지역상생포럼
분야별 · 지역별 연구과제 요약

2013. 1

지역상생포럼

<차 례>

[제1편] 분야별 정책연구 과제

Ⅰ. 총괄분야 3
1. 한반도 경제권 구축의 기본방향 5
2. 지역발전과 교통기반시설 정책연구 21

Ⅱ. 일자리 창출 분야 35
1. 신산업육성을 위한 지역산업정책 개편방안 연구 37
2. 지역주력산업 및 인력육성을 통한 일자리 창출 방안 연구 47
3. 지역산업 클러스터화를 통한 일자리창출 방안 연구 59

Ⅲ. 도시활성화 분야 71
1. 지방 대도시권 육성 방안 연구 73
2. 중소도시권 육성 방안 연구 85
3. 도시재생정책의 발전방안 연구 97

Ⅳ. 살기좋은 농촌만들기 분야 109
1. 도농상생을 위한 귀촌·귀농정책의 방향과 과제 111
2. 지역공동체 현황분석, 육성방향 및 정책과제 121
3. 농어촌 정주환경 개선정책의 발전방향 133

Ⅴ. 수도권-지방상생 분야 145
1. 저성장시대 지역상생발전의 과제와 정책방향 연구 147
2. 혁신도시 활성화 방안 연구 159
3. 감성시대의 지역 문화관광자원 활용과 지역상생발전방안 171

Ⅵ. 지역발전을 위한 재정지원 정책 185
1. 광역·지역발전특별회계 개선방안에 대한 연구 187
2. 지역개발성과의 신세원화 과제 199
3. 지방분권과 지방세제 정상화 및 지방세확충 211

[제2편] 지역별 발전구상 연구과제

Ⅰ. 수도권 발전방향 연구 ····· 225

Ⅱ. 충청권 지역발전 구상 수립 연구 ····· 233

Ⅲ. 강원지역 미래산업 특화방안 ····· 241

Ⅳ. 전북 혁신도시와 지역발전 상생전략 ····· 249

Ⅴ. 광주·전남권 지역발전 구상 연구 ····· 257

Ⅵ. 대경권 발전구상 연구 ····· 267

Ⅶ. 동남권 지역발전 구상 연구 ····· 275

Ⅷ. 제주특별자치도 특성화 발전구상 ····· 283

제1편 분야별 정책연구 과제

Ⅰ. 총괄분야

Ⅱ. 일자리 창출 분야

Ⅲ. 도시활성화 분야

Ⅳ. 살기좋은 농촌만들기 분야

Ⅴ. 수도권-지방상생 분야

Ⅵ. 지역발전을 위한 재정지원 정책

Ⅰ. 총괄분야

1. 한반도경제권 구축의 기본방향 연구

2. 지역발전과 교통기반시설 정책연구

한반도 경제권 구축의 기본방향

1. 지역정책의 성과와 한계

2. 향후 지역정책의 방향과 전략

3. 핵심 정책과제

4. 정책 추진의 원칙과 체계

연 구 진

연구수행기관	(사)도시・지역계획연구원	
연구책임자	중앙대학교 초빙교수	김원배
연 구 진	중앙대학교 교수	하성규
	도시・지역계획연구원 원장	한영주
	통일연구원 선임연구위원	임강택
	서울대학교 교수	김의준
연 구 자 문	숭실대학교 교수	김성배
	국토연구원 선임연구위원	김동주
	서울대학교 교수	이희연

1. 지역정책의 성과와 한계

□ 지역격차 해소를 위한 다양한 지역정책에도 불구하고, 지역 간 격차는 상존

○ 지역간 격차 문제는 초기 영호남 갈등 구조에서 1990년대 이후 수도권 대 비수도권의 격차로 변환

○ 1997년 금융위기 이후 경쟁력 강화가 우선시되는 신자유주의 사고가 팽배하면서 지역균형발전 정책의 우선순위가 변화

○ 노무현 정부에서는 수도권 대 비수도권의 대립과 격차 해소를 위해서 수도권 공기관의 혁신도시로의 이전, 기업의 지방 분산을 위한 기업도시 건설, 행정복합도시 건설 등이 추진되었으나, 수도권의 자원을 지방으로 옮기는 영합적 정책의 성격이 강했음

○ 이명박 정부는 경쟁력 제고를 위한 광역경제권 전략과 더불어 복지 확충을 위한 기초생활권 전략을 수립했으나, 실효성을 갖춘 추진체계와 분권의 미흡으로 만족스러운 성과를 거두지 못하고 있음

○ 1997년 외환위기 이후 일인당 지역총생산 기준 지역 간 격차는 증가 추세이며, 생산소득의 지역분배는 1999년과 2004년 사이 악화

[지역격차의 추이]

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
지니계수	.154	.161	.159	.154	.160	.162	.173	.173	.170	.174
변이계수	.364	.374	.362	.347	.356	.343	.374	.364	.358	.370

자료: 박과영 · 김갑성(2011).

○ 지역경제 및 고용의 지역 간 격차 확대와 더불어 지역 내 격차도 점차 확대되고 있어 중요한 문제로 대두되고 있음

○ 따라서 지역 전략은 '수도권 대 비수도권'의 구도에만 한정할 것이 아니라 '발전지역 대 저발전지역'으로 전환할 필요성을 제기함

[고용에서의 권역 간 및 권역 내 격차(1인당 종사자 수 기준)]

구분			지니계수	비중
전체			0.291	100.000
지역 내	수도권		0.044	15.1
	충청강원		0.008	2.7
	호남제주		0.003	1.1
	대경권		0.003	0.9
	부산권		0.009	2.9
지역 간	수도권	충청강원	0.048	16.6
		호남제주	0.037	12.9
		대경권	0.029	9.9
		부산권	0.043	14.6
	충청강원	호남제주	0.011	3.9
		대경권	0.009	3.2
		부산권	0.018	6.1
	호남제주	대경권	0.006	2.1
		부산권	0.013	4.5
	대경권	부산권	0.010	3.6

□ **지역균형이라는 명시적 또는 암묵적 목표에도 불구하고, 정책의 효율성과 성과는 미흡**

○ 분산과 억제를 중심으로 하는 지역균형 정책은 정치적 당위성에도 불구하고 경제적 비효율성이 나타났고, 또한 실질적 균형효과도 창출하지 못함

○ 하향적 입지규제 위주의 수도권정비계획은 세방화시대 지역정책으로서 기능을 하지 못함

○ 광역개발계획의 경우 계획수립 및 집행에 있어서 지방자치단체 간 협력체제가 원활하게 운영되지 못하여 지역 역량 강화에 큰 도움이 되지 못하고 있음

○ 다만 노무현 정부 이후 과거 분산 기조와 별도로 지역 역량 강화 정책을 시행하였으나, 분권과 공조되지 못하여 커다란 성과를 거두지 못하고 있음

□ 정권 교체시 잦은 정책 수정과 번복으로 지역정책의 연속성 상실

○ 지난 50년 간 지역정책의 기조는 '배분적 균형'에서 '분산적 균형'을 거쳐 '경쟁적 균형'으로 전환되었다고 평가할 수 있음

○ 정책 기조의 변화는 시대적 상황에 따라 불가피하게 일어날 수밖에 없지만, 절차적, 내용적 합리성을 결여한 정책의 잦은 수정은 사회 갈등 야기와 정책 불신으로 이어질 수 있음

○ 지역정책 기조와 정치구조와의 상관성을 반추해 보면, '배분적 균형'이나 '분산적 균형' 모두 중앙집권적 의사결정체계에서 지방의 자율성 결여로 진정한 지역발전의 효과를 담보하지 못함

○ 노무현정부의 분산을 통한 균형발전 정책도 하향식 방식으로 집행되어 지역의 자율성과 자생력에 대한 실천적 추진 결여로 소기의 성과를 달성하지 못함

○ 이명박 정부에서는 비록 균형이라는 용어는 쓰지 않았지만 암묵적인 배분의 논리를 활용하였음. '경쟁적 균형' 또한 경쟁의 주체가 되어야 할 지역(지방)의 역량과 역할에 대한 정책수단이 전제되어 있지 않아 의도한 정책 효과가 나타나기 어려웠음

<참고> 배분적, 분산적 및 경쟁적 균형의 정의

○ 배분적 균형은 새로운 산업이나 시설을 지역안배 차원에서 배치하는 방식을 통하여 지역 간 균형을 이루고자 하는 것으로 정의할 수 있음 (양합적 게임)
○ 분산적 균형은 기존의 기능이나 시설을 지역 간에 이전함으로써 총량 차원에서의 변동 없이 지역 간 균형을 이루고자 하는 것으로 정의 가능 (영합적 게임)
○ 경쟁적 균형은 지역 간 자원배분의 형평성 보다는 지역 역량 강화 측면에 방점을 두고 동태적 균형을 이루고자 하는 것으로 정의 가능

2. 향후 지역정책의 방향과 전략

□ 저성장 여건, 복지수요 증대, 분권화, 자유무역 확대, 남북통합 및 초국경협력에 대비한 공간구조와 권역의 재설정 필요

○ 한국의 지역 공간구조는 중앙집권적 정치체제하에서 행정구조의 경직성으로 정치적 공간이 경제 및 생활공간의 변화를 담아내지 못함

○ 지방자치 이전 도의 총괄적 기능이 유효성을 상실하였음에도 불구하고 여전히 도 단위 행정계층을 유지함

○ 이명박 정부의 광역경제권 구분은 규모 면에서 타당하나, 자치와 협력이라는 시대적 요구에 부응하는 실효성 있는 거버넌스 체제를 구축하지 못함으로써 커다란 성과를 내지 못하고 있음

○ 향후 우리 경제의 저성장 여건, 분권화, 자유무역 확대 및 복지수요 증대와 중장기적으로 남북통합 및 초국경협력에 대비한 효율적 공간구조와 권역을 재설정할 필요가 있음

□ 향후 지역정책의 기조는 기회균등적 발전에 두어야

○ 지역정책을 포함한 경제·사회 정책의 궁극적 의미는 국민 개개인의 잠재력 개발과 후생·복지 증진에 있음

○ 지역정책은 이러한 궁극적 의미 실현에 기여하면서 지역정책 고유의 목표 가치를 달성해야 함

○ 지역정책은 단순히 지역 간 또는 지역 내 산술적 균형이 아니라 모든 지역에 거주하고 있는 사람들의 자기계발과 복지 증진을 위한 지역 기반을 제공하는 데 그 의의가 있음

○ 따라서 향후 지역정책의 기조는 기회균등적 발전이어야 하며, 이를 위해서 최소한의 공간적 기회균등을 보장할 수 있는 지역정책의 목표와 수단이 강구되어야 함

□ **지역발전의 주체는 지역, 중앙은 지원 역할에 그쳐야**

○ 지난 50여 년 동안 지역정책은 중앙집권적 구조 하에서 수립 및 집행되어 지역(지방)의 역할은 미미하였음

○ 1995년 이후 지방자치의 실시에도 불구하고, 행정적·재정적 분권의 미흡으로 지방의 자치역량이 크게 신장되지 못하였음

○ 경제적 세계화의 심화, 외부 충격의 일상화로 국가 차원의 대응만으로는 시민들의 삶을 보장하지 못하게 됨으로써 지역과 시민사회의 역량 강화를 통한 외부 환경변화에 대응할 필요성이 제기됨

○ 따라서 행정구조 개편과 더불어 재정적 분권을 추진하여 지역이 자율성을 가지고 지역의 미래를 개척할 수도 있도록 유도해야 함

□ **행정계층의 축소와 더불어 통합광역시 체제로 전환해야**

○ 도폐지에 대한 합의를 전제로 지자체의 상향식 통합과 연합을 유도하여 규모의 경제를 실현

○ 이러한 과정을 통해서 형성된 통합·광역시를 분권의 핵심 대상인 동시에 지역발전의 주체로 육성

○ 도폐지 대안이 단기간 실현되기 어렵다면, 지자체 간 합병과 더불어 지자체 간 협력을 통한 '도시권 연합체'와 같은 다중심 거버넌스 체제도 병용할 필요

3. 핵심정책 과제

□ **3대 과제를 지역정책의 핵심 정책과제로 추진**

○ 통합·광역시 중심 도시권 체제로의 전환

- 분권의 추진과 거버넌스체제 구축
- 도시 간 네트워크체계 구축

○ 사회경제 재생공간의 구축

- 전국적 차원에서 도시재생
- 도시 내 재생

○ 한반도 통합과 상생발전을 위한 전략적 권역 설정

- 통합과 상생발전을 위한 전략적 권역 활성화
- 초국경 협력권의 활성화

□ 통합·광역시 중심의 도시권 체제로 전환

○ 도시권 내 또는 도시 간 네트워크 체제 구축은 국토 전체의 기능적 효율성 강화에 필수적이나 실질적 효과를 거두기 위해서는 협력체제와 추진력을 갖춘 통합·광역시 중심의 도시권 체제로 전환 필요

○ 도 행정단위의 폐지를 지향하되, 중단기적으로는 통합·광역시와 같은 단일 거버넌스 체제와 더불어 지자체 간 협력을 통한 도시 간 연합체 방식과 병행하여 운영

○ 통합·광역시 및 도시 간 연합체의 구축은 상향식 방식을 기본으로 하며, 통합·광역시 구성이 어려운 지역은 거점도시를 중심으로 도시권을 형성

○ 도시권은 규모에 따라 대도시권, 중견도시권, 농촌 및 소도시권으로 구분하여 각 계층에 적합한 기능에 특화되도록 유도

○ 고위(국가) 중심 기능 대도시권은 본사기능, 금융, 고차서비스 등을 수행하도록 강력한 집적경제 기반을 구축하되 세계적 수준의 업무 및 생활기반 조성이 필요

[도시권 유형별 발전전략 사례]

도시권 유형		기술 및 집적기반 특성	지역 발전 전략
대도시권	고위 중심기능 도시권	• 최첨단 및 근접기술 • 강력한 집적경제기반	• 국제적 경쟁력을 갖춘 지식기반경제 확대 • 지속가능한 경제성장 선도 • 구조조정 및 혁신의 지속 추진
	저위 중심기능 도시권	• 전 분야 집적효과 잠재력	• 내생적 혁신발전 촉진 • 최상위 도시권과 경제통합 촉진 • 국제수준 벤처캐피탈, 비즈니스 서비스, R&D 제도 역량 강화 등 집적경제기반 개선
중견도시권		• 특정 기술 집적경제기반 • 일정 규모의 시장 기반	• 지역적 차원의 제도적 현대화 및 실효성 제고 • 특정 부문 촉진 정책 추진
농촌및소도시권	소도시권	• 첨단 기술 기반 및 집적 경제 잠재력 미흡	• 인적자본 및 지역시장 보전을 위한 공공재 공급 • 지역자원 활용이 가능한 산업 및 기업의 생산성 증진 지원 • 국내외 선도지역과 교류 및 생산 활동의 광역화 촉진을 위한 연계인프라 확충 • 단순 노동집약적 경제활동 축소
	농촌 도시권		• 형평성 차원의 교육 및 주택 정책 추진 • 사회적 기업 및 기업가 정신 육성 • 인구 과소 지역에 적합한 산업 혁신 활동 지원 • 대도시권과의 연결성 강화

주: Rodriguez-Pose and Storper(2011)를 토대로 정리

○ 저위(광역)중심 기능 대도시권은 특화 벤처 자본, 기업서비스 및 R&D 기관 육성 등 특정 기술 혁신 및 생산성 향상으로 상대적 경쟁력을 확보

○ 중견도시권은 인적자본 및 지역시장 보전 및 개발 촉진을 위한 공공재 공급 확대가 필요하며, 동시에 상대적 경쟁력을 지닌 지역자원을 활용하도록 지원 필요

○ 농촌 및 소도시권은 주민복지 및 사회경제적 이동성 촉진을 위한 교육, 주택, 의료 및 주거 향상, 그리고 지역시장 확대를 위한 재정 및 공공재의 공급확대가 필요

□ **실질적 분권의 추진과 효율적 거버넌스 체제 구축**

○ 자치단체 행정조직의 개편 및 통합과 함께 지자체의 재정 수입권을 독립시키는 방향으로 추진하되, 지자체의 파산제도도 도입

○ 지방국토관리청, 지방중소기업청 등 특별행정기관의 기능정비 및 통합광역시로의 이관

○ 재정이전 확대 및 특별 지방세원 신설 등 통합·광역시의 자율적 관리를 위한 획기적 인센티브 패키지 도입

○ 서울 등 대도시뿐만 아니라 중소도시 중심의 통합시에서도 권역 내 격차 해소를 위한 "발전·저발전" 구역 간 차등 지원제도의 시행

○ 광역 또는 통합도시권의 형성 방식은 하나의 법인격으로 통합이 아니더라도 광역도시권내 다수 지자체가 각각 독립적인 법인격을 유지하면서 새로운 다기능 대도시 정부를 설립하여 광역적 업무를 처리하는 일종의 연합체 방식도 수용 가능

□ **집적, 군집, 네트워크 경제를 달성하도록 도시권 내 도시 간 다양한 연계 체제를 강화**

○ 중심 도시와 주변 지역 간 기능적 연계성을 바탕으로 경제·사회·환경 문제의 공동 대응 및 협력

○ 중심도시와 주변 지역 간 산학연 및 생산 연계를 통하여 혁신 창출 역량을 강화하고 전문화된 조직들의 지역 집적 및 군집을 촉진

○ 상이한 기업들의 하청, 조인트벤처, 기타 공동 협력을 통해 군집효과를 달성하도록 지원

○ 도시와 농촌·산촌을 하나의 유기적 생활권으로 형성하고 상호 포섭의 공간이 되도록 통신·교통 기반시설 등을 확충

○ 도시 간 연계는 협력을 통한 규모의 경제 실현과 네트워크 효과 창출을 추구하면서 도시 별 기능특화를 통한 상호보완성의 제고 필요

○ 도시 간 기능적 연계성이 높은 분야에서 협력 사업을 우선 추진하되 도시 간 연계의 네 가지 요소(인프라 연계, 산학연 연계, 거버넌스 연계, 인적자원 연계) 강화에 초점을 둘 필요

□ **국가, 도시권, 도시 내 다양한 공간에서의 사회경제 재생 및 활성화**

○ 사회, 경제적 양극화 현상을 극복하기 위한 다양한 도시 재생전략을 도입할 필요

○ 혁신도시는 국가 차원에서의 도시경제 재생의 한 방안으로 수용하여 이전기관들과 연계기능의 배치로 지방경제 승수효과를 최대화

○ 구로산업단지를 모범사례로 하여 전국 도시에 산재한 낙후 산업단지 및 지구의 고도화 및 재생 추진

○ 중국을 비롯한 주변국의 산업발전에 따른 산업구조 조정 압력에 선제 대응하기 위해서는 개발연대에 조성된 울산, 포항, 구미, 창원 등 대규모 국가공단의 재생 전략을 마련할 필요

○ 도시의 산업구조 변화를 감안하여, 실업률이 높은 도시 내 지역에 사회적 기업을 포함한 다양한 방식의 일자리 창출을 지원

○ 사회서비스 부문 일자리 확충을 근린단위로부터 도시 전체까지 포괄하는 다층적 접근을 시행

○ 사회경제 재생은 지속가능한 발전을 상위 목표로, 사회적 효과, 도시권의 경쟁력 강화 및 환경 부하의 감소까지 고려하는 종합적 접근방식으로 추진

○ 지역사회 차원에서의 다문화 공동체 활성화를 위한 편의서비스 제공 및 주민의식 수준의 제고

○ 장기적으로 남북통합에 대비하여, 남한 및 전이경제의 도시 재생 경험을 토대로 북한 도시의 재생 틀을 마련

□ 한반도 통합과 상생발전을 위한 전략적 권역설정과 기반 구축

○ 장기적으로 한반도 통합을 상정하여 북부, 중부, 남부의 3대 권역으로 설정하여 차등적 발전지원 정책 수립

○ 중부권은 한반도 경제권의 중심으로서 경제발전의 선도적 역할과 상생발전의 가교역할을 수행하도록 협력연계망의 허브로 조성하며, 남부권은 기존 산업구조 고도화와 더불어 새로운 성장동력의 창출 및 권역 내 연계망 확충에 초점을 두고, 북부권은 경제특구 개발사업을 중심으로 중국 및 러시아와의 협력 활성화를 촉진

○ 단 중단기에는 중부권은 현재의 수도권, 강원도, 충청도를 포함하고, 남부권은 영·호남 간 통합정도가 미약한 만큼 일정 기간 별도의 권역으로 관리

○ 북부권은 6개 소권으로 구분하여 각 소권에 적합한 산업과 기능을 육성하도록 지원

○ 중장기적으로 지역 간 상생과 융합을 위해한 지역 간 '배출권 거래제도' 도입을 추진하여 환경생태가 양호한 지역을 국민 환경복지 차원에서 보존하면서 저발전 지역에 대한 투자 증대와 지역경제 성장 유도

- 이 제도가 시행될 경우 지역은 최대한으로 배출량을 줄여 배출권 판매수익을 거두거나, 배출량을 줄이는데 비용이 많이 드는 지역(예, 수도권)은 상대적으로 저렴한 배출권을 구입하여 감축비용을 줄일 수 있으므로 전체적으로는 감축비용을 최소화할 수 있음
- 아울러 지방자치단체가 친환경적인 토지, 산림 및 교통 정책을 추진할 경우 지역 온실가스 배출권 판매 수입을 증가시킬 수 있으며 이는 궁극적으로 지역 경제 성장을 유도함

□ 4대 초국경 협력권의 활성화

○ 동북아 경제는 서울권, 도쿄권, 오사카권, 베이징권, 상하이권 및 홍콩-광저우권 등 6대 거대 도시권이 주도하고 있음

○ 한-중, 한-일 FTA가 체결되면, 경제적 의미에서의 국경은 약화되고, 초국경적 활동이 더욱 증가할 것으로 예상됨

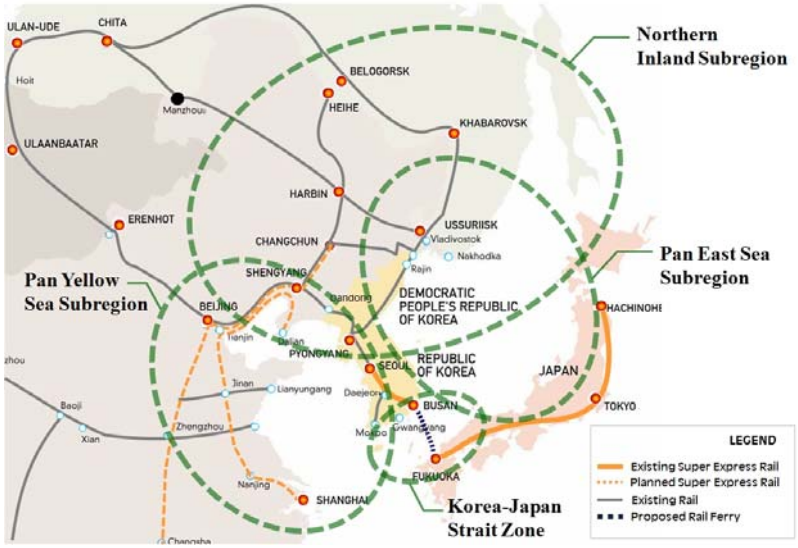
○ 초국경 협력권은 한반도를 중심으로 환황해권, 환동해권, 태평양권(좁게는 한일해협권), 그리고 북방대륙협력권의 4개 권역으로 설정할 수 있음

○ 4대 초국경협력권은 이명박 정부의 초광역권을 대체하면서 한반도 3대 권역 발전 전략과 연계를 통해 시너지 효과를 모색

○ 부산권과 일본 북부 규슈지역 간 초국경적 통합경제권 등 지역의 초국경협력 정책을 실천하기 위해서는 지자체와 시민단체 중심으로 지속적 노력이 필요하며 중앙 정부의 지원도 뒷받침되어야 함

– 광역지자체가 초국경협력 사업을 공모를 통해 제안하고, 국회 또는 중앙부서에서 심사과정을 거쳐 예산을 지원하는 제도의 도입 고려

[4대 초국경 협력권]



자료: Kim, WB, Yang, YM and Choe, SC(2011), p.7.

○ 초국경 협력을 활성화하기 위해서는 각 권역별 거점지구의 정비와 더불어 지자체의 초국경 협력 역량 강화를 추진

○ 통합·광역시를 중심으로 역량 강화를 추진하되, 단순히 하드웨어 차원이 아니라 의식 수준의 제고와 국제협력 및 다문화 수용능력의 강화에 중점을 두어야 함

○ 기존의 '경제자유구역' 등 특수지구를 글로벌한 '인터페이스 존'(공유도시)으로 재구성할 필요가 있음

– 인터페이스 존은 단순히 교역, 외자유치의 공간이 아니라 기술, 아이디어, 사람이 장벽없이 모여 창의와 혁신을 산출하는 공간

4. 정책 추진의 원칙과 체계

□ 정책 추진에서 원칙을 견지하고 정책 수단을 다양화해야

○ 정권교체 시 잦은 정책의 번복은 사회갈등 비용과 정책신뢰 저하를 동반하고 있으므로, 최대한 정책의 연속성을 유지하면서 새로운 정책 도입은 절차적·내용적 합리성을 반드시 확보해야 함

○ 지역정책 수립과 집행에서 중앙과 지방의 역할 분담 및 협력 기제에 대한 새로운 틀을 구축하고, 도시권을 대표하는 통합·광역시가 중앙의 파트너로서 정책 전 과정에 참여하고 공동으로 책임지는 방식의 혼합식 추진체계로 전환

○ 물리적 개발 및 토지이용 중심의 지역계획 수단은 점증적으로 경제적 시장 수단 및 규제로 대체하면서 자원배분의 효율성을 증진

○ 도시권 체제로의 공간 구조 전환과 함께 수도권 대 비수도권 지역갈등 구조는 '발전지역 대 저발전지역' 구조로 전환시켜 불필요한 논쟁을 종식시키고 실질적인 지역주민 중심의 발전 정책을 전개

□ **정책 추진체계의 재구성과 지역정책의 내실화를 도모해야**

○ 지방분권, 행정체계 개편 등과 결부되지 못한 지역 정책은 산업육성이나 사회간접자본 확충 등 부문별 접근에 치중할 수밖에 없어, 진정한 의미의 지역발전 효과를 창출하지 못하는 원인이 되고 있음(정치·경제·생활공간의 괴리 발생)

○ 차기 정부에서는 지역발전과 관련된 위원회의 한시적 연계운영을 통하여 분권과 행정체제 개편에 대한 국민적 합의를 도출하고 분권과 행정체제 개편의 로드맵을 작성할 필요

○ 도시권체제로의 전환, 도시 간 네트워크 체계 구축, 사회경제 재생공간의 구축 등 핵심 정책 과제를 중심으로 위원회 체제를 확대 개편하여 각 과제 별로 구체적인 행동계획을 수립하고 추진

○ 한반도 통합 및 상생발전, 그리고 초국경 협력권 활성화 과제는 별도의 추진 기구를 설치하거나 중장기 과제로 위원회 내부에 기획단을 구성하여 운영

○ 지역발전위원회는 기본적으로 전국적 차원에서의 지역발전 정책에 대한 전략을 수립하되, 개별 지역의 발전 전략과 계획은 지역으로부터의 제안에 대한 협의와 자문 수준에 그쳐야 함(단, 한반도의 3대권 또는 잠정적인 남한의 3 대권에 대한 전략 수립과 조정 기능은 유지)

○ 행정체제 개편에 대한 합의가 달성되고 도시권 중심의 체제로 진행될 경우 대도시권, 중견도시권, 소도시권으로 권역을 재구성하되 각 도시권에 실효성 있는 거버넌스 체제를 구축

○ 도시권은 기본적으로 지자체 중심의 상향식 방식으로 구성하되, 권역 내 발전 전략과 계획을 수립, 집행, 평가할 수 있는 권역 연합체를 설치

지역발전과 교통기반시설 정책연구

1. 현황 및 여건 전망

2. 비전 및 목표

3. 상생교통 SOC 정책 방향

4. 상생교통 SOC 구축 방향

연 구 진

연구수행기관	(사)대한교통학회	
연구책임자	연세대학교 도시공학과 교수	김형진
연 구 진	한양대학교 교통공학과 교수	김익기
	국토연구원 선임연구위원	정일호
	서울과기대 철도경영정책학과 교수	김시곤
	한국교통연구원 선임연구위원	김연명
	연세대학교 도시공학과 교수	정진혁
연구보조원	연세대학교 도시공학과 박사과정	배윤경

1. 현황 및 여건 전망

□ 교통 SOC 현황

○ 2011년 말 현재 총 도로연장은 105,931km이며, 포장율은 80.4%

[도로시설 현황(2011년)]

(단위 : km, %)

도 로 등 급	연장(km)	포장률(%)	관 리 책 임
계	105,931	80.4	
고속국도	3,913	100.0	국토해양부장관 (한국도로공사)
일반국도	13,797	97.6	국토해양부장관
(시구역)	(2,171)	(98.2)	(시구역 : 시장)
특별·광역시도	19,073	99.4	특별시장·광역시장
지방도	18,196	82.9	도지사 (시구역 : 시장)
(국가지원지방도)	(3,879)	(84.0)	도지사 (시구역 : 시장)
시도	27,086	68.7	시장
군도	23,866	63.2	군수

자료 : 국토해양부, 2012, 「도로업무편람」

○ 도로부문 예산은 감소하는 추세로 핵심 재원인 교통시설특별회계는 2002년 8.1조원에서 2012년 7.7조원으로 감소

○ 도로부문의 수송분담 비중은 2011년 기준 여객 74.2%, 화물 79.6%로 철도 여객 25.6%의 약 3배, 철도 화물 5.1%의 15.6배 수준으로 철도에 비해 도로의 수송 분담률 매우 높음

○ 교통혼잡비용은 2009년 27.9조원(GDP의 2.62%)로 최근 5년간 20.7% 증가하였으며, 고속국도와 일반국도가 29.7%를 차지

○ 전반적으로 도로시설이 선진국에 비해 부족하다는 견해도 있으나 주요 간선도로망의 경우 상당 수준으로 축적되어 있는 상황

○ 철도의 총 연장은 2001년 3,125km에서 2009년 3,378km로 증가하였으며, 고속철도 240km, 일반철도 3,138km로 구성

○ 철도투자의 부족으로 철도시설은 지난 20년간 287km 증가하는데 불과하였으며, 철도시설 현대화 투자가 크게 증가한 결과 복선화율은 2001년 32.1%에서 2009년 43.9%로 향상

○ 철도의 여객수송은 2000년 이후 감소하고 있었으나, 고속철도의 개통으로 증가세로 전환

○ 철도의 화물수송 실적은 2001~2009년 동안 연평균 1.84% 감소

○ 공항은 2012년 9월 현재 국제선 8개, 국내선 7개 등 총 15개의 공항이 운영 중이며, 이중 김해, 대구, 청주 공항 등 8개 공항은 군과 공동으로 사용

- 국제선(8개): 인천, 김포, 제주, 김해, 청주, 대구, 양양, 무안
- 국내선(7개): 광주, 군산, 사천, 여수, 원주, 포항, 울산

○ 공항의 시설용량은 2012년 기준 운항횟수 2,168 천회, 여객 1억 5,074만 명, 화물 609.5만 톤을 처리 가능

□ 교통 SOC의 문제점

○ 간선도로시설은 국토의 남북축은 어느 정도 완성되어 도로교통 소통문제 해소는 물론 남북연계 지역발전에 기여하였으나, 동서 지역간 간선도로 연결은 상대적으로 미흡하여 동서지역간 연계협력 발전 활성화에 한계

○ 지역간 교통시설(간선도로 및 KTX)은 혼잡이 많이 완화되었으나 도시지역 및 광역대도시권은 만성적인 교통 혼잡 구간이 존재하는 실정으로 국민생활의 불편과 국가경쟁력 약화 초래

○ 철도시설의 경우 KTX 노선이 경부축과 호남축에 집중되어 있어 KTX 혜택이 소외되는 지역(강원도, 충청북도, 경상북도, 경상남도 서부)이 발생하여 상생발전의 걸림돌이 될 가능성이 있음

□ 교통 SOC 정책의 문제점

○ 복지정책 확대로 인한 교통관련 SOC 재정지출 감소로 SOC의 적정 규모와 설계기준 그리고 적기공급 측면에서 문제 발생 가능성

○ 사업비 500억 이상인 SOC 사업은 타당성 분석을 시행하도록 제도화하고 있으나, 지역간 연계발전을 위한 지역간 도로시설은 타당성 분석 시 낮은 타당성으로 인하여 시행이 어려운 경우가 많음

○ 경제적 타당성이 중시되어 인구 밀집지역 중심으로 교통시설 설치가 이루어지고 있으며, 안전성, 쾌적성, 경관 등의 요소보다는 공사비를 최소화하는 방향으로 계획되어 선진국 수준에 걸맞은 교통시설을 확보하기 어려운 실정

○ 도로관리체계가 분산되어 국토관리청, 도로공사, 지자체 등 도로관리기관이 개별적으로 도로 유지·보수·관리를 수행하여 업무의 연계가 미흡하고 비효율이 초래

○ 대도시권 중심으로 광역교통 수요가 증가하고 있으나 도로 투자, 교통수요 관리 등의 통합적 관리역량이 부족한 실정

- 수도권의 경우 지자체 협의체(수도권교통본부)를 운영 중이나 도로, 철도망 등 광역교통시설에 대한 실질적 조정기능은 부재

○ 공항의 경우 고속철도 개통과 신규 고속도로 및 기존 고속도로 확장으로 지방공항의 수요가 지속적으로 감소

- 김포, 김해, 제주 공항을 제외한 대부분 공항은 활주로와 여객터미널 이용률이 저조하며, 김포, 김해, 제주공항을 제외하면 국제노선이 부족하여 지역의 항공수요를 충족하지 못하고 있음

□ 교통 SOC 여건 전망

○ 지속적인 소득증대로 스포츠, 레저 및 레크레이션 관련 산업의 발전뿐만 아니라 이와 관련된 통행량도 지속적으로 증가할 전망

○ 급격한 노령사회 진입으로 노령계층 인구 및 나홀로 노령계층 인구가 증가하여 교통약자 계층의 폭이 넓어질 것으로 예상

○ 첨단 정보통신기술의 발달로 기존 SOC의 이용효율을 극대화하고 도시교통문제의 해결 방안으로 ITS 등 첨단기술을 적극적으로 활용할 것으로 전망되며, 재택근무 및 텔레워킹 스테이션(Teleworking station) 확산 등 통행을 대체하는 활동이 증대될 가능성이 있음

○ 범국제적 에너지 고갈 및 기후변화 문제에 대응하여 에너지 절약 및 온실가스 저감을 위한 녹색교통체계와 TOD(Transit Oriented Development) 등의 지속가능한 교통체계와 관련된 교통정책에 대한 관심이 중대될 것으로 예상

○ 선진국의 예를 고려할 때 멀지않은 장래에 자동차 보유대수는 1인당 0.5대 수준인 약 2,500만대에 달하고, 그 결과 교통수요도 지속적으로 증가할 것으로 전망

○ 일상생활의 영역인 도시지역 교통환경 개선에 관심이 높아질 것으로 예상되며, 선진화된 교통환경에 대한 요구가 증대될 전망

○ 현재 시험운행중인 HEMU-430X(시속 430 고속열차)가 상용화되는 2016년 주요 도시 간 통행시간은 최고 1시간 30분 이내로 전국이 1시간대 통행권이 될 것으로 예상

○ 국민소득 2만 불 시대 진입 및 경량항공기 제도 도입에 따라 항공레저스포츠 등 일반항공에 대한 수요가 증가할 것으로 예상

2. 비전 및 목표

□ 상생교통 SOC 개념 및 조건

○ 상생교통 SOC는 지역 간 그리고 사회경제적 계층 간 상생하기 위한 사회기반시설 중 교통 및 관련 기반시설을 의미

○ 상생교통 SOC의 조건은 다음과 같음

- 지속가능하고 적정수준 이상의 교통 서비스 제공
  · 사회경제활동이 원활히 이루어질 수 있는 적정 교통서비스 제공
  · 교통서비스 제공시 환경오염과 같은 부정적 영향 발생을 최소화
- 효율성과 형평성 간 균형적 체계를 갖는 교통서비스 제공
  · 사회경제적 활동으로 이익을 창출해 낼 수 있는 수요자가 집중되는 지역을 중심으로 효율적이며 원활한 교통서비스를 제공
  · 최소한의 사회경제적 활동에 참여할 수 있는 기본권 개념의 교통 서비스, 즉 효율과 형평성 차원에서 균형적인 교통 서비스의 제공
- 지역간 연계협력이 가능한 유기적인 교통서비스 제공
  · 전국, 지역간, 지역내, 도시 및 생활권 지구내 등 각기 다른 공간적 위계간 원활한 기능적 연계가 가능하도록 교통서비스 제공
  · 지역간 연계협력을 통해 상생발전을 가능케 하는 교통환경 제공

□ 상생교통 SOC의 비전과 목표

○ 비전 : 지역간 연계협력을 통한 상생발전의 원동력이 되고, 편리하고 효율적인 지속가능한 교통 SOC 구축

○ 목표

- 지역간 연계 및 협력을 통한 지역발전 선도
- 이용에 편리하고 지속가능한 교통환경 조성
- 효율적이고 지역간 균형적인 교통체계 구축

3. 상생교통 SOC 정책 방향

□ 지역간 교통정책 방향

○ 간선도로 및 간선철도 등 간선교통망 구축 지속

- 도로의 경우 7×9 간선도로망 중 아직까지 구축이 미흡한 동서축과 미연결 구간을 중심으로 지속적으로 구축
- 철도망의 경우 KTX 노선계획과 국가철도망 기본계획에서 제시되고 있는 간선철도망을 지속적으로 구축

○ 지역간 교통수단 상호간의 효율적인 연계환승체계 구축

- 지역간 균형적인 교통 SOC를 공급하는 측면에서 교통 SOC 구축이 미흡한 지역을 위해 효율적인 연계환승체계를 구축하여 보완
- 특히 대도시권 지역에 집중되어 있는 간선교통망과 주변 지역간 다양한 교통 수단간 효율적인 연계 및 환승체계를 구축

○ 지역간 상습적인 체증 및 병목구간을 해소하여 지역간 교통 SOC 시설의 효율성을 증진

□ 도시 및 광역교통 정책 방향

○ 중앙정부의 도시 및 광역교통시설 투자 확대

- 중앙정부는 지역의 광역교통시설에 대한 투자예산을 대폭 확대하고 지역간 연계발전을 선도하거나 이해를 조정

○ 도시지역의 상습적인 체증 및 병목구간 해소

- 도로 및 철도시설의 연속성, 연계성을 확보하여 만성적인 지·정체 구간을 해소하여 교통시설의 효율성을 높이고 국민 생활의 편리성도 증진

○ 도시 교통수단간 편리한 연계환승체계 구축

- 도시의 주요 교통수단인 마을버스, 간선버스, 도시철도 등의 효율적인 연계환승체계를 구축하여 도시 일상생활의 교통편의를 증진
- 대도시 지역에 KTX 역 중심의 hub & spoke 망을 구축하여 권역 내에서 KTX 서비스를 균등하게 제공

○ 대중교통 지향 도시개발(TOD) 정책의 적극 시행

- 대중교통 결절점을 중심으로 고밀도로 도시개발 시설물을 건설하여 이용자들에게 신속하고 편리한 교통연계 시설을 제공

○ 지속가능한 교통시설 계획 및 운영체계 구축

- 기존 교통 SOC 시설물의 이용효율을 극대화하여 환경유해 물질의 배출을 저감하고 에너지를 절감하는 방안을 시행

4. 상생교통 SOC 구축 방향

□ 지역간 교통 SOC 구축

○ SOC 종합계획 수립 및 지역간 협의체계 구축

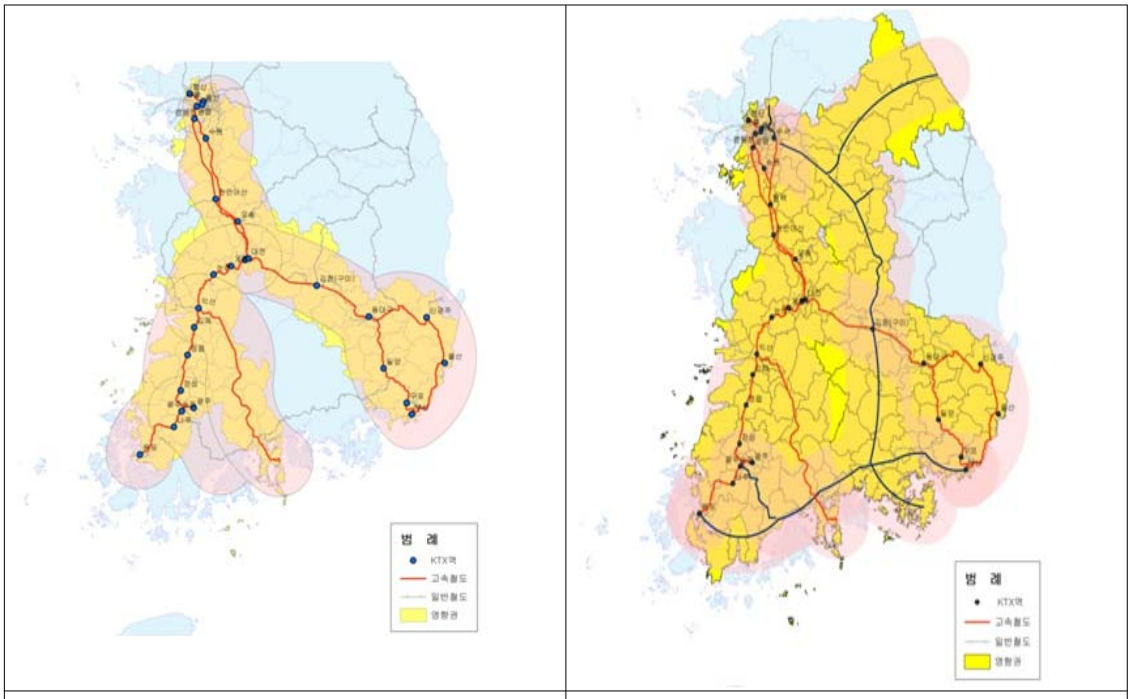
- 도로, 철도 등 교통수단별 투자계획간 시행시기, 우선순위 등이 상호 연계되도록 교통수단별 투자계획을 조정
- 광역도로를 포함하는 권역별 도로 기본계획 수립을 위하여 관련 지자체 간 협의체를 조직하고 운영방안을 마련

○ 지속적인 지역간 간선교통망 확충

- 국토 간선도로망 조기 구축 및 네트워크 효율화를 위해 격자형 간선도로망을 조기에 완성하여 국토 경쟁력을 높이고 장래 공간구조 개편을 지원
- 광역경제권의 성장거점을 연결하는 국토간선도로망 및 순환망인 30대 선도프로젝트를 적기에 추진하여 투자 성과를 조기에 가시화
- 수송비용 및 물류비용 절감을 위한 간선교통망체계를 완비할 수

있도록 도로와 공항·철도·항만 등 교통물류 거점과의 연결을 강화

- KTX 소외지역인 경남, 경북, 충북을 관통하는 중부내륙 고속철도 건설을 추진하여 국토 전반에 KTX 혜택을 제공



2012년 KTX 영향권	2020년 KTX 영향권

[2012년과 2020년의 KTX 수혜지역 비교]

○ 지역간 교통수단간 효율적인 연계환승체계 구축

- KTX역을 중심으로 기업도시 및 혁신도시를 연결하는 hub & spoke 연계교통망을 구축하여 KTX 이용 편리성 제고
- 2018년 평창동계올림픽에 대비하여 서울(수서) - 강릉간 고속화철도 건설

○ 지역간 상습적인 체증 및 병목구간 해소

- 대도시 주변지역에 도심과 연계하는 광역급행철도망을 구축하여 도로교통 수요를 흡수
- KTX역에 대한 접근성을 효과적으로 높일 수 있도록 철도의 미연결구간(Missing Link)을 우선 보완

□ 도시 및 광역교통 SOC 구축

○ 중앙정부의 도시 및 광역교통시설 투자 확대

- 도시권 및 광역권 도로투자 활성화를 위해 국가역할을 강화하여 도로확충 계획을 마련하고, 중앙정부 투자의 지렛대 효과를 강화
- 지역간 간선교통시설 확충 중심에서 도시부 도로 투자를 순차적으로 확대하고, 국가와 지자체간 합리적인 비용 분담체계를 마련하며, 도시부 도로사업에 지자체 지원 금융프로그램 도입 검토

○ 도시지역의 상습적인 체증 및 병목구간 해소

- 대도시권 주요 간선도로의 혼잡 개선을 위해 혼잡구간 우회도로, 주요 간선도로(자동차전용도로)의 연결도로, 항만·공항·산단 등과 연계되는 도로 혼잡 개선 사업을 지속적으로 추진
- 도시부 통과국도의 교차로, 오르막차로, 버스정차대 등 병목지점을 개선하여 소통 개선 및 교통사고 요인을 해소
- 고속도로, 대도시 외곽순환도로 등의 네트워크 단절구간(Missing Link)을 연결하고 혼잡구간 우회도로 확충

○ 도시교통 수단간의 편리한 연계환승체계 구축

- KTX역을 중심으로 가능한 많은 접근교통수단이 한 곳에 모일 수 있도록 복합환승센터를 구축
- KTX역으로 접근하는 대중교통수단은 권역별로 동일한 거리비례 요금체계를 채택하여 KTX이용자의 출발지와 목적지간 전체 대중교통 요금이 동일 수준이 되도록 산정
- 통행시간대별로 통행방향에 따라 요금수준을 차별화하여 빨대효과(straw effect)를 최소화 하는 방안 검토

○ 대중교통 지향 도시개발(TOD)의 적극 시행

- 도심에 대규모 개발 사업시 대중교통지향형 개발을 유도하여 대중교통 접근성을 편리하게 제공함으로써 개인교통의 이용을 억제하고 도심의 교통혼잡을 완화
- 대중교통 결절점을 중심으로 신속하고 편리한 연계시설을 제공하여 철도역에 신속한 접근이 가능토록 고밀도로 개발하는 확장형 대중교통지향개발(E-TOD: Extended TOD) 도입

○ 지속가능한 교통시설 계획 및 운영체계 구축

- 인간·환경 친화적인 녹색교통 실현을 위해 만드는 도로에서 이용하는 도로 중심으로 도로 사업계획을 재정비
- 도로변 휴게소, 고속국도 IC 부지, 폐도 등 도로 공간의 재생·재배분·재활용을 통해 새로운 부가가치를 창출
- 도로건설시 저탄소 친환경 포장공법 도입, 회전형 교차로 개선 등 저탄소 녹색교통에 부합하는 방안을 발굴하여 추진

○ 첨단 IT기술과 교통정보를 융합한 스마트 인프라를 구축하여 교통혼잡과 물류비용을 절감하고 CO_2 배출을 저감

- 실시간 교통정보(정체, 사고 등)를 제공하는 ITS 구축 확대('10년 12%→'20년 25% 이상)를 통해 교통량 분산 및 소통을 개선
- 혼잡이 극심한 구간은 버스 전용차로제, BRT 등을 확대하여 교통 효율이 높은 대중교통으로 수단 전환을 유도
- 저탄소 녹색교통에 부합하는 요금체계 개편, 고속도로 진출입 통제를 통한 교통수요관리 등 다양한 운영방안을 모색
- 도로관련 시설물 관리를 위한 도로관리 통합시스템을 고도화하여 국도시설의 유지보수, 공사현황, 예산 등의 정보를 구축 제공

□ 항공교통 SOC 구축

○ 항공과 철도의 협력을 통한 상생 체계 구축

- 독일, 스위스의 rail & fly와 유사한 시스템 도입을 통해 철도와 항공간 이용승객을 연계
  · 항공기 출발 24시간 전 철도 창구에서 탑승수속(위탁수하물 포함)을 마치고 탑승권을 교부

○ 수도권 복수공항 운영을 통한 효율화

- 김포공항의 국제선 전세편 운영규정인 페리미터 규정을 완화 혹은 폐지하여 김포공항을 근거리 국제선 비즈니스 수요 처리 공항으로 역할을 설정하고 인천공항의 처리용량 부담을 완화
  · 인천공항은 가까운 시일 내에 한계용량에 도달할 것으로 예상되며, 인천공항 국제선의 30%를 김포공항으로 이동할 경우 김포공항 이용율이 55%에서 77%로 증가

○ 저비용항공사(LCC) 활성화를 위해 LCC 전용 터미널 운영, 정비·격납고 시설 공용이용 등을 통해 효율성을 제고하고 비용을 절감

○ 전략적 공항개발 및 기존공항의 효율적 운영

- 공항 경쟁력 확보를 위해 인천공항 3단계 사업을 적기에 시행하여 물류단지 1단계 기업 유치 활성화 및 2단계 사업시행 등 항공수출·입의 전초 기지인 인천공항의 역할을 강화
- 기존공항 활성화를 위해 공항 및 경비행장의 개발과 운영을 지역의 관광지, 산업단지 등 지역개발과 연계하는 방안을 적극 추진
- IT, BT 기술 도입을 통해 여객·화물 처리절차를 단축하고, 간소화된 시설 및 운영기준에 따라 항공관광·레저 목적의 경비행장 및 수상비행장을 개발하여 일반항공 저변을 확대

Ⅱ. 일자리 창출 분야

1. 신산업육성을 위한 지역산업정책 개편방안 연구

2. 지역 주력산업 및 인력육성을 통한 일자리 창출 방안 연구

3. 지역산업 클러스터화를 통한 일자리 창출 방안 연구

신산업육성을 위한 지역산업정책 개편방안 연구

1. 지역 신산업육성정책의 현황과 문제점

2. 기업생태계의 변화와 새로운 패러다임

3. 산학연 협력을 통한 신산업 육성 정책과제

연 구 진

연구수행기관	충남대학교 산학협력단	
연구책임자	충남대학교 건축학과 교수	오덕성
연 구 진	충남대학교 경제학과 교수	안기돈
	한경대학교 물류학과 교수	문상영

1. 지역 신산업 육성정책의 현황과 문제점

1) 광역경제권 선도산업 육성사업 1단계

○ 지역의 미래성장동력 육성을 위해 광역권별로 2개 선도산업·4개 프로젝트를 선정, 3년내 유망상품 개발을 목표

○ 광역경제권 선도산업 육성 1단계사업은 3년간 총 8,091억원 투자하여 396개 과제에 703개 기업 등 1,110개 기관이 참여하였음.

○ 광역경제권 선도산업 육성 1단계사업은 유망상품의 사업화 성공 등을 통해 지역기업의 매출·수출이 증가하고 지역고용 창출에 기여

○ 광역경제권 선도산업 육성 1단계사업은 일자리창출에 기여하여 향후 지역 기술성과 고도화를 위해 요구되는 지역의 석·박사 고급 인력을 증가시킴

2) 광역경제권 선도전략산업 육성사업 2단계

(1) 광역경제권 선도전략산업 육성사업 2단계 기본 방향

○ 광역경제권의 핵심 대표산업으로서 지역의 미래 성장동력을 창출하기 위한 선도적 역할과 지역 주력산업의 글로벌 경쟁력을 높이기 위한 전략적 역할을 담당하는 산업

○ 선도전략산업의 확대 및 범위 조정을 통해 미래 성장동력과 주력산업의 균형 발전을 도모하기 위해 광역경제권별 4개씩 선정 : 미래 성장동력(2개) + 대표 주력산업(2개)

(2) 광역경제권 선도전략산업 육성사업 2단계 추진전략

○ 지역 기업-대학-연구소간의 지역산업 클러스터 구축에 주력

○ 지역 특성에 맞는 지역산업정책을 추진하기 위해서는 지역의 자율성을 확대할 수 있도록 포괄보조금을 확대해야함

○ 지역의 일자리 창출을 강화하기 위하여 지역 R&D-인력양성-고용 연계 프로젝트를 도입하고 산업인력 수급의 미스매치 완화를 위하여 교육과학기술부의 인력양성 사업인 산학협력 선도대학(LINC)과 연계 강화

(3) 선도전략산업 2단계 세부 추진 방안

○ 지역기업의 글로벌 경쟁력 확보를 위해 필요시 국제 공동 R&D, 수도권의 역량 활용 등 개방형 혁신(open innovation) 활성화 등을 통해 광역규모의 지역산업 클러스터 구축

○ 출연연의 분원, 전문연, 특화센터 등 지역 R&D 센터와 지역 중견·중소기업간의 공동 협력사업 추진

○ 지역기업과 대학 간의 공동 R&D를 통해 지역기업의 R&D 인력 확보 지원

○ 산업계 수요맞춤형 인재양성을 위해 교과부 산·학협력선도대학(LINC)간의 연계협력사업 운영

○ TP, 대학의 마이스터고·특성화고 현장실습, 지역기업의 인턴십 운영 및 희망이음 프로젝트 등을 지원

○ 일자리창출 활성화를 위해 사업의 선정·평가 시 고용 기대 효과에 대한 평가 비중을 기술개발 항목과 동등 수준으로 확대

(4) 선도전략산업 2단계 추진 현황

○ 광역경제권 선도전략산업 2단계 육성사업은 2012년 하반기부터 미래성장동력산업 10개 분야 17개 프로젝트, 대표주력산업 12개 분야 23개 프로젝트를 추진 중임

3) 광역경제권사업의 한계와 문제점

○ 광역경제권 선도산업육성사업은 중앙정부주도의 Top-Down방식으로 사업을 추진함으로써 지역의 실질적 주체인 지자체 참여가 배제되어 지역에서는 광역경제권 선도산업육성사업을 지역사업으로 인식하기보다는 국가사업으로 인식되고 있음

○ 우리나라의 지역산업정책 추진에 대한 역사가 매우 짧기 때문에 지역이 자율적으로 지역산업발전을 위한 정책을 기획하고 집행하기 위한 역량이 아직 미숙한 실정이므로 top-down 방식 광역경제권 정책은 추진과정에서 현실적인 여건은 광역경제권 정책과 부합하지 못하는 것이 우리나라 지역의 현실임

○ 지역산업정책 보다는 국가사업 성격이 강한 광역경제권정책 중심의 지역산업정책은 지역의 현실에 기초하지 않은 상태로 과도하게 광역경제권 위주의 지역산업정책을 추진하면서 지역에서 지역산업 육성 기회를 크게 위축시키고 있음

○ 광역경제권 정책의 핵심이라 할 수 있는 5+2 광역경제권 정책의 추진주체인 광역발전위원회는 운영상의 많은 문제점을 노출하고 있음

2. 기업생태계의 변화와 새로운 패러다임

1) 창조경제시대의 도래

○ 현재 세계경제는 기업 경쟁 차별화의 근본 패러다임이 생산에서 기술 개발과 마케팅을 거쳐 지식재산권과 고객관계로 전환되고 있는 창조경제 시대가 오고 있음

○ 한국경제 역시 제조업에서 서비스업으로, IT분야에서 IT융합으로, 요소경제에서 혁신경제의 구조로 변화되고 있음

○ 창조경제 시대에서 경쟁력을 갖추기 위해서는 대기업은 글로벌 마

케팅의 효율성을 제공하고 중소벤처기업들은 혁신의 효율성을 제공하는 대기업과 중소벤처기업의 선순환 혁신 구조를 갖는 기업생태계 구축해야함

- 따라서, 창조경제에서의 혁신 패러다임은 단일 기업이 아닌 작은 혁신들이 거대한 플랫폼과 결합해 만들어진 생태계 기반으로 변화하고 있으며, 오프라인에서는 세계시장 판매망을 구축한 대기업의 영업역량이 플랫폼을 활용하는 전략이 매우 중요함

○ 창조경제 시대에는 혁신역량의 중요성이 급부상되면서 혁신역량의 주체인 벤처기업 및 중소기업들 육성이 매우 중요해지고 있음

- 특히 고용 없는 성장 시대에 직면하면서 일자리창출이 가장 중요한 경제이슈가 되고 있어 우리나라 대부분의 일자리를 책임지고 있는 중소기업(종사자수 300명 미만) 육성은 매우 중요함

- 비수도권의 일자리는 중소기업에 더 많이 의존하고 있기 때문에 비수도권의 일자리창출을 위해 중소기업 육성이 더욱 중요함

2) 새로운 인력양성 패러다임: 교육과 산업의 융합

○ 창조경제, 혁신경제로의 진입시대를 맞이하여 전문성, 융합 능력, 및 사회변화에 대한 통찰력이 있는 인재를 양성해야함

○ 대학이 산업계에서 원하는 교육을 실시하기 위한 방법 중의 하나가 산·학협력이기 때문에 산·학협력 프로그램을 대폭 확대해야함

○ 근본적으로 산·학협력은 사람이 하는 일이기 때문에 산업계와 학계의 긴밀한 협력이 필요하므로 학교 내의 교수는 내부의 자원과 인력을 조직하고, 산업체의 전문가는 외부의 자원을 활용하는 형태로 학교 내에 산·학 연구팀을 만들어야함

○ 산·학협력 프로그램을 통해 산업계에서 파견한 인력의 실무경험을 바탕으로 한 전문성이 참여한 학생들에게 자연스럽게 전수되어 학

교 입장에서는 실무에 바로 투입될 수 있는 인력을 양성할 수 있고 기업의 입장에서는 우수 인력을 공급받을 수 있음

4. 산·학·연 협력을 통한 신산업 육성 정책과제

1) 신산업 육성을 위한 산·학·연 연계·협력 기술개발

(1) 연구개발특구의 출연연 활용을 통한 신산업 육성

○ 우리나라의 지속적인 연구개발 투자는 급속한 경제발전의 핵심 원동력이 되어 왔으며, 현재 전국에 대덕연구개발특구, 대구경북연구개발특구, 광주연구개발특구, 및 부산연구개발특 등 4개의 연구개발특구가 지정되어 미래성장동력 분야의 연구를 추진 중에 있음

- 따라서 전국 4개에 구축되어 있는 연구개발특구에 입주해 있는 정부출연연구기관이 신산업 분야 중소기업을 위한 기술개발을 의무적으로 하도록 하는 법제화가 필요함

- 특히, 현재 개별기업에게 직접 지원하는 광역경제권 선도전략산업 기술개발 예산을 더욱 확대해서 연구개발특구의 정부출연연구기관과 공동으로 컨소시엄을 구축해서 할 수 있도록 함으로써 정부출연연구기관의 지역 중소기업 지원을 확대해야함

○ 연구개발특구에 입주해 있는 정부출연연구기관 중에서 중소기업협력센터를 구축하여 중소기업을 지원하고 있는 한국전자통신연구원은 좋은 사례임

- 한국전자통신원의 중소기업협력센터는 R&D 창업전략팀, 중소기업협력팀, 중소기업기술지원팀, 융합기술연구생산센터 등 총 4개의 팀으로 구성되어 운영하며 중소기업을 적극 지원하고 있음

○ 창조경제 시대에서는 기업은 혁신역량 및 시장 확보의 두 가지 역량을 모두 확보해야만 하기 때문에 해외시장 비중이 매우 큰 우리나라 신산업 분야는 해외시장 개척이 매우 중요함

- 따라서, 연구개발특구의 기술개발 결과를 세계적으로 홍보함으로써 중소기업들의 세계시장 교두보를 구축하기 위해 국제과학기술포럼 개최 사업을 대대적으로 추진해야함

○ 국제과학기술포럼은 우리나라의 우수한 중소기업의 시장개척 및 투자유치에도 큰 도움이 될 것이기 때문에 연구개발특구의 매우 중요한 역할로 규명해야함

(2) 신산업 육성을 위한 산·학협력 R&D 활성화

○ 일자리창출 및 창조시대가 도래하면서 산·학협력 교육시스템 등이 강하게 요구되고 있지만 학계에서는 좀 더 미래지향적인 연구에 집중하고 산업계에서는 현재에 가치 창출을 요구하는 경향이 있기 때문에 학계와 산업계 사이의 시차가 존재함

○ 산·학협력의 가치를 창출할 수 있기 위해서는 학계의 니즈인 미래지향적 연구와 산업계에서는 멀지 않은 미래의 먹거리를 창출해 낼 수 있는 연구를 수행하는 새로운 협력 모델로 전환되어야함

○ 산·학협력 R&D 프로그램의 구체적인 방안은 산·학 전문가가 결합된 공동실험실을 구성하여 학계와 산업계 사이의 연결통로를 만들어주는 것임

○ 기업은 학교 내의 실험실, 연구소 등의 시설과 참여인력을 활용하고 자사에서 파견된 전문가가 연구를 수행하면서 마치 기업의‘가상연구소(Virtual Lab)’가 설립된 것과 같은 효과를 낼 수 있음

○ 결국 산업계와 학계가 공동으로 참여하는 산·학협력 공동실험실은 산업계와 학계의 갭을 줄이게 되고 진정한 의미의 산·학협력으로 발전될 수 있음

2) 산·학협력 인력양성 전략

(1) 산·학협력 선도대학 육성사업(LINC) 확대

○ 지역은 대기업보다는 중소기업을 중심으로 한 산업 구조 형태를 띠고 있으며, 소득 격차의 심화로 인해 우수 인력의 수도권 유출이 지속적으로 나타나고 있어 우수 인력 유치와 인적 자원을 최대한 확보할 수 있는 전략을 수립하여 추진해야함

○ 특히, 대부분 지역의 경우 우수한 인력을 채용하려는 중소기업과 취업하려는 우수한 대학생간의 Mismatch가 매우 심각함

○ LINC사업과 같은 산·학협력 지역 인재양성 사업은 중소기업과 연계하는 대학교 정규 교과목을 운영하도록 하여 우수한 중소기업에 대한 대학생들의 인식을 제고시켜 지역 중소기업의 인력채용에서의 Mismatch를 해소할 수 있음.

○ 정규강좌뿐만 아니라 지역 중소기업과 대학교가 연계하여 중소기업의 CEO가 멘토가 되어 대학생들의 창업 및 취업 동아리를 운영하면 대학생들에게 진취적인 도전정신을 함양시키고 벤처에 대한 인식을 제고시켜 지역 중소기업에 우수한 인력을 공급시킬 수 있음

○ 결국 "산·학협력 지역 인재양성"은 신산업육성을 위한 매우 중요한 목표이기 때문에 교과부의 LINC사업 등과 같은 산·학협력 프로그램을 대폭 확대해야함

3) 광역경제권정책의 국가사업화

○ 창조경제 시대의 도래와 중소기업의 활성화를 통한 일자리창출을 위해서는 미래성장동력산업인 신산업 육성이 매우 절실하기 때문에 신산업육성에 초점을 맞추고 있는 광역경제권선도산업육성사업은 더욱 확대할 필요가 있음.

○ 하지만, 광역경제권선도산업육성사업은 여러 가지 사업적 특성에

기초할 때 지역산업정책보다는 국가 R&D사업과 거의 유사하기 때문에 별도의 국가사업으로 추진하는 것이 바람직함

4) 장기적인 지역신산업육성계획 수립 및 법제화

○ 미래성장동력산업인 신산업 육성은 3년 또는 5년과 같은 단기적인 사업으로는 육성이 불가능하기 때문에 장기적인 투자가 될 수 있도록 장기적인 지역신산업육성계획 수립이 필요하며 이를 법제화

5) 시·도 지역산업육성정책의 대폭 확대

○ 시·도 지역산업진흥사업은 지역경제발전에 큰 기여를 하고 있었지만 과도한 광역경제권정책으로의 이동으로 인해 상당히 위축되었기 때문에 광역경제권정책을 국가사업으로 별도로 추진함과 동시에 시·도 지역산업정책을 대폭 확대해야함

○ 특히, 지역산업육성을 위한 지자체의 예산투입이 저조하기 때문에 중앙정부는 지역산업정책을 통해 지자체가 중소기업육성을 위한 지역산업정책에 더 적극적으로 추진하도록 유도해야함

6) 정부출연연구소와 중소기업 연계·협력 활성화

○ 창조경제 시대에서는 중소기업의 혁신역량 향상이 핵심과제이기 때문에 중소기업 R&D를 활성화는 필수이므로 전국의 4개 연구개발특구(대덕, 대구경북, 광주, 부산)에 입지해 있는 정부출연연구소의 중소기업 R&D지원을 대폭 확대해야함

○ 창조경제 시대에서는 기업은 혁신역량 및 시장확보의 두 가지 역량을 모두 확보해야만 하기 때문에 해외시장에 많이 의존하고 있는 우리나라 신산업 분야는 해외시장 개척이 매우 중요함.

○ 신산업 분야는 해외시장 개척을 위해 연구개발특구의 기술개발 결과를 세계적으로 홍보함으로써 중소기업들의 세계시장 교두보 구축을 위한 국제과학기술포럼 사업을 추진해야함.

지역주력산업 및 인력육성을 통한 일자리 창출 방안 연구

Ⅰ. 지역발전정책의 현황 및 문제점

Ⅱ. 지역주력산업정책의 새로운 방향

Ⅲ. 일자리 창출을 위한 정책과제

연 구 진

연구수행기관	영남대학교 산학협력단	
연구책임자	영남대학교 경영학과 교수	이재훈
연 구 진	영남대학교 연구소 연구원	김충현
연구보조원	영남대학교 경영학과 박사과정	안진응

1. 지역발전정책의 현황 및 문제점

1) 지역발전정책의 추진현황

○ 지난 문민정부 시절 지역균형발전정책 틀 형성, 국민의 정부가 들어서면서 TP를 설립하고 지역산업육성정책을 본격화

- '99년부터 수도권-지방의 불균형 극복 및 외환위기 이후 침체된 지역경제회복을 위해 4개 지역사업(부산 신발, 대구 섬유, 광주광, 경남 기계)을 추진

○ 참여정부 이후 균특법 제정 및 균형위 설치('03), 균특회계 신설('05) 등 지역발전의 제도적 장치 구축

○ 이후 2008년에는 국가균형발전5개년계획이 지역발전5개년계획으로 변경되면서 지역산업진흥계획과 광역경제권별 신성장 선도산업 진흥전략이 동시에 추진되기에 이름

○ 2012년 이후 광역경제권 선도산업 및 전략산업 진흥계획의 종결 및 지난 10년간의 지역산업 육성정책 추진성과를 토대로 산업 융합화, 개방형 혁신 등 경제산업환경 변화에 대응한 광역경제권별 타겟 산업의 조정을 통해 광역경제권 선도산업과 시도전략산업을 통합한 선도전략산업제시

○ 선도전략산업은 광역경제권별 4개 산업군에 8개 중핵업종으로 구성

2) 지역발전정책 추진상의 문제점

(1) 중앙정부 주도형 시장 논리적 접근

□ 지역 일자리 창출 중심의 정책 수립 필요

○ 그동안 지역산업정책 및 사업이 인프라 구축 위주로 진행되다보니, 일자리 증가 측면에서의 성과는 매우 부족함

- 따라서 지자체를 배제한 채 중앙주도로 지역산업 육성사업을 추진하고 있는 문제를 해결하는 것도 중요한 과제임

□ 과도한 중앙집권주의와 지방의 낮은 주인의식

○ 현재 시행되고 있는 지역개발정책 가운데 대부분은 중앙정부가 계획하고 추진하는 형태임

- 지방은 중앙정부 정책의 일방적 수혜자로 인식되는 경향이 강하며, 이러한 중앙정부 주도의 지역개발은 지방의 중앙의존도를 높이고 내재적 발전능력과 개발의지 확충을 저해함

(2) 지역산업정책 수립 시 지역 내 인력공급전략의 부재

□ 인력양성과 연계되지 않은 산업정책 수립에 따른 비효율화 초래

○ 지역산업정책 수립 시 지역 내 인력공급정책보다는 산업정책의 우선 수립 및 사업 수행으로 인해, 지역에 연구 인프라 혹은 건축물 투자 중심으로 이루어지다 보니, 예산낭비와 더불어 산업에 필요한 인재를 제대로 공급하지 못하고 있음

- 지역전략산업의 경우 전체사업비의 52%가 시설 및 장비구입 사용

□ 지역인력양성체계의 부재

○ 인력양성정책 역시 국가차원의 인력양성체계는 존재하나, 지역인력양성정책 혹은 체계는 부재한 상황임

(3) 산업 선정상의 문제점 발생

□ 산업선정자체의 문제점

○ 지역기반산업, 전략산업, 선도산업('12부터는 전략산업과 선도산업을 통합한 선도전략산업) 간 연계성 부재 혹은 미흡

- 입지계수 등이 낮은 신산업중심의 선정에 따라 '선택과 집중'의 결여와 '하고 싶은 산업'위주의 선정으로 인한 성과달성 미흡

□ 산업선정과정의 문제점

○ 산업선정 시 소수이해관계자 주도로 선정될 뿐만 아니라 지역주력산업 기업가들의 무관심으로 인해 산업선정에 대한 노력이 부족함

(4) 사업추진상의 문제점 발생

○ 사업체계의 경직성, 사업별 칸막이 운영 등으로 인해 사업의 유연성이 미흡하고, 지원사업간 세부과제 및 지원수단 단위에서의 유사·중복이 여전히 남아 있는 상황

○ 광역경제권발전위원회의 위상이 애매하고 지자체의 영향력이 매우 커서 사실상 한 지붕 두 가족 혹은 세가족 형태로 운영되고 있어 광역경제권 계획을 수립할 수가 없음.

2. 지역주력산업 정책의 새로운 방향

1) 인프라구축 정책에서 인력양성 중심 정책으로 전환

□ 기존의 인프라 중심의 지역발전정책에서 사람과 소프트웨어 중심의 정책으로 변화 필요

○ 산업정책보다는 지역인력양성에 기반을 둔 산업정책수립이 바람직, 우수한 인력양성시스템이 갖춰져 있고 우수한 인재가 모이는 곳에는 자연히 인구유입이 늘어나고, 지역경제가 활기를 띌 수 있음.

□ **인력양성에 기반을 둔 지역발전 정책**

○ “지방정책의 초점은 인력양성” : 산업발전전략이 아니라 인재양성 및 유지 전략이 선행되어야 지역에 사람이 정주하고 이로 인해 기업들이 유치됨

2) 산업중심의 정책에서 고용(일자리)과 산업의 동반성장 정책 전환

□ **지역정책수립 시 지역의 산업중심의 정책보다는 고용과 산업을 함께 발전시킬 수 있는 정책이 요구됨**

○ 고용을 유발할 수 있는 산업정책 혹은 지역발전정책의 개발이 필요

3) 광역경제권 중심에서 기초 지자체 중심으로의 전환

□ **광역자치단체 중심의 지역발전정책에서 기초자치단체중심의 지역정책 수립이 요구됨**

○ 미니클러스터 혹은 중핵지역체계와 같은 기초자치단체와의 연계 혹은 파트너십 구축을 통해 소규모 혹은 중규모의 지역정책이 필요함

○ 세계 각국의 지역개발정책은 낙후지역에 산업과 기업을 이주시키는 정책에서 지역의 성장 잠재력 강화를 위해 권한과 재원을 지방에 이양하고, 발전에 대한 책임성을 부과하는 방향으로 전환

4) 새로운 일자리 창출보다는 일자리 유지정책으로의 전환

□ **한시적, 일회성의 사업은 지양하고, 지역의 내부 역량강화 혹은 일자리 나누기 등을 통한 일자리 유지 정책으로의 전환이 필요함**

○ 지역 내부 역량의 강화 및 산업구조 고도화

○ 일자리 나누기를 통한 일자리 유지 정책 필요

5) 중앙정부 및 수도권 위주의 정책에서 지방정부 및 지역주도의 정책 전환

□ 중앙정부 주도형에서 지역주도형 정책의 추진

○ 지역개발정책의 체계는 중앙정부 주도에서 지방정부 주도로 전환이 필요

○ 중앙정부의 정책 주도에 의한 지역균형발전 정책의 부재를 해결하기 위해 지방정부주도의 지역정책 수립

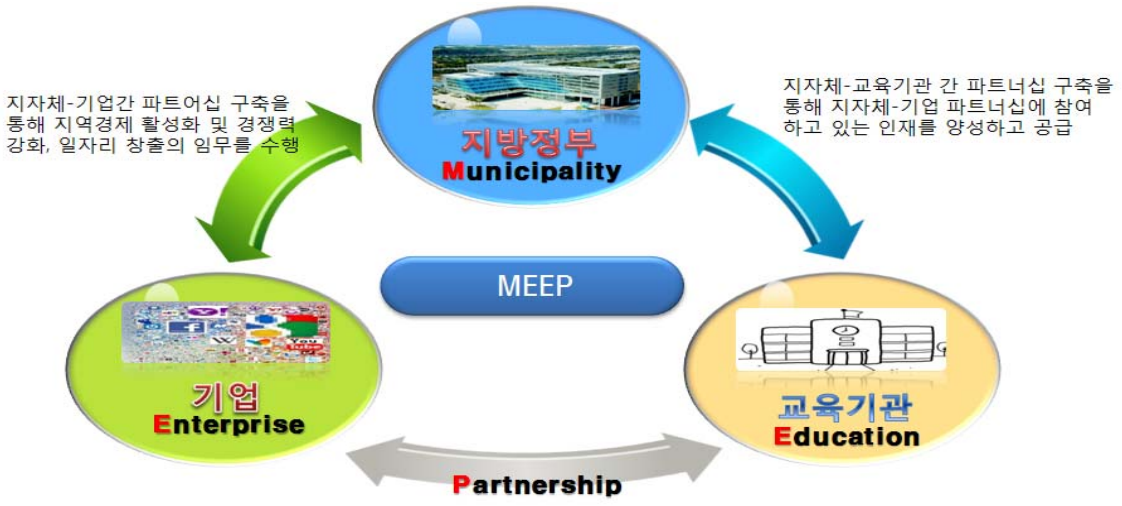
3. 일자리창출을 위한 정책 과제

1) MEEP(Municipality, Enterprise, Education Partnership)구축

□ MEEP 모델의 구축

○ 지방정부(Municipality) + 기업(Enterprises) + 교육기관(Education)이 지역차원에서 상호 협력체계(Partnership)를 구축

– 이는 지방정부와 지역의 기업과 지역의 교육기관(대학, 교육청)이 상호 파트너십을 구축하여 지역기업에서 필요한 인재를 지역교육기관이 양성하고, 지방정부가 이를 조율 및 관리하는 역할을 수행



□ 단계별 추진전략

○ 전국을 대상으로 인재양성을 통해 기업유치에 성공하였거나 혹은 별다른 산업이 없이도 인력들이 유입되고 있는 살기 좋은 지역을 발굴하여 사례확산.

- 특히 지방정부, 기업, 교육기관(MEEP: Municipality, Enterprises, Education Partnership)등의 파트너십 구축을 통한 발전사례 발굴을 통해 지역뿐만 아니라, 전국적으로 파트너십을 구축

○ 단기 추진전략(2015년까지): 성공사례 발굴

- 광역시 혹은 지방중핵도시를 거점도시로 설정하고 인근의 주요 중소도시와의 상호보완적 연계를 통해 MEEP 기반의 'Greater 광역시' 형성 전략

○ MEP(Municipality- Education Partnerships) 추진 전략 : 의료 및 소비시설이 집중되어 있는 대구, 대학들로 이루어진 '교육'도시인 경산, '문화·관광'도시 경주를 '정주관련 산업군'으로 설정하여 교육기능을 보완

○ 중단기 추진전략(2020년까지): MEEP 모델의 전국적 확대

- 성공사례를 발굴하여 인센티브 지원과 스토리텔링 형식으로 엮여 전국으로 확산

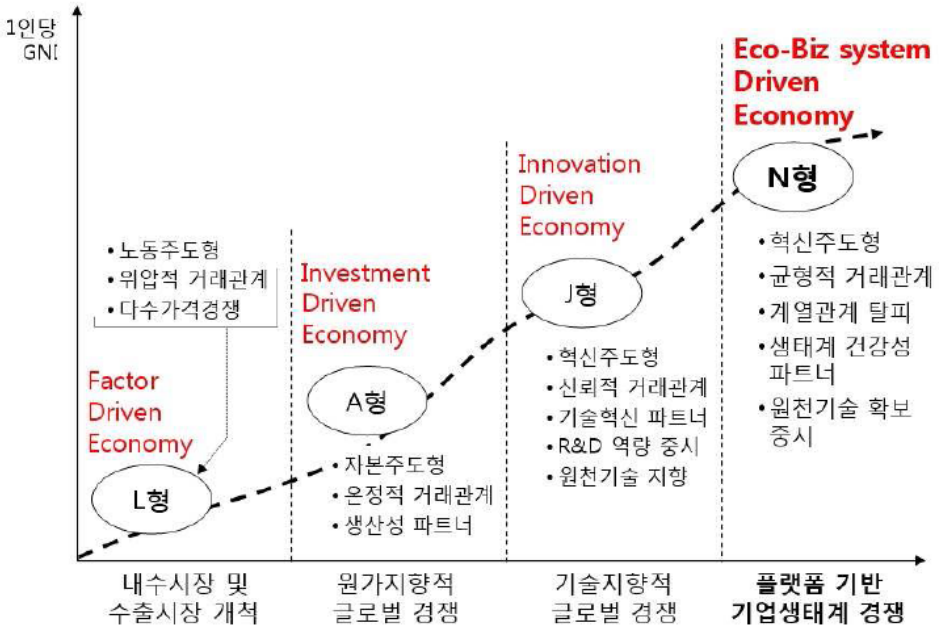
2) 지역 주력산업의 경쟁력 강화

□ 지역 내 중소기업 생태계 조성을 통한 고용창출

○ 지금까지는 수도권기업이나 대기업 위주로 투자유치활동을 전개했지만 이제는 지역기업에 대한 투자 지원을 강화해 더 많은 일자리를 만드는 것이 중요함.

– 국가경쟁력 진화단계는 과거 요소, 투자, 혁신 주도형의 단계를 거쳐 발전하며 이러한 단계가 심화되면서 플랫폼기반기업 생태계 경쟁을 지향하는 단계로의 발전 필요

[국가 경쟁력 진화단계]



자료 : 이종욱, 박지윤 (2009), International Conference for Large & Small Business Cooperation 2009.

○ 지역에서는 대기업 유치 혹은 육성이 현실적으로 힘들므로, 공정 중심보다는 중소기업의 창업 지원을 통하여 소재형 중소기업을 육성하고 지원하는 것이 가장 바람직한 방안이 될 수 있음

– 대구경북지역의 경우 부품소재기업을 중심으로 첨단기계산업 플랫폼 구축을 통한 강소기업형 중소기업의 육성되어야 함.

○ 지역유관기관에서는 부품소재기업을 육성 및 지원하기 위한 중소기업 생태계 조성 로드맵의 구축이 필요함

3) 지역 내 청년창업을 통한 일자리 창출

□ 청년창업을 통한 일자리 창출 활성화

○ 창업을 통한 일자리 창출은 청년층의 실업난 해결을 위한 지름길

- 청년층의 창업·창직 활성화를 통해 일자리 창출을 도모하기 위해서는 2000년대 초반 '벤처붐'과 같은 '청년창업 붐'을 조성하는 것이 필요함

○ 청년창업을 위한 환경조성

- 창업의지와 기술만 있으면 쉽게 창업할 수 있는 여건을 조성하고, 실패에 대한 부담을 완화해, 재도전이 가능한 환경을 조성
- 청년층에게 기업가정신과 직업관 함양을 위한 교육프로그램 제공

4) 지역에 적합한 지역발전정책의 필요

□ 지역에 적합한 산업정책 및 인력양성정책 수립

○ 지역산업정책 평가 시 고용성과의 중요성 강조

- 지역산업정책 수립뿐만 아니라 평가 시에 일자리창출성과에 대한 평가를 강화하여 인센티브 부여 및 벌점 등의 성과관리제도 마련이 필요함

○ 지역정책의 중심을 산업정책에서 인력정책으로 패러다임의 전환이 필요

○ 산학협력 유형과 지역 여건을 고려한 모듈화·입체화된 지원으로, 지역산업에 특성화된 지역인력양성체제 구축

○ 지역대학 인력양성사업과 지역기업 수요와의 연계 강화

□ **지역 내 기타 유사·중복사업의 통폐합**

○ 현재 국가에서 지원하는 산업정책과 해당 지방자치단체가 추진하는 정책이 유사하거나 중복되는 경우가 있어 지원정책의 비효율성 발생

- 이런 문제를 해결하기 위하여 정책의 집행과 관련하여 이를 관리하고 통제할 수 있는 거점조직을 구성할 필요가 있음.

○ 기존의 광특회계 내 또는 광특·일반회계간 유사·중복사업의 조정 등 통폐합

□ **지역산업육성에 대한 대폭적 권한위양과 포괄예산배정, 책임 및 인센티브 제공**

○ 지역기반산업, 지역주력산업 혹은 지역연고산업 등에 대해서는 중앙정부에서 공모 없이 광역경제권별로 예산, 사업계획 및 운영 등을 대폭적으로 위양.

○ 예산은 포괄적으로 배정(인구비율에 따른 예산배정 등)

○ 중앙정부의 역할은 사업계획 및 운영 컨설팅 역할, 단 평가는 객관적이고 엄격하게 시행하여 그 결과에 따라 차별적인 인센티브 제공

□ **광역경제권별 국가 미래신산업 특화 및 인력양성**

○ 국가 미래신산업(즉 2단계 광역경제권 선도산업 중 미래성장동력산업)과 기초 및 응용 R&D 분야를 대상으로 광역경제권별로 특화하여 지역대학간 역할을 분담(대학별 혹은 분야별)하여 집중 육성

- 미래지향적인 기초 및 응용 R&D 분야의 역할을 담당하는 지역대학에 대하여 지역인력의 역량을 강화하고 발휘할 수 있는 강력한 지원체계를 구축

□ 지역통합인력양성 거버넌스 구축

○ 지역차원에서 지역특성 및 산업을 반영한 지역밀착형 인력양성·고용·훈련·복지서비스의 통합적 제공을 위한 지역통합인력양성 거버넌스를 구축해야 함

○ 지방자치단체의 주도로 역내 교육청 및 대학과 같은 교육기관, 지방고용노동청, 고용안정센터, 중기청 등의 특별행정기관과 지역의 경제활동 주체인 기업과 관련 유관기관인 상공회의소, 경총 및 지역기업지원기관인 테크노파크 등이 상호 연계하여, 지역 주도 및 밀착형의 통합거버넌스를 구축해야 할 것임

□ 지역산업육성 거버넌스체제 개편

○ 광역경제권 선도전략산업의 성공을 위해서 광역발전위원회의 주관부처를 명확히 할 필요가 있음.

- 지자체의 간섭을 최대한 배제하기 위해서는 지역발전위원회 혹은 지경부를 광역위의 주관부처로 정하는 것이 바람직

○ 광역발전위원회에서 광역선도전략산업 중 미래성장동력산업을 담당. 광역선도전략산업 중 대표주력산업과 각 시도의 특화사업으로 유지되고 있는 사업에 대해서는 광역발전위원회에서 간섭 혹은 개입치 말고 지자체에 일임함.

지역산업 클러스터화를 통한 일자리창출 방안 연구

Ⅰ. 지역 클러스터정책의 현황과 문제점

Ⅱ. 클러스터 성공사례와 시사점

Ⅲ. 주요 정책과제

연 구 진

연구수행기관	울산과학기술대학교 산학협력단	
연구책임자	울산과기대 테크노경영학과 교수	임진혁
연 구 진	울산대학교 교수	김재홍
	울산발전연구원 연구위원	강영훈

1. 지역클러스터 정책 현황과 문제점

1) 국민의 정부

□ 지역산업정책의 시작

○ 1999년 대구, 부산, 경남, 광주를 시작으로 지역산업진흥사업 시작

- 대구의 섬유산업, 부산의 신발산업, 경남의 기계산업 및 광주의 광산업을 중심으로 하는 지역산업정책이 이루어짐

- IMF 외환위기로 인하여 산업의 기반이 흔들리고, 특히 지역의 주요 산업이었던 섬유, 신발 그리고 기계산업의 어려움이 가중됨에 따라 중앙정부와 지자체간 공동의 지역산업진흥사업이 추진됨

2) 참여정부

□ 지역산업정책의 심화 및 확대

○ 9개(수도권제외) 지역사업 신설, 지역산업진흥사업 1, 2단계(2002~2007)

○ 16개 시·도 전략산업 선정(국가균형발전 5개년계획)

○ 4개 지역 2단계사업(2004~2008)

○ 13개 지역에서 3단계 지역전략산업 육성사업 계속 진행(2008~2012)

○ 지역혁신시스템 구축을 통한 국가균형발전 도모

○ 예산지원의 70% 정도가 특화센터 건립 등 기반구축사업에 투자

3) 이명박 정부

□ 5+2 광역권 사업(광역경제권 선도산업)

○ 시·도 단위의 개별적 사업추진, 전략산업간 중복 등으로 인한 자원의 비효율적 배분 문제를 완화하고 새로운 성장동력의 확보와 지역의 세계경쟁력 제고를 위하여 산업클러스터의 광역화를 추진

- 5+2 광역권별로 2개 신성장 선도산업 선정(각 선도산업별 2개 분야 선정)

○ 광역선도산업의 추진과 광역경제권발전위원회의 구성

- 광역선도산업을 주관하기 위하여 권역별로 광역 선도산업지원단을 구성하여 운영하였으며, 지경부의 직접적인 예산지원으로 운영됨

4) 지역클러스터정책의 문제점 분석

□ 지역클러스터 정책의 문제점 분석

○ 전략산업 선정의 종합적 전략 부재

- 지역의 전략산업과 국가전략산업 간의 연계성 부족: 차세대 성장동력산업 등 국가주도의 산업육성정책과 지역전략산업 육성정책 간의 괴리현상

○ 전략산업과 광역권 클러스터와의 연계성 미흡

- 지경부의 전략산업 육성사업과 광역 선도산업의 중복현상: 광역권 내 특정산업에만 과도한 집중육성으로 선도산업에 포함되지 않는 지역산업클러스터 또는 지연산업 입지지역의 불만 고조

○ 세부 특화분야 중심의 선도산업정책으로 지역 클러스터와의 연계성 부족

- 선도산업의 경우 참여정부의 지역전략산업보다 더 세분화된 특화분야를 중심으로 사업이 진행되고 있기 때문에 기존 전략산업의 혁신자원 간 연계가 부족하여 지역 내 클러스터로 형성되기에는 한계를 노출하고 있음

○ 인력양성정책과의 일관성 문제

- 한 산업이 체계적으로 육성발전하기 위해서는 산업정책-인력양성정책-거버넌스정책이 체계적으로 구상, 추진되어야 하나, 각 정책이 따로 개별적으로 추진됨에 따라 실질적인 효과를 얻는데 한계

○ 중앙정부 지역정책의 일관성 확보문제

- 중앙정부에서는 정권의 교체시마다 지역관련정책을 추진하였으나, 지역의 현실을 반영하지 못하고 중앙정부의 정책에 따라 선정됨에 따라 지역산업 클러스터 형성에 어려움을 노출하였음

2. 클러스터 성공사례와 시사점

1) 성공적인 클러스터정책과 일자리 창출의 사례 분석

○ 세계적인 클러스터정책을 통한 일자리 창출의 사례는 지역단위, 권역단위, 광역단위로 다양하게 분포하고 있으나, 그 핵심에는 실질적으로 기능할 수 있는 지역, 권역 및 광역단위의 클러스터가 소재하고 있음

- EUROMETROPOLE에서는 지역간 인적교류를 통한 일자리 창출, Randstad에서는 도시의 기능별 특화를 통한 일자리 창출에 나서고 있으며, Region Koeln-Bonn에서는 지역의 장점을 살린 신규산업을 발굴하여 일자리 창출로 이어지고 있음.

- 미시간 주에서는 신규 산업을 선정하고 다양한 지원정책을 통하여 가젤기업의 육성을 통한 지역 내 일자리 창출로 이어져 지역

경제 활성화에 기여하고 있음.

- 울산에서는 기존 석유화학산업의 기반에서 파생된 전지산업관련 기업의 집적화에 따라 전지산업클러스터의 육성을 통하여 신규 일자리 창출로 이어지고 있음

- Munro and Fikri(2011)는 미국에서 지역의 고용창출은 지역 내 기존 산업체에서 42%, 지역 내 신규창업으로 56%로서 총 98%를 차지하고 있고, 외부로부터의 기업유치(기존 외부기업이나 본사유치 등)에 의한 고용창출은 2%에 불과한 것으로 보고하고 있으며, 이에 따라 고용창출을 위한 저비용의 가장 강력한 정책수단은 지역 내 산업클러스터를 활성화하여 기업혁신과 신규창업을 이끌어 내는 것이라고 주장하고 있으며, 이를 위해 첫째, 지역 내 기존 산업클러스터의 현황에 대한 면밀한 파악, 명확한 정책설정(target policy) 및 성과측정(track performance), 둘째, 클러스터 성과의 구분되는 갭을 보완하기 위한 적절한 보조금 프로그램의 확립, 셋째, 기존의 경제개발 프로그램 및 정책과 클러스터 지원 정책의 재정립을 권고하고 있음.

2) 사례분석의 시사점

□ 제한된 클러스터의 형태에 따른 일자리 창출의 제약

○ 국내외 클러스터 비교에 의하면 클러스터 구축의 범위에 대한 논의가 우선적으로 고려되어야 할 것임

- 아직까지 국내 클러스터는 조성된 지 얼마 되지 않아 산·학·연 협력과정 또는 산·학·연·관 협력과정에 머무는 경우가 흔히 있음

- 이에 비하여 제조업과 기업지원서비스업의 적절하게 발전하여 지역산업 클러스터로 발전하면 관련 클러스터를 통하여 일자리 창출로 이어지고 있음

- EUROMETROPOLE, Landstad 그리고 쾰른/본협회와 산업클러스

터의 성공적인 사례로 언급되는 시스타(Kista) 등의 사례에서는 기업의 집적화에 따라 기업지원서비스기능이 효율적으로 이루어지면서 전체적으로 고용이 증대하는 모습을 보여주고 있음

- 결국 우리나라의 지역클러스터는 초기 조성단계를 벗어나지 못하고, 지역 내 기업지원서비스기능이 약하여 실질적인 고용 증대를 창출하지 못하고 있는 것으로 판단됨

- 따라서 실질적인 일자리 창출로 이어지기 위해서는 지역산업클러스터의 기능이 강화되고 기업지원서비스기능의 확충을 통하여 이러한 성과를 도출할 수 있을 것이며, 초기 조성단계에 접어든 우리의 지역클러스터는 지역 내 기업지원서비스기능의 확충이라는 명제 앞에 정체된 모습을 보이고 있다고 할 수 있음.

□ 수도권의 기업지원서비스와 연계한 클러스터의 활성화

○ 산업기반과 서비스기반의 이원화된 성장

- 수도권은 주로 연구개발, 경영컨설팅, 회계, 법률, 금융 등과 같은 서비스기반의 성장이 이루어지고 있으며, 지역에서는 수도권에 소재하는 본사의 대규모 사업장이나 지역 내 중소기업이 성장의 중추역할을 수행하고 있음.

- 혁신도시의 건설을 통하여 수도권에 소재하고 있는 공공기관의 지방이전을 촉진하고 있으나, MB정부에 들어 소극적 정책의지로 인하여 어려움을 겪었지만, 최근 다시 혁신도시를 기반으로 하는 지역클러스터화의 움직임이 활성화되고 있는 추세임.

- 그럼에도 불구하고 아직도 혁신도시로 이전하는 공공기관의 협력업체는 수도권에 머물려는 성향이 강하여 최초 의도한대로의 혁신도시 건설과는 거리가 멀어지고 있는 현실임.

- 따라서 시장이 주도하는 현실적인 면을 고려하여 혁신도시로 이전하는 공공기관의 협력업체 등을 통하여 수도권에 소재하고 있는

기업지원기관과의 연계협력을 통하여 새로운 지역 내 클러스터의 완성을 도모할 수 있음

- 지역에 소재하는 TP 또는 혁신도시운영을 지원하는 기관 – 예를 들면 시스타(Kista)의 엑렉트롬과 같은 기관을 통하여 혁신도시로 이전하는 공공기관의 이전을 지원하고, 공공기관이 지역에서 필요로 하는 자원의 공급, 연계 및 네트워크업무를 지원하며, 공공기관과 연계한 수도권의 협력업체와의 긴밀한 원거리 네트워크를 형성하여 지역에 소재하는 기업이 고도의 기업지원서비스기능을 확충할 수 있도록 지원하는 방안 마련이 필요

□ 지역클러스터의 경쟁력 강화와 일자리 창출

○ 클러스터가 성숙되어 기업 간 연계협력이 확대되면, 다양한 일자리 창출의 가능성이 증대됨

- 여전히 우리나라에서는 기업 간 연계협력적 단계에 머물고 있으나, 외국클러스터에서는 다양한 산업지원기관과의 연계협력으로 새로운 일자리 창출이 이루어지고 있음

- 더불어 인근 지역간 연계협력으로 노동력의 자유로운 이동은 새로운 일자리 창출로 이어지고 있음

○ 지역에서도 지역산업 클러스터화를 추구하고 있으나, 실질적인 클러스터화의 단계에는 미치지 못함

□ 공정상의 클러스터에서 진전된 클러스터로 일자리 창출

○ 앞서 살펴본 바와 같이 우리나라의 클러스터는 기존의 지역에 소재하는 기업 간 연계 및 협력 또는 지역에 소재하는 TP를 통한 산학연 연구개발 협력관계에 머물고 있음

○ 따라서 생산과정 또는 공정기술개발을 위한 단계의 공정상의 클러스터는 일자리 창출로 이어지기에는 한계가 있음

○ 이러한 현실에서 기존 제약된 범위에 머물고 있는 클러스터를 한 단계 업그레이드시킴에 따라 새로운 네트워크가 형성되고 이를 통하여 기업지원서비스업 등 다양한 분야에서 일자리 창출로 이어질 수 있을 것임.

3. 주요 정책과제

1) 지역산업클러스터 활성화를 통한 일자리 창출 전략

□ 지역중심의 지역산업클러스터 제안

○ 지역산업의 life-cycle에 따라 도약단계, 발전단계, 성숙단계, 쇠퇴단계 등 각 단계에 적합한 지역산업클러스터 정책의 다변화가 필요함

- 성장산업일 경우 기존 산업에서 연계·파생되는 새로운 클러스터의 육성을 지원하여 기존 지역산업 클러스터의 활성화와 함께 신산업의 창출(기업창업/유치)을 통하여 일자리를 창출하는 전략

- 쇠퇴산업일 경우 지역산업의 재구조화 정책을 수행하고 고용전환을 위한 인력양성 및 고용훈련 등이 필요, 지역특화 서비스산업의 클러스터화를 포함하는 개인서비스업, 생산자서비스업의 성장가능성을 검토할 필요가 있음

□ 가젤기업의 유치와 기존 클러스터의 가젤지역화

○ 우리나라의 가젤지역은 대체로 광역산업클러스터 중심지역의 비교적 산업인프라가 양호한 외곽(대체로 대도시 인접지역)에 입지하며 기초자치단체의 전후방 연관산업보다는 광역권의 연관산업이 중요

○ 가젤기업의 창업시 부지확보의 용이성과 광역권의 연관산업이 주요한 입지결정요인으로 나타나고 있다는 점에서 부지확보(비용고려)가 용이할 경우 중심지역에도 입지가 가능

- 대도시에서도 산학융합단지, 도심형 공단, 노후 산업단지 재생 등을 통하여 가젤기업의 창업과 유치를 확충하는 것이 필요

□ **지역 숙련집약형 산업클러스터의 육성**

○ 숙련집약형 산업의 국내 생산기반을 재구축하고 기존 지역특화 생산집적지를 선진국형 고급 제조기지로 전환시키기 위하여 숙련집약형 산업집적지를 중심으로 도심형 아파트형공장, 도심산업단지의 재생 등을 통하여 클러스터화를 촉진할 필요가 있음

○ 신규개발인력 및 고급디자인인력 양성, 고부가가치화를 위한 신소재 및 신공정 개발 등 기술혁신을 위한 R&D지원체계 구축, 마케팅·유통·금융 등과 같은 생산자서비스의 육성지원이 필요

□ **산업정책의 산업 중심형에서 생산요소 중심형으로의 전환**

○ 제조업의 고용 없는 성장이 일반화되어 가고 있는 국제적 추세 속에서 산업정책은 고용촉진과 생산성 제고와 연계되어야 함

○ 고용창출효과가 높은 기술혁신 R&D 투자를 확대하고 지역기업의 R&D 인력확충을 위하여 전문기술인력 채용조건부 R&D 지원을 강화할 필요가 있음

□ **지역밀착형 창업활성화**

○ 최근 핀란드에서 중심기업인 노키아의 쇠퇴에도 불구하고 신규 창업이 붐을 이루고 있는데 이는 노키아의 기술기반을 가진 퇴직인력과 노키아 입사를 목표로 했던 고급인력이 창업과 벤처기업으로 이동하여 이들의 창업을 위한 핀란드 정부의 적극적 지원에 기인

○ 우리나라에서도 청년창업과 퇴직자창업을 위한 중앙정부와 지방정부의 적극적인 지원체계의 확립이 필요함. 특히 지역밀착형 창업활성화를 위해서는 기본적으로 창업교육과 시제품제작 및 사업화지원 등 창업의 전 과정 및 창업 후까지의 지원체계를 확립할 필요

□ 지역중소기업의 스타기업 육성과 지역중견기업의 지원강화

○ 지방정부 차원에서 발전 잠재력이 있는 지역중소기업을 발굴하여 스타기업으로 육성하는 전략은 지역의 고용창출 뿐만 아니라 기업가정신을 함양하여 창업과 벤처기업을 활성화에 기여

○ 지방에 본사를 두고 지역고용 창출과 지역 R&D의 주요 역할을 담당하는 지역중견기업에 대한 적극적 지원이 요구됨

□ QWL(Quality of Working Life) 사업을 통한 노후공단의 활성화

○ QWL사업은 노후화된 산업단지의 구조고도화와 경쟁력 제고뿐만 아니라 건설, 서비스업 분야의 확충 등 지역경제 활성화를 통한 일자리 창출이 가능하다는 측면에서 현재 진행되고 있는 반월·시화공단, 구미공단 등 시범단지사업과 더불어 전국의 노후산업단지로 확대할 필요가 있으며, 중앙정부, 지방자치단체, 산업단지공단, 민간기업의 적극적인 참여와 지원이 요청

□ 산학융합지구 조성을 통한 맞춤형 산업인력 양성 및 일자리 창출

○ 대학캠퍼스와 다양한 혁신기관들이 하나의 산업단지에 입지함으로써 지리적 근접성에 기반을 둔 산학연클러스터의 장점을 극대화할 수 있고 인력양성, R&D, 고용창출의 선순환구조를 형성하여 청년일자리 창출과 지역경제 활성화에 기여할 수 있을 것으로 판단됨

○ 그러나 반월·시화, 구미, 군산, 목포 등의 경우 기존 산업단지의 QWL제고와 구조고도화, 오송과 울산의 경우 R&D 및 지역 특화클러스터 조성 등을 산학융합지구의 지구지정 목표를 명확히 할 필요가 있는 것으로 판단되며, 향후 산업단지의 성격에 일치하는 산학융합지구 지정을 확대하는 것이 바람직함

□ **혁신도시의 도시별 특화 산학연클러스터 구축**

○ 혁신도시를 중심으로 이들 공공기관 이전지역은 이전 공공기관과 연계되는 도시별 특화 산학연클러스터를 구축하여 지방의 지속가능한 경쟁력의 기반으로 발전을 도모하기 위한 지역특성을 반영한 특화발전계획을 마련하여야 함

○ 성장 및 고용창출 가능성이 높은 혁신형 기업, 특히 창업(start-ups)과 신생기업(young firms)의 유치와 활성화 및 지원에 초점

□ **지역전략산업 연계 지식서비스 바우처사업을 통한 지역 지식서비스산업 육성**

○ 중소기업에 필요한 지식서비스를 제공하기 위해 지역에 부족한 지식서비스 산업을 육성하여 지역의 산업경쟁력과 고용창출에 기여

○ 바우처사업의 범위를 확대하여 지역에 필요한 특화된 지식서비스 산업을 육성할 필요가 있으며, 인센티브 바우처제도 도입, 비즈니스센터 등 지식서비스 입주공간 등 지역의 지식서비스 공급역량 확충을 위한 인프라 구축이 필요

□ **중간지원기관의 설립 및 운영**

○ 단순한 이전이나 권한위임보다 중간지원기관을 통한 실효성 있는 지원이 필요

- 해외의 성공적인 클러스터에는 광역행정을 직접적으로 추진하는 권역의 행정기관과 계약관계의 독립적 중간지원기관 소재

- 따라서 중간지원조직을 통한 지역경제 활성화 노력, 일자리 창출 정책의 효율적 추진 이 필요

Ⅲ. 도시활성화 분야

1. 지방 대도시권 육성 방안 연구

2. 중소도시권 육성 방안 연구

3. 도시재생정책의 발전 방안 연구

지방 대도시권 육성 방안 연구

1. 현황 및 문제점

2. 지방 대도시권 육성 목표와 전략

3. 추진 과제

연 구 진

연구수행기관	(사)한국지역개발학회	
연구책임자	대구대학교 도시·지역계획학과 교수	전경구
연 구 진	대구대학교 도시·지역계획학과 교수	조덕호
연구보조원	대구대학교 대학원	정다혜
	단국대학교 대학원	전형준

1. 현황 및 문제점

1) 대도시권 육성의 필요성

○ (국토정책적 측면) 지역균형발전을 위한 현실적 정책으로 수도권 집중 현상에 대응하면서 광역경제권 정책을 보완하는 효과 기대

○ (도시화 측면) 도시권의 구조변화에 대응하면서 도시간 네트워크 구축에 의한 시너지 효과의 제고

○ (경제적 측면) 도시서비스의 집적에 의한 규모경제의 달성으로 도시권은 물론 국가적으로 글로벌 경쟁력 강화

○ (행정적 측면) 지자체간 연계를 통한 도시행정서비스의 효과적 공급과 함께 광역자치단체 본연의 기능 발휘가 가능

○ (정치·사회적 측면) 지자체간의 정치적 갈등의 완화는 물론, 님비(NIMBY)·핌피(PINFY) 현상 등 사회적 갈등 문제 완화

2) 대도시권의 권역 및 중심도시 설정

○ 기존 연구 등을 참고하여 광역시를 중심도시로 하는 4개의 광역대도시권과 전주를 중심도시로 하는 1개의 거점대도시권을 설정

[대도시권역 설정 및 중심도시]

	대도시권	중심도시	인근도시
광역 대도시권	대전대도시권	대전광역시	세종, 청주, 공주, 논산, 계룡, 금산, 연기, 보은, 청원, 옥천
	광주대도시권	광주광역시	나주, 담양, 화순, 함평, 장성
	대구대도시권	대구광역시	구미, 경산, 영천, 군위, 청도, 고령, 성주, 칠곡
	부산·울산 대도시권	부산광역시	울산, 창원, 김해, 양산, 함안
거점 대도시권	전주 거점대도시권	전주시	군산, 익산, 김제, 완주

[대도시권 권역 설정(예시)]

3) 대도시권의 주요 현황

○ 2000년대 이후 지방대도시권의 인구는 정체 또는 소폭 증가하고 있으나 대도시권 내에서 일부 지역에 국한하여 인구가 증가하고 있고, 중심도시의 인구가 감소하는 대도시권도 나타나고 있음

- 대전을 제외한 지방대도시권의 인구는 소폭 증가하고 있으나 전국 인구에서 차지하는 비중은 점차 감소

○ 1인당 GRDP는 부산·울산대도시권(21,110천원)이 가장 높고, 광주대도시권(14,839천원)이 가장 낮은 것으로 나타남

○ 2010년 현재 5대 도시권의 산업구조는 종사자수를 기준으로 3차산업이 77.7%, 2차산업이 22.1%를 차지하고, 사업체수 기준으로는 각각 89.8%와 10.2%를 차지

- 2000년~2010년 기간 중 대도시권의 산업구조 변화는 종사자수를 기준으로 2차산업 비중이 감소하면서 3차 산업 비중은 증가

4) 대도시권 협력 거버넌스의 필요성과 과제

□ 대도시권 연계협력의 문제점

○ 전반적으로 대도시권의 중요성에 대한 인식이 부족하여 연계협력사업이 제대로 이루어지지 않고 있을 뿐만 아니라 광역자치단체간의 갈등과 분쟁이 적지 않음

- 교통·관광 분야에서는 연계협력이 활발하게 추진되는 반면, 지역경제개발이나 기업유치를 둘러싸고 갈등이 발생하는 경우가 많음

○ 우리나라의 광역도시권은 다계층 지방행정구역체제로 되어 있어 협력이 어렵고, 중재 역할을 담당할 기관도 없음

□ 대도시권 협력 거버넌스의 필요성

○ 대도시권 육성을 위한 광역행정체제는 행정구역의 구조변화를 수반하는 것 보다는 관련 자치단체의 협력을 기반으로 대도시권 협력거버넌스 체제를 구축하는 방안을 강구하는 것이 바람직함

- 특별구나 광역행정체제도 결국 합의를 바탕으로 성립하는 것이므로 대도시권 협력거버넌스 체제를 구축하는 것이 선행 요건임

□ 협력 거버넌스 구축 방안

○ 협력 거버넌스에 대한 참여를 유도할 수 있는 인센티브 제도 마련

○ 연계협력에 대한 자치단체장의 인식 개선과 협력 리더십 제고

○ 행정주도 연계협력의 한계 극복을 위한 민간협력운동의 활성화

○ 공무원과 지방의회 의원, 기업, 민간이 참여하는 민관협력체제 구축

2. 대도시권 육성 목표와 전략

1) 대도시권 육성 목표

○ 국제적인 차원에서는 다른 국가들의 대도시권과 대등한 수준의 차별성과 경쟁력을 확보하고, 국내적으로는 수도권의 성장에 대응하면서 지역발전을 선도할 수 있는 거점을 확보

○ 지역 간 연계협력을 강화하여 주민서비스의 원활한 공급을 도모하고, 규모경제의 확보를 통한 경제적 효율성의 증대

○ 도시권내 지역간 격차의 완화와 대도시권의 효율적 관리

2) 대도시권 육성 전략

○ 대도시권 육성을 위한 필요·충분조건으로서 대도시권내 지방자치단체간 연계협력을 강화

○ 지역별 특화발전을 통해 국내 타 도시권과의 경쟁력은 물론 다른 국가의 대도시권과 경쟁할 수 있는 글로벌 수준의 경쟁력을 확보

○ 지방대도시권은 성장의 잠재력을 가지고 있는 지역이므로 지역의 특성을 고려하여 성장동력을 발굴·육성

○ 대도시권 육성을 위해 인근 지역에 양질의 도시서비스를 공급할 수 있는 중심도시의 중심기능 강화

○ 중심도시와 인근 지역간 기능 특화에 따른 보완관계를 형성하고, 대도시권 내 권역별 특화발전의 촉진

○ 중심도시와 인근 지역 간의 연계성을 효율적으로 강화하기 위해서는 도시권의 특성에 따라 다핵적인 공간구조로 개편

○ 중심도시와 주변도시 간 흐름을 원활하게 할 수 있는 네트워크 인프라의 구축

3. v Ó —•

XPG& Â ... & S ... D •:

(1)

□ 전략계획의 수립

○ 주민 의견을 체계적으로 수렴하여 공동 비전과 공동 목표를 설정하고, 이를 달성할 수 있는 전략을 모색하는 계획을 수립

□ 대도시권 육성 종합계획 추진

○ 공간적·물리적 내용을 포함하되 사회적, 경제적, 행정적인 내용을 포괄하는 대도시권 육성 기본계획을 수립

○ 계획의 제도적 기반을 마련하고, 대도시권의 체계적인 육성을 위하여 특별법을 제정하거나 「균특법」에 관련 규정 도입을 검토

□ 대도시권 계획기구의 설립

○ 광역계획기구는 광역도시계획 등의 공간계획을 포함하여 대도시권의 경제, 사회계획을 수립할 뿐만 아니라 지방자치단체 간의 갈등도 해결할 수 있는 기능을 부여

2) 대도시권 연계협력사업의 추진

(1) 연계협력사업의 유형

□ 법적 근거에 따른 분류

○ 「지역균형개발 및 지방중소기업 육성에 관한 법률」에 의한 광역개발사업계획, 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 따른 광역도시계획 등 현행 법률에 규정된 광역사업

○ 「국가균형개발 특별법」상 광역경제권 발전계획에 포함되어 있는 각종 광역사업

□ **부문에 따른 분류**

○ 환경 보전, 공공 시설, 산업·경제, 교육·인력양성, 여가·휴양, 체육·문화, 수자원 관리, 관광 및 행사계획 등으로 구분

□ **기능에 따른 분류**

○ 수계연결형, 지역연결형, 기능연계형, 입지제한형, 입지선호형, 기반규모형 등으로 구분

(2) 도시권 유형별 협력사업 추진 전략

□ **교외화 단계 / 네트워크형 : 부산**

○ (특성) 중심도시의 인구감소, 인근지역의 선택적 인구증가, 교외화로 인한 여객통행량 증가, 권역내 도시간 교통량의 증가

○ (주요사업) 중심도시 재생사업 , 도시간 교통시설 확충 , 교외지역 관리, 관광개발

□ **교외화 단계 / 혼합형 : 대전, 대구**

○ (특성) 중심도시의 인구정체 또는 인구감소, 인근 지역의 선택적 인구증가, 권역내 도시 간 교통량 증가

○ (주요사업) 중심도시의 재생사업, 도시간 교통시설 확충, 관광·여가 개발, 수자원 관리, 오염시설 관리

□ **도시화 단계 / 동심원형 : 광주, 전주**

○ (특성) 중심도시의 인구 증가, 교외 지역의 인구 감소, 중심으로의 통행량 증가

○ (주요사업) 인근 지역의 경쟁력 강화, 편익시설 공동설치, 성장촉진 사업의 공동 추진, 지역 간 균형개발

(3) 기능별 협력사업 추진 전략

수계 연결형	대상사업	환경오염방지, 수질관리, 상수원 비용분담, 광역상수도 등
	특성	행정구역과 관리구역의 불일치, 수혜지역과 부담지역의 분리, 적정 보상체계 곤란
	추진전략	·발의 단계부터 이해 당사자의 참여 및 갈등조정 ·전문가 집단의 객관적·과학적 중재안 마련 ·선행 사례의 표준협력모형 확산
입지 제한형 (혐오시설)	대상사업	쓰레기매립장, 소각장, 하수·분뇨처리장, 폐기물처리장, 추모시설(화장장, 납골당), 노인·장애인복지시설
	특성	대규모 용지 및 투자비 소요, 입지의 부정적 파급 효과 발생, 강한 입지거부 현상, 이해 당사자 복잡
	추진 전략	·발의단계 부터 이해 당사자의 참여와 갈등조정 ·정부의 재정보조 우대와 상호간 가시적 교환이익의 발굴 ·입지선호시설과 연계 패키지로 공급
입지 선호형	대상사업	도시공원, 공공청사, 문화회관, 공공시설, 행사·이벤트·축제, 교육기관 등
	특 성	신설 또는 유치경쟁, 입지의 긍정적 파급효과 유발, 협력과 갈등 조절이 비교적 용이
	추진 전략	·시도·중앙정부의 사전조정·중재로 과당경쟁 요인의 제거 ·공유가치의 발굴 ·입지기피시설과 연계 패키지로 공급하고 제도적 협력 강제
기반 규모 의존형	대상 사업	종합운동장, 문화회관, 종합병원
	특 성	규모의 경제 발생, 입지의 긍정적 파급효과 유발, 거리에 따른 편익의 감소
	추진 전략	·공유가치의 발굴과 공동 이용체계 확립 ·비용의 배분 제도를 확립하고 제도적 협력 강제 ·재정적 지원의 강화

(4) 공동 성장촉진사업의 추진

○ 성장촉진형 공동협력사업은 대도시권의 육성을 위하여 파급효과가 큰 사업으로서 지역의 특성을 고려하여 선정하되 수도권 및 다른 대도시권과 차별화도 되어야 함

– 가급적 광역시와 광역도의 권역에 걸치는 사업을 구상하되 지역의 특성을 감안하여 비연속적인 사업도 구상할 필요가 있음

3) 대도시권 육성을 위한 제도 구축

(1) 행정적 지원체계 구축

□ 중앙정부의 역할

○ **(지역위 중심의 정책 추진)** 지역발전위원회가 통합적인 추진주체의 역할을 담당하고 각 부처는 해당분야의 대도시권 육성업무를 추진

- 도시권 통계지역 지정을 지정하여 인구, 주택, 산업을 비롯한 각종 자료를 통합적으로 관리(미국 표준대도시통계지역(SMSA) 사례)

○ **(통합지원체계 구축)** 대도시권의 산업육성, 기반시설 확충, 문화관광개발 등을 비롯하여 관련 문제해결을 지원하고 시범사업 시행

- 지자체 간 협력 거버넌스 체제의 구축을 유도하기 위한 관련 규정의 마련과 인센티브 제공 등 재정적 지원

○ **(대도시권 광역계획기구 설치)** 협력 거버넌스보다 한 단계 강화된 광역행정 제도로서 대도시권 광역계획기구를 설치

□ 지방자치단체의 역할

○ **(지자체의 의식수준과 관행의 개선)** 지자체장의 협력 필요성에 대한 인식의 개선과 함께 대도시권 차원에서 문제점을 파악하고 해결하려는 관행 및 행정제도 확립

○ **(지자체 역량 및 협력거버넌스 구축)** 지역의 기획 및 정책 수립능력을 강화하고, 대도시권 공동 계획수립 및 집행을 위한 다원적 협력 거버넌스 구축

○ **(도시권 성장촉진사업 공동추진)** 도시권 거점기능과 중추관리 기능을 강화하기 위하여 성장촉진형 사업을 지자체 공동으로 추진

- 연계협력사업 추진을 위해 광역공사 등의 기구를 공동 설립

(2) 재정적 지원체계 구축

□ 대도시권 재정 지원체계 구축

○ **(광역·지역발전 특별회계의 보조금 차등 지원)** 국고보조금의 우선 지원, 지방교부세 인센티브, 지역협력기금 설치·운용

○ **(도시권 계정 운영)** 광특회계를 도시권계정과 농산어촌 계정으로 재편하고, 편익과 비용의 합리적인 배분을 위한 제도적 장치마련

○ **(비용과 편익의 통합 처리제도)** 지방세 수입과 관련하여 세수를 공동으로 관리·배분할 수 있는 제도적 장치 마련이 필요

(3) 제도적 기반정비

□ 특별법 제정

○ 단기적으로 「균특법」개정을 통해 사업을 추진하고, 장기적으로 「지방 도시권 육성 및 지원에 관한 특별법(가칭)」제정

□ 도시권 육성 특별법의 주요 내용
- 지방 도시권 지정 및 육성계획 수립 절차
- 지방 도시권 육성위원회 설치
- 지방 도시권 육성 및 권역간 연계협력 지원 사항

○ 계획관련 법률 개정

– 국토의 계획 및 이용에 관한 법률, 지역균형개발 및 지방중소기업 육성에 관한 법률, 대도시권 광역교통관리에 관한 특별법 등의 개정

중소도시권 육성 방안 연구

1. 현황 및 문제점

2. 중소도시권 육성 목표와 전략

3. 추진 과제

연 구 진

연구수행기관	(사)도시정책학회	
연구책임자	경상대학교 도시공학과 교수	문태헌
연 구 진	인제대학교 행정학과 교수	이우배
	경남발전연구원 도시정책실장	정재희
연구보조원	경상대학교 도시공학 박사수료	허선영
	경상대학교 도시공학 박사과정	정윤영
	경상대학교 도시공학 석사과정	김윤경

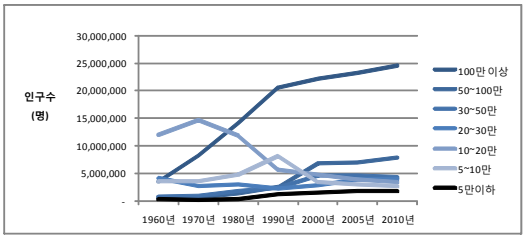
1. 현황 및 문제점

1) 중소도시의 현황과 과제

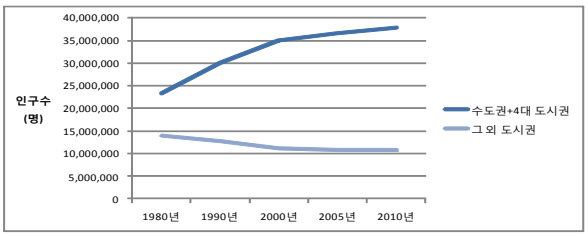
□ 인구 변화 추이

○ 50만 이상 도시의 수와 인구비중은 지속적으로 증가하고 있으나, 20만 미만의 도시는 지속적으로 감소하고 있는 추세임

○ 수도권과 지방도시의 양극화 뿐만 아니라 지방의 대도시권과 그 이외의 중소도시 및 소도읍간의 양극화도 심화되고 있음



[전국 도시 규모별 총인구 변화]



[대도시권과 비 대도시권의 인구 변화]

□ 중소도시권 지원 실태 및 문제점

○ 중소도시권 육성에 대한 배려가 부족하고, 중소도시 관련 정책은 대부분 낙후지역 지원 개념으로 전개되어 옴

- 지역별 단위사업에만 치중하여 지역간 연계에 의한 시너지 효과가 부족하고 광역도시권 사업도 산업단지와 기반시설 중심으로 추진

- 사업 유치를 위한 지역간 경쟁 심화와 시각차이로 인해 지자체 상호간의 적극적인 협조가 부족하고, 도시권 육성을 위한 협의기구나 추진체계가 확립되지 못하고 있음

□ 중소도시 육성의 과제

○ 50만 이하의 중소도시에서 대도시로 더 이상의 인구유출을 방지하고, 30만 전후의 도시를 중심으로 중소도시권을 형성하여 육성함으로써 전국토의 안정적인 발전을 유도하여야 할 것임

2) 중소도시권 육성의 필요성

□ 중소도시권의 육성의 필요성

○ 대도시권의 지속적 성장과 중소도시의 쇠퇴에 대응하고, 도시 규모에 따른 적절한 역할 분담으로 다양한 규모의 도시간 상호작용을 통한 국토의 효율적 이용 강화

○ 적절한 정부 개입에 의한 중소도시 육성을 통해 도시간의 형평성과 경제적 효율성을 제고함으로써 지역간 격차 해소와 균형발전 촉진

□ 중소도시권의 기능과 역할 정립

○ (규모 및 범위) 중심도시와 주변도시가 경제·문화적으로 연결되어 있는 공간적 범위로서 인구와 상권, 통근권 등 도시 세력에 차이가 있으나, 일반적으로 인구 10만~50만명 내외의 중규모 도시가 해당

○ (역할) 도·농 연계 공간인 동시에 자체적인 기초성장역량을 보유한 지역으로서 대도시와 농어촌을 연계하는 국토공간의 선순환체계를 구축하는데 중요한 역할을 담당

□ 중소도시의 구분

○ 중심도시의 인구 규모를 기준으로 대도시권(50만 이상), 중소도시권(5만~50만 미만), 농촌도시(5만 미만)으로 구분함

□ 중소도시권 육성 기본 방향

○ 단일 시·군 중심에서 인근 시·군과 연계협력을 시스템화 하여, 단위사업 중심의 연계사업을 시스템적 연계협력으로 업그레이드

○ 다양한 중소도시권 형성 모델과 육성 전략을 개발

○ 지역별 공통 조례 제정으로 지역의 적극적인 참여와 협력을 제도적으로 뒷받침하고 민간의 참여 확대를 촉진

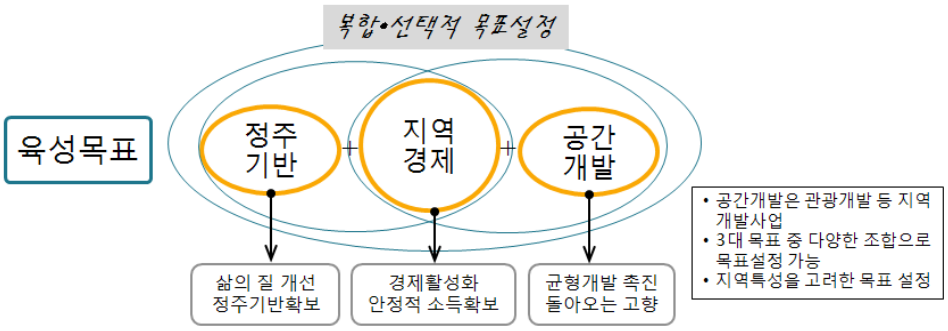
2. 중소도시권 육성 목표와 전략

□ 정책의 비전

○ 균형과 상생의 가교, 중소도시권 육성을 통한 전국토의 번영

- 국가 균형발전의 가교역할을 담당하는 중소도시권을 육성하여 국토 전 지역의 번영 실현
- 중소도시간, 중소도시-대도시간, 중소도시-농어촌지역간 상생과 협력을 통한 자립적 정주생활권 형성
- 중소도시권의 자생적 경제기반 구축으로 대도시권과의 격차 완화 및 낙후지역의 실질적 발전 견인

□ 정책 목표



□ 기본 원칙 : 자율적 선택과 통합적 연계

○ 중소도시권의 공간 범위 설정과 특화분야(기능)의 자율적 선택

- 3~5개 정도 도시의 자율적 결정에 의해 도시권의 범위와 중심도시를 설정하고, 특화분야의 선정· 육성도 지자체의 자율적 선택

○ 기존 제도 및 지역간의 통합적이고 시스템적인 연계

- 기존 제도와의 관계나 개발권· 생활권 등을 종합적으로 고려하여 단일 지역문제 해결형의 연계협력이 아닌 통합적· 시스템적인 연계협력 추진체계를 마련

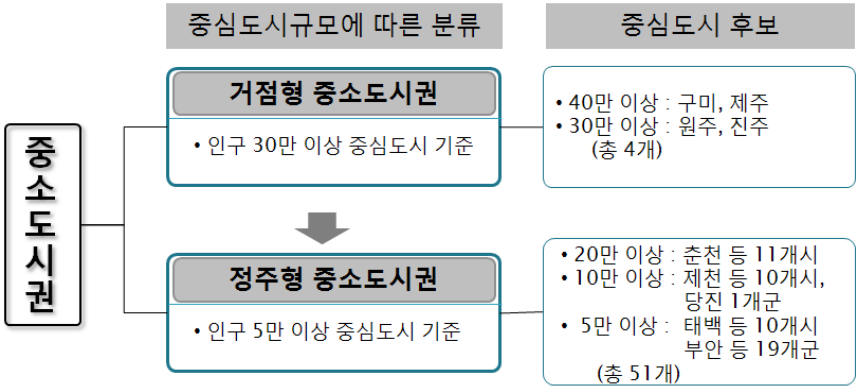
2) 중소도시권의 유형과 권역 설정

□ 중소도시권의 구성 및 성격

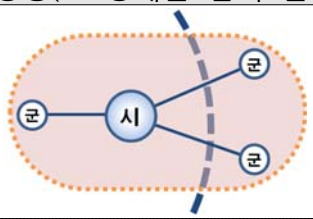
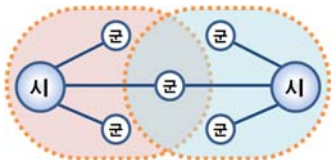
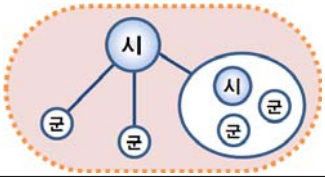
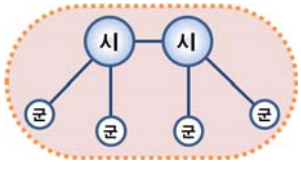
○ (구성) 3~5개 정도의 도시(시/군)로 구성되며, 거점역할을 하는 중심도시와 연계협력하는 배후도시로 구성됨

- 중심도시는 공공은 물론 민간의 생활 서비스 관련 기능을 집적하여 배후지역에 공급함으로써 권역 전체의 정주환경 확보에 기여
- 배후도시는 지역 특화산업은 물론 환경·지역 커뮤니티·식료품 생산·역사·문화면에서 중심도시 기능과 연계 보완하면서 역할 분담

□ 중심도시의 규모와 기능에 따른 중소도시권의 유형 분류



□ 지리적 여건에 따른 중소도시권의 유형 분류

월경형(도 경계를 넘어 설정)	중복형(다른 권역과 중복 지정)
	
포괄형(다른 상위 권역에 포함)	병립형(두개 시가 대등한 관계로 형성)
	

3. 추진 과제

1) 중소도시권별 특화 육성 전략

○ 지방중소도시권의 활성화를 위한 특화전략은 크게 두 가지로 요약될 수 있는데, 하나는 '내부발전 역량의 강화' 전략이며, 다른 하나는 '도시 네트워크의 형성' 전략으로 구분할 수 있음

□ 내부 발전 역량의 강화

○ 도시권이 안고 있는 문제의 정도 및 유형에 따라 전략적 목표지역을 설정하고, 도시권별로 경쟁력이 있는 자원을 활용한 특성화 분야를 중점 지원

- 중소도시권에도 인구 정착과 평균소득 향상 및 고용 증대를 위해 기업환경 개선으로 기업 유치와 신규 창업을 촉진
- 일자리 창출을 위해 지역대학이나 직업훈련기관 출신 인력의 기업체 채용을 확대하고, 이를 위해 고용지원사업을 적극적으로 추진하거나 보조금 지원
- 제조업체 유치를 위한 정부 규제의 최소화, 세금 감면, 행·재정적 보조 등을 내용으로 하는'지역산업 장려지구'를 설치
- 농산어촌형 지방중소도시권은 지역에 소재하는 역사, 문화, 자연자원을 지역발전의 활력요인으로 활용하여 육성함으로써 지역의 정체성을 확립하고 지역을 대표하는 문화·관광상품으로 개발

□ 도시 네트워크 형성

○ 지역의 자율성을 인정하면서 중심도시와 배후지역의 유기적 네트워크를 구축하고, 지역간 연계협력사업을 통해 도시권 전체를 활성화

- 중소도시권과 대도시권의 연계 및 경제적 통합 강화를 위해 고속교통망이나 고속물류시스템의 확충 등 인프라 조성에 투자 확대

- 도·농간 네트워크체계 구축을 위해 중소도시권 육성계획을 수립하고 권역내 중소도시와 농산어촌을 계획적 체계로 일원화
- 중심도시 위주가 아닌 지방중소도시와 주변의 농산어촌 지역을 포괄하는 중소도시권 차원에서의 개발프로그램 마련

2) 자립적 중소도시권 추진 체계 구축

□ 중소도시권 추진 기구 설치

○ 지방자치법에 근거한 지자체간 협력 방식

- (사무위탁) 소관 사무의 일부를 다른 자치단체 또는 지자체장에게 위탁하여 처리하는 것
- (행정협의회) 공동처리사무의 존재 혹은 공익상의 필요에 의해서 관계 자치단체의 자발적 혹은 상급 정부의 권고로 구성
- (지자체 조합) 2개 이상의 자치단체가 하나 또는 둘 이상의 사무를 공동으로 처리할 필요가 있을 때 설립하는 방식

○ 광역연합 방식

- 광역연합은 일본의 지방자치법에 의한 특별지방공공단체로 구성된 사례가 있으며, 여러 자치단체에 걸친 광역적 행정사무를 처리하기 위해 설치되는 행정기구

○ 추진기구 설치 방안

- 강화된 지자체간 공동협의체 구성(느슨한 광역연합 방식) 방안과 독립기구 설치 방안(조합 방식)을 비교 검토
- (검토 결과) 효율성과 실현 가능성 측면에서 강화된 지자체간 공동협의체 구성 방안이 적합하며, 소극적 대안으로 광역위 내부에 중소도시권 협력조직으로 운영하는 방안도 도입 가능

□ 지자체간 및 지자체-광역-중앙간의 다자간 협약

○ 지역간 협력 촉진을 위한 제도적 장치를 마련하여 상호간의 역할과 재정부담 등 보다 체계적이고 명확한 협력시스템을 구축

- 현재 국내에서 활용이 미진한 협약제도의 개선을 통해 지역간, 공공과 민간간의 협력을 활성화

○ 도시권 형성과 더불어 지역간 협약을 체결하고 공동 관리할 수 있도록 다자간 협약제도를 도입

영국의 MAA(Multi -Area -Agreements)
○ 지자체간 협력을 위해 도입하고 있으며, 중앙정부와의 협약도 포함
- 공공과 민간 등 다양한 주체가 지역의 공동발전에 관한 내용을 협약하고, 중앙에서 이를 승인·지원하는 제도
- 공동의 목표와 지역의 우선 순위를 서로 확인하고, 재원이나 인적자원의 공동 활용을 모색하고 있음

○ 협약제도의 개선 방안

- 협약의 참여 주체별 역할과 권한 및 책임소재를 보다 명확히 하여 협약을 바탕으로 지역간의 정책조정이 가능하도록 개선
- 중앙정부는 협약작성의 지침 등을 제공하여 협약과정을 지원하고 필요시 주체로 참여 가능
- 협약 대상사업은 지역차원의 사업에서부터 국책사업까지 다양한 사업으로 확대하고, 지자체간 상호부담에 대한 명확한 가이드라인을 설정하여 실질적인 개발사업의 협력이 가능하도록 유도

□ 도시권내 도시별 참여와 협력을 위한 조례 제정

○ 지자체별로 도시권 참여를 위한 인원, 예산, 행정 지원 등의 구체적 내용을 포함한 조례를 제정하여 지자체의 적극적인 참여를 유도함

□ 자립적 중소도시권 발전계획 수립

○ 개별 시군이 수립하는 기초생활권 계획과 별도로 다수의 인접한 기

초생활권이 공동으로 수립하는 중소도시권 발전계획을 마련

- 체계적이고 중장기적인 계획 하에 중소도시권 지역간 연계협력을 도모하고 권역의 상생적 발전을 추구

○ 중소도시권 발전계획의 위상

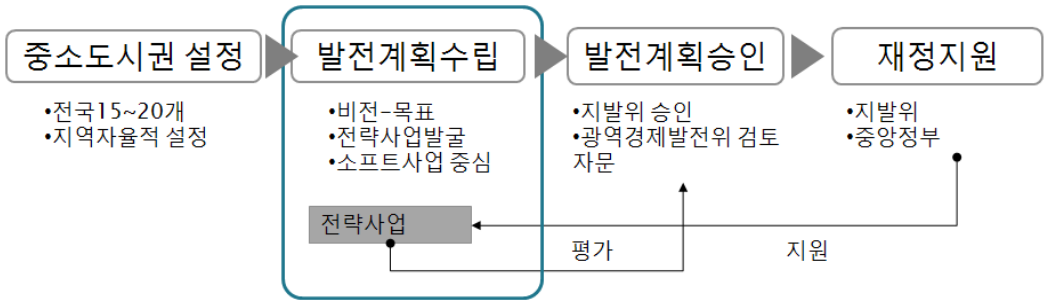
- (대안 1) 복수의 지자체가 별도로 수립한 기초생활권 발전계획(균특법 제7조의 2)을 중소도시권 발전계획으로 융합하여 대체
- (대안 2) 기초생활권 발전계획과는 별개의 지역간 연계협력계획으로 위상을 확립하는 방법
  ·현행 제도 하에서는 법적 기반을 갖지 못하므로 균특법의 개정 등 후속 조치가 필요

- (검토 결과) 지역간 상생을 위한 연계협력은 기초생활권만의 과제가 아니므로 대도시권, 중소도시권, 농촌도시권 등 각 공간단위별 연계협력에 대한 별도의 계획 위계와 재정 지원 등 법적 기반을 균특법에 확보하도록 해야 함

○ '중소도기권 발전 거점지구' 제도 도입

- 중소도시권의 특화분야 육성을 위해 지역발전의 거점역할을 강화할 수 있도록 가칭 '중소도시권 발전 거점지구' 설치

○ 중소도시권 발전계획의 수립 및 지원 체계



3) 중소도시권 정책의 정책 영역 확보

□ 초광역개발권, 광역경제권, 기초생활권 정책과의 위계 정립

○ 기본적으로 초광역개발권, 광역경제권, 기초생활권 등 기존 3차원 지역발전정책의 구조를 수용하면서 중소도시권 육성정책을 반영하는 방향으로 중소도시권정책의 위상을 확립하는 것이 바람직함

○ 지역간 연계협력계획으로 위상 정립

- 기존 3차원 발전계획을 지역발전의 기본틀로 설정하고, 중소도시권, 대도시권, 농촌도시권 등 지역의 발전 정도나 규모 등 공간적 특성을 고려한 연계협력계획으로 그 위상을 정립

□ 중앙과 지자체의 역할 분담

○ 중앙의 역할

- 중소도시권 설정 및 발전계획 수립 등 중소도시권 육성을 위한 정책 추진 가이드라인의 마련과 제시, 중소도시권 육성사업의 조정 및 관리체계 구축과 지원
- 중소도시권 지정과 도시권 육성사업에 대한 지속적인 재정지원

○ 광역자치단체의 역할

- 중소도시권의 설정과정에서 지자체간 협의와 현안에 대하여 일정한 조정자 역할을 하도록 하고, 시군 연계사업에 도비지원이 가능하도록 협력

○ 기초지자체의 역할

- 중소도시권에 속하는 지자체는 지자체장의 관심과 참여가 필요하며, 권역내 시군간의 협력을 강화하고 협력예산을 마련
- 중소도시권의 실질적 추진을 위해 조례를 각기 마련하고 별도로 예산을 편성하여 연계협력사업이 추진될 수 있도록 협력

4) 중소도시권 육성을 위한 재원 확보 방안

□ 중앙 정부의 재정 지원

○ 단일 시군에 지원하는 것 보다는 당해 도시권을 기준으로 연계협력 사업 추진에 필요한 사업비를 지원하여 중소도시권의 자생적 경제 기반 확충과 대도시권과의 소득격차 완화를 유도

○ 다양한 기존 제도의 활용

- 현행 제도 내에서 중앙으로부터의 지원은 지역간 연계협력사업인 경우 균특법, 보조금의 예산 및 관리에 관한 법률, 지방재정법, 지방자치법, 지방교부세법 등이 활용 가능
- 그러나 중소도시권 육성을 위해서는 별도의 재원이 필요하며, 이를 위해 기존의 기초생활권 사업을 활용하거나 이를 확대하여 재원을 확보하는 방안이 현실적

□ 지역단위의 재원 확보

○ 중앙으로부터 재원을 지원받기에는 한계가 있으므로 지역단위의 자구적인 예산확보를 통해 중소도시권을 육성

- 중소도시권은 도내 복수의 시군으로 구성되므로 도차원의 지원과 육성 지원이 필요하며, 도내 대도시와 중소도시간의 균형 발전을 위한 정책의 일환으로 중소도시권 육성정책을 추진할 필요

○ 도와 시군의 재원 확보 노력

- 중앙 뿐만 아니라 도와 시군의 재원확보 노력도 중요하며, 도 단위에서는 별도의 예산을 확보하는 적극적인 방안도 고려
  · 충북과 경남의 경우 도단위에서 특별회계를 설치

도시재생정책의 발전방안 연구

1. 우리나라 도시재생정책의 현황

2. 도시재생정책의 발전 방향

3. 도시재생정책 제안

연 구 진

연구수행기관	(사)주민참여도시만들기지원센터	
연구책임자	충북대학교 도시공학과 교수	황희연
연 구 진	국토연구원 도시재생전략센터 센터장	이왕건
	LH 도시재생사업단 총괄과제팀장	이영은
연구보조원	충북대학교 도시·환경공학과 박사과정	성순아
	충북대학교 도시·환경공학과 석사과정	최민경

1. 우리나라 도시재생정책의 현황

□ 우리나라 도시 쇠퇴의 특성

○ 도시 규모에 따라 대도시는 도심 쇠퇴가 심각하고, 중규모 도시는 도심과 주변부가 동시에 쇠퇴하고 있으며, 소도시는 도시 전체로 쇠퇴가 확산되고 있음

- 쇠퇴 원인에 따라서는 중심시가지 쇠퇴지역, 산업쇠퇴지역, 도시 전체 쇠퇴지역, 신성장거점 주변도시 쇠퇴지역으로 구분됨

□ 기존시가지 정비 중심으로의 정책 변화

○ 기존 시가지의 쇠퇴와 노령인구의 증가 등은 도시 내부 공간구조의 개편과 재활성화를 통한 서비스 향상을 요구하고 있음

○ 교외 지역의 개발비용이 상승한 반면 기존 시가지는 쇠퇴에 의한 지가하락으로 인해 재개발이나 재건축 사업 여건이 성숙됨

□ 아파트 중심 재개발·재건축 사업의 한계 봉착

○ 아파트 공급 중심의 재건축·재개발 사업이 성행하였으나 사업 방식의 한계와 주민 갈등, 부동산 경기 침체 등의 영향으로 사업 시행 자체가 어려워져 새로운 도시정비방안의 모색이 절실한 상황임

- 전면 철거와 사업성 위주의 개발로 인해 많은 사회적 문제를 유발하고, 사업구역 설정 및 사업 방식 등과 관련하여 관련 주체간의 갈등도 심각한 상태
- 최근 들어 부동산 경기 침체까지 겹쳐 많은 지역에서 사업 시행 자체가 어려워진 상황에 봉착

□ 사업 진행이 부진한 많은 정비구역이 해제될 것으로 전망

○ 도정법(2002), 도촉법(2005)등 관련 법령의 제정과 이에 따른 사업추진을 도모하였으나 추진 실적이 저조함에 따라 관련 법령을 개정함

- 양 법의 개정(2012)을 통해 일정한 조건이 갖추어 지면 기존 정

비구역의 해제가 가능해 짐
- 이에 따라 전국적으로 사업 진행이 부진한 많은 정비구역이 해제될 것으로 전망

□ 도시정비 관련 사업의 산발적 추진과 포괄보조금 한계

○ 국토해양부, 문화체육관광부, 환경부 등 정부부처에서 추진하고 있는 도시정비 관련 사업이 중복되고 사업간 시너지 효과 창출이 미약함

- 정책의 지속성이 약하고, 짧은 시간 내에 가시적인 결과물을 만들어 내고자 하는 성과지향적인 사업 추진으로 한계 도출
- 포괄보조금 제도를 도입하였으나 정부 부처와 지자체의 운용 과정에서 많은 문제점이 드러나 당초의 도입 취지를 살리지 못함

□ 도시재생 관련법 추진 중

○ '도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법(안)'을 '11년말 의원 입법으로 상정하였으나 회기 만료로 폐기됨

○ '12년 위의 법안을 국회 재발의 하였으며, 도시 재생에 관련된 2개의 법안이 상정되어 있는 등 '도시재생법(안)'의 제정을 추진중

19대 국회에서 발의된 "도시재생법(안)"관련 법(안)
- "원도심재생활성화지원특별법(안)" 양승조의원 대표발의 ('12.5.30)
- "구도심재생활성화및지원특별법(안)" 박주선의원 대표발의 ('12.6.4)
- "도시재생및활성화지원특별법(안)" 서병수의원 대표발의 ('12.6.5)

2. 도시재생정책의 발전 방향

□ 도시재생의 목적과 방향

○ (목적) 물리적 환경 뿐만 아니라 사회·문화, 경제적 측면까지 포함한 도시 기능의 회복으로 도시경쟁력을 강화하고, 쇠퇴지역에 재생효과를 파급시킬 수 있는 다양한 컨텐츠를 채워 효과적인 재생을 수행할 수 있는 기반을 마련

○ (방향) 도시 여건에 따른 자족적·내발적 재생을 목표로 지역의 사회적 자본을 활용하여 장소 중심의 통합적 도시재생을 추진

- 도새재생을 통한 지역의 소득향상과 일자리를 창출하고 지역의 매력도를 높여 기존 인구의 유출을 막고 새로운 인구를 유입

□ 뉴타운·재개발·재건축 해제 지역의 출구 전략 모색

○ 도정법·도촉법 개정으로 사업 진행이 부진한 많은 뉴타운, 재개발, 재건축지역의 해제 가능성이 높아 이들 지역에 대한 새로운 정비수단 필요

- 도시재생은 해제된 뉴타운, 재개발, 재건축 지역의 문제를 해결하기 위한 새로운 대안이 될 것임

□ 장소 중심의 계획체계 및 포괄지원 활성화 방안 마련

○ 쇠퇴지역에 대응하여 중앙 부처별로 도시정비사업에 재정을 지원하지만 부처 상호간 연계 없이 산발적으로 지원하고 있어 효과가 적은 상태임

- 기존 도시정비사업은 지역 특성, 커뮤니티, 거주민의 사회·경제적 고려가 미흡한 상태에서 물리적 환경개선 위주로 단기간에 추진

○ 따라서 종합적 재생을 위해 분산된 재원을 선택과 집중에 따라 장소 중심적으로 집중하여 지원이 필요함

□ 지역의 재생역량 강화

○ 현장에서 활동하고 있는 실무자들에게 도시재생의 개념, 실제 전략, 정책, 제도, 사업기법에 이르기까지 학습하는 기회 제공이 필요함

- 국내외 도시재생 관련 전문 연구자 및 실무자들의 연구·실무 역량과 노력을 결집할 수 있는 협력 네트워크를 구축·운영
- 현장 전문인력을 위한 교육·연수 프로그램을 개발하여 도시재생의 연구 및 실무역량 제고

□ 도시재생사업을 위한 공공의 역할 강화

○ 도시재생의 패러다임 변화 속에서 종합화, 광역화되는 도시재생은 공공성이 강조되고 있음

- 특히, 지속가능한 도시발전과 국가경쟁력을 도모하는 정책대안으로 부각되면서 이를 위한 도시재생의 종합적 기획과 도시재생사업 이해 관계자들의 조정 및 코디네이터로서의 역할 필요

○ 공공은 민간부문이 시행하기 어려운 도시재생 대상지에 대한 기반시설 설치를 지원해야 하며, 시장에서 외면하고 있는 서민주택 공급의 주도적 역할을 담당해야 함

□ 장·단기 정책의 단계별 시행

○ 국가적 중요성을 가지는 모델사업을 발굴하여 지원하고, 일회성 지원이 아닌 단계별 평가를 통해 지속적 지원이 가능한 장치를 마련해야 함

□ 도시재생 지원제도 구축

○ 공공의 역할과 지원을 강화함으로써, 원도심을 비롯한 도시 내 쇠퇴지역 등의 기능을 증진시키고 지역공동체를 복원하여 자생적 도시재생을 위한 기반을 마련함

- 국가 차원의 적극적 지원을 통해 공공과 거버넌스 기구의 도시재생에 대한 기획·조정 역할을 향상
- 지역의 자생적 성장기반을 확충하여 도시의 경쟁력 제고를 위한 도시재생법 제정이 필요

3. 도시재생정책 제안

(1) 도시재생 종합정보시스템 구축

□ 필요성 및 목적

○ 도시재생 진단, 재생필요 지역 추출 및 우선순위 결정, 전문가 평가 및 환류체계를 포함하는 도시재생 관련 기획 · 의사결정 지원· 관리를 위한 예측· 평가 시스템 구축이 필요함

> 해외 주요 국가의 종합정보 시스템
> - 영국의 경우 사우스요크셔주 지역정보시스템(LASOS)과 What-If 시스템 등이 운영되고 있음
> - TRANUS(Integrated Land Use and Transpot Modeling)시스템은 유럽, 미국, 일본, 남미 등의 지역에서 활용

□ 추진 방향

○ 도시재생 정보 분석 및 포털 서비스 시스템을 구축

- 사업대상지 선정 및 사업 집행 우선순위 결정을 위해 집계구 단위로 쇠퇴를 진단

○ 지속적인 정보 현행화를 위해 지표정보를 자동갱신하는 기능을 구축하여 구축된 DB 및 시스템의 활용성을 극대화

○ 최신 공간분석 기술 및 정비 기술을 도입하여 의사결정을 지원함

- 공공기관별로 관리되던 국가공간정보를 통합하여 자치단체 행정업무 기반의 국가공간정보 활용서비스 체계를 구축
- 국가공간정보통합체계(NSDI), 국토해양부의 3차원 오픈 플랫폼, 국토공간계획지원체계(KOPSS) 등을 연계 활용

○ 다양한 시스템간 연계성 및 활용성 강화로 정보의 융합적 활용

- 국가통계포털(KOSIS), 통계지리정보시스템(SGIS), 마이크로데이터서비스시스템(MDSS)등의 관련 정보시스템, 정책 · 연구 관련기관, 뉴스제공 사이트, 부동산정보 사이트, 지역 커뮤니티 사이트 등과 연계

(2) 장소 중심 도시재생(계획 · 사업)제도 확립

□ 필요성 및 목적

○ 도시재생을 효과적으로 추진하기 위해서는 중앙부처별 산발적인 지원사업을 장소중심적으로 연계·통합하고, 경제적·사회적·문화적 측면을 종합적으로 고려하는 재생정책을 운영해야 함

- 지역 커뮤니티를 공간 범위로 하는 소규모 맞춤형 정비사업 중심

○ 재생사업 활성화 유도와 지속가능성 제고를 위해 공공 부문의 역할 강화와 공공재원의 투자효율성을 극대화시키는 방안을 모색함

□ 추진 방향

○ 중앙정부와 지자체의 산발적인 지원사업을 장소 중심적으로 집중하고, 장소 단위에서 물리적 환경정비와 프로그램 사업을 연계하여 시너지효과를 극대화할 수 있는 방안을 모색해야 함

○ 집중적인 공공지원이 필요한 공간적인 범역을 통합지원지역으로 선정하여 장소중심의 통합적인 도시재생사업 추진을 유도함

- 지역주도의 상향식 의사결정방식을 통한 장소중심적 ‘도시재생전략계획(가칭)’ 수립
- 도시재생의 비전과 방향을 제시하고, 물리적 재생뿐만 아니라 경제· 사회· 문화를 포함하는 종합적인 재생을 고려한 계획 작성
- 사업 시기 및 구역을 조정하여 유사사업간 조화· 연계가 가능하도록 하고, 종합적· 지속적 관리를 위한 전략계획 작성

○ 정비지역의 유형화방식은 다음과 같은 4가지 유형의 지구로 세분

- (국가 지원형 전략정비지구) 쇠퇴 정도가 심각하고 지방정부의 재정자립도·성장잠재력이 낮아 계획수립 및 사업추진에 중앙정부의 재정지원이 필요한 지역
- (매칭형 전략정비지구) 다른 위계의 공공재정 지원주체를 대상으로 매칭(matching) 형태로 재정 지원하는 방식이 적용되는 지역
- (지자체 주도형 전략정비지구) 지자체의 독자적인 예산·기금으로 지자체가 주도하여 지역 역량 강화, 자생적인 성장기반 조성, 커뮤니티 회복 등을 추진하는 지역
- (민간주도형 전략정비지구) 개발수요가 비교적 높아 민간 주도의 도시재생사업의 추진이 가능한 커뮤니티를 대상으로 추진

(3) 도시재생 관련 재정의 통합·운영

□ 필요성 및 목적

○ 중앙정부의 부·처·청에서 다양한 추진 배경과 법적 근거를 가지고 독자적으로 예산, 기금을 확보하여 독립적으로 도시재생과 관련된 다양한 사업을 개별적으로 지원하고 있는 실정임

- 개별 정부부처별로 산발적인 공공재정 지원이 이루어지면서 도시재생과 관련된 사업을 추진하고 있으나 상호연계성은 매우 낮음
- 부처별 특성에 따른 일회성 사업추진으로 사업의 지속가능성이 미약하고, 특정사업에 대한 중복지원·투자로 예산 낭비

영국의 지역별 전략 파트너십(SRP), LSP, 일본의 MINTO, UR 등 – 도시재생 관련 다양한 이해관계자가 참여하는 전략적 파트너십과 의사전달체계를 구축하고, 지방정부의 기획역량을 강화하고 다양한 지역주체가 자발적으로 참여·협력할 수 있도록 하는 지원체계 구축

□ 추진 방향

○ (공공재정의 통합적 운용) 부처별로 분산된 도시재생 관련 예산을 연계·통합하고, 물리적 환경정비사업과 프로그램 사업이 연동 추진되기 위한 예산의 통합적 운영을 도모함

○ (조직의 통합적 운용) 공공지원사업의 연계성을 강화하기 위해 중앙정부 부처 간·부서 간, 광역·기초지자체 간 수직적·수평적 협력관계를 강화하고 대응조직의 통합적 운용방안을 마련함

- 대안 1(통합조직의 설립) : 총리실 또는 대통령직속 위원회와 같은 형태로, 관련 정부부처의 권한을 아우르는 수퍼조직으로 운영
- 대안 2(재생대책본부(가칭) 설립) 기존 정부조직 형태는 유지하면서 부서별 관련자가 참여하는 대책본부를 설립하여 총괄하는 방식

○ (지역발전위원회 역할 강화) 지역발전정책의 실행력 제고를 위해 국토부의 공간정책과 연계, 발전시키는 방안 모색

(4) 지자체 역량 강화와 인력양성을 위한 교육체계 구축

□ 필요성 및 목적

○ 국내외 도시재생 관련 전문 연구자 및 실무자들의 협력 네트워크를 구축·운영하고 현장 전문 인력을 위한 교육·연수프로그램 개발로 도시재생의 연구 및 실무역량을 선진국 수준으로 제고함

□ 추진 방향

○ (단계별 교육 시스템 도입) 초등·중등·고등 과정의 수준에 따라 도시재생 및 커뮤니티 형성에 관련된 내용의 교육과정을 도입함

○ (참여자 중심 교육 프로그램 개발 및 운영) 커뮤니티 중심의 현장학습 체험을 통해 재생과 관련된 전문지식·현장실무 교육을 시행

○ (도시재생 관련 전문가 양성 교육) 전문가 개발 프로그램을 개발하

여 워크숍과 마스터 클래스를 통해 일대일 코치의 지도학습과 자기 주도적 학습이 가능하게 함

○ (도시재생 관련 인증제 도입) 지역재생을 추진하기 위한 지자체, 각종 행정기관, 민간기업, 지역주민, NPO단체의 파트너십을 국가가 인증하는 제도를 도입함

(5) 도시재생을 위한 공공의 역할 증대

□ 필요성 및 목적

○ 효율적인 도시개발을 유도할 수 있도록 지방자치단체, 지방공사 및 민간기업의 자문과 지원을 도모할 필요가 있으며, 종합적 접근이라는 관점에서 도시재생사업의 공공성을 인정하여야 함

□ 추진 방향

○ (도시재생의 종합적 기획) 정부 및 공공기구는 사업 기초 단계부터 참여하여 실현 가능한 종합계획을 기획하고 수립하는 역할을 담당

○ (이해관계의 조정 및 코디네이터 역할 수행) 도시재생과정에서의 분쟁 조정을 위한 체계를 마련하고, 도시재생 사업의 전 과정(계획-설계-사업시행)에서 코디네이터로서의 역할 수행

○ (서민주택 공급 주도와 기반시설 설치 및 지원) 도시재생을 통한 주택문제 해결 방안으로 서민주택 개발 다양화 방안을 모색하고, 도시공급 시설 등에 투자하여 도시기반 구축

(6) 도시재생의 제도적 기반 마련

□ 필요성 및 목적

○ 도시재생법이 공공성을 확보하고 실제로 현장에서 작용되기 위해서는 기존 관련법을 통합, 정비하고 이를 지원하는 성격으로 목적과 기본이념 등을 규정해야 함

□ 추진 방향 : 도시재생법 제정 추진

○ (중앙과 지방에 도시재생 전담 조직 설치) 부처간 칸막이를 초월한 종합적 사업 추진이 전제되어야 하므로 국무총리실 산하에 국가도시재생 업무를 총괄하는 기구 설치

- 총괄기구의 원활한 업무수행을 위해 국토해양부를 주무부처로 하는 도시재생기획단을 내부에 설치

○ (중앙의 기금과 지방의 특별회계 마련) 중앙정부에는 국토해양부가 관장하는 도시재생기금을 신설하고 지자체에서는 도시재생 특별회계 혹은 도시재생 기금을 신설하여 도시재생 사업을 지원함

○ (지자체의 협업체계 구축 지원) 현장에 근거한 지자체 단위의 거버넌스 기구 구축과 지역의 핵심역량 강화를 실현하도록 지원하는 것을 법에서 규정

○ (계획의 유연성 확보) 국가차원의 도시재생방침, 지자체 차원의 도시재생 전략을 담는 계획, 사업단위 실행계획 등 3단계의 계획체계를 마련하고 계획 상호간의 위계와 실행 가능성을 제고함

- 하부 계획은 여건 변화 등에 따른 사업 방향이나 내용 변경이 용이하게 함으로써 능동적이고 유연한 운용이 가능하게 함

○ (도시재생 지원기구를 통한 사업의 공공성 제고) 중앙·지방간 도시재생 업무의 기구를 수행과 지역 공동체의 활동을 체계적·지속적으로 지원하기 위해 중앙정부 산하에 도시재생 지원기구 설치

Ⅳ. 살기좋은 농촌만들기 분야

1. 도농상생을 위한 귀촌·귀농정책의 방향과 과제

2. 지역공동체 현황분석, 육성방향 및 정책과제

3. 농어촌정주환경 개선정책의 발전방향

도농상생을 위한 귀촌·귀농정책의 방향과 과제

1. 현황 및 문제점

2. 목표 및 개선방향

3. 추진 과제

연 구 진

연구수행기관	(재)지역재단	
연구책임자	(재)지역재단 운영이사	유정규
연구진	(재)지역재단 연구원	서정민
	(재)지역재단 연구원	김현수
연구보조원	(재)지역재단 연구원	손종미

1. 현황 및 문제점

○ 귀촌·귀농이 지역균형발전을 위한 국가적 사안으로 대두되고 있음

- 도시의 과밀화와 맞물려 712만명의 베이비부머의 은퇴가 본격화되면서 이들의 안정된 노후와 관련된 문제가 주요한 사회 이슈화
- 농촌사회의 과소화로 인해 농업의 후계인력뿐만 아니라 지역개발의 주체로서 새로운 인력의 유입 필요

○ 최근 귀촌·귀농의 증가 현상이 두드러지면서 귀촌·귀농인들이 농촌 활력화의 중요한 요소로 자리 잡고 있음

- 따라서 귀촌·귀농인들이 농촌현장에 얼마나 잘 정착할 수 있느냐와 이를 위한 정책적 지원의 효율성과 효과성을 제고하는 것은 현 시기 농촌정책의 중요한 과제

○ 귀촌·귀농은 도시와 농촌의 상생이라는 측면에서도 매우 중요한 의미를 갖고 있음

- 농촌과는 대조적으로 도시는 과밀화로 인한 각종 도시문제와 실업문제 등이 겹치면서 사회적 비용 발생
- 도시로부터 농촌으로의 인구이동은 국가적 차원에서 인구의 분산과 지역 균형발전이라는 목표를 위한 하나의 수단

○ 따라서 귀촌·귀농은 농촌의 입장에서 뿐만 아니라 도시, 더 나아가 국가적 입장에서도 관심을 가질 수밖에 없는 중요한 사안이 되어가고 있음

○ 귀촌·귀농과 관련하여서는 중앙정부뿐만 아니라 지자체 차원에서도 다양한 지원정책이 시행되고 있음

- 그러나 그 효과 면에서는 정책마다 차이가 많으며, 각 정책에 대한 평가가 일관된 체계 속에서 진행되지 못하는 문제점 발생

○ 기존의 귀촌·귀농정책은 농업후계자 부족문제를 해결하기 위한 농업후계인력확보라는 시각에서 접근함

- 농어촌에 이주하여 농업 이외에 종사하면서 지역발전에 기여하고자 하는 자에 대한 지원은 전무
- 이러한 한계는 귀촌귀농업무를 농림수산식품부에서 관장하고 있기 때문
- 따라서 귀촌·귀농을 전국민적 관점과 지역균형발전이라는 측면에서 접근해야 하며 관련업무도 전부처적인 접근이 필요함

○ 기존의 정책은 귀촌·귀농자 '개인'을 대상으로 지원하는 사업이 대부분임

- 귀촌·귀농자에 대한 창업 및 주택신축·구입 지원(최대 2억4천만원, 이자율 3%, 5년 거치 10년 분할 상환)
- 귀농인턴지원: 귀촌·귀농희망자가 선도농가에 취업하여 농업기술을 배우고자 할 경우 60만 원 한도 내에서 총 수령액의 50% 지원

○ 정부의 귀촌·귀농지원이 귀촌·귀농자 개인에게 지원됨으로써 기존 지역주민들과의 마찰과 갈등의 빌미가 되고 있으며 귀촌·귀농인들의 성공적인 정착에 주요한 장애요인이 되고 있음

2. 목표 및 추진방향

○ 이 연구는 농촌현장에서 다양하게 진행되고 있는 귀촌·귀농 관련 각 정책에 대한 현장의 의견과 반응을 분석하여 그동안 추진된 정책의 문제를 해결하기 위한 정책방안을 모색하는 것에 목표를 두고 있음

○ 이를 위해 중부권/호남권/영남권/수도권으로 구분하여 4차례의 현장포럼을 개최하였음

- 지역리더들과의 쌍방향 의견교환을 통한 갈등 및 이견 해소의 장
- 귀촌·귀농정책을 둘러싸고 중앙부처 및 지자체, 지역 간에 협력 강화를 위한 정책 방안 도출
- 상호 의견 제출과 공동평가를 통한 합리적 정책 방안 도출

○ 농촌지역 활성화와 관련한 귀촌·귀농인의 역할 규명

- 최근 각종 농촌개발사업과 관련하여 귀촌·귀농인들의 역할 증대
- 그러나 귀촌·귀농인들이 가진 다양한 경험과 재능을 체계적으로 활용하려는 준비나 연구가 본격적으로 진행되고 있지 않은 상황
- 귀촌·귀농인들이 농촌지역 활성화에 기여하는 다양한 사례를 수집/분석/정리하여 향후 현장에서 활용 가능한 방안을 제시

3. 추진 과제

□ 「귀촌·귀농지원특별법(가칭)」 제정

○ 이를 관장하는 '귀촌·귀농지원위원회'(이하 위원회)를 국무총리실 산하에 설치하며, 농식품부를 이 '위원회'의 간사부처로 함

- '위원회'에서는 귀촌·귀농업무의 최고 심의·의결기구로서 국가적 차원에서 도시민의 전원수요 파악
- 농업후계인력 확보를 위한 적정 귀농 필요량과 농촌지역활성화를 위한 적정 귀촌 요구량을 파악
- 이를 충족시키기 위한「귀촌·귀농활성화를 위한 중장기 계획」을 수립·추진하며, 부처별 관련 업무를 관리하고 조정

○ '귀촌·귀농활성화를 위한 중장기 계획' 속에 포함되어야 할 내용은

① 귀촌・귀농활성화의 필요성과 목적
② 귀촌・귀농활성화를 위한 각 주체의 역할: 중앙정부, 광역단위, 기초단위
③ 연도별 귀촌・귀농 추진 목표량(선언적 의미): 기간별, 유형별
④ 연도별 도시부의 '전원수요' 산출

⑤ 연도별 농촌부의 '귀촌·귀농필요량' 산출
⑥ 귀촌·귀농활성화를 위한 대 국민홍보: 홍보주체, 홍보방법, 홍보의무량 등
⑦ 도시농업 활성화 (예: 택지조성시 일정규모 이상의 텃밭 설치를 의무화)
⑧ 귀촌·귀농학교(권역별, 대학 사회교육원 활용)의 설립 및 운영
⑨ 귀촌·귀농지원을 위한 중간지원조직의 육성
⑩ 국공유지를 활용한 귀촌·귀농체험시설 설치 및 운영
⑪ 귀촌·귀농촉진을 위한 사회적 일자리 창출
⑫ 귀촌·귀농활성화를 위한 관련부처 협의회 설치 및 운영
⑬ 귀촌·귀농활성화를 위한 세제 개선
⑭ 귀촌·귀농매니저의 지정 및 활용
⑮ 기타 등

○ '위원회'는「귀촌·귀농활성화를 위한 중장기 계획」을 수립·추진하는 업무 외에 다음과 같은 역할을 담당함

- 귀촌·귀농교육에 대한 총괄적 기획, 관리, 평가
- 귀촌·귀농활성화를 위한 '주거(시설) 및 농지지원제도' 마련
- 귀촌·귀농정책과 기본 농촌지역개발정책과의 통합적 지원 등

□ 지역단위「귀촌·귀농추진기구」(governance)설치 및 운영

○ 기존의 지역주민과 귀촌·귀농자를 분리하는 정책에서 탈피하여 지역주민과 귀촌·귀농자가 상생할 수 있는 방안을 강구

- 지역의 새로운 주체를 육성한다는 관점에서 장기적이고 단계적으로 추진

○ 현행의 귀촌·귀농자 개인에게 지원하는 방식을 벗어나 해당 자금을 지역공동체 즉, 지역단위의 협치조직(governance)인 '귀촌·귀농추진기구'에 배정하고, 여기서 지역으로 귀촌·귀농하고자 하는 희망자를 선정하고 지원하는 방식으로 개편함

- 중앙정부에서는 귀촌·귀농지원사업의 가이드라인을 제시하고 이 '기구'에서 사업을 신청하도록 공모
- 이 '기구'에서는 해당지역으로 귀촌·귀농하고자 하는 희망자를 모집하며, 모든 귀촌·귀농희망자는 해당지역의 이 '기구'에 귀촌·귀농을 신청하고, 이 '기구'에서는 적절한 심사기구의 심의를 거쳐 지원대상자를 확정해서 지자체에 통보함
- 이 '기구'에서는 심의과정에서 귀촌·귀농희망자를 해당 마을주민 대표와의 사전협의를 통해 귀촌·귀농의 목적과 계획을 공유하도록 하며, 필요한 주택과 농지의 제공방안 등에 대해서 협의
- 또한 이러한 협의과정에서 귀촌·귀농자로 하여금 지역 내에 조성된 각종 시설이나 사업에 참여할 수 있는 방안을 찾도록 알선함으로써 지역일자리를 창출하고 지역활성화에 기여
- 협치조직은 기존에 구성되어 있는 각 지역별 '귀촌·귀농지원센터' 혹은 '귀촌·귀농협의회', 지역주민대표, 전문가, 행정이 참여하도록 하며, 지역단위에서 귀촌·귀농관련 정책을 심의·의결

□ 「1기업 - 1귀촌·귀농마을」조성사업 도입, 지원

○ 기업의 퇴직자를 대상으로 하는 귀촌·귀농교육 프로그램 운영지원

- 베이비부머의 은퇴가 본격화되면서 기업의 퇴직자들도 급격히 늘어날 전망이며, 각 기업에서는 퇴직자들을 대상으로 다양한 프로그램을 운영(예; KT의 스마트 팜 조성사업)
- 정부에서는 이러한 기업 퇴직자 프로그램과 연계하여 귀촌·귀농교육프로그램을 운영할 수 있도록 협조체제를 구축하고, 기업 퇴직예정자들을 대상으로 각 기업별로 분야별 혹은 품목별 귀촌·귀농 프로그램 운영 지원

○ 기업의 퇴직자들이 집단적으로 귀촌·귀농마을을 조성할 경우, 기업의 지원을 유도함

- 기업의 경우, 근로자의 복지향상을 위한 '근로복지기금'을 조성하고 있는데, 이 기금을 퇴직자의 복지나 창업지원에 활용할 수 있

도록 유도하고, 이에 대한 세제상의 혜택을 제공할 수 있도록 관련대책을 강구
- 기업으로 하여금 스스로 퇴직자의 귀촌·귀농마을 조성사업에 적극적으로 나서도록 설득하고, 퇴직자마을 조성을 위한 부지확보와 관련한 제도상의 장애요인을 제거하고 기업이 직접 기반조성을 할 경우 이에 소요되는 자금에 대한 세제상의 혜택을 제공
- 기업으로 하여금 퇴직자의 안정적인 귀촌·귀농지원을 위한 별도의 기금설립을 유도하고, 이에 대한 세제상의 지원방안 강구

○ 기업퇴직자가 조성한 귀촌·귀농마을과 기업과의 연계활동 지원

- 기업 퇴직자들이 조성한 귀촌·귀농마을과 해당기업이 자매결연하도록 유도하고, 이 마을에서 생산된 농산물 등을 해당 기업에서 구매하도록 권장함으로써 현직근로자가 퇴직근로자를 지원하는 시스템을 마련
- 이를 통해 귀촌·귀농자의 안정적인 정착을 유도하는 동시에 기업의 사회적 책임을 다할 수 있는 방안을 제도화

○ 유사 시책의 확산

- 이러한 시스템을 기업은 물론 공무원이나 직업군인 등 자체적인 연금 혹은 기금제도를 운영하고 있는 조직에도 확산될 수 있도록 관련제도를 마련하여 시행

□ 중간지원조직 육성

○ 중간지원조직의 구성

- 시·군의 귀촌·귀농지원센터를 중심으로 기초단위별로 민간주도(지역주민, 귀촌·귀농인, 관련 전문가, 농업기술센터 등으로 구성)의 현장밀착형 중간지원조직 구성

○ 중간지원 조직의 기능 및 역할 강화

- 지역으로 귀촌·귀농하고자 하는 예비 귀촌·귀농인에 대한 지역

šÁ• Â ?™ •<• •• S©- S¶G¸t aD Éá SG
TŒÈc 9È ªK— ÑÉ±¹—D ×> Â ä ÐýÒÔ Ô
TŒÈc 9È ªKD dÞ S¶G÷ a8 Ä 5ý ÑÉ•2SD Ù à
LW;ì RŸ OØaŒŽLc Ž¸— Ë~ a PG
TŒÈc 9È ªKÀ à Ýa>…W ¤‘ a aŒc 9È ªÀ à
• à ki vÓ

ë) "º@Ñ ‘Ò rÀ ‘9¸-Ã ’¸– Ô

TŒ9¸-Ã D ³¿ aÑÉ r š•K S¶G(Èc 9È ªK S¶G¸Ý
ÿÃ S¶G×Ý¸Ó\•ñ aI 5È Þt S¶G“D Ž%xÝ¸ TC
8Ý¸ ßSäÑ Ý™ ßD ¸– ‘ S• ³w
TŒ9¸-Ã D ÝÞ Â Éá aŒc 9È ªKD ×Ï}9¸8 Ñ
Þ× Køì I ý² 9¸•• S¶GýPK a ,>Ñ S¶G
ÿÑ(S¶Gc 9È ªWD 9¸¿ 3 $à 9¸®- Ñ S¶Gc ÇF
È ªKD ×Ï} 9¸8 $à ˜Køì t Ô OØaŒ™ƒ ª`
‘›>•Ñ Ã PS9GÑ — ™òà ï•z0 Ñ a øü

êÿ"ª c ••P ± •(&ï

ë) '0“ QP R)²–0

지역공동체 현황분석, 육성방향 및 정책과제

1. 현황 및 문제점

2. 목표 및 개선방향

3. 추진 과제

연 구 진

연구수행기관	한림대학교 산학협력단	
연구책임자	한림대학교 교수	김영범
연 구 진	한림대학교 교수	이기원
포럼운영위원	마을 연구소 소장	정기석
	한국국제대학교 교수	손은일
	한국농촌경제연구원 연구위원	송미령
연구보조원	한림대학교 박사과정	나정대

1. 현황 및 문제점

1) 지역 공동체기업 현황

□ 정책적 지역 공동체기업 육성 현황과 평가

○ 2007년 사회적기업 육성법 시행 이후 2012년 6월말 현재 680개의 사회적기업과 1,381개의 예비사회적기업이 만들어지는 등의 성과가 있었으며 마을기업도 508개에 달하는 등 양적·질적으로 의미 있는 변화가 있었음

○ 사회적 경제와 사회적 자본에 대한 토대가 부족한 한국자본주의 체제하에서 취약계층에 대한 우선고용창출과 사회서비스 확충이라는 정량적 성과와, 기업과 자본유치를 통한 지역 활성화가 불가능하고 취업기반이 미약한 농촌지역의 지역공동체 활성화라는 정성적 성과를 대표적 성과로 꼽을 수 있음

□ 지역 공동체기업의 지속가능성

○ 사회적기업의 경제적 가치창출이 미미하다거나 정부의 재정지원이 종료되면, 다수의 사회적 기업이 쉽게 와해될 것이라는 부정적 평가도 상존함

○ 이러한 평가는 사회적기업의 양적 성장이 정부 지원의 확대에 의해 이루어졌다는 측면과 정부지원이 중단되면서 경영이 악화되는 사회적기업 사례가 나타나고 있다는 측면에서 대두됨

2) 기존 정책집행과정에서 나타난 문제점

□ 효율성을 강조한 부분적 상향식 사업추진

○ 2000년대 이후 주로 마을 권역을 대상으로 진행된 농촌지역개발사업들은 공통적으로 주민 참여에 바탕을 둔 상향식 사업 추진을 강조함

○ 이는 주로 물리적 정비 분야에 초점을 둔 과거의 농촌지역개발사업에서 주민 참여 문제가 소홀히 다루어졌다는 문제 인식에 따른 것이었음

○ 주민 참여를 강조하며 추진된 사업들이 지역공동체의 집단적인 역량 형성에 기여한 경우도 있지만, 사업 추진의 효율성을 이유로 마을 대표와 소수의 참여자 중심으로만 사업이 진행되는 경우도 많았음

○ 이는 단기적 성과를 올리는 데는 기여하였지만 대다수 주민이 사업에서 제외되어 향후 지속적인 갈등의 단초로 작용하고, 민주적 의사결정을 토대로 하는 주민참여기회가 원천적으로 봉쇄되어 공동체 유대를 훼손하는 결과를 가져옴

□ **민, 관, 전문가의 역할**

○ 주민들의 의사결정이 민주적으로 이루어지더라도 이를 외부 사업으로 연결시키고자 할 때 지자체 공무원이나 전문가, 컨설팅 기관, 외부 지원그룹 등 여러 주체들 간에 필요한 역할 분담과 협력이 실질적으로 이루어지지 않음

○ 문당 마을의 발전과정에서 드러났듯이 지역공동체의 특성에 대하여 잘 알지 못하는 중앙부처와 지자체의 담당공무원이 정책 방향을 잘못 잡거나 경제적 성과만을 우선시하는 풍조에 편승하여 관련 지식만을 적용하려는 외부 전문가의 역할로 인하여 공동체 유대가 오히려 파괴되는 사례도 나타났음

□ **다양한 농촌지역사회 구성원 연계 노력 미흡**

○ 각종 지역공동체 육성사업의 주체로서 보다 다양한 지역사회 구성원을 연계하는 노력이 요구되나, 여전히 대부분의 사업이 전통적인 마을 주민과 농업인만을 주된 사업 대상이자 주체로 상정한 채 진행되고 있음

○ 최근 농촌에서는 도시민이나 비농업 종사 인구의 비중이 늘어나는 등 지역사회 구성원이 다양화되고 있으며, 이러한 여건 변화를 감안하여 각종 사업추진 과정에서 보다 다양한 구성원들이 참여하여 나름의 역할을 발휘하는 것이 필요함. 그러나 이를 제도적으로 이끌어 낼 여건이 제대로 갖추어지지 않은 상태임

□ 마을 사무장 제도

○ 농촌 지역공동체의 인적 자원 및 전문성 부족과 같은 문제에 대응코자 도시민을 농촌에 유치하여 나름의 전문성을 발휘하도록 지원하는 시책의 대표적 사례임

○ 마을 사무장의 역량 강화를 위한 체계적인 프로그램이 실시되고 있지 않고, 마을 사무장들 간의 연계·협력도 미비하여 채용된 사무장이 해당 마을에 한정된 활동만 하는 한계가 나타남

2. 목표 및 개선 방향

○ 농촌 현장에서 지속적으로 활동할 수 있는 자생력 있는 민간단체의 육성을 목표로 농촌형 사회적 기업이나 마을기업 등 지역공동체 육성정책 방안을 제시함

○ 이를 위해 관련 전문가, 지역 활동가, 지역주민 등이 함께 참여하는 현장토론회를 4차례 실시하여 다양한 의견을 수렴하였음

- 1차 포럼: 2012. 6. 27, 경남 산청군 민들레공동체
- 2차 포럼: 2012. 8.1, 강원도 원주시 한 살림 교육장
- 3차 포럼: 2012. 8.21, 충남 홍성군 홍동면 마을활력소
- 4차 포럼: 2012. 9. 21, 강원도 인제군 북면 백담마을

○ 일부 농촌 공동체기업들의 독점적 운영을 해소하는 동시에, 경쟁력을 강화하기 위해서는 사회적 경제 영역에 포함된 조직체의 창업 및 운영 혹은 기존 조직체의 전환을 적극적으로 권장해야 함

○ 원칙적으로 민주적 참여 기회를 확대하고 공동체의 유대를 강화하는 일은 주민과 지자체 등 지역사회 구성원들의 자율적인 노력과 참여에 바탕을 두어야 함

○ 공동체 유대 강화를 위한 역량강화 공동학습 프로그램이 각종 지원사업에 필수적으로 포함되어야 함

- 지역공동체의 구성원 뿐 아니라 관련 있는 지역구성원들이 역량강화 프로그램에 참여할 수 있도록 교육대상자 범위를 보다 확대

3. 추진 과제

□ 공동체 유대강화에 필요한 민·관 협력 중간지원조직 육성

○ 농촌 지역공동체의 유대를 강화하는데 앞장서는 한편, 행정 및 재정적 지원을 담당하는 공공 부문과 협력 관계를 유지할 수 있는 선도 인력과 조직을 육성해야 함

○ 지자체 등 공공 부문의 파트너로서 도농교류, 마을 단위 사업의 관리운영, 주민 교육과 컨설팅, 장래 사업 구상 등 농촌지역공동체 육성의 제반 분야에서 행정과 협력 관계를 파트너로서 일하게 됨

□ 농촌형 사회적 일자리 사업 활용

○ 농촌에는 행정의 일을 담당할 만한 자생적인 단체나 기업 등 민간 부문의 활동도 미미한 상황이므로 이러한 현장 활동 주체들을 육성하기 위한 지원책이 필요함.

○ 단기적으로는 농촌형 사회적 일자리 사업의 추진을 통해 농촌 현장에서 활동할 인적 자원을 유치하는 방안 검토가 필요함. 이를 위해 도시민 유치 활동과 농촌형 사회적 일자리 창출 사업을 지자체 차원에서 연계·추진함으로써 시너지 효과를 높일 수 있을 것임

□ 지역공동체 협력 네트워크로 발전

○ 마을 단위, 혹은 사업 단위의 지역 공동체가 개별적으로 성장하는 것보다는 연대와 협력을 통하여 개별 공동체의 역량을 결집하고 상승효과를 낼 수 있어야 함

○ 이를 위해서는 지역 내외를 포괄하는 다양한 주체들 간에 신뢰와 협력에 기초한 폭넓은 연계가 중요함. 마을이나 특정 권역 등 지역사회 단위의 다양한 활동들을 효과적으로 조직하는 한편, 지역 외부의 집단과도 긴밀한 협력 관계를 형성하여야 연계의 효과를 볼 수 있음

- 스페인의 몬드라곤 협동조합기업집단이 지역 내외에서 ‘연대’의 가치를 내세우며 협동조합 구조를 갖춘 다양한 사업체와 기관을 연계하여 성장한 대표적 사례임

□ 지역 공동체기업의 역할 재정의

○ 사회적기업, 마을기업 등 지역 공동체기업에게 '지역혁신' 및 '내발적 지역발전'을 위한 협동경제시스템으로서의 역할을 부여하여 다시 정의할 필요

○ 현행 사회적기업육성법은 제정 당시 취약계층을 중심으로 한 입법취지에서 출발하였음. 하지만 사회적기업의 본질은 취약계층에 대한 봉사 이상의, 기존의 전통적 방식으로 풀 수 없는 사회문제를 해결하는 혁신적인 사회변화의 수단임

○ 또한 법적 근거 없이 지원되는 마을기업의 경우에도 지역자원을 활용하면서 지역주민이 주도하는 지역공동체의 활성화라는 목적을 명문화하고 실질적으로 추진할 필요가 있음

○ 사회적기업과 마을기업은 주민간의 신뢰와 호혜를 기본으로 하는 '사회적 경제' 영역으로서, 궁극적으로 공동체적 규범 및 사회자본의 확장을 통한 지역사회의 활성화뿐만 아니라 협력적이면서도 자생적인 지역사회 발전의 새로운 전기를 만들고자 하는 시도임.

○ 따라서 마을기업과 사회적 기업에 대한 논의는 단순히 '일자리'나 '소득' 문제를 넘어서 공동체를 토대로 하는 지역과 나라의 발전을 꾀하는 한국사회의 미래 비전과 관련된 논의로 확대하는 것이 필요

□ 공동체적 가치 인식과 지속적인 학습 문화 형성

○ 현재 사회적기업과 마을기업의 경우, 매출과 일자리 중심의 단기적·정량적 성과가 사업지원의 잣대인 평가지표로 만들어져 공동체적 가치는 현장에서 간과되고 있음

○ 사회적 기업이나 마을기업이 지역에 뿌리내린 튼실한 주민기업으로 운영되고자 한다면 지역에서 존립의 가치를 인정받고 활동하는 과정 속에서 공동체성을 건강하게 유지해야 함

○ 이를 위해 구성원 간에 신뢰와 결속, 투명성, 민주성을 확보할 수 있도록 지속적으로 공동체적 가치를 공부하고, 운영과정과 결정결과를 투명하게 가져갈 수 있도록 '협동'경험의 축적 및 학습이 지속적으로 이뤄져야 함

□ 공공부문 인식의 제고와 관련 제도 개선

○ 사회적기업과 마을기업의 활성화를 위해서 가장 선결되어야 하는 과제는 '사회적 경제' 영역으로서의 사회적기업과 마을기업에 대한 공공부문의 인식제고임

○ 이를 위해 공공기관내의 교육과 홍보가 우선적으로 이뤄져야 하고, 사회적기업과 마을기업을 정책적으로 지원하는 중앙 부처 간의 칸막이를 과감히 없애고 지자체 내에서도 관련 업무의 총괄 부서를 지정한다거나 기업지원 업무를 일원화하는 데에 대한 동의가 필요

- 주민생활복지과, 농업정책과, 유통축산과, 농업기술센터 등에서 개별적으로 지원하는 업무를 총괄하는 부서 지정

○ 또한 사회적기업과 마을기업의 경우 주민주도로 추진되는 사업적 특성 때문에 행정적인 절차에 대한 어려움이 있게 마련임. 행정절차 및 서류의 간소화와 지침의 유연한 적용이 가능하도록 담당공무원의 책임성과 전문성 강화

□ 공공서비스 시장 및 공공조달 정책의 전환을 통한 간접지원

○ 정부의 직접지원이 아닌 자체 기업 활동의 성장을 유도하기 위해서는 시장판매를 통해 수익을 확보하는 것이 중요하며, 이를 위해 정부가 할 수 있는 것은 공공조달시장을 개방하는 것임

○ 이를 위해서는 공공조달의 원칙 및 철학을 개혁해야 함. 현행 공공조달 입찰에서는 단기적인 비용의 최소화에만 초점을 맞춘 최저가 낙찰제가 주로 활용되고 있음

○ 지역 공동체기업이 공공조달을 통해 성장하기 위해서는 공공조달 입찰시 각 단계에서 취약계층의 고용기회, 일자리의 질, 사회권과 노동권의 준수, 사회적 경제 조직의 촉진, 제품 및 서비스의 높은 접근성, 공정무역, 사회적으로 책임 있는 기업, 인권 존중, 중소기업에 대한 배려, 공동체 활성화 등의 사회적 기준을 추가하여 조달업체를 선정해야 함

□ 지역 공동체기업 지원정책 설계에 지역적 여건 반영

○ 전국에 일률적으로 적용되는 정부지침에 의거한 지역 공동체 기업 지원은 시장이 협소하고, 지리적이나 인구통계학적 여건이 불리하며, 인적·사회적자본이 취약한 농산어촌의 지역 공동체 기업 육성에는 무리한 조건으로 인식됨.

○ 따라서 농산어촌 등 조건 불리 지역의 지역 공동체기업에 대해서는 인원구성의 특수성, 시장진입의 어려움, 계절형 상품 등을 고려하여 지침의 유연한 적용이 필요하며, 특히 실적 평가에 지역별 특성을 고려한 준거기준에 의거, 지속가능한 발전전략을 모색할 필요가 있음

□ 지역 공동체기업 모델 발굴 주체는 기초 지자체

○ 지역 공동체기업 지원 관련 매뉴얼은 전국 공통의 틀을 유지하더라도 지역에서는 지역적 특수성을 반영한 모델 발굴 노력이 필요함

○ 지역의 활용가능한 자원이나 제반 사회문제에 대한 파악, 역량 있는 사회적 기업가의 발굴 및 사회적기업의 발굴가능성 등에 대한 이해는 기초 지자체의 정보가 가장 정확함

○ 지역 활성화를 위해서는 지역 공동체기업 육성을 위한 전문성이 투입되어야 하는 분야(소셜 미션 발굴, 사업화)에 대한 사업추진이 필요한데, 열악한 재정 문제와 신규 예산편성의 어려움이 적지 않음으로 이에 대한 국비 지원이 필요함

□ 단기 정량적 실적 평가 지양 및 우수모델 발굴에 주력

○ 지역 공동체기업 활성화에 대한 평가가 "늘어난 기업숫자"와 "일자리", "매출"에 근거해 진행되다 보면, 지자체에서는 내실 있는 우수모델에 집중하여 육성하기 보다는 단순히 기업의 숫자만을 늘리는데 전념할 수밖에 없음

○ 사회혁신성이 결여되고 건강한 자발성을 상실한 사회적기업, 마을기업의 숫자를 작위적으로 늘리기 보다는, 지역에서 필요한 일을 하면서 인프라를 구축하고 창의적이고 지역사회의 혁신을 가져올 수 있는 사업모델을 발굴하고 집중 지원하여 '아래로부터'의 지역발전 동력을 만드는 것이 중요함

□ 지역 공동체 기업 육성 사업비 편성 방침 개선

○ 현행 사회적기업 육성 사업비는 일자리창출에 큰 의미 부여

○ 일자리창출 엔진이라는 꼬리표는 '인건비' 중심의 사회적기업 지원예산을 확보하는 데는 유용했으나, 사회적기업의 '자생'적인 발전을 가로막는 부작용을 낳고 있다고 평가됨

○ 인건비 중심의 지원 방식은 과잉 고용과 과잉 고용조정을 낳고 비즈니스 모델, 사업의 수익성, 사업의 사회적 목적 달성에 대한 경영 역량의 집중을 저해하고 있으며 지속가능한 성장을 막고 있음

○ 따라서 사회적기업의 상황에 맞게 융통성 있는 예산집행이 가능하도록 지침의 수정과 보완이 필요함(예를 들어 자본적 경비 지출, 규모의 경제를 도모하기 위한 인프라구축 등). 현행 1천억 원이 넘는 인건비 지원 예산을 사회적 기업 육성에 진정 필요한 예산으로 전환해야 한다는 주장이 제기됨

○ 마을기업 육성 사업비는 인건비 지원을 최소화하면서 사회적 부가가치(social value added) 창출의 엔진을 육성한다는 본래의 의미를 찾아갈 수 있도록, 마을기업의 운영상황에 맞추어 유연하게 집행할 수 있어야 함

○ 현행 자본적 경비나 재료비로 사용하는 마을기업 사업비의 경우, 1년 단위로 지원되고 있어 마을기업 주력사업 투자계획에 따른 타임스케줄에 미스매칭이 많고, 그 결과 계절형사업의 원활한 투자가 어려운 상황임

○ 뿐만 아니라 (예비)사회적기업의 운영과 마을기업 등의 운영에 필요한 사무장(매니저)에 해당하는 사람의 인건비를 타사업과 중복되지 않는 선에서 1인 정도 책정해 사업운영의 동력을 만들 필요가 있음. 특히 농촌사회의 경우 복잡다단하고 다원적 가치를 보유한 사회임으로 자발적 의지에 의해 정착의지를 가진 사무장의 경우 주민간 연계·협력 및 갈등 조정 등에 있어 매우 중요한 역할을 수행할 수 있음.

□ 지역 공동체기업이 창출하는 사회적 가치의 과학적 분석

○ 사회적기업과 마을기업 등 지역 공동체기업의 활성화에 대한 사회의 동의와 참여를 구하기 위해서는 "왜 지역 공동체기업이 필요한가?"에 대한 신뢰성 있는 과학적 근거가 필요함

○ 기존의 경제적 가치창출이 과대평가되는 측정방식의 한계를 뛰어넘는 사회적 가치의 측정도구를 마련할 필요가 있음. 특히 지역 공동체기업이 수행하는 사업의 경우 사람 중심의 사업이니만큼 공동체 구성원의 참여와 의사결정과정, 사업프로세스 등을 평가 잣대로 활용하여 공동체적 기업운영을 활성화하도록 유도

□ 사회적 가치 경영의 비전을 가진 공동체기업 전문가 육성

○ 열악한 근로조건과 저예산 등의 문제로 중간지원조직에 소속된 지역 공동체기업 지원 전문가들의 지속근무와 후속인력양성이 현실적으로 어려움

○ 실제 여러 지역 공동체기업 현장에 대한 이해가 가장 높고 기초지자체와 지역 NPO 등의 민간기관과 긴밀한 연계가 가능한 중간지원조직 전문 인력은 수년간 사회적기업과 마을기업에 대한 지원업무를 해온 전문가임

○ 지역밀착형 중간지원조직을 통해 지역에 대한 애착을 갖는 지역전문가를 육성함으로써 다양한 사회적 일자리 사업을 연계해 중복지원을 피하고 지역사회에 유용한 사업모델 및 지원방식을 선택하도록 할 수 있음

○ 또한 지역에 산재한 다양한 지역자원들을 연계하는 가교역할을 수행함으로써 자원의 가치를 발굴하고 제반 문제의 현장 중심적 대안을 모색하고 통합 조정하는 지원체계를 마련할 수 있음

농어촌 정주환경 개선정책의 발전방향

1. 현황 및 문제점

2. 목표 및 연구방법

3. 주제별 추진과제

연 구 진

연구수행기관	전남대학교 산학협력단	
연구책임자	전남대학교 교수	최수명
연 구 진	전남대학교 산학협력교수	윤치욱
연구보조원	전남대학교 박사과정	김영택
	전남대학교 박사과정	고아라

1. 현황 및 문제점

1) 농산어촌 정주환경 개선정책의 추진 현황

○ MB정부의 농어촌정책은 '삶과 휴양, 산업이 조화된 살맛나는 농어촌'을 비전으로 '정주여건 개선'과 '농어촌 복지 강화' 그리고 '농어촌산업 육성'을 3대 정책부문으로 설정하였음

- 정책의 접근방법 측면에서 사안별 정책수립 지원에서 종합적·체계적 접근으로 전환
- 추진방식은 소규모 분산지원에서 마을개발·산업·관광 등을 연계한 종합개발 지원
- 추진체계 면에서는 중앙정부에서 지자체 및 지역주민 주도방식으로의 전환

○ 이러한 추진방향에 따라 2010년부터 포괄보조금제도가 추진되면서 농어촌지역개발정책이 대폭 개편되었음

- 따라서 MB 정부에서의 농어촌개발은 포괄보조금제도 도입 이전(2008~09)과 이후(2010~12)로 구분

○ 포괄보조금제도 도입 이전에는 '제1차 농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌 지역개발 기본계획(2005-09)'에 따라 농산어촌 복지기반 확충, 교육여건 개선, 지역개발 촉진, 복합산업 활성화 등 4개 부문 133개 과제를 추진하였음

- 전반적으로 계획을 초과 달성하였고, 부문별로도 큰 편차없이 계획된 투자 목표를 달성하여 성실하게 농어촌개발을 추진해 온 것으로 평가

○ 포괄보조금제도가 도입되는 시기에 '제2차 농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌 지역개발 기본계획(20010-14)'이 수립되었음

- 2차 계획에서는 문화·여가 부문을 독자적 영역으로 격상하였고, 지역역량강화 부문을 추가
- 특히 문화·여가여건개선 부문의 '농어촌 주민 문화향유 지원'과 '농산어촌 문화예술교육 확대'부분에서 도시역량을 도농연계에 의해 활용하는 프로그램은 가장 효과적인 도농교류 방안으로 평가

2) 관련 정책·사업의 성과 및 문제점

○ 농림어업인 삶의 질 향상 시행계획에 의한 농어촌개발 투자액을 보면, 2007년 44,082억원에서 2012년 65,318억원(계획)으로 48.2% 증가하였음

○ 전반적으로 보면, 우리나라의 농어촌개발도 하드웨어에서 소프트웨어로 전환되는 연성화 시대로 접어들고 있으며, 이러한 추세를 수용 및 발전시키고 있는 일은 바람직스럽다고 볼 수 있음

○ 그러나, 글로벌 및 국가적 사회조직 패러다임이 급속히 변하고 있음에도 불구하고, 이에 대한 역사적 통찰을 바탕으로 선제적으로 대응하는 미래지향적 비전과 전략개발은 취약했던 것으로 보임

2. 목표 및 연구 방법

1) 연구의 목표

○ 농어촌재편성(rural restructuring) 시대를 맞이하여 '살기 좋은 농어촌만들기'의 가장 기초적인 과제인 정주환경 개선정책을 역사적으로 정리하고 현재 추진 중에 있는 각종 관련 정책 및 사업들을 변화된 농산어촌 정주환경의 정비여건에 의해 점검(proofing)하여 발전적 개선방안을 도출하는 일은 시의성이 큼

○ 따라서 농어촌마을의 구조적 변동 추세와 농어촌주민들의 다양하면서도 고급화하는 수요를 고려하여 효율적인 정주환경 개선 정책 및 사업 방향을 제시하는 것이 연구의 목표임

2) 연구 추진 방법

○ 이를 위해 4차례의 정주환경 개선정책 토론회를 개최하였음(2012. 7 ~ 2012. 9)

- 자료분석 및 목표·발전방향 시안 도출과정에서 의견 수렴이 필요한 사안을 3개로 정리
- 각 사안별로 대표적 사례지역이 입지한 지역(호남권, 영남권, 중부권)에서 토론회를 개최하고, 관련 정책부서 담당자 또는 지자체 공무원, 전문가, 마을대표 등으로 토론팀을 구성
- 토론회에서 제기된 문제점과 의견을 종합하고, 농촌정책적 차원에서의 논점을 정리하기 위해 서울에서 종합토론회를 개최

○ 주제별 토론회 개요

토론 주제	시 기	장 소	토론자
포괄제도금제도하에서의 농촌지역개발 정책 정착방안	07.27(금)	전남대 농생대 세미나실	최종욱, 함평군 계장 고영배, 농촌공사 팀장 한경수, 농촌공사 반장 이승규, 착한동네 이사 김상기, 편백권역
농촌공간정책의 정규적 도입을 위한 제도적 개선방안	08.06(월)	경상대 농생대 농업생명과학관	김영주, 경상대 교수 김한동, 합천군 기획실장 강신길, 농촌공사 차장 황인철, 진주동부발전포럼 은희창, (주)인포마스터
농어촌서비스 기준의 실효성 확보를 위한 제도적 정비 및 지원시책 개발	08.21(화)	한경대 농생대 교수회관	황한철, 한경대 교수 김광선, KREI 연구위원 김병준, 안성시 농정과장 박선근, 푸른안성맞춤21 김주철, 이통장협의회장
농어촌 정주환경개선 정책의 발전적 대안모색을 위한 종합포럼	09.06(목)	농어촌공사 인재개발원	안완기, 농식품부 사무관 전만권, 행안부 서기관 이금옥, 농진청 농촌자원과장 유상건, 농어촌공사전문위원 박시현, KREI 연구위원

3. 주제별 추진과제

1) 포괄제도금제도하에서의 농촌지역개발 정책 정착방안

○ 일반농산어촌개발사업의 경우, 기본/시행계획 승인권이 시·도로 넘어가 지역자율권이 상당부분 침해되고 있음

- 기본계획 승인권은 현행대로 하되, 시행계획 승인권은 시·군에 환원하는 것이 타당

○ 시행계획 승인권이 이관되면 지자체장 등 행정의 과도한 개입이 우려됨

- 지자체의 승인권 통제를 위해 지역발전협의회 심의(의결) 의무화

○ 추진위원장의 권한과 책임에 대한 명확한 규정과 장치가 없음

- 위원장의 권한, 특히 갈등조정권을 제도적으로 부여(지침화), 책임소재도 명확화(사퇴요건을 명확히 지침에 규정)
- 위원장에 대한 인센티브는 비급여성 표창, 교육훈련기회 제공 등에 한정

○ 현행 사업선정/계획수립 체계가 상향식 추진방식의 본질을 크게 훼손하고 있음

- 신규사업성검토서(예비계획)를 주민제안서로 환원하고, 충분한 사전논의와 교육활동 등 계획심사요건을 강화
- 시·도가 주민제안서에 대한 현장평가를 성실히 수행할 수 있는 제도/재정적 지원책 마련, 불성실시 선정평가에서 불이익 부여
- 기본계획수립시 예산지원/계획기간 확대, 별도의 지침작성에 의한 독자성 확보
- 사업기간 중 기본계획을 변경하려는 주민요구가 많은데, 기본계획 변경요건을 강화하여 계획의 안정성을 확보

- 지방비 부담분은 대응투자분을 지역특화 투자사업으로 바꿔, 지자체가 지역특유 사업을 함께 추진할 수 있는 제도적 장치 마련

○ 실제 사업추진에서 농어촌정비법이 절차법으로 준용되고 있으나, 시설물 부지확보를 위한 법적 지원규정이 전무하여 사업추진상 애로가 많음

- 농지/산지 전용허가 관련사항을 농어촌정비법에 규정하여 의제처리할 수 있도록 법조항을 개정

○ 기로에선 소득사업을 현장에서 어떻게 다루어야 할지 어려움

- 권역단위정비사업에서의 소득사업의 성격과 위상을 명확히 천명
- 사업의 규모에 따라 법인구성요건을 탄력적으로 조정하여 개인/공동체적 사업별 추진방향을 차별화
- 창업보육사업을 도입하여 외곽시설 등 범용시설을 조성한 후, 주민들은 최소한의 운영자금으로 창업/사업 확장

2) 농촌공간정책의 정규적 도입을 위한 제도적 개선방안

○ 농어촌 인구문제의 적극적 대처 없이는 어떠한 정책/사업도 무의미

- 소극적인 인구유출 방지에서 적극적인 인구유치 차원으로, 범정부적으로 핵심 정책 과제화
- 같은 농어촌지역 내에서도 중심지는 거점인프라 기능이 충실하므로 인구정착/유치정책에 초점
- 특히 젊은 층을 중심으로 문화향유(중심지)-영농(배후마을)취향에 의해 통근 농업 활성화 시책 필요

○ 현재의 귀농/귀촌자 정책들이 현장에서 여러 가지 문제점을 야기

- 귀농/귀촌하는 베이비부머들의 경제적 정착을 위해서는 이들의 경험과 능력을 활용하기 위해 권역수준에서 지원하고 있는 소득사업을 마을수준으로 슬림화하여 책임성 강화

- 귀농/귀촌자용 주택·농지를 부재지주 보유분에서 구입/임대를 강제할 수 있는 제도적 수단 마련 필요
- 귀농/귀촌자의 경우, 도시공동주택의 단열/유지관리방식에 익숙하므로 수요에 따라 단독/공동주택이 유연하게 공급될 수 있도록 농촌임대주택사업 검토
- 귀농/귀촌자들이 마을에 온전히 정착하기 위해서는 마을주도 인큐베이팅 기능 활성화 사업추진 필요

○ 배후 농어촌마을들의 낙후된 생활여건은 거의 개선되지 않고 있음

- 새마을사업 이후 마을도로의 개량은 거의 이루어지지 않고 있으므로 대폭적인 개량사업 필요
- 우선, 불편한 주차문제를 해결하기 위해 공동주차장을 도로 미정비 마을에 설치하는 사업 필요
- 빈집/빈터의 악영향이 심하므로 적극적 철거 또는 마을주체적인 적극적 재활용사업 필요: 주민-부재지주간 상생적 투자/활용책을 도농교류사업화

○ 농어촌환경의 현장관리 주체로서 마을/주민들의 통제력이 거의 전무함

- 마을공간관리규정의 제정 및 제도적 실효성 확보
- 마을 영향권역내 환경/시설물에 대한 일정 정도 또는 일상적인 관리/통제권 이양 필요
- 개발노력의 무임승차자로부터 마을의 이익을 보호하기 위해 농어촌자원의 우선/독점적 사용권 부여

○ 농촌공간정책을 실제 도입하는데는 여러 가지 전제적 작업이 선행되어야 함

- 농촌공간정책의 의미와 기능을 명확히 하고 마을재개발사업/정주계층/토지이용/지역역량강화 등과의 연계 속에서 정책추진의 당위성을 분명하게 제시
- 공간계획수립과 내용을 기초생활권/포괄보조금사업계획의 평가항목화 하여 지자체가 공간재조정 구상을 모든 사업구상의 전제로 삼도록 강제 필요

○ 과소화마을의 통합에는 주민저항이 매우 클 것임

- 일본의 경우처럼 마을별로 NPO를 조직하고 이들 조직이 중심이 되어 커뮤니티 워크숍을 지속하여 점진적 통합을 유도하는 대안이 바람직함

○ 중앙정부사업의 효과를 극대화 하는 지자체 노력이 부족함

- 합천군의 경우, 군 자체의 소규모사업 (예: 희망마을사업)을 먼저 추진한 후 중앙정부 사업 도전
- 중앙정부 사업 완료 후에 부족하거나 미진한 부분을 채워주는 지자체 후속사업 활성화 필요

3) 농어촌서비스 기준의 실효성 확보를 위한 제도적 정비 및 지원시책 개발

○ 서비스기준 적용 1년(2011)을 점검/평가한 결과 상당부분 현장과의 괴리가 노출되고 있음

- 농촌지역 내에서도 달성율 편차가 극심하고 달성 불가능/불합리한 항목이 있어 개정/재조정 필요
- 일부 항목은 예산지원을 병행하여 달성의 실행력 확보
- 삶의질 향상위원회와 사무국의 위상/조직 강화
- 관련 지역개발사업을 서비스기준 달성에 초점/집중하고 제2차 기본계획에 기준이 담겨져 있지 않으므로 수정계획 수립
- 지자체가 이 기준을 바탕으로 지역실정에 맞는 현실적인 자체기준을 수립할 수 있도록 유도하는 지원책 마련
- 농어촌주민들의 서비스 수요를 객관적/정기적으로 파악하여 지표에 반영하기 위해 '농촌생활수준조사제도' 도입 검토

○ 현재의 서비스기준의 활용성/적용성을 담보할 수 있는 구체적 정책대안이 부족함

- 서비스기준은 물리적/심리적인 것으로 구분되는데, 현 지표체계에 심리적인 주민만족도를 기준으로 추가 필요
- 국가최소 기준이므로 대표성과 함께 지자체의 서비스시책을 선도한다는 측면에서 지도성을 담아 기준을 단순화
- 대상 농어촌공간의 범역을 통일하고 지표 산정을 위한 자료구축 방법을 명확히 규정
- 정규적 자료관리와 일관성 유지를 위해 백서발간 필요
- 기준 지표와 지역개발사업 투자예산 사이의 연계구조를 명확히 하여 예산투입의 타당성 평가자료로 활용
- 점검/평가결과는 '지역간 불균형 발생의 책임소재 파악'과 '도농간 비교'에 의한 농촌투자예산 확보 기초자료로 활용

○ 보다 세밀하고 피부에 닿는 생활/복지서비스가 제공되지 않고 있음.

- 축산/생활용수의 완벽한 처리를 위한 마을하수처리 및 하천변 정화사업의 확대 시행
- 보건진료소는 벽지지역에 주로 설치하고 있으나, 일반농촌지역에도 만성질환 환자가 많으므로 확대 설치 필요
- 노인들의 주요 거주/생활장소인 마을회관 등에 신재생에너지시설 설치사업을 확대하여 관리비 절감
- 노인들의 중심지 의료/건강관리시설의 편리/안전한 이용을 위한 교통서비스 개선: 앰블란스 이용 등
- 도로 등에 비해 상대적으로 열악한 상태를 면하지 못하고 있는 주거생활부문에 대한 획기적 개선책 필요

○ 안성의료생협은 농촌서비스 제공의 성공사례이긴 하지만 인구과소화지역에 적용하기에는 어려움

- 농촌 의료서비스를 미숙련 인력들에게 맡기는 현재의 상태는 개선책 마련이 필요. 참여 의사들의 희생/봉사정신, 그리고 충분한 조합원 확보에 의해 성공적으로 운영되고 있는 안성의료생협 사례는 과소화 농어촌지역에서 발전적으로 적용가능

- 중심지역 의료인력의 경륜과 전문성, 보건지소/진료소 미숙련 의료인력의 현장성을 사회적 보조를 전제로 한 의료생협에 의해 결합하는 농촌형 의료파트너쉽 구축 필요

○ 급증하고 있는 농촌지역의 조손가정은 사회적 문제를 야기하고 있음.

- 농촌지역의 사회/경제적 여건 악화로 이혼율이 급증하여 이에 대한 다양한 지역사회적 해결대안 모색이 필요
- '손자돌봄'과 '노인돌봄'을 함께 시행하여 노인 세대들이 자신들의 만족감을 유지하면서 원만하게 손자를 양육할 수 있는 세밀한 지원책 마련

4) 농어촌 정주환경개선 정책의 발전적 대안모색 방안 (종합)

○ 포괄보조금제도

- 3개 부처가 지역을 나눠 시행하는 현행방식은 본원적으로 문제가 있음. 농림수산식품부가 주관하되 세부 사업은 기능적으로 분리하여 해당부처에서 관장토록 조정 필요
- 시행계획의 승인권한을 지자체로 환원하는 방안 강구
- 상향식 사업의 취지를 살리고 지자체의 기획력을 향상하기 위해 주민의 제안서만으로 사업을 시작할 수 있도록 개편
- 활발한 신규사업 촉진을 위해 사업군의 사업간 간막이를 낮추고 지자체에 재량을 더 주는 방향으로 개선
- 중앙정부는 정책개발과 컨설팅, 평가에 전념하고 민간이 능동적으로 사업수행할 배경을 만드는 방향으로 전환
- 새마을사업 때 시행했던 마을 단계별 지표 적용과 단계별 지원책을 적절하게 구사

○ 농촌공간정책

- 정주환경이라는 용어의 업그레이드와 정책의 기본 틀에 대한 변화가 필요. 지역개발사업 추진에 민간이 참여하는 지역혁신위원회의 부활이 바람직

- 마을공간정비에 대한 주민 의견을 충분히 수렴하여 지원하는 방안이 현실적
- 지자체의 농촌공간에 대한 중·장기적 마스터플랜 수립이 필요함
- 원주민만이 아닌 귀농, 귀촌자 등 도시민을 동시에 배려하는 방향으로 사업전환 필요
- 공간개편은 행정단위, Area보다는 Zone 개념 도입
- 제대로 된 농촌공간정비를 위해 필요한 토지이용조정의 촉진·강제 수단 마련
- 일본의 NPO와 같은 중간조직이 만들어져 행정을 도와준다면 효과적일 것
- 제도적 정비도 병행, 농지법, 삶의질 법 등 개정 필요

○ 농어촌 서비스기준

- 국가기준을 너무 세부적으로 설정할 필요는 없음
- 농어촌지역에 필수적으로 필요한 프로그램에 대한 연구 필요 (예: 사회복지시설에 대한 실태조사 등)
- 인구뿐만 아니라 지역규모도 고려하는 등 기준 적용의 다양화가 필요하며 농촌환경영향평가는 필수
- 국가적 차원에서 전 부처별로 실행을 담보할 정책수단으로 총괄부서 지정

○ 안성의료생협의 확산

- 과소화지역까지 확산은 불가능할 것임
- 공공부문만 농촌의료를 담당하기 어려우므로 민간조직을 공공부문과 동일한 자격으로 참여하는 방안 모색

Ⅴ. 수도권-지방상생 분야

1. 저성장시대 지역상생발전의 과제와 정책방향 연구

2. 혁신도시 활성화 방안 연구

3. 감성시대의 지역 문화관광자원 활용과 지역상생발전방안

저성장시대 지역상생발전의 과제와 정책방향 연구

1. 지역상생발전을 위한 정책수단의 운용실태와 한계

2. 저성장시대의 지역상생발전을 위한 대안적 정책수단 모색

3. 지역상생발전을 위한 정책방향 및 추진전략

연 구 진

연구수행기관	서울대학교 산학협력단	
연구책임자	서울대학교 교수	최막중
연 구 진	서울연구원 부연구위원	고진수
연구보조원	서울대 환경대학원 박사과정	허지정

1. 지역상생발전을 위한 정책수단의 운용실태와 한계

(1) 광역·지역발전특별회계

○ 광역·지역발전특별회계는 자체 세입원을 확대하거나 세출사업을 조정하지 않는 한 일반회계 전입금으로 재원을 조달할 수밖에 없는 불안정한 재정운용 구조를 갖고 있음

- 2010년 광특회계의 총 수납액 중 일반회계 및 기타특별회계 전입금이 차지하는 비중은 64.0%으로, 이는 우리나라 전체 특별회계에 대한 전입금 비중의 평균치 49.5%를 상회

○ 더구나 향후 저성장시대에 수도권에서 더 이상 큰 개발이익을 기대하기 어려운 상황에서 부담금 등 자체 세입원은 더욱 축소될 수밖에 없으므로, 지역상생발전을 위한 유효하고 안정적인 정책수단으로 기능하기에는 한계가 있음

- 2010년 광역·지역발전 특별회계의 자체 세입원 중 가장 큰 비중을 차지하는 것은 주세(수납액 2조 7,865억원)와 법정부담금(수납액 3,202억원)임. 그러나 주세와 법정부담금을 모두 합해도 총 수납액의 30.3%에 불과

- 2007~2010년간 과밀부담금 및 개발부담금의 징수결정액 대비 수납률은 평균 36.4%에 불과하며, 동 기간 중 개발제한구역 보전부담금과 광역교통시설부담금의 징수결정액 대비 수납률도 평균 45%에 불과

- 향후 도시개발 수요의 감소로 인해 부담금 수납금액은 지속적으로 감소할 것으로 예상되며, 이에 따라 광역·지역발전 특별회계의 자체 세입원은 더욱 축소될 것임

(2) 지역상생발전기금

○ 지역상생발전기금은 지역경제기반 확충 등 기금의 설립목적인 지역경제 활성화를 위한 전략적 투자비로는 거의 사용되지 않았음

- 각 지방자치단체에 의해 지역공동체 일자리, 자립형 지역공동체 사업, 청년창업 프로젝트, 지역형 예비사회적기업 육성, 일자리 미스매치 해소 등에 주로 투입되어 직접 경비가 대부분 차지

- 16개 시도는 상생기금 배분액 2,893억원 중 82.5%인 2,385억원을 일자리사업에 투입하였으며, 16개 시도 일자리사업 총투입비 1조 747억원 중 상생기금이 차지하는 비중은 22.2%임

○ 지역상생발전기금이 지역경제구조의 고도화를 위한 전략적 목적으로 사용되지 못하는 것은 근본적으로 지방재정이 열악한 상태에서 한정된 재원인 수도권의 지방소비세에 의존하기 있기 때문임

- 따라서 지역상생발전기금은 중앙-지방간 재정분담 구조를 개편하지 않는 이상 획기적으로 재원을 충당하기 어려운 한계

○ 지역경제구조 고도화 등 지역상생발전기금의 합목적적이고 안정적인 운용을 위해서는 현재로서도 수도권 지방소득세에 의존하는 재원으로는 부족한 실정임

- 향후 저성장시대에 수도권에서 개발이익에 따른 재원 확충을 기대하기 어려운 상황에서는 지역상생발전기금이 지역상생발전을 위한 지속가능한 정책수단으로 기능하기에 한계 발생

2. 저성장시대의 지역상생발전을 위한 대안적 정책수단 모색

(1) 지역간 연계·협력 추진사업의 한계

○ 2010년 기준으로 전국의 163개 시·군이 총 339개의 연계·협력 사업을 발굴하여 추진 중이며, 하나의 사업에 복수의 지차체가 관련되기 때문에 상호중복을 고려하면 지자체간 연계·협력 사업은 총 685개로 지자체당 평균 4.2개의 연계·협력 사업이 진행 중임

- 지역간 연계·협력사업은 지식경제부의 광역경제권 선도산업과 연관된 산업기술 분야에 초점을 맞추고 있으며, 지역의 숙원사업을 연계·협력사업의 형식으로 재구성하는데 그치고 있는 등 실질적인 연계가 미약하여 규모의 경제효과를 도모하기 어려움

- 또한, 예산 지원을 받기 위한 명목적 사업이 상당 부분을 차지하며, 실제 지자체간 연계·협력 사업을 보다 활성화하고 체계적으로 지원하기 위한 제도적 기반 취약

○ 지식경제부의 광역경제권 선도산업과 연관되어 추진 중인 광역경제권 연계·협력사업과는 달리, 자발적으로 제안된 지역간 연계·협력사업은 문화·관광 분야가 가장 큰 비중을 차지하는 것이 특징임

- 지방자치단체 차원에서는 지역간 문화·관광자원의 연계·협력사업에 대한 관심이 큼

- 다만 지역간 문화·관광자원의 연계·확충은 수도권과 비수도권간의 연계보다는 주로 비수도권내 특화 지역간 연계에 초점

3. 지역상생발전을 위한 정책방향 및 추진전략

(1) 정책방향

□ 세계화와 개방형 국가성장전략의 채택

○ 오늘날 세계화(globalization)는 국경을 초월한 자본의 이동으로 특징지을 수 있으며, 국경과 영토를 초월하여 새로운 글로벌 비즈니스 기회를 창출할 수 있느냐의 여부는 세계화 시대에 도시경쟁력과 국가경쟁력을 결정하는 가장 중요한 요인임

- 특히 우리나라와 같이 국토가 협소한 나라에서는 지경학적 입지조건을 적극 활용하여 국경을 뛰어넘어 동북아시아에서 지속적인 성장동력과 국부를 창출하는 개방형 국가성장전략 채택 필요

○ 저성장시대에는 수도권내 개발이익 등에 기초한 국내의 재원만을 갖고 지역간 교차보조를 통해 지역상생발전을 추구하기에 재원 창출에 한계가 있음

- 따라서 이제 눈을 밖으로 돌려 세계화 시대에 걸맞는 개방형 국가성장전략을 적극적으로 추구함으로써 중국 등지의 외국인 관광객 유입을 통해 새로운 국부(**國富**)를 창출하고, 이를 직접 비수도권 지역발전과 연계할 수 있는 방안을 모색할 필요

○ 마카오와 싱가포르는 항공인프라를 이용하여 라스베가스 자본 등을 유치하고 종합리조트를 개발하여 중국인 등 외국인 관광객을 대거 불러 모으고 있음

- 이에 비하면 우리나라는 세계 최고 수준을 자랑하는 항공인프라를 갖추었음에도 불구하고 아직까지 이를 획기적인 경제적 기회로 전환하지 못하고 있음
- 세계화 시대에 개방형 국가성장전략을 통해 국부 창출과 지역상생발전이라는 두 마리 토끼를 잡아야 함

□ 수도권의 역할과 지역상생발전과의 연계

○ 세계화의 진전으로 국경을 초월한 도시·지역경제권이 형성되고 국가경쟁력이 도시·지역경쟁력에 의해 결정되는 시대가 도래함에 따라 글로벌 비즈니스 기회를 창출할 수 있는 세계도시(World City)와 대도시권이 국가경제 나아가 세계경제에서 차지하는 역할이 그만큼 중요해지고 있음

- 이에 서울과 수도권은 국제경쟁력을 기반으로 우리나라 모든 지역이 다함께 발전할 수 있도록 하는 역할을 수행하여야 함. 곧 서울과 수도권이 우리나라의 국제경쟁력을 선도하고 그 파급효과가 전국적으로 확산될 수 있도록 하는 것이 중요

○ 과거와 같이 수도권의 개발이익 등을 재원으로 하여 지역간 교차보조를 통해 지역상생발전을 추구하기가 어려운 저성장시대에는 세계화에 적극 대응하는 개방형 국가성장전략에 기초하여 서울과 수도권의 국제경쟁력을 통해 새로운 국부를 창출하고 그 파급효과를 전국적으로 확산시키는 방향으로 정책의 틀을 설정할 필요가 있음

(2) 추진전략: 외국인 관광객 증대를 통한 지역상생발전

1) 기본개념

○ 수도권과 같이 상대적으로 국제경제력이 높은 지역을 세계화 시대의 개방형 국가성장전략의 거점 창구로 삼아 중국 등 외국인 관광객의 방문을 증대시키고 재방문을 유도하고, 이를 통해 전국적으로 외국인 관광객의 방문을 확산시키는 선순환의 지역상생발전 구조를 구축함

- 중국 등 외국인 관광객을 겨냥한 복합리조트 중심의 관광단지를 경제자유구역 등에 유치하고, 관광진흥개발기금과 같은 형태로 또는 이와 연계하여 복합리조트 이용금액의 일부를 지역상생발전기금 등의 재원으로 전환하여 활용

○ 관광산업은 서비스업으로 외국인 관광객의 재방문률을 높이고 지역간 다양한 문화·관광자원을 보완적으로 연계하면 지역간 플러스섬(plus-sum) 게임으로 발전할 수 있음

- 관광산업은 대표적인 굴뚝 없는 서비스업으로 제조업에 비해 고용창출 효과 큼
- 관광산업은 숙박업, 음식료업, 문화 관련 산업 등에 이르기까지 글로벌 비즈니스를 다양하게 배울 수 있는 기회를 제공할 수 있어 이 부문에 특히 관심이 많은 젊은이들의 일자리 창출에 기여

○ 외국인 방문객의 증대에 초점을 맞춘 관광산업 중심의 지역상생발전 전략은 지역간 연계·협력 사업을 보다 국제적인 차원에서 업그레이드하는 것으로 볼 수 있음

- 특히 외국인 관광객에 초점을 맞추면 다양한 문화·관광자원을 매개로 수도권과 비수도권간 연계를 강화하면서 지역간 연계·협력 사업을 보다 자연스럽게 활성화 가능

2) 실증사례분석

□ 외국인 방문객 추이

○ 2011년 해외여행을 한 중국인은 전체 인구의 5% 가량인 6,500만명이며, 이 가운데 한국을 방문한 중국인은 220만명에 이름

- 중국인 관광객 규모는 2006년만 해도 90만명에 불과했지만 해마다 20%씩 급증하는 추세이며, 중국인의 해외여행 수요는 2020년까지 고성장이 예상

○ 한국관광공사의 한국관광통계연보 자료(1995-2011)를 보면, 우리나라를 방문하는 외래 관광객은 1995년 375만명에서 2011년 979만명으로 증가하였으며, 목적별로 보면 '관광'이 247만명에서 720만명으로 가장 크게 증가하였음

- ‘관광’ 목적의 국적별 입국 현황을 보면, 일본 관광객이 1995년 155만명에서 2011년 321만명으로 두 배 가량 증가한데 비해, 중국 관광객은 1995년 3만명에서 2011년 131만명으로 비약적으로 증가
- 2011년 기준으로 일본과 중국 관광객이 전체 외래관광객에서 차지하는 비중은 약 63%

○ 우리나라를 방문하는 외래관광객들의 방문지역별 분포를 방문횟수별로 구분하여 보면, 전반적으로 수도권 방문 비중이 약 80% 가량을 차지하는 것으로 나타남

- 방문횟수가 1회인 경우에는 수도권 방문 비중이 약 85%를 차지하지만, 방문회수가 2회, 3회로 증가할수록 비수도권 방문 비중이 증가하는 경향

○ 따라서 외국인 방문객의 우리나라 방문 목적지가 서울과 수도권에 치중되어 있지만, 이들의 한국 재방문을 적극적으로 유도하는 경우 방문 목적지가 비수도권으로 확산되어 보다 다양화될 수 있는 가능성이 있음

□ 벤치마킹 사례1: 외국인 관광객 증대 전략과 효과

○ 중국인 관광객의 급격한 증가에 대응하여 싱가포르와 마카오는 대형 복합리조트 개발 전략을 추진함

○ 싱가포르의 복합리조트(IR, Integrated Resort) 사업은 국가이미지 리브랜딩의 한 수단으로 매력적인 관광지를 개발하고 서비스산업을 육성하기 위한 정책의 일환으로 추진되었음

- 복합리조트는 목적형 관광을 유도하기 위한 것으로, 급격히 증가하고 있는 중국인 관광객을 유치하고, 비즈니스 관광 중심의 MICE(Meeting, Incentives, Conference and Exhibition) 산업을 육성하고, 고용 창출 등 국가경제발전을 위해 Gaming 산업을 유치하는 전략을 아우름

○ 2010년 복합리조트 개장을 전후한 싱가포르 관광객 추이 변화를 보면, 2009년까지 정체내지 감소하고 있던 싱가포르 관광객이 복합리조트가 개장된 2010년을 계기로 증가추세로 돌아섬

- 복합리조트가 개장된 2010년 관광객은 총 1,164만명으로 2009년 대비 20% 이상 증가하였으며, 2011년에는 전년대비 11%가 더욱 증가한 1,300만명 수준으로 추정됨

○ 싱가포르 관광객 1인당 평균 지출액은 2010년 약 1,600 싱가포르 달러로 전년대비 26%가 증가하였음. 특히, 복합리조트는 방문객의 양적 증가 뿐 아니라 질적 측면에서 관광 콘텐츠의 증가에 따른 지출규모 확대의 효과를 가져온 것으로 추정됨

- 관광객의 지출 내역 중 레저 및 Gaming의 규모가 전년대비 14배 이상 증가하여, 2010년의 관광객 지출액 증가는 복합리조트 개장으로 인한 레저 및 Gaming 시설 이용에 의한 것으로 추정
- 그 밖에 쇼핑, 숙박, 음식·음료 부문에서도 1인당 지출이 각각 7%, 11%, 13% 증가
- 마리나 베이 샌즈(Marina Bay Sands)는 2010년 총 16.6억 싱가포르 달러(한화 기준 1조4,933억원)의 매출을 기록했는데, 이 중 Gaming 부문이 차지하는 매출이 약 80%를 차지
- 리조트 월드 센토사(Resort World Sentosa)는 2010년 총 27.0억 싱가포르 달러(한화 기준 2조 4,288억원)의 매출을 기록했으며, Gaming 부문이 차지하는 매출 비중이 85~90%를 차지

○ 마카오의 경우에는 2002년에 게임산업이 자유화되고 2003년에 중국인 개인비자 발급체계(IVS, Individual Visit Scheme)가 채택되면서 2006년부터 게임산업의 매출규모가 미국의 라스베가스를 능가할 정도로 크게 성장하였음

- 2006년 조성된 Kotai strip에 라스베가스 샌즈(Sands) 자본이 투자되어 세계 최대 규모로 건설된 베네치아 등이 개장되기 시작하면서 그 경제적 파급효과가 뚜렷하게 나타남

- 마카오의 1인당 GDP는 2001년에서 2011년 사이 120,555(MOP$)에서 531,723(MOP$)으로 크게 증가

□ 벤치마킹 사례2: 케이셔틀(K-shuttle)-관광을 매개로 한 지역상생발전

○ 외국인 관광객을 대상으로 한 수도권-비수도권간 지역상생 프로젝트로는 가장 최근에 시행되고 있는 케이셔틀(K-shuttle)이 있음

- 이 프로젝트는 외국인 관광객(방한 관광객, 주한외국인, 다문화가정, 외국인 유학생 등)을 대상으로, 서울과 비수도권의 타 시도를 버스로 연계하는 자유여행상품의 개발·운영을 지원
- 이를 위해 전담 여행사를 선정하여 서울시가 상품개발 및 홍보비용을 지원하고, 다른 지자체는 지역 안내 및 숙박 등을 지원
- 사업기간은 2012년 3월~12월까지로 서울시가 소요예산 1억7천만원을 부담하고 각 지자체별로도 현지 안내 필요 비용 분담
- 전문 영어 통역안내사의 인솔서비스가 진행되고 보조요원이 중국어, 일어 통역지원서비스를 제공하며, 안전한 여행을 위해 지역별 대표 종합병원과 연계한 응급조치시스템을 갖추고 있음

○ 여행상품 코스는 서남부 일주, 동남부 일주(A, B)의 세 가지 종류가 있음. 주요 관광명소를 한 번에 돌아볼 수 있고, 자유로운 승·하차와 중간 환승이 가능한 장점이 있음

- 서남부 일주는 서울을 출발하여 부여, 전주, 여수(순천 숙박), 부산을 경유
- 동남부 일주(A)는 서울을 출발하여 부산, 경주(1박), 안동, 원주(1박), 강릉, 평창을 경유
- 동남부 일주(B)는 서울을 출발하여 평창, 강릉, 원주(1박), 안동, 경주(1박), 부산을 경유

□ 비수도권 지역자원의 발굴·육성

○ 수도권을 방문한 외국인 관광객이 비수도권으로 확산되기 위해서는 비수도권 지역 자체가 방문하기에 매력적인 곳이 될 수 있도록 다양한 측면에서 지역특화자원을 발굴·육성하여 글로벌 상품화하여야 함

○ 이에 외국인 관광객의 선도적 유치를 위한 수도권의 개방거점화 노력과 함께 비수도권 지역의 특화자원 개발을 위한 투자가 동시에 이루어져야 함

- 투자 재원은 수도권의 경제자유구역 등에서 복합리조트 등 개발을 통해 발생하는 수익 일부를 지역상생기금으로 전환하여 활용

○ 각 부처별로 파편화되어 시행되어 온 지역 단위의 다양한 국고보조사업의 재원을 지역특화자원의 효과적인 개발을 위한 종합적인 계획 하에 연계·통합하여 운영하는 것이 필요함

- 부처별 예산을 지역 단위에서 연계·통합하여 포괄적으로 운영하는 대표적인 예로는 영국의 Single Budget(‘Single Pot’) 등

○ 그러나, 지역 단위의 통합예산제도는 부처간 이기주의가 뿌리 깊게 고착화되어 있는 상황에서 기존의 광특회계상의 포괄보조금 제도와 같이 전국적으로 모든 지역을 대상으로 동시에 시행해서는 실질적인 효과를 얻기 어려움

- 따라서 몇몇 대표 지역을 선정하여 중앙정부와 지방정부간 예산 배분·운영의 과정을 집중적으로 관리함으로써 모범적인 선도 사례를 만들어 나가는 것이 중요

혁신도시 활성화 방안 연구

1. 혁신도시 조성 및 공공기관 지방이전 현황과 문제점
2. 혁신도시 활성화를 위한 주체별 역할
3. 혁신도시 활성화 정책 제안

연 구 진

연구수행기관	동신대학교 산학협력단	
연구책임자	동신대학교 교수	조진상
연 구 진	목포대학교 교수	박종철
	동신대학교 교수	이세규
연구보조원	동신대학교 지역개발연구소 연구원	박연신
연구보조원	동신대학교 지역개발연구소 연구원	김지현

1. 혁신도시 조성 및 공공기관 지방이전 현황과 문제점

1) 혁신도시 조성사업 현황

○ 10개 혁신도시 조성사업비는 총 9조 9,560억원 소요

○ 부지조성공사 공정률 99.1%, 이전부지 조성공사 공정률 99.6%

○ 토지보상은 97.8% 완료되었으며 토지분양률은 68.0% 진행

○ 상대적으로 분양률이 높은 혁신도시는 전북(93.3%)과 부산(88.2%)임

○ 분양률이 60% 이상 80% 미만 혁신도시는 광주전남 (63.2%), 울산 (62.7%), 경북 (65.2%), 제주 (64.5%)의 4개임

○ 60% 미만인 곳은 대구가 45.7%로 가장 낮으며 경남 (51.4%), 충북 (51.8%), 강원 (58.4%)의 순

○ 혁신도시별로 차이가 있는 부지조성률은 부산혁신도시가 100%인데 반해, 강원혁신도시는 69.4%로 가장 저조

○ 전체 기관수는 114개로 총 이전인원 37,329명이며 광주전남 나주시가 16개 6,564명으로 가장 많은 기관과 인원이 이전하게 됨

2) 공공기관 지방이전 현황

○ 2012. 9월말 현재 혁신도시의 공공기관 이전대상은 총 114개이며 나주 16개, 부산 12개, 강원 12개, 강원 12개, 전북 12개, 경남 11개, 대구 11개, 충북 11개, 울산 9개, 제주 8개임

○ 혁신도시의 신축대상 99개 기관을 기준으로 74개 기관이 착공(2012. 8월말 기준)

○ 제주는 이전공공기관 착공이 100% 실시된 상황이며 경남과 부산 87.5%로 높으며, 대구는 60%, 충북은 40%로 낮은 편임

○ 임차 이전공공기관 현황

- 임차 이전공공기관은 부산 4개, 대구 1개, 강원 1개, 충북 1개, 전북 1개, 경북 1개, 경남 3개, 제주 2개임
- 14개 기관의 전체 면적은 76,029㎡이며 전체 이주인원은 1,884명임

3) 혁신도시 문제점

(1) 정주환경 및 이주에 관한 문제

○ 공공기관 이전 시기에 맞춘 주택건설 여부 : 일시에 많은 임직원의 이주와 공공기관 특성상 필요한 기숙사 신축 및 공급 문제

(2) 산업경제 기능화 문제

○ 공공기관 이전으로 산학연의 유치로 성장거점형 혁신도시 구축 및 성장거점 가능성이 높으나 현실적으로 유치에 어려움이 제기되고 있음

○ 광역경제권 파급효과의 가능성 문제와 광역교통망체계 구축으로 연계강화 가능성

(3) 이전 공공기관의 종전부동산 처분과 부지매입에 관한 문제

○ 독립청사의 건립이 어려운 경우, 통합청사와 임차청사 활용에 관한 지원 문제

2. 혁신도시 활성화를 위한 주체별 역할

1) 중앙정부의 역할

○ 지역전략산업 집적을 위한 제도의 정비와 지원정책의 수립 및 집행

○ 공공기관 이전 대책과 지원정책의 수립 및 집행

- 특히, 공공기관 이전과 산·학·연 클러스터에 관련 제도적 보완 및 지원정책이 필요함

○ 혁신도시와 관련된 중앙정부의 부처간 협력과 통합적 지원체계를 구축해야 함

- 광역지자체의 혁신도시 추진단의 재정 및 인력의 지원이 필요함

○ 혁신도시지구의 지정과 사업시행자의 선정 및 개발계획 승인이 원활하도록 지속적으로 지원해야 함

○ 혁신도시건설의 중앙정부차원에 대한 점검과 평가

- 혁신도시 계획대로 추진여부 점검, 혁신도시 추진계획 평가, 혁신도시 계획변경의 주요요인 발생과 문제해결

○ 산학연 클러스터 관련 국가사업의 우선적 지원 및 관련 부처간 연계를 통한 통합적인 지원강화

- 지역혁신비즈니스센터 설치 등 산학연 클러스터 활성화사업 지속 지원

2) 광역자치단체와 기초자치단체의 역할

○ 혁신역량 강화를 위한 전략산업의 지속적인 추진현황에 대한 점검과 피드백이 필요함

○ 혁신도시 내 공공기관이외에도 다양한 유관기관 및 기업을 유치하기 위해 노력해야 함

○ 혁신도시의 산·학·연·관 협동프로그램을 개발하여 운영해야 함

- 혁신도시 건설 및 혁신 클러스터 조성에 관한 비전의 제시
- 이전대상 공공기관의 역량을 강화시킬 수 있도록 다양한 인프라의 구축
- 혁신도시내 신성장 동력의 구체적인 지역산업발전전략 및 계획의 수립
- 이전 공공기관의 지원방안은 이전공공기관 지원, 이전공공기관 직원 지원, 우수한 정주여건 조성, 중앙정부 지원 외에 지자체 차원의 지원 방안 모색
- 혁신도시 클러스터 추진기획단 설치운영
- 혁신도시 클러스터 육성정책의 구체화 및 기업유치 등

○ 산·학·연 협동프로그램 등 중요사항은 혁신도시관리위원회에서 심의하여 실효성과 신속성 있게 운영되어야 함

3) 공공기관 지방이전 특위의 역할

○ 공공기관 이전계획대로 추진하기 위해 이전 과정에서 애로사항 발굴과 지원 대책을 마련함

- 계획대로의 추진 여부 점검과 독려 및 변경요인 발생과 변경기준 작성

○ 혁신도시발전 추진기획단을 중앙정부차원에서 지원·조정기능

- 지역발전위원회를 대신하여 혁신도시발전을 위한 실무기능 담당 (국가균형발전 특별법, 혁신도시 특별법)
- 혁신도시발전추진기획단이 역할을 원활히 할 수 있도록 중앙정부 차원의 지원과 조정문제를 심의하여 합리적 방안 도출

4) 이전공공기관의 역할

○ 이전계획 및 청사설계 단계에서부터 이전공공기관의 수요적 특성을 반영하도록 참여함

- 중앙정부와 지자체의 각종 지원체계의 점검을 통해 신속한 이전이 가능하도록 해야 함
- 혁신도시별 산학연 협동프로그램에 적극적인 참여로 이전지역에 대한 지속적인 동화작업 실시

○ 산학연 클러스터 부문

- 산학연 클러스터 구축을 통한 지역혁신의 선도역할 수행
- 지역대학, 기업, 행정기관과 협력 네트워크 구축
- 이전 공공기관 부설 산하기관·관련기업과의 네트워킹 및 유치계획 수립
- 산업체 전문인력 양성, 지역소재 대학 우수인력채용, 연구설비 현장교육 및 실습, 지자체·대학·연구기관간 인력 교환 근무, 공동연구 및 연구결과 공유

5) 입주예정 기업 및 산업계의 역할

○ 연구비 확충, 연구시설설치 등 기업내 인프라 정비

- 이업종 교류 모임 등 학연관 등이 주최하는 모임에 적극 참가로 상시적인 기술정보 획득
- 기업의 과제와 목표를 정리하고 먼저 상담부터 시행해 연구자 등과의 신뢰관계 구축하여 혁신을 창조함
- 소비자 욕구를 파악하여 기술적으로 우수한 제품보다는 팔리는 상품의 개발에 역점을 두고 발전방안 마련

○ 혁신도시 산학연 클러스터 조성에 필요한 대학 및 연구소와 함께 전문인력의 양성 및 재교육

- 혁신클러스터 구축을 위한 핵심 두뇌 및 아이디어 제공
- 기존의 산·학·연 협력 및 클러스터 구축 관련 정부지원사업 수행 경험의 혁신도시 적용
- 기초연구나 응용연구 뿐만 아니라 산업기술연구, 실용화 연구 등에 이르기까지 광범위한 연구기반 조성
- 공개강좌나 세미나 등을 적극 개최해 초기 기술을 공개 제공, 각종 연구·제도에 대해 기업홍보

6) 지역혁신비즈니스센터의 역할

(1) 기본방향

○ 지역혁신을 위한 산학연 클러스터 구축을 위한 산실 역할

○ 산학연 클러스터 구축을 위한 참여주체 간의 조정·중재자, 자극·견인차, 상담·자문가로서 역할

- 중앙정부·광역지자체·지자체·이전공공기관·산하유관 기관 및 기업·지역주민·연구기관·대학 등

○ 혁신도시를 살고 싶은 도시로 만들기 위한 다양한 연구·토론·포럼 등을 개최하여 성공적인 혁신도시를 건설해야 함

(2) 지역혁신비즈니스센터의 역할

○ 살고 싶은 도시 만들기를 위한 역할

- 혁신도시의 핵심지구에 대한 설계 및 아이디어 공모
- 도시마케팅을 고려한 지역을 특화개발하여 특성화 정주환경 조성을 통해 지역정체성 확보 및 도시 경쟁력 강화

○ 이전공공기관의 업무연속성 유지 및 혁신도시의 안정적 정착 유도

- 이전공공기관의 요구사항의 점검 및 협의하여 이전공공기관·관련

기관 간의 네트워크 구축 및 강화
- 지속적인 관련 기관 교류 행사 개최 및 주최
- 산하기관 및 관련 기업의 동반이전 촉진하여 연구개발 기능 집적화 유도

(3) 지역혁신지원기관의 설립 방안

○ 혁신도시 특성과 목표에 따라 혁신지원기관의 조직형태는 차이가 있음(혁신지구형/혁신도시형, 대도시형/중소도시형 등)

○ 조직형태 대안으로는 행정권한기구, 기업지원기구, 행정·기업지원기구, 도시관리·서비스 기구로 구분할 수 있음

○ 산하기관 및 관련 기업의 동반이전을 촉진하여 연구개발 기능 집적화 유도

(4) 지역혁신 비즈니스센터의 조직운영 방안

○ 혁신도시 비즈니스센터의 조직형태는 국·내외 사례를 통해 행정권한 기구, 기업지원, 행정·기업지원기구, 도시관리·서비스기구로 설정하였고 설문조사 결과를 반영하여 행정·기업지원기구, 기업지원기구, 도시관리기구를 검토

- 우선순위가 가장 높게 나타난 유형은 행정·기업지원기구-지자체 소속기관-혁신도시내 별도의 독립기구

○ 혁신도시 비즈니스센터 조직대안은 “행정·기업지원기구, 지자체소속기관, 혁신도시 내 별도의 독립기구”가 도출되어 수행해야 함

○ 현재 법·제도 범위 내에서는 혁신도시가 위치한 기초지자체와 광역시 소속기관으로 행정·기업지원이 가능한 통합기구로 혁신도시 내 별도의 독립기구로 설립해야 함

(5) 지역혁신비지니스센터의 역할 제고 또는 전환 방안 제시

○ 지역혁신비즈니스 센터의 위상, 기능, 조직, 문제점 분석 및 향후 발전방안과 역할 조정 방안 제시

○ 정부의 혁신도시 지원 프로그램에 구도심의 공동화 대책이 반영될 수 있도록 역할을 함

○ 토지주택연구원의 지역혁신비지니스센터 운영 방안 연구 결과 검토

3. 혁신도시 활성화 정책 제안

1) 이전공공기관 직원 신규 채용시 지역인재 할당제 도입

(1) 필요성 및 추진배경

○ 혁신도시는 도시내 산학연 클러스터 조성을 통해 지역 혁신을 창출하고 지역의 성장거점을 마련하는 것을 목표로 하고 있음

○ 이전공공기관과 지역사회가 동반 성장하기 위해서는 지역의 인재가 이전공공기관 및 산하기관에 취업할 수 있는 기회가 크게 제고될 필요

(2) 주요 내용

○ 공공기관 지방이전에 따른 혁신도시 건설 및 지원에 관한 특별법 개정을 통해 이전공공기관이 신규 직원 채용시 지역내 고교 및 대학 출신 지역인재를 일정 비율 이상 선발할 수 있는 법적근거 마련

2) 이전공공기관의 지역사회공헌 프로그램 재정지원 근거 마련

(1) 필요성 및 추진배경

○ 이전공공기관이 혁신도시와 연계해 지역사회공헌프로그램을 적극적으로 운영하고 싶더라도 현재는 재정지원의 법적 근거가 없거나 미약해 어려움을 겪고 있음

- 사례 : 인천하늘고의 경우 인천공항공사가 2011년 3월 사회공헌사업의 일환으로 자율형 사립고를 설립. 인천공항공사 임직원 자녀 50%를 입학시키는 조건으로 학교 설립과 5년간 운영비 지원 등 시행했으나 고교설립지원은 인천공항공사 설립 목적에 위배된다는 이유로 감사원으로부터 지적받음

(2) 주요 내용

○ 공공기관이전에 따른 혁신도시 건설 및 지원에 관한 특별법 개정을 통해 이전공공기관이 학교나 공익적 성격의 기관(예 : 문화센터·복지센터) 설립

○ 문화예술활성화 프로그램이나 복지향상 프로그램 지원 등 지역사회공헌사업을 수행하고자 할 때 이를 법적으로 가능하도록 재정지원 근거 마련

3) 혁신도시내 기업입주심사기준의 마련

(1) 필요성 및 추진배경

○ 혁신도시는 단순한 산업단지가 아니라 주거, 교육, 복지, 환경을 포함하는 고품격 신도시를 지향하고 있음

○ 혁신도시내 산업체가 입주할 수 있는 부지 면적(주로, 클러스터용지)이 많지 않고 시행자 입장에서 분양률이 일시적으로 저조하다고 해서 산업체 입주를 쉽게 허용하는 것은 산학연 클러스터 구축을

통한 혁신도시 조성의 당초 목적에 비추어 보아서도 바람직하지 않으므로 산업체 입주 기준을 합리적으로 마련해 시행할 필요가 있음

(2) 주요 내용

○ 혁신도시내 입주 대상 기관 및 산업체에 관한 기준을 마련하고 재정지원 또는 입지제한의 근거로 활용

○ 지식창출기관, 산업체 지원기관, 대학·연구소등 R&D 기관은 우선 입주

○ 신기술, 녹색인증, 우수그린비지니스, 유망중소기업, 이노비즈 등에 선정된 기업 우선 입주

○ 대규모 산업용지를 필요로 하거나 도시환경조성에 지장을 주는 산업체는 혁신도시 입주 제한 및 인근 산단 입지 유도

4) 혁신도시내 과학기술단지 (Science Center)/지식산업센터의 조성 지원

(1) 필요성 및 추진배경

○ 산학연 교류협력시설 등을 특정 공간내에 집단화함으로써 시설의 공동이용 등 집적효과를 유발하고 지식창출과 확산을 도모하며, 혁신도시의 상징성과 이미지 제고를 위해 혁신도시내 일정 지구에 과학기술단지의 조성

○ 혁신도시 특화 발전에 기여하고 입주희망 우수 기업 및 연구소의 초기 투자 비용을 경감함으로써 이전·창업을 활성화하기 위해 임대형 지식산업센터 건립 지원

(2) 주요 내용

○ 혁신도시별로 특화된 과학기술단지 및 지식산업센터의 조성을 통해 산학연 클러스터 구축을 위한 토대 마련

5) 혁신도시 조성에 따른 기존 구도심 쇠퇴 억제 방안 마련

(1) 필요성 및 추진배경

○ 일부 혁신도시 경우 고품격의 혁신도시 조성에 따라 기존 구도심의 현저한 쇠퇴가 우려되고 있음

○ 혁신도시 조성 및 공공기관 이주와 함께 기존 구도심의 공동화 또는 쇠퇴에 대비하는 정책 프로그램의 개발 필요

(2) 주요 내용

○ 국토해양부의 주거환경개선사업이나 농식품부에서 기 추진하고 있는 농촌지역개발분야 포괄보조사업 중 읍면동 소재지 종합정비사업 등의 기 시행하고 있는 정책프로그램이나 중소도시의 도심재생을 목적으로 조만간 제정될 것으로 예상되는 가칭 '도시재생법'의 정책프로그램을 활용

○ 혁신도시 조성에 따른 기존 구도심의 쇠퇴 억제를 위한 행·재정 지원 조치 시행

감성시대의 지역 문화관광자원 활용과 지역상생발전방안

1. 지역 문화·관광 정책의 현황과 문제점

2. 차기 정부의 문화관광정책 방안

연 구 진

연구수행기관	(사)한국문화경제학회	
연구책임자	한라대학교 교수	구문모
연 구 진	서울시립대학교 교수	서우석
연구보조원	서울시립대학교 박사과정	이정화
연구보조원	서울시립대학교 석사과정	박세은

1. 지역 문화·관광 정책의 현황과 문제점

1) 지역의 문화 관련 클러스터 사업의 현황과 문제점

(1) 문화산업의 범위와 지역 파급효과에 대한 인식 부족

○ 지역은 수도권에 비해 전통 문화 및 예술, 자연환경 등 상대적으로 지역자원이 풍부하여 활용할 소재가 많으나, 지역의 특수성과 산업에 대한 이해가 부족하여 활용 역량이 발휘되지 못한 것으로 평가

- 지방자치단체들이 문화산업을 육성할 때 문화콘텐츠와 연관된 관광산업 등에 대한 연계전략을 추진하지 못함으로써 산업적 시너지 효과를 낼 수 없어 가시적인 성과를 내지 못하는 것으로 평가

○ 국내의 각 지역별 특화업종을 보면 영화, 게임, 공예, 캐릭터, 애니메이션, 출판만화 등 국내 문화산업 분류 기준에 따라 제안된 것이어서, 사실상 지역 문화에 기반하여 제안된 것으로 보기 어려움

- 창조산업이나 문화산업의 개념을 상업적인 활용이나 가치 여부와 별개로, 문화적 표현이나 상징적 가치 등을 전달하는 산출물로 해석할 경우에는 정부가 지정한 대표적인 문화산업 업종 외에도 얼마든지 그 범위를 확장할 수 있음
  · 특히 지역의 문화산업 성장과 관련하여 축제와 이벤트, 관광 등과의 연계는 국내외를 통해 그 파급효과는 입증되어 있으나, 지금까지 각 지방자치단체의 목표는 선정된 문화산업의 직접적인 산출물에 대한 매출을 높이는 것이 두고 있었다고 볼 수 있음.
  · 그러나, 이러한 전략은 세계적으로 볼 때 뉴욕이나 파리, 도쿄, 런던 등 글로벌 생산과 소비가 가능하고 문화산업 외에 다양한 산업적 파급효과와 시너지 효과가 가능한 각국의 수도가 위치한 대도시 광역권과 대규모 도시에 적용되는 것으로, 지역의 중소도시나 농촌 등에는 적용되기 어렵다는 점이 간과

(2) 지역 고유의 성장동력화 전략 부재

○ 정부의 지역 문화관련 클러스터 정책에서 지원 범위를 보면, 주로 제조업 생산 방식인 각종 하드웨어 장치 및 설비와 연구개발, 기술 훈련, 정보 제공, 공동제작이 가능한 토지 및 건물 등에 대한 지원으로 집약될 수 있음

- 이는 제조업과 마찬가지로 문화산업에 있어서도 초기 단계에 관련 기업과 전문인력을 유치하여 구성원의 생산성을 높여 지역 클러스터로서 기반을 갖출 수 있게 하는 데에 기여한 바가 크다고 볼 수 있음
- 그러나 서울과 같은 대도시 광역권을 제외하고는 지역의 경우 성장동력화를 위해서는 성장의 기초가 되는 역내 수요가 뒷받침이 반드시 존재해야 하는 특징을 갖고 있음
  · 부산을 제외한 다른 지역의 경우 대부분은 지역민과의 밀착적인 교류와 지지와 연계가 뚜렷하게 발견되지 않은 채, 문화상품의 생산에 주력하였으나, 이것이 확실한 성과가 있는 역외 매출로 연결되지 않았다는 것이 문제점으로 지적될 수 있음

○ 다음으로 국내의 문화 관련 클러스터는 충분한 생산환경을 구축함으로써 기업과 전문인력을 유치하는 전통적인 접근방법을 추진함으로써 창조인재가 다른 모든 자원을 유인하는 창조산업클러스터 전략에는 적합하지 않은 것도 문제점으로 지적될 수 있음

- 이는 특히 지역의 경우 다른 산업과는 달리, 대체할 수 있는 전문인력의 확보가 어렵기 때문에 지역 전문인력의 부재는 지역 문화와 문화산업의 성장과는 필수적인 관련을 갖고 있음
  · 이러한 관점에서 볼 때 지금까지의 정부 사업 인프라 조성 내용에서 창조인력이 선호하는 어메니티 환경이 반영된 경우는 없으며, 다만 기업 유치나 사업시행자의 차원에서 각종 부담금 면제나 세제혜택 등에 치중한 것으로 나타남
  · 이러한 환경적인 조성 없이는 비록 일시적으로 정책에 의해 창조인력이 지역에 일정 기간 머무는 경우는 있을 수 있으나, 지

역에 속하여 지속적으로 창조산업을 이끌 수 있는 인력은 매우 적고, 이것이 지역 문화 관련 클러스터의 성장 부진 요인 중 하나로 평가

(3) 지역 기반의 전문인력 확보 부진

○ 지역의 문화와 문화산업클러스터 사업은 각종 인프라의 집적화를 통해 전문인력을 확보함으로써 성장기반을 구축하고자 하였으나, 여전히 전문인력 부족은 해소되지 않고 있음

- 문화산업 업체와 종사자 수의 전국 분포를 보면, 대체로 85% 이상이 수도권에 집중되고 있는 것으로 나타나 있으며, 수도권과 지방간 격차는 아직까지도 좀처럼 완화되지 않은 채 구조적인 문제로 남아 있음

○ 전문인력 부족으로 인한 미 활성화는 문화산업과 문화예술의 영역 특수성을 감안하지 않고 인력정책을 추진한 것과 이 두 분야는 일반적인 인력보다는 특정한 분야로 활동하는 창조인재에 의해 선도된다는 점 등을 감안하지 않은 결과로 평가됨

(4) 연계협력을 위한 추진체계 미흡

○ 국내의 문화 관련 클러스터는 초기 선정부터 지금까지 10여 년을 지난 시점까지 지역별 특정 업종을 중심으로 특성화에 주력하였을 뿐, 지역간 협업을 통한 규모의 경제성과 범위의 경제성 효과는 창출하지 못한 것으로 평가됨

- 지역간 규모의 경제성은 한정된 자원으로 사업을 공동 관리함으로써 거래 활성화를 통한 매출 증대를 노릴 수 있고, 지역간 범위의 경제성은 부족한 전문인력의 활용 증대 효과를 누릴 수 있으나, 아직 지역간 협력 체계나 노력은 크게 미흡

2) 지역 연계 발전과 관련된 문화·관광 사업의 현황과 문제점

(1) 지역문화정책의 현황과 문제점

○ 지역 간 문화격차 지속

- 대부분의 인적자원과 재원, 시설 등이 수도권 또는 대도시에 집중하여 지방과의 큰 격차 생김
- KTX 등 교통수단의 발달로 수도권 문화시설의 관객 동원 범위가 확대되면서 지역 격차가 더 커지는 상황도 발생
- 전국적인 문화 공간 및 시설 확충에도 불구하고 지역 간 문화격차에 대한 불만 지속

○ 단체장 중심의 정책 운영으로 지역 의견 반영 미흡

- 단체장의 시각과 관점에 의해 문화시설이나 축제가 자체조사나 문화예술인 단체의 의견 청취 없이 단체장 말 한 마디에 의해 사업이 준비되고 정책이 집행됨

- 중장기 발전 전략이나 지역문화예술발전 토론회 등을 통한 지역 문화예술인 의견 반영은 드물고, 자치단체장의 지시나 지자체 의원들의 민원에서 요청하는 사업이 집행되는 경우가 대부분임

○ 분권화에 기반을 둔 지역의 내재적 발전전략 미흡

- 중앙정부 중심의 정책으로 문화예술 행정이 진행되면서 지역의 특성이 사라지고 획일화 되는 경향이 나타남

○ 지역문화재단의 여러 가능성에도 불구하고 실제 지역 문화격차 해소의 역할 수행은 아직 미흡

- 지역문화재단은 지역문화정책을 수행하는 전문가 집단의 탄생 가능성 제시
- 재원 문제, 광역권과 기초권 문화재단의 명확한 역할 확립 미비 등으로 인한 한계에 봉착

- 근본적으로는 지자체와의 종속 관계 속에서 역할 혼동에 따른 동기 저하, 단순 시설 운영으로 인한 역량 낭비, 창의적 프로그램 운영 미비 등의 문제로 잠재적 가능성 발휘 미흡

○ 지역문화재단, 공연전시 시설, 지역 문화원, 도서관 등이 전국적으로 연결되는 각종 협의회가 구성되어 있으나 실제적 지역 연계 발전의 기능은 미흡

○ 명시적이지 않지만 실제 예산배분과정이 1개 지자체당 1개소와 같은 지자체 단위 기준으로 운영됨으로써 주민의 실제 체감과 괴리 발생하고 지역 간, 시설 간 연계 활용이 이루어지지 않게 됨

- 지자체 사이의 형식적 형평성에 초점을 맞춤으로써 애초에 지역 주민의 실제 수요와는 거리가 먼 시설의 운영 발생

(2) 지역관광정책의 문제점

○ 하향식, 하드웨어중심의 계획으로 내발적 지역연계발전전략이 정립되지 않음

- 민간이나 마을 자체의 자발적 계획보다 중앙정부나 광역 지자체 주도의 하향식 계획이 지역관광정책에서 압도적임
- “일단 짓고 보자”라는 식의 하드웨어 중심의 계획 추진으로 프로그램보다는 시설 건립이나 공간 조성에 집중되어 있으므로 건립 이후 사업 진행에 어려움 발생

○ 하향식 계획 진행으로 인하여 민간이 함께하는 민간참여 및 민관협력 방식의 사업추진이 부족

- 민간 투자에 기반을 둔 지역관광 인프라와 관광자원이 증가하였으나 공공과의 연계 활동은 미흡한 상황

○ 주제별, 장르별 연계는 거의 없고 인근 지역을 연계하는 사업이 대부분을 차지하고 있음

○ 문화관광 프로그램이나 계획에 있어 특화나 차별화를 요구하는 부분이 연계에 대한 의욕을 감소시킴

- 예를 들면, 홍길동에 대한 연고권 갈등(장성 대 강릉), 논개에 대한 연고권 갈등(진주 대 장수) 등, 연계로 인한 시너지보다 차별화 및 특화를 위한 싸움 발생

○ 지자체 내 분리된 조직들 사이의 주도권 문제로 지자체간 연계 시 조직간 주도권 갈등 발생

- 지자체의 조직은 중앙부처에 대응하여 만들어진 조직으로 문화관광 주무부처인 문화체육관광부를 대상으로 하는 조직과 교통·도로 등의 기반시설 주무부처인 국토해양부를 대상으로 하는 조직으로 이원화됨
- 분리된 조직들 사이의 협력 미비가 지역관광발전에 큰 제한요소로 작용함

○ 지역 관광 정보 제공 시스템 부족이 관광을 통한 지역 상생 발전의 제약 조건이 됨

- 전국에 400개 설치되어 있는 관광안내소는 한국관광공사, 여행업협회, 전국관광지역협회, 지자체, 도로공사 등에 의해 자율적으로 운영

- 한국관광공사가 관광정보 제공을 위한 관광정보안내시스템 아이넷(i-Net)을 구축하고 매뉴얼을 개발하여 관광안내소에 설치하여 운영하고 있으며 한국어, 영어, 일본어, 중국어 등 4개 언어로 24시간 관광안내전화 1330 서비스를 통합 콜센터로 제공하고 있으나 관광정보 서비스 품질의 문제 개선 미흡

- 담당직원의 의사소통 능력 부족, 관광정보 부족, 안내소 직원의 전문성 부족, 형식적 재교육, 낮은 처우 수준 등의 문제 발생

- 관광객 안내가 잘 안되어 수도권에 집중되는 관광객의 지방 방문 유도를 통한 지역관광 활성화에 큰 걸림돌이 됨

○ 예산편성 절차의 특성상 지자체장이 사업을 실행하기 위해서는 2~3년이 소요되는 데 반해 지자체장의 임기는 4년으로 잦은 지자체장의 변경은 일관된 정책 수행에 있어 제한점이 됨

○ 지역 이기주의, 주민 이기주의에 따른 문제 발생

- 건립부지, 프로그램 실행기관의 위치, 인력 등 사업의 추진에 있어 연계 지자체간 지역 이기주의에 의한 갈등이 발생함
- 지자체 이기주의에 의한 경우도 있지만 주민 이기주의에 의한 갈등도 심각함

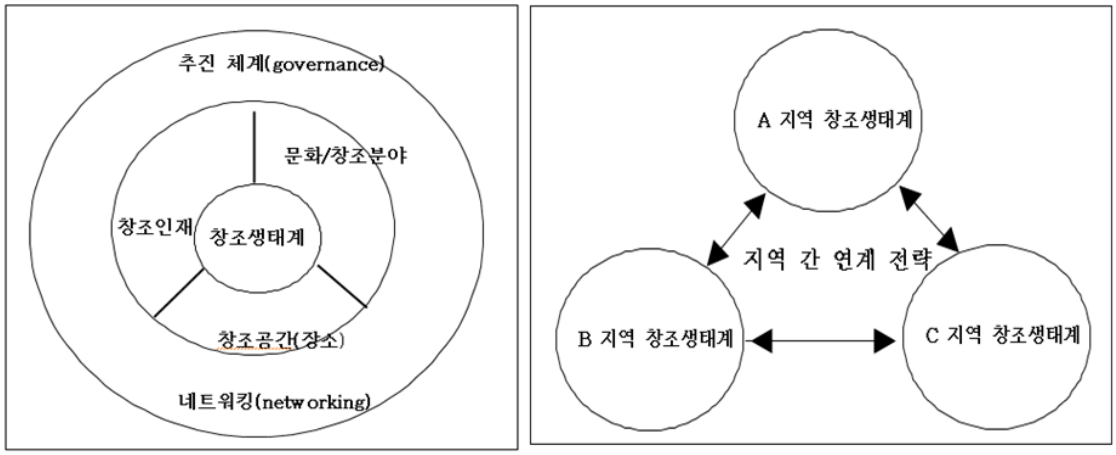
2. 차기 정부의 문화관광정책 방안

1) 창조경제적 접근방법

○ 후기산업사회는 지식과 문화, 창의성을 지역발전의 동력원으로 삼고, 국가 혁신과 경쟁력 향상의 수단으로 활용하는 것이 특징

○ 이는 국가와 지역 발전의 패러다임이 물리적 자원과 기술 의존도를 넘어서, 개인과 조직의 창의성과 지식을 보다 중시한다는 인식의 전환을 의미

○ 지역 발전을 창조 경제적으로 접근하는 논리는 지역 협력에서 창조적 자산 중심으로 구도로 모색하는 노력의 과정이며, 이를 통해 기존의 행정구역을 초월하여, 지속 가능한 지역 발전, 지역 간 상생, 실질적인 지방분권이 조화를 이룬 '창조적 광역발전'을 추구하는 의미를 지님



[문화관광 분야의 창조생태계 조성과 지역 연계에 의한 지역발전 전략]

2) 창조생태계 조성 방안

○ 문화 중심 지역개발 사업을 창조생태계 조성 개념으로 통합 추진

- 문화산업, 문화예술, 관광 등과 관련한 지역개발 사업을 지방중소도시의 특수성을 감안하여 창조생태계 조성 개념으로 통합 운영

- 주요 통합 대상 사업은 문화산업클러스터 조성 사업, 문화지구 지정, 문화예술창작벨트, 문전성시 프로젝트 등

- 향후 지역의 문화 중심 개발사업들은 창조자산을 기준으로 사업 선정 범위를 분류하되, 주민의 문화수요와 여타 산업간 상호 연계성을 전제로 지속가능한 '창조생태계' 조성사업으로 운영하는 것이 바람직

○ 내발적 발전 전략의 추진을 통한 지역발전의 지속성 제고

- 지역 개발 사업을 생산 중심 인프라 조성에서 역내 시장 중심 인프라 조성으로 전환

- 지역의 수요 기반 강화를 위한 방안
  · 사업 구상 및 계획단계: 주민참여 배심원제, 사전 타당성 조사 표준지침 개발 등

· 조성 및 집행단계: 기능 복합화 시설 구축에 대해 차등 지원
· 운영 및 관리단계: 문화와 경제의 균형을 위한 관리운영심의제

○ 지역 네트워크 구축을 위한 인프라 구축

– 지역 개발 사업 내용에 창조인재 유치 사업으로 어메니티 내용 반영 권장

– 지역 구성원 간 네트워킹 활성화를 위한 소프트 인프라 조성 내용 반영 권장
· 지역 구성원 간 참여가 가능한 프로젝트 개발 및 지원
· 지역 이해 관계자간, 지역과 중앙 간, 지역 간 네트워크를 주선하는 지역 공동협의체 구성

○ 창조생태계 조성을 위한 추진 체계 개편

– 중앙차원: 분산되어 있는 문화 관련 지역사업들을 총괄하는 추진체계 필요

– 지역차원: 시설공단, 사업소, 재단, 실과 등으로 분산된 관리와 운영을 총괄하여 투자, 운영, 평가 등을 수행하는 부서 필요

– 민간차원: 사업의 효과성 제고를 위한 민간 자율의 공동협의체 필요

– 기타: 지역에 대한 이해와 전문성을 겸비한 사회적기업 육성

3) 지역 연계 발전 방안

○ 지역 문화자원과 역사 유적을 연계하여 관광 자원화 할 수 있는 문화관광 가도 사업 추진

– 관광 마케팅 차원이 아닌 지역의 문화자원과 역사성을 확인하고 한국의 역사적 문화적 정체성을 새로 정립하는 국가사업으로 추진

- 하드웨어 중심이 아닌 지역 문화자원 발굴 및 역사자원 복원을 바탕으로 다양한 규모에서 내발적 지역연계 방식으로 추진

○ 문화프로그램 지역 연계 운영

- 지역 문화시설의 문화프로그램 전문성 제고와 규모의 경제성 확보를 문화프로그램을 지역 간 연계사업으로 운영

- 지역의 취지와 특성, 자원을 효과적으로 관리, 운영할 수 있는 전문 관리자 배치
  · 보건복지부와 지방자치체가 운영하는 경로당 순회프로그램 관리지 활동 참조

○ 문화관광자원 정보를 활용한 문화관광지도 제작

- 1998년에 추진되고 중지되었던 “한국의 문화관광지도”를 소셜미디어 방식으로 추진
  · 고정된 문화관광 유산 외에도 행사, 이벤트, 계절 관광 상품 등 자원을 실시간으로 업데이트하고, 시민 참여형으로 추진

○ 지역 연계 사업의 인센티브 강화

- 지역 간 연계를 통한 효율화, 규모의 경제, 인지도 제고 등 장점을 부각시키는 사업에 가점 부여 및 예산 상향 조정

- 지역 연계의 장기적 발전을 위한 과정 중심의 평가제도 실시

Ⅵ. 지역발전을 위한 재정지원 정책

1. 광역·지역발전특별회계 개선방안에 대한 연구

2. 지역개발 성과의 신세원화 과제

3. 지방분권과 지방세제 정상화 및 지방세 확충

광역·지역발전특별회계 개선방안에 대한 연구

1. 현황 및 문제점

2. 목표 및 개선방향

3. 추진 과제

연 구 진

연구수행기관	(사) 한국미래행정학회	
연구책임자	전북대학교 교수	윤석완
공동연구원	서울여자대학교 교수	배인명
	서울과학기술대학교 교수	김재훈
	경기대학교 교수	조임곤

1. 현황 및 문제점

○ 이명박 정부는 노무현 정부에서 도입한 국가균형발전특별회계를 광역·지역발전특별회계로 개편하여 운영하고 있음

- 국가균형발전특별법(이하 균특법) 개정 취지에 따라 광역화, 효율화, 자율화를 기조로 새로운 지역발전정책을 효율적으로 지원하는 목표를 가지고 운영

○ 광역·지역발전특별회계는 지역개발계정, 광역발전계정, 제주특별자치도계정 등 3개 계정으로 구성되어 있음

- 시·도 자율편성사업, 시·군·구 자율편성사업, 부처 직접 편성사업, 제주도 자율편성사업, 특별지방행정기관 이관사무수행경비, 제주도 부처 직접편성사업 등 6개 사업군으로 운용

○ 광역·지역발전특별회계 기본구조상의 특징은 범국가적인 통합 관리가 필요한 사업은 타회계에서 수행하고, 광역 연계투자로 효율화가 가능한 사업은 광역·지역발전특별회계에서 수행하도록 함

- 지역개발계정은 시·도 및 시·군·구 자율편성사업으로 구성하고, 광역발전계정은 부처 직접편성사업으로 구성

○ 지역개발계정은 18+4의 포괄보조사업인데, 18개 포괄보조사업은 시·도 자율편성, 낙후지역 개발 등과 관련된 4개 사업은 시·군·구 자율편성으로 운영되고 있음

○ 광역발전계정은 국가균형발전 특별법 제35조 제2항에서 정한 대상사업을 참고로 하여 각 시도가 소관부처에 예산 신청하며, 소관부처는 부처별 지출 한도 내에서 조정하여 기획재정부에 예산 요구함

○ 지원 제외사업은 국가균형발전 특별법 시행령 별표 2에서 지원 제외 대상으로 규정된 사업임

○ 지자체 자율편성 사업 운영 방향을 보면, 사업별 우선순위 및 집행 가능성 등을 감안하여 재원이 배분되며, 성장촉진지역에 대한 지원 강화, 창조지역사업 및 녹색성장 연계사업에 대한 지원이 강화됨

○ 시·도 자율편성사업 운영 방향은 타당성 점검, 지자체간 공동연계 사업 및 복합시설 사업의 적극 추진, 성과부진 사업의 지자체 자율편성시 전년대비 10% 이상 의무적 세출구조조정을 원칙으로 함

○ 시·군·구 자율편성사업 운영은 시·군·구 포괄보조금사업 내역사업의 통폐합 추진, 성장촉진지역의 일반농산어촌·도시활력증진 지역개발 사업 지원대상 지역 중 소득, 인구, 재정상태 등을 고려하여 지정하고 있음

○ 또한 지역개발계정의 포괄보조사업들이 다음과 같은 이유로 원래의 취지에 따라 운영되고 있지 않다는 지적이 있음

- 아직 우리나라에서 포괄보조금의 개념이 명확히 정립되어 있지 않아 지역개발계정의 운영에 혼란
- 5월 초순경 예산편성 지침 시달 후 5월 말까지 부처 신청이 이루어져야 하기 때문에 신청기간이 촉박
- 신규 사업의 경우 중앙정부의 승인을 받아야 하는 등 예산편성 절차에 있어 지방자치단체의 자율성을 제한하고 있으며, 부처별로 엄격한 가이드라인을 적용하여 사업을 통제
- 사업의 집행 및 평가에 있어 서면평가 위주 및 지역특성을 고려하지 못하고, 평가서식이 복잡 및 획일적이어서, 자율성과 창의성이 제한되어 있어 보다 효율적인 포괄보조금으로서 기능 미비
- 포괄보조사업으로 부적합한 사업들이 포함되어 있고, 아직도 사업분야의 수가 과다
- 배분내역의 공개가 제대로 이루어지지 않고, 배분공식의 객관성도 부족
- 한도액이 적고 보조율이 낮아 지방비 부담이 과중하여 지방재정 더욱 곤란

2. 목표 및 개선 방향

○ 기존의 광역·지역발전특별회계의 구조 및 운용상의 문제점을 해결하고, 실질적인 포괄보조금으로 운영됨으로써 지방자치단체의 자율성을 제고하고 보다 효율적으로 사업을 수행할 필요가 있음

○ 광역·지역발전특별회계의 문제점을 분석하고 이를 개선하기 위한 구체적 방향은 다음과 같이 구분할 수 있음

– 특별회계의 향후 추진 방향과 구조에 대한 개선
  · 도입 당초의 목적에 맞는 회계 운용과 관련 사업이 추진될 수 있도록 방향을 설정하고, 현행 3개 계정의 구조에서 구성 계정 간의 목적 달성을 위한 체계 개편을 고려
  · 특히, 3개 계정에 대한 폐지, 대치, 보완 등 개편 가능한 경우를 모두 검토
  · 도입 시 균형발전 개념에 대한 정의가 있었기 때문에 이에 대한 재정의 뿐만 아이라 이 정의에 적합한 사업의 재조정이 필요

– 기존의 회계 운영 상 제시된 제 문제점을 검토하고 문제 해결 및 해결 곤란 시 문제점을 최소화하는 방향으로 개선책을 강구
  · 용어에 대한 정의, 운용 및 관리, 배분에 있어서의 제 문제점을 충분히 검토하고 사업의 지위와 지역발전을 위한 기능 및 역할 수행이 가능하도록 구조를 개편
  · 특별회계의 합리적 운영을 위한 전담 부서의 설치, 지방정부 차원에서의 대응 등, 지금까지 중앙정부 주도의 개편이었다면, 지자체와의 협력과 공감대 형성을 통한 바람직한 개선 방향 제시

3. 추진과제

1) 광역·지역발전특별회계의 방향 및 구조에 대한 개선방안

○ 국가균형발전특별회계와 광역·지역발전특별회계는 각 정부의 지역정책에 따라 변신을 거듭하고 있는 상황에서, 다음 정부에서 과연 어떠한 모습으로 변화할지는 예측하기 어려움

○ 이러한 상황에서 광역·지역발전특별회계의 향후 개선 방향은 다음과 같이 정리될 수 있을 것임

- 첫 번째 '폐지'안은 현재의 광역·지역발전특별회계에 대한 많은 비판을 근본적으로 해결하는 방안으로 동 특별회계를 폐지하는 방안
  · 이 특별회계 사업의 내용 등이 일반국고보조금사업과 큰 차별성이 없고, 원래 취지대로 운영되지 않는다고 판단된다면 특별회계로 존재할 이유 없음
  · 하지만 동 회계를 폐지한다면 지역발전이나 지역균형발전에 대한 의지의 쇠퇴로 비칠 가능성이 높고, 또한 포괄보조금화 하여 지방의 자율성을 제고하겠다는 원래 취지도 훼손될 가능성 농후

- 두 번째 '대치'방안은 새로운 지역발전 구상에 맞추어 광특회계를 새로운 특별회계로 대치하는 방안
  · 하지만 새로운 정부가 아직 탄생하지 않은 상황에서 새로운 구상을 제시하는 것은 가능하지 않으므로 이에 대한 논의는 제외

- 세 번째 '보완'은 동 회계를 보완하는 방안
  · 소폭적으로 보완하는 방안은 원래 의도했던 대로 광특회계의 포괄보조금으로서의 성격을 강화하는 방안이며, 대폭적 보완은 동 회계의 목적을 균형발전에 집중
  · 이를 위해서는 균형발전의 개념을 재정의하고, 사업의 범위 및 대상지역 등 재구성 필요

□ 균형발전 개념에 대한 재정의

○ 국가균형발전에 대한 개념은 여러 가지로 정의할 수 있으나, 본 보고서에서는 협의 및 최협의로 다음과 같이 정의하였음

○ 협의의 국가균형발전의 개념은 “경제, 복지, 생활의 질, 문화 등 다양한 측면에서의 저발전 지역에 대한 지원을 통해 지역 간의 격차를 완화하는 것”으로 정의하였음

○ 최협의의 국가균형발전의 개념은 “경제적인 측면에서의 저발전지역에 대한 지원을 통해 지역 간의 격차를 완화하는 것”으로 정의될 수 있을 것임

□ 사업의 재조정

○ 상기의 개념에 따라 협의의 개념에 따른다면 광역발전계정사업, 제주계정의 특별지방행정기관 이관사무수행경비, 부처 직접편성사업 등은 균형발전과 관계가 없기 때문에 제외되어야 할 것임

○ 최협의의 개념을 따른다면 지역개발계정(제주특별자치도계정 포함) 중 “경제적인 측면에서의 저발전지역에 대한 지원을 통해 지역 간의 격차를 완화”하는 목적에 적합한 사업들만 추진할 필요가 있음

○ 이와 같이 균형발전에 초점을 맞추어 사업을 선정하고 지원한다면 동사업의 정체성을 제고하는데 큰 도움이 될 수 있을 것임

□ 대상지역의 설정(광역 또는 기초)

○ 현재 광특회계의 편성 체계를 보면, 지역의 개념에는 초광역, 시·도 등의 광역과 시·군·구의 기초가 혼합되어 있음을 알 수 있음

○ 균형발전사업의 대상은 기초자치단체가 되어야 만 그 효과성 및 효율성이 제고될 수 있을 것임

2) 지역발전계정의 개선방안

□ 포괄보조금으로서의 지위

○ 포괄보조금은 이론적 개념 보다는 정책적, 행정적 용어에 가깝다고 할 수 있으며, 그 개념도 여러 가지로 정의됨

○ 여러 학자들의 포괄보조금에 대한 정의, 유형, 특성 등을 바탕으로 그 공통분모를 구해보면 포괄보조금이 되기 위한 최소한의 조건들은 다음과 같음

- 첫째, 법정 기준에 입각한 재원배분
- 둘째, 지방자치단체가 실질적인 정책결정의 주체로 기능하며, 블록 내에서 사업선택권과 계획수립권은 지방자치단체가 보유
- 셋째, 지방비 matching 은 폐지되는 것이 바람직하나, 급진적인 폐지는 여러 부작용을 야기할 가능성이 높기 때문에 중장기적인 계획을 세워 점차적으로 축소하여 나아가는 것이 바람직
- 넷째, 상급정부의 개입은 최소화

○ 이상 조건에 따르면 현재 우리나라에서는 광역·지역발전특별회계는 포괄보조금으로서 미흡한 실정임

- 첫째, 우리나라 포괄보조금의 경우 과거 국고보조금으로부터 온 사업이 그대로 유지
- 둘째, 포괄보조금 사업은 대부분 매칭으로 추진
- 셋째, 지역개발계정 중 '시도자율편성사업'의 경우에는 형식적으로 공식에 따라 배분, '시군자율편성사업'은 공식에 의한 배분 미실시

○ 따라서 현행 우리나라의 '포괄보조금'은 국제적인 기준에서는 여전히 매칭이 강하게 남아 있는 국고보조금으로 보여지며, 향후 상기 포괄보조금의 조건에 맞도록 개선이 필요함

□ 배분방식의 개선방안

○ 재원배분 기준은 시·도 자율편성은 회귀모형을 이용하고 있으나, 계속사업비의 지역별 편차가 크다는 이유로 개별 자치단체의 구체적인 산정기준과 산정내역의 공개에는 소극적인 입장이며, 회귀모형을 이용하여 산정한 후 자치단체별 편차를 조정하는 방식을 취함

○ 포괄보조금의 조건 중 하나는 공식에 의한 재원배분임에도 불구하고 지역개발계정의 재원배분은 공식에 입각하지 않고 공개가 제대로 이루어지지 않는 등 객관성과 투명성이 매우 미흡한 상황임

○ 이와 함께 어떠한 기준들이 배분공식에 포함되어야 바람직할 것인지에 대한 논의도 필요함

- 우선적으로 모든 자치단체들은 배분공식에 의해 재원 배분 필요
- 다음으로는 배분공식에서는 어떠한 요인들을 고려하는 것이 바람직한지에 대하여 검토 필요

○ 본 보고서에서 협의의 국가균형발전의 개념은 “경제적인 측면뿐만 아니라 복지, 생활의 질, 문화 등 다양한 측면에서의 저발전 지역에 대한 지원을 통해 지역 간의 격차를 완화하는 것”임

- 따라서 경제적인 측면에서 지역의 발전정도를 측정하는 것은 매우 중요
- 일반적으로 경제적인 측면에서 지역의 발전 정도를 측정하기 위해서는 “개인소득”이 가장 바람직한 지표
- 개인소득 이외에도 광특회계의 사업 성격에 따라 인구특성변수, 행정서비스 공급비용 격차, 기타 낙후상태 변수들을 고려하여 저개발 정도 측정 가능

○ 현행 광역·지역발전특별회계는 정률보조 방식으로 운용하고 있으나, 보조율에 대하여 지자체들은 보조율이 낮고, 예산 배분에 있어서 비효율성, 국고보조사업에 대한 지방비 매칭으로 인한 재정부담 가중, 신규사업에 대한 일방적인 부담비율을 불만으로 표출하고 있음

○ 이러한 문제 해결을 위해서 광특회계의 지방비 부담을 점진적으로 폐지하여 나아갈 필요가 있으나, 급진적인 폐지는 부작용을 야기할 가능성이 높기 때문에 지방비 부담은 3-5년의 계획을 세워 점차적으로 축소하여야 함

○ 이러한 지방비 부담의 폐지 혹은 축소는 지방자치단체의 자율성 및 재정건전성 확보를 위해 바람직한 방안으로 판단됨

□ 사업구조의 개선방안

○ 전라북도를 사례로 도시활력증진지역인 전주시, 일반 농산어촌 지역인 고창군의 광역·지역발전특별회계 사업 구조를 분석한 결과 다음과 같은 문제점을 발견함

- 개괄적인 문제로는 일반 국고보조사업과 차별이 뚜렷하지 않으며, 국고보조사업으로 해도 될 사업이 편입되어 있으며, 보조율의 원칙이 없고, 성질별로도 보조율이 다르고, 사업 내용상 타당성 점검 미실시
- 광역·지역발전특별회계 계정내 및 계정간 사업구분이 곤란, 광역·지역발전특별회계 사업으로 적정한 것인지, 예산 집행만 하는 경우가 발생
- 실제 소요액을 반영하지 않은 나누어주기식 예산편성이 많으며, 광역·지역발전특별회계에 대한 체계적인 관리가 미흡
- 회계상 중복 계산(ex.전북의 경우, 동부권 관광자원 개발사업 전출금은 정책기획관 예산에도 잡히고 있어 회계상의 중복기록 발생)
- 국고보조사업으로 광역·지역발전특별회계 사업의 차별성이 없으며, 국고채무부담상환까지 광역·지역발전특별회계 사업으로 편성하는 것은 비합리적
- 인건비 등 광역·지역발전특별회계 사업의 본질에서 벗어나 있으며, 다른 예산 사업과 매우 유사하여 광역·지역발전특별회계 사업으로서의 선정이유가 불분명
- 광역·지역발전특별회계 사업의 특성이 차별화되고 있지 못하며, 민간의 영역을 침범하고 있고, 다른 과의 사업과 유사

- 광역·지역발전특별회계 사업은 유사한데 과가 다른 경우 문제를 해결하여야 하며, 주관 과가 아닌 곳에 예산이 배정

○ 이러한 제 문제들을 포함하여 사업구조를 개선하기 위해 다음과 같은 개선방안 제기가 가능함

- 중앙정부차원에서 국고보조사업의 성격에 따른 국고보조사업의 그룹화와 광역·지역발전특별회계의 차별화
  · 광역·지역발전특별회계 사업의 경우는 국지적·지역적인 보조 사업은 피하고, 광역적인 사업으로 차별화
  · 무리하게 설정된 실링 운영을 지양하고 광역·지역발전특별회계 사업의 성격에 맞는 보조 사업을 운영하여 광역·지역발전 도모

- 또한 중앙정부 차원에서 인센티브 상향 조정 필요
  · 연계·협력사업에 대한 보조율 상향 수준을 30% 이상으로 높여 지자체의 지방비 부담을 완화하면 보다 적은 지방비로 사업을 추진할 수 있어 동기 부여 가능
  · 연계추진 수행이 요구되는 사업에 대하여는 중앙부처의 조정력을 담보로 하여 광역계정으로 추진함이 타당
  · 시도 및 시군의 참여 유도를 위해서 중앙부처에서 별도의 재원이나 선정된 사업에 대해 한도액 이외의 신규 사업비 지원 필요
  · 포괄보조금제도 및 연계·협력 필요성에 대한 지속적인 홍보 및 교육이 필요하며, 적기에 사업 착수가 이루어지도록 매년 광역·지역발전특별회계 사업 신청(5월말) 전에 선정
  · 연계협력사업은 산업경제, 문화관광 등 다양한 분야에 걸쳐 추진되도록 지역발전위원회가 실제적(예산확보, 사업선정·지원)으로 주관하며, 권역별 광역경제발전위원회의 역할 확립을 위해 사업의 발굴, 선정, 지원 등에 관한 사항을 총괄하도록 유도

○ 지방정부 차원에서 전담부서를 설치할 필요가 있음

- 시군구간 연계협력사업은 시도에서 관련 시군협의를 통해 발굴 추진하고, 시도간 연계협력사업은 중앙부처에서 관련 시도의 협

의를 통해 발굴 추진하는 체제를 구축, 이를 위한 전담부서 설치 필요

- 지역발전위 평가 시 시군에만 연계 협력을 강조하기 보다는 광역간 연계 협력 활성화를 위한 모델 개발이 필요
- 연계·협력사업은 사업발굴은 인접 자치단체와 추진하지만 사업의 적정성과 사업의 필요성, 사업의 효과 등 자치단체 간 추진하는 사업의 종류 및 배분은 광역자치단체에서 적극 가담 및 추진 필요
- 지역발전위에서 권역별 연계 협력사업의 구체적인 사업명을 가이드라인화 하여 검토 과제를 제시하고, 연계사업추진을 위한 지자체별 담당자 TF팀 구성을 의무화
- 사업발굴부터 기본계획 수립 및 추진실적 평가 등을 통한 사업의 수정 등을 충분히 논의할 협의체 필요
- 해당 시군담당자뿐만 아니라 해당 지자체장들의 모임을 통해 시군공동의 인위적 조직체 구성을 유도, 광역·지역발전에 필요한 사업들이 지역의 이기주의를 떠나서 수행될 수 있도록 유도

○ 지방정부 차원에서 광역·지역발전특별회계 운영 상 다음의 개선이 요구되고 있음

- 사업 선정에서 광역·지역발전특별회계 사업의 정당성이 필요하며 부적절한 사업은 예산 편성에서 제외하고, 유사한 사업에 있어서 국고보조사업과 광역·지역발전특별회계 사업의 차별화 추진
- 실제 소요액을 반영하지 않은 나누어주기식 예산편성을 지양하고 재원부족분을 광역·지역발전특별회계 사업으로 충당하는 것 지양
- 광역·지역발전특별회계 사업에 대한 체계적인 기록 정리와 계획적인 사업지원이 있어야 하며, 동 사업이 민간의 영역을 침범하지 않도록 하고, 유사한 사업은 하나의 과가 주관
  · 광역·지역발전특별회계 사업의 주관 과가 성격에 맞지 않는 경우도 발견되는데, 전문성을 살리기 위하여 성격에 맞는 과가 사업을 수행

지역개발성과의 신세원화 과제

1. 현황 및 문제점

2. 목표 및 개선방향

3. 추진 과제

연 구 진

연구수행기관	(사)서울행정학회	
연구책임자	계명대학교 교수	윤영진
연 구 진	부경대학교 교수	이재원
	부경대학교 책임연구원	김성우
연구원	부경대학교 석사과정	김민제

1. 현황 및 문제점

○ 최근 지역개발에서 분권과 자치재정 위기에 대한 우려가 높으며 특히, 지방재정의 세입과 세출 부문에서 정부간 성과책임 소재가 불분명하게 설정됨

○ 중앙과 지방간(수직적), 지방자치단체간(수평적) 재정 이득이 일치하지 않아 재정사업의 과소 혹은 과잉개발의 비효율성이 발생함

○ 지방분권과 균형발전을 위한 지방세입의 자율과 책임성 강화가 요구되고 있는데, 최근의 지방재정관련 쟁점은 지방재정에서 “세입측면”의 자율과 책임 약화가 근본적인 원인임

○ 세출관리의 합리성을 높이기 위한 선결조건으로서 지방세입의 구조적 개선이 중요함

– 지방재정의 자율과 책임 강화를 실천하기 위한 주요 정책과제로서 지방의 세출 활동들이 지방의 세입으로 직접 연결되어 사업의 주체를 명확히 설정할 수 있는 대안 모색이 요구

○ 지방중심의 재정사업 운영체계 구축을 위한 전제로서 세입분권이 필요함

– 지방세 기반의 외연 성장 없는 중앙의 지출통제 부작용이 심화

· 지방재정의 중앙 의존성 심화와 중앙정부의 지방재정 사업 통제가 강화되고 있으며, 중앙의 국고보조사업이 확대되면서 중앙관점에 따라 지방사업의 분절화 또는 지방재원의 징발효과 창출
· 지방세의 외연적 기반 확충 없이 중앙정부의 의무적인 매칭 사업과 매칭형 공모사업 확대로 지방의 가용투자재원이 감소
· 이에 따라 지역개발사업에서 소규모 분산투자에 따른 사업관리의 비효율성에 대한 쟁점화가 대두

○ 지역의 산업구조 변화와 지방세수 체계 연계의 불일치가 발생하여 재원 확보가 곤란한 상황이 지속적으로 이어지고 있음

- 지역경제 기반이 제조업에서 서비스업으로 전환되면서 지방재정의 경제 투자 성과들이 지방의 자주재원으로 귀속되는 정도가 약화
- 지방세 체계는 지역경제가 제조업 중심이던 시대에 형성된 것이기 때문에 서비스업 중심의 지역경제 기반과 비 일치함에 따라 지방세수 체계의 개편과 정부간/지역간 재정조정기능 개편 필요

○ 지방세입 구조 변화로 인한 지방재정의 자율성과 책임성 담보가 필요하나 현실적으로 이러한 변화에 빠른 대응이 이루어지고 있지 못함

- 원칙적으로 지방의 자주적 재정활동들이 지방세의 세수기반 확충 및 지방세 수입과 직접적으로 연계되는 세입분권 구조가 형성
- 지자체들이 다양한 형태의 사회 경제적 관리 및 육성 정책을 추진하였지만 지역개발과 환경관리 등에 따른 경제적 혹은 재정적 성과들이 지방재정에서의 자주재원으로 미귀속

○ 잠재적인 지방세원을 보다 적극적이며 독립적인 세원으로 개발할 필요가 있는데 이러한 변화나 추진이 이루어지지 않아 절실한 상황임

- 법정외세목 신설을 중심으로 신세원 발굴에 대한 논의가 있지만 세무행정, 조세수출, 기존 세제와 중복 등의 쟁점들이 지속되어 지역자원시설세의 부분적 개편 이외에 의미 있는 수준에서 제도 변화 미미
- 지방재정에서 자율과 책임을 전제로 하는 재정 관리를 위해 지방의 고유 세원들을 보다 적극적으로 신세원화하는 노력 강화 필요

2. 목표 및 개선 방향

1) 목표

○ 지역경제를 기반으로 한 지방세 체계의 개편을 추진하고, 지방세와의 연계를 통한 지방세의 세수기반을 확충함

2) 개선방향

○ 지방세의 중앙과 지방의 세원 배분 구조를 이해하고 근대복지국가의 정부간 역할 분담에 대한 논리를 규명하고, 중앙과 지방정부의 기능분담이라는 구조적 틀에 대한 검토가 필요함

○ 복지부문에 초점을 맞추었던 지방정부의 기능이 지역경제 부문을 직접 담당하는 생산적인 역할로 전환되고 있기 때문에 지방정부 차원에서의 보다 적극적인 경제기능이 요구됨

○ 이를 감안할 때 주어진 과제를 효과적으로 담당하기 위한 새로운 재원배분 구조 형성을 위한 방향 제시가 요구됨

○ 중앙정부의 세원을 지방세원화 하는 등 지역경제와 지방세가 연계된 세수기반 기회의 외연적 확대를 위한 방향 설정이 필요함

- 지방세의 잠재 세수 기반 확충과 관련하여 중앙정부의 부담금에 대한 정부간 세원 공유 접근의 가능성 확인이 필요
- 피구세 논리가 적용되는 대표적인 영역은 환경분야인데 생산활동에서 창출되는 부의 외부성을 쉽게 식별할 수 있으며 측정 가능성이 향상(예, 환경개선부담금)
- 지자체의 신세원 발굴이라는 측면에서 새로운 세목을 신설하거나 과세대상 확충 방안에 대한 검토가 필요
- 지자체의 지방고유세원 개발은 재정적 외부효과를 내부화시킴으로써 과세대상의 형평성을 달성하고 재원배분의 효율성을 제고하는데 기여할 수 있어 지역내 사회·경제적 활동이 부(負)의 외부성을 창출할 경우 특히 중요

3. 추진과제

1) 외부효과의 내부화를 통한 지방세수 기반 확대

○ 주요 선진 국가들의 부(負)의 외부효과에 대한 제도변화와 요구가 있어 이에 대한 변화를 직시하고 세제의 효율성 증대에 대한 방안 강구가 필요함

- OECD 국가에서는 환경과 경제의 통합을 통한 후생극대화와 환경 친화적 사회시스템 구축을 위해 녹색조세개혁(Green Tax Reform)을 활발히 추진
- 주로 EU 국가들이 활발히 진행해온 환경 친화적 조세개혁의 핵심 내용은 조세의 과세표준을 전통적인 소득(Income)에서 환경오염(Pollution)으로 전환하고 세수를 중립적(Tax Revenue Neutrality)으로 운영하는 것
- 새로운 환경세와 환경적 기능강화를 목적으로 하는 환경 친화적 조세개혁은, 경제주체들의 조세부담을 상승시킬 수 있는데 이들 국가들에서는 조세 부담을 최소화 하는 것
- 기존의 자본, 노동, 재화 등에 부과되던 세 부담을 감소시키도록 세수를 재활용하고 이를 통해 조세왜곡을 줄여 세제의 효율성을 증대

사례 : 유럽 중심의 OECD 국가들의 탄소세 도입 사례 ○ 핀란드, 네델란드, 스위덴을 비롯한 유럽중심의 OECD국가들이 1990년대 초부터 기존에너지에 대한 과세 이외에도 이산화탄소(CO_2)배출량에 비례하여 부과하는 탄소세(환경세)를 도입하여 운영하고 있음 ○ 특히 이들 국가들은 온실가스감출을 위하여 대기오염, 교통혼잡, 및 각종 에너지부분의 추가적인 외부비용을 내부화 하기 위하여 환경세적 기능을 대폭 강화하는 등 시장기반의 에너지가격정책을 시행하고 있음

○ 부(負)의 외부비용 감소를 위한 지방정부의 역할이 점점 증대되고 있는 상황에서 지방정부의 세원확대에 대한 노력과 적극적 대응자세가 요구됨

- 공해물질과 같은 경제활동에 따른 부의 외부효과는 지방자치단체의 행정구역 내에서 한정되어 발생되지 않고, 광역적으로 발생
- 이때 특정 자치단체에서 내부화를 위한 노력을 했을 경우 사회적 효율성은 감소
- 이러한 이유에서 전통적 부의 외부효과에 대한 내부화의 문제는 중앙정부의 기능으로 간주
- 하지만, 중앙정부의 집권적 정책은 획일성으로 인해 비효율을 초래할 가능성이 증가
- 우리나라의 경우 외부경제를 내부화 하기 위한 대표적인 경제유인수단으로 환경관련 부담금 운영 중
- 따라서 이들 대부분이 중앙정부에 의해 관리되면서 용도별 지출관리의 부실과, 외부효과의 개선이라는 목적보다는 재원조달의 수단으로 역할이 강하다는 비판이 지속
- 개인의 경제활동에서 발생하는 외부효과는 발생의 원인과 인구밀도, 기후 등 다양한 요소에 의해 피해의 규모나 형태가 다르게 나타나지만, 이러한 외부효과는 기본적으로 인접지역에 대한 영향이 직접적으로 발생

○ 지역사정에 밝은 각 지방자치단체가 최적 수준의 외부효과에 대한 관리를 실시하는 분권적 정책이 요구되고 있어 우리나라에서도 이에 부흥한 정책 개발이 필요함

- 환경오염물질에 따른 피해와 환경보존 등 편익은 지역주민과 밀접한 연관이 있기 때문에 부의 외부효과에 대한 지방세원으로의 활용은 편익과세의 원칙에도 부합
- 이런 측면에서 선진 국가들은 환경오염과 같은 외부효과에 대하여 주로 지방정부가 지방세 또는 부담금 제도를 운영 중

사례 : 선진 국가들의 환경오염물질 억제 정책
○ 유럽 국가들은 환경오염물질 억제를 위해 국가뿐만 아니라 지방정부의 역할을 특히 강조하고 있으며, 지방정부는 환경오염 억제를 위하여 지방세, 부담금, 부과금 등의 경제적 강제수단에 대한 집행권한을 갖고 있음
○ 미국도 환경관련 부담금제도를 지방정부가 운영하고 일본에서도 2010년 현재 환경관련세(원자력관련세, 산업폐기물 세 등)를 부과하고 있는 지방자치단체는 광역과 기초 합해서 모두 57개임

- 지방세원의 원칙에 부합하는 부담금의 경우 환경부의 배출부과금, 수질개선부과금, 폐기물부과금, 원인자부담금, 물이용부담금, 환경개선부담금, 종말처리시설부담금, 국토해양부의 교통유발부담금, 지하수이용부담금 등으로 분석
- 이중 환경부의 원인자부담금과 종말처리시설부담금, 교통유발부담금, 과밀부담금은 부담금의 일부 또는 전부가 지방자치단체 세원으로 이미 활용
- 따라서 이러한 기존에 도입된 제도들을 충분히 검토한 결과와 신세원으로 부과 가능한 대상의 발굴이 중요

2) 지방자치단체의 신세원 개발 활성화

○ 지방고유세원 개발이 가능한 영역들에 대한 충분한 검토가 필요함

- 일부 자치단체 수준에서 고유세원을 개발하려는 노력이 있어 왔고 그 일부가 지역개발세(현재 지역자원시설세)로 통합되어 발전용수, 지하수, 지하자원, 컨테이너를 과세대상으로 설정하여 광역자치단체의 목적세로 도입
- 자치단체들이 요구하는 내용들 중 일부는 기술적으로 과세대상을 설정하기 힘들거나 국세와 중복, 납세당사자의 반대, 각종 개발부담금 및 관련 대상의 지역개발지원금 등과 중복되는 문제가 있기는 하지만, 지역의 자산들을 적극적으로 세원화하고 지역개발을 위한 투자재원으로 충당하려는 인식 전환은 지속적으로 강화가 필요

- 지방의 신세원 개발 과제와 관련하여 대표적으로 거론되고 있는 것은 수익자부담금의 일종인 관광세와 공해세 등
- 특히 관광세는 관광시설의 사용에 대한 대가와 오염으로 인한 행정수요 유발에 대한 대가로서 지역의 균형발전을 위한 경비로 사용 가능

○ 지방고유세원의 신세원화를 위한 지역자원시설세 도입에 대한 검토가 필요함

- 지역자원시설세는 2011년부터 지역개발세와 공동시설세를 통합한 세목
- 과세대상은 발전용수와 지하수, 지하자원, 컨터이너 부두를 이용하는 컨테이너 및 원자력 발전과 소방 및 오물처리, 수리, 그 밖의 공공시설로 인해 이익을 얻는 건축물 및 선박 또는 토지를 대상으로 부과(2014년부터는 화력발전에 대하여도 지역자원시설세가 징수될 계획)

○ 지방재정의 신세원 개발과 법정외세목제도 도입을 위한 검토가 필요함

- 제도적 제약요인을 감안할 때 지방의 특수한 세원들을 제도화하여 재정력을 확충할 수 있게 하는 방안은 두 가지 방식으로 접근 가능
  · 하나는 현행 제도의 틀 속에서 법정외세제도의 실질적 효과를 담보할 수 있도록 지방고유세원들을 흡수하는 방안(ex. 광역자치단체 차원에서 재량으로 운용할 수 있는 (가칭) “지방자원세” 근거 조항을 지방세법에 규정하는 방안)
  · 다른 하나는 보다 적극적으로 일본에서와 같이 지방자치단체가 제정하는 조례가 조세부과의 법적근거로 작용할 수 있게 하는 규정을 마련하는 방안
  · 또한 지방세법 총칙편에 법정외세목 이외, 별도의 세목을 정하여 부과·징수할 수 있는 근거를 신설

3) 지역개발성과의 신세원화를 위한 세부정책과제

○ 의존재원이 아닌 자주재원 중심의 지방재정 체계를 정립할 수 있도록 재정관계 구조를 개편해야 할 것임

- 지방자치단체가 수행하는 재정사업에 대한 성과와 책임을 높이기 위해서는 사업과 관련한 재원동원과 관리의 실질적인 주체를 설정하고 해당 주체가 책임의 내용을 직접적으로 인지 가능하도록 조치가 필요

- 지방세출 사업에서 중앙정부의 수직적인 관리 감독 수단과 기능을 강화하면 현장에서 역기능이 더 크게 발생할 수 있어, 이러한 쟁점들을 구조적으로 개선하기 위해서는 무엇보다 거시적 차원에서 정부 간 재정관계 구조의 개편이 필요

- 지방세가 해당 지방의 공공서비스에 대한 가격기능을 제대로 수행하지 못하면 재정사업의 성과책임을 강조하기가 곤란
  · 현행 정부간 재정구조에서 지방재정의 도덕적 해이 현상은 지자체의 재정윤리 문제가 아니라 현행 지방재정의 세입 구조에 따른 제도적인 문제로 대두

○ 지역경제와 지방세 연계의 강화를 위한 정책과제가 필요함

- 지방자치단체의 관할구역 내에서 전개되는 다양한 사회·경제적 활동들이 지방재정 세입의 근간이 되기 위해서는 지역경제 기반과 지방세 수입이 보다 밀접하게 연계될 수 있는 지방세 체계 개편이 필요

- 지역경제와 조세수입구조의 연계 특성과 관련 분석결과를 고려할 때, 현행 지방자치단체의 재정적인 자율과 책임을 높이고 지방중심의 지역개발을 효과적으로 뒷받침하기 위해서는 서비스가 중심이 되는 제3차 산업에서 발생하는 조세 수입이 지방세에 보다 직접적으로 반영될 수 있도록 지방세제를 개편
- 본 연구결과에 따르면 국민경제 및 지역경제 구조변화와 지방세

체계를 유기적으로 연계하기 위해서는 지방소비세 재원의 확충 뿐 아니라 지방소득세에서도 관련 국세의 일부분이 지방세로 이양이 필요

- 다른 한편으로, 지역 경제활동의 재정이득이 서비스 산업의 본사가 있는 수도권으로 집중(유출)되는 경향이 가속화되고 있어 지방소비세의 재원을 배분할 때 지역경제의 특성을 고려하여 차등 배분하는 재원배분 산식의 개발이 필요

- 수도권 자치단체에서는 지방소비세의 일정부분을 지역상생발전기금으로 출연하여 지방간 수평적 재정조정 역할을 수행
  · 지역경제가 서비스산업 중심으로 재편되면서 지방세원(세수)의 수도권 집중이 가속화되고 있다는 점을 고려할 때, 지역상생발전기금 출연이라는 임의적인 재원기부 특성을 가지는 현행 방식을 개편하여 수평적 재정조정 차원에서 공식적으로 재정립 필요

○ 지방세 체계 전환과 관련한 과제 추진이 필요함

- 지방세의 가격기능을 활성화시키기 위해 국세와 지방세를 포함하여 현재 국가의 조세체계에 포함되지 않은 영역에서 지방세의 세입 기반 자체를 외연적으로 확대한 방안을 모색
  · 이와 관련하여 중앙정부가 세외수입으로 운영하고 있는 각종 부담금제도가 대안으로 부각

- 즉, 지방세 원칙에 적합한 부담금들을 지방세의 세원으로 전환하여 지방자치단체가 지방목적세(예, 지방환경세) 형태를 설계하여 주도적으로 운영할 수 있는 방안 모색이 필요
  · 지방세로 전환할 필요성이 가장 부각되는 대표적인 대상은 환경개선부담금으로 환경관련 부담금 가운데 규모가 크고 지역성이 가장 높은 것으로 분석

- 중앙정부가 징수하는 부담금은 중앙정부 일반 사업의 재원으로 지출되기 때문에 오염원인자의 부담이 지역사회에 내부화되지 못하고 있으며 비공식적인 추가 부담들은 제도화되지 못하기 때문

에 정당성 미미

· 환경오염과 같은 부정적 외부효과를 창출하는 경제활동에 대한 최종 책임은 지역사회와 주민들의 몫

– 중장기적으로 개발부담금의 지방세 전환도 검토 필요

· 이 재원은 부담금의 부과목적과 지출목적 사이의 직접적인 연계 정도가 약하며 국가의 균형발전을 위한 특정 목적 재원으로 중앙정부가 임의적으로 유용하고 있어 부담금으로서 존치 정당성 미미

○ 지방재정의 신세원 개발의 활성화를 위한 과제의 추진이 필요함

– 지방세원 확충이 시급하다는 전제 하에 상기 언급한 바 있는 여러 가지 대안적인 세목들을 지방자치단체가 적극 개발하기 위해서는, 지역의 특수성과 특정사업의 시행여부에 따라 전국적으로 획일화된 법정세목 외에 새로운 세목을 설정할 수 있는 권한을 부여하여 독자적인 세원개발이 가능할 수 있게 하는 제도적인 장치 마련이 필요

– 현행 지방세 체계내에서 지방의 고유 세원들을 포함시켜도 큰 효과를 기대하기 힘들 것이라는 점에서 법정외세목을 설치해야할 필요성 부각

· 자주재원 규모가 절대적으로 영세하고 상대적으로 취약한 기초자치단체의 재정력을 강화하기 위해 지방고유세원을 시군단위에서도 독자적으로 운영할 수 있도록 지방의 신세원 개발을 보장하는 법적 장치로서 법정외세목을 설치하는 방안을 마련

지방분권과 지방세제 정상화 및 지방세확충

-지방소비세의 개편을 중심으로-

1. 현황 및 문제점

2. 목표 및 개선방향

3. 추진 과제

연 구 진

연구수행기관	(사)한국재정학회	
연구책임자	부산대학교 교수	최병호
연 구 진	부산대학교 교수	이근재

1. 현황 및 문제점

○ 최근 지방재정위기론이 등장하면서 지방자치와 재정분권에 대한 다양한 경고성 신호의 등장과, 글로벌 경제위기, 경기침체 속에서 지방세수가 정체되는 반면 지방 재정지출은 빠르게 증가하고 있음

○ 이런 가운데 지방재정의 의존성이 심화되고 지방의 자율적 의사결정에 의한 분권적 재정운용은 상당한 한계에 있으며, 지방재정수입구조는 지방세 중심으로 가져갈 경우 지역간 세수격차가 불가피함

○ 이 연구에서는 지방의 재정지출 증가와 재정수요의 지역 간 격차가 심화되는 상황에서, 이를 해소하기 위해 지방재정수입구조가 지방세 등 자체재원이 중심이 되도록 재편해야 하겠지만 지방세 중심구조 하에서는 세수격차가 심화될 수밖에 없다는 문제가 있음

○ 또한 재정수요 측면에서도 지방세 강화가 사회복지수요의 지역 간 격차를 완화하는데 기여할 수 있다는 보장이 없음

○ 지방세원칙에 따른 이론적 측면을 고려할 때 우리나라 지방세제가 지닌 문제점은 지방의 세원결정권은 인정되지 않고 세율결정권은 탄력세율제도에 의해 부분적, 한계적으로 보장되고, 지방세수입 중 지방교육세와 자동차 주행에 대한 자동차세(과거 주행세) 중 유가보조금분 등 지방에 비귀속된다는 점임

○ 이론적인 기준에 따른 문제 이외에도 재산과세 중심의 지방세구조가 안고 있는 근본적인 문제가 있음

○ 우리나라 지방재정수입구조가 지닌 또 다른 문제는 의존재원이 매우 중요한 역할을 차지한다는 것임

○ 지역 간 불균형이 사회·경제적 통합을 저해한다는 인식 하에 1980년대부터 지역격차를 해소하기 위한 노력이 나타나는데, 지역 간 재정형평화는 핵심 정책수단으로 채택됨

○ 최근 지방재정 세출에 있어서 빼놓을 수 없는 특징은 사회복지비 지출이 매우 빠르게 증가하고 있다는 사실임

○ 한편 지방소비세가 도입되면서 설치된 일종의 수평적 재정조정제도인 지역상생발전기금은 다양한 문제에 직면하고 있음

○ 지방소비세 도입으로 자치단체의 재원에 미치는 영향은 다음과 같이 정리됨

- 우선 지방소비세 도입에 중앙-지방 간, 중앙-교육 간 재정조정제도가 각각 영향을 주는 한편, 시·도에서는 지방소비세 수입의 일부를 소속 시·군에 대해 재정보전금으로 교부
- 서울시, 인천시, 경기도 등 수도권 세 광역자치단체에서는 각각 지방소비세수의 35%씩을 지역상생발전기금에 출연

○ 지방소비세가 도입된 2010년을 대상으로 지방소비세가 자치단체의 재원에 미친 영향에 관한 시산결과는, 광역지자체 본청과 시·군에 있어서 각각 당초 재정부족액과 재원증가액 간에는 대체로 정의 관계를 보임

- 지방소비세 세수 규모만큼 지방교부세 재원을 증가시켜서 자치단체 간에 배분하는 경우 두 방식 하의 자치단체 유형별 재원배분 간에는 뚜렷한 정의 관계가 성립

○ 지방소비세는 지방의 자체재원으로서 지방세를 확충한다는 취지에서 도입되었음을 상기한다면 현행의 배분지표에 가중치를 반영하는 방식과 거주지원칙에 따른 지표 사용은 문제가 있음

○ 지방의 사회복지비 비중과 증가율은 5년간 모든 유형의 자치단체에서 세출 대비 두 배 내외의 빠른 증가율을 보이고 있어 지방재정 부담 문제에 접근함에 있어서는 자치단체의 부담수준과 재정여건을 반드시 고려해야 함

2. 목표 및 개선방향

1) 정책 목표

○ 현행 지방소비세제를 정상화시키는 방향으로 제도를 개편하는 동시에 지역상생발전기금을 활성화시킴으로써 사회복지수요의 지역 간 격차를 완화

2) 개선방향

○ 지방소비세의 형식과 배분효과를 검토함으로써 제도의 문제점을 구체적으로 확인하고 개선 방안을 제시하도록 하고 있음

- 지금처럼 지방소비세를 도입한 경우와 동일한 규모의 재원을 지방교부세에 포함시키는 경우에 있어서 자치단체별 세수증대 효과를 각각 분석하여 상호 비교함으로써 재원배분 측면에서 형평화 효과를 비교 검토

○ 지방소비세제의 정상화를 통해 발생하는 지역 간 세수격차 문제를 사회복지수요의 지역 간 격차와 그에 따른 지출의 격차와 연계시키는 것임

- 지방의 사회복지지출에 있어 지역별 사회복지수요의 격차가 심할 경우 수요가 많은 지역이 재정적으로 여유롭지 않다면 다양한 문제가 발생
- 한편 최근에는 사회복지교부금 설치에 관한 논의가 자주 제시되 연령에 관해서도 단기적 처방이며 구조적인 문제의 개선 방안으로 보기 곤란
- 기존에 제안된 한계를 극복하기 위해 지방소비세제 개편을 통해 발생하는 지역 간 세수격차를 지역상생발전기금 재원으로 흡수
- 현재 지역상생발전기금 제도의 근본적인 개편을 통해 사회복지수요의 지역 간 격차에 대응하기 위한 일종의 수평적 재정조정재원으로 삼는 방안 고려

3. 추진과제

1) 지방소비세제와 지역상생발전기금의 개편

○ 현행 지방소비세제와 관련해서는 기본적으로 두 가지 중요한 문제점이 제기됨

- 첫째, 소비지표로 사용되는 민간최종소비지출은 거주지 원칙에 따른 지표여서 소비지출 증대를 위한 지방의 노력이 지방소비세수 증대로 이어지지 않을 수 있다는 비판 제기
- 둘째, 지방소비세는 그 형식과 내용 면에서 형평화를 목적으로 하는 이전재원과 다름이 없다고 비판

○ 우선 첫 번째 문제에 대한 해법은 소비지원칙에 보다 적합한 소비지표를 선정해야 한다는 것임

- 이에 관해 주만수·임성일(2006)과 주만수·최병호(2009)는 소매업, 음식점업, 서비스업 등 지역토착적 업종의 매출액을 소비지표로 사용할 것을 제안하면서 그 장점과 한계에 대해 논의
- 지역토착적 업종의 매출액은 완벽한 소비지원칙에 따른 지표로서는 여러 가지 한계가 있으나 현재 발간되는 통계치 가운데는 가장 적합한 지표

○ 두 번째 문제와 관련하여 주만수·최병호(2009)는 적절한 소비지표에 따라 지방소비세를 시·도별로 배분하되, 불가피하게 발생하는 세수격차 문제를 완화하기 위한 몇 가지 대안을 제시함

- 우선 지방교부세의 형평화 기능을 강화하는 방법으로서 부동산교부세, 분권교부세, 도로사업보전분 등을 보통교부세로 통합하여 재정형평화 재원을 확충함으로써 재정격차를 완화하는 방법
- 다음으로는 교육재정을 매개로 삼는 방법인데, 지방소비세로 세수가 많이 증가하는 시·도의 교육재정 전입금의 비율을 높이는 한편, 중앙정부의 교육재정에 대한 교부액을 축소시키는 대신 지

방교부세 교부액을 높임으로써 중앙-교육-지방 간 재정중립을 유지하는 방법

- 나아가 국세와 지방세 간 세목조정의 방법도 고려할 수 있는데, 지방소비세 도입과 함께 수도권에 세수가 집중된 지방세인 부동산 등록세와 주민세 법인세할을 국세로 전환함으로써 지방간 세수 격차를 완화하는 방법

○ 한편 지방소비세 도입과 함께 설치된 지역상생발전기금은 긍정적인 취지에도 불구하고 전술한 바와 같이 다양한 제약에 직면함으로써 제도의 정체성과 지속가능성에 관한 의문이 자주 제기됨

- 지역상생발전기금의 경우는 재원 규모의 확대와 제도의 연속성이 보장되는 가운데 자치단체의 입장에서 보다 중요하면서도 명확한 용도를 결정하는 제도 개편이 필요
- 충분한 재원이 확보되는 동시에 제도의 연속성이 확보된다면 재정지원계정과 융자관리계정을 함께 운용이 가능
- 이러한 구조를 갖춤으로써 모처럼 마련한 좋은 제도가 그 설치 목적에 보다 적합하게 운용이 가능

○ 여기서는 지방소비세제의 개편과 지역상생발전기금의 확대 개편에 관한 대안을 제시함

- 기본적인 방향은 우선 지방소비세제를 정상화시키되, 그로 인해 발생하는 세수격차는 일종의 공동기금으로 흡수
- 또한 공동기금의 관리와 사용은 지금과 같은 지역상생발전기금의 틀을 이용할 수도 있으며, 자치단체의 재정수요를 고려한 다른 용도로도 사용이 가능
- 사회복지비로 인한 지방의 재정압박을 고려하는 경우 가칭 '사회복지교부금'으로 사용 가능

2) 지방소비세제의 개편

○ 우선 지방소비세의 정상화를 위해서는 지방에서 발생하는 소비와 직접 연계되는 소비지표를 개발하여 적용할 필요가 있음

- 임성일·주만수(2006)는 소비지과세원칙에 충실하면서 각 지역의 실제 소비량을 최대한 객관적이고 일관성 있게 반영해 주는 지표를 적절한 지표로 정의
- 소매업매출액, 숙박 및 음식점업 매출액, 국지적 서비스업매출액의 합계가 가장 바람직하다고 제안
- 그런데 한국표준산업분류는 주기적으로 개정되는 바, 2008년 제9차 개정을 통해 임성일·주만수(2006)가 사용한 분류는 일부 재조정
- 여기서 제시하는 새 소비지표는 기본적으로 임성일·주만수(2006)의 제안을 따르되, 새로운 표준산업분류에 따라 일부를 조정
- 새 소비지표에는 소매업-자동차 제외(471), 숙박 및 음심점업(55, 56), 부동산 관련 서비스업(682), 개인 및 가정용품 임대업(692), 기타 교육기관(856), 보건업(86), 예술, 스포츠 및 여가 관련 서비스업(90) 등의 매출액을 합한 값으로 정의

○ 새로운 소비지표를 적용할 경우 현행 방식과 비교하여 서울, 경기, 인천 등 수도권 자치단체의 세수는 증가하는 반면 비수도권 자치단체의 세수는 감소함

- 민간최종소비지출에 가중치를 적용하지 않은 소비지표를 사용하는 경우에 비해 비거주자의 소비지출이 많은 지역으로 알려진 서울(490억원), 강원(200억원), 제주(150억원) 등이 많이 증가
- 새로운 소비지표를 적용할 경우 지방소비세수의 격차는 최대-최소 지역간 격차는 현재 방식에 비해 증가하지만 지방소득세, 취득세, 재산세 등 다른 주요 세목에 비해서는 격차가 상당히 저조
- 또한 1인당 세수의 격차는 최대-최소 간 1인당 세수의 격차는 1.8배로 현행 지방소비세제에 비해 오히려 줄어들며, 전체 지방세수의 격차와 거의 같은 수준으로서 상당히 양호
- 따라서 지금보다 적절한 소비지표를 고안하여 적용하더라도 지방

소비세수의 지역 간 격차는 크게 우려할만한 수준은 아님을 인지
- 이는 지방소비세의 세원이 되는 지역별 소비액이 재산이나 소득 등 다른 세원에 비해 그 분포가 상당히 보편적임을 반영

3) 지역상생발전기금의 확대 개편

○ 지방소비세의 소비지표를 개선할 경우 시·도간 세수 격차에 관한 논쟁이 불가피하게 발생할 것으로 전망되는 바 이 문제를 지역상생발전기금제도의 개편과 연계시킬 수 있음

- 즉 지방소비세의 배분에 있어서 여기서 제시한 새 소비지표를 사용하며, 그에 따라 세수 측면에서 이익을 보는 자치단체들의 재원 증가분을 지역상생발전기금으로 흡수
- 조성된 재원을 이용하여 융자계정을 운용함으로써 기금의 설치목적에 충실한 운영방식의 모색이 가능
- 혹은 다른 용도를 고려할 수 있는데, 지방의 사회복지지출과 직접적으로 관련한 재정조정제도로 사용하는 방법도 고려 가능
- 새로운 지역상생발전기금을 조성하는 방법
  · 첫째, 소비지기준에 따른 새 소비지표를 적용하여 부가가치세수의 5%를 시·도별로 배분
  · 둘째, 시·도별로 현재 지방소비세 방식과 지역상생발전기금 방식 하에서의 순 수입액을 계산
  · 셋째, 새 소비지표에 따른 지방소비세 배분액과 현재 방식 하에서의 순 수입액 간의 차이를 계산하여 수입이 증가하는 자치단체의 증가액을 지역상생발전기금 재원으로 사용
- 시산을 통해 확인한 결과 2010년 기준 전체 지방소비세 재원 2조 6,790억원 중 약 70%에 해당하는 1조 8,540억원은 시·도별로 지방소비세로 배분되며 30%에 해당하는 8,250억원은 공동기금으로 조성

○ 이러한 제도 개편을 통해 다음과 같은 편익을 기대할 수 있음

- 첫째, 수도권 자치단체에게 불리하게 작용하는 가중치를 적용한

소비지표에 의한 1차적 재정조정과 수도권 자치단체가 부담하는 지역상생발전기금에 의한 2차적 재정조정 등 지방소비세와 연관한 이중적 재정조정 문제의 단순화가 가능

- 둘째, 현재 지역상생발전기금이 지닌 다양한 문제를 부분적으로 혹은 상당히 해소함으로써 기금의 정체성 확보 가능
- 셋째, 기금의 용도로는 몇 가지를 고려 할 수 있는데, 융자기능을 활성화시킴으로써 본연의 목적에 충실한 제도 운영 가능
- 혹은 지방교부세 및 국고보조금과는 차별적인 형태의 재정조정재원으로 활용 가능

○ 앞부분에서 분석한 지방자치단체의 사회복지지출 현황 및 문제점과 관련시키면 이렇게 조성된 기금은 상당히 유용하게 사용될 수 있을 것으로 전망됨

- 사회복지지출에 대한 지방비 부담이 빠르게 증가하고 있는 가운데 자치단체 간 부담 격차가 심하게 나타남을 고려하면 이 재원을 사회복지지출에 대한 지방비 부담 격차를 완화하는 조정재원으로 사용하는 방법도 고려 가능
- 그 배분방식에 있어서는 지역별 사회복지수요를 위주로 반영하며, 용도는 사회복지 국고보조금 관련 지방비 부담으로 한정한다면 보통교부세와 차별적인 배분방식과 국고보조금과 차별적인 용도를 가진 재원으로 활용 가능

○ 그 외에도 기금의 용도에 대해서는 다양한 견해가 있을 수 있으므로 시·도간 합의를 통해 구체적인 용도를 정해야 할 것임

4) 사회복지 관련 제도의 개편

○ 문제는 사회복지 국고보조사업에 대한 지방비 부담 수준이 상당히 높으며 빠르게 증가한다는 사실임

- 최근 우리나라 지방재정수입구조의 변화를 보면, 사회복지기능 위주의 지방의 재정지출 책임 증가에 대해, 이전재원(국고보조

금) 증가를 통해 재정수입 측면에서 보완

- 그러나 국고보조금이 증가하면 할수록 지방의 일반재원도 많이 소요되며, 재정지출에 관한 자율성은 제약되는 구조로 변화
- 또한 국고보조금을 제외한 지방재정수입은 상대적으로 느리게 증가함에 따라 기존 지역개발이나 경제 부문에 소요되던 재원을 사회복지 국고보조사업에 관한 의무적 지출로 전환하는 방식으로 대응
- 그간 지방의 재정지출에 일정 부분 비효율과 낭비가 있었음을 감안하면 어느 수준까지는 이런 방식이 가능하지만 조만간 많은 자치단체에서는 재정운용 자체가 어려워지는 상황에 도달할 것으로 예상
  · 즉 복지 부문을 제외한 다른 부문에서 필수적인 공공서비스 공급에 필요한 재원이 부족하며, 특히 사회복지비 부담이 지방간에 차이가 난다는 점은 결과적으로 필수 공공서비스의 공급 수준도 지방간 차이를 일으킬 것으로 전망
- 이런 측면에서 사회복지지출과 관련된 현재의 중앙과 지방간 재정관계는 대폭적인 변화를 모색할 필요성이 제기

○ 한편 자치단체 유형별로, 그리고 자치단체별로도 지역적 환경과 특성에 따라 사회복지비 지출 부담 수준에 편차가 있다는 사실은 지방재정조정과 관련하여 중요한 함의를 제시함

- 지금까지 지방의 사회복지지출 부담과 관련한 논의에서는 주로 중앙의 부담증가를 전제로 한 지방의 부담완화라는 해법을 모색
- 하지만 중앙과 지방간 합의가 전제되지 않으면 이러한 방식을 통한 문제해결은 곤란
- 이런 제약 하에서 생각할 수 있는 대안 중 하나로 현재 사용 중인 재정조정제도의 틀 내에서 지방자치단체 간 재원배분 방식의 변경이 가능
- 구체적으로는 지역상생발전기금을 이용하는 방안인데, 지방소비세제의 개편과 관련하여 종합적 검토가 필요

제2편 지역별 발전구상 연구과제

Ⅰ. 수도권 발전방향 연구

Ⅱ. 충청권 지역발전 구상 수립 연구

Ⅲ. 강원지역 미래산업 특화방안

Ⅳ. 전북 혁신도시와 지역발전 상생전략

Ⅴ. 광주·전남권 지역발전 구상 연구

Ⅵ. 대경권 발전구상 연구

Ⅶ. 동남권 지역발전구상 연구

Ⅷ. 제주특별자치도 특성화 발전구상

수도권 발전방향 연구

1. 현황 및 문제점

2. 비전 및 목표

3. 전략과제

연 구 진

연구수행기관	중앙대학교 산학협력단	
연구책임자	중앙대학교 교수	허재완
연 구 진	연세대학교 교수	김갑성
	중앙대학교 교수	서원석
연구보조원	중앙대학교 박사과정	손동글

1. 현황 및 문제점

○ 한국의 도시경쟁력은 국가 위상과는 달리 상대적으로 낮은 순위를 보이고 있으며, 서울의 경쟁력도 동북아 주요 도시와 비교할 때 낮은 순위를 보임

- 한국건설산업연구원의 '2025년 세계경제 중심도시' 75곳 중 서울은 37위로 평가된 반면, 일본 도쿄는 10위
- 글로벌 회계법인 PwC는 '세계 27대 경제·사회 중심도시' 연구보고서에서 서울 경쟁력을 14위로 평가(싱가폴 7위, 홍콩 8위)

○ 최근 탈수도권 경향의 가속화로 수도권 인구의 순유출시대 도래

- 2011년 수도권으로 48만여 명이 전입한 반면 48만9천여 명이 빠져나가 순유출자가 9천여 명 발생
- 이러한 추세라면 서울의 경우 2015년에는 2010년 대비 3만명 이상 인구가 줄어들 것으로 예상
- 수도권에서 빠져나간 인구는 주로 충남, 충북, 강원으로 향하고 있으며, 특히 충남으로의 순유입 인구가 가장 많음

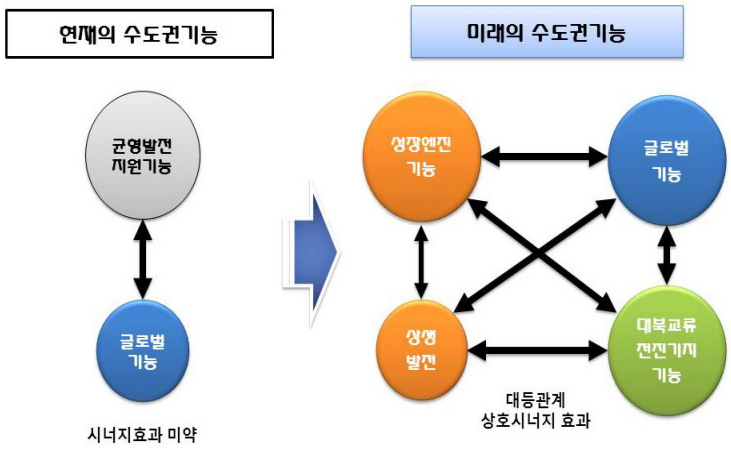
○ 현재 수도권 정책은 수도권 인구집중 억제와 전 국토의 균형발전을 위한 수도권의 역할만을 강조하고 있어 수도권의 글로벌 경쟁력 강화라는 명제와 상호 충돌하고 있음

- 이에 빠르게 변화하고 있는 수도권의 대내외적 여건변화를 반영한 실효성 있는 수도권 발전방향 모색을 통한 미래지향적인 수도권의 정책방향과 관련계획의 합리화 방안 제시 필요

2. 비전 및 목표

○ 미래 수도권의 핵심 기능을 '글로벌기능', '성장엔진기능', 그리고 '대북교류 전진기지기능'으로 설정하고, 이러한 기능들의 상호작용을 통한 발전적인 미래의 수도권기능 정립을 목표로 함

○ 수도권 기능에 대한 합리적인 방향을 제시하고, 기능 극대화를 통한 수도권 허브화를 통해 궁극적으로 전 국토의 상생발전을 도모함



3. 전략과제

(1) 글로벌 기능의 강화

□ 다국적 기업 및 국제기구 유치

○ 낮은 법인세율 적용, 출입국 관리, 인허가 등 차별화된 지원시스템 제공

○ 글로벌 기업의 수도권 투자에 대한 유치 및 단일 창구 역할을 수행할 수 있도록 중앙정부와 지자체 공동 조직 구성

○ 외국인 생활환경의 개선을 위한 영어 상용화 실시, 국제병원, 외국인학교 등 설치 지원

□ 국제공항의 글로벌 경쟁력 강화

○ 인천공항과 김포공항의 역할 분담 및 협력 체제 구축

- 인천공항은 동북아 허브공항화, 김포공항은 동북아 주요 도시를 연계하는 셔틀공항화

○ KTX를 인천공항까지 연장하여 비수도권으로부터의 접근성을 향상

□ 인천경제자유구역 활성화

○ 국내기업의 입주허용, 의료·주거등 외국인 친화적 생활환경확보, 수도권 규제, 영어공용화 등 글로벌 스탠다드 적용을 위한 규제완화

○ 인천경제자유구역내 복합리조트형 컨벤션 산업의 허용 및 관련 제도의 개선(해외투자 유치를 위한 게이밍 시설의 설치 등)

□ 글로벌 인재 양성

○ 각종 규제완화 및 지원을 통한 해외 유수대학 및 우수인재 유치

- 영리법인 허용 및 결산상 잉여금 송금허용 등 관련 제도 개선
- 보조금 지급 확대, 장학기금 조성 등 다양한 인센티브 제공

○ 외국대학 및 국내대학의 글로벌 캠퍼스와 인천경제자유구역내 각종 연구소와 기업과 연계하는 산학연 클러스터 육성

○ 서울대-연세대-중앙대-인하대 등 국제 캠퍼스간 국제화 프로그램의 연계 추진하여 아시아의 교육 허브화 추진

(2) 창조경제를 통한 성장엔진기능의 강화

□ 국제컨벤션(MICE) 산업의 활성화

○ 국제회의 유치를 위한 채널 단일화 및 중앙정부의 적극적 지원

- 국제회의 유치를 위한 서울, 인천, 경기 공동 기구 조직(가칭 수

도권컨벤션뷰로)
- 수도권 MICE 산업 육성 관련 전담 공동조직 및 지원프로그램 마련 등)
- 국제회의 관련 전문인력 양성과 관련 산업 지원제도 마련(마이스터고교 설립 지원, 민간고급호텔 컨벤션 기능 강화 지원 등)

□ 수도권 민간 R&D 기능의 강화

○ '연구개발전문기업'의 활성화를 통한 민간개방형 R&D 투자 유도

○ 수도권내 개별 R&D집적지구들을 연계, 지식산업에 초점을 맞춘 'GRAND R&D벨트'를 조성하여 시너지효과를 극대화

○ 해외 R&D센터 유치에 적합한 수도권 공통 브랜드이미지 구축 및 지원강화

□ 의료관광의 경쟁력강화

○ 지역별로 특화된 외국인 의료관광클러스터 조성(서울강남:성형/피부뷰티 클러스터, 인천경제자유구역:바이오메디컬허브, 경기 광교테크노밸리 경기바이오센터)

○ 외국인환자 대상 영리의료법인 설립 및 무비자 대상 확대 등 관련 제도 개선

□ 한류의 신성장 산업화

○ 한류월드의 한류관광 복합단지화 및 신아시아 문화 선도지역화

- 공항과의 연계성을 강화하고 호텔, 컨벤션, 한류공연장 등의 복합단지화를 통한 관광경쟁력 확보

○ 수도권내 연계협력을 통한 숙박시설의 확보 및 비자제도 개선 및 세금환급 제도의 편의성 도모

(3) 남북교류 전진기지기능 강화

□ 새터민 정착촌 조성

○ 미군공여지를 활용한 새터민 복합주거단지 조성

- 새터민의 정착을 위한 복합주거단지를 조성하여 안정적인 주거지 및 직장을 확보하고, 재교육 등을 통해 사회 적응력 배가

○ 새터민의 일자리 확충을 위해 새터민을 고용하는 기업에 대하여 일정 규모의 고용보조금 지급

□ 해상교통을 활용한 남북한 교류활성화

○ 경인운하(서울-인천) 및 평남운하(평양-남포)를 잇는 운하를 각각 건설하고, 인천과 남포를 연결하는 해운 네트워크를 구축

○ 평남운하 개설을 위한 재정지원 및 남북간 해상 운송 협약 체결

□ 남북한 통합경제특구 조성

○ 인천경제자유구역과 개성공단을 통합하여 하나의 경제특구로 조성

- 인천경제자유구역, 강화, 파주, 김포 산업단지와 개성공단을 연계하여 총 1억 5천만 평 규모로 조성
- 인천은 비즈니스 핵심지구, 경기파주, 인천강화는 레저 및 관광, 개성공단은 생산지구로 특화
- 저렴한 북한 노동력을 이용한 수출경쟁력을 제고하고, 인프라 확충을 위해 영종도 공항과 개성간 도시고속도로 건설

□ DMZ를 통일거점으로 활용

○ 작지만 실현가능한 상징적 협력사업 추진

- 지질자원을 활용한 연천-철원-평강 Twin Geoparks 조성
- 서해어족자원의 보호 및 군사충돌완화를 위한 아쿠아 팜 조성

(4) 수도권 정책의 전환

□ "수도권' 이란 용어의 재정립

○ "수도권과 비수도권"이란 용어의 이미지가 우월감과 소외감을 유발하여 갈등을 조장할 우려가 있음

○ 역사성을 반영한 수도권의 개념 및 명칭 변경이 필요

– 경인대도시권, 서울대도시권, 한강대도시권 등

□ 수도권규제의 단계적 완화

○ <1단계> 접경지역내 낙후지역의 수도권범역 배제 → 강화, 연천, 옹진 등

○ <2단계> 수도권규제의 점적 완화 → '계획허가제' 개념의 도입 (정비발전지구)

○ <3단계> 국토차원의 '신성장관리지역' 설정 → '서울-세종·대전' 메가로폴리스

충청권 지역발전 구상 수립 연구

1. 위상 및 역할

2. 비전 및 기본방향

3. 전략과제

연 구 진

연구수행기관	충남대학교	
연구책임자	충남대학교 교수	강병수
연 구 진	순천향대학교 교수	양광식
	중부대학교 교수	최정석
연구보조원	충남대학교	유지연

1. 위상 및 역할

□ 입지적 위상

○ 충청권은 청주국제공항을 비롯하여 서해안의 관문항을 보유하고 있어 환황해 경제권내 교류거점으로서의 입지적 특성을 보유

○ 충청권은 국내 산업물류에 있어 중심축 역할 수행, 수도권 개발압력을 흡수, 완충 기능과 더불어 개발효과의 타지역 확산 역할 담당

○ 충청권의 지역발전 구상은 충청권 각 지역의 잠재력 극대화와 상호연계 및 보완을 통해 국가 전체적으로 발전효과가 파급되는 역할

- 세종시, 대전과 청주는 충청권은 물론 대한민국의 발전을 선도하는 중추거점지역으로서의 역할을 담당할 수 있음.

□ 경제적 위상

○ 충청권은 '베이징-텐진 환발해경제권', '상하이 장강삼각주', '광둥성-홍콩 주강삼각주' 등과 함께 환황해경제거점으로 성장 중

○ 우리나라가 동북아시아 경제권 형성을 주도하고 경제적, 산업적으로 선도적으로 기능할 수 있는 위상을 확보하는 것이 필요

□ 충청권의 역할

○ 세종시의 출범에 따라 새로운 발전을 선도할 제2의 수도권을 형성

○ 환황해경제권의 등장에 따른 동북아 경제권의 중심으로 역할을 수행할 수 있는 기반 구축을 위해 수도권과 충청권의 통합적 발전전략의 수립·추진이 급선무

2. 비전 및 기본방향

비 전	**대한민국 제2도약을 선도하는 신수도권 건설**	
기본방향	■ 동북아 환황해권의 허브지역으로 성장 ■ 수도권과의 상생적 기능 및 역할 분담 구조의 확립 ■ 충청권의 잠재력 실현으로 지역내 불균형 해소 ■ 국제적 경쟁력을 갖춘 특화 전략의 발굴·추진	
전략과제 구상	**세종시 및 주변 충청권 상생발전 전략**	ㅇ 세종시 출범에 따른 충청권 상생발전을 위한 신행정체계 구상
	국가발전을 선도하는 신수도권 전략	ㅇ 수도권과 상호 보완할 수 있는 기능 및 역할 분담을 위한 기반시설 및 공간구조의 형성
	산업단지 및 산업지역의 녹색화 전략	ㅇ 국가 산업성장의 새로운 동력으로 작용할 수 있는 중심 산업공간의 구축
	지역인재 양성 전략	ㅇ 국토 공간구조의 변화, 새로운 산업트렌드를 선도할 수 있는 지역특화형 인재 양성
	지역통합형 자원순환기반 구축 전략	ㅇ 저탄소형의 순환경제, 순환사회의 형성을 위한 에너지 및 자원의 순환이용네트워크 구축

3. 전략과제

(1) 세종시 및 주변 충청권 상생발전 연계 과제

1) 광역협력체제의 확립 및 추진방안

□ 현 제도의 활용

○ 행정협의회의 상설화

- 행정협의회에 상설사무국을 두고 상설화할 경우 광역행정의 특징인 사전에 문제를 인지하여 많은 부분을 해결할 수 있음.
- 문제를 사전에 인식하고 예상되는 문제를 수집, 인지하고 해당

자치단체에게 알리고 협의·조정하여 미연에 방지하는 기능 가짐

○ 조합

- 지방상수도는 광역성이 적고 지방자치단체간 이해관계가 크므로 관련지방자치단체간 조합을 구성하여 업무를 처리
- 2개 이상의 시·도에 걸치는 자동차 인허가나 택시, 버스 운행문제는 영향권별로 조합을 결성하여 자율적으로 관리토록 함

○ 광역지방공사

- 광역성은 높으나 시장성은 낮은 2개 이상 시도에 걸치는 하수도는 광역지방공사를 설치하여 광역하수관리와 하수처리장을 건설, 유지
- 지방도 가운데 시, 군, 구간 연계도로의 경우에는 광역지방공사가 건설하도록 하고 유지관리는 각 지방자치단체에 맡기도록 함

□ 새로운 제도의 모색

○ 세종대도시청

- 세종시를 중심으로 동일 생활권에 있는 대전과 충청남·북도의 지자체를 산하에 두고 새로운 상위 특별지방자치단체를 만듦

○ 광역조정위원회

- 세종시를 포함하여 중앙정부와 지방자치단체(의회 및 행정부 포함)가 함께 의결기관으로서 광역조정위원회를 설립
- 위원회는 광역행정사무에 대한 예산편성과 의결권을 갖도록 함

2) 난개발과 스마트성장평가 도입 과제

○ 산업용지, 주거용지, 인프라 등을 예측하여 세종시를 중심으로 통합적인 공간구조분석을 통해 광역도시계획을 수립하고 주변자치단체들의 토지수요를 통합적으로 분석하는 통합분석시스템을 구축하고 각 자치단체별로 개발 유도지역과 개발억제지역을 명백히 하고 스마트성장평가제도 도입

○ 스마트성장평가(Smart Growth Scorecards)는 스마트성장의 개념과 목표를 지역사회에 수용하고 성장과 개발의 이익을 지역사회 전체가 공유하기 위한 기본평가도구(basic assessment tool)임

(2) 국가발전을 선도하는 신수도권 구상

□ 철도역 연계교통시설 건설

○ 충청권의 거대도시권 형성에 따른 통행수요 처리를 위해 철도역 주변의 복합환승센터를 중심으로 한 연계교통체계 구축이 필요함

○ 대전역, 천안아산역, 오송역을「국가기간복합환승센터」로 건설하고 홍성역, 충주역을「광역복합환승센터」로 건설하도록 함

□ 충청권 교통본부 설립

○ 충청권의 내부의 교통수요를 원활하게 처리하고 대중교통 이용 활성화를 위해서는 다양한 광역교통정책을 추진할 수 있는 조직이 필요하므로 충청남도, 대전광역시, 충청북도가 협력하여 「충청권 교통본부」를 설립하도록 함

(3) 충청권 철도망 정비사업

□ 고속철도 평택-오송 구간 선로 증설사업

○ 호남고속철도와 경부고속철도를 분리 운영할 수 있도록 평택-오송 구간에 추가 선로를 증설하여함

□ 충청권 광역철도망 조기건설

○ 2013년 초 충남도청이 이전되고 2014년 세종시에 중앙부처의 이전 등으로 통행수요 증가예상되므로 충청권 광역철도망 조기 구축

□ 대전 지하철 1호선 연장

○ 대전 지하철 1호선을 세종시에 연결하여 충청권 내부의 교통수요를 처리하도록 함

(4) 산업단지 및 산업지역의 녹색화 전략 구상

□ 대전과 청주산업단지 재생사업 추진

○ 대전 1, 2 산업단지는 산업단지 재생이 필요한 우선 사업시행 대상 단지로 평가

- 대전 1, 2 산업단지 재정비 지구를 다수의 사업지구로 분할하여 순차적으로 재정비를 진행시키는 순환재정비사업이 적용

□ 공생생태산업단지 조성

○ 생태산업단지사업단을「충청권 생태산업단지사업단」으로 확대 개편하고 충청권 산업단지내 기업과 4개시·도가 협력체계를 구축하여 충청권의 지속가능한 공생생태산업단지 조성사업을 추진하도록 함

□ 초광역형 태양광특구 조성

○ 현재 충청북도에서 조성하고 있는 “솔라밸리”를 충청남도 태안의 태양광발전소, 아산시, 천안시, 연기군의 태양광 관련 기업과 연계하여「초 광역형 태양광 특구」로 발전시키도록 함

강원지역 미래산업 특화방안

1. 현황 및 문제점

2. 비전 및 추진방향

3. 전략과제

연 구 진

연구수행기관	강원대학교	
연구책임자	강원대학교 교수	김갑열
연 구 진	강원대학교 교수	최충익
	강원발전연구원 연구위원	류종현
	강릉원주대학교 교수	임동일
	강원대학교 사회과학연구원	윤성훈
연구보조원	강원대학교 석사과정	김봉석

1. 현황 및 문제점

○ 강원권 지역은 풍부한 청정자원을 가지고 있으며, 산림, 물, 광물 등 자원 활용 가능성이 높으며 수도권 대비 저렴한 토지 이용에 대한 편익이 높은 상황임

○ 지리적으로 향후 통일에 대비한 미래의 중심지로서 역할이 기대되며, 수도권과 인접하여 2018년 동계올림픽 개최에 따른 기반시설 확충은 관광과 휴식의 기지로서 발전 가능성이 높은 상황임

○ 하지만, 현재 접경지역의 개발제한이나 토지이용규제 과다 및 거점도시로서의 중심성이 취약한 상황임

○ 또한 저출산·고령화로 인한 인구감소와 함께, 수도권으로의 상권 편입화는 빨대효과로서 우려의 목소리도 높음

[환경변화의 종합평가 SWOT]

2. 목표 및 추진방향

(1) 목표

○ 강원지역이 보유한 산림생태·광물·관광자원에 기반을 둔 특화산업 육성의 경제적 효과를 파급시키고, 지역간 연계화를 위한 전·후방 관련 산업 기반을 구축함

○ 강원도내 생활권별 춘천, 원주, 강릉, 태백, 속초 등 중심도시의 중심서비스 기능 강화로 생활 복지를 증진하고, 인구의 유입과 자족적 성장기반을 구축함

○ 강원도내 거점도시간, 산업간 연관을 중심으로 경제적 네트워크 조성과 산업간 기업 네트워크 구축을 위한 간선교통 인프라를 확충함

○ 남북한 및 동북아경제권 교류확대에 대비한 인적·물적 자원의 동원과 흐름이 편리한 인프라를 구축

(2) 권역별 추진 방향

○ 춘천권 : 강원지역의 행정·교육의 중심지로서 기능 강화와 문화콘텐츠 산업의 핵심도시 조성을 통한 문화·관광의 기능을 육성하고, 수도권과의 접근성 향상으로 1시간대 생활권 편입에 대비한 수변, 청정자연 문화관광 등 휴양 여가의 공간을 조성함

○ 원주권 : 혁신도시·기업도시의 조성으로 이천, 여주 충주와 산업벨트를 구축하고, 의료기기 생산 중심의 전용단지 조성, 첨단의료기기 산업 벨트 유인 기능 강화와 교통중심지로서의 유익책을 강화함

○ 동해안권 : 강릉시와 동해시를 중심으로 동해안권 경제자유구역 활성화, 연구개발(R&D)단지 조성을 위한 국제과학기술원 설립 등 동북아권역 거점 연구개발 특구 지정과 스포츠 레져 기능을 강화함

○ 강원남부권 : 기후변화와 자원고갈에 대비한 녹색에너지 생산기반을 특화시키고, 수소융합단지 건설로 그린에너지의 산업지대화를 위한 리튬 및 마그네슘생산단지 조성으로 국가 에너지자원 거점지대화 함

○ 강원북부권 : 점진적 남북통합을 위한 공동협력사업의 발굴 및 남북 교류협력기반을 조성하고 산림, 바다, DMZ자원 개발 등 공동협력 사업을 통한 남북 광역경제권을 형성함

3. 전략과제

(1) 중심도시의 특화산업 지원 기반 조성

□ 특화 산업의 권역별 연계화

○ 춘천권 : 한국뉴미디어센터 설치, 전자통신연구원 연구센터, 레고랜드 개발과 효과의 확산 기반을 구축함

○ 원주권 : 첨단의료기기기 전용 산업단지 조성, 첨단의료기기산업진흥원 설립, 생산기술 개발을 위한 테스트베드 지대를 조성함

○ 강릉권 : 동북아 연구개발단지 조성, 환동해 시대 동해안권 연구개발 거점으로서 에너지·자원, 해양바이오 등 강원권 특화 분야를 육성함

○ 강원남부권 : 수요융합 연구생산 클러스터 조성, 수요융합 상용화를 위한 산업단지 조정, 석탄에너지 클러스터 등을 조성함

○ 강원북부권 : 고성 남북한 공동관리 경제자유특구 지정, 교류·협력사업으로서 특구내 '남북공동시장' 개설 운영하여 무비자 왕래를 통한 자유교역의 기반을 조성하고 철원 평화산업단지를 조성함

□ 특화산업 경제효과 네트워크

○ 친환경 재생에너지 산업의 벨트화를 위해 녹생에너지 특화산업단지, 바이오 순환림 조성, 녹색기술 연구개발 거점화를 추진함

○ 줄기물질산업의 연계화를 위해 비철금속 클러스터와 희소금속산업 클러스터 연계와 남북한 광물자원 공동개발 및 협력, 융복합 관광효과 네트워크를 구축함

(2) 특화산업의 파급효과 확산을 위한 신광역교통망 구축

□ 강원권 광역고속교통망 완성을 위한 과제 추진

○ 고속도로 단절구간(Missing Link), 철도망 확충, 국가기간 교통망 기능의 재정립 등을 통한 광역 고속교통망 완성도를 제고함

- 중앙고속도로 연장(춘천~철원), 동서6축확장, 동해고속도로 연장과, 원주~강릉 복선 철도, 춘천~속초 동서고속화철도 건설, 여주~원주 수도권전철 연장 등의 철도 사업, 남북6축과 동서9축 등 국가기간 교통망을 확충함

□ 공항과 항만 정비

○ 양양국제공항의 북방진출 거점으로서의 영종도공항의 기능을 분담하도록 하며, 강원권 항공 산업 진흥을 위해 '강원항공' 설립함

○ 동해·묵호항 등의 시설 확충으로 북극항로의 교역 물류 거점 역할을 담당하도록 하며, 속초항 시설 확충으로 여객·관광 중심의 거점을 조성하도록 함

(3) 공동체 회복과 갈등 조정

□ 강원도 관련 갈등관리 방안

○ 남북 강원도의 상생발전을 위한 전략을 수립하고 추진하도록 하며, 이를 위해 남북 강원도의 교류 협력을 확대하며, 지역 간 상생발전 전략을 추진하기 위해 우선, 강원-수도권 상생발전전략과 강원도내 정부 간 상생발전으로 나누어 전략을 추진함

○ 자원배분 및 정책결정체계를 개선하기 위해서는 지역 및 민간의 참여를 확대하도록 하며, 시설 완공 후 운영과정에서도 주민참여위원회를 구성하여 모니터할 수 있도록 시스템을 구축함

○ 공공자원 보호에 따른 비용부담에 대한 적절한 보상과 지원방안을 마련하여야 하는데, 국방, 환경, 자원 부분에서의 기회비용에 대해 중앙정부에서 PDS, PRS 개념의 차원에서 보상하는 계기가 되어야 함

○ 사회적 통합을 위한 과제로서는 적극적 조정자 기구로서 갈등조정위원회를 설치하고 비용부담에 대한 적절한 보상과 주민참여를 확대시켜 상호간 이해를 증진시키고 오해를 불식시킬 수 있는 기회 확대가 요구됨

전북 혁신도시와 지역발전 상생전략

1. 현황 및 문제점

2. 비전 및 목표

3. 전략과제

연 구 진

연구수행기관	전북대학교	
연구책임자	전북대학교 도시공학과 교수	채병선
연 구 진	전북생물산업진흥원 원장	김현주
	전북대학교 산학협력단 교수	양시영
	전북대학교 도시공학과 겸임교수	박정원
연구보조원	전북대학교 도시공학과 박사과정	문준경
	전북대학교 도시공학과 석사과정	이상완

1. 현황 및 문제점

□ 산업 및 연구·개발 여건

○ 지속적인 제조업 비중의 증가에도 불구하고 고부가가치 첨단 제조업의 생산기반은 취약함

- 산업투자 활성화에 따른 지역내 산업용지 및 기반시설 공급 부족

○ 중앙정부 중심의 지역 R&D 사업 추진과 관련 기관간의 역할 분담이 불분명하여 성과 도출에 한계

- 전북도 R&D 투자규모는 전국 12위로서 정부출연연구소 11개(295명), 지자체 출연기관 13개(326명), 전문생산기술연구소 5개(83명)

○ 지역연고산업 및 농생명 분야 연구·개발을 통해 원재료의 가공 및 제품화에 일정 성과를 거두었으나 고부가가치화 대응은 부족함

□ 3대 국책사업

○ 새만금사업은 종합개발계획(MP) 수립과 함께 관련 법령(새특법) 개정을 통해 개발사업의 적기 추진을 위한 제도적 기반을 마련함.

- 산업단지 및 신항만 등 일부 사업이 추진되고 있으나 내부 도로 등의 기반시설을 비롯한 주요 사업의 추진 미흡

○ 전북 혁신도시와 국가식품클러스터는 농업을 기반으로 하는 특화된 지역발전을 선도할 수 있는 거점지역으로서 조성사업 추진 중

- 혁신도시의 기능 강화를 위한 클러스터용지 활용 방안 모색 필요

2. 비전 및 목표

□ 전주(혁신도시)와 새만금을 연결하는 新 중심축 형성

○ 식품·농생명 분야의 집중화 전략 마련과 함께, 관련 국책사업 및 지역연고산업을 지원하고 중심축 강화에 필요한 인프라 지원

□ 중심축과 주변 도시와의 연계 강화

○ 지역 내 관련 산업 및 기능과의 협력 뿐만 아니라 관광 등 산업 이외 분야와 연계를 통한 상승효과 유도

□ 전북 주변 지역과의 광역적 연계·협력 강화

○ 충청권 및 전남·광주와의 자율적인 연계협력 기회를 마련하고, 지역적 활동 강화의 계기를 마련하여 지역성장의 기초 마련

3. 전략과제

(1) 농생명 식품 전문대학(원) 설립(농생명·식품 산업 분야)

○ 사업의 목적

- 혁신도시의 농생명 식품산업분야 특성화 관련 시설 및 기관의 효율적 작동에 필요한 전문 인력 양성·확보를 위해 특성화된 교육기관 설립

○ 주요 사업내용 및 추진전략

- 농생명 식품 관련 공공기관이 인접한 클러스터 용지4(32,374㎡)를 활용하여, 농생명 식품 전문대학원 설립 운영

- 전라북도 내 관련대학, 농촌진흥청 및 생물산업 관련 기관이 공동으로 대학원을 설립하여 운영

(2) 탄소복합재 부품 시험·인증센터 설립사업

○ 사업의 목적

- 전북의 탄소섬유 관련 연구시설을 기반으로 탄소 복합재 부품 신뢰성 확보를 위한 테스트베드 및 인증체계 구축

○ 주요 사업내용 및 추진전략

- 탄소복합재 부품 관련 인증체계 및 데이터베이스 구축과 함께 시험·인증 체계 정립을 위한 테스트베드 사업의 추진

- 탄소복합재 관련 시험평가와 시험인증이 일괄적으로 이루어질 수 있는 원스톱 체제의 마련

- 국내·외 시험·인증기관의 지정·운영 등을 통해 국제적인 인증시스템 구축을 추진

(3) 지덕권(智德圈) 휴양·힐링 연계거점 조성사업

○ 사업의 목적

- 지역의 자연, 문화자원을 활용하여 정신적 만족과 자연과의 조화를 꾀할 수 있는 힐링산업을 육성하여 국내 및 외국관광객을 유치하는 힐링산업기반 구축

○ 주요 사업내용 및 추진전략

- 무주, 진항, 장수, 남원, 순창, 임실 등 지덕권 6개 지자체가 보유하고 있는 기존 자원을 활용하여 특화사업 발굴 및 추진

- 지자체별 보유 자원을 활용한 1시군 1프로젝트를 추진하고 각 지자체간 및 사업간 연계협력을 통해 시너지효과 창출

- 에코힐링 콤플렉스, 태권도 힐링캠프, 동·식물매개 치유단지, 식약동원(食藥同源) 연수센터, 만성질환 치료센터, 건강·휴양도시 등

(4) 혁신도시와 주변지역 연구기능 강화(연구개발특구 지정)

○ 사업의 필요성

- 전북의 성장동력인 농식품·생명산업, 탄소산업 분야에 대한 지속적 연구개발 활동을 지원하고 지역에 입지하고 있는 기존 연구기능과의 협력, 융합 활동을 강화

○ 주요 사업내용 및 추진전략

- 새만금의 농업용지를 활용하여 첨단기술 농업이나 미래형 농업단지와 연계

- 혁신도시의 클러스터 용지에 대한 R&D 역할을 강화하고, 지역 연고산업과 주력 산업간의 협력을 통한 고부가가치화

- 연구활동의 지속적 성장을 위한 전문인력 양성

(5) 국가 식량비축기지 건설과 씨드밸리 사업

○ 사업의 목적

- 김제공항부지 예정지(43만평)의 활용도를 제고하기 위하여, 기존 매입된 비행장 예정지 지하를 활용하여 국가 식량 및 식품의 수급조절을 담당하는 기지 건설

○ 주요 사업내용 및 추진전략

- 공항 부지를 활용하여 한 개의 건물을 지하 4-10층 규모로 건설하고 첨단기술을 적용하여 시범사업을 수행하고, 단계적 확장

- 대규모 식량의 비축을 위한 구조물을 공항 및 인접부지의 지하공간에 축조하면 온·습도 조절이 용이하여 식품의 장기간 보존가능

- 종자 보존을 위한 공간으로 활용하면서 정읍 방사선 연구단지와의 연계를 통해 방사선처리를 통한 식품의 장기간 보존기술 개발

(6) 전북생물산업진흥원 연계산업

○ 사업의 목적

- 생물산업분야의 중심기관인 전북생물산업진흥원과 연구, 개발, 산업, 마케팅 등을 연계함으로써 산업의 상승효과 제고

○ 주요 사업내용 및 추진전략

- (세계식문화연구소) 전라북도내 수출 유망 기업들의 수출경쟁력 확보를 위해 해외 지역별 식문화 연구를 바탕으로 현지수요에 맞는 식품전문 수출전략 연구기관으로 육성

- (소스산업의 전략적 육성) 서양식 샐러드 요리나 육류, 면류 요리와 잘 어울리는 글로벌 소스 개발과 해외 진출 기반 구축을 통해 FTA 대비 수출 유망 품목 연구개발 추진

(7) 전북의 상생전략을 위한 SOC 사업

○ 사업의 목적

- 전북의 상생전략 발전 전략의 실현을 촉진하기 위하여 필요한 사회적 간접자본의 확충

○ 주요 사업내용 및 추진전략

- (새만금-전주간 고속도로 및 새만금-김천간 철도 건설) 새만금의 기회적 요인을 전북 내륙으로 연결하고 국토의 동서간 연계 강화

- (새만금 내부 핵심사업 추진) 신항만의 착공과 조기 준공, 랜드마크 타워 건설, 3×3 내부 간선교통망 조기 건설, 군산공항 확장 등

- 지역 핵심산업 유치를 위해 200만평 규모의 국가 산업단지 건설

광주·전남권 지역발전 구상 연구

1. 산업 및 경제 분야

2. 환경 및 녹색성장 분야

3. 문화 및 관광 분야

4. 도시재생 및 인프라 분야

5. 인적자원 및 주민역량

연 구 진

연구수행기관	(사)한국지역경제학회	
연구책임자	전남대학교 교수	김일태
연 구 진	전남대학교 교수	이홍주
	전남도립대학 교수	박창규
	동신대학교 강사	이향란
연구보조원	전남대학교 박사과정	최지혜
	전남대학교 박사과정	송명화

1. 산업 및 경제 분야

1) 지역전략산업 후속 연계 분야 육성

○ 지역전략산업의 강점 분야를 기반으로 지역내 산업간 가치사슬의 확산·성숙을 위한 추가적인 조치 요구

□ 사업개요
○ LED, 광통신, 광소자 분야의 시장경쟁력 강화를 위한 후속 조치
○ OLED, 광통신부품, 레이저광원 등 부품 분야에 대한 연구개발 지원, 상용화 지원

2) 광주전남 제조업 연관 지도 작성

○ 전남과 광주 제조업종별 인과관계 분석을 통해 효율적 산업육성정책을 입안할 필요

□ 사업개요
○ 광주 및 전남의 제조업 세부업종별 20개년 이상의 시계열 분석
○ 광주와 전남의 중견기업을 대상으로 주력생산품과 협력업체 현황 조사

3) 지역경제교육협의체 구성 및 지역경제 마인드 확산

○ 전남과 광주 지역에서 개별 기관이 각각 수행하는 경제교육의 효율성과 효과 향상을 위해 광역 경제교육협의체 구성 필요

□ 사업개요
○ 경제교육 실시 단체 및 기관 : 광주발전연구원, 전남발전연구원, 한국은행 광주전남본부, 광주상의, 전경련, 상공회의소, 한국개발연구원 등
○ 시도연구원 부설 지역경제교육센터에서 주도적 역할 수행
– 광주센터에서 연 7천명, 전남센터에서 13,000명 정도 교육인원 소화

4) 호남연구허브 구축

○ 국립 호남학연구원 설립을 포함해 인문, 철학, 경제, 경영, 지역개발, 문화관광 정책 연구기관의 연계 협력을 통해 광주와 전남의 사회경제가 나아갈 길과 산업육성 방향을 설정하고 이를 추진할 필요

□ 사업개요
○ 광주R&D 특구 내 컨트롤 타워 설치
– 광주의 광주과기원, R&D 특구 및 광산업 관련 기관과 전남 R&D 특구의 주거·교육 배후단지, 인문·사회 정책 연구·개발 기관의 연계협력 추진
– 이공계열 산·학·연 기관과 인문사회계열 학·연·관 사이의 협의체 구성
○ 광주·전남 R&D 방향과 전략 마련

5) 고령친화산업 육성

○ 광주전남 권역은 고령인구 집적지역으로서 고령친화산업의 입지 여건 기반 보유

□ 사업개요
○ 전남 : 한방, 의료, 보행보조용 실버로봇, 의료기기 로봇(팔, 다리 등) 등 지역 고유의 강점을 바탕으로 고령친화산업 육성
○ 광주 : 의료서비스 및 광산업 등으로 전남과 연계 협력

6) 산업단지 활성화 및 확충

○ 산업단지 개발에는 장시간이 소요되나 광주전남권에는 기 지정산업단지가 많으므로 이를 활성화 하고 투자를 촉진할 필요

□ 사업개요
○ 목포-광양(순천-영암)고속도로 개통 등 교통여건 개선으로 개발여건이 개선된 전남 중남부권 산업단지 등에 우선적으로 투자 유치
○ 혁신도시 조성 가속화, R&D 특구 조성, 공동국가산단 등을 감안한 광주 근교권 산업단지 개발 촉진
○ 전남 지역 지정 후 미개발 산업단지 대상 광주 자본 적극 투자 유도

2. 환경 및 녹색성장 분야

1) 태양에너지 산업 역량 강화

○ 신재생에너지 기술개발과 관련 기업육성 등 신재생에너지 산업육성이 시급하며, 신재생에너지산업의 중장기적 발전을 위한 국가적 차원의 전략적 산업화 지원 필요

□ 사업개요
○ 태양에너지 관련 산업 활성화 및 보급 촉진
○ 기타 신재생에너지 활용을 위한 기술개발 및 활용

2) 신재생에너지 전문인력 양성을 위한 전문대학원 운영

○ 그린에너지 산업의 성장동력화가 가시화되고 신재생에너지 보급도 본격적으로 확대될 전망

□ 사업개요
○ 인력수요 창출과 연계한 신재생에너지 중점 육성 전략 수립
○ 나주공동혁신도시내에 신재생에너지 전문인력 양성을 위한 대학원 개설 및 운영
○ 광주·전남권 신재생에너지 관련 기업의 집중 육성을 위한 정책 수립
○ 신재생에너지 관련 맞춤형 교육 프로그램 개발 및 전문인력 양성 교육

3) 바이오에너지 산업 육성 기반 구축

○ 신재생에너지 기술개발을 바탕으로 신재생에너지 산업 분야에서 선진국과의 기술 격차를 해소할 수 있도록 관련 산업 육성에 필요한 시스템 구축이 시급

□ 사업개요
○ 바이오매스 공급 경쟁력 확보를 통한 광주·전남지역의 바이오에너지 산업 육성 기반 구축
○ 바이오연료 산업 육성을 위한 제도적 기반 및 체계 구축

4) 지역바이오매스를 활용한 바이오 연료기술 개발

○ 농업중심의 지역산업과 지역자원을 활용한 바이오에너지 중심의 신재생에너지 관련 연구개발 지원으로 바이오연료 관련 연구기술 개발 인프라 구축

□ 사업개요
○ 목질계 및 농업부산물 바이오매스 바이오연료 연구개발 인프라 구축
○ 해양 바이오에탄올 연구개발 인프라 구축
○ 축산폐기물 바이오가스 생산 및 활용을 위한 연구개발 인프라 구축

3. 문화 및 관광 분야

1) 호남권 광역 도시문화관광거점체계 구축

○ 광주를 중심으로 호남권 광역 도시문화관광거점체계 구축 필요

□ 사업개요
○ 문화, 관광컨벤션 연계프로그램 개발
○ 다양한 유형의 테마파크 개발(인권, 김치, 고싸움 등)

2) 남해안 관광권역 연계 활성화 사업

○ 여수엑스포 사후활용과 선벨트사업의 거점지역으로 남해안권 관광연계 활성화 사업 필요

□ 사업개요
○ 광역관광 콘텐츠개발·마케팅 연계시스템 구축
○ 남해안 공동관광개발·마케팅 체계 강화사업 추진

3) 서남해안 해양관광레저도시 조성

○ 급증하는 중국관광객 유치를 위한 거점형 해양레저도시 조성 필요

○ 한중 FTA 추진을 계기로 1, 2차 산업의 열위를 보전하기 위한 국가적 프로젝트로 추진 필요

□ 사업개요
○ 중국 아일랜드, 허니문 파라다이스 조성
○ 중국인 관광객전용 면세점, 카지노, 중국전용식당 설치
○ 중국관광객대상 농어촌체험관광지 조성

4) 영산강 생태·역사문화관광거점 조성

○ 영산강유역의 고대문화권 자원정비 및 활용하고, 광주/전남 영산강 전구간의 연계관광 확대 필요

□ 사업개요
○ 자연생태 및 수환경 야외체험시설 조성
○ 주요 권역별로 광역수림대 조성 및 스토리벨트화

4. 도시재생 및 인프라 분야

1) 광주-전남 영산강 유역 역사문화콘텐츠 간 네트워크 구축

○ 도시 발전의 패러다임이 변화함에 따라 역사문화자원 활용의 중요성 고조

□ 사업개요
○ 광주 신창동 고대농경문화자원, 담양 대나무와 관방제림 등 문화자원, 함평 생태문화자원, 화순 석문화자원, 나주 역사문화자원, 영암 왕인 문화자원, 강가의 왕릉급 고분, 고대 삼국 최대 옹관가마터, 읍성공간, 근대공간 자원 등의 상호 연계 체계 구축

2) 광주-전남권 연계 SOC 확충

○ 광주·전남의 SOC 확충을 통한 지역 통합성 증진의 성장동력이 필요하고 경제·사회·문화의 권역화를 통한 공동발전이 요구

□ 사업개요
○ 광주·전남권 연계를 통한 광역교통망 확충 : 경전선(광주-순천) 복선 전철화, 광주권 광역생활철도 건설, 광주 완도간 고속도로(장보고 고속도로) 건설, 88 고속도로(4-6차선) 확장 조기 완공, 호남고속도로(삼례~동광주IC) 확장
○ 광주-화순간 일반철도 건설, 광주-나주혁신도시간 일반철도 건설
○ 광주권 외곽순환도로(나주, 담양, 화순, 장성) 완전 개통
○ 광주~인천공항 국내선 개설 : 1일 2회 운영(현재 대구공항 수준), 국제~국내선 항공노선간 연계체제

3) 타권역(수도권, 비수도권) 연계 SOC 확충

○ 타권역과의 접근성을 제고하고 도시 패러다임 변화에 따른 도시경쟁력 확보 필요

□ 사업개요
○ 광역교통망 확충
- 광주~담양~곡성~대구간 철도 신설(초광역권사업) : 남북 연결 철도망에 비해 열악한 동서연결 철도망 확충
○ 글로벌 국제교통시설 확충
- 무안국제공항 확장, 광양컨테이너부두 확장, 목포신항 확장

5. 인적자원 및 주민역량

1) 사회적 경제 관련 정책 통합지원 및 체계 구축

○ 사회적 경제 영역의 기업체를 통한 일자리창출과 사회서비스 제공에 대한 관심과 지원은 증대될 전망

□ 사업개요
○ 지원센터 등 중간지원기관 특화 및 전문화
- 사회적 경제 관련 기업가와 종사자 육성을 위한 교육기관 육성
- 사회적 기업에 대한 전문 컨설팅과 지속적 맞춤 서비스 강화
- 기초조사 및 연구조사가 이루어질 수 있도록 기능강화

2) 자치공동체 활성화 전문인력 양성

○ 근린자치에 대한 중요성과 공동체 회복의 필요성이 강조되고 있는 시점에서 생활권을 중심으로 한 공동체 활성화가 매우 시급

□ 사업개요
○ 마을사업과 생활수요 참여를 독려하는 주민교육 강화
○ 모든 연령과 계층을 참여시키는 주민참여 프로젝트(마을축제 등) 지원
○ 마을기업이나 공동체회사 등 지속적 참여를 위한 사업지원 활성화
○ 자치공동체 운동과 사업을 운영 관리할 마을인재 프로그램 운영

3) 사회적 경제 활성화 생태계 기반 구축

○ 지역경제와 자원의 선순환구조 구축의 필요성이 증가하고, 지역자원과 지역인재를 사회수요와 연결하여 자체적으로 해결할 필요성 증대

□ 사업개요
○ 광주·전남 사회적 경제 활성화를 위한 생태계 구축
– 기존 자치단체 차원에서의 지역형 예비 사회적 기업에 국한된 육성지원을 확대하여 마을기업, 자활공동체사업 등을 연계한 활성화 정책 마련
– 광역과 기초차원에서의 역할정립과 시장영역과의 연대 강화방안 마련

4) 주민과 주민조직을 통한 관계 회복과 자치 역량 강화

○ 주민역량강화의 사업과 프로젝트는 지속성과 학습성의 한계가 있고, 주민과 주민조직의 권한과 기능이 매우 약하다는 문제점 지적

□ 사업개요
○ 주민을 통한 맞춤형 생활복지 실천
○ 마을공동체지원센터와 마을 리더지원 마련
○ 공동주택 중심의 마을자치 실천 강화

대경권 발전구상 연구

1. 현황 및 문제점

2. 비전 및 목표

3. 전략과제

연 구 진

연구수행기관	대구한의대학교	
연구책임자	대구한의대학교	김종웅
연 구 진	경북테크노파크	임정덕
	경북대학교 교수	배준구
	울산대학교 교수	박갑제

1. 현황 및 문제점

○ 저출산·고령화의 진전으로 사회·경제적 생산성의 하락이 예견

- 대구의 경우, 2011년 241.8만명 (구성비:4.9%)에서 2015년 236.1만명 (4.8%)으로 예상
- 경북의 경우에는 2011년 257.7만명(5.3%)에서 2015년 251.4 (5.1%)만 명으로 줄어들 것으로 예상
- 대경권의 복지예산은 2조원으로서 일반예산의 21.7%를 차지하며, 연평균 20%의 증가추세

○ 정부의 수도권 규제완화와 충청권과 동남권 부상으로 대경권의 경쟁력 약화

- 대구의 경우 대도시 거점기능이 약화되어 있고, 인근 중소도시의 경우 교육, 문화, 의료 등 정주여건 취약
- 농어촌 도시들은 성장을 위한 혁신과 발전잠재력이 상실된 상태

○ 대구 대도시권의 중심도시기능 약화

- 대구권 인근의 많은 중소도시들(구미,영천,경주 제외)의 최대 유출지는 서울인 반면, 부산 주변도시들의 최대 인구유출지는 부산
- 결국 대경권에서 대구권의 대도시 중심기능이 상대적으로 약화

2. 비전 및 목표

○ 대경권의 비전을 '지역특화자원기반 선순환 창조경제거점'로 설정

- 글로벌 경쟁시대의 지역발전은 양적 성장과 발전뿐만 아니라 질적성장과 진정한 삶의 질이 개선되는 방향으로 발전

○ 이를 달성하기 위한 발전 목표로는,

- 지식경제기반 글로컬 산업육성 거점
- 창의성 기반 학습인재 선순환 시스템 구축
- 사람, 문화, 생태자연이 어우러진 대경권 건설
- 역사/자연, 인간이 빚어내 한(**韓**) 문화관광의 본향 건설

3. 전략과제

(1) 산업성장 및 일자리

○ 글로벌 그린에너지산업 메카육성

- IT융복합 글로벌 태양광전지시스템 구축 지원
- IT융복합 글로벌 수소·연료전지시스템 구축 지원
- IT융복합 글로벌 초전도풍력시스템 구축 지원
- IT융복합 글로벌 스마트원전시스템 구축 지원
- IT융복합 글로벌 대용량에너지저장시스템 구축 지원

○ 스마트 IT융합산업벨트 구축

- IT융합 R&DB 거점구축 및 연구개발 사업
- IT융합 지역특화 연구개발사업

○ 천연물기반 바이오기능성소재 상용화 벨트 조성

- 약용작물 및 기능성바이오소재 통합자원 관리센터 구축 지원사업
- 한방힐링 복합단지구축 지원사업
- 천연물기반 신약개발 및 거점조성 지원사업
- 천연물신약품질 인증센터건립 지원사업
- 백신산업 R&DB 상용화 기반구축 지원사업

○ 지역균형발전 및 특화발전 거점 형성

- 지역혁신 거점으로 조성된 지역의 테크노파크의 운영을 선진화하고, 글로벌 네트워킹을 강화
- 기존의 자원을 활용하여 농어촌지역에 소재하는 주민의 생활편익, 문화 및 복지기능을 종합적으로 제공하는 중심거점시설 조성

○ 마을영농을 통한 커뮤니티 활성화와 일자리 창출

(2) 학습과 인적자원개발

○ 대경권 지역특화형 청년학습고용시스템 구축

- 대학과 기업간 연계 학습고용 인턴쉽 사업 (학습고용 인턴쉽 매칭 사업, 학습고용 인턴쉽 아카데미 사업, 분야별 학습고용 인턴쉽 동아리 운영)
- 학습고용 인턴쉽 통합정보시스템 구축사업 (수요자-공급자 DB구축 사업, 정보 수집 및 관리 시스템 구축사업)
- 인프라구축 및 연구조사사업 (대구경북지역 학습고용 인턴쉽 실태조사, 학습고용 인턴쉽 네트워크 구축사업, 학습고용 지원센터 운영)

○ 대구경북 교육학술 비즈니스벨트

- 국제교육타운 조성 (수성구)
- 컨벤션타운 조성 (동대구역 ~ EXCO)
- 뉴 영타운 조성 (New Young Town, 중구)
- 캠퍼스타운, 유학생 주거타운 조성 (경산)
- 다문화 타운 조성 (달서구)
- R&D타운 조성 (대구테크노폴리스)

○ 대경권, 지역특화 문화예술 인력양성사업

- 자치단체, 지역문화재단, 지역대학 등이 참여하는 산학관 협의체를 구성하여 교육의 현장성 제고

(3) 삶의 질과 사회 인프라

○ 대경권 인문학 도시 사업

- ‘대경권 인문학 연구센터’ 건립
- 대경권 시민인문학 강좌 개설 및 네트워크 구축

○ 대경권 활동친화적환경 (AFE) 구축 사업

- 도심 활동친화적 트레일 (Activity-Friendly Trail) 조성
- 대경권 수변공간 조성 사업

○ 대경권 교통 인프라 구축

- 대구대도시권 광역통근전철망 구축 (대구선 복선 전철화사업, 경부선 기반 대구대도시권 광역통근전철망 구축)
- 대구권 교통인프라 구축 (대구 순환도로 사업, 대구시 진입도로 개선, 대구도심권 도시철도 강화사업, 경산시 주요 대학 순회 전동차 건설 사업)

○ 영남권 경제통합 구축

- 남부권 신공항 건설
- 대구부산 민자고속도로 8차선 확장
- 대구-울산간 직선고속도로 건설
- 영남권 독자적 방송국 설립

(4) 문화·관광 분야

○ 녹색성장을 선도하는 문화·생태관광지대 조성

- 글로벌 유교문화권 르네상스 기반 조성
- 백두대간 녹색관광 인프라 구축
- 낙동강 문화가 흐르는 리버관광 기반 조성

○ 고부가가치 관광 융·복합관광 프로그램 개발

- 문화창조공동체 및 문화관광산업 창조기반 조성
- 소득과 일자리창출을 위한 뉴비즈니스 관광산업 기반조성과 육성
- 팔공산과 가야문화권에 대한 재해석과 관광자원화 기반조성

○ 글로벌 블루관광지대 조성

- 환동해권을 중심으로 융복합 관광휴양벨트 조성
- 신라문화 새천년과 경주관광 재생을 위한 기반 조성
- 동해안 해양관광 활성화 기반 조성

○ 권역별 명품 관광컨텐츠 개발

- 광역관광 소프트 인프라 구축
- 대경권 고유의 관광콘텐츠 발굴과 브랜드화
- 관광시장 창출형 수용태세 확립

○ 관광수요 패턴의 변화에 부응한 전략 구축

- 가족 중심·경험주의형 관광수요에 대처
- 테마별 관광루트 개발

동남권 지역발전 구상 연구

1. 현황 및 문제점

2. 비전 및 목표

3. 전략과제

연 구 진

연구수행기관	부산대학교	
연구책임자	부산대학교 교수	이철호
연 구 진	부산대학교 교수	임정덕
	경성대학교 교수	배준구
	인제대학교 교수	이우배
	울산대학교 교수	김재홍
연구보조원	도시와 경제연구원	이샛별

1. 현황 및 문제점

(1) 현황

○ 동남권의 GRDP는 국내 2위(17.6% 비중)이나, OECD(2006년)의 세계 78대 대도시권 경쟁력 분석에서 1인당 GRDP기준 65위 수준으로 세계 대도시권 평균과 33.4%의 격차를 보임

○ 산업구조는 서비스업 45.3%, 제조업 40.4% 수준임. 지난 10년간 제조업 비중의 감소추세에도 불구하고 타 권역에 비해 제조업 비중이 월등히 높으며, 주력업종(석유화학, 수송장비, 기계, 금속)의 비중은 상대적으로 오히려 증가하고 클러스터화되는 추세임

- 유망업종은 제조업의 경우 메카트로닉스, 신소재, 정밀화학, 정밀기기, 항공우주 등이며, 서비스업의 경우 정보영상, 금융 등 지식기반 서비스업

(2) 기존 계획의 문제점

○ 기존의 발전계획은 지역성이 미흡하여 지방 차원의 이해력이 부족한 것으로 평가됨

- 중앙정부가 주도하는 하향식 접근법에 지배되어 지방의 시각이 결여됨으로써 지역주민이 공감하고 체감할 수 있는 발전전략을 도출하는 데 한계
- 지역의 부존자원과 산업경제적 특성을 무시한 유사·중복 사업의 만연과 과당경쟁 유발
- 실행 사업의 성과에 대한 객관적 평가가 결여됨은 물론 지역발전의 큰 그림 속에서 피드백 과정 미흡

○ 기존의 광역경제권 발전계획은 그 실질적 작동과 지속가능성을 담보하기 위한 산업경제적 조건 및 정치사회적 측면에 대한 고려가 부족할 뿐만 아니라, 법적·재정적 지원 방안 역시 마련되지 못함으로써 절름발이 계획으로 전락함

2. 비전 및 목표

○ 동남권은 동북아 국지경제권들의 연계발전을 선도하는 동북아 8대 MCR을 지향함

- 동북아경제권의 중추 산업지역이자 무역거점으로서 권역내 주요 국지경제권들과의 제휴를 통해 동북아 산업, 물류, 비즈니스, 관광의 허브이자 문화와 생태환경의 매력이 뛰어난 지역으로 발전

○ 동남권 발전을 위한 목표로는,

- 세계 초일류 그린스마트 산업 중심지 육성
- 동북아 비즈니스·물류 허브 육성
- 동북아 문화·관광 거점 육성
- 광역 및 초국경 연계성 강화

3. 전략과제

(1) 산업경제 분야

○ 신해양경제 허브 구축

- 미래 북극항로 개설 등 새로운 여건변화에 대비한 항만지원시설(친환경 LN 선박연료 공급기지, 조선 및 해양플랜트 수리기지, One-Stop 공동물류기지 등) 확충으로 세계 제2 환적항만 도약
- 공항(국제적 신공항)과 항만, 철도를 연결하는 Tri-Port 구축
- 지역브랜드 향상을 위한 국제항만엑스포 추진: 삼포(진해-부산-울산) 개항 600주년, 근대부산항개항 150주년(2026년) 기념
- 동남권 주요 항만도시(부산-울산-창원)의 브랜드 가치 제고

○ 산업기반 강화 및 클러스터 육성

- 전통제조업과 IT기술의 융합을 통한 신성장동력 창출
- 국가산업단지를 중심으로 전략산업별 거점 클러스터 구축
- 기술의 융합화, 제조서비스산업 발전 트렌드에 맞는 인적자원 수급체계 구축
- 일본 큐슈지역과 동남권을 연결하는 한일해협경제권 구축 및 자동차산업 특화 클러스터 육성

○ 지식서비스산업 육성

- 정보통신, 금융, 의료서비스, 컨벤션, 문화, 디자인 등 미래형 지식서비스산업의 육성을 통한 양질의 일자리 창출

(2) 인프라 분야

○ 네트워크형 다핵 지역체계의 공간구조 발전방안

- 영역관점의 6개 지역경제권을 네트워크 중심의 4개 발전축 개념으로 전환하고 4개의 대도시권 간의 기능적 연계를 강화

○ 광역교통체계 현황과 광역교통네트워크 강화 방안

- 도로망과 철도망의 동서축과 순환연계망 확충
- 동남권 4대 대도시권간 광역교통 네트워크의 확충과 복합환승체계의 구축
- 동남권 광역교통본부의 단계별 기능 및 제도적 확충

○ 동남권 신공항 건설

- 급증하는 국제항공수요에 대비한 24시간 가동되는 제2허브 공항 건설의 필요
- 북극항로 개통과 한중일 FTA에 따른 항만-항공 연계 물류체계 구축

○ 동북아 물류네트워크 강화 방안

- 첨단 포트비즈니스 밸리 조성
- 서일본지역 항만과 제휴하여 지역항 기능의 강화
- 비용절감형 동북아 통합물류체계 구축
- 북극항로 개통에 따른 항만·물류체계 구축

○ 동남권 광역교통본부의 기능 강화

- 동남권 광역교통본부를 동남권 광역경제발전위원회 산하에 둠
- 동남권 광역교통본부의 단계적 발전 방안 모색

(3) 인재양성 및 과학기술기반 구축 분야

○ 인재양성 및 인재수급 전략

- 인재 공급 및 수요현황 조사
- 광역 산학연 협력시스템을 강화하여 첨단기술인력 양성
- 대학구조조정과 연계한 인적자원 확보
- '동북아대학'(가칭)의 설립과 글로벌 인적자원 양성
- 동북아 사이언스파크의 설립
- 평생교육체계의 구축·강화
- 창의적 인재의 양성

○ 과학기술기반 확충 전략

- 첨단과학기술개발을 통한 지속성장 가능한 지식기반 지역경제구조 실현
- 광역권역내 과학기술 기반구축과 신성장동력산업 지원을 위한 역량 강화
- 동남권의 광역선도대학을 중심으로 광역지자체간 산학연 협력체제를 구축하고, 지역내 협력네트워크를 활성화
- 권역 내 대학의 기능적 재편과 산업인력 양성
- 광역경제권 선도 거점대학의 역할과 기능 제고
- 미래 지역과학기술개발 및 인력 양성을 위한 사업도 함께 추진

- ‘한일해협 사이언스브릿지’, ‘동북아 사이언스파크’와 같은 초국경 산학연 협력 플랫폼을 구축

(4) 창조도시 분야

○ 광역관광산업 육성

- 해양관광 활성화
- MICE 도시 육성
- 관광객 송출시장에 대한 차별화된 서비스 제공
- 동남권 광역관광 연계협력 강화

○ 동남권 소프트 파워의 강화

- 문화진흥과 사회적 결속 강화
- 환경보존과 환경비즈니스 육성

(5) 거버넌스 분야

○ 동남권 광역거버넌스의 단계별·유형별 발전방안 모색

- 단기적 연계협력형 광역거버넌스 구축과 발전방안 모색
- 중장기적 기능이전형 광역거버넌스 구축과 발전방안

○ 지역간 상생과 발전을 위한 광역 연계협력 촉진 방안

- ‘동남권 상생특구’ 지정 및 개발 방안
- 지역간 연계협력의 성공모델 및 촉진 인센티브 발굴

제주특별자치도 특성화 발전구상

1. 현황 및 과제

2. 비전 및 목표

3. 전략과제

연 구 진

연구수행기관	제주대학교 산학협력단	
연구책임자	제주대학교 교수	임화순
연 구 진	제주대학교 교수	강영순
	제주대학교 강사	김 구
	제주대학교 강사	남윤섭

1. 현황 및 과제

○ 제주지역은 섬지역으로서 해양시대에 대응하기에 유리하고, 유네스코 세계자연유산 등재 등 세계적으로 경쟁력을 갖춘 청정 자연환경 이미지를 형성하고 있다는 강점이 있음

○ 공항, 항만 등 광역교통체계의 제약에 의해 접근이 제약되고, 산업 및 R&D 기반 부족, 영세한 제정자립도 등의 약점이 존재함

○ 그러나 동북아 경제규모가 확대되며, 세계적으로 환경 및 생태분야 비즈니스가 확대되는 추세는 제주지역에 큰 기회로 작용할 전망임

○ 따라서 제주 농수산물 연관산업의 육성, 지역산업의 수출경쟁력 강화, 제주관광 활성화 등을 통하여 특성화 발전을 이룰 필요가 있음

[제주지역 발전 여건 분석]

	강점(S)	약점(W)
	1. 해양시대의 입지, 수자원 2. 세계적 경쟁력을 갖춘 청정 자연환경 3. 유네스코 세계 자연유산 및 이미지 4. 다양한 생태환경, 풍부한 생물자원	1. 공항, 항만 등 교통 인프라 부족 2. 교육, 의료, 문화 등 정주 인프라 부족 3. 산업 및 R&D 기반 약점 4. 인력 및 인력양성 기능 부족 5. 영세한 지역 자본 및 재정 자립도
기회(O)	S-O 전략	W-O 전략
1. 동북아 경제규모의 확대 2. 환경/생태분야 비즈니스 확대 3. 바이오 산업 성장에 우호적 4. 신재생에너지 관심 증대 5. MICE산업 활성화	1. 환경의 고부가 가치화 2. 녹색생태관광 활성화 3. 해양레저산업 육성 4. 1차산업과 BIT 산업 융합	1. 항공 및 항만 접근성 개선 2. 교육 및 의료관광 육성 3. 사회적 자본 형성 4. MICE 전문인력 양성
위협(T)	S-T 전략	W-T 전략
1. 세계경제의 불황지속 2. 유가인상 3. 국내외 도시 및 지역간 경쟁 심화 4. 정부정책 불확실성 및 일관성 부족 5. 기후변화 및 환경규제 강화 6. FTA 체결 등 농수산물 개방	1. 제주 농수산물 연관 산업의 육성 2. 지역산업의 수출경쟁력 강화 3. 유네스코 세계 자연유산 관광활성화	1. 제주형 6차 산업의 육성 2. 인적자원의 경쟁력 강화 3. 제주산업의 고품질화, 브랜드화

2. 비전 및 목표

○ SALE, Jeju를 비전으로 삼고, 세부목표와 전략사업을 제시함

○ 지역의 수려한 관광자원과 청정식품, 나아가 풍요로운 인생을 판매하는 최고의 관광도시로서 제주특별자치도의 역할을 지향함

○ 구체적인 목표로는 '국제자유도시 실현을 위한 광역교통체계 확충', '쇼핑관광 활성화를 통한 관광객 만족도 제고', '청정환경과 1차 산업을 연계한 청정 식품경쟁력 강화', '주민과 환경이 상생하는 녹색 미래도시 건설'로 수립함

[비전 및 목표]

3. 전략과제

(1) 국제자유도시 달성을 위한 제주신공항 건설

○ 국제자유도시 기본 개념인 사람, 상품, 자본의 자유로운 이동을 위해 교통인프라는 필수적인 제반 시설임

○ 현재의 제주공항은 지리적 여건, 도심과의 인접성의 요인으로 추가 확장 공사가 불가능함

○ 제주도의 글로벌 잠재력을 극대화 하고 국제자유도시 달성을 위해 미래 지향적 공항 개발이 필요함

[신공항 입지대안 선정]

구분	부지특성
대안 1	- 접근성 및 지형성이 우수하나 대상지 주변으로 세계자연유산 분포로 확장성 낮음
대안 2	- 장애물 저촉이 최소, 논과 밭으로 이루어진 평탄한 지형의 장점이 있으나 일부 소음피해지역 존재
대안 3	- 확장성이 우수하고 장애물 저촉률이 낮으나 일부공역이 중첩되고 일부 녹지훼손이 있음
대안 4	- 기상여건이 양호하며 공항 소음피해가 낮음 - 해상매립으로 인한 사업비 과대

(2) 제주특별자치도 면세지역화 제도 도입

○ 외국인 관광객의 선호활동 1위는 쇼핑이며, 총 지출경비에서 쇼핑비의 비율은 35% 이상으로 비중이 높아 쇼핑 관광에 대한 요구가 증가함

○ 중국, 필리핀, 프랑스 등 면세제도를 시행하고 있는 국가들과 비교하여 대한민국은 특별한 면세지역이 존재하지 않음

○ 내·외국인 관광객의 소비를 늘리고, 관광에 대한 만족도를 높이기 위해 면세쇼핑에 대한 활성화가 필요함

□ 사업개요
○ 제주지역 생산물품에 대해서만 면세화 하는 방안
– 제주도내에서 생산되는 모든 재화와 공급되는 모든 용역 면세
– 제주도민들도 면세재화 및 면세용역을 제공 받을 수 있음
○ 현행제도 내의 범위를 확장하는 방안
– 현 부가가치세 과세체계를 유지하면서 관광구매카드 가맹점을 통해 특정 재화 및 서비스(용역)를 소비할 경우 일정한도 내 부가가치세 감면
– 면세점 이외의 장소까지 부가가치세를 감면하는 제도
○ 관광객을 모두 외국인으로 간주, 영세율을 적용하는 방안
– 제주지역을 방문하는 내·외국인이 구매하는 제품을 판매하는 사업자에게 동일하게 영세율을 적용하는 방안

(3) 청정식품산업 클러스터 조성

○ 제주의 1차산업은 주로 생산중심으로 이루어지고 있어 상대적으로 부가가치가 낮으며, 식품산업 전담조직 및 인프라가 미흡함

○ FTA로 인한 농민들의 피해를 최소화 하고, 새로운 부가가치 산업으로 육성하고자 제주형 청정 식품산업 클러스터 조성이 필요함

□ 사업개요
○ 식품산업 육성을 위한 전담조직 설립
– 제주 식품산업의 비전 확립, 청정식품클러스터 총괄본부 역할 수행
○ 청정식품 농공단지 조성
– 제주 녹색성장산업단지 사업과 연계, 수출지향형 농공단지 조성
– 특화품목별 농공단지 간의 연구 및 협력체계 구축
– 연구기관, 식품 기업체, 관련단체입주와 인력육성 방안 수립
○ 산·학 연계 공동가공단지 조성
○ 식품산업 전문인력 양성사업 수행
– (가칭)제주식품산업흥원, 제주테크노파크, 도내 대학, 도내기업 등의 협력하에 전문인력 양성 로드맵을 수립하고 관련 프로그램 추진
○ 식품 유통물류시스템 구축
– 서울, 부산 등 대도시에 제주산 식재료 유통센터 구축
– 제주산 식재료에 대한 프랜차이즈 등 계획적인 수요확보 전략 수립

(4) 스마트 그리드 거점지구화 실현

○ 현재 제주는 스마트그리드 산업 육성의 전초기지로서, 스마트그리드 주요 분야를 모두 포함한 세계최대 규모의 실증단지를 구축하고 민관협력을 통해 다양한 시험을 진행함

○ 제주를 스마트 그리드 거점지구로 선정하여 기존사업의 연속성을 유지하면서, 대한민국 최초의 카본프리(Carbon-Free) 지역으로 조성할 필요가 있음

□ 사업개요
○ 스마트그리드 실증사업 2단계와 연계, 인구밀도가 높고 고압 및 저압이 고루 사용되는 지역으로 확대 구축
○ 전기차 보급 전략 방향과 연계하여 제주전역에 전기자동차 충전 인프라시설 구축
○ 풍력단지 외에 지능형 신재생에너지 플랫폼을 구축
○ 추진조직을 도청 스마트그리드과에서 스마트그리드 본부로 격상, 민간기업과 일반인, 외국인들이 이용 가능한 스마트그리드 비즈니스센터 설립
○ 스마트그리드에 대한 대국민 홍보와 전문인력을 추가적으로 양성하기 위해 인력양성센터를 기초로 전문교육기관 개설, 전문가와의 협력 지속