

# 2011 아시아 5개국 국제학술세미나 논문집

날 짜 | 2011. 6. 10(금)

주 제 | 지역간 상생전략을 통한 지역경제발전(Mutual Benefiting Strategy of Urban and Rural Areas and Regional Economic Development)

주 최 | 한국지역경제학회, 중국 절강대학교 지역 및 도시발전연구중심

주 관 | 한남대학교 사회과학연구소, 대전발전연구원, 충북발전연구원,  
충남발전연구원, 충남발전협의회, (주)금성백조주택

후 원 | 행정안전부, 대전광역시, 충청남도, 충청북도

2011 아시아 5개국  
국제학술세미나 논문집

발 행 2011년 6월 10일

발행인 한국지역경제학회

인 쇄 종려나무(042-255-0309)

2011 아시아 5개국  
국제학술세미나 논문집

## 세미나 프로그램

사 회	최정진   한남대사회과학연구소 전임연구원
개회사	김태명   한국지역경제학회장
환영사	김형태   한남대총장, 이창기   대전발전연구원장
축 사	염홍철   대전광역시장, 이종배   행정안전부 차관

휴식 10:25 ~ 10:35

### 제1세션

10:35 ~ 12:15

좌장	홍기용   단국대/前지역개발학회장
제1주제	Origins, Dynamic Mechanisms and Value Targets of the Regional Economic Integration in the Yangtze River Delta Region
발표자	Ren Shao-bo · Chen Jian-jun   중국 절강대
제2주제	Agglomeration in World Cities : Some Policy Implications to the Chung Cheong Provincial Region in Korea
발표자	Takatoshi Tabuchi   일본 동경대
토론자	Cai Ning   중국 절강대, 김봉원   한국지역경제연구원 박인성   중국 절강대, 안기돈   충남대, 이상빈   충남대

중식 12:15 ~ 13:30

### 제2세션

13:30 ~ 15:00

좌장	김태명   한남대/한국지역경제학회장
제1주제	Land Development Issues in the Urban-Rural Interface Regions in China
발표자	Jieming Zhu   싱가포르대
제2주제	The Challenge of Spiritual Change for the Urban Green Living Benefit : “Less built for the better quality of life”
발표자	Eggarin Anukulyudhathon   태국 Kasetsart 대학
토론자	강동희   군산대, 류기철   충북대, 우 경   김포대, 송영철   행정안전부 지역발전 정책국장

휴식 15:00 ~ 15:10



**제3세션**

15:10 ~ 16:40

좌장	노근호   충북테크노파크 정책기획단장		
제1주제	대전시 사회적 기업의 육성전략 모색		
발표자	정선기   대전발전연구원		
제2주제	충남의 지속가능한 지역발전을 위한 균형발전 전략		
발표자	김정연 · 백운성   충남발전연구원		
제3주제	충북 태양광특구 발전방안		
발표자	이경기 · 김덕준   충북발전연구원		
토론자	김봉진   광주발전연구원, 성태규   충남발전연구원, 김일태   전남대, 임성복   대전발전연구원		

**제4세션**

15:10 ~ 16:40

좌장	모성은   지방행정연수원		
제1주제	도농상생발전을 위한 농촌지역 농, 공, 상 협력 강화 방안-대전 · 충남 · 충북을 중심으로		
발표자	김용렬   한국농촌경제연구원		
제2주제	도농교류 활성화를 통한 농촌관광 진흥방안-충청지역을 중심으로		
발표자	장인식   우송정보대		
토론자	권용대   충남대, 이춘근   대구경북연구원, 정순오   한남대, 최용석   순천대		

휴식 16:40 ~ 16:50

**제5세션**

16:50 ~ 18:20

좌장	박태식   전북대/전 한국지역경제학회장		
제1주제	한국의 경제적, 공간적 불균형문제와 대안적 담론		
발표자	고영구   극동대		
제2주제	수도권과 비수도권간의 산업 연계 및 협력방안		
발표자	송부용   경남발전연구원		
토론자	박병희   순천대, 박은병   한남대 사회과학연구소, 조현수   평택대, 김병관   충북발전연구원		

폐회 18:20

만찬 18:30 ~ 20:00

## *Program of the Seminar*

### SESSION 1

- Moderator: Hong, Ki Yong (Dankook Univ.)
- Paper 1: Origins, Dynamic Mechanisms and Value Targets of the Regional Economic Integration in the Yangtze River Delta Region  
Speaker: Ren Shao-bo · Chen Jian-jun (Zhejiang Univ.)
- Paper 2: Agglomeration in World Cities: Some Policy Implications to the Chung Cheong Provincial Region in Korea  
Speaker: Takatoshi Tabuchi (Tokyo Univ.)
- Discussants  
Cai Ning (Zhejiang Univ.)  
Kim, Bong Won (Korea Regional Economics Research Institute)  
Park, In Sung (Zhejiang Univ.)  
An, Gi Don (Chungnam Univ.)  
Lee, Sang Bin (Chungnam Univ.)

### SESSION 2

- Moderator: Kim, Tae Myung (Hannam Univ. / President of KREA)
- Paper 1: Land Development Issues in the Urban-Rural Interface Regions in China  
Speaker: Jieming Zhu (Singapore National Univ.)
- Paper 2 : The Challenge of Spiritual Change for the Urban Green Living Benefit: Less Built for the Better Quality of Life  
Speaker: Eggarin Anukulyudhathon (Kasetsart Univ.)
- Discussants  
Kang, Tong hee (Kunsan Univ.)  
Ryoo, Kee Cheol (Chungbuk Univ.)  
Woo, Kyoung (Kimpoo College)  
Ian C. Song Director General, Regional Development Policy Bureau, MPAS

### SESSION 3

- Moderator: Roh, Keun Ho (CBTP)
- Paper 1: Promotion Strategy of Social Enterprises in Daejeon City  
Speaker: Jeong, Seon Gee (DJDI)

- Paper 2: A Balanced Development Strategy for the Sustainable Chungnam Development  
Speaker: Kim, Jeong youn · Baek, Woon Sung (CDI)
- Paper 3: Development Strategy of the Photovoltaic Industry in the Chungbuk Special Zone  
Speaker: Lee, Kyung Kee · Kim, Duck Jun(CRI)
- Discussants  
Kim, Bong Jin (GDI)  
Sung, Tae Gyu (CDI)  
Kim, Il Tae (Chungnam Univ.)  
Im, Seong Bock(DJDI)

## SESSION 4

- Moderator: Mo, Sung Eun (LOGODI)
- Paper 1: The Small and Medium Enterprises Policy Converged with Agriculture, Industry, and Commerce  
Speaker: Kim, Yong Lyoul (KREI)
- Paper 2: A Reinvigoration Plan for Rural Tourism by the Urban Rural Exchange Program: A Focus on Daejeon Metropolitan City  
Speaker: Jang, In Sik (Woosong Information College)
- Discussants  
Kwon, Yong Dae (Chungnam Univ.)  
Lee, Choon Keun (DGI)  
Chung, Soon Oh (Hannam Univ.)  
Choi, Yong Seok (Sunchon Univ.)

## SESSION 5

- Moderator: Park, Tae Sheik (Chonbuk Univ.)
- Paper 1: Alternative Discourses for Economic and Spatial Imbalance in Korea  
Speaker: Ko, Young Ko (FarEast Univ.)
- Paper 2: Industrial Linkage and Cooperation Strategy between National and Non-National Capital Area in Korea  
Speaker: Song, Boo Yong (GNDI)
- Discussants  
Park, Byeong Hee (Sunchon Univ.)  
Park, Eun Byoung (Hannam Univ.)  
Cho, Hyun Soo (Pyeongtaek Univ.)  
Kim, Byeong Kwan (CRI)

## Contents

### 제1세션

제1주제	Origins, Dynamic Mechanisms and Value Targets of the Regional Economic Integration in the Yangtze River Delta Region	9
제2주제	Agglomeration in World Cities : Some Policy Implications to the Chung Cheong Provincial Region in Korea	27

### 제2세션

제1주제	Land Development Issues in the Urban-Rural Interface Regions in China	47
제2주제	The Challenge of Spiritual Change for the Urban Green Living Benefit : “Less built for the better quality of life”	81

### 제3세션

제1주제	대전시 사회적 기업의 육성전략 모색	97
제2주제	충남의 지속가능한 지역발전을 위한 균형발전 전략	129
제3주제	충북 태양광특구 발전방안	173

### 제4세션

제1주제	도농상생발전을 위한 농촌지역 농, 공, 상 협력 강화 방안 -대전 · 충남 · 충북을 중심으로	209
제2주제	도농교류 활성화를 통한 농촌관광 진흥방안-충청지역을 중심으로	243

### 제5세션

제1주제	한국의 경제적, 공간적 불균형문제와 대안적 담론	281
제2주제	수도권과 비수도권간의 산업 연계 및 협력방안	309

2011 아시아  
5개국 국제학술세미나

---

中國長三角區域經濟一体化的源流、  
動力机制与价值目標

---

---

陳建軍、任少波\_浙江大學 浙江杭州310000

---

# 中國長三角區域經濟一体化的源流、動力机制与价值目標

陳建軍、任少波\_浙江大學 浙江杭州310000

摘要：中國長三角區域經濟一体化理論具有國際經濟一体化、次區域理論和區域合作理論三个源流。長三角區域經濟一体化的動力來自于市場主体和政府，在中國現行体制下，次區域地方政府由于其特有的經濟功能而成爲一体化過程中具有二元動力傾向的利益主体，這種一体兩面的動力机制發生了長三角一体化和區隔化的兩大對冲力。演繹了長三角一体化進程的曲折進程。長三角區域經濟一体化的价值目標在于形成產業分工和規模經濟效應，构建世界級的大都市群，實現次區域間的資源共享和利益互補，以及探索更具普适性体制創新意義的區域一体化制度平台。

關鍵詞：長三角；區域經濟一体化；源流；動力机制；价值目標；体制創新

中國長三角區域經濟一体化的源流、動力机制与价值目標

Origins, Dynamic Mechanisms and Value Targets of the Regional Economic Integration in the Yangtze River Delta Region

CHEN Jian-jun    REN Shao-bo(Zhejiang University, 310007)

Abstract: The regional integration theory of Yangtze delta area has three theoretical origins from international economic integration, subregion and regional cooperation. The integration is driven by market subject and government. The subregional government become the binary drive oriented stakeholder in the integration process because of their particular economic function under current system in China. This sort of one integrity with both sides driving mechanism brings also the hedging integration and segmentation, which infers the tortuous process of the integration of Yangtze delta region. The value targets of The regional integration theory of Yangtze delta area lies in forming industrial division and scale effect, constructing world class metropolitan groups, realizing resource sharing and interest complementing and exploring regional integrated institution with more universal significance in institutional innovation.

Key words: Yangtze Delta regional economic integration origin driving mechanism value target institutional innovation

## 一、長三角區一体化的源流

長三角區域經濟一体化理論有三個源流。

第一是來自於新古典經濟學分析范式下的國際經濟一体化理論，所謂一体化，在經濟學領域，主要是指經濟一体化，有時也稱為經濟整合，或者經濟統合，其“一体化”英文為“Integration”，最初起源於企業之間的聯合，是廠商通過協定(Agreement)、卡特爾(Cartel)、托拉斯(Trust)以及其他兼併方式聯合而成的企業組織形式，可分為“水平一体化”(horizontal integration)，“垂直一体化”(vertical integration)和“混合一体化”(conglomeration)等形式。第二次世界大戰以後，歐洲開始盛行歐洲統一運動，經



濟一体化就是政治統一的基础，于是原來應用于微觀領域的一体化開始被用來描述宏觀經濟現象。大約在20世紀50年代初期，經濟學開始用“國際經濟一体化”(international economic integration) 或者“區域經濟一体化”(regional economic integration) 的概念來重新定義經濟一体化的內涵。將其定義為“將不同經濟實體結合成較大經濟區的一種事務狀態或者一種過程”，並認為這種國際經濟一体化能够消除參與國之間的所有貿易障礙，並建立一定的合作和協調的機制。這種機制則依賴于一体化采取的具体形式。<sup>1)</sup> (Ali M. El-Agraa, 1988)。在國際經濟學教科書中，經濟一体化的具体形式就是經濟學家理查德·利普塞(Richard. Lipsey)提出的一体化的六種等級遞增的狀態，即：特惠關稅區、自由貿易區(商品自由流動)、關稅同盟(統一對外關稅)、共同市場、經濟同盟和完全經濟一体化。<sup>2)</sup>

長三角區域經濟一体化理論的第二個淵源是經濟區或者說是次區域的理論，不同于新古典經濟學語境下的國際經濟一体化，長三角事實上是一個次區域，或者是一個次區域集合，是一個“經濟區”或者“經濟圈”，美國加州大學教授羅伯特·斯卡拉皮諾(Robert Scalapino)的將這種具有內在區域經濟合作關係的區域定義為“自然的經濟區域(自然的經濟領土)” (NETs : Natural Economic Territories)，他認為，“自然的經濟區域”就是指跨越政治疆界的自然的經濟互補性，這裏的“自然”并不意味着与政府無關，而是表示既不是依靠政府的啟動，且政府也不能阻止，但是政府可以采取包括清除制度障礙以實現本來就已存在的經濟互補性的政府行動<sup>3)</sup>。或者說，政府行動或者政治意願獨自不能够創造或者停止邊境地區的相互行為，政府的行為只能局限于推進本已扎根于自然互補性的市場條件<sup>4)</sup>。麥克吉(T.G.Magee)等人是從社會學角度用“擴大的都市地

---

1) Ali M.El-Agraa, International Economic Integration, London, 1988, second edition, pp.1.

2) Richard Lipsey: "Economic Unions", in International Encyclopedia of the Social Sciences, 7th volume, Macmillan Company The Free Press, New York, 1972, pp. 541-542

3) Robert.A.Scalapino, "The United States and Asia: Future Prospects", in Foreign Affairs, No. 5, Winter 1991--92.

4) Chia Siou Yue and Lee Tsao Yuan, "Subregional Economic Zones: A New Motive Force in Asia-

區”來解釋次區域經濟區<sup>5)</sup>，1992年，他与Scott Macleod通過對新加坡及其周邊地區——馬來西亞的柔佛州和印度尼西亞的廖內群島的所謂“新—柔—廖成長三角”的研究撰文提出了“Extended Metropolitan Regions”的概念。經濟區理論的第三種解釋是所謂的“局地經濟圈”（SREZ: Sub-Regional Economic Zones or Localized Economic Zone）。這是日本經濟學家提出的一種解釋<sup>6)</sup>，認為局地經濟圈主要是由國家的一部分區域為基本單位，橫跨多個國家和地區，主要依靠外向型經濟紐帶聯結的地理區域。作為具體案例，日本學者舉出了中國的珠港澳經濟圈、中國的海峽兩岸經濟圈、以及由美國和墨西哥邊境的保稅加工區形成的美墨出口保稅區經濟圈等<sup>7)</sup>。對經濟區的第四種解釋是“成長三角”，這是由新加坡總理吳作棟提出而由亞洲開發銀行的經濟學家予以確認的一種解釋，認為：成長三角是包括三個或三個以上國家的、精心界定的、地理毗鄰的跨國經濟區，通過利用成員國之間生產要素稟賦的不同來促進外向型的貿易和投資。

長三角區域經濟一體化理論的第三個淵源來自於中國國內的“區域經濟合作”的概念，它最初來源於所謂的“橫向經濟聯合”。20世紀80年代初期，中國中央決策層在推出分權改革的一系列措施時，提出要搞“橫向聯合”和區域經濟協作，為此各地區政府部門還設立了“經濟協作辦公室”，其職能就是推進地區間的經濟合作，其合作主體實際上主要是地區政府部門。當然，最初的區域經濟合作主要還是在和國有經濟相關的商品交換層面，在商品市場還未發育完整，且處於區域分割的情況下，由建立地方政府間的協調機制來克服地區間的市場壁壘和行政壁壘，互通有無，是對已經失

---

Pacific Development" in *Pacific Dynamism and the International Economic System*, C. Fred Bergsten and Marcus Noland (Washington, DC: Institute for International Economics, 1993) edit Chia Slow Yue, *Motivating Forces in Subregional Economic Zones* (Honolulu, HI: Pacific Forum CSIS Occasional Paper, December 1993).

5) T. G. Magee, and Scott Macleod, "Emerging Extended Metropolitan Regions in Asia-Pacific Urban System: A Case Study of the Singapore-Johor-Riau Growth Triangle", paper presented at the Workshop on Asia-Pacific Urban Systems: Towards the 21st Century, The Chinese University of Hong Kong, February 1992.

6) 嘉數啓著《國境を越えるアジア成長の三角地帯》東洋經濟新報社，1995年，東京。

7) 北村輪夫，《局地經濟圈的構造假說》，（日本）北海道大學，《經濟學研究》，1995年5期，P.28。

灵的按计划配置資源和尚未成熟的按市場机制配置資源的一种重要的制度設計。隨着改革開放的深入發展，區域經濟合作的概念也不斷的深化，但是在中國語境下，區域經濟合作主要是地方政府之間在非縱向信息主導的狀況下，進行“橫向”信息溝通和利益協調，以獲取“雙贏”或“多贏”的手段和机制，既非基于市場机制的資源配置，也非自上而下的組織机构的資源配置，而是一種基于各地方政府的目標函數和考核指標值最大化的利益協調。一直到 2008年國務院發布《關於進一步推進長江三角洲地區改革開放和經濟社會發展的指導意見》前，官方關於長三角區域經濟一体化，或者長三角一体化發展的正式文件表述語言，一直是“區域經濟合作”。

長三角區域經濟一体化的實踐起始于上世紀80年代，其主角是長三角各次區域的地方政府、企業和學界。在20世紀80年代初期，中國中央決策層在推出分權改革的一系列措施時，也提出要搞“橫向聯合”，搞區域經濟協作，以打破“條塊分割”所帶來的弊端。在這一背景下，1982年12月中國國務院發出通知，決定成立上海經濟區。當初成立的時候包括上海市和江蘇的蘇州、無錫、常州和南通，浙江的杭州、嘉興、湖州、紹興和寧波等10个城市，後來擴大到浙江、江蘇和上海兩省一市。由于上海經濟區的常設机构僅僅是一個“規劃辦公室”，一個研究規劃机构，其主要運作平台上海經濟區省(市)首腦會議，即二省一市首腦會議和十市市長聯席會議，基本上是一個協商性質的會議。上海經濟區規劃辦公室在1988年國務院体制改革時被撤銷，由此長三角就再也沒有一個隸屬於中國部門的常設机构來管理區域經濟合作或一体化的机构了。但是這並沒有妨碍長三角區域經濟一体化的進程。

回顧近年來長三角一体化的推進步伐，2002年是一個重要的分水嶺，在中國加入WTO等一系列外部因素和內部因素的推動下，自2002年下半年開始，長三角一体化取得了突破性進展。

首先是在政府層面，“兩省一市”對長三角一体化達成了高度共識，省級政府之間的互訪實現了制度化，在城市層面，長三角城市經濟協調會議也由兩年一度縮短為每

年一次。2007年12月1日在上海首次召開“六巨頭”會議以及后來形成制度的長三角3+1主要領導人會議<sup>8)</sup>，云集了江浙滬兩省一市和安徽省的主要負責人，省委書記、省長、市委書記、市長等，表明一体化已在政府層面形成了高度共識。

其次是在市場層面，“兩省一市”之間的企業層面的交流和互動、要素流動都比過去順暢了許多。無論是浙江、江蘇企業對上海的投資，還是上海企業對江蘇、浙江的投資都相當活躍。調查表明，浙江企業的跨區域投資中，對上海和江蘇的投資是最多的，近年來上海對江浙地區的也在快速增長。可見，在長三角一体化進程中，市場一体化進程起到了重要的作用。

第三、在制度層面，形成了一系列重要合作制度和制度創新。如“兩省一市”首長互訪制度、長三角城市經濟協調會議等，城市一体化宣言、長三角交通規劃、長三角旅游規劃等都陸續出台，反映了一体化進程中制度創新的快速推進。

第四、在基礎設施等硬件設施建設方面，長三角主要城市之間的高速公路網絡已經基本形成，高速鐵路和城際軌道交通建設也提上議事日程，長三角三小時經濟圈開始成型。

由此可見，長三角區域經濟一体化是一個過程，它是中國經濟體制改革的產物，也是區域經濟發展的產物，經過多年的發展，長三角成為中國區域經濟一体化模範生，已是一個不爭的事實，它對中國其它區域如環渤海、珠三角以及中西部地區等，起到一種帶頭示范作用，而2010年《長三角區域規劃》的發布則是長三角一体化進程的一個標誌性的歷史事件。

## 二、長三角一体化的動力：市場主體和政府，一体化和區隔化

從經濟學的分析框架出發，長三角一体化<sup>9)</sup>發展的動力主要來自於市場主體和和

---

8) 2008年開始安徽省主要領導人參加了長三角首長協商會議，正式形成 3+1 格局。

政府。

市場主體可以區分為二個部分，個體和企業。

作為個體，我們可以把它定義為消費者和勞動者，無疑這是一體化發展的堅定的支持者，因為從消費者的角度來說，一體化可以使得消費者有更多的選擇，產品的多樣化以及由于區域壁壘的解体而導致的賣方壟斷的弱化，使得消費者的可以獲得更多的消費剩餘，從而提高了他們的生活質量，因此作為消費者這一群體，無疑是會對一體化發展持積極的回應態度的。作為生產要素的個體，包括各個層面的勞動者，也是一體化的收益者，因為一體化會使他們有更多的就業選擇機會等，從經濟學的角度講，能夠使得要素在更廣闊的空間中進行優化配置。

企業也是一體化的支持者，長三角區域經濟一體化在很大程度上就是由企業推動的，在市場競爭日趨激烈的背景下，企業要獲取和保持競爭優勢，要獲取規模經濟效應，就會想到將企業供應鏈或生產鏈進行跨行政區域布局，或者說是產業鏈的空間离散化布局，以此達到最大化地利用和整合不同地域的不同屬性的區位優勢和資源稟賦優勢，如上海的科技資源優勢，國際信息匯聚的優勢，江浙地區的勞動力優勢和空間優勢，以及特定屬性的產業集聚優勢，實現企業競爭力的提升。長三角一體化無疑會大大降低企業跨區域發展的運輸成本、要素空間移動成本、信息傳輸成本以及其他的交易成本（以上幾項合并又可稱為廣義的運輸成本）進而在企業內部實現區域分工。這樣，就在企業跨區域發展或者說企業供應鏈空間分布的离散化和長三角一體化之間形成互動累積循環機制，企業跨區域發展主導的產業鏈空間布局的离散化，推動了長三角一體化發展，而長三角一體化發展又進一步降低了企業跨區域發展的廣義運輸成本，進一步推動了企業的跨區域發展和產業鏈空間布局的离散化。由此形成長三角區域經濟一體化的內生動力機制，當企業面臨的市場競爭日

---

9) 嚴格地說，“區域經濟一體化”和“一體化發展”不是同一個概念，比較區域經濟一體化，一體化發展的“一體化”意義涵蓋的領域更廣，是社會經濟發展的一體化。當然，從經濟學意義上解釋，兩者的基本原理是相同的，故本文並不加以嚴格區分。

趨激烈，經濟全球化進程不斷加速，經濟轉型和產業升級的壓力不斷加大的背景下，這種區域一体化的內生動力作為對沖外部環境壓力的動力就會越強勁。

作為政府，我們將其區分為中央政府和地方政府。

中央政府在長三角一体化進程中一直起着外部推動的作用。

在改革開放初期，上海經濟區的建立，以及當時由中央決策層倡導的“橫向經濟聯合”和“經濟協作”，對於長三角區域內部的產業轉移和產業水平分工的推進，以及降低由于地方分權和“財政分灶”而得到加强的地方行政壁壘所導致的要素流動的制度成本，啟動和推進長三角區域經濟一体化進程起到了關鍵作用。這一時期，中央決策層對長三角區域經濟一体化的推動是一種“制度供給型”的推動。到了20世紀90年代初，這種外力推動開始轉變為“利益誘致型”，即、中央決策層並不對長三角區域經濟一体化施加直接影響，而是通過向上海注入加速開放和發展的政策資源，進而產生區域發展的外部性，以此來提高長三角區域經濟一体化的向心力，或者說提高區域經濟一体化的邊際收益，這就是中央提出的浦東開發開放政策。進入21世紀，隨着中國經濟發展進入了以科學發展觀導向，加快轉型升級進程的新階段，中央決策層又進一步加快了對長三角區域經濟一体化的推動力度，出現了重歸制度供給型的推動的趨勢，具體的就是提出和制定《長三角區域規劃》，提出《關於加快長江三角洲地區改革開放和社會經濟發展的指導意見》。但是回顧長三角區域經濟一体化的過程，中央指導層的作用從來都不同于計劃經濟時代，都是非行政命令和指令性的，都是通過次區域地方政府的行為安排和市場經濟體制改革的實際進程來加以貫徹。由此也凸顯了次區域地方政府在區域經濟一体化中的關鍵作用。

次區域地方政府在長三角區域經濟一体發展中的作用是双向和二元的，即同時具有動力和阻力，一体化和區隔化的傾向。在討論長三角區域經濟一体化這個具有很強的中國特征的發展現象時，我們不能不特別地強調體制和制度的作用，在長三角一体化發展的進程中，作為長三角地區的各個地方的行政當局，或者說各次區域的行政當

局，在中國現行的體制下，常常同時但當着一體化的動力和阻力這樣的二元角色。所謂阻力，就是區隔化。改革開放以來，中國經濟的發展很大程度上是依靠地方與地方間的競爭來獲取發展的動力，由於中國獨特的體制，中國的地方政府不但具有國際上通行的一般意義上政府行政功能，還具有主導本地方經濟發展，提高本地區住民生活水平的經濟功能，這點和多數發達國家不一樣。因此如何維護本地區的經濟利益，盡可能地阻礙本地稀缺的生產要素流失，並在次區域間的發展競爭中，獲得競爭優勢，就是次區域地方政府所不能不考慮的問題。從這個意義上說，次區域地方政府天然具有非一体化或者說區域經濟區隔化、塊狀化的傾向。由此構成了一體化的阻力。但是另一方面，各次區域地方政府出於加快發展本地區經濟的需要，也非常希望能夠利用外部地區的資源優勢，來彌補本地區的資源劣勢，希望推進本地區企業擴大規模經濟，增強市場競爭力，來使得本地區經濟發展受益，因此次區域地方政府同時也具有推進區域一体化，弱化區域間要素流動壁壘的內在動力。從這個意義上講，次區域地方政府構成了區域一体化發展的動力，特別是在長三角地區，蘇浙滬之間的要素資源天然而來的互補性以及經濟發展帶來的規模效應，使得一体化是任何一個次區域政府所難以回避的問題。這種一體兩面的體制构架形成了長三角一体化和區隔化的兩大對沖力。演繹了長三角一体化進程的曲折進程。

當市場化進程加速時，或者說次區域地方政府對資源短缺（包括要素資源和市場資源）和規模經濟（經濟發展績效）的敏感性（彈性）增強時，以及要素流動的成本弱化時，一体化進程就會加快。反之，區隔化的傾向就會得到強化。

那麼，當出現地方政府的區隔化傾向時，能否借用中央政府的行政手段來加以解決呢？問題的答案應該是否定的。其原因在於體制，在中國現行體制下，中央政府不可能代替地方政府進行具體的地方經濟運行決策，在中國的目前，由各地方政府具體管理和決策本地區的區域經濟運行、發展及其相關事務，在管理層面給予地方政府在所轄區域內的行政和經濟垂直管理權限，不受橫向權力的干擾，進而鼓勵區域之間形成

适度競爭，是現階段有利于整個中國經濟發展的體制安排。目前還看不到，中央政府有自上而下的利用行政手段來推進區域一體化發展的必要性和可能性。從這個角度講，地方政府的區隔化的元素實際上是已經內定在中國當前的體制中的了。

### 三、長三角區域經濟一體化的價值目標

#### (一) 產業同構和產業分工

長三角區域經濟一體化到底要解決什麼問題？一種具有廣泛受眾面的問答是解決產業同構問題。這裡所謂的產業同構，是指各地區產業結構具有較大的相似性，從而產生相互競爭，導致供給過剩或產能過剩的問題。為了避免產業同構，長三角應該在一體化的框架下實現“錯位發展”，如上海發展現代服務業，江蘇發展電子通訊設備製造業和裝備製造業，浙江發展輕工紡織服裝行業等。從經濟學意義上說，似乎也有道理，一體化的直接經濟效應就是規模經濟和產業分工，由於一體化，帶來的市場規模的擴大，由此形成了規模經濟和實現專業化分工的可能性。但是如果說長三角一體化的目標是要實現省級單位層面上的產業分工，以解決所謂的“產業同構”問題，這可能是一個誤區，在歷史上曾經有“經互會”這樣的國際區域合作組織，其宗旨就是開展以國家為單位的產業專業化分工，但眾所周知，作為前蘇聯和東歐時代的社會主義國家的“經互會”組織，並沒有給參加國帶來多少正面的經濟效益。長三角地區的江蘇、浙江和上海，無論是哪一個省市，其經濟規模單獨拿出來比較，都已經達到一個中等發達國家的水平。以2007年為例，上海的GDP為1792.5億美元，高于同年新加坡的產出，江蘇是3785.5億美元，高于同年挪威或奧地利的產出，浙江是2761.8億美元，相當於同年南非或伊朗的產出。這麼大的產出規模，要哪一個省市專注於某一產業，或某一類型的產業，都是不現實的。因此，籠統地說長三角一體化要解決產業同構問題，是沒有太大的可操縱性和實際意義的。實際上，由於要素資



源稟賦的相似性，發展的路徑依賴，以及經濟發展階段的相似性，使得長三角各地區之間，各城市之間出現某一層面上的“產業同构”是必然的。從產業經濟學的分析視角，長三角各地區在製造業二位數層面上的產業同构在很多場合是長三角區域產業集聚的表現，並由此提供了長三角產業分工合作的穩定平台。如汽車產業，在長三角地區，上海、江蘇和浙江都發展汽車產業，也沒有什麼不好，只能認為在長三角地區出現了汽車製造業的產業集聚。這樣的案例，在國際上就有很多，日本的汽車工業主要分布在日本的太平洋沿岸一樣。從東京到名古屋，在南北大約80公里，東西大約300公里的地方，包含了東京、橫濱、名古屋、栃木、埼玉、群馬和靜岡等地區，集中了豐田、日產、本田、三菱、富士重工、雅馬哈、鈴木等日本几乎所有主要的汽車企業。但是並沒有出現所謂我們所謂的“產業同构”（即產能過剩）的問題<sup>10)</sup>。以上是從供給層面的分析，如果從需求層面分析，所謂“產業同构”就更不是一個問題，如日本的汽車工業，函蓋全球市場，即便國內多個地區都生產汽車，只要國際市場具有可容納性，就沒有問題。另外，從邏輯上也應該承認，只要是“一體化發展”，某種層面上的“產業同构”就是必然和必須的。在產業結構的優化升級上，由於發展階段的相近性，浙江和江蘇、上海都需要發展現代服務業和先進製造業，如果說這是“產業同构”的話，那麼這種“同构”是正常的，因此，說長三角區域經濟一體化需要解決各地區之間的“產業同构”問題。不是一種正確的問題意識，甚至可以說是一個偽問題。實際上長三角區域經濟一體化要解決的是產業分工和規模經濟問題，是體制的創新和制度改革的問題，所謂產業分工，並不是簡單的以地區劃分單元，自上而下地統一產業規劃，某省發展什麼產業，某市發展什麼產業，而是破除市場壁壘，建立統一的產品市場和要素市場，降低產品和要素流動的廣義交通成本，在統一的大市場格局下，形成以市場主體主導的產業分工格局，包括企業間的地域分工和企業內的地域分工。

---

10) 陳建軍,要素流動、產業轉移和區域經濟一體化[M], 浙江大學出版社, 2009。

## (二) 世界級大城市群的形成和同城化

從社會經濟發展的客觀規律來說，長三角區域經濟一体化進程將和長三角都市圈、都市帶、或者人們常說的“世界第六大都市群”直接相關聯。長三角一体化的過程，從空間經濟學和城市發展的視角，就是城市化和同城化的過程。長三角一体化發展的重要目標和核心任務是加快培育具有國際競爭力世界級的大都市圈和城市帶。也只有形成這樣的大都市群和大城市帶才能形成可供企業做大做强，集聚發展的空間平台，進而帶動地區產業的轉型升級，形成區域創新的新空間。長三角一体化的過程，也是企業跨區域發展和產業空間結構調整的過程，由此帶動開辟了產業升級和發展方式的轉型現實可能性，事實上，目前已有不少浙江和江蘇的民營企業嘗試將控制中心、研發中心和營銷中心向長三角的中心城市轉移，利用城市平台來帶動產業結構升級。如在大城市的中心地區和核心地帶形成現代服務業的高度集聚，在大城市的周邊地區形成先進製造業的集聚，通過空間結構調整來加快產業結構的調整步伐，帶動整個地區產業結構的優化升級。

對產業結構的優化升級和區域創新体系的培育而言，人才、知識和資本是最重要的條件和資源，從空間經濟學的角度看，只有在經濟相對發達的城市，特別是大城市、城市群和城市帶才能集聚這兩種資源。從而為產業結構的升級提供相應的條件。國際上具有高度化的產業結構，高新技術發達，現代服務業發達，文化創意產業發達的地域，基本上都是發達國家的大城市和城市帶。長三角一体化為長三角世界級的大都市群的出現開辟了制度通道，使之成為要素和資源集聚的空間，帶動產業結構優化升級和區域創新体系的形成。

世界級大城市群的形成，在一体化的語境下，就是所謂同城化，這不是傳統的空間形態上的同城化，即在一体化區域內，多個城市合并成一個空間上連續的城市，或者行政管理一体化大的城市，這在空間組織上是不可能，在城市管理上也是低效率而非理性的。同城化實際上是一種制度安排和制度創新，其主要包括：城市社會

基礎設施和公共設施的同城化，城市公共服務的同城化，城市規劃的同城化，城市意識的同城化、城市功能的同城化等多个方面。城市基礎設施和公用設施的同城化，是同城化的基本條件，如果沒有快捷的大眾交通設施，進而在城市群各城市之間實現點對點的交通，乃至門對門而非城對城的快捷交通，同城化就是一句空話；在此基礎上，有公共服務的同城化，同城化的前提是均等化，長三角城市群中的城市有大小，城市的GDP產出也各不相同，但是在一體化的背景下，就必須實現公共服務的均等化，在此基礎上，實現城市意識的同城化和城市功能的同城化。中國的未來在很大程度上取決於是否能夠順利推進城市化的進程，長三角世界級大城市群的形成將成為中國城市化進程的典範。

### (三) 資源共享和利益互補

長三角一體化發展產生正面效應還包括資源共享。以浙江為例，浙江是個資源小省，包括自然資源，如礦產資源、土地資源、森林資源等，也包括人才資源、知識資源等都不富裕，特別是在經濟轉型期，浙江自身的資源顯然不足以支撐其在短期內完成產業結構升級轉型，需要借助一體化發展獲取周邊地區的優勢發展資源。例如在產業升級方面，需要依靠上海這個具有高度國際影響力的對外開放平台，為浙江企業尋求更廣闊的國際市場、更多的國內外資源，以此來推進產業轉型和區域經濟發展。另一方面，浙江也需要加強和江蘇的合作，事實上，蘇南地區借助引進外商投資企業，其先進製造業的規模水平已超過上海。因此，浙江需要充分利用一體化平台，通過與上海、江蘇地區的分工合作來推動本地區經濟轉型升級步伐。

資源共享和利益互補的微觀效應就是為企業提供了跨區域發展的可能性，從空間經濟學的角度來看，不同地區都有獨特的區域優勢和區位優勢，企業可以通過跨區域發展利用各具特點的差異化的區域優勢和區位優勢，形成研發、生產、銷售等各個環節的企業內地域分工，增強企業核心競爭力。如台灣企業“康師傅”，在台灣不過

是一家生產醬油的小企業，通過進入中國大陸，發展成為食品行業數一數二的大企業。對長三角各地的企業而言，長三角一体化為其提供了一個“走出去”的平台，通過這個平台，它們可以利用長三角各個地區的差異化的資源優勢，形成企業內部的地區分工，擴大企業競爭優勢。

#### (四) 一体化的制度平台的构建

長三角分布于“兩省一市”，如何突破地區和地區之間、城市和城市之間存在的制度壁壘，降低要素流動的制度成本，是一体化面臨的主要問題，也是學術界有諸多爭論的問題。

長三角一体化進程的進展已經形成了一系列的一体化制度平台，如帶有中國特色、具有某種地方自治特征的“長三角市長協調會議”，雖然是由官方代表出席，但并非中央政府組織召開，是帶有橫向聯合性質的地區間的政府組織。又如長三角互訪機制，以及已經形成年會制度的由長三角主要省市和城市主要領導人出席的省級領導主要負責人會議等等，都屬於橫向的區域一体化制度和組織平台。對此，有人提出是否需要建立一個自上而下縱向制度平台？如類似國務院早期成立的上海經濟區規劃辦公室，這樣一種縱向的制度平台。

本文傾向于构建和強化柔性、橫向的制度平台。從決策層面來看，建立一種決策支持系統可能顯得更為重要。國際上，在歐洲一体化進程中，作為一体化決策支持系統的歐洲議會的作用舉足輕重，在亞太經合組織的架構中，由學者和退居二線的政府首腦組成，其功能定位于正式會議討論文本起草的亞太賢人會議也起着重要作用，是該組織重要的決策支持系統。長三角一体化跨區域共識的形成也需要建立這樣一種機制。畢竟，在現行體制下，中央及其職能部門不可能代替長三角各方進行決策，而在當前的制度框架下，僅僅依靠各地區政府部門的協商合作，也會受到各方區域局部利益的制衡，增加共識決策的成本。如果借助非政府系統的研究機

构、大學和其他社會中介組織的專業知識的力量和輿情，形成長三角一体化共識決策的支持系統，可能會提高政策決策和實施的效率和效果，如在長三角區域規劃的制定過程中就建立了兩套機制：一是由國家發展和改革委員會各个司處和相關地區的地方政府部門牽頭，起早規劃的具体章節的專業組；二是由國家發展和改革委員會牽頭成立長三角區域規劃綜合組，即由“兩省一市”的大學和科研机构的專家組成的綜合組，負責規劃文本的最后統籌，由此保證了長三角區域規劃制定的科學性和可操作性。這種機制形成规范化制度后可在長三角一体化進程中發揮重要作用。

#### 參考文獻

- [1] Robert.A.Scalapino, "The United States and Asia: Future Prospects", in Foreign Affairs, No. 5, Winter 1991--92.
- [2] Chia Siou Yue and Lee Tsao Yuan, "Subregional Economic Zones: A New Motive Force in Asia- Pacific Development" in Pacific Dynamism and the International Economic System, C. Fred Bergsten and Marcus Noland (Washington, DC: Institute for International Economics, 1993) edit Chia Slow Yue, Motivating Forces irt Subregional Economic Zones (Honolulu, HI: Pacific Forum CSIS Occasional Paper, December 1993
- [3] T. G. Magee, and Scott Macleod, "Emerging Extended Metropolitan Regions in Asia-Pacific Urban System: A Case Study of the Singapore-Johor-Riau Growth Triangle", paper presented at the Workshop on Asia-Pacific Urban Systems : Towards the 21st Century, The Chinese University of HongKong, February 1992.
- [4] 嘉數啓著《國境を越えるアジア成長の三角地帯》（日本）東洋經濟新報社, 1995年, 東京。
- [5] 北村輪夫《局地經濟圈的构造假說》（日本）北海道大學《經濟學研究》1995年5期, P.28。
- [6] 陳建軍,要素流動、產業轉移和區域經濟一体化[M], 浙江大學出版社, 2009 ；

#### 作者簡介

陳建軍, 男, 教授, 浙江大學區域与城市發展研究中心主任、溫州大學商學院院長, 研究方向: 區域經濟、產業經濟

任少波 , 男, 教授, 浙江大學副校長, 研究方向: 城市經濟、公共政策



---

# Agglomeration in World Cities

---

---

Takatoshi Tabuchi

---



# Agglomeration in World Cities<sup>1)</sup>

Takatoshi Tabuchi<sup>2)</sup>

## Abstract

World cities (or global cities) are defined by various aspects such as socioeconomic, political and cultural characteristics by several organizations. Some world cities have been growing rapidly, whereas others have not. The purpose of this paper is to investigate economic reasons for the variations in the growth of world cities. According to the literature, there are roughly two possible reasons for the variations: costs of transport and trade and spillover effects of knowledge and technologies.

First, Martin and Ottaviano (1999) have developed a dynamic model of new economic geography, where accumulation of knowledge and technologies by research and development is the engine of economic growth. The accumulation of knowledge and technologies often spills over geographically limited regions. Although it is not easy to test the spillover effect of knowledge and technologies, we explore the effects of the economic growth (the GDP growth rate) and the trade dependency (the degree of dependence on foreign trade) as surrogate for knowledge spillover on urban agglomeration (the population share of the largest city).

Second, Behrens, Gaigne, Ottaviano and Thisse (2007) have shown that the degree

---

1) We wish to thank participants of the Beijing Forum 2010 for comments and suggestions. We are also grateful to Hirokazu Kobayashi for research assistance.

2) Faculty of Economics, University of Tokyo, Hongo 7-3-1, Bunkyo-ku, Tokyo 113-0033, Japan

of spatial agglomeration depends not only on the level of transport costs within a country, but also trade costs between countries. More specifically, they have shown that agglomeration is sustained when the domestic transport costs are low and the international trade costs are high. This would be true in Japan because Japan is geographically small with improved transport systems and is imposing high import tariffs especially for agricultural products. On the other hand, this is not true in the United States because the United States is geographically large and is imposing low tariffs. We examine the effect of the trade openness on the degree of agglomeration to the largest city in order to see if the results by Behrens, Gaigne, Ottaviano and Thisse (2007) hold.

We explore the reasons for agglomeration and dispersion in the world cities by regression analysis using the international data. We find that the factors affecting the level of agglomeration in the world cities differ from those affecting the change in agglomeration. We show that the level of agglomeration in the world city is negatively affected by the trade openness, while positively affected by the secondary and tertiary shares, and being a national capital. We also show that the change in agglomeration to the world city is strongly affected by economic development, weakly affected by the trade openness, and unaffected by being a national capital. Finally, we confirm that the country fixed effects are important factors of the changes in agglomeration to the world city.

Keywords: agglomeration, economic development, trade openness

J.E.L. Classification: R11, R12

## 1. Introduction

World cities (or global cities) are defined by various aspects such as socioeconomic, political and cultural characteristics by several organizations such as the Globalization and World Cities Study Group and Network (GaWC). Some world cities have been growing rapidly in certain periods, whereas others have not. In this paper, we examine economic reasons for the variations in the growth and decline of world cities.

New economic geography mainly focuses on growth and decline of economic activities in urban regions, where the spatial distribution of economic activities is determined by the trade costs consisting of physical transport costs, tariffs and non-tariff barriers. However, new economic geography does not necessarily predict the agglomeration or dispersion tendencies.

In his pioneering work, Krugman (1991) showed that decreasing trade costs yields agglomeration of economic activities to core regions involving world cities. On the other hand, Helpman (1998) showed the opposite: falling trade costs leads to dispersion of economic activities. The difference between the two outcomes is ascribed to the differences in their assumptions on dispersion forces. As a dispersion force, Krugman (1991) assumed immobile farmers who demand manufacturing products, whereas Helpman (1998) assumed land consumption for nontraded goods such as housing. It is known that the immobile demand acts as a dispersion force for high trade costs, while the land consumption acts as a dispersion force for low trade costs. As a result, the former yields an agglomeration trend while the latter a dispersion trend for a steadily decrease in trade costs. In fact, incorporating these two dispersion forces, Tabuchi (1998) showed the U-shaped relationship: agglomeration tendency in the early period and the dispersion tendency in the late period.

There are other factors of agglomeration and dispersion besides the immobile demand and land consumption in the literature on new economic geography. For example, Tabuchi and Thisse (2002) showed that attachment to region is a dispersion

force because it hinders migration to urban regions, i.e., world cities. Furthermore, Fujita, Krugman and Venables (1999) and Picard and Zeng (2005) clarified that the agricultural trade cost is also a dispersion force. On the other hand, agglomeration economies due to face-to-face communications are technological externalities and considered to be an agglomeration force. In sum, there is no agreement in the relationship between the level of agglomeration to world cities and the trade costs, and hence, new economic geography does not have a precise predictive capability.

According to the vast literatures on urban growth and decline, one can think of three major reasons for the variations: (1) economic development, (2) trade openness, and (3) being political capital. Note that economic development and trade openness are interrelated through spillover effects of knowledge and technologies.

The first reason is economic development. Panayotou (2001, Figure 16.1) found a strong correlation between the urban population share and GNP per capita using Asian country data in 1995. That is, the degree of urbanization is affected by the level of economic development. Hohenberg and Lees (1985) showed that economic growth accelerates urban agglomeration and vice versa. These studies suggest that Industrial Revolution is the engine of economic growth as well as the engine of urban agglomeration.

Martin and Ottaviano (1999) developed a dynamic model of new economic geography, where accumulation of knowledge and technologies by research and development is considered the engine of economic growth. The accumulation of knowledge and technologies often spills over geographically limited regions. Because it is not easy to test the spillover effect of knowledge and technologies directly, we explore the effects of the economic growth (the GDP growth rate) and the trade dependency (the degree of dependence on foreign trade) as a surrogate for knowledge spillover on urban agglomeration (the population share in the largest city).

The second reason is trade openness. Distance has been the major obstacle to trade for years. However, the obstacle has been steadily decreasing due to improvements in transport facilities in the aftermath of the Industrial Revolution as demonstrated

by Bairoch (1997). In fact, Cipolla (1962) argues that “Fast and cheap transportation has been one of the main products of the Industrial Revolution”. Furthermore, the tariffs have been decreasing over time in the world (Combes, Mayer and Thisse, 2008). These exogenous changes in trade costs have been contributing to the emergence of agglomeration of economic activities according to Krugman (1991), whereas they have been contributing to dispersion of economic activities according to Helpman (1998) as mentioned above.

Behrens, Gaigne, Ottaviano and Thisse (2007) constructed a model of international and interregional trade building on Ottaviano, Tabuchi and Thisse (2002). They showed that the degree of spatial agglomeration depends not only on the level of domestic transport costs within a country, but also international trade costs between countries. They further showed that agglomeration is sustained when the domestic transport costs are low and the international trade costs are high. This is true in Japan because Japan is geographically small with improved domestic transport systems whereas Japanese government is imposing high import tariffs especially on agricultural products. On the other hand, the opposite may be true for the United States because the United States is geographically large and is imposing low tariffs in most of commodities. Based on their results, we predict that decentralization from the largest city takes place as international trade costs decrease given unchanging domestic transport costs.

The third reason is political capital. Casual empiricism suggests that when the largest city coincides with the national capital, the largest city tends to be large relative to the rest of the cities in the same country. They are Paris, Tokyo and Buenos Aires. This may be ascribed by the fact that agglomeration of economic activities is enhanced by non-market interactions through face-to-face communications between company workers and government officials in addition to those among company workers in private firms. On the other hand, when the national capital is located in the largest city, the largest city is not distinct relative to the rest of the cities. For example, Shanghai, New York and San Paulo are not so large relative to the second largest

cities.

There are few studies on international comparison of the world city growth. Using extensive data on cities in the Americas, Galiani and Kim (2010) showed that political capitals contribute significantly more to urban concentration in Latin America possibly due to the centralization of political power in the Americas, a factor which has deep colonial roots.

In the next section, we present descriptive statistics. Based on the above considerations, and explore the effects of (1) economic development, (2) trade openness, and (3) political capital on the degree of agglomeration to the largest city, we investigate the degree of agglomeration to the largest city in section 3 and the change of agglomeration in the largest city in section 4. Section 5 concludes the paper.

## 2. Descriptive analysis

We pay attention to the growth and decline of the world cities, such as New York, London, Peking, and Tokyo. Because there is no unanimous definition for world cities, we consider the largest city in each country as a surrogate for a world city. Since the largest cities often spread beyond municipal boundaries, we choose metropolitan areas (MAs) rather than municipal city areas as the unit of analysis. Although the definitions of MAs differ between countries, United Nations has a database of urban agglomerations which include both central cities and suburbs with a unifying definition of MAs across countries.<sup>3)</sup> This is open to the public at the

---

3) According to World Urbanization Prospects

(<http://esa.un.org/wup2009/wup/source/country.aspx>), the term “urban agglomeration” refers to the population contained within the contours of a contiguous territory in-habited at urban density levels without regard to administrative boundaries. It usually incorporates the population in a city or town plus that in the suburban areas lying outside of but being adjacent to the city boundaries. Whenever possible, data classified according to the concept of urban agglomeration are used. However, some

web site of World Urbanization Prospects: The 2009 Revision Population Database.

From this database, we select top 30 countries with the highest national GDP in 2005. We focus on the population of the largest MA (= agglomeration) in these countries as our analytical category. They are given in the Appendix. We have collected the data for every five years of 1950, 1955, . . . , 2005. Since the national population in each country has been increasing during the study period, the population in each largest MA has also been increasing. However, due to interregional migration, the population shares of some largest MAs were increasing while others were decreasing over time. In order to check this trend, we regressed the population share of the largest MA on the year using the ordinary least square method. That is, for each country  $c$ , we ran the following simple time-series regression:

$$s_t^c = a + \beta t + \varepsilon_t \quad (1)$$

for  $t=1950, 1955, \dots, 2005$ . i.e., the number of observations is 12. The dependent variable  $s_t^c$  is the population share of the largest MA in country  $c$  and year  $t$ , the independent variable  $t$  is the year, and the last term  $\varepsilon_t$  is a stochastic error. It was revealed that the regression coefficient  $\beta$  is significantly positive in 23 countries, significantly negative in 6 countries, and insignificant in 1 country out of 30 countries at the 5 percent level. We may roughly say that *most of the world cities are gaining the population share after the World War II*.

Figure 1 displays the increasing population share of the largest MA in the 23 countries over time. The slope is the steepest in Seoul, then Riyadh, and then Tokyo, where the population has been concentrating to the largest MA very rapidly.

---

countries do not produce data according to the concept of urban agglomeration but use instead that of metropolitan area or city proper. If possible, such data are adjusted to conform to the concept urban agglomeration. When sufficient information is not available to permit such an adjustment, data based on the concept of city proper or metropolitan area are used.

Figure 2 depicts the decreasing population share of the largest MA in the 7 countries one of which is insignificant. The slope is the steepest in Caracas, then London, and then Amsterdam.

Figure 1 is about here

Figure 2 is about here

The first question is why these shares differ among countries. The second one is why these shares have been increasing in some countries, whereas others have been decreasing. As we discussed in the introduction, there are in various economic factors for agglomeration and dispersion of the largest MA (= world city) such as development stages, trade openness, being capital, and so forth. We explore these economic factors on the first question in the next section and the second question in section 4 by using econometric analysis.

### 3. Level of agglomeration

We first consider why the level of agglomeration differs among countries. Due to lack of time-series data, we can only use the data for  $t = 1965, 1970, \dots, 2005$  and  $c = 1, 2, \dots, 30$ . Let  $s_t^c$  be the share of the largest MA in country  $c$  and year  $t$ ,  $G_t^c$  be the real GDP per capita in country  $c$  and year  $t$ , and  $o_t^c$  be the trade openness defined by (import + export)/GDP in country  $c$  and year  $t$ ,  $v_{2,t}^c$  be the value added share of the secondary sector mainly manufacturing industry, and  $v_{3,t}^c$  be the value added share of the tertiary sector mainly service industry. Also let  $K^c$  be the national capital dummy, which is 1 if the largest MA is the capital, and 0 otherwise. The range and mean of these variables are summarized in Table 1.



Table 1: Summary statistics of the major data for 1965–2005

variables	minimum	maximum	mean
population share of largest MA $s_t^c$ (%)	7.0	8.33	4.11
real GDP per capita $G_t^c$ (constant 2000 USD)	122	38972	8488
trade openness $o_t^c$ (%)	5.32	220	51.8
VA share of secondary sector $v_{2,t}^c$ (%)	6.12	72.2	2.35
VA share of tertiary sector $v_{3,t}^c$ (%)	21.6	77.0	52.8

Using the panel data constructed in the above, we run the following regression for  $t = 1965, 1970, \dots, 2005$  and  $c = 1, 2, \dots, 30$ , where  $\varepsilon_t^c$  is a stochastic error.

$$s_t^c = a + \beta_1 G_t^c + \beta_2 o_t^c + \beta_3 v_{2,t}^c + \beta_4 v_{3,t}^c + \delta K^c + \varepsilon_t^c \quad (2)$$

Although there are 9 years and 30 countries, the number of observations is 235 due to lack to data in some periods and some countries. There may exist a problem of endogeneity in regression (2) because the GDP per capita  $G_t^c$  and the trade openness  $o_t^c$  are in turn determined by the degree of agglomeration to the largest city,  $s_t^c$ . However, we do not investigate the problem further due to the limitation of internationally comparable data.

The regression results are summarized in Table 2.

Table 2: Regression result of regression (2)

dependent variable	$s_t^c$
constant	-8.93 <sup>***</sup>
per capita GDP $G_t^c$	0.000013
trade openness $o_t^c$	-0.00673 <sup>***</sup>
secondary share $v_{2,t}^c$	0.194 <sup>***</sup>
tertiary share $v_{3,t}^c$	0.221 <sup>***</sup>
capital dummy $K^c$	7.19 <sup>***</sup>
adjusted $R^2$	0.302

Note: \*\*\* significant at 1% level

The regression results in Table 2 may be summarized as follows. First, the regression coefficient of the GDP per capita  $G_t^c$  is insignificant implying that the level of economic development would not be related to the level of agglomeration in the world city. Second, the regression coefficient of the trade openness,  $o_t^c$ , is significantly negative. This means that population is dispersed in countries with high freeness of trade while population is concentrated in isolated countries. This result may suggest that trade is a *substitute for urban agglomeration*. Third, the secondary and tertiary shares,  $v_{2,t}^c$  and  $v_{3,t}^c$ , are positive and significant. This implies that industrialization accompanied with high secondary and tertiary shares is closely related to urbanization and concentration to the world city. This is consistent with the previous literature. Fourth, the capital dummy  $K^c$  is also positive and significant, which means that the casual empiricism mentioned in the introduction is correct. That is, being a capital is an important factor of agglomeration to the capital city.

#### 4. Change in agglomeration

Next, we consider why the share  $s_t^c$  of the largest MA has been increasing in some countries while decreasing in other countries. We focus on the analysis of the long-run agglomeration trend. We deal with the five-year changes for 1965-2005 rather than 1950-2005. For  $t = 1970, 1975, \dots, 2000$  and  $c = 1, 2, \dots, 30$ , let  $\Delta s_t^c \equiv s_t^c - s_{t-5}^c$  be the five-year percent change in the share of the largest MA,  $g_t^c \equiv (G_t^c - G_{t-5}^c) / G_{t-5}^c$  be the five-year growth rate in  $G$  ( $\equiv$  the real GDP per capita), and  $\Delta o_t^c \equiv o_t^c - o_{t-5}^c$  be the five-year percent change in the trade openness  $o$  ( $\equiv$  (import + export)/GDP),  $\Delta v_{2,t}^c$  be the percent change in the value added share of the secondary sector, and  $\Delta v_{3,t}^c$  be the percent change in the value added share of the tertiary sector. The seven period dummies are given by  $T_{\tau,t}$  ( $\tau = 1970, 1975, \dots, 2000$ ), which are 1 if  $\tau = t$ , 0 otherwise. The 29 country dummies are  $C^{\zeta,c}$  ( $\zeta = 1, 2, \dots, 29$ ), which are 1 if  $\zeta = c$ , 0 otherwise. The range and mean of these variables are listed in Table 3.

Table 3: Summary statistics of the major data for 1965-2005

variables	minimum	maximum	mean
% change in population share of largest MA $\Delta s_t^c$	-1.8	2.70	0.23
growth rate of GDP per capita $g_t^c$	-0.18	0.98	0.14
% change in trade openness $\Delta o_t^c$	-21.4	45.2	5.37
% change in VA share of secondary sector $\Delta v_{2,t}^c$	-14.9	16.4	0.43
% change in VA share of tertiary sector $\Delta v_{3,t}^c$	-12.4	15.2	1.26

Using the panel data constructed in the above, we run the following regression for  $t = 1970, 1975, \dots, 2005$  and  $c = 1, 2, \dots, 30$ , where  $\varepsilon_t$  is a stochastic error.

$$\Delta s_t^c = \alpha + \beta_1 g_t^c + \beta_2 \Delta o_t^c + \beta_3 \Delta v_{2,t}^c + \beta_4 \Delta v_{3,t}^c + \sum_{\tau=1970}^{2000} \gamma_{\tau} T_{\tau,t} + \delta K^c + \varepsilon_t \quad (3)$$

Although there are 8 periods and 30 countries, the number of observations is 199 due to lack to data in some periods and countries. In order to check multicollinearity, we computed the correlation coefficients of the independent variables and found that all the correlation coefficients are less than 0.379 in absolute value. This confirms absence of multicollinearity in running the regression (3).

The regression results are summarized in Table 4.

Table 4: Regression result of regression (3)

dependent variable = change in largest MA share $\Delta s_t^c$	(A)	(B)	(C)	(D)
constant	0.00814	0.00962	—0.0614	—0.0561
per capita GDP growth rate $g_t^c$	1.62***	1.35***	1.38***	1.22***
trade openness change $\Delta o_t^c$	—0.00176	—0.00532	—0.00213	—0.00451
secondary share change $\Delta v_{2,t}^c$	—	0.0425	—	0.0281
secondary share change $\Delta v_{3,t}^c$	—	0.0258	—	0.0172
period dummies $T_{\tau,t}$	—	—	yes	yes
capital dummy $K^c$	—0.00732	0.00089	—0.00561	0.00031
adjusted $R^c$	0.103	0.117	0.142	0.143

Note: \*\*\* significant at 1% level, \*\* significant at 5% level, \* significant at 10% level

Observe that the regression results (A)-(D) in Table 4 are common in the following respects. First, the per capita GDP growth rate  $g_t^c$  is very significant in each regression, implying that *the economic development positively affects the degree of agglomeration to the world city*. This is consistent with the literature mentioned in the introduction. Note that the results on the change of agglomeration are different from the result on the level of agglomeration in Table 2 in the previous section. That

is, the per capita GDP growth rate affects the agglomeration change whereas the per capita GDP does not affect the agglomeration *level*.

Second, the change in trade openness,  $\Delta o_t^c$ , is insignificant in each regression. The insignificance may be attributed to two opposing effects. On the one hand, as shown by Behrens, Gaigne, Ottaviano and Thisse (2007), falling trade costs leads to dispersion of economic activities within a country, and thus the world city loses the population share. On the other hand, a deepening economic integration with trade freeness fosters economic growth, and hence agglomeration to the world city. The insignificance of the change in trade openness may be a market outcome of these two opposing effects.

Third, the changes in the secondary and tertiary shares,  $\Delta v_{2,t}^c$  and  $\Delta v_{3,t}^c$ , are shown to be positive. This may be explained by the fact that industrialization creates new employment in the secondary and tertiary sectors which are often agglomerated in world cities.

Fourth, the capital dummy  $K^c$  is insignificant in each regression, which means that the casual empiricism mentioned in the introduction is not statistically correct. That is, being a capital is not a main factor of agglomeration tendencies. Instead of the capital dummy  $K^c$ , we next introduce country dummies  $C^{\zeta,c}$  defined above. In this case, we cannot include both the national capital dummy and the country dummies  $C^{\zeta,c}$  in the regression because  $K^c$  is dependent on the linear combination of the 29 country dummies  $C^{\zeta,c}$ .

The new regression equation to be estimated is as follows.

$$\Delta s_t^c = a + \beta_1 g_t^c + \beta_2 \Delta o_t^c + \beta_3 \Delta v_{2,t}^c + \beta_4 \Delta v_{3,t}^c + \sum_{\tau=1965}^{1995} \gamma_{\tau} T_{\tau t} + \sum_{\zeta=1}^{29} \delta^{\zeta} C^{\zeta,c} + \varepsilon_t^c \quad (4)$$

The results are listed in Table 5.

Table 5: Regression result of regression (4)

dependent variable = change in largest MA share $\Delta s_t^c$	(A')	(B')	(C')	(D')
constant	0.00293	0.0103	−0.406	−0.312
per capita GDP growth rate $g_t^c$	1.62 ***	1.35 ***	1.71 ***	1.37 ***
trade openness change $\Delta o_t^c$	−0.00179	−0.00531	0.00180	−0.00277
secondary share change $\Delta v_{2,t}^c$	—	0.0423 **	—	0.0517 ***
tertiary share change $\Delta v_{3,t}^c$	—	0.0258 *	—	0.0264 *
29 country dummies $C^{c,c}$	—	—	yes	yes
adjusted $R^2$	0.117	0.140	0.412	0.433

Note: \*\*\* significant at 0.01% level, \*\* significant at 0.05% level, \* significant at 0.10% level

The difference between the four regressions (A)-(D) in Table 4 and the four regressions (A')-(D') in Table 5 is country dummies. The former uses the capital dummy, while the latter uses the 29 country dummies. The adjusted  $R^2$  between the first two regressions (A)-(B) in Table 4 and the first two regressions (A')-(B') in Table 5 are nearly the same. However, the  $R^2$  adjusted between the last two regressions (C)-(D) in Table 4 and the last two regressions (C')-(D') in Table 5 are very different. This suggests that *introducing the country dummies  $C^{c,c}$  significantly raises the adjusted  $R^2$  from 0.14 to 0.43*. Hence, we should pay more attention to the last two regressions (C')-(D') in Table 5, which shows that in comparison to being the capital, the country fixed effects are very important factors of the changes in agglomeration to the world city.

The significance of the regression coefficients of the dependent variables is more or less the same between Tables 4 and 5 indicating the robustness of the model. The GDP per capita growth rate,  $g_t^c$ , is significant, the change in trade openness,  $\Delta o_t^c$ , is

insignificant, and the changes in the secondary and tertiary shares,  $\Delta v_{2,t}^c$  and  $\Delta v_{3,t}^c$ , are in/significant, and some of the country dummies  $C^{sc}$  are significant and others are not.

## 5. Conclusion

Thus far, we have investigated the reasons for agglomeration and dispersion in the world cities by regression analysis using the international data of World Urbanization Prospects. We have found that the factors affecting the level of agglomeration in the world cities are different from those affecting the change in agglomeration.

Specifically, we have shown that the level of agglomeration in the world city is negatively affected by the trade openness, and positively affected by the secondary and tertiary shares, and being a national capital. We have also shown that the change in agglomeration to the world city is strongly affected by the economic development, weakly affected by the trade openness, and unaffected by being a national capital. Finally, we have confirmed that the country fixed effects are important factors of the changes in agglomeration to the world city.

### Appendix:

The largest cities in the top 30 countries with large national GDP in 2005 are New York in USA, Shanghai in China, Tokyo in Japan, Mumbai in India, Berlin in Germany, Moscow in Russia, London in UK, Paris in France, San Paulo in Brazil, Rome in Italy, Mexico City in Mexico, Madrid in Spain, Seoul in South Korea, Toronto in Canada, Istanbul in Turkey, Jakarta in Indonesia, Teheran in Iran, Sydney in Australia, Amsterdam in Netherlands, Warsaw in Poland, Riyadh in Saudi Arabia, Buenos Aires in Argentina, Bangkok in Thailand, Johannesburg in South Africa, Cairo in Egypt, Karachi in Pakistan, Bogota in Colombia, Brussels in Belgium, Kuala Lumpur in Malaysia, and Caracas in Venezuela.

## References

- Bairoch, P. (1988) *Cities and Economic Development: From the Dawn of History to the Present*. Chicago: University of Chicago Press.
- Bairoch, P. (1997) *Victoires et Déboires. Histoire Économique et Sociale du Monde du XVI<sup>e</sup> Siècle à Nos Jours*. Paris: Editions Gallimard. e
- Behrens, K., C. Gaigné G.I.P. Ottaviano and J.-F. Thisse (2007) Countries, regions and trade: On the welfare impacts of economic integration, *European Economic Review* 51, 1277-1301.
- Cipolla, C.M. (1962) *The Economic History of World Population*. Harmondsworth: Penguins.
- Combes, P.-P., T. Mayer and J.-F. Thisse (2008) *Economic Geography: The Integration of Regions and Nations*, Princeton: Princeton University Press.
- Fujita, M., P. Krugman and A. Venables (1999) *The Spatial Economy: Cities, Regions, and International Trade*, Cambridge, MA: MIT Press.
- Galiani, S. and S. Kim (2010) The law of the primate city in the Americas, *Understanding Long-Run Economic Growth: Essays in Honor of Kenneth L. Sokoloff*. Chicago: University of Chicago Press and NBER, forthcoming.
- Helpman, E. (1998) The size of regions,” in: D. Pines, E. Sadka and I. Zilcha (eds.), *Topics in Public Economics. Theoretical and Applied Analysis*, Cambridge: Cambridge University Press, 33-54.
- Hohenberg, P., and L.H. Lees (1985) *The Making of Urban Europe (1000-1950)*, 14 Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Krugman, P. (1991) Increasing returns and economic geography, *Journal of Political Economy* 99, 483-499.
- Martin, P. and G.I.P. Ottaviano (1999) Growing locations: Industry location in a model of endogenous growth, *European Economic Review* 43, 281-302.
- Muth, R.F. (1971) Migration: chicken or egg? *Southern Economic Journal* 37, 295-306.
- Ottaviano, G.I.P., T. Tabuchi and J.-F. Thisse (2002) Agglomeration and trade revisited, *International Economic Review* 43, 409-436.
- Panayotou, T. (2001) Environmental sustainability and services in developing global city-regions, In: A.J. Scott (ed.), *Global City-Regions: Trends, Theory, Policy*, London: Oxford University Press.
- Picard, P. and D.-Z. Zeng (2005) Agricultural sector and industrial agglomeration, *Journal of Development Economics* 77, 75-106.
- Tabuchi, T. (1998) Urban agglomeration and dispersion: A synthesis of Alonso and Krugman,



*Journal of Urban Economics* 44, 333-351.

Tabuchi, T. and J.-F. Thisse (2002) Taste heterogeneity, labor mobility and economic geography,  
*Journal of Development Economics* 69, 155-177. 15 16 17

Figure1: Increasing population share of the largest agglomeration

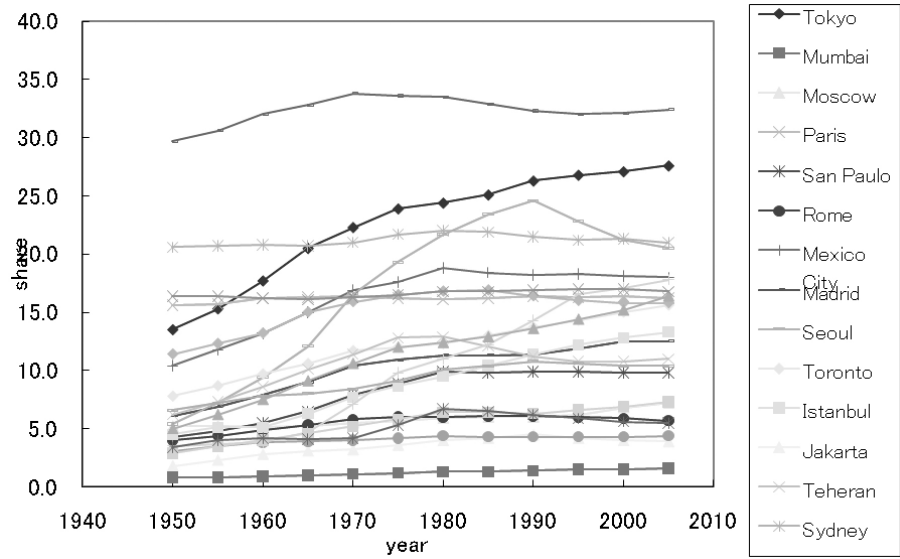
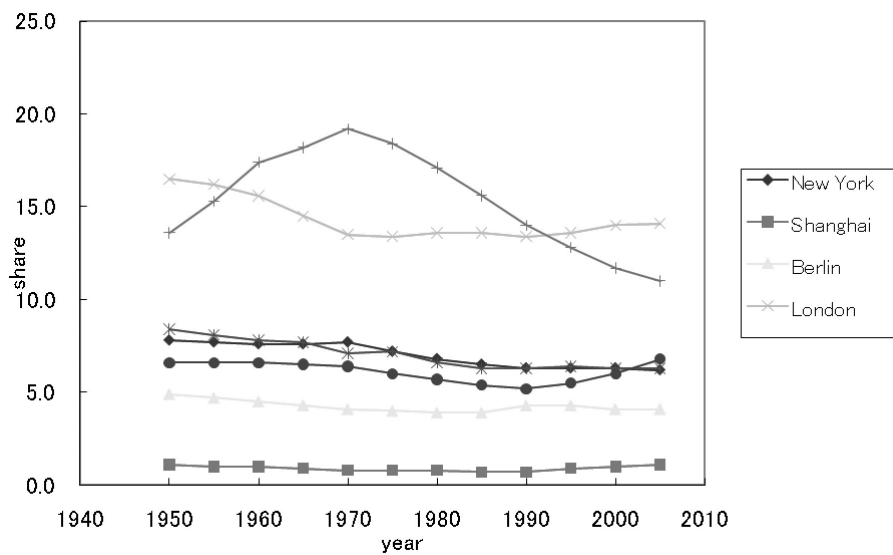


Figure2: Decreasing population share of the largest agglomeration





---

# China's Peri-urbanization

Land Development Markets under Institutional Uncertainty

---

---

Jieming Zhu

---

# China's Peri-urbanization :

## Land Development Markets under Institutional Uncertainty

Jieming Zhu

### 목 차

1. Introduction
2. Uncertainty, institution and governance
3. Rapid urbanization amid gradualist reforms
4. Institutional uncertainty in the emerging land development market
5. Disordered land development as a result of institutional uncertainty
6. Conclusion

### Abstract

China's economic reforms, institutional change in the context of gradualism has stimulated economic growth without serious social instability, but it has brought about institutional uncertainty as well. Ambiguous and incomplete land rights in the domain of rural collectives compromise the public governance over rapid urbanization. Ambiguous and incomplete land rights induce hasty and disordered capitalization of land rents, and generate uncontrolled negative externalities that deteriorate the urbanizing environment. While the effective state governance over rapid peri-urbanization is absent, private governance arises spontaneously in the form of super-scale gated residential estates with well-defined property rights over the confined residential area. Though it has met the aspiration of a rising middle-income class for a decent living environment, social segregation and urban sprawl emerge and become serious challenges to society. Public governance over rapid urbanization

has to be strengthened in order to achieve social and environmental sustainability.

### Key words

institutional uncertainty; land rights; rapid urbanization; governance

## 1. Introduction

China's economic reforms, aiming at enhancing economic productivity and social mobility, have brought about tremendous changes to the country, and its cities have been undergoing rapid social, economic and physical transformations. In the course of the reforms, decentralization of economic management sets off an unprecedented change which gradually replaces central directives with material incentives to the agents at local level. The state is transforming itself from a producer and socialist welfare provider to an advocate for marketization. The socialist authoritarian government is changing from an ideologue preoccupied with political correctness to a state keenly pursuing economic growth, with the progressive reforms that are gradually phasing out unsustainable socialist welfarism and letting the market take over the role of provision.

The transition from central planning to market orientation is the key factor underpinning the change. Opening up to the world economy and turning to market-mediated production and consumption have fundamentally changed the way how economy and society are managed. Albeit dramatic changes, gradualism is the cornerstone of the unprecedented reform. Institutional change in the context of dualism (co-existence of central planning and marketization) leads to institutional uncertainty. Uncertainty either induces disorderly short-term behavior or prompts invention of new institutions in order to manage disorder ensued from uncertainty. This paper aims to explore how institutional uncertainty impacts

on the formation of built environment.

Within the conceptual framework of governance under which institutions either curb or induce uncertainty, the paper firstly elaborates on the institutional uncertainty in the China's emerging land development market. Rapid urbanization is changing the landscape of economically dynamic regions amid gradualist reforms. Institutional uncertainty arises, represented by the ambiguous and incomplete land rights over agricultural land collectively-owned by the rural communities. Collective-ownership of rural land is complicated by its unique land rights structure where owners only possess use rights, while possession of other rights is not unambiguously stated. The absence of a regulatory state (regulator) is evident as China's local governments have become the local developmental state (player). Thus, institutional uncertainty in the absence of the third-party's regulatory governance induces disordered peri-urban land development, resulting in deterioration of the built environment.

The case of Dashi Township in Guangzhou's peri-urban Panyu demonstrates the above-mentioned process and phenomena. Deficient public governance and its consequential physical deterioration prompt spontaneous private governance in the form of super-scale gated housing estates in the suburbs in order to escape from uncontrolled externalities in the peri-urban areas. Nevertheless, the social divide between the worsening low-income villages and the enclaves of middle-class housing estates exacerbate social inequality, and urban sprawl caused by suburbanization does harm to environmental sustainability. Therefore, the significance of this paper lies in the understanding that effective governance should be based upon well-defined property rights over land resources, and scarcity of land resources (measured by the population density) accentuates the importance of collective action.

## 2. Uncertainty, institution and governance

Uncertainty prevails in the real world, because of complexity of human relationships and lack of knowledge of the human world. Knowledge and uncertainty are mutually exclusive (Shackle, 1961). As human beings have gained much control over the physical world, uncertainty derived from human interactions has increased tremendously, resulting from the gap between human competence and difficulties in the real world (Heiner, 1983). Scarcity also complicates problems in human relationships (Commons, 1934), though neo-classical economists believe that scarce resources should be used efficiently if market forces are unshackled so as to drive the market towards a long-term equilibrium of demand and supply. When uncertainty occurs, it prevents individuals from making rational and most appropriate decisions because of not knowing the causality. Following patterns and thus rigidity and inflexibility of behaviour are a way to cope with the capricious real world. “[T]he flexibility of behavior to react... is constrained to smaller behavioral repertoires that can be reliably administered” (Heiner, 1983, p.585).

Order is therefore created by regular and predictable patterns of behaviour and cooperation between community members (Elster, 1989). Formation of rules thus aims to reduce complexity and uncertainty caused by actors’ limited ability to gather information, and to lower transaction costs as well (Williamson, 1985). Transaction costs refer to the effort, time and expense necessary to obtain sufficient information to make, negotiate and enforce an exchange. Transactions are not costless owing to costly acquired knowledge. Hayek (1973) distinguishes between two types of order: organisations and spontaneous order. The former are formed consciously by human design, and the latter is shaped through an evolutionary process of social selection. Alternatively, order can be regarded as institutions which are considered as “the rules of the game”, structuring and binding social interactions and market transactions. North (1991) suggests that institutions should be composed of both informal



constraints such as sanctions, taboos, customs, traditions, and codes of conduct, and formal rules like constitutions, regulations and laws. Therefore, institutions, either formal or informal, are generated in the context of pervasive uncertainty in human interactions, and institutions “reduce uncertainty by providing a structure to everyday life” (North, 1990, p.3). Institutions are fundamental to mitigating uncertainty as social norms make human behaviour more predictable by bounding individuals and providing regularity (Cornell and Kalt, 1997).

Institutions are evolving constantly driven by socioeconomic and technological changes. In North’s (1990) and Eggertsson’s (1994) views, institutional change is made marginal, incremental and path-dependent by an immense stock of social capital in the form of an institutional matrix. Change of institutions is related to social choices, and choices are constrained by cultural norms. Socially deeply embedded institutions of the status quo, both formal that are sanctioned, maintained and enforced by the state, and informal that are controlled by the community and social network, will not be terminated immediately. Those strong institutions determine the path of change, and are often themselves transformed, along with the change, into a new strain with much bearing on the past. The interests of the status quo should play a significant role in maintaining order and thus certainty in an evolutionary process of institutional change. A vacuum will be created when the institutions of the status quo are weakened and new institutions are yet to be established, and thus institutional change can generate uncertainty.

Institutional uncertainty during the China’s economic reforms and social transformation since 1978 has been well pronounced. Gradualism for the socioeconomic change has been chosen because of political constraints, which brings in an approach of trial and error in the implementation of new initiatives. Without a clear chart to guide the change, gradualism leads to dualism which means a co-existence of new and old institutions. Institutional uncertainty during the

institutional change is characterized by a vacuum of governance between the two systems while old institutions are phasing out and new institutions phasing in. A lack of rules and institutions results in the absence of a predictable and transparent environment which is essential for social and economic activities (World Bank, 1992).

In the sphere of China's urbanization and related land development, emerging market forces are at work, but new institutions managing land development are not fully established yet. Arising from the absence of formal governance, uncertainty can induce disorderly short-term behaviour and thus chaos. Uncertainty can also prompt invention of informal governance to manage the disorder. When formal governance is weak in maintaining order and managing interactions, informal governance may emerge. Examples are schemes such as farming cooperative and insurance that were invented to spread risks in face of uncertainty (Schotter, 1981). When the public governance over land development is not adequate due to institutional uncertainty, it gives room for the invention of private governance to overcome uncertainty and disorder.

### 3. Rapid urbanization amid gradualist reforms

The transition from the centrally controlled system to a socialist market economy and from the closed socialist autarchy to an open economy with market orientation since 1978 has resulted in significant restructuring of the economy and dramatic transforming of social relations. The reform has been changing the economic system from planning coordination to market competition. New institutions are devised to initiate and manage the economy mediated by the market where players compete by prices and act upon incentives. In spite of fundamental changes, gradualism, duo to political constraints, remains the key characteristic of the China's economic reform

which has been implemented for 30 years. Determined by the spirit of gradualism, dualism prevails in order to provide a mechanism that introduces new market elements while retains certain existing planning controls for the sake of social stability (Zhu, 2005).

Due to the ideology of socialist industrialization, urbanization was suppressed during the centrally-controlled period 1949 - 1978 (Ma, 1976). Urban residents only accounted for 19.4 percent of the total population in 1980, rising from 12.5 percent in 1950. Urbanization has gone rapidly since 1978, driven by the marketization and pent-up demand from industrialization. In a span of 28 years (1980 - 2008), 415 million people were urbanized (see Table 1). An equally significant amount of rural land (21,984 sq km) was converted to urban uses during the period 1981 - 2008. Cities have been expanding drastically; especially those in the coastal region which saw 9,827 sq km land newly urbanized during 1991 - 2008, representing about two-thirds of the national total in the same period (see Table 2).

Table 1: Urbanization: increase of urban population

Year	1950	1980	2008
Urbanization level (urban pop. as % of total)	12.5	19.4	45.7
Net increase of urban population (million)			
1950 - 1980	93.4		
1980 - 2008	415.3		

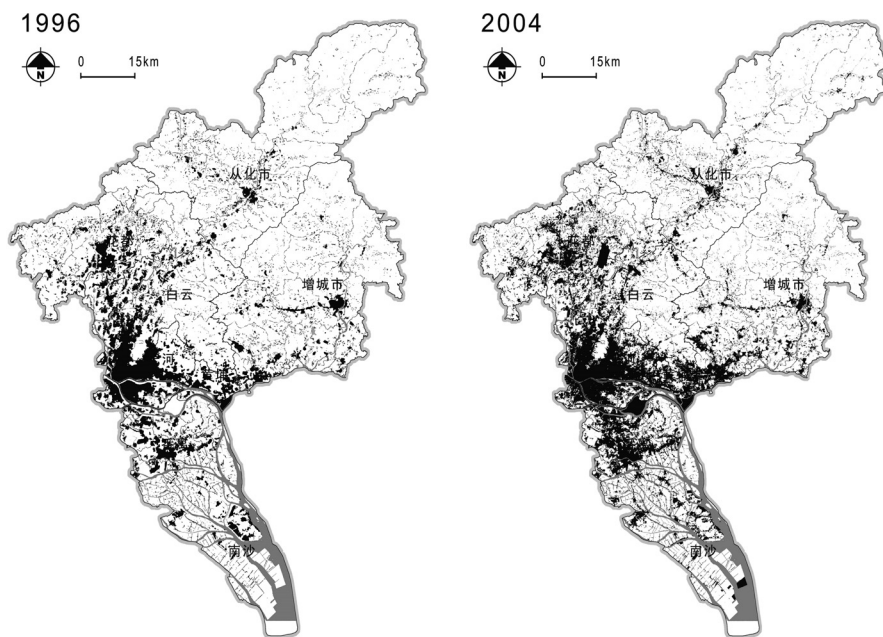
Sources: NBSC, 1999a; Shen, 2005; NBSC, 2009

Table 2: Urbanization: increase of urban land in regions

Year	1981	1991		2001		2008	
	sq km	sq km	%	sq km	%	sq km	%
Mainland China	7,438.0	14,011.1	100.0	24,026.6	100.0	29,422.0	100.0
East Region	-	6,200.4	44.3	11,987.0	49.9	16,027.0	54.5
Central Region	-	5,666.7	40.4	8,244.8	34.3	8,796.0	29.9
West Region	-	2,143.0	15.3	3,794.8	15.8	4,599.0	15.6

Sources: NBSC, 1982b; 1992b; 2002b; 2009b

Driven by the two engines of industrialization and market-oriented land development, rapid urbanization has significantly transformed the Pearl River Delta region towards one of the most dynamic in the world. With a total land area of 41,684.9km<sup>2</sup>, it saw its total urban area increased by 2.6 times during 1990 – 2002, growing from 1066.9km<sup>2</sup>(1990) to 3862.7km<sup>2</sup> (2002). The urban built-up area as a percentage of the total land area rose from 2.6% (1990) to 9.3% (2002) in a decade (Guangdong Bureau of Statistics, 2003). Guangzhou, the capital city of Guangdong Province, had its urban built-up area increased from 979.9km<sup>2</sup> (1996) to 1324.4km<sup>2</sup> (2004). The urban built-up area as a proportion of the total territory of the municipality (7434.4km<sup>2</sup>) reached 17.8% in 2004 (see Figure 1, Guangzhou Bureau of Statistics, 2005). Guangzhou's population rose from 5.0 million to 10.0 million during the period 1980 – 2007. In 2007, the population density stood as high as at 15,000 residents per square kilometer in its central area (279.6km<sup>2</sup>), consisting of four districts of Liwan, Yuexiu, Haizhu and Tianhe (Guangzhou Bureau of Statistics, 2008).



Note: The shaded areas are the urban built-up areas.

Figure 1: Urban built-up areas in Guangzhou Metropolitan Region, 1996 and 2004

Rapid urbanization in the context of high population density makes land development during urban growth highly intense and competitive. Dashi Township in Panyu District, Guangzhou, is the case in illustration (see Figure 2). Located to the immediate south of Guangzhou centralcity, Panyu used to be a rural county and has become an urban district annexed to the Guangzhou metropolis only since 2000. In spite of Panyu becoming an urban district, many of its population remain engaged in the agricultural sector and a high percentage of land is still under rural collective ownership. While urbanization has been penetrating into Panyu pervasively, locally-initiated industrialization and profitable development of land for non-agricultural uses are commonplace. Both top-down urbanization (city government coordinated projects on land converted to state-owned) and bottom-up one(rural community coordinated projects on land still owned collectively) get more intense

in the areas closer to the city. Situated adjacent to the Guangzhou central city, Dashi, one of Panyu's 19 townships, is composed of 14 villages with a total area of 18.4km<sup>2</sup> which accommodated about 97,000 residents in 2002, of which about 54% (52,000) were recent migrants living in Dashi temporary. With only one-third of its lands in agricultural uses and two-thirds in non-agricultural uses, Dashi is a rapidly urbanizing high density township in the urban periphery (see Figure 3).

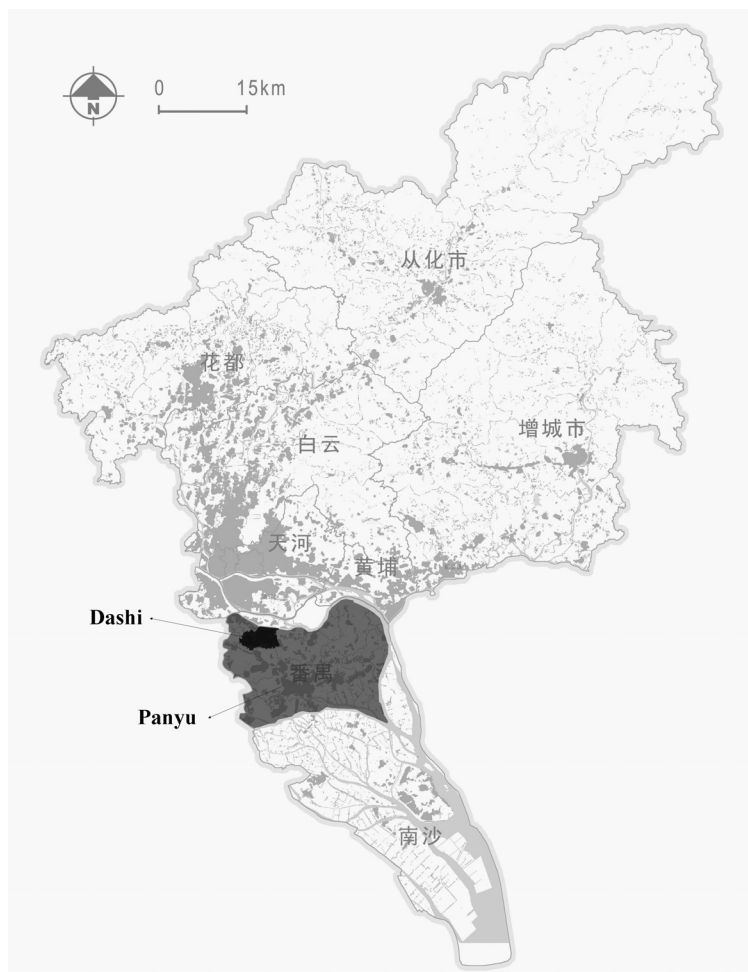


Figure 2: Dashi Township in Panyu District, Guangzhou

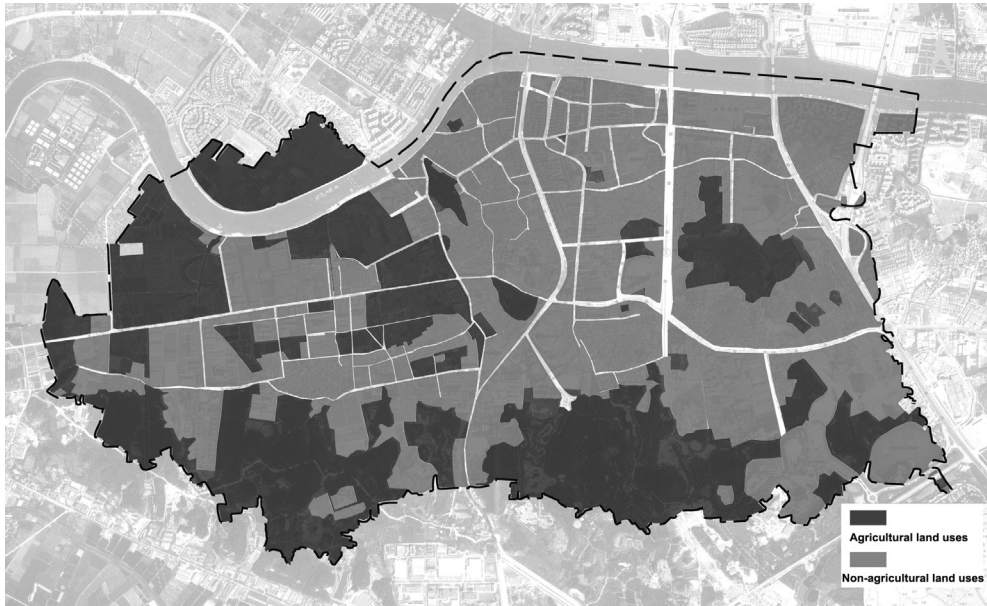


Figure 3: Rural and urban land uses in Dashi Township

#### 4. Institutional uncertainty in the emerging land development market

Urban land has been owned by the state on behalf of the people since 1949 when the People's Republic of China was founded. Not being considered a commodity according to Marxist principles of socialist people's ownership, land was deemed a means of production only and thus economic transactions of land were non-existent. As a component in the package of economic reforms, socialist people's land ownership has been reformed since 1988 when land leasehold was invented to accommodate a market-oriented economy. An amendment to the 1982 Constitution made in 1988 legalizes the public land leasing as such that urban land can be leased to developers or users for a fixed period of time upon a payment of rental in lump sum to the state. Thereafter, land has been restored as an economic asset with investment value, which entails institutional change in land rights. Property rights are clearly delineated and defined over

the land supplied under the newly invented leasehold (Tang, 1989). An emerging urban land market has been evolving ever since.

However, land is still basically considered a means of production in the rural domain. According to China's Constitution (1954), agricultural land belongs to the rural community as long as land is used for agricultural farming. Rural land in agricultural uses is reasonably well protected for the agrarian community under the collective land ownership. Nevertheless, the rights to derive income and to develop for higher and better uses are not secured to the collective community when a land plot is changed from its agricultural use to a non-agricultural use. The notion of land being a means of production only grants land use rights to "owners", as the rights to derive income and to develop for non-agricultural uses are considered attributes of land as assets. Thus, urbanization in the peri-urban areas where a substantial amount of land is converted has caused confusions and conflicts over landed interests among stakeholders. The problematic definition of land rights during transition constitute institutional uncertainty.

#### 4.1 Ambiguous land rights

According to China's Constitution (1998), rural land is collectively owned by the agrarian community which is composed of three entities: township, administrative village and natural village (Ho, 2001). Land ownership is vested with the three hierarchical collective entities, and the

natural villages are the main owners. Nevertheless, how much each entity is entitled to is never clearly stated, and thus rights over land are ambiguously delineated among its co-owners (Cai, 2003). Moreover, demographic boundaries and structures of the natural village are continuously changing as new members (births and marriages) join in and existing members drop out (deaths and emigration). The land owners themselves are a variable which changes constantly. Rozelle and Li



(1998) have unveiled heterogeneity in land-readjustment practices among townships and villages. It is suggested that “land-rights variations among villages are due to systematic differences in the way local authorities manage land resources” (p.437). It thus rejects the assumption that rural land rights are clearly defined, as if it is the case, land management practices should not deviate significantly among townships and villages.

Another aspect of ambiguity exists in the rights over collective land. The rural collective can convert farming land to non-agricultural uses for public facilities (schools, clinics etc), village housing, rural industries, shops etc. Rural industrialization since the 1950s has created well-known “commune-brigade enterprises” (*shedui qiye*) or “township-village enterprises”( *xiangcun qiye*) which employ local labors and use local materials to support agricultural production (Byrd and Lin, 1990). Those small-scaled rural industries have provided industrial employment to those made redundant by the primary farming, and become one of the major forces transforming peasants’ life and building up a local social service system. Before 1982, decisions to use land for non-agricultural activities were made at the commune or township level (Ho and Lin, 2003). Pursuing higher income-yielding activities is in the best interest of the agricultural community. Rural industrialization thus has stimulated growth of non-agricultural land uses on the one hand. On the other hand, loss of arable land is also aggravated by rapid urbanization driven by the drastic economic transformation.

Concerned with large-scale agricultural land loss and security for food supply, the central government in its Land Management Law (1986) promulgates centralization of the management over rural land development for non-agricultural uses to the government at the county level or above (Brown, 1995; Ash and Edmonds, 1998; Smil, 1999; Lin and Ho, 2005). Only the state has the right to convert rural land to urban uses. Thus, ambiguity sets in the collective landownership whether the

collective has the right to derive income from land by leasing it out, and the right to change its form and substance by developing it for non-agricultural activities.

#### 4.2 Incomplete land rights

As land is a special property because of its intrinsic attributes of location fixity and resultant externalities, land use and development rights have to be defined by land use planning in order to internalize detrimental externalities which may be caused by individual land developments against other land users in the neighborhood. Ex ante designation of land uses and development parameters maintains the landed interests in relation to the neighborhood spatial structure. Providing certainty and order to the land development market, land use planning plays an essential role for making land markets efficient and equitable. State regulatory intervention in the land market is well recognized as necessary in order to deal with market failures such as externalities and underproduction of public goods, which are more or less caused by uncertainty in the market (Pigou 1932; Nelson 1977; Brabant 1991; Lai 1999).

Land utilization in the rural jurisdiction is autonomously managed by the collective, according to the Land Management Law (1998). Although land use planning for villages and market towns, coordinated by the township government, is recommended by the central government in its “Regulations on Management of Village and Market Town Planning and Development” issued on June 29, 1993 (<http://www.jincao.com/fa/law19.20.htm>, accessed on 14 August 2008), the proposed land use coordination at the township level is often resisted by villages which autonomously manage their land resources. As a matter of fact, a statutory land use planning system, considered as an urban institution, has not been established formally in the rural jurisdiction, and land utilization is practically at the discretion of the village heads or villagers themselves.

Land users are thus not protected from adverse externalities generated in the

neighborhood when residential density and land use intensity are on the rise. In the setting of high density and land scarcity, “self-contained” village economies inevitably generate a fragmented pattern of land utilization with an intense mixture of agricultural and non-agricultural (such as housing and factories) land uses (Jiang and Liu, 2003; Yang and Liu, 2004; Yuan, Yi and Wang, 2005; Yuan etc, 2009). If development control is highly discretionary without necessary certainty, or it does not exist at all, land users and residents do not have the right not to be affected by negative externalities generated in the neighborhood.

## 5. Disordered land development as a result of institutional uncertainty

### 5.1 Disorderly competition for land rent differentials induced by ambiguous land rights

Land rents are the value of land appropriated in the economic transactions, for the market price of land is interpreted as capitalized land rents. The rent of a land plot is largely determined by the equilibrium of demand for and supply of land as commodity at its designated use (agricultural, residential, commercial and so on) by zoning. The potential land rent represents an amount of rents that can be capitalized under the “higher and better use”. The gap between the potential land rent based on the “higher and better use” and the actual land rent capitalized under the present land use constitutes the land rent differential (Smith, 1979). Capture of land rent differentials gives land owners sufficient incentive to redevelop land parcels. Nevertheless, land rents are appropriated under a structure of land rights. Rising intensity of economic activities and population density in the peri-urban areas into which urbanization is rapidly penetrating have accentuated the potential value of land in the villages, and thus intensified the competition for land resources over which the property rights are ambiguously delineated. Barzel (1989) maintains that land rents are subject to grabbing if land rights are ambiguously delineated, and land rents

in this case will be capitalized hastily and injudiciously before the opportunity vanishes.

Land development in Dashi, where 64 percent of its territory has been urbanized, is spatially fragmented all over the township with extensive mixture of agricultural and non-agricultural land uses. On average, a village in Dashi has a land area of 132 ha, accommodating 3,100 residents, with 24 ha of its land used for village industries which usually yield pollutants to the air and rivers, 21 ha for village housing and 7 ha acquired by the city government for urban commodity housing (see Table 3). There are two types of land urbanization spatially intermingled. One is the bottom-up rural industrialization and village housing development initiated by the collective; the other is the top-down penetration of urban development projects sponsored by the city state (see Figure 4). The former does not change the nature of land ownership, as the land is still owned by the collective community, while the latter entails change of landownership from the collective to the state.

Table 3: Land uses of Dashi Township

Land uses	Area (ha)	As % of the total township area	Various land uses of an average village (ha)
Township and village industries	342.5	18.6	24
Village housing	294.1	16.0	21
Urban commodity housing	95.1	5.2	7
Agriculture and woods	671.5	36.5	48
Others	437.9	23.7	32
Total	1,841.1	100.0	132

Source: the author's survey

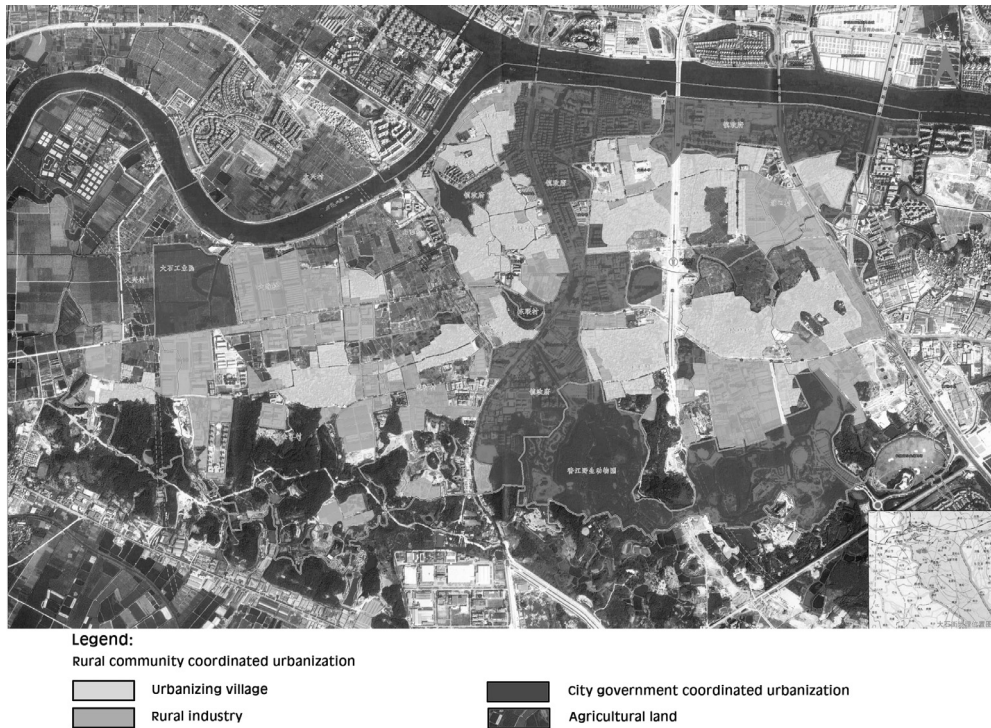


Figure 4: State-sponsored and collective-initiated land urbanization in Dashi Township

Buttressed by the Land Management Law (1986), agricultural land can be legally acquired by the city government in the course of urbanization before its leasehold is sold to a developer for a land lease premium based on the new land use. Conversion of collective landownership to the state requires compensation paid to the collective owners based on the land value at existing land uses, i.e. agricultural farming, instead of the potential value derived from the new urban land use. To capture the land rent differential which is the gap between the compensation fee (the actual land rent) and the land lease premium (the potential land rent) intensifies competition between the urban state and rural collectives.

As the main interest of the local government is to promote local growth, one of the key

objectives of the municipal government is to mobilize land resources and thus to facilitate local economic development. Since the 1988 land reform, city governments, being local agents managing state's land assets, have been keen on making land available for urban development and enriching the municipal coffers with land revenues so as to improve urban infrastructure and amenities. Mobilizing the local land resource, instead of managing it in the best interest of the state for the whole people, has become a key thrust of the local government's pro-growth drive. It is reported that acquisition of agricultural land by the municipal governments has been pervasive. About fifty-odd cities had built large new university districts<sup>1)</sup> by 2005(<http://www.landscapecn.com/news/html/news/detail.asp?id=29730>, accessed on 11 July 2006). There were 3,837 industrial development zones in 2003, occupying a total of 36,000 sq km land nationwide(<http://www.people.com.cn/GB/14857/22238/28463/28464/2015058.html>, accessed on 21 June 2004). Excessive provision of land for urban manufacturing was also driven by the desire of capturing land rents.

The goal of local municipal governments is to advance developmental strategies that can stimulate local growth and expand local fiscal capacity. In the same vein, the rural collective is also seeking its local development and revenues. Land rents are thus keenly sought after in the context of twofold competition between the rural collective and the urban state, and among the joint owners within the rural community. In the name of stimulating village economies, some land development projects are carried out under the disguise of legitimate provision of premises to village's economic activities. As a matter of fact, many land parcels are developed to be rented to inward industrial investors. Thus, the real motivation of land development is to capture the coveted land rents, which makes land development a pure real estate business. Using land as assets, rather than "a means of production", is not considered legitimate by the state, and thus land development for the purpose

---

1) The university district is a sizable zone in the urban periphery where a cluster of universities and student accommodation facilities are located. These universities used to be scattered in the central area cramped for space.

of rent-taking is clandestine, informal and opportunistic. Though the state-sanctioned land management rules require that land for village housing should be used for owner-occupation only, and villagers cannot rent out housing space to earn rental income, it is a common practice that villagers ignore the rules by building their family houses to a size much bigger than what the households actually need. As those extra spaces are leased out, land rent differentials are taken by the villagers.

Land development becomes a pre-emptive measure against potential rent-taking by other stakeholders, resulting in land development for the sake of rent-taking. Ambiguous delineation of collective land rights gives rise to a land development market where covert and disorderly competition for land rent differentials prevails under the guise of land development for the economic growth of townships and villages. Usually ill-conceived and hastily-executed, those developments are often not carried out in the best interest of long-term sustainability. Those land parcels are not used most appropriately in terms of social welfare, economic efficiency and ecological integrity.<sup>2)</sup> Under-utilization of scarce land resources results in more land developed to meet the rising need from dynamic urbanization, which worsens the problem of land scarcity. Extensive mix of agricultural and non-agricultural land uses in every village reveals that villages, instead of the township, are the basic autonomous units responsible for rural development. Also, the fragmented and piecemeal pattern of land development for urban uses unveils that bargaining negotiation for land acquisition between the urban state and the rural collective occurs at the village level. In the setting of high population density, spatially fragmented land development is conducive to neither rural farming nor urban living.

---

2) Apartments and houses with “minor property rights” are those housing units built on the collective land plots and sold to those who are not local residents by the villagers who are keen on taking land rent differentials. With only the use right but not the full ownership rights, those housing units are only worth about half of the housing value with formal ownership certificates (<http://www.focus.cn/news/2005-11-09/164295.html>, accessed on 19 February 2007). Land rents dissipate as a result.

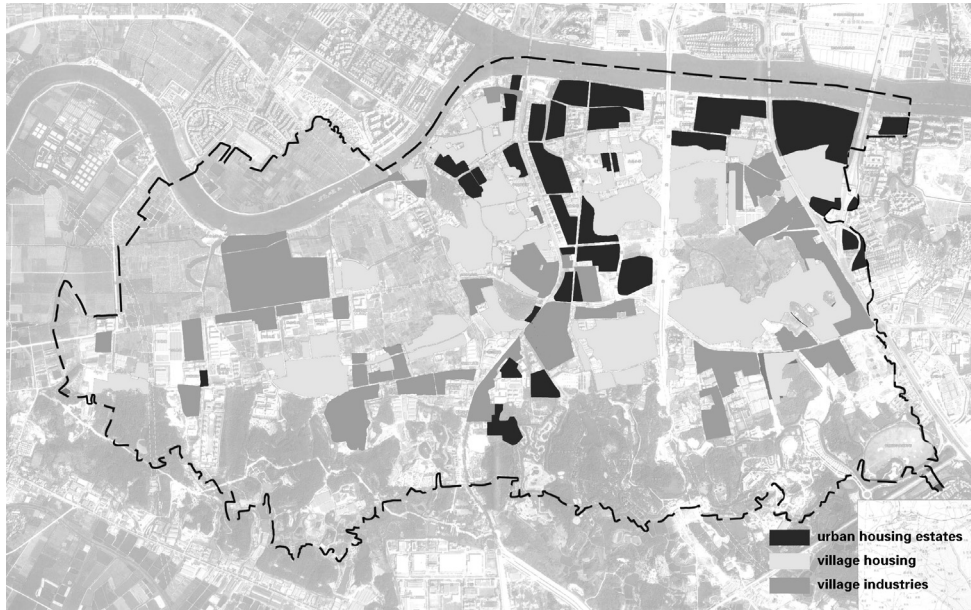


Figure 4: Extensive mixture of village housing, township/village industries and urban housing estates in Dashi

## 5.2 Environmental deterioration caused by incomplete land rights

The dispersed pattern of urban commodity housing estates in Dashi should be attributed to bargaining negotiation between the urban state and the rural collective in the absence of formal statutory land use planning in the township. Without coordination of land use planning, opportunistic land acquisition leads to land development in a spatially haphazard manner. Industrial development at the village level and self-developed village housing in land-scarce Dashi create negative externalities. Uncontrolled detrimental externalities are aggregated, and the township environment deteriorates. Environmental amenities are over-consumed in the neighborhood. Uncontrolled developments result in substandard, inferior and deteriorating habitations. Land utilization becomes suboptimal, and land values depreciate in a worsening environment.



Construction without effective development control imposes externalities on the neighborhood where incompatible land uses could be next to each other. Individual better-off (e.g. maximization of building floor areas) leads to neighborhood worse-off (e.g. over-consumption of open space and blocking adequate light and air to neighboring buildings) (Bowers, 1992). There is rent transfer from the party who suffers from externalities to the party who inflicts externalities by building more than what is allowed. Nevertheless, the transferred rent is not secured, as incessant tit-for-tat in the neighborhood causes further rent transfers which aggregate and exacerbate externalities continuously.

As a result, land rents diminish continuously and the neighborhood environment deteriorates, demonstrated convincingly by the dismal phenomenon of “urbanizing villages” in many China’s cities, in the absence of decent affordable rental housing supposedly provided by the government to the low-income residents as well as migrants. Accommodating many times more residents than their intended capacity, “urbanizing villages” are of extremely high density, the highest record being 411,000 residents per square kilometer in one of those in Shenzhen (Du, 1999). Infrastructure and public amenities are provided at a minimum level. Only about 10% of land is used for social facilities and open space, while the planning regulations require 25 – 35% of land in the city for those uses (Jin, 1999; Tian, 2008; Wu, 2009). Unclear delineation of land use and development rights in the absence of land use planning encourages appropriation of land rents at the expense of neighborhood interests, and thus results in deterioration of the built-up environment quality.

## 6. Institutional change: private governance in place of deficient public governance

### 6.1 Land rent dissipation as a result of deficient public governance

Resulting from an absence of the regulatory state in the midst of changing governance, disorderly competition for land rent differentials and environmental deterioration caused by ambiguous and incomplete land rights are a sign of deficient public governance, exacerbated in the setting of high density,. China as an ancient nation with a large population has long been run according to Confucianism as a cultural cornerstone which regards the state the only credible institution that can manage society. Stability of the nation was only interrupted periodically by chaotic anarchy followed by the decay of dynasties. The market as a mechanism of provision and allocation had never been fully nurtured up. Pursuit of economic growth since the reform has inevitably forced the state to discharge its role of the absolute provider and to give room for bottom-up initiatives. Due to path-dependency, the socialist authoritarian state is changing from its pre-occupation with political ideologies to the pursuit of economic development in order to legitimize itself by improving the livelihood of its citizens.

In the process of decentralization as the key measure of the reforms, local governments, used to be passive agents of the central government, are made active actors pursuing local growth (Solinger, 1992; Nolan, 1995; Unger and Chan, 1995; Wong, Heady and Woo, 1995). Advancing development strategies that can stimulate local growth and expanding fiscal capacity become two indispensable goals for local governments (Wong, 1987; 1992). China's local governments have become an economic interest group with their own policy agendas and preferences, and thus the local developmental state, thanks to its origin of the socialist state(White and Wade, 1988; Woo-Cumings, 1999; Zhu, 2005). Intimately involved in the economic

production, the pro-growth local developmental state has not possessed, intentionally or unintentionally, adequate regulatory capacity for the management of the economy and society.

Ambiguous delineation of land rights and unclear delineation of land use and development rights by the state as the third party show the absence of regulatory functions of the state. An absence of land use planning may not be a serious problem to the usually low-density and low-intensity rural communities. The characteristics of Dashi's peri-urbanization have shown that China as the most populous nation undergoing rapid urbanization has been facing a serious challenge. For the low-income developing countries with high population density and thus acute scarce land resources, urbanization is made unsustainable by the disordered competition and uncoordinated development.

Disordered competition for land rents and ineffective land use planning coordination give rise to sprawling of substandard developments. When a planned urban housing quarter with required public goods and amenities is in the vicinity of a crowded village with a paucity of open space as a result of uncontrolled developments, trespassing is inevitable by the village residents into the housing estate to seek the enjoyment of environmental amenities (see Figure 5). When the urban environmental quality deteriorates due to either disorderly developments or worsening security as a public good, the value of premises declines, and thus land rents dissipate.

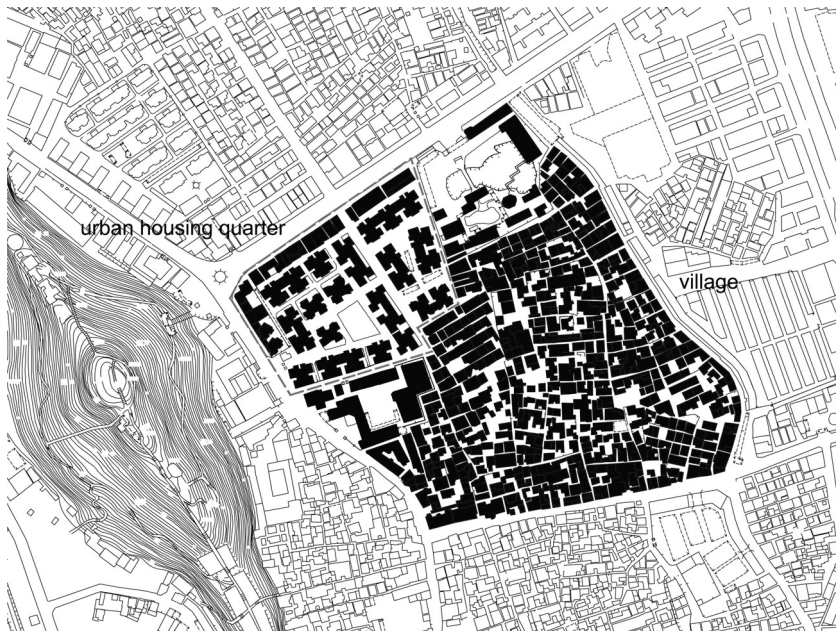


Figure 5: Spillover of externalities from a crowded village into a planned housing estate, Dashi

## 6.2 Gated housing estates as private governance to curb land rent dissipation

When public governance by the state fails, private governance by the market arises to fill the void. The gated community as private governance is a well-known phenomenon in both the developed and developing countries (Glasze, Webster and Frantz, 2006). Worsening public security and inadequate urban amenities as public goods are considered as two primary causes for the rising momentum of gated communities. Gated housing estates are fenced-off, and property rights over the residential environment are well defined and managed by the developers initially and subsequently by the homeowner associations. If public goods are underprovided and amenities over-consumed in the public domain, excludable collective goods and amenities can be protected by the clear property rights in the private domain (Webster, 2002, see Figure 6).



Figure 6: Two kinds of governance in Dashi: open village settlement versus gated housing estate

Because of well-defined and ascertained property rights, privately-planned gated housing estates are able to use land more efficiently and offer better living environment than spontaneously-developed villages without collective planning in the setting of high population density. In Figure 6, the village settlement reaches to a plot-ratio of 0.49 and site-coverage 34.7%, while the planned housing estate has achieved a plot-ratio of 1.7 and site-coverage 23.9%. On the one hand, the village is still urbanizing, and its open space is not protected and will be encroached upon under the heavy pressure of urbanization. Its trajectory is evidently shown in many urbanizing villages in the Pearl-River-Delta region (Tian, 2008). On the other hand, environmental amenities in the urban housing estate are under control, protected by the condominium property rights. The mode of high-plot-ratio with low-site-coverage is considered more efficient and sustainable in terms of land utilization than the mode of low-plot-ratio with high-site-coverage, as the former offers more housing

and open spaces than the latter. In view of the ongoing dynamic urbanization, the development mode of the village only represents the interests of the status quo (existing residents), as the village's capacity of accommodating migrant newcomers is much less than a planned housing estate.

Being a global phenomenon, gated communities are not unfamiliar to the China's urban middle classes. Gated communities are associated with exclusiveness and coveted privileges derived. Almost all newly built urban housing estates have been gated in China. Nevertheless, gated housing estates in the suburbs were unheard of in China up to the late 1990s. China has been a predominantly agrarian society up to now, as more than 50 percent of its populace are engaged in the agricultural sector. Rural living has a connotation of backwardness, instead of a romantic and peaceful feeling towards country living in the developed countries. Living in the suburbs, or suburbanization, is not perceived as related to modern life. People's psyche is that city living means modernity and quality. Central locations are always popular, demonstrated by much high housing prices in the city centers. Therefore, it was phenomenal, even revolutionary, that Chinese-styled suburbanization occurred in Guangzhou in the late 1990s for the first time when the idea of suburban living was still related to peasantry. Super-scale gated housing estates leapfrogged to locales further away from the peri-urban areas and emerged in the far suburbs where greenfields lay undeveloped and the environment was wholesome (see Figure 7 and Table 3). Although substantial demand for decent living environment was evident from rising middle classes, this risky undertaking was fundamentally stimulated by the fact that environmental quality in the peri-urban areas was deteriorating due to unplanned and fragmented developments in the absence of effective public governance.

Because of the advantage of economies of scale, those super housing estates can provide a variety of services and facilities as club goods which are not found elsewhere. The first super-scale gated housing estate, Clifford Estates, was initiated

in 1991 by a Hong Kong developer returning to his hometown Panyu. It had developed about 50,000 housing units by 2006 with schools (primary, secondary and international), a hospital, and estate buses serving residents commuting between the Clifford Estates and the central city of Guangzhou. The developer effectively assumes the role of a mayor serving 150,000 residents, albeit his “constituency” is composed of the customers of middle-class home owners. Land rent dissipation and consequent environmental deterioration in the peri-urban areas because of ineffective public governance are prevented in the Clifford Estates by the private governance. However, social segregation and inequality are exacerbated as low-income residents are excluded from gated housing estates and increasingly concentrated in ever-deteriorating villages. This social dichotomy is clearly created by the land development market in the absence of effective public governance.



Notes: 1. The shaded areas are gated housing estates. 2. The numbered shaded areas are super-scale gated housing estates (see Table 3 for detail).

Figure 7: Super-scale gated housing estates in Panyu

Table 3: Super-scale gated housing estates in Panyu

No.	housing estates	size (ha)	No.	housing estates	size (ha)
1	Clifford Estates	390.2	4	Yajule Garden	311.9
2	Jingxiu XiangjiangGarden	87.6	5	Huanan Newtown	202.5
3	Huanan BiguiGarden	69.2	6	Xinghe Bay	80.0

Source: Archive of Panyu Planning Bureau

## 6. Conclusion

The gradual and incremental reforms are intended as cautious institutional change, and thus social stability has been maintained without calamitous clashes which were often the cases in the long Chinese history. Rent-seeking derived from dualism is, however, rampant. Institutional uncertainty emerges and generates ambiguous and incomplete land rights which subject land rents to open access by the stakeholders. Ambiguously delineated property rights over the collectively-owned land induce hasty and disordered capitalization of land rents, as land development becomes a pre-emptive measure against potential rent-taking by the competing stakeholders, and land is developed for the sake of rent-taking. The taking of land rent differentials has direct impact on the mode of land development. Disordered land rent competition is one of the key factors responsible for spatially fragmented and disorganized intense-mix of agricultural and nonagricultural land uses. Land rents dissipate as uncontrolled externalities cause the environment to deteriorate.

In the context of high population density and thus acute land scarcity, ambiguous and incomplete land rights have led to deterioration of environmental quality in the peri-urban areas. In the absence of effective governance by the state and orchestrated collective action, private governance emerges from the market in the form of suburban



super-scale gated residential estates with well-defined property rights over the fenced-off sites. Chaotic and disorganized peri-urbanization prompts first-of-its-kind suburbanization with Chinese characteristics. Though private gated communities meet the aspiration of a rising middle-income class for a decent living environment, social segregation inevitably arises. The urbanization characterized by the suburbs dotted with super-scale gated communities and the peri-urban areas with environmental deterioration is not deemed environmentally, socially and economically sustainable. Guangzhou has set a worrying precedence. There is a dire need for credible institutions to coordinate drastic social and economic changes during the transition. Land rights have to be clarified and public governance strengthened. The local developmental state has to assume the role of regulatory state, so as to prevent social segregation and environmental degradation from further worsening.

## References

- Bowers, J., 1992, The Economics of Planning Gain: A Re-appraisal, *Urban Studies*, 29(8), 1329-1339.
- Brabant, J. M., 1991, "Property Rights' Reform, Macroeconomic Performance, and Welfare", in *Transformation of Planned Economies : Property Rights Reform and Macroeconomic Stability*, Eds. H Blommestein and M Marrese, (OECD, Paris), 29-49.
- Byrd, W. A. and Lin, Q., Eds., 1990, *China's Rural Industry : Structure, Development and Reform*. New York : Oxford University Press.
- Cai, Y. S., 2003, Collective ownership or cadres' ownership? the non-agricultural use of farmland in China, *The China Quarterly*, 175, pp. 662-680.
- Chinese and Foreign Real Estate Times, 1996, *A Market Analysis*, No. 18, 20-21, (in Chinese).
- Commons, J. R., 1934, *Institutional Economics, Its Place in Political Economy*, New York : Macmillan.
- Cornell, S. & J. P. Kalt., 1997, Cultural Evolution and Constitutional Public Choice - Institutional Diversity and Economic Performance on American Indian Reservations, in J. R. Lott, Jr., editor, *Uncertainty and Economic Evolution*, London and New York : Routledge, 116-142.
- Du, J., 1999, The Choices Faced by "Villages-in-the-city" in the New Millennium. *City Planning Review*, 23. 9, 15-17 (in Chinese).
- Eggertsson, T., 1994, The Economics of Institutions in Transition Economies, in S. Schiavo-Campo, editor, *Institutional Change and the Public Sector in Transitional Economies*, Washington, D. C.: World Bank, 19-50.
- Elster, J., 1989, *The Cement of Society-A Study of Social Order*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Glasze, G., C. Webster and K. Frantz (Eds.), 2006, *Private Cities - Global and Local Perspectives*, New York: Routledge.
- Guangdong Bureau of Statistics, 2003, *Statistical Yearbook of Guangdong*, 2002, Beijing: China Statistical Publishing House, (in Chinese).
- Guangzhou Bureau of Statistics, 2008, *Statistical Yearbook of Guangzhou*, 2007, Beijing: China Statistical Publishing House, (in Chinese).
- Hardin, G., 1968, The tragedy of the commons, *Science*, 162, pp. 1243-48.
- Hayek, F. A., 1973, *Law, Legislation and Liberty*, Vol. 1, Rules and Order, Chicago: The University

of Chicago Press.

- Heiner, R. A., 1983, The Origin of Predictable Behavior, *American Economic Review*, 73(4), 560-95.
- Ho, P., 2001, Who owns China's land? Property rights and deliberate institutional ambiguity, *The China Quarterly*, 166, pp. 394-421.
- Hsing, Y. T., 2006, Brokering power and property in China's townships, *The Pacific Review*, 19(1), pp. 103-124.
- Jiang, S. S. and S. Y. Liu, 2003, Land capitalization and rural industrialization - a survey of economic development in Nanhai, Fushan, Guangdong, *Management World*, 11: 87-97, (in Chinese).
- Jin, D., 1999, A Survey on "Villages-in-the-city". *City Planning Review*, 23.9, 8-14, (in Chinese).
- Lai, L. W. C., 1999, "Hayek and Town Planning: A Note on Hayek's Views towards Town Planning in *The Constitution of Liberty*", *Environment and Planning A*, 31, 1567-1582.
- Liao, K. Y., 1994, China's Urban Land Market, in IFTE/CASS and IPA (Eds) *Urban Land Use and Management in China (Special Reports and Appendices)*, Beijing: Economic Sciences Publishing, (in Chinese).
- Ma, L. J. C., 1976, Anti-urbanism in China. *Proceedings of the Association of American Geographers*, 8, 114-118.
- National Bureau of Statistics of China(NBSC), 1999a, *Comprehensive Statistical Data and Materials on 50 Years of New China*, Beijing: China Statistics Press.
- National Bureau of Statistics of China (NBSC), 1982b; 1991b; 1992b; 1996b; 1997b; 2002b; 2004b; 2005b; 2009b, *Statistical Yearbook of Chinese Cities*, Beijing: China Statistics Press.
- National Bureau of Statistics of China(NBSC), 2009, *The China Statistical Yearbook 2008*, Beijing: China Statistics Press.
- Nelson, R. H., 1977, *Zoning and Property Rights: An Analysis of the American System of Land-use Regulation*, Cambridge, Mass.: MIT Press.
- Nolan, P., 1995, Politics, Planning, and the Transition from Stalinism: the Case of China, in H. J. Chang & R. Rowthorn, (Eds.), *The Role of the State in Economic Change*, Oxford: Clarendon, 237-261.
- North, D. C., 1991, Institutions, *Journal of Economic Perspectives*, 5(4), 97-112.
- North, D. C., 1990, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge: Cambridge

University Press.

- Pigou, A. C., 1932, *The Economics of Welfare*, 4<sup>th</sup> Edition, London: Macmillan.
- Rozelle, S. and G. Li, 1998, Village Leaders and Land-Rights Formation in China, *The American Economic Review*, 88(2): 433-438.
- Schotter, A., 1981, *The Economic Theory of Social Institutions*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Shackle, G. L. S., 1961, *Decision Order and Time in Human Affairs*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Shanghai Bureau of Statistics, 2001, *Statistical Yearbook of Shanghai*, Beijing: China Statistical Publishing House (in Chinese).
- Shen, J., 2005, Counting Urban Population in Chinese Censuses 1953 – 2000: Changing Definitions, Problems and Solutions, *Population, Space and Place*, 11(5), pp. 381-400.
- Smith, N., 1979, Toward a theory of gentrification: a back to the city movement by capital not people, *Journal of the American Planning Association*, 45, pp. 538-548.
- Solinger, D. J., 1992, Urban Entrepreneurs and the State: the Merger of State and Society. In A. L. Rosenbaum (ed.), *State & Society in China: The Consequences of Reform*, pp. 121-142, Boulder, CO: Westview.
- Tang, Y., 1989, Urban land use in China: policy issues and options, *Land Use Policy*, 6, pp. 53-63.
- Tian, L., 2008, The Chengzhongcun land market in China: Boon or bane? -A perspective on property rights, *International Journal of Urban and Regional Research*, 32(2): 282-304.
- Unger, J. and A. Chan, 1995, China, Corporatism, and the East Asian Model. *The Australian Journal of Chinese Affairs*, 33, pp. 29-53.
- Webster, C., 2002, Property rights and the public realm: gates, green belts, and Gemeinschaft, *Environment and Planning B: Planning and Design*, 29: 397-412.
- White, G. and R. Wade, Eds., 1988, *Developmental State in East Asia*, New York: St. Martin's.
- Williamson, O. E., 1985, *The Economic Institutions of Capitalism: Firms, Markets, Relational Contracting*, New York: The Free Press.
- Wong, C. P. W., 1992, Fiscal Reform and Local Industrialization: The Problematic Sequencing of Reform in Post-Mao China, *Modern China*, 18(2), pp. 197 – 227.
- Wong, C. P. W., 1987, Between Plan and Market: The Role of the Local Sector in Post-Mao China,

*Journal of Comparative Economics*, 11, pp. 385-398.

Wong, C. P. W., C. Heady and W. T. Woo, 1995, *Fiscal Management and Economic Reform in the People's Republic of China*, Hong Kong: Oxford University Press.

Woo-Cumings, M., Ed., 1999, *The Developmental State*. Ithaca, N. Y. and London: Cornell University Press.

World Bank, 1992, *Government and Development*, Washington, D. C.: World Bank.

Wu, F. L., 2009, Land development, inequality and urban villages in China, *International Journal of Urban and Regional Research*, 33(4): 885-889.

Yang, M. H. and Y. X. Liu, 2004, Suppression and struggle: a theoretical framework for rural land development rights, *Finance and Economics*, 6: 24-28, (in Chinese).

Yuan, Q. F. X. F. Yi and X. Wang, 2005, From urban-rural integration to real urbanization - review of Nanhai development, *Urban Planning Forum*, 1: 63-67, (in Chinese).

Yuan, Q. F. etc, 2009, Rural land development in urban-rural integrated planning, *Planner*, 4: 5-13, (in Chinese).

China, *Urban Studies*, 42(8), pp. 1369-1390.

---

The Challenge of Spiritual Change  
for the Urban Green Living Benefit

“Less built for the better quality of life”

---

---

Associate Prof. Dr. Eggarin Anukulyudhathon

---

# The Challenge of Spiritual Change for the Urban Green Living Benefit

“Less built for the better quality of life”

\*Associate Prof. Dr. Eggarin Anukulyudhathon

## Abstract



During last decade ,the world has face to the enormous environmental change, Earth quake in many country Haiti and lastly New Zealand, Flood plane in Asia and recently Tsunami in Japan which effected a huge damage for human life in the World history. As many of the big City, Bangkok is one of the capital where exist the important urban rapid growth from urban agglomeration in parallel with population increasing. This phenomena produce one of the urban impact on the quality of life in the City as the environmental quality impact as well.

---

\* Associate Professor Dr. in Urban and Environmental Planning, Faculty of Architecture, Kasetsart University, Bangkok Thailand

\* President of Thai City Planners Society(TCPS) 2011-2013

The ratio of urban expansion show the un-balance of land use which is the main obstacle for the sustainable development for urban green area. as show in following statistic for land use classification for Bangkok Metropolitan area:

Types of land use	year 1989 (%)	year 2009 (%)
Paddy field	51%	21%
Urban forestry	21%	14%
Swam area	11%	6%
Green area	7%	5%
Built up area	10%	54%

Source : Department of Statistic ,Ministry of Agriculture ,2010

The reduction of agricultural land has turn to the urban built in reason to fulfill the need of Housing demand as in the big City where the migration is quite serious with the rapid expansion of population growth. The green area disappear and replace by housing estate development where the green footprint turn into the yellow area of light and dense residential area. During 20 years ,the capital has face to the enormous increasing of population growth and the demand of Housing which confirm that the capital is the magnet for all the challenge for the new life. The phenomena of urban land use change has turn the city in physical built and grey field in stead off urban green field, and the green vacant land which represent the pure nutrition land has completely change , the more built bulk increase ,the less vacant nutrition land left.

The acceleration of natural resource utilization such as deforestation ,natural green land reduction ,green vacant land decreasing and turn to urban bulk and the increasing of urban bulk, deteriorate the balance of urban ecology.

Today The world security is one of the Top issue for the worldwide affaires, the City has to ensure their save area by Natural and physical solution as well. Natural mitigation such as to preserve the green Natural land, keep the balance of the



ecology and protect the green nutrition land the future of mankind, While the mitigation for the physical dimension are: reduction of urban bulk expansion, reduction of world energy consumption , decrease the world garbage and reduction of industrial waste to bring our world green and clean.

The green mitigation is now become the new strategy of Bangkok Metropolitan region and the committee for the sustainable City Development has been set up for the special mitigation and brainstorm to reach for the sustainable outcome for Sustainable and green City. It is now the affaire of every City in Asian to cooperate in order to bring our Region become the most Green region in the World for our next generation where people can live with safety ,peaceful and wellness.

Keywords : Green footprint , pure nutrition land, grey field , green nutrition land

Objective of the Paper : Using the experience from the research done concerning the protection of green Natural resource in order to evoke the attention on Natural resource Utilization in the appropriate and suitable manner and plan the sustainable Master Plan in the Future.

## Introduction

Only in early 20th century that the modernization has entered the country after the trip of his Majesty the King Rama V from Europe (1897-1907) ,Thailand has moved to Modernization ,the first Electricity distribution factory was built in on September 20,1884 which change a candle light City into the electric City and influence by European inspiration.

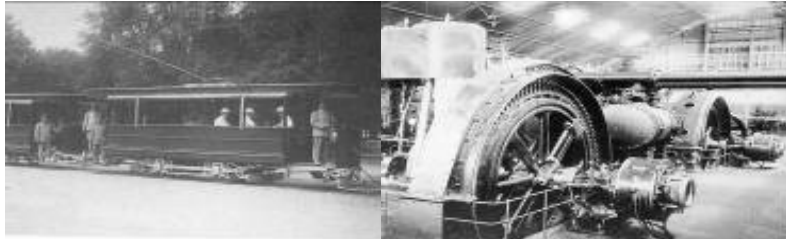


Figure 3 The first tram in Thailand and the first Electricity Distribution unit in Bangkok



Figure 4 Traditional row boat has replaced by motor Taxi Boat

The City has change its behavior from the waterway living into in land settlement  
 The Traditional wooden row boat disappear more and more and the canal will soon infill by the motor long tail boat ,the other way of travel in to the city. In fact the canal represent essentially with the people who live in the outskirts and need to travel into the inner city for every day work, as long as the city expand ,the people will loose their time for entering the city and stuck in the traffic jam : the economic spoiled.

### Town expansion make the city difficult

During the last two decade with the economic boom, the city has its face to the competitiveness in the Industrial investment where the country has to Improve all

public facilities and infrastructure. These phenomena increase not only The economic investment but also employment and others urban elements : housing Project to support the need of housing demand , Commercial complex for every day living , leisure and public recreation those are the main indicators for the new urban built : construction. And represent the magnet and accelerator for the construction sector Till year 2005 ,the statistic has shown the optimistic result in sector of Industrial as show bellow:

Statistic of employed persons

unit / thousand

Industry	2003	2004	2005
Agriculture ,Forestry, Fishery /Hunting	13,880.1	13,633.8	13,617.0
Mining & Quarrying	46.7	50,4	56,6
Manufacturing	5,298.7	5,298.7	5,587,9
Construction- repair . demolition	1,880.7	2080	21,2128
Electricity gas water and sanitation services	94.8	100.4	106.9
Commerce	5,199.2	5,540.3	5,553.3
Transport-storage and communication	1,049.6	1,100.5	1,108.1
Service	6,373.4	6,718.5	7,050.2
Others	17	28.5	47.9
Total	33,841.0	34,728	35,257.2

Source :Year book of labour protection and Welfare Statistic 2005  
Department of labour Protection and Welfare.

The huge part of work sector are :agriculture, services and Manufacturing which found in the big cities and in parallel all these workers need to have at least a

minimum standard of living place ,this phenomena indicated the increasing of Housing demand in the big cities as well as the transportation to mobilize the labour force to the workplace. The city expand its surface to the outskirt area in order to response to the huge housing demand , the green vacant area in the urban fringe are sold and no longer become the site of Housing estate project for medium and High income ,it is the mutation from natural vacant space to the dense and junk new settlement which completely change urban figure from green to gray terrain and mentally from tranquility to chaotic and dynamic transformation.

### The Impact of rapid growth.

Since 1990 the economic growth turn Asian country into the dynamic huge change physically and mentally as well. Bangkok City is one of the Mega city where the natural ground has become the field of physical Development : from the paddy field to the new Industrial estate in reason to increase the GDP (Gross Domestic Product) of the country. The industrial investment has made a huge change for the vicinity and the area nearby and product the magnet of other main infrastructure in order to serve the mechanism of the industry. The state has to invest more than half of its annual budget to improve the infrastructure services : highway ,road ,local road etc.to balance the demand and supply in Industrial sector.

It is the progressive change in term of new investment but unfortunately came a various environmental impact from the ecology spoiled , green natural deterioration, decreasing of natural farm product and eco-cultural change due to the expansion of Industrialization.



Figure 5 Urban figure of Bangkok has change into the vertical growth City

In the same time the City become more consumer for the energy consumption , considering by the increasing of number of vehicle and the consumption of various energy, gasoline ,fuel ,diesel and electricity etc.

Statistic for the origin of energy consumption in Bangkok city(2004-2005)

Bangkok Province	categories	year 2004	year 2005
1. number of particular car register *		176,933	188,936
2. number of new van and truck		94,245	111,677
3. number of new motorcycle		352,149	399,845
4. number of new Micro bus		9,743	9,931
* Depart of Land Transport, Ministry of Transport, KingdomofThailand			
Energy consumption / commercial energy	unit/ ktoe	year 2004	year 2005
1. Liquefied petroleum gas **		2,543	2,750
2. Unleaded gasoline 91		3,451	3,228
3. Unleaded gasoline 95		2,257	2,171
4. High speed diesel		16,737	16,749

\*\* Ministry of Energy, Kingdom of Thailand

As long as the number of vehicle increase ,the country have to lose the revenue for the energy imported especially all kind of fuel to serve the individual transportation.

### City have to keep the Balance between Built up area and the Green

With the trend of the City growth , the green vacant land will no longer resist to the new investment and the new land Development , all the West part of Bangkok, Nonthaburee: an urban fringe where exist since many generation the perfect orchard of all kind of fruits ,durian ,mango , rambutan but unfortunately become now the field of housing estate development ,the land cost increase much higher than the owner resist to the persuasion and the orchard field are finally fail in trap of these new agglomeration by the big city.



Figure 6 The green permanent tree is now replace by the modern High rise

As the Urban agglomeration expand rapidly , the green urban fringe has been change in to the huge concrete construction as a complete mutation between the

natural green and the Physical built up development .Eventually the way of life has change from the tranquil and modest way into the rapid modern life and dense compact living box , it is now the time to keep the green footprint or to change into the modern life, only the city can give the appropriate answer.

### The impact of losing green foot print

Due to the urban agglomeration ,the urban area expand to the urban fringe and swallow the agricultural land and green fringe where people are still living with the nature . Since the 8<sup>th</sup> national plan basing on the creation of Green footprint, preserving the eco-green natural land , promoting reforestation after the huge lose of deforestation which increase the ambience heat temperature .The inner city is now become more dense than ever with the urban bulk et built increasing rapidly:

The table shown the average of urban density in Bangkok comparing with other countries.(1990)

Country or continent	Average urban density (people /hectare)	green space/ pers./m2*
Australia	12.3	>45 m2
United State	14.2	41 m2
Canada	28.5	25 m2
Europe	49.9	24 m2
Bangkok	149.3	2.5m2
Asia city	161.8	12.5m2

(source : Kenworthy ,Laube et al. 1999)

(\* Boonwong&eggarin KU. research 1996)

## Green space, the Balance of the City

Many of European cities has successfully addressed the attitude change by abandon the use of private car and turn to use public Mass transit :Tram or Bus or Underground subway which mobilize huge mass of voyageur instead of using the particular vehicle .These solidarity reduce successfully the decreasing of energy use: reducing the use of gasoline ,make the city clean without producing carbon dioxide and help to preserve the environment clean for the better living of everyone in the city. Unfortunately Bangkok city seem to continue expanding the number of caruse in the city and built up more and more hard scape for the infrastructure as expanding the road . In fact Bangkokcitycanlearnbytheexperienceofothercitieswhosedownside the pave of urban circulation and expand the green pave for pedestrian.



Figure 7 tentative of green Parking in the city to reduce the urban heat temperature

To bring the city green, it is the task and responsibility of everyone who live in the city to cooperate in having Public responsibility to promote the increasing of green space and bring back and preserve the green nutrition land which has been used un appropriately . The hard pave can be replace by the green pave ,also the pedestrian way can be the green pedestrian instead of hard concrete pedestrian and should be a universal pedestrian for all , for disable and elder people as a beautiful pavement.



## Changing the attitude from Materialize to Naturalize

Today the expectation of all the city citizen is to live in the beautiful place, tranquil green and peaceful place cause the city is the place where the people can live with healthy wellness and prosperity and the place where the mixture between modernity and the traditional can blend together smoothly as well. The city can be developed in a appropriate way by preserving the ecology as it use to be ,the green space represent as the cultural heritage which make the people survive by their own living way. The modernist approach for City planning need to keep the balance of land use and the appropriate balance between the built up area and green nutrition vacant land preserve as the food feeder land for the whole population. The modernity appear with the contribution of transport and basic infrastructure, road ,pavement and improvement of all public facilities for the better quality of life while the natural green land have to be protected to be the nutrition land for all population and to be the nutrition heritage for the future .Bangkok have to keep the balance of its green natural space in order to protect the environment for the better quality of life of the people.

## Turning the City to the urban green living place

To save the city from suffering due to all urban problems : high density of land use, mal function on land utilization ,unbalance of land use those are the major constrain for urban development . Bangkok have to slow down the rhythm of development especially the huge Mega Project : over scaling development which is an illusion and rethink for the sustainable way of development to make the city livable. After the different research and brainstorming, the new understanding of urban development aim to emphasize on public participation and the integration of green urban space. The decreasing of urban built is one of another measurement for reducing the urban

heat temperature and integrate green space to raise up the quality of urban landscape for the better environment.

The city is a diversity place of lifestyles with multi culture and various built and environmental heritage and people can appreciate the real value of their own heritage and can be proud of their own living place while the authorities those are the direct responsible for urban management and control have to rethink for the appropriate solution for the urban development.



Figure 8 City have to preserve its own cultural heritage and environmental heritage as well.

## Conclusion

Bangkok city is called Veniceoriental with its canal and waterfront living place but in the same time the city have to rethink to bring back the ecosystems in the City in order to protect the environment : man have to live within the good environment. It is the way how the recognize the value of the environmental heritage. In term of physical value , Bangkok need to improve its public facilities from the pavement into a permanent green pavement and integrating the green pocket park to make the city green in the urgent and short term. For long term mitigation plan , the city should provide Public mass transit in form of green transport by using the electric public mass transit to reduce private cars in the city, making the city green by promoting the renewable energy . Beyond the road all the sidewalk

need to be integrate with the green landscape to protect the sidewalk from the pollution for the master plan ,the implementation plan need to emphasize on the urban land use reordering to put in order the land use ,defining and ordering zoning of urban land use to avoid mal function of land use and to reordering the appropriate zoning and urban land use .These mitigation need to be recognize as the Bangkok Agenda for the sustainable urban development for the better quality of life and environment for every life of the people and to be proud of the old environment and cultural heritage.

Paper Background :

Research from :

- Mitigation of Green space increasing for Bangkok Metropolitan Region, 2008 , submitted to The Office of Natural resource and Environmental strategy and Planning. Bangkok.
- Mitigation of reducing Carbon dioxide in Urban area by Green space Case study : Bangkok Metropolitan area, 2007 research funded by Department of urban Planning, Bangkok Metropolitan Authority.
- The strategy for Rural Housing improvement for rural poor area: Case study at Songkhla Province : Kok Rai Community , 2009 Research fund by The National Housing Authority
- Environmental Impact Management for rural poor housing up grading: Case study : Nonghan Luang Community ,Sakon Nakhon Province 2010, research funded by The National Housing Authority

#### Bibliography

- Bangkok Metropolitan Authority , Final report on Mitigation for increasing Urban green space in Urban area, BMA, 2005 ,BangkokThailand
- Eggarin Anukulyudhathon : Study of Rural Housing and Community Improvement. Final report 2009 , National Housing Authority
- Eggarin Anukulyudhathon : Research on Reducing Urban Heat Temperature by using Green space in urban area. ONEP, 2005
- Eggarin Anukulyudhathon : The Rural ecology site preservation at Nonghan : waterfront community improvement . SakolNakhon 2006 . Final Research. Kasetsart Research & Development Institute ,KasetsartUniversity
- Office of the Natural Resource and Environmental Policy and Planning: Annual report for the Environment 2010, Bangkok,Thailand
- Office of Urban Planning ,Bangkok Metropolitan Authority: Portraits of Bangkok 220 years, BMA, 2007 Bangkok, Thailand



---

## 대전광역시의 사회적기업 육성전략 모색

---

---

정선기\_대전발전연구원

---

# 대전광역시의 사회적기업 육성전략 모색

정선기\_대전발전연구원

## 목 차

1. 논의의 배경
2. 개념 및 의의
3. 사회적기업 현황 및 사례
4. 연구의 한계 및 과제

Promotion Strategy of Social Enterprises in Daejeon City

### 1. 논의의 배경

최근 각 지방자치단체의 고용정책은 ‘사회적기업’ 육성으로 모아지고 있다. 저소득층과 취약계층에 일자리를 제공하려는 목적으로 시행되었던 사회적일자리 사업에서 출발하여, 청년실업 해소, 노인일자리 창출, 소상공인 지원 등으로 그 범위와 대상이 확대되면서 이제는 ‘사회적기업’이 일자리 창출과 지역경제 활성화를 위한 대안으로 부상되고 있다.

대전광역시의 경우도 2011년, 현재 인증된 11개의 사회적기업 이외에 28개의 ‘대전형 예비사회적기업’을 발굴 지원할 계획이다. 또한 국비포함 47억원을 추가 투자하여 2012년까지 100개의 사회적기업을 육성하고 일자리 2000개를 창출한다는 목표를 세우고 있다. 사회적기업 1000개에 일자리 2만 8000개를 목표로 내세운 서울시를 비롯하여 경기 등 전국 지자체가 사회적기업에 대한 관심과 지원을 중요한

정책이슈로 부각시키며 대대적인 육성경쟁을 펼치고 있다.

지방자치단체가 사회적 기업 육성의 주체로 등장하게 된 것은 2007년 ‘사회적기업육성법’이 제정되면서, 중앙정부는 종합적인 지원대책을 수립하고 지자체는 지역별 특성에 맞는 사회적기업 지원시책을 수립하도록 한 운영주체별 역할과 책무 규정에 근거하고 있다(사회적기업육성법 제3조)<sup>1)</sup>. 특히 2011년부터는 예비 사회적기업 업무가 지자체로 위임되어 각 지자체가 지방비를 분담해야함에 따라 지자체의 의지가 더욱 중요하게 부각되고 있다.

사회적기업의 선진국인 서구 유럽에서는 오래전부터 다양한 유형의 사회적기업이 등장했고 지방분권이 잘 되어있는 유럽의 특성상 지방정부 차원에서 지역의 실정에 적합한 지원정책을 유지하고 있다. 그런데 2000년 이후 우리 정부가 사회적기업에 대한 집중적인 투자 육성 정책을 수립하면서 오랜 전통을 지닌 유럽보다 지원 시스템은 더욱 앞서간다는 평가를 받고 있다. 국가주도의 이러한 방식이 민간영역의 역할을 제한함으로써 장기적으로 역효과를 초래할 수 있다는 비판을 받는 반면 다른 한편으로는 자생력이 부족한 우리나라 사회적기업의 현실을 고려할 때 정부의 집중적인 투자와 관심이 필요하다는 긍정적인 평가도 있다.

그러나 최근에 지원기간이 끝난 후 생존자체가 위태로운 사회적기업들이 나타나면서 충분한 사전검토와 사회적 환경 구축 없이 단기적인 재원투입방식으로 지속가능성을 담보할 수 없다는 우려가 커지고 있으며, 일자리의 질과 안정성에 대한 불만이 계속 제기되고 있다. 덧붙여 사회적기업을 취약계층의 일자리창출이라는 복지 서비스 측면으로 한정하기보다는 ‘고용없는 성장’에 대응하고 지역경제를 활성화할 수 있는 근본적인 대안으로 받아들이려는 움직임이 활발해지고 있어 현재의 지원시스템으로 충족시킬 수 없는 요구들을 어떻게 수용할지도 과제로 떠오른다.

---

1) 제3조(운영주체별 역할 및 책무) ① 국가는 사회서비스 확충 및 일자리 창출을 위하여 사회적기업에 대한 지원대책을 수립하고 필요한 시책을 종합적으로 추진하여야 한다. ② 지방자치단체는 지역별 특성에 맞는 사회적기업 지원시책을 수립·시행하여야 한다.



가시적인 지표의 수치를 높이기 위한 단기지원을 벗어나 이 제도가 지역사회에 안정적으로 안착되기 위해서는, 각 지자체별로 지역사회 특성에 부합하는 사회적 기업에 대한 심층적인 연구와 체계적인 장기지원시스템을 구축하는 일이 우선되어야 할 것이다.

이에 사회적기업의 사회적 의미와 역할을 짚어보고 선진국의 사례를 통해 사회적기업 육성을 위한 지방자치단체의 바람직한 역할과 정책에 대해 모색해보고자 한다.

## 2. 개념 및 의의

### 1) 사회적기업의 개념 및 특성

‘빵을 팔기 위해 고용하는 것이 아니라 고용하기 위해 빵을 판다.’ 사회적기업의 역할을 한마디로 정의한 표현이다. 영리적 수익활동 그 자체를 목적으로 삼지 않고 사회적 목적을 위한 자원창출 수단으로 사회적기업을 바라보는 관점이다. 일반적으로 사회적기업은 이익창출을 위해 영리적 활동을 하되 거기서 얻어진 수익을 사회적 목적을 위해 환원하는 기업을 말한다.

그러나 각 사회마다 사회적기업의 역사가 다르고 이에 접근하는 기본 관점에 차이가 있기 때문에 개념규정이 조금씩 다르다. 우리나라의 경우는 사회적기업을 ‘취약계층에게 사회서비스 또는 일자리를 제공하거나 지역사회에 공헌함으로써 지역주민의 삶의 질을 높이는 등의 사회적 목적을 추구하면서 재화 및 서비스의 생산·판매 등 영업활동을 하는 기업(사회적기업육성법 제2조 제1호)’으로 규정하고 있다.<sup>2)</sup> 여기서 ‘취약계층’이란 ‘자신에게 필요한 사회서비스를 시장가격으로 구매하

---

2) 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. 1. “사회적기업”이란 취약계층에게 사회서비스 또는 일자리를 제공하거나 지역사회에 공헌함으로써 지역주민의 삶의 질을 높이는

는 데에 어려움이 있거나 노동시장의 통상적인 조건에서 취업이 특히 곤란한 계층’을 말하며, ‘사회서비스’란 ‘교육, 보건, 사회복지, 환경 및 문화 분야의 서비스, 그 밖에 이에 준하는 서비스’를 일컫는다(사회적기업육성법 제2조).

이러한 개념규정을 통해 알 수 있는 것은 우리 정부가 외환위기 이후 대량실직사태와 그 후로도 계속되는 경제성장 둔화 및 산업구조 변화에 따른 민간부분의 고용창출능력 저하에 대응하는 해결책으로 사회적기업을 구상하고 있다는 것이며, 이는 복지적 관점에서 사회적기업을 바라보고 있다는 의미이다.

특히 우리나라의 경우는 정부 해당부처의 인증이라는 형식적 요건을 갖추어야만 사회적기업으로 인정받을 수 있다는 점이 한 특징인데, 사회적기업을 정부정책의 영역으로 국한하는 것은 사회적기업의 발전을 저해하는 역설적인 결과를 가져올 수 있다는 비판과 동시에 인건비, 시설비, 세제지원 등 정부로부터 많은 혜택을 받을 수 있기 때문에 이를 적극 활용하자는 의견도 있다.

우리가 현재 사용하고 있는 사회적기업(Social Enterprise)이라는 용어는 이탈리아의 ‘사회적 협동조합(social cooperatives)’에 기반하고 있다. 유럽에서 사회적기업이 제도화되어가던 초기에는, 조금씩 차이는 있지만 대부분 협동조합이라는 용어를 사용했고, 기업이라는 용어를 사용한 것은 벨기에가 사회적목적기업(social purpose company)이라는 용어를 사용한 1995년 이후 한참이 지난 2000년 이후였다.<sup>3)</sup> 이는 사회적기업이라는 개념이 협동조합에 뿌리를 두고 있으며, 공동체적 경제활동을

---

등의 사회적 목적을 추구하면서 재화 및 서비스의 생산·판매 등 영업활동을 하는 기업으로서 제7조에 따라 인증받은 자를 말한다.

- 3) 이탈리아가 1991년에 사회적 협동조합(social cooperative)을 제도화한 이래, 포르투갈(1998)은 사회연대협동조합(social solidarity cooperative), 스페인(1999)은 사회운동협동조합(social initiative cooperative), 프랑스(2001)는 공공의이익을위한협동조합(cooperative society of collective interest), 폴란드(2007)는 사회적 협동조합(social cooperative)의 이름으로 협동조합 중심의 제도화에 합류했다. 협동조합에 비해 보다 개방적 형태로 사회적기업으로 제도화한 사례는 벨기에(1995)의 사회적목적기업(social purpose company), 영국(2004)의 지역이익기업(communitiy interest company), 핀란드(2004)의 사회적기업(social enterprise), 이탈리아(2006)의 사회적기업(social enterprise) 등이 있다.(출처 : 한겨레경제연구소 박상유의 글. <http://goodeconomy.hani.co.kr /archives/760>)

지향한다는 애초의 의도를 읽을 수 있게 한다.

사회적경제 또는 사회적기업 이론을 구축하고 전파하는 유럽리서치네트워크 EMES(European Research Network)가 선정한 사회적기업의 기준을 보면, 사회적기업의 특성을 이해할 수 있다. 고용 및 경제활동의 내용을 기준으로 하는 경제적 기준과 명분과 목표를 분명히 지향하고 있는지를 기준으로 하는 사회적 기준을 제시하고 있는데, 얼마나 자율성을 가지고 다양한 지역 구성원들의 참여를 이끌어 낼 수 있는지를 중요한 기준으로 보고 있다.

<표 1> 사회적 기업의 기준

경제적 기준
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 지속적으로 재화와 용역을 생산하고 거래하는가?</li> <li>2. 정부나 기업으로부터 독립되어 스스로 운명을 결정하는 자율성을 가지고 있는가?</li> <li>3. 현실적인 노력을 상당히 기울이지 않으면 상당한 수준의 경제적 위험을 감수할 수도 있음을 자각하고 있는가?</li> <li>4. 최소한의 유급고용이 이루어지고 있는가?</li> </ol>
사회적 기준
<ol style="list-style-type: none"> <li>5. 지역사회의 이익을 추구한다는 분명한 목표를 지향하고 있는가?</li> <li>6. 시민들의 자발적 참여에 의해 설립되었는가?</li> <li>7. 자본의 소유와 무관하게, 구성원들이 의사결정에 참여하여 1인 1투표권을 행사할 수 있는가?</li> <li>8. 자원봉사자, 고객 등 사회적기업과 다양하게 연관되어 있는 사람들도 자발적으로 참여하는 열린 구조인가?</li> <li>9. 이익의 창출과 분배를 목적으로 하지 않고, 이윤배분을 제한적으로 하는가?</li> </ol>

자료 : EMES(<http://www.emes.net/>)

## 2) 사회적기업의 유형과 기능

EMES의 일원인 벨기에 리에쥬대학의 드푸르니 교수에 의하면 유럽의 사회적기업도 협동조합의 정신을 강조하는 유형과 기업적 혁신의 관점을 독려하는 유형으로 나뉠 수 있다고 한다. 이탈리아를 비롯한 유럽대륙이 전자의 입장이라면 영국의 경우가 후자의 입장이라고 할 수 있다. 그에 따르면 사회적기업은 정부의 정책(1섹터)과 시장의 논리(2섹터), 시민사회의 활동(3섹터)이 혼합된, 따라서 이전과는 다른 방식의 비국가·비시장의 영역이 교차하는 지점에 있다. 제1섹터인 정부의 역할을 재분배라 하고, 제2섹터인 기업의 역할을 시장, 제3섹터인 공동체의 역할을 호혜라 할 때, 1섹터와 2섹터를 나누는 비영리 혹은 영리, 2섹터와 3섹터를 나누는 공식 혹은 비공식, 3섹터와 1섹터를 나누는 사익과 공익이 겹쳐지는 어딘가에 사회적기업이 있다는 것이다(<http://goodeconomy.hani.co.kr/archives/1232>).

이를 다른 각도에서 정리하면 <표 2>와 같다. ‘기업가와 주주를 위해 일하지 않고 모두를 위해 일하는 기업’이라는 모토는 사회적기업의 위치를 말해준다. 사회적 공헌활동을 하는 영리기업과도 분명히 구분되고, 공익성과 시장성을 동시에 추구하나 우선적인 목적은 사회적 가치창출에 둔다는 분명한 지향이 있는 지점이다.

<표 2> 사회적 기업의 스펙트럼

사회적 가치 창출			경제적 가치 창출		
←.....→					
전통적 비영리기관	수익 창출 활동을 하는 비영리 기관	사회적 기업	사회적 책임 기업*	사회적 책임 활동을 하는 기업**	전통적 기업
<ul style="list-style-type: none"> <li>· 사회적 목적 (사회적 가치 창출)</li> <li>· 이익관계자에 대한 책임성</li> <li>· 수익은 사회적 프로그램이나 운영 비에 재투자</li> </ul>			<ul style="list-style-type: none"> <li>· 이윤 추구 목적 (경제적 가치 창출)</li> <li>· 주주에 대한 책임성</li> <li>· 주주에게 이익 환원</li> </ul>		

출처 : Social Enterprise Typology

\* 주주의 이익을 목적으로 하는 영리 기업이지만, 사회적 사명에도 목적을 두고 있는 기업. 이윤의 상당 부분을 사회적 목적에 사용할 뿐만 아니라 기업의 미션에 사회적 사명이 포함되는 경우가 많다.

\*\* 이윤 추구를 목적으로 하지만 사회 공헌 활동에 참여하는 기업, 경영상 이익을 위해 사회 공헌 활동을 전략적으로 활용한다. 직원 자원봉사, 기업 기부, 보조금 제공 등이 이에 해당한다.

자료 : 노동부(2007)에서 재인용

<표 3>은 영국의 사회적기업 전문지원기관인 SEL(Social Enterprise London)이 분류한 사회적기업의 유형이다. 노동조합부터 자선단체까지 다양한 유형 중에, 유럽에서는 노동자소유기업, 협동조합 등의 방식이 중요한 위치를 차지하고, 미국에서는 자선단체 활동이 활발한 편이다. 최근 우리나라에서는 지역공동체기업(community business)에 대한 관심이 커지고 있는데, 정부 입장에서는 지역개발과 일자리 창출이 동시에 이루어진다는 점에서 효율적으로 받아들이고, 민간영역에서는 지역혁신의 단위로서 ‘마을’에 주목하면서 ‘마을기업’, ‘마을가꾸기’ 사업을 구상하고 있는 것으로 보인다.

<표 3> 사회적 기업의 유형

형태	정의
노동자소유기업 employee owner business	노동자들이 새로운 기업을 설립하거나 기존의 기업을 구입하여 공공의 목적을 추구하는 기업
협동조합 co-operatives	조합원 모두가 혜택을 받을 수 있는 서비스를 공유하기 위해 만들어진 조직
신용협동조합 credit union	조합원들이 돈을 저축하고 빌리는 것을 돕기 위해 설립된 협동조합
개발신탁 development trusts	특정 지역이나 공동체의 재개발을 위해 지역공동체 지방정부, 기업 등의 파트너십에 의해 형성된 조직
지역공동체 기업 community business	지역주민의 자립을 위한 일자리 창출과 지역개발을 목적으로 지역공동체에 의해 설립된 기업
사회적 회사 social firms	장애인 등 노동시장에서 불리한 조건을 가진 사람들을 고용하기 위해 설립된 기업
노동중계시장 프로젝트 intermediate labour-market organization	장기실업자들을 대상으로 훈련과 구직활동, 유급고용을 창출하기 위한 프로젝트를 수행하고자 결성된 조직
자선단체 부설사업체 charity trading arms	자선조직의 일부가 기업적인 방법을 도입하여 그들의 사회적 목적을 달성하고자 형성된 조직

자료 : 노동부(2007)

### 3. 사회적기업 현황 및 사례

#### 1) 주요 국가별 현황 및 특성

유럽의 경우는 EU의 출범이후 사회적경제(social economy) 영역을 지원하는 시스템이 본격적으로 가동되었다고 할 수 있다. 유럽연합은 소속 지역 간의 불균등 발전을 해소하기 위해 유럽연합기금을 조성하였는데 이중 유럽연합사회기금(European Social Funds, ESF)은 주로 일자리 창출 및 낙후된 산업지역 개발 등의 사업에 지원되

었고, 유럽연합지역개발기금(EuropeanRegional Development Fund. ERDF)은 재개발과 관련된 지원에 쓰였다(노동부, 2007). 이러한 기금과 더불어 각국 정부는 지역의 고용능력을 높이고 취약계층의 직업훈련을 하는 등 사회적경제 영역에 투입하기 위한 기금을 자체적으로 설립하여 운영하고 있다. 최근의 한 변화로는 과거에는 중앙정부가 사회적경제 영역을 주도했다면 최근에는 지방정부가 그 주체가 되어 관련 이해관계자들의 네트워크를 구성하고 주민들의 참여를 장려하는 각종 캠페인을 벌이고 있다는 점이다.

반면 미국의 경우는 정부가 직접 지원을 하는 방식이 아니라 영리기업이 자선활동을 위해 재단을 설립하여 비영리기관과 파트너십을 이루는 경우가 일반적이고 사회적기업을 시장경제의 대안으로 인식하기보다는 기부와 수혜라는 자선의 전통적인 역할의 일부로 바라보고 있다고 할 수 있다.

<표 4> 유럽형과 미국형 사회적기업의 비교

구 분	유럽형	미국형	한국형
제도적 환경	사회적 경제	시장 경제	정부주도형 시장 경제
강조점	사회적 기여	수익 창출	일자리 창출
조직형태	협동조합과 협회 중심	재단 등 비영리기관 중심	회사와 비영리기관 중심
활동의 초점	對人(Human) 서비스	수익창출 + 비영리활동	비영리활동 + 수익창출
정부 지원	사회적기업에 대한 조세 및 사회보험 감면	자선단체/비영리기관 에 조세 감면, 보조금	사회적기업에 대한 조세 감면, 인건비 지원
의사결정에의 이해관계자 참여	일반적 허용	제한적 인정	법적 허용
육성 주도	정부, EU, 민간기업	민간재단	정부
법적 프레임워크	미약, 개선中	취약, 부족	잘 준비됨
이윤분배	제한적 인정	원칙적 배제	제한적 인정

자료 : 함창모(2010)의 글에서 재인용

<표 4>에서 보는 바와 같이, 이윤분배와 의사결정참여 허용, 정부지원 등에서 미국은 매우 보수적이고 제한적인 입장을 보이는 반면 유럽은 사회적경제 영역의 일부로 다양한 주체가 폭넓게 참여하는 방식을 취하고 있다. 반면 우리나라는 인건비를 직접 지원하는 등 정부가 경제적, 제도적 지원에 적극적이라는 것을 알 수 있다.

그러나 유럽의 경우는 각 국가별로 사회적기업의 역사와 출현배경이 다르기 때문에 일괄적으로 유럽의 특성을 언급하는 데에는 무리가 있다. 특히 유럽 내에서도 대륙에 위치한 국가와 영국의 경우는 많은 차이를 보이고 있어 특별히 영국형을 별도로 다루기도 한다.



<표 5> 국가별 사회적기업정책 현황

영국	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 사회적기업 육성을 위한 조직체계(제3섹터청)와 육성전략에 따른 체계적 육성('06년 사회적기업수 55천개)</li> <li>· 지역공동체 이익회사(CIC)법을 제정하여 간소한 사회적기업 설립·운영 모델 창출 <ul style="list-style-type: none"> <li>※ CIC법 제정 2년이 경과되기 전에 2천여개의 CIC 설립, 다만, 동 법은 민주적 의사결정을 위한 참여장치 부재</li> </ul> </li> </ul>
이탈리아	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 1991년 유럽에서 최초로 사회적기업 법제화</li> <li>· 사회적기업 부문의 조직적 유연성 확보</li> <li>· 생산자, 이용자, 자원봉사자, 지역정부 등 다양한 이해관계자의 참여 보장</li> <li>· 컨소시엄 모델을 활용한 교육훈련, 컨설팅 등 서비스 제공</li> <li>· 세제 혜택을 통하여 사회적목적 추구에 대한 보상 제공</li> <li>· 사회적기업 전문지원기관 등 유기적 지원시스템 가동</li> </ul>
프랑스	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 조직간 통합을 장려하고, 법적 구조를 간소화함으로써 다양한 조직의 사회적기업 전환 유도</li> <li>· 서비스 바우처 등 사회적기업 지원을 위한 경제적 장치 설치</li> </ul>
아일랜드	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 사회적기업에 대한 정부의 재정지원이 장기실업 또는 노동시장 소외의 문제를 해결하는데 초점</li> <li>· 따라서 대다수의 사회적기업이 지속적인 생존을 보장받기 위해서는 노동시장정책에 크게 의존</li> </ul>
벨기에	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 사회적기업의 범위가 넓음(사회적 목적기업과 자활지원기업(노동통합기업)을 포괄하는 방식)</li> <li>· 서비스 바우처 등 사회적기업 지원을 위한 경제적 장치 설치</li> <li>· 재정적 혜택의 폭과 취약계층 고용률이 연동된 노동통합기업 지원 <ul style="list-style-type: none"> <li>※ 노동통합 사회적기업은 급여세(payroll taxes)를 면제(설립 첫해에는 100%, 다음해부터는 75%, 50%, 25%)받는 조건으로 취약계층 고용비율을 30% → 40% → 50%로 높여야 함</li> </ul> </li> </ul>
독일	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 시장거래가 금지되는 한시적 근로제도 도입 등 사회적기업의 성장을 제약하는 정책</li> <li>· 조직간 융합 및 혁신을 저해하는 법적·행정적 구조</li> <li>· 사회적기업에 대한 합의된 장기적 비전의 부재로 사회적기업 성장 부진</li> </ul>

자료 : 노동부(2008)

<표 5>는 제도화된 과정과 내용을 중심으로 유럽 주요 국가별 사회적기업의 특성을 비교한 자료이다. 1980년대 이후 영국은 복지 영역의 민영화를 추진하면서 돌봄 서비스 등 사회적 서비스를 민간에 이양하였으나 이후 영리기업의 서비스 품질에 대한 불만이 커지면서, 블레어정부가 시장에서 경쟁력도 있으면서 공익을 위해 일하는 신뢰성 높은 사회적기업에 관심을 가지게 된 것이 사회적기업의 지원배경이다.

사회적기업의 선도국가라고 할 수 있는 이탈리아는 사회적 협동조합을 통해 사회적 복지 및 교육서비스를 제공하는 유형과 취약계층의 노동통합을 돕는 유형이 혼합된 형식을 취하고 있다. 특히 가족의 유대가 강한 전통에서 여성들의 사회진출로 홈케어서비스 수요가 증가하면서 이 분야의 사회적 서비스가 중요한 비중을 차지하게 되었다.

아일랜드는 노동시장의 소외문제를 우선 해결과제로 삼고 있으며, 벨기에는 광의의 사회적기업 개념을 적용하고 있다. 반면 타 정책분야에서는 선진적인 독일이 유독 사회적기업에 대해서는 보수적인 입장을 취하고 있다는 점이 특징적이다.

## 2) 해외 정책 사례

### (1) 영국 런던

SEC(Social Enterprise Coalition)가 영국 내 사회적기업의 전국적인 조직이라면 런던 자체의 사회적기업 네트워크는 SEL(Social Enterprise London)이다. 1998년에 설립된 SEL에는 사회적기업가, 비영리기관의 활동가 등 사회적기업의 직접적인 참여자뿐만 아니라 런던 기초단체의 사회적기업 관련 담당 부서가 모두 참가하여 지자체와 시민들의 파트너십을 형성하고 있다. SEL은 EU와 중앙정부에 자금조달과 제도적 지원을 이끌어내고, 런던시의 사회적기업 정책에 정확한 수요와 필요를 전달함으로써 정책의 성공을 이끌고 있다. 사회적기업에 대한 정책연구와 학술연구를

바탕으로 지원방향을 꾸준히 연구하고 회원들의 요구를 지속적으로 취합하여 정책 어젠더로 만드는 작업을 활발히 하고 있다.

현재 런던의 사회적 기업 숫자는 3500여 개로 알려져 있는데, 이중 2000여 개의 사회적기업이 SEL회원으로 활동하고 있다. 회원들은 1대1컨설팅을 통해 경영지원을 받고 지속적인 교육과 제도적 지원을 받는다.

SEL의 운영자금은 런던개발공사와 런던위원회가 대부분을 지원하고 있으며, 런던 시정부가 협력파트너로서 한 축을 담당하고 있다. 런던 시정부의 입장은 사회적기업의 ‘성장과 확산’에 중점을 두며, 공무원들에게도 사회적기업의 창업이나 참여를 장려하고 있다. SEL은 단순한 민간 네트워크가 아니라 자치단체와 민간영역의 유기적인 연대라고 할 수 있겠다.

## (2) 프랑스 릴(Lille)

릴시는 프랑스 북동부에 위치한 인구 150만 명 규모의 도시다. 최근 릴시가 주목 받는 것은 지난 10여 년 간 꾸준히 펼쳐온 사회적기업 정책으로 지역경제가 밑으로부터 변화의 조짐을 보이고 있기 때문이다. 현재 릴시에는 8400여 개의 사회적기업이 설립되어 4만5000명이 일하고 있는데 이는 지역고용의 12%에 해당한다. 릴은 시정부가 직접 나서 150여 기관 및 단체의 관계자들이 소속된 ‘사회연대경제네트워크’를 구성하여 시와 민간이 프로젝트를 함께 진행하고 중앙정부, 주정부, 금융기관의 지원을 이끌어내는 등 전방위적으로 활약하고 있다.

릴 시정부는 2000년 ‘사회적경제발전4개년계획’을 수립하여 현재 3차에 이르고 있다. 시정부가 사회적기업 활성화에 적극적인 것은 사회적경제를 일자리 창출이라는 복지차원에서 접근하는 것이 아니라 대안경제로 바라보기 때문이다. 시 정부는 보육, 환경, 교육 등 시 정책의 전반적인 영역을 사회적경제와 연결하여 대안적으로 해결하고자 한다. 이를 위해 지속적으로 시민들에게 사회적경제에 대한 인식

을 확산시키고 혁신을 꾀하는 캠페인을 펼치고 있다.

릴시는 사회적경제를 위한 금융부문인 연대금융시스템을 활용하는데도 적극적이다. 가장 대표적인 예가 ‘대안적인 지역개발을 위한 저축투자자클럽(CIGALE)’이다. 이 클럽은 20여명의 시민이 모여 예금을 하고 일정금액이 되면 사회적 경제 분야에 투자하고 지원하는 대안금융이다. 릴시가 추진하는 프로젝트의 한 예를 들자면, 청년농민 프로젝트가 있다. 청년들은 도시주변에 농민으로 정착하고 소비자는 가까운 지역에서 생산된 안전한 농산물을 공급받을 수 있도록 청년농민 한 사람과 도시소비자 50가구를 묶어주는 프로젝트다(<http://www.bpnews.kr/>).

릴시가 펼치는 대부분의 프로젝트가 이런 식이다. 사람중심의 대안경제를 지향하는 릴시의 정책을 정치적으로 해석하기보다는 지자체가 지역경제 활성화를 위해 취할 수 있는 다양한 실천방안으로 참고하였으면 한다.

### (3) 이탈리아 볼로냐

현재 우리가 사용하는 ‘사회적기업’이라는 용어의 진원지이자 협동조합의 전통이 강한 이탈리아는 1991년 최초로 사회적기업을 법제화하였다. 이탈리아의 지자체들 중에서 최근 사회적기업으로 가장 주목받는 도시는 볼로냐이다. 역사적 전통이 깊고 예술과 학문이 발달한 도시이지만 1970년대 이래 장기적인 불황으로 이탈리아 내에서도 가난한 도시로 손꼽혔다. 그런 볼로냐가 이탈리아 제2의 경제도시로 거듭날 수 있었던 것은 바로 협동조합의 힘이다(이탈리아에서는 협동조합이 곧 사회적기업이다). 시민의 절반이 협동조합 회원이라고 할 정도로 볼로냐의 경제활동은 조합활동과 맞물려있다. 볼로냐시는 지역재활을 위해 다양한 활동을 펼쳐왔는데 모든 분야에서 소상공인들을 중심으로 지역경제를 재편했다. 제조, 서비스, 농업은 물론이고 문화예술 분야 등 모든 부문에 걸쳐 더 많은 시민들이 만족하며 일할 수 있는 일자리를 만드는데 주력했고 이 과정에서 협동조합에 대한 행정적 지원을

제도화해갔다. 이탈리아는 지역별로 협동조합 네트워크가 형성되어 있어 지자체 및 공공기관과의 협력관계에서 플랫폼 역할을 하고 있다.

유럽고용재단이 출자한 낮은 금리의 자금을 바탕으로 설립된 사회적기업개발주식회사(COSIS)가 창업자금을 지원하는 방식으로 자금을 조달하게 하지만, 우리처럼 정부차원에서 직접적인 경제적 지원을 하지는 않는다.

인구 40만이 조금 못되는 볼로냐에 협동조합이 400개, 여기서 연간 130만 개의 일자리가 창출된다고 한다. 볼로냐 지역의 임금은 국가 평균의 2배이고 경제성장률은 7%(이탈리아 0%)에 이른다. 볼로냐시가 추진한 방식에서 주목할 점은, 시민들의 경제활동이 지역친화적으로 이루어지도록 환경을 만들어주었다는 것이다. 볼로냐의 시민들은 지역에서 생산된 제품이 70%이상 거래되는 지역협동조합마트를 이용하고 여기서 발생하는 이익은 지역에 재투자되는 방식으로 지역 내에서 돈과 사람이 순환하고 있다.

#### (4) 미국

사회적기업이라기보다는 면세혜택을 받는 공익적 비영리조직을 중심으로 사회적 서비스를 제공하고 있는 미국은 공동체정신보다는 기업가정신에 기반한 활동들이 주를 이룬다. 전문적인 사회적기업의 출현보다는 기존 영리기업의 기부를 통한 사회적 책임이 강조되는 미국사회의 분위기대로 영리기업이 전략적 자선으로써 공익적 활동을 하는 것이라고 볼 수 있다. 미국은 연방정부나 주정부차원에서 별도의 지원제도를 두는 경우가 드물지만, 장애인을 고용한 기업의 생산물을 우선 구매하는 규정을 두어 장애인 작업장의 운영을 돕는 정도의 역할을 하는 지자체들이 있다. 지역개발금융기관이 소상공인과 사회적기업에 대한 대출을 통해 지역개발과 지역고용을 높이는 정도의 기본적인 지원을 하고 있다.

### (5) 일본

일본은 사회적기업을 사회적 과제의 해결을 목적으로 하는 비영리사업체로 인식하는 경향이 강하다. 사회적기업이 본격적으로 활동할 수 있는 법적 근거가 되었던 NPO 법(특정비영리활동촉진법)이 1998년 제정되었는데 그 내용을 보더라도 공동체의 요구에 부합하는 사회서비스를 제공하는 비영리단체 및 법인을 활동주체로 보고 있다.

일본의 경우 특별히 지역개발 및 재생과 관련한 활동이 많은데, 도시형으로는 요코하마의 ‘유스호스텔빌리지프로젝트’처럼 낙후된 지역의 재활을 위한 활동이 중심이고, 미야마정같은 농촌에서는 우리의 녹색체험마을 같은 사업이 주를 이룬다. 이밖에도 도쿄의 ‘플로렌스’나 히로시마현 쿠레시의 ‘터치커뮤니케이션’처럼 보육 서비스를 제공하는 활동들이 대단한 성공을 거두고 있다.

그런데 이런 활동들은 정부나 지자체의 체계적인 지원 속에서 이루어지는 것이 아니라 혁신적인 활동가들이 비영리 영역에서 개별적으로 진행하는 경우가 많다. 물론 미야마정처럼 지자체가 적극적으로 자원을 발굴하고 앞장서는 경우도 있지만, 일본의 경우는 대체로 비영리민간단체에 의해 우리의 풀뿌리사업처럼 독자적으로 진행되는 경우가 많다. 따라서 운영 면에서 많은 어려움을 겪는데 지역 산업진흥원의 도움으로 관련 상품을 개발하거나 영리기업들과의 파트너십을 통해 후원을 받는 경우도 있다.

### 3) 국내현황 및 사례

국내에서도 사회적기업이 새로운 개념이 아니라 협동조합 등 이미 우리사회에 광범위하게 존재해왔던 방식이라는 지적도 있다. 그러나 정부와 민간영역에서 본격적으로 사회적기업에 대해 관심을 기울이고 제도화를 이룬 것은 최근의 일이라 하겠다. 우리나라에서 ‘사회적기업’이라는 용어가 등장하기 시작한 것은 1997년 외환위기 이후이고 본격적으로 논의가 시작된 것은 2003년 이후이다. 제도화가 된 것

은 ‘사회적기업육성법’이 제정된 2007년이고, 2008년에는 <사회적기업육성기본계획>을 수립하고 2012년까지의 구체적인 추진전략을 설계했다.

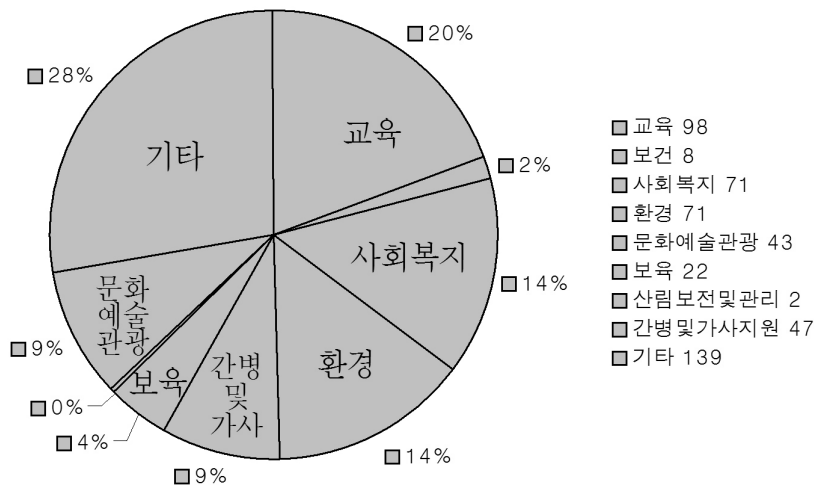
현재 우리나라의 인증 사회적기업 수는 501개로 서울, 경기도가 압도적인 다수를 차지하고 있으며 우리 대전지역은 다소 부진한 상황이다. 이를 사업의 내용별로 나누어 보면 교육, 사회복지, 환경 분야의 사업들이 가장 많다. 기타의 경우는 로컬푸드 사업이나 장애인 복지, 디자인 관련 사업들이 대부분이다(그림 1). 또 사회적 목적 실현 유형별로 살펴보면 일자리 제공형이 절반 이상을 차지하고 사회서비스 제공형은 상대적으로 미미한 수준이다(그림 2).

<표 6> 전국 인증 사회적기업 수

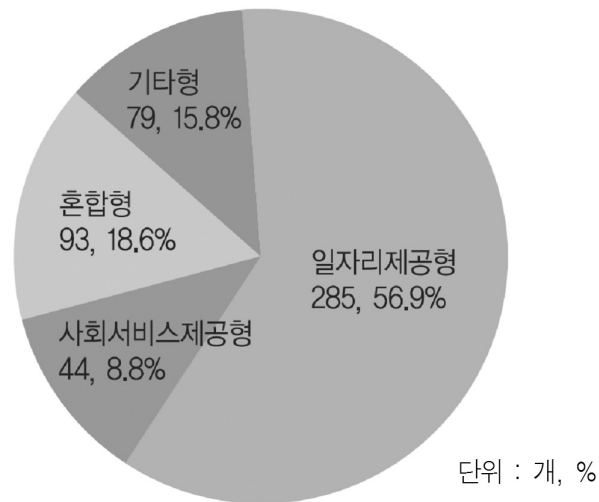
총계	서울	부산	인천	대구	광주	대전	울산	경기	강원	충북	충남	경북	경남	전북	전남	제주
501	114	25	33	23	17	11	16	87	31	24	16	24	20	24	25	11

2010. 12. 21. 기준

자료 : 사회적기업진흥원 [www.socialenterprise.go.kr](http://www.socialenterprise.go.kr)



[그림 1] 인증 사회적기업의 사업별 분류

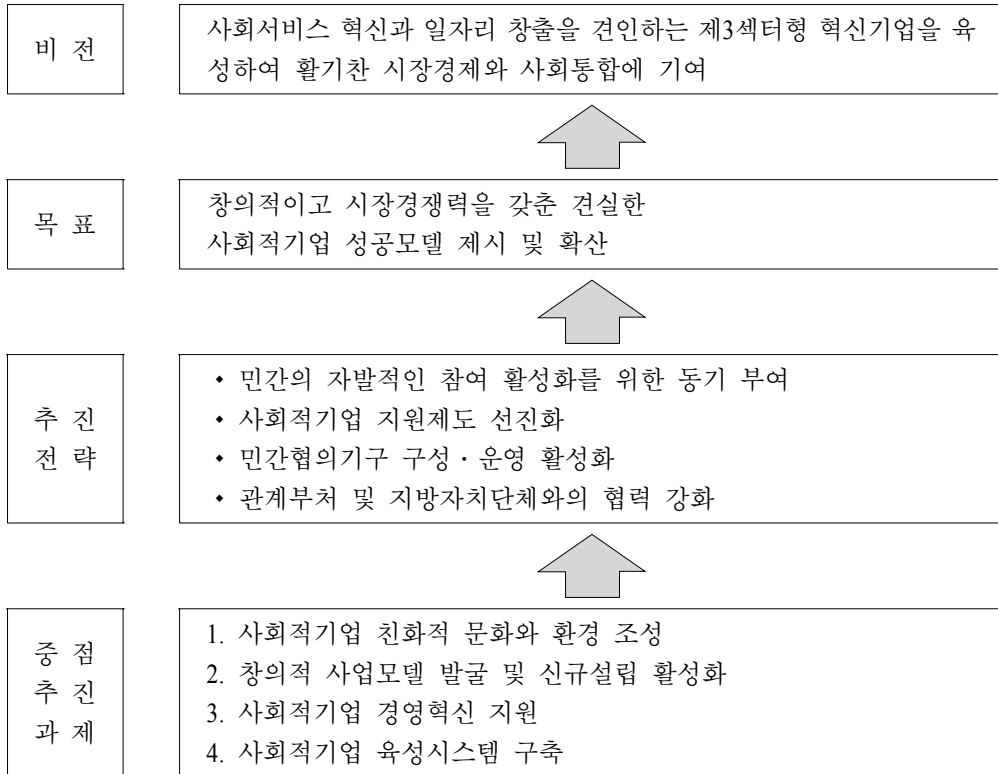


[그림 2] 사회적 목적 실현 유형  
자료 : 노동부(2010)

#### (1) 사회적기업육성기본계획(2008~2012)

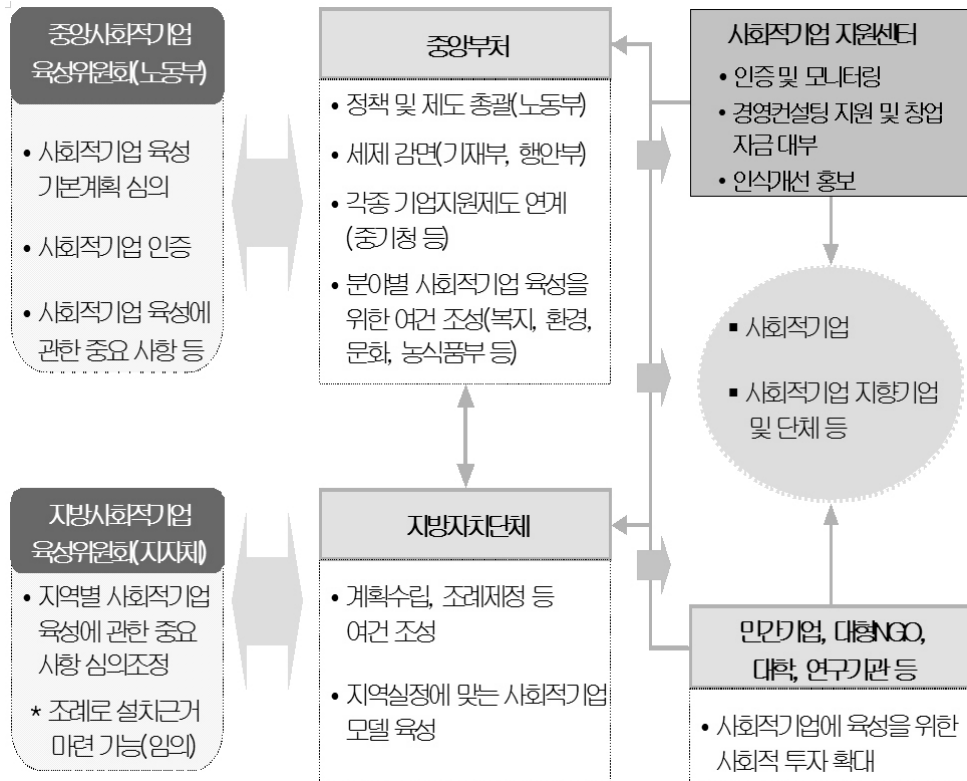
<사회적기업육성법>에 근거하여 사회적기업 육성방향을 정립하고 체계적인 지원을 하기위해 <사회적기업육성기본계획>이 수립되었다. 당시 고용여건 악화로 사회적기업에 대한 기대가 높아지고, 공공서비스 분야에서 사회적기업에 유리한 환경이 조성되어 가던 사회적 분위기와 맞물려 기본계획 역시 많은 기대를 모았다. 지원제도를 선진화하고 지방자치단체의 협력을 이끌어내는 것이 기본계획의 우선적인 추진전략이었다.





[그림 3] 기본 방향 및 추진전략

[그림 4]에서 보는 바와 같이 사회적기업을 육성하기 위한 기본 추진 주체는 중앙부처, 지방자치단체, 민간부문의 세 영역이다. 중앙부처는 사회적기업 육성을 위한 제도적 기반 및 여건을 조성하고, 지자체는 지방사회적기업육성협의체를 구성하여 지역특성에 맞는 사회적기업 육성모델을 발굴하며, 민간부문은 직접 사회적기업을 설립 및 운영하거나 이에 대한 투자, 컨설팅, 모니터링 등 운영·평가 지원의 역할을 맡고 있다.



[그림 4] 사회적기업 육성정책 추진체계  
자료 : 노동부(2008)

## (2) 사회적기업 지원제도

우리 정부의 사회적기업 지원은 세계적으로 유례를 찾기 어려울 만큼 다각적이고 직접적인 지원혜택을 주고 있다. 특히 인건비를 직접 지원하는 방식으로 사회적기업의 부담을 크게 덜어주고 있는데, 최장3년 간 최저임금 및 사회보험료를 지원하고 비즈니스모델 발굴을 위한 사업개발비로 기업 당 7천만원을 지원하고 있다. 이밖에도 컨설팅과 세제지원 등 사회적기업으로 인증되면 지원받을 수 있는 혜택이 상당한 수준이다.

<표 7> 사회적기업에 대한 지원 내용

지원항목	지 원 내 용
신규인건비	▪ 취약계층 참여자에 대한 최저임금 및 사회보험료 지원 (최장 3년)
전문인력 인건비	▪ 3명 범위 내에서 월 150만원 한도 최장 3년 지원 (자부담율 연차별 10% → 30% → 50% 조정 / 2011년 폐지예정)
사업개발비	▪ R&D, 홍보, 마케팅, 수요조사, 상품개발 등 소요비용 지원 (기업 당 7천만원)
시설 및 운전자 금 용자	▪ 기업당 최대 2억원 (운전자금은 3천만원 한도), 1년거치 4년상환, 이자율 : 3% — 용자대행기관 : 미소금융재단, 함께일하는재단
경영컨설팅	▪ 기초컨설팅, 동료컨설팅, 내부 경영전문가 양성, 경영혁신 컨설팅, 공동컨설팅 등 — 연간 1천만원, 3년간 총 2천만원 이내 (자부담 10%, 1천만원 초과분 20%)
세제지원	▪ 법인세법, 조세특례제한법, 지방세법이 정하는 바에 따라 조세 감 면 가능(인증 후 4년간 법인세와 소득세 50% 감면)
인재육성 지원	▪ 사회적기업가 아카데미, 대학(원) 학점인정 교육과정 개설, 단기교 육 과정 등 운영 ▪ (예비)사회적기업가 장학금 지원 — 대학(원)과정 사회적기업 근무자 등록금 지원 ▪ 소셜벤처대회 운영 (청년사회적기업가 양성)
보호된시장제공	▪ 공공기관 위탁사업, 우선구매 촉진, 국·공유지 임대 등

자료 : 함창모(2010)

## 4. 대전의 사회적기업 현황

### 1) 대전의 현황

대전에는 2011년 상반기 현재 11개의 인증 사회적기업과 13개의 예비사회적기업이 있다. 2009년에는 자치법규로 <대전광역시 사회적기업 육성 및 지원에 관한 조례>를 제정하였고, 2010년에는 <사회적기업육성기본계획>을 수립하여 ‘대전형 (예비)사회적기업’ 발굴에 착수하였다. <사회적기업육성기본계획>에 따르면 2012년까지 사회적기업이 100개로 늘고 일자리수도 2000개 창출된다. 이를 위해 3년간 국비 31억원 등 총 47억 5천만 원을 투입해 ▲사회적 기업 육성을 위한 발굴 및 지정 ▲사회적 기업 경영지원 ▲사회적 기업 판로개척 ▲사회적 기업 경영혁신 지원 ▲사회적 기업 후견인제 운영 등 5대 과제를 중점 추진한다는 계획이다. ‘사회적기업육성위원회’와 실무추진단, 심사실무위원회 등을 만들어 행정지원도 높인다. 또한 재정지원은 물론 우선구매 등을 지원함으로써 사회적기업이 생산하는 재화나 서비스의 소비를 장려하는 시책도 펼친다.

대전시는 예비사회적기업 업무가 지자체로 이관되는 2011년을 기점으로 지원 규모를 대폭 확대하였다. 대전형 예비사회적기업으로 선정되면 기업 당 최대7명까지 신규채용인원에 대해 인건비와 사업개발비를 지원받고 시설비 등의 용자지원을 받을 수 있다.

(1) 대전지역 인증 사회적기업

연번	사회적기업명	사 업 내 용	소재지
1	(사)엠마오호스피스회	무료간병, 재가도우미 등 재가케어사업	서구 만년동
2	대전민들레의료 소비자생활협동조합	찾아가는 의료서비스	대덕구 범1동
3	사회복지법인성재원 성세재활자립원	장애인의 인쇄 / 실사 및 전자 제품임가공사업	유성구 용계동
4	(주)야베스공동체	취업취약계층의 안정된 일자리 창출과 창업 그리고 통합 사회를 위한 자활사업장 야베스공동체	동구 삼성동
5	(유)행복한 밥상	행복을 나누는 도시락	대덕구 송촌동
6	(주)어울림	현물급여사업, 사랑의집고치기사업	동구 가양2동
7	(유)행복을 나누는 파랑새식품	도시락 및 영농사업	동구 대동
8	사단법인 함께하는 세상	전통식 장류사업(된장, 고추장, 청국장 등)	중구 태평1동
9	중구시니어클럽	그린터치사업단(학교 청소)	중구 사정동
10	유성시니어클럽	그린터치사업단(학교청소)	유성구 장대동
11	대전YWCA 여성인력개발센터	방과후전문인력지원사업단	서구 용문동

(2) 대전형 예비사회적기업

연번	단체명	사업내용	소재지
1	(주)파란세상	청소, 방역	대덕구 오정동
2	(주)플러스산업	폐소형가전재활용사업	서구 용문동
3	대덕구시니어클럽	택배, 천연조미료사업	대덕구 오정동
4	(주)하이프	디자인, 인쇄	중구 선화동
5	사회복지법인 다원 (한울타리)	쿠키, 비누제조 및 유통	서구 도마1동
6	대전폐자원재활용 실천협의회(사업단)	재활용 가능한 폐자원 수거 판매	중구 중촌동
7	대전사랑시민협의회	공용자전거운용, 방치자전거 재생·수출	서구 둔산동
8	(주)천지농산	농축산물 유통	동구 대성동
9	(주)용화그린	재활용품 수집 및 판매	대덕구 대화동
10	(사)멘토오케스트라	오케스트라 공연 등	서구 갈마동
11	(주)아이엠궁	궁동 활성화사업 등	유성구 궁동
12	(주)대전주주산업자원	재활용품 수집 및 판매	동구 판암동
13	(주)대전그루터기산업	자동차 시트 제조 판매	대덕구 비래동

#### 대전형 예비사회적기업 사례 (I)

##### ‘대전시 건강카페’

2011년 2월 대전시청 1층 로비에 문을 연 ‘건강카페’는 대전시 장애인 (예비)사회적기업 1호인 한울타리(사회복지법인 다원)가 운영을 하고 있다. 장애인들이 직접 만든 빵과 쿠키, 커피를 판매하는데, 질 높은 제품을 저렴하게 맛볼 수 있어 시민들에게 인기가 좋아 하루 평균 260여 명이 이용하고 84만원의 매출을 올리고 있다. 특히 장애인들이 외부에 노출되지 않는 다른 사업들과 달리 건강카페는 이들이 직접 판매, 서빙 등 현장에 배치되어 사회적응력을 높이는 발전적인 모델로 평가받고 있다. 타 지자체의 벤치마킹 대상이 될 뿐만 아니라 장애인단체와 시민들의 요구로 매장을 더욱 늘려갈 계획이다. <http://www.hanfence.or.kr/>

#### 대전형 예비사회적기업 사례 (II)

##### ‘청년들이 만드는 대학가 테마마을프로젝트’

풀뿌리사람들과 대전시가 주최한 ‘오만상상 아이디어 사회적기업 창업대회’에서 1등을 차지한 ‘아이엠궁’은 충남대학교 학생들을 중심으로 결성된 사회적기업이다. 이들은 대전의 대표적 대학가인 궁동의 상권을 활성화하고 대학문화가 살아 숨 쉬는 테마마을로 만들려는 야심찬 프로젝트를 진행하고 있다. 약 700여개 상점이 밀집해 있는 궁동에 가맹점을 연결한 쿠폰을 발행하고, 충대와 궁동을 연결하는 셔틀버스를 운행하여 발생한 수익으로 문화공연을 펼치며, 프리마켓데이·글로벌데이 등 설 새 없이 문화행사를 펼쳐 궁동을 재미있고 역동적인 공간으로 변화시키고 있다. 초기에 무심했던 지역상인과 주민들도 아이엠궁의 끈질긴 설득으로 사업에 동참하면서 이제는 적극적인 참여자의 태도를 보이고 있다. 학생과 지역상인, 지역주민 모두에게 이익이 되는 윈윈전략으로 아이엠궁 프로젝트는 전국의 상인연합회, 지자체 등 다양한 기관 및 단체들로부터 브리핑 요청을 받고 있다. <http://blog.naver.com/iamgoong>

## 취약계층의 자활을 돕는 문화사업단 사례

### ‘아낌없이 주는 나무’

대전 중구청이 운영하는 자활센터의 ‘문화복지이벤트사업단’은 빈곤한 문화예술인들에게 맞춤형 일자리를 제공하여 자립의 기반을 마련해주려는 자활 프로그램이다. 이 프로그램을 통해 자활근로사업으로는 전국에서 최초로 설립된 문화사업단이 바로 ‘극단 아낌없이 주는 나무’이다. 단원들은 기초생활수급권자 및 차상위계층으로 귀농에 실패한 연극인, 중국이주민여성, 저소득 여성가장 등이 주축이다. 이들은 주로 경로당, 복지시설, 지역축제 현장에서 공연을 하며, 공연료의 일부로 라면을 받아 결식아동을 돕는 등 작은 수익이라도 지역사회에 환원하는 방법을 찾고 있다. 2009, 2010년 연속으로 문화체육관광부의 ‘생활문화공동체만들기’ 시범사업자로 선정되어 중구 중촌동 주민들과 함께 공연을 준비해 무대에 올리는 작업도 하고 있다. 지역의 소외계층에게 문화향유 기회를 제공하고 스스로 자활의 기반을 마련하여 문화복지사업의 성공적인 사례로 꼽힌다.

## 지역 네트워크 사례

### ‘착한쇼핑몰 품앗이시장’

생산자와 소비자가 온라인과 오프라인에서 만나 소통하며 지구환경과 지역경제의 지속가능성을 고려한 생산, 소비, 유통, 폐기의 순환을 함께 공유하는 시장이 있다. 지역 생산자가 생산한 제품이나 서비스를 지역화폐로 구매하는 ‘품앗이시장’은 지역의 사회적기업, 자활지역센터, 커뮤니티비즈니스, 마을도서관, 시민사회단체, 마을공동체, 생활협동조합 등이 참여하는 공동체경제 활동이다. 직거래와 지역화폐를 사용하는 시장이라는 특성 이외에 이 경우는 시장이 곧 네트워크라는 점에서 의미가 크다. 민간영역에서 필요와 요구에 맞게 스스로 설계하고 운영하는 자율적인 네트워크는 사회적경제를 활성화하는 초석이 된다는 점에서 주목된다. <http://prod.donong.kr>



## 2) 지원정책 평가 및 육성방안

2011년을 기점으로 사회적기업 정책에 환경변화가 있었다. 사회적기업활성화를 위해 각 지방자치단체가 지역특성에 맞는 사회적기업을 육성할 수 있도록 예비사회적기업의 발굴 및 운영사업을 지자체로 이관하고 더불어 지방비를 분담하게 함으로써 지방자치단체의 권한과 책임이 동시에 커졌다. 또한 사회적기업에 대한 지역주민들의 관심이 커지면서 지자체에 대한 기대와 요구가 높아지고 있다는 점도 중요한 변화이다. 지자체가 의지를 가지고 선도해가는 수준에 맞추어 중앙정부가 지원하겠다는 정책방침은 지자체의 재정적 부담을 가중시킨다는 우려를 낳았지만, 그럼에도 다수의 지자체가 본격적으로 사회적기업 육성에 뛰어드는 것은 이러한 지역의 요구를 외면할 수 없기 때문일 것이다.

서울, 경기를 제외하고 대부분 지역의 사회적기업의 자립기반이 취약하고 이를 지원해 줄 수 있는 인적 자원의 부족이 물적 자원의 부족보다 더 심각한 것이 현실이다. 다행히 대전지역은 대덕연구단지, 정부청사 등에 고급 전문인력들이 상주하고 있어 사회적기업에게 전문적인 재능을 기부하는 ‘프로보노’ 활동이 타 시도에 비해 수월할 수 있는 기반이 되고 있다. 지역의 다양한 자원을 동원하여 사회적기업의 자생력을 높이고 지역사회에 안착할 수 있도록 지원해주는 역할이 바로 지자체의 몫이라고 하겠다.

대전시가 사회적기업을 육성하기 위해 우선적으로 고민해 볼 몇 가지 문제들을 짚어보자.

첫째, 체계적인 제도화 및 시스템 구축이 절실하다. 사회적기업지원기관의 전문성과 사업진행의 체계성이 요구된다. 교육 및 컨설팅 과정에서 생성된 자료가 축적되지 않고 일회적으로 소비되는 것도 문제이고 결정적으로 사회적기업을 앞서 이끌고 갈만한 역량이 보이지 않았다. 물질적인 지원 못지않게, 사업의 취지와 목적에 맞게 참여자들이 사업을 진행할 수 있도록 밀도 있는 컨설팅이 이루어져야 한다.

아울러 사소해보이지만 전담 홈페이지의 구축 등을 통해 정보전달과 홍보 등에도 주의를 기울여야 한다.

둘째, 실질적인 네트워크 구성이 필요하다. 사회적기업 참여자, 지역의 이해관계자, 지자체, 관련 기관은 물론이고 프로보노까지 폭넓게 참여하는 실질적인 네트워크를 구성하고 네트워크가 지역 안에서 플랫폼의 역할을 할 수 있도록 힘을 실어주어야 한다. 또한 네트워크에서 전문적인 교육이 가능하도록 전문적인 교육프로그램의 개발도 서둘러야 한다.

셋째, 지역특화형 사회적기업의 발굴이다. 대전형 예비사회적기업으로 발굴된 기업들을 보면 지역의 필요에는 부합하지만 지역적 특성을 살린 사업의 유형은 거의 없다는 점에서 아쉽다. 정책적으로 과학기술 분야나 쇠락한 지역의 재활사업, 또는 청년실업문제 등 지역의 우선적인 과제를 선정하여 관련 사회적기업을 발굴하는 방안도 고려해 보아야 한다.

넷째, 지속가능성을 위한 장기적인 지원정책을 펼쳐야 한다. 지원이 끝나거나 중단된 사회적기업의 상황은 예상보다 심각하다. 그만큼 자생력이 없다는 뜻이다. 지자체의 지원이 어느 기간 동안 어느 정도 선에서 이루어져야 하는지 비용과 기간에 대한 연구가 필요하다. 단기적으로 많은 비용을 투자하는 것보다 자생력을 키울 수 있는 지점을 찾아 장기적으로 지원하는 것이 바람직하겠다.

#### 4. 연구의 한계 및 과제

지역의 일자리를 창출하여 경제를 활성화시키고 빈부격차를 해소하여 사회적 갈등을 완화하는 등 사회적기업에 대한 기대는 날로 높아지고 있다. 각 지방자치단체들이 이러한 기대에 부응하여 경쟁적으로 사회적기업에 대한 투자를 확대하는 것은 당연해 보이면서도 위험한 부분이 있다.

‘사회적기업’의 사회적 의미와 지금 우리 현실에서의 수용가능성을 제대로 파악할 겨를도 없이 외국의 성공한 사례들을 성급하게 지역에 적용하는 문제들은 분명히 짚어보아야 할 것이다. 특히 우리처럼 인건비와 사업개발비를 직접 지원하는 방식에 대해서 좀 더 숙고해 볼 필요가 있다. 사회적기업의 취지와 목적에 대한 인지도 없이 사업비 지원을 받기위해 경쟁적으로 뛰어드는 참여자들에 대한 선별도 필요하고, 교육과 컨설팅 등 갖추어야 할 체계가 산적해 있다.

이 연구는 지역의 사회적기업에 대한 심도있는 접근보다는 사회적기업에 대한 총괄적인 개요의 성격을 띠고 있다. 국내 사례가 충실히 실리지 않은 것은 서울, 경기 등 전국적으로 그 진행경과가 대전의 상황과 크게 다르지 않았고 세부적인 차이를 다루기에는 이 논문이 적합하지 않았다고 판단했기 때문에 일단은 생략하였다. 추후 지속적인 연구를 통해 지역현장의 현실적인 문제들이 무엇인지 분석하고 이를 토대로 지역 실정에 적합한 구체적인 정책제안을 할 수 있는 기회를 얻기를 기대해 본다.

#### 참고문헌

- 고용노동부(2007), 사회적기업 활성화를 위한 고용지원센터와 지방자치단체간의 바람직한 역할 방안.
- 고용노동부(2008), 사회적기업육성기본계획.
- 고용노동부·(사)사회적기업연구원(2010), 사회적기업개요집 501.
- 김갑봉(2009), 위기의 시대, 사회적 경제를 꿈꾼다, 부평신문([www.bpnews.kr/](http://www.bpnews.kr/)).
- 대전광역시, 사회적기업육성 및 지원에 관한 조례.
- 박상유(2010), 유럽의 사회적기업, 한겨레경제연구소 누리집.
- 함창모(2010), 충북지역 사회적기업 현황 및 육성방안, 충북개발연구원.

#### 참고사이트

- European Research Network <http://www.emes.net>
- 한겨레경제연구소 <http://goodeconomy.hani.co.kr>
- 한국사회적기업진흥원 <http://www.socialenterprise.go.kr/>
- 희망제작소 <http://www.makehope.org/>

# Promotion Strategy of Social Enterprises in Daejeon City

Speaker: Jeong, Seon gee (DJDI)

From 2011 there was a change in the policy for social enterprises. The Ministry of Labor transferred the task of promoting social enterprises to the local government in order to vitalize social enterprises appropriate for regional circumstances. Such transference resulted in the local government taking its part in funding and thereby expanding its role and responsibilities. Many local governments are burdened by the budget division yet intent to actively promote social enterprises. Daejeon is also trying to extend its funding range and foster 100 social enterprises as well as create 2000 jobs until 2012. Presently, there are 11 authentic social enterprises and 13 reserved social enterprises in Daejeon.

However, despite Daejeon's enthusiastic effort, there are practical problems that must be addressed. First, the supporting agencies' professionalism and capability do not satisfy the expectation of the participants. Second, a network between participants and related organizations has not been established. Third, the foundation of social enterprises based on regional properties is unsatisfactory. Fourth, there is a question about whether or not the current method of promotion of social enterprises by organizations and not the people can be sustainable. An online system for the establishment of communication and promotion must be propelled immediately, and the foundation of social enterprises that have adapted the scientific characteristics of Daejeon city and programs for old CBD rehabilitation is also significant.

---

충남의 지속가능한  
지역발전을 위한 균형발전 전략

---

---

충남발전연구원  
김정연 선임연구위원 · 백운성 책임연구원

---

# 충남의 지속가능한 지역발전을 위한 균형발전 전략<sup>1)</sup>

김정연 충남발전연구원 선임연구위원 · 백운성 책임연구위원

## 목 차

- I. 서론
- II. 충남의 불균형 실태와 변화 전망
- III. 충남의 균형발전 관련 정책의 추진실태
- IV. 충남의 균형발전 과제와 추진전략
- V. 결론

## I. 서론

우리나라는 국가 주도의 거점개발 형태의 압축적 성장으로 인해 고도의 경제성장을 이루었지만 이로 인한 지역간 불균형의 문제가 심화되어 왔다. 국가적 자원 배분의 독점적 권한을 가진 중앙정부가 주도하여 몇몇 특정 부문과 지역에 편중하여 자본투자를 집중시킨 개발전략은 극심한 사회계층간, 부문간, 지역간 불균형 발전과 그로 인한 부작용을 낳게 되었다. 이에 따른 우리나라의 지역간 불균형 양상들은 수도권과 지방간의 발전 격차, 수도권·경부축의 발전지역과 나머지 쇠퇴지역으로의 양권화(兩圈化), 도시와 농촌간의 불균형 즉, 성장하는 대도시와 정체하고 있는 중소도시, 침체에서 벗어나지 못하고 있는 농촌지역간의 불균형으로 구분할

1) 이 논문은 (“충남의 균형발전 전략과 방향,” 권역별 균형발전전략 및 발전방안 합동워크숍 발표 자료, 충청남도, 2010. 12. 9)을 수정·보완한 것이다.

수 있다(박경·강현수, 2005, 5).

지역차원의 불균형 문제는 다소 다른 시각에서의 접근이 필요하지만, 불균형의 메카니즘은 국가 경제 차원의 문제와 크게 다르지 않다. 특히, 충청남도는 수도권과 인접한 북부지역과 경부축상에 있는 지역은 지속적으로 높은 성장을 거듭하고 있지만, 이외 지역은 상대적·절대적 쇠퇴가 진행되면서 시·군간 발전격차가 확대되고 있다. 이와 함께 시·군별로도 도시·산업화가 진행되는 지역, 대도시 근교지역, 일반적인 농어촌지역, 과소농어촌지역 등으로 지역의 성격과 특성이 다양하게 분화하고 있다. 한편, 행정중심복합도시(세종시), 도청이전신도시(내포시), 태안기업도시, 국제과학비즈니스벨트, 고속도로, 고속철도 등 고속교통체계의 구축과 같은 대규모 건설사업의 추진은 충남도내 지역간 발전에 대해 다양한 형태의 정(正) 또는 부(負)의 영향을 동시에 미칠 것으로 예상되어 그 추진과정에서의 적절한 정책적 접근이 필요하다고 할 수 있다.

따라서 충남도내 지역간 불균형 실태와 변화 전망, 충남지역의 지역균형발전 관련 정책 및 사업의 추진실태와 문제점 등에 대한 검토를 바탕으로 충남도내 지역간 균형발전 방향과 과제를 모색한다는 것은 충남의 지속가능한 발전을 위해 꼭 필요한 일이 아닐 수 없다. 특히, 시·군간, 권역간 심화되고 있는 불균형을 최소화하여 고루 잘 사는 충남발전을 구현하기 위한 정책의 발굴과 추진이 매우 중요하다. 따라서 본 연구는 충남도내 지역간 불균형을 완화하고 협력적·공생적으로 발전하기 위한 과제와 전략을 마련코자 진행되었다.



## II. 충남의 불균형 실태와 변화 전망

### 1. 지역균형발전의 의미와 판단기준

#### (1) 지역균형발전의 의미

지역균형의 사전적 의미는 “지역간 사회·경제적 조건이나 삶의 질이 일정 수준 내에서 균등성(equality) 또는 평형(equilibrium)을 유지”하는 것이었다. 그러나 최근 기술혁신, 세계화 등 거시적 정책환경의 변화로 인해 지역균형의 개념과 전략이 크게 변하고 있다. 지역균형은 지역간 균등성보다는 개성적인 잠재력과 경쟁력 강화를, 외부적 자원과 총량적 성장보다는 내부적 발전역량의 강화를, 중앙정부 주도보다는 지역의 자율과 창의를 중시하고 있다(김용웅, 2005).

균형발전의 개념은 통합적 균형과 역동적 균형으로 구분할 수 있다(국가균형발전위원회, 2004, 25-26; 성경룡 외, 2005, 60-61.) 통합적 균형발전(교정적 균형)은 전국최소기준(national minimum)을 충족시켜나가는 전략이다. 이러한 통합적 균형발전 전략은 낙후된 지역에 일종의 기회의 균등을 제공하기 위한 것으로 이는 가치의 이전, 결과의 균등을 추구한다. 역동적 균형발전은 지역에서 구축되는 지역혁신체계간의 경쟁과 협력을 통해 가치창출이 이루어지는 균형발전과정이다. 기회의 균등을 추구하면서도 지역혁신역량의 차이에 따른 결과의 차등을 인정한다. 이것은 결과의 차등을 역동성 발휘의 인센티브로 활용하고자 하는 것이다.

이러한 역동적 균형발전에 따른 결과의 차이에 의해 새로운 지역간 격차를 가져올 수 있으므로, 통합적 균형개념에 의해 보완되어야 할 필요가 있다. 다시 말해서 지역균형에 있어서는 역동적 균형과 통합적 균형, 그리고 이 둘 사이의 균형도 함께 필요한 것이다. 충청남도 역시 균형발전정책을 추진하면서 기존의 낙후지역에 대한 인프라 지원과 함께 지역의 자립역량의 배양을 우선시하고 있는 것도 바로 이 때문이다. 그러나 이러한 균형의 가치창출은 장기적 시간을 필요로 하며, 단기적

으로 효과를 논하기는 어려운 일이다. 따라서 지역의 균형발전정책을 추진함에 있어 개발적인 측면과 지역의 자립적 역량 기반을 발전시킬 수 있는 적절한 조화가 필요한 것이다.

## (2) 지역균형발전의 판단기준

지역균형발전은 정치, 경제, 사회적 차원에서 수용할 수 없을 정도의 지역불균형 또는 지역격차가 존재함을 전제로 한다. 지역 간 사회·경제적 조건이나 삶의 질에 대한 ‘차등’의 존재여부와 수준을 측정하기 위해서 지역의 공간단위를 어떻게 정할 것인지, 그리고 무엇을 기준으로 지역간 차등을 할 것인지에 대한 논의가 가장 중요하다 할 수 있다(김용웅, 2011).

일반적으로 경제 및 산업발전차원에서는 인위적인 행정구역보다는 기능적으로 연계되고 효율적으로 경제단위가 될 수 있는 기능지역을 지역단위로 구분할 필요가 있으며, 주민복지와 삶의 질적차원에서는 시·군 등 기초적 행정단위의 소지역 단위 선정이 필요해 불균형의 현상에 대해 상이한 접근방법이 존재할 수 있다. 결론적으로 균형발전정책을 위한 판단기준에 있어 지역이라는 공간단위 설정이 매우 중요한 의미를 가진다. 실제로 불균형의 판단에 있어 그 속성에 따라 각기 다른 공간단위의 설정이 필요하지만, 통계적 한계성과 정책의 집행적 측면으로 인해 분석의 공간단위 설정에는 한계가 있다고 할 수 있다. 이와 함께 지역격차 측정지표의 선정과 기준 역시 중요한 선결과제다. 지역경제차원에서는 소득수준, 실업률, 및 경제성장률 등을 측정지표로 하는 반면, 복지와 삶의 질적 차원에서는 주택, 가구시설, 도로, 상하수도, 교통, 의료 등의 측정지표가 다양하게 대두되고 있다. 본 연구에서는 정책의 집행적 측면을 고려하여 지역을 행정구역단위를 기본으로 하며, 산업적·기능적 연계가 있는 지역을 묶어 권역으로 설정하였고, 지표에 대해서는 시·군의 종합적인 실태를 평가할 수 있는 RDI지표에 대한 연구결과를 활용하여 제시하였다.

## 2. 충남의 불균형 현상과 문제점

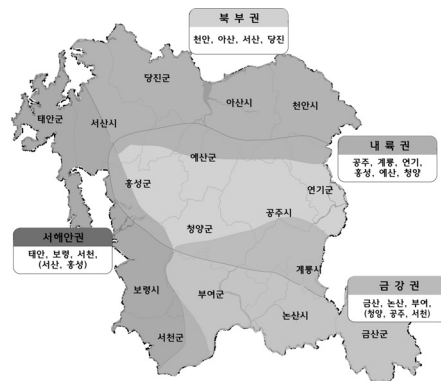
### (1) 분석의 전제

본 연구에서는 충남의 시·군별 불균형 실태를 분석하기 위해 시·군별 분석과 사회경제적 특징을 고려하여 권역의 개념을 도입하여 충남의 지역 불균형 현상과 문제점을 분석하였다<sup>2)</sup>. 권역 내부적으로 지역특성·성장패턴·해결과제 등의 면에서 차이를 보이고 있는 북부권을 동북소권(천안, 아산)과 서북소권(서산, 당진)으로 세분화했고, 권역 내부적으로 지역간 거리, 생활권간 연계구조, 광역서비스 관리 등의 면에서 구분이 필요한 내륙권을 동부내륙소권(공주, 계룡, 연기 등의 대전광역도시권)과 서부내륙소권(홍성, 예산, 청양 등의 도청이전신도시권)으로 세분화했다.

<표 1> 4대 개발경영권 설정

권역		대상지역
북부권	동북소권	천안, 아산
	서북소권	서산, 당진
서해안권		태안, 보령, 서천, (서산, 홍성)
내륙권	동부내륙소권 (대전광역도시권)	공주, 계룡, 연기
	서부내륙소권 (도청신도시권)	홍성, 예산, 청양
금강권		금산, 논산, 부여, (청양, 공주, 서천)

주 : ( ) 안은 부분적으로 포함되는 지역임



[그림 1] 4대 개발경영권의 구분

2) 『제3차 충청남도종합계획 수정계획(2008-2020)』에서의 개발경영권 설정 내용을 중심으로 재구성하였다.

분석 자료와 분석틀에 있어서는 시·군별로 지역의 실태를 파악하기 위해 한국 농촌경제연구원(2011)에서 구축한 지표체계를 이용하여 분석하였다. 한국농촌경제 연구원의 RDI지표는 크게 생활서비스지수, 지역경제력지수, 삶의여유공간지수, 주민활력지수로 구분된다. 먼저, 생활서비스지수는 삶터로서의 농어촌을 평가할 수 있는 지수로서 기초생활여건, 교육여건, 보건·복지여건을 나타내는 세부 지표들로 구성되었다. 지역경제력지수는 일터로서의 농어촌을 평가할 수 있는 지수로서 산업기반, 소득수준, 지자체 재정을 나타내는 세부 지표들로 구성되어 있고, 삶의여유 공간지수는 쉼터로서의 농어촌의 현 실태를 평가할 수 있는 지수로서 녹색휴양기반, 녹지기반, 문화체육기반과 관련된 세부 지표들로 구성되었다. 마지막으로 주민 활력지수는 공동체로서의 농어촌을 나타내는 지수로서 인구변화, 인구구조, 인구활력과 관련된 세부 지표들로 구성하였다. 또한 이들 네 부문의 지수는 최종적으로 종합되어 각 지역(시·군)의 종합적인 실태를 평가할 수 있는 RDI로 도출된다. 이 지수는 서로 다른 내용과 단위로 측정된 20개의 각 지표들은 표준화 점수(Z-score)로 환산한 후 음수(-)를 양수(+)로 전환하기 위해 일괄적으로 4점을 가산한 ‘조정 표준화 점수’로 도출했다.<sup>3)</sup> 본 연구에서는 최종적으로 제시된 RDI와 함께 지수 작성을 위해 세부적으로 지표에 대한 분석을 통해 지역불균형 실태를 분석하였다.

## (2) 인구규모와 구조

충남의 인구는 2003년 1,912천명에서 2008년 2,018천명으로 연평균 1.08%의 증가율을 보여 전국 시·군의 0.8%보다 빠른 증가율을 보이고 있다. 충남 53.1%를 구성하고 있는 북부권(천안, 아산, 서산, 당진)의 인구는 연평균 3.2%라는 높은 증가율을

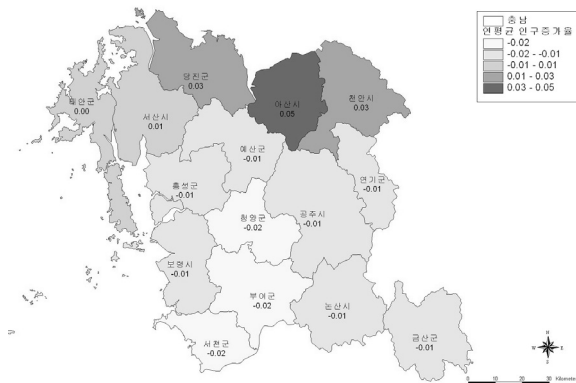
3) 163개 시·군별 20개 지표(163 × 20)의 표준화 점수는 최대 2.021점에서 최소 -3.601까지 분포하는 것으로 나타났다. 이에 따라 음(-)의 표준화 점수를 일괄적으로 양(+)의 값으로 전환하기 위해 모든 표준화 점수에 4점을 가산하였다. 자세한 내용은 (송미령 외, 『지역경쟁력 강화를 위한 기초생활권 종합지표 개발과 활용』, 농촌경제연구원, 2010)을 참조.

보이고 있다. 동부내륙소권(공주, 계룡, 연기)은 연평균 0.03%로 약간의 증가를 보이고 있다. 그러나 서부내륙소권(홍성, 예산, 청양), 금강권(논산, 부여, 금산), 서해안권(보령, 태안, 서천)은 각각 -1.6%, -1.5%, -0.9%씩 감소하고 있어 권역별 대조를 보이고 있다.

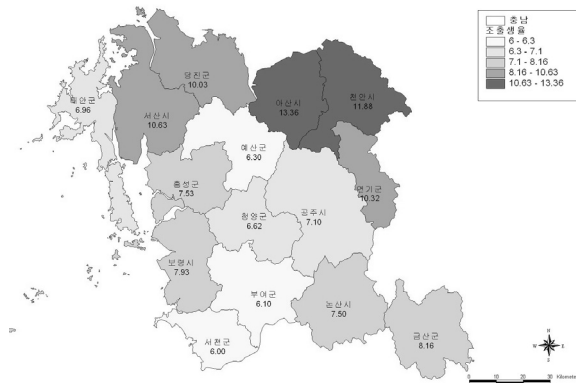
<표 2> 충남의 권역별 인구규모와 변화추이(2003-2008)

구 분	전국 시·군 (특별시, 광역시 제외)	충 남						
		합계	북부권	내륙권			서해안권	금강권
				소계	대전권	도청권		
2003년	26,008,972	1,912,803	917,918	471,327	244,748	226,679	241,724	281,734
2008년	27,102,149	2,018,537	1,071,939	454,581	245,199	209,382	230,793	261,224
증감수 (’03-’08)	1,093,177	105,734	154,021	-16,746	451	-17,297	-10,931	-20,510
연평균 증감률(%)	0.83	1.08	3.15	-0.72	0.03	-1.57	-0.92	-1.50

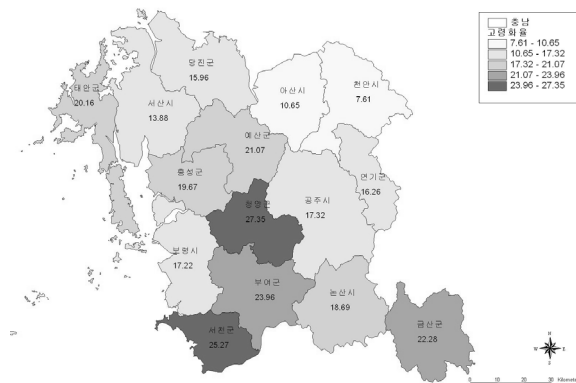
일반적으로 총인구 중 65세 이상 인구비율이 7% 이상인 지역을 고령화사회, 14% 이상인 경우 고령사회, 20% 이상인 경우 초고령사회라 지칭하는데, 북부권을 제외한 모든 지역이 초고령사회에 진입해 있다. 특히, 금강권과 서해안권은 고령화율이 각각 21.6%, 20.9%로 매우 높게 나타난다.



[그림 2] 충남 시·군별 연평균 인구변화율(2004년~2008년)



[그림 3] 충남 시·군별 조출생율(2008년)



[그림 4] 충남 시·군별 고령화율(2008년)

조출생률(組出生率)은 인구활력을 나타내는 것으로서 해당년도 인구 1천명 대비 출생자 비율로 나타낸다. 북부권은 11.47로 전국 시·군 평균인 8.61의 1.3배에 이르고 있고 내륙권도 9.54 이상으로 높은 편이나, 서해안권과 금강권은 각각 6.96, 7.26으로 매우 낮다.

<표 3> 충남의 권역별 고령화율과 조출생률(2008)

지표	세부내용	전국 시군	충남								
			합계	북부권			내륙권			서해 안권	금강권
				소계	동북권	서북권	소계	대전권	도청권		
고령 화율	총 인구 중 65세 이상 인구 비율	17.30	17.12	12.02	9.13	14.92	18.06	13.42	22.70	20.88	21.64
조출 생률	해당연도 중앙인구 1천명 대비 출생자 비율(組出生率)	8.61	8.87	11.47	12.62	10.33	8.03	9.25	6.82	6.96	7.26

이와 같이 서해안권과 금강권을 중심으로 하는 높은 고령화율과 낮은 조출생률은 심각한 농촌의 인구 문제 즉, 농촌의 지속가능성이 위협받고 있는 문제를 안고 있음을 의미한다. 그것은 바로 지역사회 재생산 능력을 상실한 수준에 이른 농촌 인구 감소 현상을 의미한다.

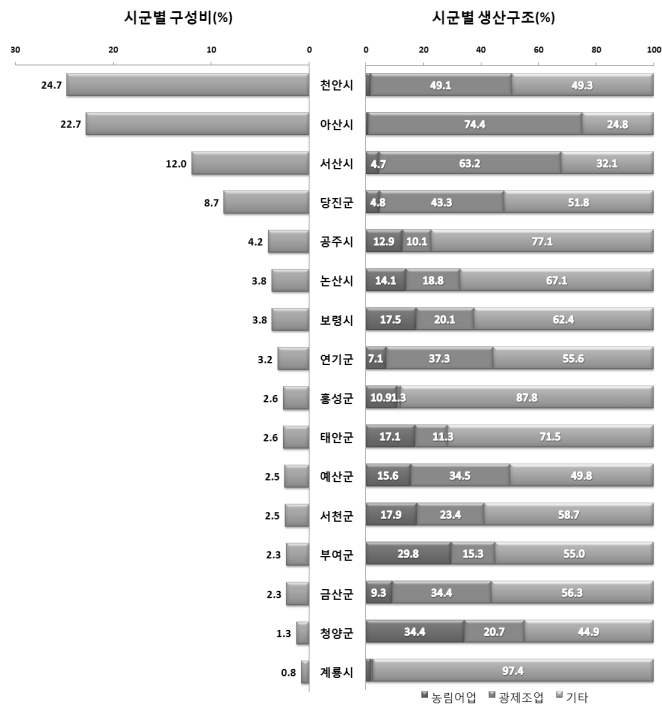
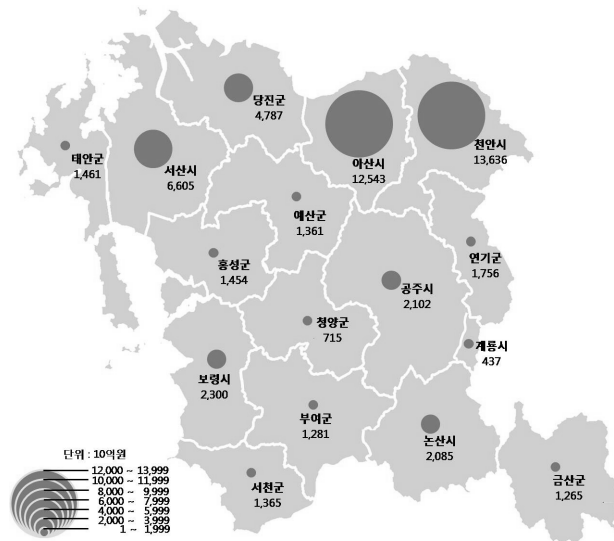
농촌인구 감소 및 고령화로 인해 경제활동이 위축되고 일자리 감소, 공공 서비스 및 상업적 생활 서비스 공급 축소 등 삶의 질 저하를 초래하고, 이는 다시 인구 유출을 부채질하거나 유입을 가로막는 악순환 구조가 형성되어 있다. 인구 감소와 고령화는 농촌지역 저발전의 집약적 표현일 뿐 아니라 지속가능한 발전을 가로막는 가장 큰 걸림돌이다(김정섭, 2010, 4).

### (3) 산업 및 지역경제

충청남도는 GRDP에 있어 전국 최고의 경제성장률을 보이고 있다. 그러나 내부적으로는 도내 시·군간 경제력 격차의 확대가 점차 가속되고 있는 상황이다. 2008년 충남의 지역내총생산은 61조 5,686억원(불변가격)으로 전국의 6.2%(전국 6위)를 점유하고 있다. 2000년 이후 제조업의 고도 성장에 힘입어 지역내총생산 증가율이 9.0%로서 전국에서 가장 높다(전국 4.6%). 이는 수도권 인접지역인 북부권을 중심으로 산업활동이 급속하게 집중되었기 때문이며, 이에 따라 도내 지역간 경제력 격차는 상대적으로 더 가속화되고 있다. 이러한 북부권의 산업집적과 가속화는 산업구조(생산구조)적 특성에 있어서도 그대로 나타나고 있다. GRDP에서 차지하는 비중은 농림어업이 12.6%(’00)에서 7.4%(’08)로, 제조업은 34.0%(’00)에서 49.8%(’08)로, 서비스업은 53.4%(’00)에서 42.8%(’08)로 변화하여, 제조업의 비중이 상대적으로 높아졌다.

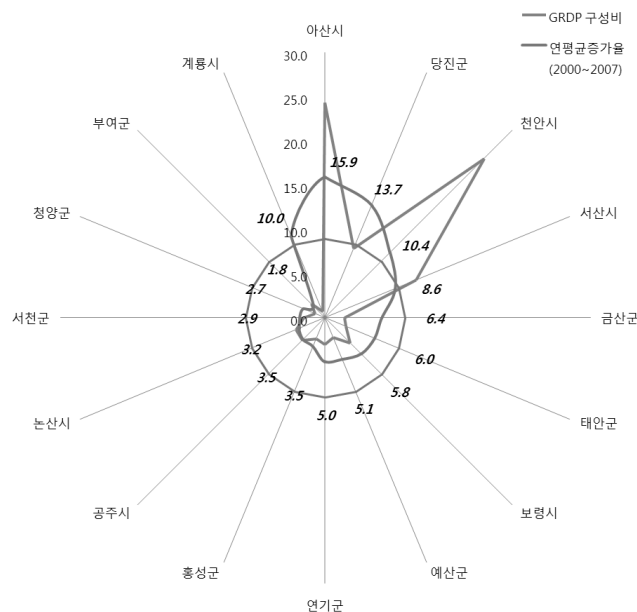
2007년 기준으로 충남의 사업체수 및 종사자수는 각각 130,104개, 622,489명이며, 지역별로 보면 북부권이 각각 50.4%, 59.4%이고, 특히 제조업 종사자수는 73.3%에 달하고 있다. 북부권 내에서도 제조업체수는 천안 27.4%, 아산 11.9%, 종사자수는 천안 34.5%, 아산 26.6%로 대부분을 구성하고 있다.





[그림 5] 시·군별 GRDP, 시·군별 GRDP 구성비, 산업구조(2007)<sup>4)</sup>

시·군별 GRDP의 구성에 있어서도 현재 북부권(천안, 아산, 서산, 당진) 지역이 전체의 68.1%를 점유하고 있고, 그 외 12개 시·군이 31.9%를 차지하고 있다. 그러나 아래 그림에서 보는 것과 같이 이들 북부권 지역의 성장률은 충남 평균성장률을 훨씬 상회하고 있어 장기적으로는 경제력 격차는 더욱 커질 것으로 전망되고 있다<sup>5)</sup>.



[그림 6] 시군별 GRDP 구성비(2007)와 연평균 성장률(2000~2007)

경제측면의 지표에 있어 생산측면의 GRDP 외에 지역의 소득수준을 비교할 대체 지표로서는 1인당 소득세할 주민세가 있다. 지역의 소득수준을 나타내는 1인당 소

4) 충청남도, 지역내총생산, 2009.

5) GRDP 구성비(2007) : 천안(24.7%), 아산(22.7%), 서산(12.0%), 당진(8.7%)로 북부권이 충남 전체의 68.1% 점유.

2000년~2007년 연평균 성장률 : 충남 전체(9.3%), 아산(15.9%), 당진(13.7%), 천안(10.4%), 서산(8.6%) 순.

특세할 주민세는 충남이 전국 평균보다 높고, 충남지역 내에서는 북부권의 아산이 73.09천원, 천안 63.50천원, 서산 52.64천원, 당진 37.84천원으로 가장 높고, 동부내륙권(대전근교권)의 연기가 34.09천원, 공주 32.86천원이며, 금강권의 부여가 19.49천원, 서천 18.92천원으로 가장 낮다. 시·군의 재정자립도는 북부권의 천안과 아산이 각각 54%, 당진 37%, 서산 32%로 가장 높고, 서해안권의 홍성 23%, 보령과 태안이 22%로 높은 편이며, 부여와 서천이 각각 14%, 12%로 가장 낮다.

<표 4> 시·군별 1인당 소득세할 주민세와 재정자립도(2008)

부문	지표	세 부 내 용	전국 시·군	충 남									서해 안권	금강권
				합계	북부권			내륙권						
					소계	동북권	서북권	소계	대전권	도청권				
소득 수준	소득 수준	1인당 소득세할 주민세(천원)	30.52	37.01	56.77	68.30	45.24	31.22	38.93	23.51	24.02	22.03		
지자체 재정	재정 기반	재정자립도(%)	25.94	27.22	44.27	53.94	34.60	19.56	20.41	18.72	18.60	17.03		

충남은 지역발전과 고용창출, 소득증대 등 지역경제 활성화를 위해 기업 및 외자유치를 주요 성장전략으로 채택하였다. 2004년에서 2008년 기간 중 도내 유치기업 총 3,219개소 중 60.7%인 1,953개소가 북부권에 입지한 반면, 나머지 지역은 1,266개소(39.3%)를 유치하는 데 그쳤다. 동 기간 중 유치기업의 총 고용자수는 158,963명으로, 이중 70.4%인 111,872명이 북부권에 고용된 반면, 나머지 지역은 47,091명(29.6%)이었다. 2004~2008년 기간 중 도내 유치기업의 평균 고용규모(업체당 고용자수)는 49.4명이었다. 북부권에 유치된 기업의 고용규모는 57.4명으로 중기업 이상이 대부분을 구성하고 있는 반면, 나머지 지역은 29.6명으로 중소 및 영세기업이 주를 이루고 있다.

<표 5> 기업유치 5개년 실적(2004년~2008년)

구 분		사업체수(A)		고용자수(B)		고용규모 (B/A)
		개소	구성비	명	구성비	
합 계		3,219	100.0	158,963	100.0	49.4
북부권	소계	1,953	60.7	111,872	70.4	57.3
	천안	647	20.1	39,565	24.9	61.2
	아산	487	15.1	30,340	19.1	62.3
	서산	159	4.9	14,062	8.8	88.4
	당진	660	20.5	27,905	17.6	42.3
내륙권	대전광역시권	소계	275	8.5	5,717	3.6
		공주	133	4.1	2,358	1.5
		계룡	42	1.3	1,127	0.7
		연기	100	3.1	2,232	1.4
	도청 신도시권	소계	323	10.0	9,678	6.1
		홍성	93	2.9	2,859	1.8
		예산	197	6.1	6,090	3.8
		청양	33	1.0	729	0.5
서해안권	소계	229	7.1	24,703	15.5	107.8
	보령	139	4.3	6,638	4.2	47.8
	서천	62	1.9	1,424	0.9	23.0
	태안	28	0.9	16,641	10.5	594.3
금강권	소계	439	13.6	6,993	4.4	15.9
	논산	229	7.1	3,378	2.1	14.8
	금산	161	5.0	2,332	1.5	14.5
	부여	49	1.5	1,283	0.8	26.2

자료: 충청남도 내부자료를 토대로 재작성.

외자유치에 있어서도 2006년 7월부터 2010년까지 외자유치 MOU 체결 건수 및 금액은 각각 39건, 5,375백만\$이며, 이중 25건, 2,779백만\$이 실제 투자되었다. 동 기간 중 전자정보, 자동차, 농축산바이오, 첨단문화 등 4대 전략산업 관련 외자유치 실적은 전체 39건 중 35.9%인 14건이다. 그러나 기업유치와 마찬가지로 외국인 투자에 있어서도 주로 천안, 아산에 소재하고 있는 외국인 투자지역에 편중되고 있는 실정이다. 이는 국내 및 외투기업의 대부분은 경영 및 정주환경 등 입지여건이 상대적으로 양호하고 수도권에 근접한 천안, 아산, 당진, 서산 등 주로 북부권을 선호하고, 나머지 지역은 입지여건상 기업들의 투자 선호도가 상대적으로 낮기 때문이다. 이는 북부권과 나머지 지역간의 경제력 격차를 확대시키는 주요한 원인 중 하나로 작용하고 있다.

산업입지에 있어서도 충남도내에는 국가산단 5개소, 일반산단 42개소, 농공단지 88개소, 기타 2개소 등 총 137개소의 산업단지가 분포한다. 북부권에는 입지규모가 상대적으로 큰 국가 및 일반산단이 주로 분포한다. 국가산단 5개소 중 60%에 해당하는 3개소가 입지하고 있으며, 일반산단 23개소(54.8%), 그리고 농공단지는 24개소(27.3%)가 입지하고 있다. 특히, 북부권에는 농공단지에 비해 상대적으로 규모가 큰 일반산업단지의 조성 비중이 높다. 북부권 이외의 나머지 지역에는 국가산단 2개소(40.0%), 일반산단 19개소(45.2%), 농공단지 64개소(72.7%)가 입지한다. 이러한 계획입지는 기업의 생산기반 확충을 위해 조성된다는 점을 감안하면, 북부권 지역의 생산기반이 나머지 지역에 비해 상대적으로 큼을 알 수 있으며, 이는 곧 지역간 기업유치 및 생산격차로 이어지고 있다.

#### (4) 기초생활여건 및 생활서비스

충남의 16개 시·군 전체로 볼때, 20년 미만 주택비율은 72.09%로 전국 시·군 평균인 69.69%보다 다소 높고, 고령인구 1천명당 노인여가복지시설(노인복지관, 경

로당, 노인교실, 노인휴양소)은 0.007로 전국과 동일하나, 여타의 기초생활여건 및 교육, 보건·복지, 문화·체육 등 생활서비스 여건의 모든 지표에 있어서 전국 시·군 평균보다 낮은 수준에 있다. 그러나 충남의 북부권은 공교육기반(1km<sup>2</sup> 당 학생수), 아동복지기반(8세 미만 아동인구 1천명당 보육시설수), 문화시설(인구 1천명당 영화관, 공연장, 전시실, 시민회관, 도서관 수)을 제외한 모든 지표에서 전국 시·군 평균 수준보다 높으며, 특히 서북권(서산, 당진)보다 동북권(천안, 아산)이 더욱 높다. 이 권역의 교육·문화 등의 지표는 지역경제 부문보다는 다른 권역과의 격차가 작지만 충남지역 내에서 가장 양호한 지역에 속한다.

서해안권과 금강권은 기초생활 및 생활서비스 여건을 나타내는 제 지표에 있어서 전반적으로 저조하며, 특히 서해안권은 보건·복지기반 부문이 열위에 있고, 금강권은 교육여건과 문화·체육기반에 있어서 열위에 있다. 내륙권의 경우 동부내륙소권(대전권)은 전반적으로 동북권보다는 낮은 편이지만 양호한 수준이며, 기초생활여건, 사교육기반, 아동복지기반, 체육시설 등에 있어서 전국 평균을 상회하고 있는 반면, 서부내륙소권(도청신도시권)은 기초생활여건, 교육여건, 보건·복지여건, 문화·체육기반 등에 있어서 전국 평균을 하회하고 있다.

<표 6> 충남의 권역별 기초생활여건(2008년)

지표	세부내용	전국 시군	충남								
			합계	북부권			내륙권			서해 안권	금강권
				소계	동북권	서북권	소계	대전권	도청권		
주택 신규화	20년 미만 주택 비율	69.69	72.09	79.12	84.17	74.07	71.93	78.53	65.33	64.72	65.69
식수보급 현대화	상수도 보급률	73.31	63.59	71.53	83.15	59.90	60.00	74.51	45.49	60.75	57.72
하수처리 현대화	하수도 보급률	62.41	54.49	62.80	68.99	56.61	59.35	70.20	48.49	39.22	43.45
공교육 기반	1㎢당 학교 수 (초·중·고)	0.17	0.10	0.11	0.15	0.08	0.09	0.10	0.08	0.09	0.08
사교육 기반	인구 1천명당 사설학원 수	1.98	1.83	2.02	2.28	1.76	1.97	2.34	1.61	1.46	1.51
의료서비스 질	인구 1천명당 의료인 수	1.15	1.02	1.96	3.15	0.76	0.57	0.60	0.54	0.42	0.62
의료시설기반	인구 1천명당 병상 수	1.69	139	2.21	3.61	0.81	0.93	1.25	0.61	0.79	1.28
아동복지기반	아동인구(6세 미만) 1천명당 보육시설 수	5.12	4.85	4.23	4.66	3.81	5.11	5.20	5.02	4.58	5.83
노인복지기반	고령인구 1천명당 노인여가복지 시설 수 <sup>1)</sup>	0.007	0.007	0.008	0.014	0.005	0.006	0.007	0.005	0.004	0.006
문화시설	인구 1천명당 문화시설수 <sup>2)</sup>	0.07	0.04	0.04	0.03	0.04	0.05	0.05	0.05	0.05	0.04
체육시설	인구 1천명당 체육시설 수	0.50	0.46	0.55	0.62	0.48	0.45	0.53	0.36	0.40	0.39

주 1) 노인복지관, 경로당, 노인교실, 노인휴양소.

2) 영화관, 공연장, 전시실, 시군민회관, 도서관 수.

##### (5) 지역발전지수(Regional Development Index, RDI)에 의한 종합평가

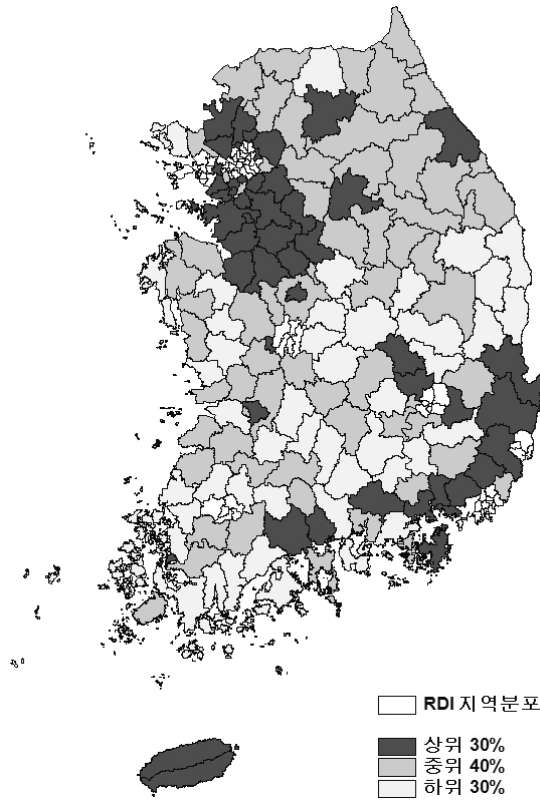
지역의 공간분포 특성상 국토 전체적으로는 수도권과 동남권에 상위지역의 분포가 상대적으로 집중되고 있어 양 권역에서 멀리 떨어진 시·군에서는 상대적 낙후가 심화되고 있다. 반면, 발전축에서 멀리 떨어져 있는 시·군은 상대적으로 지역발전지수(Regional Development Index, RDI) 하위지역에 분포하는 비중이 높지만, 일부 지역들은 관광활성화 등으로 전반적인 지역발전 수준에서 RDI 중위 지역에 포함되고 있다(송미령 외, 2010, 21).

충남의 시·군 중에서는 천안·아산·계룡지역이 상위지역에 속하고, 서천·부여·청양·예산·태안지역이 하위지역(낙후지역)에 속하며, 나머지 시·군은 중위지역에 속한다. 이들 지역은 차령산맥이 통과하는 산악지역 및 연안지역에 위치하여 개발여건이 상대적으로 불리하고, 경제기반이 취약하여 취업기회가 적다(제조업 고용기회 및 사업체 고용기회가 취약하고 지방세 징수 등 지방재정 여건이 매우 열악함). 또한 노령화에 따라 인력부족이 심각하고, 보건·복지 및 교통 인프라가 취약하다. 이러한 낙후지역이 안고 있는 가장 큰 문제점은 내발적인 발전역량의 부재와 자립기반의 상실로 만성적이고 구조적인 지역침체가 계속되고 있다는 것이다(성경룡 외, 2004, 85).

중위지역에 속한 시·군은 서북부의 서산, 당진과 대전대도시권에 속한 공주, 논산, 연기, 금산, 그리고 서해안고속도로에 연결한 보령, 홍성 등이 포함된다.

상위지역에는 천안, 아산, 계룡이 포함된다. 천안·아산은 첨단산업 부문의 가속적인 성장과 수도권전철 연장 등 교통결절지 및 관광도시로서의 기능, 교육도시로서의 기능들이 복합되어 나타난 것이며, 계룡시는 대전광역시의 배후도시로서의 특성과 계룡대의 입지에 의해 괄목할만한 도시 성장이 이루어졌다.





[그림 7] 지역발전지수(RDI) 분포도(2008)  
자료: 송미령 외, 2010, 21.

#### (6) 충남의 지역간 불균형의 문제점

충남의 지역간 불균형은 시군간·권역간 불균형 심화, 시·군지역의 다양한 분화(分化), 충남지역 전체의 사회적·경제적·공간적 통합성 약화 등으로 요약될 수 있다.

충남 북부지역은 수도권 확장의 영향으로 수도권과 동일한 경제권을 형성하고, 이로 인해 이 지역은 수도권과의 연계는 강하나 충남 내부의 다른 지역들과의 연계는 오히려 취약하다.

대전광역시 근교지역들도 통근·통학 연계 강화, 동일 구매권 형성, 대전광역시로부터의 휴양·체험수요 수용 등으로 상호작용이 긴밀한 반면에 충남의 다른 시·군과의 연계는 낮은 편이다.

기타의 시·군은 대부분 독자적인 생활권을 형성하고 있는 농어업 중심의 농어촌지역이나 북부권·대전권과의 불균형이 심화되고 있으며, 수도권, 대전광역시, 충남 북부지역으로 인구가 유출되어 과소화·고령화가 심화됨에 따라 지속가능한 발전에 제약이 되고 있다.

이러한 지역간 불균형의 문제를 권역 또는 시·군의 직접적인 문제점으로 도출하면 다음과 같다.

북부권 : 제약적 산업 발달과 도시 성장, 급격한 유입(influx)에 따른 과밀·난개발, 충남의 여타 지역과 낮은 연계성

1990년대 중반 이후 수도권 규제 등의 공간적 확장으로 수도권과 인접한 북부권을 중심으로 산업이 집적화되면서 천안, 아산 등의 고용이 크게 증가하였고, 이로 인해 인구도 상당수 유입되었다. 북부권에는 수도권에서 파생된 첨단기술산업 및 중저위기술산업이 집중되고 있으나, 제조업을 뒷받침해 주는 R&D, 생산자서비스산업 등은 수도권에 의존하고 있다. 현재 북부권은 자동차 및 부품산업, LCD 등의 디스플레이 산업이 대부분을 점유하고 있으며 대부분 대기업 중심의 수출중심산업이다. 이러한 수출주도형 IT대기업 중심의 산업구조는 산업의 특성상 고용효과가 그리 많지 않으며, 부품소재의 해외의존도가 높은 상황이어서 IT부품과 관련된 중소기업의 고용창출효과도 한계가 있다. 또한 천안, 아산 등 북부지역은 인구와 산업의 급격한 집적과 그에 따른 과밀로 인한 문제들 즉, 주택 및 토지가격 상승, 교통혼잡, 환경오염 등의 문제가 복합적으로 작용하고 있다.

기타권역 : 과소화·고령화, 기반산업인 농어업 쇠퇴, 산업입지 매력 상실, 생활서비스 공급의 양 및 질 저하, 지역공동체의 지속 가능성 약화

북부권을 제외한 대부분의 권역에서 주력 산업인 농어업이 지속적으로 쇠퇴하는 가운데, 제조업이나 지식기반 서비스업의 발전이 매우 미약한 상태로서, 지역의 고용과 소득원이 부족하여 인구가 지속적으로 외부 지역으로 유출고 있다. 이로 인해 인구의 절대적 감소와 고령화 현상이 심화되고, 지역의 내수 서비스산업도 붕괴되는 등 지역경제의 지속 가능성이 심각하게 훼손되고 있다.

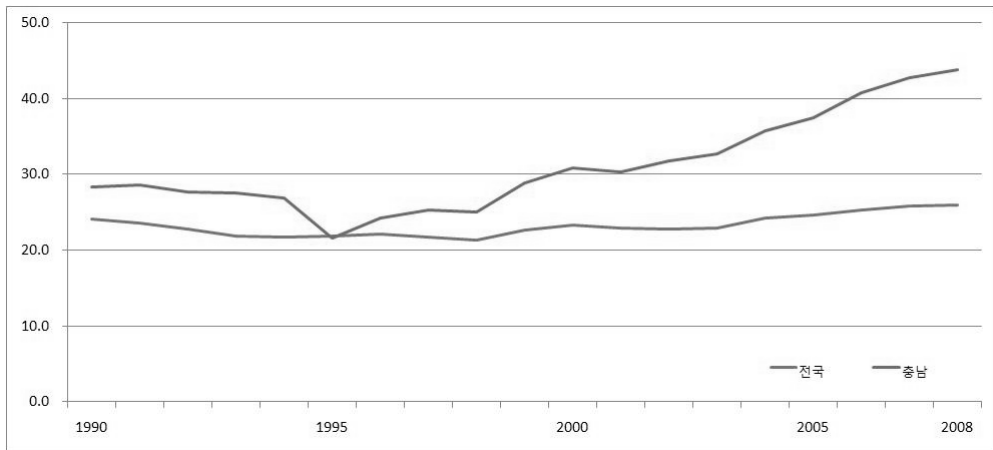
이처럼 이들 지역은 산업기반 자체가 미약하며, 산업단지를 조성해도 입지적 매력이 약한 관계로 기업의 수요가 없어서 산업단지 공급 자체가 거의 없는 실정이다. 특히 근래 들어 기업들의 입지 행태가 필요 기술과 인력을 찾아서 특정산업의 집적지 등에 관한 집중 경향이 높아지고, 값싼 노동력을 찾는 기업은 해외 진출이 늘어나면서 국내 산업지역의 입지적 매력은 갈수록 떨어지고 있는 실정이다. 이와 함께 기초생활기반인 교육, 보건·복지, 문화·체육 등의 서비스 공급이 저조하고, 설령 이들 서비스가 신규 공급되는 경우에도 인구의 과소화·노령화에 따라 운영 효율이 저하되어 서비스의 질이 떨어지거나 공급이 중단되고 있으며, 결과적으로 사적(私的) 부문부터 생활 서비스가 고차 중심지로 상향이동(up-ward shift)하여 낙후지역 주민들은 이용에 많은 불편을 겪는 누적적 악순환이 계속되고 있다.

따라서 충남 서해안권역, 금강권역, 북부내륙권역 등에서는 지역의 혁신역량을 강화하면서 농산업을의 다각화 또는 향토자원 기반의 커뮤니티비즈니스 또는 사회적 기업을 육성하는 내발적 발전전략을 기본적으로 추진하면서, 새롭게 유치한 제조업의 현지화, 지역내 생산연계망 확충 등을 포함하는 외생적 발전요인의 능동적 수용을 위한 전략의 조화가 필요하다. 나아가서 각종 생활 서비스는 교통·정보통신 기술의 혁신과 지역공동체 회복에 의해 스마트하게 공급되어 낙후지역 주민의 삶의 질을 향상할 수 있어야 할 것이다.

## 2. 충남의 지역구조 변화 전망

### (1) 충청남도 경제성장에서의 주목할 점

현재의 충남은 우리나라의 대표적인 산업지역이면서도 농·축산업의 비중이 큰 특성을 가지고 있는 지역이다. GRDP(2008년)로 살펴보면, 61조 5,686억원으로 국내 총생산의 6.2%를 차지하고 있으며, 지역의 산업구조에 있어 제조업이 49.8%(전국 29.1%)인 제조업 중심의 지역이면서, 농림어업 역시 7.2%(전국 3.1%)로 비중이 큰 농업지역이다. 이 중 제조업은 전국에서 가장 높은 증가율을 보이고 있으며, 이로 인해 경제성장률 역시 전국에서 가장 높게 나타나고 있다. 2008년 기준으로 충청남도의 제조업생산액은 전국의 10%에 달하고 있으며 최근 10년간의 성장률은 13.9%(전국 7.7%)에 달하고 있다. 현재의 충남 지역구조와 경제특성을 이해하기 위해서는 지역산업의 성장과정에 대한 이해가 선결된다.



[그림 8] GRDP대비 제조업 비중 변화 추이(1990년~2008년)

충남은 1990년대 초까지만 해도 별다른 제조업이나 서비스기반의 산업 발달 없이 농·축산업 위주의 농업지역이었다. 충남이 현재처럼 제조업 중심의, 그것도 대규모 거대기업 중심의 산업이 발달되게 된 배경에는 수도권 인접지역으로써의 입지적 특성과 함께 해안지역에 인접해 있고, 상대적으로 저발전된 지역으로 낮은 지가로 인한 이점이 작용했다.

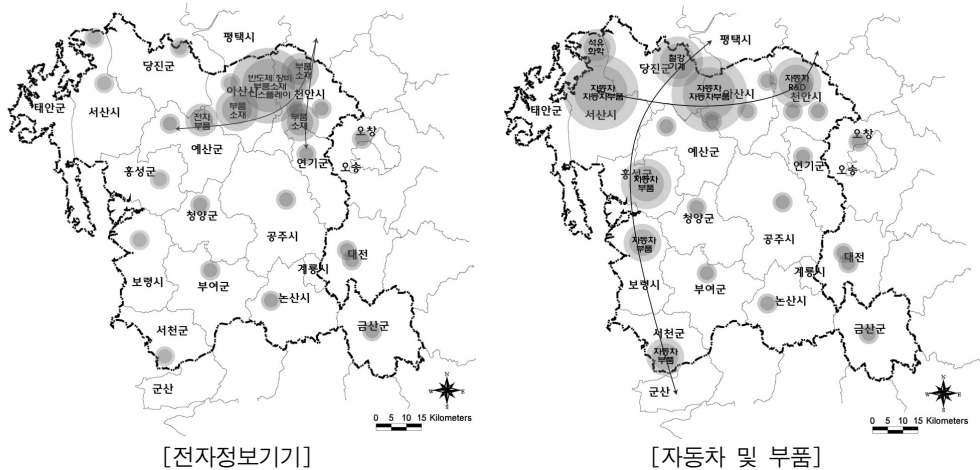
1991년 국내 3대 석유화학단지인 대산석유화학단지의 조성과 함께 1994년 공사를 시작해 1996년말부터 자동차 생산을 시작한 현대기아자동차<sup>6)</sup>의 입지, 2001년 삼성코닝 및 삼성전자<sup>7)</sup>가 입지해 현재 지역산업의 중추역할을 담당하고 있다.

석유화학산업, 자동차, LCD 등의 디스플레이산업이 발달하면서 충남은 수출입의 의존도가 높은 대외개방형 경제구조를 띄게 되었고, 전후방연계산업이 점차 발달하

6) 현대자동차와 동희오토에서 완성차 45만대(현대30만대, 기아15만대), 엔진 85만대를 연간 생산하고 있다.

7) 2009년 기준 디스플레이산업은 한국이 전세계의 46.6%를 점유하고 있는데, 그 중 55.6%가 충청남도에서 생산되고 있다. 특히, 대형 LCD 52.3%, PDP 59.9%, 중소형 LED 75.3%, OLED 99.7%를 충남에서 생산하고 있다.

면서 관련 전후방 연계산업체들의 산업입지가 고속도로 및 주요국도 등으로 연결 되는 경로 의존적(path dependency) 패턴을 보이며 확대되어 가고 있다.



[그림 9] 전자정보기기 및 자동차·부품산업의 집적현황과 발전전망

이러한 경제발전 과정 속에 충청남도의 산업구조도 상당부분 변화했다. 1990년 까지만 해도 16.0%를 점유하던 농림어업은 2008년 7.2%로 상대적으로 하락했다. 반면 제조업은 2008년 49.8%로 1990년에 비해 18.7%p나 증가했다. 2000년대를 넘어서면서부터 충청남도는 제조기반의 산업지역으로 탈바꿈하게 되었다. 그러나 아직까지 충청남도는 대규모 간척지와 평야지대를 활용한 논농사와 축산업이 발달되어 있는 지역이다(전국대비 돼지사육량 18.5%, 젓소 18.3%, 닭 17.9%, 육우 14.6%, 한육우 12.7% (2008년)).

## (2) 충남의 지역구조 변화 전망

충남은 전반적으로 수도권의 과밀억제 정책 등에 의해 수도권 산업기능 수용의 최적의 대안지로서 북부지역이 제조업을 중심으로 빠르게 성장했다. 그러나 충남의 여타 지역은 아직 농림어업 중심의 취약한 산업구조와 도로, 항만 등 사회간접시설의 미흡 등으로 산업적으로는 상대적으로 저발전되어 있는 상황이다.

현재의 충청남도도는 행정중심복합도시가 입지하는 공주·연기 주변 지역은 서비스산업의 발전이 기대되고, 천안, 아산, 서산, 당진 등 충남의 서북부지역은 충남의 특화산업인 자동차, 전자부품·영상·음향 및 통신장비 관련 기업들의 이전이 가속화될 것으로 전망되고 있다. 또한 충남은 서해안의 풍부한 해양관광자원과 역사문화자원을 보유하고 있고, 주5일근무제 등 환경변화에 따라 서해안지역은 관광산업과 행정중심복합도시 주변의 근교농업 발전에 커다란 영향을 가져올 것으로 예상된다. 특히, 고속교통망이 조밀하게 연결되고 있어 도시개발, 산업입지, 유통, 도농교류 등 많은 측면에서 변화가 예상되고 있다.

### 공간적 분화(Spatial Divide)에 따른 지역내 성장 격차 심화

현재 충남의 지역경제구조에서 특정의 정책적 개입이 없을 경우 충남도는 공간적 분화에 따라 지역내 성장 격차가 심화될 가능성이 크다. 고속철도의 개통과 광역교통망의 확충, 수도권전철 연장 등으로 인하여 충남 서부-북부축이 수도권지역에 기능적으로 더욱 강하게 통합될 가능성이 크며, 서부-북부축은 IT와 자동차산업 등이 집적한 수도권 남부지역과의 기능적인 연계가 점차 강화되고 있다. 충남지역에 LCD와 자동차산업, 바이오산업, 문화산업 등이 집적된 것은 충남자체의 내부역량보다는 외부요인(예: 수도권 규제, 기업전략, 중국 부상 등)에서 비롯되었기 때문이다. 이러한 발전 전망에 따른다면, 충남지역 내 불균형발전이 가속화될 수 있다.

또한 행정중심복합도시가 세종시(공주·연기지역)에 입지함에 따라 행정도시 건

설 예정지역, 대전지역, 오송, 청주지역 등이 공간적으로 연담화될 가능성이 크다. 따라서 중심(발전)지역과 주변지역간 격차가 발생할 가능성이 더욱 커졌으며, 충남 지역의 정체성, 안정성, 지속성, 유기적 발전 등에 문제가 발생할 수 있다. 충남 중부내륙 및 서해안 지역은 주변지역으로, 행정중심복합도시 인근 지역은 대전광역도시권으로, 충남 서부-북부 지역은 광역수도권 편입 등으로 충남이 공간적으로 분절될 우려가 있다.

따라서 정책적 전략을 통한 충청권의 네트워크형 공간구조에 기반을 둔 자율적 경제권 형성이 필요한 부분이다. 또한 전략적인 차원에서 행정중심복합도시를 행정·문화 중심지로 자리매김하고, 충청권이 하나의 자율적 경제권역으로 기능할 수 있는 기반을 마련하는 것이 필요하며, 이를 위해 지역의 균형발전정책은 큰 의미를 부여할 수 있다.

실제로 충남, 충북, 대전의 각 도시 및 지역간 기능적 보완성에 기초하여 네트워크형 공간구조와 산업 연계를 형성하는 것은 광역경제권의 임계규모(critical mass) 확보를 위해서도 필요하다. 이러한 공간구조를 형성한다면 수도권과 구별되는 자율적인 경제권역이 가능하며, 지역적·국가적 차원에서 지속가능한 발전이 가능하다. 이로 인해 충청권은 수도권과 비수도권, 영·호남을 연결하는 가교 역할과 국가 균형발전의 중심축으로서의 역할 수행이 가능해 진다. 또한 동북아 경제권의 성장 동력을 능동적으로 수용하면서, 세계 대도시와 경쟁·협력할 수 있는 동북아 경제권 교류·협력의 Hub로서의 위상을 제고함으로써 지속적인 지역과 국가성장이 가능하게 된다.





## 2. 지역균형발전 관련계획간 비교

구분	개발촉진지구	성장촉진지역	특수상황지역	
			개발대상도서	접경지역
근거 법률	지역균형개발및지방중소 기업육성에 관한 법률 (1994)	지역균형발전특별법	도서개발촉진법	지역균형발전특별법
주관 부처	국토해양부	국토해양부	행정안전부	행정안전부
목적	현저히 낙후된 지역 또는 새로운 소득기반 조성이 필요한 지역에 종합개발 지원	현저히 낙후된 지역, 새로운 소득기반 조성이 필요한 지역을 위한 종합개발 지원	도서주민의 소득증대 및 복지향상	경제발전 및 주민복지향상을 지원, 자연환경을 체계적으로 보전·관리 등
선정 지표	인구밀도, 연평균 인구변화율, 소득세할 주민세총액, 재정력지수, 노령화지수, 사업체총종사자비율, 도로율, 지역접근성	인구밀도, 연평균 인구변화율, 소득세할 주민세, 재정력지수, 지역접근성	제주도를 제외한 전 도서를 대상으로 하며, 목적달성을 위해 필요하다고 인정되는 도서	인구증감률, 도로포장률, 상수도보급률, 제조업종사자비율, 군사시설보호구역
	낙후도지표 기준 전국 하위 30% 미만인 지역	성장잠재력을 측정하여 하위 70개 시·군 도출	10인 이상 연중 거주하고 있는 도서 및 육지와 연결되어 있는 도서 중 10년이 경과하지 않은 도서(449개)	5가지 지표 중 3가지 이상이 전국 평균 지표보다 낮은 지역
대상 지역	시·군내 일정범위, 다수 기초생활권 포괄 가능	기반시설 등 여건이 취약한 시·군 등 기초생활권	인구 10인 이상 거주하는 해상전도서(제주도 제외)	군사분계선 남방 2km 지점을 있는 선으로부터 민간통계선 사이의 지역
	보령, 태안, 서천, 청양, 홍성, 금산	서천, 금산, 부여, 청양, 예산	보령(14), 서천(1), 홍성(1), 태안(2), 당진(3)	민통선 이남 20km 이내 96개 읍·면·동
개발 사업 및 지원 제도	생활기반조성, 기반시설 정비사업, 관광휴양지조성 등 재정지원(개발사업비 지원: 낙후지역형) 조세감면(조세특례제한법 및 지방세법) 행정지원(절차간소화 등)	기초생활인프라, 소득창출기반 확충, 향토자원개발 활용, 교육·의료·복지 증진 등 ※ 기반시설 확충사업에 대해서 100% 보조율 적용	마을단위 기초생활인프라, 중심읍·면 활성화 관련 사업	권역 특성에 맞는 친환경사업, 기간교통시설 확충, 상수원 개발, 정보통신서비스 제공 확대 및 인프라 구축, 환경기초시설 확충, 친환경농업, 생태체험관광개발

### 3. 충청남도 차원의 지역균형발전정책

#### (1) 추진배경

충청남도의 지역경제 규모는 지속적인 증가 추세이나 산업구조 고도화가 주로 천안·아산 등 북부권과 천안~대전을 잇는 경부축을 중심으로 형성되어 있고, 서남부권은 상대적으로 저발전되어 있다. 이에 충청남도에서는 4대 권역별 성장거점 동력을 연계하여, 도내 전체가 균형있게 발전할 수 있는 개발전략을 마련 추진하였다.

#### (2) 지역균형발전 지원조례 제정('07. 3. 30)

균형발전사업 지원대상 시·군을 선정<sup>8)</sup>하여, 군특 도 배정액(시도자율계정)의 10%, 도 보통세 징수액의 5%의 재원을 확보하여, 균형발전특별회계를 설치하고, 매년 580억원 규모로 지원<sup>9)</sup>하고 있다.

#### (3) 지원대상 시·군 선정

균형발전 시군의 선정에 있어 시·군별 발전수준을 분석, 낙후지역 8개 시·군을 선정('07. 5. 10)을 최종 선정하였다. 선정에 있어서는 6개 항목 분석지표의 점수를 표준화하여 평균 미만인 시·군을 대상으로 하였으며, 도청이전 신도시 건설지역인 홍성·예산군(낙후도 5, 6위)은 제외하였다.

지원기준은 시지역은 년 60여억원, 군지역은 년 80여억원 수준으로 하였고, 지원대상 시군은 5년마다 시군별 발전수준을 분석하여 재선정하고 있다.

---

8) 평가지표는 인구증가율, 총사업체 종사자 비율, 노령화지수, 시군 재정력 지수, 소득세할 주민 총액, 도로율 등의 6개 항목으로 구성되었다.

9) 시지역(공주, 보령, 논산)은 년 60여억원, 군지역(금산, 부여, 서천, 청양, 태안)은 년 80여억원을 지원하고 있다.

#### (4) 균형발전계획 수립 추진

균형발전정책의 추진을 위해 기본계획, 개발계획, 시행계획을 수립하여 추진하고 있다. 기본계획은 2020년까지의 장기적 발전방향을 제시하고 있으며, 개발계획은 도 균형발전 특별회계로 5년간 안정적으로 지역별 특성화된 성장동력 사업을 지원할 계획내용을 수록하고 있다. 이러한 균형발전계획은 충청남도 균형발전위원회의 심의를 받아 계획을 심의·확정하고 있다.

#### 4. 시사점 및 정책 과제

기존의 낙후지역 정책은 국가 전체적 형평성에 입각하여 국가최소기준(national minimum)의 생활환경을 낙후지역에 공급하는데 초점을 두고 있었다. 이 때문에 도로, 상하수도 등 물적 인프라가 정책의 핵심대상이었다. 생활환경 개선을 위한 물적 인프라 공급정책의 장기적인 시행에도 불구하고 낙후지역의 침체는 오히려 가속화되는 결과가 발생했다. 이는 기존의 정책이 낙후지역의 발전을 위한 근본적인 처방이 되지 못하는 한계가 있었기 때문이다.

기존의 지역균형발전정책은 주로 도로 등 기반시설, 정주환경, 관광산업 등을 중심으로 추진하고 있고, 사회적 배제(social exclusion) 문제에 대해서는 고려하지 못하고 있다. 기존의 균형발전정책은 장소의 번영(place prosperity) 중심으로 추진되고 주민의 번영(people prosperity)에 대해서는 소홀하였다. 현재까지의 대부분의 균형발전정책이 외부의 지원을 기반으로 하는 외생적 지역발전(exogenous development)을 지향하고, 지역역량 강화 등을 포함한 내발적 지역발전 전략은 상대적으로 미흡했었던 측면이 있다.

충청남도 균형발전사업 역시 낙후지역개발 등의 외생적인 투입과 지역혁신역량 강화 등의 내발적발전 기반 마련 등의 다각적인 사업을 추진하고 있지만, 주요 재원인 광특회계 지역개발계정 규모 축소에 따라 사업 차질이 우려되고 있다. 지난

2009년 4월 국가균특회계의 개편('09. 4. 22법개정)과 도 보통세 세수 감소에 따른 도 균형발전특별회계 재원 변경에 따른 사업추진 애로를 겪고 있다<sup>10)</sup>.

충남의 지역균형발전정책에 대한 평가를 다음과 같이 요약할 수 있다.

첫째, 소프트사업에 대한 보다 높은 이해와 지역의 적용이 필요하다. 즉, 향후 균형발전정책의 초점을 지역의 자립역량 배양에 우선되어야 한다. 그러나 이것은 장기적인 시간을 요하며 단기적으로 효과를 거두기는 어려운 일이다. 지역의 지혜와 기획에 의한 테마 선정에 의해 소득과 부가가치를 창출하는 취지의 사업이었던 신활력사업의 경우, 가시적 성과를 투입한 만큼 단기간내에 명확히 보이는 인프라 사업에 비해 성과창출이 느릴 수밖에 없다. 지역개발사업에 있어 소프트사업은 추진하기에도 애로가 있으며, 사업 추진에 대한 책임감도 크다. 이 같은 이유들로 인프라 투자에 대한 유혹을 받기 쉬운 것도 이 때문이다(김현호, 2007, 229-231).

둘째, 사업의 통합, 연계 추진이 부족한 측면이 있다. 특히, 향토자원은 융·복합적인 개발의 특성을 지니고 있다. 향토자원의 본질적 속성 때문에 특정한 부문의 개발로 한정되지 않고 1차, 2차, 3차 산업적으로 복합적으로 개발될 뿐만 아니라, 이런 개발의 속성 때문에 다양한 부문에 걸쳐 지식과 노하우를 지닌 주체의 참여와 협력을 필요로 한다. 그러나 중앙 차원에서는 주체간 협력 사업이 취약하고, 지방 차원에서도 다양한 부서의 협력이 미약한 편이다. 아울러 지역내의 인프라 기반 사업과의 연계 사업의 추진이나, 유사하거나 동일한 향토자원을 개발하는 지역간의 연계적 사업 추진도 미약한 편이다.

셋째, 지역경제를 지탱하는 토대부문인 중소기업, 토착산업, 1차산업, 상점가 진흥 등에 대한 대책이 필요하다(박경·강현수, 2005, 47-48). 성장산업을 중심으로 한 지역특화산업 육성에만 초점을 맞추는 경우 다른 편에는 지역경제를 지탱하는 토

---

10) 매년 필요재원 : 국·도비 580억원(광특 290, 도비 290)

· 3개시 × 60억원 = 180억원, 5개군 × 80억원 = 400억원

2010년 재원확보 : 538억원(광특 266, 도비 272) ⇒ 부족 42억원

대부분인 중소기업, 토착산업, 1차 산업, 상점가 등이 급속하게 쇠퇴하게 된다. 중소기업, 토착산업, 1차산업, 상점가는 지역의 고용창출의 장으로서 중요한 역할을 해왔다. 또한, 중소기업이나 상점가는 경제적인 측면에서만뿐만 아니라, 지역사회를 뒷받침하는 중요한 일부분을 담당하고 있고, 지역공동체의 리더나 고령자의 생활의 장으로서 역할을 해왔다. 따라서 이러한 부문의 쇠퇴와 함께 지역사회의 쇠퇴도 동시에 진행되고 있는 것이 현실이다.

#### IV. 충남의 균형발전 과제와 추진전략

##### 1. 내발적 발전전략 중심의 도내 낙후지역 활성화 추진

###### (1) 역동적 균형을 위한 내발적 발전 기반 조성

내발적 발전론은 주민참가와 지역자원 활용을 축으로 토착적이고 인간 중심적인 발전을 지향하는 것으로서, 지역과 주민 스스로의 창의와 노력을 바탕으로 하고(주체), 경제발전뿐만 아니라 환경, 교육, 복지, 문화, 그리고 주민의 인권 확립을 추구하는 종합적 발전론이며(목적), 지역내 부가가치 순환과 산업연관을 도모하는 산업진흥 전략(방법)이다.

내발적 발전전략의 적용에 있어 기본적으로 지역리더의 육성과 함께 적용될 수 있는 전략들은 기존 농촌활력증진사업(신활력사업, 향토산업육성사업, 특화품목육성사업)의 지속·개선·혁신 가능성 재검토, 지역자원(농특산물, 전통문화, 자연자원, 경관자원, 어메니티자원 등)의 산업화, 기존 농어업의 혁신 및 융복합화, 도농교류·농어촌체험관광 활성화 및 농산업과의 연계 등 농촌경제활동 다각화, 농촌경제활동 다각화와 귀농귀촌, 도농교류, 커뮤니티 비즈니스(지역공동체사업), 사회적 기업 활성화, 사회적 일자리 창출 방안을 연계 추진하는 등이 있다.

## (2) 내발적 발전에 기반한 외생적 발전요인의 주체적 수용

산업적으로 낙후지역의 경우 현재 산업기반이 없다는 것 자체가 산업 유치에 불리한 점이기에 때문에, 우선 외부에서 산업을 유치하는 것에 초점을 맞출 수 밖에 없다. 산업 낙후지역의 경우 지역 내부자원이 한정되어 있으며, 기존 존속 산업의 경쟁력도 대체로 낮기 때문에 외부자원이나 외부 기업의 유치가 불가피하다.

외부 기업 유치를 통한 외생적 지역발전 전략을 불가피하게 선택한다고 하더라도, 이를 내생적성장을 도모할 수 있는 지역발전의 촉매제로 활용하여 지역에 최선의 혜택을 가져올 수 있는 방안을 적극적으로 모색할 필요가 있다(박경·강현수, 2005, 95-96). 즉, 지역 내부 생산 연계망을 형성하며, 지역내 공급업체를 육성하고, 지역 노동력의 기술습득 및 숙련 향상에 기여하는 것을 의미한다. 또한 외부 기업으로부터 발생하는 혜택이 지역사회와 지역경제에 올바르게 스며들게 하기 위해서는, 지역 전체에 올바른 정보가 공유되고, 민주적 의사결정이 이루어지는 사회의 거버넌스 역량이 중요하다. 외부 기업이 원하는 점을 명확히 파악하고, 이들의 요구사항을 지역 실정에 맞게 조율하는 역량 즉, 기업의 고객맞춤 역량이 필요하다. 또한 외부기업이 그 지역을 떠나지 않고 머무르면서 그 지역에서 투자를 확대하도록 하기 위해 사후관리 지원도 필요하다.

## (3) 정책수단의 다각화를 통한 충청남도 지역균형발전사업의 효과적인 추진

충남의 지역균형발전사업은 도와 해당 시·군은 합의를 통해 사업을 선정하고, 선정된 사업에 대해 연차적으로 특별회계 예산을 지원하고 있다. 그러나 충남의 낙후지역 문제는 오랜 기간 동안 지속되어 왔으며, 이러한 지역을 대상으로 중앙정부와 도가 지원을 계속하였음에도 불구하고 더욱 악화되고 있다. 따라서 충청남도의 균형발전사업도 단순 사업지원만으로는 낙후의 문제를 해결하기 곤란하고, 접근방식의 획기적인 변화가 필요한 시점이다. 또한, 충청남도의 균형발전특별회계에 의

한 지원사업만으로는 낙후지역의 상황을 획기적으로 변화시키기에 한계가 있기 때문에, 중앙정부 및 도의 다른 사업들과 연계성이 강화되도록 하여야 한다. 이런 점에서 많은 낙후 시·군의 여건상 대규모 사업보다는 소규모 연계사업의 추진이 현실적인 대안이 될 수 있다.

또한 균형발전사업의 평가에 의한 사업의 수정·보완시 시·군의 재정여건을 감안하고, 기초생활권 발전계획에 의한 시·군의 전체 사업 하에서 사업의 수정·보완이 이루어질 때 그 실현 가능성을 높일 수 있도록 평가환류체계가 구축이 되어야 한다.

#### ■ 지역균형발전특별회계 지원 분야, 대상, 방식의 개선

- 지역특성에 부합한 향토자원 기반의 식품, 관광 등 특화산업 분야 지원
- 낙후 시·군의 성장을 견인하거나 지렛대로 활용될 수 있는 사업에 지원
- 장기적 관점에서 지역산업역량 강화, 혁신체계 구축 등 소프트 분야의 병행 지원
- 시·군간 연계·협력사업을 강화하며, 기초생활권 발전계획과의 연계·통합성 유지

#### ■ 모니터링·평가시스템 구축·운영 및 균형발전연구센터의 설치·운영

- 사업에 대한 모니터링·평가·환류를 통해 인센티브와 패널티를 부여
- 시·군 관련 기초통계 DB화 및 체계적 유지관리, 공동연구 및 권역간·지역간 갈등 이해 조정 등

#### ■ 낙후지역에 대한 창조적 축소와 사업방식의 스마트화

- 시·군·읍 중심지의 콤팩트화와 재생방식에 의한 사업 추진
- 중심지 위계별 기초생활서비스의 적정 배치(농어촌서비스기준 운용)
- 생활서비스 시설 및 프로그램의 복합·연계화 및 농어촌 교통서비스의 유연화

## 2. 광역적 연계·협력을 통한 공간·산업의 균형발전 추진

### (1) 광역·연합도시권 형성과 협력적 도시·지역개발

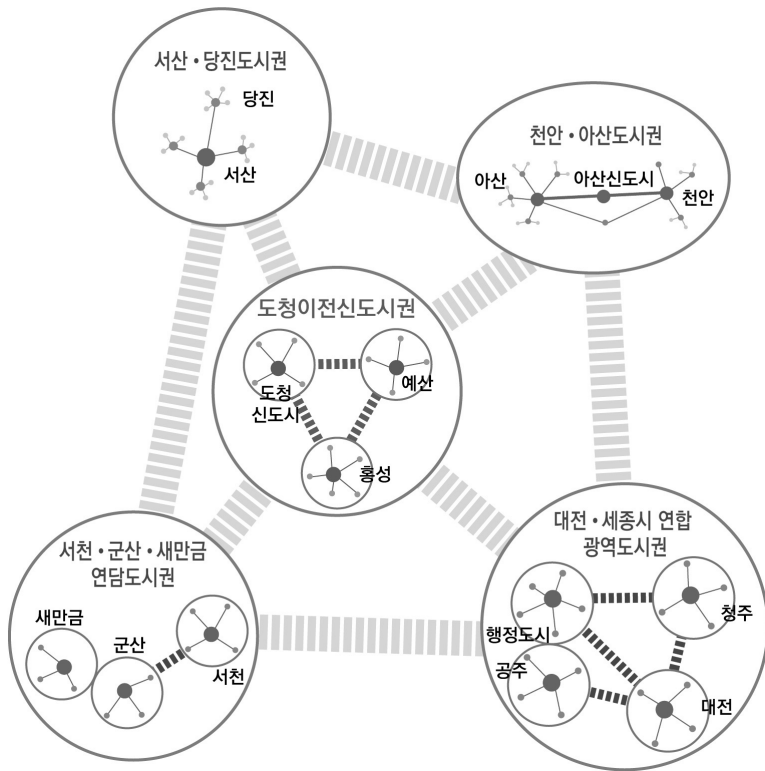
지역의 산업불균형, 삶의 질 수준 저하 등으로 인구 유출이 가속되는 낙후지역의 경우 인접도시간의 연계를 통한 광역적인 도시형성과 체계적인 관리 전략이 필요하다. 네트워크 도시체계 구축의 첫 단계로서 충남도내의 기존의 ① 대전광역시 중

심의 광역도시권과 ② 수도권과 연계한 천안·아산 도시권의 도시·지역간 연계와 성장관리를 강화하고, ③ 도청이전신도시 중심의 소도시연합형 광역도시권을 형성, ④ 서산-당진-태안 간 연합도시권을 형성한 다음, 도청이전신도시 중심의 소도시연합형 광역도시권과 연계강화, ⑤ 서천, 군산-새만금과 유기적인 네트워크를 형성 및 부여·보령과도 연계관계를 제고하도록 한다. 이와 같이 광역도시권별로 연계체계가 구축되면, 광역도시권간 연계가 강화되고, 궁극적으로 충남지역 전체적으로 네트워크 도시체계가 형성된다.

천안·아산 도시권의 체계적인 성장관리와 함께, 행정중심복합도시·대전광역시·청주시·공주시에 의해 형성되는 복합적인 광역도시권을 체계적으로 구축해야 한다. 최근 수도권 효과 등에 따라 빠른 성장과 연담화가 이루어지고 있는 천안·아산 광역도시권은 성장 효과를 극대화하면서 난개발을 제어할 수 있도록 계획적으로 관리하고, 행정중심복합도시와 도청이전신도시의 주변지역은 난개발을 억제하면서 개발효과가 주변지역에 효과적으로 파급되도록 상호 연계를 촉진한다.

광역도시권 관리체계를 구축하기 위해서는 자치단체간 광역협력체계 구축과 함께 광역도시계획 수립 및 도시성장관리체계를 구축하고, 광역시설의 상호이용체계 및 광역조정기능을 강화할 필요가 있다. 또한 스마트 성장을 위해 무분별한 교외개발을 억제하고, 광역조정기능을 강화하며 광역적 토지이용시스템을 구축하고, 지역주민의 편리성 향상과 활발한 역내 교류, 역외 인구유출 감소 등에 대비하기 위해 폐기물처리시설, 종합병원, 운동공원 등 광역시설의 상호이용 방식 도입이 필요하다.





[그림 11] 대전·충남지역 광역·연합도시권의 구성과 연계

도청이전신도시 건설에 따라 고차의 행정·업무, 문화·예술, 교육·의료 서비스 등의 기능이 공급될 수 있을 것이다. 특히, 당진-대전 고속도로가 충남의 동남부지역과 서북부지역간을 1시간 내외로 연결하게 됨에 따라, 대덕연구개발특구와의 다중적인 연계구조를 형성하고, 황해경제자유구역의 국제업무·교육주거기능을 활성화하여 최근 입지한 제조업의 현지화, 토착화, 지역내 생산연계망의 확충 등을 용이하게 하여야 할 필요가 있다.

도청이전신도시를 중심으로 이들 거점지역들을 상호 연결하는 교통망체계와 함께 통합적인 정보·통신 인프라를 구축하고, 거점간 공동이용, 종합이용, 상호이용

등 다양한 방식의 광역시설 공동 이용체계를 구축하는 한편, 도·시·군간 유기적인 협력체계를 구축하여야 할 것이다.

- 소도시연합 광역도시권 형성과 기존 광역도시권의 체계적 성장관리
- 광역적 도시기능 공동이용 방식의 도입·운영
- 호남고속철도 공주역세권, IC 연결부 등 새로운 지역활성화거점 조성
- 신성장거점도시(세종시, 도청신도시, 태안기업도시)와 주변도시의 상생발전

## (2) 산업 경쟁력 강화와 협력 네트워크 구축

낙후지역의 문제는 일자리와 삶의 질 문제에서 출발한다고 볼 수 있다. 따라서 지역 특성에 적합한 산업의 육성과 발전은 지역발전 문제의 첫단추라고 할 수 있다. 따라서 현재의 산업을 고부가가치화, 외부로부터의 산업과급을 능동적이며 주체적으로 수용이 전제되어야 한다.

이를 위해 공간적으로는 서해안을 따라 수도권과 호남권을 연계하는 경제발전축과 기존의 경부축을 중심으로 하는 발전축을 중심으로 이를 내륙지역으로 파급시키는 것이 중요하다.

산업적으로는 이미 글로벌 경쟁력을 확보하고 있는 디스플레이, 반도체 산업 중심의 융·복합화를 통해 차세대 신성장동력을 육성하는 것이 핵심적인 산업발전 전략이다. 또한 중장기적으로 전후방연관성이 있는 산업을 집적시킨 혁신클러스터로 육성해야 한다. 이를 위해 천안·아산의 반도체와 디스플레이 산업의 고부가가치화를 위한 산업단지 조성 및 글로벌 R&D 센터 설립, 당진의 석유화학·철강에 기반한 첨단 신소재 및 친환경 에너지 개발, 서산·홍성·보령을 연계하는 자동차 부품산업 Cluster 구축, 군산·장항의 완성차 및 자동차 부품산업으로 특성화하여 상호 연계, 하이브리드 자동차 R&BD에 대한 지원, 대중국 전기자동차 시장개척 지원사업 등을 추진함으로써, IT 기반의 융복합 산업으로서 지역네트워크를 통한 차

세대 신성장동력산업 육성이 필요하다.

결과적으로 이러한 특화분야는 인천 경제자유구역과 황해 경제자유구역을 중심으로 동북아 및 환황해 경제권의 글로벌 허브를 담당함으로써, 국가 산업발전의 새로운 성장축을 형성하는데 기여할 것이다. 또한 내륙지역의 대전-천안-청주의 과학 기술 기반의 첨단산업 육성과 더불어 충청권의 산업발전을 선도해 나가는 데 매우 중요한 역할을 담당하게 된다.

- 북부권은 글로벌 경쟁력의 IT 산업 중심의 융·복합화를 통한 고부가가치 산업화 추진
- 서부권은 친환경 생태산업 육성으로 녹색산업의 신성장 동력 창출
- 충남 서부지역과 대덕연구개발특구·국제과학비즈니스벨트와의 연계 강화
- 지역간 연계를 통한 관광산업 활성화와 공동 마케팅 강화 (다지역 관광협력체계 구축, 대상과 범위 설정, 지역관광 정보 및 안내체계 개선과 공동 홍보·마케팅, 농어촌체험관광 네트워크 구축 및 운영 활성화)

### 3. 자치단체간의 통합적 개발행정 강화 및 거버넌스체계 구축

최근 지역간 불균형과 정책갈등, 지자체간 중복투자와 소모적인 경쟁에 대한 사회적 논의가 활발하다. 지자체간에 소모적인 경쟁보다는 생산적인 협력이 중요하다는 분위기가 고조되고 있으며 행정구역 경계를 넘어선 지역개발 협력모델이 구체적으로 논의되고 있다.

2000년부터 시행되고 있는 제4차 국토종합계획에서는 지역간 공동발전을 통한 통합국토의 실현을 중요한 정책목표로 설정하고 있고, 2004년 1월에 발표된 신국토구상에서는 지역간 공동번영을 위해서 지역간 상호협력 및 역할분담체계를 강화하는 한편, 지역간 협력사업에 대해서는 국가가 인프라, 예산 등을 우선적으로 지원하도록 하고 있다. 또한 현재의 기초생활권발전계획에서는 시·군간, 광역경제권발전

사업에서는 광역시·도간 연계·협력사업을 우선적으로 요구하고 있다. 그러나 이러한 법제적·행정적인 협력요인 외에 앞서 분석한 것과 같이 한정된 자원으로 지역주민의 삶의 수준을 향상시킬 수 있는 공간단위의 접근에 있어 지자체의 협력은 절실하다.

지자체간 성공적인 공동발전 요인(박양호 외, 2004; 진영한, 2005)으로는 성공 가능성이 높은 협력사업의 선정, 참여주체의 인식전환과 리더십, 참여 지방자치단체간의 수평적 파트너십과 명확한 역할분담, 협력성과의 가시화 및 공유, 지역간 경쟁요인의 제거와 조정기능의 강화, 중앙정부의 제도적 지원을 들 수 있다.

이를 위해 지역간 공동사업 추진조직 정비, 지자체간 다양한 행정협력제도의 도입 및 활용, 지역발전투자협약제도의 활용, 지역간 협력을 활성화하기 위한 재정지원, 지역간 협력법/조례 제정 등의 지역간 협력과 공동발전을 위한 제도정비도 필요하다 할 수 있다.

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

## V. 결론

충남은 경제성장의 과정속에서 지역내부적인 요인보다는 외부적인 요인에 의해 성장을 해왔고 이로 인해 지역내 불균형이 점차 심화되어 가고 있다. 현재의 충남 지역간 불균형은 시군간·권역간 불균형 심화, 시·군지역의 다양한 분화(分化), 충

남지역 전체의 사회적·경제적·공간적 통합성 약화 등으로 요약될 수 있다. 충남 북부지역은 수도권 확장의 영향으로 수도권과 동일한 경제권을 형성하고, 이로 인해 이 지역은 수도권과의 연계는 강하나 충남 내부의 다른 지역들과의 연계는 오히려 취약하다. 대전광역시 근교지역들도 통근·통학 연계 강화, 동일 구매권 형성, 대전광역시로부터의 휴양·체험수요 수용 등으로 상호작용이 긴밀한 반면에 충남의 다른 시·군과의 연계는 낮은 편이다. 기타의 시·군은 대부분 독자적인 생활권을 형성하고 있는 농어업 중심의 농어촌지역이나 북부권·대전권과의 불균형이 심화되고 있으며, 수도권, 대전광역시, 충남 북부지역으로 인구가 유출되어 과소화·고령화가 심화됨에 따라 지속가능한 발전에 제약이 되고 있다.

따라서 충남의 지속가능한 지역의 발전을 위해서는 서해안권역, 금강권역, 북부내륙권역 등에서는 지역의 혁신역량을 강화하면서 농산업의 다각화와 향토자원 기반의 커뮤니티비즈니스 또는 사회적 기업을 육성하는 내발적 발전을 추진하면서, 새롭게 유치한 제조업의 현지화, 지역내 생산연계망 확충 등을 포함하는 외생적 발전요인의 능동적 수용을 위한 전략의 조화가 필요하다. 그리고 가장 중요한 것은 균형발전에 대한 인식과 이를 바탕으로 하는 균형발전추진의 전략이라고 할 수 있다. 기존에 추진되었던 인프라위주의 균형발전사업이 정책적효과가 매우 미흡하거나 오히려 지역불균형에 도움이 되지 않았다는 점은 바로 균형발전 추진에 있어서의 문제로, 이런 의미에서 정교화된 추진체계의 구축은 절실하다고 할 수 있다. 이러한 측면에서 균형발전에 대한 정확한 인식과 이에 기반한 목표, 그리고 중·장기적 추진전략은 충남의 지속가능한 발전을 더욱 촉진시킬 수 있게 된다.

## 참고문헌

- 강동진 외(2008. 6), “복합커뮤니티시설의 의미와 사례”, 도시정보, 315, 대한국토도시계획학회, pp.3-17.
- 강현수(2007), “주요 국가의 지역발전 정책”, 국가균형발전정책의 이론과 실천, 국가균형발전위원회, pp.410-448.
- 김용웅 외(2000), 충청권 공동발전방안 연구, 대전·충청권행정협의회.
- \_\_\_\_\_, “지역균형발전의 의미와 과제”, 충남의 지역균형발전정책 평가 및 개선방안연구 워크숍, 2011.
- 김정섭(2010), “지속가능한 농촌 발전 정책의 과제: 일자리와 정주생활환경 문제를 중심으로”, 한국지역개발학회 춘계학술대회 발표논문.
- 김정연 외(2009), 당진-대전 및 서천-공주 고속도로 주변지역의 여건변화와 발전전략, 충남발전연구원.
- \_\_\_\_\_(2010), 충남의 농어가인구 및 농어업인력 전망과 정책과제, 충청남도.
- \_\_\_\_\_(2010), “농어촌 정주환경 변화와 정책 개선방안”, 국가농어촌정책의 추진방향과 과제, 한국농촌경제연구원.
- 김정연(2010), “충남의 균형발전 전략과 방향”, 『권역별 균형발전 전략 및 발전방안』 합동 워크숍 자료, 충청남도, pp.9-80.
- 김현호(2007), 자립적 균형발전을 위한 균형정책“, 국가균형발전정책의 이론과 실천, 국가균형발전위원회, pp.200-235.
- 다까노 도시후미(2002), “일본 가나자와시의 지방발전 연구와 그 한국적 함의에 관한 연구”, 서울대학교 환경대학원 석사학위논문.
- 동북아산업활성화센터 편, 금성근 역(1997), 소프트 인프라스트럭처, 부산발전연구원.
- 박 경(2005), “한국농촌의 장기비전과 발전전략”, 농정연구센터 제13회 연례 심포지엄 발표자료.
- \_\_\_\_\_. 강현수(2005), 분권형 국가균형발전과 지역경제 활성화 방안에 관한 연구, 국회산업자원위원회.
- \_\_\_\_\_(2008), “대안적 지역발전 전략으로서 내생적 발전론”, 강원대학교 사회과학연구소, 사회과학연구, 제47집, pp.85-102.
- 박양호 외(2004), 통합국토를 향한 지역간 공동발전방안 연구(Ⅱ), 국토연구원, 2004.
- 박진도(2010), “왜 지역에 주목하는가-지역재생의 논리와 과제-”, 계간 농정연구, 통권 33호.
- 성경룡 외(2004), 국가균형발전의 비전과 전략, 국가균형발전위원회.
- \_\_\_\_\_(2005), 동북아시대의 한반도 공간구상과 균형발전전략, 국가균형발전위원회.
- \_\_\_\_\_(2007), “참여정부의 국가균형발전정책: 이론과 전략”, 국가균형발전정책의 이론과 실천, 국가균형발전위원회, pp.58-109.
- 송두범 외(2008. 11), “중소도시재생 정책방향과 추진계획”, 충남발전연구원·국토해양부·

- 한국건설교통기술평가원·재생사업단.
- \_\_\_\_\_ (2010), “세종시와 충남의 지역균형발전 전략”, 한국공공행정학회·디트뉴스 공동세미나 발표논문.
- 송미령 외(2009), “농어촌 기초생활권의 전망과 정책과제, 농업전망 2009, 한국농촌경제연구원
- \_\_\_\_\_ (2010), 국가농어촌정책의 추진전략과 과제, 한국농촌경제연구원.
- 신동호(2010), 충남경제의 성장 패러다임 전환을 위한 전략과 과제, 충남리포트, 충남발전연구원.
- 전북발전연구원(2010), 전라북도 동부권특별회계 운영방안.
- 전효재 외(2009), 관광네트워크 구축을 위한 다지역 관광협력체계 개발, 한국문화관광연구원.
- 주관수(2010), “도시재생 연계사업 도입 방안”, 도시재생 활성화 방안-지원수단 및 연계사업 도입을 중심으로-, 도시재생사업단·서울시립대학교.
- 진영환(2005), “자치단체간 협력과 공동발전-충남과 경기도를 중심으로-”, 충남·경기 상생발전의 잠재력과 과제, 충남발전연구원·경기개발연구원, pp.3-14.
- 總合開發機構(NIRA), 충남발전연구원 역(2010), 지방재생을 위한 시나리오: 인구감소에 대한 정책 대응, 미세움.
- 충남발전연구원(2010), 민선 5기 경제정책 패러다임 전환을 위한 전략과 과제.
- 충북개발연구원(2010), 충북 균형발전정책의 추진현황과 향후과제.
- 충청남도(1989), 충청남도 권역별 개발계획(안).
- \_\_\_\_\_ (1992), 제2차 충청남도 건설종합계획.
- \_\_\_\_\_ (1992), 4대권 개발경영구상 연구.
- \_\_\_\_\_ (2000), 제3차 충청남도 종합계획.
- \_\_\_\_\_ (2008), 제3차 충청남도 종합계획 수정계획.
- \_\_\_\_\_ (2010), 민선 5기 경제도정 운영방향 연구-충발연, 충남TP 현안과제.
- 충청북도(2005), 충청북도내 지역균형발전 방안.
- 한상욱(2009), “충청남도 균형발전사업 평가 및 개선방향”, 균형발전사업 추진(3년차) 평가와 발전방향 모색을 위한 워크숍, 충청남도.
- OECD(2006), The New Rural Paradigm: Policies and Governance.

## Abstract

# A Balanced Development Strategy for the Sustainable Chungnam Development

Kim, Jeong-Youn\* · Baek, Woon-Sung\*\*

This study aims to deduct the agenda and strategies for the relief of interregional imbalance in Chungnam province and cooperative and symbiotic development. The economic growth of Chungnam tends to derive from external factors rather than internal ones, and it aggravates interregional imbalance. Together with the deepening of interregional imbalance, the regional integration in social, economic, and spatial perspectives becomes weakened.

The Northern part of Chungnam forms the same economic bloc with the capital area due to the expansion of the capital area. Although this makes the Northern part tied strongly with the capital area, its link with other areas are weak. While the Southeastern part near the city of Daejeon interacts closely with Daejeon thanks to the frequent commuting of workers and students, the sharing of the market area, and the accommodation of the demand for leisure and experience from Daejeon, it has relatively low connection with other cities or counties in Chungnam. The majority of the remaining cities and counties in Chungnam belongs to the farming and fishing villages forming independent living areas. Thus, they are weakly related with the Northern bloc or Daejeon and leave behind other areas in Chungnam. Moreover, as

---

\* Senior Research Fellow, Dept. of Regional & Urban Research, Chungnam Development Institute.

\*\* Senior Researcher, Dept. of Economic Research, Chungnam Development Institute.



young people in those areas migrate to the capital areas, Daejeon, or the Northern part of Chungnam, their sustainable development becomes restricted.

Therefore, for the sustainable development of Chungnam, the internal strengthening of innovation capabilities and the establishment of interregional relationship are required. It is necessary to promote the endogenous growth by diversifying the agricultural industry and fostering community business or Social Enterprise based on local resources, while harmonizing the strategies to actively accept the factors for the exogenous growth, including the indigenization of attracted manufacturing firms and the expansion of local production linkage. The agenda for the sustainable development of Chungnam is to precisely acknowledge the concept of the balanced development and set up the more articulated promotion system which allows Chungnam to perform the goal and its mid- and long-term strategies.

---

Development Strategy of the Solar  
Photovoltaic Industry in Chungbuk Special Zone

---

---

이경기 · 김덕준\_충북발전연구원

---

# Development Strategy of the Solar Photovoltaic Industry in Chungbuk Special Zone

이경기 · 김덕준\_충북발전연구원

## 목 차

- I. 서론
- II. 태양광산업 동향 및 해외사례
- III. 충북 태양광산업 현황분석 및 특구지정
- IV. 충북 태양광산업특구 비전과 전략
- IV. 결론

The world now confronts ‘environmental’ crisis and ‘resource’ crisis as well, which are symbolized as a climate change. The government of each country has been making policies to encourage research and investments in order to develop renewable energy. In addition, each nation promotes the growth of related businesses through development of green technology and environmental regulations. The solar photovoltaic industry is one of the main research areas for renewable energy usage and green growth policy of the Korean government.

This research is descriptive of strategies in order to propel solar photovoltaic industry in Chungbuk special zone, and to encourage the development of seven solar cities in the middle of solar-route 36. It is expected that the results from this research may be applied to the actual case of industrial promotion in a more systematic

method than those plans being pursued by other localities having adopted solar photovoltaic industry in order to invigorate regional economy.

key words : special zone, photovoltaic industry, solar-route 36

## I. 서론

온실가스에 의한 지구온난화에 대비하기 위하여 기후변화협약(교토의정서)에 의거 선진국은 물론 향후 개발도상국도 온실가스 감축의무부담이 가시화될 전망이다. 특히, 에너지 고갈과 환경 위기의 심각성이 대두됨에 따라 기존의 화석연료를 대체할 수 있는 친환경, 고효율의 신재생에너지 개발에 대한 사회적 요구가 그 어느 때보다도 고조되고 있다. 이러한 지구환경의 변화로 인한 신재생에너지에 대한 관심은 우리 정부로 하여금 총 11개 분야의 신재생에너지 지정과 장기에너지전략에 의거한 대응전략의 수립을 이끌어냈다. 정부는 2030년까지 국가 에너지 효율을 획기적인 개선을 통한 에너지 저소비 사회 실현을 제시하고 있다. 하지만, 2008년도 현재 우리나라의 신재생에너지 보급 현황 중 폐기물에너지가 가장 많은 약 78%를 차지하고 있으며, 태양광에너지는 1.04%에 불과하다는 점에서 볼 때, 무한재생 가능한 태양광에너지원에 대한 각별한 관심이 필요하다고 하겠다.

이에 태양광산업협회는 국내 태양광산업을 세계 최고 수준으로 이끌기 위해 반도체 및 디스플레이 기술을 활용하여 차세대 수출산업으로 육성하고 있다. 또한 정부는 2015년 5대 신재생에너지 강국으로 도약하기 위해 태양광산업의 세계시장 점유율을 15%로 끌어올리기 위한 공공 및 민간투자를 확대해 나간다는 계획이다.

태양광산업은 연평균 40% 급성장하고 있으며 IT, BT, NT 산업 등과 함께 21C 첨단 신산업으로 급부상하고 있다. 또한 태양광산업은 고용효과, 세계시장전망, 경

쟁여건 측면에서 육성의 필요성과 성장 가능성이 높은 분야로 1MW의 태양광발전 시스템 보급시 고용창출인원은 35.5명(미국 REEP)로 높은 고용창출 효과가 가능하여 정부의 지속적인 관심이 집중될 필요가 있으며, 이에 걸맞는 지방자치단체 차원에서의 대응전략의 모색이 필요한 시점이라고 하겠다.

현재 충청북도는 지식경제부로부터 광역특구로서는 전국에서 처음으로 태양광 산업특구를 지정(2011. 4. 22)받아 태양광산업의 동북아허브로서의 역할 수행을 목표로 기반을 조성하고 있어 향후 충청북도가 어떻게 태양광산업특구를 활성화시켜 나가는가에 따라 지역뿐만 아니라 국가경쟁력을 제고할 수 있을 것이다. 따라서 본 고에서는 단순히 특구의 지정에 따른 장소적 이점을 확보하겠다는 관점에서 벗어나 충북차원의 태양광산업 발전을 어떻게 이끌어 갈 것인가에 대해 초점을 맞추어 충북의 태양광산업 발전전략을 모색해 보고자 한다.

## II. 태양광산업 동향 및 해외사례

### 1. 태양광산업 동향

#### 1) 태양광산업 동향

유럽은 '04년 세계 시장의 61%에서 '08년에는 81%까지 점유율을 증가시키는 등 태양광발전산업을 주도하고 있다. 대표적인 국가로는 독일과 스페인으로 '08년 각각 세계시장의 27%, 45%를 차지하며 태양광 산업의 고도성장을 견인하고 있다. '08년까지 전 세계적으로 누적된 태양광 발전용량은 약 15GW정도 이며, '08년에 신규 설치된 태양광발전 규모는 5.6GW로 이 중 스페인이 절반에 가까운 2.5GW를 신규로 설치했으며 독일이 1.5GW로 다음을 이었다(PV Status Report, 2009). 특히 '03년 이후 시장규모가 연평균 40%이상 급성장중에 있으며 '15년 약800억달러 규

모로 성장하여 메모리반도체시장 추월이 예상되고 있어서 국가적인 관점에서의 지원책을 중심으로 한 주도권 장악을 위한 각국의 경쟁이 치열한 상황이다.

## 2) 우리나라 태양광산업 동향

우리나라의 경우는 태양광발전에 대한 홍보부족과 설치비용 문제로 보급률이 매우 저조했으나, '02년에 수립된 제 2차 신재생에너지 기본계획의 태양광발전 보급 계획에 의한 공공의무화제도, 보급보조사업, 지방보급사업, 태양광주택 10만호 보급사업, 발전차액지원제도 등의 보급사업을 추진하면서 1990년부터 2008년까지 누적 설치용량 360.5MW를 달성하였다. '08년 한 해 동안 국가별 태양광발전용량 가운데 네 번째 규모인 278MW의 태양광발전이 신규로 설치되었다. '03년부터 '08년까지 6년 동안 계획 대비 연평균 100% 이상의 태양광발전 보급 달성률을 기록하였다.

또한, '12년부터는 일정규모 이상의 발전사업자로 하여금 자신의 총발전량의 일정비율 이상을 신재생에너지전력으로 공급하도록 의무화하는 신재생에너지 공급의무화당제(RPS :Renewable Portfolio Standard)를 도입하기 위해 신재생에너지촉진법 시행령, 시행규칙을 개정하였다. 이로써 태양광에 대해서는 별도로 의무량을 할당하여, '12년 120MW에서 '22년에는 200MW로 확대할 계획이다.

<표 1> 연도별 태양광 의무량 할당

연도	'12	'13	'14	'15	'16	'17	'18	'19	'20	'21	'22
신규설치용량(MW)	120	120	130	130	140	150	160	170	180	190	200

자료 : 지식경제부, 보도자료, 2010.3.29.

최근 지식경제부의 태양광산업에 대한 전수조사 발표(지식경제부 보도자료, 2010.4.7)에 따르면, 고용인원은 '04년 170명에서 '09년 5,587명으로 약 33배 증가하였으며, '10년은 7,572명으로 전년대비 36% 증가하였다. 태양광산업 매출액도 '04년 332억원에서 '09년 2조 3,765억원으로 72배 증가하였으며, '10년은 전년대비 126% 증가한 5조 3,736억원으로 전망하였다. 특히, 태양광산업 수출액은 '04년 6백만불에서 '09년 13억 8백만불로 218배 증가하였고, '10년은 전년대비 158% 증가한 33.8억불로 전망하고 있다.

<표 2> 국내 태양광산업 현황

(단위 : 명, 억원, 백만달러)

년도	'04	'09	'10
고용인원	170	5,587	7,572
매출액	332	23,765	53,736
수출액	6	1,308	3,380

자료 : 지식경제부, 보도자료, 2010.4.7.

한편 태양광제조업체수에서는 '04년 13개에서 '09년 61개로 4.7배 증가하였으며, 잉곳, 웨이퍼, 셀, 모듈 외에도, 태양광 장비 및 부품·소재 업체수도 상대적으로 크게 증가하였다.

<표 3> 국내 태양광산업 제조업체 현황

년도	'04	'09
합계	13	61
잉곳, 웨이퍼, 셀, 모듈 등	8	38
태양광 장비업체	2	12
태양광부품·소재 업체	3	11

자료 : 지식경제부, 보도자료, 2010.4.7.

태양광산업협회에서는 단기적으로는 '12년까지 세계시장의 5%를 점유하고, 국내 일자리 3만 개를 창출하며, 내수시장 2조원, 수출시장 6조원 규모를 목표로 하며, 장기인 '30년에는 세계시장 점유율 15%, 40만 국내 일자리 창출, 내수시장 4조원, 수출시장 9.5조원을 목표로 설정하고 있다.

<표 4> 국내 태양광산업 목표

(단위 : %, 인, 억원)

구분	단기('12)	중기('20)	장기('30)
세계시장 점유율	5	8	15
국내 일자리 창출	30,000	200,000	400,000
수출	60,000	280,000	950,000
국내시장 규모	20,000	45,000	80,000

자료 : 태양광산업협회, 태양에너지가 희망이다, 2010.

## 2. 해외 태양광 산업클러스터 조성 사례분석

### 1) 독일 ‘솔라 벨리’ : 튀링겐州-작센州-작센안할트州

독일은 태양발전 산업을 미래 성장동력으로 지정하고, 연방환경부 주관하에 연구개발 사업에 집중투자하여 2007년 연방정부의 신재생에너지 R&D 지원 중 태양



광 제조기술 분야가 전체의 46%를 차지하는 수준이다.

현재 태양광 연구에서는 핵심기술로 부상하고 있는 박막기술, 폴리 실리콘 셀 효율과 웨이퍼 변환효율 증진을 위한 연구가 산·학·연 클러스터를 중심으로 활발히 이뤄지고 있다. 이 가운데 태양광 제조기술 업체 27개사와 12개의 연구소, 4개 대학으로 구성된 동독지역(튀링겐州-작센州-작센안할트州)의 솔라밸리(Solar Valley)는 세계 최강의 태양광 클러스터로 주목받고 있다.

전세계 솔라셀의 20%가 이곳에서 생산되며 최근엔 관련 연구기관까지 들어서면서 긴밀한 산-학협력도 가능해졌다. 작센-안할트주 솔라 밸리의 ‘심장’ 큐셀(Q-cell)은 연구개발인력만 전체인력의 12%인 200여명으로, 한해 매출의 10%가량을 투자하면서 새로운 기술개발과 비용절감에 주력하고 있다. 튀링겐 지역의 핵심기업은 폴리실리콘을 생산하는 Wacker-Chemie, 태양전지분야의 ERSOL Solar Energy이며, 튀링겐과 가까운 지역에 Asolar, SunWays, Heckert Solar, CitySolar, SolarWorld, Q.cells 등이 입지하고 있으며, 세계 선두 태양광 장비 공급업체와 우수한 엔지니어링 업체, R&D개발을 위한 연구소 등이 긴밀한 네트워크를 형성하고 있다.

## 2) 프랑스 ‘솔라 밸리’ : 론 알프스 사부아 과학기술단지

론 알프스(Rhone-Alpes)에 위치한 사보이(Savoie) 지역은 공군기지 폐쇄로 초래된 위기를 딛고, 25년 만에 프랑스의 태양광/태양열 주택, 공기조절 산업의 중심지(태양광 클러스터)로 변신하였다. 프랑스 시장의 선두업체인 CLIPOSOL은 론 알프스에서 태양광 제품의 50%이상을 생산하고 있으며, 이 지역에 태양광 산업의 다수가 집적되어 있다. 특히, 연구개발에 있어서 론 알프스 지역은 프랑스 전체 연구개발 기금 8,800만 유로의 21% (1,830만 유로), 에너지 분야 연구개발 기금 1,280만 유로의 48% (620만 유로), 태양광 분야 연구개발 기금 480만 유로의 71% (340만 유로)를 점유하고 있을 정도로 집중적인 연구개발 지원이 이루어지고 있다.

사보이 태양광클러스터를 이끌어가는 핵심기관으로 사보이 테크놀라이 있으며, 핵심기업의 유치와 정보교류, 공동연구개발 등 클러스터 활성화를 위해 노력하고 있다. 사보이 테크놀라(Savoie Technolac Science and Technology Park)에는 현재 150개의 혁신 기업, 15개의 실험실, 18개의 경제발전기구, 69개의 대학 분교가 입주하였으며, 2,600명의 노동자 5,100명의 학생, 600명의 교수와 연구원이 거주하고 있다.

### 3) 이스라엘 ‘국립태양에너지센터’ : 벤구리온

이스라엘의 태양광산업은 Negev 사막에 위치한 이스라엘 태양 에너지 연구 산업의 중심지인 국립 태양 에너지 센터와 이스라엘의 최대 일조지역인 Arava 밸리 지역을 중심으로 발전하고 있다.

네게브사막의 Sde Boker에 위치한 벤구리온 국립 태양열 에너지 센터는 이스라엘의 국립 대체에너지 연구소이다. 대체 클린 에너지(특히 태양열)기술을 연구하기 위해 1987년에 국가기반시설부처에 의해 설립되었으며, 1991년 이후 네게브의 벤구리온 대학(Director = David Faiman)에 의해 운영되고 있다. 특히, 2007년 세계 최대 포물면 태양열 집광기가 위치해 있다.

### 4) 시사점

산업육성 측면에서 해외 사례를 보면 기업유치와 기업과의 협약을 통한 사업을 추진하고 있으며, 산·학·연 클러스터 형성을 통한 협력체계를 강화하고 있다는 특징을 보였다. 독일의 솔라밸리의 경우에도 발전산업이 아닌 태양전지 생산으로 특화하고 있으며, 이를 위한 중앙정부의 지원 아래 장기적인 기술개발이 가능하여 세계 최강의 솔라밸리로 성장하였다.

사부아 과학기술단지는 일찍부터 태양광이라는 신성장산업에서 발전 기회를 포

착하고 기업, 대학, 연구소, 지방 정부가 서로 협력해 온 전통에 기반하여 녹색기술 산업의 클러스터로 변모 중인 과학기술단지로 우리나라의 녹색기술산업 입지 정책이 지역의 산업 여건과 기존 역량에 대한 신중한 평가를 토대로 산업클러스터의 관점에서 접근할 필요가 있다는 시사점을 제공해 준다.

태양에너지 관련 해외 사례를 분석한 결과 공통적으로 정부차원의 지원과 지속적인 기술개발이 있었다는 점을 확인할 수 있으며, 충북의 태양광 특구가 성공적으로 정착하기 위해서는 중앙 및 지방정부의 적극적인 지원과 기술개발을 위한 지속적인 투자가 필요함을 시사한다. 또한, 초기 진입자 이점 활용 및 발전기반의 구축을 들 수 있다. 이는 태양광이라는 신성장산업에서 발전기회를 포착한 기업 및 연구기반이 육기적으로 작동하였다는 것을 의미하는 것으로 지리적 이점을 극대화하기 위한 전략을 수립에 유용한 시사점을 제공해 준다고 하겠다. 특히, 지리적으로 집적하기 위해서는 지역협의회의 운영이 중요하며, 장기비전 제시에 핵심적인 역할을 수행할 수 있도록 자유로운 의사결정체계를 구축할 필요가 있다고 하겠다.

### Ⅲ. 충북 태양광산업 현황분석 및 특구지정

#### 1. 충북 태양광산업 현황분석

##### 1) 충북의 태양광산업 투자 현황

충청북도에는 현대중공업, 한국철강, 신성홀딩스 등 국내 굴지의 태양전지산업 대기업이 입주해 있으며, 경동솔라, 다쓰테크, 에이원테크 등 셀/모듈 분야의 중견 기업들이 분포하여 태양광산업에 대한 잠재력이 확보되어 있다. 특히, 현대중공업은 '08년 6월 건축면적 7,600㎡ 규모의 태양광 공장을 조성하여 태양전지와 태양광 모듈을 연간 30MW씩 생산하고 있으며, '09년까지 3,000천억원의 투자와 향후 1조

원의 추가 투자를 계획하고 있다. 한국철강은 4,500억원을 투자하여 '08년 7월 박막형 실리콘 태양전지로는 국내 최초로 양산화(20MW 규모)에 성공하였다. 신성홀딩스는 증평군에 200억원의 태양전지 생산라인을 구축하였으며, (주)에이원테크는 증평군에 태양전지 셀 생산을 위해 3,160억원을 투자할 계획이다.

또한 태양광부품소재를 생산하는 한화L&C(태양광소재), SKC(필름) 등의 신규 투자가 활발하게 진행되고 있어 명실상부한 태양광산업클러스터를 구축해 가고 있다. 한화L&C는 전자소재 및 태양광소재, 경량화복합소재 생산을 위해 충북 음성군 금왕산업단지 16만5천㎡ 부지에 건축면적 8만6천㎡ 규모로 공장을 건설하여 '15년까지 총 5천억원을 투자할 예정이다. SKC는 '11년까지 충북진천공장에 445억원을 투자해 태양광전지용 모듈에 사용되는 에틸렌 비닐아세테이트(EVA)와 백시트 생산라인을 신설키로 하여, 연간생산량 총 2만4천톤의 생산능력을 갖추게 되었다.

<표 5> 태양광 기업의 충북 투자 현황

기업체	투자기간	투자액	업종
현대중공업	'07~'09	3,000억원(향후 1조원)	셀, 모듈
신성홀딩스	'07~'12	2,000억원	셀
한국철강	'07~'20	4,500억원	셀(박막형)
에이원테크	'08~'10	3,160억원	셀
한화L&C	'10~'15	5,000억원	태양광소재
SKC	'10~'11	445억원	EVA

자료 : 충북테크노파크, 충북 태양광 부품소재산업 육성전략, 2009.

충북은 국내 3대 반도체 파운더리 기업이 입주하고 있는 최상의 반도체산업 기반을 가지고 있으며, 차세대전지산업을 지역전략산업으로 추진하고 있어 태양전지 산업의 전략적 지원이 용이하여 높은 시너지 창출이 예상된다. 특히 셀 및 모듈 분야에서는 국내 생산능력의 55%를 점유('08년)하고 있어 충북은 태양전지 셀 및 모듈 생산분야의 허브 역할을 수행할 수 있다. 태양광부문 산업단지 현황을 살펴보면, 충북내 태양광산업 중심의 산업단지는 1개 산업단지가 완료되었고, 7개 산업단지가 진행 및 계획중에 있다. 셀 및 모듈부문의 특화생산을 위해 음성군에 태생국가산업단지, 음성원남·용산산업단지, 증평군에 증평제2산업단지 등이 계획되거나 구상중에 있으며, 소재 및 웨이퍼부문의 특화생산을 위해 충주시에 충주첨단산업단지가 완료되었다. 장비 및 시스템부문의 특화를 위해 청원군에 오창제2산업단지가, 청주시에 청주테크노폴리스가 조성사업이 진행되고 있다.

<표 6> 태양광부문 산업단지 현황

부문	산업단지명	위치	구분
셀/모듈	태생국가산업단지	음성군 금왕읍, 대소면, 삼성읍 일원	계획
	증평제2산업단지	증평군 도안면 노암리	진행
	음성원남·용산산업단지	음성군 음성읍 용산리, 읍내리 일원	진행
소재 및 웨이퍼	충주첨단산업단지	충주시 이류면 완오리, 본리 일원	완료
장비및시스템	오창제2산업단지	청원군 오창읍 주성리 일원	진행
	청주테크노폴리스	청주시 흥덕구 강서2동 일원	진행
기타	태양광부품소재 산업단지	괴산군 청안면, 사리면 일원	계획
	괴산태양광전문단지	괴산군 사리면 화산리	계획

## 2) 충북의 태양광산업 지원 인프라 현황

충북 도내 대학의 태양광산업 관련학과는 반도체, 이차전지, 전기, 건축 관련 전공으로 일부학과는 반도체 관련 인력양성과 태양전지 관련 연구를 수행하고 있다. 충북대학교 전기전자컴퓨터공학부의 태양전지용 인버터기술, 충주대학교 전기전자 및 정보공학부의 태양전지 셀 기술, 건국대학교 응용화학과의 차세대태양전지인 염료감응형 태양전지기술은 높은 RD 경쟁력을 갖추고 있다. 또한 전문대학은 반도체 파운드리 대기업과 반도체장비 인력의 협약학과를 운영하고 있어, 태양광산업분야 장비인력 수급에 활용 가능하다. 태양광특구 대상지역인 7개 시·군 내 대학 중 태양광기술 관련학과가 개설된 대학은 총 8개 대학으로 반도체, 인버터, 전지, 에너지변환 등 태양광 발전기술에 대한 전반적인 기술분야를 다루고 있다. 특히 태양광 분야 중 충북대학교 전기전자컴퓨터공학부의 태양전지용 인버터기술, 충주대학교 전기전자 및 정보공학부의 태양전지 셀 기술, 건국대학교 응용화학과의 차세대태양전지인 염료감응형 태양전지 기술은 높은 R&D 경쟁력을 갖추고 있다.

<표 7> 충청북도 내 태양광 관련 대학 현황

대학	관련학과	분야
충북대학교	전기전자컴퓨터공학부	반도체, 인버터
	신소재공학과	반도체 구조 및 소재
	화학공학부	이차전지, 커패시터
	화학과	전기화학 및 에너지변환
	물리학과	반도체 및 미래형 전지
충주대학교	전기전자 및 정보공학부	반도체, 태양전지소재
	나노고분자공학과	태양전지 소재
	신소재공학과	태양전지 소재, 에너지 변환
	화공생물학과	에너지 소재 및 응용
	에너지시스템공학과	에너지 변환 기술
건국대학교 (충주캠퍼스)	응용화학과	염료감응형 태양전지, 고분자 소재, 전기화학
	전자정보학과	박막증착 및 물성
청주대학교	전자정보공학부	반도체 설계공학
	응용과학부	나노응용과학
주성대학	반도체장비/전자학과	반도체 관련 기술인력
중원대학교	에너지자원공학부	대체에너지개발
충청대학	전기전자학부	반도체 장비
폴리텍Ⅳ대학	컴퓨터응용기계학과	태양광응용기술

연구기관으로 한국기초과학지원연구원은 다양한 분야의 부품소재 특성 분석 및 연구개발을 수행하고 있으며, (재)충북테크노파크에서는 태양광산업 관련 정책기획과 기업지원사업을 수행하고 있다.

<표 8> 충청북도 내 태양광 관련 연구소 현황

연구소	위치	분야
태양광기술연구소	충주대학교 내	에너지 변환 기술
태양광연구소	충주대학교 내	태양광 발전 기술
에너지환경연구소	중원대학교 내	대체에너지개발
다우코닝연구소	진천군 광혜원면 광혜원리 일원	태양전지 소재

태양광 분야 연구소는 대학부설연구소와 사설연구소로 구분되며, 대학부설연구소는 충주대학교 내 태양광기술연구소, 중원대학교 내 에너지환경연구소가 있으며, 민간연구소는 진천군 광혜원면 광혜원리 일원으로 다우코닝연구소가 입지하고 있으며, 연구소의 주요 연구분야는 에너지변환기술, 대체에너지개발기술, 태양전지 소재개발 기술 등으로 태양광 기술의 상용화 과정에서 요구되는 핵심기술에 집중되는 경향을 보이고 있다.

태양광관련 분야 R&D 예산지원 및 정부 지원과제 중 충청북도 내 기관의 사업수주는 상대적으로 적은편이나 차세대 에너지관련 부분에서 충주대학교의 친환경 에너지부품소재센터의 유치로 차세대 에너지 관련 기술개발 및 인력양성이 이루어지고 있다. 충북에서 에너지와 관련성을 가지는 누리사업단은 4개로 이 중에서 신재생에너지 및 차세대 에너지관련 누리사업은 충주대학교의 차세대전지 전문인력양성사업으로 에너지 분야 인력양성을 진행하고 있다. 최근 차세대 태양전지 연구를 바탕으로 2007년도부터 건국대학교에서 염료감응형 태양전지개발과 관련된 지역혁신 인력양성사업을 수행하고 있다.

충북의 태양광산업 관련 지원프로그램은 인프라, R&D, 인력양성부문에 대해 지역전략산업진흥사업, 지방대학혁신역량강화사업, 지역혁신인력양성사업으로 구분하여 진행중에 있으며, R&D부문에 대한 지원프로그램은 차세대전지 기술개발사



업이 2008년부터 2012년까지 진행될 예정이며, 인력양성부문에 대한 지원프로그램은 차세대 전지분야, 태양전지 개발분야, 태양전지 공정 및 RF remote system 독립전원개발분야 등에 대한 인력양성 지원프로그램이 진행되고 있다.

<표 9> 충북의 태양광산업 관련 지원프로그램 현황

구분	사업유형	주관기관	프로그램
인프라	2단계 지역전략산업 진흥사업	지식경제부 충청북도	태양전지 종합기술지원센터 건립 (2010 ~)
R&D	2단계 지역전략산업 진흥사업	도내 기업	차세대전지 기술개발사업 (2008 ~ 2012)
인력 양성	2단계 지역전략산업 진흥사업	특화센터	차세대전지분야 전문 인력양성사업 (2008 ~ 2012)
	지방대학 혁신역량강화사업	충주대학교	차세대전지기술 전문인력양성사업 (2006. 6 ~ 2009. 5)
	지역혁신 인력양성사업	건국대학교 응용화학과	새로운 전해질개발을 통한 염료감응형 태양전지의 개발 (2007 ~)
	지역혁신 인력양성사업	충주대학교 전자공학과	저가형 태양전지 최적화공정 개선 및 RF remote system 독립전원개발(2003. 12 ~ 2006. 8)

### 3) 충청북도 태양광산업 전망

충청북도는 태양광산업에 있어서 다음과 같은 장점을 가지고 있어서 발전가능성이 매우 높다. 첫째, 국내 태양광부품소재 생산허브화가 가능하다는 점이다. 현재 태양광특구 지역에 (주)현대중공업, (주)한국철강, (주)신설홀딩스, (주)경동솔라, (주)신성씨에스, (주)대유디엠씨, (주)다쓰테크, (주)에이원테크 등의 국내 태양광부품산업의 주요기업이 입주하고 있으며, (주)현대중공업은 셀, 모듈분야에 향후 1조원의 투자계획 수립, 셀분야로 (주)신성홀딩스와 (주)에이원테크는 2012년까지

5,160억원의 투자계획 수립 그리고 (주)한국철강은 박막형 셀분야로 2020년까지 4,500억원의 투자계획을 수립하였다.



〈그림 1〉 충북 태양광산업 종합분석도

둘째, 36번 국도를 중심으로 한 지리적 이점을 극대화할 수 있다는 점이다. 36번 국도를 중심으로 청주테크로폴리스, 오창 제2산업단지, 괴산태양광부품소재산업단지, 중평태양광부품전문단지, 괴산태양광전문단지, 음성원남, 용산산업단지, 태생국가산업단지, 충주첨단산업단지 등은 태양광부품소재 생산분야의 허브화가 가능하다. 특히 태양광산업의 생산허브가 될 태양광 전문산업단지 및 부품생산기업은 청주-청원-중평-괴산-음성-충주로 이어지는 36번 국도를 중심으로 조성되거나 계획중에 있다. 태양광산업의 R&D기능은 이미 36번 국도에 접하여 선형분포(Linear Pattern)하고 있으며 관련 대학 역시 청주·청원권과 충주시를 중심으로 36번 국도

에 인접하여 위치하고 있어 산업 네트워크 기반이 형성됨에 따라 클러스터에 의한 태양광산업의 밸리(Valley)화가 예상된다.

셋째, 태양광산업 고급전문인력 수요의 증가에 대한 교육기관이 입지하고 있다는 점이다. 현재 8개 시·군 내 충북대학교외 8개 대학에서 태양광산업 관련 학과가 개설되어 초급전문인력(학사) 중심의 인력양성이 이루어지고 있다. 충북대학교(전기전자컴퓨터공학부, 신소재공학과, 물리학과), 충주대학교(전기전자 및 정보공학부), 청주대학교(반도체 설계공학), 극동대학교(태양광공학과), 주성대학(반도체 장비 및 전자학과), 충청대학(전기전자학부) 등에 태양에너지를 전기에너지로 변환하는 과정의 주요기술이 되는 반도체 기술분야의 학사를 양성하고 있다. 충주대학교, 건국대학교 충주캠퍼스, 폴리텍IX대학 등을 통해 태양광산업 집적기술 및 응용기술 관련분야의 초급 전문인력을 양성하고 있다.

## 2. 충북 태양광산업특구 지정

### 1) 특구제도

지역특구제도는 일정지역을 특구로 지정하여 선택적으로 규제특례를 적용하는 제도로 기초자치단체의 지역특화발전사업을 지원하고자 ‘지역특화발전특구에 대한 규제특례법’ 제정을 통해 운영중인 제도이다.

지역특구는 일정지역을 특구로 지정하여 규제특례를 적용하여 지역의 인문·지리적 특성을 살려 창의적이고 타 지역과 차별화된 특성화 발전을 도모하며, 중앙정부는 지역특구 지정을 통하여 이러한 지자체의 창의적 구상이 실현될 수 있도록 제도적 장애를 해소해 주는 특징을 가지고 있다. 특히, 기존 지역개발제도는 중앙정부 중심으로 추진되는 경향을 보이며, 동일한 내용의 규제혜택 부여, 규제완화 및 폐지 등의 형태를 취하고 있으나, 지역특구제도는 지방정부 중심의 추진을 특징으로 하며, 지방이 규제혜택을 선택할 수 있도록 하고 있다는 점에서 차이가 있다.

<표 10> 기존 지역개발제도와와의 차이점

구 분	지역특구 제도	기존 지역개발 제도
목적	지역의 특색있는 발전을 통한 지방경제 활성화(특색있는 지방 = 세계화)	국가경제 활성화 및 대외 경쟁력 강화
법적 근거	지역특구에 대한 규제특례법	각 개별 지원법 (경제자유구역법, 관광진흥법 등)
추진 주체	지방정부 중심으로 지방이 모든 사업내용을 구상하고, 국가는 규제특례 혜택만 부여	중앙정부 중심으로 국가가 대상지역·사업, 부동산 공급 등 주요사항을 결정
사업 내용	제한 없으며, 교육·의료등 S/W적 지식산업도 가능	관계부처 소관분야 또는 토지이용 사업 (건설·관광 등 H/W적 개발사업)
재정 지원	없으나, 재정지원을 배제하는 것은 아님	있음(국가의 예산 지원)
세제 지원	없음	있음(예외 있음)
규제 적용	지방이 규제혜택 선택(지역별 규제 차등)과 규제 강화도 가능	동일한 내용의 규제혜택 부여 규제완화·폐지 유형
사업성패 책임	지방정부	주로 중앙정부
규제 인허가	특화사업관련 인허가를 특구 신청 시 함께 신청하여 One-stop으로 일괄처리 지원	인허가 관련 모든 기관으로부터 별도 인허가를 받아야 함

자료 : 지역특화발전특구기획단, 지역특화발전특구 연례보고서, 2008, p.14.

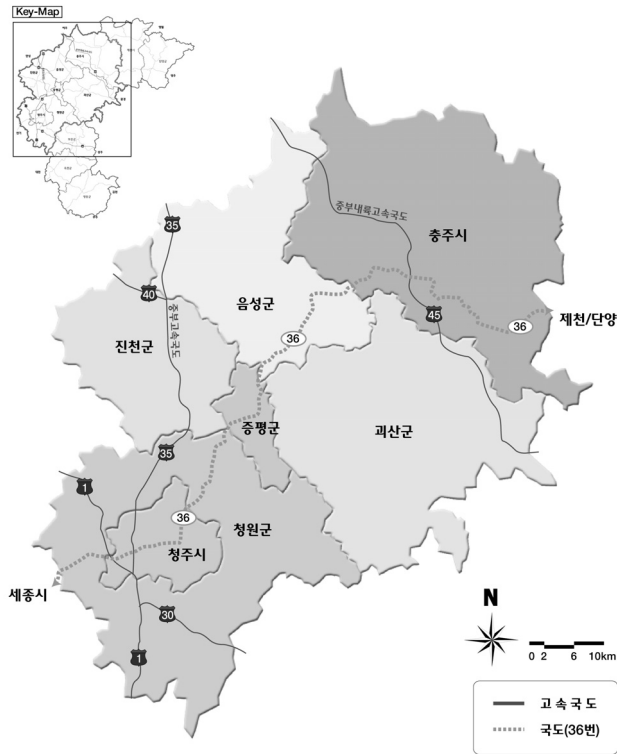
특구지정은 지역의 특화발전에 기여할 수 있는 사업이라면 어떤 형태든지 지역특구로 추진이 가능하며, 중장기 지역발전계획을 고려하여 파급효과가 크거나 선도역할을 할 수 있는 사업을 선정해야 한다. 특히, 지방자치단체 내 어느 지역도 가능하며, 경제자유구역, 기업도시, 관광지구 등에도 가능한 특징이 있으며, 1개 기초지방자치단체 내 최대 3개까지 지역특구를 지정·운영할 수 있다. 하지만, 동일한 지역

에 대해 2개 이상의 특구지정은 허용되지 않으며, 특구지역 내에서는 1개 이상의 규제특례가 적용되어야 한다. 지역특구 지정절차는 지자체가 특구대상지역, 사업내용, 신청하는 규제특례, 재원조달 방안 등 포함하여 특구계획안을 마련하면, 13개 부처 장관과 7인의 민간위원으로 구성된 특구위원회에서 특구를 지정하게 된다.

## 2) 태양광산업특구 지정 현황

태양광산업특구는 태양광산업을 특화발전 시키기 위한 차별화된 특화사업을 발굴하고, 이를 장려하기 위해 특례적용을 통한 제도적 지원을 목적으로 하고 있다. 특히, 태양광산업특구는 지식산업의 특성을 지니고 있으며, 연구환경, 생산환경, 인력공급 등의 여건이 중요함과 동시에 이를 아우르는 집적화된 클러스터환경을 조성하는 것이 미래 경쟁력 확보의 핵심요소라 할 수 있다.

이상의 충북의 태양광산업 발전을 위한 특구지정과 관련하여 “지역특화발전특구법”에 의거해 지식경제부는 2011년 4월 20일 지역특화발전특구위원회를 열어 청주시와 충주시, 청원·증평·진천·괴산·음성군 등 7개 시·군 423만㎡를 “충북 태양광산업특구(Asia Solar Valley Chungbuk)”로 지정하여 명실상부한 태양광산업 발전을 위한 제도적 기틀을 마련하게 되었다.



〈그림 2〉 태양광특구 권역도

충청북도는 태양광산업특구에 대한 개념을 설정함에 있어서 자유로운 기업활동을 보장하고 각종 규제와 세금 등에서 예외를 인정하는 특별지역으로 발전을 유도하고자 하였으며, 이러한 의미에서 태양광산업특구는 초일류 태양광기업들의 유치 및 집적을 통한 ‘태양광 클러스터’ 및 국내외 ‘태양광 네트워크 허브’, 생산, 교역, R&DB, 금융 중심의 ‘태양광 산업의 세계적 복합 거점’, 태양광 산업 지식창출을 통한 경제성장 및 산업고도화의 ‘전략적 핵심지역’으로 발전을 계획하고 있다.

충북 태양광산업특구 특화사업은 <그림 3>과 같이 충청북도의 7개 시·군에 분포하고 있으며, 36번 국도를 중심으로 집적되어 있어서 향후 태양광산업의 발전에 있어서 시너지효과가 기대된다.



〈그림 3〉 충북 태양광산업특구 특화사업 위치도

<표 11> 충북 태양광산업특구 특화사업과 면적

특화사업내용	면적
청주시 신재생에너지 체험홍보관 체험프로그램 운영	23,225㎡
충주기업도시 내 산업용지	718,890㎡
증평 제2산업단지	733,721㎡
음성 원남산업단지	1,083,655㎡
진천·음성혁신도시 내 산업용지	557,006㎡
괴산 첨단부품소재산업단지	836,391㎡
진천이월산업단지(옥외광고물 설치지역 4㎡포함)	277,320㎡
청원푸르미마을(옥외광고물 설치지역 4㎡포함)	3,617㎡

태양광산업특구의 성공여건으로는 첫째, 태양광산업특구에 국가역량 집중으로 열정과 일관성을 유지하여 기업투자에 매력적인 환경을 제공해 주는 것이다. 둘째, 정확한 위치의 적극적인 활용으로 기존 경영지원서비스 환경 및 정주인프라 활용을 통한 지리적인 이점을 극대화하는 것이다. 셋째, 사업서비스 기능 완비로 맞춤형 인센티브 제시를 지적할 수 있다. 넷째, 세계적 스타 기업 유치로 태양광 하이테크 분야를 선도해 나가는 것이다. 마지막으로 글로벌 태양광 클러스터로 육성하는 것으로 지역별로 태양광 산업 선도기업을 중심으로 생산중심의 네트워크 구축과 지역대학과 연구소를 광역적으로 연계하는 지식네트워크 생태계 구축을 들 수 있다.

#### IV. 충북 태양광산업특구 비전과 전략

##### 1. 비전과 전략

##### 1) 비전과 미래상

태양광산업특구 지정에 따른 비전의 선정에 있어서 충청북도가 가지고 있는 잠재역량을 초기에 집결하기 위한 전략을 구사할 필요가 있다. 따라서 초기에는 생산교역 복합형, 장기적으로는 지식창조형을 지향하여 솔라밸리특구로 국내에 입지를 강화할 필요가 있다. 특히, 중점 추진분야로는 태양광 부품소재 산업에 특화하여 세계적인 솔라 밸리인 독일과 프랑스와의 차별화를 추구하고 이들과 협업 내지는 공동생산의 전략을 추구하는 방향으로 전략을 구사할 필요가 있다.

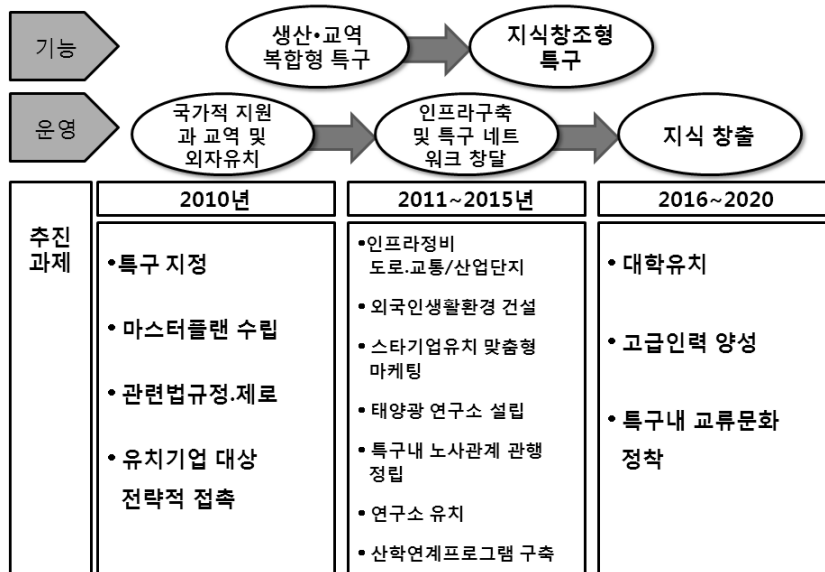
중요한 것은 충청북도내 공항, 철도망, 도로 등의 인프라 용량을 확장하고 복합시스템을 구축하여 동북아 및 아시아의 태양광 산업의 물류거점으로 도약한다는 특구의 방향성을 갖추고 있어야 한다.

장기적으로는 지식창출 클러스터로 발전할 수 있도록 소프트 인프라를 강화하는



방향으로 접근해야 한다. 양호한 R&D기반과 생활여건을 제공하여 우수 기업들의 R&D센터, 우수대학 등을 유치하여 특구내의 정보 및 기술 네트워크를 완비한다는 전략을 강화하는 방향으로 비전이 설정된다면 중장기적인 관점에서 볼 때 태양광 산업의 동북아 허브로서의 기능을 수행할 수 있을 것으로 판단된다.

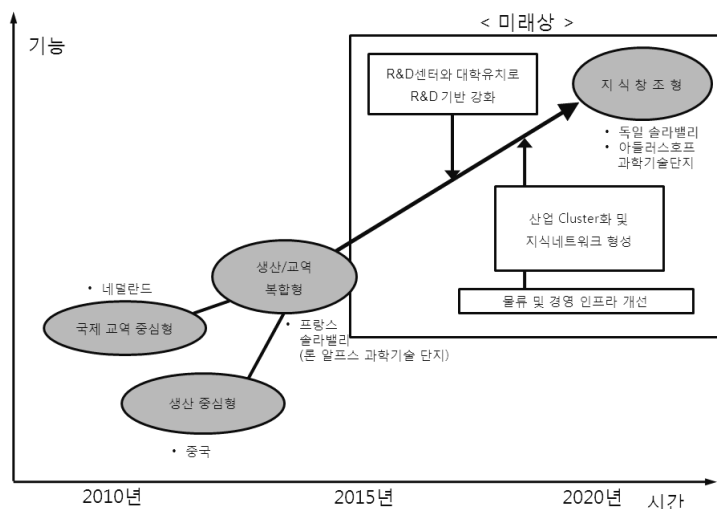
따라서, 충북의 태양광산업특구는 초기단계 생산·교역 복합형 특구로서의 국내 위상 정립과 중장기 지식창조형 특구로서의 동북아 허브로서의 위상을 갖는 ‘세계 제3의 솔라 벨리’라는 비전을 제시하였다.



〈그림 4〉 충북 태양광산업특구의 단계별 비전

태양광산업특구의 발전은 초기 생산·교역형 중심으로 출발하여 점차 복합형으로 발전하다가 지식창조형으로 진화함으로써 자족적인 경제력을 보유하는 것이며, 미래형 산업특구의 특징인 R&D센터나 대학이 입지하여 특화된 산업을 중심으로 클러스터가 형성되고 지식의 네트워크 구축되면서 완결되는 미래상을 제

시하였다. 이상의 진화과정을 통해 제시하고자 하는 미래상은 산업클러스터화 및 지식네트워크의 형성을 통해 독일의 솔라 밸리와 같은 지식의 창출 활동이 활발하여 신기술이 지속적으로 발현되는 지역으로서의 태양광산업특구를 위상으로 설정하였다.



〈그림 5〉 태양광산업특구의 미래상

## 2) 목표 및 추진전략

태양광산업특구의 비전은 ‘세계 제3의 솔라 밸리’로 도약이며, 이는 생산·R&D 허브화와 클러스터의 조성 등을 통해 달성된다.

다시 말해, 세계 최고의 태양광 부품소재 생산 및 R&D 허브화로 2020년 태양광 연구인력 3,000명 확보, 그리고 태양광 특구내에 생산부문 7,000천명 고용창출(솔라 도시별 1,000명 목표)를 목표치로 설정하였다. 또한 세계 제3의 태양광 클러스터 구축을 통해 독일과 프랑스와 연계한 제3의 태양광 클러스터 창출과 세계 최고의 IT 기술을 활용한 태양광 산업 정보기술 네트워크 허브 구축을 목표로 설정하였다.

## '세계 제3의 솔라벨리' 로 도약

### 세계 최고의 태양광 부품소재 생산 및 R&D 허브화

- 2020년 태양광 연구인력 3,000여명 확보
- 태양광 특구 내에 1만명 고용창출

### 세계 제 3의 태양광 클러스터 구축

- 독일과 프랑스와 연계한 제 3의 태양광 클러스터 창출
- 세계 최고의 IT 기술과 접목한 태양광 네트워크 허브 구축

## 5대 추진 전략

- ◆ 전략 1 : 세계 초일류 태양광 기업 아시아 본부 유치와 국내 선도기업 육성  
-태양광 산업 가치사슬(Value Chain) 연계 기업 유치 및 산업단지 특화
- ◆ 전략 2 : 국도 36번 도로를 중심으로 Solar Valley 조성  
- 'Solar Route 36' 을 중심으로 '청주-오창-종평-괴산-진천-음성-충주' 를 잇는 Solar 도시 조성으로 태양광 클러스터를 육성
- ◆ 전략 3 : 세계 최고로 기업하기 좋은 환경 조성  
-세계적 초일류 스타기업을 유치하기 위한 맞춤형 인센티브 제공  
-전문인력 양성 및 재교육을 통한 안정적 인력공급
- ◆ 전략 4 : 태양광 산업의 생산, R&D, 물류의 세계적 Hub로 육성  
-태양광산업 기술박람회 제품전시회, 세미나, 포럼 개최  
-독일 뮌헨대학 태양광 연구소 유치와 세계적 스타 과학자 영입
- ◆ 전략 5 : 국내 태양광 보급 활성화 기반 조성  
-전국 인삼밭 활용 소규모 태양광 발전

〈그림 6〉 태양광 특구의 목표와 추진전략

태양광산업특구의 발전을 위해 5가지의 추진전략을 제시하고자 한다. 첫째, ‘세계 초일류 태양광 기업 아시아 본부 유치와 국내 선도기업 육성’으로 태양광 산업의 가치사슬(value chain) 기업 연계 육성, 독일 대표기업인 Q-cell 유치 및 연구소 분원 유치, 그리고 태양광부품소재 산업에 특화를 추진전략으로 구성하였다.

둘째, ‘국도 36번 도로를 중심으로 7개 솔라 도시 조성’으로 국도 36번 도로를 ‘Solar Route 36’으로 명명하고, ‘청주-오창-증평-괴산-진천-음성-충주’를 잇는 7개의 솔라 도시를 지정하여 태양광 클러스터를 육성하며, 이들 도시간 전략산업을 차별화하여 경쟁과 보완관계를 균형 있게 유지하는 도시 특성별 다양한 인센티브를 제공하도록 하였으며, 7개 솔라 도시에 특성화된 연구시설을 유치하여 도시의 미니클러스터간 RD&B 네트워크를 구축하도록 하였다.

<표 12> 7개 도시별 태양광 클러스터 특화 전략

구분	특화 부문	구분	특화 부문
청주	태양광 산업 부품 생산 대학, 연구소 유치, 인력 양성센터 솔라 빌리지 조성 태양광 과학관 및 전시관	진천	태양광 전문단지 태양광 발전단지 태양광 산업 부품 생산
오창	태양광 부품소재 생산 및 R&D 태양광 벤처단지 태양광 산업 창업보육 센터	음성	태양광 전문단지 태양광 발전단지 태양광 산업 부품 생산
증평	태양광 연구센터 및 실증단지 조성 태양광 산업 행정지원센터 태양광 체험관, 교육관, 휴양시설	충주	태양광 연구센터 태양광 산업 부품 생산 태양광 전시관, 발물관
괴산	태양광 전문단지 태양광 발전단지 태양광 휴양시설		

셋째, ‘세계 최고로 기업하기 좋은 환경 조성하여 7개 솔라 도시에 세계 초일류 태양광 기업 1개씩 유치’로 7개 솔라 도시에 세계적 초일류 스타기업 1개씩 유치하기 위한 외국인의 투자지분 상한선 폐지 및 맞춤형 인센티브 제공과 세계 최저수준의 법인세(제로 법인세)를 부과하여 기업투자를 촉진하도록 하였다.

넷째, ‘태양광 산업의 생산, R&D, 물류의 세계적 Hub로 육성’으로 태양광산업 기술박람회 개최, 태양광산업 제품 전시회, 세미나, 포럼 개최, 태양광 연구 규제완화 및 자금지원으로 세계적 스타 과학자 영입, 그리고 독일 훔볼트대학 태양광 연구소 유치 등의 세부전략을 구체화하였다. 다섯째, ‘국내 태양광 보급 활성화 기반 조성’으로 전국 인삼밭 가리개를 태양광 전지판으로 교체하여 태양광 발전 시설화, 발전차액제도 지속 시행으로 태양광 산업 국내 수요 확충 등을 제시하였다.

## 2. 태양광특구 활성화를 위한 부문별/단계별 추진전략

### 1) 부문별 추진전략

#### (1) 태양광 부품·소재 생산허브 육성

최근 신성이엔지(증평), 현대중공업(음성), 한국철강(증평), 에이원테크(증평)와 같은 대기업들이 태양전지 양산을 위한 투자로 인하여 충북지역은 태양광 부품분야에서 새로운 생산기지로 부상하고 있다. 이미 확보된 태양전지 기업군을 중심으로 태양전지와 관련된 부품 및 소재 생산기업유치를 강화하고, 입주된 대기업들의 협력 중소기업체를 위한 전문산업단지를 지정하고 이들 기업유치에 대한 인센티브를 강화할 필요가 있다.

기존 태양광 부품소재 관련업체와 상호 유기적으로 연계하고 충북의 태양광특구를 성공적으로 정착시키기 위하여 국도36호선 주변지역의 산업단지를 특화하여 태양광산업의 생산허브로 육성하고, 전문단지 조성을 통하여 태양광산업에 신규 투자하려는 기업들의 수요 충족과 산업입지의 물리적인 기반시설 공급을 통해 태

양광 산업육성의 효율적인 기반을 제공할 계획이다. 또한 태양광 부품소재 관련업체의 군집화로 집적 이익을 도모하고, 협력업체 유치, 일괄 생산체제 구축으로 시너지 효과를 극대화하고, 이를 통하여 기업, 연구소 등의 각 시군 유입으로 지역내 고용 및 소득 증가와 지역경제 활성화를 도모하도록 하였다.

- 소재, 잉곳·웨이퍼 산업관련 기업이나 차세대기술을 보유한 기업 지원 강화
- 청주공항을 활용한 대 중국 무역의 강화를 통해 충북도내의 일괄생산체제 구축
- 기존 계획중이거나 조성중인 산업단지에 태양광 산업 부지 확보
- 분야별 특성화 방향
  - 소재·웨이퍼산업 : 충주 첨단산업단지, 괴산 태양광부품소재 산업단지
  - 셀·모듈산업 : 음성 원남·용산 산업단지, 진천 신척산업단지, 증평 제2산업단지
  - 장비·시스템산업 : 오창 제2산업단지, 청주 테크노폴리스

## (2) 태양광 RD&B기반 조성

태양광 분야 공정기술 및 장비, 부품산업 인프라의 경쟁력 확보를 위해 ‘태양광전지종합기술지원센터’ 건립을 추진중에 있다. 본 센터는 태양전지산업의 세계시장 진입을 위한 산업화 지원을 통해 충청지역 태양광 산업 거점기관으로 육성하였다.

- 박막형, 유기염료형, CIGS형태 등의 차세대 태양전지 기술의 테스트 및 제품화를 위한 공정 및 제품개발 지원
  - 제품의 차세대 셀/모듈의 품질관리·성능 테스트를 통한 제품의 성능평가 및 표준화 지원
  - 태양전지분야 창업보육 공간 및 대기업과의 연계협력 기술개발 지원
- 태양전지 생산기업의 공정기술혁신을 위한 산·학·연·관 네트워킹 활성화 지원
  - 차세대 기술개발을 위한 산·학 공동 협력체제 구축 지원
  - 기업간 공동 R&D 사업 발굴 및 기술개발 지원

### (3) 글로벌 전문인력 양성

단기적으로는 역내 기업체에서 필요로 하는 전문인력을 분야별로 외부에서 유입될 수 있도록 정주, 문화, 교육 등의 생활여건 개선 노력이 수반되어야 한다. 중장기적으로는 역내에서 전문인력을 양성하는 방안이 강구되어야 하며, 충북 내 특화여건을 확보된 소재·생산장비 분야를 중심의 전문인력육성이 필요하다. 또한 당해 분야의 기술진보가 급속하게 일어나는 측면을 고려하여 분야별 재교육 시스템 구축을 통한 관련 전문인력의 경쟁력 확보도 동시에 고려되어야 할 것으로 판단된다.

전문계 고등학교와 대학 관련 학과와의 연계를 통한 전문화 특성화 교육방안 수립할 계획이다. 현재 도내에 다양하게 분포하고 있는 전문계 고등학교의 학과 및 커리큘럼을 검토하고 전체 수급현황을 고려하여 2-3개 정도의 전문계 고등학교 및 학과별로 특성화를 추진하며, “(가칭)태양광 특성화 마이스터 고등학교” 지정 육성하도록 하였다. 태양광 관련학과의 설립이 증가할 것으로 전망되고 있어 대학별 특성화·기능적 협력 방안을 모색할 필요가 있다. 이를 위해 기업 현장에서 필요로 하는 인력의 공급을 2년제 대학, 4년제 대학, 대학원별로 차별화된 교육을 실시하고, 능동적 산·학협력체계 구축을 통한 실무형 커리큘럼을 운영할 계획이다. 또한, 기업체의 고급전문인력을 교수요원으로 활용하여 고등학교 및 대학에서의 강의 기회를 제공하여, 현장의 목소리를 학교에서 체득할 수 있는 기회를 제공하도록 하였다.

### (4) 태양광 보급활성화 기반 및 민간보급체계 구축

태양광발전 국내·외 시장 거점화로 태양광산업의 중추적인 역할을 담당하도록 할 필요가 있다. 또한, 태양광 시장 중 발전시장을 중심으로 기존의 태양광이 활발히 보급된 전통적인 지역 외에 새로운 지역에서 시장들을 주도적으로 이끌 수 있는 시장지배력을 창출할 필요가 있다.

따라서, 국내 유일의 태양광특구로서의 위상을 정립하고 세계를 대상으로 태양광발전시장을 선도해 나가야 한다. 보급거점으로서의 역할을 수행함에 있어서 태양광 발전시장의 지배력 제고를 위한 기본방향으로 ①태양광발전사업의 수출산업화, ②중소용 태양광발전시장의 육성, ③금융 및 투자 지원 프로그램의 다양화, ④기술개발-생산-유통-마케팅 원스톱시스템 구축 등의 계획을 수립하였다.

또한, 정부주도의 정책추진에 따른 문제와 태양광발전의 비시장성으로 인한 태양광산업의 발전을 저해하는 요인으로 작용할 수 있어 태양광발전시설 보급체계의 개편이 필요하다. 민간주도형의 보급체계 구축을 위한 기본방향으로 ①시장경쟁형 프로그램 도입, ②태양광녹색마을 조성, ③시민태양에너지주식회사 설립 ④금융/세제지원 확대, ⑤민간단체와의 유기적인 협조체계 구축 등을 제시하였다.

#### (5) 솔라밸리 조성을 위한 네트워크 구축

충북지역 네트워크의 가장 취약점인 기업 간 파트너십 부족을 해소하는 전략으로 ‘네트워크 중개자의 구축이 시급히 요구된다. 네트워크 중개자는 기업간 네트워크를 촉진하기 위해 ①기업 간 네트워크의 가치와 이익을 전파, ②네트워크 구축의 방법에 대한 조언 및 지원, ③네트워크 구성원에 대한 훈련 및 기술전파 등의 역할이 필요하다. 또한 충청권의 지역대학 내에 산·학연계기구를 설치하여 대학의 산업화 프로젝트에 대한 기업의 재정지원을 촉진할 필요가 있다. 이를 위해 충북 태양광 산업 네트워크 구축 방안으로 ①「솔라 도시 발전 협의회」구성·운영, ②전후방 연관산업 집적지와 연계 지원체계 구축, ③대규모 단지의 동종·이업종, 대·중소기업 및 지원프로그램 활용 등 가치사슬 형성 및 정보교류·판로개척 지원, ④미니클러스터를 통해 발굴된 공동 R&D, 마케팅 등 애로과제 해결을 지원 등의 계획을 수립하였다.



## 2) 단계별 특화사업 추진계획

단계별 특화사업 추진계획은 1단계 2013년까지, 2단계 2014년-2016년, 3단계 2017년-2020년까지의 계획으로 구성된다.

1단계는 태양광부품·소재생산허브육성(6개), R&DB기반 조성(1개), 태양광보급 활성화 기반 및 민간보급체계 구축(2개), 태양광산업네트워크구축 사업(6개)이 추진되며, 2단계는 태양광부품·소재생산허브육성(4개), R&DB기반 조성(3개), 글로벌 전문인력양성(1개), 태양광보급활성화 기반 및 민간보급체계 구축(3개) 사업이 추진된다. 3단계는 태양광부품·소재생산허브육성(2개), R&DB기반 조성(1개), 글로벌 전문인력양성(2개), 태양광보급활성화 기반 및 민간보급체계 구축(2개) 사업이 추진된다.

<표 13> 단계별 추진전략

단계	특화전략	특화사업
1단계 (2013)	태양광부품·소재생산허브 육성	—충주기업도시 내 생산용지 특화사업 —증평제2산업단지 —음성원남산업단지 특화사업 —진천이월산업단지 태양광소재생산 특화사업 —진천·음성 혁신도시 생산용지 특화사업 —태양광부품소재산업단지 육성 사업
	R&DB기반 조성	—태양광 산업기술개발 및 기업지원 사업
	태양광보급활성화 기반 및 민간보급체계 구축	—신재생에너지 체험홍보관 체험프로그램 운영 —푸르미 마을 조성
	태양광산업네트워크구축	—아시아 솔라밸리 전담팀 신설 —솔라밸리마스터플랜 수립 연구용역 추진 —솔라밸리협의회(가칭) 운영 —태양광 미니클러스터 운영
2단계 (2016)	태양광부품·소재생산허브 육성	—청주테크노폴리스 조성 사업 —신산업단지 조성 사업 —신척산업단지 조성 사업 —태생국가산업단지 조성 사업
	R&DB기반 조성	—태양광기업 지원 서비스 시스템 구축 사업 —태양전지종합기술지원센터 건립 사업 —태양광산업 기술지원 시스템 구축 사업
	글로벌 전문인력양성	—태양광교육 연계 및 전문화사업
	태양광보급활성화 기반 및 민간보급체계 구축	—시민태양에너지 주식회사 설립 사업 —태양광녹색마을 조성 —태양광엑스포 개최
3단계 (2020)	태양광부품·소재생산허브 육성	—세계적 초일류 기업 유치 —대기업 및 장비·소재업체 육성
	R&DB기반 조성	—R&DB 원스톱시스템 구축
	글로벌 전문인력양성	—(가칭)태양광연합대학원 설립 사업 —태양광 관련 우수대학 아시아 캠퍼스/연구소 유치
	태양광보급활성화 기반 및 민간보급체계 구축	—국제그린 태양광 마케팅지원센터 조성 사업 —녹색마을 활성화 사업

#### IV. 결론

충청북도는 국내 3대 반도체 파운드리 기업이 입주하고 있는 최상의 반도체산업 기반을 가지고 있으며, 차세대전지산업을 지역전략산업으로 추진하고 있어 태양전지산업의 전략적 지원이 용이하여 높은 시너지 창출이 예상된다. 특히 셀 및 모듈 분야에서는 국내 생산능력의 55%를 점유('08년)하고 있어 충북은 태양전지 셀 및 모듈 생산분야의 분야의 허브 역할을 수행할 수 있어 발전잠재력이 크다고 하겠다.

현재 충청북도는 태양광산업특구를 지정받아 태양광산업의 동북아허브로서의 역할 수행을 목표로 생산 및 연구기반을 조성하고 있으며, 청주시를 비롯한 6개 시군을 대상지역으로 '솔라루트 36' 조성을 위한 ①태양광 부품·소재 생산허브 육성, ②태양광 RD&B기반 조성, ③글로벌 전문인력 양성, ④태양광 보급활성화 기반 및 민간보급체계 구축, ⑤솔라밸리 조성을 위한 네트워크 구축 전략을 체계적으로 구체화해 나가야 할 것이다.

## 참고문헌

- 국가에너지위원회, 제1차 국가에너지기본계획(2008~2030), 2008.
- 에너지관리공단, 2008년 신재생에너지보급통계, 2010.
- 지식경제부, 보도자료, 2010. 3.29.
- 지식경제부, 신성장동력 기술전략지도, 2009.7.
- 지식경제부, 신재생에너지 산업기반 강화계획, 2009.8.
- 지역특화발전특구기획단, 지역특화발전특구 연례보고서, 2008.
- 지역특화발전특구기획단, 지역특화발전특구위원회 개최 자료, 2005~2009.
- 충청북도, 제3차 충청북도 지역에너지 계획, 2007.12.
- 충북테크노파크, 충북 태양광 부품소재산업 육성전략, 2009.
- KEIT, 태양전지의 급격한 부상과 발전과제, 2008.2.



---

도농상생발전을 위한  
농촌지역 농공상 협력 강화 방안

---

---

김용렬\_연구위원, 한국농촌경제연구원

---

# 도농상생발전을 위한 농촌지역 농공상 협력 강화 방안<sup>1)</sup>

- 농공상 융합형 중소기업 정책을 중심으로 -

The Small and Medium Enterprise Policy converged with agriculture, industry, and commerce

김용렬\_연구위원, 한국농촌경제연구원

## 목 차

- I. 서론
- II. 농공상 융합형 중소기업 관련 정책 분석
- III. 농공상 융합형 중소기업 협력 사례와 시사점
- IV. 일본의 농상공연대와 6차 산업화 제도 분석
- V. 농공상 협력 활성화 방안

## Abstract

The purpose of this study is to propose legal grounds that induce the expansion of convergent businesses while supporting cooperations between farming and fishing industries and SMEs, along with preparing for organic partnership plans by analyzing the related policies of the central government in order to execute the promotion strategies for SMEs converged with agriculture, industry, and commerce.

A convergence-type SME refers to a company that generates high-added value by convergence of raw materials--farming and fishing products--into technologies covering foods, processing, IT, BT, NT, CT, etc. in direct collaborations between

---

1) 본 연구는 농수산물유통공사가 발주한 「농공상 융합형 중소기업 지원 실효성 확보 방안」 연구를 기초로 하였음

agricultural and fishery business people and the owners of SMEs.

For determining the basic direction of supporting the growth of SMEs converged with agriculture, industry, and commerce, a step-by-step approach that extends the range of support across convergence activities of agriculture, industry, and commerce in the future is necessary after starting from supporting management bodies (companies) using the complimentary measures provided by related laws.

## I. 서론

### 1. 배경

농어업자와 중소기업간의 공동융합사업 추진은 지속적으로 증가하고 있으나, 이를 뒷받침할 제도는 미흡한 실정이다. 농림수산식품부는 농업인, 농업법인을 위주로 지원하고 있고, 중소기업청은 일반 제조업 위주로 지원하고 있어 지원의 사각지대가 발생하고 있다. 또한 농림수산식품 R&D 규모는 정부 R&D의 5.8%수준으로 제품개발 및 사업화시 융합기업의 참여를 확대하기 위한 유인도 부족한 실정이다.

이에 따라 정부는 제65차 비상경제대책회의(‘10.7.8)에서 농어업과 중소기업의 동반성장을 위한 농·공·상 융합형 중소기업 육성전략을 확정 발표하였다. 농림수산식품부와 중소기업청이 합동으로 “농·공·상 융합형 중소기업 육성지원단(단장 : 농식품부·중기청 1급)”을 구성하여 5대 분야별 세부실행계획을 확정·추진하기로 하였다.



## 2. 농공상 융합의 의미와 개념

### (1) 융합의 개념과 농공상 융합의 의미

농공상 융합의 개념을 정의하기 위해서는 융합의 개념과 융합을 위한 내재적 의미를 살려야 한다. 융합(融合)의 사전적 의미는 녹아서 하나로 합침을 의미한다. 그리고, 농공상 융합은 농림어업, 공업, 상업이 서로 연대하거나 협력하여 상호이익을 증대시키면서 상생하는 네트워크 경제의 속성과 상호간 융복합화를 통해 시너지 효과를 발휘하는 컨버전스(융합, convergence)의 속성을 지녔다고 할 수 있다.

농공상 상생협력을 위한 네트워크 경제(network economics)<sup>2)</sup>는 지속가능한 농공상 협력을 위해 근간이 될 수 있는 이론적 배경이라고 할 수 있다. 네트워크경제의 특성은 첫째, 자율적 기업들로 구성되며, 네트워크 기업들은 자원과 리스크를 서로 공유함으로써 이익을 얻고 그에 대한 대가로 자신의 주권을 어느 정도 포기한다. 둘째, 동기부여의 원천은 상호 호혜와 신뢰를 바탕으로 한다. 셋째, 공급루트는 제조업체로부터 유통업체를 거쳐 최종 소비단계에 이르기까지 다양한 분야의 전문 지식과 기술을 융합해 조화롭게 조정한다. 넷째, 상생(윈-윈)을 성공의 근원으로 삼고, 마지막으로 경쟁보다는 협력의 장을 마련하여 활동한다(제러미 리프킨, 2005).

네트워크시스템의 종류는 첫째, 공급업체 네트워크로써 디자인에서부터 부품 제조에 이르기까지 모든 input을 하청 받는 형식, 둘째, 생산업체 네트워크로 생산설비, 자금, 인적자원을 공유해 제공하는 상품과 용역의 품목수를 늘이고, 시장을 넓히며, 리스크 비용을 줄이는 회사들로 구성하는 형태, 셋째, 고객 네트워크는 제조업체, 유통업체, 마케팅 채널, 최종사용자를 연결하는 네트워크이며, 넷째, 표준 제휴 네트워크는 업계 선두가 확립한 기술 표준에 맞추기 위해 특정 분야에서 가능한 많은 업체들을 끌어 모으는 형태라고 할 수 있다. 마지막으로 기술 협력 네트워크는 제품 라인의 연구 및 개발 분야에 필요한 전문지식과 기술을 공유할 수 있도록 하는 시스템을

---

2) 여기서 “네트워크 경제”란 제러미 리프킨의 『유럽피언 드림, 2005』에서 주장한 개념을 도입한 것임.

말한다. 따라서 농공상 융합에서도 네트워크 경제의 공유와 상호이익, 상호호혜와 신뢰, 지식과 기술의 융합, 상생의 원리를 근간으로 삼아야 할 것이다.

두 번째의 농공상 융합의 내재적 성격인 컨버전스(융합, convergence)의 개념을 살펴볼 필요가 있다. 컨버전스는 한 곳으로 모인다는 수렴의 의미로 주로 수학분야에서 사용하였다. 기술적 의미에서 컨버전스는 1979년 MIT 니그로폰테 교수가 방송, 컴퓨터, 출판 등의 융합을 미디어 컨버전스라고 언급한 이후 보편화(민병석 외, 2005)되었다. 또한 무이(Mui) 등은 컨버전스를 일으키는 요인으로 디지털화(Digitalization), 글로벌화(globalization), 그리고 비규제화(deregulation)라고 강조하였다. 융합(convergence)은 21세기에 접어들어 산업분야뿐만 아니라 통신과 방송, 예술과 과학, 학문과 학제 간 나아가 정치 분야에 이르기까지 사회 전반에 걸쳐 하나의 아이콘으로 등장하였다. 이미 미국, 유럽을 비롯한 선진국들은 2001년부터 IT, BT, NT, 인지과학 등의 융합과 이들 기술에 인문사회과학까지 융합하는 과제를 수행하고 있는 실정이다.

최병삼 외(2007) 연구에 따르면 컨버전스의 종류로서 첫째, 상품(제품, 서비스)이 결합되는 ‘상품 컨버전스’, 둘째, 기술이 결합되는 ‘기술 컨버전스’, 셋째, 시장이 유사해지는 ‘시장 컨버전스’로 구분된다고 하였다. 상품 컨버전스는 한 상품의 기능이 다른 종류의 상품에 더해져 새로운 상품을 창출하는 것이고, “기술 컨버전스”는 한 기술이 다른 분야에 사용되어 신기술 및 신상품을 창출하는 것이고, “시장 컨버전스”는 한 시장의 특성이 다른 시장의 특성과 유사해지는 현상을 말한다. 농공상 융합에서는 분야간 이루어지고 있는 컨버전스의 세계적 흐름을 받아 들여 농공상 모두의 발전적 융합화를 지향하고, 상품 컨버전스와 기술 컨버전스의 방향으로 정책화하여야 된다.

## (2) 농상공 융합형 중소기업의 개념

일본은 2008년부터 “농공상 연대”라는 개념을 도입하여 농공상 협력을 추진하고 있다. 일본의 농상공 연대의 개념은 “중소기업자와 농림어업자의 제휴에 의한 사업활동 촉진에 관한 법률” 제2조 4항에 잘 나타나 있다. “「농상공 등 제휴사업」이란 중소기업의 경영향상 및 농림어업 경영의 개선을 도모하기 위해, 중소기업자와 농림 어업자가 유기적으로 제휴해 실시하는 사업이며, 해당 중소기업자 및 해당 농림 어업자가 각각의 경영자원을 유효하게 활용하고, 신상품의 개발, 생산 혹은 수요 개척 또는 새로운 서비스의 개발, 제공 혹은 수요의 개척을 실시하는 것을 말한다”라고 정의하고 있다.

우리의 경우, “농공상 융합형 중소기업 육성전략(2010년 7월)”에서 밝힌 농공상 융합형 중소기업의 정의는 “농어업인과 중소기업이 유기적으로 원료조달, 제조가공, 기술개발을 연계하여 산업 활성화 및 지역경제를 발전시키는 것이다. 즉, 하나의 제품 생산을 위해 농림어업, 공업, 상업이 효과적인 융합체(연대)를 형성하는 것을 의미한다”라고 개념화 하고 있다.

그리고 경영형태별 유형은 첫째, “공동출자형”으로 농어업인과 기업이 공동출자하여 중소기업 설립하는 경우라고 하였다. 대표적 사례로 (주)국순당 고창명주를 언급하였다. 이 기업의 경우, 복분자 생산농가가 70%, (주)국순당이 30%의 지분을 투자하였다. 둘째, “전략적 제휴형”으로 농어업인과 중소기업이 안정적인 원료조달, 신제품 개발 및 판매를 위해 장기계약을 체결하여 상호 협력하는 경우로 정의하였다. 무주 산머루 클러스터사업단과 (주)샘표식품이 MOU를 체결하여 협력하는 경우를 대표적 사례로 소개하였다. 셋째, “농어업인 경영형”은 농어업인 또는 생산자단체가 제조·가공단계 까지 경영을 확장하여 가공식품, 미용제품 등을 생산하는 경우이다.

따라서 본 연구에서는 농공상 융합형 중소기업의 개념을 주체간 협력과 비즈니스

스간 협력으로 나눌 것이다. 주체(법인체)간 협력 및 융합하는 농공상 융합형 중소기업은 “농림어업인과 중소기업인이 직접적으로 연계하고 융합함으로써 유기적인 협력을 통해 각각의 경영자원을 활용하여 사업활동을 촉진시키는 경영체”라고 정의한다. 그리고, 비즈니스간 협력하는 농공상 융합형 중소기업은 “농수산물을 활용하여 식품, 가공, IT·BT·NT·CT를 융복합화하여 사업화하는 경영체, 또는 1차산업×2차산업, 1차산업×3차산업, 1차산업×2차산업×3차산업을 융복합화하여 사업화하는 경영체”라고 정의한다.

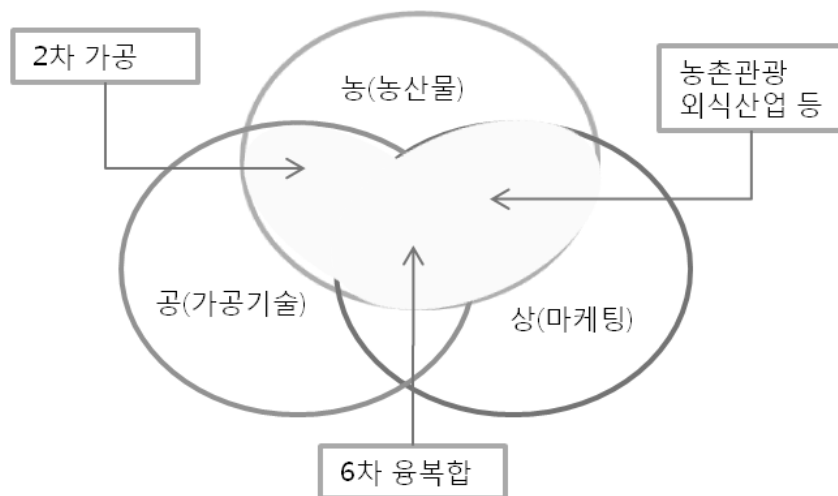


그림1. 농공상 융합 개념도  
자료: 김용렬 외(2011)

이러한 농공상 융합형 중소기업이 행하는 경영활동은 농공상 융복합형, 농공융합형, 농상융합형으로 구분할 수 있다. 농공상 융복합형은 농(1차산업)·공(2차산업)·상(3차산업)이 융복합화하여 사업하는 경우를 말하는데, 이른바 ‘6차산업화’로 대변되는 형태라고 할 수 있다. 농수산물을 원료로 하여 가공기술을 활용한 가공식품을 생산하고, 이를 마케팅 기술을 활용하여 판매하는 형태가 일체화된 형태

라고 할 수 있다. 농공융합형은 농(1차산업)·공(2차산업)이 융복합화되거나 협력하는 형태를 통해 사업화되는 경우이다. 가장 일반적으로 이루어지는 형태라고 할 수 있는데, 농수산물을 생산하는 농어업인(단체)가 생산과 가공을 함께 할 수도 있고, 가공을 전문으로 하는 가공업체와 협력관계를 통해서 사업화 할 수 있는 형태라고 할 수 있다. 농상융합형은 농(1차산업)·상(3차산업)이 융복합화 혹은 협력하는 형태이다. 생산된 농수산물을 마케팅 기술을 활용하여 판매하는 형태로 농촌관광, 도농교류, 직거래 등의 형태로 반영될 수도 있고, 생산된 농수산물을 유통전문업체와 연계하여 체계적인 판매를 하는 형태도 가능할 것이다.

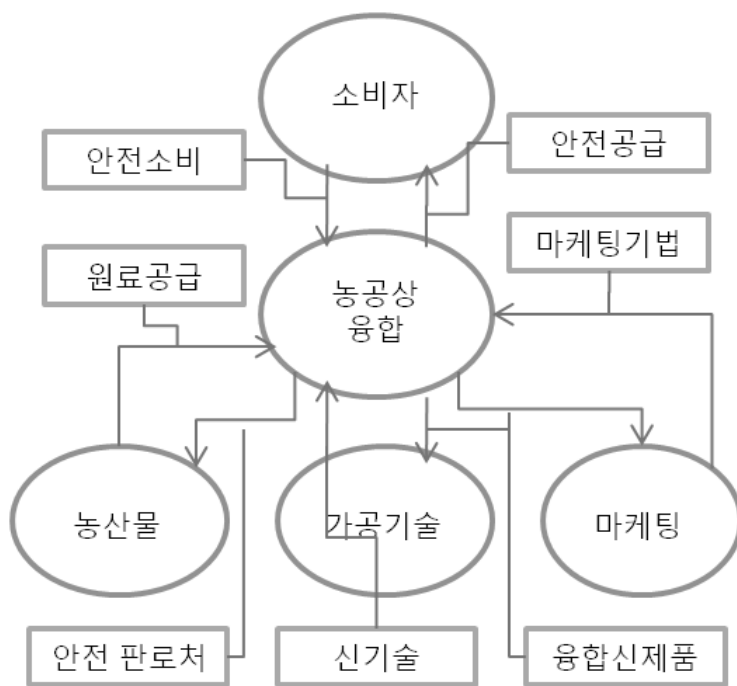


그림 2. 농공상 융합 서비스 흐름  
자료: 김용렬 외(2011)

## II. 농공상 융합형 중소기업 관련 정책 분석

### 1. 농림수산물식품부 관련 정책

#### (1) 농공상 융합 관련 농림수산물사업

농림수산물식품부의 농림수산물사업 104개에서 농공상 융합형 중소기업에 적용 가능한 사업은 27개 정도로 요약할 수 있다. 농림수산물식품부의 농림수산물사업 104개에서 농공상 융합형 중소기업에 적용 가능한 27개 사업의 지원분야로는 자금(운영, 시설, 원료구입), 기술, 유통, 수출(마케팅), 컨설팅, 특허, 인증, 교육 및 기타와 종합(혁신역량강화) 등이 있다.

농공상 융합형 중소기업에 적용 가능한 27개 사업에서 자금부문에는 22개 사업으로 가장 높은 비중을 차지하고 있고, 기술은 1개, 유통 및 수출은 9개, 컨설팅 등 2개, 교육 3개, 혁신역량 강화(종합) 2개로 분류할 수 있다. 종합(혁신역량 강화)적인 부문의 사업은 지원사업에 하드웨어와 소프트웨어 사업이 총 망라되어 있다. 농공상 융합형 중소기업과 관련해서 농림수산물식품부의 지원 정책 사업은 시설, 운영 중심의 금융지원과 유통부문의 지원에 집중되어 있다. 상대적으로 인력, 기술, 컨설팅, 교육, 세제 등의 지원은 빈약하다.

#### (2) 농공상 융합형 중소기업의 농림수산물사업 적용 가능성

농공상 융합형 중소기업에 적용 가능한 27개 사업의 지원 자격과 요건을 기준으로 농공상 융합형 경영체에 적용 가능 방법으로는 농림수산물사업에 농공상 융합형 경영체를 지원자격에 포함하고, 자격요건에서 우선순위와 사업평가에서 가점 등을 부여하는 방법이 있을 것이다.

사업별로 자세히 살펴보면, 수출 경영체는 가점을 부여하거나 우선 순위를 적용할 수 있을 것이고, 농산물표준화사업에서는 농림수산물사업의 지원자격에서 농공상

융합형 경영체는 2순위에 포함하는 방안이 고려될 수 있다. 농식품소비자산지상생 협력사업에서는 식품가공원료매입지원에서 농공상 융합형 경영체도 전통주 제조업체 동일한 혜택을 부여하고, 농산물직거래 매취지원사업에서는 농공상융합형 경영체도 생산자단체와 동일한 혜택을 부여하는 방안이 고려될 수 있다. 농어촌자원 복합산업화지원 사업에서는 농공상 융합형 경영체에 가점을 부여하고, 농공상융합형 경영체는 영업개시일이 1년 미만이라도 지원할 수 있도록 지원요건을 새로이 규정할 필요가 있을 것이다.

농공상 융합형 중소기업(경영체)에 농림수산사업의 적용 가능성을 종합하면, 첫째, 지원대상에 포함시키는 것, 둘째, 지원자격과 요건에서 우선 순위 부여와 가점 부여 및 요건의 탄력적 적용이다. 농림수산사업에서 지원대상과 지원자격 및 요건을 새로이 정비한다면 지역의 자원을 활용한 농공상 융합형 중소기업이 지역경제의 활성화의 매개체로 성장할 수 있는 기반이 될 것이다.

<표 1> 농공상 융합형 중소기업 관련 농림수산사업의 지원분야

사업명	지원 분야					
	운영 시설 원료	기술	유통 수출	컨설팅 특허 인증	교육 기타	혁신 역량 종합
품종심사 및 재배시험사업		0		0		
우수품종증식보급사업	0					
해외농업개발지원사업	0					
농산물물류표준화사업	0					
농산물표준규격공동출하사업			0			
산지유통활성화사업	0		0			
원예농산물저온유통체계구축사업	0		0		0	
인삼약용작물계열화사업	0		0			
인삼생산유통시설현대화사업			0	0		
농식품소비자산지상생협력사업	0					
농산물브랜드육성지원사업	0		0		0	
농축산물판매촉진사업	0		0			
농산물수출업체운영활성화지원사업	0					
전통발효식품육성지원사업	0					
농식품시설현대화	0			0		
생산자융복합형식품기업육성지원사업	0					
천일염산업육성지원사업	0		0			
농업자금이차보전	0					
산림사업종합자금지원사업	0					
임산물해외시장개척사업	0		0		0	
사료산업종합지원사업	0					
농어촌자원복합산업화지원사업						0
지역전략식품산업육성						0
수산물가공산업육성사업	0					
농산물산지유통센터건립지원사업	0					
농수산물종합유통센터건립사업	0					
수산물유통시설건립사업	0					

주: 향토산업육성사업은 포괄보조사업으로 지방자치단체 이관되어, 농림수산사업에서 제외(2010. 4)



## 2. 중소기업청 관련 정책

중소기업청은 중소기업을 지원하기 위한 정책으로 120여개의 사업을 실시하고 있다. 분야별 주요 사업에는 정책자금, 기술혁신, 인력지원, 판로지원, 수출지원, 창업 및 사업전환 지원, 컨설팅 지원 및 소상공인과 전통시장 지원 등의 사업이 있다. 또한, 중소기업청과 별도로 중소기업진흥공단, 중소기업중앙회 등 13개 유관기관에서 시행하는 사업과 정부의 위탁사업 등 100여개 사업이 중소기업을 지원하고 있다.

정책자금 사업에는 창업기업지원자금, 개발기술사업화자금, 신성장기반자금, 긴급경영안정자금, 사업전환자금 등이 있다. 인력지원 사업에는 산학연계 맞춤형 인력양성 사업, 인력채용패키지사업, 산업기능 요원제도, 중소기업장기재직자 주택 우선공급, 대학생 중소기업체험활동 등이 있다. 컨설팅 지원에는 중소기업 컨설팅 지원, 녹색경영평가진단개선 프로그램 등이 있다.

중소기업의 지원 정책은 해당 기업의 성장 단계별 진행에 필요한 사업을 위주로 지원하고 있지만, 농림수산물식품부의 농림수산사업은 농공상 융합형 중소기업만이 아니라 농업, 농촌과 관련한 광범위한 지원 정책이 포괄되어 진행되고 있다. 따라서 농공상 융합형 중소기업과 관련한 정책 사업은 기존의 부처별 정책을 종합하여 활용하고, 융합형 중소기업에 필요한 추가적인 지원사업을 만들어 지원해야 할 것이다.

### (1) 중소기업별 우대 정책

이노비즈, 벤처기업 등 중소기업별 우대 정책을 시행하여 해당 기업의 활성화를 도모하고 있다. 이노비즈 기업의 우대 정책에는 R&D지원, 금융지원, 인력지원, 판로지원(수출), 기타 지원 등의 사업이 추진되고 있다. R&D 지원에는 기술혁신개발, 이전기술개발, 구매조건부기술개발, 기업협동형공동기술개발, 창업보육기술개발사업(가점2점), 산학연공동기술개발, 산학협력실, 대학내 기업부설연구소 설치사업, 생산정보화(가점3점), 불법기술유출 방지사업(가점2점), 쿠폰제경영컨설팅(5점), 해

외유명인증규격 획득지원(5점), 중소기업 기술혁신 소그룹지원(이노비즈 대상) 등이 활용되고 있다.

이노비즈 기업의 금융 우대 지원사업에는 부분보증비율 전액보증, 기업당 보증한도 상향(이행보증, 수출입금융보증, 시설자금보증, 50억원, 일반기업 30억원), 보증료감면(0.2%, 신용등급 우량기업은 0.4%까지 감면가능) 등이 있으며, 인력지원 사업에는 병역지정업체(전문연구, 산업기능요원) 추천우대가 있다. 판로지원(수출) 사업에는 조달청 물품구매 적격심사(신인도 평가부문: -2~3점) 우대, 고시금액 이상시 1.5점 우대(고시금액 미만 -2점), 중소기업자간 경쟁제도 계약이행능력 심사시 신인도 평가1.5점 우대, 민간해외지원센터 활용사업 참여시 지원비율을 일반기업 대비 10% 상향, 글로벌브랜드사업 참여자격 완화 적용(수출 200만불 이상, 일반기업 500만불 이상), 조달청의 우수제품 선정시 우대(8점, 일반기업 6점)을 해 준다.

중소기업은 해당 기업의 특성에 맞는 우대 정책을 실시하고 있는데, 지원사업의 요건과 대상을 엄격히 구분하여 총괄지원과 해당기업별 우대 사업을 구분하여 지원하고 있다. 벤처기업에 대한 우대 정책에는 창업, 세제, 금융 등이 있다. 창업 지원에는 법인설립, 창업주체, 산업재산권출자 등의 분야별 지원정책이 추진되고 있다. 세제지원 정책에는 법인세, 소득세 감면, 등록세 면제, 취득세 면제, 재산세 감면 등의 사업이 있다. 금융지원 정책에는 코스닥 등록, 정책자금, 신용보증, 투자지원 등의 사업이 있다.

### (3) 중소기업 조세지원 제도

중소기업청의 조세지원 정책에는 크게 창업중소기업에 대한 조세지원과 중소기업특별세액감면, 투자촉진을 위한 세액공제(법인세 및 소득세) 및 연구·인력개발비에 대한 세액공제 등이 있다. 중소기업특별세액감면 지원내용으로는 지역, 업종, 기업 규모에 따라 법인세·소득세의 5~30%를 감면해 주고 있다.

투자촉진을 위한 세액공제 사업에는 중소기업투자세액공제, 임시투자세액공제, 연구·인력개발을 위한 설비투자세에 대한 세액공제, 생산성향상 시설투자 등에 대한 세액공제, 안전설비투자 등에 대한 세액공제, 에너지절약 시설에 대한 투자 세액공제, 환경보전설비에 대한 투자세액공제 등이 있다. 사업별 법인세와 소득세도 공제하고 있다. 연구인력개발을 위한 설비투자세에 대한 세액공제는 연구시험용시설, 직업 훈련용시설, 신기술 사업화를 위한 사업용자산(10%), 생산성향상 시설투자 등에 대한 세액공제를 하고 있다. 신성장동력산업 원천기술 분야는 연구·인력개발비의 30%를 법인세·소득에서 공제해주고 있다.

<표 2> 벤처기업 주요 지원정책

구 분		주요 지원내용
창업	법인설립	○설립자본금 5백만원 이상('05.7.29개정) * 일반기업은 5천만원 이상
	교수·연구원 창업	○교수·연구원(교육공무원등)이 벤처기업을 창업 하거나 근무하기 위해 휴직가능(3년이내) ○교수·연구원(교육공무원등)이 벤처기업의 대표 또는 임직원 겸임·겸직 가능
	산업재산권출자	○벤처기업에 대한 현물출자 대상에 특허권, 실용신안권, 의장권등의 권리 포함
세제	법인세, 소득세 50% 감면	○창업후 3년이내 벤처기업 확인을 받은 기업(창업벤처중소기업)의 경우 50% 감면('09.12.31까지) * 창업중소기업의 경우 수도권과밀억제권역이외의 지역에서 창업한 경우만 해당
	등록세 면제	○창업벤처중소기업이 벤처확인일로부터 4년 이내에 취득하는 사업용 재산의 등기에 대한 등록세 면제
	취득세 면제	○창업벤처중소기업이 벤처확인일로부터 4년 이내에 취득하는 사업용재산에 대해 취득세 면제
	재산세 50% 감면	○창업벤처중소기업이 당해사업을 영위하기 위해 소유하는 사업용재산에 대해 벤처확인일 로부터 5년간 재산세의 50% 감면
금융	코스닥 등록	○등록심사시 우대(자본금 및 자기자본기준 하향적용, 설립연수, 부채비율등 적용면제)
	정책자금	○중소기업정책자금 심사시 우대(가점, 시설개선자금 사정시 우대)
	신용보증	○신용보증 심사시 우대(보증한도 확대, 보증료율 0.2% 감면등) ○기술력 및 신용도 우수 기업에 대한 연대보증 기준 완화
	투자지원	○창업투자회사의 투자대상에 업력제한 없음 * 일반기업은 창업후 7년이내 기업만 해당

### 3. 시사점

중소기업청에서는 중소기업 지원 관련 다양한 정책들을 홈페이지를 통해서 제공하여 사용자의 편리성을 도모하고 있다. 지원사업별<sup>3)</sup>로 금융부분의 정책이 전체 561개 정책에서 144개로 가장 높은 비중을 차지하고 있다. 그러나 농림수산물식품부에서 지원하는 사업으로는 기술지원(1), 유통 및 수출지원(3), 컨설팅 및 특허지원(1)로 총 5개 사업에 대한 정보를 제공하고 있다. 그리고 농촌진흥청은 기술부문 사업을 지원하고 있다. 농어업과 관련한 산업의 각종 지원제도는 단순히 시장개방과 산업화에 따른 상대적 피해 대책으로 추진되었기 때문에 농업부문의 중소기업은 생산성의 혁신과 기업으로 성장 및 성숙기 등으로 발전하지 못하고 있다.

농림수산물사업의 대부분은 생산자, 농업인단체 및 지자체 등이 사업의 주체가 되어 추진하는 사업으로 농림수산업이 대상인 반면 중소기업의 지원정책은 해당 기업을 대상으로 지원하는 정책이므로 세부적으로 차이가 나타난다. 산업부문을 대상으로 한 농림수산물사업 정책은 중소기업 정책보다 보다 포괄적이고 광범위하다. 따라서 농공상 융합형 중소기업에 대한 별도의 지원체계와 지원사업이 필요하다. 기존 부처별 지원정책은 활용하고, 별도의 추가적인 지원사업은 지원체계를 마련하여 융합형 중소기업의 활성화를 도모해야 한다.

농공상 융합형 중소기업과 관련해서 농림수산물식품부의 지원 정책 사업은 시설, 운영 중심의 금융지원과 유통부문의 지원에 집중되어 있다. 상대적으로 인력, 기술, 컨설팅, 교육, 세제 등의 지원은 빈약하므로, 융합형 중소기업 지원사업을 마련할 때 충분히 고려되어야 한다.

지역의 자원과 인력 등을 활용하여 사업의 경영을 활성화하기 위해 농공상 융합형 중소기업(경영체)도 농업회사법인에 준하는 조세감면 정책이 필요하다. 이러한 경우, 농업법인에서 농공상 융합형 중소기업으로의 전환 활성화를 용이하게 할 수 있을 것이다.

---

3) 중기청 비즈인포에서 2010. 11월 기준으로 제공되는 정부부처별 지원사업별 현황자료를 인용함.

### Ⅲ. 농공상 융합형 중소기업(경영체) 협력 사례와 시사점

#### 1. 농공상 협력 사례

##### (1) 충청남도 서산시 생강한과 사업

서산시농업기술센터는 16개 한과업체가 중심이 되는 생강한과협의회를 조직하여 생강한과업체간의 정보교환 및 상호교류를 확대하고 있다. 이들 대부분 업체는 자체적으로 참쌀 농사를 지어 이를 한과제조의 원료로 활용하고 있다. 업체의 규모는 가내수공업 형태의 소규모에서부터 중규모 사업장까지 다양하다. 소규모 업체는 인터넷 판매와 전화판매를 중심으로 하고 있고, 중규모의 업체는 인터넷 판매와 대규모 과자류 업체와 계약을 통한 납품도 하고 있다. 이 사례의 경우 농업기술센터가 신뢰성 있는 중간조직의 역할을 충실히 하고 있다는 것이다. 업체간 경쟁의식과 지나친 자긍심으로 인한 불편함을 농업기술센터가 다리 역할을 함으로써 교류와 정보교환이 활발히 이루어지고 있다.

항목	내용	비고
농공상 협력 대상 품목	한과	공공조직의 신뢰감 있는 중간조직 역할과 6차 산업화
농공상 협력 사업 부분	원료, 판매	
농공상 협력 참여 추진주체	서산시농업기술센터, 생산농가, 한과업체	
시사점	— 자체 생산한 참쌀 원료 활용 — 생강한과협의회 조직을 통한 협력 — 농업기술센터의 중간조직 역할 — 안정적 판로확보를 통한 농가의 소득창출	

##### (2) 경상남도 하동군 화개면 (주)동천과 품앗이단

2007년 녹차농약과동에 따른 안전성 확보를 위해 (주)동천과 녹차생산농가가 품

앗이단을 구성하여 노동력 절감과 안전성 확보, 안정적인 원료 조달과 녹차수매를 시스템화 하였다. 품앗이단은 (주)동천에서 녹차생산농가에게 아이디어를 제시하였고, 녹차농가가 자율적으로 7-8농가 규모로 구성하였다. 품앗이단은 (주)동천에게 안전한 녹차를 제공하기 위해 무농약 친환경농법을 실시하여 무농약 인증을 획득하였고, 현재는 유기농으로 전환하여 유기농 인증을 시도하고 있다. 안전성 확보를 위해 자율적으로 농약살포나 비산농약 등을 모니터링함으로써 자율감시체계를 갖추게 되었다. 그리고 개별농가가 혼자서 녹차농사를 하게 되면 인건비 등 막대한 생산비용이 들어가지만 품앗이단을 구성함으로써 노동비 절감에 큰 효과를 보고 있다.

(주)동천은 품앗이단이 생산한 녹차를 전량 수매함으로써 농가에게 안정적인 판로를 제공하고 있다. 동천은 1차 원료를 가공해서 대기업에 납품하는 형태로 판로처를 개척하고 있다. 본 사례는 생산농가가 안전성을 확보해서 녹차 생산을 책임지고, 유통과 판매는 (주)동천이 책임지는 농공협력의 시스템이다.

항목	내용	비고
농공상 협력 대상 품목	녹차	농가는 안전성 확보 기업은 안정적 판로 제공 농가와 기업간의 신뢰 확고 농공협력
농공상 협력 사업 부분	안전한 원료, 안정적인 판로	
농공상 협력 참여 추진주체	녹차생산농가(품앗이단), (주)동천	
시사점	—품앗이단을 결성해 자체적으로 안전한 녹차 생산 —녹차안전성 확보를 위한 자율감시시스템 구축 —안정적 판로확보를 통한 농가의 소득창출 —(주)동천은 안정적인 판로 제공과 판매처 개척	

### (3) 경상북도 문경시 오미자 사업

문경시는 (주)광동제약과 업무협약을 통해 (주)광동제약은 상품개발 및 판매와 연구개발 그리고 오미자제품의 판매증진을 위한 홍보를 한다. 생산농가는 (주)광동제약에 오미자를 납품하고 문경시는 생산농가를 관리 한다.

항목	내용	비고
농공상 협력 대상 품목	오미자	문경시는 전국 오미자 생산량의 45%를 차지하고 있음
농공상 협력 사업 부분	상품개발, 판매, 학술연구	
농공상 협력 참여 추진주체	문경시, 생산농가 —중견기업(광동제약)	
시사점	—다자간 업무체결로 오미자산업의 활성화와 오미자의 안정적 판로확보를 통한 농가의 소득창출을 함	

### (4) 강원도 평창군 메밀사업

봉평농협은 메밀농가의 메밀을 수매하여 가공업체에 제공 및 가공을 하고 있으며 정부의 지원을 받는 3곳의 법인은 자체 수매 및 농협에서의 공급 등을 통하여 가공제품을 개발 및 판매하고 있다. 이효석문화제라는 축제에서 시작하여 메밀이라는 지역농산물을 이용하여 가공품 및 주변 식당가가 메밀로 특성화되면서 봉평면만의 특색을 가지고 있다. 그러나 메밀을 수매하는 곳이 농협이외의 개인 법인 등으로 분산이 되어 있어 물량 파악 및 일정가격으로의 공급에 있어 어려움이 있다. 2009년 37만 명에 이르는 관광객이 방문하고, 지역경제 파급효과가 171억 원인 이효석문화제 축제를 통해 메밀을 널리 알리고 관련 가공사업의 활발한 활동으로 명실상부한 메밀의 고장으로서 시너지 효과를 극대화하였다. 또한 가공 사업에 대한



정부의 관심과 지원, 연구를 위한 대학과의 연계를 통해 다양한 상품을 개발하고 있다.

항목	내용	비고
농공상 협력 대상 품목	메밀	2003년 이후 생산면적이 지속적으로 증가하나 평창은 현재 80ha로 메밀산업은 초기단계임
농공상 협력 사업 부분	상품개발, 판매	
농공상 협력 참여 추진주체	중소기업, 봉평농협 영농조합법인	
시사점	—축제를 통한 관련 상공인 및 주민의식변화로 메밀이라는 농산물을 지역 특산물로 만들었으며 이를 통해 지역의 경제활성화를 도모함	

##### (5) 강원도 화천군 토마토

화천군과 화천토마토영농법인은 토마토 가공 산업과의 연계를 시도하여 (주)오뚜기에 연간 170여 톤, 약 1억 7천만 원의 원료를 공급하고 있다. 화천토마토영농법인의 재배 농가들이 (주)오뚜기인 대기업과 손잡고 생산된 토마토 공급 및 마케팅 진행을 통해 농가는 토마토를 대량 공급할 수 있는 판로를 찾고, 기업은 생산지에서 좋은 원료를 구매함으로써 서로간의 이득을 얻고 있다. 화천군이 지역 내 토마토 재배농가의 수취 값을 향상시키기 위해 식품업체인 오뚜기를 방문하여 소스 사업에 대한 협약을 추진함에 따라 군은 지역 활성화를, 기업은 생산원료를 체계적 가공할 수 있는 시설을 갖추는 등의 군의 지원 속에 서로간의 상생을 도모하고 있다. 화천군은 질 높은 토마토를 생산하기 위해 농가를 관리를 함으로서 좋은 토마토를 지속적으로 생산하고 있다.

항목	내용	비고
농공상 협력 대상 품목	토마토	화천군은 토마토 전체 생산량 중 0.6%를 차지하고 있음
농공상 협력 사업 부분	축제 및 상품개발	
농공상 협력 참여 추진주체	화천군, (주)오뚜기 화천토마토영농조합법인	
시사점	—기업과 연계 통해 농가의 안정적 소득관로 개척을 함	

#### (6) 전라북도 고창군 복분자 사업 개요

고창군은 군·생산농가·농협·가공업체가 협력 체제를 구축해 농가가 생산하면 농협이 수매해 주류 및 식품가공업체에 원료를 공급하는 체계를 갖추고 있다. 생산조직(농업법인) 중심의 규모화 된 생산 및 품질 고급화를 추진하고 있다. 농협 유통사업단은 생과 수매 및 공급창구의 일원화를 통해 복분자의 품질별 차등수를 두고 수매 저장기반을 강화하였다.

항목	내용	비고
농공상 협력 대상 품목	복분자	전국의 45%의 복분자를 생산하고 있는 고창
농공상 협력 사업 부분	상품개발, 판매, 유통	
농공상 협력 참여 추진주체	(주)국순당, 고창군, 생산농가	
시사점	—고창군이 복분자에 대한 선택과 집중으로 부가가치 산업으로 부상함	

#### (7) 강원도 양구군 민들레 영농조합

2004년 4월부터 남면 청리 8농가 스스로 민들레재배를 시작하여 양구민들레작목

반을 결성하였고, 2006. 7월 가공제품을 개발(민들레녹즙, 엑기스, 환, 분말, 차, 비누 등)하였다. 2006년 10월부터 민들레녹즙 생산해서 판매하기 시작하였는데 시설은 양구군 자체에서 지원(13,000천원)하였다. 2007년 3월 5일 양구민들레영농조합법인을 설립하여 6.7ha 면적에 민들레를 재배하였다. 재배면적과 참여농가가 점차늘어나 2010년 현재 총 재배면적은 30ha로 늘었고, 참여농가 또한 53농가로 증가하였다.

재배민들레는 기후·온도·토양의 영향에 민감하여 아무 곳에서나 잘 자라지 않는데 양구민들레영농법인은 2기작과 연작이 가능한 자체 재배기술 확보하였다. 민들레 100% 녹즙, 민들레 70% 녹즙, 민들레엑기스 등을 생산해서 소비자의 기호에 맞게 제품을 개발하였다. 민들레재배농가가 스스로 자조금 100천원/330㎡을 적립해서 생산⇨가공⇨유통(홍보·마케팅)⇨자립형 농공상 융·복합산업 체계를 구축하고 있어 지속적인 성장을 하고 있다.

민들레 산업육성을 위한 우위성을 확보하기 위해 중앙정부와 지방정부의 지원책을 적절히 활용하고 있으며, 지자체가 중간 매개역할을 충실히 하고 있다. 영농조합법인이 농공상 융합형 중소기업으로 도약하기 위해서는 지방자치단체 및 학계 등의 협력과 정부의 지원정책이 수반되어야 함을 잘 보여주는 사례이다.

항목	내용	비고
농공상 협력 대상 품목	민들레	2004년 8농가가 민들레재배 시작하여 2006년 가공제품 개발. 현재 민들레 재배면적이 30ha로 늘어났으며 참여농가 53농가로 확대되었음
농공상 협력 사업 부분	상품개발, 판매	
농공상 협력 참여 추진주체	영농조합법인, 가공회사, 중소기업	
시사점	민들레 제품이 건강보조식품으로 인기를 끌면서 참여농가가 증가하게 되었고, 가공제품 생산시설도 지자체의 도움으로 자체공장을 설립하기에 이르렀음. 또한 판매를 전문기업과 계약을 체결해서 해결하고 있음	

## 2. 시사점

농공상 융합기업과 관련성이 높은 업종은 식료품과 음료 제조업이라 할 수 있으며, 이들 업종은 농공상 융합기업에 대한 정의에서 언급하고 있는 바와 같이 농수 산물을 원료로 하는 대표적인 업종이라 할 수 있다. 또한 좋은 제품을 생산하고도 판로에 애로가 있어 어려움을 겪는 경우도 있는데 성공한 사례에서는 일반기업과 잘 연계해 이러한 어려움을 극복하고 있다. 따라서 판로문제는 농상의 협력을 통해 해결하는 것이 가장 바람직한 형태라고 할 수 있다.

농업법인 중에서 영농조합이 대다수를 차지하고 있으며 농업회사 940개소, 일반회사는 43개소에 불과한 실정이다. 이는 영농조합이 법적 혜택이 많아 선호하는 경우도 있고, 또한 농촌지역에서 일반회사나 농업회사를 운영하는 것이 쉽지 않음을 반증하고 있다. 따라서 농공상 융합형 기업은 영농조합의 정부지원과 농업회사 법인의 경영효율화 방안을 좀 더 적극적으로 받아들이는 형태가 되어야 할 것이다.

농공상 융합형 중소기업(경영체) 협력 사례는 전략적 제휴형, 농업인경영형, 공동출자형으로 구분하고 있다. 민간기업과 연계하고 있는 오미자의 사례에서처럼 다자간(농가, 지자체, 기업, 연구소)의 업무체결은 농산물의 원활한 수급과 지속적인 제품개발 및 안정적 판로 확보가 가능토록 했다. 따라서 농공상 협력은 경영체 성장에 매우 중요한 요소로 작용함을 알 수 있다.

현재 농공상 융합형 중소기업(경영체) 사례에서 보는 것과 같이, 현재 지자체가 적극적으로 추진하고, 기업이 참여하는 형식일 경우 성공하는 경우가 많다는 것이다. 사업의 활성화와 연속성을 보장하기 위해서는 지자체의 역할이 중요함을 보여주고 있다. 따라서 농촌지역에서 농공상 융합이 활성화되기 위해서는 현재 중요하게 역할을 하고 있는 지자체뿐만 아니라 민간부분의 농공상융합을 촉진할 수 있는 매개체 육성이 중요하다는 점을 시사해주고 있다.

## IV. 일본의 농상공연대와 6차 산업화 제도 분석

### 1. 일본의 농공상 연대

#### (1) 농공상연대 지원을 위한 시책

일본의 농상공 연대 지원을 위한 시책을 살펴 보면, 첫째, 지역상품에 대한 판매 촉진·신제품 개발지원이다. 이는 각각의 지역산품이나 전통공예품을 정리·체계화 하고, 지역전체의 매력을 보급할 수 있는 제품의 브랜드화 및 국내외 홍보하는 것을 중점으로 하고 있다. 세부사항으로는 상점가의 공실을 활용한 농산물 직매소 설치하고, 상점가 활성화 대책 등과도 연계하며, 성공 보수형으로 판매개척을 하는 민간 비즈니스의 인지도 향상 및 신용력 확보, 「중소기업 지역 자원활용 프로그램」, 「광역종합 관광·고객유치 서비스 지원사업」, 및 「신연계 대책지원 사업」에 충실하도록 하는 것이다.

둘째, 지역산업의 이노베이션 촉진이다. 지역특산물을 생산자가 염가로 직판할 수 있는 시스템의 제공 및 전자태그 등을 활용한 생산·유통관리를 지원한다. IT 경영응원대에 의한 중소기업 농업자의 연수, 성공사례 등을 수집·보급한다. 지역을 유지하는 인재육성 및 교류촉진을 위해 「신현역 도전플랜」을 활용하여 제품개발이나 마케팅 등의 노하우(Know-how)를 가진 대기업 퇴직자 또는 가까운 시일에 퇴직을 하는 층을 수년간에 걸쳐 집중 파견하고, 지역에 있어서의 판로개척 등의 대처를 지원한다. 그리고 지역 산학연연계에 통해 지역 과제해결을 깊어지는 중핵인재의 육성 프로그램을 개발하고, 유턴 등 젊은이의 도시와 지방의 교류를 촉진시키고, 지역 활성화를 깊어지는 인재육성하며, 지역의 숨은 인력자원을 발굴하고, 고용창출 및 인재기반구축을 위한 각종 서비스를 원스톱으로 제공하는 '지역텔레워크플라자(work plaza)를 정비한다. 지역의 농공상 연계를 촉진하기 위해 각각의 산업이 가지고 있는 요구·니즈를 조합시킨 신상품개발, 신사업개발 등을 위한 산학연 공동연구그룹이

하는 실용화 연구개발사업을 지원(지역이노베이션협력 프로그램 등)하고 있다.

셋째, 지역의 지적재산의 「창조·보호·활용」을 촉진하는 것이다. 지역에 집중되어 있는 지적재산권 관련 상담에 대해 신속한 문제 해결을 할 수 있는 체계를 준비한다. 지역 경제산업국과 지역 농업행정국과 공동으로 지역 실정에 맞는 세미나 등을 실시한다. 농림수산물 분야 지적재산에 대한 전문인재 육성, 농림수산물·식품분야의 지적재산정보제공 기반의 정비에 있어 특허유통 데이터베이스의 유효활용에 협력, 지역단체상표제도의 활용을 주지·보급하는데 있어 농림수산물성과 연계, 농림수산물성과의 유기적 연계를 추진하기 위한 국장급 연락회의 설치, 농림수산물·식품을 수출하는 민간 주체의 시장 확대를 도모하기 위해서 체제의 강화 등도 포함하는 대책을 실시하여 연계강화 추진, 각국의 제도 가운데 일본을 부당하게 취급하는 제도에 대한 대응을 강화한다.

넷째, 시책이용자의 편의를 위한 지방국 수준에서의 연계를 강화한다. 공동리플렛 작성, 상담창구 등에 양성시책의 상호소개, 공동블록회의 설치 등 시책 이용자의 편의를 위한 지방농업행정국과 지방경제산업국의 연계 강화한다. 다섯째, 농림수산물성과의 공동캠페인 실시한다. 캠페인 로고 등의 선정, 대신(大臣) 등의 간부에 의한 「지역공생 캐러밴(caravan)」(현장방문)의 실시, 대신 등의 간부에 의한 매장 판매 등을 실시, 대신 등의 간부와 소매관련 업계단체 등과의 간담회 등을 실시한다. 마지막으로 농공상 연대를 위한 PR이다. ‘농공상 연계 88선’을 작성(농업, 상업, 공업을 연계하여 지역활성화에 대응하고 있는 사례를 전국에서 88군데를 선정하고 전국에 정보 제공하였다.

## (2) 시사점

첫째, 지역 중심의 발전 모델이다. 지역경제 활성화를 위해 농림어업 및 중소기업의 상호 연계사업을 추진하여 지역에서 생산하고 유통하며 소비하는(地産·地

流・地消) 산업구조 형성에 기여하였으며 지역내 다양한 네트워크를 통해 지역산업 활성화에 기여. 정부 부처간 칸막이를 제거하여 중앙부처 및 지방정부, 지역 지원기관간 협력네트워크를 통해 지역 특산물의 사업화를 통해 지역경제 활성화 및 농어민 소득증대에 기여하고 있다.

둘째, 지역발전 모델로의 정착 가능성이 크다. 일본의 경우 지역 특성에 적합한 발전모델을 유형화하여 지역발전 및 고용창출의 축으로 활용하고 있다(농공상 연계 사업을 지역경제 활성화의 핵심모델로 활용). 국제경쟁력 거점화 모델을 수립하다. 세계 최첨단의 기술력, 인재 등을 소유하는 연구개발 기반이나 국내 최고 수준의 산업집적을 소유하는 지역을 국제경쟁의 최전선에서 필적해 일본을 견인하는 선도적 모델 클러스터를 구축(예: 차세대항공기 클러스터 등)하는 것이다.

셋째, 농업분야의 창업 및 기업화를 확산시키는 것이다. 농업부문에 대한 민간 R&D 자금의 유입을 촉진하기 위한 기업화 전략을 추진하여 농어촌 지역으로의 기업유치, 창업활성화를 통해 농어업의 기업화 촉진하고 소득 및 고용창출로 이어져 농어촌 정주 여건 개선에 기여한다.

## 2. 일본의 농산어촌 6차 산업화 관련 제도

### (1) 취지

6차 산업화제도의 취지는 지역자원을 활용한 농림어업자 등에 의한 신사업의 창출에 관한 시책 및 지역의 농림수산물 이용 촉진에 관한 시책을 종합적으로 추진함으로써, 농림어업 등의 진흥을 도모하는 동시에 식료 자급률 향상에 기여하는 것을 목적으로 하고 있다. 또한 농산어촌의 6차 산업화 사업을 추진함으로써, 새로운 시장·부가가치를 창출하고, 농산어촌 지역 고용 확보와 농림어업자 소득 향상을 추진하려 하고 있다.

농림어업자 등에 의한 농림어업 6차 산업화를 촉진하기 위해, 농림어업자 등이

농림수산물 등의 생산 및 그 가공 또는 판매를 일체적으로 행하는 사업에 관한 계획과 동반하여 해당 사업에 도움이 되는 연구 개발 및 그 성과 이용에 관한 계획에 관련된 제도를 창설함과 동시에, 이들 계획의 실시에 필요한 금융 외 지원조치를 강구하고 있다. 농림어업자의 6차 산업화 사업과 지역자원을 활용한 신산업 창출을 지원하는 대책(기간 대책)을 농림어업자가 가공·판매하기 위한 시장을 확대·활성화 시키는 대책(시장확대대책)과 병행하여 실시하고 있다.

## (2) 주요내용

주요 지원사업 내용은 첫째, 농림어업자 가공·판매로의 사업 촉진이다. 이것은 농림어업자의 고민을 정성을 다하여 대응하기 위해 종합적 서포트를 하는 인재·체제 확보를 위한 지원이다. 6차 산업화 플래너(가칭)에 의한 전문적 어드바이스, 다양한 서포트 인재 확보 등 적극적인 챌린지를 촉진하는 계기를 만들기 위한 지원(교류회, 기술연수 등)과 농림어업자 등의 사업에 관한 지원(신상품 개발과 판로 개척, 가공·판매시설과 농림어업용 기계 시설 정비 등)을 실시한다. 지적재산권 취득에 관한 정보제공 등 농림수산물·식품 지역 브랜드화 사업 등을 지원한다.

둘째, 농산어촌에 유래하는 자원 활용 촉진이다. 이것은 우선 농산어촌 자원을 활용한 신산업 창출을 위해 필요한 신기술에 대해 채산성과 기술과제 등을 조사·검토하는 사업화 가능성 조사와 사업화가 예상되는 것에 대해서는 시행·시작 및 기술 실증의 지원이다. 또한, 신사업 창출과 연계되는 인재 육성 프로그램 개발·실증을 지원한다. 그리고, 바이오매스·재생가능 에너지 이·활용에 대해 선진 지역에서의 시설정비 지원을 중점화함과 동시에 바이오 연료제조기술 등에 대한 유망기술 실증, 목질·수산 바이오매스 유효활용에 대한 사업을 지원한다. 또한, 재생가능 에너지 고도생산·이용형 농산어촌(스마트 빌리지) 구축을 위한 조사·검토를 실시한다.



셋째, 국내시장활성화이다. 고령자를 위한 가공식품 수요에 대한 조사를 실시하여 안정적으로 공급하기 위한 과제와 대응방향 등을 정리한 가이드라인 작성을 지원함과 동시에 식료품 액세스 곤란도를 객관적으로 추계하기 위한 지표 실용화 사업을 지원한다. 그리고, 국내 시장 활성화에 필요한 기반(인프라)의 정비를 위해 도매시장의 리스 방식에 의한 콜드체인체제 정비 등에 의한 유통 효율화·고도화, 식품산업에 있어서 HACCP 도입에 의한 품질관리 향상과 컨플라이언스 철저 등을 통한 소비자 신뢰확보, 식품 리사이클·루프 구축과 식품로스 삭감 사업 등을 지원한다.

넷째, 해외시장 개척이다. 이를 위해 농수산물·식품 수출을 확대하기 위해 성장을 기대할 수 있는 동아시아를 중심으로, 상담회 개최를 병행한 사전 마케팅 조사, 사후 추가 지원 등을 일체 실시하는 외에 민간 산지로의 해외 바이어 초빙이나 해외로의 판로활동 등의 사업을 종합적으로 지원한다. 그리고, 국내식품산업 아시아 각국 등으로의 투자, 사업전개에서 애로가 되는 식품·투자 관련 법규제 등에 관한 정보수집·제공과 현지규제에 적응하기 위한 필요한 기술개량 사업을 지원한다. 또한 일본의 종묘 권리가 해외에서도 보호받을 수 있도록 동아시아 각국 제도 정비 추진한다.

다섯째, 품목·산지·담당자 대책이다. 야채·과수 등 품목마다 가진 특성의 차이를 살린 가공·업무용 신품종·신작물 도입하고, 계약 거래 강화와 산지의 수익력 향상을 도모하기 위해 산지 스스로가 책정한 수익력 향상을 위한 프로그램 실현을 위해 생산·가공·판매분야 사업 등을 지원한다. 또한, 의욕있는 경영체 육성·확보를 도모하기 위해 6차 산업화 추진에 필요한 농업용 기계, 가공·판매시설 정비 등도 지원한다.

여섯째, 6차 산업화 관련 제도 융자이다. 6차 산업화 촉진에 이바지하는 무이자 농업개량자금에 대해 융자한도를 확대함과 동시에 대부한도액을 끌어 올렸다. 또한, 6차 산업화 사업을 할 의욕이 있는 농어업자가 이용 가능한 단기운전 자금제도

를 창설함과 동시에 실제 자금 차입자가 무담보무보증인 등으로 채무보증을 받을 수 있도록 조치했다. 그와 함께 바이오매스 이·활용 시설 정비자금 등 차입과 관련한 이자조성에 대해 조치했다.

일곱째, 농산어촌 교류촉진이다. 『어린이 농산어촌 교류 프로젝트』, 그린 투어리즘, 음식을 비롯한 그 지역의 풍부한 자원을 살려서 농산어촌을 교육, 관광 등의 장소로 활용하는 등 취락 규모의 다양한 도시농촌교류를 촉진하는 사업에 대해 국가가 취락 등에 교부한다.

여덟째, 연구개발 추진이다. 농산어촌 자원을 활용한 신소재, 에너지, 의약품 등의 실용화에 대한 연구개발과 가공·업무용 수요에 대응한 신제품 개발 등을 지원한다. 마지막 기타 사업이다. 6차 산업화에 따른 소득의 향상, 고용 확보 등의 상황을 파악하기 위해 통계조사를 실시한다. 또한, 포획조수를 지역자원으로서 활용하기 위한 처리 가공시설 정비 등을 지원한다.

### (3) 시사점

첫째, 『종합화 사업계획』을 세워 융복합화 시도를 통해 부가가치 증대를 꾀한다는 것이다. 농림어업자 등이 스스로 생산한 농림수산물이나 부산물을 이용하고, 자기 스스로 새롭게 상품의 가공·제조나 소비자나 사업자에게 직접 판매 하는 것으로, 부가가치를 향상시켜서, 경영의 개선을 도모한다. 예를 들어, 지금까지 생산만 하고 농협(農協)·어협이나 시장에 판매 위탁해 온 농림어업자나 그 집단 등이 자기 스스로 가공품을 제조해서 판매하거나 직매소를 개설하거나 소매점이나 외식 산업에 직접 판매함으로써 매상을 증대시켜 결과적으로 농림어업 경영의 개선을 추구한다.

둘째, 종합화 사업계획 신청을 단독 또는 공동으로 할 수 있다. 농업자, 임업자, 어업자 개인은 물론, 이들로 조직된 법인이나 단체도 포함한다. 또 법인이나 단체

의 경우는 법인격의 유무나 법인의 형태에 관한 제한은 설정 되어 있지 않기 때문에 주식회사, 협동조합 조직, NPO법인, 임의단체 등 폭넓은 조직 형태가 대상이 된다. 법인이나 단체의 경우, 반드시 농림어업자 만으로 구성되어질 필요는 없고, 가공·판매 노하우(know-how)를 소유하는 이업종의 사람이 참여하는 것도 가능하나, 농림어업자가 경영 등의 의사결정권을 가지는 것이 조건이다.

셋째, 종합화 사업계획에서 「촉진 사업자」 지원이 가능하다. 종합화 사업에 열을 올리는 농림어업자 등에 대하여 새로운 방법이나 기술의 도입을 지원하는 등에 의해 종합화 사업이 원활하게 실시되도록 협력하는 사람을 촉진사업자라고 하여 지원한다.

넷째, 연구개발·성과이용사업을 통해 기술적 노하우를 이용할 수 있다. 농림어업자 등이 가공 또는 판매업에 진출할 경우 특히 이바지하는 기술이나 노하우(know-how)에 대해서, ①그 연구개발을 행하는 사업, ②신규 또는 기존의 연구개발 성과를 이용하는 사업 가능하다.

다섯째, 환경, 기후변화 등 녹색성장을 위한 지원도 포함되어 있다. 예를 들어, 농림어업자 등에 의한 가공 또는 판매의 대치를 촉진하기 위해 농림어업자 등이 스스로 또는 촉진 사업자가 소수력 발전을 하는 사업은 종합화 사업의 대상이 된다. 또한 태양광 발전을 하는 사업도 종합화 사업의 대상이 된다.

## V. 농공상 협력 활성화 방안

농공상 융합형 중소기업 정책은 아직 제도적으로 완비된 상태가 아니기 때문에 “우선지원 대상 융합형 중소기업”을 우선 선정해 R&D 등 관련제도의 우대조치를 통한 지원으로 출발해, 향후 농공상 융합 활동 지원으로 확대하는 단계별로 접근하는 것이 타당할 것 같다. 기존 농림수산물식품부, 중기청, 지식경제부 등의 관련 지원

책과 시너지 발휘할 수 있도록 유도하고, 장기적으로는 농공상 융합 활성화를 위한 “(가칭)농어업과 중소기업의 협력 촉진특별법” 제정을 통해 법적 근거를 마련하는 것이 필요할 것이다.

지원대상은 농림어업인<sup>4)</sup>(법인)과 중소기업인<sup>5)</sup>(기업)이 직접적으로 연계하고 융합함으로써 각각의 경영자원을 활용하여 사업활동을 촉진시키는 중소기업(법인)으로 한정한다. 이는 농수산물을 활용하여 식품, 가공, IT·BT·NT·ET를 융복합화하여 사업화하는 중소기업(법인), 또는 1차 산업 x 2차 산업, 1차 산업 x 3차 산업, 1차 산업 x 2차 산업 x 3차 산업을 융복합화하여 사업화하는 중소기업(법인)이 해당 될 것이다.

중간조직을 활성화는 제도가 필요하다. 따라서 농공상 융합 지원활동을 지원할 필요가 있다. 해당 주체는 NGO, 사회적 기업, 공공기관, 대학, 연구소 등이 될 수 있다. 이들은 농수산물을 활용하여 위에서 언급한 사업들을 할 수 있도록 지원하는 활동을 중심으로 한다.

따라서 이러한 사항들을 구체화 할 수 있는 사업으로는 농공상 융합 활성화, 융합제품 개발, 판로개척, 중간조직 양성, 인재 양성 지원으로 구성될 수 있을 것이다. 첫째, 농공상 융합 활성화 지원사업은 농어업인과 중소기업 간 융합이 활성화 될 수 있도록 교류회, 코디네이팅, 융합형 기업 조사연구 등을 지원한다. 농공상 융합 활성화를 위한 중간지원 조직 육성을 목적으로 한다. 둘째, 융합제품 판로개척 지원사업은 농공상 융합에 의해 개발된 제품의 시장조사, 전시회 참가, 파이롯트 숍 설치, 패키지 디자인 설계, 성분분석과 판로확대를 위한 전시회 출품 등 국내외 판로개척을 주로 지원하게 된다.

셋째, 농공상융합기술개발사업이다. 이는 농수산물을 활용한 고부가가치 제품을

---

4) 농림어업인이란 농어업·농어촌 및 식품산업 기본법(법률 제10220호) 제3조 제2항에 의한 농업인과 어업인을 의미

5) 중소기업자는 중소기업기본법 제2조 중소기업자의 범위에 의한 자

개발한다. 연구기관이나 대학에서 농공상융합제품 개발하거나, 또는 중소기업이나 영농법인체에 연구전문 코디네이터가 방문하여 신제품 개발을 위한 연구과제 발굴, 공동연구 그룹 결성 등의 참여 촉진을 지원하고, 신기술 개발을 위한 산학 연계 형성 지원한다. 넷째, 농공상융합인재 육성 파트너쉽 사업으로 농업과 상공업이 서로 협력하여 융합할 수 있도록 핵심 인재 양성을 지원한다. 대상은 지역에 소재한 기업, 대학, 공익법인 등의 컨소시엄이다. 산업계는 인재상에 대한 니즈를 제공하고, 교육기관은 교육 콘텐츠를 제공해서 컨소시엄을 통해 인재를 양성한다. 마지막으로, 농공상융합창업촉진센터 지원사업이다. 이것은 농공상이 서로 협력해서 융합제품 개발을 통한 창업 촉진을 유도하고, 농공상 융합에 특화된 창업촉진센터를 지원하는 것이다.

## 참고 문헌

- 김선기. 2010. 「커뮤니티비즈니스의 개념과 정책방향」, 『자치발전』 5월호, 한국자치발전연구회.
- 국회예산정책처. 2009. 「지역전략산업 육성 사업 평가」. 국회.
- 국회예산정책처. 2010. 「지역특화발전특구사업 평가」. 국회.
- 김광익 외 8인. 2007. 「도시권 확정」. 통계청.
- 김영수. 2010. “지역특화산업의 육성 방안”. 미발표 원고
- 김용렬 외. 2011 「농공상 융합형 중소기업 지원 실효성 확보 방안」. 한국농촌경제연구원
- 김창현 외. 2006. 「지역 특성을 고려한 농촌 활성화 방안」. 국토연구원.
- 농림수산식품부. 2010. 「농림사업시행 지침서」. 농림수산식품부.
- 농림수산식품부. 2010. 「지역전략식품산업 육성 사업단 선정 계획」. 농림수산식품부.
- 농림수산식품부. 2010. 「향토산업육성사업 추진 방향」. 농림수산식품부.
- 농림수산식품부. 2010. 「광특회계 포괄보조사업 예산 신청 가이드라인」. 농림수산식품부.
- 이동필 외. 1995. 「농촌지역 2·3차 산업 활성화 방안」. 한국농촌경제연구원.
- 이동필 외. 2002. 「벤처농기업의 실태와 활성화 방안」. 한국농촌경제연구원.
- 이동필 외. 2004. 「도농간 소득 및 발전 격차의 실태와 원인 분석」. 한국농촌경제연구원.
- 이동필 외. 2008. 「농어촌 산업정책 추진 체계 개편 방안」. 한국농촌경제연구원.
- 중소기업청. 2003. 「지역향토산업 육성 기본계획」. 중소기업청.
- 한국개발연구원(KDI), 2006, 「지역전략산업진흥사업 심층 평가」 공개토론회 자료집.
- 홍진기·김선배. 1999. “지역산업정책의 추진방향과 과제”. 산업연구원 <KIET 산업경제>.
- 황태규, 유명희. 2006. 「균형발전시대지역마케팅전략」, 국가균형발전위원회.
- 한국문화관광정책연구원(2006). 「한국 지역축제의 발전방향 정립을 위한 워크숍 자료집」, 한국문화관광정책연구원.
- Braczyk, H-J., P. Cooke and M. Heidenreich(eds.). 1998. Regional Innovation Systems: the Role of the Governances in a Globalized World. UCL Press.
- Cooke, P. 2002. Knowledge Economies: Clusters, Learning and Cooperative Advantage. Routledge.



---

도농교류 활성화를 통한  
농촌관광 진흥방안

---

---

장인식\_우송정보대학

---



# 도농교류 활성화를 통한 농촌관광 진흥방안

A Reinvigoration Plan for Rural Tourism by the Urban-Rural Exchange Programme

장인식\* Jang, In-sik

## 목 차

- I. 서 론
2. 개념 및 의의
3. 사회적기업 현황 및 사례
4. 연구의 한계 및 과제
- Promotion Strategy of Social Enterprises in Daejeon City

## I. 서 론

지방화와 세계화의 흐름은 서로 상반되는 고유성과 표준성을 요구하고 있다. 그 래서인지 향후의 미래사회는 융(融, fusion), 동(動, dynamic), 연(連, network), 감 (感, feeling), 유(遊, entertainment)라는 단어로 표현할 수 있다. 이 같은 판단은 차 별화 된 독창성을 강조하는 경쟁(competition)과 서로 함께 할 수 있는 공생 (symbiosis)의 지혜를 동시에 가져야 한다는 이중성을 의미하기도 한다(장인식, 2004). 그 중에서 향후 정보통신 및 환경부문과 함께 미래의 3대 산업으로 각광받 고 있는 관광부문 역시도 결코 예외는 아닐 것이다.

국내외적으로 관광을 활용하여 지역발전을 꾀하려는 사례와 의지는 쉽게 찾아볼

---

\* 우송정보대학 문화관광계열 교수로서 관광개발정책에 관심이 많다.

수 있다. 특히, 국내에서는 이미 각 지방자치단체 나름대로 관광관련 진흥계획을 마련하도록 하는 제도적 장치(관광기본법 제3조와 제6조)가 의무적으로 이를 뒷받침 하고 있다. 게다가 2008년 8월부터 ‘녹색성장’이라는 용어가 국정운영의 핵심기조가 되면서부터 녹색관광, 생태관광은 물론 전통적으로 사용되어 온 농업(농장)관광과 농촌관광이 크게 주목받고 있는 실정이다(고동완, 2010).

이 같은 흐름은 지극히 당연한 것인지도 모른다. 일반적으로 언급되고 있는 지역 문제가 과밀(congestion)과 비효율(disutility), 과소(scanty)이기 때문일 것이다. 또한 현대인들의 가치관 역시도 환경과 문화, 삶의 질을 중시하려는 움직임까지 가세하면서 자연스럽게 균형화 노력을 요구하며 살기 좋은 지역 만들기로 이어 지고 있다. 아니 더 나아가 지역사회(communitiy)로 확대되고 있는 형국이다. 단지 방식의 차이로써 외부도움(간섭)의 유무만이 서로가 다를 따름이다.

여기에서 도시는 과밀문제를 안고 있으며 농촌은 과소문제로 고민하고 있기에 이들을 통합하여 다루게 되는 도농개발(ruban development)과 도농통합(urban-rural continua)은 어찌 보면 당연한 현상일지도 모른다. 즉, 지역 내(內)든지 지역 간(間)이든지 불균형 해소차원에서 도농교류가 필요한 것이다. 결국 이에 합당한 지역정책 역시도 이러한 형평성 노력을 바탕으로 어떻게 효율적이며 환경 친화적으로 엮어가는냐로 요약된다(김수신 · 고명호, 2003).

한편 도농 간의 격차원인과 농촌지역의 저개발 원인을 찾아내어 예상되는 문제점과 개선방안을 제시, 종합적이고 구체적인 전략방안으로 접근해야 한다는 기존틀(framework)과는 달리 농촌 스스로 안고 있는 지역 간 특성차이를 고려한 맞춤형 활성화 방안이 바람직하리라는 주장도 눈에 뜨인다(김창현 · 이순자 · 이성수, 2006). 이는 농촌에 대한 가치를 공익적으로 재인식하여 인구와 산업구조에 적합하게 달리 바라보아야 한다는 견해이다(김창현 외, 2006).

아무튼 도시와 농촌은 별개로 존재하는 것이 아니라 도시의 다양함(variety)과 농

촌의 쾌적성(amenity)을 활용하려는 움직임은 바탕삼아 인적 교류는 물론 상품과 서비스, 문화정보 등 물적 교류까지 서로를 보완하려는 움직임을 지니게 된다. 즉, 도시팽창에 의한 근교지역의 영향력 확산은 점차 농촌과의 거리를 좁히는 열쇠가 되고 있는 셈이다. 인구이동과 서비스 산업을 중심으로 한 산업구조 변화가 가장 먼저 일 것이다.

이러한 맥락에서 국내에서도 '도시와 농어촌간의 교류촉진에 관한 법률'(법률 제 8751호)을 2007년 제정하기에 이른다. 이는 종합적이고 체계적인 도농교류촉진의 제도적 근거를 마련하고 지방자치단체가 그 지역에 맞는 차별화된 프로그램 운영은 물론 이를 통해 소득원 사업에 대한 시행을 도와주고 있다. 특히, 농어촌 체험 지도사나 농어촌마을 해설가 등 도농교류 전문 인력 양성에 대한 방안도 언급하고 있다(농림수산식품부, 2008).

대전광역시 역시도 활력 있고 경쟁력 있는 경제과학도시를 만들겠다는 목표아래 대도시 근교농업을 육성하겠다는 중장기 계획을 마련해 놓고 있다(대전광역시, 2005). 민선 5기에 들어서는 농촌체험마을 활성화와 도시농업의 육성을 통해 도시와 농촌교류를 확대, 인간과 자연, 도시와 농촌이 공존하는 생태도시를 조성하겠다는 계획도 있다(대전광역시, 2011). 여기에는 녹색농촌 체험마을 4개소와 농촌전통 테마마을 1개소 등이 포함되어 있다.

이러한 배경에서 본 연구는 대전광역시와 같은 대도시권내에 위치한 지역을 대상으로 도농교류에 대한 이해를 바탕삼아 관광을 수단화함에 있어 요구되는 기존의 접근방법들을 정리해보고 보다 현실에 합당한 새로운 활성화 방안을 모색해 보고자 한다.

## II. 도농교류와 농촌관광

### 1. 도농교류의 이해

19세기가 자유의 시대였고, 20세기가 평등의 시대였다면, 21세기는 행복의 시대라 해도 과언은 아니다. 이는 과거생활의 핵심이 생존과 성장을 위한 치열한 경쟁 구조이었다면 이제는 자존과 자유를 위한 개선과 진보 등으로 그 중심점을 이동하고 있다는 해석이다. 그래서인지 미래의 도시정책들도 활력(vitality)과 녹색(green), 재생(regeneration), 문화(culture), 복지(welfare), 참여(participation)라는 새로운 이념들로 재구성되어 가고 있다(장인식, 2011).

일반적으로 도시들은 과밀현상에 의한 환경오염을 비롯하여 교통 혼잡, 주택부족, 실업문제, 범죄증가, 인간 소외 현상 등 다양한 문제들을 안고 있으며 이에 대한 해결방안으로서 개발제한이라든지 공동체 의식 확립, 인구 분산 정책 등이 시행되고 있다. 반면 농촌지역에서는 인구감소를 비롯한 고령화, 성비 불균형, 농가 소득 감소, 노동력 부족 등의 문제가 발견되고 있다.

이러한 상황 속에서 여가문제도 발생하고 있다. 인간에게 주어진 하루의 전체 시간 중에서 생활필수시간과 노동(구속)시간을 제외한 잉여시간이 늘어나고 있는 것이다. 제반 물질문명의 발달이 일(노동)과 시간을 단축시켜 놓고 있기에 더욱 더 그러하다. 늘어만 가는 자유 시간에 무엇을 어떻게 해야 하는 가를 개인의 영역에만 묶어 놓고 방치하기엔 너무 부자연스러워졌다.

무의미한 시간 때우기와 소극적이며 획일화된 개인여가활동은 사회적으로 많은 역기능을 초래하고 있다. 바로 하나의 사회현상으로 여가문제가 등장한 것이다. 인간의 신선미와 주체성을 부여하고 건전한 문화유지수단으로서가 아니라 순간적인 즐거움이나 특정 목적으로서의 변질 등이 바로 그것이다. 그래서인지 오늘날의 여가가 시대요청적인 문제해결식 사회현상으로 비쳐지고 있다는 생각이다.

결국 도시문제와 농촌문제, 그리고 최근에 급부상하고 있는 다양한 여가문제 등을 지혜롭게 해결하는 수단이 바로 도농교류가 될 수 있기에 그 중요성이 더해간다는 판단이다. 물론 농촌의 쾌적한 자연환경과 문화여건을 잘 활용, 도시의 팽창하는 여가수요와 적절히 연결시켜준다는 관점도 있을 수 있겠으나 각기 지역별 특성이 존재하고 있고 자칫 획일화 경향으로 흐를 수 있기에 문제해결식 접근방안이 바람직하다는 견해이다.

아무튼 이러한 도농교류에 대해 이상배(1995)는 ‘상호방문이나 산물의 판매를 위한 거래만이 아닌 교육과 문화적인 상호보완관계 노력’이라 설명하고 있으며 김병률(2003)은 ‘도시와 농촌간의 상호 매력요소를 교환함으로써 서로간의 결핍요소를 동등한 차원에서 주고받는 관계’라 밝히고 있다. 송미령(2003)은 ‘도시와 농촌간의 여러 측면에서 형성되는 상호관계를 통해 만족을 얻고자 하는 방식’이라 언급하고 있다.

이어 농어촌연구원(2004)에서는 ‘인간적 신뢰를 바탕으로 한 네트워크나 자매결연 등을 통해 사람 간의 접촉이 이루어지고 상품과 정보, 자본, 서비스 등이 양방향으로 반복적이며 지속적으로 교환되고 거래되는 과정’이라 정의하고 있다. 한국농촌공사(2008)는 그린 투어리즘이나 농촌관광보다 더 넓은 의미에서 ‘지역의 생태·문화·역사자원에 대한 이해증진과 농촌 활성화와 같은 공공 목적을 위한 인적교류에서부터 상품과 서비스, 정보와 문화, 자본 등의 물적 교류까지 포함하는 양방향간의 상호작용’으로 설명하고 있기도 하다.

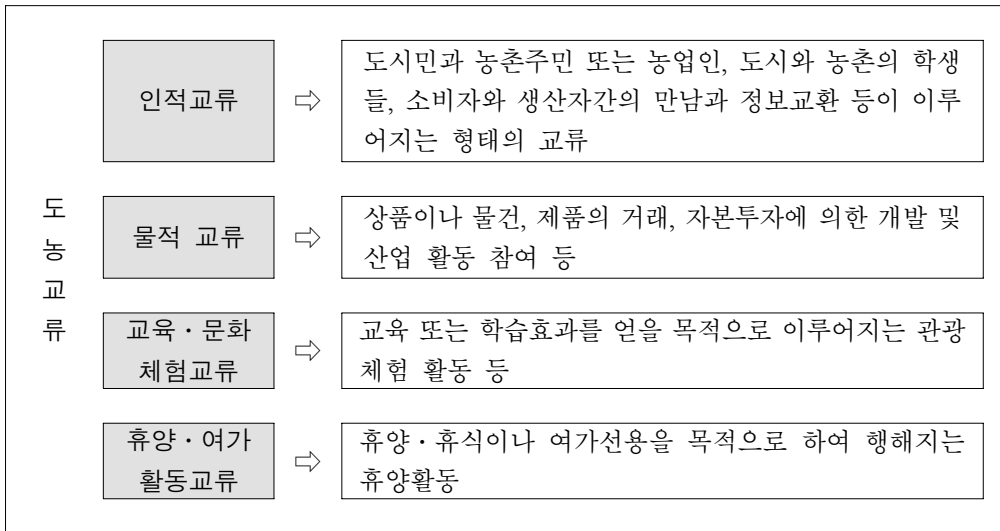
이러한 도농교류의 유형에는 자매 결연형(인적교류), 상품 거래형(물적교류), 농촌문화 교육형(체험교류), 농촌 관광형(여가교류) 등으로 대별할 수 있으며 실제로 정부가 시행하고 있는 『도농교류 협력사업』으로서 ① 농어촌 체험사업 ② 농어촌 지키기 사업 ③ 농어촌 알리기 사업 ④ 농어촌 폐교 공간 활용사업 등으로 구체화되어 있기도 하다(한국농어촌공사, 2011).

정리해보면 개방된 세계 시장 환경에서 가격보다 가치를 중시하는 소비자의 선택기준과 토지이용 측면에서 자본과 기술지식, 자원의 지속가능성 중시하려는 생산방식의 변화가 크게는 글로벌화 환경 친화적인 움직임, 작게는 건강과 여가를 중시하려는 라이프스타일과 만나 도시와 농촌의 공생여건을 만들어 가고 있다는 것이다(농림수산식품부, 2009).

활발한 상호교류를 통해 지혜를 발견하고 서로 상이한 문화도 체험하면서 「살아서 좋고 방문해서 좋은 지역 만들기」라는 공감대가 형성된다는 풀이이다(박구원, 2008). 그것도 안정적이고 지속적이어야 한다는 전제에 지역주민에 의한 실현가능성에 그 무게를 두고 발전되어 가고 있다. 곧바로 이러한 형태는 대량관광(mass tourism)에 대응하는 새로운 관광(new tourism)을 만들어 내었다(北川宗忠, 2001).

物(관광자원)을 찾아 人(관광객)이 이동하는 형태가 아니라 모든 사람이 주체가 되고 주위의 모든 것들이 이를 지원해가는 창조형 관광형태가 바로 새로운 관광형태라는 의미이다. 따라서 여기에는 ‘교류’와 ‘지역’이라는 핵심용어가 존재하게 된다. 즉, 일방적인 관광객 만족의 관광행태가 지역주민과 함께하는 관광행태로의 전환을 요구하고 있는 것이다(안중윤, 1990).

더 나아가 이러한 변화는 지역사회를 구성하고 있는 관광자원과 인적요소의 개발을 통해 지역성을 높이고 지역 활성화 및 주민복지 증진에 기여하는 동시에 관광객의 욕구를 만족시키는 개발전략으로서 지역사회 관광개발(community-based tourism development)까지 확산되어 가고 있기도 하다(김성진 외, 2006).



[그림 1] 도농교류의 유형

## 2. 농촌관광에 대한 논의

일상적인 생활에서 벗어나 새로운 변화를 추구하려는 인간의 기본적인 욕구가 관광을 향유할 수 있는 제반적인 여건개선(시간, 금전, 대상, 정보 등)과 함께 아주 자연스러운 사회현상으로 폭 넓게 자리 잡아가고 있다. 단지 여기에서 중요한 사실은 양적으로 늘어 난 대량관광(mass tourism)의 긍정적인 효과만큼이나 부정적인 영향도 많이 나타나고 있다는 점이다.

그래서 이러한 관광폐해를 적게 하면서도 지역주민과 방문자 모두가 만족할 수 있는 대안관광(alternative tourism)이 등장하게 된다(박용순·고동우, 2010). 여기에는 녹색관광(green tourism), 농촌관광(rural tourism), 생태관광(eco tourism) 등 가능한 방문지역을 존중하는 차원의 연성관광(soft tourism)으로써 장래까지 자원가치를 유지해야 한다는 지속가능한 관광(sustainable tourism)과도 뜻을 같이 하고 있다(한국국제관광개발연구원, 2000).

특히 대안관광 중에서도 지역공동체 중심관광(CBT)과 책임관광(responsible tourism)이 가장 대표적이다. 이 역시도 저 영향관광(LIT; Low Impact Tourism)의 한 형태로서 문화적 가치관과 자연환경을 존중하면서 이루어지게 된다. 즉, 관광활동과 개발에 관한 의사결정이 철저하게 그 지역이 주체가 되어야 한다는 입장이다(관광지식정보시스템, 2011).

아무튼 이러한 논의의 대상으로 농촌이 부각되었다. 그것도 도시와 대비되는 농촌인식이 아니라 도시와의 기능적 연관성과 결합성의 맥락에서 단지 농산물 생산 지역이라는 협소한 부문(sector)이 아닌 농촌의 다양성을 최대한 활용해야 한다는 지역(territory)의 관점에서 다뤄지고 있다. 여기에는 어메니티(amenity)라는 용어도 숨어있다.

농촌공간에 존재하는 친근한 소재와 특성들을 일컫는 말이다(박덕병, 2005). 즉, 농촌만이 지니고 있는 장소적인 특성가운데 쾌적함, 즐거움, 매력, 긍정적인 감정, 여유로움, 풍요로움 등 인간의 심리적 느낌을 안겨줄 수 있는 것들을 포함하고 있다. 다만 이들을 수요자 입장뿐만이 아니라 지역주민의 삶터이자 일터인 농촌전반에 정착시키고자하는 움직임이 빠르게 확산되고 있는 추세이다.

이러한 맥락에서 ‘관광의 장소’로서 농촌을 선택하게 되면 농장(농업)관광(farm tourism)으로 연결되어 지며 ‘관광자원의 이용’ 측면에서 농촌을 상대하면 녹색관광(green tourism)이나 생태관광(eco tourism) 차원에서 농촌관광이 일컬어지고 있다고 보여 진다(Sharply & Sharply, 2002; 류선무, 2009; 조광익 외, 2010). 게다가 앞서 언급한 바와 같이 철학과 이념적인 측면에서 자연환경이나 지역공동체의 대상으로 농촌을 선택하게 되면 지속가능한 관광으로까지 그 범위가 넓어진다고 정리할 수 있겠다.

여전히 농촌관광에 대한 정확한 개념은 합의를 이루지 못하고 있는 실정이다. 다만 녹색관광(그린투어리즘)을 농촌관광으로 이해하려는 경향은 일본의 영향을 받



았다는 해석이다(조광익 외, 2010). 이 같은 현상은 ‘농업과 농촌의 어려운 현실을 타개하기 위해 여러 부서의 협조를 받아야 하는데 농업이나 농촌이라는 용어보다 그린(green)이라는 개념이 포괄적이기에 업무협조에 용이하다’라는 이유도 있다(송광인, 2004).

하지만 다른 나라에서는 대체로 녹색관광과 농촌관광을 구분하여 사용하고 있다. 예컨대 영국에서는 녹색관광(green tourism)이라 칭하고 프랑스에서는 농업관광(agri-tourism)과 혼용하고 있으며 독일에서는 농촌관광(rural tourism)이라 다루고 있다. 결국 농촌관광이란 시대와 목적, 학자들에 따라 다양하게 논의되고 있지만 대체적으로 폭넓은 해석으로 개념변화를 꾀하고 있음은 확실해 보인다.

<표 1> 농촌관광과 연관된 개념들

관 광 유 형	개 념 정 리
농 장 관 광	캠핑, 교육활동, 휴양활동, 농산물품의 활용 등 농장과 관련된 모든 형태의 관광
농 업 관 광	농장관광보다 광범위한 개념으로 농업적인 환경이 직접적으로 관광 대상이 되기에 자연환경뿐만이 아닌 문화적 요소도 포함된 형태
생 태 관 광	자연관광보다 환경보전에 더 적극적이기에 지속가능성과 교육성이 강조되고 이를 통해 지역사회에 직접적 편익을 제공하려는 형태
녹 색 관 광	비도시지역에서 일어나는 자연친화적인 관광으로서 방문지역을 존중하고 영향을 최소화하려는 형태
기 타 유 형	대안관광, 책임관광, 지속가능한 관광, 자연기반관광, 지역공동체중심 관광(지역사회관광)

정리해보자면 녹색관광과 유사한 농촌관광은 대중적 관광에 대한 대안적 형태의 관광을 의미하며 농촌 환경과 자연생태계, 농촌생활, 농촌의 전통문화 등을 관광의 소재로 삼아 소규모 관광객들을 대상으로 지속가능한 관광을 추구하고 있음을 의

미한다. 게다가 한정적인 농촌관광은 농촌의 자연과 문화, 평화로움과 안온함을 느낄 수 있도록 하는 농촌관광을 말한다. 즉 농가에서 숙박시설을 제공하고, 특산물·음식 등 상품을 개발하며, 여기에 이벤트와 농사 체험 등의 프로그램을 추가함으로써 농촌지역의 농업 외 소득을 증대시키려는 형태라 할 수 있겠다.

### 3. 농촌과 관광개발

관광부문의 위상이 독립적이든 종속적이든 간에 영향력 높은 5대 분야가 사회학과 경제학, 심리학, 지리학, 인류학이라고 한다면 분명히 관광개발은 지리학의 영향권에 있을 것이다. 따라서 관광 지리학(tourism geography)은 관광·레크리에이션 현상의 지역적인 분석을 통하여 이를 체계화하는 인문지리학의 한 영역이 된다. 관광지역에 대한 형성과 기능, 구조 등을 밝혀내어 관광지역론을 구축하는 동시에 관광지를 방문하는 관광객의 동태, 행동 등에서 관광시장의 동향을 밝혀내는 영역이다. 더 구체적으로는 관광지의 분포와 입지, 관광자원, 관광산업, 관광객의 지역적 특성, 관광권, 관광루트 등의 관광공간 구조변화와 현상파악, 기타 환경보전 등이 핵심주제가 된다 하겠다(한국국제개발연구원 역, 2000).

그렇다면 관광개발은 어떠한가? 이는 관광과 개발의 관계설정에 따라 개념 지을 수 있다 하겠다. 즉, 관광을 의도적인 발전을 도모하는 의미에서 개발의 수단으로 삼는 접근과 단순히 관광과정에서 필요한 제반 요소를 확보한다는 측면에서 살펴볼 수 있다 하겠다. 다시 말해 관광 진흥 및 육성과 같은 폭넓은 해석이나 아니면 관광자 또는 관광지역의 희망조건만을 충족시켜주는 좁은 해석이나에 따라 그 의미가 달라질 수 있다는 것이다.

게다가 성장·발전과 그 뜻을 달리 하는 개발에 대한 해석이 경제적 중심의 생존형(self-sustenance)인가, 분배와 자립 중심의 자존형(self-esteem)인가, 삶의 질 향상을 꾀하는 자유형(freedom from servitude)인가에 따라서도 관광개발의 목표와 방

향과 직결되는 중요한 역할을 하게 된다. 결과적으로 관광개발 역시도 그 적용범위와 다루고자 하는 내용에 따라 성격자체가 좌우된다 할 수 있다.

일반적으로 관광개발이란 관광자원이 지니고 있는 가치를 찾아내거나 높임으로써 관광객을 유치하고 관광경험을 보장함으로써 그 효과로 힘입어 지역발전을 도모하는 일을 일컫는다거나 관광개발주체가 자원성, 시장성, 수용능력 등을 충분히 검토한 후, 대상지에 인력과 자본, 기술 등 유·무형의 투자를 하여 발전을 꾀하는 행위를 가리킨다(안중윤 편, 1985). 이는 적용범위의 넓고 좁음을 의미하기도 하기에 경우에 따라서는 관광지 개발과도 구분되는 부분이다.

동시에 관광개발은 지역 활성화를 도모하기 위하여 후생(厚生)적이고 효율적인 개발을 추진하기 위한 지역개발(regional development)과는 목표와 목적 측면에서 어느 정도의 공통요소는 지니고 있다 하겠다. 아무튼 관광개발의 개념이란 관광대상을 의도적인 측면에서 보다 바람직한 상태로 변화시킨다는 점에는 이견이 없다. 그래서 관광개발의 성격 역시도 여러 기초학문을 토대로 삼아 관광자와 관광지역 주민의 희망조건을 어떠한 원리와 지식으로써 어떻게 접근하며 예상되는 효과를 추구하고 또 하나의 지식체계로 쌓아 가느냐가 가장 큰 관건이 될 수 있다 하겠다.

다시 말해 관광개발의 영역 역시도 관광구조상 주체와 객체, 매체까지도 다를 수 있겠지만 그 본질이 관광대상에 있기에 행위주체자인 주체(관광객)를 중심으로 한 관광여건의 형성에서는 시작하되 나름대로의 남다른 원리발견에 힘써야 할 것이다. 예컨대 계획이념, 목적과 과제, 목표설정, 기본방침과 개발구조, 개발내용과 개발방법, 사업타당성 등과 같은 일련의 과정이나 관광개발에서 예상하고 있는 효과 예측 및 개발 후의 평가 등은 과거 인식론이나 가치론, 자원분포나 공간구조, 수용력 등과 같은 기존영역과는 남다른 부문이라 하겠다.

결국 농촌에 대한 관광개발 역시도 공급측면에서 보여 왔던 공간 구조적 접근과 자원 중심적 접근, 수요측면에서의 마케팅 지향과 관광행태 및 선호요인 도출, 기

타 관광지역 측면에서의 수용력 중심과 지역사회 변화탐색 등으로 압축될 수 있다 하겠다.

<표 2 > 관광개발의 목표와 형태

구 분	개발형태	적용대상	구 분	개발형태	적용대상
균형	개별 관광개발	관광지, 관광사업	거점	관광단지개발	관광단지
	지역사회 관광개발	관광 농·산·어촌		위락단지개발	리조트단지
	지역 관광개발	시·군 단위 관광지역		관광지구개발	특정주제개발
	광역 관광개발	관광권역·도 단위		관광특구개발	관광전문지역

### III. 도농교류와 관광개발의 접근구조

#### 1. 이분법적 구조

먼저 이분법(dichotomy)적인 입장으로서 Pigram(1983)은 관광지 개발에 따른 입지요소를 물리적 조건과 지표조건, 접근성을 포함한 인공시설조건, 기타 개발제약성이라 보고 이에 대한 최소화(minimum)전략과 최적화(optimum)전략을 제시하고 있다. 한편 김홍운(1989)은 관광 지리학의 전통적인 관심은 입지(立地)에 있다고 보고 관광개발상에 있어서는 절대위치(absolute location)적 관점과 상대위치(relative location)적 관점에서 관광지의 성격분석과 관광지역 구조를 명확히 고려해야 한다고 설명하고 있다.

Bale(1988)는 지역관광개발을 국가적인 배려와 관심정도에 따른 정치경제적(political economic)인 접근체계와 변동하는 관광수요 및 고정적인 관광지특성이나 방문객 특성, 기타 연속선상에 놓여 있는 관광개발의 영향 등과 연관된 기능적

(functional)인 접근체계로서 설명하고 있다. 또한 교통개발연구원(1988)에서는 낙후지역 중에서 관광개발이 가능한 지역을 「관광개발촉진지구」로 지정한 후, 민간 부문의 참여를 활성화시켜 지역균형발전을 도모하자는 의견을 제시하고 그 구체적인 실행전략으로서 산업입지상의 기준과 관광입지상의 기준으로 설명하고 있다.

Pearce(1989)는 관광개발과정상의 역할구분에 따라 통합개발(integrated development) 전략과 촉매개발(catalytic development) 전략으로 구분 지어 설명하고 있는데 전자는 다른 개발사업자를 배제하기 위한 단독집중개발이며 후자는 다른 개발자와의 보완관계로서 개발을 유도한다는 입장이다. 특히 사양산업 지역(declining industrial region)과 같은 낙후지역에 있어서는 관광개발이 지리적으로 부유 도시지역과 빈곤주변지역간의 재분배수단이 될 수 있고 농업과 제조업과 같은 목적으로서의 성급한 지역개발을 예방한다는 차원에서 매우 유용하기에 시장잠재력을 비롯한 자본, 노동, 축적기술 등과 같은 공급능력(a capacity to provide)에서 결정되는 관광능력(tour ability)에 맞는 개발전략을 강조하기도 하였다.

김사헌(1990)은 관광의 특성상 관광자원과 관광재의 개발행위를 통해 얻어지는 공급적인 개발과 실제수요자의 소비행태 및 의식구조에 근거한 수요(소비)적인 개발이 있을 수 있는데 특히 낙후지역의 관광개발은 사람위주의 번영(people prosperity) 전략과 장소위주의 번영전략(place prosperity) 등이 있다고 보아 전자는 사회경제여건을 개선하고 후자는 생활여건의 개선에 초점이 모아져야 한다고 제시하고 있다.

엄서호(1991)는 지역균형발전이라는 관광개발의 공익적 기능을 올바로 인식해야한다는 근원적 차원에서의 전략과 실제적이며 구체적으로 실행 가능한 차원에서의 전략으로서 낙후지역을 포함한 지역관광개발전략을 제시하고 있다. 또한 John과 Wheeler(1991)는 관광 개발사업에 있어서의 전략을 생산성에 두고 적극적으로 시장을 공략하는 확장전략(expansion strategy)과 방어적으로 시장에 대응하는 수축전략(contractive strategy)으로 구분 지어 설명하고 있기도 하다.

Lickorish(1991)는 관광개발전략상 정부의 역할을 관련행정이나 제도마련, 교육 훈련, 기타의 협상업무 등과 같이 소극적으로 행하는 형태와 경영관리자적인 입장에서 관광개발의 주체로서 참여하는 적극적인 역할로서 구분하고 이는 관광개발의 목표와도 직결되기 때문에 이에 따라 지역주민과 관광자를 분리하는 요충지 방어 개발(enclave development)과 공공과 민간이 조화를 이루는 통합개발(integrated development) 등으로 나누어진다고 보고 있다.

한편 Kermath와 Thomas(1992)는 리조트개발에 있어 공간적인 경쟁과 지역관광 시장에 따라 점차 관광정책과 전략이 요구 시 되는 공식부문(formal sector)과 관광 전략이 필요 없는 비공식부문(informal sector)등으로 관광리조트 발전과정과 연관된 색다른 접근방법을 제시하고 있기도 하다. 또한 김영빈(1994)은 개발용지의 활용상에서 목표의 인식과 지향하는 형태를 먼저 결정하고 개발적지를 탐색해 가는 민간형 개발전략과 개발가용지하에서 그 용도를 찾아나가는 공공주도형 개발전략이 나누어진다고 제시하고 있다.

<표 3 > 이분법적 접근구조

구 분	주 요 접 근 체 계	주 요 내 용
Pigram	최소화전략/ 최적화전략	개발입지평가
Bale	정치경제적/ 기능적	국가적인 배려정도 및 개발과제
김 홍 운	절대위치/ 상대위치	개발입지와 관광지역구조
교통개발연구원	산업입지상/ 관광입지상	낙후지역의 관광개발촉진지구
Pearce	통합개발/ 촉매개발	관광개발상의 역할구분
	시장잠재력/ 공급능력	사양산업지역의 관광능력
김 사 현	공급적/ 소비적 사람위주/ 장소위주	관광개발구조상 낙후지역의 관광개발상
엄 서 호	근원적차원/실행가능차원	균형적 지역관광개발상
John & Wheeler	확장전략/ 수축전략	관광사업의 생산성측면
Lickorish	소극적/ 적극적	정부의 역할정도
Kermath & Thomas	공식부문/ 비공식부문	공간적 경쟁과 지역관광시장면
김 영 빈	공공주도/ 민간주도	개발가용지 확보방법상
박 석 희	공존관계/ 경합관계	관광개발과 타산업과의 관계
이 연 택	필요조건/ 충분조건	지역관광개발상
손 대 현	최적화개발/ 저영향개발	지방관광개발측면

박석희(1995)는 관광개발과 타산업과의 관계 측면에 있어 관광개발은 공존관계와 경합관계로 이루어지는데 이는 사적재(private goods)와 공공재(public goods)간의 적절한 자원분배가 사회복지의 증대라는 궁극적인 효과를 발생시킨다는 입장에서 설명하고 있다. 이연택(1995)은 지방정부의 관광개발에 대한 관심은 경제 가치와 사회문화가치에 의해 고조되고는 있으나 모든 지역이 관광개발로 성공할 수 없

다고 강조하고 자원성과 시장성과 관련된 필요조건 및 효용성과 차별성, 서비스와 연관된 관광 상품화에 대한 전략적인 충분조건이 뒤따라야 함을 강조하고 있다. 끝으로 손대현(1995)은 지방관광개발을 위한 지침으로서 자연과 문화가 균형을 이루는 환경과의 조화를 강조하고 최적화개발(sub-optimization) 및 저영향 개발(low-impact), 또한 시설 개발 측면에 있어서는 자연건강인자(natural health factor) 측면과 인간건강인자(human health factor)측면이 고려된 상태에서의 개발전략을 제시하고 있기도 하다.

## 2. 삼분법적 구조

삼분법(trichotomy)적인 입장에서 정리할 수 있는 관광개발상의 전략들이란 관광계획을 일면적인 접근보다는 다면적인 접근방법으로서 더욱 유용화해야 한다고 보고 이를 거시적인 단계(macro-phase)와 과정적인 단계(transitional-phase), 미시적인 단계(micro-phase)로 구분, 각각의 구체적인 개발전략들을 설명하고 있는 입장부터 시작한다. 그 중에서도 이장춘(1991)은 대도시와 중소도시, 성장거점도시 등과 같은 결절지역 및 농어촌, 광산촌, 관광지와 같은 동질지역에 맞도록 하는 복지관광정책의 개발대상을 선정 짓고 해당지역별로 개별적인 전략과 정책을 제시하고 있기도 하다.

한편 김병문(1986)은 관광지개발은 자연보호와 전국토의 관광공간화 차원에서 관광객이 특정관광지에 집중되는 현상을 분산하기 위해 지역적으로 균등하게 개발할 필요성이 있다고 보고 관광객의 동태를 중심으로 한 관광주체 및 관광잠재력과 특성화, 공간적 활용을 감안한 관광객체, 관광지의 활성화와 연결된 관광매체 등 관광구조상의 균형적인 접근체계로서 설명하고 있다. 게다가 이길현(1986)은 낙후지역과 밀접한 관광농업개발에 대한 발전전략으로서 토지와 노동력, 자본, 생산기술수준, 생산요소의 결합 형태를 고려한 생산전략과 상품형태 및 종류와 관계되는 판매전략, 1차 산업과 3차 산업의 성격을 조합할 수 있는 교육훈련전략 등으로 그



의 구체적인 발전전략을 마련하고 있기도 하다.

한편 Peck과 Lepie(1977)는 급성장(rapid growth), 완만성장(slow growth), 일시적 발전(transient development)등과 같은 관광지의 성장 및 변화정도에 따라 예상되는 결과를 고려하여 개발전략이 대응되어야 한다고 설명하고 있기도 하며 Pearce(1987)는 관광의 구조를 루트나 수급체계상에 나타나는 출발지와 도착지간의 관계 및 시장과 관광 상품간의 구조체계로 보고 관광부문의 공간적인 편차(spatial variations)를 비교, 측정하여 관광개발에서 요구되는 출발-도착지 모형(origin-destination model)과 구조모형(structural model), 진화모형(evolutionary model)을 제시, 전략마련에 기초적인 발판을 제공하고 있기도 하다.

특히 안중윤(1990)은 관광개발을 보다 많은 관광객을 유치할 목적으로서 각종 자원을 이용하거나 복원 및 창조하여 유무형의 수용체제를 정비하는 것이라 규정하고 이에 대한 구체적인 내용으로서 관광 상의 편익기능을 촉진시키는 자원이용 및 역사문화유산 등의 발굴과 복원에 관계되는 자원복원, 관광대상으로서의 새로운 신설과 같은 자원창출 등을 체계적으로 피력하고 있다.

한편 김원인(1995)은 관광자원이 공공재라는 사고에서 국토의 자연조건을 종합적으로 이용, 개발, 보전하며 산업입지와 생활환경과의 적정화를 고려, 공공주도형과 민간주도형, 지역주도형 등과 같은 개발유형에 적합한 개발전략이 마련되어야 할 것을 주문하고 있기도 하며 장병권(1996)은 관광발전에 대한 의미를 국민생활의 질을 향상시키는 상태, 국가발전의 원동력이 되는 상태, 각 관광요소간의 균형적인 상태 등의 순이라 밝히고 조성기와 성장기, 도약기로 구분된 한국의 관광발전 단계와 연관 지어 관광자원의 개발, 관광내용의 개발, 관광개발범위의 확대 등과 관련한 접근체계를 광범위하게 제공하고 있기도 하다.

Sola(1992)는 관광정책에 대한 가능전략수립에 있어서는 경쟁조건에 대한 장단점을 분석하는 내부(internal)전략과 관광시장에 대한 우위를 분석하는 외부

(external)전략, 위협과 기회환경을 중심으로 한 동태(dynamic)전략 등으로 구분 지어 제시하고 있다. 동시에 Davies와 Gilbert(1992)는 유럽공동체 국가의 농촌관광개발을 설명함에 있어 시장원리에 입각한 관광객 접근법, 지방정부에 의한 관광개발, 민간합동에 의한 관광개발 등을 강조하고 있기도 하였다.

<표 4 > 삼분법적 접근구조

구 분	주 요 접 근 체 계	주 요 내 용
Peck & Lepie	급성장/ 완만성장/ 일시개발	관광지의 변화정도를 고려
이 장 춘	거시적 / 과정적 / 미시적	결절지역과 동질지역에 적용
김 병 문	관광주체/관광객체/관광매체	관광구조상의 균형적인 접근
이 질 현	생산전략/판매전략/교육전략	관광농업개발의 발전전략
Pearce	출발-도착지/시장-상품/진화	관광부문의 공간적 편차를 고려
안 중 윤	자원이용/자원복원/자원창조	유무형의 수용체제 정비차원
김 진 섭	공공주도/민간주도/지역주도	산업입지와 생활환경 고려
Sola	내부전략/외부전략/동태전략	관광정책과 관련한 개발가능전략
Davis & Gilbert	관광객/ 지방정부/ 관민합동	농촌관광개발전략
김 홍 운	지역사회개발/지역개발/국토개발	균형발전 및 낙후지역개발
	공간구조/ 관광자원/ 관광수용력	지역거점 관광자원개발상
Woodcock 외	근대화이론/저발전이론/보전적이론	지역개발이론과의 접목측면

김홍운(1996)은 관광은 일상 생활권을 떠난다는 공간적인 범위를 내포하며 인구의 이동을 수반하기 때문에 관광자원개발은 도시지역사회와 농촌사회의 균형발전을 촉진시키며 특히 낙후지역과 같은 지역발전의 경쟁력을 제공하는데 있어 매우 유용하다고 보고 그 의미를 지역사회개발과 지역개발, 국토개발차원에서 찾아야

함을 강조, 포괄적인 관광개발방향을 나타내고 있기도 하였다. 동시에 지역거점성격의 관광자원개발에 있어서는 집적효과(agglomeration effects)의 관점에서 집중과 분산, 조합 등의 배치 및 관광공간의 진화 상태, 관광요소간의 연결 관계를 고려한 공간 구조론적 접근방법을 시작으로 수요와 공급, 이용자의 행태 등을 포함시킨 관광 자원론적 접근체계, 관광공급대상의 생산성과 적정 이용율을 고려한 관광 수용력적 접근체계 등과 같은 입장에서 이루어져야 한다고 설명하고 있기도 하다.

Woodcock과 France(1996)는 지역전통과의 대립 관계 하에서 대규모적으로 소수의 엘리트집단에 의해 이루어진다는 근대화이론(modernization theory)과 관광의 과도한 의존 및 관광자와 지역주민이 분리되어 관광으로 인한 지역노동력의 착취가 발생한다는 저발전이론(under development theory), 기타 주객간의 유용한 경제 활동으로서 지역주민의 의사와 지역특성을 반영하며 중장기적인 사고 하에서 비경제적인 가치를 부여한 보전적 개발이론(sustainable development theory) 등을 바탕 삼아 관광개발에 따른 전략을 마련하고 있기도 하다.

### 3. 다분법적 구조

다분법(multiaccession)적인 입장으로서는 안중윤(1994)의 관광정책상 함축하고 있는 접근법과 개발전략들이 있겠다. 그는 지역의 자원과 시설은 해당지역의 수요와 즐거움을 위해 봉사되어야 한다는 입장에서 바람직한 국내관광개발의 실현체계 모형을 국민생활의 안전과 균등한 향상이라는 이념 및 관광진흥으로 인한 인간성 회복이라는 목적, 건전한 국민관광의 발전을 목표로 삼아야 한다는 설명을 하고 있다. 특히 정책과정에는 이익배분을 둘러싼 갈등이 전제로 하고 있음에 유의하여 이러한 갈등의 타협과 협상과 관계한 접근체계를 마련해야 한다고 강조하고 있다.

여기에는 먼저 관광현상과 개발을 개체적으로 분할하지 않고 총체적으로 파악해야 하는 구조적인 접근법을 시작으로 이익배분과 관련된 경쟁과 타협이 중심이 되

는 정치적 접근법, 거시경제측면을 반영한 경제적 접근법, 미시 경제적 성격을 포함하여 인간의 행동유형에 초점을 맞춘 행태적 접근법, 제도나 정책구조에 가장 민감한 사회문화적 접근법 등에 따라 독점과 장벽, 외부효과의 조절, 형평한 지역개발 시에만 정부가 보이는 손으로서 시장에 개입해야 함을 역설하고 있다.

특히 그는 과거 종속변수로서 다루어져 왔던 제반환경을 이제는 독립변수로서 인정하여 정책적인 영향과 효과측면에 국한되기보다는 환경에 대응하는 정책과 전략이 요구되고 있음을 주지시키고 특히 지방화라는 환경변화에 있어 관광정책과 전략을 조직개편과 지방공무원의 자세변화, 광역개발관리, 중앙과 지방의 협력강화 등과 같은 방향에서 전개되어야 함을 중점시 하고 있다. 게다가 지방화시대의 관광주역은 지역주민이라고 전제하고 지역관광개발에 따른 전략들은 그들로부터 시작된다고 여기고도 있었다.

한편 Gold(1980)는 관광자와 관광자원을 취급하는 방식에 따라 자원의 배분과 배치, 동선처리, 자연보전 등 물리적인 자연조건이 중심이 된다는 자원적(resources) 접근방법 및 관광여가수요에 바탕을 두고 이용자의 측면을 중심으로 한 활동적(activity) 접근방법, 수급간의 상호조절적인 기능을 중심으로 한 경제적(economic) 접근방법, 인간욕구의 충족이라는 측면을 중심으로 한 행태적(behavioral) 접근방법, 초점(focus)의 다원화와 소재(locus)의 다양화에 부응하는 혼합적(combined) 접근방법 등을 제시하여 설명하고 있다. Smith(1983)는 관광개발에 대한 입지와 관련지어서 관광지로서의 시설적인 가치를 조사하는 기술적(descriptive)인 접근방법과 여행형태 및 시설의 사용빈도 등을 내용으로 한 설명적(explanatory) 접근방법, 추세분석과 공간적인 상호작용을 알아보는 예견적(predictive) 접근방법, 사회적 가치를 반영하게 되는 규범적(normative) 접근방법 등을 제시하고 이와 연관된 전략바탕을 마련하고 있으며 Ryan(1991)은 이를 응용하여 규범적 요소를 예방적(prescriptive)인 접근방법으로 대체하여 제시하고 있다.

또한 Murphy(1987)는 지역사회를 위한 실질적인 관광개발을 중시하고 이에 대한 접근방식을 지역사회의 불이익이 초래하지 않는 범위 내에서의 사회적 수용력 및 지역의 자원과 주민이 바라는 바를 충족시켜주는 지역사회 중심적 접근방법, 지역주민의 생활양식과 생활의 질과 관련된 형향을 최소화 하는 지역주민참여방식 등을 강조하고 하고 환경 및 접근성, 경제적 보상, 사회문화적 측면에서의 전략들을 제시하고 있다. Inskip(1991)은 개발에 따른 환류(feedback)기능을 강조하여 필요시마다 그 개발방향을 바꿀 수 있는 연속적, 점진적, 신축적인 접근방법과 개발시에 관광에 관련된 요소들을 모두 고려하는 체계적 접근방법, 경제 및 사회문화, 환경 등과 연관된 배경들을 모두 검토하는 종합적 접근방법, 관광개발이 지역특성과 잘 부합하도록 하는 통합적 접근방법, 자연과 문화자원의 손상 없이 계속 지속이 가능토록 하는 환경 보전적 접근방법, 지역주민이 그들의 의사를 가지고 직접 참여, 이익이 되돌아 갈 수 있도록 하는 지역 사회적 접근방법, 관광개발이 현실적으로 실행 가능해야 한다는 실행적 접근방법 등으로 구분 지어 설명하고 있다.

Glyptis(1993)는 관광여가개발계획에 있어 소득수준에 기초한 표준적(standard)인 접근방법과 인구 통계적 수요추정에 기초한 총 수요적(grand demand) 접근법, 시설 입지를 고려한 이용권중심의 공간적(spatial) 접근법, 시설의 규모나 형태의 차별화를 기준으로 한 시설 계층적(hierarchies of facilities) 접근법, 영향평가와 효과를 기준으로 한 격자판식(grid) 접근법, 단편적이지 않은 종합성을 중시하는 조직적(organic) 접근법, 지역 및 정치적 감각을 기준으로 한 지역 사회적(community) 접근법, 보증적(hallmark)사업을 기준으로 한 결과적(issues) 접근법 등으로 구분하고 있다.

<표 5 > 다분법적 접근구조

구 분	주 요 접 근 체 계	전 략 내 용
안종윤	구조적/ 정치적/ 경제적/ 행태적/ 사회문화적	관광정책과 연관된 개발전략
Gold	자원적 / 활동적 / 경제적 / 행태적 / 혼합적	관광자와 관광자원의 취급방식
Smith & Ryan	기술적 / 설명적 / 예견적 / 규범적(예방적)	입지조사와 관광지분석
Murphy	환경 및 접근성/ 경제적 보상 /사회문화적 전략	지역사회주민중심
Inskeep	연속적 / 체계적 / 종합적 / 통합적 / 환경 보전적 / 지역사회적 / 실행가능적	현대적 관광개발개념을 중시
Glyptis	표준식 / 충수요식 / 공간식/ 시설계층식 / 격자판식/ 조직식 / 지역사회식/ 결과식	관광여가개발계획에 중점

## VI. 도농교류와 관광활성화 방안

### 1. 새로운 접근구조체계

일반적으로 관광을 형성하는 구조로서는 주체(관광객), 객체(관광자원), 매체(편의시설) 등으로 설명하고 있다. 이는 관광시장(수요)과 관광자원(공급)을 연결하는 교통, 정보, 서비스 등과 같은 일련의 시스템을 일컫는다. 여기에서 관광객은 ‘경험의 질 보장’이라는 일종의 변화 욕구를 충족하고자 하며 관광자원(매력물)을 공급하는 지역주민이나 기업체 등은 경제적인 편익을 포함한 다양한 혜택을 희망하게 된다.

하지만 관광이라는 현상이 매우 유동적이고 다면적이기에 또한 개발이라는 개념 역시도 그 범위가 매우 넓어 그리 쉽게 접근하기는 어렵다. 즉, 관광을 의도적인 발전을 도모하는 의미에서 개발의 수단으로 삼는 접근과 단순히 관광과정에서 필

요한 제반 요소를 확보한다는 측면에서 살펴볼 수 있겠는데 관광 진흥 및 육성과 같은 폭넓은 해석이나 아니면 관광자 또는 관광지역의 희망조건만을 충족시켜주는 좁은 해석이나에 따라 그 의미가 달라질 수 있다는 것이다.

따라서 관광개발이란 관광자원이 지니고 있는 가치를 찾아내거나 높임으로써 관광객을 유치하고 관광경험을 보장함으로써 그 효과로 힘입어 지역발전을 도모하는 일을 일컫는다고거나 관광개발을 하고자 하는 자가 자원성, 시장성, 수용능력 등을 충분히 검토한 후, 대상지에 인력과 자본, 기술 등 유·무형의 투자를 하여 발전을 꾀하는 행위를 가리킨다. 결국 오늘날의 관광개발 분야도 단편적인 형태가 아닌 보다 구체적인 영역과 접근체계를 가져야 된다고 할 수 있다(장인식, 2004).

먼저 관광자원개발은 관광객이 관광자원에 대한 접근을 용이하게 해 줄 수 있는 활용방안을 시작으로 잠재력 높은 매력개발, 또는 새로운 신규자원의 발굴과 창출 노력이 포함된다. 동시에 기존이든 신규이든 간에 자원으로서의 가치유지 노력과 이용자를 위한 경험의 질 보장, 그리고 공급간의 균형유지를 위한 제반적인 서비스 관리 등을 이에 포함된다.

관광시장개발은 관광 상품화(merchandising)를 중심으로 관광루트와 코스를 개발하여 기존의 관광자원들에 대한 상품가치를 향상시킨다든지 고유성과 표준성을 조절하여 마케팅적 사고에 입각한 관광객 욕구만족을 위한 노력, 기타 일시적 수요 환기나 신 수요창출을 위한 여러 형태의 이벤트를 만들어 내는 것들을 포함된다.

끝으로 관광제도개발은 현실가능성을 감안하여 개발주체에 대한 내·외부적인 여건을 향상시킨다는 부분으로 행정이나 재정적인 지원과 방책 등을 내용으로 하고 있다. 그것도 내용적으로는 관광인프라와 같은 기반부문과 관광활동에서 기본적으로 필요한 숙박·위락부문, 기타 관광지역에서의 친절과 같은 서비스부문 등으로 구분된다 하겠다.

관광개발의 세부영역				
관광자원개발		관광시장개발		관광제도개발
개발과 관리		수요창출과 환기		관광진흥정책
<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 자원: 활용/복원/창출</li> <li>○ 인적자원개발</li> <li>○ 관리: 자원시설/서비스/이용자</li> </ul>	⇔	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 관광상품화: 루트, 코스개발</li> <li>○ 명소마케팅 계획</li> <li>○ 이벤트, 축제 개발</li> </ul>	⇔	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 관광행정: 급부, 질서</li> <li>○ 관광정책: 기획, 조정, 통제</li> <li>○ 기본구조: 기반, 기본, 표층</li> </ul>
투자타당성과 실현가능성				

[그림 2] 새로운 도농관광개발의 접근모형

아무튼 오늘날의 관광개발은 막연한 기대나 한정된 의지로서만 접근하는 분야가 아니라 추구하는 이념과 목적, 과제와 목표 등을 바탕으로 기본방침이 세워지고 개발내용과 방법, 추진주체와 순서 등이 결정되는 일련의 과정을 거치게 되어야 할 시점에 와 있다(안중윤, 1990). 그 중에서도 특히 자원조건이나 시장조건, 개발 시기, 경영조건, 재정조건 등은 실현가능성으로 이어지는 중요한 역할을 하게 된다. 따라서 성급한 모방이나 비전문가에 의한 개념 없는 시도는 양적인 팽창은 있을지언정 질적인 내실은 부족하게 만드는 원인이 되고 있다.

## 2. 도농교류 관광활성화 방안

### 1) 기본방향과 원칙

앞서 언급한 바와 같이 도시엔 과밀의 문제가 있고 농촌엔 과소의 문제, 그리고 현대시대가 만들어 내고 있는 여가문제, 기타 이들의 부조화에서 나타나는 비효율 문제 등이 도농교류의 해결을 찾는 실마리라 판단한다. 이러한 중심에 과연 관광이라는 수단이 어떻게 활용될 것인가가 본 논제의 핵심이다. 그것도 대전지역과 같은 광역시에서 말이다.



여기에는 세계화와 지방화, 표준화와 고유화, 협력과 경쟁, 내부적 복지와 외부적 접객 등과 같이 서로 상반된 개념들을 조합하면서 만들어 가야한다. 동시에 개발이나 보전이나, 자력이나 타력이나 등과 같은 서로 어울리지 않는 것들로써 만들어가야 하는 진지한 지혜도 요구된다.

즉, 지역주민의 희망조건과 방문객의 경험의 질 보장, 지역의 자연인문환경의 보전 등이 서로 균형점을 이루는 선에서 발견하는 방책(方策)이 바로 지속가능한 도농교류형 관광개발이 될 수 있다는 논리이다. 결코 쉬운 일이 아니기에 가볍게 속단하지 않고 여러 정황을 살펴 진지하게 접근해야 할 것이다. 결국 통제 가능한 사안들과 통제 불가능한 사안들을 구분 지어 나름대로의 아이디어들을 실현시켜 나가야 한다는 것이다.

특히 대전시와 같이 상대적으로 애매모호한 입장에서는 구동존이(求同存異)와 같은 접근방식을 기조(基調)로 삼아 보다 분명한 목표로 차근차근 하나씩 엮어 나가야 할 것이다. 체계적이며 전략적인 계획은 시행착오적이며 단세포적인 진행방법보다 미래를 위해 더 유용하다는 상식(常識)에 충실하여 지역과 관련된 수많은 연상들을 단순화시켜 이를 전략적인 이미지로 만드는 작업부터 시작하여 이러한 메시지를 전달하기 위한 총체적인 노력을 기울여야 할 것으로 보인다.

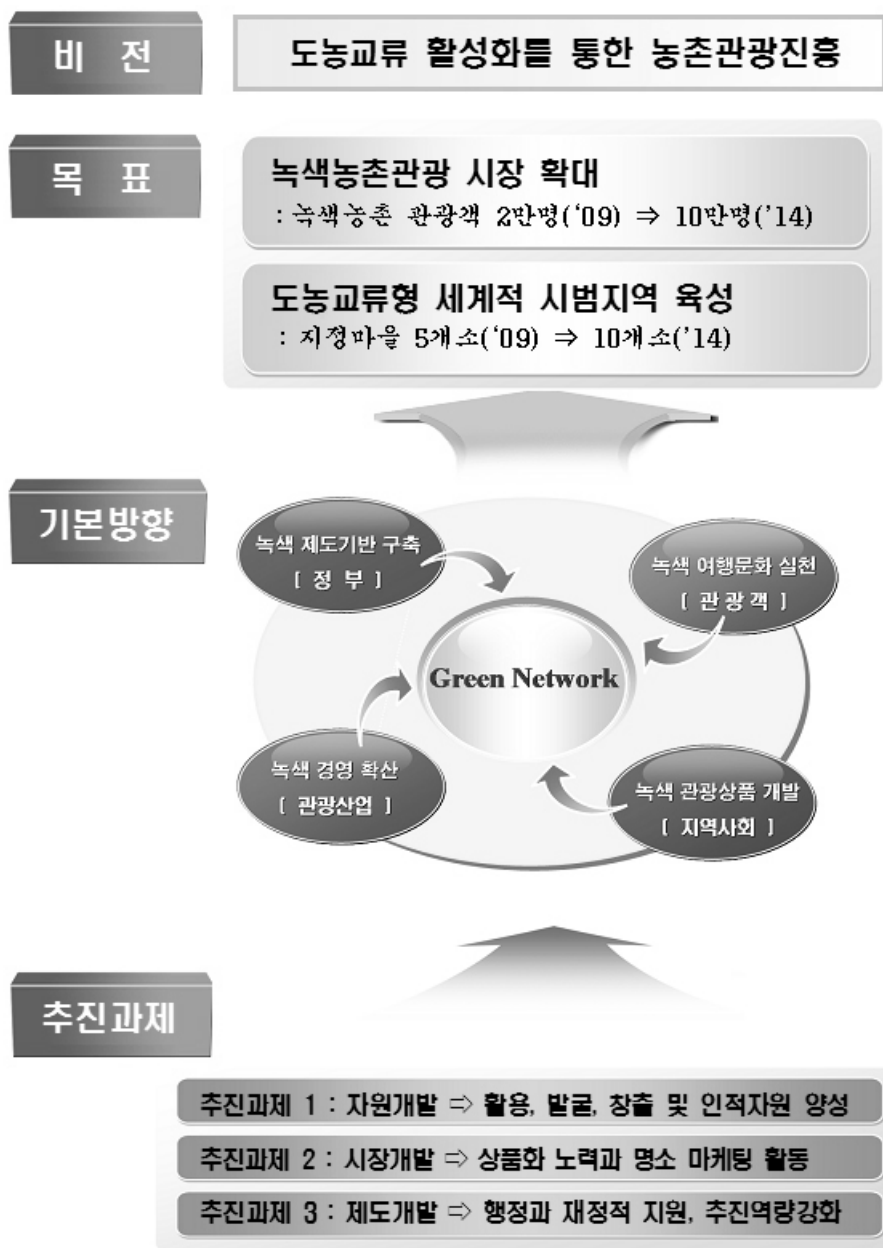
결국 대전시의 입장에서는 상생전략(相生戰略)이나 차별화 전략(差別化 戰略)이 가능한데 전자는 중앙정부에서 구상하고 있는 상위계획에 충실하거나 충청지역과의 공동방안 등을 모색해 보는 것이고 후자는 내생적 개발(endogenous development)을 축으로 독자적인 방안들을 모색하는 방법이다.

## 2) 자원개발측면에서의 활성화 방안

우선 중앙정부가 계획하고 있는 내용부터 접근하는 것이 현명할 듯싶다. MB 정부에서는 녹색성장위원회를 구성하여 ‘녹색성장 국가전략 및 5개년 계획’을 마련

하였는데 고부가가치 서비스산업으로 MICE 산업을 지목하고 있다. 동시에 녹색사회기업을 비롯하여 녹색마을 만들기, 생태관광활성화 등을 마련해 놓고 있다(녹색성장위원회, 2009). 여기에서는 문화생태탐방로 조성사업이 논의 된다.

현재 대전의 5개 마을에 대해 동구지역은 대청호반 길 3코스를 활용하여 찬샘마을을, 대덕구 역시도 2코스를 활용하여 두메마을을, 서구지역은 갑천 녹색길로 둔산 지역에서 정방마을, 증촌 꽃마을, 승상골 연꽃단지로 이어지는 코스를 활용하면 좋겠다. 생태관광 전문인력 양성은 한국관광공사 충청권 협력단과 함께 에코 그린 가이드 사업을 병행하여 시행한다면 바람직할 것이다.



[그림 3] 활성화 비전과 목표

행정안전부와 관련한 사업으로는 ‘지역 녹색성장 사업’과 ‘지역경제 활성화 사업’ 등이 눈에 띄이는데 올해 대전에선 자전거 환승시스템과 나노융합 녹색기술로 대응한 바 있다. 하지만 다른 지역처럼 근교농촌지역과 함께하는 주제선정도 가능하리라 판단된다. 한편 지식경제부 사업에 있어서는 2013년까지 이어지는 ‘충청권 녹색생태관광사업’을 효과적으로 활용하였으면 한다.

주무부서인 농림수산식품부와 관련지어서는 2009년에 마련된 ‘도농교류 5개년 계획’을 참조하여 ① 도농교류의 생활화 차원에서 가칭 유희자원 관리 사업단의 설치, 농촌으로의 유학운동 ② 농어촌 체험·휴양기반의 브랜드 차원에서 지역사 회기업 육성, 명소마케팅, 안테나 숍(antenna shop) 설치 운영 ③ 인적자원 양성과 유치차원에서 역량주체 강화, 인력 풀 운영 ④ 글로벌화를 위한 국제도농교류 박람회 등이 검토가능하다 하겠다.

동시에 문화체육관광부와 관련지어서는 자매결연의 확산을 통해 체험관광의 고 품질화를 촉진하고 공동브랜드개발, 한국형 테마향토음식 발굴, 관광환경 디자인 구축, 관광경관정비 등을 계획하고 있다(문화체육관광부, 2008). 한편 한국농어촌 공사에서 마련한 도농교류 협력 사업에서도 실행가능하다. ① 농촌체험사업: 생태 체험, 일손 돕기, 농사체험, 도시생활농업 활성화 ② 농촌 지키기: 전통음식, 직거래전시판매, 전통문화공연 ③ 알리기 사업: 견학과 교육 ④ 폐교활용사업: 전통문화 공간 등이다(한국농어촌공사, 2011).

<표 6> 대전시 근교 농촌마을 현황

구분	찬샘 마을	무수천하마을	정방마을	선창마을	대청호두메마을
위치	동구 직동	중구 무수동	서구 용촌동	유성구 송정동	대덕구 이현동
지정 연도	녹색농촌 체험마을조성 2002년	농촌전통 체험마을조성 2006년	녹색농촌 체험마을조성 2008년	녹색농촌 체험마을조성 2008년	녹색농촌 체험마을조성 2008년
지원 예산	2억원 (국비1, 시비0.5, 구비0.5)	2억원 (국비1, 시비1)	2억원 (국비1, 시비0.5, 구비0.5)	2억원 (국비1, 시비0.5, 구비0.5)	2억원 (국비1, 시비0.5, 구비0.5)

### 3) 시장개발측면에서의 활성화 방안

소비자들이 농촌관광을 하는 이유는 여가효용의 증진에 있다(유승우·이희찬, 2005). 즉, 저렴한 비용으로 타 관광이나 일상생활에서 경험하기 어려운 농촌의 가치를 사기 위한 것이다. 여기에서 농촌의 가치란 환경과 경관, 전통과 역사, 문화, 농업 등 여러 가지가 있다 하겠지만 신뢰에 바탕 한 사람과의 교류가 가장 중요한 것이다. 바로 도농교류의 진정성을 의미한다.

실제적으로 농업진흥청(2009) 조사에 따르면 서울특별시와 전국 6대 광역시 도시민들은 약 18.5% 가량이 농촌관광을 경험했으며 1인당 순수하게 4만 5천원 가량을 소비하고 있는 것으로 나타났다. 목적지까지 선호하는 거리로서는 2시간대가 가장 높아 도시근교가 적합하다는 사실도 발견하였다. 인프라와 콘텐츠, 프로그램의 중요성이 높게 인식되고 있었으며 관광안내체계의 개선이 필요하다는 의견이 지배적이다.

농촌이 지니는 다원적 기능을 최대한 극대화하고 지역주민 삶의 질 향상차원에서 새로운 농촌가치를 만들에 내어야 한다. 바로 여기에 시장성과 경쟁력이 있다하겠다. 여기에는 자원조사와 평가 → 개발방향 마련 → 아이디어 탐색 → 사업성 평가 → 프로그램 기획 → 프로모션 → 평가와 개선 등과 같은 절차에 따라 먼저

대전광역시에 발굴 가능한 농촌마을들을 대상으로 한 시장조사가 필요해 보인다.

동시에 대전이 지니고 있는 과학과 행정, 교통중심지라는 이미지를 활용해야 할 것이다. 다른 지역의 농촌상품보다 IT기술을 접목한다던지 대전이외 지역의 방문객들이라면 도심과의 연계프로그램도 병행함도 좋을 것이다. 게다가 행정타운과는 보다 더 효율적인 자매결연 행사를 모색해야 할 것이다. 게다가 교통중심지의 이점은 도농교류 관련 박람회와 모임, 행사 등을 자주 개최하는 방안도 유익해 보인다.

표적시장 역시도 역내와 외래, 내국인과 외국인, 기타 다양한 시장세분화 기준에 따라 고려해 볼 필요성이 있다 하겠다. 150만 도시규모에 2시간 이내에 위치한 근교농촌은 도농교류를 통한 관광매력가치는 충분해 보인다. 다만, 획일적이며 단편적인 기능으로서의 한계를 지니게 된다. 따라서 대전도심권내 다양성과 조화된 수요관리와 연계상품이 필요해 보이며 경우에 따라서는 인근시군(Group Nine)과의 공조체제도 바람직 할 것이다.

일반적으로 농촌관광 참여자들의 의사결정 요인으로서의 교육 추구형, 활동 추구형, 지적호기심형, 휴식 추구형, 다양성 추구형, 고향 방문형, 일상 탈출형, 도전형 등이 언급되고 있는데 대전과 충청지역만의 남다른 조사 자료는 전무해 보인다. 따라서 우선적으로 해야 할 사항중의 하나가 바로 이러한 정확한 시장조사가 될 것이다.

환경가치(circumstance)		프로그램(콘텐츠)	
농촌경관, 자연생태, 어메니티	⇨ 도농교류 ⇨	문화체험	농업과 문화체험
문화가치(culture)		만 들 기	공예와 요리 등
농촌생활문화, 고유성과 전통성		생태학습	관찰과 채집, 감상
지역가치(community)	⇨ 농촌관광 ⇨	레 포 츠	육상과 수상 등
지역연계와 파트너십, 네트워크		건 강	미용, 수련, 치료 등

[그림 4] 농촌의 시장가치와 내용

#### 4) 제도개발측면에서의 활성화 방안

여기에서는 기획능력과 추진역량을 강화할 수 있는 전문운영 조직구성이 관건이라 하겠다. 이를 위해서라도 산학관연의 네트워킹 마련이 필요하다 하겠으며 전문인력 풀에 의한 관리시스템 마련이 중요하다. 동시에 조만간 설립예정인 대전도시마케팅공사에 있어서도 도농교류 기능을 소화해 낼 수 있는 자리가 있었으면 한다. 또한 대전정책 연구기관에도 관련전문 연구원을 배치, 선진 국내외의 사례연구 및 다양한 정책개발에 주력해야 할 것이다.

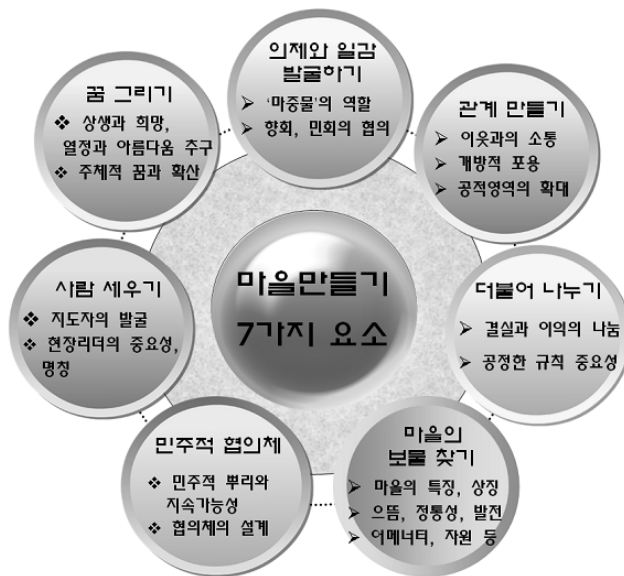
또한 지역주민 스스로가 자발적으로 이끌어 갈 수 있는 여건조성도 필요해 보인다. 따라서 농촌지역만이 아닌 대전광역시 77개동을 전체삼아 가칭 ‘지역공동체 지도자 양성사업’을 제안해본다. 여기에는 도농교류 활성화라는 목적도 있겠으나 지역 공동체 스스로의 문화 환경을 가꾸어가며 잃어가는 사회성을 되찾는데도 기여할 수 있다 하겠다. 커뮤니티 비즈니스로의 확대도 바람직하다.

도시와 농촌 공히 주민이 주체가 되어 행복한 마을공동체를 가꾸어가는 수단으로 적극 활용해 보자는 것이다. 내용인 즉, 편리한 시설과 접근성, 깨끗한 자연속의 삶, 따뜻한 이웃 공동체, 성장성 있는 경제 등 4가지로 규정한 ‘살기 좋은’의 의미와 꿈, 일감, 관계, 나눔, 보물찾기, 협동, 사람(인재) 등 7가지로 정리되는 ‘만들기’의 의미를 서로 조화시키면서 나름대로의 지역 환경에 적용시키는 노력이 바로 그것이다.

아님 마을의 특성과 자원에 따라 ‘살기 좋은’의 의미 네 가지 중 한 가지에 집중하여 가꾸어갈 수도 있으며, ‘마을 만들기’의 일곱 가지 요소 중에서 몇 가지를 조합하여 그 마을만의 특색 있는 그림과 과정을 그릴 수 있는가도 해결 방안이 된다. 주민이 살기 좋은 마을에 대한 꿈을 꾸고, 주체적으로 실행해 감으로써 객관적이지자 주관적인 마을환경이 개선되어 가는 중심에 바로 활발한 도농교류를 자리 잡게 하자는 것이다.

먼저 지역주민이 주체적으로 아름다움에 대한 꿈을 함께 꾸고 삶의 터에서 행복을 숨 쉴 수 있는 소재개발을 해야 할 것이다. 이를 가지고 개방적인 포용력으로

이웃과 소통하며 우호적인 관계를 형성시킬 수 있도록 서로 협력해야 한다. 여기에는 인재가 스스로 나타날 수도 있겠지만 참된 일꾼을 찾아내고 육성시키는 일들은 시민단체나 지방정부의 몫일 것이다. 주민으로부터 지지를 받는 리더와 스스로 헌신을 자청하려는 자원봉사자가 많이 육성되어야 성공할 수 있기에 지도자를 양성하자는 것이다.



[그림 5] 도시와 농촌의 살기 좋은 만들기

바로 여기에서 민주적인 협의체도 필요하다. 만약 그렇지 않으면 마을의 결속력에 틈이 생기고 갈등이 시작된다. 여기에서 현장리더가 공통의제와 일감을 발굴하는 과정을 주도하게 되는 것이 일반적 현상이다. 이 과정에서도 지도자의 이해관계는 가능하면 배제하고 주민의 이해관계가 공정하고 투명하게 반영되도록 최대한 노력을 경주하여야 한다.

그래서 사전에 공정한 규칙을 만들어 놓지 않으면, 결과적으로 대다수의 구성원



들이 불만을 갖게 되는 것이 인지상정이다. 의사소통의 문제나 사업진행 과정에서의 변화 때문에 주민들의 기대가 변화하기 때문이다. 주민들 간 합의된 규칙에 따라 사전에 공정한 규칙을 만들어 놓는 것이 좋다하겠다.

공정한 나눔과 배품 없이는 신뢰도 지속되지 않는다. 이는 마을축제 만들기의 핵심적 역할을 한다. 진행과정에서 최대의 위기는 이익의 충돌에서 초래될 수 있다. 협동의 결실과 이익을 형평하게, 민주적으로 그리고 더불어 나누는 것이야말로 양질의 마을축제 만들기와 살기 좋은 마을 만들기를 존속토록 하여준다. 가능하면, 지역사회의 약자에게 이익이 더 배분될 수 있도록 배려하기에 합의된 명문화(공식화)도 필요해 보인다.

## V. 결 론

본 연구는 지역발전에 있어 잠재력 높은 관광개발의 수단화 움직임에 있어 기존의 농촌관광개발에 대한 접근체계를 살펴보고 동시에 이를 바탕으로 한 바람직한 새로운 접근모형을 제시해 보았다. 하지만 이제 막 농촌관광계획이나 농촌대상 관광공간 개발에 머물고 있는 수준과 범위를 관광자원개발, 관광시장개발, 관광제도개발이라는 분야로 확산시키고 나뉘대로의 세부방안들을 구축해 나가야 한다는 판단한다.

물론 이 같은 주장은 관광개발의 목표와 접근방법이 관광대상에 따라 각기 달라지는 관광개발상의 본질 때문에 말처럼 그리 쉽지는 않을 것이다. 이는 관광대상에 똑같이 적용될 수 있는 원리나 법칙의 발견과 예측이 매우 어려운 작업이기 때문이다.

먼저 관광자원개발 측면에서는 관광객이 관광자원에 대한 접근을 용이하게 해 줄 수 있는 활용방안을 시작으로 잠재력 높은 매력개발, 또는 새로운 신규자원의 발굴과 창출노력이 포함된다 하겠다. 동시에 기존이든 신규이든 간에 자원으로서의 가치유지 노력과 이용자를 위한 경험의 질 보장, 그리고 수급간의 균형유지를

위한 제반적인 서비스 관리 등이 포함된다.

관광시장개발 측면에서는 관광 상품화(merchandising)를 중심으로 관광루트와 코스를 개발하여 기존 관광자원들에 대한 상품가치를 향상시킨다든지 고유성과 표준성을 조절하여 마케팅적 사고에 입각한 관광객 욕구만족을 위한 노력, 기타 일시적 수요환기나 신 수요창출을 위한 여러 형태의 이벤트를 만들어 내는 것들을 포함시키고 있다.

끝으로 관광제도개발은 현실가능성을 감안하여 개발주체에 대한 내·외부적인 여건을 향상시킨다는 부분으로 행정이나 재정적인 지원과 방책 등을 내용으로 하고 있다. 그것도 내용적으로는 관광인프라와 같은 기반부문과 관광활동에서 기본적으로 필요한 숙박·위락부문, 기타 관광지역에서의 친절과 같은 서비스부문 등으로 구분 지어 보았다.

도시는 만들기보다 관리하기가 더 어렵다고 한다. 새로운 도시건설만큼이나 변화하는 사회적 요구에 대응한 도시정책 역시도 쉽지 않다는 풀이이다. 또한 국가 간 경쟁에서 도시 간 경쟁으로 변모하고 있는 현 시점에서 창조력은 매우 중요한 수단이자 목적도 될 수 있다. 농촌 역시도 급변하고 있다. 많은 노력과 지원이 뒤따른다 해도 여전히 벅차기만 한 현실이다.

이에 대해 본 논고에 있어서는 바로 그 핵심에 자발적인 지역공동체의 힘이 필요하다고 생각하고 휴먼웨어에 입각한 활발한 도농교류를 강조해 보았다. 비록 아마추어 같은 수준일지라도 『생활문화 공동체 만들기』와 『살기 좋은 마을 만들기』 차원에서의 접근노력을 제시해 본다.

결국 도시의 과밀문제와 농촌의 과소문제를 효율성 높은 여가문제로 연결 지어 ‘교류’와 ‘지역공동체’라는 범위까지 그 활용정도를 넓혀보게 되었다. 그것도 자원 측면과 시장측면, 정책측면의 균형 있는 방안모색을 요구하면서 말이다. 하지만 시론적인 입장에서 일종의 현안을 급히 다루고 있다는 한계점도 인정하면서 향후 지속적인 관심을 가질 것이다.

## 참고문헌

- 강신겸(2007). 「농촌관광: 새로운 농촌 활성화 전략」. 서울: 대왕사, 332~335쪽.
- 관광지식정보시스템(2011). [www.tour.go.kr](http://www.tour.go.kr)
- 고동완(2010). “녹색관광이란 무엇인가? 개념과 의미”. 『제68차 학술발표대회 논문집』. 한국관광학회, 671~686쪽.
- 김성진(2006). 「지속가능한 정주형 관광개발체계 연구」 서울: 한국문화관광정책연구원, 27~30쪽.
- 김수신 · 고병호(2003). 「지역개발론」. 서울: 한국방송통신대학교 출판부, 30~44쪽.
- 김창현 · 이순자 · 이성수(2006). 「지역특성을 고려한 농촌 활성화방안연구」. 서울: 국토연구원, 5~27쪽.
- 녹색성장위원회(2009). 「녹색성장 국가전략 및 5개년계획(요약본)」. 24~50쪽
- 농림수산식품부(2008). 「도시와 농어촌간의 교류촉진에 관한 법률 해설집」. 20~25쪽.
- 농림수산식품부(2009). 「농어촌 지역 활성화를 위한 도농교류 5개년 계획」. 7~8쪽.
- 농촌진흥청(2006). 「농촌관광마을 방문객 선호 및 시장세분화」. 150~153쪽.
- 농촌진흥청(2009). 「도시민 농촌관광 실태조사」. 5~28쪽.
- 대전광역시 동구(2008). 「찬샘농촌문화체험휴양마을 활성화종합계획」. 17~18쪽.
- 류선무(2009). 「농촌관광 성공전략」. 서울: 백산출판사, 32~37쪽.
- 문화체육관광부(2008). 「제3차 관광진흥 5개년 계획」. 295~304쪽.
- 박구원(2008). 「도시 · 지역관광의 뉴프런티어」. 서울: 백산출판사, 357~363쪽.
- 박덕병(2005). 「농촌 어메니티 자원을 활용한 외국의 농촌개발정책」. 서울: 농촌자원개발연구소, 4~8쪽.
- 박용신 · 고동우(2010), “농촌관광마을에서 사회적 자본이 주민통합과 삶의 질 만족에 미치는 영향”, 『관광학연구』 제34권 제8호, 33~55쪽.
- 송광인(2004), “한국의 녹색관광에 관한 연구”, 『여행학연구』 제20권, 49~70쪽.
- 송재우 · 장성수(2002), “관광지 개발 구조모델의 구축과 검증”, 『관광학연구』 제26권 제3호, 11~31.
- 안종윤(1990), “올바른 한국관광개발의 기본체계모형의 시론”, 『관광학연구』 제14권, 89~108쪽.
- 유승우 · 이희찬(2005). 「농촌관광 수요확대방안 연구」. 서울: 한국농촌경제연구원, 73~80쪽.
- 장인식(2004). “관광개발의 학문적 성격과 범위”. 『여가관광연구』. 제1권 2호, 57~82쪽.
- 조광익 · 이돈재(2010). “관광연구의 정치화: ‘녹색관광’의 의미변환”. 『제68차 학술발표대회 논문집』. 한국관광학회, 689~702쪽.
- 한국국제관광개발연구원 역(2000). 『관광학사전』. 백산출판사. 24~37.
- 한국농어촌공사(2011). [www.welchon.com](http://www.welchon.com)
- Bale, John et al. ed (1988). *Tourism and Development in the Third World*. London: Routledge. p. 17.
- Davies E. T. and Gilbert, D. C. (1992). “ Planning and Marketing of Tourism: a case study of the development of farm tourism in Wales”, *Tourism Management*, Vol. 13(1), pp. 56-63.
- Caneday and Zeiger(1991). “The Social, Economic and Environmental Costs of Tourism to

- Gambling Community as Perceived by Its Residents”, *Journal of Travel Research*, Vol. 30, No. 2, pp. 45-49.
- Drake, S. P.(1991). “Local Participation in Ecotourism Project”, Tensie Whelan ed., *Nature Tourism: Managing for the Environment*. Washington: Island Press, pp. 132-156.
- Glyptis, S. ed.(1993), *Leisure and the Environment*. London: Belhaven Press, pp. 85-96.
- Gunn, Clare A.(2000). *Tourism Planning*. Crance Russak & co. Inc., 2000.
- Edgell, D. L. (1990). *International Tourism Policy*. N.Y., Van Nostand Reinhold.
- Holder, J. S. (1995). “Pattern and impact of tourism on the environment of the Caribben”, S. Medilik ed., *Managing Tourism*. Oxford: Butterworth Heinemann, p. 280.
- Inskeep, E. (1991). *Tourism Planning*. N. Y: Van Nostrand Reinhold, p. 29.
- John, N. and Wheeler, K. (1991). “Productive and Performance Measurement and Monitoring”, Richard Teare and Andrew Boer ed., *Strategic Hospitality Management*. N.Y.: Cassell. pp. 45-71.
- Kermath B. and Thomas, R. N. (1992). “Spatial Dynamics of Resort”, *Annals of Tourism Research*, Vol. 19, No. 2, pp. 173-190.
- Lickorish(1991), L. J. *Developing Tourism Destination*. London: Longman, pp. 61-77.
- Manning, R. E. (1984). *Studies in Outdoor Recreation*. Oregon State Univ. Press, pp. 100-105.
- Murphy, P. E.(1985). *Tourism: A community approach* . N.Y: Methuen, pp. 30-38.
- Pearce, D. (1987). *Tourism Today: A geographical analysis*. N. Y: Longman S&T, pp. 5-20.
- Pearce, D. (1989). *Tourist Development*. N.Y: John Wiley & Sons. pp. 67-70.
- Peck J. C. and Lepie, A. S.(1977). “Tourism and development in three North Carolina costal towns”, Valen L. Smith, ed., *Host and Guests: the anthropology of tourism*. Phladelphia: university of Pennsylvania, pp. 203-222.
- Ryan, C. (1991). *Recreational Tourism*. London: Routledge, pp. 50-64.
- Sharply, R. & Sharply, J. (2002). *Rural Tourism*. Boston: I.T.P.B, pp. 14-20.
- Sola, E. F.(1992). “ A strategic outlook for regional tourism policy: the White Paper on Valencian Tourism”, *Tourism Management*, Vol. 13, No. 1, pp. 45-49.
- Swarbrooke, J. (1995). *The Development and Management of Visitor Attractions*. Oxford: Butterworth Heinemann, p.27.
- 北川宗忠(2001). 「観光事業論」. 東京: ミネルウア書房. pp. 3~4.
- A Reinvigoration Plan for Rural Tourism by the Urban-Rural Exchange Programme

## Abstract

The flying mega trend starting from a hunting society has been through an agricultural, industrial society and has passed by an information society, and is now going straight into a future society of new material. At this very point of time, new ideas and uncommon contents are competitive power itself.

It is green tourism that resides in this realm. Distinguished scholars on the future often call it the most promising future industry because it is motive power which can tie up our global village into the imagined community from now on.

In addition a lot of 「Urban-Rural Exchange Program」 going along with understanding and calculation show up in the stream calling for sustainable tourism which is able to live eternally into a future society. But they also have to maintain a method where essential authority can be sustained.

From this point of time certain alternatives can be needed where both personal pursuit of happiness, guaranteeing life quality and making use of sound leisure are possible. Guaranteeing an energetic community could be the main key to them. In other words, creative cultural conditions ought to be prepared grounded upon a local community.

This study mentioned Green Tourism focusing on human ware because voluntary power of a community, the core of preparing creative cultural conditions, is necessary. Among green tourism springing up like so many mushrooms after a rain, approaching efforts, even though they are on an amateur level, are of necessity from a dimension of 「making a living community」 and 「making a better village for living」.

---

한국의 경제적·공간적  
불균형 문제와 대안적 담론

---

---

고영구\_극동대학교

---

# 한국의 경제적·공간적 불균형 문제와 대안적 담론

## Alternative Discourses for Economic and Spatial Imbalance in Korea

고영구\_극동대학교 도시·부동산학과 교수

Ko, Young Koo

Dept. of Urban & Real Estate, Far East University

### 목 차

1. 불균형사회로부터 균형사회로
2. 질주하는 신자유주의와 정부정책
3. 양극화와 공간적 불균형 고착화
4. 균형사회로 가기 위한 대안적 담론

### Abstract

Since the 1960s, Korea has achieved rapid economic growth. In many developing countries, Korea has most achievements to the economy. However, In the process of growth, economic, social and spatial disparities were largely occurred. And, the disparities between Seoul Metropolitan Area(SMA) and Non-SMA was also getting larger. Since the 1990s, Korea's economic system has been ruled by neoliberalism. Neoliberalism describes a market-driven approach to economic and social policy based on neoclassical theories of economics that stresses the efficiency of private enterprise, liberalized trade and relatively open markets, and therefore seeks to maximize the role of the private sector in determining the political and economic

priorities of the state. The population, business, finance of SMA was a more concentrated, because neo-liberal policies. The socioeconomic concentration in the SMA has been one of the most important causes of the rapid urbanization in Korea. On the other side, the population concentration in the SMA has been the cause of the accelerated economic growth. The consistent growth of the population in Seoul, however, has resulted in many social problems due to the over-urbanization. This may indicate that the policy of unequal development focusing on the SMA would be successful up to a certain point. However, this kind of unequal development policy cannot continue unlimitedly. It should be limited to a certain extent. Not the unlimited growth but the sustainable development should be accomplished for the healthy future of a country. Korea should be changed to a balanced society. Now, some policies can not be solved. The operating system should be changed to the country. The study is aimed find alternatives for balanced society in Korea. To do this, I will compare to political and economic systems of each country.

## 1. 불균형사회로부터 균형사회로

### 1.1 관치경제에서 신자유주의경제

한국 경제는 1960년대 이후 고도의 압축성장을 추진하여 왔다. 세계 10대 무역 교역국으로의 부상이나, 1인당 국민소득 2만불 시대로 진입한 것은 괄목할만한 성과이다. 20세기 후반 베트남과 필리핀을 포함한 2백여 나라에 이르는 개도국 중에서 경제 성장에 성공한 국가는 한국을 비롯한 몇몇 국가에 불과하다. 과거 우리는 정치사회적 혼란과 극도의 빈곤 속에 해외원조에 의존하며 여전히 보릿고개를 넘지 못하고 있었다. 그러나 1970년대부터 시작된 수출산업, 대기업, 중화학공업 중심의 압축적 경제성장이 성공함으로써 산업화를 달성하였다. 유럽 국가들이 두 세



기에 걸쳐 이룬 역사적 성과를 불과 30여년 만에 달성한 것이다.

그러나 이와 같은 급격한 경제성장의 부작용으로 빈부의 격차, 물질 만능주의 사상으로 인한 사회정의의 타락, 수도권 과밀과 지방의 과소, 도시인구의 과밀화와 농촌인력의 부족, 환경오염 등과 같은 심각한 문제들이 제기되었다. 문제는 여기서 그친 것이 아니다. 신자유주의 돌풍이 휘몰아치면서 압축성장 과정에서 나타난 문제가 더욱 심화된 것이다. 1997년의 외환위기와 그것을 극복하는 과정에서 국제통화기금과 미국이 요구한 신자유주의 경제정책을 그대로 수용하면서 한국의 경제사회는 과거와는 전혀 다른 형태로 변질되었다. 발전국가로부터 시장만능국가로 변화된 것이다.

이전까지의 총량적 경제성장주의가 빈부격차 문제를 야기했다면, 이후부터는 신자유주의로 인하여 한국사회는 양극화로 치닫고 그에 맞물려 수도권의 폭발적 과밀과 지방의 폐쇄는 더욱 고착화되었다.<sup>1)</sup> 지금의 한국 경제체제는 미국보다 더 미국적이다. 신자유주의 본거지인 미국을 능가할 정도의 시장만능주의가 횡행하고 있다. 이런 시장만능주의는 1997년 외환위기 이후 부분적으로는 IMF의 강요에 의해 확산되었으며, 국내적으로는 서서히 세력을 확장해 온 시장맹신자들의 요구에 의해 빠른 속도로 확산되어 왔다.

## 1.2 수도권 집중과 사회적 불균형

양극화 문제는 국토공간에 그대로 투영되고 있다. 국토는 한 나라의 정치, 경제, 사회, 문화적 제 요소를 담아내는 그릇이기 때문이다. 수도권과 지방 간의 격차현상이 그것이다. 1960년에 전국 인구의 20.9%에 불과하던 수도권 인구 비중이 2010

---

1) 고착화 현상은 국민들의 의식구조에서도 잘 나타나 있다. 사회, 경제적 하위계층의 경우 상승이동에 대한 기대감 매우 낮게 나타났다. 주관적 계층의식이 상층에 속하는 집단에서는 74.2%가 본인, 74.5%가 자녀의 지위 상승 가능성을 높게 본 반면, 하위계층은 본인에 대하여 21.0%, 자녀에 대해서는 35.9%만이 지위 상승 가능성이 있다고 답했다. 통계청, 한국의 사회동향, 2010. 12.2.

년 기준으로 49%를 넘어서고 있어 인구수뿐만 아니라 인구 비중이 지속적으로 확대되고 있다.<sup>2)</sup> 수도권과 지방 간의 격차는 인구와 기능의 집중을 넘어 권력과 기회의 집중을 초래해 수도권 중심주의라는 심리적 중심주의로까지 비화되고 있다.

불균형 심화가 만들어놓은 위험요소는 한국사회 곳곳에 널려 있다. 수도권과 지방간 격차 뿐 아니라 대기업과 중소기업, 대형 유통업체와 영세 자영업자, 정규직과 비정규직, 부유층과 서민계층 간의 격차는 심각한 정도로 벌어졌다. 양극화 현상이 수년 전부터 한국사회의 쟁점으로 부각되었으나, 진전의 기미는 보이지 않는다. 오히려 더 심해지고 있다. 불균형의 문제에 대해 인위적인 노력을 하지 않으면 더 악화하기 십상이다. 불균형이 심화되어 임계점을 넘어서면 공동체 자체에 큰 위험요소가 될 수 있다.

### 1.3 한국의 균형사회 모델 절실

‘균형 없는 성장’은 한국사회의 양극화와 불균형을 심화시킬 뿐이다. 이제는 균형사회로의 대전환을 꾀해야 할 때이다. 대한민국 헌법은 균형발전을 기조로 삼고 있다. 헌법 제122조에는 “국가는 국민 모두의 생산 및 생활의 기반이 되는 국토의 효율적이고 균형 있는 이용·개발과 보전을 위하여 그에 관한 필요한 제한과 의무를 과할 수 있다”라고 규정하고 있으며, 제123조 ②항에는 “국가는 지역간의 균형 있는 발전을 위하여 지역경제를 육성할 의무를 진다”라고 명시되어 있다. 이러한 헌법정신에 기초하여 1972년 이래의 국토종합개발계획은 수도권으로의 과도한 산업, 인구집중을 막는 것을 기본정신으로 하고 있다.

---

2) 총인구는 2010년 11월 1일 기준, 48,219,172명으로 집계됐다. 2005년 조사(47,278,951명)보다 94만 명 늘었지만 5년 전 대비 증가율은 2.0%로서 2000년 조사 때의 3.4%, 2005년의 2.5%보다 낮아졌다. 시도별로 보면, 경기도 인구가 전체의 23.4%인 11,270천명으로 가장 많았다. 이어 서울(9,708천명), 부산(3,403천명) 경남(3,154천명) 순이었다. 서울, 인천, 경기도를 합친 수도권 인구는 23,616천명으로 전체 인구의 49.0%를 차지했다. 수도권 인구 비중은 2000년 46.3%, 2005년 48.2%에 이어 꾸준히 높아지고 있다. 통계청, 2010 인구주택총조사 잠정집계 결과, 2010.12.29.

이러한 국민적 합의를 바탕으로 수도권정비계획법 등 수도권규제가 존재하고 있는 것이고 그 규제의 핵심은 수도권내에 인구밀집의 효과가 있는 큰 공장의 신·증설이나 대학의 신설과 정원증원, 대규모 관광단지의 건설을 억제하는 내용이다. 그런 맥락에서 수도권 규제완화와 균형발전은 선택의 문제가 아니다. 본 연구에서는 이같은 문제를 제기하면서 한국사회에 있어 맹신적 시장주의가 낳은 경제적 양극화와 중첩되어 나타나는 수도권-지방간 불균형 실태를 확인하고자 한다. 그리고 이같은 문제를 극복하기 위한 국가모형을 모색하기 위하여 세계 각국의 정치경제모형을 검토하고, 이를 토대로 균형사회로 가기 위한 대안적 담론을 이끌어내고자 한다.

## 2. 질주하는 신자유주의와 정부정책

### 2.1 신자유주의 전개와 세계경제체제

과거 어느 때보다 사회적 자유권과 정치적 민주주의가 더 신장되고 크게 발전한 최근 10여 년 사이에, 왜 ‘경제의 공정성’이 한국사회의 주요 문제로 등장하게 된 것일까. 정부가 시장만능주의를 추종하였기 때문이다. 감세, 규제완화, 민영화를 주 내용으로 하는 신자유주의 경제정책이 그것이다. 신자유주의는 세계적으로 1980년대 초에 이르러 본격화 되었다. 이 시기에 서구국가들은 경제적으로 극심한 침체를 겪게 되었으며, 오일쇼크로 인하여 어려움이 가중되었다. 그동안 케인즈(J.M. Keynes)학파의 주장에 따라 복지예산이 매우 큰 규모로 증가하면서 선진국들의 경제는 효율성과 활력이 급격하게 약화되었다. 이 때 케인즈식 경제정책에 반기를 들면서 등장한 것이 대처리즘(Thatcherism)과 레이거노믹스(Reaganomics)이다. 대처(M.H. Thatcher)와 레이건(R.W. Reagan)에 의하여 신자유주의가 국가정책으로 활용되었기 시작한 것이다.

신자유주의는 자유시장과 규제완화, 재산권을 중시한다. 신자유주의자들은 국가 권력의 시장개입을 완전히 부정하지는 않지만 국가권력의 시장개입은 경제의 효율성과 형평성을 오히려 악화시킨다고 주장한다. 따라서 '준칙에 의한' 소극적인 통화정책과 국제금융의 자유화를 통하여 안정된 경제성장에 도달하는 것을 목표로 한다. 또한 공공복지 제도를 확대하는 것은 정부의 재정을 팽창시키고, 근로의욕을 감퇴시켜 이른바 '복지병'을 야기한다는 주장도 편다. 신자유주의자들은 자유무역과 국제적 분업이라는 말로 시장개방을 주장하는데, 이른바 '세계화'나 '자유화'라는 용어도 신자유주의의 산물이다.

이같은 신자유주의 정책에 대하여 선진자본주의 국가들은 능동적으로 도입한 데 반하여 한국을 포함한 주변국가나 신흥 발전국가들은 신자유주의적 세계질서 속에서 선택이 아니라 강요받게 됨으로써 불평등의 구조를 더욱 심화시키고 있다. 이러한 계기는 1980년대 들어 자유무역질서를 내세운 선진국들이 제3세계 국가들에게 무역장벽의 제거, 시장의 개방화, 자본의 자유거래, 민영화 등을 강압하게 된 것이다.<sup>3)</sup> 특히, IMF와 세계은행 등 선진국이 주도하는 세계기구들이 앞장서서 제3세계 국가들에게 자유주의적 구조조정을 요구하면서 그 체제 속에 편입되어 버렸다.<sup>4)</sup> 신자유주의는 한마디로 지구촌의 경제를 무한경쟁의 장으로 만들어 가자는 주장이다. 한국은 이러한 정책 패키지를 구사하는 '작은 정부' 노선을 견지해 왔다.

## 2.2 시장과 기업 관점의 정부정책

이명박 정부는 정부기구의 축소, 법인세·종부세·양도세 감세, 재벌기업에 대

3) Cohen, Joseph Nathan, "The Impact of Neoliberalism, Political Institutions and Financial Autonomy on Economic Development, 1980 - 2003" Dissertation, Department of Sociology, Princeton University. 2007.

4) 조명래, 지구화, 되돌아보기와 넘어서기 : 공간환경의 모순과 극복, 환경과 생명, 2009. 윤선구, 제3의 길 : 신자유주의에 대한 한국적 대안모색, 2001.

한 출자총액제한제 폐지, 금융산업 구조개선을 위한 법률(금산법) 완화, 수도권 규제 완화, 공기업 민영화, 사회복지의 축소, 건강보험 민영화 등 신자유주의 이념에 충실한 경제정책을 견지하고 있다. 교육정책도 신자유주의의 원칙 아래, 시장과 경쟁의 틀에서 강도를 높여 왔다.<sup>5)</sup> 노동정책도 정규직의 확대보다는 시장의 원리에 따라 자유롭고 유연하게 노동의 수급이 이루어지는 것을 최선의 가치로 보고 있다.

수도권과 지방 간의 상생은 수도권에 대한 질적 개선과 지방의 여건 마련을 통해 수도권과 지방의 상호보완을 통해서만 가능하며, 그 같은 상생을 위해 균형발전이 필요하다. 경쟁을 우선시함은 양적팽창주의가 가져온 한국경제의 파국을 애써 외면하는 것이며, 고도성장 이후 생산성 감소 극복을 위해서는 혁신이 가장 중요하다는 이치를 모르는 경쟁만능주의의 시각이다. 분산은 분권을 가능케 하는 정책으로, 지역간 극심한 격차가 분권의 시행을 가로막고 있는 현실의 타개를 위해서는 분산정책이 필요하다. 현 정부가 분산보다 분권을 강조하고 있는 것은 수도권 이외의 지방에는 관심이 적다는 의미로 풀이된다.<sup>6)</sup>

그리고 이명박정부는 절대우위론적 선택과 집중 및 평균생산성 원칙에 몰입하고 있다. 절대우위론적 선택이란 국토를 몇 개의 공간으로 구분하고, 국가의 자원을 가장 생산성이 높다고 여겨지는 공간에 배분하는 것으로 승자와 패자가 지역별로 구분되는 현상이 발생한다. 또한 평균생산성에 몰입되어 한계생산성 비교를 통해 지방의 한계생산성이 높으면 지방에 투자를 하여야 함에도 불구하고 수도권에 투자를 함으로써 한계생산성이 낮아지고 있다. 세계는 소품종 대량생산에서 다품종 소량생산시대로, 이성에서 감성의 시대로 이동하고 있음에도 현 정부는 대기업 위주의 경제정책을 추진하고 있으며, 효율과 성장을 최우선시 하므로 실적을 빠른 시간 내에 국민에게 보여주고자 하는 유혹에 빠져 중앙집권적 정책에 몰입해 있다.

5) 이근, “이명박 정부는 신자유주의 이념정부,” 2008. 3. 19.

6) 이민원, “이명박정부 지역발전정책의 평가와 향후 대응과제,” 지방화와 균형발전시대 선포 6주년기념 토론회 발표논문, 한국미래발전연구원, 2010. 1.29.

지역의 특성을 고려한 정책들은 사장되고 대형사업 위주로 진행됨으로써 균형발전은 요원하게 될 것이다.

무엇보다 큰 문제는 국가와 기업의 역할을 혼돈하고 있다는 점이다. 국가와 기업은 작동원리와 목적 자체가 다르다. 그럼에도 불구하고 정부는 경쟁에서 이기고 있는 분야와 지역에 자원을 집중하고 하고 있다. 정부가 앞장서서 독점을 장려하고 있는 것이다. 국가를 경쟁의 단위로 오해하면, 독점을 노리는 기업이 외형성장에 관심을 두어 매출 증대에 노력하듯이 양적 성장을 최우선 목표로 할 수 있다. 따라서 여전히 생산성이 높다고 여겨지는 수도권, 그나마 경쟁력이 있다고 여겨지는 수도권의 주요 대학 등에 집중 투자가 이루어질 것이다. 시야에서 멀어지는 산업, 지방, 지방대학은 수난의 시대에 접어들고 있다.

각 개별 주체는 자기 나름대로 극대화를 하며 살아간다. 기업은 이윤극대화를, 개인은 효용극대화를 추구한다. 그리고 국가는 모든 기업들의 이윤극대화 행위의 여건을 조성해 주어야 한다. 그러나 이런 개별주체들의 개별행동이 사회전체의 바람직한 모습을 보장하지는 않는다. 그래서 정부는 개별주체들의 경제행위에 적절한 규제를 가해야 하며, 수도권 규제도 그래서 필요한 것이다. 결국 정부는 국가에 대해, 사회전체의 바람직한 모습을 달성하기 위해 극대화가 아닌 최적화의 원칙을 적용해야 한다.

### 2.3 규제완화 일변도 수도권정책

한편, 수도권을 다른 광역권과 대등한 권역으로, 서울, 인천, 경기라는 시도의 연합체로 보고 있으며, 수도권도 경쟁력 강화를 위해 육성해야 하는 권역임으로 수도권 경쟁력에 장애가 되는 수도권규제는 철폐해야 한다고 주장한다. 또한 수도권규제 여부가 지방의 발전과 무관하다고 보고 있다. 실제, 상식을 뛰어넘는 대폭적인 규제완화 대책이 연이어 발표되었다.<sup>7)</sup> 2008년 10월 30일, 산업단지내 공장의 신증

설 및 이전을 규모와 업종 관계없이 허용하고, 서울은 도시형 첨단산업기능 위주로 재편하면서 지식·문화·IT산업이 입주하는 소규모(1만㎡이상) 도시첨단산업단지 개발도 허용하였다. 그리고 공장총량제 적용대상(연면적 200㎡이상)을 『산집법』에 의한 500㎡이상 공장으로 상향 조정하고, 자연보전권역내의 공장 건축면적 산정시 오염배출시설이 아닌 창고·사무실을 제외(제조시설 확대효과: 약 10만㎡) 하는 등 공장총량제의 적용대상도 대폭 확대했다. 이 밖에 경제자유구역, 주한미군반환 공여구역, 지원도시사업구역 등 국가 정책적으로 개발토록 확정된 지구내 산업단지를 총량규제에서 배제하였다. 자연보전권역에 대한 규제도 크게 완화하였다.

이어 2009년 4월 30일, 수도권 광역도시계획의 개정과 개발제한구역의 해제가 발표되었다. 2010년 11월에는 자연보전권역내 오염총량제 시행지역에서 수도권정비위원회의 심의를 거친 경우 연수시설의 신·증축을 허용하도록 하고, 지방대학과 수도권 전문대간 2년간 통합을 허용하면서 그 기간을 연장하도록 하였다. 그리고 수도권내 산업대의 일반대로 전환을 허용하는 내용을 포함하였다. 수도권규제 완화 시책이 심각한 이유는 대기업의 주장을 지나치게 충실히 반영하고 있으며, 수도권 과밀과 지방의 과소문제 해결을 위한 그 어떤 노력도 보이지 않는다는 점이다. 현재 수도권에 공장을 짓지 못하는 것은 수도권에 공장을 지을 토지가 부족한 것이 아니라 비싼 땅값 때문이다. 수도권의 질적 발전을 위한 수많은 정책이 있음에도 불구하고, 수도권규제 완화 밖에는 대안이 없다는 주장이다.

---

7) 성경룡, “수도권규제 완화 문제,” 수도권규제완화논란 : 공멸인가, 경쟁력 강화의 서곡인가? 토론회 자료집, 2008.11.14. 국토해양부, 수도권계획법 시행령 일부개정안 입법예고(2010.11.25) 등 보도자료 참조.

### 3. 양극화와 공간적 불균형 고착화

#### 3.1 중산층 붕괴와 양극화 문제

한국사회와 한국경제가 직면하고 있는 가장 커다란 문제는 성장잠재력의 약화와 경제사회구조의 양극화이다. 실제 한국사회는 고소득층이 증가하고 저소득층이 더욱 감소하는 이른바 양극화의 경향이 두드러지고 있다. 짧은 기간 동안의 개발년대 과정의 압축성장에는 소기의 성과를 거두었다고 평가하지만, 이후 안정적 성장을 지속하는데 실패하였을 뿐 아니라 성장의 과실을 확산시킨다는 낙수효과(trickle down)도 확인하기 어렵다. 한국은행이 발표한 ‘2010년 국민계정’ 자료에서 흘러넘친 물이 아래로 제대로 떨어지지 않는다는 것을 확인할 수 있다. 1인당 국민총소득은 3년 만에 2만달러 대에 재진입해 2만759달러를 기록했다. 하지만 국민소득에서 노동소득이 차지하는 노동소득분배율은 59.2%로 2009년 60.9%보다 1.7%포인트 하락했다.<sup>8)</sup> 이는 1974년 1.8%포인트 하락 이후 최대 하락폭이다. 대기업들은 최근 사상 최대의 실적을 기록하고 있지만 정작 노동자들에게 돌아가는 몫은 미미했다.

각종 통계자료를 보면 결국 물은 대기업에 그대로 고여 있다는 것을 알 수 있다. 한국거래소 등에 따르면 자산총액 기준 10대 그룹 상장계열사 72개사의 2010년말 유보율은 1,219.45%를 기록해 1,200%를 넘어섰다. 전년도 같은 시기 유보율 1,122.91%보다 96.54%포인트 높아진 것이다.<sup>9)</sup> 감세정책으로 기업이 투자를 확대할 것이라는 정부의 주장을 뒷받침하지 못하고 있다. 유보율뿐 아니라 재벌들의 몸집도 점점 늘어나고 있다. 공정거래위원회에 따르면 2008년 4월 678개사였던 20개 대기업 집단의 계열사는 2011년 4월 현재 922개사로 36% 늘어났고, 자산총액도

8) 한국은행, 2010년 국민계정(잠정), 2011.3.30.

9) 유보율은 기업이 영업활동 혹은 자본거래를 통해 벌어들인 자금을 얼마나 사내에 쌓아두고 있는지를 나타내는 지표다. 유보율이 지나치게 높다는 것은 투자 등 생산적인 부분으로 자금이 흘러가지 않고 있다는 뜻이다. 한국거래소 보도자료, 2010.



10,544천억원으로 54.2% 늘어났다.

그리고 현 정부 출범 이후에 대기업에 대한 세액공제 및 감면혜택 편중현상도 더욱 확대된 것으로 파악된다. 국세청 국세통계연보 ‘법인세 세액공제 및 세액감면 신고현황’을 분석한 결과,<sup>10)</sup> 법인세 세액공제 총액은 2007년 41,110억원에서 2009년에 51,477억원으로 늘어났다.<sup>11)</sup> 그러나 이 가운데 중소기업의 세액공제 비중은 21.3%에서 19.4%로 줄어들었다. 반면에 대기업의 비중은 2007년 78.7%에서 2009년에 80.6%로 높아진 것으로 나타났다. 특히, 기업의 설비투자금액 중 7%를 세액공제 함에 따라 단일 공제감면 조항으로 가장 규모가 큰 임시투자세액공제의 경우, 2009년 공제총액 19,418억원 가운데 87.4%가 대기업의 몫이다. 이는 2007년의 84.2%에 비교할 때 3%포인트 이상 증가한 것이다.

세액감면에서도 대기업 비중이 높아졌다.<sup>12)</sup> 세액감면 총액은 2007년 14,768억원에서 2009년에 20,007억원으로 늘었지만, 이 기간 동안 중소기업의 세액감면 비중은 69.1%에서 59.1%로 낮아졌다. 이에 반해 대기업 비중은 30.9%에서 40.9%로 높아졌다. 특히 법인세액, 외국인투자 세액감면 항목에서 대기업 편중현상이 두드러졌다. 즉, 2007년 3,475억원에서 2년 사이에 6,270억원으로 늘어났고, 대기업이 혜택을 받는 비중도 86.4%에서 91.8%로 높아진 것이다.

한편, 소득양극화가 심화되면서, 상위 20%의 개인사업자와 근로소득자의 소득이 전체 소득에서 차지하는 비중이 2009년 현재 각각 70%, 40%를 넘어섰으나, 하위 20%의 소득이 차지하는 비중은 1.6%, 8%에 그친 것으로 나타났다. 국세청이

---

10) 중소기업의 세액공제 비중은 2007년 21.3%, 2008년 20.5%, 2009년 19.4%로 줄어든 반면, 대기업은 2007년 78.7%, 2008년 79.5%, 2009년 80.6%로 높아졌다. 세액감면에 있어서도 중소기업은 2007년 69.1%, 2008년 67.8%, 59.1%로 낮아졌으나, 대기업은 2007년 30.9%, 2008년 32.3%, 2009년 40.9%로 높아진 것으로 나타났다. 국세청, 국세통계연보, 2008, 2009, 2010.

11) 법인세 세액공제는 투자나 연구개발 등의 지출에서 일정한 요건을 갖추었을 때, 산출세액의 일부를 공제해 주는 것을 말한다.

12) 세액감면은 특정한 소득에 대해 세금을 완전히 면제해주거나 일정 비율로 줄여주는 것으로, 외국인투자 세액감면과 중소기업특별세액감면이 대표적이다.

발표한 국세통계연보에 따르면, 개인사업자의 사업, 부동산임대, 이자 등의 소득을 합쳐 과세하는 종합소득세 신고자 중 상위 20% 소득자의 1인당 소득은 지난 2009년 9,000만원이었다. 10년전 5,800만원에서 55%늘어났다.<sup>13)</sup> 반면 하위 20%의 1인당 소득은 199만원으로 10년전 306만원에서 54% 줄어들었다. 특히, 상위 20%는 전체 소득의 70%를 넘게 가져간 것으로 나타났다. 상위 20%계층의 소득은 종합소득세 신고자의 총소득 902,257억원 중 71.4%인 644,203억원을 차지했다. 상위 20%의 소득이 전체 소득에서 차지하는 비중은 지난 1999년 63.4%에서 10년 만에 8%포인트나 높아졌다. 그러나 하위 20%는 전체 종합소득세 신고소득의 1.6%의 소득 밖에 가져가지 못했다. 하위 40%의 소득으로 확대해도 전체 종합소득세 신고소득의 6%를 차지하는 정도였다. 특히 중간층인 40-60% 소득자의 소득금액도 전체 종합소득세 신고소득의 7.7%를 차지하는 데 그쳤다.

개인사업자 뿐만 아니라 월급 생활자들의 소득도 양극화가 심해졌다. 지난 2009년 근로소득세를 납부한 연말정산자의 총 급여액은 3,157,363억원이었다. 이중 상위 20% 소득자의 급여액은 1,311,652억원으로, 총 급여액의 41.6%를 차지했다. 2005년 이 비율은 38.6%였으나 4년 만에 3%포인트 상승한 것이다. 반면 하위 20% 소득자의 급여액은 252,242억원으로, 총 급여액의 8%에 그쳤다. 양극화에서 더 나아가 중산층마저 사라지는 형태로 소득분배 구조가 변화되고 있는 것이다.

그리고 노동연구원이 발표한 ‘2010년 고용통계’에 따르면, 일용직 근로자의 임금도 줄어든 것으로 나타났다. 2009년 일용직 월평균임금 총액은 858천원으로서, 전년의 875천원에 비하면 17천원이 하락한 것이다. 반면에 상용직 근로자의 경우는 2008년 2,409천원에 비해 소폭 증가한 2,419천원으로 나타났다. 이로써 일용직과 상용직간 임금격차는 더욱 벌어진 것이다.<sup>14)</sup> 이같은 현상은 지난해 경기가 침

13) 국세청, 2010 국세통계연보, 2010. 12.

14) 일용직-상용직 월평균 임금추이를 비교(매년 6-8월 평균치)한 것이다. 일용직 근로자의 경우 2005년 785천원, 2006년 814천원, 2007년 823천원, 2008년 875천원, 2009년 858천원으로 최근

체하면서 사업주들이 비용절감을 위해 상대적 취약계층인 일용직 근로자의 사회보험 가입을 줄여 왔으며 특히, 사회보험 혜택의 사각지대인 시간제 근로자가 늘었기 때문으로 분석되고 있다. 경제위기는 임금격차를 심화시키면서, 그 고통이 취약계층에게 더욱 강력하게 다가옴을 입증하는 것이다.

### 3.2 수도권-지방, 공간적 불균형

경제적 양극화의 문제는 공간적으로도 극명하게 나타난다. 2009년 지역내총생산<sup>15)</sup> 가운데 수도권이 차지하는 비중이 48.7%로 2008년보다 0.6%포인트 높아진 것으로 나타났다. 수도권 쏠림현상에 변화가 없음을 입증하는 것이다. 통계청이 발표한 ‘2009년 지역소득’에 통계에 따르면 지역총소득은 서울(334조원), 경기(233조원), 부산(60조원) 등의 순으로 많았으며 제주(9조원), 광주(23조원), 강원(24조원) 등의 순으로 적었다. 개인소득의 규모는 취업자가 많은 서울(159조원)과 경기(143조원)가 1,2위를 차지했고 제주(7조원), 강원(17조원), 울산(17조원) 등이 하위권에 포함되었다.

1인당 개인소득도 서울이 1,580만원으로 1위를 기록했고 울산(1,547만원), 부산(1,255만원) 등이 뒤를 이은 반면, 전남(1,110만원)과 강원(1,154만원), 경북(1,180만원) 등이 하위권에 속했다. 1인당 민간소비 역시 서울(1,516만원), 울산(1,214만원)

---

감소세로 돌아섰다. 반면, 상용직 근로자의 경우는 2005년 2,117천원, 2006년 2,184천원, 2007년 2,299천원, 2008년 2,409천원, 2009년 2,419천원으로 지속적으로 증가하고 있다. 노동연구원, 2010년 고용통계, 2010.

- 15) 지역내총생산(GRDP)은 전국 16개 시·도에서 1년 동안 생산된 최종 생산물의 합계로, 시도별 국내총생산(GDP) 지표의 일종이다. 2008년 대비 성장률은 충남이 13.4%로 가장 높았고 전북(8.6%), 제주(7.3%), 경기(6.4%) 등이 뒤를 이었다. 하지만 울산(-3.9%)과 전남(-3.7%), 부산(-0.6%) 등은 감소했다. 산업별로 보면 농림어업의 비중은 경북(15.0%)과 전남(13.6%), 충남(13.2%) 등이 높았으며 광업·제조업 비중은 경기(23.4%)가 가장 높았고 경북(12.0%), 경남(11.5%) 등의 순이었다. 서비스업 및 기타부문의 비중은 서울이 33.2%를 차지했으며 경기(18.8%), 부산(6.2%) 등이 뒤를 이었다. 통계청, 2009년 지역소득 보도자료, 2010.12.

이 1,2위에 올랐으며 전남(913만원)이 가장 적었다. 이처럼 수도권과 지방간의 소득 불균형 지표는 여전히 심각한 수준이다. 광역자치단체별 1인당 지역내총생산(GRDP)으로 산출한 지니계수가 2008년에 0.194로 치솟으며 사상 최고치를 기록했다. 이는 외환위기 직전인 1997년 0.085의 2배 수준으로, 지역간 소득 불균등이 2배 이상 커졌다는 의미이다.<sup>16)</sup>

수도권과 지방간의 격차가 소득뿐 아니라 성장 잠재력에서도 더 벌어지고 있는 것으로 나타났다. 현대경제연구원 보고서에 따르면, 2009년 9월까지 법인이 신설된 지역은 수도권이 60.7%로 압도적인 비중을 차지한 것으로 파악되었다. 2008년의 46.8%보다 수도권 비중이 더 높아졌다. 반면에 기업의 생존율은 비수도권 지방에서 더 떨어지고 있다. 2004년에서 2007년 사이 2.5-3.7배 수준이던 지방과 수도권의 어음부도율 격차가 2008년에는 지방 0.64%, 수도권 0.12%로 5배 이상으로 벌어졌다.<sup>17)</sup> 이는 세계 금융위기의 여파가 지방에 더 크게 미치고 있다는 점을 입증한다 하겠다.

한편, 이처럼 소득·자산의 불균형이 커진 상태에서 개인과 기업의 경제활동에 밀거름이 되는 금융·교육 여건에서도 격차는 심화되고 있다. 전국은행연합회에 따르면 지난해 말 기준으로 전국 18개 은행의 지점 7,455개소 중 34.8%인 2,598개소가 서울에 몰려 있다. 이어 경기 1,433개소, 부산 597개소, 대구 394개소, 경남 352개소 등의 순이다. 전국 16개 광역자치단체 중 은행 지점수가 가장 적은 곳은 제주 81개소, 충북 140개소, 강원 144개소 순으로 나타났다. 인구 1만명당 은행 지

16) 지니계수(Gini coefficient)는 소득분포의 불평등도를 측정하기 위한 계수이다. 저소득층에서 고소득층을 향한 사람 수의 누적 백분율을 가로축으로 하고, 그 사람들의 소득 누적 백분율을 세로축으로 잡았을 때 그려지는 대각선을 현(弦)으로 하는 활 모양의 곡선인 로렌스 곡선과 대각선으로 둘러싸인 면적을 대각선 아래쪽의 직각 삼각형의 면적으로 나눈 비율을 이른다. 이것이 0과 1 사이의 값을 갖는데 1에 가까울수록 소득분배의 불평등 정도가 높다는 뜻이다. 고영구, “신자유주의에 따른 양극화 문제와 복지국가 구상,” 충북행정학보, 제13집, 충북행정학회, 2010.12.

17) 현대경제연구원, 지역경제 침체와 활성화 과제, 보고서, 2010. 1.

점수로는 서울이 2.68개소로 가장 많았다. 2위는 부산 1.75개소, 3위는 대구 1.61개소로 나타났다. 반면 충북(0.93)과 충남(0.97), 강원(0.99) 지역은 은행 수가 1만명당 1개소에도 미치지 못했다. 전국 평균치(1.55)를 웃도는 지역은 서울, 부산, 대구뿐이다. 기초자치단체별로는 강남구가 401개소로 1위이며, 2위는 서초구(239개소), 3위는 중구(199개소), 4위는 송파구(181개소)가 차지했다. 6위인 영등포구(156개소)와 7위인 종로구(136개소)를 비롯해 은행이 가장 많이 분포한 상위 10개 기초자치단체 중 서울이 6개 구가 포함되었으며, 이외 지역으로는 5위인 성남(176개소)과 공동 8위인 고양, 수원, 창원이 각각 115개소이다. 창원을 제외하고는 모두가 경기 지역이다.<sup>18)</sup>

한편, 연봉 10억원이 넘는 고소득 근로자가 전국적으로 1천명이 넘고 이 중 92%는 서울과 경기도에 거주하는 것으로 나타났다.<sup>19)</sup> 고소득 전문직 못지않은 이들 고액 연봉자의 대부분은 제조업과 금융·보험업, 서비스업에 종사하는 것으로 조사되었다. 국세청 발표자료에 따르면 2008년 과세대상 근로소득이 10억원이 넘는 근로자는 1,124명에 달했다. 이는 비과세급여를 제외한 총급여 기준으로 근로소득 공제를 제외하기 이전 수준이다. 총급여가 5억-10억원인 근로자가 3,115명이고, 3억-5억원 6,379명, 2억-3억원 13,514명, 1억-2억원 17,807명 등이다. 1억원 초과 연봉자는 194,939명으로 전체 근로자의 1.4% 수준이다. 주로 대기업 임원 등 고위직에 있는 경우다. 전체 급여가 1천만원 이하인 근로자는 4,503,432명으로 전체 근로자의 26.3%였다. 고소득 근로자는 지역별로 서울 거주자가 867명으로 가장 많고 경기도가 169명으로 뒤를 이었다. 서울과 경기도 거주자는 전체의 92.5%에 달했

18) 전국은행연합회, 2011대한민국 금융지도, 2011. 5. 국내 18개 은행(특수 5, 시중 7, 지방 6) 7,455개 지점 중 401개가 강남구에 몰려 있다. 기업 본사와 부유층이 몰려 있는 강남구 1개구 은행 지점수는 다른 광역자치단체 소재 전체 지점수를 넘는다. 경기도(1,433개소)와 부산광역시(597개소)에 이어 3위다. 인구 56만명인 강남구의 은행 지점이 인구 253만명의 대구(394개소)보다 많다.

19) 국세청, 한눈에 보는 국세통계, 2010.1.29.

다. 경기도 거주자는 집은 경기도에 있지만 서울의 회사로 출·퇴근하는 경우가 많아 실제 일하는 곳을 기준으로 하면 서울 비율은 더 높아질 것으로 보인다. 서울과 경기 다음으로는 부산 23명, 경남 16명, 대구 11명, 광주, 울산, 충남 각 8명, 인천 4명, 대전, 충북 각 3명, 전북 2명, 경북, 제주 각 1명이었다. 강원과 전남에는 10억원 이상 고액 연봉자가 한 명도 없어 서울 등과 대조를 보였다.

수도권과 지방간의 아파트가격도 격차가 점점 커지는 것으로 나타났다. 부동산 정보업체 부동산써브가 전국 아파트 5,971,475가구를 대상으로 시가총액을 조사한 결과<sup>20)</sup> 전국 1,594조 8,918억원 가운데 서울·경기·인천 등 수도권이 1,258조 1,291억원, 수도권을 제외한 비수도권은 336조 7,626억원으로 집계됐다. 두 지역간의 격차는 921조 3,665억원으로, 수도권이 비수도권보다 3.74배 높은 것으로 나타났다. 반면, 가구수는 수도권(323만 2,966가구)이 지방(273만 8,509가구)에 비해 1.18배 높았다. 수도권과 지방 간 가격차는 2005년 3월말 약 500조 수준이었으나 3년 사이에 400조 가량 증가, 현재 921조의 격차를 보인 것이다. 지역별로 살펴보면 서울시 649조 1,688억원, 경기도 526조 3,908억원으로, 두 지역이 전국 시가총액인 74%를 차지했다. 인천시는 82조 5,695억원으로 나타났다.<sup>21)</sup> 비수도권은 부산시 70조 2,568억원, 대구시 52조 692억원, 경남 41조 5,055억원, 대전시 36조 2,442억원, 충청도 23조 7,910억원 등의 순이었다. 특히, 서울 강남구가 117조 9,039억원

20) 부동산써브, 2009년 아파트 시가 조사결과 발표자료, 2009.

21) 한편, 전세난과 전셋값 급등 등으로 서울을 포함한 수도권의 아파트 전세 시가총액이 1년 새 52조원이나 증가한 것으로 나타났다. 부동산써브 조사결과에 따르면, 2010년 11월 현재, 강남, 서초, 송파 등 서울 강남3구의 아파트 전세 시가총액은 90조원을 돌파했다. 수도권 아파트 전세 시가 총액은 550조1,953억원으로서, 2009년 11월 497조4,880억원에 비해 10.6%(52조7,073억원) 늘었다. 이 가운데 서울지역은 269조956억원으로 지난 2009년 같은 기간(245조1,282억원)에 비해 9.7%(23조9,674억원) 늘었다. 특히, 강남3구의 시가총액은 91조2,712억원으로 2009년(83조 4,312억원)에 비해 9.3%(7조8,400억원) 늘면서 처음으로 90조원을 넘어섰다. 강남구는 이 기간 3조3,444억원 증가해 증가폭이 가장 컸고 서초구와 송파구도 각각 2조2546억원, 2조2410억원 늘었다. 경기도와 인천지역도 같은 기간 전세 시가 총액이 각각 25조5,116억원, 3조2,283억원이 증가했다.

으로 나타나, 광역자치단체인 부산시와 인천시 보다 높은 수치를 보였다.<sup>22)</sup> 경기도는 분당신도시가 속해있는 성남시가 74조 9,029억원으로 가장 높았고, 이어 용인시 71조 1,206억원, 고양시가 62조 9,625억원으로 나타났다.

### 3.3 사회통합과 안정적 발전 저해

부익부 빈익빈은 결국 경제성장의 저하로 이어질 수밖에 없다. 소비여력이 없는 국민이 늘면 내수시장이 그만큼 위축되기 때문이다. 내수를 이대로 방치하면 GDP 성장률도 낮아질 것이다. 사회 양극화와 중산층 약화가 한국사회 성장잠재력을 위협하고 있는 것이다. 사태의 근본원인은 ‘분배의 고리’가 끊어졌다는 데 있다. 국가는 수출형 대기업 위주의 정책을 펴면서 ‘선성장 후분배’ 논리를 고수한다. 그렇지만 ‘선성장’한 대기업은 설비투자나 정규직 일자리 창출에 소극적이다. ‘후분배’가 일어나지 않고 있는 것이다.

수도권으로의 ‘인구집중-시설투자’가 반복되는 악순환은 그칠 줄 모른다. 지방을 빨아들이는 磁氣力은 여전히 강력하다. 서울 아니면 일자리가 없고, 한국대학의 서열은 서울로부터의 거리로 따지면 틀림이 없다. 서울권력은 뿌리 깊은 파벌주의와 학벌주의로 뒤엉켜 배타적 영역을 굿고는 수도권의 먹이사슬을 강화하고 있다. 서울은 권력에 취해 위험수위를 넘어서고 말았다. 정치권력, 사법권력, 자본권력, 문화권력, 언론권력 등이 서울패권주의로 똘똘 뭉쳐있다. 강남을 필두로 수많은 부도심을 탄생시키고, 포식자처럼 인근 경기도를 잠식해 나갔다. 서울뿐 아니라 거대한 수도권으로 공간적 수용능력이 팽창한 것이다.

부자들과 수도권이 성장하면 서민도, 지방경제도 좋아진다는 낙수효과(trickle-down effect) 흔적은 어디서도 찾아 볼 수 없다. 서울에 사는 부자들의 권력에 의해 정책결

---

22) 이어 송파구 68조 3,590억원, 서초구 65조 3,017억원, 양구 40조 6,313억원 등 버블세븐 지역들이 나란히 1위-4위를 차지했으며, 최근 급등세를 보이는 노원구가 40조 6,180억원으로 뒤를 이었다.

정이 이루어지고 있으니, 서민과 지방은 늘 소외될 수밖에 없다. 어느 지역은 너무 못살고 어느 지역은 너무 비대해짐으로서 사회적 갈등을 일으키고 국가발전과 사회 통합을 저해하고 있다. 어디서 태어나든 어느 곳에서 살든 자기 능력을 발휘할 수 있고 삶의 질을 구가할 수 있는 균형사회로 가야만 한다. 성장과 균형은 대립적인 이분법의 관계에 있는 것이 아니라, 동전의 앞뒷면과 같은 유기적 통합체이기 때문이다. 주요 선진국들 중 성장과 균형이 ‘상충하는’ 대립적 이분법인 나라는 없다. 균형발전을 통하여 안정적인 경제성장을 담보하였고, 경제가 안정적으로 발전하는 나라에서는 복지도 함께 발전했다.

#### 4. 균형사회로 가기 위한 대안적 담론

##### 4.1 국가운영 패러다임의 전환

한국사회도 삶의 균형성을 추구하는 의식이 크게 높아지고 있다. 특히, 지역, 계층, 세대, 이념에 관계없이 복지를 통한 형평성을 추구하거나 국가가치와 개인가치가 공존하는 현상 등 균형사회를 지향하고 있다. 신자유주의 경제체제의 불공정성을 극복하고 균형사회로 가기 위해서는 국가운영의 패러다임을 바꾸어야 한다. 지금까지 한국 사회는 개인의 힘으로, 그리고 간혹 가족의 도움으로 문제를 해결할 수 있었던 사회였다. 그런데 국민의 생활 현실도 의식도 급속히 바뀌고 있다. 시장 중심 사회에 피로를 느끼고 국가 역할의 확대를 기대하고 있다. 경제성장과 복지강화 중에서 복지강화가 중요하다는 사람의 비율도 늘고 있다.

이제는 구조적인 프레임의 문제로서 개별정책의 확대로는 한계가 있다. 그토록 강력한 균형발전정책도 정권이 바뀌면 어렵지 않게 훼손될 수 있음을 우리는 목격하고 있다. 물론 그동안 추진해 온 균형발전정책이 사회적 공감대를 형성하고 사회



적 진보를 가져오는데 크게 기여하다. 그 노력들이 오늘 우리가 대안적 담론을 이끌어내는데도 중요한 토대가 되고 있다. 이제는 성장주의 국가운영원리를 분배의 정의를 경시하지 않고, 포괄적인 경제, 사회정책을 통해 공정성이 국가운영원리의 전환이 필요하다. 최근 보편주의에 기반을 둔 복지국가 논쟁도 이러한 차원에서 이해할 수 있다. 보편주의란 일차적으로 수혜대상의 문제이다. 누락되는 사람 없이 모든 국민에게 적용되는 복지로서, 수혜대상을 저소득층으로 한정하는 잔여주의 선별적 복지에 대비되는 개념이다. 나아가 보편주의는 시민권에 근거하여 모든 국민에게 ‘기본 선’을 보장한다. 23)

이에 비하여 잔여주의 선별적 복지에서 수급권은 ‘빈곤인증’을 통해 주어지며, 그 논리상 급여수준은 생계를 간신히 이어갈 수 있는 정도의 ‘최소 선’에 맞추어질 수밖에 없다. 전국 어디에 살든 모든 사람은 적어도 기본적인 수준의 생활은 영위할 수 있어야 한다는 것이 이 보편적 복지의 핵심 이념이다. 이와 같이 한국사회가 지향해야 할 균형사회 모델을 모색해야 하겠다. 과거의 발전국가 모델과 시장주의 모델의 장단점을 골고루 경험한 지금 우리는 두 모델의 한계를 넘어서는 것이다.

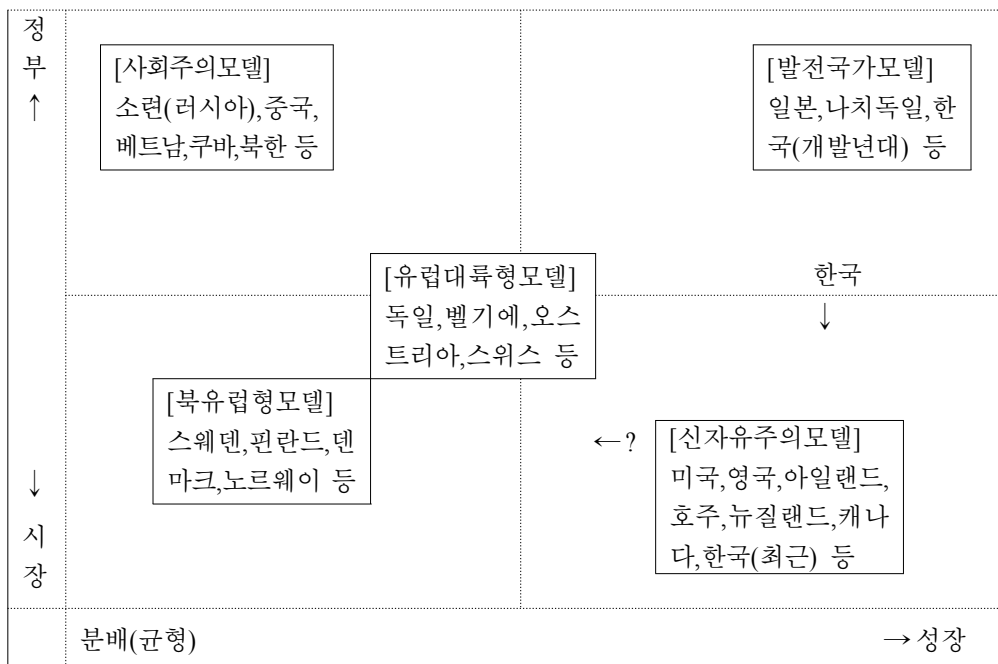
## 4.2 세계 각국 정치경제모델 비교

세계 각국은 정부와 시장 사이의 역할 분담에 대해 나름대로 시행착오 끝에 오늘의 다양한 시장경제 모델에 도달하였다. 지금 세계경제체제 하의 주요 정치경제 모델을 몇 가지로 정리해 볼 수 있다. 이정우(2007)는 제3의 길을 주장하면서 다음과 같은 각 나라들의 정치경제모델을 구분하고 있다.<sup>24)</sup> 횡축은 성장이나 분배나 하는 관점에서 오른 쪽으로 갈수록 성장을 중시하는 체제이고, 왼쪽으로 갈수록 분배를 강조하는 체제이다. 종축은 자원배분 방식에서 시장과 정부의 비중을 어떻게

23) 장지연, 왜 보편적 복지국가인가, 복지국가소사이어티, 2011. 1.

24) 이정우, 불평등의 경제학, 후마니타스, 2010.

설정하느냐의 문제인데, 위로 갈수록 정부의 비중이 크고, 아래로 갈수록 시장의 비중이 큰 체제를 의미한다. 이렇게 볼 때 다음 다섯 가지로 상정할 수 있다.



[그림] 세계 각국의 정치경제모델 비교  
※ 이정우(2010) 참조.

우선, 과거 사회주의 모델이 존재한다. 이는 일명 스탈린 모델이라고 불릴 수 있는 것으로서 시장의 역할이 극단적으로 무시되고, 국민경제가 거의 전적으로 정부의 계획, 명령에 의해 움직이는 체제를 말한다.<sup>25)</sup> 이는 舊소련, 중국, 쿠바, 북한 등을 망라하고 있었고 한때는 고성장을 자랑했으나 그 자체의 모순으로 인해 붕괴하였다. 지금은 대부분의 나라가 체제개혁을 통해 이 영역을 탈출하고 있다. 이동 방향은 우하향, 즉, 시장원리의 도입, 경제 성장, 사회보장의 약화, 빈부격차의 확대

25) 이정우, 한국경제 제 3의 길은 가능한가?, 프레시안, 2007.10.

로 나타나고 있다. 중국, 베트남, 러시아 등은 개혁정책을 통해 고성장을 달성하고 있으나, 빈부격차, 지역격차 확대, 부패 등 새로운 문제에 직면하고 있다.

그리고 발전국가 모델이다. 한국 개발연대의 경제모델을 의미한다. 그 이유로 관치경제 또는 개발독재 모델이라고도 한다. 이 모델의 원조는 메이지 유신 이후 일본경제를 급속히 공업화 시키는 데 성공한 부국강병 모델로 볼 수 있다. 일본, 한국은 물론이고 1930년대 히틀러의 파쇼경제 역시 고도성장을 했으니 이 모델은 단기적으로는 상당한 고성장을 가져옴에 틀림없다. 그러나 이 모델이 갖는 권위적, 반서민적, 소외적 성격과 더불어 모델 그 자체의 한계로 인해 오래 갈 수가 없다는 점이다. 이 모델은 한국사회의 빈부격차와 수도권집중을 야기한 불균형성장 전략을 떠 받쳐 왔다. 이 모델로 한때 고성장을 구가했던 나라들이 지금은 모두 어려움을 겪고 있어서 역시 탈출이 불가피한 모델이다. 이렇게 본다면, 위 상단의 두개 모델은 한때는 성공적이었으나 이제는 더 이상 지속할 수 없으며, 존립가능한 대안은 하단에 있는 세 개의 자본주의 모델이다. 아래쪽으로 내려오지 않고는 생존이 어렵다고 할 수 있다. 아래쪽으로 내려온다는 것은 국가 개입을 줄이고, 시장원리를 확대한다는 것이다.

하단 맨 오른쪽은 자유시장경제, 혹은 신자유주의 모델로 불리는 소위 시장만능주의 모델이다. 미국을 비롯하여 영국, 아일랜드, 호주, 뉴질랜드, 캐나다 등이 여기에 속한다. 한국경제는 위의 발전국가 모델을 기반으로 하고 있으나, 최근에는 시장권력이 정부를 지배하면서 이 모델의 형태를 띄고 있다. 일명 영미형 모델로 불린다. 가운데는 유럽대륙형 사회적 시장경제 모델이 있다. 일명 조정된 시장경제라고 불리며, 독일, 벨기에, 오스트리아, 스위스 등이 여기에 속한다. 제일 왼쪽에 있는 것은 역시 사회적 시장경제, 혹은 조정된 시장경제 모델이지만 유럽대륙과는 다소 성격을 달리 하는 북유럽형이 있다. 북구형 사민주의 모델이라고도 한다. 스웨덴, 핀란드, 덴마크, 노르웨이 등이 여기에 속한다. 이중 우측의 신자유주의 모델은

지금 한국사회의 양극화와 불균형을 고착화시키는 프레임이 되고 있으니 역시 대안이 될 수 없다.

아래로 내려오지 않고는 생존이 어렵고, 좌측으로 가지 않고는 안정적 국가발전을 담보하기 어렵기 때문이다. 아래쪽으로 내려온다는 것은 국가 개입을 줄이고, 시장원리를 확대한다는 것이며, 좌측으로 옮긴다는 것은 성장 몰입정도를 줄이고 분배를 늘리자는 의미이다. 현실적으로 논의할 수 있는 대안은 하단에 있는 두 개의 자본주의 모델이다. 유럽대륙형 모델과 북유럽형 모델을 합쳐서 사회적 시장경제(혹은 조정된 시장경제)라고 부르기도 하지만 유럽대륙과 북구는 상당한 차이가 있기 때문에 분리해서 논하는 경우가 많다. 유럽대륙형은 기민당의 철학을 바탕에 두고 있으며, 사회보험을 중심으로 하는 담합주의(corporatism)로 특징지을 수 있는 반면 북유럽형 모델은 보편적 복지, 공공서비스의 탈상품화(decommodification)를 특징으로 한다.<sup>26)</sup>

#### 4.3 한국형 정치경제모델 모색

한국 사회는 시장 영역과 기업의 힘이 다른 어떤 시기보다 커졌다. 여기에 동유럽 사회주의권 붕괴 이래 지구 전역으로 팽창된 신자유주의의 시장화 경향은 기업의 권능을 한껏 확장시켰고, 이명박 정부의 이른바 실용주의 노선이 기업의 질주에 힘을 더했다. 시장의 힘과 기업의 힘이 몰려 있는 서울과 수도권권의 위력은 더욱 강화될 수밖에 없다. 그리고 수출기업, 대기업, 고소득층의 자본력에 힘입어 국가경제가 성장한다 해도 서민층과 저소득층, 지방에게는 기회가 없다. 승자독식주의로 인하여 분배구조가 왜곡되었기 때문이다. 이로 인하여 계층간 양극화와 수도권-지방간 불균형이 심화·고착화되고 있다. 중산층이 붕괴되고 지방의 붕괴되는 한국사회의 미래는 비관적이다. 최근 수도권의 생산성도 낮아지고 국가경제의 성장

26) 이정우, 불평등의 경제학, 후마니타스, 2010.

속도 역시 둔화되고 있음이 이를 입증한다. 두텁고 견고한 중산층은 국가경제를 지탱하는 버팀목이며, 한국사회의 잠재력은 지방 곳곳에 뿌리를 두고 있다.

2010년 5월에 실시한 사회의식 여론조사 결과에서도 잘 나타나 있다.<sup>27)</sup> 국민들이 선호하는 한국사회의 미래상에 대해 46.6%의 응답자가 ‘빈부격차가 크지 않은 사회’라고 답했다. 이 밖에 ‘경제적으로 풍요로운 사회’란 답이 21.6%, ‘문화적 자유와 창의성이 존중받는 사회’가 14.8%, ‘정치적 민주주의가 성숙한 사회’가 14.9%였다. 양극화로 귀결되는 약육강식의 ‘시장사회’에 대한 우려가 크게 반영되어 있다. 시장에 대한 국가 개입의 필요성이 증가되고 있다.<sup>28)</sup> 물론 이명박 정부와 같이 시장권력에 의한 정부를 의미하는 것은 아니다. 경제의 공정성을 높이기 위한 정부의 확고한 의지와 시장 개입이다.<sup>29)</sup> 한국사회의 미래상을 그릴 때, 성숙한 민주주의 사회나 문화적 자유와 창의성이 존중되는 사회는 이제 사치가 될 정도로 현실이 각박해진 것이다. ‘빈부격차가 크지 않은 사회’를 공통적으로 지목하고, 시장경제에 대한 국가 개입의 확대가 바람직하다는 생각을 공유하는 데는 시장의 불신과 불안이 배어 있다.

이어 ‘경제성장과 소득분배(복지강화) 중 무엇을 우선시해야 하느냐’는 질문에

27) 한겨레 신문, 창간특집 사회의식 여론조사, 2010년 5월 14일자.

28) 경제적 효율성의 측면에서만 본다면 시장경제체제보다 우월한 체제는 현재로서 찾아볼 수 없다. 그러나 이 시장이란 것은 결코 완벽하지 못하며, 많은 문제점을 내포하고 있다. 시장은 공평한 소득분배를 보장해주지도 못할 뿐 아니라 경제를 언제나 안정된 상태로 유지시켜주지도 못한다. 심지어는 경제적 효율성도 담보해내지 못하는 경우가 허다하다. 시장의 가격기구가 효율적인 결과를 가져오는데 실패하는 경우를 가리키는 것이다. Cohen, Joseph Nathan and Miguel Centeno, "Neoliberalism and Patterns of Economic Performance," *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 606(1): 2006.

29) 경제적 효율성의 측면에서만 본다면 시장경제체제보다 우월한 체제는 현재로서 찾아볼 수 없다. 그러나 이 시장이란 것은 결코 완벽하지 못하며, 많은 문제점을 내포하고 있다. 시장은 공평한 소득분배를 보장해주지도 못할 뿐 아니라 경제를 언제나 안정된 상태로 유지시켜주지도 못한다. 심지어는 경제적 효율성도 담보해내지 못하는 경우가 허다하다. 시장의 가격기구가 효율적인 결과를 가져오는데 실패하는 경우를 가리키는 것이다. Cohen, Joseph Nathan and Miguel Centeno, "Neoliberalism and Patterns of Economic Performance," *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 606(1): 2006.

48.3%가 성장을, 47.5%가 분배를 꼽았다. 공간적으로는 균형발전을 의미한다고 볼 수 있다. 성장이 조금 많았지만, 차이는 불과 0.8%에 지나지 않는 수준으로 사실상 비슷한 수치다(4.3%는 모름 또는 무응답). 같은 방법으로 2004년 5월에 실시한 조사에서는, 성장 우선이 68.9%, 분배 우선이 29%로 나타났다. 성장보다 분배를 원하는 국민이 6년 사이에 30%에서 48%로 늘어난 것으로 보아 삶의 균형성을 추구하는 의식이 크게 높아진 것으로 분석된다. 그리고 복지나 분배를 통한 형평성을 추구하거나 국가가치와 개인가치가 공존하는 현상 등은 ‘균형사회’를 전망하게 한다. 이렇듯 국가 역할과 공동체 가치의 복원을 추구하면서 균형성의 회복에 대한 열망이 높은 것으로 나타났다.

한국사회는 신자유주의를 넘어설 새로운 국가운영체계를 만들어 가야 한다. 관치경제체제를 거쳐 신자유주의 경제체제에 매몰되어 있는 한국사회가 채택해야 할 정치경제모델은 무엇인가. 핵심이 정부의 역할을 늘리고, 분배구조를 개선하는 것이라고 할 때, 앞서 살펴본 정치경제모델의 유형중 유럽대륙형 모델 또는 북유럽형 모델을 상정할 수 있다. 앞의 [그림] 우상귀에서 우하귀로 이동하면서 더욱 심한 고통을 받아 왔다. 이제는 벗어나 좌중간으로 이동해야 할 때이다. 2005년 말 유럽연합(EU) 보고서에 의하면 유럽연합 회원국은 네 개의 그룹으로 구분되었다.<sup>30)</sup> 첫째는 경제성장도 높고 사회적 평등도 높게 달성한 그룹으로 스웨덴, 핀란드, 덴마크 등 북유럽 국가, 둘째는 경제성장은 높지만 사회적 평등은 상대적으로 낮은 그룹으로 영국, 아일랜드 등 앵글로색슨국가, 셋째는 경제성장은 낮지만 사회적 평등은 높게 달성한 그룹으로 독일, 프랑스, 네덜란드 등 중앙유럽국가, 넷째는 경제성장도 사회적 평등도 모두 상대적으로 낮은 그룹으로 이탈리아, 스페인, 포르투갈, 그리스 등 지중해 국가 등이 그것이다.

이렇게 볼 때, 한국사회는 북유럽 국가의 역사적 성과에서 정책적 시사점을 얻

30) 박상철, 혁신클러스터, 핀란드서 배워라, 2006.6.11.

고, 한국사회에 적합한 정치경제모델을 구축할 필요가 있다. 국민들의 사회의식 조사결과에서도 한국사회가 지향해야 할 사회상으로 미국식 신자유주의 사회(24.2%)보다 훨씬 높은 67.0%가 북유럽식 복지국가사회를 희망한다고 응답하였다.<sup>31)</sup> 복지는 균형과 균등의 가치에서 출발한다. 이것이 공간적으로 수렴될 때 균형사회가 건설된다. 그러므로 수도권-지방간 불균형의 문제도 복지국가 담론과 속에 녹아들어야 하겠다. 즉, 전국 어느 지역에 살든 동등한 자유와 권리를 모두에게 보편적으로 부여해야 한다는 신념과 평등주의 정신을 구현하기 위한 노력이 시도되어야 할 것이다.

---

31) 한겨레 신문, 창간특집 사회의식 여론조사, 2010년 5월 14일자.

## 참고문헌

- 고영구, “신자유주의에 따른 양극화 문제와 복지국가 구상,” 충북행정학보, 제13집, 충북 행정학회, 2010.12.
- 국토해양부, 수도권계획법 시행령 일부개정안 입법예고 보도자료, 2010.11.25.
- 국세청, 국세통계연보, 2008. 2009. 2010.
- 국세청, 한눈에 보는 국세통계, 2010.1.29.
- 노동연구원, 2010년 고용통계, 2010.
- 부동산써브, 2009년 아파트 시가 조사결과 발표자료, 2009.
- 성경룡, “수도권규제 완화 문제,” 수도권규제완화논란 : 공멸인가, 경쟁력 강화의 서곡인가? 토론회 자료집, 2008.11.14.
- 윤선구, 제3의 길 : 신자유주의에 대한 한국적 대안모색, 2001.
- 이근, “이명박 정부는 신자유주의 이념정부,” 2008. 3. 19.
- 이민원, “이명박정부 지역발전정책의 평가와 향후 대응과제,” 지방화와 균형발전시대 선포 6주년 기념 토론회 발표논문, 한국미래발전연구원, 2010. 1.29.
- 이정우, 불평등의 경제학, 후마니타스, 2010.
- 이정우, 한국경제 제 3의 길은 가능한가?, 프레시안, 2007.10.
- 장지연, 왜 보편적 복지국가인가, 복지국가소사이어티, 2011. 1.
- 조대엽, “시장중심 사회에 피로감, 국가역할 확대 기대, 한겨레 22돌 창간특집 여론조사: 사회의식 분석, 2010.5.14.
- 조명래, 지구화, 되돌아보기와 넘어서기 : 공간환경의 모순과 극복, 환경과 생명, 2009.
- 통계청, 2009년 지역소득 보도자료, 2010.12.
- 통계청, 2010 인구주택총조사 잠정 집계 결과, 2010.12.29.
- 통계청, 한국의 사회동향, 2010. 12.2.
- 한국거래소 보도자료, 2010.
- 한국은행, 2010년 국민계정(잠정), 2011.3.30.
- 한국은행, 2008산업연관표, 2010.
- 현대경제연구원, 지역경제 침체와 활성화 과제, 보고서, 2010. 1.
- Cohen, Joseph Nathan, "The Impact of Neoliberalism, Political Institutions and Financial Autonomy on Economic Development, 1980 - 2003," Dissertation, Department of Sociology, Princeton University. 2007.
- Cohen, Joseph Nathan and Miguel Centeno, "Neoliberalism and Patterns of Economic Performance," Annals of the American Academy of Political and Social Science, 606(1): 2006.





---

## 지방과 수도권간의 산업연계 및 협력방안

---

---

송부용\_선임연구위원, 경남발전연구원

---

# 지방과 수도권간의 산업연계 및 협력방안

Industrial Linkage and Cooperation Strategy between  
National and non-National Capital Area in Korea

송부용\_선임연구위원, 경남발전연구원

## 목 차

1. 문제의 제기
2. 지방과 국가발전
3. 국가발전을 위한 지방생존전략
4. 지방과 수도권간의 산업협력 및 상생방안
5. 맺는 말

## Abstract

The current economic policy in Korea is right based on the global economic trends and circumstances. Korean government should promote competitiveness and efficiency in the field of regional strategic industries. Thus, the new policy such as super economic region seems to create a more competitiveness and reduce redundancies and inefficiencies in several industries.

The current Korean government, the so-called MB gov't, commencing three years ago has tried to adapt great-sphere economy for the nationwide regional economy policy. It is named as so-called the 5 + 2 super economic region policy. That is the key of a new government's regional economic policy. However, the new regional economic policy representing the 5+2 scheme is excessively designed to be friendly

to the National Capital Area in Korea.

This paper aims to describe and investigate industrial linkage and cooperation strategy between National and non-National Capital area in Korea.

Korean industries have to accelerate the transition in forthcoming era. It is very important to be considered the social capital for the national development in the future such as confidence, linkages and cooperation instead of physical capital in the past, human capital at present.

This paper has several policy implementations on the industrial linkage and cooperation strategy between National and non-National Capital area in Korea. Also, it releases five desirable plans of industrial linkage and Cooperation among various regions.

## 1. 문제의 제기

지난 40여년에 걸쳐 우리나라가 이룩한 산업화 및 고도성장기 동안 많은 결실과 성과의 이면에는 그늘과 어두움도 따랐다. 산업화와 고도성장의 진행과정 중에 이러한 문제를 예단하고 예측하여 제기하고 개선하려는 의견과 여론도 많았지만, 분위기나 대세는 당시로서는 그런 이면에 대한 당위성과 설득력이 상대적으로 떨어지기도 하였고 또한 일면에서는 부정적으로 받아들여지기도 하였다.

대표적인 것이 당시의 갈망 영 순위였으면서 고도성장 속에서도 강하게 대두되었던 분배와 균형과 복지였다. 여기에 더하여 성장이 진행되는 과정 속에서 국토공간의 활용과 분산이라는 측면도 많이 고려되었지만 때로는 효율성이라는 차원에서, 때로는 적정분배라는 논리에서 혹은 정치적이고 이해타산적인 논리를 포장해가면서 속칭 ‘나눠갖기’식의 결과로 이어져 온 것이 오늘날 결과론적인 모습으로 남아 있거나 문제가 되고 있다.

결과론적으로 남아 있는 대표적인 것이 상대성이 강한 지방이라 불리어지는 비수도권과 이에 대칭되는 수도권이다. 수도권은 비록 우리나라 전체 면적의 11.8%에 불과하지만, 이곳에는 인구 48%, 주요 대학 65%, 공공기관 85%, 100대기업 본사 91%, 정보통신업체 90%, 외국기업 입점 75%, 연구개발 기관 및 벤처기업 72%에 달하고 대기업에 근무하는 직원들 85%도 수도권 소재 대학졸업생으로 나타나고 있다.

거의 대부분의 연구자나 논객들은 물론 국민 대다수도 국가의 균형발전과 국토의 균형개발에 대해 이의를 제기하는 사람은 없을 것이다. 그렇지만 인구, 산업, 경제, 문화 뿐만 아니라 중앙정부를 비롯한 사회 모든 영역의 중추기능이 수도권에 집중되어 있는 현실에서 균형개발이나 균형발전을 도모해 가기란 우리나라는 물론 선진 각국에서조차 혁명적인 발상 외에는 힘든 현실임에 틀림없다.

현 MB정부는 출범 초기부터 지방도 살고 수도권도 강해지는 방법을 강구하면서 광역경제권 개발정책을 계획하여 추진하고 있다. 이는 다분히 전 정부에서 추진하던 지역균형정책이 수도권의 이익을 지역으로 분산시켜 지방은 약간 발전을 가져올 수 있지만, 그 대신 수도권은 경제력의 나눔에 따라 경쟁력이 약화된다는 시각을 전제로 출발한 정책이다. 지난해에는 행정구역을 통합하면서(경남의 창원시, 마산시, 진해시의 통합사례) 뚜렷한 기준이나 당위성은 물론 통합으로 인한 긍정적인 면과 효율성 등은 배제된 채 통합을 단행하는 등 마치 광역이라는 점에 대해 점검이나 검정을 위한 시험행정을 펼치는 인상을 지울 수 없게 하고 있다.

광역화를 한다거나 집적화하거나 또는 통합을 한다거나, 혹은 국토의 균형발전은 도모하되 한편으로는 수도권 비대화를 통해 집적경제를 추진하여 경쟁력을 제고하려면, 집적으로 인해 나타나는 경쟁력 감소와 지방으로의 분산으로 인해 나타날 효율과 국가의 미래발전을 비교하여 판단하는 것이 필요하다.

현재 수도권으로의 집적경제 때문에 발생하는 비효율은 과다한 물류비와 주거비, 혼잡비 등에서 강하게 나타날 수 있다. 수출주도형 국가인 우리나라 수출품목

의 단가에 물류비의 비중은 90년대 중반에 약 19%이던 것이 현재에는 25%를 넘는다는 연구결과도 있음이 이를 증빙한다. 또한, 1982년에 수도권 집적경제의 효율을 ‘100’으로 가정하였을 때 85년에는 ‘92’, 90년에는 ‘83’, 2000년에 와서는 ‘76’으로 해마다 감소하고 있음은 수도권 집적경제의 비효율성을 보여주는 단적인 사례이다.

지방의 입장에서 그리고 위에서 언급한 실례에 나타난 바와 같이 국가의 장기적인 측면과 효율이라는 측면에서 봐도 수도권으로의 일극집중으로는 동북아 국가들은 물론 세계와의 경쟁에서 뒤쳐질 가능성이 높다. 전국으로 골고루 기능과 힘을 갖도록 하자는 국가균형발전 전략이 아니라도 수도권을 풀고 집적화한다는 것은 어떤 의미로 보나 극히 제한적인 당위성과 논리가 있을 수 있지, 국민 대다수가 열망하고 지지하는 것은 아닐 것이다. 차라리 국가균형발전전략이 아니라면 서울 중심의 수도권이라는 1극(一極)을 2개 극으로 확대발전시키는 전략이 더 요긴할 것이다.

본 연구는 지방과 수도권과의 상생발전을 위한 산업연계방안에 관한 연구의 일환으로 기술된다. 하지만 앞서 연구의 논점과 문제를 제기하면서 언급한 바와 같이 연구의 전제로 ‘수도권 규제완화를 통한 상생방안’이라는 것은 배제한다. 현재에 비하여 더 이상의 수도권의 비대화로써 국가의 미래발전은 힘들 수 있다는 생각을 견지하여야 된다. 더불어 여러모로 기업하기 좋은 조건을 거의 완벽하게 갖추고 있는 수도권이 규제완화를 통해 비대화로 나타날 경우 국토의 균형발전 내지 지방의 생존이라는 것 자체가 힘들 수 있음을 분명하게 인식하여야 된다.

하지만 기존의 사회나 제도 및 법적인 시스템 하에서도 수도권과 지방의 상생은 가능할 여지가 많다. 또한 지방과 수도권은 경쟁적인 협력관계를 구축하여야만 국가발전으로 승화될 수 있다. 그러한 관점에서 산업적인 상생협력 방안을 찾아보고 기술해 보는 것이 본 연구의 방향이자 취지이다.

## 2. 지방과 국가발전

수도권도 수도 서울이라는 것과 그 주변부라는 의미에서는 어느 정도 지방이 포함되어져 있다는 것을 알 수 있다. 예를 들면 경기도의 경우 북부의 일부지역은 지방이라는 인식이 필요로 하는 지역임에 틀림없다. 따라서 단순히 수도권이라는 개념을 행정단위의 서울, 인천, 경기로 예단할 경우 균형발전이라는 시각에서는 문제의 소지가 있어 보인다. 이 점에 관해서는 보다 세분한 다른 연구가 필요로 하고, 그 결과를 바탕으로 각종 지역발전 틀을 적용해 가는 것이 바람직할 것이다. 다만, 본고에서는 그러한 일부 경기지역을 포함하는 큰 개념 하에서 지방이라는 용어로 포함시켜 논의하고자 한다.

2000년대 들어 우리의 국가관리 체계에는 커다란 변화가 일어나고 있다. 1960년대 이후 급속한 산업화과정에서 정착되어온 국가의 과대한 역할과 중앙정부의 일방적 우월성에 대한 도전이 사방에서 움직이고 있다. 밖으로 국경의 장벽이 허물어지고 경제활동의 세계화와 범지구적 경쟁체제의 등장이라는 시대적 상황에 맞물려 사회변화의 큰 주류로서 전개되고 있는 것이다. 이에 따라 중앙정부의 강력한 개입과 규제가 국가발전에서 정당화되어 오던 종래의 시각과 인식이 바뀌고 있음도 유의할지하다. 1995년 6월 27일 지방자치단체장의 직선선출 이후 민선 지방정부가 출현하자 중앙과 지방간의 힘의 균형관계에는 흔들림이 생기고 역할분담에는 새로운 역학이 작용하게 되었다.

그러한 변화가 중앙정부와 지방자치단체간, 그리고 공공과 민간영역간 역할 재분담과 배분을 불가피한 것으로 만들고 있는 것은 오랜 중앙집권과 일제의 파행적 운영에서 고착되어온 지방행정구도의 재설정이 구역개편이나 자치단체의 지위변동 등의 맥락에서 활발히 논의되고 있기 때문이다.

이러한 관점의 실질적 움직임을 ‘지방화’라고 지칭할 수 있는데, 지방화는 이제 우리만의 고유한 역사적 진화과정이 아니고 전 세계에 걸쳐 진행되면서 경제, 정치

구조 및 사회문화 전반에 파급되는 추세에 있다.

지방화와 시대적 조류를 함께 하는 세계화의 논의는 지난 1993년 당시 문민정부가 국정 의 일환으로 새로운 이슈를 제기하면서부터 본격적으로 전개되었다. 통신 매체의 발달로 지구가 한 사회로 된다는 맥루안(McLuan)의 지구촌(global society) 개념에서 비롯되었으며, 또한 통신 시스템의 발달로 국가는 더 이상 자본이나 상품의 이동 및 이들의 지역적 수요에 대응하는 것은 힘들다는 미래학자 다니엘 벨(D. Bell)의 이른바 세계사회(world society) 이론에 근거한다. 세계화란 정보통신의 발달로 국가간 지역간 물적 인적인 거리가 좁혀짐에 따라 정보통신을 이용하고, 지방화를 통한 권한 분산으로 변화에 능동적으로 대응하여 21세기 초부터 우리나라가 세계 중심국가가 되어야겠다는 전략이라 할 수 있다.

세계적 추세와 흐름은 교통, 통신 및 정보기술의 발달로 인해 세계의 공간을 축소시켜 사람과 사회간을 상호의존적으로 만들며 상호간에 더욱더 경쟁을 치열하게 한다. 이러한 기술들은 정부와 대기업에 의한 중앙의 지배능력을 더욱 더 증대시킨다. 다른 한편으로는 이러한 정보 및 통신기술과 자유언론의 기능은 개개인에게 권한을 부여하게 되는데 이에 따라 민주주의에 대한 요구를 증대시키며, 권력의 지방이양, 상품과 아이디어에 대한 자유로운 교류 등을 증대시키고 있다.

한편, 세계화는 국가간 무역장벽을 축소시키고 지난 40여년을 품미했던 자율규약 속의 GATT체제를 강력한 구속력을 갖는 WTO체제로 전환시켰다. 한편으로 자유무역협정 등 Bloc경제체제도 동시에 추구하여 공간적인 거리의 단축과 무역장벽의 축소로 인해 모든 지역경제, 정치, 문화 등은 이제 더욱 더 상호 의존적이 되고 있다.

이전의 중앙집중적인 경제에 있는 경제주체들은 정보통신의 발달로 주체가 다양화 혹은 분산되어가고 있다. 자유로운 기업체제는 개개인에게 권한을 부여하는 반면에 자유시장체제는 완전경쟁 자유시장의 체제를 정착시킨다. 그러나 현실적으로



완전경쟁의 선행조건들이 이행되지 않을 때는 효율성과 균등을 파괴하는 구조적 문제를 발생시킨다.

세계화 추세와 병행하고 있는 지방화는 지방에 대한 중앙정부의 권한이양 또는 통제축소를 바탕으로 지방의 자율적 운영을 위한 권한증대를 포괄한다고 말할 수 있다. 이는 다른 나라에서도 지역이 점차 그 독립성을 성취한 경험에서 볼 수 있는 것처럼 장기적으로 우리나라도 지방자치단체가 중앙정부로부터 자율성과 권한을 확보해 나가는 것을 의미한다고 볼 수 있다.

이제 세계는 권한이 보다 낮은 단위(지방(local), 지역(region))로 이전하고 있는 현상을 경험하고 있다. 대부분의 자치단체에서는 증가된 지역주민의 공공 욕구에 대처하기 위하여 과거 주어진 예산을 집행하였던 단순 행정으로부터 효율성을 전제로 한 지역경영방식으로 전환하고 있다. 지방의 성공을 위해선 지방자치단체는 지역경제활성화를 위해 나름대로의 자구적인 노력을 경주해야 한다는 당위성을 부여받고 있다. 지역단체장은 세계적 경쟁을 하기 위해서 이러한 세계적 추세를 이해하여야 하며, 이러한 추세가 지역에 어떻게 영향을 미치는가에 대해 충분히 이해하여야 한다. 이것은 곧 지역민의 취향과 생활패턴 및 변화를 이해하는 것이다. 늘어난 지역민들의 개발욕구와 동시에 보전이라는 측면까지도 고려하여야 하며, 이를 조화롭게 달성하기 위해서는 지역경제활성화가 필요한 것이다.

이렇듯 지방도 이제 변화를 주도해야 하고, 피치 못할 국내외적인 변화에 대해 진취적이며 능동적으로 대응해야 된다. 그리하여 지방의 힘의 합이 국가발전의 동력이 되도록 해 나가야 된다. 과거와 같이 특정지역의 발전, 특정 부문의 경제력에 의존하여 왜곡된 발전으로 나아갈 경우 위기에 허약하게 되는 등 국가의 전반적인 관리상에서도 문제가 될 소지가 충분하다. 지역의 발전이 곧 국가의 발전이라는 생각이 더 절실한 시기에 우리가 살고 있다는 시대적 소명의식을 또한 느껴야 된다.

### 3. 국가발전을 위한 지방생존전략

앞서 설명한 바와 같이 서울을 포함한 인천 및 경기 일부를 우리는 수도권이라고 칭하고 있다. 여기서 경기 일부라 함은 경기 북부와 같은 일부 경기지역은 기존 행정구역을 기준으로 재단한 비수도권의 지방과 불균형적인 발전의 측면에서 같거나 유사한 특징을 보이고 있다. 따라서 여기에서 경기 일부라 칭함은 그러한 산업적인 미발달을 근간 내지 바탕으로 한 것이다.

행정단위로 재단된 수도권이라는 것에 반한 지방과, 수도권이지만 낙후된 지역, 또는 지방이지만 비약적인 발전을 이룬 지역을 배제한 발전이 더디거나 오히려 인구나 소득 면에서 상대적으로 퇴보되는 양상을 보이는 지역을 고려하는 지방의 발전과 지역경제활성화를 도모한다면 몇 가지 선행조건이 해소되어야 한다. 이른바 국토의 2극체제로의 전환, 권한의 혁명적 이양, 그리고 행정규제의 혁파 등이다. 그래야만 즉, 그러한 선행조건이 전제되지 않는 수도권과 지방의 상생과 협력발전은 어떠한 정책이나 수단으로도 효율을 기할 수 없고 또한 실패할 가능성이 높을 것이다. 또한 이러한 선결조건들이 어느 정도 이행되었더라면 지난 정부에서 추진하던 국가균형발전정책이 비효율적이라는 비판으로 남지 않을 수도 있었기 때문이다.

경기 일부지역과 수도권 이외의 지방이 현존하는 수도권과 경쟁하거나 혹은 균형적인 발전을 기하기 위해서는 앞서 언급한 선행조건들 즉, 크게 세 가지의 선결이 절실하다.

#### 1) 2극체제의 구축

우선 가장 바람직한 하나는 기존의 수도권 중심의 일극을 2개의 극으로 나누는 국가발전 패러다임의 전환이 시급하다. 주지하는 바와 같이 중국은 북경을 중심으로 한 황하경제권, 상해를 중심으로 한 장강경제권, 그리고 홍콩과 심천 및 복주를

중심으로 한 주강경제권 등 세 개가 있다. 이들 세 경제권은 우리나라의 수도권과 흡사하거나 혹은 더 큰 경제권을 형성하고 있고 오늘날 그리고 미래의 중국경제를 부흥, 발전시키고 지탱해 나갈 것이다.

또한 일본의 경우도 유사하다. 동경을 중심으로 거대한 관동경제권과 오사카 및 고베 등을 중심으로 하는 관서경제권 등 두 개의 기둥이 우뚝 선 채 내적으로는 일본을 지탱하고 있으면서 세계경제의 큰 축을 담당하고 있다.

이에 비해 우리나라는 수도권이라는 단일 극에 중심을 잡고 그곳 경제력에 의존해 가는 형국이다. 이로써는 거대 중국과 일본을 어떤 형태로든 견제나 혹은 극복이 불가능할 수 있다. 따라서 동북아 3개국에서의 주도권 형성과 이를 토대로 미래 발전을 도모하기 위해서는 우리나라도 기존의 수도권 중심에서 비수도권 어느 곳을 택하여 기존의 수도권과 맞먹는 다른 하나의 거대 경제권을 형성하여 발전시키지 않으면 미래가 매우 불투명하다. 이런 가운데 기존의 수도권을 규제완화나 철폐를 통해 단순히 비대화한다는 전략은 미래의 우리나라를 동북아의 미아 만들기에 지나지 않는다.

이렇게 될 경우, 즉 수도권과 맞먹는 새로운 거대 경제권이 형성된다면 기존의 수도권 규제완화라는 용어, 혹은 국토균형발전이라는 말, 혹은 수도권 팽창이라는 표현도 아예 불필요하거나 논의할 필요성이 사라질 수 있다.

상대적으로 덜 발달된 경기 북부처럼 수도권을 제외한 우리나라 13개 자치단체의 대부분은 대전, 부산, 대구 등을 비롯한 일부 대도시를 위치하거나 구미, 창원, 대불, 광양, 포항, 울산 등 오래 전부터 제조업을 중심으로 발달된 산업클러스터가 형성된 지역을 제외하고는 낙후된 지역에 머물고 있다. 이들 지역의 대부분은 인구 감소와 소득저하는 물론이고, 군사보호지역의 밀집이거나 혹은 환경파괴와 도로나 삼림, 수질과 생태 등의 측면에서도 제한적인 관리가 이루어지는 정도의 차가 발생하곤 한다. 이른바 국토관리 비용이 과다하게 소요될 소지가 많은 지역이다.

그렇지만 보다 근본적으로 지역 내지 지방이 소외받지 않고 수도권과 같은 규모는 될 수 없지만 동반성장 내지 상생을 위한 조건을 갖추려면 행정적이고 제도적인 면에서 몇 가지 선행을 이루어지지 않으면 불가능하다. 균형발전이 먼저냐 아니면 분권이 먼저인가를 놓고 논란이 일 수도 있다. 둘 다 모두 동시에 진행되는 것이 맞을 수 있다고 여길지 모른다. 그렇지만 보다 확실한 효과를 유도하려면 분권이 선행되는 것이 옳다. 국토의 균형발전을 하려고 지난 10여년 동안 다각도로 추진하였지만 결실이 없고 현 MB정부 내에서조차 균형정책이 효율성이 결여된 나눠먹기식이라는 비판의 대상으로 남는 이유 중 가장 큰 것은 권한의 배분이 이루어지지 못함에 기인한다.

## 2) 권한의 지방이양

지난 정부의 지역균형발전정책은 이론적으로나 현실적으로 매우 많은 국민들로부터 공감을 이끌어내었다. 그러나 현재 추진하는 광역경제권선도사업 추진은 그러하지 못하고 그러한 사업이 존립하는 것인지 왜 있는 것인지도 모르는 경우가 허다하며, 동시에 그러한 정책의 효율성을 기대하는 경우도 드물다. 그렇지만 지난 정부의 국가균형발전정책은 입안될 당시에 많은 사람들의 토론과 논란과 의견과 제안을 수렴하는 등의 노력 끝에 만들어진 것으로, 그러한 가운데 전 16개 광역시도의 동참과 추진의 당위성을 끌어내게 되었으며 국민들의 공감을 얻는데 성공하였던 것이다.

그럼에도 그 정책이 비효율적이라는 시각과 비판의 대상으로 나타난 데는 다분히 균형이라는 용어에서 비롯되는 시각차라고 하기에는 어떤 면에서 이해하기가 힘들지도 모른다. 그 배경에는 분권이 이루어지지 않음에 기인한다. 즉 분권이 이루어지지 않음으로써 많은 공감 속에 추진되었던 국가균형발전정책이 소외되거나 혹은 현재처럼 비판의 대상으로 나타났고 또한 정책의 집행력이 현저하게 떨어지

게 된 이유가 된 것이다.

강한 분권이 전제되었다면, 즉 분권이라는 내용의 핵인 사람과 돈, 인사권과 예산권을 대폭 분화하여 16개 광역 시도로 이양하였더라면 아마 국가균형발전의 성과는 비록 추진한 지 일천한 짧은 기간이지만 상상할 수 없이 크게 나타났을 가능성이 매우 높다.

지방이 활력을 갖고 또한 지역경제 부흥을 통해 지역발전을 효과적으로 도모하고 지원하는 등 지방과 수도권이 상생모드로 전환될 수 있도록 하여 모름지기 균형발전을 이룩하려면 지방의 자율성 보장과 행정분권화 실현을 위한 지방권한의 확대가 매우 절실하다. 즉, 중앙과 지방사이의 권한범위의 불명확에서 오는 중앙정부의 불필요한 관여를 최소화해 나가야 된다.

특히 행정기능이 양적으로 확대되고 질적으로 전문화됨에 따라 이를 효율적으로 수행하기 위한 중앙정부와 지방정부간 역할분담의 중요성이 증대되고 있음으로, 그간 추진해 왔던 중앙권한의 지방이양 및 기능재배분 업무를 원점에서 다시 논의해야 한다. 그리하여 지방과 자치단체의 입장에서 지방이양사무를 적극 조사·발굴하도록 하는 등 일련의 지방이양 작업이 선행되어야 한다.

이제까지 권한이양과 관련하여 논의하고 집행해 오던 방식은 정부가 나서서 중앙에서 관장해 오던 기능들 중 보다 적합한 것들을 찾아내어 이들을 지방으로 이양하는 중앙정부 중심의 혹은 중앙정부의 적극성에 지방은 소극적이며 수동형으로 진행되어 왔다. 물론 권한이양의 취지야 지방자치단체의 자율성을 보장함과 아울러 국민에게 최적의 서비스를 제공하려는데 그 근본 목적이 있다. 그러나 막강한 권한을 갖는 중앙정부에서 이양을 논의하고 결정함에는 겉치레 수준을 넘기 힘들다. 실제로, 기업지원업무인 중소기업관련 내용을 보면 확인하다. 애초에 중소기업지원업무는 각 광역시도에 설치된 기업지원과와 함께 특별행정기관인 중소기업청, 그리고 중기청 유관의 중소기업진흥공단 및 민간자율의 중소기업중앙회 등 많은

기관들이 혼재되어 있다. 물론 많은 기관들이 중소기업을 지원하는 것에는 이의가 없다. 하지만 동일하거나 유사한 지원사무를 유사한 여러 기관에서 시행하고 있는 것은 해당 사무의 수요자인 중소기업들로 하여금 여러모로 혼란스럽거나 비효율이라는 지적을 면키 어렵다.

행정은 중앙행정기관 및 특별지방 행정기관에 의한 중앙행정과 지방자치단체에 의한 지방행정을 포괄하는 국가 전체의 행정을 의미한다. 중앙집권은 행정에 관한 의사결정 권한을 거의 모두 중앙정부에 집중하고 중앙정부의 책임하에 지방행정을 수행하는 구심화(求心化) 경향을 의미하며, 국가직접처리 사무와 기관위임 사무가 많을수록 그 정도가 강화된다. 지방분권은 중앙정부의 권한·위임 및 이양 등에 의하여 권한과 기능을 지방으로 배분하여 행사케 하는 원심화(遠心化) 경향을 의미하며, 자치사무와 단체위임 사무가 많을수록 그 정도가 강화된다.

중앙정부가 갖는 권한을 대폭적으로 아니 혁명적으로 이양해야 되는 이유로는 국가·지방간 행정기능의 합리적 재배분에서 필요하며, 행정의 분권화·자율화를 실현하게 되며, 무엇보다도 주민복지 서비스를 향상시킬 수 있다는 차원에서 추진되어야 한다. 또한, 지방으로 하여금 행·재정적 자치기반을 확충하게 하고, 권한과 책임소재를 명확하게 하며 중앙부처와 지방자치단체장과의 마찰을 방지하며, 주민 및 지방의회에 의한 행정능률을 강화할 수 있다.

원론적으로 사무를 구분하는 것은 법률에 의하지만 그 내용을 간추려보면 다음과 같다. 국가사무(국가직접 처리사무)라 함은 “중앙정부가 자신이나 그 소속기관을 통하여 직접 수행하는 사무”를 말한다. 주로 전국적 통일성을 요하거나 국가적 차원의 시책적인 업무 등 중앙정부가 직접 관장해야 할 사무가 이에 해당된다. 경비부담의 주체로서 전액을 중앙정부가 부담하게 된다. 지방위임사무(기관위임 사무)라 함은 “본질적으로 중앙정부의 권한에 속하는 사무이나, 행정편의상 지방자치단체의 장에게 맡겨서 처리하는 사무”를 말한다. 이는 전국적 이해관계를 가진

사무로서 원래 국가기관에서 처리하여야 하나, 사무처리의 편의, 경제성 또는 국민 편리 등의 이유에서 자치단체의 장에게 위임·처리하도록 하는 사무인 것이다. 물론 경비는 전액 국고부담을 원칙(지방재정법 제17조)으로 한다. 이 사무는 시도의 회가 관여할 수 없는 특징이 있다. 한편, 지방사무(자치단체사무 : 자치사무 및 단체위임사무)란 “그 처리권한과 책임이 전적으로 자치단체에 속하는 사무”를 말한다. 여기에는 지방자치단체의 존립·유지 및 주민복지에 관한 사무 등 자치사무(고유사무)와 법령에 의하여 지방자치단체에 속하게 된 사무(단체위임사무)가 있다. 즉, 사무의 성질상 순수하게 당해 지방자치단체에만 이해관계가 있는 사무는 물론, 국가적 이해관계와 지방적 이해관계가 공존하나 국민편의와 지방의 자율성 제고를 목적으로 자치단체에 맡기는 것이 적절한 사무까지도 포함하여 지방사무라고 한다. 소요되는 경비는 지방자치단체가 전액부담(지방재정법 제17조)하며, 단체위임 사무는 국가와 지방이 분담(지방재정법 제18조)하게 된다.

<표 1> 국가·지방사무의 판단기준

지 표	중앙 사무	지방 사무
① 지방성 대 전국성 전국적 계획에 의한 조정 사무의 바람직한 적용방법 사무 효력의 인정 주민이해와의 관계 지역주민의 참여 필요성 사무대상의 이동범위 필요한 정보대상 사무의 성질	필요 통일적 적용 전국적 간접적 적음 전국적 전국적 정보 계획, 연구	덜 필요 지역적 특성고려 지역적 직접적 많음 지역적 지역적 정보 집행, 조사

② 경제적 효율성 규모의 경제효과 자치단체 외의 외부효과 자치단체 간의 경쟁의 효과 실험(시험)의 필요성	큼 큼 작음 작음	작음 작음 고질, 저비용화 큼
③ 수행능력 사무수행을 위한 지방의 재원조달 사무수행을 위한 지방공무원 능력 사무수행을 위한 추가적인 지원 사무의 지방이관 비용	곤란 부족 필요 매우 큼	가능 충분 덜 필요 그리 크지 않음
④ 공평성 및 형평성 자치단체간의 형평성 제 3자적 공정성 기본적 수준의 서비스공급 필요성	필요 필요 큼	덜 필요 덜 필요 적음

하지만 현재 논의하고 있는, 국가가 막대하게 가지고 있는 국가사무를 지방으로 이양시켜야 된다는 취지에서 국가 및 지방사무를 구분하는 판단기준을 보다 명확하게 할 필요가 있다. 그러한 기준이 모호할 경우 권한을 이양하는 것 자체만의 당위성을 가질 뿐 그것의 효율성은 크게 떨어질 수 있기 때문이다. 지방자치단체로 이양하는 것이 적절한 기능을 발굴함에 있어서는 판단기준을 정하고 적용하여 합리적으로 판단하여야 한다. <표 1>은 그러한 판단기준의 한 예시이다.

중앙정부에서 수행하고 있는 사무 중 지방에서 수행하는 것이 보다 적절한 사무를 지방단체로 과감하게 이양하여 자치단체의 권한을 대폭 확대함으로써 지방자치 시대에 걸맞는 실질적인 행정의 분권화와 자율화를 구현하여야 된다. 또한 중앙정부와 지방자치단체의 기능을 합리성과 형평성에 기초하여 재배분함으로써, 날로 복잡·전문화되고 있는 현대 행정기능을 보다 효율적으로 분담하여 수행할 수 있도록 해야 된다. 아울러 주민의 일상생활 및 복지와 밀접한 관련이 있는 행정기능



을 지방자치단체에서 직접 수행하도록 함으로써 주민에 대한 행정서비스의 질과 양을 동시에 제고하도록 해야 된다. 그래야만 지식기반사회에서의 행정의 유기적 기능을 제고하여 미래가 있고 미래발전을 이룩할 수 있다.

이상에서 언급하고 지적한 바와 같이 가장 급선무가 중앙정부가 갖는 권한, 즉 인사 및 재정에 관한 권한의 이양이 절대적으로 요구되고, 권한이양 없이는 지역별 산업정책의 독자적 성장발전과 지역경제의 활력에는 큰 한계가 있게 된다. 더불어 지역산업정책 내지 지역경제와 관련된 정부보유의 권한을 지방으로 확대 이양할 필요가 있다.

예를 들면 중앙부처가 지역경제와 관련된 행정사무를 수행함에 있어 각 부처의 지방사무소와 특별지방 행정관청 등을 통하고 있으면서 그 지역경제의 특수성을 가장 잘 파악하고 있는 지방자치단체는 배제하고 있기 때문에 중앙의 관련 부서와 지방자치단체의 연계성이 부족한 실정이다. 뿐만 아니라 지방자치단체가 수행하는 기능 중 지역산업정책과 관련된 상당부분이 상급 자치단체 또는 중앙정부로부터 위임받은 사무를 수행하는 것으로 구성되어 있으며, 지방자치단체의 고유한 산업 정책기능마저도 자치적으로 처리하지 못하고 중앙정부의 감독을 받고 있다.

지방자치단체가 지역경제가 활성화될 수 있도록 효율적으로 지원하고 활동여건을 조성할 수 있기 위해서는 첫째, 적정수준의 산업정책 및 지역경제계획의 입안 및 집행 권한을 가져야 하고, 둘째 지방의 투자재원 확보와 재원운용에 대한 권한을 갖도록 해야 하며, 셋째 신규 산업용지 조성권한을 갖고 용지확보를 원활하게 추진할 수 있어야 한다.

지방자치단체가 중앙으로부터 이양받은 관련 업무를 효과적으로 처리할 수 있기 위해서는 각종 법률의 정비와 함께 자치단체의 기구와 인력을 보강하고 지역별 특성을 감안하여 기구를 조정·개편할 수 있도록 시·도의 자율권을 강화할 필요가 있다. 물론 현재에도 이러한 기능은 일부 있지만 그 재량권을 보다 확대할 필요가 있다.

### 3) 정부의 행정규제 개혁

지방화 실시 이후 끊임없이 제기된 문제 중 하나가 앞서 언급한 정부의 권한이 양과 함께 규제개혁(government regulatory reform)이다. 과도한 중앙집권화와 규제 정책으로 인한 문제점들이 사회발전의 장애로 나타나면서 각 정권이 바뀌고 새로운 정부가 시작되면 약간씩의 규제완화시책을 바탕으로 국정개혁과 경제활성화의 주요 수단이 되어 온 게 사실이다.

사실 정부규제완화는 특별한 예산조치나 정부의 지원 없이 기업활동에 활기를 불어넣을 수 있고, 부정부패의 추방에도 도움을 준다는 의미로서도 규제완화시책의 정책방향에 대해서는 별다른 이견이 없다. 정치사회의 민주화, 경제산업구조의 고도화, 사회적 욕구의 다양화 등 변화하는 사회경제적 환경 속에서 중앙정부와 지방정부, 정부와 민간부문 사이에 새로운 관계를 새롭게 정립하고 조정해야 하는 것이 규제완화의 바른 방향인 것이다.

정부는 1995년 지방화 실시 이후 꾸준히 경제행정규제 완화를 위해 규제완화 방안을 심의하고 노력하였다. 주요 분야로는 환경, 유통·물류, 공산품 형식승인, 경쟁제한법령 개선, 금융, 수출입통관, 외국인투자, 에너지, 토지이용 등 많은 분야에서 규제완화를 추진하였고 가시적인 성과도 이룩하였다. 그렇지만 규제완화의 실효성을 높여 나가기 위해서는 지속적인 사후관리가 필요하다. 전체 경제부처의 참여하에 일선기관의 규제완화 이행실태를 점검하고 규제완화에 대한 일선행정기관의 여론수렴을 통해 앞으로의 추진방향을 모색하는 것이 요청되기도 한다.

그러는 동안 규제완화나 규제개혁과 관련한 문제점으로 거론되는 것을 보면 대개 ‘민간으로부터의 충분한 의견수렴 부족’과 ‘실질적 내용보다 건수 위주의 형식적 완화,’ ‘여론을 의식한 정치적 고려’ 등이 지적되었고, 이와 함께 ‘정책집행과정에서 일선공무원들의 경직된 태도,’ ‘권한축소를 우려하는 정치인 또는 관료들의 태도,’ ‘규제완화에 대한 정부의 무관심과 이해부족’ 등이 주요 장애요인으로 지적

되기도 하였다.

그런데 그 동안 끊임없이 계속되어온 규제완화와 관련한 노력 중 결과적으로 나타난 중요한 것, 즉 경제행정과 관련된 규제완화의 대전제는 권한이양이 없는 작은 규제완화의 수준과 내용으로는 제약이 극심할 수 밖에 없다는 사실이다. 규제완화를 위해 발굴한 과제를 개정시 장기간 소요되는 법률개정을 통해 해결하기도 하였고, 시도별 혹은 지방의 건의과제에 업무의 혼선과 중복건의 등으로 중앙정부의 처리결과의 미회신 등의 단점도 지적되었지만 제안된 과제의 대부분은 규제완화로 귀결되었다. 하지만 그 대부분은 미약할 정도이고 가장 중요한 것은 자치행정에 필요한 재원과 권한의 이양이 반드시 선결되어야 한다는 사실이다.

다른 말로는 권한이양이 없는 것 자체가 가장 큰 규제라는 말과 다를 리 없다.

#### 4. 지방과 수도권간의 산업협력 및 상생방안

##### 1) 지역간 산업협력 유형

이상과 같은 전제적 요건의 선결은 수도권과 비수도권의 상생보다도 더 절실하고 우선적인 것이다.

하지만 현행의 악조건, 즉 지방이 상대적으로 열악해질 수 밖에 없는 상황에서도 지방과 수도권간의 산업과 기업협력은 계속되어오고 있다. 지방과 수도권과의 협력, 특히 산업과 연계한 협력방안으로는 다섯 가지의 유형으로 나누어 볼 수 있다.

첫째, 생산은 지방이 담당하고 대신 기술개발은 수도권에서 담당하는 경우이다. 이 경우는 R&D인력의 기반인 대학과 연구소 등이 밀집한 수도권을 활용하여 관련된 기술을 담당하게 하고 그 대신 생산기지로 지방을 택한 경우이다. 우리나라가 산업화 및 고도 경제성장기를 거쳐 오면서 제대로 된 분권과 지방이양이 이뤄지지

않은 채 굳어진 협력방안의 대표적인 사례이다. 주요 업종으로는 로봇이나 자동화 제품군 등과 항공기, 자동차 등 수송용 기계류가 이에 해당된다. 하지만 최근 들어서는 이러한 특징도 다소 허물어지고 있다. 기존의 서울, 인천, 경기 중심에서 충남 북, 대전으로의 외연상의 수도권 확대에 부응하여 기술개발과 생산기능이 유사한 지역으로 대폭 이전되는 양상을 보이고 있다. 특히 대전, 충청북 및 경기 지역으로의 확산이 그것이다.

둘째, 첫 번째의 유형과는 다소 상충되는 성격으로 기술개발과 생산은 지방에서 행하여지되, 측정이나 임상시험 등 테스트 마케팅적인 성격은 수도권에서 담당하는 유형이다. 의약품이나 바이오제품군 등으로 임상시험 및 국제적인 인증을 필요로 하는 제품군이 이에 해당된다.

셋째, 첫 번째나 두 번째와 유사하게 기술개발과 생산은 지방이 담당하되 대신 지방이 열악한 국제협력이 긴요한 제품 등을 해외시장으로 확대 판매하는 마케팅 및 시장개척 기능은 수도권에서 이루어지도록 하는 유형이다. 이는 우리나라 수출 제품군 대부분의 경우에 해당되는 것으로 시장의 다변화 및 확대개척을 기치로 하는 제품군 대부분이 이에 해당된다. 이 경우 무역협회나 KOTRA 등 해외업무를 지원하고 담당하는 기관의 공조를 최대한 필요로 하기 때문에 기업들도 이러한 유형을 선호하는 경향이 많다.

넷째, 부품소재를 수도권에서 생산하고 조달하여 완제품은 지방에서 제작하고 생산하는 유형이다. 주로 전자제품, 반도체 및 정밀부품 및 소재업이 대표적이다. 다만, 이러한 유형의 업종은 비록 생산기지가 지방이라고는 하지만 수도권 내지 수도권과 인접한 지역에 생산라인을 확보하고 있는 경우가 허다하다.

마지막으로, 기술개발, 시험과 완제품 생산은 지방소재 기업이 담당하고 대신 지방이 상대적으로 열악한 제품과 포장 등에 대한 디자인과 인쇄 등과 시작품 제작과 관련된 기업 활동은 수도권을 활용하는 유형이다. 이러한 유형은 수도권에 보유

한 대기업의 기술연구소, 인쇄 및 디자인 관련 자회사를 갖는 경우가 대표적이며 관련된 고급 인적자원을 많이 보유하기 때문에 상대적으로 매우 유리한 실정이다.

<표 2> 지방(A)-수도권(B)간 상생을 위한 산업협력 유형

협력 유형	내용과 특징	예시	비고
① 생산(A)-기술개발(B)형	<ul style="list-style-type: none"> <li>가장 보편적인 협력형태</li> <li>수도권의 고급인력 활용과 지방의 생산공간과 설비 활용</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>로봇, 자동화 제품군</li> <li>항공기, 자동차 등 수송용 기계류 전반</li> </ul>	산업화 시기의 대부분의 제품군이 이에 해당
② 기술개발·생산(A)-측정·임상시험(B)형	<ul style="list-style-type: none"> <li>지역고유의 기술과 정체성을 바탕으로 R&amp;D담당</li> <li>임상시험 등은 설비 및 기술과 기관이 많은 수도권에 담당</li> <li>정밀측정이 요구되는 제품</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>의약품, 화공약품</li> <li>바이오 제품군</li> </ul>	국제적인 인증을 필요로 하는 제품군
③ 생산·기술개발(A)-마케팅·시장개척·국제협력(B)형	<ul style="list-style-type: none"> <li>지방이 갖는 자체능력으로 R&amp;D, 시작품제작, 생산을 담당</li> <li>다만, 시장개척, 마케팅 등 시장확대를 위한 역할은 수도권에서 담당</li> </ul>	일반기계류, 가전류, 자동차 등	본사를 서울 등 수도권에 두고 정부의 대외정책과 공조하여 추진
④ 완제품 조립생산(A)-부품소재 등 요소생산(B)형	<ul style="list-style-type: none"> <li>수도권이 보유한 소량다품종 생산능력을 활용하여 요소생산에 주력하고</li> <li>이를 지역기업이 조립하여 완제품 생산 및 대량생산</li> </ul>	전자, 반도체, 정밀부품과 소재 등	지방이라고는 하나 수도권 내지 수도권과 인접한 지역이 주요 생산기지임
⑤ 생산·시험(A)-디자인·시작품제작(B)형	<ul style="list-style-type: none"> <li>지방이 상대적으로 열악한 산업디자인(제품과 포장 등), 인쇄 등과 시작품 제작이 용이한 수도권을 활용</li> <li>대신, 시험생산, 대량생산 등 산업화는 지방이 담당</li> </ul>	가전류 및 휴대전화, 컴퓨터 등	수도권에 보유한 대기업의 기술연구소, 인쇄 및 디자인 관련 자회사를 갖는 경우가 대표적이며 유리

<표 2>에서 언급한 산업협력 유형은 기존의 협력의 사례와 양태를 기초로 이루어진 것이다. 즉, 대기업의 연구소와 생산 공간의 위치, 기업과 시험 및 분석과 측정하는 기관의 위치, R&D의 기능이 밀집된 것과 생산 공간의 위치 및 수도권이

지방에 비해 상대적으로 아주 강점을 갖는 생산자서비스 분야인 디자인, 법률구조, 보험, 마케팅지원 기능이 탁월한 수도권과 그 외의 생산역량을 갖춘 지방으로 나눈 다분히 이분화된 양상에서 나온 협력 유형이라고 할 수 있다.

그렇지만 현존의 협력유형은 수 십 년 동안 이어져 온 관행이라고 하기에는 적절하지 않다. 왜냐하면 이익이 나는 방향에서의 협력이라는 기업의 생리 내지 기업의 이윤추구 동기는 다분히 기업목표의 최우선에 위치하기 때문에 비록 관행이라고는 하나 이익우선에 배치되는 것이었다면 오랜 기간 동안 고착될 만큼 존립 자체가 불가능할 수 있기 때문이다.

따라서 향후 바람직한 지방과 수도권간의 산업 및 기업협력 방안을 도출하려 할 경우에도 이와 같은 기존의 유형별 특성을 갖는 배경을 무시할 수는 없다. 또한 이와 함께 수도권이 갖는 최대의 강점 내지 장점은 금융이 집적화되어 있고 인적 자원이 풍부하다는 사실이다.

우선 상술한 바와 같이 기존의 협력 유형에서 공통점은 수도권은 대부분 시험, 인증, 측정, 기술개발, 디자인, 시제품 제작, 고급인력 지원, 해외시장개척 등의 분야이거나 혹은 이들 분야 어느 것에 강점을 갖는 경우가 대부분이다. 반면 지방은 생산 공간을 제고하는 역할에 비교적 충실한 편이다.

## 2) 미래의 상생협력 유형

지방과 수도권과의 발전을 위해서는 서로 상생 협력하는 것이 바람직함은 부정할 수 없다. 지역간 협력은 때로 기업간 협력 나아가 국가간 협력 등에서 서로 벤치마킹이 가능한 영역이 많다.

일반적으로 대기업과 중소기업과의 상생협력의 경우 기본적으로 대기업은 독자적 생산 활동이 어려우며, 협력업체 등과의 공동운명체임을 인식해야 한다. 마찬가지로 수도권에 있는 다양한 기업군들 중 특히 토지, 노동 등 요소비용이 과다하게

소요되는 품목을 생산하는 경우에는 지방을 적극 활용하거나 혹은 지방과의 분담 노력을 하지 않으면 안 된다. 왜냐하면 그 제품군이 갖는 세계시장에서의 가격 경쟁력이 떨어질 경우 수도권에 입지한 해당 기업의 위기만 초래하는 것이 아니라 지방은 아예 소외됨에 의해 발달이 불가능하고, 수도권의 기업경쟁력 저하로 인한 수도권 전체의 피해를 동반할 경우 결국 우리나라 경제 전반에 부정적인 효과를 가져 오게 되기 때문이다.

따라서 기업군이 지방과 수도권 등으로 분산하여 생상의 협력을 다할 때 두 기업의 위치가 각각 어디이든 간에 공동운명체로서 모기업 및 협력업체의 상생협력이 성공할 수 있다.

여기서는 비록 지방과 수도권간의 상생협력 방안을 논의하지만 기업간 상생협력은 기업의 글로벌 성장에 필수조건이라고 강조하고 있다.

미 MIT대의 찰스 파인 교수는 기업이 경쟁우위를 확보하려면 ‘3차원적 동시공학’과 이에 따른 가치사슬 설계를 통해 조직의 핵심역량을 강화해야 한다고 역설하고 있다. 3차원적 동시공학(3-dimensional concurrent engineering, 3-DCE)이란 상품개발, 생산체계 및 공급사슬 설계의 동시과정 통합을 고려하는 경영모델을 의미한다.

기업은 어떤 역량을 내 혹은 외부에서 제조 또는 조달할 것인지를 전략적으로 설계하고, 그에 따른 공급자와 유통업자 및 제휴 파트너들과의 동태적인 관계와 네트워크를 효율적으로 관리해 나가야 된다고 말한다. 또한 성공적인 가치창조를 위해서는 대중소 기업간 협력을 최우선으로 고려해야 한다고 지적하였다.

3-DCE의 경우는 세계적인 컴퓨터 부품업체인 인텔의 예이다. 인텔은 신규공급업체와 더불어 신제품 개발과 공정개선 등을 통합적으로 도모하고 달성하는 성공적인 사례를 가져왔다.

파인 교수는 상생협력의 이론적 모형을 대기업과 중소기업과의 관계에서 우수한

사례를 들어 제시한 바 있다. 대기업의 경쟁력은 대기업의 R&D와 생산, 공급사슬 상의 협력업체의 경쟁력으로 결정되며, 협력업체와의 시너지 효과는 부품경쟁력, 연결경쟁력, 기업생태계 경쟁력을 통해 창출된다고 설명했다. 국내의 사례를 들면, 포스코의 상생협력 지원으로 세계적인 경쟁력을 확보하고 있는 동주산업이 있는데 이와 같은 형태가 대표적인 협력형태이다.

또한 미국 피츠버그대학의 프리츠 필 교수는 새로운 가치창조를 통한 기업의 장기생존을 위해서는 가치사슬의 관점에서 가치행렬(value grid)의 관점으로 전환함이 요구된다고 한다. 가치사슬은 단선적인 사고이나 가치행렬은 3차원적으로, 수직적 차원, 수평적 차원 그리고 교차적 차원 등 다양한 사고를 통해 위험을 줄이면 서 동시에 잠재된 가치를 창출할 기회를 발굴하는 것을 의미한다.

필 교수처럼 ‘가치행렬적인 사고전환’은 기업이 보다 개방적이어야 됨을 암시하는 것으로, 개방을 통해 전략적 제휴, 파트너십 제고, 협력네트워크 확산 등을 도모하기가 용이하고 그것이 결국 기업의 새로운 가치창조가 가능하도록 한다는 것을 의미한다.

영국 캠브리지의 매치하스 홀웨이 교수는 열린 혁신을 통해 가치사슬의 경쟁력 강화를 주장하고 있다. 홀웨이 교수가 지적하고자 하는 것은 기술이나 제품의 생애주기가 매우 빨라지고 있기 때문에 기업은 새로운 아이디어를 외부로부터 받아들이지 않으면 지속적인 혁신이 불가능하다는 점이다.

대표적인 것이 현재 미국 애플사가 주도하고 있는 아이패드, 아이팟, 아이폰 등의 스마트 혁명이 이에 해당된다. 아이폰의 주요 기능군들 대부분은 비록 단견적이지만 우리나라에서 아주 오래 전부터 하나씩 개발되어 왔던 것이지만 이를 전반적으로 연결하여 브랜드 가치화하면서 대량생산으로 이어지게 한 이면에는 바로 새로운 아이디어를 외부로부터의 수혈하는 가치사슬을 갖고 혁신하였음을 보여준다.

한편, 펜실베이니아 대학의 존 맥두피 교수는 아웃소싱에 따른 기업간 협업의 중요



성을 설파하면서 신뢰에 기반이 되어야만 한다는 것을 강조하였다. 외부환경이 불안정하고 기술의 발전 속도가 빠를수록 신뢰를 기반으로 한 협업이 그렇지 않은 경우보다 더 나은 성과를 도출한다는 것을 지적하고 있다.

맥두피 교수의 ‘신뢰에 입각한 기업간 협업’형은 대부분의 자동차산업이 대표적이다.

일본 동경대의 후지모투 타카히로 교수는 조립-부품업체간의 연결경쟁력이 공급사슬 전체의 경쟁력을 좌우한다고 주장하고 있다. 즉, 특정 제품의 생산에 있어서 개발에서 생산에 이르는 전 단계에서의 공급사슬에는 철저하게 협력관계가 수반되어야 하고 동시에 상호보완적인 협력업체와 공유되는 조직시스템이어야 한다고 강조하고 있다.

2009년말부터 불어닥친 위기 이전의 도요타의 상생협력 사례는 부품생산업체와 조립하는 기업간에 철저한 ‘신뢰와 상호보완적인 협력관계’를 바탕으로 한 공급자 관리가 가장 주효하였음을 알 수 있다.

이상에서 우리는 과거에는 물리적인 자본이, 현재에는 인적자본이, 그리고 미래에는 사회적 자본이 매우 중요하며 또한 그렇게 이동해 갈 것을 예견하고 있지만, 보다 중요한 이면의 정신은 신뢰와 협력이 가치혁신을 가져올 수 있고 성과를 극대화할 수 있다는 것을 말하고 있다.

여기서 미래의 사회적 자본이라 함은 바로 상생협력을 위한 투자를 의미하는데 이는 비록 현재에는 단기적으로 비용이나 장기적으로는 경쟁력에 큰 기여를 하게 됨을 의미한다.

우리나라가 수도권 일극 위주의 성장체계를 극복하고 국가균형발전 철학을 견지하면서 지방과 수도권간의 상생협력으로 나아감은 곧 국가 미래발전의 초석이 될 신뢰와 협력과 상생이라는 사회적 자본을 배양해 가는 것이다. 지난 10여년 동안 추진되어 왔던 국가균형발전전략이 비록 시행 초기에 나타날 수 있는 일부 폐단과

비효율성으로 인해 나누기, 나눠갖기 내지 나눠먹기라는 시각을 갖는다는 것은, 그래서 아예 균형발전정책을 등한시한다는 것은 미래의 국가발전에 가장 필수적인 사회적 자본의 축적을 미리 포기하는 것과 같다는 것을 명심해야 한다.

### 3) 지방과 수도권간의 바람직한 산업협력 방안

#### (1) 지방의 역할

국가발전을 위해, 기업의 발전을 통한 국가발전을 도모하기 위해, 그리고 수도권과 지방에 산재한 기업간의 협력에 의한 기업상호간의 발전을 위해서 가장 중요한 과제는 역시 최적의 기업활동 여건을 갖추어 주도록 하는 것이다. 국내외 기업 할 것 없이 보다 나은 기업을 자기 지역의 기업으로 유치하고 만들려면 한층 다양하면서 개성 있는 발전 청사진을 마련해야 한다. 지역에서 현재와 미래에 특화할 그 지역의 주력산업부문에 대해 파악하고, 관련 기업들을 유치하기 위해 자본·인력·기술면의 인센티브를 다양하게 제공하고 지역의 인프라를 확충해야 한다.

창조력과 예견력이 부가가치의 우열을 좌우하는 핵심요소인 정보화·개성화 시대에서는 새로운 사고로의 전환과 강한 실천력이 지역의 경쟁력 제고 및 세계화의 추세에 부응할 수 있는 것이다.

이러한 문제에 대한 효과적인 행정은 지역경제에 대한 불필요한 규제를 철폐한다는 행정규제완화의 입장에서 접근하는 것과 함께 대기업행정에 있어 경영마인드를 가지고 지역기업들에 대한 서비스제공도 요구된다 하겠다.

지역경제의 근간이 되는 지역기업의 효율적인 경영에 각종 준조세 부담요구와 까다로운 행정절차는 근절되어야 한다. 이를 위해 지방자치단체에서는 과다한 각종 규제를 과감하게 털어내고 일선 행정의 서비스도 대폭 개선할 것이며, 지방자치단체에 위임된 범위 내에서 토지이용규제 등 지역여건을 감안하여 최대한 해소하고, 또 기업이 원하는 입지를 지방공단으로 지정하여 경우에 따라 토지수용까지도 해주는 정도의 적극성도 필요하다고 본다.

이와 같은 고품질의 행정서비스로 기업과 자치단체간의 협력증진이 이루어지고 행정서비스의 생산성도 높여 나간다면 지역경제는 활성화될 것이고 지역주민들의 생활의 질도 높아지게 될 것이다.

한편 지역경제의 세 가지 문제인 지역간 불균형 성장문제, 지방자치단체의 재정 확보문제, 지역의 산업구조 개편문제를 동시에 내포하고 있는 문제이기도 하다. 이를 해결하는 차원에 있어 자치단체가 지역관리라는 측면에서 독립적인 지역산업정책을 전개해 나가야 한다. 문제는 지역정책을 수립하는 능력의 함양이 선결요건인 것이다. 여태까지는 중앙정부의 각 부처별 조직체계 내에서 행정상의 이행이 거의 상명하복식의 관행화된 형태를 보여 왔다.

이제는 지역정책을 수행하는데 이러한 관행을 탈피하여 지역산업의 특수성을 깊이 연구하고 세계화의 흐름에 부응할 수 있는 지역정책이 설정되어야 하고, 그 지역산업의 특수성과 지역민 복지를 고려하고 그 이행을 그 지역의 자치단체가 정책결정의 확고한 주체가 될 수 있는 다각적인 모색이 필요하다.

현재 전국 각 시도에 구축된 테크노파크의 활용과 역할이 크게 기대되는 이유가 바로 기업활동 조장과 강화, 기업규제완화의 선봉, 그리고 지역산업 및 경제정책의 혁신 등을 올바로 추진할 수 있는 위치에 있기 때문이다.

## (2) 수도권의 역할

16개 시도의 산업구조는 지난 1999년 산업발전법 제정 이후 추진되어 온 다양한 정책에 힘입어 성장 유망업종의 유치, 지역 산업구조의 고도화를 추구하면서 특화산업으로 육성할 업종을 지역특성에 맞게 새롭게 구성하여 왔다.

또한 규모의 경제가 지배하던 중후장대형에서 경박단소형 산업구조로 조정해 가고 있다. 제조업의 경우 소재 및 부품산업의 발전과 세계시장에서 통용될 수 있는 제품을 개발할 수 있는 창의적 중소기업의 육성을 도모하고 특히 혁신형 벤처창업

기업인 이노비즈기업의 비약적인 발전이 따랐다. 아울러 비교우위에 있는 산업전 문화와 고부가가치화를 꾀하고 있다.

특히 국제경쟁력을 강화하고 지역간 고른 발전을 도모하기 위하여 지역별 특화 산업을 중점적으로 지원·육성하고 있고, 제조업부문이 지역경제의 근간을 이룬 상태에서 이를 뒷받침하는 서비스산업이 동반 발전해 가고 있다. 또한 정보·통신·금융 등 생산자서비스업을 제조업과 함께 육성하여 상호기능의 보완을 통해 상생의 길을 모색하고 있다.

여기서 중요한 것은 수도권이 갖는 강점을 최대한 살리고 대신 약점은 보완하거나 혹은 보완이 불가능할 경우 지방으로 분산하는 것이 상생의 첩경이다. 예를 들면, 수도권이 가진 가장 큰 강점은 인적자원이 풍부하다는 사실이다. 게다가 수도권이 갖는 자본조달력, 즉 금융기반이 매우 우수한 것을 들 수 있다. 풍부한 금융과 인적자원이 결합한 R&D기반은 세계 어디에 내놓아도 손색이 없을 정도이다. 여기에 주거, 문화, 교육, 학교, 세계시장에의 접근, 정보획득 등의 다양한 이점이 있다. 반면에 수도권이 다른 지방에 비해 크게 뒤떨어지는 요소가 바로 비싼 지대, 엄청난 물류비, 높은 주거비, 환경오염의 가중에 따른 높은 사회적 비용, 과다 의료비, 수도권 내의 불균형발전 정도, 많은 땅 확보의 불리함 등이 약점으로 나타난다.

앞으로 세계시장에서의 경쟁력 강화를 위해서 가장 절실한 것이 기술혁신이다. 기술경쟁력에 의해 국가나 지역의 경쟁력이 결정되는 현 시점에서 R&D의 중요성은 아무리 강조해도 지나침이 없다. WTO체제에서는 선진국의 기술보호 장벽도 그 만큼 높아졌기 때문에 자체연구소의 해외진출, 재외 과학자나 기술자의 유치, 외국기술자나 외국연구기관에의 위탁개발 등이 하나의 대안이 될 수 있지만 그리 쉽지 않다.

결국 국내에서의 자체적인 연구개발을 통한 기술혁신이 중요해짐을 잘 알 수 있다. R&D에 있어서 주체는 사람이다. “R&D 효율화의 가장 첩경은 첨단기자재를 마음껏 활용할 수 있는 연구 환경과 연구 개발자에 대한 높은 임금이다”라는 사실

이 수요와 공급법칙에서 나온다는 것을 정책입안자 및 관계당사자들은 쉽게 무시한다. 개방화, 국제화, 정보화시대에 첨단기술을 체화하고 있는 노동인력은 보다 나은 삶의 질을 누리려는 기회를 추구하기 위해 삶의 터전을 항상 옮길 수 있는 생산요소인 것이다. 이러한 간단한 경제이론의 이해가 자본주의 시장체제를 바로 알게 하는 것이며 지방과 수도권이 상생함에 있어서의 수도권이 떠맡아 담당해야 할 큰 요소인 것이다.

### (3) 산업간 바람직한 상생방안

이상에서 우선 기존의 실태에서 비롯된 다섯 가지 유형과 더불어 상생협력 유형을 파악하였다. 또한, 미래발전을 위해 가장 중요한 사회적 자본인 신뢰와 협력이 가장 핵심이라는 측면에서 바람직한 상생유형을 분석하였고 지방과 수도권간의 상생을 위해 제각기 해야 할 역할을 살펴보았다. 이러한 점들을 바탕으로 향후 바람직한 협력방안을 강구하자면 다음과 같다.

첫째, 수도권이 갖는 가장 큰 장점을 가장 잘 활용하고, 이를 상대적으로 약점적 요인을 지방으로 분산하여야 된다. 즉, 수도권이 갖는 엄청난 돈과 사람을 기반으로 기술개발을 강화하고, 기존의 시설과 설비 및 연구소와 대학 등을 바탕으로 강한 기초 및 응용기술개발을 통해 우수한 원천기술을 개발하도록 독려하고 주력하여야 되며, 이를 기업으로 이전하고 산업화하는 시스템을 수도권의 각 지자체가 가져야 한다.

둘째, 수도권은 아직 지방이 갖지 못하는 우수한 기자재를 보유하고 또한 관련 노하우에 밝은 인재들을 보유한 기관을 활용하여 품질인증, KOLAS 인증, 임상시험 등 테스트 마케팅의 온상으로 활용하고, 대신 이들 기관을 활용할 제품들은 지방이 담당하는 상생방향으로 나가야 된다.

셋째, 기존의 다섯 가지 협력유형에서 나타난 구체적인 사례를 찾아 더 많은 시

너지를 갖도록 협력에서의 어려움 등을 해소해 나가는 노력이 따라야 된다.

넷째, 신뢰와 협력이 가치혁신을 가져올 수 있고 성과를 극대화할 수 있다. 과거에는 자본이, 현재에는 인적자본(사람)이, 그런데 미래에는 사회적 자본이 중요하다. 미래의 사회적 자본이라 함은 바로 즉, 신뢰를 통한 가치혁신을 가져다주는 상생협력을 위한 투자를 말하며, 이는 비록 단기적으로 비용이나 장기적으로는 경쟁력에 큰 기여를 한다는 점을 알고 더 많은 미래투자에 정책적 고려를 하여야 된다.

마지막으로, 수도권과 비수도권의 각 지역간 산업의 상생협력은 각 지역이 갖는 정체성(identity)과 잠재성(potentiality)에 기초를 두되, 두 지역이 갖는 동질성(homogeneity)과 유사성(similarity) 및 협력적 특성(feature)을 찾아내고, 이를 바탕으로 상호신뢰하면서 상생을 위한 가치사슬 내지 가치행렬을 창조해 나가는 전략이 가장 바람직하다.

이와 같은 다섯 가지의 상생협력 방안은 지방과 수도권 내에 입지해 있거나 혹은 잠재적으로 협력해야 될 부문에 대해 함축한 것이다. 보다 바람직한 것은 앞서 언급한 바와 같이 기업의 자율에 맡기되 수도권이라는 특성을 최대한 살리면서 지방의 발전을 도모하는 차원에서 협력을 모색함이 필요하다.

## 5. 맺는 말

### 1) 논의의 요약

앞서 다양한 논점에 관하여 우리는 몇 가지 중요한 점을 살펴보았다. 즉, 지식기반사회 내지 정보화 시대의 기업간 내지 지역간 상생협력은 과거의 그 어느 때보다 중요하게 다가오고 있고 그 형태나 유형 또한 복잡다기하지만 그 중심에는 강한 신뢰 속에 창조의 가치사슬이 존립한다는 점이다.

그리고, 우리나라의 지방과 수도권간의 상생협력의 전제로 수도권규제완화를 우선적으로 들고 있는데, 이는 규제완화에 이은 수도권집적화에 의한 집적경제의 장점보다는 단점과 비효율성이 지속적으로 높아가고 있음으로 인해 규제완화 자체가 오히려 국가의 미래발전에 불합리하다는 점이다. 이러한 상황에서는 규제완화보다는 오히려 우리나라 경제권을 기존의 수도권 1극체제에서 2극체제로의 전환, 권한의 혁명적 이양, 그리고 행정규제의 혁파 등의 3대 선결조건이 이루어지는 것이 가장 절실하다는 점을 구명하였다.

한편 현재 진행 중인 지방과 수도권 사이에 기업들의 상생유형과 미래의 상생방안을 토대로 새로운 상생방안을 제한적이지만 살펴보았다.

국가균형발전을 경쟁력 제고와는 다른 비효율적이고 분배 우선주의적이며 형평만을 고려하는 편협된 시각으로 보는 경향이 있다. 만일 그러한 시각을 갖는다면 지방과 수도권간의 산업협력 및 상생방안이라는 용어 자체나 내용 및 실천을 위한 시도 그 자체도 다분히 그러한 시각에서 자유로울 수 없다. 최근 MB정부가 16개 시도간 균형발전 모형을 애써 줄이거나 삭감하면서 권역별 경제발전전략을 선택하는 내용인 광역경제권개발계획도 넓은 의미에서는 결국 권역간 나눠먹기라는 시각에서 자유로울 수 있을까?

하물며 이러한 논의 자체를 하는 것이 국가발전에 실익인가 아닌가를 우선시해야 하는데도 일부에서 그것을 좌파나 진보적이나 우파나 보수적인가를 따지고 진단하는 것이 그리 중요한 일일까? 반문하고 또 반문해 보아야 할 대목임에 틀림없다.

문제의 예단보다는 거대한 국가적 목표, 예를 들면 국토의 고른 발전, 수도권과 비수도권간의 상생협력 발전 등의 목표와 비전을 설정하고 이를 위한 치밀한 준비와 효율성을 갖도록 하는 전략을 마련하여 시행해 나가는 지혜가 필요하다. 정권이 바뀌면 정책까지 바뀔 수는 있다. 그렇지만 국가발전의 미래를 임기가 일천한 하나의 정권이 쥐었다 놓았다 하는 양상은 잘못되어도 크게 잘못된 것이다. 국민들의

동의와 합의가 전제된 것을 쉽게 허물어버리는 것도 잘못이지만 더더군다나 검증되지도 않고 또한 여러모로 비효율이 제기되는 내용을 근간으로 기존정책을 대신한다는 것은 더 큰 문제가 아닐 수 없다.

국토의 균형발전 시각으로 신뢰와 협력과 상생은 국가 미래발전을 위해 가장 소중한 가치이자 사회적 자본임을 명심해야 한다.

## 2) 수도권 규제완화의 역설

참으로 아이러니한 것은 현재 국가균형발전법이나 수도권 정비계획법 내지 수도권 공장총량제 등과 관련해 유발될 수 있다는 부정적인 효과나 제한적 영향이 수도권 전체에 나타나기 보다는 오히려 동일한 수도권 내에서 차별적으로 나타난다는 사실이다. 예를 들면 동일한 수도권으로 불리는 경기도 북부의 양평, 가평, 연천 지역과 현재 강 살리기 사업에서 논란의 핵이 되고 있는 한강유역인 여주 및 인천의 강화나 옹진의 경우가 대표적이다. 물론 의정부나 동두천 등의 군사지역도 예외는 아니지만 이들 지역은 서울과 비교적 근거리에 위치하여 앞서 열거한 지역과는 많은 다른 양상을 갖는다.

수도권이 주장하는 수도권정비계획법 내지 수도권 공장총량제 등과 관련해 내용상의 완화 내지 폐지를 주장하는 주된 내용이 수도권의 각종 규제를 완화하여 수도권 내에 불균형발전 지역에 대해서도 첨단산업단지를 조성하는 등으로 수도권의 고른 발전을 유도하자는 것이다. 그러면서 대신 지방 내지 지역의 산업정책에는 인센티브를 주는 방향에서 산업간 협력방안을 도출하여 상화간의 윈-윈을 도모하자는 취지로 자주 거론하고 있다. 그런데, 실제 각종 수도권규제를 완화한다고 하여도 앞서 열거한 수도권 내의 소외 내지 낙후지역인 양평, 가평, 연천 지역과 한강유역인 여주 및 인천의 강화나 옹진 등에는 투자하려거나 기업이 입지하려는 의도는 거의 없다는 점이다. 다분히 수도권 규제완화 내지 철폐의 폐단이자 역설적(逆說



的)인 경우이다.

비록 수도권 규제를 완화하지 않더라도 공장총량제의 경우가 이를 잘 대변한다. 즉, 공장총량제로 수도권에 공장이 배정되었지만, 이들 공장의 입지로 상기한 낙후 지역에는 배정이 되지 못하고 있는 점을 보면 확연하다. 오히려 수도권의 지자체들은 배정된 공장을 공해, 주거, 교통 혼잡, 환경피해 등의 문제가 대두되거나 극심할 것이 예상되는 지역에 대해서는 규제를 하여야 뭍에도 불구하고 그 지역으로 배정하고 있는 실정이다.

아무튼 수도권에는 지식기반사회의 핵심 인적자원, 즉 사람과 돈이 몰려 있다. 그렇다면 수도권은 지리한 장점을 최대한 활용하여 금융, R&D, 서비스 등에 주력하고 대신 제조업은 지방에 맡기는 전략이 필요하다. 이것이 국가발전을 위해 지방과 수도권이 서로 상생하는 가장 근본임에 틀림없다. 수도권 규제완화는 전부-전무 전략(all or nothing strategy)이 될 수밖에 없다. 즉, 현재 경기도 등에서 주장하는 수도권 규제철폐와 공장총량제 폐지에 의한 수도권의 비대화는 지방의 파멸과 공동화를 초래할 것이 자명하다. 모든 것은 수도권(all)에, 지방에는 텅 빈(nothing) 전략을 상생전략이라고 할 수는 없다.

그럼에도 불구하고, 즉 all or nothing 전략에 의해 수도권만 키워도 현재 분산된 상태에 비해 국가경제의 성장과 발전이 충분히 시너지를 가져와 가능하다는 어떠한 논리도, 설득력도 없다. 오히려 지방의 황폐화는 수도권에 포진한 기업들의 경쟁력마저 앗아갈 수 있다는 점을 명심해야 된다. 앞서 언급한 바와 같이 지난 80년대부터 약 5년 단위로 측정한 수도권 집적화에 따른 경제적 효율이 날로 떨어지고 있고, 대신 수출상품의 단가에 포함되는 물류비는 날로 증가한다는 현실이 이를 잘 반영하고 있다.

### 3) 지역간 상생협력 방안

지방과 수도권간 혹은 시도간 연계·협력사업은 지역의 잠재력과 정체성을 동시에 묶음으로써 상호간의 발전을 도모할 수 있다는 차원에서 최근 들어 지역발전정책으로 자주 강조되고 있다. 이를 위해 정부에서도 몇 개의 사업을 찾아 지원할 수 있는 근간을 마련하였다.

예를 들면 한방약초와 관련된 새로운 시장을 창출하기 위해서 광역적 연계기반을 조성하는 것으로 경남 함양군, 충북 제천시 등을 포함한 전국 11개의 기초자치단체가 참여하는 사업이다.

또한, 차세대 마그네슘 제련을 위한 국산화사업은 마그네슘 제련 공정기술의 국산화를 통한 사용화를 실현하려는 목적으로 마그네슘 소재의 안정적인 공급체계를 구축하는 사업이다. 이를 위해 수도권인 경인지역에는 금형, 주조, 가공, 표면처리 등의 제조공정에 대한 인프라를 활용하고, 강원지역은 국내 최대의 다이캐스팅 제조시설을 보유하는 등의 장점을 살려 마그네슘 제련 국산화 기술을 개발하는 내용이다. 여기에 충청권에서는 알루미늄 압출소재를 이용한 범퍼빔 제조기술을 확보하고 있어 이를 응용한 마그네슘 범퍼빔 개발을 도모하면서 전남권에는 현재 포스코 판재공장과 전남 신소재 산업화 지원센터 등을 활용하여 마그네슘 가공재 부품 생산 특화지역으로 육성하는 방안이다.

이처럼 서로 다른 이질적인 지역이긴 하나 산업의 상생협력은 각 지역이 갖는 정체성과 잠재성에 기초를 한다는 것을 알 수 있다. 지방과 수도권간의 상생협력, 특히 산업간 협력발전을 도모하기 위해서도 여기에 예시된 것처럼, 그리고 앞서 논한 것처럼 가장 지름길은 두 지역, 즉 수도권과 비수도권의 각 지역이 갖는 동질성이나 유사성은 물론 협력적 특성을 먼저 찾아내고, 이를 바탕으로 상호신뢰하면서 상생을 위한 가치사슬 내지 가치행렬을 창조해 나가는 전략이 가장 바람직하다 하겠다.

최근 들어 일부에서 글로벌 경쟁시대에 지방과 수도권이 동반발전하려면 수도권과 비수도권간의 ‘빅딜’을 제기하기도 하였다. 빅딜 논리의 배경으로 “국가경쟁력 강화를 위해서는 수도권 규제완화는 필요하다. 수도권을 계획적 관리로 대체하고 단순히 지역개발차원이 아닌 기업 규제완화차원에서 접근해야 한다. 그리하여 이에 상응한 결실을 거두어 지방에 나누어주는 지혜가 요구된다.”는 것이 이른바 빅딜 설이다.

빅딜! 할 수는 있다, 하지만 내용 중 수도권 규제완화를 통한 빅딜만은 해서도 안 되고 결코 있어서도 안 된다.

아울러 산업간 내지 지역간 협력, 즉 비록 덜 발달된 지방의 기업과 아주 발달된 수도권의 기업과의 상생협력일지라도 그것은 더더욱 확대하고 발전시켜 나가야 할 것이다.

끝으로, 지역균형의 불가론이거나 지역균형의 무용론에서 출발한 수도권 규제완화 내지 철폐를 주장할지라도 분명한 것은 아주 제한적인 내용수준에 불과한 현행의 수도권규제가 지방을 살릴 수는 없지만 수도권규제완화가 지방을 한 순간에 죽일 수 있다는 사실을 꼭 명심하여야 된다.

#### 참고자료

- 김민주, 송희령 옮김, 극단적 미래예측(The Extreme Future, James Carton), 김영사, 2007
- 송부용, 지방중심의 경제활성화 전략, 1997. 경남발전연구원
- 송부용, 김석중, 권성오, 광역경제발전을 위한 신광역권 설정구상, 한국지역경제학회 한중일 국제세미나 발표자료, 2009.9
- 장경덕 옮김, 렉서스와 올리브 나무( The Lexus and the Olive Tree, Thomas L. Friedman), 21세기 북스, 2000
- 장재홍, 김동수, 박경, 정준호, 지역균형발전정책의 위상과 구조에 관한 국제비교 연구, 산업연구원. 2008
- Kenichi Ohmae, The Borderless World, 1996
- Scott A. J., Globalization and the Rise of City-regions, European Planning Studies 9. 2001
- 기타 지식경제부, 지역발전위원회 및 각 시도 홈페이지 주요 보도자료 등 참조



## 명작의학

감천과 진잠천을 품에 안고, 수변공원과 생태호수공원을  
눈에 담고 - 도안 최고의 名家로 태어납니다.

### 도안신도시 7블록의 Lucky Seven 프리미엄!

- ① **사통팔달의 교통여건**  
경부 및 호남고속도로로의 진입이 빠른 교통의 중심지에 위치
- ② **탁월한 도심 접근성**  
유성온천역 도보 10분 거리, 계룡로를 통해 원도심 출퇴근 가능
- ③ **워킹코스를 비롯한 쾌적한 주거환경**  
단지 내에서의 여유로운 웰빙 워킹코스 보유
- ④ **풍부한 주변 인프라**  
기존 유성권 상업시설 및 교육시설(초·중·고) 인접
- ⑤ **중소형 타입 대단지**  
최근 신축도가 높은 중소형 평형대로 계획된 110세대 대단지
- ⑥ **믿을 수 있는 투자처**  
국토해양부가 지정한 대규모 택지개발지구 도안신도시  
새도시 출퇴근까지 용이한 지역으로 향후 투자까지 확보
- ⑦ **2008 전국 살기 좋은 아파트 대상, 예미지 브랜드 프리미엄**  
2008 전국 살기 좋은 아파트 대상 수상에 빛나는 예미지

### 한水위! 프리미엄

도시와 자연을 모두 누리는 대전 최고의 주거단지입니다.

풍부한 주변 인프라 + 쾌적한 주거환경을 모두 누릴 수 있는  
대전 최고의 주거단지, 그 특별한 자리에 예미지가 찾아옵니다.

### 남多른! 생활특권

같은 도안신도시에서도, 7블록의 가치는 특별합니다.

- 남측의 진잠천 및 수변공원과 동측의 감천이 접한 최상의 자연환경
- 북측의 신 계룡로와 인접하여 둔산·기존도심으로 빠른 접근성
- 지하철 유성온천역(도보 10분 거리) | 초·중·고 인접



7블록 금성백조  
2011년도 하반기  
분양예정!



### 불秀록! 명품단지

川과 수변공원 조망권을 가진 친환경 대단지입니다.

**View티플 라이프스타일**

남동측으로는 감천과 진잠천이  
서북측으로는 도시 인프라 및 주거지 경관이  
펼쳐지는 조망을 자랑합니다

**체험학습형 커뮤니티 공간**

단지 주변 학교와 생태학습공원(예정)을  
통해 교육과 자연이 연계된 체험학습형  
커뮤니티 공간이 마련됩니다.




대전 도안 7블록 금성백조 예미지 1,102세대  
2011년 하반기 분양예정! 문의: 042.242.2002

**금성백조** 예미지