

국가균형발전선언 12주년 기념 학술 심포지엄

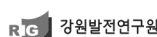
2016. 1. 29(금)

정부세종컨벤션센터 국제회의장(4F)

주최/주관



후원



국가균형발전선언 12주년 학술 심포지엄 개요

1

목 적

- 지역상생 발전을 위한 균형발전 정책의 성과 및 현재적 의미 재조명
- 혁신도시 2.0 등 균형발전 정책의 발전방향 제시 및 이행/완수 촉구

2

개 요

- 행 사 명 : 국가균형발전 12주년 기념식 및 심포지엄
- 주 제 : 골고루 잘 사는 대한민국
- 일 시 : 2016. 1. 29. 오전 11시 ~ 17시
- 장 소 : 세종시 컨벤션센터 국제회의장(4F), 대회의실
- 주최/주관 : 노무현재단, 한국미래발전연구원, 서울연구원, 대전발전연구원, 충북발전연구원, 충남연구원,
- 후 원 : 세종시, 강원도, 충청남도, 강원발전연구원
- 구 성 : 1) 국가균형발전 12주년 기념식(11시 - 12시)
2) 학술 심포지엄(13시 - 17시)

3

행사계획

① 기념식 (안)

시 간	내 용	담 당
11:00~ 12:00	개회선언 및 국민의례 내빈 소개	오상호 노무현재단 사무처장
	환영사	노무현재단 이사장
	축 사	대전광역시장, 세종특별자치시장, 충청남도지사
	축하메시지	전라북도지사, 전라남도지사
	기조연설 혁신도시의 현재와 미래	이민원 전 국가균형발전위원장
	혁신도시포럼 창립선언	전국혁신도시포럼

② 심포지엄

시 간	내 용	담 당
13:10~ 13:15	개회사	이정우 한국미래발전연구원 이사장
13:15~ 14:40	〈1세션〉 균형발전의 성과와 과제	사회: 성경룡(한림대 교수) 토크: 서울시장, 세종특별자치시장, 충청남도지사, 강원도지사
14:40~ 14:45	휴 식	
14:45~ 15:55	〈2세션〉 혁신과 분산의 균형발전	좌장: 유재일(대전발전연구원 원장) 발제: 1. 홍성호(충북발전연구원 연구위원) “혁신도시의 어제, 오늘 그리고 내일” 2. 황혜란(대전발전연구원 책임연구위원) “지방과학기술의 현황과 과제” 토론: 김수현(서울연구원 원장), 이상선(균형발전지방분권전국연대 상임대표)
15:55~ 16:05	휴 식	
16:05~ 17:15	〈3세션〉 상생과 분권의 균형발전	좌장: 정초시(충북발전연구원 원장) 발제: 1. 정희윤(서울연구원 선임연구위원) “서울시 지역교류 및 연계협력사업의 실태와 효율적 추진방안” 2. 이상진(충남연구원 선임연구위원) “상생과 협력의 물 자치권” 3. 류종현(강원발전연구원 선임연구위원) “국토 리더디자인(Re-design)과 지역균형발전” 토론: 강현수(충남연구원 원장), 김중석(강원도지역분권추진위원장)

국가균형발전 선언 12주년 기념행사 환영사

작년에 이어 올해에도 세종시에서 국가균형발전선언 기념행사를 치르게 되어 매우 기쁘고 뜻 깊게 생각합니다. 전국 각지에서 오신 깨어있는 시민 여러분 진심으로 환영합니다. 세종시의 발전된 모습을 이렇게 보여드릴 수 있게 되어 기쁘고 영광스럽게 생각합니다. 행사를 준비해 주신 이정우 한국미래발전연구원 이사장님과 공동주관단체인 서울연구원장님, 충남연구원장님, 대전발전연구원장님, 충북발전연구원장님께 감사의 인사 드립니다.

중앙행정기관 이전이 2014년에 완료되어 국정의 3분의 2가 세종에서 이루어지고 있고, 올해 3월에는 국민안전처와 인사혁신처가 이전합니다. 2012년 출범 당시 9만명이었던 세종시 인구는 22만명으로 늘어났고, 1만 6천명의 공무원이 일하고 있습니다. 행복도시 건설 1단계인 행정기관 이전을 마무리하고 올해부터 자족기능을 확보하는 2단계 건설에 들어갑니다. 2020년쯤이면 세종시는 인구 40만명의 교육, 문화, 복지, 환경면에서 세계적 수준의 명품도시로 발돋움 할 것입니다.

작년 말 기준으로 154개 공공기관 중 136개가 전국 10개 혁신도시와 지방으로 이전을 마쳤습니다. 2004년 노무현 대통령께서 심은 ‘지방화와 균형발전시대’라는 씨앗은 더디지만 단단하고 아름다운 나무로 자라고 있습니다. 국가균형발전 선언 20주년이 되는 2024년이면 세종시는 실질적인 행정수도로 자리 잡고 혁신도시를 중심으로 전 국토가 골고루 잘사는 균형발전시대가 올 것입니다.

골고루 잘사는 균형발전시대는 저절로 오지 않습니다. 오늘날의 세종시와 혁신도시도 온갖 기득권의 저항을 뚫고 이루어낸 것입니다. 이명박, 박근혜 정부는 수도권 집중화 정책으로 균형발전의 흐름을 역행하고 있습니다. 지방으로 흐르던 자원과 인재가 다시 수도권으로 돌아가고 있습니다. 공공기관 지방이전의 효과가 지역균형발전으로 이어지지 못하고 있습니다. 더 이상 거스르지 않도록 정치권과 지방자치가 앞장서 막아야 합니다.

국가균형발전은 소득불평등과 저성장 늪에 빠진 우리 경제를 살리기 위해서도 필요합니다. 가계부채 1,000조원의 대부분은 주택구입, 임대 때문에 생겨난 빚입니다. 소득의 상당 부분이 빚 갚는데 지출되어 소비가 줄고 내수는 계속 악화되고 있습니다. 우리 청년들의 창의력과 열정은 취업난과 주택난 앞에 빛을 잃고 있습니다. 인구의 반이 살고 있는 수도권의 현실입니다. 그럼에도 삶의 질을 희생하며 수도권에 사는 이유는 좋은 일자리가 많기

때문입니다. 기업들이 지방에 투자하고 일자리를 만들 수 있게 해줘야 합니다. 특히 지방에 미래성장동력 기반을 마련하고 인재를 모아 혁신기업이 나올 수 있도록 해야 합니다.

국가균형발전 정책과 함께 지방분권이 추진되어야 합니다. 국가균형발전 없이 지방분권은 어렵고, 지방분권 없는 균형발전은 실효성이 없습니다. 지방자치시대가 20년이 넘었지만 실질적인 지방분권은 요원해 보입니다. 수도권 이외의 지방자치단체는 중앙정부의 교부세에 의존하며 자치권을 위협받고 있습니다. 국가차원의 균형발전 정책과 지자체의 적극적 노력이 결합할 수 있도록 지방분권을 실질적으로 확대해야 합니다.

노무현 대통령께서는 분권을 통해 정치, 경제, 사회, 문화의 모든 분야가 서로 균형 있게 발전하고 그 균형 잡힌 힘을 통해 권력과 가치가 구석구석까지 분산되기를 기대하고 노력 하셨습니다. 아쉽게도 세종시와 혁신도시 건설정책 정도가 유지되고 있습니다. 균형발전 정책을 발전시켜 사회 전 분야로 분권과 민주주의 가치가 확산되도록 노력해야겠습니다.

소중한 시간 내셔서 “국가균형발전 선언 12주년 기념행사”에 참석해 주신 여러분께 진심으로 감사드립니다. 균형발전 정책 평가와 앞으로의 지속적 이행에 대한 좋은 말씀을 해주실 발표자 분들 고맙습니다. 오늘 자리하신 모든 분들의 건강과 행운을 기원합니다.

감사합니다.

2016년 1월 29일

노무현재단 이사장

축 사

안녕하십니까? 대전광역시장입니다.

2004년 1월 29일, 참여정부가 대전에서 선포한 ‘국가균형발전 선언’이 올해로 12주년을 맞았습니다.

기쁘게 생각하며, 진심으로 축하드립니다.

올 해도 뜻 깊은 자리를 마련하신 노무현재단과 한국미래발전연구원에 깊은 감사의 말씀을 드립니다. 참여정부는 수도권과 지방이 서로 도우며 더불어 잘사는 대한민국을 만들기 위해 노력했습니다. 세계적인 명품 도시로 발전하고 있는 이 곳 세종시를 비롯해 전국에 10개의 혁신도시를 조성하여 수도권 한 곳에 치중되었던 성장의 축을 지방으로 다원화했습니다.

비록 이후 정부들이 이를 기대만큼 제대로 이어가지 못했지만, 이제 균형발전의 흐름은 거스를 수 없는 대세가 됐습니다. 참여정부에 참여했던 한 사람으로서 긍지와 자부심을 느낍니다. 국가균형발전을 향한 의미 있는 전진이 이루어졌습시다만, 우리가 함께 꿈꾸었던 세상을 이루기엔 아직 갈 길이 멉니다.

여전히 수도권에는 전국 인구의 49.3%가 집중돼 있으며, 대기업의 본사, 금융기관, 언론 기관 등 국가의 핵심기능과 고급인력 대부분이 집중하고 있습니다. 이러한 구조적 여건은 수도권에는 낮은 삶의 질로 대표되는 과밀의 문제를 비수도권 지역에는 과소의 문제를 야기 시키고 있습니다.

장기적으로 지속가능한 발전을 위해서, 미래에 있어서의 경쟁력을 향상시켜 나가기 위해서 국가균형발전은 선택이 아닌 필수입니다. 균형발전 없이는 국민의 삶의 질 향상도 기대하기 어렵습니다. 또한, 수도권과 지방이 조화와 균형을 이루며 발전해야 수도권도 과밀과 집중의 폐해를 극복하고 보다 더 쾌적하고 경쟁력 있게 도약할 수 있습니다.

대한민국의 모든 지역이 균형 있게 발전할 수 있도록 다 함께 노력합시다. 지방도 영원한 변방이 아닌 중심이 될 수 있도록 힘을 모아 나갑시다. 모쪼록, 이번 행사가 국가균형발전을 향한 우리의 열망과 기대를 재 점화하는 소중한 계기가 되기를 바랍니다.

고맙습니다.

2016년 1월 29일

대전광역시장

축 사

안녕하십니까? 세종특별자치시장 입니다.

바쁘신 가운데에도 자리를 함께 해 주신 내외 귀빈 여러분, 국가균형발전의 산실인 이곳, 세종특별자치시에 오신 것을 진심으로 환영합니다. 그리고 국가균형발전 12주년 기념행사 개최를 진심으로 축하드립니다.

정확히 12년 전인 2004년 오늘, 참여정부는 ‘지방화와 균형발전시대 선포식’을 대전에서 개최하였습니다. 지방화 3법의 제정과 공포를 기념하고, 국가균형발전을 위한 신국토구상을 발표하는 자리였습니다.

참여정부가 균형발전선포식을 개최한 지 어느덧 12년이 지났지만, 아직 수도권에는 인구의 1/2, 경제력의 2/3, 국세수입의 3/4이 집중되어 있고, 상위 20개 대학 중 80%가 몰려 있습니다. 반면, 지방에서는 인력과 자원이 계속 유출되고 있고, 지방 경쟁력은 점차 약화되고 있습니다.

노무현 대통령께서 체계적인 균형발전을 위해 분권·분산·분업이라는 3분 정책을 추진 하셨지만, 현재는 분산정책만이 명맥을 유지하고 있는 실정입니다. 이러한 균형발전 정책의 후퇴는 이명박 정부와 박근혜 정부가 수도권 내 공장 신설 조건을 완화하고, 기업의 지방 이전 보조금을 폐지하면서 지방화에 역행하는 다양한 수도권 규제완화 정책을 펼쳤기 때문입니다. 그 결과 최근 5년간 외국인 투자액의 63.5%가 수도권에 편중되었고, 수도권과 비수도권에 설립되는 사업체 숫자의 차이는 점점 커지고 있습니다.

그러나 참여정부는 달랐습니다. 국가균형발전을 핵심 국정과제로 채택하였고, 종합적이고 체계적인 정책 추진을 위한 법적·제도적 기반을 마련하였습니다. 세종시와 10개의 혁신 도시를 건설하였고, 적극적 지방분권을 통해 자생적 지방화를 이루고자 하였습니다. 모든 지역이 주요 거점이 되어 누구나 풍요로운 삶을 누릴 수 있는 대한민국을 건설하고자 하였습니다.

국가균형발전을 위해 치열하게 고민하고 노력했던 그 자리에 여러분들이 함께 계셨습니다. 그리고 모두의 노력으로 세종시가 탄생하였고, 어느덧 출범 5년차를 맞이하였습니다.

신행정수도특별법 위헌판결과 세종시 수정안 논란 등 많은 역경을 헤치며 한 걸음, 한걸음 나아갔습니다. 이제는 36개 중앙행정기관과 14개 국책연구기관이 세종시로 이전

해와 국정의 3분의 2 이상을 책임지고 있으며, 인구는 출범 당시보다 2배 이상 증가하여 현재는 약 22만 명에 달합니다.

작년에는 세종-서울 간 고속도로 건설 추진과 국민안전처, 인사혁신처와 같은 미이전 부처의 이전이 확정되면서 실질적 행정수도로서의 기반을 보다 탄탄히 다졌습니다.

그리고 올해부터는 자족기능 확대에 초점을 두는 행복도시 건설 2단계 사업이 시작됩니다. 아직 가야할 길이 많이 남아있습니다. 현재 10개 혁신도시와 5개 기업도시의 공정률이 대부분 99% 이상인 반면, 세종시는 아직 57% 수준에 불과합니다.

세종시가 국토균형발전을 견인하기 위해서는 국회분원, 청와대 제2집무실, 신설부처 이전 등을 통한 신행정수도로의 도약이 필요합니다. 행정뿐만 아니라 대학과 기업이 공존하며 자족성을 보완해야 하고, 문화·예술·체육활동을 위한 기반이 확충되어야 합니다. 세종시가 대한민국 미래성장의 거점이자 새로운 삶의 모델이 될 때, 비로소 주변과 상생하며 국가 균형발전을 선도하는 실질적인 행정수도가 될 것입니다.

내외 귀빈 여러분, 유럽은 공간적 복지로서 균형발전을 도모하고 있으며, 프랑스는 50여 년에 걸친 강력한 분산정책을 펼치고 있습니다. 지방소멸의 위기를 맞고 있는 일본도 지역 창생본부를 만들어 균형발전을 꾀하고 있습니다.

우리도 해낼 수 있습니다. 노무현정부 때 균형발전정책이 첫발을 내딛었다면 이제는 경제·사회·환경이 조화하며 삶의 질을 높여주는 지방을 만들어가야 합니다.

“세상을 변화시키고자 하려면, 네가 그 변화가 되라”는 마하트마 간디의 말처럼, 균형발전을 이루기 위해서는 우리나라 모든 지역이 변화되어야 할 것입니다. 세종시가 그 선두에 서겠습니다. 세종시가 전국의 지지로 탄생한 것을 명심하고, 특별히 변화의 중심에 서도록 노력해 나가겠습니다.

끝으로 오늘 기념행사에 참석해주신 모든 분들께 감사의 말씀을 드리며, 여러분 모두의 가정에 건강과 행운이 가득하길 기원합니다. 감사합니다.

축 사

세종시는 단지 한국의 어느 한 도시에 머물지 않습니다. 국민이 골고루 잘 사는 세상을 만들기 위한 국가적 결단, 바로 국가균형발전 정책을 상징하는 도시인 것입니다. 이 뜻 깊은 세종시에서 ‘국가균형발전 12주년 기념식 및 심포지엄’이 열린 것이 정말 기쁘고, 축하드립니다.

이제 더는 우리와 함께 있지 않지만 노무현 전 대통령님도 저만치서 모임에 참석한 여러분들을 지켜보시며 그 매력적인 미소를 짓고 계시리라 믿습니다. 이번 기회를 통해 우리는 다시 한 번 노무현 대통령님의 높고, 깊었던 정치철학과 국민에 대한 애정을 되새기게 됩니다.

수도권과 지방, 그리고 지방의 불균형을 내버려두고서는 한국이 아무리 성장해도 결코 건강하지 못하리라는 판단은 참으로 옳았습니다. 하지만 것처럼 명철한 판단 속에 출발한 정책이었지만 순탄하게 이뤄지지는 못했습니다. 후속 정권의 편견과 단견 속에 참으로 어려운 시기도 있었습니다. 이제 저희 전남의 나주 혁신도시를 비롯해 전국 10개의 혁신 도시가 착착 제 모습을 갖춰가고 있습니다. 노무현 대통령이 그렸던 커다란 그림을, 한국의 균형발전과 상생의 미래를, 우리는 이제야 짐작하게 되었습니다.

지난 12년간의 상당한 성과에도 불구하고 국가발전 과정에서 너무도 오랫동안 소외된 지방의 국민께 기쁨과 희망을 주려면 아직 풀어야 할 숙제가 많습니다. 그렇지만 오늘 기념식에 참석하신 여러분의 뜨거운 열정과, 심포지엄 참석자 여러분의 냉철한 이성이 한데 모아진다면 남겨진 과제 하나 하나는 반드시 해결되리라고 확신합니다.

‘국가균형발전 12주년 기념식 및 심포지엄’ 개최를 거듭 축하드리며, 함께 하신 모든 분께서 새해 하시는 일 모두 이뤄지기를 기원합니다. 감사합니다.

전라남도지사

개회사

세션1. 균형발전의 성과와 과제	1
-------------------------	---

세션2. 혁신과 분산의 균형발전	3
-------------------------	---

발제1 혁신도시의 어제, 오늘 그리고 내일	5
-------------------------------	---

발제2 지방과학기술의 현황과 과제	19
--------------------------	----

토론문	33
-----------	----

세션3. 상생과 분권의 균형발전	43
-------------------------	----

발제1 서울시 지역교류 및 연계협력사업의 실태와 효율적 추진방안	45
--	----

발제2 상생과 협력의 물 자치권	63
-------------------------	----

발제3 국토 리디자인(Re-design)과 지역균형발전	83
--------------------------------------	----

토론문	111
-----------	-----

1 세션

균형발전의 성과와 과제

사회 | 성 경 룡(한림대 교수)

토크 | 서울시장, 세종특별자치시장, 충청남도지사, 강원도지사



세션

혁신과 분산의 균형발전

좌장: 유 재 일(대전발전연구원 원장)

- 발제: 1. 홍 성 호(충북발전연구원 연구위원)
“혁신도시의 어제, 오늘 그리고 내일”
2. 황 혜 란(대전발전연구원 책임연구위원)
“지방과학기술의 현황과 과제”

토론: 김 수 현(서울연구원 원장),
이 상 선(균형발전지방분권전국연대 상임대표)



발제1

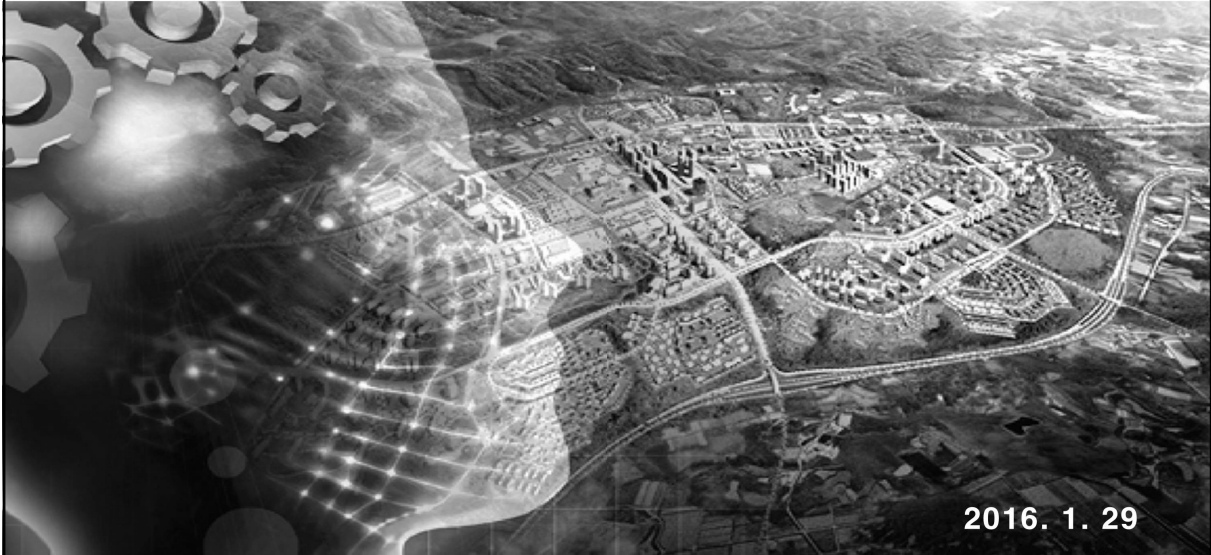
국가균형발전선언 12주년 기념
학술 심포지엄 *문화향기는 대안인가?*

혁신도시의 어제, 오늘 그리고 내일

홍 성 호(충북발전연구원 연구위원)

2016 국가균형발전연인
12주년 기념 세미나

혁신도시의 어제, 오늘 그리고 내일



2016. 1. 29

 **충북발전연구원** (연구위원 홍성호)
Chungbuk Research Institute

목차

제1장 어제, 혁신도시의 태동

제2장 오늘, 혁신도시의 빛과 그늘

제3장 내일, 혁신도시의 길

제4장 나오며





I 어제, 혁신도시의 태동

제1철 혁신도시의 시대정신

1964년 「대도시 인구집중 방지책」을 통해 인구 및 기능의
서울 집중 해소를 위한 중앙정부 차원의 정책개입이 최초 시행

균형발전 정책은 우리나라 국토정책의 핵심적 화두로 부상

수도권과 비수도권 간의 사회경제적 격차는 지속적인 심화일로에 있음

1960년 : 수도권 20.8% < 비수도권 79.2%

2017년 : 수도권 인구 (2,554만명) > 비수도권 (2,543만명)*총남연 추계

‘03년 국가균형발전을 위한 대구 구상 → ‘05년 이후 현재까지
국토균형발전을 목표로 광복 후 최대 규모의 비수도권 도시개발사업 본격 추진

세종시, 혁신도시, 기업도시

혁신도시는 전국 1,094개 산업단지의 하나가 아닌,
국토균형발전의 시대정신이 얹혀있는 유기체

제2절 혁신도시의 지역적 염원

- 지역사회 흐름 속, 혁신도시 및 기업도시 조성 구상 발표
⇒ '04년 7월부터 1년 여간 전국 주요도시 남녀노소의 시민은
혁신도시(혹은 기업도시) 유치를 위한 대규모 지역운동을 전개
- 토론회, 결의대회, 서명운동, 상경집회, 촛불 집회, 삼보일배, 성금모금 등
⇒ [인터뷰] “왜 이 자리에 있습니까?” / “100년 발전 지역의 꿈을 후손에게 물려주고자 ...”
- 2005년 12월 23일, 지역별 혁신도시 선정 · 발표
- 2015년 전후 지역별 혁신도시 준공 · 이전기관 환영 기념축제 개최



혁신도시는 “100년 발전 지역의 꿈을 후손에게”
물려주고자 하였던 지역사회의 염원이 담긴 장소

5

제3절 혁신도시의 조성

('15.12.31 기준)

조성면적 [전체] 44,841천 m² ↔ [평균] 4,484천 m²

사업비 [전체] 9조 7,601억원 ↔ [평균] 9,760억원

계획인구 [전체] 271,000명 ↔ [평균] 27,100명

이전기관 [전체] 115개 ↔ [평균] 11.5개
 • 세종시 20개 및 개별이전 19개 별도 [합계 : 154개]
 • [당초] 수도권 소재 345개 기관 중 175개 지방이전
 • [변경] 추진과정에서 159개로 조정
 공기업 선진화 방안 통폐합 154개 조정

이전인원 [전체] 40,374명 ↔ [평균] 4,037명

6

제4절 혁신도시의 실천

「21세기 지방화 시대를 여는 혁신도시 기본구상(2006)」에서,
이전 공공기관의 정착 및 성과 확산을 위한 단계별 추진계획을 정립

혁신도시 기본구상에 근거하여 현재 이전 공공기관 정착이 추진 중이며,
현재 제1단계 사업과 제2단계 사업의 사이에 있음



계획 대비 5년 정도의 시차 존재

- [부지] 부지조성 완료 단계 [99.9%] ·울산 99.8%, 강원 99.9% / 기초단체에 부지관리권 이양 중
- [공공기관] 전체 154개 중 136개 이전 / 혁신도시 115개 중 100개 이전
 - 14개 기관 착공 혹은 청사 설계 중 ('16년 6개 이전예정) /
 - 1개 [한국과학기술기획평가원, 충북] 기관 임차청사로 충북 혁신도시에 임차하여 사용할 청사가 없어 이전계획 미확정

7

II 오늘, 혁신도시의 빛과 그늘



제1절 혁신도시의 빛

I. 인구의 유입

- “지방쇠퇴” 속 혁신도시 입지 도시 인구 유입 가시성과 달성
- 공동주택 입주 시점(2013년) 전후 10개 혁신도시 인구 71,509명 증가
- 울산 30,029명, 전주완주 8,345명, 진천음성 7,939명, 나주 7,513명 증가
- 부산, 대구 2개 지역 감소
- 2016년 이후 입주 본격화 예정
- 혁신도시 조성이 지역발전의 계기로 작동하였음을 증명

(단위 : 명) / 주민등록인구 기준

구분		2012년	2015년
부산		3,538,484	3,514,842
대구		2,505,644	2,487,829
광주·전남	나주시	90,669	98,182
울산		1,140,951	1,170,980
강원	원주시	326,325	332,995
충북	진천군	63,458	67,981
	음성군	92,980	96,396
전북	전주시	648,863	652,282
	완주군	90,377	95,303
경북	김천시	135,456	140,132
경남	진주시	337,314	344,426
제주		583,713	624,395
계		9,554,234	9,625,743

9

제1절 혁신도시의 빛

II. 지역인재의 정착

- 지방이전 채용률 증가, 인재가 정착하는 도시
 - 2012년 2.8%, 2013년 5.0%, 2014년(7월말) 6.8%
 - 75개 이전기관 대상, 국회 국토교통위원회 김윤덕 의원 분석자료
 - 2015년 지역인재 채용률 12.7% 기록
 - 부산 27%, 경남 18%, 광주전남 15% 순
- 지역의 요구와 정책적 뒷받침
 - [혁신법 제29조의 2] 혁신도시 공공기관은 지역 대학생, 고교 졸업생을 우선 고용할 수 있다
 - 이전공공기관의 장은 지역인재 취업촉진을 위한 국가와 지방자치단체 대책에 적극 협조하여야 한다 [신설 2015. 12.29]
 - [경영평가편람] 혁신도시 대학생 고용 가중치 부여

2015년 지역이전 공공기관의
지역인재 채용 결과 (단위명)

지역	전체	지역	비율(%)
부산	337	92	27.3
경남	724	132	18.2
광주·전남	1959	302	15.4
전북	546	81	14.8
충남	219	32	14.6
대구	414	57	13.8
충북	261	31	11.9
제주	39	4	10.3
울산	295	29	9.8
경북	1970	192	9.7
강원	1549	142	9.2
세종	615	38	6.2
합계	8928	1132	12.7

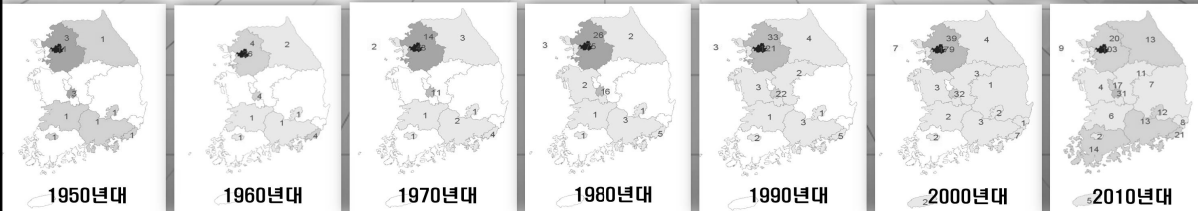
자료: 국토교통부

10

제1절 혁신도시의 빛

III. 내생적 지역발전 자산 확보

- 공공기관은 지역의 내생적 발전을 위한 중요 자산
 - (프랑스) 소피아앙티폴리스, (캐나다) 서드배리, (일본) 스쿠바 등의 사례
 - 국가적 업무를 수행하는 기관의 역할이 지역의 힘에 귀속 · 국제기구 UN 입사자 뉴욕출신 다수
- 해방 이후 혁신도시 조성 이전까지, 다수 지역은 공공기관 자산활용 지역전략 추진이 불가능하였음
 - 특정지역 (수도권, 대전) 이외 공공기관 본사 입지 경험이 일천



· 303개 공공기관 입지 매핑도 / 자료 : 중북발전연구원(2014)

11

제2절 혁신도시의 그늘

I. 자본주의 도시화의 대표공간 위기

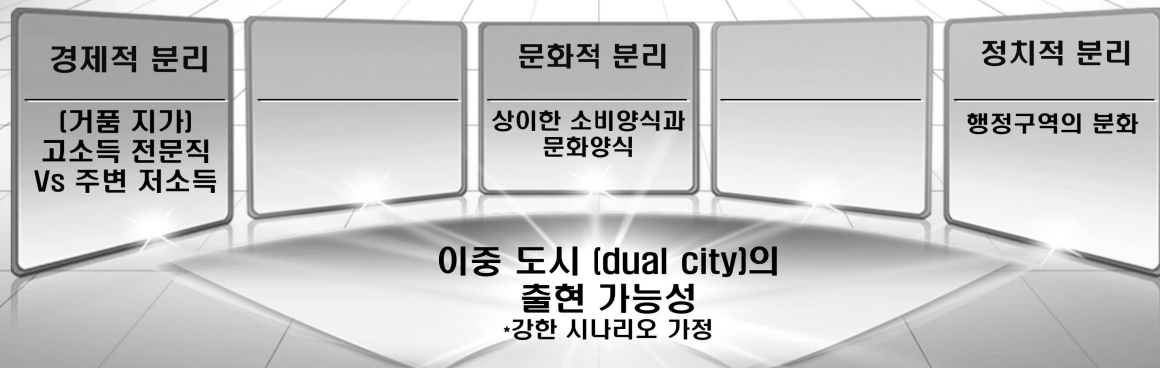
- 단기간의 특정구역 개발사업으로, 사람중심이 아닌 자본중심의 도시형성 중
- “혁신도시의 주인은 누구인가?”에 대한 성찰 필요
 - 혁신도시 오피스텔, 상가 등 외지인들에 의해 건설 중 (일부 지역 임대료 전국 최고기록)
 - 충북 혁신도시 아파트 100채 매입계약 사례
 - 클러스터용지 분양 후 착공 지연 문제 (이후 산업단지, 연구개발 특구 수준 법개정 착수)
 - “뭉치돈을 쥔 큰손들이 전국의 혁신도시를 노리고 있어” ·KBS, 2015.4.7
 - 일부 혁신도시 특별분양 전매제한 규정 미이행, 다운계약서 등 성행 ·서울신문, 2015.8.24
 - “혁신도시 투기우려, 국세청 조사 착수” ·연합뉴스 2014.9.18
- “혁신 기러기” 1만명 / 소비는 외지에서 → 대도시에서 머물러야 하는 구조
 - 배우자 및 가족동반 이주율 32.7% / 충북(18.8%) ~ 제주 (54.9%) ·국토교통부, 2015. 4
 - 공공기관 직원 소비의 50.5%는 해당지역 밖에서 ·국토연구원, 2015. [설문조사]

12

제2절 혁신도시의 그늘

II. 이중 도시화 구조의 가능성

- 인구 블랙홀 현상 대두
 - 시군 인구는 증가하고 기존 중심지 읍면동 인구 감소하는 사례 발생
- 혁신도시 구역 외 지역과 이질적 공간의 출현 경계 필요
 - “노동의 이중구조화 → [한국형] 공간의 이중구조화” 전환 문제의 제기



13

III 내일, 혁신도시의 길



제1절 국토균형발전 실천

I. 지역 클러스터의 구축

- 혁신도시의 궁극적 목표인 국토균형발전을 이룰 때 성공 → 지역성장 실천
- 과제 : 지역+공공기관의 클러스터 구축
 - 일본 스쿠바 : 이전기관 + 이전기관, 이전기관 + 산학연의 기능적 연계로 성공
 - 러시아 아카뎜고르도크 : 이전기관이 “고립된 섬” 으로 남아 실패
 - Castells and Hall (1994), Technopoles of the World
- NIS 행위자 공공기관이 RIS 행위자로 조기 착근하도록 제도 개선
 - 이전 기관 가운데 국토균형발전을 목적으로 한 지역사업의 경험이 없는 기관이 다수
 - 기관예산의 일부를 지역사업 혹은 10개 혁신도시 사업에 사용할 수 있는 근거 마련
 - [예] 정보통신산업진흥원 산업진흥예산 1조원 가운데 연간 1% / 발전소 연간 사회공헌 예산 200억원 중 일부
 - “공공기관은 혁신도시 활성화를 목적으로 하는 국가 및 지방자치단체의 사업에 적극 협조하여야 한다” /
 - “공공기관은 후속 지방이전계획을 수립하고 지역발전위원회의 승인을 얻어야 한다” [법조항 신설(안)]
- 공공기관 임직원들이 사회적으로 존경받을 수 있는 풍토 마련

15

제1절 국토균형발전 실천

II. 혁신도시 연계망 구축

- 혁신도시의 궁극적 목표인 국토균형발전을 이룰 때 성공 → 혁신확산 실천
- 과제 : 세종시~혁신도시~기업도시 연계망 구축 (+수도권)
 - 국토종합계획 반영 과제 / 구체적인 논의가 이루어진 바 없음
- 2개 특별시 + 기존 광역시 + “10개 혁신도시” 연계로 기존보다 고르게 분포한 혁신자원 연계방안 강구 (물리적 + 기능적)

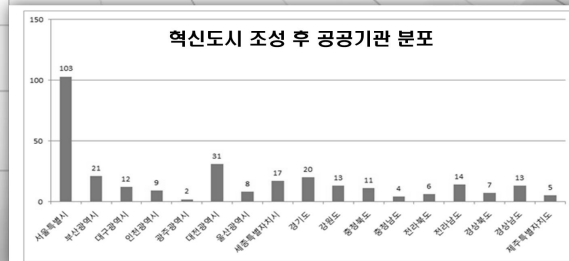
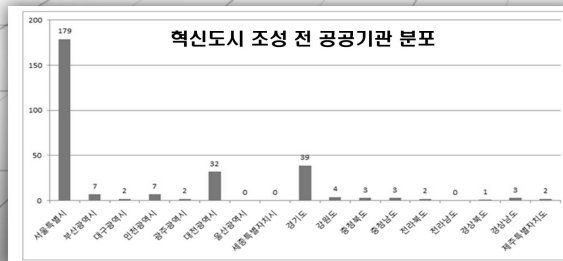
“한반도 전체를 교통과 통신망으로 연결된 거대도시지역(Mega City-Region)으로 보아야 ... 상대적인 거리가 중요하다. 출퇴근 1시간 이내, 출장거리 2시간 이내가 적당하다 ... ” [피터 홀 교수 인터뷰] · 동아일보, 2009.9.22

16

제1절 국토균형발전 실천

III. 수도권잔류 공공기관 지방이전

- 혁신도시의 궁극적 목표인 국토균형발전을 이룰 때 성공 → 혁신강화 실천
 - 21세기 혁신도시 기본구상(2006)에서 혁신도시 성과에 기초 후속이전 검토 계획 설정
- 과제 : 국가의 일관된 공공기관 지방이전 정책의 지속
 - 1973년 1차 지방이전 : 40개 기관 수도권 저개발지, 울산, 대덕 이전
 - 1980년 2차 지방이전 : 제2종합청사 과천, 천안, 대전 이전
 - 1990년 3차 지방이전 : 16개 청단위 정부기관 대전, 신탄진 이전
 - 1997년 오송 보건의료단지 계획수립 : 오송신도시 2010년 6개 국책기관 이전
- 「잔류기관 분원, 지사 혁신도시 신설 ~ 본사, 본원 이전 (스펙트럼)」 검토



17

제2절 지역과의 상생실천

I. 혁신도시 주변지역 지원사업

- 혁신도시가 지역과 상생을 이룰 때 성공 → 기반 마련
 - 과제 : 혁신도시 구역과 주변지역이 상생할 수 있는 모델의 구축
 - 산업 클러스터 구축 측면의 지역과의 상생에 대한 구상만 존재
 - 지역과의 조화를 위한 공간구상, 문화구상이 부재
 - 행정중심복합도시 특별법 참조 필요
 - 제2조(정의) 행정중심복합도시에는 예정지역과 주변지역으로 이루어진 지역
 - 제39조(건설청장의 업무) 주변지역지원사업에 관한 계획의 수립
 - 제53조(주변지역지원사업) 국가, 지방자치단체 또는 사업시행자는 주변지역
- 지원사업에 필요한 비용의 전부 또는 일부를 지원할 수 있다
[생활편익, 복지증진, 소득증대에 필요한 사업]

18

제2절 지역과의 상생실천

II. 혁신도시 철학의 진화 도모

- 혁신도시가 지역과 상생을 이룰 때 성공 → 뿌리 내림
- 과제 : 자본중심 도시화를 넘어 사람중심 도시화 견인
- “혁신도시의 주인은 누구인가? 공공의 역할은 무엇인가?”에 대한 성찰과 실천
 - 교환가치 중심에서 사용가치 중심으로 가치 확산
 - *[복합적 갈등] ① 더 많은 요구가 있는 지역민 VS 예산의 한계로 애로를 겪는 공공기관
(청사개방, 재능기부 등) ② 정주여건 조기구축을 요구하는 혁신도시 구역 내 사람 VS
구도심 중심 예산투입 요구하는 기존 주민
 - *공공청사 시설, 광대한 녹지·공원, 학교·어린이집, 스포츠시설 등의 시설의 지역주민
공동활용으로 사용가치 강화
 - 사람, 마을, 공동체, 사회적 경제, 문화유산, 소통, 참여, 복원 등 새로운 도시운동
실현지로서 혁신도시~주변지역 연결
 - *마을공동체 지원센터, 사회적경제 지원센터 등의 경험 이식

19

IV

나오며



갈림길



우리사회와 시장에 국토균형발전의 일관된 추진 신호를!

혁신의 기능적 확산(클러스터), 공간적 확산(지역 상생)의 도모를!

자본중심을 넘어 인간중심의 도시화 시도를!

혁신도시 이상의 진화적 달성

21



감사합니다.

발제2

국가균형발전선언 12주년 기념
학술 심포지엄 *과학자는 어떤가요?*

지방과학기술의 현황과 과제

황 혜 란(대전발전연구원 책임연구위원)

지방과학기술의 현황과 과제

대전발전연구원
도시경영연구실 황혜란
hrrwang@djdi.re.kr

목차

- I. 지방과학기술 진화의 과정
- II. 지방과학기술혁신 현황
- III. 지방과학기술혁신의 과제

지방과학기술 진화의 과정

지역정책 기조의 변화와 지방과학기술진흥 I. 지방과학기술 진화의 과정

정책 기조	지방자치제도입 (1995)	국가균형발전 (2003)	광역경제권 (2008)	행복생활권 (2012)
주요 정책목표	- 지역성장잠재력 확충 - 지역과학기술기반 구축	<u>지역균형발전실현</u> - 혁신주도형발전 - 다극분산형발전 - 공간·삶의질 중시 질적발전	<u>지역발전정책</u> - 광역경제권 구축 - 특성화된 지역발전 - 지역주도발전 - 지역간 동반성장	<u>지역행복생활권</u> - 일자리기반 지역경제 활성화 - 창의적 인재양성 - 지역문화 융성, 생태복원 - 지역복지의료
정책수단	- 지역전략산업육성 - 지역거점연구조직 육성(RRC, TIC) - 지방과학기술종합계획(2000)	- 지역혁신체계구축 - 지역전략산업육성 - 지방대학 혁신역량강화 - 지역거점연구단육성	- 세계화 대응 광역경제권 구축 - 신성장동력발굴 - 지역특화발전 - 수도권과 지방의 상생협력	- 지역행복생활권수도 협력사업 확충 - 일자리창출 중심 지역대표산업육성 - 지방대 특성화 - 지역문화의약강화 - 주민밀착형 복지선달체계구축
추진체계 및 재원		국가균형발전위원회 시도지역혁신협의회 국가균형발전특별회계	지역발전위원회 광역경제권발전위원회 광역·지역발전특별회계	지역발전위원회 시도 생활권발전협의회 지역발전특별회계
혁신주도형 지역발전				

지방과학기술 진흥의 진화과정

I. 지방과학기술 진화의 과정

	제1차 (2000~2004)	제2차 (2005~2007)	제3차 (2008~2012)	제4차 (2013~2017)
비전		지역 혁신역량 강화 통한 지역 경쟁력 제고와 국가균형발전 실현	지역의 혁신역량 강화 통한 지속가능한 지역발전과 국가균형발전 실현	지역 과학기술역량 강화와 중앙과 지역의 과학기술 파트너십 강화
목표	- 지역 성장잠재력 확충 - 지식기반사회 대비 지역 과학기술혁신기반 구축	- 지역산업 경쟁력 강화 - 과학기술인프라와 자원의 지역편중 해소 - 지자체주도-중앙정부 조정의 지방과학기술사업 추진체계	지역별 고유 과학기술혁신 역량 구축과 지역산업의 성장동력 확보	- 지역 과학기술 역량 강화와 자원 확충 - 지역의 자율과 책임 - 중앙-지역 협력체계 구축
특징	연구조직 육성을 통한 지역 과학기술기반 형성	- 국가균형발전 기조에 따른 지방간 과학기술 자원 편중 해소 - 지역 혁신역량 기반 경제성장	- 지역별 특화산업 성장 - 광역경제권 사업 - 수도권 포함	- 지역자율확대 기획 - 창조경제 연계

지방과학기술 현황과 한계

지방과학기술 현황

II. 지방과학기술 현황과 한계

지역별 과학기술관련 예산 총 증가율

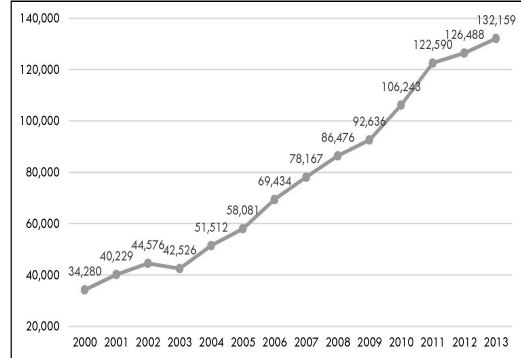
(단위 : 억원, %)

시도	2000	2013	2000년 대비 2013년 증가율	시도	2000	2013	2000년 대비 2013년 증가율
서울	428	1,082	152.8	강원	135	1,264	836.3
경기	359	2,819	685.2	충북	60	6,336	10,460.0
인천	104	1,739	1,572.1	충남	490	1,798	266.9
부산	220	3,218	1,362.7	전북	179	3,409	1,804.5
대구	277	6,951	2,409.4	전남	142	1,623	1,043.0
광주	82	1,417	1,628.0	경북	45	3,466	7,602.2
대전	67	814	1,114.9	경남	161	2,167	1,246.0
울산	29	1,942	6,596.6	제주	74	1,090	1,373.0

전국	2,852	41,180	1,343.9
수도권	958	6,454	573.7
비수도권	1,894	34,726	1,733.5

비수도권 R&D 예산 증가 추이

(단위 : 억원)



비수도권 과학기술예산 증가

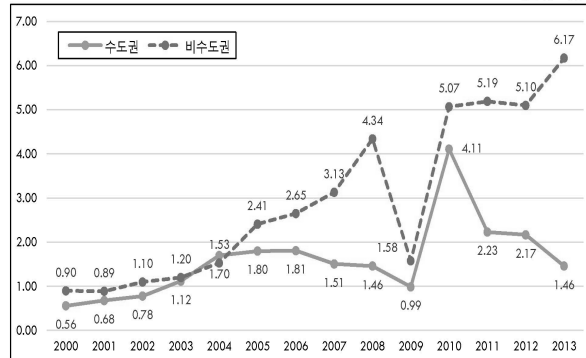
지방과학기술예산의 양적 확대

지방과학기술 현황

지방과학기술의 현황과 과제

지자체의 총 예산 대비 과학기술관련 예산 비중변화

(단위 : %)



지역별 혁신거점 총 증가율

(단위 : 개, %)

시도	2000	2013	2000년 대비 2013년 증가율
전국	5,227	27,589	427.8
서울	1,771	7,069	299.2
부산	226	1,001	342.9
대구	157	969	517.2
인천	276	1,548	460.9
광주	95	579	509.5
대전	256	1,081	322.3
경기	1,217	9,169	653.4
강원	77	375	387.0
충북	169	971	474.6
충남	202	1,142	465.3
전북	103	603	485.4
전남	75	381	408.0
경북	205	933	355.1
경남	284	1,275	348.9
제주	19	109	473.7
수도권	3,520	18,867	436.0
비수도권	1,707	8,722	411.0

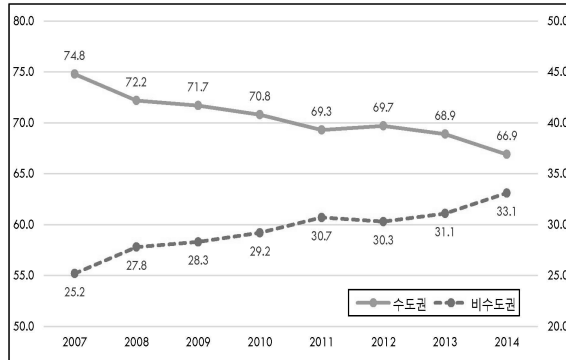
지자체의 과학기술자원 투입의지 강화

지역 혁신거점 양적증가

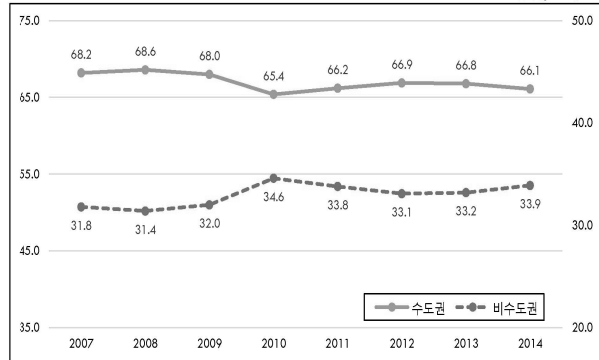
지방과학기술 현황: 성과

지방과학기술의 현황과 과제

국내성과인정특허등록수의 지방비중 증가 추이 (단위: %)



성과인정 SCI논문게재수의 지방비중 증가 추이 (단위: %)



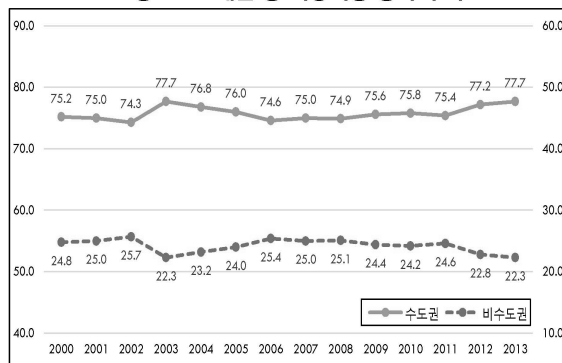
특허 등록 지방비중 증가

지식생산 다소 증가

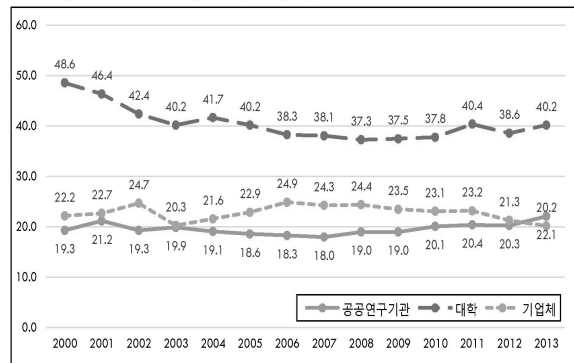
지방과학기술 발전의 한계

지방과학기술의 현황과 과제

총 R&D 예산 중 지방비중 증가 추이



총 R&D 예산 중 지방비중 증가 추이(연구개발주체별)



연구개발예산의 수도권-비수도권 격차 온존

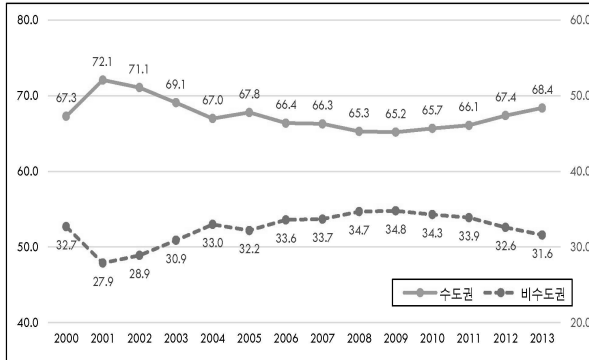
주체별로 상이한 진화패턴

지방과학기술 발전의 한계

지방과학기술의 현황과 과제

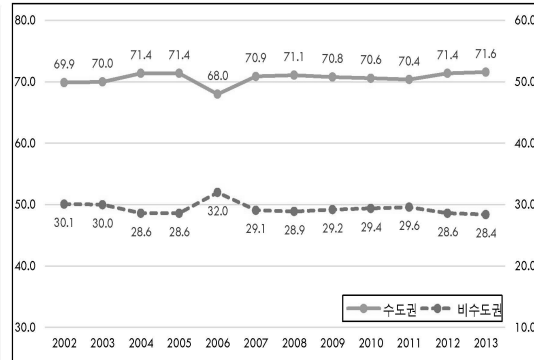
총 지역기술혁신거점의 지방비중 증가추이

(단위 : %)



총 연구원의 지방비중 증가추이

(단위 : %)



2000년대말 이후 연구거점 수도권 재집중

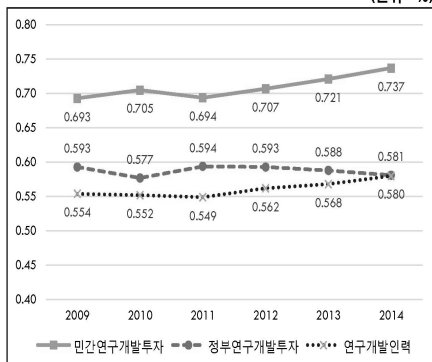
연구인력의 지방이동 난항

지방과학기술 발전의 한계 : 종합

지방과학기술의 현황과 과제

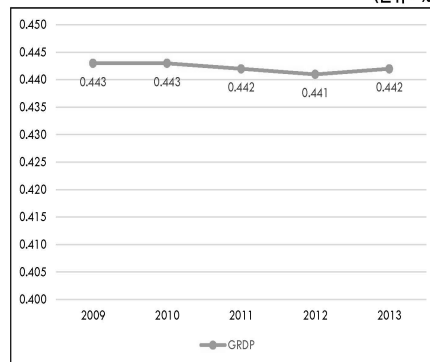
연구역량의 불균형

(단위 : %)



경제역량

(단위 : %)



한국과학기술기획평가원 (2015), 2015년 과학기술산업 스코어보드 이슈분석 결과

민간부문 혁신투자 불균형을 공공부문이 보완
인력의 수도권-비수도권 불균형 심화

경제역량 불균형도 개선 미미
지역의 신규 잠재혁신기업수의 감소

지방과학기술 진흥의 성과와 한계

지방과학기술의 현황과 과제

성 과

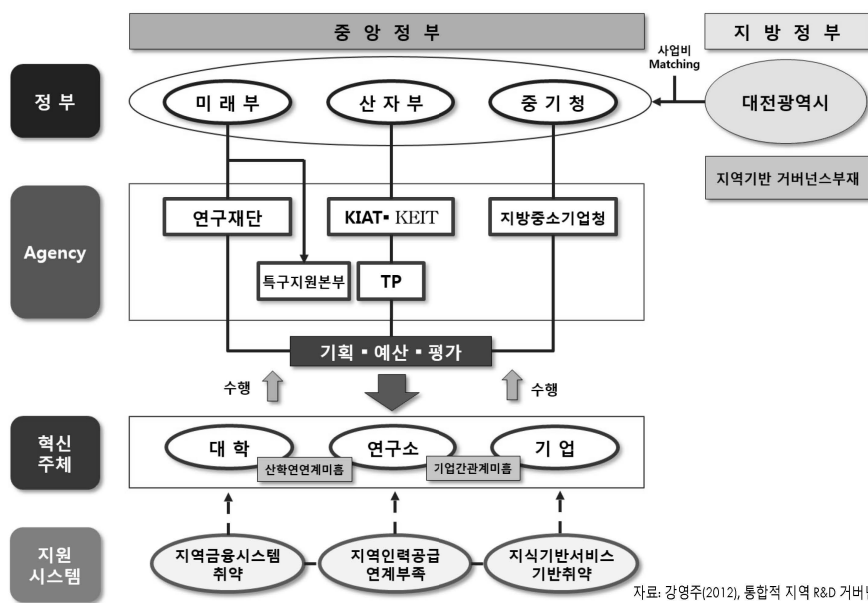
- R&D 투자규모, 연구개발인력 등 양적 확대
- 지역 R&D 수행을 위한 과학기술 인프라 확충
- 과학기술지식 생산, 경제적 성과 성장
- 지방정부의 과학기술 진흥과 경제연계 의지
- 지방과학기술 거버넌스 정비 시작

한 계

- 중앙정부 주도의 지원 시스템
- 과도한 지역간 산업 (제품) 특화 유도
- 지방 R&D 하드웨어 확충에 비해 질적 성장 미흡
- 지역의 주도적 R&D 기획·관리 역량 미흡
- 지역주도 기획, 집행, 평가 위한 지역 과학기술 거버넌스 미흡

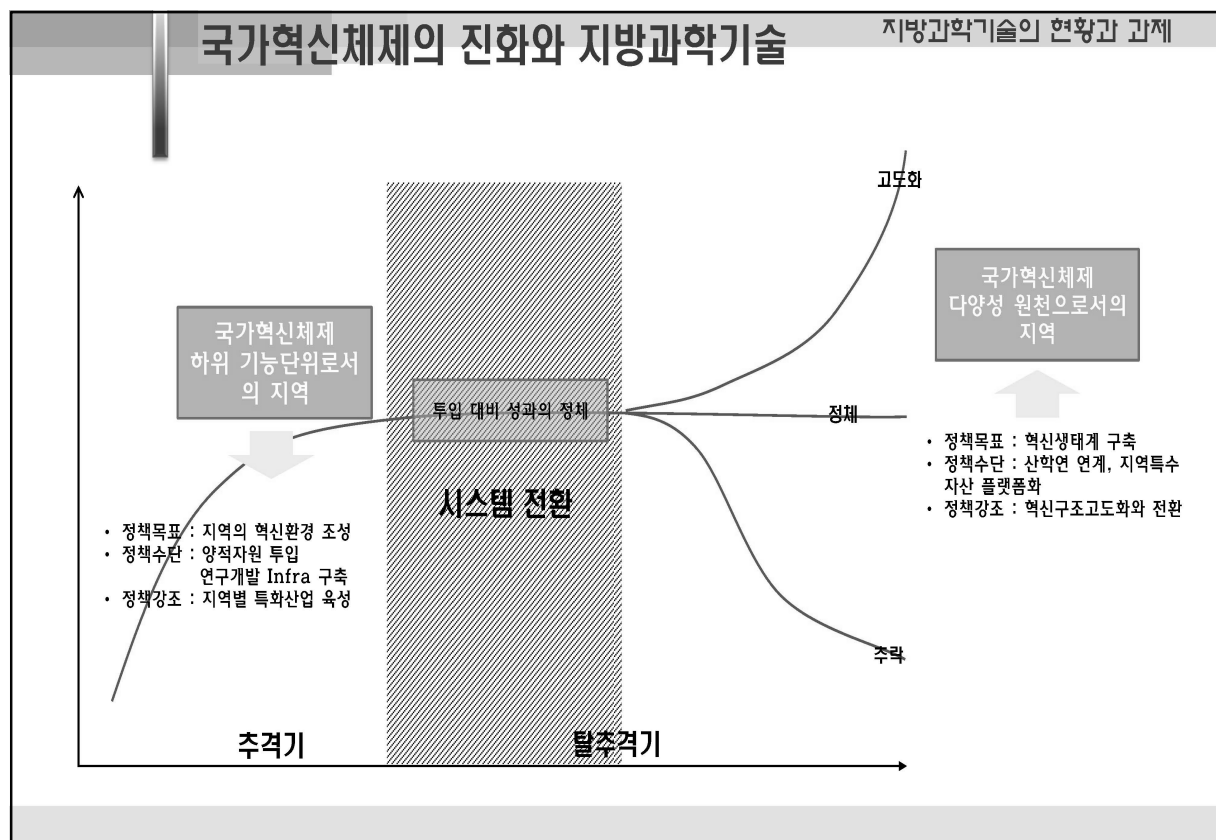
지방과학기술 진흥의 성과와 한계

지방과학기술의 현황과 과제



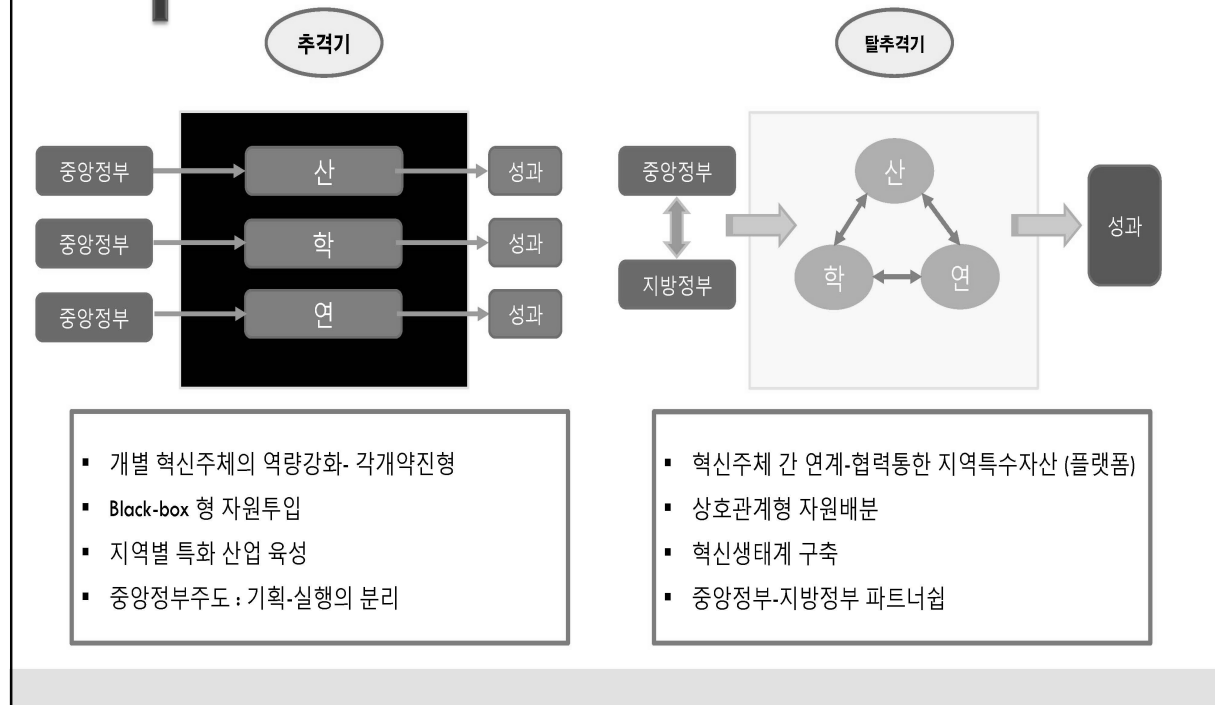
지역 내 각개약진형 혁신시스템 형성

지방과학기술진흥의 패러다임 전환과 과제



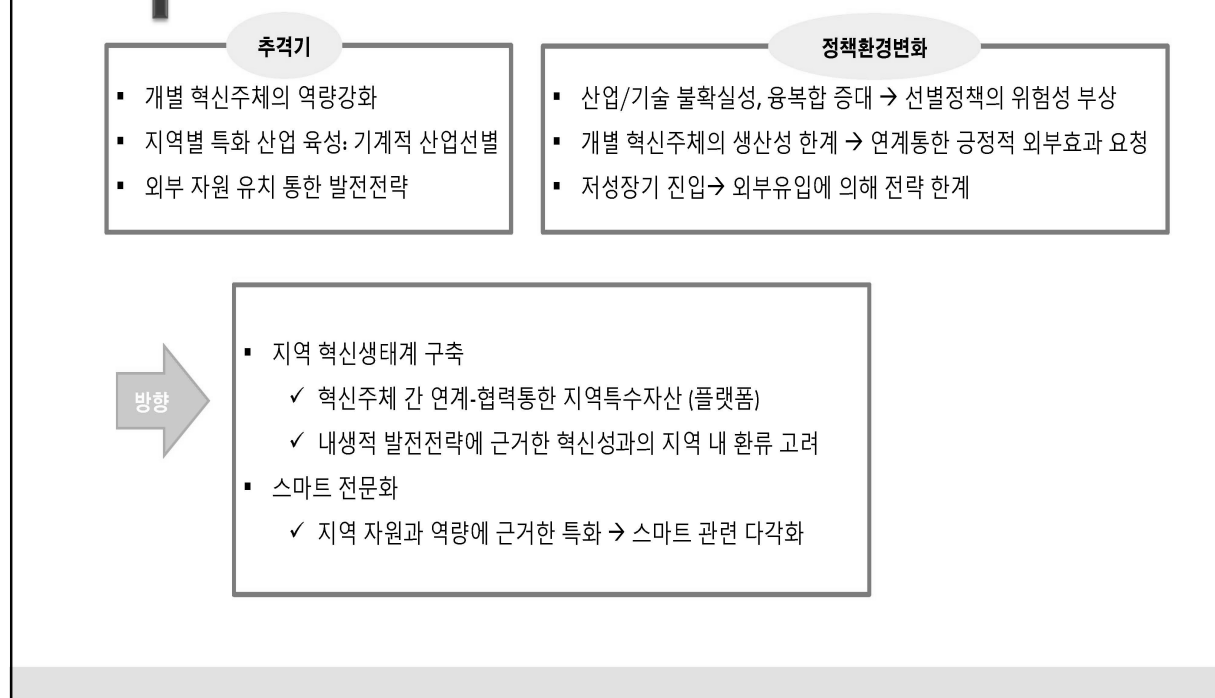
지방과학기술 진흥 시스템 전환

지방과학기술의 현황과 과제

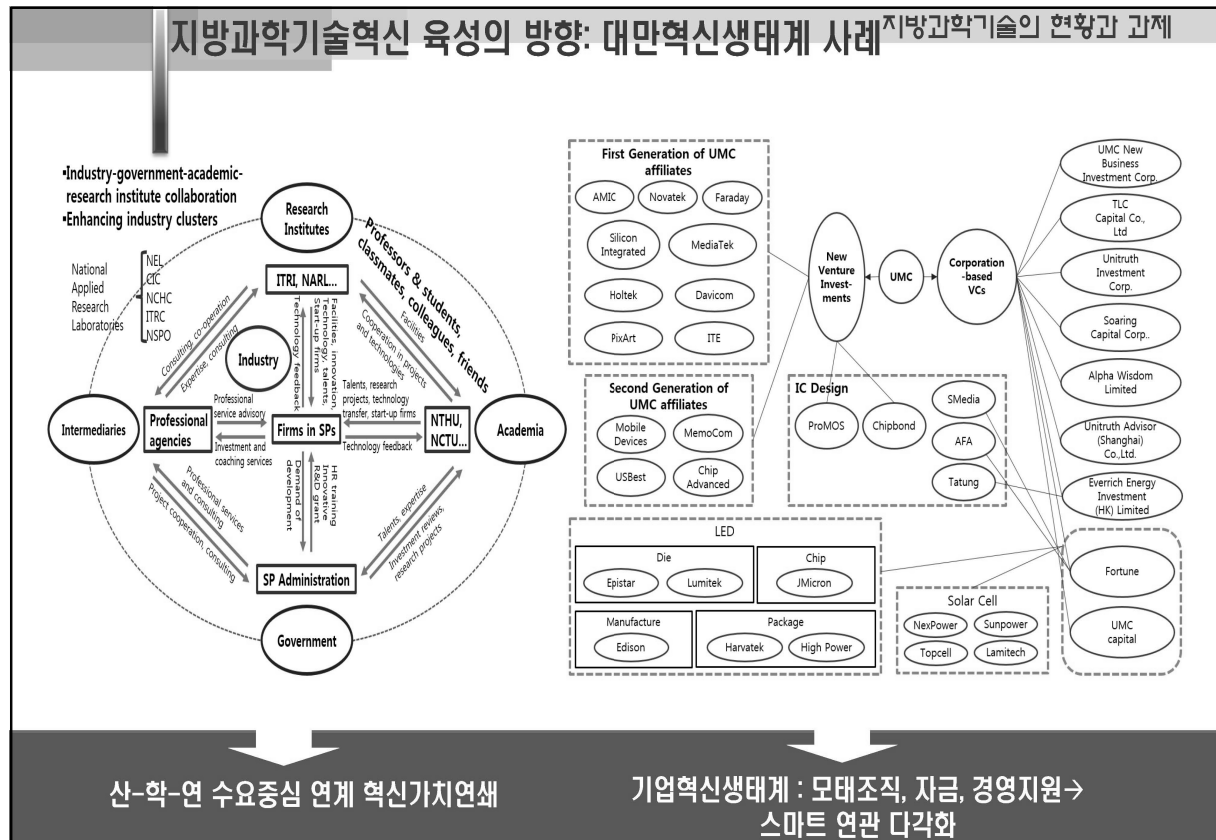


지방과학기술혁신 육성의 방향

지방과학기술의 현황과 과제

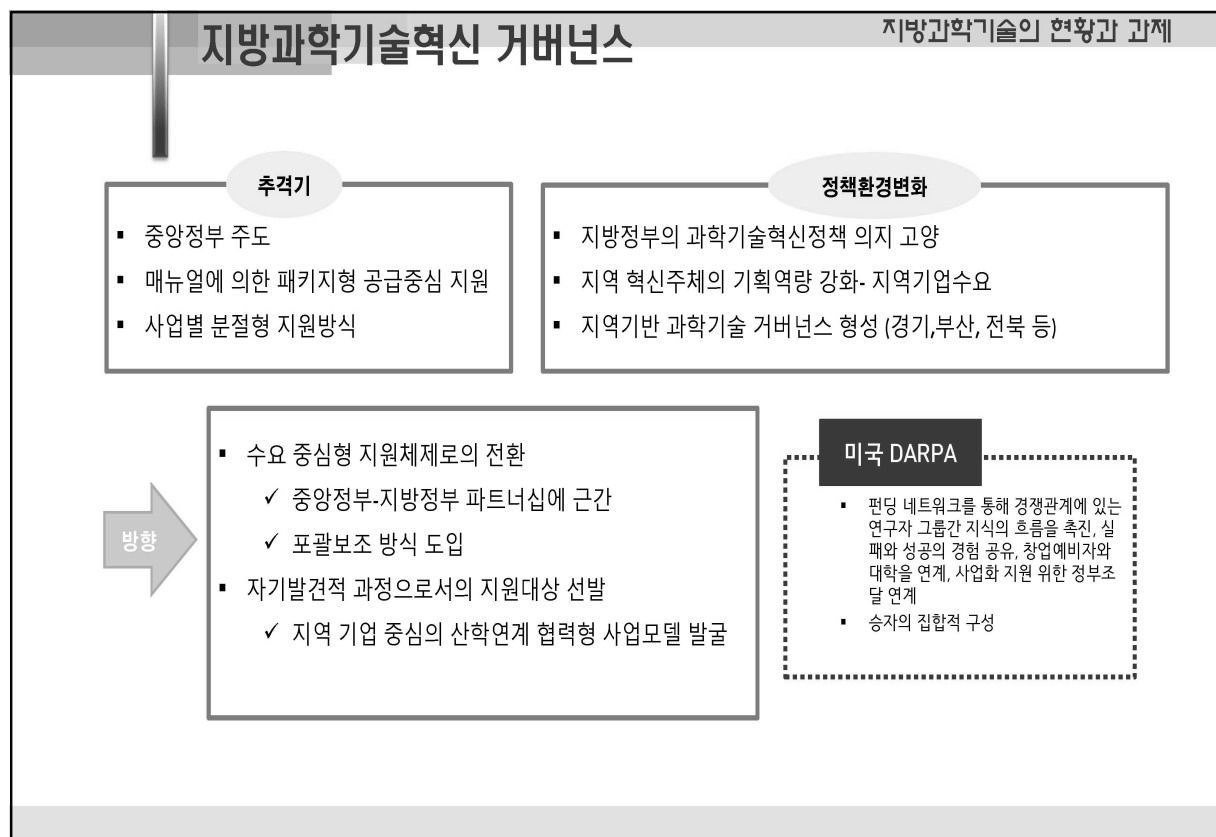


지방과학기술혁신 육성의 방향: 대만혁신생태계 사례



지방과학기술혁신 거버넌스

지방과학기술기술의 현황과 과제



지방과학기술혁신의 새로운 아젠다: 사회문제해결형 혁신

지방과학기술의 현황과 과제

배경

기술-사회 Grand Challenge :
기후변화, 에너지고갈, 양극화, 고령화

과학기술에 대한 사회적 책임론 부상

새로운 혁신 패러다임- 높은 불확실성

▪ 보건의료, 주거, 농식품, 교통, 교육, 에너지, 환경,
돌봄, 안전 등의 부문

→ 지역밀착형 혁신

정책

기술-사회 동시구성의 기획 Framework

이해관계자의 참여적 혁신과정 설계

다양성과 시스템 혁신의 원천, 지역

▪ 시스템 혁신으로 연결가능 (ex. 전기시스템-에디슨,
자동차시스템-포드, 컨테이너 시스템-윤송혁
명)→ 새로운 기술-경제패러다임 추동



핀란드 아라비안란타 U-city 리빙랩



덴마크 에그몬트 리빙랩



독일 윤데미울 리빙랩

토론

국가균형발전선언 12주년 기념

학술 심포지엄 *문화살리는 대한민국!*

김 수 현(서울연구원 원장)

이 상 선(균형발전지방분권전국연대 상임대표)

〈국가균형발전 12주년 기념 심포지엄〉 (2016.1.29)

〈2세션〉혁신과 분산의 균형발전(토론문)

시민사회의 운동적 관점에서

이 상 선 균형발전지방분권전국연대(상임대표)



- 현행 헌법조차 전문에서 ‘기회 균등 제공, 국민생활의 균등한 향상’을 비롯하여 ‘모든 국민은 법 앞에 평등하고 모든 영역에서 차별받지 않을 권리 보장’(제11조), ‘지역 간 균형 있는 발전을 위한 국가의 지역경제 육성 의무’(제120조), ‘국토의 효율적이고 균형 있는 이용, 개발, 보전을 위한 국가의 제한과 의무부과’(제122조), ‘토지와 자원의 균형 있는 개발과 이용을 위한 국가의 계획 수립’(제123조)등 ‘균형’가치 구현을 규정하고 있음.
- 그럼에도 현실은 ‘2할 자치, 중앙정부의 출장소’로 비유되듯이 강고한 중앙집권구도와 세계에 그 유례를 찾아볼 수 없을 정도의 ‘수도권 초 일극 집중’구조, 극심한 사회 양극화로 헌법적 정향에 크게 배치되고 있음. 압축성장 및 권위주의 정부 시기인 1960년대부터 그린벨트 설정이나 인구 분산책, 임시수도계획 등에 이어 1980년대에도 수도권정비계획법과 같은 수도권 과밀집중 억제정책이 이어졌음에도 오히려 집중은 심화되었을 뿐 아니라 민선자치이후에도 집권 현상은 완화되지 않고 있는 등 격차의 방임 현상은 그야말로 대한민국 체제의 ‘빅 딜레마’임.
- 이처럼 극심한 사회적 양극화와 더불어 한국 격차구조의 핵심에 ‘수도권’ 집중¹⁾과 권력의 ‘중앙’ 집중의 문제가 자리하고 있음.

1) 예컨대, 소위 ‘신 수도권’으로 지목되기도 하는 충남북 중, 수도권과 인접한 충남의 북부벨트권의 산업적 허실의 실상을 직시할 필요. 대부분 대기업의 제조업 분공장 형태로 입지하여 성장과 고용의 부조화 (GRDP성장률1위에 비해 고용창출력은 15위), 소득없는 성장(생산대비 소득수준은 58.5%), 소득과 부가가치의 역외 유출(역외유출 39.6% 매년 증가추세)의 특성을 보이고 있음. 더하여 주로 수도권을 위한 전력생산기지화로 서해안의 우수한 생태환경과 입지가 ‘중앙’에 의해 농단되고, 각종 폐기물의 집하장화 우려. 수도권 규제에 따른 ‘특혜’지대라는 일종의 번지르르한 선전과 질시의 적나라한 현주소



- 참여정부 들어 수도권과 비수도권의 격차를 해소하고 중앙집권의 굴레를 벗어나기 위한 고단위 방책으로 등장한 것이 ‘신행정수도’ 계획이었고, ‘균형발전’이란 시대적 가치였으나, ‘경국대전’과 ‘관습헌법’이라는 해괴한 논거에 막혀 좌절되고 난 후 여야합의로 이뤄진 후속대안이 바로 ‘행정중심복합도시’이며, 전국 10개 지역에 공공기관 지방 이전을 위한 ‘혁신도시’ 건설 정책이었음.
- 그러나 ‘군대라도 동원하여 행정수도를 막고 싶다’던 서울시장출신의 이명박 정권 등장 이후 균특법은 범명만 가까스로 유지된 채, 정작 ‘균형’의 용어조차 증발되고²⁾, ‘선 지역 발전, 후 합리적 수도권규제완화’라는 기조가 와해되고, 급격하게 수도권규제 완화로 선회함. ‘균형’의 개념마저 색깔론으로 매도하고, ‘행정도시’마저 폐기를 시도하다 결국 패퇴. 여기에 대수도론을 앞세운 김문수 경기도지사가 앞장서 각종 수도권규제의 해제를 선도함.
- 박근혜 정부는 돈이 안 드는 일자리창출방안이라며 규제개혁과 ‘창조경제’를 강력하게 밀어붙임. 대통령이 직접 나서 ‘규제는 쳐 부셔야할 원수, 제거해야할 암 덩어리’라는 극단적 표현까지 구사하며, 마치 모든 ‘규제’를 악의 축으로 삼아 지자체까지 무조건적 규제완화 대열에 줄 세움. ‘박근혜정부의 국정비전, 국정목표’의 추진전략¹⁸에 ‘지역 균형 발전과 지방분권 촉진’을 설정하여, 전임 정부와 균형발전과 분권정책의 일정부분 차별성을 잠시 기대케도 했으나 현 정권 들어 제정된 ‘지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법’의 일정한 한계에 이어, ‘균특법’ 일부 개정 법률 내용에도 mb정권에서 실종된 ‘균형’의 개념이 복권되지 못한 근본적 한계를 지니고 있음. 행정도시 역시 주장 해온 ‘원안 플러스 알파’에서 여전히 ‘플러스 알파’의 실체가 무엇인지 제시하지 않고 있음.
- ‘균형발전’과 ‘수도권 규제’는 오랜 기간 동안, 심지어 권위주의 정부 시기부터 ‘공간적 정의’에 기반한 시대적 ‘가치’로 오히려 복원하고 확장할 일이지, 폐기대상이 아님. 공간과 배분적 ‘정의’, 헌법의 가치를 새삼 새길 지점임.

2) 균특법은 과도한 수도권 집중현상을 완화하고, 균형 있는 국가발전을 위해 2004년 제정되었으나, 2009년 개정을 통해 법률 제명과는 다르게 ‘국가균형발전’의 개념을 삭제하고 ‘지역발전’으로 대체



- 기존의 혁신 담론에서 주로 산업·기술적 측면에서의 대상적 혁신(innovation)에 치우쳐 왔으나, 주체의 변혁으로서의 사회적 혁신·개혁(reform)에 대한 유의미성. 이런 관점에서 ‘성장 중독’과 ‘승자 독식’, ‘경쟁과 효율’의 정치사회적 환경에서는 분권, 분산, 개혁 의제와 그의 구현은 한계
- 따라서 행정수도가 좌절된 후, 어정쩡한 정치적 타협에 의한 행정중심 기능의 ‘세종특별자치시’와 ‘혁신도시’는 내재된 특성상의 제약과 정치적 홀대로 변질과 왜곡의 지속 과정에 있음.
- 저성장 기조에서 집중과 불균형 심화 예측. 더욱이 여전한 2할 자치 및 2할 분권 구도와 관객형 민주화 수준의 현실은 지방과 지역의 지체를 구조화하고 있음.
- 대담한 사회혁신과 연방제 수준의 분권자치, 격차를 해소하고 정의 실현을 위한 ‘균형’ 가치에 대한 정치철학 및 과제를 감당할 정치(세)력이 요구됨.^{3)참조}

3) 〈참조〉 균형발전지방분권전국연대가 2012 대선 후보에게제시한 지방분권 11대 정책 의제

1. 지방분권형 헌법 개정으로 국민 지역생활주권시대 구현
2. 기관위임사무폐지, 자치입법권, 자치조직권 등의 강화를 통한 실질적인 지방자치권 확보
3. 세원이양, 재정자율성 확대 통한 자치재정권 확립
4. 기초지방선거 정당공천 폐지 또는 지역정당 허용 등 풀뿌리 주민자치 활성화 추진
5. 분권형 광역지방행정과 근린형 주민자치(동네자치) 중심의 지방행정체제개편 추진
6. 자치경찰제의 도입을 통한 지역맞춤형 사회안전체제 운영
7. 지역언론과 지역문화의 지원을 통한 다원화된 지역사회 활성화
8. 지역생활복지 기준선 운영으로 전국 어디서나 보편적 생활복지권 구현
9. 지방대학 육성 등 인재 중심의 지역균형발전 추진
10. 지역 활성화와 함께 하는 합리적인 수도권 관리체제 운영
11. 강력한 지방분권 추진기구 설립을 통한 실질적인 분권형 국정 추진

1. 지방분권형 헌법 개정으로 국민 지역생활주권시대 구현

- ① 분권국가의 운영원리와 실행방안의 헌법 명기로 지방분권국가 운영 실현
 - 대한민국은 분권국가임을 헌법에 명시하고 분권국가의 운영원리와 실행방안을 헌법에 명기
 - 국가전체로서의 통합성과 지역의 다양성이 조화를 이루도록 함
 - 지방분권이 특정 정부의 성격이나 의지와 무관하게 국민적 합의를 바탕으로 일관성과 체계성을 가지고 지속적으로 추진될 수 있도록 지방정부의 행정, 조직, 재정분권 실현을 위한 방안 제시 필요
 - 지자체의 입법권, 재정권 범위 한계 등 그동안 자치발전의 제한에 대한 해소와 진정한 자치 실현
- ② 지역균형발전 가치의 헌법 명기로 지역 간 격차해소와 공간의 균형적 발전 도모
 - 지역균형발전의 가치를 헌법에서 다시 한 번 확인하고 이를 실행할 수 있는 수단들을 헌법에 명기

- 현행 헌법에서 미진하였던 지역의 균형적 발전을 명기하여 실질적 공간 민주화와 상생적 발전 도모
- ③ 지역대표의 상원제 도입 등 양원제 운영으로 지역대표성과 분권 강화
 - 국회를 국민을 대표하는 하원과 지역을 대표하는 상원으로 규정
 - 지역대표의 상원제를 통해 지역 통합적 국정운영체제 강화
- ④ 국민참정권의 강화를 통한 참여민주주의 확대
 - 국민발안, 국민투표제 등의 확대 등

2. 기관위임사무폐지, 자치입법권, 자치조직권 등의 강화를 통한 실질적인 지방자치권 확보

- ① 기관위임사무의 폐지
 - 지방자치단체의 기능과 사무에 대한 중앙 종속 해소를 위해 기관위임사무의 폐지
- ② 지방이양일괄법을 통한 중앙의 인사·재정·조직 등의 권한 대폭 이양
 - 지방자치단체의 인사, 재정, 조직 등의 자율성, 책임성 제고를 위한 중앙정부 권한의 대폭 이양
- ③ 특별지방행정기관의 기능 이관
 - 특별지방행정기관과 지방자치단체간의 유사·중복 업무, 중앙정부의 권한 행사로 지방자치의 비효율성을 초래하는 기능에 대한 지방자치단체로의 이관
- ④ 자치입법권 범위의 확대
 - 지방자치법 22조(조례)에서 현행 '법령의 범위 안에서'의 규정을 '법령을 위반하지 아니하는 범위 안에서'로 개정하여 자치입법권을 확대
 - 지방자치법 27조(조례 위반에 대한 과태료)에서 현행 과태료를 넘어서 형벌의 규정을 추가하여 지자체의 입법권 범위 확대
- ⑤ 지방의회 인사권의 독립
 - 지방자치단체의 기관구성형태가 기관대립형을 채택하고 있음에도 의회사무기구의 인사권이 자치단체장에 귀속되어 있음은 제도적인 모순
 - 지방자치법 제91조 제2항의 규정을 '지방의회의 사무직원은 당해 지방의회 의장이 임명한다.'로 개정하여 제도적 보안을 통한 의회의 고유기능 강화

3. 세원이양, 재정자율성 확대 통한 자치재정권 확립

- ① 국세 지방세의 세원 재배분을 통한 지방세 확충
 - 이전재원을 축소하고 국세와 지방세의 세원을 재배분하여 총조세 중 지방세의 비중을 현행 20%에서 40%로 제고
 - 교육자치재정과 일반자치재정의 연계성을 강화하여 과세자주권이 없는 교육자치재정의 실질적 자주재정권을 제고
 - 세원재배분을 위해서 기관위임사무 폐지→국고보조금 폐지→세원이양→지방교부세 개편을 통한 세수격차조정 등의 지방행정·지방재정개혁을 연동시켜 추진
- ② 국고보조금을 대폭 축소하고 잔존하는 보조금은 포괄보조금으로 운용
 - 위임사무와 연동된 국고보조금을 폐지 축소하고 불가피하게 잔존시켜야 하는 국고보조금은 지방의 자율성이 최대한 보장되도록 포괄보조금으로 운용
 - 폐지되는 보조금에 상응하는 재원을 세원이양방식으로 지방세로 전환
- ③ 세원이양은 비례적 지방소득세의 조기도입과 지방소비세의 세율인상으로 실현 - 지역 간 세수격차를 확대시키고 중앙정부 정책에 종속되어 있는 현행 누진적 지방소득세를 국세와 독립된 지방소득세로 전환하고 세율은 격차를 축소시키는 비례세율로 전환
 - 부가가치세의 5%에 불과한 지방소비세를 단계적으로 20% 수준으로 인상하고 세수격차조정을 위해 수평적 재정조정제도(역교부금제도)를 도입하여 합리적으로 해결
- ④ 세원이양에 수반하는 지역 간 세수격차문제는 지방교부세 제도를 개편하여 대응
 - 소득·소비세를 통한 세원이양은 세수격차문제를 수반하므로 지방교부세제도의 세수격차조정기능을 강화
 - 현행 수직적 재정조정제도인 지방교부세와 별개로 수평적 재정조정제도를 도입
(서울시의 재산세 조정제도와 같이 지방소득·소비세에 대해 전국적 차원으로 도입)
- ⑤ 지자체의 사회복지기능을 국가의 역할과 지방의 역할로 전면 재조정 하고 재원대책 강구

- 사회복지기능을 national minimum(국민최저선)과 civil minimum(주민최저선)으로 구분하여 재배정하고 전자에 대해서는 국가의 기능으로 전환하고 그 재원은 전액 중앙정부의 부담으로 하되 지방정부의 도덕적 해이를 방지하기 위해 penalty(패널티)와 incentive(인센티브)제도를 도입
- civil minimum(주민최저선)은 지방정부의 기능으로 하되 중앙정부가 장려할 경우 선택적 보조금제도로 전환하고 자치단체의 재정력을 감안하여 차등보조율제도를 적용
- 기능재배분과 함께 분권교부세는 폐지하고 국고보조금 전환과 세원이양으로 대응
- ⑥ 과세자주권 확충을 위해 임의과세제도 확대와 자주재정을 위한 헌법 개정
 - 지자체의 과세자주권을 확대하기 위해 임의과세제도(현행 지역자원시설세와 같은 방식)를 확대
 - 장기적으로 조례에 의한 조세징수권을 허용하는 헌법개정을 추진
- ⑦ 주민참여예산제도를 확대, 강화하고 주민소송제도의 요건을 완화하여 재정책임성 제고

4. 기초지방선거 정당공천 폐지 또는 지역정당 허용 등 풀뿌리주민자치 활성화 추진

- ① 기초자치단체장 및 기초의회의원 정당공천제 폐지
 - 주민자치가 중앙정치에 종속되는 현상과 공천비리, 지역패권주의를 방지하고 주민주체의 풀뿌리자치 활성화를 위하여 기초자치단체장과 기초의회 선거에 대해 정당공천제를 폐지
- ② 정당공천제 유지하되 풀뿌리 지역정당 허용
 - 정당공천제를 계속 유지할 경우, 중앙정치 종속을 탈피하고 주민의 자율적이고 자립적인 자치실현을 위한 풀뿌리 지역정당 허용
- ③ 주민참여제도 강화
 - 주민투표제도 등의 요건 완화를 통해 주민참여제도를 확대하여 대의민주주의와 참여민주주의가 결합될 수 있도록 유도

5. 분권형 광역지방행정과 근린형 주민자치(동네자치) 중심의 지방행정체제개편 추진

- ① 기초자치단체 존립 말살하는 중앙정부의 일방적인 시, 군, 구 합병과 주민자치를 퇴보시키는 특별시, 광역시의 자치구 폐지 등의 지방자치체제 개편 즉각 중단
 - 현행 중앙정부 주도의 수직적이고 졸속한 시,군,구 통합과 특,광역시 자치구 폐지 시도 및 광역자치의 역할과 기능 약화를 초래하는 지방행정체제 개편을 중단하고 지방분권형 행정체제로 개편 추진
- ② 기초생활자치단위인 읍면동의 자치기능 강화와 준자치단체화
 - 읍·면·동의 경계를 합리적으로 조정하되 주민대표성을 강화할 수 있도록 준지방자치단체화 하여 주민밀착형 생활 자치를 확대
- ③ 주민의 자기결정권과 책임성 제고
 - 주민투표, 주민소환, 주민발의, 주민참여예산제 등을 통해 주민들의 자기결정권과 책임성 제고를 통해 주민자치 역량을 강화
 - 마을공동체의 형성과 운영 과정을 통해서 진정한 민주주의와 지방분권이 실현될 수 있도록 지원 필요
- ④ 기초생활권의 다양한 발전모델의 개발과 실현을 통한 新마을공동체 부활
 - 지역의 문화와 역사자원을 활용하여 고용-복지-혁신이 결합된 지역정비 및 개발모델을 개발하여 다양한 지역발전을 도모

6. 자치경찰제의 도입을 통한 지역맞춤형 사회안전체제 운영

- ① 국가경찰과 자치경찰의 2원적 경찰행정체제 확립
 - 경찰제도의 개편을 통해 국가경찰과 자치경찰로 2원적 경찰행정체제를 확립하고 지역특성에 맞게 방법과 교통체제를 실시하여 지역특성에 맞는 사회적 안전체제 구축
 - 지역주민의 생활권을 존중하는 지방행정체제와 연계한 치안체제 운영

7. 지역언론과 지역문화의 지원을 통한 다원화된 지역사회 활성화

- ① 지역문화진흥법 등을 통한 지역문화지원을 위한 법제 개편과 정책 강화
 - 지역의 역사와 문화에 기반을 둔 문화 활동을 육성하고 이를 지역의 다양성과 지방의 경쟁력으로 발전시키기 위해 문화예술위원회 등 문화관광부 산하기관의 공모사업을 지역문화재단 등에 이관, 지역문화

진흥법, 지역문화재단 설치지원법 제정 등 필요

② 지역 언론 지원 및 육성을 위한 법제 개편과 정책 강화

- 지역 언론 말살정책을 중단하고 지역 언론 지원 및 육성방안을 위해 지역신문발전지원특별법의 일반법제화, 정부 및 지자체 광고의 한국언론재단 수수료 감면, 지역신문시장 침식 불법 현금 및 경품제공 강력 규제 및 지역방송 프로그램 제작 지원, 디지털 전환비용 지원 및 방송통신발전기금 징수 유예 또는 면제, 광고료와 전파료의 합리적 배분구조 개선 등 필요

8. 지역생활복지 기준선 운영으로 전국 어디서나 보편적 생활복지권 구현

① 국민생활복지 및 3대 유형별 지역생활복지 기준선의 수립과 운영

- 전국의 어디에서 태어나고 어디에서 거주하나 전 국민은 동일한 수준의 교육, 복지, 보건의료, 문화, 고용 등의 혜택을 받아야 한다는 지역 생활복지 기준선 설정
- 대도시, 중소도시, 농어촌지역의 유형별 지역생활복지 기준선 수립과 운영
- 취약지역에 대한 국가 우선지원을 통한 전 국민의 지역생활복지 구현

② 근린생활복지 기준선 운영과 취약지역 중점 지원

- 보육시설, 초등학교, 의료기관, 요양시설, 도서관 등의 생활서비스 이용이 가능하도록 소지역 균형발전 추진과 주민생활복지 강화

③ 중생활권역내 생활복지 기준선 운영과 취약권역 중점 지원

- 고용, 문화, 평생교육, 중등교육, 보건의료, 성인 돌봄 서비스 등 광역적 서비스가 제공되도록 지원

④ 광역생활권내 광역생활기준선 운영과 취약권역 중점 지원

- 광역생활권내 평생직업 능력개발기관, 거점대학, 광역적 문화시설, 광역 의료시설의 접근이 가능하도록 지원

⑤ 중앙정부차원의 커뮤니티 뉴딜정책 추진(결핍 기초생활권 재생법 제정 및 추진)을 통해 결핍 마을공동체의 재생 추진

- 저성장 시대, 사회양극화 심화시대에 팽창주의적인 개발은 지역주민들의 복지에 기여하지 못하고 지역 공동체를 파괴하고 있음.
- 영국, 미국, 일본 등에서 실시하고 있는 다양한 커뮤니티의 재생정책을 통해 결핍 소지역에 대한 회생과 발전을 지원

⑥ 소지역 복합결핍지수 개발을 통한 결핍지역 지원 강화

- 읍·면·동 등 소지역단위별 결핍의 유형과 정도를 판단할 수 있는 복합결핍지수를 개발하고 실태를 파악하여 결핍정도에 따른 지원 차별화로 소지역균형발전의 효과적 정책 추진
- 소지역에서 시·군·구, 시·도로 확대하여 결핍유형과 결핍정도를 판단하여 지역별 맞춤형 지원정책 추진

9. 지방대학 육성 등 인재 중심의 지역균형발전 추진

① 지방대학육성특별법을 제정하여 지방혁신체제 구축을 위한 지방대학 지원, 지방거점대학의 지정 및 육성, 지역주민들에 대한 등록금의 획기적 감면 등을 규정

② 지방거점국립대학 육성 및 국립대 네트워크화를 통한 인재의 균형적 육성과 고등교육기관의 경쟁력 강화

③ 지방사립대생에 대한 학비 지원 등 준공립화 기능을 통한 지방교육경쟁력 강화

- 지역불균형발전은 지방대학의 경쟁력 부족을 낳았으며, 이는 지역불균형발전을 더욱 심화시키고 있음

④ 지방소재 공공기관의 지역출신인력 채용의무제(목표: 전체 신규고용의 30%)

- 지역불균형발전을 근본적으로 해소하기 위해서는 고용의 균형을 달성해야 함
- 지방소재 공공기관은 신규 채용시 해당지역 내 고졸 혹은 대졸자를 의무적으로 일정 비율 이상 고용 의무화

10. 지역 활성화와 함께 하는 합리적인 수도권 관리체제 운영

① 규제 완화가 아닌 수도권의 합리적 관리 위한 제도와 기구 설치

- 수도권 인구가 조만간 전국인구의 50%를 상회하면서 수도권과 비수도권간의 격차는 우리나라에서 가장 구조적인 문제 중의 하나로 고착되고 있음. 그러나 이명박 정부는 2008.10.30 대책 등 수도권 규제 완화의 지속적 추진. 이는 비수도권 지역의 발전에 심각한 위협 원인으로 작용함.
- 수도권의 지속가능한 발전과 지역균형발전을 위해 수도권의 계획적 관리방안을 마련하고 수도권의 계획적

관리기구를 설치, 운영(지방분권과 균형발전 및 지방행정체제개편 등 총괄적인 분권정책을 기획, 집행하는 통합 지방분권균형추진위원회와 지방분권(분권자치)수석실 등의 기구를 통해 운영 추진)

② 비수도권 균형발전 영향평가제 운영

- 수도권의 인구와 산업, 기능의 집중 정도와 수도권 규제완화 시책을 연계하고, 수도권 정책 추진시 비수도권에 미치는 영향을 평가할 수 있는 인구집중 영향평가제도를 실시

③ 수도권정비계획법과 지역발전법(舊 국가균형발전특별법)의 연계를 통한 균형발전 강화

- 수도권정비계획법을 국가균형발전특별법의 하위법률로 설정하여 두 법간의 연계성을 강화하도록 함

④ 수도권-비수도권 상호연계의 수평재정조정제도 도입 통한 상호연계 발전 도모

- 수도권에 편중된 재원을 비수도권으로 이전하기 위한 수평적 지방재정조정제도를 도입하고 수도권과 다른 지역들 사이에 산업구조 상의 특화와 유기적 분업 구조가 만들어지도록 유도함

11. 강력한 지방분권 추진기구 설립을 통한 실질적인 분권형 국정 추진

① 지방분권과 균형발전 관련 제반 정책의 통합적 집행체제 운영

- 각 부처와 자문위원회 등에 분산된 지방분권과 균형발전 업무를 조정하고 총괄하기 위해 실질적인 집행력을 담보하는 대통령직속의‘지방분권균형추진위원회’와 청와대에‘지방분권(분권자치)수석실’설치
- ‘분권균형원’과 같은 정부부처 조직 운영도 검토

세션

상생과 분권의 균형발전

좌장: 정 초 시(충북발전연구원 원장)

발제: 1. 정 희 윤(서울연구원 선임연구위원)

“서울시 지역교류 및 연계협력사업의 실태와 효율적 추진방안”

2. 이 상 진(충남연구원 선임연구위원)

“상생과 협력의 물 자치권”

3. 류 중 현(강원발전연구원 선임연구위원)

“국토 리디자인(Re-design)과 지역균형발전”

토론: 강 현 수(충남연구원 원장), 김 중 석(강원도지역분권추진위원장)



발제1

국가균형발전선언 12주년 기념

학술 심포지엄 문화살리는 **대한민국!**

서울시 지역교류 및 연계협력사업의 실태와 효율적 추진방안

정 희 윤(서울연구원 선임연구위원)

국가균형발전 12주년 기념 세미나

세션 3: 상생과 분권

서울시 지역교류 및 연계협력사업의 실태와 효율적 추진방안

2016. 1. 29

정 희 윤



목 차

1. 연구개요
2. 선행연구 검토
3. 서울시 지역교류 및 연계협력사업의 실태
4. 국내외 선진사례
5. 서울시 지역교류 및 연계협력사업에 대한 인식
6. 정책제언



1. 연구개요

1. 연구개요

| 연구목적

서울시 차원의 바람직한 지역상생발전 전략 모색

추진 중인 서울시 지역교류 및 연계협력사업의 진단과 개선방안 마련

향후 서울시와 여타 지자체의 동반·발전 방안 모색

| 주요 이슈

- 서울시 차원에서 바람직한 지역상생 발전 방안은?
- 현재 서울시가 추진 중인 지역교류 및 연계협력사업의 성과와 한계는?
- 국내외 선진사례는 어떤 것이 있으며, 서울시 정책 시사점은?
- 수요자의 입장에서 서울시와 지역교류 및 연계협력에 대한 인식과 수요는?
 애로사항 및 건의내용은 무엇인가?

2. 선행연구 검토

2. 선행연구 검토

구 분		주요 내용	연구자
중앙 정부 관점	광역 경제권 정책	•2000년대 후반 주요 지역발전정책 •지역경쟁력 제고 목적 하의 국가발전을 위한 산업경제적 관점 •지역균형발전 위한 자원 확보와 배분, 거버넌스 구축	문정호(2011) 박재욱(2009) 외
	지역행복 생활권 정책	•지역간 연계협력 통해 주민의 실질적인 삶의 질 제고 목적 •자원 확보, 추진체계 및 성과관리 개선에 초점	송미령 외(2014) 차미숙 외(2014) 외
지방 정부 관점	수도권- 비수도권 연계협력	•지역 차원의 수요에 근거한 구체적인 정책 제안 •수도권-비수도권 간 상호 공생 관계 구축 •기획사업 발굴 및 자원 확대 추진	서태성 외(2007), 정희윤 외(2011) 외
	지자체간 연계협력	•지방정부 주도의 균형발전 방향 모색 •지역 주민의 수요, 유형·무형 자원, 협력 주체 조사 제안 •공유자원의 발굴과 유형별·단계별 상생협력 모델 제시	김인희 외(2012) 배준식(2012) 최현선 외(2014) 외
	도농교류 관점에서의 상생협력	•읍면 대상 시책 발굴, 도농교류의 범위 심화 필요성 제기 •지역간 유동인구 활용 전략 •상대적 결핍 요인 상호 보완	성주인(2008) 김창현 외(2012) 외

2. 선행연구 검토

기존 연구의 한계

- 중앙정부의 지역정책 혹은 정책사업 관련 연구가 대다수
- 지자체간 연계협력연구는 수도권과 비수도권, 도시와 농촌 등 **거시적 공간단위**의 지역격차 분석이나 연계협력 방안을 주로 모색
- 개별 지자체 간 협력연구는 많지 않아 **구체적 추진체계나 협력모델**에 관한 연구는 **미흡한 편**, 몇몇 연구도 이론적 측면이 강함
- 대부분 관 주도 방식에서 **민·관 협력 거버넌스**를 강조하나 **선언적 수준**이며, 개별 프로그램간 **순환구조**에 대한 고려도 **미흡**

본 연구의 방향

▷ 시사점

- **실질적인 참여자 대상의 수요조사**를 통한 **실행가능성에 중점**
 - 교류사업에 대한 인식과 평가, 지역적 수요, 사업단계별 애로사항 등
 - 다양한 추진주체별(서울시 및 지역지자체 공무원, 민간활동가) 인식조사
- **개별 프로그램의 연계와 선순환구조를 통한 시너지 효과 제고**
 - 국내외 선진사례연구 통해 순환구조의 구체적 내용과 추진체계 조사
- **민간역할을 강화하는 협력거버넌스 구축 방안을 모색**
 - 사업분야별 민간부문의 역할과 참여방식
 - 사업단계별 쟁점 및 개선방안 조사(기획/선정/진행/평가)
 - 국내외 선진사례를 통한 민관 협력적 거버넌스 구축사례 조사

7

3. 서울시 지역교류 및 연계협력사업의 실태

3. 서울시 지역교류 및 연계협력사업의 실태

1. 서울시 지역상생발전 기본계획(2015)

➤ 5개 분야 19개 협력사업을 적극 추진

사업분야	상생협력사업
안전한 먹거리 확보	도심형 농부의 시장 운영 활성화
	설·추석 명절 서울장터 운영
	지역 간 전통시장 상호협력 및 공동마케팅 추진
	김장문화제 참여를 통한 부재료 판로개척 협력
농어촌 체험·교류 활성화	어린이 농촌유학 체험 및 홍보 협력
	지역 청소간 역사·문화 체험교류 추진
	서울-지역 간 문화·예술 분야 상호교류
	지역 관광지(축제, 농촌민박 등) 홍보 및 서울시민 할인 협력
유휴자원 발굴 및 협력활용	지역 폐교 활용 자연체험 캠핑장 협력 조성
	지역 유휴공간(빈집, 휴경지 등) 활용 도농교류공간 조성
	지역 대학생을 위한 주거공간 마련
	농촌일감과 연계한 서울 중장년층 도농일자리 교류협력
도농연계 일자리 창출	청년 일자리 창출을 위한 지역 간 네트워크 구축
	귀농·귀촌 희망가족 맞춤형 영농교육 운영
	지역상생 중간지원기구 설치·운영
	지역상생포럼 구성·운영
지속적 소통·협력 체계 구축	정책 우수사례 공유 및 인적교류 추진
	지역 온·오프라인 홍보플랫폼 구축
	지역 재해·재난 복구 및 구호 공동협력

9

3. 서울시 지역교류 및 연계협력사업의 실태

2. 서울시 지역교류 협력 사업 위한 중점 추진체계 구축 예정

1

홍보플랫폼
구축

- 지역의 소식과 농특산물을 만날 수 있는 지역홍보센터 설치
 - 설치규모: 990-1,650㎡
 - 설치장소: 유동인구가 많고 접근성이 편리한 사대문안 건립
 - 추진기간: 2015-2016년(하반기 설립 추진)
 - 참여단체: 참여를 희망하는 지자체

2

도농상생
전문기관 설립

- 민간·관, 민간-민간 연계 및 지원을 위한 중간조직체계구축
 - 공공·민간공동기구 “도농상생지원센터” 설치: 상생교류사업지원, 상생교류 활동가 양성교육, 지역자원발굴 및 관리, 홍보센터 운영·관리
 - 민간활동가, 지역공무원 파견 등 전문가로 구성된 인력구성
 - 향후 지역홍보센터 운영·관리 추진

3

적극적
재원투자

- 지역간 협력과 교류관계 강화를 위한 총 500억원 마련
 - 4개년(2015-2018년)간 중장기재정계획 수립
 - 일반예산 및 대외협력기금 총 예산

10

3. 서울시 지역교류 및 연계협력사업의 실태

3. 서울시 지역교류 및 연계협력사업의 성과와 한계

1) 성과



2012년 이후에는 기초자치단체와 교류협력 대폭 확대

- 광역지자체(6개) 중심에서 기초지자체와의 교류 확대
- 기초지자체(수원, 안주, 순천, 금산, 완도, 정읍, 포천 등) 등 22개 지자체와 교류 확대



사업 분야 확장 통한 지역과의 협력기반 구축

- 실·국별 개별사업을 체계적으로 통합하여 추진
- 2014년 이후 먹거리, 체험관광, 청소년 등 다양한 분야로 영역을 확대



성과 가시화

- 농수특산물 직거래장터, 133개 시군 참여 62억 매출(명절직전)
- 시골유휴시설 활용 캠핑장, 형성 7,115명, 포천 5,444명 이용
- 높은 시골유학의 체험만족도(91%), 캠핑장 조기매진 등

11

3. 서울시 지역교류 및 연계협력사업의 실태

3. 서울시의 지역교류 및 연계협력사업의 성과와 한계

2) 한계

① 단편적인 교류협력사업의 추진으로 지속가능성 결여

- 일회성, 형식적 사업내용으로 교류협력 추진력 및 실효성 담보에 한계

② 분절된 개별사업 및 정책 추진으로 시너지 효과 미흡

- 먹거리, 일자리, 교류 등 개별사업의 추진으로 시너지와 지속성 의문

③ 정기적인 모니터링을 통한 지속적 성과관리가 미흡

- 정책목표 대비 사업의 추진실적 관리, 현장 모니터링, 사업별 만족도 조사 등 사업을 내실화 할 수 있는 평가 및 모니터링 시스템이 미흡

④ 정책 전 단계(기획, 선정, 집행 등) 민간참여의 부족

- 전 단계를 공공이 주도하고 일부 단순사업의 시행만 민간위탁으로 진행

⑤ 정보교류, 교육, 협의를 위한 상시적 협의창구와 시설 미확보

- 상시적인 협의와 정보교류, 민간협력 교육과 자료 공유를 위한 장소와 상설 전시판매시설 부족

상생발전 사업의 지속가능성을 높이고,
민·관·전문가 협력체계 구축할 필요성

12

4. 국내외 선진사례

4. 국내외 선진사례

사례 선정	배 경	구 성 원	사 업 내 용
민간주도의 자발적 결사체: 세타가야 생활클럽	1965년 주부 200여명과 청년 조직가들이 329명의 우유 공동 구입에서 시작한 소비생활협동 조합	8세대로 구성된 반, 약 100개 반으로 구성된 지부, 총 250개 지부로 구성된 생활클럽(조합원 약 35만 명) - 후카이도, 오사카 등 전국 29곳 연합	- 물품 공동개발 및 정책요구 - 독자적 대체 소비재 개발 - 조합원 생산 조합원 소비 등
공공과 민간 주체의 결합: 일본 Palystem	- 동경과 사사카미의 도농 교류, 농산물 직거래 - 소규모 조합 기반 신뢰관계 형성, 생협, 기업, 관청 등 여러 주체들과 결합	- 총 조합원 수 130만명(12년) - 사사카미 내 농협, 관광협회, 어업협 동조합, 두부판매 협동조합이 우호단 체로 참여	- 친환경 유기농 농산물 직거래 - 환경 보존 및 관광 사업 등
대도시 주도의 연계협력: 뉴욕 식량정책	- 시의회와 먹거리 시스템 개선 비전 Foodworks 수립 - 시민의 먹거리 전반 및 비만, 지역 농업 활성화 등 포괄적 정책	- 뉴욕시의회, 뉴욕시 - 직접 참여하는 시민들, 인근 농민들, 요식업체 등이 네트워크 형성	- 지역 먹거리 공급체널 강화 위한 직거래 장터 등 지원 - 공동체 지원 농업을 통한 소비자의 직접 참여 등
지자체간 수평적 연계협력: 동경 세타가야 건강촌	- 세타가야구의 기본계획에 따라 카와바무리를 건강촌 선정, 상호 협력체 결 - 전문적 운영 관리 기관인(주)세타가야와바 고향공사 설립	- 세타가야구, 카와바무라 행정기관 (주)세타가야와바 고향공사 - 산림조합, 동경농업대학, 지역주민	- 관광숙박 거점시설 운영 - 세타가야구와 카와바무라 설립비용분담(3:1), 운영비는 전액 세타가야구 부담 - 정기적 협의체 구성 등
먹거리유통연계: 완주군 유통연계	- 영세 고령농과 농가소득 불안정 해결 위해 시작 - 도시소비자 대상으로 신개념 로컬푸드 유통시스템 추진	- 완주군 소농 중심 1500여 농가 - 주민리더·지역농협 조합장·민간전문가로 구성된 독립적 중간지원조직 '완주CB지원센터' - 완주군 농촌활력과(신설)	2012년 4월 국내 최초로 컵푸드 직매장 개장 후 전주, 모악산으로 매장 확대 - 가족단위 농산물 가공 생산, 도농 교류, 농촌 체험 등 사업 다각화 등
먹거리유통연계: 대구약용작물 명품화 지원	- 종자에서부터 생산, 가공, 제품 개발, 품질인증의 전단계를 체계적인 관리 - 소비자에게 정보를 제공, 홍보 마케팅 전략으로 사용하여 농가의 소득증대를 도모	- 주관 지자체는 대구광역시 첨단의료 산업국의료산업과 - 참여지자체는 경산시, 영주시, 영양군	- 연단위 계약재배를 통한 우수약용작물 중요종근 보급 - 약용작물 및 중요종근 품질관리 및 인증 지원 - 한약재도매시장내 한약재제조시설 건립 등

4. 국내외 선진사례

지속가능한 지역간 협력을 위한 시사점

1

실질적 수요에 기반한 사업(분야) 선정 중요

- 완주군 유통연계: 영세 고령농 문제를 해결하여야 할 지역적 필요성
- 동경 세타가야 생활클럽: 우유 회사의 고가 판매 만행에 대항, 값싸고 안전한 우유를 구입하고자 하는 도시민의 필요성
- 일본 Palsystem: 일본정부의 쌀 재배면적 강제축소정책 이후 도시민이 양질의 쌀을 공급 받고자 하는 필요성

2

계약생산을 통한 소비자와 생산자 연계와 직거래 방식이 유효

- 대구 약령작물명품화지원: 농작물의 안정적인 시장확보와 농가 규모화를 위해 1년 단위의 계약재배; 우수 종근·종묘재배 및 품질검증 조건화
- 뉴욕시: 공동체지원농업(Community Supported Agriculture)모델 도입
- 완주군 유통연계: 매일 납품이 가능하도록 생산품목과 작부체계를 전환, 고령 농민에게 소득은 매달 상당액 통장에 입금

3

생산-소비 전 단계의 연계로 시너지 효과 극대화

- 대구 약령작물명품화지원: 약용작물 우수 종묘·종근보급, 계약재배, 품질검사 및 이력관리, 제조 및 포장, 공동수매(도매시장), 브랜드화, 유통판매 및 홍보 등 전 과정의 연계를 통한 시너지 효과 창출

15

4. 국내외 선진사례

지속가능한 지역간 협력을 위한 시사점

4

개별 추진사업의 연계를 통한 발전적 순환구조 구축

- 일본 Palsystem: 양질의 쌀을 공급 받고자 하는 생협 조합원의 수요→사사카미 마을 전체가 친환경 경쌀 생산 및 직거래→사사카미 지역내 관광지 생협물품 소비로 연결
- 세타가야구민 건강촌: 건강촌이라는 리조트 운영→스키장, 호텔 등 여타 관광시설과 사업으로 확장→지역 일자리제공→촌규모로 자립형 경쟁력 구축

5

다양한 이해관계자의 참여를 통한 효과적인 추진체계 구축

- 일본 Palsystem: 사사카미 내 농협, 지역행정, 협동조합, 지역생협 등 다양한 조직이 역할분담을 통해 협력체계 추진
- 완주군 유통연계: 희망제작소, 주민리더, 지역농협 조합장, 민간전문가 등 참여, 독립적 중간지원조직(완주CB지원센터) 설립하여 지속적인 지원체계 구축

6

지속가능성 확보를 위한 정책지원의 제도적 근거 마련

- 세타가야구민 건강촌: 세타가야구가 건강촌 조성계획 수립 후, 「세타가야구 구민 건강촌 조례」와 「세타가야구 구민 건강촌 조례 시행규칙」제정
- 완주군 유통연계: '완주군 농업농촌발전 5개년 계획' 수립, 군정 내 커뮤니티비즈니스 전담부서와 육성조례를 제정

16

5. 서울시 지역교류 및 연계협력사업에 대한 인식

5. 서울시 지역교류 및 연계협력사업에 대한 인식

1. 교류사업 시행 지역 공무원 대상 설문조사 결과

1) 설문조사 기초 현황

설문 개요

- 목적 : 서울시와 교류협력사업 시행중인 지역 실무 공무원들의 인식 파악
- 내용 : 교류협력사업의 인식/평가, 사업 단계별 애로사항 등
- 기간 : 2015년 6월 1일 ~ 6월 22일
- 대상 : 22개 교류대상지 중 17개 지자체 응답(77.3%)

기초 현황

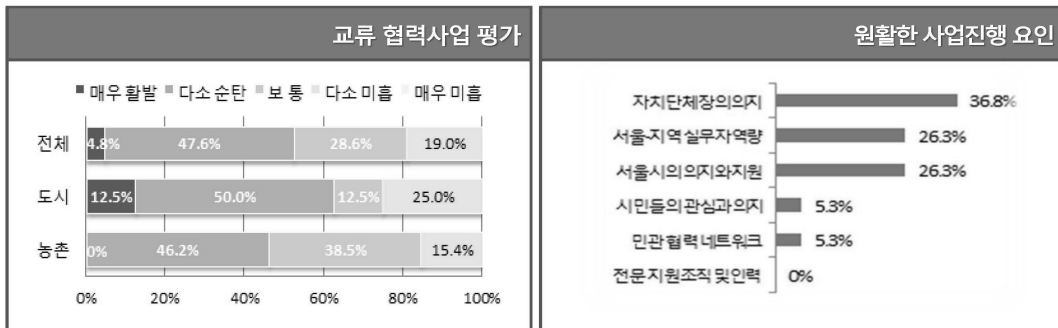
- 지역 : 도시 61.9%, 농촌 38.1%
- 대상 : 광역지자체 28.6%, 기초지자체 71.4%
- 경험 : 유경험 42.9%, 무경험 57.1%
 - 1년 50%, 6개월 25%, 2년과 3년 각 12.5%
- 교류협력사업의 참여 분야
 - 문화예술교류 31.3%, 농특산물 직거래 25.0%, 귀농귀촌교류 12.5% 등

5. 서울시 지역교류 및 연계협력사업에 대한 인식

1. 교류사업 시행 지역 공무원 대상 설문조사 결과

2) 서울시와의 교류 협력사업에 대한 인식 및 전망

- 전반적으로 사업 진행이 순탄(매우 활발+순탄)하다고 인식(52.4%)
- 도시보다 농촌 지역에서 더 긍정적(도시 46.2%, 농촌 62.5%)
- 주요 이유는 '자치단체장의 의지'를 지적(36.8%)
- '서울시의 의지와 지원(26.3%)', '서울-지역사업 실무자 역량(26.3%)' 순
- 향후 교류협력사업은 확대전망이 대다수(85.7%)
- 도시 76.9%, 농촌 100%



19

5. 서울시 지역교류 및 연계협력사업에 대한 인식

1. 교류사업 시행 지역 공무원 대상 설문조사 결과

3) 사업의 지속성 확보를 위한 선결요인

- 전담조직과 인력 구축을 중요하게 인식(41.7%)
- 도시는 '상시적 협의체의 필요성'을 가장 많이 지적(37.5%)

4) 사업 단계별 추진현황

- 기획과 발굴 단계:
대개 서울-지자체 간 협의로 추진(52.4%)
- 서울시의 제안이나 지자체 실무자 아이디어가 각 14.3%
- 사업 기획은 공공, 지자체 간 협의로 하고 민간역할은 미미
- 선정 단계: 서울-지자체 간 협의로 추진(68.2%)
- 기획-발굴 단계와 유사
- 시행 단계: 서울과 지자체 간 공동 시행(85.7%)
- 대다수 '서울과 지방자치단체 간 공동 시행'
- 농촌지역은 '지자체와 주민의 협력방식'도 일부 존재(25%)

5) 사업 단계별 주도적 역할에 대한 인식

- 전 단계에서 민간보다 공공이 주도해야 한다고 인식
- 서울시와 지자체 실무자의 역할을 가장 중요하게 인식
- 민간단체와 시민 활동가는 지원하는 역할로 인식

사업단계별 역할분담 인식					
구분	기획 발굴	사업 선정	사업 실행	성과 도출·공유	관리 및 환류
1순위	서울시	서울시 실무자	지자체 실무자	서울시 실무자	서울시 실무자
2순위	해당 지자체	/지자체 실무자	서울시 /해당 지자체 실무자	/지자체 실무자	/지자체 실무자
3순위	서울시 실무자	서울시 해당 지자체	지자체 /서울시 실무자	서울시	서울시
4순위	/지자체 실무자	체	실무자	해당 지자체	해당 지자체
5순위	민간 단체	시민 활동가	민간 단체	민간단체	민간단체
6순위	시민 활동가	민간단체	/시민 활동가	시민 활동가	시민 활동가

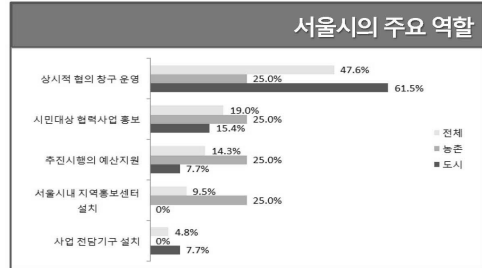
20

5. 서울시 지역교류 및 연계협력사업에 대한 인식

1. 교류사업 시행 지역 공무원 대상 설문조사 결과

6) 서울시의 주요 역할

- 전체적으로 '상시적 교류협력 협의 창구' 마련이 가장 중요하다고 인식(47.6%)
 - 도시지역이 더 높은 응답(도시 61.5%, 농촌 25%)
- 농촌지역은 '예산지원과 지역홍보'도 중요하다고 인식(25%)



7) 지역상생발전 사업의 성과 평가

- 대부분 사업평가나 모니터링 시스템이 부재(57.1%)
 - 한다면 '필요시 수시로 간이 평가' (45%)
- 교류협력사업의 성과평가에서 중요한 요소
 - 도시는 '사업에 대한 주민 체감도'(25%)가 가장 중요
 - 농촌은 '농특산물의 판로개척'(37.5%)을 가장 중요시

8) 상생발전 교류 및 연계협력 사업의 애로사항

기획 및 발굴 단계

- 사전 협의 및 협력여건 조성이 미흡(40.9%)
- 서울과 지역, 도시와 농촌 이해관계 상이(18.2%)

선정 및 실행단계

- 도시는 '선정 후 계획 및 지침의 충분한 협의와 공유 부족' (46.2%)
- 농촌은 '사업 선정과 예산 반영 시기의 불일치로 인한 지연' (25%)
- 상호 간 협력기반의 소통창구와 가이드라인 미비와 갈등 (23%)

성과 도출 및 환류 단계

- '사업의 평가제도 및 모니터링 시스템 부재'가 가장 큰 문제(30%)
- 그 외 '사후 관리 및 예산·지원 반영 미비' (20%)
- 농촌은 '양적 평가 중시, 정성적 평가 부족'이 불만(28.6%)

21

5. 서울시 지역교류 및 연계협력사업에 대한 인식

2. 교류사업 미시행 지역 공무원 대상 설문조사 결과

1) 설문조사 기초 현황

설문 개요

- 목적: 서울시와 교류협력사업 미시행 지역 관련 공무원들의 인식 파악
- 내용: 교류협력 사업 실시 의향, 사업 수요, 서울시에 기대하는 역할 등
- 기간: 2015년 6월 1일 ~ 6월 23일
- 대상: 34개 지자체 중 15개 응답(44.1%)

기초 현황

- 지역: 도시 82.6%, 농촌 17.4%
- 대상: 기초지자체 (시·군 87%, 자치구 13%)
- 경험: 유 경험 8.7%, 무 경험 91.3%

2) 서울시와의 상생발전 사업 추진 의향

- 서울시와의 연계협력 사업에 긍정적(56.5%)
 - 농촌은 모든 응답자가 상생발전 사업에 긍정적
 - 도시도 공감하나(47.4%) 사전검토가 필요하다는 의견(52.6%)
- 사전 검토가 필요한 이유
 - 필요 분야 및 투자규모와 역할, 긍정적 효과 여부, 지역주민의 참여도, 서울시와의 사업추진 가능성 검토 등

22

5. 서울시 지역교류 및 연계협력사업에 대한 인식

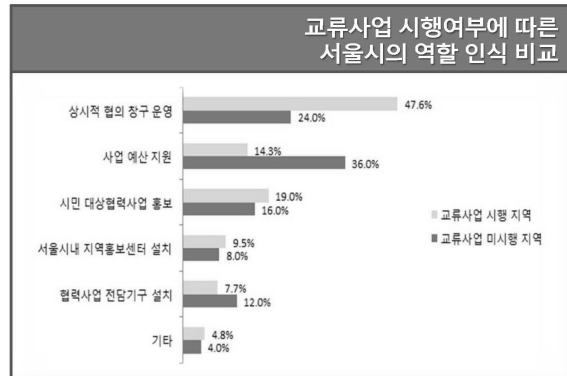
2. 교류사업 미시행 지역 공무원 대상 설문조사 결과

3) 지역 교류 및 협력 사업을 위한 서울시의 역할

- **서울시의 예산지원을 가장 기대(36%)**
- 교류사업 시행지역(14.3%)에 비해 예산지원을 기대
- **상시적 협의 창구 운영 (24%)**

4) 서울시와 협력사업의 우선순위

- **서울의 정책 성공, 혁신사례의 공유를 가장 많이 기대(30%)**
- **그 외 문화관광 교류 및 체험(25%), 농특산물 판매(20%) 순서**



서울의 정책성공 혁신사례
공유의 장 마련

- 지자체 간 교류의 양과 질 향상
- 정책순응 확보

서울-지역의 문화관광
교류 및 체험 확산

- 관광객 유입으로 지역경제 활성화
- 지역문화재에 대한 주민자긍심 고취

지역 농특산물 판매위한
서울시농부의시장 참여

- 안정적 판매로 확보, 유통비용 절감
- 도시민 만족도 제고

23

5. 서울시 지역교류 및 연계협력사업에 대한 인식

3. 상생발전사업 관련 민간 의견조사 결과

1) 의견조사 개요

- **목적**: 지역상생사업 관련 민간 참여자들의 애로사항과 개선방안 파악
- **내용**: 사업 단계별 애로사항, 개선방안, 향후 추진체계
- **기간**: 2015년 6월 4일
- **대상**: 「지역상생발전 민관협력 포럼」 참석자 중 민간활동가 19명

2) 계획단계의 애로사항과 개선방안

- **민간참여가 제약된 관 주도의 계획수립 방식을 문제로 지적**
- 서울시-지자체 간 계획과정에서 민간 역할은 자문이나 형식적 수준
- 계획은 행정, 실행은 민간으로 구분되는 교류사업 방식에 불만
- **도시와 농촌의 가치관과 요구의 차이로 인한 공감대 형성 곤란**
- **예산의 제약으로 철저한 사전조사 및 준비가 미흡**
- **민간의 실질적인 참여가 가능한 거버넌스를 통한 계획 수립 및 역할분담**

24

5. 서울시 지역교류 및 연계협력사업에 대한 인식

3. 상생발전사업 관련 민간 의견조사 결과

3) 실행단계의 애로사항과 개선방안

- **민관 협력의 어려움과 단기적 사업에 치중하는 문제 지적**
 - 수평적 협력이 어렵고 민간의 역할과 권한이 부족(행정은 관리감독, 민간은 단순 실행기관으로 설정)
 - 수치적 성과를 중시하고 단발적인 이벤트행사에 편중
- **수평적 민관 거버넌스의 구축과 민간의 책임감 필요**
 - 민관 거버넌스에 실질적인 심의와 의결 권한을 요구, 민간단체도 책임과 의무감을 가지고 사업 참여 필요
 - 지역과 지속적 연계, 참여자 간 긴밀한 협력관계 유지가 중요

4) 평가 및 보완단계의 애로사항과 개선방안

- **적절한 평가기준 설정에 관한 민관 합의가 관건**
 - 민간과 행정기관의 평가내용 및 기준이 상이
 - 전문적이고 체계적이며 민관 모두 수용가능한 평가기준이 미비
 - 정량평가중시로 소규모 사업의 운영이 어렵고 성급한 성과 기대로 단기 행사성 사업으로 전락
- **민간참여가 제약된 관 주도의 계획수립 방식을 문제로 지적**
 - 충분한 사전 협의를 통해 민관 사이의 평가 내용 및 기준 합의
 - 민간 참여자와 행정이 모두 참여하여 상호 문제점에 대해 회의를 진행하여 결과를 도출

25

5. 서울시 지역교류 및 연계협력사업에 대한 인식

4. 서울시 실무공무원의 인식 및 평가

인터뷰 개요

- 목적: 서울시의 교류협력 사업 담당 공무원의 인식 파악
- 내용: 담당 교류협력 사업의 애로사항, 개선방안 등
- 기간: 2015년 2월 24일 ~ 2월 27일 (총 5회)
- 대상: 서울시 생활보건과, 교육정책담당관실, 민생경제과 텃밭조성팀, 청소년과, 관광정책과 관광정책팀 담당 공무원 등 총 5명

1

농특산물 소비확산을 위한 상설장터 운영활성화 (서울시 농부의시장)

■ 기존 상권과의 마찰로 인한 개최장소 선정이 문제 :

- 시 직영, 한강사업본부, 자치구의 3가지 시행방식으로 추진
- 주변 상권과 시민접근성을 모두 만족시켜야 하는 것이 난제
- 장소 선정 시, 타 부서의 협조 필요(공원, 공공부지 등)
- 농산물 판매 시, 농수산물 직거래 관련 제도적 장치가 필요

■ 참여 농가의 선정과 품질검증 시스템이 필요

- 생산자 품질검증이 필수, 참여농가 선정단계의 자문위원회 구성 필요

2

지역관광지(축제) 홍보 및 서울 시민 할인 협력

■ 타 자치단체의 협조 부족

- 서울시민에게만 할인 제공하는 것의 형평성 문제
- MOU체결 이후에도 해당 실무과의 추진의지 부족

■ 성과관리 시스템 미흡

- 이용자 수, 만족도 집계 등 성과관리 시스템 부재가 문제
- 개별적 사업진행으로 진행상태 점검이 곤란

26

5. 서울시 지역교류 및 연계협력사업에 대한 인식

4. 서울시 실무공무원의 인식 및 평가

3

어린이 및 청소년 역사·문화·농촌 체험교류

- 실무자의 어려움은 상대적으로 적으나, 향후 프로그램의 다양화 필요
- 잦은 출장 부담과 학생들의 이동과정에서 안전기준 강화 필요

4

아토피 치유체험 프로그램

- 대상자 선정 및 짧은 기간
 - 1박2일 부모 동반 프로그램에서 저소득층 50%를 채우기 어려움
 - 아토피 치료효과는 단기캠프로 치유 곤란
- 안전문제와 인력부족
 - 45인승 관광버스 이동시의 안전문제
 - 사업 확장되며 공무원 현장 동행 출장 2배 증가
- 해당 지자체의 인식 부족
 - 진안군과 금산군 전통의료사업단 공무원의 적극적 인식 결여

5

지역 폐교활용 자연체험 캠핑장 조성확대

- 사업 확정에 따른 인력 부족
 - 폐교 운영의 확대운영(20개소)에 따른 인력 총원 필요
- 효율적 운영방식 도입 필요
 - 서울시 담당자가 폐교 현장관리 요원 대응과 민원처리 직접 전담

27

6. 정책 제언

6. 정책제언

1. 정책의 기본방향



2. 추진중인 서울시 연계협력사업의 개선방안

➤ 수요자 중심의 사업발굴, 참여자 중심 평가를 위한 단계별 개선

기획 및 사업발굴 단계	사업선정 단계	사업진행 단계	사업평가 단계
- 연계협력사업은 교류희망 지자체의 지역적 수요를 적극 반영 충분한 기간을 두고 사업 아이디어 접수 및 발굴 프로세스 추진	- 서울시, 교류희망 지자체, 민간전문가 각각 동일 비율로 선정위원회 구성 - 서울시의 예산과 인력을 고려하여 선정위원회에서 우선순위 설정	- 관 주도의 방식에서 분야별 필요에 따라 다양한 방식 선별채택 - 서울시 예산확보 + 민간 단순위탁방식에서 민간의 역할 강화 - 필요시, 중간조직인 '전문사업단'을 구성하여 제도적으로 지원	- 연계협력사업 참여자 중심 실무 워크숍 운영(가칭, '지역상생포럼') - 사업 직후, 참여자를 초청하여 현실적 경험과 애로사항 공유 - 의견을 취합하여 담당 공무원에게 전달하여 다음 연도사업에 반영

29

6. 정책제언

2. 추진중인 서울시 연계협력사업의 개선방안

➤ 실제 사업참여자 중심의 실무 워크숍 활성화 및 민·관 협의체 구성

실무워크숍('지역상생포럼') 내실화

- 우수 사례(Best Practice)는 공유하고 학습하는 **문제해결형 워크숍 운영**
- 서울시의 정책우수 사례 발제와 동시에 타 지역의 **정보교류와 사례 공유**

민·관 협의체 구성 및 운영

- 사업 분야별, 권역별로 **세분화된 지역상생포럼을 장려화**
- 사업 공동평가와 경험공유 등으로 상호신뢰 형성 후 **민·관협의체 구성**

➤ 우수사업을 중심으로 패키지화와 브랜드화 전략 수립

▪ 지속적인 사업평가 및 모니터링으로 우수사업 선정

- 민·관 협의로

사업 분야별 평가지표 및 기준 설정과 평가위원회 구성

- 우수사례 선정 및 시상, **인센티브 제도 마련**

▪ 우수사업 중심의 정책사업 패키지화로 시너지 효과 창출

- 우수사례 중심 관련 사업의 **연계방안 마련**

- **중간조직(전문사업단) 역할 강화**

▪ 우수사례의 브랜드화, 연계발전 지원

- 서울시의 대표적 정책사업으로 **브랜드화, 인증시스템 제도 도입**

- **자치구의 역할강화** 사회적 경제영역으로 확대발전 및 연계지원 강화

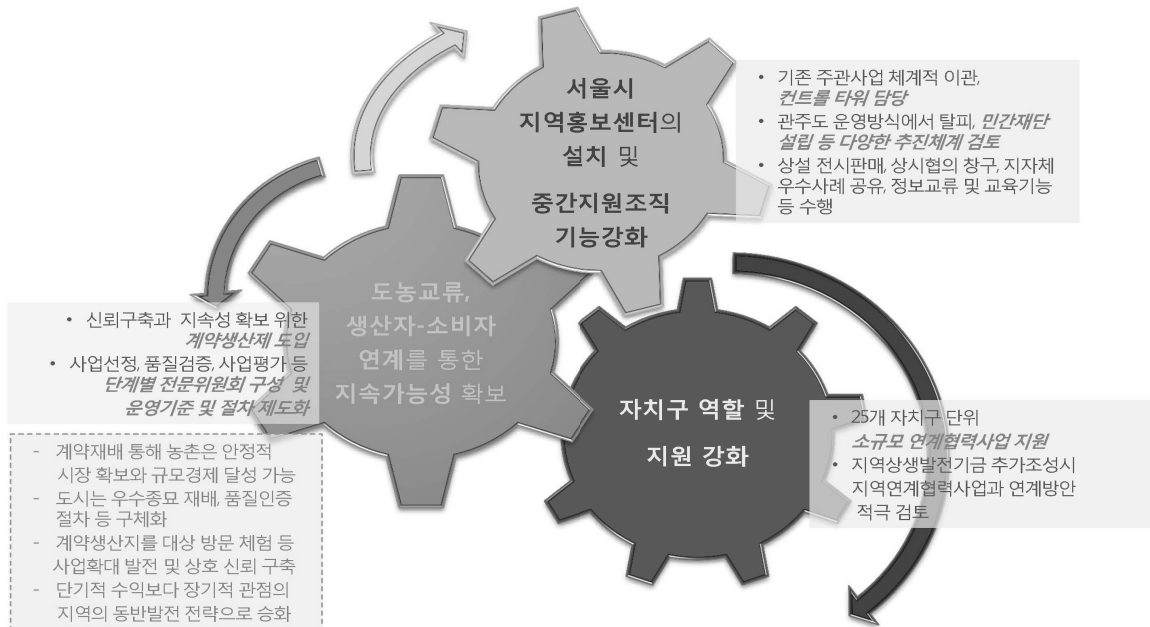
➤ 지역연계협력 사업의 지속가능성 확보를 위한 제도화 추진

- 지역연계협력 사업의 지원 제도화를 위한 **서울시 조례 제정**: 현재는 지역자치단체장의 추진의지에 크게 의존
- 지역연계협력 사업의 활성화를 위한 **법제도적 개선방안 제언**: 농산물직거래 활성화에 관한 법률, 연계사업 할인제 등

30

6. 정책제언

3. 중장기 정책의 추진방안



31

감사합니다

발제2

국가균형발전선언 12주년 기념
학술 심포지엄 *문화향수는 대한민국!*

상생과 협력의 물 자치권

이 상 진(충남연구원 선임연구위원)

2016. 1. 26

상생과 협력의 물 자치권

이상진 충남연구원 연구실장
박종관 백석대학교 교수

목차

- 01_서론
- 02_물 관리체계 평가
- 03_물관리 방향과 물자치 방안
- 04_물관리 기능 재편과 물자치권 확대
- 05_결론 및 제언

※지방정부의 물 자치권 확립(2015.11, 충청남도 물 자치권 연구모임)을 토대로 재작성 한 것임

01 서론

1. 지방분권과 물 관리체계

2. 물자치 한계와 필요성

1. 지방분권과 물 관리체계

○ 우리나라 행정체계 변화의 핵심은 지방분권

- 지방분권의 핵심은 중앙주도에서 지방과 주민이 중심이 되는 변화
- 중앙정부와 지방자치단체의 권한과 역할의 재정립이 필요

○ 과거, 물 관리는 치수와 공급중심의 사회기반시설을 구축하기 위한

중앙집중형 체계로, 중앙부처의 역할이 매우 적극적이고 중요

- 지방자치단체의 사무범위는 주로 집행업무 담당(지방자치법 제9조 2항)
- 지방하천 및 소하천의 관리, 상·하수도의 설치 및 관리, 간이급수시설의 설치 및 관리, 재해대책의 수립 및 집행 등

○ 최근 중앙부처 주도의 물관리 역할축소와 공공부문에 대한 역할 변화 요구

- 대대적인 하천개발사업과 치수사업, 댐건설과 광역상수도의 건설 등이 대부분 완성에 접어들어, 물 관리의 중심이 구조적 대책보다는 운영과 유지관리의 비구조적 대책으로 옮겨가고 있음
- 대규모 투자가 필요한 건설과 개발에는 중앙부처의 강력한 주도와 자원조달이 중요하지만 시설의 유지관리는 지방자치단체의 역할과 유역별 자체적인 관리가 중요하다고 보고 있음

○ 국제적으로 중앙부처 주도의 강력한 물 관리체계에서 지방자치단체 간의 협력과 유역주민의 참여가 강조되는 유역통합관리체계로 전환되는 추세

2. 물자치의 한계와 필요성

○ 현대 행정의 특징은 공공부문의 역할 축소와 지방자치단체 중심의 행정

- 우리도 지방자치 부활 20년이 넘어, 중앙의 기능을 지방으로 이관하기 위한 다양한 노력들이 이루어지고 있음
- 사회전반에 걸쳐 공공부문의 역할을 최소화하고 민간참여를 활성화시키기 위해 정부의 역할을 최소로 제한하려는 것이 선진국들의 추세이며 이는 물 관리에서도 나타나고 있음

○ 우리나라는 여전히 물 이용과 배분에 있어서 중앙의 권한이 매우 강함

- 법률에서 자치단체에 부여한 권한은 매우 적고 관리의무 중심의 위임사무가 주를 이루고 있음
- 지방자치와 분권이 강조되고 있는 시점에서 중앙정부 주도의 정책은 주민과 지역중심의 정책반영에 한계

○ 물자치권 미정립으로 지방자치단체 역할이 매우 미흡

- 하천과 수자원을 많이 갖고 있는 지자체일수록 하천관리에 많은 예산과 많은 규제를 받게 되는 반면 수자원의 이용 및 판매 등과 관련하여 어떠한 이익도 볼 수 없는 상황
- 직접 하천을 관리하는 지방자치단체 및 유역주민을 배제한 상태로 중앙부처가 수자원을 독점적으로 운영 (댐과 저수지를 건설한 한국수자원공사와 한국농어촌공사만이 물과 관련한 이용, 이득을 독점하는 상황), 자치단체간, 주민간 물이용과 배분, 관리의무에 따른 수 많은 갈등 상존

○ 지방자치단체의 역할이 강조되는 지방분권시대 물 관리는

- 기존의 중앙정부의 기능을 대신하기보다는 새롭게 요구되는 역할, 즉 지역적 특성을 반영한 물 관리정책의 추진과 이해 당사자와 유역 주민이 주도하는 시책을 지원하는 역할이 중요함
- 국가와 지방의 바람직한 역할 분담과 물 자치권 확립을 위해서 가장 중요한 것은 유역관리체계의 구축과 이를 위한 자주적 재원확보
- 유역관리체계의 구축을 위해서는 무엇보다 중앙정부 중심의 다기능적이고 중복적인 업무와 기능 그리고 관련 법제에 대한 개편이 선행되어야 함

5

02 물 관리체계 평가

1. 정부 및 산하기관의 조직과 기능
2. 중앙과 지방의 기능 분담 현황
3. 물 관리 조직과 기능 분담 평가
4. 물관리 계획수립에 대한 평가

1. 정부 및 산하기관의 조직과 기능

○ 물관리정책 총괄조정기관

- 1997년 국무총리실에 물관리정책조정위원회와 이를 실무적으로 뒷받침하는 수질개선기획단이 있었으나 2005년에 폐지됨

○ 중앙 행정기관

현재 우리나라는 수질·수량·유역·하천 등 물 관리가 기능중심으로 분할, 다원화된 관리구조를 지니고 있음

- 환경부는 국가 전체적 차원에서 수질 관리, 수량 측면에서는

지방상수도 및 수요관리를, 유역관리 측면에서는

4대강 수계법에 근거한 수계 관리를 담당하고 있으며, 하천관리 측면에서는 생태하천 복원업무를 담당하고 있음

- 국토교통부는 국가 전체적으로 하천법에

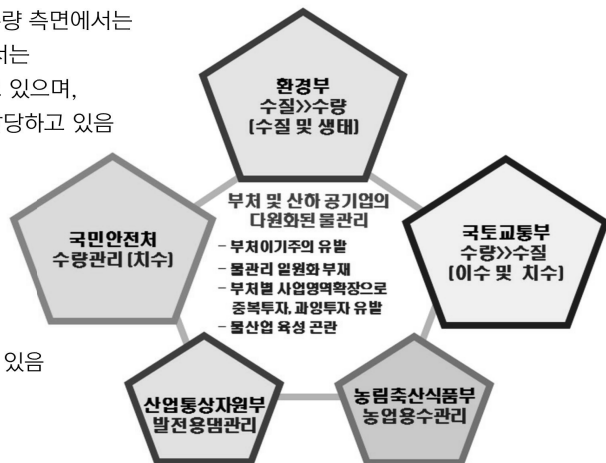
근거하여 하천관리를 책임,

수량 측면에서 광역상수도, 댐, 공급관리 업무를 담당하고 있음

- 기타 농림수산식품부는 농업용수를,

국민안전처는 소화천·재해부문을,

산업통상자원부는 발전용댐 부문을 담당하고 있음



7

1. 정부 및 산하기관의 조직과 기능

<중앙행정기관의 물 관련 조직 및 업무현황>

구 분	물 관리 업무		규제 업무
	수량 관리	수질 관리	
국토교통부 수자원정책국 (수자원정책과, 수자원개발과, 하천계획과, 하천운영과, 친수공간과)	•수자원 정책 •지하수 개발, 이용 •댐 건설 및 관리 •광역상수도, 농업용수도 •하천지정, 폐지, 등급조정 •하천 정비 및 유지관리 •하천수 배분 및 사용허가 •홍수, 갈수 통제 및 예보 •친수구역 지정 및 개발	•지하수보전, 관리 •댐내 탁수예방 •댐 주변지역 정비 •하천 유지(하천유지유량 고시, 용수확보, 댐 방류) •하천환경 보전, 관리(보전지구, 복원지구) •자연친화적인 하천공사 공법 개발, 보급	•하천점용 허가(공유수면 점용, 사용 허가) •하천내 금지행위 •하천사용 금지 및 제한 •하천수 사용 조정 •하천수 분쟁 조정
환경부 물환경정책국 (물환경정책과, 수생태보전과, 유역총량과, 수질관리과) 상하수도정책관 (수도정책과, 생활하수와, 토양지하수과)	•상수도 정책 및 시설 •하수도 정책 및 시설 •물 재이용 및 빗물이용 시설, 중수도	•수질보전정책 수립 •습지, 생물다양성 보전 •하수, 오수, 산업폐수, 분뇨, 가축분뇨 등 처리시설 •비점오염원, 초기우수 •자연형 하천정화사업 •수변녹지 조성	•수질, 수생태계 환경기준 •수질오염물질 지정 및 배출허용기준 •방류수 수질기준 •수돗물, 먹는샘물 수질기준 •상수원보호구역, 수변구역, 특별대책지역 등 지정 •환경영향평가 •오염총량 관리 •공공수역 수질오염행위 규제 •낚시 금지 및 제한
기 상 청 예보국 (예보책과, 총괄예보관, 예보기술통제과)	•단기, 중기, 장기예보, 특보 •기후변화 관측 및 분석 •태풍 감시, 분석 및 예보 •위험기상, 특이 기상 분석 •방재 및 재해기상 대응		
농림수산식품부 (농업기반과)	•농업용수 개발 •농지 배수		•내수면어업 관리(자연환경과)
행정자치부	•온천 관리	•공중화장실(주민생활환경과)	
국민안전처	•소하천 정비 •풍수해 대책 •수해복구, 풍수해 보험 •우수유출 저감시설		•저수지, 댐의 안전관리 •물놀이 안전관리
산업통상자원부 (전력산업과)	•수력발전 (대수력, 소수력, 양수)		

출처: 한국수자원공사정책경제연구소(2011)자료를 수정하여 재작성

8

1. 정부 및 산하기관의 조직과 기능

- 또한, 중앙행정기관 및 산하기관의 조직으로
 - . 국토교통부는 1실4과와 4대강홍수통제소, 5개 국토관리청 그리고 산하기관인 한국수자원공사가 주로 지방의 기능을 담당하고 있음
 - . 환경부는 2국 6개 과와 더불어 4개 유역환경청, 3개 지방환경청 및 4대강별 수계관리위원회를 통해 지역의 기능을 담당하며, 산하기관으로 국립환경과학원, 한국환경공단, 한국환경산업기술원 등이 있음
 - . 농림수산물식품부는 한국농어촌공사 등이 있음

9

2. 중앙과 지방의 기능 분담 현황

- **아직까지, 우리나라의 물 관리체계는 중앙집중형 행정체계**
 - 중앙부처와 지방자치단체의 기능분담은 지방자치단체가 중앙부처의 감독과 지원을 받는 상태에서 주로 집행업무를 담당하는 것으로 이루어지고 있음
- **구조적 대책보다는 비구조적 대책으로 옮겨가는 과정**
 - 댐건설과 광역상수도의 건설, 대대적인 하천개발 사업으로 대표되는 사회기반시설로서 수자원시설의 건설이 완성기에 접어들고 있음
 - 물 관리의 중심이 개발과 건설보다는 운영과 유지관리로 전환
- **지방자치단체의 물 관리 관련 역할은 주로 집행업무를 담당**
 - 중앙정부가 결정한 계획이나 또는 반복적으로 이루어지는 물 관리업무에 국한되어 주로 집행업무를 담당하고 있음
 - 최종집행기관인 지방자치단체는 상수도, 하수도, 지하수, 하천과 같은 물 관리 업무를 포괄적으로 관리
 - 물 관리와 관련된 중앙부처와 지방자치단체의 기능분담은 지방자치단체가 중앙부처의 감독과 지원을 받는 상태에서 대부분 중앙부처와 같이 기능에 따라 여러 부서로 분산되어 있음

10

2. 중앙과 지방의 기능 분담 현황

〈 우리나라의 중앙과 지방의 물 관리 기능분담 〉

행정 제도의 특징	◦ 단일국가, 대통령제 ◦ 광역행정단위인 도와 광역시, 기초자치단체인 시·군과 구로 구분
물 관리제도의 특징	◦ 수질업무는 환경부, 수자원개발은 국토교통부가 주로 담당 ◦ 수량업무 중 농업용수는 농림축산식품부, 발전용수 산업통상자원부등으로 다원화됨 ◦ 물관리기본법이 없는 상태에서 하천법이 중심적인 법률임
용수 공급	◦ 광역상수도, 공업용수도는 중앙부처관할 ◦ 지방상수도는 지자체
하·폐수처리	◦ 지자체의 업무 ◦ 정비사업에 국가 보조, 적극적 민간위탁추진
치수	◦ 주요하천은 국유이며 국가가 관리 ◦ 범람원 주변에 대규모 인구가 집중되어 있음 ◦ 치수는 기본적으로 국가의 책무 (국가하천과 국가가 직접 관리하고, 지방하천은 지자체가 관리)

11

2. 중앙과 지방의 기능 분담 현황

〈 충청남도의 물 관련 조직 및 사무 현황 예시 〉

부 서	담당업무
물관리정책과	◦ 물통합관리 계획수립, 생태하천 복원사업, 도랑살리기, 환경기초시설 지도·점검 등 (물통합주관부서) ◦ 시군 단위유역 목표수질 설정, 수자원 조사 및 이용계획 수립 조정
친환경농산과	◦ 친환경농자재보급, 화학비료사업억제를 위한 친환경비료 공급사업 등 하천·호소에 대한 농업환경부하 경감사업 실시
농촌마을지원과	◦ 농업용수 수질관리(호소내) 및 개발·보급사업 추진 ◦ 대형담수호, 저수지 등 수질개선을 위한 준설, 부댐 및 침강지 조성, 인공습지(완충식생대) 조성사업 추진
축 산 과	◦ 축산시설의 오염원관리 : 축사 등의 공동자원화시설, 액비저장시설, 액비 유통센터 설치 등 지원사업 실시(가축분뇨처리시스템 구축사업 추진)
환경관리과	◦ 하천·호소 등에 대한 각종 환경오염행위 단속
산림녹지과	◦ 숲가꾸기 등 산림작업을 통한 수변지역 녹화사업 추진
자연재난과	◦ 지방하천 하천기본계획 수립, 정비사업 추진 ◦ 지방하천관리 위원회 운영 ◦ 국가하천 및 지방하천 유지관리
투자입지와	◦ 산업단지내 공업용수 공급 계획 수립
보건환경연구원	◦ 하천·호소에 대한 수질 측정 분석 등

12

3. 물관리 조직과 기능적 분담 평가

○ 정부의 물 관련 정책조정 기능체계 부재

- 물 관리 정책조정위원회 폐지로 중앙정부의 부처간 정책조정 기구가 사라짐
- 2011년 10월 이후 수량관리(이수 및 치수)는 국토교통부, 수질관리는 환경부, 방재업무는 재난안전처(소방방재청) 등 물 관리 기능이 부처에 분산되어 있어, 정책조정기능이 반드시 필요한 실정임

○ 정부의 기능과 조직측면에서 업무 중심의 기능분리로 부처간 갈등 야기

- 수질, 수량중심으로 분리하여 하천의 홍수방재 기능은 국토부, 수질·생태복원 기능은 환경부에 분담되어 있어 양 기능의 종합적 연계가 부족한 실정임
- 용수관리의 측면에서 생·공·농업용수를 수질과 용수 수요를 함께 고려한 최적 댐·보·저수지 연계운영 프로그램이 미흡한 실정임
- 유역관리 측면에서 홍수방재, 가뭄대응, 수질개선, 생태복원 등 물 순환체계를 통합적으로 관리하지 못하고 있어 유역기능의 종합적 연계가 부족

〈물관리 기능의 분담 현황〉

	수 질 관 리	수 량 관 리	농 업 용 수
중앙정부	환경부 (4대강 유역청, 상하수도)	국토교통부 (5개 국토관리청, 5개 홍수통제소)	농림부
광역자치단체	환경관련 국	건설관련 국	농림관련국
기초지방자치단체	환경보호과 수도사업소 등	건설과 등	농정부서

13

3. 물관리 조직과 기능적 분담 평가

○ 업무의 분산으로 인한 중복투자 및 비효율 초래

- 중앙부처의 지방조직인 환경부 유역환경청(유역관리국)과 국토교통부의 국토관리청(하천국)은 하천관리에 관한 유사기능 수행
- 환경부의 산하기관인 환경공단과 국토부의 산하기업인 수자원공사도 상수도과 관련된 유사한 업무를 수행
- 수질·수량·오염원 등 물과 관련된 정보는 통합적으로 생산·제공되는 것이 효율적
(기관별로 자료의 생산의 표준화, 생성시기, 품질수준, 업데이트 주기 등 통합운영 필요)
- 국민의 입장에서 동일한 수도사업 임에도 불구하고, 광역상수도는 국토교통부(수자원공사)가 담당하고, 지방상수도는 환경부와 지자체가 담당하도록 이원화됨에 따라 광역상수도는 과잉 공급되고, 농촌 지역의 상수도 보급률은 떨어지는 등 수도공급의 비효율이 발생

〈부처별 하천관련 사업의 중복 예시〉

구 분	생태하천복원사업	하천정비사업	소하천 정비사업
추진 부처	환경부	국토교통부	국민안전처
초기 목적	하천정화	이수·치수	홍수 방재
근거 법령	수질 및 수생태계 보전에 관한 법률	하천법	소하천정비법
사업 내용	퇴적오니 준설, 오염하천 정화, 생태계 복원 등	수해방지, 자연형호안, 생태공원, 습지조성 등	제방과 교량 정비, 자연형하천 정비, 사방댐 설치 등

14

3. 물관리 조직과 기능적 분담 평가

○ 유역내 조정체계 미비로 갈등 야기

- 우리나라의 물 관리 일부 분야에서는 유역의 개념이 도입된 반면, 일부는 여전히 행정구역을 기준으로 이루어지고 있음
- 현재 하천구분은 행정구역에 기초하여 국가하천, 지방하천, 소하천 등으로 구분되고, 국가하천은 국토교통부, 지방하천과 소하천은 지방자치단체가 행정구역단위로 관리하도록 되어 있음
- 이에 따라 하천유수의 점용허가, 하천공사, 수질관리 등에 수계별 상·하류 일괄관리가 어렵고, 지자체간 수리권 분쟁을 조정하기가 곤란한 실정임

○ 중앙부처의 집중관리체계로 지역간 불균형 심화

- 현재 우리나라의 물 관리는 중앙부처가 계획을 수립하고, 지방자치단체가 부분적으로 집행하는 체계로 이루어지고 있음
- 반면 중앙정부와 지자체간 업무협조와 정보공유가 제대로 이루어지지 않아 행정의 효율성이 떨어지고, 행정편의 위주의 정책이 추진됨에 따라 물 정책 거버넌스에 지역주민의 참여가 떨어진다는 비판이 제기되고 있음
- 하천관리, 상수도 보급 측면에서 중앙정부의 정책이 도시지역에 집중됨에 따라 도·농간의 불균형을 심화시키고 있다는 지적도 제기되고 있음

○ 지방자치단체의 물 관련 기능 및 물자치권 확보 미흡

- 현재 우리나라의 물 관리는 중앙부처위주로 되어 있고 지역에서는 중앙정부의 계획이나 사업의 집행을 수행하고 있음
- 물 관리에 대한 자체적 결정권이나 예산권도 미약하고, 업무집행에 대한 책임이 강한 상태
- 따라서 광역적 영역 내에서 물 자치권이나 독자적 물 관리 기능을 확보하여 지역의 다양한 물 관리 정책의 수립과 집행 등이 필요

15

4. 물관리 계획수립에 대한 평가

○ 물 관리와 관련된 주요 법률

- 환경부는 「수질환경보전법」, 「수도법」, 「하수도법」 등 수질·수량·유역관리 분야에서 총 11개의 법률
- 국토교통부는 「하천법」, 「댐건설 및 주변지역지원법」 등 수량분야에서 총 4개의 법률
- 농림축산식품부는 「농어촌정비법」, 「농어업재해대책법」 등, 행정자치부는 「온천법」 등, 국민안전처는 「소하천정비법」, 「자연재해대책법」 등의 법률을 담당하고 있음

○ 물관련 주요 법정계획

- 환경부는 「대권역 수질 및 수생태계 보전계획」, 「오염총량관리기본계획」, 「오염총량관리시행계획」, 「수도정비기본계획」, 「전국수도종합계획」, 「국가하수도종합계획」, 「유역하수도정비계획」, 「하수도정비기본계획」을 담당
- 국토교통부는 「수자원장기종합계획」, 「유역종합치수계획」, 「하천기본계획」, 「지하수관리 기본계획」, 「지역지하수관리계획」, 「댐건설 장기계획」을 담당
- 국민안전처는 「소하천정비종합계획」, 「풍수해저감 종합계획」을 담당
- 농림축산식품부는 「농어촌용수 이용 합리화계획」을 담당하고 있음

○ 물관련 법정계획 평가

- 물 관리는 중앙부처 주도로 이루어지고 있고, 지방자치단체는 관할지역내의 문제임에도 불구하고 주어진 자치권한이 매우 미약한 상태
- 홍수와 가뭄 등 물 관리상의 문제는 국가보다는 각 지역(유역)에서 광역단체 및 기초단체간의 유기적인 협조를 통해 신속하고 체계적으로 대비하고 대응해 나갈 수 있는 사항
- 물 관련 법정계획에 대한 중앙부처와 지방자치단체의 역할을 분석하고 효과적인 물 관리를 위한 자치권 확대가 필요함

16

4. 물관리 계획수립에 대한 평가

〈부처간 소관법률 및 법정계획 평가〉

	법 률	관련 계획	주요 내용
국토 교통부	하천법	◦ 수자원장기종합계획(20년) ◦ 유역종합치수계획(10년) ◦ 하천기본계획(10년)	◦ 국가 수자원 공급능력 및 수요량 평가 , 공급계획 수립 ◦ 유역 주요 지점별 홍수량 할당 지정 ◦ 홍수방어시설과 토지이용계획에 따른 홍수방어계획 수립
	지하수법	◦ 지하수관리 기본계획(10년)	◦ 지하수 부존특성, 개발 가능량, 이용실태, 이용 및 보전계획
	수도법	◦ 수도정비기본계획(10년)	◦ 광역상수도 및 공업용수도의 정비에 관한 종합계획
	댐건설 및 주변지역 지원 등에 관한 법률	◦ 댐 건설 장기계획(10년)	◦ 댐 건설 기본방침 및 수계별 댐 건설계획 수립
환경부	수질 및 수생태계 보전에 관한 법률	◦ 수대권역 수질 및 수생태계 보전 계획(10년)	◦ 수질 및 수생태계 변화 추이 및 목표기준 설정
	4대강 수계법	◦ 오염총량관리 기본계획	◦ 수계단위 목표수질 설정, 오염부하량 총량 할당 및 저감계획 수립
	수도법	◦ 전국수도종합계획(10년)	◦ 지방상수도, 광역상수도, 공업용수도, 마을상수도 정비 계획
	하수도법	◦ 국가하수도종합계획(10년) ◦ 유역하수도정비기본계획 (20년)	◦ 하수처리 목표, 정책방향 수립, 공공하수도 확충 및 개발 계획 ◦ 수질관리 목표, 방류수 수질기준 설정, 하수도 통합운영 전략 수립
국민 안전처	소하천정비법	◦ 소하천정비 종합계획(10년) ◦ 풍수해저감 종합계획(10년)	◦ 소하천 재해예방, 환경개선, 다목적 이용, 주민 소득 증대 관한 사항 ◦ 지역별 풍수해 관리, 자연재해위험개선지구 지정, 예방 및 저감 종합대책 수립
농림축산 식품부	농어촌정비법	◦ 농어촌용수 이용 합리화계획(10년)	◦ 농촌용수 수요, 개발, 이용, 배분, 보전, 관리에 관한 사항

17

4. 물관리 계획수립에 대한 평가

〈법정계획의 자치권한 평가〉

〈총 17개의 물 관련 계획을 4가지 유형으로 구분〉

○ A type: 중앙부처 집행형 계획

- 전국의 관리 계획을 중앙부처에서 일괄적으로 수립하는 형태
- 중앙부처에서 수립하여 각 지역에서 시달하는 계획

○ B type: 조건부 자치형 계획

- 관리대상의 규모 및 범위에 따라 조건부로 구분하여 수립하는 형태
- 규모에 따라 중앙부처 장관, 지방청장 또는 지방자치단체장이 수립하는 계획

○ C type: 중앙부처 예산&기준 예속 자치형 계획

- 사업계획의 권한 및 의무가 지자체장에 있으나, 중앙에서 엄격한 기준을 설정하여 계획수립으로 자치권에 한계가 있는 계획형태
- 수질오염총량관리기본계획과 시행계획 처럼 국가목표기준이 현재 기준보다 상당히 엄격설정하고, 실질적인 문제와 해결방안을 중앙정부 의지에 따라 수립하도록 하는 통제하는 계획

○ D type: 중앙부처 예산 예속 자치형 사업

- 사업계획의 검토 및 협의는 중앙부처 또는 그와 관계된 전문기관을 통하여 이루어지나 모든 사업의 형태 중에서 자치권을 가장 많이 인정하는 계획
- 계획 수립기준과 방침에 따라 특성에 맞도록 자치적으로 계획을 수립할 수 있으나, 검토 및 협의과정에 중앙부처와 예산 조달방안 및 계획의 적절성을 수정·보완하는 형태로 수립

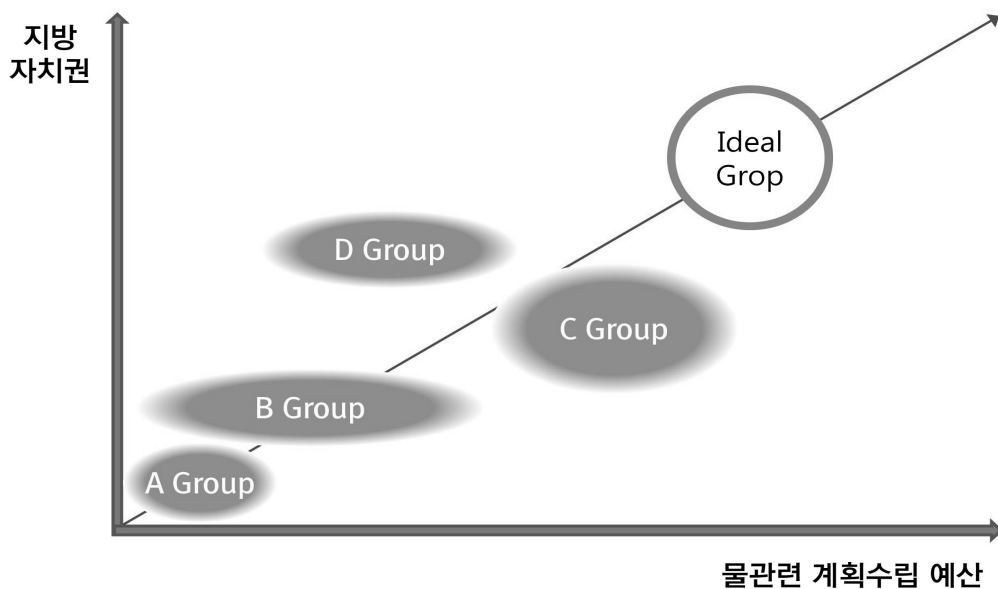
18

4. 물관리 계획수립에 대한 평가

자립정도 구분	업무소관	계 획 명	공 간 범 위	수 립 권
A (중앙부처 계획 의존)	국토교통부	수자원장기종합계획	전국	국토교통부장관
		댐건설장기계획		
		유역종합치수계획		
		지하수관리기본계획		
	환경부	수도정비기본계획	전국 (광역상수도, 농업용수도)	지방국토관리청장
		하천기본계획	국가하천	
		대권역 수질 및 수생태계 보전계획	전국 대권역 단위	환경부장관
		전국수도종합계획	전국	환경부장관
		국가하수도종합계획	전국	환경부장관
		유역하수도정비계획	수계권역 단위	지방환경청장
B (중앙부처 예산에 따라 시군 자치계획 수립)	농림축산식품부	농어촌용수 이용 합리화 계획	전국	농림축산식품부장관
	국토교통부	하천기본계획	지방하천	시장·군수
	환경부	전국수도종합계획	시·군 (일반수도, 농업용수도)	시장·군수
C (중앙부처 목표에 따라 시군 자치계획 수립)	국토교통부	지역지하수관리계획	광역시·도 시·군	광역시장·도지사 시장·군수
	환경부	오염총량관리기본계획	시·도	광역시장·도지사
		오염총량관리시행계획	시·도	광역시장·도지사
D (중앙부처 예산에 고려 시군 자치계획 수립)	환경부	하수도정비기본계획	시·군	시장·군수
	국민안전처	풍수해저감종합계획		
		소하천정비종합계획		

19

4. 물관리 계획수립에 대한 평가



20

03 물관리의 방향과 물자치 방안

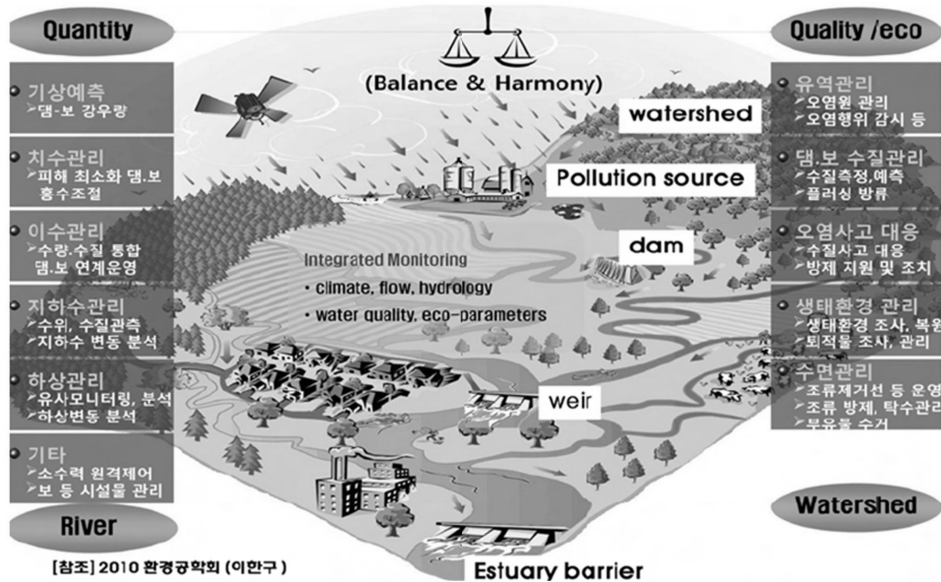
1. 물 관리의 기본방향
2. 물 관리 체계의 한계
3. 물 통합관리와 물자치 방안

1. 물 관리의 기본방향

- **물관리 여건변화**
 - 우리나라 수자원 취수율이 약 36%로 매우 높고, 대형 담수호를 중심으로 오염심화
 - 과거 수량관리는 공공수역의 수자원 개발·공급확대에 치중한 반면, 미래 수량관리는 수요관리, 효율적인 물 배분, 확보한 물의 효율 제고 등의 방안 요구
 - 유역관리는 단순한 수량·수질적 차원을 넘어서 유역 내 모든 자원 및 인문현상 등을 포함
- **유역중심의 물관리**
 - 유역중심의 물 관리는 자연환경, 토지이용계획 등의 기반요소들과 물을 함께 연계하여 사람의 건강을 보호하고 육수생태계를 효과적으로 보호하고 복원하기 위한 전략적 개념을 기초로 함
 - 해당 유역의 주민과 수요자 중심의 물 정책으로 전환이 필요하며, 특히 수자원의 개발보다는 수질개선을 통한 건전한 생태계의 복원과 가치 있는 수자원을 확보하는 정책으로 전환에 중점
- **유역내 물 통합관리**
 - 물 통합관리의 가장 기본적인 원칙은 수량과 수질관리의 통합으로 가장 선행적으로 확립되어야 할 물 관리 원칙임
 - 기존 행정구역단위의 물 관리 기조에서 탈피하여 유역단위 체계를 구축하는 것이 필요
 - 유역 내에서 이루어지는 이수(물 이용관리), 치수(홍수·재해관리), 환경 및 생태관리 등 기능적으로 구분되어 있는 물 관리를 총체적인 관점(holistic approach)에서 통합적으로 계획하고 관리
- **유역별 물자치**
 - 물통합관리체계 구축을 위해서는 유역별 물자치가 필요하며, 제도적·조직적 그리고 운영적 요건을 모두 갖추어야 함

1. 물 관리의 기본방향

〈유역 물 통합관리 개념도〉



23

2. 물 관리체계의 한계

○ 행정체계의 한계

- 현행 우리나라 하천관리체계는 국가하천은 국가가 관리하고, 지방하천은 지방자치단체가 관리하고 있으나, 하천 유역중심의 하천관리 보다 행정구역 중심으로 이루어지고 있음
- 유역 내 치수(방재), 수량, 수질 및 하천생태계 등 유역 내 하천 상·하류 뿐 아니라 수질 등을 고려한 일관되고 종합적인 계획의 수립·시행이 요구됨

○ 유역주민 및 지방자치단체 역할의 한계

- 유역관리에 있어 하천을 관리하고 있는 지방자치단체에 대한 고려가 미흡함
(하천을 끼고 있는 자치단체도 수질 및 수량관리 업무를 함께 수행하고 있음에도 불구하고, 댐과 저수지를 건설한 한국수자원공사와 한국농어촌공사 만이 물과 관련한 이용, 이득을 독점하는 현상초래)

○ 중앙부처의 조정기능의 한계

- 물 분쟁 전담 협의·조정기구가 부재: 물 분쟁과 관련된 협의·조정에 관한 규정은 존재하지만, 유수점용의 공정성과 공익성을 보장할만한 기준이 모호한 상태
- 협의·협약기구의 역할이 미비하고, 법원에게 분쟁조정기관으로서 역할을 떠넘기고 있는 실정이나, 법원으로서도 판결근거로 삼을 수 있는 협정이나 판례가 부족한 실정임
- 물 분쟁 발생 시, 상호이해와 타협이 가능하도록 중재할 수 있는 협의체 구성 등의 제도적 장치가 필요함

○ 법률과 관련한 한계

- 물 관련 분쟁은 물이용에 대한 수리권 갈등이므로 수리권은 하천유역별 물 통합관리를 위해 매우 중요하게 다루어져야 함(관행수리권, 기득수리권, 그리고 허가수리권을 포함한 하천용수의 법적 권리에 대한 개념정립이 필요)
- 수리권 규정이 중복되고 있으며, 모호한 측면이 나타나고 있으며, 수리권 재산권적 요소가 미흡함
- 수리권 보유기관의 독점화가 이루어지고 있음

24

3. 물 통합관리와 물자치 방안

○ 유역단위 물 통합관리의 시행

- 물 순환체계 전반을 통합하는 물 관리체계를 설계하고 관련 정책을 수립하여 집행하는 물 통합관리의 시행
- 수량과 수질관리 통합을 우선적으로 시행

○ 중앙부처 간 물 관리 기능 조정

- 특별행정기관(지방국토관리청, 유역환경청)의 유사기능을 수계단위별 통합, 국민안전처의 소하천관리 기능 이관
- 한국수자원공사와 한국환경공단의 상·하수도 업무의 기능조정
- 다수부처에서 관리되는 통계와 정보관리 기능 통합

○ 중앙부처의 물 관리 기능 이양

- 기존 중앙정부 예산과 인력 등 물 관리 기능을 과감하게 이양(예산, 인력, 기술)함과 동시에 물 관련 재원의 조달과 배분 종합적인 개편
- 행정기관중심에서 탈피, 유역자치단체가 물 문제해결의 주체

○ 유역단위 다층적 거버넌스 구축

- 물 통합관리와 환경친화적인 지속가능한 물 관리, 지역수리권의 개념 재정립과 물자치권을 확립하기 위해 이해당사자의 다층적 거버넌스 구축이 절대적임
- 유역에 기반을 둔 주민과 이해관계자의 참여를 증대하는 시스템을 강화하는 유역관리 거버넌스 체제를 구축하여 유역의 당면문제를 공동으로 대처

25

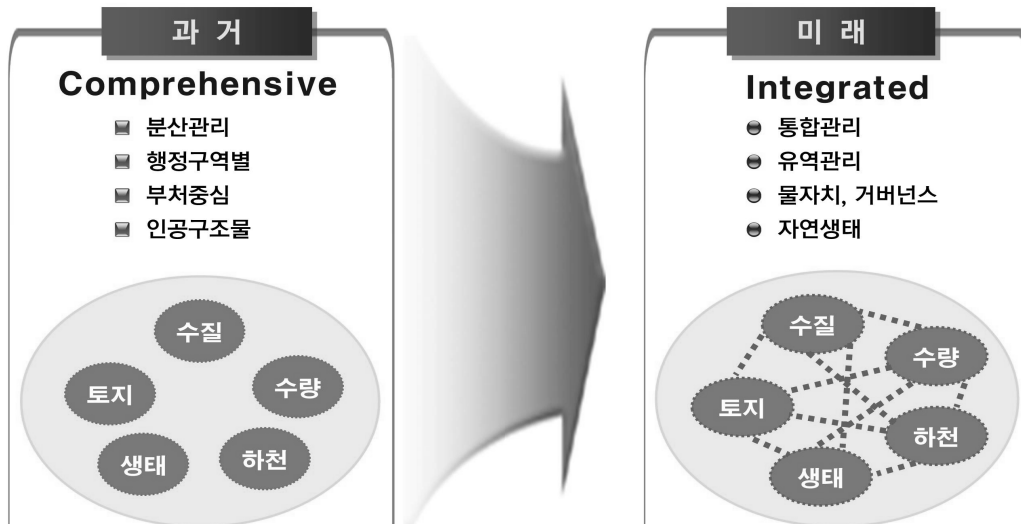
04 물관리기능 재편과 물자치권 확대

1. 중앙정부 물 관리 기능의 재편

2. 물자치권 확대방안

1. 중앙정부 물 관리 기능 재편

- 중앙정부의 분절적 물 관리체계를 협력적·유기적·통합적 거버넌스 체계로 전환
- 중앙정부의 부처 중심의 물 관리 기능을 유역관리주체로 과감히 이양



27

1. 중앙정부 물 관리 기능 재편

- 중앙부처간 물 관리 업무의 효율적 조정체계 마련
 - 현행 우리나라 물 관리체계는 수량, 수질관리가 용도에 따라 환경부와 국토교통부를 비롯한 상이한 정부 부처에서 관리되고 있는 분절적인 관리체계 조정
 - 물 관련 통계기능의 통합(다수 부처에 흩어져 있는 통계작성 및 정보기능을 통합적으로 운영)
- 중앙부처의 물 관리 기능 이양 및 지방역량강화
 - 하천유역별 통합조직을 설립하여 인력과 기술, 예산 등 물 관리전반에 대한 기능과 역할을 이양
 - 하천유역 또는 대형 호소를 중심으로 한 치수·이수·환경을 통합적으로 유역별 자치가 가능한 물 관리 업무를 유역단위 중심으로 인력과 기술, 예산 등 이양
- 물 관리 관련 특별행정기관 및 공기업기능 이양
 - 특별행정기관들의 기능이양과 병행하여 공기업이 수행하는 기능을 지방정부에 이양해야 진정한 물자치권이 확립될 수 있음
 - 물 관리와 관련된 특별행정기관의 기능이양을 위해서는, 지방정부의 역량강화가 수반되어야 함
- 중앙과 지방의 바람직한 역할분담
 - 물 관리체계 개편에 있어서 중앙정부와 지방자치단체의 역할 분담은 단순히 중앙정부의 물 관리 업무를 이관하는 문제라기보다는 지방정부의 물 관리 능력의 함양과 책임을 높이는 등 적극적인 지방정부의 역할을 높이는 게 중요함
 - 우리나라는 사실상 유역 물 관리체제가 미흡하기 때문에 지역에 필요한 재정확보와 관련된 논의가 구체적으로 이루어진 바가 없으나 지방정부의 물 관리 기능이나 업무가 확대 되려면, 행정적 독립의 기반이 되는 재원확보가 가장 중요한 이슈 중 하나로 부각될 것임

28

2. 물 자치권 확대방안

- **중앙과 지방의 관리권리 분배를 통한 물 자치권 확립**
 - 이·치수 및 환경과 관련된 지역에서 발생한 문제는 지역에서 해결하는 것이 가장 효율적임
 - 물 관리를 위한 과도한 부처간 업무 분할은 국가적인 행정력 낭비와 비효율적 정책의 대표적인 예이므로 지역의 의무과 권한 이양을 통한 선진화가 시급함
- **물 관리 계획의 통합을 통한 행정 효율화**
 - 이수관리, 치수관리, 수질관리를 기본축으로 목적 중심의 업무 통합이 효율성을 높일 수 있음
 - 이·치수 측면 : 국가 전체의 수자원 관리와 권역별 수자원 관리 계획은 지자체의 계획과 의견을 중심으로 수립하는 절차가 마련되어야 함
국가가 수립한 수자원 관리계획을 바탕으로 지방정부는 그 계획의 세부사항을 계획하여 집행할 수 있도록 권한을 부여할 것을 요구할 필요가 있고, 그에 대한 책임도 지자체가 지는 것이 합당함
 - 수질관리 측면 : 유역 특성에 따라 목표설정이 필요한 환경관리 목표는 지자체에서 설정할 수 있는 권한이 요구됨
- **물 관리 인식의 변화 및 물자치권 확보 노력**
 - 우리나라도 행정구역 중심의 물 관리를 유역중심으로 전환하기 위한 법체계 및 행정체계의 개편을 도모할 필요가 있음
 - 유역중심의 통합관리체계 구축을 위해서는 수리권의 개념변화와 함께 유역별 물 차치가 필요한 실정임
 - 따라서 중앙정부와 지방자치단체 뿐 아니라 지역의 주민들도 물 관리에 대한 인식전환을 통해서 지방의 물자치권을 확보하기 위한 노력이 필요함

29

05 결론 및 제언

결론 및 제언

- **물관리 문제점과 미래 지향점**
 - 수자원의 효율적 관리를 위한 통합관리, 지역간 불균형을 해소하기 위한 지역의 물 자치권확립, 지역의 물 관리 전문성의 확보, 다양한 계층의 물 관리정책 결정과정 참여가 필요
- **지방분권과 물 자치권**
 - 지방분권의 원칙에 부합하는 하천 및 수자원관리의 자치권 확립, 종합적인 물 관련 재원의 조달과 배분에 대한 개편
- **물 관리의 기본방향, 통합관리**
 - 유역중심의 물 통합관리, 유역통합관리를 위한 유역관리기구의 신설
- **중앙부처 간 물 관리 기능 조정**
 - 중앙정부 5개 부처에 흩어져 있는 물 관리체계를 협력적이고 유기적인·통합적 거버넌스체계로 전환
- **중앙부처의 물 관리 기능 이양**
 - 하천유역별 통합관리조직(유역통합관리센터 또는 유역관리정책네트워크)의 신설, 종합적인 물 관련 재원의 조달과 배분체계의 개편
- **지방정부의 물 관리 계획 수립권한 확대**
 - 지역의 현실에 맞는 지역별 수자원 관리 목표 설정 권한 확립 및 관리계획 수립권한의 지자체 이양

31

결론 및 제언

- **목표(이수·치수·수질)에 따른 법정계획의 통합**
 - 각 이용목적에 따른 통합적 법정계획 수립, 국가 수자원 관리계획은 지자체의 권역(유역)별 수자원 관리 계획을 중심으로 수립
- **중앙과 지방의 계획**
 - 유역 또는 권역의 특성이 반영된 관리 목표설정을 각 이용목적에 따른 통합적 법정계획에 반영하도록 하천유역단위 통합관리조직에서 수립
- **물 관리 조직의 거버넌스 구축**
 - 유역의 원활한 관리와 수질보전 및 수자원의 효율적 활용을 위한 다각적 거버넌스(유역관리정책네트워크)와 지방 물 관리위원회 구축

32

감 사 합 니 다

발제3

국가균형발전선언 12주년 기념

학술 심포지엄 문화향기는 **대한민국!**

국토 리디자인(Re-design)과 지역균형발전

류 종 현(강원발전연구원 선임연구위원)

국토 리디자인(Re-design)과 지역균형발전

류 종 현(강원발전연구원, 선임연구위원)

〈목차〉

- I. 국토 리디자인(Re-design) 필요성
- II. 2000년대 이후 국토(지역)발전정책과 주요 영향
- III. 최근 규제완화 동향과 수도권 영향
- IV. 정부의 규제완화 정책 3대 주요 쟁점
- V. 국토 리디자인(Re-design)과 지역균형발전 추진과제

I 국토 리디자인(Re-design) 필요성

■ 다양한 국토(지역)균형발전 정책 추진에도 불구하고 심화된 불균형

- 지역 불균형에 대처하기 위해 역대 정부들은 지역 균형발전을 위한 여러 노력을 기울여 왔으나 국토(지역) 불균형은 심화되고 있음
 - 1970년대부터 중앙정부 차원에서 수도권 집중 억제를 막고 균형발전을 추구하기 위해 많은 제도들을 도입, 다양한 정책과 사업들을 시행
 - 지역 균형발전 정책이 시작된 초창기에는 주로 수도권 규제에만 치중, 점차 비수도권 지역의 발전을 위한 다양한 정책을 시도 하고 꽤 많은 예산을 투자 함

■ 정부의 투자활성화 대책 등 우회적 수도권 규제완화정책 지속 추진

- 정부는 ‘일자리 창출과 지역경제 활성화를 통한 창조경제 구현’을 목표로 투자활성화 대책과 연계한 규제완화 정책을 8차례에 걸쳐 발표
 - 투자활성화 대책은 전국 차원의 일률적인 규제완화지만, 실질적으로는 수도권이 직접적인 수혜 대상이라는 점에서 비수도권인 지역에는 매우 불리한 내용을 담고 있음
 - 과거 수도권정비계획법 개정에 의한 직접적인 규제완화와 달리, 현재는 개별법 시행령

및 규칙 개정 등을 통해 수도권 규제완화가 이뤄지고 있다는 점에 문제의 심각성이 있고 수도권과 비수도권의 지역 격차는 더 심화될 것이 명약관화함

■ 정부 규제완화 주요 3대 쟁점정책은 수도권에 편중 및 개발 집중

- 최근 정부는 ‘2016년 경제분야 업무보고 후속조치 계획’을 통해 지역전략산업에 대한 규제를 한꺼번에 풀어주는 ‘규제프리존’의 맞춤형 지원방안과 더불어 경기 동·북부 등 중첩 규제로 개발이 저조한 낙후지역 개발방안을 5월 중 발표할 예정임
- 판교창조경제벨리, 상암 문화벨트 등 80조 원 투자와 규제완화를 통한 창업 및 문화의 세계적인 첨단클러스터 조성 및 IT 수도권 재집중
- 정부는 2016년 경제정책방향에서 내년 중 중산층 대상 8년 장기임대주택인 ‘기업형 임대 주택’(뉴스테이) 5만 가구를 공급과 부지 확보를 위해 개발제한구역(그린벨트)과 농업진흥 지역을 대거 해제 할 예정임
- ‘규제 프리존’을 도입하고 수도권을 제외한 14개 시·도별로 전략산업을 지정하고 각종 규제를 걷어내는 한편 경쟁력이 없는 특구에 대해서는 구조 조정을 추진

■ 지방(지역) 존립 자체가 어려울 정도로 심각한 상황 도래 : 일본의 지방창생 제도 벤치마킹 필요

- 역대 정부가 지역 균형발전을 위해 꽤 많은 노력을 기울여 왔음에도 불구하고 큰 성과를 내지 못함. 수도권 중심으로 한 수도권과 비수도권의 균형발전 정책을 추진했기 때문임
- 지금 상태가 그대로 이어질 경우, 조만간 지역의 존립 자체가 어려울 정도로 심각한 상황이 도래될 수 있음. 일본 지방소멸 등에 의한 지방창생 정책 제도와 사례 벤치마킹 필요

■ 새로운 패러다임과 리디자인(Re-design) 논의와 재정립을 통한 국토(지역) 균형발전 실현

- 저성장, 고실업, 저출산·고령화, 기후변화 등은 시대 변화에 따라 새롭게 형성되는 뉴노멀(new-normal) 현상으로 고착화 경향으로 지역발전에 직·간접 영향을 주는 대표적 요인으로 작용
- 성장 위주의 국토(지역)발전전략에서 누적되어 온 계층 간, 지역 간, 부문 간의 격차와 갈등을 완화·해소할 수 있는 새로운 포용적 지역발전(inclusive territorial development)전략 도입 필요
- 새로운 국토(지역)발전 정책 패러다임을 모색하는 노력과 논의가 뒷받침 되어야 할 시점임. 국토(지역) 발전 창출을 위한 새 틀 마련으로 새로운 대한민국을 만들어 내야 할 것임

II

2000년대 이후 국토(지역) 발전 정책과 주요 영향

1

국토(지역)발전정책

■ 지역발전정책은 지역 간 균형발전을 위해 국가가 관심을 가지고 추구해야 할 헌법적 사항으로 인식

- 대한민국 헌법 제120조(국가는 균형있는 개발과 이용을 위해 필요한 계획의 수립), 제122조(국토의 효율적이고 균형있는 이용·개발·보전을 위해 제한과 의무의 부과), 제123조(지역 간의 균형있는 발전을 위한 지역경제의 육성 의무)는 지역 간 발전격차를 완화하고 지역 경제의 활성화를 지향하고 있는 지역발전정책의 토대가 되고 있음

■ 지역발전정책이 특별법, 특별회계, 전담기구(위원회) 등 제도적 기반 위에 본격적으로 추진된 것은 2000년대 참여정부 출범 이후

- 참여정부는 지역발전정책이 ‘균형발전정책’, 이명박정부와 박근혜정부에서는 관련 계획과 사업에 ‘지역발전정책’이란 이름으로 사용 됨. 지역발전정책의 공간 대상 측면에서 볼 때, 역대 정부의 정책방향과 정책수단에 따라 핵심적 공간 대상도 변화 되어 옴
 - 참여정부는 기존 행정구역인 시도, 시군구를 중심으로 지역발전정책을 전개, 이명박 정부는 기초생활권(163개), 광역경제권(5+2, 7개), 초광역개발권(4+3, 7개)을, 박근혜 정부는 163개 지역행복생활권을 중심으로 지역발전정책을 추진

■ 참여정부 지방분권정책과 병행, 자립형 지방화를 위한 국가균형발전정책 전개

- 2003년 「국가균형발전특별법」을 제정, 국가균형발전5개년계획 수립, 계획의 실천을 담보 하기 위하여 2005년 국가균형발전특별회계를 설치·운영
 - 행정수도 및 공공기관 지방 이전 등 지방분산정책을 추진하였으며, 10개의 혁신도시('05년), 6개의 기업도시 조성('04년), 경제자유구역(경제특구, '03년), 지역특화발전특구('04년), 대덕 R&D 특구('05년) 등 각종 특구사업을 시작
 - 혁신클러스터 사업('04년), 지방대학 혁신역량강화사업(NURI, '04년), 신활력사업('04년) 등 다양한 지역혁신정책을 추진정부 지역균형발전정책은 산업 및 경제발전정책과 함께 우리나라의 핵심적인 국가발전정책의 하나로 추진

〈표 1〉 2000년 이후 지역발전정책 변화

구분		노무현정부	이명박정부	박근혜정부
정책 기 조	정책 목표	혁신주도의 공간적 균형발전	지역의 경쟁력 강화 및 특화 발전	지역행복 및 삶의 질 향상
	정책 수단	기능 분산형 균형발전정책 - 세종시 건설 - 혁신·기업도시 건설 - 4+9 지역전략산업 육성	5+2 광역경제권정책 - 광역경제권 선도산업 육성 - 30대 선도프로젝트 발굴·추진	지역희망(HOPE)프로젝트 - 지역생활권 구성·운영 - 생활권 선도사업 추진 - 삶의 질 서비스 제공
	정책 대상	행정구역	행정구역+광역권(초광역개발권, 광역경제권, 기초생활권)	행정구역+생활권(지역행복생활권)
계획		(법정계획) 국가균형발전계획 - 부문별 계획 - 지역혁신발전계획	(법정계획) 지역발전계획 - 부문별 계획 - 광역발전계획 (임의계획) - 초광역권개발구상 - 시·도발전계획 - 시·군·구발전계획	(법정계획) 지방발전계획 - 부문별 계획 - 시·도발전계획(임의계획) - 지역생활권 발전계획
추진 계 획	추진 조직	중앙: 국가균형발전위원회, 부처 지방: 지자체	중앙: 지역발전위원회, 부처 지방: 광역경제발전위원회, 지자체	중앙: 지역발전위원회, 부처 지방: 지자체
	재정	국가균형발전특별회계 - 지역개발사업계정 - 지역혁신사업계정 - 제주계정	광역·지역발전특별회계 - 지역개발계정 - 광역발전계정 - 제주계정	지역발전특별회계 - 생활기반계정 - 경제발전계정 - 제주계정 - 세종계정
	거버 넌스	지역혁신협의회(법정기구)	지역발전협의회(임의기구)	지역생활권발전협의회(법정기구)
제도		균특법제정(2004.1.10.)	균특법개정(2009.4.22.)	균특법 개정(2014.1.7.)

〈참고〉 일본의 지방창생제도

- 2012년 제2차 아베 내각 출범을 계기로 아베노믹스의 주요 실천과제에 ‘지방창생(地方創生)’이 포함
 - ‘지방창생’이란 인구급감·초고령화라는 일본의 주요 국가적 과제에 대해 정부 차원에서 대응하면서, 각 지역이 각각의 특징을 살려 자율적이고 지속적인 사회를 만들어 나가도록 하는 것을 말함
 - 아베정부의 아베노믹스 중점시책의 하나로 제시되었으며, 지방창생(地方創生)전략을 수립해 인구감소와 고령화로 인해 성장이 정체돼 있는 지방의 성장을 도모함으로써 도시 활력을 되살리는 정책을 범국가적 차원으로 추진
 - 이를 위해 정부는 ‘마을·사람·일자리 창생본부’(이하 창생본부)를 설치하고, 담당 장관으로는 방위청 및 농림수산성 장관 등을 역임한 자민당 실세인 이시바 시게루(石破茂) 중의원 의원을 임명
 - 창생본부는 2015년 6월 지방의 고용창출과 관광업의 강화·농림수산업의 성장산업화·지방이주 지원·저출산 대책 추진 등 지방창생의 기본방침을 발표
 - 지방창생 정책의 추진을 위해 지역별로 추진조직을 만들고 지역별 전략은 추진조직에서 자율적으로 결정
- 2015년 책정된 교부금 등 총예산은 약 3000억엔(2조8000억원) 규모로, 지자체에 배분해 현장에서 수립한 전략을 실현하도록 지원할 계획
 - 아베노믹스 중점시책 지방창생전략 수립과 지역활성화 도모
 - 최근에는 정부 차원에서 사회적기업의 설립을 지원함으로써 지역을 활성화시키려는 정책을 마련
 - 2014년 9월 지방창생을 현 내각의 가장 중요한 과제로 설정하고, 마을(まち)·사람(ひと)·일(しごと)창생본부를 신설하여 도시활력을 도모
- 마을은 국민 한 사람 한 사람이 꿈과 희망을 가지고 풍요로운 생활을 안심하고 영위할 수 있는 지역사회를 형성하고, 사람은 지역사회를 담당하는 개성이 풍부한 다양한 인재를 확보하는 것이며, 일은 지역의 매력 있는 다양한 취업기회를 창출한다는 목표를 설정
 - 「지역재생법」 개정안을 지방창생 관련 법안으로 제출하여 2014년 11월에 「마을·사람·일 창생법」을 제정했다. 저출산·고령화의 진전에 적절히 대응하고, 인구감소를 억제하며, 도쿄권으로의 과도한 인구집중을 막기 위해 각 지역이 살기 좋은 환경과 경제적으로 활력 있는 사회를 유지하기 위한 종합시책을 계획하고 실시하는 것을 목적
- 아베정부는 2015년 3월 국가전략특구 자문회의에서 규제완화를 통해 지역경제를 활성화시키기 위한 ‘지방창생특구’ 3개 지역을 지정 발표
 - 센보쿠시(아키타현)는 외국 환자 유치를 위한 ‘의료관광’ 특구로 외국인 의사 수용 요건 완화, 무인항공기(드론: drone)의 실증실험을 추진하며, 센다이시(미야기현)는 창업절차를 간소화해 규제개혁을 추진하고, 성장지속형 벤처와 중소기업 진흥 지원을 추진한다. 또한 아이치현은 학교를 민간에게 위탁 운영 할 계획

2 지역산업정책

■ 1999년 이후 지역산업정책은 지역산업경쟁력 강화와 지역 간 균형발전 도모를 위해 본격 추진

- 1999년 이후 지역산업의 경쟁력을 강화하고 지역 간 균형발전을 도모 하기 위해 지역산업 정책을 본격적으로 추진함. 지역산업의 경쟁력이 국가 전체의 경쟁력과 균형발전에 큰 영향을 미치기 때문임
- 현 정부(2013~2017)는 주민이 체감하는 삶의질 향상을 위해 지역 주도의 특화발전을 추진, 지역생활권을 구현하고, 지역 주도로 협력을 강화하는 것을 주요 전략으로 제시
 - 시·도 수준에서는 지역특화발전을 위한 프로젝트와 지역 주력산업 육성을 추진하고, 인접한 시·도 간에는 협의를 통해 총 16개의 협력산업(또는 경제협력권) 프로젝트를 추진
 - 시·군·구 또는 생활권을 대상으로 지역주민이 일자리 창출과 소득증대를 체감할 수 있도록 지역전통(연고)사업을 추진

〈표 2〉 우리나라 지역산업정책의 전개과정

구분	1990년 중반까지 (~1997)	국민정부 (1998~2002)	참여정부 (2003~2007)	MB정부 (2008~2012)
정책기조	지역 간 불균형 해소	지역혁신체제 구축과 내생적 지역발전	자립형 성장기반 확보를 통한 균형발전	지역의 글로벌 경쟁력 확보
정책범위	산업입지, 지역개발	지역산업, 산업입지	투자, 인력, R&D 등 추가	R&D, 인력 양성 등 유지
중점분야	산업입지	R&D, 산업입지	산업인프라, R&D, 인력양성	(공간 광역화)R&D, 인력양성
공간단위	산업집적지, 낙후지역	시·도	시·도, 시·군·구	행정구역 + 광역경제권
주요사업	TIC, RRC	테크노파크(6개) 4+9전략산업진흥 경제자유구역 (3개)	지역혁신특성화 산단혁신클러스터 산학협력중심대학	광역선도산업 광역권연계협력

자료 : 산업연구원, 「산업경제」, 2014, p.56.

■ 지난 지역산업정책 추진과정에서 정책의 목표, 추진방식, 지원프로그램 등에서 일관성을 갖지 못한 점이 지적 되고 있음

- 지역산업정책의 목표는 정부에 따라 지역경제 활성화, 국가균형발전, 지역경쟁력 강화, 주민의 삶의 질 향상 등으로 변화 함. 주요 육성대상 산업도 시·도 단위의 전략산업, 광역경제권 단위의 선도 산업, 시·도 단위의 주력산업 등으로 개편되어 옴

■ 지역산업정책의 성과를 제고하기 위해서는 정책의 목표, 전략, 추진주체 등에서 일관성을 유지와 지역산업의 경쟁력 제고에 중점

- 지역산업정책의 목표는 산업발전의 지역격차 완화보다 지역산업의 경쟁력 제고에 중점을 두는 것이 바람직함. 산업선별적 방식은 국가 수준에서는 바람직하지 않으나 지방정부 차원에서는 필요
 - 지역의 자원과 잠재력을 활용하는 내생적 발전전략을 주로 사용하면서 외생적 발전전략을 혼합하여 사용하는 것이 바람직
 - 지역산업정책은 지역의 특성화 발전을 위해 지방정부가 주도하며, 중앙정부는 이를 촉진하고 조정하며 지원하는 역할을 담당하는 것이 바람직
 - 민간부문의 참여와 협력이 중요하므로 민관파트너십의 형성이 요구

3

주요 영향

■ 수도권 집중과 비수도권 간 불균형 심화, 소모적 갈등과 대립 증대

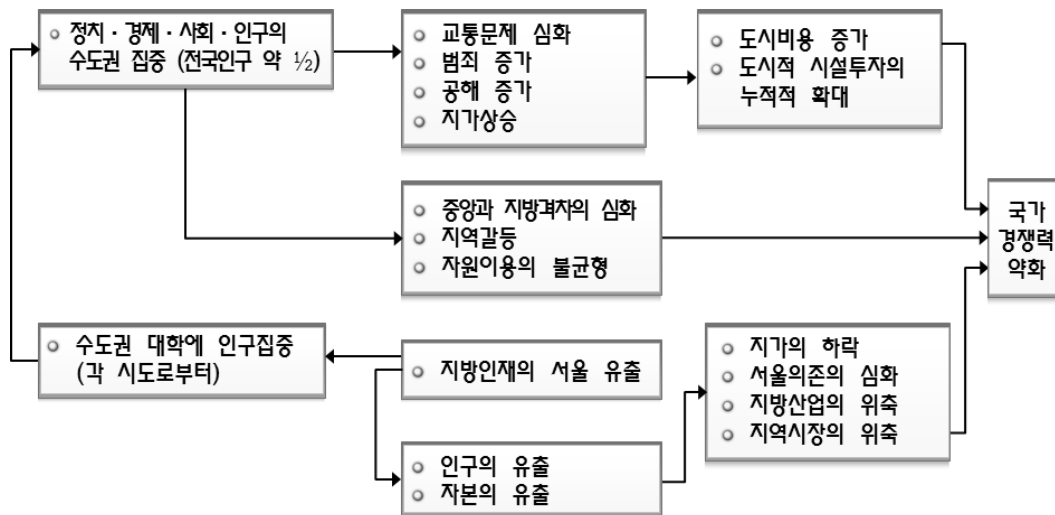
- 정부 지역균형발전정책은 산업 및 경제발전정책과 함께 우리나라의 핵심적인 국가발전 정책의 하나로 추진
 - 1960-70년대 지역균형발전정책은 국가의 산업 및 경제성장을 뒷받침하는 전략으로 국가 발전에 큰 기여. 1980년대 이후에는 수도권 집중과 과밀해소 및 전 국토의 균형발전이라는 이중적 목적 달성에 치중
 - 최근 지역균형발전정책은 다양한 시책과 노력에도 불구하고 수도권 집중과 비수도권과의 불균형은 더욱 심화, 수도권과 비수도권 간 소모적인 갈등과 대립이 증대

■ ‘고비용·저효율의 국토구조’ 형성, 국토전체의 생산성과 경쟁력 저하

- 수도권 집중에 따른 수도권과 지방의 격차 확대는 단순히 형평상의 문제가 아니라 국가

경쟁력을 저하시키는 주요 요인으로 작용. 수도권은 각종 사회·경제적 피해를 심각하게 겪는 반면 지방은 인구의 절대규모가 줄어드는 가운데 활력을 찾지 못하고 공동화됨에 따라 전체적인 국가경쟁력의 악화를 초래

- 수도권 규제완화는 인구 및 산업집중 → 교통·환경·주택 등 사회적 비용 증가 → 삶의 질 저하 → 투자유치 능력 및 중심성 저하 → 혁신 및 창의성 약화 → 산업경쟁력 약화 → 수도권 경쟁력 약화 → 국가경쟁력 약화의 악순환 고리가 발생



■ 전문가 73.5%가 지역균형불균형 해소 목표 달성 못했다고 평가

- 국토연구원(2012) 연구 조사에 의하면 지역전문가들의 73.5%가 지난 50년간 지역 간 불균형을 해소하는 정책을 추진했음에도 불구하고 목표를 달성하지 못했다고 평가⁴⁾
 - 지역 간 불균형문제가 나타난 곳은 62.5%가 “수도권과 비수도권” 의견이 지배적, 불균형을 판단하는 지표는 경제적 집중도를 선택한 비율이 39.7%, 교육·의료·문화 등 기본 복지(18.4%)와 인구밀도(17.6%), 기간시설 인프라(12.3%) 순

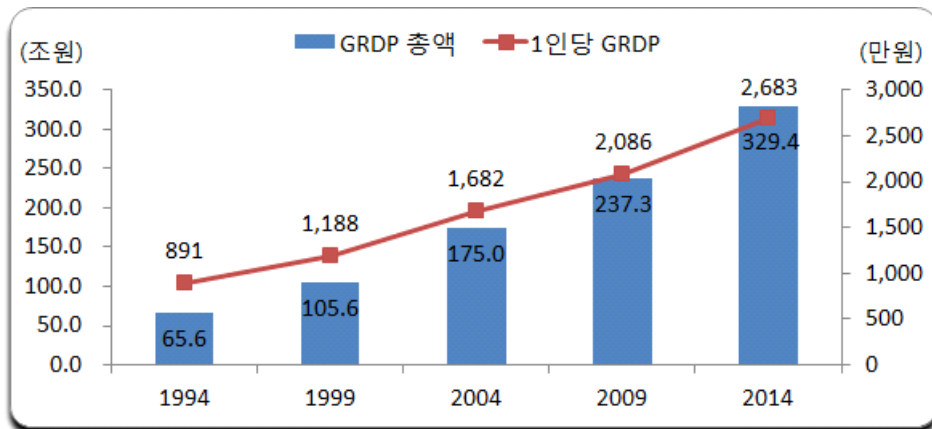
■ 국가(지역) 균형발전 정책에서 수도권 중심정책 전환은 장기적으로 국가 발전을 가로막는 족쇄로 작용

- 국가균형발전정책을 무시하고 수도권 중심정책으로 회귀할 경우 그 피해는 고스란히 지역에 전가 됨. 단순히 지역의 문제만이 아니다. 장기적으로는 국가 전체의 발전을 가로막는 족쇄로 작용할 것임. 규제완화에 따른 부작용은 이미 현실화 되고 있음

4) 권영섭 외, 「국토 및 지역발전정책의 평가와 효율적인 추진방안 연구」, 국토연구원, 2012, p. 117.

■ 경기도 지역소득 20년 동안 5배 증가, 1인당 GRDP 3배 증가

- 경기도는 통계청 지역소득 자료를 분석한 결과, 지난 1994년 65조6천억 원이던 경기도 GRDP는 2014년 329조4천억 원으로 20년 동안 5배 증가
 - 전국 평균(4배)보다 높음, 전국 광역지자체 가운데에서는 충남(6.7배)에 이어 두 번째로 높은 증가 수준
 - 1인당 GRDP는 891만 원에서 2천683만 원으로 3배 증가. 1인당 GRDP 증가율이 GRDP 총액 증가율보다 상대적으로 낮은 것은 인구가 GRDP 총액보다 더 많이 늘었기 때문
 - 2014년 GRDP 규모는 329조 원으로 전국의 22.2%(전국 1위)를 차지, 20년 전에 비해 연평균 GRDP 성장률은 7.0%로 전국에서 충남(8.2%) 다음으로 높은 수준



〈그림〉 경기도 GRDP 총액 및 1인당 GRDP(단위 : 조원, 만원)

Ⅲ

최근 규제완화 정책동향과 영향

1

중앙정부

■ 제1차~제8차 투자활성화대책(무역투자진흥회의)

- 정부의 투자활성화 대책(1차~8차) 456개 과제 중 139개 과제는 수도권 규제완화와 직·간접적으로 관련이 있음. 31개 과제는 수도권 집중을 초래하는 직접적인 규제완화와 관련이 있고, 108개 과제는 간접적으로 수도권 집중 효과를 유발할 가능성이 있음

1차 (13.5.1)	현장대기 프로젝트	+	행정절차 개선	+	중소기업 지원		
2차 (13.7.11)	현장대기 프로젝트	+	입지규제 개선	+	융복합 촉진		
3차 (13.9.25)	현장대기 프로젝트	+	환경규제 개선	+	산업단지 경쟁력 강화		
4차 (13.12.13)	현장대기 프로젝트	+	서비스산업 육성 (보건·의료, 교육, SW)	+	고용·지자체 규제개선		
5차 (14.3.12)	지역주도 발전전략	+	중앙정부의 맞춤형 지원 (규제완화, 재정·금융지원, 거점개발 촉진)				
6차 (14.8.12)	유망 서비스산업 육성 (보건·의료, 관광, 콘텐츠, 교육, 금융, 물류, SW)						
7차 (15.1.19)	현장대기 프로젝트	+	핵심관광 인프라 확충	+	혁신기업 입지확대	+	기술금융 및 벤처 투자 활성화
8차 (15.7.30)	산업단지 활성화	개별입지공장 규제합리화	환경규제 혁신	문화재규제 혁신			

■ 규제기요틴 과제 중 추가논의 과제(민관합동회의, 2014. 12)

구분	주요내용
수도권 유턴기업에 대한 재정지원 허용	▶ 지방투자 촉진에 대한 국가의 재정자금 지원기준 보조금 지원대상에 수도권 유턴기업 재정지원 허용 방안
항만 및 공항 배후지 개발 제한 완화	▶ 항만배후단지와 공항구역, 자유무역지역은 현행 수도권정비계획법에서 제외하는 방안 ▶ 인천공항 물류단지(56만1천㎡)의 용도변경을 위해 현행 수도권 정비 계획법 시행령 개정 방안
자연보전권역내 공장 신증설 등을 위한 입지규 제 완화	▶ 수도권정비계획법상 자연보전권역 내 총량범위 내에서 공업지역 면적 규제 완화 ▶ 개별입지에서의 대기업 공장 신설을 위한 입지 규제 완화
경제자유구역 내 국내 기업도 '공장총량제' 적용 배제	▶ 국내 대기업 공장 신설을 위하여 국내기업의 공장총량적용 대상에서 제외하는 방안

■ 수도권 중심의 관광인프라 및 기업 혁신투자 활성화 대책

전략	수도권 핵심 사업	투자금액	
		수도권	비수도권
현장대기 프로젝트 지원(16.8조원)	용산 주한미군 이전부지 개발	5조원	
	한전부지 개발 투자의 조기착공 지원	5조원	
	열병합 발전소 배관망 건설 지원	2.8조원	
	산단내 OLED라인증설 지원	4조원	
핵심 관광 인프라확충 (3.5조원)	관광호텔 확충	1.2조원	
	시내면세점 확대	0.2조원	0.1조원
	신규 복합리조트 조성	2조원	
혁신형 기업입지 확대 (5조원)	판교 창조경제밸리 조성	1.5조원	
	도시첨단산업단지 2차지구 선정	0.5조원	2.5조원
	항공정비(MRO)산업 육성		0.5조원
합 계		15.4조원	6.5조원

2 전경련·수도권 지자체 수도권 규제완화

과제명	소관부처	현황	문제점	개선방안
수도권 공장총량제 폐지	국토 교통부	- 수도권에서 공장, 학 교 등 신증설은 총량 범위 내에서만 가능	- 공장총량제가 지역별 로 할당되다 보니 일부 지역에서는 공장 총량 이 부족하여 기업의 적 극적인 공장 신증설이 어려운 경우가 발생	- 수도권 공장총량제 폐지
수도권정비 계획법 완화	국토 교통부	- 자연보전권역에서 인 구 집중 유발 시설(공 장)을 신설 또는 증설 할 경우 연면적이 500㎡를 초과할 수 없도록 규정	- 제조시설로 사용되는 기계 또는 장치를 설치 하기 위한 건축물 및 사업장의 규모를 증설 할 수 없어 투자가 제 한적임	- 수도권정비계획법의 공장설치 억제제를 완화 하여 기업의 투자 활 성화 유도
수도권 내 산업단지에 대한 국고지원 강화	국토 교통부	- 폐수종말처리시설에 대하여 수도권 내에 위치한 산업단지의 경우 50% 국고보조 가능	- 수도권 내에 위치한 산 업단지의 경우 폐수종 말처리시설에 대하여 50% 국고보조가 가능 함에도 국고지원이 배 제되거나 미미한 실정	- 폐수종말처리시설 설 치비 50%의 확실한 보조를 통하여 개발사 업의 리스크 해소 및 민간산업단지 참여 활 성화 유도
수도권 자연보전권역 내 관광시설 면적제한 완화	국토 교통부	- 수도권 자연보전권역 내에서 30,000㎡ 이 상의 관광지 조성사 업 시행 시, 수도권정 비위원회 심의 절차 를 거쳐야 함	- 수도권 자연보전권역 의 대형 테마파크 입지 수요가 많음에도 불구 하고 규제로 인해 투자 저해 및 난개발 조장	- 자연보전권역 내 관광 시설 면적제한을 폐지 하고 시군별 오염총량 제 범위 내에서 개발 계획에 반영되는 관광 시설을 전면 허용
자연보전권역 입지규제 폐지	환경부, 국토 교통부	- 자연보전권역에는 입 지규제와 환경규제가 중첩적으로 적용	- 투자·일자리창출 지연 및 지역경제발전에 어 려움 초래 - 자연보전권역의 비효율 적 소규모 난개발 초래	- 면적, 거리에 따른 획 일적 입지규제를 폐지 하고 환경규제로 전환 하여 환경정책의 실효 성을 높이고 친환경 투자를 유도

자료 : 전국경제인연합회, 2014. 7, 「규제개혁 종합건의」

■ 수도권 지자체 : 경기도·인천

• 경기도 규제개혁 100대 과제 중 수도권 규제완화 관련 주요내용

규제내용	해소방안
자연보전권역 기존공장 규제합리화	- 수도권정비계획법시행령 제14조, 산업집적 활성화 및 공장설립에 관한 법률 시행령 제27조의2 등
공장설립 승인 업체의 둘 이상 업종 영위 시 규제 완화	- 산업집적 활성화 및 공장설립에 관한 법률 제2조
홍천강·섬강 상류지역 자연보전권역 재조정	- 수도권정비계획법 시행령 제9조 별표1
산업시설부지내 직원복지시설 입지허용	- 산업집적 활성화 및 공장설립에 관한 법률시행규칙 제2조
연천 등 휴전선 접경 낙후지역 수도권 범위 제외	- 수도권정비계획법 제2조
자연보전권역 대학이전 규제 해소	- 수도권정비계획법 시행령 제13조, 제14조
자연보전권역 공장 규제합리화(공업용지, 건축면적, 폐수량제한, 상수원)	- 수정법, 국토법, 산집법, 수도법, 팔당고시
계획관리지역 내 기존공장의 건폐율 등 완화	- 국토의계획및이용에관한법률 제84조
상수원보호구역외 공장설립제한지역내 제조시설 입지제한	- 수도법 제7조의2 - 산업집적활성화및공장설립에관한법률제2조

• 인천시 규제개혁 100대 과제 중 수도권 규제완화 관련 주요내용

규제내용	해소방안
인천국제공항 자유무역지역 공장 신·증설 허용	- 정부차원의 '규제완화 시범지구' 지정 및 운영 필요
인천공항 내 항공정비산업(MRO) 허용	- 인천공항내 항공정비특화단지 35만평 조기개발 허용 및 향후 실시계획 승인 - 항공정비시설의 설치 지원을 통한 인천의 항공정비·부품산업 육성
해외진출기업의 수도권 복귀시 규제개선	- 해외진출기업의 국내복귀 지원에 관한 법률 제11조, 조세특례제한법 제104조의24 등 수정(수도권 제외 사항 삭제)
경제자유구역(영종지구) 일부 해제지역 권역범위 조정	- 과밀억제권역 ⇒ 성장관리권역으로 조정 - 수도권정비계획법 시행령 제9조(권역의 범위) 개정
검단일반산업단지 산업용지의 분할 최소면적 규정 완화	- 산업집적법 제39조의3 제1항 중 최소 분할면적 기준을 산업단지 현실에 맞게 대폭 완화하여 소규모 자본업체들의 경영난 해소 (1,650㎡ ⇒ 660㎡)

3 수도권에 미치는 주요 영향

■ 수도권에 일자리 창출 및 투자 효과 집중

- 전경련 : 수도권 규제가 풀릴 경우, 국가 GDP가 약 4.7% 증가되고 40여만 개의 일자리가 창출될 것으로 전망
- 수도권의 산업단지내 전업종 허용, 산업단지 외 지역의 공장증설 허용 : 417개 기업의 67조 504억원 투자, 147천개 일자리 창출
- 산업단지내 신증설, 이전 전면허용 등 : 208개 기업이 6조 320억원 투자, 16,996개 일자리 창출

■ 자연보전권역 공장입지 규제완화 시 투자 보류기업 투자 효과

- 경기도 및 전경련 등 재계는 총량범위 내에서 공업지역의 면적 규제완화, 개별입지에서 대기기업의 공장 신설 허용 사례

- 자연보전권역 공장입지 규제완화 시 투자가 예상되는 사례
 - 현재(2010년 조사), 투자 지연업체 77개사(2조 9천억, 8,800개 일자리) 중 폐수 非발생 기업은 54개사이며, 그 중 46개사는 시장 불황 및 기업규제로 투자보류 상태
 - 8개사(685억, 695명 일자리)는 규제가 완화되면 곧 바로 투자 기대
 - 스태츠칩팩코리아(이천) : '15년 임대기한 종료에 따라 2공장 인근에 공장 증설
- “대기업은 1,000㎡이내만 증설 허용” 규제로 이전 불가
 - 코카콜라(여주) : 주문량 증가로 제조시설 19,000㎡가 더 필요하나, 수정법상 공업용지는 6만㎡를 초과할 수 없어 증설 불가('81년 입지, 현 부지면적 99,066㎡)

■ 무분별한 공장입지 규제 완화로 인해 수도권 공장산업용지 수급의 악순환과 경기도 전역 중소규모 공장 난립 초래

- 최근 10년간 경기도 공장용지는 68㎢ 증가, 공장용지가 187㎢(2013)로 2025년 산업용지 총 수요(126㎢)를 초과하는 기현상 발생
 - 확보된 공장용지는 지가상승 이용저조, 비도시지역 보전용 토지의 토지형질 변경을 통한 개별입지 수요 유발, 산업입지 허용물량은 개발행위 허가를 위한 방안으로 사용

■ 법인지방소득세의 수도권·비수도권 격차 심화 지방 재정 악순환

- 경기도 1조 2,751억 원으로 수도권 규제완화로 인해 최근 증설 된 이천 SK 하이닉스 541억 / 삼성전자 수원·화성·용인 4277억 원(경기도 33.54%를 점유

■ 계획관리지역 규제완화는 수도권이 수혜기업, 일자리 창출, 연간매출액 대다수 직접 수혜 집중 우려

- 계획관리지역 건폐율, 용적률 완화로 수혜대상기업, 일자리창출, 연간매출액이 경기도에 직접적 효과

- 수혜 대상기업 : 전국적으로 2만9천266개 업체에 달할 것으로 추산. 경기도는 2만2천30개업체로 상당수를 차지.
- 일자리 창출수 : 전국 36만2천764개, 경기도는 26만2천719개에 달함
- 연간 매출액 : 32조6천406억6천600만원으로 경기도는 23조6천447억원 신장을 가져올 것으로 기대

- 성장관리지역 설정기준이 임의규정으로 되어 있어 악용될 소지가 있음. 시장·군수의 필요에 따라 설정기준을 배제할 수 있으므로 수도권의 공장밀집지역 등에 대한 건축 밀도 완화 목적으로 악용

■ 수도권 공장총량제 예외적 허용을 활용한 수도권 도시첨단산업단지 편법 조성 및 확대

- 수도권 공장총량제 범위에서 산업단지 내 공장은 총량에 미포함 됨을 이용하여 최근 도시첨단산업단지 지정을 통한 투자활성화 대책발표(예 : 제2 판교테크노밸리 등). 수도권 도시첨단산업단지가 지정되고 수도권 내 도시첨단산업단지에 신증설 투자가 되어 지방의 경쟁력이 저해
- 도시지원시설용지 등 도시첨단산업단지 지정은 용도제약으로 입지가 불가능하던 첨단제조형 대기업 공장의 입지가 가능하게 되고, 조성원가보다 저렴한 가격으로 토지를 공급할 수 있게 되며, 취득세 등 지방세 감면혜택도 생겨남
- 시범사업이 시행되는 동탄2산업단지 인근에는 화성·동탄일반산업단지, 가장산업단지, 평택 고덕산업단지 삼성전자, LG전자, 삼성 SDI 연구소 등 국내외 기업 780여개가 입주하고 있음

■ 개발제한구역 법 시행령 개정으로 경기도 공장 5배 증축 가능해 짐

- 개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 시행령은 개발제한구역 내 주민의 재산권 행사 불편 해소와 기업 규제완화 등
- 공장의 증축, 주유소 내 부대시설 설치 허용, 경계선 관통 대지의 해제기준 완화 등. 기존 4~10%였던 그린벨트 내 공장 건폐율(대지면적 대비 건축면적)이 20%까지 상향 조정
- 그린벨트 내 주유소에 세차시설, 자동차 간이정비시설, 편의점 등 부대시설 설치

IV 정부의 규제완화정책 3대 주요쟁점

1 규제프리존과 경기도 동북권 규제완화

■ 경기 동북부 낙후지역 등 투자여건 개선 및 입지 지원

- 정부가 수도권을 제외한 전국 14개 시·도의 전략산업이 집중 육성되도록 각종 규제를 완화하는 ‘규제 프리존’(Free zone) 제도 도입
 - 수도권을 배제한다는 애초 취지와 달리 낙후되어 개발 부진을 이유로 경기도 동북부 지역에 대해 기업 투자 여건 개선 및 입지 지원 등 사실상 수도권 규제 완화도 동시에 연계하여 추진

* <검토과제> 접경지역 중 낙후지역은 수도권 범위에서 제외
 낙후지역 내 산업단지 및 공장건축 면적 제한 완화
 공항·항만구역 내 공장 신·증설 제한 완화
 직장어린이집 등에 대한 과밀부담금 감면 등

⇒ 지역발전위원회, 지자체 협의 등 폭 넓은 공론화 과정을 거쳐 「(가칭) 규제프리존 지정·운영에 관한 특별법」(’16.6월 국회제출) 시행과 연계하여 추진

- 최근 정부는 ‘2016년 경제분야 업무보고 후속조치 계획’을 통해 지역전략산업에 대한 규제를 한꺼번에 풀어주는 ‘규제프리존’의 맞춤형 지원방안과 더불어 경기 동·북부 등 중첩 규제로 개발이 저조한 낙후지역 개발방안을 5월 중 발표할 예정임
 - ‘규제프리존 특별법’ 시행과 연계 추진될 예정인 가운데 대상지역은 연천, 포천, 가평 등 경기 동·북부가 1순위로 꼽히고 있음
 - 정부는 규제프리존과 관련해 이미 발굴한 규제특례 79건 중 하위법령 개정 등으로 시행 가능한 50개를 1분기에 즉시 시행하고 재정·세제 등 맞춤형 지원방안을 5월까지 마련
 - 규제프리존 추진체계와 절차 등을 규정하는 ‘규제프리존 지정·운영에 관한 특별법’을 6월 중 국회에 제출할 예정

■ 검토과제별 규제완화 전망과 영향

- 접경지역 중 낙후지역은 수도권 범위에서 제외
 - 수도권정비계획법 시행령에 단서 조항을 둔 개정을 통해 추진 가능
 - 경기도 북부 접경지역인 연천군과 옹진군, 강화군이 대상지역으로 전망

연천군의 경우 국방부가 행정 위임한 군사시설보호구역 35% 개발 가능

● **낙후지역 내 산업단지 및 공장건축면적 제한 완화**

- 경기 북동부 성장관리권역·자연보전권역 내 수도권 공장총량제 대상 제외 및 공업지역 면적 규제완화, 개별입지에서 대기업 공장 신설을 허용
- 경기도 신규투자 수요 결과 경기 동북부 규제완화 시 21개 기업 1조2천억 원 투자 공장 신·증설 전망

● **수도권정비계획법상 자연보전권역 입지규제 완화 시 기업투자(경기도)**

- 13개 기업이 공장용지 29만9,421㎡와 제조시설 6만4,090㎡ 등 모두 4,198억원 규모의 신·증설 투자계획 수립
- 시·군별로는 광주 8곳(178억원), 이천 3곳(2,200억원), 용인 1곳(1,500억원), 여주 1곳(320억원) 등

● **공항·항만구역 내 공장 신·증설 제한 완화**

- 정부 규제개혁 기요틴 4대 수도권 규제완화 대상 과제로 ‘항만배후단지, 공항구역, 자유무역지역’을 수도권정비계획법에서 제외, 항만법상 항만배후단지와 항만구역에 속하지 않는 항만 인근 지역의 공장 설립을 위해 관련 규제 완화 추진
- 인천지역 항만과 공항 배후지역 공장 신·증설이 허용될 경우 생산액은 최대 8조 4,320억 원 증가할 것으로 추정⁵⁾

■ **정부 규제프리존 도입과 동시에 경쟁력이 없는 특구 통합 조정 추진**

- 정부가 ‘규제 프리존’을 도입하고 수도권을 제외한 14개 시·도별로 전략산업을 지정하고 각종 규제를 걷어내는 한편 경쟁력이 없는 특구에 대해서는 구조 조정을 추진 중. 필요 없는 경제특구는 지정을 해제하고 유사한 특구는 통합
 - 외국인투자지역 90곳, 자유무역지역 13곳, 경제자유구역 8곳 등 111곳의 외국인투자 특구와 산업단지 27곳, 연구개발특구 5곳, 기업도시 6곳, 혁신도시 10곳 등을 포함하면 경제특구는 200곳과 부안 신·재생에너지산업클러스터특구, 서울 강서 미래클메디특구 등 지역특화발전특구 172곳 등이 대상임
 - 기획재정부와 미래창조과학부, 산업통상자원부, 국토교통부, 중소기업청은 공동 연구용역을 통해 각종 경제특구의 구조조정 방안 마련
 - 연구용역은 대외경제정책연구원(KIEP), 산업연구원(KIET) 등 5개 연구기관이 진행 중이며 종합적인 특구 제도 개선방안은 상반기쯤 결과 전망

5) 류종현·황규선, “수도권규제완화 영향과 주요과제, 정책메모 제454호, 2015. 4.14 참조

2 판교창조경제밸리 및 상암 문화콘텐츠 허브 조성

■ 지방 14개 시도 규제프리존을 위협하는 IT산업의 수도권 블랙 홀

- 2016년 대통령 업무보고(미래창조과학부, 문화체육관광부 등 6개 부처)는 경기도 판교와 서울 상암에 창업·문화콘텐츠 허브 조성. 80조 원의 예산이 투입
 - 판교 창조경제밸리 : 국내는 물론 해외의 스타트업(신생 벤처기업)을 유치해 창업을 활성화하는 '아시아판 실리콘밸리'
 - 상암 디지털문화콘텐츠 산업 거점 및 문화창조융합벨트 : 상암에는 가상현실·홀로그램 등 첨단기술을 활용한 융복합 콘텐츠의 생산 수출기지 조성
- 창조경제와 문화융성이라는 화려한 수사로 치장한 수도권 규제 완화가 국가적 대의인 지역 균형 발전을 저해 할 우려가 큼
 - 비수도권 IT산업의 수도권 재 집중으로 인한 수도권 블랙홀 등장 및 청년 일자리 수도권 재 집중으로 인한 지방대학 경쟁력 약화 우려

■ 창조경제밸리 조성완료시, 판교는 1,600여개 첨단기업이 집적, 10만명이 근무하는 세계적인 첨단 클러스터로 성장 전망

- 신규 부지조성 및 건축으로 약 1.5조원의 신규 투자효과 예상
- 신규 부지에는 창업기업(300개), 성장기업(300개), 혁신기업(150개) 등 약 750개 기업이 추가로 입주(現 판교 : 약 870개 기업*)
 - * 現 판교는 성공한 중견·중소 IT기업 위주로 입주
 - 공공의 창업인큐베이터, 민간의 벤처캠퍼스 등을 통해 창업기업에게 저렴한 임대공간을 지속적으로 제공 : 300개 창업지원 공간(공공 200개, 민간 100개)을 통해 향후 10년간 1,000개 이상의 창업기업 창출 예상

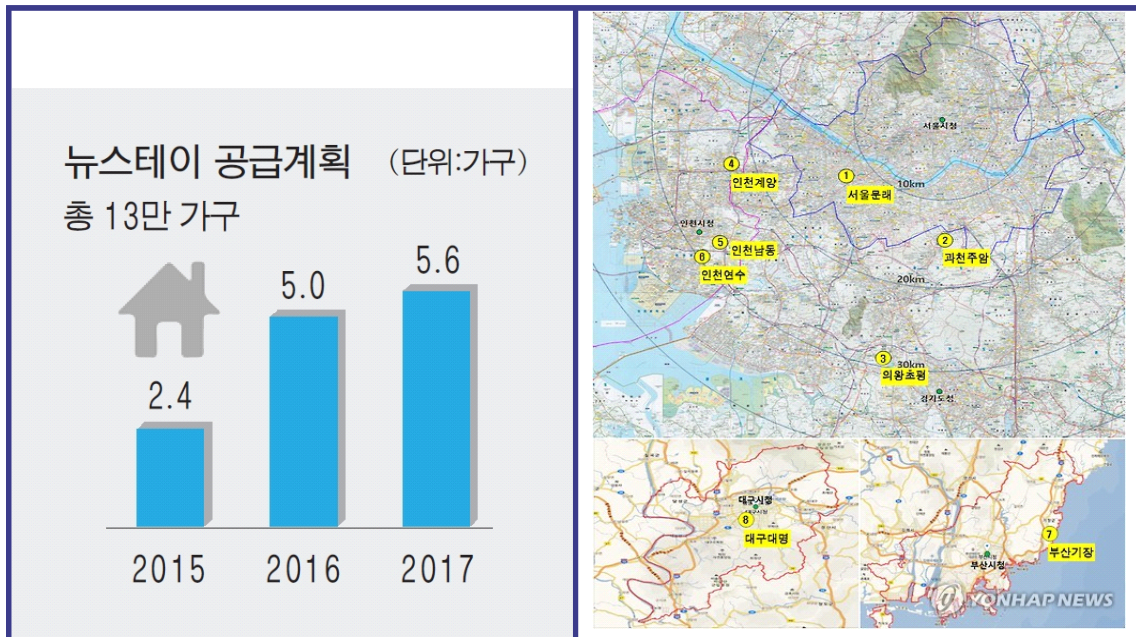
■ 판교창조경제밸리 추진상의 영향과 문제점

- 그린벨트해제 경기도지사 권한 이임으로 인해 GB 해제 가능
- 도시첨단산업단지 조성을 통해 공장총량제 규제 예외적 허용
- 공업용지 수요 경기도 시군을 통한 편법 물량 조정. 현재 성남시 잔여물량으로는 해결 못함
 - 현재 제3차 수도권정비계획에서 공업용지 수요 총량 결정

3 수도권 중심 뉴스테이(기업형 임대주택) 공급

■ 뉴스테이 공급 부지 확보를 위해 개발제한구역, 농업진흥지역을 수도권 중심 해제 예정

- 정부는 2016년 경제정책방향에서 내년 중 중산층 대상 8년 장기임대주택인 ‘기업형 임대주택’(뉴스테이) 5만가구를 공급과 부지 확보를 위해 개발제한구역(그린벨트)과 농업진흥지역을 대거 해제 할 예정임
 - 정부가 올해부터 내년까지 개발제한구역(그린벨트) 등을 통해 ‘기업형 임대주택(뉴스테이)’ 13만가구의 부지를 수도권 중심으로 확보



■ 개발제한구역과 도시지역의 생산녹지내 농업진흥지역 개발로 인한 도시의 무질서한 팽창 및 난개발 초래

- 국토부는 최근 경기도 과천, 의왕 등 여의도 면적의 3분의 2 크기인 180만㎡ 그린벨트를 해제해 뉴스테이 공급촉진지구로 지정 방침 예정
- 보전가치가 낮은 그린벨트와 기능을 상실한 공업지역, 해제·완화된 농업진흥지역, 공공기관 이전 부지를 활용
- 그린벨트나 농업진흥지역 등의 규제완화와 더불어, 공급촉진지구로 지정되면 용적률이나 건폐율 완화 등 인센티브와 사업자는 소득·법인세도 감면받을 수 있음

V

국토 리디자인(Re-design)과 지역균형발전 추진과제

1

국토(지역)발전 리디자인(Re-design) 기본방향

- 저성장, 고실업, 저출산·고령화, 기후변화 등은 시대 변화에 따라 새롭게 형성되는 뉴노멀(new-normal) 현상으로 고착화 경향
⇒ 지역발전에 직·간접 영향을 주는 대표적 요인으로 작용
- 성장 위주의 국토(지역)발전전략에서 누적되어 온 계층 간, 지역 간, 부문 간의 격차와 갈등을 완화·해소할 수 있는 새로운 포용적 지역발전(inclusive territorial development) 전략 도입
- 통일 국토, 저성장, 고령화, 복지수요, 지방재정 악화, 지방자치 20년, 지방소멸 등 변화를 고려한 “뉴 지역균형발전 정책” 마련
- 지역의 경쟁력 있는 국토(지역) 조성 and 삶의 질 등 생활의 질 향상 역점
- 제로섬(zero-sum)이 아닌 포지티브섬(positive-sum) 정책대안 제시
- 지역발전 시책과 사업 통합 및 조정이 가능한 거버넌스 구축
- 수도권과 지역이 공생, 협업할 수 있는 창조적 지역발전정책 정립

헬 지역 VS 해본 수도권

흡수저 지역 VS 금수저 수도권

대한민국 어디에 살더라도 국민으로서 평등한 삶의 기회 부여

장소보다는 사람이 우선하는 지역발전 전략

지역 공간정의, 지역복지 패러다임과 연계한 지역분권 발전 전략

지역이 국가 미래를 견인하는 국가(지역)균형발전 추진

국토 Redesign과 상생발전 실현

- Track1(비수도권) : 지역 성장 및 자립기반 강화
- Track2(수도권) : 수도권 특별 성장관리

2

지역성장·자립기반 강화 지역균형발전 추진과제

■ 통일 국토, 저성장, 복지수요 증가, 지방재정 악화, 뉴노멀 현상과 포용적 지역발전 전략 등을 고려한 “뉴패러다임 균형발전정책” 마련

- 정부축 국토(지역)공간 발전전략에서 동서축 공간 지역발전전략으로 전환으로 국토(지역)발전 지속성 100년 대계 마련
- 단기적으로 국가균형발전법 수정 또는 장기적으로는 (가칭)지역발전기본법/지역발전촉진법 제도 마련을 통해 국토(지역)균형 및 경쟁력 향상 방안 모색

■ 헌법 지역균형발전에 대한 개념 정립과 계획 수립 내용 보완

- 헌법 제122조⁶⁾의 국토균형발전의 가치를 준용하는 ‘국가균형발전 특별법’ 개정을 통해 ‘지역균형발전’에 대한 개념을 정리하고, 균형발전 계획 수립 내용 추가
 - 헌법 제122조에는 국토균형발전과 관련된 조항이 규정되어 있으나, 2항 지역 간 균형에서 ‘지역 간’ 의미에 대한 상세한 규정이 없어 하위법에서 이를 명확하게 기술
 - 국가균형발전 특별법에서도 공간단위, 불균형 측정지표, 추진조직 및 체계, 자원 등을 상세히 정의하고, 지역발전정책의 추진주체에 대한 역할분담을 명확하게 제시⁷⁾

■ 중앙정부와 비수도권 지방자치단체간의 “지역발전투자 협약제도” 등 제도적 장치 마련

- 중앙정부와 지방자치단체간 장기간에 걸쳐 추진할 지역개발사업에 대한 투자를 보장하는 협약제도로써 핵심 지역개발사업을 선별하여 안정적 추진 가능
 - 프랑스의 계획계약제도(planning contract)와 같이 프랑스의 지역계획 자원은 국가-레지옹간 계획계약(7년), 다년도 협약(3~5년 단위) 등 주로 이용함으로써 계획과 자원의 실질적 연계를 통해 계획의 실효성과 안전성 확보에 기여

■ 지역발전위원회의 지역발전정책 전담기구화를 통한 위상 및 기능 강화를 통해 지역발전 정책의 일관성과 실효성 확보

- 프랑스 지역발전정책기구인 DATRA(2014년 4월부터 CGET로 변경)는 50년간 범부처 차원에서 각종 정책의 전망, 조정, 추진, 평가 등 지속적 수행하여 정책의 일관성과

6) 헌법 제122조 내용 : 국가는 국민 모두의 생산 및 생활의 기반이 되는 국토의 효율적이고 균형 있는 이용·개발과 보전을 위하여 법률이 정하는 바에 의하여 그에 관한 필요한 제한과 의무를 과할 수 있다.

7) ‘국가균형발전 특별법’의 제2조(지역균형발전 개념 및 지역에 대한 공간적 범위 개념 추가), 제4조(지역균형발전 계획 수립) 개정 및 지역균형발전 시책내용 등을 추가

실효성 확보에 기여

- 대통령 소속 상설 행정위원회로 실질적 기능을 수행할 수 있도록 지역발전 사업의 통합적 추진과 지역발전 예산의 사전 심의권 부여 등

■ 지역균형발전 실행을 위한 지역등급제 시행, 지역불균형 해소를 위한 정책 우선 결정으로의 근거로 활용

- 지역별로 발전정도에 따라 객관적인 등급을 부여, 이에 기초하여 차등화된 지역정책을 추진
 - EU와 영국에서도 지역등급제를 시행하여 지원근거로 활용
 - 향후 지역별 등급자료를 구축하여 지원근거로 활용
- 낙후지역 지원에 따른 재원 배분기준으로 활용
 - 지역발전특별회계 등 지역개발사업 뿐만 아니라 정부 각 부처별 시행하는 SOC, 산업지원, 연구개발, 인적자원 육성 정책 등에 지원의 지표로 활용

■ 실질적인 지역균형발전영향평가 제도 마련

- 환경, 교통, 재해, 인구 영향평가와 동일한 수준으로 지역균형발전 영향평가 제도를 실시하여 수도권 집중유발 방지하고 각종 국책사업에 대해 지역균형발전 기여도 등을 검증할 수 있는 틀을 모색, 사업의 선정 시 주요 지표로 활용
 - 인구집중 유발시설 영향 평가를 통해 수도권에 인구 유발시설 제한, 대규모 개발사업 심의, 수도권 사업이 비수도권에 미치는 영향 평가 시행
 - 지역균형발전 영향평가에 대한 법적 구속력 및 의무적 행위 부과
 - 균형발전 기여도가 우수한 사업에 대한 예산 반영, 수도권 규제완화 피해지역에 대한 지원 방안 수립

■ 비수도권 재정력 및 지원정책 강화로 실질적인 지역균형발전 확립

- 지역발전특별회계의 재조정, 포괄보조금제도 지원의 경제발전계정에 확대 적용하여 연구개발분야로 확대
 - 지방의 재정여건을 고려한 포괄보조금 보조율 제도 마련, 지역의 재정여건 고려없이 사업별(30~100%)로 모든 지역에 동일하게 설정
 - 균특법 제39조에 지자체의 재정상황 등을 감안하여 지원규모 뿐만 아니라 보조비율 등 차등 규정
- 수도권과 비수도권간 개발이익공유제 확대·발전

- 지역발전세 신설, 국세의 일부를 적립하여 지역발전기금으로 조성
- 비수도권 상생발전기금 확대 및 지원제도 법제화
- 수도권 개발이익환수금, 수도권 과밀부담금 확대
- 비수도권 교부단체 「지방소비세」의 확충
- 지방 재정자율성 확보를 위한 지방교부세율의 상향 조정
- 국가재정 배분제도 개선 및 지방세 신(新)세원 발굴
- 예비타당성 조사 적용의 합리적 개선

■ 수도권과 비수도권간의 상생 협력 기반 및 상생협력 사업 추진

- 중앙과 지방의 파트너십을 활성화하기 위해 지역발전위원회의 코디네이터 역할 강화를 위한 인센티브 시스템 제도화
- 수도권정비위원회 기구 내 비수도권 위원(지자체장) 비율의 상향조정(50%), 비수도권의 광역지방자치단체 수도권정비위원회의 위원으로 포함
- 지역균형발전의 효율적 추진을 위해 정부위원회에 지방 인재가 균등하게 참여할 수 있도록 제도적 방안 마련
- 청와대 내 (가칭) 지역균형발전 수석실을 마련하여, 수도권-비수도권간 격차 해소 및 지역 균형발전 정책 발굴에 주력
- 수도권-비수도권 간 상생협력 사업의 발굴·추진, 중앙정부 차원에서 상생협력사업에 대한 예산 우선 배정
- 수도권의 정책방향과 성장관리계획에 대한 공동연구 수행, 공동프로그램 개발 및 추진

3 수도권 특별 성장관리 주요 추진과제

■ 수정법 등 관련계획 통합 : 기본계획과 관리계획으로 수도권 성장관리

- 수정법상의 정비계획, 국제법상의 광역계획, 기타 개별법상의 계획 등을 모두 통합하여, 수정법상의 '수도권종합기본계획'(20년)과 '수도권관리계획'(5년)으로 수립
 - 관리계획에 기초해 수도권의 미세관리, 가령, 총량관리, 입지관리, 용도관리, 보전관리, 재생 및 복원관리를 실시

■ 수정법 상의 수도권관리 원칙·방법 재설정

- 수도권정비계획법(수정법)을 전면 개정해 수도권 관리 원칙 및 방법을 다시 설정
 - 수도권의 정비계획 및 관리의 새로운 원칙 : ‘수도권의 과집중과 초광역화(메갈로폴리스화)에 대한 관리를 통한 국토의 상생발전’
 - 관리수단 : 개발총량제, 개발연동제, 지역간 상생협력 등 3대 방안을 각각 설정

■ 권역의 관리원칙 준수 강화 지침 시행령 강구

- 과밀억제권역, 성장관리권역, 자연환경보전권역을 현재 보다 더 세분화하고, 각 권역의 관리 원칙을 철저히 준수하는 강화된 지침이 시행령 등으로 강구
- 3개 권역에 더해 접경지역, 중복규제지역, 연담화지역 등에 대해선 ‘특별관리권역’을 지정하여 특성별 관리 유도

■ 수도권 입지의 지방영향평가제 실시를 통한 부정적 영향 최소화

- 일정규모 이상(예, 건폐면적 1000평방미터 이상)의 제조업, 서비스업이 수도권에 입지하려고 할 때, (수도권 입지로 인한) 지방영향평가를 실시
 - 지방에 대한 부정적 영향을 최소화(저감)할 수 있는 방안의 강구를 조건으로 하여, 입지를 허가. 근거는 수정법을 개정 보완

■ 수도권 개발이익 일정분을 지방으로 이전하는 방안 제도화

- 수도권 개발에서 발생한 개발이익의 일정 분을 지방으로 이전하는 다양한 방안을 제도화 (예시)

- 규제완화에 해당하는 만큼 지방에 대응 투자를 하도록 방안
- 수도권 제조업 허가 시 신규 입지로 발생하는 세원은 지방에 배분하는 방안
- 수도권 공장 증설 혹은 공장 건축총량제 규제완화 시 증가되는 국세 증가분을 지방에 재배분하는 방안
- 서비스업에 대한 수도권 규제신설로 수도권의 과밀집중을 억제하고 규제완화 시 부담금을 부과하는 방안
- 서비스업 매출액의 일부를 지역발전과제로 과세하는 방안
- 수도권 이전적지의 용도변경 시 지방투자액 만큼을 개발이익에 대한 과세에서 면제하는 방안 등

■ 수도권 통합계획과 계획허가제 도입

- 수정법상의 정비계획, 국제법상의 광역계획, 기타 개별법상의 계획 등을 모두 통합하여, 수정법상의 ‘수도권종합기본계획’(20년)과 ‘수도권관리계획’(5년)으로 수립

- 관리계획에 기초해 수도권의 미세관리, 가령, 총량관리, 입지관리, 용도관리, 보전관리, 재생 및 복원관리를 실시
- 일정규모 이상의 개발사업에 대해선 계획적합성을 기준으로 인허가하는 영국식 ‘계획허가제’ 도입 적용

■ 수도권개발의 총량관리 및 관리방식의 선진화

- 수도권 개발의 총량관리 강화를 위해 기존 각종 총량제를 확대하면서 세분화, 아울러 엄격하게 준수
 - 수도권 과집중(초광역화 등)에 대한 관리를 강화 : ① 수도권 인구실령제(인구비례목표), ② 공량총량제, ③ 그린벨트 총량제, ④ 오염총량제, ④ 공공사업총량(공공투자한도, 사회간접자본 투자비 균형) 등 총량제를 핵심수단으로 활용
- 수도권의 과집중을 효율적으로 관리하기 위해서는 기존의 관리방식을 보다 정교하게 다듬고 세분화할 필요가 있음
 - 우선 직접규제와 함께 다양한 간접규제(예, 부담금제)를 병행하면서 실효화

■ 수도권 문제 지역의 특성 관리

- 수도권의 과집중은 인근 도시와 지역과의 연담화를 통해 수도권의 초광역화를 초래함. 연담화를 방지하기 위한 방안 모색
 - 그린벨트 총량 유지와 해제제한, 연담화 예상 지역의 그린벨트 신규 지정
 - 수도권 광역 녹지축의 엄격한 보전관리
 - 수도권 밖의 연담화 가능지역은 수정법에 의한 예비관리지역 지정 공동관리
- 자연환경보전권역의 체계적 관리
 - 자연환경보전권역은 개별공장입지 금지, 산업단지(공업지역) 조성 가능지역은 현 상태로 동결, 기존 산업단지(공업지역)는 생태공단화
- 수도권 이전적지는 산업용도보다 질적 경쟁력 보완
 - 공공기관의 이전적지에 대해서는 인구영향평가를 실시해 인구집중을 유발할 시설 및 업종의 재입지를 철저히 제한, 이전적지에 대해선 산업용도보다 환경, 복지, 문화용도를 우선 적용해, 수도권에 부족한 질적 경쟁력을 보완

■ 수도권 공장총량제 재정비 및 대상 범위 확대

- 경제자유구역내 공장총량제와 수도권 공장총량제 등 재정비 및 강화를 통한 체계적 관리

- 공장총량 설정 주기 현재 3년에서 1년으로 환원
- 수도권 공장총량제 규제 대상 면적 재조정 : 공장건축 연면적 대상 기존 500㎡에서 200㎡ 재조정
- 공장총량제 적용대상 범위 확대 : 현행 공장총량 적용대상에서 제외 되는 공장 건축대상을 포함하여 공장총량제 확대 적용

- 산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률」에 따른 지식산업센터 건축물
- 가설건축물 및 건축법상 허가나 사전신고대상이 아닌 건축물
- 공공사업시행에 따라 공장을 이전하는 경우에는 종전의 건축물 연면적 이내의 공장 건축. 다만, 기존 공장 면적을 초과하는 면적은 공장총량을 적용
- 다음에 해당하는 지역안에서의 공장건축 : ① 「산업입지 및 개발에 관한 법률」에 의한 산업단지, ② 그 밖의 관계 법률에서 「수도권정비계획법」 제18조에 따른 공장건축 총량규제를 배제하도록 규정한 지역

■ 자연보전권역 공장입지 규제 관련 시행령 현행 유지 : 현재 자연보전권역의 공장입지 규제는 「산업집적 활성화 및 공장설립에 관한 법률」 제20조, 「수도권정비계획법」 제9조에도 불구하고 오염총량관리계획이 시행되는 자연보전권역내 공장용지 조성사업과 공장 신·증설은 허용하고 있음

- 자연보전권역 공장입지 규제 시행령 현행 수준 유지 및 총량제 연동 관리
 - 공장 건축면적 1천㎡ 이하로 제한
 - 수질오염총량제·공장총량제·공장용지면적제한 등과 연동하여 엄격 관리
 - 산업단지·공업지역 기존 공장의 현행 기준 용적률 범위 내 증축 허용 불허

토론

국가균형발전선언 12주년 기념

학술 심포지엄 문화살리는 **대한민국!**

강 현 수(충남연구원 원장)

김 중 석(강원도지역분권추진위원장)

〈3세션〉 토론문

김 중 석(강원도지역분권추진위원장/강원도민일보사장)

- 제2 세션의 세 주제발표 내용의 문제제기와 현상분석 및 현실진단, 대응 방안에 대해서는 전적으로 공감하며, 국토균형발전과 자치권 향상을 위해 좋은 발표를 해주신데 대해 감사를 드림
- 특히 수도권과 비수도권이라는, 국토경영과 지역균형발전이 제대로 이뤄 졌더라면 굳이 이분법적으로 대칭되지 말았어야할 두 권역간의 교류 및 연계협력사업과 효율적인 지원 방안을 발표해주신 서울연구원과 발표자께 그동안 수도권 초일극 집중행태와 수도권 이기주의를 성토했던 입장에서 수도권-비수도권 상생이라는 희망의 새 싹을 볼 수 있게 되어 큰 기대를 갖게 됨
- 서울과 타 시·도(시·군·구 포함)간의 상생 프로그램은 공생이나, 공멸이나라는 관점에서 고민해야함. 거의 모든 자원이 집중되어있는 서울과 소멸되어가는 지방을 함께 살리자는 공생적 관점에서 광역지자체나 기초 지자체만이 아닌 교육기관, 민간기관·단체도 협력 추진체제가 시급함.
- 중앙정부(정부 각 부처 지방자치발전위원회, 지역발전위원회)도 이러한 지자체간 수평적 협력체제를 행·재정적으로 뒷받침해주는 것이 중앙주도의 균형발전정책보다 더 분권적이고 효율적인 성과를 거둘수 있을 것임
- 또한 서울시와 비서울권의 광역지자체, 기초지자체가 함께 참여하는 ‘귀농·귀촌종합 안내센터’나 ‘농산어촌 폐교활용 수련프로그램’, ‘도농농특산물판매정보센터’, ‘도농 교육지원센터’을 설립, 지역교류 및 협력시스템을 체계적으로 갖출 필요성도 있음
- 특히 녹색자연을 체험할 수 없는 도시어린이들을 위해 비수도권의 폐교를 수련시설로 장기임대하거나 매입 관리토록 해 자연학습 및 도농교류의 구심점으로 활용하는 방안,

도시의 유희인력을 지역의 유희 농·산지개발이나 생산활동에 활용하는 방안 등도 검토해볼 수 있다고 사료됨

- 아울러 서울시와 서울연구원은 인구밀집에서 비롯된 후유증을 해소하고, 시민들의 삶의 질을 제고하는 한편 지방과의 상생협력을 위해 과감한 인구분산책을 고민해주기를 희망함. 노령화율이 급증하는 인구밀집 도시지역에서는 이제 복지재정은 물론 도시 활력을 위해서도 과감한 인구 분산책을 심각하게 고민해야할 때임
- ‘상생과 협력의 물 자치권’은 한강과 낙동강의 발원지인 강원도에서도 갈망하고 있는 주제임. 강원도는 각종 댐호 개발로 인한 수몰피해와 수도권 상수원보호 및 각종 개발 제약으로 주민들의 피해의식이 매우 큼
- 특히 춘천의 경우는 소양댐과 의암댐 건설로 인한 호소오염, 수질악화, 안개유발, 농경지 수몰에다 수자원공사의 소양댐호 취수에 따른 물값 분쟁이 수 십년동안 지속되고 있어 물자치권에 대한 관심이 그 어느 지역보다 높은 상태임
- 80년 초에는 시민들이 의암댐철거를 요구하는 바람에 댐호를 모두 퇴수시켜 준설했을 정도이며, 물값 납부를 둘러싼 집행부와 의회, 시민단체간 갈등이 계속 쟁점화되고 있음
- 이상진 실장님과 박종관 교수님의 물자치권 주장에 대해서는 전적으로 동조하며 각 시·도의 공조를 통한 법적·정책적 대응이 실현되기를 기대함
- 다만, 물자치권은 상류지자체와 하류지자체간의 자원이용에 따른 분쟁과 갈등이 지금보다 훨씬 더 심화될 것으로 우려되는바 이에 대한 견해를 질문 드리며, 경기도 수변 지역의 난개발과 강원도지역이 무개발이 극명한 대조를 이루는 상황이 심화될 물자치권의 후유증 제어에 대해서는 어떤 입장이신지?
- 아울러 개벽을 창간했던 선각자 차상찬선생은 경성과 인천사람들은 강원도 사람들에게 생명수를 받으니 앞드려 절을 해야 한다고 주장했고, 이같은 생각은 발원지인 강원도민의 공통된 견해인데 저마다 물자치권을 주장하면 강원도안에서도 상·하류 지자체간 갈등이 증폭되지 않을까 우려됨

- 유종현 박사의 ‘국토 리디자인과 지역균형발전’ 발표는 국가개조차원에서 전적으로 공감함. 다만 수도권과 국토균형발전 문제에서 교육에 대한 비중이 강조되지 않은 아쉬움이 있음
- 수도권정책과 관련해 심각한 것은 교육의 문제임. 지역간 불균형도 수도권으로의 교육 인구 유입사태가 풀리지 않는 한 매우 어려운 과제임.
교육부가 올해초 권고한 학교통폐합기준에 따르면 강원도는 전체 초중고의 46%가 문을 닫아야하며, 전국적으로 1,675개 학교가 문을 닫아야 함. 지역 공동체 및 구심체의 붕괴를 초래하는 정책임
- 가뜩이나 저출산 고령화로 인해 지방소멸이 예상되는 가운데 이러한 교육정책은 지방 붕괴로 이어질 것임. 따라서 수도권인구유입은 명문대 진학과 학벌사회에 대한 근원적 처방이 내려져야하며 국토균형발전정책대안에서도 비중있게 다뤄져야함
- 여기에다 지역대학마저 붕괴위기에 내몰리면서 수도권이전이 늘어나고 있는 상황에서 수도권 국회의원이 선거구증설로 더 늘어나면 수도권 규제는 물론 대학총량제도 무너지고 모든 정책이 수도권위주로 입법되고 집행될 것이 우려됨
- 때문에 유박사의 제안처럼 국가균형발전정책을 총괄집행할 실행위원회가 시급하며 지방분권형 개헌을 통해 지역자결권을 부여하고 재정분권과 재정조정을 통해 선진국처럼 지역개발을 창조적으로 주체적으로 추진하도록 국가경영의 틀을 완전히 개편해야할 때라고 생각함. 그래야 수도권과 비수도권간의 불균형문제, 시·도간의 불균형 문제, 시·군 간의 불균형 문제 등 다원적인 불균형갈등구조에서 헤어날 수 있을 것임
- 중앙정부 주도의 국가균형발전정책을 기대한다는 것은 낭만적인 접근이며, 이제는 상·하 양원제 도입을 비롯 수직적, 수평적으로 국가대개조차원의 지방분권을 통해 자기가 결정하고 자기가 책임지도록 하는 지방자치선진국을 만들어가야함. 그렇지 않으면 인구과밀지역의 승자독식구조로 인해 부익부 빈익빈의 불균형구조는 갈수록 심화될 것이며 강원도처럼 인구가 적고 정치적 파워가 약한 지역은 낙후의 나락으로 떨어질 수 밖에 없을 것임

국가균형발전선언 12주년 기념

학술 심포지엄

공과 잘 사는

대한민국!

MEMO

MEMO

국가균형발전선언 12주년 기념

학술 심포지엄

공과철학

대한민국!

국가균형발전선언 12주년 기념

학술 심포지엄

공과 잘 사는

대한민국!

MEMO

MEMO

국가균형발전선언 12주년 기념

학술 심포지엄

공과철학

대한민국!

국가균형발전선언 12주년 기념

학술 심포지엄

공과 잘 사는

대한민국!

MEMO