

1분과

■ 주제 : 국가균형발전과 광역권개발전략

1. 프랑스의 광역권 개발전략

: 배준구 교수(경성대)

2. 독일의 광역권개발전략

: 양광식 교수(순천향대)

3. 새정부 지역발전정책과 광역경제권 구상

: 송우경 박사(국가균형발전위원회)



● 사회자 ; 김용웅 박사(충남발전연구원장)

● 토론자 ; 오동훈 교수(서울시립대)

최정석 교수(중부대)

엄수원 교수(전주대)

송두범 박사(충남발전연구원)

프랑스의 광역권 개발전략

배 준 구 교수
(경성대학교 행정학과)

I. 머리말

프랑스의 지역정책은 1950년대 이후 중앙정부가 주도적으로 추진하여 왔는데 1982년 지방분권이 실시되면서 지방자치단체의 권한과 역할이 강화되었다. 광역행정의 수요와 지역발전을 위하여 레지옹(région: 지역)을 광역지방자치단체로 지위를 승격하고, 분권화 시대에 맞게 계획체계를 개혁하여 계획계약 제도를 도입하였다. 세계화의 진전과 유럽연합의 역할 강화에 대응하여 1990년대 후반 이후 프랑스는 경쟁력 있는 국토 조성을 위하여 도시간 네트워크의 재구성, 협력공간 차원의 지역개발 단위 도입, 실험적 초광역경제권 구상 및 지역간 협력사업단 설치 등이 이루어졌다. OECD 국가들은 지역을 주도적인 공간경제 단위의 성격을 초월하여 분절화된 사회기능의 통합기제로 인식하고 있다(차미숙 외, 4).

2008년 2월에 출범한 이명박 정부는 글로벌 경쟁력을 갖춘 지역경제와 지역간 공동발전을 추구하기 위하여 광역경제권 차원에서 지역발전정책을 추진할 것이라고 방침을 발표하였다. 즉 2008년 7월 21일 제1차 국가균형발전위원회 회의에서는 지역발전정책 기본구상과 전략에서 “광역경제권, 기초생활권, 초광역개발권”이라는 지역발전정책의 새로운 체계를 발표하였다. 2008년 9월 10일 제2차 국가균형발전위원회 회의에서는 지역발전정책의 핵심인 광역경제권 활성화를 위해 보다 구체화된 실행계획(Action plan)이 발표되었다. 이에 따라 광역경제권 발전정책을 구현할 중앙과 지역차원의 추진조직이 마련될 예정이다.

프랑스는 우리나라보다 앞서 지방분권을 실시하고, 국토 경쟁력 제고를 위하여 광역경제권 차원에서 개발 전략을 추진하고 있는 점을 감안할 때 프랑스에 대한 연구의 의의는 크다. 이 연구는 프랑스의 광역경제권의 추진체제와 방식 및 개발전략을 분석하여 시사점을 얻는데 목적이 있다. 즉 이 연구는 광역경제권 개발의 추진 배경, 지역의 분류와 최근의 변화 내용, 광역경제권 추진체제와 방식, 광역경제권 추진방식과 개발전략의 특징을 분석하고, 시사점을 모색하고자 한다. 이 연구는 인터넷 자료와 문헌 자료를 수집하여 분석하였고 프랑스를 방문하여 관련 공무원과 면담을 하였다.

II. 광역권 개발의 추진 배경과 관련법 변천

1. 광역권 개발의 추진 배경

프랑스의 지역정책은 1982년 지방분권 이전까지는 집권적 개념에 바탕을 두었으나 점차 지방분산과 함께 광역적(지역적) 개념으로 확대 적용(1972년까지)된 후에 1982년 지방분권 실시와 더불어 광역적 개념에 바탕을 둔 정책으로 전환되었다. 제2차 세계대전 후 정부는 경제개발 및 국토개발의 효율성 제고를 위하여 광역행정의 필요성을 인식하게 되어 광역행정 구역(레지옹)을 확정하였다. 레지옹은 1959년 창설 당시에 중앙정부의 통제를 받는 단순한 행정구역이었으며, 1964년에는 지역단위의 행정협의체가 구성되고, 1972년에는 공법상의 법인격과 예산상의 자치권을 갖는 특수공법인(établissement public: 지방영조물법인)으로 변경되었다. 1982년부터 지방분권 실시와 함께 레지옹은 지방자치단체의 지위를 갖게 되고, 지역계획에 대한 권한이 강화되어 주도적 역할을 하게 되었다.

정부(DATAR)에 의하여 추진되고 있는 초광역경제권 구상은 유럽연합의 역할이 증대하고, 국경이 개방됨에 따라 지역 도시의 경쟁력 제고를 위해 도시간 보완성과 상호작용에 바탕을 둔 네트워크 구성의 필요에서 비롯되었다.

프랑스의 광역권 계획은 지역차원의 공식적인 관할구역인 레지옹 차원에서 수립되는 레지옹계획, 국가와 레지옹간 계획계약이 핵심을 이루고 있다. 넓은 의미에서 보면 광역권 계획은 실험적 차원에서 수립되고 있는 6개 초광역경제권(super-régions)의 구상(계획), 대도시 지역 관리를 위하여 수립되고 있는 대도시공동체(communautés urbaines) 계획과 같은 도시권 차원의 계획 등이 이에 해당하는 것으로 볼 수 있다.

2. 광역권 개발 관련법의 변천

프랑스의 계획은 제2차 세계대전 이후 국가주도의 경제계획이 중심을 이루었고, 1950년대부터 경제계획 속에 국토계획을 일부 포함시켰으며, 우리나라와 같이 전국차원의 독자적인 국토계획이 시행되지 못하였다. 1980년대의 전환기에 국가계획은 경직성, 중앙집권적 성격, 그리고 국토계획의 순전히 '시설투자적' 시각에 대하여 비판이 제기되었다. 제11차 계획(1993-1997년)은 경제계획과 별도로 전국차원의 국토계획의 초안이 마련되었지만 시행되지 못하고 1993년에 중단되었다.

1995년 2월 4일의 "국토계획 및 발전 기본법률(LOADT: Pasqua 법률)"은 '국토계획 및 발전을 위한 전국계획(schéma national d'aménagement et de développement du territoire: SNADT)'과 '국토계획 및 발전을 위한 레지옹계획(schéma régional

d'aménagement et de développement du territoire: SRADT)', 그리고 '전국계획(schéma national)'의 기본방향을 고려하여 레지옹계획과 연계화하는 '국가-레지옹간 계획계약(contrats de plan Etat-région)'을 규정하였다. 또한 이 법률은 국가계획의 경우 장기 전망(prospective) 방식과 부문별 계획방식을 채택하였다.

1999년 6월 25일의 '지속 가능한 국토계획 및 발전법률(loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire: LOADDT 일명 Voynet법률)'은 1995년 법률에서 정한 전국계획(SNADT)을 폐지하는 대신에 '공동서비스계획(schémas de services collectifs: SSC)'을 도입하여 2002년부터 시행하였다. 공동서비스계획은 중기계획으로 9개 부문, 즉 고등교육 및 연구, 문화, 보건위생, 정보통신, 여객수송, 화물수송, 에너지, 자연·농촌, 체육으로 구성하였다. 공동서비스계획은 정부가 설정한 목표를 포함하고 있으며, 수치목표나 구체적으로 기술하지 않고 기본방향을 제시한다. 따라서 계획체제는 이제 국가계획인 공동서비스계획(SSC), 지역차원에서 레지옹의회가 공동서비스계획에 기초하여 수립하는 레지옹계획(SRADT), 그리고 국가와 레지옹간 계획계약(도시권 계약, 특별지역계약 포함)이 중심을 이루고 있다.

<표 1> 최근 광역권 개발 관련법의 내용 변천

시기	주요 법률 및 헌법	내 용
1982.3.2	코뮌, 데파르트망 및 레지옹의 권리와 자유에 관한 법	-레지옹은 광역지방자치단체로 승격 -사전통제 폐지, 지사(préfet)제도 개혁
1982.7.29	계획의 개혁에 관한 법	-계획체계 정비, 계획계약제 도입
1983.1.7 및 7.22	코뮌데파르트망,레지옹,국가간 권한배분 법(1983.1.7),개정법(1983.7.22 등)	-권한배분 체계와 권한배분의 변경 -권한이양과 재원이전 방법
1991.7.13	도시에 관한 기본법)	-주거의 다양화, 사회주택
1995.2.4	국토계획 및 발전기본법(LOADT)	-국토계획발전의 기본 방향 정립 -전국계획을 부문별 계획인 공동서비스계획(SSC)로 대체하고 장기구상 방식으로 전환
1999.6.25	지속 가능한 국토계획 및 발전기본법(LOADDT)	- 지속가능한 발전, 지역간 연대와 협력 강화 - 사회발전 경제적 능률성 및 환경보호 결합한 국토의 균형 발전
1999.7.12	지자체(코뮌)간 협력 간소화 및 강화법	-협력방식 단순화, 간소화, 재정협력 강화
2000.12.13	도시연대 및 재생에 관한 법	-도시의 연대 및 재생 토지이용계획(POS)와 도시기본계획(SD)의 재정비, 도시발전간 균형, 노후주거지 재생
2003.3.28	공화국의 지방분권화된 조직에 관한 헌법 개정	-국가조직 지방분권화, 보충성 원칙과 선도 지자체, 권한이양, 자치입법 및 재정권, 주민투표제

1990년대에 도시 인구 집중과 농촌의 쇠퇴, 유럽연합의 역할 증대에 따라 제정된 국토계획 및 발전 관련 법률(1995년 LOADT 법률, 1999년 LOADDT 법률)은 도농권연합체(pays)와 도시권연합체(agglomération)의 개념을 도입하고, 전국토를 도농권연합체와 도

시 네트워크로 재구성하는데 역점을 두었다. 이러한 도농권연합체와 도시권연합체는 지역개발과 관련한 계약 체결의 주체로서 국가와 레지옹간 계획계약(contrat de Plan Etat-Région)을 체결하는 가장 작은 공간에 해당한다.

국가와 레지옹간 계획계약은 1984년부터 5차례 계약이 체결되었는데 계약 기간은 제1차(1984-1988)와 제2차(1989-1993)는 5년이었으나, 제3차(1994-1999)는 6년, 제4차(2000-2006)와 제5차(2007-2013)는 7년으로 변경되었다. 제4차 계획계약부터는 유럽구조기금과의 조화를 목적으로 계약기간이 7년으로 바뀌었다.

지방분권 개혁은 1982년 좌파인 미테랑(Mitterrand) 대통령 하에서 국가행정구조 개혁의 일환으로 단행되었고, 우파인 시라크(Chirac) 대통령 하에서 2003년 3월 28일의 지방분권 관련 헌법 개정을 통하여 지속적으로 추진되고 있다. 즉 개정 헌법('공화국의 지방분권화된 조직에 관한 헌법')은 레지옹을 헌법상의 지방자치단체로 규정하였고, 지방자치단체의 경영적 측면에서 개혁을 강조하고 있다. 헌법개정에 이어 제정된 실험법(2003.8.2)과 권한재배분 등으로 지역에서 점진적 변화가 야기될 것으로 예상된다(배준구, 2004a: 46-49).

III. 프랑스의 광역권 분류

프랑스의 광역권은 크게 3가지 유형, 즉 첫째는 공식적인 관할 구역인 레지옹(région: 지역), 둘째는 코뮌간 협력 기구인 대도시공동체(communautés urbaines) 등과 같은 도시권, 셋째는 최근에 실험적으로 도입하고 있는 초광역권(super-région)으로 구분할 수 있다.

1. 레지옹(région)

레지옹은 광역지방자치단체로서 공식적인 관할구역(행정구역)이고, 일종의 계획권역이다. 제2차 세계대전 후 정부는 경제개발 및 국토개발의 효율성 제고와 광역행정의 수요에 부응하여 레지옹을 광역행정 구역으로 창설하였다. 레지옹은 1959년 창설 당시에 단순한 행정구역에 불과하였고, 1964년에 행정협의체가 구성되었다. 레지옹은 1972년에 공법상의 법인격과 예산상의 자치권을 갖는 영조물법인(établissement public)의 지위가 부여되었다. 26개 레지옹 중에서 가장 큰 '일드프랑스(Ile de France) 레지옹'은 공식적인 관할구역으로서 수도권에 해당한다(Noin, 1989: 117). 이는 파리를 포함한 8개의 데파르트망(도)으로 구성되어 있고, 파리시 중심부로부터 반경 약 110km에 이르며, 국토면적의 2.5% (12,012km²)를 차지한다.

지방자치단체는 2008년 현재 26개 레지옹(région: 지역), 100개 데파르트망(département: 도), 36,783개 코뮌(commune: 시읍면)의 3계층으로 구성되어 있다. 레지옹의 평균 인구는 약 270만 명으로 우리나라 광역지방자치단체인 도의 평균 인구와 비슷한 수준이다. 데파르트망은 그 수가 100개나 되고, 평균 인구가 약 60만명으로 우리나라 도에 비하여 훨씬 작은 규모이다. 코뮌은 인구 2천명 미만인 경우가 전체의 약 87%인데, 대도시 코뮌은 가장 큰 경우 약 215만 명(파리시)에 달한다. 레지옹의 관할구역은 아래 <그림 1>과 같다.

<그림 1> 프랑스의 레지옹 관할구역



2. 지역개발의 새로운 단위(pays, agglomération)와 도시권

프랑스는 1990년대에 유럽연합의 지역정책 변화 및 역할 강화, 도시로의 인구 집중과 농촌의 쇠퇴화 등에 따른 문제를 해결하기 위하여 국토계획 및 발전에 관한 법률을 재정비하였다. 1995년의 국토계획 및 발전에 관한 법률(LOADT)은 지역개발의 새로운 기본 단위인 '도농권연합체(pays)'라는 개념을 도입하여 전국토를 도농권연합체를 기초로 재구성할 것

을 제안하였다. 1995년의 수정 법률인 지속가능한 국토계획 및 발전에 관한 1999년 법률(LOADDT)은 ‘도시권연합체(agglomération)’라는 개념을 지역개발의 기본 단위로 추가하였다. 이러한 연합체(pays, agglomération)는 지방자치단체도 행정계층도 아닌 새로이 창안된 협력 공간이다. 도시연대 및 재생에 관한 2000년 12월 법률은 기존의 도시기본계획(SD)을 2002년부터 지역결속기본계획(schéma de cohérence territoriale: SCOT)으로 대체하며, 지역결속기본계획은 최대한 도농권연합체 및 도시권연합체의 범역과 일치하도록 규정하였다(Merlin, 98-100).

도농권연합체(pays)는 도시와 농촌 배후지 간에 지리적, 문화적, 경제적, 사회적 결속을 유지하는데 중점을 둔다. 이는 1995년 2월에 42개가 실험적으로 구성되었고, 평균 인구는 65,892명(최저 17,000명, 최고 378,742명), 평균 코뮌 수는 78개였으며, 1999년 9월 말에 106개 구성, 2007년 1월 현재 334개(프랑스 인구의 41%, 본토 면적의 73%에 해당)가 구성되어 있다(Leurquin, 2002: 267, 286; DIACT 내부 자료).

1999년 LOADDT 법률에 의하면 도시권연합체(agglomération)는 통계청(INSEE) 도시화 지표의 하나인 ‘도시권(aire urbaine)’ 중에서 총인구가 5만명 이상이며, 중심 코뮌의 인구가 1만 5천명을 넘는 지역이다. 도시권연합체는 코뮌간의 협력기구인 도시공동체(communautés d'agglomération: CA), 대도시공동체(communautés urbaines: CU)가 구성될 수 있는 공간에 해당하며, 이에 대한 구체적 내용은 대도시권 차원과 관련하여 후술한다. 1999년 인구센서스 결과에 의하면 프랑스 본토에는 총 354개의 ‘도시권(aire urbaine)’이 형성되어 있으며, 이 도시권에는 전체 인구의 77%가 거주하고, 이 중에서 도시권연합체(agglomération) 구성이 가능한 지역은 140개에 달한다. 이러한 도시권연합체는 프랑스 지방대도시를 유럽의 중심도시로 만드는 정책의 일환이다(Merlin, 99-100; 정옥주, 2004, 222-225).

3. 초광역권(super-région)

DATAR가 수년간 연구를 거쳐 2000년에 공표한 ‘2020년 프랑스 구상(Aménager la France de 2020)’은 수도권 중심적 공간구조를 탈피하여 다핵공간구조 확립을 위하여 전국을 6개 초광역권(super-régions)으로 구분하였다. 즉 6개 초광역권은 동부권(Grand Est), 남동부권(Grand Sud-Est), 남서부권(Grand Sud-Ouest), 서부권(Grand Ouest), 북부권(Pays du Nord), 수도권(Bassin parisien)이다. 2020년 프랑스 구상에서는 새로운 경제통계의 활용, 사회변화에 대응해서 다양한 형태의 지역간 협력체(interrégionalité) 구성 및 네트워크 조성의 필요성이 강조되고 있다. 6개 초광역권은 유럽계획의 통계지역단위(NUTS I)에 상응한다. 6개 초광역권은 대규모 하천(센, 론, 가론, 르와르, 뫼즈 강)을 지리적 범위로 하여 경제활동과 인구 분포를 기초로 구분하였기에 초광역경제권에 해당한다(DATAR, 2000: 64-76; Girardon, 185).

<표 2> 6개 초광역권(super-régions)의 구성 및 인구

지역	관련 레지옹(또는 데파르트망)	인구(1999)
동부권(Grand Est)	로렌, 알자스, 프랑시-콩테, 부르고뉴, 샹파뉴-아르덴느	811만 명 (13.9%)
남동부권(Grand Sud-Est)	론-알프스, 프로방스-알프스-코트다쥐르, 랑그독-루시용, 오베르뉴, 코르시카	1402만 명 (24%)
남서부권(Grand Sud-Ouest)	아키텐느, 리무진, 미디피레네, 랑그독-루시용	627만 명 (10.7%)
서부권(Grand Ouest)	브르타뉴, 페이드라르와르, 프와투-샤랑트	777만 명 (13.3%)
북부권(Pays du Nord)	노르-파-드-칼레	400만 명 (6.8%)
수도권(Bassin parisien)	일-드-프랑스, 파키르디, 샹파뉴-아르덴느, 상트르, 오토-노르망디, 바스-노르망디 레지옹, 사르트 및 이온느 데파르트망	2060만 명 (35.2%)

자료: DATAR(2000), 42의 내용을 토대로 재구성한 것임

동부권은 로렌느(Lorraine), 알자스(Alsace), 프랑시-콩테(Franche-Comté), 부르고뉴(Bourgogne), 샹파뉴-아르덴느(Champagne-Ardenne) 레지옹으로 구성되며, 인구는 1999년 현재 811만 명으로 전체의 13.9%이다. 동부권의 주요 도시 인구를 보면 스트라스부르(Strasbourg) 26.7만 명, 랭스(Reims) 19.1만 명, 디종(Dijon) 15.3만 명, 메츠(Metz) 12.7만 명, 브장송(Besancon) 12.2만 명, 낭시(Nancy) 10.5만 명으로 나타나고 있다. 이 지역은 유럽의 중부와 라인강 연안에 위치하는 상당히 넓은 공간으로 교역과 공업의 전통이 강하다. 이 지역은 우수한 훈련과 연구망에 의존하여, 특히 낭시(Nancy)와 스트라스부르(Strasbourg)에 의하여 제1차 계획의 경제적 잠재력을 항상 유지하고 있다. 라인강, 모젤(Moselle) 강 및 두브(Doub) 계곡의 대규모 교역축상의 교차점에 조직된 도시망은 유럽과 밀접한 관계로 매우 국제화되어 있고, 현대적인 하부구조를 갖추고 있다. 이들 지역 각각에서 급속히 추진되고 있는 대폭적인 산업재전환은 공통된 특징을 이루고 있다.

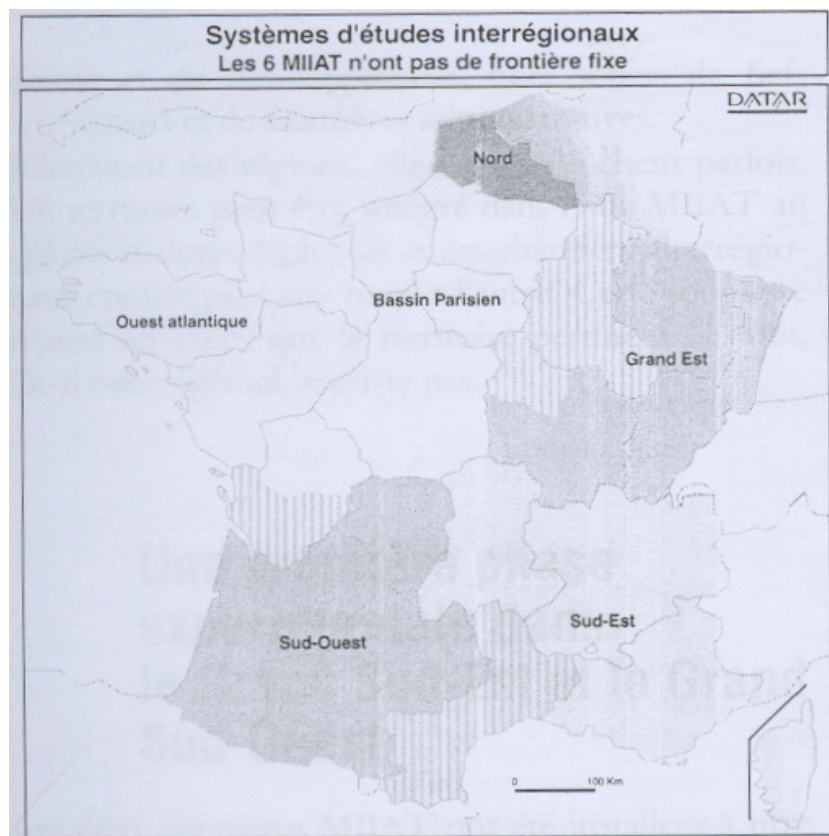
남동부권은 론-알프스(Rhone-Alpes), 프로방스-알프스-코트다쥐르(Provence-Alpes-Cote d'Azur), 랑그독-루시용(Languedoc-Roussillon) 레지옹, 그리고 이들 레지옹과 협력하는 오베르뉴(Auvergne) 및 코르시카(Corse) 레지옹으로 구성되며, 인구는 1402만명으로 전체의 24%이다. 이 지역의 레지옹별 인구는 론-알프스(Rhone-Alpes) 564.5만 명, 프로방스-알프스-코다쥐르(Provence-Alpes-Cote d'Azur) 450.6만 명, 랑그독-루시용(Languedoc-Roussillon) 229.6만 명, 오베르뉴(Auvergne) 130.9만 명, 코르시카(Corse) 26만 명이다.

남서부권은 아키텐느(Aquitaine), 리무진(Limousine), 미디피레네(Midi Pyrénées) 레지옹, 그리고 이들 레지옹과 협력하는 랑그독-루시용(Languedoc-Roussillon) 레지옹으로

구성되며, 인구는 627만 명으로 전체의 10.7%이다. 이 지역을 구성하고 있는 레지옹의 인구를 보면 아키텐느(Aquitaine) 290.8만 명, 리무진(Limousine) 71.1만 명, 미디피레네(Midi Pyrénées) 255.2만 명을 나타내고 있다.

서부권은 브르타뉴(Bretagne), 페이드라르와르(Pays de la Loire), 프와투-샤랑트(Poitou-Charentes) 레지옹으로 구성되며, 인구는 777만 명으로 전체의 13.3%이다. 이 권역에는 대도시가 별로 없는 반면에 도시(코뮌)간 협력이 가장 발달되어 있어 인구 10만 명 이상의 10개 도시권연합체(agglomérations)를 연계하는 중소도시 네트워크이 지리적으로 적절히 배분되어 있다.

<그림 2> ‘2020년 프랑스 발전 구상’ 의 6개 초광역권



북부권은 노르-파-드-칼래(Nord-Pas-de-Calais) 레지옹으로 구성되고, 초국가적 도시 고리를 이루며, 인구는 400만 명으로 전체의 6.8%이다. 이 지역은 런던, 브뤼셀, 파리 같은 수도의 영향권에 있고, 그 영향은 베네룩스(Bénérux)와 파카르디(Picardie)까지 미친다.

수도권은 파리를 중심으로 센(Seine), 르와르(Loire), 르즈(Meuse), 모젤(Moselle) 강 유역의 광대한 분지로서 ‘일-드-프랑스(Ile-de-France) 레지옹’ 행정구역을 넘어서 파리의 영향권에 있는 캉(Caen), 루앙(Rouen), 르아브르(Le Havre), 오를레앙(Orléans), 투르

(Tours), 르망(Le Mans), 아미앵(Amiens), 랭스(Reims) 등의 도시까지 포함한다. 수도권은 파리에서 반경 200-250km에 이르는 광범위한 지역으로 프랑스 전체 면적의 약 30%, 인구는 2,060만 명으로 본토 인구의 35.2%에 달한다(Noin, 117-120; Damette et Scheibling, 1992). 이 권역은 1970년대부터 관심이 높아져 광역경제권 차원에서 백서 발간, 장기발전 구상 등을 하였다(Noin, 117; Philipponneau, 227).

IV. 광역권 개발의 관련 기관과 추진 방식

1. 광역권 개발의 관련 기관과 역할

1) 중앙정부 차원

(1) DIACT(Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivités des territoires: 국토계획청 또는 국토계획부처간 기획단)

DIACT는 1963년에 창설된 DATAR가 경제변화부처간사업단(MIME: 2003년 설치)의 업무를 통합하여 2005년 말에 확대 개편되었다. 이는 국토 경쟁력의 제고에 중점을 두고, 세 계화 등에 따른 경제변화에 효율적으로 대응하기 위하여 경제(산업) 전략과 국토발전 전략을 통합한 것이다. DATAR는 국토 및 지역정책에 관련된 업무들이 부처간 협력 부족으로 야기되는 문제를 시정하고, 지역균형발전과 경제적 잠재력을 증진시키기 위한 목적으로 1963년 드골 대통령 당시 설치되었다. 중앙정부 차원의 국토계획 담당부처가 있지만 국토 및 지역발전 정책은 DIACT에게 일임하고 있어 실제로 DIACT(구 DATAR)가 중심적 역할을 수행하고 있고, CGP(기획청 또는 기획단으로 표기)와 위원회, 자문기관이 부분적인 역할을 하고 있다. DIACT는 국토 및 지역정책의 입안, 촉진 및 조정하는 임무를 맡고 있고, 단순한 계획이 아니라 집행에 중점을 두고 활동을 한다. DIACT는 전국적으로 네트워크를 형성하는 방식으로 조직되어 있고, 레지옹에 담당관을 파견하며, 지역에 설치된 지역경제개발청(commissariats au développement économique: 지역경제개발사업으로도 표기됨)과 연계하여 기업 유치 등을 지원한다.

DIACT는 2007년 9월 1일에 조직이 개편되었는데 청장(délégué: 또는 단장으로 표기), 자문관(coseillère), 비서실장, 부처간업무 및 조정담당 국장 겸 부청장, 전망·평가·연구·국제 부장(pôle), 경제변화·개발 국장, 그리고 9개 팀(국토 다이내믹팀, 지속가능 개발·교통·대도시팀, 혁신·경쟁·정비팀, 지역개발·유럽정책팀, 소도읍·연구소 협력팀, 국토 관측(Observatoire)팀, 전망·연구팀, 국제협력팀, 경제개발·변화팀(프랑스국제투자사무소인 AFII와의 관계 포함) 등으로 구성되어 있다.

(2) CGP(commissariat général du plan: 기획청 또는 기획단)

CGP는 국가의 경제·사회·문화 발전에 대한 중기계획을 수립하고, 협의·연구·평가와 각 부처와의 관계에서 경제적 조정 역할을 수행한다. CGP는 국가와 레지옹간 계획계약 수립 때에 관여하며, 국가의 경제·사회·문화발전계획과 관련하여 경제적 조정 역할을 한다. CGP는 1946년에 설치되어 DATAR 창설 이전까지 국토계획에 대한 핵심적 역할을 하였다. 1963년에 DATAR 출범 이후에는 경제사회발전계획상의 내용(conclusions)을 통합하고, 국토계획의 구상에 대한 연구를 수행하고 DATAR(현 DIACT)와 협력한다.

(3) CIADT(comité interministériel d'aménagement et des développement du territoire: 국토계획발전부처간위원회)

이는 수상 주재 하에 운영되는 국토계획 및 개발에 관한 정책과 우선사업을 결정하는 최고 정책결정기관으로 관련 장관 모두가 참석한다. DIACT는 이 위원회의 사무처로서 주요 정책을 입안, 시행한다. 1963년 창설 때에는 국토계획부처간위원회(comité interministériel d'aménagement du territoire: CIAT)였는데 1995년에 Pasqua 법률에 의하여 '발전(développement)'이 추가되어 CIADT로 변경되었다.

2) 레지옹 차원

(1) 레지옹의회

레지옹의회는 지방자치단체의 집행기관으로서 레지옹계획을 수립, 집행한다. 1982년 지방분권화에 따라 레지옹은 종전에 영조물법인(établissements public)의 지위에서 지방자치단체로 승격되어 1986년 3월에 주민 직선에 레지옹의회가 구성되었고, 의회에서 간접선거로 선출되는 의회의장이 자치단체장이 되었다. 광역권 계획, 특히 수도권계획 및 관리는 지방분권화 이전에는 국가가 주도적 역할을 하였다. 그러나 주민 직선에 의한 레지옹의회가 구성된 이후 1995년 2월 4일의 법률에 의하여 일드프랑스(수도권) 레지옹이 수도권 계획 및 관리에 대하여 주도적 역할을 하고 있다. 1995년 2월 법 이전의 경우 수도권기본계획 수립 때에는 국가가 일드프랑스 레지옹과 협의를 하였으나 국가가 실질적 권한을 갖고 주도함에 따라 당시에 레지옹의 역할은 상당히 제한되었다.

(2) 레지옹 지사(préfet)

프랑스는 국가에 의하여 임명되는 지사(préfet: 레지옹청장으로도 표기) 권한 하의 특별지방행정기관에 의하여 수행되고 있다. 1982년에 단행된 지방분권은 중앙부처의 권한을 지사 및 특별지방행정기관에게 위임하는 '행정권한의 위임(déconcentration)'과 병행하여 추진되었다. 중앙의 모든 부처가 지방에 특별지방행정기관을 두고 있는 것은 아니지만 다양

한 영역에 걸쳐 레지옹과 데파르트망 수준에 많은 특별지방행정기관을 두고 있다. 정부를 대표하는 지사는 내무부 장관 산하에 있으며(내무부 장관과 수상의 제청으로 대통령에 의하여 임명됨), 중앙부처의 특별지방행정기관을 대표하는 중앙정부의 최고위 관료로서 중앙부처의 파견국장을 지휘하고, 정부를 대표하여 서명한다. 특별지방행정기관 조직은 내무부의 지침에 의거하고 있으며, 이 지침은 조직에 대한 예를 제시한데 불과하며 법적 구속력이 없어 각 기관은 자율적으로 조직을 구성할 수 있다.

2007년 5월에 취임한 니콜라스 사르코지(Sarkozy) 대통령은 중앙부처의 수를 절반 수준인 15개로 대폭 줄이는 정부조직 개편을 단행하였으며, 중앙부처 산하의 특별지방행정기관도 일부 통폐합하고, 향후 더 나은 행정서비스의 질을 보장하고 생산성을 향상시키기 위한 조치들을 취할 것임을 밝혔다.

레지옹 지사는 국토계획 및 경제사회개발에 대한 국가 및 유럽 정책의 시행에 필요한 기본방향(orientation)을 정하고 집행함. 레지옹 지사는 국토계획, 경제개발, 농촌개발, 환경 및 지속가능한 개발, 문화, 고용, 주거, 도시혁신, 공공보건, 그리고 국가의 권한에 속하는 유럽연합정책에 관하여 국가의 정책을 시행함. 2004년 개혁에 따라 레지옹의 부처간 업무는 강화되었으며, 특히 국가이익, 법률 및 공공질서 준수하는 데파르트망 지사의 행위를 조정 및 촉진하는 역할을 함. 레지옹지사는 국가와 레지옹간의 중재자로서 국가와 레지옹간 계획계약의 체결 때에 국가대표로서 협상하고 서명하며, 국토계획발전레지옹협의회(CRADT)를 레지옹의회의장과 함께 공동 주재한다.

(3) 지역경제개발청(commisariats au développement économique: 또는 지역경제개발사업단)

지역경제개발청은 기업(주로 세계적 기업)의 시장조사와 유치, 산악지역의 경제개발과 현대화를 촉진하는 임무를 가진다. 지역경제개발청은 재정지원을 하는 지방자치단체, 국가 및 기업 상호간 협력 하에 운영되는 유연한 협력 구조로 되어 있고, 중앙정부(DIACT)가 운영을 감독한다. DIACT(Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivités des territoires: 국토계획청 또는 국토계획부처간기획단)는 범부처적 차원에서 국토정책을 총괄하는 기구이다. DIACT는 1963년에 창설된 DATAR와 2003년에 설치된 경제변화부처간사업단(MIME)의 업무를 통합하여 2005년 말에 확대 개편되었다. 지역경제개발청은 프랑스국제투자진흥청(AFII)의 '제1순위 대리인(correspondants)'이며, 프랑스국제투자진흥청은 DIACT 및 재정경제 담당 부처의 감독 하에 있고, 해외 시장조사 등을 한다. 지역경제개발청은 1970년대에 설치되어 계속 유지되고 있으며, 법적 성격은 협회에 해당한다(Mangin, 37-38).

<표 3> 지역경제개발청의 구역과 해당 레지옹

지역경제개발청	해당 레지옹(괄호 안은 데파르트망)
ADIMAC	Auvergne(Allier, Cantal, Haute-Loire, Puy-de-Dôme), Centre(Indre, Cher), Limousin(Corrèze, Creuse, Haute-Vienne), Languedoc-Roussillon(Aude 일부, Gard 일부, Hérault 일부, Lozère), Midi-Pyrénées(Aveyron, Lot, Tarn-et-Garonne 일부), Rhône-Alpes(Ardèche, Rhône 일부: Monts du Lyonnais)
ADIELOR	Lorraine(Meurthe-et-Moselle, Meuse, Moselle, Vosges)
CAP Développement	Champagne-Ardenne(Ardenne, Aube, Marne, Haute-Marne, Picardie(Aisne, Oise, Somme)
CPI	Ile de la Réunion
Franche Comté Expansion	Franche-Comté(Doubs, Jura, Haute-Saône, Territoire de Belfort)
Languedoc-Roussillon Prospection	Languedoc-Roussillon(Aude, Gard, Hérault, Lozère, Pyrénées-Orientales)
Normandie Développement	Basse-Normandie(Calvados, Manche, Orne), Haute-Normandie(Eure, Seine-Maritime)
Nord France eXperts	Nord/Pas-de-Calais
Ouest-Atlantique	Bretagne(Côtes d'Armor, Finistère, Ile-et-Vilaine, Morbihan), Pays de la Loire(Loire-Atlantique, Maine-et-Loire, Mayenne, Sarthe), Poitou-Charentes(Charente, Charente-Maritime, Deux-Sèvres, Vienne)
2ADI	Aquitaine
Midi Expansion	Midi-Pyrénées
MDER PACA	Provence-Alpes-Côte d'Azur

지역경제개발청은 총 12개가 설치되어 있고, 이 중에서 4개, 즉 Adimac, Cap Développement, Ouest-Atlantique, Normandie Développement는 2개 이상의 레지옹이 속해 있어 레지옹간 협력 하에 운영된다. 3개 지역경제개발청, 즉 2ADI (Aquitaine 레지옹), Midi Expansion(Midi-Pyrénées 레지옹), MDER PACA(Provence-Alpes-Côte d'Azur 레지옹)은 2001년부터 설치되었다. 지역경제개발청은 2003년 현재 직원이 218명이고, 예산은 23백만 유로이다. 예산은 DATAR(현 DIACT) 지원금이 7.6백만 유로, 지방자치단체 지원금이 11.15백만 유로, 유럽연합 지원금 일부, 기업(회원 약 1,000개) 분담금 등으로 구성된다. 지역경제개발청은 재정지원을 하는 지방자치단체, 국가 및 기업 간 협력 하에 운영되며, DIACT가 운영을 감독한다 (http://www.diact.gouv.fr/fr_1/diact_partenaires_49/relais_tutelles_327/agences_regionales_developpement_747.html).

<그림 3> 프랑스의 지역경제개발청 구역



(4) 각종 협의회, 위원회

○ 레지옹간 협의회(ententes interrégionales)

이는 레지옹간 협력을 위한 광역행정조직으로서 1992년 2월 6일 법률에 의하여 새로이 도입되었다. 이 협의회는 유럽연합 출범 후에 지역계획 및 경제개발에 관한 국가간 경쟁이 높아질 가능성에 대비하여 레지옹 체제를 강화하기 위하여 신설한 것이다. 레지옹간 협의회는 2-4개의 인접한 레지옹의 회로 구성되는 영조물법인(établissement public)이며, 한 레지옹이 복수의 협의회에 가입할 수 있다. 이 협의회는 관계 레지옹의 의결과 경제사회위원회의 의견을 들은 후에 국참사원(Conseil d'Etat)의 정령(décret)에 의하여 설치된다. 이 협의회는 의결기관은 의회이며, 집행은 자치단체장인 의회의장이 맡고, 차입금이 재원으로 인정된다. 이 협의회는 국가와 계획계약을 체결할 수 있다(Dantonel-Cor, 105-106; Mangin, 12-13).

○ 국토계획발전레지옹협의회(conférence régionale de l'aménagement et du développement du territoire: CRADT)

이는 각 레지옹에 설치되며, 1999년 6월 25일 법률이 정한 국토계획발전레지옹기본계획(schéma régionale de l'aménagement et du développement du territoire: SRADT)과 1995년 2월 4일 법률이 정한 공동서비스기본계획(schéma de services collectifs) 및 도시계획법이 정한 지역정비지침(directives territoriales d'aménagement: DTA)에 대하여 자문을 한다. 또한 이 협의회는 각 레지옹에서 공공서비스 업무의 시행에 참여하는 공공서비스 및 민간서비스에 관련된 레지옹 및 데파르트망간 기본계획(schémas régionaux et interdépartementaux)에 대하여 자문을 한다. 이 협의회는 국가대표(레지옹의 데파르트망 지사, 레지옹국고출납관, 장학관 등), 레지옹의회의장이 임명하는 레지옹의회의원 11명, 레지옹내 데파르트망의회의장 8명, 시장협의회가 임명하는 코뮌공동체(C.C)·도시권연합체공동체(CA)·대도시공동체(C.U)·도농권연합체(pays)의 대표 10명, 레지옹경제사회위원회(CESR) 의장 및 위원 11명, 각종 조합대표 12명, 각종 협회 대표 6명으로 구성된다.

○ 레지옹경제사회위원회(CESR)

레지옹경제사회위원회(conseil économique et sociale régionale: CESR)는 경제사회분야(기업, 전문분야의 대표, 조합대표, 공공기관 및 협회의 대표, 전문가)의 대표로 구성된 자문기관으로서 레지옹의회의 심의에 앞서 지역계획과 지역이익에 관련된 모든 분야에서 자문한다.

○ 레지옹행정위원회(CAR)

레지옹행정위원회(comité de l'administration régionale: CAR)는 2004년 4월 29일 정령(décret)에 의하여 종전의 레지옹행정협의회(conférence administrative régionale: CAR)의 권한을 확대하여 승계한 자문기관이다. 이 위원회는 레지옹에서 국가의 전략적 방향을 제시하며, 국가의 정책 시행에 필요한 수단을 검토함. 특히 레지옹의 국가업무 조직 및 운영, 협약의 준비 및 시행, 국가의 공공투자 결정에 대한 자문 등을 수행한다. 이 위원회는 레지옹 지사, 데파르트망 지사, 레지옹 사무총장, 레지옹 국고출납관, 감사관(inspecteur général), 국장들로 구성되며 레지옹 지사가 위원회를 주재한다(<http://www.paca.pref.gouv.fr/frameset.php>; Moreau, 209).

3) 초광역권 차원

(1) MIIAT(Missions interministérielles et interrégionales d'aménagement du territoire: 국토계획 부처간 및 지역간 사업단)

정부는 6개 초광역권(super-régions)에 실험적으로 MIIAT 설치할 것을 1997년 12월에 결정한 후 1998년부터 2000년까지 순차적으로 이를 설치하였다. MIIAT는 국가 임명 레지옹 지사(préfet)를 중심으로 운영되는 레지옹간 협력체로서 2003년까지 한시적으로 운영되었다. MIIAT는 조정자인 레지옹 지사의 책임 하에 있는 지역간 연구체제이며, 그 구역이 고정되어 있지 않다. MIIAT는 국가사업을 대상으로 하며, 레지옹 지사 아래에는 레지옹사무처(SGAR)와 중앙정부 산하의 특별지방행정기관(건설국, 환경국, 농업국, 산림국 등)이 있다. MIIAT는 계획 및 전망 작업을 통하여 DATAR(현재 DIACT)에 의하여 오랫동안 추진되어 온 지역간 접근방법을 체계화한 것이며, DATAR 예산에 의하여 운영된다. MIIAT는 교통하부구조(항만, 철도, 도로, 운하, 공항), 고등교육기관, 연구, 정보화, 문화, 경제개발 등의 영역에서 여러 레지옹에 걸쳐있는 사업을 조정한다. MIIAT는 레지옹간 개발사업을 계획하고, 분야별 중기계획을 수립하며, 국가와 레지옹간 계획계약에 포함되어 있는 레지옹간 사업의 내용을 정한다. 또한 유럽의 지역개발을 예측하고, 장기 전략의 주요 개발부문을 확인하며, 파트너십에 바탕을 둔 특별사업을 제안한다(DATAR, 2002b, 1).

MIAT는 1998년에 1차적으로 남동부권, 남서부권에서 실험적으로 설치되었다. 수도권의 MIIAT는 이 권역에서 10년 동안 추진된 사업의 연장 속에서 1999년에 설치되었다. 서부권의 MIIAT는 2000년 2월 28일에, 동부권의 MIIAT는 2000년 10월 25일에, 북부권의 MIIAT는 2000년 말에 설치되었다. MIIAT는 2003년에 제4차 계획계약(2000-2006년)의 수정 범위 내에서 6개 초광역권 각각의 공공행위자 및 사회경제적 파트너들과 논의를 하기 위한 전략적 방향을 수립하였다(Mangin, 37-43, DIACT 내부자료).

(2) MEDCIE(Missions d'études et de développement des coopérations interrégionales et européennes: 유럽 및 지역간 협력개발연구사업단)

세계화되는 경제와 유럽의 경쟁에 대응하기 위하여 지역 경계의 범주를 초월한 수준에서 사업계획(projets)의 검토와 추진을 위하여 2003년 12월 회람(circulaire)에 의하여 DATAR는 MEDCIE를 설치하여 MIIAT를 대체하였다. MEDCIE는 유럽의 국경을 초월하는 레지옹간 사업계획, 특히 미래 계약화 관점에서 구조적 사업계획에 역점을 둔다. Grand Sud-Est(남서부권)의 MEDCIE는 프로방스-알프스-코트-다쥐르(Provence-Alpes-Côte d'Azur), 론느-알프스(Rhône-Alpes), 랑그독-루시용(Languedoc-Roussillon), 오베르뉴

(Auvergne), 코르스(Corse) 레지옹으로 구성되며, 사무국은 론느-알프스 레지옹청의 레지옹 지사를 보좌하는 사무처장(SGAR))이 담당한다

(http://www.paca.pref.gouv.fr/sgar/publications/docs/ras/2005/ra_2005_part1).

DATAR(현 DIACT)는 MEDCIE의 운영을 개선하고자 전망 검토 작업의 지역간 활성화와 사업계획의 지역간 협력방식을 뒷받침하기 위한 전략을 재정립하였다.

정부는 국토계획 전략 차원에서 2003년 12월의 국토계획발전부처간위원회(CIADT)에서 50개 대규모 우선사업을 승인하였다. 이러한 대규모 우선사업은 주요 교통 인프라뿐만 아니라 도시계획사업이나 유럽수준의 연구와 관련되며, 6개 초광역권(super-régions)별로 배분되었다(DATAR, 2003: 22-23).

2005년 7월 5일 회람(circulaire)은 MEDCIE 조직과 사업 프로그램의 시행에 관하여 명시하였다. 국가 임명 레지옹 지사는 조정자로서 MEDCIE 사업을 추진하고 조종(pilotage)한다. MEDCIE는 연구 주제에 관련된 국가기관 전반에 참여하며, 레지옹의회와 경제단체(상공회의소 등)와 협력하며, 지역간 접근에 관련되는 다른 지방자치단체와 협력한다.

MEDCIE는 3가지 목표를 지향한다. 즉 대규모 공간계획(대규모 회랑, 교통망, 자연공간, 산악지대 등), 미래를 위한 방식(특히 계약 수립 절차)의 개선, 국가 장기계획의 선택을 명확히 하기 위한 <국토(Territoires) 2030> 프로그램 차원의 전망 검토에 대한 기여 등이 이에 해당한다. MEDCIE는 2004-2006년 사업 프로그램을 수행을 위하여 연구 및 세미나를 개최하였으며, 고등교육, 연구 및 혁신간의 관계, 대도시 네트워크의 구조 및 조직, 국경을 초월한 협력, 지역간 수준의 산업클러스터 등의 주제를 주로 다루었다. 6개 초광역권의 MEDCIE는 사업 프로그램의 수행을 위하여 정부(DATAR)로부터 32만 유로를 지원받았다(DIAC, 86).

2. 광역권 개발의 추진 방식

1) 계획계약

프랑스는 1982년부터 지방분권을 실시하면서 분권화된 계획체제를 정립하였다. 특히 이러한 계획체제의 핵심을 이루고 있는 계획계약(contrats de plan)은 프랑스 계획의 독창적인 주요 특징을 내재하고 있다. 계획계약은 1970년대에 이용된 계약 방식을 지방분권 이후 개발의 계획화라는 점에서 새롭게 정립한 것이다. 계획계약은 한편으론 지역발전을 조화롭게 하는 수단이며, 다른 한편으론 국가와 지방자치단체간의 관계를 안정화시키는 수단이다. 계획계약이 국가와 지방자치단체간의 관계를 안정화하는 것은 계약 당사자들이 계약에 서명하고, 국가에서 투자하는 예산액이 계약을 통하여 안정적으로 확보되었다(배준구, 2006: 198-203).

<표 5> 국가-레지옹간 계획계약의 투자분담 (단위: 백만 유로)

레지옹	제1차(1984-1988)		제2차(1988-1993)		제3차(1994-1999)		제4차(2000-2006)	
	국가	레지옹	국가	레지옹	국가	레지옹	국가	레지옹
Alsace	170.29	109.61	257.44	317.89	343.27	228.95	453.84	426.06
Aquitaine	325.94	203.21	328.02	233.02	464.60	389.28	722.76	719.16
Auvergne	149.40	81.41	206.72	106.87	374.26	164.04	407.04	268.80
Bourgogne	144.06	97.57	236.31	152.89	315.48	238.63	376.17	331.86
Bretagne	297.12	149.10	554.58	285.63	792.64	458.49	907.07	653.19
Centre	128.06	88.42	240.64	166.49	365.68	274.41	548.97	500.34
Champagne-Ardenne	90.71	69.36	203.21	200.01	274.35	203.63	367.25	377.75
Corse	129.58	54.88	76.53	49.55	105.95	88.48	248.64	231.04
Franche-Comté	139.80	86.59	207.00	197.62	276.01	181.48	335.69	285.85
Ile-de-France	1,103.43	1,305.27	1,299.17	1,747.10	1,701.24	3,545.23	2,994.86	4,667.53
Languedoc-Roussillon	316.03	129.58	397.39	215.75	562.57	352.95	691.36	618.97
Limousin	109.92	48.17	172.16	98.27	234.98	133.5	327.61	187.92
Lorraine	466.19	159.92	496.21	290.89	669.05	527.92	816.88	681.46
Midi-Pyrénées	246.21	126.08	511.47	286.76	643.24	440.15	854.17	813.81
Nord-Pas-de-Calais	681.75	375.33	1,011.16	650.93	1,260.94	767.5	1,532.11	1,043.64
Basse-Normandie	118.76	74.24	252.23	197.92	338.96	323.68	539.52	764.05
Haute-Normandie	77.60	79.73	221.65	202.19	346.88	378.36	497.14	524.88
Pays de la Loire	214.19	150.16	304.27	214.05	454.01	321.7	694.27	623.08
Picardie	297.12	156.26	325.02	260.20	380.12	364.66	459.18	482.34
Poitou-Charentes	160.07	86.44	248.37	314.52	385.62	268.74	488.75	430.59
Provence-Alpes-Côte d'Azur	630.68	406.12	435.97	354.63	664.60	486.31	1,115.32	1,070.47
Rhône-Alpes	386.15	231.11	580.39	394.95	785.10	705.40	1,271.58	1,243.22
Bassin parisien					50.77			
소계	6,383.06 (59.8%)	4,268.57 (40.2%)	8,626.89 (55.4%)	6,938.13 (44.6%)	11,790.62 (52.1%)	10,843.47 (47.9%)	16,650.17 (50.0%)	16,946.01 (50.0%)
합계(국가 + 레지옹)	10,651.63(100%)		15,565.02(100%)		22,634.09(100%)		33,596.18(100%)	

자료: DATAR(2002a), Les contrats de plan Etat-Région, 16-17을 토대로 재작성한 것임

계획계약제는 국가와 지방자치단체(레지옹)가 공동으로 추진할 필요가 있는 사업에 대하여 재정투자를 약속(계약)하는 것이다. 계약의 덕택에 지방자치단체간의 협력을 통하여 지역발전을 위한 기본방향에 대하여 협상을 하고, 의견을 수렴하여 안정적으로 사업을 추진할 수 있다. 국가와 레지옹간 계획계약은 데파르트망, 코뮌, 공공기관, 도농권연합체(pays), 도시권연합체(agglomérations)의 의견 수렴을 거쳐 주로 국가(레지옹지사)와 레지옹(의회회장)간에 체결된다. 유럽구조 정책과 결속을 갖기 위해 구조기금(DOCUP)도 계약에 포함된다. 계획계약의 재정은 유럽연합, 정부, 레지옹, 데파르트망, 코뮌, 민간부문(기업, 협회) 등과 같은 다양한 기관으로부터 재원을 조달할 수 있다. 레지옹은 해당 계획계약에 참여하는 단체들과 계획계약을 체결하며, 국가와 레지옹간 계획계약에서 분담 금액이 명시된다(Leroy et Potal, 81-88).

계획계약 과정에는 DIACT를 비롯하여 기획청(CGP), 각종 위원회, 레지옹 지사, 레지옹 의회 등이 참여한다. 즉 DIACT는 범부처적 차원에서 지역정책을 총괄하는 기구로서 국가

와 레지옹간 계획계약과 관련하여 지침을 마련하여 레지옹에 이송하며, 주요 우선사업에 대하여 레지옹과 협의하고 관계부처간의 협의, 조정을 한다. 또한 시행에 대한 평가보고서를 발간하며, 다른 평가기관들의 의견 및 권고사항을 검토하여 차기 계획계약의 수립 지침과 시행과정에 반영한다(Madiot, 11-24; DATAR, 2002a: 42-43).

2) 협정

광역권 개발을 위해서는 지역간 협정 방식이 이용되고 있는데 아래와 같은 3가지 방식이 최근에 많이 활용되고 있다.

첫째, 레지옹지사와 레지옹의회들간의 협정이다. 즉 레지옹간 협정(conventions interrégional)은 산악지역(환경, 관광, 농업, 산림, 자연재해 예방 등), 해안지역 등과 같이 여러 레지옹에 걸치는 사업을 대상으로 다년도 협정이 체결되고 있다. 이러한 협정은 국가 임명 레지옹 지사와 레지옹의회들 간에 체결되며, 재원은 공동 부담한다. 즉 지역발전을 위한 중앙산악지대 협정(2007-2013년)에는 6개 레지옹이 참여하였고, 알프스 협정에는 2개 레지옹이 참여하였으며, 쥐라(Jura), 보귀(Vosges) 및 피레네(Pyrénées) 협정에는 각기 3개 레지옹이 참여하였다(http://www.diact.gouv.fr/fr1/amenagement_du_territoire_44/regions_interregions_655/).

둘째, 레지옹 지사와 위원회간의 협정이다. 경쟁거점(pôle de compétitivité: 산업클러스터와 유사함) 전략은 광역권 개발을 위하여 2004년부터 추진되고 있는 프랑스의 대표적인 사업이다. 각 경쟁거점에 설치된 조정위원회(Comité de coordination dédié)는 부처간 사업단(Groupe de travail interministériel: GTI)과 협력하여 국가가 임명하는 레지옹 지사와 협정을 체결한다. 조정위원회는 관련 부처와 공공기관 레지옹 산하 파견인, 필요에 따라 대학 장학사나 총장, 지방자치단체 파견인, 부처간 사업단 담당자 등으로 구성된다. 레지옹 지사는 중앙정부 산하 특별행정기관(레지옹산업연구환경국, 레지옹농림국 등)을 대표하고, 경쟁거점 관련 사업에는 대상 사업에 따라 특별지방행정기관이 DIACT 및 조정위원회와 연계, 협력한다. 관련 지방자치단체(레지옹의회, 데파르트망의회, 도시권연합체 등)는 경쟁거점 사업에 참여하여 재원을 부담하며, 경쟁거점에 입주하는 기관들간의 네트워크를 형성하는 역할을 한다. 경쟁거점(매년 총 15억 유로)의 지원금은 3억 유로는 조세 감면을 통해, 4억 유로는 중앙부처의 지원을 통하여, 8억 유로는 공탁금고(CDC), 공공기관, 즉 국립연구청(ANR), 산업혁신청(AII), 중소기업지원단체(groupe OSEO)와 같은 기관에 의하여 지원된다. 경쟁거점은 총 71개(세계적 경쟁거점 7개, 세계적 경쟁거점 후보 10개, 국가적 경쟁거점 54개) 중에서 2개 이상의 지역간에 협력하는 사업이 27개(4개 지역간 2개, 3개 지역간 8개, 2개 지역간 17개)로 전체의 38%에 달한다(Jacquet et Darmon, 75-82; 배준구, 2008a: 229-231).

셋째, 위원회와 다수 참여기관들간 협정이다. 즉 아비뇽 도시권(Grand Avignon)은 인구가 약 25만명이고, 프로방스-알프스-코트다쥐르(PACA) 레지옹에 속해 있다. 세계적으

로 유명한 아비뇽 축제는 아비뇽축제위원회와 4개 기관들(국가, 시, 데파르트망, 레지옹)이 축제 지원을 위하여 5개 당사자간 다년도 협정(convention)을 체결하였다. 아비뇽 축제의 예산은 약 9백만 유로인데 자체 제정이 약 40%이고, 나머지는 4개 감독기관의 지원에 의하여 충당되고 있다. 재정지원 금액 중에서 국가(문화부)가 가장 많이 지원(약 60%)하며, 그 다음은 아비뇽 시, 데파르트망, 레지옹의 순으로 재정을 지원을 하고 있다. 2004-2006년 동안에 재정지원은 매년 국가가 3,343천 유로, 아비뇽시 1,342천 유로, 데파르트망 565천 유로, 레지옹 480천 유로를 분담하였다(PACA 레지옹 내부자료; 배준구, 2007: 53).

3) 대도시공동체 등 코뮌간 협력기구

기초자치단체(코뮌)들은 협력 기구인 각종 공동체(communautés), 즉 대도시공동체(communautés urbaines: CU), 도시공동체(communautés d'agglomération: CA), 농촌공동체(communautés de communes: CC) 등을 구성한다. 2008년 1월 1일 현재 대도시공동체(CU)는 14개, 도시공동체(CA)는 171개, 농촌(코뮌)공동체(CC)는 2,393개가 구성되어 있다. 대도시공동체는 대도시 지역, 도시공동체는 중간 규모 도시, 농촌공동체는 농촌과 소도시 관리를 위하여 고안된 것이다(Ministère de l'Intérieur/DGCL, 2008: 9). 이러한 공동체들은 다시 공동체연합 형태인 도농권연합체(pays)와 도시권연합체(agglomération)를 구성한다. 도농권연합체는 중소도시와 주변 농촌 배후지를 포함하는 지역에서 주민들의 생활권을 바탕을 둔 도농 연계 개발을 위하여 구성된다. 도시권연합체는 도시지역을 대상으로 하되 중간 규모 이상 도시권의 통합적 개발과 협력 촉진을 위하여 구성된다. 도농권연합체와 도시권연합체는 각기 발전계획(charte de pays 또는 projet d'agglomération)을 수립하며, 이러한 발전계획은 국가와 레지옹간 계획계약의 한 부분으로 구성된다.

도농권연합체(pays)와 도시권연합체(agglomération)와 같은 사업(개발계획) 지역은 국가와 레지옹간 계획계약의 범주 내에서 국가 및 지방자치단체(레지옹, 데파르트망)와 협상을 통한 계약 체결이 법적으로 허용되고 있다. 5만명 이상인 모든 도시지역에서는 국가와 레지옹간 계획계약을 적용하여 도시권 계약이 체결될 수 있다. 이러한 도시권 계약은 도시권의 이익이 있는 사업이 대상이며, 도시계약(contrats de ville)에 배정된 예산은 도시권 계약에 포함된다(Moreau, 124-129).

대도시공동체(CU)는 기초자치단체간 협력 유형으로 대도시를 중심으로 광역행정 및 계획을 수행하기 위하여 1966년 12월 31일 법률에 의하여 리옹(Lyon), 릴(Lille), 보르도(Bordeaux), 스트라스부르(Strasbourg) 등 4개 도시권에 창설되었다. 그 후 해당 코뮌의 의결에 의하여 다른 도시권에도 설립되어 2008년 1월 현재 14개에 이르며, 이 중에서 인구가 100만명이 넘는 도시권이 2개(리옹 118만명, 릴 110만명), 50만명 이상 100만명 미만인 도시권이 5개(마르세이유, 보르도, 낭트), 50만명 미만인 도시권이 7개이다(Ministère de l'Intérieur/DGCL 내부자료).

<표 4> 대도시공동체(communautés urbaines) 현황(2004.1)

명 칭	코뮌 수	인구	세금제도
Lyon	55	1,186,754	단일사업세
Lille	85	1,108,318	단일사업세
Marseille	18	991,953	단일사업세
Bordeaux	27	671,875	단일사업세
Nantes	24	568,517	단일사업세
Strasbourg	27	456,551	단일사업세
Nancy	20	264,657	단일사업세
Brest	8	221,600	단일사업세
Dunkerque	18	212,241	단일사업세
Le Mans	9	194,138	4개 지방세
Le Creusot Montceau-les-Mines	6	94,501	단일사업세
Arras	24	93,638	단일사업세
Cherbourg	5	91,717	4개 지방세
Grand-Alençon	19	52,700	4개 지방세
합 계	355	6,209,160	

주 1): 단일사업세(taxe professionnelle unique)는 지역 전체에 사업세의 단일율이 적용됨

자료: Moreau(2004), 114의 내용을 재구성한 것임

1999년 7월 개정 법률에 의하여 신설된 대도시공동체는 주민수 50만명 이상으로 도시개발 및 지역계획의 공동사업에 집중되고 있다. 대도시공동체는 공동체구역의 인구나 공동체를 구성하는 코뮌의 수에 따라 50~90명 인원의 공동체의회(conseil de communauté)가 구성된다. 이 공동체의회의 구성 인원은 각 코뮌의회에 의하여 선출되는 대표이지만, 공동체의회에 대표를 보내기에 지나치게 소규모인 코뮌은 적절한 선거구로 연합하여 공동의 대표를 선출한다.

이러한 대도시공동체에는 경제·사회·문화발전계획과 공간계획(도시기본계획 및 부문별 계획, 토지이용계획), 도시교통, 상하수도, 물관리, 쓰레기 처리, 소방 등을 광역적 차원에서 수립하고 관리한다. 대도시공동체(CU)는 독자적인 권한과 함께 자체 재원을 가진다. 재원은 첫째로 코뮌간 협력체의 일반적인 수입인 재산수입, 기부 및 증여금, 부담금, 국가보조금 등이고, 둘째로 코뮌의 직접 지방세를 징수하며, 셋째로 경상비교부금(DGF), 설비투자비교부금(DGE), 지방설비세, 교통불입금 등으로 구성된다. 대도시공동체 의회가 반대하는 경우를 제외하면 2002년 1월 1일부터 단일 사업세(TPU)를 갖게 된다(배준구, 2004a: 179-180).

대도시공동체 중에서 가장 규모가 큰 리옹 대도시공동체는 55개의 코뮌(인구 5만 이상)로 구성되며, 코뮌(의회)에서 각 3명의 대표의원을 선출하여 리옹권(Grand Lyon) 의회를 구성하고, 가장 중요한 역할을 하는 리옹시의 시장이 총괄 책임을 담당한다(안영훈, 13-14).

3. 광역권 개발의 추진체제와 전략의 특징

1) 추진체제

첫째, 광역권의 개발에 관련 되는 기관과 참여 주체는 상당히 다원화 되어 있고 복잡하나, 이에 따른 부작용을 극복하기 위하여 중앙정부차원과 지역 차원의 협력, 연계, 조정체계를 구축하고 있다. 특히 DIACT(구 DATAR)는 광역권 개발계획에서 각종 활동을 조정, 촉진 및 재정적 인센티브의 제공, 연구 및 혁신 등을 포함하는 독창적인 기능을 수행하고 있다. 지역간 협력사업은 조정위원회와 부처간 사업단 등의 역할을 통하여 연계, 협력이 비교적 잘 이루어지고 있는 것으로 평가되고 있다. 이를테면 경쟁거점에 설치된 조정위원회는 부처간사업단(GTI)과 협력하여 레지옹 지사와 협정을 체결하며, 다양한 주체들(레지옹의회, 데파르트망의회, 도시권연합체 등)이 사업에 참여하여 재원을 부담한다(DIACT 내부자료; 배준구, 2008a: 229-237).

둘째, 기초자치단체 차원의 경우 여러 코뮌을 결합하는 각종 공동체(대도시공동체, 도시공동체, 농촌공동체) 등의 협력 기구가 상당히 많이 이용되고 있다. 레지옹 차원에서는 광역지방자치단체인 레지옹의회와 특별지방행정기관(레지옹지사)를 이용하며, 산악 및 연안 지대의 경우 이들 기관을 포함한 참여주체들 상호간에 지역간 협력(다년도 협정, 계획계약)이 일반화 되고 있다.

셋째, 초광역권에 두고 있는 부처간 및 지역간 협력사업단(MIAT)은 그 구역(경계)이 고정되어 있지 않는 유연한 협력구조로 되어 있는 점이 특이하다. 또한 이러한 지역간 협력사업단(MIAT, MEDCIE)은 국가사업을 대상으로 국가 임명 레지옹 지사(préfet)를 중심으로 운영되는 레지옹간 협력체로서 기존의 조직을 활용하다.

넷째, 특별지방행정기관은 일원화되어 있어 국가에 의하여 임명되는 공무원인 지사가 중앙부처 산하의 특별지방행정기관의 조정자 역할을 하고 있다. 지사는 중앙정부의 권한을 위임받아 광역권 계획(초광역권 포함)을 비롯한 각종 지역발전과 관련하여 지방자치단체와 협상, 조정을 하고 계약 등을 체결한다. 프랑스는 지방분권 이후 중앙부처의 권한과 재원을 지방 이양과 동시에 레지옹 지사에게 위임하여 지역 현장에서 지방자치단체와 파트너로서 실질적으로 집행력을 행사할 수 있도록 하고 있다.

2) 광역권의 개발 전략

첫째, 광역권 개발의 계획 및 제도는 연구, 검토, 전망 또는 실험 등을 거쳐 보완, 개선을 통하여 점진적 발전을 모색하고 있다. 광역권 계획에서 가장 핵심이 되고 있는 계획계약제도는 1970년대에 도시공동체 등의 시행 경험을 통해 개발의 계획화를 승화시킨 것이다. 초광역적 차원 지역간사업단들(MIAT, MEDCIE)과 지역경제개발청(commissariats au développement

économique)도 지역적 실험을 거쳐 점진적 발전을 모색하였다.

둘째, 지역정책은 분권화 시대에 부응하여 중앙정부의 조정 및 촉진 기능은 유지하면서 분권적 방식을 수용(국가 임명 지사에게 권한 위임, 위원회의 자문 기능 강화 등)하고, 레지옹의 권한과 역할을 확대하였다. 광역권 개발 계획에서 조정, 촉진 및 재정적 인센티브의 제공 등을 통하여 정책의 실효성을 확보하고 있다.

셋째, 광역권의 재원은 참여주체, 즉 중앙정부 및 특별지방행정기관, 지방자치단체 및 협력체, 기업 등이 공동으로 분담하며, 다년도 계획계약(5년 - 7년 단위)과 다년도 협정(3년 - 5년 단위)을 체결하여 재원을 안정적으로 확보하고 있다. 레지옹 차원에서 광역권 개발을 위하여 1984년부터 도입한 국가와 레지옹간 계획계약 제도가 보편적으로 활용되고 있다. 국가와 레지옹간 계획계약은 지역개발 관련 계약의 체결 주체인 도농권연합체(pays)와 도시권연합체(agglomération)의 개발계획과 연계하여 재정이 지원되는 체제를 구축하고 있다. 이러한 연합체들은 기초자치단체의 협력기구인 각종 공동체(대도시공동체, 도시공동체, 농촌공동체 등)와 협력, 연계하여 사업을 추진하고 있다. 계획계약의 재원은 국가와 레지옹이 동등하게 부담하는 것이 원칙이지만 레지옹의 잠재력이나 특수성을 고려하며, 실제 레지옹의 부담 비율은 상당한 차이를 보이고 있다. 이 계획계약 제도는 주로 국가와 레지옹간에 체결되는데 관련되는 데파르트망, 코뮌, 공공기관, 도농권연합체, 도시권연합체의 의견을 수렴하고 있다.

넷째, 지역경쟁력을 제고하기 위하여 전략으로 1972년에 테크노폴(technopôle), 1994년에 지역기술계획(RTP)사업, 1997년에 지방생산체계(systèmes productifs locaux), 2004년에 경쟁거점(pôle de compétitivité: 산업클러스터에 해당) 등을 단계적으로 도입하였다. 최근에는 광역권 개발을 위한 전략으로 경쟁거점의 육성에 중점을 두고 있다. 테크노폴은 2006년 현재 48개가 설치되어 7,500개 기업, 175,000명이 고용되고 있다. 지역기술계획사업은 1990년대에 로렌(Lorraine), 오베르뉴(Auvergne) 등의 지역에서 지역혁신전략의 시범사업으로 시행되었다. 지방생산체계는 지역별로 특정분야의 특화된 기업을 집적하여 생산과 기술을 전문화에 역점을 두는 것으로 지역 전체에 총 100개를 정하였다. 특히 경쟁거점 전략은 총 71개 경쟁거점 중에서 2개 이상의 레지옹(4개 지역간 2개, 3개 지역간 8개, 2개 지역간 17개)이 공동 참여하는 지역간 협력사업이 전체의 38%에 이른다(배준구, 2008a: 221-237).

다섯째, 대도시 지역을 관리하기 위하여 설치된 대도시공동체(CU)는 독자적인 권한과 함께 자체 세원(지방세, 단일 사업세 등)을 보유하고 있어 대도시권 계획 및 관리의 실효성 확보에 기여하고 있다. 프랑스는 1990년대에 코뮌들을 결합한 협력공간인 도농권연합체(pays)와 도시권연합체(agglomération)를 지역개발의 기본 단위로 도입하여 전국토를 도농권연합체와 도시 네트워크로의 재구성과 함께 지역간 협력과 연계를 강화하고 있다.

여섯째, 광역권 개발전략의 일환으로 1970년대에 설치되어 계속 유지되고 있는 지역경제개발청은 기업(주로 세계적 기업)의 시장조사와 유치, 산악지역의 경제개발과 현대화를 촉진하는 임무를 담당하고 있으며 지역간 협력에 역점을 두고 있다.

V. 맺음말 및 시사점

프랑스는 세계화의 진전, 유럽연합의 역할 강화, 분권화 등에 따라 국제경쟁력을 높이기 위한 차원에서 광역권 개발을 위한 새로운 추진체제와 전략을 도입하였다. 광역권 개발은 장기적 관점에서 연구 검토와 실험을 통하여 점진적 개선과 발전을 도모하고 있다. 특히 분권화 시대의 새로운 계획수단으로 자리매김하고 있는 계획계약 제도를 비롯하여 다년도 협정, 지역경제개발청(commissariats au développement économique) 등은 지역적 시행 경험을 살려 지속적으로 발전시켜 나가고 있다. 또한 정부(DATAR, 현 DIACT)가 실험적으로 주도하고 있는 6개 초광역경제권(super-régions)의 지역간 협력사업단(MIIAT, 2003년부터 MEDCIE로 대체)의 구성과 장기계획 구상 등은 주목할 만하다. 프랑스 광역권의 개발을 위한 추진체제와 전략으로부터 우리는 다음과 같은 시사점을 얻을 수 있다.

첫째, 이명박 정부는 2008년 7월에 지역발전정책 기본구상과 전략에서 “광역경제권, 기초생활권, 초광역개발권”이라는 지역발전정책의 새로운 체계를 발표하였고, 광역경제권 발전정책을 구현할 중앙과 지역차원의 추진조직이 마련될 예정이다. 프랑스 광역경제권의 설정 방식과 추진조직의 장점을 살리는 방안을 검토할 필요가 있다. 즉 프랑스의 초광역권은 계획권역의 개념으로 장기적 관점에서 연구, 전망, 실험을 하는 지역간 연구체제이고, 6개 초광역권에 두고 있는 부처간 및 지역간 협력사업단(MIIAT)은 경계를 고정하지 않으며, 기존 조직을 활용하여 경제적으로 운영하고 있다. 우리나라 광역경제권의 구성과 활성화를 위해서는 정부가 지나치게 인위적으로 주도하기보다는 중장기적 관점에서 지역(지방정부, 대학, 기업 등)의 자율성 부여하면서 경쟁력을 제고하는 방안을 모색할 필요가 있다. 초창기에는 계획권역 차원에서 협의회와 같은 유연한 협력구조와 협약 방식을 활용하고, 중장기적 관점에서 광역적 차원의 행정구역 개편과 연계하여 새로운 추진체제를 마련하는 단계적 접근이 바람직하다.

둘째, 광역권의 개발을 추진하는데 계획계약과 다년도 협정(협약)을 적극적으로 활용하여 재원을 안정적으로 확보하고 있는 점이다. 특히 프랑스의 계획계약 제도는 분권화 시대의 광역권 개발의 새로운 수단으로서 성공적으로 정착되고 있다. 우리나라는 2004년에 국가균형발전특별법에서 프랑스의 계획계약을 모방하여 지역발전투자협약제도를 도입하였으나 관련 당사자들(공무원, 관련 기관)의 이해와 공감대 결여로 아직까지 활용되지 못하고 있다. 앞으로 우리나라도 중장기적 관점에서 지역발전투자협약 제도에 대한 심층적 연구와 논의를 거쳐 이를 활용하는 방안을 강구할 필요가 있다.

셋째, 경쟁력을 제고하기 위하여 2004년부터 도입한 대표적인 사업인 프랑스의 경쟁거점 전략(우리나라 산업클러스터)은 지역간 및 국경을 초월한 협력사업의 비중이 높다. 즉 지역간 및 국경 초월한 광역권 협력사업이 경쟁거점 전체의 38%를 차지하고 있고, 산악 및 연안 지대의 경우 지역간 협력(다년도 협정, 계획계약)이 일반화되고 있다. 향후 우리나라의 광역권 개발 전략과 산업클러스터 육성에 이러한 점을 감안할 필요가 있다.

넷째, 프랑스는 1990년대부터 지역개발의 새로운 기본 단위로 도농권연합체(pays)와 도시권연합체(agglomération)를 도입하여 전국토를 도농권연합체와 도시 네트워크로의 재구성과 함께 지역간 협력과 연계를 강화하고 있다. 또한 이러한 연합체들은 국가와 레지옹간 계획계약을 체결하는 가장 작은 협력공간이며, 기존 광역도시기본계획(SD)을 대체한 지역결속계획(SCOT)의 지역 단위로 점차 확대 적용될 예정이다. 이러한 점은 향후 한국의 광역권 개발계획과 추진체제 구성에 대한 방향성을 시사한다.

다섯째, 프랑스는 광역권 개발 전략으로 한편으론 중앙정부의 조정 및 촉진 기능을 유지하면서 다른 한편으론 지역의 권한과 역할을 강화하는 분권적 방식을 병행하고 있다. 즉 중앙정부 차원에서는 최근에 확대 개편된 DIACT(구 DATAR)는 지역정책 및 광역권 개발에서 각종 활동을 조정하고, 일상적인 의미의 지역발전 추진기구가 아니라 홍보, 촉진 및 재정 지원, 연구 및 혁신 등의 기능을 수행하고 있다. 지역차원에서는 레지옹에게 지역계획 등에 대한 권한 확대, 국가 임명 레지옹 지사에게 권한 및 재원의 위임과 조정 기능 강화, 수평적인 계약 및 협정 방식 활용, 각종 위원회의 자문 및 평가 기능 강화 등이 이루어지고 있다. 우리나라의 광역권 개발 및 정책과 관련한 부처업무의 분산에 따른 종합적인 조정기능이 약하고, 지역간 협력과 연계의 부족으로 사업의 효율적인 계획과 집행이 용이하지 않은 점을 감안할 때 프랑스로부터 시사점을 얻을 수 있다.

참 고 문 헌

- 배준구. 2004a. 『프랑스의 지방분권』. 부산: 도서출판 금정.
- 배준구. 2004b. “프랑스의 지방분권 이후 지역정책”. 『국토계획』 39권 1호. 283-305.
한국국토·도시계획학회.
- 배준구. 2004c. “프랑스의 지역발전 추진기구”. 『지방정부연구』 7권 4호. 93-114.
한국지방정부학회.
- 배준구. 2003. “프랑스 수도권 정책의 수단과 효과”. 『지방정부연구』 6권 4호. 123-143.
한국지방정부학회.
- 배준구. 2006. 『프랑스의 지역계획과 계획계약』. 부산: 도서출판 금정.
- 배준구. 2007. “프랑스의 문화산업 클러스터: 아비뇽 축제를 중심으로”. 『프랑스문화연구』 14집
37-63. 한국프랑스문화학회.
- 배준구. 2008a. “프랑스의 지역혁신정책”. 『프랑스문화연구』 15집. 217-241. 한국프랑스문화학회.
- 배준구. 2008b. “프랑스의 지역발전을 위한 지역간 협력체제”. 『사회과학연구』 24집 3호.
273-292. 경성대학교 사회과학연구소.
- 안영훈. 2008. “영국과 프랑스의 광역경제권 추진체제 비교 연구”. 2008년도 하계공동학술대회(한국행정학회 등) 발표논문 프로시딩. 1-19.
- 정옥주. 2004. 프랑스의 기초자치단체(교민)간 협력, 『국토계획』 39권 6호.
215-230. 한국국토·도시계획학회.
- 차미숙 외. 2003. 『지역발전을 위한 거버넌스체계 구축 및 운용방안 연구』. 국토연구원
- DATAR. 2003. Rapport d'activité 2003.
- DATAR . 2002a. *Les contrats de plan Etat-Région*. Paris: La documentation Française.
- DATAR . 2002b. *Pays du Nord*. Paris: La documentation Française.
- DATAR. 2000. *Aménager la France de 2020*. Paris: La documentation Française.
- Dantonel-Cor, N. 2005. *Droit des collectivités territoriales*. Bréal.
- Damette F. et Scheibling J. 1992. *Le Bassin Parisien : système productif et organisation urbaine*. DATAR.
- Daviet, S. 2002. *Les industriels et l'aménagement du territoire. La politique d'aménagement de territoire*. Press Universitaires de Rennes.
- DIACT. 2006. *Rapport d'activité 2006*.
- Girardon, J. 2006. *Politique d'aménagement du territoire*. Paris: ellipses.
- Jacquet N. et Darmon D. 2005. *Les pôles de compétitivité: le model français*. Paris: La documentation Française.
- Leroy M et Portal E. 2006 . *Contrat, Finances, Territoires*, Paris: L'Harmattan.

- Leurquin, B. 2002. La politique des pays: points clés et difficultés d'application. La politique d'aménagement de territoire. Press Universitaires de Rennes.
- Madiot, Y., et Mestre, R. L. 2001. *Aménagement du territoire*. Paris: Armand Colin.
- Mangin C. 2002. *Les coopérations interrégionales*. Paris: La documentation Française.
- Merlin, P. 2007. *L'aménagement du territoire en France*. Paris: PUF.
- Ministère de l'Intérieur/DGCL. 2008. *Les collectivités locales en chiffres 2008*.
- Monod, J et Castelebas P. 2006. *L'aménagement du territoire*. Paris: PUF.
- Moreau, J. 2004. *Administration régionale, départementale et municipale*. Paris: DALLOZ.
- Noin D. 2003. *Le nouvel espace français*. Paris: Armand Colin.
- Philipponneau, M. 1991. Stratégies de développement du Bassin Parisien. Une nouvelle phase pour l'aménagement du territoire. Les Cahiers. 33. C.N.F.P.T.
- <http://www.competitivite.gouv.fr>
- <http://www.diact.gouv.fr>
- http://www.diact.gouv.fr/fr_1/diact_partenaires_49/relais_tutelles_327/agences_regionales_developpement_747.html
- <http://www.paca.pref.gouv.fr/frameset.php>
- http://www.paca.pref.gouv.fr/sgar/publications/docs/ras/2005/ra2005_part1.pdf

독일의 광역권 개발전략

양 광 식 교수
(순천향대학교 행정학과)

1. 서론

정부는 전국을 초광역개발권, 광역경제권, 기초생활권으로 구분하고 전 국토의 성장 잠재력을 극대화하기 위한 지역발전정책을 추진하고 있다. 일반적으로 광역권이란 특정 목적 또는 사회 자연적 추세에 의해 생활권·정치권·경제권이 넓어진 권역으로 산업·교통의 발전에 따라 종전의 지역사회보다 월등히 넓어진 생활권을 의미함과 동시에 2개 이상의 지방자치단체가 공동발전을 위해 법적 행정구역을 넘어서 협력적 계획 및 프로그램을 추진하기 위한 계획지역으로 정의할 수 있다(안영훈, 2008).

독일의 경우 19세기 후반부터 산업화에 따른 특정지역의 인구이동과 (대)도시 주변지역의 급속한 팽창과 새로운 산업의 집적지가 성립됨에 따라 오랜 분권적 전통에 따라 성립되어온 기초자치단체의 경계를 넘어서는 공간계획의 필요성을 인식하고 공동협력을 통한 지역발전전략을 수립하고 있다. 특히, 1920년대 독일 중·북부지역의 인구 집중 문제를 해결하기 위해 광역적 지역계획이 제도적으로 정립되고 다양한 형태의 지역계획협의회가 결성되는 등 행정구역 경계를 넘어서는 개발계획 및 프로젝트는 보편화된 지역개발전략으로 활용되고 있다(안영진, 2007).

전통적으로 중심지체계에 의한 국토공간구조 형성 및 발전전략을 추진하고 있는 독일에서는 독일도시의 유럽 도시체계로 통합, 경제적 구조변화, 독일 통일에 따른 국토 공간정책의 변화, 노동시장의 지속적 위기와 공공부분의 재정위기 그리고 세계화에 대응하기 위한 새로운 공간계획전략으로 대도시지역을 지정하여 독일도시의 잠재력과 경쟁력을 보존하고 유럽의 통합을 촉진하기 위해 노력하고 있다(BMVBS, 2006; 피터 유르체외, 2008)

본 연구는 연방주의 정치체계 아래 국토의 균형발전을 위한 분산적 집중전략을 꾸준히 실천함과 동시에 대도시지역 지정을 통한 새로운 공간계획전략을 수립하고 있는 독일을 사례로 광역권개발이 어떻게 추진되고 있는가를 살펴보고자 한다. 이를 위해 먼저, 독일의 공간계획체계와 공간구분의 특성을 살펴본 후 독일의 광역권 현황을 설명하였다. 또한 광역권개발의 기본방향과 개발전략을 설명하고 “작센드라이에크 광역권”을 사례로 광역권 개발목표, 추진체계, 개발전략을 살펴보았다. 그리고 독일의 광역권 개발전략이 우리나라의 광역권개발에 시사하는 바를 결론으로 정리하였다.

2. 독일의 공간계획체계와 광역권의 설정

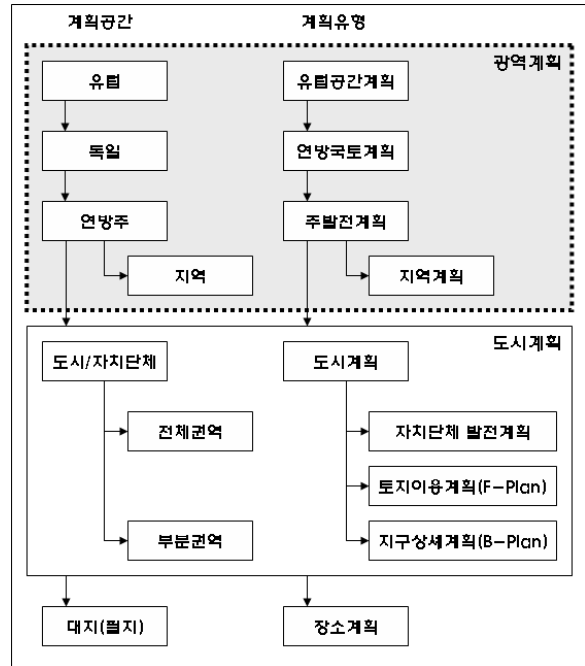
1) 독일의 공간계획체계

독일의 공간계획은 연방차원의 국토계획과 주차원의 주발전계획 및 지역계획 그리고 도시 및 자치단체 차원의 도시계획 등 크게 3계층으로 구분된다¹⁾.

연방국토계획은 연방 각 부처의 관할업무(경제, 교통 등)를 조정하고 국토계획 및 지역계획의 기초, 이념상 정책방향을 제시하고 각종 시범계획을 중심으로 지역발전정책을 추진할 권한을 가진다.

주발전계획과 지역계획은 주 단위의 독자적인 계획법과 발전프로그램에 관한 법률에 의거하여 각 주의 영역에 수립하는 종합적이고 포괄적인 법적계획으로 하위계획에 대한 지침적 규범적 성격의 계획이다. 따라서 개인에 대한 법적 구속력을 행사하지 않고 국토계획의 목표와 연계된 공공정책에 대한 구속력을 가진다. 국토계획법에서도 주의 영역이 최상위 계층²⁾의 여러 중심지들의 관계권역을 포괄할 경우 지역계획을 수립할 것으로 명시하고 있으며 이러한 관계권역이 주의 경계를 넘어설 경우에는 해당 주들이 공동으로 계획안을 마련하도록 규정하고 있다.

게마인데³⁾로 불리우는 기초자치단체는 도시계획법전에 따라 건설기준계획을 토대로 행정당국이나 공공기관 등에 구속력이 있는 토지이용계획(F-Plan)과 개인에게 구속력을 미치는 지구상세계획(B-Plan)을 독자적으로 마련한다. 또한 기본법에 따라 지방자치단체는 자치를 법적으로 보장받고 있으며 계획고권⁴⁾을 부여받음과 동시에 국토계획법과 주계획법에 명시된 역류원리⁵⁾를 준수하여야 한다.



[그림 1] 독일의 공간계획체계

자료: W. Braam, 1999. Stadtplanung: Aufgabebereiche, Planungsmethodik, Rechtgrundlagen 3. Auflage. p. 3

- 1) 최근 유럽연합 차원에서 추진하는 지역개발 및 경제구조정책을 담고 있는 유럽공간구상을 수립하여 본격적인 실행을 하고 있으나 아직 확고한 법적 기반을 갖추고 있지는 못함(안영진, 2007)
- 2) 크리스탈러의 중심지이론에 기초한 독일의 공간위계로 보통 인구규모 10만명 이상의 도시가 해당됨
- 3) 게마인데는 최하위 기초자치단체로 인구 500명미만에서 10만미만의 도시에 까지 규모가 다양함
- 4) 계획고권이란 자치단체가 국가의 지시에 엄격하게 구속되지 않으면 고유의 정치적 행정적 결정권에 따라 자기지역의 건설을 자치적으로 행하거나 토지이용에 관하여 결정할 수 있는 권한을 의미함(김남철, 1998)
- 5) 전체 국토공간의 개발과 조직과 보호는 부분공간의 조건과 요구를 감안하고 부분공간의 개발과 조직과 보호는 전체 시스템으로서의 국토공간의 조건과 요구를 고려해야 한다는 계획개념임(안영진, 2007)

2) 광역권의 설정

독일에서는 국토공간을 행정구역단위로 분류하나 국토정책 및 계획의 대상, 구분목적, 적용기준 등에 따라 다양한 유형과 형태로 분류된다(<표 1>). 또한, 분류기준으로 인구규모, 인구밀도, 중심지의 기능 또는 접근성 등을 적용하고 구분목적에 따라 공간의 성격을 결정하고 공간성격에 부합되는 기능배치를 규범적으로 규정하고 있으므로 지역개발전략 수립에서 행정구역경계는 실질적으로 무의미하다.

따라서 독일의 공간구분 유형, 목적, 기준을 종합할 때 광역권은 대외적으로는 유럽연합의 NUTS 1에 해당하는 16개 주와 대내적으로 11개의 대도시지역으로 이해할 수 있다.

[표 1] 독일의 공간구분

구분		목적	기준	개수	비고
국토	기초자치단체/ 기초자치단체연합	국토계획의 통계단위 구성기준 마련	-행정구역	12500개/5000개	최소 5명에서 최대 340만명까지 다양함
	군/자치지역	국토공간계획의 기초 단위 작성	-인구밀도 -행정구역	439개	자치지역은 지역유 형으로 분류함
	연방국토계획지역	광역적 공간구조 분석 및 개발촉 설정	-주계획지역 -지역기능	97개	일부지역의 경우 통근통학권을 적용
	정주형태지역	주거지의 공간적 분 포분석	-인구규모, 밀도 -중심지 기능 -동질성	지역유형: 3개 지역군: 9개 자치단체: 17개	지역과 군을 그룹화 하여 사용
	공간구조지역	국토개발기조(지침) 및 지역불균형 분석	-중심지접근성 -인구밀도	3개 기본유형	전국민의 1/4이 주변 공간에 거주함
	대도시지역	지역계획 지침작성	-주거밀도 -도시화면적	11개	1993년부터 MKRO 가 도입
지역	계획지역	지역계획수립	-공간구조	111개	
	노동시장지역	지역경제활성화 전략 수립	-통근시간	150개 270개	통근시간 5분에서 60분기준
	중심지체계지역	공간구조 설정	-면적 -인구규모 -핵심기능	상위중심지: 154개 중위중심지: 1,086개	독일인구의 1/3이 상 위중심지에 거주
도시	도심	도심지역 공간분석	-토지이용 -건축밀도	3개	도심인구밀도: 5644 명/km ²
	대도시지역	도시와 주변지역관계 분석	-통근통학교통량	5개	중심지에 고용인구 40.1% 거주
	도시주변지역	도시기능 설정	-인구규모 -중심지기능 -주거지밀도	4,800개	대도시, 중도시, 소 도시 농촌지역으로 구분
유럽	권역지역	유럽차원의 공간통계 기준 작성	-공간적 위계 -면적 -인구규모	NUTS 1: 16개 NUTS 2: 39개 NUTS 3: 239개	
	유럽공간계획지역	유럽공간계획 수립	-중심지접근성 -인구밀도	3개유형	국토차원의 공간구 조지역과 동일

자료: <http://www.bbr.bund.de>에서 작성

가. 유럽차원의 광역권

유럽연합에서는 통계작성을 위한 공간적 단위로 국가의 공간적 위계와 면적, 인구를 기준으로 구분한 권역구분체계(NUTS: Nomenclature of Territorial Units for Statistics)를 사용하고 있다. 이 권역구분체계에 따라 유럽전체는 총 92개의 대규모지역과 282개의 중규모지역 그리고 1,329개의 소규모 지역으로 구분된다.

독일의 경우 16개의 주가 대규모지역(NUTS 1)에 해당하고 중규모지역(NUTS 2)은 주의 시·군의 인구규모에 따라 39개의 권역으로 구분하였다(<표 1>, <그림 2>). 이러한 유럽차원의 광역권은 연방주 단위의 행정구역을 기준으로 구분하고 있어 지역간 공동발전을 위한 협력적 계획 및 프로그램을 추진하기 위한 광역적 계획지역으로 활용하는데 제약이 있다

[표 2] 유럽의 권역구분체계에 따른 광역권 구분

권역구분	최소기준	최대기준	독일	영국	프랑스	이탈리아	스페인
NUTS 1: 대규모 지역	300만	700만	16개	11개	9개	5개	7개
NUTS 2: 중규모 지역	80만	300만	39개	35개	26개	20개	19개
NUTS 3: 소규모 지역	15만	80만	249개	65개	100개	110개	52개

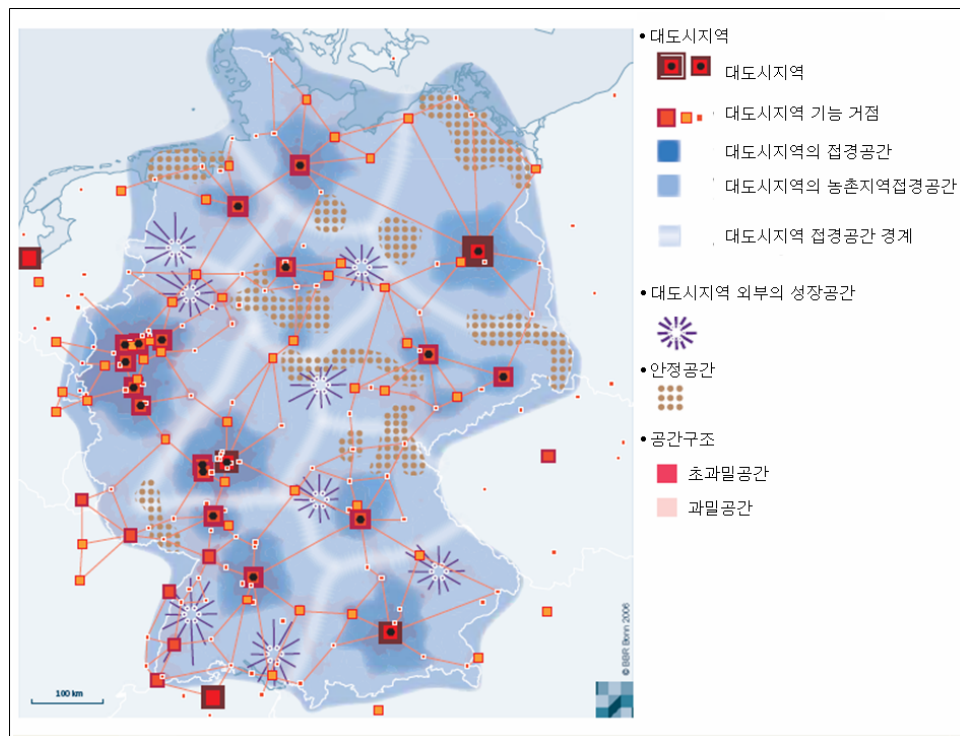


[그림 2] 유럽의 광역권(NUTS 1) 분포

자료: http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/international/11/geo/analyse_regionen/11.html

나. 연방국토차원의 광역권

국토계획에 관한 장관회의(MKRO)⁶⁾는 국토공간을 대도시지역, 교외지역, 농촌지역으로 구분한 후 독일의 지역 잠재력과 경쟁력을 보존하고 유럽의 통합을 촉진하기 위한 관습적, 경제적, 사회적 문화적 발전의 엔진이라는 공간계획 및 정책적 목표에 따라 11개의 대도시(광역거점도시)지역을 설정하였다⁷⁾. 이 대도시지역은 중심도시와 주변 교외지역으로 형성된 집적도시(agglomeration)와는 달리 통근통학권과 경제적 거래 측면에서 지역의 중심지와 밀접하게 연계되어 있는 광범위한 농촌지역을 포함하는 생활권을 기준으로 설정하고 의사결정 및 조정기능, 혁신 및 경쟁기능, 관문, 상징기능을 부여하였다(<그림 3>참조). 따라서 연방국토차원에서 광역권은 11개 대도시지역을 중심으로 형성된 공간적 영역으로 정의할 수 있다.



[그림 3] 독일 대도시지역의 공간적 분포

자료: BMVBS, 2006. Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland. p.13

6) 국토계획법 근거하여 국토계획의 문제를 다루는 제도적 장치로 국토계획과 주계획의 원칙적 문제와 연방과 주간의 불명확한 문제를 공동으로 자문하기 위해 주의 해당부처 고위공무원으로 구성된 특별위원회임(안영진, 2007).

7) 의사결정 및 조정기능이란 대도시지역이 정치, 경제, 행정의 중심역할을 하는 것을 의미하고 혁신 및 경쟁기능이란 지식, 창출, 가치, 생산의 혁신과 경쟁을 의미함. 또한, 관문기능이란 사람, 지식, 시장의 진입을 위한 교통결절점을 의미하며 상징기능이란 상품, 유행, 건축물, 주차시설 등 지역의 경쟁력 강화요소를 의미함(BMVBS; 2007, 5-6)

대도시지역은 행정구역 경계와 관련 없이 설정되며 일부 주의 경우 2개에서 3개의 대도시지역에 포함되는 경우도 있다. 대도시지역의 총 거주인구는 4,710만명으로 전체 독일 인구의 약 60%가 거주하며 대도시권의 평균 인구는 428만명 정도이다. 또한, 대도시지역의 1인당 평균소득이 54,285유로로 독일 전체 국민의 1인당 소득 29,464유로 보다 1.8배 정도 많은 수준이다(<표 3>).

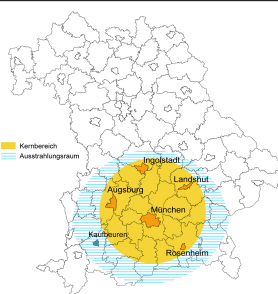
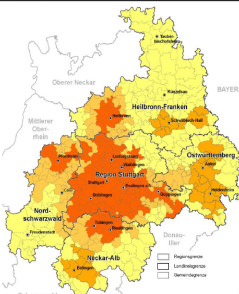
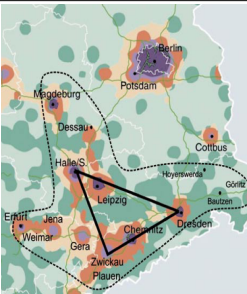
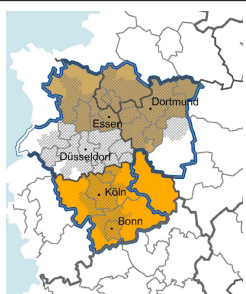
[표 3] 독일의 대도시지역 현황

광역권	면적 (km ²)	인구 (만명)	인구밀도 (명/km ²)	1인당소득 (유로)	실업률 (%)	대학교 수	연방주
라인-루르	4,435	520	1,180	51,448	13.0	15	노드라인베스트팔렌주
베를린-브란덴부르크	30,370	600	196	45,600	17.1	39	베를린, 브란덴부르크
라인-마인	14,800	550	374	60,500	10.2	29	헤센, 라인란트팔츠, 바이에른
슈트트가르트	15,400	530	343	61,200	-	28	바덴뷔르템부르크
함부르크	19,800	430	216	61,300	10.6	19	함부르크, 니더작센, 메클렌부르크포메른
하노버-브라운슈바이크 괴팅겐	18,600	390	210	50,811	9.1	24	니더작센
작센드라이에크	12,100	350	290	39,000	19.8	26	작센, 작센알라트, 튀링겐
뮌헨	21,500	510	236	62,200	7.2	27	바이에른
뉘른베르크	20,544	350	171	57,775	6.3	19	바이에른
브레멘-올덴부르크	11,600	240	205	50,000	13.7	11	브레멘, 니더작센
라인-네카르	5,637	240	419	57,300	6.3	22	바덴뷔르템부르크, 라인란트팔츠, 헤센

자료: <http://www.deutsche-metropolregionen.org>에서 작성

특히, 대도시지역은 베를린-브란덴부르크, 함부르크, 뮌헨과 같이 단핵중심의 공간구조로 형성되어 있는 대도시지역이 있는 반면 브레멘-올덴부르크, 뉘른베르크, 라인-메인, 슈트트가르트, 작센드라이에크와 같이 1개 또는 2개의 도시가 강력한 중심지 기능을 담당하거나 하노버-브라운슈바이크-괴팅겐, 라인-네카르, 라인-루르 등과 같이 동일한 비중의 중심지 기능을 가지는 다핵중심의 대도시지역도 있다(<표 4>).

[표 4] 독일 광역권의 공간구조 유형

구분	단핵중심의 공간구조	다핵중심의 공간구조		
		1개의 강력한 중심지	2개의 강력한 중심지	동일한 비중의 중심지
해당 광역권	<ul style="list-style-type: none"> 베를린-브란덴부르크 함부르크, 뮌헨 	<ul style="list-style-type: none"> 브레멘-올덴부르크 뉘른베르크, 라인-메인 슈트트가르트 	작센드라이에크 (라이프치히, 드레스덴)	<ul style="list-style-type: none"> 하노버-브라운슈바이크-괴팅겐 라인-네카르, 라인-루르
공간 구조 예시	 <p>[뮌헨 광역권]</p>	 <p>[슈트트가르트 광역권]</p>	 <p>[작센드라이에크 광역권]</p>	 <p>[라인-루르]</p>

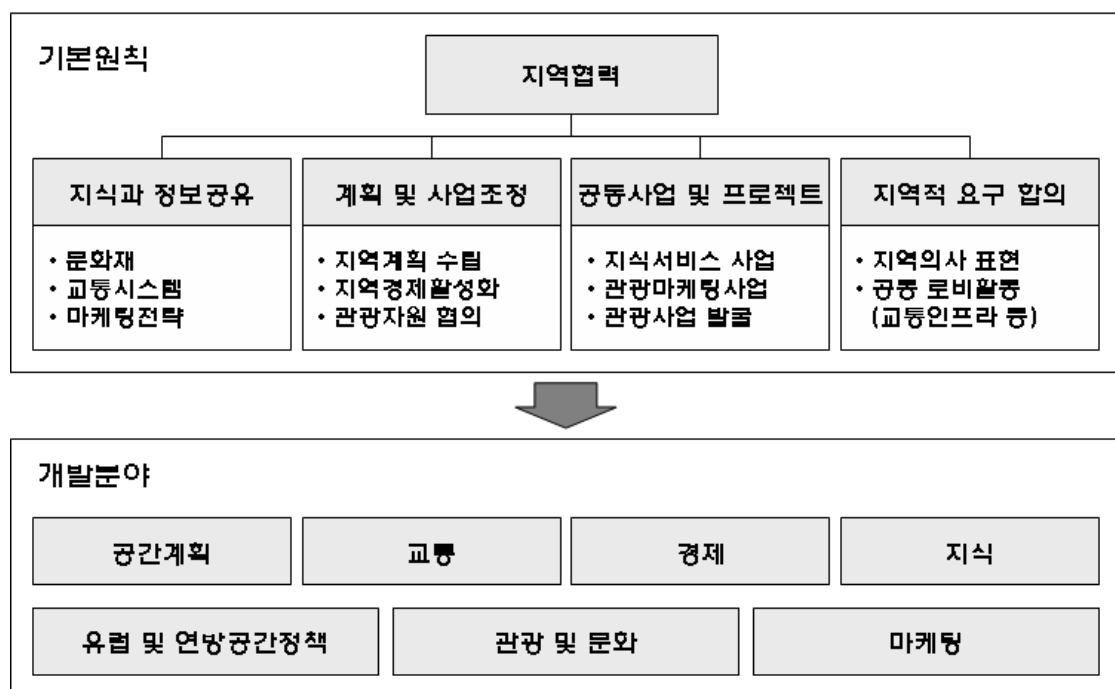
자료: BBR. 2007. Metropolregionen: Chancen der Raumentwicklung durch Polyzentralität und regionale Kooperation. p.32

3. 광역권개발의 기본방향과 전략

1) 기본방향

독일의 광역권개발은 경제성장과 혁신을 지원하기 위한 공간개발전략의 원칙을 준수하고 있다. 즉, 광역권개발은 광역권내 대도시지역이 가지고 있는 성장, 고용 그리고 혁신의 잠재력을 극대화시켜 전 국토의 발전을 유도하는 대도시지역의 기본적 역할을 충족시킴과 동시에 주변지역의 발전을 견인하는 공동책임을 부여하고 있다⁸⁾. 때문에 대도시지역은 사회·경제적 차원에서 국가의 중요한 성장 엔진뿐만 아니라 지역발전의 중심기능과 지역간 소통을 제공하는 공간으로서의 책임과 협력의 목적을 동시에 달성해야 한다. 또한, 대도시지역은 장기적인 차원에서 전 국토를 조직화하고 기존의 행정구역 단위에 부족한 기능을 제공하기 위한 지역적 책임의식을 가져야 한다.

따라서 대도시지역은 지역협력이라는 전제하에 지식과 정보공유, 계획 및 사업조정, 공동사업 및 프로젝트 발굴, 지역적 요구 합의 등 4개 목표를 제시하고 유럽 및 국토공간정책, 공간계획, 교통, 경제, 지식, 관광 및 문화, 마케팅분야의 분야별 전략을 수립해야 한다.



[그림 4] 광역권개발의 기본방향

8) 일반적인 지역과 달리 대도시지역은 유럽 및 독일의 공간정책에 광역권의 요구사항을 전달하기 위한 다양한 정치적 로비활동과 지식을 바탕으로 혁신적 클러스터 구축과 전문화를 통해 연구와 경제활동의 네트워킹을 강조하고 있고 광역교통인프라 건설과 광역적 문화, 스포츠, 여가제공은 물론 국제적 마케팅 거점을 확보하기 위한 도시 마케팅과 국제화전략의 책임을 가져야 함(BBR, 2007)

2) 개발전략

가. 물리적 환경 강화전략

대도시지역에서는 교통량 증대를 억제하고 주변부 입지잠재력을 활용하기 위해 대도시지역과 성장지역의 교통인프라 연계망을 개선하고 주거 및 교통혼잡공간에서 인간과 자연환경에 미치는 교통영향을 절감시키기 위한 기술을 적용하도록 한다.

또한, 대학 및 연구시설의 공간적 균형성을 확보하고 향후 다양한 지식클러스터로 특화를 추진하여 유럽차원에서 경쟁이 가능하도록 대도시지역을 강화하는 전략을 추진한다(BMVBS; 2008). 이를 위해 지역의 미래 경쟁 및 성장요소로서 모든 지식부분 강화할 수 있도록 지식클러스터의 국제화 및 전문화를 촉진하고 지식과 경제의 네트워크를 강화한다. 특히, 기존의 정책수단과 연계를 통해 지역의 특화된 자산과 내생적 잠재력을 활용하여 국토 전역의 발전에서 성장공간 및 거점의 협력적 연계체계를 구축할 수 있도록 한다.



[그림 5] 광역권개발의 기본전략

나. 정책적 환경 강화전략

광역권 개발은 대도시지역의 성장뿐만 아니라 주변지역과의 연계발전이 중요하므로 대도시지역과 지역의 협력구조를 개선하고 대도시지역의 국제적 위상(presence)을 강화할 수 있도록 대도시지역 접경공간과의 공간정책 구상을 마련하도록 한다.

특히, 대도시지역은 새로운 공공시설 설치, 지역의 결속력강화를 위한 역할분담 그리고 시민참여를 강화를 위한 새로운 기회의 장으로 활용하고 공공, 민간, 대학 그리고 시민사회의 지역적 차원에서의 공동협력을 통해 지역연대감을 강화의 핵심적 역할을 담당한다.

또한, 연방교통건설도시개발부(BMVBS)와 연방건설청(BBR)에서 대도시지역, 성장지역, 다른 지역사이의 광역적 협력체계 강화를 위한 협력과정의 조직화와 지역개발방향 적용을 위한 시범사업을 우선적으로 실시한다⁹⁾.

9) 이러한 차원에서 7개의 광역권에서는 광역적 협력체계 구축과 관련하여 지역경제순환, 클러스터, 네트워크 강화를 위한 30개의 시범사업이 지난 2년간 추진되었음(BBR, 2008).

3) 시범사업

독일 정부는 광역권의 도시 및 지역의 지역협력, 네트워킹 그리고 광역적 책임감을 위한 선도프로젝트 발굴과 선정을 위해 7개 광역권을 대상으로 시범사업을 실시하였다. 함부르크 광역권은 독일북부 지역경제의 핵심공간으로 주변지역과의 연계를 통해 유럽 및 세계 시장에서 경쟁력을 확보하기 위해 프로젝트 중심의 협력체계를 구축하였다. 이를 위해 주정부와 대학은 지역경제체계 강화와 광역거점도시의 접근성을 개선하기 위한 교통인프라 및 지역개발 관련 12개의 프로젝트를 선정하였다.

베를린-브란덴부르크 광역권은 주정부산하 지역계획과 건설교통 관련부서를 중심으로 독일 북부지역의 협력과 네트워킹을 목표로 에너지경제, 기계 및 금속산업, 농업, 교통 및 물류 등 지역경제체계의 개선과 북부항만 배후지역 개발을 추진하였다.

작센드라이에크 광역권은 5개의 도시정부를 중심으로 지역개발분야 개발과 조정을 위원회를 구성하고 행정, 경제, 문화, 지식 분야의 의견을 수렴하여 지식경제, 교통, 문화 및 관광, 지역협력을 위한 프로젝트를 개발하였다.

라인-네카르 광역권은 4개의 연방주에 속하는 13개의 지역연합체가 주도하여 생명과학 클러스터 구축을 추진하였다. 특히, 광범위한 지역협력을 통해 생명과학 관련한 연구, 생산, 서비스네트워킹을 구축하고, 생명과학기술단지 및 테크노센터 조성 그리고 국제적 박람회 및 전시회 개최가 가능하도록 하고 모니터링, 연관관계분석, 기술네트워크 구축, 의사소통시스템 구축의 4단계 과정을 통해 프로젝트를 관리하였다.

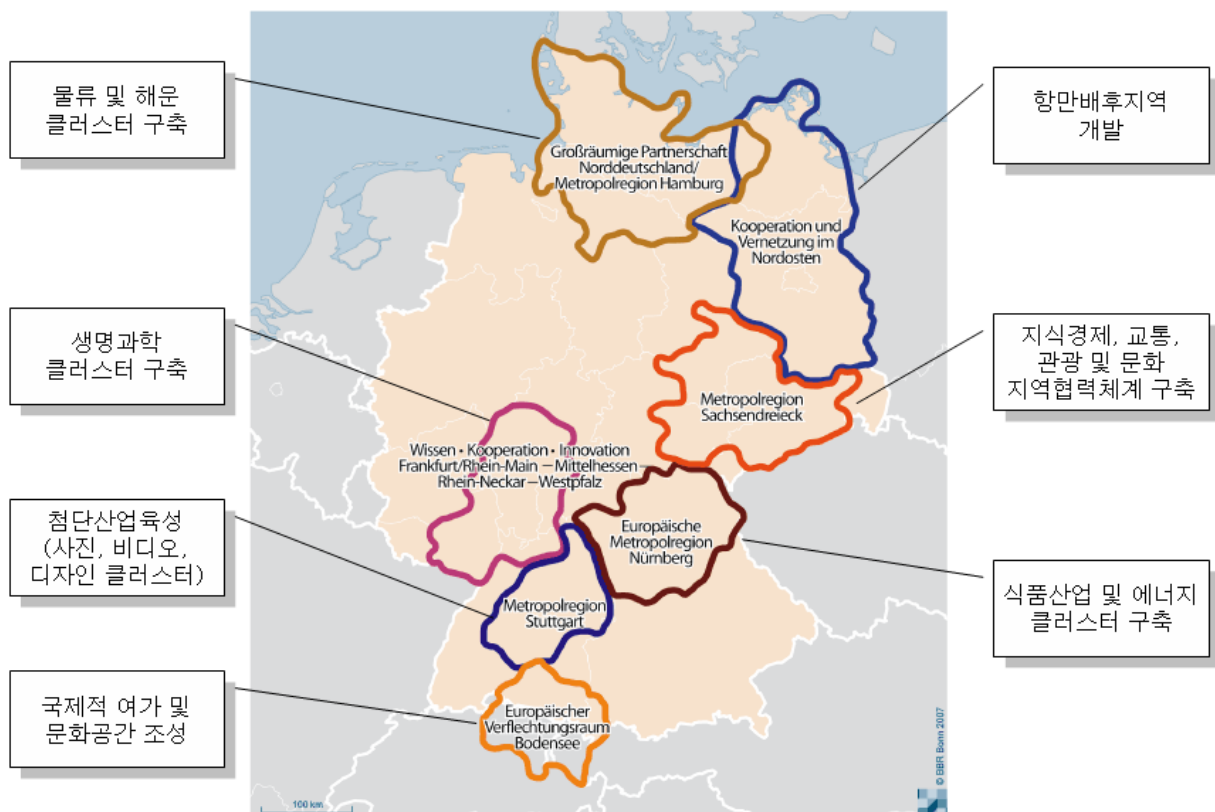
뉘른베르크 광역권은 2005년부터 정치, 지역대표자, 기업 등이 참여하는 거버넌스 모델을 토대로 경제, 대학, 문화, 행정 등 400명이상이 주도하는 포럼을 통해 지역적 균형적정주여건 조성을 추진하고 있다. 특히, 지역생산물 판매를 통한 지역경제 활성화, 농촌지역의 에너지 클러스터 조성, 광역적 협력을 위한 지역거버넌스 체계 구축을 추진하였다.

슈트트가르트 광역권은 지역계획, 지역경제활성화, 도시철도 및 인프라 건설을 통해 내부 경쟁력을 강화하고 유럽의 관문 인프라(공항)와 첨단산업지역 조성으로 외부경쟁력을 강화하기 위한 사업을 추진하였다.

보덴제 광역권은 대규모의 성장거점도시가 중소규모의 도시네트워크로 형성된 지역이고 농촌지역과 관광지역 중심의 지역으로 자연자원의 보존과 문화기능 확충을 통해 국제적인 여간공간으로의 지역경쟁력 강화목표를 설정하였다. 주정부와 도시정부 차원의 다양한 지역연합은 갈렌대학에서 작성한 개발전략과 프로젝트를 토대로 지역의 전체적인 사업을 조정하였으며 지역내 많은 기관들의 참여를 위한 열린 네트워크를 지향하고 있다.

[표 5] 시범사업의 내용 및 특성

구분	주요사업	추진주체	특성
함부르크	· 물류해운클러스터 · 교통인프라 구축	· 주내무부 · 함부르크 대학	· 프로젝트중심의 협력체계
베를린-브란덴부르크	· 경제체계 재건 · 항만배후지역 개발	· 주정부	· 공공기관 중심의 개발
작센드라이에크	· 지식경제네트워크 구축 · 가정친화적 개발	· 도시정부연합	· 다핵중심의 공간구조의 도시협력사례
라인-네카르	· 생명과학 클러스터	· 지역연합체	· 연방주간의 협력사례
뉘른베르크	· 균형적 정주여건 조성	· 광역권연합체	· 거버넌스 협력모델
슈트트가르트	· 유럽의 관문역할 강화 · 멀티미디어 클러스터	· 도시정부연합	· 1개도시 중심 네트워킹 · 광역적 지역계획 수립
보덴제	· 문화관광 중심의 개발 · 공간정보시스템 구축	· 지역연합체 · 갈렌대학	· 열린 네트워크 지향



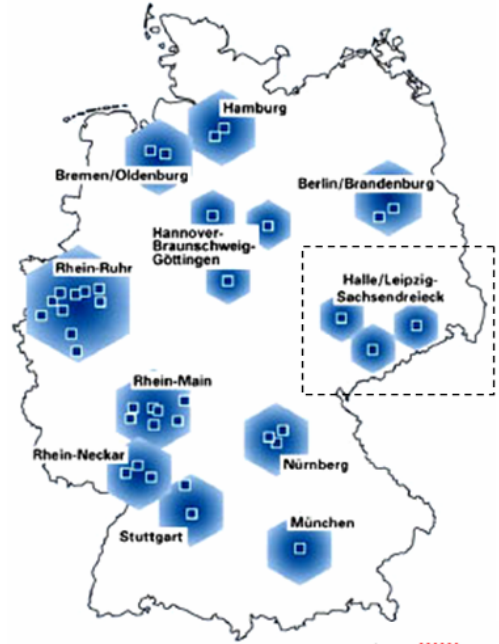
[그림 6] 광역권 개발의 시범사업 현황(BBR, 2008)

4. 광역권개발의 개발사례: 작센드라이에크

1) 지역현황

작센드라이에크 광역권은 구동독지역의 2개 광역권 중 하나로 광역권에 드레스덴과 라이프치히 2개의 강력한 중심기능을 가진 거점도시가 존재하는 다핵중심의 공간구조를 형성하고 있다. 현재 총 인구 350만명이 거주하고 있으며 전체 면적은 12,134km²에 달한다. 또한, 1인당 주민소득이 39,000유로로 뮌헨광역권의 약 60%수준에 불과한 하위권이며 실업율은 19.2%로 가장 높아 지역경제구조가 매우 취약한 실정이다.

특히, 광역거점도시 라이프치히의 경우 삶의 질, 생활 및 근무여건, 지역만족도, 미래발전가능성, 경제전망 등 지역경쟁력을 비교한 결과 대부분 중하위권에 위치하고 있어 지역경제여건은 물론 지역정체성 향상을 통한 위한 다양한 노력이 필요한 실정이다(<표 6>).



[그림 7] 작센드라이에크 광역권의 위치

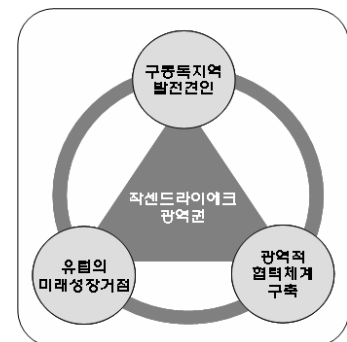
[표 6] 작센드라이에크 광역권의 지역경쟁력

평가지표	순위	평가대상도시
삶의 질 생활 및 근무여건	20위	50개
지역만족도	12위	15개
미래발전가능성	334위	439개
삶의 질 국제수준	69위	215개
경제전망	14위	60개

자료: BBR, 2007. Metropolregionen: Chancen der Raumentwicklung durch Polyzentralität und regionale Kooperation. p.24-29에서 작성

2) 개발목표

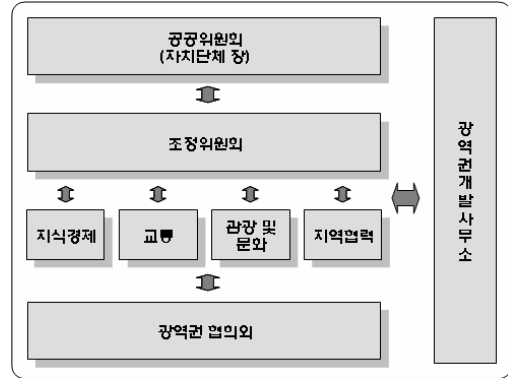
작센드라이에크 광역권의 개발목표는 구동독 전체 지역발전의 핵심적 역할을 담당하고 주정부, 도시정부, 경제단체, 지역전문가 등의 지역협력체계 구축을 통한 지역개발사업 및 프로그램 추진에 있다. 또한, 분산적 집중의 광역권 공간구조의 장단점을 최대한 활용하여 유럽의 가능성 있는 미래 성장거점으로 육성을 지향하고 있다(<그림 8>).



[그림 8] 개발목표

3) 추진체계

작센드라이에크 광역권개발을 위해 5개 도시가 국제수준의 지역경쟁력 강화를 위한 공동협력에 합의하고 공식적인 협력사업을 위해 지식경제, 교통, 관광 및 문화, 지역협력 4개의 구체적인 개발분야를 결정하였다. 광역권개발사무소는 현재 켐니츠에서 있으며 2-년을 주기로 다른 도시에 배치하며 전체적인 사업관리를 위한 협의회, 위원회 업무 등을 수행한다 (<그림 9>).



[그림 9] 작센드라이에크 광역권개발의 추진체계

4) 개발전략

작센드라이에크 광역권의 개발전략 수립을 위해 교통, 경제, 지식, 관광 및 문화 4대 분야를 선정하고 이를 지원하기 위한 국토정책, 마케팅 분야를 추가하여 총 6개 분야의 활동내용, 추진주제, 성공조건을 제시하고 있다(<표 7>).

먼저, 국토정책분야에서는 유럽 및 연방국토차원에서 다양한 형태의 접촉, 홍보, 로비 활동을 위해 주정부와 광역권의 거점 도시정부가 정기적이고 지속적인 관계형성과 의견교환이 가능하도록 주정부, 도시정부와 전문가를 중심으로 한 조직적 관계형성의 중요성을 제시하고 있다.

교통분야는 교통인프라시설 확충에 관한 지역 전체의 공동 논리를 개발하고 주정부 담당부서, 도시정부 그리고 운송사업자의 협력의 필요성을 제시하고 있다. 경제 분야는 광역권의 경제 활성화를 위해 기존 경제활동을 지원하고 관련 산업을 연계하며 클러스터 구축 및 마케팅 활동을 적극적으로 추진할 수 있도록 주정부와 도시정부는 물론 경제단체 및 협회와 개별 경제주체의 협력의 필요성을 제시하고 있다.

지식분야는 광역권의 지식산업육성, 연구연합체 조직 그리고 지식마케팅을 위한 다양한 활동을 제시하고 있다. 관광 및 문화분야는 자치단체와 주정부 산하의 관광관련 기관의 협력을 토대로 국제관광 전시회의 공동참가 및 홍보와 판매활동, 관광 관련기관의 공동마케팅 전략, 절차, 대책수립을 위해 개별관광기관의 지속적인 설득을 통한 참여 독려를 위해 노력하고 있다. 또한, 공동 관광 상품패키지를 개발하고 자전거도로 및 체험투어와 개별 도시의 문화자산의 연계와 협력을 위한 정기적 문화협의회 등을 제시하고 있다. 마케팅분야는 광역권 내·외부마케팅은 물론 광역권의 생산품 및 품명을 통합적으로 디자인 하는 지역소통의 수단으로 활용하는 전략을 제시하고 있다.

[표 7] 작센드라이에크 광역권의 개발전략

구분		활동내용	추진주체	성공요인
국토 정책	유럽차원의 의사전달	· 대외적 접촉 및 홍보, 로비활동	· 주정부를 대표하는 도시정부	· 공동체적 지역정서
	연방국토정책의 의사전달	· 연방차원의 정책 및 계획 참여 (국토·교통, 경제, 노동, 지식, 연구, 교육 등)	· 광역권 거점도시정부	· 정기적인 관계형성 · 지속적 의견교환
	네트워킹 공동작업	· 유럽 및 광역권 네트워크 회원가입	· 도시정부, 전문가 등	· 분야별 업종별 조직적 참여
교통	철도	· 중요한 교통인프라사업 로비 · 공동적 논리근거분석	· 주정부 담당부서와 도시정부 협력	· 중점 추진사항 합의 · 적극적 홍보활동
	대중교통	· 교통운수연합의 연결망, 공동합의, 정보공유	· 주정부 담당부서, 도시정부, 운송사업자	· 정보공유시스템 구축
	항공	· 지역내 공항노선 및 비용조정	· 주정부 담당부서, 도시정부, 항공사업자	· 중기적 선택 · 손익과 손실비교
경제	경제 활성화 조정	· 기존 활동 지원 및 사업 연계	· 주정부, 도시정부, 경제단체 및 협회	· 정보공유체계 · 공동사업 합의 및 발굴
	클러스터관리 및 마케팅	· 강력하고 동태적 클러스터 구축 · 기업창설의 거점 홍보	· 경제협회 및 단체, 개별 경제주체	· 광역적 공동협력사업의 공간적 경쟁
지식	지식지역육성	· 기존 잠재력 전문화와 활동증대	· 대학, 연구기관, 학교, 도시정부, 광역협의회, 경제 및 지식전문가 집단	· 네트워크 강화
	연구연합	· 기업과 연구소의 협력적 중재 · 경제 및 기술동향을 고려한 대학과 연구기관의 협력	· 연구소, 기업, 지자체	· 연구 환경 개선 · 네트워크 구축
	지식마케팅	· 기업 홍보와 국제수준의 학문분야 및 연구 공동마케팅 · 공동홍보대책 수립	· 대학, 연구소, 전문가 광역권협의회	· 대학학문 특성화
관광 및 문화	관광자원 발굴	· 국제관광 전시회 공동참가 및 홍보와 판매활동 · 관광관련기관의 마케팅 전략, 절차, 대책 공동수립	· 자치단체와 주정부산하의 관광관련 기관	· 기획적 협력 · 개별관광기관의 설득을 통한 참여 독려
	도시관광 할인상품제공	· 공동 관광 상품패키지 개발 · 대중교통티켓 공동 활용 · 주변지역 숙박객 인센티브 적용(정보제공, 입장료 할인 등)		· 장기관광객을 위한 잠재력을 가지지 못한 도시의 협조
	자전거도로 및 체험투어	· 장거리 연결 자전거도로 조정 · 문화 및 자연환경 테마루트 개발		· 지역적 테마 발굴
	문화네트워크 구축	· 개별 도시의 문화자산의 연계와 협력을 위한 정기적 문화협의회		· 모든 참여기관의 추가이용수반 · 장기적 공동협력
마케 팅	외부마케팅	· 기존 활동의 조정과 연계를 통한 국제마케팅	· 도시정부(경제발전부), 주마케팅 담당부서 등	· 광역권차원의 합의
	내부마케팅	· 지역정체성 강화 · 공동의 자연 문화공간 설정 · 예술 및 건축물 상징화	· 지역단체, 도시정부(문화, 관광, 역사, 마케팅)	· 공동체적 지역정서 및 활동 필요성 인식
	소통전략	· 생상품 및 품명 통합디자인화		· 참여자 협조

자료: BBR, 2007, Metropolregionen: Chancen der Raumentwicklung durch Polyzentralität und regionale Kooperation, p.41-47에서 작성

5. 국내 시사점

독일에서 광역권개발은 독일도시의 유럽 도시체계로 통합, 경제구조 변화, 노동시장의 지속적 위기와 공공부분의 재정위기 그리고 세계화, 공간에 대한 인식변화에 따른 새로운 공간계획전략으로 등장하였다. 이러한 배경하에 독일도시의 잠재력과 경쟁력을 보존하고 유럽통합을 촉진하기 위해 대도시지역의 성장과 혁신을 강화하는 광역권개발을 추진하고 있다.

독일의 광역권개발은 광역권 자체의 발전과 함께 주변지역과의 소통을 통한 지역연대감 강화를 중요한 정책이념으로 추구하고 있다. 이러한 정책이념에 따라 지식과 정보의 공유, 계획 및 사업조정, 공동사업 및 프로젝트 발굴, 지역적 요구합의를 개발의 기본원칙으로 설정하고 공간정책, 공간계획, 교통, 경제, 지식, 관광 및 문화, 마케팅 분야의 다양한 개발전략을 수립하고 있다. 이러한 독일의 광역권 개발전략이 우리나라의 광역권개발에 시사하는 바를 정리하면 다음과 같다.

첫째, 독일의 광역권은 독일 도시의 잠재력 육성과 경쟁력 강화 차원에서 기존의 광역거점도시를 중심으로 행정구역과 관계없이 기업, 주민 등 활동주체들의 실질적인 생활권을 중심으로 설정하였다는 것이다. 또한, 광역권에 광범위한 농촌지역을 포함하도록 하고 있어 광역권개발에 지역협력에 의한 공동발전이라는 지역적 책임의식을 거점도시에 부여하고 있다.

둘째, 독일의 광역권개발은 지역내 공간구조를 분석하고 공간구조 유형에 따른 개발전략을 수립하고 있다는 것이다. 이를 위해 광역권의 지역(발전)계획을 수립하고 지역특성을 고려하여 개발사업 및 프로젝트를 발굴하고 있다.

셋째, 광역권개발을 교통인프라, 지식산업 클러스터, 지역산업체계 등 물리적 환경개선뿐만 아니라 광역거점도시와 주변지역의 협력구조를 개선하고 시민사회의 지역적 차원에서의 공동협력을 통해 지역연대감을 강화하기 위한 공간정책과 정치적 환경 개선을 위한 전략적 접근을 하고 있다.

마지막으로, 광역권개발 과정에서 주정부, 도시정부는 물론 기업, 대학, 관련협회 및 단체, 비영리기관, 전문가 등 다양한 이해관계자의 의견을 수렴하고 조정하기 위한 광역적 거버넌스 체계를 확립하고 유럽 및 국가의 공간정책에 광역권의 요구를 전달하고 반영시키기 위한 다양한 로비활동을 하고 있다.

우리나라는 광역권단위의 특화사업을 선정하여 집중 육성함으로써 광역권의 발전을 이루고 이를 토대로 국가발전을 지향하고 있다. 따라서 광역적 지역협력기초에 기초하여 국토발전을 건설하게 확립하고 있는 독일의 경험을 고려하여 보다 체계적이고 전략적인 광역권개발 전략을 수립하는 것이 필요하다 판단된다.

참 고 문 헌

- 김남철. 1998. 독일에서의 지방자치단체의 계획고권의 헌법상의 보장. 한국사법행정학회.
사법행정, Vol.39, No.2, p; 8-15
- 안영진. 2007. 독일의 국토 및 지역계획 1: 성립과정과 조직체계. 한국경제지리학회.
한국경제지리학회지, Vol.10, No.4. p. 481-496
- 안영훈. 2008. 광역경제권의 개념, 유형 및 거버넌스 체제. 한국지방행정연구원 정책보고서
- 피터유르첵, 최선주, 이상준. 2008. 독일 대도시지역과 새로운 공간계획 전략. 국토논단,
국토연구원
- Bundesamt fuer Bauwesen und Raumordnung(BBR), 2008, Überregionale Partnerschaften,
MORO-Informationen 3/1
- Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR). 2007. Metropolregionen: Chancen der
Raumentwicklung durch Polyzentralität und regionale Kooperation
- Hans-F, Eckey·B. Schwengler·M Türck. 2007. Vergleich von deutschen Arbeitsmarkt-
regionen. Beiträge zum wissenschaftlichen Dialog aus dem Institut für Arbeitsmarkt-
und Berufsforschung
- Raumordnung im Bundesministerium für Verkehr,Bau und Stadtentwicklung(BMVBS).
2006. Leitbilder und Handlungsstrategienfür die Raumentwicklung in Deutschland.
- Raumordnung im Bundesministerium für Verkehr,Bau und Stadtentwicklung(BMVBS).
2007, Perspektiven polyzentraler Metropolregionen, Fachtagung in Chemnitz
- Raumordnung im Bundesministerium für Verkehr,Bau und Stadtentwicklung(BMVBS).
2008, Raumentwicklungspolitische Ansätze zur Förderung der Wissensgesellschaft
- W. Braam, 1999. Stadtplanung: Aufgabebereiche, Planungsmethodik, Rechtgrundlagen 3.
Auflage
- <http://www.bbr.bund.de>
- <http://www.deutsche-metropolregionen.org>
- http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/international/11/geo/analyse_regionen/11.html

새 정부 지역발전정책과 광역경제권 구상



송 우 경
국가균형발전위원회

I

새 정부의 지역발전정책



I. 여건 변화 및 시대적 요구

오늘날 세계는 지역의 경쟁력이 국가의 경쟁력을 좌우

- 미국이나, 일본이나, 중국이나 ➡ 뉴욕이나, 도쿄나, 상하이나

선진국은 지역 경쟁력 강화를 위해 광역화 · 분권화 동시 추진

- 광역적 행정구역 개편, 광역경제권 도입, 準 연방국가체제로 전환

우리의 경우 세계적 흐름에 능동적인 대응 미흡

- 글로벌 경쟁보다는 국내 지역간(소규모 행정구역) 경쟁·갈등
- 중앙주도 분산투자로 지역의 특화발전 및 실질적 성과 미흡

- 1 -

국가균형발전위원회

I. 여건 변화 및 시대적 요구

이론적 동향

- 오마에 겐이치의 **지역국가[Region State]**
 - 지역국가는 국가를 대신하여 세계화 시대에서 가장 적합한 공간단위
 - 지역국가는 인구 500-2000만 규모로 소비재 상품의 브랜드 시장 창출이 가능하며 국제공항, 국제항만 보유
- John Naisbitt의 **지방화**
 - 국가가 해체되고 지방이 중앙이 되는 시대 도래
 - Gross Domestic Produce → Gross Domain Product가 보다 중요
- **City Region, Super Region**
 - Petrella는 향후 세계체제는 인구 800-1200만명 규모의 30개의 핵심 도시지역이 G7국가를 대신하여 세계경제를 지배할 것으로 주장
 - 유럽에서는 EU의 확대에 국경을 초월하는 광역경제권인 Super Region 출현
- Richard Florida의 **Global Mega Region**
 - Mega Region은 다수의 도시, 배후지역이 통합된 공간으로 노동, 자본의 자유로운 이동
 - 세계의 40개 Mega Region은 세계 인구의 18%, 경제력의 66%, 기술역신의 85% 점유

- 2 -

국가균형발전위원회

I. 여건 변화 및 시대적 요구

정책적 동향

- **광역화** : 행정구역 개편 또는 광역경제권 도입

일 본	47개 都道府縣 → 8대 광역지방계획 구역 [국토형성계획법 근거]
프랑스	96개 데파르트망 → 22개 레지옹 → 6대 광역권 [2020 프랑스 계획]
독 일	16개주 → 9개주
영 국	42개 카운티 → 9개 광역경제권 [IRDA법 근거, 평균인구 556만]

- **분권화·지방화** : 단순 지방자치를 넘어 準 지방국가체제로 전환

일 본	道州制 도입 시도 및 지방분권 강화
프랑스	광역자치권 강화

- 3 -

국가균형발전위원회

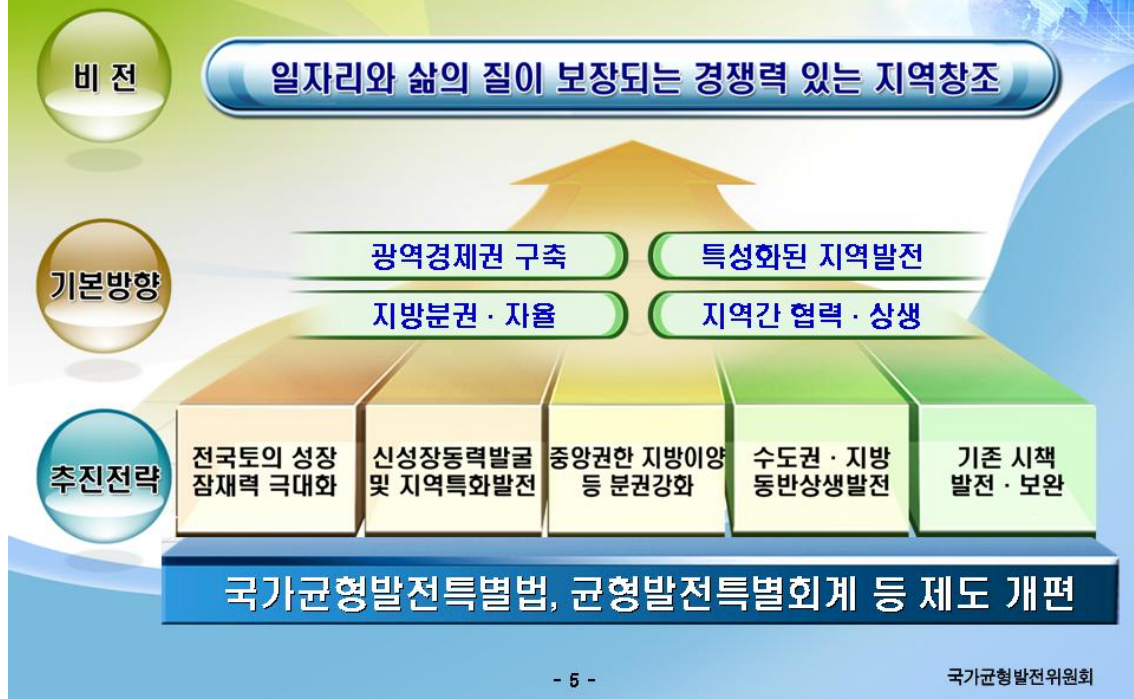
I. 여건 변화 및 시대적 요구



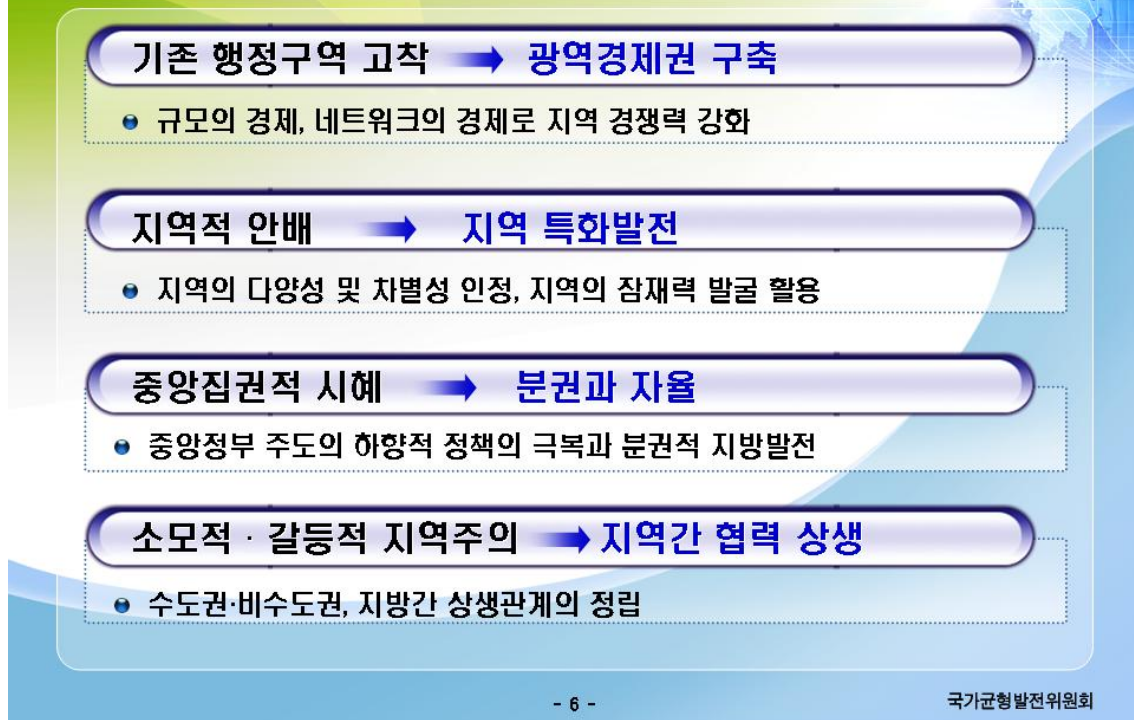
- 4 -

국가균형발전위원회

II. 지역발전정책 기본방향



II. 지역발전정책 기본방향



Ⅲ. 지역발전정책 추진전략

전략 1 / 전국토의 성장 잠재력 극대화

전국을 기초생활권, 광역경제권, 초광역개발권으로 나누어 다원적 개발

기초생활권

- 162개 시·군 → 도농 통합적 기초생활권 개발

광역경제권

- 16개 시·도 → 7개(5+2) 광역경제권 형성

초광역개발권

- 열린 국토공간을 위한 초광역권 개발
다양한 초광역 연계사업 발굴 추진



- 7 -

국가균형발전위원회

Ⅲ. 지역발전정책 추진전략

기초생활권

- 기본방향
 - 광역권내 기본적 삶의 질이 보장될 수 있도록 162개 시, 군 대상의 종합개발 추진
 - 중심도시, 농산어촌(읍 면), 특수지역(접경/폐광지역)을 유기적으로 연계한 도농통합적 개발 추진
 - 각 부처 기존사업을 성장촉진지역, 신성장거점지역, 도시활력증진지역, 특수지역 등 4개 유형 포괄보조금사업으로 재편
 - 개별 시군, 시군 공동으로 기초생활권 발전계획 수립, 시도 협의 확정
- * 기초생활권 발전방안 마련 (08.10월말)

- 8 -

국가균형발전위원회

Ⅲ. 지역발전정책 추진전략

초광역개발권

• 대외개방형 국가 경쟁력 제고를 위한 4대 초광역권 개발

초광역개발권	발전비전
남해안 선벨트	· 한태평양을 지향하는 기간산업·물류·관광여가 중심지 육성
서해안 신산업벨트	· 한황해권에 대응하는 차세대 IT, 자동차, 물류 등 산업육성
동해안 에너지·관광벨트	· 한동해권의 신재생에너지, 관광레저 거점으로 발전
남북교류·접경벨트	· 남북교류 거점개발 및 생태 환경자원의 공동 보전사업 추진

- 4대 개발권 이외에 국가경쟁력을 고려하여 추가 개발권 검토
- 기본구상 및 개발계획 수립(09년)

- 9 -

국가균형발전위원회

Ⅲ. 지역발전정책 추진전략

전략 2 / 신성장동력 발굴을 통한 지역특화발전 견인

- 광역경제권의 1-2개 선도 전략산업을 지속적 성장과 일자리 창출의 대표산업으로 육성
 - 수도권 : 금융, 비즈니스, 물류 등 지식서비스 - 강원권 : 의료, 관광
 - 충청권 : 의약바이오, 반도체 디스플레이, - 호남권 : 신재생에너지, 광소재
 - 대경권 : 에너지, 이동통신, - 동남권 : 수송기계, 융합부품·소재
 - 제주권 : 물산업, 관광레저
- R&D-생산-판매에 이르는 전후방 산업이 동반 발전하여, 권역내 부가가치 창출을 극대화
- 시도 단위를 넘어 지역간 연계·협력의 활성화 유도 및 개방적 관점 지향 [산업영역 확장 및 산업간 융합화 추세 등 반영]

- 10 -

국가균형발전위원회

Ⅲ. 지역발전정책 추진전략

전략 3 / 행·재정 권한의 지방이양 확대 등 지방분권 강화

- 집행적 성격이 강한 특별지방행정기관의 지방이양
- 인·허가권의 지방이양과 지방의 계획·개발권 강화
- 지방재정의 자율성 제고로 지방분권 강화
- 지역개발 관련 국고보조금의 포괄보조금화

- 11 -

국가균형발전위원회

Ⅲ. 지역발전정책 추진전략

전략 4 / 수도권과 지방의 동반·상생발전

- 지방발전과 연계하여 점진적으로 수도권 규제 합리화
- 지방의 기업유치와 투자확대 촉진을 위한 정부지원 확대
- 지역경제 활성화를 위한 규제완화 등 제도개선 추진
- 수도권 택지·신도시개발에 따른 개발이익의 지방환원 검토

- 12 -

국가균형발전위원회

Ⅲ. 지역발전정책 추진전략

전략 5 혁신·행정중심복합도시의 발전적 보완

혁신도시

- 광역경제권과 연계한 성장거점 도시로 육성
- 지자체가 중심이 되어 보완방안을 제시하고 중앙정부가 지원

행정중심복합도시

- 자족기능을 조기 확충할 수 있도록 제도적 여건을 조성
- 대학·첨단기업 등을 유치할 수 있도록 세제지원, 토지저가공급 등 인센티브 확대

기업도시

- 입주기업·사업시행자에 대한 지원 강화 등으로 자족적 성장거점화
- 주변의 산업단지 등 거점을 연계하는 광역 성장벨트 구축

- 13 -

국가균형발전위원회

II

광역경제권 구상

광역경제권 구상

기본방향

● 여러 대안을 검토한 결과, 5+2로 권역 설정

- 역사·문화 동질성 등 지역간 협력 용이, 시·도에서 5+2전제로 준비
- 5대 광역경제권 : 수도권, 충청권, 호남권, 대경권, 동남권
- 2대 특별광역경제권 : 제주권, 강원권

● 5+2를 가이드라인으로 지역간 자율적 협력사업 발굴 추진

- 광역권내 시도(기초지자체) 연계사업, 광역권간 연계사업 활성화 유도
- 연계협력을 촉진하기 위한 제도적 장치마련(특별법, 특별회계 등)

- 14 -

국가균형발전위원회

광역경제권 구상

선도 프로젝트 추진

● 광역경제권 발전의 초기 주동력 제공

- 지역은 발전비전과 선도프로젝트를 발굴, 중앙정부는 재정적, 제도적 지원

● 선도프로젝트는 산업, 인력, 인프라, 성장거점 등 패키지로 추진

- 산업 : 광역경제권별 선도 전략산업(1-2개)을 선정, 글로벌화 및 고부가가치화 지향
- 권역별 선도 전략사업[08.10] 및 세부 프로젝트 확정[08.11]
- 인력 : 선도 전략산업과 연계하여 산업별 1-2개 거점대학 육성(총 20개 정도)
- 성장거점 : 과학비즈니스벨트, 국가산단, 경제자유구역, 새만금 등
- 인프라 : 국책사업으로 SOC 정비 확충(30개/ 5년 50조원)

● 선도프로젝트 추진관련 기반 구축

- 선도프로젝트의 추진을 위한 개발용지 확대(산업단지 공급확대, 노후단지 재개발)
- 신규 국가산단 : 대구, 포항, 구미, 서천, 광주전남
- 주요 사업지역을 지역특구로 지정하여 걸림돌 규제사항을 조기에 개선

- 15 -

국가균형발전위원회

광역경제권 구상

발전계획 및 추진기구

광역경제권 발전계획

- 성격: 특별법에 근거한 법정계획, 5년 단위의 중기적 실행계획(회계와 연계)
광역경제권 발전을 위한 전략계획, 시도 및 중앙간 공동협력 계획
- 내용: 광역경제권 비전 및 전략, 주요사업, 자원투자계획 등 포함
- 절차: 광역경제권발전위원회 계획 수립 → 균형발전위원회, 국무회의, 대통령
* 광역경제권 발전계획 수립지침 송부[08.10], 발전계획수립[09.2]

추진기구

- 권역별 광역경제권발전위원회 및 상시 지원단 설치 [09 상반기]
- 위원회: 시도지사 및 민간대표, 지원단: 공무원 및 민간전문가로 구성
- 균특법 개정 이전: 광역경제권추진팀 운영(발전계획 수립 등)

- 16 -

국가균형발전위원회

광역경제권 구상

광역경제권 발전계획

광역경제권 발전계획 주요 내용

- 1. 계획수립의 개요: 배경, 목적, 추진체계 및 절차
- 2. 광역경제권의 여건 분석: 일반현황, 발전 잠재력, 관련계획 검토
- 3. 지역혁신발전계획의 평가: 산업, 인력, 기술, 문화관광 등
- 4. 광역경제권의 발전 비전과 전략: 비전, 전략 및 계획과제, 공간배치, 성과지표
- 5. 광역경제권의 발전역량 및 경쟁력 강화 방안
광역경제권 선도산업 육성, 시도별 전략산업 육성, 인력양성 및 과학기술진흥,
발전거점 및 soc, 문화관광자원 활용, 광역권간 연계 협력, 규제개선 등
- 6. 주민의 삶의 질 향상
시군간 연계, 문화관광, 농림수산, 지연산업, 보건복지, 환경, 수자원, 기초생활권 분야 등
- 7. 추진방안 및 평가체계
투자계획, 주체간 역할분담, 모니터링 및 평가체계

- 17 -

국가균형발전위원회

광역경제권 구상

광역권 발전비전



- 18 -

국가균형발전위원회

광역경제권 구상

균형발전특별회계의 개편

○ '08년 운용규모 : 7.6조원

○ 지역개발사업계정(5.6조원)

- 시도별 총액한도 배분 3조원
- 210개 세부사업별 보조 방식
- Feedback 기능 미약
- 도서, 접경, 농산어촌 개발사업 등

○ 지역혁신사업계정(1.7조원)

- 시도전략산업, 지방대 지원 등 행정구역 단위 사업

○ 제주특별자치도계정(0.3조원)

○ 9조원 내외 ('10년 본격 운영)

○ 지역계정(4조원 내외)

- 시도별 총액한도 배분 4조원 내외
- 20개 내외 사업군별 포괄보조 방식
- Feedback 기능 강화
- 성장촉진지역육성, 생산기반 확충 등 지원

○ 광역계정(5조원 내외)

- 광역경제권 전략산업, 거점대학 육성 지원 등 시도 연계사업 중심

○ 제주특별자치도계정

- 종전과 동일

- 19 -

국가균형발전위원회

향후 추진일정

과 세 명		추진 일정	소관 부처
선도 프로젝트 확정		08.7~10월	균형위
균특사업 통폐합[09년 예산 반영], 지역발전을 위한 규제개선 방안 확정			기획재정부 각 부처
기초생활권 및 초광역개발권 기본구상 수립			균형위
지역발전 정책 제도화	균특법 전면개정 추진	08년 정기국회 제출	균형위 지식경제부 기획재정부
	광역 추진기구 구성·설치	개정법 시행후	균형위 각 시·도
	광역경제권 발전계획 수립	09. 3월	균형위 지식경제부

- 20 -

국가균형발전위원회

참고

7개 광역경제권 현황

구분	인구(천명)	GRDP(십억원)	공항 및 항만	주력산업	대학
수도권	23,202 (48.2%)	386,348 (47.4%)	인천, 김포, 평택	IT(전기전자) 금융비즈니스, 물류	68 (38.9%)
충청권	4,871 (10.1%)	91,005 (11.2%)	청주, 태안, 보령, 장항, 대산	정보통신, 자동차부품, 반도체, 생물	29 (16.6%)
호남권	5,113 (10.6%)	82,883 (10.2%)	군산, 광주, 목포, 여수, 완도, 광양	광산업, 자동차부품, 신소재·조선, 기계 등	26 (14.9%)
대경권	5,158 (10.7%)	84,598 (10.4%)	대구, 포항, 포항항	전자정보, 메카트로닉스, 신소재부품 등	22 (12.6%)
동남권	7,764 (16.1%)	140,474 (17.2%)	김해, 울산, 사천, 부산, 삼천포, 통영, 마산	기계부품, 자동차, 조선· 항만물류 등	20 (11.4%)
강원권	1,488 (3.1%)	22,065 (2.7%)	양양, 원주, 삼척, 동해, 묵호	의료기기, 신소재·방재 등	8 (4.6%)
제주권	542 (1.1%)	7,917 (1.0%)	제주, 서귀포	친환경농업, 관광 디지털콘텐츠	2 (1.1%)

- 21 -

국가균형발전위원회

참고

7개 광역경제권 위상 (OECD 324개 지역과 비교)

권역	면적	인구	GDP	1인당 GDP
수도권	247	3	9	213
동남권	241	29	49	81
대경권	186	60	79	216
호남권	180	61	81	221
충청권	212	70	74	194
강원권	211	208	195	224
제주권	311	294	290	232

2분과

■ 주제 : 창조적 도시재생과 파트너쉽 전략

1. Urban Regeneration & U-City

: 박천보 교수(한밭대)

2. 창조산업과 창조도시 전략

: 강병수 교수(충남대)

3. 창조도시와 도시재생

: 문경원·김홍태 박사(대전발전연구원)



● 사회자 ; 김혜천 교수(한국도시행정학회장)

● 토론자 ; 김선경 교수(충남대)

김호철 교수(단국대)

남해경 교수(전북대)

이시철 교수(경북대)

한국지역개발학회 학술발표

Urban Regeneration & U-City

2008. 10. 23

한밭대학교 도시공학과 박 천 보

1

< 목 차 >

1. 도시재생 개념
2. 도심쇠퇴 배경
3. 도심재생 목표 및 전략
4. 도시재생과 U-City

1. 도시재생 개념

개념적 범주 : 도시재생

지속가능한 개발 (Sustainable Development)

국가/ 지역 차원

- 한정된 자원 보전 및 재활용/ 환경보전과 경제성장의 조화
- 세계, 국가 및 지역과 같은 다양한 공간적 범위에 적용

성장관리/ 스마트성장 (Smart Growth)

광역적 차원

- : 도시 및 주변지역의 토지이용과 관련된 문제에 초점
- : 다양한 사회계층의 복합적 개발수요를 효과적으로 충족
- : 지역별로 차별화 된 구체적인 성장 및 개발계획 수립

뉴어바니즘 New Urbanism

도시계획
/ 설계적 차원

- : 도시적 맥락 속에서 특정구조물들의 설계 및 용도 간의 상호관계들을 정립하여 보다 구체적인 해결책 제시
- : 자연친화적, 인간중심, 역사보존적 관점의 새로운 도시운동

도시재생 Urban Regeneration

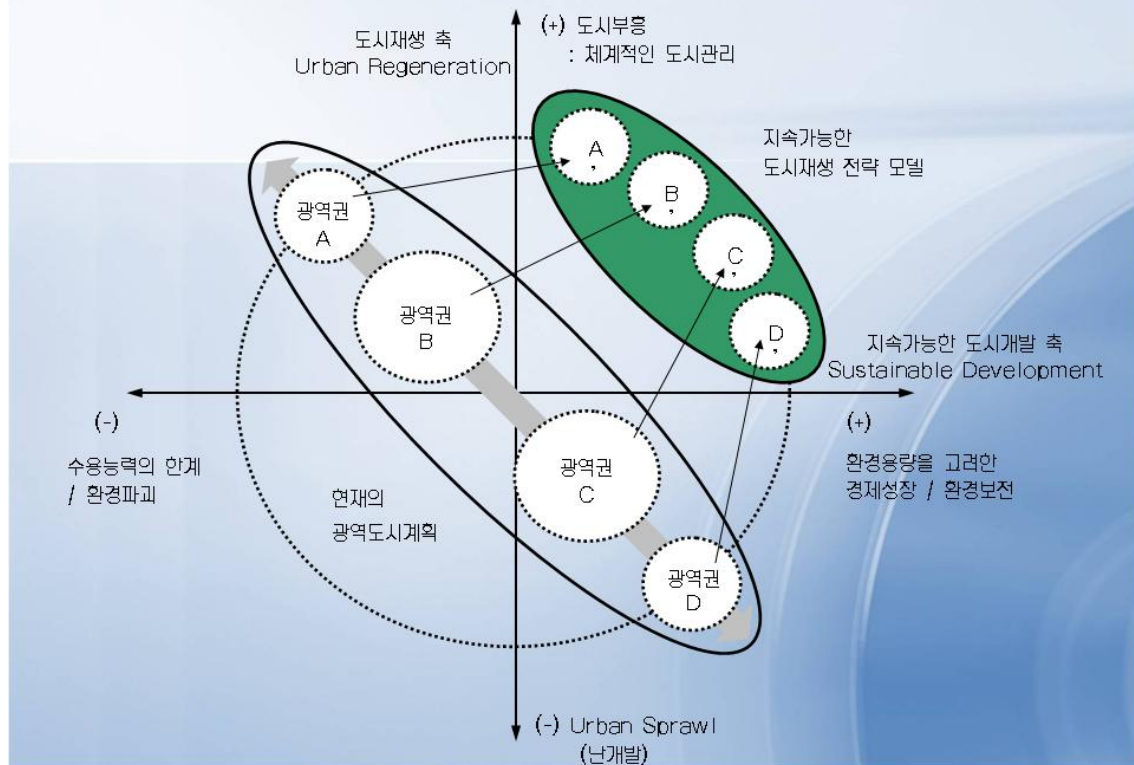
- : 도심지역 내 쇠퇴지역의 경제적 · 사회적 · 환경적 상태의 지속적인 개선에 의한 기성시기의 재활성화를 도모(종합적 수법)

압축도시(Compact City)

- : 집중적 토지이용, 고밀 개발, 혼합토지이용, 자족적 개발

개념적 범주 : 도시재생

4



개념적 범주 : 도시재생

5

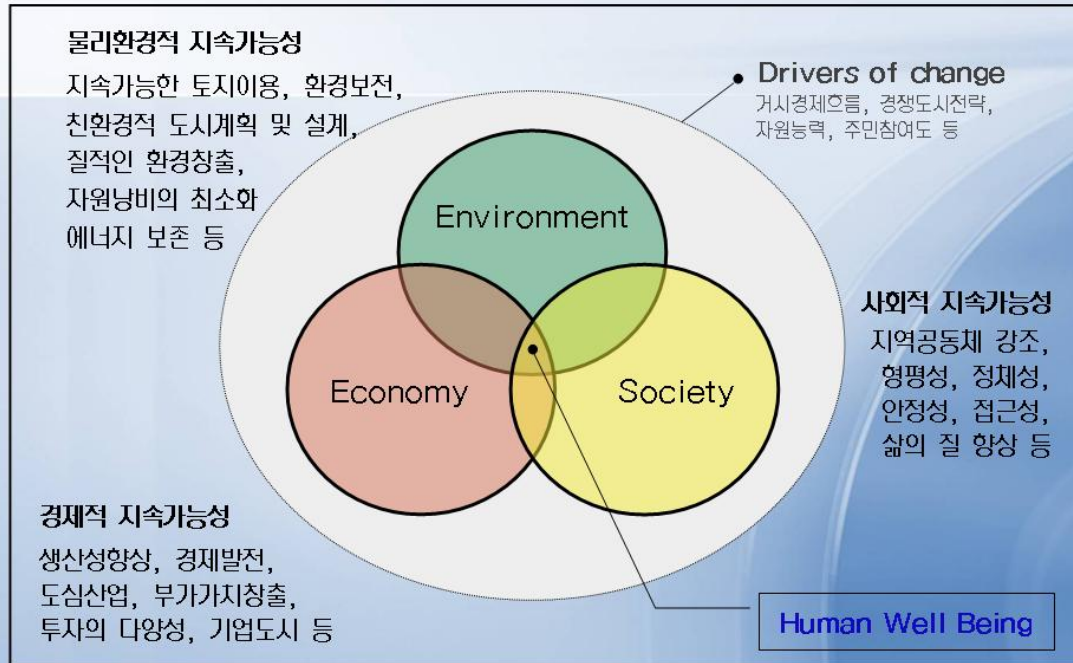
□ 도시재생의 개념

- 1980년대 후반에 등장한 개념으로 대도시 지역의 무분별한 외부확산을 방지하여 도심지역에서의 인구 및 산업의 회귀를 촉진하고 자활성화를 모색하는 것
 - 1990년대 이후 정책과 집행에 있어서 보다 종합적인 형태로 통합적인 처방을 강조
 - 성장관리 차원에서 전략적 관점이 재도입되고, 지역자원의 성장 및 활동을 도모
- 정의 : 도시에서 어느 한 지역의 경제적, 물리적, 사회적, 환경적 조건의 변화 속에서 지속적인 성장을 할 수 있고, 도시에서 발생하는 각종 문제들에 대한 해결책을 포괄적이고 종합적으로 모색하는 활동

구 분	목표 및 성격	기본방향
물리·환경적 측면	<ul style="list-style-type: none"> • 지속가능한 도시공간구조 및 도시형태 추구('압축도시') • 삶의 질이 보장되는 쾌적하고 활력 있는 도심 공간 조성 • 도시토지의 입체적·복합적 고도이용 방안 모색 • 용도지역제의 유연적인 활용 등 제도적 기법의 모색 	<ul style="list-style-type: none"> • 압축적이고 짜임새 있는 도심부 개발 • 자연과 인간이 공존하는 생태적 도심부 조성
사회·경제적 측면	<ul style="list-style-type: none"> • 도심부의 정체성 회복 및 지역사회 복원 모색 • 균등한 기회제공 등 사회적 형평성의 추구 • 기반시설 수용능력과 개발의 동시성 확보 • 소매업 활성화 등을 통한 도심부 경제적 활력 회복 	<ul style="list-style-type: none"> • 점진적이고 균형 있는 도심재생 • 도심부의 자족적 경제기반의 구축
정책·관리적 측면	<ul style="list-style-type: none"> • 도심기능의 재생을 통한 인구 및 산업의 도심회귀 촉진 • 지속가능한 도시개발 이념의 추구 • '도심부의 부흥(urban renaissance)'이 목표 • 정부 간 역할 분담 및 주민참여 기회 확대 	<ul style="list-style-type: none"> • 체계적이고 일관성 있는 도심부 정책 • 주민참여 활성화를 통한 도시 관리 강화

지속가능한 도시재생 측면

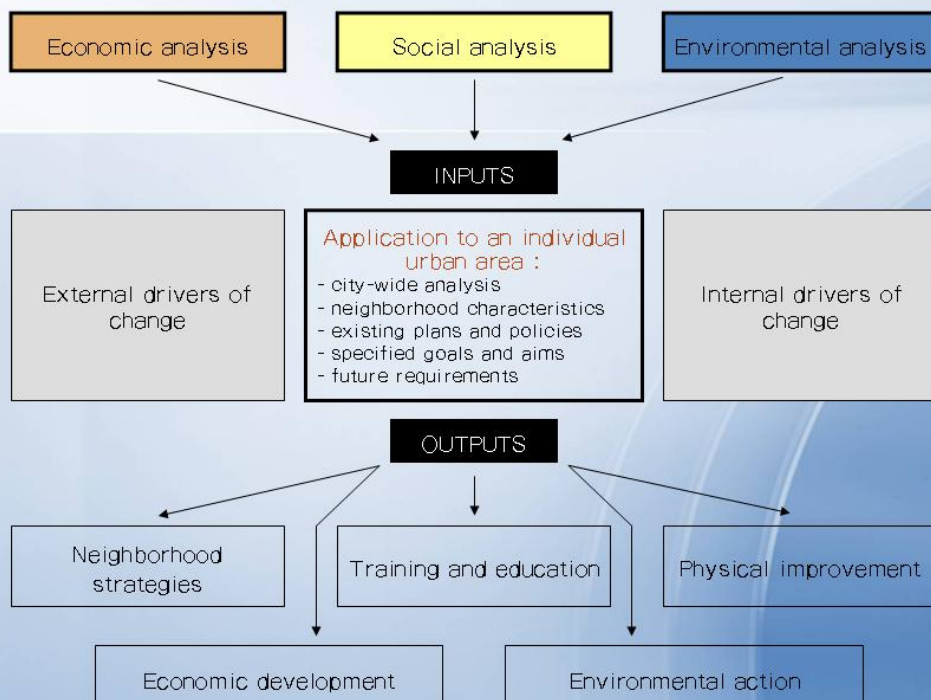
6



Urban Regeneration Process

7

by Peter Roberts (2000)

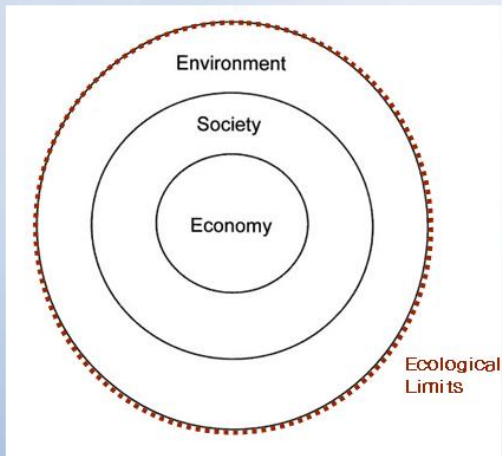


Model

8

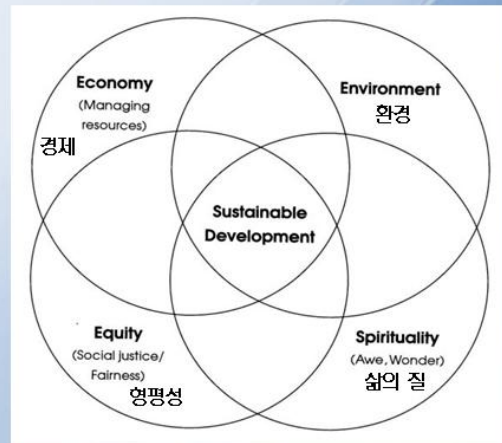
유형 1 생태적인 용량을 기준으로 한 모형

- 핵심을 이루는 공통요소
 - 환경의 가치 (the value of environment)
 - 미래지향성 (futuraity)
 - 형평성 (equity)



유형 2 환경보호, 미래를 위한 배려(경제성), 삶의 질, 형평성의 가치를 묶는 개념

- 도시계획 및 정책적 적용
 - 다양한 유형으로 나타남



9

2. 도심식퇴 배경

도시화 / 도심공동화

10

□ 도시화 단계

- 도시화 단계 : “생성 → 발전 → 쇠퇴 → 재생” 등의 유기체적인 특성을 지님
- 공간주기에론 (by Klassen) : 도심과 교외지역 간의 시공간적 인구변화유형
 - ① 단계(도시화) : 집중적 도시화, 주거환경의 정비가 중요
 - ② 단계(교외화) : 대도시권 형성, 직주 분리에 의한 통근문제 발생
 - ③ 단계(역도시화) : 인구와 고용의 분산화, 주거입지의 광역화, 기존 도심부 쇠퇴 가속화
 - ④ 단계(재도시화) : 도심재개발, 교통여건 개선, 주거수준 회복 등의 도심기능 활성화를 통해 도시의 재건이 이루어짐

□ 도심공동화

- 개념 : 도심부 인구, 기능 등의 절대적인 쇠퇴 + 상대적인 정체
- 원인
 - 서유럽/미국 : 경제적 쇠퇴, 물리적 노후화, 사회적 빈곤의 집중, 소수인종 집중 등
 - 일본 : 야간 유동인구 감소, 고용 및 산업의 공동화, 영세산업과 노후화 주택의 집중 등
 - 우리나라 : 중심시가지의 저밀도 시가지, 불량주택의 과밀, 편의시설 부족, 기능의 혼재, 거주 연령계층의 편중, 도심산업의 쇠퇴 등

도심부 쇠퇴현상

11

□ The Inner City

- 산업혁명 당시 경제적, 사회적 원동력이 되던 지역
- 1920-1930 : 자동차와 대중교통수단의 향상
 - ▶ 교외화 현상 대두
- 1960-1970 : 전통적인 산업기반이 동아시아(Far Eastern)로 이전
 - ▶ 도시의 공동화, 실업, 빈곤문제 대두
- 1970 - : 유럽의 많은 도시가 도시의 쇠퇴와 도심공동화에 따른 사회, 경제적 문제 발생

□ 유럽

- 1950년대 교외로의 이주 시작
 - ▶ 대규모 불량주거지 재개발 정책 - 19세기 근린주거단지 철거
- 도시정비 정책에 의해 교외로 이주한 주민들을 위한 신규 주거지 건설
 - ▶ 신도시 건설, 과잉개발, 부분적 인구과밀 현상
- 1970년~1980년 경기침체
 - ▶ 경제문제 및 200만 이상 실업자 발생

도심부 쇠퇴현상

12

□ 미 국

- Decentralization : 대부분의 도시들의 교외로의 분산 – 부도심의 성장
Jane Jacobs, 신도시 개발 지역의 확장 ⇒ 도시축소와 기능 단순화
- “The endless new developments spreading beyond the cities are reducing city and countryside alike to a **monotonous, unnourishing gruel**”

□ Urban Regeneration Issues : 도심활성화를 위한 전제

- 도심 경제활성화 (by Robert Reich) : 제한된 자원으로 신규개발지역과 경쟁관계 유지
⇒ 도심 하부구조와 인력수급여건을 고려
- 도심 활성화를 위한 통합전략: 도시의 여건을 찾아내고 종합적이고 통합적인 전략수립 필요
- 도심과 교외지역의 불평등한 경제력 성장의 조절
⇒ 대도시/지역 단위의 종합적인 계획이 요구되며, Infra 위주만의 개발을 피해야 함
- 도시의 이전 기능 회복 : 행정, 업무, 교육, 문화, 상업 등
⇒ 도시인구 및 물리적 규모의 유지가 중요함

13

3. 도심재생 목표 및 전략

대전광역시 목표 및 전략

14

□ 목표(Objective)

지속가능한 친환경적 도시발전

자연자원을 보존하고 에너지낭비를 최소화하는 도시개발이 요구되며 고밀고층개발이 불가피하다라도 최소한의 녹지 확보와 기반시설의 기준에 관해 우선적으로 고려하여야 함

전통성의 활용 및 사업방식의 개편

문화유산의 발굴 및 홍보, 문화 축제행사의 정례화 및 상품화(문화유산-축제행사-상품화 연계), 역사거리(Historical District)의 조성 등이 필요함

사업방식의 개편

물리적인 재개발 분야에 비하여 상대적으로 집행수단이 미흡한 산업, 경제, 사회, 문화·관광 등의 분야를 활성화하는 제도적인 장치를 갖추어야 함

사회적 통합과 추진 조직의 정비

누구나 혜택을 볼 수 있는 노멀라이제이션(Normalization)적인 개발을 위해서는 사회경제적 여건을 담아내고 공무원, 전문가, 시민, 민간개발주체 등이 함께하는 기구가 요구됨

대전광역시 목표 및 전략

15

□ 전략(Strategies)

- 지역경제발전 촉진: 재래시장 현대화, 특화거리 조성사업
- 문화 및 역사성 유지: 도심문화기능 강화, 도청이전적지활용
- 원도심의 도시경관 창출: 중심상업지 경관관리, 야간도심경관 개선
- 보행중심의 공간: 중앙로 보행성 강화, 테마거리조성, 대중교통중심도로 조성
- 낙후지역 재정비: 도심주거정비, 대학기환경개선, 시범지구 생활환경개선사업
- 친자연적인 환경조성: 공원녹지의 분산조성, 도시하천 생태복원
- 시민참여와 조직정비: 주민참여 활성화, 도심활성화 조직강화, 관민협력체계

대전광역시 단계별 활성화

16

특성	사업단계	단 기			중 기	장 기	물리환경	경제	사회문화
		2008	2009	2010	2011-2015	2015-2020			
1.통합형 공간구조/ 토지이용	-분산집중형 압축도시 -친환경 생태도시 -자원절약형 도시 -활력 있는 문화도시			중앙로 보행성 강화			●	○	○
				중앙로 트랜지트몰			●	○	○
				도심문화 탐방로			○	○	●
					도심주거 블록정비		●	○	○
2.경제적 자족성 강화 전략	-도시재생 및 지역경제 활성화 -지속적인 공적, 사적 투자촉진		특화거리 조성				○	●	○
				재래시장 활성화			○	●	○
3.사회적 환경 조절전략	-삶의 질 높이는 정주환경조성 -건강하고 안전한 웰빙도시 -정평성 있는 사회복지 서비스			대중교통도로중심조성			●	○	○
				머화가 환경개선			●	○	○
			테마거리조성				○	○	●
				시민지구 생활환경개선			●	○	○
4.지속가능한 생태환경	-에너지 절약형, 순환경 도시 -환경의 부정적 영향 최소화 : 환경지표/지침 제시 -공원녹지/교통/경관/미관	여간도심경관개선					●	○	○
			공원녹지분산조성				●	○	○
						도심하천 생태복원	●	○	○
			중심상업경관관리				●	○	○
5.시민참여형 도시계획	-주민이 만들어가는 도시 -시민참여유도 및 역할분담	도심재생조직강화					○	○	●
		주민참여 활성화					○	○	●
		관민협력체제수립					○	○	●
6. 지속가능한 도시관리체계	-국가/광역 차원의 도시관리 -도시이미지제고/홍보/방제				도정어린 적지활용		○	○	●

성장관리형 도심재생

17

□ 거시적 부문

측 면	주요 전략	계획 요소
도시공간구조	분산적 집중형태의 도시개발	· 다핵 도시공간구조체계의 구축 · 위계적 도시공간 구성 (도심/무도심/지역중심/지구중심/생활권중심) · 도시개발촉진과 보전축의 설정
	대중교통 지향형 도시공간구조	· 대중교통 지향형 교통체계 구축 및 시설의 확충 · 대중교통 결절부의 집약적 개발 · 신교통수단의 도입
	지속가능한 도시생태체계의 구축	· 오픈스페이스 연계체계의 구축 · 소규모 분산형 공원·녹지의 확충 · 이전적지를 활용한 오픈스페이스의 확보
토지이용 및 개발밀도	집중적 토지이용	· 도심부의 체계적 정비 · 입체적 토지이용 도모
	통합적 토지이용계획	· 토지이용과 교통계획의 통합적 접근 · 자족적 도시 공동체의 실현
	혼합 토지이용의 촉진	· 복합용도개발 · 유연적 용도지역제의 활용
	압축적 개발	· 도심부의 고밀개발 · 도시형 고밀주거 유형의 개발
	개발밀도 개념의 활용	· 개발밀도 관리구역의 설정 · 기반시설 연동 개발허가 체계의 구축

성장관리형 도심재생

18

□ 미시적 부문-1

측 면	주요 전략	계획 요소
역사·문화 환경	전통적인 역사·문화요소의 활용	· 전통건축물, 문화재의 보존 · 역사지구의 지정 및 보전 · 건물 전면이나 가로경관의 보존 · 노후건축물의 적응적 재이용
	도시문화공간과 시설의 확충	· 문화공간의 조성 및 주변 환경의 개선 · 역사적 도시경관 및 가로경관 보존 · 기존 도시 <u>블록의</u> 형태 및 특성 파악
	생활문화로서 삶의 질 향상	· 도시 내 다양한 활동의 구심점 · 축제, 이벤트 등 각종 문화행사 개최 · 보행환경 개선 및 대중교통접근체계
보행자 공간	<u>도시내</u> 위상의 제고	· 도시 내 상징성의 보유 · 다양한 도시 축과 연계성 확립
	안전한 보행권의 확립	· 효율적 교통접근체계 · 효율적 가로시설의 배치
	효율적 개발패턴	· Re-Usable 도시조직 · 상업과 역사문화시설의 복합화
	장소적 특이성	· <u>경관적</u> 특이성의 확보 · 공간적 쾌적성의 확보

성장관리형 도심재생

19

□ 미시적 부문-2

측 면	주요 전략	계획 요소
도심주거	도심주거유형 및 형태의 다양화	· 도심형 주거(Urban Housing) 유형의 개발 · 전통 도시주택(도시형 한옥)의 활성화 · 저층고밀형 공동주택 개발 · 주택규모·소유형태·주택가격 등 주택유형의 다양화
	물리적 주거환경개선	· 양질의 주거 공급 · 공원·녹지·휴게공간의 조성 · 공공시설의 도심 입지 촉진 · 지원시설 및 서비스 네트워크 형성
	개발유형 및 수법의 다양화	· 재개발·재건축·주거환경개선사업 등 개발유형의 다양화 · 공공/민간/민관합동 등 도심주거 공급방식의 다양화
	도심주거 촉진	· 저소득층 주거공급의 확대 정책 · 주거복합 인센티브, 용도용적제 등 도심주거 촉진방안
복합용도개발 및 도심산업	다양한기능수용	· 주상, 주공, 상업업무 기능복합
	직주근접 구조	· 도심 주상복합건물 건설 · 도심 불량주거지 개선
	도심주거개발	· 주택재개발 기본계획 수립 · 주거환경개선사업
	<u>복합적 상업활성화</u>	· 창업보육센터 도심입지 · 벤처빌딩의 복합적 수용 · 재래시장 활성화

4. 도시재생과 U-CITY

U-City Concept

✓ U-city 개념

첨단IT 인프라와 유비쿼터스 정보서비스를 도시공간에 함하여 도시의 제반 기능을 혁신. 이를 통해 도시 구성원의 삶의 질 향상과 신 산업 창출

✓ 국내추진현황



✓ 해외추진현황

두바이 (Internet City)

최적의 기업활동 환경을 제공하기 위해 IT 인프라 및 기술 제공

홍콩 (Cyberport)

아시아 Leading Digital City
Intelligent Office 구현

말레이시아 (Cyberjaya)

첨단정보화 도시 - 전자정부,
smart card, 원격의료 등

U-City Development Concept

✓창조도시 건설

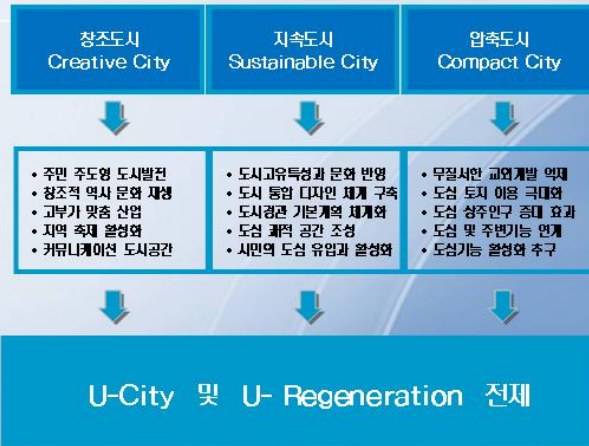
- 중핵적인 문화시설의 건설시에 기획 단계부터 향후 활용을 고려한 검토가 이루어져야 도시문화력을 고양시킬 수 있음

✓지속도시 건설

- 도시의 중장기적 계획수립을 가능하게 하기 위한 자원절약형 도시계획 및 정비를 통해 인간중심형 도시 건설

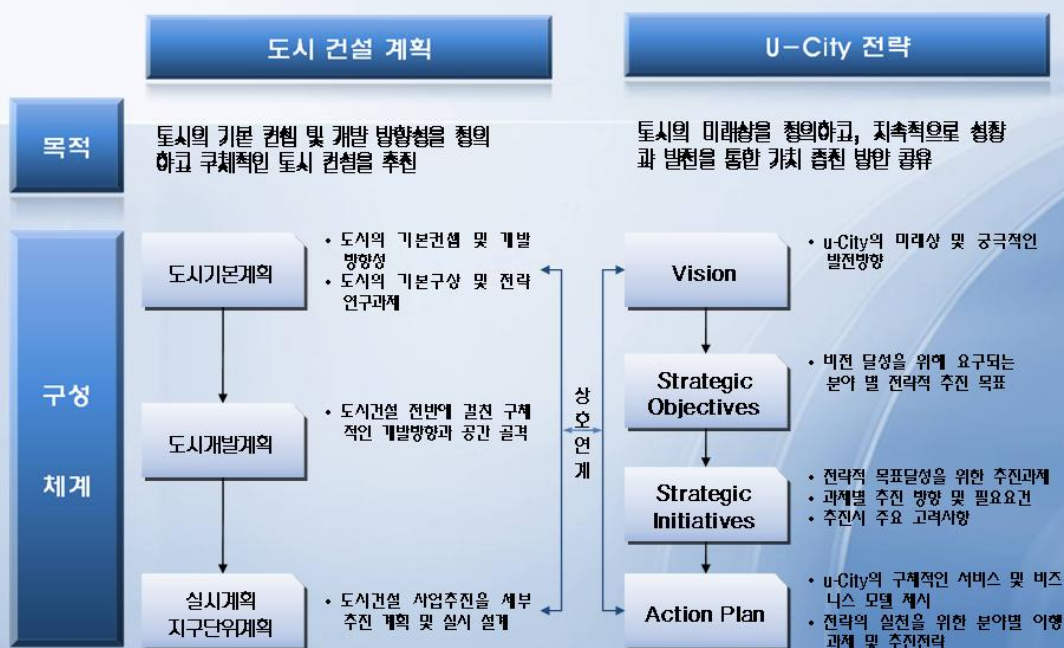
✓압축도시 개발

- 도시중심부의 재개발 프로젝트를 핵으로 하여 도심을 다양한 축으로 토지이용을 구분하는 도시 구조 요망



도시건설계획과 U-City 전략

23



기존 도시와 U-City 개발 동향

24

기존 도시 현황

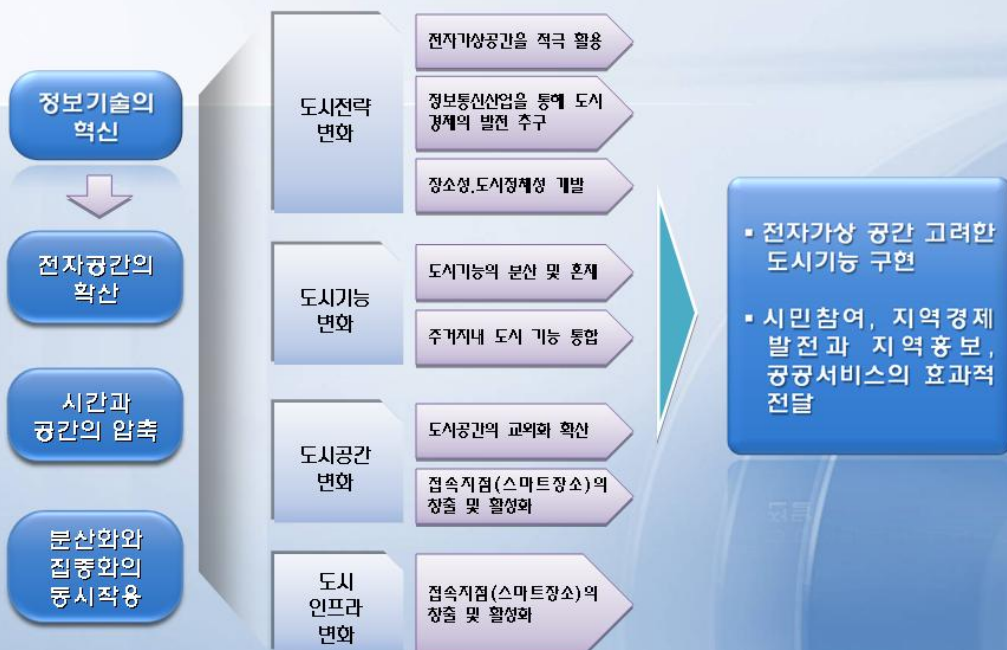
- 도시 구성원간의 커뮤니티 활성화 및 사회적 계층간 혼합을 위한 정책 및 서비스 미흡
- 도시의 특성을 고려한 역사/문화적 정체성 확보 미비
- 도시의 기능 정착을 위해서는 중·장기적이고 지속적인 관리 계획 필요
- 생태적 환경 조성 및 친환경 교통 시스템 활성화 관심 증대

U-City 개발 동향

- 도시의 자족성 확보를 위한 노력
 - 도시의 자족성 향상을 위한 산업 활성화, 자족 시설확보
- 도시의 정체성 확보를 위한 노력
 - 지역사회 정체성 확보를 위한 기반시설 확보와 기능 및 도시공간의 복합화, 연계 추진
- 사회적 형평성, 효율성 및 환경성을 위한 노력
 - 약자보호를 위한 시설 및 서비스 개발/도입
 - 대중 교통 시스템 고도화(녹색교통, 광역교통 등)
 - 생태적 환경조성

U-City 개발 방향

25



거시적 도시재생요소

26

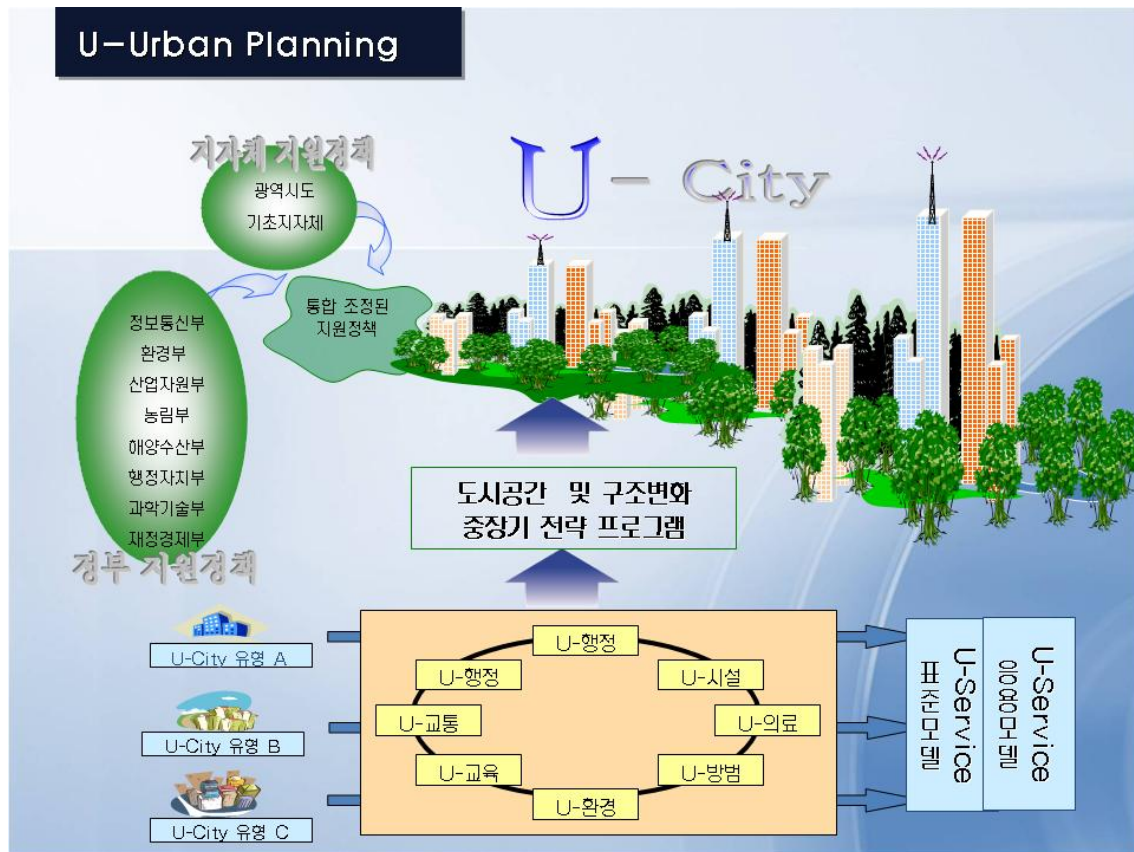
측 면	관련 항목	U-City
도시공간구조	분산적 집중형태의 도시개발	U-Urban Planning
	대중교통 지향형 도시공간구조	U-Transportation
	지속가능한 도시생태체계 구축	U-Urban Planning U-Environment
토지이용 및 개발밀도	집중적 토지이용	U-MXD
	통합적 토지이용계획	U-Urban Planning
	혼합 토지이용의 촉진	U-MXD
	암축적 개발	U-Urban Planning U-Growth Management
	개발밀도 개념의 활용	U-Urban Planning U-Growth Management

미시적 도시재생요소

27

측 면	관련 항목	U-city
역사.문화 환경	전통적인 역사.문화요소의 활용	U-Culture&Tourism, U-Urban planning
	도시문화공간과 시설의 확충	U-Urban Planning, U-Culture&Tourism
	생활문화로서 삶의 질 향상	U-Transportation, U-Culture&Tourism
보행자 공간	도시내 위상의 제고	U-Urban Planning
	안전한 보행권의 확립	U-Transportation
	효율적 개발패턴	U-MXD
	장소적 특이성	U-Urban Planning
도심주거	도심주거 유형 및 형태 다양화	U-Urban Planning, U-Urban Management
	물리적 주거환경개선	U-Urban Planning, U-Urban Management
	개발유형 및 수법의 다양화	U-Urban Planning, U-Community
	도심주거 촉진	U-Urban Planning, U-School
복합용도개발 및 도심산업	다양한기능수용	U-MXD
	직주근접 구조	U-Urban Planning, U-MXD
	도심주거개발	U-Urban Planning
	복합적상업활성화	U-Economy, U-MXD

U-Urban Planning



U-Urban Growth Management

29

도시의 무분별한 확산을 규제하고 관리하기 위한 제도

• 도시성장관리

- 신규개발지 단계적 개발(개발 최대한 억제)
- 1단계 : 도시내부 컴팩트화 (거점별 고밀고중화)
- 2단계 : 시주변부 신규개발지 개발억제 및 저밀저중 관리

• 개발밀도관리

- 고밀지역 : 중심지(도심, 부도심, 지역중심, 지구중심)
- 중밀지역 : 중심 고밀지 외곽에서 외곽 중심권
- 저밀지역 : 공동주택이 임지하지 않은 일반주거지역

2006년 도시개발 방향



2020년 지속가능한 도시개발 방향

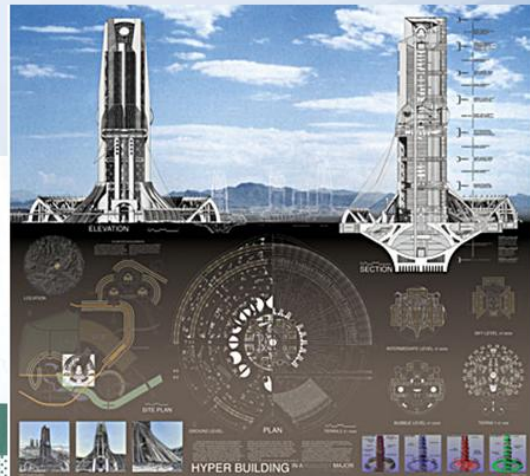
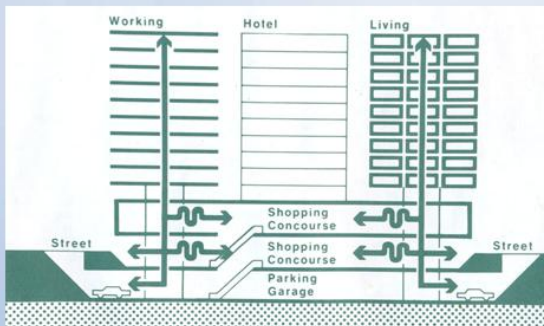


U-MXD

30

토지이용을 극대화 하는 입체적 복합도시 건설

- 도시 토지이용 극대화를 통한 도시기능 회복
- 입체 도시를 위한 복합화 방안 강구
- 교통시설과 도시계획시설일반건축물과의 입체화
- 보행공간의 입체화, 용도복합화
- U-Urban Planning의 MXD 수용



U-Economy

31

지식 및 교류 중심의 자족적 도시 경제 체제 구현

국제교류 중심지

- 국제회의 및 컨벤션 유치 활성화
- 국내외 관광객 유치
- 도시의 국제적 브랜드 가치 증진

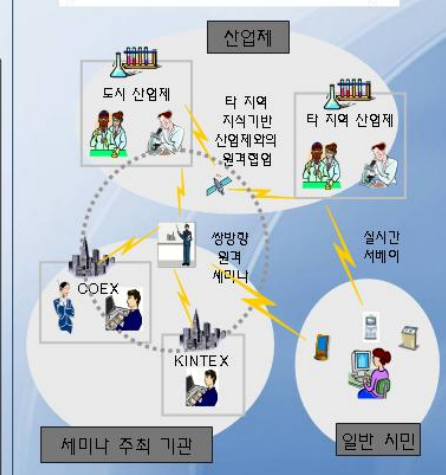
지역경제 활성화

- 국제교류 및 지식기반 산업중심의 지역경제 활성화
- 국제교류, 문화, 상업, 관광의 연계

지식기반 지역 산업 활성화

- 주변 산업 및 연구 단지와의 유기적 연계
- 외부 우수 업체 유치 및 벤처 투자 활성화
- 산업단지 활성화를 위한 체계적 운영

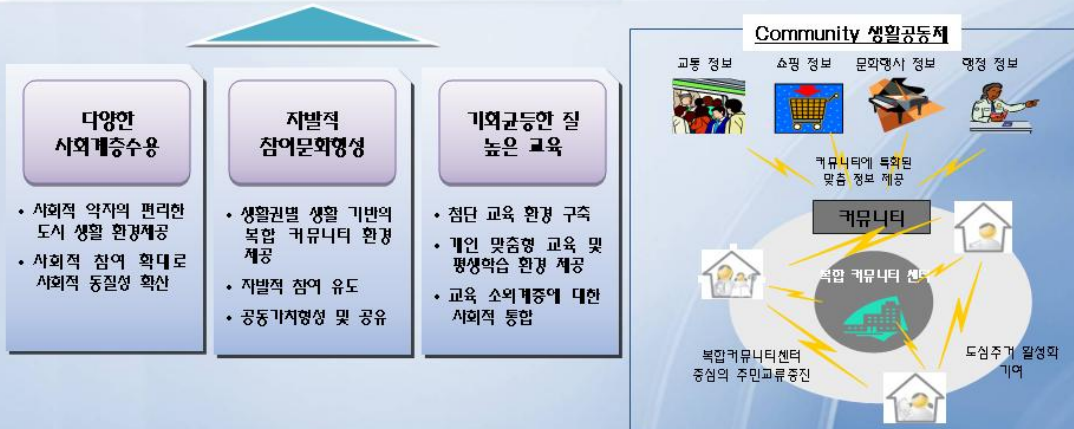
도시균형발전을 위한 경제협력체계 구축



U-Community

32

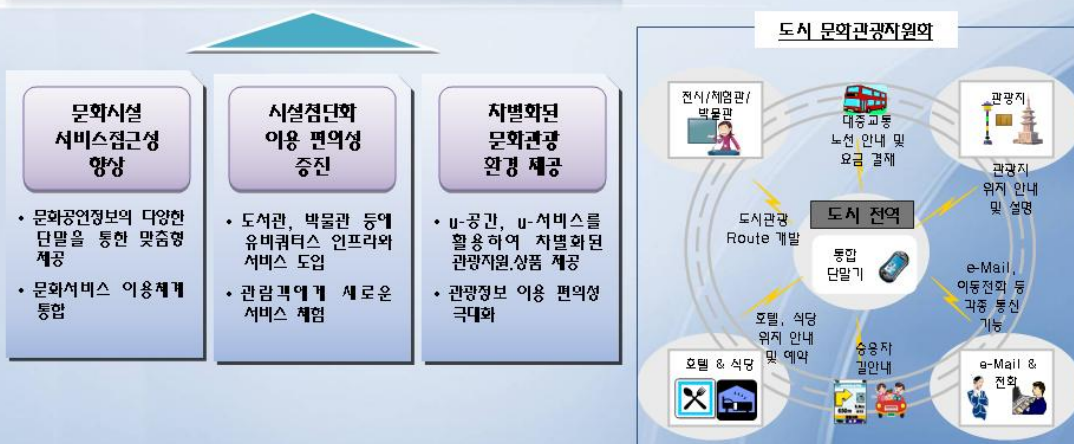
새로운 커뮤니티 문화 창출



U-Culture&Tourism

33

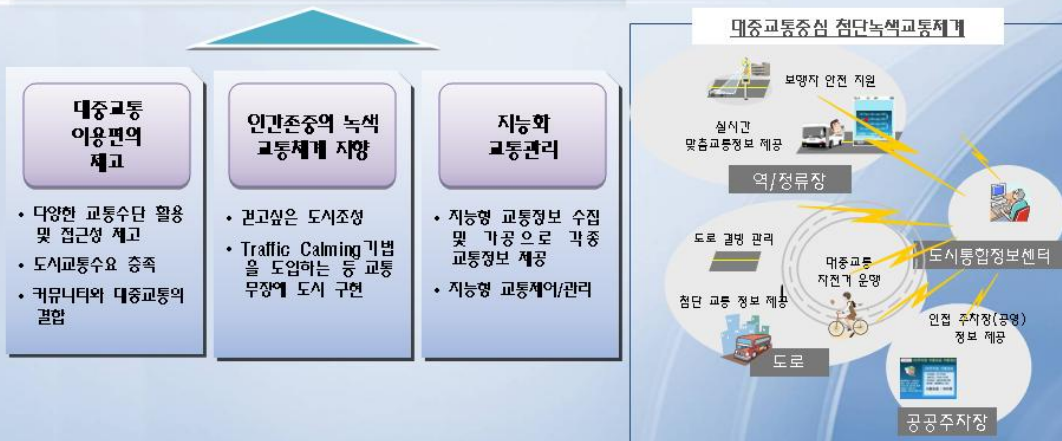
편리한 문화환경 조성으로 시민 생활의 질 제공



U-Transportation

34

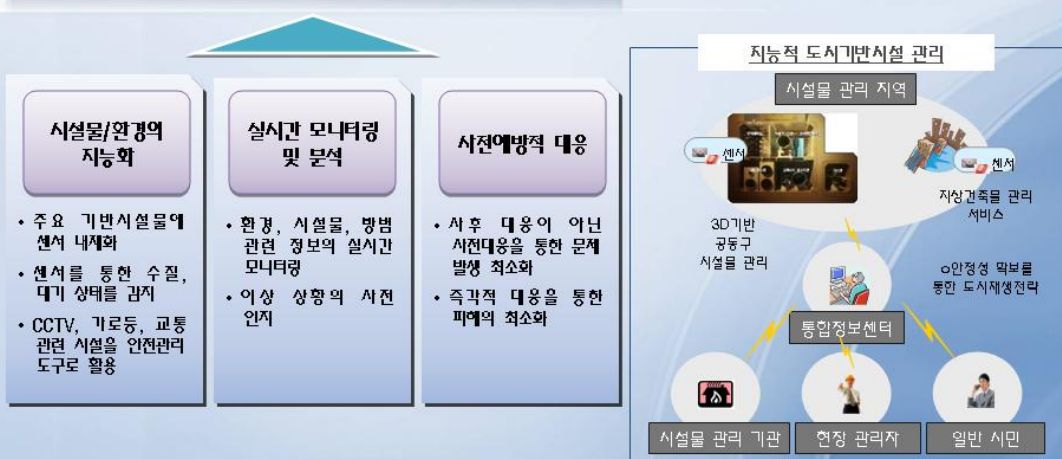
인간중심의 쾌적한 친환경 교통체계



U-Urban Management

35

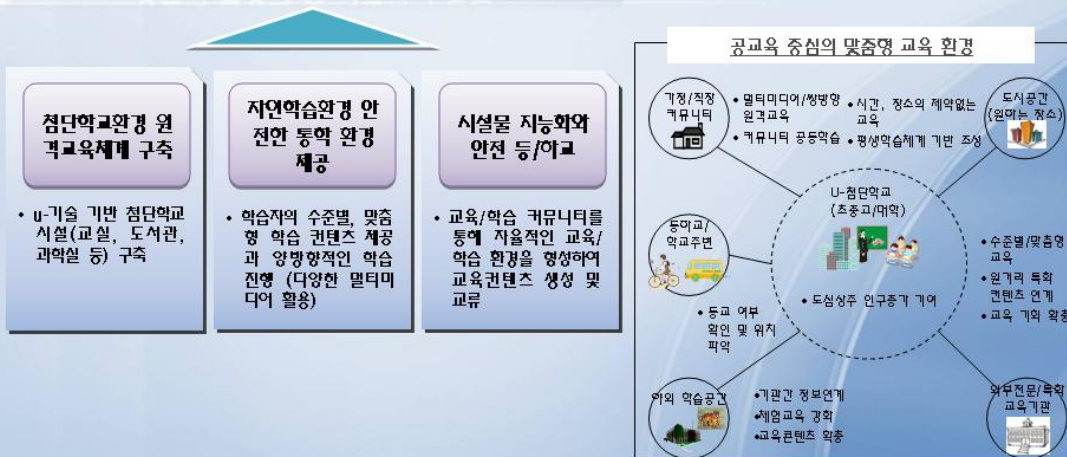
지능화된 예방형 도시관리 구현



U-School

36

첨단 교육 및 학습 환경 제공을 통한 공교육 활성화 및 사교육비 절감



U-City Brand Value

37

U-City 구축을 통한 도시 브랜드 가치 극대화



창조산업과 창조도시 전략

강 병 수 교수

(충남대학교 자치행정학과교수)

I. 창조계급, 창조산업, 그리고 창조도시의 개념

□ 창조계급

- o Florida(2002)에 따르면, 창조계급은 과학과 엔지니어링, 건축과 디자인, 교육, 미술, 음악 및 엔터테인먼트 분야에 종사하는 노동자(인력)를 말함
- o 이 집단을 창조계급(creative class)이라고 하는 이유는 창조성의 공급자(purveyors of creativity)로서 그들의 역할에 있으며 새로운 사회적 계급(new social class)을 형성하고 있음
- o 창조계급은 다른 사회적 계급과는 다른 자유로운 작업습관과 입지자유적인(foot-loose) 라이프스타일을 가지고 있으므로 이들을 유치하려는 전략은 다른 노동자들에게 일반적으로 사용하는 전략(금전적 인센티브, 회유, 제재 등)과 상당히 다름
- o Florida(2002)는 창조계급은 좋은 직장 뿐만 아니라 다음의 4가지, 즉 관용성이 큰 환경(tolerant environment), 다양한 인구구성(diverse population), 다문화(multi-cultural experiences), 활발한 야외 레크레이션(active outdoor recreation)을 제공하는 도시를 선택한다고 함
- o 지표에 의한 첨단기술도시와 창조계급도시와의 비교

순 위	첨단기술 지수	창조성 지수
1	샌프란시스코	샌프란시스코
2	보스턴	오스틴
3	시애틀	보스턴
4	로스앤젤레스	샌디에고
5	와싱턴 디시	시애틀
6	달라스	앨리-더랩
7	아틀란타	휴스턴
8	피닉스	알버쿠키
9	알버쿠키	와싱턴 디시
10	시카고	뉴욕

자료: Florida(2002).

- o 창조계급 노동자들은 그들의 특별한 라이프스타일과 활동을 만족시켜 줄 수 있는 장소를 택하며, Florida는 장소의 창조성 지수(creativity index)를 다음과 같이 나타냄. 즉 관용 환경의 지수로 동성애자 지수(Gay Index), 예술적이며 창조적인 사람들의 백분율인 보헤미안 지수(the Bohemian Index), 외국태생 인구의 상대적 백분율인 멜팅팟 지수(Melting Pot Index)임
- o 플로리다는 계급을 직업의 종류에 따라 4개의 계급, 즉 창조계급, 노동계급, 서비스계급, 그리고 농업계급으로 구분하였음
- o 창조계급은 다시 2개의 주요 하위 구성요소로, 즉 슈퍼 창조핵심(super-creative core)과 창조전문가(creative professionals)로 구분함

슈퍼 창조핵심계급	창조전문가계급
<ul style="list-style-type: none"> o 컴퓨터 및 수학적 직업 o 건축 및 엔지니어링 직업 o 생명, 자연 및 사회과학 직업 o 교육, 훈련, 그리고 도서관 직업 o 예술, 디자인, 엔터테인먼트, 스포츠, 미디어직업 	<ul style="list-style-type: none"> o 경영직업 o 비즈니스 및 재정운영직업 o 법률 직업 o 건강관리 종사자와 기술 직업 o 고목표 세일즈와 세일즈관리

- o 하지만 훈련, 도서관, 엔터테인먼트, 스포츠, 건강관리, 세일즈와 세일즈관리 등은 본인의 창조계급 개념과 일치하지 않으며, 상식적으로도 창조계급이라 보기 어려움

□ 창조산업

- o Caves(2002)는 창조산업을 문화산업으로, Howkins(2005)는 지적 소유권과 관련된 산업을 창조산업으로 보았으나 모두 최근에 발흥한 창조산업을 제대로 표현하지 못함
- o 창조산업은 최근 10년 동안 빠르게 성장하는 신경제산업으로 미디어와 문화산업, 고급 생산자서비스(재정서비스, 광고, 그래픽 디자인 등), 높은 질과 다양성에 바탕을 둔 소비재(의류, 헬스케어 등), 그리고 많은 경우 전통적인 첨단산업부문(전자 및 컴퓨터, 소프트웨어, 제약, 기계 등)과 결합 됨

□ 창조도시

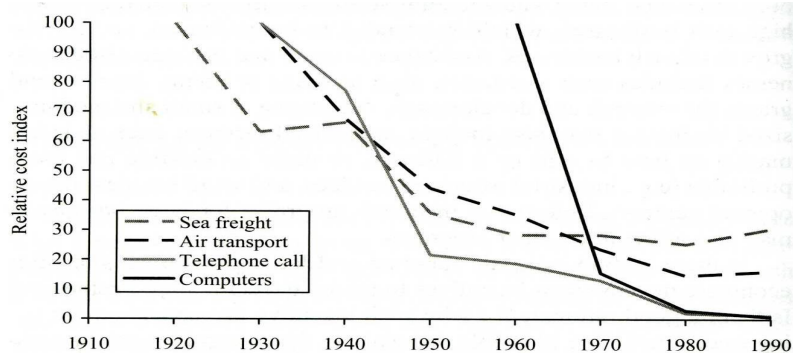
- o 창조도시란 창조계급이 이끄는 창조산업이 그 도시의 핵심 산업이 되고 이를 바탕으로 관련산업이 연계된 도시를 말함
- o 미국의 창조도시들은 창조산업 종사자가 전체 고용자의 10-15%를 상회함(미국 오스틴은 20%를 상회)
- o 이상적인 창조도시의 전체 고용자의 상당 부분이 창조계급으로 구성되고 창조산업이 지역경제를 주도하며 나머지 산업들은 이와 연계되어 하나의 도시경제공동체를 구성하는, 경쟁력이 높은 도시

II. 창조산업의 출현과 지역어메니티

□ 1950-1960년대 전통산업과 교통비용

- o 현대 지역성장다이나믹스의 분석은 불 경제학자 페로(Perroux)의 성장극이론(growth pole theories)을 필두로 한 이전의 이론적 발전 위에서 이루어짐
- o 1950년대와 1960년대의 기업입지는 독일의 경제학자 웨버(Alfred Weber)에 의해 명쾌하게 정리됨
 - 일반경제학에서의 생산함수는 자본, 토지, 노동이 주요 독립변수였음. 그러나 웨버는 이윤극대화에 기반을 둔 기업의 입지결정을 자본, 토지, 노동 이외에 교통비를 주요 요소비용으로 봄. 즉 민간기업은 상품생산과 시장판매에 있어서 토지, 노동, 자본 및 교통비용을 최소화하는 장소를 선택
 - 교통비용이 입지측면에서 가장 중요한 변수였으며 교통비용 최소화모형은 기업입지의 분석과 일부 제조업의 특정 장소에의 투자를 분석하는데 유용
 - 그러나 기업입지를 설명하는 교통비용의 중요성은 점점 줄어들음. 표준화된 상품으로부터 특수화하는 상품과 서비스로 시장구성요소가 변화했을 뿐만 아니라 지난 50년간 교통 및 통신비용이 급속하게 감소했기 때문임(그림 참조)

<그림> 교통통신의 상대적 비용



NOTE: The figure sets transport and communication costs equal to 100 for the first year for which such cost data are available in the UN report. Each type of cost therefore uses a different base period. This allows all the data to be placed on one graph.
SOURCE: These data are derived from United Nations Development Programme (1999, p. 30). This particular presentation was developed by Rodrigue, Comtois, and Slack (2004).

Source: This figure was taken from Bartik, Tim. 2007. "Solving the Problems of Economic Development Incentives," in Ann Markusen (ed.) Reining in the Competition for Capital, Kalamazoo, Michigan: W.E. Upjohn Institute. Figure based in data from the United Nations Development Programme, 1999, p.30.

□ 1970-1980년대 첨단산업과 생산사이클이론

- 1970년대와 1980년대는 급속하게 성장한 첨단산업의 출현으로 50, 60년대의 전통적인 입지이론이 수정되어 생산사이클이론이 발전함
 - 주요 생산혁신은 전형적으로 특별한 생애주기를 가짐: 이윤이 마이너스이거나 낮은 실험 및 확산단계, 제품이 표준화되고 수요의 증가가 빠르며 이윤이 높은 성숙단계, 생산이 루틴화되고 시장수요의 증가와 산업 이윤이 낮아지는 표준화단계
- 산업발전의 역사적 다이내믹스에서 보면, 신기술에 기반을 둔 주요 혁신들은 처음에는 많은 장소에서 나타남. 혁신적인 제품에 대한 시장이 형성되면서 특정 지역에 있는 기업들이나 또는 몇몇 지역에 있는 기업들이 급속하게 성장하여 국내 및 지구촌 시장에서 우월적인 지위를 얻게 됨
 - 성공적으로 혁신한 기업은 판매와 고용기반을 급속도로 늘리고 관련 공급 및 서비스 기업에게 연관 활동을 일으키면서 그들이 입지한 지역을 높은 성장궤도로 끌어올림

□ 1990년대 지역성장과 “레시피 리스트”

- 1990년대에 많은 학자들은 생산사이클 이론을 확장하여 지역성장을 설명
 - 생산사이클이론의 확장은 민간기업의 외부에 있는 요인인 특별한 지역적 잇점을 강조하는데 있었음. 즉, 특정 장소에 있는 기업들은 그 지역에 일찌감치 입지함으로써 지역기관들의 특별한 전문적 지식으로부터 잇점을 얻음
 - 기업 외부의 부가적인 지역적 잇점이 지역기업들이 특별한 혁신을 상업화할 때 초기 경쟁력을 갖도록 하는 유리한 잇점으로 봄
- 1990년대에 새로운 기술센터를 만들고자하는 정부 정책 및 첨단기술발전에 대한 연구는 이전에 존재한 센터의 바깥 지역에서 첨단기술센터의 첨단기술성장을 불붙이는데 본질적인 것으로서 기업외 요인인 레시피 리스트(recipe list)에 초점을 둠
 - 이 리스트에는 주요 대학 및 공공연구기관, 기술노동자를 위한 특별 훈련기관, 중소기업창업지원, 공식 및 비공식 기업협회, 벤처캐피털 같은 특수한 재정능력이나 기관 등임
 - 그 동안 대전을 포함하여 우리나라에도 중앙 및 지방정부가 기술발전을 자극하여 첨단기술센터를 만들고자 공통적인 레스피 리스트를 사용하였지만 크게 성공적이지는 못함

□ 2000년대 창조산업과 지역 어메니티

- 지난 10여년간 세계 주요 첨단도시의 지역성장은 일반적으로 첨단산업부문의 발전보다는 신경제산업이라고 불리는 창조산업의 성장이 지속됨

- 이 시기는 빠르게 성장하는 다양한 창조산업, 즉 미디어와 문화산업, 고급 생산자서비스(재정서비스, 광고, 그래픽 디자인 등), 높은 질과 다양성에 바탕을 둔 소비재(의류, 가구, 헬스케어 등)에 더 관심을 둬. 빠른 성장과 다양한 창조산업들이 첨단도시의 성장동력이 되었으며, 많은 경우 전통적인 첨단산업부문(전자 및 컴퓨터, 소프트웨어, 제약, 기계 등)과 결합됨
- o 창조산업부문에서는 1) 좀 더 수직적인 통합의 해체, 2) 기업간 집중적 협력, 3) 좀 더 한시적인 생산품이나 프로젝트 지향적인 팀이 진일보함. 예를 들면, 멀티미디어 게임산업의 신제품들은 게임 소프트웨어, 웹 디자이너, 그래픽 디자인 회사, 그리고 개인적으로 계약한 미술가와 음악가의 느슨하고 일시적인 관계에 의해 개발됨
- o 창조산업들의 특성인 기업내 및 기업간 조직에서의 변화와 새로운 부문간의 결합은 집적의 외부경제에 대한 중요성과 운용을 새롭게 이해하는데 영향을 줌
 - 전통적으로 개별 기업은 도시의 집적경제(urban agglomeration economies)와 산업의 장소경제(economies of industrial co-location)로 인해 특정지역에 입주함으로써 비용절감 효과를 볼 수 있었음
- o 창조산업의 경우에는 도시화 경제와 장소경제 사이의 경계를 불분명하게 하였으며, 창조산업들에게 가장 중요한 지역집적이익은 전문화된 노동력과 지식 스필오버임
 - 창조산업에서의 경쟁력은 다수의 주체가 다이나믹하면서 협력적인 팀을 구성할 수 있고, 대면적 상호작용을 통해 암묵지를 효율적으로 전달할 수 있는 지역들에서 일어남
 - 기업내 및 기업간 집중적 협력, 특정산업에 관련된 다양한 기술 노동력과 혁신하면서 성공적으로 경쟁하는 지식기반환경으로부터 혜택을 받음
- o 창조산업을 구성하는 기업과 노동자들이 상대적으로 푸트루스(입지 자유) 특성을 가짐
 - 규모의 경제와 높은 고정비용은 여전히 창조산업의 한 요인이지만(예: 첨단제조업) 창조산업의 많은 기업들과 산업들은 토지, 시설, 기계류 등에 있어서는 낮은 고정비용을 가짐
 - 그와 같은 기업들은 입지에 있어서 대단히 자유롭고 기술노동력, 기업네트워크, 기술 및 노하우와 같은 결정적인 지역 외부효과요인에 접근하기 위하여 장소를 넓히거나 재입지함
 - 창조산업의 희소한 기술과 높은 수요 때문에 종사자들도 수많은 지역 가운데 선택할 수 있으며, 그들의 주거선택은 다양한 취업기회와 여러 지역에서 이용가능한 라이프스타일 어메니티에 따라 이루어짐
 - 창조산업부문 기업과 기술노동자는 상당한 입지적 자유를 누리고 있으며, 시장의 인접성과 교통 요충지와 같은 전통적인 입지요인에 좌우되지 않음
- o 창조산업부문의 입지적 특성은 지역 어메니티에 의해 크게 좌우되며, 이런 면에서 보면 기술발전에 옛날식 레시피리스트 접근방법이 크게 효과적이지 못함
- o 창조도시를 만들려면 어메니티의 영향력을 이해하는 것이 결정적으로 중요할 수 있음

며, 지금까지 첨단기술도시의 발전과정을 설명하는데 간과한 요소임

- 수위도시 바깥에서 균형발전과 지역개발을 도모하고자 하는 국가나 지역정책결정자들에게 지역어메니티는 상당한 주의를 기울릴 가치가 있음

Ⅲ. 창조도시 전략

1) 대기업 및 주도기업 창조계급의 유치와 연계 시나리오

- 창조산업은 상기한 바와 같이 전통적인 첨단산업의 발전과 함께, 또는 뒤 따라오는 것이 유리하므로 전통적인 첨단산업의 발전이 창조도시 발전전략에 좋은 환경을 제공
- 국가균형발전 차원에서 수도권 이외의 지역에 창조도시의 형성과 발전에 대한 전략이 필요함
- 대기업 및 주도기업의 유치를 위해서는 2가지 전략이 필요함. 하나는 첨단산업 가운데 생산사이클 과정에서 제품이 표준화단계에 접어든 기업의 지사공장 플랫폼(branch plant platform)을 유치하면서 서서히 연구개발 및 투자결정이 이전하도록 방법이며. 다른 하나의 방법은 공공연구소, 민간연구소, 대기업 등이 컨소시엄을 형성하도록 하여 전략적 연구개발사업이 지방도시에서 이루어지도록 하여 대기업의 연구개발 및 투자결정이 점차 지방도시로 이전하도록 하는 방법임
- 컨소시엄의 구성은 국가적 과제이어야 하며 외국의 첨단산업과 참여하게 대립되는 분야로서 대기업이 컨소시엄으로부터 이익을 얻을 수 있어야 함. 즉 연구개발로부터 나오는 연구결과나 제품을 컨소시엄 업체들이 먼저 이용할 수 있도록 하여야 함. 예를 들면, 전자 및 컴퓨터컨소시엄, 반도체컨소시엄, 나노컨소시엄, 바이오컨소시엄 등으로부터 나오는 연구결과나 하드 및 소프트웨어를 먼저 이용할 수 있도록 하여 국제경쟁력 향상을 기하도록 함
- 대기업 및 주도기업의 유치를 위한 단계별 전략을 제시하면 다음과 같음

① 기업기반 형성단계

- 표준화 단계에 접어든 첨단산업의 지사공장 플랫폼을 유치하도록 함
- 이 단계에서는 지사공장 플랫폼을 주로 입지하도록 하고 여기에서 생산되는 제품의 연구개발 및 투자의 결정, 그리고 공급자와 수요자는 주로 외부에 있는 형태를 띠므로 대기업의 지사공장 플랫폼의 지방도시 입지는 어렵지 않을 것임
- 이 단계에서 창조도시를 지향하는 지방도시의 첨단산업 특화부문 가운데에서 적절한 생산사이클을 이용하여야 하며, 수도권에 비해 저렴한 생산요소비용(노동 및 토지), 쾌적한 환경, 지방정부 및 중앙정부의 전략적 행동 등이 뒷받침되어야 함

- o 기업기반이 형성되도록 하면 지금보다 훨씬 높은 자본 축적과정이 일어나며, 기술인력 풀이 형성될 것임. 즉, 지사공장 플랫폼의 생산공정과 상품생산의 확대를 통해 자본투자가 확대될 것이며, 지방도시의 기술 및 연구기반과 지사공장이 연계되어 지사공장 플랫폼의 능력제고가 일어날 것임

② 기업기반 도약단계

- o 대기업이 포함된 몇 개의 컨소시엄이 구성되어 고용 및 생산효과가 충분히 나타나는 시기가 되도록 하여야 함
- o 컨소시엄이 구성되어 활동에 들어가면 첨단기업의 수가 급격하게 증가할 것이며, 관련 첨단기업이 외부에서 서서히 지방도시로 진입할 것임. 특히 본사는 외부에 있지만 플랜트와 지사가 입지하는 경우가 많을 것이며, 본사가 지방도시에 입지하는 기업도 나타날 것임
- o 이 시기에는 지역 지사에서 상품개발과 연구개발을 할 경우 강력한 인센티브를 부여하고, 집적의 경제를 자극하기 위하여 토지매수 및 합병에 인센티브를 제공하며, 지역연구기반을 향상시키고, 중소기업의 창업과 스핀오프를 자극하기 위한 매카니즘이 제대로 작동되도록 만들어야 함
- o 컨소시엄의 연구개발, 그리고 기술이전의 성공과 실패, 컨소시엄에 의한 벤처 스핀오프의 시도는 회원기업이나 협력기업으로 하여금 신속하고 시기적절한 연구개발 및 투자결정을 할 필요성을 증대시킬 것임. 공급기업이나 수요기업 또는 컨소시엄 기술개발에 민감한 관련기업들의 경우에는 관련 지방도시에서 근접 입지할 필요성을 느끼면서 일부는 이전을 하고, 일부는 현지 플랜트에 결정권한을 부여할 것임
- o 연구개발과 기술이전을 수행함으로써 컨소시엄으로 인해 촉발된 외부기업의 지역내 유치, 공급기업과 수요기업의 지역내 유치, 그렇지 못할 경우에는 지역내 기업 플랜트의 연구개발 및 투자결정권 보유의 촉진 등을 가속화시키면서 서서히 내발적 지역경제발전의 기반이 마련되는 단계임
- o 컨소시엄의 구성과 활동에 따른 지역의 연구개발기반의 확장은 주요 기업 지사 공장시설의 확장과 업그레이드를 가져올 것이며, 지역의 지속적인 연구개발컨소시엄의 구성은 관련 부문 첨단기업의 유치를 가속화시킬 것임
- o 그 결과 플랫폼이 우세한 기업기반 형성단계와는 달리 지사 생산 플랫폼이 고등 제조센터(Advanced Manufacturing Center)로 발전할 것이며, 지방도시에서 입지한 공장은 현지공장이지만 이전과는 달리 연구개발 및 투자결정권을 많이 가지게 될 것임. 공급자와 고객이 여전히 당해 도시 밖에 많이 분포 하겠지만 공급자와 고객도 관련 도시로 많이 이동할 것임
- o 그리하여 특구내 플랜트의 연구개발과 투자결정이 여러 플랜트에 의해 협동으로 이루어지기도하고 공급자와 고객이 몇 개의 플랜트와 관련되기도 하는 집적형태로 발달할 것임

- 이 시기에 창조지향도시가 시행해야 할 대표적인 정책은 다음과 같음
 - 연구개발과 생산개발을 하는 기업이나 단위 사업장에게 세제혜택과 토지합병 및 매수혜택을 주며,
 - 주요 공급기업에게 선택적인 인센티브를 제공하여야 하고,
 - 대학의 첨단기술관련 학과에 투자를 확대하고 제구실하는 기술창업보육 및 기술상업화 매카니즘을 구축하여 운영하도록 하여야 함

③ 성숙 및 혁신확산단계

- 창조지향도시의 플랜트는 컨소시엄의 구성과 입지로 나타난 직접적인 효과를 바탕으로 지역의 잠재력을 이용한 내발적인 혁신과 성장의 센터로 기능할 것임. 기업기반 도약단계에서 나타난 연구개발 및 투자결정권, 공급자 및 고객이 당해 도시로 더욱 유입되면서 서로의 관계가 더욱 밀접해지고 더 많은 연결고리가 생기면서 지역의 잠재력을 바탕으로 한 기술창업이 많이 발생할 것임. 즉 플랜트의 연구개발, 투자결정, 공급자, 고객 등이 부분적으로, 또는 여러 기능이 어우러져 창업기업과 스핀오프가 발생하여 지역의 내발적 성장을 가져올 것임
- 이 시기는 관련 기업들이 계속하여 입지할 뿐만 아니라 고급제조센터에서 혁신센터로 이동하면서 드디어 창조지향도시에 생산자서비스부문(재무, 법, 연구서비스, 컨설턴트)이 형성되고, 국제적으로 명성이 있는 연구개발센터들이 건립될 수 있을 것이며, 비즈니스 및 기술네트워크의 형성과 함께 창조산업이 발전할 것임
- 이 시기에 창조도시는 본격적인 지역 벤처캐피털과 엔젤투자가 활성화될 것이며, 전국 소프트웨어전시회, 멀티미디어전시회, 컴퓨터쇼 등 관련 첨단산업의 주요 이벤트를 당해 도시에서 열고, 첨단산업인력과 유기적 관계에 있는 음악, 영화, 멀티미디어사업 등의 문화산업을 적극적으로 지원하고 육성하여야 할 것임
- 그리하여 연구개발한 많은 혁신들이 사업화될 뿐만 아니라 지역 외로 전파되는 혁신들이 급속하게 증가할 것임

2) 창조산업의 육성과 지역 어메니티 구축 시나리오

- 고급 생산자 및 재정서비스, 문화 및 미디어 관련산업, 전통적인 첨단산업과의 결합 및 융합, 즉 창조산업이 발전하면서 창조도시는 혁신적이고 질 좋은 상품 및 서비스생산으로 경쟁력을 가짐
- 창조산업은 다양한 기술노동자, 다양한 기업, 기업네트워크를 포함하는 집중적이고 효율적인 지식이전을 제공하는 지역환경을 필요로 할 뿐만 아니라, 창조산업을 이끄는 기업과 노동자는 이동이 자유롭고 특별하면서도 높은 질의 지역어메니티를 제공하는 지역으로 이동

- 그 동안 지방도시들은 창조산업부문의 기업과 고급노동자의 이동과 이주를 위한 유치 및 보유전략에 결정적인 지역어메니티 전략을 간과함
- 지역 어메니티를 3가지 범주로 구분하면 근린 어메니티, 도시단위 어메니티, 환경적 어메니티로 구분할 수 있으며, 지역 어메니티는 기업의 입지결정, 가구와 근로자의 이주 결정, 여행자의 여행지 결정이라는 3가지 채널을 통해 지역경제에 영향을 미침
 - 근린 어메니티는 주택의 질, 주택의 가격, 학교의 질(초등학교와 중등학교), 커뮤니티의 안전성 등이 포함되며, 이런 어메니티는 기업인이나 근로자 모두에게 중요한 주거 결정인자임
 - 도시 어메니티는 문화적 자산과 활동, 특별한 건축과 도시디자인, 다양한 엔터테인먼트, 다양한 먹거리 장소의 제공 등을 포함함. 지역의 공공 및 민간 서비스와 상품은 기업인과 근로자 모두 소비자로서 관련을 맺고 있음. 공공 및 민간의 이벤트와 엔터테인먼트는 기업과 다양한 산업에 종사하는 사람들이 정보와 지식을 서로 교환하고 상호 작용하는 중요한 장소임
 - 환경 어메니티는 기후, 대기 및 수질, 공원, 해변, 오픈스페이스, 실외 레크레이션 기회 등이 포함됨. 환경 어메니티 매력성은 기업인이나 근로자 모두에게 거주자로서 뿐만 아니라 소비자로서도 중요함. 레크레이션 기회는 상호의사전달과 지식전파의 공간으로 작용함
- 플로리다교수의 원인체인(이를 이용한 미시간주정부의 "cool city" 이니셔티브와 베를린시의 어메니티전략)과 어메니티
 - 플로리다교수는 특정한 장소기반 어메니티가 존재할 경우, 특히 어떤 도시어메니티와 환경어메니티가 기술 "창조계급노동력"의 유입을 가져온다고 함. 창조계급의 크리티컬 매스가 형성되면, 개인들은 한 지역에 입지하게 되고 이것은 창조계급기업가에 의한 창업을 촉진하게 하며, 인재풀을 따라다니는 창조산업을 유치한다고 함
- 하나 또는 그 이상의 창조산업이 이미 존재했고 생산 콤플렉스가 있다면 기술노동자의 유입에 불을 붙일 수 있을 것임
 - 즉 혁신적인 산업이 자리를 잡고 새로운 지역에서 성장한다는 것은 산업의 성장과 고용기회의 증가가ダイナ믹한 성장과정에서 지역 어메니티와 상호작용한다는 것을 말함
- 그렇다면 어떻게 창조산업부문의 기업들이 창조산업부문의 기술노동자가 별로 없는 지방도시에서 입지하도록 할 수 있을까?
 - 산업발전의 생산사이클이론에 따르면 상품생애사이클의 어떤 단계에서는 상품의 생산은 더욱 루틴화되고 저비용장소에서 가능함
 - 그러므로 루틴화단계에 접어든 첨단산업 생산포스트들을 창조지향도시에서 입지시키도록 하면 고비용 혁신 중심지나 수위도시, 즉 수도권보다는 저비용지역인 지방에서 더욱 이윤이 남

- 하지만 일상적인 생산부문이 이주하더라도 창조산업부문에는 여전히 고도의 기술수준을 가진 기술노동력이 요구됨
 - 그러므로 이런 브랜치 공장관리자와 기술노동자를 본사 지역인 수도권으로부터 이주를 고무하기 위하여서는 지방의 창조지향도시를 평균 이상의 어메니티를 가진 지역으로 만들어야 함. 예를 들면 젊고 교육받은 고급노동력이 있는 좋은 대학의 육성과 수도권과 비교하여 떨어지지 않는 우수한 중·고등학교의 확보도 하나의 어메니티임
- 그러므로 어메니티가 최초의 고용기회를 만들도록 어메니티전략을 수립하여야 함
 - 작은 산업컴플렉스가 좀 더 많은 기술노동자의 이동을 가져오도록 하고
 - 초기의 산업을 지원할 뿐만 아니라 이주에 따른 새로운 수요에 부응한 어메니티를 증진시키도록 하며
 - 동시에 최근 이주자를 보유하면서 성장하는 산업 욕구를 충족시키면서 새로운 이주를 고무하기 위하여 기업외 인프라인 어메니티 구축전략을 수립해야 함
 - 다른 측면에서 보면 산업의 성장은 기술노동자의 이주를 증가시키고, 특정 어메니티에 대한 그들의 수요가 공공 및 민간 어메니티 투자를 증가시킬 수도 있음
- 어메니티기반 경제개발전략의 수립은 각 도시, 각 장소에 특별하여야 하며 서로 다른 어메니티 믹스가 복잡한 상호작용을 하게 되어 발전단계에 따라 중요성이 다를 수도 있음
 - 근린어메니티와 환경어메니티는 도시어메니티보다 초기단계에서 더 중요한 역할을 할 수가 있음
 - 그러므로 창조지향도시는 각기 다른 라이프스타일에 따른 선택과 지역간 기업의 상이한 입지선택에 적합한 입지 포트폴리오를 제공하여야 함
- 도시의 발전단계에 따라 창조지향도시가 해야 할 3단계 어메니티 구축방향은 다음과 같음
 - 1단계: 근린어메니티(학교, 저렴한 주택, 원활한 교통 등)와 자연환경 어메니티(깨끗한 공기와 물, 자연 레크레이션 가능성 등)가 서울이나 창조도시를 지향하는 수도권의 다른 도시들 보다 잇점이 되도록 하여야 함
 - 2단계: 일단 기술발전의 최초 기반을 형성하게 되면, 도시어메니티(문화적 자산, 엔터테인먼트, 다이닝과 흥미있는 도시구역지정 등)가 기술노동자를 보유하고 추가적인 노동인력과 기업이전을 유도하는데 점차 중요해짐. 그러므로 지역성장을 계속 유지하기 위하여서는 고급기술노동자의 증가로부터 오는 어메니티 수요에 대응하여야 함
 - 3단계: 첨단컴플렉스들이 성숙하고 대규모로 성장함에 따라, 근린어메니티(특히 저렴한 주택, 교통 소통, 좋은 학교 등)와 환경어메니티(깨끗한 공기와 물 등)의 보존이 결정적임

참 고 문 헌

- Alonso, William. 1964. "Location Theory, in J Friedmann and William Alonso, eds., in Regional Development and Planning, (Cambridge; MIT Press).
- Berger, Michael and G.C. Blomquist. 1988. Income, Opportunities and the Quality of Life in Urban Residents in Urban Change in Poverty, M. McGeary and L.E. Lynn (eds.), Washington DC: National Academy Press.
- Clark, David E and William Hunter. 2002. "The Impact of Economic Opportunity, Amenities and Fiscal factors on Age Specific Migration Rates," Journal of Regional Science, Vol. 32, No 3, pp.349-365.
- Cortright, Joseph. 2005. City Vitals, CEOs of Cities.
- Diener, Ed and Eunkook Suh. 1997. "Measuring Quality of Life: Economic, Social, and Subjective Indicators," Social Indicators Research. 1997, Vol. 40, pp. 189-216.
- Donald, Betsy. 2001. "Economic Competitiveness and Quality of Life in City Regions: Compatible Concepts," Canadian Journal of Urban Research, Vol. 10, No. 2, pp. 259-274.
- Drennen, Michael. 2002. The Information Economy and American Cities, Baltimore Maryland: John Hopkins University Press.
- Duranton, G. and D. Puga. 2004. "Micro Foundations of Urban Agglomeration Economies," in Hendeerson and Thisse (eds.) Handbook of Regional and Urban Economics, Vol. 4, pp 2065-2118, Amsterdam: Elsevier.
- Florida, Richard. 2000. "Competing in the Age of Talent: Quality of Place and the New Economy," Report of R.K. Mellon Foundation, Heinz Endowments and Sustainable Pittsburgh, January.
- Florida, Richard. 2000. "Competing in the Age of Talent: Quality of Place and the New Economy," Report to the R.K. Mellon Foundation, Heinz Endowments and Sustainable Pittsburgh, January.
- Florida, Richard. 2001. "Technology and Tolerance: The Importance of Diversity to High Technology Growth," Brookings Institution Survey Series, pp. 1-12.
- Florida, Richard. 2002. The Rise of the Creative Class, New York: Basic Books.
- Florida, Richard. 2005. The Flight of the Creative Class, New York: Harper Collins.
- Gabrial, Stuart and Stuart Rosenthal. 2004. "Quality of the Business Environment Versus Quality of Life: Do Firms and Households Like the Same Cities," The

- Review of Economics and Statistics, Vol. 86, No. 1, pp. 438-444.
- Gibson, David, Raymond Smilor and George Kozmetsky. 1991. Austin Technology-Based Industry Report, IC2 Institute, Graduate School of Business, University of Texas at Austin, March
- Gibbs, David. 1997. "Urban Sustainability and Economic Development in the UK: Exploring the Contradictions, Cities, Vol 14, No. 4, pp. 203-208.
- Glaeser, Edward Jed Kolko and Albert Saiz. 2001. "Consumer City," Journal of Economic Geography, Vol. 1, No. 1, January, pp. 27-50.
- Glaeser, Edward and Jesse Shapiro. 2003. "Urban Growth in the 1990s: Is City Living Back?" Journal of Regional Science, Vol. 43, No. 1, pp. 139-165.
- Glaeser, Edward. 2004. "Review of Richard Florida's The Rise of the Creative Class," May .post.economics.harvard.edu/faculty/glaeser/papers.html
- Glaeser, Edward and Joshua Gottlieb. 2006. "Urban Resurgence and the Consumer City" Urban Studies, Vol. 43, No. 8, pp. 1275-1299.
- Hoover, Edgar. 1948. The Location of Economic Activity, New York McGraw Hill.
- Kang, Byungsu. 2003, "A Comparative Study on Entrepreneurial Characteristics & Success Factors of Business Ventures: Korea versus U.S.A.," Journal of Korea Planners Association, Vol.38(2), pp.243-259.
- Markusen, Ann. 1994. "Studying Regions by Studying Firms," Professional Geographer, Vol. 46, No. 4, November pp.477-489.
- Markusen, Ann. 2000. "Targeting Occupations Rather than Industries in Regional and Community Economic Development," Humphrey Institute of Public Affairs, University of Minnesota, August.
- Markusen, Ann. 2006. "Urban Development and the Politics of a Creative Class: Evidence from the Study of Artists", Environment and Planning A, Vol. 38, No 10: pp. 1921-1940.
- Miller, Jonathan. 2000. "Regional Case Study: Austin Texas or "How to Create a Knowledge Economy," Washington DC., Delegation of the European Commission to the United States.
- Oden, Michael, "From Assembly to Innovation: The Evolution and Current Structure of Austin's High Tech Economy," Planning Forum, Vol. 3., 1997, pp.14-30.
- Rogerson, Robert .1999. "Quality of Life and City Competitiveness," Urban Studies, Vol. 36, Nos. 5-6, pp 969-985.
- Santos, Luis Delfim and Isabel Martins. 2007. "Monitoring Urban Quality of Life: The Porto Experience." Social Indicators Research. 2007, Vol. 80, pp. 411-425.

- Smilor, Raymond, David Gibson and George Kozmetsky. 1988. "Creating the Technopolis: High Technology Development in Austin, Texas," Journal of Business Venturing, Vol 4, pp. 49-67.
- Shapiro, Jessie. 2005. "Smart Cities: Quality of Life, Productivity and the Growth Effects of Human Capital," Working Paper No. 11615, NBER, Cambridge, MA.
- Storper, Michael and AJ Venables. 2004. "Buzz: Face-to-Face Contact and the Urban Economy," Journal of Economic Geography, Number 4, pp. 351-370.
- TXP Incorporated. 2006. The Economic Impact of Austin's Entertainment Software/Digital Media Industry, Austin, Texas: TXP Inc., www.txp.com
- Veltz, Pierre. 2004. "The Resurgent City" Paper delivered to The Leverhulme International Symposium: The Resurgent City.

창조도시와 도시재생

- 대전광역시 중앙로 르네상스 프로젝트 정책을 중심으로 -

문경원 선임연구위원 · 김홍태 도시교통연구부장
(대전발전연구원)

I. 서론

20세기가 국가주의적 시대라면 21세기는 도시주의의 시대이다. 세계화는 이미 지방화의 다른 표현이 되었고, 세계화시대 국가발전은 도시의 경쟁력에 달려 있기 때문에 많은 선도도시들은 자신들의 도시를 재창조하고 있다. 이들 도시는 창조성을 기반으로 자신들의 운명을 바꾸고 있다(김홍태, 2007).

영국의 경우 1990년대 중반에 이르러 서비스 산업의 성장에너지가 고갈되자 성장 정체라는 새로운 위기에 봉착하게 되었다. 이에 영국정부는 문화, 예술 등 영국의 전통에 개인의 창의성을 접목시킨 창조산업(Creative Industry)분야를 집중 육성하여 성공적으로 산업화시키게 된다. 그 결과 영국은 재도약에 성공하여 국민소득 3만 달러를 넘어서게 되는데, 이는 영국이 가지고 있던 창조적 잠재력을 성장엔진으로 개발한 것이다(강병주, 2008).

창조도시는 과학자, 기술자, 건축가, 디자이너, 작가, 예술가, 음악가 등의 창조계급과 창조성을 중요한 업무요소로 활용하고 있는 사람들이 타 도시에 비해 많이 거주하고 있다. 창조계급들은 일상적인 복장과 정형화된 공간, 시간의 억압과 속박에 저항한다. 따라서 창조적인 도시는 거주 시민의 창의력을 얼마나 자유롭게 발휘할 수 있도록 여건을 갖추느냐가 무엇보다 중요하다고 볼 수 있기 때문에 이들을 위한 도시에서의 활동을 위한 공간창출도 중요한 과제이다.

이와 같이 창조도시는 독자적인 예술문화를 육성하고 지속적으로 새로운 산업을 창조할 수 있는 능력을 갖춘 도시, 또한 사람이 자유롭게 창조적 활동을 함으로써 문화와 산업의 창조성이 풍부하고 혁신적이고 유연한 새로운 문화 생산시스템을 갖춘 도시라고 정의하고 있다.

세계적으로 창조경제, 창조산업, 창조도시에 대한 논의가 활발하게 이루어지고 있는 상황과는 달리 국내에는 아직 학문적으로나 정책적으로 활발하게 논의되고 있지 못하고 있다. 대도시의 창조적 인력은 상대적으로 적은 편이며, 창조산업도 활성화되어 있지 못하기 때문에 향후 창조도시 육성을 위한 정책개발이 필요하다.

최근 대전시는 2008년을 창조도시의 원년으로 선포한다는 포부를 밝힌 바 있다. 창조도시가 강조하는 것 가운데 하나는 무엇보다도, 우리가 생각을 바꿀 때에야 비로소 도시

의 가능성을 새롭게 바라볼 수 있는 의지, 책임감, 에너지를 낼 수 있다는 것이다. 이러한 관점에서 외국의 창조도시가 어떻게 생각을 바꾸고 지속적인 도시발전을 이룩하고 있는가를 발표된 관련 자료를 중심으로 정리하고, 대전시가 창조도시의 선도사업으로 추진하고 있는 도시재생사업을 검토 및 정책방향 제시를 통해 대전시가 추구하는 창조도시 발전에 시사점을 주고자 한다.

II. 창조도시의 이해

1. 창조도시의 개념

창조도시란 도시민으로 하여금 창의적으로 생각하고, 창의적으로 계획하고, 창의적으로 활동하게 하는 유기체로서의 도시를 말한다(Landry, 2000). 따라서 창조도시에서 강조되는 것은 이러한 외적 인프라 뿐 아니라 '창조적 계급'(Florida, 2002)이 모여 창조적 경제 활동을 할 수 있도록 해주는 일종의 도시문화 내지 내적 환경이라고 할 수 있다(라도삼·박은실·오민근·우윤석, 2008).

사사키 교수(2004)는 지구적 환경문제와 지역사회과제에 대하여 창조적으로 대처할 수 있는 도시는 '창조의 장'이 풍부한 도시라고 한다. 임상오 교수(2007)는 지역의 정체성을 대변하며 지속적인 영감을 주는 재화를 일상의 삶속에서 생산·유통·소비·학습하는 도시를 말하고 있다(임상오, 2008).

창조도시란 창조성을 기반으로 도시의 운명을 바꾼 도시를 의미하며 창조계급이 모여 사는 공간을 말한다. 창조도시의 대표적인 사례는 미국의 뉴욕과 오스틴, 아일랜드의 더블린 등으로 이 개념은 영국 최고의 문화계획 컨설팅 조직 COMEDIA 설립자인 랜드리(C. Landry)에 의해 창조되었다.

마사유키(2001)는 '인간이 자유롭게 창조적 활동을 함으로써 문화와 산업의 창조성을 풍부하게 하며, 동시에 탈대량생산의 혁신적이고 유연한 도시경제 시스템을 갖춘 도시'라고 한다. 제이콥스(Jacobs, 1984)는 탈 대량생산 시대에 풍부한 문화적 '다양성'과 혁신적인 '경제적 자기수정 능력'을 갖춘 도시가 창조도시라고 정의한다. 마사유키(2008)는 창조도시를 '예술문화에서 새로운 사조를 육성하고 다양한 창의적 환경과 혁신적 환경을 마련하여 예술가, 창작자, 일반 시민의 활발한 창의적 활동과 혁신적이고 창의적인 산업을 발전시키며, 지역과 시민활동을 통해 지구 온난화와 같은 전 세계적인 환경문제에 대한 해결책을 마련할 수 있는 역량을 가진 도시'라고 정의하면서 다음과 같은 6가지의 요건을 제시하고 있다.

첫째, 예술가, 과학자, 근로자, 공예가 등이 창의적 활동에 개입할 뿐 아니라 모든 시민이 자유로운 창의적 활동을 확대할 수 있는 환경을 마련해야 한다. 둘째, 시민의 일상이

예술적이 되어야하며, 이를 위해 고품질의 소비재를 합리적인 가격에 구입하고 문화예술을 저렴한 비용으로 접할 수 있어야 한다. 셋째, 대학, 연구소, 극장, 도서관 등이 도시 내에서 창조활동을 지원하는 인프라 역할을 하도록 해야 한다. 넷째, 시민들의 창의성과 감수성이 높아질 수 있도록 역사유산과 도시환경을 보전해야 한다. 다섯째, 지역의 지속가능성과 창의성을 지원하는 균형 잡힌 경제기반을 갖춰야 한다. 여섯째, 산업 및 환경정책과 연계된 창조도시 정책을 공공행정의 관점에서 마련해야 한다.

2. 창조도시의 의의

창조도시란 창조계층(Creative Class), 창조산업(Creative Industry), 창조경제(Creative Economy)를 포함하며, 창조공간이라는 차별성도 갖는다(이상호·임윤택, 2007). 창조계급이란 우리 시대의 새로운 사회 계급으로 떠오르고 있는 창조성이 요구되는 창조적 산업과 창조산업에 종사하는 사람들을 일컫는 신조어로 플로리다 교수가 최초로 정의했다. 플로리다 교수에 의하면 창조계층은 두 집단으로 구분된다. 첫째, 과학자, 기술자, 소설가, 연예인, 디자이너, 건축가 등 새로운 형식이나 디자인을 생산해내는 창조계층의 핵심그룹이 있고, 둘째, 하이테크, 의료 금융 법률 서비스, 사업경영 등의 지식집약형 산업에 종사하는 창조적 전문가그룹이다.

도시에서 거주하는 창조적 인재들은 신제품 개발이나 새로운 디자인, 하이테크 기업 창업과 같은 창조적 경제성으로 전환할 수 있는 능력에 따라 도시의 경쟁력이 좌우된다.

창조계급, 창조도시와 문화예술과의 관계는 창조도시가 보여주는 특징인 보헤미안 지수에 숨어 있다. 플로리다 교수가 직접 고안한 지표인 보헤미안 지수는 그 지역에 화가, 무용가, 작가, 배우 등 예술가들이 얼마나 사는지를 나타내는 지수로 도시의 창조성이 경제에 미치는 영향을 알아보기 위한 것이다. 독일의 루르지방, 프랑스의 소피아 앙티 폴리스, 일본의 가나자와, 미국의 뉴욕과 오스틴, 아일랜드의 더블린 등은 창조성을 기반으로 자신의 운명을 바꾼 대표적인 도시들은 보헤미안 지수가 매우 높다.

우리나라의 창조적 계층의 분포를 보면 2000년에서 2005년 사이 전체 창조계층은 23만명 증가하였고, 2005년 기준 전국 대비 대전의 점유율은 전체 창조계층의 3.5%이고, 핵심창조계층은 3.9%이다.

창조산업은 이전에 등장한 문화산업 및 콘텐츠 산업, 저작권 산업 등과 유사한 면을 가지고 있다. 창조산업에 속하는 업종 분류는 국가마다 다소 상이한데 창조산업의 분류는 국가의 산업발달의 특징과 경쟁성을 고려하여 분류하고 있으며 가변적이다. 창조도시의 기반 산업인 창조산업(Creative Industry)은 개인적인 창의력, 능력 및 재능에 의존하여 지적자산을 창출하고, 활용하는 것을 중심으로 산업 활동이 이루어진다. 창조산업 관련 산업으로는 예술, 공연, 음악, 전시회, 디자인, 건축, 소프트웨어, 게임, 영화, 패션, 출판, 광고, 건축설계, 방송, 전통문화 등 매우 다양하다.

창조경제는 지식경제가 혁신적 사고의 생산과 전달을 위해 만들어낸 사회구조로 기업가 정신, 기술적 창조를 촉진하는 새로운 시스템, 유연적 생산방식, 창조성을 전달, 촉진시키는 사회, 문화, 지리적 환경에 의해 지지된다고 본다. 창조적 경제는 자연발생적으로 나타나는 것이 아니라 기업가 정신, 혁신적 기업활동, 창조성에 이바지하는 광범위한 사회, 문화, 지리적 환경과 같은 창조적 도시 인프라가 필요하다고 한다(정병순, 2003). 창조적 경제를 이루기 위한 창조환경(creative milieu)으로서의 창조도시는 '창조계급(creative class)'이 선호하는 공간이 되어야 한다.

3. 창조도시의 핵심요소

1) 지도자의 창의적 리더십

창조적 도시(Creative City)는 창조적인 기업과 그 기업을 움직이는 창조적인 조직과 개인들의 인식처가 되며 창조적 도시는 저절로 생기는 것이 아니라 창조적 리더십(Creative Leadership)에 의해 개발된다.

미래를 창조하고자 하는 도시의 지도자는 뚜렷한 비전제시와 함께 창조적 혁신을 통해 도시의 경쟁력을 재구성하거나 창조할 수 있는 창의적 리더십을 갖추어야 한다. 이를 위해 지도자는 시민 모두가 따라올 수 있는 뚜렷한 비전을 제시하고 이를 달성하기 위해 도시가 보유한 자원을 최대한 활용하여 비전을 현실화 할 수 있는 시스템의 혁신을 이끌어 내야 한다. 척박한 사막, 석유자원 고갈이라는 한계를 극복하고 가난한 어촌도시에서 세계무대에서의 경쟁력 있는 도시로 떠오른 두바이의 성공에는 두바이의 통치자 셰이크 모하메드의 리더십을 빼놓을 수 없다. 지속적인 성장을 달성한 도시 사례를 살펴보면 어디에나 창조와 혁신의 역할을 하는 지도자가 존재한다.

2) 창의적인 환경제공으로 창조적인 사람들을 유치

미래를 창조하고자 하는 도시는 창조적인 사람들을 유치하고 도시를 시민의 잠재력을 실현할 수 있는 '창의적인 환경'으로 전환해야 할 것이다. 플로리다(R. Florida) 교수는 지역의 경제성장이 창조적 사람들의 지역 선택에 의해 촉진된다고 설명한다. 즉, 원자재, 공장, 육체노동을 기반으로 했던 산업사회의 노동자 계급은 일자리가 어디에 있느냐에 따라 삶의 터를 결정하지만 인간의 창조성 자체가 생산수단이 되는 창조사회의 창조계급(Creative Class)은 살고 싶은 지역의 조건을 따져 삶의 터를 결정한다는 것이다.

따라서 도시는 창조계급의 유치를 위해 이들이 다양한 생활양식을 제공받을 수 있도록 새롭고 다양한 아이디어와 경험에 관대한 문화를 촉진해야 하며, 도시를 문화를 소비하는 공간으로 보고 도시의 심미성, 문화성 등의 측면에서 도시여건을 개선해야 한다.

3) 창의적 자원의 발굴과 활용

미래를 창조하고자 하는 도시는 지역의 고유성 및 열악한 환경을 도시경쟁력의 원천으로 활용할 수 있어야 한다. 모든 도시는 자신만의 독특함을 지니고 있다. 랜드리(C. Landry)는 21세기에는 무조건 다른 사례를 모방하기 보다는 각자가 가진 개성과 특색을 창조적으로 살려 고유의 특색을 경쟁력으로 변화시키는 도시가 성공할 수 있다고 말한다. 이는 도시의 잠재력에 대한 주의 깊은 관찰을 통한 고유한 '문화자산'의 발굴이 도시의 새로운 트렌드와 문화로 재창조 되어 경쟁력으로 재탄생될 수 있다는 것을 의미한다.

4) 지속가능한 발전을 위한 체계화된 메커니즘 구축

21세기 지식기반사회와 창조산업의 발전을 선도하는 경쟁력 있는 도시는 지도자의 창조적 리더십, 시민의 잠재력을 실현시킬 수 있는 환경 조성, 창조적 인력 및 산업의 밀집, 창조적 발상에 대한 지지, 지역의 고유성(문화)을 활용하는 역량 등의 측면에서 특징을 보이고 있다. 그러나 이보다 중요한 것은 이러한 요소들을 통합하여 체계화할 수 있는 시스템(메커니즘)의 구축이라 할 수 있다. 이렇게 체계화된 메커니즘이 끊임없는 변화를 일궈내고 또 그 변화를 통해서 지속가능한 발전이 가능하기 때문이다.

Ⅲ. 창조도시의 유형과 시사점

1. 창조도시의 유형

1) 도시재생형 창조도시

도시의 외연적 확산에 따른 도심 공동화와 국내외의 빠른 변화에 대응하지 못한 도시들은 쇠퇴하고 있다. 최근에 이러한 도시를 다시 살리려는 다양한 시도가 도시재생이란 이름으로 진행되어 왔고, 창조적인 아이디어를 통하여 쇠퇴해가는 도시를 살려낸 도시재생형 창조도시로는 독일의 엠셔파크개발 프로젝트와 영국 헤이온와이 헌책방마을, 그리고 일본 구라시키의 아이비스퀘어 등이 손꼽힌다(이상호·임윤택, 2007).

엠셔파크는 독일 최대의 공업지역인 루르지역의 생태적·사회적·경제적·문화적 재생을 위한 아이디어의 총집결체로써, 세계건축박람회(IBA) 개최와 각종 공업용 건물의 문화시설화 등을 이끌어냄으로써 자연경관을 회복하고, 관광중심지로서 다시 살아나는 계기가 되었다. 특히, 엠셔파크의 많은 혁신적인 프로젝트들은 통합을 지향하였는데, 거의 모든 프로젝트가 문화적인 측면을 포함하고 있으며 생태환경적인 요소로서 신소재의 사용, 건축방법, 자원의 리사이클링을 강조하고 있으며, 나아가 프로젝트 그 자체가 훈련 및 고용 창출을 위한 시도였다(김문환, 2006).

스페인의 빌바오는 스페인 대서양 연안 바스크 지방에 있는 인구 35만명의 항구도시

다. 19세기 후반부터 20세기 중반까지 철강·조선업으로 호황을 누렸지만 1980년대 세계적인 제조업 침체와 바스크 분리주의 운동 등으로 쇠락의 길로 접어들었다. 1983년에는 700여년 만에 찾아온 최악의 대홍수로 시름이 더 깊어졌으며, 네르비온강이 넘쳐 수변의 도심지는 폐허로 전락했고, 산업활동이 멈춰 주민 8만명이 일자리를 잃고 실업률은 25%까지 치솟았다. 이런 시련을 넘어 불과 20여년 만에 매력 있는 문화도시를 창조하는 데 성공하는데 ‘발상의 전환’과 ‘민관의 협력’을 통해 극적인 반전이 이뤄졌다.

대홍수 이후 좌절했던 주민들은 범람한 네르비온 강안의 도심지 카스코 비에호를 재건하는 사업부터 시작했다. 홍수 2년 뒤인 85년 법률가 건축가 등 민간 전문가 15명으로 빌바오 도시재생협회(SURBISA)를 창립했다. 이 단체는 도심에 역사보존 구역을 설정하고, 이 구역 안의 건물들을 복원하는 기능과 도심의 재생을 위해 주민과 협의하고 예산을 집행하는 등 사실상 준행정기구로 활동했다.

이런 활동은 방치됐던 항만시설과 산업지대를 비롯해 도시 전역의 재생사업을 촉발했다. 빌바오 시는 87년 재생을 위한 첫번째 도시기본계획을 내놓았다. 이어 연구와 토론 끝에 문화를 통한 재생전략을 세웠다. 이 전략은 철강·조선 등 전통적 산업기반에 연연하지 않았다는 점에서 ‘혁명적인’ 시도로 받아들여졌다.

항만·철도 등 방치된 산업지대를 공공기관에서 무료로 넘겨받아 개발한 뒤 이익을 다른 구역에 투자하는 방식으로 사업을 펼쳤다. 이에 따라 하역장과 조선소에서 문화지대로 변모한 아반도이바라, 철도역 주변을 주택지로 바꾼 이메촐라, 항만시설을 체육공원으로 개조한 바라칼도 등지가 잇따라 개발되면서 도시의 면모가 달라졌다(한겨레, 2008. 10. 12).

영국 헤이온와이의 현책방 마을은 쇠락한 탄광도시에 리처드 부스가 현책방을 시작한 이후 마을 전체가 현책방을 주제로 관광지화 하였다. 헤이온와이는 독립국가 선포와 같은 이벤트, 세계적 문화축제로 자리잡은 헤이페스티벌 등 새로운 아이디어를 통하여 유럽 각국에 현책방 마을을 전파시키기도 하였다.

일본 구라시키의 아이비 스퀘어는 공장을 재생한 사례이다. 지역산업으로 방직산업의 흔적을 남기고 지역문화의 일부분으로 보존하기 위한 노력으로 구라시키 방직공장을 재 활용한 사례이다. 방직공장의 특징을 살려 지역전통산업을 전수하고 전시하는 모체로 활용하고, 관광객을 모으기 위한 문화, 휴양, 숙박, 판매, 식음기능 등을 포함한 창조도시의 사례이다. 공장의 기본구조와 재료를 최대한 활용하고, 일부공장을 철거하여 중정과 진입광장을 확보하고, 화재에 대비하여 숙박동은 공장 1층부를 2개 층으로 분리하여 철근 콘크리트구조로 보강하였다. 중정과 진입광장에서 확보된 상태가 양호한 목재·석판·유리·타일 등은 다른 공간에 모두 재활용 하였다.

2) 문화친화형 창조도시

21세기에서 문화는 도시민들의 삶의 질 향상의 기본요소이며, 도시의 정체성확립의 수단이 될 뿐 아니라 도시 경쟁력 제고를 위한 필수 수단이다(김정호, 2001). 문화는 역사

문화, 자연환경, 생태문화 등을 모두 아우르는 개념이다. 도시의 경쟁력 강화 차원에서는 외부인들보다 주민들이 참여하고 즐기는 문화적 요인을 통하여 문화적 자부심을 가지는 것으로부터 창조도시의 시작된다. 도시 고유의 전통문화는 타 국가, 타 도시에서 볼 수 없는 중요한 자원으로써 문화의 보존 자체가 무형의 자본이 되며, 유형문화재의 보존 뿐 아니라 무형문화재의 전승 또한 중요한 전통문화재의 보존이다.

창조도시의 문화이벤트의 활성화를 통해서도 구축되고 있다. 문화이벤트는 그 하나만을 가지고 지방의 중소도시가 유명해지며, 주민들이 문화적 자긍심을 가질 수 있는 요소이기 때문이다. 오스트리아 브리겐츠의 뮤직 페스티벌이나 독일 바이로이트의 바그너 축제(BAYREUTH FESTIVAL), 프랑스 칸 영화제 등은 작은 소도시로 전 세계인을 해마다 불러 모으고 있는 좋은 사례이다. 우리나라의 경우에도 부천의 만화영화제, 판타스틱영화제, 애니메이션 페스티벌과 춘천의 인형극제, 국제연극제, 마임축제 등이 이미 자리를 잡아 도시이미지 형성과 마케팅에 큰 역할을 수행하고 있다.

새로운 문화 인프라의 도입을 통하여 성공한 창조도시의 스페인 빌바오의 구겐하임미술관이다. 빌바오시가 91년에는 건설비 1억달러의 과감한 투자로 구겐하임 미술관을 유치했다. 유치과정에 예산낭비와 문화종속이라는 반대에도 파격적인 조건으로 오스트리아 잘츠부르크를 따돌렸다. 세계적인 건축가인 프랭크 게리한테 구겐하임 미술관, 시저 펠리한테 네르비온강 수변, 노먼 포스터한테 전체 지하철역사의 설계를 맡기는 데 막대한 비용을 대기도 했다.

특히 구겐하임 미술관은 97년 문을 열자마자 빌바오의 상징물로 떠오르며, 구겐하임 미술관이라는 건축물 하나로 일약 세계적인 관광지로 부활세계적인 주목을 받았다. 한 해 방문객이 예상치인 35만명을 넘어 100만명을 돌파했다. 미술관 하나가 한 해 빌바오에 미치는 경제 효과만도 수입증대 2,000억원, 고용유지 4,000여명 등으로 추정된다(한겨레, 2008. 10. 12).

3) 예술친화형 창조도시

미술과 건축, 예술과 공간의 융합을 시도한 대표적인 유형이 예술친화형 창조도시이다. 공간이나 건축물 자체가 하나의 창조도시로 형성된 기존의 유형과 달리, 색채, 형태 등 예술적 가치를 공간이나 건축물에 접목하여 새로운 개념의 도시를 창조한 사례이다. 오스트리아 비엔나와 오사카에 훈데르트바서(Hundertwasser)가 설계한 훈데르트바서하우스 및 소각장, 레저타운 등은 그 기능을 떠나 새로운 도시의 창조라는 신선한 충격을 주는 사례이다.

훈데르트바서하우스는 다양한 색채와 다양한 크기의 창, 그리고 자연과 함께한 집합주택이다. 창을 통하여 바라보는 세계의 다양성과 곡선을 통한 내외부의 동선 및 공간처리가 예술친화형 창조도시의 전형을 보여준다. 특히 훈데르트바서하우스는 고급주택이 아니라 서민을 위한 주택이라는 점에서 창조성의 파괴를 보여준다.

오스트리아 비엔나와 오사카에 소재한 혼데르트바서의 쓰레기소각장은 쓰레기소각장을 예술과 건물과 그리고 자연을 융합하여 관광 명소로 탈바꿈시킨 창조성에 빛나는 작품이다. 님비(NIMBY) 시설인 쓰레기소각장을 색채와 곡선으로 이루어진 건축양식과 건물에 나무가 심어진 자연 건축을 창조한 쓰레기소각장 같지 않은 예술친화형 창조도시의 전형이다. 여기에 도시내 소각장과 주택난방을 연계한 에너지 재생이라는 측면에서도, 기능적으로 새롭게 개념화한 창조도시이다.

4) 자연친화형 창조도시

자연을 테마로 하거나 지속가능한 도시의 모습으로서 자연친화형 창조도시가 제시되고 있다. 평면적으로 단지 전체를 연결하는 Green Way를 조성하거나, 도로나 자전거 등 녹색교통을 활성화 시키고, 단지 내 정온화를 지향하는 방법은 일반화되고 있다. 숲은 토지이용 블록별로 완충효과와 경관효과를 최대한 발휘할 수 있도록 하고, 기능적으로 연결되도록 공원과 녹지를 집중적으로 조성하는 것도 일반적인 자연친화형도시이다.

자연친화형 창조도시는 입체적인 숲과 공원을 조성하고 있다. 평면적인 공원녹지조성의 한계를 극복하고자, 입체적으로 공원과 녹지를 조성하는 발상의 전환이다. 건물에 테라스 공원, 옥상공원 등 입체적 건물 숲과 산을 조성하여, 단지경관을 자연형으로 조성하고 있다.

일본의 후쿠오카 아크로스(ACROS Fukuoka, Asian Crossroads Over the Sea Fukuoka), 오사카의 남바시티, 그리고 최근에 대전 1,2산업단지 재정비 계획에서 제시된 대전 1,2 PARKS가 대표적인 자연친화형 창조도시의 유형이다.

후쿠오카 아크로스는 ‘환경과의 공생’, ‘따뜻한 공간만들기’라는 발상으로 ‘후쿠오카 거리와의 교감’을 주요 개념으로 하고 있다. 건물의 북쪽 정면은 일반건물과 같은 입면을 가지고 있지만 건물 남측 입면은 테라스식으로 건물 층고를 낮추어 옥상정원이 부지 남쪽의 공원까지 연결된다. 총 면적 5천4백㎡의 옥상정원 안에는 75종 3만7천여 그루의 나무와 5종의 덩굴성 식물을 식재하여 마치 산처럼 경관을 연출하고 있다.

오사카 남바시티는 21세기 남바를 상징하는 새로운 개념의 공간 창조와 랜드마크를 중심 개념으로 하고 있다. 도심빌딩 3,022평에 녹음의 숲과 공원을 조성하여, 친환경공간 구조물 건설과 환경부하 절감 및 자원순환을 통한 생태계 회복을 목표로 한다. 하수를 1차 처리하여 화장실 정화수나 공원에 이용하고 산책로의 포장재 역시 재활용품을 사용하고 있다. 옥상정원의 야외무대, 춤추는 분수를 도입하고, 주거, 상업, 문화, 업무 등의 기능 복합화를 시도하고 있다. 형태적으로도 내부 공간과 외부공간의 결합에 의한 자연스런 동선과 경관을 연출하고, 평면적 분리와 입체적 연결에 의한 평면 입체 복합화를 창조하고 있다.

3. 시사점

창조도시에 대한 이론적 검토와 외국의 사례 등을 통해 찾아볼 수 있는 창조도시의 교훈과 쟁점은 다음 몇 가지로 살펴볼 수 있다.

첫째, 창조적 공간(creative space) 계획 및 설계를 통한 다양한 문화적 구역(cultural quarter)의 조성이 중요하다는 점이다. 외국의 창조도시 사례에서 나타난 특징은 단순히 특정 공간 혹은 시설을 신설하거나 문화예술 프로그램·예술가의 유입에 그치는 것이 아니라 궁극적으로는 문화적인 분위기가 물씬 풍기는 공간으로 만들어짐으로써 사람들이 살고 싶고 방문하고 싶은 공간으로 변모해가는 것이다. 다양한 문화예술적 특징을 갖는 ‘문화적 구역(cultural quarter)’이 도시 내에 다양하게 분포하고 있어야 문화를 통해 도시가 재생될 수 있는 것이다.

둘째, 창의적인 사람들을 모으고, 창의적인 사람들을 육성하는 ‘창조적 환경(creative milieu)’을 형성하는 것은 신규 시설 설치와 신규개발도 중요하지만 지역 내 유희공간과 유희시설 활용도 적극적으로 추진해야 한다.

셋째, ‘창조도시’는 ‘도시계획’의 목표가 아니라 도시의 전 분야를 열어 만들어가는 ‘과정’이라는 점이다. 최근 들어 공공디자인이나 경관에 대한 관심이 높아지면서 많은 지방자치단체에서 창조도시의 일환으로 디자인 정책을 추진하고 있으나, 외형적 계획이나 공간구성만으로는 창조도시가 추구하는 창의성 발현의 충분조건이 될 수 없다. 중요한 것은 도시문화의 콘텐츠를 생산하는 인간의 창의성이 어떻게 산업적 형태로 나타날 수 있도록 하는가 하는 점이라고 할 수 있다.

창조도시라고 불리는 다른 나라 사례를 무조건 모방하지 않고 당해 도시가 지닌 고유성을 표출할 수 있는 아이덴티티(Identity)를 정립해야 한다는 것이다. 즉, 창조도시를 구현하기 위한 내적·외적 인프라를 갖추으로써 인간을 위한 도시계획으로 전환되고, 도시경쟁력을 높이는데 기여할 수 있다.

또한 빌바오의 사례에서 보는 바와 같이 매력 있는 문화도시를 창조하기 위해서는 ‘발상의 전환’과 ‘민관의 협력’(Public-Private Partnership)을 통해서 이루어져야만 성공을 거둘 수 있다.

IV. 대전광역시 도시재생사업 추진실태

1. 도시재생사업 개요

대전시는 ‘행복한 대전, 창조도시 대전’을 만들어 나가기 위하여, 그 중점과제로서 하드웨어와 소프트웨어가 조화된 기본에 충실한 시정 분위기 조성에 시정목표를 두고 창조도시 대전을 목표로 시정을 추진하고 있다.

창조도시 실현을 위한 전략으로 기존의 주거 및 도시환경개선 뿐만 아니라, 물리적 환

경제생, 경제재생, 그리고 생활재생을 위하여 다양한 도시재생사업을 추진하고 있다.

또한, 대전의 자부심이었던 대전역-충남도청 일대의 원도심 지역이 공동화로 특징되는 상권위축과 쇠락을 거듭하고 있어 이 지역 중심으로 시민 모두가 접근이 편리하도록 교통체계를 차량중심에서 사람 중심으로 개선하고, 중앙로를 누구나 매력이 느낄 수 있는 새로운 도심공간으로 재창조하고, 권역별 특성화된 문화관광 존을 형성하여 대전의 대전마크로 육성, 문화자원을 연계한 다양한 문화콘텐츠를 개발, 문화도시 창출을 통한 지역경제의 활성화 도모를 목적으로 도시재생사업의 추진을 통한 기존도심 활성화를 목표로 창조도시 대전의 선도지역으로 만들려고 한다.

특히, 도시재생사업을 통한 기존도심을 활성화하기 위한 대상 사업으로 대전역세권 재정비촉진사업, 도시환경정비사업, 근·현대사 박물관 건립, 목척교 주변 생태공원화사업, 중앙시장 활성화사업, 중앙로 대중교통전용지구조성사업, 테마거리 조성사업 등의 원도심 활성화 프로젝트를 추진하고 있다.

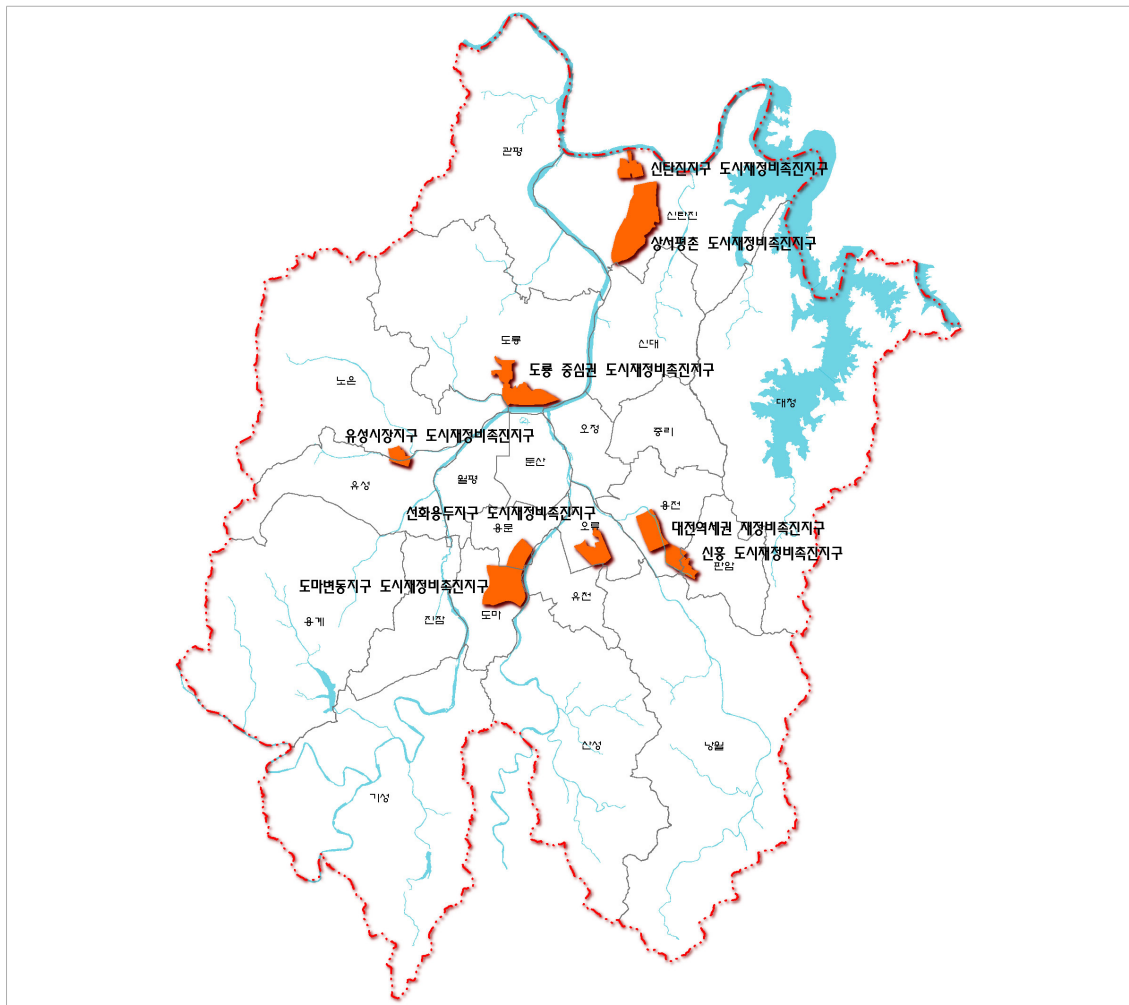
2. 도시재생을 위한 도시재정비촉진사업 추진

대전광역시시는 도시재생을 통한 도시균형발전 실현을 위해 대전역세권 재정비촉진지구를 비롯하여 7개 지구에 대한 재정비촉진계획을 수립 중에 있고, 엑스포재창조 전략으로 대덕연구개발특구내 도룡 중심권 도시재정비촉진지구가 지정되어 촉진계획이 수립될 예정이다.

도시재생사업의 일환으로 추진되고 있는 도시재정비촉진사업은 지구 및 사업구역 차원이 아니라 생활권 중심의 광역적 접근으로 단순한 환경정비 차원을 넘어 도시의 기능강화와 경쟁력 제고에 중추적인 역할을 하게 될 것이다.

<표 1> 도시재생을 위한 도시재정비촉진사업 추진현황

지 구 명	위 치	규 모(기간)	유 형	사업기간	주 기능	비 고
대전역세권 재정비촉진지구	동구 소재동, 신안동 일원	887천㎡ '08~'15	중심지형	2008~ 2015	상업, 업무 주거 복합	촉진계획 수립 중
상서평촌 도시재정비촉진지구	대덕구 평촌동 일원	2,680천㎡ '07~'20	중심지형	2008~ 2020	산업, 주거 문화복합	촉진계획 수립 중
신 흥 도시재정비촉진지구	동구 신흥동 일원	682천㎡ '07~'20	주거형	2008~ 2020	주거, 문화 복합	촉진계획 수립 중
선화·용두구역 도시재정비촉진지구	중구 선화동 용두동 일원	739천㎡ '07~'20	주거형	2008~ 2020	주거, 상업 업무 복합	촉진계획 수립 중
도마변동 도시재정비촉진지구	서구 도마동 변동 일원	2,213천㎡ '07~'20	주거형	2008~ 2020	주거, 상업 복합	촉진계획 수립 중
유성시장지구 도시재정비촉진지구	유성구 장대동 일원	338천㎡ '07~'20	중심지형	2008~ 2020	상업, 주거 복합	촉진계획 수립 중
신탄진지구 도시재정비촉진사업	대덕구 신탄진동 일원	413천㎡ '07~'20	중심지형	2008~ 2020	상업 주거 복합	촉진계획 수립 중
도룡 중심권 도시재정비촉진지구	유성구 도룡동 일원	1,446천㎡ '08~'20	중심지형	2008~ 2020	업무·상업 산업 복합	지구지정



<그림 1> 대전광역시 도시재정비촉진지구 지정 현황도

3. 도심재생을 위한 중앙로 르네상스 프로젝트

1) 중앙로 및 원도심권 실태 및 문제점

원도심 활성화 또는 재생사업이 주요 정책으로 추진되면서, 도시, 교통, 문화, 환경, 경제 등 5개국(9과 10담당)에서 개별 사업 추진하고 있다. 그러나 각종 사업의 개별적 추진으로 사업간 연계가 미흡하기 때문에 사업의 우선순위에 맞는 사업추진, 사업간 연계, 효과 극대화를 위해서는 종합적 계획으로 묶어서 추진하기 위하여 가칭 “중앙로 르네상스 프로젝트”라는 종합계획 하에 개별사업을 추진하는 것으로 계획하고 있다.

원도심 지역인 중앙로를 중심으로 문제점을 살펴보면 <표 2>와 같다. 이러한 문제점을 해결하기 위하여 차량위주의 공간을 사람위주의 쾌적한 공간으로 탈바꿈하고, 누구나 매력을 느낄 수 있는 도심공간으로 창조하여야 한다. 그리고 다양하고 볼거리가 많은 문화 관광벨트의 조성 과 중앙로 주변의 문제점 및 해결방안을 토대로 전략사업을 도출하면 다음과 같다.

<표 2> 중앙로 및 원도심권의 문제점

분야	세부분야	문 제 점
도시기능 및 경관	도시기능	<ul style="list-style-type: none"> - 도심기능 취약 및 흡인력 미약 - 고차상업기능 쇠퇴, 토지이용의 효율성 저하 - 상가시설의 유인요소 부족 - 업종의 다양성 부족, 유인시설 부족
	도시경관	<ul style="list-style-type: none"> - 건축물의 노후화 및 무질서 - 오래전에 건축된 특색 없는 상가, 간판, 가판대 난립 등 도시미관 관리 미흡 - 거리의 각종 지장물, 노상적치물
교통 및 보행환경	교통	<ul style="list-style-type: none"> - 교통혼잡 및 대형차량의 뒤섞임 등으로 무질서, 매연 및 소음의 심각 - 대중교통 정시성 부족, 정류장 시설 협소 및 낙후 - 불법주차, 조업주차 심각, 교통혼잡, 안전성 감소
	보행	<ul style="list-style-type: none"> - 보행동선의 단절, 연결성 미흡 - 지장물 과다 등으로 보도 유효폭원 감소 - 노면상태 불량 - 보행자 편의시설 부족(벤치, 쓰레기통 등)
문화 및 여가환경	문화	<ul style="list-style-type: none"> - 문화시설의 부족 - 기존시설 볼거리 미흡, 미술관, 조형물 매우 부족
	여가환경	<ul style="list-style-type: none"> - 휴식공간의 절대부족 - 공원, 광장 전무, 소공원 전무, 벤치 등 편의시설 부족

2) 중앙로 르네상스 프로젝트

대전시에서 원도심의 지역경제의 활성화, 문화의 시설 및 공간의 확충, 경관개선, 보행환경개선 등 쾌적한 거리조성을 위하여 대전역세권 재정비촉진사업, 대전역 서광장 복원, 은행1구역 등 도시환경정비사업, 근·현대사 박물관 건립, 목척교 주변 대전천 생태공원화 사업, 테마거리 조성, 중앙시장 활성화, 중앙로 대중교통 전용지구 조성, 가로변 간판정비 등을 추진하고 있다.

<표 3> 중앙로 르네상스 프로젝트 주요사업

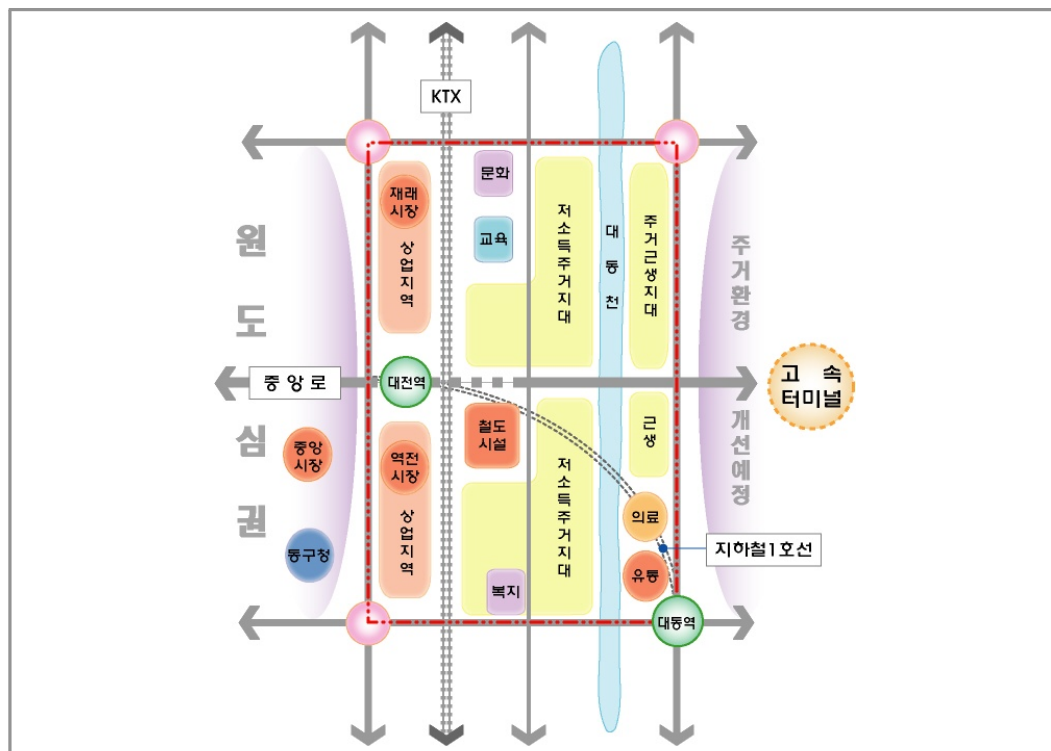
사 업 명	사업내용
대전역세권 재정비촉진사업	상권회복, 경관개선, 문화확충
대전역 서광장 복원	휴식, 문화공간 확충
은행1구역 등 도시환경정비사업	상권회복, 경관개선, 문화확충
근·현대사박물관 건립	문화시설 확충
목척교주변 대전천 생태공원화	휴식, 문화, 경관개선
테마거리조성	상권회복, 문화시설 확충, 보행환경개선
중앙시장 활성화	상권회복, 보행환경개선
중앙로 대중교통 전용지구 조성	쾌적한 거리조성, 보행환경 개선 등
가로변 간판정비	경관개선, 상권회복

(1) 대전역세권 재정비촉진사업

대전역세권의 공간적 특성으로는 대전역을 중심으로 동측 계족로(6차로), 서측 삼성로·인효로(6차로), 남측 자양로(4차로), 북측 우암로(4차로)와 중앙로 연장선에 있는 동서관통도로(6차로) 통과 및 지하철역 2개등 도시내 교통기능이 잘 발달된 지역이다. 원도심의 상징인 중앙로와 인접하여 주변에 중앙시장과 동구청이 입지하고 있으며, 역세권내에는 다소 침체상태를 보이고 있지만 상업·위락기능 등과 연계한 재래시장 형성지이다.

2020년까지 대전역 인근 동구·삼성·소재·신안·정동 일원 88만 7000㎡에 1조 5083억 원을 들여 슬럼화 되어 있는 역 주변을 정비하는 계획이다. 이 계획은 1905년 대전역 건설과 함께 무질서하게 생겨난 역 주변을 계획성 있는 새로운 공간으로 재창조하고자 한다.

현재, 철도기관 공동사옥의 건설은 대전역세권개발이 본격화되는 가시적인 발걸음이자, 대전역이 국토의 중앙역으로서 기능을 수행하게 되는 의미 있는 시작이라고 할 수 있다.



<그림 2> 대전역세권의 공간적 특성도

(2) 대전역 서광장 복원

대전역의 서광장이 광장기능을 상실함에 따라 특성화된 테마광장으로 조성(2008~2014)함으로써 광장기능의 복원을 통한 대전역과 중앙로의 교류 활성화에 기여토록 한다. 서광장은 문화를 창출할 수 있는 공간, 보행자 중심의 공간으로 조성하고, 대전의 주체성 및 상징성을 띤 공간으로 조성한다.

기대효과로는 광장기능의 복원을 통한 대전역과 중앙로의 교류 활성화로 사람들이 모일 수 있는 공간으로 조성함으로써 중앙로 지역과 역세권 지역의 교류가 증대될 것이다.

(3) 은행1구역 등 도시환경정비사업

대전역~충남도청사를 중심으로 좌우로 자생적으로 생겨난 삼성동, 정동, 중동, 은행동, 대흥동·선화동 등 9만 4000㎡에 대한 재개발이다. 중앙로 주변 14개 블록에 대하여 도시환경 정비사업을 통해 복합기능 도입 및 쾌적한 도시로 건설하고자 한다. 현재 은행1구역(2015년), 삼성1구역(2013년), 중동1구역(2013년) 도시환경정비사업을 추진하고 있다. 이 사업에는 3조 5000억 원의 민간자본을 유치하여 개발, 민간 주도로 사업을 진행하여, 백화점, 호텔, 주상복합, 문화시설 등을 집적화시키고자 한다.

(4) 근·현대사 박물관 건립

충남도청 이전(2012년)에 따른 공동화 방지 및 문화적 공익목적 달성을 위해 충남도청 부지에 근·현대사 박물관을 건립하는 계획이다. 근대문화유산으로 등록된 충남도청사 본관 건물은 리노베이션을 통해 전시실로 재활용하고 본관 이외 도청사 건물부지에는 신관 건물을 신축하되, 재원절감차원에서 기존 건물들을 적극 재활용하여 근현대사 박물관으로 건립한다. 이 사업의 기대효과로는 충남도청 이전에 따른 공동화 방지 및 문화적 공익목적의 달성이다.

(5) 목척교 주변복원 및 대전천 생태공원화사업

대전시는 2020년까지 대전천(22.4km), 유등천(15.5km), 갑천(39.6km)을 중심으로 총 77.5km를 대상으로 풍요로운 하천, 가까이 있는 친근한 하천, 생동감 있는 하천을 목표로 생명력 있는 열린 공간을 가꾸기 위하여 3대 하천 생태복원 사업을 추진하고 있다. 목척교 주변 생태공원화 사업은 이 사업의 일환이다.

대전천의 복개 건축물, 하상도로, 주차장 등을 철거하여 생태공원 및 친수공간으로 조성하는 사업이다. 목척교를 중심으로 홍명상가와 중앙데파트의 전면철거 해체, 대전시 원도심의 중심인 목척교는 새로운 지역의 정체성 확보, 대전천 도시자연 생태환경개선을 위한 천변생태환경으로 복원될 것이다.

원도심 활성화의 촉매가 되는 문화이벤트 공원, 목척교는 중앙로의 연결도로 기능에서 도시재생의 상징, 인근 지역 민간 재개발 사업(은행1지구)과 연계하여 민관협력(Public-Private Partnership)사업으로 추진한다. 중앙데파트는 2008년 10월 8일을 폭파하여 현재 철거 중에 있으며, 이날은 원도심 재창조의 전환점이라고 볼 수 있다.

(6) 테마거리 조성사업

중앙로를 중심으로 먹자골목, 문화예술의 거리, 으능정이 거리를 추억을 만드는 테마거리, 주민이 만드는 테마거리를 조성하는 사업이다. 각 거리별 관련사업과 연계한 사업 추진, 거리의 환경개선, 경영의 합리화를 위한 상인의 의식전환, 판매촉진을 위한 홍보, 테마거리로서의 대전시 브랜드를 구축하고, 경관 및 보행환경 및 문화시설도 개선하는 사업이다.

테마거리 조성은 침체된 원도심의 상권을 회복하여 지역경제 활성화 도모와 테마가 있는 도심가로의 변모를 통한 원도심 위상을 회복하는 데 있다. 이 사업은 문화시설의 확충 등으로 이용자의 편의 증진과 능동적 지역주민의 참여로 관리운영이 용이하고, 쾌적한 문화공간 확보로 지역민의 삶의 질 향상과 지역적 주체성을 확립하고 주인의식과 자긍심을 제고시킬 것이다.

주요사업 내용으로는 중앙시장 먹자골목은 食‘추억의 맛’, ‘추억플러스’, 문화이벤트 공간을 조성하고, 은행동 으능정이 거리는 遊‘상상과 재미’, 은행나무 쉼터/상시 무대조명을 설치하고, 그리고 대흥동 문화예술의 거리는 樂생‘빛과 소리’, 문화예술의 광장, 문화예술의 거리조성 등 이다.

<표 5> 테마거리조성사업계획

테마별	사업명	세부사업
중앙시장 먹자골목	아케이드	이동식 아케이드, 도로부대시설, 조형 sign
	홍보 및 이벤트계획	홍보영상제작, 관리운영 정보사업, 매체광고
	교육프로그램	교재개발, 교육프로그램, 메뉴개발
은행동 으능정이 거리	기반시설	배수시설정비, 지하도 진출입, 배전함
	도로포장	사고석, 컬러블럭
	조경식재	식재공사, 조경기타공사(폐기물 등)
	조명계획	가로등, 무대등, 조형 sign
	가로시설물정비	도로부대시설
	홍보 및 이벤트계획	홍보영상제작, 관리운영 정보사업, 매체광고
	교육프로그램	교재개발, 교육프로그램, 메뉴개발
대흥동 문화예술의 거리	기반시설	배수시설, 주변도로, 전기공
	도로포장	점토블럭, 사고석, 화강석
	조경식재	식재공사, 조경기타공사(폐기물 등)
	조명계획	경관조명, 조형 sign
	가로시설물정비	가변플랜터 식재, 이동식 벤치
	홍보 및 이벤트계획	홍보영상제작, 관리운영 정보사업, 매체광고
	교육프로그램	교재개발, 교육프로그램, 메뉴개발

(7) 중앙시장의 활성화사업

경쟁력 있는 상권기능 회복을 통한 자영소상인 경영 안정 및 원도심 활성화를 목적으로 지하상가·재래시장 현대화사업을 지속적으로 추진하는 사업이다. 이 사업은 상업 환경의 개선으로 대형마트와 백화점고객의 환원, 명품 대전역사의 건립 및 목적교 복원에 따른 신규 고객을 흡수하고, 지하상가·재래시장 현대화사업 지속 추진과 역세권과 연계한 재래시장의 마케팅 및 관광 이벤트 개최 등도 병행한다.

또한 대전을 중심으로 하는 인근 시·군의 G10 프로젝트와 연계한 인근지역 시·군민의 시장 유입을 위한 사업을 추진하여 중부권 최대의 전통 재래시장으로 육성해 나간다. 이를 위하여 중앙로 주변 중앙시장에 도로정비, 좌판정비, 주차장 확충 등을 통하여 활성화를 도모한다.

(8) 중앙로 대중교통전용지구조성사업

대전역 네거리와 중구 충남도청 네거리를 잇는 중앙로(총연장 1.1km)는 시내버스와 택시 등 대중교통수단만 통행하는 '대중교통 전용지구(Transit-mall)'를 2011년까지 300억원을 들여 조성하는 계획이다.

차도가 사라진 공간에는 거리별 특색을 담은 소공원과 조형물, 화단, 분수대, 벤치 등 편의시설이 설치돼 보행자들의 쾌적한 휴식공간을 조성하고, 은행1구역 등 도시환경정비 사업과 병행하여 추진한다.

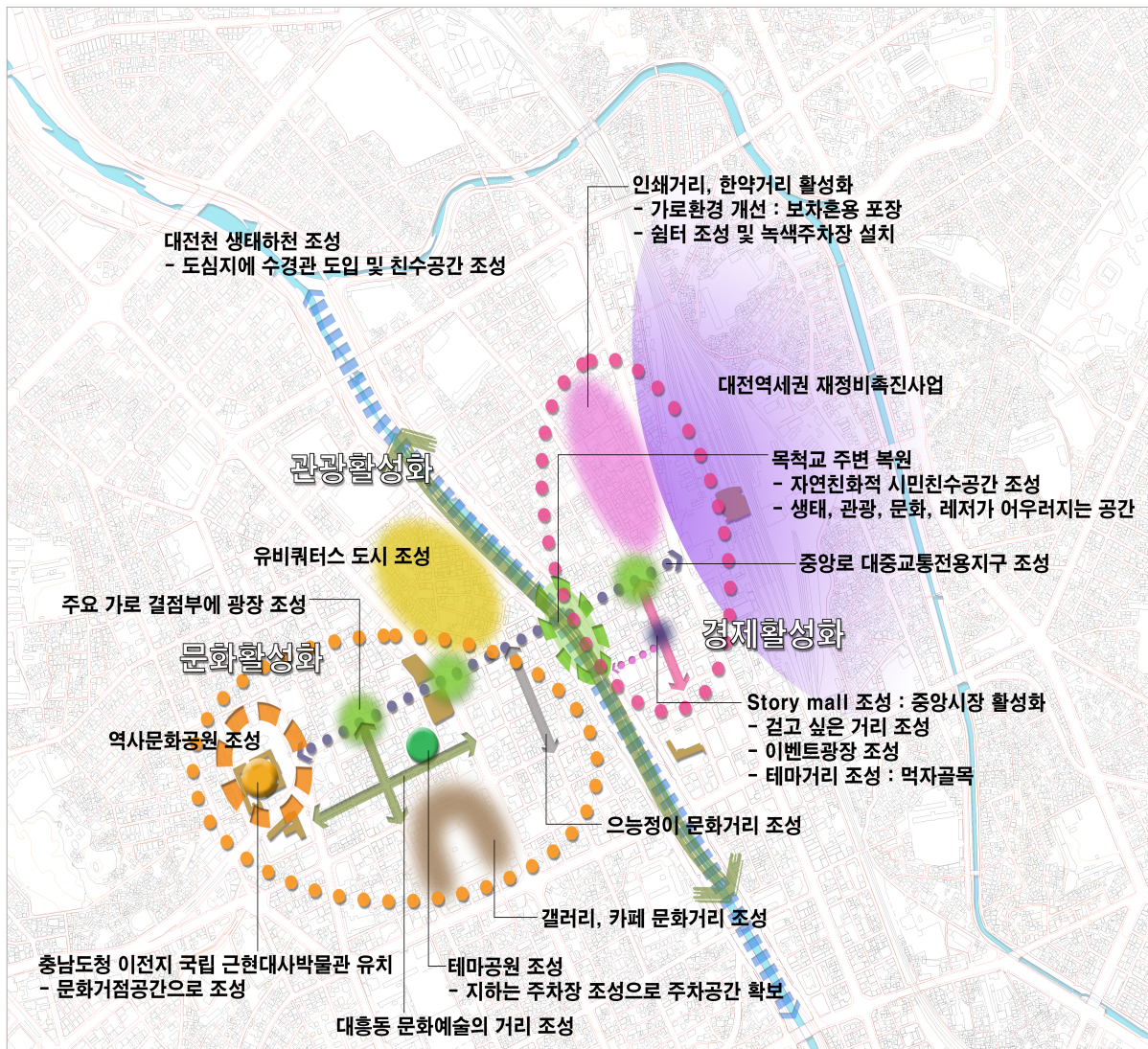
이 사업은 차량위주, 자가용중심, 이동만을 위한 보도공간을 보행자 중심, 대중교통 중심, 쾌적한 문화·휴식공간으로 조성하여 매력적인 도심공간 창출 및 상가 활성화를 목적으로 하고 있다.

(9) 중앙로 및 이면도로 간판정비사업

중앙로를 중심으로 중앙로와 이면도로변의 상가 간판의 난립으로 무질서한 분위기 형성, 쾌적성이 저하됨에 따라 상가 간판정비를 통하여 질서 있고, 쾌적한 도시경관을 창출하기 위한 사업이다.

<표 6> 원도심 르네상스 프로젝트 주요 사업계획

사업명	구역	사업내용	사업비	일정
대전역세권 재정비촉진사업	동구 삼성동, 소제동, 신안, 정동 일원	상업, 업무, 주거, 문화, 철도사옥 등	15,083억원	2006.12 - 2020
대전역 서광장 복원	대전역 서광장 일원	특성화된 테마광장 조성, 문화 창출 공간 조성, 보행중심 공간조성, 대전의 주체성 및 상징성을 랜드 마크로 조성		2008 - 2014
은행1구역 등 도시환경정비사업	중구 은행동 1-1번지 일원	백화점, 호텔, 주상복합, 문화시설 등	35,000억원(민 간)	2009 - 2015
근·현대사 박물관 건립	중구 선화동 (충남도청 부지)	수집, 보존, 조사, 연구, 전시, 교육기능	35,000억원	2009 - 2015
목척교 주변 복원사업	중교-선화교(영교) 0.8km	목척교 복원, 복개구조물(17,547㎡) 목척공원(9,060㎡)철거, 생태복원 등	8,000백만원	2008 - 2010
대전천 생태복원화사업	대전천 22.4km	생태하천화 사업, 수질개선 사업, 친환경적 친수 공간 조성	28,413백만원	2006 - 2020
테마거리 조성	동구 먹자골목, 중구 응봉정이 거리, 문화예술의 거리	먹자골목 : 좌판정비, 아케이트설치, 상징물설치, 간판정비, 보도포장 등 ·응봉정이거리 : 가판대 정비, 보도 채포장, 광장 설치, 조형물 설치, 휴게시설 설치 등 ·문화예술의 거리 : 상징물 정비, 간이무대설치, 보도정비, 녹지정비, 휴게시설 설치, 야간조명 등	105억원 (시비)	2007 - 2010
중앙시장활성화 사업	동구 중앙시장 일원	·도로, 노점정비, 주차장 건립 등 중앙시장 걷고 싶은 거리 조성 : 도로, 좌판, 광 고물정비, 건물외벽리모델링 ·깨끗한 생선골목조성 : 도로/ 노점좌판정비, 냉 동공동보관창고 등 ·주차타워 건립 : 450면	289억원	2007 - 2009
중앙로대중교통 전용지구조성사업	대전역 - 충남도청 1.1km 및 인접 5개 블록	보행동선 연결, 보행공간 확충, 문화공간확충(소 공원, 조형물 등) 대중교통개선(셸터, 환승센터 등) 이면도로 정비, 주차시설 확충	300억원 (시비 210, 국비 90)	2008 - 2011



<그림 3> 중앙로 르네상스 프로젝트 개발구상도

3) 중앙로 르네상스 프로젝트 추진과제

(1) 특화거리 조성

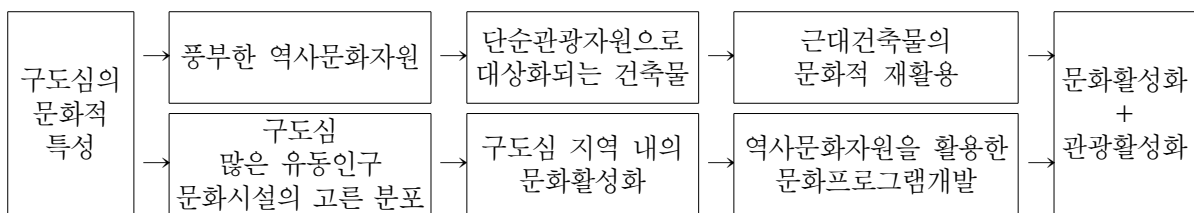
지역의 성장여건과 문화자원의 이미지를 적극적으로 활용하여 문화산업과 연계시키면서 지역 활성화의 구심점 역할을 수행토록 한다.

이 사업은 특화거리별로 상업기능과 문화적 특성을 살린 특화거리 지정을 육성하여, 특화거리별로 문화적 이미지에 맞는 환경조성을 위한 가로디자인 시설에 중점을 둔다. 즉, 건물, 간판 등 도시디자인, 벤치, 가로등, 야간경관조명 등 예술적 이미지의 수준 높은 거리 환경을 조성한다. 또한 특화거리의 활성화를 위해 도시문화 콘텐츠의 산실인 소공연장, 화랑 등 문화예술 업종을 중심으로 임대료 지원, 세제감면 방안도 고려한다.

(2) 충청도청 이전부지와 르네상스 프로젝트와 연계

충남도청에서 대전역까지 이어지는 중앙로 일대를 문화의 거리로 조성하여 지역을 대표하는 문화관광자원으로 개발하는 계획이다. 2009년도 문화체육관광부 역점추진 업무인 「산업시대 유산을 활용한 창의적 문화 공간 조성」과 연계하여 국립 근·현대사박물관을 중핵으로 하는 중앙로 르네상스 프로젝트의 효과를 극대화시킬 수 있다.

현재 대전시는 도청 인근의 근대문화유산 100호 구 ‘국립농수산물품질검역소’를 리노베이션, 원도심 미술문화 활성화를 위한 “창작스튜디오” 건립을 추진 중이다. 또한 ‘대중교통 전용지구’ 구성 및 ‘원도심 유턴 프로젝트’, ‘재래시장활성화’ 계획 등과 연계시킨다.



<그림 4> 대전 원도심 문화활성화 개념도

충남도청사를 활용한 박물관건립은 현재 대전시가 추진 중인 중앙로 르네상스 프로젝트의 핵심 사업으로 대전시의 문화발전에 한 축을 담당할 것으로 기대된다. 또한 대전역세권 내의 명품건축물, 대전천의 생태수변, 으능정이거리, 문화예술 퍼포먼스 등의 기능적 연계를 통한 명품도시권의 형성 효과도 발생할 것이다.

4) 생활 속에 함께하는 문화예술 콘텐츠 개발

시민들이 일상생활에서 다양한 문화를 접할 수 있는 기회를 확대하고, 생활 속에 함께하는 예술공간의 창출을 위한 다양한 문화예술 콘텐츠 개발을 운영한다.

(1) 장소별·장르별 문화콘텐츠 개발 운영

장소별 특화된 축제를 육성·지원하고 시립예술단, 국악연주단의 찾아가는 문화예술 활동의 확대, 주말을 중심으로 한 거리공연 등 활성화를 도모한다.

<표 7> 장소별 문화 콘텐츠

으능정이	B-boy, 퍼포먼스 등의 공연
대흥동 문화예술의 거리	연극, 거리 초상화, 실험예술 등의 축제
중앙시장	마술쇼, 옛장수, 각설이 등 전통문화 체험
목척교 및 생태하천	자연과 문화, 예술이 결합한 신문화 축제 개발
예술창조센터	국내외 우수단체 초청공연 등 품격높은 문화예술 공연

(2) 문화예술 창작활동 지원

문화예술의 창작활동을 지원하기 위하여 문화예술 활성화를 위한 활동구간의 지정, 문화예술인 문화가이드 안내 프로그램 구성 운영, 예술교육기관 유치를 통한 문화예술의 저변 확대를 도모해 나간다.

V. 결론

창조도시의 정의로운 도시계획 및 도시재생을 통해 도시를 활성화하는 형태로 나타나기로 하고 창조산업이라는 새로운 산업의 육성으로 구체화되기도 한다. 어떤 도시는 창의력의 원천인 문화와 예술을 육성하는가하면, 도시 전체를 창의롭게 만들기 위한 기반으로 재미있는 도시 만들기, 도시 미학의 개선, 소통공간의 활성화, 독특함의 창출 등을 위해 노력하고 있다.

최근에는 지방자치단체에서 ‘창조도시’를 도시발전의 지향점으로 제시하는 경우가 많아지고 있다. 대전시의 경우에도 시의 슬로건이 ‘창조도시’일 정도로 의욕적이기도 하다.

대전시는 원도심의 공동화현상을 극복하기 위하여 중앙로를 중심으로 하는 도시재생사업을 시도하고 있다. 특히, 원도심을 중심으로 중앙로 르네상스사업, 행복한 하천만들기 프로젝트, 테마거리 조성 등의 선도사업을 통하여 도심에 활력을 불어넣고, 창조도시의 대전의 거점으로서의 역할을 수행할 수 있도록 노력하고 있다.

이러한 도시재생 사업의 실시로 대전의 원도심은 1) 교통체계를 차량중심에서 사람중심으로 개선하고, 2) 누구나 매력을 느낄 수 있는 도심공간 창조, 3) 특화거리 조성 및 충남도청 이전부지와 르네상스 프로젝트와 연계한 원도심문화벨트 조성, 4) 생활 속에 함께하는 문화예술 콘텐츠 개발 등에 중점을 두고 도시의 질적 수준을 한 단계 향상시키는 도약의 기회로 삼아 창조도시의 시발점으로 삼고자 한다.

그러나 창조도시를 구현하려면 경관과 같은 외적인 인프라의 구축과 창조계급이나 창조산업 유치와 같은 내적인 인프라 구축이 함께 고려되어야 한다. 창조도시를 행정 내지 도시계획의 측면에서만 접근할 경우 문화예술용도의 시설을 설치하는 것이 창조도시를 만드는 것이라는 수준에서 정책이 추진될 우려가 있다.

따라서 창조도시를 지향하기 위해서는 도시의 어메니티 차원에서 심미성과 창의성을 높일 수 있는 방안이 검토되어야 한다. 아울러 창조적인 사람들이 모여 살 수 있는 공간을 만들고 그들의 창의적 활동이 창조적 경제산업을 유치할 수 있도록 선순환되는 내적 동력을 갖추어야 한다.

끝으로 창조도시로서 성공하기 위해서는 ‘발상의 전환’과 ‘민관의 협력’(Public-Private Partnership)을 통해서 이루어져야만 성공을 거둘 수 있다고 본다.

참 고 문 헌

- 강병주(2008), 대전 창조도시의 분석과 전망, 제5차 창조도시포럼, 대전발전연구원 창조도시포럼
- 김문환(2006), 문화공원이 된 공업지대, 독일 에센과 루르지방, 파라다이스그룹 사외보, Vol. 185
- 김홍태(2007), 외국의 창조도시 특성과 시사점, 대전발전포럼 제24호
- 대전광역시 정책프로젝트팀(2008), 증앙로 르네상스 프로젝트 기본구상(안)
- 라도삼·박은실·오민근·우윤석(2008), 창조도시의 의의와 사례, 도시정보 제317호
- 박은실(2008), 해외 창조도시의 시사점을 통한 창조도시 대전의 방향설정, 제4차 창조도시포럼, 대전발전연구원 창조도시포럼
- 사사키 마사유키(2006), 창조도시의 세기와 아시아, '창조도시 인천' 조성을 위한 공간적 문화정책의 방향
- 이상호·임윤택(2007), City of Blue Ocean: 창조도시의 특성과 유형, 대전발전포럼 제24호
- 이희연(2007), 창조도시의 발전 전략과 과제, 창조도시 대전만들기 워크숍, 대전발전연구원
- 임상오(2008), 창조도시의 조건과 발전전략, 3차 창조도시포럼, 대전발전연구원 창조도시포럼
- 정병순(2003), 도시경제 이제는 창조성이다, 서울경제브리프 제2호, 서울시정개발연구원
- 한겨레, 2008. 10. 12, 한겨레신문사
- Charles Landry저, 임상오역(2007), 창조도시, 해남, 2007.
- Florida, R.(2002), Creative Class, 이길태 역, 창조적 변화를 주도하는 사람들, 서울: 전자신문사

3분과

■ 주제 : 지역개발사업에 있어서 보상제도 개선방안

1. 지역개발사업에 있어서 보상제도 개선방안
: 허강무 박사(한국부동산연구원)
2. 토지보상에서 개발이익 배제
: 선병채 팀장(한국토지공사 평택지사)



- 사회자 ; 노태욱 교수(강남대)
- 토론자 ; 민규식 교수(전주대)
고영구 교수(극동대)
송태수 교수(경원대)
이명호 단장(한국토지공사)

지역개발사업에 있어서 보상제도 개선방안

- 보상평가의 감정평가업자 선정 방식 개선을 중심으로 -

허 강 무 박사

(한국부동산연구원 책임연구원, 법학박사)

I. 시작하며

우리나라는 1970년대부터 도시화와 공업화를 목적으로 대규모 지역개발사업이 꾸준히 추진되었다. 특히 지난 5년간 참여정부 시기에는 국토 균형 발전 등을 위해 행정중심복합도시, 혁신도시, 기업도시, 신도시 등의 보상비가 117조 원에 이르는 70여 개의 지역개발사업이 동시다발적으로 추진되었다.¹⁾ 2008년 출범한 이명박 정부도 새만금 개발사업 등 230조원에 달하는 대규모 지역개발사업의 추진이 예상되고 있다.²⁾

이와 같은 대규모 지역개발사업의 추진으로 공익사업에 편입되는 토지 등의 보상평가업무는 국가재정과 부동산시장에 미치는 영향의 증대로 객관성과 공정성에 대한 요구가 증대되고 있다. 그러나 그간 공익사업 주변지역의 토지가격이 폭등함에 따라 토지소유자들은 지나치게 많은 보상비를 요구하였고, 한편 사업시행자는 사업지연 등을 우려하여 토지소유자에게 보상금을 과다하게 지출하는 경우가 발생하였다. 또한 일부 토지소유자 등이 고액의 보상을 위한 각종 편법행위를 일삼거나 보상평가과정에서 선심성 감정평가가 이루어지는 등 국고를 낭비하는 사례도 발생하였다.

이러한 문제가 발생한 주요한 원인 중 하나는 현행 보상평가의 감정평가업자 선정방식이 감정평가의 기본원칙이 독립평가가 원칙임에도 불구하고 감정평가의 독립성과 중립성을 훼손할 수 있는 방식으로 운용되고 있다는 것이다.

사업시행자는 사업계획 범위 내에서 신속하게 추진하고자 하고 토지소유자는 항상 완

1) 참여정부 출범 이래 보상비는 첫째인 2003년에는 10조352억 원이었고, 2004년 16조1850억 원, 2005년 17조2615억 원, 2006년 23조6000억 원, 등을 기록해 총 67조817억 원이라 한다. 2007년에는 혁신도시에 토지보상금 4조 3,000억 원이 집행되는 것을 시작으로 김포 신도시와 영종지구 등 택지개발사업 보상비로만 10조원, 여기에다 각종 국책사업에 따른 토지보상금까지 합치면 총액은 20조원이 넘을 것으로 추산된다. 2008년에는 송파와 동탄 2지구, 인천검단, 파주3지구 등 신도시 토지보상금 20조원에다 각종 개발사업을 포함한 총 추산 보상금 30조원을 포함한다면 참여정부 5년간 국책사업 보상비만 117조 원에 이르고, 이는 2007년 정부 예산 237조 원의 절반에 달하는 수치이다(건설교통부, 2007년도 국토의 계획 및 이용에 관한 연차보고서).

2) 한국건설산업연구원 전망에 의하면 세종시와 혁신도시, 경제자유구역, 수도권 2기 신도시, 제2경부고속도로 건설 사업 등이 약 100조원에 육박하고, 6개의 기업도시 건설과 지자체 및 공공기관이 발주한 공모형 프로젝트파이낸싱(PF)사업, 한반도 대운하 건설, 새만금 개발사업 등 민간 주도형 개발사업이 130조원 대에 달할 것으로 예상된다(한국일보, 2008년 2월 9일자 신문기사).

전 또는 그 이상의 보상을 얻고자 하는 바, 양 당사자가 보상과정에서 갈등관계인 것은 너무도 당연한 것이다. 감정평가사에 의한 보상평가는 이러한 갈등관계를 합리적으로 해결하고자 마련된 수단이다.³⁾ 그러나 현 보상평가의 감정평가업자 선정방식 하에서는 토지소유자가 추천하는 감정평가업자는 토지소유자 개인의 이익에 따라 평가하고, 사업시행자가 선정한 감정평가업자는 사업시행자의 사업이익에 따라 평가할 개연성이 높다.

현재의 보상평가의 감정평가업자 선정방식은 본질적으로 감정평가의 신뢰성 및 공공성 저해요소를 내포하고 있다고 볼 수 있고, 경우에 따라서는 협의평가라는 형식을 통해 의뢰인이 사실상 감정평가 가격에 대한 심사와 통제를 하는 경우도 발생할 수 있는 구조이다.

2003년 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」(이하 “토지보상법”이라 함)을 통해 도입된 토지소유자추천제도는 평가의 객관성을 제고하여 합리적 보상을 함으로써 원활한 사업추진을 도모한다는 취지와는 다르게 감정평가업자 간의 과당경쟁과 보상액 산정에 대한 토지소유자의 영향력의 증대로 인하여 부실 고액평가가 발생할 소지가 높다. 즉 그간의 시행과정에서 과당경쟁에 따른 토지소유자 추천 의뢰인과 담합가능성, 보상가격 인상과 아파트 분양가 인상, 사업지역 주변지역의 부동산가격 상승 등의 쟁점이 끊임없이 제기되어 왔다. 이로 인해 감정평가 전반에 대한 신뢰성과 전문성이 의심받는 상황에 직면해 있다.

따라서 본 연구는 보상평가의 감정평가업자 선정방식 운영상 나타나는 제반 문제를 살펴보고, 공익사업 시행의 원활화와 보상평가의 공정성과 객관성을 확보하기 위한 합리적인 감정평가업자 선정방식 개선방안을 마련하는 것을 목적으로 하고 있다.

II. 보상평가의 감정평가업자 선정 실태

1. 보상평가의 감정평가업자 선정 규정

손실보상의 당사자는 보상을 하여야 할 의무가 있는 사업시행자와 보상을 받을 수 있는 권리가 있는 토지 등의 소유자이다. 따라서 공익사업의 보상평가는 당사자가 각각 선정 또는 추천하는 감정평가업자에 의해 이루어진다.

사업시행자는 토지 등에 대한 보상액을 산정하고자 하는 경우에는 「부동산가격공시 및 토지 등의 평가에 관한 법률」(이하 “부동산가격공시법”이라함)에 의한 감정평가업자 2인 이상에게 토지 등의 평가를 의뢰하여야 한다고 규정하고 있다(토지보상법 제68조제1항). 사업시행자가 감정평가업자에게 의뢰하여 감정평가를 받도록 하는 것은 보상액평가의 공정성과 객관성을 확보하기 위해서이다.

3) 줄고, 공익사업 보상평가의 합리화에 관한 연구, 한국부동산연구원, 2007, 43면.

한편 감정평가업자를 선정함에 있어 대통령령이 정하는 바에 따라 토지소유자가 요청하는 경우 「부동산가액공시법」에 의한 2인 이상의 감정평가업자 외에 토지소유자가 추천하는 감정평가업자 1인을 선정할 수 있도록 규정하고 있다(동조 제2항).

1) 사업시행자 선정 감정평가업자

사업시행자가 토지 등에 대한 보상액을 산정하고자 하는 경우에는 「부동산가액공시법」에 의한 감정평가업자 2인 이상에게 토지 등의 평가를 의뢰하여야 한다. 공익사업의 대표적인 사업시행자인 한국토지공사가 토지소유자 추천제도 도입에 따라 2003년 3월부터 직접 감정평가업자를 선정하고 있다. 이를 위해 한국토지공사는 토지구정 및 용지구정에 따라 공사가 취득·공급하는 토지에 대한 감정평가의뢰절차를 정하고, 감정평가 결과의 적법성 및 적정성을 심사하기 위하여 「감정평가심사예규」(예규 제516호)를 2006년 9월 제정하여 운영하고 있으며, 감정평가업자를 선정하는 방식을 구체적으로 살펴보면 아래와 같다.

용지보상평가를 위해 감정평가업자를 선정하는 경우에는 소속 감정평가사수 50인 이상인 감정평가법인을 대상으로 지역본부장(지사장 및 직할사업단장을 포함한다. 이하 지역본부장이라 한다)이 선정위원의 심사절차를 거쳐 감정평가업자를 선정한다. 다만, 동일한 사업지구에서 평가물량이 추가로 발생한 경우(진입도로 등 부대사업 포함)에는 선정위원의 심사절차를 거치지 아니할 수 있다(감정평가심사예규 제4조).

선정위원은 지역본부 소속 직원 중 용지보상, 매각, 지가업무 등 평가관련업무에 정통한 2·3급 직원 5명 이상으로 구성하되, 특별한 사유가 없는 한 동일인이 3회 연속하여 위원이 될 수 없다(동예규 제4조제1호가목). 선정위원은 양심에 따라 공정하고 성실하게 임무를 수행하여야 하며, 서약서 등 제반사항을 준수하여야 한다(동호나목). 또한 선정위원은 평가업자 선정에 관한 사항을 평가의뢰시까지 외부에 누설하지 않도록 하여야 한다(동호다목).

특별한 사유가 없는 한 최종 선정 대상 감정평가업자의 2배수 이상을 심사대상으로 한다(동예규 제4조제2호). 감정평가업자의 선정은 수임 기회의 적정 배분 및 성실도 등을 감안한다(동조제3호). 감정평가업자 선정 평가표에 따른 각 선정위원별 평점합계의 고득점 순으로 선정하되, 선정위원 1인이라도 합산평점이 70점 미만인 평가업자는 제외한다(동호가목). 평점합계가 동점일 경우 감정평가업자 선정 평가표 평가항목 1. 2. 3. 4. 순서의 고득점자 순으로 결정한다(동호나목). 평가의뢰는 990,000㎡를 단위로 한다. 다만, 당해 사업지구의 제반사정에 비추어 이의 적용이 적합하지 아니한 경우에는 그러하지 아니할 수 있다(동예규 제4조제4호).

한편 용지보상 외 평가는 용지공급 및 비축토지 매입·매각을 위한 감정평가업자를 선정하는 경우에는 다음 기준에 따라 지역본부장이 평가업자를 선정한다(동예규 제5조). 첫

째, 추정 감정가격이 100억원 이상인 경우 소속 감정평가사수 50인 이상인 감정평가법인을 대상으로 감정평가업자를 선정하여야 한다(동조제1호). 둘째, 추정 감정가격이 500억원 이상인 경우 감정평가심사예규 제4조에 따라 선정위원의 심사절차를 거쳐 선정한다(동조제2호). 셋째, 평가의뢰는 획지 또는 필지 단위로 한다. 다만, 획지 또는 필지의 형태, 규모 기타 그 공급여건에 비추어 필요한 경우에는 그러하지 아니할 수 있다(동조제3호).

2) 토지소유자 추천 감정평가업자

토지소유자추천제는 공익사업시행을 위해 취득한 토지의 보상액을 산정할 때 토지소유자가 추천하는 감정평가사 1인이 참여할 수 있도록 하여 토지소유자의 재산권 행사를 강화할 목적으로 2003년 도입된 제도이다.⁴⁾

구 「토지수용법」과 구 「공공용지의 취득 및 손실보상에 관한 특례법」은 토지 등을 협의 또는 수용에 의해 취득하는 경우 당해 토지 등에 대한 보상액을 사업시행자가 선정한 2인 이상의 감정평가업자에 의해 평가하도록 되어 있었다. 그러나 이는 손실보상의 당사자 중 일방인 토지소유자의 이해를 반영할 수 없는 구조이고, 사업시행자와 비교하여 형평성에도 위배된다는 지적이 있었다.

따라서 토지소유자 추천제는 사업시행자 일방의 자체적인 감정평가업자 선정에 대한 토지소유자의 불신을 해소하고, 사업시행자와 더불어 피보상자인 토지소유자의 의견도 반영함으로써 합리적인 보상을 통해 사업의 원활을 도모하고, 사업시행자가 선정하는 감정평가업자의 평가를 보다 객관화하여 보상금의 적정평가를 이루고자 도입되었다.

「토지보상법」은 감정평가업자를 선정함에 있어 대통령령이 정하는 바에 따라 토지소유자가 요청하는 경우 「부동산가격공시법」에 의한 2인 이상의 감정평가업자 외에 토지소유자가 추천하는 감정평가업자 1인을 선정할 수 있다고 규정하고 있다(동법 제68조제2항).

이 제도의 구체적인 내용을 살펴보면 다음과 같다. 감정평가업자를 추천하고자 하는 토지소유자는 보상계획에서 동일한 시기에 보상하기로 공고 또는 통지한 보상대상 토지면적의 2분의 1 이상에 해당하는 토지소유자와 당해 토지소유자 총수의 과반수의 동의를 얻은 사실을 증명하는 서류를 첨부하여 보상계획의 열람기간 만료일부터 30일 이내에 사업시행자에게 요청하여야 한다. 이 경우 토지소유자는 감정평가업자 추천에 대한 동의를 2회 이상 할 수 없다(토지보상법 시행령 제28조).

사업시행자는 재평가를 하여야 하는 경우⁵⁾로서 종전의 평가가 영 제28조에 따라 토지

4) 토지소유자가 추천하는 감정평가업자를 선정하는 것을 강제규정으로 할 것인지, 임의규정으로 할 것인지, 아니면 아예 제3의 기관에서 추천하도록 할 것인지에 관하여 건설교통위원회 소위원회에서 논란이 있었다. 결론은 실제 운영에 있어서는 토지소유자가 추천하는 감정평가업자를 선정할 수밖에 없을 것이라는 이유로 임의규정으로 하였다(국회 심사보고서, 2002).

5) 「토지보상법 시행규칙」 제17조 ②사업시행자는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 다른 2인 이상의 감정평가업자에게 대상물건의 평가를 다시 의뢰하여야 한다.

1. 제1항의 사유에 해당하는 경우로서 당해 감정평가업자에게 평가를 요구할 수 없는 특별한 사유가 있는 경우

소유자가 추천한 감정평가업자를 선정하여 행하여진 경우에는 토지소유자(보상계약을 체결하지 아니한 토지소유자를 말한다. 이하 이 항에서 같다)에게 토지소유자의 보상대상 토지면적과 토지소유자 총수를 기준으로 다른 감정평가업자를 추천하여 줄 것을 통지하여야 한다. 이 경우 토지소유자가 통지를 받은 날부터 30일 이내에 추천하지 아니한 경우에는 추천이 없는 것으로 본다(토지보상법 시행규칙 제17조제3항).

2. 보상평가의 감정평가업자 선정 실태

1) 사업시행자의 감정평가업자 선정방식

토지공사 및 주택공사는 감정평가업자 선정의 객관성과 공정성을 확보하기 위하여 한국감정평가협회(이하 협회)와 「감정평가업자 추천을 위한 업무협약」을 체결한 바 있다. 토지공사는 1991년 7월부터, 주택공사는 1994년 3월부터 협회에 감정평가업자의 선정·추천을 의뢰하였다. 그러나 주택공사는 1995년 3월에 감정평가업자 선정방법을 변경하였고, 토지공사는 토지소유자 추천제도 도입에 따라 2003년 3월부터 직접 감정평가업자를 선정하고 있다.

SH공사는 1998년 5월부터 협회로부터 감정평가업자의 추천을 받아 선정해 왔다. 그러나 2005년 11월부터 2인의 감정평가업자 중 1인은 한국감정원에 의뢰하고 있으며, 다른 1인은 협회에 감정평가업자 추천을 의뢰하여 선정하고 있다.

감정평가업자의 추천을 의뢰받은 협회는 「감정평가기관의 선정·추천에 관한 지침」 및 「감정평가업무관리세칙」 등에 따라, 배정인원수·배정비율·배정실적액·추천배정액 등을 감안하여 감정평가기관 선정·추천순위표를 작성하여 업무를 배정하고 있다. 또한, 협회가 SH공사 보상평가 관련 감정평가업자 추천시 동일한 사업지구 내에서 토지소유자 추천에 의해 감정평가업자로 선정된 법인까지도 협회의 추천실링에 포함시킴으로써 보상평가업무를 추천 받은 것으로 처리하고 있다.⁶⁾

<표 II-1> 사업시행자의 감정평가업체 선정방식

구 분	업체선정방식	비 고
자체선정	◦기관별 선정위원회 및 선정기준을 적용	토공·주공·수공
윤 번 제	◦일정규모 이상의 법인대상으로 순번제로 선정	지방공기업(경기·대구 등)
협회추천	◦감정평가협회에 추천의뢰	SH공사(협회추천1, 자체 1)

2. 대상물건의 평가액 중 최고평가액이 최저평가액의 110퍼센트를 초과하는 경우. 대상물건이 지장물인 경우 최고평가액과 최저평가액의 비교는 소유자별로 지장물 전체 평가액의 합계액을 기준으로 한다.

3. 평가를 한 후 1년이 경과할 때까지 보상계약이 체결되지 아니한 경우.

6) 윤동진·이효주, “토지소유자의 감정평가업자 추천제도 개선방안”, 「감정평가업의 발전방안 I」, 한국부동산연구원, 2006, 230~231면.

2) 감정평가업자 선정에 관한 토지소유자의 요청방법

앞서 살펴 본바와 같이 「토지보상법 시행령」 제28조에 따라 감정평가업자를 추천하고 자 하는 토지소유자는 보상계획에서 동일한 시기에 보상하기로 공고 또는 통지한 보상대상 토지면적의 2분의 1 이상에 해당하는 토지소유자와 당해 토지소유자 총수의 과반수의 동의를 얻은 사실을 증명하는 서류를 첨부하여 보상계획의 열람기간 만료일부터 30일 이내에 사업시행자에게 요청하여야 한다. 이 경우 토지소유자는 감정평가업자 추천에 대한 동의를 2회 이상 할 수 없다.

Ⅲ. 보상평가의 감정평가업자 선정 문제점

1. 사업시행자의 감정평가업자 선정에 따른 중립성 침해

「부동산가격공시법」은 “감정평가라 함은 토지 등의 경제적 가치를 판정하여 결과를 가액으로 표시하는 것을 말한다(제2조제7호)”라고 정의하고, “감정평가사는 타인의 의뢰에 의하여 토지 등을 감정평가함을 그 직무로 한다(동법 제22조)”고 규정하고 있다. 즉 감정평가는 감정평가사의 고유의 영역임을 명확히 하고 있다.

그러나 감정평가업자는 감정평가영역에서 배타적 권리를 향유하는 한편 자유경쟁체제에서 활동해야 하는 사업자이다. 이러한 이유로 감정평가업자는 현실적으로 감정평가업자간 업무수주를 위한 경쟁을 하는 과정에서 사업시행자의 이해로부터 자유롭지 못하다. 감정평가업자는 사업시행자의 주문가격을 배제하면 업무수주에서 배제될 수도 있다는 불안감이 존재하고, 사업시행자는 이러한 감정평가업계의 사정을 잘 알고 있어 감정평가업자 선정제도를 자칫 악용할 우려가 있다. 또한 토지소유자도 사업시행자 선정 감정평가사의 보상평가를 불신하는 경향이 있다.

한편 사업시행자가 선정하는 감정평가업체(2개) 선정방식, 기준 등이 관계법령에 규정되어 있지 않아 선정 관련 로비행위가 빈발하고 있다. 사업시행자 마다 자체 내규로 선정방식 및 기준 등을 마련하여 일부 평가업체 참여를 제한하고 있으나 내부기준을 비공개로 하고 있다.

국가청렴위원회에 실태조사에 따르면 ○○공사는 지역본부별로 감정평가업체 선정기준이 다르고, ○○공사 등은 벌점 및 참여제한 조치를 통해 일부업체의 참여를 차단하고 있다.⁷⁾ 또한 윤번제 방식으로 감정평가업체를 선정하는 경우에도 특정업체가 과다하게 평가업무를 수주하고 있다. ○○공사는 평가업체를 사장이 직접 선정하고, ○○공사는 윤번제를 채택하고 있으나 최고 46회, 최저 1회로 특정업체에 편중되고 있다.⁸⁾

7) 국가청렴위원회, 「공공택지개발사업의 공정성·투명성 제고방안」, 2007, 16면.

<표 III-1> ○ ○ 공사 윤번제 시행현황

참여횟수	0~10	21~30	31~40	41 이상
참여업체	A업체 외 4	B업체 외 7	C업체 외 2	D업체 외 3

사업시행자의 지역본부장이 자체적으로 감정평가업자를 선정하고 있어, 감정평가업자가 보상업무 수행시 전문가로서 판단하는데 많은 한계에 직면하게 될 소지가 있다. 즉, 사업시행자가 직접 감정평가업자를 선정하는 경우 감정평가업자 간 업무수주를 위한 과당경쟁으로 평가의뢰자의 이익을 위해 평가할 소지가 있다. 또한 사업시행자가 이해관계가 있는 감정평가업자를 선정하거나 토지소유자와 영합하여 감정평가업자를 선정하는 경우 공정성과 객관성이 결여될 수 있다.

또한 사업시행자가 감정평가업자 2인을 직접 선정하기 때문에, 피수용자는 감정평가업자에 의해 산정되는 보상금액에 대하여 비록 정당한 보상평가가 실시되었다 하더라도, 맹목적으로 낮게 평가되었다는 인식을 가질 수 있다.

2. 토지소유자 추천제의 부작용 발생

현재 보상평가는 사업시행자 선정 2명과 토지소유자 추천 1명 등 모두 3명의 감정평가사가 평가한 액수의 산술평균치를 평가액으로 하도록 되어 있다. 전술한 바와 같이 감정평가사 1명을 토지소유자가 추천하도록 한 것은 토지소유자의 이해관계를 반영할 목적이었다.

토지소유자추천제도는 토지소유자가 보상과정에서 전문적 지식 부족으로 당연히 보상받아야 사항에 대해서 토지소유자 추천 평가사의 도움을 받을 수 있고, 그간 사업시행자 선정 평가사위주의 보상평가로 야기된 불신을 해소하고 정상적인 대화를 통해 보상문제를 해결하는 등 민원을 사전에 차단하는 장치로서의 순기능을 발휘하였다.

반면에 일부 감정평가법인이 소위 주민대책위원회로부터 감정평가업자로 추천받기 위하여 과다 경쟁하는 과정에서 소위 '선심성 평가' 문제가 발생하는 역기능도 초래하였다. 구체적으로 살펴보면 감정평가법인이 사전에 주민들이 만족할 만한 수준의 추정 보상평가액을 구두 통보, 개발이익이 포함된 호가수준의 보상평가액을 구두로 약속하는 행위, 일부 보상지역의 주민대책위원회의 경우 추정보상평가액을 문서로 요구하는 행위 등이다.⁹⁾

또한 토지소유자로부터 추천받은 감정평가사가 선심을 써서 평가한 높은 보상금액이 인근지역 피수용자의 최소한도 보상금액 기준이 되어 공익사업의 보상민원을 유발시키는 원인이 되기도 한다.¹⁰⁾

8) 국가청렴위원회, 상계서, 16면.

9) 국가청렴위원회, 전계서, 16면.

〈표 III-2〉에서 보는 바와 같이 토지소유자 추천 감정평가사의 평가액이 사업시행자 선정 감정평가사의 평가액보다 한결같이 높게 나타났다. 다시 말해서 격차율(10%)의 범위 내에서 시행사 선정 평가업체는 저가로, 주민추천 평가업체는 상대적으로 고가로 평가하여 보상평가의 신뢰성 문제를 초래하였다. 건설교통부가 발간한 부동산가격공시법 개정(안) 규제영향분석서에 의하면 총 26개 공익사업을 분석한 결과 시행자측 2개 업체간의 평균격차율이 3.22%에 불과하나, 시행자와 주민추천업체간의 격차율은 10%에 근접하였다.¹¹⁾

<표 III-2> 감정평가업자별 보상금액 격차율

사업유형	사업주체	사업명	사업시행자 선정 평가사간 격차율	최고(주민)·최저 평가사간 격차율
단지 개발 사업	토지공사	양주 고읍	1.0	15.2
		공주 신금	0.2	7.7
		시흥 능곡	0.6	11.4
		충주 산단	0.9	14.7
		천안 청수1구역	6.6	26.1
		천안 청수2구역	6.6	27.0
	주택공사	부산 송정 택지개발	3.3	6.4
		포항 장량 택지개발	13.4	16.4
	경기도 개발공사	문산 당동 첨단산업단지	4.8	5.9
		문산 선유 첨단산업단지	4.5	4.6
김포 양촌 산업단지		7.9	8.5	
첨단 R&D 조성사업		0.3	4.5	
산술 평균			4.17	12.37
도로 개설 사업	서울지방청	굴포교 가설공사	1.2	12.6
		서울-춘천(1)	2.4	4.8
		서울-춘천(2)	0.2	7.1
		서울-춘천(5)	1.4	14.2
	원주지방청	현내-송현진	1.7	3.6
		두능-연곡	1.1	2.9
	부산지방청	남천-청도2	1.5	5.7
		풍각-화양	1.0	5.2
		신령지구	2.1	10.8
	경상북도	각남-거창	0.3	0.8
	인천시	영종도 도로개설	5.1	7.9
		송도지식정보 산업도로	12.8	17.5
		예단포-중산동	0.8	4.3
	대구시	유천교-구마고속도로	1.2	2.4
산술 평균			3.22	9.65

자료 : 건설교통부, 2006. 4, 부동산가격공시법 개정(안) 규제영향분석서.

10) 윤동건·이효주, 전계논문, 267면.

11) 윤동건·이효주, 상계논문, 237면.

3. 공익사업의 재정부담 가중

앞서 살펴 본바와 같이 토지소유자로부터 추천받은 감정평가업자가 평가한 보상금액이 사업시행자가 선정한 2인의 감정평가사가 평가한 보상금액보다 일반적으로 높게 나타나고 있으며, 이러한 현상은 일부 감정평가사의 '선심성' 평가로 인해 공익사업비를 증대시켜 사업시행자의 재정적인 부담을 가중시키고 있다.

<표 III-3>에서와 같이 지난 1991년~2005년 사이에 보상단가가 전국 평균지가 및 물가상승률을 크게 상회하는 수준으로 증가하였다. 특히 토지소유자추천제도가 도입된 이후인 2005년에는 보상단가가 m²당 110,300원으로 급격히 상승하였다.¹²⁾

<표 III-3> 보상단가 상승현황

(단위 : 백만m², 억원, 만원/m²)

구 분	'91년	'96년	'01년	'05년
면 적	175.7	174.1	120.4	137.3
금 액	96,223	75,948	57,224	151,425
보상단가	5.48	4.36	4.75	11.03

자료 : 한국은행, 「건설교통통계연보」.

4. 보상평가의 객관성과 공정성 결여

사업시행자 및 토지소유자는 각각 별도로 감정평가업자를 선정·추천하여 보상평가 업무를 수행하도록 하여야 함에도 불구하고 대다수의 토지소유자는 사업시행자가 선정하도록 되어 있는 감정평가업자까지 토지소유자가 지정하는 감정평가업자가 선정될 수 있도록 압력을 행사하기도 한다. 사업시행자는 토지소유자의 민원 등으로 사업자체가 지연되는 것을 방지하는 차원에서 토지소유자의 의견에 동조하여 감정평가업자를 선정하는 사례가 다수 발생하고 있으며, 이로 인해 객관적이고 공정한 평가가 결여될 수 있다.

게다가 보상평가의 객관성과 공정성 확보를 위해 노력해야 할 지방자치단체와 사업시행자가 오히려 감정가격 부풀리기에 적극적으로 개입하는 경우도 발생되고 있다. 지방자치단체는 실시계획 승인권한을 근거로 보상민원 해결 차원에서 주공·토공 등 사업시행자에 보상이 증액을 요구하는 반면 사업시행자의 경우 보상금 전액을 조성원가에 반영할 수 있으므로 원가절감 보다 사업의 조기추진을 통한 경영성과 달성 여부에 몰입하고 있는 실태가 상황을 더욱 악화시키고 있다.¹³⁾

12) 이덕복, “급등하는 보상비, 돌파구는 없는가?”, 2007~2011년 국가재정운용계획 발표문, 기획예산처, 2007, 1면.

13) 국가청렴위원회, 전계서, 18면.

IV. 보상평가의 감정평가업자 선정 개선방안

공익사업의 감정평가업자 선정제도는 감정평가업자가 사업시행자와 토지소유자의 어느 측에도 구속되지 않고 중립적이고 객관적으로 평가업무에 임할 수 있는 방향으로 개편되어야 할 것이다.

그간 손실보상의 당사자인 사업시행자와 토지소유자가 직접 감정평가업자를 선정하는 방식은 감정평가 의뢰자의 이익측면에서 감정평가업무를 수행할 개연성이 높다는 측면에서 가격담합, 부실감정 등 감정평가의 자율성과 공신력 등을 저해하는 요소로 지적되어 왔다. 이를 위해 중립적 지위에 있는 제3기관이 감정평가업자 선정 및 추천을 맡는 것이 바람직할 것이다.¹⁴⁾

제3기관의 감정평가업자 선정 및 추천방식은 감독관청이 감정평가업자를 선정하는 방안, 중앙토지수용위원회가 감정평가업자를 선정하는 방안, 한국감정평가협회로부터 추천받아 선정하는 방안, 공동위원회를 구성하여 선정하는 방안으로 대별할 수 있다.

1. 감독관청이 감정평가업자를 선정하는 방안(1안)

공익사업시행시 부실 및 허위감정을 방지하고 보상평가의 공정성·객관성을 담보하기 위하여 당해 공익사업과 무관한 중립적인 제3의 기관인 감독관청(시장, 군수 또는 국토해양부장관)의 추천에 의하여 감정평가업자를 선정하도록 개선하는 방안이다.¹⁵⁾

「도시 및 주거환경정비법」 제48조제5항에 의하면 재개발사업을 위한 종전·종후자산 평가시 토지·건물의 소유자 및 사업시행자(조합)가 아닌 중립적인 위치의 제3자인 시장·군수가 추천하는 2인 이상의 감정평가업자에 의하도록 규정하여 부실평가와 부조리를 방지하고 보상평가의 공정성과 객관성을 담보하고 있다.

그러나 이러한 방안은 과당경쟁에 의한 업무질서 문란행태를 정비할 수 있으나 객관적인 평가보다는 여전히 토지소유자의 입장을 반영할 수밖에 없기 때문에 감정평가업계에서 보편적으로 인정할 수 있는 감정평가 오차범위를 별도로 규정하여야 하는 문제가 있다. 또한 감독관청(시장, 군수 또는 국토해양부장관)이 토지소유자에게 불리한 보상평가 결과가 나올 경우 빈번한 민원으로 사업으로 진행할 수 없거나 정치적인 방법이 동원되어 선심성 보상이 이루어질 개연성이 높다.

14) 류해웅 외, 「토지보상제도 개선 연구」, 건설교통부, 2005, 732면.

15) 조주현 외, 「감정평가 신뢰도 향상을 위한 연구」, 건설교통부, 2005, 221면.

2. 중앙토지수용위원회가 감정평가업자를 선정하는 방안(2안)

사업시행자와 토지소유자가 중앙토지수용위원회에 감정평가업자 추천의뢰하면 중앙토지수용위원회가 선정하여 양 당사자에게 통보하는 방안이다.

중앙토지수용위원회의 성격상 제3자적 입장에서 객관성을 확보할 수 있다는 장점이 있다. 왜냐하면, 중앙토지수용위원회는 사업시행자와 토지소유자의 의견과는 무관한 제3자적 입장에서 객관적으로 추천업무를 수행할 수 있기 때문이다.¹⁶⁾ 또한 중앙토지수용위원회가 공익사업의 감정평가업자를 선정한다면 손실보상 당사자간의 형평성을 도모할 수 있을 뿐만 아니라 피수용자로부터 보상평가에 대한 신뢰도를 제고할 수 있을 것이다.

그리고 토지의 수용과 사용에 관한 재결기관인 중앙토지수용위원회는 수용보상에 관한 학식과 경험이 풍부한 상임위원 및 실무진을 갖추고 있어 보상관련 절차를 보다 투명하고 공정하게 수행할 수 있다. 따라서 토지소유자의 권리구제는 물론 공익사업의 원활한 수행을 위해 감정평가업자를 선정하는 것이 바람직하다는 방안이다.

그러나 중앙토지수용위원회에서 수용재결, 이의재결시 자체적으로 평가사를 선임하는 것이 아니라 한국감정평가협회에 감정평가기관의 선정 및 추천을 의뢰하고 있는 실정이므로 감정평가업자를 추천하는 기관으로 적합하지 않다는 지적,¹⁷⁾ 즉 중앙토지수용위원회가 선정기관으로 될 경우 다시 한국감정평가협회에 토지소유자 추천 감정평가사를 선정 및 추천할 개연성이 높다.

하지만 이러한 문제도 중앙토지수용위원회가 수용재결, 이의재결시 한국감정평가협회에 감정평가기관의 선정 및 추천을 의뢰하는 것과 보상평가시 감정평가사를 선정하는 것은 구분되어야 한다는 점에서 해결할 수가 있다. 전자는 재결 심리에 필요하다고 인정되어 협회에 감정평가기관의 선정 및 추천을 의뢰하는 것이고, 후자는 위원회 본연의 기능인 재결과 무관하게 보상평가의 중립성 제고의 일환으로 감정평가사의 선정 및 추천을 한다는 점에서 차이가 있기 때문이다. 따라서 중앙토지수용위원회가 감정평가사의 선정 및 추천을 직접 할 수 있는 가능성은 열려 있다.

이상의 문제점을 제도개선을 통해 해결한다 하여도 중앙토지수용위원회는 기관의 법적 성격상 감정평가사를 선정하는 기능을 담당하기에는 적합하지 않다. 왜냐하면 위원회는 사업시행자와 토지소유자 또는 관계인과의 사이에서 수용이나 손실보상에 관한 다툼을 당사자가 주장하는 바에 따라 공정·중립의 입장에서 판단하고, 이를 최종적으로 재결하는 준사법적 행정기관이기 때문이다.¹⁸⁾ 그리고 위원회가 선정 및 추천한 감정평가사의 평가 산정액에 대해 양 당사자 가운데 일방이 이의를 제기한다면 재결기관의 지위에 서 있는 위원회가 결정한 재결에 대한 공정성 및 중립성의 훼손을 초래할 수 있을 것이다.¹⁹⁾

16) 류해웅 외, 전계서, 726면.

17) 류해웅 외, 상계서, 726~727면.

18) 석종현, 손실보상법론, 삼영사, 2005, 441면.

3. 한국감정평가협회로부터 추천받아 선정하는 방안(3안)

한국감정평가협회가 감정평가업자를 추천하는 방안으로 사업시행자와 토지소유자가 협회에 감정평가사 추천의뢰하면, 협회에서 감정평가업자를 추천하여 양 당사자에게 통보하는 방안이다.

한국감정평가협회는 「부동산가격공시법」에 따라 감정평가업자를 총괄하고 평가업무를 관장하고 있다는 점에서 추천자로서 객관적이고 타당성을 지닐 수 있다. 협회는 대법원 등의 기관에서 감정평가업자 추천의뢰를 받고 있으며, 협회 내부적인 기준도 마련되어 있어, 우수한 감정평가업자를 선정할 수 있는 경험이 축적되어 있다.²⁰⁾ 따라서 사업시행자와 토지소유자가 직접 선정 및 추천하는 경우보다 신속하고 투명하게 우수한 감정평가업자를 추천할 수 있다.

또한 한국감정평가협회가 감정평가업자를 추천한다면 사업시행자와 토지소유자가 직접 선정 및 추천하는 제도의 운용과정에서 나타나는 가격담합과 보상평가의 부실, 과당경쟁의 문제를 해소할 수 있다. 아울러 보상평가시 감정평가사가 전문적 지식을 기반으로 독립적 위치에서 평가액을 산정할 수 있는 토대가 마련될 수 있을 것이다.

그러나 한국감정평가협회의 선정 및 추천이 자유경쟁에 입각한 시장경제질서에 반하는 제도라는 비판을 받을 우려가 있다. 감정평가업자는 사업시행자와 토지소유자로부터 보상평가 추천을 받기 위해 감정평가업자 간 자유경쟁을 헌법상 보장받고 있음에도 불구하고 원천적으로 봉쇄하는 것은 헌법상 보장된 경제상의 자유(제119조제1항)에 반한다는 지적을 받을 수 있다.²¹⁾

4. 공동위원회를 구성하여 선정하는 방안(4안)

국가청렴위원회는 사업시행자(2개)와 토지소유자(1개)가 각각 추천·선정하는 방식에서 공동 위원회를 구성하여 2개 이상의 감정평가업자를 선정하는 방식을 제안하고 있다.²²⁾ 이 대안은 내·외부인사가 참여하는 보상협의회를 공동위원회로 활용하는 방안이다.

보상협의회는 공익사업 보상과정에 주민참여를 제도적으로 보장하기 위하여 2007년 「토지보상법」 개정을 통해 대통령령으로 정하는 일정규모 이상 사업은 설치가 의무화되었다. 종전에는 해당 지방자치단체장이 필요한 경우 임의적으로 설치하도록 되어 있어 보상과정에 주민참여가 제한적이었으나, 앞으로는 보상민원을 사전적으로 협의·해소하고 주민참여에 의한 보상이 이루어질 수 있는 기반이 조성되었다.

한편 감정평가업자의 선정을 최종적으로 추첨 또는 공개경쟁방식에 의할 것을 제안하

19) 줄고, 전게서, 45면.

20) 한국감정평가협회는 대법원 법원행정처, 건설교통부, 한국토지공사, 서울특별시 도시개발공사, 인천국제공항공사, 국민은행 등의 감정평가업자 추천의뢰에 따른 감정평가사 선임업무를 수행하고 있다.

21) 류해웅 외, 전게서, 728면.

22) 국가청렴위원회, 전게서, 33면.

고 있다. 즉, 공동위원회는 입찰 참여 감정평가업자의 보상평가계획서를 심사²³⁾하여 적합한 감정평가업체군을 선정한 후 추첨, 입찰제 등 공개경쟁방식으로 최종 감정평가업체를 결정하는 방안이다.²⁴⁾ 물론 감정평가와 관련하여 금품수수, 선심성평가 등 부적정 평가업체 등은 입찰 참가자격에서 배제하는 것을 전제하고 있다.

이 방안은 손실보상의 당사자가 공동으로 참여하여 선정기준에 따라 감정평가업자를 선정한다는 점에서 형평성을 담보할 수 있다. 또한 보상협의회가 공동위원회 역할을 대신하여 감정평가업자 선정 등에 참여한다면 기능강화 효과도 기대된다. 아울러 감정평가업자가 추첨, 입찰제 등 공개경쟁방식으로 최종 감정평가업체를 결정된다면 보상평가의 독립성 제고에도 기여할 것으로 판단된다.

그러나 이 방안은 보상협의회가 공동위원회 역할을 대신한다면 자칫 토지소유자 추천제도에서 발생된 문제점이 다시 재현될 수도 있다. 보상협의회는 토지소유자와 지방자치단체도 참여하는 바, 그 과정에서 토지소유자들이 단체행동을 통해 입김이 세지면 이를 무마하기위해 토지소유자가 원하는 감정평가업자를 선정할 가능성이 높다. 만일 공익사업이 국가사업일 경우에 지방자치단체는 유권자인 토지소유자 입장에서 판단할 개연성이 높다. 또한 이 방안은 토지소유자 추천제를 사실상 폐지하는 것으로 인식되어 토지소유자의 반발이 예상된다.²⁵⁾

한편 입찰제 등 공개경쟁방식을 채택할 경우에는 보상평가 업무경험이 상대적으로 적은 후발 감정평가업체가 경쟁을 위해 최저가격으로 입찰에 참여할 가능성이 높고, 결국 부실감정으로 이어질 우려가 있다.

5. 대안 평가

이들 대안은 다 같이 현행 감정평가사의 선정제도가 야기하고 있는 문제점을 해소하는데 이바지 할 수 있지만, 그 정도가 다르고 또한 대안에 따라 파생되는 문제도 달리 나타나게 된다.

감독관청이 감정평가업자를 선정하는 방안(1안)은 과당경쟁에 의한 업무질서 문란행태를 정비할 수 있으나 민원을 의식하여 객관적인 평가보다는 여전히 토지소유자의 입장을 반영할 수밖에 없을 것이다.

중앙토지수용위원회가 감정평가업자를 추천하는 방안(2안)은 이해당사자를 배제한 중립적인 차원에서 보상평가의 공정성과 객관성을 확보할 수 있지만, 위원회가 선정 및 추천한 감정평가사의 평가 산정액에 대해 양 당사자 가운데 일방이 이의를 제기한다면 재

23) 보상평가계획서는 보상평가실적, 비교표준지 선정근거, 가격상한선, 보상선례, 보정을 등 세부항목별로 평가지표 항목을 구성한다.

24) 국가청렴위원회, 전거서, 33면.

25) 토지소유자 추천제는 토지소유자의 재산권을 보장할 목적으로 도입된 제도라는 점에서, 많은 문제점을 야기하고 있다는 이유만으로 제도 자체를 쉽게 폐지할 수 있는 사안이 아니다.

결기관의 지위에 서 있는 위원회가 결정한 재결에 대한 공정성 및 중립성의 훼손을 초래할 수 있다는 점에서 선정기관으로는 적합하지 않다.

협회로부터 추천받아 선정하는 대안(3안)은 제도 운용과정에서 나타난 제 문제의 상당부분을 해소할 수 있고, 제도도입의 취지도 살릴 수 있다. 일각에서 시장경쟁원리에 반한다는 지적이 있지만, 보상평가의 공공성을 고려한다면 협회가 감정평가사의 선정 및 추천을 맡는 것은 헌법에 반하지 않는다고 판단된다.

공동위원회를 구성하여 선정하는 방안(4안)은 손실보상의 당사자가 공동으로 참여하여 선정기준에 따라 감정평가업자를 선정한다는 점에서 형평성을 담보할 수는 있겠지만, 토지소유자추천제에서 나타난 문제점이 재현될 가능성이 높다.

대안의 평가를 종합해 보면 사업시행자와 토지소유자가 한국감정평가협회로부터 추천받아 감정평가업자를 선정하는 방안이 여러 대안 중 합리적인 대안이라 판단된다. 협회로부터 추천받아 선정하는 대안(3안)은 제도 운용과정에서 나타난 제 문제의 상당부분을 해소할 수 있고, 제도도입의 취지도 살릴 수 있다. 일각에서 시장경쟁원리에 반한다는 지적이 있지만, 보상평가의 공공성을 고려한다면 협회가 감정평가사의 선정 및 추천을 맡는 것은 헌법에 반하지 않는다고 생각된다.²⁶⁾

이와 같은 제도개선이 이루어지려면 협회가 감정평가사의 선정 및 추천 권한을 수임하여 행사하는 과정에서 발생하는 부작용을 관리·통제할 수 있는 법적 장치가 마련되어야 하며, 그에 앞서 협회 스스로도 자율규제를 강화하여 보상평가에 대한 공신력 제고에 부단한 노력을 경주할 때만이 가능할 것이다.

V. 맺으며

이상에서 논의 한바와 같이 지난 참여정부 5년간 국토 균형 발전 등을 위해 동시다발적으로 추진된 지역개발사업은 사업지연 등을 우려하여 토지소유자에게 비합리적인 보상금을 지출함으로 인하여 보상인플레이션을 야기하는 등 보상제도 전반의 문제점이 노출되었다. 특히 보상평가의 감정평가업자 선정방식에서 노정된 문제점은 보상제도의 여타 문제점의 시발점이라고 해도 과언은 아니다.

사업시행자가 추천하는 경우에 공정성과 객관성이 결여되었으며, 특히 토지소유자 추천 제도는 비합리적 보상의 주요원인으로 작용하였다. 사업시행자는 토지소유자의 민원 등으로 사업자체가 지연되는 것을 방지하는 차원에서 토지소유자의 의견에 동조하여 감정평가업자를 선정하는 사례가 다수 발생하고 있으며, 이로 인해 객관적이고 공정한 평가가 결여될 수 있다. 또한 토지소유자로부터 추천받은 감정평가사가 평가한 높은 보상금액이 인근지역 피수용자의 최소한도 보상금액 기준이 되어 공익사업의 보상민원을 유발시키는 원인이 되기도 하였다.

26) 줄고, 전계서, 50면.

따라서 이상에서 지적된 지역개발을 위한 공익사업 보상제도의 문제점을 해소하고 합리적인 보상평가를 위해서는 무엇보다도 감정평가사 선정의 객관성과 중립성 제고가 먼저 이루어져야 할 것이다.

이를 위해 공익사업 시행의 원활화와 토지소유자 등의 권리를 보호하면서도 보상평가의 공정성과 객관성을 확보하기 위해서는 중립적 지위에 있는 제3기관에서 감정평가업자 선정 및 추천을 맡는 것이 합리적일 것이다. 만일 사업시행자의 감정평가업자 선정과 토지소유자 추천의 감정평가업자 선정이 제3기관의 추천 및 선정방식으로 전환된다면 감정평가사 선정과 관련된 문제를 보다 근본적으로 해결할 수 있을 것이다.

참 고 문 헌

- 강교식·김원보·임호정, 2005, 「토지보상법」, 부연사.
- 계기석·최수, 1997, 공공사업의 합리적 보상방안연구, 국토개발연구원.
- 권영성, 2007, 「헌법학원론」, 법문사.
- 국가청렴위원회, 2007, 「공공택지개발사업의 공정성투명성 제고방안」.
- 김철수, 2007, 「헌법학개론」, 박영사.
- 류지태, 2002, “공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상법제의 개편에 관한 검토”, 「토지공법연구」, 제15집, 한국토지공법학회.
- 류지태, 2007, 「행정법신론」, 신영사.
- 류하백, 2007, 「토지수용과 기본권 침해」, 부연사.
- 류해웅 외, 2005, 「토지보상제도 개선 연구」, 건설교통부.
- 류해웅, 2005, 「신수용보상법론」, 부연사.
- _____, 2007, “토지보상에 있어서 개발이익 배제에 관한 법제적 고찰”, 「감정평가연구」, 제17집 제1호, 한국부동산연구원.
- 박군성, 2006, “손실보상제도의 몇 가지 쟁점”, 「법제」, 통권 제579호, 법제처.
- 석종현 외, 2000, 「공공용지취득 및 손실보상제도 개선방안 연구(I)」, 건설교통부.
- _____, 2000, 「공공용지취득 및 손실보상제도 개선방안 연구(II) - 손실보상기준 개선 방안」, 건설교통부.
- 석종현, 2005, 「손실보상법론」, 삼영사.
- 선병채, 2007, “보상평가에 있어 개발이익배제”, 「토지연구」, 제20권 제1호.
- 윤동건·이효주, 2006, “토지소유자의 감정평가업자 추천제도 개선방안”, 「감정평가업의 발전방안 I」, 한국부동산연구원.
- 이동과, 2006, “감정평가업자의 윤리·의무와 책임 일고”, 「감정평가학 논집」, 제5권 제1호.
- 이덕복, 2007, “급등하는 보상비, 돌파구는 없는가?”, 2007~2011년 국가재정운용계획 발표문, 기획예산처.
- 이용갑, 1999, “보상제도개선을 통한 공공사업비 절감방안”, 「토지연구」, 제10권.
- 임호정·김원보, 2003, 「공익사업용지보상법론」, 부연사.
- 조정환, 2003, “공익사업을 위한 토지등의 취득 및 손실보상에 관한 법률에 관한 소고”, 「천봉 석종현박사 회갑기념 논문집-현대 공법 이론의 제문제」, 삼영사.
- 조주현 외4인, 2005, 「감정평가 신뢰도 향상을 위한 연구」, 건설교통부.
- 지대식 외, 2006, 「공익사업의 원활한 수행을 위한 토지보상체계 개선 연구」, 국토연구원.
- 한겨레신문, 2004, “불신받는 감정평가”. 한겨레신문, 2004년 12월 17일 기사.
- 허강무, 2007, 공익사업 보상평가의 합리화에 관한 연구, 한국부동산연구원.
- _____, 2008, “공익사업과 개발이익”, 「토지공법연구」 제40집.
- 허영, 2007, 「한국헌법론」, 박영사.

토지보상평가에 있어 개발이익 배제¹⁾

선 병 채 팀장
(한국토지공사, 감정평가사)

I. 문제의 제기

공익사업의 계획 또는 시행이 공고 또는 고시되면 통상의 경우 그 대상토지의 이용가치가 장차 증가될 것으로 기대하여 그 기대가치만큼 토지의 가격이 미리 상승하게 되는데²⁾ 이러한 개발이익이 당해 토지의 객관적인 가치의 일부로서 당연히 시가에 포함되어 손실보상의 대상에 포함될 수 있는지의 여부와 손실보상의 대상에 포함되지 않는다면 보상평가 시 그 개발이익을 어떻게 배제할 것인가가 문제시 될 수 있다.

우선 손실보상의 대상에 개발이익이 포함될 수 있는가에 대해 헌법재판소는 ‘헌법 제23조제3항이 규정하는 정당한 보상이란 원칙적으로 피수용재산의 객관적인 재산가치를 완전하게 보상하는 완전보상을 의미하며, … 개발이익은 그 성질상 완전보상의 범위에 포함되지 아니한다.’³⁾라고 하여 개발이익이 손실보상의 대상에 포함되지 않음을 분명히 하고 있다.

이와 관련하여 정당보상을 위해서는 보상대상토지와 유사한 효용을 갖는 토지를 인근 지역에서 구입할 수 있는 가격수준으로 평가하는 것이 타당하다는 견해가 있다. 이러한 시각에서는 개발이익 배제문제를 떠나 보상대상에 포함된 토지소유자를 차별하는 것은 잘못이라는 것이다. 특히 우리나라의 경우 공익사업으로 인한 토지가격 상승이 주변지역에 광범위하게 영향을 주는데 공익사업지구 밖의 개발이익환수장치가 제대로 마련되지 않은 상태에서 지구안의 개발이익배제가 지구 밖과의 불균형을 심화시켜 헌법상의 평등의 원칙에 어긋나는 등 문제가 있으므로 보상평가에 있어 개발이익배제가 사실상 어렵다는 견해가 있을 수 있다. 그러나 헌법재판소에서는 공공사업시행지역 이외의 토지소유자가 보유하게 되는 개발이익을 포함하여 일체의 개발이익을 환수할 수 있는 제도적 장치가 마련되지 않은 상황에서 보상액 산정에 있어서 개발이익을 배제한다고 하여 합리적 이유 없이 보상대상에의 포함여부에 따라 토지소유자를 차별한 것이라고는 인정되지 않으므로 이는 평등의 원칙을 규정한 헌법 제11조제1항에 위반되지 아니한다고 판시하여⁴⁾

1) 이글은 토지연구 2007. 제1호에 게재된 것을 수정 보완한 것임

2) 헌법재판소 1990. 6.25 선고 89헌마107 결정에 의한 개발이익 정의

3) 헌법재판소 2001. 4.26 선고 00헌바31 결정

4) 헌법재판소 1990.6.25 선고 89헌마107 결정

공익사업의 시행으로 지가가 상승하여 피수용자에게 발생하는 개발이익은 배제되는 것이 정당한 것으로 인정하고 있다.

특히 2003년 1월 1일 제정·시행된 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」(이하 토지보상법이라 한다.) 제67조제2항에서도 ‘보상액의 산정에 있어서 당해 공익사업으로 인하여 토지 등의 가격에 변동이 있는 때에는 이를 고려하지 아니한다.’ 라고 하여 당해 사업으로 인한 개발이익배제를 명문화하고 있다. 특히 이 조항은 그간 개발이익배제 문제가 판례 등으로 보충되어 오던 것을 법제화한 것으로 개발이익배제를 관련법에서 명백히 규정한 것으로 그 의의가 크다고 할 수 있다. 이러한 개발이익배제에 관한 이 기본조항 외에 토지보상법 70조제3항, 제4항 및 제5항(기준이 되는 공시지가 소급 적용), 시행령 제37조제2항(당해 공익사업의 영향이 반영된 지가변동률 제외) 및 시행규칙 제23조제1항(당해 공익사업의 시행을 목적으로 한 용도지역의 배제)등이 개발이익을 배제하기 위한 구체적인 조항에 해당된다고 할 수 있다.

한편 토지의 보상가격은 토지보상법 제70조 등에 의거 반드시 공시지가를 기준으로 평가토록 하고 있으며 개발이익을 배제하기 위해서 가격시점에 가장 가까운 공시지가를 적용하는 일반 평가와 달리 사업인정 고시일 당시의 공시지가를 기준으로 가격시점까지 당해 공익사업의 영향이 없는 지가변동률을 적용하여 보상가격을 산정토록하고 있다. 문제는 개발이익을 배제하기 위한 이러한 평가방식은 철저히 공시지가의 기준성에 그 바탕을 두고 있으나 기준이 되는 공시지가 자체에 개발이익이 포함되었을 경우 또는 공시지가의 기준성이 지켜지지 못하고 즉, 공시지가 이외에 별도의 기준가격이 필요할 때는 개발이익 배제를 위한 별도의 장치가 마련되어야 하는 문제가 있다. 특히 공시지가가 각종 조세부과의 기준으로 적용되면서 현실적으로 적정가격에 미치지 못하는 것으로 인정됨에 따라 헌법상의 정당보상을 위해 공시지가를 적정가격으로 보정하는 별도의 작업이 불가피하다고 할 때 그 보정과정에서 개발이익 배제장치가 충분히 마련되어 있지 못한다면 개발이익배제라는 당초의 목적을 달성할 수 없는 문제가 발생 할 수 있는 것이다.

1989년 공시지가 제도가 도입된 이래 공시지가의 적정성 문제가 항상 논란이 되어 왔는데 그 이면에는 공시지가가 과세표준, 보상 등 공적 평가 및 담보 등 사적 평가의 기준 등과 같은 다양한 정책목적을 동시에 추구하는 것이 현실적으로 불가능하다는 것이다. 실제 보상평가 실무에 있어서는 공시지가가 시가에 미치지 못한다는 이유로 이를 적정가격으로 보정하기 위한 작업이 별도로 이루어져야 하는 문제점이 있다. 공시지가를 보정하기 위해 인근의 보상선례 등을 참작함에 있어 그 보상선례 등에 개발이익이 포함되어 있을 경우 이를 배제하기 위한 구체적인 수단이 없는 등 개발이익을 배제하기 위한 충분한 장치가 마련되어 있지 못하여 개발이익배제 문제는 감정평가사의 개별적 판단에 크게 의존해 오고 있는 실정이다.

현재 보상평가 실무에서는 공익사업간의 보상가격 균형을 이유로 인근지역의 보상선례가 실질적인 평가기준이 되면서 연쇄적인 보상가격 상승으로 이어져 개발이익 포함 여부

가 여전히 논란이 되고 있으며, 또한 개발이익이 각 평가단계별로 충분히 배제되지 못할 경우 협의에 의하여 사업시행자에게 토지를 제공한 소유자와 협의에 불응하여 수용재결 및 소송 등에 의하여 보상을 받은 소유자간에 형평성 문제가 발생하는 등 여러 문제가 지적되고 있다. 보상평가에 있어서 개발이익배제는 여전히 중요한 문제로 인식되고 있어 개발이익배제를 위한 구체적이고 충분한 제도적 장치를 마련해야 하는 등 이를 해소할 수 있는 근본적인 방안이 필요한 실정이다.

II. 토지보상평가 개요

1. 평가기준

공익사업에 편입되는 토지의 보상가격은 토지보상법 제70조 등에 의거 「부동산가격 공시 및 토지 등의 평가에 관한 법률」에 의한 공시지가를 기준으로 하되, 그 공시기준일로부터 가격시점까지의 관계법령에 의한 당해 토지의 이용계획, 당해 공익사업으로 인한 지가의 변동이 없는 지역의 지가변동률, 생산자물가상승률 그 밖에 당해 토지의 위치·형상·환경·이용 상황 등을 참작하여 평가한 적정가격으로 정하도록 되어 있다.

$$\text{토지보상가격} = \text{비교표준지 공시지가} \times \text{시점수정 (지가변동률 등)} \times \text{지역요인비교} \\ \times \text{개별요인비교} \times (\text{기타사항})$$

위 공시지가기준 평가방식은 거래사례비교법의 거래사례 대신 표준지 공시지가를 기준으로 공시지가와 대상 토지를 비교하여 대상 토지의 가격을 평가하는 것으로서 거래사례 비교법과 유사하다고 할 수 있으나, 거래사례비교법에서는 사정보정절차가 필요한 반면 공시지가는 적정가격으로서 사정보정이 필요치 않다는 점에서 차이가 있다.

2. 비교표준지의 선정

토지를 평가함에 있어서는 평가대상토지와 유사한 이용가치를 지닌다고 인정되는 하나 또는 둘 이상의 비교표준지를 선정하여 이를 기준으로 하여야 한다. 평가 대상토지와 유사한 이용가치를 지닌다함은 평가대상토지와 위치 또는 물적 유사성이 있어서 가격형성 요인이 유사함을 말한다. 비교표준지는 특별한 사유가 있는 경우를 제외하고는 평가대상 토지와 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」상의 용도지역이 같은 표준지를 선정하는 것을 원칙으로 하되 유사가격권의 표준지 중에서 대상토지와 토지이용상황 등이 유사한 표준지를 선정하여야 한다.

3. 시점수정

보상평가에 있어 시점수정이라 함은 표준지 공시지가를 기준으로 대상 토지를 평가함에 있어 비교표준지 공시지가의 공시기준일과 가격시점이 시간적으로 불일치하여 가격 수준의 변동이 있는 경우 지가변동을 등을 적용하여 비교 표준지의 공시지가를 가격시점의 수준으로 정상화하는 작업을 말한다.

4. 지역요인 및 개별요인 비교

인근지역에 적정한 비교표준지가 없어서 동일수급권안의 유사지역에서 비교표준지를 선정한 경우에는 평가대상토지와 지역요인 및 개별요인을 비교하고, 인근지역에서 비교표준지를 선정한 경우에는 개별요인만을 비교하게 된다.

5. 기타사항의 참작 문제

공시지가를 기준으로 하여 보상액을 산정하는 경우 시점수정, 지역 및 개별요인 비교 외에 유사거래사례, 보상선례 등을 기타사항으로 참작하여 보정할 수 있는지에 대해 공시지가 자체에는 이미 인근유사토지의 정상적인 거래가격 등이 포함된⁵⁾ 즉, 기타사항이 종합적으로 참작된 적정가격이라는 등의 이유로 현행 토지보상법에서는 기타사항을 참작하도록 한다는 명문의 규정이 없는 상태이다. 즉 아래 기타사항 참작 연혁에서와 같이 '92. 1. 1. 이후 개정된 토지수용법 제46조제2항제1호에서는 기타사항을 참작대상으로부터 삭제시킴으로써 엄격하게 공시지가 기준으로 보상평가액을 산정토록 하고 있으며 그 규정이 그대로 이어오고 있는 것이다.

《토지보상법(토지수용법)의 기타사항 참작 연혁⁶⁾》

구분	기타사항 참작 연혁
1989.6.30 이전 :공시지가 이전의 기준지가시대	<p>국토이용관리법에 의하여 기준지가가 고시된 지역에서의 토지에 대한 보상은 고시된 기준지가를 기준으로 하되, 기준지가고시대상지역공고일로부터 재결시까지의 관계법령에 의한 당해 토지의 이용계획 또는 당해 지역과 관계없는 인근토지의 지가변동률도매물가상승률 기타사항을 참작하여 평가한 금액으로 한다.(토지수용법 제46조제2항)</p> <p>이 때에는 국토이용관리법(29조제5항)에 의하여 기준지가는 공공시설용지를 매수하거나 토지를 수용하는 경우 그 지가 또는 보상액의 기준으로 하되, 기준지가고시대상지역공고일로부터 매수 또는 보상액의 재결시까지의 당해 국토이용계획 또는 당해 지역과 관계없는 인근토지의 지가변동률도매물가상승률인근 유사토지의 정상거래가격 및 기타 사항을 참작하여야 하도록 함으로써 인근유사토지의 정상거래가격 및 기타사항을 반드시 참작하도록 하였다.</p>

5) 부동산가격공시및감정평가에관한법률 시행령 제6조제1항제1호

6) 임호정 외, 2000, “정당보상에 있어 기타사항의 참작에 대한 고찰”, 감정평가논집, 제 X집 pp188-9

구분	기타사항 참작 연혁
1989.7.1 ~1991.12.31 (공시지가 초기)	토지에 대한 보상은 자기공시및토지등의평가에관한법률에 의한 공시지가를 기준으로 하되, 공시기준일로부터 협의성립시 또는 재결사까지의 관계법령에 의한 당해 토지의 이용계획 또는 당해 공익사업으로 인한 지가의 변동이 없는 지역의 지가변동률, 도매물가상승률 기타 사항을 참작하여 평가한 금액으로 한다.(토지수용법 제46조제2항제1호) 이때에는 기타사항이 참작대상으로 그대로 남아있었으나 인근유사토지의 정상거래가격을 참작대상에서 제외 시켰다.
1992. 1. 1 이후	협의취득 또는 수용하여야 할 토지에 대하여는 공시지가를 기준으로 하되, 그 공시기준일로부터 협의성립시 또는 재결사까지의 관계법령에 의한 당해 토지의 이용계획, 당해 공익사업으로 인한 지가의 변동이 없는 지역의 지가변동률, 도매물가상승률 기타 당해 토지의 위치·형상·환경·이용 상황 등을 참작하여 평가한 적정가격으로 보상액을 정한다.(토지수용법 제46조제2항제1호) 이때에 기타사항도 참작대상으로부터 삭제 시킴으로써 엄격하게 공시지가를 기준으로 하여 보상액을 산정하도록 하였다.
2003. 1. 1 :토지보상법 제정·시행 이후	협의 또는 재결에 의하여 취득하는 토지에 대하여는 부동산가격공시 및 감정평가에 관한 법률에 의한 공시지가를 기준으로 하여 보상하되, 그 공시기준일로부터 가격시점까지의 관계 법령에 의한 당해 토지의 이용계획, 당해 공익사업으로 인한 지가의 영향을 받지 아니하는 지역의 대통령령이 정하는 지가변동률, 생산자물가상승률(한국은행법 제86조의 규정에 의하여 한국은행이 조사·발표하는 생산자물가지수에 의하여 산정된 비율을 말한다) 그 밖에 당해 토지의 위치·형상·환경·이용 상황 등을 참작하여 평가한 적정가격으로 보상하여야 한다.

또한 「부동산가격 공시 및 감정평가에 관한 법률」 시행령 제77조 제1항 및 별표2에 의하면 ‘법 제21조 제2항의 규정에 위반하여 평가대상토지와 위치·지형·환경 등 토지의 객관적 가치에 영향을 미치는 제요인을 비교하여 평가대상토지의 가격과 표준지의 공시지가가 균형을 유지하도록 감정평가하지 아니한 경우’에는 감정평가업자와 해당 감정평가사에게 업무정지 6개월의 벌칙이 가해지므로 감정평가사는 기타사항을 참작하여 평가하기 어렵게 되어 있다.⁷⁾

다만, 수용대상토지의 정당한 보상액을 산정함에 있어 보상선례를 참작할 수 있는지 여부에 대해 판례에서는 ‘토지수용법 제46조제2항 등 토지수용보상액 산정에 관한 관계 법령의 규정을 종합하여 보면, 수용대상토지에 대한 보상액을 산정하는 경우에 인근 유사토지의 거래사례나 보상선례를 반드시 조사하여 참작하여야 하는 것은 아니며, 다만 인근 유사토지의 거래사례나 보상선례가 있고 그 가격이 정상적인 것으로서 적정한 보상액 평가에 영향을 미칠 수 있는 것임이 인정된 경우에 한하여 이를 참작할 수 있을 뿐이다.’⁸⁾ 라고 하여 기타요인 보정을 제한적으로 긍정하고 있다.

토지보상법에서는 공시지가의 이상적인 모습을 전제로 다음의 기본요인까지만 규정하고 있으나 현재 보상평가 실무에서는 대법원 판례 등에 의거 기본요인 이외에 인근의 보상선례 등을 참작한 기타요인 보정 과정을 거쳐 보상가격을 산정되고 있다.

7) 한국토지공사, 토지보상제도 개선 연구, 2005.12. 102쪽

8) 대법원 2002. 3. 29. 2000두10106 판결

$$\text{보상가격} = \text{표준지 공시지가} \times \text{시점수정} \times \text{지역·개별요인 비교} \times \text{기타요인 보정 기본요인}$$

결론적으로 기타요인 보정은 공시지가 제도 도입 당시의 취지와 달리 현실적으로 공시지가가 적정가격에 미달하므로 헌법 제23조제3항에 규정된 정당보상이 되기 위해서는 공시지와 시가와의 괴리를 별도로 보정하는 과정이 필요한 것으로 이해할 수 있으며, 보상평가 실무에서는 대부분의 경우 인근의 보상선례 등을 참작한 기타요인 보정을 적용하고 있다. 이러한 보상선례의 참작은 종전의 보상평가에 있어서 인근유사토지의 정상거래가격의 참작과 크게 달라지지 않았음을 보여주고 있다.

Ⅲ. 개발이익배제 평가 관련 문제점

1. 적용 공시지가의 시점 문제

일반적인 토지평가 시 기준이 되는 공시지가는 가격시점 당시 공시된 공시지가 중 가격시점에 가장 가까운 공시지가를 적용하는 것이 원칙이나 보상평가에 있어서는 토지보상법 제70조제4항에 의거 사업인정고시일 직전의 공시시가로 소급하여 적용하는 것을 원칙으로 하고 있어 이것이 일반평가와 크게 다른 점이다. 공시지가는 공익사업의 계획 또는 시행이 공고 또는 고시됨으로 인한 지가의 증가분 즉 개발이익을 반영하여 산정하기 때문에⁹⁾ 보상시점(가격시점)에 가장 가까운 공시지가를 기준으로 할 경우 개발이익이 포함되므로 사업인정 고시일 당시로 소급하여 적용함으로써 개발이익을 근본적으로 배제 하자는 하는 취지이다.

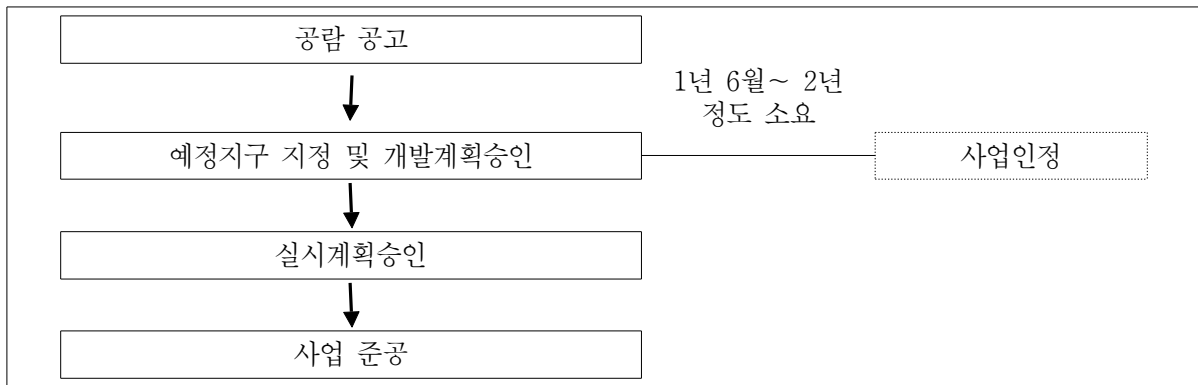
그러나 사업인정고시일 이전 선행단계에서부터 당해 사업으로 인한 영향이 공시지가에 반영되는 문제가 있을 수 있다. 예를 들면 택지개발촉진법에 의한 택지개발사업지구의 경우 아래 시행절차와 같이 공익사업의 계획이 일반적으로 공개되는 공람공고 당시에서부터 즉, 사업인정 훨씬 이전 단계에서부터 당해 공익사업으로 인한 토지의 가격이 변동될 수 있기 때문이다. 특히 최근 대규모 신도시 등의 경우에는 정부에서 추진계획을 발표한 이후 공람공고 등을 거쳐 사업을 진행하기 때문에 사업인정 당시에는 당해 공익사업으로 인한 토지의 가격이 크게 변동할 수 밖에 없는 문제를 안고 있다.

9) 표준지조사·평가기준 (건설교통부훈령 제479호) 제19조 : 표준지의 평가에 있어서 다음 각호의 개발이익은 이를 반영하여 평가한다. 다만, 그 개발이익이 주위환경 등의 사정으로 보아 공시기준일 현재 현실화·구체화되지 아니하였다고 인정되는 경우에는 그러하지 아니하다.

1. 공익사업의 계획 또는 시행이 공고 또는 고시됨으로 인한 지가의 증가분
2. 공익사업의 시행에 따른 절차로서 행하여진 토지이용계획의 설정·변경·해제 등으로 인한 지가의 증가분
3. 기타 공익사업의 착수에서 준공까지 그 시행으로 인한 지가의 증가분

또한 토지보상법 제70조제3항에 의한 사업인정전 협의의 경우 사업인정 후 협의 평가와 달리 가격시점 당시의 공시지가를 적용토록 하고 있으나 현행 토지보상법은 사업시행자가 수용재결을 신청하기 전에 사업인정 전 협의나 사업인정 후 협의 중 하나만 거치도록 하고 있기 때문에 평가기준을 달리 정할 실익이 없으며, 오히려 보상평가기준이 달라질 경우 형평성 문제 및 사업인정 후에 다시 평가를 해서 협의 절차를 다시 거쳐야 하는 문제 등이 생길 수 있어 이를 근본적으로 개선할 필요가 있다.

《택지개발사업 시행절차(택지개발촉진법)》



이와 같이 토지보상법 제70조 제4항(사업인정 후 협의, 재결)은 공시지가에 반영된 개발이익을 법적으로 보장해 주는 결과를 초래할 수 있다는 문제가 지적됨에 따라 2007.10.17일 제70조 제5항을 신설하여 공익사업의 계획 또는 공고 또는 고시됨으로 인하여 취득하여야 할 토지의 가격이 변동되었을 경우에는 예외적으로 당해 공익사업의 공고일 또는 고시일 당시의 공시지가를 적용할 수 있도록 하였다. 그러나 공익사업의 계획 또는 시행이 공고 또는 고시됨으로 인하여 취득하여야 할 ‘토지의 가격이 변동되었다고 인정되는 경우’와 관련하여 구체적 기준이 없는 등 여전히 많은 문제를 안고 있는 실정이다.

토지보상법 제70조제3항(사업 인정전 협의)	사업인정전의 협의에 의한 취득에 있어서 제1항의 규정에 의한 공시지가는 당해 토지의 가격시점 당시 공시된 공시지가 중 가격시점에 가장 가까운 시점에 공시된 공시지가로 한다.
토지보상법 제70조제4항(사업 인정후 협의)	사업인정후의 취득에 있어서 제1항의 규정에 의한 공시지가는 사업인정고시일전의 시점을 공시기준일로 하는 공시지가로서, 당해 토지에 관한 협의의 성립 또는 재결 당시 공시된 공시지가 중 당해 사업인정 고시일에 가장 가까운 시점에 공시된 공시지가로 한다.
토지보상법 제70조제5항(예외)	제3항 및 제4항에도 불구하고 공익사업의 계획 또는 시행이 공고 또는 고시됨으로 인하여 취득하여야 할 토지의 가격이 변동되었다고 인정되는 경우에는 제1항에 따른 공시지가는 당해 공고일 또는 고시일전의 시점을 공시기준일로 하는 공시지가로서 당해 토지의 가격시점 당시 공시된 공시지가 중 당해 공익사업의 공고일 또는 고시일에 가장 가까운 시점에 공시된 공시지가로 한다.

2. 적용 보상선례의 시점 문제

앞에서 살펴본 바와 같이 토지보상법에 기타사항의 참작에 의한 보정방법이 명문으로 규정되어 있지 않음에도 불구하고 현재 보상평가에서는 공시지가가 공시기준일의 적정가격을 반영하고 있지 못하다는 사유로 인근 유사토지의 보상선례 등을 기준으로 기타요인을 보정하는 것이 일반적이며 아래 표에서 보는 바와 같이 그 보정치 또한 상당하여 공시지가 기준 평가원칙이 준수되지 못하고 있는 실정이다.

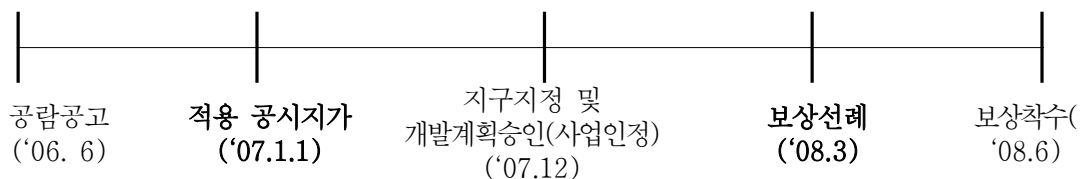
《한국토지공사 시행 사업지구 평균 기타요인 보정치 현황》

적용공시지가	2000년	2001년	2002년	2003년	2004년	2005년	2006년	2007년
기타요인 보정치(평균)	1.16	1.18	1.64	1.75	1.78	1.98	1.61	1.80

* 기타요인 보정치는 동일시점에서 공시지가와 보상가격의 격차를 의미

위와 같이 기타요인 보정치가 상당하여 공시지가 보다는 기타요인 보정치 산정의 기준이 되는 보상선례 등에 의해 보상가격이 더 크게 영향을 받고 있는 실정이다. 기타요인 보정치 적용이 타당한가에 대한 문제를 떠나서 현실적으로 이와 같이 보상선례 등이 보상평가의 가장 중요한 기준이 되고 있음에도 불구하고 그 적용 기준이 합리적으로 마련되어 있는지가 의문이다. 개발이익 배제와 관련하여 공시지가는 사업인정고시일 전의 공시시가를 소급하여 적용하면서 기타요인보정의 기준이 되는 보상선례는 한국감정평가협회 토지보상평가지침¹⁰⁾ 제17조제1항¹¹⁾에 의거 아래와 같이 보상시점에 가까운 최근의 보상선례를 적용하는 즉 기준의 이중성을 가장 큰 문제로 지적하지 않을 수 없다.

《택지개발사업지구 보상평가 예시》



적용 공시지가 시점과 적용 보상선례 시점 간에 상당한 괴리가 있을 수 있다는데 근본적인 문제가 있다는 것이다. 평가원칙에 의거 인근지역 또는 동일수급권안의 유사지역에

10) 한국감정평가협회가 제정한 토지보상평가지침은 법령의 위임에 근거한 것이 아니기 때문에 법규적 효력이 있는 것은 아니나 실제로 있어서는 협회 소속 감정평가사를 기속하게 된다.

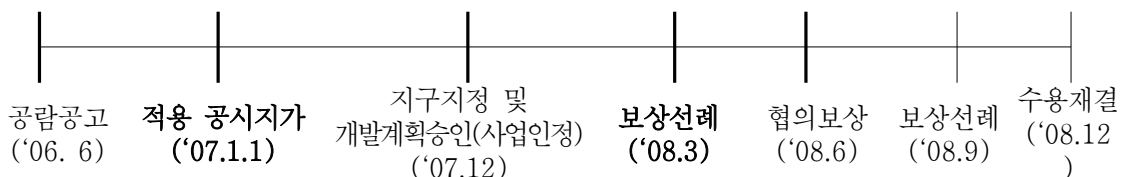
11) ‘인근지역 또는 동일수급권안의 유사지역에 있는 것으로서 평가대상토지와 유사한 이용상황의 토지에 대한 최근 2년 이내의 보상선례(당해 공익사업에 관한 것을 제외한다. 이하 같다)가 있을 때에는 그 보상선례의 평가기준 등을 참작할 수 있다. 다만, 그 보상선례가 평가의뢰자 또는 토지소유자의 특수한 사정에 의하여 이루어지거나 참작할 수 없는 정당한 사유가 있는 경우에는 그러하지 아니하다.’

있는 보상선례를 채택한다고 할 때 이지역의 특성상 당연히 공익사업의 영향이 감안될 수밖에 없어 두 시점 간에 괴리가 발생하면 근본적으로 많은 문제가 나타난다. 보상선례를 참작한 기타요인 보정은 공시지가를 적정가격으로 정상화하는 작업이지만 공시지가 시점과 다른 시점인 최근의 보상선례를 적용할 경우 인근 유사토지의 보상선례는 당해 공익사업의 영향이 감안될 수밖에 없고 이는 결국 개발이익을 포함하는 문제가 있을 수 있다. 현행 평가방식에서는 적용 공시지가의 시점과 시점간의 괴리가 큰 보상선례를 적용할수록 기타요인보정치가 커지며, 이에 따라 시점 간의 괴리가 클수록 개발이익 포함 정도가 커질 수 있는 문제가 있다.

토지보상평가지침 제16조제2항에서는 원칙적으로 ‘당해 사업과 직접 관련된 개발이익은 기타요인으로 보정해서는 아니된다.’ 라고 규정하고는 있으나 구체적으로는 동 지침 제17조제1항에서 최근 2년 이내의 보상선례를 적용할 수 있도록 한 것은 개발이익 배제문제보다는 공익사업간 보상가격의 형평성 확보 등을 강조한 것으로 판단된다. 결국 개발이익을 배제하기 위해서는 적용 공시지가의 시점이 매우 중요한 것과 같이 보상선례에서도 그 시점이 매우 중요함에도 이를 간과한 것으로 보인다.

또한 기타요인 보정의 기준이 되는 적용 보상선례 등의 시점을 일정시기로 고정하지 않고 가격시점 현재 최근 2년 이내로 할 경우 우려되는 것은 동일사업지구에서 순차적으로 이루어지는 보상가격 간의 균형이 유지되지 못하는 문제가 발생할 수 있다는 것이다. 아래와 같이 동일토지에 대한 협의보상과 수용재결평가의 경우 둘 다 적용 공시지가는 사업인정 당시의 동일시점의 공시지가를 적용토록 되어있으나 보상선례는 서로 다른 시점의 것을 적용할 경우 수용재결평가액이 크게 상승할 수 있는 등 형평성 문제 및 결국 개발이익이 배제되지 못하는 문제가 발생할 수도 있는 것이다.

《협의보상과 수용재결평가 비교》



특히 수용재결 등 평가의 경우 토지보상평가지침 제17조 제1항의 최근 2년 이내의 보상선례 중 ‘당해 공익사업에 관한 것을 제외한다.’ 라는 규정 등에 따라 당해 사업지구의 협의보상선례를 제외하고 있으나 협의보상가격은 당해 사업으로 인한 개발이익이 당연히 배제된 가격이기 때문에 이를 배제할 이유가 없으며, 오히려 다른 보상선례를 적용할 경우 협의보상가격과 수용재결가격 간의 불균형 문제 및 개발이익을 포함시킬 소지가 오히려 크다고 보아야 할 것이다.

3. 소결

현재 보상평가 실무에서는 적용 공시지가에서부터 개발이익이 일부 반영되고 여기에 당해 사업의 영향이 감안된 인근·유사지역의 보상선례를 참작하여 공시지가를 보정함으로써 개발이익이 이중으로 반영될 수 있는 구조적인 문제를 안고 있다고 할 수 있다. 특히 보상선례가 단지 공시지가를 보충하는 기능에 그쳐야 함에도 공시지가와 다른 시점의 보상선례를 적용토록 함으로써 보상선례가 실질적 평가기준이 되는 등 토지보상법이 규정하고 있는 공시지가의 기준성이 크게 훼손되고 있는 실정에서 개발이익이 충분히 배제되지 못하고 있으며, 협의보상가격과 수용재결 가격 간에도 정상지가상승분을 초과하는 등 불균형이 발생하는 문제점이 있다.

IV. 제도개선방안

현행 보상평가방식에서는 공시지가뿐만 아니라 보상선례 등도 중요한 기준이 되고 있는 실정으로 공시지가 및 보상선례 등에 당해 사업으로 인한 개발이익이 포함되어 있을 경우 이를 배제하는 것이 타당하나, 구체적 기준이 없을 경우 당해 사업으로 인한 개발이익만을 구분하여 산정할 수 있는지가 의문시 된다. 따라서 개발이익배제 문제를 평가사의 재량에 맡겨놓기 보다는 합리적이고 구체적인 기준을 마련하는 것이 필요하며, 결국 실질적인 사업개시시점 당시의 적정가격을 기준으로 하여 보상시점까지는 정상적인 지가 변동분을 반영하는 이러한 원칙에 충실한 제도개선이 모색되어야 할 것이다.

1. 적용 공시지가 시점을 실질적인 사업개시시점으로 앞당기는 방안

현재 기준이 되는 사업인정 당시는 당해 사업으로 인한 영향이 지가에 이미 반영되는 경우가 많은 점을 감안 이전의 선행단계로 소급할 수 있는 방안을 검토해 볼 필요가 있다. 토지보상법 제70조 제5항에서는 ‘토지의 가격이 변동되었다고 인정되는 경우’에 한해 예외적으로 당해 공익사업의 공고일 또는 고시일 당시의 공시지가를 소급하여 적용할 수 있도록 하였으나 이는 예외적으로 적용할 사항이 아닌 원칙적으로 적용할 사항이며, 특히 ‘토지의 가격이 변동되었다고 인정되는 경우’를 둘러싼 논란 소지만 크므로 이를 근본적으로 개정할 필요가 있다. 예를 들면 택지개발사업의 경우 공람공고일 당시를 기준으로 할 수 있도록 개선하되, 사업인정 전 협의와 사업인정 후 협의에 있어 적용 공시지가 시점에 대한 기준을 달리 적용할 실익이 없으므로 토지보상법 제70조 제3항과 제4항을 합하여 다음과 같이 개정하는 것을 검토해 볼 필요가 있다.

제1항에 의한 공시지가는 당해 공익사업의 구역고시일 또는 공람공고일전의 시점을 공시기준일로 하는 공시지가로서, 당해 토지의 가격시점 당시 공시된 공시지가 중 당해 공익사업의 구역고시일 또는 공람공고일에 가장 가까운 시점에 공시된 공시지가로 한다.

2. 거래사례비교법의 사정보정 개념 도입 방안

보상평가의 경우 개발이익을 배제하기 위해서는 공시지가를 소급적용하는 것도 중요하지만 더 중요한 것은 공시지가 보다 더 큰 영향을 미치고 있는 보상선례 등의 시점 기준을 더 엄격히 규정하는 것이라 할 수 있다. 보상평가에 있어 공시지가를 기준으로 한 비교평가방식은 아래와 같이 거래사례비교법의 비준가격을 구하는 방식에서 거래사례를 공시지가로 대신한 것으로 볼 수 있다. 다만, 거래사례비교법에서는 거래사례가 적정가격이 아닐 경우 사정보정¹²⁾을 거치도록 하고 있는 반면 공시지가는 개념상 적정가격이기 때문에 사정보정을 인정치 않는다는 점이나 공시지가 제도 운용상의 문제점 등으로 인해 공시지가가 적정가격이 아닐 수도 있다는 데 문제가 있다.

$$\text{비준가격} = \text{거래사례} \times \text{사정보정} \times \text{시점수정} \times \text{지역} \cdot \text{개별요인 비교} \\ (\text{보상가격}) \quad (\text{공시지가})$$

공시지가는 개념상 적정가격이기 때문에 사정보정이 필요치 않다고 하고서는 현실적으로 공시지가는 적정가격이 아니기 때문에 기타요인 보정이라는 왜곡된 모습이 보상평가 방식에 등장하고 있는 것이다. 특히 사정보정은 기준이 되는 거래사례를 그 거래 시점 당시의 적정가격으로 보정하는데 반해 기타요인 보정은 기준이 되는 공시지가의 시점과 다른 시점의 보상선례를 적용하여 품등비교 외에도 시점수정 과정을 거쳐 적정가격으로 보정하는데 근본적인 차이가 있다고 할 수 있다. 공시지가를 최근의 보상선례시점의 가격으로 적정화하는 것이 현재 보상평가의 가장 중요한 과정으로 이 과정에서 개발이익포함 문제가 발생할 수 있는 것이다.

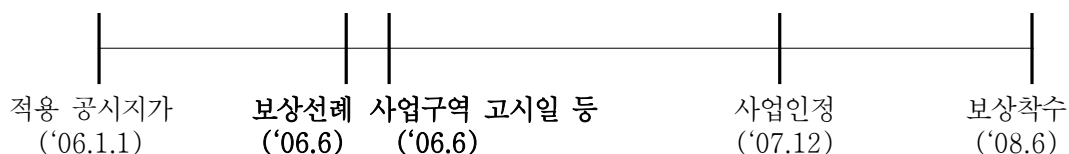
현재와 같은 보상선례 적용으로 인한 개발이익포함 문제를 해소하기 위해서는 아래와 같이 거래사례비교법의 사정보정에서와 같이 공시지가를 그 당시의 적정가격으로 보정하는 작업이 반드시 필요하다. 공시지가제도의 운영상 등의 문제점으로 인해 공시지가를 적정가격으로 보정하는 것이 불가피하다고 할 때 거래사례가 적정가격이 아닐 수 있다는 점과 같은 것으로 보아 그 당시가격으로 사정보정절차를 거치는 것이다. 최근의 보상선례를 참작한 기타요인보정이 아닌 사정보정 절차와 같이 적용 공시지가 시점 당시의 보상선례 등을 참작하여 적정화하는 방안이 필요한 것이다.

$$\text{보상가격} = \text{표준지 공시지가} \times \text{사정보정} \times \text{시점수정} \times \text{지역} \cdot \text{개별요인 비교}$$

12) 거래사례 등에 거래당사자의 특수한 사정 또는 개별적인 동기가 개재되어 있거나 평가선례 등에 특수한 평가조건 등이 반영되어 있는 경우에는 그러한 사정이나 조건 등이 없는 상태로 이를 적정하게 보정하는 것으로 그 당시가격으로 보정하는 것을 말함

보상선례 등을 인근·유사지역에서 구할 때 사업개시시점 이후 최근의 보상선례는 당해 공익사업의 영향이 감안될 수밖에 없고 그 보상선례를 적용하면서 당해 사업으로 인한 개발이익만을 구분 산정하여 배제할 수 없는 경우라면 근본적으로 보상선례의 시점에 대해서도 공시지가 시점과 같은 개발이익을 배제할 수 있는 시점 기준이 필요하다. 여기서 사정보정이나 기타요인보정이나의 문제는 공시지가를 어느 시점의 가격으로 적정화할 것인가라는 차이에 불과하며 단지 보상평가방식을 일반적인 평가기법과 달리 적용할 실익이 없으므로 일반적인 평가기법과 동일하게 사정보정과 같은 절차를 도입하는 것도 고려해볼 필요가 있다. 결론적으로 적용 보상선례의 시점을 적용 공시지가와 유사한 시점으로 하도록 하자는 취지이다.

다만 다음과 같이 공시지가 적용 시점이 사업개시시점(예를 들어 사업구역 고시일 등)보다 앞당겨 질 경우 공시지가 보정 시 참작하는 보상선례 등은 사업개시시점과 유사한 시점의 보상선례를 적용함으로써 적용 공시지가 시점과 사업개시시점간의 괴리가 있는 부분은 시점수정을 인정하는 것이 합리적일 것이다. 즉 공시지가를 실질적인 사업개시시점(사업구역 고시일 또는 공람공고일)당시의 적정가격으로 보정하는 것이 필요하다. 현행 평가방식에서 무엇보다도 적용 보상선례의 시점을 사업개시시점 당시로 정하는 것이 중요하다. 이럴 경우 협의보상가격과 수용재결가격과의 불균형 문제도 보상선례 시점 등을 서로 동일하게 적용할 경우 자연스럽게 해소될 수 있을 것이다.



3. 공시지가 기준 완화방안

현재 보상평가의 문제점은 공시지가 이외에 보상선례 등이 실질적인 평가기준이 되는 등 공시지가가 그 기준성을 유지하지 못하는 경우가 많고 결과적으로 이중적인 기준가격으로 인해 평가의 신뢰성 확보에 저해 요인이 되고 있다. 이러한 문제점을 해소하기 위해서는 공시지가의 적정성 확보를 위한 노력도 중요하지만 보다 근본적인 방향 전환이 필요하다. 즉 공시지가의 적용범위에 대한 개선이 필요한 실정이다. 1989년 공시지가 제도가 도입된 이래 공시지가의 적정성 문제가 항상 논란이 되어 왔다는 그 이면에는 공시지가가 과세표준, 공적 및 사적 평가의 기준 등과 같은 다양한 목적을 동시에 추구하는 것이 현실적으로 불가능하다는 것이다. 이러한 문제점에도 불구하고 공시지가의 실효성 확보차원에서 모든 평가에 공시지가를 기준으로 평가토록 한 것은 많은 문제를 내포할 수밖에 없다. 현재 보상평가에 있어서 공시지가 기준 평가원칙은 법적·제도적 수준에서만

존재할 뿐이며, 실질적으로는 그 기준이 무시되고 있는 상태로 보아야 할 것이다.

보상 등 공적 평가에 있어 그 공정성을 담보키 위한 측면에서 공시지가 기준평가는 타당한 점이 있으나 공시지가에 대한 신뢰가 부족한 상태에서는 확실적인 공시지가 기준평가는 많은 문제점을 안고 있다. 결국 보상평가에 있어서 개발이익배제는 실질적인 사업개시시점 당시의 적정가격을 기준으로 하여 보상시점까지 정상적인 지가변동분을 감안할 때 실현될 수 있다고 한다면 사업개시시점의 적정가격을 공시지가가 뿐만 아니라 다른 기준가격을 선택적으로 적용하는 방안을 모색할 필요가 있을 것이다. 2006년 이후 도입된 실거래가신고가격은 제도가 정착되고 사례가 충분하다면 좋은 대안이 될 수 있을 것이다. 결국 이는 현재 이중적으로 기준가격을 적용하는 모순을 해결함으로써 평가의 신뢰성 확보에도 기여할 것이다.

또한 프랑스에서는 수용평가에 있어 협의가 일정비율 이상 성립된 경우 그 협의가격을 기준으로 하여 협의보상금과 수용보상금 사이에 균형이 이루어지도록 하고 있는¹³⁾ 점을 감안 우리의 경우도 당해 사업지구 협의보상율이 50% 이상일 경우 수용재결 및 이후의 의의재결과 소송평가 등에 있어서 당해 사업지구내 인근 유사토지의 협의보상가격을 기준으로 보상평가하는 제도를 도입할 필요가 있을 것이다. 만약 수용재결평가 등에서 공시지가 대신 협의보상가격을 직접적인 기준으로 하는 것이 당장 어렵다고 한다면 기타요인보정의 기준으로 다른 보상선례를 적용하는 대신에 당해 사업지구내 인근 유사토지의 협의보상가격을 적용한다면 개발이익 배제 및 협의보상가격과 수용재결가격 간의 불균형 문제를 보다 효과적으로 해결할 수 있을 것이다.

V. 결론

도로 개통으로 인해 상승된 가격, 즉 개발이익은 배제되어야 한다는 대법원 판례¹⁴⁾가 나온지 30여년이 지났고, 특히 2003년 1월 1일 제정·시행된 토지보상법 제67조제2항에서는 개발이익배제를 명문화하였지만 여전히 이에 대한 논란이 상존하고 있는 실정이다. 이러한 논란이 끊이지 않는 것은 개발이익이 사유재산권과 밀접한 관련이 있어 이를 배제하는 것이 결코 용이하지 않고 또한 당해 사업으로 인한 개발이익의 측정이 매우 어렵기 때문이기도 하다. 특히 신도시 등 대규모 공익사업의 경우 사업지구 밖 주변지역 지가 상승은 보상평가에 있어서 개발이익배제 문제를 더욱 어렵게 하고 있는 실정이다.

다만 여기에서는 공익사업지구 밖의 개발이익환수장치는 별도로 강화되어야 할 문제로 논의하지 않았으며, 현재 토지보상평가에 있어서 개발이익 배제가 충분히 이루어지지 못하고 있는 문제점 및 이에 대한 개선방안을 찾고자 하였다. 보상평가에 있어서 개발이익

13) 한국토지공사, 토지보상제도 개선 연구, 2005.12. 92쪽

14) 대법원 1975.11.11 선고 95다1729 판결

배제는 실질적인 사업개시시점 당시의 적정가격을 기준으로 하여 보상시점까지 정상적인 지가변동분을 감안할 때 실현될 수 있을 것이며 이를 위해서는 실무적으로 적용 가능한 구체적이고 충분한 장치가 조속히 마련되어야 할 것이다. 첫째, 적용 공시지가 시점을 공익사업이 실질적으로 지가에 영향을 미치는 사업개시 시점 즉 당해 공익사업의 구역고시일 또는 공람공고일 당시로 소급하여 적용하는 것이 필요하다. 둘째, 공시지가 이외에 기타요인 보정의 기준이 되는 보상선례 등이 중요한 평가기준으로 작용함에 따라 적용 보상선례 시점을 공시지가와 같이 엄격히 적용할 필요가 있다. 마지막으로 현재 보상평가에 있어서 기준가격을 이중으로 적용하는 등의 문제는 결국 공시지가의 신뢰부족에 기인하므로 무조건적으로 공시지가를 기준으로 하는 평가방식에서 벗어나 신뢰할 수 있는 기준가격을 선택적으로 적용할 수 있는 방안을 검토할 수 있으며, 수용재결평가 등에 있어서는 당해 사업의 협의보상선례를 적극적으로 활용하는 방안을 검토해 볼 필요가 있다.

공익사업의 계획 또는 시행이 공고 또는 고시된 후 기간이 얼마 되지 않을 때에는 당해 사업에 따른 지가 영향 등을 파악하기가 비교적 용이하고 개발이익배제도 쉬울 수 있으나 상당한 기간이 지나서 이미 부동산시장에서 많은 거래가 이루어지고 그 가격이 일반적인 시가로 인식된 후에 이를 당해 사업으로 인한 개발이익이라 하여 보상액산정에서 공제할 경우 실무에서는 많은 민원이 발생할 것으로 예상된다. 따라서 장기간 행위제한 등으로 인한 재산상 불이익을 최대한 방지함은 물론 당해 사업으로 인한 개발이익배제를 실무적으로 용이하게 하기 위해서는 공익사업의 계획 후 보상시기를 최대한 앞당기는 노력도 함께 수반되어야 할 것이다.

참 고 문 헌

건설교통부, 공공용지취득 및 손실보상제도 개선방안 연구(Ⅱ), 2000. 6

한국감정원, 보상평가(상), 2000. 1

한국토지공사, 토지보상제도 개선 연구, 2005.12

임호정 외, 2000, 정당보상에 있어 기타사항의 참작에 대한 고찰, 감정평가논집, 제 X집

4분과

■ 주제 : 창조적 도농통합 지역개발과 농촌지역 활성화

1. 선진국의 농촌발전과 지역재생

: 유학열송두범조영재 박사(충남발전연구원)

2. 도농통합적 지역발전전략의 추진방향

: 성주인 박사(농촌경제연구원)



• 사회자 ; 이성근 교수(영남대)

• 토론자 ; 윤원근 교수(협성대)

강경원 교수(공주교대)

윤영채 교수(충남대)

김현호 박사(한국지방행정연구원)

선진국의 농촌발전과 지역재생

- 일본의 지역재생사업을 중심으로 -

유학열 책임연구원·송두범 연구실장·조영재 책임연구원
(충남발전연구원)

I. 머리말

우리나라와 일본의 농촌지역(지방소도시)¹⁾은 기후, 문화, 산업(특히, 小規模家族農) 등이 유사하고, 과소화, 고령화, WTO·FTA 체제 下의 시장개방 등 공통의 문제점을 안고 있다. 이러한 문제는 하나의 지역, 국가의 문제가 아닌 우리나라와 일본이 함께 풀어나가야 할 과제라는 인식이 필요하다.

최근 일본의 농촌지역에서는 지역이 가지고 있는 모든 潜在的인 역량을 발휘하면서 지역 스스로 이러한 위기로부터 벗어나려는 노력들이 보이고 있다. 좀 더 구체적으로 말하면, 지금까지의 중앙정부 주도의 지역개발정책에 대한 한계를 느껴 중앙정부의 속박으로부터 해방하고자 하는 움직임이라 할 수 있다.

이러한 농촌지역의 요구에 대응하기 위해 2003년 10월 일본 내각부총리를 본부장으로 하는 지역재생본부를 설치, 기존의 중앙정부주도(top-down형)가 아닌 지역의 요구와 독창성을 최대한 발휘할 수 있는 상향식(bottom-up) 지역개발이라 할 수 있수 ‘지역재생사업’을 추진하기 시작하게 되었다.

우리나라의 경우도 그 동안 서울을 비롯한 수도권지역에 편중된 도시재생, 도시재개발사업을 펼쳐 왔으나, 최근에 들어 상대적으로 지역사회·경제의 쇠퇴가 심화되고 있는 농촌지역의 재생에 대한 관심의 수위가 높아지고 있다.

이 글에서는 우선 최근 일본의 농촌개발 정책에 대해 개략적으로 살펴본 후 농촌지역 및 지방소도시 활성화와 밀접한 관계가 있는 일본의 지역재생사업의 추진배경, 추진체계, 추진주체, 추진과정, 지원방안 등을 파악·분석하고, 분석결과를 통해서 우리나라 농촌지역 재생을 위한 전략 및 기본 방향을 제시하고자 하는데 그 목적이 있다.

1) 여기서 말하는 농촌지역이란 명확한 구분을 하기는 어렵지만, 농업을 생산기반으로 하는 순수한 농업지역과 인구 10만이하의 지방소도시(소도읍)도 포함한다.

II. 최근 일본의 농촌개발 정책

일본 농정의 흐름은 식량증산과 안정적 확보라는 산업정책에서 정주권정비와 경관사업을 중심으로 하여 지역정책을 강화하는 방향으로 변화되어 왔다. 이러한 변화를 크게 4개의 時期로 구분하여 정책방향을 살펴볼 수 있다.

먼저 제1기는 제2차 세계대전 후에서 1960년대까지로서 식량증산을 주요한 방향으로 하고 있으며, 제2기는 1990년까지로 농업생산성 향상, 제3기는 1991년에서 1999년까지로 농촌정주조건의 정비, 제4기는 2000년에서 현재까지로 농업의 지속적 발전, 농촌의 진흥, 다면적 기능의 발휘 등을 기본 방향으로 하고 있다<표1>.

<표 1> 일본 농정의 변화

구 분	주요 정책방향	주요 정책
1기 (1960년까지)	식량증산	1949 : 토지개량법 제정 1952 : 농지법 제정
2기 (1961~1990년)	농업생산성 향상 농업생산의 선택적 확대	1965 : 산촌진흥법 제정 1969 : 농업진흥지역정비에관한법률 제정 1980 : 농지3법 제정
3기 (1991~1999년)	농촌정주조건의 정비 구조정책의 추진	1992 : '새로운 식료·농업·농촌정책 방향(신정책)'발표 1993 : 농업경영기반강화촉진법 제정 1999 : '식료·농업·농촌기본법' 제정
4기 (2000년~현재)	식료의 안정공급 확보 농업의 지속적 발전 농촌의 진흥 다면적 기능의 발휘 환경과의 조화 배려 지역의향중시	2000 : '식료·농업·농촌기본계획' 책정 2000 : 중산간지역 직접지불제도 도입 2002 : 구조개혁특별구역법 제정 2005 : 새로운 '식료·농업·농촌기본계획' 책정 2006 : 농정개혁3법 제정

자료 : 농림수산성, 식료·농업·농촌백서, 2008

1999년 제정된 신기본법(식료·농업·농촌기본법)에서 '농촌진흥'이 기본이념²⁾의 하나로 제기되었으며, 2000년 5월 閣議에서 결정된 중앙성청 설치법에서 농림수산성은 "21세기에 어울리는 농촌만들기를 추진하기 위해 '농산어촌 및 중산간지역 등의 진흥(농촌진흥)'이라는 새로운 임무가 부과"되었다.

또한, 신기본법을 기초로 2000년에는 '식료·농업·농촌기본계획', 2005년에는 '새로운 식료·농업·농촌기본계획'이 책정되고, 특히 농촌진흥에 관하여 ①지역자원의 보전관리시책의 구축, ②농촌경제의 활성화, ③도시와 농촌의 共生·對流, ④쾌적하고 안전한 농촌 삶의 실현 등 4가지 시책방향이 제시되었다.

2) 신기본법의 기본이념 : ①식료의 안정공급의 확보, ②다면적 기능 발휘, ③농업의 지속적 발전, ④농촌의 진흥

2005년에는 식료·농업·농촌정책추진본부에서 내각에 설치된 각종 본부와 연계하여 관계 부성청이 일체가 되어 '21세기 신농정'을 책정하여 추진하도록 하고 있다. '21세기 신농정'은 ①소비자를 중시하는 식료공급·소비시스템 확립, ②식육(食育)의 추진, ③미래를 개척하는 기술개발, ④지구온난화방지를 위한 바이오메스 활용, ⑤고품질로 안전·안심할 수 있는 농림수산물·식품의 수출 촉진, ⑥농업·농촌에 관한 가치의 사회적 공유, ⑦의욕 있고 능력 있는 경영자가 중심이 되는 농업구조의 확립을 주요 내용으로 하고 있으며, 이를 추진함에 있어 식량자급률 상황을 포함하여 매년도의 추진상황과 성과를 점검하고 정세의 변화에 맞게 시책을 적절하게 수정하여 실시하도록 하고 있다.

이로 인해, 2008년도 역시 '세계 식료사정의 변화에 대응하고 국민의 기대에 부응하는 식료의 안정공급체제의 확립'을 목표로 '21세기 신농정 2008'을 책정하고 식료의 미래 확립, 농산어촌의 활성화, 환경·자원대책을 주요 내용으로 하여 농정을 추진하고 있다. 이 중, 농산어촌의 활성화에 관해서는 지역리더의 육성이나 전문가로부터의 지도·조언에 의해 지역 활성화를 담당하는 인재 육성, 지역·도시주민, NPO, 기업 등의 다양한 주체의 협동에 의한 축제나 전통문화의 보전·부활, 매력 있는 지역고유의 경관만들기를 지원, 초등학생이 농산어촌에서 장기숙박체험 할 수 있는 '어린이 농산어촌교류 프로젝트'를 추진하는 등 도시와 농산어촌의 공생·대류 등을 추진하고 있다.

농림수산성의 주요 시책에 있어서 이러한 내용들이 잘 반영되어 있음을 알 수 있다. 2008년도 농림수산성의 시책은, 식료자급률 향상을 위한 소비 및 생산에 관한 시책, 식료의 안정공급에 관한 시책, 농업의 지속적인 발전에 관한 시책, 농촌의 진흥에 관한 시책으로 구성되어 있으며, ①국내농업의 체질강화, ②농촌의 활성화, ③식(食)과 농(農)에 관한 시책의 전략적 대처, ④지구환경보전에 대한 공헌, ⑤국제교섭에 대한 대처를 중점적으로 추진하고 있다. 이 중 농촌 활성화와 관련된 시책으로는 도시와 농산어촌의 공생·대류 대책, 농산어촌의 풍부한 인적네트워크의 유지·재생, 중산간지역 등 조건불리지역에 대한 지원, 지역의 창의노력을 살린 대책의 종합적 지원 등이 있으며, 주요한 내용은 다음과 같다.

도시와 농산어촌의 공생·대류 대책은 농산어촌활성화법³⁾에 기초로 하여 정주나 두 지역거주, 지역 간 교류를 한층 촉진하기 위해 필요한 시설정비 등에 대한 대책을 지원하며, 각 성의 연계에 의해 초등학생의 장기숙박체험활동, 민간주도의 공생·대류의 국민적 운동을 자립적·지속적으로 추진하는 것을 내용으로 하고 있다.

농산어촌의 풍부한 인적네트워크의 유지·재생에 있어서는 농산어촌에 살고 있는 사람들의 네트워크를 유지·재생시키고 지역 스스로 생각하고 행동하는 힘에 의해 농산어촌의 지속적인 발전의 기초를 이루는 '농산어촌생활공간'과 '지역자원'의 적절한 유지·보전·활용을 지원한다.

중산간지역 등 조건불리지역에 대한 지원은 경작포기지의 증가 등에 의한 다면적 기능의

3) 인구의 감소, 고령화의 진전 등에 의해 농산어촌의 활력이 저하되고 있는 상황에서 농산어촌의 정주, 두 지역거주, 농산어촌과 도시의 지역간 교류를 촉진함으로써 농산어촌의 활성화를 목적으로 2007년에 제정된 법

저하가 특히 염려되는 중산간지역 등에 있어서 농업생산의 유지를 도모함으로써 다면적 기능을 확보하기 위한 직접지불제를 실시하고 소규모·고령화 집락의 수로, 농도 등의 지역자원을 보전·관리하기 위한 활동을 지원한다.

지역의 창의노력을 살린 대책의 종합적 지원은 식육(食育)의 일환으로써 교육농장, 지산지소, 유기농업의 대책과 수출, 생산기반·생활환경정비 등의 지역의 창의노력을 활용한 대책을 종합적으로 지원한다.

이들 시책에 대한 주요 사업과 예산을 정리하면 다음 <표 2>와 같다.

<표 2> 농촌활성화 관련 시책 및 주요 사업(2008년)

시 책		주요 사업	예산 (백만엔)
도시와 농산 어촌의 공생 대류 대책	농산어촌의 정주 및 지역간 교류의 촉진 을 위한 시설정비	- 농산어촌활성화프로젝트지원 교부금	30,546
	도시와 농산어촌의 공생대류의 국민운 동 촉진	- 번창하고 아름다운 농산어촌 만들기 추진사업	68
	각 성 연계에 의한 초등학교의 숙박제 협 등의 전국적인 전개	- 광역연계 공생·대류 등 대책 교부금	973
농산어촌의 풍부한 인적 네트워크의 유지·재생	농산어촌 생활공간의 보전·활용	- 농산어촌지역력 발굴지원 모델사업	1,110
	농지·물·환경보전향상대책의 추진	- 농지·물·환경보전향상대책	30,186
	지역자원의 보전을 위한 새로운 정책수 법의 전개	- 스톡메니지먼트 기술고도화 사업(공공) - 기간수리시설 스톡메니지먼트사업(공공)	1,788 6,500
중산간지역 등 조건불리 지역에 대한 지원	중산간지역 등에 있어서 농업생산활동 지원	- 중산간지역 등 직접지불 교부금	21,800
	직접지불의 적정하고 원활한 실시	- 중산간지역 등 직접지불추진 교부금	346
	소규모고령화 집락에 있어서 지역자원 의 보전관리 지원	- 소규모·고령화 집락지원모델 사업	236
지역의 창의노력을 살린 대책의 종합적 지원		- 일본식육(食育)추진사업 - 지산지소모델타운사업 - 유기농업종합지원대책 - 무라쓰쿠리교부금(공공) - 里山지역재생교부금(공공) - 산촌재생종합대책사업 - 어촌재생교부금(공공) - 농림수산물등수출촉진대책 - 농촌진흥종합정비사업(공공) - 중산간지역종합정비사업(공공) - 답지대종합정비사업(공공) - 수산물유통기능고도화대책 사업(공공)	2,776 321 457 29,560 9,900 300 7,746 600 6,148 33,014 35,994 98,753

자료 : 농림수산업성 홈페이지(www.maff.go.jp), 2008년 10월 10일 검색.

Ⅲ. 일본의 지역재생사업의 실태 및 특징

이 장에서 다루고자하는 지역재생사업이란 일본 내각부(內閣府) 내의 지역활성화통합본부에서 추진하고 있는 4대 지역활성화 사업인 '도시재생사업', '구조개혁특별구역추진사업', '중심시가지활성화사업', '지역재생사업' 가운데 지방소도시 및 농촌지역재생과 관련이 깊은 '지역재생사업'에 한정한다.

1. 지역재생사업의 추진 배경

1) 국가(중앙정부)주도의 지역개발 및 진정(陳情)행정의 한계

戰後부터 90년대 말까지 일본의 지역개발 분야에 있어서는 국가(중앙정부)가 정책을 결정하고, 지방자치단체는 그 시책을 국가가 정한 시나리오대로 실시하는 구조라 할 수 있다. 즉, 국가가 정한 방침을 바탕으로 지방자치단체는 계획을 작성하여, 국가에 신청, 국가에 의해 계획이 승인되면 보조금을 교부하는 시스템인 것이다. 또한 보조금제도에 있어서도 중앙정부의 입장만 고려한 복잡하고 엄격한 보조기준을 정해 지방자치단체의 자율성을 전혀 보장해 주지 못한 점도 사실이다.

지방자치단체는 이러한 정책형성시스템 상황 하에서는 지역의 政策形成力은 自生할 수 없으며 결국 지방자치단체는 지역의 문제를 스스로 발견, 해결하고자하는 능력이 저하되고 중앙정부의 지침에만 따르면 된다는 소극적 자세를 보이고 있는 것이 현실이다.

2) 국가(중앙정부)의 속박으로부터의 해방

최근 들어 90년대 말 버블경제 붕괴에 따른 국가의 재정상황 악화, 거센 지방분권의 물결, 민영화추진을 위한 규제완화 등 전후 60년간 지속돼오던 중앙정부집권식 정책형성시스템에 변화가 생기기 시작하였다. 그 대표적인 변화를 2002년에 구조개혁특구제도, 2003년에 지역재생제도가 실시되었다는 점에서 찾아볼 수 있다.

양 제도의 최대 포인트는 지역으로부터의 제안을 내각부 내에 설치된 조직이 받게된다는 점이며, 그 조직은 사업을 소관하는 성청(省廳)의 입장이 아닌 제안자의 입장에 서서 담당성청과 조정하고 지원하는 역할을 하고 있다는 것이다.

3) 본격적 지역재생 추진

지역의 특정사업이 민간의 역량을 최대한 활용하고, 기존 지역개발사업과의 연계를 강화하여 시너지효과를 극대화할 수 있는 제도적 여건을 조성함으로써, 지역 자체의 혁신역량 제고 및 경쟁력 강화를 도모하는 메커니즘 구축의 필요성이 제기 되었다.

<표 3> 지역재생제도의 연혁

구분	주요내용
2003년 10월	지역재생본부 발족(본부장 : 내각총리)
2003년 12월	지역재생추진을 위한 기본방침 결정
2004년 2월	지역재생추진을 위한 프로그램 결정
2004년 12월	교부금제도 창설 : 지역재생기반강화 교부금
2005년 4월	지역재생특별법 공포 시행
2005년 6월~7월	제1회 지역재생계획 인정(453건)
2005년 11월	제2회 지역재생계획 인정(110건)
2006년 3월	제3회 지역재생계획 인정(140건)
2006년 7월	제4회 지역재생계획 인정(77건)
2006년 11월	제5회 지역재생계획 인정(30건)
2007년 3월	제6회 지역재생계획 인정(58건)
2007년 3월	지역재생법 일부 개정
2007년 7월, 9월	제7회 지역재생계획 인정(74건)
2007년 11월	제8회 지역재생계획 인정(19건)
2008년 3월	제9회 지역재생계획 인정(45건)
2008년 5월~6월	제10회 지역재생계획 인정(60건)

자료: 일본 도시재생본부 home-page에서 발취 후 필자가 재작성

이러한 배경에 의해 2003년 10월 내각총리를 본부장으로 하는 지역재생본부를 내각부에 설치하여 2005년 4월 시행된 지역재생특별법을 토대로 본격적인 지역재생사업을 추진하게 되었다.

지역재생사업이 기존의 지역활성화 시책과 다른 점은, 지역의 요구와 독창성을 최대한 발휘할 수 있게 하고, ‘自主·自立·自考의 정신’을 바탕으로 지역이 가지고 있는 지혜와 창의력을 도출함으로써 지역의 잠재력을 이끌어 낼 수 있도록 국가(중앙정부)가 규제완화 및 재정지원이 가능한 환경을 구축하였다는 점을 들 수 있다. 즉, 지방자치단체가 가지고 있는 역량과 잠재력을 효율적으로 활용하여 지역 스스로 사업을 구상, 추진하는 시스템이 마련되었다는 점이 주목할 만하다.

2. 지역재생사업의 추진 체계

1) 추진 주체

지역재생사업을 원활히 추진하기 위해서는 지방자치단체, 地緣조직, 상공회조직, 사업자, 시민단체(NPO 등), 유식자 등 지역의 다양한 개발주체가 연대하는 것이 그 무엇보다 중요하다고 볼 수 있다.

지방자치단체가 지역재생사업을 추진함에 있어서 반드시 지역재생법에 의거하여 ‘지역재생협의회’를 구성해야 한다. ‘지역재생협의회’의 구성원은 지방자치단체와 지역재생계획사업을 실시하는 주체는 반드시 포함되며 지역재생계획과 밀접한 관계가 있는 지연조직, 상공단체, 유식자, 시민단체(NPO 등) 등은 임의로 지방자치단체가 선정한다.

‘지역재생협의회’의 역할은 구성원의 의견을 수렴하여 자치단체와 협의하며, 협의회에서 협의내용은 지역재생계획서에 기재하여 내각부에 인정신청 할 때 반드시 첨부하여야 한다.

지방자치단체는 ‘지역재생협의회’와 긴밀히 협의한 후 지역재생에 필요한 지원조치를 기재한 지역재생계획서를 작성, 내각부의 인정을 받아 지역재생사업을 추진하게 된다(그림 2-1 참조). 지역재생계획서(부록자료4 참조)에는 지역재생계획의 명칭, 작성주체, 계획구역, 목표, 목표 달성을 위한 사업, 계획기간 등을 기술하여야 한다.

한편 내각부는 각 지방자치단체에서 작성한 지역재생계획서를 검토, 인정하는 것뿐만 아니라 지원을 해 주기 위해 관련 성청(省廳)과의 협의 및 조정 등 총괄적인 역할을 한다.

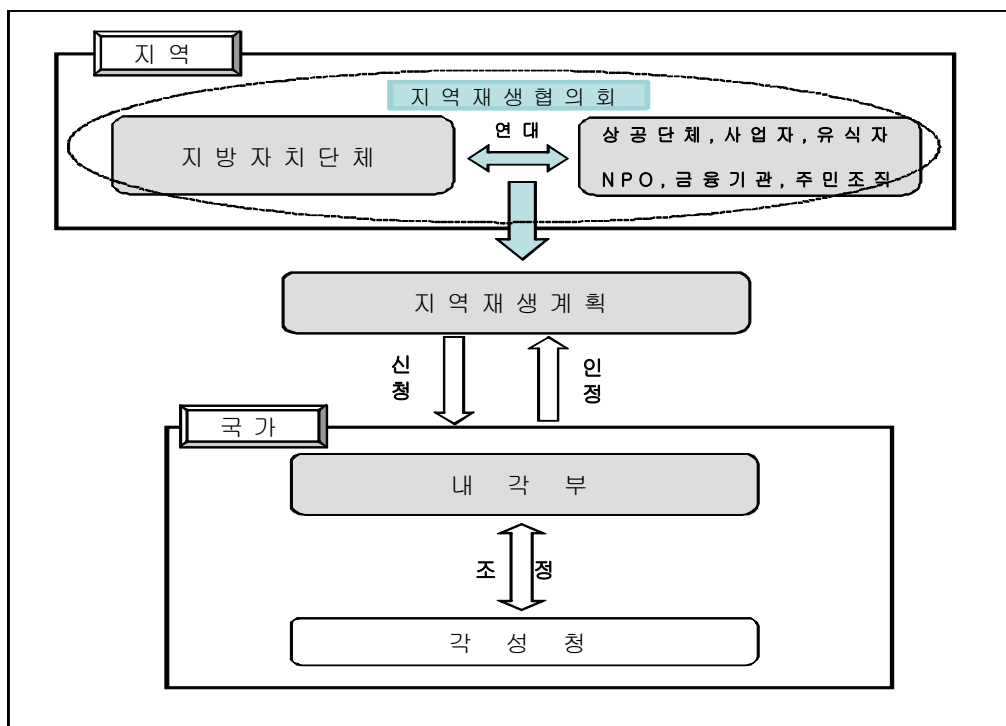
2) 지역재생계획 인정 절차

지역재생사업 지정을 위한 신청은 지자체 단독 또는 공동으로 할 수 있도록 되어 있다. 전술한 바와 같이 지자체가 지역재생계획서를 작성할 경우, NPO, 지역주민, 관련단체, 민간사업자 등을 통해 지역의 요구를 충분히 파악하여 반영해야 한다.

지역재생사업 계획에는 다음의 사항을 준수해야 한다. ① 추진사업은 지역재생법 제13조 제2항 교부금의 종류로 정해진 시설의 범위에 한정하여 작성해야 한다. ② 또한 지자체가 자주적으로 시행하여 사후평가가 가능한 목표를 설정, 목표를 달성하기 위해 시행하는 사업의 효율성 등의 사항을 준수하여 지역재생계획서를 작성해야 한다.

내각총리대신은 지역재생계획서에 기재된 지원조치에 관하여 관련 행정기관장(해당 성청(省廳)의 대신(大臣))의 동의를 얻어야 하고, 지역재생사업 계획에 지원조치를 활용하여 실행하는 사업이 기재되어 있는 경우, 해당 지원조치에 관한 관련 행정기관장의 동의를 얻어야 한다. 관련 행정기관장은 기한 내에 同意 또는 不同意의 회답을 해야 하며, 관련 행정기관장이 동의를 하지 않을 경우에는 구체적인 이유를 제시해야 한다.

지역재생사업 계획은 지역재생기본방침에 대한 적합 여부, 해당지역이 재생계획서에 기재된 사업들이 실시됨으로써 그 지역재생에 어느 정도 기여할 것인가에 대한 여부, 원활하고 순조롭게 사업이 실시될 수 있는가 등을 기준으로 지정여부가 결정된다. 이 때 내각총리대신은 상기의 3가지 인정 기준에 적합하다고 판단된 지역재생계획에 대하여 관련 행정기관장의 동의를 얻어, 법 제5조 제4항에 따라 지역재생사업 계획을 인정한다.



[그림 1] 지역재생계획의 인정 절차

3. 지역재생사업의 추진 현황 및 특징

1) 추진 현황 개요

2005년 4월 지역재생법(2005년 법률 제25호)이 공포, 시행됨에 따라 2005년 6월 전국의 453개 지방공공단체가 지역재생계획을 인정(제1회) 받은 것으로부터 시작된다. 그 후 2008년 3월까지 총 9회에 걸친 신청 및 인정이 있었으며 누계 1,006개의 지방공공단체가 지역재생계획을 인정받았으나 시정촌 통합(병합) 등으로 인해 실제로는 999개 지방공공단체가 인정을 받은 상태이다<표4>. 이 수는 전국의 1,822개(2008년 3월 현재) 지방공공단체의 54.8%에 해당된다. 본 연구의 조사대상인 10만 명 이하의 시지역(농촌지역)에서 인정받은 건수는 182건(전체의 18.1%)이며, 한 지역(市)에서 복수로 인정받은 건수를 제외한 순 지역수로서는 165 지역이다.

전국적인 분포를 살펴보면 47개 도도부현(都道府縣) 가운데 나가노현(長野縣)이 총 47건(전체의 4.7%)으로 가장 많은 지역재생계획이 認定받았으며, 홋카이도(北海道) 41건, 아이치현(愛知縣) 37건순으로 많은 인정을 받았다.

반면, 가가와현(香川縣)의 경우 5건으로 가장 적었으며 대도시재생과 관련이 깊은 도시재생 사업을 많이 추진하고 있는 도쿄도(東京都)가 6건, 교토부(京都府)가 11건으로 지역재생계획의 인정을 적게 받은 것으로 나타났다.

<표 4> 지역재생계획의 인정 현황

	제1회	제2회	제3회	제4회	제5회	제6회	제7회	제8회	제9회	합계
北海道	8	1	1	9	1	3	11	4	3	41
青森県	6	3	4	2	1	0	3	0	2	21
岩手県	13	8	7	1	0	3	2	0	0	34
宮城県	6	2	6	1	0	0	0	1	0	16
秋田県	9	0	3	5	1	2	4	0	0	24
山形県	7	1	3	2	0	0	0	0	0	13
福島県	12	0	3	1	1	0	0	1	1	19
茨城県	20	2	4	0	1	2	0	0	4	33
栃木県	14	1	9	0	0	3	0	0	1	28
群馬県	14	3	12	0	0	0	1	0	1	31
埼玉県	3	7	3	1	1	3	1	1	0	20
千葉県	7	1	2	0	1	1	1	0	0	13
東京都	2	1	1	0	0	0	2	0	0	6
神奈川県	5	2	3	3	1	0	0	1	0	15
新潟県	12	3	0	2	0	3	2	2	1	25
富山県	5	1	2	1	1	0	0	0	0	10
石川県	11	3	1	1	0	3	3	0	2	24
福井県	11	3	2	3	0	1	0	0	1	21
山梨県	13	2	3	1	1	0	0	0	1	21
長野県	24	3	8	2	2	4	3	0	1	47
岐阜県	11	1	0	1	0	0	0	0	0	13
静岡県	15	3	3	1	0	1	1	0	3	27
愛知県	21	4	0	2	3	1	4	0	2	37
三重県	11	8	2	0	0	3	3	0	0	27
滋賀県	2	4	1	3	1	1	1	0	0	13
京都府	6	1	2	1	0	0	1	0	0	11
大阪府	9	1	0	3	0	1	2	1	0	17
兵庫県	11	2	2	3	1	2	2	3	2	28
奈良県	8	0	0	0	2	0	1	1	1	13
和歌山県	11	1	2	3	1	0	0	0	0	18
鳥取県	7	1	2	0	0	0	0	0	0	10
島根県	15	1	5	1	0	1	1	0	1	25
岡山県	14	4	6	2	0	1	1	0	4	32
広島県	8	2	1	3	1	0	0	0	1	16
山口県	6	1	3	0	1	0	0	1	1	13
徳島県	4	1	7	0	0	0	2	0	2	16
香川県	2	1	0	0	1	1	0	0	0	5
愛媛県	8	3	1	3	0	3	2	0	3	23
高知県	5	4	3	1	1	3	5	1	0	23
福岡県	11	4	4	2	1	3	1	1	4	31
佐賀県	13	3	2	0	0	4	1	0	0	23
長崎県	6	4	2	2	0	0	3	1	1	19
熊本県	13	3	3	1	2	3	2	0	0	27
大分県	8	4	5	1	0	2	1	0	0	21
宮崎県	16	1	3	0	0	0	1	0	2	23
鹿児島県	9	1	4	4	1	0	2	0	0	21
沖縄県	1	0	0	5	2	0	4	0	0	12
합계	453	110	140	77	30	58	74	19	45	1006

2) 재생사업의 유형별 특징

(1) 기초 통계자료로 본 특징

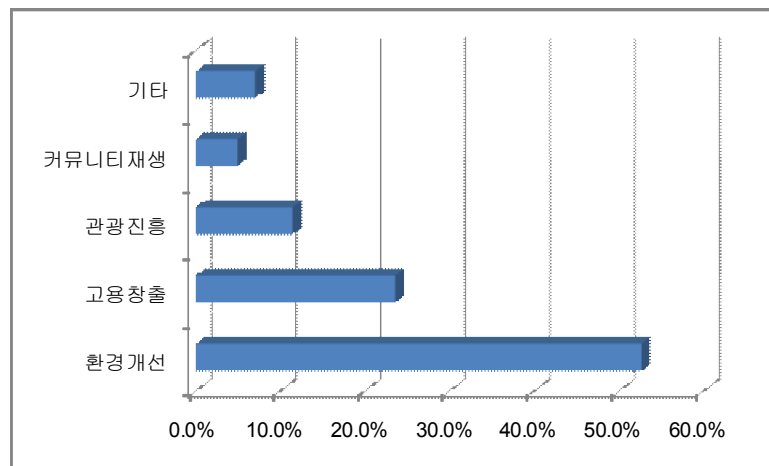
조사대상지 165개 지역의 인구, 세대수, 면적, 고령화비율의 평균은 아래와 같다.

- 평균 인구는 54,253명
- 평균 세대수는 18,899호
- 평균 총면적은 약 321km²
- 평균 고령화비율(65세 이상 인구 비율)은 약 24%

(2) 지역재생사업 목적별로 본 특징

조사대상인 182건의 지역재생계획서를 토대로 사업목적별 유형을 살펴본 결과 다음의 6가지 유형으로 분류할 수 있다.

- 생활환경·자연환경 등의 환경개선을 목적으로 한 지역재생(96건)
- 지역산업(향토 산업)육성 및 새로운 고용 창출을 목적으로 한 지역재생(43건)
- 都農교류·국제교류를 포함한 관광 진흥을 목적으로 한 지역재생(21건)
- 지역주민자치활동활성화 등 지역커뮤니티재생을 목적으로 한 지역재생(9건)
- 신에너지활용 등 친환경지역만들기를 목적으로 한 지역재생(5건)
- 문화예술·건강복지·교육의 질 향상을 목적으로 한 지역재생(8건)



[그림 2] 지역재생사업의 목적별 비율

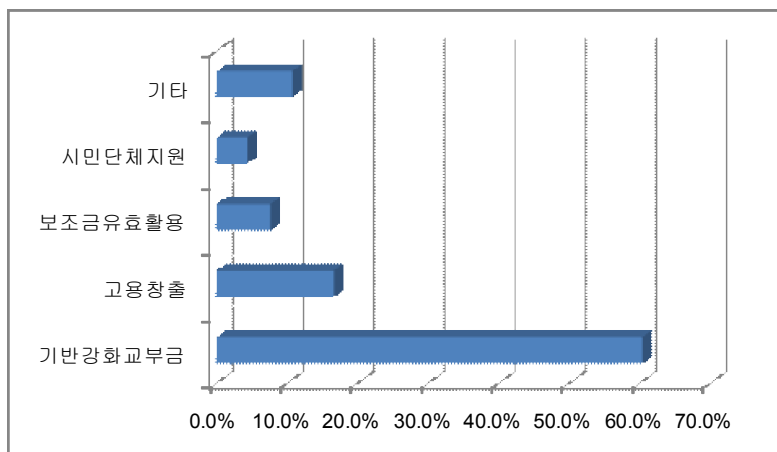
위의 유형 가운데 생활환경·자연환경 등의 환경개선을 목적으로 한 지역재생계획이 전체의 52.7%를 차지하였고, 지역산업육성 및 새로운 고용 창출을 목적으로 한 지역재생계획은 23.6%를 차지한다. 그 외 관광진흥 목적 11.5%, 지역커뮤니티재생 목적 5.0%, 친환경지역만들기 목적 2.7%, 기타 4.4%순으로 나타났다(그림2).

(3) 지역재생사업 지원조치내용별로 본 특징

조사대상인 182건의 지역재생계획서를 토대로 지원조치(교부금 등)에 따른 유형을 살펴본 결과 다음의 6가지 유형으로 분류할 수 있다.

- 지역재생기반강화교부금(110건)
- 지역고용창조촉진사업(30건)
- 보조금대상시설 유효활용(轉用)사용(14건)
- 지역재생관련 시민단체활동지원사업(8건)
- 과세특례 및 저리융자사업(6건)
- 기타(9건)
- 지원조치 받지 않음(5건)

지원조치 가운데 생활환경·자연환경 등의 환경개선을 목적으로 지역재생기반강화교부금이 전체의 60.4%로 월등히 많았으며 그 다음으로는 지역고용창출을 위한 지역고용창출촉진사업이 16.7%를 차지하고 있다. 그 외 보조금대상시설의 유효활용조치 7.7%, 지역재생관련 시민단체활동지원사업 4.4%, 과세특례 및 저리융자사업 3.3% 순으로 나타났다(그림3).



[그림 3] 지역재생사업의 지원조치내용별 비율

4. 지역재생사업의 지원책

1) 지역재생사업지원의 3대 핵심

(1) 지역의 지혜 및 인재 육성 지원

- 지역재생을 위한 인재 육성 및 인재 네트워크 구축을 지원
- 지역재생사업추진의 핵심이 되는 주체의 참가 및 네트워크 구축을 촉진하기 위한 다양한 지원프로그램 개발

예) 지역지식거점재생프로그램, 지역고용재생프로그램, 지역유대재생프로그램, 지역재도전(재취업)추진프로그램

(2) 보조금개혁 등에 의한 자주재량성의 존중

① 지역재생기반강화교부금

○ 「지역재생기반강화교부금」 신설(2005년)

- 내각부에 예산이 일괄 계상(計上)되어져, 지역의 재량에 의해 자유롭게 시설 등을 배치할 수 있으며 또한 계획 신청 등의 창구일원화로 사업 간의 예산 융통 및 년도 간의 사업량 변경이 간단하게 처리 됨. 즉, 연도별 및 사업 간의 융통이 가능 함.

- 교부금은 내각부에 일괄 계상되어진 예산을 내각부가 배분하여, 각省廳(내각부, 농림수산업성, 국토교통성, 환경성)이 집행

○ 지역재생기반강화교부금에는 도(道)정비교부금, 오수처리시설정비교부금, 항만정비교부금이라는 3가지 교부금이 있음

- 도(道)정비교부금 : 시정촌도, 광역농도, 임도 가운데 다른 2가지 이상의 시설정비를 지원(국토교통성, 농림수산업성)

- 오수처리시설정비교부금 : 생활환경정비를 위한 공공하수도, 집락배수시설, 정화조 등 오수처리시설 가운데 다른 2가지 이상의 시설정비를 지원(국토교통성, 농림수산업성, 환경성)

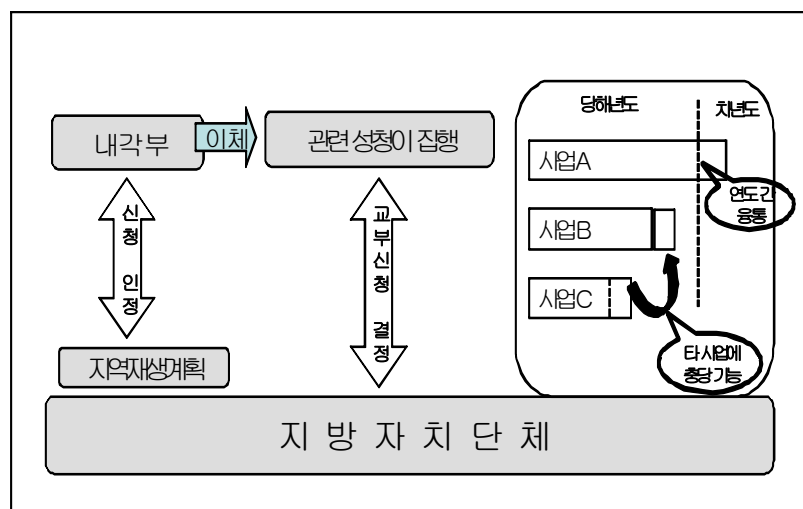
- 항만정비교부금 : 지방항만의 항만정비 및 1종어항의 어항정비를 지원(농림수산업성, 국토교통성)

○ 교부금의 연도 간 융통 가능

- 종래의 보조금과 달리 단 년도마다의 보조율이 고정되어 있지 않아 일정의 범위에서의 국비 반환 및 이월 절차가 필요 없음

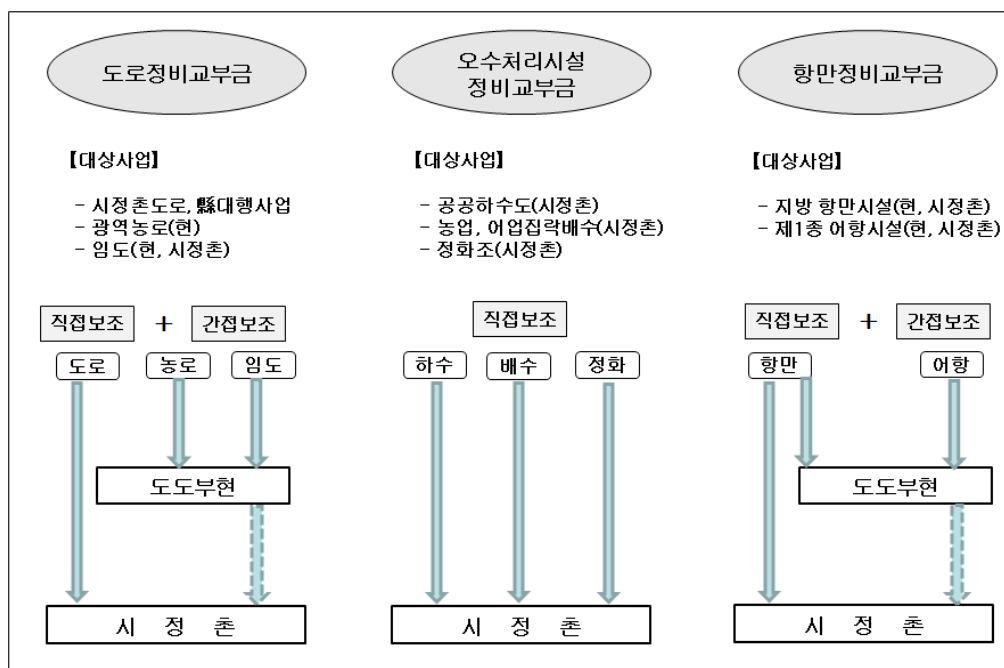
- 사업 기간 전체의 국비 총당률(보조율)이 적절하다면 단 년도의 총당률과 관계없이 탄력적으로 사업 실시가 가능

- 예를 들어 (㉠사업 + ㉡사업의 국비) ÷ (㉠사업 + ㉡사업의 사업비) = 50% 유지



[그림 4] 지역재생기반강화교부금

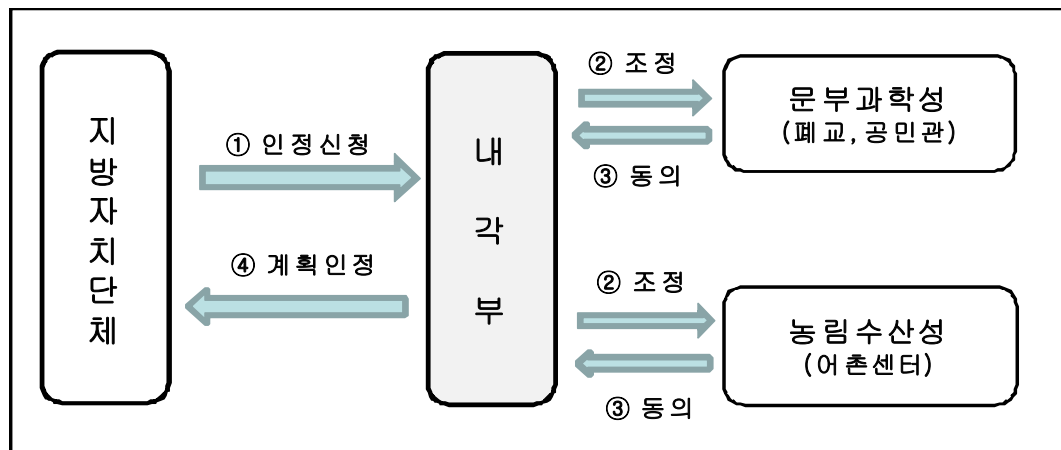
- 교부금의 타 시설에의 융통
 - 종래의 보조금과 달리 교부결정액의 1/2미만은 타 시설에 충당 가능
 - 도로, 오수처리, 항만 등 분야 간의 융통은 불가능
 - 시설별 최종적인 충당률(보조율)은 전체 사업 기간의 국비 충당률에 적정하다면 문제없음
- 지역재생기반강화교부금의 실체
 - 교부금 부담률 : 국고 50%, 지자체 50%
 - 2008년도 예산액 : 1,446억 엔(2005년 810억 엔, 78.5%증액)
 - 교부기간 : 5년 이내
 - 교부금 활용 절차 : 지역재생계획 작성 → 지역재생계획 인정 → 교부금 신청
 - 지금까지 인정받은 10만이하의 시지역의 경우 약 60%의 지역에서 지역재생기반강 화교 부금을 신청함(실질적으로 교부금을 받는 확률은 신청건수의 약 20%)
 - 이 교부금은 사무부담, 교부금의 융통, 지방부담 등의 관점에서 직접교부와 간접교부를 혼용하고 있음
 - 道정비교부금 : 도로 - 직접보조, 농도, 임도 - 간접보조
 - 오수처리시설정비교부금 : 직접교부
 - 港정비교부금 : 항만 - 직접+간접, 어항 - 간접



[그림 5] 지역재생기반강화교부금 배분 방식

② 보조대상재산의 유효 활용

- 교부금 등의 교부에 의해 정비된 학교 및 사회체육시설 등의 유효한 활용을 통해 지역재생을 지원하는 제도(全府省廳)
- 보조대상재산의 운용절차 간소화 및 신속화(3개월 이내 처리)
- 지역의 수요에 신속히 대응할 수 있어 추가적인 재정부담 억제
- 2007년 10월 현재 50개의 지역에서 기존시설의 용도변경이 이루어져 약 150억엔의 재정 부담이 경감됨



[그림 6] 보조대상시설의 유효활용 절차 예

(3) 민간의 노하우, 자금 등의 활용 촉진

지역재생에 도움이 되는 사업을 행하는 민간기업에 대해 투자에 관한 세제상의 우대조치를 통한 민간의 노하우, 자금 유도하는 것으로 인정받은 지역재생계획을 바탕으로 지역재생사업을 행하는 민간기업(주식회사)에 투자하는 개인 투자자에 대해 투자액공제, 손실연장, 양도소득 축소 등의 세제상 특례조치가 주어진다. 여기서 말하는 지역재생사업이란, ① 사회복지시설, 교통시설 등 공익적 시설의 정비운영 사업, ② 환경대책을 위한 신에너지 시설 등의 정비운영 사업, ③ 지장산업(향토산업) 지원을 위한 실험, 연구시설 등의 정비운영 사업을 의미한다.

이러한 세제상의 우대조치를 받을 수 있는 민간기업은 다음과 같은 조건에 만족해야 한다.

- ① 상근 고용자가 10명 이상, ② 지역재생사업을 행하는 기업, ③ 지방공공단체가 발행한 주식의 총수 5/100이상 1/3이하의 주식을 보유, ④ 비상장회사, ⑤ 중소기업(대기업의 자회사 불 포함), ⑥ 주식투자계약을 체결한 주식회사

2) 7대 지원 프로그램

지역재생사업의 효율적, 체계적 추진을 위한 7대 지원 프로그램으로서 지역고용재생프로그램, 지역유대재생프로그램, 지역재도전추진프로그램, 지역교류·연대추진프로그램, 지역산업활성화재생프로그램, 지역지식거점재생프로그램, 지구온난화대책추진프로그램이 마련되어 있다.

(1) 지역고용재생프로그램

- 지역의 고용창출 추진 : 지역의 자주적·자립적인 고용창출의 정책을 추진하기 위해 지역의 경제단체, 공공단체 등으로부터 구성된 협의회에 제안에 입각한 지원의 충실, 전문가나 국가 기관에 의한 충고를 통한 체제 정비
- 제조업의 인재육성 : 지역산업의 활성화를 위해 반드시 필요한 인재 육성을 위해 지역의 교육기관과 산업계의 연계에 의한 중소기업 등의 제조 인재 육성
- 농어업 취업 지원 : 지역의 주요 산업인 농림어업 취업자 확보의 관점에서 취업형태나 성별 등을 불문하고 취업지원 등을 추진하여 다양한 인재의 확보를 도모

(2) 지역유대재생프로그램

- 다양한 주체의 참가에 의한 지역 만들기 추진을 위한 협의회를 법제화함과 동시에 지역에 공헌하는 주식회사에 투자, 기부를 촉진하는 세제의 확충 및 지역만들기 활동을 지원하는 NPO 등에 대한 지원조치
- 학교, 가정, 지역 등의 연계·협력 하에 지역과제에 관한 학습이나 밀접한 스포츠, 문화 활동 등의 정책을 진행함으로써, 지역 유대를 심화하고 지역의 교육력, 문화력을 향상 시킴

(3) 지역재도전추진프로그램

- 지역의 자주적인 정책에 의한 재도전 가능한 사회를 실현하기 위해, 고령자, 장애인 등의 재도전을 지원하는 사회나 정책을 지원하는 공익법인에 대한 기부를 촉진함
- 지역 젊은이 취업의 의식을 높이기 위해, 캐리어 교육을 충실히 시행하고 전문적인 상담 체제를 갖추어 젊은이의 자립을 지원함

(4) 지역교류·연대추진프로그램

- 도시와 농산어촌의 교류 등을 진행하여 거주자·체류자를 증가시킴으로써 지역 활성화를 종합적으로 지원함
- 동아시아 국가와 교류를 심화하고자 하는 광역지역의 자립·활성화를 촉진하고 관광, 물류, 교류 등의 자치구역을 뛰어 넘는 광역적인 경제활동을 지원함

(5) 지역산업활성화재생프로그램

- 지역의 강점을 활용한 기업입지 등을 촉진하고 특색 있는 산업집적의 형성과 활성화를 목표로 하는 지역의 주체적 또는 계획적인 정책을 지원함
- 지역산업의 대부분을 점하는 중소기업의 사업재생을 추진함과 동시에 지역자원을 활용한 중소기업의 신상품, 새로운 서비스의 개발·시장화 등의 정책을 지원함

(6) 지역지식거점재생프로그램

- 과학기술을 활용하여 지역에 공헌할 수 있는 우수한 인재를 배출할 거점을 형성하는 지원 프로그램

(7) 지역온난화대책추진프로그램

- 재생 가능한 에너지 도입 가속화 사업
- 저탄소 지역만들기 대책 추진 사업

3) 세부 지원 프로그램

2008년 3월 현재 53개의 세부 지원 프로그램이 구축되어져 있다. 세부 지원 프로그램은 교부금과 규제완화로 대별 할 수 있는데 교부금이 지급되는 프로그램은 지역재생기반강화교부금, 강한농업만들기교부금 등 8개가 마련되어 있음. 그 외 프로그램은 규제완화 및 일부 보조금을 지원해 주는 것이다. 특히, 농림수산성은 8개의 교부금에 모두 관여하고 있다는 점이 특이하다.

농촌지역재생과 관련된 세부 지원 프로그램을 살펴보면, 지역재생기반강화교부금, 농산어촌활성화프로젝트지원교부금, 식료산업클러스터전개사업, 강한농업만들기교부금, 농촌커뮤니티재생활성화지원사업 등이 있다.

<표 5> 지역재생 지원프로그램과 관련된 세부시책 일람(2008년 3월 현재)

세부시책명	관련프로그램	관련부처
지역재생기반강화교부금	지역유대재생	내각부, 국토교통성, 환경성, 농림수산성
지역재생을 위한 민간프로젝트 과세 특례	기타	내각부
제도전지원기부금세제(직접형)	고용재생	내각부
제도전지원기부금세제(간접형)	고용재생	내각부
지역자본시장육성을 위한 투자자교육프로젝트	산업활성	금융청
중소기업재생지원협의회 등의 연대	산업활성	금융청, 경제산업성
공공시설 전용에 따른 지방채상환면제	기타	총무성
공공시설을 전용하는 사업에 renewal채 조치	기타	총무성
공유지 확대 추진에 관한 법률에 근거한 용도 범위의 확대	기타	총무성, 국토교통성
외국인 연구자 등에 대한 영주권허가 탄력화 사업	산업활성	법무성
외국인 연구자 등에 대한 입국신청수속 우선처리 사업	산업활성	법무성
일본정책투자은행의 저리 융자	고용재생	재무성
지역재생인재창출거점의 형성	산업활성	문부과학성
도시지역 산학관 연대 촉진 사업	산업활성	문부과학성
문화예술에 의한 창조의 지역 지원 사업	지역유대재생	문부과학성
국립대학에 의한 지역진흥, 지역공헌관련 사업	지의 거점	문부과학성
수퍼 전문학교	산업활성	문부과학성
지역재생계획에 기초한 목적별, 기능별 교부금의 종합적인 실시	기타	후생노동성, 농림수산성, 국토교통성
지역고용창조추진사업	고용재생	후생노동성
지역고용전략 팀	고용재생	후생노동성
지역 젊은 층 서포트 스테이션 사업	고용재생	후생노동성
고령자 활력 창조	지의 거점	후생노동성
농산어촌 활성화 프로젝트 지원 교부금	교류, 연대	농림수산성
지역 바이오매스 활용 교부금	산업활성	농림수산성
식료산업 클러스터 전개 사업	산업활성	농림수산성

세부시책명	관련프로그램	관련부처
강한 농업 만들기 교부금	산업활성	농림수산성
농촌 커뮤니티 재생 활성화 지원 사업	지역유대재생	농림수산성
광역연대공생, 교류추진 교부금	교류, 연대	농림수산성
마을 숲 재생 교부금	교류, 연대	농림수산성
상하류 연대 활기찬 유역 프로젝트 사업	교류, 연대	농림수산성
어업 제도전 지원 사업	고용재생	농림수산성
지역기업 입지 촉진 보조 사업	고용재생	경제산업성
외국기업 유치 지역 지원 사업	산업활성	경제산업성
중소기업 지역자원 활용 프로그램	산업활성	경제산업성
지역재생지원을 위한 특정지역 프로젝트 팀 편성	기타	국토교통성, 총무성, 재무성, 후생노동성, 농수성, 경제산업성, 환경성, 내각부
지역재생을 위한 실용화 기술의 연구개발 조성	지의 거점	국토교통성
지역 공공교통 활성화, 재생 사업	교류, 연대	국토교통성
관광 르네상스 사업	산업활성	국토교통성
Visit·Japan·Campaign	고용재생	국토교통성
지역자립, 활성화 종합지원 제도	고용재생	국토교통성
보조대상시설의 유효 활용	기타	전 성청
관민 파트너십 확립을 위한 지원사업	지역유대재생	내각부
지역재생지원 이자 보급금	산업활성	내각부
고향 융자의 한도액 확대	온난화 대책	총무성
산촌재생 종합대책 사업	온난화 대책	농림수산성
새로운 농림수산 정책을 추진하는 실용기술 개발사업	산업활성	농림수산성
지역혁신창출 연구개발 사업	산업활성	경제산업성
커뮤니티비즈니스 진흥	산업활성	경제산업성
환경부화저감 국민운동지원 비즈니스 추진 사업	온난화 대책	경제산업성
관광권 정비 사업	산업활성	국토교통성
재생가능한 에너지도입 가속화 사업	온난화 대책	환경성
저탄소 지역만들기 대책추진 사업	온난화 대책	환경성

5. 지역재생사업의 특징

1) 정주환경 개선을 목적으로 한 지역재생사업이 과반수

본 연구의 조사대상인 지방소도시의 지역재생계획서를 토대로 사업목적별 유형을 분석해 본 결과 총 182건 가운데 약 53%에 해당하는 96건이 생활환경, 자연환경 등 생활정주환경을 개선하는데 그 목적으로 두고 있는 것으로 파악되었다.

또한 지역재생 지원책을 종류별로 살펴본 결과 역시 생활정주환경개선을 목적으로 한 교부금인 ‘지역재생기반강화교부금’을 신청한 지역재생계획서가 전체의 60.4%를 차지하는 것으로 나타났다.

이렇듯 일본의 지방소도시 재생사업은 하드적인 성격이 강한 도로정비, 오수처리시설(하수도, 집락배수 등)과 같은 사업들이 주류를 이루고 있는데 단지, 이것은 우리나라와 보다 훨씬 앞서 생활환경 인프라가 구축되었던 일본의 지방소도시가 이러한 시설들을 처음 정비하는 것이 아니라 이미 구축되어진 시설들을 재정비하는 것으로 판단된다.

2) 새로운 고용 창출 및 소득 창출을 통한 지역의 활력 창출

상기에서 설명한 생활정주환경개선 다음으로 많이 재생사업이 추진되고 있는 것은 향토산업과 같은 지역산업의 육성에 따른 새로운 지역고용기회 창출이라 할 수 있다.

일본정부는 2004년부터 지역재생사업을 추진함으로써 침체된 지역경제를 활성화하고, 새로운 고용 및 소득 창출을 도모하여, 지방 중소도시지역의 활력을 재창출하고자 노력하고 있다.

- 지역의 특성과 실정에 부합하는 재정적 지원 및 운영체제를 마련함으로써, 사업의 중복성과 재정운영의 효율화를 도모하는 등 과감한 교부금제도 개혁에 중점을 두고 전개되고 있다.
- 지역의 특정사업이 민간의 역량을 최대한 활용하고, 기존 지역개발사업과의 연계를 강화하여 시너지효과를 극대화할 수 있는 제도적 여건을 조성함으로써, 지역의 자체 혁신역량 제고 및 경쟁력 강화를 도모하고 있다.

3) 지역재생을 위한 다양하고 폭 넓은 지원 프로그램

지역재생사업의 원활하고 효율적인 추진을 위한 7대 지원 프로그램을 비롯하여 53개 세부 지원 프로그램이 마련되어 있어 지역의 특성에 부합하는 사업을 지자체가 자율적으로 선택·추진할 수 있도록 다양한 지원책이 체계적으로 구축되어 있다.

또한 지역재생제도에 의한 지방자치단체의 기존의 지역개발사업과의 연계성 강화 및 시너지효과를 위해 지역재생사업과 병행 추진이 가능한 390여 시책을 책정하여 사업의 효율성을 극대화하고 있다.

이러한 다양한 지원프로그램은 시대적 흐름과 지역의 요청에 의해 폐지되거나 또는 새롭게 만들어지는 유연성을 가지고 있다는 점도 하나의 특징이라 할 수 있다.

4) 지역재생사업의 원활한 추진을 위한 총괄 기구 설치

내각부 내에 설치된 지역재생사업추진본부에서는 지방자치단체가 작성한 지역재생계획서를 심사, 인정 및 평가 등을 총괄하며, 필요한 재원은 각 관계부처에 분산되어 있는 교부금 일부(지역재생기반강화교부금 등)를 추진본부의 예산으로 일원화하여 교부금을 지원하고 있다.

이렇듯 지역재생사업의 원활하고 효율적인 추진을 위한 조정기구가 설치되어 있다는 점도 두드러진 특징이라 할 수 있다.

IV. 맺음말

지금까지 일본의 농촌지역개발 방향 및 정책에 대해 개략적으로 살펴보았으며 2004년부터 본격적으로 추진되어 온 지역재생사업의 추진배경, 추진체계, 추진과정 및 지원책 등을 심도 있게 파악해 보았다. 또한 10만명 이하의 지방소도시지역에서 진행되고 있는 지역재생사업의 목적별, 지원책별 특징을 도출하였다.

여기서는 이와 같은 연구 결과를 토대로 우리나라 농촌지역(지방소도시) 재생을 위한 기본 방향을 몇 가지 제시하고자 한다.

첫째는 고령화·과소화시대에 대응한 새로운 지역산업 육성을 통한 고용 창출이다. 우리나라 농촌지역의 경우도 일본과 시대적인 늦고 빠름의 차이는 있지만 인구의 고령화 및 과소화로 인해 지역경제의 쇠퇴가 계속 진행되고 있다는 점은 유사하다. 지역경제를 되살리기 위한 방법으로 외부로부터의 새로운 기업 유치와 젊고 유능한 경제인력의 확보라는 명확한 정답은 있지만 여러 면에서 조건이 불리한 농촌지역의 경우 이 문제를 해결한다는 것은 결코 쉬운 일이 아니다. 한 가지 대안으로써 사회적기업의 지역화 전략인 ‘커뮤니티 비즈니스’를 제안 하고 싶다. 즉, 지역특성에 맞는 다양한 사업을 개발해 새로운 고용을 창출해 내는 것이다.

둘째는 지역주체간의 협력체계 구축과 역량강화이다. 本稿에서는 다루지 않았지만 필자가 일본의 지역재생사업 우수지역 사례조사를 통해 얻게 된 사실 가운데 하나가 지역재생사업이 원활하고 효율적으로 추진되고 있는 원동력은 그 무엇보다도 재생사업에 관여된 지역주체들 간의 주도면밀한 협력체계와 각각의 지역주체들의 역량이 타 지역에 비해 매우 뛰어나다는 점을 들 수 있다. 향후, 우리나라 농촌지역의 활성화 및 재생을 위해서는 무엇보다도 지역주체들 간의 협력체계 구축, 각각의 지역주체들의 명확한 참여 프로세스 설정 및 주체들의 역량 강화가 요구된다. 특히 농촌지역일수록 능력 있는 다양한 지역주체의 확보가 어렵기 때문에 해당지역 행정공무원과 지역주민이 중심이 된 협조체계의 구축이 우선적으로 필요하다고 본다.

셋째는 농촌지역의 활성화 및 재생사업을 총괄적으로 담당하는 조직을 구성할 필요가 있다. 사업의 원활한 추진과 성과를 극대화하기 위해서는 구성된 조직에 사업 조정 기능 및 예산 재량권 등의 권한을 최대한 부여하는 것이 전제되어야 한다. 또한 이와 더불어 지원책 마련과 제도적, 법적 시스템의 구축도 병행될 필요가 있다고 본다.

참 고 문 헌

- 대외경제정책연구원, 2007 「지역경제 활성화를 위한 지역재생제도 도입 방안 연구」
- 유학열, 2008 「일본 지역재생사업의 실태 및 특징-지방소도시를 중심으로-」 충남발전연구원
기본연구과제 최종연심회 자료
- 조영재·유학열, 2008 「최근 일본의 농촌개발 추진체계 및 시사점」 한국농촌계획학회 2008년
도 춘계 학술발표회
- 內閣府地域再生事業推進室, 2007 「地域再生のために」
- 內閣府構造改革特區推進室, 地域再生推進室, 2007 「特區・地域再生成果事例集」
- 地域再生本部, 「地域再生計畫(2005~2008)」, 地域再生本部 Home-Page
- 地域再生本部, 「地域再生總合プログラム」, 地域再生本部 Home-Page

도농통합적 지역발전전략의 추진 방향

성주인 연구위원
(한국농촌경제연구원)

1. 도입

- 도농통합적 지역발전 방향에 대해서는 매우 다양한 각도에서 접근이 가능하지만, 이 글에서는 최근 대두되는 기초생활권 논의에 주목하고자 함.
 - 특히 농촌의 정주 여건 개선을 위해 주민들의 각급 서비스 접근성을 향상시키는 데 도농연계 발전이 어떠한 역할을 할 것인지 살펴볼 것임.
- 도시의 입장에서조차 배후 농촌과의 통합적인 개발이 도시민의 삶의 질을 높이고 지역 이미지를 제고하는 데 긍정적인 역할을 할 수 있다는 점을 부각하고자 함.
- 이를 위해 기존에 국내에서 이루어진 제반 지역발전 논의들이 도농통합적 지역발전과 관련하여 어떠한 의미를 지니는지 간략히 살펴본 후 이 글에서 견지하는 도농통합 발전전략의 관점을 제시할 것임.
 - 그리고 도농통합적 지역발전과 관련한 거창한 비전이나 세부 전략을 제시하기보다는 이 글의 논지를 뒷받침할 만한 몇몇 사례들을 제시함으로써 향후 도시와 농촌의 연계 발전 방향이 어떠해야 할지 시사점을 찾고자 함.

2. 그동안의 관련 논의 흐름

- 국토공간 속에서 농촌의 발전 방향을 본격적으로 다루기 시작한 것은 1980년대의 정주생활권 논의였음(최양부 외, 1985; 최양부·이정환, 1987).
 - 전국을 144개 권역의 정주생활권으로 나누고 이 중 111개 권역을 농촌형 정주생활권으로 분류함.
 - 이러한 정주생활권 논의를 통해 도농통합적 접근의 필요성이 거론되었지만, 당시의 지역발전전략은 기본적으로 도농 교류나 연계에 강조점을 두기보다는 도시와 농촌의 구분에 기초한 것이었음. 이러한 의미에서 이를 '산업사회의 농촌발전전략(최양부·이정환, 1987)'이라 명명하고 있음.
 - 1990년대 중반에는 행정구역 개편과 함께 도농복합시가 대거 등장하면서 도농통합적 지역발전에 대한 관심이 촉발되기도 함. 그러나 이후에는 이에 대한 논의가 그다지 활발히 진행되지는 않았음.

- 도농통합적 지역발전에 대한 관심이 다시 확산된 것은 도농교류를 통한 농촌 활성화 움직임이 주요한 요인이 됨.
 - 농촌관광(박시현 외, 2003)에 대한 관심과 함께 도농교류 필요성을 농촌개발 분야에서 적극적으로 주장하기 시작함.
 - 다른 한편으로 2001년의 국토계획법체계 개편과 함께 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」이 제정되어 도시 농촌을 아우르는 계획을 수립할 필요성이 커지기도 하였음.⁴⁾
 - 최근에는 복합생활공간 조성을 통한 농촌의 활력 증대에 대해 관심이 높아지면서 농촌을 농업인만이 아니라 도시민의 정주 공간으로 발전시키기 위한 정책 대안에 대해 논의가 진행되기도 함(송미령 외, 2006).
- 최근 새정부 들어서는 광역경제권 발전에 대한 구상이 마련되면서 이와 병행하여 시·군 단위의 기초생활권 정책 방향을 새롭게 모색할 필요성도 제기되고 있음.
 - 특히 광역경제권 발전이 지역 경쟁력 강화에 초점을 두어 거점도시를 육성하는 데 주력하는 전략이라 한다면, 농촌이 주를 이루는 기초생활권 차원의 정책 방향은 그것과 어떠한 관계 속에서 다듬어져야 할지 과제가 되고 있음.

3. 도농통합적 지역발전의 의미

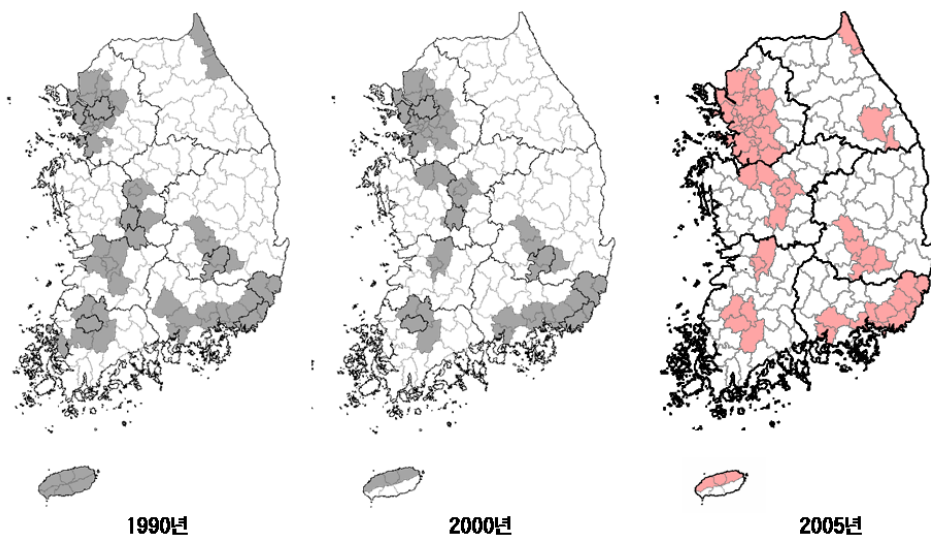
- 국토 성장축과의 공간통합으로서 도농통합 발전
 - 도농통합적 지역발전이란 여러 가지 각도로 이해될 수 있음. 그 중 한 가지가 바로 도시 부문 발전 파급효과의 배후 지역 확산에 초점을 둔 전략이라 할 수 있음.
 - 이는 한마디로 성장의 견인차인 거점도시와의 기능적 연계와 공간적 통합을 통해 배후 농촌지역이 발전을 모색하는 데 주력하는 것임.
 - 이러한 접근은 농촌 고유의 장소 특성을 살린 지역발전전략과는 거리가 있으며, 국가도시화 정책(national urbanization policy; Friedmann, 1973)의 성격을 지닌다고 하겠음.
- 생활권 광역화에 따른 도농 연계권 형성과 농촌에 대한 영향
 - 전국에 걸친 고속간선망의 형성과 개인의 기동성 증대에 따라 도시와 농촌이 어우러지는 광역적인 연계권이 형성된다는 점도 강조되고 있음. 그 결과 국토 어디에서나 도시적 편의를 만끽하면서 살아갈 수 있다는 것이며, 이 역시 도농통합적인 지역발전의 중요한 요소로 논의됨.
 - 이러한 국토 공간구조 변화에 따라 농촌지역이 적지 않은 변화를 겪게 될 것은 분명한 사실임. 다만 그러한 변화에 따라 농촌에 거주하는 주민 개개인의 일상에 미치는

4) 이러한 통합적 계획의 과제에 대해 농촌지역개발의 관점에서 본격적으로 논의하고 있는 연구로는 송미령 외(2002; 2003) 등이 대표적임.

될 영향에 대해서는 다소 과장된 바가 있다고 판단됨.

- <그림 1>에서는 통근통학 이동량에 입각하여 1990년부터 2005년까지 지역간 연계권 형성 양상을 나타내고 있음. 그림에서 확인할 수 있듯이 수도권을 중심으로 한 일부 지역에서 광역적인 일상생활권이 형성되는 것은 분명한 사실이지만, 지방도시의 경우 그러한 양상이 그다지 두드러지지 않음.⁵⁾
- 요컨대 생활권 광역화가 모든 농촌에 걸쳐 일률적으로 영향을 주는 변수라 보기는 어려움.

<그림 1> 통근·통학 연계권역의 변화 추이



- 주: 시·군별 통근·통학 발생량 중 10% 이상이 특정 시·군으로 이동할 경우 해당 출발지와 목적지를 음영으로 표시함.

- 오히려 기존에 농촌에 살던 주민의 상당수는 농촌에 거주하면서 광역적인 생활권을 형성하기보다는 도시로 거주지 자체를 이전하는 경향이 두드러짐.
- 요컨대 수도권을 제외한 지역에서 통근·통학 연계권이 축소되는 현상은 농촌에서 인근 중소도시로 거주지를 옮기는 인구 이동 흐름이 두드러지기 때문에 나타나는 현상
- <표 1>에 나타난 대전·충남북권 사례와 같이 인근 거점도시로 이주해온 통근자의 상당수가 기존 거주하던 곳에 계속 통근하고 있다는 점이 이를 보여줌(특히 시보다 군 지역에서 이주해온 인구에서 이러한 경향이 더욱 두드러지고 있음).⁶⁾
- 결국 농촌의 중심지에서 제공하는 교육, 문화, 복지 등 제반 여건이 불리한 탓에 농촌 주민들은 배후 농촌에서 얻기 힘든 서비스를 이용하고자 인근 중심도시로 이주한다고 볼 수 있음.

5) 오히려 일부 지역에서는 연계권의 공간적 범위가 축소되는 모습이 확인되기도 함.

6) 이는 2005년 인구주택총조사의 표본조사 원자료 중 대전·충남북권역 시·군 데이터를 재가공하여 분석한 결과에서 파악됨.

<표 1> 과거 타 시·군에서 이주해온 현 도시 거주자의 통근 장소(대전·충남북권 사례)

(단위 : %)

현재 거주하는 곳		과거 거주지 통근 비율		이전(5년 전)에 거주했던 곳	
				충남북 군부	충남북 시부
대전·충남북권 도시	대전시			11.6	6.3
	청주시			26.6	5.4
	청주시 이외 충북 동부			14.5	3.4
	천안시			3.2	16.7
	천안시 이외 충남 동부			17.2	12.6

- 주: 1. 5년 전 충남북권 내 타 시·군에 거주했다가 현재 각 도시(동부)로 이주한 응답자 중 현재에도 원래 살던 시·군으로 통근하고 있다고 답한 비율을 집계함.
- 2. 2005년 인구주택총조사 5% 표본조사 결과 중 대전충남북권 거주자를 대상으로 집계한 원자료를 재가공하여 분석함.

○ 광역적인 생활권 형성이 농촌의 보편적인 모습이라 볼 수는 없음.

- 실제로 농촌 주민들의 다수는 일상적으로 원거리를 이동하면서 생활하기보다는 자신이 거주하는 지역을 중심으로 하는 근린 범위에서 필요한 서비스를 이용하며, 경제 활동을 하는 것으로 보아야 함.
- 전국의 4개 시·군 1200명의 농촌 주민을 대상으로 서비스 이용 실태와 정주 여건에 대해 조사한 한국농촌경제연구원의 2008년 조사 결과에서 이를 확인할 수 있음.⁷⁾ 면 지역 거주자들만을 대상으로 서비스 이용권을 분석한 결과 평균점수 집계 결과 2점 이하로서 읍·면 소재지 이내 공간 범위에서 이용되는 근린 단위의 서비스가 상당수를 차지하는 것으로 나타남.
- 일용품 및 음식료품 구입, 목욕탕/사우나 이용, 은행/금융기관 이용, 노인여가시설 이용, 운동이나 야외여가활동, 자녀 보육 및 유아 교육, 초등학교 교육, 간단한 약의 조제와 진료 등의 활동이 가능한 한 거주지 가까운 곳에서 주민들이 이용하는 서비스임.

7) 성주인 외, 근간, 「국토 공간구조 변화에 대응한 농촌 중심지 발전 방안」, 한국농촌경제연구원.

<표 2> 주민들의 서비스 항목별 이용 장소 비교(면지역 응답자 대상)

서비스 종류		응답자 거주지역 구분	A시 (경기)	B군 (강원)	C군 (전남)	D군 (경북)	합계
일상적 서비스	간단한 일용품 구입 지역		1.94	1.72	1.87	2.00	1.87
	음식료품 구입 지역		2.29	1.88	2.11	2.27	2.12
	의류, 신발류 구입 지역		2.72	2.58	2.38	2.75	2.55
	시계, 귀금속류 구입		2.84	2.77	2.48	2.98	2.69
	이.미용실 이용 지역		2.39	2.04	2.10	2.39	2.19
	가구, 가전제품 구입 지역		2.83	2.88	2.64	2.95	2.77
	목욕탕, 사우나 이용 지역		2.46	1.96	2.41	2.40	2.32
	은행 및 금융기관 이용 지역		2.19	1.89	2.07	2.12	2.06
문화 여가 활동	노래, 춤, 풍물 등 취미강좌 수강 지역		2.45	2.35	2.21	2.73	2.36
	도서관 이용 지역		2.54	2.40	2.38	2.81	2.46
	헬스장, 수영장 등 체육시설 이용 지역		2.64	2.08	2.49	2.77	2.48
	영화관람 지역		3.34*	3.58*	3.17*	3.65*	3.38*
	연극, 음악회, 전시회 등 문화행사 관람		3.71*	3.38*	3.00*	3.75*	3.37*
	복지회관, 노인의집 등 노인여가시설 이용 지역		1.87	1.60	1.84	1.77	1.78
	운동이나 야외의 여가활동 지역		1.95	1.73	1.68	2.05	1.80
	외식 및 지역 내 각종 모임의 회식		2.39	2.06	2.15	2.51	2.23
보건 의료 교육	취학 전인 자녀 보육 및 유아교육 지역		2.03	1.79	1.87	2.16	1.92
	초등학생 자녀 학교 교육		1.84	1.72	1.76	2.10	1.81
	중고등학생 자녀 학교 교육		2.43	2.21	2.30	2.44	2.33
	자녀의 학원 수강과 과외 지역		2.33	2.17	2.24	2.67	2.29
	간단한 약의 조제 및 의약품 구입 지역		2.27	1.88	2.10	2.30	2.12
	병의원 및 보건기관의 간단한 진료 지역		2.36	1.96	2.07	2.19	2.13
	전문 진료를 위한 종합병원, 전문병원 이용 지역		3.26*	3.38*	2.87	3.58*	3.16*
	응급환자 발생 시 응급의료기관 이용 지역		2.80	2.54	2.49	2.77	2.60

주: 1) 응답자의 서비스 이용 장소를 중심지 유형별로 수치화하여 시·군별로 평균값을 집계함
각 값이 나타내는 중심지 유형은 다음과 같음.

(1: 마을 권역, 2: 거주하는 읍·면 소재지, 3: 시·군청 소재지, 4: 인근 시·군, 5: 대도시)

2) 조사 문항으로 '시·군 내 타 읍·면' 및 '해당 서비스를 이용하지 않는다'는 항목도 있었으나, 수치화하여 경향치를 나타내기 위해 이들 문항 응답은 결측값으로 처리함.

3) 전체 평균값 또는 시·군별 평균값이 2 이하로서 이용권이 읍·면 내로 나타난 서비스는 밑줄로 강조 표시

○ 도농통합적 지역발전의 의미

- 이 글에서 강조하려는 도농통합적 발전전략은, 도시와 농촌 지역이 각자의 고유한 장소 발전 논리를 견지하면서 상호 연계를 맺는 것을 의미함.
- 어메니티(amenity) 등과 같이 도시에 부족한 부분을 농촌 지역에서 제공할 수 있도

록 하며, 반대로 농촌은 도시적인 문화와 편리성, 서비스 등을 도시 지역과의 연계를 통해 얻도록 한다는 것임.

- 도시는 농촌과의 연계를 통해 전원도시(Garden City) 발전의 가능성을 찾을 수 있으며, 농촌은 침체된 지역에 활력을 불어넣고 기초서비스 분야와 더불어 고급문화의 향유 기회를제공받는다라는 것이 이 글에서 강조하려는 도농통합 전략임.

○ 도농통합적 발전을 위한 공간적 단위

- 개념적으로 볼 때 도시와 농촌의 연계 발전 기회는 다양한 공간 범위를 매개로 이루어질 수 있음. 하지만 현실적으로는 단일 시·군 내에서 중심지와 배후 농촌 간에 연계가 이루어지는 것이 가장 실현성 높은 도농통합 지역발전전략이라 할 수 있음.
- 도시적 서비스를 매개로 소도읍 등 농촌 중심지는 배후 마을과 연계를 맺으며, 중심지에 거주하는 주민들에게도 인접한 농촌 지역이 가장 손쉽게 접근할 수 있는 여가 공간이자 어메니티 제공의 장소라 할 수 있음.
- 거점도시나 대도시를 중심으로 이루어지는 보다 광범위한 도농 연계권 형성 전략도 그 중요성을 부인할 수 없으나, 이는 광역적인 시설 조성과 폭넓은 협력 관계 구축을 필요로 하는 것임. 이 글에서는 기초생활권인 시·군 단위의 도농통합적 발전 방향에 보다 주목하고자 함.

○ 경기도의 한 도농복합시 주민 조사 결과에서 얻는 시사점

- 농촌 주민 입장에서 지역 활성화를 위해 먼 곳의 소비자보다는 가까운 중심지의 도시민들과 지속적인 교류를 맺는 것이 중요하다는 점을 경기도의 한 지자체 소비자 조사 결과가 보여줌.
- 도농복합시인 P시의 소비자들이 나타내는 농산물 구입 성향은 과거 P시 농촌 방문 경험 및 향후 방문 의향과 일정한 관련성을 갖는 것으로 파악됨.
- 전반적으로 볼 때 농산물 직거래를 선호하는 소비자들의 경우 일반 소비자들보다는 과거 P시를 방문한 적이 있다는 응답 비율이 더욱 높음. 또한 이 지역 농산물을 자주 구입하는 응답자가 그렇지 않은 응답자보다 방문 비율이 높게 나타났음.
- 향후 농촌 방문 의향 역시도 이와 관련이 있음. P시 농산물을 평소 자주 구입하며, 이 지역 브랜드에 대한 인지도가 높으며 구입 경험이 있는 소비자일수록 P시 농촌에 적당한 여가장소가 생기면 방문하겠다는 답변 비율이 높게 나타남.
- 이상의 조사 결과에서 짐작할 수 있듯 농산물 구매 및 농촌관광 등을 매개로 이루어지는 도농교류 관계가 동일한 생활권을 공유하는 P시와 같은 곳에서 더 안정적으로 지속될 수 있을 것임.
- 수도권 개발 압력과 인구 유입으로 도시 정체성이 약하며 어메니티 요소에서 매력적으로 평가받지 않는 P시의 경우 농촌과 연계를 통해 전원도시로서 지역의 매력도를 높일 기회를 얻을 수 있을 것임.

<표 3> 응답자의 농산물 구매 성향에 따른 P시 농촌 방문 경험 및 방문 의향

(단위 : %)

구 분		P시 농촌 방문 경험 있는 응답자 비율	P시 농촌 방문 의향이 매우 높은 응답자 비율
농산물 구입 성향	■ 직거래 선호	27.3	52.9
	■ 일반 소비자	22.6	61.5
P시 농산물 선호	■ 매우 자주 구입	25.6	68.3
	■ 자주 구입	26.8	53.0
	■ 일반 소비자	21.4	62.7
P시의 농산물 브랜드 인지도	■ 매우 높음	33.7	74.7
	■ 비교적 높거나 보통	20.3	58.6
	■ 매우 낮음	16.1	46.4
P시 브랜드 제품 구입	■ 구입 경험 있음	24.3	62.4
	■ 구입 경험 없음	18.0	53.2
전 체		22.5	59.9

주: 한국농촌경제연구원 조사 결과(미발간)를 집계함.

4. 도농통합적 지역발전을 위한 과제

○ 기초생활권별 정주 여건에 대한 기초 조사를 바탕으로 한 계획 수립

- 지역별로 배후 농촌의 거점 역할을 할 중심지 분포 현황에 대한 면밀한 분석이 선행되어야 함. 특히 소생활권 중심지 파악을 위해 지역별로 주민의 이동이나 생활권 실태, 각종 기능 집적 정도, 상위 중심지 접근성 등을 종합적으로 고려하여 계획에 반영하는 작업 필요
- 중심지 위계별로 적절한 기능 분담을 통한 사업 추진이 필요함. 시가지 형성이 두드러지는 시·군청 소재지나 읍 지역에 대해서는 기존에 형성된 중심시가지의 활성화에 초점을 둔 사업을 추진함.
- 거점 면(읍·면 유형 구분에서 주로 B유형에 해당)은 시·군청 소재지에서만 담당하는데 제약이 있는 주요 서비스를 전달하는 역할을 담당. 이를 위해 복합시설의 설치를 통해 서비스 전달의 중간 거점 기능을 부여함.
- 거점면을 제외한 여타 면 소재지는 농촌 주민들이 일상적으로 이용하는 기초 서비스 제공의 기능이 유지되도록 지원함.

※ 시·군청 소재지를 대상으로는 상업기능 및 시가지 활성화에 역점을 둔 사업을 추진함. 거점면이나 일반 면 소재지를 대상으로는 배후 농촌 마을 주민 서비스 및 도농교류 활동 지원에 보다 역점을 두는 방향으로 사업 추진

○ 도시적 서비스에 대한 농촌 주민의 접근성 제고

- 도농통합적 발전의 출발점은 무엇보다 어느 지역 내에서 배후 마을 주민들이 도시적 서비스 향유 기회에서 가능한 한 소외되지 않도록 접근성을 향상시키는 작업임.
- <표 4>에 나타난 바와 같이 농촌의 많은 주민들은 특히 문화여가 관련 서비스에 대한 접근성이 도시지역 주민보다 더욱 떨어지고 있음.
- 이러한 기초적 서비스 분야에 보다 많은 주민들이 쉽게 접근할 여건을 만드는 일이 우선적인 도농통합 발전의 과제임.

<표 4> 문화여가 분야 서비스의 미이용 주민 비율

(단위: %)

문화 관련 서비스	거주 지역	동부	읍부	면부	전체
노래, 춤, 풍물 등 취미강좌 수강		33.0	59.6	64.3	60.5
도서관		42.3	53.6	70.4	64.4
헬스장, 수영장 등 체육시설		39.6	69.0	76.6	71.7
영화관람		33.3	50.4	67.2	60.7
연극, 음악회, 전시회 등 문화행사		35.5	58.8	70.6	65.0
복지회관, 노인의집 등 노인여가시설		58.2	73.2	62.2	64.0
운동이나 야외의 여가활동		27.3	38.7	50.4	45.9

주: 한국농촌경제연구원의 2008년 농촌 주민 조사 결과에서 해당 서비스를 이용하지 않는다고 답한 비율을 합산함.

○ 소도읍을 도농교류의 새로운 거점으로 활용

- 이전까지 도농교류의 장소는 농촌 마을이라고만 여겨왔으나 앞으로는 농촌 주민들이 먼저 도시로 나와서 적극적인 교류의 장을 만들어 갈 필요가 있음.
- 이와 관련하여 전북 진안군의 마을직거래 금요장터 사례에서 교훈을 얻을 수 있음. 진안군에서는 매주 금요일 오후 4시부터 7시까지 군에서 사업을 지원한 ‘으뜸마을’에서 가져온 마을의 특산품을 군청 앞마당에서 판매하는 마을직거래 금요장터를 개설함. 마을 특산품과 친환경 상품, 가공품 등을 2008년 5월부터 판매하기 시작함.
- 금요장터는 공무원 및 지역 주민들에게 지역에서 생산된 농·특산물의 정기 구입 통로를 제공하고, 마을만들기지구 농·특산물의 통합적 유통채널을 확보하여 주민소득 향상을 도모하는 효과가 있음. 우선은 주로 군청 공무원들을 대상으로 하되, 진안군에 거주하는 주민들 및 외지인들에게 마을의 생산물을 판매하는 통로를 마련함
- 이처럼 금요장터는 군청 소재지라는 상위의 농촌 중심지와 각 농촌마을간 네트워크의 한 사례로 평가할 수 있음. 상시적으로 기능하는 물리적 공간(시설)을 조성하지 않고 하드웨어보다는 소프트웨어적 프로그램 기획·운영을 통해 농촌 중심지와 배후 마을들을 연계하여 줌으로써 상호 전달 체계를 모색하는 프로그램의 운영 사례임.

○ 농촌 소재지를 매력적인 거점으로 육성

- 장흥 토요풍물시장, 정선 오일장 등의 사례뿐 아니라 이보다 덜 알려진 진안군 백운면의 경우 주민들의 참여를 바탕으로 면 소재지를 개성 있는 공간으로 가꾸고자 유도하는 일련의 구상을 진행함.
- 예를들어 소재지의 상점 간판들을 특색있고 조화롭게 바꾸는 작업을 한 결과 농촌다운 소박함을 간직하면서도 문화적인 정취를 느낄 수 있도록 면 소재지가 변모시킴.
- 거리 간판을 꾸미는 작업은 2007년 문화관광부의 “일상장소 문화생활 공간화 기획·컨설팅 지원” 사업의 일환으로 진행되었는데, 관광 목적을 노리고 시작한 일이 아니었으나 독특하면서 흥미 있는 디자인으로 탈바꿈한 소재지 모습이 화제가 되어 방문객이 찾아오는 명소가 되기도 함.

<그림 2> 특색 있는 간판 정비를 벌인 백운면 소재지 모습



자료: 성주인·송미령(2007)

○ 농촌에 개성 있는 문화공간을 조성

- 기존의 문화시설은 도시민들이 향유하는 전유물인 것처럼 여겨졌으며, 상당수 농촌 주민들은 이를 접할 기회를 갖지 못한 채 고차 서비스에서 소외되었음.
- 그러나 농촌에 개성 있는 문화시설을 입지시킴으로써 명소로 바꾸는 일이 가능함. 진안군의 옛 정미소 건물을 이용하여 조성한 ‘공동체박물관’이 그 사례임.
- 이는 옛 정미소 건물이나 오래된 이발소 등 지나간 소재들을 주제로 작품 활동을 해 오던 여류 사진작가가 낡은 정미소 건물을 사들여 이를 미술관으로 탈바꿈시키면서 이 지역의 대표 자원으로 발전하게 됨. 옛 정미소 모습을 그대로 간직하고 있으며, 쌀 도정도 이루어지고 있어 ‘공동체박물관 계남정미소’라는 이름으로 불리고 있다.

- 공동체박물관에서는 이 지역 주민들의 지나간 사진들을 모아서 옛날 사진 전시회를 개최하는 등의 노력으로 농촌에서 소박하면서도 품격 있는 문화적 명소로 거듭남. 화려하지는 않지만 백운면 방문객이 반드시 들르는 답사코스로 자리잡게 됨(성주인·송미령, 2007).⁸⁾
- 각급 소재지 간에 주요 시설의 운영 프로그램 및 콘텐츠를 연계하여 시너지 도모
 - 순회 방식의 서비스 제공으로 여러 읍·면 단위 시설들의 효율적인 운영을 도모
 - 안성시 일죽면의 ‘작은도서관’에서는 안성시립도서관과 도서 상호대차 프로그램을 운영함으로써 주민이 시내까지 가지 않고 원하는 책을 빌려볼 수 있도록 함.
- 농촌의 소재지에 조성되는 전원주거단지에 대해서는 도시민 유치 프로그램과 연계
 - 거점면을 중심으로 농어촌 뉴타운 사업, 전원마을사업 등 신규 주거단지 조성 및 연계하여 소프트웨어 프로그램 위주의 사업 추진
 - 특히 농어촌 뉴타운에 입주하는 상대적으로 젊은 귀농·귀촌 가구가 필요로 하는 보육, 교육, 문화 등의 복합적인 서비스 기능이 제공되도록 거점 면 인접 부지에 뉴타운을 조성하도록 유도.
- ※ 홍성군의 홍동면에서 귀농자들이 중심이 되어 커뮤니티 활성화 프로그램을 운영하는 데 이 역시 도농통합 지역발전의 한 사례라 할 수 있음.

5. 결론을 대신하여

- 도농통합적 발전은 도시와 농촌이 각기 고유의 발전 논리를 추구하면서도 상생의 방안을 찾는 지역개발전략으로 평가할 수 있음.
 - 그동안 도농이 연계한 지역개발과 관련하여 주로 농촌관광이나 농촌 체험 등 도농교류를 강조하는 것이 주된 경향이었으며, 지역발전전략 차원에서 이를 다루지는 않았음.
 - 또한 도농교류의 경우도 농촌 활성화를 위해 농촌 주민들이 필요한 것을 도시에서 일방적으로 베풀어준다는 식의 논리가 바탕에 깔리기도 했음.
- 이 글에서는 도시와 농촌이 상호 연계 발전의 기회를 모색하는 것이 지역 단위(특히 기초생활권 단위)의 삶의 질을 높이고 지역 이미지를 고양하는 데 효과적인 방법이라는 관점을 제시하였음. 또한 이러한 관점을 뒷받침할 사례들을 일부 소개하였음.

8) 일본에서는 도시에 필요한 편의시설이나 도시계획시설을 농촌에 배치하고 도시민이 농촌 지역에 와서 이용하도록 하고, 반대로 농촌에 필요한 시설은 도시에 배치하도록 발상을 전환한 사례도 있음. 가령 일본 하마마쓰시의 도시공원의 경우 푸르츠파크(Fruits Park)와 플라워파크(Flower Park)라는 이름으로 도시에서 차량으로 30분 가량 떨어진 농촌에 분산 배치하기도 함. 도시민들에게 저밀도의 여가휴양공간을 제공하며, 농촌 주민들은 이를 소득증대시설로 활용하도록 하는 의도임(송미령 외, 2002).

- 향후 도농통합적인 지역발전의 모델을 보다 다양하게 수집하며, 그 교훈과 시사점을 검토하는 작업이 지속적으로 진행되어야 할 것임.
- 이를 바탕으로 도농통합적인 방식의 각종 지역개발사업을 정책적으로 뒷받침하기 위한 아이디어가 보다 풍부하게 구축될 필요가 있음.
- 이러한 작업은, 최근 포괄보조와 지자체 자율 및 창의를 강조하는 방향으로 진행되는 지역개발정책 재편에 맞추어 지자체 나름의 고유한 발전전략을 모색하는 과정에도 이바지해야 할 것임.

참 고 문 헌

- 박시현 외, 2003, 「우리나라 농촌관광 발전 방향 및 방안」, 한국농촌경제연구원.
- 성주인·송미령, 2007, 「농산촌의 어메니티 창출 전략과 과제」, 한국농촌경제연구원.
- 송미령·박시현·이규천·성주인, 2002, 「도·농 통합형 농촌 정주기반 구축방안 연구」, 한국농촌경제연구원.
- 송미령 외, 2006, 「농어촌 복합생활공간 조성 정책대안 개발」, 한국농촌경제연구원.
- 최양부·이정환·정철모·김향자, 1985, 「정주생활권 설정 및 유형화」, 한국농촌경제연구원.
- 최양부·이정환, 1987, 「산업사회의 농촌발전전략: 새로운 농촌지역 종합개발방식의 선택」, 한국농촌경제연구원.
- Friedmann, J., 1973, "National Urbanization Policy: Scope and Objectives," *Urbanization, Planning and National Development*, Beverly Hills: Sage, 133-138.

■ 20주년 지역개발분야 석사/박사과정 논문발표

1. 도시브랜드 개발유형에 따른 도시마케팅 특성에 관한 연구
: 김미경, 박송희, 여관현, 오동훈(서울시립대)
2. 광주광역시 시내버스서비스 만족도조사 및 개선방안연구
: 이창호, 정우곤(전남대)
3. 광주도시철도 역세권의 지가특성분석의 시론적 고찰
: 김유호(전남대)
4. 정부지출에 의한 공공부문의 고용창출효과에 관한 연구
: 이학래(전남대)
5. 공공임대주택 정책평가에 관한 연구
: 김형현(전주대)
6. 지방도시재생의 추진실태와 개발방향에 관한 연구
: 양시영(전주대)



- 사회자 ; 박창수 교수(전주대)
- 토론자 ; 권오혁 교수(부경대)
- 최봉문 교수(목원대)
- 최인호 교수(남서울대)
- 한상욱 연구위원(충남발전연구원)

도시브랜드 개발 유형에 따른 도시마케팅 특성에 관한 연구¹⁾

A Study on Characteristics of City Marketing by Types of City Brand Development

김미경(Kim, Mi-Kyung)* · 박송희(Park, Song-Hee)**

여관현(Yeo, Kwan-Hyun)*** · 오동훈(Oh, Dong-Hoon)****

I. 서 론

우리나라 도시들을 방문해 보면 도시 내 공공건물이나 버스, 공원 등에서 Hi Seoul, Fly Incheon, It's Daejeon, 안성맞춤 등과 같은 다양한 문구를 쉽게 볼 수 있다. 이들은 해당 도시를 알리기 위한 도시브랜드로, 최근 국내를 비롯한 해외의 많은 도시들에서 도시브랜드 개발을 통해 해당도시를 알리려는 경향이 강하게 나타나고 있다. 해외에서는 미국의 뉴욕, 세인트폴, 피츠버그, 네덜란드의 암스테르담, 영국의 글래스고, 일본의 도쿄, 오사카, 홍콩 등이 도시브랜드 개발로 주목받고 있으며, 국내에서도 서울을 비롯한 부산, 인천, 대전, 수원 등의 많은 도시들이 브랜드를 개발하였다. 이와 같은 국내외 많은 도시들의 도시브랜드 개발에 관한 일련의 흐름은 도시 그 자체와 도시와 관련된 다양한 상품을 구매하고자 하는 수요자들에게 그 도시에 대한 강한 인식을 갖도록 하는 일종의 도시마케팅 활동이라 할 수 있다.

세계화, 정보화의 영향으로 국가 간의 경계가 허물어지면서 국가 간의 경쟁 뿐 아니라 도시정부간의 경쟁이 심화됨에 따라 도시마케팅은 세계의 많은 도시들이 도시경쟁력을 높이기 위한 노력이 장소마케팅과 결합된 것이다. 즉 심화된 도시간의 경쟁으로 '도시행정'은 '도시경영'으로, 그리고 '세계 국가 간 경쟁'은 '세계 도시 간' 또는 '국가(지역) 내 도시 간 경쟁'으로 그 행태와 관심의 대상이 바뀜에 따라 각 도시들은 경쟁에서 우위를 확보하기 위해 도시를 하나의 상품으로 간주하는 새로운 공간마케팅이 바로 도시마케팅인 것이다.

도시마케팅은 1970년대 이후 제조업 중심의 산업도시 쇠퇴에 따른 도심지역의 급속한 공동화, 교외화 및 인구감소에 따른 구시가지의 쇠락 등의 문제 등을 경험한 선진국들의 많은 도시들은 도시재생(urban regeneration)을 통해 지역경제의 재건, 지역문화의 부흥

* 서울시립대학교 대학원 도시행정학과 석사과정

**서울시립대학교 대학원 도시행정학과 석사과정

*** 서울시립대학교 대학원 도시행정학과 박사과정

****서울시립대학교 도시행정학과 교수

1) 본 연구는 국토해양부가 주관하고 한국건설교통기술평가원이 시행하는 08첨단도시개발사업(U-Eco City, 과제번호:C007L7510001-07L0153001B1)에 의해 수행되었습니다.

그리고 새로운 도시적 생활양식의 구축으로 이어지는 새로운 개념의 도시정책을 실행하기 시작하였다. 이를 위해 도시쇠퇴라는 부정적인 이미지를 없애고 경쟁력을 확보하기 위한 방안으로 도시마케팅전략을 펼치게 되었다. 뿐만 아니라 도시쇠퇴를 경험하지 않은 도시들도 다른 도시들과의 경쟁에서 우위를 확보하기 위해 해당 도시의 차별화된 요소를 중심으로 적극적인 마케팅전략을 추진하였다. 우리나라에서도 1990년대 지방자치시대가 시작됨에 따라 도시정부의 권한과 역할이 커졌으며 이와 더불어 세계화라는 시대적 흐름 속에서 도시경쟁력에 대한 중요성이 커졌다. 이와 같은 여건변화 속에서 도시정부들은 지역발전을 위한 정책으로 차별화된 경쟁요소를 중심으로 한 도시마케팅전략을 적극적으로 수립하여 추진하고 있으며, 이러한 도시마케팅의 실행수단이 바로 도시브랜드이다.

도시브랜드는 그 도시의 유무형의 자산을 이용하여 다른 도시와 차별화되는 특성을 중심으로 도시의 이미지를 확립시켜 새로운 도시의 가치를 창출하고, 도시의 경쟁력을 향상시키기 위한 도시마케팅의 실행수단이다. 즉 도시브랜드가 갖는 차별화된 도시이미지를 통해 도시마케팅의 고객이 되는 투자기업과 방문객, 그리고 거주민을 해당도시로 유인하게 되어 도시 내에 새로운 산업과 일자리 창출, 도시정부의 재정수입 증대로 이어져 도시발전을 가져오게 된다.

현재 우리나라에는 약 250여개 이상의 지방자치단체들이 자체 도시브랜드를 개발하여 도시마케팅에 나서고 있다. 그러나 일부 도시브랜드를 제외하고는 아직까지는 대부분의 도시브랜드가 외부지역주민이나 방문객뿐 아니라 지역주민들에게조차 인식되지 않고 있는 실정이다. 뿐만 아니라 도시브랜드 슬로건은 있되 그것이 무엇을 의미하는지 실체를 짐작할 수 없을 뿐 아니라 마케팅하려고 하는 지역의 이미지, 상품과 관련이 없는 경우도 있어 도시브랜드 개발을 통한 도시마케팅의 실질적인 전략이 부재하다는 비판도 제기되고 있다.

또한 우리나라에서는 1980년대 말 1기 신도시 개발을 시작으로 현재 12개의 2기 신도시와 행정중심복합도시, 혁신도시, 기업도시 등 많은 신도시들이 개발되고 있다. 특히 1기 신도시 경우처럼 단기간 내에 신도시개발을 완료한 점은 해외에서 유례를 찾기 힘든 일로 세계 여러 나라로부터 벤치마킹의 대상이 되고 있다. 특히 세계적인 수준을 가진 우리나라의 IT 기술과 친환경적인 도시개발의 접목을 통해 세계 최초로 개발되는 U-Eco City에 대한 세계 많은 나라들의 관심이 증대되고 있다. 따라서 그동안 축적된 한국형 신도시 개발노하우와 IT, ET와 결합된 U-Eco City 관련기술의 수출을 위해서는 차별화된 도시의 브랜드 개발과 적극적인 도시마케팅 전략이 요구되고 있다.

이와 같은 문제의식에서 출발하여 본 연구에서는 도시마케팅의 실행수단으로서의 적합한 도시브랜드 개발방향을 제시하기위해 적극적인 정책추진으로 도시마케팅에 성공한 국내외 도시 사례들을 도시브랜드 개발 목적에 따라 유형화하여 살펴보고, 이를 통해 유형별 도시마케팅의 공통된 특성을 도출하고자 한다. 그리고 이에 근거하여 우리나라 도시들에 적합한 도시브랜드 개발과 도시마케팅 전략수립 방향을 모색해 보고자 한다.

II. 도시마케팅과 도시브랜드에 관한 이론적 고찰

1. 도시마케팅의 개념 및 특성

앞에서 언급하였듯이 최근 세계화의 영향으로 국가 간의 경쟁뿐만 아니라 도시정부간의 경쟁이 심화되고 있어 세계의 도시들은 각자 도시의 경쟁력 향상을 위해 노력하고 있다. 이러한 도시의 경쟁력을 높이기 위한 노력이 장소마케팅과 결합하여 세계는 도시를 하나의 상품으로 간주하는 도시마케팅이라는 새로운 영역의 경쟁의 장이 되어 가고 있다. 따라서 우리에게 익숙한 ‘도시행정’은 ‘도시경영’으로, 그리고 ‘세계 국가 간 경쟁’은 ‘세계 도시 간’ 또는 ‘국가(지역) 내 도시 간 경쟁’으로 그 행태와 관심의 대상이 바뀌고 있다. 우리나라에서는 1995년부터 본격적인 지방자치시대가 개막되면서 도시정부의 권한과 역할이 커짐과 동시에 세계화라는 시대적 흐름 속에서 도시경쟁력에 대한 중요성이 커졌으며 이에 따라 도시정부들은 지역발전을 위한 정책으로 차별화된 경쟁요소를 중심으로 한 도시마케팅전략을 적극적으로 수립 추진하고 있다.

이와 같은 도시마케팅은 도시의 차별화된 분야를 발굴하여 체계적이고 종합적으로 홍보하고 이를 브랜드화 하여 국내외에서 도시의 경쟁력과 자산가치를 높이기 위한 모든 활동으로 도시 자체를 마케팅 주체로 설정해 종합적으로 판매함으로써 도시의 브랜드 가치를 높여 수익을 높이고 해당 도시민들의 삶을 질을 향상시키기 위하여 필요한 경영활동을 일컫는다. 또한 도시를 관리하는 개인이나 조직에 의해 추구되는 일련의 경제·사회적 활동을 함축하는 현상으로, 공적·사적 주체들이 기업가와 관광객뿐만 아니라 그 도시 주민들에게 매력적인 곳이 되도록 하기 위해, 도시 이미지를 판매하기 위한 다양한 방식의 노력들이라고 할 수 있다(한영주·이무용, 2001 : 34) 다시 말해 도시마케팅이란 지리적으로 규정된 특정장소(도시)를 하나의 상품으로 인식하도록 이미지를 개발하고 도시의 상품가치를 높이는 다양한 방식의 노력을 의미하는데, 이는 도시의 경쟁력을 높이는 것이라 할 수 있다. 여기서 도시경쟁력이란 "도시의 경제여건을 개선하고 주민의 삶의 질을 지속적으로 향상시키며, 인간 개발로 연결시킬 수 있는 능력이 다른 도시에 비하여 비교우위가 있는 정도"(김현주 외 5인, 1997 : 15), 혹은 기업과 주민, 그리고 방문객을 끌어 들일 수 있는 힘이라고 할 수 있다. 따라서 도시마케팅을 위해서는 “있는 그대로(per se)”를 홍보하기 보다는, 도시이미지를 재구축하고 재구성하려고 시도하며, 그 이미지를 반영하면서 동시에 강화하기 위한 전략들이 필요하다(오동훈, 2006 :60).

한편 도시마케팅의 핵심구성요소는 도시마케팅의 경쟁시장과 고객, 그리고 상품이라고 할 수 있다. 먼저 도시마케팅의 경쟁시장은 도시 공공서비스를 생산, 공급하는 도시정부들과 그것을 소비하는 단위들이 커뮤니케이션 하는 도시공간으로 대상 고객이 누구이나에 따라 달라진다. 즉, 고객이 주민일 때는 도시지역에 이들을 입주시키는 것이 도시마케팅의 목표이므로 이 경우 경쟁시장은 해당 도시와 인접해 있는 도시들이 주경쟁시장인

되는 것이다. 또한 도시마케팅의 핵심 대상 고객은 투자기업, 관광객 및 방문객, 시민으로 도시정부는 경쟁시장에서 고객을 만나고, 경쟁시장 가운데 그들의 강점과 기회를 파악하여 표적시장을 결정하게 된다(오동훈·이재준, 2005 : 199-200).

다음으로 도시나 도시 내 특정 장소를 상품화한 도시마케팅의 상품은 일반 재화 및 용역과 다른 특징을 가지고 있다. 첫째, 도시마케팅 상품은 단일재가 아니라 집합적 성격의 상품을 가지는 복합재로서, 예를 들어, 도시 내방 관광객을 대상으로 하는 도시마케팅의 경우 도시가 가지고 있는 도시의 이미지, 해당 도시의 역사문화적 자산, 숙박시설 및 각종 서비스 등이 함께 어우러져 하나의 상품을 구성한다. 둘째, 도시마케팅 상품은 소비를 통해 변형되거나 소멸되지 않고 내구재로서의 성격을 가지며, 이로 인해 제품의 생명주기도 뚜렷하지 않아 도시정부는 상품 자체를 시장에서 퇴출시킬 수도 없다. 원래 도시라는 공간은 이동이 불가능하기 때문에 위치적 유일성을 갖는데 이러한 특성은 지리적인 시장 세분화(market segmentation) 및 이에 따른 적소(適所)시장(market niche)의 발견을 보다 용이하게 해 준다.(최막중, 1998 : 17).

2. 도시브랜드의 개념 및 특성

일반적으로 브랜드(Brand)란 기업이 생산하는 상품이나 서비스를 경쟁회사의 그것과 구별하기 위해 사용하는 이름, 용어, 사인, 상징물, 디자인 혹은 이것들의 결합형태를 말한다. 브랜드라는 단어는 ‘태우다’란 의미의 옛 노르웨이 말인 ‘brandr’에서 유래한 것으로 가축 소유주들이 자신의 가축들을 구별하기 위해 표시하는 수단을 의미하였다(이재준, 2007 : 13). 또한 고대의 한 통치자가 생산되는 제품에 문제가 발생할 시 책임소재를 가리기 위해 제품에 생산자의 이름을 밝히도록 하였으며, 중세 유럽에서는 상인들이 자신의 포도주를 다른 포도주와 구별하기 위해 술통에 표시를 하기 시작한 것이 브랜드의 기원이라는 주장도 있다(안주아, 2003 : 8). 이와 같이 브랜드는 소비자에게 기업이 생산한 상품이나 서비스를 경쟁회사의 상품이나 서비스와 구별하기 위한 수단으로 처음 사용되었지만 점차 소비자에게 상품에 대한 정확한 정보 전달뿐 아니라 제품의 품질에 대한 신뢰를 나타내는 수단으로 활용되고 있다. 뿐만 아니라 최근에는 시장에서의 상품의 다양화로 인해 다른 기업이나 제품과 차별화된 기업 및 상품의 특성과 이미지를 나타내는 상징적 수단으로 이용되고 있다.

이러한 측면에서 도시브랜드는 도시를 하나의 상품으로 인식하고 다른 도시와 차별화된 해당도시의 특성과 이미지를 상징하는 수단이라 할 수 있다. 즉 도시브랜드는 도시가 가지고 있는 다양한 환경, 기능, 시설, 서비스 등에 의해 다른 도시와 구별되는 상태를 말하는 것으로서 다른 도시와 차별성을 가지기 위하여 도시의 이름, 캐릭터, 슬로건, 상징물 등의 언어적·시각적 이미지를 사용하여 도시상품을 구매하고자 하는 소비자들에게 강한 인상을 갖도록 하는 일련의 도시마케팅활동이라고 정의할 수 있다(이재준, 2007 : 13).

한편 도시브랜드는 지역의 특성과 차별화된 이미지를 구축함으로써 기업의 브랜드 자산이 새로운 고객을 창출하고 상품의 부가가치를 높이는 것과 마찬가지로 해당도시로 기업 및 거주민을 유치하고, 관광객을 끌어들일 뿐 아니라 지역상품의 판매를 촉진함으로써 도시내의 다양한 상품의 가치를 높이고 도시의 이미지를 향상시키는 역할을 한다. 따라서 오늘날과 같이 도시의 기능과 환경 등이 어느 정도 비슷한 도시들의 경우에는 도시상품의 차별화가 점차 어려워지고 있는 상황에서 도시브랜드의 차별화는 매우 중요하다.

또한 도시브랜드는 경쟁도시보다 우위를 점할 수 있는 차별성, 신뢰성, 친근성, 확장성 등을 확보하여 도시마케팅의 잠재적 수요자를 해당도시로 끌어들이는 중요한 기능이 있다. 아울러 이를 통해 도시상품의 판매에 있어서 지속적인 안정성을 제공할 뿐만 아니라 다른 도시들과의 경쟁에서 우위를 선점하여 도시상품을 보호하는 기능을 수행한다. 뿐만 아니라 도시환경의 개선과 함께 도시가 가진 자원을 홍보하고 이미지화하는 도시마케팅의 중요한 수단으로서의 기능을 수행한다.

3. 도시브랜드 개발을 통한 도시마케팅의 필요성

도시마케팅은 지리적으로 규정된 특정장소(도시)를 하나의 상품으로 인식하도록 이미지를 개발하고 도시라는 복합재화의 상품가치를 지속적으로 높이는 다양한 방식의 노력으로 도시의 공적·사적 주체들이 기업가와 관광객뿐만 아니라 그 도시 주민들에게 매력적인 곳이 되도록 하기 위해, 도시 이미지를 판매하기 위한 다양한 방식의 노력들이라고 볼 수 있으며, 이는 간략히 ‘도시의 경쟁력을 높이는 것’이라고도 할 수 있다. 따라서 도시자족성을 높이기 위한 기존의 단순한 접근방식에서 벗어나 도시 자족성뿐 아니라 도시의 경쟁력을 높일 수 있는 보다 적극적이고 차별화된 아이디어와 도시마케팅 전략이 필요하다. 특히 오늘날과 같이 세계화, 지방화의 영향으로 도시 간, 지역 간 경쟁이 심화되면서 도시마케팅의 고객이 되는 투자기업, 관광객, 거주민들에게 도시가 가진 매력을 창출하고, 이를 홍보하지 않으면 도시간 경쟁에서 뒤처질 뿐 아니라 해당 지역의 발전을 기대할 수 없다. 따라서 도시경쟁력 강화측면에서 도시가 가진 차별화된 특성과 이미지 부각, 그리고 이를 통한 도시홍보의 수단인 도시브랜드의 개발의 중요성은 아무리 강조해도 지나치지 않다. 즉 도시브랜드의 개발을 통해 도시의 가치를 새롭게 창출하여 도시경쟁력을 향상시키고 도시발전을 도모할 수 있다.

한편 도시브랜드란 일반적으로 외부의 인지도와 도시의 이미지를 의미하며, 도시정부가 추구하는 경영이념이나 도시자원의 가치가 함축되어 있는 종합적인 상징체계라 할 수 있다. 따라서 도시브랜드의 개발은 궁극적으로 도시가 갖고 있는 다양한 자원에 대한 잠재적 소유자에게 도시에 대한 정확한 정보와 긍정적이고 친숙한 이미지의 전달을 목적으로 하고 있다. 이러한 점에서 볼 때 도시마케팅전략 수립을 통하여 도시가 가지고 있는 다양한 도시자원과 상품의 개발은 도시브랜드의 가치를 향상시키는 작업이라고 할 수 있으며,

역으로 도시브랜드의 강화는 도시가 가지고 있는 다양한 자원의 이미지 개선과 적극적인 홍보라는 점에서 도시마케팅과 도시브랜드는 상호보완적인 관계에 있다고 볼 수 있다(박찬일, 2007 : 62). 따라서 차별화된 도시이미지를 가진 도시브랜드의 개발을 통해 도시경쟁력에서 다른 도시보다 우위를 차지할 수 있으며, 그 도시의 거주민을 비롯한 방문객뿐 아니라 투자자를 해당 도시로 유인하게 됨으로써 일자리 창출과 도시경제 활성화, 도시의 자족성 확보가 가능하다. 뿐만 아니라 도시의 문화, 역사성 등을 담은 도시정체성 확립에도 기여하는 등 도시브랜드 개발은 도시마케팅의 효과적인 실행수단이 되고 있다.

Ⅲ. 도시브랜드 개발의 유형화

1. 도시브랜드 개발 유형화의 방향

본 연구는 도시마케팅의 실행수단으로서의 적합한 도시브랜드를 개발방향을 제시하고 적극적인 정책추진으로 도시마케팅에 성공한 국내외 도시 사례들을 도시브랜드 개발 목적에 따라 유형화하여 이들의 유형별 도시마케팅의 공통된 특성을 도출하고, 이를 통해 우리나라 도시들에 적합한 도시브랜드 개발과 도시마케팅 전략 수립방향을 모색해 보고자 하는 것이다. 이를 위해 먼저 도시브랜드 개발 목적에 따라 도시마케팅을 유형화 하고자 하였다. 도시브랜드의 개발은 도시의 정체성을 강조하고 차별화된 이미지를 구축하는 중요한 수단이다. 따라서 도시브랜드 개발의 목적은 그 출발이 경제적, 정치적, 문화적이든 간에 궁극적으로는 모두 도시의 경쟁력 확보를 위함이며, 이를 위해서는 도시이미지의 제고가 1차적인 목표가 되고 있다. 실제로 많은 연구에서는 도시브랜드 개발에 있어서 도시이미지의 중요성을 강조하고 있다.

구체적으로 살펴보면 먼저 김남정(2005)은 도시브랜드를 도시정부가 추구하는 경영이념이나 도시상품의 가치가 함축되어 있는 종합적인 상징체계이며, 도시가 가지는 다양한 환경, 기능, 시설, 서비스 등에 의해 다른 도시와 구별되는 상태로 정의하였다. 또한 도시브랜드는 일반적으로 외부의 인지도와 도시인상을 의미하며 따라서 도시의 공간, 지리, 위상, 요소, 도시기능 및 성격분야에 해당되는 연상이미지를 통해 소비자에게 강한 인상을 전달해야 한다고 함으로써 도시브랜드 개발에 있어서 이미지의 중요성을 강조하였다. 김현호(2006)는 지역의 부가가치를 창출하고 이미지를 구축하기 위한 지역브랜드는 브랜드 계층, 목표로 하는 자극 등에 따라 다양하게 구분할 수 있다고 하였는데, 지역의 발전과 관련해서는 브랜드가 개발, 구축되는 영역에 의하여 지역아이덴티티 브랜드와 지역산물 브랜드가 유용성을 지닌다고 하였다. 이 중에서도 지역특산물에 붙는 지역산물 브랜드가 아닌 지역의 정체성이나 이미지, 지향점을 표현하는 브랜드는 지역아이덴티티 브랜드로 지역의 상품화와 지역이미지를 제고시키기 위한 전략이 필요하다고 하였다. Burgess(1982) 또한 도시마케팅을 위해서는 도시이미지의 긍정적 요소들을 강조할 필요가 있으며, 이를 위해서는 도시의 이미지 개선이 중요하다고 강조한 바 있다. 안소민

(2006) 역시 도시브랜드는 도시가 그 지역만의 독특한 특색이나 차별화된 이미지 또는 행정 서비스를 거주 시민과 잠재적 고객에게 명확히 인식시키고 경쟁도시로부터 차별화하기 위한 수단으로 주민과 투자기업, 관광객 등 도시고객에게 도시브랜드를 통해 그 도시를 인식하게 되고 도시가 자신의 정체성과 이미지를 표출하는 수단이 되어야 한다고 하였다. 그 외 박찬일(2007), 이재준(2007), 이우종·김남정(2005) 등이 있으며, 이들 연구의 공통점은 도시브랜드 개발에 있어서 도시이미지의 중요성을 강조하였다는 것이다. 따라서 본 연구에서는 도시브랜드 개발 유형을 도시이미지 전략, 즉 도시이미지의 형성 또는 변화목적에 따라 구체화시켰다.

2. 도시브랜드 개발의 유형화

이무용(2003)은 장소마케팅의 전략 역시 그 목적이 경제적 목적이든, 정치적 목적이든, 문화적 목적이든 간에 공통으로 지역이미지의 제고를 목표 혹은 수단으로 하게 되며, 따라서 장소마케팅의 이미지 전략에 따른 유형을 지역이미지를 어떠한 방향으로 변화시키려고 하느냐에 따라 ‘이미지 강화형’, ‘이미지 변화형’, ‘이미지 창출형’ 세 가지로 구분하였다. 이재준(2007)은 도시브랜드를 통한 도시이미지 강화는 해당 도시 개성에 부합하는 이미지를 찾아서 도시브랜드로 활용하는 것으로서 도시브랜드를 통한 도시이미지 강화를 크게 ‘긍정적 도시이미지 강화’와 ‘부정적 이미지 해소’로 구분하였다. 박찬일(2007)은 도시마케팅이 기존 도시의 부정적 이미지를 탈피하기 위해 새로운 이미지를 구축하는 것으로 도시이미지 변화를 강조하였다. 그리고 최근 우리나라의 신도시 개발에 있어서 과거와 달리 도시개발구상에서부터 준공에 이르기까지 도시개발 컨셉과 도시이미지를 일관성 있게 형성하고 유지하기 위해 개발구상단계에서부터 도시마케팅과 더불어 도시브랜드를 개발하는 이미지 창출형 전략도 강조되고 있다. 이들 연구들을 정리해보면 도시이미지 변화 목적에 따른 도시브랜드 개발형태를 크게 ‘도시이미지 강화형’, ‘도시이미지 변화형’, ‘도시이미지 창출형’으로 분류할 수 있다.

<표 1> 도시브랜드 개발유형별 도시 목록

도시브랜드 개발유형	해당 도시 목록
도시이미지 강화형	홍콩, 도쿄, 서울, 웨일즈
도시이미지 변화형	피츠버그, 클리브랜드, 셰필드, 글래스고
도시이미지 창출형	함평, 애슐랜드, 헤이온 와이

따라서 본 연구에서는 선행연구를 통해 도시브랜드 개발형태를 ‘도시이미지 강화형’, ‘도시이미지 변화형’, ‘도시이미지 창출형’의 세 가지로 유형화하여 국내외 도시들을 벤치마킹하였으며, 이들에 대한 조작적 정의는 다음과 같다. 먼저 도시이미지 강화형은 해당 도시가 기존에 갖고 있던 긍정적 이미지를 더욱 강화하거나 기존 이미지에 역행하지 않는 범위에서 도시 인프라나 건축물이나 축제와 같은 소프트웨어의 업그레이드를 통해 다른 도

시와 차별화된 정체성과 이미지를 형성하기 위해 도시브랜드를 개발하고 이에 따른 도시마케팅 전략을 실행하는 형태를 말한다. 도시이미지 변화형은 도시쇠퇴나 환경오염, 높은 범죄율 등과 같은 도시의 부정적 이미지를 해소하고 긍정적 이미지로 새롭게 전환하기 위해 도시브랜드를 개발하고, 이에 적합한 도시마케팅 전략을 추진하는 도시형태로는 주로 도시재생 사례가 해당된다. 마지막으로 도시이미지 창출형은 새롭게 개발된 신도시나 이미지가 부재한 도시들이 도시의 차별화된 이미지를 새롭게 창출하기 위해 도시브랜드를 개발하고 다양한 상품과 도시의 랜드마크 개발 또는 축제개최 등의 도시마케팅 정책을 추진하는 형태를 말한다.

IV. 도시브랜드 개발 유형에 따른 도시마케팅 사례 분석

1. 도시이미지 강화형 도시마케팅 사례분석

(1) 홍콩

도시가 기존에 갖고 있던 긍정적 이미지를 더욱 강화하거나 기존 이미지에 역행하지 않는 범위에서 도시 인프라나 건축물이나 축제와 같은 소프트웨어의 업그레이드를 통해 다른 도시와 차별화된 정체성과 이미지를 강화한 도시마케팅 사례로는 먼저 홍콩을 들 수 있다.

"항기로운 항구"라는 뜻을 지닌 홍콩은 동아시아에서 구미대륙의 해안을 연결하는 중추로서 상업·무역·금융이 발달하여 '동방의 진주', '관광쇼핑의 천국'이라고 불리는 국제도시였다. 그러나 1984년 중국과 영국의 연합성명에 따라 1997년 영국에서 중국으로 반환되는 상황으로 인해 기존 홍콩의 아이덴티티 상실과 아시아의 금융, 물류의 중심지라는 국제적인 인지도와 이미지 하락이 우려되었다. 이에 따라 홍콩은 적극적인 도시브랜드 개발에 나섰다. 특히 기존 도시가 가지고 있었던 이미지를 부각 시키고자 CI와 슬로건을 제작하였다. CI에서 물결 같은 붓 터치는 한자 '香港'과 영문 'HK'의 시각적인 심벌을 채택하여 홍콩의 특징인 동양과 서양의 통합을 상징적으로 표현하였고 용의 물결은 계속적으로 변화하는 역동성과 창조성을 대변하는 것으로 평가 된다. 또한 슬로건 'Asia's world city' 는 아시아와 세계에서의 홍콩의 독특한 위치를 반영하는 것으로 아시아에서 가장 국제적이고 역동적인 도시 포지셔닝을 설정한 것으로 평가받는다(김명근, 2005 : 42). 뿐만 아니라 홍콩은 지속적인 발전을 위해 브랜드 개발을 했던 ISD(Information Service Department)의 주도하에 각종 홍보프로그램, 브랜드관련 책자, 사진첩 및 관련 비디오 등, 그리고 국내뿐 아니라 해외에서의 다양한 프로모션 활동 등을 통해 브랜드 관리와 홍보에 힘쓰는 등 체계적 관리를 실시하는 적극적인 도시마케팅 정책을 펼쳤다. 이러한 노력의 결과 1957년 관광증진 목적으로 홍콩관광협회(Hong Kong Tourist Association)가

설립됐을 당시 방문객 수는 5만여 명에 불과했으나 홍콩의 브랜드 홍보 및 마케팅이 본격적으로 진행된 2004년 무렵에는 무려 2,180만 명의 관광객을 유치하였다.(서울시정개발연구원b, 2006 : 18) 또한 다수의 다국적 기업의 아시아 본부를 유치하여 국제비즈니스 도시로서의 높은 인지도를 갖게 되었다. 이와 같은 홍콩의 브랜드 개발과 도시마케팅 전략은 산발적이거나 일회적인 활동이 아니라 전략적으로 정부가 도시마케팅과 브랜드 홍보 활동을 주도하였고, 국제도시로의 홍콩의 위상을 강화하였다. 특히 도시 고유의 특성과 자원을 잘 평가하고 활용하여 지역적인 것이 가장 세계적인 것임을 보여준 사례로 평가받고 있다.

(2) 도쿄

다음으로는 일본 도쿄의 도시브랜드 개발을 통한 도시마케팅 사례를 들 수 있는데, 이는 주 5일제의 실시와 관련이 있다. 1980년대 후반부터 점진적으로 도입되어 1997년에 정착된 주 5일제는 여가활동을 활발하게 하는 듯 했으나 일본의 장기적 불황으로 소비패턴이 내향적으로 흐르게 되었다. 이에 따라 도쿄都是 도쿄를 자연과 역사적인 도시로 계절별, 특정 기념일별로 다양한 즐길 거리를 체험할 수 있는 도시로 활성화하여 많은 관광객들을 도시로 유인하기 위한 도시마케팅전략을 추진하였다. 이와 같은 배경 하에 추진된 도쿄의 시티세일즈 프로모션 사업인 'Yes! Tokyo'는 1999년 11월에 더욱 많은 방문자와 컨벤션 유치를 목적으로 5년간 프로젝트로 시작되었다. 도쿄의 브랜드 개발사업은 재단법인 도쿄관광재단TCVB(Tokyo Convention & Visitors Bureau)이 주관하며 동경都의 산업, 기술 및 역사적, 문화적 자원을 활용하여 관광 및 컨벤션의 진흥을 모색함으로써 지역 산업 경제의 활성화 및 문화 향상 및 국제 상호 이해의 증진에 이바지함을 목적으로 각종 사업을 실시하였다. 이에 따라 도쿄 관광협의회는 1999년 기업, 단체, 정부 관련자를 모아 도쿄를 홍보하기 위한 논의 끝에 능동적이고 흥미로우며 호의적인 이미지를 위해, 그리고 무엇보다 높은 수준의 시큐어리티와 숙박시설, 고도의 도시컨벤션시설과 정보통신기술을 대외적으로 홍보함으로써 다양한 동경의 매력을 전달하려는 의도를 담아 'Yes Tokyo'를 슬로건으로 채택하여 내세우고 더욱 많은 방문자와 컨벤션 유치 및 집객을 목적으로 프로젝트를 실시하였으며, 고이즈미 수상이 직접 홍보하기도 하였다. 이때 'Yes'는 단순한 긍정의 대답만이 아닌 'Your Exciting Stage'의 첫 이니셜로 지불한 만큼 돌려받으며 즐길 수 있는 흥미로운 도시를 만들겠다는 강한 의지의 표현이라고도 할 수 있다(김명근, 2005 : 40). 이와 같은 도쿄의 브랜드 개발과 도시마케팅 정책의 결과 2006년 서울시정개발연구원의 동아시아 도시 간 국제관광경쟁력 비교 연구에서 도쿄는 관광인프라 부문에서 1등을 하기도 하는 등 관광시설과 안내시설도 잘 갖춘 것으로 평가되었다. 또한 도쿄의 브랜드 개발과 도시마케팅 정책은 각종 기업의 후원과 관련기관과의 파트너쉽, 그리고 지역관광협회 등의 원활한 민관협력에 의해 추진되었다는 점과 도시의 지속적 발전을 위해 관광산업을 발전시키기 위한 장기의 도시마케팅 전략을 수립하고 전개했다는 점에서 우리에게 시사하는 바가 크다.

(3) 서울

서울은 올림픽과 월드컵을 개최한 도시로서 국제적 위상을 가지고 있으나 배타적이고 불친절한 이미지와 교통과 환경, 기업여건 등에서 느껴지는 부정적 이미지는 세계일류 도시로 성장하는데 부정적인 여건으로서 작용하고 있었다. 이에 따라 서울시는 보다 긍정적이고 국제도시로서의 위상에 부합하는 도시 이미지를 구축하고자 도시브랜드 개발을 추진하게 되었으며, 서울시의 도시브랜드 개발은 슬로건 개발과정과 후속 마케팅 추진 과정으로 진행되었다(서울시정개발연구원b, 2006 : 59) 슬로건은 대외 이미지를 증대시키는 것과 함께 시민 참여를 유도하고자 시행하게 되었다. 서울시의 슬로건인 “Hi Seoul”은 2002년 10월 28일 시민의 날에 발표되었는데, 세계를 향해 열려 있는 서울시의 친근함과 한 단계 높은 지향점을 향해 정진하는 서울시의 이미지를 나타내고 있다. 슬로건 개발 이후에는 브랜드를 강화하기 위한 행사와 서울을 대표하는 Hi Seoul 페스트벌과 같은 축제를 추진하여 서울에 대한 이미지 강화에 힘썼다(김남정, 2005 : 57~58). 구체적으로는 Hi Seoul 마라톤대회, 국제청소년 체육대회, 지구촌 한마당 축제 등을 개최하였으며, 과거 부정적인 도시이미지를 벗고 친절한 도시 서울의 이미지를 구축하기 위해서 관광 및 도로 외국어표기 정비와 외국인 대상 마케팅채널 구축사업이 진행되었다. 또한 우수한 상품과 기술을 보유하고 있지만 고유 브랜드 육성에 어려움을 겪는 유망 중소기업에 ‘Hi Seoul’을 상품 브랜드로 사용하게 하고 홍보, 판로, 자금 등을 종합 지원을 추진하여 2004년 3월 첫 브랜드상품 출시 이후로 16개 기업이 2004년도에 약 95억원의 매출을 올렸으며 지난해는 총 200 억 원 이상의 매출실적을 거두었다(박상준, 2007).²⁾

뿐만 아니라 서울시에서는 국제회의 유치 및 컨벤션산업 발전 육성을 위하여 (사)서울 컨벤션뷰로를 설립하였으며 컨벤션 인력을 양성, 지원하여 짧은 기간에 서울시를 세계적 컨벤션 도시로 자리매김하는 성과를 거두었다. 이에 따라 해마다 컨벤션 개최 실적을 집계하는 권위적인 기구인 국제협회연합(UIA)가 2005년 8월 발표한 통계자료에 따르면, 2004년 서울에서 총 109건의 국제회의가 개최되어 뉴욕 등 세계적인 컨벤션도시를 제치고 컨벤션 개최 세계 10위를 기록한 것으로 나타났으며 정부에서는 서울을 ‘국제회의 도시’로 지정하였다(민병훈, 2005).³⁾

(4) 웨일즈

웨일즈는 면적 20,779km²로 영국에서 3번째로 크며 인구밀도가 영국에서 3번째로 높은 곳이다. 웨일즈는 영국의 한 지방이지만 영국 합병(1284년) 이전까지 독자적인 문화를 유지하면서 살았기 때문에 그 문화가 타 지역과 확연히 구분되며 웨일즈는 아름다운 자연환경 덕분에 영국에서 ‘야외 활동의 천혜지’라고 불리는 아름다운 지역이다. 이처럼 홀

2) 박상준(2007), “국제화시대 지차제의 컨벤션 산업 - 지역별 특화, 컨벤션 인프라 확충이 성공의 비결”, 「월간 지방의 국제화」 127호(2007년 7월호)(<http://webzine.klafir.or.kr/200707/>)

3) 민병훈(2005), “관광전쟁서 살아남기 위한 서울시 마케팅 전략 공개” 「월간 지방의 국제화, 지방의 국제화」:103호 (2005년 7월호) (<http://webzine.klafir.or.kr/200507/>)

를한 자연자원에도 불구하고 전통적으로 영국 북동부 공업도시 주민들의 단기여행지의 이미지로 굳혀졌던 웨일즈는 지역의 미약한 이미지를 극복하기 위해 '웨일즈 브랜딩'을 통해 웨일즈 이미지 개선과 새로운 입지를 도모하기 시작했다. 우선 웨일즈는 새로운 조직을 구성하였다. 2006년부터 민관의 중간 영역이던 WTB Wales Tourist Board를 정부 조직인 Welsh Assembly Government내에 편입시켜서 Department of Enterprise Innovation and Networks 소속 Tourism Team에 속하게 하고 Visit Wales라고 명칭을 개정하였고 새로운 로고를 만들었다(경기개발연구원, 2006 : 127-141). 또한 웨일즈는 The Ryder Cup 2010을 유치하기 위하여 'golf as it should be'라는 슬로건을 개발하여 적극적으로 웨일즈의 천혜의 자연환경을 홍보하였으며 'A Cart Across Wales'라는 커뮤니케이션 전략을 개발하여 웨일즈사람들의 친절함을 강조하였다. 그 결과 미국과 유럽의 남자 골프대회인 The Ryder Cup 2010 유치에 성공하였으며, 라이더컵의 효과로 Wales는 £40m의 직접적인 현금의 유입과 약 £67m의 부가효과를 얻을 것이며 또한 토너먼트로 인해 수 백 개의 직업이 생길 것이며 차후에, 특히 개최도시인 Newport의 관광과 경제에 큰 영향을 미칠 것으로 예상되고 있다.⁴⁾

2. 도시이미지 변화형 도시마케팅 사례분석

(1) 피츠버그

미국 펜실베이니아주에 위치한 피츠버그는 20세기 초 철강 및 제조업으로 '세계의 대장간', '지구상에서 가장 돈벌이가 잘되는 곳'으로 명성을 날렸다. 그러나 20세기 후반에 들어 '스모그시티', '뚜껑이 날아간 지옥'라고 불리는 등 환경문제로 철강 산업이 사양으로 접어들자 1970년대 말부터 130,000개 이상의 일자리 감소를 겪었고 이로 인해 1950년 70만에 이르는 인구는 40만 이하로 감소하는 등 도시 쇠퇴와 이에 따른 지역경제 기반의 악화를 경험하게 되었다. 이에 따라 회색의 도시를 녹색의 문화도시로 바꾸고자 도시 정부와 시민, 상공인이 함께 피츠버그 부흥운동을 벌여 도시 리모델링 운동을 전개하였다. 이를 위해 1982년대 민관파트너십이 개최되었고, 여기에서 중공업 중심에서 보다 다양한 경제기반산업을 유치하기 위한 전략이 논의되었다. 그리고 외국 및 타지역의 기업들을 유치하기 위한 마케팅 기구가 만들어지고 자본을 모집하였는데, 특히 첨단기업들을 유치하기 위한 다양한 기금모집과 지원 프로그램을 제도화하였다. 이를 통해 교육, 보건, 연구분야에서 약 10만개의 일자리가 새롭게 창출되었으며, 하이테크와 서비스업이 성장하였다. 또한 피츠버그 홍보국, 도시재개발국 등의 공공뿐 아니라 지역주민, 비영리 단체 등과 같은 다양한 조직들이 도시마케팅을 위한 홍보를 위한 전략주체로 나섰으며, 이들은 브로셔, 비디오 등을 제작하여 투자기업과 거주자들을 불러들이기 위해 변화된 피츠버그의 모습을 적극 홍보하였다. 이러한 과정에서 '피츠버그에 사는 101 가지 이유'라는 홍보

4) 웨일즈 관광청(2008), 「TGA Review」, 16.

물도 나왔다

뿐만 아니라 도시의 탈바꿈을 위해 피츠버그시는 땅과 예산의 일부를 내고 기업의 투자를 장려하여 바이오기술 클러스터를 조성하였다. 그리고 지역의 대학에 인텔, 야후 등이 대학 내에 연구소를 세우고, 국방부도 연구개발센터를 입지시켜 민·관·학 파트너십을 체결하여 대학들을 첨단화, 특성화 시키는 한편 각 대학 특성에 맞게 지역산업개발을 연구하여 이를 각 기업과 공유하게 되었다. 이를 통해 학교에서 만들어낸 기업만 3천개이며 매년 20여개의 기업이 만들어지고 있으며, 학교에서 인큐베이팅을 해주고 엔젤펀드를 조성해 투자를 해주고 있다. 또한 컨벤션센터나 PNC야구장, 하인즈 미식축구 경기장 등 문화 체육시설을 건설하여 주민들의 여가시설을 제공하고 공원 등을 통해 쾌적한 녹색환경의 조성에 힘썼다(미래한국재단, 2006 : 48)

이러한 민관협동단체와 비영리 단체, 대학과 지역주민단체의 참여에 의한 도시재건의 노력의 결과 새로운 일자리가 창출되었고 ‘녹에서 꽃이 피다’, ‘굴뚝이 소프트웨어로 탈바꿈하다’ 등과 같이 피츠버그의 도시환경은 변화하였다. 그 결과 1985년 David Savageau가 연구한 Places Rated Almanac을 통해 미국에서 가장 살기 좋은 도시 1위로 선정되었다. 이후 피츠버그 공항의 선물상점에는 ‘우리는 #1’이라고 새겨진 티셔츠, 머그잔, 열쇠고리 등이 진열되어 있다. 이와 같이 피츠버그는 적극적인 홍보와 민관의 협력을 통해 과거의 산업침체의 어두운 도시이미지에서 살기 좋은 쾌적한 도시로의 새롭고 긍정적인 이미지로의 변화에 성공한 도시로 평가받고 있다(한국공간환경학회, 1997 : 197-231).

(2) 클리브랜드

클리브랜드는 1970년대에 심각한 경제침체로 고용과 인구감소, 도시를 흐르는 케야호강의 화재로 오염된 강의 이미지, 그리고 대공황 이후 1978년에 미국에서 상환금을 연체시킨 최초 도시가 되면서 도시이미지가 바닥으로 추락하였다. 이와 같은 클리브랜드의 부정적 이미지는 ‘오하이오의 사생아’, ‘미국의 겨드랑이’, ‘지옥에서 일주일을 보낸 것과 같은 기분을 느끼기 위해 가볼 수 있는 곳은 어딘지 아십니까? 클리브랜드에서 하루만 지내보세요’ 등의 농담거리의 대상이 되기도 했다. 이와 같은 클리브랜드의 부정적 이미지를 해소하고 도시이미지를 향상시키기 위해 다양한 캠페인이 생겨났으며, 클리브랜드의 주요 신문인 Plain Dealer의 발행인은 도시마케팅과 지역이미지의 개선을 위해 The New Cleveland Campagin을 만들어 기금을 모집하기도 하였다. 특히 사람들이 접하기 쉬운 범퍼스티커와 머그잔 등에 ‘I♥Cleveland’를 새겨 넣어 도시이미지 향상을 시도하였다. 또한 ‘클리브랜드의 전망’, 클리브랜드의 문화시설에 대한 홍보를 담은 ‘문명화된 도시들이 남아 있는가? 클리브랜드의 견해, 클리브랜드의 경제환경과 사업 잇점을 알리는 ‘미국은 1990년에도 세계를 이끌 것인가? 클리브랜드는 힘차게 그렇다고 말한다’ 등의 다양한 홍보자료를 만들어 미국 전역에 새로운 클리브랜드를 적극적으로 알렸다. 뿐만 아니라 도시이미지의 변화를 위한 홍보전략과 더불어 미국 최대 극장 복구사업인 Playhouse

Square, 록콘롤 명예전당, 돔구장 등의 도심재개발 사업의 수행이 함께 추진되었으며, 이로 인해 클리브랜드는 부정적인 도시이미지 대신 다양한 문화시설을 갖춘 기업본사의 중심으로 탈바꿈하였다.

(3) 셰필드

셰필드(Sheffield)는 영국 잉글랜드 사우스 요크셔주(州)에 위치한 도시로 영국 돈강(햄버강의 지류)과 시프강의 합류점에 위치하고 있어 풍부한 공업용수의 혜택으로 일찍부터 제강업이 발달하였으며, 특히 산업혁명 이후 철강산업이 번성하였던 전형적 공업도시였다. 그러나 1980년대부터 경기침체가 지속되면서 공장들이 도시외곽으로 이전하거나 문을 닫았고 그 결과 지역실업률이 2년 사이에 2배 이상 증가 할 정도로 침체되었다. 이에 셰필드 시의회는 1980년대 초부터 쇠퇴하는 전통산업을 대체할 새로운 산업을 모색하게 되었고 디자인, 공연예술 등 문화산업을 새로운 전략산업으로 인식하였다. 1981년에 설립된 고용 및 경제 개발부서는 1983년부터 문화산업을 통해 이 지역을 활성화시키기 위한 사업을 추진하기 시작하였다. 그 일환으로 문화산업을 중심으로 한 도심재개발계획을 수립하여, 기존 공업지역을 “문화 및 미디어, 첨단산업” 중심의 문화산업지구(CIQ: Cultural Industries Quarter)로 지정하고, 도심 8개 구역에 대한 지역별 특성화 발전을 추진하였다.⁵⁾ 지방정부는 자산과 계획집행 권한을 적극적으로 활용하여 CIQ 내에 문화산업작업센터를 건립하고, 70여 개 문화기업들에게 생산공간, 전시실을 제공하는 등 문화산업과 미디어산업의 집적을 추진하였다. 이러한 노력의 결과 현재 CIQ에는 영상관련 기업체와 IT기업, 할렘 대학의 노던미디어스쿨 등 문화산업관련 기업이 집적되어 있다. 이러한 셰필드시의 문화산업 육성으로 2002년 기준으로 셰필드에는 문화산업과 관련한 150여개 업체가 있으며, 이들은 2천명 이상의 고용을 유발하는 것으로 조사되었다.

이와 같은 셰필드시의 도시이미지 변화와 지역경제활성화를 위한 새로운 성장동력인 문화산업육성 정책은 후기 산업사회로 넘어가는 시대적 흐름에 발맞추어 산업 재구조화를 달성한 대표적인 성공사례가 되고 있다. 또한 셰필드의 주요 발전요인은 업종 선정에서 지원체계에 이르는 시정부 주도의 지속적이고 일관된 정책과 산업 활성화를 위한 시민들과 지역 기업들의 협조 등이다.

(4) 글래스고

동서(東西)로 흐르는 클라이드 강(River Clyde)을 끼고 있는 글래스고는 스코틀랜드 지역총생산(GDP)의 약 16.3% 정도를 차지하고 있는 주요 도시 중 하나이다. 아름다운 서부 해안 및 북부 하이랜드(Highlands)로 들어가는 관문이자 중서부 스코틀랜드를 지원하고

5) <http://www.sheffieldfirst.net/city-strategy>

있는 경제·산업의 중심지인 글래스고는 오랜 역사를 가진 도시로 15세기에 이미 학문과 종교의 중심지로, 17세기 중반에는 무역항으로, 19세기에는 제조업을 바탕으로 급속히 성장하여 The Second City of the Empire 이라고 불렸다.⁶⁾ 19세기에 번성하였던 글래스고는 20세기 들어 중공업의 사양화와 함께 침체되었고 특히 제1차 세계대전 이후 도시의 침체는 가속화 되어 도시 산업의 침체와 함께 도시는 불량주택과 실직자들이 넘쳐나는 산업도시의 부정적인 이미지로 전락하게 되었다.(김상욱, 2003 : 70)

이에 따라 글래스고는 도시의 지리적인 이점과 문화자산을 활용하여 글래스고를 문화·관광의 도시, 사업하기 편리한 도시로 만들려는 노력을 시작하였다. 특히 1980년대에는 “Glasgow's Miles Better” 라는 슬로건을 개발하여 양질의 산업입지 및 사업입지·공급서비스·지원기반시설에 대한 투자 확대 등 새로운 도시 경제환경을 구축하기 시작하였다. 1985년에는 '글래스고 액션'(Glasgow Action)이라는 민관합작기관을 설립하여 도시 관광을 활성화시키고, 도시 중심부를 홍보하였다. 또한 글래스고는 도시재생을 위해 문화를 중심으로 하는 관광과 서비스산업을 겨냥하였고, 도시경제를 활성화하는 수단으로 상징적 이벤트와 예술문화를 활용하였는데, 1985년 전시, 컨벤션센터가 개관되면서 합창제, 재즈 음악축제, 무용제 등을 개최하여 여름철을 축제분위기로 활성화시키기 시작하였다. 1987년에는 시정부에서 축제담당부서가 조직되면서 1988년 가든 축제(Garden Festival)를 개최하였고, 글래스고의 미술관 맞은편에 대규모 교통박물관을 이전시켜 도시 관광 매력들을 집중화시키기 시작하였다. 뿐만 아니라 도심 중심지역의 강화와 공항 등의 도시 인프라 개선에 초점을 둔 개발전략을 포함시킴으로써 도시마케팅 효과를 극대화하였다. 그 결과 1990년에는 유럽의 문화도시로 지정되어 도시홍보효과를 배가시킬 수 있게 되었다. 또한 1999년에는 영국 건축 및 설계의 도시상을 수상하기도 하였다. 이와 같은 노력의 결과 연중 이어지는 도시이벤트 축제와 박물관, 미술관의 다양한 전시프로그램이 다양한 조화를 이루어 1990년 유럽 문화 도시로 지정된 해에 6백 59만의 이벤트관광방문객을 유치하였다(서순복, 2006 : 131).

한편 1990년대에 들어 지역개발기구가 확대·정비되고 유럽문화도시 선정(1990년), 1991년 글래스고우개발청(Glasgow Development Agency)이 설립되어 'Glasgow's Alive' 등의 캠페인을 통해 도시 활성화 사업을 본격적으로 추진하였다. 시는 도시의 로고를 정하여 글래스고의 새로운 이미지를 창출하고자 하였다. 2004년 3월부터는 1억8천3만 파운드의 예산으로 '품격있는 글래스고(Glasgow :Scotland with style)'를 도시 슬로건으로 정하고 그에 맞는 로고를 제작하여 글래스고의 이미지를 세계에 홍보하고 있다. 그 결과 181,000명의 관광객의 증가, 21백만 파운드의 지역경제 유발효과를 창출하는 등 관광산업에 긍정적으로 작용하였다는 평가를 받았다.

6) 글래스고시정부홈페이지(<http://www.glasgow.gov.uk/en/AboutGlasgow/History/>)

이와 같은 글래스고는 산업혁명 시대의 대표적인 산업도시였으나 지역 경제가 침체된 이후 지역의 기반 산업을 문화로 바꾸는 대변혁을 이루었다. 즉 현재 지역의 문제가 무엇 때문에 발생한 것인지 정확하게 판단하고 문제가 있는 부분을 과감하게 버리고 그 지역에서 잘할 수 있고 세계의 흐름에도 맞는 분야를 찾아 지역을 활성화 시킨 것이었다. 또한 글래스고의 사례에서 민관 단체의 협력을 성공적으로 유도해낸 글래스고의 사례는 주목할 만하다.

3. 도시이미지 창출형 도시마케팅 사례분석

(1) 함평

전국 최하위 수준의 재정자립도를 지녔던 함평은 65세 이상 노인인구가 23.5%, 1차 산업 비중이 67%에 이르는 전형적인 낙후지역이었으며, 지역특산물 마저 농산물을 대규모화하기에는 부족한 실정이었다. 1998년 민선2기 출범 직후 함평군은 지역을 일으켜 세울 경쟁력을 찾아 나섰다. 방송사 PD시절 생태 다큐멘터리를 많이 제작했던 이석형(李錫炯·47) 군수가 ‘깨끗한 환경에서만 사는 나비를 소재로 대규모 축제를 열자’는 제안을 내놔다. 수달·먹황새·황금박쥐 등 희귀종이 서식하는 ‘생태계의 보고(寶庫)’ 함평의 깨끗한 환경을 널리 알리고, 이를 지역 마케팅에 활용하려는 구상이었다. 그래서 나비 전문가 정헌천 씨를 영입해 ‘곤충연구소’를 설립하고, 1년여 간의 수변 공간 개발을 통해 들판 100만평에 자운영을 파종한 후 보랏빛 자운영과 노란 유채꽃을 심어 1999년 제 1회 함평나비축제를 시작하였으며, 2008년에는 함평나비축제가 제10회를 맞이하였다.

또한 함평군은 나비축제를 통해 ‘함평=나비’라는 인식이 확산되자 ‘나르다(Nareda)’라는 나비 브랜드를 개발하여 넥타이·스카프 등 섬유류, 도자기류, 액세서리 등 약 200여종의 상품을 만들어 온·오프라인을 통해 판매 하고 있다. 그리고 축제를 찾는 관광객 뿐 아니라 온라인을 통해 ‘나르다’라는 브랜드의 친환경 농수산물을 판매하고 있다. 또한 ‘미래를 향한 푸른 함평’이라는 슬로건을 통해 군민 일체감과 자긍심을 높이고 세계화 시대에 함평의 친환경, 생태도시로서의 이미지를 널리 알려 지역마케팅에 적극 활용하고 있다. 이로 인해 함평은 도시마케팅을 통한 도시 홍보 이전인 1998년에 20여만 명에 불과했던 관광객이 나비축제개최 이후 꾸준히 증가해 2006년에는 약 150여 만 명으로 3배정도 증가하였고, 약 100억 원의 경제적 효과를 가져왔다. 또한 2006년 6월에는 나비산업특구로 지정되었으며, 10회째를 맞는 2008년부터는 나비대축제를 국제행사로 격상시켰다. 2008년의 경우 4월18일부터 45일간 열린 ‘2008 함평 세계나비·곤충엑스포’에는 관람객 130만 명에 약 100 억 원의 입장료 수입을 올리는 등의 큰 성과를 거두기도 했다.⁷⁾

그러나 무엇보다 함평이라는 낙후된 지역의 이름을 알리고 나비축제에 성공할 수 있었

7) 부산일보 2008년 8월 14일, “지역특구, 지역발전 쏜다!”

던 근본적인 이유는 지역발전에 대한 지방정부의 리더십과 적극적 지원, 그리고 도시브랜드 개발과 마케팅에 있어서의 공공의 주도적 참여라 할 수 있다. 또한 도시브랜드 개발과 도시마케팅 노력이 초기에 지방정부의 주도로 출발하였다 하더라도 지역주민의 적극적 참여가 이루어지지 않았다면 실패하였을 것이다. 지역주민을 통합하고 지역주민의 자부심을 강화시켜 지역에 대한 긍정적 인식변화를 가져온 것이 오늘날 함평의 지역발전에 있어 밑거름이 되었다고 볼 수 있다(김성은, 2005 : 56). 함평의 나비마케팅은 불리한 지역여건을 역이용해 지역의 활로를 찾았다는 점에서 큰 의미가 있다.

(2) 애슬랜드

애슬랜드는 미국 오리건주 남서부에 위치한 작은 도시로서 인구 2만 명의 규모에 오리건과 캘리포니아 주경계선에서 북쪽으로 약 15마일 떨어진 지점에 위치해 있다. 애슬랜드는 국가 전체적으로는 소도시로서 눈에 띄지는 않지만, 셰익스피어 축제와 오락 및 휴식을 제공하는 자연환경으로 대규모의 관광객을 끌어들이는 도시이다.

원래 인구 3500여명 정도의 작은 도시였던 애슬랜드는 1935년 대공황시기에 모여든 현재의 남 오리건 대학의 젊은 영문학자와 드라마 전공 교수들과 그곳에서 오랫동안 연극을 가르쳤던 앵거스 보우머라는 젊은 교수가 1935년 7월 셰익스피어의 연극 공연을 시작으로 이후 지속적으로 셰익스피어의 연극을 공연하면서 셰익스피어 축제의 도시로 자리 잡게 되었다. 이 지역의 인구 상당수는 셰익스피어 축제를 보러 왔다가 이 도시의 매력에 빠져 그대로 주저앉은 사람들이다. 애슬랜드는 도시형성과정 초기에서부터 교육에 종사하는 사람들이 살고 있었고 이들이 자신들에게 걸맞는 문화전략을 개발했기 때문에 이들의 문화는 고급문화, 엘리트문화를 지향하고 있다. 여기에 미국에서 손꼽히는 명문인 애슬랜드 고등학교와 남오리건 대학의 입지가 이 도시의 교육적 분위기를 더해줌으로써 도시의 고급이미지를 더욱 부각시켰다.

애슬랜드의 문화아이콘인 셰익스피어 축제는 1935년 독립기념일 기념행사의 일환으로 3일간 셰익스피어 공연을 하면서부터 시작되었다. 시즌의 성수기인 6월에서 9월 사이에는 공연이 없는 월요일을 제외하고 매일 세 개의 공연장에서 번갈아가며 연극공연이 열리고 공연의 진행이 레퍼토리 방식이기 때문에 각 공연장은 매일 다른 작품들을 공연하고 있다. 또한 셰익스피어 축제에서는 Backstage Tours나 Noon Lecture, Park Talk와 같은 다양한 유·무료의 참여 프로그램들로 관객과 직접 소통하는 공간을 마련하여 많은 관광객을 유도하고 있으며, 다양한 교육 프로그램을 통해 셰익스피어를 이해할 수 있는 기회를 마련하고 이를 통해 미래의 잠재고객을 확보하고 있다.

이와 같은 요인들에 의해 소도시 애슬랜드는 1년 중 8개월 동안 셰익스피어 축제가 개최되고, 연간 38만명의 관광객이 찾아오는 성공적인 문화관광도시로 자리매김하였으며, 신규 이주수요를 창출하기도 한다(신혜란, 2003 : 72). 지역의 인구가 2만 명을 조금 넘

는 것을 감안했을 때 연간 38만 명의 관광객이 방문한다는 것은 애슬랜드에서의 셰익스피어 축제가 미치는 영향이 적지 않음을 보여주고 있는 것이다. 이러한 성과에 힘입어 셰익스피어 축제를 개최하고 있는 Oregon Shakespeare Festival Association은 현재 미국 내에서 가장 큰 비영리 레파토리 극단으로 성장하였다. 민간주도로 시작된 셰익스피어 연극 축제는 애슬랜드라는 지역과 전혀 관련 없는 셰익스피어를 지역의 문화아이콘으로 성장시켰고, 이를 통해 도시의 새로운 이미지창출과 수많은 관광객을 도시로 불러들이는 도시마케팅의 핵심전략이라고 평가할 수 있다.

(3) 헤이온 와이(Hay-on-Wye)

헤이온 와이는 헌책방마을이다. 위키디피아 백과사전에서도 헤이온 와이는 책마을(the town of books)로 소개되고 있다. 영국 웨일즈의 인구 1,300명의 작은 마을 헤이온 와이는 원래 작은 탄광촌이었으나 책마을로 탈바꿈하면서 웨일즈의 커다란 자랑거리가 되었다. 그러나 책 마을의 원조인 헤이 온 와이는 일반인의 상상과는 다르게 오로지 헌책만을 취급한다. 특색 있는 헌책방이 40여개, 골동품 가게와 갤러리, 35개의 작은 호텔과 B&B(Bed & Breakfast), 그리고 작은 음식점과 식료품 가게들이 자리하고 있으며, 매년 수십만 명의 관광객이 찾는 세계적인 관광명소로 연간 책 판매량이 100만 권을 넘고 주민 전체가 헌책방을 중심으로 생활을 영위하고 있다(이지나, 2003 : 69-76).

영국의 구석진 평범한 농촌마을이 영국뿐 아니라 세계적으로 유명한 책 마을로 탈바꿈한 것은 1961년 옥스퍼드 대학교를 졸업한 이 고장 출신 젊은이 리처스 부스(Richard Both)가 낡은 성을 사들인 데서 시작하였다. 그는 작은 시골 마을에서 헌책방에 되겠냐는 주위의 염려에도 신경 쓰지 않고 소방서, 영화관, 성 등 더 이상 사용하지 않는 마을의 건물들을 차례로 사들여 헌책방으로 바꾸었다. 부스는 이후 영국뿐 아니라 유럽대륙과 미국을 뒤흔들며 세계 곳곳에서 헌책들을 사서 모으기 시작하였고 점차 학자들과 책을 좋아하는 사람들 사이에서 헤이온 와이에 가면 필요한 책을 구할 수 있다는 명성을 얻게 되면서 헤이온 와이는 주목받기 시작하였다. 이후 부스에 거래하던 헌책방과 도서 수집가들이 마을에 서점을 열고 마을사람들도 헌책방을 운영하게 되면서 전 세계의 사람들이 헤이온 와이에 모여들게 되었으며, 이들이 며칠간에 걸쳐 책을 찾아보려면 숙식을 해결할 곳이 필요하였기 때문에 자연스럽게 식당과 B&B가 생겨나 급기야는 마을전체가 헌책을 중심으로 완전히 새롭게 다시 태어나게 되었으며, 1972년부터 책마을로 불리게 되었다.

이후 헤이온 와이가 널리 알려지면서 이곳으로 매년 수십만의 관광객들이 몰려들고 있으며, 유럽의 많은 나라들에서는 몇 해 전부터 독자적인 테마관광코스까지 만들어 운영하고 있다.⁸⁾ 뿐만 아니라 1988년부터 매년 봄에 열흘 간 ‘헤이 축제(Hay Festival)’를 개최

8) 코리아위클리 2007년 3월 27일, “건축을 통한 영국문화읽기 21 - 헤이 온 와이”

하기 시작했으며, 이와 더불어 수많은 책과 관련된 문화, 예술 행사들을 개최하여 책을 찾는 사람들 뿐 아니라 많은 관광객들을 불러 모으고 있다. 또한 헤이온 와이 공식홈페이지(www.hay-on-wye.co.uk)에는 다음해에 열리는 축제일정을 미리 알리고(2009년의 경우 The Guardian Hay Festival, 21st May - 31st May 2009), 홈페이지에 지역 내 서점, 숙소, 갤러리 등을 링크하여 방문객들의 편의를 도모하고 있다. 이와 같은 책마을 헤이온 와이는 리처드 부스라는 개인의 창의적인 아이디어와 노력이 지역의 새로운 문화와 산업, 그리고 도시마케팅을 이끌어낸 특이한 사례이다.

V. 도시브랜드 개발 유형에 따른 도시마케팅의 특성

전술한 사례들을 통해 도시의 발전을 도모하기 위해 다른 도시와 차별화된 도시의 이미지와 정체성을 담은 도시브랜드를 개발하고, 이를 활용하여 다양한 도시마케팅 전략을 실행하는 것을 알 수 있었다. 따라서 본장에서는 앞장에서 살펴본 도시브랜드 개발 유형에 따른 도시마케팅의 특성을 살펴보고 우리에게 주는 정책적 시사점을 찾아보고자 한다.

본 연구에서는 도시이미지를 어떤 방향으로 발전시킬 것인가에 초점을 맞춰 도시브랜드 개발형태를 ‘도시이미지 강화형’, ‘도시이미지 변화형’, ‘도시이미지 창출형’의 세 가지로 유형화하여 국내외 도시들을 벤치마킹하였다. 먼저 ‘도시이미지 강화형’ 사례들의 특성을 살펴보면 일단 과거에 해당 도시에 대한 이미지가 소비자에게 어느 정도 인식되어 있었다는 공통점을 가지고 있다. 이들은 국내뿐 아니라 해외의 경쟁시장에서 어느 정도의 인지도를 가지고 있었으며, 따라서 주로 소도시이기 보다는 국제적으로 정치, 경제, 문화 관광 분야에서 잘 알려진 대도시이거나 혹은 특정산업 또는 문화를 가진 특화된 도시들이다. 웨일즈의 경우 대도시는 아니지만 도시브랜드 개발과 적극적인 도시마케팅 정책 실행 이전부터 영국 내에서 관광지로 특화된 도시였다. 따라서 도시이미지 강화형의 경우에는 대부분 도시브랜드 개발 및 마케팅이 공공의 주도로 이루어졌다는 특징이 있다. 물론 도쿄의 사례에서와 같이 브랜드 개발과 도시마케팅 과정에 기업의 지원과 관련기관의 협력 등과 같은 민관협력에 의해 이루어지기도 하였지만 초기과정에 도쿄관광재단이라는 공공의 성격을 띤 재단법인의 주체로 시작되었다. 이와 같이 도시이미지를 강화한 다른 사례로는 우리나라의 역사문화도시 경주, 일본의 전통문화 양식의 건물과 전통산업이 잘 보존되어 있는 전통문화도시 가나자와, 세계경제의 중심지 미국 뉴욕 등이 있다.

또한 ‘도시이미지 강화형’의 도시마케팅은 해당 도시가 기존에 갖고 있던 긍정적 이미지를 더욱 강화하기 위해 기존 이미지에 역행하지 않는 범위에서 도시 인프라나 건축물, 또는 축제와 같은 소프트웨어의 개발을 통해 도시브랜드를 홍보하고 다른 도시와의 차별화를 기하였다는 점이다. 홍콩의 경우에는 중국으로의 반환으로 인해 도시의 아이덴티티 상실과 아시아의 금융, 물류 중심지라는 국제적인 인지도와 이미지 하락 우려에 따라 국

제도시로서의 홍콩의 위상을 강화하기 위해서 도시이미지 부각을 위한 CI와 슬로건 제작, 다양한 홍보물 발간과 프로모션을 시행하였다. 서울의 경우에도 세계를 향해 열려 있는 서울시의 친근함과 한 단계 높은 지향점을 향해 정진하는 서울시의 이미지를 나타내는 'Hi Seoul'이라는 슬로건을 개발하고, Hi Seoul 페스티벌, 국제청소년 축제 등을 개최하여 서울의 강화된 이미지를 홍보하였다.

다음으로 도시이미지 변화형은 대부분 산업혁명과 더불어 20세기 중반까지 급격하게 성장한 철강이나 제조업 중심의 공업도시들이라는 공통점을 가지고 있다. 이 도시들은 20세기 세계 산업구조의 변화로 도시의 성장동력이었던 중심산업이 빠져나감으로써 일자리 감소와 인구감소, 그리고 이로 인한 도시쇠퇴를 경험하였다. 따라서 이들은 도시가 가진 부정적 이미지를 해소하여 지역의 인구를 증가시키고, 새로운 일자리 창출을 통해 침체된 지역경제를 활성화하기 위한 도시재생의 목적에서 도시마케팅 전략이 추진되었다는 것이다. 이를 위해 회색의 도시가 아닌 거주민이 살기 좋은 녹색의 도시를 만들고, 컨벤션센터나 미식축구경기장, 콘서트홀과 같은 문화시설을 설치하였다. 또한 지역의 새로운 일자리 창출과 경제 활성화를 위해 문화산업과 첨단산업 등과 같은 과거의 전통산업을 대신할 변화된 산업구조 및 환경에 적합한 산업을 적극적으로 유치하였다.

그리고 도시이미지 변화형 사례들은 도시가 가지고 있던 기존의 부정적 이미지를 해소함과 동시에 새롭게 변화된 이미지를 심어주기 위해 도시홍보에 주력하였다. 피츠버그의 경우 매력적인 브로셔, 비디오, 정보 패키지 등과 같은 홍보물을 통해 도시의 새로운 이미지를 구축하고자 하였으며, 클리브랜드는 다른 지역과의 차별화 내용을 담은 판촉자료와 캠페인을 통해 새로운 도시의 이미지를 구축하였다. 글래스고의 경우에도 'Glasgow's Mills Better', 'Glasgow's Alive'와 같은 이미지 캠페인을 통해 도시이미지의 변신을 시도하였다.

또한 이미지 변화를 추구한 도시들은 공공뿐 아니라 민간이 적극적으로 도시마케팅에 참여하였다는 공통된 특징을 가지고 있다. 이들 도시의 주민들은 경제침체와 도시쇠퇴로 도시에서의 삶을 위협받았던 경험을 가지고 있었기 때문에 도시의 재생이 자신들의 삶의 문제와 직결된다는 생각 하에 도시마케팅에 적극적으로 참여하였던 것이다. 특히 부정적인 이미지가 강했던 클리브랜드의 경우 민간의 주도로 도시홍보를 위한 기금을 모집하는 등의 적극적 참여가 도시이미지 변신에 큰 밑거름이 되었다. 따라서 이들 도시들은 공공뿐 아니라 민간, 대학, 지역기업의 협력 하에 지속적이고 일관된 도시홍보와 도시마케팅 전략을 성공적으로 추진할 수 있었다.

마지막으로 도시이미지 창출형은 창조적인 도시개발을 통하여 도시발전을 도모하였다는 공통점을 가지고 있다. 여기서 '창조적인'이라는 의미는 기존의 도시의 이미지가 부재하였거나 도시의 정체성, 역사문화적 자산 등과 전혀 관계없는 새로운 요소를 개발하여 도시의 이미지를 형성하였다는 것이다. 우리나라 함평의 경우 경쟁력 있는 도시구성요소가 부재한 상황을 역이용하여 지역의 미개발 자원과 이와 연계된 나비라는 차별화된 요

소를 이끌어내어 도시마케팅에 성공하였다. 지금은 ‘함평=나비’라는 인식이 확산되었고 이를 활용한 ‘나르다’라는 지역브랜드를 개발하고, 국내에 국한되었던 나비축제를 국제행사로 격상시켜 개최하고 있다. 또한 애슬랜드도 영국이 낳은 세계 최고의 극작가 셰익스피어와 전혀 관련이 없는 미국의 작은 소도시였지만 지금은 세계에서 셰익스피어 축제로 가장 유명한 도시가 되었다. 헤이온 와이도 작은 탄광촌과 무관한 책, 그것도 헌책이라는 문화요소로 인해 한해에 수십만명의 관광객이 찾는 세계 제일의 책마을이 되었다.

또한 이미지 창출형 도시마케팅 사례들은 기존의 도시에 부재한 새로운 요소를 가지고 도시의 이미지와 상품을 창출하긴 하였지만 이들은 기존의 도시환경과 동떨어진 것이 아니라 도시의 환경과 잘 조화되어 새로운 가치를 창출했다는 특징이 있다. 함평의 경우 청정환경과 나비의 조화, 애슬랜드는 셰익스피어 문학의 고급스러움과 도시의 고급스러움의 조화, 즉 유럽풍의 식당과 19~20세기에 지어진 고풍스러운 건축물과 셰익스피어의 연극 축제, 헤이온 와이의 헌책방과 넓은 고성, 아날로그식의 도시구조와 풍경 등이 조화를 이루면서 도시의 새로운 이미지 창출과 관광객 수요의 유도가 이루어졌다는 것을 사례분석을 통해 알 수 있다.

VI. 정책적 시사점 및 결론

본 연구는 도시마케팅의 실행수단으로서의 적합한 도시브랜드 개발방향 제시를 위해 적극적인 정책추진으로 도시마케팅에 성공한 국내외 도시들의 사례들을 도시브랜드 이미지 개발 목적에 따라 ‘도시이미지 강화형’, ‘도시이미지 변화형’, ‘도시이미지 창출형’으로 유형화하여 살펴보고, 이를 통해 유형별 도시마케팅의 공통된 특성을 도출하였다. 또한 이에 근거하여 우리나라 도시들에 적합한 도시브랜드 개발과 도시마케팅 전략 수립방향을 다음과 같이 제시하고자 한다.

첫째, 도시브랜드 개발 및 도시마케팅 전략 실행을 위한 민·관·산·연의 협력체계 구축이 이루어져야 한다. 앞에서 살펴본 국내외 도시사례들의 성공요인을 분석해 보면 공공의 주도로 도시브랜드 개발과 도시마케팅 정책이 이루어졌다 하더라도 그 과정에 지역주민이 주도적으로 참여할 뿐 아니라 지역의 새로운 산업유치와 마케팅 과정에서의 전문성 확보를 위해 지역의 기업이나 대학, 또는 연구기관이 함께 참여했음을 알 수 있다. 피츠버그나 클리브랜드의 사례에서와 같이 주민이 지역발전을 위해 주도적으로 참여할 때 도시마케팅의 성과는 보다 가시화될 것이다. 이는 기존의 도시보다는 새롭게 개발되는 신도시의 경우에 보다 중요하게 작용할 것이다. 즉 신도시의 경우 해당 지역으로 이주해 오는 주민들이 지역의 소속감이나 동질감이 형성되지 않은 상태에서 도시마케팅 정책이 집행될 수 있기 때문에 도시마케팅 과정에 이들의 적극적 참여를 유도하여 지역의 소속감이나 정체성 형성에 기여할 수 있게 만들어야 할 것이다. 특히 세계 최초로 개발되는

U-Eco City의 경우 해외 시장을 타겟으로 하는 상품화나 마케팅전략 수립 이전에 도시 거주민의 만족도와 도시에 대한 자긍심을 높여줄 수 있는 도시브랜드가 개발되어야 할 것이며, 이를 위해서는 도시브랜드 개발과정에 U-Eco City 테스트베드로 이주할 시민들의 참여가 반드시 이루어져야 할 것이다. 이와 같은 시민들의 적극적인 참여는 애슬랜드나 헤이온 와이 사례에서와 같이 창조적인 도시이미지를 창출하는 기회로 작용할 수도 있을 것이다.

둘째, 도시의 차별화된 특성이 반영된 도시브랜드 개발이나 도시의 새로운 이미지를 부각시킬 수 있는 차별화된 도시마케팅 전략이 수립되어야 한다. 앞에서 언급한 바와 같이 외국의 도시들 뿐 아니라 국내의 많은 도시들이 브랜드 개발과 다양한 도시마케팅 정책을 집행하고 있다. 그러나 정작 해당지역에 사는 주민들은 지역의 브랜드가 무엇인지 알지 못하는 경우가 적지 않다. 이는 도시의 차별화된 특성이나 도시의 이미지를 반영하고 있지 못하기 때문이다. 일례로 해당 도시가 최고로 좋다는 의미로 Ace, A+ 등의 표현을 도시브랜드에 포함시키거나 도쿄의 Yes Tokyo를 모방하여 Yes라는 표현을 쓰거나 Happy와 같이 동일한 표현을 다른 도시의 브랜드에 중복적으로 사용하는 경우 등이 있다. 따라서 도시의 특성이나 이미지를 차별화할 수 있는 요소를 반영하거나 도시가 지향하는 목표를 담고 있는 도시브랜드의 개발과 이에 적합한 도시마케팅 전략이 수립되어야 할 것이다.

셋째, 적극적인 도시브랜드 홍보전략이 추진되어야 한다. 일반적으로 소비자가 물건을 구입할 때 생소한 상품을 구매하기 보다는 광고를 통해 본적이 있거나 주변사람들의 입소문으로 상품에 대한 정보를 얻었던 경험이 있는 상품을 구매할 확률이 높다. 도시라는 상품도 마찬가지이다. 도시로 거주민과 관광객을 불러 모으고, 일자리 창출을 위한 투자기업을 유치하기 위해서는 일단 해당 도시에 대한 적극적인 홍보를 통해 그들이 도시를 인식하게끔 만들어야 한다. 홍콩, 도쿄, 서울, 피츠버그, 클리브랜드 등의 사례에서도 도시의 이미지를 부각시키기 위해 브로셔, 비디오, 사진첩, 책자 등의 다양한 홍보수단을 이용하여 적극적으로 도시브랜드를 홍보한 것을 알 수 있다. 따라서 우리나라의 도시들도 도시마케팅에 성공하기 위해서는 일차적으로 도시브랜드의 적극적인 홍보전략이 먼저 추진되어야 할 것이다. 특히 우리나라의 IT, ET, BT 등의 첨단기술과 신도시건설 노하우를 결합하여 추진하고 있는 U-Eco City의 경우에도 요소기술의 판매나 U-Eco City 관련 기술이나 개발/관리 프로그램 등의 복합상품화에 앞서 해외의 많은 도시들이 U-Eco City와 거기에 사용되는 기술들을 인식할 수 있도록 다양한 홍보전략을 추진해야 할 것이다. 이를 위해서는 해외 방송을 이용한 영상광고나 책자, 브로셔 등을 이용한 전통적 홍보전략 활용도 좋지만 U-Eco City 뿐 아니라 상품성이 있는 시장(지역 또는 국가)의 중심지에도 상징적으로 U-Eco City를 체험해 볼 수 있는 홍보체험관을 무상으로 설치하여 수요를 유도하는 적극적인 홍보전략도 고려해 볼 수 있을 것이다.

넷째, 도시를 상징하거나 도시의 차별성을 부각시킬 수 있는 축제나 이벤트의 개최를

통한 도시마케팅 전략을 추진해야 할 것이다. 체험을 통해 많은 것이 극대화되는 경향이 크므로 이벤트, 프로모션이 중요하다. 따라서 도시에서도 축제나 이벤트와 같은 체험을 통해 도시의 문화와 자산, 정체성, 이미지 등을 알리는 것은 매우 의미가 있다. 그러나 도시마케팅을 위한 축제나 이벤트가 도시의 정체성과 도시브랜드를 담고 있지 못하면 의미가 없다. 즉 지방자치제의 실시로 무차별적으로 늘어난 비슷비슷한 지역축제는 도시마케팅의 수단이 될 수 없다는 것이다. 다시 말해 함평나비축제와 같이 도시가 가진 색깔을 적절하게 표현해낼 수 있는 축제나 이벤트가 되어야 한다는 것이다. 예를 들면 U-Eco City의 경우 도시건설에 사용된 요소기술 관련 국제전시회나 세계 U-Eco City 엑스포 등의 개최나 해외 EXPO 참여/전시를 통해 U-Eco City의 국제적인 위상을 높이고 잠재적 소비자들을 실질적 소비자로 바꾸는 장으로도 활용할 수 있을 것이다.

지금까지 도시브랜드 개발유형에 따른 도시마케팅의 특성을 세가지 유형으로 나누어 알아보았다. 각 유형마다 특성은 다르지만 다른 도시와는 다른 고유의 이미지를 통한 홍보와 마케팅으로 인지도를 높였고 이를 통해 도시는 활기 넘치게 성장을 이룩했다는 공통점이 있다. 모든 도시는 나름의 자원을 가지고 있으며 우리는 이를 특성화하고 극대화시켜 살기 좋은 도시가 되도록 노력을 경주해야 한다고 본다. 또한 거기에 그치지 않고 도시를 홍보하는 마케팅이 수반되어야 도시는 더욱 경쟁력을 갖추고 지속적으로 성장해 갈 수 있다. 세계적 수준을 가진 우리나라의 IT 기술과 친환경적인 도시개발의 접목을 통해 세계 최초로 개발되는 U-Eco City에 대한 세계 많은 나라들의 관심이 증대되고 있다. 따라서 그동안 축적된 한국형 신도시 개발노하우와 IT, ET와 결합된 U-Eco City 및 관련기술의 수출을 위해서는 차별화된 도시의 브랜드 개발과 적극적인 도시마케팅 전략이 요구된다. U-Eco City만의 브랜드의 개발과 마케팅 전략으로 우리의 U-Eco City를 세계에 널리 알려야 하며 이를 위한 지속적인 연구가 요구된다.

참 고 문 헌

- 강원발전연구원(2005), 「도시관광 개발사례연구」
- 경기개발연구원(2006), 「장소브랜딩 모형 구축 연구 : 관광 부문을 중심으로」
- 국가형발전위원회 · 산업자원부 · KOTRA(2004), 「선진국 지역혁신 모범사례」
- 글래스고시정부사이트(<http://www.glasgow.gov.uk/>)
- 김남정(2005), “도시브랜드 이미지의 구성요소와 영향에 관한 연구”, 경원대학교 대학원 박사학위논문
- 김명근(2005), “도시브랜드 Identity의 경향연구”, 성균관대학교 대학원 석사학위논문
- 김상욱(2003), “서비스·건축·문화의 도시로 새롭게 도약하는 글래스고(Glasgow)”, 「국토」 통권 256호, 국토연구원.
- 김현호(2006), “장소관측수단으로서의 지역브랜드 마케팅의 특성과 과제”, 「지방행정」 제 55권 제630호, 35-51.
- 도쿄도 홈페이지(<http://www.metro.tokyo.jp>)
- 라이더컵 2010 <http://www.rydercupwales2010.com/en/fe/page.asp?n1=3&n2=69>
- 미래한국재단(2006), 「회색 공업지대에서 첨단 기업도시로 화려하게 부활하다.」
- 민병훈, “관광전쟁서 살아남기 위한 서울시 마케팅 전략 공개” 「월간 지방의 국제화」 103호(2005년 7월호)
- 박상준, “국제화시대 지차제의 컨벤션 산업 : 지역별 특화, 컨벤션 인프라 확충이 성공의 비결”, 「월간 지방의 국제화」 127호(2007년 7월호)
- 박찬일(2007), “해외의 도시브랜드 개발 사례”, 「도시문제」 2007년 3월호, 60-74.
- 부산일보 2008년 8월 14일, “지역특구, 지역발전 쏜다!”코리안위클리 2007년 3월 27일, “건축을 통한 영국문화읽기 21 - 헤이 온 와이”
- 서순복(2006), “문화수도 선정을 통한 도시 장소마케팅 전략 활동의 연구:영국 글래스고 문화수도 선정사례를 중심으로”, 「한국사회와 행정연구」 제17권 제2호, 131-157.
- 서울시정개발연구원a(2006), 「동아시아 도시간 국제관광경쟁력 비교 연구」
- b(2006), 「동아시아 도시간 국제관광경쟁력 비교 연구」
- c(2006), 「서울마케팅 전략개발에 관한 연구 -도시 브랜딩을 중심으로-」
- 서울시홈페이지(<http://www.seoul.go.kr/>)
- 세계도시동향 홈페이지(<http://ubin.krihs.re.kr>)
- 셰필드 홈페이지(<http://www.sheffieldfirst.net/>)
- 신혜란(2003), “소도시 장소마케팅으로 주목받는 애슬랜드”, 「국토」 제259권, 70~76.
- 안소민(2007), “도시마케팅 전략에 있어 디자인 혁신이 도시브랜드 제고에 미치는 영향에 관한 연구: 청계천 복원사례를 중심으로”, 홍익대학교 일반대학원 석사학위논문
- 안주아(2003), “소비자에 근거한 브랜드 자산 측정의 타당성 검증”, 광고학연구 제14권 제2호, 253-278

- 오동훈·이재순(2005), “전통문화적 접근에 의한 서울시 도시마케팅 활성화 방안에 관한 연구”, 「국토계획」 제40권 7호, 197-211
- 오동훈(2006), “도시마케팅의 개념정립을 위한 소고”, 「국토계획」 제41권 1호, 53-73.
- 웨일즈 관광청(2008), 「TGA Review」
- 웨일즈 관광청(<http://www.visitwales.co.uk/>)
- 웨일즈 홈페이지(<http://new.wales.gov.uk/?lang=en>)
- 이무용(2007), “장소마케팅을 통한 도시브랜드 만들기 -서울 홍대지역 클럽문화 브랜드 개발을 사례로”, 「도시문제」 2007년 3월호, 36-45.
- 이우종·김남정(2005), “도시브랜드 이미지의 구성요소와 영향에 관한 연구”, 「국토계획」 제40권 제6호, 177-192.
- 이재준(2007), “지역개발수단으로서 도시브랜드 개발방안”, 「도시문제」 2007년 3월호, 12-21
- 이종규(2005), “세계일류도시”, 「월간 국제화」
- 이지나(2003), “헌책으로 세계를 모으는 마을, 웨일즈의 헤이온와이”, 「국토」 제263권, 69~76.
- 이충훈(2007), “문화마케팅 정책에 기반을 둔 도시브랜드 유형별 특성화 분석 연구”, 경희대학교 박사학위논문
- 최막중(1998), “도시마케팅 전략과 과제”, 「국토」 제203권, 16-21
- 피츠버그 홈페이지(<http://www.city.pittsburgh.pa.us>)
- 한국공간환경학회(1997), “도시개발의 문화전략과 장소마케팅”, 「공간과 사회」 제8호, 197-231.
- 한영규·이무용(2001), “서울 2002년 월드컵과 도시마케팅”, 「도시문제」 제36권 제 394호, 3-15
- 함평군 홈페이지(<http://www.hampyeong.jeonnam.kr>)
- 홍콩 홈페이지(<http://www.gov.hk>)
- Burgess J(1982), "Selling Places: Environmental Images for the Executive", 「Regional Studies.16」, 11-17

광주광역시 시내버스 서비스 만족도 조사 및 개선방안 연구¹⁾

A Study on the Service Satisfaction Research and Enhancement of Gwangju intra-city bus

이창호* 정우곤**

1. 서 론

1.1 연구의 배경

우리나라의 지속적인 경제성장은 삶의 질적 변화에 많은 영향을 주었으며, 이러한 변화는 급격한 자동차의 증가로 이어지고 있다. 자가용 이용자의 증가는 도로정체를 야기하며, 도로의 정체는 대중교통 서비스의 불만족으로 이어져 대중교통 수단분담률 감소의 원인이 되고 있는 실정이다. 최근 이러한 교통체증에 따른 경제적·환경적 손실을 최소화하고, 도로교통 혼잡을 완화하기 위하여 대중교통 활성화 시책이 도모되고 있으며, ‘대중교통의 육성 및 이용촉진에 관한 법률’에 따라 5년 단위의 ‘지방대중교통기본계획’을 수립토록 의무화하고 있다.(경남발전연구원, 2007) 또한 특별시와 광역시를 중심으로 시내버스 준공영제를 실시하여 보다 적극적으로 대중교통의 문제를 해결하려고 노력하고 있는 실정이다.

이러한 배경 하에 지난 2006년 12월 실시된 광주광역시 시내버스 준공영제는 민간 버스운송사업체의 버스노선 운영방식에 공개념의 운영방식을 도입하여 시내버스 서비스를 안정적으로 제공하고, 버스수요 감소와 비효율적인 버스운송사업으로 인해 발생하는 시내버스운송업체의 경영난을 해소하여 안정적인 시내버스 서비스를 제공하고자 하는 노력이라 할 수 있다.

또한 이러한 시내버스 준공영제 도입과 더불어 광주광역시에서는 시민서비스 및 경영평가 매뉴얼을 마련하여 매년 정기적인 평가를 실시하는 등 시내버스 서비스 개선을 위하여 다양한 노력을 경주하고 있다.

그러나 위와 같은 시내버스의 효율적인 운영에 대한 광주광역시의 많은 노력에도 불구하고, 시내버스를 이용하고 있는 시내버스 이용자는 서비스개선을 요구하는 한편, 불만을 제기하고 있어, 아직까지는 시민들의 기대 수준에 미치지 못하고 있다는 지적이 있다.

* 전남대학교 대학원 지역개발학과 박사과정

**전남대학교 대학원 지역개발학과 박사과정

1) 본 연구는 광주광역시에서 현재 수행하고 있는 “2008년 광주광역시 시내버스 시민서비스 평가” 용역의 일부로서 연구자(이창호)가 용역에 참여하여 조사된 자료를 일부 활용하고 보완하였음

광주광역시의 시내버스 서비스 개선을 위한 시책 중 시내버스 시민서비스 평가제는 시내버스 이용자의 만족도를 향상시킬 수 있는 대표적인 시책이라 할 수 있으나, 현재 서비스에 대한 만족도 수준은 점검하는 수준으로 그에 대한 문제점을 파악하고, 개선방안을 수립하는 노력은 다소 부족한 것으로 판단된다.

대중교통 서비스 질의 저하에 따른 도시교통문제 악순환 고리에서 벗어나 우리가 살고 있는 도시를 쾌적하고 건전하게 발전시켜 나가기 위해 우리 도시가 어느 정도의 대중교통서비스를 유지하고 있는지 측정하고,(진장원, 2003) 이에 대한 개선방안을 수립하는 것이 절실해지고 있는 시점이다.

1.2 연구의 목적

광주광역시 시내버스는 142만여 광주시민의 생활에 없어서는 안 될 이동수단이며, 교통수단 분담율 대비 약 35%에 도달하는 광주광역시의 대표적인 교통수단이라 할 수 있다.

광주광역시의 경우 도시철도 노선이 아직까지는 한정적이어서 대중교통이라 함은 버스와 택시로 대별될 수 있으며, 이 가운데 상대적으로 운임이 저렴한 시내버스의 서비스 수준은 광주광역시 대중교통 서비스의 질을 좌우하는 가장 중요한 요소가 될 것이다.

따라서 본 연구에서는 시내버스를 이용하는 광주광역시민을 대상으로 시내버스 이용자 만족도 조사를 실시하여 광주광역시 시내버스 서비스의 전반적인 문제점을 파악하고, 그에 따른 개선방안을 제시하여 광주광역시 시내버스의 경쟁력을 제고하고자 수행되었다.

1.3 연구의 범위 및 방법

본 연구는 대표적인 대중교통수단인 시내버스 서비스에 대한 만족도를 연구대상으로 하였고, 대상지역은 광주광역시로 한정하였으며, 평가 자료는 광주광역시에서 2007년부터 현재까지 진행하고 있는 서비스 평가모델을 이용하였다.

또한 본 연구를 위하여 2008년 4월 광주광역시민을 대상으로 시내버스 서비스 만족도 조사를 실시하였다. 설문지는 일대일 면접조사 방식으로 총 900부를 배포하여 그 중 867부의 유효한 데이터를 이용하여 시내버스 이용자의 만족도 수준을 점검하였다.

구체적인 연구방법으로는 첫째, 시내버스 서비스만족도의 이론에 관하여 고찰하였고, 둘째, 광주광역시 교통현황 및 시내버스 운행실태, 시민서비스 평가 내용을 정리하여 제공하였다. 셋째, 시내버스 서비스 만족도와 관련한 설문조사를 실시하여 서비스에 대한 만족도 및 요구도를 분석하였으며, 넷째, 상기의 결과들을 바탕으로 향후 광주광역시 시내버스 서비스 향상 및 개선을 위하여 방안을 제시하였고, 마지막으로 전반적인 내용에 대한 시사점과 정책제언, 연구의 한계점으로 본 연구는 마무리 된다.

2. 시내버스 서비스 만족도의 이론적 고찰

2.1 시내버스 교통의 개념과 중요성

대중교통의 육성 및 이용촉진에 관한 법률 제2조(정의)에 의하면, 대중교통수단이라 함은 “일정한 노선과 운행시간표를 갖추고 다수의 사람을 운송하는데 이용되는 것으로서 노선버스, 도시철도차량, 철도차량, 그밖에 대통령령이 정하는 운송수단”으로 규정하고 있다.

따라서 대중교통 수단 중 시내버스는 도시의 대표적인 교통수단으로서 시민대중을 대량으로 수송하는 교통수단으로서, 일정한 노선과 구간을 운행하는 교통체계로서 일정도를 규정된 배차간격에 의해 운행하고 있는 대중교통수단으로 정의할 수 있다.

<표 1> 시내버스 교통의 중요성

항 목	내 용
도시민의 기본적 교통수단	·경제성장 및 사회·경제활동의 증대로 개인승용차 통행수요가 증가하고 있음 ·일반서민과 학생, 저소득층의 교통수단으로서 없어서는 안 될 교통수단임
교통체계 개선	·심각한 주차문제, 교통소통의 악화, 교통혼잡비용의 발생, 생활환경의 악화, 교통사고의 증가 등이 유발되고 있음 ·버스교통수단의 공급은 승용차 이용억제와 승용차 불법주차난 개선효과
경제적인 대중교통수단	·비용부담측면(10km)에서 택시와 승용차는 버스의 13~16배로 원가측면에서 시내버스의 5배 수준임 ·도로공간의 효율성 측면에서 버스가 승용차의 30배의 이용효율이 존재함

자료 : 정봉현, “21세기 지방대도시 현대교통정책”, 『전남대출판부』, 2005, pp.96~97 참조 재구성

시내버스는 현재 도로운행의 효율성 및 신속성이 다소 저하되고 있으나 시내버스 교통은 대량수송 및 공공서비스의 속성에 있어 도시의 필수적인 교통수단이라 할 수 있을 것이다.

위의 <표 1>을 바탕으로 시내버스의 중요성을 살펴보면 첫째, 도시민의 기본적인 교통수단으로 경제성장 및 사회경제활동의 증대로 개인 승용차 통행수요가 증가하고 있으나, 일반서민과 학생, 저소득층의 교통수단으로 없어서는 안 될 중요성을 지니고 있다.

둘째, 교통체계 개선을 위한 대중교통수단으로 역할이다. 심각한 주차문제, 교통소통의 악화, 교통혼잡 비용의 발생, 생활환경의 악화, 교통사고의 증가 등이 유발되고 있는 시점에서 버스교통수단의 공급은 승용차 이용억제와 승용차 불법주차난의 개선에 효과가 있다.

셋째 비용부담 측면에서 택시와 승용차는 버스의 13~16배로 상대적으로 높아 원가측면에서 버스의 5배 수준을 유지하고 있다. 또한 도로 공간 효율성 측면(1개 차로 기준)에서 버스가 승용차의 30배의 이용효율성이 존재하고 있어 경제적인 대중교통수단으로 역할이 지대하다는 것이다.

2.2 기존 문헌연구 고찰

현재 국토해양부에서는 대중교통 운영자에 대해 경영 및 서비스 평가를 매년 실시하여 대중교통 서비스 개선을 위한 정책수립에 활용하고 있으며, 동시에 여객자동차운수사업법 제51조에 의한 버스재정지원금 중 운영개선지원금과 서비스평가 인센티브 산정에 적용하고 있다.

이와 같이 대중교통 운영자의 경영 및 서비스 평가제도 시행으로 인하여 현재 지방자치단체에서 매년 시내버스 경영 및 서비스에 대한 평가가 이루어지고 있으나, 이는 현재 평가에 그치고 있고, 그에 대한 개선방안에 관한 연구는 부족한 실정이다.

시내버스 서비스 개선에 관한 기존의 연구로는 김병태(2000)의 “대도시의 시내버스 서비스 개선방안 연구”로 시내버스 정시성 확보에 있어서 다양한 버스전용차로제 도입, 버스 정류장 위치 조정, 주요교차로의 입체화 및 최적 버스 노선망 구축을 제시하였으며, 안내체계 개선에 대해서는 정류선 안내체계개선 및 BIS 도입을 제시하였다.

김정호(2003)의 “계층퍼지분석법을 이용한 시내버스 서비스 평가에 관한 연구”에서 합리적이고 현실적인 서비스평가를 위한 다속성·다계층 모델의 평가방법을 도입함으로써 교통서비스의 수혜자인 시민을 대상으로 교통서비스 제공과 이용편의를 도모할 수 있다고 하였다. 또한 이러한 서비스 평가를 통하여 각 도시별 특성에 맞게 장점은 살리고 단점은 보완하여 적극적인 대중교통 개선대책을 수립하자고 제안하였다.

황정훈·김갑수·전중훈(2006)의 “대구시 대중교통체계개편에 따른 이용자 통행패턴 및 시내버스 서비스 만족도 분석” 연구에서는 대구시 대중교통체계 개편 후 이용자 의식조사를 토대로 대중교통체계 개편 전후의 이용자 통행패턴의 변화 및 환승통행, 서비스 만족도에 대한 분석을 실시하였다. 대구시의 대중교통체계 개편은 대중교통 이용자의 통행패턴에 많은 변화를 초래하였으며, 특히 버스-지하철 간의 환승패턴이 많이 증가한 것으로 파악되었다. 또한 버스서비스 개선에 대한 만족도 조사결과로부터는 향후 시스템적인 개선뿐만 아니라 버스이용자에게 서비스를 제공하는 주체인 운전기사에 대한 지속적인 서비스 교육 및 의식변화를 위한 대책이 정책적으로 필요할 것을 주장하였다.

이상과 같이 기존 연구에서는 시내버스 서비스에 대한 다양한 접근방법을 시도하고 있고, 이에 대한 개선책이 제시되고 있으나, 광주광역시의 경우 준공영제 도입 이후 지속적인 문제점이 지적되고, 조사되고 있으나 그에 대한 명확한 개선책이 제시되지 않고 있는 실정이다. 이번 연구를 통하여 광주광역시 시내버스 서비스의 문제점 진단과 향후 개선방안을 제시하는데 본 연구가 유용하게 사용될 것으로 기대해 본다.

3. 광주광역시 시내버스 운행실태분석

3.1 광주광역시 교통현황

2006년말 기준 광주광역시 도시계획 면적은 501.31km²이며, 인구는 1,416천명으로 인구밀도는 2,824인/km², 가구당 인구는 세대당 2.9인으로서 가구당 인구수는 감소추세에 있으며, 또한 전체 차량등록대수 450천대 중 승용차가 74.6%인 335천대이며, 세대당 자동차보유대수는 0.9대/세대로 나타났다.

<표 2> 광주광역시 교통지표

일 반 현 황		자 동 차 현 황		도 로 현 황	
면 적	501.31km	총차량대수	450천대	도로연장	2,136km
가 수	495천가구	승 용 차	335천대	고속도로	17.1km
인 구	1,416천명	승 합 차	30천대	일반국도	89.9km
가구당인구	2.9인/세대	화 물 차	84천대	광역시도	광 528km 구 1,501km
인구밀도	2,824인/km ²	기 타	1천대	개설도로	1,367km
학 생 수	404천명	자동차보유수준	340대/천인	미개설도로	769km
교통인구	1,324천명			개 설 륜	62.3%

자료 : 광주광역시 시정백서, 2007

<표 3>은 7대 특별시·광역시의 교통현황을 보여주고 있다. 광주광역시에는 타 지역에 비해 인구, 세대수, 면적, 자동차 수 모두 상대적으로 낮게 나타나고 있고, 운행평균속도의 경우 러시아워 시간과 1일 평균 모두 가장 높은 것으로 나타나고 있으며, 시내버스의 수송 분담율도 37.3%로 타 지역에 비해 월등히 높게 나타나고 있다.

<표 3> 7대도시 교통현황

구분			서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산
인구(천명)			10,297	3,638	2,526	2,632	1,402	1,463	1,088
가구 또는 세대(단위 : 천세대)			3,871	1,270	866	934	482	506	365
면적(km ²)			605,40	763,46	885.5	994.12	501.34	539.78	1,087.10
자동차	전체		2,809	980	848	800	436	507	383
	자가용승용차		2,094	670	605	578	412	387	294
운행 평균 속도 (km/H)	(RH)	도심	15.0	17.3	23.4	22.9	32.1	22.5	23.7
		외곽	22.1	25.4	28.7	30.3	55.2	27.3	44.0
	1 일 평균	도심	14.0	23.8	24.9	24.5	33.3	23.1	25.1
		외곽	23.5	31.6	30.1	32.5	57.6	27.8	44.8
		도로연장		8,010	2,942	2,194	2,187	1,248	1,615
수송 분담율	시내버스		26.8	24.7	31.0	27.6	37.3	28.1	18.0
	지하철		35.9	14.2	6.2	19.5	1.7	—	—
	택시		6.2	15.4	16.4	8.4	20.2	16.9	17.9
	자가용 승용차		26.3	29.0	35.9	36.9	27.3	33.2	29.3
	기타		4.9	16.7	10.5	7.7	13.2	21.8	34.8

자료 : 국토해양부 인터넷 홈페이지(<http://www.mltm.go.kr/>) 통계자료 참조

광주광역시 시내버스 수송 분담율은 2002년을 기점으로 2004년까지 지속적인 감소추세를 보이고 있으며, 2005년 소폭의 상승을 보이고 있고, 향후 2010년 44.5%로 증가할 것으로 예측되고 있다.

<표 4> 광주광역시 수단별 통행수요 현황 및 전망

구 분	2002년	2003년	2004년	2005년	2010년	2015년
시내버스	45.4	42.7	37.3	37.5	44.5	41.1
택 시	22.1	21.2	20.0	20.2	12.8	12.0
승 용 차	16.4	19.3	24.6	27.3	33.1	34.2
지 하 철	—	—	1.8	1.7	9.6	12.6
기 타	16.1	16.8	16.3	13.3	—	—
합 계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

자료 : 광주광역시 시정백서, 2007

3.2 광주광역시 시내버스 운행 현황

2007년 5월 기준 광주광역시 시내버스 운행현황을 살펴보면 총 86개 노선을 900대의 차량이 운행하고 있으며, 1일 5,317.4회를 운행하고 있고, 노선별 운행회수 5.9회, 대당 평균 운행회수 61.8회, 총 운행거리 1,881km, 노선별 평균 거리 21km로 나타났다.

<표 5> 광주광역시 시내버스 운행현황

항 목	단 위	운행내용
버스노선수	개	86
총 보유대수	대	900
1일 총 운행회수	회	5,317.4
노선별 운행회수	회	5.9
대당 평균 운행회수	회	61.8
총 운행거리	km	1,881
노선별 평균 거리	km	21

자료 : 광주광역시 대중교통과 내부자료 참조

차량 유형별로는 대형이 38개 노선에 650대가 운행하고 있고, 중형이 48개 노선 250대가 운행하고 있는 것으로 조사되었으며, 운행별 현황으로는 급행이 4개 노선에 91대, 간선이 20개 노선에 366대, 지선이 53개 노선에 443대로 나타났다.

<표 6> 광주광역시 시내버스 차량유형별/운행형태별 현황

구 분		노 선	운행대수
차량유형별	대형	38개	650대
	중형	48개	250대
운행형태별	급행	4개	91대
	간선	20개	366대
	지선	53개	443대
합계		86	900

자료 : 광주광역시 대중교통과 내부자료 참조 재구성

2007년 9월 기준 광주광역시 시내버스는 총 10개 운송업체에서 담당하고 있으며, 업체당 평균 95.1대를 보유하고 있으며, 실제 운행대수 기준으로 대창운수가 302대로 가장 많으며, 삼아교통이 48대로 규모가 가장 작은 것으로 조사되었다. 전체 차량 보유현황은 951대, 면허대수는 900대로 이 중 일반형 버스가 628대, 중형버스 205대, 저상버스 22대, 예비차 51대를 보유하고 있는 것으로 나타났다.

<표 7> 광주광역시 시내버스 운행대수 및 보유현황

업체명	보유현황					비고
	계	일반	중형	저상	예비	
대창	302(289)	205	79	5	13	
삼양	143(136)	96	37	3	7	
현대	112(105)	74	29	2	7	
동양	70(66)	46	18	2	4	
동화	61(57)	36	19	2	4	공영 4대
천일	54(51)	35	14	2	3	
대진	50(47)	33	13	1	3	
대광	50(47)	32	13	2	3	
삼아	48(45)	32	12	1	3	
대원	61(57)	39	16	2	4	
합계	951(900)	628	250	22	51	

주) ()는 면허대수 임. 천연가스(CNG) 버스 보유 : 620대

자료 : 광주광역시 대중교통과 내부자료 참조

3.3 광주광역시 시내버스 시민서비스 평가 제도

광주광역시는 지난 2006년 12월 시내버스 준공영제 도입과 함께 시내버스의 공공성 강화를 위하여 2007년부터 운송업체의 대시민서비스 향상과 경영효율성 제고를 목적으로 매년 시민서비스 평가를 실시하고 있다. 시민 서비스 평가는 분기별로 실시되며, 지자체평가와 외부위탁 평가로 구성되었다. 총 1,000점 만점을 기준으로 시 자체평가에 500점, 시민평가 조사에 대한 외부 위탁결과 500점으로 이루어지며, 평가방법으로는 시 자체점검의 경우 버스운행관리시스템(BMS) 자료 분석 및 공무원이 현장에서 직접 평가하는 방법을 병행하고 있고, 시민평가의 경우 현장 탑승 조사와 시민만족도 조사를 외부 기관에 위탁 평가를 실시하고 있다.

평가결과에 따라 분기별로 운송업체에 통보하여 부진업체는 시정하도록 조치하고 있으며, 최종평가결과를 토대로 버스정책심의위원회의 심의를 거쳐 운송업체에 성과이윤에 대한 인센티브를 부여하고 있다.

<표 8> 광주광역시 시내버스 시민서비스 평가 구성 및 평가항목

구분	계	자체점검(BMS 등)				외부위탁
		소계	안전운행	운전원복지	시민편의	시민평가 등
점수	1,000점	500점	200점	100점	200점	500점

4. 광주광역시 시내버스 서비스 만족도 분석과 개선방안

4.1 조사의 개요

4.1.1 조사대상 및 표집방법

광주광역시 시내버스 서비스 만족도조사를 위해 2008년 4월 현재 광주광역시에서 주2회 이상 시내버스를 이용하는 시민을 대상으로 설문지를 진행하였다.

본 조사를 위해 사전에 조사원을 교육하고 설문지에 대한 검토와 토론을 거침으로써 조사 시 측정오류를 줄이고 좀 더 효율적인 조사가 되도록 하였다. 설문지를 배포한 뒤 조사의 목적과 의의에 대해 설명하고, 필요시 응답자에게 문항의 이해를 도와주는 방식으로 진행되었다.

4.1.2 표본의 크기

본 연구의 자료를 위한 설문지의 배포 및 회수현황은 <표 9>와 같다. 총 900매의 설문지를 배포하고 884매를 회수하여 총 98.2%의 회수율을 보였다. 이 중에서 무성의하게 응답하거나 많은 문항에 응답을 하지 않은 17매를 제외하고 총 867매를 분석대상으로 하였다.

<표 9> 설문지의 배포 및 회수 현황

설문지의 배포	설문지의 회수	회수율(%)	유효표본
900	884	98.2	867

4.1.3 조사시기

2008년 4월 5일 조사원을 대상으로 예비조사를 실시하여 이해하기 어렵거나 애매한 문항을 지적하고 다시 수정하는 과정을 반복하여 설문지를 완성하였다. 또 본 연구의 목적과 설문지 구성의 일관성을 검증하기 위하여 조사방법론 전문가의 자문을 거쳤다.

예비조사 후 본 조사는 2008년 4월 7일(월) ~ 2008년 4월 11일(금)까지 광주광역시 일원에서 진행되었다.

4.2 이용자 만족도 조사내용과 분석방법

4.2.1 조사내용

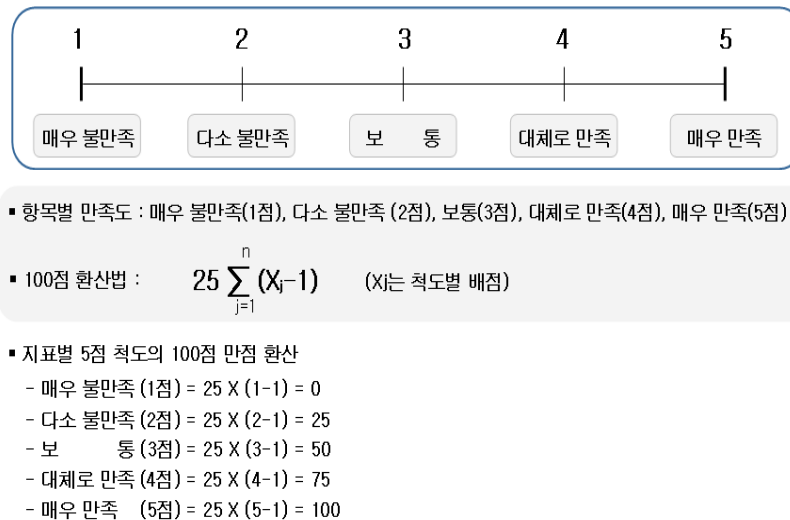
설문지의 문항은 선행연구 및 문헌연구와 전문가의 자문을 거쳐 설정되었으며, 연구의 목적과 광주광역시의 사정에 부합하도록 설정하였다. 설문지는 크게 4개 부분으로 ① 운전기사 친절 및 안전도, ② 차량의 시설 및 관리 상태, ③ 준공영제 관련 의견, ④ 응답자 특성으로 구성되었다.

<표 10> 이용자 만족도 조사내용

차원별	주요 조사 항목
운전기사 친절 및 안전도	<ul style="list-style-type: none"> · 승하차시 승객에 대한 배려(인사 등) · 운전자 복장 및 용모, 명찰(또는 신분증) 착용 상태 등 · 안전운행(운행속도 및 교통신호체계 준수) 여부 · 정류장 질서(무정차, 서행운전 등) 준수 여부
차량의 시설 및 관리상태	<ul style="list-style-type: none"> · 정류장 안내방송 실시 여부 · 차량 소음 정도 · 냉·난방시설 설치 및 가동 여부 · 좌석, 손잡이, 하차벨, 방송장비 등의 관리상태 · 차량 내외부의 청결 및 관리상태
준공영제 관련의견	<ul style="list-style-type: none"> · 준공영제 도입 이후 버스노선(조정·신설·폐지)의 만족도 · 준공영제 도입 이후 버스·지하철과의 환승제도 만족도 · 준공영제 도입 이후 노선안내 도착시스템 운영의 만족도 · 준공영제 도입이후 시내버스 서비스에 대한 전반적 만족도
응답자 특성	<ul style="list-style-type: none"> · 시내버스 주당 이용횟수 · 성별, 연령별, 직업별 특성

4.2.2 분석방법

통계프로그램인 SPSS/WIN 12.0과 Excel을 이용한 기술통계(빈도분석, 평균분석) 등의 분석방법을 실시하였고, [그림 1] 과 같이 각 지표별로 5점 척도를 100점 만점으로 환산하여 서비스 만족도를 측정하였다.



[그림 1] 만족도 측정 방법

4.3 서비스 만족도 분석결과 및 해설

4.3.1 응답자 특성

광주광역시 시내버스 서비스 만족도 조사 응답자 특성을 살펴보면 성별의 경우 남성(63.2%)이 여성(36.8%)보다 높게 나타났으며, 연령별 특성의 경우 26~30세(41.2%), 31~39세의 연령층(23.1%), 50~59세(14.6%) 순으로 조사되었고, 직업별 특성의 경우 가정주부(20.1%), 학생(18.5%), 사무/관리/전문직(16.5%) 등의 비율이 높은 것으로 나타났다.

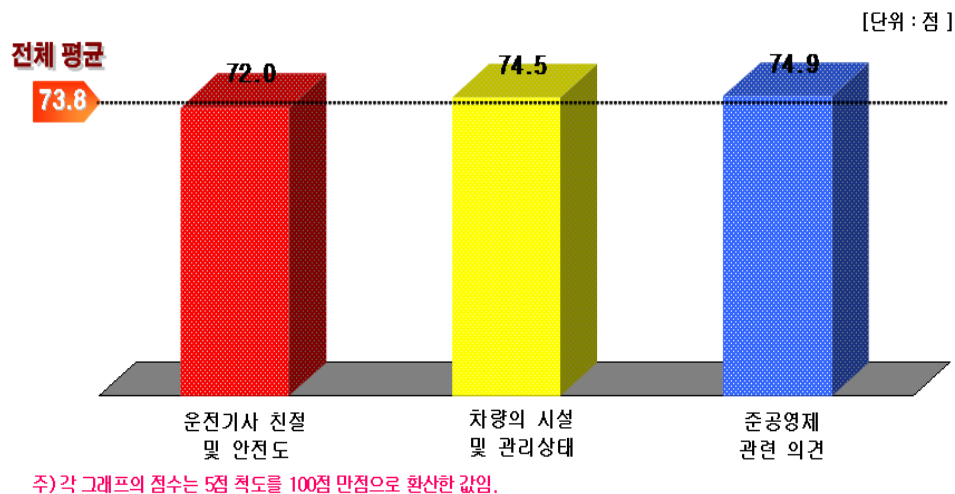
<표 11> 응답자 특성

분 류	구 분	응답자수(명)	유효표본(%)
전 체		867	100.0
성 별	남 성	545	63.2
	여 성	317	36.8
연령별	26~30세	354	41.2
	31~39세	198	23.1
	40~49세	113	13.2
	50~59세	126	14.6
	60세 이상	68	7.9
	자영업	61	7.1
직업별	판매/서비스직	99	11.5
	기능/작업/노무직	83	9.6
	사무/관리/전문직	143	16.5
	가정주부	174	20.1
	학생	160	18.5
	무직	60	6.9
	기타	85	9.8

주) 무응답은 유효표본에서 제외됨

4.3.2 종합평가 결과

2008년도 1/4분기 광주광역시 시내버스 서비스 만족도 점수는 73.8점으로 나타났다. 차원별 만족도 수준을 살펴보면 준공영제 관련 의견 차원이 74.9점으로 가장 높은 만족도를 보이고 있고, 차량의 시설 및 관리상태 차원은 74.5점으로 전체 평균 보다 다소 높은 만족도 수준을 보이고 있으나, 운전기사 친절 및 안전도 차원에 대한 만족도는 72.0점으로 낮은 만족도 수준을 보이고 있어 개선되어야 할 사항으로 지적된다.



[그림 2] 종합평가 결과

4.3.3 운전기사 친절 및 안전도 차원 평가 결과

운전기사 친절 및 안전도 차원의 세부항목 만족도를 살펴보면 운전자 복장 및 용모 항목이 76.6점으로 가장 높은 만족도 점수를 보였고, 승하차 시 승객에 대한 배려 항목 72.7점으로 차원평균(72.0점)보다 높은 점수를 보이고 있는 반면, 안전운행 여부 항목, 정류장 질서 준수 여부 항목은 각각 68.8점, 69.7점으로 차원 평균(72.0점)보다 낮은 수준의 만족도를 보이고 있는 것으로 조사되었다.

<표 12> 운전기사 친절 및 안전도 차원 조사 결과

차원별	평가항목	평균값	100점 환산	차원 평점
운전기사 친절 및 안전도	승하차 승객배려(인사 등)	3.91	72.7	72.0
	제복 및 명찰 착용 상태	4.07	76.6	
	안전 운행 여부	3.75	68.8	
	정류장 질서 준수 여부	3.79	69.7	

4.3.4 차량의 시설 및 관리상태 차원 평가 결과

차량의 시설 및 관리상태 차원의 세부 항목 만족도 수준을 살펴보면 정류장 안내방송 실시여부 항목이 83.2점으로 가장 높은 만족도 점수를 보였고, 냉·난방시설 설치 및 가동여부 항목은 76.7점, 좌석, 손잡이 등 관리 상태 항목은 75.3점으로 차원 평균(74.5점) 보다 높은 만족도 수준을 보이고 있으나, 차량소음 정도 항목, 차량 청결 및 관리상태 항목 등은 차원 평균(74.5점)에 비해 다소 낮은 만족도 수준으로 나타났다.

<표 13> 차량의 시설 및 관리상태 차원 평가 결과

차원별	평가항목	평균값	100점 환산	차원 평점
차량의 시설 및 관리상태	안내방송 실시 여부	4.33	83.2	74.5
	차량소음 정도	3.63	65.7	
	냉난방 설치 및 가동여부	4.07	76.7	
	차량 관리 상태	4.01	75.3	
	내 외부 청소	3.86	71.5	

4.3.5 준공영제 관련 차원 평가 결과

준공영제 관련 차원의 세부항목 만족도 수준을 살펴보면 환승제도 만족도 항목이 80.0점으로 차원평균(74.9점) 보다 높은 수준의 만족도 점수를 보이고 있고, 서비스 만족도는 차원평균(74.9점)과 비슷한 결과를 나타내고 있으나, 버스노선에 관한 만족도 항목 71.7점, 도착시스템 운영에 관한 만족도 항목은 73.0점으로 차원평균(74.9점)에 비해 다소 낮은 만족도 수준을 보이고 있는 것으로 조사되었다.

<표 14> 준공영제 관련차원 평가 결과

차원별	평가항목	평균값	100점 환산	차원 평점
준공영제 관련의견	노선 만족도	3.87	71.7	74.9
	환승제 만족도	4.20	80.0	
	노선안내 도착 시스템	3.92	73.0	
	서비스만족도	3.99	74.8	

4.3.6 기타조사 결과

준공영제 도입 이후 불편사항과 관련하여 특별히 불편한 점 없다는 의견이 398명으로 전체 응답자 대비 47.6%를 차지하였고, 배차시간이 너무 길거나 제대로 운영되지 않는다는 의견이 244명(29.2%), 노선에 대한 불편 114명(13.6%), 환승체계에 대한 불편 59명(7.0%) 순으로 나타났다.

<표 15> 준공영제 도입이후 불편사항

구 분	응답수	구성비(%)
특별히 불편한 점 없음	398	47.6
배차시간	244	29.2
환승체계	59	7.0
노선개편	114	13.6
기타	22	2.6
합 계	837	100.0

시내버스 전반의 개선을 위하여 총 157명의 시민이 의견을 개진하여 주었고, 버스도착 안내시스템 개선 요구가 55명으로 전체 응답자 대비 35.0%를 차지하고 있으며 배차시간 개선 36명(22.9%), 환승체계 개선 19명(12.1%), 노선체계개선 17명(10.8%) 순으로 조사되었다.

<표 16> 시내버스 서비스 개선의견

구 분	응답수	구성비(%)
버스도착안내시스템 개선	55	35.0
배차시간 개선	36	22.9
환승체계 개선	19	12.1
노선체계개선	17	10.8
교통약자보호	8	5.1
안전운행	12	7.6
친절도 향상	6	3.8
기타	4	2.5
합 계	157	100.0

4.4 이용자 만족도 제고방안

광주광역시 시내버스 서비스 만족도 조사는 크게 운전기사 친절 및 안전도, 차량의 시설 및 관리상태, 준공영제 관련 내용을 위주로 조사되었다. 세부 항목별로 불만족 요인을 살펴보면, 운전기사 친절 및 안전도 차원의 경우 안전운행 및 정류장 질서 준수 여부에 대한 불만족이 높게 나타났고, 차량의 시설 및 관리상태 차원의 경우 차량의 소음정도, 차량의 청결 및 관리상태 항목의 만족도 수준이 낮게 나타났으며, 준공영제 관련 차원의 경우 버스 노선 만족도 항목에 대한 불만요인이 높은 것으로 조사되었다.

이러한 불만족 항목을 토대로 광주광역시 시내버스 서비스 개선방안을 제시하면 친절 및 안전도에 대한 개선, 노선 및 안내체계 개선, 차량의 관리 및 청결상태 개선, 정시성확보 등으로 구분할 수 있다. 개선 내용을 토대로 개선방안을 제시하면 다음과 같다.

4.4.1 친절도 및 안전도 개선방안

시내버스 서비스에 대한 이용자들의 만족도를 분석한 결과 대부분의 이용자들이 운전기사의 불친절과 교통신호 위반, 과속 등의 안전운행과 정류장 주변 질서 등의 운행행태에 불만족하는 것으로 나타났다. 특히 안전운행의 경우 시민들의 안전 및 건강과 직결되는 부분이며, 정류장 주변의 질서 즉, 무정차 통과, 정해진 정류장 이외의 승차허락 등은 승객의 시내버스 이용을 저해하는 요인으로 즉시 개선되어야 할 사항으로 지적된다.

이러한 요인은 시내버스 운행의 주체인 운전기사들의 자체적인 자각이 없다면 개선되기 어려울 것으로 판단되므로 운전기사에 대한 지속적인 교육 및 훈련이 선행되어야 할 것이고, 분기별로 안전운전 및 친절 운전기사를 선정하여 포상금을 지급하는 것도 좋은 개선책이라 판단된다.

4.4.2 노선 및 안내체계 개선방안

시내버스 이용자 들이 느끼는 불편 중에 버스 노선 및 안내에 대한 불편이 상당 수 조사됨에 따라 이에 대한 보완이 있어야 할 것으로 사료된다. 준 공영제 도입 이후 시내버스 노선 체계가 신도심 지역위주(즉 사람이 많이 거주하는 지역)로 개편되다 보니, 원도심 지역의 거주자들이 노선에 대한 불만이 상당히 높은 것으로 조사됨에 따라 향후 노선 개편 시 이 부분에 대한 배려가 있어야 할 것이다.

현재 광주광역시 시내버스는 BIS(Bus Information System)을 운영하여 노선안내 및 현재 위치, 도착시간 안내 등을 안내하고 있지만 기계의 잦은 고장이나 잦은 노선 개편 등으로 인하여 시민들이 이용하는데 상당히 많은 불편이 가중되고 있는 실정이다.

BIS시스템의 철저한 관리와 보완을 통해 이 문제를 해결해 나가야 할 것이며, 노선개편 시에 시민들에게 다양하고 적극적인 홍보방법(지역방송 및 신문, CATV, 생활정보지, 시청 및 버스운행 관련 홈페이지)을 통하여 시민들에게 노선개편에 대한 내용을 알려야 할 것이다.

4.4.3 차량의 관리 및 청결상태 강화

차량의 시설 및 관리상태 차원의 경우 버스의 소음정도와 차량의 청결 및 관리상태의 불만족이 높게 나타남에 따라 이에 대한 개선이 요구된다. 버스의 소음정도는 차량의 정비 미흡에 따라 발생될 수도 있으나 차량의 노후화에 따라 발생하는 빈도가 더 크다고 판단된다. 현재 광주광역시 시내버스 수입금 공동관리지침에 의하면 시내버스 내용연수의 경우 9년으로 명시되어서, 이에 대한 즉각적인 개선은 현실적으로 힘들 것으로 판단된다.

그러나 차량의 청결 및 관리상태의 경우 운수업체측의 노력여부에 따라 얼마든지 개선이 가능하므로 이에 대한 업체측의 적극적인 노력이 요구된다.

4.4.4 시내버스 정시성 확보 방안

이번 조사결과에서 명확히 나타나고 있지는 않지만, 현장의 목소리로 친절도 및 안전 운행과 더불어 시내버스의 정시성에 대한 문제를 지적하고 있다. 안내체계에 대한 불만을 표출하는 것도 정시성이 확보되지 않기에 나타나는 현상이라 할 수 있을 것이다. 도심교통 정체가 심화되는 상황에서 시내버스의 정시성을 확보하기는 현실적으로 쉽지 않지만, 버스전용차로 확대 적용 등의 적극적인 방법을 통하여 시내버스 정시성을 확보해 나가야 할 것이다.

5. 결 론

5.1 연구요약

이번 광주광역시 시내버스 서비스 만족도 조사는 광주광역시 시내버스 서비스에 대한 체계적인 조사 및 평가를 통하여 이용자 중심의 양질의 서비스를 전개하여 시내버스의 경쟁력을 제고하고자 수행되었다.

시내버스 서비스 만족도 평가를 위해 운전기사 친절 및 안전도, 차량의 시설 및 관리 상태, 준공영제 관련 의견 등의 설문내용을 바탕으로 시내버스를 이용하는 시민을 대상으로 면접방식에 의해 867명의 유효표본을 확보하였고, 이 자료를 바탕으로 각 지표별로 5점 척도를 사용하고 이를 100점 만점으로 환산하여 서비스 만족도를 측정하였다.

이용자만족도 조사 응답자 특성을 살펴보면 성별의 경우 남성(63.2%)이 여성(36.8%)보다 높게 나타났으며, 연령별 특성의 경우 26~30세(41.2%), 31~39세의 연령층(23.1%), 50~59세(14.6%) 순으로 조사되었고, 직업별 특성의 경우 가정주부(20.1%), 학생(18.5%), 사무/관리/전문직(16.5%) 등의 비율이 높은 것으로 나타났다.

광주광역시 시내버스 이용자 만족도 조사결과는 종합점수 75.6점으로 나타났으며, 전년도 결과(광주광역시 내부자료)와 절대 비교는 무리가 있으나, 전년대비 3.6점이 하락한 것으로 조사되었다.

세부내용을 살펴보면 운전기사 친절 및 안전도 차원의 경우 제복 및 명찰 패용 상태 만족도가 비교적 높게 나타났고, 안전운행 여부 항목의 경우 비교적 낮은 만족도 수준을 보이고 있으며, 차량의 시설 및 관리 상태 차원의 경우 안내방송 실시여부 항목의 경우 매우 높은 점수를 보이고 있으나, 차량소음 정도 항목의 경우 매우 낮은 만족도를 보이고 있다. 준공영제 관련 차원의 경우 환승제도 만족도 항목의 경우 높은 수준의 만족도를 보이고 있으나, 노선 만족도의 경우 다소 낮게 조사되었다.

준공영제 도입 이후 불편사항 관련 시민들의 의견으로는 특별히 불편한 점 없다는 의견이 398명으로 전체 응답자 대비 47.6%를 차지하였고, 배차시간이 너무 길거나 제대로

운영되지 않는다는 의견이 244명(29.2%), 노선 개편에 대한 불편 114명(13.6%), 환승체계에 대한 불편 59명(7.0%) 순으로 나타났으며, 시내버스 전반의 개선을 위하여 총 168명의 시민이 의견을 개진하여 주었고, 도착 안내시스템 개선 및 배차시간 개선 요구 의견이 각각 34명으로 전체 응답자 대비 20.2%를 차지하였으며, 환승체계 개선 19명(11.3%), 노선체계개선 17명(10.1%) 순으로 나타났다.

이러한 조사결과를 토대로 광주광역시 시내버스 서비스 개선방안을 제시하면 친절 및 안전도에 대한 개선사항으로는 시내버스 운행의 주체인 운전기사들에 대한 지속적인 교육 및 훈련이 선행되어야 할 것이고, 분기별로 안전운전 및 친절 운전기사를 선정하여 포상금을 지급하는 것도 좋은 개선책이라 판단된다. 노선 및 안내체계 개선내용으로는 현재 신도심 위주의 노선개편 때문에 원도심 지역거주자들의 불편이 가중되고 있는데 향후 노선 개편 시에는 원도심에 대한 배려가 있어야 할 것이고, BIS시스템의 철저한 관리와 보완으로 잦은 고장문제를 해결하여야 할 것이다. 또한, 노선개편 시에 즉각적으로 시민들에게 적극적인 홍보방법(지역방송 및 신문, CATV, 생활정보지, 시청 및 버스운행 관련 홈페이지)을 통하여 개편 내용을 알려야 할 것이다.

차량의 관리 및 청결상태 차원의 개선사항으로는 운수업체측의 차량의 관리 및 청결부분에 대한 적극적인 노력이 요구되며, 정시성 확보와 관련하여 시내버스의 정시성을 확보하기는 현실적으로 쉽지 않지만, 버스전용차로 확대 적용 등의 적극적인 방법을 통하여 정시성을 확보해 나가야 할 것이다.

5.2 연구의 한계점

본 연구는 광주광역시 시내버스 서비스 만족도조사를 통해 광주광역시 시내버스의 문제점을 조사·분석하여 이에 대한 개선방안을 제시하고자 하였다. 그러나 본 연구에서 제시한 친절도 및 안전도 개선방안, 노선 및 안내체계 개선방안, 차량의 관리 및 청결상태 강화, 시내버스 정시성 확보 방안만으로는 광주광역시 시내버스 전반적인 서비스 개선에는 한계가 있을 것으로 판단된다. 향후 시내버스의 실질적 운행실태와 운수회사의 운영실태 등 시내버스 전반적인 부분에 대한 분석을 가미한다면 보다 나은 광주광역시 시내버스 서비스 제고를 위한 기초자료가 될 것으로 사료된다.

참 고 문 헌

- 경남발전연구원, 2007, 시내버스 서비스평가모델 구축방안에 관한 연구
- 광주광역시, 2007, 2007년 시내버스 시민서비스 평가 조사 보고서
- 광주광역시, 2007, 시정백서
- 건설교통부, 2006, 대중교통운영자에 대한 경영 및 서비스평가 매뉴얼
- 김병태, 2000, '대도시의 시내버스 서비스 개선방안 연구', 영남대학교 행정대학원 석사학위 논문
- 김정호, 2003, '계층퍼지분석법을 이용한 시내버스 서비스 평가에 관한 연구' 전북대학교 대학원 석사학위 논문
- 진장원, 2003, '대중교통서비스 평가지표 개발 및 활용방안에 관한 연구', 충주대학교 논문집, 제38권
- 정봉현, 2006, '21세기 지방대도시 현대교통정책', 전남대학교 출판부
- 황정훈·김갑수·전종훈, 2006, '대구시 대중교통체계개편에 따른 이용자 통행패턴 및 시내버스 서비스 만족도 분석', 대한교통학회지, 제24권, 제7호

광주도시철도 역세권의 지가특성분석에 관한 시론적 고찰¹⁾

-이론적 검토와 분석 모형을 중심으로-

A Study on land price peculiarity analysis of station area in the Kwang-ju Urban Railways

김 유 호*

I. 서론

1. 연구의 배경 및 목적

최근 급격한 도시화는 대도시의 교통 문제를 심각하게 만들고 있다. 이와 같은 문제를 해결하기 위한 지속 가능한 도시 개발 수단으로 도보, 자전거 등의 녹색 교통이 각광을 받고 있으며 더불어 도시 철도를 포함한 대중교통의 활성화에 많은 관심을 기울이고 있다.²⁾

따라서 등장한 새로운 대중교통 수단인 도시 철도가 개통, 운행되면서 도시 교통 문제인 교통 체증과 혼잡도가 완화되고 대중교통의 활성화에 기여하고 있다.

도시 철도는 교통 체계를 뿐 아니라 사람들의 행동 패턴에도 변화를 수반한다. 역세권의 접근도에 대한 입지적 매력은 토지에 대한 새로운 수요를 창출하여 지가의 상승으로 연결된다는 것이다.³⁾

이와 같이 역세권 지역의 교통 접근성 개선은 지가에 영향을 미치게 되어 지가 상승을 초래하게 된다. 즉 도시 철도 노선 주위에 위치한 토지는 접근성이 양호하게 됨에 따라 기존의 토지 이용과 교통 패턴이 개편됨으로써 도시 철도 역 주변에 새로운 대단위 상권을 형성 시키고 외곽지역은 대규모 택지개발이 이루어지는 등 도시 철도 노선 주위의 토지 개발이 급속하게 진행되었다.

여러 가지 교통 시설 중 도시 철도 건설이 주변 지역인 역세권에 미치는 영향은 광범위하다.⁴⁾ 지가의 상승은 더 나아가 집약적 토지 이용을 가져오게 되어 고밀도화 된 토지 이용 패턴을 형성하게 된다는 것이 일반적인 견해이다.

*전남대학교 지역개발학과 석사과정

1) 본 연구는 진행중인 초기과제로서 향후 심의 및 자문을 거쳐 최종적으로 수정 보완할 계획입니다.

2) Blackman, T, Urban policy in practice, Boutledge, London,1995

3) 유완 김철수, “서울시 지하철 1호선의 영향분석”, 국토계획,16(2),

4) Black, J and Conroy, M. 1977. Accessibility measures and social evaluation of urban structures. Environment and planning

그러나 도시 철도의 영향이 모든 지역에 일정하게 나타나는 것은 아니며 지역마다 다르고 무분별한 상업시설들이 입지할 경우 부정적 영향을 미칠 수 있으며 도심지로부터의 거리에 따라서도 상이하게 나타나게 된다.

본 연구의 목적은 광주 도시 철도 개통 前後 1구간의 역세권을 중심으로 거리의 길이를 중심으로 지가의 변동 및 특성과 요인을 파악하여 도시 철도 역세권 지가의 공간적 분포 변화를 분석하는데 있다.

또한 객관적인 역세권 개발이익 산출과 합리적인 지가 정책 및 토지 이용정책 수립에 참고자료로 활용될 수 있으며 지가가 도시 철도 역세권 지가에 어느 정도 상관성을 가지고 있는가를 분석하는데 있다. 현재 역세권 개발 이익의 적정한 산출 방법은 연구 되어 있지 않은 실정이지만, 이러한 연구를 통하여 도시 철도 개통으로 인한 개발 이익 산정에 도움을 줄 수 있으리라 생각한다. 또 새롭게 개통되는 도시 철도 2호선과 3호선의 역을 선정하는 기준 역할을 할 수 있는 자료로 활용할 수 있을 것이다. 현재 진행중인 2호선과 3호선이 개통된 1호선과 어떻게 연계발전 할 것인가도 미리 예상하여, 아직 적자인 도시 철도 1호선의 실정을 2호,3호선의 연계로 인하여 도심에 중심 교통으로 역할을 할 수 있도록 하는데 목적이 있다. 그리고 역세권의 지가 변화를 예측하는데 도움이 되고, 장기적으로 도시계획과 도시철도 역 주변의 특성과 변화를 예측하는데 활용 할 수 있다.

2. 연구 내용과 범위

본 연구의 범위나 진행방법에 있어서는 역세권 지가의 공간적 분포를 분석하거나 역세권이 광주도시철도 개통 전후의 변화되는 주요 요소들을 분석하여 지가와 도로의 넓이, 토지의 모양, 토지용도, 역과의 거리를 설정하여 상관성분석(correlation analysis)을 실시하였으며, 거리와의 상관관계를 회귀분석을 통하여 접근 연구 한다.

연구 대상은 광주광역시 도시 철도 1호선의 전구간 전역인 소태역 ~ 옥동역 까지를 중심으로 조사 분석하며, 지가조사의 기준은 각역을 중심으로 대로와 연결된 필지 지가와 소로와 연결된 필지 지가를 대상으로 조사 한다. 각각의 지가를 2001~2007년 표준지 공시지가, 개별 공시지가, 토지이용 계획 확인원을 활용하여 분석 하였다.

지가조사의 기준은 광주도시철도의 역세권의 특성을 고려하여 각역의 중심에서 동서남북 방향으로 10m, 25m, 50m, 100m, 250m, 500m로 설정하며 거리에 맞추어 각각 대로변과 소로변의 두 지점을 임의로 설정하여 지가를 조사 분석한다.

본 연구의 분석방법은 통계프로그램인 SPSS 12.0K를 활용하여 역세권의 지가에 영향을 미치는 여러 변수 중에 도시철도역과의 거리를 변수로 하여 지가와 거리사이의 상관 분석을 하고 회귀분석을 통해 지가에 영향을 미치는 정도를 분석하고자 한다.

II. 이론적 고찰

1. 도시 철도 역세권의 개념과 특성

① 도시 철도의 개념

도시 철도는 대도시의 교통의 원활을 위한 수단의 하나로 도시 교통권역에서 건설·운영하는 철도·모노레일 등 궤도에 의한 교통 시설 및 교통 수단을 의미 한다.

도시가 발달하여 인구 100만인 이상의 대도시로 성장하게 되면, 이에 따른 도시권의 광역화와 부도심을 중심으로 하는 다핵화가 추진되어 사회·경제·문화 활동을 영위하기 위한 통행량은 급증하게 된다. 또한 소득증가와 산업구조의 고도화에 따른 자가용 승용차의 급증으로 도시 교통난은 더욱 악화되었다.

이러한 도시 교통 문제를 해결하기 위해 도심을 중심으로 하는 방사형 간선 도로의 건설과 버스 중심의 교통 투자를 집중하였으나 이는 오히려 승용차 교통량을 증대시키는 영향으로 나타나 도시 교통난은 더욱 악화되고 있는 실정이다.

세계 여러 나라의 도시 철도 개발사례를 볼 때, 교통수요가 매우 큰 간선 축에는 지하철과 같은 고용량의 도시 철도 시스템을 활용하고, 보완적인 네트워크, 지선 노선 및 연계 노선은 경량 전철을 활용하고 있으며, 외국 도시와 비교에 의한 광주시의 적정 도시 철도 연장은 52~64km로 분석되었고 전문가 설문조사 결과에 의해서도 3개 노선 56km가 적정한 것으로 조사되었다.

수도권 등 대도시의 경우 도시 철도 분담률을 선진국 수준인 50%까지 목표로 건설을 추진하고 있으며, 중소 도시의 경우도 30%분담 목표로 추진하고 있다.⁵⁾

도시 철도의 유형은 통상 수송 능력 및 차량 규모를 기준으로 대형 전철(HRT), 중형 전철(MRT), 경량 전철(LRT)을 포함한 신교통 수단으로 구분 한다.⁶⁾

대형(중량)전철(Heavy Rail Transit) 또는 고속전철(지하철)은 정차장이 있는 지역 간 교통수단으로서 타교통수단과 궤도에 의해 완전 분리 운영된다.⁷⁾

경량 전철(LRT)은 기존의 전철·지하철 보다 수용능력이 적고 버스보다는 큰 중간 교통수단으로 운영비 측면에서 중간이다. 경량 전철은 궤도형태, 투자비에 따라 지상 노선, 지하 노선 및 고가 노선으로 건설한다.

도시 철도 노선은 도시 성장, 토지 이용 체계, 도시 개발 및 도시 철도 운영의 수익성에 많은 영향을 미친다. 도시 철도의 건설에는 막대한 재원이 소요되고, 건설 기간도 매우 장기적인 공공적인 도시기반 사업이다. 도시 철도 노선이 완공된 후에는 변경 및 폐지가

5) 김수철, 광주도시철도시대가 주는 의미, 2003

6) 이진영, 원재무, 도시 정책, 박영사, 1997

7) 김성득, 도시교통공학 울산대출판부, 1995

불가능하여 노선 선정에는 매우 신중한 분석 과정이 필요하다. 도시 철도의 도입에는 도로망과의 상호 보완적인 관계를 분석하고, 도시의 사회 경제적 • 교통 지리적 여건은 물론 도시의 장래 계획과 개발 추세를 반영하여 노선을 설정하는 것이 중요하다. 8)

<표2-1>도시 철도 노선의 선정 목표와 기준

구 분	노선 선정 · 검토의 목표 내용
도로 교통 대체 기능 확보	<ul style="list-style-type: none"> • 신속성 정시성 보장의 대중교통 체계 구축 • 승용차 이용자 흡수와 도로교통 혼잡의 완화
도시의 균형개발	<ul style="list-style-type: none"> • 토지 이용 계획 등 도시 개발 방향과 적절한 조화
수송 체계의 효율성 제고	<ul style="list-style-type: none"> • 고수송 효율 노선의 개발, 인접 동일 생활권간 연계성 제고 • 연계 수송 체계 확립에 의한 접근성의 향상
도시 개발 방향과 부합성	<ul style="list-style-type: none"> • 대규모 개발 계획에 따른 교통 수요 증가의 수용
측 면	노선 선정 · 검토의 기준 사항
교통 체계 측면	<ul style="list-style-type: none"> • 교통 수요·공급간 불균형의 해소, 도시 철도·도로간 역할분담 • 생활권 중심지 상호간 접근성의 향상 • 동일 생활권 지역 인접도시간 연계성의 제고
이용자 측면	<ul style="list-style-type: none"> • 통행 시간 절감과 이용편의 증진 • 도시 철도·타교통 수단간 연계성·접근성의 용이
운영자 측면	<ul style="list-style-type: none"> • 교통 수용의 극대화, 도시 철도 노선간 환승의 편리성 • 도시 철도 운영·관리의 용이성
기술적 측면	<ul style="list-style-type: none"> • 건설기중 적합성, 차량 기지 확보가능, 투자비용의 절감

자료: 김경철(2001) 광주광역시 • 교통개발연구원(2002)

대도시는 도시화의 가속화와 자동차화의 진전으로 도로 교통이 매우 혼잡하고 교통 환경이 더욱 악화되어 왔다. 대도시에서 교통 정체로 인한 사회적 손실 비용과 대기 오염의 문제는 더욱 심각한 실정이다. 차량이 이용 증가에 요구되는 도로망 및 주차 시설의 확충은 대도시의 정주 공간을 잠식하며 많은 비용 부담을 발생시킨다. 대도시 교통 상황에서 도시 철도의 정비 · 확충은 도시교통 문제 해결의 최적대안으로 부각되어 있다. 도시철도는 교통 수단별 에너지 효율성의 분석에서도 국가의 경쟁력을 강화시키는 최적의 교통수단 이다.

광주 도시 철도 1호선은 광주 도시 철도 공사에서 운영을 담당한다. 광주시 도시 철도 1호선은 동 · 서선으로 총연장 20.1Km에 걸쳐서 동구 용산동~광산구 옥동구간에 이른다. 운영 열차는 중량전철(MRT), 차량 기지는 용산, 옥동 2개소에 설치되며, 정거장은 20개소, 전동차는 23편성 92량으로 구성되어 있다. 1호선 1구간은 동구 용산동~서구 마북동구간에 총연장 11.96Km이며 2003년 12월에 1차 완공 되었고, 나머지 구간 8.14km는 2008년4월에 2차 완공 되었다.

1호선 1구간은 차량 기지 1개소, 정거장 14개소로 구성되며, 총사업비는 1조 443억이 투입되었다. 도시 철도 1호선은 2구간은 서구 마북동~광산구 옥동 구간에 8.14Km로서 2000년에 4월에 공사가 착공 2008년 4월 완공 총사업비는 6,001억이 투입되었다.

8) 광주광역시 교통개발연구원, 광주도시철도 타당성조사 및 기본계획과 노선망 검토 2002

도시 철도는 영업 거리 20.1Km에 걸쳐 출·퇴근시간에는 5분 간격, 평상시에는 8~10분 간격으로 운행한다. 상기 구간에 도시 철도역은 14개가 분포되어 있고 녹동~상무구간은 25분 정도 소요된다. 운행 횟수는 평일·주말에 282회, 휴일에는 256회 들어가며, 전동차는 13편성 52량으로 되어 있다.

<표 2-2> 광주 도시 철도 1호선의 개요

항목/구간	1구간	2구간	합계
형태	동서선,중량전철	동서선,중량전철	동서선,중량전철
구간	용산동-마복동	마복동-옥동	동구 용산동-광산구 옥동
총연장	11.96Km	8.14Km	20.1Km
사업 기간	1996.8-2003.12	2000.6-2007.12	1996.8-2008
공사 비용	10,433 억원	6,001 억원	16,434 억원
정거장, 차량 기지	14개,1개	6개,1개	20개,2개
운행 특성	◆ 소요 시간 : 소태-상무(20분), 녹동-상무(25분) ◆ 운행 시격 : 출·퇴근(5분), 평시(8-10분) ◆ 운행 횟수 : 평일·토요일(282회), 휴일226회 ◆ 차량 구성 : 52량 13편성		

자료: 광주 도시 철도 공사(2006)

② 도시 철도 역세권의 범위와 특성

역세권의 역의 지배력이 미치는 지리적인 범위로 정의 된다.⁹⁾ 그러나 구체적으로 확정지어진 범위는 없는 것으로 판단되며, 역세권의 개념은 공간적인 범위를 어떠한 기준에서 설정 하느냐에 따라 범위는 달라지며 도시에 특성에 따라서도 기준이 달라질 수 있다. 현재 단일화된 정의는 없는 것으로 인식된다.

즉, 일반 보행자들이 최대한 도보로 접근하기 유리한 최대의 거리를 기준으로 하는 도보권역과 역이 만들어지면서 지가나 부동산의 가치가 역의 유무에 따라 변동된 범위를 지역의 경계 구역 내부 공간, 당해 역을 이용하는 사람들이 거주하는 거주권역 등 기준에 따라 상이하게 정의될 수 있다. 또한 역세권의 범위는 역을 이용하는 이용자의 통근, 통학 그리고 기타 목적 통행자들이 거주하고 활동하는 공간적인 범위를 말한다.

<표 2-3> 역세권의 개념

구분		내용
법령상의 역세권	도시 계획법 (지구상세 계획 지침)	• 역세권 반경 500m이내 지역
	철도 공사법 (시행령12호)	• 철도 공사가 중앙 행정기관의 장 또는 지방 자치 단체장으로부터 사업계획 승인을 얻은 지역
일반적 역세권 개념		• 지하철의 이용세력이 미치는 권역 • 장기적인 교통수단으로서 지하철(철도)을 이용하고 인구가 분포하는 공간적 범위 철도를 이용하는 인구의 제한된 도보 거리

자료: 김동우, 삼각지 역세권 개발 계획안 서울대 석사학위논문 1996

9) 김본석, 지하철 및 전철이 교통에 미치는 영향에 관한 연구, 1978

역세권의 설정 방법이 도시의 자연적 인위적인 제약적 요소를 고려하지 않은 단순한 평면적인 동심원의 범위에 따라서 이루어졌으므로 현실적으로 적용하기 어렵다. 오늘날의 도시는 도로의 위계가 잘 정립되고, 지하철이 대부분 간선 도로 밑을 통과하므로 간선 주변 지역은 개발이 잘 되어있고 현대적 시설이 입지해 있다. 10)

외국의 경우에는 미국의 경우 LA는 도심과 비 도심으로 나뉘어 비 도심지역은 530m 도심지역은 800m로 역세권의 범위를 구분하고 있다. 또한 가로 형태, 보행자 장애물의 위치 등을 감안하여 구역을 설정하고 있다. 일본 오사카는 역사를 등급별로 구분하여 360m, 540m, 720m 로 구분하고 있으며 도시의 자연적 인위적 요소의 고려 없이 평면성의 타원형 설정의 현실적용 부적합성 때문에 역세권의 형태를 정 방향 또는 장 방향으로 설정하고 있다.

역세권은 문화·사업물자·정보통신 등의 교류의 기능과 교통의 결절지로서의 역할을 수행하기위한 조건이 갖추어져야 한다.

그 외에 도시의 관문으로서 도시 발전의 중추적 역할을 하는 도시 교통의 핵, 지하철 역사를 중심으로 주변의 상가나 주택의 지상 및 지하 공간과의 연계 개발이 가능 한 지역 범위, 토지 이용, 용적률, 건폐율 등의 공간적 특징으로서 역사의 입지에 따라 주변의 지가나 주택가격등 부동산 가치의 변화에 크게 영향을 받는 지역 등으로 정의할 수 있다. 도시 철도 건설의 방향은 지역의 특성과 운송 수단 및 수요를 고려한 합리적인 노선을 확정하는 것과 타 노선과의 연결 및 역세권을 고려한 역 배치와 개발수익을 환수 할 수 있는 방안 등에 주안점을 두고 있다.

역세권은 문화·사업물자·정보통신 등 도시의 구조나 미래의 수송 수요를 예측할 경우에는 역세권의 개념을 도입하는 것이 중요한 부분을 차지함에도 불구하고 역세권을 정확하게 측정하는 것은 많은 어려움이 있다. 따라서 도시 철도를 대상으로 하는 연구에서는 역세권을 설정이 명확한 자료 수집의 공간적 범위와 자료 수집의 방법을 결정하는 데 중요한 의미를 지니고 있으나 기존에 많은 연구되었음에도 불구하고 정확한 기준은 아직 제시 되지 못하고 있다. 11)

기존의 연구논문들에서는 추상적인 반경 개념만을 제시하고 있거나 임의로 역세권을 구획하기도 하였으며 직접적인 영향을 주지 않는 외부개념, 즉 실체가 불분명한 언어적인 표현으로 일관하기 때문에 다른 연구자가 공감할 수 있는 한계가 있다고 말할 수 있다.

일반적으로 교통학적 측면에서 역세권의 개념은 구체적으로 당해 역을 이용하는 통근자, 기타 목적 통행자들이 거주하고 활동하는 공간적 범위를 말한다.

그리고 이보다 조금 더 포괄적인 맥락에서 철도역을 이용하는 여객 또는 화물 수송 수요가 발생하는 권역이 라고 정의한 경우도 있으나 의미상 큰 차이는 없다. 12)

Reilly는 1929년 텍사스 주의 상권범위(trade area)에 관한 연구에서 뉴튼의 중력모형

10) 정현, 대구 지하철 역세권의 공간 이용 특성 및 개발 방향 연구

11) 강병수, 강병주, 오덕성, 도시 개발 방식과 실제, 충남대학교 출판부,1996

12) 강병수, 강병주, 오덕성, 도시 개발 방식과 실제, 충남대학교 출판부,1996

을 이용하여 소매업 중력법칙(Law of Retail Gravitation)

모형을 개발하였는데 이모형을 이용하여 도시간의 영향권 및 지하철역의 역세권 범위를 설정할 수 있다. Reilly 모형은 두 도시 간에 있어서 그 영향권을 측정하고자 한 것이지만, 이를 대상 역간의 관계로 축소하여 세력 범위를 계산할 수 있다.

$$B_i = \frac{D_{ij}}{1 + \sqrt{\frac{O_j}{O_i}}}$$

B_i = i 시에서 분기점까지의 거리

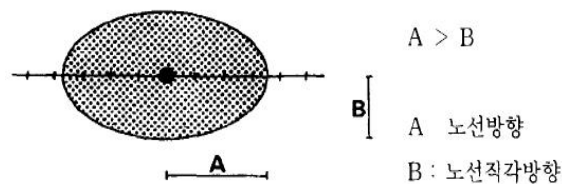
O_i = i 도시의 인구

O_j = j 도시의 인구

D_{ij} = ij 도시의 역간거리

역세권 설정방법은 일정한 방법론이나 기준은 존재하지 않고 흔히 교통 발생 배후지(natural traffic catchment)를 고려함과 동시에 지형 및 지세 등의 자연적 조건과 주요 시설 등의 인위적 조건을 감안하여 권역을 설정하되 권역내의 토지 이용 특성은 가능한 동질 기능의 토지 이용이 될 수 있도록 하고, 타 자료와의 비교나 조사의 편의 등을 위해서 행정 구역과 일치시키는 것이 효과적이다.

그러나 역세권의 설정 방법은 각 나라마다 도시적 특성이 다르기 때문에 이론적으로 정립하고, 이를 그대로 수용하는 데 무리가 따르지만 역세권은 역을 중심으로 하여 면적으로 확산되어지는 형태를 취하며 대체로 선로를 장축으로 타원형이 되고, 2개 역의 경계는 쌍곡선이 된다.



<그림 2-1> 역세권의 형태

광주 도시 철도 역세권의 설정은 기본적으로 세 가지 부분으로 나누어 말할 수 있다.

첫째 철도 역사를 중심으로 역사의 부대시설, 환승 시설, 주차장들이 있는 역으로 역사 지점에서 약 100m ~ 150m 사이의 권역을 말하고, 둘째 직접 역세권으로 도보로 접근이 가능한 상업·유통·숙박·집회·전시문화의 기능을 수행하는 권역으로 지하상가나 지하보도가 존재하기도하고 일반적으로 역을 중심으로 반경 150m ~ 250m를 기준으로 한다. 셋째 간접 역세권은 직접 역세권보다는 거리가 있는 역권으로 직접 역세권의 보조

및 지원을 해줄 수 있는 지역으로 근린 생활 시설이나 주거 시설 등의 다양한 시설이 입지해 있다. 일반적으로 반경 250m~500m까지 볼 수 있다

<표 2-4> 역세권 설정에 대한 국내외 사례

구분		역세권 설정 방법	비고	설정요소
국 내	이론적 방법	• 반경 500	도시계획법	크기
		• 일상의 통근, 통학 기타 통행 목적으로 지하철역을 이용하는 여객의 수요가 발생하는 권역	한봉림 (1991)	잠재력
		• 토지이용 영향권, 도시시설 유치권	임정희 (1998)	잠재력
		• 초중교의 학군, 소 생활권(인구2-3만인)	택지 개발계획 실무지침	잠재력
	실험적 방법	• 설문 집단별 접근 시간 분리	김동령 (1986)	크기
		• 도보 분담율과 도보 접근 시간 분포의 산술 평균값을 활용한 도보 역세권	김대웅외 (2002)	크기 잠재력
		• 역세권 실체를 파악하는 변수로서 통행시간 구성요소, 즉 총 통행시간, 도보시간, 대기시간, 승차시간을 분석의 지표로 함	손정열 (1993)	크기
		• 역간 거리 0.8Km~1.1Km, 도보 거리 0.8Km, 행정 구역과 결합하여 약 1Km	배준구 (1982)	크기
국 외		• 역세권의 형태를 정 방향 또는 장 방향으로 설정하고 역사의 등급을 구분하여 360, 540, 720m로 설정	오사카 (일본)	크기 모양
		• 장기권 구입자의 거리 누적 비율 90%이내의 범위	동경 (일본)	크기 모양
		• 600m	볼티모어 (미국)	크기
		• 1,400m	워싱턴 (미국)	크기
		• 도심 지역과 비 도심지역으로 구분하여 각각 530, 800m로 설정	LA (미국)	크기
		• 전철의 정차지점 혹은 역사에서 400m 내에 2,3층의 혼합건물과 복합용도의 간선, 보육시설, 공공용지, 지역소상공업지원시설, 고용중심지 등을 포함한 보행권(pedestrian pocket)	Calthrope 의 TOD	크기 잠재력

김대웅, 유영근, 최한규(2002) 개정

광주광역시의 도시 공간 구조가 단핵적 성격을 나타내기 때문에 광주시외 지역에서는 도시기반 시설의 개발이 둔화되고, 생활권별 도시 편익 시설에 대한 주민의 이용 빈도 약화 및 공공시설의 배치와 배분에서 비롯되는 효율성이 저하되고 있으며, 자동차의 보유대수의 급증으로 인하여 도로 교통이 점점 심각화 되고 있는 상황에 이르고 있다. 그러므로 기능 복합적인 역사와 기능 혼합적인 역세권 개발은 근본적으로 도시 공간의 문제점을 해결하는데 몇 가지 의의를 가진다 하겠다. 이렇게 여러 기능을 발휘하고 도시의 활성화 등 도시에 미치는 영향은 높다고 하겠다. 세계적으로 역사가 미치는 영향을 살펴보자.

도시철도 역세권의 개발에 따른 직 간접효과는 크게 대중교통의 활성화, 역세권 개발에

따른 사업비 조달을 통한 공공재정 부담의 경감 등, 여러 가지 요소를 만들어 낼 수 있다.

첫째 상업과 업무에 관련된 서비스 시설물을 역세권내에 배치하므로 도심 지역의 집중화를 방지하고 도시의 인구 과밀도 현상을 분배함으로 지역 사회의 활성화를 도모할 수 있다.

둘째 현재까지 거의 도심에만 집중 현상을 보이던 도심만의 기본 서비스시설을 도심 주변의 주민들에게도 혜택을 받을 수 있도록 하며, 특히 도심외곽의 역세권 주민들에 대해서도 다양하고 높은 도심성 시설에의 접근과 이용기회를 줄 수 있다.

셋째 대중교통 시설 수요의 충족을 들 수 있다. 역세권의 개발은 이용자가 안전하게 역사에 접근할 수 있도록 지상 지하에 보행자 도로를 정비하고 노선과 노선간 그리고 노선과 여타 대중교통 시설과의 환승 및 연계 교통 시설을 구비함으로써 도시 철도의 이용도를 높이고 결과적으로 도시 내에서 교통 및 토지 이용체계의 합리화를 도모할 수 있다.

넷째 역세권 개발이 갖는 높은 개발 잠재력을 활용, 개발 과정에 있어서 민간투자를 유치하거나 공공과 민간의 합동개발을 유도함으로써 공공의 비용부담을 줄일 수 있다.

또한 도시 철도의 역사가 건립되는 도시들은 역사의 건립과 동시에 역세권의 개발을 통한 도시 공간 구조 개편과 지역 경제 활성화를 도모하고 있다

2. 역세권 지가의 변동과 영향 요인

① 역세권 지가의 개요

토지의 가격은 그 성격상 지대와 지가라는 두 가지로 표현된다. 지대란 당해 토지의 가격과 그 토지가 제공하는 서비스의 대가이며, 토지에 귀속되는 혹은 귀속되어야 할 소득이다. 토지 이용자가 토지 소득자에게 토지를 이용한 대가로 계약에 따라 지불하는 금액으로 표현되는 계약 지대로 이해할 수 있다. 지가는 그 토지에서 매년 발생하게 될 지대의 흐름을 표본화한 가치를 현재의 가치로 환원한 것이다.

즉, 지가를 이해하기 위해서는 먼저 지대에 대한 이론 정립이 선행되어야 한다.

스미스(Smith, A, 1776)가 “국부론”에서 토지의 비옥도와 그 상태에 따라 지대가 결정된다고 지적한 후 초기의 지대 이론은 주로 농지의 지대 결정 요인을 규명하는데 주안점을 두고 발전하였다.

지가에 관한 연구는 18세기말 농업 토지를 대상으로 한 고전적 지대 이론으로부터 출발하였다. Smith에서 시작되어 Ricardo, Malthus, Mill, Thunen으로 이어져 Marx에 이르렀다. 이들의 이론은 주로 농경지의 지대를 중심으로 한 연구로서 1920년대의 도시 토지 지가 이론의 형성에 지대한 영향을 미쳤다.

Ricardo 는 노동 가치설의 입장에서 차액 지대 이론을 전개하였다. Malthus의 지대 개념은 지대를 하나의 경제적 가치로서 보고 있다는 점에서 리카르도의 개념과는 다르며 오히려 오늘날의 지대개념과 유사하다.

Thunen은 이상적인 고립국 내부지역의 토지 이용 패턴을 분석한 결과 중심 도시 주위에 6개의 연속적인 동심원으로 배열된 농업지대가 나타난다는 토지 이용 모델을 제시하였다.

Mill은 토지로부터 발생하는 용역을 재화로 보고 그 재화는 자연으로서의 토지를 사유화시킴으로서 공급의 독점이 생겨 지대가 발생한다고 보아 그의 이론을 독점 지대설이라 한다. Marx는 토지 소유제도 자체에서 지대 발생의 근거를 둔다. 그의 이론은 절대 지대설이라 한다.

농경 지대이론의 영향을 받은 도시 토지 지가 이론은 도시 토지의 지가를 위치의 유용성에 대한 화폐 가치의 총합이라고 정의한 Mashall로부터 시작하여, 도시 토지 지가는 접근성에 의존하고 있음을 강조한 Hurd, Haig, Ratcliff의 마찰 비용 이론, Park 와 Burgess 의 생태학적 이론, Turvey 나 Alonson등으로 이어지고 있다.

고전 경제 학자들은 주로 토지의 비옥도 중심 소비 시장으로부터의 거리, 수송비 등을 지대 결정 요인으로 보았는데 비해 도시 경제학자들은 지가를 결정하는 요인으로 토지의 양, 도심에의 접근성과 통행시간 및 통근비를 중요 요인으로 파악하였다.

우선, Marshall은 도시 지가 이론의 발전에 큰 공헌을 한 학자로서 토지의 이용은 최우효적인 이용(The highest and Land use)을 의미하고 위치의 가치가 택지의 가격이므로 '공업지의 가치는 비용의 절약에 소매 상업지의 가치는 매상고의 증가에 있다'고 설명함으로써 도시에서의 토지 위치의 중요성을 강조하였다.

Hurd는 도시의 지가는 생활의 편리성과 접근도에 의하여 결정된다고 하였다.

Haig는 지대가 비교적 접근이 용이한 지역에서의 교통비용의 절약 여분으로 형성된다고 보았다. 따라서 교통은 공간 마찰을 극복하는 수단으로 교통이 용이하면 마찰은 그만큼 줄어들기 때문에 지대가 상승하게 된다. 이러한 현상은 주거지의 지대에 있어서도 마찬가지로 주거지의 지대는 경제활동과 여가시설에 대한 접근 가능성에 의하여 결정된다는 것이다. ¹³⁾

Ratcliff는 지가는 개인 또는 기업의 가장 편리한 배치에 의존되고 그것은 교통비의 합계를 최소화하여 보다 편리한 유의성에 대한 교통비의 요인에 의해서 결정된다는 이론을 전개했다. Wingo는 도시의 택지 지가와 교통비와의 관계에 대한 이론적 분석을 통하여 도시 지가 결정 요인을 규명하였다. Alonso는 모든 방향에서의 교통비가 일정한 평탄 지역인 도시와 도시 구성인의 소득이 동일하다는 가정 하에서 지가의 변화는 결국 중심지까지의 교통비의 변화에 의해서 결정된다고 하였다. Mayer는 프랑스의 지대 이론가로서 도시 지가 형성요인으로서 안정성, 사회적 가치, 토지 부족 등을 들고 있다. Rosen은 입지성과 규모 등 그 영향을 분리해 내기 힘들었던 개개의 주거 서비스 구성 요소의 요소가격을 분석하게 되었고 최근에 와서는 자본이 급속도로 축적되고 또 노동의 성질이 향상되어 그 결과 토지와 병행해서 사용되는 생산 요소가 토지에 대한 비율을 상승시킨다고 하였다.

13) 김본석, 지하철 및 전철이 교통에 미치는 영향에 관한 연구, 1978

② 역세권 지가의 변화와 영향 요인

토지의 평가 작업은 지가의 모든 토지관련 정책의 기초가 된다는 점에서 중시되고 있다. “지가의 공시 및 평가에 대한 법률”에 의하면 “감정 평가라 함은 토지 등의 경제적 가치를 판정하여 그 결과를 가액으로 표시하는 것”으로 규정하고 있다. 지가 평가도 감정 평가의 한부분에 속하는 것으로서 지금까지 주로 사용되어 온 평가방법에는 매매 사례 비교법, 복성식 평가법, 수익 환원법의 3가지가 있다.

도시지가의 평가를 위한 요인으로는 접근성, 경제적, 자연적, 제도적 요인으로 함축할 수 있다.

첫째 접근성에 관한 요인

도시화의 진행은 접근성이 유리한 방향으로 전개된다. 따라서 접근도는 중요한 지가 결정요인이 된다. 도시에서는 위치가 토지의 경제적 가치의 중요한 영향을 미치지만, 그 위치에 중대한 영향을 주는 것이 바로 교통이다.

특히 대도시의 경우 자동차 교통의 발달로 도시 내부의 경제적, 물리적 유발 및 자동차의 속도 저하로 도심 상업지구의 이심 현상이 일어나는 반면 교통이 새롭게 정비되는 지구는 접근성이 유리한 조건이 되어 지가를 상승 시킨다.

상승하는 지대 • 지가의 기원은 도시 인구 및 소득의 증가에 기인한다고 생각되지만 도시의 지가 동향에 관해서는 특히 도시 용지의 공급이 중요한 의미를 가지며, 이 공급에 영향을 미치는 요인으로 지역의 지형 배치, 교통의 속도와 비용, 용도 지역제, 과세 기타 공공규제, 생산비 등을 들 수 있다.

반면 교통 개선으로 인한 지가의 하락도 생각해 볼 수 있다. 대지가 교통비의 절약분이라고 생각했던 Mohring은 교통 정비로 인간 공간 마찰의 감소로 도시의 지가가 하락할 수도 있음을 지적했다. Goodall은 미국의 여러 도시에서 CBD로부터 외측의 지가는 주요 교통로에 면해서 국지적 접근성을 갖는 위치가 다른 주변 지역보다도 높은 지가를 보이며, 특히 교외에서 도로, 철도역에 접한 쇼핑센터는 주거지의 핵을 형성하여 고지가 지역이 됨을 지적하고 있다. 또 단일 직장의 도시를 가정하고 직장이 가장 집중해 있는 CBD로부터의 거리와 함께 높아지는 통근비, 거기에 반비례해서 낮아지는 임대료와 주택 입지와와의 관계를 논했으며, 고용기회가 보다 분산될 경우, 가계가 중심적 입지에 지불하는 편익가격의 비용 및 인구 밀도는 더 완만한 경사가 될 것을 지적했다.

둘째 경제적 요인

Barlow는 토지요소에 있어 기본적인 요인은 인구의 증가에 있다고 하였다. 토지의 면적은 비교적 한정되어 있는 반면 인구의 증가 현상은 활동 공간의 집약도를 증대시키고 토지의 효율을 높이게 되나 결국은 요소의 경쟁을 초래하고 특히 가구의 핵가족화에 따른 주택 건설을 위한 토지 공간 요소는 현실적으로 인구 증가가 지가 결정 요인의 중요한 인자임을 말하는 것이다. 경제적 요인으로는 재정 금융의 상태, 물가 임금 및 고용의 수준, 세 부담의 상태, 기술 혁신 및 산업 구조의 상태, 국제화의 상태 등이 있다.

셋째 자연적 요인

토지의 자연적 조건에서는 토지의 생산력이 가장 중요한 것이지만 도시 지가에 미치는 요인으로는 별로 중요한 사항이 아니다. 도시 지가 결정요인으로 고려되는 요건들은 토지의 고저, 지반 상태 등이 중요한 사항이다.

넷째 제도적 요인

제도적 요인으로는 토지 제도, 토지 이용에 관한 계획 및 규제의 상태, 택지 및 주택에 관한 시책의 상태, 부동산의 가격 등에 관한 규제의 상태, 토지 공개념 제도 시행의 상태 등이 있다.

이 외에도 기준에 따라 더욱 세분화 할 수 있고, 포괄적으로 묶을 수도 있다. 본 연구에서는 여러 가지요인 중에서 지가변화와 도시공간구조에 가장 큰 영향을 미칠 수 있는 요인으로 접근성을 설정했다. 특히, 도시 철도 건설에 따른 거리 접근성을 중심으로 사례 지역을 분석하였다.

③ 역세권 지가의 평가요소

지가의 변동요인은 일반적 요인, 지역적 요인과 개별적 요인을 들 수 있으며, 또한 접근성으로부터 기인한다는 것을 공통적으로 지적하고 있다. 그 외에 일반적인 요인으로는 제도적 요인, 수요적 요인, 자연적 요인 그리고 불안정 경쟁 요인 등이 있다.

일반적 요인은 부동산 활동과 부동산의 가격 수준에 영향을 미치는 전반적인 요인으로 대체로 전국적이며 광역적 지역에 영향을 미치며 사회적 요인, 경제적 요인, 행정적 요인을 들 수 있다. 사회적 요인이란 지가에 영향을 미치는 일련의 사회적 상태로서 인구의 상태, 가족구성 및 가구 분리의 상태, 도시 형성 및 공공시설 등의 정비 상태, 교육 및 사회 복지의 수준, 부동산 거래 및 사용 수익, 건축 양식과 설비 등의 상태, 사회 활동에 대한 태도 등을 들 수 있다. 토지는 하나의 경제 재료로써 경제 활동의 대상이 되고 독자적인 가격도 지니고 있는 탓으로 전반적인 경제 상태와 직접적인 관련을 가지고 있다. 그러므로 경제 정세의 변화는 토지 가격에 영향을 미친다.

경제적 요인으로는 저축·소비·투자 등의 수준 및 국제 수지의 상태, 재정 및 금융의 상태, 물가·임금수준·고용 등의 상태, 이자율 및 세부담 상태, 산업 구조 등의 상태, 교통 체계의 상태 등을 들 수 있다.

행정적 요인은 공익에 관계되는 요인이라 볼 수 있다. 지가에 대한 행정 기능 작용을 토지의 거래가 사익의 추구에만 집중되어 공익이 침해되는 일이 없도록 토지 거래를 공적으로 규제 또는 조장하는 것으로서 토지 제도, 토지 이용 계획 및 규제 상태, 토지 거래 제도 등을 들 수 있다.

지역적 요인이란 지역에 있어서 가격에 영향을 미치는 일반적 제요인과 자연적 요인을 합한 개념이다. 이는 지역 특성의 바탕이 되고 지역의 가격 수준을 형성하는 요인이며, 일반적 요인과 자연 조건으로 축소한 것이다. 어느 특정 지역에서 가격에 영향을 미치는 제요인으로서 그 지역의 사회적, 경제적, 행정적 특징의 상호 결합에 의해 지가 수준을 불균등하게 형성하는 요인이다. 대상 지역의 기상 상태, 자연적 환경, 재해 발생 위험성 등 자연적 제조건을 들 수 있다.

지가 형성 요인중 지역적 요인은 대상 부동산의 가격에 직접적인 영향을 주기 때문에 지가수준은 지역적 요인을 분석 • 파악 하는 것이 효과적이며 중요하게 다루어지는 이유이다.¹⁴⁾

개별적 요인은 대상 토지의 가격에 영향을 미치는 토지특 성으로서 통계적인 방법으로 지가를 산정함에 있어서 결정 인자로 작용하는 요인이다. 위치, 면적, 일조, 방위등 자연적 요인과 형성, 지목, 용도지역, 형상, 도로접면, 편의 시설과의 접근성 등 사회 • 경제 • 행정적 요인을 들 수 있다.

Barlow는 토지 요소에 있어 기본적인 요인은 인구의 증가에 있다고 하였다. 토지의 면적은 비교적 한정되어 있는 반면 인구의 증가 현상은 활동 공간의 집약도를 증대시키고 토지의 효율을 높이게 되나 결국은 요소의 경쟁을 초래하고 특히 가구의 핵가족화에 따른 주택 건설을 위한 토지 공간 요소는 현실적으로 인구 증가가 지가 결정 요인의 주요한 인자임을 말하는 것이다.

경제적 요인으로는 재정 금융의 상태, 물가임금 및 고용의 수준, 세부담의 상태, 기술 혁신 및 산업 구조의 상태, 국제화의 상태 등이 있다.

토지의 자연적 조건에서는 토지의 생산력이 가장 중요한 것이지만 도시 지가에 미치는 요인으로는 별로 중요한 사항이 아니다. 도시 지가 결정요인으로 고려되는 요건은 토지의 고저, 지반상태 등이 중요한 사항이다.

제도적인 요인으로는 토지제도, 토지이용에 관한 계획 및 규제의 상태, 택지 및 주택에 관한 시책의 상태, 부동산의 가격 등에 관한 규제의 상태, 토지 공개념 제도시행 상태 등이 있다.

14) 광주광역시 교통개발연구원, 광주도시철도 타당성조사 및 기본계획과 노선망 검토 2002

3. 역세권 지가의 문헌 고찰

① 국내문헌의 고찰

고려대학교 이제명의 지하철 역세권에서의 입지성 요인과 지가에 관한 연구에서는 지하철 2호선 강남, 역삼, 선릉과 7호선 논현, 학동, 강남구청역을 중심으로 다루었으며, 호선이 구분 없이 전체 구역을 하나로 보고 용도지역별, 도로 크기별 거리의 지가 영향력을 분석한 결과 역시 상업 지역의 광대로와, 주거지역의 세로에서 거리에 따라 가격이 영향을 받는 것으로 나타났다. 그러나 모형의 적합도에서 노선을 따로 구분했을 때보다 낮게 나타나는 결과를 냈다.

<표 2-5> 지가 분석에 관한 문헌 실증 자료

	저자/기관	제목	분석내용	자료	특성	분석방법
국 내	이제명/ 고려대학교 논문	지하철 역세권의 입지성 요인과 지가에 관한 연구	토지, 용도, 거리별 토지의 물리적 형태별로 지가분석	최재선 「지역경제론」 서울; 법문사 외 다수	객관적인 역세권 개발이익의 적절한 산정방법이 연구되어 있지 않은 실정임으로 객관적인 역세권 개발이익 산출과 합리적 인 지가정책 및 토지이용 정책수립에 참고자료	상관분석 과 회귀분석
	정봉현/ 전남대학교	도시철도 노선의 검토와 합리적 개편방안	도시철도 1호선의 문제점과 2호선의 향상 방안제시	도시철도법 외 다수	광주도시철도 2호선의 노선 검토와 1호선의 운영 실태와 문제점을 분석하여 도시철도 2호선의 접근성의 향상성을 정책·계획적인 시각으로 제시	현장정밀 분석
	김미리/ 이화대학원 논문	지하철 역세권 지가변화에 관한 연구	지하철 역세권의 지가분포 분석 및 현황파악	김설주 “지하철이 지가에 미치는 영향” 외 다수	전철역의 입지가 지가에 어떠한 영향을 미치는가를 역세권과 비역세권의 평지가 분포 및 변동률, 토지이용, 지역성을 통하여 파악	현장 정밀분석 (상관분석)
	권화중/ 연세대학원 논문	지하철 개통전후 역세권의 지가변화분석	지하철 개통전후 지하철5호선 중 일부의 지가변화 분석	권영덕 “역세권에 대한 도시계획차원의 대응방안” 외 다수	역세권 안과 밖의 지가 변화율을 분석하기 위하여 분산분석을 실시한 결과 역세권 안의 지가의 변화율과 역세권 밖의 지가변화율에는 차이가 있음을 나타냄	분산분석 과 회귀분석
	손창섭/ 경주대학원 논문	도시철도 개통에 따른 역세권 토지이용 및 교통체계변화 연구	도시화의 가속화에 따른 교통과 주택문제에 해결방법 제시	최창식 “지하철 건설이 아파트가격에 미치는 영향” 서울도시연구 외 다수	개통전후 역세권별 토지이용 변화 결과를 토대로 대중교통중심개발(TOD)과 같은 도시철도 노선연변의 계획적이고 체계적인 도시개발유도	공간적 범위 시간적 및 내용적 범위 (상관분석)
	정현, 김재득/ 학술연구 논문집	대구지하철 역세권의 공	대구시의 지하철1,2호선중 10개역을 선정 비교분석	고명환 “지하철 승환역 공간계획에 관한 연구” 외 다수	역세권개발 분석 결과와 같이 지역마다의 특성을 고려할 수 있는 다양한 공간개발 정비방식도입	역세권의 공간구성을 각 사례 지구별로 조사 분석 (상관분석)

자료: 각연구

전남대학교 정봉현의 광주시 도시 철도 노선의 검토와 합리적 개편 방안에서는 전남대 주변지역을 사례로 다루었다. 본 연구는 광주시 도시철도 2호선 노선검토와 전남대의 접근성에 관하여 다루고 있다. 결론은 도시철도의 접근성 향상을 위하여 전남대역은 지역의 상업·교육 중심형 역세권으로 개발하며, 점진적 개발형 역세권의 형태로 접근할 필요가 있다. 역세권 개발 사업은 관리 계획의 차원에서 지구 단위 계획과 지구 교통 계획을 수립하고, 도시 개발사업의 일환으로 추진하는 것이 바람직하다.

이화대학원논문 김미리의 지하철 역세권 지가 변화에 관한 연구에서는 서울시 8호선 잠실, 송파, 문정역을 중심으로 연구 조사 하였으며 연구 결과는 역세권 지역에 대한 지가는 역에 가까울수록 도심에서의 공간적 거리에 대응하여 형성되고 지가 분포의 유형은 도심을 중심으로 한 동심원 구조에 가까워진다. 즉, 역중심에서는 고밀도 이용을 하고 거리가 멀어질수록 지가는 낮아진다.

연세대학교 도시 계획 전공 권화중의 지하철 개통 전후 역세권의 지가 변화 분석에서는 지하철역 주변에 지가에 영향을 미치는 요인을 분석하기 위하여 회귀분석을 실시하였다. 길동역의 경우 지가에 영향을 미치는 변수는 토지 이용 상황, 도로 여건 이었고, 명일역의 경우에는 토지 이용 상황, 지하철역으로부터 직선거리, 도로 여건 이었고, 천호역의 경우 토지이용 상황, 지하철역으로부터 직선거리, 부지 형상이 지가에 영향을 미치는 것으로 분석되었다.

경주대학교 손창섭은 도시 철도 개통에 따른 역세권 토지이용 및 교통 체계 변화 연구에서는 대구 지하철 1호선 개통 전후를 중심으로 연구되었으며, 연구 결과로는 개통 전후의 역세권별 토지 이용 변화 결과를 토대로 대중교통 중심 개발과 도시 철도 노선 연변의 계획적이고 체계적인 도시개발을 유도하는 도시 정책의 방향을 제시하는 바이다. 또한 개통 전후의 교통체계 변화 분석결과를 토대로 승용·승합차 및 버스에 의한 park&ride 및 bus&ride와 같은 환승 통행뿐만 아니라 택시와 자전거를 도시 철도에 연계하여 환승 수요를 확대하고 승용·승합차로부터의 전환 수요를 재고시키는 도시 철도 수송 수요 증대 방안을 강구하여야 할 것으로 본다.

경주대 정현, 계명대 김재득의 대구 지하철 역세권의 공간 이용 특성 및 개발 방향 연구에서는 지하철 건설에 따른 기대 효과는 도시 교통 체증의 완화, 도시 인구의 균등 분배, 도시환경의 오염 방지, 도시 공간 구조의 균형 발전, 토지 이용의 효율화 등이 있으나 서울이나 부산의 경우 이러한 효과를 달성하지 못하고 있는 실정이다. 본 연구에서는 대구시의 경우 1호선과 2호선의 지하철 역세권 10개소를 사례 연구 대상으로 선정하고 입지 유형별 및 역반경별의 공간 이용 특성을 비교 분석하였다.

② 외국문헌의 고찰

GooDall의 The Economic of Urban Areas 논문에서는 미국이 여러 도시에서 CBO로부터 외측의 지가는 주요 교통로에 반해서 국지적 접근성을 갖는 위치가 다른 주변 지역보다도 높은 지가를 보이며, 교외에서 도로, 철도역에 접한 쇼핑센터는 주거지의 핵을 형성하여 고지가 지역이 됨을 지적하고 있다. Blackman T, Urban policy in practice 논문에서는 급격하게 발달되는 대도시의 교통 문제를 심각성을 해결하기 위한 지속가능한 도시 개발 수단으로 녹색 교통이 각광을 받고 도시 철도를 포함한 대중교통의 활성화를 만들기 위한 방향 제시하고 있다

<표 2-6> 지가분석에 관한 문헌실증자료

	저자/기관	제목	분석내용	자료	특성	분석방법
국	GooDall	The Economic of Urban Areas	옥스퍼드 뉴욕 토론토의 도시철도 연구	Ricardo, D "The Principles of Political Economy and Taxation" 외 다수	미국이 여러 도시에서 CBO로부터 외측의 지가는 주요 교통로에 반해서 국지적 접근성을 갖는 위치가 다른 주변지역보다도 높은 지가를 보이며, 교외에서 도로, 철도역에 접한 쇼핑센터는 주거지의 핵을 형성하여 고지가 지역이 됨을 지적	종합사례 분석 (상관분석)
외	Blackman	T, Urban policy in practice	도시화의 심각성에 따른 도시철도 개발의 방향	J.Behnana "A method of estimatirian volume in a central business district" 외 다수	급격하게 발달되는 대도시의 교통문제를 심각성을 해결하기 위한 지속가능한 도시개발 수단으로 녹색 교통이 각광을 받고 도시철도를 포함한 대중교통의 활성화를 만들기 위한 방향 제시	회귀분석과 상관분석

자료: 각연구

③ 시사점과 특성

국내문헌과 외국문헌에서는 역세권 지가의 공간적 분포를 분석하거나 도시철도 개통 전후의 변화되는 주요 요소들을 분석하여 지가와 도로의 넓이, 토지의 모양, 토지용도, 역과의 거리를 설정하여 상관성분석(correlation analysis)을 실시하였으며, 거리와의 상관관계를 회귀분석(regression analysis)을 통하여 접근하는 모습을 문헌 실증 자료를 통하여 보여주고 있다.

Ⅲ. 역세권 지가분석

1. 모형설정

역세권 개통이후 거리에 대한 지가 변화를 분석하기위하여 선형 회귀 모형을 이용하여 지가의 공간적 분포변화를 살펴보았다.

공시지가를 종속변수로 하고 지하철역으로부터의 직선거리를 독립변수로 설정하여 회귀식으로 추정하였다. 추정 회귀식 모형을 아래와 같이 설정하였다.

$$L \text{ value} = p + d/x$$

여기서, L value : 지가
p : 역세권 중심가격
d : 지하철역 직선거리

2. 분석

역에서부터 직선거리로 동,서,남,북 10m,25m,50m,100m,250m,500m 이내에 위치한 100개 필지를 블록별로 거리를 나누어 분석하였다. 거리(블럭) 변수와 지가와의 상관관계의 정도를 통계적으로 측정하기 위하여 “피어슨 상관계수(correlation cotfficient)을 사용하였다.

거리가 멀어짐에 따라 단위 면적당 지가가 떨어지는 것으로 예상된다.

<표 3-1> 상관 계수

		블럭	공시지가
블럭	Pearson 상관계수		
	유의확률 (양쪽)		
	N		
공시지가	Pearson 상관계수		
	유의확률 (양쪽)		
	N		

<표 3-2> 선형 회귀 분석 결과

구분	연도	p	d
역	2007		
	R 제곱	F	자료수

IV. 결 론

1. 시사점 및 역세권대안 기대효과

본 연구는 도시 철도역에서부터 거리가 단위 면적당 지가에 미치는 영향을 분석하여 역세권 지가의 변화를 분석하였다. 연구 지역으로는 대중교통을 이용하기 유리한 조건을 갖추고 비교적 접근도가 유리한 도시 철도 남광주역, 문화의전당역, 상무역을 대상지로 선정하였다. 역세권 지가의 공간적 분포를 분석하기 위하여 도시철도역 중심으로 부터 직선거리로 동,서,남,북 10m, 25m, 50m, 100m, 250m, 500m 이내에 위치한 각100개 필지를 블록별로 거리를 나누어 분석 하였다.

100개의 필지를 대상으로 2007년 한 해를 기준으로 자료를 조사하였다. 분석결과 거리와 지가의 상관관계가 있으며 또한 지하철역에서부터 거리가 멀어짐에 따라 단위 면적당 지가가 떨어지는 것으로 나타났다. 본 연구는 도시 철도 역세권 지가의 공간적 분포 변화를 제시하고 향후 광주광역시 도시 철도 2호선 역세권 개발에 따른 개발이익 창출과 합리적 지가 정책 및 토지 이용 수립에 참고 자료로 필요하다고 생각한다.

본 연구는 광주광역시 도시 철도 남광주역, 문화의 전당역, 상무역 역세권을 사례지역으로 공간적 지가 변화를 분석하였다. 그러나 공간적 범위가 남광주역, 문화의 전당역, 상무역으로 제한되었으며, 독립 변수로는 거리 변수만을 가지고 분석하였다. 그리고 2007년 시점 자료만을 가지고 분석하여 한계점이 있다.

향후 연구에서는 토지면적, 토지이용사항, 주변 도로 여건 등에 대한 변수를 좀더 고려하고 개통 전부터 현재까지 시점의 폭 넓은 기간을 통하여 분석한다면 보다 객관적 자료를 얻을 수 있을 거라 나름의 생각을 해본다.

2. 연구의 한계 및 연구과제

본 연구는 광주 도시 철도 1호선의 역세 권지가 특성에 관한 연구로 이론적 검토와 분석모형을 중심으로 연구 진행 하였다. 아직 광주광역시는 도시 철도의 초기 단계 이므로 1호선이라는 한계와 인구 밀도 또한 타 광역시에 비하여 저조한 형편이므로 지가에 변화가 없는 역세권이 지배적이라는 한계가 있다. 토지 이용의 변화와 특성을 거리의 단위로 지가 변화에 관한 분석을 실시하였으나 자료수집과 조사의 어려움으로 인해 좀 더 다양한 물리적 변수와 분석 기법을 적용하지 못하였으며, 보다 많은 사례 지역을 분석하지 못했다는 한계를 지닌다. 따라서 앞으로 좀 더 다양한 지가 변화의 특성을 보다 많은 역세권을 대상으로 다양한 물리적 변수들을 사용하여 세부적으로 나누어 분석을 실시 할 것이다. 그리고 2호선의 역세권에 관한 분석도 보다 심도 있는 분석 방법으로 한층 발전할 수 있는 방향으로 진행하는 지침이 되도록 연구 할 것이다.

참 고 문 헌

- 1) 이양교, 김원규(1993), 부동산학개론, 학문사
- 2) 유진성, 서울시 공간 구조의 변천과 지가 변동에 관한 연구 동국대학교 석사논문, 1982
- 3) Goodall. The Economics of Urban Areas, Oxford, NY
- 4) 유진성, 서울시 공간 구조 변천과 지가 변동에 관한 연구, 동국대 석사논문
- 5) 권화중, 지하철 개통 전후 역세권의 지가 변화, 2001
- 6) 驛勢圈開發政策의 經濟的 妥當性 分析 : 光州廣域市 地下鐵 開發事例를 中心으로/ 吳 炫燮 東國大 大學院, 1997
- 7) 대구 지하철 역세권의 토지 이용 활성화 방안에 관한 연구 /김철수 ;권태목 2002 産業技術研究所論文報告集 제25-1집 2002. 6
- 8) 지하철 역세권 지가변화에 관한 연구 : 부산지하철 1호선 서면, 동대신동, 당리 역을 중심으로 /이성호·김재원 2000 都市研究報 10, 2000.12
- 9) 驛勢圈의 土地利用 및 利用 行態 分析에 關한 研究 /金東贊·林桐民 1999 國土計劃 103('99.8)
- 10) 원무제, 도시 교통 정책론, 박영사 1989
- 11) 한국과학기술연구소부설, 지역개발연구소, 부산직할시 교통 수요 분석에 관한 연구,1970
- 12) 정현, 대구 지하철 역세권의 공간 이용 특성 및 개발 방향 연구
- 13) 강병수, 강병주, 오덕성, 도시 개발 방식과 실제, 충남대학교 출판부,1996
- 14) 한국과학기술연구소부설, 지역개발연구소, 부산직할시 교통 수요 분석에 관한 연구,1970
- 15) 김본석, 지하철 및 전철이 교통에 미치는 영향에 관한 연구, 1978
- 16) 정봉현, 광주시 도시철도 노선의 검토와 합리적 개편방안, 전남대 춘계학술논문집, 2008
- 17) 김수철, 광주 도시 철도 시대가 주는 의미, 2003
- 18) 김성득, 도시 교통 공학, 울산대출판부, 1995,
- 19) 광주광역시 교통개발연구원, 광주도시철도 타당성조사 및 기본계획과 노선망 검토 2002
- 20) Blackman. T, Urban policy in practice, Boutledge, London,1995
- 21) 유완 김철수, "서울시 지하철 1호선의 영향 분석", 국토계획,16(2)
- 22) BlackJ and Conroy, M. 1977. Accessibility measures and social evaluation of urban structures. Envnonment and planning A.9.1013~1031

김유호 전화 062-654-8115 hp 010-2640-2226 Email: reits2226@hotmail.com

정부투자에 의한 광역별 고용창출효과 분석

Employment opportunities in government-funded analysis on a wide area

이 학 레*

1. 서 론

1.1 연구의 배경 및 목적

한국경제는 과거 경제성장과 동시에 소비 및 투자의 활성화로 자연스럽게 고용창출의 효과가 나타났다. 하지만 최근에는 낮은 성장률과 선진국형의 장기 고실업화로 고용창출 문제가 경제정책의 핵심 분야로 등장하게 되었다.

이러한 상황은 노동절약적 산업구조의 전환, 수출산업의 높은 수입유발 구조, 세계화 등에 의해 나타나고 있으며, 경제 전반적으로 하락 상황의 고용률 향상을 위한 노력은 현재 한국 경제성장정책에서 최우선으로 해결해야 할 문제이다.

또한 외환위기 이후 급격한 경제구조의 변화로 산업, 소득, 고용 등 여러 경제 부문에 양극화 현상이 광범위하게 나타났고, 실직으로 인한 소득분배가 제대로 이루어지지 않아 소득 불평등이 심화되고 있다. 실업률이 감소하면 소득분배가 개선되어야 하는데, 그렇지 않는 이유는 증가된 실업자의 비율이 비경제활동인구로 높게 전환되면서 전반적인 소득 분배의 개선으로는 이어지지 않고 있기 때문이다. 따라서, 고용창출은 소득분배구조의 개선과 지속적인 경제성장을 이어가기 위한 가장 기본적인 요소라 할 것이다.

특히, 전국을 기존의 행정구역 단위가 아닌 광역경제권 단위의 수도권(서울, 인천, 경기), 충청권(대전, 충남, 충북), 호남권(광주, 전남, 전북), 대경권(대구, 경북), 동남권(부산, 울산, 경남)의 5대광역권과 강원 및 제주의 2개 특별 광역경제권으로 재편한 '5+2 광역경제권 개발'은 수도권의 무질서한 확산과 과도한 집중을 막아 수도권의 경쟁력을 강화하고, 동시에 지방의 성장활력을 살려나감으로써, 글로벌 경쟁력을 확보하자는 것이다. 이것은 지방으로 권한을 대폭 이양하고, 과감한 규제완화를 수반해 시장친화적 투자의 길을 마련한다는 것으로 경제적·사회적·문화적으로 더 큰 영향을 끼치는 광역경제권에서 고용 창출은 지역경제 활성화의 핵심과제로 대두되고 있다.

* 전남대학교 지역개발학과 석사과정

이러한 고용창출의 문제는 경제, 정치·사회, 문화적 환경에 민감하게 반응하며, 특히 경제적 환경 변화는 고용창출에 직·간접적으로 영향을 주고 있다. 산업구조가 전통적인 제조업 중심에서 공공서비스 부문 및 지식기반산업 부문으로 점차 고도화됨에 따라 장기적인 측면에서 볼 때 공공 및 사회 서비스 부문의 부가가치와 일자리 창출이 높게 나타날 것이다.

현재 정부의 고용창출정책은 크게 간접고용창출과 직접고용창출정책으로 나눌 수 있는데, 간접고용창출은 정부가 민간부문의 고용창출을 유도하는 환경을 조성하는 정책이며, 직접고용창출은 정부소비지출 및 공공투자를 통해 정부가 직접 고용을 창출하는 정책이다.

지금까지 정부는 직접적인 고용 창출을 하는데 주력하기 보다는 민간부문의 고용창출을 지원하고, 민간부문이 고용을 창출할 수 있는 인프라 조성에 중점을 두었다. 하지만 고용창출이 우리경제의 최대 현안과제이며, 정부정책의 최우선 과제로 떠오르고 있다는 점에서, 정부투자는 불확실한 경제위기 상황에서 장기적인 생산성 증대효과보다는 직접적이고 단기적 성과가 높게 나타나는 정부의 공공자본 투자정책이 중요한 고려사항이 될 수 있을 것이다.

따라서 본 연구의 목적은 경제정책의 최우선 과제인 고용창출이 정부지출에 의해 공공부문에서 어떠한 산업이 고용창출효과 및 소득증대가 높게 나타나는지 살펴보고, 단기적 측면의 경제회복을 위한 정부재원 투자시 우선순위를 모색하고자 한다.

1.2 선행연구 검토

고용 없는 성장시대를 맞이하고 있는 세계는 경제성장과 함께 고용창출을 시급히 해결해야 할 과제로 여기고 있다. 특히 우리나라는 저성장율과 함께 실업증가가 심각한 상황에 이르고 있다. 이에 따라 지역차원에서의 고용창출이 지역경제 활성화의 핵심과제로 대두되고 있다.

지금까지 정부지출에 의한 지역의 경제적 파급효과 및 경제정책분석에는 이충기외(2005)는 승수분석(Multiplier Analysis), 비용편익분석(Cost-Benefit Analysis), 산업연관분석(Input-Output Analysis)등이 사용되며, 이중 특정산업의 직·간접 효과를 측정하는데 많이 사용되는 산업연관분석이 가장 유용하다고 하였다.

민동기(2002)는 산업연관표를 이용하여 공공산업별로 투자에 따른 경제파급효과를 분석하여 경제활성화를 위한 공공부문의 투자 우선순위를 분석하였다.

유선종(2002)는 일본의 고령자 및 고령화 사회에 대한 시책 중 역저당제도에 의해 고령세대에 대부하는 융자금의 파급효과를 일본의 산업연관표를 이용하여 분석하였다.

김두성·윤영득(2007)은 부산지역의 영화산업 성장에 부합한 지역 고용창출의 지속적 효과를 가져 올 수 있는 방안을 모색하고자, 산업연관모형을 통한 고용유발 항목의 선택,

내생외생의 구분, 수요예측 등을 통해 고용유발효과를 분석하였다.

박재민·전주용(2008)은 정보통신산업을 정보통신기기, 정보통신서비스, SW/컴퓨터관련서비스 등 3개의 중분류 부문과 12개의 세분류 부문으로 세분하고, 한국은행의 1990, 1995, 2000년도 투입산출표를 활용하여 IT산업의 성장효과를 고용측면에서 분석하였다.

또한 외국문헌의 고용에 대한 분석을 보면 David Aschauer(1989)은 정부재정지출이 총소요생산성(Multifactor Productivity)의 증가율에 상당한 효과가 있다고 주장하였다.

Davied de Meza & Piergiiovanna Natale(1989)은 세금의 효율적인 사용, 즉 보조금 제도를 통해 고용창출효과를 분석하였다.

Hugo Hopenhayn & Richard Rogerson(1993)은 연산일반균형(CGЕ: Computable General Equilibrium Model)모델을 통해 정부의 조세정책 강화가 고용에 부정적인 역할을 준다고 분석하였다.

Michael J. Pries(2004)은 고용변동에 대한 표준모델을 정하여 일자리 창출과 실업의 흐름을 통해 고용율과 실업률의 변동을 분석하였다.

<표 1> 고용부문의 선행연구

연구자	연구내용	연구분야
Davied Aschauer (1989)	정부재정지출의 증가에 따른 효과 측정	경제효과분석
Davied de Meza & Piergiiovanna Natal (1989)	정부 보조금 지급을 통한 고용효과 측정	경제효과분석
Hugo Hopenhayn & Richard Rogerson (1993)	정부의 조세정책이 고용에 미치는 효과 측정	연산일반균형분석
민동기 (2002)	공공산업별로 투자에 따른 경제파급효과를 분석	경제파급효과 분석
유선중 (2002)	일본의 역저당제도에 의해 고령세대에 대부하는 융자금의 파급효과를 분석	경제파급효과분석
김두성·윤영득 (2007)	부산지역의 영화산업 활성화를 통한 고용창출효과 분석	지역경제분석
박재민·전주용 (2008)	IT산업의 성장효과를 고용측면에서 분석	경제효과분석

이러한 연구들은 대부분 산업연관분석을 이용하여 특정산업이나 정부지출에 의한 투자를 통해 각 산업별 고용창출효과를 분석하였다. 또한 대부분의 분석들은 1차적인 직접투자에 의해 나타난 직접효과만의 고용창출효과를 분석하였으나, 본 연구에서는 1차 파급효과에 의해 일어난 소득증대로 소비가 늘어나 다시 생산이 유발되는 2차 파급효과를 측정하였다.

2. 연구방법론

2.1 모형의 기본개념

정부의 경제활동은 가계나 기업같은 민간부문의 경제주체들과는 다르게 수입을 조세라는 강제적인 방법에 의해 조달한다. 가계는 가족의 효용을 극대화하고 기업은 기업이윤을 극대화한다는 목표 하에 지출하지만 정부는 국가 전체의 치안과 방위, 경제성장, 복지 등 복합적인 목표를 염두에 두어야 한다. 특히 정부가 수행하는 경제활동은 그 자체의 효과뿐만 아니라 개별경제주체의 의사결정을 변화시킴으로써 일정한 경제적 효과를 유발하게 된다.

산업연관모형은 파급효과분석 및 예측에 주로 이용되는데, 그 일반적 형태는 레온티에프 역행렬을 이용하는 것으로 $X = (I - A)^{-1}Y$ 이다. 따라서 그 결과인 X 의 유용성은 $(I - A)^{-1}$ 와 Y 의 정확성에 달려 있다. 여기서 Y 는 하나 또는 그 이상의 최종수요 구성요소의 가정 또는 예측치를 포함하고 있다. 따라서 Y 의 성분들을 정확히 추정하는 것은 정확한 결과를 도출하는데 매우 중요할 것이다.

또한 $(I - A)^{-1}$ 의 항들로부터 유도되는 역행렬계수들은 국가 및 지역적 의미에서의 파급효과분석에 사용되는 승수(유발계수)들을 도출해 낸다. 이러한 승수가 가장 일반적으로 사용되는 세 가지 분야는 ① 외생적 변화가 산업부문의 산출에 미치는 효과, ② 새로운 산출이 가계 소득에 미치는 효과, ③ 새로운 산출에 따라 창출될 것으로 예상되는 고용효과를 분석하는 분야이다.

본 논문에서는 정부의 경제활동 중 가장 큰 부분을 차지하는 최종수요의 구성요소 중 정부소비지출과 공공투자의 투입으로 나타나는 승수(유발계수)를 통해 고용파급효과를 분석하였다.

2.2 고용파급효과모형 도출

2.2.1 파급효과 체제

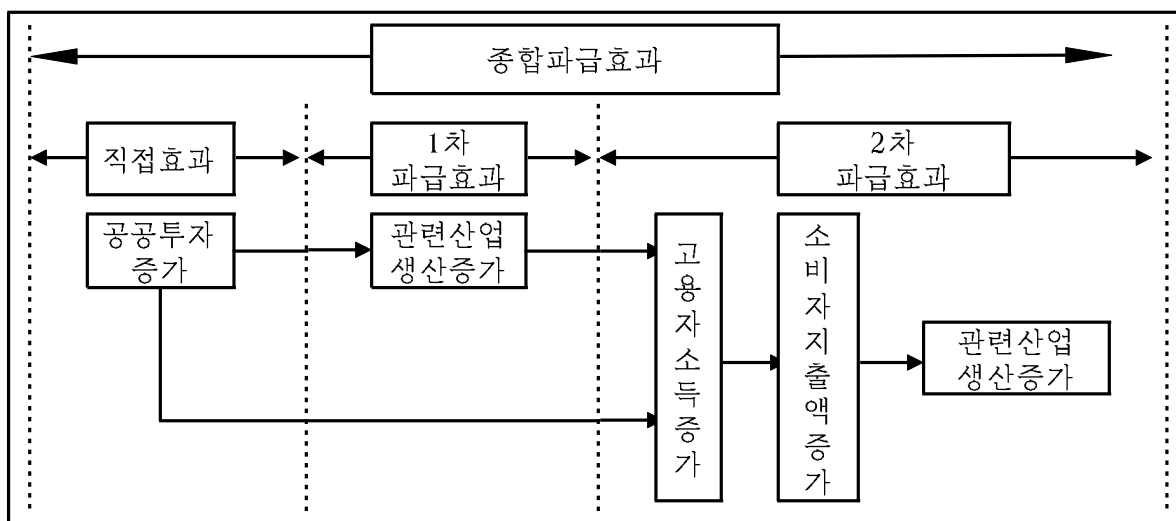
현재 우리나라는 2007년 처음으로 지역산업연관표를 작성·공표하였으며, 본 연구에서는 파급효과 분석을 위해 개방경제형 레온티에프 역행렬을 이용하였다.

한국은행(2007)의 2003년 지역산업연관표에 의해 산업을 28개 부문표(통합대분류표)로 분류한 수도권(서울, 인천, 경기), 강원권(강원도), 충청권(대전, 충남, 충북), 전라권(광주, 전남, 전북, 제주), 경북권(대구, 경북), 경남권(부산, 울산, 경남)의 6개 광역별로 고용파급효과를 분석하였다. 이것은 '5+2광역경제권 개발'의 호남권에 제주가 포함된 것을 제외하면 유사하다고 볼 수 있다.

2.2.2 파급의 범위

산업연관분석을 통한 파급효과 분석은 승수(유발계수)들의 외생적 변화에 의한 초기효과와 총효과의 차이점을 구별함으로써 명확해진다. 본 논문에서는 역행렬을 1회 이용하여 각 광역별 중간투입이 증가되어 나타나는 유발효과를 직접효과(1차파급효과), 2차 파급효과는 1차파급효과(중간투입이 증가되어 나타나는 유발효과)에 의해 고용자 소득이 증가되어 소비로 인해 중간투입이 다시 증가되는 효과를 말한다.

<표 2> 파급효과 범위



자료: 유선중(2002), 「역저당제도가 국민경제에 미치는 경제효과에 관한 연구」

2.2.3 모형 산출식

본 연구는 산업연관분석이론의 생산유발계수 유형 중 $[I - (I - \widehat{m}^*)A]^{-1}$ 형을 이용한 것이다. 이 모형은 $(I - A + \widehat{m}^*)^{-1}$ 형의 최종수요 항목의 하나인 수출에도 원재료가 아닌 최종수요로서의 수입품이 포함되어 있다고 가정하고 있어 불합리하다고 볼 수 있다. 이와 같은 결점을 보완하기 위한 모형이 $[I - (I - \widehat{m}^*)A]^{-1}$ 형으로 수출에 수입품이 포함되지 않도록 하여 도출되는 모형이다.

이 형의 생산유발계수표의 도출을 위하여 우선 어느 산업부분의 수입액을 그 산업부분 생산물에 대한 국내총수요액(총수요액-수출액)으로 나눈 값으로 수입계수(m)를 정의하고 각 산업의 수입계수를 요소로 하는 대각행렬을 \widehat{m} 으로 표시하면 $M = \widehat{m}(A + Y^*)$ 의 관계가 성립한다. 여기에서 AX 는 중간수요 벡터, Y^* 는 국내최종수요 벡터를 나타낸다. 앞의 경쟁수입형 생산자가격평가표의 수급방정식 $AX + Y - M = X$ 에서 최종수요를 국내최종수요 Y^* 와 수출 E 로 나누어 다시 써 보면 $AX + Y^* + E - M = X$ 가 되는데 이 식에 M 대신 $\widehat{m}(A + Y^*)$ 를 대입하면 다음과 같다.

$$\begin{aligned}AX + Y^* + E - \widehat{m}(AX + Y^*) &= X \\AX + Y^* + E - \widehat{m}(AX - \widehat{m}Y^*) &= X \\X - AX + \widehat{m}AX &= Y^* - \widehat{m}Y^* + E \\X - (I - \widehat{m})AX &= (I - \widehat{m})Y^* + E \\[I - (I - \widehat{m})A]X &= (I - \widehat{m})Y^* + E\end{aligned}$$

이 식을 X에 대해 풀면 $X = [I - (I - \widehat{m})A]^{-1}[(I - \widehat{m})Y^* + E]$ 가 되므로, $[I - (I - \widehat{m})A]^{-1}$ 형의 생산유발계수를 얻게된다. 이 생산유발계수표를 이용하여 국내최종수요 (Y^*)와 수출 (E)이 주어지면 이를 충족시키기 위하여 필요한 총산출액 (X)을 구할 수 있다.

이 생산유발모형은 국내최종수요 (Y^*)와 수출 (E)이 주어지면 이를 충족시키기 위하여 필요한 총산출액 (X)을 구하는 것으로, 본 연구에서는 정부투자 중 정부소비지출과 공공투자를 국내최종수요 (Y^*)로 투입하고, 수출 (E)는 제외하고 분석하였다. 이것은 최종수요의 변화가 경제전반에 미치는 파급효과 및 고용창출효과 분석을 추계하기 위한 것이다.

이를 위해 본 연구에 적용된 모형은 다음과 같다.

$$\begin{aligned}X_1 &= [I - (I - M)A]^{-1}(I - M)F_G \\X_2 &= [I - (I - M)A]^{-1}(I - M)(f_c \cdot c \cdot i \cdot X_1) \\X &= X_1 + X_2 \\X_1 &: 1차파급효과 \\X_2 &: 2차파급효과 \\X &: 파급효과합계 (1차파급효과 + 2차파급효과) \\[I - (I - M)A]^{-1} &: 개방경제형 레온티에프 역행렬 \\(I - M) &: 자급율 \\F_G &: 최종수요(정부지출, 공공투자) \\I &: 단위행렬 \\M &: 수입계수 \\A &: 투입계수행렬 \\f_c &: 민간소비지출구성비 \\c &: 평균소비성향(민간최종소비지출/국민총소득) \\i &: 고용자 소득율\end{aligned}$$

여기서 1차 파급효과는 $B = [I - (I - A)]^{-1}$ 의 개방경제형 레온티에프 역행렬, $\Gamma = (I - M)$ 으로 자급율을 대각 성분으로 하는 대각행렬, F_G 의 정부관련 수요로 이루어진다. 2차 파급효과는 $i \cdot X_1$ 의 1차 파급효과에 의한 고용자소득 유발액의 산업합계 스칼라, c = 평균소비성향

(0.54)으로 한국은행 2007년 통계자료의 국민총소득, 민간최종소비지출 자료에 의해 계산하였다. 이것에 f_c (민간소비지출구성비)을 곱한 것이 2차 소비파급효과로 나타난다.

이러한 모형을 산출식으로 나타내면 다음과 같다.

[1차 파급효과]

$$\begin{aligned}\text{생산유발액} &= BF F_G \\ \text{부가가치유발액} &= VBF F_G \\ \text{고용유발자수} &= LBF F_G \\ \text{고용자소득유발액} &= WBF F_G\end{aligned}$$

[2차 소비파급효과]

$$\begin{aligned}\text{생산유발액} &= BF \times (f_c \cdot c \cdot i \cdot WBF F_G) \\ \text{부가가치유발액} &= VBF F_G \\ \text{고용유발자수} &= LBF F_G \\ \text{고용자소득유발액} &= WBF F_G \\ &[\text{파급효과 합계}(1\text{차} + 2\text{차 파급효과})] \\ \text{생산유발액} &= BF \times (F_G + f_c \cdot c \cdot i \cdot WBF F_G) \\ \text{부가가치유발액} &= VBF \times (F_G + f_c \cdot c \cdot i \cdot WBF F_G) \\ \text{고용유발자수} &= LBF \times (F_G + f_c \cdot c \cdot i \cdot WBF F_G)\end{aligned}$$

3. 모형을 이용한 고용창출효과 분석

3.1 고용창출효과

세계는 현재 기술 혁신의 가속화 및 성장률의 둔화로 경제 전반에 고용흡수력 감소와 기존 일자리의 축소를 가져오고 있다. 이러한 경우 정부는 안정적인 고용기반을 마련하는 역할을 탄력적으로 수행하는 등 고용창출에서 공공부분의 보완적인 역할을 강화해 나갈 필요가 있을 것이다. 특히 정부의 직접적인 고용창출정책이 기반시설 및 공공재 제공과 관련된 민간투자와 보완적 관계를 보인다는 점에서 민간투자의 효율성을 향상시켜 주고, 민간자본과 기타 생산요소의 생산성을 강화하여 성장을 견인하는 역할을 할 수 있을 것이다.

파급효과에 의한 광역별 공공부문 고용창출효과 분석은 다음과 같다.

정부소비지출에 의한 공공행정 및 국방의 고용유발은 수도권(3.5724)이 가장 높고, 경남권(1.41643), 전라권(1.1848), 충청권(1.09105), 경북권(0.93237), 강원권(0.62123) 순으로 나타났다. 교육 및 보건에서도 수도권(2.63133)이 가장 높게 나타나고, 충청권(0.8659), 경남권(0.8345), 전라권(0.7097), 경북권(0.5175), 강원권(0.2422) 순으로 나타났다.

<표 3> 고용부문 광역별 비교

정부소비지출		수도권	강원권	충청권	전라권	경북권	경남권
공공 행정 및 국방	1차파급효과 (고용유발자수)	3.5555	0.6074	1.0822	1.1747	0.9263	1.4087
	1차파급효과 (고용자소득유발액)	0.0162	0.0138	0.0087	0.0099	0.0059	0.0075
	2차파급효과 (고용유발자수)	0.0007	0.00003	0.00015	0.00020	0.00017	0.00023
	파급효과합계	3.5724	0.62123	1.09105	1.1848	0.93237	1.41643
교육 및 보건	1차파급효과 (고용유발자수)	2.5243	0.2347	0.8379	0.6816	0.4947	0.8027
	1차파급효과 (고용자소득유발액)	0.0240	0.0024	0.0108	0.0078	0.0051	0.0070
	2차파급효과 (고용유발자수)	0.0849	0.0051	0.0172	0.0203	0.0177	0.0248
	파급효과합계	2.63133	0.2422	0.8659	0.7097	0.5175	0.8345

정부소비지출이 대부분 공무원급여 및 공공서비스 부분에 지출되기 때문에 수도권 및 지방광역권 모두 공공행정 및 국방, 교육 및 보건, 부동산 및 사업서비스 등에서 고용유발자수가 높게 보이고 있다. 특히 수도권은 공공행정 및 국방, 교육 및 보건, 부동산 및 사업서비스, 음식점 및 숙박, 도소매 등에서 높게 나타나고 있어 공급보다는 수요중심의 서비스업종과 사회복지 및 공공서비스 등의 일자리가 많이 창출된다고 볼 수 있다.

대부분의 광역권이 수도권과 동일한 산업부문에서 고용유발효과가 나타났지만, 충청권이 화학제품, 경남권이 일반기계, 수송장비 등에서 다른 광역권보다 높은 고용소득효과를 보이고 있다. 이것은 충청권이 화학 및 석유산업단지, 경남권이 항만물류 및 부품소재산업 발달로 이 분야의 산업기반시설이 잘 갖추어져 있다는 것으로 볼 수 있다.

<표 4> 1+2차 파급효과합계 고용유발자수(정부소비지출)

	정부소비지출	수도권	강원권	충청권	전라권	경북권	경남권
1	농림수산물	0.028879199	0.011950064	0.035299137	0.059567485	0.022018391	0.027578763
2	광산물	0.002390405	0.008327212	0.002340622	0.001828289	0.001726858	0.000872684
3	음식료품	0.103936981	0.016080754	0.056072218	0.054455003	0.026315315	0.050229169
4	섬유및가죽제품	0.117218360	0.001196019	0.015217279	0.008873645	0.033888642	0.027197529
5	목재및종이제품	0.085551830	0.002156708	0.024825599	0.020572570	0.016333583	0.020495730
6	인쇄,출판및복제	0.288684317	0.005255515	0.016001453	0.020049211	0.032390928	0.031775788
7	석유및석탄제품	0.000856368	0.000387065	0.001728763	0.004052439	0.000502561	0.007680880
8	화학제품	0.370261736	0.006882939	0.093380426	0.052262018	0.032970657	0.065744122
9	비금속광물제품	0.022367780	0.007145185	0.014281332	0.011723113	0.011750271	0.010029549
10	제1차금속제품	0.029100287	0.000279935	0.006748763	0.025475500	0.034642560	0.022479437
11	금속제품	0.088333385	0.001407702	0.014365713	0.010354012	0.030034510	0.043344730
12	일반기계	0.176006901	0.003286057	0.052792793	0.011647902	0.061978054	0.159631724
13	전기및전자기기	0.058537201	0.002005069	0.016704673	0.004174067	0.015576739	0.018745436
14	정밀기기	0.029780033	0.001291647	0.010330232	0.001859591	0.006115444	0.005040777
15	수송장비	0.026098031	0.005479825	0.018230247	0.009392172	0.034902844	0.161168355
16	가구및가전제품	0.057741019	0.002310220	0.010466043	0.005624643	0.008399724	0.012846345
17	전력,가스및수도	0.025162612	0.008060859	0.023992779	0.031240687	0.030833140	0.028476707
18	건설	0.212969558	0.021400991	0.027928490	0.041610194	0.040940682	0.067686528
19	도소매	0.612261474	0.036479541	0.072675221	0.101630675	0.088719560	0.157375106
20	음식점및숙박	0.590532538	0.086221257	0.156179731	0.185730036	0.140046560	0.230099310
21	운수및보관	0.186571590	0.024715787	0.058481986	0.054752914	0.053674789	0.123003648
22	통신및방송	0.163624692	0.015248994	0.025314010	0.029561051	0.019767903	0.036996883
23	금융및보험	0.565424782	0.031421314	0.076275735	0.089923744	0.078631826	0.116529282
24	부동산및사업서비스	0.856795321	0.042266887	0.097845003	0.107317496	0.081666484	0.140277352
25	공공행정및국방	3.556225524	0.607481533	1.082315587	1.174854474	0.926464171	1.408949155
26	교육및보건	2.609264194	0.239816511	0.855102184	0.701930570	0.512438608	0.827567561
27	사회및기타서비스	0.253545240	0.020909243	0.052458188	0.065534124	0.049582888	0.064536264
28	기타	0.466904660	0.052692253	0.118267058	0.129526736	0.101617396	0.185395449

이에 비해 강원권은 고용효과의 수치가 가장 낮게 나타나고 있는데, 특히 제조업 산업 관련 승수값들이 다른 타 광역권에 비해 매우 낮아 제조업기반이 취약하며 생산자서비스업이 발전되어 있지 못하다고 볼 수 있다.

공공투자에 따른 공공행정 및 국방의 고용유발은 수도권(0.00521)이 가장 높고, 경남권(0.002773), 전라권(0.002549), 경북권(0.002313), 충청권(0.001894), 강원권(0.00076)의 순으로 나타났다. 교육 및 보건에서는 수도권(0.542), 충청권(0.11545), 경남권(0.10919), 경북권(0.08616), 전라권(0.08616), 강원권(0.02803)의 순으로 보이고 있다.

<표 5> 고용부문의 광역별 비교(공공투자)

공공투자		수도권	강원권	충청권	전라권	경북권	경남권
공공 행정 및 국방	1차과급효과(고용유발자)	0.0044	0.0007	0.0017	0.0023	0.0021	0.0025
	1차과급효과 (고용자소득유발액)	0.000020	0.000015	0.000014	0.000019	0.000013	0.000013
	2차과급효과(고용유발자수)	0.00079	0.00004	0.00018	0.00023	0.00020	0.00026
	과급효과합계	0.00521	0.00076	0.001894	0.002549	0.002313	0.002773
교육 및 보건	1차과급효과(고용유발자)	0.4528	0.0227	0.0970	0.0607	0.0651	0.0800
	1차과급효과 (고용자소득유발액)	0.0043	0.00023	0.00125	0.00069	0.00066	0.00069
	2차과급효과(고용유발자수)	0.0849	0.0051	0.0172	0.0203	0.0204	0.0285
	과급효과합계	0.542	0.02803	0.11545	0.08169	0.08616	0.10919

공공투자에 의한 고용자유발자수, 고용자소득유발승수는 수도권 및 지방광역권 모두 건설 부문이 다른 타 산업에 비해 매우 높게 나타났다. 다음 순으로는 부동산 및 사업서비스, 금융 및 보험, 1차금속제품, 비금속광물제품 등이며, 정부소비지출과 같이 충청권은 화학제품 산업, 경남권은 일반기계, 수송장비 산업에서 타 광역권과 달리 높게 나타났다.

<표 6> 1+2과급효과합계 고용유발자수(공공투자)

	공공투자	수도권	강원권	충청권	전라권	경북권	경남권
1	농림수산물	0.023733520	0.010471348	0.026393571	0.044383458	0.014994782	0.019539748
2	광산물	0.037568410	0.105846138	0.044463593	0.032771529	0.027477378	0.020411793
3	음식료품	0.065278254	0.009674869	0.033817237	0.032678634	0.016452293	0.028831733
4	섬유및가죽제품	0.078725661	0.000982068	0.014987852	0.007934519	0.031592097	0.023813830
5	목재및종이제품	0.214019035	0.007655352	0.032424855	0.035328766	0.039102905	0.048873923
6	인쇄,출판및복제	0.202647479	0.003290493	0.008139560	0.010950548	0.013742185	0.013167232
7	석유및석탄제품	0.001796493	0.001193077	0.002768783	0.007201255	0.001739179	0.013604754
8	화학제품	0.345376711	0.011663499	0.096562501	0.070814841	0.058787961	0.120137741
9	비금속광물제품	0.313543495	0.218637198	0.290461880	0.283091835	0.178213050	0.219074555
10	제1차금속제품	0.203844167	0.001648486	0.059734245	0.181450094	0.257886584	0.139810939
11	금속제품	0.608778199	0.022833155	0.161972390	0.114262043	0.205776978	0.332868222
12	일반기계	0.387994657	0.006473319	0.053126447	0.022473445	0.055163163	0.223974618
13	전기및전자기기	0.244941351	0.016397526	0.062250764	0.017956128	0.057065857	0.064474601
14	정밀기기	0.054440809	0.001746455	0.018511487	0.003303791	0.010898878	0.009856541
15	수송장비	0.038291432	0.012998724	0.024659421	0.019599673	0.040714842	0.087602010
16	가구및기타제조업제품	0.092571456	0.003186766	0.012064696	0.006335331	0.009098786	0.015769818
17	전력,가스및수도	0.022691778	0.012508558	0.026349742	0.037445665	0.042134436	0.033385359
18	건설	3.907114443	1.104970468	1.487716520	1.973179052	1.413807939	2.059178791
19	도소매	0.926742757	0.057315629	0.112676546	0.164863207	0.145146060	0.239166041
20	음식점및숙박	0.308334616	0.050947240	0.079581426	0.097387308	0.080821795	0.110209687
21	운수및보관	0.333341495	0.152090115	0.156694367	0.149230371	0.149252728	0.234831704
22	통신및방송	0.173040127	0.019231326	0.023488437	0.029131843	0.020775207	0.028201517
23	금융및보험	0.654148359	0.078232430	0.104647531	0.137725280	0.125789508	0.142723565
24	부동산및사업서비스	1.441534963	0.116164576	0.198186304	0.214272122	0.169933309	0.228297247
25	공공행정및국방	0.005225484	0.000719347	0.001922467	0.002554676	0.002289181	0.002723156
26	교육및보건	0.550482431	0.028536834	0.116811866	0.084105078	0.085442708	0.108562552
27	사회및기타서비스	0.163916743	0.010939165	0.022024940	0.022152434	0.020044955	0.026261933
28	기타	0.245064949	0.034540492	0.060775750	0.069198530	0.063757404	0.085485422

이것은 정부의 공공투자가 대부분 대규모 사업의 기반시설로 이루어지기 때문에 건설 부분이 타 산업에 비해 광역권 자체 내에서 미치는 파급효과가 높게 나타나고 있다. 이러한 점에서 볼 때 단기적이고 직접적인 고용창출 및 경제파급효과를 위해서는 건설 부분에 대한 투자가 가장 높게 나타난다고 볼 수 있다.

4. 결론

본 연구는 한국은행(2007)에서 작성한 「2003년 지역산업연관표」를 이용한 산업연관 분석을 통해 수도권 및 지방광역권의 비교·분석을 실시하여 경제파급효과 및 고용창출 정책시 우위를 보이는 산업을 분석해 보았다.

또한 정부의 경제활동 중 가장 큰 부분을 차지하는 최종수요의 구성요소 중 정부소비 지출과 공공투자의 투입으로 인한 광역경제권 분석을 위해 현 정부가 추진하려는 '5+2 광역경제권' 과 유사한 수도권(서울, 인천, 경기), 강원권(강원도), 충청권(대전, 충남, 충북), 전라권(광주, 전남, 전북, 제주), 경북권(대구, 경북), 경남권(부산, 울산, 경남) 등으로 분석하였다.

정부소비지출 및 공공투자에 의한 파급효과는 1차 파급효과, 2차 파급효과, 파급효과 합계로 이루어지는데, 수도권과 지방광역권 모두 정부소비지출에서는 공공행정 및 국방, 교육 및 보건 등이 타 산업에 비해 우위에 있으며, 공공투자시에는 건설 부분이 모든 광역권에서 매우 높게 나타나고 있다. 이것은 수도권이 공급보다는 수요중심의 서비스업종과 사회복지 및 공공행정서비스 등이 발달되어 있다는 것이며, 공공투자시 건설 부분이 높게 나타나는 것은 파급효과가 다른 타 산업에 비해 크다는 것을 보여주고 있다.

또한 수도권은 지방광역권에 비해 모든 파급효과에서 우위를 보이고 있으며, 그 다음으로는 경남권이 지방광역권에서는 높게 나타났다. 반대로 가장 낮은 수치를 보여주고 있는 곳은 강원권이다. 이러한 경향은 수도권 및 다른 지방광역권이 제조업 및 기반산업에서 높은 수치를 보여주고 있는 것에 비해 강원권은 제조업의 수치가 낮고, 광산품 및 농림수산물 부분이 높게 나타나고 있어, 아직도 노동집약적인 산업의 의존도가 높다고 하겠다.

고용창출에 있어서는 수도권과 지방광역권이 모두 공공행정서비스 분야와 건설 부분에서 아주 높게 나타나고 있으며, 특히 공공투자시 건설 부분의 고용유발 및 고용자수는 다른 타 산업에 비해 매우 높게 나타났다. 이것은 정부의 공공투자가 대부분 대규모의 기반시설의 투자에 이루어지기 때문에 직접적이고 단기적인 파급효과가 가장 크게 이루어진다고 볼 수 있다. 또한 충청권이 화학제품, 경남권이 일반기계, 수송장비 산업 등에서 다른 타 광역권보다 높은 고용소득효과를 보이는 것은 충청권이 화학 및 석유산업단지, 경남권이 항만물류 및 부품소재산업 발달로 이 분야의 산업기반시설이 잘 갖추어져 있다는

것으로 볼 수 있다. 즉 이것은 광역권 내에서 두 산업이 원료공급 및 소비가 원활히 이루어지고 있다 하겠다.

이와 같이 정부소비지출 및 공공투자에 의한 광역별 경제파급 및 고용창출 효과는 전체적으로 수도권이 가장 높게 나타나고, 그 다음 경남권, 전라권, 경북권, 충청권, 강원권의 순으로 보이고 있다. 지방광역권 중에서 경남권이 높은 파급효과를 나타내는 것은, 다른 광역권보다 기반산업의 비중이 크고, 제조업 및 지식기반서비스 산업 등의 부가가치 창출이 높은 산업이 발달되어 있기 때문일 것이다. 그리고 강원권의 파급효과가 전체적으로 낮은 것은 광산업 및 농림수산업의 1차 산업과 음식점 및 숙박 등의 관광서비스산업이 주요산업이고, 파급효과가 높은 제조업 산업이 매우 저조하기 때문일 것이다.

이러한 경향은 그동안 중앙정부의 사회간접자본에 대한 공공투자가 지역편중적인 경제정책에 있으며, 이로 인해 광역권간의 불균형을 가져 왔다고 볼 수 있다. 따라서 현 정부의 '5+2광역경제권' 개발이 기존 행정구역이 단위가 아닌 지역과 지역이 합쳐진 광역의 의미로 넓어짐에 따라 앞으로 경제정책 및 고용창출에 큰 효과를 보이는 정부투자시 균형적인 배분이 이루어져야 할 것이다.

본 연구는 정부가 현재 추진중인 '5+2 광역경제권' 개발과 유사한 수도권과 지방광역권 설정을 통해 광역별 경제파급 및 고용창출 효과를 분석해 보았다는 점에 의의가 있으며, 연구의 한계점으로는 광역별 경제권에 대한 정확한 통계자료의 필요성과 보다 세분화된 산업분류에 의한 분석을 통해 광역별 영향력을 살펴볼 필요가 있다.

참 고 문 헌

- 강광하, 2000, 「산업연관분석론」, 연암사
- 강동일·고성보 역, 2007, 「Excel을 이용한 산업연관분석 입문」, 제주대학교 출판부.
- 김홍배, 2007, 「도시 및 지역경제 분석론」, 기문당.
- 이태복·심복자, 2006, 「사회복지정책론」, 나남출판사.
- 한국개발연구원, 2004, 「한국경제 구조변화와 고용창출」
- 한국은행, 2007, 「산업연관분석해설」
- 김기환, 2000, 한국의 정부지출이 경제성장에 미치는 효과에 대한 실증분석, 연세대학교 경제학과 석사학위 논문
- 김순희, 2007, 고용안정정책의 변화과정 비교 연구, 단국대학교 행정학과 박사학위 논문
- 김상봉, 2002, “공공투자사업의 사회경제적 효율성 평가방법과 그 적용에 관한 연구”, 「정책분석평가학회보」 제 12권 제 2호.
- 민동기, 2002, “공공부문 투자의 경제파급효과분석”, 「공공경제」 제 6권, pp. 81-93
- 심승범, 2006, 정보통신기술산업에서 R&D 투자가 총요소생산성에 미치는 파급효과 분석, 서강대학교 경제학과 석사학위 논문
- 심재희, 2004, “한국에서의 공공투자의 지역간 격차 분석”, 「한국동북아논총」 제 30집, pp. 321-344.
- 성재호, 2003, 지역산업연관모형에 의한 시흥지역 산업구조분석, 연세대학교 도시계획학과 석사학위 논문
- 유선종, 2002, “역저당제도가 국민경제에 미치는 경제효과에 관한 연구”, 「국토계획」 제 37권 제 2호, pp. 147-157.
- 이세구, 2003, “공공투자 파급효과분석을 위한 서울경제모형의 개발”, 「지역연구」. 제 19권 제 2호, pp. 49-76.
- 이효수, 1999, “정부의 직접고용창출정책과 간접고용창출정책”, 「노동경제학회」. 제 22권, pp. 77-97.
- 양지청, 2003, “대규모 공공투자 사업이 국가 및 지역경제에 미치는 영향측정방안”. 「국토계획」, 제 38권 제 4호, pp. 137-148.
- 조운영, 2008, 문화산업이 지역경제에 미치는 파급효과에 관한 연구. 서울시립대 도시행정학과 석사학위 논문
- 정용욱, 2005, SOC 투자의 경제적 파급효과 추정, 서강대학교 경제학과 석사학위 논문.
- 최미희, 2002, “공공투자사업 경제성 분석의 한계와 개선방안”, 「국토계획」. 제 37권 제 5호, pp. 205-218.
- 최성백, 2006, “사회적 일자리 창출과 정부정책에 관한 고찰”, 「사회과학논문」
- 황규선·김병현, 2003, “민간투자와 공공투자가 경제성장에 미치는 효과”, 「경제연구」.

제 21권 제 2호, pp. 95-115.

허재완, 2007, “지역간 일자리창출 특성 및 격차 분석”, 「도시행정학보」, 제 20집 제 3호, pp. 77-97.

Christian Belzil, "Job Creation and Job Destruction, Worker Reallocation, and Wages", Journal of Labor Economics, Vol. 18. No.2(Apr, 2000), pp. 183-203

David de Meza & Piergiovanna Natale, "Efficient Job Creation in LDCs Requires a Tax on Employment", The Economics Journal, Vol. 99. No. 398(Dec, 1989), pp. 1112-1122

Hugo Hopenhayn & Richard Rogerson, "Job Turnover and Policy Evaluation: A General Equilibrium Analysis", The Journal of Political Economy, Vol. 101, No. 5(Oct, 1993), pp. 915-938

Wassily Leontief 1974, "Structure of the World Economy: Outline of a Simple Input-Output Formulation" Vol. 64, No. 6, (Dec, 1974), pp. 823-834

財務省財務総合政策研究所, 2002, “都道府縣の經濟活性化における政府の役割(生産効率・雇用創出からの考察)”

공공임대주택 정책의 평가에 관한 연구 - 10년 장기임대주택 정책을 중심으로 -

김 형 현*

1. 서 론

1) 연구의 배경과 목적

우리나라의 주택정책은 1960년대 이후 주택공급 확대를 통해 주거안정을 달성하기 위한 정책 목표를 설정하고 주택의 지속적인 대량공급 정책을 추진한 결과 주택의 양적부족 문제는 2002년에 이르러 주택보급율 100%를 달성하였으나, 자가 점유율은 오히려 낮아져 전체 가구의 절반이상이 임차로 거주하는 실정으로 서민층의 주거불안과 서울을 포함한 수도권 부동산 가격의 급등에 따른 지역간 격차, 소득계층별 주택의 격차문제가 더욱 가중되고 있는 현실이다.

2003년 참여정부가 출범하면서 부동산 정책기조가 ‘자가보유 촉진을 위한 주택 대량공급정책’의 중심에서 ‘사회취약 계층의 주거생활 안정을 통한 주거복지 정책’ 중심으로 전환되면서 임대주택 정책이 주택정책의 핵심으로 등장하였다. 참여정부는 2003년9월 <서민·중산층 주거안정 방안>을 발표하여 임대주택 재고 확충을 통한 주거안정 정책을 수립하고, 저소득층및 사회취약 계층뿐만 아니라 정부지원 시 자가구입 가능계층(소득 5~6분위)까지도 주거복지의 대상으로 확대하였다. 중산·서민층이 저렴한 비용으로 안정적으로 거주할 수 있는 장기 공공임대주택을 대폭 확대하여 기본적 주택수요를 해소한다는 전제하에 공공부문의 임대주택 공급확대와 함께 민간건설업체의 참여를 유도하여 임대기간이 10년 이상인 공공임대주택 공급함으로써 임대주택 재고를 획기적으로 증대시키겠다는 목표를 설정하였다.

이를 계기로 단기 임대 후 분양 전환되는 5년 임대주택을 대체하여 10년 임대주택이 새로운 장기임대주택의 유형으로 제시되었다. 그러나, 임대주택 재고확충이라는 정책 목표하에 새로이 도입된 10년 장기임대주택은 공급을 담당해야 할 민간 건설업체의 참여 부족으로 저조한 공급실적을 보이고 있다. 정부지원 시 자가구입 가능계층(소득수준 5~6분위)을 대상으로 한 주택정책은 10년 장기임대주택 제도 외에도 저렴한 주택공급을 목표로 추진했던 반값아파트 정책 (토지임대부, 환매조건부)과, 지분형 주택 등은 최근 수년간 정책적 오류를 반복하여 왔다.

* 전주대학교 부동산학과 박사과정

실패한 정책의 공통점은 정부지원 시 자가보유 가능 계층을 대상으로 한 점, 자가보유 가능계층에 저렴한 가격에 주택을 공급하겠다는 취지, 자가보유 가능시까지 임대개념의 거주기간 확대, 주택의 전매제한, 의무임대 기간을 10년 내외로 비교적 장기로 설정하고 있다는 공통점이 있다. 이러한 정책적 전개과정의 오류에도 불구하고 이명박 정부 출범 후 2008년 9월19일 발표한 주택정책 중 임대주택 공급계획에 있어서 10년 장기임대주택을 향후 10년간 공공부문에서 20만, 민간부문에서 10만 가구를 공급하겠다는 정책목표를 제시하고 있다.

따라서 본 연구는 참여정부에서 2003년에 도입한 후 부진한 공급실적에도 불구하고 현 정부에서도 계속 유지하고 있는 10년 장기임대주택 공급정책이 실현가능한 정책인가, 시장에서 수용 가능한 정책인가에 대한 검증을 하고자 10년 장기임대주택 제도의 도입배경과 전개과정을 알아보고, 과거의 임대주택 정책 시행과정을 비교 분석하여 정부의 임대주택 정책의 효율성을 제고하기 위한 정책대안을 제시하고자 한다.

2) 연구의 범위 및 방법

본 연구는 정부의 임대주택 정책 중에서 자가보유 가능계층을 대상으로 시행했던 다양한 형태 중 참여정부에서 새로이 도입하여 추진했던 10년 장기임대주택정책에 대한 평가로 연구범위를 설정하고, 10년 임대주택과 관련된 선행연구와 정부정책 자료를 중심으로 과거 임대주택 정책 중 공급 측면에서 대표적 사례인 5년 임대주택 제도의 도입배경과 전개과정을 상호 비교함으로써 정부의 임대주택 정책의 효율성을 평가해 보고자 한다.

3) 선행연구 고찰

10년 장기임대주택 제도는 도입 후 공급이 부진함에 따라 기존 연구의 대부분이 민간부문의 공급활성화를 위한 제도개선방안을 다루고 있다. 공급자 측면에서 『장기임대주택 활성화 방안연구』와 수요자 측면에서 임대주택의 선호 및 수요를 조사·분석한 『수도권 10년 장기임대주택 수요조사 연구』, 그리고 임대주택 정책에 대한 평가와 개선방안을 다룬 선행연구를 정리해 보았다.

『장기임대주택 활성화 방안 연구』¹⁾는 10년 장기공공임대주택 건설 활성화를 위한 정책 제안을 목적으로 제도 검토 및 민간건설 임대주택사업자와의 인터뷰를 통해 사업상의 장애요인 제거를 위한 방안과 사례 단지를 대상으로 수익성·민감도 분석을 통해 수익성 제고를 위한 개선방안을 제시하였다. 임대주택사업을 건설·공급단계, 운영·관리단계, 매각·분양전환단계로 나누어 장애요인과 개선방안을 정리하였는데, 장애요인으로서는 택지 확보의 어려움, 국민주택기금 금리 및 대출심사의 문제점, 회계처리기준, 임대보증금 및 임대료 상승규제, 분양 전환 시 주택시장의 불확실성 등이 조사되었으며, 이의 개선방안으로 공공택지 중 장기임대주택을 위한 공급비율의 확대, 공공택지의 공급가격 추가 할

1) 건설교통부·주택산업연구원, 2004.9.

인, 공공택지 공급 시 사업주체에 대한 사전 적격심사, 사업성 평가 위주의 대출 등을 제시하고 있다.

『수도권 10년 장기임대주택 수요조사 연구』²⁾에서 수도권 차가 가구를 대상으로 현 주거 실태 및 장기임대주택에 대한 수요를 조사하여 장기임대주택에 대한 입주의사 비율 및 입주능력을 고려한 규모별 수요를 추정한 결과 임대주택사업의 낮은 수익성에도 불구하고 임대주택의 수요는 충분하다는 점을 보이고 있어 향후 공급측면의 활성화방안이 마련되어야 함을 강조하고 있다.

임대주택 정책에 관한 연구로는 『민간임대주택 평가 및 개선방안』³⁾에서 10년 임대주택을 포함하여 민간건설 임대주택을 대상으로 하여 건설 및 재고현황 및 관련제도 검토, 민간임대주택 실태분석, 민간임대주택정책의 평가 및 개선방안을 주요 내용으로 하고 있으며, 10년 임대주택의 활성화 방안으로 수익성 제고방안 및 재무적 투자자 유치방안을 제안하고 있다.

『임대사업체계개편 연구』⁴⁾에서는 임대주택정책의 효과성과 형평성을 제고시키기 위한 공공의 지원이 투입되는 임대주택의 공급,배분 및 관리의 원칙과 기준을 재점검하면서 임대주택 관리법령을 체계적으로 정비하는 개선안을 제시하고 있다.

『공공임대주택 정책 비교』⁵⁾에서는 우리나라와 선진국의 임대주택 정책에 관한 비교를 통하여 임대후 분양전환되는 주택의 임대주택 포함여부에 대한 문제를 제기하고, 저소득층이 안정적으로 거주할 수 있는 공공임대주택 재고확대와 수요에 맞는 다양한 임대주택의 공급이 필요함을 제시하고 있다.

4) 기존 연구와의 차별성

주요 선행연구사례가 10년 임대주택 공급을 전제로 하고, 민간 참여의 활성화 방안을 강구하기 위한 제도 개선과 지원방안이 주된 내용이다. 선행연구의 내용을 정리해 보면 대부분의 연구가 10년 장기임대주택은 충분한 유효수요는 있으나 낮은 수익성 및 안정성으로 민간건설업체의 참여가 부족함을 공통적으로 인식하고 그 대안으로 정부의 택지공급 가격 인하, 국민주택기금의 이자율 인하를 통한 수익성 제고방안과 규제완화를 위한 제도의 개선과 지원방안을 제시하고 있다.

본 연구는 여러 가지 선행연구와 그 결과를 토대로 정부에서 다양한 정책지원 방안을 강구하였음에도 불구하고 여전히 민간업체의 참여부진과 공급실적의 부진에 주목하여 공공임대주택 정책에 민간건설업체의 참여를 유도하기 위해선 기업의 수익성을 보장하는 전제가 보장되어야 함을 확인하고, 현재까지의 시행결과를 통해 실효성을 상실한 10년 임대주택정책을 재검토할 필요성을 제기하고 있다는 점에서 기존연구와 차별성이 있다.

2) 건설교통부·한국주택학회, 2005.12.

3) 건설교통부·한국주택학회, 2005.9.

4) 건설교통부, 국토연구원, 2006.9

5) 대한주택공사, 주택도시연구원, 2007.6

2. 공공임대주택 현황

1) 임대주택의 유형

임대주택은 임대주택사업자로서의 등록여부에 따라 ‘제도권 임대주택’과 ‘비제도권 임대주택’으로 구분되고, 제도권 임대주택은 임대주택법상 임대주택사업자로서 등록하여 영리를 목적으로 임대하는 임대주택 혹은 공공부문이 무주택서민의주거안정을 도모하기 위하여 공급하는 공공임대주택을 포함하고, 비제도권 임대주택은 사적임대로 자가 소유자가 임시로 주택을 임대하는 형태를 말한다.

제도권 임대주택은 임대주택 확보방법에 따라 ‘건설임대주택’과 ‘매입임대주택’으로 구분되며, 자금 또는 택지에 대한 공적지원 여부를 기준으로 공공건설임대주택과 민간건설임대주택으로 구분하고 있다. 공공임대주택은 제도화된 임대주택 중 건설주체와는 관계없이 공공 또는 민간이 정부 재정이거나 국민주택기금의 지원을 받거나 공공택지에 85㎡이하로 건설하여 5년 이상 임대하는 모든 임대주택을 의미한다.⁶⁾

공공임대주택은 사업주체 및 비용부담, 임대유기기간, 입주대상 등에 따른 유형별 특성은 다음과 같다.

< 표 1 > 공공임대주택의 종류

구 분	사업주체	입주대상자	사업비 부담	평형 (전용)	임대료 수준
①영구임대	국가, 지자체, 주공	수급자, 모자가 정, 청약저축 가입자 등	국가지자체재정 85% 입주민 15%	40㎡이하	보증금 : 250~ 310만원 월임대료 : 5~6만원
②50년임대	국가, 지자체, 주공	청약저축 가입자, 국가유공자, 철거 민 등	·'92~'93 : 재정 50%,기금20% 입주자 30% ·'94 이후 : 기금 70%,입주자 30%	60㎡이하	보증금 : 490~1,550만원 월임대료 : 58~230천원
③국민임대 (30년임대)	주공, 지방공사, 지자체	소득 4분위 이하 가구, 청약저축 가입자	재정 10~40% 기금 40%, 시행자 10% 입주민 10~40%	85㎡이하	보증금 : 1,000~1,200만원 월임대료 : 13~14만원
④다가구주택 매입임대	주공, 지방공사	소득 4분위 이하 수급자	재정 45%, 기금 40% 시행자10%, 입주민 5%		보증금 : 250~350만원 월임대료 : 8~9만원
⑤ 5년임대	주공, 지방공사, 민간업체	청약저축 가입자	호당 최고 6천만원까지 기금융자	85㎡이하	시중임대료의 70~100%
⑥10년임대	REITS, 연기금, 보험사,민간업체, 주공	청약저축 가입자	기금 용자 60㎡이하호당 5,500만원 85㎡이하호당 7,500만원	85㎡이하	— (’03.9 도입)

국토해양부, 임대주택편람

6) 건설교통부, 2007, 임대주택편람

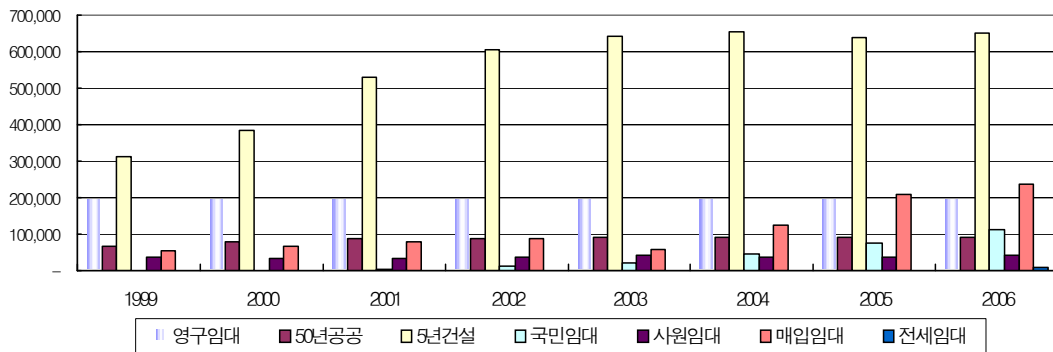
2) 임대주택 재고현황

공공임대주택의 총 재고는 약 133만호('2006말기준)로 전체주택 1,353만호의 9.8%에 달하고, 5년 임대주택이 가장 많은 65만여 가구로 공공임대주택 재고의 48.9%에 이른다. 그러나 10년이상 장기 공공임대주택(영구, 50년공공, 국민임대, 전세임대)은 약 40만호로 전체주택의 3.0%에 불과해 선진국의 20%수준에 비해 미흡한 실정이나 지속적으로 증가하고 있다. 임대주택 유형별 재고변화에서 주목되는 부분은 2003년을 기점으로 건설임대(5년) 비중이 줄어들고(61.2%에서 44.7%), 국민임대주택의 건설에 따른 국민임대와 매입 임대 주택이 증가하고 있다는 점이다. 임대기간별 임대주택 재고현황은 아래와 같다.<표>

< 표 2 > 임대기간별 재고현황

(단위 : 호)

구분	계	영구임대	50년 공공임대 (재개발/주거 환경 포함)	건설임대 (5년) (공공/민간/건 축허가)	국민임대 (다가구/부도 매입 포함)	사원임대 (5/10/50년)	매입임대 (3년/5년)	전세임대 (소년소녀포함)
'06	1,330,204	190,077 (14.3%)	93,450 (7.0%)	651,071 (48.9%)	111,224 (8.4%)	39,966 (3.0%)	235,624 (17.7%)	8,792 (0.7%)
'05	1,243,331	190,077 (15.3%)	91,949 (7.4%)	635,921 (51.1%)	76,646 (6.2%)	39,017 (3.1%)	209,721 (16.9%)	
'04	1,150,054	190,077 (16.5%)	92,850 (8.1%)	655,908 (57.0%)	47,203 (4.1%)	38,566 (3.4%)	125,450 (10.9%)	
'03	1,046,086	190,077 (18.2%)	92,730 (8.9%)	640,031 (61.2%)	20,862 (2.0%)	42,392 (4.0%)	59,994 (5.7%)	
'02	1,021,477	190,077 (18.6%)	87,828 (8.6%)	605,631 (59.3)	10,828 (1.1%)	38,412 (3.8%)	88,701 (8.7%)	
'01	919,721	190,077 (22.7%)	86,015 (9.4%)	527,633 (57.4%)	3,026 (0.3%)	35,346 (3.8%)	77,624 (8.4%)	
'00	753,512	190,077 (25.2%)	79,039 (10.5%)	383,534 (50.9)	- (0.0%)	35,132 (4.7%)	65,730 (8.7%)	
'99	659,830	190,077 (28.9%)	64,814 (9.9%)	311,386 (47.1%)	- (0.0%)	39,058 (5.9%)	54,495 (8.2%)	



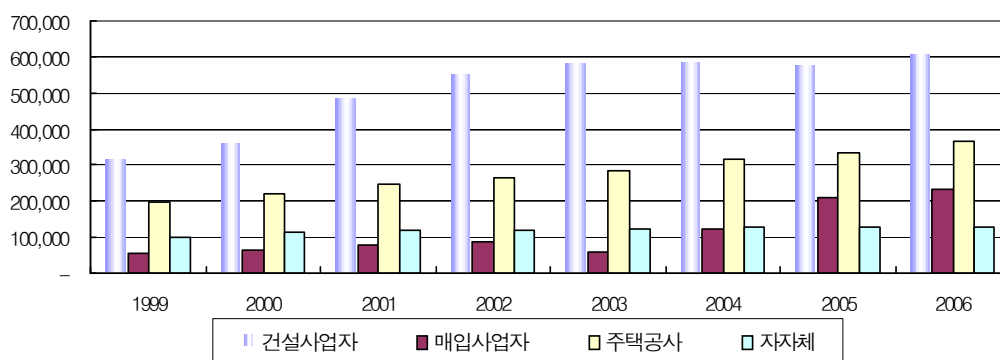
자료 : 국토해양부

임대주택 공급주체별 비율을 분석하면 민간 건설사업자의 공급이 '06년 말 기준으로 45.4%에 달해 임대주택 정책에 있어서 민간부문의 역할이 중요함을 알 수 있다. 그러나 '03년 이후 재고변화를 살펴하면 상당한 변화가 나타난다. 민간 건설업체의 비중이 감소하고 주택공사의 비중과 매입사업자의 비중이 높아짐을 알 수 있다. 이 결과는 주택공사의 국민임대주택 건설 확대와 매입임대사업자에 대한 제도도입에 따라 재고가 증가되고 있는 반면 5년 임대주택을 대체한 10년 임대주택의 공급부진에서 비롯되었음을 알 수 있다.

< 표 3 > 사업주체별 재고현황

(단위 : 호)

구 분	계	건설사업자	매입사업자	주택공사	지 자 체
'06	1,330,204	604,299	234,334	363,897	127,674
	(100%)	(45.4%)	(17.6%)	(27.4%)	(9.6%)
'05	1,243,331	571,034	209,721	334,695	127,881
	(100%)	(45.9%)	(16.9%)	(26.9%)	(10.3%)
'04	1,150,054	581,764	125,450	315,923	126,917
	(100%)	(50.6%)	(10.9%)	(27.5%)	(11.0%)
'03	1,046,086	575,501	59,994	285,678	124,913
	(100%)	(55.0%)	(5.8%)	(27.3%)	(11.9%)
'02	1,021,477	550,174	88,701	265,239	117,363
	(100%)	(53.8%)	(8.7%)	(26.0%)	(11.5%)
'01	919,721	480,449	77,624	244,812	116,836
	(100%)	(52.3%)	(8.4%)	(26.6%)	(12.7%)
'00	753,512	354,614	65,730	220,545	112,623
	(100%)	(47.1%)	(8.7%)	(29.3%)	(14.9%)
'99	659,830	309,857	54,495	195,111	100,367
	(100%)	(47.0%)	(8.2%)	(29.6%)	(15.2%)



자료 : 국토해양부

3. 임대주택정책의 추진실태 및 평가

3.1 임대주택정책의 추진실태

가. 10년 장기임대주택 추진실태

1) 10년 장기임대주택 도입배경

공공임대주택이 절대적으로 부족한 우리나라의 현실에서 구매력이 있는 다주택자들이 보유한 여유주택이 사적임대에 의해 구매력이 없는 서민을 위한 임대주택으로 활용되어 왔는데, 다주택보유자에 의한 사적임대가 전세 및 월세의 형태로 임대주택에서 높은 비중을 차지하고, 공공부문에서 공급한 10년이상 장기임대하는 순수 공공임대주택은 주택재고의 2.6%(2000년 기준)에 불과한 실정이었다. 정부의 주택정책의 목표가 주거안정이고 그 목표집단이 무주택자와 임차인이 주된 대상이라는 점에서 공공임대주택의 재고부족은 저소득층의 주거불안이 해소되지 않음을 의미한다. 그러나 공공부문의 임대주택 공급은 재원의 한계상 주택소요에 맞게 충분히 공급할 수 없는 실정으로 이를 보완할 민간의 역할분담은 매우 중요하며, 정부의 임대주택정책에 있어서 임대주택 재고확충을 위해선 민간부분의 참여와 협력이 필수적이다.

참여정부 임대주택 정책의 근간은 2003년 5월 발표된 ‘주거복지 로드맵’이었다. 같은 해 9월 <서민, 중산층 주거안정 지원 대책>을 통해 향후 10년간 공공임대주택 150만호 건설계획을 수립하고 중산화 가능계층(소득5~6분위)이 입주 가능한 10년 장기임대주택 제도를 새로이 제시하였다.

이전까지의 임대주택 정책은 무주택 서민의 주거안정을 최우선 목표로 한 주거 복지적 성격의 정책을 시행하였으나, 2000년 이후 전세 및 매매가격 급등에 따른 무주택 서민계층의 주거불안 확대, 5년임대아파트의 조기분양 전환에 따른 건설임대업체와 임차인과의 갈등, 5년 임대주택의 부도에 따른 거주자의 주거불안 등의 요인이 겹치면서 참여정부는 임대주택 재고 확대를 통하여 서민주거 안정과 아울러 주택시장 안정 효과를 동시에 추구하는 정책으로 전환되면서 거주개념의 임대주택 개념으로 10년 임대주택 제도를 도입하게 된 것이다.

구체적인 정책목표로 2012년까지 임대주택 공급을 확대하여 임대주택 재고를 전체주택의 15%까지 확보하기 위하여 공공부문에서는 국민임대주택을 중심으로 공급하고, 민간부분의 10년 장기임대주택 공급을 통해 임대주택 재고목표를 달성하려는 계획을 수립하였다.

당시 5년 공공임대주택은 2년6개월 후 분양전환이 가능하여 임대주택으로써 무주택계층의 주거안정 기능이 미흡하고, 30년 임대 가능한 국민임대주택은 입주자격이 도시근로자 월평균소득 70% 이하로 제한되어 중산화 가능계층의 입주가 곤란하였다. 이러한 점을

보완하기 위하여 새로 도입되는 10년 장기임대주택은 임대기간 중에는 분양전환을 제한하고, 자력으로 내집 마련이 어려운 계층이 입주할 수 있도록 소득제한을 없애고 청약저축 가입자로 입주자격을 확대하였다.

< 표 4 > 공공임대주택 비교

구 분	국민임대주택	5년 임대주택	10년 임대주택
임대기간	30년	5년 (2년반후 분양전환 가능)	10년 (임대기간내 분양전환 불가)
입주자격	도시근로자 소득의 70%이하	소득제한 없음 (청약저축가입자)	소득제한 없음 (청약저축가입자)
건설주체	공공	공공, 민간	공공, 민간

2) 10년 장기임대주택 지원방안

정부는 10년 장기공공임대주택 제도의 도입과 지원방안을 골자로 하는 임대주택법 시행령, 시행규칙을 개정('03.11.17)을 통해 정책목표 달성을 위한 여러 가지 지원책을 시행하였다.

택지공급 확대를 위해 공공택지 개발 시 공동주택건설 용지 중 임대주택용지 건설비율 확대⁷⁾ 조치로 공공택지 공동주택 건설용지의 40% 이상을 임대 의무기간 10년 이상 장기임대주택 건설에 우선 매각토록 하였으며, 공공택지내 임대용지 공급가격을 조선원가 대비 60~80%로 종전대비 10% 인하하여 공급하였다.⁸⁾

< 표 5 > 공공택지내 임대용지 공급가격 조정내역

구 분	현 행	조 정
공급가격 (10% ↓)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 60㎡이하 : 조성원가의 70% ○ 85㎡이하 : 조성원가의 70~95% <ul style="list-style-type: none"> - 수도권 95% - 부 산 90% - 광역시 80% - 지 방 70% 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 60㎡이하 : 조성원가의 60% ○ 85㎡이하 : 조성원가의 60~85% <ul style="list-style-type: none"> - 수도권 85% - 부 산 80% - 광역시 70% - 지 방 60%

국민주택기금운용계획을 변경하여 (2003.12)주택국민임대주택 자금의 지원을 확대하기 위하여 국민임대주택기금 운용계획을 변경하여 임대주택 건설자금 금리를 3.0%~4.5%(종전 3.0~5.5%)로 인하하였고, 상환기간도 8년 이내 임대기간 동안 거치후 10년 상환조건을 임대기간 동안 거치후 20년 상환할 수 있도록 연장하였다.

7) 택지개발업무처리지침 개정, (2003.12, 2004.8)

8) 택지개발업부처리지침개정(2003.12)

<표 6> 국민임대주택기금 운용계획 변경내역(2003년)

구 분	5년 공공임대	10년 장기임대
·주택기금 용자금리	3(60㎡) ~ 5.5%(85㎡)	3(60㎡) ~ 4.5%(25.7평)
·상환 조건 (60㎡초과)	8년이내 거치후 10년상환	10년거치후 20년상환

임대보증금 및 임대료는 2002년 60㎡초과 85㎡이하의 임대주택은 분양전환 시 임대료 및 분양전환 가격을 자율결정토록 완화한 이후 60㎡이하 10년장기임대주택 표준임대보증금 및 임대료를 확정 고시하였고, 월임대료 산정 시 제세공과금, 수선유지비와 자기자금 이자 산정 기준을 현실화 하였다.

< 표 7 > 임대보증금 및 임대료 개선내역

임대기간	(규 모)	보증금1)	월임대료	분양전환가격3)
5년 공공임대 (기금지원)	60㎡이하	규제	규 제	규 제 (건설원가-감정가)×1/2
	60~85㎡	규제	자 율	자 율
10년 공공임대 (기금지원) or (공공택지)	60㎡이하	규제	규제완화2)	·공공택지내: 감정가 ·공공택지외: 자율
	60~85㎡	규제	자 율	자 율

- 1) 보증금 = (건설원가-기금)×50%
- 2) 월임대료 산정시 5년임대보다 규제가 완화되는 내용
 - 제세공과금(재산세·종토세) : 미포함 → 포함
 - 수선유지비 현실화 : 건축비의 0.4 → 0.8%
 - 자기자금기준 변경 : (건설원가-기금)×20% → (건설원가-기금-보증금)×100%
 - * 5년임대 월임대료 : 감가상각비+수선유지비+기금이자+보험료+자기자금이자
- 3) 단, 공공기관 건설 중형임대(60~85㎡)는 분양전환시 감정가격 이하로 공급

분양전환 시 주택가격의 완화를 통해 장기임대에 따른 민간업체의 수익성을 개선하고자 임대주택법 시행령을 개정하여 5년임대의 경우 입주자 모집 시 건설원가를 고시하고 분양전환 시 감정평가기관 2곳의 감정가격과 건설원가를 합한 금액의 평균가격을 분양전환 가격의 기준 으로 하였으나, 이를 공공택지 내 60㎡이하는 감정가격 이하로 하고 공공택지외 지역과 60㎡~85㎡ 주택은 자율로 결정토록 하였다.

< 표 8 > 분양전환시 주택가격의 완화내역

구 분	5년 임대	10년 임대
분양전환 시 주택가격	<ul style="list-style-type: none"> ○ 60㎡이하 : <ul style="list-style-type: none"> - 감정가와 건설원가의 평균 ○ 60㎡~85㎡ : 자율 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 60㎡이하 : <ul style="list-style-type: none"> - 공공택지내: 감정가격 이하 - 공공택지 외: 자율 ○ 60㎡~85㎡ : 자율

3) 10년 장기임대주택 건설 실적

정부는 장기임대주택 150만호 공급을 목표로 100만호는 주공, 지자체에서 재정과 주택기금의 지원을 받아 시중 임대료의 절반 수준으로 최장 30년까지 임대되는 국민임대주택을 건설 공급하고, 50만호는 민간부문에서 주택기금의 장기·저리 자금지원을 받아 10년 장기임대주택으로 공급하겠다는 목표를 제시하였다.

< 표 9 > 공공임대 150만호 건설계획

구 분	'03	'04	'05	'06	'07	'08~'12
국민임대 100만호	8	10	10	11	11	50
10년임대 50만호	-	3	5	6	6	30

자료 : 국토해양부

정부에서 장기임대에 따른 수익성 보전을 위하여 공공택지를 저렴하게 공급하는 한편, 국민주택기금지원을 확대하고 임대료·분양전환가격 산정기준 개선하는 등 다양한 지원 방안을 마련하여 민간참여를 유도하였으나, 민간 건설업체들은 공공부문의 국민임대주택 건설확대로 인한 구축효과로 임대주택 사업을 회피하였고, 수익성이 높은 분양주택 건설에 치중함에 따라 10년 임대주택 공급은 거의 이루어지지 않았다.

계획 당시 정부는 민간에서 5년 후 분양 전환되는 공공임대주택을 매년 6~11만호 건설(주공 1만호 내외)하고 있어 이를 10년 장기임대주택 건설로 유도하면 충분히 달성이 가능하리라고 예측하였으나 민간업체들이 분양사업 부진시 보완사업으로 임대사업을 활용한 점을 간과하였던 것이다. 이에 따라 2003년 이후 공급된 10년 장기임대주택 공급량은 연간 3~6만호 공급을 목표로 하였으나 '06년까지 14,218가구의 공급에 그쳤다. 그 중 민간부문에서 공급한 실적은 4,123가구에 불과하였다.

< 표 10 > 임대주택 건설실적(사업주체별·유형별)

(단위 : 호)

구분	합 계			영구임대		5·50년공공임대			10년공공			국민임대	
	지자체	주공	민간	지자체	주공	지자체	주공	민간	지자체	주공	민간	지자체	주공
'98	160	13,958	79,677	-	-	160	11,457	79,677	-	-	-	-	2,501
'99	441	30,115	78,861	-	-	441	9,889	78,861	-	-	-	-	20,226
'00	1,714	30,953	63,265	-	-	1,714	20,944	63,265	-	-	-	-	10,009
'01	2,438	40,908	59,211	-	-	2,438	5,681	59,211	-	-	-	-	35,227
'02	4,033	55,403	27,150	-	-	1,831	6,786	27,150	-	-	-	2,202	48,617
'03	10,106	64,686	9,976	-	-	1,816	1,185	9,976	-	-	-	8,290	63,501
'04	6,150	86,845	4,231	-	-	42	650	4,231	-	880	-	6,108	85,315
'05	18,533	84,476	2,778	-	-	2,216	546	2,778	-	4064	-	16,317	79,866
'06	9,461	96,991	5,084	-	-	2,398	2,091	961	-	5,151	4,123	7,063	89,749
합계	53,036	504,335	330,233	49,999	140,078	75,594	59,229	326,110	-	10,095	4,123	39,980	435,011

자료 : 국토해양부, 2007임대주택업무편람

사업주체별 특징을 살펴보면 지자체의 경우 임대주택의 임차인은 주로 저소득층으로 지자체의 복지수요 증대와 관리상의 어려움, 인근지역 주민들의 민원제기, 지역 슬럼화 등을 우려하여 임대주택 건설에 소극적이고, 지역주민들이 임대주택 건설에 따른 주변 집값하락 등을 이유로 자신들의 지역에 건설되는 것을 반대하는 등 지자체의 건설물량 확대에는 한계가 있음을 알 수 있다.

주택공사는 '98년 국민의 정부 100대 과제에 의한 국민임대주택 5만호 건설계획('98.10)을 시작으로 국민임대주택을 주도적으로 건설하여 매년 건설물량이 증가하는 추세이고, 장기임대주택 비축계획(8.31대책) 및 공공부분의 역할강화 방안(1.31대책)에 의하여 국민임대주택 및 10년공공임대, 전·월세형임대, 매입임대 등 꾸준한 공급실적을 유지하였다.

민간부문은 '03.9월 이후 10년장기임대주택이 도입되어 임대기간이 장기화(5년→10년)되면서 민간의 임대주택 건설실적이 상당부분 감소하고 있는데, 이는 민간이 공급하는 임대주택은 주로 영세한 주택건설업자에 의해 운영되고 있는 실정으로, 임대기간 장기화로 인한 불확실성 증가, 부도위험, 부채증가, 민원문제 등을 우려하여 사업참여를 기피하기 때문으로 임대보증금 보증가입, 특별수선충당 적립문제, 낮은 표준건축비 등도 임대사업자의 부담으로 작용하였다.

민간임대주택 활성화를 위하여 임대주택에 대한 주택기금 및 세제지원 강화, 장기적인 자기자본 투입이 가능한 연·기금 등 재무적 투자자의 참여 등을 추진하였고, 민간의 임대주택 활성화를 위한 제도개선과 더불어 공공부분의 역할을 강화하여 민간임대주택 건설 감소분을 보완하는 방안(1.31대책으로 발표, '07.1.31) 등을 추진하고 있으나, 여전히 민간부문의 참여는 부진한 상태이다.

나. 5년 장기임대주택 추진실태

1) 5년 장기임대주택 도입배경

임대주택 육성방안이 등장하게 된 것은 임대주택의 계획이 처음으로 체계적으로 수립된 1978년 8월 8일 부동산 종합대책인 “8.8조치”이후였다. 8.8조치에도 불구하고 일반경기 침체와 맞물려 부동산시장이 침체하여 미분양 주택이 누적되고 전세가격은 상승하여 주택문제가 사회문제로 발전하자 정부는 1981년 3월 5일 주택임대차보호법을 제정하였고, 1982년 저소득계층의 주거부담능력이 상대적으로 낮다는 점을 감안하여 임대주택건설촉진과 임차자 보호수단을 강구하였다. 이에 따라 1982년 2월 23일 「임대주택육성방안」을 발표하고 임대주택의 건설촉진을 위한 각종 지원책을 시행하였다.

이에 따라 1982년 건설부가 경기부양을 위해 임대주택사업을 장려하고자 5년 임대주택 정책을 도입하였는데, 정부는 경기부양과 아울러 주택건설량이 수요에 비해 극히 적기 때문에 세제·금융 지원방안을 마련해 주공과 지지체, 민간건설업체 등이 정부의 재정지원

대신 주택기금을 용자받아 5년짜리 임대주택을 많이 짓도록 유도하겠다는 내용이었다.

그러나 이러한 지원정책에도 불구하고 임대주택건설이 부진하자 1984년 12월 31일에는 임대주택건설촉진법을 제정하여 공포하였다. 이 법에는 사원이 아닌 임차인도 임차대상으로 하고 일반주택사업자의 임대주택건설도 촉진하였으며, 임대주택에 대한 택지, 금융 및 조세지원도 확대하여 임대주택건설을 촉진하였다.

임대주택 건설을 위한 자금은 국민주택기금중 정부출연금, 주택복권자금, 제2종 국민주택채권에서 우선 조달하되 장기처리로 용자하도록 하였다. 또한 공유지나 공공개발 택지를 매각하거나 임대할 경우 임대주택건설사업자에게 우선적으로 매각 또는 임대하고 사업자는 2년 이내에 임대주택을 건설하도록 규정하였다. 또한 임대주택의 효율적인 관리를 위해 입주자 선정방법, 임대료보증금 및 임대료, 임대기간 등 임대조건에 관한 기준을 건설부령으로 정하여 통제하였다. 그러나 민간 임대주택 건설 장려책에도 불구하고 큰 성과는 거두지 못했다. 1982년부터 1987년까지 공급된 임대주택은 총 12만9637호였는데 이중 민간 건설업자가 지은 임대주택은 6만413호에 불과했다. 당초 민간부문 건설 70%라는 목표에 크게 미달하는 수준이었다.

정부는 임대주택건설을 촉진하기 위해 1990년 3월 임대주택의 임대보증금 및 임대료를 인상하였고, 이에 따라 민간임대주택공급이 증가하였으나 투기발생과 분양가격 논란으로 1990년 10월 임대주택에 대한 국민주택기금 지원을 전면 중단하면서 민간임대주택공급은 급감하고 대신 공공임대주택 공급이 증가하게 되었다.

문민정부는 재정 투입 대신 민간건설업자 유인을 통해 임대주택 공급을 확대하고자 분양가를 미리 확정된 뒤 임대하도록 하는 등 대책을 마련하여 1993년 1월 다시 민간 임대주택제도를 도입했다. 기존의 임대주택건설촉진법은 임대주택법(전문개정 1993. 12. 27)으로 개편되었으며, 9월 13일에는 동시행령이 전면 개정되어 임대주택제도의 전환점이 되었다. 과거에는 주로 저소득층을 대상으로 임대주택이 공급이 논의 되었으나 임대주택법의 개정으로 저소득층뿐 아니라 중산층의 임대수요도 고려하는 등 다양한 임대주택의 공급을 유도하게 되었으며, 조세, 금융, 택지지원 등 다양한 지원책도 마련하여 민간 임대사업자가 참여할 수 있는 여지를 확대하였다.

2) 5년 임대주택 건설 실적

정부는 이후 민간부문의 임대주택 건설 장려책을 시행함으로써 '93년 이후 '02년까지 연평균 7만5천호에 달하는 5년 임대주택을 민간업체에서 건설한 것을 비롯하여 '82년 이후 '05년까지 약99만호를 공급하여 이 시기에 건설된 임대주택(약 120만호)의 83%를 차지할 만큼 공공임대주택의 주공급원으로서의 역할을 충분히 수행하였다. 06년말 기준 5년 공공 임대주택 재고에서도 민간업체의 재고가 81.6%에 이르는 384,709 호를 보유하고 있다.

< 표 11 > 공공임대재고현황(5년)

계	주택공사	지자체	민간업체
471,447호	80,533	6,205	384,709
(100%)	(17.1%)	(1.3%)	(81.6%)

자료: 국토해양부, 2007임대주택업무편람

5년 임대주택은 분양시장 침체 시 임대주택 건설사업에 저리용자 지원을 통하여 건설업체의 활성화에 기여한 바가 있고, 공급자 측면에서 볼 때 1982년부터 시행착오를 거치며 안정적인 공급기반과 사업성에 대한 검증이 된 제도이다. 그러나, 5년 임대주택은 2년6개월 이후 분양전환이 가능하여 결국은 임대주택 본연의 기능을 상실한 후분양 주택이라는 사실이다. 이는 정부의 임대주택 재고 확충을 통한 서민의 주거안정과 임대주택 재고를 전체주택의 15%까지 확보하겠다는 목표와도 배치된다. 실제로 5년 임대주택은 대부분 분양전환 가능 기간에 분양 전환되고 있다.

< 표 12 > 공공임대주택 건설및 분양전환 실적(5.10년임대주택)

건설실적(호)				년도별	분양전환 실적(호)			
지자체	주택공사	민간	소 계		소 계	지 자 체	주택공사	민 간
15,324	80,252	86,279	181,855	1983~1988	2,410	—	2,030	380
11,025	10,020	18,177	39,222	1989	4,068	860	2,757	451
4,173	12,117	48,600	64,890	1990	7,389	700	5,176	1,513
3,500	8,690	2,884	15,074	1991	14,793	1,270	6,962	6,561
9,899	5,222	0	15,121	1992	21,022	2,624	10,746	7,652
1,957	5,055	23,900	30,912	1993	23,677	3,625	9,591	10,461
3,088	15,551	47,112	65,751	1994	37,376	6,243	20,744	10,389
1,276	15,537	60,771	77,584	1995	25,277	—	17,004	8,273
2,206	16,188	86,254	104,648	1996	26,320	1,271	13,300	11,749
1,057	15,941	91,117	108,115	1997	26,082	2,306	6,021	17,755
160	11,457	79,677	91,294	1998	28,245	705	6,508	21,032
441	9,889	78,777	89,107	1999	19,979	530	5,155	14,294
1,714	20,944	63,265	85,923	2000	30,640	841	1,147	28,652
2,088	5,681	59,211	66,980	2001	28,395	4,898	1,719	21,778
1,831	6,786	27,150	35,767	2002	39,550	80	8,029	31,441
1,816	1,185	9,976	12,977	2003	25,159	291	8,100	16,768
42	1,530	4,231	5,803	2004	46,444	1,583	10,547	34,314
2,216	4,610	2,778	9,604	2005	56,094	866	15,906	39,322
2,360	7,242	4,949	14,551	2006	82,520	428	14,965	67,127

※ 분양전환 : 임대주택법 제2조에 따라 임대주택을 임대사업자외의 자에게 매각하는 것

자료 : 국토해양부, 2007임대주택업무편람

'02년까지 민간부문을 중심으로 꾸준히 공급되었던 5년 임대주택은 '03년도 이후 공급이 거의 중단되고 그 대안인 10년 임대주택마저 민간업체 참여부진으로 신규공급이 감소하면서 민간부문의 공공임대주택은 분양전환가구가 건설실적을 초과한 상태가 지속됨으로써 임대주택 재고 확대에 의미있는 역할을 수행하지 못하고 있다. 이는 민간에 의존하는 임대주택 건설은 주택경기에 좌우된다는 근본적인 한계를 보여준다.

3.2 임대주택정책의 평가

가. 10년 임대주택정책에 대한 평가

공공부문의 주택공급은 사회적 형평성과 사회복지에 초점을 두는 반면 민간부문은 시장 경제의 효율성을 극대화하고 기업의 이윤 추구하고 소비자의 선호와 구매력을 고려하여 이루어진다. 이러한 측면에서 볼 때 10년 임대주택 정책은 공공과 민간의 역할분담의 설정부터 문제를 안고 있다. 정부의 재정지원 없이 장기저리 용자와 택지공급 가격 인하만으로 저렴한 조건의 장기임대주택 공급을 민간부문에 기대한다는 정책은 시장 경제체제하에서 민간부문의 사업목적이 이윤 추구임을 간과한 정책인 것이다.

민간건설업체의 수익성 분석에 관련된 선행연구에 의하면 10년 장기 임대주택 사업은 5년 임대주택 사업에 비해 수익성이 낮을 뿐 아니라 수도권 이외의 지역에서는 민간건설업체와 재무적 투자자의 사업참여 조건을 충족시키지 못하는 것으로 나타났다.

『장기임대주택 활성화 방안 연구』⁹⁾에 의하면 건설업체(107개),투자기관(은행,부동산신탁사,보험사 40개)을 대상으로 임대주택사업 참여를 위한 최소한의 수익률을 설문조사한 결과 민간건설업체는 IRR 13.6%를 제시하였고, 재무적 투자기관은 IRR 10.4%를 최소수익률로 나타냈는데 10년 임대주택의 수익성 분석결과 수도권은 60㎡ 이하의 임대주택에서 기대하는 수익률이 발생하지만, 광역시, 기타 지역은 기대수익율의 절반에도 미치지 못하는 것으로 나타났다.

『중대형 민간임대주택 사업참여에 대한 재무적 투자자 특성 연구』¹⁰⁾에서도 임대주택사업에 관련된 직접투자기관과 간접투자기관에 대한 설문조사를 실시한 결과 임대주택사업 참여조건인 최소수익율로 국공채 금리에 3~4%가 보장되어야 한다는 의견이 가장 많았는데, 국공채(3년) 금리 연 4.9%에 3.5%를 가산한 8.4%의 수익률이 사업참여조건으로 나타났다.

2006년도 제3차 국민연금 기금운용위원회 보고사항으로 제출한 보건복지부의 <국민연금 임대주택 투자방안>에 의하면, 수원 광교지구를 모델로 주택가격 상승률 3%, 임대료 상승률 3%(매2년)을 전제로 수익성을 분석한 결과 IRR은 7.18%로 낮게 나타났으나, 보건복지부는 국민연금의 특성상 사업참여가 가능하다는 의견을 제시하였다.

『민간임대주택 평가 및 개선방안』¹¹⁾에서는 10년 임대주택을 포함하여 민간건설 임대주택을 대상으로 하여 건설 및 재고현황 및 관련제도 검토, 민간임대주택 실태분석, 민간임대주택정책의 평가 및 개선방안을 주요 내용으로 하고 있으며, 10년 임대주택의 활성화 방안으로 수익성 제고방안 및 재무적 투자자 유치방안을 제안하고 있다.

수익성 분석결과 수도권 전 평형과 광역시 60㎡이하를 제외하고는 모두 할인율 8.95%를 하회하는 열악한 수익성을 보였으며 5년 임대주택에 비해 상대적으로 낮은 수익성으로 분

9) 건설교통부·주택산업연구원, 2004.9.

10) 국토연구, 장태일, 2006

11) 건설교통부·한국주택학회, 2005.9.

석되었다. 또한 지역별 규모별 수익성 편차가 심하게 나타났으며 민감도 분석을 통해 택지가격 지원 및 기금지원으로 광역시 및 기타지역에서도 IRR 8%정도까지 수익성을 제고할 수 있는 방안을 제시하고 있다.

『장기임대주택 활성화 방안 연구』¹²⁾는 10년 장기임대주택 제도를 기준으로 민간건설 임대주택사업의 현금흐름을 대상으로 수익성을 분석한 결과 IRR이 전용면적 60㎡이하의 경우는 수도권 13.49%, 부산권 7.35%, 광역시 7.73%, 기타지역 7.69%, 전용면적 60~85㎡이하의 수도권 11.9%, 부산권 5.8%, 광역시 6.01%, 기타지역 6.00%인 것으로 나타났다.

또한 각 지원제도의 효과 분석 및 수익성 제고를 위한 변수를 도출하기 위해 민감도 분석(감응도 분석)을 실시하였는데, 택지공급가격 할인, 기금이자율 하향, 조세 감면, 임대보증금 임대료 상승, 특별수선충당금 적립요율 인하, 분양전환가격 규제완화의 조정변수 중 수익성에 가장 큰 영향을 미치는 것은 분양전환가격으로 분석되었다. 10년 임대주택 분양전환가격 기준에 의하면 60㎡이하의 경우에는 감정가격이하로 규제되고, 60㎡초과 임대주택은 분양가격이 자율결정 원칙에 따라 결정됨을 감안할 때 향후 임대무기간 경과 후 입주자와 협의를 거쳐 지자체의 승인을 받아 분양전환하는 과정에서 건설업체와 입주자간 갈등의 요인으로 제기되어 건설업체의 수익성에 영향을 미칠 수 있다.

10년 임대주택의 수요량 측면에서의 임대주택 정책의 적합성을 평가해 보면 『수도권 10년 장기임대주택 수요조사 연구』¹³⁾에서는 수도권 차가 가구를 대상으로 현 주거 실태 및 장기임대주택에 대한 수요를 조사하여 장기임대주택에 대한 입주의사 비율 및 입주능력을 고려한 규모별 수요를 추정하였다.

유효수요는 장기임대주택의 입주의사가구에 입주능력을 반영하여 추정할 수 있는데, 월상환가능금액이 소득의 30%이하인 가구를 입주능력가구로 보았으며, 현 규모 유지와 희망 규모에 따라 두 가지 입주능력 비율을 산출하였다. 무주택 차가가구의 10년 장기임대주택에 대한 현 주택 규모에서의 입주능력 유효수요를 추정하면, 40만 3천 가구인 것으로 나타났다.

희망규모 입주능력가구는 추가조성자금의 월 상환이자(전세/보증부 월세)와 월세(월세/사글세), 월관리비에 대한 추가 고려를 반영한 입주능력을 검토하여 분석하였는데 35만 9천 가구로 추정되었다. 이러한 결과는 임대주택사업의 낮은 수익성에도 불구하고 임대주택의 수요는 충분하다는 점을 보이고 있어 향후 공급측면의 활성화방안이 마련되어야 함을 강조하고 있다.

장기임대주택에 입주할 의사가 있는 가구를 대상으로 희망하는 임대기간, 규모, 정부의 지원 방법 등을 조사한 결과, 의무임대기간은 5년임대(61.4%), 10년 임대(35.8%)로 5년 임대주택에 대한 선호가 높게 나타났는데, 임대기간이 장기화된 상황에서도 5년 임대주택에 대한 수요가 더 높게 나타나 이에 대한 정책적 검토가 필요함을 알려준다.

12) 건설교통부·주택산업연구원. 2004.9.

13) 건설교통부·한국주택학회. 2005.12.

다른 연구에서도 이와 유사한 설문조사 결과를 얻었는데, 서울, 수도권 거주자를 대상으로 임대주택 수요특성을 분석한 『중산층의 민간 임대주택수요특성에 관한 연구』¹⁴⁾에 의하면 조사대상자 중 10년 임대주택보다 5년 임대후 분양주택을 더 선호하는 결과로 나타났다. 특히 주택구매력이 있는 30~40대층에서 비교적 단기임대를 선호한 결과에도 주목할 필요가 있다.

『주택구매패턴으로 본 수도권 주택수요 특성 연구』¹⁵⁾에서는 주택의 평균 거주기간은 대략 5~7년 정도로 조사되었고, 임차의 경우가 자가주택보다 짧은 것으로 조사되었다. 연령대가 높아질 수록 한 주택에서 평균 거주년수가 증가하고 젊은층일수록 평균 거주년수가 짧게 나타나 잦은 주거이동이 있는 것으로 나타났고, 이사할 경우 점유형태는 자가 소유(74.4%)를 선호하고 임차의 경우에는 보증부 월세나 월세(1%)보다 전세(24.6%)형태를 선호하는 점을 고려할 때 보증부 월세를 전세로 한 10년 임대주택은 수요자의 선호유형이 아님을 알 수 있다.

또한 통계청의 주택통계에 의하면 내집마련 기간이 2000년엔 6.80년, 2006년엔 8.2년으로 나타나 현재의 주택공급 체계하에서도 평균적으로 10년 이내에 자가마련이 가능하다는 결과를 보여준다.

이런 점에서 10년 임대주택은 정부지원 시 자가마련 가능계층을 대상으로 하는 주택정책이라는 점에서 주택구매패턴을 고려하지 못한 유형으로 특히 평균 거주기간이 5년 미만인 40대 이하의 주택수요층에게는 10년이라는 임대 거주기간이 매우 장기간의 거주요건이 될 것으로 예상된다.

정책적 측면에서 살펴보면 10년 임대주택 정책은 정책의 형성과정에서부터 몇가지 문제점을 내포하고 있었다.

첫째, 정책의 도입시기의 주택시장 상황에 대한 인식이 부족하였다.

2002년 주택시장은 정부의 건설경기 활성화 정책의 기초하에 분양가 규제완화, 아파트 분양권 전매 허용등 각종 건설규제를 완화조치와 주택가격의 상승으로 민간 분양주택에 대한 높은 수요로 주택시장이 호황기에 이른 시점이었다. 민간업체 입장에서 투자자금의 회수가 빠르고 수익성이 보장된 분양주택 시장을 두고 굳이 낮은 수익성과 위험성이 높은 임대주택 사업에 참여할 이유가 없었다. 또한 기존의 5년 임대주택도 공급이 감소하는 시점에서 민간업체의 수익성이 불확실한 10년 임대주택 공급추진은 시장상황에 비추어 부적합했다고 할 수 있다.

둘째, 공공임대주택 정책의 특성을 고려할 때 우선순위의 적정성을 들 수 있다.

정책의 수립과정에서 정책의 대상의 명확성이 우선되어야 하고, 그 대상에 적합한 정책의 수립과 실행이 있어야 한다. 주거복지 차원의 국가의 주택문제 개입은 사회 취약계층, 저소득층을 중심으로 최소 주거기준 이하의 주거빈곤층을 대상으로 임대주택의 공급이

14) 한국주거환경학회, 김태섭, 2003,

15) 한국건설산업 연구원, 김현아, 2008

우선되어야 한다. 그런데 주거빈곤층의 주택소요를 해결할 수 있는 장기임대주택의 공급이 충분하지 않음에도 불구하고 자가보유 가능계층까지 임대주택 공급 확대를 추진한 것은 정책의 우선순위 설정이 잘못되었다고 보여진다.

셋째, 정부지원의 효율성과 형평성에 관한 문제이다.

국민주택 기금의 배분의 효율성 측면에서 볼 때, 외환위기 이후 5년 공공임대주택의 부도증가로 주택기금의 환수가 불투명한 상황에서 10년 임대주택 건설에 국민주택기금을 저리로 장기간 지원할 경우 국민주택기금 운영의 부실을 초래할 수 있다는 점이다. 또한 주택기금의 장기 대출로 인한 기금운용의 부담증가는 저소득층을 위한 주거복지 예산의 감소를 가져올 수 있다. 10년 임대주택의 택지공급가격을 인하하여 공급하는 방안은 그 인하분만큼 일반택지 공급가격에 전이되어 택지비의 상승을 초래, 분양가 인상 요인이 되고 이는 주택가격 상승을 가져오는 악순환의 고리역할을 하게 된다는 점과 임대주택 택지가격의 인하 혜택이 거주자에게 배분되는가 건설업체의 수익성 보전에 기여하는가에 따라 형평성의 문제가 제기될 수 있다.

이러한 관점에서 10년 임대주택 정책은 임대후 분양전환 주택을 임대주택의 재고 확충의 수단으로 추진했다는 점과 공공임대주택 재고 확대를 통해 주택가격의 조정기능을 기대한 정책구상은 기능적인 측면이나 정책의 명확성 면에서 부적합했으며, 정책의 실행과정에서 참여집단의 특성을 간과하고 정부 주도하에 무리한 정책목표를 설정한 점이 정책의 실패요인이 되었다고 평가된다. 따라서 향후 정부의 공공임대주택 정책이 정책목표를 달성하기 위해서는 공공부문과 민간부문의 적절한 역할분담을 통해 지속적으로 실행하기를 기대하며, 이를 위한 몇가지 정책대안을 제시하고자 한다.

공공임대주택 정책범위와 공급물량 목표를 재검토하여야 한다.

전체가구의 절반정도가 임차가구에 거주하는 현실을 고려할 때, 임대주택 정책의 수혜대상을 확대하는 것은 국가의 기능상 바람직하나 정책대상의 확대는 재정부담이 증가하고 정책의 효율성을 기대하기 어려우므로 정책의 대상을 재조정하고 효율적인 정책집행이 가능하도록 정책범위를 조정할 필요가 있다. 임대주택 정책의 최우선 과제인 무주택, 저소득층의 주거복지와 주거배분의 형평성에 기초한 진정한 공공임대주택의 재고를 확보할 수 있는 주택정책을 우선적으로 수립, 시행하여야 한다. 정부는 임대주택 확대를 통한 서민의 주거안정이라는 정책목표 달성을 위하여 임대주택수의 확대에 집착해서는 안될 것이다.

임대주택 공급에 대한 공공부문과 민간부문의 역할분담을 명확히 할 필요가 있다.

공공부문은 기존의 국민임대주택외 다양한 임대주택의 공급을 지속하되 10년 장기임대주택은 주택공사를 중심으로 국민연금 등 공공업무를 수행하는 재무적 투자자의 참여를 유도하여 공급을 추진하고 이를 통해 임대주택 비축개념과 시장조정 기능의 역할을 담당케 하는 것이 바람직할 것이다. 공공부문의 공급도 수익성이 양호한 수도권 지역에 제한하여 공급을 추진하고 기타 지역에 대해서는 지역실정에 맞는 공급계획을 수립하여야 할 것이다. 민간부문의 참여를 활성화하기 위하여 10년 장기임대주택 공급을 대체하여 사업성이 검

증된 5년 임대주택공급을 일부제도를 보완하여 시행함으로써 단기임대 후 분양전환을 통해 임대주택 거주에서 자가보유 단계로 주거수준을 향상시킬수 있는 주택필터링 기능과 최근 미분양 증가로 침체된 주택건설시장의 활성화에 기여하는 방안으로 활용하면 효과적일 것이다.

정부의 임대주택 체계의 개편을 검토해야한다.

영구임대, 장기임대를 통한 주거복지 정책은 공공부문에서 전담하고, 5년 임대와 10년 임대주택은 임대주택의 범주에서 제외하여 후분양주택으로 분류하여야 한다. 1~4분위이하 계층은 주거비 부담을 줄일 수 임대 주택과 주거비 보조 등 정부재정 지원을 통한 저렴하고 다양한 임대주택 확대하고 소득향상이 이루어 질 경우 자가보유가 가능할 수 있도록 지원방안을 마련할 필요가 있다. 5분위 이상의 계층은 거주개념의 임대주택 정책에서 자가보유 확대를 위한 정책으로 전환하여 싱가포르의 공공재판매 주택제도와 같은 정부지원을 통한 단계적 자가보유 지원 방안을 강구하여야 한다.

나. 5년 임대주택 정책에 대한 평가

2003년 자료에 기초한 「주거복지 지원 및 전달체계 구축방안 연구」¹⁶⁾에 따르면 5년 임대주택을 비롯한 공공건설임대주택에 입주하고 있는 가구의 실제 지불임대료는 시장임대료의 23%~65% 수준으로 임대기간동안 입주가구의 주거비 완화에 상당한 역할을 하고 있음을 알 수 있다.

< 표 13 > 공공건설임대주택 유형별 실제 지불임대료 및 시장임대료

(단위 : 만원/월, %)

구분	영구임대	국민임대	5년 공공임대	50년 공공임대
호당 실제 지불임대료 (A)	10.1	26.4	35.9	26.3
호당 시장임대료 (B)	44.3	52.9	55.2	52.2
$A/B \times 100$	22.8	49.9	65.0	50.4

자료 : 국토연구원. 2004. 「2004 임대주택 주거실태조사」

그러나 2005년에 실시된 5년 공공임대주택 입주가구와 일반임대아파트 입주가구 실태조사 결과에 따르면, 수도권외의 경우에는 5년 공공임대주택의 임대료가 주변에 있는 유사한 평형의 일반임대아파트의 임대료보다 낮은 반면, 지방의 경우는 5년 공공임대주택의 임대료가 주변에 있는 유사한 평형의 일반임대아파트의 임대료보다 높게 나타난 것으로 조사 되었는데, 이는 일반 임대아파트에 비해 5년 공공임대아파트가 건축 경과년수나 주택의 질적인 면의 차이를 고려하지 않았기 때문이다.

16) 국토연구원. 김혜승 외. 2004.

< 표 14 > 5년 공공임대아파트와 일반아파트의 평당 임대료 비교(2005)

구 분		평균 주택규모 (분양면적 기준)(평)	평당 환산임대료 (만원/월)
5년공공 임대아파트	수도권	23.5	2.0
	지방	21.3	2.0
주변지역 일반아파트	수도권	20.6	2.3
	지방	20.1	1.7

주 : 전세보증금과 보증금월세의 보증금을 월임대료로 환산 시 조사시점(2005.3)의 국민은행 월세 이율(전국)을 적용

자료 : 건설교통부·대한주택공사·한국주택학회. 「2005년 임대주택 실태조사」

아래의 사례는 주택공사와 민간건설업체에서 2007~2008년도에 광주, 전남 및 전북지역에서 분양전환된 임대아파트 중 10개 아파트의 실제 분양전환사례를 조사하여 임대거주시의 임대보증금과 분양전환 가격의 차이를 비교한 것이다. 임대주택 거주기간과 분양전환 시 가격비교 결과 5년 임대기간 동안의 임대보증금이 분양전환가격에 대비 최초입주시점의 보증금은 평균 47.69%, 분양직전의 보증금은 평균 36.75% 저렴하게 나타났으며, 이는 사적임대시장의 주택가격대비 전세보증금 비율과 비교해서도 상당히 저렴하였음을 알 수 있었다. 이결과는 국토연구원의 「2004 임대주택 주거실태조사」에서 5년 임대주택의 임대료가 시장임대료의 65% 수준이라는 결과와 거의 유사하게 나타났다.

< 표 15 > 5년공공임대아파트 임대조건과 분양전환 가격 비교 (2008)

(단위: 천원)

공급주택		입주시	분양전	분양전환가격	분양전환 가격과의 차이			
공급업체	공급면적(㎡)				입주시(%)		분양전 (%)	
주택공사1	107	55,136	58,644	90,870	35,734	39.32	32,226	35.46
주택공사2	85	31,119	36,236	65,000	33,881	52.12	28,764	44.25
주택공사3	107	51,519	58,103	90,560	39,041	43.11	32,457	35.84
민간업체1	108	52,000	83,200	99,000	47,000	47.47	15,800	15.96
민간업체2	109	48,800	80,800	106,551	57,751	54.20	25,751	24.17
민간업체3	116	49,700	58,049	108,000	58,300	53.98	49,951	46.25
민간업체4	109	59,800	63,090	109,200	49,400	45.24	46,110	42.23
민간업체5	111	57,500	65,398	105,000	47,500	45.24	39,602	37.72
민간업체6	112	57,600	63,100	104,000	46,400	44.62	40,900	39.33
민간업체7	106	44,800	49,651	92,500	47,700	51.57	42,849	46.32
					평균	47.69	평균	36.75

주: 입주시, 분양직전의 임대조건은 임대보증금 +(월임료*12)으로 계산하고, 월임료의 보증금 전환이율은 년10%함(기간별 할인율 적용없이 단순 비교하였음.)

5년 임대주택은 공급적인 측면에서 임대주택의 재고확충에 크게 기여하였으나, 정책의 시행과정에서 몇가지 정책적 오류가 지적되었다.

첫째, 민간건설 5년 공공임대주택은 입주자와 협의하에 2년 6개월이 지나면 분양전환이 가능하여 실질적으로 임대주택의 기능을 제대로 하지 못한다는 점이다.

주택공사나 지자체에서 공급하는 국민임대주택이나 영구임대주택, 매입임대주택은 소유권이 공공에 귀속된 상태로 운영되는 주택으로 공공의 재산에 해당되나, 5년임대주택은 단기적 임대 후 개별소비자에게 분양되어 소유권이 이전되는 후분양성격의 주택유형이라는 점에서 정책의 형성과정과 임대주택 분류에 있어서 공공임대주택의 범주에 포함시키는 것 자체가 모순을 안고 있었다.

둘째, 영세업자에 의한 소규모 건설 등으로 주변환경 등 입지조건이 좋지 않을 뿐 아니라 분양전환이 곤란한 경우 부도가능성 증대 등의 위험을 내포하고 있다는 점이다.

정책의 시행과정에서 5년임대주택을 공급할 민간건설업체의 자격요건에 대한 규제장치가 없어 자금력이 없는 영세업자라도 국민주택기금의 지원을 받고 입주자의 보증금을 활용하여 적은 자금으로 임대주택사업에 진입할 수 있었고, 이 경우 지역주택시장이 활황이어서 시세차익이 발생하여 분양전환이 원활할 때는 큰 문제가 없으나 주택경기가 위축되어 분양전환이 제대로 이루어 지지 않을 때는 임대사업자의 부도로 임차인의 강제퇴거와 보증금 손실 문제 및 기금의 부실화 문제 등을 야기하게 되었다.

민간임대주택사업 착수('82)이래 '80년대말부터 임대주택 건설사업자의 부도문제가 발생했으나 대부분 분양전환이나 임차인 경락 등으로 해결되어 왔으나 '97년말 외환위기 이후 부도 임대아파트 발생건수가 급증하면서 전국적으로 임차인 강제퇴거, 보증금 손실로 인한 주거불안이 심각한 사회문제로 부각되었다. 이후 부도임대아파트 임차인 피해를 구제하고 향후 부도예방을 위하여 정부는 <부도임대아파트 조치방안>('05.6.7)을 마련하여 분양자금 지원 및 임차인 우선매수권등의 임차인 보호대책과 임대보증금 보증가입의무화, 국민주택관리기금 관리강화 등의 조치를 강구하였고, 후속 조치로 <부도공공건설임대주택 임차인 보호를 위한 특별법>('07.4.20시행)을 제정하여 임대보증금 전액 보전과 부도임대주택을 매입하여 국민임대주택으로 공급하는 등의 제도개선을 통해 부도임대주택 수는 크게 감소하였다.

6. 결 론

공공임대주택정책의 최우선순위는 무주택·저소득층의 주거불안 해소이다. 임대료 부담이 없는 영구임대주택 공급, 소득 계층별 차등화된 임대료 체계, 수요에 맞는 다양한 임대주택의 공급은 지속되어야 하나, 잠재적 자가보유 가능계층까지 임대주택을 공급하여 주거안정과 주택시장 안정을 추구하는 임대주택 확대정책은 재검토가 필요하다.

주택은 개인의 주요한 자산이자 재테크 수단이며, 집 한채의 보유가 최소한의 안전판 기능으로 인식되어 보유욕구가 여전히 강하다. 주택보급을 100% 달성에도 불구하고 자

가보유율 50%대에 불과한 현실을 고려할 때 주거의 불균형에 따른 계층간, 지역간 주거격차와 형평성 문제를 해결하고 장기적 주거안정을 달성하기 위해서는 거주개념의 임대주택 확대보다 단계적인 자가보유 지원방안이 더 효과적으로 보인다.

10년 임대주택에 대한 시행과정을 통하여 임대주택 공급정책은 정부의 다양한 지원정책에도 불구하고 민간업체의 참여를 기대하기엔 수익성, 안정성 측면의 불확실성이 해소되지 않아 정책의 실효성을 상실한 것으로 보여지는 바 공공부문과 민간부문의 역할이 재정립하여야 한다.

따라서 10년 장기임대주택공급은 재무적 투자자의 참여를 통해 공공부문에서 전담하여 임대주택 비축개념과 시장조절 기능을 보완하는 수단으로 활용하고 분양전환 시 저렴한 가격으로 공급하는 방안을 강구하여야 할 것이다. 수익성 분석에 의하면 수도권과 지방의 차이가 크므로 향후 임대주택 공급정책에 있어서 지역별 특성을 고려하여 차등화된 지원방안을 수립하여야 할 것이다.

민간부문의 임대주택공급은 공급자나 수요자 측면에서 임대 후 분양전환 가격에 따라 수익성이 가장 민감하므로 전환가격에 대한 예측이 가능하도록 보완하고 의무임대기간의 기간을 단축하여 5년 임대주택 공급정책으로 전환하되, 과거의 시행과정에서 나타난 문제점을 보완하여 민간의 임대주택 건설참여를 활성화함으로써 공공부문의 부담을 줄여야 한다.

정부가 주택시장에 개입하는 것은 주택부족 문제와 저소득층의 주거안정을 위한 사회복지 강화를 목적으로 한다. 시장의 기능만으로 적정수준의 주택공급이 이루어지지 못하고 공급된 주택도 계층간, 지역간 형평성있게 분배되지 못하는 현실에서 주택문제에 정부가 개입하는 것은 타당하지만 시장경제 원칙하에서 공급자, 수요자가 수용하지 않는 정책은 정책적 효과를 기대할 수 없다. 특히 민간의 참여와 협력을 필요로 하는 정책일 경우 주택행정 및 정책을 입안하는 정부의 역할은 매우 중요하다. 따라서 주거의 선택은 개인이나 가구의 선택이나 수요라기보다는 주택공급 및 배분의 정책결정에 좌우된다는 점에서 정부는 어떤 방식으로 개입해야 합리적 조정자의 역할을 할 수 있는지에 대한 충분한 검토를 통해 최적의 정책을 입안하고 실행해야 할 것이다.

이명박 정부에서 발표한 <국민주거안정을 위한 도심공급활성화 및 보금자리주택 건설방안>의 정책을 보면 무주택 서민과 저소득층의 주거문제 해결을 위해 공공분양 및 임대주택을 수요자의 소득과 선호에 따라 다양한 유형을 공급하겠다는 방향은 바람직하다고 할 수 있으나 임대주택 공급계획에 있어서 10년 장기임대주택을 지속적으로 공급하겠다는 정책을 유지하고 있다는 점은 정책의 실효성에 의문이 제기 되는 바 향후 정책의 추진과정에서 정책의 실행가능성에 대해 심도있는 검토가 이루어지기를 바란다.

참 고 문 헌

- 국토해양부. 2006. 임대주택업무편람.
- 국토해양부. 2008. 주택종합계획
- 국토해양부. 2006. 임대사업 체계개편 연구
- 국토해양부. 2006. 부동산 시장을 위한 제도개편 방안
- 진미윤,이현정. 2005. 싱가포르식 주택정책과 주택공급체계. 국토연구원
- 진미윤. 2007. 2000년 이후 공공임대주택정책의 특징과 지속성 강화방안.국토연구원.
- 권주안 외 2004. 장기임대주택 활성화 방안 연구. 주택산업 연구원
- 김현아.2008. 주택구매패턴으로 본 수도권 주택수요 특성 연구. 한국건설산업 연구원
- 장태일. 2006. 중대형 민간임대주택 사업 참여에 대한 재무적 투자자 특성 분석 연구.
- 박환용 외. 2005. 수도권 장기임대주택 수요조사 연구.국토해양부.한국주택학회
- 윤주현·김근용 외. 2002. 공공임대주택 제도 개선방안 연구. 국토연구원.
- 진미윤 외. 2006. 국민임대주택 임대료 산정체계
- 대한주택공사. 2007. 공공임대주택 정책 비교. 주택도시연구원

전주시 도시재생의 추진실태와 개발방향에 관한 연구

양 시 영*

I. 서론

1940년대 이후 선진국은 도시 확장(교외화 현상)에 따른 도심 공동화 현상을 극복하기 위하여 많은 자본투자 및 시행착오를 겪으면서 최근 도시재생이란 개념이 등장했다.

도시재생(Urban Regeneration)이란 산업구조의 변화(기계적 대량생산 위주 산업 → 전자공학·하이테크·IT 등 신산업) 및 신도시·신시가지 위주의 도시 확장으로 상대적으로 낙후되고 있는 기존 도시를, 새로운 기능을 도입·창출함으로써 경제적·사회적·물리적으로 부흥시키는 것을 의미 하며, 낙후된 구 도심 재생을 통한 신·구 도시간 균형발전을 도모하고, 도시경쟁력을 제고하며, 미래사회 삶의 질 향상을 위한 지속가능 한 도시발전모형을 구축하는 것이다¹⁾

한국에서는 1980년대 개발정책 시행으로 급속히 도시화를 겪으면서 수도권 이외의 지방도시에서 구도심의 공동화 현상과 도심 쇠퇴가 급속히 진행되고 있다. 풍부한 자본력을 바탕으로 인구나 산업시설, 사무실에 대한 수요가 있는 수도권이나 광역도시에서는 도시 공동화 현상이나 도심 쇠퇴에 대한 문제점이 지방에 비해 상대적으로 덜 심각하다.

그러나 자본과 인구 등 지역 여건이 제한된 지방도시의 구시가지는 도심 공동화 현상을 지나 거의 황폐화에 가까운 결과를 가져왔다. 공공기관, 상업·업무·주거·문화·교육 등 기능이 모두 빠져나간 구도심은 노인이나 빈민들의 지역으로 전락하고 있다.²⁾

한때 부와 번영을 대표하던 구도심은 자본의 이탈, 인구 이탈, 정책 입안 소외로 도시 슬럼화를 초래하고 있으며 또한 슬럼화가 지속될 가능성이 있어 이를 극복하기 위하여 선진국들은 물리적·사회적 환경을 개선하고, 경제적 혜택을 제공하며, 도시의 자생력을 키울 수 있는 정책을 시행하고 있다. 한국도 1980년대 개발정책 시행으로 급속히 도시화를 겪으면서 지방도시 구도심의 공동화 현상이 진행되고 있으며, 대표적인 지방도시의 하나인 전주지역도 신시가지 조성 등 양적 도시 확장에 따른 구도심의 공동화 현상이 심화되어 도시재생의 논의가 심도있게 진행되고 있으나 해결책을 찾기가 쉽지 않은 실정이다.

* 전주대학교 부동산학과 박사과정

1) 국토해양부 재생사업단(<http://www.kourc.or.kr/>)

2) 유럽에서는 오랜 동안 구시가지에서의 재개발이 이뤄진데 비해, 한국은 개발의 편의성이나 규모 때문에 신시가지 개발방식이 선호돼, 현재는 유럽의 도시보다 더 심각한 도심 쇠퇴 문제를 겪고 있다.

전주지역 또한 서부신시가지, 만성동 혁신도시, 북부권 개발이 진행되고 있으나, 슬럼화된 구도시와 신도시간의 균형을 갖춘 도시발전모델을 제시하지 않고 신시가지 개발에 치중함에 따라 구도시의 도시재생사업의 필요성이 절실히 요구되고 있다.

이에 본 연구에서는 전주시 도시개발 실태를 살펴보고, 전주시 구 도심의 문제점을 파악한 후 일본의 도시재생 사례 분석을 통해 전주지역 도시재생 사업의 개발방향을 제시하고자 한다.

II. 전주시 도시재생정책의 추진실태와 문제점

1. 우리나라 도시재생의 제도적 정책변화

도시계획법, 도시재개발법 등 도시개발사업 관련 주요 제도는 경제개발 및 도시개발 과정에서 발생된 문제점을 개선 및 보완 하면서 변천되었다.

1962년 도시의 건전한 발전을 도모하고, 공공의 안녕 질서와 공공복리를 증진하며 주민의 삶을 향상시키기 위한 목적으로 제정된 ‘도시계획법’을 시작으로 1973년 주택개량 촉진에 관한 임시조치법, 1976년 도시재개발법과 도시의 낙후된 지역에 대한 주거환경개선, 기반시설 확충, 도시기능의 회복을 위해 광역적으로 계획하여 체계적이고 효율적인 사업 추진을 목적으로 하는 도시재정비촉진을위한특별법이 2005년 제정되었다.

재개발사업에 대한 근거는 1962년 도시계획법 제정시 일단의 불량지구 개량과 관한 사항을 도시계획으로 결정하여 사업을 시행할 수 있도록 한 것으로 1971년 도시계획법 개정시 도시계획사업의 시행조항에 재개발사업의 시행조항을 삽입함으로써 도시계획법상 재개발사업의 근거를 마련하게 되었다.

1980년대의 도시개발은 공공성과 공공의 역할을 강화함에 따라 도시 저소득 계층을 위한 주거환경개선사업이 시작되었고 1987년 주택건설촉진법 개정으로 노후 공동주택의 정비를 위한 재건축사업의 근거가 마련됨에 따라 고층·고밀 주택단지가 개발되었다.

2000년대에서는 도시기능의 회복이 필요하거나 주거환경이 불량한 지역을 계획적으로 정비하고 노후·불량건축물을 효율적으로 개량하기 위하여 2002년 도시및주거환경정비법이 제정되었고 2005년 광역적으로 계획하여 체계적이고 효율적으로 사업 추진을 위하여 도시재정비촉진을위한특별법이 제정되었다.

<표 1> 도시재생관련 주요 법 및 제도 변천 내용

년 도	주 요 내 용
1962	○ 도시계획법 제정
1965	○ 도시계획법 제14조(기타 지구지정) 신설 • 불량지구 개조사업을 촉진하기 위하여 필요한 경우에 재개발지구 지정할 수 있다고 규정
1971	○ 도시계획법내 재개발 근거마련 • 도시계획사업의 시행조항에 재개발사업 시행조항을 개정 삽입
1973	○ 주택개량촉진에관한임시조치법 제정
1976	○ 도시재개발법 제정 • 도시재개발법을 제정하여 주택개량재개발사업과 도심지개발사업을 구분하여 시행 • 주택개량재개발사업에 대한 별도의 사업절차 등 규정
1981	○ 도시재개발법 개정 • 도시재개발 구역을 지구로 분할하여 사업시행 가능
1982	○ 도시재개발법 개정 • 재개발사업 시행자 범위 확대
1989	○ 도시저소득주민의주거환경개선을위한임시조치법 제정(한시적) • 주거환경개선사업
1997	○ 도시재개발법 개정 • 주택재개발사업시 지자체의 공공시설 설치 의무화
1998	○ 도시재개발법 개정 • 지자체의 의무적으로 설치해야 하는 공공시설의 범위 규정
2002	○ 도시및주거환경정비법 제정 • 도시재개발법(도심, 주택, 공장재개발사업), 도시저소득주민의주거환경개선사업을위한임시조치법(주거환경개선사업), 주택건설촉진법(재건축사업)등 3개 법률 통합
2005	○ 도시재정비촉진에관한특별법 제정 • 재정비촉진지구 지정 및 재정비촉진사업 (1. 도시및주거환경정비법 - 주거환경개선사업, 주택재개발사업, 주택재건축사업, 도시환경정비사업 2. 도시개발법 - 도시개발사업 3. 재래시장육성을위한특별법 - 시장정비사업 4. 국토의계획및이용에관한법률 - 도시계획시설사업 등 대상) 시행의 근거 마련

자료 : 한국건설교통평가원, 도시재생사업단 사정기획연구(최종보고서), 2006.11

2. 전주시 구도심 실태 및 도시재생정책 추진현황

가. 전주시 구도심의 실태분석

전주시의 인구는 2000년 현재 622천명 이었으나 2006년도말 627천명으로 나타나 0.84%의 소폭 증가한 것으로 나타났다. 그러나 구도심지역으로 분류되는 지역의 인구변화³⁾를 보면 동기간동안 각각 111천명에서 91천명으로 변화한 것으로 나타나 약 18%나 감소한 것으로 나타나고 있다.

한편 세대수를 보면 전주시의 경우 2000년 현재 189천세대인 이었으나 2006년도말 215천세대로 나타나 13.47% 증가한 것으로 나타났다. 인구는 감소추세이나 세대수가 증

3) 상주인구는 주민등록 소재지를 기준으로 하는 인구로서 지역주민이 되는 인구 총을 의미한다.

가하는 것으로 나타나는 것은 핵가족화, 독신가구·고령인구 등 1-2인 가구수의 증가 등에 기인한 것으로 볼 수 있다. 그러나 구도심지역으로 분류되는 지역의 세대수변화를 보면 동기간동안 각각 37천세대에서 35천세대로 변화한 것으로 나타나 약 3% 감소한 것으로 나타나고 있다.

<그림1> 전주시 구도심 권역도



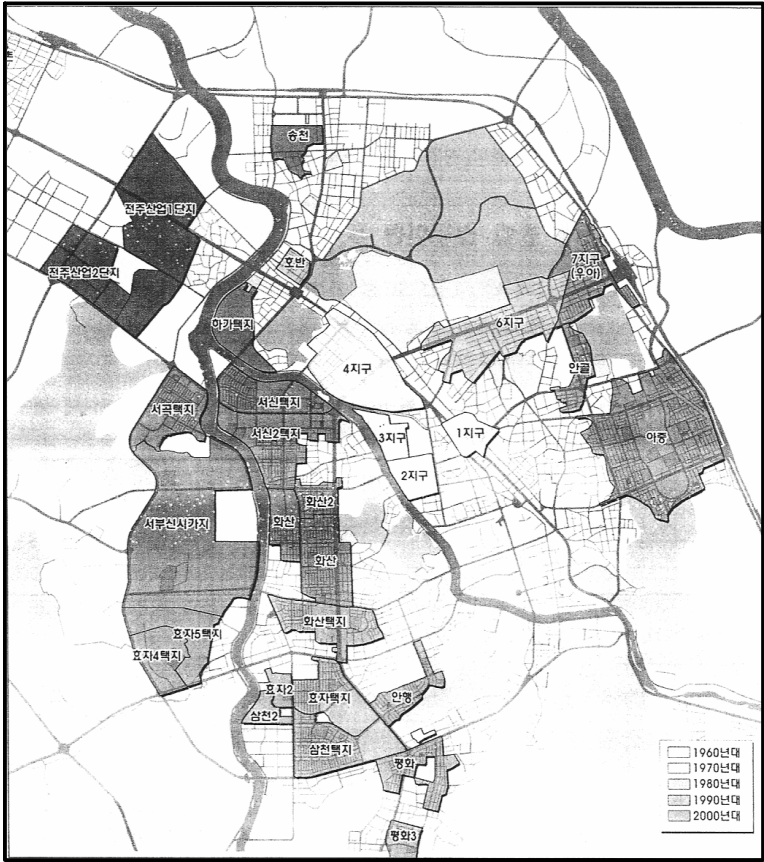
전주시 구도심의 경우를 보면 2006년 현재 14세이하 인구는 전체의 10%, 15-44세 인구는 13%, 45-64세 인구는 18%, 65세이상 인구는 22%의 비중을 보이고 있다. 연령층이 높아질수록 차지하는 비중이 증대하는 경향을 보이고 있는데, 이는 구도심의 연령층이 고령화경향이 있다고 유추할 수 있다.⁴⁾

1997년도의 경우에는 구도심의 평균 공시지가가 684,038원/㎡으로 나타나 2008년 현재 공시지가가 오히려 감소한 것으로 나타났다.⁵⁾

4) 자료, 배철민; 구도심의 공동화와 활성화방안 연구, 전주대 행정대학원 부동산학과 석사학위논문, 2008, pp. 31-33

5) 자료, 배철민; 구도심의 공동화와 활성화방안 연구, 전주대 행정대학원 부동산학과 석사학위논문, 2008, p. 55

<그림2> 전주시 도심부 개발사업 현황도



자료 : 2006, 2010전주시 도시·주거환경정비기본계획

<표2> 지방도시의 일반적인 구도심 쇠퇴의 원인

구 분	내 용
도시외곽의 과도한 도시개발사업 실시	<ul style="list-style-type: none">* 기성시가지의 정비보다는 외곽지역의 택지개발을 서두른 결과 도심의 침체 또는 쇠퇴* 1980~2001년 지방도시는 저렴한 택지공급을 위해 도시외곽에 133개의 택지개발예정지구 지정* 도심의 환경개선을 위한 도심재개발사업은 부산과 대구에서 일부만 지정* 결과적으로 지방도시의 도시계획구역 면적을 10~23배까지 확장시키는 결과 초래
경직된 물리적 공간구조로 인한 기반시설 확충곤란	<ul style="list-style-type: none">* 지가가 높고 토지소유권이 세분화되어 있는 구도심의 특성상 기반시설의 확충이 어려움 - 도로혼잡, 주차시설부족, 저층·고밀 건축물의 무질서한 입지 등의 문제점 발생* 반면 신시가지는 현대식 건물, 계획된 가로망과 기반시설, 충분한 주차공간, 쾌적한 편의시설 등을 갖추고 있어 새로운 도시기능의 입지에 유리하여 신·구도심간 격차가 가속됨
도심기능의 구조조정 미흡	<ul style="list-style-type: none">* 구조적으로 정보화, 지방화, 세계화 등의 사회적 변화에 대처 미흡* 도심산업의 경쟁력 약화, 도심내 사업체의 외곽이전 및 관련산업의 연쇄적 이전* 업무·행정등 실질적기능들이 신시가지로 이동으로 각종 서비스 및 관련기능 유출
도시정책상 중복적인 다핵구조의 추구	<ul style="list-style-type: none">* 도시기본계획에서 기존 도심의 기능을 쾌적한 도시기반시설을 조정할 수 있는 신시가지로 이전해야 한다는 입장 견지* 공간구조의 다핵화 현상에 의하여 도시전체의 균형적 발전은 이룩할 수 있으나, 핵간의 역할이나 기능이 중복적으로 분담되었거나 일방적인 유출을 유도하여 오히려 불균형적 성장 유발
철거재개발 위주의 도심개발정비사업 실시	<ul style="list-style-type: none">* 대부분의 개발사업은 지나친 경제성만을 추구하여 도심의 문화·역사적 환경들을 훼손함* 이러한 개발정책은 역사적인 도시조직과 건축물을 훼손하고 획일적인 도시환경을 만들어 도심의 경제성을 상실하는 결과를 초래

자료참조: 전북발전연구원, 전북도청 이전에 따른 구도심 활성화방안, 2004, p.15

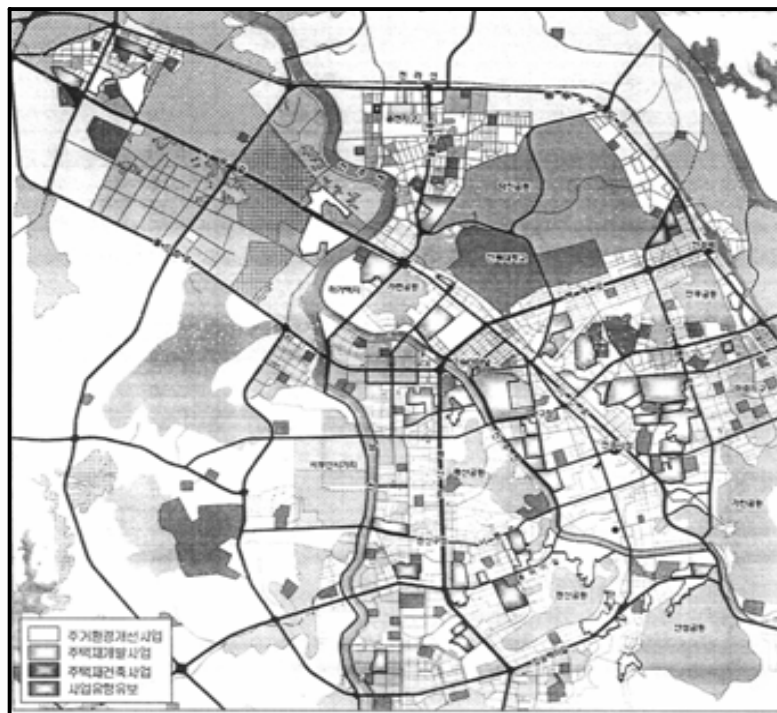
나. 구도심 도시재생정책 추진현황

<표3> 사업방식별 정비예정구역 현황

사업방식	총 계	주거환경개선사업	주택재건축사업	주택재개발사업	사업유형유보
구역수	61(100%)	18(29.5%)	10(16.4%)	28(45.9%)	5(8.2%)
면적(ha)	435.7(100%)	131.5(30.2%)	33.3(7.6%)	245.3(56.3%)	25.6(5.8%)

자료 : 2006, 전주시 주택행정과 내부자료

<그림3> 전주시 정비예정구역 현황도



자료 : 2006, 2010전주시 도시·주거환경정비기본계획

1) 주거환경개선사업 추진현황

전주시의 도시 및 주거환경정비사업은 1단계와 2단계로 구분하여 사업이 진행되고 있으며 1단계 도시 주거환경개선 사업은 진북동 도토리골 지구등 총 18개 지구로 총 면적 863,571㎡이며 16,881명(5,146가구)의 영세 서민들에게 새로운 삶의 희망과 쾌적한 주거 환경을 제공하였으며 노후 불량 주거지 및 기반시설을 정비하여 재해예방에 기여하고 도시 저소득 주민의 삶의 질 향상으로 모든 시민이 잘 사는 도시 건설을 위해 1999년부터 2005년까지 제 1단계 도시주거 환경개선사업이 이루어졌다.

<표4> 1단계 주거환경개선사업 현황

구 분		계	사 업 시 행			미시행	비 고
			소계	준공	진행중		
개 소		18	18	16	2	0	
사업방식	현지개량	17	17	16	1	0	
	공동주택	1	1	0	1	0	
	혼합방식	0	0	0	0	0	공동주택방식+현지개량방식

자료 : 2006, 전주시 주택행정과 내부자료

<표5> 1단계 주거환경개선사업 사업비 소요 내역

(단위 : 백만원)

재원별	총사업비	00이전	2001	2002	2003	2004	2005	비 고
계	88,645	42,178	38,336	1,707	3,287	1,917	1,220	
국비	36,596	0	33,236	510	1,579	811	460	
도비	8,123	804	5,100	1,195	546	478	0	
시비	43,926	41,374	0	2	1,162	628	760	

자료 : 2006, 전주시 주택행정과 내부자료.

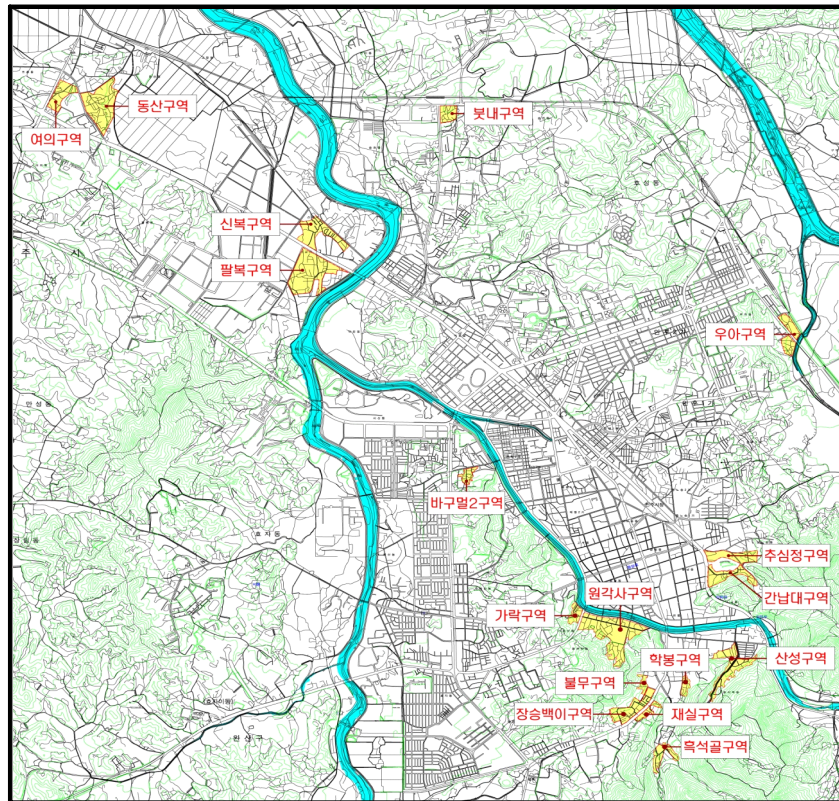
도시주거환경개선사업 2단계는 팔복동 신복지구 등 21개 지구로 면적은 1,535,818㎡로 23,420명 (6,256가구)을 대상으로 2006년부터 2010년까지 사업 추진 중에 있으며 2단계 도시주거 환경개선사업은 소공원 조성 등 녹지공간 확대 및 도심 열섬현상 방지, 노후 불량건축물을 효율적으로 개량하여 도시환경을 개선하고 도시 저소득주민의 삶의 질 향상을 통한 복지 도시 건설을 목표로 추진중에 있다.

<표6> 2단계 주거환경개선사업 년차별 집행계획

구분	계	2006	2007	2008	2009	2010
사업비	100,260	6,638	27,160	24,421	21,894	20,147
국비	50,131	3,319	13,580	12,211	10,947	10,074
도비	10,025	664	2,716	2,442	2,189	2,014
시비	40,104	2,655	10,864	9,768	8,758	8,059

자료 : 2006, 전주시 주택행정과 내부자료

<그림4> 주거환경개선사업 현황도



2) 주택재건축사업 추진현황

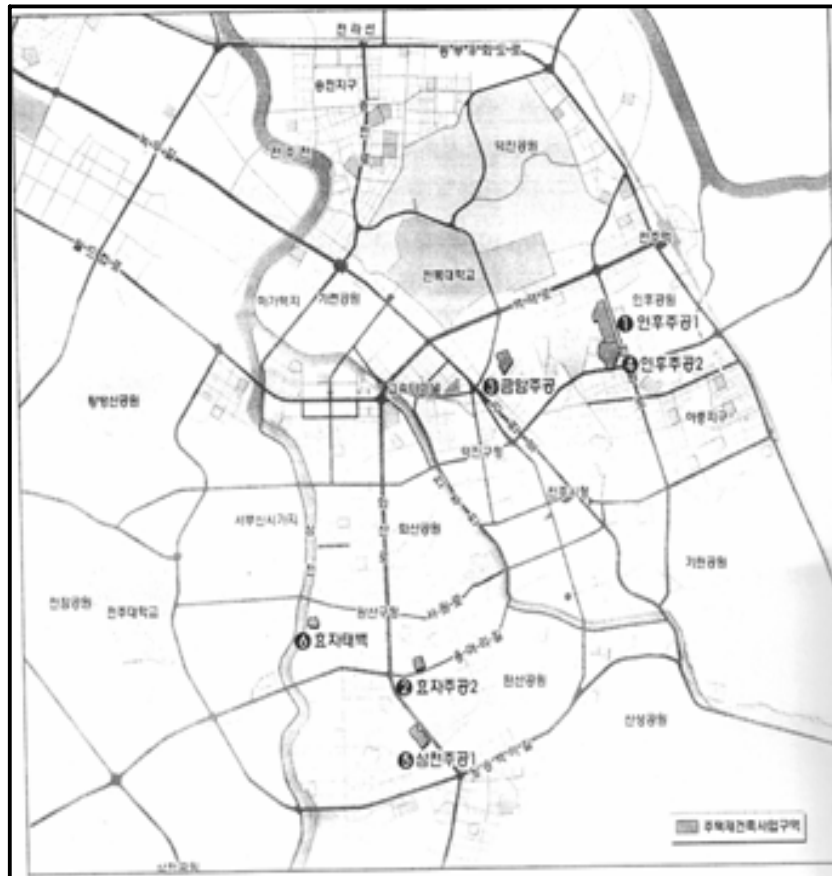
전주시의 주택재건축사업은 토지이용을 고도화함으로써 도시내 부족한 토지를 효율적으로 활용하고 대규모 주택을 공급함으로써 주거의 질 향상과 생활의 질 향상에 기여하고자 했으며, 주택재건축사업은 기존 주택건설촉진법의 적용을 받아 조합이 설립된 지역은 덕진구 인후동 인후주공1 한신희를 비롯해서 총 6개소로서, 전체사업이 준공 완료됨에 따라 4,691세대의 주택을 공급했다.

<표7> 주택재건축사업 현황

단 지 명	건폐율	용적율	층수	세대수	사업승인	비고
인후주공1한신희	18.6	249.7	20	1,236	03.6.27	준공
효자주공2한신희	19.6	249.6	19	370	03.6.27	준공
금암주공중앙하이츠	21.2	249.4	20	602	03.6.30	준공
인후주공2금암두산	16.5	249.8	22	1,549	03.6.30	준공
삼천주공1세창짜임	18.4	248.9	20	674	03.6.27	준공
효자태백남양좋은집	15.0	249.8	24	260	03.6.27	준공

자료 : 2006년, 전주시 주택행정과 내부자료

<그림5> 주택재건축사업 현황도



자료 : 2006, 2010전주시 도시·주거환경정비기본계획

3) 주택재개발사업 추진현황

전주시는 인후동 전주여고 일원과 노송동 문화촌 일원 등 12개 주택 재개발지역을 도시재정비 촉진구역으로 지정, 노후주택 밀집지역을 광역단 위로 개발하는 일명 뉴타운 사업을 추진할 계획이며 총괄사업관리 및 사업시행자로 주택공사를 참여시키기로 했다

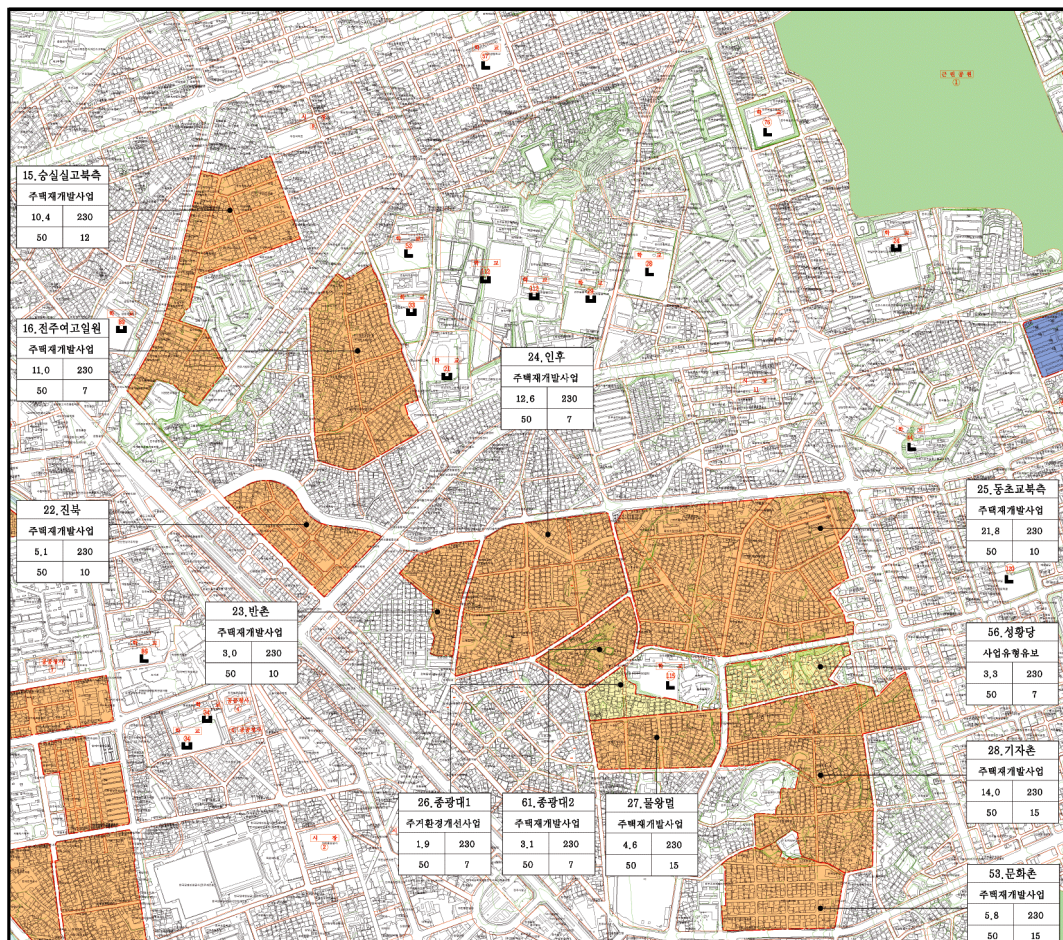
또한 시도조례에서 규정하고 있는 구역지정요건 20% 범위를 완화하고 촉진계획 수립 시 재정비촉진사업에 대한 영향평가(환경,교통,재해)를 받을 경우 개별구역사업 영향평가를 생략하는 등 사업추진 절차를 간소화 했고 용도지역 변경 허용, 용적률 및 건폐율 완화, 중심지 경우 학교 교지 면적 1/2 완화 하는 등 각종 건축제한을 완화 했으며, 문화시설, 병원 등 건축물에 대한 취·등록세 등 지방세를 감면해주어 주택재개발사업을 적극적으로 추진하고 있다.

<표8> 주택재개발사업 현황

구역명	면적(ha)	건축물 밀도계획		
		용적율(%)	건폐율(%)	층수(층)
송실교북측	10.4	230	50	12
전주여고일원	11.0	230	50	7
진북	5.1	230	50	10
반촌	3.0	230	50	10
종광대1	1.9	230	50	7
종광대2	3.1	230	50	7
물왕벌	4.6	230	50	15
인후	12.6	230	50	7
동초교북측	21.8	230	50	10
성황당	3.3	230	50	7
기자촌	14	230	50	15
문화촌	5.8	230	50	15

자료 : 2006년, 전주시 주택행정과 내부자료

<그림6> 주택재개발사업 현황도



4) 전주시 택지개발사업 추진현황

택지개발사업은 도시지역의 주택난을 해소하고, 주거생활의 안정을 기하기 위하여 낙후된 미개발 지역을 선정하여 개발함으로써, 저렴한 주택지를 대량으로 조성하여 공급하는 사업으로 전주시의 경우 1983년 효자 1지구를 시작으로 2009년 완료예정인 효천지구까지 총 14개의 사업지구가 시행 완료되었거나 사업 추진중에 있다.

<표9>전주시 택지개발사업 현황

지구명	위 치	면 적(m ²)	시행기간
효자1지구	효자동	550,593	83.03 ~ 84.12
화산지구	중화산동	569,717	86.12 ~ 88.12
조촌지구	조촌동	10,544	87.02 ~ 87.11
삼천지구	삼천·평화동	715,496	88.12 ~ 91.10
효자2지구	효자동	119,887	90.12 ~ 92.06
서신2지구	서신동	808,566	92.02 ~ 94.10
서신지구	서신동	572,124	94.12 ~ 97.12
서곡지구	서신동	574,402	94.12 ~ 97.12
삼천지구	삼천동	103,437	96.12 ~ 99.12
평화3지구	평화동 2가	311,623	97.03 ~ 01.12
하가지구	덕진동	428,905	98.09 ~ 08.12
효자4지구	효자동 2가	378,000	02.07 ~ 07.12
효자5지구	효자동 2가	495,000	04.05 ~ 09.12
효천지구	효자동 2가	673,000	05 ~ 09

자료참조 : 전주시정 백서, 2006

또한 전주시는 총 5개 지구에 일단의 주택지 조성사업을 실시하였다

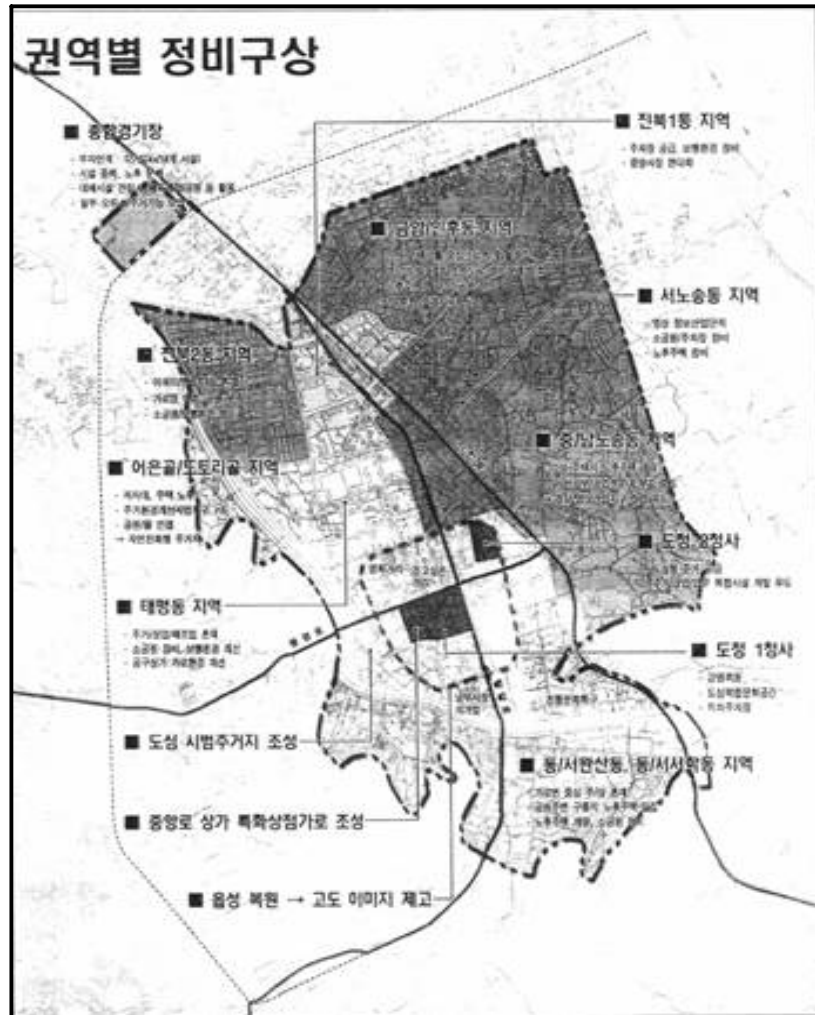
<표10>일단의 주택지 조성사업 현황

지구명	위치	면적(m ²)	시행기간
호반지구	덕진동	122,198	83.03 ~ 84.12
동전주지구	우아동	647,924	86.12 ~ 88.12
평화지구	평화동	28,001	87.02 ~ 87.11
삼천2지구	서신동	159,518	88.12 ~ 91.10
화산지구	중화산동	321,176	90.12 ~ 92.06

자료참조 : 전주시정 백서, 2006

5) 전주시 도심활성화 사업 추진현황

<그림7> 전주시 구도심 권역별 정비구상



가) 도심활성화 지원조례 제정

전주시는 공공기관 및 주요시설의 이전으로 인하여 도심의 중심기능이 신도심 등 도심외곽으로 분산되면서 구도심권이 침체되고 있는바, 경제적·문화적 기반 등 관련 기능이 회복되도록 행정적·재정적으로 지원하기 위해 2003년 12월 30일자 구도심 활성화 지원 조례를 제정하였으며, 전주시의 도심공동화 현상을 방지하고 도심상권의 활성화를 위하여 특화·특정거리를 지정하고 지원함으로써 전주시 도시 전체를 균형있게 발전시키기 위해 노력하고 있다.

구도심활성화 지원 조례에서의 구도심 범위는 12km²로 완산구의 중앙동 외 10개동과 덕진구의 서노송동 외 2개동이 해당되며 그에 따른 도심의 범위는 아래 표와 같다.

<표11> 전주시 구도심 활성화 지원 조례상의 구도심 범위

행 정 동	면적(km ²)	행 정 동	면적(km ²)
완산구 중앙동	0.89	완산구 동완산동	0.54
완산구 풍남동	0.99	완산구 서완산동	0.45
완산구 교동	1.16	완산구 동서학동	0.72
완산구 태평동	0.54	완산구 서서학동	2.96
완산구 중노송1동	0.70	덕진구 서서학동	0.43
완산구 중노송2동	0.30	덕진구 진북1동	0.64
완산구 남노송동	0.65	덕진구 진북2동	1.03

자료참조 : 전주시, 전주통계연보, 2005

구도심 활성화 지원 조례에 의한 보조금 지원 대상은 4대문 안과 특화·특정거리에서의 건축 또는 건물 내부 수선의 일부 비용과 교육·문화·복지 시설 등 건축의 일부 비용 등의 보조금을 지원하고 있다.

나) 특정·특화거리 조성사업

전주시에서는 특화 및 특정거리 7개소를 지정하였으며 특화거리로는 걷고 싶은 교지마지구는 목조로 이루어진 노후주택 밀집지역으로 지진이나 화재에 취약하며 65세 이상 고령자가 주민의 30% 이상을 차지함에 따라 경제적 자립도가 없어 도심 공동화와 쇠퇴가 이루어지고 있는 곳을 마을주민과 문화예술인에 의해 도시재생사업이 추진되고 있는 곳이다.

도시재생사업 추진에 어려움을 겪던 도교도는 도시정비 권한을 민간법인인 마을만들기센터에 이양하면서 도시재생사업 추진이 빨라지기 시작했다. 토지매입 등 사업에 관여되는 비용의 대부분을 정부기금에서 보조받아 사업을 착수함에 따라 교지마지역 고유의 특색있는 마을을 만들어 가고 있다.

또한 마을만들기센터가 사업의 주체가 됨에 따라 도로정비 등 인프라사업과 주택을 건설 싼값에 입주하도록 유도하여 인구유입을 늘리고 있다.거리, 영화거리, 웨딩거리, 동문거리, 공구거리 등이며, 특정거리로는 차이나 거리, 약전거리 등이 있다.

특화·특정거리 조성공사(지중화 등)를 1999년부터 2007년까지 완료 및 추진중에 있으며 특화 및 특정거리 상가 활성화를 위하여 시설의 개보수 비용을 2004년부터 지원하고 있다.⁶⁾

완산구 고사동에 위치하고 있는 오거리가 도시계획시설(광장)로 결정된 후 70여년 동안 미집행된 오거리 6호 광장을 조성하기 위하여 고사동 6호 광장부터 영화의 거리에 이르는 6,360m²를 빛과 소리의 거리로 조성하여 장기 미집행된 도시계획시설(광장)을 조성하고 시민에게 되돌려 줌으로써 시민 휴식공간 제공과 도심상권회복으로 지역경제 활성화

6) 전주시는 시민들의 다양한 여가 문화공간 활용과 지역상권 회복차원에서 걷고싶은 거리를 조성했다. 구도심 활성화와 인구유입 측면에서는 매우 잘한 정책이나, 운영적인 면에서 약간의 문제점이 있다. 추진하기에 앞서 이해관계인과 합의를 통해 차량 출입통제에 따른 일부 상권의 매출액 감소문제와 조명유지 비용 등 관리주체를 명확히 할 필요성이 제기되고 있다. 물론 다른 지역과의 형평성 문제도 있는 만큼 구도심지역만 지원하기 힘든 상황이나 구도심활성화를 위해 전주시의 확실한 정책 추진이 필요하다.

화를 기여하고자 추진 중에 있다.

완산구 고사동 일원으로 걷고 싶은 거리에 경관조명 설치를 위하여 구조물을 설치하고 충전연색 조명으로 구도심 지역권내의 공동화 현상을 최소화함으로써 인구 유입방안 및 상권회생을 모색하고 있다.

전주시 완산구 고사동 오거리 인근에 1,738㎡의 오거리 공영주차장을 건립과 함께 남부 시장 주변에도 공영주차장을 확충하는 계획을 추진중으로 구도심 상가를 이용하는 시민들의 주차문제를 해소함으로써 도심활성화에 기여하고자 추진하고 있다.

6) 전주시 전통문화지구사업 추진현황

전주시에서 가장 눈부신 변화가 있던 곳은 전주 한옥마을이다. 전주 한옥마을은 참여정부도 인정한 혁신사례로 가장 한국적인 장소이자 세계적인 관광명소로 이미지를 부각시키기 위하여 전주시가 중점적으로 추진하고 있는사업중의 하나이며, 전통문화도시는 전주시의 전통과 문화가 산업화되는 결정판이라고 할 수 있다.

전통문화도시는 전통문화, 특히 전통생활문화를 중심으로 전통예술의 중심 및 허브도시로서의 위상을 정립하여 전통과 현대가 조화된 도시경관과 구조를 지향하고 현대와 전통이 조화된 문화시설지구로서의 기능을 하는 것이다.

<표12> 전주한옥마을 브랜드화 사업 추진 개요

추진과제	추진사업	사업개요
인프라 조성 및 활성화	기본설계 및 제도 정비	- 한옥마을 브랜드화를 위한 기본설계
	한옥마을 문화적 경관 환경 정비	- 주요 가로 환경 정비, - 주차장 확보 및 교통 재구성 - 한옥마을 주거환경 개선
	한옥마을 기반 시설 운영활성화	- 기존 한옥마을 기반시설 경영개념 도입 및 연계 프로그램 강화
	전통문화지원시설지구 조성	- 대성동: 대규모 한옥숙박체험단지/공예촌 조성 - 주거환경개선지구: 소규모 한옥숙박단지
	한옥개보수지원센터 설립	- 한옥개보수 지원 - 한옥개보수지원센터 지정
	소규모 문화시설 조성	- 예술창작 및 방문객들을 위한 전통과 현대가 조화된 소규모 문화시설
한옥체험 프로그램 개발 활성화	테마형 한옥체험 프로그램 개발	- 전통문화를 체험하기 위한 민박프로그램 활성화 - 주제별 한옥 체험 및 연계프로그램 개발 - 황실선바규수문화체험, 한옥숙박시설소품 디자인, 연계 체험프로그램 제공
	특성 있는 장소로 및 탐방로 조성	- 테마가 있는 소로 및 역사탐방로, 전통소공원 조성
지속가능한 한옥마을	한옥마을 공동체 제고	- 시민의 지속적 거주를 통해 살아있는 한옥의 특성을 살리기 위한 정책지원 - 지역사회 공동체성을 고취하여 현대도시에서 한국적 마을의 공동체성 조성
	예술인 레지던스 프로그램	- 전통문화예술인 유치를 위한 인센티브 - 출향 예술인들의 유치 및 레지던스 프로그램 개발

자료참조 : 전주시, 전주시정백서, 2006

<표13> 전통문화지구 조성사업 내역

세 부 사 업 명	사 업 내 용
전통문화의 거리조성	* 태조로, 은행나무길, 가리내길 전통문화 거리조성(역사·문화체험, 판매, 전통음식거리 등)
문화시설 건립	* 전주한옥생활체험관, 전주전통술박물관, 젊음의 광장 조성 * 전주공예품전기관, 전주명품관, 테마민박 조성 * 전통한의학박물관, 공예공방촌, 최명희문학관, 안내소 건립
전통문화구역 정비	* 한옥 신축 및 수리, 한옥 담장·대문·골목길 정비 * 전통한옥지구 매수청구, 도시기반시설 및 주차장 정비

자료 : 2006년, 전주시 주택행정과 내부자료

3. 전주시 도시재생의 문제점

가. 도시 및 주거환경정비사업의 문제점

1) 도심주거 정비사업의 난개발 우려

전주시내 전체 29개 재개발지구 중 기자촌과 다가지구, 감나무골 등 16곳의 재개발지구가 재개발추진위의 승인을 받고 조합설립을 서두르고 있다. 하지만 이들 지구가 구도심권 전역에 광범위하게 분포되어 있는데다 대부분의 지구가 아파트시장의 여건상 재개발되기 어려운 상황이어서 불균형발전을 초래할 우려가 높은 상황이며, 개발지역이외의 상당수 지구가 오래된 단독주택들로 이뤄져 슬럼화 문제가 대두될 수 있다.

또한 전주재개발사업이 개별지구별 추진은 도시 불균형 문제 등 적지 않은 후유증이 우려된다. 특히 이들 재개발지구가 중구난방식으로 추진되고 있는데다 일정 규모의 임대아파트를 건축하도록 의무화함에 따라 도시발전의 걸림돌로 등장할 수 있다.

2) 관련법 해석과 각종 규제의 문제점

도시환경정비법은 명확한 규정이 없어 추진위가 시공사를 선정할 수 있는 상황을 만듦으로서 추진위의 시공사 선정의 법적 효력 발생의 문제점이 거론된다. 이에 국토해양부는 재개발사업의 부작용을 막기 위해 '조합이 아닌 추진위 차원의 시공사 선정은 무효'라는 방침을 정하고 이같은 내용의 공문을 최근 건설업체와 자치단체에 통보했으나 명확히 처벌규정이 없어 전주의 경우 이미 추진위 상태에서 시공사를 선정하는 상황이 잇따르고 있다.

이와 함께 도정법상 규정과 관련 규정 등에서 재개발사업지구는 전체의 세대수중 8.5%의 임대주택을 건설하도록 되어 있고 이 주택을 해당 자치단체가 관리하도록 규정하고 있다. 이에 자치단체들은 시공사에 이를 떠넘기고 있어 향후 법적 분쟁을 야기할 것이란

분석이 나오고 있다.

전주시가 도정법상 재개발지구를 지정한 근거는 과거에 만든 종세분을 기준으로 하고 있다. 그러나 이 기준이 과거회귀적일 뿐 아니라 주변지역간 유사지역인데도 다른 잣대가 만들어져 새로운 민원이 발생되고 있다. 실제로 전주시는 지난해이후 성황당지구(3.3ha)를 남쪽의 물왕말·기자촌·문화촌지구와 연접해있는데다 주거의 형태 및 분포 등이 비슷한데도 원칙없이 '1종 일반주거지역'으로 결정한바 있다.

따라서 이 지구는 기본층수를 15층(탑상형으로 계획때 최고 25층)으로 계획되어 있는 남쪽의 '물왕말·기자촌·문화촌지구'와 기본층수를 10층(탑상형으로 계획때 최고 11층)으로 계획된 북쪽의 '동초교 북측지구'와 사이에 놓이게 됐다. 이 지구는 초고층 대형아파트단지들로 둘러싸여 있어 일조는 물론 조망, 채광 등 주거환경적인 측면에서 불합리한 문제점을 안고 있다. 이에 서울 강북개발에 활용됐던 뉴타운 방식으로 일관성있는 연차적인 개발이 이뤄져야 이같은 문제들을 해결할 수 있을 것으로 판단된다.

3) 토지이용제도의 문제

전주시 구도심권 재개발을 위해 조합을 결성, 구도심권 활성화 및 도시균형발전을 위해 시에 재개발을 신청한 지역은 태평동, 완산동 등 10여곳에 이르고 있다. 하지만 이들 지역은 층고제한에 묶여 그동안 사업이 진척을 보지 못한 채 터덕거리고 있는 상태이다.

현행 국토계획법상 2종 일반지구의 경우 층고가 제한되어 재개발조합 및 시공을 추진 하던 주택건설업체들이 채산성 악화를 들어 적극 추진하지 못한 채 지역민원만 야기하고 있다. 그러나 올 하반기부터 층고제한 폐지와 함께 초고층 아파트 건축이 가능해질 경우 전주시의 구도심권을 중심으로 재개발 신청이 다시 이어질 것으로 전망된다.

하지만 모든 지역이 재개발이 가능한 것은 아니다. 국토해양부는 도시 주거지역의 토지이용 효율을 높이고 쾌적한 주거환경을 조성하기 위해 2종 일반주거지역에 대한 층고 제한을 폐지하는 대신 난개발 및 고밀개발을 방지하기 위해 2종 일반주거지역에 적용하고 있는 용적률을 그대로 둔 데다 도로로부터의 이격거리, 일조권, 사선제한 등 각종 제한을 그대로 둔다는 계획이어서 구도심권 모두가 초고층 아파트 건축이 가능한 것은 아니다.

현행법상 아파트 높이를 15층으로 제한하다 보니 도시미관이 획일화되고 있는 점을 개선하기 위해 층고제한을 폐지해 15층, 20층, 25층 등으로 다양화를 추진한다는 것이 기본계획이다. 하지만 현재 확정된 것은 아니므로 변수는 남아있는 상태이다

나. 공공시설 이전에 도심공동화 현상

전주시의 도심공동화와 쇠락에는 행정이 앞장선 측면이 있다. 인구가 팽창함에 따라 주거와 산업 같은 공간의 수요가 늘면 도시 확장과 개발이 이루어져야한다. 80년대를 전후해 수도권 인구의 급격한 도시유입과 공간수요 증가가 대표적이다. 비좁고, 불편한 구도

시 대신 신시가지지를 개발해 쾌적한 삶을 영위하는 것은 당연하다.

하지만 전주시의 경우 이미 인구가 정체된 상황에서 무리하게 서부신시가지지를 개발해 도심공동화를 초래한 결과가 되었다. 전주시의 인구는 십여 년 넘게 62~64만명 수준에서 머물고 있음에도 서부신시가지지를 비롯한 대규모 택지조성을 승인하고 앞장선 것이 사실이다. 도심개발을 규제하고, 도심인구를 외곽으로 내몬 결과로 볼 수 있다. 인구가 정체되고 산업마저 위축된 상황에서 대규모 신시가지 조성은 풍선효과처럼 팽창과 구도심공동화를 야기할 뿐이다.

일본을 비롯한 선진외국에서는 구도심지역의 도시재생을 촉진하고 재도심화되는 현상을 눈여겨보아야 한다. 새로 지을 공공청사와 문화시설을 공동화된 도시에 지으면 도심도 살리고, 필요이상 과밀해진 신시가지 기반시설에 드는 비용을 절감하는 효과도 거둔다. 선진외국이 모두 우리가 배껴야 할 대상은 아니지만 공용청사 이전을 삼가고, 새로 짓는 시설을 구도심에 유치하는 그들의 지혜와 교훈을 새겨야 한다.

Ⅲ. 일본의 도시재생사업 사례 검토

일본정부는 전국에서 중심시가지의 공동화 및 쇠퇴현상이 진행됨에 따라 도시재생사업의 적극적인 활성화와 지속가능한 도시발전을 위하여 ‘도시재생본부’ 설립과 ‘도시재생특별조치법’⁷⁾ 발표하는 등 도시재생을 위하여 빠르게 움직이고 있다. 전국도시재생을 위하여 도시재생을 담당하는 대표적인 기관은 국무총리실 산하의 도시재생본부와 국토교통성, 유관기관인 도시재생기구(주택공사, 토지공사의 기능)가 있다.

일본정부는 원활한 도시재생을 위하여 ‘전국 도시재생을 위한 긴급조치’를 발표하며 ‘도시재생종합정비사업’과 ‘마찌즈꾸리⁸⁾(마을 만들기) 종합지원사업’, ‘도시재개발법’, ‘건축기준법’을 제정하여 체계적인 도시재생사업을 진행하고 있다.

현재 일본 도시재생본부는 도쿄, 요코하마, 나고야 등 대도시를 중심으로 ‘도시정비긴급정비지역’으로 지정하여 도시재생사업을 추진하고 있으며 참여자에 대해 정부의 자금지원과 각종 특혜를 부여하는 등 도시재생사업에 총력을 기울이고 있다.

7) 일본은 2002년 4월 5일 도시재생특별조치법을 공포와 함께 2002년 6월에 시행하게 되었는데 ‘도시재생긴급정비지역’을 지정하고, 동 지역내에 있어서 도시계획의 특례, 금융지원 등의 조치를 강구하는 것에 의해 각 지역에서 새로운 계획이나 사업을 지원하고 있다.

8) 아시다선 ‘마찌꾸리’란 “도로, 공원, 하수도, 건물 등의 시설물을 만드는 「도시계획」, 환경, 복지, 교육, 정치, 행정 등의 사회시스템을 다루는 「사회계획」, 산업진흥이나 산업입지 등의 「산업계획」을 총체적으로 포괄하는 활동”이라고 하며, “시설 만들기, 체제 만들기, 업무 만들기의 총체가 마찌꾸리다”라고 말했다.

1. 도쿄 스미다구 교지마지구 사례⁹⁾

교지마 지구는 목조로 이루어진 노후주택 밀집지역으로 지진이나 화재에 취약하며 65세 이상 고령자가 주민의 30% 이상을 차지함에 따라 경제적 자립도가 없어 도심 공동화와 쇠퇴가 이루어지고 있는 곳을 마을주민과 문화예술인에 의해 도시재생사업이 추진되고 있는 곳이다.

<표14> 도쿄 스미다구 교지마지구 도시재생사업 현황

구 분	사 업 추 진 현 황
인구/세대	6,505명. 3,211세대
구역면적	255,000m ²
문제점	-. 소규모 노후주택 밀집 -. 지진, 화재 취약 -. 도로 협소, 소유관계 복잡, 고령화
목 표	주민이 정착하는 활기 있고 안전한 마을
착수년도	1980년(28년째 추진 중)
사업내역	-. 밀집시가지정비촉진사업(1996년 ~) -. 커뮤니티주거환경정비 (1990년 ~) 등 6개 사업
사업비용	-. 주택밀집지역 3/4 국가지원 -. 노후/낙후지역 2/3 국가지원 -. 토지매입 전액 정부기금지원
사업주체	민간법인 마을만들기센터

시사점 : ① 느리지만 꾸준히 도시재생사업 진행

② 계획부터 주민참여 민간기구가 도시재생사업 추진

③ 수복형¹⁰⁾ 재개발선택

④ 전면재개발이 아닌 커뮤니티형 정비 방식

도시재생사업 추진에 어려움을 겪던 도쿄도는 도시정비 권한을 민간법인인 마을만들기 센터에 이양하면서 도시재생사업 추진이 빨라지기 시작했다. 토지매입 등 사업에 관여되는 비용의 대부분을 정부기금에서 보조받아 사업을 착수함에 따라 교지마지역 고유의 특색있는 마을을 만들어 가고 있다.

또한 마을만들기센터가 사업의 주체가 됨에 따라 도로정비 등 인프라사업과 주택을 건설 싼값에 입주하도록 유도하여 인구유입을 늘리고 있다.

9) 참조 : 부산일보(박세익), run@busanilbo.com

10) 수복형재개발은 현재의 불량 · 노후상태가 관리나 이용부실로 인하여 발생하는 경우 본래의 기능을 회복하기 위하여 현재의 대부분의 시설을 그대로 보전하면서 노후 · 불량화의 요인만을 제거하는 소극적인 도시개발 형태이다.

2. 시오도메 도시재생 사례¹¹⁾

시오도메는 일본철도의 발상지이며 도쿄도심부와 가깝고 임해부도심에 인접해 있으며 JR, 지하철, 모노레일이 교차하는 교통의 요충지에 입지하고 있다. 또한 하네다공항과 인접해 있어 사람과 물류가 교차하는 산업상 중요한 장소에 위치하고 있다. 그러나 중앙역사의 기능이 도쿄역으로 이전되면서 시오도메의 신바시역은 화물전용역으로 변용되어 컨테이너 전용 철도 터미널의 기능을 수행하고 있었으나 도쿄화물터미널 건립으로 화물역의 기능마저 상실됨에 따라 도시의 쇠퇴가 시작되었고 재개발 대상지로 선정되었다.

시오도메지구는 기성시가지를 대상으로 주택시가지 재개발지구로 계획하였고 화물역 주변의 역세권지역을 수준 높은 도시환경과 무역도시 및 국제수준의 도시기능을 갖춘 지역으로 도시를 개발함으로서 활기 넘치는 도시재생사업을 이룩한 사례이다.

<표15> 미나토구 시오도메 도시재생사업 현황

구 분	사 업 주 진 현 황
구역면적	307,100m ²
개발기간	1995 ~ 2007(12년 소요)
개발개요	철도 하물적재장으로 사용되던 대규모 토지 개발
개발컨셉	-. 신세대형 24시간 미디어시티 -. 업무, 주거, 편의시설을 혼합한 새로운 퀄리티 -. 자연과 일체화 도시
총사업비	1조 4천 6백억원 (건축비 제외)
도입시설	상업, 업무, 문화, 전시실, 방송, 호텔, 공동주택 등
개발의 특징	-. 토지의 고도이용 + 거리풍경 유도형 지구계획 -. 철도 시발점의 역사적 상징성과 주변 긴자지역과의 연계성을 고려한 개발 -. 철도역사박물관 설치 및 선큰가든 설치 등으로 용적률 인센티브 적용 -. 도로, 보행자테크, 지하철, 신교통의 복합에 의한 다층형 도시기반 시설설치 -. 상업 및 준공업지역에서 상업지역으로 전환
사업주체	민간(시오도메지구마을조성협의회) + 지자체

시사점 : ① 민 + 관 협의로 도시개발

② 개발지역의 역사성, 문화성 및 지하공간의 채광을 위한 공간 확보등을 감안 용적률을 조정할 수 있는 인센티브부여

③ 단점 : 직·주 분리배치로 주, 야간 공동화 현상 발생

11) 자료참조 : 도시쇠퇴 실태조사 및 해외 도시재생시스템 조사 분석, 2차년도 연구결과 자료집, 한국건설교통기술평가원 도시재생사업단, 2008

IV. 전주시 도시재생의 개발방향

1. 압축형 도시건설

전주시 구도심지역의 산업은 서부신시가지조성 등으로 인구유출과 함께 급속한 쇠퇴 경향을 보이고 있다. 현재 구도심지역의 상권은 소비성 제품과 영세유통업, 서비스업 등 전형적인 낙후 도시형 산업이 주종을 이루고 있으며 또한 그 기능도 감소추세에 있어 도심내에 지역경제의 기반이 되는 산업의 존재가 열악한 실정이다. 또한 현재 도심내 공공기관의 이전과 대규모 할인점 등에 위협받고 있어 도심산업구조의 압축형 도시건설 모색이 필요하다.

전주시의 압축형 도시구축을 위해서는 구도심지역의 인구유출 및 상주인구 확보가 필요하며 이를 위해서는 먼저 주거공급과 택지개발 및 구획정리사업, 주거환경개선사업 등을 통한 낙후된 주거환경을 개선 및 정비하기위한 도심재정비 촉진지구의 조성이 필요하다.

구도심지역 압축형 도시개발 및 도심산업의 육성을 위해서는 문화, 상권, 의료, 교육, 공공, 여가시설, 녹지 공간 조성을 통해 그 지역에서 생활과 소비할 수 있는 정주 여건을 마련할 수 있는 광역적 블록단위 개발이 필요하며 그 지역만의 독창적인 문화거리등 문화기능을 확충하기 위한 창조적 도시재생전략이 마련되어야 한다.

2. 전통 문화관광자원의 특성화 육성

전주시는 오래전부터 전통문화의 도시, 예향의 도시, 맛의 도시라는 이미지를 지니고 있으며 후백제의 도읍지 및 조선건국의 발상지라는 전통성을 갖고 있다. 아울러 기존 도청사를 중심으로 과거 전주성내에 존재하던 객사, 전라감영, 풍남문, 경기전 등의 사적지, 오목대, 이목대, 전동성당, 한옥마을, 강암서예관, 향교 등이 태조로, 남문로 그리고 감영로를 따라 연결되어 있으며, 전북예술회관을 비롯한 전시시설 등 문화시설이 산재해 있다. 이러한 역사문화적 자원을 활용을 통해 도시의 문화적 정체성을 높이고 이를 기반으로 각종 이벤트를 활성화하여 도심 유동인구를 증가시킬 수 있는 도시재생전략이 필요하다. 이를 위하여 이들 문화자원을 활용한 도심 문화관광축제의 개발을 통하여 도심에 활력을 주면서 방문객을 끌어들이 수 있는 문화 콘텐츠 개발이 필요하다. 전주의 맛, 멋, 예술, 역사 등 차별화된 이미지를 부각시킬 수 있는 축제와 소비위주 거리에서 문화와 고품을 느낄 수 있는 거리 조성을 통해 지속가능한 도심활성화를 유도해야 한다.

특히 우리나라를 대표하는 맛의 고장이라는 브랜드에 걸 맞는 전통음식의 발굴 및 홍보, 관리가 필요하다. 전주만의 향토음식을 선정하고 하나의 향토음식단지를 마련함과 동시에 이를 통해 음식체험 등 여러 가지 관광상품을 파생시킬 수 있다.

3. 구도심권으로 인구 유도정책을 위한 도시재정비촉진지구 활용

가. 인구유도의 필요성

전주지역 뿐만 아니라 전국적으로 보면 구도심지역은 거의 대부분이 '상업지역'으로 되어 있다. 이로 인해 지가가 높이 형성됨에 따라 개발에 많은 어려움을 겪고 있다. 구도심권에 대해서 상권 활성화 및 주택공급을 유도하도록 관련 토지이용제도가 개선되어야 할 것이다. 구도심권에 상권 활성화만을 통해서는 인구 유입정책에 한계가 있으므로 정부와 관에서는 적극적인 주택공급정책을 추진하여야 한다. 상업지역을 개발할 경우 의무적으로 일정면적을 주거용도에 할당하도록 함으로써 자연적으로 주택공급을 할 수 있도록 유도할 필요성이 있다. 그리고 주택공급뿐 아니라 지원시설과 서비스의 네트워크를 형성하는 정책을 수립하여야 한다.¹²⁾

구도심의 쇠퇴는 상주인구의 감소와 연결되어 상주인구의 감소는 도시의 상업적 기능 쇠퇴로 이어진다. 따라서 상주인구가 유출되는 것을 방지하기 위하여 이들의 거주환경을 질적 차원에서 전략적으로 개선함이 요구된다. 구도심지역의 노후화된 주거공간들을 중심으로 도시재생사업을 계획적으로 준비해 갈 필요가 있다. 구도심의 고령인구 비율이 급속히 증가하고 있음을 감안하여 실버계층을 고려한 주거유형의 공급도 계획적으로 추진되어야 하며, 고소득 전문직 종사자 및 여성 등을 대상으로 하는 도심형 주거단지의 모델도 검토해야 한다.

나. 구도심 활성화를 위한 도심활성화종합계획의 수립

구도심의 쇠퇴와 공동화를 방지하고 도심의 기능을 활성화 시키는데 필요한 기본방향과 실천적 수단을 종합적으로 다루는 가칭 도심활성화종합계획 등의 수립을 통해 지역전체와 조화를 이루는 관리계획이 마련되어야 한다.

신도시 개발, 도시외곽의 개발 사업이 구도심의 쇠퇴와 공동화를 현상을 가져온다는 점에서 지자체내의 개발사업과 도시의 확장을 구도심의 도시재생문제와 조화를 이루도록 전체적인 시각에서 조정하고 통제하는 관리시스템이 필요 하다¹³⁾. 계획수립 시 도심의 특성이나 지역현황을 가장 잘 표출하는 구역을 도심활성화구역으로 지정하여 이를 계획의 공간적 범위로 하며, 도시외곽의 개발사업은 항상 구도심 활성화사업과 연계되도록 하는 도심활성화종합계획을 수립하여야 한다.

12) 대전광역시, 구도심활성화 기본계획,

13) 전주대학교 정철모교수는 '구시가지 재개발시 신개발지를 활용한 순환형 도시재생이 가능하며, 주택지 위주의 도시재생사업에서 확대하여 산업단지, 관광/레저단지, 유통단지 등과 연계하여 도시의 자족성 확보 및 도시경쟁력제고를 통한 고용촉진등 지역경제 활성화가 가능할 것이다' 라고 말했다

4. 도시활성화 사업방식의 다양화 및 추진주체 육성

가. 사업방식 다양화

전주시의 도시재생사업은 주로 도시및주거환경정비법 등에 의하여 도시주거환경개선 사업과, 택지개발 사업, 도심활성화 사업 등으로 추진해 왔다.

이에 도심지역의 물리적 여건의 개선은 어느 정도 이루어지고 있으나 그 효과에 대해서는 뚜렷한 징후를 발견할 수 없으며 구도심과 연계성이 없어 내용적으로는 도심기능의 단순화를 초래하였다. 도심활성화는 물리적인 여건의 정비만으로는 불충분함으로 전주지역 구도심의 복잡성을 반영한 다양한 사업화계획이 검토될 필요가 있는데, 이것은 지금까지의 균일적, 단발적 사업형태와는 차별화되는 방식이 요구됨을 의미한다. 차별적 사업화시도는 단순한 개발사업과 병행하여 도시전체의 광범위하고 종합적인 개발을 목표로 하는 것이다. 단일 개발사업들은 중심시가지 전체 또는 주변지구도 포함한 종합적인 지구재개발을 염두에 두고 사업화되어야 한다. 그 사업효과가 인접지역에 확산되고 도심전체의 활성화와 연계되지 않고서는 소기의 사업목표를 달성하기 어려우므로 시설이용수요의 창출과 자금의 확보, 사람·조직 등 사업화체제의 확립, 토지권리자에 대응 등의 요건이 해결되어야 한다.

나. 도심활성화사업 추진주체의 육성 및 지원

도심은 사적 이익이 극대화 되는 공간인 동시에 도시를 대표하는 공간으로서 공공성도 지닌다. 일반적으로 도심활성화와 관련된 사업주체는 토지소유자, 기업, 일반주민, 정부 등 다양하다. 따라서 이들 간의 적정한 역할분담이 필요하며, 정부 혹은 지자체 차원에서 전략적으로 구도심의 활성화를 유도하기 위해서는 시행주체를 전략적으로 육성하고 지원해야 한다. 도심활성화사업 추진조직체계의 전략적인 육성방향은 다음과 같이 이루어져야 할 것이다. 주민참여를 활성화할 수 있는 구체적인 방안이 마련되어야 하고, 민간부문의 사업 참여를 적극적으로 유도해야 하고, 민관합동사업 형태의 사업구상을 적극 추진하여 민간자본의 효율성, 창의성 등을 적극 활용하여야 하고, 지속적인 도심관리를 담당할 조직의 구축도 요망된다. 진정으로 활력있는 도심기능의 회복을 위해서는 도로, 건축물 등의 도심공간의 물리적 요소를 건설, 정비하는 것과 병행하여 그곳에서 적합한 활동이 이루어질 수 있도록 지속적으로 기획하고 추진해가는 도심관리체계가 필요한 것이다.

V. 결론

도시는 살아 움직이는 생명체와 같다. 도시는 사회의 변화에 따라 역동적으로 구조변화를 끊임없이 일으키며, 도심을 둘러싸고 있는 사회·경제적인 환경변화는 기존 도시의 물리적 실체인 건물과 토지의 이용변화는 물론이고 그 역할과 기능도 다양하게 적응·변화시키고 있다. 그리고 도시를 움직이는 중추적 역할을 담당하고 있는 도심은 이러한 변화에 가장 먼저 순응하고 변화해야 한다.

전주시의 경우 구도심은 사회·경제적인 외부요인 등에 변화의 속도가 신도심에 비해 상대적으로 위축되고 있어, 위치적 배경과 특성을 고려한 고유한 재생전략 및 주변 신시가지 개발계획 등을 고려한 종합적 지방재정정책의 추진이 필요하다.

전주시 구도심을 변화시키기 위해서는 중앙정부와 전주시가 도시재생에 대한 기본 방향과 지원 정책 등을 마련하고, 전주시는 지역적 개발여건과 목표를 검토하여 자체적으로 사업을 구체화할 수 있는 추진방식이 필요하다. 민·관·산·학이 도시재생의 필요성을 깊이 관찰하여 도심의 낙후 정도를 파악하고 도시재생의 여건과 수요 조사를 통해 도시재생관련 DB체계 구축도 필요하다. 또한 도시재생사업을 전담할 별도의 독립 부서를 만들어 체계적인 관리가 이루어져야 한다.

지속가능한 도시재생을 위해서는 먼저 삶터·일터·놀터를 제공하여야 한다. 구도심은 경제·사회·물리적 측면에서 신도심에 비해 매우 열악하다. 구도심활성화를 위해서는 가장 먼저 물리적 환경제공, 즉 도시주택문제해결과 쾌적한 주거환경 제공으로 도심을 찾는 인구가 늘릴 수 있는 정책변화가 시급하다.

둘째로는 상징성 있는 도시 중심부의 역할을 만들어야 한다. 어느 지역이나 도심은 도시의 지리적 중심에 있어 도시 외곽지역간의 연결지역으로 지속적인 사람 의 통행이나, 서비스, 행정이 이루어지는 특성이 있으며, 토지이용상 가장 고차의 기능이 입지되어 있는 곳이다. 또한 도심지역은 접근성이 양호해야 본래의 기능을 수행할 수 있음에 따라 어느 곳에서든 편안하게 접근할 수 있는 교통편의 시설이 갖추어져야 도심지역의 구심력을 살릴 수 있다.

셋째로는 도시를 상품화시켜야 한다. 경쟁력 있는 도시를 만들기 위해서는 도시를 포장화 시킬 필요성이 있다. 녹색도시, 쾌적한 도시, 상업적인 도시, 공업적인 도시 등 테마가 있는 도시 건설로 그 도시만의 특색을 이미지화 할 필요성이 있다.

다섯째로는 도시재생을 위해서는 정부와 지자체가 먼저 희생하여야 한다. 도시재생사업은 정부나, 지자체의 정책에 의해서 이루어 질 수 있으나, 민간사업자를 배제하고 도시재생사업이 진행될 경우 어려움이 있다. 정부와 지자체는 민간사업자의 참여를 유도하기 위해서는 각종규제와 조세혜택, 참여자에 대한 각종 인센티브 부여로 민간 사업자를 참여시킬 필요성이 있다.

본 연구자는 도시재생사업이 원활하게 추진되기 위해서는 먼저 독립된 도시재생부서 발족이 필요하며, 민·관·산·학이 참여하는 도시재생지원 시스템의 구축이 필요하다고 생각한다.

참 고 문 헌

- 임서환 외 24인, 2006, “일본의 도시재생사례와 시사점”, HURI FOCUS, 주택도시연구원, 제22호
- 삼성경제연구소, 2007, “도시사회와 사회기업” - 신흥대도시를 중심으로
- 최막중 외 1인, 2006, “일본 지방도시 사와라시의 역사경관 재생을 통한 중심시가 지 재생전략과 방안”, 대한국토·도시계획학회, 제41권, 제7호
- 김찬호 외 2인, 2007, “주거환경개선사업의 성과평가와 개선방안에 관한 연구”, 대한국토·도시계획학회, 제42권, 제1호
- 조상운, 2005, “경인철도 역세권 도시재생 방안 연구”, 인천발전연구원
- 박세훈, 2004, “일본의 도시재생 정책”, 대한국토·도시계획학회, 제39권 제2호
- 고선하, 2008, “도시재생을 위한 도시 및 주거환경정비제도의 개선에 관한 연구“, 전북대 건축도시공학과 박사학위논문
- 정철모, 2008, “지방도시재생을 위한 추진전략에 관한 연구”, 대구도시공사 창사20주년기념 학술심포지엄 I
- 임양빈, 2006, “국내 도심재생사업 및 관련 제도연구”, 대한건축학회 논문집(계획계) 22권.12호(통권218호)
- 정요한, 안건혁, 2007 “공공영역 및 토지이용을 중심으로 한 도심재생 사례 연구”, 한국도시설계학회
- 배철민, 2008, “구도심의 공동화와 활성화방안 연구” 전주대학교 부동산학 석사논문
- 민웅기, 2007, “지가변동에 따른 도시공간구조 분석” 전주대학교 부동산학 박사학위논문
- 한국건설교통기술평가원 도시재생사업단, 2008, “도시쇠퇴 실태조사 및 해외 도시재생시스템 조사분석”, 2차년도 연구결과 자료집
- 국토해양부 도시재생사업단, 2008, “쇠퇴도시 유형별 재생기법 개발”, 1,2차 년도 통합연구결과보고서
- 한국지역개발학회, 지방도시의 회고와 반성 포럼 발표자료 보고서, 2008.10.11
- 한국건설교통기술원, 도시재생사업단 사전기획연구(최종보고서), 2006.11
- 인천광역시, “인천지역 개발사업 현황”, 의회정책자료, 2008
- 부산광역시, “부산경제 중흥을 위한 10대 비전”, 정책자료
- 국토해양부 재생사업단
- 전주시, 전주통계연보, 2005
- 전주시, 전주시정백서, 2006