

## 저성장시대의 신지역균형발전을 위한 지역산업 육성 및 지역개발사업의 방향과 과제

# 목 차

## 제1장 서론 ..... 1

1. 연구의 배경 ..... 1
2. 연구의 목적 ..... 3

## 제2장 우리나라 지역불균형의 현황과 지역발전정책 수단의 평가 ..... 4

1. 최근 국토불균형발전의 현황과 특징 ..... 4
  - 1) 국토불균형의 새로운 현상 ..... 4
  - 2) 수도권에 낮은 지역총생산액의 원인 ..... 17
2. 지역균형발전정책의 정책수단과 효과 평가 ..... 20
  - 1) 지역발전정책의 목표와 성격 ..... 20
  - 2) 지역균형발전을 위한 정책수단의 유형 ..... 20
  - 3) 우리나라 균형발전을 위한 정책수단 평가 ..... 21
  - 4) 기존 지역균형발전정책의 한계 ..... 23

## 제3장 새로운 지역균형발전을 위한 정책방향과 정책과제 ..... 24

1. 국토균형발전 부문의 정책방향과 과제 ..... 24
  - 1) 지역균형발전의 정당성에 대한 논의 ..... 24
  - 2) 국내의 기존 지역균형발전 논의의 평가와 한계 ..... 25
  - 3) 새로운 사회경제적 여건을 고려한 지역균형발전의 원칙 정립 ..... 26
  - 4) 국토 균형발전 제도와 체제 ..... 28
2. 수도권 규제 및 관리 부문의 정책방향과 과제 ..... 28
  - 1) 수도권 관리정책이 지닌 전제의 해체와 과제 ..... 28
  - 2) 수도권 관리 관련 추진 과제 ..... 30

3. 산업정책과 일자리 부문의 정책방향과 과제 ..... 35
  - 1) 기존 지역산업정책의 작동논리 평가와 과제 ..... 35
  - 2) 새로운 지역산업정책의 방향과 과제 ..... 37
  - 3) 일자리 중심의 지역산업정책의 추진 ..... 38
  - 4) 광역경제권 중심의 분권형 지역산업정책의 추진 ..... 39
  - 5) 대학중심 산학연 네트워크 구축과 지방거점대학의 육성 ..... 41
4. 지역발전을 위한 지역개발사업의 정책방향과 과제 ..... 42
  - 1) 전통적 지역개발사업의 한계 ..... 42
  - 2) 저성장 시대의 지역개발사업의 방향 ..... 44
  - 3) 국책사업의 타당성 평가와 입지선정을 위한 합리적 평가체계 마련 ..... 45
  - 4) 도시재생사업 지구지정, 추진체계, 재원의 혁신 ..... 48
  - 5) 마을공동체 사업의 통합적 추진을 통한 지역발전 ..... 55

## 제4장 새로운 지역균형발전을 위한 정부의 중점 추진 요청 과제 ..... 63

1. 고용친화적인 지역산업정책 ..... 63
  - 1) 지역특화산업 육성을 위한 (가칭) 지역별 숙련기술진흥센터 설립 ..... 63
  - 2) 혁신과 숙련역량을 통합하기 위한 광역단위의 거버넌스 구축 ..... 66
2. 도시와 농촌의 상생을 위한 ‘은퇴 후 귀농’ 장려 정책 ..... 68
3. 지역개발사업의 타당성 문제와 특별구역 관리 ..... 72
  - 1) 지역균형발전정책 실행을 위한 지역등급제 시행방안 ..... 72
  - 2) 지역균형발전의 관점에서 본 예비타당성조사의 한계와 개선과제 ..... 76
  - 3) 지역균형발전을 위한 개발특별구역제도의 한계와 과제 ..... 80
  - 4) 경제자유구역의 문제점과 개선 과제 ..... 84

## 제5장 결론 ..... 92

## 참고문헌 ..... 93

## 표 목 차

<표 1> 지역내 총생산 및 수도권 비중 추이 .....	5
<표 2> 시도별 전산업 사업체수 추이(단위:개) .....	6
<표 3> 2040년 권역별 인구 추계 .....	9
<표 4> 시도별 순이동 인구 추이 .....	11
<표 5> 수도권 순유입인구의 연령대별 추이(2002-2013) .....	11
<표 6> 연구개발 인력의 지역별 현황_2012년 .....	12
<표 7> 전문·과학 및 기술서비스업 지역별 현황_2012년 .....	13
<표 8> 년도별 재정자립도 추이(당초예산) .....	15
<표 9> 시도별 재정자립도 현황_2012년 .....	16
<표 10> 시도별 실업률 추이 .....	18
<표 11> 지역균형발전정책의 수단과 효과 .....	21
<표 12> 인구집중 유발시설의 대상별 정책 수단 .....	22
<표 13> 서비스업의 시도별 매출액 현황 .....	32
<표 14> 주택재개발사업의 지역적 분포(2012년) .....	48
<표 15> 마을기업 지정현황(2013년 지정) .....	57
<표 16> 사회적기업 지정현황(2013년 현재) .....	58
<표 17> 협동조합과 사회적 협동조합의 차이점 .....	58
<표 18> 향토산업 지정현황(2012-2013년) .....	61
<표 19> 신규취농, 귀농·귀촌 가구주의 연령분포 .....	68
<표 20> 영국과 미국의 재정비사업 지원 구역 구분 .....	74
<표 21> 2010~2012년 예비타당성조사 결과 .....	78
<표 22> 예비타당성조사 AHP 점수 회귀분석 결과 .....	79
<표 23> 경제자유구역 지정현황 .....	85
<표 24> 산업단지 관련 개발사업 비교 .....	88
<표 25> 경제자유구역 내 산업단지 지정 현황 .....	89

## 그 립 목 차

<그림 1> 연구의 주요내용과 수행방법 .....	3
<그림 2> 지역내 총생산 규모 및 증감률(명목) .....	5
<그림 3> 시도별 1인당 주요지표 .....	7
<그림 4> 직업별 고용의 공간 분포 .....	14
<그림 5> 1인당 GRDP 및 1인당 GRNI 지수의 지역별 추이(2000-10년) .....	17
<그림 6> 최근 5년간(2008-2013) 4년제 대학 정원 증감현황 .....	34
<그림 7> 지역산업육성사업과 일자리 미스매치 분야 .....	37
<그림 8> 도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」에서 추진조직 .....	50
<그림 9> 중앙, 지방정부의 연계, 통합 조직 구상도 .....	54
<그림 10> 지역별 일반협동조합 설립현황 .....	59
<그림 11> 협동조합별 설립현황 .....	59
<그림 12> 사회적 협동조합 설립현황-소관부처별 .....	60
<그림 13> 마을공동체 육성을 위한 구상체계 .....	62
<그림 14> 지역산업육성사업과 일자리 미스매치 분야 .....	64
<그림 15> 귀농·귀촌의 추이 .....	69
<그림 16> 신발전지역종합발전구역과 촉진지구간의 관계 개념도 .....	82
<그림 17> 한국의 임금경쟁력 .....	86
<그림 18> 한국의 시장규제 및 생활비 경쟁력 .....	86

## 제1장 서론

### 1. 연구의 배경

국내에서는 경제민주화와 복지국가가 사회적인 쟁점으로 떠오르고 가운데 전세계적으로도 사회양극화 해소는 국가적인 과제로 등장하고 있다. 잦은 세계금융위기를 거치면서 하위계층이 더욱 어려움을 겪기 때문만이 아니라, 사회양극화가 경제위기의 원인이기 때문에 분배정의를 실현해야 한다는 주장이 힘을 얻고 있다(스티글리츠, 2012; 라이시, 2011).

사회적 격차와 양극화 현상은 공간 분야에서 더 극명하게 드러난다. 경제위기로 특성산업이 위기에 빠지면서 도시 전체가 실업상태에 이르거나 대규모 제조업체의 도산이나 해외 이전으로 도시경제가 마비되는 것이 대표적인 경우이다. 공간적 격차 문제는 지역주민이나 당사자가 직접 그 지역에 거주하고 있고, 각 지역을 대표할 수 있는 정치인들이 지역을 기반으로 하고 있기 때문에 쉽게 정치적인 쟁점이 될 뿐만 아니라 지역주민들간의 결집도 용이하다. 그러나 유사한 문제가 경쟁적으로 제기되면서 결과적으로 어떤 문제도 해소되지 않는 악순환이 반복될 우려가 크다.

지역균형발전에 대한 새로운 관심차원에서 새로 출범한 지역발전위원회는 지역희망(HOPE) 프로젝트와 지역행복생활권을 박근혜 정부의 지역발전 방향으로 설정하고 지역균형발전정책에 대한 의지를 보이고 있으나, 아직 이를 실행하기 위한 구체적인 정책은 제시되지 않고 있다. 또한, 박근혜 정부는 이명박 정부와 달리 ‘지역균형발전’의 정당성을 부정하지 않고 국

정과제에서 명시적으로 추진의지를 밝히고 있으나, 다른 한편 경제 활성화와 투자촉진을 위한 규제완화 정책에 강한 의욕을 보이면서 사실상 지역균형발전 정책효과가 상충되는 문제가 나타나갈 것으로 우려된다.

인구감소 및 저성장애 대비하는 균형발전으로 과거 인구가 꾸준히 증가하고 경제의 양적팽창이 지속되던 시대의 국토균형발전 정책은 어느 지역을 ‘발전’시킬 것인가에 초점을 맞춘 것이었다면, 미래의 국토균형발전 정책은 어느 지역을 ‘쇠퇴’시킬 것인가를 고민하는 것이 될 수도 있다. 우리나라 인구는 5,200만 명까지 증가한 이후부터는 꾸준히 감소할 것으로 예측되고 경제도 3% 미만으로 저성장하는 시대가 상당기간 지속될 것으로 예측되고 있고, 저성장 시대가 지속되면서 지역의 양극화가 더욱 확대되면서 미국의 디트로이트처럼 파산에 이르는 도시뿐만 아니라 침체에 이르면서 쇠퇴하는 도시가 나타나게 될 것이다. 따라서, 앞으로 산업구조의 변화와 세계화의 진전에 따라 세계도시인 서울을 끼고 있는 수도권은 다른 지역을 압도하는 위상을 확보하게 될 것이 분명해지면서 수도권과 비수도권 간 격차가 더욱 확대될 것으로 예상되지만, 이를 해소할 수 있는 정책 수단은 더욱 부족해질 것으로 보임. 과거 균형발전정책 수단으로 활용하였던 대규모 개발사업이 저성장 시대를 맞이하여 실효성이 떨어지고 있기 때문이다.

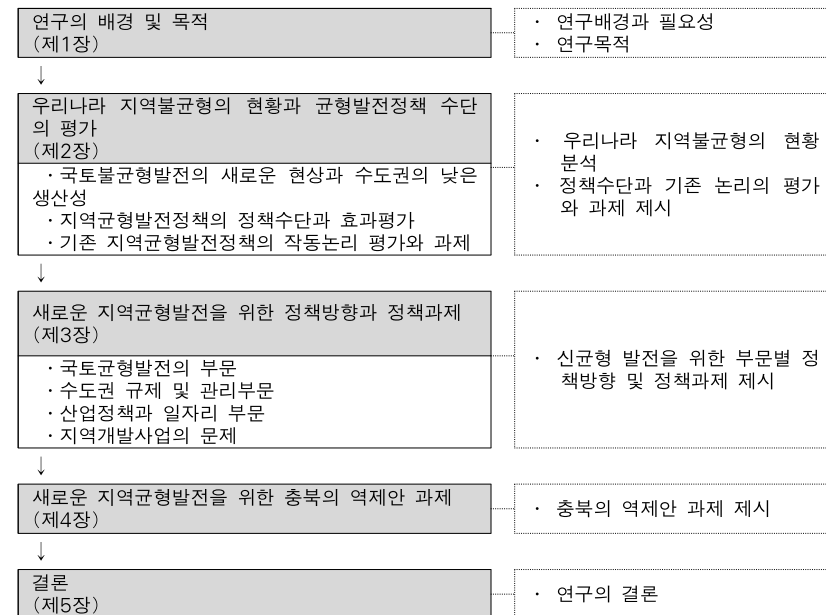
재정적 환경의 변화와 대안적 지역개발정책의 필요성 측면으로 국가 및 지방정부는 경제 저성장, 인구 감소, 노령화 등에 따라 세수 증대는 제한적인 반면 복지지출의 수요가 급격하게 커지면서 만성적인 재정압박에 시달리게 됨. 이에 따라 그동안 균형발전을 위해 상대적으로 높은 비중을 차지했던 낙후지역의 인프라 확충이나 농업/농촌 지원정책 등이 재정 압박으로 재정지출이 꾸준히 줄어들 수밖에 없다. 반면 복지 관련 예산은 GDP의 12% 수준으로 아직 다른 OECD국가에 비해 현저히 낮은 수준이므로 꾸준히 증대될 것으로 예상됨. 이에 따라 지역균형발전정책은 복지정책과 결합함으로써 새로운 돌파구를 마련할 수 있을 것으로 판단된다.

대안적인 지역개발사업의 전략과 과제 개발 필요성하다 하겠다. 그동안 지역균형발전 논의는 주로 수도권과 비수도권간의 대립을 중심으로 전개되어 왔으나, 기존의 수도권 규제는 대부분 제조업 입지 중심이어서 실효성을 지니고 있지 않을 뿐만 아니라 이미 대부분의 규제가 완화된 상황이다. 이에 따라 기존의 지역균형발전에 대한 논의의 틀을 넘어 우리 사회의 쟁점이 되고 있는 사회양극화 해소라는 차원에서 여러 주체들이 합의 가능하고 실행력이 있는 지역정책의 비전과 방향을 제시할 필요가 있다.

## 2. 연구의 목적

본 연구는 사회경제적 여건 변화를 고려하여 기존의 지역균형발전을 재평가하고 실효성 있는 지역정책 방안을 제시하는 데 목적이 있다. 이를 위해 지금까지 고도성장 시대, 확장형 개발시대에 제안되고 추진되었던 지역정책들이 왜 실효성을 지니지 못하고 있는지를 평가하고 새로운 사회경제적 여건에 맞는 지역정책 과제를 도출하고자 한다.

지역정책 과제는 크게는 전체적으로 국토균형발전의 비전을 살펴본 후에 수도권 규제 부문, 산업정책과 일자리 부문, 지역개발사업 부문으로 나누어 살펴보고자 한다. 각 부문에서 핵심적인 정책문제를 분석하고 지역균형발전을 위한 정책의 방향과 다양한 제안들을 점검한다. 마지막으로 지방의 관점에서 지역균형발전을 위해 중앙정부가 반드시 추진해야 할 과제들을 증점추진 과제라는 이름으로 제안하였다.



<그림 1> 연구의 주요내용과 수행방법

## 제2장 우리나라 지역불균형의 현황과 균형발전정책 수단의 평가

### 1. 최근 지역불균형발전의 현황과 특징

#### 1) 국토불균형의 새로운 현상

##### (1) 수도권 집중의 고착화와 구조화

수도권은 비수도권 지역의 자원과 소득, 인력이 모두 집중하게 하는 거대한 블랙홀이다. 수도권은 정치, 경제, 사회 그리고 심지어 문화 등 모든 면에서 핵심적인 시설과 기능, 전문인력까지 집중되어 있다. 수도권의 집중현상은 양적인 면을 넘어 점차 질적인 격차를 나타내고 있으며, 이러한 현상이 구조화, 고착화되고 있다.

가장 대표적인 통계치로 지역내 총생산을 살펴보면, 2012년 기준 수도권이 차지하는 비중은 49.0%로 전국 총생산의 절반을 차지하고 있다. 또한, 총생산 추이를 보면, 2000년 47.7%, 2005년 48.2%, 2010년 48.8%, 2012년 49.0%로 그 비중이 증가하고 있을 알 수 있다.

<표 1> 지역내 총생산 및 수도권 비중 추이(단위:십억원)

시도별	2000	2005	2010	2011	2012	지역별 비중(%)
수도권 비중	329,935.2 47.7	418,612.8 48.2	520,576.2 48.8	541,700.2 49.0	551,803.9 49.0	
전국	691,467.8	869,304.6	1,067,217.8	1,105,864.9	1,126,743.5	100.0
서울	182,152.1	208,899.3	241,052.2	247,003.2	251,923.0	22.4
부산	39,277.0	48,068.6	53,407.3	55,896.9	56,975.5	5.1
대구	25,961.7	28,756.2	32,589.8	33,124.7	33,889.1	3.0
인천	32,787.6	40,398.5	51,864.1	53,160.0	54,021.4	4.8
광주	15,500.9	18,896.1	22,543.6	23,072.6	23,236.5	2.1
대전	16,128.1	20,029.9	23,249.8	23,500.6	24,047.7	2.1
울산	34,244.8	41,697.3	46,413.3	49,503.1	51,405.1	4.6
경기	114,995.6	169,315.1	227,659.8	241,537.0	245,859.5	21.8
강원	19,753.0	23,014.6	26,431.1	27,345.7	27,711.2	2.5
충북	22,060.3	26,720.5	33,827.8	34,887.8	35,513.2	3.2
충남	30,963.3	47,497.3	75,606.5	79,456.3	81,460.3	7.2
전북	21,773.0	25,221.2	30,045.1	31,351.3	31,425.7	2.8
전남	37,253.9	42,815.8	51,302.7	51,719.5	53,038.9	4.7
경북	45,332.8	61,757.2	68,700.7	69,494.4	70,205.8	6.2
경남	46,836.1	58,250.8	73,384.6	75,284.7	75,973.3	6.7
제주	6,447.7	7,966.2	9,139.3	9,527.2	10,057.4	0.9

자료: 통계청 / 2005년 기준년 가격으로 산정한 금액임.

시도별 지역내 총생산의 상위지역이 서울 등의 수도권인 상위지역으로 나타난 반면, 증감률에서는 모든 시·도가 증가세를 보인 가운데 울산(15.6%), 충남(11.2%), 전북(9.6%)등에서 전국 평균수준(5.9%) 이상의 비교적 높은 증가율을 보였으며, 경북(3.8%), 인천(4.1%), 서울(4.2)의 증가율은 낮게 나타났다.



<그림 2> 지역내 총생산 규모 및 증감률(명목)

자료: 통계청, 2013, 「2011년 지역소득통계:2013년 발간」: 6p

시도별 전산업 사업체수를 살펴보면, 2012년 기준 수도권이 차지하는 비중은 47.4%로 총 생산액과 마찬가지로 전국의 약 절반을 차지하고 있다. 또한, 총생산 추이를 보면, 2003년 46.2%, 2005년 46.62%, 2010년 47.1%, 2012년 47.4%로 그 비중이 증가하고 있을 수 있다.

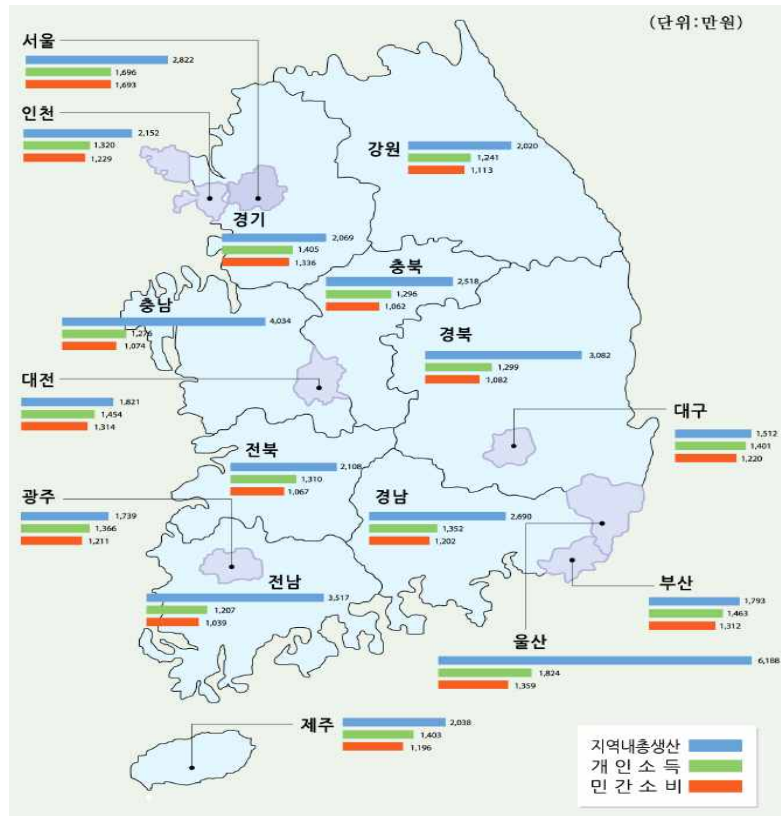
<표 2> 시도별 전산업 사업체수 추이(단위:개)

시도별	2000	2005	2010	2011	2012	지역별 비중(%)
수도권 비중	1,471,771 46.2	1,492,099 46.6	1,580,408 47.1	1,642,557 47.3	1,709,193 47.4	
전국	3,187,916	3,204,809	3,355,470	3,470,034	3,602,476	
서울	748,953	741,229	729,731	752,285	780,887	21.7
부산	268,339	263,638	259,972	263,356	270,058	7.5
대구	183,115	179,780	183,115	188,300	192,600	5.3
인천	156,020	154,737	163,655	169,421	177,198	4.9
광주	94,439	95,287	99,976	102,386	105,931	2.9
대전	91,480	90,366	95,650	100,474	104,609	2.9
울산	64,265	65,309	70,746	73,417	74,578	2.1
세종	-	-	-	-	6,640	0.2
경기	566,798	596,133	687,022	720,851	751,108	20.8
강원	115,302	116,163	118,266	121,273	125,192	3.5
충북	97,506	97,142	105,756	109,256	112,650	3.1
충남	122,459	125,538	134,317	140,507	141,212	3.9
전북	119,717	118,809	124,705	128,740	135,999	3.8
전남	128,218	125,074	125,395	128,465	132,892	3.7
경북	181,919	181,069	186,693	193,364	199,547	5.5
경남	207,250	211,230	224,641	230,795	242,123	6.7
제주	42,136	43,305	45,830	47,144	49,252	1.4

자료: 통계청

시도별 1인당 주요지표를 살펴보면(통계청, 2013), 서울의 경우 1인당 지역내 총생산은 2,822만원, 개인소득은 1,696만원(총생산대비 60.1%), 민간소비 1,693만원(총생산대비 60.0%)으로 나타났다. 반면, 울산의 경우 1인당 지역내 총생산은 6,188만원, 개인소득은 1,824만원(총생산대비 29.5%), 민간소비 1,359만원(총생산대비 21.9%)으로 나타났고, 충

남은 1인당 지역내 총생산은 4,034만원, 개인소득은 1,276만원(총생산대비 31.6%), 민간소비 1,074만원(총생산대비 26.6%)으로 나타나 서울에 총생산에 비해 소득과 소비가 상대적으로 낮게 나타나 역외유출에 대한 문제점이 있음을 알 수 있다. 이런 현상은 경북, 전남 등도 같은 현상을 보이고 있으며, 이는 대전, 부산, 광주, 대구 등 광역시에는 이보다 높게 나타나고 있다.



<그림 3> 시도별 1인당 주요지표

자료: 통계청, 2013, 2011년 지역소득통계.

또한, 2011년 기준 우리나라 매출액 기준 1,000대 기업 중 서울에 본사를 두고 있는 기업이 64.4%로 나타났으며, 인천 30개 업체, 경기도 147개 업체를 합하면 수도권에 1,000개 업체 중 707개가 입지하고 있다. 이들 기업의 매출액은 80%를 상회하고 있다. 또한, 수도권은 인구, 생산, 고용, 부가가치 측면에서도 우리나라 전체의 약 50% 정도를 차지하고 있고, 특히 고부가가치 산업, 고급 직종 일자리의 집중도는 50%를 훨씬 초과한다(강현수, 2013). 게다가 정보의 생산과 전달의 주도적 기능을 담당하는 전국단위 주요 방송·통신 및 일간 신문사 등은 거의 100%가 수도권에 집중되고 있다. 이러한 수도권 집중 추세가 지속되는 경우 우리나라 국토는 수도권을 단핵으로 하는 국토공간구조 고착화 우려가 있다. 또한, 수도권 집중은 물리적인 비중뿐만 아니라 부가가치가 높고, 자원배분의 통제력과 지배력이 높은 부문일수록 높은 심화된다. 그 결과 수도권은 고급인력과 첨단산업, 미래형 지식기반산업이 집중하는 반면, 지방에서는 이들 인력과 자원, 산업이 유출되면서 자립적 발전의 기회가 상실되고 있는 것이다.

사실 이런 지역적 격차는 이전부터 제기되어 왔으며, 시대적 상황과 정치·경제·사회적 문제에 따라 달리 인식되어 왔을 뿐이다. 예컨대, 1960년대 경제성장정책의 일환인 수출지향산업의 성장이 만들어낸 이촌향도 현상으로 인한 도농간 격차, 1970-80년대 영남과 호남의 지역감정에서 비롯된 정치의 매커니즘이 만들어낸 산업발전의 지역적 불균형인 영호남간 격차, 1990년대는 경제성장의 물질적 확대와 서울 집중화의 심화로 인한 수도권과 비수도권간 격차가 존재하고 있었다. 이에 추가로 대도시와 중소도시간의 격차를 언급하며 이 문제는 상대적으로 덜 주목받고 있다고 정준호(2013)는 지적하고 있다. 이는 상기의 세 가지 격차 인식속에서 이미 대도시와 중소도시간의 격차가 내포되어 있기 때문인 것으로 판단된다.

최근 수도권과 비수도권의 격차문제는 수도권이라는 공간적 범의 확대의 문제를 만들어 내고 있다. 기존의 서울, 경기, 인천의 제한된 지역적 공간으로써의 수도권이 공간적으로 확대되고 있다는 것인데, 이에 대해 강현수(2013)는 최근 서울의 영향권이 인천과 경기를 포함하는 수도권 전체는 물론 충남북과 강원일부 지역까지 확산됨과 동시에 그동안 발전의 수혜지역으로 여겨지던 영남권 산업경제도 정체되기 시작하면서 거대한 수도권과 비수도권 간의 불균형이 가장 민감한 국토불균형 문제로 간주되었다고 지적하고 있다.

또 다른 문제는 수도권의 집중현상이 고착화 되어가면서 이것이 구조화되고 있다는 것이고, 기존의 문제인식에서 해결점을 찾지 못하고 있는 사이에 이제는 이러한 문제가 당연한 사실이 되어 수도권 집중현상에 대해 정당성까지 갖는 구조적 모순을 만들어 내고 있다는 것이다.

따라서, 이러한 수도권의 집중의 문제가 고착화, 구조화됨에 따라 또 다른 지역적 문제가 발생됨을 인식하고 이에 대한 문제의 해결이 절실하다 하겠다.

수도권만이 전국의 정치, 경제, 사회, 문화 등 일부 핵심적인 기능을 완결적으로 처리할 수 있는 중심지로 성장하는 반면, 다른 권역은 수도권에 의존하는 기생적인 구조를 띠게 되는 것이다.

(2) 수도권의 외연적 확대와 국토의 단핵구조화

수도권의 외연적 확대는 정책결정과 교통변화, 외부효과가 원인이라 할 수 있다. 즉, 세종시로의 이전이 본격화되고, KTX의 개통, 수도권 전철의 확장 등으로 충청권과의 연계성이 대폭 확대되었을 뿐만 아니라, 강원권도 경춘선 고속철도화, 평창 올림픽 준비과정에 원주-강릉간 고속전철화가 본격화되면 강원권과의 연계성이 더욱 강화될 것으로 예상되어 공간적으로 수도권의 영향권은 기존의 경기, 인천을 넘어 충청권과 강원권으로까지 외연적으로 확대가 불가피하게 보인다.

실제 시도별 순이동인구 추이를 보면, 충북과 충남은 순유입인구이동이 2010년 이후 증가세를 보이고 있다. 충북은 2000년, 2005년 감소에서 2010년부터 증가세로 전환되어 2010년 5,964명, 2001년 8,079명, 2012년 4,641명으로 꾸준히 증가하고 있으며, 충남도 충북보다 이전인 2005년부터 순이동 인구가 증가했으며 20010년 16,178명, 2010년 18,641명, 2012년 9,849명으로 충북보다도 증가폭이 훨씬 크다. 반면 강원은 경춘선 고속철도화, 원주-강릉간 고속전철화 등의 사업이 아직 본격화 되지 않아 충남과 충북보다는 증가폭이 크지 않으나 2010년부터 소폭이지만 꾸준한 증가를 보이고 있다(<표4>참조).

통계청이 새롭게 추계한 인구전망에서도 충청권은 9.8%의 증가율을 보일 것으로 예상되어 수도권의 7.9%보다 높은 증가율을 예상하고 있으며, 이는 충남이 2000년대 이후 가공조립형 산업화가 급속히 진행되고 있기 때문이다. 따라서 최근 수도권은 충청권과 강원권을 포함하는 거대 광의의 도시권으로 확장되면서, 수도권뿐만 아니라 통합수도권을 계획적으로 관리하거나 신수도권이라 할 수 있는 충청권의 집중을 억제하기 위한 방안을 마련해야 한다는 조금 이른 주장이 개진되고 있는 중이다.

〈표 3〉 2040년 권역별 인구 추계

지역	인구 (천명)								
	2010년	2015년	2020년	2025년	2030년	2035년	2040년	2010-40년	
								증감	증가율(%)
수도권	24,339	25,228	25,957	26,465	26,691	26,620	26,259	1,919	7.9
중부권	6,595	6,828	6,986	7,122	7,224	7,271	7,242	647	9.8
호남권	5,608	5,640	5,623	5,605	5,591	5,556	5,477	-131	-2.3
영남권	12,869	12,921	12,870	12,781	12,654	12,441	12,114	-755	-5.9

출처: 통계청, 2011.

(3) 수도권 순유입 인구의 감소와 청년층의 수도권 집중

수도권의 순유입 인구<sup>1)</sup>는 1980년대 평균 53만명에서 1990년대 28만명, 2000년대 25만명으로 줄어들고 있으며 2010년대 들면서 순유입인구가 오히려 (-)로 전환되었다. 하지만, 수도권의 자연증가인구 때문에 여전히 수도권 인구의 비중은 확대 중이다.

시도별 순이동 인구 추이를 살펴보면, 수도권은 2000년 이후 감소세를 보이고 있다. 특히 2010년은 2005년 대비 큰 폭(76%)으로 감소하였고, 2011년 (-)로 전환되었다가 2012년 6,900명 증가되는 것으로 나타났다. 지역별로 순유입인구를 살펴보면, 서울은 감소되는 폭이 점점 증가하는 한편, 인천과 경기의 경우는 소폭 감소할 뿐 서울의 감소폭보다는 훨씬 작은 폭에서 감소하고 있다.

한편, 각 연령층별로 살펴보면, 청년층을 제외한 미성년자, 장년층, 노년층 인구가 모두 순유출하고 있다. 반면, 20~30대 연령층인 청년층은 여전히 순인구가 유입되고 있는 것으로 나타났다.

결론적으로 수도권 지역의 순유입인구는 전체적으로 감소 추세에 있으며, 인천, 경기는 그 폭이 다소 작으며, 청년층(20-39세)만 여전히 순유입이 (+)인 것으로 나타났다.

1) 순유입 인구=전입인구-전출인구



<표 4> 시도별 순이동 인구 추이(단위:명)

시도별	2000	2005	2010	2011	2012
수도권	150,252	128,809	31,026	-8,450	6,900
서울	-46,939	-51,007	-115,023	-113,058	-103,647
부산	-43,694	-36,975	-28,466	-24,863	-20,610
대구	-3,352	-24,950	-11,840	-12,747	-10,564
인천	13,165	10,965	3,612	28,809	27,794
광주	-14	-7,333	3,531	1,279	-1,825
대전	8,576	3,210	-1,045	3,344	499
울산	3,216	-392	-3,525	1,872	4,006
세종	-	-	-	-	17,493
경기	184,026	168,851	142,437	75,799	82,753
강원	-11,134	-11,473	555	4,653	712
충북	-4,404	-4,708	5,964	8,079	4,641
충남	-7,742	4,999	16,178	18,641	9,849
전북	-21,590	-24,477	-2,448	1,721	-3,291
전남	-33,538	-20,007	-10,061	-5,222	-5,054
경북	-25,706	-11,517	-3,552	4,816	-4,860
경남	-8,512	5,619	3,246	4,534	-2,772
제주	-2,358	-805	437	2,343	4,876

자료: 통계청

<표 5> 수도권 순유입인구의 연령대별 추이(2002-2013)

구분	2002	2004	2006	2008	2010	2011	2012
미성년자 (0~19)	15,029	29,430	12,474	5,107	1,414	-7,214	-4,677
청년층 (20~39)	113,409	97,450	91,142	57,261	47,931	31,330	43,342
장년층 (40~60)	4,236	7,077	1,801	-9,085	-14,094	-25,385	-24,390
노년층 (60~)	3,441	6,379	6,283	-1,261	-4,225	-7,181	-7,375
합 계	136,115	140,336	111,700	52,022	31,026	-8,450	6,900

(4) 고급인력의 집중 및 고용구조의 불균형 확대

연구개발인력의 지역별 비중을 보면, 경기 31.5%, 서울 25.8%, 인천 4.0%로 수도권 총비중은 61.3%를 차지하는 것으로 나타나 연구개발인력의 수도권 집중 현상을 보여주고 있다. 한편, 대전은 7.0%로 높은 수준을 보이고 있어 과학도시의 위상을 나타내고 있다. 또한, 충남(4.0%)은 부산(4.7%), 인천(4.0%), 경북(4.0%), 경남(4.0%)과 유사한 연구개발인력의 비중을 보이는 것으로 나타났다.

연구개발인력의 연구주체별로 보면, 기업체의 연구인력이 59.0%로 공공연구기관 8.3%, 대학 32.8% 보다 크게 높은 것으로 나타났다. 충남과 경남의 경우는 기업체의 연구인력이 전체보다 높은 63.2%, 62.4%로 나타나 기업의 연구인력 비중이 상대적으로 높게 나타났다.

한편, 대전의 경우는 각 연구주체들의 비중이 기업체, 공공연구기관, 대학 모두 고르게 분포하는 것으로 나타나 왔다.

<표 6> 연구개발 인력의 지역별 현황\_2012년 (단위:명)

시도별	계	비중(%)	공공연구기관	대학	기업체
수도권	344,717	61.3	21,258	87,422	236,037
계	562,601	100.0	46,500	184,281	331,820
서울	145,174	25.8	10,116	61,159	73,899
부산	26,519	4.7	1,408	18,071	7,040
대구	13,800	2.5	904	6,476	6,420
인천	22,438	4.0	1,802	5,484	15,152
광주	11,546	2.1	460	7,380	3,706
대전	39,577	7.0	13,085	11,089	15,403
울산	8,406	1.5	55	1,950	6,401
경기	177,105	31.5	9,340	20,779	146,986
강원	10,140	1.8	749	7,587	1,804
충북	17,484	3.1	1,703	8,415	7,366
충남	22,499	4.0	1,186	7,087	14,226
전북	13,227	2.4	1,023	7,977	4,227
전남	6,989	1.2	898	3,540	2,551
경북	22,726	4.0	1,228	9,354	12,144
경남	22,472	4.0	2,213	6,233	14,026
제주	2,499	0.4	330	1,700	469

자료: 통계청

전문과학 및 기술서비스업의 지역별 비중을 보면, 사업체수가 수도권 59.9%, 종사자수 67.7%, 매출액 76.0%로 나타나 전문과학 및 기술서비스업은 연구개발인력의 수도권 집중보다 더 높음을 알 수 있다. 특히 매출액 부문에서는 서울만 58.1%를 차지할 정도로 수도권 중 서울의 집중도가 높다.

대전의 경우 연구개발인력 비중과 다르게 전문과학 및 기술서비스업의 사업체수, 종사자수, 매출액의 비중이 각각 2.8%, 2.3%, 2.2%로 낮게 나타나, 상대적으로 비중 높은 연구인력에서 생산된 성과가 전문과학 및 기술서비스업의 수요가 있는 서울로 집중되고 있는 것으로 판단된다.

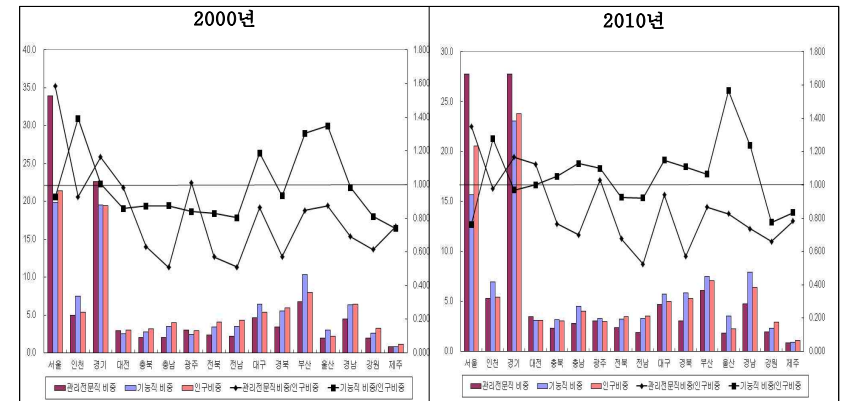
<표 7> 전문·과학 및 기술서비스업 지역별 현황\_2012년

시도별	사업체수 (개)	비중 (%)	종사자수 (명)	비중 (%)	매출액 (백만원)	비중 (%)
수도권	45,526	59.9	356,959	67.7	43,266	76.0
계	76,035	100.0	527,425	100.0	56,935.5	100.0
서울	29,677	39.0	254,533	48.3	33,074.1	58.1
부산	4,978	6.5	30,874	5.9	30,334.0	5.3
대구	3,651	4.8	18,242	3.5	1,331.2	2.3
인천	2,545	3.3	13,812	2.6	987.6	1.7
광주	2,164	2.8	11,702	2.2	907.8	1.6
대전	2,101	2.8	11,918	2.3	1,076.8	1.9
울산	1,335	1.8	10,279	1.9	1,270.3	2.2
세종	94	0.1	383	0.1	30.8	0.1
경기	13,304	17.5	88,614	16.8	9,203.8	16.2
강원	1,816	2.4	8,477	1.6	449.0	0.8
충북	1,726	2.3	10,496	2.0	633.6	1.1
충남	1,996	2.6	9,615	1.8	642.4	1.1
전북	2,048	2.7	9,170	1.7	510.2	0.9
전남	1,666	2.2	8,867	1.7	587.7	1.0
경북	2,515	3.3	12,003	2.3	924.0	1.6
경남	3,739	4.9	24,834	4.7	1,795.0	3.2
제주	680	0.9	3,606	0.7	477.1	0.8

주. 전문과학 및 기술서비스업은 전문서비스업, 건축기술, 엔지니어링 및 기타과학기술서비스업, 기타 전문, 과학 및 기술서비스업

자료: 통계청

고용구조의 불균형 확대 현상을 보면, 지난 10년간(2000~2010년)에 걸쳐 서울과 경기의 경우 인구집중도에 비해 구상기능(conception)<sup>2)</sup>을 담당하는 관리전문직의 집중도가 매우 높다. 또한 인구비중을 통제한 경우 2000년 관리전문직의 집중도가 1을 넘어선 지역은 서울, 경기, 광주이었으나, 2010년에는 서울, 경기, 대전, 광주로 나타나 이는 전국적 차원에서는 수도권, 반면에 지방에서는 광역대도시가 구상기능을 담당하고 있다는 것을 보여주고 있다. 이는 해당지역 내에서 산업 간 연계가 미약하고 소득의 선순환이 발생하지 않아 소득이 유출되고 있고 이러한 상황 하에서는 생산소득의 역외유출이 구조적으로 나타날 수 밖에 없다(정준호, 2013). 따라서 역외유출로 인한 지역간 소득격차의 심화가 고용구조 격차의 불균형을 만들어 내는 악순환 구조를 지니게 되는 것이다.



<그림 4> 직업별 고용의 공간 분포

주: 1) 2000년의 경우, 관리전문직=(의회의원 고위임직원 및 관리자+전문가+기술공 및 준전문가), 기능직=(기능원 및 관련 기능 종사자+장치기계조작 및 조립 종사자), 한국표준직업분류 5차 개정(2000년) 기준.

2) 2010년의 경우, 관리전문직=(관리자+전문 및 관련 종사자), 기능직=(기능원 및 관련 기능 종사자+장치기계조작 및 조립종사자), 한국표준직업분류 6차 개정(2007년) 기준.

자료: 정준호(2013).

2) 매시(Massey, 1979)는 기업이나 산업별 숙련의 요구조건에 따라 숙련, 반숙련, 미숙련 등 직무가 공간별로 차별화되는 공간분업이 나타나면서 지역간 불균형이 나타난다고 주장으로 이는 기업본사가 구상(conception)기능을 담당하는 반면 공장은 실행(execution)기능을 담당하는 '구상과 실행의 분리'라는 기업조직의 논리가 지역 차별로 관철된다는 것을 의미한다.

(5) 지방재정 재원 구조의 문제점과 낮은 재정자립도

지방재정은 양적으로 크게 팽창하였다. 하지만 지방재정의 팽창은 지방세의 확충보다는 주로 이전재원의 확충을 통해 조달되고 있다. 즉, 2010년도 일반회계 세입규모는 113조 4,229 억원인데, 그 구성을 살펴보면 지방세가 42.0%, 지방교부세가 23%, 보조금이 22%, 세외수입 이 12%, 지방채가 2%로 되어 있다. 지방세 규모는 1995년 15조 3,169억원에서 2010년 47 조 8,785억원으로 3배 가량 증가에 그친 반면, 이전재원 규모는 같은 기간에 11조 6,539억원 에서 49조 9,861억원으로 약 3.4배 증가하였다. 이는 재원확충이 세원이양과 같이 지방이 재 정의 자주성을 높이는 방식으로 진전된 것이 아니라, 중앙의 통제를 유지하는 이전재원 방식 으로 추진되었음을 의미하며, 민선자치 부활 이후 중앙정부와 지방자치단체의 재정관계가 중 앙집권적 성격에는 변함이 없고, 다만 집행기능 면에서 중앙집중체제에서 지방분산체제로 변 모했을 뿐이다(이현우, 2012: 9-10). 결국 지방자치제도가 부활되었음에도 세수 징수권은 중앙이 갖고 있고, 중앙의 필요에 따라 집행기능만 지방으로 이양하는 수준인 것으로 이는 중앙과 지방재정의 지배-종속관계로 만드는 원인이 된다.

또한, 전체 지방자치단체 자립도<sup>3)</sup>는 2005년 이후 지속적으로 감소추세를 보이고 있어 지 방분권이 추진되는 과정에서도 지방재정자립도는 계속 낮아지고 있음을 알 수 있다.

<표 8> 연도별 재정자립도 추이(당초예산) : 단위: %

연도	전국평균 (순계규모)	특별시 광역시 (총계규모)	도 특별자치도 (총계규모)	시 (총계규모)	군 (총계규모)	자치구 (총계규모)
2005	56.2	80.3	36.6	40.6	16.5	44.3
2006	54.4	78.5	36.1	39.4	16.1	40.5
2007	53.6	73.9	34.9	39.5	16.6	37.5
2008	53.9	71.8	34.8	40.7	17.2	37.1
2009	53.6	72.7	33.3	40.7	17.8	37.3
2010	52.2	68.3	31.6	40.0	18.0	35.4
2011	51.9	68.6	33.0	38.0	17.0	36.6
2012	52.3	69.1	34.8	37.1	16.4	36.0

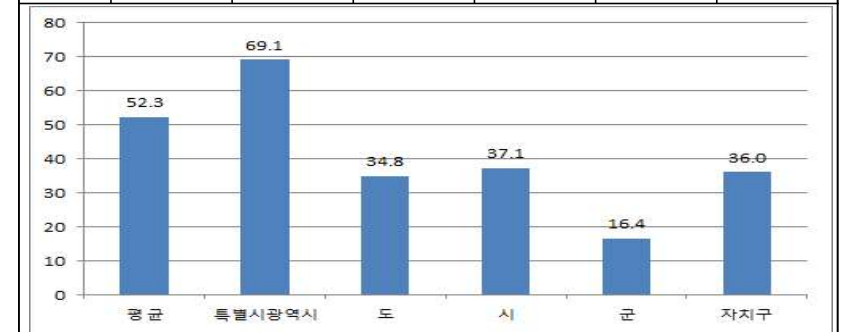
자료: 2012년 지방자치단체 예산개요(상): 117

3) (지방세+세외수입/일반회계총계예산규모)

지역간 재정력의 불균등 역시 더욱 심화되고 있다. 서울의 재정자립도는 90.2%, 인천 71.0%, 경기 72.6%인데 반해 강원 26.9%, 전북 26.0%, 전남 21.4%에 불과하다. 또한 지방 자치단체별로도 불균형은 큰 격차를 보이고 있다. 특별시·광역시 재정자립도는 69.1%인데 반 해 도 34.8%, 시 37.1%, 군 16.4%에 불과하다.

<표 9> 시도별 재정자립도 현황\_2012년 (단위: %)

연도	평 균 (순계규모)	특별시 광역시 (총계규모)	도 특별자치도 (총계규모)	시 (총계규모)	군 (총계규모)	자치구 (총계규모)
평균	52.3	69.1	34.8	37.1	16.4	36.0
서울	90.2	88.7	-	-	-	46.0
부산	57.4	52.9	-	-	35.0	26.3
대구	52.8	47.6	-	-	35.9	25.5
인천	71.0	70.4	-	-	15.2	36.8
광주	46.6	41.1	-	-	-	19.7
대전	58.3	52.7	-	-	-	24.4
울산	71.2	63.6	-	-	46.3	36.4
경기	72.6	-	61.7	51.9	28.9	-
강원	26.9	-	22.5	23.9	14.2	-
충북	34.2	-	27.6	28.2	21.4	-
충남	35.5	-	28.6	31.9	16.5	-
전북	26.0	-	21.1	21.1	14.1	-
전남	21.4	-	14.6	26.9	12.2	-
경북	28.3	-	22.5	26.7	13.1	-
경남	43.3	-	36.6	35.0	14.2	-
제주	28.5	-	28.2	-	-	-

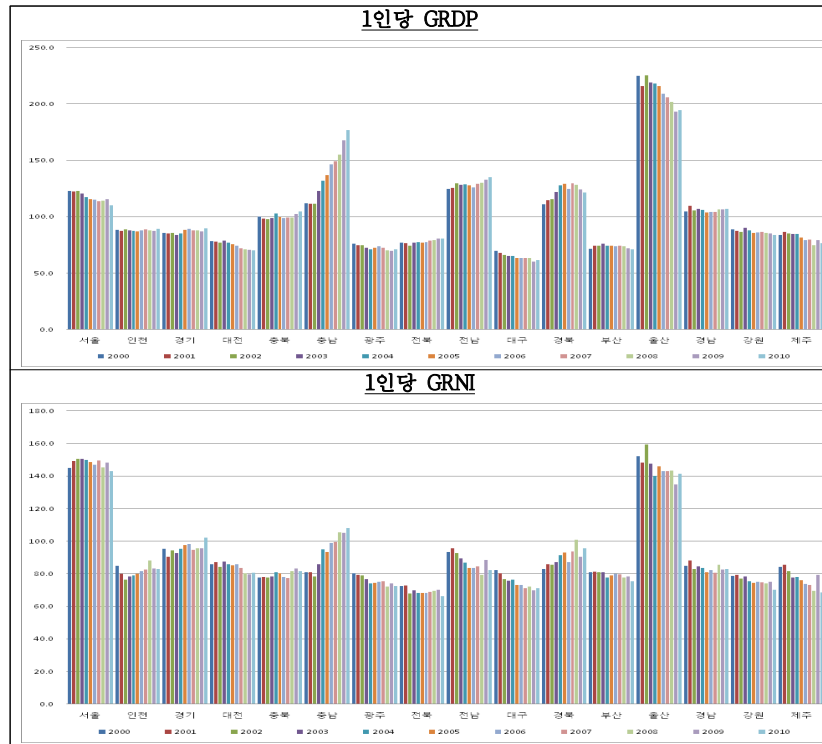


자료: 2012년 지방자치단체 예산개요(상): 117

## 2) 수도권 지역의 낮은 지역총생산액의 원인

### (1) 수도권의 높은 집중과 낮은 지역총생산액

수도권은 높은 집중도에도 불구하고 1인당 GRDP에서 다른 지역에 비해 우위를 보이지 못하고 있다. 2011년 1인당 GRDP는 서울이 12위, 인천이 13위, 경기도가 7위로 수도권이 다른 지역에 비해 생산액이 높지 않은 것으로 나타났다.



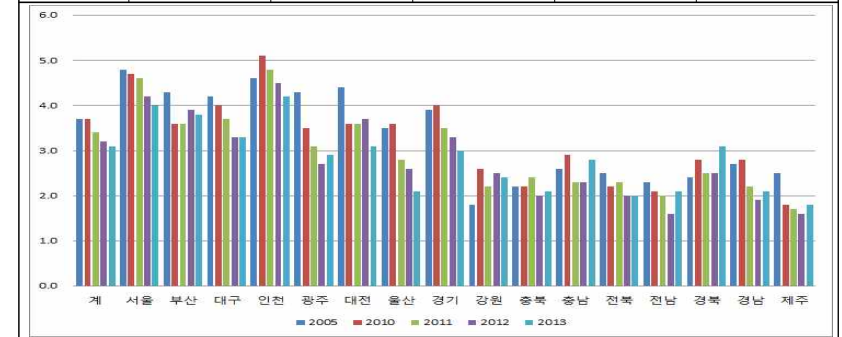
<그림 5> 1인당 GRDP 및 1인당 GRNI 지수의 지역별 추이(2000-10년)

자료: 정준호 외(2012).

실업률에서도 서울의 실업률은 시도 중 15위로 인천광역시와 함께 최하위를 기록하고 있을 뿐만 아니라, 광역시 중에서도 낮은 편이다. 이러한 현상은 선진국의 수도가 생산액이나 소득, 취업률 등에서 다른 도시나 지역에 비해 압도적으로 우월한 위치에 있는 것과 좋은 대조를 보이고 있다.

<표 10> 시도별 실업률 추이(단위:%)

시도별	2005	2010	2011	2012	2013
계	3.7	3.7	3.4	3.2	3.1
서울	4.8	4.7	4.6	4.2	4.0
부산	4.3	3.6	3.6	3.9	3.8
대구	4.2	4.0	3.7	3.3	3.3
인천	4.6	5.1	4.8	4.5	4.2
광주	4.3	3.5	3.1	2.7	2.9
대전	4.4	3.6	3.6	3.7	3.1
울산	3.5	3.6	2.8	2.6	2.1
경기	3.9	4.0	3.5	3.3	3.0
강원	1.8	2.6	2.2	2.5	2.4
충북	2.2	2.2	2.4	2.0	2.1
충남	2.6	2.9	2.3	2.3	2.8
전북	2.5	2.2	2.3	2.0	2.0
전남	2.3	2.1	2.0	1.6	2.1
경북	2.4	2.8	2.5	2.5	3.1
경남	2.7	2.8	2.2	1.9	2.1
제주	2.5	1.8	1.7	1.6	1.8



자료: 통계청

## (2) 수도권권의 높은 집중과 낮은 지역총생산액의 원인

그동안 지역간 격차문제에 대해서는 상이한 연구결과와 해석이 대립되어 왔다. 생산력 측면에서 1인당 GRDP를 활용하면 지역간 격차가 크지 않으며, 그나마 지역간 격차도 산업의 지리적 분포에서 비롯되었거나(문형표, 2008; 김종일, 2008), 경공업 중심의 광역대도시와 기초소재산업 중심의 공업지역간의 격차가 중심이라는 분석(김종일, 2008)이 설득력을 가졌다. 생산력 대신 소비측면에서 소비지출, 지역간 임금격차 등을 분석한 결과에서도 지역간 차이가 심각하지 않으며 특히 수도권과 비수도권간의 격차라는 이분법적인 구도가 지역간의 특수성을 반영하지 못하고 있다고 비판하고 있다(문형표, 2003; 김광호, 2008; 김동수, 2011).

그러나 박경(2011)은 생산과 분배소득의 괴리와 소득의 지역간 유출입 규모를 추정한 결과 수도권은 역외 소득의 유입지인 반면, 비수도권은 역외소득의 유출지로 서울의 일극중심구조가 여전히 지배적이라는 사실을 분석하였다. 정준호(2012)도 노동생산성 요인외에 역외소득의 유출입이 지역간 소득격차에 중요한 역할을 한다는 결과를 도출하였으며, 정준호외(2012)도 역외소득의 유출입 구조를 분석한 결과 생산과 분배 간의 지리적 불일치로 수도권과 광역대도시들로 역외 순소득이 유입되는 것으로 나타났다. 특히 서울로의 법인의 영업잉여와 재산소득의 과도한 집중으로 서울의 타지역에 대한 경제권력 행사가 강하게 진행되는 것으로 확인되었다. 이러한 결과를 고려할 때 지역총생산액의 증가를 통한 지역발전전략은 지역소득의 외부 유출로 지역소득으로 연결되지 못할 우려가 있는 것이다.

1990년대 우리나라의 경우 수도권으로의 인구집중에 따른 비수도권의 과소화 및 성장잠재력 약화에 원인이 있다(장재홍외, 2008). 2000년대에는 수도권에서 IT, 소프트웨어 중심의 지식기반산업의 비중 증가와 글로벌화 진전으로 수도권에서 1인당 GRDP 증가하였다.

외환위기 이후 가공조립형 산업의 수출산업화가 급속히 진행되면서 이러한 산업의 분공장이 입지한 충청권, 영남권 등 일부 광역도의 1인당 GRDP는 수도권을 능가하는 수준으로 성장하였지만, 직주분리, 본사의 수도권 입지(조세 수출)에 따른 영업잉여금의 유입 등으로 지방에서 창출된 소득이 광역시나 수도권으로 유입되는 현상이 발생하고 있다.

지역 간 숙련의 차별화가 진행되고 조세수출과 직주분리가 심화되어 분배소득의 지역 간 격차, 생산소득의 지역 간 재분배 또는 재조정이 발생하고 있다.

## 2. 지역균형발전정책의 정책수단과 효과 평가

### 1) 지역발전정책의 목표와 성격

지역발전정책은 전국 또는 여러 지역을 포괄하여 상호관계 설정을 중시하는 지역간 지역정책과 특정한 지역 내부의 문제해결에 치중하는 지역 내 지역정책으로 구분된다(김용웅외, 2009). 국가 차원의 지역발전정책은 본질적으로 장기적인 정책목표와 형평성을 중시하는 지역간 지역정책일 수밖에 없으며, 이 정책은 지역간 격차해소를 통해 형평성을 제고하고자 하는 정책이다. 따라서 지역정책의 성격이 종전의 지역간 격차 해소 중심에서 지역경쟁력 강화 중심으로 바뀌었다고 주장하는 것은 지역정책의 개념적 위계 구조에 대한 오해에서 비롯된 것이다(장재홍외, 2008).

이명박 정부는 참여정부가 지역격차 해소를 목표로 추진했던 지역균형발전정책을 나눠먹기로 비판하면서 지역정책을 국가경쟁력 강화 차원에서 접근해야 한다고 주장하였다. 그러나 지역정책은 본질적으로 형평성을 추구한다는 관점에서 본다면 이명박 정부의 지역정책은 지역정책이 아니라 부문별 산업육성 정책이거나 부동산 개발정책에 불과하다고 할 수 있다.

### 2) 지역균형발전을 위한 정책수단의 유형

지역균형발전을 위한 정책은 물리적 입지나 규제정책, 재정 및 세제정책, 교육 및 산업지원정책, 제도적 기반 구축 등으로 구분된다. 물리적 정책 중 선진지역 규제정책이나 입지 정책, 재정 및 세제 차등화 정책은 지역간 격차완화에는 도움이 되지만 그 자체가 낙후된 지역을 발전시키는 정책수단은 아니다. 물리적 규제가 진행되는 동안 성장역량을 증가시키고 재정지원을 통해 우수한 산업을 유치함으로써 지역의 장기적인 발전을 위한 내생적 발전역량을 증진시키기 위해 노력하여야 한다.

반면, 물리적 정책 중 새로운 입지개발 정책, 교육 및 산업지원정책은 새로운 일자리를 창출하고 지역의 인재를 육성하며 혁신을 창출함으로써 장기적으로 지역의 발전역량을 제고할 수 있는 정책수단이다. 지역균형발전을 위한 추진기구를 설치하고 법률을 제정하는 것은 지역격차를 완화하고 내생적 지역발전을 위한 기반을 구축하는 작업이다.

〈표 11〉 지역균형발전정책의 수단과 효과

지역균형발전정책의 범주		정책목표별 효과		주요 정책내용
		지역간 격차 완화	내생적 지역발전	
물리적 정책	선진지역 규제	○	×	수도권 규제
	이전·재배치	○	△	공공기관 및 기업 지방 이전 지원
	새로운 입지 개발	△	○	산업단지 공급, 기업도시 건설
재정 및 세제 차등화	지역간 차등 재정지원	○	△	국고보조금 지원, 신활력지역 지원 등
	지역간 차등 세제	○	△	법인세 감면 등
교육 및 산업지원	대학육성	△	○	지방대학 육성
	산업클러스터 육성	△	○	지역혁신체계 구축, 중소기업 지원
제도적 기반 구축	추진기구 설치	○	○	지역발전위원회 설치, 광역경제권발전위원회, 지역혁신협의회 설치
	법률의 제정	○	○	국가균형발전법, 수도권 권정비계획법 제정

출처: 장재홍외(2008)을 수정, 보완.

### 3) 우리나라 균형발전을 위한 정책수단 평가

#### (1) 전통적인 균형발전 정책 수단의 한계

그동안 우리나라의 지역정책은 주로 물리적 정책에 치중해왔다. 선진지역으로서 수도권의 산업시설의 입지나 대학 설치 등을 규제하거나 수도권 소재 기능의 지방이전을 촉진하는 정책, 지방에 대규모 산업단지를 개발하는 것이 그것이다. 물리적 정책이 효과를 발휘하기 위해서는 인구집중이나 지방의 발전에 가장 강력한 영향을 미치는 산업이나 기능을 선택해야 한다. 산업화와 도시화 초기 단계에는 제조업이 수도권의 인구집중을 유발하고 제조업의 입지가 지방의 발전에 핵심적인 요소로 작용해 왔지만, 탈제조업화가 진행되면서 제조업과 서비스업의 구분이 애매하고 서비스업이 새로운 인구집중 유발시설로 등장하게 되었다.

수도권 입지규제와 지방이전 촉진 정책을 시설별로 살펴보면, 그동안 지역균형발전정책이

어디에 초점이 맞추어졌는지가 분명해지게 된다. 인구집중 유발시설은 크게 공공청사, 대학, 공장, 업무시설, 유통시설 등이 있으며, 인구집중 억제정책은 각각에 대한 입지규제와 수도권 소재 기능의 지방이전정책으로 구성된다.

〈표 12〉 인구집중 유발시설의 대상별 정책 수단

	입지규제정책	수도권 기능 이전정책	차별적 지원정책
공공청사	- 공공청사 입지제한	- 중앙청사 지방이전	- 지방이전 촉진 - 세종시특별법 - 혁신도시특별법
대학	- 대학 입학 정원 제한 - 대학 입지 및 이전 제한	- 대학의 지방이전 정책은 거의 미작동	- 지방대학 육성
공장	- 공장총량제 - 권역별 입지 규제	- 지방이전기업 지원 - 기업도시 건설	- 국고보조금 지원, 신활력 지역 지원 등
유통시설	- 사실상 부재 - 과밀부담금(서울): 판매시설, 복합시설	- 사실상 부재	- 사실상 부재
서비스업	- 과밀부담금(서울): 업무시설, 복합시설 재산세, 취득세 증가	- 사실상 부재	- 사실상 부재

#### (2) 지역균형발전 정책의 효과를 둘러싼 비판

전통적인 균형발전 정책의 목적은 수도권 규제와 지역 특화발전이었다. 수도권으로 집중을 막고 그 경제동력을 지방으로 돌리자는 의도였다. 경제의 양적성장이 활발하던 시대에는 규제 정책이 공간발전의 방향을 의도대로 조정하는 데 있어 매우 효과적인 방안이 될 수 있으나, 성장이 정체되어 있는 경우에 규제정책의 효과는 떨어질 수밖에 없다. 규제가 더 이상 구속력이 없는(non-binding) 경우가 발생할 수 있고, 오히려 성장동력만 떨어뜨릴 수 있다. 또한 해외로의 자본이전을 촉진시킬 수도 있다.

기존의 수도권 규제는 제조업 입지 중심으로 규제를 둘러싼 소모적인 대립이 지속되고 있으나 실효성일 부족한 경우가 많다. 반면, 새로운 기술 및 산업변화, 사회경제적인 변화를 반영할 수 있는 수도권 관리 수단은 개발되지 못하고 있으며, 그 때문에 수도권 팽창은 더욱 확대 중이다.

안정 성장기에 도달한 지역에서 계획 목표는 공간 발전을 양태를 바꾸는 growth- shaping 의 정책보다는 지역 내 여러 자원(예컨대 역사보존지구 내 건물, 문화재 등)을 보존하고 그 내에 거주하는 사람들의 삶의 질을 높이는 정책 (주택개량, 교육, 의료 등 기초 생활서비스의 확보 등)이 정책의 실효성을 높이는 정책이 되어야 할 것이다.

#### 4) 기존 지역균형발전정책의 한계

첫째, 지역발전의 성과를 지역의 노력보다는 중앙정부의 지원정책의 결과로 인식하고, 중앙정부 예산 확보를 지역발전의 핵심전략으로 인식하고 있다.

둘째, 지역별 특화전략을 적용하기 보다는 지역별로 유사한 정책을 복제하는 할당식 균형발전정책이 집행되고 있다. 유사한 정책이 지역별로 배분되는 이유는 서로 차별화된 정책수단을 적용하는 경우 비난을 얻을 수 있기 때문이다. 혁신도시, 기업도시, 경제자유구역 등이 여러 지역에서 동시에 지정된 이유이다. 유사사업이 중복적으로 추진됨에 따라 수요의 한계가 생길 수밖에 없게 된다.

셋째, 지역균형발전을 위한 적정한 공간단위에 대한 인식이 부족하다. 정권의 변화에 따라 다양한 지역발전 단위가 강조되고 있다. 예컨대, 참여정부에서는 수도권-비수도권간 격차가 강조된 반면, 이명박 정부에서는 초광역개발권, 광역경제권, 기초생활권과 같은 다양한 공간단위를 강조하고 있다.

넷째, 새로운 지역불균형 현상에 대한 대응력이 부족하다는 점이다. 현재의 지역불균형을 해소할 수 있는 정책 수단이 뚜렷하지 않고 해소 가능성도 점점 더 희박해지고 있다는 점이다. 예컨대, 세계화, 서비스업화, 대도시 집중화, 청년층 수도권 집중 등이 새로운 수도권 집중의 현상이자 결과인데, 여전히 핵심적인 정책수단은 부동산 개발에 머물고 있어서 지역균형발전이 실현될 수 있을지 회의적이다.

## 제3장 새로운 지역균형발전을 위한 정책방향과 정책과제

### 1. 국토균형발전 부문의 정책방향과 과제

#### 1) 지역균형발전의 정당성에 대한 논의

##### (1) 사회경제적 양극화 해소를 위한 공간격차 해소

세계경제 위기가 일상화되고 초국적 자본의 지배력이 확대되면서 일상생활의 안정성은 파괴되고 사회경제적 양극화가 더욱 심해지고 있다. 이에 따라 세계경제 위기의 원인으로 분배 문제가 제기되어 세계적인 불황의 원인을 경제력의 과도한 집중에 따른 양극화에 있다고 보고, 소득의 균등분배를 불황의 해결책으로 제안하고 있다(Stiglitz, 2013, Reich, 2011).

사회경제적 양극화는 공간상에서는 더욱 극명하게 나타나, 선진국 중심도시와 개발도상국의 대도시, 대도시와 중소도시간, 지역간, 도시와 농촌간 격차라는 형태로 구체화된 모습을 보이고 있다. 공간적 양극화는 사회경제적 양극화의 결과물이자, 사회경제적 양극화를 유발하거나 강화하는 작용을 하고 있다. 이에 따라 공간적인 양극화 문제를 도의시하고 사회경제적 양극화 문제를 해소할 수 없다는 점도 분명하게 되었다.

##### (2) 차별적 경제성장 지원과 형평성 제고

경제성장론에서 가장 대표적인 이론은 크게 신고전파 성장이론, 내생적 성장이론, 신경제지

리학이론을 들 수 있다. 이들 이론은 국민경제를 대상으로 한 이론이지만, 지역경제와 지역정책에도 많은 시사점을 던져주고 있다. 신고전과 성장이론에서는 지역경제의 성과는 시간의 흐름에 따라 수렴할 것이라고 낙관적으로 생각한다. 지역격차는 시장실패의 공간적인 모습이므로 지역격차 해소를 위한 정책수단은 시장실패를 교정하는 것이며 낙후지역에 대해서는 구조기금을 활용한 지원을 정책수단으로 제시하고 있다. 신경계지리학에서는 신고전과 가정이 유지된다고 하더라도 집적효과 때문에 지역 간 차이는 지속될 수밖에 없다고 주장한다. World Bank(2009)는 이러한 관점에서 경제발전이 성공적이라면 불균형 성장은 불가피하다는 입장을 견지하고 있다. 내생적 성장이론에서는 성장은 경제의 적응능력과 생산성에 의존한다고 본다. 지역차원에서는 노동력의 숙련과 질, 기업의 혁신능력 등의 차이가 지역간 격차를 유발한다고 본다. EU와 OECD는 모든 지역에서 지역이 가진 자산을 극대화하고 동원할 수 있는 방향으로 경제성장을 도모하는 정책 추진을 주장한다.

이들 경제성장론에서는 어떤 입장이든 본래 자체보다는 성장에 대한 적극적인 지원을 통해 시장의 실패나 지역격차를 교정하는 데 초점이 맞추어져 있다. 다만, 신고전과 성장이론에서도 낙후지역에 대한 적극적인 지원이나 형평성 관점에서 지역차원의 재분배정책을 배제하지 않고 있다는 점은 유념할 필요가 있다.

## 2) 국내의 기존 지역균형발전 논의의 평가와 한계

### (1) 지역발전의 개념과 원칙에 대한 합의 부재

국내의 지역균형발전에 대한 논의는 ‘균형발전’의 의미와 당위성에 대한 논의, 지역균형발전의 실효성에 대한 논의, 지역균형발전의 방향과 전략에 관한 논의 등 다양한 차원에서 전개되고 있다. 특히 지역균형발전정책의 실효성 문제는 지역정책의 방향과 수단을 선택하는 데 핵심적인 문제로 지방분권과 지역균형발전간의 정책 선후문제, 지역균형발전을 위한 공간적 단위 문제, 지역균형발전에서 수도권의 역할에 관한 문제 등에 걸쳐 전방위로 전개되고 있다. 그러나 지역균형발전의 궁극적인 목표와 지표, 지역균형발전을 통해 궁극적으로 달성하고자 하는 모습에 대한 합의가 이루어지지 못한 채 정권의 변화에 따라 지역균형발전정책의 방향과

정책수단이 근본적으로 변화하는 불안정한 모습을 보이고 있다.

### (2) 균형발전의 공간적 단위에 대한 원칙과 기준 불명확

균형발전정책의 적절한 대상을 선정하기 위해서는 우선적으로 고려해야 할 공간적 단위를 결정해야 한다. 모든 지역은 균질적이지 않기 때문에 모든 지역을 동시에 균형있게 만들 수는 없으며, 지역단위를 잘게 분할하면 할수록 지역 간 격차는 더욱 커지게 된다(변창훈, 정준호, 2012). 현재 지역정책에서 논의되는 공간적 단위가 초광역권, 광역경제권, 시도, 시·군·구 등 다양한 차원의 불균형문제가 동시에 거론되면서 정책우선 순위가 불명확하다.

### (3) 수도권과 비수도권간의 격차 중심 논의

수도권과 비수도권간의 격차에 초점이 맞추어지면서 비수도권의 공간적 단위 설정에 소홀히 하면서 균형발전의 목표가 불명확해지게 되었다는 것이다.

## 3) 새로운 사회경제적 여건을 고려한 지역균형발전의 원칙 정립

### (1) 광역경제권별 자족적인 지역경제 기반 실현

산업, 일자리, 교육, 문화 등에서 자족적인<sup>4)</sup> 지역경제권 구축을 위해서는 광역경제권 행정, 재정, 정치적 분권을 실현해야 하며, 광역화를 통해 도시단위가 아닌 대도시권의 광역경제권 형성으로 세계화에 대응하는 산업 경쟁력을 갖추도록 지역의 안정된 인구규모를 유지할 수 있도록 하는 기반을 갖추어야 함을 의미한다. 또한, 지방정부의 권한을 지방정부로 이전하고 지방재정 자율권을 확대하여 예산낭비와 활용의 효율성을 높이는 즉 지방분권을 통한 광역경제권별 자율성도 확보하여야 한다.

4) ‘자족적’의 용어는 자립적으로 대체 가능하며, 자립적 지역에 대해 이동우 외(2003)는 “스스로의 힘으로 국제경쟁력을 갖추고 이를 바탕으로 장기적으로 안정된 인구 수준을 유지할 수 있는 지역”으로 정의하고 있다.



## (2) 지속가능한 국토 실현

지속가능한 국토 실현을 위해서는 경제적 효율성 외에 형평성의 원칙을 실현해야 할 것이다. 수도권 인구증가의 둔화, 특히 서울의 인구 감소 경향 등의 지속에 따라 시스템의 효율성 증진을 위한 균형발전의 논리는 설득력을 떨어지면서 공간적 정의와 형평성 제고라는 측면에서 접근할 필요가 있다. 기존의 중앙정부 주도의 하향식 정책, 지역간 경쟁과 갈등, 각 부처별 기관별 분산적 접근의 지역균형발전을 지방정부가 주도하고 지역간 상생 및 상호협력을 중시하는 다양한 주체들의 통합적 협력 거버넌스를 실현함으로써 지속가능성을 지닌 국토실현이 가능할 것이다. 더불어 환경변화 측면에서 기후온난화에 대응할 수 있는 저탄소 녹색국토의 기반을 구축하여야 할 것이다.

## (3) 지역균형발전의 원리로서 공정성 실현

국가발전에 대한 지역의 기여도에 대한 공정한 보상 논리가 적용함이 당연할 것이고, 지역발전 이익배분과 손실의 부담에 있어서도 공정성 원칙도 따라야 한다. 하지만, 낙후된 지역의 경우 현재의 지역균형발전에 대한 공정성 원칙 적용에는 아직까지는 한계가 있어 가장 낙후된 지역의 우선적인 지원 및 지역재생사업을 포함한 국토정책에서 national minimum 정책 적용이 선행되어야 할 것이다.

## (4) 지역의 지역발전 거버넌스 구축

외부 자원에 의존하는 외생적 개발전략보다는 지역내 자원의 활용하는 내발적 지역발전 개념을 적용한 지방자치단체, 지역내 공공기관, 대학, 연구소 등 다양한 주체들이 계획수립 및 집행에 참여하는 내발적 지역발전 거버넌스를 구축함으로써 보다 지역적 상황에 능동적 적용이 가능할 것이다. 더불어 수도권 이전 공공기관, 대학 그리고 민간기업과도 적극적인 협력 체제를 구축한다면 보다 다양성을 지닌 지역적 거버넌스의 범위적 확대도 가능할 것이다.

## 4) 국토 균형발전 제도와 체제

### (1) 국가균형발전특별법 개정(안)의 수정 및 보완

박근혜 정부는 국가균형발전특별법 개정안을 국회에 제출하였다. 법안에서는 광역경제권발전위원회 관련조항을 완전 삭제하였고, 이로 인해 광역자치단체간의 자율적인 협의기구로 전락하였다. 국가균형발전특별법 개정안을 보완하기 위해서는 기존 ‘균형’ 발전의 기초를 복원하고, 지역발전위원회의 위상과 권한, 중앙정부의 책임의 명확화, 광역경제권 정책 유지 등을 개정안에 반영할 필요가 있다.

### (2) 지역발전위원회, 지방자치발전위원회의 의사결정 구조 재정립

지역균형과 분권의 촉진을 위해 수립된 지역발전위원회 및 지방자치발전위원회 등의 기구를 중앙정부의 자의적 의사결정 구조 속에 두는 것은 모순이며, 지역균형과 분권의 취지에 맞게 그 운영과 의사결정에 있어서 전국사·도지사협의회, 전국시장·군수·구청장협의회, 전국시·도의회·지방의회, 전국사·군·구의회의장협의회 등 지방 4단체가 기구의 의사결정에서 핵심 역할을 하도록 하여야 한다. 즉 대통령 주도에서 지방 4단체 주도로 변경이 필요하다.

## 2. 수도권 규제 및 관리 부문의 정책방향과 과제

### 1) 수도권 관리정책이 지닌 전제의 해체와 과제

#### (1) 수도권의 관리정책의 전제

지역발전정책으로서 수도권 정책은 불가피하게 지역격차 해소를 목적으로 하기 때문에 규제의 성격을 떨 수밖에 없다. 수도권의 기능을 규제하거나 수도권으로의 유입을 억제하는 것이 주된 정책의 내용을 구성한다.

수도권 규제정책은 수도권의 규제의 효과가 수도권의 기능의 축소나 비수도권의 활성화에 기여한다는 것을 전제로 하고, 수도권 기능 축소는 성장률 저하나 일자리 감소를 유발하기 때문에 엄청난 저항을 유발하기도 한다. 또한, 수도권 규제를 통한 비수도권의 활성화는 수도권 규제의 결과 비수도권에 새로운 기회가 주어지거나 수도권 기능이 비수도권으로 이전할 때만 효과적이나 실제로 이러한 효과가 나타나지 않는 경우가 발생하기도 한다.

수도권 규제정책은 규제정책의 특성상 규제의 대상이 분명하고 규제의 효과가 큰 시설을 대상으로 하기 때문에 구분이 애매하고 소규모 시설은 규제의 대상에서 제외된다. 업종별로는 공장이나 산업단지 형태로 대상이 분명한 제조업 중심으로 규제이고, 규모별로는 규제의 효과가 큰 대규모 시설이나 일정 규모 이상의 시설만을 규제의 대상으로 설정이다.

## (2) 수도권의 관리정책의 한계

산업구조의 변화를 반영하지 못한 채 기존의 규제대상에 집착하는 반면, 새로운 인구집중 유발시설에 대해서는 규제의 수단이 부재된 상태이다. 규제의 효과가 직접적이지 않기 때문에 규제의 정당성 논의가 지속적으로 제기되면서 끊임없이 규제완화의 압력에 시달리게 되면서 지속적으로 규제가 완화되면서 실효성을 상실하게 된다.

수도권의 관리에 대한 종합적인 발전방향과 지역정책으로서 수도권 정책이 상충되면서 수도권정책이 지속적으로 혼선을 유발한다. 수도권의 경쟁력 강화와 수도권 억제와 상충, 수도권 투자유치 대책과 인구유입 억제정책의 상충 등이다.

수도권 규제의 정당성은 낙후지역에 대한 지원을 통한 형평성 확보에 있으나. 수도권 내 낙후지역에 대한 지원을 위한 규제완화에 대해서는 소극적일 수밖에 없다. 즉, 전국적인 형평성과 지역내 형평성간의 불일치한다.

수도권 지자체의 지방분권 노력과 국가의 일방적인 지역정책인 수도권 규제와의 상충 문제가 발생한다. 대안으로 수도권의 계획적 관리가 제기되고 있지만, 주체 문제는 중앙정부와 지자체간의 혼란의 문제가 있다.

수도권의 광역적인 협력을 통한 경쟁력 강화가 목표인 광역경제권 육성정책과 수도권 규제를 목표로 하는 지역정책으로서 수도권 정책간의 상충되고 있다.

## (2) 수도권 집중억제와 성장관리를 위한 수도권 정책의 논리와 수단, 효과의 평가

- 수도권 집중억제의 논리와 수단 평가
- 수도권 성장관리의 논리와 수단과 비교
  - 해외 대도시권 성장관리와 수도권 억제정책의 유사점과 차이
- 참여정부와 이명박정부의 수도권에 대한 핵심정책의 비교
- 이명박 정부의 수도권 규제완화와 개발사업 확대의 효과 평가

## (3) 수도권 지자체의 수도권 정책 논리와 핵심사업 평가

- 수도권 지자체의 수도권 규제와 관련된 주요 제도개선 건의사항 분석
- 국회의 수도권 규제완화/ 수도권 관리와 관련된 법 개정 사항 분석
  - 수정법 폐지와 수도권의 계획과 관리에 관한 법률 제정안 등
- 수도권의 장기발전계획 및 지자체 산하 연구원의 연구용역 분석
- 수도권 접경지역, 낙후지역 지원 관련 주요 법률 및 정책의 분석
- 수도권 낙후지역을 둘러싼 쟁점 분석
- 낙후지역 활성화를 위한 주요 제안 사항 분석

## (4) 수도권과 지방의 상생발전을 위한 정책 과제 도출

- 저성장시대에 맞는 수도권 관리방안 모색
- 수도권과 지방의 상생발전을 위한 분야별 정책 과제 모색

## 2) 수도권 관리 관련 추진 과제

### (1) 일방적 수도권 규제 완화 대신 수도권-지방 상생 도모

- 수도권 제조업 허가 시 신규 입지로 발생하는 세원은 지방에 배분

- 수도권 공장 증설 혹은 공장건축총량제 규제완화시 증가되는 국세 증가분을 지방에 재배분
- 서비스업에 대한 수도권 규제 신설로 수도권의 과밀집중을 억제하고, 규제완화 시 부담금 부과
- 수도권 이전적지의 용도변경시 지방투자액 만큼을 개발이익에 대한 과세에서 면제하도록 함

## (2) 수도권 제조업 입지 규제의 대안

- 제조업 위주의 수도권 규제는 실효성이 부족할 뿐만 아니라 복잡하고 반발 초래
- 제조업 담당자가 아니라 정부나 지자체가 규제의 효과를 부담하도록 조정
- 전체 산업에서 제조업의 비중이 급격히 줄어들고 서비스업의 비중이 급격히 확대되고 있으며, 서비스업의 수도권 집중이 빠른 속도로 증가하고 있음
  - 현재 서비스업 매출액의 수도권 비중은 64.1%에 이릅니다
- 검토가능한 대안
  - 입지규제 대신 매출액의 일부를 지역발전과제로 과세(충남도 제안)
  - 입지규제 대신 신규 입지로 인한 국세와 지방세 세수를 지역에 배분
  - 입지규제 대신 규제완화에 해당하는 만큼 지방에 대응 투자
  - 서비스업에 대한 입지 규제 혹은 부담금 부과 : 일종의 과밀부담금 방식으로 부과

〈표 13〉 서비스업의 시도별 매출액 현황(단위:백만원)

시도별	2007	2009	2011	(비중)
전국 총계	245,390,779	295,270,425	351,014,984	100.0
서울특별시	100,075,808	115,870,140	137,977,039	39.3
부산광역시	14,584,683	17,087,053	19,187,799	5.5
대구광역시	9,072,751	11,118,176	12,938,941	3.7
인천광역시	10,046,577	11,125,614	14,021,353	4.0
광주광역시	6,061,906	8,221,434	8,553,486	2.4
대전광역시	6,331,538	9,604,027	9,909,203	2.8
울산광역시	3,978,077	4,242,845	6,136,633	1.7
경기도	50,144,399	59,891,179	72,985,964	20.8
강원도	5,300,817	6,664,686	8,021,147	2.3
충청북도	4,666,491	6,124,784	6,840,604	1.9
충청남도	5,769,769	9,258,717	9,930,906	2.8
전라북도	5,418,708	7,154,213	7,807,766	2.2
전라남도	4,860,006	6,090,901	7,577,103	2.2
경상북도	7,025,248	8,666,261	10,529,692	3.0
경상남도	9,512,739	11,384,281	14,731,525	4.2
제주특별자치도	2,541,268	2,766,122	3,865,830	1.1

## (3) 수도권 규제의 실효성 제고를 위한 법률 개정

- 현행 국가균형발전특별법에서는 수도권정비계획과 별개로 운영. ‘균형’ 발전의 용어 자체가 폐기
- 국가균형발전특별법 개정시에 반영 사항
  - ‘균형’ 용어의 재사용
  - 수도권계획과 관련된 규정을 반드시 포함
  - 지역균형발전과 관련된 지방분권 내용을 포함시켜 분권과 균형발전의 통합적 고려가능토록 유도
  - 수도권정비계획이 광역계획, 시도계획에 실효성을 갖도록 유도 필요

#### (4) 지방대학의 수도권으로 이전 제한

- 수도권정비계획법의 규제완화 및 주한미군 공여구역 주변지역 등 지원특별법 등에 의한 지방대학의 수도권 이전이 가속화되고 있음
- 현재 추진 중이거나 계획 중인 수도권 이전 대학은 총7개로 앞으로 지방대학의 위기가 확대되면 그 수가 더욱 늘어날 수 있음

# 반환공여구역과 주변지역에 대한 학교이전 특례(법 제17조)

제17조(학교의 이전 등에 관한 특례) ① 중앙행정기관의 장과 시·도지사는 「수도권정비계획법」 제7조 및 제8조의 규정에 불구하고 「수도권정비계획법」 제2조제3호의 규정에 의한 인구집중유발시설 중 학교를 반환공여구역이나 반환공여구역주변지역에 이전하거나 증설하는 행위를 허가·인가·승인 또는 협의할 수 있다. <개정 2010.3.31>

②제1항의 규정에 의한 학교의 이전이나 증설에 대하여는 「수도권정비계획법」 제18조의 규정을 적용하지 아니한다.

③제1항의 규정에 의한 반환공여구역주변지역의 대상지역은 대통령령으로 정한다.

- 비수도권 7개 대학 이전 추진 중(충남도, 2013)

2013년 1개소 - 청운대(인천시)

2014년 2개소 - 예원예술대, 영동대(아산시)

2015년 3개소 - 중부대(고양시), 침례신학대(동두천시), 동양대

2017년 1개소 - 을지대(의정부시)

- 교육부는 앞으로 학령인구 감소에 따른 대학정원 과다 문제와 교육경쟁력 강화를 위해 입학정원 조정 등을 포함한 대학구조조정을 본격화할 예정이고 5등급 대학 등급제를 시행할 계획이다. 이에 따라 대학간 경쟁을 통해 대학의 구조조정이 불가피할 것으로 예상되나, 수도권 캠퍼스 설치를 통한 사실상의 대학이전은 제도적으로 제한 필요하다.
- 2013년 기준 대학입학 정원은 전국이 347,792명이고, 그중 수도권 대학의 입학정원은 121,216명에 불과하여 다른 기능에 비해 가장 집중도가 낮으나, 자퇴, 휴학, 편입, 재입

학 등을 통한 조정 때문에 수도권 대학의 실제 등록학생 비중은 거의 절반에 이릅니다

지역	2008년	2013년	증감 현황	
			정원(명)	비율(%)
서울	69,518	70,468	950	1.4
인천	6,743	7,944	1,201	17.8
경기	43,932	42,804	-1,128	-2.6
<b>수도권</b>	<b>120,193</b>	<b>121,216</b>	<b>1,023</b>	<b>0.9</b>
부산	33,423	32,794	-629	-1.9
경남	15,631	16,141	510	3.3
대구	9,926	9,544	-382	-3.8
경북	28,863	29,489	626	2.2
광주	14,628	15,259	631	4.3
전북	19,405	17,684	-1,721	-8.9
전남	10,509	9,487	-1,022	-9.7
대전	18,224	18,896	672	3.7
충북	17,074	17,760	686	4.0
충남	31,414	31,168	-246	-0.8
세종	2,979	2,949	-30	-1.0
강원	18,032	18,684	652	3.6
제주	2,644	3,124	480	18.2
<b>비수도권</b>	<b>225,776</b>	<b>226,575</b>	<b>799</b>	<b>0.4</b>
<b>전체</b>	<b>345,969</b>	<b>347,791</b>	<b>1,822</b>	<b>0.5</b>

※자료: 박인숙 새누리당 의원

<그림 6> 최근 5년간(2008-2013) 4년제 대학 정원 증감현황

자료 : <http://www.kyosu.net/news/articleView.html?idxno=27798>

#### (5) 서울 소재 대기업 본사 지방 이전시 세제 지원

- 전국 100대 기업 중 92개가 수도권에 집중되어 있으므로 수도권에 소재한 대기업 본사의 지방이전은 지역균형발전에서 가장 정책효과가 큰 정책
- 민간기업에게 이전을 강요할 수도 없고, 일반적인 지방이전 기업에 대한 지원대책인 조세감면이나 고용보조금, 법인세 감면 등의 혜택으로 대기업 본사이전을 유도할 가능성은 크지 않음
- 대기업의 지방 이전을 위해서는 기업주의 연고, 토지 확보, 건축설계, 지방산업 연

- 계, 지자체의 협력 등이 긴밀히 연계되어야 가능
- 대기업 본사의 지방이전을 위해 특별 TF를 마련하여 전문적인 연구와 시행을 위한 조건을 마련할 필요가 있음
- 세종시, 혁신도시, 기업도시, 경제자유구역 등 기존 건설 중인 신도시에 입주하는 경우와 개별적인 개발을 통해 이전하는 경우를 구분하여 지원방안 강구
- ※ DAUM의 제주도 이전에 대한 사례 연구를 통해 실행가능한 모델과 인센티브를 개발 필요

### 3. 산업정책과 일자리 부문의 정책방향과 과제

#### 1) 기존 지역산업정책의 작동논리 평가와 과제

##### (1) 전통적인 지역산업입지정책의 한계

1990년대까지 지역의 산업정책은 제조업에 초점이 맞추어져 있었고, 정책수단은 주로 지방에 대규모 국가산업단지나 지방산업단지를 건설하는 것이었다. 그러나 지방의 산업단지 건설은 대규모 건설사업으로서 외형적인 성과는 드러나지만, 지역의 산업적인 기반이나 고용인력을 수용할 여건을 갖추지 않은 채 추진되어 성과를 거두지 못한 경우가 많았다.

참여정부 들어 지역의 혁신역량을 강화하기 위해 지역혁신협의회 설치, 지방대학 육성정책, 지방중소기업 육성 등의 정책을 추진하여 기존 정책과 차별화하였다. 그러나 지역산업정책을 총괄하는 주체가 부재하여 지자체, 국토부(산업단지, 도로), 교육부(지방대학 육성), 산업통상부(지방산업기술 지원), 중기청(중소기업 육성) 등으로 분산되어 추진되고 있다.

##### (2) 지역혁신창출 사업의 한계

참여정부 들어 강조하기 시작한 지역혁신체계 구축은 기업과 대학의 결합을 통해 혁신을 창출하여 지역발전의 내생적 역량을 확대하고자 하는 시도이다. 이 접근은 지역발전을 위한 장기적인 기반을 확충하여 전략산업을 육성하고 향후 새로운 부가가치 창출의 기반을 조성하고자 하는 정책으로 과거의 물리적 시설 위주의 지역산업정책에 비해 진일보한 것이다.

그러나 지역혁신에 대한 과도한 신뢰 때문에 수도권 소재 기능을 지방에 이식하고 핵심기능을 분산하면 지역혁신이 창출될 수 있다는 기대를 갖고 있다. 그러나 지역혁신체계는 인위적으로 조성할 수 있는 정책개념이 아니라는 비판에서부터, 지방이 여전히 산업진흥과 혁신창출을 위한 기반과 운용능력을 제대로 갖추지 못하고 있다는 비판이 제기되고 있다.

##### (3) 지역산업정책의 문제점

지금까지 지역산업정책은 지역개발의 수단으로 지역산업단지를 건설하는 데 초점이 맞추어져 있었다. 중앙정부나 지방자치단체가 필요한 시설을 공급하는 데 주안점을 둔 공급주의적 관점이었다. 입지하고자 하는 어떤 기업에게나 맞는 보편적인 기반시설을 설치하면 기업이 자발적으로 찾아와 입지하여 지역이 발전하게 될 것이라는 기대였다.

참여정부에서 지역산업정책은 지역혁신체계의 구축을 통해 지역성장 패러다임을 근본적으로 전환하려는 시도가 나타나게 되었다. 그런데 지역혁신은 주로 첨단기술을 기반으로 이루어진다는 믿음 때문에 경쟁적으로 지역산업 기반과 무관한 첨단산업에 편중하게 업종을 선택함으로써 그동안 고용친화적이었던 지역산업은 지원에서 배제되는 문제가 발생하게 되었다. 또한 산업의 선정이 기술 중심적이고, 신성장산업 위주로 이루어졌기 때문에 재정지원에 따른 고용창출 효과가 더디게 나타날 수밖에 없었다.

첨단산업과 기술에 대한 편향(high-tech bias) 때문에 모든 지역이 IT나 BT, CT와 같은 최첨단업종을 전략산업 업종으로 선정함에 따라 수요의 한계, 기반의 한계, 성과의 한계를 낳았다. 당연히 첨단업종산업은 지역의 내부 자원과 역량에 대한 고려없이 선정되었기 때문에 지역혁신 창출을 위한 지역자원의 효과적·자발적인 동원은 간과될 수밖에 없었다. 이에 따라 고용 지지나 보유율이 높은 지역기반 산업의 업그레이드에 대한 지원과 관심은 상대적으로 미미하였다. 과거 물리적 산업단지 조성사업에서 나타났던 공급자 주도의 지역산업정책에서도 반복되어 인력양성 사업도 지역산업에 맞는 맞춤형 인력양성이 아니라 예산확보를 위한 수단으로서 변질되었다.

지역산업정책은 지자체의 기획역량을 제고하는 데 기여한 것이 사실이다. 또한 성장정책으로서 지역정책이 정착하는 데도 기여하였다. 그러나 지역산업정책은 지역의 고용 및 경제적 효과는 기대한 만큼 크지 않았다.

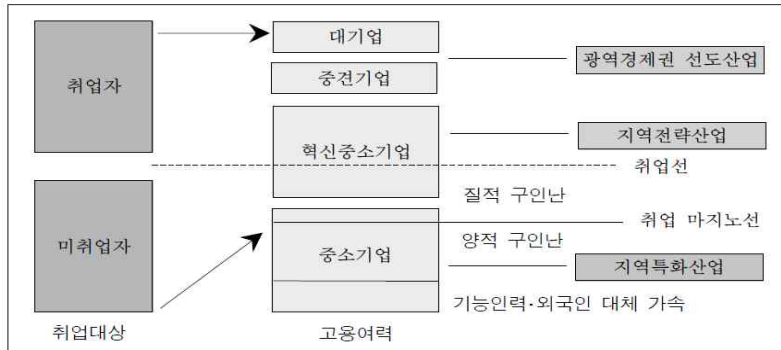
## 2) 새로운 지역산업정책의 방향과 과제

제조업 경쟁력의 약화는 중간 숙련을 협소화시키는 저숙련 균형에 도달하게 될 수 있다. 이는 고용창출의 지속가능성을 담보할 수 없으며 지역 간 소득격차가 더욱 더 심화될 수 있다. 이러한 의미에서 지역산업정책은 지역고용전략과 조우해야 한다.

지리적 이동성을 제고하는 첨단기술 편향의 숙련 업그레이드보다는 지역 내부의 숙련 이동성을 제고하는 숙련 업그레이드를 위한 교육과 훈련체계를 구축하고, 고용주와 근로자 간의 사회적 대화를 통해 고용구조조정에 대한 건설적 합의를 도출하는 지역고용전략이 지역산업정책과 맞물려야 한다.

고용창출효과가 높은 숙련집약형 산업(의류, 가방, 신발, 귀금속가공, 안경, 가구, 인쇄 등), 뿌리산업(주조, 금형, 열처리, 표면처리, 소성가공, 용접 등), 지식서비스업이 정책지원의 1차적 대상이 되어야 한다.

지역기반의 숙련집약산업이나 뿌리산업의 경우 신규인력의 취업 기피가 심한 3D 업종이라는 세간의 인식을 전환하기 위해서는 기술 편향의 숙련에 대한 제정의가 필요하고 협력, 연계, 경쟁 능력을 배양하는 숙련 이동성의 제고가 요구된다. 이러한 점에서 향후의 지역산업과 고용정책은 지역특화산업을 중심으로 인력수급의 불일치를 해소하는데 중점을 둘 필요가 있다.



〈그림 7〉 지역산업육성사업과 일자리 미스매치 분야

자료: 정만태 외(2003: 108). <그림 5-6> 참조.

산업정책은 수직적이고 위계적인 중앙집권 국가에서 뿐만 아니라 분권형 국가체제 하에서도 산업정책이 잘 작동될 수 있다. 분권형 산업정책은 다양한 경제 주체들 간의 협력과 네트워크 구축을 통해 모두를 위한 성장체제를 구축함으로써 집합적 효율성을 추구하는 것이다.

분권형 산업정책은 특정 기업을 대상으로 하는 것이 아니라 지역에는 내부적이지만 기업에는 외부적인 지역특수적인 공공적인 집합재를 구축하고 지원하는 것이다.

저성장 시대의 신산업정책은 생산성 향상 그 자체만을 대상으로 하는 것이 아니라 광범위한 차원에서 고용가능성을 증대를 염두에 두어야 한다. 국내 시장의 한계를 극복하기 위해서는 인접한 동아시아 국가까지 시장의 범위를 확대하고 동아시아 지역들 간의 네트워크 확대에 초점을 두어야 한다. 지역차원에서는 집합적 공공재를 생산하기 위한 효과적인 거버넌스를 구축해야 하며, 이를 통해 신산업정책이 실현 가능한 정책으로서 자리매김해야 한다.

## 3) 일자리 중심의 지역산업정책의 추진

우리나라 경제에서 최대 현안은 바로 일자리 문제이다. 현행 우리나라 경제의 경쟁우위는 대기업 주도의 가공조립형 제조업에 기반하고 있다. 대기업이 가공조립형 제조업에 특화되어 경쟁력을 발휘하고 있지만 기대한 만큼의 고용창출을 놓고 있는 것은 아니다. 현행 가공조립형 제조업의 고용창출능력이 기대에 못 미친다고 하더라도 제조업은 방기하고 서비스업의 육성으로 방향을 전환해야 한다는 것은 성급한 현실 인식이다.

제조업 경쟁력의 약화로 인하여 우리나라 경제가 중간 숙련을 협소화시키는 저숙련 균형에 도달할 수 있다. 이는 고용창출의 지속가능성을 담보할 수 없으며 지역 간 소득격차가 더욱 더 심화될 수 있다. 이러한 의미에서 지역산업정책은 지역고용전략과 조우해야 할 필요성이 대두되고 있다. 즉 지리적 이동성을 제고하는 첨단기술 편향의 숙련 업그레이드보다는 지역 내부의 숙련 이동성을 제고하는 숙련 업그레이드를 위한 교육과 훈련체계를 구축하고, 고용주와 근로자 간의 사회적 대화를 통해 고용구조조정에 대한 건설적 합의를 도출하는 지역고용전략이 지역산업정책과 맞물려야 할 필요성이 제기되는 것이다.

최근에 정부도 강조하고 있는 바와 같이, 고용창출효과가 높은 숙련집약형 산업(의류, 가방, 신발, 귀금속가공, 안경, 가구, 인쇄 등), 뿌리산업(주조, 금형, 열처리, 표면처리, 소성가공, 용접 등), 지식서비스업이 정책지원의 1차적 대상이 되어야 할 필요가 있다. 특히

지역 입장에서 지식서비스업의 육성도 중요하지만 숙련집약형 산업과 뿌리산업의 지원이 더욱더 중요할 수 있다.

지역기반의 숙련집약산업이나 뿌리산업의 경우 신규인력의 취업 기피가 심한 3D 업종이라는 세간의 인식을 전환하기 위해서는 기술 편향의 숙련에 대한 재정의가 필요하고 협력, 연계, 경쟁 능력을 배양하는 숙련 이동성의 제고가 요구되고 있으며, 이러한 점에서 향후의 지역산업과 고용정책은 지역특화산업을 중심으로 인력수급의 불일치를 해소하는데 중점을 둘 필요가 있다.

이를 위해서는 ① 입지 지원 및 연구개발 중심 지원의 지역산업 정책들을 일자리 중심으로 전환, ② 현재 기업지방이전보조금 중 입지 보조금의 비중을 낮추고, 대신 고용 보조금의 비율을 향상, ③ 중앙정부의 각종 지역 기업 지원 정책에서 고용을 최우선 목표로 선정(예: 수도권 기업 지방이전보조금 지원대상에서 고용인원을 최우선 지표로 활용), ④ 고용창출 효과가 큰 노동집약적 지연산업의 경쟁력 강화 우선 지원(예: 숙련집약형 산업(의류, 가방, 신발, 귀금속가공, 안경, 가구, 인쇄 등), 뿌리산업(주조, 금형, 열처리, 표면처리, 소성가공, 용접 등), 지식서비스업 지원 등) 등의 정책지원이 필요하다.

특히 노동집약적인 숙련 집약형 산업의 경우 소비자의 수요에 민감한 사용자 혁신이 중요한 산업분야로 단순한 제조기술의 향상으로는 가격 경쟁력을 확보할 수는 없다. 예를 들면, 제 3이탈리아와 같이 산업 클러스터를 통해 지역기반의 산업 특수적인 숙련을 형성해야 하고 이를 위해 사회적 신뢰와 비공식적인 의견 교환이 필수적이다. 중장기적인 관점에서 교육과 훈련을 통해 숙련의 이동성을 제고하여 지역 특수적인 숙련을 축적하는 것이 필요하다. 이를 위해서는 OECD 국가의 경우처럼 숙련체제(Skill Council)를 지역별로 구성하는 것이 필요하며, 이를 통해 지역 내의 분공장 체제를 대체할 수 있는 강력한 중소기업의 경쟁력을 확보하는 것이 필요할 것이다. 결론적으로 기술 편향적인 숙련 제고가 아니라 이중 산업 간의 협력, 연계, 경쟁능력을 배양할 수 있는 숙련 이동성을 제고하는 것이 요구된다.

#### 4) 광역경제권 중심의 분권형 지역산업정책의 추진

산업정책은 ‘국가 챔피언’을 선별하는 것으로 통상적으로 이해되고 있기 때문에 중앙정부가

주도적으로 추진하는 것으로 알려져 있다. 하지만 산업정책은 수직적이고 위계적인 중앙집권 국가에서 뿐만 아니라 분권형 국가체제 하에서도 산업정책이 잘 작동될 수 있다. 분권형 산업정책은 다양한 경제 주체들 간의 협력과 네트워크 구축을 통해 모두를 위한 성장체제의 구축, 즉 집합적 효율성을 추구하는 것이다. 분권형 산업정책은 특정 기업을 대상으로 하는 것이 아니라 지역에는 내부적이지만 기업에는 외부적인 지역 특수적인 공공적인 집합체를 구축하고 지원하는 것이다(정준호, 2012).

특히 우리나라 경제가 저성장 시대에 진입하고 있다. 저성장 시대의 신산업정책은 생산성 향상 그 자체만을 대상으로 하는 것이 아니라, 전술한 바와 같이, 광범위한 차원에서 고용가능성을 증대를 염두에 두어야 한다. 이는 내수의 확대를 염두에 두고 있는데, 국내 시장의 한계를 극복하기 위해서는 인접한 동아시아 국가까지 시장의 범위를 확대하고 동아시아 지역들 간의 네트워크 확대에 초점을 두어야 한다. 따라서 지역은 이러한 내수 확대 과정에서 능동적인 역할을 수행해야 할 필요가 있다.

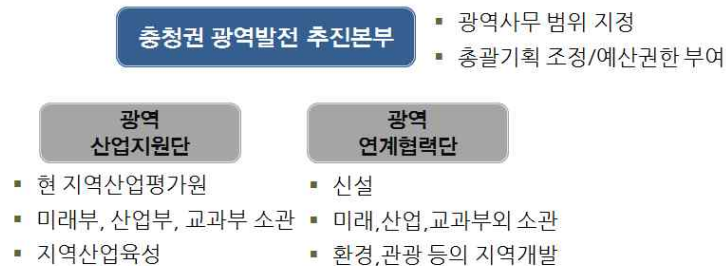
지역차원에서 집합적 공공재를 생산하기 위한 효과적인 거버넌스를 구축해야 하며, 이를 통해 신산업정책이 실현 가능한 정책으로서 자리매김해야 할 필요가 있다. 시도 단위의 분절적 행정구역을 넘어서서 광역경제권 단위에서 지역산업 및 정책을 총괄하는 기구의 설치를 여전히 고려할 필요가 있다. 하지만 이 경우 지자체 간의 자발적 협력으로 신축적으로 공간단위를 설정할 필요가 있다. 이를 위해 기존의 광역경제권발전위원회보다 기획조정 기능을 강화 확대하는 기구가 설립되어야 한다. 이를 위해 국가균형발전특별법을 개정하여 지역사업 사전심의권을 부여하고, 광역사무의 업무를 정립해야 한다.

영국의 지역발전청(Government Office of Regions)과 유사하게 지역의 지원기관을 통합하여 광역경제권발전청 혹은 산업발전청을 설치할 수 있을 것이다. 개발, 토목 중심의 지역개발이 아니라 산업과 일자리 중심의 지역발전이 가능하도록 예산과 기능을 통합할 수 있도록 기획재정부나 지식경제부가 총괄하는 안도 고려할 수 있다(홍철, 2011). 최근에 영국의 경우 이러한 광역적 시각에서 벗어나고 있지만, 여전히 지역 간 협력을 확대하고 이를 위해 도시권 단위로 정책을 추진하고 있다는 점에서 지역 간 협력을 토대로 하여 지역산업정책의 광역화는 여전히 유효한 전략이라고 생각된다.

기존의 지방의 산업입지는 국가의 전략적 산업의 배치에 의해 수동적으로 결정된 것이 사실이다. 즉 지역균형발전 차원에서 공단의 지방 분산의 배치가 추진되었던 것이다. 지

역혁신체계 구축은 산업정책의 지방주도성의 첫 계기이나 기반이 취약한 것 또한 사실이다. 지역기반이 없는 첨단산업 위주의 혁신클러스터를 구축하고자 추진하였다. 전술한 바와 같이, 첨단기술 위주로 대부분의 지역이 BT, IT 클러스터를 경쟁적으로 추진하였다.

광역경제권 단위에서 산업정책을 기획·집행하고 관리를 추진할 필요성이 대두되고 있다. 왜냐하면 한 지역이 산업육성에 필요한 모든 인프라와 전후방 산업연관을 해당 지역에 구축할 수 없기 때문이다. 따라서 행정구역을 넘어서는 산업연계를 고려하여 광역권의 협력이 요구되는 것이다. 즉 교통, 개발, 주택 관련 광역 협력 외에도 산업네트워크의 협력이 필요한 것이다. 또한 광역경제권 내 교육, 연구, 생산, 홍보, 외자유치의 통합적 관리가 요구되고 있다. 지역 인재의 외부 유출 방지를 위한 지역 간 협력이 필요하고, 고급인재의 지역취업을 위한 대학-공공기관-국책연구소-기업 간의 협력 구축이 요구되고 있다. 한편하면, 지식과 혁신의 창출과 전문 인력 공급의 순환 체계의 구축이 요구된다. 이는 실제로 대학 취업자의 공간적 차원의 취업행렬을 보면 주로 소위 광역권 내에서 인력의 수급이 이루어지고 있다는 점에서 이러한 정책의 추진은 필요한 것이라고 생각된다(정만태 외, 2012).



## 5) 대학중심 산학연 네트워크 구축과 지방거점대학의 육성

지역경제를 발전시키기 위해서는 인력의 육성이 지속되어야 한다. 이를 위해서는 지방대학과 기업 및 연구소 간의 산학협력을 통하여 지역 내외의 자원을 동원하고 이들 간을 연계할 수 있는 네트워크의 형성, 즉 산학연의 추진은 지속적으로 추진되어야 한다. 그리고 고사 상태

에 있는 지방대학을 육성하기 위한 대학의 개편도 요구된다. 현행 지역산업정책도 인력양성 부문을 도외시한 것은 아니다. 하지만 지역산업정책의 우선 지원 대상은 지역 산업이나 기업의 생산성 향상에 있었기 때문에 인력 양성은 R&D 지원에 비하여 부차적인 것이었다. 그렇다고 인력양성 사업이 지역산업정책의 메뉴에서 제외된 것도 아니다. 공급자 주도의 인력양성 사업의 운영과 예산확보 수단으로서 인력양성 사업이 변질되면서 지역산업정책의 고용 및 경제적 효과는 기대한 만큼 크지 않았던 것이 사실이다. 따라서 인력양성은 실질적으로 지방대학에서 담당하고 것이 타당할 것이다.

현행 지방국립대학은 중앙정부(교육부)와 연계될 뿐 지역과 연계성이 취약한 상태이다. 지방국립대학은 등록금 저렴한 것 이외의 특성이 없고 사립대학과 경쟁 중인 상태이다. 지방국립대학을 지방자치단체와 연계하여 지원하되, 지역산업 및 인력과 통합할 필요성이 있다. 지방사립대의 반발을 막기 위해 사립대 구조조정시 교수 및 연구인력의 수용을 조건부로 용인할 수도 있을 것이다. 공학계열 국책연구소의 경우 대학캠퍼스 내 설립 혹은 이전 추진을 고려할 필요가 있다. 예를 들면, 독일의 프라운호퍼 연구소는 뮌헨에 본부 기능과 일부 연구소가 있으며, 전국 차원에서 60여개 도시에 연구센터가 분산 입지하여 있다.

광역경제권 단위 지방국립대-지방정부-이전공공기관-분야별 국책연구소가 결합되는 방식으로 지역단위에서 인력양성이 이루어지고 지역 내로 이러한 인력이 공급되는 선순환 체계가 형성될 필요가 있는 것이다. 노동시장을 고려하여 이러한 선순환 체계는 전술한 바와 같이 광역권 단위에서 구축될 필요가 있다.

## 4. 지역발전을 위한 지역개발사업의 정책방향과 과제

### 1) 전통적 지역개발사업의 한계

#### (1) 전통적인 지역개발정책의 작동구조

급속한 산업화와 도시화 과정을 거치면서 이를 지원하기 위한 각종 인프라와 주택과 같은 편의시설의 건설이 불가피하였다. 지역의 주민이나 자산을 활용하는 내생적 개발보다는 외부



의 자원을 동원하는 외생적 개발방식을 채택했기 때문에 지역개발사업의 총량이 곧 지역성장이고 지역발전이라 인식했다. 개발과정에 환경과 역사와 문화와 같은 지역의 자산, 주민의 인권과 참여와 같은 민주주의적인 가치, 형평성과 균형발전과 같은 사회적 가치 등은 경시되거나 무시되었으며, 대규모 개발 과정에서 엄청난 환경이 파괴되었으며, 개발이 주로 수도권과 대도시를 중심으로 이루어져 지역간, 도시간 격차가 확대되었다.

각종 개발개발법에 따라 중앙부처가 주도하고 지자체가 경쟁적으로 참여하고 정치권에서 지원하는 형태로 추진되면서 개발사업이 무한히 확대되고 있다. 그러나 법률에서 규정된 개발사업에 대한 개발계획 심의나 타당성 조사 등이 형식적으로 운영되어 국토전체 차원이나 지역 전체의 차원에서 수많은 개발사업의 총량이나 사업간의 중복, 연계성 확보방안 등이 거의 검토되지 못한 채 추진되고 있다.

설사 개발사업이 성사되더라도 기존의 원주민들이 종전과 동일한 수준의 주거생활이나 영업활동을 지속하기 어려운 경우가 많다. 개발사업이 완료되면 기존의 공간과 산업구조, 사회적 관계와 무관한 도시공간 구조, 건축물, 주민과 산업이 들어서기 때문에 기존 도시공간과는 무관한 개발의 섬이 되고 만다. 개발사업의 성공이 곧 지역의 발전이나 주민들의 복지증진으로 이어지지 않는 것이다.

## (2) 균형발전을 위한 팽창적 도시개발의 한계와 균형

팽창형 부동산개발 패러다임은 소득과 인구의 급증을 전제로 하고 있다. 그러나 경제가 성숙기에 접어들면서 과거와 같은 급속한 소득 증가는 더 이상 불가능한 경제구조가 되었다. 이와 함께 산업구조가 제조업 중심에서 서비스업 중심으로 전환되면서 경제규모가 확대되더라도 더 이상 안정적인 일자리가 늘어나지 않는 구조로 변화하고 있다. 인구구조의 변화도 팽창형 부동산 개발을 어렵게 만드는 요인으로 작용하고 있다.

부동산이 안정적인 투자자산으로서의 매력에 떨어지게 된 최근의 부동산 시장상황도 더 이상 팽창형 도시개발을 지속하기 어렵게 만들고 있다. 부동산 가격의 예측 불가능성 때문에 실수요가 아닌 투자적, 투기적 수요의 기반이 위축되기 시작하였다. 원리금 상환능력을 초과하는 대출금을 통해 과도하게 대형의 고급주택을 구입하거나 당장의 실수요보다는 상속이나 장기적인 자산가치 증식을 목적으로 부동산에 투자하는 경향이 줄어들기 시작한 것이다.

수요를 고려하지 않은 개발사업의 추진은 과도한 부동산 상품을 생산하여 또다시 수요 확대를 위한 규제완화를 요구하게 된다. 수요부족과 과잉개발에서 비롯된 개발사업의 문제를 새로운 수요 창출과 개발사업의 촉진을 통해 해소하는 경우 끊임없는 악순환에 빠질 우려가 있다.

각종 부동산 개발사업이 사업성 부족으로 지연되거나 중단되면서 정부나 지자체의 재정지원 요구가 확대되고 있다. 그러나 개발사업이나 재정비사업을 촉진하기 위한 정부나 지자체의 재정지원에는 한계가 있을 수밖에 없고, 공공부문의 주도적인 사업참여에도 한계가 생기게 되었다. 이러한 사정을 고려하면 각종 개발사업이 시장이나 주민의 능력이 확대될 때까지 사업의 추진속도를 늦추는 것외에는 달리 대책을 마련하기가 어렵다.

## 2) 저성장 시대의 지역개발사업의 방향

그동안 개발면적이 큰 지역이 빨리 성장했던 경험 때문에 해당지역이 감당하기 힘들 정도로 많은 개발계획을 수립하고 개발사업을 추진해왔다. 그러나 사회경제적 여건이 변화한 상황에서 전국적으로 과도하게 지정된 개발지구는 사업시행자나 지방자치단체, 지역주민들에게 모두 부담으로 작용하게 되었다. 앞으로 새로운 여건변화에 부응하여 지역의 지속가능한 발전을 위해서는 무조건적인 지역개발사업이 아니라 지역개발사업에 대한 계획과 추진에 대한 새로운 원칙을 수립해야 한다.

우선, 지역개발사업은 물리적 시설의 총량이 아니라 지역개발을 통한 지역주민의 복지 향상이 구체적으로 제시되어야 한다. 앞으로의 지역개발사업은 개별적인 시설물 확충계획이 아니라 지역사회의 종합적인 발전방안의 일환으로 추진되어야 한다.

둘째, 지역개발사업을 추진하는데 있어 지자체는 사업의 신속한 추진을 지원하는 데 머물 것이 아니라 도시발전에 대한 종합계획 수립자이자, 주민들의 합의형성자로서의 역할을 담당해야 한다.

셋째, 도시개발사업은 보편적인 부동산 상품을 만드는 것이 아니라 도시의 역사와 문화에 기반한 고유한 가치를 만들어내는 과정이 되어야 한다.

넷째, 공공사업의 공익성 실현을 위해 공공이 적극적인 역할을 하되, 지역개발사업, 도시재생사업의 우선순위를 결정할 수 있는 원칙과 기준이 미리 마련되어야 한다. 일정 규모 이상의 개발사업에 대해서는 중앙정부 차원에서 종합적으로 조정하는 시스템을 구축할 필요가 있다. 일정이상 규모의 개발사업에 대해서는 표준검증절차를 도입하고 중요사업에 대해서는 전문검증기관에 의한 특별검증을 거치도록 의무화해야 한다.

### 3) 국책사업의 타당성 평가와 입지선정을 위한 합리적 평가체계 마련

#### (1) 현황과 문제점

우리나라 지역개발 사업은 지역 간 경쟁의식, 경제성문제, 불균형 등의 이유로 입지선정을 둘러싼 갈등이 확대되고 있으며, 객관적인 평가기관의 부재로 각종 국책사업이 정치적으로 결정되고 있다. 현재 우리나라 주요 국책사업의 입지는 각 지역의 대표자로 구성된 평가단이 수행하고 있으며 그 타당성은 KDI 공공투자관리센터에서 평가하고 있다. 하지만 유사한 사업의 지역별 나눠주기 반복, 적정 수요 초과 등의 요인으로 인한 실패가 빈번히 발생하고 있으며 그 예로 첨단의료복합단지, 기업도시, 혁신도시, 경제자유구역 등을 들 수 있다.

각종 국책사업들의 타당성과 입지가 합리적으로 결정되지 않고 과다하게 추진됨에 따라 많은 대규모개발 사업들이 계획대로 진행되지 못하고 있다. 2010년 현재 국토부에서 추진하는 광역권, 특정지역, 개발촉진지구 등 지역개발사업 중에서 46.2%가 사업이 착수조차 되지 않았고, 문화체육관광부에서 추진하는 관광단지의 57.1%가 개발되지 못했다. 또한 경제자유구역 또한 15.9%가 지정 해제되었다. 많은 국책사업들이 실제 수요보다 많은 개발을 계획했다가 현실적으로 사업추진이 어려워져 포기하거나 사업을 축소·변경되고 있다(서태성 외, 2011).

국책사업의 과다한 개발사업은 국민경제에 큰 부담이 될 뿐만 아니라 해당 지방자치단체의 재정 건전성에도 악영향을 미친다. 많은 개발사업들이 국가의 재정 부담과 함께 지자체의 매칭펀드 또는 보조금, 지방세 감면 등의 요구를 하고 있기 때문이다. 사업이 중간에 폐지되거나 변경되는 경우에는 해당지역의 주민들의 재산권이 침해되기도 한다. 지구 지정이 되면 개발행위가 제한되어 주민들의 생활에 불편이 초래되는데, 사업의 지연에 따라 이런 상황이 장기간 지속되어 주민들의 민원이 자주 발생하곤 한다.

이러한 문제들을 해결하기 위해서는 국책사업의 타당성과 입지를 합리적으로 평가할 체계가 마련되어야 한다. 행정부나 지방자치단체의 요구로부터 독립성을 지니고 국토 전반의 효율성과 형평성을 제고할 수 있는 결정을 내리기 위한 방향으로 평가체계의 개편이 이뤄져야 한다.

#### (2) 해외 사례: 미국의 회계감사원

미국의 경우 회계감사원(Government Accountability Office)을 따로 운영하여 연방·지방·민간부문 활동에 대한 감사와 평가를 진행하고 있다. 이는 우리나라의 국책사업에 대한 타당성 평가에 시사점을 주고 있다. 미국 회계감사원의 기능과 역할을 살펴보면 다음과 같다.

- 의회의 요구에 따라 관련 업무에 대한 감사, 평가, 전망
- 연방정부의 책임성과 성과(performance)의 개선을 위해 의회의 헌법상의 책임을 달성할 수 있도록 지원
- 중앙정보국(Central Intelligence Agency)와 연방 준비제도이사회(Federal Reserve Board)의 국제통화정책을 제외한 연방정부의 모든 활동에 대한 평가 또는 감사를 수행
- 연방자금의 보조를 받는 주정부, 지방자치단체, 비영리단체, 민간부문의 활동에 대한 평가 및 감사를 수행
- 행정부(executive branch)에 대한 회계감사와 사업평가를 통한 감시 역할 수행
- 의회예산국(CBO)과 의회조사국(CRS)과 함께 GAO는 의회에서 승인된 예산이 어떻게 지출되고 있는가를 확인과 감독할 수 있는 기능과 임무를 담당. (미국행정부의 경우에는 성과관리와 사업평가에 있어 대통령의 의사결정과정을 지원하는 관리예산처가 주도적인 역할을 수행)

연방사업 및 성과의 평가, 재무 및 관리의 감사, 정책분석, 법적 의견제시, 소송과 조사  
미국 회계감사원의 직원수는 2013년말 현재 약 2,869명으로 이중 71%는 워싱턴에 있는 본부에서 근무하고 있고 나머지는 11개 지역사무소에서 근무하고 있다. 지역사무소는 애틀란타, 보스턴, 시카고, 달라스, 데이턴, 덴버, 로스앤젤레스, 샌프란시스코, 시애틀, 현스빌, 노퍽 등 11개 주요 도시에 있다. 미국 GAO의 인력에는 회계, 법률, 공학, 행정, 경영, 경제, 기타 사회과학 및 자연과학 전문가들이 포함되어 있다 (GAO, 2013).

회계감사원의 수장은 감사원장(comptroller general)로서 상원의 동의를 얻어 대통령이 임명하며 15년이라는 장기간의 임기를 보장받는다. 이에 따라 업무의 연속성과 독립성을 보장받는다. 현 감사원장인 Gene L. Dodaro는 2010년 12월에 임명되었다. 감사원장과 사무총장(chief operating officer), 행정/재정 담당 이사(chief administrative officer/chief financial officer), 법무담당 이사(general counsel) 등은 집행위원회(executive committee)를 구성하

여 조직 전반에 대한 책임을 진다. 실질적인 업무는 14개 평가, 감리, 연구, 조사 팀에서 담당한다. 14개 팀은 다음과 같다: 조달 및 위탁 관리(Acquisition and Sourcing Management), 응용 연구 및 방법론(Applied Research and Methods), 국방 역량 및 관리(Defense Capabilities and Management), 교육/인력/소득 보장(Education, Workforce, and Income Security), 재무관리(Financial Management and Assurance), 금융시장 및 지역사회 투자(Financial Markets and Community Investment), 법정 감시 및 조사서비스(Forensic Audits and Investigative Service), 보건(Health Care), 국가안전보장 및 사법(Homeland Security and Justice), 정보 기술(Information Technology), 국제관계 및 무역(International Affairs and Trade), 천연자원 및 환경(Natural Resources and Environment), 물리적 인프라(Physical Infrastructure), 전략적 이슈들(Strategic Issues) (GAO, 2013).

미국 회계감사원의 특징을 보면 다음과 같다. 먼저 입법부의 GAO 기관은 독립기구(Independent Agency)로 비 정파적, 탈 이데올로기적, 객관적, 공정과 균형을 강조한다. 둘째, 앞서 언급한 바와 같이 회계감사원장은 15년 임기가 보장되고 특별한 사유가 있는 경우에 한하여 양원의 공동결의에 의해서만 해임할 수 있어서 업무의 연속성과 독립성이 보장된다. 셋째 회계감사원은 의회와 연방정부의 요구에 대응하여 시의적절한 양질의 서비스를 제공하는 것을 제1의 목표로 삼는다. 넷째, 회계감사원 기능의 핵심가치(Core Values)들은 공공책임성(accountability), 청렴성(integrity), 신뢰성(reliability) 등이다. 공공책임성은 GAO 업무의 본질로서, GAO는 연방정부의 사업 및 업무가 국민에 대해 책임성을 가질 수 있도록 의회가 이를 감시하는 역할을 담당한다.

### (3) 정책 방향

미국의 회계감사원의 시사점을 바탕으로 제시할 수 있는 우리나라 국책사업 타당성평가에 대한 대안은 두 가지 부분에서 접근이 가능하다. 첫째, 공정한 평가를 위하여 행정부로부터 독립된 기관을 설립하는 것이다. 미국의 회계감사원과 마찬가지로 입법부에 독립기구로서 설치하여 행정부의 사업들을 평가하고 감시하는 기능을 맞도록 해야 한다. 기관장은 대통령이 국회의 동의를 얻어 임명하되 정치적 독립성을 가질 수 있도록 임기를 보장하는 것을 원칙으로 하며 각종 국책사업, 의회의 예산 승인을 받는 모든 사업들에 대해 사전, 사후 평가를 담당

하도록 해야 한다.

둘째, 예비타당성 조사에서 정책적 요소의 비중을 확대하는 것이다. 기존의 불균형 상황에서 수익성, 사업성 중심으로 사업을 평가할 경우 수도권 위주의 사업 채택이 불가피함을 고려하여, 평가항목에서 정책적 요소의 비중을 확대하여 균형발전의 취지를 고려하여 비수도권의 사업도 채택될 수 있도록 보완해야 할 것이다. 물론 이것이 개발수요를 고려하지 않은 지역 나눠 먹기식 개발로 이어지지 않도록 하기 위해서는 철저한 수요분석을 바탕으로 하되, 향후 발전가능성 등을 감안해야 한다.

## 4) 도시재생사업 지구지정, 추진체계, 재원의 혁신

### (1) 현황과 문제점

현 도시재정비사업은 사업성에 따라 추진여부를 결정하게 되어 있는데 추진과정에서 형평성 및 균형발전과 같은 사회적 가치가 배제되거나 경시되고 있으며, 사업이 수도권과 대도시 위주로 추진되어 지역 간 격차를 부추기고 있다. 또한 주거환경개선사업의 경우 과도한 구역 지정과 수요 부족에 따른 사업성 부족이나 토지 소유자의 입주부담금 과다 등의 문제에 따른 소송 등의 사업 악화로 인해 사실상 사업추진이 지연되거나 중단상태에 이르고 있다. 이를 해결하기 위하여 생활권 단위의 결핍지수 등 객관적인 정비우선순위 지수 개발, 정비가 필요한 도시지역 노후주택단지에 대한 지원 확대, 재생사업 추진을 위해 획기적인 재정 확보 등의 지원이 필요하다.

아래 <표 13>은 도시재정비사업 중에서 가장 큰 비중을 차지하고 있는 주택재개발사업의 지역적 분포를 보여주고 있다. 2012년 현재 이 사업에서 수도권이 차지하는 면적비율은 63.4%에 달하고, 지정된 구역 수 비율은 69.1%에 이른다. 이러한 상황은 도시재생사업에 있어서도 수도권과 비수도권의 격차가 매우 크게 존재한다는 것을 의미하는 것으로서, 지구지정과 사업의 추진이 주택수요에 지나치게 의존하는 데 따른 결과라 할 수 있다.

〈표 14〉 주택재개발사업의 지역적 분포(2012년)

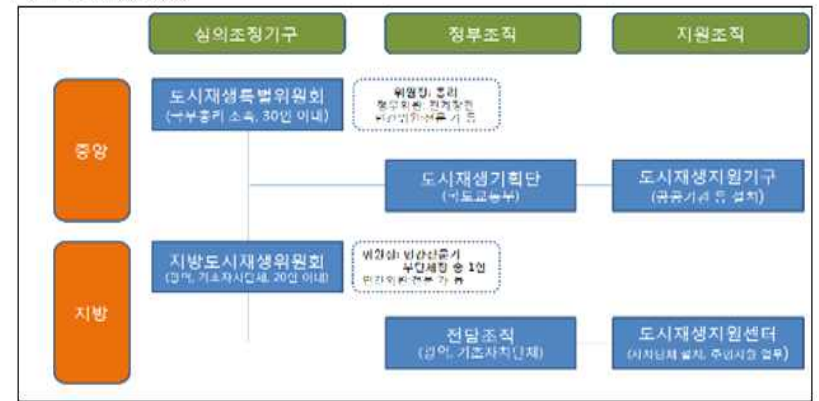
지역	구역 수	구역수비율	시행면적(㎡)	면적비율
전국	1,187	100.0%	74,520,411	100.0%
서울	615	51.8%	33,319,481	44.7%
부산	150	12.6%	11,333,254	15.2%
대구	45	3.8%	1,811,095	2.4%
인천	104	8.8%	6,594,305	8.8%
광주	17	1.4%	1,254,767	1.7%
대전	56	4.7%	4,789,234	6.4%
울산	10	0.8%	1,342,414	1.8%
세종	2	0.2%	167,557	0.2%
경기	101	8.5%	7,332,482	9.8%
강원	14	1.2%	892,893	1.2%
충북	12	1.0%	1,262,193	1.7%
충남	21	1.8%	1,173,881	1.6%
전북	10	0.8%	994,038	1.3%
전남	3	0.3%	388,463	0.5%
경북	5	0.4%	321,593	0.4%
경남	22	1.9%	1,542,761	2.1%
제주		0.0%		0.0%

자료: 온나라 부동산포털

도시재생사업의 추진체계도 지역의 자발적 의지나 계획이 반영되기 어려운 수직적 구조를 가지고 있어서 변화가 필요하다. 2013년 5월 28일 국무회의에서 의결된 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」에는 추진체계가 여전히 중앙과 지방이 분리된 채 심의조정기구, 정부조직, 지원조직으로 구분되어 있어 도시재생의 전반적인 추진체계의 수직적 구조를 벗어나지 못하고 있다. 심의조정기구는 중앙에 도시재생특별위원회(이하 “특별위원회”), 지방에 지방도시재생위원회(이하 “지방위원회”)가 있다. 이 두 기구설치의 목적이 상이하고 기구의 설치당위성도 다르다. 먼저 설치목적에 있어서 특별위원회는 “도시재생에 관한 정책을 종합적이고 효율적으로 추진하기 위하여”, 지방위원회는 “지방의 도시재생 주요시책 또는 전략 및 활성화 계획을 심의하거나 자문에 응하게 하기 위하여”로 규정하고 있다. 이는 국가재생전략과 지방재생전략을 법규정부터 이원화하여 중앙정부의 특별위원회를 상부조직으로, 지방정부의 지방위원회는 하부조직임을 밝히고 있다. 또한, 특별위원회는 “돈다”(동법 제7조①), 지방위원회

는 “둘 수 있다”(동법 제8조①),로 규정하여 지방정부의 심의기구 없이 중앙정부의 도시재생 전략이 수행할 수 있게 규정하였다. 이는 정부조직체계의 중앙정부의 도시재생기획단(동법 제7조④)과 지방정부의 전담조직(동법 제9조①)도 동일하게 규정하고 있다.

따라서 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」은 중앙정부와 지방정부가 함께 지역의 도시재생에 대해 심의하고 추진하는 체계가 아니라 중앙정부의 추진체제와 지방정부의 심의 체계를 이원화하는 체계이며 수직적 추진체제의 틀이 유지됨을 알 수 있다. 결국 국가차원의 도시재생사업 추진을 위한 일관된 전담 기구 설치가 필요하며, 구성된 추진체계가 중앙정부, 지방정부의 구분이 아니라 하나의 심의조정기구 내에 각각의 기능의 수행이 가능하도록 재구성할 필요성이 있다.



<그림 8> 도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」에서 추진조직

(2) 해외사례: 도시재생을 위한 파트너십

① 영국: 잉글리시 파트너십(EP), 도시재생회사(URC), 통합기관(HCA) 등

- 잉글리시 파트너십(EP) : 1994-2008

민관파트너십의 대표기구로 국가차원의 도시재생 추진 및 지원기구이며, 쇠퇴지역

에 대한 재생지원 사업과 조직을 흡수하는 형태로 발족하였다. 또한 미·저이용지, 황폐지, 토양오염지의 개선 및 기반시설 확충, 전략적 프로젝트에 대한 종합계획 수립 및 자본조정 역할, 양질의 저렴한 주택 공급, 민간사업에 대해 보조금, 대출금, 채무보증 등의 형태로 재정을 지원하는 기능을 수행하고 있다.

- 도시재생회사(URC:Urban Regeneration Company) : 1999-현재  
쇠퇴지역에 대한 지방정부 차원의 실행조직이 필요하다는 도시특별대책팀(Urban Task Force)의 제안에 따라 설립된 지방정부 차원의 도시재생 사업 추진기구(박근철 외, 2011:15p)로 잉글리시 파트너십(EP), 광역도시권 차원의 지역개발기구(RDA), 지방정부 3자간의 파트너십을 통해 설립 운영되고 있다. 또한, 대상지역에 대한 마스터플랜 수립, 이를 실천하기 위한 다양한 사업 추진과 정주인구의 확보, 고용 창출, 경제활력의 제고, 생활 및 비즈니스 환경의 개선, 민간투자 유치 등을 목표로 하고, 산업 철거지의 재생, 토지개발 및 주택의 정비, 문화산업시설의 정비, 교통환경 개선, 공공공간 정비 수행 등의 기능을 수행하고 있다.

- 통합기관(HCA: Homes and Communities Agency)  
2008년 12월 1일 영국주택공사(HC: Housing Corporation)와 도시재생추진 및 지원기구(EP: English Partnership)가 통합되어 기존 공동체지방정부(CLG: Community Local Government)의 기능 일부를 포함하여 주거환경 개선과 주택공급을 담당하는 기관으로 통합기관에 의한 규모경제 실현과 종합적 접근을 통한 효과적인 투자, 지방정부와의 파트너 역할과 중앙정부 기능의 전략화, 주택의 긴급 수요에 탄력적인 대응 등의 기능을 수행하고 있다.

## ② 일본: 도시재생기구(UR), 지역활성화통합본부회합(총괄기구) 등

- 도시재생기구(UR:Urban Renaissance Agency)  
2004년 도시기반정비공단과 지역진흥정비공단의 지방도시개발정비부문을 통합하여 독립행정법인인 도시재생기구를 설립하였으며, 도시재생, 거주환경, 재해부흥, 교외환경 영역으로 구분된다. 각 영역의 내용을 살펴보면, 먼저 도시재생영역은 민

간 또는 지방공공단체와 협력하여 도시재생을 추진하며, 거주환경영역은 임대주택을 적절히 유지관리하여 풍요로운 생활공간 제공을 제공하고, 재해부흥영역은 피해지역과 도시재해방지 기능 강화를 지원한다. 또한, 교외환경영역은 안전하고 교외생활을 실천하는 도시건설(신교외거주 건설)을 포함한다(황희연, 2008; 임달호·강청송, 2007).

- 지역활성화통합본부회합(총괄기구)  
도시재생에 관련된 중앙정부 차원의 행정체계는 중심 시가지 활성화 본부, 도시재생본부, 구조개혁 특별구역 추진본부, 지역재생본부 4개로 구성되어 있다. 2007년부터는 <지역활성화 통합본부 회합>으로 일원화되고, 통합 사무국으로 <지역활성화 통합 사무국>이 설치되었다. 또한, 지방재생 전략에 있어서는 기존 각 본부별로 나누어져 있던 계획신청인정을 일괄적으로 실시하고, 도시생활 발전플랜에 있어서는 환경 모델도시의 선정·지원을 실시하는 기능을 수행한다. 한편 2008년도 및 2009년도 보정예산 사업은 중심시가지 도시기능 증강과 경제 활력 향상을 지원한다(네모토 마사쓰구, 문수봉, 2010).

## (3) 정책 방향

### ① 도시재생 지구지정의 다변화

먼저 도시재생사업의 추진 시 우선순위는 물리적인 노후도 뿐만 아니라 지역주민들 가구원의 특성, 거주주택의 구조와 평형, 주택소유 여부, 가구원의 소득과 지출수준, 일자리 등을 종합적으로 검토하여 결정해야 한다. 과거의 도시재생이 물리적 쇠퇴에 대한 직접적 대응의 의미를 가졌다면 앞으로의 도시재생은 도시 전반의 활력의 회복을 지향해야 한다. 또한 장소 자체의 번영보다는 사람과 장소의 공존을 고민해야 한다. 이를 위해서는 도시재생사업이 추진된 이후에 기존의 특성이 어떻게 변화할 것인가를 고려하여 사업 추진 여부와 방식, 사업내용을 결정해야 한다. 도시재생사업 이후에 공급되는 주택이나 상가가 원주민들의 소득이나 지출, 부담능력을 고려할 때 적절한 수준인가를 판단해야 하고, 그 부담능력을 초과하는 경우 어떠한 방식으로 그 격차를 메울 수 있는지를 검토해야 한다. 또한 사업구역 단위별로 주택공급계획과 보상대책만을 고려할 것이 아니라 전체 도시차원에서 저렴한 주택과 임대주택의 총량과 부

담능력을 종합적으로 고려하여 사업에 대한 계획과 사업승인이 이루어져야 한다(변창흠, 2011).

노후 주택단지에 대한 지원은 먼저 현재 이뤄지고 있는 무분별한 재건축을 억제시키고, 객관적으로 노후도를 측정할 수 있는 기준을 정립하여 개선이 필요한 지역에 우선적인 지원이 이루어져야 할 것이다. 또한 지역마다 상담소 등을 설치하여 노후주택단지에 살고 있는 주민들과의 교류를 통해 사업방식을 합의하고 일방적인 지원이 아닌 상향식 지원을 이룰 수 있도록 하며, 소블럭 단위 등의 부분적인 개선이 불가능한 법제도적 규제를 완화하고, 역사성 있는 기존의 주거환경을 고려하여 사업이 이루어질 수 있는 제도적인 지원이 마련되어야 한다.

## ② 도시재생 총괄 본부 설치

다음으로 도시재생사업의 추진체계를 지역의 자발적 의지나 계획이 반영되기 쉬운 네트워크 구조로 개선할 필요가 있다. 이를 위해서는 국가차원의 도시재생사업 추진을 전담하는 기구로서 도시재생 총괄 본부(가칭)를 설치하는 것이 좋겠다. 이를 통해 중앙정부, 지방정부의 수직적 구분을 지양하고 하나의 심의조정기구 내에 각각의 기능의 수행이 가능하도록 재구성할 필요성이 있다.

도시재생 총괄 본부는 심의조정기구, 정부조직, 지원조직을 중앙과 지방의 통합시스템으로 개편해야 한다. 더불어 특별위원회에 구성에 일부 민간위원을 참여시키는 체계(도시재생법 제7조③항 2)에서 벗어나 중앙·지방정부의 심의기구와 동일한 수준의 민간참여기구를 추가적으로 구성해야 한다. 이를 바탕으로 향후 도시재생활성화 방향이 중앙·지방·민간이 함께 구상하고 진행하는 통합추진체계의 원칙으로 하여야만 “공공의 역할과 지원을 강화함으로써 도시의 자생적 성장기반을 확충하고 도시의 경쟁력을 제고하며 지역 공동체를 회복하는 등 국민의 삶의 질 향상에 이바지함을 목적”으로 하는 법 취지에 부합될 것이다.



<그림 9> 중앙·지방정부·민간의 통합 조직 구상도

## ③ 도시재생에 대한 획기적 재정지원

재생사업을 위한 재정지원에 있어서는 먼저 공공부문이 사업 관리자로서의 역할을 담당할 수 있도록 사업추진 시 명확한 원리·원칙이 마련되어 있어야 한다. 또한 지자체 전역에 걸쳐 개발지구로 지정된 사업을 모두 지원하는 것에는 인력이나 재원에 한계가 있기 때문에, 효율적인 재정 지원을 위해 어떤 지구에 우선적으로 사업을 추진할 것인가를 평가하는 객관적 기준이 마련되어야 한다. 또한 우리나라 도시재생사업에서 비효율적이고 많은 부작용을 유발하는 인센티브제도의 개선도 필요하다. 이를 위해 각 법령에 분산 규정되어 있는 인센티브 규정의 일관성을 위해 관계 법조항들을 통합조정하고, 기반시설 부담비용이나 건물 기부채납 등의 다양한 공공기여 방식을 활성화하기 위한 인센티브 산정방식 및 부여 기준을 보다 구체적으로 규명하여 형평성을 고려하고 상호 조정해야 한다. 또한 도시재생사업은 장기적인 계획과 투자가 필요한 사업이므로 정부보조금의 용도를 확대하고, 정부나 지자체 주도의 기부금 제도 혹은 재생사업기금을 조성하여 안정적인 자금 공급을 확보하여 얻어진 자금을 사업에 필요한 용도로 적극 활용해야 하며, 토지 불로소득을 환수할 수 있는 장치를 마련하는 것 등도 방안이 될 수 있다.

## 5) 마을공동체 사업의 통합적 추진을 통한 지역발전

### (1) 현황과 문제점

기존 지역발전 사업은 외형적인 성장에만 치중한 나머지 지역의 주인인 원주민의 의사결정과 무관하게 일방적인 수직적인 관행에 의해 행해져 왔다. 또한 주민의 삶의 질 향상 또는 진정으로 주민이 원하는 방향보다는 행정관료 및 전문가의 조언을 통한 지역발전 정책이 주를 이루고 있는 실정이다. 지역의 쇠퇴는 물리적인 재생이 필요할 정도를 의미하고 이는 결국 커뮤니티를 해체시키게 되는 결과를 가져왔다. 일단 해체된 지역의 커뮤니티는 재생함에 많은 비용과 시간을 필요로 하게 되며 극단적으로는 재생이 불가능할 수도 있다.

쇠퇴하는 지역의 가장 큰 문제는 공동체의 해체에 따른 활력의 상실로서 이들 지역의 재생은 마을공동체의 복원운동으로부터 시작되어야 한다. 또한 사회문제 해결에 있어서 정부 계획(government planning)에서 마을공동체의 자생적 운동을 통한 거너번스 계획(governance planning) 및 실행으로의 패러다임 전환이 필요하다. 지역(마을)공동체 즉, 물리적, 비물리적 재생사업을 통한 지역의 커뮤니티 중심이 되는 사회적 자본 형성과 형성된 지역(마을)공동체 활성화를 통해 일자리 창출 등과 같은 지역경제 활성화를 도모하여야 할 것이다. 더불어 지역 내 생산 및 소비 연계활동이 가능한 자생적 지역산업의 육성 및 상대적 우위에 있는 서비스 산업의 개발도 필요하다.

2000년 대 후반 이후로 서울의 마을공동체 지원사업, 수원시의 마을르네상스 등 혁신적 지자체를 중심으로 마을공동체 복원과 아래로부터의 도시재생을 위한 노력들이 대두되기 시작하였다. 이러한 노력들은 물리적 재생사업을 통한 공동체 형성의 일환이지만, 최근 들어서는 비물리적 재생사업을 통한 공동체 형성을 위한 사업들이 중앙정부에 의해 적극적으로 추진되고 있다. 안전행정부의 마을기업, 고용노동부의 인증 사회적기업, 기획재정부의 협동조합 등 사회적 경제를 육성하기 위한 각종 사업들이 바로 그것이다.

그러나 이러한 마을공동체 관련 사업들을 지자체 단위에서 진행함에 있어서는 유사한 사업의 중복, 과도한 재정지원에 따른 부작용(외부 재원에 대한 과도한 의존) 등의 문제가 존재하고 있다. 중앙정부에서는 각기 다른 부처에서 다른 이름으로 사업을 추진하고 있으나, 실제 사업이 이뤄지는 지역에서는 마을공동체 관련 사업이 각기 다른 이름으로 집행되는 것으로

인식되고 있다. 이에 따라 동일한 사업이 시차를 두고 각기 다른 사업의 이름으로 이뤄지는 사례가 빈번히 발생하고 있어 재정의 낭비가 발생하고 효율성이 저하되고 있다. 또한 일부 프로젝트들은 오직 정부지원을 받기 위해서 졸속으로 만들어지고, 지원이 끊기면 사업도 사라져 버리는 현상마저 나타나고 있다. 이에 따라 건전한 지역단위의 프로젝트들이 이들 악성 사업들에 의해 구축되는 현상이 나타나고 있다. 과도한 재정지원은 국가재원의 낭비를 초래할 뿐만 아니라 지역의 자생적이고 건강한 다양한 재생 프로젝트들의 자생력을 떨어뜨리는 결과를 초래하고 있는 것이다.

### (2) 마을공동체 육성 관련 주요사업

최근 들어서는 마을공동체 형성과 육성, 그리고 이를 통한 지역발전을 지향하는 다양한 사업들이 중앙정부의 여러 부처에 의해 시행되고 있다. 안전행정부의 마을기업, 고용노동부의 인증 사회적기업, 기획재정부의 협동조합 등에 대해 살펴보면 아래와 같다.

#### ① 마을기업

마을기업의 사업주체는 안전행정부로 지역경제 활성화와 지역의 일자리 창출을 목적으로 하고 있다. 마을기업은 지역공동체의 각종 특화자원(향토문화·자연자원 등)을 활용해 주민주도의 비즈니스를 통해 안정적 소득 및 일자리를 창출하는 마을 단위기업으로서, 2010년 시범 도입된 <자립형 지역공동체사업>을 안정적 일자리창출에 중점을 둔 사업으로 변경 운영하고 있는 것이다.

사업 대상은 마을회, 지역 NPO 등 지역단위의 소규모 공동체이며 지역자원활용형, 친환경·녹색에너지 사업, 생활지원·복지형으로 구분하고 있다. 역자원활용형은 지역특산물·문화·자연자원을 활용사업으로 전북 완주<건강밥상 1000꾸러미 사업단(월1억 매출, 도시회원수 1,249명)>이 대표적 예이다. 친환경·녹색에너지 사업은 자원재활용 및 자전거 활용사업으로 자투리원단 활용, 고유브랜드 ‘맨드리’ 개발 및 의류 판매하고 있는 서울 종로구<봉제마을 사업단>이 대표적 예이다. 생활지원·복지형은 저소득층 및 다문화가족 지원을 목적으로 정신장애 직원중심으로 공동체 기업을 운영하고 있는 경기 오산시의 <뷰티풀 휴 세탁소>가 대표적 예이다. 지원내역은 자립경영을 위한 컨설팅, 전문교육, 사업비 지원 등이며, 2년간 총 8천만

원을 1차년도 5천만원, 2차년도 3천만원씩 연차별로 차등 지원하고 있다. 2013년 현재 신규 및 재지정을 포함하여 총 352개 마을이 지정되었다.

〈표 15〉 마을기업 지정현황(2013년 지정)

구분	전체	부산	대구	인천	광주	대전	울산	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주
계	352	15	28	16	21	16	7	52	27	24	29	28	28	27	27	7
신규	196	8	13	7	14	8	3	29	12	11	16	19	17	19	16	4
재지정	156	7	15	9	7	8	4	23	15	13	13	9	11	8	11	3

자료 : 행정안전부, 2011.12.7 보도자료

## ② 사회적 기업

사업주체는 노동고용부로 취약계층에게 일자리 또는 사회서비스 제공, 지역사회 발전 및 공익증진, 민주적 의사결정구조, 수익 및 이윤발생시 사회적 목적 실현을 위한 재투자를 목적으로 하고 있다. 사업적 기업은 취약계층에게 사회서비스 또는 일자리를 제공하여 지역 삶의 질을 높이는 등의 사회적 목적을 추구하면서 재화 및 서비스의 생산·판매 등 영업활동을 하고 있다.

대상사업은 일자리 제공형, 사회서비스 제공형, 혼합형, 기타형, 지역사회공헌형 등 5개형으로 분류하고 있다. 일자리 제공형은 조직의 주된 목적이 취약계층에게 일자리를 제공하는 것이고, 사회서비스 제공형은 조직의 주된 목적이 취약계층에게 사회서비스를 제공하는 것이며, 혼합형은 일자리 제공형과 사회서비스 제공형을 혼합한 형태이다. 기타형은 사회적 목적의 실현여부를 고용비율과 사회서비스 제공비율 등으로 판단하기 곤란한 사회적 기업이다. 최근에는 지역사회공헌형이 추가되어 지역사회 주민의 삶의 질 향상에 기여하는 기업을 포함하고 있다.

지원내역은 경영컨설팅, 공공기관 우선구매, 시설비 등 지원, 세제지원, 사회보험료 지원, 전문인력 채용지원, 인건비 지원, 사업개발비 지원, 모태펀드 조성이며, 2013년 현재 총 950개 기업이 지정되었다.

〈표 16〉 사회적기업 지정현황(2013년 현재)

구분	전체	서울	인천	대전	대구	광주	울산	부산	세종	경기	강원	충남	충북	전남	전북	경남	경북	제주
계	950	199	51	26	44	44	33	59	3	152	43	34	43	41	60	40	54	24

자료 : 사회적 기업 홈페이지(<http://www.socialenterprise.or.kr>)

## ③ 각 부문별 협동조합 현황

협동조합의 육성은 기획재정부가 주무부처로서 추진하는 사업으로서 자주적·자립적·자치적인 협동조합 활동을 촉진하고, 사회통합과 국민경제의 균형있는 발전에 기여하는 것을 목적으로 하고 있다. 협동조합은 크게 일반 협동조합과 사회적 협동조합으로 구분한다. 일반 협동조합은 재화 또는 용역의 구매·생산·판매·제공 등을 협동으로 영위함으로써 조합원의 권익을 향상하고 지역사회에 공헌하고자 하는 사업조직이며, 협동조합연합회는 협동조합의 공동이익을 도모하기 위한 연합조직이다. 사회적 협동조합은 협동조합 중 지역주민들의 권익·복리 증진과 관련된 사업을 수행하거나 취약계층에게 사회서비스 또는 일자리를 제공하는 등 영리를 목적으로 하지 아니하는 협동조합이며, 사회적 협동조합 연합회는 사회적 협동조합들의 공동이익을 도모하기 위한 연합조직이다.

〈표 17〉 협동조합과 사회적 협동조합의 차이점

구분	협동조합	사회적 협동조합
성격	법인	비영리 법인
사업	업종 및 분야 제한없음 (금융 및 보험업 제외)	공익사업 40%이상 수행 -지역사회 공헌, 지역주민 권익의 증진 -취약계층 지원, 일자리 제공 -공공기관 위탁사업 -기타 공익을 위한 사업
소액대출	불가능	조합원 대상 납입출자금 2/3이상
상호부조	불가능	조합원 대상 납입출자금 2/3이상
적립금	잉여금의 10/100이상 적립	잉여금의 30/100이상 적립
배당	배당가능	배당금지

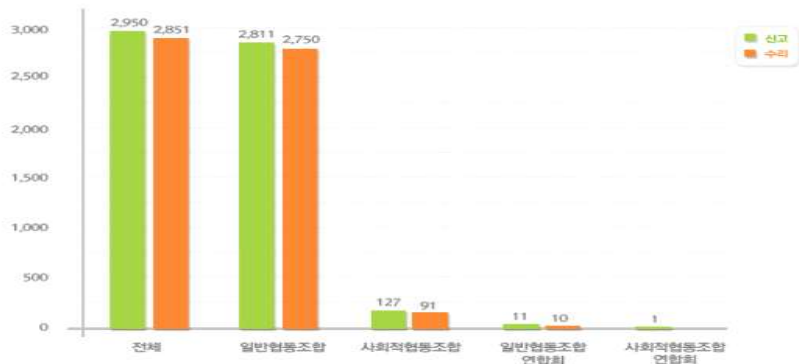


• 지정현황



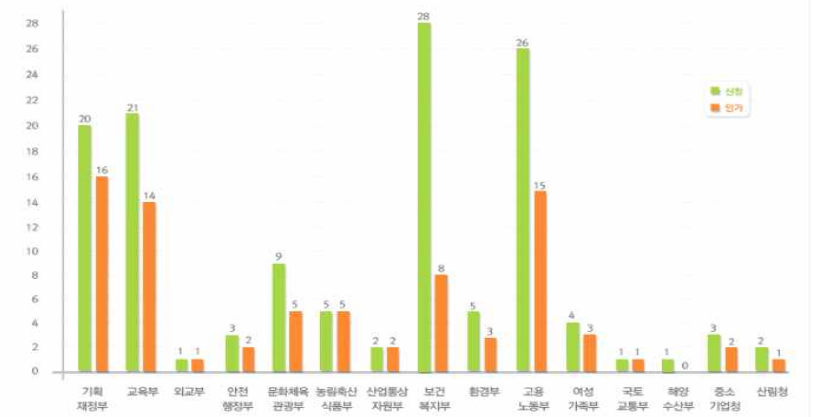
〈그림 10〉 지역별 일반협동조합 설립현황

자료 : 협동조합 홈페이지 <http://www.cooperatives.go.kr/>



〈그림 11〉 협동조합별 설립현황

자료 : 협동조합 홈페이지 <http://www.cooperatives.go.kr/>



〈그림 12〉 사회적 협동조합 설립현황-소관부처별

자료 : 협동조합 홈페이지 <http://www.cooperatives.go.kr/>

④ 향토산업 현황

향토산업의 육성은 농림수산물부가 주축이 되어 추진하는 사업으로서, 농어촌 부존되어 있는 향토자원을 개발하여 다양한 1, 2, 3차 산업으로 연계·발전시켜 지역경제의 활력증진을 목적으로 하고 있다. 여기서 향토자원은 향토자원은 지역성과 차별성이 있는 유무형의 특산 제품·기술·문화 등 지역부존자원을 말한다. 향토산업은 이러한 향토자원을 이용 또는 개발하는 산업으로서, 생산·가공·관광 및 서비스산업이 융·복합되어 부가가치를 창출한다. 춘천 닭갈비 명품화 사업, 고흥 유자를 이용한 가공산업 육성 등이 대표적이다.

사업대상자는 농업인, 생산자 단체, 향토기업체, 연구단체 등으로 3년간 총 30억원 지원(국비 15억원, 지방비 및 자부담 15억원)하고 있으며, 소프트웨어 분야 지원은 제품 및 브랜드 개발, 마케팅, 향토자원의 지적재산권화 등이고, 하드웨어 분야 지원은 시설장비 등이 다. 2012년과 2013년에 각각 30개의 향토산업이 지정되었다.

〈표 18〉 향토산업 지정현황(2012-2013년)

구분	전체	경기	강원	충남	충북	전남	전북	경남	경북	제주
'12	30		5	5	2	6	2	3	5	2
'13	30	1	2	3	3	5	6	3	5	2

자료 : 농림수산식품부, 2013년도, 2014년도 향토산업육성사업 선정 보도자료, 재구성

### (3) 정책 방향

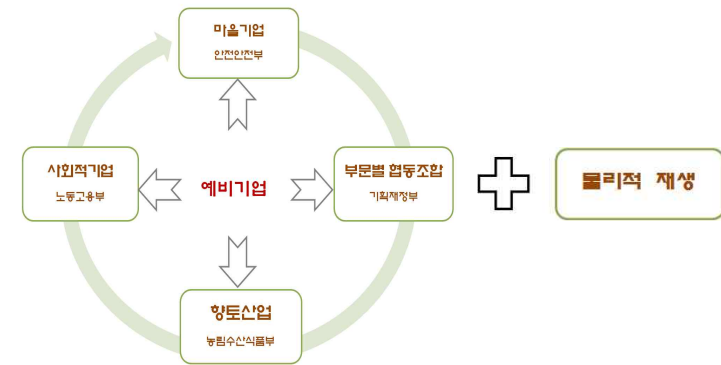
지역발전의 중심을 마을공동체 활성화로 옮겨왔다는 것은 매우 중요한 긍정적 변화이지만 현 체제는 유사한 사업의 중복, 과다한 재정지원에 따른 부작용 등의 문제가 존재하고 있다. 이러한 문제를 해결하기 위해서는 마을공동체 육성 관련 정책을 종합적으로 추진할 수 있는 추진체계를 갖추어야 한다. 이를 통해 중복사업과 중복지원을 회피하고 일관된 기준에 의해 사업의 선정, 추진, 지원 등이 이뤄지도록 할 필요가 있다. 또한 유사한 사업의 중복지원에 따른 비효율을 막고 재정의 과다 지원에 따른 지역 공동체 사업의 자생력 저하를 방지해야 한다.

마을공동체 육성 관련 사업의 종합적 추진을 위해서는 사회적경제위원회(또는 청)를 만들어서 각종 공동체 관련 중앙정부의 사업을 총괄해야 한다. 앞서 언급한 사업들은 추진하는 부처와 이름이 다르기는 하나, 모두 사회적 경제(social economy)를 강화하기 위한 사업들로서 장기적으로 마을공동체를 강화하는 역할을 한다. 이러한 사업들이 분산적으로 시행됨에 따른 문제들을 방지하고 일관되고 효율적인 정책 집행을 위해서는 사회적경제위원회와 같은 통합적 기구를 통해 정책을 총괄하고 조율하도록 해야 한다. 그리고 이렇게 조정된 중앙정부들의 정책들은 지자체 단위의 계획 수립에도 반영될 수 있도록 해야 한다.

한편 물리적 도시 및 지역재생의 경우에는 아래로부터의 계획참여가 활발히 일어나도록 하여 시민사회의 건강한 자기 계획 기능을 회복하여 마을공동체 육성과 궤를 함께 해야 한다. 지자체의 도시기본계획 수립 시 마을단위의 참여를 통한 마을계획의 수립을 적극적으로 장려한다면 사회적 경제가 활성화되고 아래로부터의 도시 및 지역재생이 더욱 강화될 것이다.

비물리적 재생은 두 가지 측면이 고려되어야 한다. 첫째는 마을기업, 사회적기업, 협동조합, 향토산업의 양성을 통해 지역의 사회적 자본 형성이 필요하다. 이를 위해서는 각 유형별 기업

의 활성화를 통해 커뮤니티 및 네트워크 형성, 일자리 창출을 통한 지역 경제활성화, 주민이 주도하는 사업 체계구축, 유사 중복의 문제와 재정지원의 문제점 해결을 위한 예비기업 육성 체계 도입 등이 병행되어야 할 것이다. 둘째는 지자체 주도의 예비기업 육성으로 중앙정부의 공모사업에 지원하기에는 역량이 부족한 기업을 지자체에서 인큐베이터 역할을 담당하여 육성해야 한다. 이를 통해 향후 정부 공모사업에 지원가능한 기업으로의 성장하도록 해야 한다. 지역자원 순환이 가능한 서비스를 중점 전략으로 선정이 있다.



〈그림 13〉 마을공동체 육성을 위한 구상체계

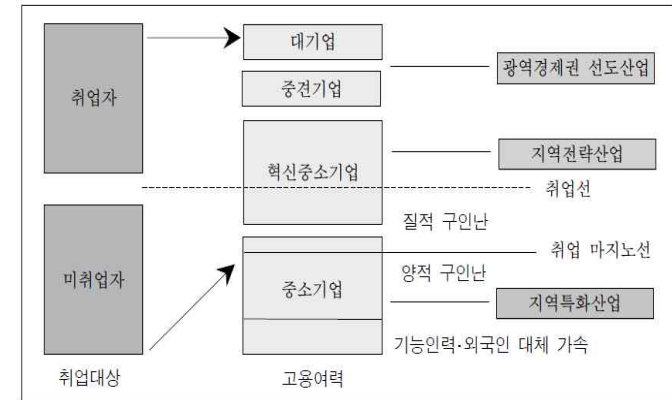
## 제4장 새로운 지역균형발전을 위한 정부의 중점 추진 요청 과제

### 1. 고용친화적인 지역산업정책

#### 1) 지역특화산업 육성을 위한 (가칭) 지역별 숙련기술진흥센터 설립

전술한 바와 같이 지역산업의 선정이 주로 첨단중심적이고 기술주의적 시각에서 채택되고, 전략산업과 선도산업 간의 연계가 고려되지 않고 있으며, 고용친화적인 지역산업을 육성하기 위해 지역 내부의 자원을 최대한 활용하고 이를 업그레이드할 수 있는 지역특화산업을 육성해야 하는 바, 기존의 향토산업, 자연산업, 고용창출효과가 높은 숙련집약형 산업(의류, 가방, 신발, 귀금속가공, 안경, 가구, 인쇄 등), 뿌리산업(주조, 금형, 열처리, 표면처리, 소성가공, 용접 등), 지식서비스업 등을 육성하는 것이 필요하다.

하지만 이들 산업은 3D 업종으로 청년층이 취업을 기피하는 업종이어서 일자리의 미스매치가 심하며, 전술한 저숙련 균형에 처해 있다. 2009년 KIET 업계 설문조사에 따르면, 인력고용 부족률이 의류 11.3%, 섬유 9.8%, 신발 7.5%, 귀금속 10.5%, 안경 9.0%로 나타나 있다(정만태 외, 2012). 지역산업에서의 일자리 미스매치는 광역경제권 선도산업, 지역전략산업보다는 전통, 향토산업이 중심인 지역특화산업에서 더 크게 나타나고 있다. 이처럼 지역기반의 숙련집약산업이나 뿌리산업의 경우 신규인력의 취업기피가 심한 3D 업종이라는 세간의 인식을 전환하기 위해서는 기술 편향의 숙련에 대한 제정의가 필요하고 협력, 연계, 경쟁능력을 배양하는 숙련 이동성의 제고가 요구된다.



<그림 14> 지역산업육성사업과 일자리 미스매치 분야

자료: 정만태 외(2003: 108). <그림 5-6> 참조.

이들 산업에서 숙련이동성을 제고하기 위해서는 패키지 형태의 다양한 정책적 지원이 요구된다. 이러한 정책은 EU에서 추진하고 있는 스마트 전문화(smart specialization) 논리에 입각하여 시행될 필요가 있다(McCann and Ortega-Argilés, 2011). 이는 ‘Smart’란 표현이 함의하듯이 기존의 산업이나 혁신정책에 IT 역량 또는 범용기술(general purpose technology) 역량을 추가하여 생산성 향상을 도모하는 것을 목표로 삼고 있다. 이는 해당 영역(domain) 내에서의 경제주체 간의 기업가적인 탐색 과정의 중시, 해당 산업과 영역의 적실성 있는 규모의 중시, 연계성의 강조 등으로 구성되어 있다. 이는 부문별 정책으로 제시되었으나 지역정책에 적용되고 있는데, 지역정책에 대한 함의는 R&D와 교육훈련 간의 연계를 강조하는 것이다. 지역의 기존 산업에서 새로운 지식 수요를 충족하기 위한 인적 자본의 형성을 촉진하는 것이다. 환언하면 이는 지역의 숙련기반을 강화하고, 이를 통해 지역산업의 경쟁력을 점진적으로 향상시키고 관련 다각화된 기술능력을 축적하는 것이다. 이를 위해 지역 간의 전문가 교류를 강화하여 지역의 문제해결 능력을 제고하는 네트워크 프로그램을 제안한다.

중앙정부는 숙련기술의 제고를 위해 고용노동부 산하 산업인력공단 내에 ‘글로벌숙련기술

진흥원'을 운영하고 있다. 이는 대한민국명장, 우수기능한국인의 숙련기술을 특성화고, 마이스터고 학생 등 예비숙련기술인에게 전수하기 위한 전문장비 및 시설을 갖추고 있다. 즉 국내뿐만 아니라 개도국 예비숙련기술인에게 숙련기술전수사업을 수행하고 있다. 이는 일터 혁신을 창출하기 위한 숙련기반을 강화하기 위한 사업이다. 다른 한편으로, 산업통상부는 뿌리산업을 육성하기 위해 국가뿌리산업진흥센터를 운영하고 있다. 국내 뿌리산업 기업이 2만409개사(2012년 말 기준)로 전체 제조업의 13.8%를 차지하고 종사자만 약 35만명으로 전체의 10.6%를 차지하고 있으며, 기술노동 집약형 산업이고 고용창출력이 높기 때문에 정책적 역량을 이 분야에 집중하고 있는 것이다. 동 센터는 뿌리산업 인증서 발급, sos현장기술 애로지원, 뿌리기술 전문기업 육성사업, 공동활용 Pilot-Plant지원사업, 뿌리기술 경기대회, 뿌리기업 평가선정, 뿌리산업 특화단지 지정사업, 뿌리기업 자동화 · 첨단화 지원사업 등을 수행하고 있다.

뿌리산업의 경쟁력은 숙련공의 노하우에서 비롯되고 이것이 최선의 R&D 역량과 결부되어야 강화될 수 있다. 하지만 동 센터의 사업에서 숙련인력의 양성과 기술전수에 대한 사업을 영위하고 있지 않다. 이는 중앙정부의 산업부와 고용부의 칸막이식 정책의 한 단면을 보여주고 있는 것이다.

스마트 전환화의 논의가 합의하는 바와 같이, 지역의 숙련수준과 새로운 지식역량이 결합되어야 한다. 이는 기존 숙련인력 간의 노하우의 교류, 지속적인 창업, 숙련공의 노하우의 교환과 전수, 현대화된 지식역량의 부가 등이 수반되어야 하는 것이다. 따라서 지역차원에서 글로벌숙련기술진흥원과 국가뿌리산업진흥센터의 기능들이 통합될 필요가 있다. 이는 지역차원에서 지역특화진흥을 위한 플랫폼 역할을 수행하는 것이어야 한다. 이를 위해 산업통상부와 고용노동부, 광역자치단체가 공동으로 (가칭) 숙련기술진흥센터를 설립할 필요가 있다. 이 센터는 글로벌숙련기술진흥원과 국가뿌리산업진흥센터에서 수행하는 기존의 업무들을 수행할 뿐만 아니라, 은퇴 숙련공들의 지역 간 네트워크를 활성화하기 위한 DB나 포럼 등을 활성화할 필요가 있다.

또한 동 산업에서 예비 창업을 활성화하기 위한 기금을 조성하고 동 센터가 운영할 필요가 있다. 예를 들면, 미국 미시건 주의 '21세기 고용기금'과 유사하게 광역경제권 차원에서 창업 및 고용지원 기금 조성(김정홍 외, 2011)으로 2011년부터 중소기업청이 200억 규모로 창업지원 인규베이팅 펀드 운영하였다. 이를 비수도권 소재 대상 창업자와 기업에게 확대할 필요가 있으며, 창

업초기 및 창업 준비단계 기업에게도 문호를 개방하여 고용창출 역점을 두어야 할 것이다.

조성주체는 광역경제권 내 시도별 금융기관연합체이고, 3개 시도 기준으로 100억원 내외 규모로 조성한다. 중앙정부 또는 시도가 기금조성을 활성화하기 위해 일부 기금을 출연하고, 지원 대상은 기술개발에서 사업화 단계가 아니라 이 단계를 통과한 기업들을 대상으로 하여 고용창출의 잠재력을 극대화한다. 고용창출의 잠재력을 생각하여 첨단위주의 기술산업보다는 지역특화산업 중심으로 지원할 필요가 있다.

창업초기 기업에 대한 세제 지원도 고려되어야 할 필요가 있다. 과세표준 2억원 이하는 10%, 2억원 이상은 2,000만원+(2억원을 초과하는 금액의 22%)로 법인세를 부과하고 있어 창업 초기 기업에게는 부담이 될 여지가 존재하며, 미국의 미시건 주의 경우 연간 총수입이 35만 달러 이내 기업에 대해서는 소득신고서를 작성하지 않고 과세도 하지 않아 창업 초기의 기업을 보호하고 있다.

## 2) 혁신과 숙련역량을 통합하기 위한 광역단위의 거버넌스 구축

### (1) 광역권 설정의 유연성

행정구역을 넘어서 지역산업을 추진하기가 사실상 힘든 상황으로 지역의 행정체계를 우회한 광역경제권 사업의 경우 사실상 지역사업이 아니라 국가사업으로 전락하여 지역이 이에 대한 관심이 저조하게 된다. 또한 시도단위 산업으로 지역산업지원을 할 경우 규모의 경제를 확보하기 힘들고 국제적인 경쟁력을 확보하기가 힘든 것이 사실이다.

각 시도가 광역경제권 사업에 책임성을 가지고 참여하고 광역경제권을 현행 행정구역을 토대로 인위적으로 설정하는 것이 아니라 지역 자체의 필요에 의해 자발적으로 시도 간 연계협력 사업을 추진하는 것이 바람직할 것으로 보인다(정종석 외, 2011). 더불어 권역의 범위 및 규모, 참여 지자체의 범위 등을 지역 자체적으로 유연하게 설정할 필요가 있다. 예컨대, 충남의 경우에는 충남(당진, 아산, 천안, 서산)-경기(남부), 대전-충북(청원)-충남(중부권) 등과 같이 광역경제권을 설정 가능하고 산업별 수요에 따라 지역 간 연계 협력 사업을 추진하고 있다.

영국의 경우는 광역단위의 RDA에서 로컬 중심의 LEP로 지역정책 추진체계를 개편하였으

며, 영국 정부는 LEP 공간단위의 문제로 발생하는 이슈에 대해서 인근 LEP 간 또는 부문 간 LEP의 협력을 강조하고 있다. 그런데 부문 간 LEP 협력 사례는 역설적으로 LEP의 관할 공간 범위가 너무 작아서 LEP 경계를 넘나드는 이슈를 다루기가 힘들다는 것을 시사하고 있다. 예를 들면, Advanced Manufacturing Supply Chain Initiative에 참여한 4개 LEP(Greater Birmingham and Solihull; the Black Country; Coventry and Warwickshire; the Liverpool City Region)는 항공과 자동차산업의 가치사슬에서 기업을 지원한다.

이러한 의미에서 시도 단위의 분절적 행정구역을 넘어서서 광역경제권 단위에서 지역 산업 및 정책을 총괄하는 기구의 설치를 여전히 고려할 필요가 있다. 하지만 이 경우 지자체 간의 자발적 협력으로 신속적으로 공간단위를 설정할 필요가 있다. 이를 위해 기존의 광역경제권발전위원회보다 기획조정 기능을 강화 확대하는 기구가 설립되어야 한다. 이를 위해 국가균형발전특별법을 개정하여 지역사업 사전심의권을 부여하고, 광역사무의 업무를 정립해야 한다.

## (2) 광역권 거버넌스의 재구축

전술한 바와 같이, 지역산업정책은 고용과 R&D 역량을 유기적으로 통합해야 한다. 광역권 거버넌스도 이를 반영할 수 있어야 한다. 따라서 광역권 단위의 지역산업 계획을 주도하고 입안할 수 있는 지역개발기구(Regional Development Agency) 기능과 지역·산업별 인력을 적기에 확보하기 인적자원개발 협의체(Regional Council)를 통합·운영한다(김정홍 외, 2011). 현재 산업별 인적자원개발협의체(Sectoral Council)은 느슨한 연계로 인하여 산업계의 수요를 대학과 정부 등에 제대로 전달하고 있지 못해 인력양성체제를 변화시키고 있지 못하고 있는 실정이다. 이는 참여주체 간의 이해관계가 상이하고 사업에 대한 실질적인 참여 유인이 부족하기 때문이다.

SC를 통해 수집된 산업분야별 인력양성 관련 정보가 지역차원과 잘 매치될 수 있는 역할을 수행하는 중간 매개조직이 필요하다. 이에 따라 RC는 기업들이 요구하는 인력수요를 지역별·산업별로 조사하고 그 결과가 지역산업의 육성과 인력양성에 반영될 수 있는 역할을 수행한다.

RC는 행정구역시스템을 반영하여 시도별로 설립하고 광역별로 협의체를 구성하는 것이 바람직할 것이다. 지역산업의 육성과 연관된 인력양성사업을 기획하고 지역적 기반이 부재한

SC를 보완하고 고용친화적인 지역산업정책을 총괄하는 역할을 담당하고 전술한 바와 같이 광역권 단위의 협의체는 지역 간의 필요에 따라 유연적으로 구성되는 것이 바람직할 것으로 생각된다.

## 2. 도시와 농촌의 상생을 위한 ‘은퇴 후 귀농’ 장려 정책

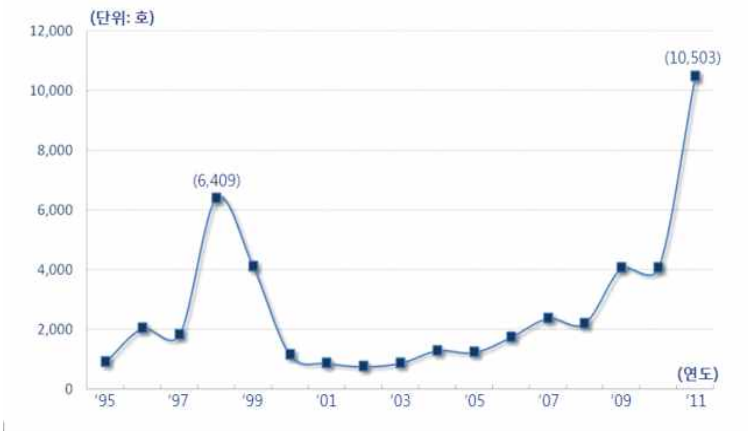
베이비부머들의 은퇴와 인구의 노령화가 진행됨에 따라 이들의 일자리 및 사회안전망의 제공이 시급한 과제로 대두되고 있다. 이러한 상황에서 귀농·귀촌은 연금생활자들에게는 저렴한 물가(특히 주택 및 식료품비)로 낮은 연금으로도 충분한 농촌 생활이 가능하도록 도와주며, 농촌에는 은퇴자의 귀농·귀촌에 따른 구매력의 향상, 유향 농지의 활용, 공동체 활력 제공등과 같은 혜택을 주고 있다.

최근 귀농·귀촌은 꾸준히 증가하여 2001년 880여 가구 수준이었던 귀농·귀촌가구는 2006년 1,754가구, 2011년 10,503가구로 점차 증가하였고(성주인, 박문호, 2012), 2012년에는 15,788가구로 역대 최대치를 기록하였다(통계청, 2012). 국토연구원이 최근 실시한 설문조사에서 인구의 14.6%를 차지하는 베이비붐 세대 중 66.3%는 은퇴 후 귀농·귀촌을 희망하고, 구체적인 이주계획을 세우는 가구도 13.9%에 이르는 등 베이비붐의 은퇴가 본격적으로 시작된 2010년부터 이촌향도(移都鄕村)의 흐름은 더욱 증가할 전망이다. 또한 최근 퇴직 연령이 낮아짐에 따라 귀농·귀촌을 하는 도시민들의 연령도 낮아져, 현재 50대가 33.7%로 가장 높은 비중을 차지하고 40대가 35.6%, 60대가 18.7%로 나타나고 있다(김창현, 변필성, 2011).

〈표 19〉 신규취농, 귀농·귀촌 가구주의 연령분포

구분	계	20대 이하	30대	40대	50대	60대	70대 이상
신규취농 (‘10년)	34,318 (100.0)	6,284 (18.3)	6,076 (17.7)	5,385 (15.7)	7,638 (22.3)	6,017 (17.5)	2,918 (8.5)
귀농·귀촌 가구주 (‘11년)	10,503 (100.0)	296 (2.8)	1,438 (13.7)	2,682 (25.5)	3,537 (33.7)	1,959 (18.7)	591 (5.6)

자료: 김정섭 외 (2012)



〈그림 15〉 귀농·귀촌의 추이

자료: 성주인, 박문호, 2012: 810

이처럼 귀농·귀촌 인구가 증가함에 따라 귀농·귀촌인의 성공적인 정착을 돕기 위하여 정부는 2009년부터 「귀농·귀촌 종합대책」을 마련하여 전반적인 지원체계를 갖추고 영농정착자금과 교육프로그램을 지원하고 있으며, 지자체에서도 2012년 현재 도 및 시·군 지자체 88개 곳이 관련 조례를 마련하고 지원 프로그램을 시행하는 등 귀농·귀촌지원이 지자체의 주요 업무 중 하나로 자리 잡고 있다. 또한 최근 베이비붐 세대의 귀농 수요가 증가함에 따라 이들의 성공적인 농촌 정착을 위하여 농림수산식품부는 ‘귀농·귀촌활성화 지원사업’을 신설하여 귀농·귀촌에 필요한 2013년 귀농·귀촌 예산을 2012년 639억 원 보다 173억 원(28%) 증가한 812억 원으로 책정하였다. 이를 통하여 귀농인들은 주택마련을 위한 ‘창업 및 주택 구입 지원’ 예산을 이용해 최대 2억 4000만 원까지 연 3%의 저렴한 이자(5년 거치 10년 분할 상환)로 귀농에 필요한 돈을 빌릴 수 있게 되었으며, 도시민 농촌유치지원사업, 맞춤형 귀농·귀촌교육, 귀농인 창업아카데미 사업 등을 통하여 농어촌 활력증진을 기대하고 있다.

하지만 농촌생활은 도시생활에 비해 정신적인 안정과 쾌적한 자연환경의 측면에서는 좋으나, 병원이나 학교, 문화시설 등 농촌의 생활 인프라가 미흡하여 귀농·귀촌의 걸림돌로 작용하고 있으며, 귀농인들의 농촌이주를 위한 토지와 주택의 준비를 비롯한 여러 가지 필요한 정보

의 습득에 있어 대부분 농촌이나 도시에 사는 치지와 친구를 통해 이루어지고 있다는 문제점이 있다. 또한 귀농들의 39.6%는 영농규모가 0.1~1ha로서 영세소농이 중심이 되고 있어 귀농인들이 농촌지역에서 경제적 자립을 하는 데 상당한 어려움이 있으며<sup>5)</sup>, 귀농인들에게 가장 정책적 지원이 요구되는 시기는 이주 직후인 반면, 현재의 정책은 정착 과정(예: 빈집 정보제공, 전원 주택단지 조성, 임시거처마련, 농지 알선, 지역 내 일자리 제공 등)이 아니라 도시민 유치 자체(이사비용 지급, 영농기술 교육)에 중점을 두고 지원하고 있다. 또한 성공적으로 정착을 하더라도 귀농인에 대한 텃세의 영향, 경계의 눈길로 인해 귀농인들이 해당 지역 사회 내 기존 주민과 융합하지 못하고 고립되어 어려움을 겪게 되는 경우가 많아 사회적 통합이 매우 중요한 과제로 대두되고 있다.

귀농·귀촌에 대한 해외 정책을 살펴보면, 일본의 경우 ‘신규취농종합지원사업’<sup>6)</sup>을 통하여 2012년 4월부터 45세 이하의 청년이 영농 희망 시 준비기간(2년)과 독립기간(5년) 총 7년에 걸쳐 급여형태의 보조금을 지급하고 있으며, 지급액은 연간 150만 엔(한화 약 2,100만 원)으로 급여를 받은 기간의 1.5배(최소 2년)기간 동안 독립 혹은 자영농으로 농업에 종사하여야 하고 연 소득이 250만 엔을 초과할 경우에는 지급대상에서 제외된다. 홋카이도와 같은 지자체에서는 ‘농업후계자육성센터’가 중심이 되어 도시에서 농촌으로 유입되는 신규취농자를 지원하며, ‘홋카이도농업후계자육성센터’는 농협 등과 협업하여 지역별 상황에 맞는 취농 지원책을 실시하고 있다.

EU의 경우, ‘젊은 농업인 직불제’를 도입을 통해 2014~2020년 공동농업정책(Common Agricultural Policy)에 40세 이하로 새로 농업에 진입하는 젊은 농업인을 위한 직불제를 도입할 예정이다. 유럽의회에 제출된 법안에 따르면 2015년부터 40세 이하이면서 농업을 시작한 지 5년 이하인 농업인에게는 최대 5년 간 젊은 농업인 직불금(Young Farmers direct payment)을 지급하여 도시 청년의 농업부문 순증가에 기여할 것으로 보인다.

영국의 경우, 청년층의 농업 진입을 장려하기 위해 영국의 DEFRA(Department of Environment, Food, and Rural Affairs)는 도시에서 농업으로 진입하는 젊은이를 위한 교육과 경력관리를 지원하는 프로그램 ‘fresh start’를 운영하고 있으며, 글랜드 전역의 주요 대학과

5) 농어촌 거주기간이 늘어남에 따라 조금씩 규모를 키워가는 경향을 보이지만 대체로 영세한 편으로서, 5년 이상을 거주한 경우에도 3ha 이상을 경작하는 경우는 10% 수준에 머물고 경지가 없는 경우도 17.5%를 차지함 (성주인·김성아, 2012)

6) 자료: 일본 농림수산성 홈페이지 <http://www.maff.go.jp>

연계하여 'fresh start academy'를 운영하는데, 이는 12개월 과정으로 농축산물 생산부터 농장경영, 도매업 등 농업관련 산업의 다양한 분야에 대한 훈련 프로그램이 제공하고 있다. 이를 통해 농업을 시작하고자 하는 청년이 희망하는 지역과 프로그램을 선택하여 일정한 과정을 수료하면 등급에 따른 공인 자격증(diploma)을 받을 수 있으며, 왕립재단에서는 교육과정에 최대 2,500파운드의 현금을 지원하고 농업을 시작하는 젊은 농업인에게는 멘토링 제도와 함께 낮은 이자로 5,000파운드의 융자를 지원하거나 2,000파운드의 보조금을 지급하고 있다.

현재 우리나라의 귀농·귀촌 현황과 해외의 정책을 살펴보면 다음과 같은 정책 대안을 제시할 수 있다. 첫째, 귀농인들이 가공식품을 생산하여 안정적 소득원을 마련할 수 있도록 관련제도를 개선할 필요가 있다. 현재 식품위생법(제36조)과 주세법(제6조)의 규정으로 일정 규모 이상의 제조시설과 판매면허를 갖추도록 하고 있는데 이를 개정하여 농가가 발효식품과 농가주와 같은 가공식품 생산이 가능하도록 지원해야 한다. 완주군의 경우 '완주로컬푸드 육성 및 지원에 관한 조례'를 제정하여 다품종 소량생산체계에 적합한 '공동체지원농업(Community Support Agriculture)'을 활성화하며 귀농, 귀촌인과 농촌노인의 일자리 창출을 지원하고 있으며, 경기도는 조례를 통해 도내 생산되는 친환경농산물을 학교급식에 필요한 식재료로 우선공급 하는 등 로컬푸드의 학교급식 우선사용으로 지역농산물 수요를 늘려 귀농인들의 농산물 판매여건을 개선하게 되어 정착을 간접적으로 지원하는 효과를 내고 있다.

둘째, 맞춤형 정착지원을 제공하여야 하며, 귀농 희망자에게는 상당기간의 영농의무를 조건으로 급여형태의 지원금을 지급하는 정책을 마련해야 한다. '쌀소득 등의 보전을 위한 직접지불금'의 경우 1998.1.1~2000.12.31일까지 논농업에 이용된 농지만을 대상으로, 2005.1.1~2008.12.31까지 직불금을 1회 이상 정당하게 수령한 농업인만 수령할 수 있어 위 조건에 맞지 않는 논에서 쌀농사를 하거나 해당 기간 이후 쌀농사를 시작한 농업인은 직불금수령에서 원천 배제되기 마련이다. 따라서 농업인으로서 일정한 조건을 갖춘 경우 귀농인이 직불금 지급대상으로 등록이 가능하도록 관련 법령을 개정해야 한다.

셋째, '인생 제2막 학교' 등 교육을 통해 도시 은퇴자 귀농/귀촌에 필요한 지식과 기술을 제공하여야 한다. 귀농·귀촌을 위한 교육은 단순 영농기술뿐만 아니라, 귀농인들이 실질적으로 해당지역의 주민들과 융화를 이룰 수 있도록 종합적인 교육을 실시해야 하며, 농촌마을 지도자와의 연계를 통해 귀농인에게 역할도 부여하고, 지역 맞춤형 귀농자 영농교육이나 마을정착 프로그램을 진행하도록 해야 한다. 또한 서울 등 대도시에서는 퇴직자에 대한 교육과 지원정

책을 마련함과 동시에 기존 주민들에 대한 교육 또한 농촌 지자체와 연계할 필요성이 있으며, 그들이 상생할 수 있는 방안을 모색하는 교육프로그램과 주거시설 조성 시 기존 마을 재정비 사업을 병행하여 실시할 필요가 있다. 상주시 녹동마을의 경우 기존 주거지와와 교환, 분합방식을 통해 함께 살 수 있는 주거단지를 조성한 사례로 볼 수 있다.

넷째, 귀농·귀촌 원스톱 행정지원체계의 마련하여야 한다. 농지, 주택, 일자리 등 부서별로 나누어 있는 귀농, 귀촌 관련 업무를 쉽게 접근하도록 행정체계 개선하여 원스톱 지원체계를 마련할 필요가 있다. 서울시의 경우 농업기술센터 기술보급과 귀농지원팀을 두어 귀농창업교육과 전일생활교육 등으로 교육을 운영하고 있는데, 이의 통합은 중복사업을 방지하고 귀농 희망자의 접근성을 향상시킬 것으로 예상된다.

### 3. 지역개발사업의 타당성 문제와 특별구역 관리

#### 1) 지역균형발전정책 실행을 위한 지역등급제 시행방안

##### (1) 검토배경 및 당위성

지금까지 지역균형발전을 위해 낙후지역의 지원, 지역산업의 육성, 지역재생사업의 활성화 등 다양한 지역정책 수단을 활용해 왔으나, 어떤 지역을 우선적으로 지원해야 하는지, 어느 정도 지원해야 하는지에 대한 객관적인 기준이 마련되어 있지 않았다. 참여정부는 이러한 문제점을 해소하기 위해 2007년 '정부정책 차등화를 위한 지역분류' (국가균형발전위원회, 200)라는 보고서를 통해 지역등급제를 본격적으로 시행하기 위한 준비작업을 시행하였다. 이 구상에서는 인구, 경제, 재정, 복지, 인프라 등 5개 지표를 기준으로 지역을 분류하고, 지역등급제를 적용하는 것이었다. 지역등급제에 따라 법인세 등에서 지역별로 차별적 지원을 함으로써 지역균형발전을 촉진하겠다는 것이 기본 취지였다. 그러나 정치적 반대 등으로 인해 이 계획은 추진되지 못했다.

## (2) 현황 및 문제점

현재 우리나라에서는 지역의 낙후도에 따라 지역발전을 위한 종합적인 지원이 이루어지기 보다는 가장 낙후된 지역과 특수한 지역만을 지정하여 지원하는 방식이 채택되고 있다. 연평균 인구변화율, 소득수준, 재정 상황 및 지역 접근성 등을 기준으로 국가균형발전특별법상 성장촉진지역, 특수상황지역, 농어촌지역을 지정하는 것이 그것이다. 낙후지역, 특수지역으로 지정되지 않은 차상위지역, 기타 낙후지역에 대해서는 특별한 지원 대책이 부재하다. 또한 지원지역으로 지정되더라도 안전행정부, 국토교통부의 제한적인 사업 지원에만 연계되어 있다.

반면, 대규모 투자사업에서는 낙후도지수가 사용되고 있다. 지역별 낙후도 지수는 시·군·구 단위로 측정되어 예비타당성 조사 등에서 제한적으로 활용된다. 예비타당성 조사의 ‘지역균형 발전 분석’에서 활용되고 있는 낙후지수는 인구(인구증가율, 노령화 지수), 경제(재정자립도, 제조업 종사자 비율, 승용차 등록대수), 기반시설(도로율, 의사 수, 도시적 토지이용률) 등 4개 부문의 8개 지표를 가지고 산출한다.

이 지표는 동일 행정구역 내에서는 동일한 수준을 전제하기 때문에 지역별 특수성을 반영하기 곤란하다. 뉴타운사업(도시재정비촉진법) 등에 대한 지원에서는 지구의 노후도나 주택의 불량도와 무관하게 지구가 소속된 시·군·구의 재정자립도 등의 지표를 사용하고 있다. 도축법에서 “정비촉진지구를 관할하는 기초자치단체의 재정자립도 등을 고려하여 지원한다”(제29조 1항 3호)는 규정이 그것이다.

또한 지역별 낙후도 측정단위와 사업단위가 불일치하기 때문에 실질적으로 지역간 격차를 제대로 반영하기 어렵다. 동일 시·군·구 내 모든 사업, 구역은 동일한 기준을 적용하기 때문이다.

외국의 경우 지역을 여러 단계로 구분하여 지역지원의 근거로 활용하고 있다. EU에서 사용하고 있는 Object 1,2,3나 영국의 Tier 1,2,3 등이 대표적인 사례이다.

<표 20> 영국과 미국의 재정비사업 지원 구역 구분

구분	Index of Multiple Deprivation	Community Needs Index
목적	<ul style="list-style-type: none"> <li>지역의 쇠퇴유형과 가장 쇠퇴한 지역을 파악하여 공공재정 지원 및 프로그램이 가장 필요한 곳에 효율적으로 배분하기 위함</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>지역개발보조금(Community Development Block Grants)의 효율적인 배분과 집행을 위한 커뮤니티 조사</li> </ul>
데이터 수집	<ul style="list-style-type: none"> <li>소지역 통계 공표구역을 기준으로 매년 별도의 조사 실시</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>미국 지역사회조사 실시(American Community Survey) : 매년 3백만명을 무작위로 선정하여 조사</li> </ul>
데이터 구축	<ul style="list-style-type: none"> <li>7개부문, 38개 지표(소득, 고용, 보건, 교육 및 기술수준, 주거, 공공서비스 등)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>6개부문, 26개지표와 지방정부의 재정능력 평가(인구, 주택, 지역특성, 사회경제적 특성, 도시규모)</li> </ul>
활용	<ul style="list-style-type: none"> <li>각 도시의 취약 부문과 함께 가장 쇠퇴한 도시를 파악</li> <li>진단 결과를 보조금 교부 기준으로 활용</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>각 지역사회의 도시문제 및 쇠퇴수준 파악</li> <li>평가 결과와 지방정부 재정 능력에 따라 차등적인 재정 지원</li> </ul>

## (3) 개선방안

지역등급제가 실효성을 지니기 위해서는 지역의 등급을 평가하는 공간단위와 사업단위가 일치해야 한다.

지역의 등급을 평가하는 기초적인 자료는 전국 시·군·구 단위로 확보할 수 있다. 객관적이고 전문적인 기관이 매년 전국의 시·군·구를 평가하여 3~5개 등급으로 구분하여 발표한다. 지역 등급별로 지방재정, 국고 지원, 규제완화, 법인세, 소득세 감면 등에서 차별적인 조치가 적용된다.

지역의 현황 자료는 실제 사업이 진행되는 마을단위별로 다시 수집되어야 한다. 전통적인 마을, 도시내 구획, 아파트 단지 등 마을의 형성 역사나 미울공동체 활동 등을 고려하여 마을을 구획한 후에 마을 등 생활공동체 단위별로 노후도나 접근성 등의 자료를 확보한다. 이 자료



는 각종 개발사업이나 도시정비사업의 우선순위나 재정지원의 순위를 결정하는 근거로 활용될 수 있다. 영국은 결핍지수 산정의 단위로 소지역 통계 공표구역(Lower Layer Super Output Area)을 활용하고 있는데 평균인구 1,500명 규모에 불과하다.

이러한 지역구분에 따라 우선 정비지원지역으로 지정된 지역에 대해서는 획기적인 재정지원으로 도시재생, 지역재생을 지원할 필요가 있다. 정부는 2014년 예산에서 도시재생특별법을 근거로 재생지원금으로 243억원을 배정하였다. 이 예산을 배정할 때 지역등급제는 지역지원을 위한 하나의 기준이 될 수 있다.

#### (4) 지역별 차등지원제도의 활용

각 지역의 발전 수준에 따라 중앙정부의 지원과 관련 세제를 차등있게 적용하는 제도를 도입하는 것이다. 다만, 이를 위해서는 객관적인 지표에 의한 공정한 지역발전 수준 평가가 전제되어야 한다.

첫째, 분권시 선도지역과 낙후지역간의 재정력 격차 확대를 방지하기 위하여 광역시도, 시군별로 지역격차지수를 산출해 낙후지역 우선의 차등적 재정배분 실시하는 것이다. 이는 광역지역발전특별회계 등 지역개발사업에 적용할 뿐만 아니라 정부 각 부처별로 시행하는 SOC, 산업지원, 연구개발, 인적자원 육성 정책에 대해서도 시도별, 권역별 배분현황을 공표하고 지역균형영향평가를 실시해 낙후지역이 소외되지 않도록 지원 조치를 강화한다.

둘째, 중앙정부는 낙후지역 우선의 지역정책 실시하고 최낙후지역이나 최저수준의 국민들에게 최저기준을 충족해주는 national minimum 정책을 시행하며, 셋째 지역재생사업에 있어서도 가장 열악하고 지원이 필요한 지역을 지표를 통해 선정하고 이 지역에 대해 우선적으로 재생사업 시행하는 것이다. 영국의 경우 박탈지수(English Indices of Multiple Deprivation)로 지역별 빈곤정도를 다루고 있는데, 소득과 고용, 건강, 교육, 주택, 접근성 등 6개 분야의 마을별 결핍지수를 중심으로 지역별 차등지원을 실시하고 있다.

예컨대, 사업 타당성분석 시 지역 차등하는 방법으로 현재는 KDI 공공투자관리센터에서는 개별 지역의 발전수준을 고려하지 않고 획일적인 할인율을 적용하여 비용편익분석을 수행하고 있다. 국가발전수준에 따라 할인율을 달리 적용하는 것을 고려할 때, 지역의 발전수준에 따라 차등화된 할인을 적용의 제도화 필요하다. 또한, 법인세율의 지역 차등 적용으로 낙후 지역에 입지하는 기업의 법인세는 낮게 책정하는 방법 등도 검토할 필요성이 있다.

## 2) 지역균형발전의 관점에서 본 예비타당성조사의 한계와 개선과제

### (1) 예비타당성조사의 현황

예비타당성조사(이하 예타)는 정부의 재정이 투입되는 공공사업에 대해 경제적, 정책적 측면에서 타당성을 사전에 검토하기 위해 1999년부터 도입되어 추진되고 있다. 국가재정법 제38조에 근거를 두고 이뤄지는 예타는 총사업비가 500억 원 이상이면서 국가재정 지원이 300억 원 이상인 대규모 재정사업을 대상으로 한다. 따라서 도로, 철도, 항만 건설과 같은 대규모 공공사업의 대부분은 예타를 통과해야만 정부의 재정지원을 받을 수 있다.

예타는 일반적으로 기획재정부장관의 요청에 따라 한국개발원의 공공투자관리센터(PIMAC)에서 총괄하여 수행한다. 구체적 예타 수행기관은 개별사업의 성격에 따라 달라져서 PIMAC이 내부과제로 직접 예타를 수행하기도 하고 외부에 위탁용역을 맡겨 수행하기도 한다. 외부 연구진은 사업 성격에 맞게 학계·연구기관·민간 엔지니어링 회사 등 다양한 전문가들로 구성된다.

예타는 경제적, 정책적 고려, 지역균형발전 등 세 가지 요소를 ‘종합적’으로 고려하여 평가하도록 되어 있다. 경제성 분석은 일반적으로 알려진 비용-편익분석(cost-benefit analysis) 방법을 이용하여 수행하게 되며, 대상사업에 소요되는 총사업비와 편익을 산정하여 비교함으로써 이루어진다. 정책적 분석은 일반적으로 정책의 일관성 및 사업준비 정도, 사업 추진상의 위험요인 등을 평가하는 것을 의미하고, 사업에 따라서는 환경적 가치, 저탄소·녹색성장과 같은 특수항목을 평가하는 것도 포함한다. 마지막으로 지역균형발전 분석은 지역낙후도 개선, 지역경제 파급효과, 고용유발 효과 등 지역개발에 미치는 요인을 분석하는 것을 의미한다.

예타는 이러한 세 가지 평가결과를 종합적으로 고려하기 위하여, 다기준분석의 하나인 ‘계층화분석법(AHP: analytic hierarchy process)’을 활용하여 계량화된 수치를 도출한다. 이 때 세 가지 평가항목별 가중치는 건설사업의 경우 경제성 40~50%, 정책성 25~35%, 지역균형발전 20~30% 등을 적용하게 되어 있다. 일반적으로 AHP 결과 0.5 이상이면 사업 시행이 바람직한 것으로 결론짓는다.

이처럼 현행 예타 제도는 지역균형발전을 사업타당성 평가의 중요한 기준으로 제시하고 있으며 경제성과는 별도로 중요성을 부여하고 있다. 그 중요도는 20~30%정도인 것으로 판단된

다. 이는 참여정부 시절인 2005년 이뤄진 제도개선으로 가능하게 되었다(기획예산처, 2005). 당시 정부는 경제성 평가 위주의 예타가 이미 개발이 많이 이뤄진 수도권 지역에 유리하다는 판단 아래, 대형 투자사업 시행의 지역간 형평성 증진을 위해 지역균형발전 요소를 별도의 평가항목으로 분리하게 된 것이다. 처음에는 지역균형발전의 비중이 15~25%정도로 지정되었으나 나중에 다시 20~30%로 증대되었다.

## (2) 예비타당성조사의 한계

지역균형발전의 관점에서 예비타당성조사는 조사 및 분석 과정에서 한계를 지니고, 이에 따라 조사 결과 또한 경제성에 편향되는 경향을 보이고 있다.

먼저 예타의 조사 과정을 분석해보면, 2005년에 이뤄진 제도개선에도 불구하고 실제 예타 결과들은 여전히 경제성 평가에 의해 종합평가 결과가 좌지우지되며, 예타 결과에서 수도권과 비수도권의 차이가 여전히 존재하고 있다. 대부분의 예타 보고서는 지역균형발전 요소에 대한 분석으로써 지역낙후도 개선효과와 지역경제 파급효과를 평가한 내용을 포함하게 되는데 그 분량이 1~2쪽 정도만을 할애하고 있으며 매우 형식적으로 평가를 수행하고 있다. 지역균형발전 전에 대한 분석에서는 지역낙후도 개선효과와 지역경제 파급효과에 대한 평가가 이뤄지고, 지역낙후도 개선효과에 대한 평가는 해당사업이 시행되는 시도와 시군의 낙후지수 순위를 나열하는 것에 그치고 있다. 낙후지수는 인구(인구증가율, 노령화 지수), 경제(재정자립도, 제조업 종사자 비율, 승용차 등록대수), 기반시설(도로율, 의사 수, 도시적 토지이용률) 등 4개 부문의 8개 지표를 가지고 산출되는데 낙후지수가 높은 지역에서 사업이 시행되면 높은 평가 점수를 받는 식이다. 또한 지역경제 파급효과에 대한 평가는 해당사업이 해당 시도 내에서 유발하는 부가가치액이 시도의 지역내총생산(GRDP)에서 차지하는 비중(percentage)을 이용해서 지역경제 활성화 효과지수를 계산하고, 이를 최근 예타 대상사업의 지수와 비교하는데, 정성적 비교를 하는 주체는 연구에 참여하는 연구진이 자체적으로 맡는 경우가 대부분으로 가중치 및 대안 평가 모두 연구진들이 직접 결정하게 된다. 경제성 평가를 하는 주체들이 다시 지역균형발전성에 대한 평가를 할 경우 평가 주체들이 자칫 선입견을 가지고 평가하게 되는 위험성을 가지고 있다.

다음으로 조사과정의 편향성 못지않게 예비타당성조사 결과가 편향성 또한 지적되어야 한

다. 예타가 이뤄지는 절차가 지역균형발전성 분석을 지나치게 형식적으로 수행하다 보니, 예타 결과 역시 경제성에 지나치게 편향되고 있다. 예타의 경제성 편향을 고찰하기 위하여 2010년부터 2012년까지 이뤄진 예타의 결과보고서 108건<sup>7)</sup>을 실증분석 하였는데 그 결과는 <표 21>과 같다.

<표 21> 2010~2012년 예비타당성조사 결과

타당성 통과 여부	건 수	비율(%)	B/C 비율
통과(AHP≥0.5)	82	75.9	1.224
미통과(AHP<0.5)	26	24.1	0.635
전체	108	100	1.082

결과를 보면, 타당성이 있는 것으로 결론이 난 사업들은 108건 중에서 82건으로 약75.9%인데, 이 중에서 B/C 비율이 0.8 미만으로 내려간 사업은 단 2건 (1.9%)에 불과한 것으로 나타났다. 타당성이 있는 것으로 결론 난 사업들의 평균 B/C 비율 값은 1.224, 타당성 평가를 통과하지 못한 사업 26건의 평균 B/C 비율 값은 0.635, 최대값은 0.89로 나타났다. 이러한 통계는 경제성 평가에서 0.8 미만으로 낮은 점수를 받고서는 타당성 평가를 통과하기가 매우 어렵다는 사실을 보여주며, 일단 B/C 비율이 0.9 이상이 나오면 정책적 요소나 지역균형발전 요소 평가를 바탕으로 한 종합평가에서도 긍정적 결론을 얻을 수 있음을 보여주는 결과이다.

예타 대상 사업별로 종합평가 결과를 요약적으로 보여주는 AHP 점수에 영향을 미치는 요소들을 파악하기 위해 회귀분석을 실시하였다. 회귀모형에서 종속변수로는 AHP 점수를 사용하였고, 설명변수로는 B/C 비율, 비수도권 가변수(수도권=0, 비수도권=1), 사업계획서상의 사업비용과 예타에서 추정한 비용 차이의 자연로그 값,<sup>8)</sup> 사업 유형 가변수(건축사업=1, 기타=0) 등 4개를 사용하였다. 여기서 B/C 비율은 경제성을 나타내는 지표이고 비수도권 가변수

7) 2011년 예타 대상 사업 중에서 전국단위로 여러 사업이 동시에 수행되는 사업 2건과 한국개발원 누리집에 자료가 올라와 있지 않은 사업 2건은 제외하였다. 2012년도 사업 중 2건에 대해서는 각각 두 대안에 대한 평가가 제시되어 각각 2건씩으로 처리하였다. 사업목록은 한국개발연구원(2013, 2012, 2011)에서 추출하였고, 자료는 각 사업별 예타 보고서에서 추출하였다.

8) 편차가 0인 경우는 자연로그 값이 정의되지 않으므로 이 문제 해결을 위해 ln(편차+1)을 이용하였다.

는 지역균형발전성을 나타내는 지표이다. 나머지 두 변수들은 통제변수로 사용되었다.

회귀분석은 먼저 각 연도별로 별도의 모형을 만들어서 실시하고, 3개 연도 전체 자료를 가지고 종합모형도 구축하였다. 결과는 아래 <표 22>와 같다. 가장 먼저 눈에 띄는 것은 모든 모형에서 경제성은 예타에서 매우 중요하게 고려된다는 사실이다. 특히 시간이 지남에 따라서 경제성의 중요도는 더욱 증대되고 있다. 변수들의 상대적 중요도를 나타내는 표준화계수(beta) 값을 보면 2010년에는 B/C 비율의 계수 값이 0.405였던 것이 2011년에는 0.415로 증가하였고, 2012년에는 다시 0.676으로 더욱 증가하고 있다. 반면 지역균형발전성을 나타내는 비수도권 가변수는 2010년과 2011년 모형에서 통계적으로 유의하지 않은 것으로 나타났다. 2012년 모형에서는 통계적으로 유의하기는 하나 경제성 지표에 비해 중요도 27% 정도에서 현저하게 떨어진다. 이론적으로 지역균형발전성은 경제성 지표에 비해 중요도가 50% 정도 되는 것이 맞지만 실제로는 그렇지 못하다는 사실을 보여주고 있다.

<표 22> 예비타당성조사 AHP 점수 회귀분석 결과

	2010년 예타		2011년 예타		2012년 예타		전년도 예타	
	Coeff	Beta	Coeff	Beta	Coeff	Beta	Coeff	Beta
B/C	0.0485** (2.58)	0.405**	0.105*** (2.94)	0.415***	0.205*** (7.59)	0.676***	0.0815*** (5.90)	0.458***
비수도권	0.0553 (1.22)	0.168	0.0478 (1.23)	0.169	0.0423** (2.10)	0.184**	0.0453** (2.23)	0.163**
사업비편차 (로그)	-0.0225** (-2.58)	-0.400**	-0.0285** (-2.52)	-0.360**	-0.0146*** (-3.22)	-0.282***	-0.0186*** (-3.86)	-0.298***
건축사업	0.0183 (0.37)	0.051	-0.0743* (-1.81)	-0.247*	-0.0741*** (-2.97)	-0.265***	-0.0559** (-2.43)	-0.180**
상수	0.593*** (8.46)		0.582*** (6.78)		0.383*** (9.37)		0.537*** (14.25)	
N	32		36		40		108	
R-sq	0.526		0.440		0.736		0.454	

주: t 통계량은 괄호 안에 있음; \* p<0.10, \*\* p<0.05, \*\*\* p<0.01

### (3) 예비타당성조사의 개선방안

이상의 분석을 바탕으로 종합적으로 판단하면, 우리나라 예타는 제도적 측면에서는 지역균형발전성을 어느 정도 반영하도록 되어 있지만 실제 예타가 이뤄지는 과정에서 제도의 취지를

충분히 살리지 못하고 있는 것으로 보인다. 이를 해결하고 예타의 경제성 평가 중심 편향을 극복하기 위해서는 다음과 같은 개선이 필요하다.

먼저 지역균형발전성에 대한 평가를 좀 더 종합적으로 하고, 연구진을 구성할 때 이에 적합한 전문가가 포함되도록 해야 한다. 지역균형발전성에 대한 평가 시 지역낙후도 지수와 지역경제 활성화 지수라는 두 가지 단편적 지표만을 산출하고 이를 정성적으로 평가하는 방식을 탈피해야 한다. 사업 성격에 맞게 다양한 지역균형발전 요소들이 평가될 수 있도록 해야 하는 것이다. 이를 위해 예타 연구진을 구성할 때 경제성 분석팀과는 독립적으로 지역균형발전 및 정책성 분석팀을 구성해야 한다. 예타 용역비용을 지출할 때도 50%가 이 부분에 사용될 수 있도록 강제해야 한다.

다음으로 정성적 평가인 계층화분석법에 참여하는 전문가들은 연구진이 아닌 제 3의 전문가들로 구성해야 한다. 현재는 정량적 평가, 특히 경제성 평가에 참여하는 연구진들이 정성적 평가에도 그대로 참여함으로써, 종합평가에 경제성 편향이 나타나기 쉽다. 이 문제를 극복하기 위해서는 예타 참여 연구진이 아닌 제3의 전문가들이 정성평가 설문조사에 참여하도록 하고, 최소 10인 이상이 참여하여 극단적인 값들에 의한 편의를 예방해야 한다.

마지막으로 예타 보고서는 지역균형발전성과 AHP의 평가 과정을 소상히 밝히도록 의무화해야 한다. 지역균형발전성 평가 시에 다양한 요소들을 고려한다면 그 방법론을 보고서에 구체적으로 명시하도록 해야 한다. AHP 분석에서는 계층별 평가기준들의 가중치와 세부 항목들에 대한 평가점수를 평가자별로 구체적으로 명시할 것을 강제해야 한다.

## 3) 지역균형발전을 위한 개발특별구역제도의 한계와 과제

### (1) 특별구역제도의 현황

그동안 각종 지역개발사업은 지역발전을 위해 활용할 수 있는 가장 효과적인 수단으로 인식되어 왔다. 특정한 목적을 지닌 지역개발사업을 촉진하기 위해 일정한 구역을 미리 지정하고 이 구역에 대해서는 인허가나 세제, 재정지원, 각종 규제 적용 등에서 특별한 혜택을 부여하고자 하는 것이 특별구역제도이다.

특별구역에 대해 적용하는 각종 특례와 특혜가 효력을 갖출 수 있도록 개발특별법을 제정하여 지원하고 있다. 개발특별법은 일반법률에서 규정하기 힘든 특례와 특혜를 예외적으로 규정

함으로써 국가의 사업 추진 의지를 보여줄 뿐만 아니라 사업비용 절감, 사업절차의 간소화 등을 통해 개발사업이 효율적으로 추진할 수 있도록 지원한다. 그러나 일반법을 넘어서는 특별법이 과도하게 적용되는 경우 일반법의 법원칙은 더 이상 존재하지 않게 되어 국토의 난개발과 특정사업자나 특정지역의 과도한 이익 집중의 문제가 발생하게 된다.

특별법은 노태우 정부 10건, 김영삼 정부 13건, 김대중 정부 13건 정도에 불과하였으나, 참여정부 들어 2007년 6월까지 모두 46건의 특별법이 제정되었고 국회에 계류 중인 특별법까지 합하면 69건에 이른다(조명래, 2007). 제주도개발특별법, 경제자유구역특별법, 기업도시특별법, 미군공여지특별법, 평택지원특별법, 방폐장지원특별법, 행복도시건설특별법, 혁신도시특별법 등이 그것이다.

## (2) 과도한 특별구역지정의 문제점

특별법과 특별구역 제도는 특별한 기능의 육성이나 유치를 위한 국가의 정책적 의지를 표현하고 대외적인 홍보하는 데 효과적인 수단이다. 특정구역 제도는 미리 일정구역에 대해 토지이용 규제를 완화하고, 조세를 감면하며, 국비를 직접적으로 지원하는 혜택을 부여함으로써 입지적 장점을 부각하는 효과를 지닐 수 있다. 이 구역에 대해서만 역할을 하는 전담조직이나 기구를 설치하는 경우 특정지구의 목적을 달성하는 데 정책의 일관성과 집행력을 확보할 수 있다.

그런데 특정구역에서 개발사업의 목적을 달성하기 위해서는 개발과 무관한 행위가 진행되지 않도록 개발구역의 토지에 대해 규제를 가할 필요가 있다. 개발특별지구는 한편으로는 특례지구이지만 다른 한편에서는 특정목적과 무관한 개발에 대해서는 규제 지구가 되는 것이다. 일반적으로 적용되는 행위제한으로는 토지의 거래, 용도변경, 각종 개발사업, 건축물의 신축, 증축, 개축 등이 해당된다.

그런데 사업추진자 입장에서는 특별구역을 지정하는 것이 비용이 들지 않기 때문에 구체적인 개발계획이 확정되지 않은 상태에서 가능한 한 넓은 면적을 특별지구로 지정하게 된다. 해당 지역의 토지소유자들도 개발사업 추진으로 지가 상승과 높은 보상금에 대한 기대 때문에 선호하는 경우가 많았다. 수요를 초과하여 과도하게 넓은 지역을 개발지구로 경쟁적으로 지정하여 전국의 개발지구는 전국토 면적의 1.2배(12만 km<sup>2</sup>)에 이르러 물리적으로 모든 지역의 개발이 불가능한 상황이다.

- 과도한 구역 지정으로 규제완화와 지원의 규모와 강도가 미약하여 효과 발휘에 한계
- 동시 개발이 불가능하기 때문에 장기간 행위제한에 대한 토지소유자의 반발 초래
- 구역관리주체와 개별사업지구 사업시행자의 불일치로 일관성 유지의 어려움
- 구역 지정주체인 중앙정부와 사업시행 관리 및 인허가 주체인 지자체간의 갈등

- 정책의지 표현과 행위제한을 위한 특별구역과 사업수행을 위한 사업지구로 구분

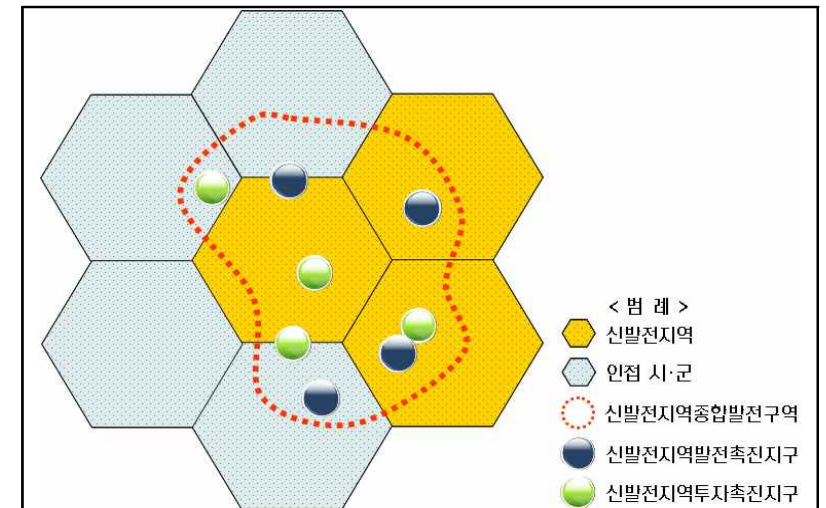
※ 뉴타운사업: 도시재정비촉진지구 > 정비구역

신발전지역: 신발전지역종합발전구역 > 신발전지역발전촉진지구

경제자유구역: 경제자유구역 > 개별사업지구

\* 구역, 지구, 지역 등 유사용어의 혼란과 혼동, 공간적 규모의 상충

<그림 16> 신발전지역종합발전구역과 촉진지구간의 관계 개념도



#### (3) 산업클러스터 및 지역혁신체계 구축 전문기구 및 조직 취약

- 지역발전을 위해 필요한 개발은 산업단지나 물리적 도시개발 그 자체가 아니라 개발의 내용을 구성하는 핵심주체와 운영 프로그램임
- 그러나 그동안 개발사업은 지역산업 클러스터를 육성할 수 있는 능력을 갖추지 못한 지방자치단체나 개발공사나 민간건설업체가 주도해 왔음.
  - ※ 대부분의 산업클러스터는 개발전문기업과 전문가가 주도
- 유사한 기관과 기업, 단체를 공간적으로 집적하면 혁신클러스터가 작동될 것이라는 막연한 기대에 입각
  - ※ 외국의 클러스터는 수십년에 걸쳐 형성, 세계적인 대학이나 연구소, 기업이 핵심적인 역할을 수행
- 클러스터 효과나 집적효과가 없으면 지방에 관련기업이 내려올 이유 없음

#### (4) 해법 및 정책제안

- 핵심주체를 유치해야 본격적인 지방산업클러스터 조성 가능
  - . 대기업 본사의 지방유치를 위해 획기적인 재정지원, 토지공급, 세제 혜택 부여 필요
  - . 국가프로젝트를 통한 연구인력의 집중: 국제과학비즈니스벨트
  - . 지방대학의 네트워크 구축 및 정부의 국고지원 유도
- 특정지역을 지원하거나 특혜를 부여하는 지구로 지정한 후에 기업을 유치하는 현재의 방식을 탈피하고, 지원의 대상이 되는 기업을 먼저 정하고 그 지역의 입지를 지원하도록 발상의 전환이 필요.
  - . 경제자유구역은 구역지정 후 기업유치방식: 입지인센티브가 나쁘면 가격인센티브로 기업유치에 한계
  - . 기업유치 후 자유롭게 입지를 선택하도록 지원
- 경제자유구역 해제시 외국기업 투자지역 제도 활용
  - . 유치기업 결정 후 구역지정 가능

#### 4) 경제자유구역의 문제점과 개선 과제

##### (1) 경제자유구역의 현황

경제자유구역은 “외국인투자기업의 경영환경과 생활여건을 개선하고, 각종 규제완화를 통한 기업의 경제활동 자율성과 투자유인을 최대한 보장하여 외국인 투자를 적극적으로 유치하기” 위해 지정된 특별경제구역(경제자유구역청 홈페이지)으로서 지정된 구역에 대해서는 각종 세제 감면과 규제완화 혜택이 주어지고, 여러 가지 행정서비스를 제공한다. 이는 2002년 12월에 제정되고 2003년 7월에 시행된 「경제자유구역의지정및운영에관한법률」을 법적 근거로 하며, 1차 3개 구역('03년 : 인천, 부산·진해, 광양만권), 2차 3개 구역('08년 : 황해, 대구·경북, 새만금·군산), 3차 2개 구역('13년 : 충북, 동해안권)으로 2013년 9월 현재 총 8개 경제자유구역을 지정·운영 중이다.

현재 우리나라의 경제는 경제성장률이 둔화되면서 시장으로서의 매력도가 저하되고 있으며 (경제성장률 1% 하락하면 IFDI는 6% 감소), 주변국인 중국이 세계 FDI의 블랙홀로서 아시아 FDI의 50%를 흡수<sup>9)</sup>하는 상황에서 임금수준은 중국과 동남아시아 국가들에 비해 훨씬 높아 임금수준에 있어 경쟁력이 약한 실정이다.

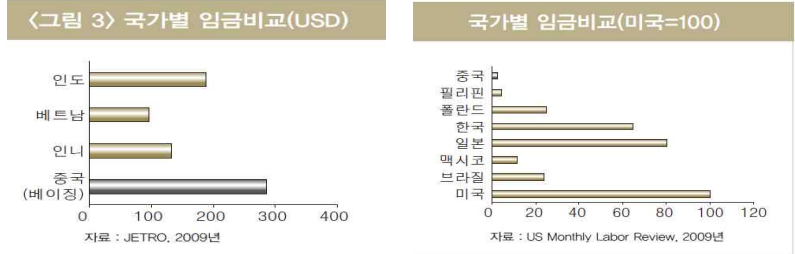
9) 중국 IFDI가 1% 증가하면 아시아-홍콩, 싱가포르, 인도, 인도네시아, 일본, 말레이시아, 필리핀, 태국, 베트남, 한국의 11개국-은 IFDI 058% 감소

〈표 23〉 경제자유구역 지정현황

명칭	인천	부산/진해	광양만권	황해
위치	인천(연수구·중구·서구)	부산(강서구), 경남(진해시)	전남(여수·순천·광양) 경남(하동군)	충남(당진·아산·서산) 경기(평택·화성)
면적	1695 <sup>km²</sup>	831 <sup>km²</sup>	8512 <sup>km²</sup>	1384 <sup>km²</sup>
개청일 (지정일)	20041015 (20030811)	2004330 (20031027)	2004324 (20031027)	2008722 (2008425)
공항 항만	인천공항 인천항	김해공항 부산신항	광양항 여수공항	평택항 당진항
개발 기간	완료	2020	2020	2020
	단계	I 03 ~ 09 II 10 ~ 14 III 15 ~ 20	I 04 ~ 06 II 07 ~ 15 III 11 ~ 20	I 04 ~ 10 II 11 ~ 15 III 16 ~ 20
기본 구상	-비즈니스/금융 -국제물류 -첨단산업 -의료/바이오 -교육 -문화/관광	-국제물류 -첨단산업 -국제신도시 -관광/레저 -교육/의료	-국제물류 -제조업 -글로벌비즈니스 -해양플랜트 -관광/레저	-자동차부품 -반도체/LCD -철강/석유화학
명칭	대구/경북	새만금/군산	동해안권	충북
위치	대구, 경북 (경산,영천,구미,포항)	전북 (군산,부안)	동해, 강릉	청원, 청주
면적	3004 <sup>km²</sup>	503 <sup>km²</sup>	825 <sup>km²</sup>	908 <sup>km²</sup>
개청일 (지정일)	20080813 (20080425)	20080828 (20080425)	20130709 (20130204)	20130426 (20130204)
공항 항만	대구국제공항	군산항 새만금신항	양양국제공항 동해항	청주국제공항
개발 기간	완료	2020	2024	2020
	단계	I 08 ~ 13 II 14 ~ 20	I 08 ~ 20	I 13 ~ 24
기본 구상	-IT산업 -첨단수송부품 -그린에너지 -지식서비스	-자동차·조선 -기계·부품 -신재생에너지 -대중관광레저	-첨단소재부품 -물류/유통 -연구 -관광/레저	-바이오산업 -항공산업 -관광/레저 -자동차부품

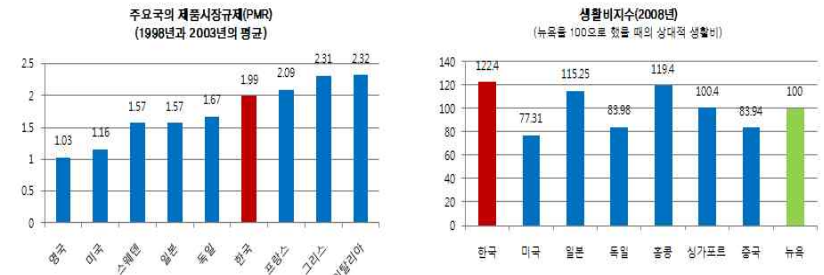
자료: 경제자유구역청 홈페이지

또한 한국의 대표적 산업단지 분양가는 영국 유명 7개 산업단지 분양가 평균치의 2배 (홍콩, 호주와 유사)를 웃돌고 2008년 한국의 생활비 수준은 조사대상 55개국 중 1위로 가장 비싸기 때문에 최근 부동산 시장 침체로 도시개발·산업단지 조성사업 등 전면 재검토가 필요한 실정이다.



〈그림 17〉 한국의 임금경쟁력

자료: 선자(2010)



〈그림 18〉 한국의 시장규제 및 생활비 경쟁력

출처: 황해경제자유구역 특화발전방안 연구(2009)

경기가 침체됨에 따라 경제자유구역의 8개 구역 101개 지구(총 면적 448km<sup>2</sup>) 중 전체 면적의 절반이 넘는 48개 지구(249km<sup>2</sup>)는 아직 개발계획조차 수립하지 못하고 있어 산업부는 내년

8월까지 개발계획을 수립하지 못하는 지구는 지정 해제하기로 하여, 경제자유구역 전체 면적을 300km<sup>2</sup> 이하로 줄일 예정이다. 충청남도에 지정된 황해경제자유구역의 경우에도 송악(당진)지구와 인주(아산)지구 개발계획을 실행하는 데 난항을 겪으면서 규모가 축소되고 구역 해제의 위기에 처하고 있으며, 송악지구는 2008년 개발면적 132km<sup>2</sup>의 경제자유구역으로 지정됐으나 사업시행자였던 당진테크노폴리스가 2010년 사업을 포기하면서 난항을 겪고 있다. 또한 2011년 12월 지식경제부 주도의 경제자유구역 구조조정에 따라 개발면적이 601km<sup>2</sup>로 축소됐지만 부동산경기 침체로 여전히 새 사업자를 선정하지 못하는 상태이고, 인주지구는 LH가 사업을 포기하면서 새 사업자를 물색 중이며, 개발면적은 41km<sup>2</sup>에서 34km<sup>2</sup>로 축소되었다.

## (2) 경제자유구역의 문제점

경제자유구역의 개발은 다음과 같은 문제점을 내포하고 있다.

첫째, 경제자유구역의 외투기업 유치 목적을 상실했다. 당초 인천경제자유구역만 지정할 예정이었으나 사업 추진과정에서 부산/진해와 광양만이 추가하고, 지역균형발전 차원에서 대구/경북, 황해, 새만금 등 다른 지방이 추가되었다. 그러나 인천경제자유구역을 제외한 대부분의 경제자유구역에는 외투기업 유치보다는 국내기업들의 입지를 위한 산업단지로 계획되어 경제자유구역의 당초 목표를 무색하게 하고 있어 대부분의 경제자유구역에서 개발되는 산업단지는 국가산업단지로 다시 지정되고 있고, 산업단지 외 용지는 대부분 주택용지 및 공공용지로 이용될 예정이다.

둘째, 중복투자과 과잉공급의 문제이다. 국내기업 및 외투기업의 산업용지에 대한 수요에 비해 현재 산업단지의 공급이 과잉되어 있는 상황으로서 당초 계획대로 대규모 개발이 현실적으로 불가능한 실정이다. 8개 경제자유구역, 101개 지구를 운영하는 것은 사실상 지나치게 많은 구역으로서 수요에 비해 현저히 많은 공급규모이다. 또한 지방의 경우 경제자유구역과 유사한 기업도시, 혁신도시, 산업단지, 외투자지역, 자유무역지역, R&D 특구 등 많은 사업이 존재하며 이는 경제자유구역의 기능과 입지, 혜택 등에서 중복성이 많다. 산업단지의 경우 전국적으로 800여 개에 이르고 있고 경제자유구역 내에 산업단지가 존재하는 등 입지 차별화는 원천적으로 불가능하며, 경제자유구역 인근 산단이 총 365개 단지에 달하는 것으로 추산되고 있다(국가산단 18개, 일반산단 347개). 또한 경제자유구역 인근에 유사목적용지를 갖는 자유무역

지대(7개), 외국인투자지역(13개)이 다수 존재하며 지역균형 발전 목적을 갖는 혁신도시, 기업도시도 다수 근접지에 입지하고 있다. 특히 각종 산업단지 관련 개발지역은 지정 요건이나 면적 등에 대한 기준이 명확하지 않아 수요에 비해 과다하게 지정되는 경우가 많다(총 3,348 km<sup>2</sup>로서 전국토의 3.3%에 해당).

〈표 24〉 산업단지 관련 개발사업 비교

구분	경자유역	기업도시	혁신도시	산업단지	외투자지역	자유무역지역	R & D 특구
지구수	6개	6개	10개	809개 *국가40 일반368 농공401	52개 *단지형16 개별형36	14개	1개
면적	571.3	117.1	51.0	1,347.0	12.1	32.4	1.5
산업용지면적	103.0	6.0	3.1	535.5	9.8	24.4	0.6
지정주체	지경부장관	국토부장관	국토부장관	국토부, 시도지사	시도지사	지경부, 국토부	지경부장관
관리주체	시도지사	시도지사	시도지사	국토부, 시도지사	시도지사	지경부, 국토부	시도지사
임주기업(외투)	1,406 (145)	0 (0)	0 (0)	47,684 (0)	247 (247)	805 (151)	1,006 (38)
법인세감면	외투기업, 5+2	국내외, 3+2	국회계류 중	국내외, 지방세	외투기업, 5+2	외투기업, 3+2	국내외, 3+2
기반시설지원	진입도로, 간선도로, 공동구 50% 지원	진입도로 50% 지원	진입도로, 상수도 100%지원	진입도로, 공업용수, 폐수시설 100% 지원	진입도로, 공업용수, 폐수시설 100% 지원	부지조성 75% 지원	진입도로 50% 지원, R & D 사업화자금 지원

출처: 기획재정부(2010), 단위: km<sup>2</sup>, 개

셋째, 사업구조가 취약성을 갖는다. LH 등 공기업에 의한 경제자유구역의 개발의 경우, 주택개발에서 수익을 남겨서 산업단지 개발에서 발생하는 손실을 충당하는 구조를 가지고 있으며, 특히 외투용지의 경우는 대부분 거의 공짜로 외투기업에 임대해주고 있는 형편이어서 개발프로젝트의 사업성을 더욱 악화시키는 요인으로 작용하고 있다. 최근에는 부동산 경기 침체에 따라 주택수요마저 높지 않아 지방에서 전개되는 각종 개발사업들이 대부분 실행하기 어려운 형편이다. 또한 구역지정 이후 개발이 이뤄지지 않음에 따라 해당지역의 토지 소유주들은 장기간 재산권 행사를 하지 못함에 따라 많은 민원이 발생하고 있다. 지정 후 예산 부족, 해외 투자 및 입주기업 유치 부진 등으로 장기간 개발이 지연되거나 사업이 장기화되는 사례

발생하고 있으며, 토지 보상비의 상승, 소유권 제한 등에 따른 대규모 민원 발생 등으로 부작용이 심화되고 있다. 또한 경제자유구역에 국내외 기업들을 유치하기 위해 지자체가 무리한 인센티브를 제공하기로 함에 따라 개발사업이 성공적으로 추진되더라도 지자체의 경제적 부담이 가중되고 있다.

〈표 25〉 경제자유구역 내 산업단지 지정 현황

단지명	시도	시군구	지정일자	사업기간	사업시행자	지정 면적
산업단지 : 총 25개 (기존산업 13개, 정자법 12개)						142,901
인천경제 자유구역(1개)						2,402
송도지식 정보산업단지	인천	연수구	2000.09.18	2000-2009	(재)송도테크노파크, 인천광역시	2,402
부산·진해경제자 유구역(10개)						19,230
부산과학일반산업 단지	부산	강서구	1991.12.21.	1992-2007	부산광역시, 한국토지주택공사	1,664
신호일반산업단지	부산	강서구	1994.01.27.	1993-2006	부산광역시(건설본 부장)	3,121
마천일반산업단지	경남	진해시	1992.08.22.	1988-2001	진해시, 진해마천공단사업 현동조합	611
국제산업물류도시	부산	강서구	2010.03.03.	2009-2012	부산도시공사	4,924
화전지구산업단지	부산	강서구	2003.10.30.	2005-2010	부산도시공사	2,451
생곡지구산업단지	부산	강서구	2009.07.31.	2008-2012	부산도시공사	548
남양지구산업단지	경남	진해시	2003.10.30.	2003-2009	한국토지주택공사	293
미음지구	부산	강서구	2009.07.31.	2006-2011	부산도시공사	3,600
명동지구	부산	강서구	2009.07.31.	2009-2015	부산도시공사	497
두동지구	경남	진해시	2003.10.30.	2003-2015	한국토지주택공사	1,521
대구·경북경제자 유구역(4개)						11,381
대구이시아폴리스	대구	동구	2001.10.30.	2003-2012	대구광역시, 이시아폴리스	1,177
성서5차 첨단산업단지	대구	달성군	2007.01.30.	2007-2012	대구도시공사	1,467
대구테크노폴리스 일반산업단지	대구	달성군	2006.12.29.	2006-2013	한국토지주택공사	7,266

영천일반산업단지	경북	영천시	2006.03.29.	2006-2012	한국토지주택공사	1,471
새만금·군산경제 자유구역(2개)						69,158
새만금산업단지	전북	군산시	2008.05.06.	2008-2018	한국농촌공사	18,700
군장국가산업단지 (구:군산지구)	전북	군산시	1989.08.10.	1990-2009	한국토지주택공사	50,458
광양만권진해경제 자유구역(8개)						40,073
해동일반산업단지	전남	순천시	1998.04.22.	2003-2012	순천시	954
울촌 제1일반산업단지	전남	여수시	1992.05.13.	1994-2011	전라남도	9,193
울촌 제2일반산업단지	전남	여수시	1997.10.09.	1997-2015	전라남도	9,570
울촌 제3일반산업단지	전남	여수시	2003.10.30.	2015-2020	전라남도	9,762
황금산업단지	전남	광양시	2003.10.30.	2011-2015	전라남도, 광양시	2,590
성황산업단지	전남	광양시	2003.10.30.	2011-2015	전라남도, 광양시	1,017
대송산업단지	경남	하동군	2003.10.30.	2009-2012	하동군, 송산개발(주)	1,374
갈사만조선 산업단지	경남	하동군	2003.10.30.	2008-2010	하동군, 하동지구 개발사업단(주)	5,613

음영부분, 출처: 기획재정부(2010)

### (3) 경제자유구역 제도의 개선방안

경제자유구역의 개발을 개선하기 위한 방안으로는 다음과 같다.

첫째, 외투기업 유치 목적에 맞도록 경제자유구역의 규모 및 입지 축소하여야 한다. [경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 특별법] 제1조에 따르면 경제자유구역은 “외국인투자기업의 경영환경과 외국인의 생활여건을 개선함으로써 외국인투자를 촉진하고 나아가 국가경쟁력의 강화와 지역 간의 균형발전을 도모” 하기 위해서 지정·운영하도록 되어 있다. 인천경제자유구역 이외의 경제자유구역은 사실상 다른 산업의 계획입지 사업과 별반 다른 점이 없으므로 사실상 축소하거나 폐지하는 것이 타당하며, 경제자유구역이 해제되는 지역은 기존의 산업단지 등을 활용하여 산업을 유치하여야 한다. 이미 동법 제8조는 “외국인투자의 현저한 부진 등으로 경제자유구역의 지정목적을 달성할 수 없거나 달성할 수 없을 것이 예상되는 경우” 에 구역지정을 해제하도록 되어 있으므로, 법에 따라 경쟁력이 없는 구역은 해제하는 것이 마땅하다.

둘째, 유사 계획입지 사업의 중복투자 회피 및 역할 분담이 필요하다. 산업단지, 혁신도시,



기업도시, 외투자지역, 자유무역지역, R&D 특구 등 유사 계획입지가 많으므로 입지가 중복된 지역은 조정하여 통합하거나 입지를 조정하여야 한다. 경제자유구역이 외국인투자기업의 유치 목적을 달성하지 못할 때는 외국인학교, 외국인의료기관, 카지노 등의 도입은 사실상 의미가 없다. 그럴 경우 굳이 경제자유구역이 아닌 산업단지나 혁신도시 등 다른 개발사업을 통해 도시개발을 추진하는 것이 바람직하다.

셋째, 주택개발과 결합된 산업단지 개발 사업을 지양하여야 한다. 대부분의 사업이 주택 및 택지개발을 통해 수익을 창출하여 산업용지 개발에 투자하는 구조는 주택의 공급가격을 높여 지방의 주택시장의 불안정성을 가중시킬 수 있다. 따라서 산업단지 공급이 충분히 이뤄지고 있으나 택지가 부족한 곳에서는 택지공급만 추진하여 사업비를 절약하여 주택가격 상승을 방지해야 한다.

넷째, 경제자유구역 지정 해제에 따른 출구전략을 마련함에 있어서는 국가와 지자체의 공동 지원이 필요하다. 구역지정 이후 사업구역 내에서는 토지의 형질변경, 건축물의 건축, 공작물의 설치 등 개발행위는 제한을 받는다. 그러나 최근 구역 지정이 해제된 구역들에서는 행위 제한에 따른 재산권 침해에 대한 민원이 잇따르고 있다. 이 문제의 해결을 위해서는 행위제한에 따른 손실보상이 필요한데, 국가와 지자체 모두 이에 대한 책임이 있으므로 해당주민들에 대한 공동지원 대책을 마련할 필요가 있다. 이를 위해서는 경제자유구역법의 개정하여 구역지정이 해제된 지역의 재산권 침해에 따른 손실액 산정과 이에 대한 보상 근거를 마련해야 한다.

## 참고문헌

- 강현수, 2013, “우리나라 지역불균형의 전개과정과 실태”, 『지역균형발전론의 재구성:성찰과 대안 모색』, 사회평론.
- 기획예산처, 2005, 「지역균형발전 추진을 위한 예비타당성조사 제도 개선」, 기획예산처 2005. 9. 22 보도자료
- 기획재정부, 2012, 「2012년도 예비타당성조사 운용지침」, 기획재정부
- 김정섭·성주인·마상진, 2012, 「최근의 귀농·귀촌 실태와 정책 과제」, KREI 농정포커스 제 13호, 한국농촌경제연구원,
- 김정홍·홍진기·남기성, 2011, 『가젤지역의 고용창출 결정요인 분석』, 산업연구원 연구보고서.
- 김창현, 변필성, 「베이비붐 세대의 은퇴와 농촌 활성화 전략 연구」, 국토연구원, 2011
- 남황우, 2012, 「지역상생발전기금 제도개선방안」, 지역상생발전기금조합
- 네모토 마사쓰구, 문수봉, 2010, “일본 도시재생 사업추진 과정에서의 사회적 가치 실현 사례연구“, 『한국지적정보학회지』 제12권 제2호:191-213.
- 농림수산식품부, “2013년도, 2014년도 향토육성사업 선정”, 보도자료.
- 박근철 외, 2011, “영국의 도시재생 전략체계와 실행전략에 관한 연구“, 『국토지리학회지』 제45권 1호:11-26
- 변필성·김광익·장철순·임상연·김진범·이윤석, 2013, 『낙후지역 개발사업의 추진 실태 및 실효성 제고 방안』, 국토연구원 연구보고서.
- 성주인, 김성아, 2012, “도시민의 귀농·귀촌 실태와 정책과제”, 『농업전망2012』 제 9장, 한국농촌경제연구원,
- 이동우 외, 2003, 「자립적 지역발전을 위한 지역단위 설정 연구」, 국토연구원.
- 이현우 외, 2012, 「지역상생발전기금의 재원구조 개선방안에 관한 연구」, 경기개발연구원.
- 임달호, 강창송, 2007, “일본도시재생기구와 한국토지 공사의 경영효율성 달성에 관한 비교 연구, 『산업과 경영』 제19권 제2호:73-95.
- 장재홍·송하율·김찬준·김동수·변창욱·서정해·정준호, 2012, 『한국 지역정책의 새로운 도전: 효율과 형평의 동태적 조화』, 산업연구원 연구보고서.
- 정만태·정종석·송우경·변창욱·김동수·김정홍·박재곤·김천곤·양현봉·최희선·이임자(2012), 『일자리

창출 중심의 지역정책의 방향과 과제』, 정책자료 2012-165, 산업연구원.

정종석·송하율·김영수·김찬준, 2011, 『지역산업 육성 지원제도의 개편방안』, 산업연구원 연구보고서.

정준호, 2010, “지역문제의 담론지형에 대한 비판적 검토”, 78호, 『동향과 전망』, pp. 9-49.

정준호, 2012, “네트워크 실패에 기반한 신산업정책론의 가능성과 한계”, 『동향과 전망』, 85호), pp. 50-88.

정준호, 2013, “영국 지역정책 거버넌스 변화: 대지역주의(Regionalism)에서 소지역주의(Localism)로”, 『지역과 발전』 11호, pp. 42-44, 대통령 직속 지역발전위원회.

정준호, 2013, “지역간 경제적 격차의 실상과 원인”, 『지역균형발전론의 재구성:성찰과 대안 모색』, 사회평론.

최병호, 2012, “조세할당 원칙과 지방소득세제의 개편”, 한국지방재정학회 춘계학술대회.

한국개발연구원, 2013, 「2012년도 KDI 공공투자관리센터 연차보고서」, 한국개발연구원 공공투자관리센터.

한국개발연구원, 2012, 「KDI 2011 연차보고서」, 한국개발연구원.

한국개발연구원, 2011, 「KDI 2010 연차보고서」, 한국개발연구원.

한국개발연구원, 2010~2012년 예비타당성조사 보고서, 한국개발연구원 (각 사업별)

황희연, 2008, 「선진화 사회의 도시개발을 위한 공공부문의 역할」, 대한주택공사.

Barca, F., 2009, *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy: A Place-Based Approach to Meeting European Union Challenges and Expectations*, Independent Report prepared at the request of Danuta Hubner. Brussels: Commissioner for Regional Policy, European Commission.

Barca, F., McCann, P. and Rodriguez-Pose, A., 2012, “The Case for Regional Development Intervention: Place-Based versus Place-Neutral Approaches”, *Journal of Regional Science*, 52, pp. 134 - 152.

Garretsen, H. McCann, P. Ron Martin, R. and Tyler, P., 2013, “The future of regional policy”, *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 6, pp. 179 - 186.

Gill, I., 2011, “Improving Regional Development Policies”, in *OECD Regional Outlook 2011: Building Resilient Regions for Stronger Recovery*, Paris: Organisation for Economic Cooperation and Development, pp. 175-184.

OECD, 2009, *Regions Matter: Economic Recovery, Innovation and Economic Growth*, Paris:

Organisation for Economic Cooperation and Development.

OECD, 2011, *OECD Regional Outlook 2011: Building Resilient Regions for Stronger Recovery*, Paris: Organisation for Economic Cooperation and Development

OECD, 2012, *Promoting Growth in All Regions*, Paris: Organisation for Economic Cooperation and Development.

Office of the Deputy Prime Minister, 2006, *A Framework for City-Regions, Working Paper 3 City-Regions: Why, where are we are now and how far would we need to travel?*, ODPM, London.

Pugalís, L. and Townsend, A. R. (2012), "Spatial rescaling of economic planning: the English way", *SPATIUM International Review*, 27..

National Audit Office, 2012., *The Regional Growth Fund*.

McCann and Ortega-Argilés, 2011, "Smart Specialisation, Regional Growth and Applications to EU Cohesion Policy", ECONOMIC GEOGRAPHY WORKING PAPER 2011: FACULTY OF SPATIAL SCIENCES, UNIVERSITY OF GRONINGEN.

U.S. Government Accountability Office. (2005). Performance and Accountability Report Fiscal 2005.

Munger, Michael C., 2000, *Analyzing Policy: Choices, Conflicts, and Practices*, W. W. Norton & Company.

Weimer, David, Aidan R. Vining, 2010, *Policy Analysis: Concepts and Practice* (5th edition), Pearson

인터넷

<http://www.maff.go.jp> : 일본 농림수산업 홈페이지

<http://www.cooperatives.go.kr/> : 협동조합 홈페이지

<http://www.socialenterprise.or.kr> : 사회적 기업 홈페이지