

---

# 국내연수보고서

---

연수기간 : 2015.1.1. ~ 12.31

연구장소 : 충청남도개발공사

연수자 : 지역도시연구부 조봉운 연구위원



# 지역발전을 위한 지방개발공사의 역할과 추진과제

지역도시연구부 조봉운 연구위원

## 1 연수의 개요

---

### 1. 연수의 배경

#### ■ 충청남도개발공사는 충남의 대표적인 공기업

- 충청남도는 세종시 건설, 내포신도시 개발 및 환해경제권 개발 등 충청남도 내에 예상되는 개발수요를 충청남도의 공익성과 수익성을 조화롭게 연계하면서 개발이익을 지역에 재투자하는 도 주도의 공영개발을 추진하는 기관으로 충청남도개발공사를 설립하였다.
- 이에 지역의 발전을 위한 계획을 수립하고 있는 충남연구원과 충청남도개발공사와의 연계를 통해 보다 현실적인 계획 및 사업 발굴을 추진하는 것이 필요하다.

#### ■ 사업추진을 직접 수행하는 기관과의 연계

- 충청남도개발공사는 실질적으로 내포신도시 개발사업을 시작으로 지역의 여러 개발사업을 추진하고 있으며, 개발사업 뿐만 아니라 관리 및 대행사업으로 건축사업까지 확대하여 추진하고 있다.
- 충남연구원에서 충청남도종합계획 등 광역 및 기초자치단체의 다양한 계획을 수립함으로써 지역 발전을 도모하고 있어 계획과 사업이 실질적으로 연계가 된다면 그 파급력은 매우 클 것으로 전망된다.

#### ■ 계획과 사업 추진의 실질적인 연계를 통한 지역개발체계

- 충남연구원과 충청남도개발공사와의 전략적 협력을 통해 계획의 실행력을 담보할 수 있는 사업발굴이 이루어진다면 충남의 다양한 정책들

의 추진력을 담보할 수 있으며, 그 효과 또한 확대될 수 있을 것이다.

- 따라서, 충청남도개발공사의 사업추진 및 운영과정을 살펴 봄으로써 충남연구원과의 연계를 통한 지역발전체계를 모색해 볼 수 있다.

## 2. 연수의 목적

### ■ 건설경기 악화에 따른 지역개발체계 전환 검토 필요

- 최근 건설경기는 세종시와 혁신도시 등 정부의 정책적 추진사업에 대해서만 활성화가 진행되고 있으며, 그 외 지역은 어려운 건설환경에 지방의 도시개발 및 도시재생 등에 있어서는 부진한 것이 현실이다.
- 따라서, 민간자본에 의해 도시개발사업 및 도시재생사업이 추진되어야 하지만 사업성이 부족한 지방중소도시에서의 지역발전을 위해서는 공기업의 참여가 절실히 필요한 사항이다.

### ■ 지역에서는 쇠퇴가 진행되고 있어 정비가 절실한 시기

- 지방의 중소도시는 노후된 기반시설로 인해 점점 쇠퇴가 예상되고 이를 토대로 정부도 도시재생정책을 추진하고 있어 국가정책과 연계한 사업 추진으로 민간참여를 공기업 참여로 추진하는 모색이 필요하다.

## 3. 연수의 추진

### ■ 1년간의 연구기간

- 연구기간은 2015년 1월 1일부터 12월 31일까지 1년간으로 추진되었다.

### ■ 연수 방식

- 충청남도개발공사의 미래전략팀과 함께 추진과정을 검토하였다.

### ■ 주요 검토 내용

- 충청남도개발공사의 과제 발굴 과정을 대상으로 하였다.

## **2 충청남도개발공사의 현황**

### **1. 충청남도개발공사의 추진사업<sup>1)</sup>**

#### **■ 자체사업**

- 자체사업은 총 6건으로 충남도청 내포신도시 개발사업, 공주 탄천 복합주거시설 건립, 보령 웅천산업단지 조성, 태안 동평지구 도시개발, 예산군 구도심 도시개발, 당진 수청2지구 도시개발 등 추진되고 있다.

#### **■ 대행사업**

- 대행사업은 총 9건으로 道보건환경연구원 청사 건립, 예산군 복합커뮤니티시설 건립, 충남 학생기숙사 이전 건립, 홍성군 보건소 및 읍사무소 건립, 홍성군 장애인체육관 건립, 공주시 농업인교육관 건립, 공주시 보건소 건립, 충청 유교문화원 건립, 청양운곡2농공단지 기숙사 건립 등 추진되고 있다.

#### **■ 권역정비 및 경관조성대행사업**

- 권역정비 및 경관조성 대행사업은 총 4건으로 충남 보훈공원 조성, 홍성군 오누이권역단위 종합정비사업, 홍성군 갈산면소재지 종합정비사업, 청양군 정산면소재지 종합정비사업 등 추진되고 있다.

#### **■ SPC**

- SPC사업은 1건으로 당진 송산산업단지 조성이 추진되고 있다.

#### **■ 관리사업**

- 관리사업은 1건으로 도청사 시설관리 사업이 추진되고 있다.

#### **■ 투자유치**

- 투자유치는 1건으로 안면도 관광태안반도 지포 및 운여 관광단지 조성

1) 충청남도개발공사, 2015년 경영실적보고서

지 조성 등 사업이 추진되고 있다.

## 2. 사업발굴 관련 절차

### ■ 자체발굴이 아닌 충남도 및 시군의 검토 요청에서 출발

- 내포신도시 개발사업 추진을 위해 설립한 조직이 충청남도개발공사로서 충청남도의 요구에 의해 설립 및 사업 추진이 시작되었다.
- 이후 대부분의 사업이 충남도나 시군의 검토 요청 등을 통해 사업이 추진되었으며, 이 과정에서 충청남도개발공사의 설립취지와 목적에 부 적합한 사업을 추진하면서 문제에 봉착하기도 하였다.

### ■ 요청된 사업에 대한 사업성 검토 추진

- 다양한 경로로 요청되는 사업에 대해 자체적으로 사업성검토를 통해 추진방안에 대한 방안을 검토하고 해당 행정기관과의 다양한 협의 및 협약을 통한 사업을 추진하고 있다.
- 이 과정에서 충청남도개발공사는 공기업으로서 국가와 충청남도로부터 감사를 받기 때문에 사업성이 부족한 사업의 추진에 실질적인 어려움이 있으며, 향후 분양 등의 문제에 대한 대응책으로 지자체와의 협약을 통해 해결한 후 사업을 추진하고 있다.

### ■ 대행사업의 추진 검토

- 대행사업은 지자체가 수행해야 할 사업 추진을 대행하고 관련 수수료를 수익으로 하는 사업인데, 지자체에서는 외부위탁에 비해 저렴한 수수료로 인해 선호하여 의뢰하고 있다.

### ■ 지역의 현안에 대한 의견 수렴

- 수동적인 사업 추진에서 보다 적극적인 사업 발굴을 위해 지역과 지속적인 협력의 창구를 열어놓고 사업발굴을 추진하고 있다.
- 이를 위해 충청남도의회와의 현안을 공유하기 위한 시책토론회 등을

개최하여 도민의 수요를 검토하고 있으며, 충청남도개발공사의 업무계획 및 추진사업에 대한 안내 등을 지속적으로 추진하여 공사에 대한 인지도를 높이고 있고, 시도 및 유관기관과의 자문회의 특히, 지자체의 기획실장을 중심으로 한 자문회의를 개최하여 지역의 역점사업 및 충청남도개발공사와의 협력적 사업 추진 가능성을 논의하고 있다.

- 최근에는 충청남도의 도정에 기획 및 계획단계에 참여하여 충남도정과 함께 추진할 수 있는 사업의 발굴을 위해 노력하고 있다.

#### ■ 조직진단 및 경영전략 수립

- 지속적인 조직진단을 통해 체계적이고 효과적인 운영방안을 모색하고 있으며, 설립목적에 부합하도록 장단기 경영전략 수립을 통해 새로운 영역 및 신규사업 발굴을 위한 노력을 지속하고 있다.

### 3. 추진사업 및 사업발굴에 대한 검토

#### ■ 내포신도시 사업의 성공적 추진의 한계

- 내포신도시 개발사업 중 충청남도개발공사 부문은 마무리되었지만, LH 부문은 아직 미진하여 전체적으로 사업 추진이 부진하여 충청남도개발공사 설립을 통해 1차적으로 추진하려고 하였던 내포신도시의 성공적 추진에 충청남도개발공사가 주도하는데는 한계가 있다.

#### ■ 자체사업 발굴의 문제점 표출

- 광고사업, 돈모사업 및 청수지구 개발사업 등 충남개발공사의 자체사업발굴에 있어 문제가 표출되어 사업 포기로 마무리되는 등 지역개발사업 이외의 사업으로 확대나 실질적인 사업시행의 주체가 되지 못하는 사업의 추진에 한계

#### ■ 자체 발굴체계가 없어 단기적 대행사업 중심

- 도시개발사업 및 산업단지 개발사업도 추진방식은 대행형 개발사업으

로 내포신도시와 같이 장기적 자체사업 발굴이 필요

## ■ 도시개발 이외의 사업 특히 도시재생 등의 사업을 추진할 수 있는 자체 역량이 부족

- 내포신도시 및 산업단지 등의 개발사업 경험을 통해 신규개발에 대한 역량은 갖추었으나, 그 외의 정비사업, 재생사업 및 소규모 지역개발사업 등에 대한 경험이 없어 새로운 분야의 사업 추진에 한계
- 특히, 충남개발공사는 사업을 직접 모든 것을 시행하는 것이 아닌 세 부사업을 외부업체에 위탁하고 관리감독하는 것으로 다양한 사업의 관리감독 역량을 갖추는 필요가 있음
- 따라서, 도시정비사업 추진을 위한 사업 관리, 도시재생사업을 위한 사업관리, 다양한 시설물 관리사업 방식 등에 대한 역량확대 필요

## ■ 보다 적극적인 사업발굴 노력 필요

- 충청남도의회, 충청남도 관련부서 및 지자체의 기획실장 자문회의 등 다양한 방식으로 지역의 수요를 수렴하고 사업성을 검토하여 신규사업을 발굴하고 있지만, 이러한 방식은 자체적인 역량을 기초로 한 전문적인 분야의 사업 확대가 아닌 수요에 대응하는 수준이라 할 수 있다.
- 충청남도과 지자체에서는 행·재정적 필요 및 용이성에 의해 사업을 민간기업이 아닌 충청남도개발공사에 의뢰하고 있어 충남도와 지자체에서 충청남도개발공사를 도와준다는 인식이 더 높은 편이다. 또한, 사업을 의뢰하고 싶어도 사업성이 담보되지 못하여 사업 추진이 어렵게 될 경우, 공기업으로서 공익적 측면에 부정적 인식을 갖게 된다.
- 따라서, 이러한 인식을 불식시키기 위해서 보다 적극적인 사업발굴 노력이 필요하고, 사업성이 부족한 사업에 대해서는 사업성을 높이기 위한 대안 등을 검토하여 사업 추진되도록 하는 노력 등이 체계적으로 추진될 수 있는 제도적 장치의 마련이 필요하다.

### **3 지역발전을 위한 제언**

#### **1. 사업영역의 확대와 융복합**

##### **■ 도시 및 개발사업에서 도시재생 및 관리사업으로 확대**

- 내포신도시개발사업을 중심으로 도시개발사업과 농어촌종합발전사업 등 새롭게 개발하거나 건축하는 방식의 사업을 중심으로 도시 및 지역 개발사업이 추진되었다. 물론 이러한 사업방식도 필요하다. 그러나 최근 인구감소 등 신규개발의 한계에 대한 우려와 여건변화가 있기 때문에 이에 대한 대응적 차원에서도 새로운 방식의 사업을 준비하고 추진할 필요가 있다.
- 최근, 국가에서는 도시재생을 도시정책의 방향으로 설정하고 이에 대한 정책적 지원과 제도마련 등을 통해 적극적으로 추진하고 있으나, 건설환경 악화, 외환위기 등 국제적 환경변화에 따라 내수시장도 영향을 받고 있으며, 지방중소도시에는 그 영향이 매우 커서 민간개발이 거의 이루어지지 못하고 있는 실정에 있어 보다 발빠른 대응방안 마련이 필요하다.
- 이에 개발 후 분양, 단지조성에 머물지 말고, 향후 시설물 설치 및 관리, 주택공급 및 관리까지 연계될 수 있는 사업 영역까지 확대가 필요하다. 이럴 경우, 개발비용과 관리비용을 종합적으로 생애주기적 관점에서 설계하게 되면, 보다 효과적이고 지속가능한 사업모델을 개발할 수 있을 것이며, 지역의 발전 또한 도모할 수 있는 공익적 기업으로서 역할을 할 수 있을 것으로 판단된다.

##### **■ 기능간의 융복합사업으로 확대**

- 도시 및 지역은 단일의 기능만이 있는 것이 아니고 다양한 기능과 공간 및 이들 간의 상호관계 속에서 성장하고 있다. 특히, 인구가 감소하는 지방도시에서는 기존 건축물 및 시설 등 인구규모에 맞추어 조성한 기반시설을 더 확충하는 것이 어렵기 때문에 다양한 기능의 융복합 방



안을 검토하여 도입할 필요가 있다.

- 유사기능의 융복합 뿐만 아니라 생산기능과 소비기능의 공간이 하나로 복합화 하는 것과 소비하는 공간에서 발생한 다양한 배출물을 이용하여 재생산하는 에너지 순환의 건축물 및 도시공간의 조성이 필요한 시기이며, 이러한 기술을 도시공간 속에 접목하는 노력이 필요하다.

## 2. 사업발굴을 위한 협력체계 구축 및 운영

### ■ 충남지역이라는 공간을 대상으로 관계기관과의 협력 유도

- 충남에는 충청남도화 15개 시군이 존재하고 있으며, 이들이 관할하는 공간을 대상으로 사업을 추진해야 하기 때문에 신규사업의 발굴을 위해서는 필연적으로 행정기관과의 긴밀한 연계협력이 필요하다.
- 따라서, 해당 지자체의 발전방향 및 추진사업과 연계하여 보다 지역의 발전을 촉진할 수 있는 사업을 검토해야 하며, 이렇게 될 때, 공사에서의 추진사업 또한 성과를 거둘 수 있다.
- 이를 위해서, 지속적이고 정기적이며 공식적인 협력체계를 구축할 필요가 있다. 그래야만 상호 신뢰를 구축할 수 있을 뿐만아니라 사업추진과정에서도 보다 신속하고 체계적인 협력 추진이 가능해 질 것이다.
- 지자체에서는 지속적으로 지역의 발전을 위한 신규사업 발굴 및 기존사업의 효과를 보다 극대화하기 위한 노력을 반복적으로 추진하고 있다. 이러한 과정에서 많은 공적 지원과 재정이 투입되는데 그 효과는 실질적으로 파급력이 적은 경우가 많다. 그러나 이러한 사업과 함께 연관된 민간개발사업을 추진할 경우, 공적 투자가 지역의 발전에 미치는 영향이 한층 커져서 체감하는 발전효과는 매우 높게 나타날 수 있다.
- 그러므로 지자체의 사업발굴 및 정책적 추진사업과 연계하여 공사의 신규사업 발굴 노력이 병행될 필요가 있다. 특히, 지자체에서는 일정기간마다 중장기 발전계획 등을 수립하여 정책방향과 신규사업을 발굴하

고 있기 때문에 이와 연계하여 융복합적 연구과제를 추진할 필요가 있다. 즉, 민간부분에서 참여할 수 있는 정책사업을 함께 발굴함으로써 민간참여를 높여 국가 및 지방정부의 정책사업의 효과를 극대화할 수 있으며, 그 평가 또한 인정될 수 있다는 점에서 함께 수행하는 방안을 모색할 필요가 있다.

- 예로, 1년에 3개 시군과 함께 중장기 계획 수립을 공동으로 추진하면서 국가 및 지방정부의 정책사업과 연계한 민간투자사업 발굴을 병행할 경우, 사업의 실현성도 높일 수 있을 뿐만 아니라 지방정부에서도 공적 투자의 정당성 및 효과성을 제시할 수 있어 상호 효과적인 사업을 발굴할 수 있다. 이 경우, 5년단위로 반복적인 해당지역의 신규사업 발굴노력이 집중됨으로써 지역의 균형발전 뿐만 아니라 지속적인 지역발전을 선도하는 공사의 이미지를 부각시킬 수 있을 것이다.

## ■ 충남지역을 연구하는 다양한 기관과의 협력 유도

- 충남지역을 대상으로 개발사업을 추진하고 있는 기업체에서도 사업의 타당성 등을 다양하게 검토하고 있으며, 충남연구원과 같은 지역 연구기관이 다양하게 존재하고 있어 해당기관과 연계한 사업발굴 연구를 수행하는 것도 고려할 필요가 있다.
- 지역연구기관은 다양한 연구를 통해 다양한 사업 아이디어를 제안하고 해당 제안이 사업화되기 위한 조건 및 방안 등을 검토하여 제시하게 된다. 이 때, 공사에서는 해당 사업의 성격이 공사의 목적에 부합하는지와 부합한다면 사업화가 가능한지를 내부적으로 검토할 수 있다. 특히, 해당 연구기관의 연구내용은 주로 국가 및 지방정부의 정책과제를 도출하고 있기 때문에 지자체에서 필요한 사업과 연계한 신규사업을 검토할 수 있다는 점에서 매우 효과적일 것으로 판단된다.
- 또한, 지역연구기관은 지속적인 지역 연구를 통해 지역에 대한 다양한 현황자료 및 정책자료를 보유하고 있고, 관련 정책과 동향 등을 파악하고 있어 공사의 기존 추진사업과 달리 신규사업분야를 모색하는데 더욱 유용할 수 있다.

### 3. 사업발굴을 위한 기반 구축 및 운영

#### ■ 사업발굴에 중요한 기반 정보의 구축이 필요

- 충청남도 및 시군과 함께 해야 하는 공사로서는 지속적으로 다양한 요구와 수요에 대응하면서 사업을 추진해야 한다. 이를 위해서는 충남이라는 지역에 대한 다양한 정보, 특히, 사업의 타당성을 설명하기 위한 기초적인 정보가 지속적으로 구축되어 있어야 신속하게 검토하여 사업 추진 여부를 결정할 수 있다.
- 따라서, 이를 위한 지역의 기반 정보에 대한 지속적이고 세부적인 자료를 구축하여 보유하고 있을 필요가 있으며, 이 자료의 다양한 분석을 통해 해당 지역의 필요와 수요를 사업화하기 위한 정보로 가공하여 타당성을 면밀히 검토할 수 있는 기반을 마련해야 한다.
- 이를 위해, 충청남도와 지자체 협력기관을 갖추고 다양한 지역정보를 제공받으면서 이를 필요에 따라 가공 및 분석하여 지역발전을 위한 신규사업 발굴을 위한 기초정보로 활용하여야 한다.

#### ■ 사업발굴에 있어 시뮬레이션의 필요

- 같은 사업이라고 하더라도 서울에서 추진하는 것과 지방에서 추진하는 것이 그 성과가 다르다. 또한 지방에서도 도시지역과 농촌지역에서의 추진방식이 달라지고 그 성과도 달라진다. 이는 그 공간이 갖고 있는 특수성 때문인데, 그렇기 때문에 사업발굴에 있어서는 다양한 지역의 경우를 대응하여 시뮬레이션을 수행해야 할 것이다.
- 이러한 시뮬레이션은 정책 추진에 있어 보다 확신할 수 있는 대안을 제시하게 되고 이를 통해 사업의 추진을 담보할 수 있게 될 것이다.

#### ■ 사업발굴에 있어 시범사업의 필요

- 앞에서 제시한 다양한 정보를 기반으로 타당성을 검토하고 시뮬레이션을 통해 사업의 추진 적합성을 다양하게 검토하였다고 하여도 실질적인 적용에 있어서는 고려치 못한 상황변화 및 여건에 따라 추진의 문

제를 발생할 수 있다. 따라서 최종적으로도 규모가 작은 시범사업을 통해 실질적인 적용을 수행하여야 지속적인 개발모델로서 자리를 잡을 수 있을 것이다.

## 4. 사업발굴을 위한 제도적 장치 마련

### ■ 다양한 규제와 제약 속에서의 딜레마

- 지역개발공사는 공기업으로서 사업성을 달성해야 하면서 공공성 또한 달성해야 하는 어려움을 늘 갖고 있다. 특히, 건설경기가 좋았던 과거에는 지역의 균형적 발전을 도모하기 위해 많은 이익을 가져가는 기업의 성과를 제한하고 이를 다시 사업성이 낮은 지역에 환원하는 차원에서 공기업의 역할이 기대되었다.
- 그러나, 최근 건설경기는 매우 불확실한 가운데 있어, 과도한 이익을 환원하는 기능을 수행하기 보다는 사업성이 낮은 정부의 사업을 대행하는 수준으로 역할이 낮아지고 있는 실정이다. 지역에서는 쇠퇴하는 도시가 증가하고 인구감소는 개발여건을 곤란한 상태로 이끌어 가고 있는 상태에서 이익의 환원은커녕 기업으로서의 존립마저 위태롭게 하는 상황으로 내몰리고 있다.
- 이러한 현실에서 지역의 개발공사로서 사업성과 공공성을 모두 갖추려면 일정수준 공공에서의 지원과 규제완화 등이 필요하다. 특히, 사업성을 너무 엄격히 적용하여 사기업과 같은 진입장벽을 만든다면 인구가 감소하고, 쇠퇴하는 도시나 농촌지역에서의 지역개발사업은 결코 기대할 수 없다.
- 따라서, 사업성의 제약을 보다 낮추어줄 수 있는 제도적 틀의 정비가 필요하고, 어차피 지역의 쇠퇴에 따라 공공의 투자가 수반될 수밖에 없는 상황에서 지자체와의 공동사업 추진을 통해 공공성과 전문성을 갖춘 사업 추진으로 지역의 쇠퇴를 최소화하고 지역발전을 촉진할 수 있는 여건을 마련해야 한다.

## ■ 물리적 한계 속에서의 딜레마

- 지역의 다양한 요구와 수요에 대응하기 위해서는 보다 탄력적이고 수평적인 역량을 갖추어야 한다. 즉, 한가지 사업에 매몰되어 있지 않고 다양한 사업으로의 확장성을 갖추어야 한다. 이를 위해서는 지속적으로 신규사업 및 정책동향 등에 민감하게 대응한 역량강화 노력이 필요하다.
- 현재 추진하고 있는 사업에 대한 업무를 보다 체계화하여 지속추진과정에서 업무량과 절차를 단계적으로 축소하여 나가야 할 것이다. 이를 통해 확보한 인적역량을 신규사업을 위한 역량강화에 투입하여야 한다.
- 이러한 노력을 위해서는 제도적으로 신규사업을 위한 재투자를 확대하고 다양한 아웃소싱, 협업 등을 통해 기존 사업에 투입되는 인적, 물적, 재정적 역량을 혁신적으로 감축할 수 있는 노력이 병행되어야 하며, 구성원 모두가 멀티플레이어로서 지속적으로 역량개발에 노력해야 할 것이다.
- 또한, 역량 개발과 신규사업 개발을 통해 얻게 되는 성과는 이에 참여한 구성원에게 다시 재충전 및 역량 개발을 위한 투자로 이어져서 지속적인 역량 향성의 선순환체계를 갖추어야 한다.