

충남 자치분권 포럼

지방균형발전·지역거버넌스 세션

2021.8.17.(화) 10:00

충남연구원 4층 대회의실

주최  행복충안 충청남도  충청남도의회  충남연구원  후원  대통령소속 자치분권위원회

라운드테이블

10:00-11:50

"지방자치단체의 역할과 미래"

- 사회 **김진기** (충남연구원)
- 토론 **조길연** (충청남도의회) **안장현** (충청남도의회)
초의수 (신라대학교) **김남국** (한국정치학회장)
임성학 (한국정치학회장(차기)) **정성훈** (대구가톨릭대학교)
이민원 (광주대학교) **박준식** (한림대학교)
김의영 (백석문화대학교)

제1세션

13:00-14:40

지방균형발전 세션

- 좌장 **초의수** (신라대학교)
- 발표 **정성훈** (대구가톨릭대학교)
④ 지방분권 실현을 위한 지방재정 확충
이민원 (광주대학교)
④ 차기 균형발전을 담보할 자치분권의 과제
- 토론 **김홍수** (부산대학교) **최아진** (연세대학교)
이공휘 (충청남도의회)

제2세션

15:00-16:40

지역거버넌스 세션

- 좌장 **류한호** (광주대학교)
- 발표 **박준식** (한림대학교)
④ 지역뉴딜을 위한 상생 혁신 거버넌스 전략
김의영 (백석문화대학교)
④ NGO의 사회적 역할과 책임
- 토론 **박종선** (백석대학교) **김용현** (충남연구원)
홍준형 (충남도의회)

●● 목 차

<라운드테이블> 지방자치단체의 역할과 미래

사 회: 김진기(충남연구원)

토 론: 조길연(충남도의회), 안장현(충남도의회), 초의수(신라대학교),
김남국(한국정치학회), 임성학(한국정치학회(차기)), 정성훈(대구가톨릭대학교),
이민원(광주대학교), 박준식(한림대학교), 김의영(백석문화대학교)

<1세션> 지방균형발전 세션

좌 장: 초의수(신라대학교)

발표1: 정성훈(대구가톨릭대학교) 7

지방분권 실현을 위한 지방재정 확충

발표2: 이민원(광주대학교) 23

차기 균형발전을 담보할 자치분권의 과제

토 론: 김홍수(부산대학교), 최아진(연세대학교), 이공휘(충남도의회)

<2세션> 지역거버넌스 세션

좌 장: 류한호(광주대학교)

발표1: 박준식(한림대학교) 55

지역뉴딜을 위한 상생 혁신 거버넌스 전략

발표2: 김의영(백석문화대학교) 77

NGO의 사회적 역할과 책임

토 론: 박종선(백석대학교), 김용현(충남연구원), 홍준형(충남도의회)

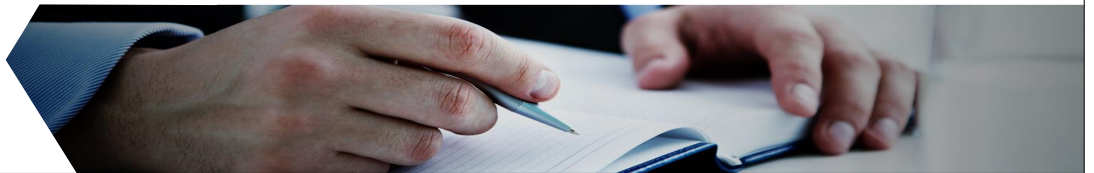
지방분권 실현을 위한 지방재정 확충

정성훈 교수
(대구가톨릭대학교)

우리 **삶**을 바꾸는 지방분권

- 지방분권을 실현을 위한 -
지방재정 확충

대구가톨릭대학교 정성훈



차 례



- 1 재정분권의 의의와 필요성
- 2 지방재정 현황
- 3 지방재정 확충 방안
- 4 문재인 정부 재정분권 평가
- 5 지방재정 확충 방안



I. 재정분권의 의의와 필요성

지방분권과 재정분권

- 지방분권은 중앙정부의 권한을 지방으로 이양하여 지방자치의 기반을 확립하는 과정 또는 중앙정부의 권한이 지방정부로 분산되어 있는 정도임.
- 재정분권(fiscal decentralization)은 중앙정부의 재정상의 권한이 지방정부로 이양되어 있는 정도라고 할 수 있을 것임.
- 주민들은 국가 수준에서 이루어지는 정책결정보다 지방정부 수준에서 이루어지는 정책결정에 대해 보다 높은 통제권을 가질 수 있으므로 재정에 관한 결정권이 지방정부에 더 많이 이전될수록 주민들의 선호에 부합하는 서비스 공급이 가능하고, 나아가 보다 효율적인 지방정부의 운영이 가능해짐(Oates, 1972; 1993)
- 지방정부가 유권자의 선호와 욕구를 식별하는데 익숙하고, 이들의 욕구에 맞게 지출정책을 쉽게 수정할 수 있기 때문에 국가수준보다는 지방수준에서 동일한 재원의 지출이 개인의 복지를 증대시킬 수 있으므로 지방정부가 더 효율적임(Martinez-Vazquez & McNab, 2003: 1603-1607)



3

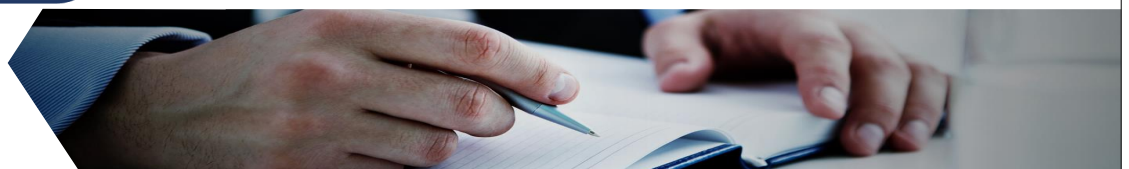


세계경제는
국가간 경쟁에서
지역간 경쟁으로
전환



Chapter. 02

II. 지방재정 현황



II. 지방재정 현황

지방재정자립도

- 통상적으로 지방재정현황을 제시하는 기준으로 지방재정자립도를 활용하는 것이 일반적인데 지방재정자립도는 자치단체가 운영에 필요한 예산 중 스스로 벌어드리는 재원의 비율을 의미하기 때문에 타당성이 있음
- 대체적으로 약50%를 지방자치단체가 자체수입으로 해결하고, 나머지 50%는 지방교부세나 국고보조금을 통해 확보하는 것으로 볼 수 있음
- 지방재정자립도는 전체 지방예산 기준인 순계 자료이기 때문에 개별 지방자치단체의 재정자립도 평균이 아니라 전체 지방자치단체의 재정을 한데 모아 자체 수입의 비율을 구한 것임



5

II. 지방재정 현황

지방재정자립도

- 이는 개별 자치단체의 사정을 파악하기 어려우므로 개별 지방자치단체의 재정자립도를 평균하는 방식으로 재정자립도 평균을 구하면 다음 표와 같음

〈지방재정자립도 총계, 산술평균과의 비교〉

구분	2001	2005	2010	2011	2012	2014	2016	2018
총계(A) (정부기준)	57.6	56.2	52.2	51.9	52.3	50.3	52.5	53.4
산술평균(B)	33.7	31.3	29.1	28.9	28.5	27.2	27.7	28.6
(B)의 표준편차	19.14	18.59	17.16	16.75	16.40	15.00	14.38	14.94

- 자치단체의 평균을 기준으로 살펴보면, 재정자립도가 약28% 수준에 머물고 있고 표준편차가 약 15정도 되기 때문에 극심한 편차가 있다는 것을 알 수 있음
 - 2018년 현재 당초예산기준으로 소요예산 중 자체수입이 25%에도 미치지 못하는 자치단체가 131개 이르는 반면 50%를 넘는 자치단체는 28개임
 - 이 중 광역자치단체가 8개이므로 기초자치단체 중 재정자립도가 50 이상 되는 단체는 20개에 불과한 실정임



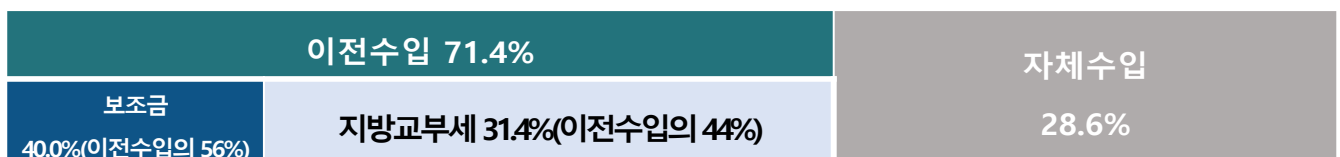
6

II. 지방재정 현황

이전재원 중심의 지방재정구조

- 지방자치단체의 일반적 세입구조는 전체예산의 약28%는 자체재원으로 마련하고 나머지 72%는 국고보조금과 지방교부세로 충당하고 있음
- 국고보조금과 지방교부세의 비율은 재정자주도를 이용하여 유추할 수 있는데 재정자주도가 재정자립도에 지방교부세 및 조정교부금을 포함한 지표이기 때문임
- 2018년 재정자주도의 자치단체 평균은 60.0이므로 지방교부세가 자치단체별 세입 중 평균 31.4%가 되며, 보조금의 비율은 40%가 됨

〈지방자치단체 평균세입 현황〉



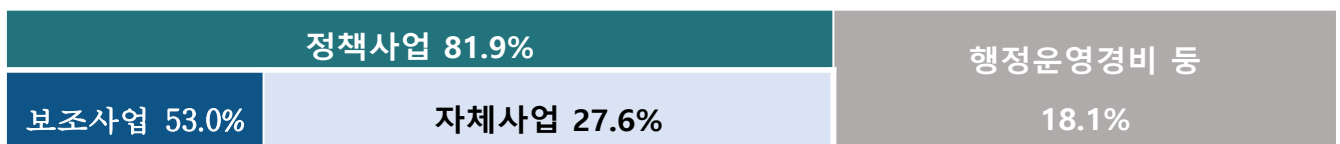
7

II. 지방재정 현황

세출적 자율성 제약 : 법적·의무적 경비

- 보조금은 국고보조금과 시도비 보조금으로 구분되는데, 목적을 정하고 있는 재원으로서 특정보조금이라고 함
- 재원의 대부분은 영유아보육, 기초연금, 기초생활보장 등 중앙정부가 정한 특정사업을 위한 재원이며, 사업비 전체를 보조하는 것이 아니라 지방자치단체가 일정률의 사업비를 부담해야 하며 2018년 통합재정개요 기준 34.5%를 부담하고 있음

〈지방자치단체 평균세출 현황〉



8

II. 지방재정 현황

세출적 자율성 제약 : 법적·의무적 경비

- 2018년 국고보조금은 472조원 지방비 분담금이 235조원이고, 2018년 현재 지방자치단체 세출을 살펴보면 사업비 비중은 81.9% 이며, 인건비 등과 관련된 행정운영경비 등이 18.1%임.
- 즉, 사업비 중 중앙정부 등이 정한 보조사업에 지출하는 규모가 전국 지방자치단체 산술평균은 53.0%를 점하고 있으며, 자체사업은 27.6%에 불과
- 자체사업 27.6%에는 지방재정이 법령에 의해 무조건 부담해야 하는 법적 · 의무적 사업이 약 15% 이므로 실제 자체사업 10% 내외



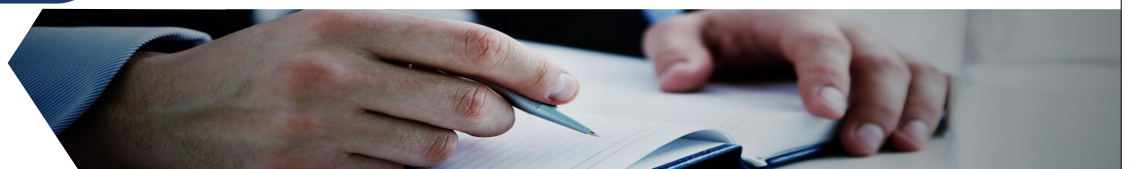
9

지역중심
주민중심
동반성장



Chapter. 03

III. 문재인 정부 재정분권 추진



III. 문재인 정부 재정분권 추진

추진 배경

- [추진배경] 중앙-지방간, 지방-지방간 재정 및 기능(사무) 불균형으로 지방분권과 균형발전 촉진에 한계
 - 중앙-지방 자원비율('16년): 세입 76:24 / 세출 34:66, 재정자립도('16년): 55.8%재정자립도 30% 미만
자치단체: 수도권 19개/69개(28%) vs 비수도권 126개/174개(72%)
- 이에 정부는 지방의 자율성·책임성 확보와 국가균형발전을 상생과 협력을 통해 지속가능한 발전을 이루게 하는 국가전략차원에서 추진
 - 지방분권과 국가균형발전은 수도권과 지방이 상생과 협력 속에 지속가능한 발전을 이룰 수 있게 하는 최고의 국가발전 전략"('18.3.26. 대통령)

11

III. 문재인 정부 재정분권 추진

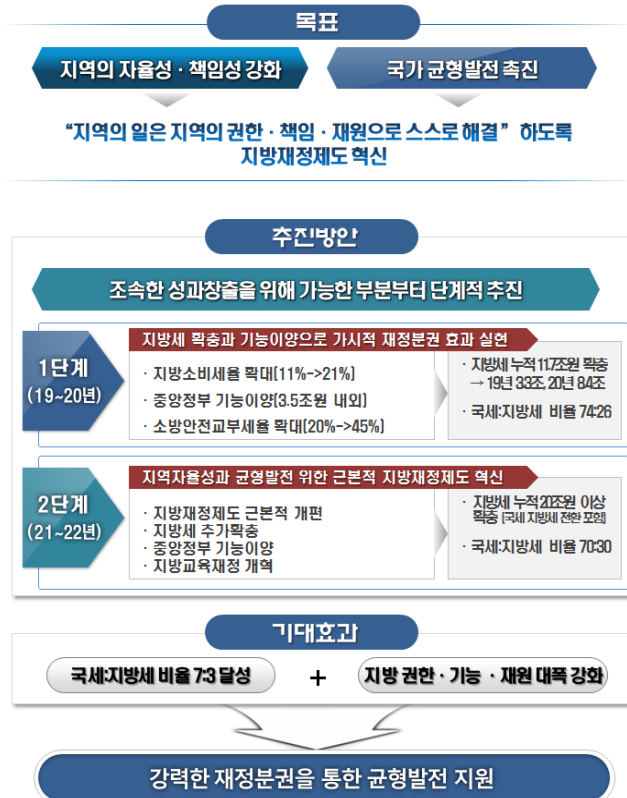
추진 배경

- 지방재정 자립을 위한 강력한 재정분권' 을 국정과제'로 설정하고, 추진방안 수립에 착수('17.8월~)
 - (국세-지방세 구조개선) 국세-지방세 비율을 7:3을 거쳐 장기적으로 6:4 수준까지 개선(이전재원 조정 및 재정균형 달성) 지자체간 재정격차 완화 및 균형발전 추진
- [논의경과] 자치분권위원회 산하 '범정부 재정분권TF' 를 구성하여 '재정분권 추진방안(안)' 마련 추진('17.11월~)
 - 재정분권 추진방향을 담은 자치분권 종합계획을 발표('18.9월)
 - 재정분권 추진방안에 대한 관계부처간 협의·조정 실시('18.7월~, 국조실)

12

Ⅲ. 문재인 정부 재정분권 추진

법정부 TF 재정분권 [안]



13

Ⅲ. 문재인 정부 재정분권 추진

재정확충 규모에 대한 평가

- 문재인 정부에서는 지방세 확충방안으로서 국세-지방세 비율을 단기적으로 73, 장기적으로 64로 제시하였음
- 2017년 당시 기준 국세와 지방세 비율은 773:227이며, 70:30으로 개편할 경우 국세에서 지방세로 228조원을, 65:35로 개편할 경우 385조를 이전해야 함.
 - 제1차 재정분권을 통해 국세 지방세 비율을 74:26으로 개편하였으나 공약대비 미흡한 실적이며, 제2차 재정분권을 약속하기는 하였으나, 집권 후반기에 접어드는 만큼 실질적 추진은 기대하기 어려우므로 규모는 미흡하다는 판단임.

14

III. 문재인 정부 재정분권 추진

재정확충 규모에 대한 평가

〈문재인 정부 재정분권 추진 계획〉

구분	1단계				2단계	합계
	'19년	'20년	소계('19~'20년)		'21~'22년	
			순증	누적		
지방세 확충	3.3조원 지방소비세율 +4%p	5.1조원 지방소비세율 +6%p	8.4조원	11.7조원	12조원+α * 국세 지방세 전환 포함	20.4조원+α
소방직 지원	0.3조원 소방안전교부세 율 +15%p	0.2조원 소방안전교부세 율 +10%p	0.5조원	0.8조원		
기능이양	-	-3.5조원 내외	-3.5조원 내외		-	-
지방재정 순확충**	2.9조원	0.8조원	3.7조원	6.6조원	-	-
국세:지방세 (16년 76:24)	75:25	74:26	74:26		70:30	70:30



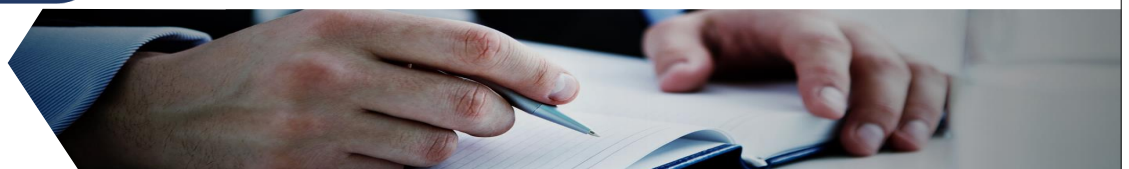
15

지역중심
주민중심
동반성장



Chapter. 04

IV. 재정분권 추진에 대한 제언



IV. 재정분권 추진에 대한 제언

지방소득세의 규모 확대

- **개인지방소득세의 양적 확충을 통해 지방세 비중을 높이고 세제 합리화를 위해 제도 개편**
 - 지방소득세는 시도세로 지방재정조정기능 차원에서 지방소득세 중심의 개편이 필요함
- **개인지방소득세의 세율구조 변경**
 - 개인소득에 대한 과세가 지방세로서 의미를 가지는 것은 소득이 지방공공서비스에 대한 수요 및 그로부터 발생하는 편익과 상당히 연계되기 때문에 지방공공서비스에 대한 수요가 소득탄력적이 아니라면 현재의 누진세율 구조는 비례세율구조로 변경하는 것이 적절함
 - 소득의 지역간 편중이 심한 현실을 고려하면, 비례세율구조의 변경은 개인지방소득세의 세수격차를 줄일 수 있는 장점이 있음
- **개인지방소득세 세수증가분의 자치단체별 귀속방식 검토**
 - 개인지방소득세 세수증가분을 지방소비세와 같이 특정한 기준을 적용하여 배분하는 방안, 공동세 방식을 활용하는 방안 등을 고쳐
- **개인지방소득세의 과도한 비과세 · 감면 문제 해소**
 - 2015년 귀속 근로소득세 신고 인원 중 결정세액이 없는 면세자는 46.8%로 면세자의 비중이 과도하게 높아 세액공제 및 감면 등의 범위를 지방세법에 서 결정하는 등 제도개편을 통해 면세자 수를 줄이기 위한 조치가 필요함

17

IV. 재정분권 추진에 대한 제언

지역성 관련 개별소비세 세원의 지방이양

- **지역성 관련 개별소비세 현황**
 - 국세인 개별소비세는 특정한 물품, 특정한 장소 입장행위(入場行爲), 특정한 장소에서의 유흥음식행위(遊興飲食行爲) 및 특정한 장소에서의 영업행위에 대해 과세하는 세목임
 - 개별소비세 과세대상 가운데 특정한 장소 입장행위(入場行爲), 특정한 장소에서의 유흥음식행위(遊興飲食行爲) 및 특정한 장소에서의 영업행위는 지역성(지역 정착성)이 뚜렷함
 - ❖ 특정한 장소 입장행위(入場行爲)와 관련된 과세대상으로는 경마장, 경륜장, 경정장, 투전기 시설 장소, 골프장, 카지노가 있는데, 이런 시설에 대한 입장은 해당 지역에 외부불경제를 유발하지만 국세인 개별소비세가 과세되고 있을 뿐임
 - ❖ 특정한 장소에서의 유흥음식행위(遊興飲食行爲)와 관련해서는 유흥주점, 외국인전용 유흥음식점, 그 밖에 이와 유사한 장소에서 이루어지는 유흥음식요금의 10%를 개별소비세로 과세하고 있으며, 특정한 장소에서의 영업행위에 대해서는 카지노 연간매출액에 대해 개별소비세를 과세함

18

IV. 재정분권 추진에 대한 제언

지역성 관련 개별소비세 세원의 지방이양

● 지역성 관련 개별소비세 지방이양 필요성 및 효과

- 특정한 장소 입장행위, 특정한 장소에서의 유흥음식행위 및 특정한 장소에서의 영업행위는 지역 정착성과 더불어 해당 지역에 외부불경제를 발생한다는 점에서 볼 때 그에 대해 국세보다는 지방세 부과가 조세원리에 보다 부합할 것임
- 또한, 개별소비세 과세대상인 특정한 물품의 항목 가운데 화력발전용으로 사용되는 석탄(유연탄)은 화력발전소 소재 지역에 여러 유형의 오염을 발생시키는 외부불경제의 원인으로 지목되고 있음
 - ❖ 현재, 화력발전용 석탄(유연탄)에 대해서는 국세인 개별소비세만 과세되고 있는데, 이런 불합리한 상황의 개선을 위해 화력발전용 석탄(유연탄)에 대한 개별소비세를 지방세로 전환하여 지역을 지원하도록 하는 조치가 요구됨
- 지역성 관련 개별소비세 세원의 지방이양을 통한 세수증대 효과는 2015년 결산기준으로 특정장소 관련분 3,500억 원, 화력발전용 석탄분 1조 6,700억 원, 담배분 1조 7,900억 원을 합한 3조 8,100억 원의 지방세수 증대를 가져올 것으로 전망할 수 있음



19

IV. 재정분권 추진에 대한 제언

지역성 관련 개별소비세 세원의 지방이양

● 담배분 개별소비세의 지방이양 필요성 및 효과

- 담배는 지방자치단체 재정을 돕는 주요 세원이며, 이에 대해서는 지방세인 담배소비세와 국세인 개별소비세가 과세되고 있음
- 지방자치단체의 열악한 재정여건을 감안할 때 담배분 개별소비세를 지방세로 전환하여 소방, 보건지원 등의 용도로 사용하는 방안의 추진이 요구됨
- 담배분 개별소비세를 지방세로 전환하면 2015년 결산기준 1조 7,906억원의 지방세수 증가가 예상됨



20

IV. 재정분권 추진에 대한 제언

주세의 지방세 이양

- 국세인 주세(2015년 결산 기준 주세의 세수: 3조 2,275억 원)는 2017년 현재 지역발전특별회계의 재원으로 지방에 전액 배분되고 있음
- 주세의 지방세 전환은 지방세입의 순증을 초래하지는 않고 지방의 자체재원을 늘려주는 효과를 나타낼 것임

21

IV. 재정분권 추진에 대한 제언

국고보조금 사업 추가 개편

● 지방의 자율과 책임 강화

- 국민최소보장(national minimum) 사업 : 국가책임 + 국가부담
 - ❖ 기초연금, 장애인연금, 기초생활보장 등 필요최소한의 보편적 서비스를 제공하는 3대 기초복지사업 국가책임화
 - ❖ 3대 기초복지사업 지방비 부담액 5.3조원 감소, 지방재정 자율성 확대

< 국민최소보장사업 재원소요 내역('17년 예산, 억원) >

구 분	계	기초연금	장애인연금	기초생활보장
계	234,075	105,459	8,345	120,271
국 비	180,697	80,762	5,593	94,342
지방비	53,388	24,697	2,752	25,939

- 지방적 성격이 강한 사업 : 지방이양 + 지방부담
 - ❖ 지역발전특별회계(4조원 수준) 등 지역밀착형사업* 지방이양 年 10조원
 - ❖ 명백한 지방사무, 지역밀착형, 지역특화사업 등은 이양하되, 전국 통일적 기준 적용 사업, 전국적 형평성을 요하는 사업 등은 제외
 - ❖ 다만, 급격한 이양에 따른 국가·지방의 부담을 고려하고 부작용을 최소화하기 위해 6조원 규모 우선 이양 등 단계적* 추진

22

Ⅳ. 재정분권 추진에 대한 제언

공동세 도입을 통한 근본적 지방배정조정제도 개편

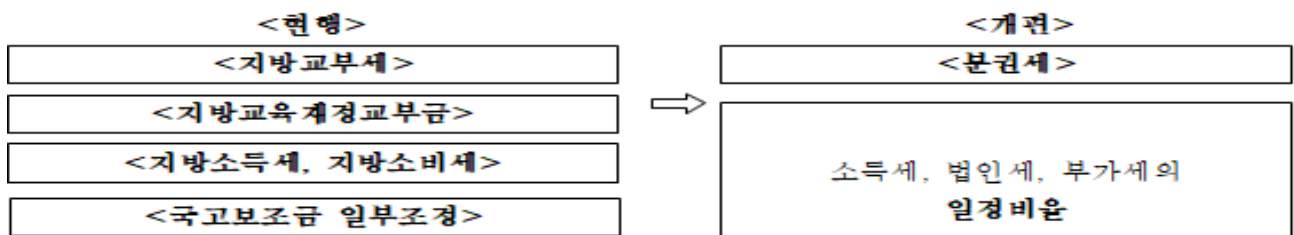
- ‘재정분권’과 ‘지역균형발전’이라는 두 가지 목표를 동시에 달성
- ❖ 중앙과 지방의 가용재원 범위 내에서 **중앙 의존재원은 줄이고 지방 자주재원을 확보**하는 방향으로 합리적 재배분
- **국세·지방세 비율 7:3을 초과 달성하여 재정분권 확대** 틀 마련
- ◆ 지역 간 형평성을 고려한 **지방주도의 재원 배분**을 통해 **지역 균형발전 달성** 및 **지방재정조정**의 자율성 제고

23

Ⅳ. 재정분권 추진에 대한 제언

교부세, 국고보조금 등 의존재원을 분권세로 전환

- (추진방안) 교부세, 교부금 등 의존재원을 자주재원으로 대체하여 지방이 자기사업을 자기책임하에 수행할 수 있도록 개편
- 현재 교부세 및 교부금을 개편하여 소득·법인·부가세를 중앙과 지방이 공유하는 공동세 형식의 분권세로 전환
- 지방소득세 및 지방소비세도 통합하여 운영함으로써 지방체계의 효율성 개선
- **국세지방세 거버넌스 재확립**
- 지자체 발전을 위해서는 두개의 정부부처에서 하나의 정부부처로 통합운영 관리 필요



- (공동세 개념) 중앙과 지방이 특정 세목을 독자적으로 운용하지 않고 **공동으로 운용하여 세수입을 공유**(Tax Revenue Sharing)
- OECD : 특정 세목의 세수가 하나의 정부에 귀속되지 않고 중앙과 지방에 공유(revenue split)하는 제도로 지칭

IV. 재정분권 추진에 대한 제언

배분방식 및 기대효과

[배분방식] 중앙관여 최소화, 지방의 자율적·수평적 배분

중앙관여를 최소화하고 지방간 협의기구를 통해 지방이 주도하여 자율적으로 배분액 결정
객관적 지표(인구, 면적, 지역총소득, 시도별 노령인구비율 등)를 활용하여 단순·투명하게 결정

IV. 기대효과

☐ (재정분권) 지방의 자주재원확충 및 지방정부간 수평적 재조정을 통한 지방재정의 자율성·책임성 제고

분권세 배분기준을 지방주도로 설정하는 등 보다 근본적인 차원에서의 지자체 역할 확대

☐ (균형발전) 지역간 형평성을 고려한 지방주도의 자율적 배분으로 지방재정조정 역할 수행 가능

지자체간 협의를 통해 복지수요 증가, 인구감소 등 재정여건 변화를 감안하여 유연하게 반영 가능

☐ 별도의 세목신설·세율조정 없이 소득·법인·부가세 배분비율 규정만으로 도입 가능

또한, 재정부족액 산정 등 복잡한 재원 이전절차 생략으로 불필요한 행정비용 감축을 통한 효율성 제고 동시 달성

☐ (국정과세 달성) 국세:지방세 비중 6:4도 조기 초과 달성 가능

☐ 장기적으로 세입구조 4:6으로 가능



Thank you

차기 균형발전을 담보할 자치분권의 과제

이민원 교수
(광주대학교)



차기 균형발전을 담보할 자치분권의 과제

-균형발전에서 지역특례까지-

이민원 (광주대 교수)

충남지방자치분권포럼 라운드테이블 및 지역균형발전&지역거버넌스 세션

○ 일 시: **8월 17일(화) 10:00~17:00**

○ 장 소: 충남연구원

○ 주 최: 대통령소속 지방분권위원회, 충남도청, 충남도의회, 충남연구원

1장 문제의식

현황

- ◆ 우리나라는 자치분권과 균형발전을 동시에 추진하고 있다.
 - ❖ 자치분권과 균형발전을 동일한 비중으로 다루고 있다.
 - ❖ 자치분권위원회와 균형발전위원회가 담당하고 있다.
 - ❖ 사안에 따라 각 부처에서 집행하고 있다.
- ◆ 지방분권은 온전하지 않고 불균형 현상은 심화되고 있다.
 - ❖ 지방분권은 온전한 지방자치를 추진하기에 충분할 만큼 이루어지지 않았다.
 - ❖ 균형발전은 불완전한 지방분권 때문에 중앙주도형으로 추진해 왔고 그 성과는 미진하다.
- ◆ 차기 비전에 대한 컨센서스가 없는 채 차기균형발전이 논의되고 있다
 - ❖ 차세대 균형발전의 방향에 대한 이견이 존재한다.
 - ❖ 이견을 정리한 기준이 아직 없다.
- ◆ 자치분권은 균형발전을 해친다는 우려가 있다.
 - ❖ 자치분권은 낙후한 지역에 오히려 불리하다는 의견이 있다.
 - ❖ 균형발전은 불가하니 지방자치나 해야 한다는 주장이 있다
- ◆ 균형발전은 국가성장을 저해한다는 비판이 있다
 - ❖ 균형발전은 지역간 수평적 나누어 먹기라는 비판이 있다.
 - ❖ 수평적 나누어먹기를 통해 자원이 비효율적으로 투자되어 국가의 성장을 저해한다는 비판이 있다.

문제점

- ◆ 지방분권과 균형발전을 동시에 추구하지 않으면 문제가 생긴다.
 - ❖ 균형발전 없는 지방분권은 허망하다.
 - ❖ 지방분권 없는 균형발전은 위험하다.
- ◆ 성과의 미진을 방치하면 자치분권과 균형발전 무용론이 득세한다.
 - ❖ 미약한 수준의 지방분권은 지방자치를 불가능하게 만든다.
 - ❖ 성과없는 균형발전 정책은 폐기해야 한다.
 - ❖ 균형발전정책으로 대한민국의 선도국가를 가능케 해야 한다.
- ◆ 차세대 균형발전의 비전 없는 균형발전 정책은 균형발전에 도움이 안된다.
 - ❖ 기존의 정책에 대한 개선 혹은 방향 전환에 대한 합의가 필요한 시점이다.
 - ❖ 새로운 비전없는 균형발전 정책은 각 부처의 일상적인 지역발전 정책으로 전락할 염려가 있다.

문제점

- ◆ 지방분권이 균형발전을 해친다면 후유증이 크다.
 - ❖ 지방분권의 중단은 지방자치를 경색시킨다.
 - ❖ 지방자치의 경색은 민주주의를 파괴한다.
- ◆ 균형발전과 국가성장을 동시에 추구하지 않으면 문제가 생긴다.
 - ❖ 국가성장 없는 균형발전은 허망하다.
 - 균형발전이 국가의 성장에 방해가 된다면 균형발전은 도대체 왜 해야 하나.
 - ❖ 균형발전 없는 국가성장은 위험하다
 - 국가의 성장이 지방소멸 위에 이루어진다면 그 얼마나 위험한 일인가.

해결할 과제

- ◆ 균형발전에 대한 효과적인 투자: 차기 균형발전의 비전은 무엇인가
 - ❖ 성과있는 균형발전을 위해서는 어떤 비전을 찾아야 하는가?
 - ❖ 지방분권은 어떤 균형발전을 위해 사용되어야 하는가?
 - ❖ 지방분권을 통한 균형발전으로 선도국가에 도달할 수 있는가.
- ◆ 지방정부의 자치력 증대: 지방분권이 차기 균형발전을 이루어낼 조건은 무엇인가?
 - ❖ 지방분권과 균형발전을 동시에 추구할 방법은 무엇인가?
 - ❖ 지방분권과 균형발전의 성과를 높일 방법은 무엇인가
 - ❖ 지방분권은 균형발전에 도움이 되도록 설계해야 한다.
 - ❖ 지방분권을 강화할 수단은 무엇인가?

2장 차기 균형발전의 비전

2-1 균형발전정책 수립 기준

균형발전의 3대 과제

◆ 환경: 혁신선도

- ❖ 대한민국은 이미 선진국이다.
- ❖ 선진국은 세계의 기술과 산업의 추격국가가 아니라 선도국가다.
- ❖ 선도국가는 기존의 기술과 산업을 혁신하여 새 경지를 개척해야 한다
- ❖ 대한민국을 선도국가로 올려 놓는 역할은 새로운 영역을 개척을 여지가 많은 지방이 맡아야 한다.

◆ 목표: 균형발전

- ❖ 지역별로 주어진 자원의 범위내에서 최선을 다하는 발전은 지역발전이다.
- ❖ 불균형을 시정하려는 노력을 하는 발전 정책을 균형발전 정책이라 한다.
- ❖ 물론 균형발전은 국가 전체의 발전을 추구한다.

◆ 수단: 지역주도

- ❖ 경제적 형편이 어려운 지역에 자율성을 부여하면 살아남기 위한 최적의 노력을 통해 더 나은 상태로 나아간다.
- ❖ 지역자율성의 선결조건은 중앙정부의 권한을 지방정부에 이관하는 지방분권이다.
- ❖ 균형발전을 위해서는 완전한 지방분권으로 지역에 자율성을 부과하여 지방자치를 보장해야 한다.

3대 과제의 동시달성은 불가능하다

◆ 불가능1

- ❖ 혁신선도 & 균형발전
- ❖ 결과: 산업에 대한 선별적 투자를 하면서 균형발전을 추구하면 지역주도는 포기해야 함

◆ 불가능2

- ❖ 혁신선도 & 지역주도 추구
- ❖ 결과: 산업에 대한 투자를 지역주도로 하면 지역형편에 따라 불균형이 발생할 수밖에 없음

◆ 불가능3

- ❖ 지역주도 & 균형발전
- ❖ 결과: 지역이 주도적으로 균형발전을 시도하면 혁신성장은 불가능

불가능 돌파 대책

◆ 한가지 과제 포기

- ❖ 대한민국이 혁신을 선도해야 하는 선진국이라는 환경은 어쩔 수없는 상수
- ❖ 균형발전과 지역주도 중 하나를 포기해야 함
- ❖ 균형발전은 포기하기 힘들다
- ❖ 그럼 지역주도를 포기?
 - 시점, 상황에 따라 포기 가능
 - 중앙정부 권한의 범위내에서 정부 주도의 불균형 시정 정책, 동시에 지방분권정책 지속

◆ 3가지 과제를 덮는 강력한 대책

- ❖ 균형발전을 국정 최우선 과제로 격상하는 대형 프로젝트가 필요하다
- ❖ 수도권 까지 포함한 그랜드 국토 재디자인 정책 구사
- ❖ 완벽한 지방분권을 담보하는 개헌 추진

2-2 균형발전 정책의 방향

정부 주도냐 지역 주도냐

- ◆ 정부주도 => 중앙정부의 힘으로 불균형 시정
 - ❖ 지방분권을 하면 수도권 과밀해소를 할 동력은 더욱 사라진다.
 - ❖ 다수의 국민 전체가 중앙정부를 움직일 때 적은 수의 지역주민이 지방정부를 움직일 때 보다 성과가 크다.
- ◆ 지역주도 => 지역의도 대로 지역발전, 지역맞춤형 정책으로 투자효율성제고
 - ❖ 정부가 주도하면 천편일률적 지역정책으로 지역특색이 사라진다.
 - ❖ 정부가 주도하면 편파적 지원이 가능하다.
 - ❖ 정부가 주도하면 지역에 꼭 맞는 정책 시행이 어려워 정책 효율성이 낮아진다.

정부 주도냐 지역 주도냐

- ◆ 판단방법
 - ❖ 중앙정부 주도로 하면서 지역이 원하는 대로 정책을 펼 방법이 있으면 정부주도로 한다
 - 지역의 의견을 받아 정책을 실시한다.
 - 판단
 - 작은 규모의 사업 => 가능한 하겠지만 굳이 그럴 필요성 없음
 - 대형 사업 => 국비투여 비중이 큰 대형 사업의 경우 지역의 의견을 반영하여 중앙정부 주도 가능
 - ❖ 지역주도로 하면서 지역 간 불균형을 시정할 방법이 있으면 지역주도로 한다
 - 완전한 분권으로 지방자치력이 뒷받침되어야 한다.
 - 완전한 지방재정조정제도로 지방에 예산이 풍부해야 한다.
 - 판단
 - 불완전한 지방분권으로 지방정부의 자치력이 충분치 않다.
 - 충분치 않은 지방재정으로 사업 추진력이 약하다.
 - 지방자치가 균형발전을 선도할 조건 마련이 필요하다
 - => 당위적으로는 지역주도가 맞지만 실현이 어렵다.
 - ❖ 최종판단
 - 사업의 규모에 따라 중앙정부 주도, 지방정부 주도 여부를 결정
 - 지방분권과 지방재정력 제고에 매진하여 지역주도가 가능하도록 해야 함

대형 디자인이냐 소형 디자인이냐

- ◆ 대규모 디자인 => 수도권에 맞설 수 있는 강력한 핵을 가진 지방 만들기
 - ❖ 메가시티, 행정통합
 - ❖ 방사광가속기 등 대형 연구시설 설치
 - ❖ 동서고속철 등 지역연계 인프라 구축
- ◆ 소형 디자인 => 사람이 살만한 방방곡곡 만들기
 - ❖ 주민자치가 실현되는 공간에서 스스로가 원하는 형태의 삶을 영위
 - ❖ 지역순환경제의 틀을 만들어 지역발전 도모

대형 디자인이냐 소형 디자인이냐

- ◆ 판단방법
 - ❖ 대규모 디자인으로 방방곡곡을 사람이 살만하게 만들 방법이 있다면 대규모 디자인으로 한다
 - 거주는 지역거점
 - 경제활동은 지역분산
 - 판단
 - 방방곡곡에 경제적 풍요를 가져오는 방법은 없음
 - => 포기해야 할 지역이 존재
 - ❖ 소규모 디자인으로 강력한 지방을 만들 수가 있으면 소규모 디자인으로 한다
 - 강력한 지방에 대한 정의는 다양할 수 있음
 - 주민이 만족하는 형태의 삶을 영위할 수 있는 지역이 강력한 지방
 - 판단
 - 경제적 의미에서의 강력한 지방만들기 포기를 주민이 동의하나?
 - => 주민자치, 공동체 경험이 심화된 연후에 가능
 - ❖ 최종판단
 - 중앙정부 주도의 정책에서는 대형 디자인
 - 주민 주도의 정책에서는 소형 디자인

소멸지역의 생존이나 거점지역의 전진이나

◆ 소멸지역의 생존 => 국토보존

- ❖ 소멸지역을 방치하면 국토에 거주지역이 급감한다
- ❖ 거주지역간 소통이 사라지면서 나머지 거주지역도 소멸한다.
- ❖ 중국에는 수도권과 대도시 몇 곳만 남는다.

◆ 거점지역의 전진 => 지방세력 확보

- ❖ 특정 지역에의 집중 투자로 규모의 경제를 통한 세력 확보
- ❖ 지역의 지속성 확보

소멸지역의 생존이나 거점지역의 전진이나

◆ 판단방법

- ❖ 소멸지역 생존 정책으로 지방세력을 만들 수 있다면 소멸지역 생존정책을 사용한다.
 - 소멸지역 생존으로 끝나서는 안된다.
 - 소멸지역의 생존 후에는 더 강한 지역으로 전진이 필요하다.
 - 판단
 - 매우 어려운 일이다
 - => 가능하게 만들어야 한다
- ❖ 거점지역을 추구하는 정책으로 소멸지역 보존을 할 수 있으면 융성지역을 추구하는 정책을 쓴다.
 - 특정지역에 집중 투자 후 소멸지역으로 스펀오버효과가 나타나게 한다
 - 판단
 - 대규모 투자가 있으면 가능하다.
 - => 대규모 투자 정책을 사용한다.
- ❖ 최종판단
 - 소멸지역에 대한 투자이든, 거점지역에 대한 투자이든 투자의 당위성을 얻기가 힘들다.
 - 대규모 투자로 소멸지역은 강하게 일으켜 세우고 거점지역은 스펀오버효과를 유발해야 한다.

비수도권 한정이나 전국 확장이나

◆비수도권 한정 => 수도권과 맞먹는 지방 만들기

- ❖지금까지 해온 방식이다.
- ❖불균형을 해소하기위해 비수도권 지역에 집중 투자한다.

◆전국 확장 => 골고루 발전된 수도권 만들기

- ❖수도권에도 낙후지역이 있다.
- ❖수도권도 비수도권과 호응이 되도록 발전해가야 한다.

비수도권 한정이나 전국 확장이나

◆ 판단방법

- ❖ 비수도권 한정으로도 균형발전된 수도권을 만들 방안이 있으면 비수도권에 한정한다.
 - 수도권 지방정부에서 역내 균형발전 정책을 사용한다.
 - 판단
 - 경기도에서 도내 균형발전 정책을 사용하고 있다.
 - 지방분권이 완성되어 기초지자체의 자치력과 재정이 개선되면 가능하다.
 - => 기초지자체의 자치력 향상에는 시간이 걸리므로 수도권 지방정부가 역내 균형발전 정책을 사용하지 않으면 수도권 균형발전은 불가능하다.
- ❖ 전국 확장하고도 수도권과 맞먹는 지방을 만들 방안이 있으면 전국으로 확장한다.
 - 비수도권의 발전을 촉진시킬 방향으로 수도권내 균형발전 정책을 구사한다.
 - 비수도권에 대한 강력한 정책을 사용한다.
 - 판단
 - 비수도권에 대한 투자를 수도권에 대한 투자와 연결시킬 방법은 있다.
 - => 수도권 균형발전이 비수도권 발전을 촉진하는 정책을 사용하면 가능하다.
- ❖ 최종판단
 - 단기적으로는 비수도권 한정 정책을 사용한다.
 - 장기적으로는 전국확장의 균형발전 정책을 사용한다.

특별배려나 시스템이냐

◆특별배려 => 특정지역 발전

- ❖규제자유특구 혹은 지역특화발전특구를 설치하고 규제특례 부여하여 특정분야의 발전을 이룸
- ❖특정 지방자치단체에 특례를 부여하여 자치권한을 제고

◆시스템 => 비수도권 전체의 골고른 발전

- ❖지방분권제도를 완비하여 지방정부 전체를 대상으로 자치권한을 제고
- ❖지역을 등급으로 구분하여 등급별로 동일하게 적용되는 지원제도 구축

특별배려나 시스템이냐

◆ 판단방법

- ❖ 특별배려로 비수도권전체의 발전이 가능하다면 특별배려 정책을 사용한다.
 - 특정지역 혹은 특정분야에 특별배려를 했을 때의 성과를 전국적으로 나누면 가능하다.
 - 판단
 - 어렵지만 가능하다.
 - => 성과가 나타나면 시간이 많이 걸린다.
 - => 타 지역과 나눌 만큼의 성과를 내기가 어렵다.
 - => 하지만 수많은 정책이 이 효과를 노리고 시행되고 있다.
- ❖ 시스템으로 접근하면서 특정분야의 발전이 가능하면 시스템으로 접근한다.
 - 시스템이 만능키의 역할을 할 만큼 효과적이면 가능하다.
 - 판단
 - 시스템으로 접근하되 특정목적에는 특수하게 적용되는 하위시스템을 정착하면 가능하다.
 - => 되도록이면 특정분야나 특정지역에만 적용되는 정책보다 전체적으로 적용되는 시스템 접근이 바람직하다.
- ❖ 최종판단
 - 일반적으로는 시스템적 정책을 사용한다.
 - 단기적이거나 특수한 상황에서는 특별배려 정책을 사용한다.

균형발전 정책

- ◆ 혁신 선도정책
 - ❖ 지역 창업 우선 정책(지역벤처 우대)
 - ❖ 혁신도시 내 정부출연 연구기관 분원 설치
 - ❖ 차세대 최첨단 연구시설의 혁신도시 배치
 - ❖ 비수도권 중심 과학기술대학 운용
- ◆ 지역간 균형발전 정책
 - ❖ 수도권 자원의 비수도권으로의 이동 정책
 - ❖ 공공기관 추가이전
 - ❖ 서울의 10대 대학 이전하여 비수도권에 대학도시 건설
- ◆ 초대형 프로젝트
 - ❖ 메가리전을 끌고 갈 규모와 수준의 인프라 구축
 - ❖ 동서 교통 축
 - ❖ 첨단산업의 지역 배치
 - ❖ 에너지도시, AI 도시, 탄소산업도시, 자율자동차산업도시, ICT 산업도시 허브 조성
- ◆ 수도권 포함 국토 재디자인 정책
 - ❖ 혁신도시의 성과확산을 통한 비수도권의 혁신공간 구축
 - ❖ 수도권의 혁신자원을 활용한 수도권의 혁신공간 구축
- ◆ 시점과 상황에 따라 정부주도와 지역주도 선택
 - ❖ 중앙집중형 대형프로젝트
 - ❖ 지역주도형 소규모 내발적 사업

3장 자치분권이 균형발전을 담보할 조건

3-1 '완전한 지방분권'으로 지방자치를 강화한다

현황

◆ 지방자치법 전부개정(2020년 12월 9일)

❖ 주민의 지방자치 참여 보장

- 주민조례 발안제 도입 (제19조, 주민감사청구인수 하향조정 (제21조) 등

❖ 지방의회 인사권 독립(제103조)

- 지방의회 소속 사무직원 임용권을 지방의회 의장에게 부여

❖ 특례시 및 자치단체 특례 부여 (제198조)

- 100만 이상의 도시를 특례시로 하고, 행정수요 등을 고려하여 대통령령에 따라 행안부장관이 정하는 시·군·구에 특례 부여 가능

❖ 자치입법권 보장 강화 (제28조)

- 법령의 범위에서 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있으며, 법령에서 조례로 정하도록 위임한 사항에 대해 행정명령 등 하위 법령으로 위임내용과 범위 등을 제한할 수 없도록 규정

❖ 중앙지방협력회의 도입 (제186조)

- 지방자치단체가 국가의 주요 정책, 지방현안 등에 대해 대통령과 논의 및 협의가 가능한 근거 마련

❖ 특별지방자치단체 설치·운영 규정 마련 (제12장)

- 2개 이상의 지방자치단체가 공동으로 특정한 목적을 위하여 광역적으로 사무를 처리할 필요가 있을 때 가능

현황

◆ 지방이양일괄법(2020.01.10)

❖ 특징

- 국가의 권한을 지방정부에 넘기기 위해 개정해야 하는 법률 46개를 하나의 법률에 모아 동시에 개정
- 5년 한시법인 특별법이다.
- 앞으로도 새롭게 이양이 필요한 사무가 등장한다

❖ 이양사무 개수

- 16개 부처의 400개 사무를 지방으로 이양
- 국가사무에서 자치사무로 전환하는 349개 사무
- 시·도에서 시·군·구로 이양하는 51개 사무

❖ 부처별 이양사무의 주요 내용

- 해수수산부의 지방관리항 항만시설의 개발, 운영권한 등 「항만법」 상 지방관리항 관련 41개 사무가 국가에서 시도로 이양
- 국토교통부가 수행하던 지역내 개발사업으로 인해 발생하는 초과이익에 대한 개발부담금 부과 관련 20개 사무는 시·군·구로 이양
- 보건복지부의 외국인환자 유치 의료기관의 등록 등 9개 사무도 시·도로 이양

개선포인트

◆ 주민자치

❖ 주민투표

- 잘못된 조례를 폐기하는 주민투표가 없고 조례를 그대로 두고 새로운 주장의 주민발안을 한다
- 주민발안이 가결되더라도 잘못된 조례는 주민발안이 효력을 발생할 때까지 유효
- 잘못된 조례를 폐기하는 주민투표를 하여 폐기되면 소급하여 폐기되고 원상회복된다
- 공과금, 예산, 행정기구, 공공시설 등은 주민투표를 할 수없도록 했다
- 유권자 전체의 1/4 찬성을 요구하고 있어, 투표율이 1/4에 못미치면 투표자 100%가 찬성해도 안건은 부결

❖ 주민소환

- 주민소환 서명자 공개금지 조항이 없다
- 정보공개 청구에 의해 비밀투표 원칙 붕괴 가능

❖ 높은 사적자치 의존도

- 주민자치회는 자치가 아닌 고문의 역할에 머물러 주민이 없고 자치가 없다.
- 읍면동의 자치가 없다
- 그러다 보니 풀뿌리 운동이라는 사적자치만 존재한다.

개선포인트

◆ 지방정부에 대한 권한부여가 미흡하다

❖ 자치입법권 부족

- '자치입법권 관련 조항은 '지방자치단체는 법령의 범위 안에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있다'이다.
- 하지만 '다만, 주민의 권리 제한 또는 의무 부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때에는 법률의 위임이 있어야 한다'고 단서조항을 만들어 놓았다.
- 단서 조항 삭제를 요구하는 지방의 의견을 개정안에 반영하지 않았다

❖ 자치조직권 부족

- 개정안에 부단체장부단체장 직위 1개(인구 500만 이상 시·도는 2개)를 조례로 둘 수 있도록 자율화 했다
- 하지만 '대통령령으로 정하는 바에 따라야 한다'는 단서 조항을 만들어 놓았다

❖ 자치행정 강화 부족

- 현행 법 체계에 의하면 고유업무를 부여받지 못하면 업무가 없다
- 읍면동 고유 업무를 법에 규정하지 않았다
- 읍면동 수준의 자치는 불가능하다

❖ 중앙정부의 간섭 강화

- 현재는 지방정부의 사무가 위법할 경우 시·도는 주무부장관이, 시·군 및 자치구에 대해서는 시·도지사가 시정을 명령하게 했다.
- 개정안에는 시·도지사가 시·군 및 자치구에 시정명령을 하지 않을 경우 주무부장관이 개입할 수 있게 했다

개선 포인트

◆ 지방세기본법 등 지방세 관련법에 지방정부의 권한 부재

- ❖ 지방세를 징수하는 지방정부에 지방세의 종목을 정할 권한이 없다
- ❖ 지방세를 징수하는 지방정부에 지방세 세율을 정할 권한이 없다

◆ 지방분권법 등 자치행정을 규정하는 법에 지방정부의 의무만 강조

- ❖ 지방자치단체는 국가가 추진하는 자치분권정책에 부응하여 행정 및 재정 책임성과 효율성을 높이는 등의 개선조치를 마련하여야 한다.
- ❖ 지방자치단체는 국가가 추진하는 지방행정체제 개편에 적극 협조하여야 한다.

◆ 자치경찰법에 경찰 부재

- ❖ 자치경찰제는 검경 수사권 조정의 전제 조건으로, 일반 범죄 수사와 민생치안업무 등을 지역 자치경찰에 넘겨 궁극적으로 행정경찰과 사법경찰을 분리하기 위해 추진하는 제도다.
- ❖ 행정경찰은 사회질서의 유지, 즉 사전에 국민의 생명·신체·재산을 보호하는 예방경찰에 중점을 둔다
- ❖ 하지만 준비된 자치경찰법에는 자치경찰의 역할을 민생치안, 여성·청소년 보호, 교통단속 등으로 한정했다

◆ 근본적 개혁을 수반하는 법의 실행을 보장하는 후속조치가 없는 경우가 있다

- ❖ 법의 실천에 대해 대통령이나 부령으로 미루는 경우가 있다
- ❖ 하지만 대통령령이나 부령을 제정하지 않고 법의 시행을 미룬다
- ❖ 예: 지방자치법 제2조 ④ 특별지방자치단체의 설치·운영에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

완전한 자치분권 대책

- ◆ 자치입법권 모색
 - ❖ 조례제정을 법률로 부터 해방
 - ❖ 광역자치단체에 자치법률을 제정할 권한 부여
- ◆ 자치재정권 부여
 - ❖ 지방세의 종목과 세율을 조례나 자치법률로 정할 수 있게 함
 - ❖ 지방세 부과 징수에 대한 자치단체의 권한을 헌법에 명시
- ◆ 자치조직권 부여
 - ❖ 지자체의 기관 구성
 - ❖ 지방의회의 조직 및 권한
 - ❖ 의원 및 단체장의 선임방식
- ◆ 주민자치권 부여
 - ❖ 지자체의 모든 권력이 주민으로 부터 비롯됨을 보장
 - ❖ 지자체의 의사결정에 주민의 직접 참여를 보장

완전한 자치분권 대책

- ◆ 행정분권 보장
 - ❖ 중앙행정부처의 기능을 각 정책 영역별로 나열하여 제한함
 - ❖ 중앙부처 기능으로 나열된 나머지 행정기능은 모두 지방자치단체의 기능으로 함
- ◆ 지방재정 분권 보장
 - ❖ 지방자치 단체간의 수평적 지방재정조정제도를 근간으로 함
 - ❖ 중앙정부에 의한 수직적 지방재정조정제도는 부가적으로 행함
- ◆ 지방이양일괄법 후속조치 준비
 - ❖ 사무의 일괄이양에 따른 행·재정이양
 - ❖ 사무이양에 따르는 인력과 비용을 평가하는 위원회를 구성
 - ❖ 향후 지방일괄이양이 필요할 것에 대비하여 국회 내 지방일괄이양법 담당기구 상설화
- ◆ 향후 대응 방안
 - ❖ 개헌 이전에는 어렵다
 - ❖ 주어진 권한내에서 권한 행사 방법을 조정

3-2 '지방자치'를 통해 균형발전을 달성한다

3-2-1 문제의식

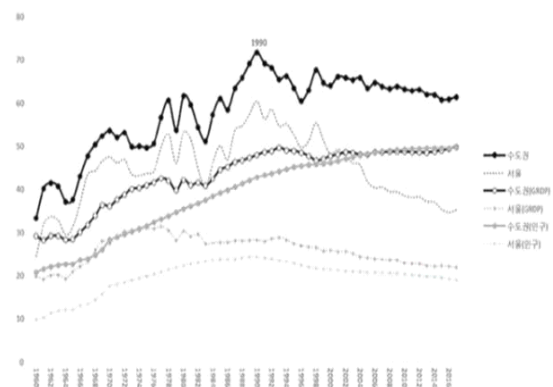
◆ 현황

❖ 지방행정은 지역경제를 부흥시킬 행동들을 하고 있지 않다.

- 지역간 경쟁 과열
- 복지에 집중된 지역정책
- 산업정책 시행 실적 부진
- 공모사업에 매달리고 있다

❖ 결국 지방자치는 균형발전을 선도하지 못했다.

- 수도권외의 소득비중은 60%를 넘지 못했다



3-2-1 문제의식

- ◆ **진단: 지방정부의 자치력이 낮아서 그렇다**
 - ❖ 해결책으로 제시되고 있는 완전한 지방분권은 실천이 어려운 개헌에 의해서만 가능하다
 - ❖ 현재의 지방분권 범위내에서 지방정부의 자치력을 증가시킬 방법이 필요하다
- ◆ **과제**
 - ❖ 현 수준의 지방분권에서 지방정부의 자치력을 증가할 방법은 무엇인가?
 - ❖ 지금 실천가능한 방안은 없는가?
- ◆ **대책제안: 현 수준의 지방분권 제도안에서 자치력 증대방안**
 - ❖ 특별지방자치단체, 행정통합 등으로 행정규모의 확대
 - ❖ 특례를 통한 지자체 권한 증가

3-2-2 특별지방자치단체(기초연합, 광역연합, 그랜드 메가시티)

- ◆ **현황**
 - ❖ **설치와 재원**
 - 설치주체: 2개 이상의 지방자치단체가 공동으로 특정한 목적을 위하여 광역적으로 사무를 처리할 필요가 있을 때 설치(개정 지방자치법 2022년 1월13일 시행)
 - 설치방법: 자치단체장이 지방의회의 의결을 거쳐 행정안전부 장관의 승인을 얻어 설치
 - 성격: 보통지방자치단체와 같은 법인
 - 의회: 구성 자치단체의 지방의회의원이 겸직하며 특별지방자치단체의 장을 간선
 - 재원: 구성원인 자치단체가 부담하며, 국가 또는 시·도 사무 위임시 재정적 지원
 - ❖ **부산·울산·경남 동남권 메가시티인 특별지방자치단체(광역연합) 설치 착수**
 - 부울경 특별지방자치단체 설치 공동 준비단 발족(2021.2.3)
 - 2022년 1월 동남권특별자치단체 설치 목표
 - 행정구역 통합 대신 주민동의를 구하기 쉬운 광역연합으로 방향을 선회
 - 현재 기초자치단체에서 이견이 분출 중
 - ❖ **충청권 광역생활경제권 논의 시작**
 - 대전시장이 세종시와 행정통합 제안(2020.7.23)
 - 국회의원 김종민이 충청권 메가시티 제안(2020.11.11)
 - 충청권행정협의회에서 충청권 메가시티 추진 합의(2020.11.20)
 - 충청권메가시티 전략수립 용역 착수(2021.3)
 - 특별지방자치단체로 진화할 지는 아직 불분명

3-2-2 특별지방자치단체(기초연합, 광역연합, 그랜드 메가시티)

◆ 현황

❖ 광주전남 '영산강초광역메가시티' 논의 시작

- 비슷한 생활 여건을 공유하고 있는 영산강 일대 지자체와 정치권이 상생·발전 전략을 위한 포럼 준비 수준(영산강포럼)
- 광주·전남지역 국회의원과 지자체장, 광역 및 기초의회, 시민사회단체 등이 참여

❖ 기초지자체간 논의 권고

- 전남 나주시와 광주광역시 남구 사이의 에너지벨리를 중심으로 한 혁신경제벨트 구축, 혁신도시에 난방을 공급하는 한국지역난방공사의 '고형폐기물연료' 분쟁 해결
- 전남 함평군과 광주광역시 광산구 사이의 자동차 전용 산업단지인 빛그린 산단을 활용하는 프로젝트

3-2-2 특별지방자치단체(기초연합, 광역연합, 그랜드 메가시티)

◆ 문제점: 지체되고 있다

❖ 법률 자체의 한계

- 설치에서 해산까지 행안부 장관의 승인을 얻도록 하는 규정체계는 자율성을 바탕으로 하는 특별지방자치단체의 도입 취지에 어긋난다
- 국가사무 또는 시도사무의 위임에 대한 규정만 있고 사무의 이양에 내용이 없다
- 국가사무 또는 시도사무의 위임요청에 강제력이 없다.
- 권한의 정도(집행권, 예산권)가 규정되어 있지 않다.
- 기존 자자체와의 서열이 정리되어있지 않다.

❖ 운영상의 문제점

- 지자체간에 공통된 프로젝트 발굴에 의견일치를 보기 힘들고 입장차이가 커서 특별지방자치단체 결성이 어려움
- 그 결과 특별지방자치 단체 결성이 지체되고 있다.

3-2-2 특별지방자치단체(기초연합, 광역연합, 그랜드 메가시티)

◆ 특별지방자치단체 대책

❖ 법률 미비점 개선(김수연, 특별지방자치단체를 통한 자치분권의 확대 방안, 본권레터, 전국시도지사협의회)

- 행안부 장관 승인 문제
 - 국가사무의 위임 또는 이양의 경우에만 행안부 장관의 승인이나 협의 등의 절차를 두는 것이 타당
 - 지방의 자치사무에 관하여 특별지방자치단체를 구성할 경우에는 행안부 장관의 개입을 최소화하여 '보고' 또는 '통보' 로 대체
 - 행안부는 지원 기관의 역할과 기능을 강화하는 방향이 바람직
- 국가사무 위임 요청에 대한 강제력 부여 문제
 - 특별지방자치단체를 구성하기 위해 국가사무를 지방으로 위임을 요청한 경우에는 특별한 사정이 없는 한 따르도록 개정
 - 일정 기간 동안 시행 후 평가 등의 절차를 거쳐 위임→이양으로 분권이 진행될 수 있는 구조를 마련

❖ 운영상 문제점 개선

- 해결할 문제의 시급성이나 중대성에 비추어 적절한 시일 안에 기초단체간 특별지방자치단체 결성이 필요
- 특별지방자치단체의 필요성이 절박한 절실히 필요한 사안을 가지고 있는 곳 부터 시작

3-2-3 행정통합

◆ 현황

❖ 대구경북

- 연혁
 - 대구권발전을 위한 거버넌스 구조 발간(2005년)
 - 대구경북통합추진위원회(2006)
 - 대구경북한부리상생위원회(2014-현재)
 - 대구경북행정통합기본구상(2020)
 - 대구경북행정통합공론화위원회 출범(2020.9)
- 쟁점
 - 정부의 특례 지원 여부
 - 특별법 국회통과 여부
- 진행상황
 - 대구경북행정통합 온라인 시도민토론회(3회)
 - 대구경북행정통합 권역별대토론회(4곳)
 - '대구경북행정통합 시도민 공론결과 보고회'에서 행정통합을 중장기 과제로 추진 제안(2021년 4월 29일)

3-2-3 행정통합

◆ 현황

❖ 광주전남

■ 연혁

- 이용섭 시장, 2차 공공기관 지방이전 대비 정책토론회 축사에서 통합 제안(2020.9.10)
- 김영록 지사, 행정통합에 공감, 찬성 입장 발표(2020.9.11)
- 광주와 전남, 광주·전남 행정통합 논의 합의문 서명식(2020.11.2)
 - 통합논의 1단계: 용역기간 1년과 준비기간 6개월,
 - 통합논의 2단계: 시·도 통합 공론화위원회를 구성하여 진행
 - 민간주도, 상호 존중 원칙

■ 진행상황

■ 용역 진행 중

3-2-3 행정통합

◆ 판단

❖ 관련 지자체 지역주민간 입장에 서로 차이가 있음

❖ 지자체장 사이에도 입장의 차이가 있음

❖ 의견조율 및 주민동의 얻기가 매우 난해함

◆ 행정통합의 3대 과제와 어려움

❖ 통합의 3대 과제

- 상호합의: 양지역간, 지역내구성원 간에 상생과 통합의 정신으로 합의에 이르러야 함
- 안정적실천: 합의가 안정적으로 이루어져야 하고 그 내용 역시 안정적으로 실천되어야 함
- 자기주도권(지역이익관철): 각 지역은 합의 과정과 내용에서 주도권을 가지려 함

❖ 통합의 어려움

- 상호합의와 안정적 실천을 이루려면 어느 한 지역은 주도권을 포기해야 함
- 상호합의하면서 주도권을 추구하면 합의를 안정적으로 실천할 수 없음
- 안정적실천과 주도권의 동시 추구는 누군가는 희생해야 달성되므로 상호합의가 무시됨

3-2-3 행정통합

◆해법의 방향

❖통합 효과 => 효율

- 새로운 창조
- 지역의 발전과 전진의 비전을 제시
- 시도민을 설득할 통합과제 발굴

❖분리유지 효과 => 기존이익 고수, 통폐합이 초래할 낭비 방지

- 새로운 창조는 없음
- 손실 방지 수준

❖해법의 방향

- 나의 주장을 상대방이 받아들여야 해법이 나온다
- 나의 주장이 상대방 주장의 목적을 충족시켜 주어야 상대방이 나의 주장을 받아 들인다
- 어느 주장이든 상대방 주장의 목적을 충족시키면 배척하지 않는다
- 다만, 기존 고수 보다는 지역발전의 비전을 제시함이 더 우월하다

3-2-3 행정통합

◆통합을 하면서 기존 이익을 고수할 묘안제시

❖기능중복기관 통합 후 혼란 방지 방법

❖광역도 지역(경북, 전남) 발전 방법 구체적 제시

❖국비확보 증가 방법 마련

◆행정통합의 비용편익분석을 통해 구체적 물증으로 주민을 설득

❖현재의 찬반 양론은 각측의 입장을 객관적 전망치로 발표

❖통합과 분리의 정확한 B/C 분석이 필요

3-2-4 특례시

◆ 현황

❖ 특례 구분(개정지방자치법 198조)

- 인구 50만 이상 대도시: 법률로 특례 부여
- 인구 100만 이상 대도시(특례시): 법률로 추가 특례
- 행정수요, 국가균형발전, 지방소멸위기 측면에서 대응이 필요한 시군구: 대통령령에 따라 행안부장관이 지정

❖ 특례의 내용

- 공통
 - 기초지자체의 자율성 강화와 지방분권을 위한 법적 토대 마련
 - 위임사무는 도가 아닌 중앙정부의 특별한 지시와 감독을 받음
 - 재정 및 인사권에서 해당 시가 독자적인 권한을 가짐
- 50만특례와 100만 특례에 차이 존재

3-2-4 특례시

◆ 문제점

❖ 개정안의 주민자치회 강화조항이 삭제

- 특례시 설치, 지방의회 인사권 부여, 정책지원 전문인력 도입 등 지자체와 지자체의회에서 필요한 내용만 반영
- 생활민주주의, 풀뿌리민주주의에 의한 자치 요원

❖ 대도시에만 특례시를 허용한다면 균형발전에 위배, 지역갈등 유발

- 특례시의 수도권 집중으로 수도권 과밀화 촉진
- 비특례시와의 위화감 조성, 재정격차 심화에 대한 염려 등으로 균형발전을 저해(대한민국시도지사협의회 성명서, 2020년 10월 19일)

❖ 특례시의 지위와 권한을 보장하는 구체적 계획 부족

- 예: 인구 100만 이상의 4개 특례시에 대한 '복지급여 기본재산액 기준'을 '대도시' 기준으로 바꾸는 조치 없음
- 실질적 제도 개선에 필요한 관련 예산을 마련해야 하는 기획재정부의 준비 부족
- 특례시에 부여된 권한 집행을 도울 개별법 및 시행령 제·개정 준비 없음

❖ 재정특례는 불포함

- 광역세인 취득세 및 등록세를 특례시 재원으로 이관을 원하는 대도시 특례시 불만
- 대도시 재정특례로 자원 감소를 염려하던 일반 시군은 환영

3-2-4 특례시

◆ 특례시 대책

❖ 대도시 특례시 차원(대도시특례시 시장협의회 의 건의)

- 대도시 특례사무를 담은 '제2차 지방일괄 이양법'의 조속한 제정
- '지방자치법 시행령'에 특례시의 사무특례 근거 규정과 특례부여 기준 마련
- 정부와 광역지자체, 그리고 특례시와의 종합적인 조정과 협의를 담당할 전담기구 설치
- 사회복지급여 기준 상향 등 역차별 해소와 시민이 체감하는 행정서비스 제공

❖ 시군구 특례 차원

- 대통령령 제정 시급
- 특례지원 기준 개선
 - 낙후관련 지수를 반영
 - 지역 마다의 차이를 고려

3-2-5 세 가지 제도의 평가

◆ 실천가능성

- ❖ 현재의 지방분권 시스템에서 가능한 제도
- ❖ 특별지방자치단체 결성에 선결조건인 관련 지자체 끼리의 합의와 주민동의 얻기가 매우 어려움
- ❖ => 특례시는 지자체 끼리의 합의와 주민동의가 필요없어 실천가능성이 매우 높다.

◆ 시급성

- ❖ 이슈가 되어있는 일을 해결하는 제도
- ❖ 현재 시급한 문제는 지역소멸대응이다
- ❖ 메가시티, 행정통합 등은 그 적합성에 대해 판단이 필요하고 시간이 걸린다
- ❖ => 특례시는 지정되는 순간 작동하여 지역소멸 문제에 신속히 대응할 수 있다.

◆ 효과성

- ❖ 특별지자체나 행정통합은 지자체의 영역이 넓어져 그 효과가 크고 장기적으로 나타난다.
- ❖ => 특례시는 그 효과가 현재의 지자체 영역에서 나타나지만 즉각적이고 구체적이다.

3-2-6 특례시를 통한 균형발전 방안

◆ 현황

- ❖ 대도시 특례시 위주의 정책
- ❖ 주민자치 소외

◆ 개선점

- ❖ 균형적 측면을 반영한 특례에 대한 배려 소홀
- ❖ 특례시가 이대로 정착되고 지방자치의 균형발전에 대한 기여도가 높다면 불균형 현상이 심화될 것임
- ❖ 특례지역이 아닌 곳은 지방자치력 미약

◆ 과제

- ❖ 소멸지역 및 일반지역에 대한 특례는 필요한가?
- ❖ 소멸지역에 대한 특례는 무엇인가
- ❖ 소멸지역이 특례를 통해 소멸을 넘어 균형발전의 수준에 이를 방법은 무엇인가?
- ❖ 특례지역이 아닌 곳도 자치력을 제고할 방법은 무엇인가?

3-2-6 특례시를 통한 균형발전 방안

◆ 특례 대책

- ❖ 서로 다른 특례 도입 필요성
 - 대도시특례 적용 근거: 수요 대응
 - 근거
 - 대도시는 인구가 많아 행정수요가 양적, 질적으로 크다.
 - 따라서 작은 규모의 지자체와는 다른 수준의 권한을 지자체에 부여해야 한다
 - 특징: 인구규모가 특례의 기준
 - 문제점: 수도권 비대화를 초래한 논리
 - 시군구 기초지자체특례 적용 근거
 - 소멸위험 -> 회생필요 -> 특례도입 필요
 - 지역소멸은 지역자원의 멸실을 통해 국가경쟁력 약화 초래
 - 소멸지역 회생 방법은 소멸지역의 자립능력 제고와 정부의 특별한 지원
 - 소멸지역에 대한 특례도입이 가장 강력한 회생 방법
 - 특징: 지역소멸지수가 특례의 기준
 - 고려할 점
 - 소멸지역 회생으로 균형발전 및 국가의 성장을 만들어낼 대책 마련
 - 도내 특례시는 제로섬 유발(특례 제외 시군의 반발 초래)

3-2-6 특례시를 통한 균형발전 방안

◆ 특례 대책

❖ 시군구 기초지자체에만 재정특례

- 지방재정조정 특례
 - 기준재정수요액의 증가를 가져오는 조치
 - 국가의 조정
 - 광역시도의 조정
- 지방세 특례
 - 기초지자체가 특례 조치를 받으면 기초자치단체의 지위는 유지하면서 광역시급 지방세 권한이 주어진다.
 - 지방교육세, 취득세 등을 특례시 세목으로 할당 받음

❖ 전면적 분권조치

- 특례를 하나 하나 추가적으로 허용하는 포지티브 방식은 그 끝을 알 수 없는 비효율적인 제도
- 특례에 해당할 수 없는 사무를 제외하고는 모두 다 특례를 인정하는 네가티브 방식의 완전한 지방분권을 실시해야 함
- 모든 광역시도를 특별자치시도로 지정하는 것도 차선택

❖ 빠른 시일 안에 추가 법령 완비

- 현행 지방분권특별법에 인구 100만 이상 특례시만 규정하고 있으므로 이를 개정하여 인구 50만 이상 대도시에 특례를 부여할 수 있도록 해야 함
- 시군구 지역에 특례를 부여할 수 있는 대통령령 마련 시급

3-3 '균형발전'을 통해 '국가의 도약'을 이룬다

현황: 균형발전 정책에서 국가의 성장에 기여하려는 기획은 아직 부족하다

- ◆ 분산 정책이 주요 정책이었다.
- ◆ 낙후지역에 대한 특별지원이 뒤따랐다.
- ◆ 기술에 의한 혁신 정책도 비수도권을 중심으로 진행되어왔다.
- ◆ 물론 수도권의 질적 성장에 대한 노력은 계속해왔다.

문제점: 비수도권이 혁신을 선도하는 지역이 되기에는 요건이 부족하다

- ◆ 정부
 - ❖ 한국의 성장 정책을 지역을 기반으로 하여 마련하지 않았다.
 - ❖ 비수도권은 항상 수도권 위주 정책에 대한 미안함 차원에서 나온 특별배려의 대상이었다.
- ◆ 지방정부
 - ❖ 다른 지역과 공평한 배분을 해달라는 요구에 머무름
 - ❖ 지방정부는 국가예산 확보에 혈안이 되어있음
- ◆ 지역기업
 - ❖ 중소기업 비중 높음
 - ❖ 첨단분야 부족
 - ❖ 창업부족

과제: 지방정부가 정부, 기업을 설득하여 혁신선도를 하기 위한 노력은 무엇일까?

- ◆ 지방정부는 어떤 투자를 해야 지역을 혁신선도지역으로 만들 수 있나,?
- ◆ 특별지방자치단체, 행정통합, 특례시가 된 지방정부가 혁신선도를 하려면 무엇을 해야 하나?
- ◆ 전국의 10개 혁신도시는 향후 어떻게 혁신성과를 확장해갈 것인가?

균형발전을 통한 도약 대책

- ◆ 혁신도시의 외부 확장
 - ❖ 혁신도시 개념 확장
 - 수도권 잔류 공공기관으로 수도권에 유사 혁신도시 건설
 - 기존의 유사혁신도시를 혁신도시 정책 대상으로 편입
 - ❖ 혁신도시에 연구기능 대폭 보강
 - 혁신도시에 과학기술 연구기관 신설
 - 혁신도시에 정부출연 연구기관의 분원 설치

균형발전을 통한 도약 대책

◆ 혁신도시의 외부 확장

❖ 기업도시와 혁신도시의 재구성

- 기업도시의 문제점
 - 과도한 규제
 - 낙후지역에 위치하여 경쟁력 부족
 - 투자 인센티브 부족
 - 연구개발을 지원해줄 연구기관 부재
- 혁신도시의 문제점
 - 기업의 부족
 - 연구기관의 부족
 - 대학의 부족
- 기업도시와 혁신도시의 결합 방안 연구
 - 기업도시에 혁신기관을 보완
 - 혁신도시에 기업을 보완
 - 관련법 및 제도 개편
 - 기업도시와 혁신도시의 연계

균형발전을 통한 도약 대책

◆ 새로운 혁신공간 구성

❖ 광역 확대혁신지구 조성

- 혁신공간과 주변 지역의 연계
 - 혁신도시 등의 혁신공간과 인근 산업과의 연계
 - 혁신공간과 인근 모도시와의 연계



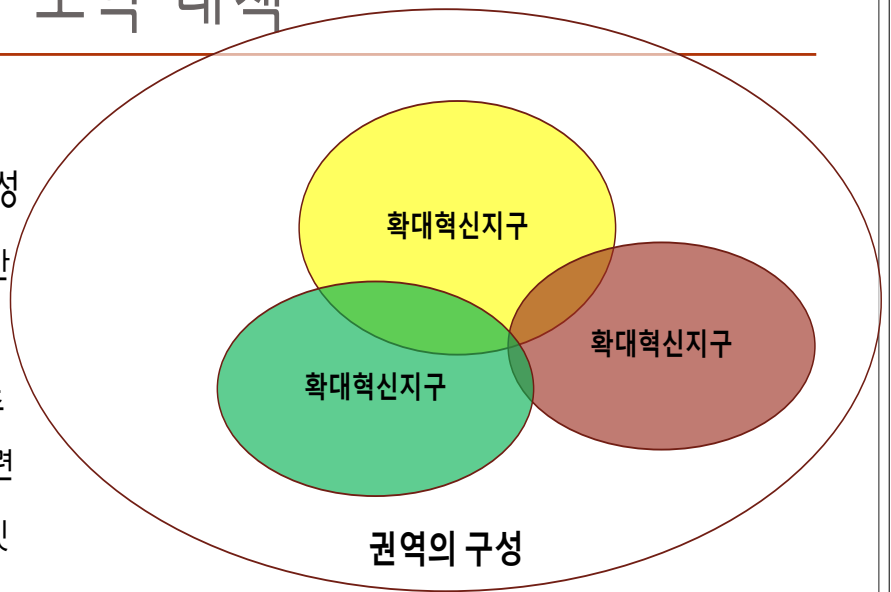
*확대혁신지구는 혁신도시, 산업단지, 모도시, 인근도시, Connected Town을 포괄

균형발전을 통한 도약 대책

◆ 새로운 혁신공간 구성

❖ 초광역 확대혁신벨트 조성

- 초광역 확대 혁신성장 기반 구축
 - 혁신공간과 연계하여 초광역권별 성장 거점 마련
 - 확대혁신지구(광역)을 잇는 벨트 구성

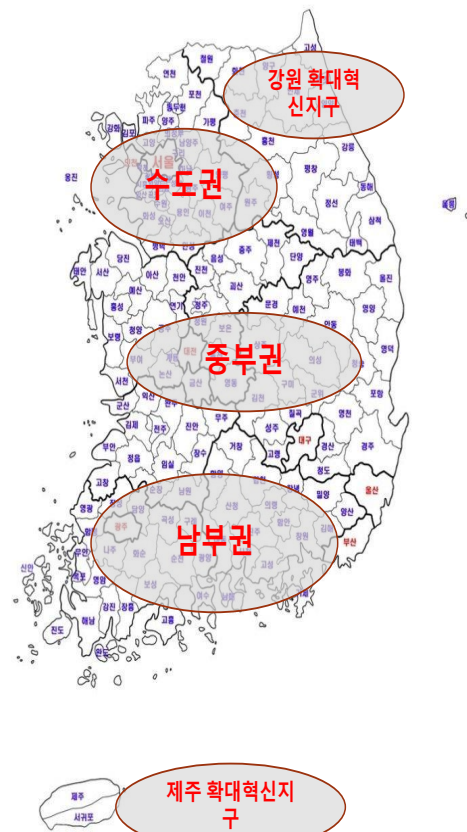


균형발전을 통한 도약 대책

◆ 새로운 혁신공간 구성

❖ 전국의 혁신성장 기반 구축

- 전국 확대 혁신벨트 조성
 - 확대혁신벨트(초광역)를 권력별로 모아 전국 혁신성장 기반을 구축함
 - 권역은 남부권, 중부권, 수도권으로 구성
 - 강원과 제주는 확대혁신지구(광역)만 구축



지역뉴딜을 위한 상생 혁신 거버넌스 전략

박준식 교수
(한림대학교)



지역 뉴딜을 위한 상생 혁신 거버넌스 전략
-지자체, 혁신기업, 지역경제의 3자협력 체제를 중심으로-

박 준 식
한림대 사회학과 교수

I. 문제 제기: 지역경제와 일자리 여건

- 춘천지역의 고용 구조는 제조업의 비중이 매우 낮은 반면 행정중심 도시로 공공부문의 비중이 크고, 수도권 인근의 도농복합 중소도시로 자영업과 소규모 영세 기업들이 비중이 매우 높아 지속적이고 안정적인 일자리 성장에 구조적 한계를 안고 있음.
- 민간 기업들의 대다수는 임금 수준이 낮은 지방 산업단지의 중소기업들이며, 종업원 고용 규모가 10인을 넘지 않는 영세 기업들이 대다수이고, 근로자들의 평균 연령이 높아 경제활동의 핵심 청장년층이 선호하는 양질의 일자리는 매우 제한적임.
- 청장년 핵심 인력이 장기간 근무하면서 안정적인 임금 향상을 기대하거나, 활발한 이동을 통해 경력과 지위 상승을 도모할 기회가 제한적이기 때문에 중소기업들이 애써 육성한 인재들은 얼마 안 가 수도권으로 이직하여 양질의 고숙련 인력 확보가 어려운 구조적 숙련 인재 유출 지역임.
- 춘천은 지역 대학을 졸업한 청장년 노동자들이 역내에서 경력과 경험, 지식과 학습을 통해 역량을 축적할 수 있는 클러스터형 노동시장 생태계가 발전해야 하는 과제를 안고 있음.
- 노동자들이 지역에서 양질을 일자리를 찾고, 안정적인 커리어를 발전시킬 수 있는 노동시장 구조를 만들기 위해서는 장기간에 걸쳐 사람 중심의 투자와 인재 수급 체제가 지역 내에서 구축되어야 함.
- 지역의 지속 가능성을 높이는 핵심 전략은 정주 인구의 질과 역량을 높이는 것에서 찾아야 함. 이는 양질의 숙련 인재들이 지역에서 정착할 수 있는 일자리 기회와 양호한 정주 환경을 강화함으로써만 가능할 것임.

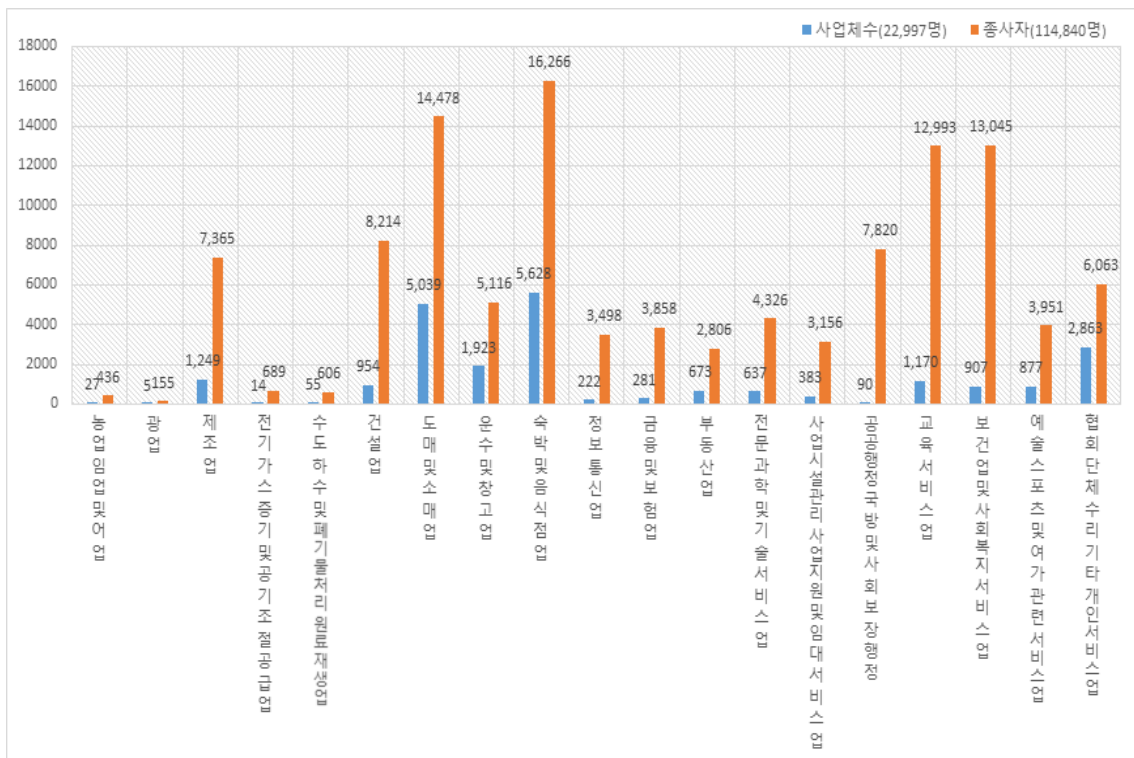


그림 1 춘천시 산업별 사업체 수 및 종사자 수
자료: 춘천시 통계연보 (2019)

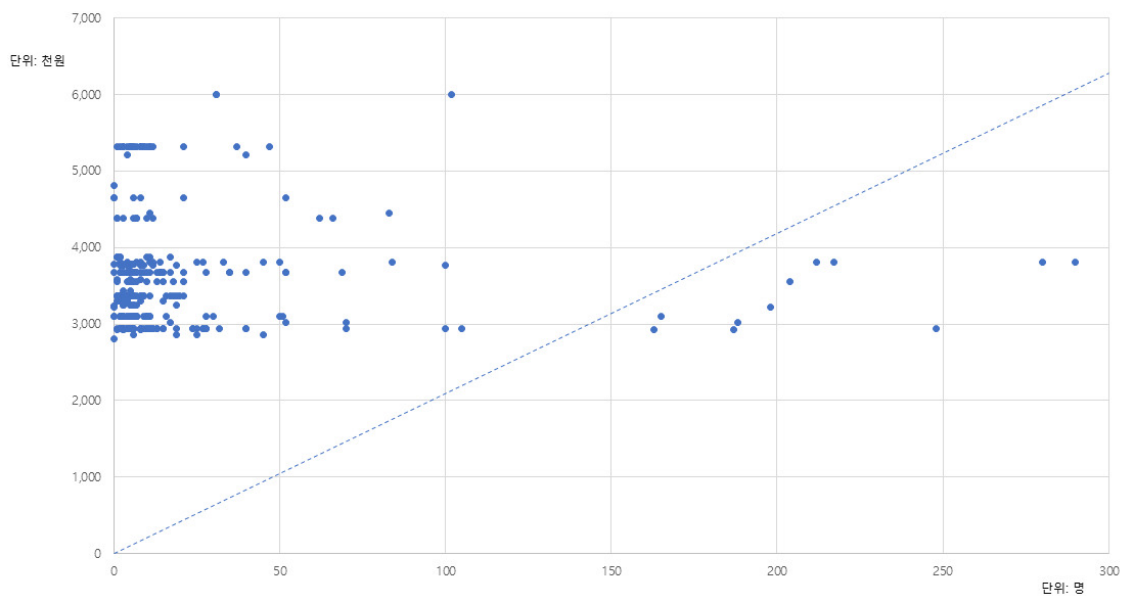


그림 2 춘천 지역 종업원 규모별 1인당 월 임금 총액 분포
출처: 춘천시 산업단지 통계 (2019)

II. 추진 전략: 혁신기업 클러스터-대학-지역 간 일자리 협력체계 구축

- 인구 및 경제 구조의 취약성에도 불구하고 춘천 지역에는 다른 중소 지방도시와는 달리 지역 거점 대학과 주요 사립대학이 소재해 있으며, 이를 통해 매년 7천 명 정도의 청년 인재들이 배출되고 있음. 이들의 절대 다수는 수도권에서 일자리를 잡으려 하지만, 많은 대학 졸업자들이 안정적인 일자리 기회가 있다면 지역 정주를 선호함.
- 춘천 지역은 고학력의 젊은 인재를 배출할 수 있는 역량을 지닌 우수한 고등교육 환경을 갖추고 있음. 지역의 대표적인 종합대학과(2개) 교육대학(1개), 전문대(2개), 폴리텍(1개) 등 직업 및 고등교육 기관들을 통해 다양한 층위의 숙련 인재들을 육성하는 교육과 훈련 공급 생태계가 갖추어져 있음.
- 지역 대학들은 바이오, 헬스케어를 비롯한 주요 핵심 성장 영역에서 높은 수준의 연구개발 및 인적 역량을 보유하고 있음. 바이오 산업, 진단 의료기기 관련 혁신 기업들이 대학과의 긴밀한 협력과 연구개발 역량을 기반으로 성장하면서 속속 성공적인 창업 생태계에 진입하고 있음.
- 춘천은 체외진단기기, 의약품, 건강기능 소재 등의 분야를 중심으로 2 개의 코스닥 상장 기업을 배출하고 강원지역의 수출 산업을 선도하는 위치를 점하고 있음.
- 지역 자영업 영역에서도 수도권과의 접근성이 획기적으로 개선됨에 따라 유동 인구가 증가하고, 청장년들의 활발한 창업 비즈니스 생태계가 성장하고 있음.
- 지역이 보유한 양질의 고등교육 및 인재 육성 역량을 기반으로 혁신 동력을 창출하는 등 내생적 성장을 주도할 수 있는 인적 역량을 갖춘 지역으로 디지털 그린 뉴딜과 친환경 지식산업의 성장 잠재력과 미래의 가치가 부각되고 있음.
- 양호한 인적자원 수준과 역량을 강화하고, 우수 인재와 기업가 역량을 육성하는 교육 역량을 기반으로 ‘인재’와 ‘삶의 질’을 병행적으로 향상시켜, 지역의 경제적 잠재력과 매력도를 높이는 정책이 지속 가능한 지역 발전의 핵심 전략이 될 수 있음.
- 본 연구에서는 춘천지역에서 효과적인 일자리 창출 전략으로 다음의 방향성을 강조함.
 - (1) 지역의 경제 실정과 일자리 창출 역량을 감안하여 실효성 있는 지역 경제사회 주체들의 선진적 일자리 창출 사회적 협력 체계 구축이 필요함.

특히 지역 산업 정책과 일자리 정책의 유기적 연계를 위한 상생협력 거버넌스가 필요함.

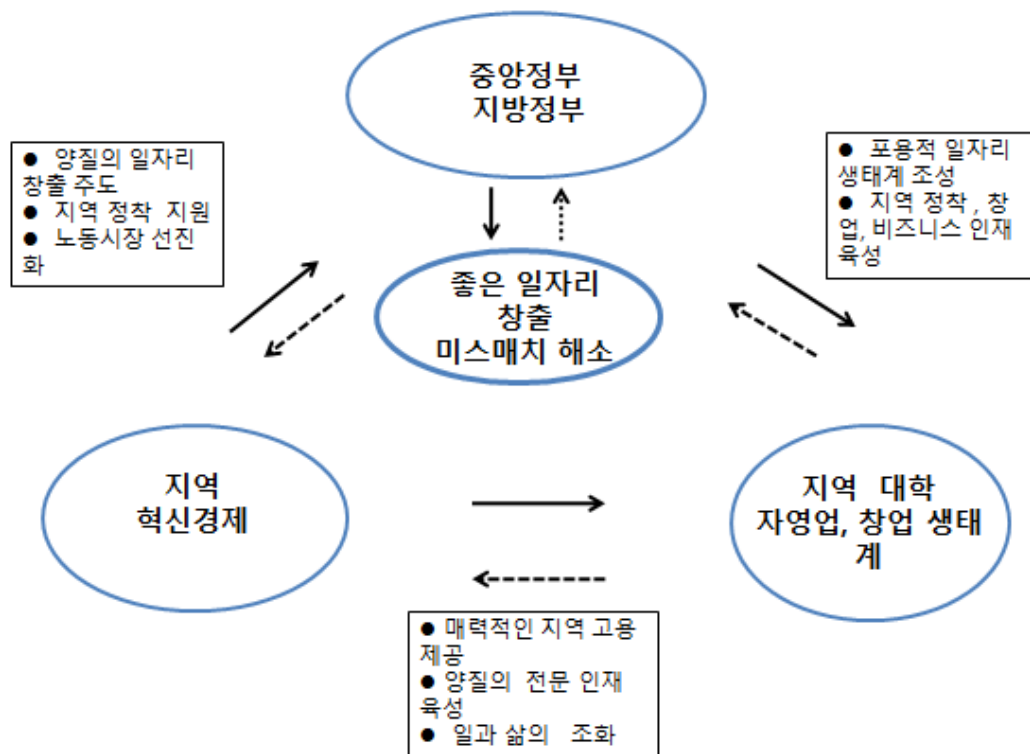
- (2) 지역경제 주체들의 일자리 거버넌스를 중심으로 성장 가능성과 활력이 큰 성장주도 영역에서 양질의 일자리 기회에 대한 지역상생 산업과 일자리 비전을 제시하고, 경제사회 주체들의 협력체계를 구축함. 특히 혁신경제 영역, 창업 영역, 경쟁력 있는 전공 분야에서 대학의 적극적이고 체계적인 참여와 협력체계 구축이 요구됨.
- (3) 일자리 창출 노력과 지역 간의 시너지 효과를 극대화하고, 일과 삶의 균형을 통한 삶의 질 향상, 양질의 일자리에 종사하는 젊은 인구의 지역 정착을 위한 정주 매력 제공 노력을 강화해야 함. 이를 위해 지역 자영업 영역에서도 ‘핫플레이스’ 일자리 활성화가 필요함.

기업 중심의 공동마케팅, 정보공유 수준에 그치는 초보적 일자리 협력 방식의 한계를 넘어 지역사회 경제 주체들이 함께 일자리 창출을 위해 고민하고 교류하는 높은 수준의 선진적 일자리 거버넌스 구축이 필요하며, 이를 중심으로 ‘인재육성’ ‘훈련’ ‘인력 교류’ 등 다양한 정책적 지원을 시행하는 종합적 창구가 필요함.

지역 중심의 선진적 지역상생 일자리 사업은 일자리의 양적 증가보다는 중장기적 관점에서 일자리 창출 역량과 토대를 다지는 상생 협력 사업들을 중심으로 추진해야 하며, 업종과 부문의 벽을 넘어 지역사회 전체의 일자리 창출 효과를 높이는 시너지 효과를 거두어야 함.

- (4) 지역상생 일자리 거버넌스와 추진 체계의 틀 속에서 혁신경제 영역에서는 바이오산업이나 IT산업 등의 신성장 혁신 산업과 유관 업종에서 기업-지자체-대학이 함께하는 일자리 창출과 상생협력 협의체 구성이 필요하며, 이를 통해 지역에 맞는 적정 수준의 일자리에 대한 사회적 협약과 협력 방안들을 상시적, 지속적으로 모색하고, 이를 실행할 필요가 있음. 춘천의 미래를 주도할 새로운 산업들은 기업체 뿐 아니라 인프라 구축 및 산업 클러스터 육성에 책임이 있는 지자체, 전문성을 갖춘 인력 양성을 담당하는 대학의 참여가 필요함.
- (5) 지역상생 거버넌스를 중심으로 노사를 포함한 주요 경제사회 주체들이 주요 정책 영역별로 협력을 심화하는 수평적 상생협력 추진체계를 만들고, 이를 중심으로 산업계와 대학이 핵심적인 역할을 수행하고, 지역 경

제 주체들이 참여하는 한 편, 정부와 지자체가 이를 지원하는 지역상생 일자리 창출 사업들을 추진할 필요가 있음. 지역의 일자리 거버넌스에서는 숙련 인재의 확보와 유출 방지를 위한 기본적인 사회적 정주 기준을 제시하는 것과 더불어, 지역 실정에 맞는 일과 삶의 균형 방식을 강구하고, 적정 수준에서 경쟁력 있는 일자리 기준을 마련함으로써 지역 일자리 생태계의 선진화를 추구해야 함.



충청지역 일자리를 위한 지역경제 주체들 간의 기본 협력체계

III. 추진 전략: 혁신클러스터-대학-소상공 지역경제 파트너십

- 강원지역의 상생형 지역일자리 사업이 효과적으로 추진되기 위해서는 주요 경제권별로 지역의 경제, 노동시장, 산업적 특성과 니드에 기초한 ‘상향식’(bottom-up) 일자리 모델이 만들어져야 함.
- 지역경제의 미래 성장 영역에서 상생형 일자리 모델이 성장하여 지속적으로

양질의 일자리를 창출하도록 지원하는 노력과 더불어 지역 차원에서 청장년의 핵심 인구가 지역에 정착하고 생활 안정을 도모할 수 있도록 이들의 삶과 생활의 질 향상과 깊이 연관된 소상공 지역경제 영역에서도 질 높은 지역형 서비스 산업을 선진화시켜야 함.

- 지역경제는 지역 자영업의 일자리와 불가분의 연결 고리를 형성하고 있음. 자영업은 지역경제의 민간 영역에서 고용의 절대적 비중을 점하고 있음. 혁신경제의 성장과 일자리 창출이 지역경제와 선순환 생태계로 성장하기 위해서는 성장의 효과가 지역 내 소비 증진으로 이어져야 함. 지역의 자영업 부문은 성장의 과실이 지역으로 순환되는 선순환 낙수 효과의 핵심 경로임. 역으로 자영업 부문의 경쟁력 상실은 지역경제와 혁신경제의 연결 고리를 해체하여 성장의 과실을 역외로 유출시킬 수 있음. 경제의 성장이 지역의 성장으로 이어지지 못하면 인재 유출과 지역 쇠퇴를 막을 수 없으며, 이는 장기적으로 혁신경제의 성장 토대마저 잠식할 뿐 아니라 지역상생 일자리 사업에 대한 주민들의 참여와 지지를 이끌어내지 못하고, 주민들의 반발로 이어질 수 있음. 혁신경제와 지역경제의 핵심 연결 고리인 지역 자영업이 지역상생 일자리 전략에서 중시되어야 하는 이유는 여기에 있음.
- 효과적인 일자리 창출은 혁신경제와 지역경제의 동반성장을 통해 가능하며, 그러한 의미에서 지역상생형 일자리 모델은 단일 산업이나 업종에 치우친 발전 전략보다는 혁신경제의 대표 산업과 지역경제의 삶의 질 지원 산업, 그리고 지역의 소상공 자영업이 함께 발전시키는 동반 변영의 방안으로 이어져야 함.
- 혁신 기술을 기반으로 빠르게 성장하는 혁신경제 영역과 소상공 자영업 중심의 지역 서비스 산업의 동반 성숙과 발전, 그리고 양질의 청장년 인재 공급과 지역 정착을 위한 대학과의 체계적인 협력은 지역 일자리의 양극화와 고립화를 방지하고, 새로운 산업의 일자리 종사자들이 지역에서 양질의 생산과 소비 간에 연계를 강화하여 지역경제의 선순환 기반을 다지는 데 중심 역할을 수행할 수 있음.
- 지역 수준의 상생형 일자리 협력은 일자리의 양극화를 방지하는 것은 물론, 공동체의 균형 있는 포용적 성장을 지원한다는 측면에서 지역 일자리 모델의 중요한 방안이 될 수 있을 것임

IV. 춘천지역 혁신경제 일자리 창출: 바이오산업 클러스터 사례

1. 신산업 생태계의 특성과 과제

- 최근 들어 춘천은 수도권 상수원지역에 대한 장기간의 규제 등 지리적 악조건을 극복하기 위해 추진한 첨단 친환경 산업 유치 전략의 영향으로 유전자칩, 진단시약 등 첨단의약산업의 주요 거점으로 성장하고 있음.
- 코로나19 대응 과정에서 대전, 오창 등과 함께 바이오산업의 거점으로 주목받고 있음. 도시 규모상 타 지역에 비해 종합대학과 바이오 관련 학과, 연구소가 풍부한 장점. 2개의 의과대학, 강원대와 한림대에 바이오 관련 학과가 다수 존재, 친환경, 청정 이미지로 첨단 산업의 새로운 거점으로 새로운 관심을 끌고 있음.
- (재)춘천바이오산업진흥원 등 유관 지원 기관 설립 및 대학 관련학과의 인력양성의 기반도 양호함. 따라서 바이오 산업체의 적극적 유치와 발전이 가속된다면 일자리 창출 가능성은 매우 높음.
- 바이오산업의 기술집약적 특성으로 인해 높은 수준의 전문 기술 및 지식 노동자들에 대한 수요가 꾸준히 증가하고 있고, 춘천시의 주요 대학들은 이러한 기업들이 요구하는 다양한 지식과 기술 수준의 인재를 안정적으로 공급할 수 있는 체계를 갖추고 있음.
- 바이오산업은 강원 지역의 새로운 성장 동력원으로 확고한 위상을 차지하면서 최근 지역의 주력 수출 산업으로 빠른 성장 가도에 진입하고 있음. 강원도 제조업 종사자 중 바이오 분야가 차지하는 비중이 36.1%에 달하며, 지역할당효과는 전국 3위의 경쟁력을 나타내고 있음. K-바이오와 관련하여 진단분야의 기여 가능성이 높아 바이오 기업에 충원될 인력 양성이 필요함. 바이오기업의 특성 상 연구개발에 대한 지속적인 필요성이 요구되고 있어 석사 및 박사급 인력 양상이 필요함. 석사 및 박사급 인력 고용에 관련된 임금, 근로시간 등 근로조건, 노사관계 등에 관한 실태 조사를 바탕으로 중장기적 발전 전략과 양질의 일자리 창출 모델이 필요함.
- 바이오산업의 경쟁력 유지에 필요한 인력은 학부 졸업생부터 석박사급 까지

그 층이 다양하며 우수 인재에 대한 수요가 높은 편임. 바이오산업의 글로벌 경쟁력에 필요한 우수 인재의 유치를 위해서는 급여 수준 뿐 아니라 젊은 기혼자들의 정착을 유도하기 위한 질 높은 육아, 보육, 교육 복지 매력을 제공해야 함. 이러한 요소들의 공급은 한 기업의 노력만으로는 제공되기 어려우며, 정부와 지자체의 적극적인 사회투자적 관점에서의 지원과 더불어 인재 유치를 위한 높은 수준의 제도적 지원이 이루어져야 함.

- 춘천지역의 산업 유치 전략은 일자리 정책 및 인재육성 전략과의 체계적인 결합에 대한 고민이 부족했음. 결과적으로 춘천지역에서는 기업들의 높은 성장 잠재력과 2개의 우수한 지역 거점 대학들이 수준 높은 양질의 인재와 창업 역량을 제공하고 있음에도 불구하고 지역경제의 잠재력에 상응하는 일자리 창출이 성공적으로 추진되지 못하고 있음. 지역 산업과 양질의 일자리를 체계적으로 연계하는 보다 종합적인 지역상생 모델이 필요함.
- 춘천 지역의 바이오산업은 코로나19 상황에서 바이오산업의 위상이 획기적으로 높아짐에 따라 앞으로도 매우 높은 지속적 성장과 일자리 창출 가능성을 입증하고 있음.
- 춘천의 바이오산업은 지역의 대학들을 중심으로 열악한 지역적 한계를 극복한 혁신적 창업가와 이들의 기업가역량, 그리고 지역 TP를 비롯한 정부의 적극적이고 헌신적인 지원을 바탕으로 성장해 왔음.
- 바이오 분야 기업의 임금 수준은 회사마다 격차가 큰 편임. 타 분야에 비해서 임금 수준이 낮은 편이며, 수도권의 동종 업체들보다 낮은 편임. 기업과 구직자의 가장 큰 갭이 업무 대비 기대 임금 수준의 차이로 나타남. 임금이 낮은 기업이 우수 인재를 확보 할 수 없기 때문에 지자체와 기업, 대학이 협력하여 임금 수준의 미스매치를 해소하기 위한 다양한 지원 방안이 필요함. 숙련 인재의 확보와 인적자원의 수준이 바이오 기업들의 경쟁력을 결정하는 경쟁 구도에서 춘천지역 바이오산업은 기업과 산업의 장기적 성장을 제약하는 인재 부문에서의 애로 요인 요인을 해소해야 하며, 이를 위한 체계적인 지원이 지역상생 일자리사업을 통해 실현되어야 함.

2. 지역 맞춤형 일자리 파트너십의 필요성

- 지역상생 일자리 프로젝트에서 지역 맞춤형 인재 육성 모델은 필수적 요소

임. 경쟁력 있는 인재 육성과 취업이 유기적으로 연결될 수 있도록 지역 혁신기업과 대학들 간의 취업연계 상생협력 모델이 개발되어야 함. 이를 효과적으로 추진하는 방안으로 다음과 같은 방안이 제안될 수 있을 것임.

- (1) 지역 대학과 혁신기업, 지자체를 중심으로 양질의 일자리 생태계 구축을 위한 ‘지역 취업 계약 전공’이나 지역 취업 보장형 인재 육성 모델이 필요함. 바이오산업은 높은 수준의 기초 연구 역량을 지닌 연구와 기술기업들의 생산 시스템이 밀접히 연결되어야 글로벌 경쟁력을 발휘할 수 있음. 산업계와 대학의 밀접한 협력체계는 지속 가능한 산업 경쟁력의 핵심 요소임. 글로벌 시장을 선도하는 바이오 클러스터들은 글로벌 대학이나 연구소들과 클러스터를 형성하며 성장해 왔음.
- (2) 지역 취업 보장 전공은 지역경제의 선진화와 일자리 창출 기여도가 높은 대표 업종과 산업에서 선도적으로 시도하고, 그 효과를 확산시키는 방식으로 발전할 수 있음
- (3) 바이오산업 및 전공 분야, IT 산업 및 전공 분야에서 지역 기업들과 대학, 지자체가 협력하여 지역취업 보장 트랙을 마련하고, 우수한 지역 청년 인재를 양성하여 기업들의 수요를 지원하고, 이들에 대한 적정 수준의 처우를 보장하는 지역 노동시장 기본 협약을 추진할 필요가 있음.
- (4) 지자체와 정부가 청년 인재의 지역 정착을 유도하기 위해서는 산업인력 양성 관점이 아닌 생활 지원과 지역 정착 지원의 관점에서 청년들에게 실효성 있는 정착 매력을 높이는 종합적인 정주 환경 개선 및 지원 정책을 꾸준히 추진해야 함. 바이오산업 종사자들은 의·생명 및 서비스 관련 숙련 인재들과 깊은 관련성이 있고, 석·박사 및 학·석사 급의 숙련 기술자, 식품 및 환경, 보건 분야 전공자 등과 현장 중심의 깊은 협력을 요구하고 있음. 또한 근무 형태가 매우 유연하고, 연구와 생산이 잘 결합되어 필요에 따라 자유롭게 일하는 경우가 많기 때문에 유연한 근무 및 노동 형태를 지원하는 양질의 복지 투자가 필요함.

<인재육성을 위한 대학과 지역의 협력 모델>

※ 기업과 대학, 지역의 일자리 협력 모델

광주형 일자리는 ‘노사 협력’, 밀양형 일자리는 ‘기업-주민 협력’

형성형 일자리는 ‘중소기업 이익공유형’, 춘천 바이오산업의 경우, 기업과 대학의 상생 협력 모델로 접근하는 것이 바람직함.

우수 인재 유치와 정착을 위해 근로시간의 자율선택이나 주당 40시간의 탄력적 운영을 노동환경의 모델로 적용하거나, 보육, 교육, 교통, 복지 등의 노동조건을 파격적으로 개선하는 지원책을 제공하는 방안 등 춘천만의 상생형 모델이 필요함.

기업과 대학의 실질적인 상생모델을 통해 기업의 동반성장과 지역 일자리 창출을 도모해야 함. 지역 대학의 발전 모델과 결합한 포괄적 사업 모델이 필요함. 기업과 대학의 상생 모델은 새로운 형태는 아니며 정부 부처들이 개별적으로 수행하던 지원 사업을 일자리 창출의 관점에서 통합적으로 운영, 조정하는 방식으로 재구성과 선진화를 필요로 함. 과거 정부 지원 사업의 평가가 대학이나 기업들의 성과에만 국한하여 이루어져서 시너지 효과를 거두기 어려웠음. 이러한 문제점들을 적극적으로 수정하여 기업과 대학이 상생 가능한 다양한 사업 모델들을 함께 추진해야 함.

그 하나의 예로 지역 기업 취업 보장형 협약전공 모델을 대학과 기업체들이 함께 개발할 수 있을 것임. 고용 측면에서 시너지 효과가 큰 사업들을 추진하여 지역 우수 인재의 역외 유출을 억제하고, 기업들의 인력난을 해소할 수 있을 것임.

□ 지역 혁신기업과 대학의 협약 인재 육성 모델

- ※ 지역의 기업대상으로 소요인력 수요조사
- ※ 기업 주도 인턴쉽 장학생 선발
- ※ 선발된 학생을 대상으로 3,4학년 장학프로그램 운영
 - 장학금지급, 장기현장실습으로 기업친화력 제고 등
- ※ 졸업후 해당기업에 고용보장
 - 일정기간 의무고용으로 인재 유출 억제

참고 자료: 춘천지역 균형발전 전략 전문가 및 지방정부 관련 전문가 인터뷰.

- 지역 경제사회 주체들의 적절한 역할 분담은 축적된 경험을 통해 확인됨.

- (1) 기업의 역할: 기업들은 안정적이고 지속 가능한 성장을 위해 급여, 복리후생, 고용안정 등 환경 개선과 인적자원 보존에 더 많은 자원을 투입할 수 있음. 지역 기업들 간의 가치 사슬 재구성, 업종별 협력 협의체를

활성화하여 기업들 간의 임금 격차 해소 노력을 강화해야 함. 특히 수도권과의 임금격차 해소를 위한 정부-지자체와의 협력체계가 필요함.

지역의 혁신 기업들은 고급 전문 인력 확보 필요 때문에 대학의 교육과정에 직접 참여할 필요가 있음. 계약학과 등 장기적이고 지속적으로 일정 인원의 수급을 보장할 수 있는 여건을 만들고 대학이 이에 맞는 교육과정을 수립하도록 지원해야 하며, 기업들은 일과 학습이 효과적으로 병행될 수 있도록 다양한 현장 훈련 및 인재 발굴 기회를 제공해야 함.

- (2) 근로자의 역할: 타 지역과 견주어 손색이 없는 정주 여건과 눈높이에 맞는 안정된 일자리, 일과 삶의 균형을 이루고, 지역 노동시장의 선진화와 근로조건 향상을 위한 다양한 시책 개발에 적극 참여할 수 있음.

- (3) 지자체의 역할: 기업의 고용에 대한 행정적, 재정적 지원과 더불어 정부의 경쟁력 있는 지역 산업에 특화된 산학협력 프로그램 운영을 위한 플랫폼 지원이 필요함. 산업단지에 입주 기업에서 인턴십을 수행하는 학생들이 출퇴근할 수 있는 교통수단이나 숙박시설 지원과 더불어 안정적인 근무 및 노동 환경 마련을 위한 현장 맞춤형 지원이 필요함.

지자체는 지역정착 장학금, 정주 환경 개선, 육아와 교육, 문화적 도시환경 조성 등을 적극적으로 추진하여 최고의 정주 여건과 저렴한 공공재를 제공해야 함. 청년들의 지역 기업에 대한 부정적 인식 해소를 위해 노력할 필요가 있음. 중앙정부와 지방정부의 칸막이 행정과 경직적 운영 방식을 개선하여 청년들이 쉬고, 즐기고, 생각할 수 있는 사회문화 공간 마련을 위해 적극적인 투자가 필요함.

- (4) 대학의 역할: 대학은 양질의 지역 취업 인력 양성을 위하여 관련 전공의 인재 육성 프로그램을 지역 산업체들과 긴밀한 협력 하에 맞춤형 방식으로 개발해야 함. 산학협력교과목 운영을 위한 대학 및 기업의 전문가를 지원할 수 있는 인사시스템, 재정적 지원 방안 등의 구축이 필요함. 기업의 수요에 맞춘 교과과정과 계약 전공, 분야별 특성화와 현장 중심의 고품질 교육과정 제공 등으로 기업의 경쟁력 향상에 기여할 수 있음.

지역 기업 맞춤형 인력 양성: 기업들이 요구하는 기본지식과 현장 경험, 실습 중심의 교육, 장기 인턴십 제공, 일과 학습의 긴밀한 연계 교육이 필요함.

학부와 대학원까지 포함하는 체계적이고 종합적인 인력양성 시스템이 기업들과의 긴밀한 협력을 통해 개발되고, 인재 경쟁력 높은 대표 프로그램을 육성해야 함.

- (5) 정부의 지원 정책들이 높은 수준의 상호 시너지 효과를 만들어낼 수 있도록 특정 산업에 치우친 정책보다는 청년 일반의 생활과 정주 및 양질의 문화적 삶의 질을 향상시키는 한 편, 연관 산업, 특히 수준 높은 지역 자영업과 서비스 산업이 동시에 육성되어 지역 선도 산업과 지역 연관 산업 및 업종의 일자리 생태계가 동반 성장하는 선순환 일자리 생태계를 조성해야 함.
- 지역상생 일자리 전략의 주요 참여자들은 양질의 일자리 창출을 통해 혁신 기업들의 인재 경쟁력을 높이고, 인적자원의 지역 정착으로 핵심 성장 동력을 확보할 수 있을 것임. 인재의 경쟁력이 회사의 미래를 좌우하는 바이오 산업이나 IT 산업의 특성상 우수한 인재를 안정적으로 확보하는 것이 회사의 미래를 결정하는 핵심 요소임.
- 지방정부의 입장에서는 소중한 청년 인재의 안정적인 지역 정착과 생활 지원을 통해 지역 소멸 위험을 극복하는 것은 물론 지속 가능한 지역 발전을 위해 꼭 필요한 핵심 인구를 지역에 보존하는 효과를 거둘 수 있음.
- 근로자들 입장에서는 다른 지역에서 일자리를 구하고, 정착하는 데 필요한 적응과 비용 지출을 최소화하고, 지역에서 적정 비용으로 안정적이고 질 높은 미래의 꿈을 실현할 수 있음.

<2019년 춘천바이오산업진흥원의 대학생 대상 설문조사 결과>

대상: 바이오기업 72개사, 대학생 260명

- ※ 지역내 바이오기업 취업의사 : 응답자의 74%
- ※ 급여, 근무환경, 복리후생, 고용안정 순으로 취업고려요인
- ※ 대학생 희망 급여 302만원 (현재 230만원)

취업 애로 요인 해소 필요

- ※ 급여: 직접지원이 어려운 경우 간접적인 재정지원
- ※ 근무환경: 기업에 근무환경 개선비용 지원
- ※ 복리후생: 청년주거단지조성, 청년문화단지

<지역맞춤 산학협력 및 연구개발 인재 양성>

학부: 바이오기업 72개사, 대학생 260명

- ※ 지역 산업체들과의 협약형 취업보장 계약 인재양성
- ※ 기업들과 대학들의 인재양성 컨소시엄
- ※ 대학생 희망 급여 302만원 (현재 230만원)

대학원: 기업이 요구하는 기술개발 및 연구개발 인력

- ※ 기업들의 현장 연구개발 요구에 대응
- ※ 기업 현장과 연구실 연계, 취업연계 R&D
- ※ 지역 기업, 대학, 연구소 등의 공동 연구 장비 활용 및 공동 운용

자료: 춘천바이오산업진흥원, 2020.

3. 지역경제와 혁신경제의 일자리 연결

- 서울과의 직접 연결과 접근성을 획기적으로 높인 고속도로와 복선 전철은 춘천과 인근 지역에서 서울로 이어지는 수도권 접근 시간을 2-3시간에서 1-2시간 수준으로 압축했음. 교통망의 질적, 양적 확대로 춘천과 수도권이 직접 연결되는 획기적 접근성 혁명이 이 지역에서 진행되고 있음.
- 교통망의 확충으로 춘천 시민은 물론 춘천을 오가는 사람들의 공간적 이동성 역시 양적 측면 뿐 아니라 질적 측면에서도 활발해졌음. 인구와 일자리의 유동성이 크게 높아져 변화와 성장이 멈추었던 ‘정주 도시’(residential city)는 사람, 물자, 정보, 일자리가 활발히 오가는 ‘노마드 도시’(nomad city)로 급격한 변화를 겪고 있음.
- 강남과 강북을 아우르는 수도권 동부 지역과 춘천 간의 접근성 개선으로

‘시·공간 압축’(time-space compression)의 결집과 집결 효과는 상당 기간 이어질 것임. 시공간 압축은 춘천의 경제 및 일자리 생태계를 현대화시키고, 지역의 일자리 경쟁력을 높이는 효과로 이어짐.

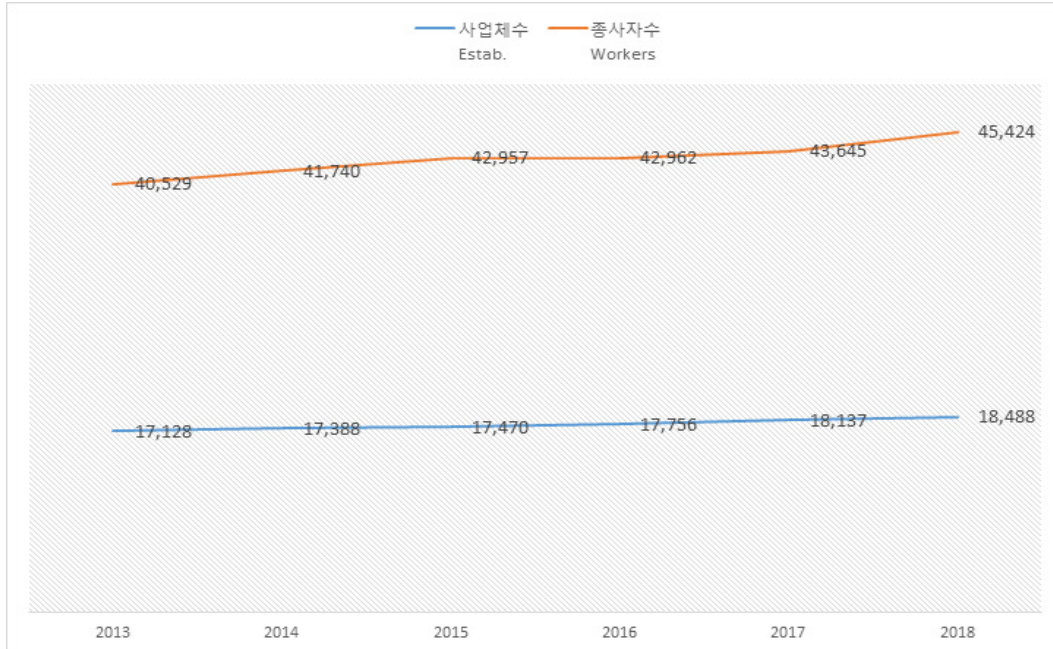


그림 4 춘천시 개인사업체 및 종사자 수 추이

- 수도권 접근성의 획기적 개선은 경제와 일자리 측면에서 새로운 기회와 위협 요인을 포함할 수 있음. 인구의 유동성이 높아짐에 따라 일시적 방문과 교류 및 레저, 관광 인구가 급증함으로써 지역 소상공 경제 영역에 새로운 기회가 되고 있음.
- 지역경제에서 가장 큰 고용을 품고 있는 자영업 영역과 혁신경제 영역 간에 일과 삶의 가교와 연결의 생태계를 조성하는 것이 지역상생 일자리 지원 전략에서 중요함. 지역경제의 혁신성과 창의성 수준이 전반적으로 높아지면, 활발한 창업과 창업 기회가 활성화되고, 고용 증진 효과 효과로 이어질 것임.



<‘핫 플레이스’의 일자리 기여>

자영업의 장기 구조조정이 지속되면서 외식산업의 일자리 창출 기능이 과소평가되고 있음. 그러나 지역에서 고급 커피 가게 창업 열기는 좀처럼 식지 않고 있으며, 종사자 수가 증가하고 고급화 경향이 뚜렷함.

춘천은 수도권 사람들이 즐겨 찾는 소양댐 인근, 구봉산 인근, 도심의 공지천 주변을 중심으로 커피 디저트 카페들이 크게 증가하였고, 그 수는 편의점과 치킨점을 합한 수보다 많이 번성하고 있음.

춘천의 외곽 동면 거두리에 2018년 문을 연 CAFE DE 220 VOLT는 작은 명소에서 얼마나 많은 직접 고용이 만들어질 수 있는지를 잘 보여줌.

춘천 외곽의 경치 좋은 전원 마을 단지에 문을 연 이 카페는 지난 1년 간 50만 명 정도의 손님이 다녀 간 것으로 소개되고 있음. 처음에는 대표를 포함해서 모두 5명이 시작하였지만, 지금은 25명 정도의 인력을 고용하고 있음.

직접 원두 로스팅과 베이커리를 병행하면서 가게 고유의 맛과 참신한 건물, 그리고 쉬운 접근성 등이 이 카페의 장점이다. 춘천의 진단 의료기기와 바이오 기업들이 집결한 거두농공단지와 가까워 젊은 사람들이 즐겨 찾는 명소가 되었음.

이러한 현상은 춘천에 국한된 것만은 아님. 지역 관광산업이 지역의 오랜 자영업의 고급화와 관광을 중심으로 고용을 주도하는 경향이 두드러짐. 2018년 기준 국내 커피시장 규모는 12조에 달하며, 1인당 커피 소비량 512잔으로 세계 최고 수준이라는 사실이 이를 간접적으로 입증하고 있음.

참고 자료: 춘천지역 핫 플레이스 카페 창업자와의 인터뷰.

- 춘천의 경우 자영업 사업체와 종사자 수는 최근 꾸준히 증가하는 추세에 있음. 특히 종사자 수의 증가 추세가 업체 수 증가보다 빠른 경향을 보임. 자영업 창업과 종사자의 증가는 전국적인 흐름과는 상당히 다른 현상임. 춘천

지역의 경우 자영업 비즈니스 영역이 일자리 창출에서 중요한 역할을 수행할 가능성을 충분히 보여주고 있으며, 특히 춘천 인근의 풍부한 농촌 지역에서도 자영업의 선진화에 필요한 친환경 농업 등 다른 지역에서 모방하기 힘든 경쟁력을 제공하고 있음. 정부에서도 지역 자영업과 도시 인근 농업 간에 발전 가능성이 높은 일자리 창출 기회에 주목해야 함.

- 춘천의 자영업 영역에서 경제 환경의 변화와 더불어 새로운 자영업이 구 자영업을 대체하는 ‘현대화’, 혹은 ‘적응적 변화’ 노력이 진행되고 있음. 수도권과의 접근성이 개선되면서 자영업 스스로 ‘지역 명소’나 ‘핫 플레이스’와 같은 방식으로 능동적 진화와 현대화를 꾀하고 있음.
- 지역에서 혁신적인 기업가 역량을 발휘하는 젊은 자영업자와 사업가들은 다양한 방식으로 4차산업혁명과 접근성의 기회를 활용하여 비즈니스의 현대화를 모색하고, 로컬의 ‘핫 플레이스’로 성장하여 활발하게 일자리 기회를 제공하고 있음. 지역 자영업의 새로운 도전은 지역사회에 크고 작은 일자리 기회를 제공할 뿐 아니라 창업을 통한 자기 일자리 창출 동력원이 되고 있음.
- 도심지에서 잘 보존된 카페나 시민들이 즐겨 찾는 소규모 자영업 가게들이 도시의 문화적 매력과 공동체성을 유지하는 데 기여할 뿐 아니라 시민들에게 더 많은 고용 기회를 제공함으로써 도시의 활력을 지키는 데 크게 기여하고 있음. 젊은이들이 즐겨 찾는 지역과 동네의 명소들이 지역의 경제적 활력과 양질의 일자리 기회를 제공함으로써 지역경제에 큰 경제 및 문화적 기여 효과를 제공함.
- 지역경제와 자영업의 위기를 골목길 상권 혁신으로 극복하기 위해서는 성격이 달라 보이는 두 경제 영역의 일자리들을 일과 삶의 영역에서 함께 엮어내는 상생형 일자리와 선진형 생활 생태계 조성이 필요함. 기존 소상공 자영업과 지역경제의 공동체성을 유지하면서 지역의 일자리와 비즈니스 생태계를 보호하려는 노력은 지역경제와 일자리 정책의 중요한 부분을 점해 왔음. 이러한 노력은 포용적이고 공동체적인 지역을 유지하고 보존하는 것 뿐 아니라 핵심 청장년 인구의 지역 정착을 촉진하는 중요한 요인이 될 수 있음.

V. 정책적 함의

- 지역상생형 일자리 창출 정책의 효과적인 추진을 위해서는 각각의 경제권역 별로 지역적 특성과 수요, 지역의 기회와 위협 요인, 그리고 전략적 강점과 취약점 등을 종합적으로 고려하고, 이러한 요소들과 높은 정합성을 지닌 지역 단위 노사민정 거버넌스 구축이 요구됨. 춘천 지역은 고용 전략 측면에서 강원도의 다른 산업 지역이나 도시들과는 다른 산업적 특성과 지역적 기반을 갖고 있으며, 이러한 조건들이 갖는 장점과 잠재력을 최대한 활용하는 지역상생 일자리 창출 전략이 필요할 것임.
- 춘천지역에서 성공적으로 성장하여 양질의 일자리 창출을 주도하고 있는 바이오산업 영역에서 춘천 지역의 특성과 장점을 극대화할 수 있는 일자리 거버넌스를 형성하고 이를 기반으로 지속 가능한 양질의 일자리 전략이 추진될 필요가 있음. 지역의 혁신경제 클러스터 기업들, 우수 인재 육성과 연구개발 능력을 갖춘 지역 대학들, 고용 능력을 지닌 지역의 핫 플레이스 자영업 영역, 그리고 지방정부와 지역 노사민정 주체들이 함께 참여하는 지역상생 일자리 창출 전략은 다른 지역들에 비해 지속적 성장 가능성이 높고, 청장년 핵심 인력에게 매력적인 고용을 제공할 수 있을 것임.
- 춘천에서 효과적인 지역상생 일자리 창출이 가능하기 위해서는 경제사회 주체들 간의 '미스매치' 해소를 위한 노력이 매우 중요함. 일자리 미스매치는 노동시장에서의 구인과 구직 상황에서만 발생하는 것은 아니며, 혁신경제와 자영업 부문 간의 격차, 지역과 근로자들의 정주 여건 기대 격차 등 다양한 영역에서 존재하며, 이를 해소하기 위한 전략도 경제사회 주체들 간의 밀도 깊은 사회적 협력체계 구축과 더불어 창의적이고 지속 가능한 공동의 해결 방안을 마련하는 노력을 통해 입안, 실현될 수 있음.
- 경제사회 주체와 지역 간의 미스매치 해소 노력은 산업정책과 일자리정책, 교육정책, 정주 및 환경 개선 정책 등을 종합적으로 망라할 필요가 있으며, 이를 위해 핵심 경제사회 주체들 간의 다양한 협력 체계를 구축해야 함.
- 이를 촉진하기 위한 최선의 방안은 우선 양질의 일자리 수요 능력이 신장되고 있는 혁신경제 영역의 수요 기업들과 이들 기업들에게 인력을 공급해야 할 대학 간에 지역상생을 위한 일자리 파트너십 체계를 구축하는 것임. 이러한 파트너십 체계는 혁신기업과 대학 뿐 아니라 혁신경제 영역과 자영업 영역 간에, 기업과 지자체 및 대학을 아우르는 방식 등 다양한 방식으로 확장되어야 함.

- 일자리 선도 부문에서 지역 대학과 지역 선도 산업 업체들 간에 산업의 인적자원 경쟁력을 장기적 관점에서 향상시키고, 인력 수준과 노동시장의 수요에 따른 맞춤형 인력양성 체제를 갖출 필요가 있음.
- 인력양성 체제의 지속 가능성과 노동시장의 질적 선진화를 위한 대학과 지역 산업 간, 특히 고용 창출 잠재력이 높은 선진적 자영업이나 창업 클러스터 영역에서 지역적 협력체계 구축은 중요한 의미를 지닐 수 있을 것임.
- 지역에서 청장년 인구의 수도권 유출을 방지하고, 지역 정착을 유도하기 위해서는 수도권에 비해 상대적으로 열악한 임금 및 처우의 갭을 보완할 수 있는 근로자 정주 지원 정책을 획기적으로 선진화 할 필요가 있음. 이를 위해 지자체와 정부는 특단의 노력을 기울여야 함. 특히 육아 및 교육 환경에 대한 적극적인 투자를 통해 근로자들의 기업 정착 성향을 높이는 지역 차원의 지원이 중요함. 지역 정착과 문화적 욕구 충족은 일자리 창출과 직접적인 연관성이 적은 것처럼 보일 수 있으나, 중장기적으로 젊은 중핵 인구의 지역 정착과 생태적으로 지속 가능한 적정 인구 유지에 필수적인 조건이 되고 있음.
- 지역 자영업이 일자리 정책에서 차지하는 중요성과 기여도에 비해 이 영역에 대한 지역 일자리 전략이라는 관점에서의 관심은 매우 약했음. 그러나 풍부한 자영업 일자리 생태계를 제외하고 지역의 일자리 정책을 수립하는 것은 명백한 한계가 있음. 지역 고용에서 자영업이 차지하는 절대적, 상대적 중요성을 간과해서는 안 되며, 지역상생 일자리 정책에서 중요한 비중으로 다루어져야 함.
- 정부의 지역 지원 정책을 일자리 친화의 관점에서 체계적으로 정비하고, 부처별로 분리해서 시행하는 지원 방식을 일자리 정책 관점에서의 종합적 조율과 조정하는 기능이 필요함. 정부의 일자리 지원 정책이 부처에 따라 다른 관점에서 추진되는 과정에서 모순과 마찰에 직면하는 경우도 발생하고 있음.
- 정부의 지역 상생 일자리 지원은 지역 중심의 상향식 추진체계를 마련하는 것이 필수적으로 요구됨. 경제권과 생활권에 따라 산업경제와 사회문화 환경이 다르며, 산업과 노동시장 구조는 물론 경제사회 주체들의 성향과 성숙 정도가 다른 상황에서 중앙정부의 상향식 정책 기획들을 지역에 직접 적용하는 것은 거의 불가능함. 중앙정부가 주도하는 하향식 사업추진 방식보다 지역의 형편과 실정에 최적 조율된 자율적 정책 추진이 필요함.

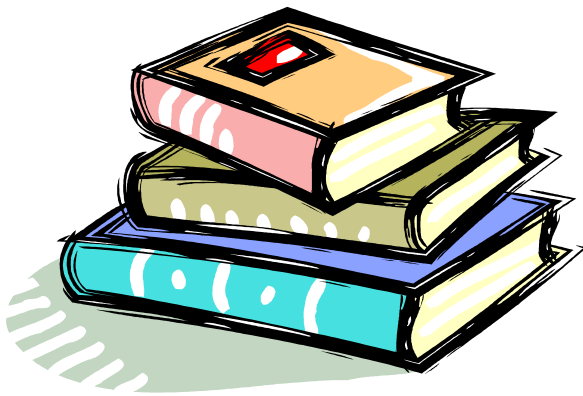
<참고문헌 및 자료>

- Florida, Richard (2014), *The Rise of the Creative Class*, Basic Books.
- Jane Jacobs (1992), *The Death and Life of Great American Cities*, Vintage.
- Stiglitz, Joseph and Greenwald (2020), *Creating a Learning Society: A New Approach to Growth, Development, and Social Progress*, Columbia Univ. Press.
- 모종린 (2017), 『골목길 자본론』, 다실북스.
- 박준식 엮음(2018), 『ICT 클러스터의 혁신과 진화: 판교에서 오울루까지』, 한울.
- 변용환 (2008), 『수도권 규제완화에 대한 고뇌』, 강원발전연구원.
- 성경룡·박준식·정동일 (2012), 『지역창조의 사회학』, 소화.
- 이기원 (2020), 「캠퍼스 춘천」, 한림대학교 미래비전포럼 발표문.
- 이공우 (2018), 「춘천닭갈비, 그 정체성과 산업화」, 춘천시.
- 지경배 (2019), 「청년일자리의 현실과 강원도의 과제」, 강원연구원.
- 춘천바이오산업진흥원 (2020), 「강원 바이오헬스케어 산업 현황」.
- 황규선 외. 2007, 「대학이 지역경제에 미치는 영향」, 강원연구원.

NGO의 사회적 역할과 책임

김의영 교수
(백석문화대학교)





이번 발표는
어떤 내용일까?



“지역거버넌스 NGO의 사회적 역할과 책임”

- 시민참여 쟁점과 전략을 중심으로 -

발표: 김 의 영 교수 - 행정학박사(백석문화대학교)

일시: 2021년 8월 17(수)

장소: 충남연구원

주최: 대통령소속 지방분권위원회, 충남도청,
충남도의회, 충남연구원

지역거버넌스 NGO의 사회적 역할과 책임

I 서론

개요

II 본론

1. NGO의 기능
2. NGO의 사회적 역할
3. 시민참여 활성화 방안
4. 사회적 책임 요청

III 결론

정책적 시사점





I 서론

1. 개요

◆ 연구의 목적

지역 거버넌스 NGO 발전에 있어서 시민참여 활성화 방안을 구체적이고 심도 있게 모색

첫째, NGO의 활동에 있어서 시민참여 활성화가 갖는 의의 및 중요성

둘째, NGO 활동에 있어서 시민참여 저해 요소

셋째, 시민참여 개선방안

◆ 개념

시민사회:

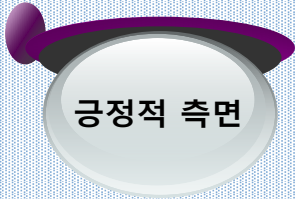
신분적 구속에서 지배되지 않으며, 자유롭고 평등한 개인의 이성적 결합으로 이루어진 사회. 시민 혁명을 계기로 이룩되었고, 자유 경제 체제를 경제적 토대로 하며, 자유·평등·박애를 도덕적 이상으로 내세움

NGO(Non-Governmental Organizations):

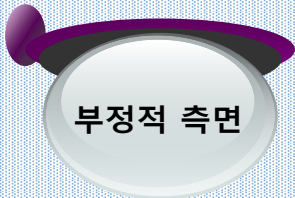
- ① 범주적 측면에서 NGO는 비정부 또는 비국가 조직체(non-state actor)로 자발성을 바탕으로 비영리적인 집단이나 조직 또는 결사체, 기구나 단체, 그리고 운동 세력을 포괄
- ② 조직적 측면에서는 임시 기구가 아닌 공식조직으로 조직을 구성하는 개별 성원들이 비영리들의 특정목적을 공유하면서 그들간의 관계를 유지하고 발전시키기 위한 내부구조와 규칙을 가짐
- ③ 활동적 측면에서 NGO는 외형상 사적 시민단체이지만, 추구하는 목적이나 활동 영역의 측면에서 공적인 성격



NGO의 양면성



- 제3섹터
- 현실에 대한 감시와 비판
- 순수성
- 현장활동
- 공익성

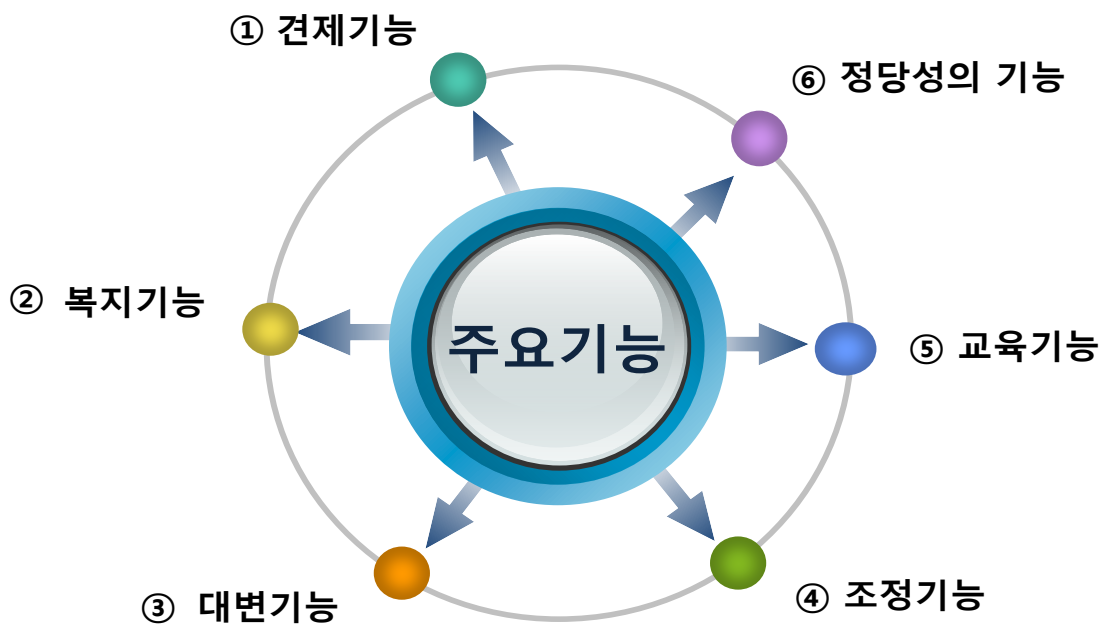


- 시민참여 부족
- 재정부족
- 정치 세력화
- 도덕성 문제
- 전문성 부족



II 본론

1. NGO의 기능

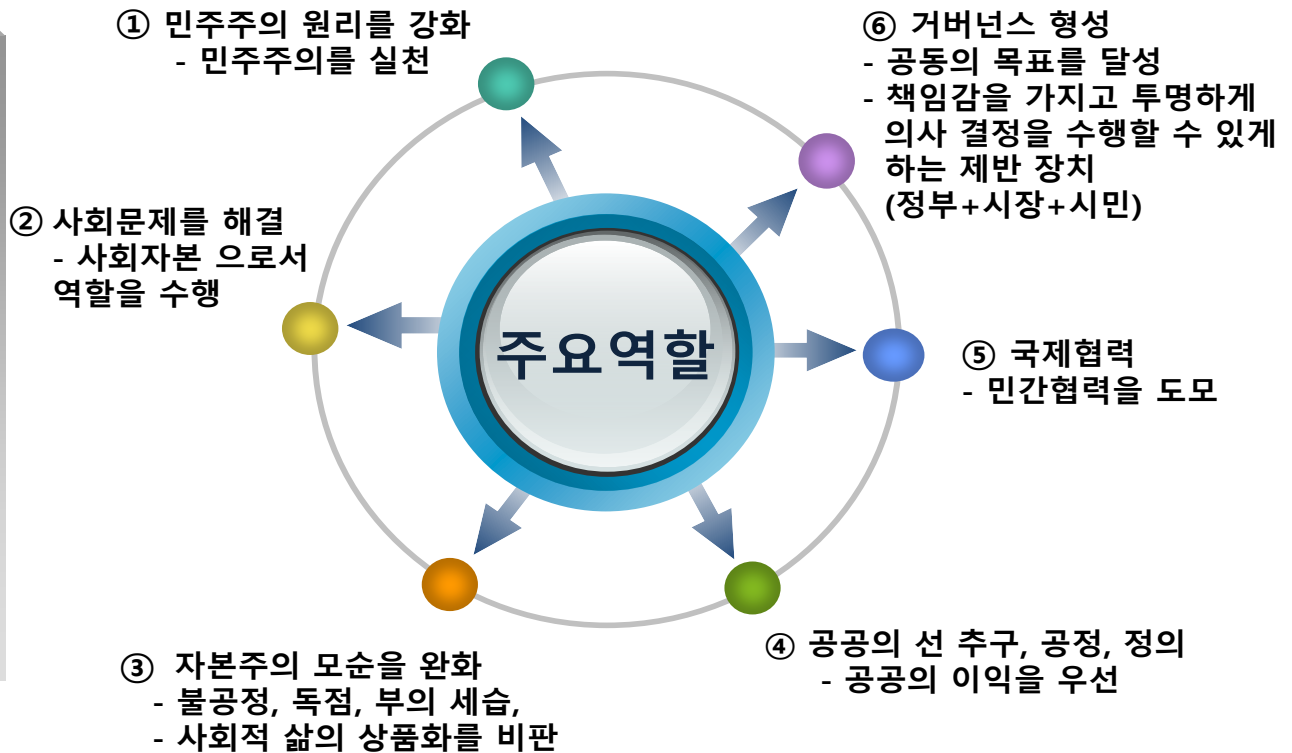


NGO는 시민들 스스로의 욕구에 의해 만들어진 조직이므로 자발적인 조직 - 조직의 활동이나 경영에 인적, 물적 자원을 통하여 참여, 강제성 없이 통제를 받지 않고 자율적인 활동으로 공익을 추구할 때에만 자기 정체성을 확보 - 문제 해결성을 갖는다



II 본론

2. NGO의 사회적 역할



II 본론

3. 시민참여 활성화 방안

◆ 시민참여의 가치

- 1) 본래적 가치 - 인간의 생래적 욕구 충족
- 2) 과정적 가치 - 민주시민 교육
- 3) 공리적 가치 - 공익증진

◆ 시민참여 시민사회의 구성 요소

영역	국가	시장	시민사회
행위자	정부	기업	시민사회단체 (NGO)
상징	대통령	재벌	시민
자원동원방식	명령과 강제	교역과 교환	가치의 공유와 개방적 의사소통
행위의 논리	권력의 논리	이윤추구의 논리	공공선의 논리



II 본론

◆ NGO활동에 있어서 시민참여 저해 요소

○ NGO 외부 환경적 요인

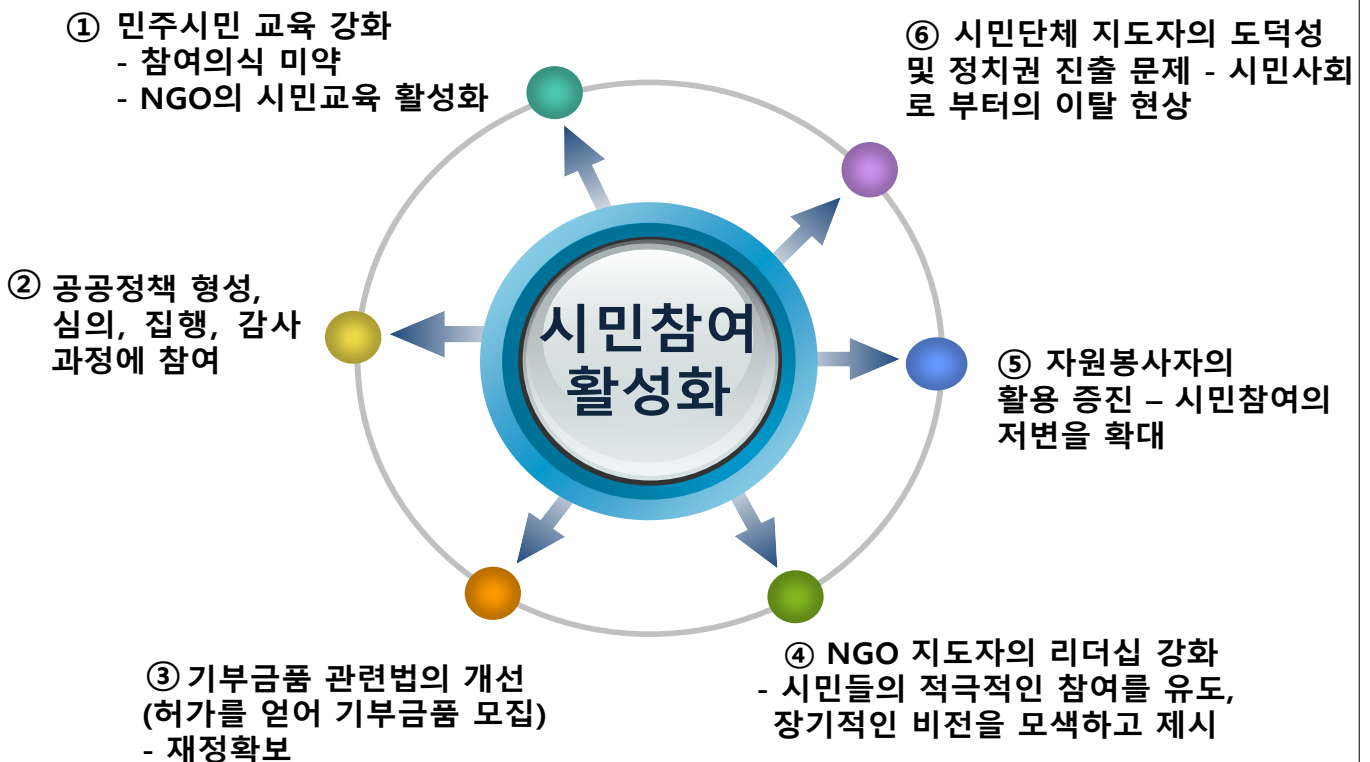
- ✓ 자원적 참여 의식의 부족 - 시민 없는 시민 운동 - 정치적 성향, 사회문화적 성향
- ✓ 시민운동에 대한 피해의식 - 시민사회억압, 시민적 권리를 제한, 이데올로기 강화
- ✓ 유교적 가족주의의 전통 - 편파기와 줄서기, 모임 구성원들의 의리와 연대가 강조(혈연,지연,학연)
- ✓ 법, 제도적 문제점 - 기부금품모집규제법(정부의 예속 하에 각종 단체들을 규제하고 통제)- (시민단체는 회원이 아닌 개인 또는 단체로 부터 어떠한 기부도 받을 수 없다. 기부금품모집의 허가 대상도 자선사업에 한정)
- ✓ NGO 공모 사업의 문제점 - 사업분야를 미리 지정(정부의 견제적 사업은 없고 정권의 정당성 제고를 위한 정치적 고려가 개입, 정부부처의 용역 사업의 성격)

○ NGO 내부 환경적 요인

- ✓ NGO의 도덕성, 공정성 문제 - 순수성 훼손
- ✓ 자원봉사자 활용 및 관리 미흡 - 시민운동 활성화를 위한 인프라 구축, 전문적 인력양성
- ✓ 재정 부족 - 정부에 예속
- ✓ 압력 단체화 - 이익 추구



II 본론





II 본론

4. 사회적 책임 요청

◆ 왜 사회적 책임이 요청 되는가?

- ✓ 시민단체의 양적 증가와 혼란 - 무늬만 시민단체
- ✓ 시민단체의 정치적, 사회적 영향력 증대 - 낙천, 낙선운동, 거버넌스가 확산, 정책의 수립, 집행, 평가 과정에서 중요한 역할 담당
- ✓ 시민단체에 대한 공적 감시 기능 활성화 - 시민단체에 대한 높아진 사회적 기대를 반영
- ✓ 정부기관과 기업에 대한 사회적 책임성 요구 - 정부기관의 투명성과 정책의 책임성을 촉구, 기업의 사회적 책임 운동을 전개
- ✓ 시민단체에 대한 사회적 기대수준과 실체적 성과 간의 격차 확대 - "대안과 운동방식의 책임성"으로 시민단체에 대한 사회적 기대 수준의 상승, 높아진 사회적 기대수준을 충족시키기 위한 시민단체 차원의 적극적인 대응 전략
- ✓ 지속 가능한 발전이 불가능한 내부적 역량과 조건 - 재정적 어려움(시민단체에 대한 기부문화 정착 필요), 인적자원의 약화, 조직운영의 문제



III 결론

정책적 시사점

전 망	과 제
◆ 시민단체의 정파적 편향성	<ul style="list-style-type: none"> ● 특정 정파에 치우친 태도 ● 정, 관계 진출이나 정부기관 각종 자문위원회에 참여
◆ 재정적 어려움	<ul style="list-style-type: none"> ● 시민단체 대한 정부의 재정적 지원
◆ 일방주의적 운동 방법론	<ul style="list-style-type: none"> ● 어떤 이슈에 대한 사회적 합의가 형성되어 있지 않거나 그 수준이 높지 않은 상태에서 자신들의 주장만을 일방적으로 밀어 붙인다는 비판
◆ 전문성이 취약	<ul style="list-style-type: none"> ● 합리성과 전문성 확보가 관건
◆ 시민 없는 시민 운동	<ul style="list-style-type: none"> ● 국민 1인 1개 시민단체 가입 운동 확대

시민운동의 본질적 사명은 " 시민들의 필요를 얼마나 정확히 민감하게 파악하고, 대변, 충족시켜주느냐 " 에 관한 것 - 시민운동에서 '시민의 있고 없음 ' 을 가름하는 가장 중요한 변수도 '시민의 필요에 제대로 반응하고, 효과적으로 충족시켜주고 있는가'?

Ⅲ 결론

NGO의
시민참여

주민 맞춤형
정부활동
(거버넌스)

지역발전을 위한
논의의 장

재정 건전성

편향성 배제

공정성 확보



공존공생



함께 잘 살수 있는 사회 가능할까?

국민의 목소리와 제안을 담아 부끄럽지 않는
대한민국을 사랑하는 딸, 아들에게 영광된 국가를 물려 줄 수 있게 디자인?

대단히 감사합니다
여러분들이 한국의 등불입니다



[illegible]

Blank lined paper for writing.

Blank lined paper for writing.