ISSN 2671-7352

Vol.43

2022 June

지방자치 이슈와 포럼

「윤석열 정부의 지역균형발전정책」





인터뷰
정운천 전 지역균형발전특별위원회 부위원장

이슈
윤석열 정부의 지역균형발전정책의 추진

집중조명
- 윤석열 정부의 지역균형발전정책 방향과 과제
- 윤석열 정부의 지역균형발전정책 : 지방분권정책을 중심으로
- 윤석열 정부의 지역균형발전 : 지역주도·시장친화형 지방시대의 시작
- 윤석열 정부의 지역균형발전정책, 주요 중점과제는?
- 윤석열 정부의 효율적 국가균형발전 정책 추진을 위한 균특회계 개선방향
- 로컬 브랜드를 활용한 지역특화 균형발전정책 방안

입법동향
지역균형발전정책 실현을 위한 입법 논의

한국지방행정연구원
Korea Research Institute for Local Administration

지방자치
이슈와 포럼
2022 JUNE Vol.43

통권 제43호 **발행인** 한국지방행정연구원 원장 김일재 **편집위원장** 김현호 **위원** 김성주, 김지훈, 박진경, 송지영, 안혜경, 유란희, 이병기, 심대용, 황해동 **간사** 이연인 **주소** 강원도 원주시 세계로 21(반곡동) **연락처** 전화 033-769-9904, 이메일 research@krila.re.kr
홈페이지 www.krila.re.kr **디자인·인쇄** 문화공감

※ 본 지방자치이슈와포럼은 격월 발간됩니다. 정기구독을 원하시는 분은 성함, 연락처, 주소, 이메일 주소를 기입하여 메일 주소로 신청하여 주십시오(무료). research@krila.re.kr
※ 본지에 실린 내용은 필자 개인 견해로 한국지방행정연구원의 공식 견해와 다를 수 있습니다.

CONTENTS



04


40


78


90

04 **인터뷰**
어디에 살든 균등한 기회를 누리는 진정한 지역 주도의 균형발전시대를 열다
정운천 전 제20대 대통령직인수위원회 지역균형발전특별위원회 부위원장

10 **이슈**
윤석열 정부의 지역균형발전정책의 추진
김현호 한국지방행정연구원 선임연구위원

18 **논단**
윤석열 정부의 지역균형발전정책 방향과 과제
박기관 상지대 공공행정학과 교수

24 윤석열 정부의 지역균형발전정책 : 지방분권정책을 중심으로
이기우 인하대학교 명예교수

32 윤석열 정부의 지역균형발전 : 지역주도 · 시장친화형 지방시대의 시작
허문구 산업연구원 국가균형발전연구센터장

40 윤석열 정부의 지역균형발전정책, 주요 중점과제는?
류종현 강원연구원 선임연구위원·강원도 지역균형발전지원센터장

48 윤석열 정부의 효율적 국가균형발전 정책 추진을 위한 균특회계 개선방향
신두섭 한국지방행정연구원 지방재정실장

56 로컬 브랜드를 활용한 지역특화 균형발전정책 방안
이소영 한국지방행정연구원 선임연구위원

68 **입법동향**
지역균형발전정책 실현을 위한 입법 논의
하혜영 국회입법조사처 입법조사관

78 **우수사례**
아동이 소외되지 않는 주민 중심의 지역발전, **의성군**
유란희 한국지방행정연구원 부연구위원

84 **지방자치단체 탐방**
체류형 사계관광 빅데이터 시스템 구축하다 **화천군**

KRILA 인포그래픽

90 강원도특별자치도는 왜 필요할까?

94 기회발전특구의 성공적 추진 방안

98 **두 도시 이야기**
로컬 브랜드의 힘으로 지역의 성장을 이끌다 **경기도 고양시 VS 미국 시애틀**

102 연구원 소식

103 KRILA 보고서

ⓦ 홍근석 기획조정실 실장 ⓟ 김재이

어디에 살든 균등한 기회를 누리는 | 진정한 지역 주도의 균형발전시대를 열다

정 운 천

전 제20대 대통령직인수위원회
지역균형발전특별위원회 부위원장



학력

- 고려대학교 농업경제학 학사
- 원광대학교 행정대학원 행정학 석사

경력

- 2022 제20대 대통령직인수위원회 지역균형발전특별위원회 부위원장
- 2020~ 제21대 국회의원
- 2016~ 2020 제20대 국회의원
- 2008 농림수산식품부 장관

대담진행
김일재 한국지방행정연구원장

김일재 대통령직인수위에서 지역균형발전특별위원회 부위원장을 맡아 고생하셨는데, 소회를 말씀해 주십시오.

정운천 인수위원회 한 달여 활동기간 대통령직 인수위원회 지역균형발전특별위원회의 부위원장을 맡아서 충실하게 임무를 수행했습니다. 길지 않은 인수위 기간 동안 국가발전을 위해 상당히 의미있는 일을 했다고 생각합니다. 특히 국토의 불균형한 발전실태를 보다 면밀하게 볼 수 있었고, 각 지역이 저마다의 발전을 위해 상당히 많은 노력을 기울이고 있는 것을 볼 수 있었습니다.

그런 과정은 개인적으로도 소중한 경험이 되었지만 무엇보다 향후 5년 동안 추진해야 할 윤석열 정부의 정책방향을 설정하고 해야 할 일을 챙길 수 있는 기회가 되어 국가적으로도 매우 의미있는 일이었다고 생각합니다.



김일재 얼마 전에 발표한 윤석열 정부의 국정철학을 소개해 주시겠습니까?

정운천 윤석열 정부는 일찍이 경험해 보지 못한 문명사적 변혁기를 맞아 대한민국의 역량과 잠재력을 결집해 국가경쟁력을 회복하고 선진국으로 도약해야 할 시대적 소명을 지니고 있습니다. 이런 시대적 소명을 성공적으로 달성하기 위해 '다시 도약하는 대한민국, 함께 잘 사는 국민의 나라'를 국정 비전으로 설정했습니다.

국정의 원칙도 '국익, 실용, 공정, 상식'의 4가지를 설정했습니다. 이는 국익을 위해서라면 못 할 일이 없다는 자세로 모든 대안을 모색하고 정책을 추진해야 하며, 이념이 아니라 국민의 상식에 기반해서 국정을 운영하고 우리 국민 누구에게나 공정하게 적용되는 법치의 원칙을 고수하겠다는 것으로 이해하시면 될 것 같습니다.

김일재 윤석열 정부의 국정철학과 지역균형발전정책은 어떤 관계를 지니고 있습니까?

정운천 국정철학과 윤석열 정부의 지역균형발전 정책은 별개가 아니라고 생각합니다. 불가분의 관계를 지니고 있습니다. 국정운영의 철학이 정책과 과제에 스며들 수 있도록 지역균형발전 정책을 설계했기 때문입니다.

대통령직인수위원회는 2022년 4월 27일에 「지역균형발전 비전 대국민 발표」를 제시한 바 있습니다. 발표한 지역균형발전 비전은 국정철학을 지역균형발전 측면에서 구현한 것이라고 할 수 있습니다. 이런 관점에서 지역균형발전특별위원회는 '공정, 자율, 희망'의 3대 가치를 토대로 '어디에 살든 균등한 기회를 누리는 공정, 자율, 희망의 지방시대'를 달성하겠다는 지역균형발전의 목표를 설정했습니다.



김일재 윤석열 정부는 향후 추진해야 할 지역균형발전정책의 역점은 어떻게 파악, 설정하고 있는지요?

정운천 우리나라가 지금 직면하고 있는 지역 간의 극심한 격차와 양극화 현상은 세계 최고 수준으로 이제 상식의 영역을 넘어서고 있습니다.
또 그에 따라 비수도권 지역 주민들의 상대적 박탈감과 소외감도 비등해 있습니다. 심지어 비수도권 지역의 주민들은 기회의 균등과 정의가 부재하다고까지 인식하고 있는 상황이거든요.

특히 우리나라의 경우, 중앙집권적인 체제가 인구, 경제, 산업, 문화 권력 등의 수도권 집중을 유발하고 있습니다. 이것은 지역의 자율적이고 혁신적인 발전을 저해하고 있습니다. 이제 국가 위기를 유발할 만큼 부정의한 국토의 불균형 발전을 치유해야 하는 것이 정의이고 상식입니다. 이를 위해 윤석열 정부의 지역균형발전정책은 '분권'과 '시장'의 원리에 따라 지역발전의 공정한 기회를 부여하는 것에 역점을 두고 있다고 할 수 있습니다.

김일재 지역균형발전을 위한 3가지 약속을 제시하고 있는데, 3가지 약속과 15대 과제를 설명해 주시겠습니까?

정운천 윤석열 정부는 공간적 정의를 구현하기 위해 '어디에 살든지 균등한 기회를 누리는 지방시대'를 달성하기 위해 3가지 약속을 제시하고 있습니다.

첫째는 "진정한 지역 주도의 균형발전시대를 열겠다"라는 것입니다. 이를 위해 지방분권 강화, 지방재정력 강화, 지방교육 및 인적자원 양성체계 개편, 지방자치단체의 기획 및 경영역량 제고, 지방자치단체 간 협력 기반 강화, 지자체의 자기책임성 강화의 6대 과제를 제시하고 있습니다.



이른바 지자체의 자치권을 보다 강화하겠다는 것입니다.

둘째는 "혁신성장의 기반 강화를 통해 지역의 좋은 일자리를 만들겠다"라는 것입니다. 이를 위해 지방투자 및 기업의 지방이전 촉진, 공공기관 추가 이전 및 혁신도시 활성화, 농산어촌 소득기회 및 생활인프라 확대, 지역성장 거점 마련, 지역주도의 혁심거점 조성 및 지역기업의 글로벌 혁신성장 지원, 신성장 산업의 권역별 육성 및 지원 등 6대 과제를 추진할 예정입니다.

셋째는 "지역 스스로 고유한 특성을 살릴 수 있도록 지원하겠다"라는 것입니다. 이를 달성하기 위해 지역사회의 자생적 창조역량을 강화하고, 지역특화 사회 · 문화 인프라를 강화하며, 지역공약을 충실히 이행하겠다는 3가지 과제를 제시하고 있습니다.

김일재 기회발전특구(Opportunity and Development Zone)가 무엇이며, 지역균형발전을 위해 왜 중요한가요?

정운천 지역발전을 위해서는 무엇보다 기업이 중요합니다. 기업이 고용을 창출하고 개인은 생활에 필요한 소득을 얻을 수 있기 때문입니다. 기회발전특구는 바로 이점에 착안한 시책입니다. 지방투자 및 기업의 지방이전을 촉진해서 지역을 발전시키자는 취지의 시책입니다. 시장원리에 입각한 시책이라고 할 수 있습니다.

지방 주도로 지역을 선정하고 특화산업을 결정해서 상향식의 지역개발을 도모하는 기회발전특구는 기존의 많은 특구제도와 차이가 있습니다. 기회발전특구를 통해 투자요건을 충족하는 기업에게는 대폭적인 조세감면을 지원할 예정입니다. 양도소득세, 상속 · 증여세 이연 및 감면은 물론이고 취득세를 감면해 줄 예정입니다. 법인세를 감면하고 중견-중소기업의 가업 승계에 대한 세제 조건도 완화할 예정입니다. 그리고 향후 이 시책의 안착과 성과를 창출하기 위해 개발펀드 설계 및 운영뿐 아니라 이 시책을 보다 안정적이고 체계적으로 추진하는데 토대가 되는 '기회발전특구특별법(가칭)'도 제정할 예정입니다.

김일재 지역균형발전의 성과를 창출하기 위해서는 실행력을 제고하는 것도 중요합니다. 어떤 것이 있는지 소개해 주시겠습니까?

정운천 플랜과 계획은 실행력이 담보될 때 성과가 창출될 수 있고 또 성공할 수 있습니다. 윤석열 정부는 지역균형발전정책의 실행력을 높이기 위해 다음과 같은 방안을 제시하고 있습니다.

첫째, 제5차 지역균형발전 5개년 계획(2023~2027년)을 수립해서 계획적으로 추진할 예정입니다.

둘째, 국가균형발전특별회계의 역할을 보다 강화할 예정입니다. 이를 위해 국가균형발전특별회계의 투자 규모를 지속적으로 확대하고 특별회계 투자가 낙후지역에 더 많이 배분되는 등 지역 격차 완화에 기여하도록 관련 제도를 개선할 예정입니다.

셋째, 새로운 균형발전 추진체계를 구축하고 균형발전특별회계의 개편을 위해 관련 법령을 개정하고 정부조직법, 지역균형발전특별법, 국가재정법 등을 정비할 예정입니다.



윤석열 정부의 지역균형발전정책의 추진



김현호
한국지방행정연구원 선임연구위원

Ⅰ 쿠오바디스, 지역균형발전 정책

이제 지역균형발전정책은 대전환을 해야 한다. 지금까지의 정책이 별로 성과가 없기도 하고, 정책환경과 국민의 요구도 바뀌고 있기 때문이다.

알다시피 우리는 그동안 줄기차게 지역균형발전정책을 추진해왔다. 멀리는 이호철이 '서울은 만원이다'라는 소설을 신문에 연재한 이후인 1970년대부터, 가깝게는 2000년대 이후부터 그러했다. 특히 「국가균형발전특별법」이 제정되고 이를 관장하는 '국가균형발전위원회'라는 조직이 국가 차원에서 만들어진 2000년대 이후부터는 지역균형발전을 국가 어젠다의 반열에 올려놓고 노무현 정부부터 문재인 정부까지 줄기차게 지역균형발전정책을 추진해왔다.

그러나 우리의 지역균형발전 정책은 현재까지는 슬픈 신화가 되었다. 아무리 노력해도 좀체 정상에 올릴 수 없는 '시지포스(Sisyphus)'의 바위가 되고 있다. 아니, 언덕을 넘는 것은 고사하고 이제 지역 간 불균형이 우리 사회 전체를 위기로 몰고 가고 있는 형국이다.

2019년 말을 기점으로 우리나라 전체 인구 중 절반 이상이 수도권에 몰려 살게 되고 현재 그러한 증가세가 언제 멈출지도 알 수 없다. 갖가지 병폐가 나타나고 있다. 괜찮은 일자리가 판교 이남에서는 생겨나지 않고 이들에 종사하는 사람들이 그 이남으로는 가지 않으려고 하고 있다. 우리나라가 6.25 전쟁 이후 국토의 '두 번째 분단'이 일어나고 있다고까지 할 지경이다(경향신문, 21.10.6.일자). 수도권으로 인구가 집중됨에 따라 주택가격이 급격히 상승해서 전세는 고사하고 월세조차 마련하기 어려워지고 있다. 높아진 주택 가격에 더해 일자리 사정도 악화되어 출산은 말할 것도 없고 결혼도 어렵게 만들고 있다. 2021년 합계출산율 0.81명이 보여주듯이 우리나라가 세계에서 유례를 찾아볼 수 없는 초유의 저출산 국가가 되었다. 이대로 가면 세계에서 가장 빨리 소멸할 나라가 우리라는 것이 빈말이 아니다.

지방은 어떤가. 청년을 포함해서 젊은층 인구가 유출되고 고령자만 남게 되어 지역의 활력이 떨어지고 생기가 없다. 지방대학은 존립조차 보장할 수 없는 그야말로 '시계 제로'의 상황이 되고 있고 지역의 상권은 침체 일로에 있다. 상당수 지역이 이미 초고령 사회를 넘어 지역소멸 위기에 처해있다.

우리가 당초 지녔던 지역불균형이 성장 전략에 의해 '성장거점'을 창출하는 선(先)불균형 발전을 이룩하고 그 결실을 여타 지역으로 후(後) 파급시키겠다는 믿음



은 크게 빗나가고 있다. 주한 미 대사를 지낸 그레고리 헨더슨의 지적처럼 권력, 정치, 경제, 문화 등 온갖 것을 빨아들이는 수도권의 위력은 상상을 초월하고 있다. 수도권 블랙홀이 대한민국호를 침몰시킬 위기를 유발하고 있다.

이런 상황은 우리가 다른 나라보다 앞서가고 있는 디지털 경제로의 전환과 맞물려 위기를 가중시키고 있기도 하다. 디지털 경제는 근육노동의 경계를 넘어 인지능력까지 침투해서 자동화 기계에 의해 인간의 고용을 위협할 뿐 아니라, 이들 산업이 선호하는 지역은 수도권 등 대도시의 문화 · 어메니티가 풍부해서 창의적 근로자가 선호하는 '스마트'한 지역이 되기 때문이다. 이를테면 지역 간에 불균형 발전이 더 증가할 소지가 많다.

그리고 사회경제적 요소가 공간지리적 요소를 결정짓는 전통적 경향에 더해 이제는 반대로 공간지리적인 요소가 사회경제적 측면까지 규정짓는 경향도 증가하고 있다. 이른바 공간과 지리가 권력과 자산이 되고 지위와 신분이 되고 있다.

이런 위협요소는 미래에 우리가 현명하게 대처해야 할 일이지만, 분명한 것은 우리의 극심한 지역 간 불균형 발전이 우리나라 발전의 발목을 잡고 있다는 것이다. 그러한 이유 중 상당 부분은 그간의 지역균형발전이 정의롭지 못하고, 지역 간에 공정하지도 못했기 때문이라고 할 수 있다. 그래서 윤석열 정부의 지역균형발전정책은 공간적 정의와 지역 공정의 기조 아래 추진되어야 한다.

공간적 정의와 지역 간의 공정이 있는 발전은 거주의 지역적 소재를 떠나 일자리와 교육, 삶의 만족이 있을 뿐 아니라 의사결정과 과실의 분배에 대한 참여가 보장되는 발전과 무관하지 않을 것이다.

Ⅱ 그간의 지역균형 발전정책의 한계

그동안의 지역균형발전정책은 많은 노력에도 불구하고 제대로 된 성과를 창출하지 못했다. 대표적으로 인구의 국토 공간의 분포만 봐도 그렇다. 2020년에는 그나마 수도권에서 충청권으로 일부 빠져나가던 인구마저 2021년에는 전국의 모든 권역에서 수도권으로 모여들고 있으며, 2021년 말 전국의 인구(주민등록인구) 가운데 50.4%가 수도권에 살고 있음이 이를 잘 보여주고 있다.

우리나라 「헌법」이 규정하고 있듯이 지역 간 균형발전이 우리가 추구해야 할 중요한 가치 중의 하나라고 할 때, 헌법적 가치의 실현에도 크게 미흡한 상황이다. 지역이나 공간적 삶의 소재를 떠나 모든 국민의 생활 여건의 동질함을 규정하고 지역 간에 삶의 등권적 권리를 규정하고 있음에 견주어 볼 때도 「헌법」이 규정하고 있는 이런 가치도 공간적 정의나 지역발전이 공정해야 함을 규정하고 있다고 할 수 있다.

특히, 그간의 우리나라 지역발전은 성장거점을 만들기 위해 재원 등 부족한 역량을 수도권 등 특정한 지역에 우선적으로 투입해왔고 이것이 경로의존성을 가져서 수도권의 집중 발전을 만들어 왔다. 그러한 과정을 수도권의 집적경제나 선발이익이라 하든, 산업경제의 유리한 입지여건이라 하든지 간에 이것이 가져온 국토의 극심한 불균형 발전은 공간적 정의와도 거리가 있었으며, 지역의 공정한 발전과도 거리가 있었다. 가령, 대한민국 어디서 태어나고 교육받느냐에 관계없이 잘 살 수 있어야 하는 것이 균형발전의 목표인데, 현실은 그렇지 못한 것이다. 투자도 마찬가지다. 국토라는 운동장이 기회나 결과에서도 너무 기울어져 있어 모든 것을 왜곡시키기 때문이다.

국토의 균형발전의 핵심은 수도권 일극 집중을 방지하고 비수도권, 지방도 잘 살게 만드는 것이다. 그리고 그 핵심에는 일자리와 고용, 주거와 교육 등이

있다. 이를 위해서는 일관되고 정교한 정책의 설계 및 추진이 필요한데 지금까지는 그러지 못한 측면이 많았다. 지역균형발전을 달성할 수 없는 복합적 요소를 지닌 체제였다. 그동안 지역발전정책이 지향하는 바가 효율성과 형평성 추구 사이에서 혼돈이 있었던 것을 차치하고서라도 균형발전을 달성해야 할 공간적 단위가 수도권과 비수도권인지, 17개 시도 간인지, 226개 기초 단위인지도 제대로 설정되지 못했다. 그러다 보니 지역균형발전의 수준을 제대로 측정하거나 관리할 수 없었다.

지역균형발전정책의 추진도 성과를 창출할 수 없는 방식으로 추진되었다. 지방분권과 지역균형발전의 관계가 양립, 분리되었을 뿐 아니라 중앙집권적으로 정책이 추진되다 보니 지방 주도적인 고민과 혁신이 창출될 수 없었으며, 중앙정부가 지원하는 국고보조금에 의한 정책을 추진하는 문제가 있었다. 그나마 지역균형발전을 위한 특별한 목적으로 설치한 매년 10조 원 정도의 '국가균형발전특별회계'마저 저발전 지역에 대한 고려보다는 전국에 빠짐없이 재원을 배분하는 정치적 고려를 우선시했다. 그러다 보니 수도권인 경기, 인천은 물론이고 심지어 우리나라에서 제일 잘 사는 강남구, 서초구까지 재원을 지원하는 해프닝이 있었다. 이런 형편이다 보니 특별회계를 제외한 나머지 국가 전체 재원투자에 대한 지역균형발전의 고려나 인지는 엄두도 내지 못하는 형편이었다. 가령, 2022년 지역균형발전을 위해서는 우리나라 예산 607.7조 원 가운데(기재부, 「2022년 나라살림」 개요) 지역균형발전 특별회계 10조 원을 제외한 597.7조 원의 투자에 대한 지역 간의 균형발전을 전혀 고려하지 못하는 것이었다. 사정이 이런 상황에서 「국가균형발전특별법」이 규정하고 있는 제반 지역균형발전 사업에 대한 사후평가의 위치는 본디 성과를 창출할 수 없는 정책의 구도 하에서 기껏 사업 투자의 효율성 정도만을 열심히 따져보는 것과 다름이 아니었다.

엎친 데 덮친 격으로 '국가균형발전위원회'도 문제였다. 각 부처의 사업을 총괄한다는 취지는 일리가 있었으나 법적 지위가 대통령 자문기구이다 보니 지역균형발전정책을 제대로 추진할 수 없는 본질적인 한계를 지니고 있었다. 행정기구가 아니다 보니 독자적인 재원이나 조직을 지닐 수 없었다. 그 외에도 참여정부가 설계한 정책을 20여 년에 걸쳐 추진해 오는 동안 정책추진의 관성도 무시할 수 없는 요인이 되었다고 할 수 있다.



Ⅲ 지방시대를 통한 지역균형발전

우리 사회는 증가하고 있는 양극화와 디지털 경제에 대응하고, 국민의 삶의 질 수준을 향상시켜야 하는 과제를 안고 있다. 그리고 저출산과 인구감소, 기후변화와 탄소중립, 제반 의사결정에 대한 국민의 참여요구도 반영해야 한다. 또 세계적인 원자재 파동과 스태그플레이션도 대응해야 한다. 디지털 경제로 대변되는 기술이 발전하면 할수록 계층이나 지역발전의 격차가 심화되고 계층의 사다리도 높아짐을 고려할 때, 우리가 처한 이 같은 어려운 여건 속에서 국가 위기의 원인 중의 하나인 극심한 지역불균형발전도 지혜롭게 대응해야 한다.

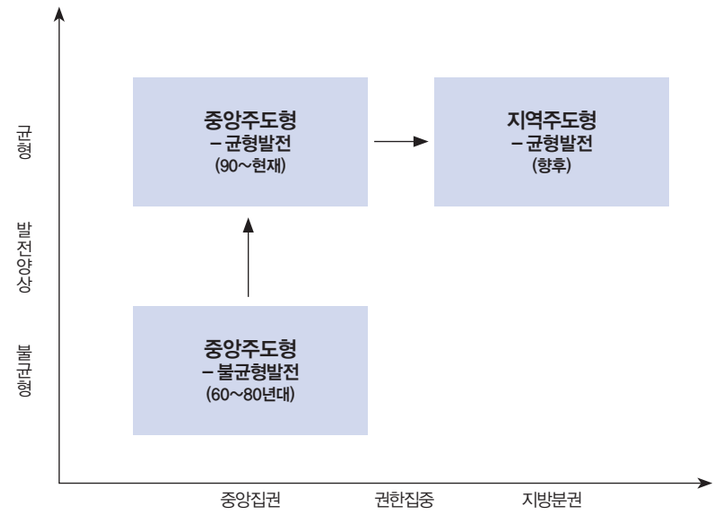
윤석열 정부가 '지역균형발전 비전 대국민 발표'(22년 4.27.)에서 제시한 바와 같이, 그동안 우리나라는 중앙집권체제에 의한 정치 · 경제 · 사회 · 문화 권력의 수도권 일극 집중을 해소하고, 지방발전을 통한 국가위기 해소뿐 아니라 국가경제를 재도약시켜야 하는 과제를 지니고 있다. 삶의 기회가 수도권에 집중되는 것을 해소하여 '공간적 정의(Spatial Justice)'를 실현함으로써 비수도권 주민의 상대적 박탈감과 소외감도 극복해야 한다.

윤석열 정부는 '지역'과 '시장'이 주도하는 지역균형발전정책을 제시하고 있다. 특히, 비수도권 거주민은 기회의 균등 및 정의가 부재하다는 인식에서 균형발전의 3대 가치로 '공정 · 자율 · 정의'를 설정하고 이의 지역적 구현을 통해 "어디

에 살든지 균등한 기회를 누리는 지방시대"를 이루겠다는 목표를 제시하고 있다. "진정한 지역주도의 균형발전 시대, 혁신성장 기반 강화를 통한 좋은 일자리 창출, 지역 고유 특성 극대화"를 통해 공간적으로 어느 지역이나 공정한 기회가 보장되게 함으로써 지역균형발전을 달성하겠다는 것이다.

특히, 윤석열 정부는 지금까지의 지역균형발전정책이 성과가 미진했던 요인을 중앙집권적인 정책추진에서 찾고, 이제부터는 명실상부하게 지방정부가 주도하는 분권형 균형발전정책의 추진을 명확히 하고 있다. 그동안의 지역균형발전이 중앙집권적 불균형 정책에서 중앙집권적 지역균형정책 추진에 그친 점을 간파하여 지방분권적 지역균형발전정책을 추진하겠다는 것이다.

▼지방분권형 지역균형발전의 추진



이를 위해서는 지역은 정책과 재원의 자기 결정성과 책임성을 보다 강화해야 하고 이를 위한 정책의 시스템을 설계, 구비해야 한다. 일견 논리적으로 상충될 수도 있는 분권과 균형의 지혜로운 조화뿐 아니라 재원과 사무의 지방이양을 포함해서 지역의 자율성이 높은 시스템과 재원을 조성, 강화해야 할 것이다.

아울러 현재와 같은 사전적이고 정치적인 균형이 고려되는 재원 지원은 이제 지양, 폐기되어야 한다.

혁신성장기반 강화를 통해 비수도권 지역에 수도권에 필적하는 성장거점을 만들기 위해서는 초광역 지역정부와 초광역 발전지역 설치도 필요하며 이렇게 만들어진 성장거점에 기업과 사람이 기회를 찾아가게 해야 할 것이다. 특히 조세 및 재정, 규제 완화 등을 파격적으로 지원하는 '기회발전특구' 추진을 통해 삶의 질이 높은 지방을 창출하고 이를 지역균형발전의 발판으로 삼을 필요가 있다. 이는 전국에 걸쳐 현재 지정되어 있는 198개 지역특화발전특구와 차별화하고 8,800여 개 미국의 기회지역(Opportunity Zone), 일본의 국가전략특구 등을 참조해서 지역의 고용을 창출하기 위한 독자 및 복수의 인접지역으로 구성되는 다양한 기회발전특구를 개발하고 이를 보다 체계적으로 지원하기 위한 '기회발전특구특별법'도 제정해야 한다.

특히 새로운 지역균형발전정책의 실행력을 강화하기 위한 기반 정비도 필요하다. 윤석열 정부의 지역균형발전정책이 지방분권과 지역균형발전의 조화를 추구하고 있기 때문에, 분권형 지역균형발전을 추진하기 위해 이들이 병행되는 새로운 추진체계(가령 자치분권위원회와 지역균형발전위원회의 연계 및 통합)도 구축할 필요가 있다. 여기에서 나아가 '빅텐트'까지 고려해야 한다. 또 비수도권 발전의 핵심이 이들 지역에 좋은 일자리 창출임을 고려해서 새로운 분권 균형의 통합적 추진체계에 현재의 일자리위원회를 통합하고 지방소멸이 인구유출에 기인하고 이것이 비수도권 지역의 저출산을 초래함을 생각해서 저출산고령사회위원회와의 연계, 통합도 필요하다.

아울러 분권형 추진주체를 행정기구화 함으로써 종래의 한계였던 정책추진의 실행력(독자적인 재원과 조직)을 향상시킬 수 있을 것이다. 그리고 보다 강력한 지역균형발전정책의 집행력을 확보하기 위해 추진기구를 대통령이 의장으로 되어 있는 「중앙지방협력회의의 구성 및 운영에 관한 법률」에 의한 '중앙–지방협력회의'와 연계시키는 방안도 가능할 것이다.

01

윤석열 정부의 지역균형발전정책 방향과 과제



박기관
상지대 공공행정학과 교수



강원도 속초시

I. 지역균형발전에 대한 대통령의 관심과 의지

윤석열 정부의 출범과 함께 지방분권과 지역균형발전에 대한 국민들의 관심이 높다. 윤석열 대통령은 대선후보 공약집을 통해 "균형발전, 골고루 잘사는 대한민국"을 제시하고, 실질적인 지방분권과 지역균형발전을 위한 국정운영을 약속하였다. 특히 당선 후에는 역대 어느 정부에서 한 번도 고려하지 않았던 대통령직 인수위원회에 지역균형발전특별위원회를 구성하였다. 그리고 대통령은 3월 24일 지역균형특별위원회의 첫 회의에서 "지방의 시대라는 모토를 가지고 새 정부를 운영"하겠다고 선언하였다. 또한 이를 위해 "지방자치와 분권, 재정의 독립성, 지방산업 등에 어떤 것을 선택해서 집중할지 스스로 결정하게 하는 지방분권과 자치 자주성에서 지방발전의 돌파구를 찾을 수 있을 것"이라고 강조하였다. 이만큼 대통령의 지방분권과 균형발전에 대한 관심은 높고, 그 추진의지는 매우 강력하다. 적어도 대통령은 현시점에서 우리나라 지역격차에 대한 심각성을 인식하고 있고, 향후 지역균형발전을 최우선적 국정과제로 삼겠다는 의지와 함께 지역균형발전 정책을 강력하고도 지속적으로 추진하겠다는 것은 분명하다.

II. 대한민국 지역균형발전의 현주소

현재 우리나라의 지역격차는 매우 심각하다. 돌이켜보면, 경제성장 초기에는 성장거점전략을 국가발전 전략으로 선택하여 빠르고도 효율적인 경제성장을 도모했다. 하지만 산업화 시기와 경제호황기를 지나면서 지역 간의 격차는 점점 심화되어 현재는 위험수위를 넘어서고 있다. 이른바 '한강의 기적'이라 불리는 고도성장은 국토의 불균형을 심화시켰고, 국가주도로 추진된 성장주도 정책들은 소득의 불균형 및 사회적 양극화의 심화, 저성장사회로의 빠른 진입과 일자리 감소, 이에 따른 가정의 붕괴 및 출산율 감소와 노인인구의 폭증 등 많은 사회적 부작용을 초래하고 있다. 문제는 중앙의 대도시에 인구, 권력, 권한, 산업들이 집중되고 있데 반해 지방은 고령화와 저성장이 급속히 진행되고 있다는 것이다.

최근 저출산이 고착화되고 고령화가 가속화되고 있는 가운데 지방소멸 위기마저 도래하고 있다. 수도권의 인구비중이 50.4%로 비수도권을 초월했으며, 각 지역에서 수도권으로의 인구 유출은 매우 심각한 상황이다. 게다가 지방의

살림살이는 나아질 기색을 보이지 않고 곤두박질치고 있다. 전국 지방자치단체 재정자립도는 2000년 이후 하락세를 보이며 2022년 현재 50%에 그치고 있다. 243개 자치단체 중 약 90%가 절반도 안 되는 재정자립도를 보이는 가운데 공무원 인건비 충당도 어려운 열악한 수준이다. 특히 최악의 청년실업률을 기록하고 있는 가운데 지방의 청년들이 한국 사회의 루저가 되고 있다는 점에서 심각성은 더하다.

이러한 지역 간 격차에 따른 국가의 불균형 문제를 해결하기 위해 정부는 2004년 「국가균형발전 특별법」을 제정하여 국가균형발전 5개년 계획을 수립하고 이를 뒷받침하는 국가균형발전특별회계를 마련하여 균형발전을 위한 전략을 추진해오고 있다. 하지만 수도권과 비수도권 간의 격차는 지속적으로 증가하는 추세이며, 정부가 투입한 대규모 예산이 균형발전과 지방의 경제 활성화에 기여하지 못하고 있다. 지역격차가 심화되고 있는 현시점에서 지역 격차를 줄이고 활력을 잃어가고 있는 지방의 지속가능성을 확보하기 위한 지역 균형발전 정책의 패러다임의 전환과 함께 새로운 정책적 대안을 제시해야 할 중차대한 시점에 놓여 있다.

Ⅲ. 윤석열 정부의 지역균형발전정책 특징과 과제

새롭게 출범한 윤석열 정부는 '대한민국 어디서나 살기 좋은 지방시대'를 국정 목표로 설정하였다. 그리고 지역균형발전의 비전은 윤석열 대통령이 규정한 대로 '어디에 살든 균등한 기회를 누리는 지방시대'라고 할 수 있다. 이러한 비전을 달성하기 위해 지난 4월 27일 지역균형발전특별위원회는 공정·자율·희망의 균형발전 3대 가치를 기반으로 한 3가지 약속을 통해 15개의 국정과제와 76개의 세부실천 과제를 제시하였다. 여기서는 윤석열 정부의 핵심 균형발전 정책의 방향성과 함께 3가지 약속에 기반한 균형발전 정책의 특징을 살펴보기로 한다.

우선, 새 정부의 균형발전 정책은 중앙주도적인 균형발전 정책이 아닌 지역주도적인 균형발전 정책에 두고 있다. 역대 정부가 추진해 온 지역균형발전 정책의 효과가 미미한 것은 지역균형발전의 문제를 종합적인 접근이 아닌 단편적인 접근 전략에 치중하였고, 지방이 주도하지 않고 중앙이 주도한 데 원인이 있었다. 국가 권력에 의한 강제적인 공공기관 지방이전이나 행정수도 이전과 같은 정책



으로는 균형발전의 효과가 더 이상 나타나지 않는다는 것이다. 이제 지역균형발전 정책의 주체가 지방정부가 되고 중앙정부는 지원하는 균형발전 전략으로 삼겠다는 것이다.

다른 하나는 시장친화적인 균형발전 정책을 추진하겠다는 것이다. 이제 관(官) 중심의 균형발전정책이 아닌 민(民) 중심의 균형발전정책을 지향하겠다는 것이다. 공권력에 의해서가 아닌 시장주의 관점에서 수도권에 있는 기업과 투자자 그리고 소비자가 지방으로 이동하게 하자는 것이다. 즉 기업과 개인을 이동하게 하려면 기업이 활동하기 용이하게 규제를 풀고 세제 혜택을 주어야 한다. 또한 그들이 선호하는 교육 환경과 정주요건을 마련해 주어야 한다. 이를 기반으로 한 대표적 균형발전 전략이 바로 '기회발전특구'와 '교육자유특구'라 할 수 있겠다. 전자는 특정지역에 특구를 지정한 다음 그곳에 기업이 이전하거나 투자하는 경우 과감한 세제 혜택을 부여하고 규제도 완화해 주겠다는 것이다.

특히 특구의 지정, 산업 선택, 필요 인력의 공급 등을 지방정부가 직접 설계하고 기획하여 요청하면 중앙정부가 승인해 주고 지원해 주는 방식이다. '교육자유특구'도 세계적으로 최고의 교육으로 평가받는 독일의 '발도로프'처럼 교육의 독점과 규정에 구속되지 않는 학교 설립을 비수도권에서부터 활성화하자는 것이다. 특히 교육부의 획일적이고 통제적 교육시스템에서 벗어나 교육수요자 선택권



자유를 통해 창의적인 인재를 양성하고 지방교육에 대한 만족도를 제고하자는 것이다.

한편, 윤석열 정부의 지역균형발전 3가지 약속을 통한 주요 국정과제를 보면 향후 추진하고자 하는 균형발전정책 과제의 방향성을 가늠할 수 있다.

첫 번째 약속은 '진정한 지역주도 균형발전시대를 열겠다'는 것이다. 여기에 해당하는 국정과제들은 주로 지방분권의 강화가 핵심이다. 권력과 권한의 분산 측면에서 볼 때 우리의 지방자치는 아직도 만족할 만한 수준에 이르지 못하고 있다. 지방분권은 민주주의를 완성하는 하는 제도적 장치이며, 국가균형발전의 초석이 된다는 인식하에 보다 중앙권한의 획기적인 지방이양과 강력한 재정적 분권을 비롯한 다양한 분권적 제도들을 제시하고 있다.

두 번째 약속은 '혁신성장 기반 강화를 통한 좋은 일자리를 만들겠다'는 것이다. 여기에 해당하는 것은 주로 일자리 창출과 기업혁신 생태계 조성에 관련된 것이 핵심이다. 인구와 기회의 수도권 쏠림 특히 일자리를 찾아 떠나는 청년인구의 유출은 매우 심각하다. 따라서 지역일자리 창출을 위해 지역과 긴밀한 연계 하에 지역 고유의 혁신생태계를 조성하여 양질의 일자리를 창출시키는 국정과제를 제시하였다.

세 번째 약속은 '지역 스스로 고유한 특성을 살릴 수 있도록 지원하겠다'는 것이다. 여기에 해당하는 것은 주로 지역의 다양성을 기반으로 한 살고 싶은 지역 공동체를 만들고 회복시켜 지역주민의 삶의 질을 높이고, 그 지역의 장소성을 지속가능하게 만드는데 초점을 두고 있다. 따라서 다른 지역과의 차별화, 지역의 생존과 문화 발전 그리고 지속가능한 지역관광 및 문화 인프라를 비롯한 지역 커뮤니티 활동 등에 관련한 국정과제를 제시하였다.

Ⅳ. 결 론

새 정부 출범과 함께 윤석열 대통령이 강력한 지역균형발전을 천명한 것은 그만큼 지역균형발전이 국가발전을 위해 가장 시급하고도 중요한 과제임을 확약한 것이다. 그러나 실질적인 지역격차 해소와 지역균형발전 정책을 추진하기 위해서는 국민적 지지, 대통령의 의지, 강한 추진체계, 중앙정부와 지방정부 간의 신뢰를 바탕으로 한 협력과 조정이 이루어져야 성공할 수 있다.

지역균형발전은 지방분권의 기반하에 미래 일자리의 창출과 지역의 고유한 특성을 살려야 지속 가능한 지역생태계 속에서 지역발전이 가능하다. 자율과 공정 그리고 희망의 가치가 자치분권과 균형발전 정책으로 스며들어 "국민이 어디에 살든 균등한 기회를 누리는 지방시대"가 이루질 수 있기를 소망한다.

02

윤석열 정부의 지역균형발전정책 : 지방분권정책을 중심으로



이기우
인하대학교 명예교수



제주특별자치시

I. 지역균형발전의 3대 비젼과 정책방향

윤석열 정부의 지역균형발전 정책은 2022년 4월 27일 대통령직 인수위원회 지역균형특별위원회가 발표한 15대 국정과제로 표현되었다. 물론 윤석열 정부의 지역균형발전정책이 이에 한정된 것은 아니며 추가될 수도 있을 것이다. 노무현 정부 이후 역대 정부에서 지역균형발전을 강조하지 아니한 정부는 없었다. 윤석열 정부의 균형발전 정책은 역대정부의 균형발전정책이 성공적이지 못했다는 평가에서 출발한다. 수도권의 인구 비중과 GRDP 비중이 전국의 50%를 넘어서 가파르게 증가하고 있기 때문이다.

이러한 추세에 제동을 걸고 지역균형발전을 달성하기 위해서는 중앙정부의 강력한 정책의지와 정책수단을 필요로 한다. 특히 대통령의 강력한 의지를 필요로 한다. 윤석열 대통령은 기회가 있을 때마다 “지방시대라는 모토를 가지고 새 정부를 운영할 생각이다”, “지역의 발전이 국가발전이고, 이제 지역균형발전은 우리가 선택할 수 없는 필수사항이 되었다”라는 점을 강조하여 지역균형발전에 대한 강력한 의지를 표명하고 있다.

정책수단에 있어서도 윤석열 정부는 과거정부와는 차별화된 정책을 추구하고 있다. 과거정부들이 지역균형발전을 국가주도로 지방에 대한 시혜적인 조치를 통해서 추진하였다면 새 정부는 발상을 전환하여 지방과 민간이 주도하도록 한다. 중앙정부는 지역이 고유한 특성을 살려 스스로 발전할 수 있도록 지원하는 역할을 한다는 점에 차이가 있다. 이를 강조하여 윤석열 대통령은 “모든 지역이 스스로 발전 동력을 찾을 수 있도록 지원하는 게 중앙정부 역할”이라고 강조한다.

지역균형발전은 무엇보다도 지역혁신기반을 강화하여 산업생태계를 조성하고 좋은 일자리를 창출하는 데 역점을 두고 있다. 이 점에서 윤석열 정부는 지방분권을 통하여 지방정부의 지역발전 주도성을 부여하고 지방의 창조적인 혁신을 통해서 지역발전을 실현하는 정책을 구상하고 있다는 점에서 균형발전과 지방분권을 서로 상반되고 이질적인 것으로 보는 이전 정부의 정책과는 차별화된다.

II. 지역균형발전의 지방주도성

윤석열 정부는 앞에서 언급한 것처럼 지방주도의 균형발전을 추구한다. 즉, 지역발전을 현장에 있는 지방정부가 자기책임성을 가지고 추진하도록 하고 있다. 지방마다 특성을 살려 다양한 발전방안을 찾고, 지역 간의 경쟁을 통하여 혁신을 유발하고, 그 결과에 대해서 스스로 책임을 지도록 한다. 이는 곧 지방분권적으로 균형발전을 추진한다는 것을 의미한다.

1. 보충성의 원칙과 기능재배분

지방분권은 국가보다는 지방정부에게, 지방정부보다는 개인에게 문제해결의 역할과 책임을 부여하는 데서 출발한다. 이는 보충성의 원칙으로 표현된다. 개정된 「지방자치법」 제11조가 부분적으로 이를 표현하고 있지만 개인을 공동체의 중심에 놓고 인간의 존엄과 가치를 실현하려는 반전체주의적인 역사적이고 철학적인 기반을 충분하게 표현하지 못하고 있다. 이에 스위스나 독일의 헌법처럼 "보충성"의 원칙을 명시적으로 표현하여 그 정신과 가치를 포함해야 한다. 이는 국가와 지방자치단체, 지방자치단체 상호 간의 역할배분의 원칙일 뿐만 아니라 국가와 개인 간의 역할배분을 전제로 하고 있다. 이는 또한 역할배분의 원칙으로 그치는 것이 아니라 이를 수행함에 있어서도 항상 존중되어야 할 근본원칙이다. 우리 현행법상의 사무배분과 그 수행이 국가중심, 광역중심으로 하향적으로 이루어지고 있다는 점에서 개인중심, 기초지방중심으로 상향적으로 이루어지도록 역할이 재배분 되어야 한다. 보충성의 원칙은 정의의 원칙일 뿐만 아니라 자유와 경제적 효율성의 원칙이기도 하다. 신규법률과 명령을 제정함에 있어서도 사무배분을 사전적인 평가를 하도록 함으로써 입법과정에서 보충성의 원칙의 원칙이 지켜지도록 하여야 한다. 현재 행안부가 사전평가를 할 수 있도록 제도화하고 있으나 기대에 미치지 못하고 있으므로 이를 보강하는 방안이 강구되어야 한다.

2. 주민자치회 개선

풀뿌리자치의 실현을 위해서도 보충성의 원칙은 존중되어야 한다. 풀뿌리자치를 위하여 주민자치위원회를 도입한 지 20년이 지났고 이를 개선하기 위하여 주민자치회제도를 7년이 넘도록 시범실시를 하고 있지만 기대에 미치지 못하고 있다. 주민자치회는 미국의 근린단체(Neighborhood Association)나



일본의 정내회 등 지연(地緣)단체처럼 순수한 민간자율활동에 맡기는 것이 바람직하다. 사적자치의 영역에서 민간활동을 활성화함으로써 사회적 자본을 확대하는 방향으로 나아가야 한다. 이와는 별도로 읍면동 단위에서 공적인 문제해결을 위한 풀뿌리 자치를 어떻게 실현할 것인지에 대해서는 선진적인 외국의 자치 모델을 참조하여 별도로 검토할 필요가 있다.

3. 지방자치권의 강화

지방분권의 또 다른 측면은 지방정부의 자율성을 확대하는 데 있다. 지방자치단체의 자치사무로 규정되어 있더라도 중앙정부가 그 세부적인 내용을 법률이나 명령, 상급계획 등으로 일일이 규정한다면 지방자치단체는 자치기관이라기보다는 중앙정부의 법령을 집행하는 하급기관에 불과하게 된다. 이에 지방자치단체의 입법, 행정, 조직과 인사, 계획, 재정에 대한 재량권 즉, 자율성 내지 자기책임성을 확대하는 자치권 강화가 국정과제로 설정되어 있다. 이는 교부세를 확대하여 지방의 자주재원을 확충하고 균형발전특별회계와 국고보조금 제도의 개선 등 재정분권을 포함한다.

특히 오래전부터 거론되어온 자치입법권의 확대를 위해 조례제정권의 입법을 제한하고 있는 「지방자치법」 제28조 단서조항(다만, 주민의 권리 제한 또는

의무 부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때에는 법률의 위임이 있어야 한다)은 세계적으로 유례없이 지방자치단체의 자치입법권을 제한하고 있다. 심지어 일본의 지방자치법(제14조 제2항)은 “보통 지방공공단체는 의무를 부과하거나 권리를 제한함에 있어 법령에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 조례에 의하지 않으면 아니 된다.”라고 규정하여 법률의 위임여부와 관계없이 지방자치단체가 조례를 통해서 주민의 권리제한이나 의무를 부과할 수 있도록 하고 있다. 즉, 일본도 법률유보의 원칙을 대신하여 조례유보의 원칙을 규정하고 있다는 점을 참고할 필요가 있다.

4. 자치경찰권의 강화

또한 자치경찰사무를 국가경찰이 수행하도록 규정하고 있는 경찰자치제도를 개선하여 자치경찰에 대한 지방자치단체의 자기책임성과 자율성을 강화하는 것도 중요한 국정과제의 하나로 설정되어 있다. 현행 자치경찰제도처럼 국가경찰이 자치경찰사무를 수행하는 것이 과연 자치경찰의 본질에 합치되는지에 대한 근본적인 성찰이 필요하다. 2006년부터 시범 실시된 제주도 자치경찰 경험은 자치경찰제도를 개선함에 존중되어야 한다. 제주도가 15년 이상 시범실시한 자치경찰이 대체로 긍정적인 효과를 거두고 있다는 점에서 자치경찰의 전국적인 실시는 이를 기초로 하는 것이 마땅하다. 주민체감 치안과 치안에 대한 주민의 참여와 책임의식을 제고하기 위한 관점에서 기초지방단위의 자치경찰제에 대한 검토도 필요하다. 제주도 자치경찰이 원래 기초자치단체를 위한 모델이었다는 점을 상기할 필요가 있다.

5. 교육규제완화와 교육특구의 설치

지방교육자치를 실시하고 있음에도 불구하고 다양한 창의적인 교육보다는 중앙집권적인 획일적인 규제가 지방교육의 발전에 큰 장애가 되고 있다. 이에 윤석열 정부는 교육규제를 과감하게 개선하여 지방의 자율성과 자기책임성을 높이는 방안을 국정과제로 설정하였다. 교육공급자에 대한 중앙정부의 획일적인 규제 대신에 교육수요자의 선택자유를 실질적으로 보장하여 시대가 요구하는 교육의 질적 수준을 보장하고 교육에 대한 만족도를 높인다. 이는 제도권의 학교교육에 대해서는 물론 제도권 밖의 대안학교에 대해서도 해당된다.

특기할 만한 것은 교육규제완화를 위한 교육특구제도의 도입이다. 교육에 대한 국가규제 내지 국가주의를 한꺼번에 해결하기 어려운 점을 감안하여 일부의 지방에 대해서 교육규제를 대폭 완화하여 다양한 교육적 구상을 실현할 수 있도록 하고, 다양한 형태의 지역 명문학교가 출현할 수 있도록 하여 교육수요자들이 만족할 수 있도록 하자는 것이다. 그리하여 학부모들이 자녀의 교육을 위하여 지방을 떠나는 것을 방지하고, 반대로 교육 때문에 다른 지방의 주민들이 이주해 올 수도 있도록 지방의 정주 인프라를 구축하여 수도권 집중을 방지하려는 것이다. 이러한 교육특구제도는 제도권 밖의 대안교육에 대해서도 적용된다. 현재 인가받지 않은 대안학교는 사실상 방치된 상태에 있다.

국제적으로 검증된 수준 높은 대안교육도 있고, 매우 열악한 환경 속에서 운영되는 대안학교도 있다. 전자의 경우에는 교육수요자들의 만족도는 높지만 국가나 지방자치단체의 지원을 받지 못하여 학비를 감당할 수 있는 부유층의 자녀만 수학하고 있는 실정이다. 후자의 경우에는 학부모가 내는 학비로는 학교운영이 어려워 교육환경이나 여건이 열악한 경우가 많다. 어느 경우이든 교육에 대한 규제를 피해서 비싼 학비나 열악한 교육조건을 감수하고 있다. 대안교육은 금전에 의한 장벽에 갇히게 된다. 이는 교육정의에 어긋난다. 누구나 원하는 교육을 받을 수 있도록 금전에 의한 장벽이나 규제에 의한 장벽이 해소되어야 한다.

교육특구는 이러한 장벽을 해소하여 누구나 원하는 교육을 선택할 수 있고 동등한 지원을 받을 수 있게 하려는 것이다. 제도권학교의 표준교육비에 상응하는 금액을 대안교육 수요자에게도 지급하여 금전에 의한 장벽을 해소하여 누구나 원하는 교육을 받을 수 있도록 하자는 것이다. 교육수요자들의 자유로운 선택을 실질적으로 보장하여 교육공급자 간의 경쟁을 통해서 교육의 질적 수준을 높이고 교육수요자의 만족도는 제고할 수 있게 한다.

대안교육에 대한 금전적인 지원뿐만 아니라 학교에 관한 상세한 정보를 의무적으로 공개하도록 하여 교육수요자에 선택을 실질적으로 용이하게 하고, 교육의 질적 수준을 보장할 수 있도록 한다.

6. 대학지원에 대한 지방자치단체의 자기책임성 강화

윤석열 정부는 대학지원과 관련해서 지방자치단체의 자기책임성을 강화하고 있다. 대학에 대한 획일적인 규제와 간섭으로 지방대학이 활력을 잃어가고 있다. 지역의 기업은 필요한 인재를 구할 수 없는 인력난에 허덕이고 있다. 이에 지방대학에 대한 지원기능을 교육부에서 지역인력문제에 가장 민감하고 직접적인 이해관계를 가진 지방자치단체로 이관하여 지역인재양성을 책임지도록 한다. 재원은 초중등교육에 용도가 한정된 교육재정교부금의 일부와 균특

회계 중에서 고등교육지원 부분을 고등교육지원에 사용할 수 있도록 시·도에게 이관한다. 또한 지역인재양성을 위해 지방대학과 지역기업, 지역사회와 지방정부가 협력체계를 구축하여 고등교육의 거버넌스 구조를 형성하는 것도 지방정부의 몫이 될 수 있다. 또한 한계지방대학 문제, 등록금 규제완화 문제 등도 시·도로 이관하여 지역별로 다양한 정책을 촉진하고 위험을 분산시키려는 것이다.

Ⅲ. 기회발전특구(ODZ)에 의한 기업의 지방이전 촉진

인구의 수도권 집중을 방지하여 지역 간 균형발전을 이루기 위해서는 지역에 양질의 일자리가 보장되어야 한다. 지역에 좋은 일자리를 만들기 위해서는 기업이 지역으로 이주해야 한다. 자유민주주의 국가에서 기업을 국가가 강제적으로 이전시킬 수는 없다. 기업이 자발적으로 지방으로 이전할 수 있도록 강력한 동기를 부여할 필요가 있다. 기업을 지방에 유치하기 위해 각종의 인센티브를 부여하는 방법이다. 이를 위해 역대정부에서 각종 특구제도가 운영되었지만 기업을 유치하는데 큰 성과를 거두지 못하였다. 이에 윤석열 정부는 기회발전특구(ODZ: Opportunity and Development Zone)의 설치를 주요정책으로 제시하고 있다. 기회발전특구로 이주하는 기업에 대해서는 양도소득세, 법인세, 재산세, 취득세, 가업승계 상속세 등 파격적인 세금혜택과 규제완화를 해주겠다는 것이다. 기회발전특구는 기존의 특구에 설치할 수도 있고 별도로 설치할 수도 있다. 하지만 어디에 이러한 특구를 설치할 것인지에 대해서는 지방이 주도하여 기업에 어떤 인센티브와 기업환경, 교육 등 정주환경을 제공할 것인지를 기획하여 중앙정부에 신청하도록 하고 있다.

Ⅳ. 맺는 말

윤석열 정부의 지역균형발전은 그동안 지역발전정책에 대한 근본적인 반성으로부터 나온 것이다. 역대정부의 시혜적인 국가주도의 균형발전정책이 새정부에서는 자발적인 지방주도의 균형발전정책으로 전환된다. 이는 지방정부의 손발을 묶고 있는 지방정부에 대한 규제를 과감하게 풀어서 지방정부가 자기책



임하에 지역발전을 위해 마음껏 일을 할 수 있도록 하는 지방분권이 선행되어야 한다. 중앙정부는 지방정부가 지역발전을 위해 다양한 정책실험을 할 수 있도록 활동의 장을 열어 주어야 한다. 이러한 지방분권을 실천하기 위해서는 중앙부처와 관료들의 저항을 능가하는 대통령의 강력한 지방분권 의지가 중요하지만, 지방문제를 지방이 주도적으로 해결하고 그 책임을 지겠다는 지방정치인과 지방관료, 지방주민의 자치의식이 중요하다. 간섭만 하지 않으면 우리 손으로 지역발전을 시키겠다는 지역민의 의지와 신념을 바탕으로 지방분권이 이루어질 수 있고, 지역균형발전도 실현될 수 있다. 중앙정부는 이러한 지방자치단체와 지역민의 자치의지가 실현될 수 있도록 적극적으로 지원하는 역할에 충실하여야 한다.

03

윤석열 정부의 지역균형발전 : 지역주도·시장친화형 지방시대의 시작



허문구
산업연구원 국가균형발전연구센터장



경기도 의왕시

최근 고향을 등지고 수도권으로 향하는 청년들의 행렬이 끊이지 않는다. 이들뿐만 아니다. 수도권의 전체 인구가 비수도권을 상회하는 역전현상이 나타나고 있다. 이로 인해 수도권은 과밀과 치열한 경쟁이, 비수도권은 과소와 인력수급 불일치 현상에 직면하고 있다. 지방의 미래가 밝지 않는 이유이다. 이미 공간적으로 기울어진 균형발전이 된 지 오래됐다. 이런 가운데, 윤석열 정부는 '어디에 살든 균등한 기회를 누리는 지방시대'를 모토로 국정을 운영할 것이라고 밝혔다.

이는 곧 윤석열 정부는 본격적인 지방시대의 시작을 의미하고, 지역이 주도하는 공정과 상식 기반의 '공간적 정의'를 실현하겠다는 강한 의지로 풀이된다. 대통령직 인수위 지역균형발전 특별위원회(이하, 지역특위)는 지난 4월에 '지역균형발전 3대 약속·15대 국정과제·73개 실천과제'를 발표하였다. 여기에서는 윤석열 정부 지역균형발전 분야의 주요 국정과제와 핵심 프로젝트, 그 의미에 대해 살펴본다.

I. 지역균형발전을 실현해야 하는 이유 : '공간적 정의' 바로 세우기

우리나라는 2010년대 중반 이후 소득, 일자리, 인구 등 다양한 분야에서 수도권 집중의 마태효과(Matthew Effect)가 가속화되면서 지역경제 어려움은 가중되는 수도권·비수도권 간 불평등이 확대되는 양상을 보인다. 다시 말해, 기업(특히, ICT 관련의 고부가가치 기업)들은 인재가 집중된 수도권에 입지함으로써 생산활동 확대를 통해 양질의 일자리가 창출되고, 지방의 인구는 일자리를 찾아 수도권으로 몰리는 경제활동 메커니즘의 악순환이 지속되고 있다는 점이다.[1)]

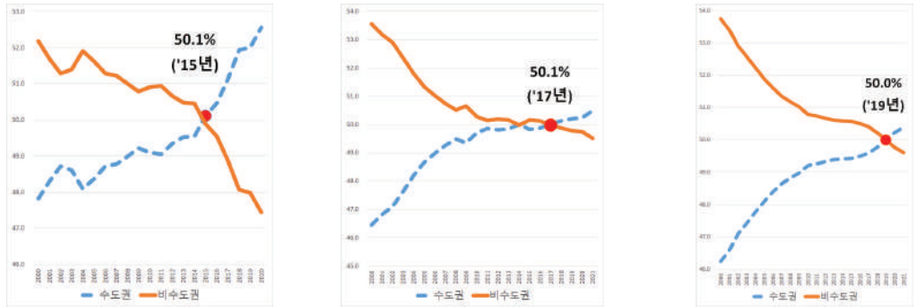
지방의 20~30대 사이에서 자주 회자되는 '이생망(이번 생은 망했어)'이라는 신조어는 우리의 현실을 그대로 보여주는 자조적인 용어이다. 실제 우리나라에서는 어느 지역에서 태어나고 성장했는지에 따라 인생이 달라지는 경우가 많다. 교육의 기회 및 재산·자산의 크기가 달라지고, 심지어 혼인의 기회까지 부정적 영향을 받는다. 그래서 많은 지역민은 상대적으로 많은 기회를 접할 수 있는 수도권으로 떠난다. 지역주민의 입장에서 보면, 수도권 중심으로 촘촘하게 짜여진 경제·사회 구조는 공정하지도 상식적이지도 못하며 정의는 실종되

1) 본 책자 34p 그림에 근거하면, "생산 확대 → 일자리 창출 → 인구증가"의 경제활동 단계별 성과의 시차는 약 2년의 시차를 두고 발현되고 있음이 관찰된다.

었다는 인식 속에 상대적 박탈감과 소외감이 팽배하다. 이러한 구조가 지속되는 한 지역균형발전 실현이라는 목표는 요원하기만 하다.

지금 우리는 4차 산업혁명, 디지털 전환, 탄소중립, 고령화로의 인구구조 변화 등 경제환경 대변혁의 파고를 맞이하여 향후 우리나라가 다시 한번 재도약할 것이냐? 아니면 침체의 길로 접어들 것이냐? 하는 갈림길에 직면해 있는 상황이다. 국가경쟁력은 지역의 경제성장에 의해 결정된다. 이런 점에서 지금의 수도권과 지방의 '기울어진 운동장'을 개선하지 않으면 우리의 미래는 담보하기 어렵다. '지역 간 불균형 해소', '지역 · 산업 · 경제의 양극화 완화', '어디서나 공정한 기회를 누리는 나라'를 지향하기 위해서는 공정과 상식 기반의 '공간적 정의'를 바로 세우는 일이 우선되어야 하고, 이것이 지역균형발전을 실현해야 하는 이유이다.

▼주요 지표의 수도권 · 비수도권 비교



GRDP 비중

취업자 비중

인구 비중

출처: 지역특위, 당선인 업무보고, 2022.4.26.

II. 윤석열 정부 지역균형발전정책 주요 내용과 역대 정부와의 차별성

앞서 언급한 바와 같이, 우리나라의 극심한 지역 간 격차 및 양극화 현상은 세계 최고 수준으로 지역민들은 상대적 박탈감 및 소외감이 팽배한 상황이며, 비수도권 거주민은 기회의 균등과 정의가 부재하다는 인식하에 지역특위는 '어디에 살든 균등한 기회를 누리는 지방시대'를 비전으로 설정하였다. 균형발전 3대 가치를 '공정, 자율, 희망'에 두고 비전 달성을 위한 '3대 약속 · 15대 국정과제 · 73개 실천과제'를 발굴하였다.



3대 약속은 ①"진정한 지역주도 균형발전", ②"혁신성장 기반 강화를 통한 좋은 일자리 창출", ③"지역특성 극대화"로 구성되어 있다. 이는 자율 기반의 지방분권을 통해 자치역량 제고, 시장친화형의 혁신성장역량 확충을 통한 좋은 일자리 창출, 지역자원 및 특성을 고려한 자생적 역량 강화 등을 도모하는 것을 목표로 하고 있다.

주요 국정과제로는 첫째(약속 1), 자율과 책임에 입각한 지방자치제도 개선 및 지방분권 권한 확대를 비롯한 지방재정력 강화, 지방교육 및 인적자원 양성체계 개편, 초광역지역정부(메가시티) 운영과 분권혁신특구 조성 등이 주요 과제로 포함되어 있으며, 이를 통해 '자치역량을 제고'하는 데 역점을 두고 있다.

둘째(약속 2), 지방투자 및 기업의 지방이전 촉진을 비롯하여 농산어촌 지원 강화, 공공기관 지방이전, 대형 국책사업을 통한 국토의 새로운 성장거점 형성, 기업기반 지역혁신생태계 조성, 신성장산업의 권역별 육성지원 등의 과제를 통해 '지역의 좋은 일자리' 창출을 목표로 한다.

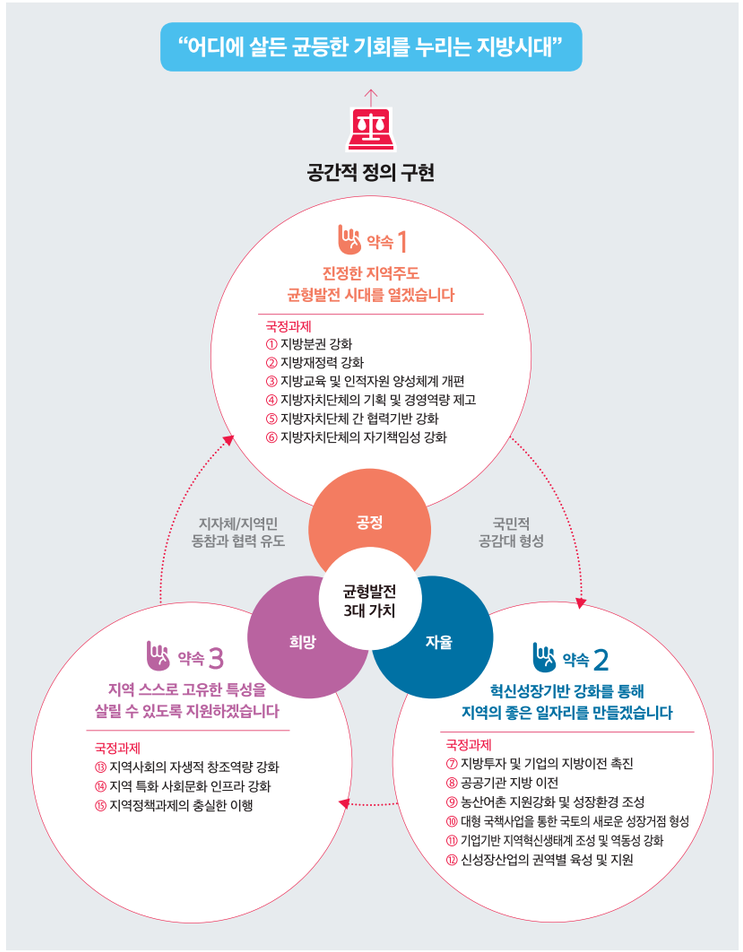
셋째(약속 3), 지역주도 성장모델 발굴을 위한 지역자원 기반산업 육성을 비롯한 삶의 질 향상을 위한 지역의 기본적인 사회 · 문화 인프라 강화 및 문화생태계 조성을 통해 '지역 스스로 고유한 특성'을 살릴 수 있도록 지원체계를 구현하는 과제로 구성되어 있다.



윤석열 정부의 지역균형발전정책이 역대 정부의 기존 정책과 가장 다른 점은 '지역주도형 정책'과 '시장친화형 지역발전'을 들 수 있다. 이와 더불어 균형발전정책에 '공정'이라는 개념이 도입된 정책 패러다임 전환에 중점을 두었다는 것이다. 그동안 중앙정부의 지역 사회간접자본 및 인프라 구축 등을 주도하는 방식에서 벗어나 지방정부의 자율적인 역할을 확대한다는 점이다. 정부 중심의 하향식 추진방식에서 지방정부에 자율권 및 권한을 주어 민간기업 또는 투자자 등이 지역에서 시장친화적으로 주도하는 상향식(Bottom-up) 균형발전으로의 전환을 의미한다. 이에 대해 김병준 전 지역특위 위원장은 다음과 같이 주장한다(충청투데이, 2022.6.12.). "지역주도의 시장친화형 균형발전은 '선(先)분권 후(後)보완'으로 요약할 수 있으며, 여기에는 우리 국민에 대한 신뢰가 바탕이 된다.

지방으로 국가사무 권한이 이양되었을 때 처음에는 혼란이 생기거나 문제가 나타나더라도 우리 국민과 지역사회는 정상적으로 흘러가도록 정리할 수 있는 역량을 갖고 있다는 믿음이 있기 때문이다. 예컨대, 국가에서 불량식품을 통제하면 감독하는 일이 늘어날수록 부정부패가 일어날 수도 있고, 오히려 부작용이 생길 수도 있다. 하지만 지역 자율에 맡긴다면 처음에는 불량식품이 팔리겠지만 곧 학부모나 교사, 지역민들, 지역사회에서 사회적 통제가 나타남으로써 더 이상 불량식품을 구매하지 않는다라고 지적한다. 이처럼 윤석열 정부의 지역균형발전정책은 시행착오를 겪더라도 지방에 권한을 이양함으로써 지역을 가장 잘 이해하는 지역민을 통해 지역 스스로가 문제를 해결하도록 하는 것이다.

▼ 지역균형발전 3대 약속 15대 국정과제



출처: 제20대 대통령직 인수위원회 백서

Ⅲ. 지역균형발전 핵심 프로젝트, 기회발전특구(ODZ)

인간이 생로병사의 과정을 경험하듯이, 지역도 성장 → 침체 → 쇠퇴 → 재성장의 과정을 끊임없이 반복하는 특성을 보인다. 그러나 우리나라의 지역 간 발전격차는 고착화되는 현상을 보인다. 발전하는 지역은 더욱더 발전할 수 있는 잠재력을 확보하고 있는 반면, 저발전지역은 인구 유출 등으로 지방소멸의



위기에 내몰리고 있는 실정이다. 진정한 균형발전을 도모하려면 저발전지역에 발전기회를 제공함으로써 지역의 자생력을 제고할 수 있는 방안이 마련되어야 한다.

윤석열 정부 지역균형발전정책 중 가장 주목해서 보아야 할 핵심 프로젝트는 '기회발전특구(ODZ; Opportunity Development Zone)'이다. 동 프로젝트는 지역특위의 오문성 교수(한양여대) 연구팀을 중심으로 미국의 '기회특구(OZ: Opportunity Zone)'에서부터 연구설계가 시작되었다. 미국은 극심한 지역 간 불균형과 양극화로 인한 사회적 갈등을 해결하기 위해 2017년 연방정부가 미(저)개발 낙후지역을 대상으로 장기민간투자에 대해 세제 혜택을 제공하는 기회특구제도를 추진하였다.

대상지역은 개인빈곤율 20% 이상, 가구당 중간소득이 지역 중간소득의 80% 이하 수준이 지속되는 저발전지역이다. 기회특구로 지정된 지역의 인구는 약 3천만 명에 이르며, 평균 빈곤율은 31%로 미국 평균의 두 배, 주민의 56%가 유색인종으로 다양한 경제 및 사회적 문제를 야기하는 지역들로 구성되어 있다. 정책성과로는 2019년 말 기준으로 민간투자 규모는 750억 달러로 추정되며(미국 대통령 자문위원회, 2020), 일자리는 대도시 기준으로 2017년 대비 3.75%가 증가, 78만 개의 새로운 일자리가 창출된 것으로 나타나고 있다(Arefeva et al. 2021).

윤석열 정부가 지향하는 기회발전특구는 전례 없는 파격적인 조세정책 시험장으로서의 균형발전 핵심 정책수단이다. 동 특구는 기업의 지방이전과 지방투자를 촉진하기 위해 지자체가 고유한 성장전략에 입각하여 지역특화 모델과 규제특례를 신청하면 중앙정부로 하여금 이전하는 기업과 투자하는 개인에게 각종 세제, 법령 지원을 하는 제도이다(월간중앙, 2022.5.17.). 다만, 중앙정부는 특구의 선정 기준 및 지역경제 특성 등을 분석하여 지역에 제공하고, 지방정부는 이를 참고로 자율적으로 대상 지역 지정 등에 활용한다.

지방으로 이전하는 기업에 대해서는 파격적인 법인세, 가업 승계를 위한 상속세에 대한 감면 등이 주요 내용이다. 또한 기회발전특구에 직접투자 또는 간접투자하는 개인투자자에 대해서는 양도소득세의 과세이연 및 감면, 면제의 혜택이 주어진다. 오문성 교수는 이 제도에 대해 "과거 정부가 지역에 특구를 할당 · 배분하던 틀에서 벗어나(연방정부가 대상 지역을 지정하는 미국의 경우와 달리) 지자체가 스스로 특구를 구상하고 중앙정부에 요청하는 지역자율성이 반영된 상향식(Bottom-Up) 정책"이라고 강조한다.

기회발전특구가 추진되기 위해서는 조세 인센티브가 국가재정에 미치는 영향, 동 특구가 대도시로 지정되었을 경우 인근의 낙후지역(또는 지방소멸지역) 간의 산업 · 경제적 연계방안, 기업 및 개인투자자가 선호하는 조세 혜택의 규모 및 종류에 대한 의견 수렴 등 아직도 꼼꼼히 준비해야 할 것들이 많다.

그러나 분명한 것은 우리나라의 지역 간 불균형의 정도와 과거 정책추진의 결과를 고려할 때 파격적, 획기적 정책수단이 시행되지 않는 한 균형발전을 도모하는 것은 어렵다는 점이다. 하나의 대안으로서 시범사업으로 특정지역을 특구로 지정하여 추진한 후 그 성과를 점검하여 전국적 확산 또는 제도 정비 등을 검토하는 방안을 검토할 필요가 있다.

04

윤석열 정부의 지역균형발전정책, 주요 중점과제는?



류종현
강원연구원 선임연구위원·강원도 지역균형발전지원센터장



세종특별자치시

Ⅰ. 20년 추진된 균형발전, 중앙 및 지방정부의 중차대한 과제로 현재도 진행 중

우리 헌법은 균형발전을 국가의 책무이자 국민의 기본권이며, 국가는 지역 간 균형 있는 발전을 위하여 지역경제를 육성할 의무가 있다고 규정하고 있다. 균형발전은 국가적 척도를 기준(National Minimum)으로 하여 경제적인 측면에서뿐만 아니라 사회, 복지, 문화, 생활의 질 등 다양한 측면에서 지역 간 격차 해소에 중점을 두고 추진되어야 한다. 이는 통합적 균형발전으로 지역발전의 기회균등을 촉진하고 지역의 발전역량을 증진한다. 균형발전은 국가계획의 주된 기본목표이다. 국토기본법상 '국토관리 기본이념'의 하나로 명시되어 있다. 균형발전정책 추진이 20년 지났지만 지역불균형은 여전히 중앙과 지방정부의 중차대한 과제로 진행형이다.

▼역대 정부 균형발전 정책 비교와 평가

구분	참여정부	이명박정부	박근혜정부	문재인정부
지역 문제	수도권 일극 집중과 지역 간의 불균형 심화	지역의 글로벌 경쟁력 취약	지역주민들이 체감하는 낮은 삶의 질 수준과 행복지수	수도권과 지방의 발전 격차와 지속가능한 국가발전 저해
목표	다핵형·창조형 선진국가 건설	일자리·삶의 질이 보장되는 경쟁력 있는지역 창조	국민행복과 지역희망	지역주도의 자립적 성장기반 마련
	형평성 (우선순위)	효율성 (우선순위)	삶의 질 (우선순위)	형평성 (우선순위)
실질적 수단	혁신정책, 균형정책, 산업정책, 공간정책, 질적발전정책	전 국토 성장잠재력 극대화, 신성장동력 발굴·지역특화발전, 행·재정 권한 지방이양, 수도권·지방 상생발전, 기존 지역발전 시책 발전·보완	지역행복생활권 기반 확충, 일자리 창출·지역경제 활력 제고, 교육여건 개선·창의적 인재양성, 지역문화·생태 복원, 사각 없는 지역 복지·의료	안정되고 품격있는 삶(사람전략), 방방곡곡 생기도는 공간(공간전략), 일자리가 생겨나는 지역혁신 (산업전략)
실행적 수단	국가균형발전특별법,국가균형발전위원회, 국가균형발전5개년계획, 국가균형발전특별회계	국가균형발전특별법, 지역발전위원회, 지역발전5개년계획, 광역·지역발전특별회계	국가균형발전특별법, 지역발전위원회, 지역발전5개년계획, 지역발전특별회계	국가균형발전특별법, 국가균형발전위원회, 국가균형발전5개년계획, 국가균형발전특별회계
주요 정책 수단 (예시)	장소기반정책 (세종·혁신·기업도시,혁신클러스터, 신활력사업, 지역특구 등)	장소기반정책 (광역경제권, 기초생활권), 공간연계정책 (30대 SOC사업)	사람기반정책 (복지·의료·보건·교육·문화), 장소기반정책 (창조경제혁신센터)	장소기반정책 (국가혁신클러스터, 도시재생 뉴딜), 사람기반정책(교육·원격의료)
공간 단위	시도, 시군구	시도,시군구 + 기초생활권(163개), 광역경제권(5+2개), 초광역개발권(4+3개)	시도, 시군구 + 지역행복생활권(63개)	시도, 시군구 + 초광역권(메가시티) 도입
주요 대상	비수도권	광역경제권에 수도권 포함	지역행복생활권에 수도권 포함	비수도권
성과	균형발전제도 마련,자립형 지방화 추진, 수도권 일극 집중 구조를 다핵형 공간구조로 전환 등	3차원 지역발전정책 추진, 광역화와 연계한 재정분권 도입, 특별회계 규모 확대 등	지역희망(HOPE) 프로젝트 제시, 지역행복생활권사업, 지역 특화발전 프로젝트 추진 등	국가균형발전의 법·제도 및 추진체계 복원, 지역 주도의 자립적 혁신성장 제시 등

자료: 송우경, 한국 지역정책의 변천과 시사점, 산업연구원 자료를 토대로 작성, 2021.

균형발전을 핵심 국정과제로 다루기 시작한 것은 2003년 출범한 노무현 정부이다. 참여정부는 3대 입법과 국가균형발전위원회 설치, 세종 신행정수도 건설, 공공기관 지방 이전, 혁신도시 건설 등으로 수도권 분산정책을 추진했다. 이명박 · 박근혜 정부를 지나 문재인 정부로 계승되면서 '제4차 국가균형발전 5개년계획'(2018~2022)으로까지 이어졌다.

지난 20년간 역대 정부가 우선순위를 달리하면서도 균형발전 정책을 추진했다. 정부의 정책은 효과를 발휘하지 못한 것으로 평가된다. 우리나라는 대통령 5년 단임제로 인해 정권이 바뀔 때마다 국정 기조는 물론 균형발전 정책의 방향과 전략에서 지속가능성이 미흡했다. 이로 인해 국토 면적의 12%에 불과한 수도권이 인구, 지역내총생산(GRDP), 취업자 비중에서 50%를 상회하고 있다. 양질의 일자리, 부동산 가격, 수도권 대학과 지방 대학의 격차가 커지고 있다. 수도권 비대화는 국토의 기형화를 초래해 국가 경쟁력을 하락시키는 원인이 된다. 수도권은 인구가 점차 늘고 있고 비수도권은 인구가 줄어드는 양극화 현상이 심각하다.

인구와 경제력 불균형, 삶의 질 편차는 개선되지 않았고 저출산, 고령화, 인구 감소에 따른 지방소멸위험은 더욱 심화하고 있다. 또한 균형발전 정책들은 효과성 면에서 미흡하다는 평가를 받고 있다. 기존 추진 정책과 신규 정책 간 연계성 부족, 중앙부처 간 칸막이 운영, 정책 조정 및 통합 기능 불충분 등이 문제점으로 지적되고 있다. 공간적 균형을 달성하기 위해서는 기울어진 운동장부터 바로잡는 담대한 노력이 필요하다.

II. 새 정부의 지역균형발전 비전과 주요 국정과제

새 정부는 어디에 살든 균등한 기회를 누리는 지방시대를 지역균형발전 비전으로 제시하고 공정과 자율, 희망의 균형발전 3대 가치를 기반으로 진정한 지역주도 균형발전, 혁신성장 기반 강화를 통한 일자리 창출, 지역 고유 특성 극대화 등의 약속과 함께 균형발전 지역공약으로 17개 시도, 7대 공약, 15대 정책과제, 76개 실천과제를 발표했다. 15대 국정과제는 지방분권 강화, 지방재정력 강화, 지방 투자 · 기업의 지방 이전 촉진, 공공기관 지방 이전, 지역사회의 자생적 창조 역량 강화, 지역 특화 사회 · 문화 인프라 강화 등이다.

▼윤석열 정부 균형발전 비전과 15대 국정과제



자료 : 제20대 대통령직 인수위원회(2022.4.27.), 지역균형발전 비전 대국민 발표, p.2.

새 정부는 지역균형발전 패러다임 전환을 선언하였다. 지방정부가 주도하고 중앙정부가 지원하는 종합적인 지역균형발전 모델사업을 추진하고, 기존 중앙정부 주도에서 지방자치단체와 지역사회 주도로, 관 중심에서 민간 주도로 국가의 성장 동력이 바뀌도록 한다는 것이다. 주요 실천과제로 교육자유특구, 분권혁신특구, 조세 및 규제 특례지역인 기회발전특구, 글로벌 신산업 혁신

특구 지정 운영도 추진된다. 15대 국정과제를 효율적으로 추진하기 위해 관련 법·제도 기반도 보완할 계획이다. 제5차 균형발전 5개년 계획(2023~2027년)에 반영하고, 사업을 재정적으로 뒷받침하기 위해 현재 10조 원 규모인 균형발전 특별회계를 국가재정에 비례해서 현재 1.8%에서 5%로 확대할 방침이다.

▼윤석열 정부 지역균형발전 주요 국정과제

1. 특별자치도의 법적 행정적 위상 제고 : 포괄적인 권한이양과 행재정상의 특례 인정 주도적인 지역발전 모델 실현
2. 초광역 지역정부(메가시티)의 설치 및 운영, 교육자유특구 시범운영, 분권혁신특구 설치 운영(예 판교TV), 기회발전특구 특별법 제정, 글로벌 신산업 혁신특구 지정 및 육성, 국토의 새로운 성장거점
3. 수도권 공공기관 이전, 혁신도시 지역혁신거점기능강화, 주변지역 상생발전을 통한 지역발전 선도, 예비타당성조사 제도 개편
4. 농어촌 청년뉴타운 조성, 스마트팜 혁신클러스터 조성, 농촌소득원개발특별지구 조성, 산촌 어촌의 특화사업 확대
5. 기업기반 지역혁신 생태계 조성, 혁신캠퍼스타운 조성, 혁신융합캠퍼스 산학융합지구, 강소도시 상생형 지역일자리사업 확대, 취약산업 위기 예방조치 강화, 지역산업단지 고도화, 친환경 탄소중립디지털산업단지 전환
6. 로컬크리에이터 인력 양성, 동네 마을 로컬브랜딩 MP 정책연계 강화, 지역 기초사회 문화인프라 개념정립 및 강화, 지역별 특화콘텐츠타운 조성, 지역공동체 인프라 조성
7. 정부조직 대통령 직속위원회 개편, 제5차국가균형발전5개년계획 수립 반영, 지역균형발전특별회계 개편, 지역균형발전특별법 등 관련법 정비

Ⅲ. 지방시대 구현을 위한 지역균형발전정책 어떻게 추진되어야 하나?

새 정부의 균형발전 패러다임 전환, 지방시대 구현을 위해서는 균형발전 정책이 어떻게 추진되는 것이 바람직할까? 첫째, 균형발전에 대한 새로운 관점인 공간적 정의의 원칙이 정립되어야 한다. 지역 간, 계층 간 격차를 해소할 수 있도록 국정철학과 국토발전 이념을 재정립하여 국민이 어디에 살든 균등한 기회를 누릴 수 있어야 한다. 일자리 기회, 교육 기회, 정주 요건 등이 어느 정도 비슷해야 한다. 균형발전은 경제적 효율성을 전제로 한 국가 투자활성화 틀에서 벗어나야 한다. 각 지역에 기회를 공평하게 주면서 지역주민에게 최대한



편익이 배분되는 국토 '공간 정의(Justice)'가 이루어져야 한다. 정의로운 공간 창출이야말로 지역을 멋지게 바꿀 수 있고 새로운 대한민국을 만들어낼 수 있기 때문이다.

둘째, 분권형 균형발전 정책으로 전환되어야 한다. 기존 중앙정부의 획일적, 부처별 분산적·개별적 균형발전에서 지역맞춤형 지역 균형발전, 공간 통합적 접근 등 지방정부가 자율적 의사 결정과 내생적 역량과 특화발전에 의존하는 전략으로 전환되어야 한다. 사업계획의 수립 권한을 지방으로 이양하고 포괄보조금 방식 지원과 지역별 지원사업, 규모를 결정하는 분권 협상 등을 중앙정부와 체결하여 추진되어야 한다. 이를 통해 지역 편중에서 벗어나 사회, 문화, 기반시설 등 삶을 위한 편의·편리성을 균등하게 누릴 수 있어야 한다. 자족적 여건조성, 생활권 등을 중심으로 공동체의 정체성과 지역 중심의 고유한 문화, 교육, 인프라 등을 향유 할 수 있는 여건이 선행돼야 한다.

셋째, 지역균형발전정책은 다차원적, 통합적·종합적인 관점에서 추진되어야 한다. 인구 감소지역 등 저발전지역과 지역사회 안전망에서 소외된 국민의 삶의 질 개선을 위한 포용적인 시범모델사업이 추진되어야 한다. 디지털 사회안전망 구축 등 다부처 정책패키지 맞춤형 시책사업이 국·지방비 재원 등과 연계 시행되어야 한다. 이를 위해서는 공간 단위의 다차원적(초광역-광역-기초)이고,



통합적·종합적인 관점에서 균형발전계획의 재설계가 우선이다. 균특회계와 지방소멸기금, 광역 균특회계 등 3층 균형발전 재원 구조를 통합하고 일원화하여 균형발전모델사업(생활공동체, 공간복지)을 통한 특화모델 협약사업 추진이 필요하다. 일본 지역포괄케어시스템과 같이 지역에서 의료와 돌봄, 질병 예방, 주거 지원까지 제공하는 모델 추진과 디지털 전환이 지역에 잘 접목되어야 한다. 디지털 전환은 지역이 당면한 지역의 생활편의성 향상, 경제 활성화, 인구 유입 등을 위한 혁신적 방식을 활용하는 방향으로 활용될 수 있다.

넷째, 지역산업 혁신 클러스터 조성과 삶의 질 향상으로 정책 전환이 필요하다. 지역자생력 확보를 위해 산학연관이 지역에 맞는 산업과 기술을 선정하고 혁신클러스터를 구축해야 한다. 지역의 낙후된 산업을 재활성화하고 지역의 문화, 역사, 생태 등의 향토자원을 발굴해 지역산업과 연계하는 방향이 필요하다. 기술개발, 인력양성, 생산활동이 유기적으로 연결돼 산업 집중도를 높일 수 있는 지역산업 클러스터를 적극 조성해야 한다. 광주의 광산업 클러스터, 경기의 판교혁신클러스터, 샌디에이고 바이오클러스터, 오스틴 IC2클러스터는 지역의 자체적인 노력에 중앙정부의 지원이 더해져서 지역의 발전을 선도하고 있는 좋은 사례이다.

지역의 산학연관이 힘을 합쳐 혁신클러스터를 구축할 때 지방의 지속 발전이 가능하다. 이를 위해서는 젊은이들이 살기 좋은 곳으로 만드는 노력도 필요하다. 과거의 생산 위주의 산업단지형 발전 전략이 아니라 혁신클러스터 조성과 삶의 질을 높이는 정책으로 전환이 필요하다. 국정과제 중 교육자유특구, 분권혁신특구, 조세 및 규제 특례지역인 기회발전특구, 글로벌 신산업 혁신특구와의 연계 추진이 필요하다.

끝으로, 새 정부의 지방시대 구현을 뒷받침하기 위해서는 강력한 지역균형발전 컨트롤타워 위상과 기능 강화가 요구된다. 균형발전 이슈는 지난 20년간 모든 정부의 국정과제에서 빠지지 않을 만큼 중요한 과제였다. 수도권-비수도권 공간 격차의 근본 원인에 대한 이해 부족과 컨트롤 타워 부재로 제대로 된 처방을 하지 못했다. 국토교통부·행정안전부·중소기업부·산업통상자원부 등 여러 부처에서 유사한 균형발전 관련 정책을 추진하였다. 대통령 직속 국가균형발전위원회는 자문기구에 불과해 실질적으로 정책을 조율하기 어렵다. 합의제 중앙행정기관인 부총리급 행정위원회와 같은 균형발전을 전담하는 컨트롤타워가 필요하다. 정부-지자체가 균형적 국토에 대한 큰 그림을 공유하고 관련 정책 총괄·조정, 균형발전특별회계 예산 편성, 성과 평가, 인구 감소 대책, 초광역협력 등의 균형발전정책이 요구된다.

새 정부의 지역균형발전정책은 초광역협력 사업, AI, 5G+디지털 전환, 탄소중립 사회 실현, SDGs 발전 등이 단계적으로 반영되어야 한다. 균형발전을 선도하는 지방분권 균형발전 혁신모델이 다양하게 추진되어 전국으로 확산시켜야 한다. 대한민국 미래를 견인하는 균형발전 플랫폼 구축을 통해 지방시대를 구현하는 기반이 마련되어야 한다. 공간상에서 정의와 공정으로 지역에 안정된 고용창출과 새로운 사람의 흐름을 만들어서 지역의 대도약과 새로운 활력지역으로 재탄생하는 공간혁신의 대전환점이 되기를 기대한다.

05

윤석열 정부의 효율적 국가균형발전 정책 추진을 위한 균특회계 개선방향



신두섭
한국지방행정연구원 지방재정실장



여수산업단지

Ⅰ. 들어가며

우리나라는 인구의 절반 이상이 수도권(서울, 경기, 인천)에 모여 살고 있으며, 수도권 집중으로 인해 결국 비수도권의 지방소멸, 인구감소라는 용어가 대변하듯 지역에서 인구의 유출은 가파르게 증가하고 있다. 이러한 용어들이 이제는 낯설지 않고 무색할 정도이며 진행도 빨라지고 있는 상황이다.

실제 지난 20년간의 통계자료를 보더라도, 우리나라의 학령인구(6~20세)의 감소세는 뚜렷하며, 수도권보다 비수도권인 지방에서 그 비율이 더 많이 감소하여 국가단위에서 그리고 비수도권에서의 대책이 필요한 상황이다.

▼전국 수도권과 비수도권의 학령인구 현황 비교

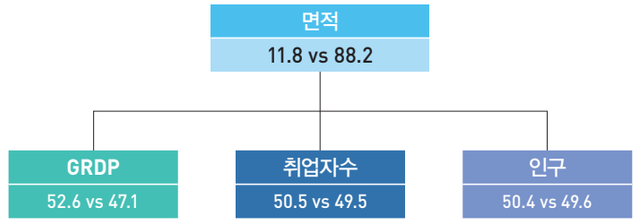
(단위 만명, %)

구분	2000년		2010년		2020년	
	학령인구	비율	학령인구	비율	학령인구	비율
수도권	522	45.9	482	48.5	386	49.3
비수도권	616	54.1	513	51.5	397	50.7
전국	1,138	100	995	100	782	100

자료: 통계청 자료 재구성

학령인구의 급감은 우리 장래를 암담하게 만들 것이며, 이러한 비수도권 학령인구의 감소 추세가 이어진다면, 지방소멸에 근접하는 시기 또한 앞당겨질 것이 명확하다. 아울러 이러한 인구 비중 즉 수도권 인구비중 50.4%('22.3월 기준) 뿐만 아니라 GRDP 52.5%('20년 기준) 및 취업자 수 비중 50.7% 등을 보더라도 지속적인 수도권으로의 집중 현상이 가속화되어 온 것을 알 수 있다.

▼전국 수도권과 비수도권의 학령인구 현황 비교



자료: 인수위원회(2022)

2004년 노무현 정부에서 국가균형발전 정책을 본격화하기 위해 국가균형발전위원회 기구를 설립하고, 균형발전특별회계를 신설하여 적극적인 정책을 추진하기 시작하였다. 이제 20여 년이 가까워지는 시점에서 새로운 정부가 출범하게 되고 이에 따라 새로운 동력을 얻을 수 있을지 기대하고 있다. 그러면 본 소고에서는 새로운 윤석열 정부의 국가균형발전 정책기조와 함께 그간 지적된 균형발전정책 및 균특회계에서의 한계와 함께 향후 개선해 나가야 할 방향을 제언하고자 한다.

II. 윤석열 정부의 균형발전 정책과 균특회계 현황

2022년 5월 10일 윤석열 정부가 출범하였다. 출범에 앞서 2022년 4월 27일 제20대 대통령직인수위원회는 '지역균형발전 비전 대국민 발표'를 통해 향후 5년간 새로운 정부에서 만들어갈 지역균형발전 정책방향과 로드맵을 제시하였다. 그 핵심은 '3대약속, 15대 국정과제'로, 우선 3대 약속인 ①진정한 지역주도 균형발전 시대, ②혁신성장 기반 강화를 통한 좋은 일자리 창출, ③지역 공유 특성 극대화 도모 등이며, 이를 위해 15대 국정과제와 76개 실천과제를 제시하였다.

인수위에서는 15대 국정과제에 제시된 사업을 법정계획인 제5차 균형발전 5개년계획(2023~2027년)에 반영, 사업의 실천성을 강화 및 사업 간 연계 촉진을 꾀한다고 하였다. 2005년 균특회계 신설 이후 균형발전특별회계[1]는 정권이 바뀔 때마다 회계 명칭이 변경되어 왔으며, 예산 또한 2005년 당초 5조 4,000억 원에서 2009년 9조 6,000억 원 수준으로 두배 가까이 증가하였다.

그러나, 이후 13년이 지난 시점에서 10여년 이상 약 10조 원 규모에서 증가하지 않고 있다. 이러한 수준은 단순 계산해도 '05년 국가예산은 약 195조로 '22년 600조 원의 약 3배가 증가한 것에 비해 과거 10년의 균형발전특별회계(이하, 균특회계)의 예산 규모는 오히려 감소했다고 봐도 과언이 아닌 수준이다.

1) 예산편성연도 기준으로 노무현 정부의 균형발전특별회계(2005~2009년), 이명박정부의 광역 · 지역발전특별회계(2010~2014년), 박근혜정부의 지역발전특별회계(2015~2018년), 문재인정부의 균형발전특별회계('19년~)의 명칭변경이 있었으며, 낙후지역의 균형발전을 위한 취지로 설치된 특별회계 예산 중 하나이다..

▼15대 국정과제 및 실천과제

국 정 과 제		실천과제 (76개)	
①	지방분권 강화	• 국가와 지방자치단체 간 기능 재조정 • 지방자치단체의 기관구성 다양화 • 주민자치위원회 및 주민자치회의 개선 • 지방분권 사전평가제도 개선	• 지방자치단체의 자치권 강화 • 지방의회의 자율권 확대 • 자치경찰권 강화
		• 특별자치시 · 도의 법적 · 행정적 위상 제고(제주 · 강원 · 세종)	
②	지방재정력 강화	• 지방재정 권한 강화를 위한 재정자주도 기반의 목표 설정 • 균형발전특별회계 및 국고보조금 제도 개선 • 지방보조금 통합관리시스템 구축 및 재정진단	• 지방 자주재원 확충 • 현금성 복지사업 관리제도 도입 • 지방재정 위기 관리제도 개선
③	지방교육 및 인적자원 양성체계 개편	• 학교 교육 다양화를 위한 교육자유특구 운영 • 지역대학에 경쟁력 제고를 위한 지자체 책임성 강화 • 학교 등 교육기관에 대한 규제와 평가 제한	• 지방교육재정교부금 지원을 지역대학까지 확대 • 공공기관 지역인재 의무채용 확대 • 개방과 공유에 기반한 고등교육 생태계 조성
④	지방자치단체의 기획 및 경영역량 제고	• 지방자치단체의 정책기능 확대 • 지방자치단체 간 정책경쟁 촉진	• 지방자치단체의 인적 역량 제고를 위한 규제 완화 • 중복감사와 직무감사 개선으로 적극행정 분위기 조성
⑤	지방자치단체 간 협력 기반 강화	• 초광역지역정부(메가시티)의 설치 및 운영 • 지방자치단체 간 관계 개선	• 분권혁신특구의 조성 • 지방자치단체조합 등 지자체간 협력 활성화
⑥	지방자치단체의 자기책임성 강화	• 주민투표제도의 개선 • 지방감사제도의 독립성 강화	• 지방의회의 투명성 제고 및 역할 확대
⑦	지방투자 및 기업의 지방이전 촉진	• 조세 및 규제특례지역("기회발전특구(ODZ,, Opportunity and Development Zone, 가칭)" 지정 및 운영 • 지방투자 및 기업 지방이전 활성화를 위한 제도 개선	
⑧	공공기관 지방 이전	• 공공기관 추가 이전 • 주변지역 상생발전을 통한 지역발전 선도	• 혁신도시 활성화를 통한 지역혁신거점 기능 강화
⑨	농산어촌 지원강화 및 성장환경 조성	• 농어촌 청년뉴타운 조성 • 쾌적한 친환경축산단지 조성 • 농산어촌 생활인프라 구축 • 이웃사촌 돌봄 주민운동	• 기술자본집약형 스마트팜 혁신 클러스터 조성 • 농촌소득원개발특별지구 조성 • 산촌, 어촌의 특화사업 확대
⑩	대형 국책사업을 통한 국토의 새로운 성장거점 형성	• 미래전략도시 행정수도 세종 완성 • 대구경북 통합신공항 조기 건설 및 항공물류 산업화	• 새만금 국제투자진흥지구 개발 • 제주 제2공항 조속 착공 및 신항만 건설
		• 지역균형발전을 위한 예비타당성조사 제도 개편	
⑪	기업기반 지역혁신생태계 조성 및 역동성 제고	• 지방대학 기반 「혁신 캠퍼스 타운」 조성 • 지역기업 글로벌 혁신성장생태계 조성 • 지역 소상공인 및 중소기업 정책금융 지원 강화 • 지역금융 지원체제 강화	• 혁신융합캠퍼스(산학융합지구) 활성화 • 지역혁신 벤처펀드 조성 및 지역투자 플랫폼 구축 • 개별 지역기업 밀착–원스톱 서비스 추진체계 개편
⑫	신성장 산업의 권역별 육성 지원	• 지역주도 신산업 육성 및 글로벌 경쟁력 제고 • 글로벌 신산업 · 혁신특구 지정 및 육성 • 지역 산업단지 고도화	
		• 지역일자리 역량강화 및 지역맞춤형 일자리 사업 재구조화	
⑬	지역사회의 자생적 창조역량 강화 지역사회의	• 지역대학을 활용한 로컬크리에이터 인력 양성 • 골목산업 생태계를 뒷받침하는 로컬 인프라 구축	• 로컬 브랜딩, 골목상권 육성 및 산업화 촉진 • 동네 · 마을 로컬 브랜딩 마스터플랜 수립 및 정책연계 강화
		• 중앙–지역 정책연계 투자협약제도 유연성 확보	
		• 참여, 협력, 혁신을 통한 로컬 창조생태계 구축	
⑭	지역 특화 사회 · 문화 인프라 강화	• 지역의 '기초 사회 · 문화 인프라' 개념 정립 및 강화 • 지역특화 로컬 콘텐츠 타운 조성	• 각 지역 고유의 문화 · 체육 · 관광 인프라 조성 및 활력 제고
		• 지역 공동체 인프라 조성 및 지역 커뮤니티 활동 촉진	
⑮	지역 공약의 충실한 이행	• 국정과제와 연계한 지역균형발전 정책 수립으로 시너지 제고	
		• 지역공약 이행률 포함한 지역균형발전 지표 재편해 지속적 관리	
		• 지역공약 총괄 · 조정 · 점검하는 추진체계 마련해 실천 동력 확보	
		• 공약사업 중심으로 지역주민 의견 수렴해 지역정책 체감도 제고	

자료: 제20대 대통령직인수위원회(2022.4.27.), 15대 국정과제 및 실천과제

▼균형발전특별회계 계정별 예산규모 추이

(단위: 백만 원)

구분	2005년	2010년	2015년	2020년	2022년
지원계정	12,766	57,907	53,685	66,131	82,070
자율계정	41,884	36,924	44,980	23,131	23,045
제주계정	–	3,783	3,700	2,337	2,704
세종계정	–	–	1,022	728	716
합계	54,650	98,615	103,389	92,328	108,535

자료: 기획재정부(2022), 각 연도별 예산

기획재정부는 2023년 균특회계 예산편성에 있어 몇가지 편성지침의 개정을 추진하였다(기재부,2022). 우선, 지방이양 및 사업이관과 확충에 따라 시·도 포괄보조사업 전면 개편을 실시하였는데, 2023년 포괄보조대상사업 총 24개 사업을 확정하였다. 이는 2022년 대비 11개가 증가한 것이다. 2단계 재정분권 추진에 따라 '22년 13개 포괄보조사업 중 6개 사업이 지방이양되었으며, 포괄보조사업 확충을 위해 15개 사업이 이관되었다.

둘째, 균형발전 역할을 강화하기 위해 인구소멸지역 및 낙후지역에 대한 지원을 강화하였는데, 시도 지출한도 배분모형을 통한 지자체별 한도액 산정 시 낙후도 요소 비중을 현행 70%에서 75%로 5% 상향 조정하였다. 또한 인구소멸지역 89곳에 대한 포괄보조사업 보조율도 5% 상향 조정하였다. 그러나 시군구 포괄보조 주관부처는 신규사업이 지역수요 맞춤형, 지역 자율성 강화 방향으로 추진될 수 있도록 기재부와 사전 협의의 전제조건을 두고 있어, 자율적 사업 기획 및 추진에는 한계가 있을 것이다.

셋째, 신규 포괄보조 이관사업에 대한 보완조치를 반영하였는데, 특히 과소투자 방지를 위해 당초 계획된 연차별 소요예산을 우선 신청하고, 주무부처의 보완요구가 계속 미이행시는 국비를 미반영한다는 입장이다.

넷째, 차등지원 평가항목을 개편하였는데, 정책협조도 및 예산운용 성과가 우수한 지자체에 대한 인센티브를 강화하고자 하였다. 정책협조도는 신규 포괄보조 이관사업 추진현황 및 지자체 지방공공요금 동결노력(행안부)에 대한 평가항목을 신설하는 것이다. 아울러 지자체의 예산집행 실적에 대한 평가항목을 신설하였다.

이러한 차등지원 평가항목 개편안을 보면 아래와 같이 정리할 수 있다.

▼차등지원 평가항목 개편안

'22년	'23년
① 균특회계 및 사업운영성과	① 균특회계 및 사업운영성과
② 지역발전정책협조도	② 지역발전정책협조도
생활SOC투자	생활SOC투자
지방이양사업 추진현황	지방이양사업 추진현황
지역균형뉴딜	지역균형뉴딜
–	신규 포괄보조 이관사업 추진현황
–	지방공공요금 동결
③ 지역경쟁력향상사업지원	③ 지역경쟁력향상사업지원
④ 예산운용 성과 평가	④ 예산운용 성과 평가
–	지자체 예산집행 실적

자료: 기획재정부(2022), 균특회계 예산편성지침

다섯째, 국가균형발전위원회는 다른 회계나 기금에서 수행 중인 사업 중 균특회계 목적에 적합한 사업을 발굴하여 기재부에 사업이관 의견을 제출토록 하고 있다. 이때 포괄보조 부합사업을 포함하며, 매년 1월과 5월 국가균형발전위원회 사업이관 의견 제출을 정례화한다는 것이다.

Ⅲ. 균특회계 한계와 개선 방향

균특회계는 국가예산의 특별회계 중 역사가 오래되지는 않았지만, 국가균형발전이라는 회계의 특수 목적을 달성하기 위해 신설되어, 지금까지 다양한 사업 추진으로 지역발전에 기여해 왔다고 할 수 있다. 그럼에도 불구하고 균특회계가 가지고 있는 몇가지 한계가 있어 이러한 한계를 극복하여 새로운 윤정부에서 추진하고자 하는 균형발전 사업들의 추진에 원동력이 되어야 할 것이며 이를 극복하기 위한 개선 방향을 제시하고자 한다.

첫째, 균특회계 예산 규모이다. 전장에서도 언급한 바와 같이 국가 전체예산의 증가폭에 비해 증가하지 못하고 있는 균특회계는 해년마다 현상유지 수준에 머물러 있었다고 볼 수밖에 없다. 다양한 사업의 추진을 위해 관련 예산 확보는

선행되어야 할 부분이며, 중장기적인 사업 또한 중도 사업의 중지라는 리스크를 안고 있어 이러한 위험성을 낮추고 안정적으로 사업이 추진될 수 있도록 예산 확보와 지원이 필요한 선행조건이 될 수밖에 없다. 그러나 정부가 추진하고자 하는 다양한 사업 및 규모에 비해 오히려 증가폭 둔화로 감소한 상황에서는 원동력 상실로 이어져 사업의 부실 또는 중도에 중지되는 우려도 커질 수밖에 없고, 새로운 사업 발굴에도 한계가 있을 것이다. 따라서 향후 지속적인 국가균형발전 사업의 적극적 추진을 위해서라도 예산 규모의 확대가 적극적으로 추진되어야 할 것이다.

둘째, 균특회계 구조에 대한 문제점이다. 균특회계는 계정을 자율계정(지자체 자율편성)과 지원계정(중앙정부 공모방식에 의한 직접 편성 예산)으로 구분하고 있다. 이외에 제주 및 세종계정이 있으나 이 두 계정은 특수 계정이라 논외로 하고자 한다.

지자체의 자율성이 주어지는 지자체 자율편성은 다시 시도 광역계정과 시군구계정으로 소분류 되고 있다.

▼균특회계의 구조

계정 / 편성방식	지역자율계정	지역지원계정	세종특별자치시계정	제주특별자치도계정
지자체 자율편성	① 시·도 자율편성사업	–	③ 시도, 시군구 자율편성사업 *시군구 기반구축 사업 등 포함	④ 시도, 시군구 자율편성사업 *시군구 기반구축 사업 등 포함 ⑤ 특별지방행정기관이행사무 수행경비
	② 시·군·구 자율편성사업	–		
부처직접편성	–	⑥ 부처직접 편성사업	⑦ 부처직접 편성사업	⑧ 부처직접편성사업

그런데, 자율계정과 지원계정 모두 지방자치단체로 예산이 이전되는 계정이나, 지방분권 및 지방자치 발전이라는 측면에서 당연히 지자체 자율편성 계정에 대한 예산규모는 지방자치가 진행됨에 따라 이후 지속적인 증가가 예상되었으나 그 현황을 보면 오히려 중앙정부의 공모에 의한 지원 즉, 중앙정부의 정책의지가 반영된(지자체의 의사와는 상관이 없는) 지원계정 규모가 증가해 왔다는 것이다. 따라서 지방자치 및 지방분권 발전을 위해 지자체의 자율 편성 권한이 주어지는 자율편성 규모 확대를 통해 시도 및 시군구의 사업 연계로 지역의 주요 지역발전 현안 사업이 발굴 및 추진될 수 있도록 검토가 필요할 것이다. 아울러 일부 논문에서는 균특회계 예산 배분이 '부익부 빈익빈' 현상을 발생시켜 지역 간 격차에 오히려 악영향을 주었다는 지역도 있다(김홍환, 2022). 이러한 현상은 지원계정이 확대되면서 중앙정부의 공모사업 중심을 사업배정이 지자체을 역량에 따라 차이가 날 수밖에 없어, 결국 눈높이에 맞는 사업선정과 예산배분과는 거리가 멀어지게 된다는 것이다.

셋째, 정책의 효율성 측면에서의 균특회계 재고가 필요한 단계라고 할 수 있을 것이다. 국가균형발전계획은 5개년마다 수립하고 있으며 이를 뒷받침하기 위해 균특회계를 통한 재정지원을 하고 있고, 이를 통한 성과평가를 이어오고 있다. 균형발전 사업에 대한 기획과 집행과 성과평가라는 측면에서 단기, 중장기적 측면에서의 일관성과 지속성 및 장기적 연속성이 담보되어야 할 것이다. 그러나 균특사업은 어느 한 부처의 사업이 아니라 지자체 자율편성뿐만 아니라 각 부처의 직접편성도 있어 다양한 사업주체가 혼재되어 있는 관계로 어느 한 조정역할을 할 수 있는 컨트롤 타워의 역할이 아쉬운 상황이다. 그간 기재부뿐만 아니라 국가균형발전위원회 등 역할 강조론이 대두됐으나, 실제 국가균형발전의 나아가야 할 방향과 함께 계획수립, 집행, 평가에 이르는 제반의 과정별 연계 및 피드백까지 연속성 상에서 관장할 수 있는 기능과 역할 수행의 기관에 대한 한계를 남기고 있다는 평가다. 따라서 일부 전문가들은 이러한 균특회계를 큰 틀에서 관장하고 사업발굴과 추진, 사후 평가에 이른 제반의 과정들을 효율적으로 운용해가기 위해서라도, 국가균형발전위원회를 지금의 자문기구로서의 한계를 극복하여 행정기관으로의 개편을 제기하고 있다. 따라서 국가균형발전이라는 미션을 달성하기 위해서라도 새로운 정부 출범과 함께 정책의 '균형'을 잡아 이끌어 갈 수 있도록 균특회계와 연계하여 추진체계에 대한 검토도 함께 필요한 상황이다.

참고문헌

김홍환(2022), 국가균형발전특별회계의 경로의존성과 정부간 재정관계 변화, 한국지방세연구원기획재정부(2022), 2023년도 국가균형발전특별회계 예산안편성 지침

행정안정부(2022), 2022년도 지방자치단체 통합재정개요(상)

https://www.fnnews.com/news/202203271817511642

06

로컬 브랜드를 활용한 지역특화 균형발전정책 방안



이소영
한국지방행정연구원 선임연구위원



부산광역시 지역 브랜드 '감천문화마을'

윤석열 정부 균형발전 국정과제 기조를 살펴보면, 지역주도 균형발전, 혁신성장 기반 강화를 통한 좋은 일자리 창출, 지역 고유 특성 극대화를 도모하고 있다. 이 가운데 지역 스스로 고유한 특성을 살릴 수 있는 정책으로 지역사회의 자생적 창조역량 강화를 강조하고 있는데, 구체적으로는 지역대학을 활용한 로컬 크리에이터 인력 양성, 로컬 브랜딩, 골목상권 육성 및 산업화 촉진, 로컬 브랜딩 기반 마스터플랜 수립, 주민참여를 통한 로컬 창조 생태계 구축 등을 제안하고 있다.

본고에서는 지역 고유 특성 극대화 전략의 차원에서 지역브랜드를 활용한 지역특화 균형발전정책방안을 제안하고자 한다.

I. 지역특화 발전전략으로서 로컬 브랜딩의 활용

미국마케팅협회(AMA, American Marketing Association)에 따르면 브랜드란 '판매자 개인이나 단체가 재화와 서비스를 특징짓고 이것들을 경쟁자의 재화와 서비스로부터 차별화시킬 목적으로 만들어진 이름, 어구, 표시, 심벌이나 디자인, 또는 이들의 조합'이라고 정의한다. 브랜드 창출의 핵심은 하나의 제품을 특징짓고 그 제품을 다른 제품들과 차별화시키기 위한 네임, 로고, 심벌, 패키지 디자인 또는 다른 속성들을 선택하는 것인데, 이처럼 하나의 브랜드를 특징짓고 차별화시키는 서로 다른 요소들을 '브랜드 요소(Brand Elements)'라고 한다. 브랜드 요소는 그 브랜드를 인지하고 다른 브랜드와 구별시키기 위해 적용되는 중요한 도구이다. 중요한 브랜드 요소들은 브랜드 네임(Brand Name), 로고(logo)와 심벌(Symbol), 캐릭터(Character), 슬로건(Slogan), 징글(Jingles) 및 패키지(Package) 등이다. 브랜드 요소들은 브랜드 인지도를 향상시키고 강하고 호의적이며 독특한 브랜드 연상의 형성이 용이하도록 선택될 수 있다. 브랜드 요소들을 선택하고 디자인하는데는 기억의 용이성, 유의미성, 보호성, 전이성, 적용성 등이 중요하다(Keller, 2007).

기업과 일반 제품에서 이미 활용되고 있는 브랜드 전략을 도시와 지역과 같은 장소에 적용하고자 하였을 때에는 장소도 하나의 차별적인 브랜드로서 기능할 수 있다는 전제에서 시작된다. 기존 브랜드 개념에서부터 '장소 브랜드'의 개념을 정의하면, 장소 브랜드란 '한 장소가 다른 장소와 차별화되기 위해 사용하는 이름, 기호, 상징물 혹은 이들의 조합'을 의미하는 것이라 할 수 있다(이정훈,



커피의 고장 강릉의 대표 지역 브랜드, 테라로사(Terarosa)

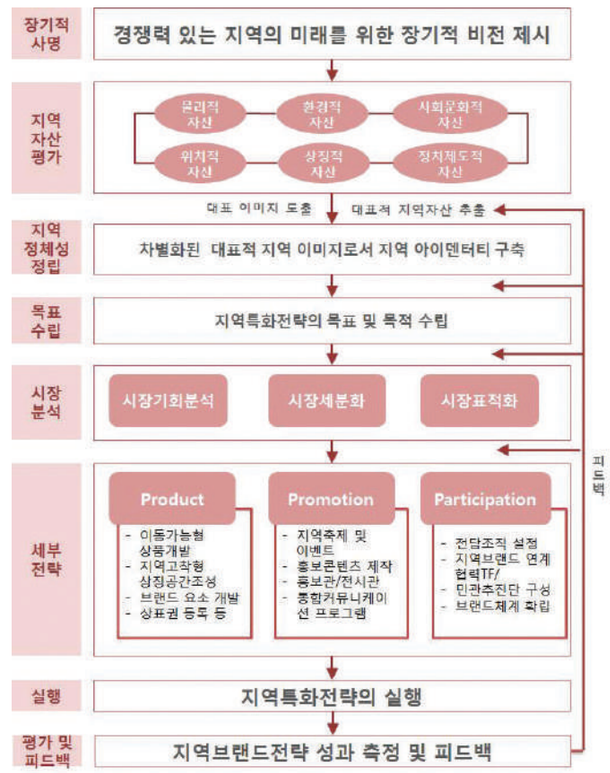
2006; 이소영, 2008). 장소 브랜드(Place Brand)는 일반 상품이 아닌 공간, 즉 국가, 지역, 도시 등을 대상으로 하는 경우를 총칭하는 것이며, 국가를 대상으로 하는 경우는 '국가 브랜드', 도시를 대상으로 하는 경우는 '도시 브랜드' 등으로 지칭되므로, 로컬 브랜드(Local Brand)라 할 경우, 도시 및 지역(City and Region)보다는 하위의 공간단위, 즉 지역사회, 마을, 동네, 보다 넓게는 기초자치단체 수준의 공간단위까지 포괄하는 개념이라고 볼 수 있다.

자치단체가 해당 지역의 로컬 브랜드를 어떻게 육성할 수 있을 것인지, 구체적인 전략 프로세스를 살펴보면 다음과 같다. 먼저, 해당 자치단체의 장기적 사명 규정에서 출발해야 한다. 경쟁력 있는 지역의 미래를 위하여, 지역마다 처해있는 여건이 저마다 다를 것이다. 인구 3만도 되지 않는 자치단체는 인구 유입이 해당 지역의 당면 과제일 것이고, 인구 100만 이상의 대도시들은 국내시장을 넘어선 세계시장을 무대로 한 지역 경쟁력 강화에 더 큰 관심이 있을 수 있다. 지역의 장기적 사명은 지역 브랜드 전략 수립과 함께 더불어 제시될 수도 있겠지만, 대체로 지역의 장기발전계획 등에서 비전으로 제시되어야 한다.

둘째, 적절한 지역의 평가(Place Audit) 작업을 수행, 해당 지역이 가지고 있는 지역자산과 경쟁의 대상이 되는 다른 지역 자산들을 비교하고, 구체적으로 어떠한 지역자산이 경쟁력을 가질 수 있는지를 판단하여, 선발이익이나 비교우위를 가질 잠재력이 있는 자산을 기반으로 지역의 대표자산을 추출한다.

셋째, 이상의 두 단계를 토대로 해당 지역의 핵심적 가치가 될 수 있는 지역자산을 근간으로 차별화된 대표적 지역 이미지로서 지역 정체성(Place Identity)을 정립하고, 넷째, 구체적인 지역특화전략의 목표 및 목적을 수립한다. 어떠한 자산이 대표자산으로 선정되었는지에 따라 구체적인 목표는 다양하게 설정될 수 있다. 예컨대, 지역축제 및 관광자원 등 지역고착형 자산인 경우, 경쟁지역이 아닌 해당 지역으로 많은 방문객을 유치하는 것이 목표가 될 수 있으며, 지역 특산품 등 이동 가능한 자산인 경우, 지역 이미지를 높여 해당 지역의 특산품 등이 더 잘 판매될 수 있게 하는 것이 목표가 될 수 있다. 시장분석은 일반적인 마케팅 전략 수립과정, 즉 구체적인 목표집단을 선정하여 타깃화하는 전략과 동일하나 세부전략의 경우 지역 브랜드 마케팅의 특수성을 고려하여, 해당 지역자원을 토대로 상품화된 상품(Production), 상품에 대한 판촉(Promotion), 그리고 이 과정에 관여하는 참여자(Participation)로서 조직 전략 등이 고려될 수 있다.

▼지역특화발전을 위한 지역 브랜드 육성 전략 프로세스



지금까지 지역 브랜드 마케팅 전략이 주로 지역상품의 판촉 활동으로 지역 마케팅 활동을 갈음하여 왔다면, 앞으로는 지역 브랜드 마케팅 전략의 주체로서 참여자의 관계 수립과 네트워크를 전제로 한, 지역의 특수성을 살린 다양한 상품개발과 판촉 모두에 노력을 기울여야 할 것이다.

세부전략 수립시에는 지역고착형 자산 및 이동가능형 자산의 구분이 전제되지 않는다. 예컨대, 대표적 지역축제를 대상으로 지역특화발전 목표를 삼은 경우, 목표집단을 타깃으로 해당 상품, 즉 지역축제로서 지역 브랜드 가치를 높이고자 다양한 상품개발전략이 수립될 수 있는데, 이 가운데에는 지역축제를 통한 해당 지역 특산품을 판촉하는 전략도 포함될 수 있다. 반대로 대표적 지역특산품을 대상으로 지역특화발전 목표를 삼은 경우, 지역특산품에 대한 판촉전략으로서 지역축제가 활용되는 경우도 있기 때문이다. 이상의 전략들이 단지 개별 축제 및 지역 특산품의 육성전략이 아닌 지역 브랜드 전략의 하위 세부전략으로서 실행되었을 때, 전략의 평가는 단순히 지역축제 참가자 수나 지역 특산품 판매량 등이 아닌, 해당 전략의 실행을 통해 해당 지역의 이미지, 즉 지역 브랜드 가치가 얼마나 제고되었는가에 대한 것으로 수행되어야 한다.

지역 브랜드 전략 평가는 어떠한 세부전략이 효과적인지에 대한 단편적 진단 및 피드백뿐만 아니라, 현재 지역 정체성이 제대로 도출되어 있는지에 대한 전략 기반에 대한 재평가도 수반될 수 있어야 한다. 전략에 대한 평가는 전략 주체인 개별 자치단체가 해당 지역 브랜드에 대한 객관적 조사를 바탕으로 추적할 수도 있을 것이고, 자치단체 전체 브랜드를 대상으로 한 객관적인 지표 개발을 통해 자치단체 간 비교우위 정보를 제공할 수도 있을 것이다(이소영 · 박진경, 2012).

II. 로컬 브랜딩 전략의 유형화

이러한 장소 브랜딩 전략이 지역균형발전전략으로서 활용될 때에는 각 지역이 처한 여건에 따라 다음의 네가지 유형으로 분류될 수 있을 것이다.

먼저 지역 브랜드 리얼리티에 있어 상대적 우위를 점하고 있는 도시·지역들의 경우, 브랜드 포지셔닝은 세계시장 경쟁체계 속에서 세계도시로의 도약으로 위치지을 수 있겠다. 주로 대도시권(Metropolitan Area)들이 여기에 해당될 것인데, 성장관리형이라고 지칭될 수 있을 것이다. 지역 브랜드 전략의 타깃은 국내 고객에 비해 상대적으로 인지도가 낮지만, 잠재적 성장가치가 높은 해외 투자자 · 방문객을 위한 해외 마케팅에 주력하게 된다. 같은 대도시 지역이라도 서울과 같은 수위도시의 경우는 세계도시들과 경쟁하게 되지만, 위성도시나 지방의 대도시들은 수위도시 서울과의 경쟁 속에서 도시의 브랜드 가치를 높이기 위한 노력에 주력하며, 이러한 노력의 일환은 랜드마크 조성, 공공디자인 도입 등 도시 외관을 개선하는 노력으로 표출되는 경향을 보이고 있다.

▼유형별 지역 브랜딩의 현황

구분		포지셔닝	브랜드 마케팅 프로그램	추진조직	해당사례
성장 관리형	유형 I	• 수위도시 • 세계시장경쟁체계내의 도시홍보 • 성장관리차원의 도시관리	• 해외홍보마케팅 • 해외투자유치 • 세계관광도시로의 도약 • 시민화합축제	• 공보관 (마케팅 담당관)	• 서울시
	유형 II	• 위성도시 or 지방대도시 • 수위도시 서울과의 경쟁	• 공공디자인 도입 • 도시의 랜드마크 조성 • Street Furniture	• 도시디자인과 • 공공디자인과	• 안양시 • 광주광역시
도전자형	유형 III	• 경제재구조화에 따른 낙후지역 • 기존 이미지 쇄신 필요	• 이미지 쇄신을 위한 이벤트 개최 • 쇠퇴공간의 재활용 방안 강구 • 레저스포츠 활용	• 문화/관광과	• 정선군 • 태백시 • 부천시 • 동두천시
	유형 IV	• 상대적으로 낙후되어 지역발전전략 필요 • 해당 지역에 대해 내국인의 인지도도 낮은 형편	• Naming, Logo, Slogan 등 지역 브랜드 요소 마케팅 커뮤니케이션 실시 • 관련 지역특산품 개발 • 관련 축제개최	• 기획실	• 대부분의 저발전지역

출처: 이소영(2008)

도전자형으로는 두 가지 유형이 제시될 수 있는데, 첫째, 한때는 발전한 면모를 보이기도 하였으나, 구산업 쇠퇴, 구도심 쇠퇴, 구상권 쇠퇴 등 다양한 원인으로 쇠퇴 일로를 겪는 지역의 경우, 지역 브랜드 전략의 초점은 기존의 쇠퇴 이미지를 불식시키는 것에서 출발하게 된다. 둘째, 낙후지역으로서 해당 지역에 대한 인지도 자체가 매우 낮아 지역 브랜드 전략을 공격적으로 채택할 수밖에 지역이다. 국내 소비자들에 대해 자신의 지역의 인지도를 높이는 가장 기초적인 브랜드 요소, 즉 자치단체 네이밍의 적극적인 홍보 등의 채택부터 시작하여, 장소자산을 토대로 다양한 브랜드 마케팅 프로그램, 즉 지역 특산품의 개발, 지역축제 개최 등의 지역 브랜딩 전략을 수립하고 있다.



인천 송도를 대표하는 지역 상징물인 복합문화공간 트라이보울

Ⅲ. 유형별 로컬 브랜딩 전략 제안

1. 성장관리형 로컬 브랜딩 전략

지역이 처한 포지셔닝 지위에 따른 유형 구분은 상대적인 판단일 수밖에 없으나, 성장관리형 지역에 속하는 유형은 광역자치단체 가운데에서는 특·광역시 및 경기도, 기초자치단체 가운데에서는 수도권 지역에 소재한 위성도시로서, 대도시 주변에서 대도시 기능을 수행하고 있는 일반 시들이 속한다고 볼 수 있을 것이다.

도시 마케팅의 주 타깃 목표집단인 투자자, 관광객, 주민 유치전략 측면에서 볼 때 두 유형으로 나뉠 수 있을 것인데, 첫째, 국내시장보다는 주로 해외 투자자 및 관광객 유치에 보다 큰 노력을 기울이는 세계도시지향형으로서, 인구 및 산업 측면에서 국내시장에서는 이미 고도성장에 달한 수위도시로, 국내의 다른 지역에서의 유치 노력보다는 해외 지역으로부터의 새로운 투자자 및 방문객을 유치하는데 더 역점을 두는 지역이 될 것이다. 이들 수위도시에 거주하는 시민들의 경우 해당 도시에 거주하고 있다는 자부심은 형성되어 있으나, 도시민들 간의 화합은 잘 이루어지지 않고 있으므로, 시민통합정책들이 필요할 수 있다. 한국에서는 서울시가 대표적인 사례이며, 부산시도 세계지향형으로 설정할 수 있을 것이다.

둘째, 같은 대도시(권)형이라고 하더라도, 수위도시와의 격차가 심한 한국의 경우, 지방의 대도시들과 서울시 주변의 위성도시들은 세계지향형 도시들과는 다른 지역적 포지셔닝을 가질 수밖에 없다. 이들 지역의 경우도 해외 투자자 및 방문객의 유치는 중요한 요소이기는 하나, 서울시에 비해 인지도가 없는 지방의 대도시들의 경우, 가장 큰 경쟁도시는 해외의 경쟁도시이기보다는 국내 수위도시인 서울과의 경쟁이 보다 지배적이다. 따라서 투자자, 관광객, 유치 전략은 서울과의 경쟁체계하에서 구성될 수밖에 없다. 수도권의 위성도시들의 경우는 다소 차등적인 전략을 채택할 필요가 있는데, 투자자 및 관광객 유치 측면에서는 서울을 경쟁도시로만 바라보기보다는 서울의 브랜드 파워를 레버리지할 수 있도록 공존 전략을 펼칠 필요도 있을 것이다. 다만, 위성도시 주민들의 경우, 직장은 서울에 소재하고 있는 직주분리형이 지배적이므로, 언제든지 타 수도권 지역으로 이주 가능성이 높으므로, 해당 위성도시에 대한 지역 애착심을 고조할 수 있는 시민통합전략이 채택될 필요가 있다. 이들 도시들은 서울과의 경쟁 속에서 해당 도시의 정체성을 확립하여, 대외적으로는 해당 도시 브랜드 이미지에 대한 인지도를 높이는 동시에, 대내적으로는 해당 지역주민들의 장소 애착심을 고양시킬 필요가 있다는 점에서 도시정체성확립형이라고 지칭할 수 있을 것이다.

각각의 유형은 지역별 현재 여건 및 장기적 비전에 따라 구체적인 실행전략이 상이할 수밖에 없는데, 구체적으로 예시를 들면 다음과 같다.

▼성장관리형 브랜드 마케팅 프로그램

유형	포지셔닝	브랜드 마케팅 프로그램	주요 실행수단
세계 도시 지향형	• 현재여건: 한국의 수위도시 • 미래비전: 세계도시 지향 • 경쟁도시: 아시아의 세계도시 • 핵심타겟 전략: 해외 투자자/방문객 유치	브랜드 아키텍처 관리	• 도 시마케팅전담조직의 구성 및 외부 마케팅 전문가와의 연계 강화 • 도시의 핵심가치로서 BI가 지니는 브랜드 컨셉을 공유하는 투자 및 관광 브랜드의 개발
		하드 브랜딩 구축	• 실제 방문객에게 세계도시로서 쾌적환 환경을 제공할 수 있도록 일관된 이미지의 가로시설물(street furniture) 등 도시 공공디자인의 정비 • 관광객뿐만 아니라 도시민의 여가공간을 창출할 수 있는 광장/거리/공원 등 도시상징공간 조성
		브랜드 마케팅 커뮤니케이션	• 전문 홍보에이전시에 의한 해외 IMC 전략 수립 및 실행 • 도시민 간 의사소통 및 화합의 장으로서 정기적인 문화프로그램의 마련 • 시민의 자긍심을 더욱 고취할 수 있는 자원봉사활동 등의 시민캠페인 실행
도시 정체성 확립형	• 현재여건: 지방의 수위도시 및 서울의 위성도시 • 미래비전: 국내 수위도시 지향 • 경쟁도시: 서울 • 핵심타겟 전략: 도시민 정체성확보 및 서울 잠재시장 타겟 유치	브랜드 아키텍처 관리	• 도시마케팅전담조직의 구성 및 지역단체와의 연계 강화 • 상위 지역 브랜드와 연계 활용 강화
		하드 브랜딩 구축	• 도시민의 편의제고를 목표로 한 각종 여가공간의 창출 • 지역을 대표할 수 있는 지역 상징물의 조성
		브랜드 마케팅 커뮤니케이션	• 해외 주요시장을 타겟으로 한 해외 PR 실행 • 도시의 핵심 가치가 반영된 창의적이고 도전적인 홍보 · 광고 콘텐츠의 제작 • 도시민의 위신(Prestige)을 높일 수 있는 시민참여 프로그램의 실행 • 도시 정체성 확립을 위한 지역축제의 개최

출처: 이소영(2008)

2. 도전자형 로컬 브랜딩 전략

균형발전정책 차원에서 의미있는 전략은 수위도시 중심의 성장관리형 전략보다는 도전자형 지역 브랜딩 전략일 것이다. 도전자형 지역에 속하는 자치단체는 광역자치단체 가운데에서는 특광역시와 경기도를 제외한 광역도가 해당될 수 있을 것이며, 기초자치단체 가운데에서는 특광역시 내 자치구와 경기도 내 일부 위성도시를 제외한 대부분의 시군지역이 해당된다고 볼 수 있다.

일반적으로 이미지 전략은 이미지 강화형, 이미지 변화형, 이미지 형성형으로 나누어 설명될 수 있다. 첫째 이미지 강화형은 소비자가 기존에 가지고 있는 긍정적인 이미지를 북돋는 경우로서, 이미지 강화형에서 중요한 마케팅 전략은 기존의 소비자들이 지니고 있는 이미지에 역행하지 않는 한도 내에서 이미지 강화전략을 수립하는 것이다. 둘째, 이미지 변화형은 소비자가 기존에 가지고 있는 부정적인 이미지를 긍정적인 이미지로 변화시키는 것으로 이를 위해서는 기존의 부정적인 이미지와는 다른 새로운 이미지를 창출하여 소비자에게 전달하는 것이 중요한 마케팅 포인트가 된다. 셋째, 이미지 형성형은 해당 장소에 대한 정보 부족으로 아직 장소 이미지가 형성되지 않는 소비자에게 해당 장소의 이미지를 알리는 것으로, 해당 소비자의 입장에서는 이 또한 새로운 이미지의 형성일 수 있다.

이미지 전략 유형의 관점에서 바라본다면, 성장관리형은 이미지 강화형에 속한다고 볼 수 있으며, 도전자형은 각각 이미지 변화형과 이미지 형성형에 속한다고 볼 수 있다. 이미지 변화형은 부정적인 이미지가 강하여 새로운 긍정적인 이미지가 필요한 지역으로서, 경제재구조화에 따른 지역 쇠퇴로 새로운 이미지 쇄신이 필요한 지역들이 해당되며, 이미지 형성형은 지역 자체에 대한 인지도가 미미한 대부분의 저발전지역이 속한다고 볼 수 있다.

이미지변화형 지역은 다양한 원인으로 부정적인 지역 브랜드 이미지가 형성되어 있어, 이를 긍정적인 지역 이미지로 변화시켜 나가야 할 필요가 있는 지역이다. 소비자들에게 각인되어 있는 기존의 지역 브랜드 이미지가 형성되어 있다는 측면에서 인지도 자체가 낮은 이미지형성형보다 오히려 새로운 이미지를 각인시키는 것이 더 어려운 여건에 있는 지역이기도 하다.

지역의 부정적인 이미지는 다양한 원인으로 형성될 수 있는데, 첫째, 과거 지배적인 산업이 쇠퇴한 지역으로서 태백, 정선 등 폐광지역 등이 있으며, 둘째, 60~70년대 한국경제를 이끌어가던 공업, 즉 이제는 쇠퇴해가고 있는 산업이 지역의 이미지를 지배하고 있는 곳으로 주로 공단들이 위치하고 있는 지역



경북 울진군 지역 브랜드 '울진대게'

들이 있다. 셋째, 미군기지 또는 공공기관의 이전 등으로 인하여, 한때 지역발전을 이끌던 핵심 기능의 유출로 인한 쇠퇴하고 있는 지역들도 이에 해당한다. 다양한 원인의 쇠퇴문제에 직면하여 이들 쇠퇴지역이 가지게 되는 지역의 미래비전은 쇠퇴를 이끌었던 산업의 재구조화를 통한 신산업발전지역으로의 지향이며, 이 경우 이들 지역의 경쟁지역은 이미 신산업발전지역으로서 자리를 잡고 있는 국내 대도시 및 유수의 중소도시들이 될 것이다.

이미지변화형 지역 브랜딩의 핵심타깃 전략은 물론, 기존 이미지의 새로운 이미지로의 재형성일 것인데, 새로운 지역 이미지를 적극 마케팅할 타깃집단은 새로운 산업을 유치하기 위한 투자자 및 새로운 거주자 뿐만 아니라, 기존 거주자였던 기존 산업종사자들의 인구 유출을 막는 것도 중요한 전략 중의 하나가 될 것이다.

한편, 상대적으로 낙후되어 있어, 해당 지역에 대한 인지도가 낮은 저발전지역의 경우, 지역 브랜딩 전략의 핵심목표는 브랜드 마케팅 프로그램의 계획 및 실행을 통하여 해당 지역의 인지도를 높이는 것이 된다. 이 경우, 핵심타깃 시장은 해외시장이기보다는 국내시장이며, 투자자 및 방문객 유치뿐만 아니라 주민 유치도 주요한 목표 중에 하나로 설정된다. 인구 3만 명도 되지 않는 자치단체들의 경우 단 1명의 주민이라도 더 유치하기 위하여 다방면의 노력을 기

울이는 현실이기 때문이다. 이미지형성형 지역 브랜드 관리 주체는 전담조직에 의한 것일 필요는 없을 것이나, 해당 업무 관리자와 유관부서 간의 연계성은 강조될 필요가 있겠다. 특히 지역 특산품 브랜드와 지역 브랜드를 연계하는 것이 고려되어야 하는데, 지역이 특산품을 브랜드화하는 것은 해당 상품의 판매를 촉진하기 위한 것도 되겠지만, 특산품 브랜드 관리주체가 공공기관인 경우, 이는 브랜드 가치가 높은 지역 특산품의 개발로 지역의 인지도를 높이기 위한 전략 수단이기도 하다.

이미지형성형 지역 브랜딩 실행 프로그램의 경우 이러한 브랜드 아키텍처의 관리가 가장 중요하다고 할 수 있는데, 특산품 브랜드와의 연계 구축뿐만 아니라, 해당 지역으로 관광객을 유치하기 위한 관광 및 축제 브랜드와의 연계도 고려되어야 한다.

▼도전자형 브랜드 마케팅 프로그램

유형	포지셔닝	브랜드 마케팅 프로그램	주요 실행수단
이미지 변화형	• 현재여건: 구산업 및 구도심 쇠퇴지역 • 미래비전: 신산업발전지역 • 경쟁지역: 국내 대도시 및 중소도시 • 핵심타겟 전략: 투자자 · 거주자 유치 및 기존 주자의 자긍심 제고	브랜드 아키텍처 관리	• 지역마케팅전담조직의 구성 및 외부 마케팅 전문가와의 연계 강화 • 도시의 핵심가치로서 BI가 지니는 브랜드 컨셉을 공유하는 투자 및 관광 브랜드의 개발
		하드 브랜딩 구축	• 더이상 사용하지 않는 구공장, 빈점포 등 쇠퇴공간(Vacant Space)의 재활용 방안 강구 • 복합소비문화공간 등의 창출 • 도심을 중심으로 한 도시미관개선작업
		브랜드 마케팅 커뮤니케이션	• 전문 홍보에이전시에 의한 IMC 전략 수립 및 실행 • 새로운 지역 이미지를 반영하는 각종 홍보/광고 콘텐츠의 제작 • 이미지 쇄신을 위한 각종 이벤트의 개최 • 구산업 종사자를 대상으로 한 재취업 교육 등 사회문화복지 프로그램의 실행
이미지 형성형	• 현재여건: 낙후지역 • 미래비전: 발전지역 • 경쟁지역: 시군지역 • 핵심타겟 전략: 투자자 · 방문객 · 거주자 유치	브랜드 아키텍처 관리	• 지역브랜드업무관리자와 유관부서와의 연계성 강화 • 지역 특산품 브랜드와 지역 브랜드의 연계 활용 강화 • 관광 및 축제 브랜드와 지역 브랜드의 연계
		하드 브랜딩 구축	• 지역 브랜드 아이덴터티를 대표할 수 있는 지역 상징물의 조성
		브랜드 마케팅 커뮤니케이션	• 관광객 유치를 위한 지역축제의 개최 • 지역축제 및 지역특산품을 통한 PR 수행 • PPL에 의한 지역 브랜드 홍보

출처: 이소영(2008)

이상, 지역 스스로 고유한 특성을 살릴 수 있는 지역균형발전정책으로 로컬 브랜드를 활용한 지역특화발전전략 방안을 살펴보았다. 최근 들어 로컬 브랜드 전략 수립 시, 주민참여형 브랜드 개발 및 상품화 과정도 강조되고 있는데, 기존의 도시 브랜드 개발이 시민의 참여 및 지지 없이 용역업체 등에 의해 무분별하게 양산된 측면이 없지 않기 때문이다. 이에 윤석열 정부는 로컬 크리에이터에 의한 창조적 역량 강화, 지역상권 육성 및 산업화 촉진에 기여하는 로컬 브랜딩 전략 수립 등 지역 자생력을 강화할 수 있는 로컬 창조 생태계 구축을 유도하고 있으므로 이상에서 제안한 각 유형별 지역맞춤형 지원전략이 마련될 필요도 있다.

참고문헌

Keller, K. L.(2007), 「Strategic Brand Management: Building, Measuring, and Managing Brand Equity(2nd edition)」, Prentice Hall

이소영(2008), 「지역브랜딩 활용실태와 실행전략 연구」, 한국지방행정연구원.

이소영 · 박진경(2012), 「자치단체 브랜드 세계화 전략수립 및 관리방안」, 한국지방행정연구원.

이정훈(2006), 「장소브랜딩 모형 구축 연구—관광 부문을 중심으로」, 경기개발연구원

지역균형발전정책 실현을 위한 입법 논의



하혜영
국회입법조사처 입법조사관



윤석열 정부의 6대 국정목표 중 하나는 '대한민국 어디서나 살기 좋은 지방시대'이다. 수도권 일극체제에서 벗어나, 어느 지역이든 골고루 잘 사는 국가를 만들겠다는 것이 목표이다. 우리나라에서 2019년 말 수도권의 인구는 처음으로 전체 인구의 절반을 넘어섰다. 2022년 5월 주민등록인구 기준으로 수도권은 50.5%, 비수도권은 49.5% 인구가 거주하고 있다.[1] 특히 청년인구가 수도권에 집중되면서 수도권에서는 주택가격 상승 및 교통혼잡 등 비효율성이 가속화되고 있다. 반면, 비수도권에서는 심각한 인력난과 고령화 등으로 인해 지역경제가 침체하고 있는 것이 현실이다. 더욱이 출산율은 낮아지고, 인구의 자연감소가 가속화되고 있어서 지방에서는 이중고를 겪고 있다. 이러한 사회문제의 심각성을 인식하고 국회에서는 지역균형발전을 도모할 수 있는 다양한 입법 논의를 하고 있다. 이 글에서는 최근 지역균형발전과 관련된 입법동향을 정리하였다. 인구감소로 위기를 맞고 있는 지방자치단체의 지원, 지방중소도시의 지원, 특별자치도의 신설, 지역 간 초광역연합 설립 및 지원 순으로 관련 주요 법률의 제·개정과 입법안을 소개하였다.

Ⅰ. 인구감소지역의 지원

우리나라는 인구감소 시대에 진입하면서, 인구의 자연감소와 더불어 수도권 인구집중으로 인한 사회문제가 심각성을 더해가고 있다. 특히 수도권과 비수도권 간의 인구와 지역격차가 심각해지면서 이제는 지방의 인구소멸위기에 대한 대응이 필요하다는 의견이 많았다. 2021년 8월 기준으로 소멸위험지역 현황을 분석한 결과, 시·군·구 단위에서 소멸위험지역은 2017년 5월 기준으로 85개에서 2021년 8월 기준으로 108개로 증가했고, 읍·면·동 단위에서는 2017년 1,483개에서 2021년 1,791개로 증가한 연구결과가 있다.[2]

행정안전부에서는 2021년 10월 19일에 89개 지역을 인구감소지역으로 지정·고시하였다. 그리고 해당 지역에 대한 체계적 지원을 위해서 「지방자치단체 기금관리기본법」 및 동법 시행령 개정(2022.1.1. 시행)을 통해서 지방소멸대응기금을 도입하였다. 지방소멸대응기금은 2022년부터 10년간 매년 정부 출연금 1조 원을 재원으로(2022년은 7,500억 원) 지원되며, 광역자치단체에 25%, 기초자치단체에 75%의 재원을 배분할 예정이다.[3]

---

1) 행정안전부 주민등록인구통계(최종 검색일: 2022.06.15.)〈https://jumin.mois.go.kr/〉
2) 하혜영·김예성, 「지방소멸 위기지역의 현황과 향후 과제」, 『NARS입법·정책』 제85호, 국회입법조사처, 2021.
3) 행정안전부 보도자료, 「연1조 지방소멸대응기금, 인구감소지역에 집중 투자한다」, 2022.2.8.

국회에서도 인구감소에 더해 인구소멸 위기에 처한 지역을 살리기 위한 입법 논의가 지속되어 왔다. 그 결과, 2022년 5월 29일에 국회 본회의에서 「인구감소지역 지원 특별법」을 통과시켰다. 제21대 국회에서는 인구감소 및 지방소멸과 관련한 10건의 제정법안이 의원안으로 발의되었고, 소관 위원회에서 해당 법안들을 논의하여 행정안전위원회의 대안으로 법안을 마련했고, 이 대안이 국회 본회의를 통과하였다. 이에 따라 「인구감소지역 지원 특별법」은 2022년 6월 10일에 제정되었고, 법 시행은 2023년 1월 1일부터다.

이 법률을 통해 그동안 여러 법률에서 단편적으로 운영되던 인구감소지역에 대한 지원을 체계적으로 제공할 수 있는 근거가 마련되었다. 향후 국가와 지방자치단체는 인구감소 위기에 체계적으로 대응하기 위하여 기본계획(5년 단위)과 시행계획(1년 단위)을 상향식으로 수립해야 한다. 그리고 이 법률에 "생활인구"란 개념을 처음으로 포함했는데, 거주하는 주민뿐만 아니라 통근·통학·관광·휴양·업무·정기적 교류 등의 목적으로 체류하는 사람 등을 포괄하는 개념이다.

이와 더불어 국가와 지방자치단체는 인구감소지역의 정주여건 개선을 위해 보육, 교육, 의료, 주거·교통, 문화, 외국인, 노후·유휴시설 관리, 산업단지 등의 분야에 관한 특례를 두었다(제21~제28조). 인구감소지역에 국공립어린이집 우선 설치, 기부채납이나 무상 임대 방식으로 민간어린이집 또는 가정어린이집의 국공립어린이집으로의 전환, 유치원과 학교교육의 경비 보조 등이다. 그리고 교육여건의 개선과 교육과정의 운영에 「지방교육재정교부금법」에 따른 교부금을 사용할 수 있다. 평생교육 사업의 수립·추진, 대학 등의 교육시설 설치 및 인구감소지역 밖의 대학 등 교육기관 이전에도 행정적·재정적인 지원이 가능하다.

그리고 의료기관을 직접 이용하기 어려운 사람을 대상으로 방문 진료사업을 지원하고, 인구감소지역 의료기관 중에서 의료취약지 거점의료기관의 지정·지원할 수 있다. 주거 기반의 확충과 관련해서는 인구감소지역으로 이주하는 사람에게 공공임대 주택을 우선적으로 공급하고, 노후화 주택 개선을 위한 신축 및 주택 개·보수 비용을 일부 지원할 수 있다. 그 외 단독주택에 작은도서관을 설립할 수 있고, 순회 문화공연·전시 등 소요 비용의 일부를 지원하는 등의 특례 규정이 있다.



II. 지방중소도시 지원

인구감소와 지역쇠퇴로 인한 문제는 중소도시 역시 심각하게 다가오고 있다. 인구가 감소하는 지방중소도시의 특징은 유소년인구 및 생산가능인구의 급격한 감소와 고령인구의 증가이며, 인구의 감소는 자연감소 보다는 인구유출에 기인하고 있다. 인구가 감소하는 지방중소도시의 쇠퇴원인은 크게 외곽지역 개발로 인한 원도심 쇠퇴, 산업구조 변화, 고령화 및 물리적 노후화 등으로 볼 수 있다.

현재 중소도시 등의 개발 및 지원을 위한 법적 근거로는 「국가균형발전 특별법」과 「혁신도시 조성 및 발전에 관한 특별법(이하 혁신도시법)」 등이 있다. 특히 혁신도시법은 공공기관이 이전한 중소도시의 개발과 관련한 대표적 법률이다. "혁신도시"란 이전 공공기관을 수용하여 기업·대학·연구소·공공기관 등의 기관이 서로 긴밀하게 협력할 수 있는 혁신여건과 수준 높은 주거·교육·문화 등의 정주환경을 갖추도록 이 법에 따라 개발하는 미래형 도시를 말한다. 여기서는 이와 별도로 제21대 국회에 법안이 제출되어 계류 중인 법안을 소개하고자 한다.

제21대 국회에서는 지방중소도시를 체계적으로 지원하고자 「지역균형발전을 위한 지방강소도시 육성 및 발전에 관한 특별법안(의안번호 제2109047호)」이 2021년 3월 23일에 의원안으로 발의되었으며, 현재(2022.6.15. 기준) 국회에 계류 중에 있다. 이 법에서의 "지방강소도시"란 수도권이 아닌 지역 중 인구감소로 인하여 자립에 어려움을 겪는 지역 중에서 지정된 지역을 말한다. 국가의 지정을 받기



위해서는 비수도권이고, 혁신도시로 지정되지 않은 지역 중에서 최근 5년간 인구 감소율이 3%를 상회하는 인구 5만 명 이상 30만 명 미만의 중소도시가 대상이다. 해당 입법안에서는 공공기관 등을 혁신도시가 아닌 지방강소도시로 이전하도록 하고, 지방강소도시의 개발을 위하여 여러 가지 특례를 부여하고 있다.

향후 지방중소도시의 재생을 위해서는 원도심의 기능 강화 및 활성화 방안이 마련되어야 한다. 원도심 쇠퇴가 지방중소도시의 주요 쇠퇴 원인이므로, 노후한 원도심의 물리적 환경개선, 유휴공간의 효율적 방안 마련, 원도심의 활성화 지구 지정 등 원도심의 활성화 정책을 추진해서 지역재생을 도모할 수 있도록 해야 한다.[4] 이를 뒷받침할 수 있도록 관련 입법의 제·개정이 지속적으로 이루어져야 할 것이다.

Ⅲ. 특별자치도의 신설

2022년 5월 29일에 국회 본회의에서 강원특별자치도를 설치하는 것을 골자로 하는 「강원특별자치도 설치 등에 관한 특별법안」이 통과되었다. 그리고 「강원특별자치도 설치 등에 관한 특별법(이하 강원특별법)」이 2022년 6월 10일에 제정되었고, 법 시행은 2023년 6월 11일부터이다. 이에 따라 2023년에 강원도는 "강원특별자치도"로 명칭이 변경되고, 분권 특례 등이 부여될 것으로 보인다. 이 법률은 그동안 낙후된 강원도의 지역발전을 도모하고자 제정한 것이다.

2022년 현재 17개 광역자치단체가 있으며, 이 중에서 특별자치시·도의 자격을 부여받은 지역이 서울특별시, 세종특별자치시, 제주특별자치도가 있다.[5] 그런데 이번 법률 제정에 따라 강원특별자치도가 추가된 것이다. 서울특별시는 수도로서의 특수성을 고려해 지위·조직 및 운영에 대한 특례를 둘 수 있다. 이에 따라 1991년에 「서울특별시 행정특례에 관한 법률」을 제정하였다.[6]

그리고 2006년 2월 21일 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제정을 통해 2006년 7월 1일에 제주특별자치도가 설치되었다. 도서지역이자 낙후지역인 제주도를 제주특별자치도로 변경하고, 실질적인 지방분권을 보장하고, 제주를 국제자유도시로 조정하고자 별도의 법률을 제정하였다. 해당 법률에 제주특별자치도의 지위와 여러 특례를 포함하고 있다. 2010년 12월 27일 「세종특별자치시 설치 등에 관한 특별법」을 제정하여 2012년 7월 1일에 세종특별자치시가 신설되었다. 수도권의 과도한 집중에 따른 부작용을 시정하고 지역균형발전을 도모하고자 행정중심복합도시인 세종특별자치시를 설치한 것이다.

다음은 내년에 설치될 강원특별자치도 관련 법률의 주요 내용이다. 강원특별자치도에 대한 특별지원 규정에 따라 국가는 강원특별자치도에 대하여 행정상·재정상의 특별 지원을 할 수 있고, 각종 시책사업을 시행하는 경우에는 강원도에 우선적으로 지원할 수 있다. 그리고 재원의 경우 국가균형발전특별회계에 강원계정을 설치할 수 있도록 했다. 현재 국가균형발전특별회계는 지역자율계정, 지역지원계정, 제주계정, 세종계정으로 구성되어 있는데,[7] 여기에 강원계정이 신설될 것이다. 국가균형발전특별회계는 국가균형발전계획과 관련 사업을 효율적으로 추진하기 위하여 설치하고 있다(국가균형발전 특별법 제30조).

이와 더불어 주민투표의 특례로 지방자치단체장에게 요청하는 주민투표청구자의 연서 요건을 낮추어 주었다. 국가와 인사교류 규정을 두어, 일정 수는 다른 지방자치단체, 국가기관, 공공단체, 국외 행정기관 및 그 밖의 기관의 장과 협의를 거쳐 인사교류를 할 수 있도록 했다. 그리고 도지사 직속 감사위원회를 신설하여 자치감사를 실시할 수 있게 하였다.

4) 김예성·하혜영, 「인구감소시대 지방중소도시의 지역재생 방안」, 『NARS 입법·정책보고서』, 국회입법조사처, 2020.

5) 「지방자치법」 제197조(특례의 인정) ① 서울특별시의 지위·조직 및 운영에 대해서는 수도로서의 특수성을 고려하여 법률로 정하는 바에 따라 특례를 둘 수 있다. ② 세종특별자치시와 제주특별자치도의 지위·조직 및 행정·재정 등의 운영에 대해서는 행정체제의 특수성을 고려하여 법률로 정하는 바에 따라 특례를 둘 수 있다.

6) 1991년 5월 31일 제정 당시 제명은 「서울특별시 행정특례에 관한 법률」이었다.

7) 「국가균형발전 특별법」 제32조(계정의 구분) 회계는 지역자율계정, 지역지원계정, 제주특별자치도계정 및 세종특별자치시계정으로 구분한다.

그런데, 현재 강원특별법에는 구체적인 행정 및 지원 특례에 대한 규정은 미흡하다. 국회의 소관 위원회에서 법안 심의 시 구체적인 특례 규정을 담지 않은 대신, 추후 정부와 강원도가 특례를 발굴해 법률에 반영되도록 노력하라는 부대의견을[8] 제시하였다. 따라서 향후 강원특별자치도가 출범하기 전에 구체적인 분권 및 사업 특례를 정부와 협의해서 관련 규정을 개정해야 할 것이다.

한편, 제21대 국회에서는 강원특별자치도 외에 비수도권에서 특별자치시·도를 설치해 달라는 입법안들도 있다.[9] 전라북도특별자치도 설치 관련 사항으로 2022년 4월 12일에 의원안으로 발의된 「전라북도특별자치도 설치 및 새만금 경제자유특별지구 지정 등에 관한 특별법안(의안번호 제2115222호)」이 있다. 그리고 부산해양특별시 설치 관련 사항으로 2020년 6월 1일에 의원안으로 발의된 「부산해양특별시 설치 및 지원에 관한 특별법안(의안번호 제2100030호)」이 있다. 향후 지역균형발전을 위해서 특별시·도 추진을 요청하는 지역이 늘어날 것으로 전망되어, 지방자치단체에 특례를 부여하는 제도에 대한 재검토가 필요할 것으로 보인다.

Ⅳ. 지역 간 초광역연합 설립 및 지원

그동안 비대해진 수도권 집중을 완화해 국토 전체의 균형적인 발전과 세계적인 대도시들과의 국제경쟁에 대응하기 위해서는 행정구역 경계를 넘어서는 초광역적 협력과 연대가 필요하다는 의견이 계속 제기되어 왔다. 지역 간 초광역 협력은 지역 간의 연대와 상호협력을 기반으로 단일 행정구역을 넘어 초광역적 정책·행정수요에 대응하여 지역의 경쟁력을 제고하는 것이다.

최근 부산·울산·경남(이하 부울경)을 중심으로 지역이 주도하는 초광역협력이 활발하게 추진되고 있다. 부울경은 2022년 4월 18일에 「부산울산경남특별연합규약」이 행정안전부의 규약 승인을 받으면서 「부산울산경남특별연합(이하 부울경특별연합)」이 공식적인 설치 절차가 완료되었고, 사무처리 개시일은

8) 정부와 강원도는 강원특별자치도가 특별자치도 취지와 설치 목적에 부합되게 운영될 수 있도록 행정체제의 특수성, 각종 지원 특례 등을 발굴하고 법률에 반영되도록 노력하여야 한다(국회행정안전위원회, 「강원특별자치도 설치 등에 관한 특별법안(대안)」, 2022.5).

9) 수도권 지역에서는 경기도를 분도하여 경기북도를 설치해 달라는 입법안이 국회에 계류 중에 있다. 관련 입법안으로는 「경기북도 설치 등에 관한 법률안(의안번호 제2100328호)」(2020.6.10.발의), 「경기북도 설치 등에 관한 법률안(의안번호 제2100336호)」(2020.6.10.)이 있다.

10) 김예성·하혜영, 「국가균형발전을 위한 초광역협력 현황과 향후 과제」, 『NARS 입법·정책』 제105호, 국회입법조사처, 2022.



부칙으로 2023년 1월 1일로 정했다. 부울경특별연합이 사무를 개시한다면, 우리나라에서 처음으로 지방자치단체가 주도하여 초광역협력을 구축한 사례가 된다.[10] 이러한 부울경특별연합의 설치와 지원을 견고히 하기 위한 입법안도 국회에 발의되어 계류 중에 있다. 2022년 4월 26일 「부산·울산·경남초광역특별지방자치단체 설치 등에 관한 특별법안(의안번호 제2115400)」이 의원안으로 발의되었다. 그 외에도 대구·경북, 광주·전남, 대전·세종·충남·충북에서도 초광역연합을 추진하고자 계획하고 있다. 이제 광역뿐만 아니라 기초자치단체 간에도 이러한 초광역연합을 계획하는 지역들도 적지 않다.

이처럼 지역간 초광역연합이 활발해진 것은 관련 법률이 개정되었기 때문이다. 2022년 2월 3일 「국가균형발전 특별법」과 「국토기본법」이 모두 개정되고 2022년 8월 4일부터 시행될 예정이다. 이들 법률이 개정되면서 초광역권 육성을 위한 제도적 기반이 마련되었다. 초광역권의 개념 및 구성, 관련 계획의 수립 및 사업 추진, 지방자치단체에 대한 행정적·재정적 지원 등에 관한 사항이 법에 규정되었다. 법률상으로 초광역권을 '지역의 경제·생활권역의 발전에 필요한 연계·협력사업 추진을 위해 2개 이상의 지방자치단체가 상호 협의하거나 특별지방자치단체가 설정한 권역으로, 시·도 행정구역을 넘어서는 권역'(국가균형발전 특별법 제2조 제3호, 국토기본법 제6조제2항제1호의2)으로 법에서 규정함으로써 지역이 자율적으로 초광역권을 구성하고 협력사업을 발굴하여 추진할 수 있게 되었다.

한편, 지역 간 초광역연합이 가능한 것은 특별지방자치단체의 설립 관련 상세규정이 마련되었기 때문이다. 특별지방자치단체는 조직과 수행사무가 일반적이고 보편적인 보통지방자치단체와 달리 특정한 목적을 수행하기 위해 필요한 경우에 설치되는 특별한 조직의 지방자치단체를 의미한다. 「지방자치법」에서 특별지방자치단체는 2개 이상의 지방자치단체가 공동으로 특정한 목적을 위하여 광역적으로 사무를 처리할 필요가 있을 때에는 설치할 수 있다(제199조 제1항). 특별지방자치단체의 법적 근거는 1988년 4월 6일 「지방자치법」 전부개정 당시 신설되었으나, 그동안 대통령령으로 위임된 설치 및 운영 관련 규정을 마련하지 않아서 실제로 활용된 사례는 없었다. 그러나 2021년 1월 12일에 전부개정되어 2022년 1월 13일부터 시행된 「지방자치법」 제12장에 특별지방자치단체 관련 규정을 별도로 두었다.

이 법에 따라 지역 간 초광역연합을 원하는 지방자치단체들은 특별지방자치단체를 설립할 수 있다. 특별지방자치단체를 구성하는 지방자치단체는 상호협의에 따른 규약을 정하여 지방의회 의결을 거쳐서 행정안전부 장관의 승인을 받아야 한다. 그리고 특별지방자치단체의 구체적인 설립과 운영방식은 규약에서 정하도록 하고 있다. 특별지방자치단체는 사무의 처리를 위해서 의회와 집행기관을 구성해야 한다.

의회는 구성 지방자치단체의 지방의회 의원이 겸직하며, 특별지방자치단체의 장은 의회에서 간선하도록 하였다. 한편, 「지방자치법」에서는 특별지방자치단체의 운영에 필요한 재원은 구성원인 지방자치단체가 분담하며, 국가 또는 시·도 사무위임 시 재정적 지원을 할 수 있도록 규정하고 있다. 특별지방자치단체에 가입 혹은 탈퇴하려는 지방자치단체장은 해당 지방의회 의결을 거쳐 특별지방자치단체장에게 신청할 수 있다. 또한 특별지방자치단체가 그 설치 목적을 달성하는 등 해산 사유가 있을 때는 해당 지방의회의 의결을 거쳐 행정안전부 장관의 승인을 받아 해산할 수도 있다.

V. 지역균형발전정책 실현을 위한 이행 과제

그동안 지역균형발전정책은 매번 새로운 정권이 들어설 때마다 주요 과제로 선정되어 추진되었다. 그러나 정부의 갖은 노력에도 불구하고 그 성과는 국민의 기대에 미치지 못하였다. 정부는 지난 30여 년간 지역균형발전정책의 일환으로 낙후지역 등에 대한 지원정책을 추진해 왔다. 낙후지역 개발사업은 중앙부처의 주도로 사회기반시설(인프라)을 구축하는 사업이 많은데, 이 같은 시설 구축만으로는 인구감소나 지방소멸을 막는 데 한계가 있었다. 그리고 정부가 추진해 온 저출산 대책 역시 총인구 증가 차원에 집중되어 있어서 지역의 인구 특성을 반영하고 지역 간 격차를 줄이는 데 한계가 있었다. 비수도권 지역의 인구감소는 사회적 인구유출 요인이 크기 때문에 지역특성을 반영한 전략개발이 필요하다.

결국, 지속가능하고 내생적 발전이 가능한 지역균형발전정책을 마련하고 실천하는 노력이 필요한 시점이다. 이에 따라 최근 국회에서는 지역균형발전을 위한 다양한 입법 논의를 통해서 관련 법률을 제·개정하고 있다. 인구가 감소하는 작은 지역에서부터 중소도시, 광역시·도에 이르기까지 다각도에서 관련 입법 방안을 마련한 것이다. 그런데 해당 법률이 의도한 대로 실효성을 내기 위해서는 구체적인 실현방안이 제시되어야 한다. 현재 관련 법률의 규정에서 각종 특례 등은 선언적이고 포괄적으로 정의된 것이 적지 않아서, 법에 따라 제대로 집행될 지는 미지수이다. 이번에 지역균형발전을 위해서 마련된 법률들이 실효성을 내기 위해서는 정부와 지방자치단체의 강한 의지와 노력이 수반되어야 하겠다.

참고문헌

김예성 · 하혜영, 「국가균형발전을 위한 초광역협력 현황과 향후 과제」, 『NARS 입법·정책』 제105호, 국회입법조사처, 2022.

김예성 · 하혜영, 「인구감소시대 지방중소도시의 지역재생 방안」, 『NARS 입법·정책』 제48호, 국회입법조사처, 2020.

하혜영 · 김예성, 「지방소멸 위기지역의 현황과 향후 과제」, 『NARS 입법·정책』 제85호, 국회입법조사처, 2021.

행정안전부 보도자료, 「연1조 지방소멸대응기금, 인구감소지역에 집중 투자한다」, 2022.2.8.

아동이 소외되지 않는 주민 중심의 지역발전, 의성군



유란희
한국지방행정연구원 부연구위원

Ⅰ. 들어가며

수도권 중심주의, 지역 불균형 등의 이슈는 이제 한국 사회가 당면한 고질적인 문제로 정착하였다. 일부 수도권 지역을 제외한 지역에 거주하는 주민들은 주택·교통 등 주거권과 이동권은 물론 문화생활, 아이 출산과 보육·교육 등 사회서비스 이용까지 다방면의 공공서비스에서 소외와 불평등을 경험한다. 서울에서만 열리는 전시회를 보기 위해 버스, KTX, 지하철 등을 갈아타며 지방에서 서울까지 왕복해야 하며, 아이를 출산하기 위해 거주지에서 멀리 떨어진 대도시로 장시간 이동하는 불편함을 감수해야 하는 것이다. 이는 수도권에 살았다면 치르지 않아도 될 비용을 치르게 한다.

지속되는 지역 불균형의 문제를 해결하기 위해 역대 정부는 국가균형발전계획을 수립하고 시행하여왔다. 2003년 노무현 정부의 국가균형발전위원회 설치, 세종 신행정수도 건설, 혁신도시 건설과 공공기관 지방 이전 등을 시작으로 이명박 정부, 박근혜 정부를 지나 문재인 정부의 제4차 국가균형발전 5개년계획(2018~2022)으로 이어진 것이다. 그러나 여전히 지방의 인구와 경제력 불균형, 삶의 질 편차는 개선되지 않고 저출산과 고령화 및 인구감소에 따른 지방소멸 위험은 더욱 커지는 상황이다. 소멸 위험에 처한 시군구가 2015년 33곳에서 2021년 106곳으로 증가한 사실이 이를 반증한다(연합뉴스, 2022. 5. 23.)

올해 새롭게 출범한 윤석열 정부에서는 국가균형발전위원회의 지역균형발전특별위원회를 통해 균형발전 지역 공약으로 '3대 약속, 15대 정책과제, 76개 실천과제'를 제시하였다. 지방분권과 지역의 상황을 반영한 균형발전 정책을 제시함으로써 지방소멸이나 불균형의 문제를 해결하고 새로운 지방시대를 열겠다는 것이다. 균형발전 정책을 자세히 들여다보면, 지역별 주요 정책과제와 실천과제에서의 균형발전이란 교통·산업·경제 중심의 인프라를 형성하는 등 하드웨어(Hardware)를 잘 갖추는 한 축과 지역 내 주민들이 체감할 수 있는 질 높은 공공서비스 제공 체계를 구축하는 소프트웨어(Software)의 한 축으로 구성되어 있다.

▼ 지역균형발전 3대 약속 15대 국정과제



출처: 제20대 대통령직 인수위원회 백서

II. 새 정부의 지역균형발전정책

윤석열 정부의 지역균형발전정책은 "어디에 살든 균등한 기회를 누리는 공정·자율·희망의 지방시대"를 비전으로 하여 지역 간 발전격차의 수렴(Convergence)과 국민통합(Cohesion)을 도모하는 것을 목표로 하고 있다(제20대 대통령직인수위원회, 2022). 이를 실현하기 위한 3대 약속은 첫째, 지역주도 균형발전 시대를 위한 지방분권·지방 재정력·인적자원·경영역량·자기책임성 등을 강화하고, 둘째, 혁신성장의 기반 강화를 통해 지역 중심의 좋은 일자리를 양성하며, 셋째, 지역 특성의 강화를 위한 자생적 역량을 강화하는 것이다(본 책자 79p 그림 참조).

각각의 이행 약속은 대부분 지역균형발전을 위해 지역의 법적·행정적·재정적·협력적 구조를 개선하고, 산업·경제적 지역 인프라를 구축하는 데에 초점을 맞추고 있다. 지역 기반의 하드웨어를 탄탄하게 구축하는 데에 지역균형발전정책의 핵심이 있는 것이다. 반면, 지역의 삶의 질 향상을 위한 사회·문화적 인프라를 강화하는 소프트웨어의 내용은 '이웃사촌 돌봄 주민운동', '농산어촌 생활인프라 구축', '지역공동체 조성 및 지역 커뮤니티 활동 촉진' 등 세부 과제를 중심으로 논의되고 있다. 하드웨어를 개발하는 과제들과 비교해 볼 때 상대적으로 하위 차원에서 계획된 것이다.

또한, 지역의 전반적인 구조를 개선하고 산업·경제적 인프라를 구축하는 과제들은 개별 지역에서 강점을 가지고 개발할 수 있는 특성을 강화하는 것에 초점을 맞추고 있다. 예를 들어, 세종시는 대통령 제2집무실 마련과 세종의사당 건립, 글로벌 신산업과 혁신특구 지정을 통해 신행정수도이자 신산업 혁신 미래도시를 구현하고자 하며, 제주도는 제2공항과 신항만 건설을 통해 관광지로서의 강점을 살리는 데 집중할 계획이다(프레시안, 2022.05.12.). 이러한 가운데, 지역이 지니는 위험과 취약점을 서비스 인프라 확충의 기회로 삼아 지역균형발전의 우수사례로 손꼽히는 지역이 있다. 아이와 어른 누구도 소외되지 않는 농촌지역 활성화를 시도한 경상북도 의성군이다.

III. 돌봄서비스 확충을 통한 지역인프라 강화 사례, 경상북도 의성군

경상북도 의성군은 지난 2021년 국가균형발전위원회에서 평가한 국가균형발전사업의 우수사례로 선정되었다(NABIS, 2022). 농림축산식품부에서 추진한 농촌중심지활성화 사업을 통해 지역균형발전을 도모한 지방자치단체로 경상북도에서 유일한 지방자치단체였다. 의성군이 추진한 사업의 주요 비전은 '아이와 어른이 함께 성장하는 보육중심지 의성'이었다. 아이를 돌보기 위한 보육과 문화·여가시설 등 보육서비스 인프라를 조성하고자 한 것이다. 특이한 점은 경상북도 의성군이 한국에서 가



장 평균연령이 높은 지역이라는 점이다. 의성군의 평균연령은 2020년 기준 56.5세이며 65세 이상 인구의 비중은 40%가 넘어간다. 인구감소와 지방소멸을 언급할 때 늘 빠지지 않는 지역 중 하나였다. 그만큼 지역 내 모든 자원이 노령 인구를 중심으로 돌아가는 지역이기도 하였다.

의성군은 고령인구의 비율이 점차 높아지고, 젊은 층 인구가 유출되는 지방소멸의 위기를 극복하기 위해 지역이 지니는 인구학적 특성이나 자원에 초점을 맞춘 방향이 아닌 문제에 정면돌파하는 방법을 채택하였다. 지역 내에서 상대적으로 소외되어 있던 계층을 위한 성장에 초점을 두고 사업을 신청·수행하고자 한 것이다. 지역의 미래세대인 아이돌봄을 사업의 핵심으로 삼게 된 배경이다(국가균형발전위원회, 2021).

의성군 지역균형발전사업의 또 다른 핵심은 사업의 시작부터 현재의 운영까지 모든 과정을 상향식(Bottom-up) 사업으로 주민이 주도하여 진행한다는 점이다. 사업의 시작은 학부모들의 비공식 소모임에서 시작되었다. 지역 내 열악한 보육시설이나 프로그램 등 인프라 문제를 해결하기 위해 돌봄이나 문화복지 프로그램의 필요성이 대두되었고 학부모와 민간 전문가 중심의 추진위원회가 구성되면서 담당 부서와 연계되어 협력적 거버넌스를 형성하였고, 이것이 2016년 농촌중심지활성화 선도지구 사업에 선정되는 데 힘이 되었다.

사업에 선정된 이후 공공과 민간 그리고 주민이 참여하는 추진위원회는 운영위원회로 이어져 지역 내 의견을 수렴하고 타 지역의 사례를 연구하며 '의성키움센터'와 '키움

어린이공원' 등을 설립하는 결과를 낳았다(아래 그림 참조). 해당 시설 인프라는 단순히 아이를 돌보는 공간으로만 한정되지 않았다. 주민들의 역량을 강화하고 주민복지와 여가활동을 지원하는 다양한 사업들을 함께 운영하는 지역공동체의 구심점으로서 일종의 '지역 커뮤니티센터(Community Center)'의 기능까지 수행하였다. 윤석열 정부에서 지역특화 사회·문화인프라 강화를 위해 제시한 공약의 내용을 일찍이 실현하는 것이다.

의성키움센터는 지역사회 공동체와 농촌생활 인프라 등의 지역활성화 사업의 공간적·내용적 중심역할을 수행한다. 첫째로, 가장 근본적인 설립 취지인 의성군 내 아동의 건강한 성장을 돕기 위해 방과 후 아이돌봄 서비스를 전담한다. 보육 기능에 중점을 두어 놀이공간과 교육공간을 제공하는데, 의성군 내 아이라면 영유아부터 초등학생까지 만화카페, 놀이데크, 노래연습실과 밴드연습실 등 오락시설을 이용할 수 있다(아래 오른쪽 그림 참조). 맞벌이 가정이 아이돌봄에 어려움을 겪지 않고도 의성군 내에서 아이를 키우며 일을 할 수 있도록 지원하는 것이다. 둘째, 협동조합 조직을 육성한다. 중요한 것은 이 협동조합이 의성키움센터를 운영하며, 사업이 종료된 이후에도 키움센터 내 프로그램의 운영이 가능하도록 전문 인력을 양성하는 교육과정을 함께 진행함으로써 자생력을 강화하는 노력을 기울이고 있는 것이다. 그리고 셋째, 주민들의 역량강화 사업을 통해 학부모 커뮤니티 활성화를 지원한다. 노령 인구 중심의 지역적 특성으로 인해 학부모가 모여 소통할 수 있는 공간이 부족한 상황에서 의성키움센터가 구심점의 역할을 수행하는 것이다. 이 커뮤니티를 중심으로 협동조합과 함께 지역공동체가 참여하는 지역시장(Flea Market)이나 지역축제를 자발적으로 운영하기도 한다. 그리고 의성키움센터 중심의 지역공동체 활동은 현장지원센터(Test Bed)의 지원을 받아 지역의 체계화된 역량 강화가 이루어지도록 한다.

▼경상북도 의성군, 의성키움센터



▼의성키움센터 운영 안내

이용대상	방과 후 돌봄이 필요한 초등학생(맞벌이, 한부모 가정 우선접수 순) 상시 및 일시 돌봄 가능
운영시간	월요일~금요일 학기 中(10:00~19:00) / 방학 中(09:00~18:00)
운영 프로그램	개인학습지도(알림장 확인, 숙제 지도, 기초학습지도), 간식 제공, 보드게임 및 신체활동, 특별프로그램 운영

<특별 프로그램>

월	화	수	목	금
디스코 장구	토탈 공예	독서 토론	놀이 체육	팬 드로잉

이용료	월 2만 원(간식비 포함)
신청방법	전화 문의 후 방문 서류 접수(상시 모집)
장소	의성군 의성읍 동서1길 73(의성키움센터 내 2층)
문의	054-833-6002

자료: 국가균형발전위원회(2021), 의성군 사례

그 결과, 의성군은 2020년 기준 통계청 조사에서 '귀농·귀촌 인구가 가장 많은 지역'으로 선정되었으며, 2022년에도 국가균형발전위원회 주관의 '농산어촌 유토피아 시범사업'에도 경상북도 내에서 유일하게 선정되는 등 소기의 성과를 이루어 내었다. 해당 사업은 2022년부터 2025년까지 총사업비 약 150억 원을 지원받아 다부처 사업의 패키지 형태로 마을개발과 주거·교육·복지 인프라 향상을 통해 일자리 창출·지역역량 강화까지 도모하는 것을 목적으로 한다(경북도민일보, 2022.01.03.). 의성군의 앞으로의 행보도 기대가 되는 지점이다.

IV. 의성군 사례의 시사점

UN 스튜디오(2021)의 '커뮤니티 구축과 공간 만들기(Place Making)'에서는 지역사회 내에 사람과 공간 사이의 연결성을 강화하는 공유 공간의 조성, 즉 공간 만들기의 중요성을 언급한다. 단순히 시설 인프라를 확장하는 것만으로는 그 경제적 가치를 충분히 이해하기 힘들며, 공용 공간으로서 지역사회 내 사회적 연결성을 강화할 수 있을 때 공간은 진정한 의미를 지닐 수 있다는 것이다. 의성군이 단순히 시설로서 의성키움센터를 조성한 데 그치지 않고, 이를 활용한 지역사회 활성화를 도모했다는 것은 공간 만들기의 성공적인 사례로 보인다. 지역균형발전을 위해 하드웨어로서 인프라 확충에만 초점을 맞추지 않고, 소프트웨어의 체계화를 통해 성공을 달성할 수 있었던 것이다.

수도권 중심주의를 탈피하고 역량 있는 지역을 중심으로 균형적인 지역발전이 이루어지기 위해서는 기본적으로 열악한 인프라를 개선하는 것도 중요하다. 산업·경제 기반이 갖추어지지 않으면 지역에서 활용 가능한 자원 자체가 부족할 것이기 때문이다. 그러나 그만큼 인프라 안의 내용적인 측면을 함께 보려는 이해도 중요할 것이다. 지역의 취약점을 사업의 강점으로 살려 소프트웨어 내실화에 기여한 것, 하드웨어 인프라 내에서 지역주민이라는 지역 역량 강화 요소를 소프트웨어 체계화에 적극적으로 활용한 것, 앞으로의 지역균형발전정책에서 의성군이 유사한 지방자치단체들에게 시사하는 지점이라 할 것이다.

참고문헌

경북도민일보, 의성군, 농산어촌 유토피아 시범사업 선정, 2022. 1. 3.
국가균형발전위원회, '2021 균형발전사업 우수사례집: 행복한 변화의 시작', 2021.
연합뉴스, '리셋 균형발전' ⑪ 국토 불균형 심화하는데 수도권은 확장중, 2022. 5. 23.
제20대 대통령직인수위원회, '지역균형발전 비전 대국민 발표', 2022.
프레시안, 인수위 지역균형발전특위 제주서 "제주지역 7대 공약 15대 정책과제 발표", 2022. 5. 12.
NABIS (https://www.nabis.go.kr/outstandRegionList.do?menucd=190&searchYearCode=2021, 2022년 06월 03일 검색)
UN 스튜디오, '커뮤니티 구축과 공간 만들기(Place Making)', 2021.



산소길_숲으로다리

체류형 사계관광 빅데이터 시스템 구축하다

화천군

HWACHEON

6.25 전쟁의 아픔을 간직한 군사규제의 땅 화천군. 지금으로부터 20년 전인 2003년, 보존된 자연과 혹한을 소재로 한 산천어축제를 세계적 겨울축제로 키워낸 접경지역의 이 작은 지자체가 또 한 번의 도약을 준비하고 있다. 새로운 화두는 '사계절 체류형 관광도시'다. 산천어축제의 계절인 겨울을 넘어 더 높은 곳을 향한 도약을 준비 중인 화천군의 도전을 소개한다.

- 산천어축제의 고장 화천, 사계절 체류 관광 중심지로 도약
- 국내 최북단 백암산 케이블카, 파로호 유람선 건조도 완료
- 북한강변 파크골프 코스도 추가 조성, 지역경제 동력 주목
- 포스트 코로나 대비, 여행사 팸투어 등 프로모션에 총력전



HWACHEON 01 안보관광의 틀을 깨다

화천지역은 6.25 전쟁이라는 소용돌이를 겪어낸 땅이다. 자연히 평화의 댐, 세계 평화의 종공원, 꺼먹다리, 화천수력발전소, 칠성전망대 등 다양한 안보관광 자원이 산재해 있다. 지금까지 안보관광의 특징은 당일 현장방문 위주였다. 출입의 어려움도 있지만, 콘텐츠의 다양성 부족이라는 태생적 한계도 존재했기 때문이다.

사계절 관광산업 육성을 추진 중인 화천군이 제일 먼저 주목한 것은 바로 이 지점이었다. 화천군은 경직된 안보관광을 보다 부드럽게 풀어내고, 관광객이 체류할 수 있는 콘텐츠 개발의 필요성을 절감했다. 그리고 나름의 해법을 찾아 나섰다. 화천군은 산천어축제와 같은 고유의 관광자원을 백암산과 파로호, 북한강 등 잘 보존된 지역의 자연과 역사에서 발굴해냈다.

화천군 HwaCheon-Gun



◀백암산케이블카
▼평화누리호





▼파크골프



◀파로호

HWACHEON 02 국내 최북단 백암산 케이블카와 파로호 유람선

해발 1,178m에 이르는 백암산은 남방한계선으로부터 불과 약 1㎞ 떨어진 곳에 우뚝 솟아있다. 화천군은 2014년 3월 이곳에 총연장 2.12㎞의 국내 최북단 케이블카 조성사업에 착공했다. 최대 난공사인 케이블카 설치를 비롯해 생태관찰학습원까지 준공됨에 따라 올 가을 본격적인 운영을 앞두고 있다.

케이블카를 타고 백암산 정상에 오르면, 국내에서는 유일하게 우리의 평화의 댐과 북측의 금강산댐을 동시에 조망할 수 있다. 군사지역으로 반세기 넘게 보존된 자연환경은 관광객에게 낯선 원시의 식생을 관찰할 수 있는 기회도 제공한다. 백암산을 내려오면, 인근 평화의 댐, 세계 평화의 종공원에서 전쟁과 분단의 준엄한 현실을 마주하게 된다.

6.25 전쟁의 대표적 승전의 역사가 잠들어 있는 파로호에는 42승 규모의 쾌속 유람선인 '평화누리호'가 물살을 가르게 된다. 22노트 이상의 속도를 낼 수 있는 이 배는 구만리 뱃터를 출발해 평화의 댐 선착장까지 약 23㎞의 구간을 왕복하게 된다. 기존에 이곳을 운항하던 '물빛누리호'가 차량과 화물까지 실어 나르던 바지선이었던 것에 비하면, 넓은 실내와 시원한 통유리 창을 가진 '평화누리호'는 온전히 관광에만 초점이 맞춰진 유람선이다. 나아가 화천군은 올해 한국수력원자력과 손을 잡고 대한민국 근현대사의 단면이 서린 화천댐 일대 4㎞ 구간에 역사 탐방로까지 조성할 계획이다.

HWACHEON 03 이색 레저스포츠의 도입

화천군은 새로운 안보관광 상품에 청정 자연과 이색 레저 스포츠를 결합하려는 시도도 하고 있다. 지난해 군은 북한강변 3만 7,544㎡ 부지에 18홀 규모의 산천어 파크골프장을 조성했다. 인근 하남면 용암리에도 18홀 규모 파크골프장을 운영 중이다. 최근에는 북한강변 2만 9,840㎡ 부지에 추가로 18홀 규모 파크골프장 신규 조성에 착수했다. 이르면 올 상반기 중 총 54홀 규모의 파크골프 코스가 운영될 전망이다.

파크골프를 즐기는 동호인들은 대부분 중·장·노년층으로 가장 높은 구매력을 보유하고 있어 지역경제 기여도가 매우 크다. 실제 산천어 파크골프장과 용암리 파크골프장에는 지난해 7월부터 올 1월까지 4만 5,235명이 파크골프를 즐겼다. 산천어 파크골프장의 경우 전체 이용객의 66.8%가 외지인으로 분석된 바 있다. 작년에는 숙박 관광객을 위해 파크골프장에 야간 조명시설까지 보강했다. 지난달 말부터는 전국 최대 규모 파크골프 페스티벌까지 진행하고 있다.

화천군이 자랑하는 트래킹의 명소 '북한강 산소 100리길'도 화려하게 변신 중이다. 군은 지난해 11월, 간동면 구만리와 화천읍 대이리 구간 산소길을 연결하는 교량인 '살랑교'를 개통했다. 길이 290m, 폭 3m인 살랑교는 사람과 자전거만 이용할 수 있는 인도교다. 교량 바닥에는 투명한 강화유리가 설치됐고, 밤이면 색색의 조명이 화려한 분위기를 연출한다. 살랑교와 연결된 부교인 '숲으로 다리'는 산뜻하고 더 안전하게 업그레이드됐고, 북한강 바로 옆 산자락을 지나는 원시림 숲길도 정비를 마쳤다.

HWACHEON 04 적극적인 프로모션, '화천을 팝니다'

코로나19가 정점을 향해 가는 상황이지만, 일찌감치 포스트 코로나19 시대를 준비 중인 화천군은 앉아서 기다리기보다는 적극적인 프로모션에 뛰어들었다. 일상회복 단계가 시작되면 조금이라도 빨리 지역경제에 산소를 공급하고 타 지자체와의 경쟁에서 우위를 점하기 위해서다.



▲산천어축제





▲산소길

◀평화의 댐 인근 양의대습지

이를 위해 화천군은 최근 국내 여행사 대표 37명을 초청해 2차에 걸친 팸투어를 진행했으며, 이어서 해외 인바운드 여행사 관계자들과 함께 새로운 관광자원 중심의 팸투어를 열었다.

화천군은 팸투어를 통해 5가지 1박 2일 코스(화천~상서, 화천~사내, 화천~간동 코스, 테마코스 2개), 2가지 2박 3일 코스(화천~간동~상서, 화천~사내~상서 코스)를 제안했다. 각 코스는 위치별, 테마별로 묶여 구성됐다.

HWACHEON 05 화천 오는 길 넓히고, 먹고 쉴 곳 업그레이드

사계절 관광지로서의 도약을 위해 필수적인 것은 역시 접근성이다. 화천군은 다양한 통로로 지역에 다가올 수 있는 길을 넓혀 나가고 있다. 먼저 간동면 간척리 일대에 춘천~속초 동서고속화철도 화천역 건립이 확정돼 착공을 기다리고 있다. 화천역과 화천읍 시가지를 연결하는 지방도 463호선 확장은 이미 공사가 한창이다.

화천과 춘천을 20분 이내에 주파할 수 있는 국도 5호선 확포장 지방도 407호선 4차선 확장, 화천의 관문인 화천대교 신설 등도 착착 준비 중이다. 이 밖에도 관광객이 맛있는 음식을 즐기고, 편하게 쉴 수 있도록 음식숙박업소 시설개선 사업도 매년 꾸준히 진행 중이다.

HWACHEON 06 산천어축제를 넘어 사계절 관광 중심지로 도약

화천군의 새로운 도전은 사실 코로나19가 처음 발생한 2019년 이전부터 시작됐다. 빨라지는 기후 온난화와 새로운 미래 먹거리 확보 필요성을 느꼈기 때문이다.

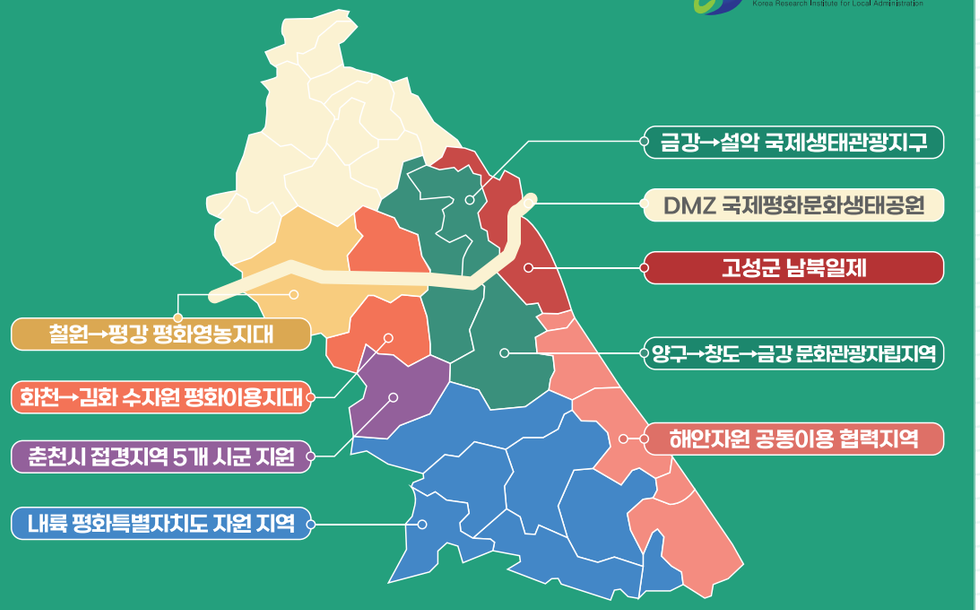
여기에 코로나19까지 겹치면서 화천군의 발걸음은 더욱 빨라졌다.

실제 코로나19로 인해 화천군이 입은 피해는 막대하다. 매년 150만 명을 넘나들던 산천어축제 관광객들을 전혀 기대할 수 없게 됐다. 매년 여름 지역경제에 기여하던 토마토축제와 쪽배축제도 3년째 개최가 요원하다.

이에 따른 지역 상권의 피해는 상상을 초월했다. 화천군이 전문 기관에 의뢰한 축제 개최결과 보고에 따르면, 매년 약 1,000억 원 이상의 직접경제효과와 3,000여 명에 달하는 단기 고용효과가 발생하지만, 이러한 모든 것들도 일순간에 사라져 화천군의 위기의식을 더욱 고조시켰다.

이러한 난국을 타개하기 위해 화천군은 사계절 체류형 관광이라는 카드를 선택했다. 지역에서 파크골프를 치고, 산소길을 걷고, 다음날 파로호 유람선을 타고 평화의 댐을 지나 백암산에 케이블카를 타고 오르는 코스를 퍼즐처럼 하나씩 맞춰 나가고 있다. 물론 산천어축제와의 연계도 준비 중이다.

최문순 화천군수는 "겨울을 넘어 일 년 내내 화천만의 독특한 관광 상품을 전국의 관광객에게 알리고, 이를 통해 지역경제의 새로운 발전 동력을 마련하겠다"고 밝혔다.



강원특별자치도는 왜 필요할까?

특별자치도 개념

특별자치도는 기존의 광역자치단체 유형 중
'도'에 권한 및 제도의 특례를 부여하여
고도의 자치권을 보장하는 특별자치구역을 의미

강원특별자치도 설치논거

- 기존의 균형발전정책이 진행되어왔으나,
  수도권으로의 지속적인 인구 편중으로 정책효과가 미비한 것으로 평가
- 강원특별자치도 설치는 과거의 한국전쟁 등에 따른
  피해 보상인 동시에 현재의 낙후상태를 극복하기 위한 방안

지역 특성

- **유일한 분단지역**
  -도(남/북 강원도), 군(남/북 고성군)
- **한국전쟁 피해 막대**
  -인명피해 (99만여 명의 7.6%) 및 다양한 물적피해
- **과도한 규제집중**
  -군사/산림/농업/환경 등 과도한 토지이용 규제
- **지속적 인구감소**
  -대부분 지역의 지속적 인구감소

정부 정책

- **초광역 균형발전 정책**
  -지방주도의 연합형, 통합형, 독립형 초광역 균형발전정책 추진으로 기존의 중앙 주도 균형정책 대체
- **강원도 : 독립형 초광역**
  -연합형 초광역 : 부울경, 충청권 등
  -통합형 초광역 : 대구-경북, 광주-전남 등
  -독립형 초광역 : 강원, 전북, 제주 등

최종 법률안

강원특별자치도 설치 등에 관한 특별법

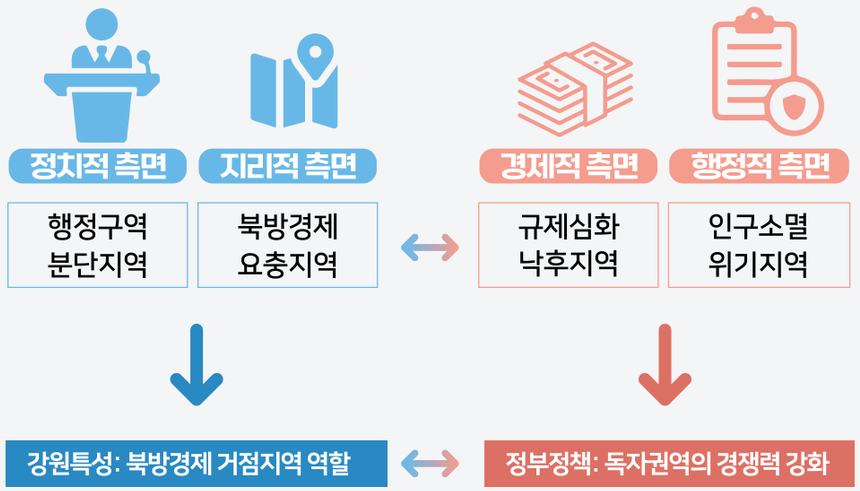
- 종전 강원도의 지역적·역사적·인문적 특성을 살려
  고도의 자치권이 보장되는 강원특별자치도 설치 [안 제1조 및 제6조]
- 강원특별자치도에 특별지원, 국가균형발전특별 회계계정 설치,
  자치사무의 위탁, 주민투표, 인사교류 및 파견, 지역인재의 선발채용 등의
  특례 부여 [안 제7조부터 제14조]
- 강원특별자치도에 감사위원회를 설치, 자치감사 실시 [안 제14조부터 제21조]
- 강원특별자치도 내 시·군이 강원특별도지사와 협의를 거쳐
  행정안전부 장관에게 요청하여 「지방자치법」 및 관계 법률에 따른
  특례 부여 [안 제22조]



해외사례

	홋카이도	홍콩	스코틀랜드	마데이라
지리적 특성	· 도서지역 · 낙후지역	· 항구도시	· 반도지역 · 낙후지역	· 도서지역 · 원격지역
논리적 근거	· 상징성: 도주제 실험 적합지역	· 역사성: 식민 지역 · 상징성: 국가 체제 상이성	· 역사성: 분리독립 · 상징성: 지역 주민의 정서	· 역사성: 식민 지배
제도적 근거	· 특별법 (법률적 지위)	· 특별법 (헌법적 지위)	· 특별법 (법률적 지위)	· 특별법 (헌법적 지위)
비전	· 국제관광도시	· 일국양제	· 자립적 지역정부	· 국제관광도시
목적	· 도주제의 선도적 추진	· 경제개방	· 국가균형발전, 정체성 확보	· 효율적 관리, 정체성 확보
내용	· 권한특례: 외교와 국방에 관한 권한 제외 · 향후 법률제정권 추진 검토	· 지위특례: 법률제정권, 사법권 부여 · 권한특례: 군사와 외교 외 자율성 인정	· 지위특례: 지역의회, 법률제정권 · 권한특례: 국세 조정권, 대폭적 권한 이양	· 지위특례: 법률제정권 부여 · 국방과 외교 외 자치권 확보

비전



#강원특별자치도 #지역균형발전 #지자체특례 #낙후지역

[자료출처]
금창호(2021).강원특별자치도 설치 필요성 검토. 한국지방행정연구원

[내용문의]
금창호 (한국지방행정연구원, 석좌연구위원, gch@krila.re.kr)

한국지방행정연구원
Korea Research Institute for Local Administration

한국지방행정연구원
Korea Research Institute for Local Administration



Opportunity & Development Zone

기회발전특구의 성공적 추진 방안

기회발전특구(Opportunity & Development Zone)란?

개인이나 기업이 **수도권의 자산**을 재투자하면
양도소득세 등 **세금 감면과 규제 특례**를 혁신적으로 지원해 주는 특구

윤석열 정부 지역균형발전특별위원회 3대 약속

- **첫째,** 지방 주도의 한국형 지역 신성장 전략
- **둘째,** 개인과 기업의 자연스러운 지방이전 유도
- **셋째,** 민간자본 주도의 지역균형발전 추진



세제 혜택 관련(안)

ODZ 이전 및 투자재원
마련단계, 기업운영단계,
자산처분 단계별
세금 감면 혜택

규제 완화 관련(안)

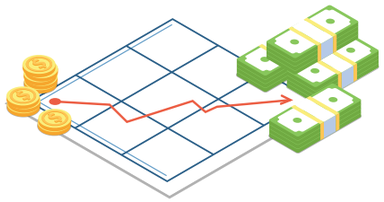
- 지방 스스로 실정에 맞는 특화모델과 구역을 선정
- 규제혁신 3종 세트 허용
(규제 신속확인, 실증특례 및 임시허가)

교육 지원 관련(안)

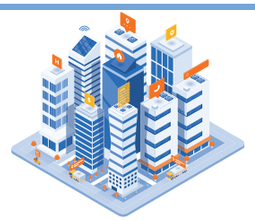
특구 내 기업 수요맞춤형
인력양성 프로그램 운영

1. 기존 특구와의 차별성

'파격적' 세제혜택 & 지역 맞춤형 규제특례 제공



거점대학 활성화, 교육기관 유치, 주택 공급 등과 맞물려 지역 균형발전 선도



2. 해외사례 : 미국 기회특구 프로그램
(Opportunity zones programs)

START-UP NY
(SUNY Tax-free Areas to Revitalize and Transform Upstate New York)

기업 유치, 일자리 창출을 위해 대학 주변에 면세구역을 설치,
소득세 면제 등의 세제 혜택을 제공하는 관·산·학 협력 프로그램

START-UP NY 프로그램 세제 혜택 및 지원조건

세제혜택	비고	
세금공제 (Tax elimination credit)	개인	첫 5년간은 전액, 두 번째 5년간은 20만 달러의 소득까지 면제
	기업	면세구역 안의 사업활동으로 발생한 법인소득에 대한 세액분만 면제
주 부동산 거래세 면제	면세구역 내 다른 입주기업과의 거래에서 발생한 세액에 한정	
주 판매세와 사용세 전액 세액공제	면세지역에서 사업시작 후 120개월 동안 사업 중 발생한 기업	
법인세, 면허 및 유지비 면제 (organization tax and license and maintenance fees exemption)	국내기업	법인세(organization tax) 면제
	외국기업	면허 및 유지비(License and maintenance fee) 면제

한계 미국의 기회특구는 낙후지역 지원보다 투자자 중심 정책이라는 비판 존재

3. 기회발전특구 성공적 안착을 위한 고려사항

- 기획 및 설계를 위한 **지원기관 및 조직** 등 마련
- **선정기준, 활성화 방안** 등 구체적인 검토 및 홍보 필요
- **세 가지**(세제, 규제, 교육) **특례**가 지역 주도 분야별로 최대의 효과와 조화를 이룰 수 있는 방안 필요

4. 한국지방행정연구원의 향후 연구계획

- 기존 특구현황 및 세제·규제 특례 차별성 도출
- 기회발전특구 도입요인 및 우선순위 도출
- 성공적 기회발전특구 설계 및 안착을 위한 분야별 조직/인사/재정 실행체계 구축
- 지역이 주도하여 실행전략을 마련할 수 있도록 조례(안) 및 컨설팅 등 실질적 추진 방안 제시

#기회발전특구 #Opportunity & Development Zone
#지역균형발전 #규제혁신 #세제특례

[자료출처]
이서희(2022).규제특례지역('기회발전특구'ODZ) 지정 및 운영 방안. 한국지방행정연구원

[내용문의]
이서희 (한국지방행정연구원, 부연구위원, 033)769-9873, seotae10@krila.re.kr)

한국지방행정연구원
Korea Research Institute for Local Administration

ⓦ 김일균



GOYANG CITY

VS



USA SEATTLE

로컬 브랜드의 힘으로 지역의 성장을 이끌다

경기도 고양시 VS 미국 시애틀

로컬 브랜드는 지역에서 생산한 제품을 브랜드화한 것으로 기존에 볼 수 없었던 다양성과 개성을 담은 특색 있는 상품들을 선보이고 있다. 로컬 브랜드를 지역의 새로운 생명력으로 삼아 건강한 지방자치를 만들어 가는 경기도 고양시와 미국 시애틀의 이야기를 만나보자.



행주대교



바다와 면해있는 시애틀 시내

더 큰 이름으로 새로워지다

경기도 고양시는 인구 108만 명에 육박하며 전국에서 두 번째로 인구가 많은 기초자치단체로 자리매김했다. 이에 지난 1월 13일부터 시행된 지방자치법에 따라 특례시로 지정되면서 수원시에 이어 경기도 내에서 두 번째, 용인시와 경상남도 창원시를 더해도 전국 4개 특례시 중 하나가 되었다. 이 같은 변화는 지역 발전을 위한 새로운 동력원이 될 것으로 여겨진다. 자치 권한이 강화되면서 시도를 거치지 않고 중앙 정부와 직접 교섭할 뿐만 아니라 자주적으로 도시 계획을 수립하고 대규모 재정투자사업도 단독으로 수립할 수 있게 되었다. 고양시는 이 같은 장점을 통해서 첨단 · 관광산업의 기반을 확충하고 일자리 및 부가가치 창출의 기회도 확대하고 있다. 또한 인재개발원 설립, 지역 산업의 육성, 대도시권 광역 교통 관리 등 인프라를 확충해서 지역의 산업을 더욱 확대해나간다는 계획이다.

이런 변화는 로컬푸드를 비롯한 고양시만의 독자적인 사업 활성화에 대한 기대도 높이고 있다. 로컬푸드는 장거리 수송 및 다단계 유통과정을 거치지 않은 50km 반경에서 생산된 농산물을 뜻한다. 생산자와 소비자 간 상생이 가능하다는 특성 때문에 최근 주목 받고 있는 개념이다. 예전에 재래시장을 통해서 판매될 때는 생산 출처를 알 수 없다는 특성 때문에 대형마트에 비해 상대적으로 꺼려졌지만 현재는 전용 매장에서 유통되거나 생산품에 생산 농장의 위치나 생산자의 얼굴을 인쇄해서 나오는 경우가 많아 안심하고 먹을 수 있다.



경기도 고양시(Goyang City)

인구 108만 787명

면적 267.31㎢

설립연도 1992년

VS



◀ 고양시 로컬푸드 직매장

▼ 일산호수공원





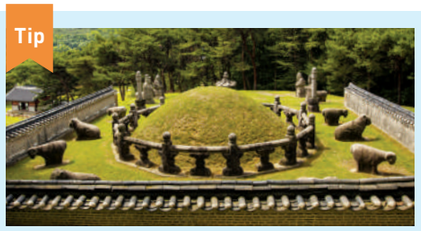
(좌) 다양한 로컬푸드가 태동하고 있는 지역 시애들의 시장, (우) 스타벅스 1호점

지역 발전의 기반이 되다

고양시는 이런 로컬푸드의 강세가 특별한 지역이다. 고양시 로컬푸드 직매장은 지난해 매출액 기준 전국 지자체 중 1위를 차지했다. 전국 최다인 14개 농협 직매장에 연간 300만 명의 이용객이 다녀가면서 약 739억 원의 매출을 기록한 것이다. 지난해에는 코로나19로 어려운 농가를 돕기 위해 일산농협이 주민 모임과 제휴해서 진행한 '로컬푸드 꾸러미' 1,200개가 판매와 동시에 품절되기도 할 만큼 지역민들의 관심을 받고 있다. 이렇게 판매된 제품들은 뛰어난 품질과 좋은 가격을 무기로 고양시를 대표하는 하나의 브랜드로 떠오르고 있다.

시 차원에서도 이런 강점을 살리기 위해서 지역의 생산품을 직접 지원해서 브랜드화한다는 계획이다. 일산농협이 추진하고 있는 '로컬푸드 판매 거점센터'가 대표적인 예다. 소포장 시스템과 저온 저장시설 등을 갖춰 로컬푸드의 신선함을 유지하고 언제든 출하할 수 있도록 해서 생산품의 유통을 전국적으로 확산한다는 계획이다. 이런 시스템이 갖춰지면 향후 소규모 영농인들의 매출 증대와 생산품의 부가가치 확대에 큰 도움이 될 것으로 기대되고 있어 고양시의 행보에 전국 지자체의 관심이 쏠리고 있다.

Tip



지역의 뿌리가 되다

서오릉·서삼릉

덕종, 예정, 숙종을 비롯해 조선왕조의 역사가 담긴 서오릉과 서삼릉은 유교적, 풍수적 전통을 근간으로 한 독특한 건축과 조경으로 유네스코 세계유산으로 등재된 지역의 명소다. 제례의식 등 무형의 유산이 이어지고 있고 조선왕릉 전체가 통합적으로 보존 관리된 부분이 높게 평가받았다. 1년 내내 시민들에게 개방된 휴식공간으로 많은 고양 시민들의 정신적 뿌리로 여겨지고 있다.

미국 시애틀(Seattle)

인구 73만 7,015명

면적 367.97㎢

설립연도 1851년

산업과 주거의 중심이 되다

시애틀은 워싱턴 주 중부에 위치한 도시로 미 서부에서는 LA, 샌프란시스코에 이어서 3번째로 큰 항구도시다. 북쪽으로는 캐나다와 국경을 맞대고 있고 서쪽으로는 태평양으로 가장 가깝게 열려있을 뿐만 아니라 알래스카로 들어가는 관문의 역할을 하면서 다양한 사람과 문화가 얽혀 있는 도시다. 이런 복잡한 환경임에도 범죄율이 낮고 교육, 문화 인프라가 잘 되어 있어 미국에서도 살기 좋은 도시로 꼽힌다.

여기에 미국에서 내노라하는 대기업들도 소재하고 있다. 대표적으로는 미국의 유통 공룡으로 불리는 아마존이 시애틀 사우스 레이크 유니언 지역에 본사를 두고 있다. 또한 마이크로소프트, 밸브 코퍼레이션, 포켓몬 컴퍼니 미국 지사 등 IT 기업들 다수가 시애틀 동쪽의 벨뷰 지역에 위치하고 있는 것도 특징이다. 또한 세계 최고의 프랜차이즈 중 하나인 스타벅스의 본사도 시애틀이라 가히 세계적인 기업들이 위치한 지역이라고 말할 수 있다.

일상을 브랜드로 만들어가다

재미있는 사실은 세계적인 카페 브랜드인 스타벅스가 시애틀 지역의 로컬 브랜드라는 사실이다. 시애틀의 역사적 장소인 파이크 플레이스 시장 입구에는 아직도 1971년에 시작한 스타벅스 1호점이 영업을 하고 있는 것으로 유명하다. 로컬 브랜드가 세계적인 프랜차이즈로 자리매김하면서 이 매장은 지금도 전 세계에서 찾아온 관광객들로 북적인다. 로컬 브랜드의 성공이 지역 경제의 활성화로 이어진 사례라고 할 수 있다. 반면 스타벅스의 성공도 시애틀의 특성에 영향 받은 바가 크다. 시애틀은 미국 최고의 커피수도로 꼽힐 만큼 소비량이 높은 도시다. 자연스럽게 치열한 변화를 통해서 경쟁력을 높였다는 것이 중론이다. 지역과 기업이 서로 상호작용을 하며 세계적인 커피 브랜드를 만들어낸 것이다.

현재의 시애틀은 스타벅스 뿐만 아니라 다양한 로컬 브랜드들이 태동하고 있는 도시다. 스타벅스가 시작한 파이크 플레이스에서는 시장의 맛집들을 두루 맛볼 수 있는 프로그램을 통해서 관광객들의 입맛을 사로잡고 있다. 마카롱 같이 시장에서 생산한 디저트나 지역에서 직접 생산한 와인 등 로컬 푸드도 갖추고 있어 관광객들에게 즐거움을 주고 지역의 산업 경쟁력을 높이고 있다.

연구원 소식



제24회 한·일 지역정책연구회 개최

한국지방행정연구원은 2022년 5월 19일, 한국지방행정연구원 다산홀에서 일본정책연구대학원대학(GRIPS)과 공동으로 '디지털 전환을 통한 지역활성화 방안'을 주제로 제24회 한·일 지역정책연구회를 개최했다. 이 날 연구회에는 한국과 일본의 학계·공무원 등이 발표 및 토론자로 참석하여 코로나19로 인한 경제침체와 고용축소, 재택근무와 온라인 수업 등 비대면·온라인 수요의 증가 등으로 인한 경제·사회적 변화와, 디지털 포용, 삶의 질 향상을 위한 정책 추진 등 행정적 환경변화로 공공부문에서의 디지털화에 대한 인식이 확산됨에 따라, 한국과 일본의 디지털 전환에 대한 성과와 개선방안 모색을 목표로 진행되었다.

날짜: 2022년 5월 19일
장소: 한국지방행정연구원 다산홀
주최: 한국지방행정연구원, 일본정책연구대학원대학



한국지방행정연구원-대한민국 시장·군수·구청장협의회 업무협약

한국지방행정연구원은 대한민국시장·군수·구청장협의회와 2022년 6월 10일, 여의도 익스콘벤처타워에서 지방자치, 지방분권 정책 및 기초지방정부 역량 강화를 위한 상호교류 활성화, 나아가 지역발전 및 지역간 상생발전 기여를 목적으로 업무협약을 체결하였다. 이번 협약에 따라 양 기관은 협약의 목적을 효과적으로 달성하기 위해 지방정부 정책 DB 구축 사업 추진 및 확산, 기초지방정부 관련 정책연구과제 공동 추진, 자치분권 관련 유튜브 아카이브 구축을 위한 협력 등 공동협력을 추진하게 된다. 또한 기초지방정부 관련 연구수요조사 실시, 양 기관의 시설 공동 활용 등 상호 협력을 강화할 계획이다.

날짜: 2022년 6월 10일
장소: 익스콘벤처타워
주최: 한국지방행정연구원, 대한민국시장·군수·구청장협의회

Korea Research Institute for Local Admistration

❶ KRILA 보고서

지방자치단체의 공적가치 실현방안 연구

최지민 부연구위원

본 연구는 3단계에 걸쳐 지방자치단체의 사회적 가치의 측정지표개발과 활용방안을 위한 제도적 과제를 제안하고 있다. 공공기관 및 중앙정부의 사회적 가치의 측정과 관리에 대한 논의는 심화되어 왔으나 지방자치단체의 사회적 가치의 개념정의와 실현방안은 명확하게 정의되지 않았다는 점에서 사회적 가치의 개념의 정립과 측정, 이행방안을 아우르는 종합검토가 필요하다. 이에 본 연구는 연구의 필요성에 대응하기 위해 문헌검토, 실증자료 분석, 제도개선안 마련을 통해 다음의 3가지 영역의 연구주제를 규명하고 있다.

1단계는 지역적 수준의 사회적 가치의 정의이다. 사회적 가치의 추진 영역으로 고려되는 민간영역, 준정부영역, 정부영역 등의 다양한 영역의 추진실태를 심층적으로 살펴봄으로써 지방자치단체가 추진하고 관리되어야 하는 지역의 사회적 가치의 영역설정과 추진을 위한 차별적인 전략방향을 추출하였다. 특히 지방행정의 포괄성을 고려하여 주요 행정기능별, 추진 과정별 논의를 발전시킴으로써 다른 기관과 다른 지방자치단체의 사회적 가치 실현에 대한 개념을 재정립하였다.

2단계는 지역적 수준의 사회적 가치의 측정에 대한 시도이다. 사회적 가치의 개념적 정의에 근거하여 가치실현의 수준을 가늠할 수 있는 측정지표를 개발하였다. 지방자치단체의 가치 실현의 주요 목표와 범위, 지속적인 이행력을 담보할 수 있는 관리지표 체계를 검토하고 적용 가능성 여부를 살펴보았다.

마지막 3단계는 지역적 수준의 사회적 가치를 지속적으로 실현할 수 있는 관리체계에 대한 제안이다. 연구의 내용을 토대로 도출된 지표와 지표관리 방식을 현재 지방자치단체의 성과평가체계에 어떻게 조화롭게 편입시킬 수 있는지에 대한 관리방안을 제안하였다.

특히 지방자치단체의 수요에 근거한 지표관리체계를 도출하고자 수요조사를 실시하였다. 다음으로는 지역스스로 사회적 가치 실현을 위한 실행전략을 마련하기 위한 가이드라인에 대한 방향을 담고 있다.

데이터기반행정 정착을 위한 지방자치단체 관리체계 정립방안 연구

이재용 부연구위원 | 고경훈 연구위원

본 연구의 목적은 지방자치단체의 데이터 및 데이터 정책 추진과 관련된 현황과 실태를 조사하여 이를 바탕으로 데이터기반행정의 정착방안을 제시하는 것이다. 데이터기반행정은 지방자치단체 차원의 데이터의 표준화 및 품질관리, 공유 및 개방, 프로세스 개선 등의 논의에 더하여 데이터를 활용한 의사결정까지 아우르는 포괄적인 개념이다. 다시 말해 데이터기반행정은 데이터의 수집, 저장, 가공, 분석, 표현, 활용 등의 데이터와 관련한 전반적인 과정을 포함한다.

본 연구가 이론적 논의, 문헌 및 사례 검토를 통해 도출한 지방자치단체 차원의 데이터기반행정 관련 필수요인은 제도적 기반 확보, 데이터 관련 프로세스 구축 및 활용방안 마련, 협력체계 구축, 정책추진을 위한 준비 등이다. 각각의 기준별 분석 결과는 다음과 같다. 제도적 기반 분석 시, 조직의 경우 다수의 자치단체에서는 기존의 데이터 관련 부서가 데이터기반행정 업무를 수행 중이다. 기초자치단체의 규모에 따라 과 또는 팀 단위 조직에서 해당 업무를 담당하고 있다. 또한 다수의 자치단체는 기존의 데이터 관련 업무추진을 위한 담당관 및 정책관 체제로 조직을 운영하고 있으나 해당 부서 간 구분기준은 모호한 편이다.

인력의 경우 기존의 데이터 관련 업무 수행 인력이 데이터기반행정 업무를 추가로 수행하는 겸직의 형태가 많았다. 예산의 경우 자치단체 간 차이가 존재하였으며, 일부 기초자치단체에는 데이터기반행정과 관련한 자체예산이 없는 경우도 확인되었다. 데이터 관련 시스템 측면에서는 데이터 수집 및 관리에 집중된 시스템 운영이 많은 반면, 분석·활용 등의 응용 및 심화단계와 관련된 시스템은 부족한 것이 확인되었다.

제도 측면에서는 빅데이터 및 공공데이터 관련 조례 대비 데이터기반행정 관련 조례의 확보 빈도가 상대적으로 낮은 것으로 나타났다. 협업의 경우 다양한 공공 및 민간 분야 주체들과의 데이터 관련 교류가 확인되었으며, 특히 공공분야 주체들 간의 교류가 상대적으로 많았다. 민간과의 교류는 민간이 보유한 빅데이터를 구매하는 것이 대부분이어서, 공공분야 주체 간 협업과는 내용 측면에서 차이를 보였다. 또한 대부분의 데이터 활용은 정책참고, 현황 및 문제파악 등의 의사 또는 정책결정 이전의 기초 단계에서 이루어진 것이 확인되었다.

자치단체들은 문서, 이미지, 영상, 음성, 공간정보 등 다양한 형태의 비정형 데이터를 보유하고 있으며, 기초자치단체에서의 비정형 데이터의 유형이 광역에 비해 다양하고 그 빈도도 높게 측정되었다. 데이터기반행정에 대한 구성원의 이해도와 인식 수준은 높지 않았으며, 공공데이터 및 빅데이터 관련 교육 프로그램의 제공 빈도와 데이터기반행정 문화확산을 위한 공모전 중심의 사업 추진이 많았다.

Korea Research Institute for Local Admistration

❷ KRILA 보고서

이에 더하여 사례분석을 위해 진행한 심층면담을 통해 특정 이슈를 도출하였다. 여기에는 데이터 품질관리와 관련한 인식, 데이터기반행정과 관련한 자치단체별 조례 제정, 협업체계 중 민간데이터의 구매, 데이터 관련 시스템의 개선, 비정형 데이터와 관련한 데이터 포맷 및 가이드라인 구축, 데이터기반행정의 추진과 정착을 위한 자치단체 내 유기적 지원체계 및 인력 확보, 그리고 데이터를 활용한 재원 확보와 관련한 인식 등의 내용이 포함되었다.

본 연구는 전술한 분석결과 및 심층면담을 통해 분석기준의 내용을 종합적으로 고려한 정책방안을 제시하였다. 먼저 제도적 측면에서는 정책추진의 효과성 제고를 위한 표준 조례안의 개발 및 적용, 데이터기반행정 담당 조직 체계의 구축 및 위상 강화, 데이터 활용과 공유에 필요한 지침 정비 등을 제시하였다. 운용적 측면에서는 기관 내·외부 차원의 원활한 협력을 위한 공식적인 형태의 협업체계 구축, 효율적 데이터 관리 및 공유를 위한 데이터 공동활용 플랫폼의 활성화, 데이터기반행정 추진을 위한 지속적인 인력 양성 및 적정 인력의 배치, 정책추진을 위한 예산 확보 등을 제언하였다.

평가 및 사후관리적 측면에서는 데이터기반행정 추진 및 인식 제고에 필요한 관련 교육의 강화, 데이터기반행정의 활성화를 위한 평가지표의 개발 및 적용 등을 고려하였다. 마지막으로 본 연구는 데이터기반행정 추진의 주체를 중앙부처와 자치단체로 구분하고, 주체별 역할을 제시하였다.

❸ KRILA 보고서

지방분권 확대에 따른 지방의회 의정역량 제고 방안

김건위 연구위원 | 김필두 연구위원 | 이병기 연구위원

그간 지방의회에 대한 국민적 공감대가 낮은 상황, 즉 지방의회의 역량이 국민의 기대에 미치는 못하는 상황에서 강시장-약의회의 불균형 상황을 타계하기 위해서는 지방의원(개인)과 의회(기관)를 지원하는 의회사무기구의 개선은 불가피하다고 할 수 있다. 먼저 의회사무기구의 정체성, 處(처)라는 명칭이 갖는 특성을 정부조직법 등을 통해 살펴보았으며, 그 결과, 의회사무기구의 단독성이 미흡하여(집행부 의사에 치우칠 가능성이 높음) 견제와 균형의 원리에 부합치 않았다.

다음으로 조직구조의 형성원리 5개 즉, 전문화/분업의 원리, 조정·통합의 원리, 계층제의 원리, 통솔범위의 원리, 명령통일의 원리로 의회사무기구 구조를 분석하였다.

첫째, 전문화/분업의 원리, 구체적으로 기능적 분화가 제대로 되어 있는지에 대한 분석결과, 집행부 견제를 할 수 있는 기능과 기구를 제대로 갖추고 있지 못하였다. 원인은 대통령령에 따라 기구 신설이 사실상 어렵기 때문이며, 이러한 조직의 정원과 관리권한이 집행부장에게 있어서 이러한 문제를 한층 가중시키고 있었다.

둘째, 조정·통합의 원리(조정통합의 권한 여부)에서는 대통령령을 분석한 결과, 의회사무기구의 장인 지방의회 의장에게는 정원 및 기구에 관한 권한이 없으며, 그 권한은 지자체 장에게 있었다. 따라서 조직을 조정 및 통합할 수 있는 권한이 의회사무기구에 부재하다고 할 수 있다.

셋째, 계층제의 원리(피라미드형 조직구조의 형태 여부)를 통해 분석하면, 중간관리층이 부재한 형태를 띠고 있으며, 이에 따라 직급이 집행부와 균형을 이루지 못하는 문제가 나타나고 있었다. 원인은 독립적이지 못한 보좌기관의 형태를 대통령령에서 규정하고 있기 때문이었다. 이에 따라 하부기구를 둘 수 없어 결국 중간관리층이 부재하며 이에 따라 직급도 집행부와 균형을 이루지 못하고 있어 이에 대한 개선이 필요하다.

넷째, 통솔범위의 원리(관리자가 적정한 기능과 인력을 통솔 가능할 수 있도록 조직이 구성되어 있어야 한다)에 따른 분석 결과, 지방자치법 전부개정에 따른 업무량 변화가 예상되는 바 이에 따른 조직진단 시행과 모형 제시가 필요하나 그러한 진단과 모형제시가 부재하여 개선이 필요한 상황이다.

다섯째, 명령통일의 원리는 기관장이 지시를 내렸을 때 제대로 전달되어 바라던 사안이 처리될 수 있어야 한다. 인사권이 지방의회 의장에게 돌아가는 상황은 여러 가지 변수들을 생겨나게 하고 있다. 즉 지방의회의 인사순환 폭이 좁아지는 문제이다. 이러한 분석을 토대로 보았을 때, 대통령령의 개정이 지방자치법 전부개정과 연결되어야 하는데, 현재로서는 시간상의 한계 등으로 여의치 않아 보인다. 따라서 현 제도 내에서 지방자치법 전부개정 내용을 최대한 반영할 수 있도록 하는 조치가 우선적으로 필요할 것이다. 즉 의회사무기구 조직기구 및 정원의 수직적 보완(직급 불균형 해소 등)보다는 수평적 보완(인력 증감)만이 가능할 것이다. 중장기적으로는 대통령령 개정을 토대로 수직적 보완도 검토되어야 할 것이다. 이러한 어느 정도의 대집행부 견제가 가능한 의정지원 기능 역량을 갖춘 조직이 갖추어질 수 있을 경우, 지방의회 및 지방의원의 의정역량이 한층 제고되어 주민의 요구 등의 민주성 개선이 가능하리라 본다.

「지방행정연구」 논문모집



「지방행정연구」 논문을 모집합니다.

한국지방행정연구원의 학술지인 「지방행정연구」는 2007년도부터 현재까지 등재학술지로 선정·유지되었으며, 2020년 한국연구재단 재인증평가에서 96.48점을 받은 지방자치, 지방행정분야의 독보적인 전문학술지입니다.

한국지방행정연구원은 우리나라 지방자치, 지방행정분야의 학문적 발전과 선도를 위해 더욱 겸허히 정진할 것을 약속드리며 아래와 같이 원고를 모집하고 있으니 많은 투고를 바랍니다.

- **논문주제** : 지방행정, 지방재정, 지방세, 지역발전 분야 등 지방행정관련 분야
- **원고분량** : A4 25매 이내
- **원고마감 및 발간일정**

구 분	제 1호	제 2호	제 3호	제 4호
원고마감일	2월 10일	5월 10일	8월 10일	11월 10일
발간일	3월 31일	6월 31일	9월 30일	12월 31일

* 마감일 이후에도 수시 접수합니다.



- **제출방법** : 온라인 논문투고 시스템(JAMS) 투고 https://krila.jams.or.kr
- **문 의 처** : Tel_ 033-769-9825 | E-mail_ local@krila.re.kr
- 기고논문은 「지방행정연구」 발간규정에 맞게 작성되어야 하며, 다른 학술지에 게재되지 않은 논문이어야 합니다.
- 심사료 및 게재료는 없습니다.

※ 지난 논문검색 및 기타 자세한 사항은 한국지방행정연구원 홈페이지 "지방행정연구" 코너 (http://www.krila.re.kr/?code=research&subp=0201) 를 참고하여 주세요.

한국지방행정연구원 Korea Research Institute for Local Administration

(우)26464 강원도 원주시 세계로 21 (반곡동) Tel_ 033-769-9825 | E-mail_ local@krila.re.kr

© 2017 KRILA. All rights reserved

지방자치

이슈와 포럼

2022 June Vol.43

「윤석열 정부의 지역균형발전정책」

한국지방행정연구원
Korea Research Institute for Local Administration

강원도 원주시 세계로 21(반곡동) **www.krila.re.kr** ISSN 2671-7352