

미래환경변화에 대응한 지역발전전략 연구

A Study on the Regional Development Strategies of Korea
in the Future

2010. 12

연구진

연구책임: 김 현 호 (연구위원)
이 소 영 (수석연구원)
오 은 주 (수석연구원)
이 원 섭 (국토연구원 선임연구위원)

이 보고서의 내용은 본 연구진의 견해로서
한국지방행정연구원의 공식 견해와는 다를 수도 있습니다.

| 서 문

일본 나오시마(直島)는 ‘007 영화의 촬영지’, ‘세계의 가고 싶은 7곳’에 선정되었다. 프랑스의 망퉁(Menton)은 인구의 10배에 달하는 관광객을 유치하고 있다. 반면, 환경변화에 제대로 대응하지 못하는 세계의 많은 지역들은 쇠락의 길을 걷고 있다.

향후, 국가나 지역의 인구가 감소하는 ‘정체 및 쇠퇴시대’가 예견되고 있으며, 지구 온난화 및 정보화, 지방화도 한층 가속화될 전망이다. 삶의 질 수요도 증가할 것이다.

이들은 모두 도시나 지역, 나아가 국가가 직면해야 할 지역발전의 새로운 도전이 될 것이며, 여기에 대한 응전에 따라 ‘지역발전의 휘발성’도 현재보다 강화되어, 발전 지역과 그렇지 못한 지역의 명암이 보다 뚜렷해 질 것이며, 그 속도 또한 현재보다 훨씬 빨라질 것이다.

이제, 미래의 환경변화에 한발 앞선 적절한 지역발전전략의 구비는 국가와 지역은 물론이고 주민의 행복과 불행에 직접적인 영향을 주게 될 것이다. 지역발전전략의 위치가 그만큼 중요해지는 시대가 도래할 것이기 때문이다.

이런 인식에서 본 연구는 미래의 환경변화 이슈를 추출하고 이에 대응할 수 있는 지역발전전략을 개발, 제시하고 있다. 본 연구가 제시하는 전략이 향후의 지역발전전략을 모색하는데 기여하기를 바라며, 본 연구를 수행한 집필진의 노고에 감사를 드린다.

2010년 12월

한국지방행정연구원장 한 표 환

요 약

과학기술의 발달, 기후변화 등 미래사회의 변화를 야기하는 주요 동인들로 인하여 미래환경은 점점 더 예측하기 어려운 불확실성의 영역이 되어가고 있다. 그러나 급변하는 미래환경에 대한 예측없이 미래전략을 수립하는 것 또한 사상누각(沙上樓閣)이 되고 말 것이기 때문에, 불확실성이 높고 급변하는 미래환경이라 할 지라도 가능한 범위내에서 변화를 예측하고 미래환경변화에 대응하는 발전전략을 수립할 필요가 있다. 미래를 내다보는 중장기적 지역발전정책의 수립은 정권변화에 따라, 또는 근시안적인 환경변화에 따라 다변화되는 지역발전정책의 근간을 잡아주어 지역발전의 기반을 마련해줄 것이기 때문이다.

본 연구는 급변하는 미래환경변화에 대응할 수 있는 지역발전정책을 모색하는 것을 목적으로, 먼저 지역발전정책에 영향을 미치는 환경변화 이슈를 도출하고 각 이슈별 대응방향 및 전략을 수립하고자 하였다. 이를 위해 먼저 미래환경변화 이슈 도출을 위한 관련 문헌 검토, 브레인 스토밍 등을 수행하고 지역발전 관계 공무원 및 전문가를 대상으로 설문조사를 실시하였으며, 이상의 과정을 통해 도출된 각 이슈별 정책대응 방향 모색을 위한 관계 정책자료 및 해외 2차자료 분석 및 전문가 심층면접 조사를 실시하였다.

연구의 구성은 크게 두 파트로 대별되는데, 첫째 미래환경변화에 따라 지역발전정책에 영향을 미칠 수 있는 향후 이슈를 도출하는 부문과 둘째 각 이슈에 대응한 향후 지역발전정책방향 및 전략을 개발하는 부문이다.

미래환경변화 이슈 도출과정은 제2장 지역발전정책 여건변화 및 대응이슈 도출에서 다루었다. 여기서는 그 동안의 한국의 지역발전정책을 개관하고 환경변화에 대응한 지역발전정책의 성과와 한계를 점검하며, 미래환경변화에 대응해야 할 이슈를 도출하였다. 이 과정을 통하여 본 연구는 미래환경변화의 주요 동인으로서 인구감소·

고령화, 기후변화, 블록화, 정보화, 분권화 등 5개의 주요 이슈를 도출하였다.

제3장부터 제7장까지는 제2장에서 도출한 이슈별 대응전략이 각 장별로 구성되어 있다. 제3장은 고령화 및 인구감소에 대응한 지역발전전략을 구상하고 있다. 축소시대 및 인구의 지역별 선택적 집중과 감소에 대응한 방안이 핵심이다. 제4장은 지구 온난화에 따른 기후변화에 대응하기 위한 지역발전전략을 제시하고 있다. 지속가능한 발전과 공동생산형 발전과 관련된 방안이 주류이다. 제5장은 블록화·상생발전에 따른 전략을 제시하고 있다. 규모의 경제에 따른 지역발전전략 개발이 초점이다. 제6장은 정보화에 따른 지역발전전략의 개발이다. 정보 접근성 개선과 정보기술 발달에 따른 대응책을 제시하고 있다. 제7장은 지역발전의 지방화로 대변되는 분권화에 대응한 지역발전전략을 모색하였다.

이상의 내용을 토대로, 제8장에서는 미래환경변화에 대응한 지역발전정책의 종합적 정책제언을 제시하였다.

첫째, 환경변화에 대응한 전략개발을 위한 체계적인 접근이 필요하다. 중앙정부 차원에서는 범부처적인 통합적 대응체계의 구축이 필요하다. 종래와 같은 부처 이기주의적인 관점에서는 지역통합적 발전전략의 변화를 적절히 지원해 줄 수 없기 때문이다. 지방정부 차원에서는 지역여건과 특성에 적합한 대응전략 개발을 모색해야 한다. 이를 위해서는 해당 지역내 및 지역간 다양한 관계 기관의 협력체계 구축 및 대안 논의의 장이 필요하다.

둘째, 미래의 지역발전전략에서 상당한 준비와 이해 관계자의 협조가 필요한 프로그램의 운용에 대한 사전적이고 단계적인 대비가 필요하다. 가령, 미래에 지배적인 지역발전의 경향이 될 것으로 예견되는 블록화 및 상생발전에 대응한 동북아 차원의 협력프로그램의 개발 및 운용을 위해서는 동아시아 국가간의 이해의 폭을 넓히는 사전적인 절차가 필요하다. 이를 위해 각국의 이해관계 전문가들의 포럼이나 워크숍, 공동연구 등을 통해 교류를 활성화시킬 필요가 있다. EU의 지역간 협력 프로그램과 같은 시책의 운용에 대한 관심제고와 공감대를 형성하는 것이 중요하기 때문이다. 기후변화에 대응한 에너지 효율적인 지역개발이나 공간계획 등의 프로그램을 마련하기 위해서도 이와 같은 사전적이고 단계적인 접근이 필요할 것이다.

셋째, 법적 기반의 구축 및 관련 제도 정비가 필요하다. 외국의 경우, 인구감소 시대에 대비한 축소도시에 대한 전략을 마련하고 이를 지원하기 위해서 도시 및 지역 개발 법률을 정비하고 있으며, 기후변화에 대응한 지역개발 및 공간발전의 경우도 마찬가지로 관련법 제정 및 법적 기반에 의한 구체적인 지원 프로그램 등이 제공되고 있다. 한국의 지역개발정책의 경우도 미래환경변화에 따른 정책적 연속성과 합목적성을 갖추기 위해서는 법적 기반 구축 및 관련 제도 정비가 전제되어야 할 것이다.



목 차



제1장 서론	1
제1절 연구의 배경 및 목적	1
제2절 연구의 범위 및 방법	3
1. 연구의 범위	3
2. 연구의 방법	4
제3절 연구의 구성	5
제2장 지역발전정책 여건변화 및 대응이슈 도출	8
제1절 지역발전정책의 개념 및 의의	8
1. 지역발전정책의 개념	8
2. 지역발전정책의 의의	12
제2절 지역발전정책의 개관 및 평가	14
1. 지역발전정책의 개관	14
2. 지역발전정책의 평가	22
제3절 지역발전정책의 여건변화	30
1. 지역의 중요성 증가 및 지역격차 확대	30
2. 고령화, 축소시대의 도래	31
3. 정보·지식기반경제의 가속화 및 고용없는 성장	32
4. 삶의 질 관련 연성요소의 중요성 증가	34
제4절 지역발전정책의 대응이슈 도출	35
1. 이슈도출의 방법	35
2. 대응이슈의 도출	36
제5절 대응전략개발의 관점과 체계	51
1. 전략개발의 관점	51
2. 전략개발의 체계	52

제3장 인구감소·고령화 대응 지역발전전략	55
제1절 인구감소·고령화 관련 이론논의	55
1. 환경변화	55
2. 이론논의	59
제2절 해외 동향 및 시사점	67
1. 일본의 대응동향	67
2. 미국의 대응동향	76
3. 영국의 대응동향	78
4. 시사점	84
제3절 국내 동향 및 과제	86
1. 국내 동향	86
2. 평가 및 발전과제	88
제4절 지역발전정책의 방향 및 전략	89
1. 정책방향	89
2. 발전전략	90
제4장 기후변화 대응 지역발전전략	98
제1절 기후변화 관련 이론논의	98
1. 환경변화	98
2. 이론 논의를	106
제2절 해외 동향 및 시사점	116
1. 일본의 대응 동향	116
2. 영국의 대응 동향	123
3. 시사점	130
제3절 국내 동향 및 과제	131
1. 국내 동향	131
2. 평가 및 발전과제	145

제4절 지역발전정책의 방향 및 전략	149
1. 정책방향	149
2. 발전전략	151
제5장 블록화·상생발전 대비 지역발전전략	159
제1절 블록화·상생발전 관련 이론논의	159
1. 지역 블록화 이론 논의	159
2. 지역 상생발전 이론 논의	162
3. 주요 이슈	164
제2절 해외동향 및 시사점	169
1. 해외동향	169
2. 시사점	180
제3절 국내동향 및 과제	181
1. 국내동향	181
2. 평가 및 발전과제	187
제4절 지역발전정책의 방향 및 전략	189
1. 정책방향	189
2. 발전전략	190
제6장 정보화에 따른 지역발전전략	201
제1절 정보화 관련 이론논의	201
1. 환경변화	201
2. 이론 논의	205
제2절 해외 동향 및 시사점	211
1. 일본의 대응 동향	211
2. 싱가포르의 대응 동향	216
3. 시사점	219
제3절 국내 동향 및 과제	221
1. 국내 동향	221

2. 평가 및 발전과제	236
제4절 지역발전정책의 방향 및 전략	241
1. 정책방향	241
2. 발전전략	244
제7장 분권화에 기초한 지역발전전략	251
제1절 이론논의 및 환경변화	251
1. 분권과 지방자치의 개념	251
2. 지방분권과 지방분산	255
제2절 해외 동향 및 시사점	258
1. 프랑스의 대응 동향	258
2. 영국의 대응 동향	264
3. 일본의 대응 동향	270
4. 시사점	273
제3절 국내 동향 및 과제	275
1. 국내 동향	275
2. 평가 및 발전과제	280
제4절 지역발전정책의 방향 및 전략	281
1. 정책방향	281
2. 발전전략	282
제8장 종합 및 정책적 제언	285
제1절 종합	285
제2절 정책제언	289
【참고문헌】	292
【Abstract】	305



표 목 차



표 2-1. 지역발전의 개념정의	10
표 2-2. 본 연구의 지역발전정책 정의	11
표 2-3. 지역발전정책의 상반된 결과 예시	14
표 2-4. 수도권 집중도	17
표 2-5. 참여정부의 국가균형발전정책	18
표 2-6. 이명박 정부의 중층적 지역발전정책	19
표 2-7. 지역발전정책 전개의 종합	19
표 2-8. 지역발전정책의 문제점	29
표 2-9. 정책대응 이슈도출의 방법론	35
표 2-10. 메타분석(서적)의 종합	38
표 2-11. 주요 신문의 메타분석 대상	39
표 2-12. 주요 신문 메타분석의 결과	40
표 2-13. 허트 스토밍 분석의 결과	42
표 2-14. 지역발전 대응이슈의 도출	51
표 3-1. 주요 국가의 인구고령화 속도	56
표 3-2. 우리나라 고령화관련 지표의 변화추이	57
표 3-3. 사회경제적 특징 및 대응	62
표 3-4. 성장관리정책의 다양한 형태	66
표 3-5. 일본의 도시정책 변화	68
표 3-6. 일본의 지방재생전략의 지역특성별 목표	73
표 3-7. 지역쇠퇴지수 지표	81
표 3-8. 영국의 지역재생제도의 예산 비교	83
표 3-9. 인구감소현상에 대한 외국의 대응전략	85
표 3-10. 새로마지 플랜 2015의 고령화부문 과제	87
표 3-11. 서울시의 9988프로젝트	88
표 3-12. 제1종 지구단위계획구역	91
표 4-1. IPCC(2000)의 기후변화 예측 시나리오	99

표 4-2. SRES 표지 시나리오별 21세기(2090-2099) 전망	100
표 4-3. 미래 기후변화의 부문별 영향	101
표 4-4. 지속가능한 발전의 구성요소와 정책수단	108
표 4-5. 기후변화 관련 도시개념	114
표 4-6. 탄소저감 및 탄소흡수를 위한 공간계획요소 도출	115
표 4-7. 일본 저탄소사회구축 행동계획의 정책	117
표 4-8. 일본 환경모델도시 현황	120
표 4-9. 도쿄의 기후변화적응대책 주요내용	122
표 4-10. PPS1 부록: 계획과 기후변화(PCC)의 계획의 핵심목표 및 원칙	126
표 4-11. 영국의 기후변화 적응정책	129
표 4-12. 기후변화대응 관련 조례 제정 현황	135
표 4-13. 녹색성장 관련 조례 제정 현황	135
표 4-14. 지속가능발전기본법의 신규조문 비교	137
표 4-15. 지속가능발전 관련 조례 제정 현황	138
표 4-16. 기후변화대응 시범도시 지정현황	140
표 4-17. 국가 기후변화 적응 종합계획의 주요 적응전략 및 기법	142
표 4-18. 서울특별시 기후변화 적응 주요기법 및 내용	144
표 4-19. IPCC의 공간계획 수립여건 검토분야	153
표 4-20. 공간계획 수립시 고려요소	153
표 5-1. 지역블록의 공간적 범위 설정방법	165
표 5-2. 일본 광역지방계획 권역설정 원칙	177
표 5-3. 일본 8권역의 주요현황 및 내용	179
표 5-4. 국토종합계획의 권역 설정 비교	183
표 5-5. 부산·후쿠오카 초광역경제권 형성 9개 전략 및 23개 세부추진사업	185
표 5-6. 부산·후쿠오카 초광역경제권 형성 중점추진과제	186
표 5-7. 경제블록 발전협약의 추진원칙	194
표 5-8. 국가균형발전특별법의 지역발전투자협약 관련 내용	195
표 5-9. 행정구역 개편논의 대안의 비교	197
표 5-10. 주요 국가별 지역 현황 및 재편 방향	198
표 5-11. 블록화 및 상생발전 지원 법률 정비 방안	200

표 6-1. 미래의 핵심기술	202
표 6-2. 지역별 인터넷 이용률 격차 추이	224
표 6-3. 2009 u-City 시범도시 선정(국토해양부)	232
표 6-4. 지역기반 u-서비스지원사업(2009)	232
표 7-1. 재정분권화 관련 연구동향	253
표 7-2. 지역의 다양한 정의	256
표 7-3. 분권·분산정책의 비교	256
표 7-4. 지방분권, 경제발전, 지역격차 간의 관계	257
표 7-5. 지방분권 이후 지역정책의 변화	260
표 7-6. 계획계약의 제도화 과정	261
표 7-7. 지역계획 수립기구의 변화	269
표 7-8. RDA의 지역별 예산배분공식	270
표 7-9. 일본의 도주제 논의의 주요 논점	272
표 7-10. 해외의 분권화 동향	275
표 7-11. 도시개발영역에서의 계획권한 이양 현황	276
표 7-12. 2011년 광특회계 구조	280
표 8-1. 향후 지역발전전략의 변화	289



그림 목 차



그림 1-1. 연구의 방법 5

그림 1-2. 연구의 구성 7

그림 2-1. 우리나라 지역발전정책의 특징 22

그림 2-2. 낙후지역정책의 부처별 시책개발 26

그림 2-3. 우리나라 지역격차의 추이 31

그림 2-4. 총인구 및 인구성장을 추이 32

그림 2-5. 본 연구의 정책대응 이슈도출 방법론 36

그림 2-6. 지역발전정책의 전반적 평가 43

그림 2-7. 지역발전정책 가장 큰 문제점 44

그림 2-8. 향후 지역발전정책 중시요소 44

그림 2-9. 향후 지역발전정책에 영향을 미칠 요소 1순위 45

그림 2-10. 지역발전정책 영향 인구요소 45

그림 2-11. 인구고려 지역발전정책 45

그림 2-12. 기후변화 대응 지역발전정책 필요 46

그림 2-13. 기후변화의 지역발전정책 고려 요소 46

그림 2-14. 기후변화와 지역발전정책의 연관 46

그림 2-15. 기후변화 고려 지역발전정책 재편 및 대응 46

그림 2-16. 경제블록화 대응필요 47

그림 2-17. 경제블록화 대응수준 47

그림 2-18. 경제블록화 지역발전 고려요소 47

그림 2-19. 정보화 대응 필요성 48

그림 2-20. 정보화의 지역발전영향 48

그림 2-21. 정보화 고려 지역발전정책 재편 및 대응분야 48

그림 2-22. 지역발전정책 지방화 49

그림 2-23. 지역발전정책 지방화 필요 49

그림 2-24. 지역발전정책 지방화 낮은 분야 49

그림 2-25. 지역발전정책 지방화 제약요소	49
그림 2-26. 전략개발의 접근틀	53
그림 2-27. 대응전략개발의 체계	54
그림 3-1. 고령화가 사회 및 지역에 미치는 영향	63
그림 3-2. 영국의 도시재생정책의 전개	80
그림 3-3. 영국의 지역재생정책과 보조금 프로그램 체계	83
그림 3-4. 고령친화적 지역환경 모형	95
그림 3-5. 독일 지역발전계획에서 중심지 위계(남동부 오버바이에른지역)	97
그림 4-1. 기후변화의 공간적 영향	103
그림 4-2. 기후변화의 적응체계	105
그림 4-3. 지속가능한 발전과 기후변화간의 쌍방연계(Two-way Linkage)	111
그림 4-4. 기후변화 관련 도시개념의 등장배경 및 내용	113
그림 4-5. 일본의 지구온난화대책 지방공공단체 실행계획 추진체계	118
그림 4-6. 영국의 기후변화 관련 공간계획체계	125
그림 4-7. 기후변화대응 지역발전정책의 기본방향	150
그림 5-1. 미국의 10대 메가지역(Mega region) 분포	170
그림 5-2. 프랑스의 6대 광역권	173
그림 5-3. 중국의 주요 도시군	175
그림 5-4. 일본의 광역지방계획 8권역 구분	178
그림 5-5. 블록화·상생발전에 대응한 지역발전 패러다임 정립	190
그림 6-1. 모바일인터넷 사용자 전망	204
그림 6-2. 정보화가 지역개발에 미치는 영향	210
그림 6-3. 일본의 xICT 비전	212
그림 6-4. 일본 원격근무의 지역고용창출 효과 사례	213
그림 6-5. 일본의 u-관광서비스 사례	214
그림 6-6. 일본의 지역 SNS 활용 사례	215
그림 6-7. 지리공간정보를 활용한 지역경제 활성화 예시	216
그림 6-8. 시군구 재난관리시스템	230
그림 6-9. 공간정보 관련 주요 이슈	234
그림 6-10. 분산적 집중형 ICT 기반구축	243

그림 6-11. 지능형 공간의 구현	246
그림 6-12. 스마트폰의 증강현실 예시	247
그림 6-13. 관련계획 연계 방안	249
그림 7-1. 지방자치의 구성요소	255
그림 7-2. 계획계약제도의 구조	262
그림 7-3. 영국 지역정책의 추진체계	266
그림 7-4. 영국의 지역발전정책 추진기구	268
그림 7-5. 지방자치단체 유형별 재정자립도('08년 기준)	277
그림 7-6. 신정부의 지역발전전략의 비전 및 추진전략	277
그림 7-7. 지역발전5개년계획의 수립체계	278
그림 7-8. 포괄보조금의 운용형태	279

제1장 서론

제1절 연구의 배경 및 목적

애플과 노키아하면 무엇이 떠오르는가. 상반된 운명에 처한 기업을 금방 생각할 수 있을 것이다. 미래의 환경변화에 선제적으로 대응하여 이에 합당한 전략을 구사한 기업은 자기의 세상을 열면서 성장의 가도로 진입하고 있는가 하면, 환경변화를 예견하지 못하고 대응전략 마련에 실패한 기업은 한 때의 영화를 접고 쇠락의 길로 들어설 수밖에 없다.

지역도 마찬가지이다. 비록 한 때 삶의 질이 높고 번영을 누렸다 하더라도 환경변화에 적합한 지역발전전략을 마련하지 못한다면, 발전은 고사하고 지역의 생존자체가 위태로울 수밖에 없다. 반대로 한 때 어려운 지역이었다 하더라도 환경변화에 앞서 적절한 지역발전전략을 마련한다면, 금세 성장하는 지역의 반열로 진입할 수 있다.

지역발전의 성쇠(盛衰)와 부침(浮沈)이 어느 때보다 빨라지고 있고, 발전인자의 유치 및 창출에 지역의 운명이 갈렸던 이전과 달리 발전에 필요한 ‘매력’(attraction)이나 ‘장소 패키지’(place package) 등을 신속히 구축하는 지역이 더 많은 발전을 누릴 수 있는 시대로 진입하고 있다.¹⁾ 더구나 이런 ‘발전의 지역적 휘발성’은 앞으로 더욱 가속화될 전망이다.

이제 지역발전환경을 둘러싼 미래의 환경변화에 대응한 정책의 수립은 단순히 정책의 실효성 제고 뿐 아니라 지역의 경쟁력, 나아가 국가의 경쟁력이 되고 있다. 이

1) Blakeley and Leigh(2010)의 ‘매력모델’과 Portnov and Schwartz(2009) ‘장소 패키지’ 모델은 환경변화에 따른 지역의 대응전략의 중요성을 나타내는 대표적 논의에 해당된다.

린 상황에서는 변화된 환경과 관계없이 수립, 추진되는 지역발전정책이나 또 그럴만한 환경의 변화가 감지되지 않음에도 불구하고 급격하게 변화하는 지역발전정책은 정책의 안정성이 부족할 뿐 아니라 지역발전의 성과도 기대하기도 힘들다.

이런 점 때문에 일본이나 서구 선진국의 지역발전정책은 정책의 기본적인 토대가 형성된 다음 거시환경의 변화에 따라 정책이 안정적으로 수립, 추진되는 특성을 보이고 있다. ‘과소지역’(過疎地域)으로 표현되는 일본의 낙후지역정책이 그러하며, 유럽의 지역발전정책도 그러하다.

그러나 우리나라의 지역발전정책의 경우, 환경변화에 따른 정책의 수립 및 변경보다는 정권이 바뀔 때마다 정책전체가 요동침으로써 지역발전의 성과창출은커녕, 정책추진에 혼선을 초래하고 있으며, 정책의 연속성이 결여되고 있다. 막대한 행정 및 정책비용도 낭비되고 있다. 여기에 더해 보다 큰 문제는 정권이 바뀔 때마다 강박적인 정책의 변화로 인해, 거시적이고 메가트렌드적인 환경변화에 능동적으로 대처하지 못함으로써, 발전을 실기(失機)할 수 있는 위험성이 농후하다는 점이다.

이같은 맥락에서 지역의 발전의 영속성을 확보하고 경쟁력을 확보하기 위해서는 미래 환경변화의 이슈를 찾아내고 여기에 대응하는 지역발전전략의 개발이 중요하다. 그래서 본 연구는 불확실성이 높아지고 급변하는 미래환경의 변화에 대응할 수 있는 지역발전전략을 모색하는 것을 목적으로 하고 있다.

미래환경의 변화를 고려한 지역발전전략의 개발은 이를 활용하여 지역간 경쟁이 심화되고 있는 세계화 시대에서 다른 국가의 지역에 비해 발전을 선점, 주도할 수 있을 뿐 아니라, 이를 통하여 지역 주민의 삶의 질을 제고할 수 있는 유용성이 있다. 아울러 이같은 전략은 우리나라 각급 정부의 지역발전전략을 수립하는데 참고가 될 수 있다.

제2절 연구의 범위 및 방법

1. 연구의 범위

앞서 언급한 연구의 목적을 보다 효과적으로 달성하기 위해서는 다음의 몇 가지 점에서 연구의 범위를 명확히 할 필요가 있다.

첫째, 미래 관련 연구가 그러하듯이 미래이슈의 예측은 상당한 시간을 요구할 뿐 아니라, 이것 자체가 하나의 연구주제가 될 수 있다. 그렇지만 본 연구에서는 연구의 초점을 미래의 지역발전대응전략을 모색함에 비중을 두기 때문에, 미래 관련 연구에서는 이슈를 도출하는 것에 범위를 한정할 것이다.

둘째, 연구가 예견하는 시간적 범위도 분명히 해 둘 필요가 있다. 미국의 미래학자 데이토(Jim dator)의 미래의 예측에 대한, “미래는 현재 존재하지 않기 때문에 예측이 불가능하다”는 말을 굳이 인용하지 않더라도 미래의 환경변화에 따른 지역발전전략의 모색하는 것은 어려운 작업이다. 그래서 예측의 시간적 범위를 좁힘으로 예측의 정확성을 높일 필요가 있다. 그런데 다행히도, 대개의 미래 관련 연구들은 예측이 가능한 최대시간을 20여년으로 잡고 있다.²⁾ 그러나 본 연구는 최근 들어 환경변화가 보다 빨라지고 있음을 고려하여 이보다 적은 2020년을 지역발전전략을 모색하는 목표연도로 설정할 것이다.

셋째, 내용적 범위에 관한 것이다. 하나는 대응이슈에 관한 것인데, 지역발전정책에 영향을 미치는 환경변화 이슈는 다양한 부문에서 수많은 경우를 도출할 수 있지만 본 연구에서는 그 중에서도 가장 대표적인 것을 추출하여 전략대응에 고려할 것이다. 다른 하나는 대안개발의 범위에 관한 것인데, 거시환경 대응이슈에 따른 지역발전의 미시적인 내용의 개발은 다루지 않을 것이다. 환경변화 이슈가 지역발전정책

2) 전상인(2007)은 예측가능한 향후의 기간이 25년 내외이며, 일본(경제제정자문회의, 2004, 일본 21세기비전; 미츠비시 종합연구소, 2007, 일본 2030년의 미래예측), 프랑스(DIACT, 2005, Territories 2030) 등에서도 향후 20-25년의 미래를 예측하고 있다.

의 재편에 미치는 영향과 내용은 전략, 시책, 세부시책 등 광범위한데, 여기서는 지극히 세부적이고 미시적인 내용은 다루지 않고 핵심적인 대안에 연구의 내용적 범위를 제한할 것이다.

2. 연구의 방법

본 연구의 초점은 현재 정책의 점검과 환경변화를 고려한 이슈도출과 그에 대한 대응전략의 개발이라고 할 수 있다. 이러한 작업은 다양한 의견과 미래에 대한 조망 등을 필요로 한다. 직관과 통찰, 지식이 근거해서 미래에 대한 환경이슈를 종합하고 그에 따른 대안을 추출해야 하기 때문이다. 따라서 본 연구는 이에 적합한 방법을 적용하고자 한다.

첫째, 지역발전에 관련된 정책자료를 분석했다. 여기서는 우리나라 지역발전정책의 현주소를 파악하고 성과와 문제점 등을 평가하는데 초점을 두고 있다. 이를 위해 지역발전정책에 관련된 정부의 문건, 국책 및 시도 연구원 등의 정책보고서 등을 검토했다. 아울러 외국의 지역발전정책과 관련된 문건도 검토했다. 외국의 경우에 비추어 우리나라의 정책을 점검하고 대응전략 개발에 대한 시사점을 도출하기 위함이었다.

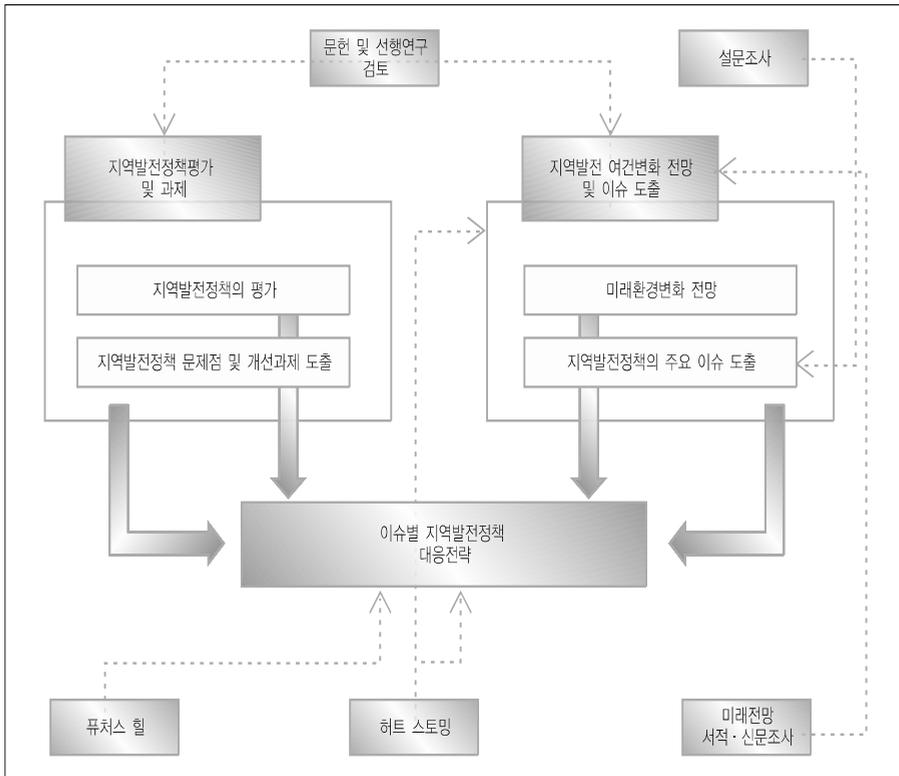
둘째, 미래 환경변화에 대한 서적 등의 자료를 분석했다. 지역발전정책의 환경을 둘러싼 여건의 변화를 확인하고 다양한 이슈를 확인하고자 함이 목적이었다. 이를 위해 미래예측에 관한 각종 서적과 지역발전정책의 전망을 담고 있는 국내외 언론, 특히 신문을 살펴보았다.

셋째, 설문조사, 브레인 스토밍의 일종인 허트 스토밍 등을 시행했다. 설문조사는 지역발전 관련 공무원, 전문가를 대상으로 했으며, 여기서는 지역발전정책에 영향을 미칠 이슈를 도출하는데 초점을 두었다. 허트 스토밍은 지역발전 분야 전문가 가운데 핵심적인 소수의 사람들을 선정해 대응 이슈도출과 함께, 향후의 대응전략에 대해 의견을 수렴하는데 활용하였다.

넷째, 퓨처스 휠(futures wheel)의 방법도 적용하였다. 퓨처스 휠은 핵심적인 내용을 토대로 논리를 확장시켜 나가는 정성적 방법으로 대안의 연계적이고, 다각적인 전

략의 개발에 장점이 있어, 미래환경의 변화에 따른 지역발전전략을 개발하는데 이 방법을 활용하였다.

■ 그림 1-1. 연구의 방법 ■



제3절 연구의 구성

본 연구는 크게 두 파트로 구성된다. 하나는 미래환경변화에 따라 지역발전정책에 영향을 미칠 수 있는 향후의 이슈를 도출하는 부문이며, 다른 하나는 그에 대응한 향

후의 지역발전전략을 개발하는 부문이다.

전자는 미래환경변화에 따라 지역발전에 영향을 미칠 수 있는 대응이슈를 도출하기 위한 선행과정에 해당된다. 이를 위해 그 동안의 우리나라 지역발전정책을 개관하고 환경변화에 대응한 지역발전정책의 성과와 한계, 문제점을 점검하고 미래환경변화에 대응해야 할 이슈를 도출한다. 후자는 고령화 및 인구감소, 기후변화를 포함한 5개 이슈별 지역발전정책의 대응전략을 개발하는 부문이다.

이같은 큰 틀 아래, 본 연구는 8장으로 구성된다. 제1장과 2장은 연구의 토대를 구축하는 내용을 담고 있다. 제1장은 서론이며, 여기서는 문제제기 및 연구의 필요성에 해당하는 연구의 배경과 연구의 목적을 제시하고 있다. 제2장은 이론검토 및 기존정책의 평가 및 문제점 도출, 미래환경변화에 대응할 이슈를 도출하는 내용을 담고 있으며, 이하에서 전개될 전략개발의 관점과 접근틀, 체계를 제시하고 있다.

제3장부터는 핵심이슈의 부문별 대응전략의 내용을 담고 있다. 제3장은 고령화 및 인구감소에 대응한 지역발전전략을 구상하고 있다. 축소시대 및 인구의 지역별 선택적 집중과 감소에 대응한 방안의 개발이 핵심이다. 제4장은 지구 온난화에 따른 기후변화에 대응하기 위한 지역발전전략을 제시하고 있다. 지속가능한 발전과 관련된 지역발전 전략의 개발이 주류를 형성하고 있다. 제5장은 블록화·상생발전에 따른 전략을 제시하고 있다. 규모의 경제에 따른 지역발전전략의 개발이 초점이다. 제6장은 정보화에 따른 지역발전전략의 개발이다. 정보 접근성 개선과 정보기술 발달에 따른 지역발전 대응책을 제시하고 있다. 제7장에서는 지역발전의 지방화로 대변되는 분권화에 대응한 지역발전전략을 개발하고 있다. 제8장은 본 연구의 결론 파트로 본 연구의 종합과 정책제언을 제시하는 내용으로 구성되어 있다.

그림 1-2. 연구의 구성



제2장 지역발전정책 여건변화 및 대응이슈 도출

제1절 지역발전정책의 개념 및 의의

1. 지역발전정책의 개념

지역발전정책은 “지역발전”과 “정책”의 합성어이다. 용어상으로는 지역발전을 도모하는 정책으로 풀이할 수 있다. 그래서 지역발전정책을 정의하기 위해서는 “지역발전”에 대한 정의가 선행될 필요가 있다.³⁾

지역발전의 개념에 대해서는 합치된 견해가 없이 논자에 따라 달리 정의하고 있다. 또, 지역발전은 “지역개발”, “지역정책” 등의 용어와 때로는 서로 구분하여 별개의 개념으로 사용되기도 하고, 때로는 상호 구분없이 혼용하여 사용되기도 한다.⁴⁾ 그러나 이들은 초점에 있어 차이가 있다. 지역발전은 지역의 총체적 발전의 현황이나 실태, 수단 등에 초점을 맞추고 있는데 비해, 지역개발은 지역의 발전을 위한 행위나 처방에 보다 많은 초점을 두고 있다. 그리고 지역정책은 지역발전이나 개발에 비해 정책에 초점을 둔 용어로, 중앙정부와 지방정부 사이의 통합된 메커니즘을 의미한다고 할 수 있다(OECD, 2010).⁵⁾

3) 물론 “지역발전”의 개념 정의 이전에 “지역” 자체에 대한 개념정의를 선행될 필요도 있다. 지역의 정의에 대해서는 지역이 역사적, 시간적, 경제적, 사회적, 정치적 차원으로 구성되었다는 Riddell(1986)의 정의, 김용웅 외(2009)의 정의 등을 참고할 수 있다.

4) 지역발전과 지역개발은 공히 “Regional development”로 표기되며, 지역정책은 “Regional policy”로 표기된다. 이와 달리 최근에는 “지역창조”라는 용어도 널리 사용되고 있다.

5) 지역정책을 지방정부가 전개하는 ‘지방지역정책’ 혹은 ‘지역별 정책’과 구별하여 ‘국가발전을 위한 국가적 수준에서의 정책’(regional policy for national development)을 뜻하는 것으로 구분하기도 한다(김형국,

지역발전의 정의에 대해서는 사전(事典)적 정의와 법률적 정의, 학문적 정의가 있다. 사전적 정의에 의하면 지역발전은 지역사회의 총괄적 향상으로 정의되고 있다. 보다 구체적으로 “일정한 공간이 더 낮고 좋은 상태나 더 높은 단계로 나아감”을 의미하거나,⁶⁾ “지역사회의 물리적 환경, 경제·사회적 자원의 총괄적 향상”으로 지역발전이 정의되고 있다.⁷⁾

법률적으로 지역발전은 “자율과 창의를 기반으로 지역별 특성화 발전과 지역 간의 상호협력 증진을 통하여 지역경제를 활성화하고, 국민의 삶의 질을 향상함으로써 지역경쟁력을 강화하는 것”이라고 정의되고 있다(균특법 제2조 1).

학문적 정의는 이들보다 훨씬 다양하다. 프리드만(Friedmann, 1976)은 지역발전을 지역의 삶의 질 향상과 경쟁력 강화로 정의하면서, 일련의 구조개혁을 통해 생산력을 높여 나감과 동시에 인적, 재정적, 물적 능력을 활성화하여 복지수준을 향상시키는 것으로 구체화하고 있다. 퍼킨 등(Perkins et al, 1987)은 양적 성장에 더해 경제구조에 있어서의 근본적인 변화, 발전에의 참여와 향유의 증대로 지역발전을 정의하고 있으며, OECD(2010)는 지역의 부와 일자리 창출의 향상으로, 리델(Riddell, 1986)은 지역의 상향적 변화의 총체로, 피제랄드와 레이(Fitzgerld & Leigh, 2002)는 형평성과 지속가능성 원리에 기초하여 인적, 물적 개발을 통해 공동체의 삶의 수준의 유지 및 향상으로, 그리고 김용웅 외(2009)는 특정한 공간영역의 물적 기반 조성 및 사회경제적 제반조건의 개선을 지역발전으로 정의하고 있다.⁸⁾

특히, 최근에는 지역발전의 개념에 종래와 달리 ‘지속가능성’이 추가되고 있는 특징을 보이고 있다. 피제랄드와 레이(Fitzgerld & Leigh, 2002)가 삶의 최소기준(minimum standard of living), 불균형의 감소, 지속가능한 자원의 활용과 생산을 지역발전의 요소로 지목하고, 지역의 발전에 공동체의 지속성 개념을 추가하고 있는 것이 대표적인 경우에 해당된다(OECD, 2010).

1996; 장재홍, 2008).

6) 온라인 네이버 백과사전(<http://krdic.naver.com/search.nhn?query=%EC%A7%80%EC%97%AD>)

7) 온라인 브리태니커 백과사전(<http://britannica.co.kr>)

8) 이들은 결과적 개념과 수단적 개념, 혼합적 개념으로 구분할 수 있는데, 전자에는 Friedmann과 Riddell, OECD의 정의가, 후자에는 Perkins 등의 정의가 해당된다. Fitzgerld와 Leigh(2002)는 혼합적 개념에 해당된다.

표 2-1. 지역발전의 개념정의

구 분	개념정의	
사전적 정의	· 일정한 공간이 더 낮고 좋은 상태나 더 높은 단계로 나아감	온라인 네이버 백과사전
	· 지역사회의 물리적 환경 경제적 자원 사회적 자원의 총괄적 향상	온라인 브리태니커 백과사전
법률적 정의	· 자유투입과 창의력을 기반으로 지역별 특성화 발전과 지역 간의 상호협력 증진을 통하여 지역경제를 활성화하고, 국민의 삶의 질을 향상함으로써 지역경쟁력을 강화하는 것	균특법 제2조 1
학문적 정의	· 지역의 삶의 질 향상과 경쟁력의 강화로 정의하면서, 일련의 구조개혁을 통해 생산력을 높여 나감과 동시에 인적, 재정적, 물적 능력을 활성화하여 복지수준을 향상시키는 것	Friedmann, 1976
	· 양적 성장에 더해 경제구조에 있어서의 근본적인 변화, 발전에의 참여와 향유의 증대	Perkins et al, 1987
	· 지역의 부와 일자리 창출의 향상	OECD, 2010
	· 지역의 상향적 변화의 총체	Riddell, 1957
	· 형평성과 지속가능성 원리에 기초하여 인적, 물적 개발을 통해 공동체의 삶의 수준의 유지 및 향상	Fitzgerald와 Leigh, 2002
	· 특정한 공간영역의 물적 기반조성 및 사회경제적 재반조건의 개선	김용웅 외, 2009
본 연구 정의	· 인적, 물적, 사회, 경제적 개발을 통해 지역 공동체의 지속과 삶의 수준의 향상	개념의 종합

이외에도 지역발전의 개념에 대해서는 다양한 정의가 있지만⁹⁾ 본 연구에서는 앞서 언급한 지역발전에 대한 개념정의를 종합하여 “인적, 물적, 사회, 경제적 개발을 통해 지역 공동체의 지속과 삶의 수준이 향상되는 것”으로 지역발전을 정의한다. 이

9) 고용, 수입, 산출의 성장을 지역발전으로 보는 경제기반이론(Economic base theory), 산업부문의 다양성 제고 및 노동자의 생산성 향상을 지역발전으로 보는 부문이론(Sector theory), 발전주도적 산업의 성장을 통한 구조적 변화를 지역발전으로 파악하는 성장극 이론(growth pole theory), 1인당 경제성장률의 증가를 지역발전으로 보는 신고전성장론(Neoclassical growth theory), 생산의 혁신, 전문화를 통한 지속가능한 성장을 지역발전으로 보는 유연적 전문화론(Flexible specialization theory) 등이 있다(Malizia and Feser, 1999).

러한 개념정의는 지역의 지속가능성과 발전에의 참여와 편익의 향유를 포함하는 질적인 개념이라는 특성을 지니고 있다.

지역발전의 개념이 이렇게 정의된다면, 자연적인 논리의 흐름에 따라 지역발전정책을 정의할 수 있다. 본 연구에서는 지역발전정책을 ‘지역발전을 촉진하기 위한 정부 개입의 방향과 제반 수단을 통칭하는 것’으로 정의한다. 이는 지역발전을 촉진하기 위한 중앙 및 지방정부, 민간 등을 포함한 비정부 부문의 개입수단을 총칭하는 개념이다(Friedmann, 1976). 그리고 이는 지역의 상향적 변화를 추구하는 공간정책이라는 명목적 관점의 정의와 지역의 자원배분에 영향을 미치는 일체의 정부, 비정부의 정책과 수단이라는 실체적 관점의 정의로 보다 세분화할 수도 있다(김용웅 외, 2009).

■ 표 2-2. 본 연구의 지역발전정책 정의 ■

구 분	내 용
정의	• 인적, 물적, 사회, 경제적 개발을 통해 지역 공동체의 지속과 삶의 수준의 향상을 촉진하기 위한 정부개입의 방향과 제반 수단
정의의 특성	• 지역 공동체의 지속가능성을 포함하여 발전에의 참여와 편익의 향유를 포함하는 질적인 개념

지역발전정책은 통상적으로 지향이나 방향성을 담고 있는 상부구조와 상부구조를 작동시키기 위한 기능, 영역, 정책수단 등을 담고 있는 하부구조로 구성된다. 상부구조에는 지역발전정책의 목표나 철학, 기본방향 등이 해당되며 하부구조에는 전략, 제도, 시책, 추진체계, 자원, 법률 등이 포함된다.¹⁰⁾

10) 통상 지역발전을 위한 보다 구체적인 하부구조의 지원대상은 교통, 통신, 에너지 공급, 입지, 환경, 문화, 산업, 공간구조, 도시계획 등으로 나타난다.

2. 지역발전정책의 의의

지역발전정책의 목표가치에 대해서는 국민의 후생증진과 국가경쟁력의 강화(김광호, 2008:22), 지역의 사회, 경제적 수준의 향상(한표환 외, 1999; 이동우 외, 1998), 지역간의 균형적 발전(장재홍, 2008) 등 다양한 견해가 존재한다. 그렇지만 이처럼 지역발전정책의 다양한 가치에도 불구하고 형평성에 의한 지역간의 균형발전, 지역의 효율성 향상, 사회문화적 정체성 확보, 환경가치 향상 등을 통해 궁극적으로는 지역에 살고 있는 주민의 행복을 추구한다는 점은 부인할 수 없다.

특히, 지역발전정책의 목표가치는 그 사회가 처한 환경과 밀접한 관련성을 지니고 있다. 다른 모든 정책과 마찬가지로 지역발전정책도 그것이 추구하는 목표가치가 고정불변의 것이 아니라, 여건과 환경에 따라 변화한다. 지역발전정책도 환경과 무관한 진공(眞空) 속에서 전개되는 것이 아니기 때문이다. 국가나 지역이 빠른 경제기반의 구축과 부의 창출이 필요한 상황이라면, 지역발전정책은 형평성을 중시한다. 반면, 국가나 지역의 경제적인 부를 어느 정도 창출했다면, 상대적 박탈감의 치유를 통해 국가 및 지역을 통합할 필요성 때문에 지역이나 세대간 형평성을 중시하게 된다. 그리고 삶의 질 등 보다 고양된 가치에 대한 수요가 필요한 상황이라면 지역발전정책은 당연히 환경가치 등을 보다 중시하게 된다.

이점은 서구의 경험에서 보다 분명해진다. 서구 선진국들은 국가발전의 초기에는 경제적 능률성이, 국가경제가 상당히 축적되면 지역격차 해소라는 형평성이, 그리고 경제적 성숙단계에 이르면 환경보존 등의 가치가 지역정책의 중요한 목표로 등장해 왔다(김형국, 1996; Friedmann, 1973). 여기에 더해 현재는 환경이나 경제적 측면, 세대간의 측면에서 지역이나 공동체의 지속가능성이 중요한 가치가 되고 있다(Fitzgerld and Leigh, 2002).¹¹⁾

그러나 단기간에 걸쳐 압축적인 성장을 달성한 국가의 경우, 이들의 목표가치가 순차적으로 이행되지 않는다. 이들 국가는 서구가 상당히 오랜 기간에 걸쳐 이룩해

11) 물론 이와는 달리 지역발전의 가치를 ① 생산요소 활용의 극대화, 기업의 최적입지, 경제활동의 집중방지, 지역불균형 방지 등의 경제적 측면과 ② 완전고용, 균형발전, 낙후지역 주민의 복지향상 등의 사회적 측면으로 구분하는 등(Vanhove와 Klassen, 1980) 이외에도 논자에 따라 다양한 구분이 가능하다.

왔던 발전을 단기간에 성취하려는 국가발전의 집념 때문에 능률성, 형평성, 환경보존이라는 발전의 가치가 제기하는 문제를 단계적으로보다는 동시병행적으로 다루어야 하는 난제에 봉착하게 되기 때문이다(김형국, 1996:41).

대개의 OECD 국가의 지역발전정책은 1950년대와 1960년대에 도입되었는데, 지역발전정책의 목표는 빠른 성장을 도모하는 산업화와 균형된 성장, 형평의 증대였다. 그러다 1970년대와 1980년대 OECD 국가들의 지역발전정책은 경제쇼크와 그에 따른 실업을 해결하는데 초점을 두었다. 특히 이 시기 초기의 지역발전정책은 소득과 인프라 같은 격차의 해소에 그리고 후기에는 환경변화에 따라 다시 고용을 창출하는 쪽으로 확대되었다. 그 후에는 환경가치의 중요성이 높아지고 있다(OECD, 2010).

이런 관점에서 볼 때, 지역발전정책은 그 목표를 한 정권 내에서 달성하기 어려운 속성을 지니고 있기는 하지만(Christine Bae, 2009), 정책환경 여건변화라는 시그널에 적합하게 대응해야 정책이 겨냥하는 성과가 창출되고 지역발전이 향상될 수 있다. 여건변화에 대한 대응의 적합 여부나 정도에 따라 특정한 지역이나 국가는 주민의 삶의 질을 향상시킬 수도 있고 그렇지 못할 수도 있는 중요한 위상을 차지하고 있기 때문이다.

이같은 점은 지역의 경쟁력이 국가의 경쟁력이 되고 있는 세계화 시대에서 지역의 행과 불행, 흥과 망, 성과 쇠를 설명해주는 열쇠가 된다. 환경 및 여건변화에 적합한 지역발전정책을 수립, 시행하는 지역은 발전을 구가하고 주민의 삶의 질이 높은 대신, 그렇지 못한 지역은 주민의 삶의 질 향상은 고사하고 공동체 자체의 존립마저 위협을 받는 상황이 되고 있기 때문이다.

지역에서도 이점이 극명한 대조를 이루면서 나타나고 있다. 일본의 나오시마(直島)와 유바리(夕張)가 대표적인 보기에 해당된다. 나오시마는 여건변화에 적합한 지역발전정책을 시행하여 발전을 구가하고 주민의 삶의 질을 향상시키고 있는 지역이다. 이와는 달리, 유바리는 시대 및 여건변화를 제대로 읽지 못한 지역발전정책을 추진함으로써 지역의 생활서비스 공급의 애로는 물론이고 인구유출에다 공동체 존립 자체가 위태로운 형편에 처해있다. 지역발전정책의 선택에 따라 이들이 처해있는 상반된 지역의 모습을 정리하면 다음과 같다.¹²⁾

■ 표 2-3. 지역발전정책의 상반된 결과 예시 ■

지 역	내 용
나오시마 (直島)	<ul style="list-style-type: none"> • 자연 및 환경의 가치, 예술의 가치에 대한 미래수요를 간파하여 ‘예술섬 프로젝트’ 발전정책을 시행 • 인구 3,470명의 섬에 섬 인구의 55배의 방문객 유치, 007 영화의 촬영지, 세계의 가보고 싶은 7곳, 특히 이누지마(犬島) 경우 인구 50명에 8만명 방문객 유치 • 발상은 있는 것을 활용하여 없는 것을 만들자!!
유바리 (夕張)	<ul style="list-style-type: none"> • 영화제 등 과도한 공공사업을 기반으로 한 지역발전정책을 채택하여 2006년 파산 • 석탄산업의 몰락이라는 지역발전정책의 환경변화 여건에 대한 둔감하고 무리한 대응 • 잘못된 지역발전정책의 결과, '06년에서 '07년 1년 동안 공무원 46.6% 감소, 공공시설 사용료 50% 증가

자료: 김현기(2007, 2008, 2010), 강형기(2008), 남황우(2007), 정순관 외(2008)

제2절 지역발전정책의 개관 및 평가

1. 지역발전정책의 개관

1) 시기별 정책

우리나라의 지역발전정책은 다양한 각도에서 구분해 볼 수 있다. 정책의 내용이나 IMF 등 중요한 사건을 중심으로 구분할 수도 있지만, 여기서는 정책의 흐름에 초점을 두어 시기별로 구분해서 살펴볼 것이다.

1960년대는 전쟁의 폐허 속에서 국가경제를 재건하는 것이 최대 관심사이다 보니 지역개발도 이를 지원하는 종속적인 위치를 점하고 있었다. 이 기간 동안에 산업의

12) 이들 지역의 보다 상세한 내용은 나오시마의 경우, 김현기의 ‘나오시마의 기적 1’(중앙일보 '07.6.13), ‘나오시마의 기적 2’(중앙일보 '08.11.6), ‘나오시마의 기적 3’(중앙일보 '10.10.28)과 유바리는 정순관 외(2008), 강형기(2008), 남황우(2007) 등을 참조할 수 있다.

기반을 조성하기 위해 사상·검단 등이 공업단지로 지정되었고, 「수출산업공업단지개발조성법」(1964년), 「토지구획정리사업법」(1966년)이 제정되었으며, 도시의 계획적 개발과 보건위생 관리를 위한 「도시계획법」(1962년)이 제정되었다. 또 기간산업을 현대화하고 국토공간의 질서를 확립하기 위해 ‘국토계획 기본구상」(1968년)이 수립되었다. 특히, 이 시기에는 「수출산업공업단지개발조성법」에 따라 서울, 인천, 대구 등에 6개의 수출공업단지를 조성했다.

1970-80년대는 1970년 1인당 국내총생산이 278달러, 국가경제를 형성하기 위한 경공업 중심의 산업구조가 후발개도국의 추격을 받는 상황에서 중화학 공업 육성을 도모하는 정책을 추구했던 시기이다. 이 시기에도 지역발전은 독립적인 하나의 정책 목표로서가 아니라 부차적인 것이었으며, 국가경제발전을 위한 도구적인 수단으로 사용되었다.

이때도 여전히 국가의 가장 큰 관심사는 한정된 자원을 가지고 가장 큰 효과를 창출할 수 있는 경제성장기반을 마련하기 위한 효율성 극대화였으며, 그러다 보니 지역발전정책도 국가의 성장을 키우는 것에 초점을 두었다(권태준, 1994). 국가가 직접 산업의 성장을 주도, 촉진하고, 국토공간에 산업을 배분하는 ‘조합주의적 국가(corporate state)의 기능을 수행했다.¹³⁾ 자연스런 귀결로서 대도시 등 ‘성장거점’(growth pole)에 국가재원을 집중적으로 투자하고 주변지역으로 발전의 파급효과를 노리는 불균형 성장전략을 채택했다. 이같은 전략에 따라 서울-인천축, 서울-부산축 등이 집중적으로 육성되었다. 또 산업구조를 고도화하기 위해 철강, 조선, 자동차, 전자, 석유화학 등의 중화학 공업의 육성을 도모했으며, 이에 따라 창원, 여천, 옥포, 구미, 포항, 울산 등을 집중적으로 육성했다. 기업도 사업을 통해 국가에 보답한다는 이른바 ‘사업보국(事業報國)을 기치로 내걸었다.

그러나 불균형 성장의 결과 인구와 산업이 수도권으로 몰리게 되자 수도권의 과밀 해소를 위한 정책을 동시에 시행하게 되었다. 불균형 해소와 공업화 기반구축을 위한 입지정책의 일환으로 지방제조업의 육성을 위한 노력도 기울였다. 「지방공업개발법」

13) 기업도 사업을 통해 국가에 이바지하는 사업보국(事業報國)을 기치로 내걸었다.

(1970년), 「공업배치법」(1977년) 등은 이런 노력의 일환이었으며, 대도시 지역에서 지방으로 이전하는 기업에게 여러 가지 혜택을 주었다. 수도권외 과밀해소를 위한 「수도권 정비계획법」(1982년)도 제정되었다.

또, 이 시기에 낙후지역 발전에 대한 논의가 본격적으로 시작되었다. 1982년 국토 종합발전계획은 균형발전을 명시적으로 표방하였고 이를 위해 「특정지역개발계획」(1982), 「도서개발촉진법」(1986년), 「오지개발촉진법」(1988) 등에 따른 개발사업이 추진되었다.

여기에 더해서 지역생활권을 통해 서울, 부산 양대 도시의 성장억제를 위해 노력했으나 구체적 정책수단의 부족으로 지역발전의 불균형은 지속되었다. 그렇지만 이 시기에 들어와서 지역간 격차를 고려하는 정책기조가 강화되었다.

1990년 이후에는, 지역발전정책이 성장위주의 정책에서 균형추구 쪽으로 변화되기 시작했다. 이 시기는 세계화에 따른 경제개방이 세계적 흐름이었으며, 우리나라도 1989년 특혜관세 폐지와 여러 품목의 관세를 인하하는 등 대대적인 개방경제화를 도모했다. 그리고 1980년 말은 3저 호황에 따라, 임금이 상승했으며 이에 따라 내수시장이 확대되었고, 정보통신 등의 발달에 따라 산업의 탈공업화가 진전되었다. 수도권 인구비중이 '89년 42.1%에서 '97년 45.7%로 소폭 상승함으로써 수도권으로의 인구 증가도 둔화되는 경향을 보여주었다.

이 시기의 지역발전정책은 이전의 그 어느 시기보다 균형발전에 무게를 두고 추진되었다. 외환위기 직후인 1998년에 출범한 국민의 정부는 계층간, 지역간 격차완화에 중점을 두어 '지역균형개발단'을 설치하고 관련 정책을 추진하였다. 권역별 입지규제, 수도권 공장총량제, 과밀부담금 등이 이들에 해당된다. 아울러 남북화해의 국면에서 접경지역종합개발사업도 추진하였으며, 「접경지역지원법」이 2000년에 제정되었고, 「지역균형개발 및 지방중소기업육성법」(1996)이 제정되어 개발촉진지구사업도 추진되었다. 그러나 이 시기의 균형발전전략은 지방발전의 기반에 대한 고려가 없이 수도권의 입지규제, 중앙정부가 주도하는 물리적 인프라에 치중한 전략이 주류를 형성했다.

성장거점의 과급효과를 도모하는 요소투입형 전략은 세계사에서 유래를 찾아보기 어려운 '압축성장'을 달성하였지만⁴⁾ 당초 기대한 과급효과가 발생하지 않아 정치,

경제, 행정, 발전 잠재력 등이 수도권에 집중되는 결과를 초래하게 되었다. 국토의 11.8%에 해당하는 수도권에 전국 인구의 48.2%, GRDP의 47.7%, 사업체수의 57.2%, 금융예금의 68.1%가 집중하게 되었다.

■ 표 2-4. 수도권 집중도 ■

구 분	전 국 (A)	수도권 (B)	B/A*100
면적('09년: Km ²)	99,678	11,754	11.8
인구('05년: 천인)	47,278	22,766	48.2
GRDP('06년: 10억원)	815,289	386,348	47.4
사업체수('05년: 개)	117,205	67,079	57.2
금융예금('06년: 10억원)	592,721	407,361	68.1

2000년대 초 참여정부가 들어서면서 지역개발정책은 획기적인 전환을 맞이하게 되었다. 수도권의 집적불경제가 수도권과 지방은 물론이고 국가 전체적으로도 폐해를 발생시키고 있다는 판단에서 “국가균형발전정책”을 추진했으며 지역발전정책을 국가의 핵심적인 정책으로 격상시켰다. 국가균형발전정책을 추진하기 위해 지역의 자율적인 발전을 겨냥하여 지역의 다양한 주체의 협력에 의한 ‘지역혁신’(regional innovation) 창출을 발전의 동인으로 선정했다. 그리고 여기에 토대하여 「균형발전특별법」(2005)을 제정하고 국가균형발전특별회계, 균형발전위원회 등의 제도기반을 구축한 다음, 지역혁신체계(Regional Innovation System, 이하에서는 RIS로 표기)를 핵심으로 하는 혁신정책, 균형정책, 산업정책, 공간정책, 질적 발전정책 등을 추진했다.

14) 급속한 경제성장으로 경제규모 13위의 OECD 일원이 되었으며, 서울은 세계 유수의 도시와 어깨를 겨루는 ‘세계도시(global city)’의 반열에 오르게 되었다. 국민총생산(GNP)은 1961년부터 1971년까지는 연평균 9.4%(1965년 가격), 1971년부터 1980년은 7.3%(1985년 가격), 1981년부터 1990년까지 9.5%(1985년 가격), 1991년에서 2000년까지는 3.9%(1995년 가격)의 성장을 달성했다.

▣ 표 2-5. 참여정부의 국가균형발전정책 ▣

구 분	목 표	주요시책
혁신정책	내생적 발전의 거버넌스적 주체형성	- 지역혁신체계 구축 - 지역혁신협의회
균형정책	낙후지역에 대한 교정적 차원의 균형 도모	- 신활력 사업 - 지역특화발전특구
산업정책	재정기반의 강력한 지역경제 형성	- 전략산업 육성 - 혁신 클러스터
공간정책	수도권의 과밀해소 이전기관의 지역 활력증진	- 행정수도 건설 - 공공기관 지방이전 - 혁신·기업도시 건설
질적 발전정책	질적 성장	- 살기좋은 지역만들기

2000년대 후반 이명박 정부의 출범은 이전의 정책기조에 상당한 변화를 주어 지역발전정책의 기초를 ‘형평’에서 ‘효율’로 전환시켰다. 지역간의 균형발전정책에서 국가 및 지역의 경쟁력 강화를 중시하는 “신지역 발전정책”으로 정책의 패러다임을 전환하고, 소규모 행정구역 중심의 지역발전을 지양하고, 광역경제권 중심의 글로벌 경쟁력을 도모하는 쪽으로 정책의 무게중심을 이동시켰다.

이러한 기조에 적합하게 2008년에 「국가균형발전특별법」을 개정하고, 이전의 국가균형발전특별회계도 지역개발사업의 포괄보조를 핵심으로 하는 광역발전 및 지역개발 특별회계로 개편하였으며, 국가균형발전위원회 대신 지역발전위원회를 설립하는 등의 제도기반을 구축했다. 지역의 경쟁력 강화와 상생발전을 위해 초광역개발권, 광역경제권, 기초생활권으로 이루어진 이른바 3차원의 ‘중층적 지역발전시책’을 추진하고 있다.

▣ 표 2-6. 이명박 정부의 중층적 지역발전정책 ▣

구 분	주요목적	계획대상	계획체계
초광역개발권	대외개방형 국가경쟁력 강화	4+α 벨트	- 초광역개발권 구성 - 중앙부처 주도
광역경제권	개발단위 광역화로 지역경쟁력 강화	5+2 광역경제권	- 광역경제권 발전계획 - 광역발전위원회 주도
기초생활권	기본적 삶의 질 보장	163개 시·군	- 기초생활권 발전계획 - 시군 사업주도

자료: 지역발전위원회 제2차 회의자료(2009)의 수정

우리나라 지역발전정책은 1960년대 국가경제건설을 위한 수단적 도구의 지위에서 출발하여, 성장거점에 기반한 지역불균형 발전으로, 그리고 2000년대 국가의 핵심적인 정책으로 일대 전환을 맞이하였으며, 현재는 지역의 경쟁력 강화를 위한 정책의 위치를 점유하고 있다.

앞에서 살펴보았듯이 그러한 지역발전정책 전개에 주된 흐름은 근래 몇 년을 제외하고 대부분 성장거점에 기반한 요소투입전략이었다. 아울러 거의 모든 시기에 걸쳐 지방정부 보다는 중앙정부가 지역발전정책을 주도하는 정책적인 흐름을 보이고 있다. 이런 흐름을 종합적으로 정리하면 [표 2-7]과 같다.

▣ 표 2-7. 지역발전정책 전개의 종합 ▣

분	기조	정책지향	발전전략	주요시책	비 고
'60년대	• 경제적 • 효율성	• 빈곤극복 • 국가재건	• 산업단지조성 • 인프라 공급	• 경제기반조성 (산업단지)	• 불균형 발전 • 중앙주도
'70년대	• 경 제 적 효율성	• 경제성장 • 공업기반구축	• 성장거점전략 (4대강권역)	• 경제기반확대 (자유무역지대)	• 불균형 발전 • 중앙주도
'80년대	• 경 제 적 효율성 (미약한 균형)	• 경제성장 (미약한분배)	• 분산적 성장거점 • 29중권 • 4대 경제권 육성	• 산업지구분산 • 서울부산역제 • 낙후지역개발	• 불균형/(균형) 발전 • 중앙주도

(계 속)

분	기조	정책지향	발전전략	주요시책	비 고
'90년대	• 약한 수준 지역 간형평	• 세계화 • 지역 전문화	• 분산적성장거점 • 수도권성장억제	• 국가경쟁력 • 지식기반경제 • 국토이용제도장비	• 지역적 발전도입 • 중앙주도
'00년대 초	• 형평성	• 지역균형발전 • 지역의식극복=균형발전	• 지역혁신체계 • 지방분산분권	• 기업도시 • 혁신도시 • 균특법 제정	• 지역발전 국정과제화 • 중앙주도
'00년대 말	• 효율성	• 지역경쟁력 강화	• 광역화발전 • 협력발전	• 광역경제권 • 포괄보조	• 상생발전 • 정책: 중앙주도 • 추진: 지방주도

* 1960년대: 제 1, 2차 경제개발계획/1970년대: 제3, 4차 경제개발계획, 1차 국토종합계획/1980년대: 제 5, 6차 경제개발계획, 제2차 국토종합계획/1990년대: 신경제 5개년계획, 7차 경제개발계획, 3차 국토종합계획/2000년대 8차 경제개발계획, 4차 국토종합계획(수정계획)

2) 정책의 특징

우리나라 지역발전정책의 특징은 다양한 각도에서 다양한 내용이 추출될 수 있다. 시대적 여건변화, 환경변화 등에 대한 대응 등을 포함해서 우리나라 지역발전정책의 주요 특징을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 지역발전정책이 국가경제성장의 수단적 도구에서 국정의 핵심과제 중의 하나로 격상되었다. 2000년대 초 이전까지는 지역발전정책이 국가정책의 주류를 형성하지 못하고 국가경제정책을 지원하는 하위, 보조적인 지위를 유지했었다. 그러다 2000년대 초에 들어 “국가균형발전”이 핵심적인 국정과제로 채택됨에 따라 지역발전정책이 국정과제의 반열에 오르고 보다 체계화되었다. 특히, 그 이면에는 정치적 요인이 컸으며, 수도권과 비수도권 뿐 아니라 영호남 등의 지역감정과 그에 따른 국가적 폐해의 원천을 지역간 발전의 격차, 즉 지역불균등 발전에서 찾았고 이를 치유하기 위한 과제를 지역균형발전에서 찾았기 때문이다.

둘째, 지역발전정책의 기조가 “효율성”을 토대로 하는 지역 불균형 발전정책이 주류를 형성하고 있다. 물론 전체적으로는 2000년대까지의 성장거점정책에서 2000년대 초의 지역균형발전정책으로, 그리고 다시 지역경쟁력 강화로 정책의 핵심이 옮

아기는 특징을 보이고 있다. 그렇지만 “형평성”을 지역발전정책의 핵심원리로 설정한 시기는 2000년대 초의 극히 짧은 시기라고 할 수 있다. 물론 그 과정에서 표방하는 비는 집적이익의 추구, 집적이익의 확산, 집적이익이 공유, 규모의 경제 등으로 시기 별로 다소간의 차이는 있지만 주요한 흐름은 집적의 이익을 추구하는 것이었다.

셋째, 지역발전정책의 일관된 정책방향이 지역간 격차의 완화이다. 지역간 격차 문제는 공간경제에서 신중한 해석이 필요한 부문이다. 발전하는 지역은 불가피하게 집적을 토대로 해야 하기 때문이다. 지역간 격차완화의 공간범위 설정도 중요하다. 어느 국가에서나 저발전 낙후지역까지 균형발전을 도모한다는 것은 가능하지도 않으며, 그런 의미에서 지극히 이상적인 목표가 되기 때문이다. 그리고 지역간 격차보다도 개인당 소득격차가 더 크다면 지역균형발전정책으로 접근한다면 문제에 대한 처방이 틀리는 오류를 범할 수도 있다. 이 경우 고발전 지역 저소득층의 소득을 저발전 지역의 고소득층에게 보전해 주는 오류가 발생할 수 있기 때문이다. 반대로 지역격차에 집착하여 잘못된 수단을 동원한 경우도 있다. 참여정부의 핵심정책은 RIS를 통한 발전거점의 확보이며, 이 정책은 RIS를 구축하여 지역의 경쟁력을 확대하는 것이 본질임에도 불구하고 혁신창출에 의한 경쟁력 강화보다는 지역간 배분정책을 추구함으로써 정책목표와 수단이 괴리되는 결과를 초래한 경우가 여기에 해당된다.

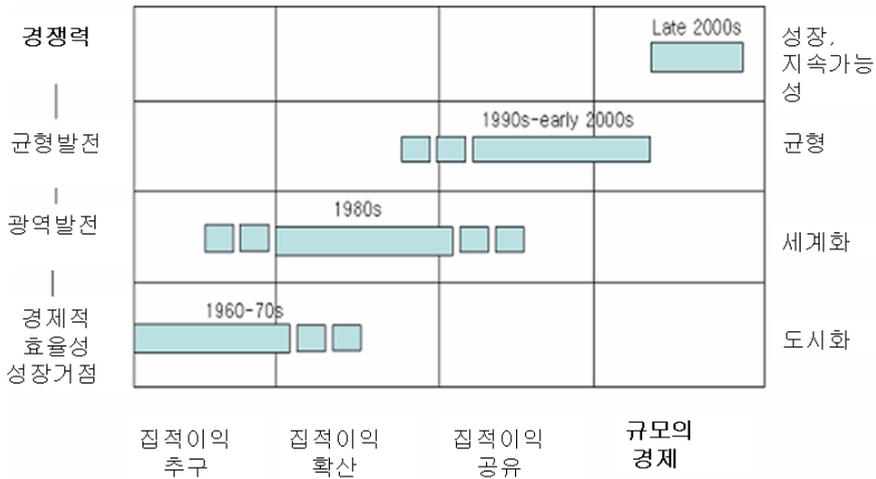
어쨌든 지역간 격차를 처방의 대상으로 설정하는 데는 무엇보다도 지역간 격차의 수준에 대한 정확한 실태분석과 사실의 확인을 선행함이 중요하다.

넷째, 효율성, 형평성, 환경가치 등 지역발전정책의 목표가치가 중첩되어 나타나는 특징을 보이고 있다. 우리나라와 달리 서구 선진국은 오랜 시간을 두고 지역발전의 목표가치가 순차적으로 표출되었으며, 해결되었다. 그러나 우리나라는 국가경제가 압축성장을 달성하는 과정에서 지역발전의 목표가치가 한꺼번에 표출되고 있으며, 그것이 지역간의 극심한 대립양상까지 보이고 있다. 특히, 형평성 가치와 효율성 가치간의 갈등은 중앙부처 등 공공기관의 이전을 둘러싸고 수도권과 지방이 극심한 대립을 겪었던 사례가 대표적인 보기이다. 여기에 더해 이명박 정부에 들어와서는 환경가치까지 지역발전의 목표가치에 가세하고 있는 형국이다.

마지막으로 지역발전정책의 주된 환경 및 여건을 형성했던 것은 도시화, 세계화라

고 할 수 있다. 특히 급격한 산업화를 동반한 도시화 과정에서 ‘이촌향도’(離村向都)가 발생했으며 이들이 찾아가는 곳은 서울을 포함한 대도시였다.

■ 그림 2-1. 우리나라 지역발전정책의 특징 ■



자료: 김현호(2010)에서 수정·재작성

2. 지역발전정책의 평가

1) 지역발전정책의 성과

지금까지 언급한 지역발전정책에 대해 객관적인 평가를 내리는 것은 쉽지 않은 일이다. 평가를 하기 위해서는 평가의 기준이 있어야 하는데, 어떠한 기준으로 지역발전정책을 평가해야 하는지 자체가 불명확하기 때문이다.¹⁵⁾ 통상적인 기준처럼 목표의

15) 가령, 지역발전정책의 효과의 경우, 개별적인 발전사업이 종합적인 목표와 전략차원에서 일어나지 않아, 무엇을 평가의 대상으로 할 것인지 등의 문제가 있다. 설령 그것이 가능하다 하더라도 다양한 변인 가운데 정책효과와 분리의 어려움 등도 있다. 이런 어려움으로 인해 여기서는 지역발전정책의 포괄적인 측면을 검토해 볼 것이다.

달성여부, 목표의 적합성, 수단의 적합성 등에 따라 정책을 평가할 수도 있지만 평가의 본질적인 어려움으로 인해 여기서는 본 연구의 목적이 향후의 여건 및 환경변화를 고려한 지역발전전략을 모색함에 있음을 감안하여 이들을 총괄하여 기존의 정책을 검토할 것이다. 이러한 관점에서 그간의 지역발전정책의 성과를 간추리면 다음과 같다.

첫째, 지역발전정책의 환경이 지방의 참여와 주도를 요구하는 것으로 바뀌어 가고 있음에 따라 여기에 대한 정책대응이 진전되고 있는 점이다. 앞 절에서 보았듯이 지역발전정책의 초기에는 중앙정부가 정책을 기획하고, 사업을 개발하여 재원의 용도와 사용처까지 정해주면, 지방은 이를 집행하는 중앙정부의 대리인적인 지위에 머물렀다. 그러나 2000년대로 넘어오면서 이 같은 방식은 지방자치 진전과 분권적 지역발전 심화에 따라 정책 전반에 대한 지방의 참여 및 주도의 진전으로 바뀌게 되었다.

둘째, 지역발전의 핵심적인 요소를 지역내부에서 찾는 내발적 발전으로의 진전이 있는 점이다. 이전의 정책들은 지방으로 재원을 이전하고 투자하면 지역이 발전이 된다는 입장이었으나 나중에는 지역의 자산이나 자원에서 해답을 찾는 경향이 진전되었다.

셋째, 지역발전정책과 예산의 연계가 강화되고 있는 점이다. 지역개발사업과 예산의 연계성이 강화된 이유에는 우선, 지역발전사업의 분절성을 극복하기 위해 통합적 재원인 특별회계를 편성하고 그것을 포괄보조금으로 전환시킨 점이다. 다음으로는 사업기획의 자율성을 지방에게 이양시키고 확대시켜 온 점이다. 지방이 예산과 연계된 사업을 발굴하고 기획함으로써 예산과 지역발전정책의 연계성이 보다 강화되었기 때문이다.

넷째, 지역발전정책의 종합적인 추진체계를 정비한 점이다. 2000년대 이전의 지역발전정책은 부처별로 분산적으로 추진되어 연계성이 떨어지며 중복집행에 따른 비효율도 많았다. 그러나 참여정부 이후 이를 시정하기 위해 지역정책을 지역단위에서 종합적으로 추진할 수 있도록 추진체계를 개편하였다. 국가균형발전위원회나 지역발전위원회를 설치하여, 관련계획을 지역의 투자우선순위에 따라 지역단위로 종합적으로 검토하도록 하였고, 특별회계를 두어 지역정책을 통합적으로 지원하게 하였다.¹⁶⁾

2) 지역발전정책의 한계

그간의 우리나라 지역발전정책의 문제점은 정책개발, 정책내용, 추진방식 등의 정책프로세스, 정책목표 달성여부 등 다양한 관점에서 간추릴 수 있다. 이렇게 다양한 관점에서 파악할 수 있는 정책의 한계 역시 정책의 성과와 마찬가지로 간단하지 않은 문제이지만, 본 연구의 목적에 비추어 볼 때, 포괄적인 정책의 환경 및 여건변화에 대한 대응과 연관시켜 파악함이 보다 타당할 것으로 판단된다.

(1) 정권변화에 따른 강박적인 정책의 변화

장기적 여건과 환경변화에 대한 고려가 없이 지역발전정책이 개발, 집행되는 단적인 경우가 정권의 변화에 따른 강박적인 정책의 변화이다. 우리의 경우, 새로운 정권이 들어서면 이전의 정책에 대한 객관적이고 과학적인 검토없이 으레껏 새로운 정책을 입안하기에 바쁘다. 여기에 대해서는 일본이나 EU의 정책이 반면교사가 된다. 일본의 경우 40여년 동안 과소지역을 포함한 지역발전정책을 추진하고 있으며, EU의 낙후지역정책도 그러하다.¹⁷⁾ 이와는 달리 우리의 경우 정권이 바뀔 때 마다, 지역발전정책이 변경되었는데, 단적인 예가 국토계획이다. 국토계획은 계획기조 변화와 국토계획의 수정계획의 수립이 거의 정권교체기마다 있었다(김용웅 외, 2009). 2003년에 2006-2020년을 계획기간으로 하는 제4차 국토종합계획 수정계획이 수립되었으며, 2008년 이명박 정부가 출범하면서는 새 정부의 가치를 반영한 수정계획의 필요성이 대두되었으며, 현재 제4차 국토종합 재수정 계획(2009-2020년)의 수립하고 있는 중이다.

지역발전정책의 근본적인 기조도 형평에서 효율로 변화되고 있으며, 이에 따른 법,

16) 물론 여기에 대해서 통합적 관리가 실질적으로는 되지 못하고 무늬만 통합적 관리형태로 집행되고 있다는 반론을 제기할 수도 있다. 그리고 아직도 통합적 추진체계의 설립을 주요한 과제로 지목하기도 한다(김용웅 외, 2009:525-426).

17) 일본의 대표적인 지역발전정책인 과소지역정책은 60년대 입안이 되어 미세한 정책목표의 조정은 있었지만 50년 이상을 지속적으로 추진하고 있고, EU의 80년대 형성된 Objective 1, 2, 3, 4, 5로 시작된 낙후지역정책도 미세한 변경을 그치면서 현재에 이르고 있다(한국지방행정연구원, 2008).

제도, 조직 등의 급격한 변화도 동반되고 있다. 물론 이것이 정책환경의 변화에 대한 거시적이고 통찰력에 근거했다면 무리가 없지만, 그렇지 않은 경우는 정책 연속성 저하, 행정비용 낭비, 정책목표 달성의 애로를 겪게 된다. 이런 정책의 잦은 변화는 중앙주도의 지역발전정책의 추진과 무관치 않아 보인다.

(2) 지역발전의 여건변화에 대해 둔감한 정책

지역정책의 수립이나 내용 등도 주로 현실적 요구나 문제에 대응하는 방향에서 추진되어 왔다. 대표적인 보기가 급격한 도시화에 따른 대도시 및 수도권인 인구집중이 가져오는 주택난, 교통난 등 현실적인 문제를 해결하기 위한 수도권 인구분산 정책이라고 할 수 있다. 그리고 그것은 특히 부처별 단기적인 시책의 형태로 나타나기도 했다. 빈집정비, 각종 마을개발 등 생활환경 개선에 대한 대응이라든지, 특정지역의 개발촉진 대응 등이 이들에 해당된다.

일부 국토계획 등에서 개방국토, 통일국토 등 여건변화를 고려한 정책이 수립되기도 했지만 이것 역시, 다음의 점에서 한계가 있었다. 우선, 여건변화에 대한 밀도있는 분석에 기반해서 정책을 수립하기 보다는 정책 입안자의 개인적인 지식과 전망을 반영한 측면이 많았다. 대표적인 경우가, 해빙 무드를 타고 통일국토 등을 제시한 국토계획의 전략 등이 여기에 속하며, 환동해권 개방국토도 이와 크게 다르지 않는 정책 반영이라고 할 수 있다. 다음으로, 국토비전 등 밑그림 제시적 설계에 그치는 한계가 많았다. 국토부 등의 일부 부처는 이를 수용해서 정책에 반영한 측면이 있으나 다른 부처는 변화되거나 제시하는 지역발전 정책기조에 의해 지역발전정책을 추진했다기 보다는 부처의 필요나 부처 영역의 개척 차원에서 정책을 개발, 추진해왔다.

가령, 낙후지역정책의 경우, 행정안전부가 지방소도시를 대상으로 70년대부터 수행해오다가 최근에는 국토해양부, 농식품부, 문화부 등 여러 부처에서 경쟁적으로 유사한 시책을 개발, 추진하고 있다.¹⁸⁾

18) 이들은 근거법을 따로 가지고 있는 경우와 그렇지 못한 경우로 나눌 수도 있는데 전자는 오지, 도서, 개척, 접경지역지원사업 등이며, 후자는 신활력사업, 정주기반확충사업, 녹색농촌체험 및 농촌전통테마마을사업 등이다.

전의 지방이전을 촉진시켜 지방발전 뿐 아니라 국가균형발전에도 도움이 된다는 입장이다.²⁰⁾

여기에 대해 우리나라의 지역간 격차는 그리 심각하지도 않고, 그것이 완화되고 있음에도 불구하고 지나치게 지역균형발전정책에 관심을 두어 왔다는 지적도 있다(강현수, 2009; 김광호, 2010). 그 이유는 수도권과 비수도권이 사회적 지위를 결정하고 지역간 격차가 정치, 사회적인 문제로 인식되었기 때문이라는 점, 특히 우리나라의 지역발전정책은 정치, 사회적인 제요소까지를 내포하고 전개된 측면이 많기 때문으로 해석할 수 있다.

그동안 지역발전정책의 목표가 수도권과 지방, 도시와 농촌 등 지역간 균등발전에 치중해 왔으나, 21세기 새로운 정책환경의 변화 속에서는 모든 지역이 경쟁력을 지니고 자립적으로 발전할 수 있는 기반을 구축하는 것으로 전환되고 있다. 수도권과 비수도권의 제로섬 게임에서 나타나는 것처럼 지역발전의 궁극적인 목표가 내부적인 불균형이나 제약요인의 제거보다는 국가발전과 경쟁력을 높이고 지역 스스로 주민욕구를 효율적으로 충족시키는데 있음을 고려할 때 정책의 목표, 내용, 방식 등에서 많은 한계가 있었다.

(4) 성장거점 정책의 연속과 인프라 위주의 정책

정책의 추진수단과 내용측면에서 성장거점에 토대한 지역발전 정책과 인프라 위주의 지역발전정책을 지속적으로 추진했던 문제가 있다. 정책수단으로서의 성장거점은 참여정부 때까지도 일관되게 시행되었다고 볼 수 있다. 국가발전의 초기에는 부족한 국가재원의 효율적인 투자의 필요성 때문에 지역발전수단의 원조격인 성장거점정책을 시행하게 되었으며, 참여정부 때는 성장거점 마련과 발전의 지방확산을 위해 10개의 혁신도시와 6개의 기업도시를 조성했다.²¹⁾ 성장거점 도시는 발전의 파급효과가 창출

20) 양자의 논리에 가장 정점에 김문수 경기지사과 이완구 충남지사였다. 이들은 언론 등에서 수많은 논쟁을 벌였다.

21) 10개의 혁신도시는 16개 광역시도 가운데, 수도권의 서울, 경기, 인천과 충남, 대전, 충북 6곳을 제외한 10곳이며, 기업도시는 춘천, 원주, 충주, 무안, 태안, 무주 6곳이다.

될 때 유용성을 지닐 수 있기 때문에 현재는 소극적으로 활용되는 정책수단이라고 할 수 있다.

정책내용에 있어서는 물리적 인프라 위주의 한계가 있다. 물리적 인프라 위주의 정책도 성장거점 정책과 일정부분 관련성이 있다. 발전거점을 중앙이 배치하는 방식에서는 지역의 특수한 사정을 속속들이 알지 못하고도 정책을 시행할 수 있기 때문이다. 물적 인프라 위주의 정책을 시행하게 되면 정책의 효과와 추진방식에 부정적인 영향을 준다. 정책의 효과측면에서는 전국의 지역에 획일적인 도로나 주거, 교통시설 등이 제공됨으로써 지역 특수적인 처방을 내릴 수 없는 한계가 있다. 지역발전의 기여도 의문이며, 이같은 처방은 인프라가 부족한 국가발전의 초기에는 유용할지 모르나 인프라가 어느 정도 충족된 상황에서는 오히려 자원낭비를 초래할 소지가 있다. 추진방식 측면에서는 다른 지역에 비해 보다 많은 성과를 창출하기 위한 지역의 고민과 기획, 아이디어의 창출 등이 투입될 여지가 없다.

(5) 중앙주도의 지역발전정책 추진과 낮은 지방화

지역발전정책은 1960년대에서부터 최근까지 중앙정부 주도로 추진되고 있는 한계를 지니고 있다. 국가경제건설이나 급격한 도시화 시기를 포함한 2000년대 이전은 말할 것도 없고, 지역발전정책의 지방화를 표방하고 있는 2000년대 초기까지도 중앙정부 주도의 정책추진은 여전하다. 이전은 물론이고, 지방 주도적 지역의 성장을 표방했던 참여정부는 물론이고 분권적 지역발전을 표방하고 있는 현재도 초광역 개발권 사업의 집행은 말할 것도 없이, 정책의 기획, 사업의 내용 등이 과거에 비해서 다소간의 정도의 차이는 있지만 여전히 중앙정부 주도로 정책이 이루어지고 있음을 부인할 수 없다.²²⁾ 따라서 정책의 지방화에 필요한 기획, 자원 사용의 자율성이 상당히 부족할 뿐 아니라 중앙의 이전재원과 보조금에 의한 의존적인 지역발전정책을 추진하고 있다.

22) 가령 국가가 대규모의 예산을 투자하고 사업을 추진하는 초광역 30개 선도사업은 말할 것도 없고, 전략산업도 그러하며, 심지어 포괄보조를 표방하는 시군구 자율편성 사업까지 사업편성의 지침, 지도, 감독, 평가 등을 통해 중앙주도로 사업이 시행되고 있다.

(6) 성장시대 위주의 정책구성과 채용사용

모든 정책이 시대적인 산물이듯이, 지역발전정책도 여기서 예외가 아니다. 우리나라는 머지 않은 장래에 과거와 다른 상황을 맞을 것으로 보이는데, 특히 인구가 감소하는 ‘축소 및 정체시대’의 도래를 예견할 수 있다. 그러나 우리나라의 기존 및 현재의 지역발전정책은 여전히 성장 및 팽창시대에 적합한 전략을 추구하고 있다.

정책의 전반적인 기조는 물론이고, 이를 구성하는 시책의 경우도 마찬가지이다. 가장 대표적인 것이 신도시 개발이나, 각종 산업단지의 개발이다. 지역의 인구를 유치하고 산업을 육성한다는 취지는 좋으나 이러한 전략은 인구가 증가하고 지역에 활력이 있을 때 가능하다. 그렇지 않은 상황에서는 주거지로서의 기능상실 뿐 아니라 도시나 지역의 기능에 장애요소가 될 수 있을 뿐 아니라, 신도시 개발이나 산업단지 개발에 대한 투자는 채용의 낭비를 초래할 수도 있다.

표 2-8. 지역발전정책의 문제점

구 분		내 용
정책 개발	정권에 따른 강박적 변경	- 정부가 바뀔에 따라 기존의 정책에 대한 면밀한 검토없이 정책을 변경하고 새로운 정책을 개발
	여건변화 고려 부족	- 환경 및 여건변화 등을 고려한 장기적이고 종합적인 발전이 수립되지 못하고 부처의 필요에 의해 '가지뻥기식 정책' 개발 * 낙후지역발전정책: 중앙부처 이기주의의 유사사업 경쟁적 개발
	부처필요 정책개발	- 지역발전정책 및 시책의 개발을 중앙이 주도하며 지방은 중앙정책의 대리 집행자
정책 내용	개발·성장시대의 내용	- 지역발전시책의 내용이 인프라 공급, 신도시 개발 등 성장시대의 내용으로 구성되어 있으며, 인구감소·고령화, 저출산의 정체 및 축소시대의 내용의 고려는 부재
	불균형-균형이 초점	- 정책의 내용이 다양하지 못하고 성장거점 정책의 폐해를 치유하기 위한 내용의 정책이나 그렇지 않은 정책이나로 대별
	인프라 위주 획일성	- 지역의 여건과 특성, 장기전망에 대한 고려가 부족한 물리적 인프라 위주의 사업으로 콘텐츠, 소프트 사업은 부재
추진 방식	하향적 추진방식	- 중앙부처가 사업을 기획하고 추진하며, 평가하는 방식으로 중앙부처-시도-시군구의 정책체계를 형성
	중앙주도 정책추진	- 채용사용의 규모, 용도, 지역까지를 중앙이 제시, 감독 - 지방은 중앙정부 시책 대리 집행자의 지위를 보유
	낮은 수준의 정책 지방화	- 사업기획, 입안, 추진, 평가, 채용사용 등에서 지방의 권한 결여 - 주민의 참여는커녕 지역거버넌스도 부재
채용 지원	채용사용 자율성 부족	- 사전에 중앙이 채용사용의 용도, 지역, 규모를 지정할 뿐 아니라 사후에 이를 함으로써 지역의 채용투자의 자율성의 여지가 거의 없음
	채용부족	- 지역발전정책의 지방화, 분권화의 핵심인 지방 자체채용 부족

제3절 지역발전정책의 여건변화



여기서는 지역발전정책에 영향을 미칠 수 있는 주요한 거시적인 미래의 여건변화를 고찰함으로써 이슈도출 및 발전대안개발을 위한 시사점을 도출하고자 한다. 종래와 달리 21세기는 새로운 여건변화가 질적으로 다른 양태로 표출될 것이다. 미래에는 이런 현상이 예측이 불가능할 정도로 보다 급격화되고, 또 다변화될 것이다. 이러한 점은 현재의 지역발전전략의 대응에 대한 한계와 도전의 요소가 될 것이다.

1. 지역의 중요성 증가 및 지역격차 확대

향후에는 경제의 지구적 통합인 세계화가 보다 심화될 것이다. 국경을 가로지르는 발전요소의 자유로운 이동으로 인해 과거보다 국가의 역할은 축소될 것이며(Jessop, 1998),²³⁾ 그에 따라 지역간의 경쟁이 한층 심화될 것이다. 지역간의 경쟁에서 유리한 위치를 확보하기 위해 규모의 경제를 확보할 수 있는 광역화, 블록화도 진전되어 메타경제권의 출현도 예견되고 있다. 또, 소비자나 생산자 사이에서도 국경을 뛰어넘는 직접적인 연계도 증가할 것이다.

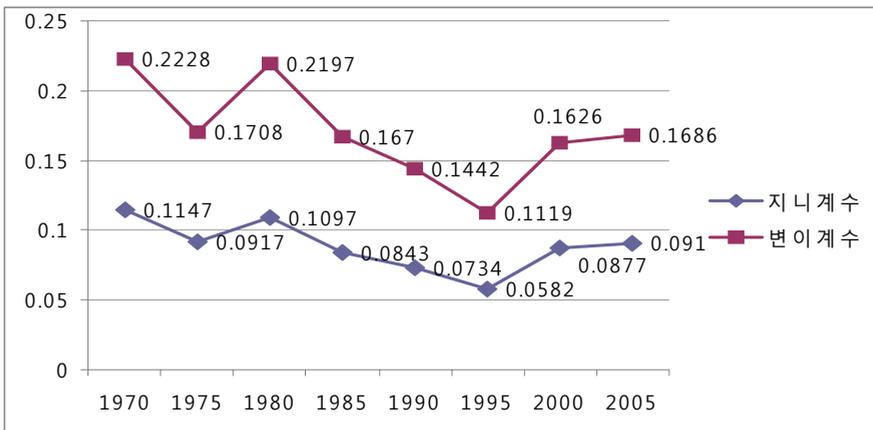
대내적으로는 지방 중요성 증가라는 세계화와 접맥된 지방자치의 진전에 따라 권력의 분권화 수요가 보다 증가할 것이며, 지역발전이나 정책에 대한 지역의 자기책임성도 보다 높아질 것이다. 특히 세계화에 의해 공간적 균질화의 대상이 되지 못하는 ‘지역 특수적 자산(local specific assets)의 가치가 높아질 것이다.

국가의 권한과 책임이 중앙정부에서 지방자치단체, 시민사회 등으로 이양됨에 따라 행정체계는 중앙집권적 구조에서 분권적·참여적 구조로 전환하여 지역특성에 적합한 전략을 수립하고 다양한 주체의 참여를 활성화하는 것이 보다 중요해질 것이다. 발전의 지역간 격차도 확대될 소지가 많다.

23) Jessop(1998)은 세계화에 따라 국가의 권한이 위로는 초국적 기업에, 아래로는 지방정부에, 옆으로는 시민단체로 이동될 것이라고 전망한다.

이 과정에서 지역발전에서 주도적인 역할을 수행해왔던 중앙정부의 역할이 축소되어 중앙정부의 개입을 통한 지역발전정책의 효과는 감소할 것이며(박양호, 2001), 대신 지방자치단체나 주민을 포함한 지역의 거버넌스 등의 정책효과가 증가할 것이다.

■ 그림 2-3. 우리나라 지역격차의 추이 ■



2. 고령화, 축소시대의 도래

2018년에 우리나라 인구는 4,934만명을 정점으로 2050년 4,263만명으로 감소할 것으로 전망된다(통계청, 2009).²⁴⁾ 반면 북한의 인구는 2009년 2,300만명에서 2050년 2,500만명으로 증가하여 남북한의 통합인구는 7,000만명 선을 유지할 것으로 예상된다.

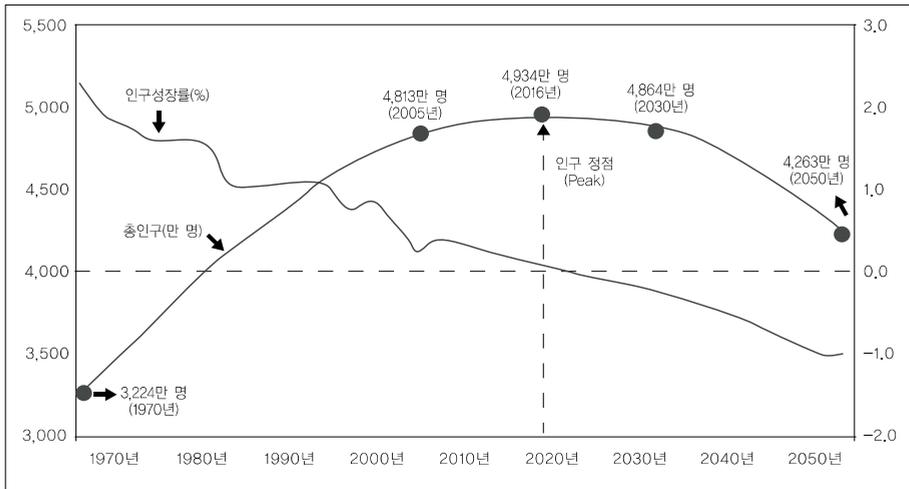
고령인구도 1960년 3.3%에서 2005년 9.3%로 3배 가까이 증가했다. 우리나라는 2018년에 고령사회(15%)로 진입할 것으로 예상되고 있으며, 이미 군 지역은 고령화

24) 일본의 경우 2004년 1억 2,784만명을 정점으로 인구감소시대에 진입하여, 대도시권과 일부지역을 제외하고 이미 인구감소가 진행 중이며, 50년 후에는 30%가 감소하여 8,993만명까지 감소할 것으로 전망되고 있다(NIRA, 충남발전연구소 역, 2009).

사회를 넘어, 초고령 사회로 진입하고 있다. 일반시의 고령화율이 8.4%이며, 도농통합시의 경우는 13.1%, 군 지역은 21.8%로서 현재도 대부분의 시군은 이미 초고령 사회로 진입하고 있다. 이러한 사정은 보다 가속화되어, 2050년에는 37.3%로서 OECD 국가가운데 1위가 될 전망이다.

머지않은 장래에 대도시권이 고령화의 영향을 가장 많이 받는 지역이 될 것인데, 이렇게 되면 상당수 대도시권 등 현재 인구가 증가하고 있는 지역도 공동체 위기와 생산연령인구의 감소에 직면하게 될 것이다. '00-'05년 인구증가를 보면 서울, 부산, 대구 등은 물론이고, 163개 기초생활권 시군 가운데 113개 시군의 인구가 감소하고 있으며(김현호, 2010), '05년의 경우, 인구가 채 3만이 되지 않는 지역이 18개로 163개 시군의 11.0%를 차지하고 있다.

■ 그림 2-4. 총인구 및 인구성장률 추이 ■



출처: 통계청(2009)

3. 정보·지식기반경제의 가속화 및 고용없는 성장

극소전자 기술에 기반한 정보기술(IT)의 발달에 따라 정보 및 지식기반 경제가 한

층 가속화될 전망이다. 지식기반산업이 국민경제에서 차지하는 비중이 증가하고, 산업의 보다 많은 부문이 정보·지식화 될 것이며, 지역의 발전을 견인할 수 있는 기업 등 경제활동의 정보, 지식기반화가 증가할 전망이다.

경제의 정보화, 지식기반화가 이루어지는 과정에서 이들 산업의 지역간 분포는 큰 차이를 보이는데, 종사자를 기준으로 했을 때, 정보·지식기반산업 종사자의 약 60%가 수도권에 거주하고 있다(김광호, 2010). 이런 경향은 지역간 격차를 더욱 확대시킬 소지가 있다.

또 기업이나 사람의 입지나 이동의 자유성 증대로 인해 지역발전의 휘발성과 불확실성도 높아지게 될 것이다. 그에 따라 경제활동 주체간의 수직적, 수평적인 네트워크가 보다 활성화될 것이며, 고정적인 장소와 관계가 적은 네트워크 경제도 강화될 것이다. 아울러 발달된 기술이 사람의 고용을 대체하게 됨에 따라 ‘고용없는 성장’(jobless growth)이 증가하고, 지역발전정책의 무게중심이 일자리 창출 쪽으로 옮겨갈 것이며(Raja Junankar, 2007; Stiglitz, 2009), 공공을 포함한 지역 공동체가 일 자리를 만들어 가는 ‘사회적 경제’(social economy)도 강화될 것이다. 지역발전의 고질적인 난제 중의 하나인 ‘장소의 번영’(place's prosperity)과 ‘사람의 번영’(people's prosperity) 문제에 있어서도 사람과 장소 모두를 중요시하는 전략이 필요할 것이다(Blakely and Leigh, 2010:98).

동시에 고령자 복지와 산업이 연계되는 경제형태도 강화될 것이며, ‘마이스 산업’(MICE)²⁵⁾ 등 정보기술을 활용한 새로운 부가가치 창출원도 증가하게 될 것이다(중앙일보, '10. 10. 28일자). 아울러 정보·지식기반 산업이나 이에 종사하는 사람들을 지역에 끌어들이기 위해 장소의 복합적 여건을 향상시키는 장소 패키지로서의 매력형성도 중요해 질 것이다. 또 발달된 정보기술에 힘입어 메타도시²⁶⁾도 출현할 수 있다.

25) 마이스(MICE)산업은 기업회의(Meeting), 포상관광(Incentives), 컨벤션(Convention), 전시(Exhibition)를 통칭하는 산업을 지칭한다.

26) 메타시티(Meta city)는 발전지역이 국경을 초월하여 인근의 도시와 지역과 연결되어 형성되는 글로벌 도시를 지칭한다(Financial Times, 2010, 8, 29일자).

4. 삶의 질 관련 연성요소의 중요성 증가

2040년 우리나라의 GDP는 2조 8천억 달러로 세계 10위 수준에 도달하고, 1인당 GDP는 6만 203달러에 이를 것으로 전망된다(한국개발연구원, 2010). 소득증가에 따라 국민의식이 삶의 질을 추구하는 쪽으로 변화될 것이다. 국내총생산(GDP)보다 국민총행복(GNH)의 중요성이 증가하면서, 국가 및 지역이 추구해야 할 주요한 가치가 국민 혹은 주민행복, 즉 삶의 질 제고정책이 될 것이다.²⁷⁾

종래 지역발전에서 중시되었던 요소인 토지, 자본, 노동 등 이른바 ‘경성요소’(hard factor)의 중요성은 감소하는 대신, 환경, 생태, 문화, 여가, 어메니티 등 ‘연성요소’(soft factor)의 중요성이 보다 높아질 것이다(Funck, 1991). 연성요소는 창조계급이나 지식 노동자에게 여가, 휴식, 명상 등 정신적인 ‘이완’(retreat)에 영향을 주어, 새로운 아이디어, 창의성, 지식 등을 강화시킬 수 있기 때문이다(Taylor, 1992).

향후의 지역 발전을 위한 녹색성장이나 창조지역의 형성이나 하는 것들은 이같은 맥락에 연결되어 있다.²⁸⁾ 지구 온난화에 따라 인류의 생존자체가 위기에 봉착하게 됨에 따라, 에너지 효율적인 도시계획을 고려할 수밖에 없는 징후들이 곳곳에서 나타나고 있고, 화석 에너지를 사용하지 않는 에너지 자립의 대안적 모습살이의 형태에 대한 수요가 급격히 증가하고 있는 것도 이런 사정과 무관하지 않다.

27) 미국의 경우, 1945년부터 1991년 45년 동안 국민실질소득은 약 2.5배 증가한 반면, 국민행복지수는 오히려 하락(이정전, 2008)했다고 한다. 그리고 비록 국민총생산은 세계에서 최하위 수준을 유지하고 있지만 국민총행복은 최상위를 차지하고 있는 부탄의 사례에서 지역발전의 대안적 지표에 대한 논의가 지금보다 한층 활성화 될 것이다.

28) 10년간 일자리 500만개 창출을 목표로 하는 미국 오바마 대통령의 1,500억달러(약 180조원) 규모의 친환경 에너지 개발투자구상이 대표적인 사례이다(한국지방행정연구원, 2009; 이원섭, 2009).

제4절 지역발전정책의 대응이슈 도출

1. 이슈도출의 방법

지역발전정책에 영향을 미칠 수 있는 정책대응 이슈도출에는 예측목적, 자료속성, 수집방법 등에 따라 다양한 방법이 있다. 이들은 단일한 방법을 적용하는 것과 복수의 방법을 적용하는 것으로 구분할 수 있다. 단일한 방법의 대표적인 것에는 전문가의 설문에 의한 델파이 기법, 연구자의 직관을 통한 메타분석 기법, 이슈에 대한 논의를 거치는 패널 및 브레인스토밍 기법, 트렌드나 미래의 사건을 논리적으로 확장해 나가는 퓨처스 휠 기법 등이 있다. 복수의 방법을 적용하는 것은 개별 방법들의 공통점을 찾아 이슈를 추출해 나가는 방법이다.²⁹⁾

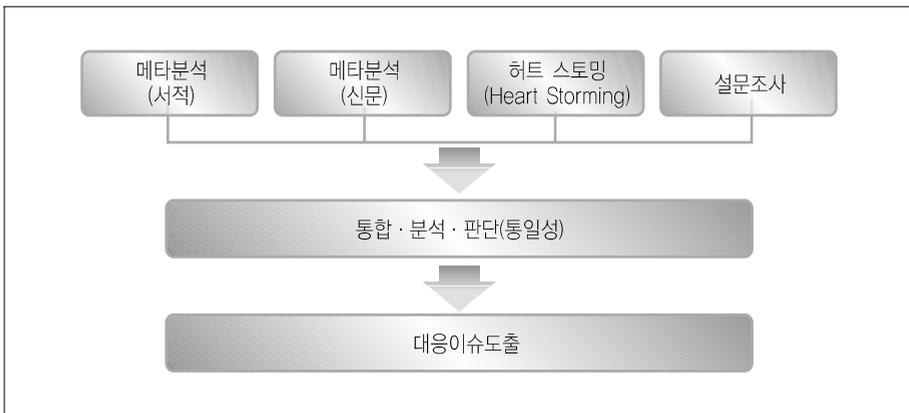
표 2-9. 정책대응 이슈도출의 방법론

기 법	주요내용	비 고
델파이	- 전문가의 일련설문 반복, 특정주제 합의도출 - 미래예측에 대해 전문가의 지식, 직관을 이용	- '48년 Rand 연구소 개발
메타분석	- 저술, 보고서, 특집 등의 공통적인 의견추출	- 연구자의 직관
시나리오	- 워크샵 통해 미래상황에 대해 시나리오 도출 - 각각의 전개과정 추정, 장기예측에 주로사용	- 2차대전시 미군처음 사용
패 널	- 패널이 특정문제, 이슈논의, 합의 통해 미래전망	- 주로 과학기술분야 사용
트렌드분석	- 현재, 과거의 추세에 근거하여 미래 예측	- 시계열자료의존
브레인 스토밍	- 토론을 핵심전문가의 의견을 통해 미래를 전망 * 허트 스토밍은 핵심 전문가 의견 청취	- 연구초기 사용
퓨처스 휠	- 트렌드나 미래의 사건을 종이에 적어놓고 중앙에서부터 바퀴모양으로 생각을 확장해나감	- 소프트웨어 불필요

29) 대개의 연구들이 단일한 방법론을 적용해왔으며, 통합적 방법의 접근은 복수기업의 공통요소를 추출하는 복수의 기법을 적용하는 방법론에 속한다(국토연구원, 2009).

본 연구에서는 지역발전정책 대응이슈 도출이 불확실한 미래의 종합적 전망을 포함하고, 수렴해야 오류를 줄일 수 있다는 판단에서 단일한 기법에 의하지 않고, 복수의 기법을 적용하여 공통성을 추출하는 통합적 접근의 방법론을 적용할 것이다.³⁰⁾ 통합적 접근에 사용되는 기법은 다가올 미래에 대한 내용을 다루고 있는 서적이나 신문의 메타분석, 지역발전 분야의 식견이 높은 핵심전문가의 식견을 종합하는 허트스토밍, 지역발전 전문가나 공무원에 대한 설문조사를 적용한다.

■ 그림 2-5. 본 연구의 정책대응 이슈도출 방법론 ■



2. 대응이슈의 도출

1) 미래전망 관련 서적의 메타분석

여기서는 향후의 지역발전 및 지역발전정책에 영향을 미칠 주요한 메가트렌드를 파악한다. 메가트렌드를 파악하기 위해 미래에 대한 전망을 담고 있는 서적을 선택했

30) 포퍼(Popper, 2008)는 미래연구가 통합적으로 추진되고 다양한 이해당사자가 참여하는 거버넌스 형태로 이루어짐에 따라 창의성, 근거, 전문성, 상호작용 등이 가미된 다양한 기법을 통합적으로 적용하는 것이 가장 바람직하다고 한다.

다. 특히, 미래의 지역발전정책의 환경 및 여건변화, 대응 등에 대한 시사점을 줄 수 있는 서적이 분석의 대상이 되었다.

서적 선택의 방법은 주로 인터넷 서점이나 신문 등의 서평을 참고로 했다. 분석의 대상은 「새로운 미래가 온다」(한국경제신문, 2010), 「미래사회의 변화 동인」(밀레니엄프로젝트, 2009), 「2020/50 미래전망토론회」(미래기획위원회, 2008), 「국가미래에 측 메타분석」(한국정보사회진흥원, 2008), 「미리 가 본 2018년-유엔미래보고서」(박영숙 외, 2008), 「글로벌 트렌드 2025」(미국국가정보위원회, 2008), 「메가트렌드 코리아」(강홍렬 외, 2006), 「메가트렌드 2006」(존 네이스비트, 2006), 「미래를 읽는 힘」(피터드러커, 2002) 등이었다.

서적 분석을 통해, 지역발전에 영향을 줄 수 있는 요소는 공통성을 기준으로 몇 가지 분야³¹⁾로 정리할 수 있다. 첫째, 정치·행정 분야에서는 세계화, 지방화의 진전에 따라 다양한 주체의 참여에 의한 지역의 거버넌스가 활성화되고 중앙권한이 지방으로 이양되는 분권화가 심화된다. 둘째, 에너지·환경 분야에서는 지구온난화가 현재의 추세대로 지속된다면, 2050년 온실가스 배출량이 2배로 증가하면서 지구평균기온이 상승하게 되고 생존위기에 처한 인류가 지속가능성을 위해 신재생에너지 개발, 녹색생활, 녹색발전을 추구하게 된다는 내용이 주류를 형성하고 있다. 셋째, 기술·인프라 측면에서는 IT기술의 발달로 인해 물리적 공간거리가 무력화되고, 산업 측면이나 삶의 공간양식이 정보기반적이 된다. 넷째, 삶의 질·문화의 관점에서는 삶의 질 수준이 높아지고 창조계급이 증가한다. 다섯째, 인구사회 측면은 인구가 고령화되고 인구감소지역과 성장지역의 양극화가 높아질 것이며, 고령화에 대비한 주거양식, 공간개발도 콤팩트하게 재편된다. 여섯째, 도시 및 지역의 관점에서는 광역화 발전이 진전되고 도시와 농촌의 경계가 사라지는 도농일체지역(Ruban)이 탄생하게 된다. 동시에 에너지 효율적인 공간개발이 증가한다. 이들의 내용을 정리하면 [표 2-10]과 같다.

31) 10여권에 이르는 미래전망 보고서의 공통점을 정리함에 있어 산만함을 피하고, 체계성을 갖추기 위해 서적에서 공통적으로 가장 많이 전망하는 분야를 간추려 편의상 몇 개의 분야로 나누어 정리했다.

표 2-10. 메타분석(서적)의 종합

부 문	주요내용	비 고
정치·행정	<ul style="list-style-type: none"> - 중앙정부 권한의 지방이양 진전 - 다양한 주체의 참여에 의한 지방정부 거버넌스 - 행정, 재정의 분권화, 주민참여의 수요증가 - 세계화, 지방화의 진전 	<ul style="list-style-type: none"> - 지방정부 권한증가 - 주민참여 증가 - 발전의 지방화
에너지·환경	<ul style="list-style-type: none"> - 지구온난화로 인한 지구종말, 인류생존의 위기 - 화석에너지 및 물 부족 위기 - 환경파괴로 인한 삶의 질 저하, 대안적 삶의 형태 	<ul style="list-style-type: none"> - 지구온난화 위기 - 환경파괴 에너지부족
기술·인프라	<ul style="list-style-type: none"> - IT 정보기술의 고도화로 인한 U-생활양식 출현 - 교통, 통신의 발달로 물리적 공간거리의 무력화 - 융합기술, 녹색바이오 기술, 실버·감정 기술 성장 	<ul style="list-style-type: none"> - IT발달의 삶의 양식 변화 - 거리 무력화
삶의 질·문화	<ul style="list-style-type: none"> - 문화적 소비의 다양화와 창조계급의 증가 - 삶의 질 수준의 양극화 - 문화의 다양성 및 지방문화의 중요성 증가 	<ul style="list-style-type: none"> - 창조계급 증가 - 삶의 질 중시
인구·사회	<ul style="list-style-type: none"> - 인구감소시대의 도래(일본: 2004년 정점) - 인구감소·고령화 대응 산업, 주거, 문화 대응 - 다문화 사회의 가속화, 인구감소/성장지역 양극화 	<ul style="list-style-type: none"> - 인구감소·고령화 대응 필요 - 인구집중화
도시·지역	<ul style="list-style-type: none"> - 에너지 효율적 공간 및 지역개발 수요증가 - 도시와 농촌의 경계 사라짐, 도시적 삶의 양식 - 광역 도시화 진전, 광역 경제권 심화 	<ul style="list-style-type: none"> - 에너지효율적 삶의 양식 - 광역화 발전

2) 미래전망 관련 신문의 메타분석

빠르고 전문적인 정보수집능력을 활용하여 미래의 전망을 집중, 심층적으로 제시하는데 장점이 있다는 판단에서 신문이 다루고 있는 미래전망을 분석했다. 최근 3년간(2008-2010년) 지역발전분야를 시리즈로 다루고 있는 주요 신문의 특집·기획기사를 분석대상으로 하였으며, 이들 신문의 내용을 망라하여 대응이슈를 종합적으로 분석, 정리했다. 여기에 대해 특별히 지역발전분야를 다루고 있는 외국의 신문도 참고로 했다.³²⁾

32) 분석의 대상이 되었던 주요 일간지는 중앙일보, 동아일보, 조선일보, 한국일보이며, 외국의 경우는 *Financial Times*의 "From Megacity to Meta-city", *New York Times*의 "New Vision for Metropolitan city", *Newsweek*의 "New Life in the City" 등을 참고하였다.

▣ 표 2-11. 주요 신문의 메타분석 대상 ▣

주요 신문	특집 및 기획기사	비 고
중앙일보	- 지방이 국가경쟁력, 신국토 포럼, 상상력이 돈	* 중앙이코노미스트
동아일보	- 일본 신도시의 쇠락, 일자리가 희망, 신성장 동력, 시군의 경쟁력, 메가시티 경쟁력	* 주간동아 포함
조선일보	- 지방정부가 국가재정 거덜낸다, 초광역 경제권을 가다, 부산의 대변신	* 주간조선 포함
한국일보	- 세계의 소프트시티를 가다	

지역발전에 영향을 미칠 주요한 내용을 정리하면 다음과 같다. ‘세계의 소프트시티를 가다’에서는 문화 등 연성전략의 중요성을 지적했다. 전쟁의 역사를 예술도시로 승화시킨 베를린, 항구도시의 문화적 창조도시화를 달성하고 있는 요코하마 등이 대표적이었다. ‘지방정부가 국가재정을 거덜낸다’에서는 개발분권과 투자 책임성으로 인한 재원의 낭비방지를, ‘日신도시 쇠락을 통해본 한국 신도시의 미래’에서는 성장시대의 지역발전전략인 신도시가 인구가 감소함에 따라 오갈 데 없는 고령자의 집단거주지로 전략해 활력이 저하됨에 비추어 인구감소시대의 정책의 방향을 제시하고 있다. ‘지방이 국가 경쟁력’에서는 녹색화의 대구, 경주의 방폐장 유치를 성사시킨 지역개발 거버넌스, 전남의 특화자원인 섬 개발, 인구감소 고령화 대비의 공동주택 진안 등의 미래발전모델을 제시하고 있다. ‘신국토 포럼’은 삶의 질이 중요한 시기에서 환경, 웰빙 등 지역자원개발과 지방분권의 중요성을 언급하고 있다. ‘일자리가 희망을 낳는다’는 지역이 중심이 되어 만드는 고용의 중요성 사례를, 그리고 ‘신성장 동력’에서는 정보화, 기후변화, 상생협력의 지역발전모델을, ‘우리 시군 경쟁력’에서는 고령화 지역의 발전모델과 기후변화 대응, 인재육성의 중요성을 언급한다. 또, ‘초광역 경제권 현장을 가다’와 ‘메가시티 경쟁력’에서는 싱가포르, 인도네시아, 말레이시아 ‘성장삼각지대’를 포함해 외국의 사례를 들어 분권화와 광역화가 지역의 경쟁력을 확보하는 방안임을 보여준다. 결국 신문의 메타분석에서는 향후에는 연성지역발전, 재정분권, 지역발전 지방화, 블록화 협력발전, 인구감소·고령화 대응, 정보화 등이 중요한 대응 이슈라는 것을 도출할 수 있었다.³³⁾

■ 표 2-12. 주요 신문 메타분석의 결과 ■

내 용	주요내용	비 고
세계의 소프트시티를 가다 (*10.5.26-8.11: 11회)	<ul style="list-style-type: none"> - 문화보존을 위한 규제(복춘사례) - 전쟁 역사보전을 통한 예술 도시(베를린) - 문화의 거점을 통한 낙후지역(탄광) 개발 - 문화통한 항구도시 창조도시재생(요코하마) - 금융과 예술을 통한 예술도시(브뤼셀) 	<ul style="list-style-type: none"> - 창조도시 - 연성지역발전
지방정부가 국가재정 거덜낸다 (*10.7.15-7.26: 19회)	<ul style="list-style-type: none"> - 공공청사의 건립과 지방재정 - 축제, 행사비용 과다, 복지비 GDP 20% 육박 - 재정분권 미약의 피해 	<ul style="list-style-type: none"> - 재정분권 - 개발 지방책임성
日 신도시 쇠퇴를 통해 본 한국 신도시 미래 (*10.5.11-5.12: 2회)	<ul style="list-style-type: none"> - 일본 신도시 개발 이후 인구 감소 - 한국의 신도시 증가를 통한 우려 - 일본인구감소, 신도시 고령자거주촌, 활력저하 - 성장시대전략=신도시, 감소시대는 중지 	<ul style="list-style-type: none"> - 인구감소·고령화 시대 대응 필요
지방이 국가경쟁력 (*08.4.07-4.30: 11회)	<ul style="list-style-type: none"> - 대구시의 인구감소, 도시 녹색화 성과창출 - 지역실정에 맞는 산업 육성 필요 - 경주 방폐장 유치: 지역개발 거버넌스 - 서해안의 그린 개발, 해양개발 성과 - 동북아 광역발전 해양관광, 레저중심지 육성 - 전남 섬 개발 승부, 정보화 마을의 성과 - 인구감소·고령화 대비 공동주택, 산업재편 	<ul style="list-style-type: none"> - 기후변화 - 주민참여 지역개발 - 인구감소·고령화 대응 - 정보화지역발전 - 발전공간 블록화
신 국토포럼 (*08.5.03-7.01: 25회)	<ul style="list-style-type: none"> - 지역 특색, 여건, 환경변화에 맞는 사업 탐색 - 분권화 발전의 토대, 지방행정구역 개편 - 지역발전과 지방재정 상관성: 체전 약초산업 - 지역발전자원: 문화역사유산(안동 하회마을) - DMZ의 환경을 활용한 지역발전 - IT를 활용한 지역발전(신소재 성장, 경북) - 전주, 비빔밥을 통한 특화사업 육성 - 강원도의 해양, 풍력 자원개발(양양, 강릉) - 월빙산업, 축제에 의한 지역발전(산청) 	<ul style="list-style-type: none"> - 지역특성화 - 소프트지역발전 - 기후변화 대응 - 지역주도발전 - 기후변화 대비 - 삶의 질 중요
일자리가 희망 낳는다 (*10.7.20-7.27: 2회)	<ul style="list-style-type: none"> - 지역공동체 일자리사업 - 강원, 폐광주민이 만든 카지노 일터 - 텃밭회사 등 태백, 정선, 영월, 상주 등 	<ul style="list-style-type: none"> - 지역발전 핵심요소, 일자리 창출
新성장동력 (2010.5.24-5. 30: 12회)	<ul style="list-style-type: none"> - 정보화 기반 U 캠퍼스 구축 - 기후변화 대응 미래에너지 개발 - 싱가포르, 일본 친환경 건축 활성화 - 녹색경영, 그린기업, 그린카 개발 투자 - 지역의 협력, 새로운 성장의 돌파구 - 삶의 질 향상 관련 산업 부각 - 인구감소·고령화 대비 헬스케어, 실버산업, 공간구조 변화 	<ul style="list-style-type: none"> - 정보화 지역발전 - 기후변화대응 녹색산 업 육성 - 삶의 질 중시 - 인구감소·고령화 대비 지역발전 - 상생협력발전

33) 이러한 이슈의 도출방법에는 신문에서 나타나는 개별 이슈의 빈도순을 기준으로 하였다.

(계 속)

내 용	주요내용	비 고
우리시군의 경쟁력은 ('09.12.01-12.14: 4회)	<ul style="list-style-type: none"> - 지역환경 고려, 자립형 발전모델 개발 중요 - 생활서비스를 통한 경쟁력 강화 - 산업 융합형 신모델 개발 중요 - 지역리더 강화 모델 - 숨은 역량 강화, 지역발전 차별화 중요 - 인구감소지역 인재유치, 교육 통한 발전 - 환경, 기후변화 대응이 지역발전 원동력 	<ul style="list-style-type: none"> - 환경 여건 고려특화발전 - 인재육성 - 인구감소·고령화 대비 - 기후변화 대응
초광역 경제권 현장을 가다 ('10.02.18-02.24: 3회)	<ul style="list-style-type: none"> - 싱가포르, 인도네시아, 말레이시아 '성장삼각지대' - 국경없는 경제활동지구, 글로벌 산업지대 - 외래순 대교를 통해 이어진 스웨덴과 덴마크 - 지역협력을 통한 경제부흥 - 부산, 후쿠오카 교류를 통한 성장 	<ul style="list-style-type: none"> - 경제블록화 - 상생지역협력
메가시티 미래의 경쟁력 ('09.06.16-07.03: 12회)	<ul style="list-style-type: none"> - 메가시티 리전의 시대가 온다 - 정보·지식기반산업 등 미래성장기반 취약 - 지자체들 따로 개발, 연계경쟁력 10위권 밖 - 미국, 집적-연계가 성장 발판 - 런던-파리는 항공-금융 클러스터 조성 중 - 중국, 경제권 간 분업 협업 이루어 성장 - 2025년 리니아 신칸센 개통 통한 지역 발전 - 교통, 지식, 그린 '3대인프라' 글로벌 경쟁력 - 지역, 중복투자로 인한 경쟁력 약화 - 분권화-광역경제권이 지역격차 해소 대안 	<ul style="list-style-type: none"> - 지역간 협력발전 - 경제 블록화 - 시공간 통합 - 규제완화 - 그린산업 - 분권적 지역발전

3) 핵심전문가 허트 스토밍

지역발전에 영향을 미칠 주요한 변수를 추출하기 위해 거의 6개월 동안 이 분야 핵심 전문가를 중심으로 본 연구의 주제를 제시한 다음, 집중적인 자문을 구했다. 자문을 위한 전문가는 분야, 지역, 연령 등을 고려했다. 허트 스토밍의 집중성을 높이고 제시했던 이슈에 대해 미심쩍었거나 내용을 보다 자세히 확인하고 싶은 경우는 서면 조사를 추가 했으며, 또 필요한 경우 심층 면접을 추가하여 이를 종합했다.³⁴⁾

수렴된 견해는 첫째, 정보화에 따른 지역발전의 불균등, 산업재편 영향, 둘째, 사회의 민주화에 따른 정책의 지방화에 대한 수요의 증가, 셋째, 기후변화에 대비한 지역

34) 대개의 핵심 전문가는 특별히 한 분야를 언급한 경우는 거의 없었고, 복수의 분야의 중요성을 언급했다.

및 공간개발, 넷째, 인구감소 및 고령화에 대비한 다양한 차원의 지역개발의 대응, 다섯째, 지역발전 단위의 광역화, 여섯째, 삶의 질 수요적 지역발전의 대응이 중요한 것으로 집약할 수 있다.

■ 표 2-13. 허트 스토밍 분석의 결과 ■

전문가	대응이슈	비 고
A	- 정보화에 따른 발전의 불균등 입지 - 정책의 지방화에 대한 수요증가 - 지역경제발전 규모의 광역화	- 정보화, 지방화, 지역발전 블록화
B	- 기후변화에 따른 에너지 효율적 공간구조 - 정보화에 따른 공간통합의 폐해 - 수도권과 지방의 상생발전	- 기후변화, 정보화 대응 지역개발 - 지역의 상생발전
C	- 지역단위 통합적 정책시행 수요 증대 - 에너지 효율적 지역개발의 요청 - 정보화에 의한 지방 유통, 제조업 공동화	- 분권화, 기후변화, 정보화
D	- 문화, 재미를 고려한 지역마케팅의 지역발전 - 시공간 압축의 고도화 - 도심의 재활용, 신도시 개발의 지속성	- 문화적 지역발전, 정보화 대응
E	- 인구감소에 따른 신도시 개발의 문제 - 경제블록화와 지역간 발전의 격차	- 인구감소 대응 도시개발 - 경제블록화 지역발전
F	- 인구감소시대의 도시기반시설 정비 - 대규모 개발사업의 지속 불가능 - 교통, 정보통신의 고도화와 발전요소 집중	- 인구감소, 정보화 지역발전
G	- 농촌인구 인구감소·고령화, 감소화의 도전 - 문화, 환경 등 지역의 연성발전 - 농촌-도시의 통합적, 연계적 발전	- 인구감소·고령화 - 삶의 질 수요증가 - 지역통합, 연계발전
H	- 공공서비스 공급 광역화 - 포괄보조 지원정책의 효과성 - 지역발전전에 대한 지방차원의 참여, 거버넌스	- 지역발전정책 지방화
I	- 성장지역과 쇠퇴지역의 대립, 관리 - 발전공간의 집중성 강화 - 지방재정의 효율성, 건전성 확보	- 성장·쇠퇴지역 대립 - 지방재정, 분권화
J	- 도시계획 등에서 분권적 개발 증가 - 문화, 지역 정체성의 상품화 - 지구 온난화에 따른 각종 재해발생	- 분권적 지역개발 - 문화적 지역발전 - 지구 온난화

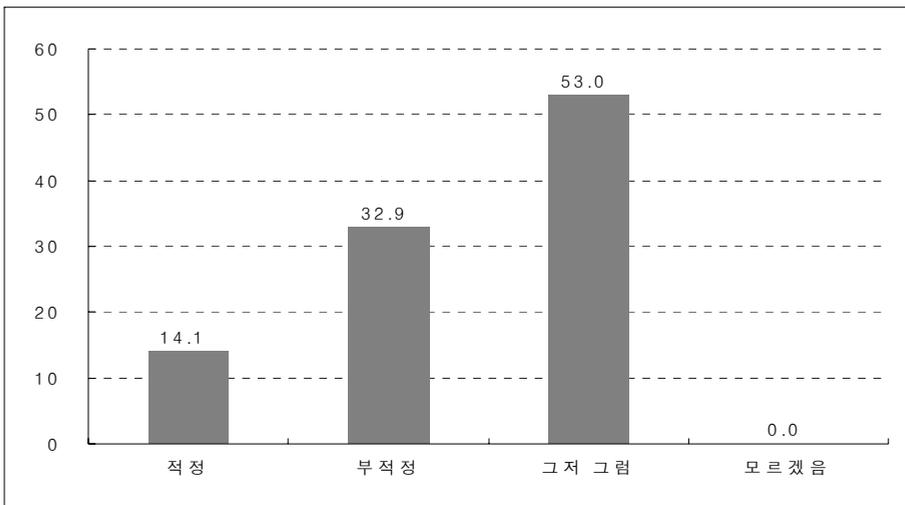
4) 공무원·전문가 설문조사

대학, 연구소 등의 전문가, 지방자치단체 공무원을 대상으로 지역발전 정책의 환경 변화, 대응이슈에 대한 설문조사를 시행했다. 구조화된 설문지를 작성하여 인터넷을 통해 설문조사지를 배부하고, 회수율을 높이기 위해 이메일 및 전화 독려를 추가했다. 조사기간은 1주일이었으며, 조사대상 858명 가운데,³⁵⁾ 149명이 응답하여 회수율은 17.4%였다. 지역발전에 대한 인식과 향후 대응이슈로 나누어 그 결과를 정리하면 다음과 같다.

(1) 지역발전정책의 인식

우리나라의 지역발전정책에 대해서는 부정적인 인식이 많았다. 지역발전정책이 적절하다고 생각하는 사람은 14.1%에 불과했으며 나머지는 그저 그렇거나 부정적인 견해를 지니고 있었다.

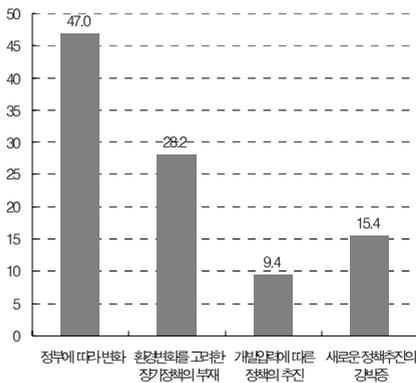
■ 그림 2-6. 지역발전정책의 전반적 평가 ■



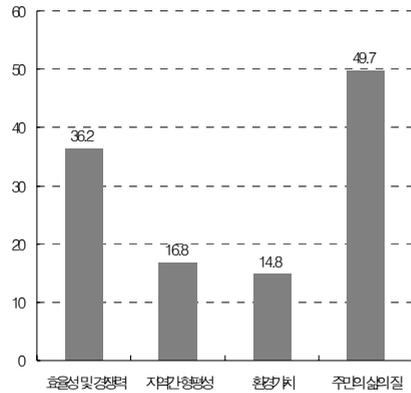
35) 이 가운데 전문가는 68.2%인 585명이었으며, 공무원은 31.8%인 273명이었다.

지역발전정책의 가장 큰 문제점으로는 정권에 따른 정책의 잦은 변화를 꼽고 있었다. 지역발전의 중요한 가치에 대해서는 주민의 삶의 질이 1순위였으며, 그 다음은 지역의 경쟁력, 지역간 형평성, 환경가치의 순이었다. 대부분이 거시 환경의 변화를 고려한 지역발전정책의 필요성을 인식하고 있었다.

■ 그림 2-7. 지역발전정책 가장 큰 문제점



■ 그림 2-8. 향후 지역발전정책 중시요소



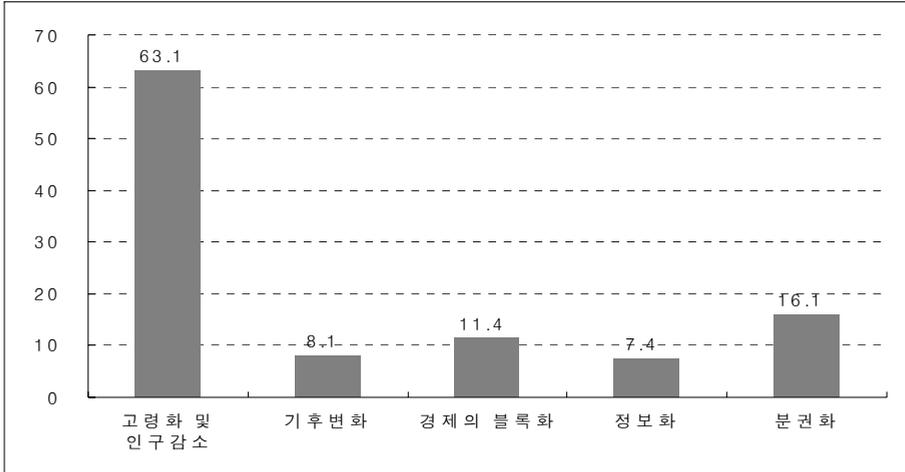
(2) 향후의 지역발전정책 대응이 필요한 이슈

향후 지역발전정책에 영향을 미칠 중요한 요소로는 고령화 및 인구감소(63.1%)를 꼽았다. 그 다음으로 분권화(16.1%), 경제의 블록화(11.4%), 기후변화(8.1%), 정보화(7.4%)의 순을 보이고 있다.

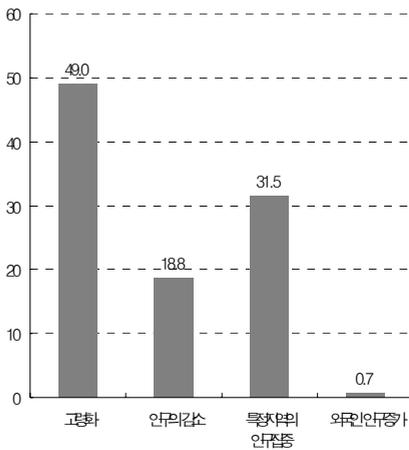
특히, 인구측면에서 지역발전정책에 영향을 미칠 요소로는 고령화, 특정지역으로의 인구 집중과 여타 지역의 인구감소, 그 다음으로는 인구의 절대적 감소 등이라고 전망하고 있다. 반면 인구가 정체하거나 증가한다는 의견은 소수(12.1%)에 불과했다.

이런 인구의 변화에 따라 98%라는 절대 다수가 성장시대의 지역발전에서 벗어나 인구축소 및 정체시대에 대응한 정책개발이 필요하다고 응답하고 있다.

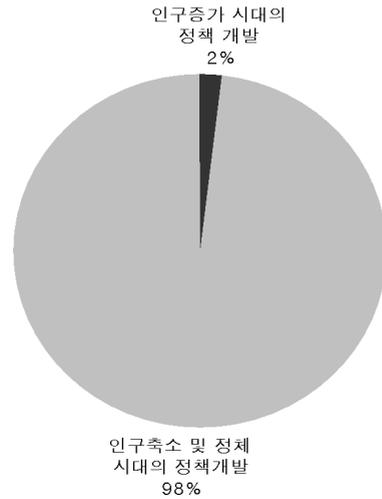
■ 그림 2-9. 향후 지역발전정책에 영향을 미칠 요소 1순위 ■



■ 그림 2-10. 지역발전정책 영향 인구요소 ■



■ 그림 2-11. 인구고려 지역발전정책 ■



기후변화에 대해서도, 향후의 지역발전정책은 높은 대응이 필요하며, 그 중에서도 온실가스 배출 및 에너지 위기(32.2%), 생태계의 위기(15.5%), 재해로 인한 생존의 위기(16.8%) 등을 중요한 대응요소로 보고 있다. 그리고 기후변화는 지역발전의 환

경가치에 대한 중요성을 제고시킬 것이며, 녹색생활 등에 대한 관심을 제고시킬 것이라고 관측하고 있다. 대응이 가장 필요한 분야로는 에너지 효율적인 지역사회개발과 공간구조 형성으로 내다보고 있다.

그림 2-12. 기후변화 대응 지역발전정책 필요

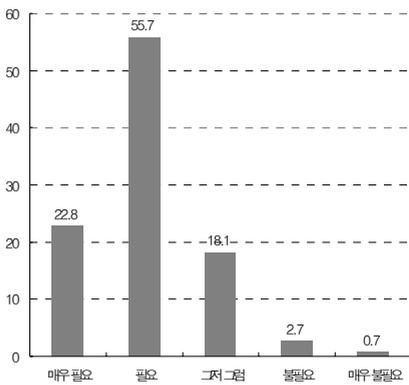


그림 2-13. 기후변화의 지역발전정책 고려 요소

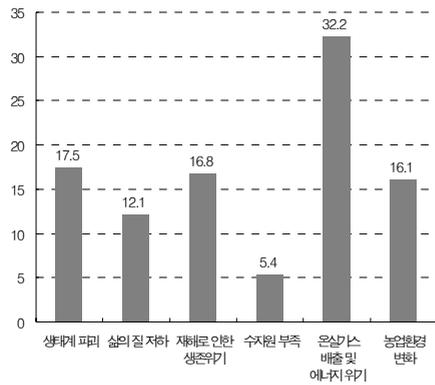


그림 2-14. 기후변화와 지역발전정책의 연관

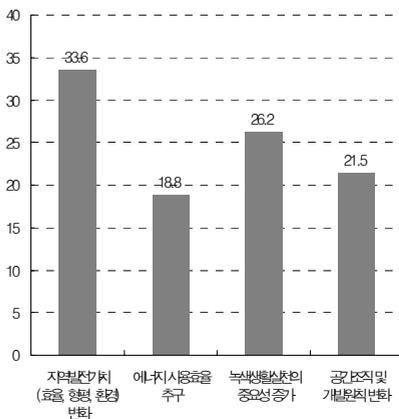
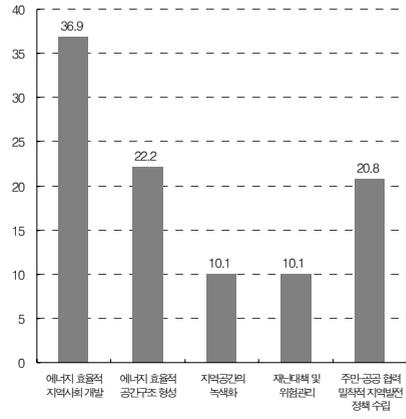
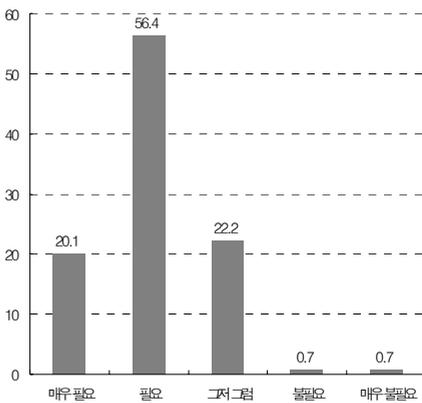


그림 2-15. 기후변화 고려 지역발전정책 재편 및 대응

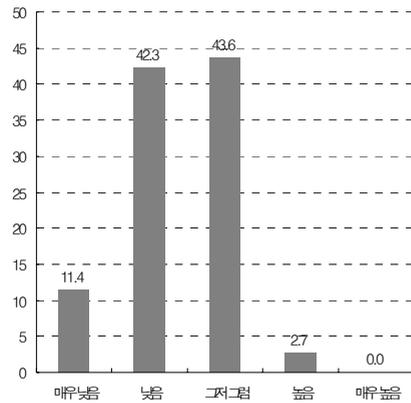


지역의 광역화 및 경제블록화에 대해서는 대응의 필요성이 매우 높은 것(76.4%)으로 나타났다. 그러나 대응수준이 매우 낮음을 우려하고 있으며(53.6%), 경제블록화의 지역발전 영향요소로는 지역간 협력(28.9%), 광역 도시권 위주의 정책(25.5%), 발전 단위의 광역화(22.5%)로 지목하고 있었다.

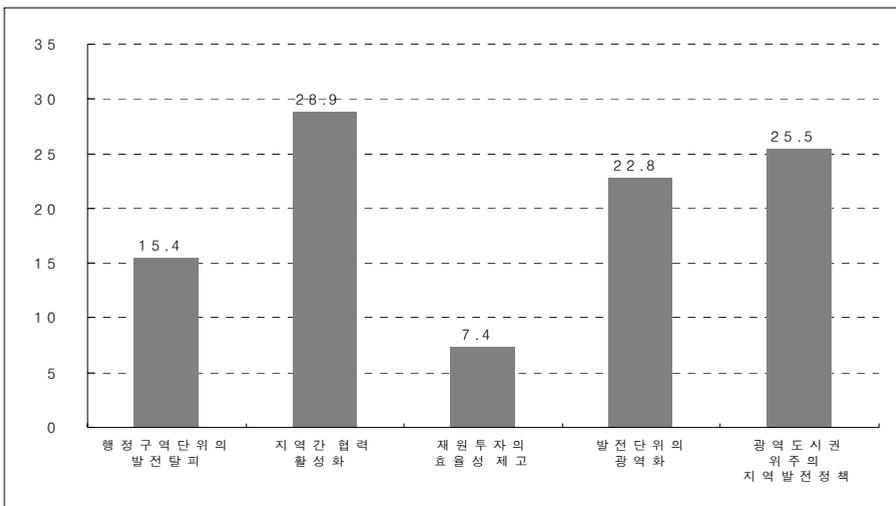
■ 그림 2-16. 경제블록화 대응필요



■ 그림 2-17. 경제블록화 대응수준



■ 그림 2-18. 경제블록화 지역발전 고려요소



정보화에 대해서도 지역발전정책의 대응이 매우 필요(77.0%)하다고 보고 있다. 정보화의 지역발전 영향은 발전공간의 분산적 집중(69.1%)으로 모아지고 있다. 지역발전정책의 재편에 대해서는 U-지역의 성장(25.5%), 창조계급 집적지 형성(24.8%), 장소매력이 있는 핵심지역의 집중(22.2%)을 관측하고 있다.

그림 2-19. 정보화 대응 필요성

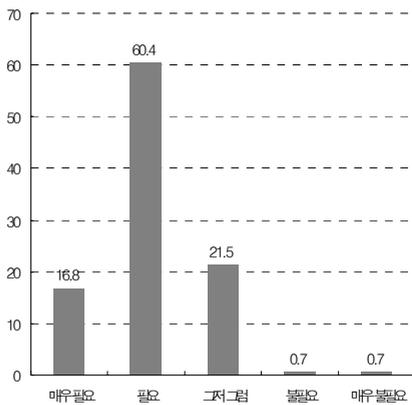


그림 2-20. 정보화의 지역발전영향

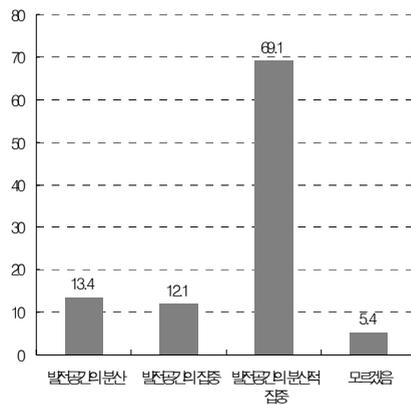
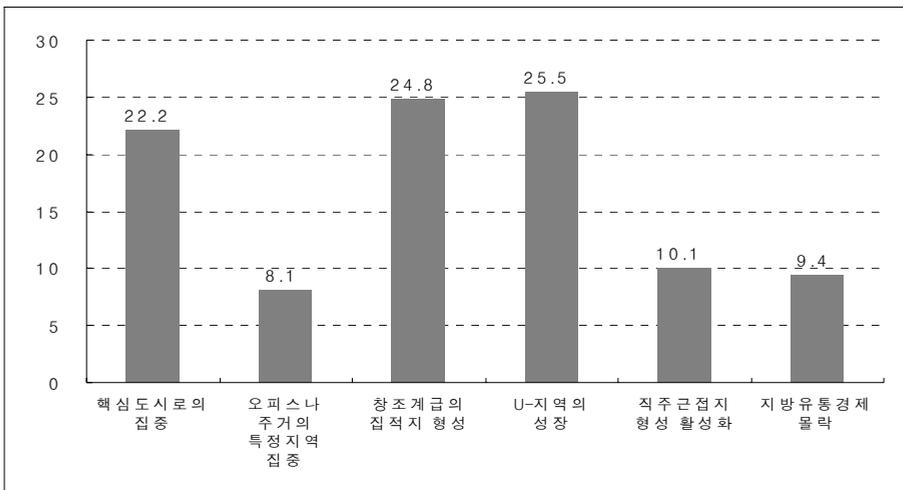


그림 2-21. 정보화 고려 지역발전정책 재편 및 대응분야



분권화에 대응한 지역발전의 지방화 수준이 매우 미흡(63.7%)하다고 인식한 반면, 향후 분권화 대응한 지역발전의 필요성을 매우 높게(95.9%) 보고 있다. 제약요소가 되는 지방재원의 확보(40.3%), 중앙부처의 이기주의(39.6%)에 대한 대응이 필요하다는 견해를 피력하고 있다.

그림 2-22. 지역발전정책 지방화

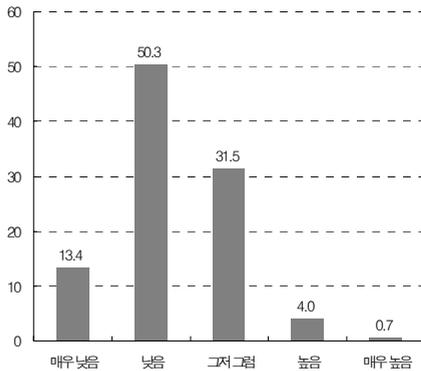


그림 2-23. 지역발전정책 지방화 필요

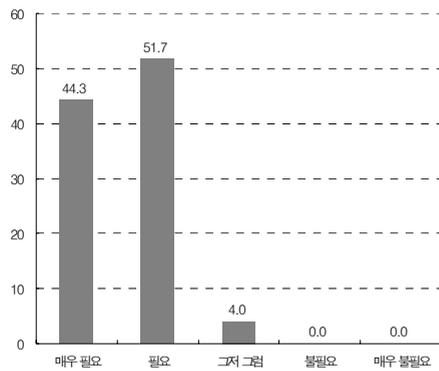


그림 2-24. 지역발전정책 지방화 낮은 분야

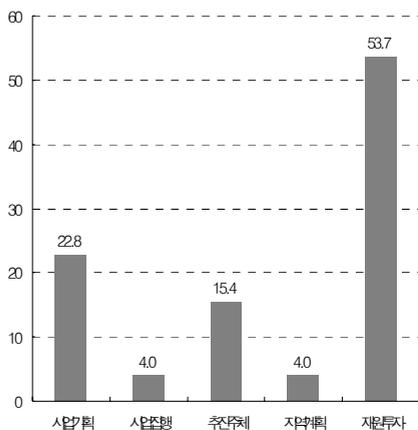
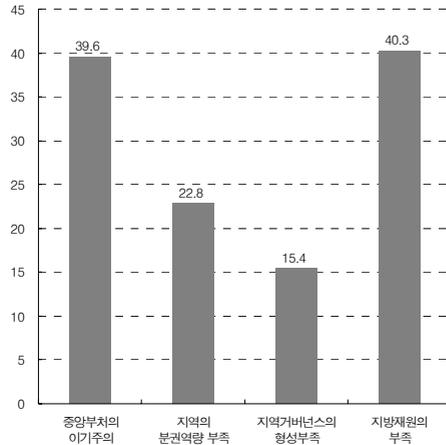


그림 2-25. 지역발전정책 지방화 제약요소



5) 대응이슈의 종합

지금까지 향후의 지역발전정책에 영향을 줄 대응이슈를 도출하기 위해, 미래전망을 다룬 서적 및 신문에 대한 메타분석, 지역발전 핵심전문가를 대상으로 한 허트 스토밍 분석, 공무원 등에 대한 설문조사 분석을 수행했다.

그런데 이들 분석을 토대로 대응이슈를 도출하는 데는 정형화된 방법이나 일반화된 기준이 없다. 그것은 자료의 유형이나 분석내용에 따라 다를 수밖에 없는데, 여기서는 지금까지 언급한 분석내용을 상향식으로 요약하는 방법을 선택할 것이다. 상향식 방법은 공통성의 기준에 의해 분야를 구분하고, 분야별로 중복되거나 상호 관련되는 내용, 방향이 유사한 항목을 도출하고, 이를 다시 분류하고 묶어나가서 최종적으로 대응이슈로 정리하는 추론의 과정을 거치는 방법이라고 할 수 있다. 분석의 방법별 개별적인 영향이나 이슈를 분석, 종합, 통합해 나가는 방식이 적용하는 것이다.

그런데 분야의 구분이 문제가 될 수 있는데, 분야의 구분은 먼저 분야를 정해놓고 접근을 하는 방법과 공통성의 귀결로서 분야를 정하는 방법이 있다. 전자의 대표적인 경우가 분야를 5개로 구분하는 STEEP(Society, Technology, Economics, Ecology, Politics)접근이며³⁶⁾, 후자에는 전자와 다른 접근법을 택하는 방법이 해당된다.³⁷⁾

본 연구에서는 후자의 방법을 적용하여, 향후의 지역발전이 고려하거나 지역발전정책에서 적극적인 대응이 필요한 이슈를 5가지로 정리했다. 사회적 측면의 인구감소·고령화, 환경측면의 기후변화, 경제적 측면의 경제블록화·상생발전, 기술적 측면의 정보화, 정치·행정적 측면의 중앙권한의 지방으로의 이전에 따른 분권화 등이 이들에 해당된다.

창조지역 등의 대응에 필요한 삶의 질 요소, 문화적 요소도 상당한 정도의 공통성을 지닌 이슈로 검토되었으나, 삶의 질 요소는 지역발전정책의 일반적인 가치로 시대나 환경변화에 관계없이 중요시 할 수밖에 없는 목표가치라는 판단에서 제외하였으

36) 5개의 분야로 구분하는 것이 사회의 거의 모든 분야를 포괄, 망라할 수 있고, 분야구분을 고민할 필요성이 적기 때문에 대개의 미래예측 연구가 이 방법을 가장 많이 활용한다.

37) 국내의 연구로는 한국농촌연구원의 '농촌공간 2020'(2006), 정보통신연구원의 '메가트렌드 코리아'(2006) 등이 여기에 해당된다.

며, 문화적 요소를 고려한 지역발전의 경우는 이들의 5개 보다는 공통성의 비중이 떨어져 핵심 이슈에서 제외시켰다.

■ 표 2-14. 지역발전 대응이슈의 도출 ■

주요내용	공통성	대응이슈
- 저출산, 인구감소, 고령화, 지역활력 저하, 공간개발패턴 변화, 가구 소규모화	- 인구감소시대 - 공동체 활력저하	인구감소· 고령화
- 지구 온난화, 에너지 부족, 재해발생, 산업대응, 지역개발 원리 변화, 녹색성장	- 지구온난화 - 녹색대응	기후변화
- 지역 및 국가간 경제협력 강화, 협력발전, 규모의 경제화 및 광역화 발전	- 협력에 의한 규모의 경제 - 광역화 발전 도모	상생발전· 경제블록화
- IT기술발달, 시·공간 압축, 경제주체 입지 및 이동성 자유, 산업구조 고도화, 교통통신 발달	- IT산업 고도화 - 입지이동성 증대	정보화
- 중앙권한의 지방이양, 지방재정의 중요성, 지방의 거버넌스 강화, 경제활동의 분산	- 지역발전 자율성 - 지역 거버넌스	분권화

제5절 대응전략개발의 관점과 체계

1. 전략개발의 관점

본 연구는 앞에서 도출한 대응이슈가 향후의 지역발전정책에 미칠 영향을 기술했고 보고 이에 따른 지역발전전략의 대응을 제시하는 것을 목적으로 하고 있다. 대응전략을 모색하기 위해서는 대응이슈가 지역발전정책에 영향을 주어 전략을 끌어내는 메커니즘 규명이 선행되어야 한다. 대응이슈가 지역발전에 영향을 주는 핵심적인 고리나 이와 연관된 역할을 밝히는 것이 핵심적인 문제가 되기 때문이다. 대응이슈가 향후의 지역발전정책에 미치는 전략의 개발에는 핵심적인 양상과 관련된 추가적이거나

연쇄적인, 그리고 다각적인 영향의 파악이 중요하다라는 판단에서, 이에 대한 설명력을 높이기 위해, 본 연구에서는 퓨처스 휠³⁸⁾의 관점에서 향후의 전략개발을 접근할 것이다.

가령, 퓨처스 휠의 적용에 따르면, 인구감소 및 고령화 이슈는 정책이 대응해야 할 중요요소인 ① 지역의 ‘밀도’(density) → 교외화 및 신도시 개발 억제³⁹⁾ → 구도심 재생 → 주상복합 활성화의 루트나, ② 성장동력 저하 → 구매력 저하 → 지역산업 비활성화 → 새로운 산업단지 조성억제 및 구산업 단지 재활성화, ③ 저출산 → 인구 공동화 → 공공시설 과소이용 → 공공시설 공급 광역화 → 발전단위의 광역화 등 복합적 방향으로 지역발전정책의 영향이 연쇄화, 다기화 됨을 밝혀낼 수 있다.⁴⁰⁾

다음으로, 이슈와 전략개발의 방식에 대해서는 부문별 접근과 종합적 접근이 가능한데, 전체는 부문의 집합이기 때문에 여기서는 기본적으로 전자의 방법을 취하고, 부문별 이슈의 통합적 고찰은 결론 파트에서 가급적 제한적으로 언급할 것이다.⁴¹⁾

2. 전략개발의 체계

대응전략은 앞에 제시한 관점을 수용하여, 대응이슈를 고려한 향후의 지역발전전략을 개발할 것이다. 전략개발의 기본적 프레임은 대응이슈가 향후 지역발전전략의 중요한 요소에 영향을 미쳐 이에 대응한 방안을 마련하는 형태를 띠게 된다.

38) 퓨처스 휠은 미래에 일어날 사건을 종이의 가운데 써 놓고, 중앙에서부터 바퀴모양으로 점차적으로 생각이나 영향을 확장해 나가는 방법으로, 대응이슈가 미래의 지역발전정책에 미칠 영향과 그에 따른 전략을 개발하는 데 유용하다(국토연구원, 2009).

39) 교외화와 신도시 개발억제와 연관된 대도시의 스마트 성장관리 정책의 필요성도 도출될 수 있을 것이다.

40) 같은 방식으로 기후변화는 ‘에너지 효율’(energy efficiency) 문제를 부각시키고, 이는 에너지 효율적인 공간구조, 에너지 효율적인 교통 인프라에 대한 영향 뿐 아니라 신재생 에너지 개발, 에너지 자립마을 개발 등으로 영향을 미치며, ‘이동성’(mobility)에 영향을 미치는 정보화도, ‘규모의 경제’(scale of economy)에 영향을 미치는 경제발전의 블록화도, ‘자율성’(autonomy)에 영향을 미치는 분권화도 같은 방식으로 그 영향이 다기화, 연쇄화된다.

41) 부문별 접근은 부문의 영향에 따른 전략을 밀도있게 그려낼 수 있는 장점이 있는 반면, 전체를 놓칠 수 있는 약점이 있고, 통합적 접근은 전체를 그려낼 수 있는 장점이 있는 반면, 부문별 영향이나 대응을 정확히 포착해낼 수 없는 한계가 있다.

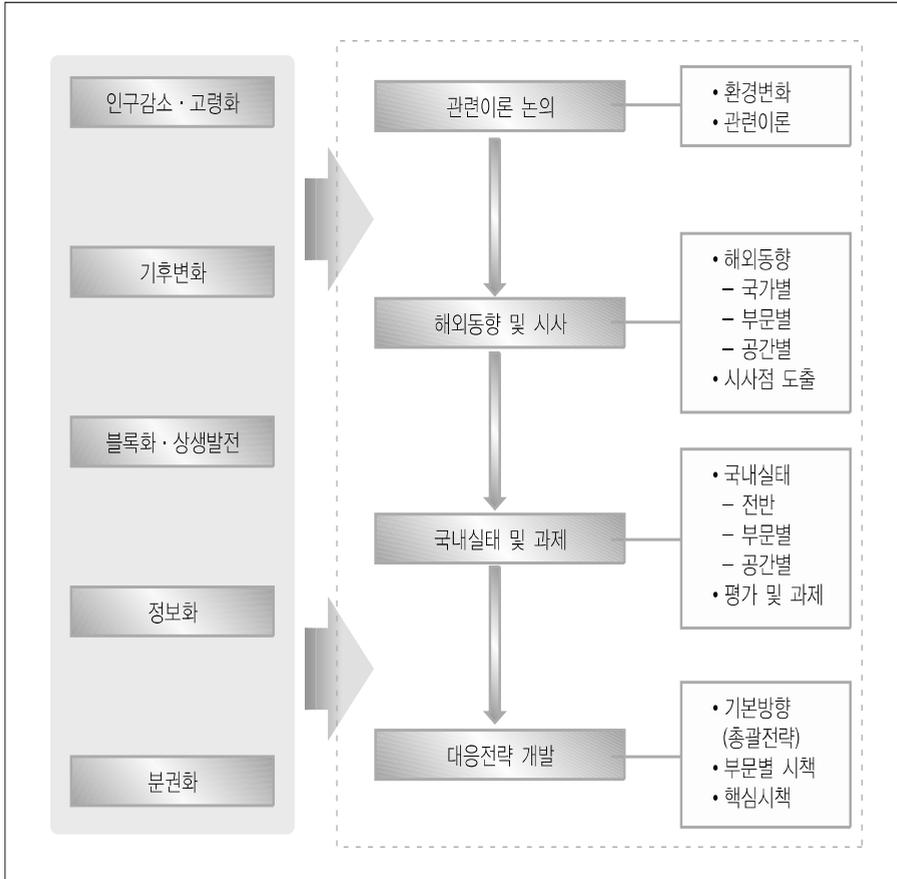
일반적으로 대응전략의 모색은 정책의 상위요소인 전략의 방향 및 기초, 지역발전 및 계획, 주체, 시책 등을 포괄하지만, 대응이슈가 지역발전정책에 영향을 미치는 양상과 내용, 원리가 다를 수 있고, 정책의 하위요소라고 할 수 있는 공간구조, 도시계획, 경제활동 주체의 입지, 주체의 이동패턴 등에도 차별적인 영향을 미칠 수 있기 때문에 대응전략의 내용은 이슈에 따라 부문별로 선택적으로 달리 제시될 것이다.

■ 그림 2-26. 전략개발의 접근틀 ■



이런 접근 틀로서 제시되는 대응이슈별 전략개발의 부문별 파트는 크게 네 부문으로 구성될 것이다. 부문의 환경변화 및 이론적 논의, 해외동향 검토 및 이들의 시사점, 국내실태 파악 및 이를 통한 과제, 대응 발전전략의 개발이 그것이다. 이들 부문은 내용서술은 체계성을 도모하기 위해 가급적 통일성을 기하되, 부문별 특성의 차이에 따라 획일적으로 전략제시의 체계를 맞추기 어려운 점도 있어 필요에 따라서는 차이를 둘 것이다. 전략제시의 폭과 깊이도 다를 수 있다. 이런 체계에 따라 다음 장부터 언급될 부문별 대응전략의 서술체계와 그 내용을 제시하면 [그림 2-27]과 같다.

■ 그림 2-27. 대응전략개발의 체계 ■



제3장 인구감소·고령화 대응 지역발전전략

제1절 인구감소·고령화 관련 이론논의

1. 환경변화

가. 저출산·고령화 현상의 심화

전세계적으로 저출산현상의 심화와 평균수명 연장으로 인하여 총인구에서 고령인구의 비중이 증가하는 고령화 현상이 나타나고 있다. 만약 저출산·고령화현상이 지속된다면 장기적으로는 인구규모의 총량적 감소와 경제활동인구의 감소 등으로 심대한 경제사회적 변화가 야기될 것으로 예상되고 있다.

이러한 저출산, 고령화 현상은 우리나라에서도 진행되고 있다. 오히려, 우리나라가 다른 국가에 비하여 고령화가 급속히 진행되고 저출산도 상대적으로 더욱 심각한 것으로 나타난다.⁴²⁾

인구 고령화와 관련하여 UN은 그 정도의 차이에 따라 고령화사회(aging society), 고령사회(aged society), 초고령사회(super-aged society, 후기고령사회) 등 3단계로 구분하고 있다(세타 후미히코 외, 2006). 고령화사회는 65세 이상 인구가 총인구의 7%이상일 때의 사회를 가리키며, 고령사회는 14%이상, 그리고 초고령사회는 20% 이상을 의미한다.

42) OECD 국가의 대부분이 이미 2000년에 고령인구 비중이 14%를 넘어 고령사회로 진입하였으며, 독일, 프랑스, 이탈리아, 일본, 노르웨이, 스페인, 스웨덴, 영국 등은 2000년에 노년인구가 15%를 상회하고 있다.

고령화사회에서 고령사회로 바뀌는데 일본은 24년 걸렸으며, 대부분의 국가는 70-80년이 소요되었다. 이에 비해 우리나라는 고령화사회에서 고령사회로 전환하는데 18년이 소요될 것으로 전망되어, 일본이나 다른 유럽에 비해서도 급속한 고령화를 겪을 것이라 예상되어 이에 대한 대책이 시급한 편이다(최속희, 2008).

우리나라의 경우 2007년 65세 이상 고령인구 비율이 전체 인구의 9.9%로 전망되고 2050년에는 65세 이상 인구가 38.2%로 세계 최고령국가로 예상되고 있다(최속희 2008). 또 다른 추계에 따르면, 노인인구의 비율이 2018년에 14.3%로 고령사회에 진입하고 2026년에는 노인인구가 20.8%에 이르는 초고령사회로 변모할 것으로 전망된다(이왕건 외, 2005).

▣ 표 3-1. 주요 국가의 인구고령화 속도 ▣

국 가	해당 노인인구비 도달연도(년)			증가소요연수(년)	
	7%	14%	20%	7%→14%	14%→20%
한국	2000	2018	2026	18	8
일본	1970	1994	2006	24	12
독일	1932	1972	2012	40	40
영국	1929	1976	2021	47	45
이탈리아	1927	1988	2007	61	19
미국	1942	2013	2028	71	15
프랑스	1864	1979	2020	115	41

자료: 최속희(2008)

우리나라가 다른 나라에 비하여 빠른 속도의 고령화추세를 보이는 이유는 단순히 의료복지 수준의 개선에 의한 것은 아니다. 저출산 현상에 기인한 것이라 할 수 있다. 우리나라의 여성 1인의 합계출산율이 1970년 4.53명에서 2005년 1.08까지 저하되었으며, 이는 일본(1.29)보다 낮고 선진국 평균인 1.56보다도 더 낮은 수치이다. 한편, 기대수명은 지속적으로 증가하여 1971년 62.3세로 추정되었던 기대수명이 1980년에 65.69세, 2000년에 76.02세, 2010년 79.60세, 2050년 86.02세 등으로 전망되고 있다(박경애, 2007).

■ 표 3-2. 우리나라 고령화관련 지표의 변화추이 ■

연 도	65세 이상 인구구성비(%)	노년부양비 (%)	고령화지수 (%)	합계출산율 (명)
1970	3.1	5.7	7.2	4.53
2000	7.2	10.1	34.4	1.47
2005	9.1	12.6	47.3	1.08
2010	11	15	67.7	-
2015	12.9	17.6	94.8	-
2020	15.6	21.7	108.7	-
2030	24.3	37.7	213.8	-
2050	38.2	72	429.3	-

자료: 통계청, 2007, 한국의 사회지표, 김부성(2009:44) 재인용.

노년부양비=(65세이상인구/15-64세인구)×100, 고령화지수=(65세이상인구/0-14세인구)×100, 합계출산율=가임기간(15-49세) 동안 출산하는 자녀수.

나. 우리나라 인구변화 전망

우리나라의 총인구 및 인구변화에 대한 대표적인 통계는 인구주택총조사를 통하여 집계되고 있으며, 통계청은 인구주택총조사를 기초로 코호트(cohort)요인법⁴³⁾을 적용하여 장래인구를 예측, 발표한다.

최근에 발표된 통계청(2008)의 추계자료에 따르면, 우리나라는 향후 “인구증가 없는 고령화”사회로 진입하는 것으로 나타났다. 우리나라의 총인구는 2005년 48,138천 명이었으며, 2018년 49,340천명을 정점으로 지속적으로 감소하여 2030년 48,635천 명이 될 것으로 전망되고 있다.

인구증가 및 감소에 있어서도 지역별 차이가 존재한다. 전반적으로 경기도를 제외한 모든 시·도에서 인구감소를 경험하게 된다. 첫째, 부산, 대구, 강원, 전북, 전남, 경북 등 6개 시도는 감소세가 지속될 것으로 예측된다. 둘째, 서울, 경남, 광주, 제주, 충북, 충남 등 6개 시도는 인구증가에서 감소로 전환되리라 예측되고 있다. 2005

43) 코호트요인법은 특정 연도의 연령별, 성별 인구를 코호트로 설정하여 예측하는 방법이다.

년~2030년 기간 중에서 인구규모가 정점에 이르리라 예상되는 시기는 다음과 같다. 서울은 2010년에 인구규모가 정점⁴⁴⁾에 이르며, 경남은 2012년, 광주는 2013년, 제주는 2013년, 충북은 2006년, 충남은 2027년 등이다. 셋째, 경기, 인천, 대전, 울산 등 4개 시도는 인구가 계속 증가할 것으로 예상되었다. 인구가 가장 많은 경기도는 2005년 10,612천명에서 2030년 14,048천명으로 증가세를 보인다.

요약하면 2030년까지 우리나라 전체적으로 인구 감소가 예상되고 있다. 한편, 지역별로 살펴보면 경기도 지역만 인구가 지속적으로 증가하고 다른 시·도에서는 인구가 감소하는 것으로 나타났다. 경기도의 인구 증가는 추계기간(2005~2030년) 중에 자연증가와 인구가동으로 인한 사회적 증가를 모두 보여주고 있기 때문이며, 이는 저출산·고령화 시대에도 경기도로의 집중현상이 지속될 것임을 보여주고 있다.

다. 시도별 고령인구 및 생산가능인구 변화전망

시도별 고령인구, 생산가능인구의 구성비중은 해당 지역의 산업화 및 경제발전정도와 관련이 있는 것으로 보인다. 통계청(2008)의 추계에 따르면, 특별시, 광역시, 경기도 등 경제발전지역의 고령인구 비율은 상대적으로 적고, 그에 따라 노년부양비(65세 이상인구/15-64세 인구)도 적어 젊은 세대의 노인부양부담이 적은 것으로 나타났다. 노인부양부담이 적다는 것은 해당 지역의 지역수요가 상대적으로 활성화되어 있어 경제를 활성화시키는 측면이 존재한다.

하지만 전반적인 고령화 추세로 인하여, 2030년이 되면 모든 시도에서 65세 이상 인구가 전체 인구의 20% 이상을 차지할 것이다. 이 가운데에서도 특히, 전라남도(32.8%)와 강원도(31.1%)는 30%를 초과할 전망에 있어, 이 두 시·도는 초고령사회로 진입하게 되리라 예측된다.⁴⁵⁾

44) 서울은 2005년 10,011천명에서 2010년까지는 자연증가(출생-사망)의 영향으로 10,039천명까지 일시적으로 늘다가 다시 감소하여 2020년 9,896천명, 2030년에는 9,415천명으로 줄어들 것으로 전망된다.

45) 2005년 기준, 각 시도별 고령인구(65세이상)의 구성비를 살펴보면, 울산(5.3%), 대전(6.9%), 인천(6.9%) 등 7개 특·광역시, 그리고 경기(7.1%)지역은 전국 평균인 9.1%보다 낮고 전남(17.3%), 경북(14.1%), 충남(13.9%) 등 나머지 8개 시도는 전국보다 높게 나타난다.

노년부양비는 고령인구의 증가에 따라 모든 지역에서 증가할 것이다. 2005년 노년 부양비는 65세 이상 인구가 상대적으로 적은 7개 특·광역시 및 경기도는 전국(12.6%) 보다 낮고, 전남(27.1%), 전북(20.8%), 충남(20.7%) 등 나머지 지역은 전국보다 높게 나타났다. 그러나 2030년에 이르면 전남(57.5%), 강원(52.7%), 전북(50.1%) 등은 50%가 넘어 이들 지역은 생산가능인구 2명당 고령인구 1명을 부양해야 할 것으로 예상된다.

시도별 생산가능인구(15-64세)의 구성비는 2005년 기준으로, 서울(76.2%), 부산(74.9%), 대구(73.0%), 대전(72.7%), 인천(72.7%), 울산(72.5%) 등은 전국(71.7%) 보다 높은 반면, 광주(71.4%)와 9개 도는 전국보다 낮다. 생산가능인구도 2030년에 이르면 전남(57.0%), 강원(59.0%), 전북(59.6%) 등은 전체인구의 60%미만으로 떨어질 것으로 전망되었다.

2. 이론논의

가. 사회경제적 영향 및 대응

고령화 사회에 대한 전망 및 이론적 논의는 사회학, 사회복지학, 경제학, 재정학 등 여러 분야에서 진행되어 왔다. 먼저 사회 및 사회복지 차원에서 이루어진 논의들은 고령화 및 저출산의 진행이 전통적인 가족구조의 해체와 65세 이상 부부가구 그리고 독거노인 등의 1인가구의 비중 증가를 고령화 사회의 특징으로 지적하고 있다(이혜경, 2002). 고령화에 따라 가족 구조 및 가치관이 변화하여 노인부양에 대한 관점이 달라지면서 전통적으로 노인부양을 담당했던 가족에서 더 이상 부양을 하지 못하면서 사회적인 대응체계를 갖추어야 하며, 이를 위해 소득정책, 의료보장정책, 사회복지서비스정책 등을 다양하게 구상되어야 한다고 지적되고 있다(한형수, 2005).

이러한 사회정책적 대응은 노인복지예산비율의 증가로 연결되며, 그에 따라 중앙정부의 재정지출도 증가하겠지만 지방재정력의 약화도 초래될 것으로 예상되고 있다(최인규, 2009). 문병근·하종원(2009)은 부산·울산·경남의 41개 기초자치단체의 고령

화와 관련한 사회보장비와 지방재정수입구조의 관계한 대한 패널분석을 수행하였는데, 실버산업 관련 시장의 형성으로 발생하는 지역소득에서 발생하는 지방재정 수입의 증가가 고령화 관련 지방자치단체의 사회보장비 지출보다 적기 때문에 지방재정력을 약화시킨다는 결론을 내렸다.

그렇다면 해외에서는 어떠한 사회복지정책을 추진하고 있는가. 김철수(2005)는 OECD 국가의 고령화 대응전략을 주로 검토하면서 다음의 경향을 짚어냈다. 그는 OECD 국가의 고령화 대응의 주요 기본방향은 선별적인 고령층 수혜전략, 고령층의 경제활동 유도, 개인보다는 국가의 부담 강화 등으로 이를 위하여 수혜자격기준의 강화, 자산조사의 확대, 소득보장비율의 축소, 고용주로부터 국가로의 부담전환, 실업수당의 제공보다는 적극적 노동시장의 활성화 추진 등이 필요하다고 한다. 또한 OECD 국가에서는 노인시설복지보다는 재가복지측면으로 전환하고 있으나 국내는 아직 시설복지측면으로 치중하고 있는 것으로 나타났다.

또 고령화 관련 경제부문의 특징에 대해 더욱 상세한 경로를 살펴보는 연구가 진행 중에 있다. 지광수(2005)는 우리나라 고령자의 경제활동을 선진국과 비교하면서, 우리나라 고령층의 경제환경은 선진국에 비하여 상대적으로 고령층 관련 연금제도의 미흡과 노후생활비가 부족하므로 다른 국가에 비하여 고령자들의 경제활동참가율이 높는데 우리나라 고령자들은 정규직 일자리를 구하기 어려운 근로취약계층에 속하여 고령자 노동시장의 열악성을 지적하였다. 우리나라 65세 이상 고령자의 노동참가율은 2004년 기준으로 남성(39.8%), 여성(21.5%)으로 매우 높은 편이라 할 수 있다(지광수, 2005). 또한 이들 고령자의 경제활동참가율은 지속적으로 증가해오고 있는데, 특히 70~74세 집단의 경우 1983년 24.5%에서 2006년 41.2%로 증가하는 것으로 나타난다(최강식·이승렬, 2007), 우리나라 고령층의 경제적 긴박성을 짐작케 한다.

우리나라 고령자들은 소득 불안정성으로 인하여 경제활동을 지속적으로 하려고 함에도 불구하고 노동시장에서도 취약노동층에 속하게 되는데, 이는 대도시의 고령자든 농촌지역의 고령자든 마찬가지로 보인다. 윤형호·황진수(2008)는 서울의 구직등록을 한 55세 이상의 고령구직자를 분석하였는데 서울지역의 고령취업자들은 단순노무직이 가장 많았으며 연령이 증가할수록 단순노무직의 비중이 증가하고 구직자의 상당

수가 재취업할 때 직종의 하향 이동을 경험하는 것을 보여주었다. 이러한 단순직 편향 원인은 서비스산업 부문에서 고령자의 저임금노동을 이용하려는 인력수요가 많은 데서 기인하는 것으로 보인다. 또한 이인재(2005)는 우리나라 고령자의 경제활동참여율이 OECD 평균을 상회하는 이유 중에 하나로 고령자의 자영업 비중의 높음과 농가부문의 높은 경제활동참여율 때문임을 밝혀냈다.

고령자의 경제활동특성에 대한 연구 이외에 인구의 고령화가 경제에 미치는 영향에 대한 논의들도 존재한다. 고령화가 경제부문에 미치는 영향으로 생산가능인구의 감소로 인하여 총부양비의 증가, 노동인구의 고령화로 인한 생산성 하락 등으로 경제성장의 둔화 등이 지적되고 있다. 특히, 이영성(2008)은 고령 인구가 1% 증가하면 노동자 1인당 생산량은 0.719% 감소하는 것을 밝혀 고령인구의 부정적 경제효과를 보여주었다. 한편, 이러한 인구구조의 변화는 거시적인 차원에서는 소득분배 격차에도 영향을 미치게 되는데, 성명재·박기백(2009)은 1982~2008년 통계청의 ‘가계조사’ 자료를 사용한 연구한 결과 고령화가 진전될수록 소득분배의 격차가 커지고 있는 것을 파악했으며 소득불평등도를 성공적으로 축소하기 위해서는 인구구조 변화 효과를 상쇄할 수 있는 고령화 대책이 필요하다고 주장하였다.

경제부문의 고령화 대책으로 한형수(2005)는 사회복지정책, 의료보장정책 등을 다양하게 구상하는 동시에 실버산업과 고령자 노동시장의 활성화를 위하여 정년제도의 탄력적 운용, 정년 후 재고용 방식의 지원, 고령자고용촉진법상 기준고용률 제도의 개정, 그리고 고령자 직업능력개발 프로그램의 적극적 진개를 주장하였다. 이와 유사하게 고령자 노동시장 형성을 위하여 임금피크제, 작업환경 및 공정개선 등이 언급되고 있다(송병준, 2007).

이러한 고령자 노동시장 형성과 관련하여 해외 국가들도 다양한 사업을 추진하고 있는 것으로 보인다. 영국의 노동연금부는 ‘뉴딜 50+’라는 고령자 취업프로그램운영, 일본의 후생노동성은 고령자고용을 위한 예산 편성과 함께 고령·장애고용개발지원기구로 하여금 고령자고용을 위한 정책과 사업을 추진하고 있다(윤형호·황진수, 2008). 또한 일본도 1990년대 중반이후 연금지급 개시 연령을 상향조정하고 연금지불액의 증가 및 연금수급액의 감액을 시도하는 한편으로, 고령자의 노동공급을 촉진시키기

위하여 임금피크제의 도입 등으로 고령자 노동 수요를 증대시키는 방안을 추진 중에 있다(원종학, 2007).

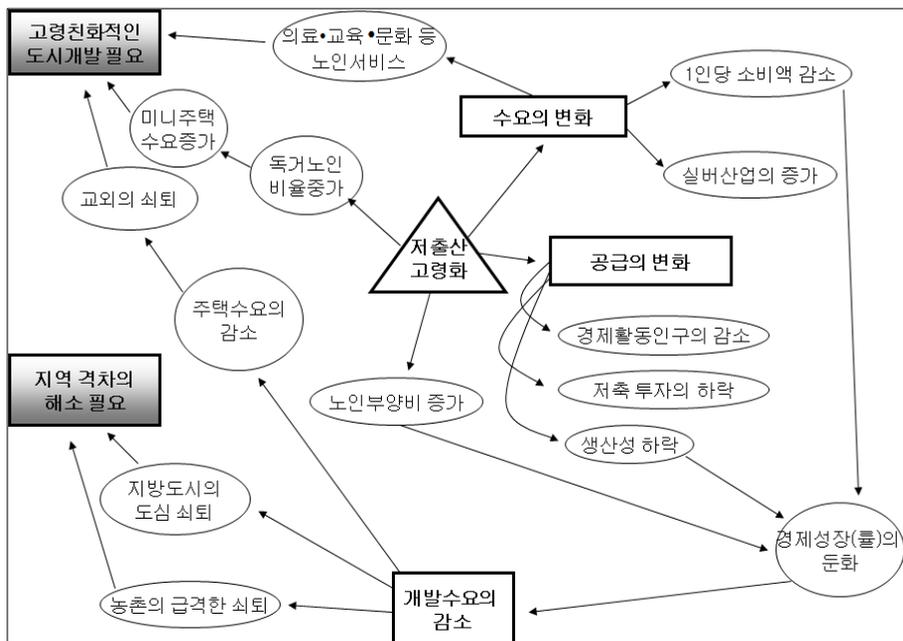
▣ 표 3-3. 사회경제적 특징 및 대응 ▣

부 문	특징 및 대응	
사회부문	<ul style="list-style-type: none"> - 65세이상 부부가구, 독거노인의 비율증가 등 전통적 가족구조의 해체 - 노인복지예산비율의 증가예상(최인규, 2009) - 인구고령화로 인한 지방재정력 약화(문병근·하종원, 2009) - 선진국에서는 노인시설복지보다는 재가복지측면으로 전환 중(김철수, 2005) 	
경제부문	특징	<ul style="list-style-type: none"> - 연금제도 미비 등으로 고령자의 경제활동참가율이 OECD 평균보다 높음(지광수 2005) - 고령자의 노동참가율이 지속적으로 증가(70-74세 집단의 경우 1983년 24.5%에서 2006년 41.2%로 증가(최강식·이승렬, 2007)) - 고령자의 높은 단순노무직 비중(윤형호·황진수, 2008), 높은 자영업 비중, 농가부문의 경제활동참가율(이인재, 2005)
	영향	<ul style="list-style-type: none"> - 생산가능인구 감소와 노인부양인구 증가로 경제성장률의 둔화 - 고령 인구가 1% 증가하면 노동자 1인당 생산량은 0.719% 감소(이영성, 2008) - 고령자 인구 증가가 소득격차 증가시킴(성명재·박기백, 2009)
	대응	<ul style="list-style-type: none"> - 실버산업의 진흥과 정년제도의 탄력적 운용(한형수, 2005) - 영국의 노동연금부는 '뉴딜 50+' 고령자 취업프로그램운영, 일본의 후생노동성은 고령자고용을 위한 예산 편성(윤형호·황진수, 2008) - 고령자 노동시장 형성을 위하여 임금피크제, 직업환경 및 공정개선 주장(송병준, 2007)
공간부문	<ul style="list-style-type: none"> - 시설 수요의 변화(노인복지시설의 증가, 재교육시설 증가, 노인의료복지시설 증가, 노인여가복지시설 증가, 재가노인복지시설 증가), 지방자치단체 및 국가의 재정수입 감소로 인하여 도시개발 재원의 부족 - 개발수요의 감소(기성시가지의 물리적 쇠퇴, 중심도시의 쇠퇴), 토지 및 주택가격의 정체 및 하락(차학봉, 2006⁴⁶⁾) 	

46) 차학봉(2006)은 일본의 부동산가격이 붕괴된 것은 일본인구의 고령화가 일조하였다고 지적하였다.

고령화의 사회경제, 공간적 영향에 대한 논의를 정리하면 [그림 3-1]과 같다. 첫째, 고령화로 인하여 개발수요의 둔화가 일어나 실버산업과 같은 새로운 경제영역이 살아나기는 하나 전반적으로 경제성장률이 둔화된다. 둘째, 경제성장률의 둔화는 공간적으로는 개발수요의 감소를 초래한다. 이러한 개발수요의 감소는 지역별로 다른 현상으로 나타날 것으로 예상된다. 지역개발 수요의 감소는 지역적으로는 지방도시의 도심쇠퇴, 농촌의 급격한 쇠퇴로 연결될 것이다. 셋째, 개발수요는 감소하는 대신에 지역 내부적으로는 고령자를 위한 주거 및 사회복지 관련 시설과 프로그램에 대한 지역민의 요구는 증대될 것이다.

■ 그림 3-1. 고령화가 사회 및 지역에 미치는 영향 ■



나. 인구감소·고령화에 따른 지역발전 관련 논의

1) 축소도시연구

서구와 일본에서는 축소도시연구(Shrinking Cities)가 진행되고 있는데 이 연구는 저출산, 고령화 등으로 인한 인구 감소와 관련된 논의라고 할 수 있다. 주변부 도시 및 농촌지역 뿐 아니라 도시나 지역, 나아가 상당수 국가 전체의 인구가 쇠퇴할 것임을 고려할 때, 축소도시연구는 향후 도시정책이 축소에 어떠한 방향으로 대응하고 유도할 수 있는지, 도시의 형태에 대한 질문에 답할 수 있는 토대가 될 것이다.

현재, 대표적인 고령화사회인 일본에서는 축소도시연구를 상당 부분 진행 중에 있다(종합연구개발기구 NIRA, 2010). 또한 UC 버클리 도시지역개발연구소(Institute of Urban and Regional Development)가 축소도시연구네트워크(The Shrinking Cities International Research Network: SCiRNTM)를 운영 중⁴⁷⁾에 있다.

축소도시연구는 “인구저성장시대”에 걸맞는 도시관리정책을 논의하는 것을 목적으로 하고 있다. 이때, 인구저성장시대는 단순히 도시지역의 인구 또는 상주인구의 감소를 의미하는 것이 아니라, 노인인구의 증가와 같은 인구계층구조의 변화, 독거노인의 증가, 생산가능인구의 감소, 생산인력의 고령화에 의한 경제성장률의 하락, 노인계층의 취업증대와 같은 경제적 변화도 포괄한다.

따라서 경제재구조화, 인구구조 변화 등 축소도시를 경험하고 있는 미국 중서부, 구동독, 일본의 산업도시를 대상으로 공간적으로 도심(inner city)의 공동화, 브라운필드(Brown field)의 확대, 무분별한 도시 팽창(urban sprawl)에 대한 관리정책을 논의 중이나 아직 모색 단계에 있다고 할 수 있다(Pallagst et al., 2009).

2) 성장관리정책

성장관리(smart growth)란, “환경과 커뮤니티에 대한 낭비와 피해를 방지하는 방

47) <http://www.shrinkingcities.org>

법을 고려하는 경제적 성장”을 내세우면서 낭비와 피해를 방지하는 방법을 고려하는 경제적 성장을 의미한다(윤혜정, 2002). 성장관리는 우리나라에서 발음을 그대로 원용하여 ‘스마트성장’(smart growth)이라고 불리기도 하는데, 성장관리론은 현대 도시, 특히 미국 도시의 무분별한 도시팽창과 도심 공동화 문제를 해결하는 방안으로 초기에 제기되었다(서수정, 2007).

스마트 성장은 도시내 집약적인 토지효율화 및 지속가능성을 강조할 경우 물리적인 건조환경에 대한 논의가 이루어지는 압축도시(compact city)로 이해될 수도 있으나, 지역내 주민공동체 활성화 등 사회자본 확충적인 측면도 존재한다.

단순화시켜 말하면 스마트 성장의 개념이 국가별로 변용되어 사용된 것으로 미국의 뉴어버니즘(New Urbanism)과 영국의 어번빌리지(Urban Village), 일본의 컴팩트 시티라 이해할 수 있으며, 개발사업의 측면에서 볼 때는 도시재생전략(임양빈, 2005)으로 이해될 수 있다.

미국의 경우 Smart Growth America(SGA)라는 협의체를 구성하여 연방차원의 도시계획 및 지역개발 관련 입법활동에 영향을 미치고 있다. SGA에는 Urban Land Institute, Congress of New Urbanism, 전미주택사업자협회 등 60여개 단체가 소속되어 있다.

일본에서는 컴팩트 시티라는 명칭 하에서 토지이용의 집약적 이용, 환경보전 등에 가치를 두고 개발전략을 논의해오고 있다. 카이도우(海道 2001, 세타 후미히코 외 2006, 재인용)는 일본형 컴팩트 시티의 세 가지 모델을 제시하였다. 첫째, 대도시모델, 둘째 중도시모델, 셋째 소도시모델 등이 바로 그것이다.

첫 번째 유형인 대도시모델은 다심연계형 컴팩트시티라 할 수 있는데 공공교통으로 연결된 특색 있는 근린지구-마을-도시-광역권으로 이루어진 단계구성의 대도시체계를 의미한다. 둘째 중도시모델은 다중다층형 컴팩트 시티로, 밀도가 높은 시가지 또는 활기찬 센터가 존재하여 교류지역으로서의 위상을 갖는 권역 내 부심이 존재하고 그 주변에 잘 정돈된 근린과 재편성된 교외로 구성되는 체계를 의미한다. 다중다층형 컴팩트 도시는 인구 수십만 정도의 지방 중소도시에 적합하다고 보았다. 셋째, 소도시모델은 환경공생형 컴팩트 시티라고 불리기도 한다. 이 유형은 자연조건을 살

려 중층적 기능으로 이루어진 인구 10만 정도의 도시를 상징하고 있다.

미국이나 영국에서 내부 집약적 토지이용, 용도혼합, 대중교통의 중요성, 도보근접성 등을 강조하고 있다면, 일본의 콤팩트 시티 논의는 도시 또는 권역내 핵심지역과 그 외 지역간의 교통체계, 순환시스템의 구축에도 강조하고 있다.

■ 표 3-4. 성장관리정책의 다양한 형태 ■

명 칭	개념 및 특징
컴팩트 시티 (Compact City)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 에너지 위기에 대한 반성에서 지속가능도시의 공간형태로 제기 ○ 특징(Mike Jenks) <ul style="list-style-type: none"> - 도시형태의 콤팩트 - 용도혼합과 적절한 가로계획 - 체계적인 교통 네트워크 - 환경규제 - 수준높은 도시경영
뉴어버니즘 (New Urbanism)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 미국 도시의 urban sprawl, 인종 및 소득계층별 분리현상에 대한 대응에서 시작 ○ 특징(「아와니 원칙」) <ul style="list-style-type: none"> - 커뮤니티는 주택 이외에도 상점, 학교, 공원, 공공시설 등의 복합적 기능을 지닐 것 - 대부분의 시설과 활동거점은 역과 정류장에서 도보로 접근할 수 있게 할 것 - 다양한 계층, 연령층의 주민들이 공존할 것 - 에너지 소비를 억제하고 환경보전에 노력할 것
어번빌리지 (Urban Village)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 찰스 황태자가 어번빌리지(Urban Village)를 주창하였으며, “어번빌리지포럼(Urban Village Forum)”이라는 조직을 구성해 도시재생사업을 추진 ○ 뉴어버니즘과 어번빌리지 특징은 서로 유사하나 미국의 도시계획(뉴어버니즘)은 대부분 민간 주도로 추진되며 경제적인 측면에서 시장지향적 성격을 띠고, 영국을 비롯한 유럽의 도시계획(어번빌리지)은 도시계획 및 개발을 복지정책과 연계하려는 움직임을 보인다는 점에서 차이(예, 파운드베리: 저소득층을 대상으로 한 “사회주택”)
일본의 콤팩트시티	<ul style="list-style-type: none"> ○ 일본은 권역내 중심부와 주변부 간의 관계를 고려 ○ 대도시모델, 중도시모델, 소도시모델 등 3가지로 구분

자료: 마쓰나가 야스미쓰(2009), 윤혜정(2002), 임양빈(2006), 서수정(2007), 세타 후미히코 외(2006) 등

제2절 해외 동향 및 시사점



1. 일본의 대응동향

가. 계획 및 지원 시책

일본은 고령화, 인구감소시대에 대응하기 위하여 물리적인 개발에 치우쳤던 전국총합개발계획에서 질적, 사회통합적 개발을 강조하는 국토형성계획을 수립하는 것으로 바꾸었다(세타 후미히코 외, 2006). 국토형성계획은 2005년 2월 「국토형성계획법」을 제정하면서 법적 근거가 마련되어 수립되었다. 국토형성계획의 가장 큰 특징은 개발 중심의 계획에서 이용중심의 계획으로 전환하였다는 점이며 또한 국토계획의 수립과정에서 다양한 주체의 참가를 위하여 지방공공단체로부터의 계획제안 제도를 비롯한 국민의견 반영 시스템을 도입하였다는 점이다.

국토형성계획에서 토지이용의 방향은 (1) 광역적 도시기능의 적정입지, (2) 기능집적을 유도하는 지원정책 등 2가지로 설정되었다. 또한 2006년에 8개 광역지방계획구역을 수립하고 광역권별로 광역지방계획을 수립하도록 하였다. 광역지방계획은 인구감소 시대에 대응하는 각 지역의 미래상을 설정하고 광역권 내부의 기능배분 및 역할분담을 설정하여 반영하도록 하였다(세타 후미히코 외, 2006:57). 이러한 광역권 내 도시 기능의 배분은 크리스탈러(Christaller)의 중심지이론에 입각하여 광역적 도시기능의 적정입지를 반영한 것이라 할 수 있다. 광역적 도시기능의 적정입지는 도시계획, 건축규제의 재정비, 개발허가의 강화 등을 통하여 과도한 개발을 억제하는 동시에 인근 지역과의 권역 내 도시계획을 통해 중복적 기능을 억제하는 것을 골자로 하고 있다.

나. 도시정책의 변화: 컴팩트 시티 구상

일본 정부는 국토형성계획을 통하여 국토와 지역에 대한 개발지향적인 관점에서

이용중심적인 관점으로 전환하고 광역적 차원에서의 기능배분을 통한 적정입지의 유도를 시도하였다. 한편 일본 정부는 국토형성계획시스템과 광역지방계획시스템을 구축하여 지역내 기능분산을 추구하는 동시에, 권역내 핵심기능의 집적을 강화하는 방안을 마련하였다. 핵심기능의 집적이란, 공간적으로는 집중지역의 활성화, 그리고 집중지역과 집중지역 간의 교통흐름의 연계를 의미한다. 이는 일본의 도시정책이 성장관리정책, 구체적으로는 콤팩트 시티 개념을 반영하기 시작하였음을 의미한다.

■ 표 3-5. 일본의 도시정책 변화 ■

구 분	과 거	현 재
인구동향의 변화	- 인구증가와 대도시 집중	- 인구감소로의 전환 및 대도시 집중의 둔화, 주거안정화
도시정책의 목표변화	- 급속한 시가지확장에의 대응과 스프롤 방지 - 효율적인 도시기반과 국토구조 형성	- 시가지의 성숙화와 도시개발의 소규모화 및 분산화, 농업 및 임업의 토지전용 증가, 기성 시가지 재생 - 주변 생활환경정비, 환경 및 경관, 안전의 중시
토지이용계획의 과제변화	- 수요대응과 문제해결을 주된 과제로 하는 공공도시계획 - 일률적, 공평성, 최저기준에 의한 공공규제와 공공사업의 집행	- 과제의 재검토 및 비전공유에 근거한 협의형의 마치즈쿠리계획 - 지역의 특성에 따른 선택의 폭이 넓은 역할 정립

자료: 미즈구치(水口, 1997) 세타 후미히코 외(2006:43)재인용

도시정책의 변화는 일본 국토교통성 주택국이 2005년에 발표한 ‘시가지에 있어서 주거환경정비에 관한 시책의 방향성’(2005.5.27)에서도 드러난다. 여기서 국토교통성은 지방권 기성시가지에 대해 콤팩트 시티를 정책목표로 제시하였다. 특히 지방도시에 있어 교외 확산형 도시구조가 지속될 경우 인구감소의 진전에 따라 대량의 공가 발생, 커뮤니티의 붕괴 및 소멸 등의 현상이 발생할 수 있다고 우려했다. 우리나라 수도권외의 경우에도 서울을 중심으로 신도시가 배치되어 있는 교외 확산형 구조라는 것을 감안할 때 이러한 우려는 의미심장하다. 이 대책을 위하여 기성시지를 활성화시켜 노후화된 지역의 재생을 도모하는 동시에 커뮤니티를 활성화함으로써 콤팩트 시티의 건설을 지원하도록 하였다. 콤팩트시티 지원을 위하여 「도시계획법」(1998년),

「중심시가지활성화법」(1998년), 「대규모 소매점포입지법」(2000년) 등 마치즈쿠리 3법이 대폭 개정되었다(세타 후미히코 외, 2006:62-69).

대형소매점포의 입지규제만으로 중심시가지의 중소점포를 보호할 수 없고 중심시가지 쇠퇴문제를 해결할 수 없다는 인식을 토대로 「대형점포법」은 2000년에 폐지하고 「대규모 소매점포 입지법」이 제정되었다. 또한 고령화 및 인구감소사회의 도래를 반영하여 교외지역을 억제하고 도시중심지에 상업기능 뿐만 아니라 다른 도시기능을 활성화시키기 위한 지원책을 담고 있으며, 총리를 수장으로 하는 ‘중심시가지 활성화 본부’를 설치하여 부처간의 업무협조 및 조정을 원활하게 하고 있다(2006년 개정).

지역내 핵심지역으로 (중심)시가지 개발을 장려하는 동시에 지역내 교통순환을 위한 도시계획적 노력도 추진하고 있다. 고령자나 장애인 등에게 친화적인 건물의 건축을 장려하는 「하트빌딩법」(1994)⁴⁸⁾, 고령자와 장애자의 이동권관을 완화하기 위한 것으로, 공공교통기관, 도로, 광장, 공원 등의 편리성과 안전성을 높이기 위하여 사업자의 무장애설계(barrier free) 기준을 충족시키도록 유도하는 「교통 무장애설계(barrier free)법」(2000) 등이 제정되었으며, 이는 2002년 7월에 결정한 ‘도시재생 기본방침’에 포함되었다(이왕건 외, 2005).

이하에서는 후쿠시마(福島)현, 효고(兵庫)현, 아오모리(靑森)시 등의 사례에서 콤팩트시티 개념이 어떻게 구체화되었는지를 살펴보도록 한다(세타 후미히코 외, 2006).

후쿠시마현과 효고현은 대규모 소매업시설을 광역적 차원에서 적정하게 배치하여 도시간 연계를 통하여 중북기능의 해소를 도모하였다. 후쿠시마현은 2005년 10월 “걸어서 생활할 수 있는 콤팩트한 마치즈쿠리”를 지향한다는 이념에 입각해서 ‘상업 마치즈쿠리 기본방침’을 설정하였다. 이는 인구 및 시가지 규모를 바탕으로 7개의 생활권별로 상업기능 집적지를 검토하는 것으로, 독일의 중심지 위계별 기능을 배분하는 방식과 유사하다. 바닥면적 6,000㎡이상의 소매업시설에 대해서는 시청존의 특정 용도지역에만 입지를 허가하도록 규정하여 상업시설이 무분별하게 교외지역으로 팽창하는 것을 억제하였다.

48) 「하트빌딩법」은, “고령자·신체장애자 등이 원활하게 이용할 수 있는 특정건축물의 축조에 관한 법률”의 애칭이다

후쿠시마현과 유사하게, 효고현은 상업시설의 기능을 3단계로 구분하여 제한적으로 입지를 허용하였다. 3단계는 광역상업지역, 지역상업지역, 기타 지역 등으로 구분되었다. 광역상업지역은 시정촌을 넘어서는 광역적 지역을 시장으로 하는 상업시설이 위치하는 지역을 의미하며, 지역상업지역은 시장이 시정촌에 국한되는 상업시설이 위치하는 지역(1만m²이내)이며, 기타 지역은 바닥면적 6,000m²이내를 의미한다.

컴팩트 시티의 이념에 기초한 일본 지자체는 총 15여개에 이른다(세타 후미히코 외, 2006). 여기에서는 그 가운데 일본에서 컴팩트 시티의 계획이념을 가장 충실하게 도시계획에 반영하여 진행시키고 있는 아오모리(靑森)시의 사례를 살펴보도록 한다. 아오모리시는 아오모리현의 현청 소재지로 인구 30만 정도의 도시로, 교외 개발을 억제하여 도시 행정 및 경영에 소요되는 비용을 감소하고자 노력하고 있다.

1970년에서 2000년까지의 30년 동안 교외로 13,000명에 유출되었으며 이들로 인해 소요된 행정비용(도로, 하수도 등 인프라 정비)이 대략 350억엔 지출된 것으로 추산되고 있으며, 다설 지역인 이 지역에서 제설비용이 매년 지출되게 되었다. 이에 따라 아오모리시는 마스터플랜의 기본방향을 도시로의 회귀를 위한 도심개발로 상정하며 하위 권역별로 개발제한을 구체화시켰다. 개발제한과 관련하여, 이너(inner), 미드(mid), 아우터(outer) 등 3가지 지역으로 구분하였다. 아우터로 지정된 구역은 학술, 예술, 문화, 레크리에이션 이외로는 개발이 불가능하며 미드와 아우터 사이에는 개발 한계선이 존재한다.

아오모리시는 중심시가지(inner)의 활성화를 위하여 “걸을 수 있는 도시(walkable city)”와 “도시내 거주”를 목표로 설정하고 중심시가지 활성화 기본계획을 책정하고 상가 등 이해관계자로 구성된 TMO(Town Management Organization)를 설치하였다. 또한 오픈 스페이스, 아오모리역 재개발을 통해 10층 상업·공공시설이 입점할 건물을 건설하였다. 또한 단순한 하드웨어적인 건축물 건설만 추진하는 것이 아니라 해당 지역을 활성화시키기 위하여 상점별로 특이한 제품을 판매하는 ‘일점일품운동’을 추진하고 ‘매물택배운동’ 및 보행자 전용공간의 마련을 추진하였다. 또한 도심내 ‘주거촉진지구’를 설정하여 해당 지역 거주인구의 비율을 증가시키려는 노력을 하고 있다.

도심과 중심시가지를 활성화시키고 집약적 토지이용을 위하여 공터나 황폐화된 지역을 지속적으로 관리하려고 노력하고 있어, 도시계획구역 밖의 지역을 비롯한 교외 지역 개발 억제, 공공시설 이전에 관한 대책, 빈 점포 및 공지에 대한 대책수립, 도심지구내 거주인구 제고와 기존 교외주택단지의 공동화에 대응한 거주교체시스템 구축, 철도 및 노선버스 등의 공공교통을 이용한 도심지구내의 접근성 향상을 추진 중에 있다.

이 가운데 고령자를 직접적인 정책서비스 대상으로 하는 아오모리지역의 핵심 전략은 다음과 같다.

첫째, 고령자나 장애인들도 살기 좋은 사회를 만들기 위해 물리적, 제도적 장벽을 허물자는 운동인 무장애 설계운동을 추진하고 있다. 이 일환으로 도심지구내 거주환경 정비를 위해 2001년에 배리어프리 계획, 2003년에 아오모리시 배리어추진계획(기본구상)을 수립하고 시민 및 개발업자의 의식 전환을 위해 도심지구내 주거폐어를 2004년에 개최하였다.

둘째, 도심내 고령자 인구유입을 촉진하기 위하여 시영주택의 재건축 및 중심시가지 내 재건축 촉진 등 주택공급사업을 추진하고 있는데, 아오모리역 제1지구 재개발 사업을 통해서 고령자를 대상으로 ‘청삼역전’ 107호를 분양하고 있다(<http://www.city.aomori.aomori.jp/totalproject>).

다. 지역재생제도와 커뮤니티 비즈니스지원제도

일본의 대표적인 지역활성화 정책은 지역재생제도와 커뮤니티 비즈니스(community business) 지원제도이다. 지역재생제도는 지역경제 활성화를 위해 정부차원에서 적극적으로 추진하는 사업인데 비해 커뮤니티 비즈니스 활성화사업은 지역사회와 민간에서 자발적으로 시작된 커뮤니티 비즈니스에 대한 공공의 지원이라는 차이가 존재한다.

먼저 일본의 지역재생제도는 2003년 10월 지역재생본부(본부장: 총리)가 발족되고 12월 ‘지역재생추진을 위한 기본방침’이 결정되면서 시작되었다. 그 후 2005년에 「지역재생특별법」이 공포되면서 2005년 약 563건의 지역재생계획이 지정되고 2006년

247건, 2007년 58건의 재생계획이 지정되었다.

일본의 지역재생제도는 「지역재생특별법」에 따르면 급속한 고령화의 진전, 산업구조의 변화 등의 사회경제적 변화에 대응하여 지역의 활력을 되찾고 지역간 격차 문제를 해결하기 위해 시행된다. 이를 위해 지역재생의 기본이념은 다음과 같이 정리될 수 있다(이소영 외, 2008). 첫째, 지역간 차별적인 문제를 해결하고 지역간 격차를 해소하기 위해 지방 실정에 따라 거주자 삶의 기회 확보, 중소기업진흥, 농림수산업 진흥 등 다양한 전략을 추진한다. 둘째, 지방과 도시가 같이 협력하는 공생의 사고방식이 중요하다. 셋째, 인구감소 시대에 돌입한 일본으로서는 지방의 쇠퇴를 막기 위한 기본방침으로 명확하게 정하고 지방재생을 위한 대응을 장기적으로 지속하도록 해야 한다.

그런데 지역재생사업은 “중앙에서 지방으로”라는 권한이양 원칙에 입각하여 지방자치단체의 자주 재량권을 강화하였다. 지역재생사업의 지원을 받기 위해 지방자치단체(도도부현, 시읍면)나 법인격이 부여되는 광역연합 등은 지역재생 기본방침에 근거해 지역재생계획을 작성해서 내각부(지역재생본부)에 제출하여야 하며, 내각총리대신은 세부사업들에 대하여 관계 중앙부처들과 협의를 거쳐 지역재생계획을 인정하도록 되어 있다(지역재생특별법 제5조).

지역재생제도는 지역사회의 합의에 근거한 계획수립을 강조하고 지역별 특성화전략을 취하고 있다. 지역사회 합의를 위하여 지역의 실정을 가장 잘 아는 주민·NPO·기업 등이 중심이 되어, 지방공공단체와의 연계 하에 입안된 실현성이 높은 효과적 계획에 대해 국가가 집중적으로 지원하고 있다(이소영 외, 2008). 또한, 지역 특성에 따라 재생전략의 강조점이 달라진다. 지역재생원칙에 따르면, 지역은 (1) 지방중심도시, (2) 농산어촌지역, (3) 도서 등 한계취락지역 등으로 구분되고 이들 각각의 유형별로 정책목표와 세부사업이 달라진다.

예컨대, 지방중심도시 재생전략의 주요 정책목표는 경제 활성화를 통해 광역적인 거점으로서 지역 전체를 견인하는 것이다. 이에 비해 농산어촌지역 재생전략의 주요 목표는 농림수산업의 재생과 풍족한 생활의 실현이며 한계취락지역의 재생 목표는 취락 생활기능의 유지, 국토보전 및 상수원 확보 등에 있다.

표 3-6. 일본의 지방재생전략의 지역특성별 목표

지역 구분	정책목표	세부 추진전략
지방중심 도시	광역적인 거점으로 서 지역 전체를 견인	① 기업입지, 중소기업진흥 등으로 지역경제 견인 - 기업입지에 대한 자원 지역자원·대학 연계를 활용한 신제품·신시장개척, 지역의 중핵기업을 육성하는 지역 혁신 강화, 리더 육성 등에 의한 커뮤니티 비즈니스의 진흥, 중소기업의 생산성 향상·기업재생, 지역밀착형 금융 추진 등 ② 생활하기 편한 마을조성 - 활력거점 창출, 지역내 거주 촉진 등 중심시가지의 활성화, 의료 종사자 등 지역으로 확보, 육아환경의 정비, 교통기관의 무장애(barrier free) 디자인화, 공공교통 보급 등 ③ 지속가능한 도시 활성화와 성장발전을 지탱하는 교류의 추진 - 간선교통, 물류 네트워크의 강화, 도시/농촌 2개 지역 거주, U턴, J턴, I턴 촉진 등 생활의 복선화, 농산어촌과의 교류 촉진 등 ④ 인재, 고용, 교육, 지역 커뮤니티 등 - 마을 만들기 인재 파견, 청년, 고령자, 여성의 고용촉진 등
농산어촌 지역	농림수산업의 재생과 풍족한 생활의 실현	① 농림수산업 등의 재생 - 농림수산물 고부가가치화, 직판매장 등의 정비, 농상공 연계 등 ② 의료, 생활 교통 등의 확보 - 원격의료 등 지역으로 확보, 고령자 개호·육아지원 대책, 방재·국토보전 기능 유지, 커뮤니티 버스 등 생활교통 유지 확보 등 ③ 다른 지역과의 순환·교류·연계 - 베이비붐 세대의 농산어촌으로의 정주, 도시/농촌 2개 지역 거주, U턴, J턴, I턴 촉진 등 생활의 복선화, 그린 투어리즘 등 ④ 고용, 지역 커뮤니티 등 - 커뮤니티 재생을 통한 차세대 인재 육성과 새로운 네트워크 형성, 폐교 활용 등
한계취락 지역	취락 생활기능의 유지, 국토보전	① 생활기반 유지 확보 ② 지역산업의 재생 ③ 타지역과의 교류 유지·촉진 ④ 낙도(落島)지역의 재생

자료: 이소영 외(2008), 13~18쪽의 내용을 정리

커뮤니티 비즈니스는 “지역의 문제를 비즈니스를 통하여 해결하고 그 이익을 지역 사회에 환원하는 사업”으로 정의내려지고 있다(박용규, 2009). 즉, 지역의 문제를 일반 기업체 등과 같은 영리법인도 아니고 그렇다고 비영리조직인 NPO의 중간 단계의 조직을 통해서 해결하는 것을 의미한다. 커뮤니티 비즈니스는 지역성에 기초하여 출자, 고용, 리더 등에서 지역주민의 참여가 전제로 하고 있다.

일본은 지역주민들의 자기 지역에 대한 애착 정도가 높아 지역문제에 대한 해결의 지가 높고 참여하려고 하므로 상대적으로 커뮤니티 비즈니스가 활성화되어 있는 편이라 할 수 있다. 여기에서는 (주)아모르 도와 사례와 (주)이로도리 사례를 살펴보고도 록 한다(박용규, 2009).

(주)아모르 도와는 도시의 공동화된 상점가를 활성화시키는 커뮤니티 비즈니스 사업자이다. 초기에 상점가를 지원하고 지역을 위한 서비스 제공을 목적으로 상점가진 흥조합이 주식회사를 설립한 것이 (주)아모르 도와이다. (주)아모르 도와는 상점가 업종에서 핵심적인 점포들(생선가게, 빵집 등)을 직접 경영함으로써 상가의 기능을 안정화시키는 동시에, 지역의 고령자에 대한 도시락 배달사업 전개, 병원 매점 및 레스토랑 운영, 학교 급식사업 수탁, 청소사업 등을 전개하여 지역의 고용을 창출하고 있다. 매년 4억엔의 매출을 유지하고 지역주민을 중심으로 약 210명을 고용하고 있다. 사업의 성공요인으로는 대주주를 만들지 않고 소주주들이 협력하는 체제를 구축하였다는 점, 각 사업에서 사용하는 재료 및 물품을 상점가에서 구입하여 상가들의 안정적인 수입을 확보할 수 있게 되었다는 점, 그리고 교육·훈련을 받은 양질의 종사자들이 존재했다는 점을 들 수 있다.

(주)아모르 도와가 도시내 상가 활성화에 주력한 커뮤니티 비즈니스 사업자라면, (주)이로도리는 농촌 지역주민의 상품화와 농촌 경제활성화에 주력하는 사업자이다. 이로도리는 일본 요리에 얽혀 나오는 나뭇잎을 다품종 소량생산시스템으로 다채롭고 시장의 수요에 맞춰 생산하는 것을 운영하며, 이 과정에 고령자가 참여하여 지역 활성화와 고령자 취업기회 증가 및 소득증대를 달성하게 되었다.

커뮤니티 비즈니스를 활성화하기 위해 일본의 경제산업성은 3가지 사업을 추진하고 있다(박용규, 2009). 첫째, 환경 커뮤니티 비즈니스 모델사업, 둘째, 지역 신사업 이전 촉진사업, 셋째, 지역 신사업 활성화 중간지원기능 강화사업 등이 그것이다. 환경 커뮤니티 비즈니스 모델사업은 2003~2007년에 추진된 것으로 지역의 환경문제를 해결하기 위한 것이며, 지역 신사업 이전 촉진사업은 커뮤니티 비즈니스의 모델 및 노하우를 다른 지역의 사업자에게 이전해서 해당 지역의 커뮤니티 비즈니스를 육성하는 것이다. 또한 지역 신사업 활성화 중간지원기능 강화사업은 커뮤니티 비즈니스

중간지원조직의 육성 및 기능강화를 위해 민간 사업자에게 보조, 지원하는 사업을 의미한다. 이들 커뮤니티 비즈니스는 해당 지역에 연고를 두고 자발적으로 운영되는 사업자에 의해 운영되기 때문에 지역의 문제를 해결할 수 있으며 또한 영리 목적이 상대적으로 낮으므로 고용시장에서 상대적으로 불리한 고령자에게 일자리를 제공하거나 고령자를 위한 서비스를 제공한다.

라. 기타

고령화 및 인구감소에 대응한 일본의 여타 정책 중에 주목할 만한 점은 일본 주거정책의 기초 변화, 주거안정화정책 등이다. 일본의 주거정책은 가족 중심에서 독신가구의 존재를 인정하고 지원하는 방식으로 변경되었다. 또한 종합적인 주거지원정책을 도모하여, 고령사회에 적합한 주택단지 형성과 고령자가 살기 쉬운 종합적인 주거환경 정비를 목표로 「지역고령자주택 계획에 관한 사업」을 시작하였다가 2000년에는 후생성과 국토교통성의 연계방향을 제시한 「종합적인 고령자 주거 정책의 기본방향」을 공포하였다.

또, 노인주거안정화를 위하여 다양한 용자제도, 임대주택제도를 운영하고 있다. 예를 들어, ‘승계상황 용자금’ 제도를 운영하고 있는데 이는 고령자가 주택을 취득하는 경우 부자 2세대에 걸친 장기변제 용자하는 것을 허용하는 것이다. ‘효도용자제도’는 고령부모와 자녀가 일정지역 인근에 주택을 취득하기 위해 용자하는 경우와 고령부모의 현 거주주택을 개축 또는 시설개조할 경우의 용자 시행을 지원한다. 그리고 ‘고령자 주거지원센터’를 운영하여 고령에 보증인이 없을 경우 센터에서 ‘임대채무보증제도’를 적용하여 임대주택의 입주를 촉진한다. 그 외에 도쿄의 경우 ‘긴급통보시스템’을 구축하였는데 응급시 도쿄소방처에 연결된 시스템을 통하여 긴급정보협력원, 구급차, 가족들에게 연락한다.

2. 미국의 대응동향

가. 성장관리전략

미국의 성장관리전략은 도시의 급속한 팽창에 의하여 교외가 급속히 개발되는 무분별한 도시팽창에 대응한 전략으로 도시의 성장에 대한 계획적인 관리 필요에 의해 제기된 것이다. 따라서 고령화 현상에 직접적인 관련은 없을 수 있다. 그러나 인구감소시대에 도시의 쇠퇴가 예상되고 이에 대한 대응책으로 기존 시가지의 유지 및 개보수와 이를 통한 지속적인 발전을 통한 공동체 유지가 제안될 수 있다. 따라서 여기에서는 성장관리전략을 통해 지역사회를 성공적으로 운영하고 있는 미국 도시들을 살펴보았다.

성장관리전략의 대표적인 사례로 포틀랜드 도시권을 많이 든다. 포틀랜드 도시권은 미국 오리건주에서 유일한 대도시권으로, 무계획적인 성장을 저지하기 위하여 포틀랜드 도시권에 대하여 도시성장경계선(UGB) 설정하였고 향후 도시개발의 방향에 대한 정책을 수립에 대하여 주민 조사를 실시한 이후, 도시성장경계선을 확장시켰다는 점에서 주목을 받고 있다.

한편 메릴랜드주에서도 성장관리전략을 상당히 일찍부터 관심을 가졌다(최현선 외, 2006). 메릴랜드주 성장관리정책⁴⁹⁾의 가장 큰 특징은 주차원에서 성장관리전략을 주도하고 있다는 점이다. 1997년 「성장관리법」(smart growth initiative)이 제정되었으며 1992년 「계획법」(planning act)을 통과시켜 주정부 차원에서 개발, 계획, 도시개발기능의 틀을 바꾸어놓았다. 미국적 환경에서 주정부가 계획을 관리한다는 점은 지방정부의 경제개발과 계획권한에 대한 제약을 의미하는 것으로, 지방정부간 조정, 종합적 계획(direct comprehensive planning), 규제, 그리고 재정을 지원하는 것을 의미한다.

두 번째 특징은 광역적 견지 하에서 기존에 발달한 지역은 지속적으로 발전시키고 다른 지역에 대해서는 보존을 하는 접근을 명확히 하였다. 즉 종래의 거점을 집중개

49) 메릴랜드주의 성장관리정책은 최현선 외(2006)의 내용을 정리하였다.

발하는, 즉 공간적 측면에서 개발계획의 선택과 집중을 취하였다는 점이다. 이러한 점은 메릴랜드주가 1992년에 표방한 7가지 비전에서도 나타난다(최현선 외, 2006: 15). 7개의 비전은 다음과 같다. 첫째, 적합한 지역에 개발을 집중시킨다. 둘째, 논란이 있거나 쉽게 파괴될 수 있는 지역을 보호한다. 셋째, 농촌지역에서 성장은 현재 존재하는 거점 지역으로 집중하고 자원을 보호한다. 넷째, 미 동부의 가장 중요한 지역 중 하나인 체사피크만을 효과적으로 관리한다. 다섯째, 자원의 낭비를 막는 방법들을 계속 개발한다. 여섯째, 목표들을 이루기 위해 경제성장이 함께 이루어지고 규제 메카니즘을 정비한다. 일곱째, 재정확보 메카니즘을 정비한다.

메릴랜드주 성장관리전략의 세 번째 특징은 파트너십이 강조되어 있다는 점이다. 성장관리전략을 수립하고 감시하기 위하여 계획위원회(The Economic Growth, Resource Protection, and Planning Commission)가 구성된다. 계획위원회는 여러 지역과 이익 집단들을 대표하는 17명의 위원들로 구성되어 있어 지역내 참여주체들의 의견을 반영할 수 있는 시스템을 구축하고 있다. 계획위원회는 성장관리정책의 사업집행 속도들을 확인하고 새로운 해결책을 제안하고 주지사과 주의회에 매년 진행상황을 보고한다.

나. 기타

미국의 경우 노인임대주택에 대한 금융지원이 활발하다(윤주현 외, 2004). 노인이 자가소유의 노인주택을 신축할 경우 건축자금을 최대 100%까지 융자해주고 있다. 또한 비영리 단체가 노인전용임대주택이나 조합주택을 설치, 공급할 때 연방정부가 최장 40년간 저리융자를 제공하는 등 노인주거안정화를 위한 금융·융자정책을 주로 채택하고 있다. 한편 저소득층 노인들이 임대용 노인주택에 입주할 경우 임대료의 일부를 연방정부나 주정부가 보조하기도 하며, 영리, 비영리 민간단체가 저소득층 입주용의 노인주택 건설시 건축자금을 40년간 기한으로 무이자 대출을 시도하기도 한다.

그 외에 미국에서 프로그램으로는 고령층을 위한 지원주택(supportive housing) 프로그램인 Section 202, 시설 임대주택에서 거주하는 극빈 및 최극빈 소득자들을

위해 임대 적정가격을 지원하는 주택선택권 바우처(Housing Choice Voucher), 역모기지 프로그램인 주택자산 전환 모기지(Home Equity Conversion Mortgages), 주택 수리를 위한 대출금 및 보조금 프로그램(Section 504: Home Repair Loan and Grant Program) 등이 있다.

3. 영국의 대응동향

가. 도시정책의 방향 전환

영국은 1970년대까지 도시 지역의 인구증가율이 연평균 1% 이상이었으나 1980년 대부분은 평균 0.3%내외의 안정세를 보이고 있다. 이러한 인구저성장 추세는 새로운 변화를 유발하였다(이왕건 외, 2005). 첫째, 경기 침체에 따라 교외의 스프롤이 약화되고 도심공동화 현상이 심화되었다. 둘째, 기성시가지내 미활용토지와 건축물들이 증가하고 전원지역의 개발에 대한 역제가 요구되었다. 셋째, 세수 감소와 실업 급여의 지급으로 인한 재정압박의 가중으로 민간 투자유치의 활성화가 필요해졌다. 넷째, 도시쇠퇴가 급격히 진행되면서 도심을 활성화시키는 도시재생(urban regeneration)의 중요성에 대한 인식이 증가하였다.

영국에서의 도시재생 역시 도시를 확장해가는 개발 중심의 정책에서 정체되는 기존 시가지를 활성화시키는 관리 중심의 정책으로 전환해오고 있다. 그럼에도 영국의 도시재생은 미국의 성장관리전략보다 한층 더 공격적이고 대대적인 투자가 감행된 측면이 강하다. 영국은 산업구조 조정에 따른 도시의 급격한 쇠퇴로 인하여 기존 시가지를 활성화시켜야 한다는 배경에서 도시재생이 등장하였다면, 미국은 전원지역으로의 주거이동이라는 교외화에 따른 도심공동화 현상이 더욱 강하기 때문이다. 그리고 미국과 달리 영국은 도시재생정책을 추진하기 위해 정부의 재정투자 등 공공의 적극적 개입이 있어왔다.

나. 도시재생정책

지역의 경제쇠퇴에 대한 대응책으로 나타난 영국의 도시정책은 1997년 이후 대규모 재정투자를 통한 부동산 개발 위주의 도시재생에서 사회경제적 도시재생으로 강조점이 옮겨가고 있다(이영아, 2009).

1950년대 이후 영국의 구공업도시들은 제조업, 철강업, 조선업 등의 전통산업 쇠퇴로 인해 심각한 경제적 침체와 사회문제를 겪었다. 공간적으로는 도심부에 폐기된 산업시설과 슬럼화된 토지가 나타나게 되었으며 사회적으로는 높은 실업률과 범죄, 불량주택 및 소수인종의 집단거주와 같은 문제가 나타났다. 이러한 상황에서 소득이 어느 정도 있는 중간계층 가족들은 도시 외곽의 신도시로 유출하는 교외화 경향이 가속화되었다.

영국정부는 이러한 도심쇠퇴 문제를 지역쇠퇴 문제의 일부로 인식, 이에 대한 대응책으로 지역활성화라는 종합적인 정책의 틀 속에서 검토하였고 이에 따라 대처 보수당 정권은 1980년대 이후 경기침체에 따른 국가경제의 재건을 위해 산업구조조정(restructuring)을 단행하는 동시에, 도심쇠퇴 문제에 대응하기 위해 내부시가지(inner city) 재생정책을 추진하였으나, 이는 부동산 지가의 상승을 보장하면서 민간자본 투자를 유치하는 방향으로 나아갔으며 물리적·경제적 재생에 중점을 둔 것이라 할 수 있다.

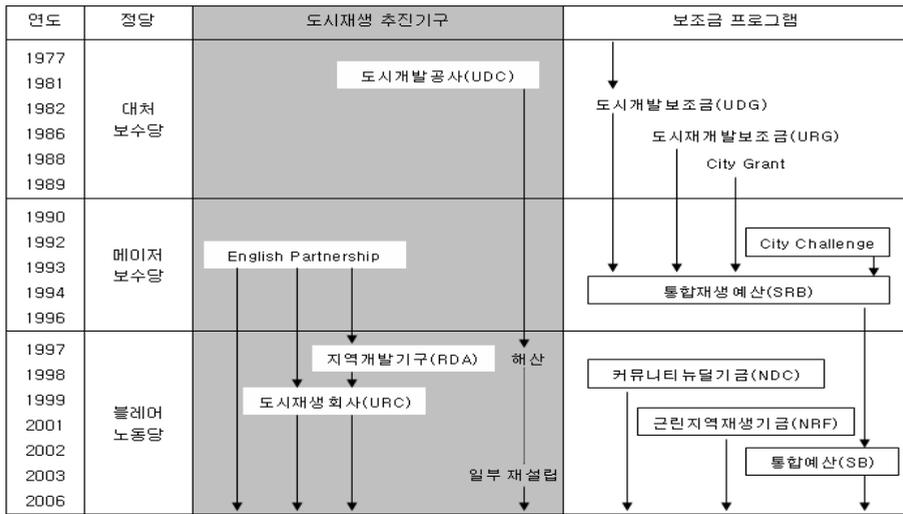
물리적 환경의 개선을 통한 처방은 문제를 해결하는 것이 아니라 문제를 다른 지역으로 이전시키는 결과를 초래하여, 기존 방식에 대한 비판이 제기되었다. 이에 1990년대 이후 영국의 도시재생사업은 커뮤니티 참여, 역량강화 쪽으로 변하는 등 통합적 접근방식이 추진되었다. 도시재생사업의 예산배분 원칙도 변하였다(이영아, 2009). 보수당 시절에는 도시재생사업의 예산은 경쟁원칙에 의한 “공모방식”으로 투입되었으나 노동당 시절에는 쇠퇴지수 등에 의한 “배분원칙”에 의해 이루어졌다.

도시재생에 투입되는 예산은 통합재생예산(Single Regeneration Budget, 1994-2004), 커뮤니티 뉴딜기금(New Deal for Communities, 1998-2011), 근린지역 재생기금(Neighbourhood Renewal Fund, 2001) 등이 있다. 통합재생예산은 ‘통합예산

(single budget)이란 이름으로 바뀌었는데, 이는 물리적 환경개선을 위해 일부 지역에 집중투자되는 예산으로 초기에 경쟁시스템에 의해 배분되다가 2000년 말부터 낙후지역에 대한 지원 방식으로 전환된 것이다. 즉, 통합예산은 인구 및 실업률 등의 요소를 고려한 산정식에 의해 지역개발기구가 배분하는 것이다.

통합재생예산이 지역개발기구(RDA)의 관리를 통해 대규모 사업을 추진·지원하고 있는 것에 비해, 커뮤니티 뉴딜기금은 지역의 파트너십 조직이 소규모의 프로그램을 독자적으로 관리할 수 있도록 지원한다.

그림 3-2. 영국의 도시재생정책의 전개



자료: 이소영 외(2008)

커뮤니티 뉴딜기금은 쇠퇴상황이 심각한 근린지역내 행정서비스·교육·직업훈련·고용 및 주택 등의 문제 해결을 지원하기 위한 것으로 지역주민들의 적극적인 참여를 유도하여 쇠퇴지역의 여건을 변화시켜 나가는 것을 목적으로 하고 있다. 지역주민이나 단체가 파트너십을 형성하여 지원이 필요한 근린지역의 제안서를 작성하여 정부 지방사무소에 제출하고, 이것이 승인되면 실시계획을 제출함으로써 교부대상이 결정된다. 커뮤니티 뉴딜기금이 교부되는 지역은 다양한 문제를 안고 있지만, 이 기금

은 ① 어려운 고용상황, ② 높은 범죄발생률, ③ 교육분야의 부진, ④ 보건의료분야의 낙후, ⑤ 주택 및 물리적 환경에 관한 문제를 개선하는데 활용되며, 지역쇠퇴의 정도를 판단하기 위해서 쇠퇴지수(Index of Local Deprivation)에 근거하여 10년을 기한으로 지원한다.

표 3-7. 지역쇠퇴지수 지표

구 분(7개)	구체적 지표(38개)	
① 소득	<ul style="list-style-type: none"> · 소득보조를 받는 가구의 성인 및 아동 · 구직자 수당을 받는 가구의 성인 및 아동 · 공적부조 성격의 연금(Pension Credit)을 받는 가구의 성인 및 아동 · 근로소득세 공제를 받으면서, 아동 세금 공제(Child Tax Credit)를 받는 아동이 있고, 수입이 평균 주거비용의 60%에 미치지 못하는 가구의 성인 및 아동 · 다른 보조 없이 아동 세금 공제를 받는 가구로, 수입이 평균 주거비용의 60%에 미달하는 가구의 성인과 아동 · 국가난민지원서비스(NASS)로부터 생계비 보조, 숙소 지원을 받는 난민 	
② 고용	<ul style="list-style-type: none"> · 구직자 수당 수급자(남: 18~64세, 여: 18~59세) · '25세 이상을 위한 뉴딜사업'에 참여하는 사람으로 구직자 수당을 받지 않는 자 · '편부모 뉴딜사업' 참여자 · 노동 불능 수당 수급자(남: 18~64세, 여: 18~59세) · 중증 장애 수당 수급자(남: 18~64세, 여: 18~59세) 	
③ 보건·장애	<ul style="list-style-type: none"> · 잠재수명 손실 연수 · 비교 가능한 질병 및 장애 발생률 · 병원증상통계에 따른 급성사망자 수치 · 약국, 자살률, 병원증상, 의료수당 자료 등에 따른 기본장애, 불안장애를 가진 60세 이하 성인의 비율 	
④ 교육·기술·직업훈련	아동	<ul style="list-style-type: none"> · Key-stage 2 학생의 평균점수 · Key-stage 3 학생의 평균점수 · Key-stage 4 대학입학시험 평균점수 · 학교에 다니지 않는 16세 이상 청년 비율 · 중고등학교 결석률 · 고등교육기관으로 진학하지 않은 재(21세 이하)의 비율
	기술	<ul style="list-style-type: none"> · 기술이 없거나 부족한 성인근로자 비율
⑤ 주택·주거서비스	일반적인 어려움	<ul style="list-style-type: none"> · 가구 혼잡도 · 자가 거주 어려움 · 홈리스 거주지 공급에 대한 시군구(districts)의 수락률
	지리적 어려움	<ul style="list-style-type: none"> · 지역병원(GP)까지의 거리 · 초등학교와의 거리 · 일반가게나 슈퍼마켓까지의 거리 · 우체국까지의 거리
⑥ 범죄	<ul style="list-style-type: none"> · 가택침입 및 강도·범죄로 인한 피해·절도·폭력 	
⑦ 생활환경	실내	<ul style="list-style-type: none"> · 열악한 환경을 가진 임대주택 및 민간주택 · 중앙난방이 되지 않는 주택
	실외	<ul style="list-style-type: none"> · 대기질 ·보행자 및 자전거

자료: 이영아, 2009

근린지역 재생기금은 경제사회적 쇠퇴상황이 심각한 지방자치단체를 집중적으로 지원함으로써, 해당 지역의 빈곤·범죄·의료 및 교육 등의 문제를 해결하기 위한 보조금 제도이다. 이 보조금은 다른 보조금에 비해 유연하게 운영되는데, 보조금의 지출 용도가 특별히 정해져 있지 않으며, 지방자치단체 외에 자원봉사단체, 주민단체가 시행하는 사업에 대해서도 보조금 이용이 인정되며, 다른 보조금과 달리 매칭 펀드 요건이 부과되지 않는 특징을 지닌다. 근린지역 재생기금은 2001년 쇠퇴상황이 심각하다고 판단되는 88개 지방자치단체에 교부된 이래 매년 산정되는 지역쇠퇴지수에 의하여 정해지며, 중앙정부가 정한 최저목표에 도달하지 못하는 하위 지방자치단체에 우선적으로 지원된다.

근린지역 재생기금을 교부받기 위해서는 지방전략 파트너십(Local Strategic Partnership)의 참여하에서 근린지역 재생전략(Local Neighbourhood Renewal Strategy)을 수립해야 하며, 매년 근린지역 재생기금의 사용에 대한 보고서를 작성하고, 지방공공서비스협정(Local Public Service Agreements) 등을 통해 쇠퇴상황 개선에 초점을 두어야 한다.

또 근린지역 재생기금은 공공서비스협정 목표를 통해 정부에서 정한 목표 달성을 선언해야 하며, 감사위원회로부터 지적이 있을 경우, 신속하고 구체적인 실행계획을 작성해야 한다.

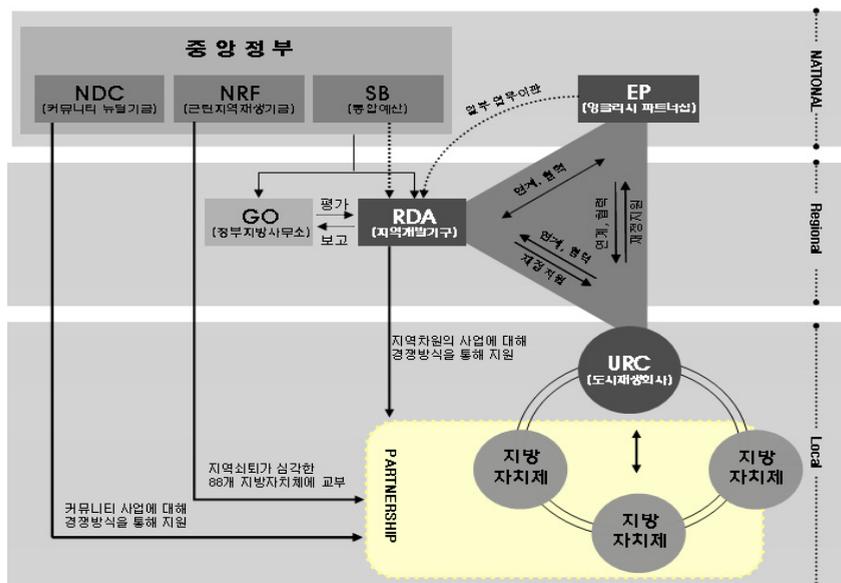
근린지역 재생기금은 쇠퇴지역의 핵심문제를 집중적으로 해결하고, 파트너십을 통해 가능성을 극대화하며, 기존 공공서비스의 개선을 강조하고, 프로그램 추진에 있어서 지역주민과 지역사회 그룹이 중심적 역할을 수행한다는 측면에서 통합재생예산과 구분된다.

표 3-8. 영국의 지역재생제도의 예산 비교

구분	통합재생예산*	커뮤니티뉴딜기금	근린지역재생기금
창설연도	1994년-2000년	1998년(10년기한)	2001년-
실시주체	지역개발기구	DCLG(근린재생국)**	DCLG(근린재생국)
소관부서	무역산업성	DCLG	DCLG
목적	쇠퇴지역의 개선	쇠퇴지역의 개선	쇠퇴지역의 개선
경쟁원리의 유무	유(입찰방식)	유(입찰방식)	무(산정식에 의한 배분)
대상지역	제한 없음	쇠퇴지역이 있는 지방자치체 (38개 지자체, 39개 파트너십)	쇠퇴지역이 있는 지방자치체
파트너십의 형성	의무화	의무화	의무화
예산규모	57억 파운드	20억 파운드	29억 파운드 (2008년 까지)

* 통합재생예산은 2002년 4월 이후 통합예산(Single Budget)으로 변경
 ** DCLG(Department for Communities and Local Government)는 2006년 설립된 중앙부처로 쇠퇴지역에 대한 다양한 보조금 지원을 총괄

그림 3-3. 영국의 지역재생정책과 보조금 프로그램 체계



자료: 양재섭·장남중(2010)

영국이 물리적 재생에서 사회통합적 재생정책으로 전환한 것은 뉴이스트 맨체스터(New East Manchester)의 재생사례에서도 알 수 있다⁵⁰⁾. 맨체스터시는 영국 북서부에 위치한 인구 43만명의 도시로, 이스트 맨체스터는 맨체스터 도심 동쪽에 위치한 산업지역으로 도시 전체의 경제력을 좌우하던 제조업의 중심지였다. 그러나 1970년대 후반 제조업 쇠퇴으로 90년대까지 이스트 맨체스터의 일부 지역은 영국에서 가장 쇠퇴한 지역으로 뽑힐 정도로 쇠퇴한 지역 중 하나가 되었다.

지역쇠퇴문제를 해결하기 위해 1999년 맨체스터시, North West 지역개발기구, 중앙정부 차원의 잉글리쉬 파트너십 등 3개 기관의 파트너십에 의해 도시재생회사인 뉴이스트 맨체스터(New East Manchester)를 설립하였다. 뉴이스트 맨체스터는 실제로 지역개발사업을 직접 수행한 것이 아니라, 1999년 커뮤니티 뉴딜사업에 공모하는 과정에서 주민조직을 지원하였으며 초기 집행계획(delivery plan)을 수립, 추진하는 과정에 적극적으로 참여하였다.

초기 사업을 추진할 때만도 주민협의회가 10개 정도가 있었으나 현재는 100개가 넘게 조직되어 있다. 뉴이스트 맨체스터는 주민협의회들의 활성화를 도모하였으며 일정 예산을 지역에 배분하여 주민조직이 필요로 하는 사업을 공모사업에 지원하도록 지원하였다. 이를 위하여 지역 분위기 쇄신을 위한 각종 이벤트를 개최하고 지역주민의 교육훈련을 위한 재생훈련프로그램(regeneration apprentice)을 수행하기도 하였다.

또한 2001년 지역주민과 이해관계자들의 자문을 거쳐 재생계획을 수립하였다. 재생계획에는 이스트 맨체스터의 장기적 미래상과 지속가능한 성장 및 재생을 위한 사업수행전략이 담겨졌다.

4. 시사점

고령화에 대한 외국의 대응은 고령화특수적인 대응전략과 도시쇠퇴나 인구감소 등의 축소도시에 대한 대응전략 등 2가지로 접근하는 것으로 보인다. 고령화특수적인

50) 뉴이스트 맨체스터 재생사업의 사례는 이영아(2010)의 글을 정리하였다.

대응전략이라면 위한 노인임대주택 공급이나 주택금융지원 등을 통한 노인주거 안정화정책을 추진하거나 노인전용의료 및 복지시설의 공급 또는 무장애설계 등 공공시설 및 건축물에 대한 물리적 접근성 향상 등을 보여주고 있다. 인구감소시대의 축소도시에 대한 대응전략은 도시관리차원의 성장관리전략(일본의 콤팩트시티, 미국의 성장관리전략 등)과 지역활성화차원의 지역재생, 커뮤니티 비즈니스 등이 존재한다.

외국의 대응전략은 다음의 공통점을 가진다. 첫째, 개발지향적인 도시팽창전략을 지양한다. 둘째, 도시내 거점과 주변지역으로 구분하여 해당 지역에 거점별 기능배분을 도모하고 있다. 셋째, 거점에 대한 위계적인 접근(중심지 기능)을 취하고 있다. 주거기능 뿐만 아니라 도시의 기능성 강화를 위하여 중심시가지 기능을 강화하기 위한 노력을 지속적으로 추진하고 있다. 넷째, 거점과 그 외 주변 지역간의 교통편의, 특히 대중교통 편의를 도모하고 있다. 다섯째, 지역활성화를 위하여 지역 스스로가 지역주민의 참여를 통하여 지역문제를 해결하도록 지원하고 있다. 여섯째, 도시재생, 지방재생 등 공공의 재정지원을 통하여 수익성을 추구하는 민간개발자본을 억제하고 사회통합적 재생전략을 추구한다.

■ 표 3-9. 인구감소현상에 대한 외국의 대응전략 ■

국 가	이 슈	대응방식
일본	<ul style="list-style-type: none"> - 2005년부터 전체인구 감소시작 - 1990년대부터 중심시가지의 상주인구감소로 도시활력 약화 - 지방도시의 중심시가지를 중심으로 중심상업기능의 쇠퇴가 진행 - 농촌지역에서의 고령화 추세로 지방의 쇠퇴 	<ul style="list-style-type: none"> - 전국총합개발계획에서 국토형성계획으로 전환(물적 개발에서 질적, 사회통합적 개발로 전환) - 광역지방계획의 도입으로 권역내 기능배분 - 콤팩트시티를 정책목표화(2005년) → 도시계획법, 중심시가지활성화법, 소매점포입지법 등 대폭 개정 - 고령자·장애인을 위한 하트빌딩법, 교통 무장애설계법의 제정 및 “도시재생 기본방침”에 포함 - 지방재생에 대한 지원(지방중심도시, 농산어촌지역, 한계취락지역으로 구분, 내각부) - 주민참여에 기반한 커뮤니티 비즈니스 사업자에 대한 지원(경제산업성) - 고령자주택금융(승계상환 융자금제도, 효도융자제도 등)

(계 속)

국 가	이 슈	대응방식
미국	<ul style="list-style-type: none"> - 지난 세기의 급속한 경제성장으로 도시 스프롤 현상의 심화 - 연방주의(federalism)에 따라 특정 지역에 대한 감독, 개발억제권한의 부재 	<ul style="list-style-type: none"> - 성장관리전략의 추진 - Smart Growth America라는 민간성장관리전략위원회가 구성 - 메릴랜드주는 계획법안 통과시켜 주정부차원에서 개발계획에 대한 제약을 가함 - 메릴랜드주는 지역과 이익집단을 대표하는 계획위원회 구성 - 노인임대주택 건설에 대한 저리융자, 고령자 역모기지제도
영국	<ul style="list-style-type: none"> - 1980년대부터 인구저성장, 도심 공동화 심화, 구공업지역의 황폐화(범죄 및 치안 문제 심각) - 시가지내 철도, 항만, 제조업부지가 방치되어 있었음 	<ul style="list-style-type: none"> - 1980년대부터 도시재생정책의 시작 - 1990년대 이후 도시재생사업은 물적 재생에서 사회적 재생으로 전환(커뮤니티 참여, 역량 강화 등) - 커뮤니티 뉴딜기금, 근린지역재생기금 등의 운용

제3절 국내 동향 및 과제

1. 국내 동향

우리나라에서 고령화사회를 대비하여 추진하는 종합계획으로는 ‘저출산·고령사회 기본계획’이 있다. 2010년 현재 제1차 저출산·고령사회 기본계획이 추진 중에 있으며 2010년 10월 제2차 저출산·고령사회 기본계획(2011년-2015년)이 발표되었다.

저출산·고령사회 기본계획은 「저출산·고령사회 기본법」(2005. 4. 26. 제정)에 근거하여 보건복지부의 주도 하에 수립되고 이 계획에 따라 관계부처가 사업을 진행한다. 현재 저출산·고령사회위원회가 보건복지부장관 소속 하에 설치되어 있으며⁵¹⁾, 기획재정부, 행정안전부 등 11명의 차관이 당연직 위원으로 있다. 저출산·고령사회 기본계획은 매 5년마다 그리고 시행계획은 매년 수립하는 것으로 되어 있다.

51) 2003년 2월 출범한 참여정부는 대통령직인수위원회의 활동을 통해 저출산·고령사회 대응책 마련을 주요 국정과제로 선정하고 2003년 10월에는 대통령직속의 고령사회대책 및 사회통합기획단내에 ‘인구고령사회대책팀’을 설치·운영하였고 2004년 2월 대통령자문 고령화 및 미래사회위원회로 개편했다가 대통령을 위원장으로 하는 저출산·고령화위원회를 설치하였다.

저출산·고령사회 기본계획은 “새로마지 플랜 2010”이라는 별칭으로 추진되고 있으며, 관련 계획 및 사업들에 대한 예산이 2006년 4.5조, 2007년 5.9조, 2008년 8.4조, 2009년 10.7조 등 지속적으로 증가하였다. 또한 새로마지 플랜 2015에 따르면 향후 5년간 76조를 투자할 계획에 있다.

이 계획은 “저출산고령사회 성공적 대응으로 활용있는 선진국가로 도약”이라는 비전 하에, (1) 저출산대응정책 (“출산과 양육에 유리한 환경 조성”), (2) 고령화대응정책 (“고령사회 삶의 질 향상 기반 구축”), (3) 성장동력 (“저출산고령사회 성장동력 확보) 등의 3가지 영역으로 구분하여 사업을 추진하고 있다. 새로마지 플랜은 중간에 보완과정을 거쳐서 '06~'10년 사이에 총 40.3조원의 투자를 계획하고 있으며 이 중 분야별로는 저출산 19.1조원, 고령화 15.0조원, 성장동력 6.2조원을 투자하였다.

새로마지 플랜사업 가운데 고령화 대응과 관련된 추진과제는 [표 3-9]에 정리되어 있다. 그 가운데 지역사회 및 공간적 대응과 직접적으로 관련된 영역이 “고령친화적 주거·교통환경의 구축”이다.

표 3-10. 새로마지 플랜 2015의 고령화부문 과제

추진과제	세부과제
노후 소득보장체계 강화	<ul style="list-style-type: none"> • 공적연금제도 체계화 • 사적 소득보장체계 확충
건강하고 보호받는 노후생활 보장	<ul style="list-style-type: none"> • 노후 건강관리 기반 조성(기초건강증진, 노인질환, 치매 등) • 공적 노인요양보험체계 확립 • 노인 권익 증진
노인의 사회참여와 노후준비 기반 조성	<ul style="list-style-type: none"> • 노인일자리 창출 • 생산적인 여가문화프로그램 활성화 • 노후생활설계 기반
고령친화 사회환경 조성	<ul style="list-style-type: none"> • 고령친화적인 주거·교통환경 조성 <ul style="list-style-type: none"> - 고령자 가구 주거지원을 위한 법적 기반 마련(「고령자 주거안정법」) - 고령자용 임대주택 공급의 단계적 확대 - 농촌건강 장수마을 조성 - 고령자에게 편리한 교통환경 조성(승강설비 확충, 저상버스 보급 확대, 노인보호구역 지정, 고령 운전자용 교육프로그램) • 노인 권익증진 및 노인공경 기반 마련 <ul style="list-style-type: none"> - 독거노인, 학대노인 등 취약계층 보호 강화 - 농어촌 공동체형 농어민 홈(home) 조성 시범사업 - 노인공경 및 복지기반 마련

새로마지 플랜에 상응하여 각 지자체에서도 자체 사업을 개발하여 시행하고 있으며, 지자체 자체사업 총 투자규모가 '07년 1.6조에서 '08년 1.8조원으로 증가하였다. 그에 따라 지방자치단체별로 고령화·인구감소시대에 대응하는 고유 전략을 도출하지 못하고 있다. 중앙정부의 새로마지 플랜사업과 유사하게, 일반적인 복지, 의료, 일자리 창출 등에 대한 성격이 강해 지역차원의 대응이 부재한 상황이다.

이러한 현상은 서울에서도 마찬가지이다. 서울시는 '9988 어르신 프로젝트'이라는 사업을 추진 중에 있다. 이 프로젝트는 "99세 이상까지 88하게"라는 의미로 "노인이 건강하고 활기찬 살기 좋은 도시"를 목표로 6대 핵심과제와 20개 세부사업을 선정하였다. 이 프로젝트 내용에서도 주로 노인세대 임대주택 공급, 친화형 교통환경 조성 등에 그치고 있을 뿐이다.

표 3-11. 서울시의 9988프로젝트

핵심과제	세부내용
치매 걱정 없는 서울 프로젝트	<ul style="list-style-type: none"> 소규모 요양시설 병설 Day-Care 센터 민간참여형 Day-Care 센터 설치
노인 건강지원 프로젝트	<ul style="list-style-type: none"> 「어르신전용 상담센터 9988」 노인 주치의 제도 운영 도시노인 건강운동연구소 설립 노인친화형 웰빙테마공원
신바람 노인문화 프로젝트	<ul style="list-style-type: none"> 경로당 문화 르네상스 실버문화예술 교육 및 활동지원 어르신 서울투어
세대 통합지원 프로젝트	<ul style="list-style-type: none"> 학교 IT·정보화 교실 운영 시니어 아카데미 운영 노인 포털사이트 구축 노인신문 발행
일하는 노후 프로젝트	<ul style="list-style-type: none"> 실버지킴이 노인일자리 대폭 확대 시니어 전문자원봉사단 운영 노인 창업지원, 운영
친노인 생활환경 조성 프로젝트	<ul style="list-style-type: none"> 노인세대 임대주택 공급 교통안내 체계 개선 등 노인 친화형 교통환경 조성 지하철 무임승차권 RF 교통카드 전환

2. 평가 및 발전과제

현재 우리나라에서 고령화·인구감소현상에 대응하는 정부의 정책이나 계획은 저

출산·고령사회 기본계획에 그치고 있는 실정이다. 저출산·고령사회 기본계획이 여러 부문과 사업들을 포괄하고 있음에도 불구하고 아무래도 보건복지부 주도 하에 이루어지는 것이므로 저출산 보육부문, 일반 의료보건복지 부문 등에 집중되거나 기초노령연금 등에 집중되는 경향이 존재한다.

그에 따라 아직까지 고령화·인구감소 현상에 대응하기 위해 공간적, 지역개발적 차원의 지역개발 정책이 명확히 존재한다고 보기는 힘들다.

제4절 지역발전정책의 방향 및 전략

1. 정책방향

인구감소시대에 지역은 창조적인 발전관리를 도모해야 한다. 지역의 창조적 관리는 양적 팽창을 지양하고 도시 및 지역환경의 질적 수준을 제고하고 지역주민의 만족도를 향상시키는 것을 목표로 한다.

첫째, 인구감소시대에는 토지의 집약적 이용이 요구되므로 신개발보다 기존 시가지의 계획적 관리가 필요하다. 일본의 콤팩트 시티구상, 영국의 도시재생전략, 미국의 성장관리전략은 기존 시가지의 관리 및 재정비라는 공통점을 갖고 있으며, 지역 내의 집약적 이용과 지역(구역, 권역 등) 간 기능의 적절한 배분입지를 통하여 지역을 구조재편하는 창조적 관리전략을 추구하고 있다.

즉 도시의 기존 시가지를 콤팩트하여 교외로 확산된 주택, 상업시설, 공공시설 등을 기존 거점으로 재입지하거나 노후화된 기존 시가지를 재정비하여 인구 유출을 억제하는 전략이 필요하다. 이 경우에 기존 거점과 주변 배후지역(단일 지역내 주거 전용지역, 인근의 소도시, 농촌지역 등) 간의 접근성 향상 노력이 필요하다.

둘째, 지역의 창조적 관리를 위해서는 기능의 위계에 따른 다핵적 연계구조 형성이 필요하며 이를 실현하기 위한 도시간, 지역간 연계와 협력이 필요하다. 거점과 배후지 간 기능 배분이라는 목표를 실현하기 위해서는 해당 지역내 주민들간 내부적

합의가 필요하며 거점-배후지가 지방자치단체의 경계를 넘어서는 경우에는 지역 간의 합의가 필요하다. 따라서 계획수립의 범역을 현재의 지방자치단체 경계에 기반한 도시 계획구역을 넘어서 광역단위의 계획수립이 이루어질 수 있도록 할 필요가 있다.

셋째, 지역내부적으로 창조적 관리가 달성되기 위해서는 기존 시가지의 재정비가 너무나 물리적 또는 대규모 개발이 이루어져서는 안 될 것이다. 창조적 관리가 되기 위해서는 기존 거주민들의 재정착율을 높이고 지역사회가 활성화될 필요가 있다. 지역사회가 활성화되고 공동체가 복원되어야 공동화 문제가 해결될 수 있을 것이며 대규모 개발에서 오는 정치적 갈등이 해소될 수 있을 것이다.

넷째, 인구감소시대의 다른 측면은 인구구조의 고령화이다. 따라서 고령친화적인 지역환경을 구축할 필요가 있다. 이를 위해서는 고령친화적인 지역개발이 달성될 수 있도록 해야 할 것이다.

2. 발전전략

가. 신개발보다 기존 시가지의 계획적 관리

인구감소시대에는 교외 등에서의 신개발보다 기존 시가지의 재생과 수복(rehabilitation)을 통한 계획적 관리를 추구하여야 한다. 우리나라의 경우 급속한 경제성장 속에서 서울에 직장이 있는 사람들을 위한 베드타운으로 신도시가 서울 인근에 개발되었다. 이는 기존 시가지를 재정비하고 개발하는 데에 걸리는 시간과 기존에 거주하고 있었던 원주민들과의 갈등을 피하는 데에 새로운 택지개발을 통한 신도시 개발이 손쉬웠기 때문이다. 여기에 덧붙여 주거용도로 사용되지 않았던 공터나 녹지지역을 개발함으로써 토지구매비용을 감소시켜 전체 건설비용의 인하를 꾀할 수 있다는 점도 무시하지 못하였을 것이다.

만약 인구저성장 시대에도 별도의 제약을 가하지 않는다면, 신도시개발이 기존 시가지의 개발보다 상대적으로 수월하고 수익성이 높으므로 무분별하게 새로운 도시개발이 발생할 가능성이 높다. 예컨대 1980년대 후반에 계획되어 건설되었던 1기 신도

시(분당, 평촌, 일산, 중동 등)들의 노후화에 대한 대책으로 재건축, 재정비 등 여러 개발방향이 존재하나, 별도 규제가 없으면 해당 지역의 황폐화를 방지하고 다른 지역으로 신도시를 개발하여 개구리뛰기(leapfrog) 개발이 이루어질 가능성이 높다.

인구저성장시대에 진입하기 시작한 현재에도 신시가지의 개발계획이 지속적으로 수립되고 있는 실정이다. [표 3-12]는 지구단위계획구역의 지정 현황을 보여준다. 지구단위계획구역은 토지이용을 합리화시키고 기능을 증진하기 위하여 별도의 상세계획을 수립하는 구역으로 제1종과 제2종으로 구분되는데, 제1종 지구단위계획구역은 도시계획을 수립하는 지역을 대상으로 한다. 표에서 보는 바와 같이, 이미 인구 감소를 겪고 있는 지방에서도 지구단위계획구역에서 신시가지의 개발을 위해 지정되고 있는 지역이 전체 면적의 51.4%를 차지하고 있다. 또한 인천은 신시가지의 개발을 위한 구역지정이 전체 구역의 66%에 이르고 있고, 경기도는 62.6%에 이르고 있다. 다만 서울은 신시가지 개발면적이 전체 구역의 6.5%에 미치고 있었다. 이는 기존 시가지에 대한 개발보다 새로운 지역의 개발이 여전히 주요한 흐름임을 보여준다.

표 3-12. 제1종 지구단위계획구역

(2009년 말, 단위: 개, m²)

구 분		기존 시가지			신시가지 의 개발	복합구역	소 계
		정비	관리	보전			
서울	개소	70.2%	22.6%	5.5%	1.7%	0.0%	235
	면적	46.3%	28.3%	18.9%	6.5%	0.0%	64,550,874
인천	개소	69.4%	2.0%	2.6%	23.5%	2.6%	196
	면적	30.5%	0.7%	0.4%	66.0%	2.4%	226,094,512
경기도	개소	54.0%	13.3%	0.2%	32.2%	0.4%	1,047
	면적	28.1%	8.8%	0.2%	62.6%	0.3%	356,271,668
수도권	개소	58.6%	13.3%	1.4%	26.2%	0.6%	1,478
	면적	30.7%	7.9%	2.1%	58.2%	1.0%	646,917,054
지방	개소	52.0%	14.8%	7.6%	20.4%	5.2%	2,853
	면적	31.4%	9.3%	2.9%	51.4%	4.9%	708,743,919
전국	개소	54.2%	14.3%	5.5%	22.4%	3.6%	4,331
	면적	31.1%	8.6%	2.6%	54.7%	3.1%	1,355,660,973

자료: 국토해양부(2010)

그러나 신시가지의 개발은 지방자치단체와 지역사회에 부담으로 작용할 수 있다. 기존 시가지가 아닌 신시가지 개발은 해당 지역에 대한 공공서비스를 새롭게 전달하는 데에 드는 추가 비용이 들 수 있다. 상하수도, 전기, 통신, 도로 등의 사회간접자본 인프라를 별도로 공공이 부담을 해야 한다. 또한 상대적으로 이동능력이 약한 고령자들에게는 사회복지적 측면에서도 부정적인 효과를 가져오게 되고 이는 결국 고령자를 위한 공공의 사회복지비용(재가복지서비스 등)의 증가를 초래하게 될 것이다.

따라서 우리나라도 해외에서 보여지듯이 성장관리전략을 실현시킬 수 있도록 해야 할 것이다. 이를 위해서는 택지개발구역, 지구단위계획구역의 지정에 있어서 기본적인 준거가 되는 도시기본계획에서 성장관리전략의 채택을 명확히 하여야 할 것이다. 또한 도시기본계획에서 무리한 개발목표를 상정하지 않도록 계획 목표연도에 대한 인구추계를 과장되지 않도록 해야 할 필요가 있다.

나. 사회통합적 도시재생의 추구

기존 시가지 개발에의 집중은 콤팩트시티, 성장관리전략을 지향하는 것으로 향후에 도시재생에 대한 수요는 계속 증가할 것이다. 도시재생은 지역사회의 유지 및 활성화를 위한 활동이므로 기존 거주자의 지속적 생활여건 확보, 주거 및 상업기능의 혼합 개발 등을 동시에 고려하는 통합적 도시재생이 이루어질 수 있도록 해야 할 것이다.

현재 우리나라에서 추진되고 있는 도시재생은 「도시 및 주거환경정비법」, 「도시개발법」, 「도시재정비촉진을 위한 특별법」 등을 통하여 추진되고 있다. 도시쇠퇴에 대한 종합적인 접근과 대응이 필요함에도 불구하고 현행 법제는 개별 사업단위의 문제 해결에 집중하고 있음을 알 수 있다(이재우, 2010). 또, 도시재생 촉진을 위한 공공 부문의 역할이 미흡한 편이다. 현재 도시환경정비법에 의한 정비사업비용, 도시개발법에 의한 도시개발사업비, 도축법에 의한 촉진사업 기반시설의 설치비용이 모두 사업시행자 부담원칙에 의거하고 있다(이재우, 2010). 특히 촉진사업의 경우 광역적 차원에서 기반시설 설치계획이 이루어지고 있는데도 공공시설 설치를 민간부담으로 계획이 수립되고 있다. 이러한 민간 사업시행자의 부담 증가는 사업성 악화와 사업 지

연을 가져올 뿐만 아니라, 개발비용의 증가로 결국에는 기존 거주민의 유출을 초래할 가능성이 높다.

해외에서는 도시재생을 활성화시키기 위하여 공공지원이 이루어지고 있다. 영국은 통합재생예산, 커뮤니티 뉴딜기금, 근린지역 재생기금 등을 통하여 도시재생을 위하여 공공 재원을 지원하고 있다.

또한 영국의 재생사업 지원을 살펴보면 단순히 물리적 개선에 의한 것만은 아님을 알 수 있다. 우리나라의 경우 정비사업을 위한 정비구역의 지정요건들이 대부분 물리적 노후도, 과소필지, 접도율 등 물리적 조건을 기준으로 이루어져 있다. 그러나 영국의 경우 도시재생 관련 예산이 지원되는 구역의 지정에 있어서 사회경제적 지표로 구성된 지역쇠퇴지수를 사용하고 있다. 영국의 지역쇠퇴지수는 크게 6대 부문으로 구성되어 있는데, 이는 주택의 노후화 뿐만 아니라 지역주민의 소득, 고용, 의료복지, 교육수준, 서비스에의 지리적 접근성 등을 포괄하고 있다. 이러한 쇠퇴지수에 따라 사업대상지역이 결정되기 때문에 공공의 재정지원도 단순한 물리적 시설에 투자에 한정되는 것이 아니라 지역 주민의 교육훈련, 사회복지프로그램 개발 등에도 지원될 수 있게 된다.

요약컨대 우리나라의 도시재생은 다음과 같이 전환되어야 할 것이다. 첫째, 개별사업 위주가 아니라 도시 전체의 발전방향을 담은 도시계획과 궤를 같이 하도록 해야 한다. 둘째, 민간 개발업자의 지나친 수익성 추구 또는 수익성이 담보되지 않아 사업 시행이 지연되는 것을 방지하기 위하여 공공의 적극적인 재정지원이 제공될 필요가 있다. 셋째, 물리적·전면적 개발에 치중하지 않고 사회경제적 재생이 달성될 수 있도록 한국형 사회경제적 쇠퇴지수에 근거하여 도시재생구역을 지정하도록 해야 할 것이다.

다. 고령친화적 지역환경 조성

고령화에 대응하는 지역환경의 조성은 “고령인구의 주류화”의 관점에서 접근될 필요가 있다. 먼저, 고령인구의 주류화를 위해서는 고령인구에 대한 관점 변화가 필요

하다. 고령인구는 단지 공공사회복지서비스의 수혜자만이 아니라 실버산업 등과 같은 경제부문에서의 적극적 소비자이자 잠재적 경제활동인구이다. 따라서 지역내 인구고령화를 “문제”가 아닌 “기회”로 바라볼 필요가 있으며 고령인구를 지역경제의 새로운 소비계층과 새로운 노동인구로 간주하여 지역경제발전계획을 수립하도록 할 필요가 있다. 또한 “시설보호”에서 “지역사회 중심의 보호”(community-based care)로 전환이 필요하다. 노화로 인한 불편함이 증가하더라도 다른 지역으로 이동하지 않고 거주해 오던 곳에서 지역사회 서비스를 제공받으면서 안정된 생활을 유지하는 “장소에서 나이들기”(aging in place) 개념을 도입할 필요가 있다.

이를 위해서는 지역공동체적인 접근에 기반한 혼합전략(mix & match)이 필요하다. 지역사회에 고령자들이 뿌리내릴 수 있도록 다양한 자원봉사, 문화 프로그램을 추진하는 방향으로 정책이 바뀌고 있는 것과 유사하게, 지역내 물리적 환경(주택 등)도 고령자가 다양한 연령대와 어울릴 수 있도록 연령 측면에서 배타적인 실버타운 등은 배제할 필요가 있다.

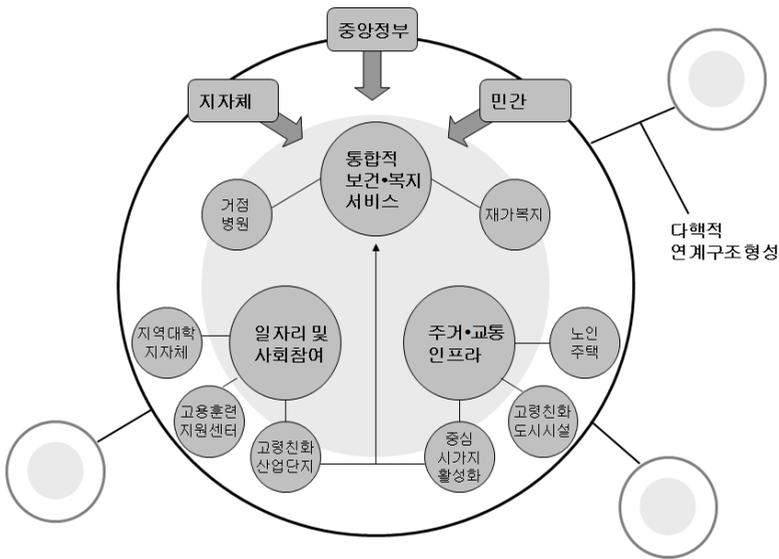
지금까지는 4인가구(부부와 자녀)로 구성된 핵가족에 초점을 맞추어 주거개발이나 지역복지관과 문화시설이 구비되었다. 또한 복지서비스나 정주공간 계획 등이 장애인, 고령자 가운데 저소득층 노인 등으로 제한되는 경향이 존재한다. 그러나 인구감소시대가 도래할 경우에 인구구조가 변하여 65세 이상 부부가구, 독거노인가구, 단독세대의 비율이 매우 높아져 도시와 지역들이 직면하는 당면 과제는 단순히 저소득층 고령층의 요구가 아니라 다수가 될 고령자계층의 요구가 될 것이다. 따라서 이들의 생활패턴, 이용시설, 사회복지프로그램의 다양화 요구 등을 파악하여 적절하게 대응할 필요가 있다.

또한 생활서비스 시설 및 프로그램의 복합화, 연계화가 필요하다. 도시의 경우 공공서비스 거점을 형성하고 거점 간 연계를 활성화시키기 위한 순환교통서비스를 제공하여 이용을 효율화할 필요가 있다. 또한 농어촌의 경우에도 마을회관 등을 중심으로 지역주민을 위한 커뮤니티 시설이나 보건소 및 건강관리시설 등을 구축할 필요가 있다. 또한 농어촌 지역은 인구밀도가 적고 서비스를 공급하는 거점과 배후지 간의 거리가 상대적으로 멀다는 점을 감안하여 읍·면 거점과 마을들 간의 접근성을 개선

할 필요가 있다. 이를 위하여 지자체가 직접 운행하거나 지원하여 미니버스 등을 도입할 필요가 있다.

아울러 고령자의 경우 이동성의 불편함을 고려하는 공간개발이나 지역발전전략이 필요하다. 이를 위해서는 주거, 여가, 직장 등을 근접거리에 배치시키는 용도혼합에 의한 지역개발 방식이 대거 확대되어야 한다.

그림 3-4. 고령친화적 지역환경 모형



라. 다핵적 연계구조 형성과 협력계획시스템 추구

인구감소시대에는 양적 팽창보다는 국토이용의 질적 제고를 위한 국토관리시스템으로의 전환이 필요하다. 국토이용의 질적 제고란 황폐화되거나 노후화된 기존 시가지 등을 재정비하여 활성화시켜 기존 시가지를 기능별로 거점화하는 동시에 이들 간의 연계를 도모하는 것을 의미한다.

특히 인구구조의 고령화와 관련하여 대도시만 남아 있고 나머지 도시들과 농촌들이 쇠퇴할 경우, 고령자의 서비스 접근성을 악화시키는 문제를 낳게 된다. 도시간 기

능적 연계가 유지하기 위하여 지방중심도시 등의 시가지 기능도 활성화시키면서 동시에 노인전문요양병원 등 고차적인 기능에 대한 접근성을 높이도록 할 필요가 있다는 측면에서도 거점별 적정 입지와 연계는 중요해진다.

일본에서는 광역적 도시 기능의 적정입지나 기능집적의 유도를 위하여 종래의 전국총합개발계획에서 국토형성계획을 수립하는 것으로 전환하고 있다. 또한 독일은 여러 지자체들 간의 협의를 통해 수립된 지역발전계획을 통하여 공간 상에서 기능을 배분하고 상호교류하는 교통네트워크를 구축하고 있다.

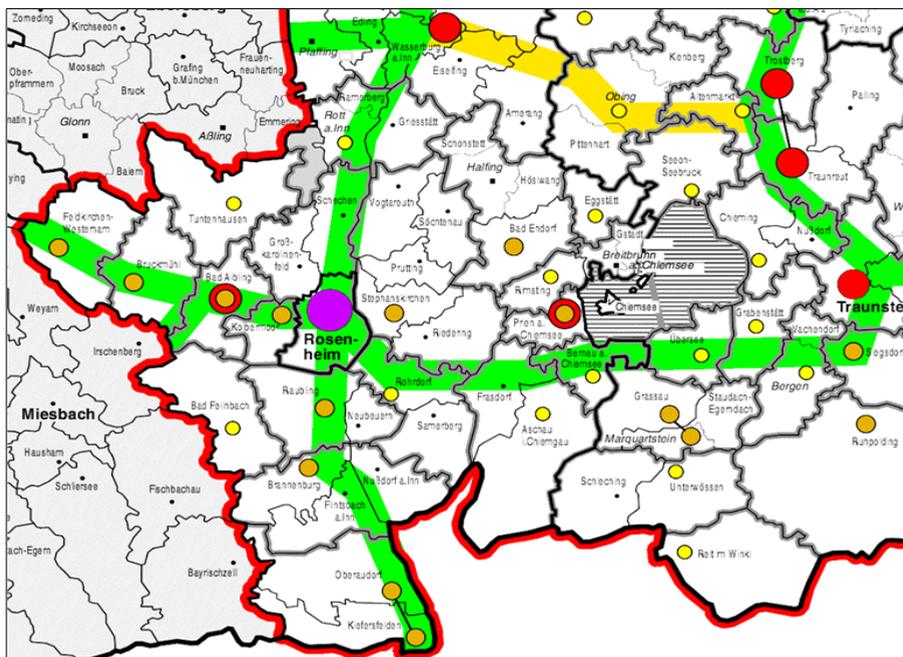
그런데 이러한 거점별 기능배분을 위해서는 거점을 구분하는 원칙 등에 대한 자치단체 간의 합의가 필요하게 된다. 요컨대 자치단체 간 협의를 통해 지역발전계획이 수립될 수 있어야만 과도하게 상호경쟁하는 도시(또는 도시거점)가 생겨나지 않고 도시와 배후지역, 즉 지방대도시와 중소도시 또는 도시와 농촌 간의 상호보완관계가 성립될 수 있게 되는 것이다.

일본은 국토형성계획을 통하여 기능의 배분을 도모하고 있음에도 국토형성계획이 개별 지역발전계획 수립에 가이드라인으로 제시될 뿐, 실행력이 그리 강한 편은 아니다. 이는 우리나라의 국토계획이 구속력이 그리 강하지 않은 것과 같은 현상이라 할 수 있다. 그러나 독일의 경우에는 자치단체간 합의에 의하여 지역발전계획이 수립되어 지역발전계획의 태생 자체가 다르므로, 지역발전계획의 실행력이 매우 강하다 할 수 있다.

예를 들어, 독일의 경우 남동부 오버바이에른주에 속하는 지방자치단체(게마인데, 게마인데연합)들은 개별 지역발전계획을 수립하는 것이 아니라 공동의 단일한 지역발전계획을 수립한다. 이들은 계획권역 내에서 도시, 농촌, 메트로폴리탄 구역, 농촌 주변지역 등으로 지역을 구분하여 작성한다. 이들 각각의 지역은 1차 중심지와 2차 중심지 등 고차 중심지에서 저차 중심지로 구분되며 그에 따라 광역적 기능이 배분되게 된다. 이 경우에 중심지 확정과 권한 배분 등에 대하여 157개 지방자치단체로 구성된 남동부 지역계획협의회가 결정하게 된다. 지방자치단체연합인 지역계획협의회에서 계획을 수립하므로, 계획에서 변경이 있을 경우에 다른 지방자치단체와 다시 협의를 하는 과정을 거쳐야 한다. 예를 들어, 어떤 마을에서 대규모 상업시설에 대한 지역 주민의 관심이 커져 상업시설 건물의 건축을 원래 계획안보다 5배 규모로 키우려

고 할 경우, 주변 지역의 지방자치단체 대표자들과 다시 원안을 처음부터 다시 검토해서 수정해야 하는 것이다.

▣ 그림 3-5. 독일 지역발전계획에서 중심지 위계(남동부 오버바이에른지역) ▣



자료: 홈페이지

미국의 메릴랜드주에서도 성장관리전략을 수립하는 데 있어서 여러 지역과 이익집단들로 구성된 계획위원회(Planning Commission)가 구성되어 성장관리전략을 수립하고 모니터링하고 있다.

이러한 협력계획시스템의 수립은 대규모 시설들의 중복적인 입지를 막고 중소도시나 농촌지역의 황폐를 막는 효과가 있다 할 수 있겠다. 따라서 우리나라의 경우에도 국토계획과 광역도시계획 수립에 있어서 지방자치단체 간의 협력에 의해서 수립될 수 있도록 협력적 계획시스템을 구축해야 할 것이다. 또한 계획권역 내에서 중심지 기능에 따른 위계적인 접근방법을 취하여 동일, 유사한 기능을 적정 거리 내에서 배치하고 이들 간의 연결성을 강화할 수 있도록 해야 할 것이다.

제4장 기후변화 대응 지역발전전략

제1절 기후변화 관련 이론논의

1. 환경변화

가. 기후변화의 대응체계

1) 미래 기후변화 전망

기후변화란 화석연료의 과다 사용으로 이산화탄소가 지구의 생태적 자정능력 범위를 벗어나면서 생기는 기후변화시스템의 에너지 균형 변화와 그 영향으로 발생하는 이상기후 현상을 말한다(김명수 외, 2009:69).

기후변화의 영향은 기후변화 뿐만 아니라 인구 및 경제성장, 기술발달 수준에 의해서도 영향을 받는다. 예를 들어, 경제 및 인구성장은 온실가스 배출을 증가시켜 기후변화에 기여하는 반면 온실가스 배출저감의 기술 진보는 기후변화를 줄이는데 기여할 수 있다. 이러한 사회경제적 변화가 미래 기후변화에 미치는 영향을 반영하기 위해 미래의 기후예측 시나리오는 사회경제적 시나리오라고도 불리는 온실가스 배출 시나리오를 토대로 한다(한화진 외, 2007:9-10).

IPCC(2000)가 제시하고 있는 배출 시나리오는 크게 4개의 유형(A1, A2, B1, B2)으로 구성되어 있다. A, B는 경제지향적(Economic), 환경지향적(Environmental) 성향을 각각 표시하고, 1, 2는 전지구적지향(Global)과 지역주의지향(Regional)을 각각 표시하고 있다. 각각의 시나리오는 화석연료의 기술혁신, 신에너지의 도입 유무 등을 고려하여 여러 개의 시나리오로 다시 세분화되는데, 2001년 기준으로 총 40개의 시

나리오가 제시되었으며, 그 중 35개의 시나리오가 완전히 정량화된 상태이다. [표 4-1]에 있는 각각의 스토리라인은 1990년부터 2100년까지의 변화하는 세계를 묘사하고 있으며, 각각의 스토리라인 혹은 시나리오 그룹을 정리하고 있다.

■ 표 4-1. IPCC(2000)의 기후변화 예측 시나리오 ■

<p>A1 (고성장 사회)</p>	<ul style="list-style-type: none"> · 급속도의 경제성장과 인구증가가 2050년까지 지속되다 그 이후 감소하는 스토리라인 · 새롭고 효율적인 기술은 계속 도입된다고 가정 · 시장의 이점을 활용하여 전세계가 눈부신 경제성장을 이루고 지역적인 불평등 및 1인당 소득격차도 점차 좁혀짐 · 에너지시스템의 기술적 발전방향에 따라 화석연료의 집중적·효율적 사용을 하게 되는 A1F1그룹 비화석연료 에너지원을 이용하는 A1T 그룹, 모든 에너지원의 균형을 향해가는 A1B 그룹이 있음
<p>A2 (다원화 사회)</p>	<ul style="list-style-type: none"> · 지역적인 자립과 지역의 정체성을 보존하려는 주제를 가진 스토리라인 · 세계인구는 계속적으로 증가하게 되고 지역적인 격차도 좁혀지지 않음 · 경제개발은 기본적으로 지역에 기반을 두며 1인당 경제성장 및 기술혁신도 지역에 따라 편차가 크며 다른 스토리라인에 비해 느린 편임
<p>B1 (지속발전형 사회)</p>	<ul style="list-style-type: none"> · 환경이나 사회에 대한 관심이 높음에 따라 경제구조가 정보기반경제로 변하게 되고 자원이용의 효율이 높아지며 청정기술이 도입되는 스토리라인 · 경제 사회, 환경의 지속가능성과 평등 분배를 중요시하지만 추가적인 기후변화정책은 수립되지 않음
<p>B2 (지역공존형 사회)</p>	<ul style="list-style-type: none"> · 경제, 사회 및 환경의 지속가능발전을 지역의 문제와 공정성을 강조하여 모색하려는 스토리라인 · A2 스토리라인에 비해 보다 다양하고 점진적인 기술변화를 가정 · 이 스토리라인은 환경보호와 사회적 분배에 중점을 두지만 지역수준에서의 해결에 초점이 있다는 점이 중요

자료: 한화진 외, 2007:11

SRES에서 제시한 네 개의 시나리오를 전제로 온실가스 배출 예측의 정량화를 시행한 결과, 예상대로 환경에 대한 가치를 높게 두었던 B1 시나리오가 이산화탄소 배출량이 가장 적게 예측되었다. B1 시나리오대로 세계가 변화해간다면 특별한 대책을 수립하지 않아도 지구온난화에 대한 역제가 가능하게 된다. 환경보호론자의 이상사회에 가까운 B2 시나리오의 경우는 예상과 달리 2100년의 이산화탄소 배출량이 경제발전 지상주의에 가까운 A1 시나리오와 거의 같게 예측되었다. 이는 지역중심으로 환경문제를 해결하려는 노력이 경제발전에 의한 기술 향상 및 개발과 유사한 효과를

이산화탄소 배출에 가져왔다고 해석할 수 있다. 반면 다원화 사회를 지향했던 A2 시나리오는 이산화탄소 배출량이 네 개의 스토리라인 중 가장 많게 예측되었다.

기후모델과 온실가스 배출 시나리오를 결합하여 미래 기후변화에 대한 예측 시나리오를 작성한 IPCC의 4차 보고서는 모든 SRES 배출 시나리오에서 지구 온도가 향후 20년간 0.4℃ 가량 상승할 것이라고 예측하였다. 모든 온실가스와 에어로졸 농도를 2000년 수준으로 고정하더라도 0.2℃ 가량의 상승은 필연적인 것으로 나타났다.

[표 4-2]는 온실가스 배출량이 현재 수준으로, 혹은 현재 수준을 상회해서 지속될 경우의 SRES 시나리오별 21세기말 전지구 평균 CO₂ 농도, 기온과 해수면 상승률을 나타낸다. 발전지향적인 시나리오(A2)에서는 1980-1999년에 비해 금세기말 CO₂ 농도 830ppm, 기온은 평균 3.4℃, 해수면은 최소 23cm 상승할 것으로 전망된다. 화석연료에 의존한 대량소비형 사회가 지속된다면(A1F1) CO₂ 농도 970ppm, 지구 평균 기온은 최대 6.4℃, 해수면은 최대 59cm 상승할 것으로 전망된다.

■ 표 4-2. SRES 표지 시나리오별 21세기(2090-2099) 전망 ■

구 분	CO ₂ 농도 (ppm)	기온 변화(℃)		해수면 상승 (m)
		최적치	예상범위	
2000년 기준 유지		0.6	0.3-0.9	
B1(자연친화적)	550	1.8	1.1-2.9	0.18-0.38
A1T(비화석 에너지원)	540	2.4	1.4-3.8	0.20-0.45
B2(자연친화적, 지역수준)	600	2.4	1.4-3.8	0.20-0.43
A1B(균형적 발전)	720	2.8	1.7-4.4	0.21-0.48
A2(발전지향적)	830	3.4	2.0-5.4	0.23-0.51
A1F1(화석연료집중 에너지원)	970	4.0	2.4-6.4	0.26-0.59

자료: IPCC(2007a)

보고서는 또한 기후변화 예측모델을 이용하여 미래의 부문별, 지역별 영향을 전망하였는데, 부문별 영향은 [표 4-3]과 같다.

■ 표 4-3. 미래 기후변화의 부문별 영향 ■

부 문	영 향
수자원	<ul style="list-style-type: none"> • 일부 열대우림지역과 고위도 지역에서 10~40% 증가하지만 중위도의 일부 건조지역, 열대 건조지역에서는 10~30% 감소 • 전 세계 인구 1/6 이상의 물사용 가능성 감소
생태계	<ul style="list-style-type: none"> • 전지구 평균온도 1.5~2.5℃ 이상 상승시 전세계 동식물의 20~30% 멸종 위기 • 지구 평균온도 1.5~2.5상승 및 대기 중 이산화탄소 농도 증가시 생태계 구조와 기능, 종간 생태적 상호연계, 지리적 서식범위 변화로 생물다양성에 부정적 영향
식량	<ul style="list-style-type: none"> • 전 지구적으로 평균기온이 1~3℃상승시 식량생산력이 증가하나 그 이상 상승하면 감소 • 저위도 건조지역에서는 1~2℃ 상승만으로도 농작물 생산량 감소로 인한 기근 우려
연안과 저지대	<ul style="list-style-type: none"> • 해수면 상승으로 인구밀집지역, 저지대, 도서지역, 아시아와 아프리카의 거대삼각주 지역의 수백만 이상의 인구가 2080년까지 매해 홍수 경험 • 1~3℃ 해수면 온도상승시 산호 탈색현상 심화와 광범위한 고사 초래
산업, 정주, 사회	<ul style="list-style-type: none"> • 종합적으로 기후변화 정도가 클수록 순영향은 더욱 부정적이기 쉬움 • 해안과 하천범람원에 위치한 산업, 정주, 사회와 특히 가난한 지역사회가 가장 취약
건강	<ul style="list-style-type: none"> • 적응력이 낮은 인구의 건강상태에 특히 부정적 영향 • 영양부족, 설사병, 심폐질환, 전염병 증가 • 열파, 홍수, 태풍, 가뭄 등으로 사망자 증가 • 감염성 질병 매개체의 분포 변화

자료: IPCC(2007b)

지역별 영향 중 아시아 지역의 영향 전망을 살펴보면(IPCC, 2007b), 20~30년 내에 히말라야에서 녹고 있는 빙하가 홍수와 산사태를 증가시키며 수자원에 악영향을 미칠 것이라 한다. 빙하가 줄어들며 따라 하천으로 유입되는 물의 양이 상당량 줄어들 것이기 때문이다. 또한 중앙/남/동/동남아시아, 특히 큰 호수 유역의 담수 사용 가능성이 감소하여, 인구증가와 생활수준의 향상에 따른 물 수요 증가와 맞물려 2050년대까지 10억 이상의 인구가 물사용에 부정적 영향을 입을 것이라 한다. 해안 지역, 특히 남/동/동남 아시아의 인구밀집지역인 거대삼각주의 태풍과 홍수가 증가하여, 일부 지역은 수해 증가의 위험이 있을 예정이다.

기후변화는 급속한 도시화, 산업화, 경제발전과 결합하여 자연자원과 환경에 압력을 형성함으로써 아시아 대부분 개도국의 지속가능한 발전에 악영향을 미칠 전망이다.

이처럼 기후변화의 영향은 부문과 지역별로 다양하겠지만, 종합하여 보면 지구기온

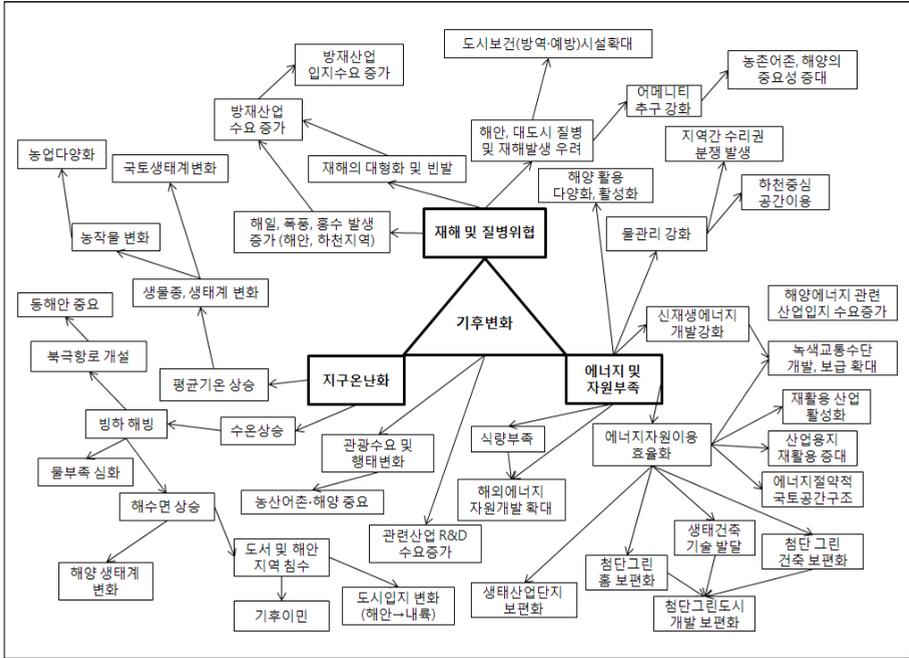
의 상승에 따라 관련 비용은 더욱 증가하게 될 것이다. 이는 대기의 온실가스 농도를 2000년 수준으로 유지한다 해도, 20세기 말 대비 21세기 말 기온은 0.6℃ 이상 증가하는 것이 필연적이어서, 과거의 배출로 인해 피할 수 없는 지구 온난화에 따른 영향을 해결하기 위해서는 이에 대한 적응 대책이 필연적이라 할 수 있다.

물론 인류사회는 이미 오래 전부터 환경변화에 대해 적응을 해왔으나, 상대적으로 적응력이 부족한 인구와 지역은 기후변화의 영향에 상대적으로 취약하기 때문에 기후변화의 영향은 기후변화의 차이뿐만 아니라, 지역별 취약성의 차이에 따라 나타나게 된다.

한국의 경우, 한반도 기후변화 시나리오의 종류는 다양하지만, 온실가스 농도가 증가할수록 기온이 상승하는 경향은 유사하다. 20세기 말(1971-2000년) 대비 21세기말(2071-2100년) 기온변화는 A1B시나리오의 경우 한반도 전지역에 대하여 4℃ 상승하고, 남한은 3.8℃ 상승할 것으로 전망된다. 계절적인 변화는 겨울의 기온상승이 가장 크게 나타나고 있다(기상연구소, 2008:60).⁵²⁾

52) 20세기말 대비 21세기말 강수량의 변화는 27km 해상도의 A1B시나리오의 경우 한반도 전지역에 대하여 17% 증가하고, 남한지역에서는 13% 증가할 것으로 전망되어 대체로 기온상승이 큰 지역에서 강수량이 많은 경향을 보인다(기상연구소, 2008:63).

그림 4-1. 기후변화의 공간적 영향



자료: 이용우 외(2009:70)

2) 기후변화의 대응체계

미래의 기후변화 가능성에 대한 논의가 진행되면서 1988년 지구온난화의 과학적 근거를 조사하기 위한 정부간 협의체인 정부간 기후변화패널(Intergovernmental Panel on Climate Change: IPCC)이 설립되었다. 그리고 IPCC의 조사결과 기후변화에 대한 범지구적 공동대응의 필요성이 제기되어 1992년 6월 리우 지구정상회의에서 ‘기후변화에 관한 유엔기본협약(UNFCCC: United Nations Framework Convention on Climate Change)’이 체결되었다. 기후변화협약은 최고의사결정기구로서 당사국총회를 두고 협약의 이행과 논의는 당사국 합의로 결정하고 있다. 기후변화협약은 1994년 3월에 발효되어 한국은 1993년 12월에 가입하였으며 2005년 5월 현재 150 개국이 비준하였다. 기후변화협약은 지구온난화 방지를 위하여 모든 당사국이 참여하

되, 단 온실가스배출의 역사적 책임이 있는 선진국은 차별화된 책임을 담당하는 것을 기본원칙으로 하고 있으며, 모든 당사국은 지구온난화 방지를 위한 정책 조치 및 국가 온실가스 배출통계가 수록된 국가보고서를 UN에 제출할 의무를 가지고 있다.

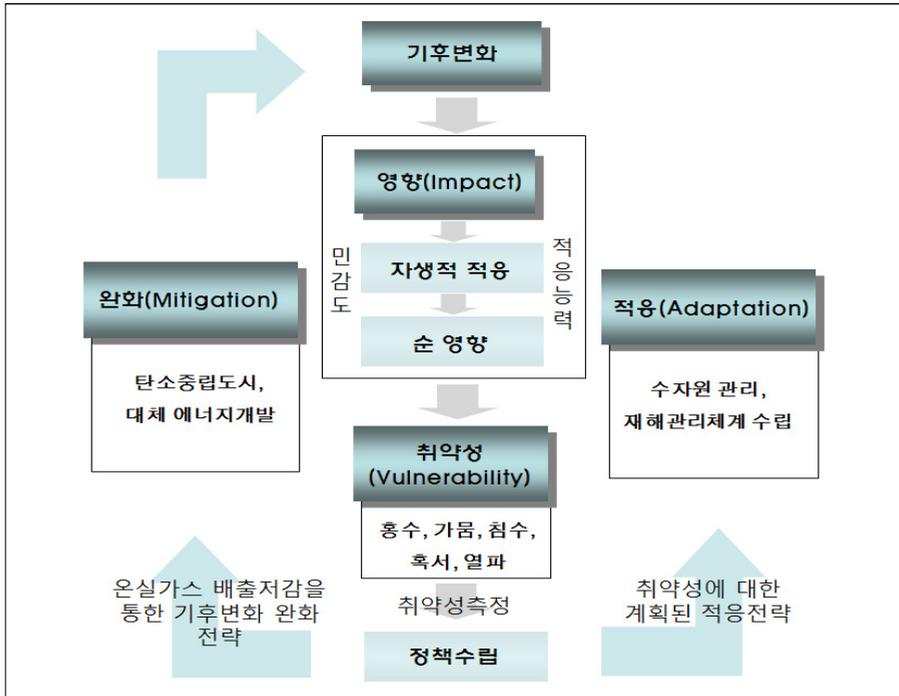
한편 1997년 기후변화협약 최고의사결정기구인 당사국 총회 제3차 회의에서 기후변화협약을 실천할 수 있는 구속적이고 구체적 목표와 이행방안이 담긴 교토의정서가 채택되었으며, 이에 따라 부속서 I(Annex I)국가(38개국)는 1차 공약기간(2008-2012년)에 1990년 온실가스 발생량 대비 평균 5.2%를 감축하도록 의무를 부여받았다. 그리고 2001년 제7차 당사국 총회에서 교토의정서 이행방안이 최종적으로 타결되었고, 2005년 2월 교토의정서가 발효되어 의정서 비준국에 대한 실질적 효력이 발생하였다(고재경·김동영, 2006:11-12).

2007년 제13차 당사국 총회에서는 ‘발리로드맵’을 채택, 선진국 및 개도국을 광범위하게 참여시키는 방안이 실질적으로 논의되면서 2012년 이후(post-2012)의 기후변화에 대한 세계적인 대응 체제를 마련하였다. 발리로드맵에서는 교토의정서의 부속서 I(Annex I)국가의 2020년까지의 온실가스 배출량 감축을 확인하는 동시에 추가 감축을 위한 작업반을 운영하고, 2012년 이후부터는 1차 의무이행기간에 불참한 한국을 포함한 미국, 중국, 멕시코 등의 참여방안에 대해서도 논의하였다. 이에 따라 Post 2012 체제에서는 1차 의무이행기간보다 더욱 강력한 감축목표가 설정될 것으로 전망되고 있다.

기후변화로 인한 부정적인 영향을 최소화하기 위해 공신력있는 국제기구가 제안하는 적응체계는 [그림 4-2]와 같다.

기후변화의 영향이란 ‘자연 시스템과 인위적 시스템에 대한 기후변화의 긍정적이거나 부정적인 모든 결과’를 의미한다(IPCC, 2001). 즉 인위적인 온실가스의 증가로 인한 기온상승, 강수량 패턴 변화, 해수면 상승 등의 대륙적, 해양적 시스템의 변화를 뜻하며, 크게 잠재적 영향(potential impact)과 잔여(순) 영향(residual impact)으로 구분된다. 적응이라는 시점을 기준으로 적응을 고려하지 않았을 때 나타날 수 있는 기후변화로 인한 영향을 잠재적 영향이라고 하고, 적응이 이루어진 이후에 회피될 수 있는 영향 부분을 제외한 영향을 잔여 영향이라고 한다.

그림 4-2. 기후변화의 적응체계



자료: IPCC, 2001에서 재구성

취약성(vulnerability)이란 극단적인 기상현상을 포함하는 기후변화의 영향에 대하여 시스템이 대처하거나 회복할 수 있는 능력 또는 악영향으로 인한 동요나 혼란 압박을 받아들이지 수 없는 정도로 정의된다. 이러한 맥락에서 첫째, 기후변화의 위협은 모든 지역에서 공통적으로 같은 강도로 발생하지 않는다. 예컨대, 특정 지역은 폭우로 인한 침수로 고통 받을 수 있고, 다른 지역은 가뭄으로 인한 위기에 직면할 수도 있다. 또한 이런 기후변화의 영향에 따라 저항하고 적응하는 능력이 각각의 생태계와 인간사회의 능력과 역량에 따라 천차만별이다. 둘째, 취약성 평가는 취약성이 큰 부분과 지역을 중심으로 대처할 수 있는 방향을 제시함으로써 효율적인 전략 수립을 가능하게 한다.

적응(adaptation)은 다양하고 극단적인 기후변화에 적응하고, 잠재적인 피해를 감

소시키면서 유익한 기회를 이용하는 것을 의미한다. 이와 유사하게 IPCC는 적응을 ‘새롭게 바뀐 주위 환경 또는 실질적’으로 예상되는 기후 영향과 그 결과에 대응하는 자연적이고 인공적인 시스템의 적응’으로 의미하고 있다. 즉 기후변화의 영향을 이용하거나 대처하는 수단으로써 현재 세계적 이슈들 중에 하나인 해수면 상승과 홍수관리 계획에 대한 부분에서는 이미 많은 연구와 계획이 수립되어 있다.

완화(mitigation)는 영구적인 손상을 막고 장기적인 피해를 줄이거나 기후변화에 따른 인간의 삶과 소유물에 대한 위험을 최소화하기 위한 모든 대응 수단과 방법을 말한다. 기후변화의 원인을 줄이고 온실가스 저감을 위한 인류적 차원의 조절 노력으로써 대체 에너지 개발, 탄소중립도시계획 및 건설 그리고 탄소세의 도입은 그 대표적인 예시이다(김명수 외, 2009:71).

완화는 기후변화의 원인을 다루는 반면, 적응은 현상의 결과 또는 영향을 다룸으로써 기후변화의 취약성을 줄이고 변화에 대처하기 위한 가장 핵심적인 방법이다. 이러한 맥락에서 기후변화로 인한 부정적인 영향을 최소화하고 이로움을 최대화하기 위한 잠재적인 조절을 적응력이라는 측면에서 파악하고, 성공적인 적응은 현존하는 대응전략을 강화하고 입안함으로써 취약성을 감소시킬 수 있다.

2. 이론 논의

가. 기후변화와 지속가능한 발전

1970년대 초 로마클럽에서 ‘성장의 한계(limit of growth)’가 거론된 이후, 국제사회에서 지구환경시대의 새로운 패러다임으로 ‘환경-경제의 균형성장’, ‘환경친화적 성장’, ‘지속가능한 발전’ 등 환경과 경제의 공생을 표방하는 다양한 용어들이 등장했다. 이 가운데 가장 대표적인 것이 ‘지속가능한 발전(Environmentally Sound and Sustainable Development: ESSD)’이라 할 수 있다.

‘지속가능한 발전’이라는 용어는 1970년대부터 사용되기 시작했지만 최초로 개념이 정립된 것은 1987년 환경 및 개발에 관한 세계위원회(WCED: World Commission

on Environment Programme)가 발간한 ‘우리 공동의 미래(Our Common Future)’라는 이름의 보고서에서이다. 일명 브룬트란트 보고서(The Brundtland Report)라고도 불리는 이 보고서는 환경과 개발문제의 통합적 해결을 위해 ‘지속가능한 개발’의 개념을 ‘미래세대의 욕구충족 능력을 저해하지 않는 한도내에서 현 세대의 필요를 충족시키는 개발’이라고 정의했다.

이후, 1992년 브라질 리우데자네이로에서 열린 UN환경개발회의(UNCED)에서 지속가능한 발전의 함의를 더욱 강화하는 의미로 ‘환경적으로 건전하고 지속가능한 발전(Environmentally Sound and Sustainable Development)’을 제창하면서, 이 실천 지침으로서 ‘의제21(Agenda 21)’을 채택하게 되었다. 의제 21은 21세기 지구환경보전을 위한 행동계획으로 리우선언이 규범적인 것이라면 의제 21은 시행강령이라 할 수 있는 것이었다.⁵³⁾ 2002년 남아공 요하네스버그에서 개최된 세계지속가능발전정상회의(WSSD, World Summit on Sustainable Development)에서는 국가지속가능발전전략을 채택·이행할 것을 권고하여, 많은 나라들이 전략 수립과 이행에 나서게 되었다.

브룬트란트 보고서와 ICLEI(자치단체국제환경협의회)의 개념 정의에 따르면, 지속가능발전의 개념적 핵심은 발전이 이루어지되 환경용량을 초과하지 않는 범위 내에서 이루어져야 한다는 것인데, 이는 발전에 앞서 환경보전이 우선적으로 고려되어야 하는 것으로 해석된다. 따라서 지속가능발전이라는 것은 단순히 환경문제 내지 환경정책과 관련된 개념으로만 인식하는 논의에서 발전하여 지속가능발전의 의미를 더욱 확대할 필요가 있다. 지속가능발전은 자유, 정의, 민주주의 등과 같이 사회 전체를 관통하는 ‘이념’으로 이해해야 한다(환경부, 2004:15).

지속가능발전은 인간을 포함한 모든 생명체의 지속가능성을 토대로 경제적 효율성과 사회적 형평성이 동시에 실현되는 상태를 의미한다. 지속가능발전을 위해서는 환경, 사회, 경제라는 세 가지 요소가 상호 분리될 수 없기 때문에 사회 각 부문의 효

53) 전문(Preamble)과 4개 부문(Section)으로 구성되어 있으며 사회경제적인 문제를 다룬 제1부는 7개 장, 자원의 보전관리를 다룬 제2부는 14개 장, 그리고 주요 그룹의 역할을 다룬 제3부는 9개 장, 이행방안을 다룬 제4부는 8개장 등 총 38개의 의제로 구성되어 있다.

올적이고도 유기적인 조화가 이루어져야 하는데, 이는 각 하위체계의 다음과 같은 요건들을 필요로 한다. 첫째, 정치체제는 의사결정과정에 있어서 효과적인 주민참여를 보장해야 하고, 둘째, 경제체제는 스스로의 힘으로 유지될 수 있도록 잉여물을 산출하고 기술축적을 이룰 수 있어야 한다. 셋째, 사회체제는 불균형성장의 결과로 제기되는 긴장과 마찰에 대한 해결책을 제시할 수 있어야 하며, 넷째, 생산체제는 성장을 위해 생태계 자원을 보호해야 하는 의무를 준수해야 한다. 다섯째, 과학기술체제는 제기되는 문제에 대한 새로운 해결방안을 끊임없이 연구할 수 있어야 하며, 여섯째, 국제협력체제는 지속가능한 교역과 자본공급의 패턴을 발전시켜 나가야 하며, 마지막으로 행정체제는 스스로의 취약점을 개선해 나가는 능력과 유연성을 겸비해야 한다 (WCED, 1987:65).

요컨대, 지속가능발전은 생태학적 안정성의 유지, 관리된 경제성장, 사회적 형평성의 증대를 통합적으로 고려하는 개념으로서, 지속가능발전의 3대 구성요소로 환경보전, 경제발전, 사회개발을 설정할 수 있는데, 각 요소별 정책목표와 수단을 예시하면 [표 4-4]와 같다.

■ 표 4-4. 지속가능한 발전의 구성요소와 정책수단 ■

구분	정책목표	정책수단
환경 보전	환경용량의 보전	생태-위해도 평가와 강화, 토지신탁운동의 전개 생태산업적 접근(오염예방과 통합관리) 유역별 수자원 통합관리
	자원기반의 보전	인구증가 억제 및 도시 성장관리 지속가능한 자연자원 관리(자원 수요관리 등) 대체자원의 개발(지속가능한 에너지원 개발 등)
	생물다양성 보전	생태계보전지역 관리(생태관광 등) 멸종위기종의 관리 강화 재래종보호 및 외래종 유입규제 강화
경제 발전	경제성장과 안정	규제수단의 유연성(실적기준, 자율환경관리 등) 가격체계 및 경제적 수단(오염권거래(공장간, 기업간, 오염물질간)) 환경산업 및 친환경적 전통산업의 보호 육성

(계 속)

구분	정책목표	정책수단
경제 발전	생태-효율 제고	전체비용 부담의 원리와 오염자 부담의 원칙 자원-환경통합관리(전 생애주기평가) 환경산업기술의 개발 및 과학기술 혁신 생태공업단지 개념의 활용
	정책통합성 제고	생태농업 및 지속가능한 수산업 환경친화적 토지이용제도 구축
사회 개발	민주적 참여확대	정부·기업·주민간 협업으로 정책결정 및 집행 중앙정부와 지방자치단체간의 협업체계 지역환경공동체운동의 전개
	빈곤문제 해결	소득재분배 기본육구 충족(의, 식, 주)
	환경정의 구현	환경권의 강화로 환경기준의 실효성 제고 환경피해 보상제도의 강화(피해자: 수혜자) 사전예방원칙으로 미래세대 이익보호

자료: 정희성(2002:103)

기후변화는 지속가능발전을 달성하기 위한 능력에 또 다른 스트레스 요인으로 작용한다. 직접적으로는 기후변화의 부정적 영향에 대한 노출이 증가하고 간접적으로는 적응능력이 훼손되면서 지속가능발전이 지체되는 것이다. 기후변화는 물, 건강, 대기 오염, 재해 등 모든 분야에, 모든 범위에 걸쳐서 상호작용을 하므로, 기후변화 완화 및 적응 조치를 취하지 않을 경우 미래에 미치는 영향은 매우 복잡하고 예측하기 어렵다. 지속가능발전의 관점에서 환경이 제공하는 자연자원과 생태계 서비스는 경제성장과 사회적 복지, 인간 건강을 지탱하는데 가장 중요한 요소이며, 기후변화와 같은 주요 환경과제에 대해 아무런 조치를 취하지 않으면 결국 경제적으로도 파국을 맞을 수밖에 없다(IPCC, 2007a; 고재경 외, 2009a).

전 지구적으로 진행되고 있는 기후변화를 안전한 수준에서 멈추려면 지속가능발전 전략과 기후변화정책이 연계되어야 한다(Defra, 2005). 기후변화와 지속가능발전은 서로 밀접하게 연결되어 있는데(Beg et al, 2002:131-132), 먼저 지속가능성의 사회적 측면은 기후변화 문제에 있어 가장 중요한 형평성 문제를 제기한다. 결과론적 관점에서 보면 기후변화 영향의 분포, 기후변화 완화와 적응을 위한 책임의 배분, 세대

내, 세대간 형평성 문제가 있으며, 과정적으로는 기후변화 대응을 위한 의사결정 과정에의 참여와 접근성, 그리고 참여능력을 결정하는 제도적 역량 사이에 불균형이 존재한다.

두 번째 연결고리는 기후변화의 생태적 임계점, 생태적 지속가능성 문제와 관련되어 있다. 기후변화는 여러 측면에서 생태계 건강을 위협하며 생물종의 멸종이나 서식처 파괴 등 불가역적인 결과를 초래한다. 따라서 자연자원의 최적 이용보다는 영속성(durability)이 중요한 과제이며, 이를 위해서는 특정 시점에 허용 가능한 대기 중 온실가스 농도, 즉 생태계의 한계를 존중하는 임계치를 설정해야 한다.

셋째, 지속가능발전은 삶의 질을 유지하기 위한 여러 가지 목표 사이의 조정과 통합을 필요로 한다. 삶의 질을 실현하기 위해 최적의 경제성장을 어느 정도 희생하거나 반대로 경제적 최적화를 통해 경제성장을 극대화하다 보면 삶의 질이 희생될 수도 있다. 경제활동에 의한 에너지 사용이 온실가스 배출의 주요 원인이라는 점을 감안할 때 기후변화 대응과 경제개발 목표는 상충관계가 있는 것으로 인식된다. 하지만 기후친화적인 경로를 통해 개발 목표를 달성하는 것이 가능하며, 역으로 지속가능발전 정책이 기후변화 문제 해결의 원동력을 보여주는 사례들을 통해 지속가능발전과 기후변화 문제를 통합적으로 접근하기 위한 국제적 메커니즘에 관한 논의가 활발히 진행되고 있다(고재경 외, 2009a:13).

지속가능한 발전 정책수단과 적응을 포함한 기후변화 정책은 서로를 강화시키며, 상호작용할 수 있다. 발전경로와 적응력은 서로 영향을 주게 되는데, 발전경로는 노출이나 민감성을 변화시키는 것뿐만 아니라 시스템의 적응력을 변화시키는 것을 통해 기후변화의 영향에 효과를 미친다. 예를 들어 지속가능한 발전을 달성하기 위해 대안발전경로를 촉진하고자 하는 방법에는 재생가능하지 않은 에너지 소비를 줄이는 수단이나 고위험지역을 피해서 거주지나 산업기반시설을 입지하는 것이 포함될 수 있다. 최근까지 지속가능한 발전과 기후변화 정책은 주로 완화와 관련되어 정의된 것이 사실이지만, 기후변화 정책내의 적응 수단은 사회와 경제의 적응력을 향상시킴으로써 취약성을 줄일 수 있으며 이는 지속가능한 발전 목표와 일맥상통한다(한화진 외, 2007:17).

그림 4-3. 지속가능한 발전과 기후변화간의 쌍방연계(Two-way Linkage)



자료: IPCC, 2007a

따라서 기후변화에 대응한 지역발전정책은 지속가능한 발전정책에 그 목표를 두어야 한다. 기후변화 대응을 위한 기술혁신이 모든 문제를 해결해 주지는 못하며 오히려 지속가능발전 관점에서는 사회적으로 부정적인 영향을 초래할 수도 있다. 기후변화에 대응은 경제적, 사회적, 환경적 차원을 통합한 지속가능발전의 추구로써, 인간의 필요를 만족시키는 경로로 전환하는 노력을 필요로 한다.

나. 지속가능한 지역발전의 공간적 적용

지속가능한 지역발전의 의미 또한 지속가능한 발전의 개념과 마찬가지로 매우 광범적이고 선언적일 수밖에 없다. Nijkamp 등(1992:40)은 지속가능한 지역발전을 '지역의 생태여건과 공존하면서 지역주민이 수용할만한 수준의 복지를 보장할 수 있는 발전 패턴'으로 정의한다. 이들의 정의는 환경적 자원이용의 지속성과 세대간 형평성만을 강조하고 있다. 그러나 지속가능한 지역발전은 지역의 환경자원뿐만 아니라 문

화, 전통 및 사회·경제적 측면의 발전 잠재력을 고려하는 개념으로서 보다 포괄적인 차원의 이해가 필요하다.

지속가능한 지역발전을 달성하기 위해서는 두 가지 요건이 충족되어야 한다. 첫째, 지역주민의 생활여건 개선을 위한 열망을 ‘상당수준’ 만족시켜야 한다. 주민복지 증진을 도외시한 생태환경 및 자연보전 노력은 지역발전 차원에서 의미가 없다. 둘째, 지역사회가 합의한 복지향상의 열망을 충족하는 과정에서 지역 고유의 발전잠재력을 ‘약화’시켜서는 안된다는 것이다. 이 때 충족시켜야 할 복지수준이 무엇인지, 이것을 어떻게 설정할 것인지, 그리고 발전 잠재력의 약화가 무엇을 의미하는 것인지를 규명하는 것이 지속가능한 지역발전의 핵심 과제라 할 수 있다. 즉 지역적 차원의 원칙과 기준을 어떻게 수립하느냐가 중요한 과제라 할 수 있다(김용웅, 2001:6).

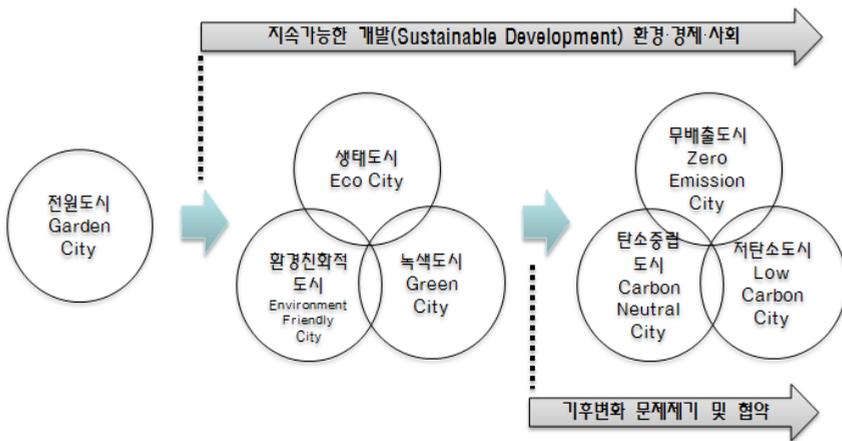
1990년대 이후 지속가능성 개념을 계획적으로 실천해보려는 노력들은 크게 두 가지 방향에서 이루어져 왔다. 하나는 도구적 개념으로 환경지표체계와 환경용량 측정을 통한 환경조작 시스템 구축 노력이고, 또 다른 하나는 목표개념으로서 생태도시 또는 생태지역 구축 노력이다. 전자의 노력들이 환경이 공급하는 자원과 서비스에 의존한 결과 오염부하나 스트레스를 유발할 수밖에 없는 사회생태계와 자연생태계간의 관계를 구조적으로 분석하고자 하는 학구적인 입장인 반면, 후자의 노력들은 이념적 실천 결사체로서 도시 공동체 형성부터 구체적인 기술의 적용과 보급 또는 지역사회적으로 예비해야 할 환경윤리에 이르기까지 공동으로 인식하고 구체적인 실천 노력을 병행하는 시민운동의 형태를 취하고 있다(정순오: 2001:9). 전자의 노력이 소극적인 지속가능성을 추구하는 것이라면, 후자는 좀 더 적극적인 지속가능성을 추구하는 것이다.

지속가능한 지역발전을 목표개념으로서 삼고, 이를 도시 및 지역에 적용하고자 한 노력들을 살펴보면, 생태도시, 환경친화적 도시, 녹색도시 등 다양하다. 자연의 환경용량 내에서 생태적으로 지속가능한 개발을 추구하여야 한다는 생태적 지속가능한 개발 개념을 도시 및 지역계획 분야에 적용한 것이 생태도시이다.

생태도시(Eco city)란 ‘도시를 하나의 유기적 복합체로 보아 다양한 도시활동과 공간구조가 생태계의 속성인 다양성, 자립성, 순환성, 안정성 등을 띠도록 함으로써, 인

간과 자원이 공존할 수 있는 환경 친화적 도시'라고 정의할 수 있다. 따라서 생태도시는 동식물을 비롯한 녹지의 보전이 이루어질 뿐만 아니라 에너지와 자원이 절약되고 결과적으로 환경에 대한 부하가 줄게 하는 동시에 물과 자원의 절약, 재활용, 순환 등을 강조하게 된다. 생태도시를 단순히 '자연과 조화를 이루는 쾌적한 도시'라는 좁은 의미로 이해하려 한다면, '녹색도시'라고 표현하는 것이 적합할 것이며, 시민들이 보다 건강하게 살아갈 수 있는 친환경적인 도시인 중간 정도의 범위로 파악하려면 '환경친화적 도시'나 '건강도시'로 표현하는 것이 바람직하다(김학일·오덕성, 2010:35-36).

■ 그림 4-4. 기후변화 관련 도시개념의 등장배경 및 내용 ■



자료: 국토연구원(2009:10)

1990년대 이후 교도의정서 채택 등 기후변화와 관련된 관심이 증대되면서 지속가능한 개발을 위해 기후변화의 문제제기와 온실가스를 감축하기 위한 저탄소도시, 탄소중립도시, 탄소 무배출 도시 등의 개념이 등장하기 시작하였다. 기후변화와 관련하여 최근에 생겨난 도시개념들은 기존의 환경, 경제, 사회 등 지속가능한 개발을 위한 도시개념들의 기본원리를 바탕으로 하고 있되, 주로 에너지 사용과 관련하여 이산화탄소의 배출을 최대한 줄일 수 있는 개념을 가지고 있다.

▣ 표 4-5. 기후변화 관련 도시개념 ▣

구 분	내 용
생태도시	<ul style="list-style-type: none"> · 환경적으로 건전하고 지속가능한 개발이라는 전제 아래, 도시지역의 환경문제를 해결하고 환경보존과 개발을 조화시키기 위한 방안의 하나로 도시개발·도시계획·환경계획 분야에서 새로이 대두된 개념
탄소제로도시 Zero Emission City	<ul style="list-style-type: none"> · 에너지 효율 극대화를 위해 자원재생은 물론 신재생에너지를 적극 활용 · 도시구조의 분산집중형 보행중심의 커뮤니티로 개선하여 쾌적한 도시환경 조성 · 에너지 자립, 보행중심, 청정·인간자연 공생도시 등을 통한 온실가스 배출제로를 지향하는 이상향 도시(동일개념: Zero Carbon City, Carbon Free City)
탄소중립도시	<ul style="list-style-type: none"> · 지구온난화의 주범인 CO₂ 배출을 원천적으로 차단하도록 노력하되 방출된 CO₂ 는 나무를 심거나 감축하지 못하는 탄소배출에 대해 비용을 지불해 실질적 배출량을 0으로 상쇄하는 개념의 도시
저탄소도시	<ul style="list-style-type: none"> · 기후변화 원인 물질인 온실가스 배출감축을 위해 전력을 다하는 도시 · 사적 생활이나 산업·업무 활동 등에 의해 배출되는 탄소량의 대폭적인 감축을 목표로 하는 도시
태양도시	<ul style="list-style-type: none"> · 태양을 이용한 재생에너지 및 다른 재생에너지 기술을 도입하여 운송 및 토지이용체계, 도시설계원칙 등의 측면에서 도시를 재편 · 화석연료 감소와 화석연료의 공급에 대하여 환경적으로 지속할 수 있을 뿐 아니라 경제적으로 성장할 수 있는 재생가능에너지 기술의 역할 증대

자료: 국토연구원, 2009:11

사전적 의미의 탄소 저감 또는 무탄소 방출은 폐기물 배출을 최소화하거나 전혀 발생시키지 않는 공정 프로세스를 제작하는 것을 의미한다. 주로 자동차, 냉장고 등 제조업 분야에서 적용되어 온 것이 점차 확대되어 건축, 도시영역에까지 개념이 확장된 것이 탄소중립도시 등의 개념이다. 따라서 지속가능한 차원의 생태적, 친환경 개념에서 온실가스 배출 감소를 위한 이론적 개념으로 융합되고, 국가적 차원의 탄소 저감 및 기후변화 적응 정책이 이와 맞물려 실질적인 탄소중립도시와 기후변화적응 도시개발계획으로 발전하기에 이른다.

탄소중립도시의 주요 목표는 이산화탄소의 배출을 최소화하거나 발생시키지 않는 것으로 하고 있다. 이를 위한 일반적인 계획 방법으로는 에너지 절약과 자급자족화, 그리고 대체 에너지 사용을 통한 화석연료의 사용량을 줄이는데 있다. 또한 도시의 규모, 형태, 배치, 인구밀도, 토지이용을 통한 대중교통 위주의 교통체계와 이를 통한 도시공간구조의 집중, 이산화탄소의 흡수를 위한 도시내부의 녹화와 그린 네트워크의

체계적이고 지속적인 유지·관리 방법 등을 활용한다(김명수 외, 2009:73-74).

공간차원에서 탄소 저감 및 흡수를 위한 계획요소는 다음과 같이 도출될 수 있다.

■ 표 4-6. 탄소저감 및 탄소흡수를 위한 공간계획요소 도출 ■

구 분	내 용	
탄 소 저 감	토지 이용	집약적 도시공간구조, 복합용도계획, 자연지형 활용, 지형변동을 최소화, 일조량·풍향 등을 고려한 시설물 배치, 직주근접 및 접근성 고려, 친환경적 밀도 등
	교통	보행자 전용도로 및 전용지구, 보행자도로 네트워크, 자전거 전용도로, 자전거주차장, 자전거 네트워크, 대중교통 전용지구, 탄소저감형 신교통수단 도입(BRT, 경전철, 전기자동차 등), 대중교통중심 교통계획, 대중교통 및 자전거·보행 연계, ITS 도입, 카풀제도 활성화
	에너지	태양광발전, 태양열 온수, 지열 냉·난방, 하천수열 활용, 바이오매스, 풍력발전, 바이오에너지 활용, 연료전지, 열병합발전 등
	건축	고단열 자재, 복층 유리, 폐열회수 시스템, 차양, 부착온실, 아트리움, 개구부계획(남측 확대, 북측 최소), 자연채광, 자연통풍, LED 조명, 축열벽, 패시브솔라시스템, 일조 고려 건축물 배치, 탄소사용량 측정계량기 설치 등
	자원 순환	중수 활용, 우수 활용, 쓰레기 분리수거, 폐기물 재활용, 친환경 음식물쓰레기 처리, 건축물재료 재활용, 자연재료 사용 등
탄 소 흡 수	녹지 및 생태	탄소흡수 공원, 텃밭, 도로변 완충녹지, 지붕녹화, 옥상녹화, 벽면녹화, 그린매트릭스, 그린웨이, 탄소흡수림 식재, 녹지와 비오톱 연결, 발코니 녹화, 인공지반 녹화, 풍부한 도시공원 및 녹지, 생물서식처 확보, 가로 녹화 등
	수자원	생태연못 조성, 습지 조성, 자연형 하천, 인공 수로 및 실개천, 잔디도랑, 자연정화 연못, 투수성포장, 생태면적을 확보, 자연지반녹지율 확보 등

자료: 이상문(2009)

제2절 해외 동향 및 시사점

1. 일본의 대응 동향

가. 기후변화 대응 계획 및 지원체계

일본의 기후변화 대응대책은 우리나라에 비해 일찍 시작되었다. 1990년 10월 지구 온난화에 관한 관계 각료회의에서 ‘지구온난화방지 행동계획’을 수립 발표하였다. 이후 1997년 교토의정서가 채택되면서, 일본은 1990년 온실가스 배출량 대비 6% 감축 의무를 지게 되었는데, 이 목표를 달성하기 위한 방안으로서 1998년 ‘지구온난화 대책 추진대강’을 수립하였고 「지구온난화대책추진에관한법률」(이하 지구온난화대책 추진법)을 제정하였다.

이 법률에 의하여 일본정부는 종합적이고 계획적인 지구온난화대책을 수립하고 실시할 의무를 지며, 교토의정서 목표달성계획을 수립하도록 하였다. 또한 지구온난화 대책추진본부를 설치하여 각 부처별로 분할적으로 추진되던 각종 시책들을 종합적으로 추진할 수 있는 조직적 기반을 마련하였으며, 교토의정서 목표달성계획에 의거하여 중앙정부 및 지방정부는 각각 ‘정부실행계획’ 및 ‘지방공공단체 실행계획’을 수립하여 정부의 사업에 따른 온실가스 배출을 억제하도록 하였다. 이후 법률 개정에 의거하여 지방정부의 실행계획의 수립 등 각 주체별로 법적 추진체계를 정비하였다. 법 제20조에서 지방정부는 온실가스 배출억제를 위해 온실효과가스 삭감 실행계획을 수립하고 도시계획, 산업계획 등 관련 계획과 조응하면서 지역 전체의 자연적·사회적 조건에 적합한 시책을 마련해야 함을 규정하고 있다.

2008년 6월 후쿠다 내각에 의해 ‘저탄소사회 일본을 지향하며’라는 후쿠다 비전을 발표하였고, 동년 7월 ‘저탄소사회 구축을 위한 행동계획’을 발표하며 정책을 구체화 하였다(정성춘 외, 2009:58-61).

■ 표 4-7. 일본 저탄소사회구축 행동계획의 정책 ■

분 야	정 책
국제협상대응	포스트 교토체제에 대한 국제적 합의
	일본의 감축목표
	세계 각국에 대한 지원
혁신적 기술개발	연구개발투자
	혁신기술별 로드맵
기존 선진기술의 보급	Zero Emission 전원 비율
	태양광발전
	차세대 자동차
	에너지 절약형 가전기기
	에너지 절약형 주택, 빌딩, 200년 주택
	원자력 추진
	정부기관의 노력
국가 전체를 저탄소화 하는 시스템	배출량 거래제도
	세제의 녹색화
	배출량의 시각적 표현
	탄소금융의 정비
농촌·도시·교육	농림수산업의 저탄소화 (바이오매스타운 300개 확대)
	저탄소형 도시(환경모델도시 확대 추진)
	환경교육
국민운동	비즈니스 및 라이프스타일 변혁

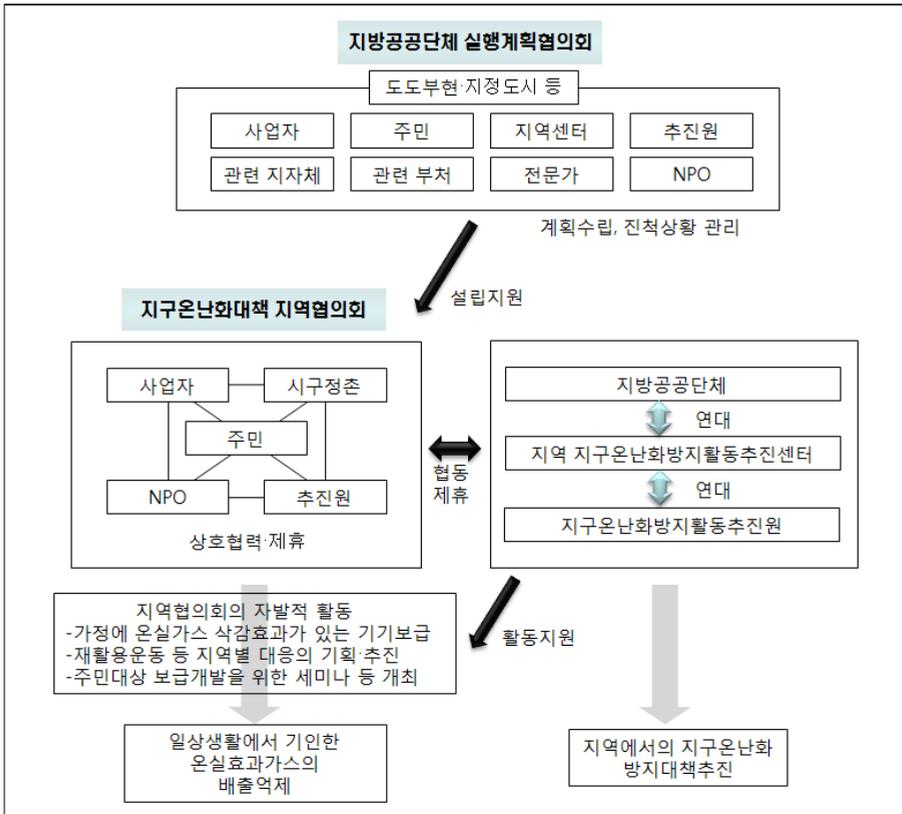
자료: 정성춘 외, 2009:96-99

환경성은 지방정부의 실행계획을 지원하기 위하여, 2009년 6월 ‘지구온난화대책 지방공공단체 실행계획 책정 매뉴얼’을 발표하였고, 실행계획 수립이 의무화된 도도 부현과 정령지정도시는 이 매뉴얼을 토대로 실행계획 수립배경과 의의, 온실효과가스 배출량의 부문별(산업, 가정, 업무, 운송교통) 현황, 단기·중기·장기 삭감목표 설정, 「온난화대책추진법」에서 규정한 세부 시책, 즉 ① 재생가능에너지 이용 촉진, ② 구역내 사업자·주민의 활동 촉진, ③ 지역환경의 정비 및 개선, ④ 순환형 사회 형성 등을 제시하여야 한다(정성춘 외, 2009:184-188).

「지구온난화대책추진법」에는 지방정부가 실행계획을 수립하고자 할 경우 주민과

이해관계자의 의견을 청취해야 한다고 규정되어, 지방정부는 해당 규정을 충족하기 위해 관련 행정기관, 지역온난화대책방지활동추진원, 지역지구온난화방지활동추진센터(지역센터), 사업자, 주민, 전문가 등 각 분야별 주체를 포함시킨 지방정부실행계획협의회의를 조직하고 있다. 지방정부실행계획협의회의는 계획수립·진척상황을 관리하고, 각 지역별 상황에 따른 지역 밀착형 사업을 구체화하는 역할을 담당한다. 한편, 추진법 제26조에서는 지방공공단체, 지역센터, 지구온난화방지활동추진원, 사업자, 주민 및 기타 관련자는 일상생활에 관한 온실가스 배출 억제 등에 관해 필요한 조치에 대해 협의하기 위해 ‘지구온난화대책지역협의회(지역협의회)’를 조직할 수 있도록 하고 있다.

■ 그림 4-5. 일본의 지구온난화대책 지방공공단체 실행계획 추진체계 ■



자료: 일본 환경성 지구환경과(2009), 여기서(정성춘 외, 2009:197)에서 재인용

나. 탄소저감 공간정책

일본 지방정부의 실제 온난화대책 실행비율을 살펴보면 약 7.6%에 불과한 것으로 나타나고 있으며, 특히 소규모 지방정부의 경우 온난화대책이 거의 추진되고 있지 않아(정성춘 외, 2009:201), 기후변화 대응 동향의 지역 격차가 크게 나타났다. 이러한 현실을 인식, 환경성은 선도적인 지역 모델을 발굴하기 위해 환경모델도시 사업을 전개하였다. 선도적으로 지역적 특색을 반영한 저탄소형 도시 만들기에 적극적인 지방 도시를 환경모델도시로 선정하고, 환경모델도시의 성공사례를 지방정부의 롤 모델로 제시하여 일본 전체적으로 파급시키고자 한 것이다.

일본의 환경모델都市는 온실효과가스의 과감한 삭감목표 제시, 선도적인 모델 제시, 지역적 특성의 반영, 실현 가능성, 지속성이라는 다섯 가지 기준으로 선정되며, 다양한 사례가 제시될 수 있도록 도시 규모별·지역별 균형 등을 고려하여 2009년 현재 대도시, 지방중심도시, 중심도시 등 총13개의 환경모델도시가 지정되어 있다.

삼림 공생 저탄소 모델 사회 구축을 목표로 한 인구 3,900명의 시모카와정에서부터 대도시형 제로탄소 생활실현을 목표로 삼은 인구 365만명의 요코하마시에 이르기 까지 다양한 사례의 유형을 보이고 있다.

인구 5만 5천명의 미야코지마시의 경우, 지역자원인 사탕수수를 활용한 자급자족의 에너지 공급시스템 구축을 주요 계획내용으로 삼고 있는데, 이를 위해 사탕수수 및 부산물을 활용한 발전, 사탕수수 및 부산물을 활용한 바이오메탄올 운송연료 이용, 폐식용유 원료로 바이오디젤 이용 등의 자급자족 에너지공급시책을 주요 시책으로 삼고 있다. 이밖에 에코카 보급확대를 통한 클린에너지로 운송부문 탄소제로화, 남국형 에코하우스 보급, 에코활동 네트워크 추진 등 시민의 에너지 활용시책 등을 추진하고 있다.

표 4-8. 일본 환경모델도시 현황

도시명	인구	면적(km ²)	기준연도	삭감률(2020)	삭감목표(중기)	삭감목표(2050)
기타큐슈 시	99만 명	488	2005	약 10%	30%(2030)	50-60%
	아시아의 환경 프런티어 도시					
요코하마 시	365만 명	437	2004	약 20%	30%(2025)	60%
	지식의 공유·선택목의 확대·행동촉진에 의한 시민력을 발휘하여 대도시형 Zero 탄소 생활 실현					
교토 시	147만 명	828	1990	약 30%	40%(2030)	60%
	보행자가 주역인 마을 만들기, '지역력'을 활용한 저탄소화 활동					
사카이 시	84만 명	150	2005	5% 증가	15%(2030)	60%
	저탄소형 콤비나트 형성, 저탄소형 라이프스타일					
이이다 시	11만 명	659	2005	약 20%	가정: 40-50%(2030)	70%
	시민참가에 의한 자연 에너지 도입, 저탄소 거리 만들기					
오비히로 시	17만 명	619	2000	약 20%	30%(2030)	50%
	전원환경 모델도시					
도야마 시	42만 명	1,242	2005	약 20%	30%(2030)	50%
	Compact City 전략에 의한 CO2 삭감 계획					
도요타 시	42만 명	918	1990	약 20%	필수: 30%(2030) 도전: 50%(2030)	필수: 50% 도전: 70%
	첨단환경기술을 활용한 마을 만들기, 에코카 라이프					
시모카와 町	3,900명	644	1990	약 20%	32%(2030)	66%
	산림 공생 저탄소 모델 사회					
미나마타 시	29,000명	163	2005	33%	33%(2020)	50%
	환경과 경제가 조화된 지속가능한 소규모 지자체 모델 제안					
미야코지마 시	55,000명	205	2003	약 20%	30-40%(2030)	70-80%
	사탕수수 등을 활용한 地産地消 에너지 시스템					
유스하라 町	5,000명	237	1990	약 35%	50%(2030)	70%
	목재 바이오매스 지역순환 모델 사업					
지요다 區	45,000명	12	1990	25%	25%(2030)	50%
	에너지절약형 도시 만들기, 에너지 효율향상					

자료: 地域活性化統合事務局(2008. 8). 「環境モデル都市構想について」

인구 99만명의 기타큐슈는 지역내 기업·대학이 가진 환경기술 또는 시스템의 집약·향상을 도모하고 이를 아시아로 확장하여 궁극적으로 사업화로 발전시키는 기능을 가진 저탄소기술이전센터를 정비한다는 계획을 수립하였다. 이를 기반으로 기타큐

슈와 아시아 도시와의 환경협력 네트워크를 구축하여 아시아 전체의 저탄소사회를 실현을 도모한다는 것이다. 이밖에 무라시키하천 에코 리버 정비사업, 공장폐열을 효율적으로 활용하는 Eco 콤비나트추진사업, 차세대 에너지파크 구상추진사업, 저탄소 선진모델지구형성 촉진사업 등을 추진하여 산업공해를 극복한 환경프런티어 도시를 구축하기 위한 구체적인 노력들을 실행시키고 있다.

다. 기후변화영향 적응정책

일본의 기후변화 대응은 주로 경제적 관점에서 온실가스 저감을 위한 완화정책에 집중하여, 「지구온난화대책추진법」에서 규정한 지구온난화대책 지방공공단체 실행계획의 세부 시책 또한 온실가스 저감에 관한 시책 위주로 구성되어 있다. 다만 도시계획 등 기존의 정책분야와 관련된 계획에 기후변화에 관한 적응개념을 도입하여 기존의 대책과 자금에 추가적으로 적응정책을 실시하고 있다.

기후변화 적응정책은 지역특성 및 재해현황 등을 고려해 다양한 방안이 도입되고 있으며, 특히 기후재해 중 가장 많은 부분을 차지하고 있는 홍수에 대응하기 위한 방안으로는 기존부터 추진해온 강변저류지, 지하조절지, 수피제방 등의 구조물적 방재 대책을 지속적으로 활용하고 있다(심우배 외, 2009a:95).

최근 기후변화영향에 대한 적응정책에 대해서도 지방정부차원의 관심이 증대하고 있어 지역 차원의 대책들이 마련되고 있다.⁵⁴⁾

도쿄는 2008년 ‘10년후의 도쿄’ 실행프로그램에서 기후변화 적응대책을 마련하였으며, 수해의 위험성이 높은 지역을 선정하여 하천 및 하수도를 정비하고 유역의 빗물대책과 마을 만들기가 일체가 된 대책실시 및 피난소 주변의 토사재해대책 등의 정책을 추진해가고 있다. 또한 기후변화가 가져오는 영향에 대한 조사·분석, 국지적 호우에 대한 적응력 향상, 기온상승에 강한 마을 조성 등 기후변화에 따라 발생하는 구체적인 데이터 구축을 통하여 홍수, 이상기온 등의 문제에 대응하고 도시계획적 측면에서 기상재해에 안전한 도시 조성 등의 다양한 사업을 추진하고 있다.

54) 이하의 내용은 심우배 외(2009a:52-58)을 참조하여 정리하였다.

한편, 기존의 옥상녹화사업이나 도교녹색계획 등도 기후변화를 유발시키는 온실가스를 저감시킬 뿐만 아니라 녹지가 지니는 방재기능을 활용한 도시의 방재성 강화 정책이므로 도시의 적응능력 강화를 위한 기후변화 적응대책의 하나로 볼 수 있다.

▣ 표 4-9. 도교의 기후변화적응대책 주요내용 ▣

구 분	주요내용
기후변화 영향조사·분석	<ul style="list-style-type: none"> · 기온상승, 홍수, 물부족 등 기상현상이 도교에 미치는 영향 일제 조사 · 조사결과를 바탕으로 지역특성을 고려한 대응책 조기 구축
빈발하는 국지적 호우에 대한 적응력 향상	<ul style="list-style-type: none"> · 기상청과 연계하여 홍수예보시스템 운용 · 우량, 하천수위 등 하천이용자 안전대책에 관한 정보 제공 · 6구 8간선 하수도 수위정보를 관계구, 시에 실시간 제공 · 소방기관에 의한 국지적호우 정보수집 검토 · 최근 침수피해 하천을 중심으로 하로 확충 및 조절지 정비 · 하수도간선 등 침수 위험성이 높거나 언덕아래의 반복 침수지역을 중점화하여 지형특성을 고려한 효과적 정비 추진 · 도교역 지하공간에 시간당 70mm강우에 대응할 수 있는 하수도 시설 정비 추진 · 2011년까지 약 3,400곳에 토사재해경계구역을 지정하고 피난소 보강공사 실시 · 생활도로 차단 방지를 위해 붕괴낙하방지 긴급안전대책 실시
기온상승에 강한 마을조성	<ul style="list-style-type: none"> · 신축, 증개축 건물에 관하여 녹화면적 기준을 높임과 동시에 옥상, 벽면녹화를 실시하여 건물 주위의 온도상승 억제 · 차열성, 보수성 포장 등 노면온도 상승을 억제하는 환경대책형 포장 · 공립초·중학교 등에 교정잔디화 추진하여 온도상승 억제 · 개인주택과 공공시설 빗물침투장치 설치 및 투수성 포장을 추진하여 유역보수기능을 향상시키고 하수도 및 하천에 빗물유출 억제
모기 매개 신종감염 대비	<ul style="list-style-type: none"> · 기온상승에 따라 발생가능한 감염증에 대한 감시체제 정비 · 청사, 지하철 등 도 보유시설을 대상으로 모기방역 강화

자료: 심우배 외, 2009a:53

2. 영국의 대응 동향

가. 기후변화 대응 계획 및 지원체계

영국은 기후변화의 문제를 사회 전체에 대한 가장 큰 도전 중 하나로 파악하고 있으며, 중앙정부 및 지방정부, 기업 및 시민 등 다양한 분야에서 적응계획과 대책을 운영하고 있어 기후변화 대응에 있어 세계적으로 가장 앞서가는 사례를 보여주고 있다.

2008년 세계 최초로 장기적인 기후변화의 위험에 대처하기 위한 법적 구속력을 지닌 「기후변화법」을 제정하였다. 「기후변화법」 제정의 목적은 첫째, 탄소배출량 관리를 개선하고 저탄소 경제체제로의 전환을 도모하며, 둘째, 국제적으로 기후변화에 있어 영국의 리더십을 강화시키기 위함이다. 특히 2010년 코펜하겐에서 개최되는 Post-2012 국제협정을 대비, 온실가스 배출 감축에 대한 영국정부의 책임있는 이행 노력을 국제적으로 알리는데 법률 제정의 의미를 두었다. 「기후변화법」에는 영국의 이산화탄소 배출량을 1990년 기준 2050년까지 최소 80%, 2020년까지 최소 26% 감축한다는 목표를 수립하였으며, 전문가집단으로 구성된 새로운 독립기구인 기후변화위원회(CCC: Committee on Climate Change)의 설립 및 탄소예산제도의 운영 등의 내용을 담고 있다.

또한 기후변화에 대한 적절한 대응을 위해 정부내 조직을 개편하였다. 원래 영국 정부내에서의 기후변화 대응은 환경식품농무부(DEFRA: Department for Environment, Food and Rural Affairs)가 담당하고 있으며, 환경식품농무부가 부처간 프로그램으로서의 기후변화적응 프로그램(ACCP: Adapting to Climate Change Program)을 운영하였다. 그러나 기후변화 대응의 중요성에 대한 인식이 확산되면서, 2008년 10월, 에너지기후변화부(DECC: Department of Energy and Climate Change)가 새롭게 출범하였다. 에너지기후변화부는 기후변화와 에너지문제에 보다 집중된 역할을 담당하는 부처로서 주요 선진국 중 거의 유일하게 기후변화를 전면에 내건 부처로 볼 수 있다.

에너지기후변화부는 국내외의 기후변화 완화전략을 총괄하게 되며, 국내외의 기후변

화 적응 업무는 이전과 마찬가지로 환경식품농무부가 담당한다. 또한 부처간 기후변화 적응 프로그램은 에너지기후변화부가 맡아 적응전략과 완화전략을 함께 고려하여 서로 상충되지 않도록 조율하는 역할을 담당하며, 공공·민간·비정부부문 그리고 중앙정부와 지방정부 등을 모두 포괄하는 새로운 형태의 민관협력위원회(Partnership Board)의 구성을 목표로 하고 있다. 이 위원회는 정부에 기후변화 적응 프로그램에 대하여 자문 기능을 수행하고, 정부 부문과 민간, 비정부 부문의 적극적인 참여를 지원하게 된다.⁵⁵⁾

영국의 기후변화 적응 프로그램은 크게 두 단계로 구분되어 있으며, 2008년부터 2011년까지를 1단계를 지정하고 있다. 프로그램의 2단계는 법령에 의한 국가적 적응 프로그램으로 2008년 「기후변화법」이 비준된 이후 3년 내에 작성될 예정이다. 기후변화 적응 프로그램은 영국내에서 기후변화 적응에 대한 정책적, 법적 기반을 조성하기 위해 1단계 목적을 다음과 같이 설정하고 있다. 첫째, 영국내에서의 기후변화의 영향과 결과에 대한 종합적 검증 기반의 구축, 둘째, 즉각적인 대책이 필요하다는 인식의 공유, 셋째, 성과의 측정 및 효과적 수행을 위한 단계적 접근, 넷째, 적응전략을 정부의 정책 및 프로그램에 구현 등이다.

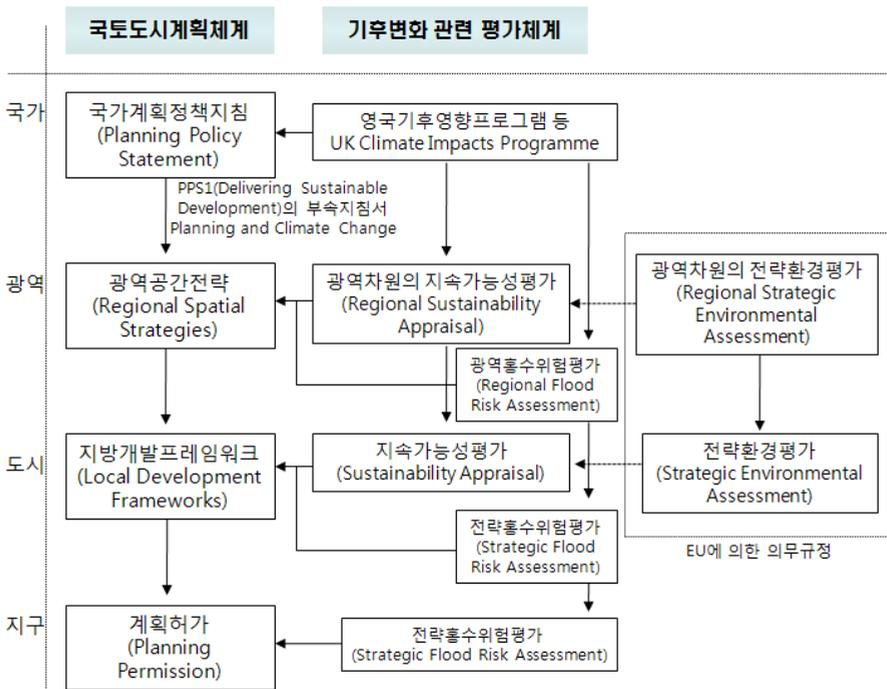
영국의 기후변화에 대한 예측과 이로 인한 시나리오의 작성은 영국기후영향프로그램(UKCIP: UK Climate Impacts Programme)이 담당하고 있다. UKCIP는 기후변화영향에 대한 과학적 연구를 돕고 기관들이 당면한 기후변화영향에 효과적인 적응을 돕기 위해 1997년 설립된 것이다. UKCIP는 주로 DEFRA의 기금으로 운영되며, 영국의 기후변화 시나리오 작성과 기후변화영향평가 및 적응 전략을 지원하는 업무를 담당하고 있다(정지범·김은성, 2009:35-37).

영국에서는 국토·도시계획 또한 탄소배출 저감과 기후변화의 적응을 위한 핵심수단으로 간주되고 있는데, 2000년대 들어 계획체계를 전면 개편하여 지속가능성 확보를 최고의 정책이념으로 내세우고, 이에 따라 기후변화문제를 지속가능성 확보의 중요한 측면으로 다루고 있다. 계획정책지침(PPS: Planning Policy Statement)은 개별

55) 이외에도 지역사회지방정부부(DCLG: Department for Communities and Local Government) 등 많은 부처들이 기후변화 대응에 동참하고 있는데 지역사회지방정부부는 주로 계획 및 개발정책을 담당한다.

지방정부의 계획이 국가정책 및 지역정책의 방향에 맞추어 적용될 수 있도록 제도적 보완장치로 마련된 것으로 공간계획에 대한 국가정책지침을 제공하는 것인데, 개편된 계획정책지침의 전 분야에 기후변화대응이 반영되어 있다.

그림 4-6. 영국의 기후변화 관련 공간계획체계



자료: UK Dept. of Communities and Local Government, 2007, 여기서서는 신상영, 2009:142에서 재인용

특히 기후변화대응에 대한 총괄적인 지침은 PPS 1(Delivering Sustainable Development)의 보충지침서인 ‘계획과 기후변화(Planning and Climate Change)’에 제시되어 있다. PCC 지침서는 계획이 어떻게 온실가스 배출을 줄이고 기후변화를 안정화시키는데 기여할 수 있으며, 기후변화의 불가피한 결과를 고려해야 할 것인가를 다루고 있다. 또한 본 지침서에 제시된 사항들을 기초로 광역공간전략(RSS: Regional Spatial Strategy) 및 지방개발계획(LDD: Local Development Documents) 등 지역계획도 기후변화에 대응하도록 유도하고 있다.

PPS에서 기후변화의 완화 및 적응을 위한 계획의 핵심적인 목표와 원칙을 [표 4-10]과 같이 제시하고 있다.

표 4-10. PPS1 부록: 계획과 기후변화(PCC)의 계획의 핵심목표 및 원칙

구 분	내 용
계획의 핵심목표	<ul style="list-style-type: none"> • 정부의 기후변화프로그램과 에너지정책에 적극 부응하고 지속가능한 개발에 기여 • 각 지역사회는 주택, 일자리, 서비스, 기반시설 등을 제공하는데 있어 자원 및 에너지의 효율성을 극대화하고 배출가스를 저감 • 대중교통, 자전거·보행 등 지속가능한 교통을 촉진하고 자동차 통행의 필요성을 줄일 수 있는 도시성장패턴 유도 • 기후변화에 대한 취약성을 최소화하고 복원력을 갖춘 개발 유도 • 동식물의 분포가 기후변화에 영향받을 수 있음을 인식함으로써 생물다양성을 유지 • 지역사회로 하여금 기후변화대응에 효과적으로 기여할 수 있도록 함 • 기업이 기후변화를 완화하고 적응하도록 경쟁력과 기술혁신을 촉진
계획원칙	<ul style="list-style-type: none"> • 기후변화에 대한 고려는 모든 공간계획에 통합되어야 함 • 기후변화의 완화 및 적응은 서로 독립적으로 고려되어서는 안됨 • 지속가능성평가는 핵심계획목표를 지원하도록 계획전략과 정책을 형성하는데 적용되어야 함 • 신규개발 및 기성시가지의 (재)개발을 기후변화 적응대책 적용의 기회로 최대한 활용 • 중앙 및 지방정부, 공공기관, 기업, 가게 등 다양한 주체들간의 공조 • 변화하는 위험요인에 대한 취약성을 이해하고 주요 임계치를 식별 • 최신의 기후변화 시나리오를 이용하여 핵심적인 기후변화 위험요인 식별 • 기후변화에 따른 위험요인을 관리하기 위하여 적절한 유형의 대책을 강구 • 개발입지 및 토지이용에 관한 결정에 순차적이고 위험기반의 접근방법을 채택함으로써 미래의 기후변화에 대한 취약성을 최소화하도록 계획 • 장래 기후변화 위험요인에 대처하는데 보다 큰 곤란을 줄 수 있는 대책 자양예: 홍수위험지역을 도시개발입지로 선정) • 정기적으로 적응전략을 모니터링하고 평가

자료: UK Dept. of Communities and Local Government, 2007

나. 탄소저감 공간정책

영국의 온실가스 배출원을 살펴보면, 가계 15.6%, 도로·교통 21.3%, 에너지산업 36.9%, 기타 26.2%로 구성되며, 특히 2,100만 채의 주택이나 건물로부터 전체 이산화탄소 배출량의 1/4 이상이 발생된다고 한다. 이러한 현실을 인식하여, 2000년대 초부터 영국은 주택·건물 부문의 탄소저감을 위하여 정부와 기업, 개발업자, 주민이

협력하여 저탄소형 도시와 주거단지 개발을 적극적으로 추진하게 되었다.⁵⁶⁾

영국 저탄소형 도시개발의 출발은 런던 남부 윌링톤의 베드제드(BedZED: Beddington Zero Energy Development)이다. 다만 생태주거단지의 표본이자 친환경 건축의 가장 성공적 사례로 꼽히는 베드제드는 민간부문에 의해 조성된 소규모 에코단지이다. 정부차원에서 직접 추진한 사업은 에코타운사업(Eco-town Programme)이다. 2007년 사업계획을 발표한 이후 57개 자치단체들 가운데 환경적 기준을 충족한 15개의 후보지가 1차로 선정되었고 이후 지속가능성 및 재정타당성 평가 등을 거쳐 2009년 최종 에코타운 조성 대상지 4곳(Whitehill-Bordon in Hampshire, St.Austell in Cornwall, Rackheath in Norfolk and North West Bicester in Oxfordshire)을 발표하였다.

영국의 탄소저감 공간정책인 에코타운사업을 공간계획체계상에서 살펴보면, 국토 및 도시개발과정에서 기후변화와 탄소제로개발과 관련된 계획정책지침은 PPS1, 계획 및 기후변화 추가지침(Its supplement on Planning and Climate Change), PPS3: Housing, PPS22: Renewable Energy, 에코타운 계획정책지침안(Draft Policy Statement: Eco-towns) 등이다. 먼저 PPS1은 에너지 사용을 줄이고 재생에너지원의 개발을 촉진하는 전반적인 정부의 수단과 조치들이 담겨져 있다. 계획 및 기후변화 추가지침은 지역과 지방계획 및 정책이 온실가스 배출을 감소시키기 위하여 무엇을 어떻게 해야 하는지에 대한 보다 실질적인 지침을 담고 있다고 할 수 있다. PPS3은 택지개발계획들이 탄소배출량을 감소시키고 대중교통으로의 접근성을 향상시키며 저탄소 및 재생 가능한 에너지를 공급할 수 있도록 개발유형이나 개별주거지 옵션을 고려할 것을 규정하고 PPS22는 재생에너지원 개발촉진정책이 계획수립에 반영될 경우 지역공간전략이나 지방개발계획에서 지켜야 할 원칙을 규정하고 있다. 에코타운 계획정책지침안은 지속가능성과 탄소제로 특징을 담은 에코타운 개발기준을 담고 있다.

이처럼 많은 계획정책지침(PPS)들이 탄소제로 기준에 근거해서 도시 및 지역개발을 해야 한다는 규정을 제시하고 있는 것인데, 이는 기후변화에 대응하겠다는 영국의

56) 이하의 내용은 이순자 외(2009:62-70)을 참조하여 정리하였다.

확고한 의지이자 기본틀이라고 할 수 있다. 이러한 국가적 계획지침을 근거로 지역차원에서는 지역계획을 수립할 권한을 가진 주체가 지역공간전략(RSS)을 통해 전략계획과 개발정책을 수립하게 되는데, 지역공간전략을 수립하는 목적 중 가장 중요한 것이 바로 다양한 지역차원의 시책과 조치들을 통해 영국의 탄소감소 목표치를 달성하도록 지원하는 것이다.

일례로 최종 에코타운사업지로 선정된 랙히스(Rackheath) 에코타운은 잉글랜드 동부 노퍽(Norfolk)주의 잉글리시 카운티에 있는 패리쉬(civil parish)의 하나로 과거에는 공군기지로 사용되던 곳이었으나 현재는 일부 산업용지 이외에는 대부분 농지로 구성되어 있는 곳이다. 랙히스에서 에코타운이 조성되고자 했던 가장 근본적인 이유는 주택부족문제를 해결하는 동시에 최근 이슈가 되고 있는 기후변화에 대한 지역차원의 대응책을 마련하기 위한 것이었다. 이에 따라 랙히스 에코타운 조성계획은 잉글랜드 동부 지역공간전략(RSS)에서 사업계획의 근간을 두고⁵⁷⁾ 지방정부의 지원하에 민간의 바렛홈즈와 빌딩파트너쉽과 협력하여 에코타운을 조성하게 된다.

랙히스 에코타운의 주요 계획요소로는 재생에너지를 활용한 탄소제로 에너지관리 시스템 설치, 사용자 친화적 대중교통시스템 구축, 녹지 조성, 순환형 통합폐기물관리 시스템 구축, 우수 및 오수 정화처리시설 설치, 저탄소 라이프스타일을 촉진하는 커뮤니티 트러스트 조직 운영 등이 포함되어 있다.

다. 기후변화영향 적응정책

기후변화의 양상은 지역마다 다르기 때문에 기후변화 적응에 있어 지방정부의 역할은 절대적이라고 판단하여, 지방정부의 기후변화 적응력을 강화하기 위한 노력을 기울이고 있다. 기후변화적응 프로그램에 관한 영국 정부의 정책적 의지의 틀 속에서 지방정부 또한 기후변화 적응을 위한 관련 제도를 집행한다. [표 4-11]은 기후변화영향 적응정책과 관련한 지방정부의 정책적 대응과 그에 대한 지침들을 정리한 것이다.

57) 지역공간전략이 랙히스 에코타운의 위치나 입지를 지정하고 있지는 않지만, 노위치지역을 소매, 레저, 문화 및 교육 서비스를 통해 주택 및 고용성장을 주도하는 거점으로 설정하여 노위치, 브로드밴드 및 남노퍽지역에 3만7천여채의 신규주택을 계획하고 있다.

표 4-11. 영국의 기후변화 적응정책

구 분	지방정부의 정책적 대응	관련 지침
하천 및 해안 범람	<ul style="list-style-type: none"> • PPS25(개발과 홍수위험)를 엄격히 적용 • 지방개발프레임워크(LDF)를 유역홍수관리 계획(CFMP)과 연안관리계획(SMP)과 연계 • 주민들의 인식 제고 	<ul style="list-style-type: none"> • PPS25 및 실무지침 • CFMP 수립지침 • SMP 수립지침 • 홍수예(경)보체계(Floodline) • 통합연안역관리 • 침수지도
집중호우에 의한 내수배제 불량	<ul style="list-style-type: none"> • 노면수관리계획(SWMP) 수립 • 지속가능도시배수체계 적용 	<ul style="list-style-type: none"> • PPS25 및 실무지침 • 배수체계 개선 • 도시배수에서 초과우량 설계지침 • 환경청
건강	<ul style="list-style-type: none"> • 병원, 요양원, 학교 등 기관은 기후위험을 평가하고 행동계획 수립 	<ul style="list-style-type: none"> • 영국 기후변화의 건강에 대한 영향 • 기후변화 위험도평가에 대한 UKCIP 지침
수자원고갈·가뭄	<ul style="list-style-type: none"> • 신규 건축물의 지속가능주택기준 등 높은 수준의 물이용 효율성 확보 • 물이용 효율화 대책을 강구하고 주민들의 생활습관 변화 도모 	<ul style="list-style-type: none"> • 지속가능주택기준(Code for Sustainable Homes) • 주택 및 건축물 개량과 관련한 자료
폐기물처리	<ul style="list-style-type: none"> • 폐기물 관리시설이 적정하게 관리되고 기후변화를 고려하도록 함 	<ul style="list-style-type: none"> • 기후변화 위험도평가에 대한 UKCIP 지침
생물다양성	<ul style="list-style-type: none"> • 보전지역들을 양호한 상태로 유지 관리 • 공간계획 수립시 동물이동경로를 고려하여 생태네트워크 구축 • 녹색인프리를 개발계획에 반영 	<ul style="list-style-type: none"> • Defra의 기후변화와 생물다양성 보전 • 기후변화대응 국가자원 모델링 프로젝트 • 생물다양성 공간계획 기후변화 프로젝트
주택	<ul style="list-style-type: none"> • 기존 주택 및 건물에 적응대책을 광범위하게 적용 • 주민들의 인식 제고 	<ul style="list-style-type: none"> • 지속가능주택기준(Code for Sustainable Homes) • 주택 및 건축물 개량과 관련한 자료
핵심기반 시설	<ul style="list-style-type: none"> • 기후변화 위험도평가를 실시하고 행동계획 수립 	<ul style="list-style-type: none"> • 기후변화 위험도평가에 대한 UKCIP 지침
계획	<ul style="list-style-type: none"> • LDF에 기후변화대책을 통합해야 하는 의무 있음 • 종합적인 물순환 조사연구를 통해 LDF에 반영 	<ul style="list-style-type: none"> • PPS1의 부속지침 • 전략적 환경평가 및 기후변화지침 • 개발사업에 대한 기후변화 적응계획 체크리스트

자료: 신상영, 2009:144-145

구체적인 예로 런던시는 2008년 런던기후변화 적응전략(London Climate Change Adaptation Strategy)을 수립하였는데, 여기에는 런던지역의 장래 기후전망과 그에 따른 홍수, 가뭄, 폭염, 건강, 환경, 경제, 기반시설 등에 대한 위험평가와 그 영향, 그리고 적응전략을 담고 있다. 위험도 평가는 발생확률, 결과, 취약성의 측면에서 이

루어졌으며, 적응 전략은 예방, 대비, 대응, 복구의 측면에서 도출되었다(신상영, 2009: 154-155).

3. 시사점

이상의 해외 동향을 살펴보면, 일본 및 영국의 기후변화대응 정책은 국가 차원에서 종합적인 정책 및 프로그램을 운영하고 있음을 알 수 있다. 관련 법령을 마련하여 정부 체계를 구축하고, 이에 따른 부처별 역할에 대한 정책적인 틀을 갖고 있다. 종합대책 가운데 지방정부의 역할 또한 명시되어 중앙정부와 지방정부간의 긴밀한 대응체계도 구축되어 있음을 알 수 있다. 중앙정부와 지방정부의 긴밀한 연계 속에서 기업, 전문가, 지역사회 등 관련 주체간의 역할 또한 중요하게 제시되어 있으며, 각 주체가 기후변화 대응전략에 보다 적극적으로 참여할 수 있는 제도적 보완 장치도 마련되어 있다.

선진국의 경우에 있어서도 지역차원의 기후변화 대응정책, 특히 기후변화대응 공간정책의 수립시 지방정부가 주도적인 역할을 수행하기는 어려운 실정이었으므로 지역차원의 기후변화 대응정책 수립을 위한 제도적 지원책을 마련한 것이다.

일본의 경우 중앙정부의 제도적 틀이 주로 온실가스 저감을 위한 완화정책에 집중하여 있어, 지역정책의 경우에도 지방정부, 기업, 시민이 함께하는 온실가스 저감 시책 위주로 구성되어 있어, 기후변화대응 지역정책이 공간정책에 온전히 담겨내지 못한 측면이 있다. 대표적인 탄소저감 공간정책인 환경모델도시 또한 민간부문의 신재생에너지의 이용과 시민의 저탄소 사회 실천양식 등에 초점이 맞추어져 있어 공간계획요소보다는 환경정책적인 요소가 강하다. 다만, 경제적 지속성, 환경적 지속성, 사회적 지속성이라는 지속가능한 발전의 세 가지 요소가 충족된 제도적 틀이 마련되어, 지구온난화 지방실행계획 수립시에도 지역의 각 주체들이 참여하여 기후변화대응 노력을 기울일 수 있는 구조를 갖추고 있어 기후변화 관련정책과 지속가능 발전정책이 상호 연계하여 수립될 수 있는 기반을 갖추고 있다고 볼 수 있다.

영국의 경우 보다 강력한 기후변화대응 의지를 지니고 있어, 도시 및 지역개발 관

런 계획정책지침(PPS)들이 모두 기후변화를 고려하도록 계획체계를 수립하고 있다. 즉 공간정책과 환경정책이 상호 연계하여 수립될 수 있도록 체계화되어 있으며, 이러한 국가적 계획지침을 근거로 지역차원에서의 공간계획도 기후변화 완화 및 적응전략을 고려하여 수립될 수 있는 제도적 틀을 갖추고 있다.

제3절 국내 동향 및 과제

1. 국내 동향

가. 계획 및 지원체계

1) 기후변화 대응 계획 및 지원체계

1992년 6월 기후변화협약이 채택되면서 전 세계적으로 협약에 대한 관심이 높아지고, 교토의정서의 발효로 인해 일부 국가에서 온실가스 배출 저감목표가 설정되는 등 기후변화협약과 관련한 국제사회의 요구가 높아지는 가운데, 우리나라는 1998년 국무총리를 위원장으로 하는 ‘기후변화협약 범정부대책기구’⁵⁸⁾를 구성하였으며, 1999년에는 범정부대책기구에서 ‘기후변화협약 대응 종합대책’을 발표하면서 기후변화에 따른 국제적인 움직임에 대응하기 위한 정부정책을 마련하기 시작하였다.

3년의 주기로 수립된 ‘기후변화협약 대응 종합대책’은 1차(1999-2001), 2차(2002-2004), 3차(2005-2007)까지는 의무부담에 따른 Action Plan보다는 의무부담에 대비한 대응기반 구축에 중점을 두고 추진되었다. 3차 대책 수립당시 우리나라는 교토의정서를 비준하고 개도국(non-Annex I) 지위를 확보하여 1차 의무이행기간 동안 온

58) 기후변화협약 범정부대책기구는 2001년 9월 기후변화협약대책위원회로 확대·개편되었다가, 2007년 10월 기후변화대책위원회로 새롭게 출범하였으며, 2008년 이명박 정부 이후 녹색성장위원회로 통합됨. 기후변화대책위원회는 국무총리를 위원장으로 하여 관련 주요 정부부처의 장으로 구성된 기후변화대책실무대책단을 중심으로 주요 정책과 조치들이 이루어졌다.

실가스 감축의무는 없었으나, 에너지절약과 온실가스 감축이 우리나라 경제의 장기발전방향과 부합된다는 인식하에서 정부종합대책을 수립하였다.

이러한 노력에도 불구하고, 2005년 한국은 OECD 국가 중 온실가스 배출량 6위를 차지하였고, 배출량 증가율 또한 1위를 차지하면서 한국의 온실가스 감축 노력에 대한 국제사회의 인식이 낮게 나타나는 문제점이 발생하였다. 특히 EU 등 주요 기후변화협약 국가들이 한국에 대해 선발 개도국으로서 온실가스 저감을 위한 적극적인 역할을 주문하는 한편, 국제사회에서는 1차 의무감축기간이 끝나는 2012년 이후에 한국이 중국, 멕시코, 인도, 브라질 등과 함께 의무감축국(Annex I)으로 편입될 가능성이 가장 높게 평가하기도 하였다. Post-2012 체제에서 의무부담을 회피할 수 없는 상황 속에서 정부는 2008년 ‘기후변화대응 종합계획(2008-2012)’을 수립하였다.

이후 이명박 정부가 수립되면서 기존의 기후변화 제4차 종합계획은 전면 재검토에 들어가 2008년 9월, ‘기후변화대응 종합기본계획’으로 발표되었다. 이는 신정부가 8월에 신국가발전 패러다임으로 제시한 ‘저탄소 녹색성장⁵⁹⁾’의 실천 전략이기도 하다. 기본계획은 ‘범지구적 기후변화대응 노력에 동참하고, 녹색성장을 통한 저탄소사회 구현(Low Carbon, Green Growth)’을 비전으로 제시하고 기후친화산업을 신성장동력으로 육성, 국민의 삶의 질과 환경을 개선, 기후변화 대처를 위한 국제사회 노력 선도 등 3대 목표를 설정하였다. 이를 추진하기 위한 정책 수단으로 ① 금융·재원배분 정책 지원 및 R&D 투자 확대, ② 저탄소 소비생산패턴의 촉진을 위한 점진적 가격구조조정, ③ 주요 사회간접자본 시설의 탄소 집약도와 생태효율성 개선, ④ 법적 제도적 기반 강화, ⑤ 대국민 홍보 강화 및 참여제고 등의 방안을 마련하였다.

한편, 이명박 정부는 저탄소 녹색성장을 위한 추진기구로서 2009년 2월 녹색성장위원회를 설립하였는데, 이는 기존의 기후변화대책위원회, 국가에너지위원회, 지속가능발전위원회의 역할을 기능적으로 통폐합한 것이다. 2009년 7월에는 녹색성장위원회의 ‘녹색성장 국가전략 및 5개년 계획’이 수립되었는데, 이는 기후변화대응 종합기

59) 녹색성장은 ‘환경과 경제의 선순환 구조를 통해 양자의 시너지를 극대화하고 이를 새로운 동력으로 삼는 것’으로 에너지 자원의 최소 사용을 통한 경제성장, 동일 에너지자원을 사용하되 CO₂ 배출은 최소화, 신성장동력의 개발을 목적으로 하고 있다(녹색성장위원회 인터넷홈페이지 참조, <http://www.greengrowth.go.kr>).

본계획을 확대·발전시키는 형태의 기본계획 성격을 띠고 있다. 녹색성장 국가전략은 ‘2020년까지 세계 7대, 2050년까지 세계 5대 녹색강국 진입’이라는 비전과 함께, 기후변화 적응 및 에너지 자립, 신성장동력 창출, 삶의 질 개선과 국가위상강화의 3대 전략을 제시하고 있다.

2010년 1월에는 「저탄소 녹색성장기본법」을 제정, 녹색경제·녹색산업의 창출 및 단계적 전환 촉진, 녹색산업투자회사 설립, 기후변화·에너지 목표관리제 도입, 총량 제한 배출권 거래제 등 도입, 녹색국토 조성, 저탄소 교통체계 구축 등이 포함되어 있어 기후변화협약 및 교토의정서에 대한 우리나라의 대응방안을 법률적으로 뒷받침하고 있다.

기후변화 대응 종합대책 중 지역발전정책과 관련된 부문은 ‘주요 사회간접자본 시설의 탄소집약도와 생태효율성 개선’과 관련된 정책들이다. 기후변화 대응책이 주로 온실가스 저감 문제에 집중하며, 산업부문이나 생활부문에서의 녹색생산과 소비 측면을 강조해온 면이 있어서, 지역발전정책 관련 부문의 대책은 교통, 건설, 폐기물 순환 부문 등 단편적으로 제시되어 있다.

이는 녹색성장전략으로 확대·전환된 이후에도 마찬가지로, 국가녹색성장 국가전략 및 5개년 계획, 3대 전략과 10대 정책방향 등이 제시되고 있어도, 도시 및 지역개발 분야의 경우 녹색교통 등 한정된 분야에 치중하고, 토지이용 분야는 제외시키는 등 종합적·체계적인 정책 수행이기보다는 신성장동력 창출을 위한 녹색산업 육성전략에 초점을 맞추고 있는 측면이 있다.

이러한 기후변화 대응을 위한 정부대책은 사실 지방자치단체의 역할에 대해 깊이 있게 고려하지 않았다. 기후변화협약에 따라 UNFCCC에 제출된 국가보고서에도 지방정부 차원의 정책은 별로 언급되지 않았다. 2005년부터 환경부를 중심으로 ‘지방자치단체의 기후변화대응 활성화 방안’이 모색, 지방자치단체의 기후변화 대응 활동에 대한 지원을 하기 시작하였다. 지자체 온실가스 저감계획 시범사업안 수립, 지방의제21 개편안 및 기후변화대응조례안 마련, 지자체 기후변화 대응 참여유도를 위한 교육 및 지원방안 마련 등이 중앙정부 대책의 일환이었는데, 이에 따라 2006년 서울시의 기후지도 작성 및 대응방안 수립, 울산시의 기후변화 대응계획 추진전략 수립

및 관련 조례 제정 등의 사업이 구체적인 사업으로 선정되어 지원을 받게 되었다.

지방자치단체 가운데에서는 서울시가 가장 활발하게 기후변화와 관련한 정책 및 제도를 수립하고 있는 편인데, 2005년 2월 교토의정서 발효 이후, 전국에서 최초로 기후변화 관련 전담팀인 지구환경팀을 신설하여 온실가스 감축을 위한 사업과 기후변화 대응을 위한 노력을 기울이고 있다. 또한 2007년 서울 친환경 에너지 선언이후, 각 구별로 온실가스배출 통계량 조사를 통해 감축량을 설정하고 대처 방안 등을 계획하였다.

2008년에는 기후변화로 인한 부정적 영향에 적극적, 체계적으로 대처하고 시민의 활동으로 발생하는 온실가스의 감축을 촉진함으로써 시민의 건강, 복지증진 및 서울 특별시의 지속가능한 발전을 도모하기 위해, 전국 최초로 기후변화 대응에 관한 조례를 제정하였다. 이후 2009년에는 제3차 C40 서울 세계도시 기후 정상회의 등을 개최하면서, 광역자치단체 가운데에서는 가장 먼저 저탄소 녹색성장 마스터 플랜을 발표하였다. ‘2030 서울형 저탄소 녹색성장’ 계획은 기후친화도시, 녹색성장도시, 고도적응도시의 3대 목표와 목표별 핵심과제 22개를 제시하고 있다. 2010년 7월 현재, 저탄소 녹색성장 기본조례를 입법예고하고 있다.

서울시 이외에도 인천, 광주, 강원도가 기후변화 대응 조례를 제정, 기후변화에 대응한 대책 마련 노력을 기울이고 있으며, 기초자치단체 수준에서도 관련 조례를 제정하고 있기도 하다. 대략 환경부의 지방자치단체 기후변화 대응 활성화 지원사업 이후인 2008~2010년 사이에 제정되었으며, 이후 이명박 정부가 들어서면서, 기후변화대책위원회가 녹색성장위원회로 통합되고 오랜 논란 끝에 2010년 1월 「저탄소 녹색성장기본법」을 제정되고 난 후부터는 저탄소 녹색성장 기본조례를 제정하여 기후변화에 대한 대응 노력을 포함시키고 있다.

▣ 표 4-12. 기후변화대응 관련 조례 제정 현황 ▣

시도	시군구	제정일	조례명	소관부서
서울		2008.09	서울특별시 기후변화 대응에 관한 조례	에너지정책담당관
	구로구	2010.02	서울특별시 구로구 기후변화대응조례	환경과
	송파구	2009.04	서울특별시 송파구 기후변화대응조례	환경과
인천		2010.07	인천광역시 기후변화대응조례	환경정책과
광주		2009.11	광주광역시 기후변화대응조례	기후변화대응과
	남구	2009.09	광주광역시 남구 기후변화대응조례	녹색성장기획단
대전	서구	2008.11	대전광역시 서구 기후변화대책기본조례	대기보전과
경기	수원시	2010.03	수원시 기후변화대책조례	환경정책과
강원		2008.12	강원도 기후변화대책조례	청정에너지정책과
전남	목포시	2010.03	목포시 기후변화대응조례	환경과
	신안군	2009.08	신안군 기후변화대응에관한 조례	환경공원과

자료: 국가법령정보센터(www.law.go.kr)/자치법규정보시스템(www.elis.go.kr)2010.8.13일자 검색

환경부가 기후변화대응조례안 마련 등 지자체 기후변화대응 활성화 사업을 지원하였기 때문에, 기후변화대응 관련 조례는 대체로 환경 관련 부서가 담당하고 있는데 반해, 녹색성장 관련 조례는 기획업무를 담당하는 부서에서 담당하여 주요 국가전략에 발맞추어 자치단체의 정책적 대응을 마련하고 있는 실정이다.

▣ 표 4-13. 녹색성장 관련 조례 제정 현황 ▣

시도	시군구	제정일	조례명	소관부서
부산		2010.07	부산광역시 저탄소 녹색성장 기본조례	비전전략담당관
광주		2010.06	광주광역시 저탄소 녹색성장 기본조례	녹색성장담당관
대전		2010.08	대전광역시 저탄소 녹색성장 기본조례	정책기획관
강원	원주시	2010.06	원주시 저탄소 녹색성장 기본조례	녹색성장과
	평창군	2010.07	평창군 저탄소 녹색성장 기본조례	기획감사실
	고성군	2010.08	고성군 저탄소 녹색성장 기본조례	신성장개발과
충북		2010.06	충청북도 저탄소 녹색성장 기본조례	정책기획관
충남		2010.06	충청남도 저탄소 녹색성장 기본조례	정책기획관
경북		2010.07	경상북도 저탄소 녹색성장 기본조례	정책기획관
	구미시	2010.08	구미시 저탄소 녹색성장 기본조례	녹색정책담당관실
	영천시	2010.07	영천시 저탄소 녹색성장 기본조례	기업유치단

자료: 국가법령정보센터(www.law.go.kr)/자치법규정보시스템(www.elis.go.kr)2010.8.13일자 검색

2) 지속가능발전 관련 계획 및 지원체계

지구환경보전을 위한 국제적 움직임에 발맞추어 1996년 한국도 ‘의제 21 국가실천계획’을 수립하여 UN에 제출하였으며, 2000년 9월 대통령자문 지속가능발전위원회를 발족하였다. 의제 21의 제28장에는 지방정부를 비롯한 지방차원의 책임과 역할을 담은 지방의제21(60)의 실천이 강조되어 있어 우리나라도 1997년 환경부에서 ‘지방의제21 작성요강’을 마련함에 따라 전국의 지방자치단체들이 작성요강을 준거틀로 삼아 지방의제21 보고서를 작성하고 추진체계를 구축하여 활동하고 있다.

한편, 2002년 세계지속가능발전정상회의(WSSD)에서는 국가지속가능발전전략을 채택·이행할 것을 권고하여, 우리나라도 2006년에 국가 지속가능발전 전략 및 이행계획(’06~’10)을 수립하였다. 이 계획에는 ‘경제와 사회, 환경이 균형있게 발전하는 선진국가’라는 국가지속가능발전 비전을 토대로, 2002년 합의된 WSSD 이행과제를 포함하여, 한국이 지속가능발전을 위해 우선적으로 해결해야 할 48개 과제를 담고 있다.

2007년 8월 ‘지속가능발전을 이룩하고, 지속가능발전을 위한 국제사회의 노력에 동참하여 현재 세대와 미래 세대가 보다 나은 삶의 질을 누릴 수 있도록 함’을 목적으로 「지속가능발전기본법」도 제정하였다. 이 법에 의하여 정부는 20년 단위의 ‘국가 지속가능발전 기본전략’을 수립하며, 지방자치단체는 같은 단위로 ‘지방지속가능발전 기본전략’을 수립하고 지방자치단체장은 5년마다 ‘지방이행계획’을 수립하도록 규정하였다. 국가 전략과 지방계획은 각각 국가지속가능발전위원회와 지방지속가능발전위원회의 심의를 거치도록 하였다. 「지속가능발전기본법」 이후 시행령 제정과 더불어 지방자치단체들은 실질적인 이행평가와 환경지표개발에 대비하기 위해, 필요한 사항을 조례로 제정할 여건도 마련되었다.

그러나 2010년 1월, 「저탄소녹색성장기본법」이 제정되면서, 「지속가능발전기본법」의 대부분의 규정은 폐지되었다. 「지속가능발전기본법」 제4조에 명시되어 있던 국가 지속가능발전기본전략의 수립은 「녹색성장기본법」 제50조에서 지속가능발전 기본계획

60) 지방의제21은 주민·기업·지방정부 등 지역사회 구성원이 참여하여 사회·경제·환경 등 지역문제를 종합적으로 진단하고, 지역단위에서 지속가능한 발전을 위한 행동계획을 수립하여 이를 실천해 나가는 지역사회운동이라 할 수 있다(환경부, 2008:99).

의 수립으로 대체되었고, 대통령 자문기구로서 국가지속가능발전위원회의 위상 또한 환경부장관 소속 지속가능발전위원회로 격하되었다.

또한 기본법 제5조에 명시되어 있던 지방지속가능발전 기본전략의 수립은 삭제되고 「녹색성장기본법」 하에서 지방녹색성장추진계획에 포함하여 수립하도록 축소되었다. 이에 따라 기본법 제18조에 명시되어 있던 지방지속가능발전위원회의 구성 또한 폐지되었으며, 지방지속가능발전 기본계획은 지방녹색성장추진계획에 포함되어 시도지사 산하에 새롭게 구성되는 지방녹색성장위원회의 심의를 받게 되었다. 법체계상 「지속가능발전기본법」은 「녹색성장기본법」의 하위체제로 명목상의 법 조문만 남게 된 것이다.

■ 표 4-14. 지속가능발전기본법의 신구조문 비교 ■

지속가능발전기본법 (2007 제정)	지속가능발전기본법 (2010 개정)	저탄소녹색성장기본법 (2010 제정)
제3조 기본원칙	삭제	제3조 기본원칙
제4조 국가지속가능발전 기본전략의 수립·추진	삭제	제50조 지속가능발전 기본계획의 수립·시행
제5조 지방지속가능발전 기본전략의 수립·추진	삭제	제50조 제5항 지방지속가능발전 기본계획을 지방(녹색성장) 추진계획에 포함하여 수립·시행
제15조 국가지속가능발전위원회의 설치(대통령 소속)	제15조 지속가능발전위원회의 설치(환경부장관 소속)	제14조 녹색성장위원회의 구성 및 운영 (대통령 소속)
제18조 지방지속가능발전위원회의 구성	제18조 정책에 관한 의견의 제시	제20조 지방녹색성장위원회의 구성 및 운영

한편, ‘지방의제21(Local Agenda 21)’은 1995년 ‘녹색도시 부산21’ 수립을 시작으로 서울, 순천, 청주, 수원 등 지방자치단체에서 자율적으로 추진되었다가, 1997년 정부의 ‘지방의제21 작성요강’ 지침에 따라 본격적으로 추진되었다고 할 수 있다. 1999년부터는 매년 전국을 순회하면서 ‘지방의제21 전국대회’를 개최하기 시작하였고, 2000년 6월 ‘지방의제21 전국협의회’를 창립하면서부터 지역별 지방의제21 실천 활동을 공유하고 있다.

2007년 12월말 현재 16개 광역자치단체를 포함한 전국 246개 자치단체 중에서 89%인 218개 자치단체가 지방의제21을 작성하였다. 지방의제21 지원 조례를 제정한 자치단체가 158개이고, 지방의제21을 실행·추진기구가 설치된 자치단체가 213개임에도 불구하고, 113개 자치단체만이 상설사무국을 두고 있으며, 추진예산의 대부분을 자치단체의 보조금에 의존하고 있는 형편이어서, 추진기반이 열악한 실정이다. 짧은 기간 동안 많은 자치단체가 지방의제21의 추진에 참여하였지만, 지역주민의 참여 및 행정 등의 실질적인 실천 정도는 만족할만한 수준이 아니라는 것이 일반적인 지적이다(환경부, 2008:100).

지방의제21의 이러한 제도적 취약성을 극복하기 위해 2007년 「지속가능발전기본법」이 제정되어 지역 차원의 보다 통합적인 지속가능한 발전정책을 추구하기 위한 제도적 기반으로 지방자치단체장 소속의 ‘지방지속가능발전위원회’를 구성할 수 있는 근거 조항이 마련되었으나, 제도가 안착되기 전에 법 조항이 폐지되어 버렸다.

2010년 8월 현재, 지속가능발전 관련 조례 제정 현황을 살펴보면, 지속가능발전위원회나 지방의제21 설치 및 운영 관련 조례를 제외했을 때, 지속가능발전 기본조례는 서울시만 자치법규 제정을 유지하고 있다. 대전시와 창원시의 경우 「녹색성장기본법」 제정 및 「지속가능발전기본법」 개정 이후 관련 조례를 폐지하였다. 이와 같은 추세를 볼 때, 현행법상 지방녹색성장추진계획에 포함하여 수립하도록 하고 있는 지방지속가능발전 기본계획의 수립 또한 그 명맥을 유지하기 어려운 실정이라고 볼 수 있다.

표 4-15. 지속가능발전 관련 조례 제정 현황

시도	시군	제정일	조례명	소관부서	비고
대전		2009.04	대전광역시 지속가능발전 기본조례*	정책기획관	2010.8페이지
서울		2009.03	서울특별시 지속가능발전 기본조례	비전전략담당관	
경기		2003.09	경기도지속가능발전위원회조례		2009.1페이지
	가평	2007.12	가평군 청정가평지속가능발전협의회 설치운영 및 지원조례		

(계 속)

시도	시군	제정일	조례명	소관부서	비 고
경기	안산	2007.08	안산시 지속가능발전위원회 설치 및 운영조례		2010.1개정
전남	담양	2003.04	담양군지속가능발전위원회및생태도시담양21협의회설치조례	환경정책과	
	창원	2007.04	창원시 환경수도를 향한 지속가능발전위원회 조례**	환경수도과	2010.7폐지
충북		2008.07	충청북도지속가능발전위원회 설치운영 조례	환경정책과	

자료: 국가법령정보센터(www.law.go.kr)/자치법규정보시스템(www.elis.go.kr)2010.8.13일자 '지속가능발전'으로 검색하여 지방의제21 지원조례는 포함되어 있지 않음

주: * 2010.8 저탄소녹색성장기본조례에의해 폐지

** 2010.7 지속가능법개정근거에의해 폐지

나. 탄소저감 공간정책

기후변화대응 종합대책 가운데, 저탄소 도시 실현 관련 각종 시범사업의 경우 기후변화대응의 문제를 도시 및 지역개발의 영역에 적극 적용한 정책이라 할 수 있는데, 여기에는 생태도시(Eco-city) 시범사업 및 기후변화 대응 시범사업, 저탄소 녹색마을 시범사업 등이 포함된다.

생태도시 시범사업은 환경규제지역 중, 지자체 공모를 통하여 사업대상지를 선정하여 지역주민과 함께 환경을 개선, 환경자원 등 지역 어메니티를 발굴·활용하여 지역 경제를 활성화하는 사업으로 적극적인 의미의 생태도시이기보다는 녹색도시에 가까운 사업이다.

2007년 지자체 공모를 통하여 환경피해 도심지역인 부천 고강지구, 자연환경은 우수하나 개발압력이 높은 안산 대부도 및 낙후지역인 강원도 고성군을 에코시티 시범사업지구로 지정하고, 2008년 기본계획을 수립하여 2009년 시범사업지구 상세계획을 수립하며 사업을 준비하고 있다.

표 4-16. 기후변화대응 시범도시 지정현황

구 분	지정일	테마사업	주요 협력사업
제주도	07.7	기후변화 영향·예측평가·적용 프로그램 마련	<ul style="list-style-type: none"> • Asia 교육센터 조성 • 자전거 이용 활성화 기반구축 • 공용차량에 대한 친환경 연료(바이오 디젤) 전환
과천시	07.8	개인배출권 할당제	<ul style="list-style-type: none"> • 탄소흡수원 증대 • 환경기초시설 태양광 발전시설 설치 • 자전거 친화적 도시기반 구축
창원시	07.11	녹색교통중심 도시 조성	<ul style="list-style-type: none"> • 자전거 이용활성화 시스템 도입 • Eco-town 조성 • 소각여열 등 폐기물에너지화
부산시	08.1	공공기관배출권 거래제	<ul style="list-style-type: none"> • 대중교통 전용지구 지정 • 탄소흡수원 확대 • 소형선박 연료전환(BD20) 등 친환경교통정책
광주시	08.4	탄소은행제	<ul style="list-style-type: none"> • 태양광 시범도시 조성 • CO₂ 코디네이터 양성교육 등 시민참여 온실가스 감축 프로그램 운영
울산시	08.4	공익형 탄소펀드 조성 및 CDM 발굴	<ul style="list-style-type: none"> • 배출권 확보를 위한 CDM 사업 발굴 • 온실가스 배출량 조사 • 탄소포인트 제도 실시 등 온실가스 감축
여주시	08.5	기후보호 국제시범도시 조성	<ul style="list-style-type: none"> • 여수산단 저탄소산업단지 조성 • 여수세계박람회장내 CO₂ 무배출 건물 건립 • 해양수산분야의 적응모델 개발
원주시	08.12	탄소중립형 도시 조성	<ul style="list-style-type: none"> • 친환경 에너지 자립형 시범마을 조성 • Low Carbon House 인증사업 • 기후변화 대응 기본계획 수립
천안시	09.4	중부권 청정거점도시	<ul style="list-style-type: none"> • 광덕산 환경생태 체험센터내 기후변화실천가 양성프로그램 설치 • 생활쓰레기 소각시 발생하는 여열 산업체 공급사업 • 탄소 포인트제 실시

자료: 환경부, 2009

기후변화대응 시범도시의 경우 환경부가 기후변화 대응 노력을 전 지방자치단체로 확산하고 지역특성에 맞는 기후변화대응 시범도시 사업모델을 개발·보급하기 위해 2007년 하반기부터 운영하고 있는 사업으로 현재 광역자치단체 4곳, 기초자치단체 5곳이 지정되어 있다. 2009년 4월, 천안시 지정을 마지막으로 이후부터는 추가 지정 보다는 시범도시 사업의 내실을 기하고 있다.

저탄소 녹색마을 시범사업은 실용정부 들어 추진하고 있는 저탄소 녹색성장정책의

일환으로 폐자원·바이오매스·자연력 등을 이용한 에너지 자립형 마을을 구현하고자 하는 시범사업이다. 2012년까지 환경부(도시형), 행정안전부(도농복합형), 농림수산업부(농촌형), 산림청(산촌형)이 각각 시범사업을 실시하여 2020년까지 600개 마을을 조성한다는 계획이다.

모두 기후변화에 대응하여 탄소 저감을 목표로 중앙부처 주도하에 진행된 시범사업이다. 지방자치단체의 경우, 기후변화에 대한 대응은 주로 중앙정부의 정책 및 제도에 따라 지역의 현실 및 여건에 맞게 대책을 수립하고 있는 편이다.

다. 기후변화 적응정책

2008년 수립된 기후변화대응 종합기본계획을 체계적으로 이행하기 위한 후속조치 중 하나로, 2008년 12월 국가기후변화적응종합계획이 수립되었다. 종합적이고 체계적인 기후변화 적응역량 강화를 위해 생태계, 물관리, 건강, 재난, 적응산업·에너지, 사회기반시설 등 6개 부문의 적응전략을 수립하였다.

기후변화 완화전략과 달리 적응전략은 기후변화가 미치는 부정적 영향에 대한 구체적인 대응전략이므로 지역개발과 관련 깊은 전략이 많다. 물관리, 재난, 사회기반시설 등 공간계획적 요소로 해결해야 하는 전략들이 많을 뿐만 아니라, 생태계 종 보전이나 건강, 산업·에너지 등 비물리적 부문의 경우에도 공간적 해법을 차용하는 경우가 많다. 예컨대, 해양생태계의 보전을 위해 갯벌을 관리한다든지, 폭염피해예방을 위해 녹지조성 등의 도시개발기법을 활용한다든지, 기후변화적응 신산업으로서 친환경 관광산업을 진작하는 등의 전략은 지역개발전략에 다름 아니다.

표 4-17. 국가 기후변화 적응 종합계획의 주요 적응전략 및 기법

부문	적응전략	주요 기법
생태계	자연생태계 적응프로그램	<ul style="list-style-type: none"> ○ 기후변화 대응 생물종·생물자원 다양성 관리 ○ 장기생태계 변화 연구거점센터 조성 ○ 기후변화에 따른 외래종 번식·확산 방지
	산림생태계 적응프로그램	<ul style="list-style-type: none"> ○ 기후변화 취약종 및 생태계 특별관리(산림생태계 연결사업, 산림유전자원보호림 관리강화 등)
	농업·해양 생태계적응	<ul style="list-style-type: none"> ○ 농업 생태계 적응 프로그램 ○ 해양 생태계 관리 및 복원(갯벌 해양생태계 체계적 관리)
물관리	기후변화에 대비한 수자원계획 수립 및 안정적 용수공급	<ul style="list-style-type: none"> ○ 기후변화 영향을 고려한 중장기 계획 수립 ○ 안정적 용수시스템 구축(권역별 급수체계 구축, 댐간 통합연계 운영, 취수 다원화, 대체수자원 개발, 하수재이용 및 빗물이용 확대) ○ 기온상승에 따른 물수요관리(노후수도관개량, 절수기기 설치, 하수처리수 재이용)
	기후변화에 따른 물환경관리 대책	<ul style="list-style-type: none"> ○ 홍수에 따른 비점오염원 관리 강화(고령지 발관리, 도시내 투수율 제고 등) ○ 하천 및 호소 수질관리(갈수기 대책, 하천유입 오염물질 처리 강화, 화학적 총인처리 및 조류 모니터링) ○ 수생태계 영향 조사 및 건강성 지도 제작 ○ 자연친화적 하천정비 ○ 수변습지 생태복원을 통한 수질개선
	홍수에 강한 국토기반 조성	<ul style="list-style-type: none"> ○ 유역단위 종합치수계획 ○ 수방시설물 안전도 강화(댐, 제방 등) ○ 홍수예보시스템 강화 ○ 지역별 홍수위험도 제작(국가하천 중심) ○ 빗물 저류 및 침투를 통한 도시홍수피해 저감
건강	폭염에 따른 건강 영향 최소화	<ul style="list-style-type: none"> ○ 폭염건강경보시스템 및 신속정보전달체계구축 ○ 폭염에 대한 건강취약집단 관리 ○ 도시 폭염피해 예방을 위한 도시개발계획 연계 ○ 재해지역 건강관리프로그램 개발 ○ 기후변화에 따른 건강영향평가 및 적응대책 전담부서 설치
	대기오염에 의한 건강대책	<ul style="list-style-type: none"> ○ 대기오염에 따른 건강 예경보 시스템 구축
	전염병 예방·관리	<ul style="list-style-type: none"> ○ 매개체 방제사업 실시 ○ 말라리아, 쯤쯤가무시증 예방·관리 ○ 매개체 전파 전염병 발생 예측시스템 개발

(계 속)

부문	적응전략	주요 기법
재난	방재패러다임 전환 및 위기관리체계 강화	<ul style="list-style-type: none"> ○ 통합적 재난·안전관리 시스템 고도화 ○ 재해구호시스템 개선 ○ 상습침수지구 이주, 재개발 ○ 지구단위 홍수방어기준 설정 ○ 취약계층 재난방지 체계 구축
	기후변화로 인한 산림재해방지	<ul style="list-style-type: none"> ○ 산불 취약지 관리 및 조기진화시스템 구축 ○ 산사태 위험지 사전 관리 ○ 산사태 예방을 위한 방재림 조성
적응 산업 에너지	농업부문적응	○ 기후변화피해예방 및 최소화(병충해예방, 내재해성 강화 등)
	임업부문적응	<ul style="list-style-type: none"> ○ 임업에 미치는 기후변화영향 완화(유전자원 및 종자 확보등) ○ 산림 병충해 적기대응(산림병해충 예찰시스템 구축 등)
	수산업부문 적응대책	<ul style="list-style-type: none"> ○ 새로운 수산자원 품종 및 어획기법개발 ○ 수산자원 질병처리시스템 구축 ○ 수산자원 서식처 기반 및 자원조성기법개발
	에너지부문 적응대책	<ul style="list-style-type: none"> ○ 기후변화 대응 효율적 공급관리 체계연구 ○ 에너지 공급시설의 안전성 확보(국가 재난관리시스템과 연계)
	제조서비스 산업부문적응	<ul style="list-style-type: none"> ○ 기후변화적응 신사업 발굴 및 육성 ○ 그린투어 등 친환경경적 관광레저산업 부양(슬로시티 등)
사회 기반 시설	국토·도시의 적응체계 구축	<ul style="list-style-type: none"> ○ 도시설계 변경을 통해 도시내 미기후 개선(바람길, 생태면적율 확대, 옥상녹화, 친수공간활용 등) ○ 기후변화를 고려한 국토개발 및 도시계획 유도 ○ 연안항만시설 안전성 평가 및 보강 ○ 대규모 산업단지 기후변화 취약성 저감방안 수립 ○ 개발사업 추진시 기후변화 적응 도시 조성 ○ 기후변화, 재해특성 등을 고려한 방재도시계획 수립방안 마련 ○ 생활권 녹지 확대(학교 공원화, 아파트 숲 조성 등)

서울시, 강원도 등 일부 지역의 경우는 기후변화의 부정적인 영향에 관한 지역적 차원의 종합대응대책을 수립하고 있으므로, 적응전략의 기법 및 내용을 포함하고 있기는 하나, 대부분의 자치단체들이 기후변화영향에 관한 대응대책을 종합적으로 준비하고 있지는 못하다.

표 4-18. 서울특별시 기후변화 적응 주요기법 및 내용

부 문	적응기법	주요내용
자연 과 공생 하는 쾌적 한 도시 조성 정책	녹지 조성 및 확충	<ul style="list-style-type: none"> ○ 생활권 녹지 330만㎡ 조성 및 확충 ○ 단절된 녹지축 연결로 시전역을 그린 네트워크화 ○ 도시 녹화를 위한 그린 커뮤니티 활성화 <ul style="list-style-type: none"> - 옥상 공원화 사업, 학교 공원화, 아파트 담장 허물기, 도시구조물 벽면녹화, 그린웨이 조성 등을 추진
	수계조성	<ul style="list-style-type: none"> ○ 건천 제로화 및 하천 복원 <ul style="list-style-type: none"> - 하천의 단계별 물 확보 방안 수립하고 기존 복개하천을 복원 - 바람길 조성 및 도시 기온 저감 ○ 도심속 실개천 만들기 : 도시내 열섬 완화
기상 재해 로 부터 안전 한 도시 건설 정책	빗물펌프장 역량강화	<ul style="list-style-type: none"> ○ 2010년까지 41개 빗물펌프장의 수방시설 설계 기준을 10년 강우빈도(75mm/hr)에서 30년 강우빈도로 상향(95mm/hr) ○ 111개 빗물펌프장 전기설비 이중 보강으로 정전사고 예방
	우수유출 저감시설 조성 및 확충	<ul style="list-style-type: none"> ○ 빈번한 집중 강우시 과도한 수위상승을 억제하고 저지대 침수와 홍수 피해 예방을 위한 지하 저류조 시설 확충 ○ 2010년까지 빗물 저류시설을 설치하여 17만톤의 빗물 저류
	하천제방보강· 유수장애 교량 재설치	<ul style="list-style-type: none"> ○ 통수단면이 부족한 기존 하천제방보강 및 물흐름을 방해하는 교량을 철거후 재설치하는 등 치수안전성 확보로 수해를 사전 예방
	하천관거 정비 및 확충	<ul style="list-style-type: none"> ○ 하수관로 설계기준의 확률년수를 5-10년 빈도에서 10-30년 빈도로 상향조정하고 매년 하수관로 정비사업투자로 침수 예방
	지하철·지하 상하수방책	<ul style="list-style-type: none"> ○ 지하공간 출입구나 환기구로 노면수가 유입되는 것을 방지하기 위하여 입구의 턱을 높이거나 물을 차단하는 문을 설치
	지하주택 침수 방지	<ul style="list-style-type: none"> ○ 하수 역류로 인한 저지대 지하주택 침수를 해소하기 위해 자동센서가 달린 펌프를 2010년까지 6,000세대에 보급
물 걱정 없는 도시 조성 정책	물환경 종합관리 계획 수립	<ul style="list-style-type: none"> ○ 물고갈, 수질 및 수생태계 악화 등 물환경 여건을 종합분석하여 2020년까지의 물환경 종합관리계획 수립 ○ 소권역 수질 및 수생태계 보전계획 수립/ 하천 인근 도시계획 등과 유기적 계획 수립으로 서울시 물관리의 기틀을 마련
	빗물 가두고 머금기 프로젝트	<ul style="list-style-type: none"> ○ 빗물정원, 식생수로를 배수형(볼록)에서 저류형(오목)으로 조성 ○ 저류보, 소류지, 자연형 저류지 등 자연지형을 활용한 빗물저장 ○ 빗물이용시설 설치 ○ 불투수면에 투수성 포장이나 블록, 침투 트렌치 설치
시민 이 건강 한 도시 조성 정책	폭염 및 열대야에 의한 피해 예방 및 관리	<ul style="list-style-type: none"> ○ 지역적 특성, 취약층 고려한 폭염에 대한 취약층 임계온도 산출 ○ 취약계층에 대한 폭염/열대야 대책 <ul style="list-style-type: none"> - 폭염특보 및 무더위 예상시 주관부서 상하간 비상 연락망 구축 - 무더위 쉼터, 취약계층 관리프로그램 및 도우미 운영, 노인 건강 지원, 민간 기관의 지원 및 노약자 급식지원 강화 등
	전염병 피해예방 및 관리	<ul style="list-style-type: none"> ○ 질병정보 모니터 및 예·경보 체계 구축 ○ 홍보 및 교육체계 강화 ○ 환자발생 시설 행정조치 강화 및 사전 지도·점검실시
	홍수 등 기상재해 발생 지역 관리	<ul style="list-style-type: none"> ○ 폭우대비 전염병관리대책 수립 및 사전점검 ○ 재해대비 전염병관리 기동반 및 비축소독약품, 장비 확보 ○ 전염병 조기발견을 위한 의료기관 등 모니터망의 감시활동 강화 ○ 수인성 전염병 등 예방관리 철저 ○ 기후변화에 따른 응급의료체계 구축·운영

자료: 심우배 외(2009a:35)

2. 평가 및 발전과제

가. 국내동향 평가

기후변화대응 도시 및 지역개발 분야의 국내 대응동향을 살펴보면, 기후변화대응책들이 주로 온실가스 저감위주의 대책으로 추진되어 온 경향이 있다. 이는 정부의 종합대책 중 온실가스 저감대책이 차지하는 비중이 상대적으로 높아, 공간계획요소 측면에서도 주로 탄소 저감, 즉 기후변화 완화전략에 치중한 면이 있다. 기후변화에 대응한 지역발전전략은 치수, 방재, 녹지, 기반시설 등 기후변화영향 적응전략들의 기법과 긴밀히 연계되어 있었음에도 불구하고, 기후변화에 대한 적응전략들은 간과된 측면이 많았다. 이는 치수, 방재, 녹지, 기반시설 등이 이미 도시 및 지역개발의 수단으로 관리되고 있어, 기후변화 대응책이라기보다는 지역개발의 고유의 수단처럼 인식되었기 때문이다. 그러나 수해, 기름, 열파 등 기후변화로 인한 부정적인 영향이 심화되어, 각종 재해에 대한 도시 및 지역들의 적절한 대응책들이 필요하다.

또한 기후변화 대응에 있어서 지방정부의 적극적인 역할이 부족했다. 지방자치단체의 경우, 기후변화에 대한 대응은 주로 중앙정부의 정책 및 제도에 따라 지역의 현실 및 여건에 맞게 대책을 수립하고 있는 편이다. 따라서 기후변화 대응에 있어 지방의 역할 한계는 비단 지방자치단체만의 문제는 아니라고 할 수 있다. 정부종합대책에서부터 기후변화 대응을 위한 지방자치단체에 대한 역할이 미비했고, 중앙정부에서도 지방자치단체의 역할에 대한 인식이 매우 낮다는 것을 알 수 있다.⁶¹⁾

2009년 녹색연합과 녹색사회연구소가 수행한 ‘8대 광역지자체 건축·교통·도시 분야 기후변화 대응 현황 평가연구’⁶²⁾에서 지역개발과 관련 깊은 건축·교통·도시 분야의 광역자치단체 기후변화대응정책 수립여부와 정책 실행정도를 평가한 결과, 서

61) 이러한 추세에 따라 2010년 제정된 「저탄소녹색성장기본법」에서도 정부의 기후변화대응정책 및 관련 계획(기후변화대응 기본계획)의 수립·시행(제38조)만을 규정하고 있지 지방계획의 수립 등은 규정하고 있지 않으며, 기본계획에 기후변화대응을 위한 국가와 지방자치단체의 협력에 관한 사항만 언급하고 있다(제40조).

62) 평가지표는 건축, 교통, 생태환경, 도시계획, 도시재생, 인벤토리, 거버넌스 등 총 7개 영역의 46개 지표로 구성되어 있다(녹색사회연구소, 2009).

울시가 평균 수준으로 대응하고 있는 정도로 나타났고, 대다수의 광역 자치단체가 소극적으로 대응하고 있는 것으로 나타나, 자치단체 수준에서의 기후변화 대응 정도는 미진한 것으로 나타났다.

대부분의 자치단체들이 특화된 단일사업에 비중을 두고 있어, 기후변화 대응 대책 마련에 있어 체계적이고 종합적으로 접근하지 못한 것으로 평가되었는데, 근본적인 원인으로 ① 도시건축교통 관련 중앙부처 대책의 구체적 달성 목표치 미설정, ② 수립된 세부실천 과제의 경우에도 대부분 자율적 참여 수준이 한정되어 있거나 제도적 지원이 마련되지 않으며, ③ 지방정부를 위한 기후변화 대응 및 적응계획 수립 가이드라인이 제공되지 않은 등의 이유로 분석되었다(녹색연합·녹색사회연구소, 2009).

특히 지방자치단체에서 구체적인 실천 프로그램이 활성화되기 위해서는 온실가스 배출량 등 기초통계를 바탕으로 추진되고 있는 사업들이 온실가스를 얼마나 감축시킬 수 있는지 효과에 대한 평가가 이루어져야 하는데, 현재 이러한 기반이 마련되어 있지 않아, 일부 자치단체의 경우, 의지가 있다 하더라도 효과적인 대응이 어려우며, 지방자치단체의 노력에만 의존하기에는 현실적인 장벽이 너무 크다. 아직 온실가스 통계도 제대로 구축되고 있지 않아, 지역내 주요 배출원 현황 파악과 부문별 배출량 전망이 제대로 이루어지지 않는 등 지역 특성을 반영한 기후변화 대책 수립에 한계가 있다.

지역 차원에서 지역의 특성에 맞는 다양한 기후변화 대응프로그램을 개발하고 실천하기 위해서는 민관 파트너십이 중요하며, 이런 점에서 그동안 추진되어 온 지방의 제21은 행정, 기업, 시민의 참여와 협력을 통해 지역의 온실가스 감축 목표 설정에서 실천 사업에 이르기까지 공론의 장을 제공해왔다는 점에서 중요한 역할을 해왔다.

그러나 지역사회의 다양한 주체들이 수평적인 관계 속에서 참여하는 구조인만큼 참여자 각자가 기반하고 있는 가치와 이념 등이 매우 다양하여, 목표가치로서 지속가능한 발전의 의미에 대한 해석을 달리하여 목표에 대한 분명한 합의를 이루지 않은 상태인 경우도 적지 않다. 지방의제21의 적극적 참여자인 환경운동가 및 자치단체 환경부서 담당자는 생태중심적(반주류적) 사고의 지속가능발전을 추구하여 환경보전 중심의 의제활동을 전개하는 반면, 지방의제21의 소극적 참여자인 지방자치단체장,

일반공무원, 지역기업, 지역주민 등은 보다 지역개발에 초점을 맞추어 지속가능발전을 이해하는 경향이 강하다.

따라서 지방의제21 활동이 자치단체의 계획 및 정책활동과 밀접하게 연계되어 있지 못하고 의제 활동에 대한 시민의 참여적 실천 기반이 확대되지 못한 채 소수의 환경 시민단체 및 전문가들의 헌신에 의해 의제 활동이 진행되어 오는 경우가 많다 (환경부, 2006:20-23).

지방의제21이 지역의 지속가능한 발전을 위한 비전이자 실천계획으로서 제도적 연계를 통해 지방자치단체 활동의 준거가 되어야 함에도 불구하고 현실적으로는 자치단체의 계획이나 정책에 제대로 반영되지 못한 채, 형식적인 보고서 수준에 머물러 있거나, 정책 홍보성 캠페인 등으로 전략하는 등의 한계를 보이고 있다. 환경뿐만 아니라 경제, 사회 전반적의 포괄적인 지속가능 발전전략을 지방의제21을 통해 추진해야 한다는 원칙에도 불구하고, 지방의제21의 내용은 지방차원의 환경계획 수준으로 축소되어 버렸고 실천 활동 또한 환경보전 프로그램 위주로 구성되었다는 비판이 제기되고 있다.

나. 발전과제

기후변화는 어느 한 국가의 노력만으로 해결될 수 없는 문제로 범국가적인 공동 대응이 필요하다. 그러나 기후변화의 영향과 피해가 구체적으로 가시화되는 공간은 지역이기 때문에 지역 차원에서의 적극적인 대책이 필요하다. 지구적인 기후변화가 지역에 어떤 영향을 미치는지에 대한 인과관계는 알려져 있지 않으며 밝혀내는 것도 매우 어려운 과제이다. 그럼에도 불구하고 지역적 논의가 중요한데, 현재 교토의정서의 감축목표가 대부분 국가단위로 주어져 있기는 하지만 구체적인 감축과 적응 조치는 지역단위에서 실행되어야 하고 사회 전반의 기후변화 대응 능력이 향상되지 않으면 국가 차원의 기후변화협약 대책도 효과를 거두기 어렵기 때문이다(고재경·김동영, 2006:17).

그에 반해 지방자치단체는 온실가스를 배출하는 다양한 활동과 의사결정과정에 직접적으로 영향을 미치거나 실질적인 통제를 행사하여 온실가스를 저감하고 기후변

회영향에 적응할 수 있는 위치에 있다. 공공건물이나 도로조명, 하수처리장 등 지방 정부 시설의 설치 및 운영, 매립지 자원화 및 재활용 등 폐기물 발생 감소를 위한 관리와 프로그램 운영, 가정·상업용 건물의 에너지 효율성 제고 및 건축 허가, 도시 구조를 결정하는 토지이용계획과 개발, 교통수요관리, 도로 등의 수송 인프라, 물 공급 등 기후변화대응 관련 서비스와 행정활동을 책임지고 있기 때문이다. 따라서 지역 개발의 실질적인 주체인 지방자치단체가 기후변화에 대응하는 종합적인 대응책을 마련할 수 있도록 제도적 뒷받침이 필요하다.

한편, 지방자치단체가 기후변화대응 대책을 효율적으로 수립하기 위해서는 지역단위의 온실가스 배출량에 대한 면밀한 조사와 감축 방안이 분석되어야 하나 이에 대한 기초 통계가 미흡하여 구체적인 기후변화대응 목표 설정이 어려운 실정이다. 대부분의 지방자치단체가 저마디의 산정방법과 자료에 따라 온실가스 배출량을 추정하고 있으나, 이렇게 산정된 배출량이 국가 배출량 대비 지역의 실제 온실가스 배출량을 반영하는지 신뢰성을 검증할 수 있는 체계도 갖추어져 못하다. 따라서 중앙정부와 지방정부 공동의 노력으로 신뢰할 수 있는 온실가스 인벤토리를 구축, 기초적인 온실가스 배출량 통계 구축 및 기초조사에 대한 연구 기반이 마련되어야 한다.

중앙정부와 지방정부의 명확한 역할 분담 속에 지방자치단체가 스스로 기후변화에 대응한 종합대책을 마련하기 위해서는 중앙정부 차원의 제도적 지원 노력도 뒤따라야 한다. 국제협약 및 동향에 발맞추어 국가차원의 종합대책이 수립되고, 이에 따라 지방자치단체들이 지역적 수준에 맞는 기후변화대응 종합대책을 수립할 수 있도록 정책방향이나 지침 등이 제공될 수 있어야 한다. 각 자치단체마다 종합대책과 계획, 실천수단을 강구하고 있다고는 하나, 선언적 목표 제시 이상의 실천성을 담보하기 위해서는 도시 및 지역개발계획 수단을 통해 구체적으로 통제될 수 있어야 하는데, 이에 대한 제도적 근거가 마련되어야 한다.

지역의 기후변화대응 지역개발정책이 실천성을 담보받기 위해서 중요한 또 다른 과제는 시민사회와의 협조체계 구축이다. 기후변화 완화 및 적응전략들은 시민의 실천이 뒤따르지 않고서는 실현될 수 없는 것들이다. 이를 위해 국제기구에서도 지속가능한 발전과 지방의제21 등 지역사회의 실질적인 참여를 강조하고 있는 것이다. 한

국의 시민사회가 성숙되었다고는 하나, 미래세대에 대한 고려, 환경에 대한 고려가 여전히 부족한 실정이라서 한편으로는 기후변화에 대한 시민들의 인식을 지속적으로 제고시키는 한편, 다른 한편으로는 기후변화대응 지역개발 정책과정에 지역사회와 시민들이 적극적으로 참여할 수 있는 제도적 장치가 마련되어야 한다. 시민사회의 참여가 전제되지 않은 지속가능한 지역발전은 성립하지 않기 때문이다.

제4절 지역발전정책의 방향 및 전략

1. 정책방향

전 지구적으로 진행되고 있는 기후변화를 안전한 수준에서 멈추려면 기후변화대응 정책이 지속가능한 발전정책과 연계되어야 한다. 경제활동에 의한 에너지 사용이 온실가스 배출의 주요 원인이라는 점을 감안할 때 기후변화대응과 개발 목표는 상충관계가 있는 것으로 인식되지만 기후친화적인 경로를 통해 지속가능한 개발 목표를 달성하는 것이 가능하며, 역으로 지속가능발전정책이 기후변화 문제 해결의 원동력임을 보여주는 사례들은 무수히 존재하고 있다.

따라서 기후변화에 대응한 지역발전정책은 지속가능한 발전에 그 목표를 두어야 한다. 경제적, 사회적, 환경적 차원이 통합된 발전의 추구로서 지속가능한 발전은 기후변화대응을 위한 환경기술만으로는 해결해주지 못하는 발전의 경로를 수정할 수 있는 기회를 제공해줄 수 있다.

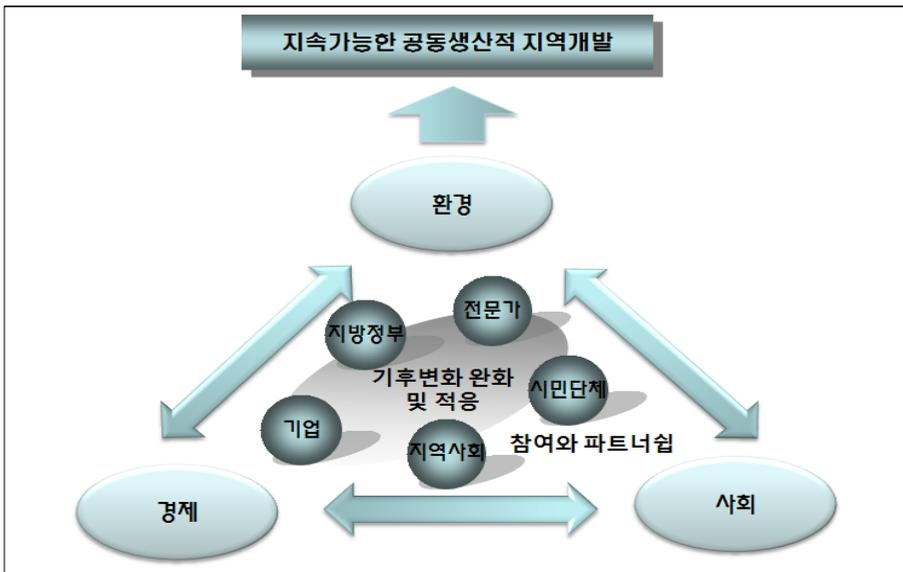
국제사회에서 이미 오래 전부터 소개되어온 지속가능한 발전정책을 기후변화라는 미래환경변화에 대응하는 지역발전정책의 원칙으로 재천명하는 것은, 지속가능한 발전은 환경, 사회, 경제가 조화로운 발전 개념인데, 환경보전 측면만 강조된 경향이 있었기 때문이다. 즉 한국의 지속가능한 발전 동향은 생태적 지속가능성 실현에 목표를 두고 환경보전 중심의 네거티브 의제활동을 전개해온 측면이 많았다. 또 한편으로 기후변화 대응을 위한 기술혁신 및 이를 활용한 녹색산업발전에 목표를 둔 녹색성장은

지속가능발전의 경제적 측면이 보다 강조된 경향을 띠고 있다.

이처럼 지속가능한 발전의 요소 중 환경보전 또는 경제성장 측면만 강조된 한계를 벗어나 각 부문별 요소가 조화롭게 발전되어 전체적인 지속가능한 지역발전으로 나아갈 수 있도록 하는 것이 재차 중요해졌다고 볼 수 있다. 즉 앞으로는 지역구성원들의 경제적 욕구를 충족시키면서 더 나은 삶을 위한 지역개발 의제들을 발굴해서 이를 생태적 가치와 결합시키는 보다 포지티브한 의제 활동을 전개해나갈 수 있도록 함과 동시에, 한국의 기후변화대응 지역발전정책에 있어서 가장 중요한 정부·기업·주민간 협업으로 정책결정 및 집행, 중앙정부와 지방자치단체간의 협업체계, 그리고 지역 공동체운동의 전개 등 지속가능한 발전의 사회적 구성요소가 부각될 필요가 있기 때문이다.

경제, 환경, 사회적 측면에 모두 고려되어야 한다는 측면에서, 그리고 지속가능한 발전의 추진주체간의 공동의 노력이 요구된다는 측면에서, 본 연구는 기후변화대응 지역발전정책의 기본방향을 공동생산적 지역개발의 추구로 설정하였다.

■ 그림 4-7. 기후변화대응 지역발전정책의 기본방향 ■



2. 발전전략

가. 기후변화대응 지역종합기본계획의 수립

지방자치단체가 주체가 되어 지역적 수준에 맞는 기후변화대응 종합대책을 수립할 수 있도록 제도적 틀이 마련되어야 한다. 기후변화대응 종합기본계획은 매5년마다 국가가 수립하도록 법적인 근거가 마련되어 있으나, 기후변화대응 지방의 종합기본계획에 대한 법적 근거가 없다. 지방자치단체가 각자의 필요성에 따라 기후변화대응 종합대책을 수립하고 있으나 일부에 불과하고 그나마 기초자치단체의 수준에서 기후변화대응 종합대책은 거의 마련되어 있지 못하다. 따라서 지방자치단체가 기후변화대응 종합대책을 수립할 수 있도록 법적 근거를 마련할 필요가 있겠다.

2008년 국회를 중심으로 기후변화대응 종합기본계획의 근거법으로서 「기후변화기본법」 제정의 움직임이 있었으나, 갑론을박 끝에 2010년 「저탄소녹색성장기본법」으로 제정되었으며, 현재 기후변화대응 종합기본계획의 근거는 본 법에 규정되어 있다. 단기적으로는 현 법령체계에서 지방계획의 필요성을 제시할 필요도 있겠지만, 장기적으로는 영국과 일본의 경우에서처럼 기후변화 관련 법령으로 제정하여 국가 및 지방자치단체가 공동의 노력을 기울일 수 있는 근거를 마련해 줄 필요가 있겠다.

다만, 기후변화대응 지역발전정책이 지방자치단체의 기후변화대응 종합계획의 일부로서 추진될 수 있도록 기후변화대응 종합계획의 내용으로 온실가스 저감에 관한 완화전략 뿐만 아니라 기후변화영향에 대한 적응전략까지 종합적으로 수립될 수 있도록 규정해야 한다.

또한 지방자치단체가 기후변화대응 종합계획을 수립하는데 필요한 기초통계, 즉 온실가스 배출량 및 기후변화영향 및 취약성 정도 등을 공식 산정할 수 있는 신뢰성 있는 기준이 국가 및 지방자치단체의 협력하에 마련될 수 있어야 한다.

현재 지역에너지 통계연보의 지역별 에너지 최종수요 및 총수요는 광역시도 단위로 제공되고 있으며, 분류체계가 산업, 수송, 가정, 상업, 공공 등으로 분류되어 IPCC의 분류체계와 다르게 총에너지 소비를 지역별로 배분하는 하향식 방식으로 작

성되어 세분화되어 있지 않다. 한편 환경부의 대기오염배출량 산정을 위한 CAPSS에서는 IPCC의 분류체계에 맞추어 온실가스 배출량을 제공하고 있으나 상향식 자료의 특성상 누락의 여지가 있고 대기오염을 배출하는 사업장 위주로 데이터가 구축되어 에너지 사용량과 차이가 있는 등 자료 검증의 문제를 안고 있다. 단, CAPSS는 시군별 자료가 추출가능하므로 기초자치단체 차원의 온실가스 배출량을 파악하는데 유용하다. 따라서 온실가스 배출량 통계는 중앙정부가 지역별로 할당하는 하향식이 아닌 지역별로 작성된 통계가 중앙정부에서 취합되는 상향식으로 작성되어야 온실가스 감축 목표의 이행에 대한 모니터링이 가능하며 통계의 일관성을 유지할 수 있다(고재경·김동영, 2006:135).

따라서 중앙정부가 먼저 자치단체의 온실가스 배출량 인벤토리 구축을 위한 체계를 갖추고 자치단체 온실가스 배출통계 작성 역량을 지원하기 위해 제도적인 뒷받침을 해주어야 한다. 또한 기초자치단체 수준의 온실가스 배출량 조사 및 모니터링 과정에 시민과 자치단체, 기업이 참여하도록 하여 자료의 신뢰성 및 현실성을 높일 수 있게 해야 한다.

나. 기후변화대응 공간계획체계 정비

기후변화대응 종합대책은 지역개발정책 뿐만 아니라, 경제, 사회, 환경, 문화, 외교 통상 등 전 분야를 망라하는 종합대책이므로, 기후변화에 대응한 지역개발의 정책적 요소가 별도로 고려될 필요가 있다. 현재 기후변화로 인하여 나타나는 공간상의 변화를 예측하고 이에 따라 적절한 계획이 수립될 수 있도록 하는 제도적 틀은 마련되지 않은 실정이다. 유사한 정책 수단으로 국토해양부의 전략환경평가업무처리규정에 의한 전략환경평가와 환경부 「환경정책기본법」이 규정하고 있는 사전환경성검토제도가 있는데, 두 제도 모두 국제적 환경협약에서 제시하는 근거에 따라 환경성 및 온실가스 배출을 검토하는지 여부를 명시적, 부분적으로 다루고 있으나 구체적인 계획분야, 평가항목 등 세부사항은 제시하지 않고 있다.

따라서 기후변화에 대응한 공간계획의 대응현황을 검토하는 구체적이고 실질적인

들을 정립할 필요가 있다. IPCC에서 제시한 기후변화의 영향, 취약성, 완화 및 적응 분야의 공간계획 수립여건 검토내용은 다음 [표 4-19]와 같다.

■ 표 4-19. IPCC의 공간계획 수립여건 검토분야 ■

검토분야	개 요
영 향	<ul style="list-style-type: none"> 온실가스 배출량 파악 및 기후변화 예측과 전망을 하고 있는가 검토 기후변화의 다양한 영향을 파악·예측하고 있는가 검토
취약성	<ul style="list-style-type: none"> 국토공간계획의 수립이 기후변화에 대한 취약성을 지역별, 집단별, 부문별로 고려하고 있는지 여부, 이에 따른 구체적인 물리적·사회경제적 시스템 구축 여부 검토
완화 및 적응	<ul style="list-style-type: none"> 국토공간계획은 온실가스의 방출을 감축할 수 있는 조치(완화)와 기후변화의 영향과 위험을 감소시킬 수 있는 조치(적응)를 동시에 담아야 하며, 양자는 상호 연계될 수 있음 계획일반, 수자원, 농업, 산림, 해양 및 수산, 경제 및 산업, 토지이용과 교통, 도시 및 지역개발과 주택, 보건 및 건강, 재해, 계획의 집행 등에 대하여 세부 검토항목 제시

자료: 한화진 외(2007)

IPCC가 제시하고 있는 항목별 공간계획 수립여건을 검토한 결과(국토연구원, 2009), 각 분야별로 공간계획이 고려해야 할 요소는 다음과 같이 도출되었다. 완화 및 적응전략의 현재의 공간계획의 부문별 계획 수립시 고려할 수 있는 방안이 마련될 수 있겠지만, 기후변화가 공간상에 미치는 영향과 취약성에 대한 평가는 현재의 공간계획체계에서 반영하기는 어려운 구조이다.

■ 표 4-20. 공간계획 수립시 고려요소 ■

구 분	고려요소	
영 향	<ul style="list-style-type: none"> 기후변화가 공간에 미칠 영향에 대한 분석 및 계획 반영 기후변화 예측 연구지원 시스템 구축 필요 	
취약성	<ul style="list-style-type: none"> 계획분야별로 이루어지고 있는 취약성 평가내용 계획 반영 	
완화 및 적응	계획일반	<ul style="list-style-type: none"> 계획의 기초, 목표, 전략에 기후변화 관련 내용 반영 온실가스 현황, 감축목표 등을 지표에 구체적으로 명시
	수자원	<ul style="list-style-type: none"> 자연재해(홍수, 가뭄 등) 취약지역 파악, 예측시스템 개발 및 대비책 수립
	농업	<ul style="list-style-type: none"> 농축산업의 온실가스 발생량, 흡수량 파악 기후변화에 따른 농지영향 파악 및 대비책 수립

(계 속)

구 분		고려요소
완화 및 적응	산림	<ul style="list-style-type: none"> 산림의 공익적 가치 파악 및 탄소흡수량 증대방안 모색 기후변화에 따른 산림생태계 영향 파악 및 대비책 수립
	해양/수산	<ul style="list-style-type: none"> 기후변화에 따른 해양 및 수산분야 영향 파악 및 대비책 수립
	산업/경제	<ul style="list-style-type: none"> 기후변화에 따른 산업 및 경제구조 변화 파악 및 대비책 수립 친환경적, 에너지 절약적 산업단지 조성
	토지이용/ 교통	<ul style="list-style-type: none"> 에너지 절약적 공간구조 형성 및 계획 마련 친환경 녹색교통체계 확대방안 모색
	도시개발/ 주택	<ul style="list-style-type: none"> 기후변화 요소를 고려한 단지개발 에너지절약적, 친환경적 건축물 건축 필요
	보건/건강	<ul style="list-style-type: none"> 기후변화가 보건 및 건강에 미치는 영향 파악 조기경보체계 및 공중보건체계 강화
	재해	<ul style="list-style-type: none"> 방재계획 평가시스템 구축 재해관련 지구파악 및 대비책 모색을 위한 정보시스템, 모니터링 시스템 구축
	계획집행	<ul style="list-style-type: none"> 기후변화 대응제도, 시책, 조직, 인력육성, 주체간 거버넌스체계 확립

자료: 국토연구원(2009:67-68)

따라서 단기적으로는 도시 및 지역개발에 적용할 수 있는 에너지 소비저감과 저탄소 공간 조성을 위한 다양한 기법을 지침 형태로 제작·배포하여 자치단체 및 개발주체들이 자율적으로 적용하도록 하여 각 지역개발사업이 저탄소사회형 공간구축이라는 방향성에 부합하도록 유도할 수 있을 것이다. 중기적으로는 관련 공간계획제도의 재편을 통해 지속가능한 도시 및 지역공간 조성 및 관리 기반 마련이 필요한데, 이는 궁극적으로 광역도시계획, 도시기본계획, 도시관리계획, 지구관리계획, 지역종합계획, 공원녹지계획 등을 포함한 도시 및 지역개발 사업관련 계획 수립 및 법 개정을 통해 접근할 수 있을 것이다. 각종 개발사업의 초기단계부터 개발성격과 방향을 최근의 저탄소 공간 조성 방향과 부합하도록 유도하는 것이다.

장기적으로는 영국과 같이 「기후변화법」이 제정되어, 기후변화대응에 대한 총괄적인 지침이 각 공간계획상에 반영되어, 모든 공간계획이 기후변화에 대응하도록 유도하는 방안을 모색할 수 있을 것이다.

다. 공동생산적 지역 공동체의 활성화

환경보전과 지역개발을 동시에 추구하되, 지역주민의 삶을 제고하는 지역의 새로운 발전전략을 모색하는 현실적인 과제로 에코 커뮤니티(EcoCommunity), 즉 생태공동체의 활성화를 통해 지역주민의 자발적 행동양식을 육성하는 전략을 수립할 필요가 있다. 생태공동체에 대해서는 다양한 견해와 의견이 있겠지만, 지속가능한 공동생산적 지역개발의 측면에서 본다면 ‘자연환경과 조화된 인간활동, 건전한 개발과 미래를 보장할 수 있는 인간규모와 완전한 정주체계’라고 정의한 길먼(1996)의 개념이 가장 적절하다. 길먼은 인간과 인간의 새로운 관계를 통해 인간과 자연의 새로운 관계 정립을 추구하는 공동체를 생태공동체로 설명하면서, 조화로운 삶의 과정으로서 공존과 공생을 강조하고 있다.

기후변화에 대응한 지역발전전략의 하나로 공동생산적 지역 공동체의 도입을 추구하는 이유는 삶의 과정으로서 공생의 방식 자체가 미래의 인류가 지속적인 삶을 유지할 수 있는 한 방안이기 때문이다.

최근 소개되고 있는 ‘퍼머컬처(Permaculture)’의 개념도 인간의 생활양식의 변화를 전제로 하고 있다. 지속적인 농업(Permanent agriculture)의 합성어인 퍼머컬처는 도시와 농촌의 여건을 모두 적용시킨 영구적·지속적이며 지속가능한 농업체계로 시작되었는데, 최근에는 아파트 베란다의 농장, 거대한 도시부터 야생 초지까지 폭넓게 응용할 수 있는 실제적 개념으로 받아들여지고 있다. 자연환경과 자원을 통해 어떻게 삶을 합리적으로 충족시킬 것인가에 대한 고민에서 시작된다(김성균·구본영, 2009: 187).

퍼머컬처로 유명한 곳은 호주 퀸즈랜드 주정부 소재지인 브리즈번에서 북서쪽으로 100km 떨어진 인근에 위치한 크리스탈 워터즈이다. 크리스탈 워터즈는 생태 디자인 회사인 ‘Eco-Logical Solution Ltd’가 디자인한 곳으로 일종의 사회적 기업이 창출한 에코 빌리지인데, 마을의 물리적 구성을 최대한 자연조건에 적용된 공간, 예컨대 중수도 시스템이나 자연재료를 사용한 생태적 건물을 도입했을 뿐만 아니라 마을 주민들간의 공동의 협력방식, 즉 생활양식을 디자인하기도 했다. 마을주민들은 공동의

로 토지를 운영하며, 심의회를 구성하여 마을 상업지역 또는 캠핑구역의 상업활동에 대한 승인과정을 두어 상업활동과 여가활동에서의 자연친화적 삶의 방식이 유지될 수 있도록 협력한다.⁶³⁾

기후변화대응 완화전략의 일환으로 최근 도입되고 있는 저탄소 공간조성 사례들은 첨단녹색기술을 활용한 물리적 공간의 구성에만 매몰되어, 그 속에 사는 사람들의 생태적 삶의 양식까지 고민하고 있지 못하다. 영국의 에코타운이 탄소제로도시 조성을 추구했을 뿐 아니라, 마을 커뮤니티의 공동생활방식을 추구했던 점, 일본의 환경모델 도시가 무엇보다도 시민이 참여하는 저탄소 사회의 실현에 초점을 두었다는 점을 고려했을 때, 현재 우리사회가 고민하고 있는 저탄소 공간조성사업은 여전히 그 안에 담길 실제 삶의 양식은 도외시한 채, 여전히 기술력과 물리적 공간 조성에만 초점을 두고 있는 실태이다.

다만, 한국도 도시 및 농촌지역에서 삶의 양식의 변화를 주도하는 지역 공동체 운동이 펼쳐지고 있으며, 마을단위로 생태 공동체를 구성하고 있는 실제 사례들이 있으므로, 이미 축적되어 있는 지역사회의 역량이 기후변화대응 지역개발정책들 속에서 고려되고 배려될 수 있도록 새로운 차원의 제도적 지원책이 모색되어야 한다.

라. 시민네트워크를 활용한 기후변화교육

지구적으로 나타나는 기후변화에 대응하여 전 세계가 석유 의존적이며 자원낭비적인 현재의 호모오일리쿠스적 삶의 양식에서 탈피하여 미래세대도 그들의 필요를 충족시킬 수 있는 가능성을 손상시키지 않도록 하는 삶의 방식을 채택하고자 노력하고 있다. 지속가능한 발전의 측면에서 본다면, 기후변화의 문제는 몇몇 전문가, 행정가, 시민단체들의 활동으로 해결될 수 있는 것이 아니라, 범지구적, 국가적, 지역적, 지방적, 그리고 개개인의 행동들이 모여 실천될 수 있는 것이다.

이를 위해 무엇보다도 중요한 것이 환경 및 지속가능발전교육이다. 공교육 과정에서의 교육프로그램들도 중요하겠지만, 기후변화에 대한 범시민적 관심 촉구, 인식 변

63) 김성균·구본영(2009:190-191) 참조하여 정리하였다.

화를 위해서는 사회교육 형태의 교육 프로그램이 효과적이다.

일본의 에도가와 지역에서는 시민들이 온실가스를 줄이는데 앞장서지는 생각에 ‘발 디딘 곳으로부터 지구온난화를 생각하는 에도가와 시민네트워크(ECCC: Edogawa Citizen's Network for Climate Change)’라는 비영리단체를 구성, 이들을 중심으로 절전소 운동을 펼치고 있다. 절전소 운동이란 절전과 발전소의 합성어로 내가 1킬로 와트를 안쓰면 누군가가 쓸 수 있는 1킬로와트를 생산한 것과 같으니 에너지 소비를 줄이자는 운동이다. 나가노현 이이다시에서는 이렇게 아낀 전기요금을 모아 시민출자로 태양광발전소 건설에 투자한다. 전기를 절약하지는 절전소에 대한 교육과 실천을 바탕으로 한 단계 더 나아가 태양광발전에 대한 투자로 연결시켜, 기후변화교육이 눈앞에 성과로 보일 수 있게 한 모델인 것이다.⁶⁴⁾

물론 우리나라도 기후변화교육 및 홍보에 많은 노력을 기울여, 그린스타트 조직을 출범시켜 기후변화교육과 캠페인을 활성화시키고 있으며, 각 지방의제21과 자치단체가 협력하여 기후변화의 심각성을 알리는 교육과정 등을 개설·운영하고 있다. 그동안 지방의제21이 지방자치단체의 정책과 계획과정에 구체적으로 참여하지 못한 채, 선언적 의제 선포 이상의 실천적 활동으로 나아가지 못한 한계를 딛고 점차 실천적인 프로그램들을 운영하기 시작한 것이다.

기후변화교육 및 홍보 프로그램의 운영은 기후변화대응 지역발전정책의 수립과 집행과정에 지방의제21이 실질적으로 참여할 수 있는 길을 연다는 측면에서도 중요한 과제이다. 일본의 사례에서 알 수 있듯이 기후변화교육의 지속적 운영은 시민발전소의 운영, 기후변화센터의 운영 등 구체적인 기후변화대응 지역정책으로 귀결될 수 있는 성과를 낳는데, 여기에 시민네트워크가 적극적으로 연계를 맺게 된다. 한국의 경우에도 경남 산청의 대안기술센터, 충남 홍성의 풀무학교 등 기후변화교육으로 시작하여 에너지 자립형 마을 공동체의 형성의 과정을 겪었던 실제 사례가 있다.

즉 지방의제21 등 시민네트워크를 활용한 기후변화교육 및 홍보 프로그램의 운영은 지방의제21이 지역구성원들의 경제적 욕구를 충족시키면서 더 나은 삶을 위한 지

64) 이유진(2009:208-209) 참조하여 정리하였다.

역개발 의제들을 발굴해서 이를 생태적 가치와 결합시키는 보다 포지티브한 의제 활동을 전개하는 방안의 계기를 만들어 줄 뿐만 아니라 이들의 참여를 통해 지속가능한 발전을 위한 공공, 민간, 시민의 공동의 노력을 실현시킬 수 있는 실제의 현장이 될 수 있다. 다만 이들의 활동이 보다 제도적으로 뒷받침받기 위해서는 현재 법 명칭만 존속하며 유명무실해진 「지속가능발전기본법」이 제 기능을 수행할 수 있도록 보완되어야 할 것이다.

제5장 블록화·상생발전 대비 지역발전전략

제1절 블록화·상생발전 관련 이론논의

1. 지역 블록화 이론 논의

1) 세계적 대도시(World City/Global City) 이론

지역블록화 이론 중에서 대도시를 중심으로 하는 대표적 이론이 세계도시(World City)의 부상에 관한 것이다. 먼저 프리드만(John Friedmann, 1986)은 세계도시의 기능특성에 관한 가설(World City Hypothesis)을 제시하고, 세계 주요도시의 글로벌 도시체계상에서의 위상을 평가한 바 있다. 프리드만은 국제적 기관조직 및 성장하는 서비스부문의 소재지 등 7개의 지표⁶⁵⁾를 기초로 하여 글로벌 도시체계를 계층적으로 조직하고, 1차 및 2차 세계도시를 구분하였다.

프리드만의 뒤를 이어 사센(Saskia Sassen, 1991)은 글로벌 도시(Global City) 개념을 제시하였다. 글로벌 도시는 탁월한 조정 및 통제기능과 금융 및 서비스부문에서의 탈산업적 생산부문의 강력한 출현, 국가적·국제적 교역 중심지를 의미한다. 글로벌 도시는 도시에 집적된 조정 및 통제력을 통하여 글로벌 도시체계의 정점에 자리 잡으며, 국가적 및 영토적 연관성으로부터 분리되는 특징이 있다. 소수의 글로벌 도시에는 기업의 세계화 및 확장과 더불어 기업 본사의 중추기능과 고차 서비스산업의 집중이 증가하여 경제적 조정 및 통제기능이 대폭 강화된다.

65) 이외에 국제적 기관조직, 성장하는 서비스부문의 소재지, 생산 중심지, 중요한 교통 결절점, 인구규모가 7개의 지표에 해당된다.

2) 도시 중심의 도시권(City-Region) 이론

스콧(Allen Scott, 2001)은 글로벌 도시지역(Global City-Region)의 개념을 제시하고, 글로벌 경쟁력과 정치적 자율성을 가진 대도시권 지역이 국가를 대신하여 새로운 경쟁 주체로서 세계 무대에 등장할 것이라고 주장하였다. 글로벌 도시지역은 규모의 경제 외에 노동시장의 효율성 증대 효과, 고밀도의 상호작용 네트워크로 인한 학습 및 혁신효과, 산업체계 내에서의 기업간 전후방 연계효과 등 많은 긍정적인 외부 효과를 창출한다. 이들 글로벌 도시지역은 인구 100만 명 이상의 거대도시와 개발이 덜 된 배후지가 통합된 형태(스페인 Madrid지역, 캐나다 Toronto지역 등), 연담도시(conurbations)와 같이 중첩된 배후지를 가진 거대 도시들이 연합된 형태(네덜란드의 Randstad지역 등), 지리적으로 분리되었지만 근접한 지역간의 협력적 통합형태(Copenhagen-Malmö, 샌디에고-멕시코 티후아나 등) 등의 유형으로 구분된다.

페트렐라(Ricardo Petrella, 1995)는 21세기 중반의 세계체계는 30개의 핵심 도시 지역(City-Region)이 현재의 G-7 국가를 대신하는 경제사회 및 정치적 실체로서 계층관계를 이루면서 지배하게 될 것이라고 주장하였다. 세계의 30대 도시지역의 인구는 800-1,200만 정도의 규모이며 고도의 기술을 토대로 국내의 배후지역보다는 자신들간의 관계가 더욱 밀접한 특징을 지닌다. 이들 도시는 글로벌 상인계급인 다국적 기업과 대도시 정부가 연합하여 글로벌 기업의 경쟁력을 지원하면서 세계경제에 영향력을 행사하고 있다.

3) 지역도시(Regional Urban) 및 지역국가(Region State) 이론

최근에 들어와 소자(Edward Soja, 2008)는 도시화의 양상이 다수의 중심도시를 보유하고 고도로 글로벌화된 거대도시지역과 네트워크화된 지역도시로 더욱 집중되는 도시지역시대(urban regional age) 또는 지역도시시대(regional urban age)가 도래하였다고 주장한다. 도시의 성장방식도 대도시화(metropolitan urbanization)에서 지역도시화(regional urbanization)로 근본적으로 변화하였다고 한다.

지역도시화는 다음과 같이 도시권의 구조적 변화를 초래한다. 첫째는 도시밀도의

평준화와 도시내부의 변화로서 도시내부와 교외지역이 유사한 도시밀도를 갖게 됨에 따라 두 지역간의 경계가 모호해지고, 도시 내부는 인구가 감소하며 선별적인 공동화가 발생한다. 둘째는 교외지역의 변모인데, 대부분의 대도시권에서 교외화를 삶의 방식으로 진전시키는 동력이 존재하며, 과거 동질적이던 교외지역은 밀도, 일자리, 인구, 삶의 질에서 이질성이 증대된다. 셋째는 도시권의 확장과 글로벌화로서 도시권 내부의 도시와 교외간의 경계가 사라지는 동시에 해외로 배후지가 확장되는 세계의 지역 도시화가 발생한다. 넷째는 거버넌스의 위기로서 신자유주의 사조에 따라 정부개입이 금지되고 사회적 거버넌스 및 규제가 전적으로 시장에 의존하게 되어 정부주도 도시계획 및 도시건설이 퇴조한다.

오마에 겐이치는 『국가의 종말』(1996)에서 지역국가(region state)가 국경 없는 글로벌 경제시대에서 경쟁할 수 있는 적합한 공간단위라고 주장하였다. 지역국가는 지리적 크기는 제한되어 있지만 초국경시대에 막강한 경제력을 행사하는 특징이 있다. 지역국가의 인구규모는 대체로 500만명에서 2천만명 사이이며 이는 소비재 상품의 브랜드 개발에 필요한 시장을 제공할 수 있는 규모이다. 그리고 지역국가는 세계경제에 참여하는데 필수적인 통신과 수송, 전문서비스를 확보해야 한다.

4) 거대지역(Super/Mega Region) 이론

유럽에서는 유럽연합의 영향력 확대와 경제통합에 따라 ‘수퍼지역’(super region)으로 지칭되는 거대경제권이 국경을 초월하여 자연적인 경제권역으로 출현하고 있다. 수퍼지역은 1991년 유럽연합 집행위원회가 발간한 ‘Europe 2000’에서 제시된 개념으로 이 보고서에서는 유럽 전역을 대상으로 8개의 수퍼지역을 설정한 바 있다. 수퍼지역의 경계는 국경을 초월하는 특징을 보이며, 따라서 수퍼지역의 범위는 국내에 머물지 않고 국경을 넘어 다른 나라의 지역과 하나의 초국경적 경제권을 형성한다.

최근 플로리다 등(Richard Florida et al, 2007)은 ‘메가지역’(mega region)의 부상을 주장하고 있다. 여러 개의 광역 도시와 지역으로 구성된 메가지역은 세계의 실질적인 경제조직 단위이며, 대량의 부를 생산하고, 역량있는 혁신을 창출하고 있다.

메가지역은 다수의 도시와 이들을 둘러싸는 교외 배후지역이 통합된 공간으로서 노동과 자본이 매우 적은 비용으로 이동 가능한 특징을 지닌다. 형태적으로 메가지역은 단순히 큰 도시 또는 대도시 이상을 의미하며, 다수의 도시와 저밀도 배후지역이 군집을 이루어 분포한다. 아울러 메가지역은 그 의미상 대규모 인구, 대규모 시장, 상당한 경제역량, 현저한 혁신활동, 고도의 숙련인력을 보유한다. 세계적으로 생산액 1,000억 달러를 초과하는 메가지역이 40개 분포하며, 이들은 세계인구의 18%, 세계 경제의 66%, 기술 및 과학혁신 즉, 특허의 85%를 차지하고 있다. 이 중에서 경제력 기준 상위 10대 메가지역은 세계인구의 6.5%를 차지하지만 경제규모의 42.8%, 특허의 56.6%, 과학자 인용자수의 55.6%를 차지하는 막강한 위상을 차지하고 있다.⁶⁶⁾

2. 지역 상생발전 이론 논의

1) 지역간 협력 및 연계 이론

지역간 협력을 원활하게 하는 핵심요소는 다수의 지역이 상호이해와 신뢰를 기반으로 공동의 자원을 조화롭고 협력적인 방식으로 이용하는 것이다. 협력에 참여하는 지역들은 협력에 의해 창출되는 규모의 경제를 활용하며 통합적인 접근방식에 의해 범위의 경제를 도모하고 거래비용을 절감할 수 있게 된다. 이에 따라 많은 국가의 중앙정부는 지역간 협력을 유도하여 지역간 경쟁을 제한하거나 규제함으로써 경제적 갈등을 피하며 개별지역의 경쟁력을 강화하는 정책을 구사한다.

지역간 협력의 근간이 되는 것은 지역간의 분업이다. 지역간 분업이론은 개별 주체들을 이타적인 방향으로 묶어주는 비경제적 차원의 연대가 존재하며 이는 분업을 통해 확보될 수 있다는 논거에 바탕을 두고 있다. 종래의 지역개발 방식은 개별 지역이 중심이 되고 다른 지역은 수요·공급의 입장에서만 존재하는 분리형 분업 방식이 주류를 이루었다. 이에 반해 최근의 지역개발 방식은 통합형 분업으로 특징지어진다.

66) 참고로 세계 10대 메가지역의 평균인구는 6,600만명이며, 40대 메가지역의 평균인구는 3,700만명에 달한다.

여러 주체가 공동의 목표와 공동의 전략을 추진하기 위해 통합적 지역으로 바뀌면서 지역간에 새로운 연계가 맺어지고 통합적 지역 내에서 또한 개별 지역간에 고도의 연계가 맺어져 다양한 시너지 효과가 발생하게 된다.

다수의 지역이 협력에 참여하게 되면 지역간에 연결의 경제성과 시스템의 경제성이 창출된다. 연결의 경제성이란 각각의 지역이 가지고 있는 내부자원뿐만 아니라 다른 지역이 보유한 자원을 활용하고 연결시킴으로써 생겨나는 경제성을 의미한다. 여기에는 복수주체가 존재하며 복수주체간의 연결이 지식, 정보, 기술 등의 다중이용에 의해 유발된다. 그리고 시스템의 경제성이란 수요자들이 필요로 하는 최종적인 시스템 상품의 완성을 위해 각 단위기업의 가치활동들이 연결되고 개별기업들이 상호작용하는 기업간 네트워킹 체제가 정립되는 과정에서 주체간의 연쇄적 분업교화와 더불어 기능 보완적이고 연쇄적인 연결효과가 발생하는 것을 의미한다.

2) 정부간 관계 및 협력 이론

정부간 관계론(inter-governmental relations)은 1960년대 이후 미국을 중심으로 정부간의 관계변화를 설명하는 이론이다. 정부간 관계론은 과거 연방정부와 지방정부간의 수직적 관계에 초점을 두던 것이 경제 공황이후 연방정부의 기능이 확대되고 이로 인해 연방정부와 지방정부의 관계가 급속히 변화하면서 연방정부와 지방정부간, 지방정부간의 상호작용을 지칭하는 것으로 변화되었다. 이 이론은 각 정부 간의 관계가 일시적, 단편적인 것이 아니라 지속적, 구조적인 것으로 보고 있으며, 정부간 기능 배분에서 나아가 지방정부간 조정과 협력을 중요하게 간주한다. 더욱 구체적으로는 정부간 관계를 협력적 분리모델(separated authority model), 중첩적 권위모델(overlapping authority model), 내포적 권위모델(inclusive authority model)로 구분하여 설명한다.

대표적인 정부간 협력이론으로 파트너십 모형을 들 수 있다. 파트너십이란 주체간에 공동의 목표를 달성하기 위해 지속적으로 협력하는 행위 또는 조직형태를 의미한다. 파트너십에는 3가지의 기본 요소가 있다. 첫째, 파트너십의 참여자는 협력활동

에 있어서 협정이나 계약 등에 의거하여 역할을 분담한다. 둘째, 공동의 목표를 위한 활동경비를 협정에 따라 참여자 간에 분담한다. 셋째, 파트너십의 참여주체는 주어진 역할에 상응하는 이익을 향유한다.

파트너십에 참여하는 목적은 재정적·인적 자원의 획득기회 증대, 다양한 문제점의 해결 능력 향상, 정치적 이익의 증대, 불확실성의 감소, 중앙정부에 대한 요구 증가 등 다양하다. 파트너십의 참여형태는 민간과 정부로 대별되고 참여주체의 위상에 따라 정부우위형, 민간우위형, 정부-민간 대등형으로 구분되며, 참여주체의 의사에 따라 자발적 파트너십, 양육된 파트너십, 강제적 파트너십 등으로 구분된다.

3. 주요 이슈

1) 경제블록의 적정규모 및 범위설정

지역의 블록화 및 상생발전 정책과 관련한 첫 번째 이슈는 지역의 적정한 규모 및 범위를 설정하는 것이다. 지역의 블록화는 목적과 유형에 따라 다양하게 설정할 수 있으며, 따라서 블록의 규모 및 범위도 목적에 따라 다르게 설정하는 것이 필요하다. 경제블록의 인구규모는 블록의 유형에 따라 다르다. 지역의 블록화와 관련한 문헌에서 나타나는 단위 블록의 인구는 세계적 대도시 또는 대도시권의 중심도시는 100만 명, 지역국가는 500-2,000만명, CR30은 800-1,200만명, 세계 40대 메가지역 평균은 3,700만명이다. 국내 광역경제권의 경우 인구 500만명이 기준이 되며, 대도시권의 경우 100만 이상의 중심도시와 그 주변지역을 포함하여 설정된다. 소규모 기초생활권의 경우는 통근·통학권이나 구매권 등 국민의 일상생활과 관련한 공간범위를 고려하여 설정할 수 있을 것이다. 가장 크게는 국경을 넘어서는 초국경적 블록의 인구규모의 경우 적게는 수백만명에서 많게는 수억명에 이르는 경우도 가능하다.

단위 경제블록의 공간적 범위를 설정하는 방법을 OECD(2009)의 대도시권 설정 사례를 통해 살펴보면 행정구역 접근방법, 형태적 접근방법, 기능적 접근방법으로 구분된다. 행정구역 접근방법은 일정 기준을 만족시키는 개별 지역의 행정구역을 기준

으로 설정되며, 형태적 접근방법은 지리적 연속성, 토지이용, 인구밀도, 주거밀도 등을 고려하여 설정된다. 그리고 기능적 접근방법은 경제활동, 산업연계, 통근 및 통학, 구매, 수송 등을 고려하여 설정된다.

지역블록의 범위가 설정되면 블록내의 지역별 특성에 따라 몇 개의 하부 공간단위로 세분하여 지역발전 정책 및 계획 수립에 활용할 수 있다. 광역경제권 이상의 규모가 큰 지역블록의 경우 다수의 중심도시가 네트워크 형태로 도시 및 농촌을 연결되는 형태로 구성되며, 대도시권에서는 도시기능이 집적된 중심도시와 농촌적 성격이 남아 있는 주변지역 등으로 구분된다.

▣ 표 5-1. 지역블록의 공간적 범위 설정방법 ▣

구 분	설정방법	활용분야
행정구역 접근방법	자치단체 등 법적·행정적 지위를 토대로 설정	대도시권 재정정책과 같은 거버넌스 이슈 분석에 적합
형태적 접근방법	시가화지역의 연속성, 인구, 도시적 주거지 비중을 토대로 설정	정주권 연구, 토지이용 경쟁, 환경문제, 주택개발정책에 적합
기능적 접근방법	하나 이상의 핵심지역과 주변지역간 통근 흐름을 토대로 설정	대도시권 경제활동, 노동시장, 기업간 연계, 인프라, 수송, 교통혼잡 등 사회경제적 문제 분석에 적합

자료: OECD(2009)에서 정리

2) 경제블록의 상생발전을 위한 정책수단 확보

지역의 블록화 및 상생발전 정책과 관련한 두 번째 이슈는 블록내의 지역들이 공동으로 추진할 수 있는 지역발전 정책수단을 개발하는 것이다. 이를 위해서는 개별 지역 차원에서 추진해야 할 정책수단과 블록 차원에서 추진해야 할 정책수단을 구분하여 역할을 분담하는 것이 필요하다. 특정 정책의 공간적 파급효과가 블록 전체에 미치는 경우는 블록 차원의 공동전략으로 추진하고, 개별 행정구역내에 국한되는 경우는 단위 행정구역 차원에서 접근하여 중복을 방지할 필요가 있다. 경제블록의 상생발전을 위해 추진하는 사업은 참여하는 지역의 수준에 따라 초광역형, 광역형, 초국

경형 연계사업으로 구분할 수 있다.

- ① 광역형 연계사업 : 경제블록내의 지역간 연계 사업
- ② 초광역형 연계사업 : 경제블록간 연계 사업
- ③ 초국경형 연계사업 : 우리나라와 해외 경제블록간 연계협력 사업

아울러 경제블록 연계사업의 공간적 범위에 따라서는 연결형, 네트워크형 연계사업으로 구분할 수 있다.

- ① 연결형 연계사업 : 공간적으로 인접한 지역이 공동으로 추진하는 사업으로 유립연합의 국경지역 협력사업이 사례
- ② 네트워크형 연계사업 : 공간적으로 접하지 않는 지역간 연계협력 사업으로 유립연합의 국가간 협력사업 및 지역간 협력사업이 사례

우리나라의 광역경제권 발전계획 수립지침(국가균형발전위원회, 2008)에서 제시한 광역경제권 발전계획은 광역경제권의 발전역량 확충과 경쟁력 강화에 중점을 두고 있어 경제블록 차원의 상생발전 전략으로는 부족한 감이 있다. 아울러 현재 수립된 광역경제권 발전계획에 포함된 분야별 사업은 규모나 파급영향이 매우 다양하여 순수한 광역사업으로 보기 어려운 사업들이 대거 포함되어 있다. 따라서 광역경제권 발전계획을 경제블록 차원의 상생발전에 기여할 수 있는 사업 중심으로 재편하고 파급효과가 작은 지역사업은 시도계획 또는 시군계획에서 수용할 필요가 있다. 아울러 시도계획 및 시군계획에 실천력을 부여하여 지역현안사업을 광역경제권 발전계획을 통해 해결하려는 관행에서 탈피할 필요도 있다.

3) 자원조달 등 경제블록 발전계획의 집행력 확보 문제

지역의 블록화 및 상생발전 정책과 관련한 세 번째 이슈는 경제블록 단위의 발전계획이 수립된 이후 이를 집행할 수 있는 재정수단과 사용권한을 확보하는 것이다. 경제블록과 같은 광역지역의 발전을 위한 재원은 지역이 공동으로 부담하는 것 외에

중앙정부의 지원과 이를 지역이 자율적으로 집행하는 권한을 부여할 필요가 있다. 현행 「국가균형발전특별법」은 지역간 공동발전의 지원에 관한 원칙적이고 형식적인 규정을 담고 있어 실효성이 미약한 실정이다. 즉 둘 이상의 지방자치단체의 관할 구역에 효과가 미치는 사업을 해당 지방자치단체가 공동으로 추진하는 사업에 대하여 예산편성 시 우선 반영하고, 사업별로 지원규모·보조비율 등에 차등을 둘 수 있다는 상징적인 조항만 규정(제39조)하고 있다.⁶⁷⁾

또한 지역간 상생발전을 위한 재원확보와 지원방안 등 구체적 수단과 인센티브가 없는 문제가 있다. 협력사업에 소요되는 사업비를 어떻게 조달하고, 중앙과 지방간 사업비 분담을 어떤 방식으로 할 것이며, 중앙의 재정지원을 어느 정도까지 할 것인가 등에 관한 규정이 없다. 또한 지자체간 협력사업에 대한 실질적 지원을 통하여 상생발전을 촉진시킬 수 있는 인센티브가 부족하다.⁶⁸⁾

유럽연합에서는 지역간 협력사업(INTERREG IV)을 위해 2007-2013년 지역정책 예산의 2.5%에 해당하는 87억 유로를 배정하고 있다. 협력사업 유형별로는 국경지역 협력에 64.5억, 국가간 협력에 18.5억, 지역간 협력에 4억 유로를 지원하고 있다. 그리고 지역간 협력사업의 효율적 추진을 위해 국가, 지자체, 공공기관 등이 참여하는 법적인 집행조직으로 EGTC(European Grouping for Territorial Cooperation)를 설립하고 있다.

4) 효율적인 광역 거버넌스 구축

지역의 블록화 및 상생발전 정책과 관련한 네 번째 이슈는 경제블록내의 모든 지역이 참여하여 역할을 분담할 수 있는 광역거버넌스를 구축하는 것이다. 개별 지자체의 행정구역을 초월하여 형성되는 경제블록의 특성상 지역의 참여와 협력을 근간으로 민주적이고 효율적인 거버넌스를 구축하는 것은 필수적이다. 경제블록이 지역경제

67) 제39조 ‘세출예산의 차등 지원’에서는 집행력이 담보되지 못하는 선연적 규정을 제시하고 있다.

68) 참고로 2010년 광역경제권 연계협력사업의 30개 사업의 총예산규모는 540억으로 소규모로 분산되어 있음을 알 수 있다.

활성화와 지역경쟁력 강화의 성과를 창출하기 위해서는 중앙정부-경제블록-지자체-전문가-NGO간의 다원적 거버넌스체제(multi-governance)를 구축할 필요가 있다. 경제블록은 광역자치단체뿐만 아니라 기초자치단체 및 유관단체와 밀접한 관련을 맺고 있으므로 경제블록 추진기구와 이들 단체간의 전략적 파트너십을 강화할 필요성이 크기 때문이다.

영국의 광역발전기구인 RDA는 지방정부뿐만 아니라 지역기업인과 NGO 등을 포함하는 파트너십 형태의 거버넌스체제를 구축하고 있다. RDA는 4-5개의 하위지역 파트너십(SRP: Sub-Regional Partnership)을 포함하고 있고, SRP는 여러 개의 지방 전략파트너십(LSP: Local Strategic Partnership)을 포함한다. 이에 따라 RDA는 지역발전계획의 수립과 집행에 있어 SRP 및 LSP와 유기적인 협력 및 네트워크관계를 유지하고 있다.

이에 비해 우리나라의 광역경제권발전위원회는 광역경제권 발전전략 및 계획 수립, 지자체간 광역연계사업의 발굴 등을 위한 추진기구로 설치되어 있으나 실질적인 기능은 매우 취약하다. 광역경제권발전위원회는 광역경제권발전계획 및 시행계획의 수립, 광역경제권내 시·도간 협력사업의 발굴, 광역경제권내 시·도 연계·협력사업에 대한 재원의 분담, 광역경제권 사업의 관리·평가 등을 수행(「국가균형발전특별법」 제28조)하고 있으나, 광역발전위원회의 실질적인 업무를 담당하는 사무국은 사무총장 1인과 사무직원으로 구성되며, 2개의 과(課) 이내로 구성하도록 하고 있다. 그 결과 광역발전위원회는 독자적인 사업예산이나 이를 집행할 수 있는 인력이 부족하여 광역경제권의 활성화를 위한 실질적인 기능수행은 구조적으로 불가능하다.

제2절 해외동향 및 시사점



1. 해외동향

1) 미국의 메가지역(Mega region) 발전구상

전통적으로 미국에서는 대도시권의 광역적 관리에 초점을 두어 왔으나 최근 대도시권을 뛰어 넘는 공간전략의 중요성을 인식하게 되면서 메가지역(mega region)을 육성하려는 논의가 활발하다. 2005년부터 지역계획협회(Regional Plan Association)가 중심이 되어 추진하고 있는 America 2050 전략에서는 미국의 미래 성장을 위한 기본 틀을 개발하고 있다.

America 2050 전략에 따르면 현재 미국에서는 인구 및 경제성장이 가장 빠르게 이루어지는 10개의 메가지역이 대두되고 있다. 2003년 현재 10대 메가지역의 면적은 국토의 19.8%이지만 인구(1.97억명)는 미국전체 인구(2.9억)의 67.8%를 차지하고 있다.⁶⁹⁾ 메가지역은 대규모의 대도시권 네트워크로서 인접한 지역은 통근, 비즈니스 출장, 환경경관, 경제적 연계, 사회 네트워크 등으로 연결된다.

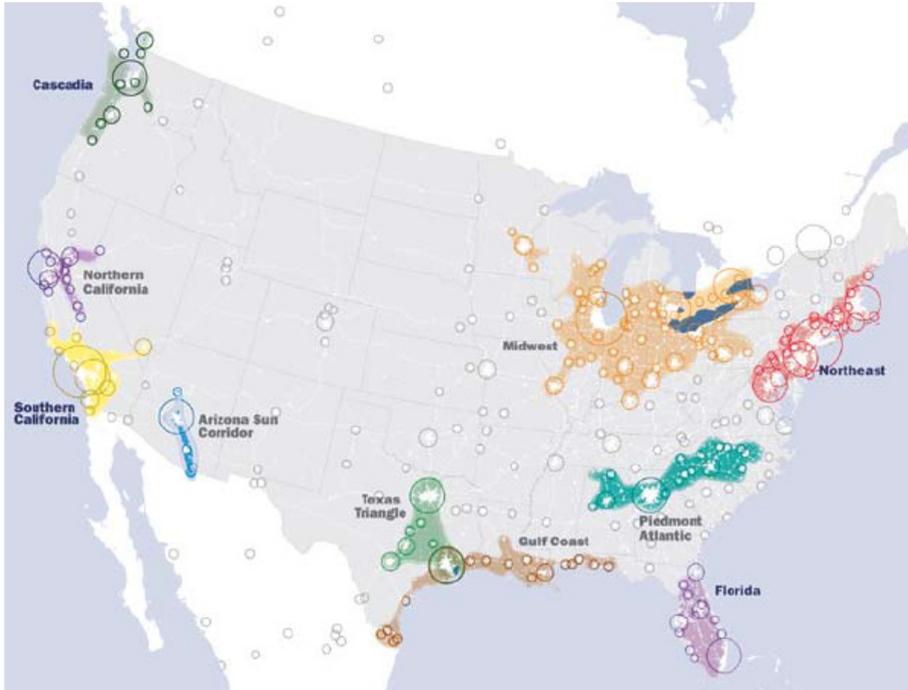
America 2050에서 제시하는 메가지역의 육성 전략은 다음과 같이 요약할 수 있다. 첫째, 메가지역의 성장역량창출을 위해 교통인프라에 대한 신규투자를 통하여 다양한 이동수요에 적합한 교통허브를 창출한다. 과거 고속도로가 대도시 지역을 형성한 것처럼 고속철도는 메가지역 상호간의 여객이동과 경제적 교류에 가장 적합한 교통수단이다.⁷⁰⁾ 또한 도보, 자전거, 대중교통 이용을 촉진하기 위해 교통과 토지이용을 조정하며, 대중교통지향형 개발(TOD)과 스마트 성장 원칙에 따라 기존의 도심재 개발에 초점을 둔다. 그리고 교통허브 주변의 개발을 통해 기존 중심지의 재생과 주

69) 10대 메가지역의 인구규모는 최소 450만명(Arizona Sun Corridor)에서 최대 4,900만명(Northeast)까지 분포한다.

70) 500마일 이상의 장거리 여행은 항공교통이 가장 효율적이다.

택공급을 촉진하는 동시에 오픈스페이스 및 환경경관을 보전한다.

그림 5-1. 미국의 10대 메가지역(Mega region) 분포



둘째, 사회적, 경제적 상향 이동성을 재확립한다. 이를 위해 메가지역의 효율성, 성장역량, 경쟁력을 증대시켜 사회구성원 전체에게 보다 큰 경제적 기회를 제공하도록 한다. 또한 복합교통허브 및 네트워크에 대한 투자로 물류부문 등의 일자리 창출과 신산업 성장을 유도한다. 그리고 석유에서 저탄소 대체연료로의 전환을 통해 고급기술 노동자를 필요로 하는 새로운 산업을 창출함으로써 제조업 및 자원기반 부문의 쇠퇴로 휘청거리는 다수의 지역에 경제적 기회를 부여하도록 한다. 아울러 소외된 도심의 개발을 촉진하고, 소외된 도시와 활기찬 성장지역을 고속 통근철도와 스마트 고속도로로 연결함으로써 빈곤의 집중을 완화시킨다.

셋째, 자연 및 에너지자원 체계를 보호 및 복원하고 토지절약형 성장패턴을 촉진

한다. 이를 위해 주요 환경경관과 자원지역으로 연결되는 대도시 지역의 자연 유산을 보호하기 위해 상호 협력함으로써 보다 큰 성공을 성취할 수 있도록 한다. 자연경관 및 하구지역을 삶의 질을 지원하고 온실가스 배출을 줄이는 녹색인프라로 간주하며, 도시지역의 자연 경계를 설정하여 새로운 개발을 기존도시 및 교외지역에 집중한다. 배출량 상한 및 거래 프로그램(cap and trade program)을 통해 이산화탄소 배출을 저감시킨다.

넷째, 새로운 자금지원 및 의사결정 구조를 촉진한다. 새로운 메가지역 정부를 설치하는 대신 지역 및 주 경계를 넘는 전략적 파트너십을 구축하여 메가지역 수준에서 발생하는 도전에 대응하도록 한다. 지역간 파트너십은 개별 프로젝트(예: 동북부 지역의 온실가스 감축을 위한 7개주 공동사업)를 통해 검증한 다음 메가지역의 다른 과제에 적용하도록 한다. 메가지역에 대한 과감한 투자를 실천할 수 있도록 신규자금을 조달할 수 있는 새롭고 혁신적인 자금확보 방법을 개발하도록 한다. 민간자본을 유치하기 위해 공채발생, 판매, 임대차 계약 등을 활용하며, 혼잡요금, 다인승차량 우선 차선제, 트럭전용 차선제 등 새로운 수입원을 창출한다. 그리고 미래의 토지가격 상승을 담보로 현재의 인프라 투자재원을 조달하는 방식인 세입담보금융(tax increment financing)과 같은 가치징수 모델(value recapture model)을 도입한다.

현재 메가지역 수준에 맞는 새로운 거버넌스를 통해 연방정부, 지역, 주, 지방정부 사이에 결속, 협력, 생산적 관계를 구축하도록 한다. 메가지역의 새로운 거버넌스 체계는 대도시권계획기구(MPO)나 지역의회(Regional Council)와 같은 기존의 거버넌스 조직인 준정부 및 비영리기관을 기반으로 구축하도록 한다. 대도시지역의 경우 기존의 MPO와 인접지역의 MPO, 정부기구 등이 자율적으로 파트너십을 구성하여 인프라, 경제, 경쟁력, 결속, 주거환경 투자재원을 확보하도록 한다.

메가지역의 거버넌스에는 다양한 운영 사례가 있다. 동북부 메가지역에서 개별 행정구역을 넘어 운영되는 광역거버넌스 조직인 RGGI(Regional Greenhouse Gas Initiative)는 이산화탄소 배출을 줄이기 위해 구성된 동북부 주간 협력체이다. 그리고 I-95 회랑 연대는 95번 고속도로(보스턴-워싱턴)의 정체문제에 대응하기 위해 주 교통부, MPO, 연방기관, 법집행기관, 운송업체가 1993년 결성한 거버넌스이다. 또한

뉴저지·뉴욕 항만공사는 1921년 설립되어 현재 뉴욕-뉴저지 일원의 교량 4개, 터널 2개, 공항 3개, 항만시설 7개, 도시철도(PATH)를 운영하고 있다.

이 밖에도 펜실베이니아 동부에서 코네티컷 서북부 애플래치아 지역의 보전, 성장관리, 교육활동을 위해 150개 이상의 환경보전 그룹이 참여하는 고원시대 연대(Highland Coalition), 코네티컷, 뉴욕, 환경부, 민간단체가 참여하여 1985년 결성된 조직으로 하구지역인 Long Island Sound의 해양생물 보호를 위해 질소배출 감축, 야생서식지 복원, 주민교육, 청소활동 등을 수행하는 Long Island Sound Study, 메릴랜드, 버지니아, 워싱턴 DC, Chesapeake Bay 커미션, 환경부, 시민단체가 Chesapeake 2020 협약을 체결하여 지역의 복원활동을 수행하는 Chesapeake Bay Program 등이 있다.

San Diego Association of Governments(SANDAG)의 국경계획 프로그램도 메가지역 거버넌스의 좋은 사례이다. SANDAG은 종합지역계획(Comprehensive Regional Plan)을 통해 지역간, 국가(미국-멕시코)간 협력에 대응하기 위해 디에고 카운티, 18개 도시, 3개의 인접 카운티, 17개의 부족정부, 멕시코의 Baja California 북부지역을 대상으로 국경계획 프로그램을 수립한다. 이를 바탕으로 인접한 지역들이 공동으로 인프라, 효율적인 교통체계, 통합된 환경계획, 경제개발을 조정할 것을 요구한다.

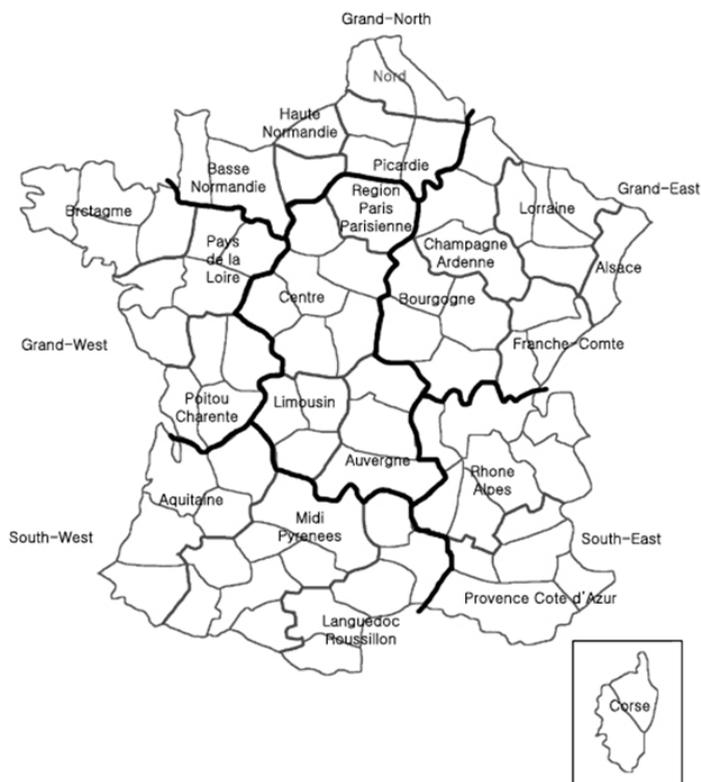
2) 프랑스의 광역발전 전략

프랑스는 2000년대 이후 EU통합 등에 대응하여 분산형 균형발전정책에서 벗어나 새로운 경쟁력 강화, 부의 창출을 위한 성장엔진을 갖추는데 주력하는 패러다임으로 전환하였다. 이를 위해 기존의 22개 레지옹(Région)을 연계한 방대한 지역을 대상으로 새로운 협력관계를 구축하여 유럽 경쟁력 강화를 목표로 전국을 6개 권역으로 나누고 시너지 극대화를 유도하고 있다.

2000년 DATAR가 발표한 ‘2020년 프랑스 장기발전 구상’(Aménager la France de 2020)에서는 수도권 중심적 공간구조를 탈피하여 다극중심적 공간구조 확립을 위하여 전국을 6개 대지역(super-régions), 즉 대동부(Grand Est), 대남동부(Grand

Sud-Est), 대남서부(Grand Sud-Ouest), 대서부(Grand Ouest), 북부(Pays du Nord), 대수도권(Bassin parisien)으로 구분하였다. 6개 권역은 대규모 하천(센, 론, 가론, 르와르, 뤼즈 강)을 지리적 범위로 하여 경제활동과 인구 분포에 바탕을 두고 구분하였다.

그림 5-2. 프랑스의 6대 광역권



권역별 장기발전구상은 새로운 경제통계의 활용, 사회변화에 대응해서 다양한 형태의 지역간 협력체 구성 및 네트워크 조성의 필요성을 강조하였으며, 산악 및 해안의 경우 지역간 계획이 일반화되었다. 광역권의 글로벌 경쟁력 강화를 위한 발전전략으로는 기존의 지역잠재력을 기반으로 산업경쟁력을 강화하는 데 초점을 두고 있다.

3) 중국의 도시군(城市群) 발전 구상

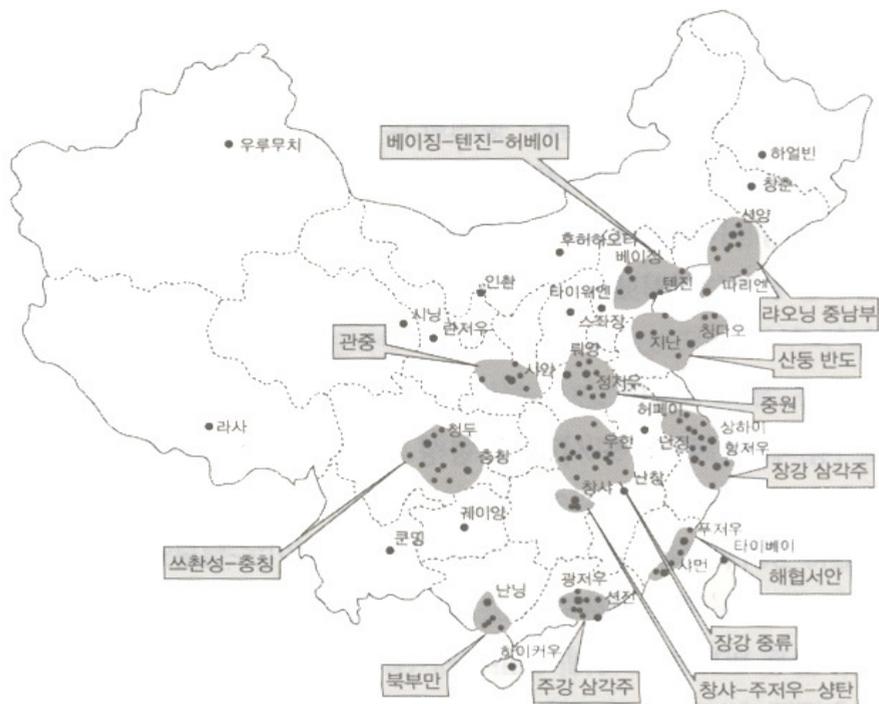
중국의 공간구조는 연해지역 경제특구 및 개방항구도시를 중심으로 점(點)-축(軸)-면(面)-망(網)의 형태로 발전확대되며 광역화되는 추세를 보이고 있다. 이에 따라 2000년대 초반부터 직할시, 성별로 도시군 형성 및 발전전략 수립이 활발하게 진행되고 있다. 도시군은 특정 지역범위내에 집적한 상당한 수의 도시들이 서로 다른 성격과 유형, 등급, 규모를 지니면서 하나 또는 두 개의 특대도시를 중심으로 일정한 자연환경과 교통여건을 기반으로 도시간의 연계를 증가시키면서 통합을 이루어나가는 도시의 집합체를 의미한다(박인성 외, 2008).

2006년부터 추진 중인 제11차 5개년계획 강요에서는 지역발전 정책의 방향을 도시군을 도시화 추진의 주요 형태로 하고, 이미 도시군을 형성하여 발전하고 있는 베이징-톈진-탕산, 장강삼각주, 주강삼각주 등의 선도적 역할을 강조하고 있다. 그리고 도시군내 각 도시의 분업 및 협력과 상호보완을 강화하고 도시군의 전체 경쟁력을 강화하고자 한다. 도시군 발전여건을 구비한 지역은 도시계획 기능을 강화하여 특대도시와 대도시를 축으로 중심도시의 역할을 발휘하여 토지를 절약하고 취업기회를 확대하며 요소집적 능력을 강화하고 인구분포가 합리적인 신도시군을 형성하도록 한다.

도시군 육성전략의 일환으로 상하이-난징-항저우축을 중심으로 하는 장강삼각주, 홍콩-선전-광저우축을 중심으로 하는 주강삼각주, 베이징-톈진축을 중심으로 하는 징진지(京津冀)지구 등 3대 도시군을 포함하여 모두 12개 광역도시군 계획을 완료 또는 수립 중이다. 이들은 주강삼각주, 장강삼각주, 베이징-톈진-탕산, 산둥반도, 푸지엔성 남동부, 랴오닝성 중남부, 중원, 장강중류, 쓰촨성 충칭, 관중지역, 후남성 창샤주 저우-상탄 북부만이다.

도시군 발전전략에서는 도시군의 건강한 발전을 촉진하기 위한 다음의 정책방향을 제시하고 있다. 첫째, 도시군의 계획과 협조를 강화하기 위해 부서와 구역을 연계한 계획협조 시스템을 구축하여, 여러 행정구역에 걸치는 도시군 계획을 지도하고 관련 정부를 지원한다.

그림 5-3. 중국의 주요 도시군



둘째, 구역의 조화로운 발전을 촉진하기 위해 중서부지구 및 동북지구의 도시군 발전을 위한 정책을 수립하여, 새로운 산업공간 배치 및 토지지원 배치 등을 적극적으로 추진한다. 셋째, 전국단위 및 도시군 내부에 도시간 철도 및 고속철도 등 고속 교통 네트워크를 대규모로 건설하여, 도시군을 주체로 하는 도시체계를 한층 더 발전 시킨다. 넷째, 현 단계에서 나타나고 있는 도시의 구조 방식 확장에 대처하기 위해 점진적으로 도시계획관리 및 이에 상응하는 입법업무를 강화한다.

4) 일본의 광역지방계획

블록화, 광역화 추세는 일본에서도 마찬가지이다. 120년 동안 47개의 광역지자체

(도도부현) 행정구역을 유지하던 일본에서도 최근 국토형성계획에 의한 광역지방계획의 대대적인 변화가 나타나고 있다.

2005년 법개정을 통해 전국계획에 추가하여 광역지방계획의 수립을 제도화시킨 일본은 중앙과 지방의 협동에 의한 장래비전을 제시하고, 지방의 주체적인 활동을 존중하면서 독자적 전략에 따른 글로벌화 시대에 대응해 자립적인 지역을 만들기 위한 목적으로 광역지방계획을 추진하고 있다.⁷¹⁾

2005년 9월, 지역자립을 위한 환경의 발전, 광역적 과제의 증가에 따라 전국에서 획일적인 대응을 하기 보다는 도부현(都府縣:시도)을 넘어 광역단위별 지역의 특색을 고려한 시책 마련이 필요하다는 인식에 따라 국토심의회는 권역부회를 설치하여 첫째, 주민과 기업의 사회경제활동 실태 파악, 둘째, 지역의 역사 및 문화적 배경, 자연 조건의 유사성, 셋째, 각 지역의 자주적인 광역연계 추진 실태 등을 조사하여 국토의 광역구역형성을 논의하기 시작하였다.

국토심의회는 권역부회에 따르면, 광역지방계획은 성숙사회형 국토계획을 목표로 한 국토형성계획의 주요 현안 중 하나이며, 전국계획과 광역지방계획으로서 중앙과 지방의 협동을 통한 미래비전제시와 지방의 주체적이고 독자적인 전략을 바탕으로 하기 때문에 글로벌시대에 자립한 지역만들기를 목적으로 한다. 또한, 이를 통해 각 지역이 다양한 개성을 발휘하게 됨으로써 상승효과가 발생하고, 이는 국가 전체의 발전에 공헌함과 동시에 국토전체의 효율성과 매력을 제고하는데 의의가 있다.

지속적인 논의와 현황파악을 통해 도출된 일본의 광역지방계획은 행정구역을 크게 8개로 구분한다. 이는 47개 지자체 중 홋카이도(北海道)와 오키나와현(沖縄縣)을 제외한 45개 지자체를 대상으로 이루어진 것이다. 45개 지자체를 광역의 권역으로 구분함에 있어서, 첫째, 현재의 지자체의 구역을 분할하지 않을 것, 둘째, 구역의 중복을 피할 것, 셋째, 2이상의 지자체에 대해 종합적인 국토형성을 추진할 것, 넷째, 지리적으로 당해지자체 구역 전체를 대상으로 할 것 등의 기본 원칙을 마련하였으며,

71) 일본은 여기에서 설명하는 광역지방계획 외에도 도주제(道州制) 도입을 통한 개편안도 마련하고 있는데, 이 또한 도도부현(현재 일본의 47개 광역지자체 행정구역)의 구역을 넘어 새로운 형태의 광역적인 행정 주체를 마련하겠다는 것이며, 이는 “분권화 대응 지역발전전략” 파트에서 자세하게 설명할 것이다.

국제경쟁력 강화를 포함한 권역구분에 대한 보다 세부적인 사항은 「국토형성계획법」에 따르고 있다.⁷²⁾ 특히, 국토심의회는 광역지방계획 권역설정을 위하여 권역별 규모 및 직접성, 지역간 연계 가능성 등을 적용하였다.

표 5-2. 일본 광역지방계획 권역설정 원칙

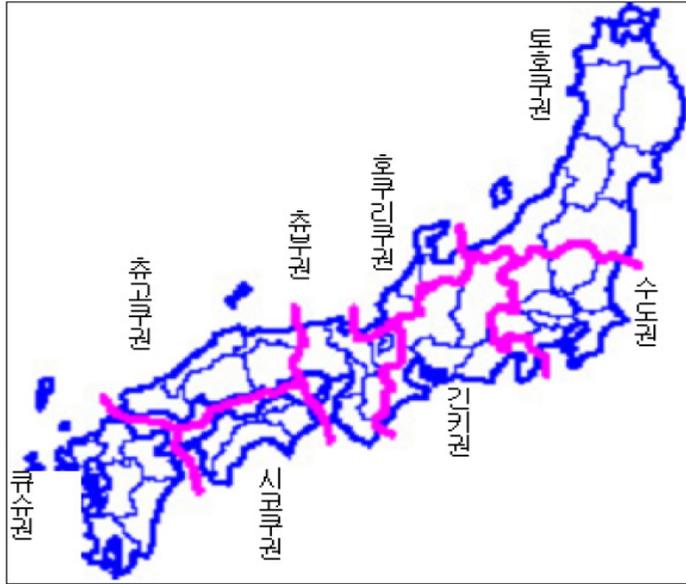
기 준	기본원칙
1. 규모 및 직접성 (자립발전, 국제경쟁력 강화)	① 다양성(산업, 경제, 인재, 기타지역자원 등), 인구, 경제규모가 유사한 지역
	② 도시집적, 산업집적, 학술집적, 문화집적 지역
	③ 국제적 교류기반(국제선 공항 및 항만) 정비지역, 향후 정비 예정 지역
	④ 향후 동아시아 지역과의 연계 활용이 가능한 지역 (동해와 태평양을 활용할 수 있는 지역)
2. 지역간 연계 가능성 (생활안전, 지구환경보전)	⑤ 재난방지대책과 재해발생시 우회도로 등 여유성 확보
	⑥ 수자원의 안정공급
	⑦ 내륙연안과 산림의 양호한 상태 보전 및 계승
3. 자연·경제·사회·문화의 밀접성	⑧ 사회경제활동의 상당한 밀접성
	⑨ 자연조건(평야, 하천, 산악지역 등)의 공통성과 역사적·문화적 유사성
4. 광역지방계획협의회 조직	⑩ 당해권역의 주체적 추진 진행과 통합적인 계획수립·실시가 원활히 이루어질 것

이러한 원칙의 적용에 따라, 국토심의회는 2006년 7월 「국토형성계획법시행령」과 「국토형성계획법」에 근거하여 [그림 5-4]와 같은 8개 권역을 설정하였다.

72) 광역지방계획의 권역구분을 위한 기본방향은 「국토형성계획법」에 근거하여 이루어졌다.

- 「국토형성계획법」 제3조(기본이념)은 ① 특성에 맞는 자립 발전 가능한 지역사회, ② 국제경쟁력 강화 및 과학기술 진흥을 통한 활력있는 경제사회, ③ 안전이 확보된 국민생활, ④ 지구환경 보전에 기여 가능한 환경기반으로의 국토실현이며,
- 「국토형성계획법」 제9조(광역지방계획권역)는 ⑤ 자연, 경제, 사회, 문화 등에 밀접한 관계가 인정되는 권역, ⑥ 통합적으로 종합적인 국토형성을 추진할 필요가 있는 권역을 규정하고 있으며,
- 「국토형성계획법」 제10조(광역지방계획권역별사항)은 ⑦ 광역지방계획 및 실시에 관한 필요사항을 협의하기 위해 광역지방계획협의회를 위해 광역지방계획협의회를 조직해야 함을 규정하고 있다.

그림 5-4. 일본의 광역지방계획 8권역 구분



자료: 김광익 외(2008)

8개의 권역은 토호쿠권(東北圏: 7현), 수도권(首都圏: 1도7현), 호쿠리쿠권(北陸圏: 3현), 추부권(中部圏: 5현), 킨키권(近畿圏: 2부4현), 추고쿠권(中國圏: 5현), 시코쿠권(四國圏: 4현), 큐슈권(九州圏: 7현)으로 구분되며, 광역지방계획 권역구분에 포함되지 않은 홋카이도(北海道)와 오키나와현(沖縄縣)은 인접 광역지방계획구역에 참가할 수 있도록 규정하고 있다.

8개 권역은 특성에 있어 차이가 있다. 토후쿠권은 탄탄한 교통기반의 정비로 발전이 기대되며, 수도권은 8개 광역지자체로 인구가 4,240만명이며, 호쿠리쿠권은 태평양 지역의 광역물류기반의 발전이 가능하다. 추부권은 호쿠리쿠권과의 보다 큰 연계적 발전이 가능하며, 킨키권은 수도권의 대극적 발전잠재력을 보유하고 있으며, 추고쿠권과 시코쿠권은 각각의 이점이 있지만 보다 큰 연계적 발전의 가능성이 있다. 큐슈권은 7개의 국제공항과 5개의 항만을 보유하고 있다.

표 5-3. 일본 8권역의 주요현황 및 내용

구 분	구 역	내 용
토호쿠권 (東北圏:7현)	아오모리현(靑森縣), 이와테현(岩手縣), 미야기현(宮城縣), 아키타현(秋田縣), 야마가타현(山形縣), 후쿠시마현(福島縣), 니가타현(新潟縣)	- 후쿠시마현 니가타현은 수도권과 밀접하고, 수도권의 키타칸토(北關東:북쪽3현으로 토치기현, 군마현, 사이타마현)를 포함해 현재도 광역연계를 추진하고 있으며, 토호쿠권전체적으로도 잠재력을 활용한 지역자립이 가능 - 앞으로 토호쿠권역은 특히 교통기반장비 측면에서 발전이 기대 되는 지역
수도권 (首都圏:1도7현)	동경도(東京都), 이바라키현(茨城縣), 토치기현(栃木縣), 군마현(群馬縣), 사이타마현(埼玉縣), 치바현(千葉縣), 카나가와현(神奈川縣), 야마나시현(山梨縣)	- 수도권은 8개 광역자치체로 인구규모 4240만으로 다른 권역에 비해 규모가 큼, 북쪽의 토치기현(栃木縣), 군마현(群馬縣), 사이타마현(埼玉縣)은 규모·도시집적·산업집적 등에서 상당한 발전 잠재력을 가진 지역 - 동경지향의 발상에서 탈피해 상호연계강화, 문화기능, 정보발신 기능 충실, 광역물류체계와 국제관광노선 구축 등 가능 - 수도권 광역지방계획협의회에 키타칸토(北關東)지역 분과회의 설치 필요
호쿠리쿠권 (北陸圏:3현)	토야마현(富山縣), 이시카와현(石川縣), 후쿠이현(福井縣)	- 인구 및 경제 규모가 다른 권역과 비교해 작고, 교통기반 장비를 통해 동해 및 태평양 지역의 연계시켜 광역물류체계와 국제관광노선 구축 가능 - 추부권과 연계가 필요하며 양권역의 합동협의회 설치 필요
츄부권 (中部圏:5현)	나가노현(長野縣), 기후현(岐阜縣), 시즈오카현(靜岡縣), 아이치현(愛知縣), 미에현(三重縣)	- 산악지역의 국토보전 및 관리에 대해 종합적 추진 필요 - 호쿠리쿠권과 연계하여 양권역의 합동협의회 설치 필요 - 교통기반 장비를 통해 동해와 태평양 지역을 연계시켜 광역물류 체계 및 국제관광노선 구축 가능
킨키권 (近畿圏:2부4현)	교토부(京都府), 오사카부(大阪府), 시가현(滋賀縣), 효고현(兵庫縣), 나라현(奈良縣), 와카야마현(和歌山縣)	- 수도권과 유사한 지역으로 교통 및 물류의 중심지로 인구규모와 경제규모가 큰 지역임
츄고쿠권 (中國圏:5현)	돗토리현(鳥取縣), 시마네현(島根縣), 오카야마현(岡山縣), 히로시마현(広島縣), 야마구치현(山口縣)	- 시코쿠권과 연계된 합동협의회 설치를 통한 교통기반장비에 의해 동해와 태평양 지역을 연계시켜 광역물류체계 및 국제관광노선 구축 가능
시코쿠권 (四國圏:4현)	토쿠시마현(徳島縣), 카가와현(香川縣), 에히메현(愛媛縣), 코치현(高知縣)	- 추고쿠권과 연계된 합동협의회 설치를 통한 교통기반장비에 의해 동해와 태평양 지역을 연계시켜 광역물류체계 및 국제관광노선 구축 가능
큐슈권 (九州圏:7현)	후쿠오카현(福岡縣), 사가현(佐賀縣), 나가사키현(長崎縣), 쿠마모토현(熊本縣), 오이타현(大分縣), 미야자키현(宮崎縣), 카고시마현(鹿児島縣)	- 큐슈권은 7개의 국제공항과 5개의 항만을 보유하고 있으며, 큐슈관광추진기구, 현황해경제기술교류회 등이 있음

2. 시사점

세계적으로 경제의 자유화와 국가간 자유무역협정(FTA)의 확산 등으로 국가 또는 지역의 글로벌 경쟁력을 강화하는 것이 국가 및 지역발전의 핵심 과제가 되고 있다. 세계경제는 글로벌 자본과 기업의 자유로운 이동으로 국경의 의미가 퇴색되는 대신 지역과 지역이 직접 경쟁하는 체제로 전환된 지 오래이다.

세계 각국은 국경없는 세계화 시대에서 경쟁력을 확보하기 위해 보다 많은 자본, 기술, 정보, 인력을 유치하기 위해 치열한 경쟁을 벌이고 있으며, 거대 지역경제권의 육성을 추진하고 있다. 지역의 블록화와 상생발전 전략은 세계적인 장소경쟁에 부응하고 생활 및 생산공간이 광대역화되는 추세에 부응하여 글로벌 경쟁력을 갖추기 위한 지역발전 모델로서 우리나라 지역정책의 방향을 모색하는데 좋은 길잡이가 될 수 있다.

선진국의 경제공간 조직은 국가 차원에서 다수의 글로벌 기업과 대학을 보유하는 동시에 이들이 넓은 지역에 분포하는 특징을 지닌다. 더 나아가 선진국에서는 다수의 거대 지역경제권이 형성되어 있는데, 우리나라에서 수도권을 제외한 지방에서 제대로 된 경제권이 형성되지 못한 것과 좋은 대조가 된다. 그럼에도 소규모 행정구역간에 협력보다는 경쟁과 견제가 지배하는 실정이다. 글로벌 경제블록간 경쟁의 단위는 개별 도시 또는 지역이 아니라 거점도시와 배후지역을 연결하는 도시권 또는 메가지역이다. 국내외 도시 및 지역연구에서 글로벌 경제와 경쟁을 선도하는 핵심 주체로서 도시권 또는 메가지역의 역할 및 육성 필요성을 강조하고 있다.

미국의 메가지역, 프랑스의 광역발전, 중국의 도시군, 일본의 도주체 등은 강력한 경제블록의 형성을 통해 국가 경쟁력을 강화시키고 경제블록내 지역간 공동발전을 촉진하기 위한 전략이다. 따라서 우리나라에서도 세계적인 장소경쟁에 부응하고, 생활 및 생산공간이 광대역화되는 추세에 부응하여 글로벌 경쟁력을 갖추기 위한 새로운 지역발전 모델로서 초광역개발권, 광역경제권, 도시권 등의 적극적인 육성을 추진해야 할 것이다.

선진국의 경제공간 조직은 국가 차원에서 다수의 글로벌 기업과 대학을 보유하는 동시에 이들이 넓은 지역에 분포하는 특징을 지닌다. 더 나아가 선진국에서는 다수의

거대 지역경제권이 형성되어 있고, 그 영향력을 확대하기 위해 국경을 넘는 협력사업을 활발히 진행하고 있다. 경제블록의 우수한 자체 역량을 바탕으로 지역이 협력의 핵심주체가 되고 있다. 이는 우리나라에서 수도권을 제외한 지방에서 제대로 된 경제권이 형성되지 못한 것과 좋은 대조가 된다. 아울러 해외 경제권과의 협력은 차치하고 국내의 소규모 행정구역간에 협력보다는 경쟁과 견제가 지배하는 현실에서 과감히 탈피할 수 있는 계기가 필요하다.

미국, 프랑스, 중국, 일본 등 주요 국가의 지역공간 전략은 광역화를 통해 규모의 경제를 확보하고 광역화된 지역을 대상으로 효율적인 성장체제를 구축하는 것으로 요약할 수 있다. 사례국가 모두에서 기존의 행정구역을 뛰어넘는 블록화된 지역단위를 설정하고 블록 내부의 성장역량을 극대화하는데 초점을 두고 있다. 지역의 자발적인 참여를 통해 경제블록 형성을 유도하거나 필요한 경우 행정구역을 새롭게 재편하는 인위적인 블록화를 추진하고 있다. 우리나라에서도 광역경제권 육성과 경제블록 형성을 더욱 활성화시켜야 할 필요가 있다. 아울러 각종 국토 및 지역발전계획에서 설정하는 다양한 경제블록 개념을 글로벌 수준에 맞도록 체계적으로 정비하여 자원의 중복과 낭비를 최소화해야 할 것이다.

제3절 국내동향 및 과제

1. 국내동향

1) 국토종합계획의 권역구분 사례

국토종합계획은 제1차 국토종합계획(1972-1981)에서부터 권역 개념을 도입하고 있으며, 이후의 계획에서도 다양한 형태의 권역개념을 제시하였다. 제1차 국토종합개발 계획에서 제시하는 권역개발의 목적은 첫째는 경부축과 호남축으로의 인구 및 산업의 과도한 집중과 다른 지역의 정체에 따른 국토이용의 불균형을 완화하기 위한 것

이며, 둘째는 권역별 기능이 복합체가 되어 원활한 국토기능을 발휘할 수 있도록 지역간에 기능을 안배하기 위한 것이다. 이를 위해 전국토를 4개의 대권역과 8개의 중권권역으로 구분하고, 각 권역의 주축을 상호 연결시켜 개발 및 정비하고자 하였다. 권역의 국토상 위치, 대소 중추관리기능 집적지와의 연관관계 등 권역별 특성을 살려 권역에 적합한 기능을 부여하였다.

제2차 국토종합계획(1982-1991)에서는 지역생활권 개념을 도입하였다. 지역생활권 구상의 목적은 거점개발 정책에 의한 공업화 추진으로 대도시와 거점도시에 인구나 산업이 집중되어 나타나는 과밀, 과소 현상에 대처하기 위해서였다. 지역생활권 개발의 기본방향은 지역간 불균형을 시정하고, 인구의 지방정착을 유도하기 위해 지역단위로 취업기회를 확대하며, 지역내에서 자족적 일상생활을 영위할 수 있도록 각종 편의시설을 확충하는 것으로 설정하였다. 지역생활권은 중심도시와 주변의 배후 농촌지역을 결합하여 산업, 생활, 자연환경을 종합적으로 개발하는 개발권역인 동시에 편의시설의 공동 이용권역을 의미한다.

권역구분 현황은 전국을 28개의 지역생활권으로 구분하며, 성격과 규모에 따라 5개의 대도시생활권, 17개의 지방도시생활권, 6개의 농촌도시생활권으로 세분하였다. 권역설정을 위해 지형, 하천유역 등 공간적 등질성, 교통, 통신 등 기능적 연계성, 경제 및 사회적 관련성 등을 기초로 지역의 성격과 개발상태 등을 고려하였다. 이를 토대로 도시와 배후 농촌지역을 결합한 일정 단위지역을 범위로 하되, 종합적인 계획과 개발에 적절한 규모로 구획하였다.

제2차 국토종합계획 수정계획(1987-1991)에서는 지역경제권 개념을 도입하였다. 지역경제권 형성의 목적은 수도권 중심의 국토공간구조를 재편하고 국토의 다핵적 이용을 유도하기 위해 수도권에 대응하는 지역경제권을 형성하는 것이었다. 지역경제권으로 중부권, 동남권, 서남권을 설정하고 권역별 광역종합개발계획 수립하도록 하였다. 권역의 중심대도시인 부산, 대구, 광주, 대전의 복합적 기능 강화를 위해 행정 등 중추관리기능 강화, 기업지원 서비스 확충, 지방대학 육성에 초점을 두었다.

제3차 국토종합계획(1992-1999)에서는 지방자치제의 본격 시행을 염두에 두어 경제권이나 생활권 대신 광역행정구역을 기본적인 권역으로 설정하였다. 권역설정은 도

를 기준으로 인접 특별시와 직할시를 포함하여 모두 9개 권역을 설정하였다.

표 5-4. 국토종합계획의 권역 설정 비교

구분	제1차 국토계획 (1972-1981)	제2차 국토계획 (1982-1991)	제2차 수정계획 (1987-1991)	제3차 국토계획 (1992-2001)	제4차 국토계획 (2000-2020)	제4차 수정계획 (2006-2020)
권역 설정 기준	<ul style="list-style-type: none"> 대 권: 하천유역권 중 권: 대·중도시 영향권과 도 행정구역별을 병용 	<ul style="list-style-type: none"> 지역생활권: 공간적 등질성, 기능적 연계성, 경제 및 사회적 관련성 등을 기초로 도시와 배후 농촌지역을 통합한 일정 단위지역으로 설정 	<ul style="list-style-type: none"> 지역경제권: 다중심적 국토 공간구조를 구축하기 위하여, 100만 이상의 지방대도시를 중심으로 주변의 도를 통합 	<ul style="list-style-type: none"> 시·도를 기준으로 하되, 인접 특별시와 직할시를 도에 포함한 9개 권역 	<ul style="list-style-type: none"> 시·도를 기준 	<ul style="list-style-type: none"> 대·중도시 영향권과 시·도 행정구역별을 병용
계획 권역	<ul style="list-style-type: none"> 한강대권: 수도권권, 태백중권 금강대권: 충청중권, 전주중권 영산강대권: 광주중권 낙동강대권: 부산중권, 대구중권 제주중권 	<ul style="list-style-type: none"> 28개 지역생활권 <ul style="list-style-type: none"> - 5개 대도시생활권: 서울, 부산, 대전, 광주, 대구 - 17개 지방도시생활권: 춘천, 원주, 강릉, 청주, 충주, 제천, 천안, 전주, 정주, 남원, 순천, 목포, 안동, 포항, 영주, 진주, 제주 - 6개 농촌도시생활권: 영월, 서산, 홍성, 당진, 점촌, 거창 	<ul style="list-style-type: none"> 수도권 지역경제권: 중부권, 동남권, 서남권 	<ul style="list-style-type: none"> 수도권 강원권 충북권 대전·충남권 전북권 광주·전남권 대구·경북권 부산·경남권 제주권 	<ul style="list-style-type: none"> 서울 부산 대구 인천 광주 대전 울산 강원 충북 충남 전북 전남 경북 경남 제주 	<ul style="list-style-type: none"> 수도권 강원권 충청권 전북권 광주권 부산권 대구권 제주도

자료: 김광익 외(2008)

제4차 국토종합계획(2000-2020)에서는 이전의 계획과 달리 전국을 일련의 권역으로 구분하는 대신 16개 시도별 발전방향을 제시하였다. 지역개발 전략에서는 대도시와 주변지역을 묶어서 개발하는 광역권 개념을 도입하였다. 즉 수도권에 대응하는 지역발전 선도지역 육성을 통하여 규모의 경제를 지닌 지역경제 집적기반을 구축하기 위해 전국에 10개의 광역권개발권을 설정하였다.

제4차 국토종합계획 수정계획(2006-2020)에서는 지역경제권 구상을 도입하였다. 자립형 지방화와 지역간 상생을 촉진하는 다핵연계형 국토구조 구축과 지역의 국제 경쟁을 위한 기본단위로 지역경제권을 육성하고자 하였다. 지역경제권의 설정은 수도권, 강원권, 충청권, 전북권, 광주권, 대구권, 부산권, 제주도 등 7+1개로 구분하였다.

한편, 이명박 정부가 수립한 국가균형발전계획에서는 행정구역을 뛰어넘는 지역발전을 지역 공동으로 추진하기 위해 “5+2 광역경제권”을 도입하였다. 구체적으로는 인구규모, 산업연계성, 역사문화 동질성, 지역적 특성 등을 고려하여 인구 500만 내외의 5대 광역경제권과 인구 100만 정도의 2개 특별 광역경제권을 설정하였다. 광역경제권을 활성화하기 위해 선도산업, 선도산업 인재양성, 선도SOC 등 선도프로젝트를 추진하고 이를 집행하는 광역경제권 추진체계를 확립하고자 하였다.

더 나아가 광역경제권의 한계를 극복하기 위해 초광역 개발권 개념을 도입하였다. 초광역 개발권은 글로벌 시대에 대응한 국가경쟁력 제고와 지역 상생을 선도하는 초광역 성장지대를 육성하기 위한 것으로 권역 구분은 한반도의 지경학적 특성을 살리는 대외개방형 4대 개발축과 내륙지역의 균형발전과 녹색성장을 견인하는 내륙축으로 세분하였다. 대외개방형 4대 초광역개발권은 동·서·남해안 및 접경지역벨트로 구성되며, 내륙 초광역개발권은 내륙침단산업벨트, 백두대간벨트, 대구-광주 연계협력벨트로 구성된다.

2) 부산-후쿠오카 초광역경제권 형성 추진 사례

세계적으로 자유무역협정 등을 통해 보다 국가간에 자유로운 경제교류가 확대되고 있다. 국경을 넘는 초국경적 협력은 국가 뿐만 아니라 지역간에도 활발하게 이루어지고 있다. 대표적인 사례가 유럽연합에서 추진하는 지역협력 프로그램인데, 국경지역(cross-border) 협력, 국가간(transnational) 협력, 지역간(interregional) 협력 등 세 가지 협력유형 모두에서 국가보다는 지역이 중심이 되고 국경을 넘는 협력을 활발하게 추진하고 있다.

국내의 초국경적 협력사례에서는 대한해협을 사이에 두고 마주하는 부산시

와 일본 후쿠오카시의 초광역경제권 형성사업이 대표적이다. 부산시는 2008년 3월 후쿠오카시에 부산(동남권)-후쿠오카(큐슈권) 초광역경제권 형성을 위한 협력을 제안하였고 후쿠오카시가 이에 동의함으로써 초국경적 협력이 공식 출발하게 되었다. 이어 2008년 10월에는 부산·후쿠오카 초광역경제권 형성 공동선언 및 경제협력협의회 창립총회를 개최하였고, 2009년 2월에는 부산·후쿠오카 초광역경제권 형성 포럼 및 제1회 경제협력협의회 간사회를 개최하였다. 2009년 8월에는 부산에서 두 도시의 시장과 상공회의소회장 등이 참여하는 제2회 경제협력협의회를 개최하여 부산·후쿠오카 초광역경제권 형성을 위한 세부협력사업을 최종 확정하고 합의서에 서명하였다.

부산시와 후쿠오카시가 2009년 8월 합의한 공동협력사업은 4대 기본방향⁷³⁾을 중심으로 9개 전략, 23개 세부추진사업, 64개 과제로 구성된다. 64개 과제는 55개의 단기과제(2010~2013년)와 9개 장기과제(2014년 이후)로 구분된다.

■ 표 5-5. 부산·후쿠오카 초광역경제권 형성 9개 전략 및 23개 세부추진사업 ■

전략 별	세 부 추 진 사 업
1-1. 기업간 협력 환경조성	경제협력사무소의 상호 설치
	중소기업간 교류 지원
	수산시장을 비롯한 시장간의 교류
	부산·후쿠오카 공동브랜드 창설
1-2. 미래형 산업의 육성	미래형 산업의 공동육성을 위한 시스템 조성
	IT산업의 교류 촉진
	자동차 관련 산업의 교류 촉진
	환경·에너지 산업의 연계 체제 구축
1-3. 상호투자 촉진	기업유치 상호 협력
	한국기업의 성장에 관한 후쿠오카 증권거래소에 대한 지원
1-4. 관광·컨벤션의 교류협력	양 도시로의 관광객 유치 촉진 (부산·후쿠오카 아시아 게이트웨이 2011 추진)
	전시·컨벤션 상호협력

73) 4대 기본방향은 미래지향적 비즈니스협력 촉진, 인재의 육성·활용, 일상교류권 형성, 정부에 공동 건의로 구성된다.

(계 속)

전략 별	세 부 추 진 사 업
2-1. 젊은 인재의 육성	상대국 문화·언어학습 기회 확대
	청소년 교류 촉진
	대학생 교류 활성화
2-2. 실무형 인재의 활용	인턴십 수용 지원
	전문인력 매칭 협력
3-1. 교류권 형성의 환경조성	우정의 해 기념 사업의 계속 개최
	부산·후쿠오카 초광역경제권 홍보체제 강화
3-2. 인적·물적 이동에 있어서 편리성 향상	전자머니의 이용 환경 조성
	양 도시를 연결하는 교통수단의 확충
	상대국 언어표기 확대
4-1. 정부에 공동 건의	정부에 공동 건의

자료: 부산시 경제산업실(2009)

2010년 2월 부산에서 개최된 협력사업추진위원회 제1차 합동회의에서는 2010년 중점추진과제로 경제협력사무소의 상호설치 등 12개 과제를 선정하였고, 2010년 8월 후쿠오카에서 개최된 부산·후쿠오카 협력사업추진위원회 제2회 합동회의에서는 2011년도 중점추진과제로 산업지원기관 및 연구기관의 교류 촉진 등 14개 과제를 확정하였다. 2011년 중점추진과제를 살펴보면 2010년부터 추진되고 있는 10개 과제 모두 계속되고 있으며, 2개의 신규과제가 추가되는 형태로 운영되고 있다. 따라서 당분간 두 도시간의 교류 및 협력사업의 폭과 깊이는 시간이 지남에 따라 더욱 확대되고 협력을 통해 창출되는 성과도 증가할 것으로 예상된다.

▣ 표 5-6. 부산·후쿠오카 초광역경제권 형성 중점추진과제 ▣

2010년 중점추진과제	2011년 중점추진과제
<ul style="list-style-type: none"> • 경제협력사무소의 상호설치 • 한국기업의 상장에 관한 후쿠오카증권거래소에 대한 지원 • 부산-후쿠오카 중소기업 CEO포럼 개최 • 무역상담회 개최 • 인턴십 수용지원 	<ul style="list-style-type: none"> • 산업지원기관 및 연구기관의 교류촉진 • 학생·교사 교육 교류 • 경제협력사무소 상호 운영 • 한국기업의 상장에 관한 후쿠오카증권거래소에 대한 지원 • 부산·후쿠오카 비즈니스 CEO포럼 개최 • 무역상담회 개최 지원

(계 속)

2010년 중점추진과제	2011년 중점추진과제
<ul style="list-style-type: none"> • 초등학교에서 부교재를 통한 상호이해 촉진 • 전시·컨벤션 상호협력 • 부산투자지원회의 설치 및 큐슈투자 지원회와의 연계·협력 • 새로운 지역항공사 취항 지원 • 전자머니 이용환경 조성 • 디지털 콘텐츠분야의 교류회 · 상담회 지원 • 수산시장을 비롯한 시장간의 교류 	<ul style="list-style-type: none"> • 인턴십 수용지원 • 초등학교 부교재를 통한 상호이해 촉진 • 전시·컨벤션 상호 협력 • 부산투자지원회의 및 큐슈투자지원회와의 연계·협력 • 기존 항공편수 증편지원 • 전자머니 이용환경 조성 • 디지털컨텐츠 분야의 교류회·상담회 지원 • 수산시장을 비롯한 시장간의 교류

2. 평가 및 발전과제

블록화와 상생발전 측면에서 우리나라 지역정책의 공간단위는 효율성이 낮다. 세계적인 경제블록과 경쟁하기에 우리나라 광역경제권의 규모가 작으며, 광역경제권을 구성하는 개별 지역간의 통합성이 특히 약하다. 그러므로 글로벌 시대의 국가간 경쟁이나 지역발전의 효율성 측면에서 우리나라 지역발전의 공간단위를 보다 확대할 필요가 있다. 국토면적이나 국민경제 수준에 비추어 현재와 같이 세분화된 지역규모로는 지역의 경제적 자립이나 해외 지역과의 경쟁에서 비교우위를 확보하기가 어렵기 때문이다. 산업, R&D, 인프라 등에서 규모의 경제성을 확보할 수 있도록 지역단위를 통합하는 전략이 필요하다.

과거 국토종합계획을 비롯한 광역적 지역발전 전략은 이론적 타당성과는 달리 이를 실천할 수 있는 장치가 수반되지 않아 실효성이 낮은 문제점이 있다. 이명박 정부에서 도입한 5+2 광역경제권 정책은 광역·지역발전특별회계 재원을 토대로 시행되어 진일보한 것으로 평가할 수 있다. 그러나 기존의 행정구역 중심의 정책관행에서 과감히 탈피하겠다는 인식의 전환이 요구되지만 아직도 미흡하고 지역이기주의도 여전히 강한 실정이다.

지역발전 정책의 공간단위를 광역화하는 동시에 지역간 상생발전 기반을 구축해야 한다. 동일한 경제블록으로 편입되는 서로 다른 지역들이 함께 발전할 때 경제블록의 경쟁력이 극대화될 수 있기 때문이다. 이를 위해 기존의 행정구역 중심의 정책관행에

서 탈피하여 협력의 기반을 대폭 강화해야 한다. 지역간의 경쟁과 견제가 아닌 상생과 협력을 촉진할 수 있는 제도적 기반을 정비해야 한다. 경제블록 단위의 자발적인 협력을 통한 지역간 공동발전이 상시적으로 작동할 수 있도록 예산, 인력, 조직의 지원과 규제완화 등 한층 강화된 인센티브를 마련할 필요가 있다.

행정구역의 광역화는 최근 들어 그 필요성이 더욱 커지고 있으나 실적이 매우 저조한 편이다. 광역 및 기초지자체간 행정구역의 통합을 유도하여 지역의 경쟁력을 확대하는 방안을 적극 추진할 필요가 있다. 이를 위해 현재 추진 중인 초광역, 광역, 기초생활권 정책 등을 통하여 다양한 연계협력형 지역발전 사업을 활성화하여 지역 통합이 타의가 아니라 지역내부에서 자발적으로 이루어질 수 있는 환경을 조성할 필요가 있다.

또, 블록화와 상생발전의 공간범위를 국토 밖으로 확장하여 동북아 차원에서의 초국경적 협력사업을 대폭 강화하는 전략도 요구된다. 그동안 국토종합계획과 국가균형발전계획 등 국토발전 전략을 통해 동북아 국가간의 협력을 강조하여 왔으나 대부분 중앙정부가 주도하는 산업, 물류, 문화관광 등 부문전략 중심으로 추진되어 왔다. 유럽연합에서 전 회원국을 대상으로 다양한 유형의 공간협력 사업을 추진하는 것에 비해 동북아 지역간의 협력사업은 정치·행정적 차원에서 우호를 증진하는 수준에 머물고 있어 지역간의 실질적인 협력은 초보적인 단계에 그치고 있다.

최근 부산시와 후쿠오카시가 주도하는 초광역경제권 형성 시도는 동북아 지역간의 초국경적 협력사업에 매우 유용한 시사점을 제공하고 있다. 국경을 넘는 협력사업을 지자체와 민간부문이 중심되어 추진하고 있으며, 협력의 폭과 깊이가 매우 크다는데서 향후 동북아 지역간의 실질적 협력을 위한 시금석으로서의 의미를 부여할 수 있다. 따라서 부산시와 후쿠오카시의 협력사례를 기반으로 초국경적 경제블록 형성을 위한 정책수립과 사업발굴 등 시사점을 찾기 위한 과제가 중앙정부 및 지자체 차원에서 이루어질 필요가 있다.

제4절 지역발전정책의 방향 및 전략

1. 정책방향

지역의 블록화와 상생발전에 대응하는 지역정책을 정착시키기 위해서는 새로운 패러다임의 정립이 필요하다. 첫째, 지역 공동체 의식을 함양해야 한다. 현재와 같은 개별 행정구역 중심의 배타적 지역이기주의에서 탈피하여 경제블록 차원에서 공동발전을 중시하는 인식의 제고가 필요하다. 이를 위해 지방자치단체, 지방의회, 지역공공기관, 시민단체 등 지역의 핵심 주체가 중심이 되어 경제블록 전체의 상생발전을 위한 공동체 의식의 함양을 선도해야 한다.

둘째, 정부간·지역간 협력을 대폭 강화해야 한다. 특히, 정부간·지역간 협력에 대한 중앙정부의 지원·조정 역할과 갈등 및 분쟁의 조정 기능을 강화하는 등 체계적인 합의형성 시스템을 구축해야 한다. 아울러 정부간·지역간 협력의 방식을 인적 교류, 단일사업 중심의 관주도의 단선적 협력에서 복합적인 협력사업, 민관협력 파트너십 등 다층적 네트워크 협력으로 보다 심화시켜야 한다. 특히 지역은 다른 지역이 공감할 수 있고 성공가능성이 높은 협력사업을 발굴하고, 지역내·지역간 파트너십을 형성하는데 역점을 두어야 한다.

셋째, 지역주도의 발전정책을 확대해야 한다. 중앙정부에 집중된 지역정책 의사결정 기능, 지역발전 재원을 지방으로 이양하여 지역주도의 정책기획 및 집행체계를 구축해야 한다. 특히 지역의 발전역량을 강화할 수 있도록 지방자치단체의 자체역량을 강화하고, 지역의 거버넌스를 통해 민간을 포함하는 지역전체의 역량을 보다 강화해야 한다.

넷째, 블록화 시대의 상생발전을 촉진, 지원하는 제도적 기반을 구축해야 한다. 기존의 즉흥적이고 산발적인 지역간 협력사업에서 탈피하여 제도 및 정책프로그램에 의한 체계적이고 종합적인 지역협력을 정착시켜야 한다. 이를 위해 관련 법률의 제정과 개정, 협력사업에 대한 지원체제 구축, 지역간 협력 프로그램의 도입 및 확산, 지

자체간 갈등 조정 및 합의형시스템 구축 등 관련제도를 전반적으로 재정비해야 한다.

■ 그림 5-5. 블록화·상생발전에 대응한 지역발전 패러다임 정립 ■

기존의 패러다임	→	새로운 패러다임
① 배타적 지역이기주의 ② 정부간·지역간 갈등 및 경쟁 ③ 중앙주도의 지역정책 ④ 행정구역 중심의 정책전개		① 지역공동체 의식 함양 ② 정부간·지역간 협력 강화 ③ 지방주도의 지역정책 확대 ④ 블록화 시대의 상생발전 제도 구축

2. 발전전략

1) 경제블록 유형별 연계·협력사업 활성화

경제블록 단위의 지역발전계획을 수립하는 경우 지역간 연계·협력사업을 대폭 포함해야 한다. 경제블록 차원의 지역발전계획이 지역간 연계·협력사업을 중심으로 구성하도록 광역권 개발, 특정지역 개발, 인프라 개발, 초광역 산업클러스터 개발, 문화관광권 개발 등 다양한 지역간 협력사업을 포함해야 한다. 이와 함께 초광역개발권, 광역경제권, 도시권, 농촌생활권 등 경제블록 유형별 발전 프로그램을 활성화시켜야 한다.

「국가균형발전특별법」에 의해 수립, 시행되는 초광역, 광역경제권, 기초생활권 발전 계획 외에 대도시 및 중소도시권을 대상으로 공동발전계획의 수립 및 시행을 추진할 필요가 있다. 또한 현재 시범사업 방식으로 시행되고 있는 광역경제권 연계·협력사업을 주류사업으로 광역경제권 발전계획에 포함시켜 추진해야 한다. 기초생활권 발전 계획은 개별 행정구역 중심에서 실질적인 생활권을 확정하고 이를 토대로 계획을 수립 및 시행해야 한다.

지역간 연계·협력사업의 제도적 기반으로 지역간 협력법 제정을 추진할 필요가 있다. 미국의 「지자체협력법」(interlocal cooperation act), 유럽연합의 「지역협력프로그램」(Interreg IV) 등을 참고하여 우리나라에서도 「지역간 협력촉진법 제정」(가칭)을

추진해야 한다. 지역간 협력촉진법에는 지역개발 사업의 공동 계획수립 및 공동 집행과 관련한 절차, 광역거버넌스, 재정지원 등을 규정하도록 한다.

또한 지역간 상호학습 및 경험공유 네트워크를 구축하는 것도 중요하다. 이를 통해 지역개발 노하우의 전파 및 상호학습을 위한 네트워크형 연계·협력사업으로 심포지엄, 워크숍, 세미나 등의 공동개최를 활성화해야 한다. 마지막으로 지역간 연계·협력사업에 대한 중앙정부의 과감한 재정지원이 필요하다. 지역간 협력촉진법을 통해 지역발전협력기금을 조성하거나 광역·지역발전특별회계의 지역간 연계·협력사업 재원을 통해 지원하는 방안을 검토할 수 있다.

2) 경제블록 발전계획 수립 및 집행체계 구축

경제블록의 글로벌 경쟁력 제고와 국내 지역간 통합성 제고, 주민의 삶의 질 향상, 지속가능한 녹색발전, 환경 및 자원의 공동개발과 관리, 광역인프라 구축 등 다양한 테마를 포함하는 광역적 발전계획을 지역공동으로 수립 및 집행해야 한다. 경제블록의 발전을 위해 고려할 수 있는 사업분야는 다음과 같다.

- ① 경제블록 거점 육성 및 연계사업은 경제블록 전체의 발전을 견인할 수 있는 새로운 성장동력 거점의 개발과 거점간 연계 및 특성화 사업으로 새만금개발, 국제과학비즈니스벨트, 남해안 선벨트 등 주요 국책사업, 거점지역과 인근지역의 산학연 연계사업, 혁신도시, 기업도시, 경제자유지역의 특성화 사업 등이 사례이다.
- ② 경제블록 성장동력 구축사업으로 이는 경제블록의 글로벌 경쟁력을 확보할 수 있는 전략산업의 육성 및 지역간 연계사업을 의미하며, 경제블록 주력산업 특성화사업, 광역산업벨트 형성 및 협력사업, 지역간 R&D 공동사업, 지역간 산학연 협력사업 등이 사례이다.
- ③ 자원·환경·문화권 구축사업으로 이는 경제블록내 하천, 산맥, 도서 등 자연환경과 문화·역사자원의 공동 관리사업 및 이를 활용한 문화관광벨트 구축사업을 포함하며, 백두대간 공동관리 및 개발사업, 지리산권 문화관광 개발사업, 영

산강 뱃길복원사업 등이 사례이다.

- ④ 광역인프라 구축사업은 경제블록의 간선도로, 철도, 항만, 공항 등 기간 인프라를 확충하는 사업이며, 거점지역간 연결도로 및 철도 건설사업, 지방공항의 외국항공사·물류기업 유치 공동사업, 항만-산업지역간 물류네트워크화사업 등이 사례이다.
- ⑤ 생활서비스 광역화사업은 개별 지역별로 제공되는 주택, 교통, 의료, 복지 등 사회서비스를 블록단위로 공동 공급하는 사업이며, 주거복지서비스, 의료복지서비스, 대중교통서비스 공동사업 등이 사례이다.
- ⑥ 공동마케팅 및 국제교류사업은 외국기업 유치와 지역생산품의 해외 수출, 국내외 지역간 교류협력 등 경제블록의 마케팅 및 국제교류를 위한 사업이며, 외국기업 공동유치사업, 공동 해외시장조사 및 마케팅사업, 해외지역과 공동 교류협력사업 등이 사례이다.

참고로 영국의 맨체스터 대도시권에서는 도시권 정부연합(Association of Greater Manchester Authorities)에서 2009년 8월 2020년을 향한 ‘도시권 발전전략(Prosperity for all: The Greater Manchester Strategy)’을 발표하였다. 맨체스터 도시권 발전전략은 모든 부문을 포괄하는 종합전략이 아니고 생산성 향상, 기업활동 및 투자증대, 더 나은 삶의 질에 역점을 두며, 기존의 다른 전략들을 대체하는 것이 아니고 이들에 가치를 부가하는 계획으로서의 특징을 보유하고 있다.

경제블록의 규모나 성격에 맞는 효율적 집행체계를 구축하여 지방자치단체, 중앙정부, 공공기관, 민간부문 등의 참여를 활성화시켜야 한다. 경제블록 추진기관은 미국의 지방정부협의회(COG)나 영국의 RDA와 같이 독자적인 예산과 인력을 보유하는 법적 조직으로 설립하는 것이 바람직하다. 경제블록별 전담기구를 설립하는 방안은 다음의 3가지 대안이 있다.

첫째는 경제블록별로 독립적인 발전기구를 설립하는 방안이다. 경제블록 발전기구의 구성 및 운영은 기존의 광역 및 기초지자체의 일부 권한 및 기능을 이전하여 법적인 지위를 갖는 준 자치기관 또는 특별 지방자치단체로 설치하도록 한다. 발전기구

는 교통, 환경, 산업입지, 지역개발, 도시계획 등 권한 이전 및 대도시권 발전과 관련한 조사, 연구 기능 및 일부 집행기능 수행하도록 한다. 그리고 발전기구는 소속 지자체의 파견 공무원과 민간 전문인력으로 구성하고, 예산은 지자체 공동으로 분담하고 중앙정부에서도 일정 비율을 포괄보조금 방식으로 지원하도록 한다. 마지막으로 발전기구의 의결기관으로 지자체, 시민단체, 기업 등의 대표로 구성되는 이사회를 설치하도록 한다.

둘째는 경제블록별로 발전위원회를 설립하는 대안으로 기존의 광역경제권 발전위원회를 활용하는 방안으로 위원회의 구성 및 운영은 현재의 광역경제권발전위원회에 경제블록 발전과 관련한 기능 및 인력, 예산을 대폭 확대하는 형태로 추진된다. 경제블록 발전을 위한 분야별 담당 부서를 추가로 확보하여 경제블록 발전계획 수립 총괄업무를 수행하도록 한다. 발전위원회의 인력은 소속 지자체의 파견공무원과 지방연구원, 공공기관, 민간부문 등의 전문가로 구성한다.

셋째는 경제블록별 발전협의회를 설립하는 방안으로 미국의 COG/MPO 유형과 유사하다. 이 방안은 경제블록 발전계획의 수립 및 집행을 위한 법적 전담기구로서 지자체가 공동 출연하여 블록별 발전협의회를 설립하는 것이다. 발전협의회 참여기관은 광역지자체, 기초지자체, 광역의회, 기초의회가 중심이 되며, 이들 기관은 경제블록 발전계획 수립 및 발전협의회 운영 주체 역할을 담당한다. 발전협의회 지원 및 자문기관으로 지역발전위원회, 국토해양부, 행정안전부, 시도연구원, 지방도시계획위원회, 광역발전위원회 등을 포함하고 각 기관별로 경제블록 발전계획 수립 및 집행과 관련한 역할을 부여한다. 그리고 경제블록 발전협의회 의사결정은 지자체 합의를 기본으로 하며, 전담 예산 및 인력은 지역별로 분담하도록 한다.

3) 경제블록-중앙정부 발전협약 활성화

경제블록 발전계획의 안정적인 추진을 위해 관련 기관이 협약을 체결하고 투자재원을 분담하는 경제블록 발전협약을 시행하도록 한다. 경제블록 발전협약은 지자체는 관계부처의 예산 사정에 따라 재정지원이 불안정한 문제를 예방할 수 있고 중앙정부

는 정밀한 성과관리가 가능한 장점이 있다. 경제블록 발전협약은 중앙부처의 장, 시도지사, 시장군수가 성과목표, 총사업비, 사업추진방식 등에 관한 협약을 체결하여 공동 추진하는 방식으로 프랑스의 계획계약 제도가 대표적 사례이다.

표 5-7. 경제블록 발전협약의 추진원칙

구 분	추진원칙
기본정신	중앙정부와 광역지방자치단체, 광역 및 기초 지방자치단체가 공동으로 추진하는 지역개발사업에 대하여 중앙정부와 광역지방자치단체, 광역 및 기초지방자치단체가 상호 협약을 체결하여 공동으로 추진
협약자유원칙	협약을 원하는 지방자치단체가 체결하며 강제적인 협약참여는 배제함으로써 협약자유원칙을 견지
동반자적 관계	협약에 참여하는 중앙정부와 지방자치단체는 동반자적 관계에서 계획의 시작부터 완료까지 필요한 모든 사항(사업목표, 사업내용, 사업기간, 연차별 투자계획 등)을 협의
협약의 대상사업	협약 당사자인 국가, 광역지자체, 기초지자체가 공동의 목표를 실현하는데 기여하거나 공동의 이해관계를 지니는 사업
시간적 범위	협약사업은 단년도 사업도 포함할 수 있으나 다년도 사업을 원칙
안정적 집행장치	체결된 협약내용에 대하여는 중앙정부와 지방자치단체가 예산에 반영하여 추진함으로써 안정적인 사업집행을 보장
투자비용 부담	투자비용은 협약참여 주체가 공동으로 부담하도록 하되, 지방재정력 등을 감안하여 차등적인 부담을 허용
협약사업의 범위	실천가능성이 높은 중점사업을 우선대상으로 설정하고 성과평가를 거쳐 단계적으로 확대

자료: 박양호·이원섭(2000)

경제블록 발전협약은 기존의 지자체간, 중앙정부-지자체 등이 체결하는 협약과 비교하여 협약의 실천력이 대폭 강화되어 상징적이고 명목적인 협약이 아니라는 차별성을 갖도록 해야 한다. 경제블록 협약에 포함된 각 내용은 구체적인 실천장치를 통해 보다 많은 집행이 보장되도록 해야 한다.

현행 「국가균형발전특별법」에서는 국가와 지자체가 국가균형발전 사업을 공동으로 추진하기 위해 지역발전투자협약제도를 도입하고 있다. 그러나 당초 광역·지역발전 특별회계의 계속사업을 대상으로 3-5년 협약을 체결할 예정이었으나 실제 적용사례는 없는 실정이다. 중앙정부 및 지자체 모두 구속력이 있는 협약제도에 참여하는 것

을 기피하고 있어 활성화되지 못하고 있다.

■ 표 5-8. 국가균형발전특별법의 지역발전투자협약 관련 내용 ■

<p>법 제20조 (지역발전투자협약의 체결 등)</p>
<p>① 국가와 지방자치단체는 국가와 지방자치단체 간이나 지방자치단체 상호간에 지역발전을 위한 사업을 공동으로 추진하기 위하여 사업내용 및 투자 분담 등이 포함된 지역발전투자협약을 체결할 수 있다.</p> <p>② 국가와 지방자치단체는 지역발전투자협약에 따른 사업을 추진하기 위하여 매년 필요한 예산의 편성 등 협약을 이행하기 위한 조치를 하여야 한다.</p> <p>③ 지역발전투자협약의 체결 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p>
<p>시행령 제19조 (지역발전투자협약의 체결 등)</p>
<p>① 법 제20조제1항에 따른 지역발전투자협약을 체결하려는 시·도지사는 국가 또는 다른 시·도와 공동으로 추진하려는 지역발전사업에 대하여 지역발전투자협약안을 한꺼번에 작성하여 매년 2월 15일까지 지식경제부장관에게 제출하여야 한다.</p> <p>② 지식경제부장관은 제1항에 따라 제출받은 협약안을 관계 중앙행정기관의 장, 기획재정부장관 및 지역발전위원회에 즉시 송부하여야 한다.</p> <p>③ 관계 중앙행정기관의 장, 기획재정부장관 및 지역발전위원회는 제2항에 따라 받은 협약안에 대한 의견을 지식경제부장관에게 제출하여야 한다. 이 경우 관계 중앙행정기관의 장은 예산이 필요한 사항에 관하여는 미리 기획재정부장관과 협의하여야 한다.</p> <p>④ 지식경제부장관은 제3항에 따라 제출받은 검토 의견을 기초로 지역발전위원회의 심의를 거쳐 지역발전투자협약 체결안을 작성하여야 한다. 이 경우 관계 중앙행정기관의 장에게 지역발전투자협약 체결안을 송부하여야 한다.</p> <p>⑤ 지식경제부장관은 제4항에 따른 지역발전투자협약 체결안에 대하여 관계 중앙행정기관의 장과 공동으로 시·도지사와 협약을 체결한다.</p> <p>⑥ 시·도지사는 지역발전투자협약을 체결하기 전에 해당 시·도 관할구역의 시장·군수·구청장의 의견을 들어야 한다.</p> <p>⑦ 법 또는 이 영에서 규정한 것 외에 지역발전투자협약의 대상 사업과 그 체결 및 변경 등에 필요한 사항은 지역발전위원회의 심의를 거쳐 지식경제부장관이 정한다.</p>

현재 도입되어 있는 지역발전투자협약제도는 국가와 지방자치단체 간이나 지방자치단체 상호간의 협약을 대상으로 하고 있으나 이를 보다 광의적으로 적용할 필요가 있다. 먼저 경제블록내의 지방자치단체 상호간에 협약이나 합의를 통해 발전계획을 수립한 다음 이를 경제블록 대표기구와 중앙정부가 협약을 체결하는 2단계 협약체결 방식으로 운용하는 방안을 검토할 필요가 있다. 영국의 경우 다지역 협약제도인 MAA를 통해 중앙정부와 경제블록이 협약을 체결하여 지역발전 우선사업을 추진하는 제도를 운용하고 있다. 경제블록 발전협약에는 협약기간, 협약 대상사업, 주요 성과지표, 성과 인센티브, 참여주체별 역할 등을 포함하도록 한다.

4) 정책을 통한 발전단위의 광역화

경제기능의 연계에 의해 자연스럽게 형성되는 발전단위의 광역화 외에 인위적으로 발전단위를 블록화하는 방안도 먼 미래에는 필요할 것이다. 이런 맥락에서 우리나라에서는 지난 50년간 행정구역 개편이 지속적으로 이루어져 왔다. 인구가 급증한 대도시를 도에서 분리하여 광역시로 승격시키고, 읍을 군에서 분리하여 시로 승격시켰다. 최근에는 분리된 시와 군을 도농통합시로 다시 합치거나 인접한 시와 군의 자율적 통합을 유도하고 있다. 행정구역을 개편하는 것은 소규모 지역의 난립에 따른 행정의 고비용 저효율과 지역이기주의의 심화, 농촌 군지역의 침체 가속화, 소규모화로 인한 대외경쟁의 제약과 장기적 발전역량의 정체 등 기존의 행정구역이 안고 있는 문제를 극복하기 위한 것이다.

우리나라에서 행정구역 개편에 관한 논의는 여러 가지 관점에서 진행되고 있다. 단순히 지방자치단체의 행정구역을 합치거나 분리하는 것뿐만 아니라 행정체계의 개편과 연동되어 논의가 진행되고 있다. 현재까지 제시된 행정구역 개편대안은 도를 폐지하는 단층제 대안, 도와 시군의 기능을 분리하는 대안, 도의 국가기관화 대안, 광역시와 도를 통합하는 대안, 특별시와 광역시의 자치구 폐지대안, 특례시 대안 등 6가지로 요약할 수 있다(한국지방자치학회, 2008).

표 5-9. 행정구역 개편논의 대안의 비교

대안	골자	장점
도폐지 단층제안	<ul style="list-style-type: none"> • 도를 폐지하고 시군을 통합하여 40-70개 광역시로 개편 • 단층자치단체로 개편 	<ul style="list-style-type: none"> • 행정의 효율화 • 책임성, 자치역량 강화
도-시군 기능분리안	<ul style="list-style-type: none"> • 자치2계층을 유지하면서 도와 시군의 기능을 분리 	<ul style="list-style-type: none"> • 책임성 확보 • 반대 최소화
도의 국가기관화안	<ul style="list-style-type: none"> • 도의 기능을 시군으로 이양 • 도와 특별행정기관을 통합하여 국가행정기관으로 전환 	<ul style="list-style-type: none"> • 풀뿌리 민주주의 • 국가-지방정책 연계강화
광역시-도 통합안	<ul style="list-style-type: none"> • 광역시와 도 통합 • 광역시는 도관할로 하되 행재정 특례 부여 	<ul style="list-style-type: none"> • 행정 효율화 및 광역행정 수요 대응 • 시도 갈등 해소 • 지방분권화 강화
특별시·광역시 자치구 폐지안	<ul style="list-style-type: none"> • 자치구 폐지(행정구) 또는 준자치단체로 개편 	<ul style="list-style-type: none"> • 행정효율성 제고 • 책임행정 및 광역화 대응
특례시안	<ul style="list-style-type: none"> • 50만이상 대도시 행재정 특례 및 국가의 지도감독 특례 부여 	<ul style="list-style-type: none"> • 행정수요 대응 • 자치권 강화

자료: 한국지방자치학회(2008:3-4)

이와 같이 여러 가지 대안이 논의되고 있으나 실제 실현된 행정구역 개편은 일부에 불과하다. 이는 행정구역 개편이 다양한 각도에서 접근되고 있을뿐 아니라 여러 이해관계자들이 서로 다른 입장을 갖고 있기 때문이기도 하다. 서로 다른 대안들은 각기 다른 목적과 장단점을 갖고 있고 행정구역 개편으로 정치인, 행정인, 일반주민이 각기 다른 영향을 받게 되어 의견의 일치를 구하기가 쉽지 않다.

영국, 독일, 프랑스, 일본 등 선진국에서도 행정구역의 블록화가 지속되어 왔다. 큰 흐름은 소규모로 분절화된 행정구역을 통합하거나 공동체화하는 등 광역화의 특징을 보인다. 이들 국가에서도 우리나라에서와 같이 대부분의 통합이 기초자치단체의 광역화에 중점을 두어 왔다.

행정구역 개편이 일부에 그치지 않고 전국적인 차원에서 광범위하게 이루어지기 위해서는 몇 가지 조건이 충족되어야 한다. 먼저 중앙정부 및 국회의 핵심기관의 적극적인 의지가 있어야 한다. 사회적 합의를 도출하고 국론을 조정할 수 있는 정치적으로 중립적인 기구를 중심으로 논의를 진행해야 한다. 둘째, 중앙정부는 행정구역

개편의 명확한 목표와 지향점을 제시하고, 사무 및 권한의 재배분과 재정분권화에 관한 청사진을 제시하여 국민의 합의를 구해야 한다. 셋째, 행정구역 개편이 민주적 절차를 충족시킬 수 있도록 주민투표 등을 통해 지역사회의 공감대를 확보해야 한다(한국지방자치법학회, 2009).

글로벌 경쟁력 관점에서 보면 행정구역 개편을 기초자치단체 통합보다 큰 차원에서 접근할 필요가 있다. 우리나라의 광역지방자치단체가 주요 선진국과 비교하여 규모가 작고 경쟁에서 불리한 것은 잘 알려져 있다. 선진국에서는 지역의 경쟁력 확보를 위해 행정구역을 뛰어넘는 광역화된 지역발전 정책을 추진하는 동시에 광역행정구역의 통합을 통한 초광역화를 추진하고 있다.

▣ 표 5-10. 주요 국가별 지역 현황 및 재편 방향 ▣

국 가	면적 (km ²)	인구 (천명)	도(주)의 개수	도(주) 당 면적	도(주) 당 인구수	권역재편 방향
한 국	99,268	47,008	16	6,204	2,938	
일 본	377,873	126,926	47	8,040	2,701	도주제 구상
영 국	242,900	58,655	63	3,856	931	9개 RDA 설치
프랑스	551,500	58,893	22	25,068	2,677	6개 계획권역
독 일	357,022	82,205	16	22,314	5,138	9개 주로 통합

자료: OECD, Economic Outlook, No 70; 일본총무성 통계국, 「세계의 통계 2002」; CIA, The World Factbook 2002; 이동우 외(2003)에서 발췌 정리.

우리나라에서도 장기적으로 16개 광역지방자치단체를 더욱 광역화하는 방향으로 재편을 추진할 필요가 있다. 현재의 논의는 광역시와 도를 과거의 형태로 복원하는 수준에 그치고 있으나 이 정도로 외국의 강력한 지역과 대등한 경쟁을 벌이기에는 역부족인 것이 현실이다. 이를 위해서는 여러 가지 준비가 필요하다. 우선 지역발전 정책 분야에서 현재의 5+2 광역경제권을 대상으로 다양한 정책실험을 할 수 있다. 5+2 광역경제권 전략은 과거 국토종합계획 등에서 제시한 블록화 기반의 지역발전 전략과 비교하여 실천력을 확보하고 있다는 점에서 근본적인 차이를 보인다. 즉 과거에 지역발전을 위해 시도한 권역구분은 개념적 수준에 그쳐 실천력이 담보되지 않은

데 비해 5+2 광역경제권 전략은 지역발전5개년계획을 통해 실천력이 대폭 강화되었다.

5+2 광역경제권 전략이 선진국의 광역화된 지역발전 전략과 다른 점은 정치적·행정적 단위가 아니라 정책적·계획적 단위라는 점이다. 그리고 광역경제권 정책이 지방의 선출직 대표가 주도하는 것이 아니며, 지속가능성도 확산하기 어려운 점이 있으나 반대로 실질적인 광역화 정책을 정치권의 영향에서 비교적 자유롭게 추진할 수 있는 장점도 있다. 그러므로 광역경제권 정책은 글로벌 경쟁을 염두에 두고 행정구역을 뛰어넘는 협력을 통해 지역의 통합적 경쟁력을 극대화할 수 있도록 정책모형을 더욱 발전시켜야 할 것이다. 광역화된 지역발전 정책의 성공사례가 지속적으로 축적될 경우 먼 장래에는 경제적 블록의 형성에 의해 보다 큰 틀의 광역지방자치단체 통합 논의로 자연스럽게 연결될 수 있을 것이기 때문이다.

5) 경제블록화·상생발전 지원 법률 정비

경제블록의 공동발전을 위한 법률적 기반으로 「지역간 협력촉진법」의 제정과 「국가균형발전특별법」 및 「지방자치법」 정비를 추진할 필요가 있다. 먼저 「지역간 협력촉진법」은 현재 여러 법률에 산재되어 있는 지역간 협력 관련 내용을 통합하여 지자체간 협력사업을 행정적, 재정적으로 지원하도록 제정해야 한다. 미국의 「지방정부간 협력법」(inter-local cooperation act), 유럽연합의 국경지역 및 지역간 협력프로그램(Interreg A/C) 등을 참고하여 제정하도록 한다.

「지역간 협력촉진법」의 제정은 다음과 같은 방향에서 추진되어야 한다. 먼저 경제블록내 지역들이 협력적 관계를 구축하여 공동으로 지역발전계획을 수립 및 집행하고, 지역발전 추진과정에서 습득한 경험 및 지식과 정보를 상호학습 및 공유하게 함으로써 지역간 통합과 상생발전을 촉진하도록 한다. 이와 함께 경제블록내 지자체들이 지역개발 사업을 위한 중복투자와 과도한 경쟁에서 탈피하여 비교우위를 바탕으로 특화 및 분업을 촉진함으로써 자원이용의 효율성을 제고할 수 있도록 해야 한다.

「지역간 협력촉진법」은 광역 또는 기초지자체들이 공동으로 지역발전을 추진할 수 있도록 「국가균형발전특별법」, 「국토기본법」, 「지방자치법」 등에 규정된 협력 및 상

생 이념을 구체화하는 법률로 제정해야 한다. 지역간 협력촉진법에는 지역간 협력의 목적, 정의, 유형, 대상분야, 지역간 공동발전계획의 수립 및 재원, 지역간 협력의 추진체계 및 지원, 지역발전협약의 체결, 협력주체의 책임 등을 포함한다.

다음으로 「국가균형발전특별법」은 지역발전투자협약제도, 광역발전위원회, 광특회계 관련 내용을 지역간 상생발전 지원을 강화하는 방향으로 정비해야 한다. 프랑스의 계획계약제도, 영국의 MAA, City-Region, 유럽연합의 국가간 협력프로그램(Interreg IV B) 등을 참고하여 경제블록 내외의 협력사업을 지원하는 체제를 구축해야 한다. 국내의 경제블록 상호간 뿐만 아니라 국내 경제블록과 일본, 중국 등의 경제블록과의 협력사업도 지원하도록 한다.

마지막으로 「지방자치법」은 기존의 지자체간 행정협력의 문제점인 실효성을 강화할 수 있도록 행정적, 재정적 지원장치를 포함하여 실질적인 협력이 이루어질 수 있도록 정비해야 한다. 미국의 COG/MPO, 프랑스의 코뮌간 협력법 등을 참고할 필요가 있다.

■ 표 5-11. 블록화 및 상생발전 지원 법률 정비 방안 ■

관련 법률	주요 정비내용 및 재원	비고(벤치마킹 대상)
지역간 협력촉진법	<ul style="list-style-type: none"> 지역간 연계협력사업 촉진 지역발전투자협약 활성화 광특회계 및 지역발전협력기금 활용 	<ul style="list-style-type: none"> 미국의 지방정부간 협력법 EU의 Interreg
국가균형발전 특별법	<ul style="list-style-type: none"> 광역경제권 등 지역간 공동발전사업 수도권-비수도권간 상생발전 광특회계 활용 	<ul style="list-style-type: none"> 프랑스의 계획계약 영국의 MAA, City-Region 영국의 RDA
지방자치법	<ul style="list-style-type: none"> 지자체간 공공서비스 공급협력 지역발전협력기금 설치 	<ul style="list-style-type: none"> 미국의 COG/MPO 프랑스의 코뮌간 협력법

제6장 정보화에 따른 지역발전전략

제1절 정보화 관련 이론논의

1. 환경변화

가. 과학기술발달에 따른 정보화 전망

정보화란 기술, 지식, 정보 등이 급격하고 다양한 정보통신기술(ICT)을 기반으로 하여 사회의 전 부문, 즉 정치, 경제, 사회, 문화, 일상생활 등 전반에 영향을 미치는 과정을 의미한다. 정보화에 따른 환경변화 예측은 1970년대부터 나왔으며, 1980년대 중반부터 정보화에 따른 세계경제의 패러다임의 변화가 선진국을 중심으로 가시화되었다.

토마스 프리드만(Friedman, 2007)이 미래를 변화시키는 메가 트렌드로 지적했듯이, 세계를 변화시키는 핵심 동인은 글로벌화와 디지털화로 요약된다. 다양한 메가트렌드들이 미래환경에 영향을 끼치겠지만, 전 세계적 변화의 소용돌이 중심에는 디지털화에 기반한 융합혁명(Convergence revolution)이 자리잡고 있다.

최근까지 융합은 주로 IT 영역에서 논의되어, 흔히 디지털 커버전스란 용어로 ‘유사한 종류의 서비스를 각기 다른 종류의 단말기가 전송받거나 새로운 서비스가 나타나는 현상’으로 정의되어 주로 유선과 무선의 융합, 음성과 데이터의 융합, 방송과 통신의 융합 등에 초점이 맞추어져 왔다. 그러나 IT가 사회 전반으로 확산되고 생활에 밀접한 영향을 미치기 시작하면서 IT는 기존 산업을 혁신하고 이종 산업간 연계를 가능하게 하며 새로운 산업을 창출하는 등 산업 전반의 융합을 촉진하는 촉매 역

활을 수행하면서 IT 부문을 넘어 산업과 사회 전반의 혁신을 주도하는 핵심 키워드가 되고 있다(한국정보사회진흥원, 2008a:4).

국내외 전문가들은 미래의 ICT 기반 핵심 기술로서 정보보호/보안기술, IT/바이오 융합기술, 모바일 단말의 지능화/통합화 등을 전망하고 있으며, 대부분의 기술들이 본격적으로 활용되는 시기를 향후 5~10년 정도가 될 것으로 내다보고 있다. 2015년경에는 차세대 이동통신, 모바일 단말의 지능화/통합화, 클라우드 컴퓨팅, 센서기반 통합모니터링 기술, 스마트 그리드, 지능형 검색기술, 위치기반 서비스, 통합 커뮤니케이션 기술, 그린 IT, 사물의 인터넷 기술이, 2020년경에는 IT/바이오 융합기술, 서비스 로봇, 가상/증강현실 기술이 본격적으로 활용될 것이라고 전망하고 있다(한국정보사회진흥원, 2010a:59-65).

■ 표 6-1. 미래의 핵심기술 ■

구 분	내 용
차세대 이동통신(4G)	무선으로 유선과 동등한 기기급의 속도를 제공할 수 있는 차세대 이동통신기술
사물의 인터넷 (Internet of Things)	모든 사물/기기가 언제 어디서나 네트워크에 연결되어 상호 정보를 주고 받으며 다양한 지능화된 서비스를 제공
모바일 단말의 지능화/통합화	디스플레이 기술 및 스마트 기술의 발달로 넷북의 슬림화와 모바일폰의 스마트화가 빠르게 진행됨에 따라 지능화·통합화된 개인 모바일 단말이 보편화
그린 IT	기후변화 및 환경문제에 대응하기 위한 IT 자체의 친환경 활동(Green of IT) 뿐만 아니라 에너지 효율화·자원소비 최적화·교통물류 지능화 등 IT를 활용한 친환경 활동(Green by IT)을 포괄
클라우드 컴퓨팅 (Cloud Computing)	사용자가 필요로 하는 소프트웨어를 자신의 PC에 내장할 필요없이 인터넷(클라우드)에 접속하여 자유롭게 쓸 수 있는 기술
스마트 그리드 (Smart Grid)	전력망과 통신망을 결합하여 전력 공급자와 소비자가 양방향으로 실시간 정보를 교환함으로써 전력의 생산·송배전·소비 등 전 과정을 최적화하는 차세대 지능형 전력망
IT 바이오 융합기술	지문·홍채 등 생체 인식기술, 원격진료기술 및 인간의 뇌와 컴퓨터를 연결하는 인터페이스 기술 등 IT와 바이오 기술의 융합
지능형 검색 기술 (Semantic Web)	정보량이 방대해짐에 따라 단순한 검색이 아닌 유익하고 유의미한 가치 정보만을 찾아내는 시맨틱 검색 등 검색기술 지능화
가상현실(Virtual Reality), 증강현실(Augmented Reality) 기술	특정한 상황을 컴퓨터로 만들어 그것을 사용하는 사람이 실제 주변 환경과 상호작용하는 것처럼 만들어 주거나 실제세계에 3차원의 가상물체를 겹쳐 보여주는 기술

(계 속)

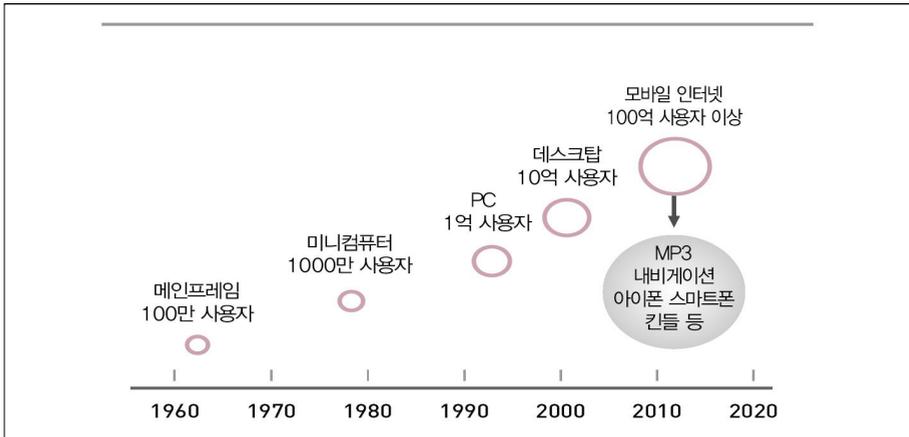
구 분	내 용
센서 기반의 통합 모니터링 기술	센서, CCTV 등을 이용해 환경, 재난, 교통, 에너지, 인간 등의 상황을 실시간으로 모니터링하여 위험예방 및 신속대응을 꾀하는 기술
IP-TV	초고속 인터넷 기반의 양방향 TV로 정보 서비스, 동영상 콘텐츠 및 방송 등을 TV 수상기로 제공하는 방송통신융합 서비스 기술
소셜 네트워크 서비스	사회적 관계 형성 및 상호작용을 위한 온라인 서비스로 한국의 싸이월드, 미국의 마이스페이스뿐만 아니라 트위터 같은 마이크로 블로깅이 모두 포함
통합 커뮤니케이션 기술	메신저, 이메일, 전화 뿐만 아니라 영상의 시스템에 이르기까지 모든 의사소통수단을 하나의 시스템으로 통합해 효율적으로 관리하는 기술로 원격근무 및 원격영상회의 등 스마트워크 가능
위치기반서비스	이동통신망이나 위성항법장치(GPS) 등을 통해 얻은 위치정보를 바탕으로 이용자에게 여러 가지 서비스를 제공하는 것으로 장애인이나 어린이 안전을 위한 위치정보제공에서 점차 LBS 기반의 소셜네트워크서비스나 게임에도 활용
서비스 로봇	현재 로봇은 제조현장 등에서 사용되고 있으나 향후에는 수술 로봇, 재활로봇, 휠체어 로봇 등 의료복지 로봇과 개인의 일상업무를 도와주는 서비스 로봇 등장
정보보호 및 보안기술	IT 기술 및 서비스의 고도화와 새로운 융합서비스의 등장으로 정보보호 및 보안이 복잡해짐에 따라 통합적·지능적으로 대응할 수 있는 기술 및 서비스 수요 증대

자료: 한국정보화진흥원(2010a:66)

특히 2009년말 아이폰으로부터 촉발된 모바일인터넷 서비스와 스마트폰의 보급으로 우리 사회에 큰 변화를 초래하고 있다. 과거 ‘www’로 대표되는 인터넷 혁명이 전자상거래의 등장, 메신저를 통한 커뮤니케이션 등 우리 사회의 경제, 정치, 문화 전 분야의 급격한 변화를 일으켰듯이, 모바일인터넷 보급 또한 과거 유선인터넷의 보급보다 더 빠르고 강력한 전 세계적 변화를 초래할 것으로 전망되고 있다.

모건스탠리의 자료에 따르면 2010년 이후 모바일인터넷 서비스 이용자는 100억 명을 초과할 것이며, 스마트폰과 모바일인터넷의 확산은 인터넷 도입보다 5배 이상 빠르게 진행될 것으로 예상하고 있다.

그림 6-1. 모바일인터넷 사용자 전망



자료: 모건스탠리(2010).

모바일인터넷의 활성화, 폭발적인 스마트폰의 보급 및 확산, 트위터 등 소셜네트워크 크서서비스의 이용 활성화 등으로 언제 어디서나 인터넷 접속이 가능한 진정한 유비쿼터스 네트워크 환경이 구축되었으며, 다양한 모바일 애플리케이션을 통한 무한한 서비스 창출이 가능해졌다.

이러한 ICT 기반의 융합기술발달은 도시 및 지역개발 관련 부문에도 영향을 끼쳐 급작스런 기상이변, 재해 등의 정보가 스마트폰을 통해 뉴스보다 빨리 전파되고 있다. 우리나라의 경우에도 2010년 1월 서울지역 폭설 당시 모바일 커뮤니티를 통해 폭설과 교통정보를 실시간으로 공유했던 사례가 있다.

나. 한국의 공간적 영향 전망

한국의 미래 공간구조변화와 관련하여 중요한 이슈 중의 하나는 미래에도 수도권 일극집중이 지속될 것인지 아니면 새로운 국토축이 형성되고 지방대도시권이 발달하여 다핵연계형으로 변화될 것인지에 있다. 통계청에 따르면 수도권 인구는 저출산 인구감소에도 불구하고 계속 높아져 2030년에는 전체 인구의 53.9%를 차지할 것이라고 한다. 수도권의 경우 경제잠재력이 큰 인구계층인 40~59세 인구는 2022년까지

지속적으로 증가하며, 경제의 글로벌화에 따른 국제노동력 이동의 증가가 예견되기 때문이다(이용우 외, 2009:151).

미래 국토공간구조는 수도권 일극집중 지속, 새로운 국토축 형성, 지방도시 성장, 지방대도시권 발달 등의 여부에 따라 변화가 예견된다. 경제의 글로벌화에 따라 도시권의 중요성이 부각되면서 중심도시와 주변 거점도시를 연결하는 광역교통망이 구축되고 있다. 그러나 이러한 연계교통망이 중심도시의 발전을 더욱 촉진시켜 일극 집중적 도시권을 강화할 것인지, 아니면 주변 거점도시의 발전을 유도하여 도시권을 분산적 집중형으로 개편할 것인지는 속단하기는 어렵다(이용우 외, 2009:146).

미래의 국토공간구조는 다양한 요인에 의하여 결정되는 것이므로, 정보화에 의한 한국의 공간구조변화를 예측·전망하기란 쉽지 않다. 서구의 논자들의 경우에도 집중화와 분산화의 동시화, 도시기능에서 ICT 기반의 중첩화 가속 등만을 겨우 합의하고 있는 정도이다.

본 연구에서 조사한 전문가조사에 의하면, 한국의 공간 관련 전문가들은 정보화가 미래의 공간에 미치는 영향으로 집중화(12.1%), 분산화(13.4%), 그리고 분산적 집중화(69.1%)로 여기고 있다.

광역교통·녹지축, 발전잠재력 등을 고려한 지족적 거점도시를 중심도시의 원거리에 육성한다면 자원 및 에너지절약적인 분산적 집중형 공간구조가 기존의 외연확산형 도시권 공간구조를 대체할 수도 있을 것이라는 전망도 있으므로(이용우 외, 2009), 향후 정보화에 따른 한국의 공간구조변화에 대응한 지역발전정책은 정보화로 인한 지역균형발전의 기회는 최대한 살리는 한편, 부정적인 영향과 위협요소는 최소화하기 위한 정책적 노력이 필요할 것이다.

2. 이론 논의

가. 정보화에 의한 공간구조변화

ICT 기술발달과 융복합화는 사회 전반에 매우 강력하고 광범위한 영향을 끼칠 뿐

만 아니라, 국토의 공간구조에도 광범위한 영향을 끼칠 전망이다.

일찌기 Cairncross(1997)는 정보화가 사회경제적으로 미치는 영향중 공간에 미친 영향으로 거리개념의 파괴, 위치의 중요성 감소, 이동성의 증가, 가정과 사무실 기능의 변화, 인구가동의 필요성 감소, 도시개념의 재정립 등을 제시하였다. 즉 기술과 생산성이 있는 곳이면 어디든지 기업의 입지가 가능해지므로, 도시는 산업사회시대의 고용의 중심지 기능으로부터 탈피하여 여가와 문화의 중심지로서 기능할 것이며, 도시 밖에서도 근무환경, 원격의료·교육 서비스를 제공받을 수 있어 도시로의 인구가동의 필요성이 감소할 것이라고 주장하였다.

정보화로 인하여 공간상에 어떤 식으로든 영향을 미친다는데에는 인식을 공유하나, 이로 인하여 공간구조가 어떻게 재편될 것인가에 대한 합의는 이루어지지 않고 있다. 정보통신기술이 공간에 미치는 영향은 여러 가지 변수에 의해 각기 다양한 모습을 보이므로, 정보통신기술만을 따로 떼어 확인하기도 힘들며, 현재 ICT 기반의 융복합화로 정보통신기술이 사회 전반에 폭넓게 적용되고 있어 여타 사회, 경제, 문화적 요인들과도 복합적으로 작용하여 영향을 미치기 때문에 실증적 분석에 많은 한계가 있다.

그래서 정보화가 공간에 미치는 영향에 대한 논의는 일반적으로 받아들일 수 있는 명제라기보다는 유사한 지역적, 사회적 조건을 가정할 경우의 공간적 함의로서 받아들일 수 있는 정도이다.

정보화로 인한 공간구조의 변화 전망 또한 상반된 두 견해가 대립되고 있는데, 정보화로 인해 물리적 집중의 필요성이 줄어들어 결국 도시 분산화 경향을 촉진하고 궁극적으로 도시도 해체될 수 있다는 ‘분산화론’과, 정보화 수준이 또다른 입지요인으로 작용하여 일반적으로 정보통신 인프라가 집중되어 있는 대도시 지역으로의 집중 경향이 더욱 강화된리라는 ‘집중화론’이 있다.

맥루한(McLuhan, 1964)의 ‘지구촌(global village)’, 베리(Berry, 1973)의 ‘도시없는 도시적 문명화’, 고트만(Gottman, 1977)의 ‘반도시(Antipolis)’, 마틴(Martin, 1978)의 ‘선으로 연결된 사회(Wired Society)’ 등 많은 미래학자와 연구자들이 탈도시에 입각한 분산적 공간구조를 예측하였었다. 분산화를 예측한 미래학자들의 주장은 정보통신기술이 원칙적으로 공간적 제약을 받지 않고 확산된다는 사실에 근거하고

있다. 즉 정보화로 현재 도시에서 이루어지는 업무, 위락, 교육, 보건, 행정 등 모든 도시기능이 분산되어 도시의 경계가 없어짐으로써 도시라는 물리적 공간이 해체될 것이라는 논리이다.

이와 같은 논의의 근거로 주로 제기되는 것이 업무환경의 변화인데, 토폴러(Toffler, 1981)는 원거리기반 작업과 서비스가 직장과 거주지의 장거리 분리를 가능하게 할 수 있기 때문에 앞으로 전자교외주택(electronic cottage)이 탈집중화된 생활의 기초가 될 것이라고 주장했다. 이 뿐만 아니라 전자상거래, 원격교육과 의료 서비스 등의 발전이 도심의 분산화와 교외지역개발을 촉진하고, 도심 집중화를 야기하였던 대중교통시스템의 변화도 일어날 것이기 때문에 도시의 분산과 해체를 촉진시킬 것이라 하였다. 정보화로 중심과 주변의 불균형은 완화되고 균등한 지역경제발전을 낳을 것이라 전망하였다.⁷⁴⁾

주로 미래학자들에 의해 주장된 분산화론은 많은 도시 연구자들의 최근 20~30년간의 추세 고찰을 통해 정보화가 도시의 물리적 기능을 완전히 대체하지는 못할 것이라는 반론을 제기받게 된다. 카스텔(Castells, 1989), 헵워스(Hepworth, 1990), 모스(Moss, 1991), 사센(Sassen, 1991) 등의 학자들은 정보화로 인해 분산화 경향보다는 대도시 집중화 경향이 초래하게 된다고 주장한다. 재택근무로 인해 일부 분산화가 이루어질 수 있으나 대면접촉(face-to-face) 업무활동이 여전히 존재하며, 고비용이 드는 ICT 인프라는 수익성에 기반을 둘 수밖에 없는데 이를 향유할 수 있는 경제적, 기술적 역량을 갖춘 기존 대도시 지역만이 이를 감당할 수 있기 때문이라는 것이다. 뉴욕, 런던, 파리, 도쿄와 같은 세계도시들과 도시내 특정 지구는 정보화의 진전으로 더욱더 도시기능이 집중되기도 하였다. 따라서 기존의 지역간 격차 문제는 정보통신 기술의 발달에도 불구하고, 또는 발달로 인하여 더욱더 심화될 것이라는 예측을 하고 있다.

정보통신기술 그 자체는 거리 마찰을 극복함으로써 분산화와 균등한 공간구조를 만들어 낼 잠재력을 가지고 있다. 그러나 이러한 기술적 가능성이 곧바로 공간구조에

74) 정보의 지역간 격차 문제는 현재까지의 불균형은 비효율적인 기술 전파의 결과로 해석하고 시간이 지나면 점차 해결될 것이라고 전망한다(Dizzard, 1982).

영향을 미치는 것은 아니다. 정보화에 의해 추동되는 공간적 힘의 움직임은 매우 복잡하며, 때로는 동시에 서로 다른 방향성을 지니기도 한다. 정보화는 공간의 분산화와 재집중화 경향을 동시에 초래한다. 결국 분산의 원심력과 집중의 구심력 경향이 동시적으로 작용하고 있는 것이다. 집중이냐, 분산이냐는 이분법적이고 단선적인 논의보다는 두 힘의 복잡한 긴장관계를 보다 구체적으로 살펴볼 필요가 있는 것이다 (Mitchell, 1999:196; 김현식 외, 2002:32).

제조업의 경우 생산활동은 값비싼 대도시를 피해 지방으로 분산하면서도 각 공장들을 기능적으로 상호 연계시키는 통제기능은 오히려 집중하여 생산장소와 통제장소가 계층화되는 경향을 낳고 있다(Castell, 1989; Graham & Marvin, 1996). 사무 및 서비스 활동의 경우 단순하고 표준적인 후방사무(Back Office)활동은 임대료가 저렴한 외곽지역으로 분산되어 결국 대도시에서 지방도시로, 중심지에서 주변지역으로 계층적인 분산화를 보이거나, 핵심의사결정에 관한 사무활동은 여전히 대도시 중심부에 집중한다(Castells, 1989; Graham & Marvin, 1996).

이렇듯 정보화의 공간적 영향의 분산화 vs 집중화 논의는 두 힘의 동시적 작용 및 복잡한 상호관계의 작용으로 귀결되고 있다. 분산화와 집중화의 동시적 작용에 의한 공간상의 함의는 첫째, 대도시의 지배적인 영향력이 지속되지만 일부 기능이 교외지역 및 지방도시로 분산될 수 있다는 것이며, 둘째, 정보화의 진전으로 세계도시간의 연계성은 더욱 강화되어, 지구적 규모의 도시체계의 재편이 유도될 것이며, 기존 중심지의 집중과 통제가 더욱 강화될 것이다. 셋째, 이로 인한 지역간 격차 및 이중도시(dual city)화 현상이 심화될 것이므로 지역간 격차 해소를 위한 지역개발의 필요성은 정보화 시대에도 여전히 존속되게 된다.

나. 정보화시대의 지역발전전략

정보통신기술의 지역발전에서의 역할에 대해서는 소극적인 역할에서부터 적극적인 역할에 이르기까지 다양하게 존재한다. 켈러만(Kellerman, 1993:117-8)은 정보통신과 지역발전과의 관계에 대한 학자들의 논의를 다음과 같이 정리하였다. 첫째, 정보

통신이 지역개발을 촉진한다는 시각, 둘째, 정보통신이 지역발전의 필요조건이지 충분조건이 아니라는 시각, 셋째, 정보통신은 단지 새로운 가능성을 허용할 뿐이라는 시각, 넷째, 정보통신은 생산의 한 요소로서 촉매작용을 한다는 시각 등이다. 정보통신기술의 역할에 대한 인식의 차이가 있음에도 불구하고 지역의 발전에 여타의 하부구조와 같이 정보통신도 중요한 기본적인 조건 중의 하나가 되고 있다는 것이다. 따라서 헵워스(Hepworth, 1992)는 향후 지역발전을 위해서는 정보통신을 기반으로 한 지역개발전략이 보다 더 중요하게 등장할 것으로 전망하였다.

베버(Webber, 1980)도 일찍이 제도적, 기술적 발전에 적합한 도시발전전략이 필요함을 주장하고, 정보화시대에 가장 중요한 연결성(connectivity)을 확보하기 위해 교통통신시설과 서비스에 대한 확충이 필요하며 분산적 교통네트워크와 통신시스템의 현대화가 뒤따라야 한다고 제안하였고, 모스(Moss, 1991)도 인프라 건설에서 사람이나 물자의 이동만을 위한 것은 이제 지역발전에 충분하지 않으며, 정보통신 인프라를 갖추는 것이 필요하다고 주장하였다. 최근에는 이러한 경향이 강해져서, 도시 및 지역정부 차원에서 ICT 기반의 정보도시(intelligent city) 구축 노력을 기울이고 있다. 도시 및 지역 경쟁력 강화와 관련하여 지방정부들이 최소의 비용으로 최대의 유연성을 지역경제에 제공하기 위해 ICT 기반의 서비스 제공을 강조하고 있는 것이다 (Graham and Marvin, 1995).

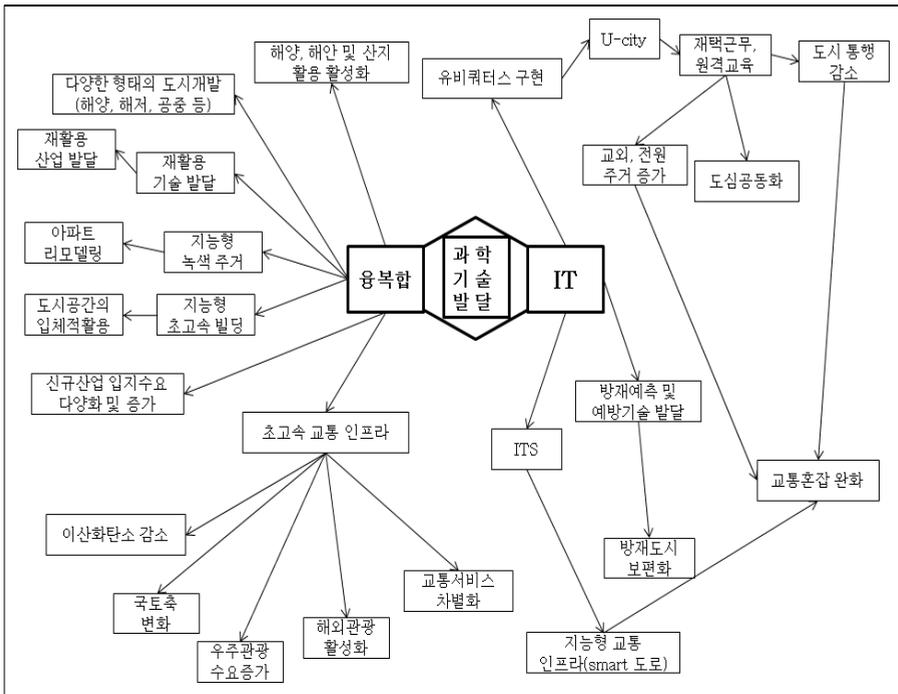
도시 및 지역계획에서도 ICT는 경제사회적 발전을 위한 구조적 요소로서 타 계획분야와 통합되어 활용하고 있다. 이의 대표적인 사례로 유럽의 주요 도시들이 텔리포트를 혁신의 거점으로 전략적으로 육성하며 지역 선도산업의 특수한 요구에 부응하도록 계획하고 있다. 이러한 경향을 지역발전정책에도 잘 수용하여 산업화 시기에 성장에서 소외된 주변부 지역이 새로운 기회를 잘 활용할 수 있도록 함과 동시에 미래의 정보화의 진전이 국토공간의 양극화를 심화시키지 않도록 해야 할 것이다.

한편, 정보통신기술의 발달로 인한 업무활동의 입지자유성은 도시의 해체를 가져오기보다는 도시 매력의 증진과 새로운 형태의 도시의 탄생을 예측하기도 한다. 언제 어디서나 접속가능한 ICT로 인하여 업무활동의 입지자유성이 있다 하지만, 일부러 산간 오지지역에 가서 살기를 선호하는 사람은 없을 것이다. 오히려 많은 사람들이

선호하는 쾌적한 기후와 멋진 경치, 높은 문화 수준을 갖춘 장소의 입지적 매력을 더욱 강화시킬 것이다. 다만 정보화로 인한 생활양식의 변화는 도시의 일반적인 매력도에 더해 어디서든 접속가능한 장소에 대한 선호도를 강화시킬 전망이다. 즉 기존 도시 기능에 새롭게 정보화라는 가치가 중첩되어 도시의 기능과 가치를 변화시킬 것이다(Mitchell, 1995).

정보통신 네트워크가 교차되고 접속되는 일종의 특권적인 장소인 스마트 장소(smart place)는 물리적 공간과 전자공간이 교차되는 곳으로서, 전통적인 가치관으로서도 높은 평가를 받을 수 있는 훌륭한 물리적 환경과 저렴하고 폭넓게 이용할 수 있는 ICT 기반 인프라가 구축된 곳이다. 지역발전전략 측면에서 보았을 때, 정보화로 인하여 기존의 도시기능이 상당부분 가상의 사이버공간에 의해 대체되고 있는 시점에서, 스마트 장소의 조성은 중요한 과제로 남게 된다.

그림 6-2. 정보화가 지역개발에 미치는 영향



제2절 해외 동향 및 시사점

1. 일본의 대응 동향

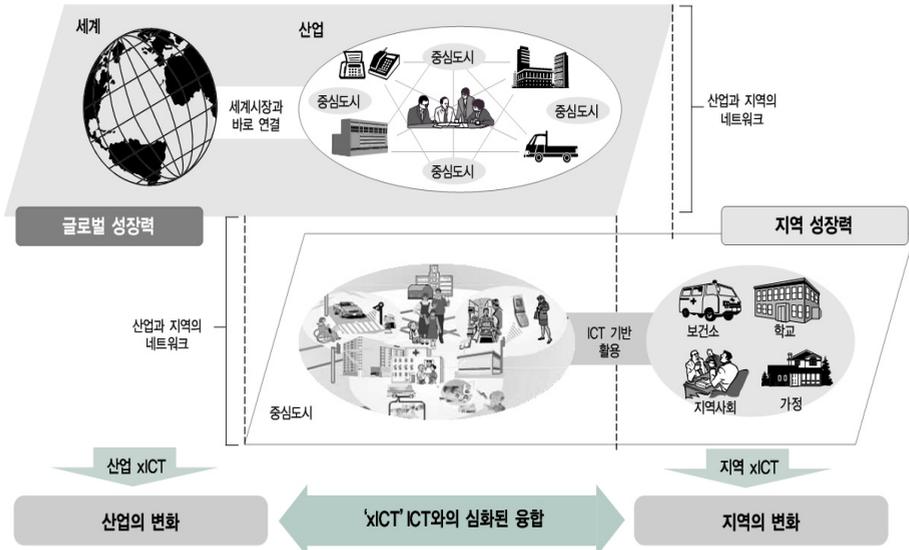
가. 정보화 관련 계획 및 지원체계

IT 기반 융합기술을 통해 국가 경쟁력 제고 및 사회문제 해결을 위해 노력해온 일본은 최근 총무성이 IT 기반 융합을 통한 국가경쟁력 강화전략을 수립하여 ‘xICT 비전: 모든 산업·지역과 ICT의 심화된 융합을 위해’라는 제목의 보고서를 발표하였다. 이는 u-Japan 전략 등을 통해 이제까지 일본이 제시해왔던 ‘변화된 미래생활 모습’ 뿐만 아니라 고령화로 인해 발생하는 다양한 사회적 문제를 해결하고, 기존산업의 효율성 증대 및 새로운 산업영역 창출을 통한 ‘변화된 산업 모습’ 및 ‘변화된 지역 모습’을 제시하고 있다. 비전으로 제시된 xICT의 x는 각 영역에 ICT를 곱한다는 표현으로 IT 기반 융합 지역 미래상을 제시하고 있다. 즉 의료×ICT=u-Hospital, 주택×ICT=u-Home, 환경×ICT=u-Eco 등으로 응용가능하며, 영어의 확장형(eXtensible)의 X를 의미하기도 한다(일본 총무성, 2008).

[그림 6-3]에서 제시되어 있는 것처럼 세계적인 성장력의 중심축은 세계를 무대로 한 산업이며 이것이 ICT와 심화된 융합을 이룸으로써 세계적인 성장력을 높일 수 있다. 한편 지역성장력의 중심축은 지역, 즉 중심도시와 주변지역으로 구성되는 정주자립권이며 이것이 ICT와 심화된 융합을 이룸으로써 지역성장력을 높일 수 있다는 것이다. 또한 산업과 지역의 네트워크가 유기적으로 형성되면 산업 및 지역 성장력의 엔진으로 기능할 것이다.

xICT비전은 각각 산업xICT, 지역xICT, 생활xICT 영역으로 나누어 미래상이 제시되어 있는데 이 가운데에서 지역xICT 영역을 살펴보면, ICT의 연계에 의해 중심도시의 집적효과를 높여 생산성이 향상되는 패턴과 주변 시정촌의 커뮤니티를 확보해서 지역의 역량을 강화하는 패턴 두 가지로 크게 나뉜다.

그림 6-3. 일본의 xICT 비전



자료: 일본 총무성(2008), 여기서는 한국정보사회진흥원(2008a)에서 재인용

먼저 중심도시는 지식 및 정보의 공유와 창조를 통해 집적효과를 높임으로써 생산성을 높일 수 있는데, 여기에는 지역산업 및 서비스의 정보화, 포털사이트 등을 활용한 중소기업의 협동 및 연계, ICT를 통한 유대심화로 지역 활성화 도모 등을 들고 있다.

다음으로 시정촌 등 주변 지역의 커뮤니티 확보를 위해서는 행정, 의료, 교육 등 생활과 밀접한 관계가 있는 서비스와 고용을 원격지에서 제공할 수 있게 하여 지역 커뮤니티의 역량을 강화시킨다. 여기에는 행정서비스의 유비쿼터스화, 의료, 복지, 교육 등 생활과 직결된 서비스의 유비쿼터스화, 텔레워크 등 고용의 유비쿼터스화가 포함된다(한국정보사회진흥원, 2008b).

나. 공간정보활용서비스 사례

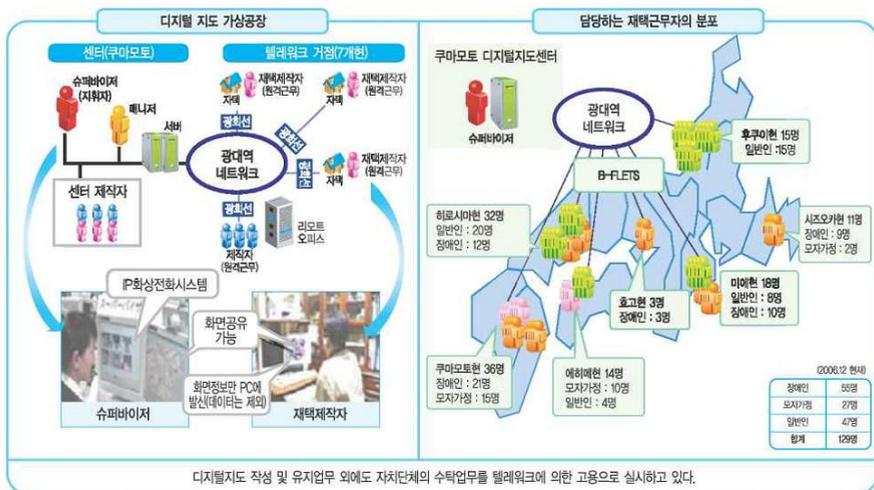
원격근무지원서비스의 경우, 민간부문에 의해 발전되어 왔다. (주)NTT 네오메이트

에서는 사업소와 텔레워크의 거점이 마치 하나의 공장처럼 일원적으로 돌아가는 가상공장시스템을 개발하여 디지털 지도제작과 유지보수업무(거점정보의 등록 및 갱신 등)에 활용하고 있다. 쿠마모토, 히로시마, 미에, 에히메 등에서 재택근무자 129명을 고용하여 지방의 고용창출에 공헌하고, 생산효율을 높여 생산비용을 2/3로 줄일 수 있었다. [그림 6-4]는 대형화면의 화상전화로 자유롭게 협업하여 복잡한 업무를 원격지에서 처리하는 사례를 나타낸 것이다.

또한 (주)C&R종합연구소가 사카시에 아시아비즈니스연구소를 설립하여, 수도권에 주로 입지해왔던 홈페이지나 팜플릿 제작 등 콘텐츠 관련사업을 사카현으로 유도함으로써 지역의 콘텐츠 관련기업과 제작자가 일본 및 아시아시장을 대상으로 일자리를 제공하고 있기도 하다.

이러한 원격근무지원서비스는 고속대용량 네트워크를 활용한 고화질영상을 이용하여 고부가가치를 창출하는 고도의 작업을 원격지에서도 제공할 수 있도록 하여야 하므로 관련 업종을 지역으로 유치하는 지방정부의 입장에서는 제반 환경 정비가 필수적인 지원시책이 된다.

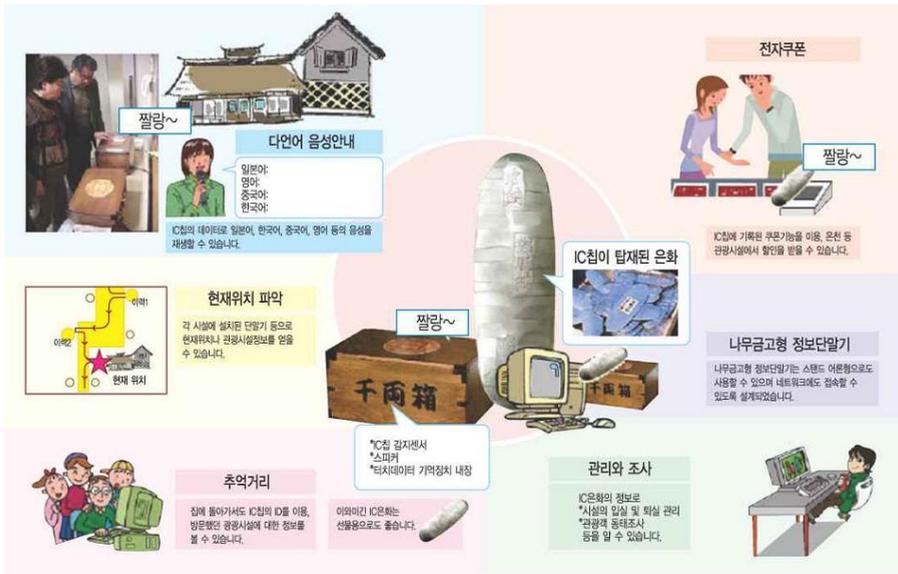
그림 6-4. 일본 원격근무의 지역고용창출 효과 사례



자료: 총무성(2008), 여기서는 한국정보사회진흥원(2008b)에서 재인용

일본의 경우에도 u-관광서비스가 지자체가 도입하는 가장 주요한 공간정보서비스는 u-관광서비스로, 세계유산으로 등록된 이와미긴잔(石見銀山)에서는 전자태그가 탑재된 플라스틱제 지역통화(해삼모양의 은화로 통칭 이와미긴 IC은화)를 제작하여 관광진흥의 새로운 도구로 삼고 있다. 전자태그가 탑재된 지역통화를 사용하여 다언어 음성관광가이드를 제공하는 서비스인데, 전자태그에 기록된 언어정보를 판독하여 다언어 음성안내를 받을 수 있도록 한 것이다. 단순히 관광정보를 제공하는 차원을 넘어서, ICT 기술을 활용한 새로운 스토리텔링으로 관광객들에게 체험거리를 제공, 지역활성화로 연결시키고 있다.

그림 6-5. 일본의 u-관광서비스 사례

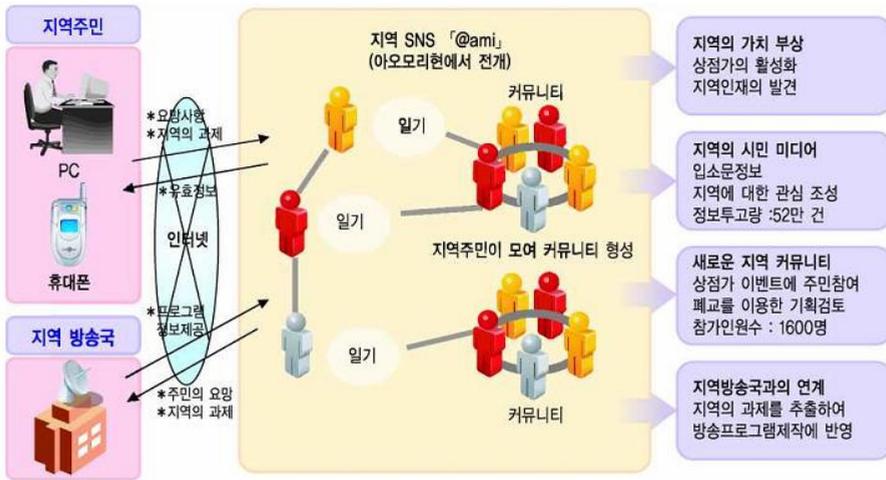


자료: 총무성(2008), 여기서는 한국정보사회진흥원(2008b)에서 재인용

한편, 지역 소셜 네트워크 시스템을 구축하여 지역의 활동과 연동시켜 지역활성화를 실현한 사례도 있다. 아오모리현에서는 지역주민의 협력으로 소셜 미디어로 커뮤니티를 형성하고 지역방송국과도 연계하여 지역 상점가의 이벤트와 연동시키거나 폐

교를 이용한 기획을 검토하는 등 지역의 과제를 해결하기 위한 노력을 하고 있다. 지역간 커뮤니케이션이 소셜 네트워크 서비스를 통해 더욱 강화되는 ‘하이브리드 커뮤니티’를 활용하여 지역 활성화로 연결시키고 있는 것이다.

그림 6-6. 일본의 지역 SNS 활용 사례

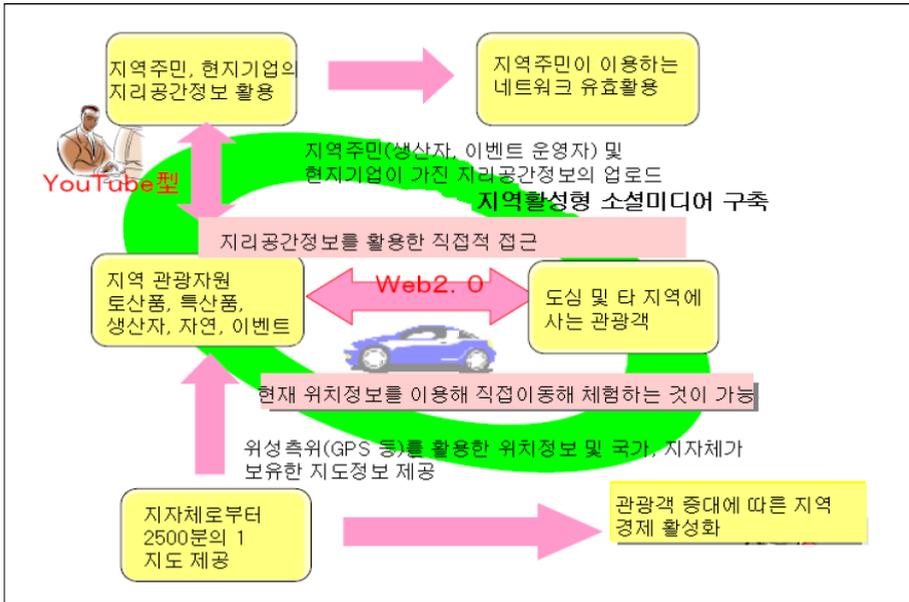


자료: 총무성(2008), 여기서는 한국정보사회진흥원(2008b)에서 재인용

다. 공간정보정책

일본은 2007년 「지리공간정보활용촉진기본법」을 기반으로 지리공간정보활용촉진기본계획을 수립하여 공간정보산업 육성에 노력을 기울여왔다. 또한 내각관방에 지리공간정보활용추진회의를 두고 지속적으로 공간정보에 대한 연구와 정책과제를 도출하고 있다. 일본 지리정보활용추진기본계획은 지리공간정보 활용추진에 관한 시책에 대한 기본방향 및 향후 지리공간정보활용 촉진에 관한 구체적 시책을 제시하면서, 지리공간정보의 정비, 제공, 유통에 관한 지침 및 지리공간정보 활용추진에 관한 산관학 연대 강화 방안을 제시하고 있다(일본 내각관방, 2008).

그림 6-7. 지리공간정보를 활용한 지역경제 활성화 예시



자료: 황중성 외, 2010:23

지리공간정보 분야의 논의가 주로 공급측면, 기술측면에 편향되어, 생활 및 산업 측면에 관한 논의가 미흡했던 점을 인식하고, 지리공간정보 서비스 산업의 발전을 위해 개인, 기업의 이용측면에서의 수요와 접근방법을 고려하게 되었다. 향후 관광, 물류, 방재, 복지 등 다양한 분야에 지리공간정보 서비스가 활용될 전망이다. 지리공간정보산업 육성을 통해, 관련 산업의 성장뿐 아니라 지리공간정보 활용에 따른 사회 시스템 개혁, 기업활동의 효율화, 새로운 기술발전 등 기존 산업 전체의 활성화를 도모하고 있다.

2. 싱가포르의 대응 동향

가. 정보화 관련 계획 및 지원체계⁷⁵⁾

세계 유수의 다국적 기업들의 아시아 본사가 있는 싱가포르는 작지만 IT 강대국이

다. 싱가포르의 IT 인프라기반 구축사업의 목표는 전국 네트워크의 구축, 세계 5대 정보국가로의 도약 및 정보통신 혜택의 보편화로 집약된다.

1998년 도입된 싱가포르 One(싱가포르 전국 광역인프라) 전략은 네트워크 경제를 위한 신국가정보 인프라를 완성하기 위해 추진된 정보화 전략으로 국내 전역에 걸쳐 학교, 가정, 직장에 디지털시대의 도래에 맞는 제반 서비스 제공을 목표로 한다. 전국의 온라인화를 통해 싱가포르를 이른바 ‘지능형 섬(Intelligent island)’로 전환하겠다는 취지에서였다.

싱가포르 One은 두 가지 사업으로 구성되었다. 소프트웨어적 개념으로서 첨단 네트워크 및 교류가 가능한 광대역 인프라망 구축(초고속 인프라 구축)과 하드웨어적 개념으로 인프라의 초고속·대용량 성능을 최대한 활용하는 첨단 응용기술 및 서비스 제공이다. 세부적인 내용은 정부, 학교, 가정, 기업을 양방향 네트워크화하여 응용 프로그램과 멀티미디어 서비스를 제공하는데 중점을 두고 있다.

싱가포르 One 사업은 통신청, 국가전산원, 과학기술위원회의 기관이 역할을 분담하여 주도하되, 통신청은 인프라 확장을 주도하고 효율적·저가의 광대역 네트워크를 구축하고, 국가전산원은 ICT 산업계와 정부 부처의 참여를 유도하여 응용프로그램의 개발을 촉진하며, 과학기술위원회는 기업 및 연구소에 R&D 업무 및 재정지원을 담당하도록 되어 있다.

싱가포르 One 사업과 연계하여 2000년 ICT 21 마스터플랜을 수립하였다. 싱가포르를 아시아 지역에서 가장 역동적이고 선도적인 정보커뮤니케이션 허브로 발전시키는 것을 목표로 삼고, 2010년까지 세계 5대 정보국가로 도약하는 비전을 세웠다. 구체적으로는 첫째, 정보, 통신, 방송, 가전, 멀티미디어 기술의 융합을 통해 ICT 산업 집단을 육성하여 ICT 분야를 산업발전의 핵심분야로 발전시키고, 둘째, 다양한 분야에서 IT 인프라를 확대하여 e-비즈니스, 전자상거래, e-무역, e-러닝 등의 허브 역할을 수행할 수 있도록 하며, 셋째, 전국민이 미래의 정보사회에서 삶의 질을 향상시키고 정보사회로 전환하는 것을 내용으로 하고 있다.

75) 이하의 내용은 서동혁(2005:34-36)을 참조하여 정리하였다.

나. 공간정보활용사례

싱가포르의 전형적인 공간정보활용사례는 2001년 정부주도로 개발이 시작되고 있는 U-city 프로젝트, One-north가 있다.⁷⁶⁾

One-north는 20년에 걸쳐 새로운 고부가가치의 첨단산업과 이에 대응하는 다국적 체류자의 라이프스타일에 대응하는 도시개발을 목표로 싱가포르 중심부 2천km² 면적에 상업, 주거, 환경이 유기적으로 개발되고 있는 신도시이다. 중국어로 ‘the only one’이라는 의미와 함께 위도 1도 7분에 위치하고 있어 One-north로 명명되었으며, 세계적인 건축가 자하 하디드가 마스터플랜을 주관하고 있다.

1단계(2001~2010), 2단계(2008~2015), 3단계(2012~2020)로 나누어 단계적으로 개발하고 있으며, 생물의학도시인 바이오폴리스(Life Xchange), IT와 미디어산업중심 도시인 퓨전폴리스(Central Xchange), 바이오폴리스와 퓨전폴리스를 연결하는 지원 도시 역할의 Vista Xchange로 구성되어 있다. 바이오폴리스는 완성되어 90% 이상 입주 완료되었고, One-north 추진본부, IT업체 인큐베이터가 있는 Phase Z. Ro가 지원시설로 기능하고 있다. 지역적 교류를 의미하는 Xchange로 도시성격을 규명하는 것에서 알 수 있듯이, One-north는 각 지역내 거주자의 커뮤니티 촉진을 중시하는 계획을 도입하고 있다.

바이오폴리스는 생물의학도시기능과 관계깊은 생물의학 관련 연구소와 업체 시설로 구성되어 있으며, 기후대응형 디자인과 첨단 IT 시스템을 접목시켜 태양광을 전환하는 PV Cells를 건물외부에 적용, 건물 전체의 에너지를 절감하는 지능형 시스템을 적용하였다.

향후 건설예정인 퓨전폴리스는 정보통신과 미디어 관련 기업, 연구소, 주거시설, 지원시설, 문화·상업시설로 구성되어 새로운 기술의 테스트베드로 활용된다. One-north의 관문이자 비즈니스 허브인 Vista Xchange에는 비즈니스 호텔, 엔터테인먼트 센터, 회의·전시시설, 주거시설 등이 들어설 예정이며, 지능형교통시스템의 출발점으로 바이오폴리스와 퓨전폴리스를 연결하게 된다.

76) 이하의 내용은 방송통신위원회(2009:161-167)참조하여 작성하였다.

이 프로젝트는 체계적·종합적 개발을 위해 마스터플랜을 수립하고 단계별 개발계획에 따라 중장기 개발을 추진하고 있으며, 생물의학도시, IT·미디어 중심도시 등과 같이 고부가가치의 산업을 집적시켜 도시를 특성화하는 ICT 기술 융합의 첨단도시의 전형을 보여주고 있다.

3. 시사점

정보화에 따른 지역개발 해외 동향의 전형을 살펴보기 위해 일본과 싱가포르의 사례만 살펴보았지만, 미국, EU 등 소위 정보대국들의 정보화 정책들의 경우에서도 정보화 관련 정책은 국가적 차원에서 계획이 수립·집행되고 있어, 지역단위의 또는 지방자치단체가 주체가 되는 지역정보화정책은 국가적 차원의 계획체계 내에서 수립·집행되는 것이 일반적이다.

즉 정부가 글로벌화·디지털화 시대에서 경쟁력을 제고하기 위해 정부 차원에서 먼저 중장기적 계획을 수립하고, 중장기 계획하에 각국의 경쟁력을 높일 수 있는 선도적인 프로젝트를 개발·투자가 선행되며, 국가의 장기적인 청사진 속에서 지역은 지역 여건에 따른 지역정보화사업 또는 정보화 수단을 이용한 도시 및 지역개발사업 등을 추진하고 있다.

정보화의 진전은 무엇보다 정보 인프라 환경 조성을 기반으로 하고 있는데, 정보 인프라의 경우 비용 면에서나 효율 면에서나 국가적 차원의 목표와 계획하에서 투자가 결정될 수밖에 없기 때문이다.

따라서 지역이 주도하는 정보화 기반의 지역개발정책 또는 지역정보화정책은 기존의 도시 및 지역개발사업형태에 정보통신기술을 적용한 형태 즉 첨단도시조성사업의 형태이거나 기존의 도시 및 지역활성화전략에 정보통신기술을 적용한 형태, 즉 공간 정보서비스를 활용한 다양한 수단 개발로 대별될 수 있다. 싱가포르의 One-north의 전자의 전형이며, 일본의 지역 사례들은 후자의 전형이다.

정보화 수준이 낮을 뿐만 아니라 수도권 및 광역시에 비해 여타의 입지조건도 열악한 지방의 경우, 지역개발의 수단으로 첨단정보융합도시 조성과는 같은 대형 프로젝

트의 개발보다는 해당 지역여건에 알맞은 다양한 공간정보서비스 활용수단들을 개발하는 것이 필요할 것인데, 이를 위해서는 무엇보다도 급변하는 정보통신기술의 적용과 소비자의 변화에 지역이 발빠르게 대응해나가는 것이 중요하다.

일례로 민간의 자발적 공간정보생산의 대표적 플랫폼인 ‘OpenStreetMap’은 자체적으로 지구 전체의 공간정보를 생산할 목표를 세우고 있는데⁷⁷⁾, 세계적 지리정보과학자인 마이클 굿차일드는 이를 자발적 지리정보(Volunteered Geographic Information: VGI)라는 개념으로 제시하고 있다(Goodchild, 2007). VGI는 개인이 자발적으로 제공하는 공간데이터를 생성하고, 모으고, 유포하기 위한 도구를 이용하는 것이다. VGI 웹사이트는 일반적인 기본 지도정보를 제공하고, 사용자로 하여금 다양한 사건이 일어났거나 특정 지형지물이 존재하는 위치를 표시(Mark)함으로써 자신만의 콘텐츠를 생성할 수 있게 하여, 현재 VGI는 시장 또는 기술로 인식되기보다는 하나의 사회적 현상으로 인식되는 추세이며, 이 개념이 공간정보생산 및 활용에 많은 영향을 미치고 있다.

현재 한국 지방정부들이 가장 활발히 응용하고 있는 공간정보서비스중 u-관광의 경우, 이러한 자발적 지리정보 사용자들을 활용한 다양한 지역활성화 전략을 모색할 필요도 있을 것이다.

77) <http://www.openstreetmap.org> OpenStreetMap은 비전문 일반인을 활용하여 공간정보를 구축하고 있으며, 유용한 정보로 많은 웹사이트에서 인정을 받고 있다(김은형, 2010).

제3절 국내 동향 및 과제

1. 국내 동향

가. 정보화 관련 계획 및 지원체계

세계경제의 패러다임이 정보사회로 변화해가는 추세에 발맞추어, 우리나라도 적극적인 정보화정책을 추진하여 왔다. 1995년부터 정보통신부 중심으로 정보화정책을 추진해오다가 2008년부터는 행정안전부를 중심으로 한 새로운 정보화추진체계가 수립되었다. 「정보화촉진기본법」, 정보화추진위원회 등으로 요약되는 1995년 체제가 정보화 기반 구축에 중점을 두었다면, 2008년 이후부터는 IT 강국의 지위에 오른 한국의 발달된 정보화 기반을 사회 각 분야에 활용할 수 있도록 유도하기 위한 정책방안이 제시된 것이었다.

이명박 정부가 들어선 이후 2009년 5월, 「정보화촉진기본법」을 정보격차해소에 관한 법률과 「지식정보자원관리법」을 흡수·통합하여, 「국가정보화기본법」으로 개정하였고, 정보화 관련 정책에 대한 총괄·조정 기능을 수행하기 위하여 2009년 11월 국가정보화전략위원회가 공식 출범하였다. 국가정보화전략위원회는 기존의 국무총리 소속 정부위원 중심의 정보화추진위원회를 대통령 소속 민관 합동위원회로 격상·개편한 것이다. 국가정보화전략위원회는 「국가정보화기본법」에 따라 국가 정보화 기본계획 및 시행계획의 심의, 정보화 정책의 조정, 정보문화 창달 및 정보격차해소 사업 등의 기능을 수행하게 된다.

국가정보화전략위원회의 주요 역할은 크게 대통령 소속 위원회로서 국가정보화사업의 총괄·조정 역할을 수행하는 것과 정보화를 통한 녹색성장, 사회통합, 경제활성화 등 핵심 국정과제의 전략적 지원, 미래지향적 정보화 아젠다 발굴을 통한 선진 지식정보사회의 선도 등으로 구분할 수 있다.

2010년 3월 사회 전반에 정보화의 외연을 넓히는 내용의 국가정보화 10대 과제를

확정하였는데, 먼저 선진 정보화를 통한 국가·사회발전 기반 조성을 위해 국가 각 분야의 지식과 정보를 효율적으로 연계·활용할 수 있는 기반을 구축하고 스마트 워크 구축·확산을 통해 일하는 방식을 변화시키는 것이다. 또한 IT와 전통산업의 융복합 전략을 수립하고 SW·콘텐츠 산업의 일류화를 위한 대대적인 지원사업을 펼치는 한편 u헬스케어, u러닝서비스 등 IT기반의 서비스 선진화를 추진하는 것이다.

두 번째로 고도 정보화 사회 구현을 통한 국민 편익 및 국제 향상을 위해 모바일 기반 서비스를 활성화하고 IT기반의 지능형 SOC를 구축하는 한편 전자정부서비스의 통합·연계 및 IT 국제협력을 강화하는 것이다. 마지막으로 정보화를 통한 사회 복지·통합 강화를 위해 정보화를 통한 안전한 정보사회 환경을 조성하고 클린사이버 체계 구축 및 보편적 정보접근 서비스 환경 조성을 통해 디지털 복지 환경을 조성하는 한편 개인정보보호를 위한 제도·관리 체계를 개선해 나가는 것이다(한국정보화진흥원, 2010b:43).

전체적인 마스터플랜은 2008년 11월 국가정보화 기본계획을 통해 마련되었고 2009년 4월 구체적인 실행계획을 수립하였다. 그러나 정보화 관련 정책이 각 부처별로 분산되어 추진됨에 따라 분야별로 정보화 계획을 마련하여 추진하고 있다. 지역개발 관련 정보화 계획으로는 지식경제부의 'IT 산업전략(그린 IT)(2009.1)'과 IT 산업의 종합적인 미래 비전과 실천전략으로서 미래전략위원회가 지식경제부, 방송통신위원회와 함께 수립한 'IT Korea 5대 미래전략(2009.9)' 등이 있다. 이밖에도 IT 인프라 구축 및 공급 측면의 산업 활성화를 위한 정보화 정책 뿐만 아니라 IT 활용 측면에서 다양한 역할을 논의한 관련 계획으로 녹색성장위원회가 기획재정부, 행정안전부, 환경부 등 관련 기관과 함께 발표한 '그린 IT 국가전략(2009.5)'이 있다.⁷⁸⁾

그린 IT 국가전략은 크게 IT 부문의 녹색화(Green of IT)와 IT 융합에 의한 녹색화(Green by IT)로 수립되었다. IT 부문의 녹색화는 IT 제품 및 서비스의 그린화를 통해 녹색성장의 신성장동력의 역할을 수행한다는 것이며, IT 융합에 의한 녹색화는

78) 한편 2009년 12월에 지식경제부, 방송통신위원회, 행정안전부 3개 부처가 공동으로 발표한 '클라우드 컴퓨팅 활성화 종합계획'과 방송통신위원회의 '사물통신 기반구축 기본계획(2009.10)', 지식경제부의 'SW강국 도약전략(2010.2)' 등도 있으나, 지역발전정책과 연관성이 높은 계획은 그린 IT 국가전략이라 할 수 있다.

IT가 사회 전 분야의 저탄소 사회전환을 촉진하는 핵심 수단으로서의 역할을 수행하도록 한다는 것을 주요 내용으로 하고 있다.

IT 부문의 녹색화의 정책과제로 ① World Best 그린 IT 제품개발 및 수출 전략화, ② IT 서비스 그린화 촉진, ③ 10배 빠른 안전한 네트워크 구축 등의 3대 과제가 IT 융합에 의한 녹색화(Green by IT)의 과제로는 ④ IT를 통한 저탄소 업무환경으로의 전환, ⑤ IT 기반 그린 생활혁명 구현, ⑥ IT 융합 제조업 그린화, ⑦ 스마트 녹색교통·물류체계로의 전환, ⑧ 지능형 전력망 인프라 구축, ⑨ 지능형 실시간 환경감시 및 재난 조기대응체계구축 등의 6대 과제가 제시되었다. 정보화에 따른 지역발전정책과 관련된 계획으로는 후자의 IT 융합에 의한 녹색화 정책과제들이 해당된다.

한편, 각 중앙부처에서 추진중인 지역정보화 관련 사업 현황을 살펴보면, 2010년 현재 8개 부처·청에서 총 30개 사업을 추진 중이다. 행정안전부는 지방행정공통정보시스템 지원, 지역기반 u-서비스 지원 등 총 12개 사업을 추진하고 있으며, 국토해양부는 도시계획체계 확산, 건축행정정보화 등 총 6개 사업을 추진하고 있다. 보건복지부는 사회복지통합관리망 구축 등 3개 사업, 지식경제부는 RFID/USN 클러스터 구축 등 2개 사업, 법제처는 자치법규검토시스템 구축사업, 소방방재청은 지자체 종합상황관제시스템 구축 등 7개 사업 등을 추진하고 있다(한국정보화진흥원, 2010b:82).

2009년 신청된 지방자치단체의 정보화사업을 분야별로 살펴보면(한국정보화진흥원, 2010b:90), 일반행정 분야가 22.4%로 가장 높은 비중을 차지하고 있으며, 다음으로 정보기술 분야의 정보화 사업이 17.3%, 문화관광부문의 사업이 9.4%, 지역(도시)개발 부문 사업 9%를 차지하고 있다. 이는 첨단 정보기술의 업무 도입·적용 확대와 정보보안, 정보보호 등의 신기술 도입에 따라 일반행정 및 정보기술 분야의 사업이 가장 많은 비중을 차지한 것으로 보인다. 대표적인 사업의 예로 PC 절전시스템 도입, EA 구축사업, CCTV 영상연계교통상황시스템, 서울 IPTV 구축 사업 등이어서, 지역개발 부문의 정보화 사업 동향은 행정정보화 사업에 비해 지방자치단체의 주목을 받지 못하고 있는 실정이다.

나. 지역간 정보격차 해소 대책

한국의 컴퓨터 보유율이나 인터넷 이용률은 세계 최고의 수준이지만 지역간 정보 격차는 여전하다. 지역간 격차가 조금씩 줄어들고 있는 추세이기는 하나, 전남, 경북, 충남 등 지방의 정보 접근력이 여전히 낮은 문제가 있다.

■ 표 6-2. 지역별 인터넷 이용률 격차 추이 ■

구 분	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
전체	56.6	59.4	65.5	70.2	72.8	74.8	75.5	76.5	77.2
서울	63.4	66.0	69.1	73.6	76.1	78.1	79.5	80.1	80.6
부산	52.0	55.3	64.0	69.7	70.8	73.5	73.6	74.2	75.0
대구	50.0	54.5	63.6	68.8	70.4	73.0	73.5	74.1	74.7
인천	61.2	61.6	69.9	73.2	75.9	79.2	79.0	80.7	81.3
광주	56.6	57.1	71.1	75.8	77.9	78.7	78.7	79.6	80.2
대전	61.8	59.1	71.8	72.5	75.3	75.9	76.1	77.3	78.8
울산	63.9	67.8	74.6	79.1	81.8	83.6	82.9	83.6	84.0
경기	64.5	66.9	69.6	75.5	77.8	79.7	80.5	82.0	82.6
강원	51.0	52.6	55.7	63.5	65.9	67.2	68.7	70.2	70.7
충북	48.6	53.6	61.5	66.4	69.1	70.7	70.4	71.1	71.4
충남	45.2	45.5	56.0	57.9	63.1	65.1	66.9	67.7	68.4
전북	51.8	54.0	59.5	65.2	67.6	68.6	69.3	70.7	70.9
전남	43.0	48.6	53.3	58.7	63.0	63.4	65.3	66.5	66.6
경북	48.8	51.8	60.0	59.4	63.6	65.1	65.9	66.4	67.3
경남	46.1	52.2	62.1	68.4	70.7	71.5	71.2	72.0	72.2
제주	56.1	61.8	59.6	66.9	67.8	70.1	70.3	71.2	72.2
격차*	20.9	22.3	21.3	21.2	18.8	20.2	17.6	17.2	17.4

주: * 지자체별 격차는 인터넷 이용률이 가장 높은 지역과 낮은 지역간 차이임

자료: 한국인터넷진흥원, 2001~2009, 인터넷이용실태조사

(2006년까지는 만6세 이상, 2007년부터는 만3세 이상 조사결과자료임)

우리나라 정보격차해소 정책이 본격화된 것은 2001년 정보격차해소에 관한 법률이 제정되면서 보편적 접근원칙에 입각한 제1차 정보격차해소종합계획(2001~2005)을 통해서이다. 1차 종합계획이 저소득층, 농어민 등 취약계층의 정보격차해소를 위한 것이었다면, 이후 제2차 종합계획(2006~2010)은 정보기술을 활용한 삶의 질을 높일 수 있는 실질적인 혜택에 주안점을 두었다.

「국가정보화기본법」 제16조에서는 국가기관과 지방자치단체는 지역주민의 삶의 질 향상과 지역간 균형발전, 정보격차해소 등을 위하여 하나 또는 여러 개의 지역·도시에 대하여 행정·생활·산업 등의 분야를 대상으로 하는 지역정보화⁷⁹⁾를 추진할 수 있다고 명시하고 있다.

소위 1995년 체제에서는 지역정보화 사업이 중앙정부 주도의 하향식 정책으로 추진되어 지역의 자체 혁신역량 축적 미흡, 부처간 중복투자에 따른 비효율성, 행정내 부업무 중심의 정보화추진으로 인한 주민중심의 생활서비스 제공 미흡 등의 문제점을 발생시켰다. 그러나 정보통신기술의 발달로 새로운 정보서비스에 대한 주민들의 욕구가 증대되면서 지역정보화 추진을 위한 새로운 전략이 필요하여, 2007년 제3차 지역정보화기본계획인 u-Life 21 기본계획을 수립하였다.

u-Life 21 기본계획은 단순히 지역내 특정 시스템 구축 및 행정 서비스 질의 향상뿐만 아니라 지역발전을 위해 추진하는 정보화 관련 모든 활동을 포함하는 포괄적 지역 정보화 사업의 성격을 가지고 있다. 따라서 4대 목표로 ① 지방정부 혁신, ② 복지사회 구현, ③ 지역경제 활성화, ④ 지역균형발전이 제시되었으며, 5대 추진전략으로 주민참여 중심의 서비스 발굴, 수요자 중심의 정책협력 강화, 생활정보 중심의 접근성 향상, 지역경제 중심의 정책지원 강화, 세대간·계층간·지역간 정보격차 해소가 제시되었다.

지역간 정보격차 해소를 위한 대표적인 사업으로 2001년부터 정보화마을 조성사업을 추진 중에 있다. 정보화마을 조성사업은 주민의 정보생활화 촉진을 통하여 정보습득을 용이하게 하고 지역, 계층, 도농간 정보격차해소 및 주민소득 증대를 목적으로 추진되었는데, 초기에는 정보화 소외지역에 대한 초고속인터넷망 구축과 가구별 PC 보급 등 정보접근 환경개선과 같은 정보격차해소에 중점을 두었으나 점차 정보기술을 활용한 특산물 전자상거래, 농촌체험프로그램의 운영 등으로 사업내용을 다양화 하고 있다. 2008년 현재 총 358개 마을이 운영되고 있다(한국정보화진흥원, 2009:74).

79) 지역정보화란 광의로는 지역이라고 하는 공간적 범위에서 이루어지는 정보화 관련 총체적 활동을 의미하며, 협의로는 중앙정부 또는 지방자치단체가 지역문제 해결과 지역발전을 위하여 행정·생활·산업·도시·시간 분야별로 정보기반 및 정보응용서비스를 제공하는 일련의 정책적 활동을 말한다.

정보화마을의 운영활성화 및 자립운영 기반의 조기 정착을 위하여 매년 운영성과 평가를 실시하고 있으며, 성과가 부진한 마을에 대해서는 운영활성화 지원체계를 마련하여 시행중에 있다. 마을정보센터에는 프로그램 관리자 1명을 상주 배치하고 정보화마을에 대한 지속적인 홍보화 이벤트 개최 등을 추진하고 있다.

다. 스마트 워크

스마트워크는 IT를 이용하여 시간·장소에 제한없이 업무를 수행하는 유연한 근무 방식으로 일에 필요한 정보와 사람이 언제나 연결되어 있고, 집단지성을 활용하여 일을 할 수 있는 환경을 제공한다. 스마트워크의 유형을 장소관점에서 구분하면 재택근무, 현장근무, 이동근무를 모두 포함하며, 원격근무의 발전된 형태라고 할 수 있다.

스마트워크가 도입될 경우 출장으로 인한 불필요한 시간낭비 최소화, 교통체증 방지 및 탄소배출량 억제, 사무공간의 효율적 이용을 통해 사회간접비용을 절감할 수 있다고 전망되고 있다.

우리나라는 우수한 IT환경에도 불구하고 스마트 워크의 도입 수준은 초기 단계이다. 2008년 현재 원격근무제를 도입한 사업체는 0.6%이고, 국가·자치단체는 3.6%에 그치고 있으며, 원격근무 관련 통계 미흡으로 원격근무자 수 파악이 불가능한 상태이다(2010b:237).

민간부문에서는 대기업을 중심으로 스마트워크를 적극 도입하고 있는데, 삼성 SDS는 출산·육아 친화경영이란 화두로 우수한 여성인력 확보와 유출방지를 위해 재택근무제도를 운영하고 있다. 원격근무, 원격협업, 영상회의 등을 지원하는 현장중심업무시스템인 'Open Place'를 개발하여 원격근무 활성화를 추진하고 있다. 한국 IBM은 노트북·핸드폰·통신망을 이용하여 시간·장소에 관계없이 필요한 업무를 수행하는 모바일오피스를 1995년부터 도입하고 있다. 모바일오피스 참여지는 정해진 자리나 사무실이 없고 비어있는 자리를 예약하여 사용하는데, 2009년 기준으로 직원의 65%가 참여하고 있다.

또한 스마트폰기반의 모바일 근무환경 구축도 확산되고 있다. KT·SKT 등 통신

사업자와 삼성·포스코 등 대기업을 중심으로 확대되고 있으며, 기상청·도시철도공사 등 공공부문에서도 스마트폰을 활용한 실시간 현장업무 지원환경이 구축되고 있다(한국정보화진흥원, 2010b: 238)

공공부문이 선도적으로 적용하고 있는 스마트 워크형태는 도심에 있는 대형사무실에 출근하지 않고 원격지에서 업무를 처리할 수 있는 ICT 기반의 사무실, 즉 스마트 오피스(스마트워크센터)를 제안하고 있다. 스마트오피스의 위치는 대도시 외곽의 원격 근무 수요자 밀집지역 및 접근성이 용이한 교통요지를 중심으로 선정하며, 근무공간은 원활한 업무수행을 위해 최소한의 사무환경 및 적절한 시설규모로 설치하게 된다. 스마트오피스는 기존 재택근무방식이 근태관리, 정보보안, 사무환경 등에 한계가 있다는 지적에 따라 새로운 대안으로 제시된 것이다.

국가정보화전략위원회는 행정안전부·방송통신위원회와 공동으로 ‘스마트 워크 활성화 전략’을 수립하여 2015년까지 전체 노동인구의 30%까지 스마트워크 근무율을 높여 나가기로 하였으며, 이를 위해 우선, 대도시 외곽에 구청·주민센터 등 유희공간을 활용하여 영상회의 등 첨단 원격 업무시스템을 갖춘 ‘스마트워크센터’를 ’10년 2개소를 시작으로 ’15년까지 500개소까지 확대할 계획을 수립하였다. 2010년 시범 운영될 스마트워크센터는 공공부문 직원 1,156명을 대상으로 입지 선호도 조사를 수행한 결과 도봉구청과 성남시 분당에 입지하기로 결정하였다. 도봉구청은 공공형 모델로, 분당은 민관협력 모델로 시범 운영되는데, 민관협력 모델의 경우 민간사업자는 건물 여유 공간을 제공하며 공공부문은 보안환경 등 정보시스템을 구축하게 된다.

스마트워크가 활성화되고 새로운 스마트 기기의 등장과 활용이 본격화되면 네트워크 용량이 대폭 확충되어야 하는 만큼, 스마트 인프라의 고도화가 필요하다. 와이파이가 이용지역 및 와이브로 서비스 지역을 확대하고, 현재보다 10배 빠른 Giga인터넷 서비스를 확대하는 등 유·무선망 인프라를 고도화할 필요성이 있다.

라. 지능형교통체계(ITS)

지능형교통체계(Intelligent Transport System)는 교통수단 및 교통시설에 전자제

어 및 통신 등 첨단교통기술과 교통정보를 개발·활용함으로써 교통체계의 운영 및 관리를 과학화·자동화하고 교통의 효율성과 안전성을 향상시키는 교통체계를 말한다(교통체계효율화법, 제2조).

1990년대 학계를 중심으로 교통혼잡을 완화하고 교통사고로 인한 피해를 줄이기 위한 대안의 하나로 정보통신기술을 적용한 첨단교통체계 개발에 대한 논의가 시작되었다. 정부는 국가차원에서 지능형교통체계의 도입을 검토하였으며, 교통체계의 지능화에 대한 내용을 포함하는 「교통체계효율화법」을 제정하여 사업추진의 법적근거를 마련하였다.

국토해양부 등 중앙정부가 지방자치단체와 민간부문의 지능형교통체계 구축 및 운영을 위한 관련 기술을 확보하도록 연구개발을 지원하고, 효율적인 사업추진을 위한 법·제도를 정비하도록 하였다. 또한 서로 다른 주체가 구축하는 시스템들이 상호운영성과 호환성을 확보하도록 국가차원의 지능형교통체계 아키텍처를 정립하고 지능형교통체계 표준을 제정, 관리하여 관계기관의 효율적인 교통체계지능화 사업 추진의 기반을 마련하도록 하였다(한국정보화진흥원, 2010b:203).

지능형교통체계 구축사업은 1995년 한국도로공사가 수도권 고속국도를 대상으로 고속도로교통관리시스템을 구축한 것으로 시작되었는데, 현재까지 국가기간도로망인 고속국도 및 일반국도에 대한 지능화가 꾸준히 진행되고 있다. 2002년 대전시, 전주 시, 제주시 첨단교통모델도시 건설사업을 계기로 지방자치단체의 지능형교통체계 사업이 확산되어 2009년에는 40여 자치단체가 지능형교통체계를 운영하고 있다.

국토해양부는 2004년부터 지방자치단체가 운영하는 시스템의 정보를 서로 원활하게 공유할 수 있도록 교통정보, 버스정보의 교환을 위한 지능형교통체계 표준을 제정하였고, 교통체계지능화사업의 시행자가 사업추진시 지능형교통체계 표준을 준수하도록 법제화하고, 사업시행자가 지능형교통체계 표준적용을 검증할 수 있는 지원체계를 마련하였다.

지방도로 및 대중교통을 관할하는 지방자치단체는 교통체계지능화사업의 실질적인 주체로서, 신호운영체계를 개선한 실시간 신호제어, 도시고속도로교통관리, 실시간교통정보제공, 불법주정차단속, 버스운행관리/정보제공, 대중교통전자지불 등 관할도로

및 대중교통을 대상으로 다양한 서비스를 제공하고 있다.

지방자치단체에 광범위하게 보급되어 있는 대표적인 서비스는 시내버스 정보제공으로 전국 시내버스의 90%가 넘는 2만 8천대의 버스운행정보가 수집되고 있으며, 40여 개 도시의 버스이용자는 버스 정류장에 설치된 안내단말기, 휴대전화, ARS, 인터넷을 통해 실시간으로 정보를 제공받을 수 있다. 매년 단계적 사업을 통해 서비스의 공간적 범위와 매체를 확대하고, 시스템의 기능을 개선하고 있는데 2009년에도 주요 도시에서 교통정보수집범위 확대, 버스운행정보제공 매체의 확대를 통해 지능형 교통체계 서비스를 확장하였다.

2009년 서울시, 경기도, 인천시 등 수도권 23개 자치단체가 협력하여 광역버스정보를 연계하고, 정보제공을 위한 정류장 안내단말기를 확대하는 사업을 추진하였다. 서울시, 대구시 등 15개 자치단체는 국토해양부의 지원을 받아 간선도로를 대상으로 교통관리시스템(ATMS: Advanced Traffic Management System) 구축사업을 추진하였다. 이 사업은 하이패스 단말기를 장착한 차량과의 통신을 통해 교통정보를 수집하는 시스템의 구축을 포함하는 사업이다.

공공부문에서 수집·관리하는 교통정보의 양이 증가하고 범위가 확대됨에 따라 다양한 정보통신매체를 통해 실시간 교통정보를 제공하는 민간부문의 서비스도 활성화되고 있다. FM 부반송파를 통해 교통정보를 제공하는 MBC idio 서비스에 이어 DMB를 통해 교통정보를 제공하는 TPEG(Transport Protocol Experts Group) 교통정보제공 서비스가 등장하면서 방송사업자의 교통정보서비스가 확대되고 있다. 또한 위치추적기능을 갖춘 휴대전화가 보급되면서 통신사업자가 제공하는 교통정보서비스도 다양해져, 최근에는 애플리케이션의 개발 및 탑재가 자유로운 스마트폰의 보급으로 교통정보서비스를 이용하는 이용자가 증가하고 있다.

마. 재난관리시스템

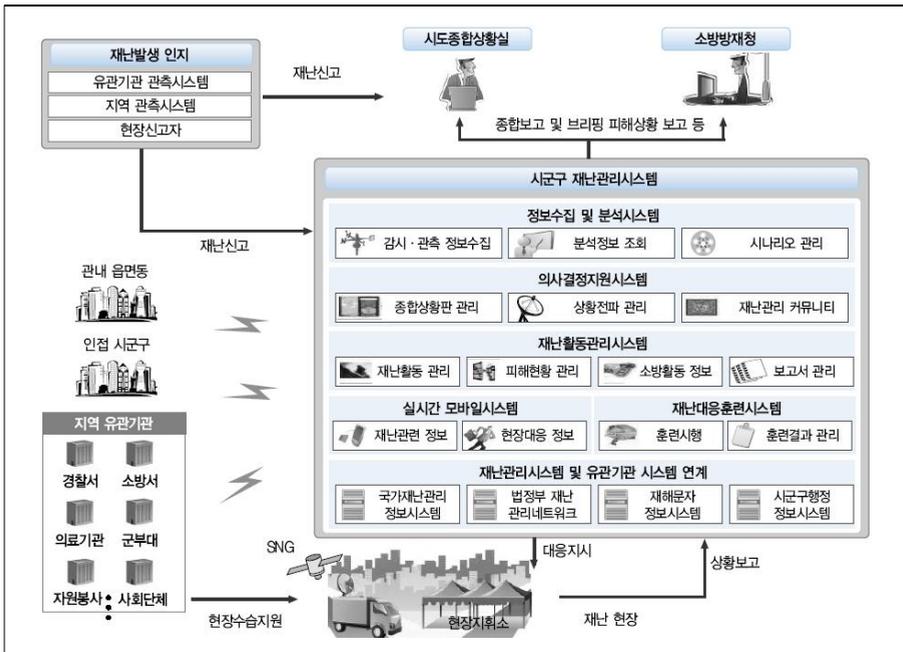
급속한 경제발전과 도시화에 따라 복합건물의 초고층화, 지하생활공간 확대 등으로 재난 발생의 위험성이 증대되고 있으며, 지구온난화에 따른 예기치 못한 자연재해의

피해 증가로 재난예방에서부터 대비, 대응, 복구, 사후관리까지의 전 과정이 보다 신속하고 체계적으로 관리되기 위한 시스템 도입에 정보통신기술이 적극 활용되고 있다.

재난관리시스템은 크게 자연재난과 소방 분야로 나뉘어 지는데, 자연재난 분야는 호우, 태풍, 폭설, 지진 등 자연재난에 대해 예방, 대비, 대응, 복구, 사후관리 등의 재난 관리프로세스를 정보화한 것으로 대표적으로 자치단체 재난관리시스템을 들 수 있다.

2008년 구축된 시군구 재난관리시스템은 시군구 단위의 효과적인 재난대응 활동을 지원하고자 쓰레기처리, 방역, 의료 등 재해발생후 시행되는 긴급행정서비스 업무지원과 재난상황정보수집 및 분석을 통한 의사결정 지원, 재난활동관리, 재난대응훈련 등 지방자치단체의 자체적인 재난대응을 위한 지원시스템들로 구성된다. 시군구 공통 기반시스템에 다른 업무시스템들을 함께 탑재하여 시스템 유지관리를 쉽게 하고 네트워크 단절시 독립적인 재난관리 업무수행이 가능하도록 하였다.

그림 6-8. 시군구 재난관리시스템



자료: 한국정보화진흥원, 2009:148

2009년에는 재난영상정보(CCTV)통합·연계시스템이 구축되어, 지방자치단체에서 설치·운영하고 있는 하천감시용, 산불감시용, 문화재감시용, 해안감시용 등 다양한 CCTV들이 통합적으로 관리되게 되었다. 지방자치단체 및 유관기관의 CCTV 영상 정보 연계를 통해 상호공동이용기반이 마련되고 기존 재난관리시스템의 GIS 전자상황판에 CCTV 영상정보화 현장의 관측정보, 시설정보, 피해상황정보 등을 통합 표출하여 신속한 상황판단 및 효과적인 현장 대응 지원이 가능하다.

바. U-City 인프라

유비쿼터스 사회로의 진전에 따라 지방자치단체들도 시민의 삶의 질 향상과 지역 경제 활성화를 위해 유비쿼터스 도시를 도시의 미래상으로 설정하고 있다. U-city는 주거, 경제, 행정, 시설 등 도시의 다양한 구성요소에 유비쿼터스 기술을 적용하여 언제 어디서나 첨단 서비스를 제공하는 도시를 말한다. 기존 도시는 행정, 교통, 경찰, 소방 등 업무특성에 따라 정보센터 및 정보통신망을 별도로 구성·운영하고 있지만 u-City는 이러한 도시의 주요 기능별 정보를 서로 연계하여 제공함으로써 효율적인 정부 서비스의 실현을 가능하게 한다. 또한 이동통신, WiBro, 광통신망, RFID/USN 등을 통해 도시기반시설, 수질·대기환경 관련 정보를 실시간 수집하여 긴급대응도 가능하여 시민의 안정성을 확보할 수 있게 한다(한국정보화진흥원, 2009:206).

우리나라도 2008년 유비쿼터스도시건설등에관한법률을 제정하여 u-City 인프라 구축을 지원하고 있다. 국토해양부는 2008년 u-City 실천계획을 마련하여 u-City 시범 도시 선정 및 지원 등의 사업을 추진하고 있으며, 행정안전부는 2007년 u-Life 21 기본계획과 u-City 구축기반조성사업 등을 통해 지방자치단체의 u-City 사업을 지원하고 있다.

▣ 표 6-3. 2009 u-City 시범도시 선정(국토해양부) ▣

구 분	과 제 명	사업내용
부산광역시 (기존도시형)	첨단 IT 기반의 안전도시 구현을 위한 u-방재인프라 통합구축사업	<ul style="list-style-type: none"> • u-방재인프라 통합플랫폼 구축 • 배수 펌프장 실시간 모니터링 및 원격관리시스템 • u-개인단말기 서비스
인천경제 자유구역청 (신도시형)	경제자유구역 송도지구 u-시범도시 지정 및 지원사업	<ul style="list-style-type: none"> • 지능형 상황인지 방법서비스 • 공공주차장 통합이용 서비스
서울특별시 마포구 (뉴타운형)	마포구 아현 뉴타운 및 주변 생활권 u-City 시범도시 조성	<ul style="list-style-type: none"> • 아현뉴타운 u-Community Center • u-Park Avenue • u-Street

u-City 건설에 대한 적극적인 정책지원으로 각 지방자치단체별로 다양한 u-City 응용서비스를 구현하고 있다. 우리나라 최초의 u-City 건설사업인 화성 동탄지구가 2008년 8월 준공되었으며, 자치단체에서는 첨단 u-IT 기술과 서비스를 융합한 다양한 u-서비스 모델을 본격 도입하고 있다.

▣ 표 6-4. 지역기반 u-서비스지원사업(2009) ▣

구 분	지역	주요 내용
목조문화재 u-안전관리시스템 구축	전라 북도	<ul style="list-style-type: none"> • 국가, 도지정 목조문화재 200개소(14개 시군)대상으로 침입감시, 화재 조기발견 등의 재난관리체계 구축 및 대응체계 마련의 서비스 표준모델 개발
체합형 -오동도 자연생태공원 서비스구축	여주시	<ul style="list-style-type: none"> • 오동도에 유비쿼터스 기술을 활용하여 천혜의 자연생태환경을 과학적으로 관리하고, 관광객에게 u-생태체험서비스 개발
u-비즈니스 선도지역 구축	강릉시	<ul style="list-style-type: none"> • 기존 독립적으로 추진되던 환경, 헬스, 관광서비스를 경포도립공원, 시외버스터미널, 강릉휴게소를 연계한 융합서비스 모델개발
녹색기반 탄소배출량관리서비 스 구축	광주 광역시	<ul style="list-style-type: none"> • 공동주택/공공기관 탄소배출량 측정 및 감축 유도 서비스, 탄소배출권 모의거래시스템, 대기환경 모니터링 시스템, 스마트 계량시스템 구축 등 u-City 융복합서비스 모델을 결합하여 미래지향적인 u-City 서비스 모델 개발
u-IT기반 도시시설물 안전 서비스모델 구축	부산 광역시	<ul style="list-style-type: none"> • 도시시설물의 안전을 실시간으로 관리하고 재난에 신속히 대처하여 체계적인 통합관제가 이루어질 수 있는 u-IT기반 도시시설물 안전 서비스모델 구축
새와 사람이 공존하는 u-천수만 생태관광모델 구축	서산시	<ul style="list-style-type: none"> • 서산 천수만을 대상으로 수질오염 모니터링, 밀렵/쓰레기 무단투기 등의 환경감시 서비스, 농작물 피해예방서비스, 생물다양성관리계약서비스 등의 단위 서비스 융복합을 통해 u-환경 및 관광서비스 모델 개발

(계 속)

구 분	지역	주요 내용
u-상쾌한 문화공간 서비스 구축	경주시	· 경주지역 주요 문화재(대릉원, 첨성대, 안압지 일대) 및 세계문화 엑스포 공원에 u-체험서비스, 사적지 u-방법/방재서비스, 안압지 수질모니터링, u-쉼터서비스, u-자전거서비스, 무인발권 서비스모델 개발
USN기반 도심시설물 안전관리시스템	제천시	· 도시조명관리, 결빙지역 안내관리, 도로시설물 원격안전계측 및 독거노인 대상의 독거노인 안심서비스 등 융복합 통합관리 서비스 개발
위치정보기 u-Guide 서비스 구축	인천광역시	· 세계도시축전행사 중 u-IT 신기술을 활용한 u-City 기반조성, 전시장 행사 및 관람동선을 연동하여 최적화된 관람스케줄 제공 등 제공

자료: 한국정보화진흥원, 2010b:86

그러나 전국 자치단체를 대상으로 u-City 구축 애로사항을 조사한 결과에 따르면 (한국정보사회진흥원, 2008a), 법제도 미흡(74.1%), 예산부족(63%), 서비스 모델 부족(51.9%) 등의 순으로 나타났다.

법 제도 미흡 문제를 해결하기 위해 우선 유비쿼터스도시의건설등에관한법률이 제정되었으나, 법 제정 이후 후속조치로서 u-City 종합계획 수립, u-City 사업추진운영조례제정 및 사업관리 규칙 등의 개정·정비가 필요할 것이다.

실질적인 문제는 u-City 인프라 구축과 운용에 드는 막대한 예산일 것인데, 현재 u-City 서비스를 선도적으로 도입한 자치단체들은 구축비 뿐만 아니라 구축의 10% 수준인 운영비 문제로 많은 어려움을 겪고 있다.

일례로 최초의 u-City 건설지구인 화성 동탄지구는 총 450억 원의 사업비로 공공정보통신망(광케이블 기반 자가정보통신망) 구축, 도시통합정보센터, 교통·환경·안전·기반시설 등 13개 공공정보서비스를 제공하고 있는데, 시스템유지보수, 전기·통신요금, 센터 임대료 등 운영비가 연간 60억원 이상이 소요되어 운영비 확보에 애로를 겪고 있다.

그나마 신도시 개발과 함께 추진되는 경우에는 구축비용이 도시개발비에 포함되기도 하지만, 기존 도시의 경우에는 자치단체의 재정에 의존해야 하기 때문에 부담이 큰 상황이다. 이에 따라 u-City 구축 활성화를 위해 초기 투자비가 많이 소요되는 인프라 구축의 경우 일부 자치단체의 사례처럼 BTL, BTO 등 민간자본을 활용하는 방

안을 강구할 필요가 있다.

또한 u-City 인프라의 효율적 운영을 위해 u-City 통합센터 및 플랫폼, 기존의 ITS, GIS 등 시스템과의 연계 및 확장이 필요하다. 그리고 무선네트워크기반의 서비스의 경우 데이터 요금·회선비용 등의 부담으로 인하여 서비스 지속운영이 곤란한 사례가 많은 것을 감안하여, 경제성·안정성·보안성이 확보되는 네트워크 확산을 위한 기술개발 및 구축, 활용 가이드라인 등의 제시가 필요하다.

사. 공간정보정책

1995년 지리정보체계(GIS)구축사업은 같은 해 발생한 대구지하철가스폭발사고 등으로 도시 및 지역시설물에 대한 체계적 관리가 필요하다는 사회적 공감대가 형성됨에 따라 시작되었으며, 국가적 위기였던 IMF 사태를 맞아 일자리 창출 및 경제위기 극복을 위한 공공근로사업의 일환으로 추진, 전국 3대 지하시설물 구축사업, 수치지형도 구축사업 등이 추진되었다. 공간정보에 대한 뚜렷한 비전이나 로드맵 없이 긴급한 시대적 요구에 따라 공간정보정책이 시행되던 시기였다.

그림 6-9. 공간정보 관련 주요 이슈

	기반조성	활용확산	연계통합	의사결정지원	지능형 공간	
공간정보 관련 추진 업무	· 도면전산화 · 지형도, 공중주제도, 지하시설물도 및 지적도 등 수치지도화 · 정보화 근로사업을 통한 인력양성	· 데이터베이스 유통 및 응용시스템 구축 · 국가지리정보유통망 구축 - 총 139억 약 70만 건 유통	· 데이터베이스와 응용시스템의 연계·통합 · KOPSS, UPIS, 3차원 국토공간정보 등 연계 및 활용	· 수요자 중심의 공간정보 맞춤형 서비스 · 실내외 공간정보 구축 및 제공	· 물리공간과 가상공간의 상호작용 · 고정밀 공간정보 적용분야 도출	
산업·기술적 이슈	Modem IPv4 Homepage E-mail Pager→City phone	Web portal PDA LAN, WAN T1, Cable Mobile Phone	Web 2.0, Blog Smart Phone Wireless Fiberglass CNS, PNS, ITS, GPS Google map/Earth Cyber world, Convergence RFID, USN	Twitter Wearable computing Intelligent CNS, D-GPS Mirror world, Metaverse Second Life Space Intelligence Social Network, U-City	Semantic web Invisible Devices Calm technology Grid computing Cloud computing Disposable computing Robot	
			Our GIS Professional GIS	My GIS Geospatial Web		
사회·문화적 이슈	대구 지하철 가스폭발, 삼풍백화점·성수대교 붕괴, 지방자치시대 개막, IMF	세계무역센터 테러 밀레니엄 버그 보안기술 개발	UCC 휴대폰(인터넷) 웹스톱, 홈뱅킹 온라인 민원 업무	국경없는 새로운 지역사회 형성, 친환경 지속가능 녹색 도시공간	가상현실의 디지털 정체성, 시·공간 개념의 변화, 재난·재해·범죄에 대처한 능동형 안전망	
	1995	2000	2005	2010	2015	2020

자료: 주현중, 2010:16

2000년 이후 휴대폰·인터넷의 대중화로 디지털 공간정보에 대한 수요가 증가하기 시작하였고 밀레니엄 버그에 대한 우려로 정보보안기술개발에 대한 필요성이 증대되어 기존에 구축되어 있던 데이터베이스를 기반으로 각종 응용시스템들을 개발하였으며, 2005년 이후로는 웹 2.0과 UCC(User Created Contents)의 활성화, 공간정보를 활용한 네비게이션 사용자 확대, RFID(Radio-Frequency Identification), USN(Ubiquitous Sensor Network) 등 유비쿼터스 기술과 같은 지능형 기술개발이 동시다발적으로 진행되고 있다. 또한 스마트폰의 등장으로 이전에는 수요자에 불과했던 소비자들이 공간정보를 소비하는 동시에 가공하고, 활용 솔루션을 자체 제작하기도 하는 ‘프로슈머(prosumer)’로 바뀌어 가고 있어서 앞으로 점점 수요자 중심의 맞춤형 공간정보서비스가 중요해지고 있다(주현중, 2010:16).

2000년대 이후 정보통신기술의 비약적 발전과 기술의 축적은 공간계획·관리의 내용과 물리적 계획대상의 범위를 광역화하는데 기여하였다. 그동안 축적된 다양한 공간위계와 분야에 대한 정보화의 진전으로 과거보다는 비교적 충분한 데이터를 가지고 도시 및 지역문제에 적극적으로 대처하고 있다.

한국은 1995년부터 국가지리정보체계구축기본계획을 마련, 21세기 공간정보기반의 통합적 국토계획 수립의 기반을 마련하였고, 2007년에는 u-코리아 기본구상 등을 제시하며 유비쿼터스 국토기반 구축을 위한 미래상을 제시하였다. 2009년 종래의 국가지리정보체계구축및활용등에관한법률이 폐지되고 국가공간정보에관한법률이 제정·시행됨에 따라 2010년 제4차 국가공간정보정책기본계획(2010~2015)이 수립되었다.

제4차 기본계획은 ‘녹색성장을 위한 그린공간정보사회 실현’이라는 비전하에 ‘녹색성장의 기반이 되는 공간정보’, ‘어디서나 누구라도 활용 가능한 공간정보’, ‘개방·연계·융합활용 공간정보’의 3대 목표를 제시하고 있으며, 국가공간정보정책은 기본 공간정보, 공간정보 관련 표준, 공간정보 유통, 공간정보 기술, 공간정보 인적자원, 파트너쉽, 법제도, 조직 등의 요소로 구성되는 국가공간정보기반과 이를 활용하기 위한 공공부문과 민간부문의 활용체계 및 공간정보산업을 포괄하고 있다.

기본공간정보 부문은 기본지리정보 DB구축사업 및 국가기본도 수정갱신·제작사업 등의 사업을 추진하였으며, 공간정보 표준화 및 유통부문은 국가공간정보 표준화

사업, 국토정보 표준화 연구사업, GIS 국가표준체계확립 국가공간정보 유통체계 구축 사업으로 구분하여 추진하였다. 주요 응용사업 부문은 국가공간정보 활용 및 연계체계 기반 강화를 목표로 국가공간정보의 중복성을 방지하고 공동활용을 위한 통합체계 구축 및 토지, 도시계획관리의 응용시스템 개발, 국가공간정보 기술혁신을 위한 기술개발 사업을 추진하며, 일반 응용사업 부문은 국민의 공간정보에 대한 수요충족을 위해 국토, 수자원, 관광 및 문화재, 환경, 농업, 산림, 해양, 교통 등의 공간정보 관련 행정업무 서비스를 제공하는 사업을 추진하였다.

기본공간정보의 활용 활성화를 위해서는 다양한 사용자가 공간정보구축시 활용할 수 있도록 공간정보의 최신성 및 신뢰성의 확보가 요구된다. 유통부문은 시스템 안정화 노력과 유통망 갱신 및 향후 유통망 사용자 급증에 대비한 관리체계 확보방안 마련이 필요하다.

주요 응용사업 부문에서는 적극적인 사용자 요구사항 반영 및 관련 시스템간 연계성 확보, 성과물의 활용 확대를 위한 노력 등이 필요하다.

일반 응용사업 부문의 사업의 범위가 대상이 포괄적이므로 상호협력적 거버넌스체계 구축 및 공간정보기반 통합 부문에 대한 사업들이 더 필요하다. 예컨대 일반 응용사업 부문에서 지하공간정보의 구축 및 활용기반과 지하수, 농촌용수, 하천 분야 공간정보의 표준화 및 기반을 마련하였지만 유관기관과의 연계성 확보 및 콘텐츠 추가·활용방안이 요구되면 실시간 연계체계 구축 및 시스템의 지속적 기능개선 노력이 필요하다.

2. 평가 및 발전과제

가. 국내동향 평가

다른 나라가 20~30년 걸릴 정보화 성과를 불과 10년 미만의 짧은 기간에 이뤄낸 것은 압축성장의 전형적인 예였다. ‘산업화에는 늦었지만, 정보화는 앞서가자’라는 국민적 공감대와 정부의 정보화에 대한 적극적인 지원은 새로운 시장과 수요를 창출하

는데 결정적인 기여를 하였다. 그러나 성장이 빨랐던 만큼 부작용도 있었다. 그중 대표적인 문제가 정보화에서 발견되는 그리고 정보화로 인한 불균형 구조이다.

정보화에서 발견되는 불균형은 한국의 정보기술의 발전이 몇몇 분야에 집중되어 있어, 초고속인터넷 등 통신기술과 반도체같은 부품기술에서는 경쟁력을 갖는 반면, 컴퓨터 기술과 콘텐츠 기술은 여전히 발전지체 상태를 보인다는 것이다. 특히 미래 유비쿼터스 지능사회의 근간을 이룰 가상현실이나 공간정보 분야에서 원천기술이 정보 선진국에 뒤따르지 못하고 있다. 지역발전 측면에 보다 큰 문제점은 정보화로 인한 지역간 불균형 구조의 지속이다. 물론 지역간 불균형 문제는 정보화라는 단일 변수에 의한 것이 아니라 복합적인 작용에 의한 것이지만, 정보통신기술 인프라가 지역 발전의 주요한 하부구조로 인식되고 있는 상황에서 정보화의 지역간 불균형 문제는 우선적으로 해결되어야 할 주요 과제로 남는다. 본 연구에서 수행한 전문가 설문조사에서도 정보화를 고려한 지역발전정책에서 가장 우선적인 대응방향으로 정보 인프라 불균형 해소(32.2%)를 제안하고 있다.

정보화가 공간에 미치는 영향의 논의에서 가장 중요하게 다루어진 부분이 원격근무 등의 실현을 통한 업무환경 변화에 따른 공간적 변화였다. 그러나 한국의 경우 재택근무, 탄력근무형태와 같은 유연적 근무형태에 대한 인식이 저조하고, 대면위주의 보고 및 회의문화가 만연되어 있어 ICT를 기반으로 한 새로운 업무방식에 대한 변화가 더딘 실정이다.

원격근무에 대한 대국민 인식조사(한국정보화진흥원, 2009)결과에 따르면, 응답자의 57%가 원격근무의 도입이 필요하다고 응답하였으나, 향후 자사가 5년내에 원격근무를 시행할 가능성에 대해서는 부정적인 인식·근무환경 등의 이유로 11.5%만이 가능하다고 밝혔다⁸⁰⁾.

그러나 최근 스마트워크센터 근무형태의 스마트워크 등장으로 재택근무로 대별되던 기존의 원격근무형태의 단점, 즉 근태관리 애로, 보안 미흡, 업무집중도 저하 등을 보완하며, 자택 인근의 ICT 환경이 완비된 원격근무 사무실에서 근무하도록 함에 따

80) 원격근무 시행가능성 전망결과, 전혀 없다(20.2%), 별로 없는 편이다(44.7%), 반반이다(23.5%), 어느 정도 있다(11.1%), 매우 많다(0.4%) 등으로 나타났다.

라 업무 능률제고 및 이동에 따른 비용 절감 등 두 마리 토끼를 잡을 수 있다는 인식이 높아지고 있다.

이에 따라 스마트워크의 확산을 위해 스마트오피스 등 스마트워크 지원 인프라 확충 및 도입 유인책 등 활성화를 위한 정책 수립이 필요한 시점이며, 새로운 업무형태의 등장에 따른 새로운 장소전략도 마련되어야 한다. 예컨대, 스마트오피스의 입지는 교외지역 중에서도 특히 대중교통과 생활편의시설 등이 기구축되어 있는 장소에 입지하는 경향을 보이고 있으므로 이에 따른 장소전략이 수반되어야 할 것이다.

한편, 공간정보정책 관련, 한국은 1995년부터 GIS 사업을 통하여 공간정보기반을 구축하고 GIS 활용체계를 개발하여 왔다. 최근에는 정보통신기술이 발전으로 디지털 융합시대가 도래함에 따라 지능형교통체계(ITS), 첨단도시(U-city) 등 다양한 융복합 공간정보활용 서비스가 개발되고 있다.

그러나 그동안 대부분의 GIS 활용체계는 가상공간상의 서비스에 머물러 현실공간의 지능화를 통한 공간정보서비스 측면은 미흡한 실정이다. 지자체별로 기존 정보화 서비스의 개별명칭 앞에 ‘U-’ 접두어를 붙인 사례가 많으나 기술 또는 구성요소 등의 측면에서 기존 정보화서비스와 큰 차별성을 확보한 사례는 많지 않다. U-city 등 현재 추진되고 있는 첨단공간구축사업은 다음과 같은 문제점들이 노정해 있다.

첫째, 첨단공간(Ubiquitous Space)의 개념, 조직구성 및 활용 등 기초개념설정이 미흡하다. 이와 같은 첨단공간의 개념체계 부재는 유비쿼터스 서비스의 품질저하 및 관리기관 부재, 지역간 상호운용성 확보 불가능 등을 야기시키고 있다. 둘째, 학술·연구분야, 관 주도 공공분야 및 민간분야를 통틀어 첨단공간서비스 접근방식이 대부분 전자공간 중심적 사고방식에 머물러 있다. 이러한 전자공간기반 서비스 구현은 결국 물리공간과의 연계의 미흡으로 귀결될 수밖에 없는 실정이다. 셋째, GIS 기반에서 U-IT와 유기적 기술융합을 위한 방향 제시가 미흡하다. 디지털융합시대에 첨단공간 구현의 중간매개적 핵심기술로서 GIS의 중핵적 역할 정립 및 타 기반기술과의 연계 활용모델 제시가 필요한 시점이다(정문섭·조춘만, 2010:35).

나. 발전과제

앞서 살펴본 정보화로 인한 한국의 공간구조의 변화 전망, 정보화에 따른 지역개발의 해외사례 및 한국의 정책 동향에 기초하여 향후 정보화시대 지역발전정책의 과제를 도출해보면, 가장 우선적 과제는 정보인프라 및 서비스의 불균형 해소이다. 이는 비단 한국 뿐만 아니라 서구의 정보화정책의 주요 과제이기도 한 것인데, 지역간 정보 불균등의 해소는 지역 차원에서의 노력도 필요하겠지만, 국가적 차원의 지원과 대책 마련이 더 절대적인 해법이다. 따라서 서구의 경우에도 지역정보화사업에 앞서 국가정보화사업이 선행되어 있고, 지역간 뿐만 아니라 계층간 정보격차해소를 위한 노력도 기울이고 있다. 단, 본 연구는 국가정책이 아닌 지역정책으로서 발전과제를 모색하는 것이므로, 정보격차 완화를 위한 지역의 발전과제에 보다 초점을 맞추어 발전전략을 모색하도록 한다.

두 번째 과제는 정보화정책과 공간정책의 연계 측면이다. 지역발전에 있어 정보인프라 및 서비스의 확보는 이제 필요조건이 아니라 충분조건이 될 정도로 중요성이 높아지고 있으나, 도시 및 지역발전정책인 공간정책과 정보화정책이 상호연계하여 정책이 추진되고 있지 못하다. 지역정보화정책은 전자공간상의 서비스에 머물러 실제 공간인 도시 및 지역공간의 지능화를 통한 공간정보서비스 제공으로 실현되고 있지 못하며, 공간정책은 지역발전의 충분조건이 되어야 할 정보화전략들을 공간계획상에 적절히 담아내고 있지 못하다. 최근 U-city종합계획 등의 제도적 기반 마련으로 양자간의 연계가 모색되고 있으나, 첨단공간서비스 접근방식 또한 대부분 전자공간 중심적 사고방식에 머무르고 있는 실정이어서 물리적 공간정책과의 연계체계가 모색될 필요가 있다.

셋째, 지역발전정책에서 민관협력체계의 구축 필요성은 비단 정보화에 따른 과제에 한정되는 것은 아니겠지만, 지역정보화정책 추구에 있어 무엇보다도 절실한 과제이다. 프로슈머들의 등장으로 한국의 공간정보생산과정에서도 머지않아 영국의 OpenStreetMap과 같은 소셜 네트워크 플랫폼이 등장할 것이며, 민간부문의 공간정보생산은 계속 확대될 것이다. 그동안 권위를 바탕으로 한 공간정보생산만을 주장해온 공공기관이 민

간의 수요를 민첩하게 만족시키지 못한다면 민간이 주체가 되는 공간정보 생산시장이 자연스럽게 형성될 것이다.

이에 따라 지역정보화정책에 있어서 중앙정부, 지방정부, 민간기업, 개인정보생산자 등 다양한 이해관계자가 참여하는 상호 협력체계가 구축되어야 한다. 이를 위해서는 공공부문과 민간부문이 생산·관리하고 있는 정보를 기관과 개인 제공·공유·활용할 수 있는 개방적 정보 접근성도 제고되어야 할 것이다. 또한 민간시장에서는 검증되지 못한 공간정보의 품질이 문제점으로 부각될 것이므로, 공공기관이 민간에서 생산해내는 자발적공간정보를 스크린하여 품질을 관리할 수 있는 방안을 모색해야 할 것이며, 향후 양산되는 자발적공간정보가 공간정보서비스에 적극 활용될 수 있는 방안이 강구되어야 한다.

일례로 교통체계지능화사업을 추진하는 기관이 증가함에 따라 각 기관이 수집·관리하는 교통정보를 공유하기 위한 연계체계의 구축이 과제로 등장하고 있다. 국토해양부와 수도권 지방자치단체가 협력하여 추진한 광역버스정보시스템 구축사업은 정보연계를 위한 지능형교통체계 표준(기술기준)의 적용, 기반정보의 구축·관리, 각 기관의 역할과 협력 등 정보연계를 둘러싼 기술적, 정책적 쟁점을 드러내는 계기가 되었다.

2010년 설 귀성·귀경길에 교통정보사이트에 대한 접속은 전년대비 40%가 증가하였고, 휴대전화 문자교통정보 이용횟수는 213%가 증가하였으며, 국토해양부의 트위터를 이용한 설 교통정보서비스가 약 67만 건의 조회수를 기록하는 등 지능형교통체계서비스에 대한 사회적 수요는 증가하고 있지만, 공공부문이 수집한 교통정보의 유통을 둘러싼 논란은 지속되고 있다.

교통시설과 수단을 관할하는 공공부문이 구축한 교통관리시스템, 버스정보시스템이 전국적으로 확산되고 있지만, 이와 함께 각 기관이 수집·관리하는 정보를 어떻게 연계하여 전국 단위, 수단간 연계 정보로 통합하여 서비스를 창출할 것인지, 다양한 정보통신매체를 활용한 민간부문의 다양한 교통정보서비스를 어떻게 활성화할 것인지가 과제로 제기되고 있는 것이다.

제4절 지역발전정책의 방향 및 전략

1. 정책방향

기존 연구들(강현수, 1993, 주성재·김태환, 1998, 진영환 외, 1999, 김현식 외, 2002, 이용우 외, 2009)이 제시하고 있는 정보화에 의한 한국의 공간구조변화는 첫째, 기존 대도시로의 일차적인 집중 내지 수도권 집중 현상은 한동안 지속될 전망이다. 둘째, 새로운 근무형태의 증가, 교외지역에 정보산업 관련 고용의 증가 등으로 분산적인 입지형태가 나타날 것으로 예상되지만, 분산화가 일어나더라도 정보의 집적이 풍부한 기존 대도시 주변지역에 국한될 것으로 예상된다. 셋째, 이론상으로 지방의 정보기반 확충과 정보서비스 접근 향상 등의 영향으로 지방으로의 인구 및 기능 분산의 가능성이 있으나 실제로 정보화의 발전은 수요에 의존하기 때문에 한동안 정보화 불균형으로 인한 대도시와 지방도시간의 지역간 격차는 더욱 심화될 것으로 보인다. 정보통신 인프라가 구축되었다 하더라도 그 밖의 다양한 사회경제적 요인 때문에 지방 도시가 대도시에서 분산되는 기능과 인구를 유인하는데 한계가 있을 것이기 때문이다.

정보화에 따른 한국의 공간구조변화 전망을 바탕으로 지역발전정책에서 논의되는 정책은 크게 두 가지 방향이 있다. 지역 및 도시의 정보화정책과 정보화에 따른 지역 및 도시정책이다.

지역 및 도시의 정보화정책은 공간상에 정보화를 촉진시키려는 정책이다. 즉 정보통신기반시설, 행정전산화, 원격의료나 교육, 텔레포트, 정보도시, 지리정보시스템 구축 등 지역 및 도시의 측면에서 논의되는 대부분의 정책이 여기에 해당한다. 정보화에 따른 지역 및 도시정책은 정보화로 인해 발생하는 공간구조상의 변화에 대응하는 정책이라고 할 수 있으며, 광의로 보면 전자의 정책을 포함한다고 할 수 있다.

정보화로 인한 공간구조변화 전망 중, 비교적 공감대가 넓게 형성되고 있는 것은 집중과 분산의 동시화, 그리고 정보화의 강한 영향으로 기존 도시기능에 ICT 기반 구축의 중요성이 더해지고 있다는 것이다.

따라서 정보화에 따른 지역발전정책의 수립 방향은 광의의 개념으로 정보화로 인해 발생하는 공간구조상의 변화에 대응정책이 될 것이나, 구체적인 정책과제는 이같은 방향성 안에서 정보화를 활용한 지역의 정보화 정책을 어떻게 수립할 것인가에 초점이 맞추어질 수밖에 없다.

본 연구에서 수행한 전문가 설문조사에서도 정보화를 고려한 지역발전정책에서 가장 우선적인 대응방향으로 정보 인프라 불균형 해소를 제안하고 있어 구체적인 과제는 지역의 정보화정책에 초점을 두고 있다.

정보화에 따른 지역발전정책의 기본방향은 분산적 집중형 지역발전정책의 추구에 있다. 정보화가 국토공간에 미치는 영향을 고려하는 정책은 정보화가 국토공간에 미칠 긍정적인 영향은 적극 활용하고 부정적인 영향은 적절히 대처해야 하는 것이다.

앞서 한국의 정보화에 의한 공간구조변화 전망에서, 정보화는 도시의 광역화를 유발하고, 도시내부에 집중해 있던 기능을 부심 또는 외곽으로 분산시킬 가능성이 있으며, 인구와 산업의 지방분산 가능성도 엿보이므로 이러한 가능성이 긍정적으로 현실에 나타날 수 있도록 국토정책상의 여건을 마련해주는 일이 필요하기 때문이다.

한편 정보화는 중심부인 수도권으로의 정보 종속의 정도를 높임으로써 집중을 심화시킬 가능성도 제기되며, 정보 인프라가 일부지역에 집중함으로써 지역격차를 심화시킬 가능성도 있으므로 이러한 부정적인 영향을 최소화하기 위하여 지방의 정보활용여건 개선 정책 등이 필요하겠다.

먼저, 대도시 지역의 경우, 대도시로의 일차적인 집중과 수도권 집중 현상이 한동안 지속될 전망이며, 정보화에 따른 업무환경 변화 등으로 도심에 집중되어 있던 기능이 대도시 주변 외곽으로 분산되고 있는 동향을 보이고 있으므로, 이에 따른 대책이 필요하다. 대도시 지역은 첨단정보통신기술을 활용한 도시의 물리적공간의 지능화가 점점 더 강화될 것이므로, 정보통신기술과 도시공간 부문의 융복합화를 통해 물리적 도시공간을 지능화하고, 체계적인 공간계획 및 관리가 뒤따라야 한다.

지방중소도시 지역의 경우, 이론상으로 지방의 정보기반 확충과 정보서비스 접근 향상 등의 영향으로 지방으로의 인구 및 기능 분산의 가능성이 있다고 하나, 실제로 대도시와 지방도시간의 지역간 격차는 더욱 심화될 것으로 내다보는 전망이 많다. 특

히 정보화의 발전은 수요에 의존하기 때문에 한동안 지역간 정보 불균형도 심화될 것이므로 지방중소도시의 정보격차를 완화할 수 있는 전략들이 마련되어야 한다.

농산어촌 지역, 도서·접경지역 등 낙후지역의 경우, 지역간 정보 불균형이 극심히 나타날 수 있다. 자연재해로 인한 피해, 낮은 수준의 생활서비스 보급 등으로 인해 편리한 정보서비스의 제공이 무엇보다도 절실한 지역임에도 불구하고, 정보화 수준이 매우 낮으며, 정보이용 활용 또한 낮다. 대도시 지역으로 집중되어 가고 있는 정보인프라와 다양한 서비스들의 혜택이 낙후지역에까지 효율적으로 공급될 수 있는 방안이 강구되어야 한다.

■ 그림 6-10. 분산적 집중형 ICT 기반구축 ■



2. 발전전략

가. 공공접속장소의 전략적 배치

정보화시대의 분산적 집중형 공간구조는 정보통신 네트워크를 따라 이루어진다. 네트워크는 분산을 선도하고 그 결절점은 집적지로 성장하게 된다. 대도시지역의 도심 업무지구(CBD)는 지역적 수준의 광섬유네트워크와 텔레포트, 국지적 수준의 LANs 과 스마트빌딩들로 가득 채워져 한층 강화된 디지털융합 인프라 구축으로 도시간 네트워크와 세계적 상호의존성을 강화시킨다. 전 세계와 연결되는 결절점이자 경제활동의 거점 역할을 지속적으로 수행할 것이다.

저개발지역에서도 정보 인프라의 구축은 여전히 중요한 문제이겠지만, 농촌과 낙후 지역까지 균등하게 정보통신 하부구조를 구축하는 것은 사실상 불가능하다. 이러한 지역에서는 정보통신기술을 효율적으로 활용할 수 있는 고학력 이용자가 많지 않을 뿐만 아니라 정보통신기술의 활용 의지가 높은 이용자가 적기 때문에 공공의 개입 없이 시장공급만으로 전국에 균형적인 정보통신 인프라의 구축은 불가능하기 때문이다. 따라서 가장 최소한의 수준으로 농촌 및 낙후지역의 정보 인프라가 ‘공공의 접속 장소’, 즉 스마트 장소로서 전략적으로 배치된다면 지역에 매우 큰 영향력을 발휘할 수 있다.

대도시 지역의 경우 업무환경변화에 따라 주변 교외지역으로의 스마트오피스 입지 동향을 보이고 있으므로, 주거·교통·문화·환경 등 삶의 질이 높은 지역을 중심으로 스마트워크센터의 입지를 중심으로 한 스마트 장소전략이 필요할 것이다. 현재는 주거밀집지역 및 대중교통체계가 구축되어 있는 곳에 스마트오피스가 입지하는 경향을 보이고 있으나, 향후 정보통신기술이 더욱 발달하여 모바일 워크 등 지능형 업무가 보다 보편화될 경우 유사한 입지조건에 더하여 골드 칼라를 유치할 수 있는 입지요인이 부각될 것이기 때문이다.

대도시 및 대도시 주변지역으로의 정보통신 인프라의 지속적인 축적으로 인해 상대적으로 소외될 것으로 보이는 지방중소도시의 경우 전략적으로 정보도시기반시설이

확충되어야 할 것이다. 향후 ICT를 기반으로 하는 융복합화가 계속 진전될 전망이므로 지역간 정보격차를 문제를 비단 정보격차 해소의 시각만으로 바라보지 않고, 다양한 도시 및 지역개발 수단의 활용, 예컨대 신도시 개발 및 신산업단지 조성시 정보 인프라 및 서비스가 필수적으로 조성되는 첨단공간개발의 지향 등 지역간 정보격차 완화 방안을 강구할 필요가 있다.

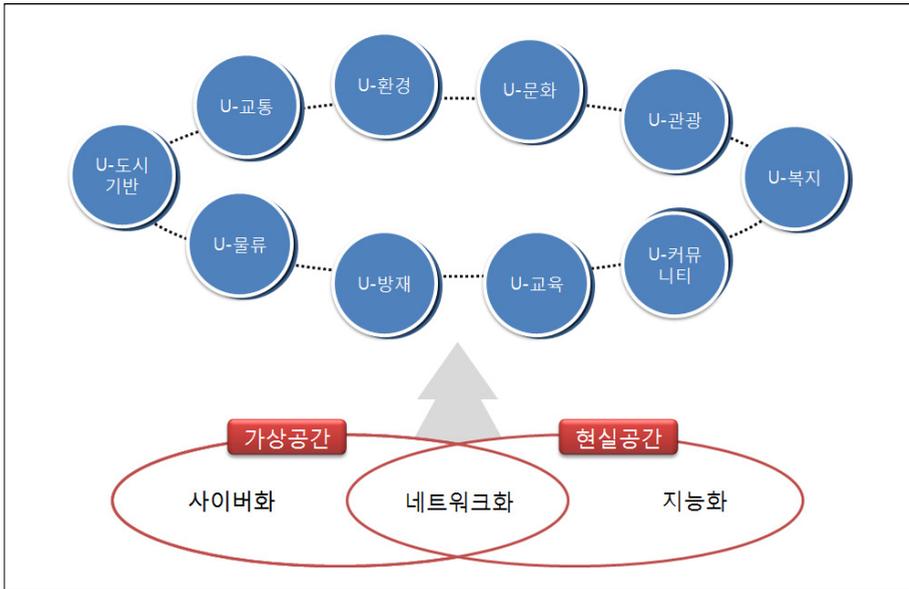
정보화 수준 및 정보이용의 활용 또한 매우 낮은 농산어촌 지역, 도서·접경지역 등 낙후지역의 경우, 공공접속장소는 보다 전략적으로 배치될 필요가 있다. 인터넷의 보급과 활용은 현재의 정보화마을 조성사업 등으로 지역간 정보격차를 어느 정도 완화할 수 있겠지만, 향후 진전될 모바일 시대를 대비한 정보 인프라의 구축 및 활용에 까지 균등한 공공의 공급을 전제할 수는 없을 것이다. 이 경우, 정보 인프라의 구축은 활용을 전제로 한 거점 장소 육성전략을 채택할 수밖에 없을 것이다.

나. 공간의 지능화를 통한 공간정보서비스 구현

지능형 공간은 도시 및 지역공간과 첨단정보통신기술을 융합을 통해 지능형 공간 정보서비스를 구현함으로써 거주 공간의 질을 개선하고 지역 경쟁력을 제고시키는데 중점을 두는 전략이다. 이는 ‘가상공간’과 ‘지능화된 현실공간’간 네트워크화에 의해 구현되는데, 가상공간은 현실공간에 대한 정보화 및 사이버화를 통해 구현된다. 지능화된 현실공간은 실제 국토에 u-IT 기반 칩과 센서를 부착하여 국토의 상황관제와 시설관제를 실현하므로 구현된다. 이들 가상공간과 지능화된 현실공간간 네트워크화에 의해 지능형공간이 구현된다.⁸¹⁾

81) 사이버화는 지상과 지하를 포함한 도시 전체의 다양한 구성요소를 현실도시와 유사하게 입체적으로 디지털화하여 컴퓨터 속에 저장·관리하고 논리적·물리적으로 연계·통합하여 정보를 처리 및 서비스하는 것을 의미하며, 지능화는 국가나 지자체 차원에서 관리해야 하는 공공시설물에 전자칩이나 센서를 내장하여 실시간 정보수집을 통해 상황관제와 시설관제를 구현하는 것을 의미함. 네트워크화는 사이버화된 공간, 즉 가상공간과 지능화된 공간, 즉 지능화된 현실공간을 전산시스템(HW&SW) 측면에서 연계·통합하는 것을 의미한다(정문섭 외, 2008:35).

그림 6-11. 지능형 공간의 구현



우리나라 지역정보화정책의 경우 가상공간상의 서비스 구축은 어느 정도 실현되고 있으나 현실 공간인 도시 및 지역공간의 지능화의 발전 수준이 상대적으로 더딘 실정이다. 따라서 첨단정보통신기술을 활용한 도시 및 지역공간의 지능화 전략이 우선적으로 추구되어야 한다.

첨단정보통신기술을 활용한 도시 및 지역공간의 지능화는 정보통신기술과 도시 및 지역개발 부문의 융복합화를 통해 도시 및 지역공간을 지능화하는 것으로 체계적인 공간의 계획 및 관리를 위하여 도시 및 지역 정보의 실시간 수집과 관리, 공간정보의 활용성 극대화, 지능화 개념의 공간데이터체계 구축, 공간 시설물의 지능화 구현 등을 의미한다(정문섭 외, 2008:68).

공간의 지능화가 구축되면, 수요자가 필요로 하는 첨단공간서비스를 언제 어디서나 원하는 활동으로 지원할 수 있도록 지능형공간기반 정보서비스체계를 마련해야 한다. 여기에는 도시기반시설 뿐만 아니라 교통, 방재, 환경, 문화, 관광, 교육, 복지 등 모든 분야에서 지능형공간정보를 활용하여 신속하고 즉시적인 서비스를 구현할 수 있다.

최근 스마트폰의 보급 등으로 증강현실을 통해 관광정보를 제공하는 스마트 투어가 개발되어 현실화되고 있는 단계에 이르고 있으므로, 관광객 유치와 지역개발의 주요한 수단이 되는 지방자치단체의 경우 위치기반 서비스가 가능한 스마트폰 이용자를 위한 다양한 콘텐츠의 구축으로 관광객을 효율적으로 유치하고 소비활동을 진작하는 방안을 모색할 필요도 있겠다.

■ 그림 6-12. 스마트폰의 증강현실 예시 ■



다. 지능형 정보공간서비스 구현을 위한 상호연계협력의 강화

지역정보화정책에 있어서 중앙정부, 지방정부, 민간기업, 개인정보생산자 등 다양한 이해관계자가 참여하는 상호 협력체계가 구축되어야 한다.

정보화는 초기의 기반 구축비용이 상당히 소모되므로, 정보화 기반 구축을 위한 국가 차원의 제도적 지원 및 법제도 정비가 필요하다. 정보화 기반 구축을 위해 각종 규제를 완화하거나 인센티브를 제공하는 방식으로 민간부문의 기술개발을 유도하고 국가 차원의 예산을 편성하여 선도적 시범사업들을 지속적으로 추진해 나가야 한다. 또한 장기적으로 기초과학 및 원천기술개발에 투자하고 관련 인력개발을 장려함으로써 정보화 기반 구축을 위한 여건을 조성해야 한다.

지역개발의 실질적인 주체인 지방자치단체는 지능형공간정보 클러스터 구현 등 관

런 산업의 발전을 통해 지역경제를 활성화할 수 있는 구체적인 방법을 찾아내어야 한다. 또한 지역 여건에 맞는 맞춤형 지능형 공간정보서비스 시범사업들을 발굴·운영하여, 현 단계의 정보통신기술 및 지역여건에서 실질적으로 제공할 수 있는 공간정보서비스의 실체를 파악하고 보다 많은 지역주민이 실질적인 혜택을 입을 수 있도록 서비스 구현의 실제 역할을 담당해야 한다. 한편 각 자치단체는 DB통합 및 연계, 시스템 상호호환 부문에 있어서 지역적인 이해관계를 서로 달리 할 것이나 지역의 이해를 초월한 국가적 차원의 상호협력이 요구된다.

민간부문은 정보통신기술력을 축적하고 새로운 시장을 개척함으로써 전 세계로 확장될 수 있는 시장을 선도해야 한다. 다양한 서비스를 발굴하고 그에 맞는 응용기술을 개발하여 표준을 선점하는 노력도 병행되어야 한다. 또한 공간정보의 활용 가치를 높여 부가가치를 만들어 내고 이를 다시 지능형 공간정보에 대한 수요로 변환하여 공간정보의 수집 및 관리체계에 피드백할 수 있어야 한다.

각 주체별 구체적인 협력체계는 부문별 소요에 따라 구체화하는 것이 바람직하다. 일례로 현재 교통정보를 공유하기 위한 연계체계의 구축이 과제로 등장하고 있는 ITS 분야의 경우 국토해양부와 수도권 지방자치단체를 필두로 한 협력체계가 구성되어 각 기관간 역할 정립, 정보연계를 둘러싼 기술적, 정책적 쟁점 논의 등 구체적인 과제를 해결해야 한다.

이러한 기술적 쟁점들은 향후 정보통신기술의 발달 및 이해관계에 따라 보다 다기하게 나타날 전망이다. 공공부문 및 민간부문이 수집한 공간정보의 합리적인 유통을 둘러싼 시스템 체계화를 위해 공공/민간/개인간 정보유통구조에 대한 전반적인 대책도 마련되어야 한다.

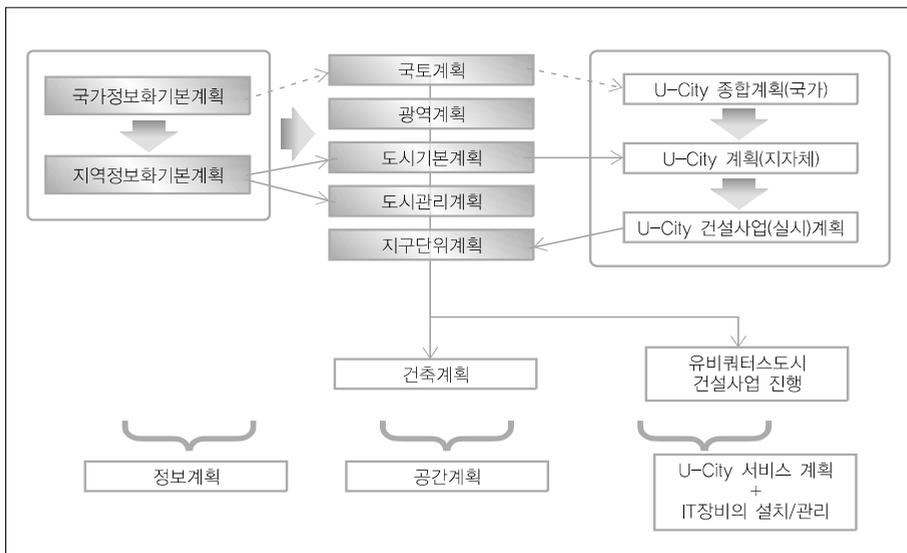
라. 공간정책과 정보화 정책의 상호연계 강화

국가정보화기본법상의 지역정보화기본계획은 공간정보계획을, 국토계획법상의 도시 및 지역계획은 공간계획을, U-city계획법상의 U-city기본계획은 공간정보서비스계획의 개별 분야를 담당하고 있으나 해당 계획체계간 원활한 연계개념 제시 또는 사업

을 통한 실행적 연계의 사례는 미약한 실정이다.

따라서 지방자치단체의 정보화계획에 의한 공간정보계획체계, 「국토계획법」에 의한 공간계획체계는 현재보다 더 긴밀한 연계관계를 구축하여 공간계획의 공간위계 및 계획분야별로 요구되는 공간정보 지원이 가능하도록 제도적 정비가 이루어져야 한다.

■ 그림 6-13. 관련계획 연계 방안 ■



먼저 향후 개별법에 의한 정보화계획, 공간계획 및 U-city 계획간 유기적 연계체계 확보를 위한 방안으로 U-city사업계획 수립과정에서 첨단공간관리시스템을 활용하는 방안을 모색해야 한다. 둘째, U-city 계획의 역할을 공간계획이 지향하는 목표, 전략 등을 고려하여 지역 또는 세부 물리공간에 맞는 공간정보서비스를 계획하고 GIS 분석을 통해 첨단공간 구성요소를 구축, 운영·관리하도록 해야 한다. 셋째, 「국토계획법」에 의한 공간계획과 U-city법에 의한 U-city 계획 역시 지구단위계획 단계에 모두 수립되어 공간계획에 의한 물리공간과 U-city 계획에 의한 전자공간간 상충되는 점들을 총괄 심의할 수 있도록 제도적 정비가 필요하다. 이를 통해 물리공간의 비가역적 훼손을 방지하고 도시 미관을 확보할 뿐만 아니라 좀 더 지속가능한 첨단공간

실현에 요구되는 정보시스템 및 현장기기 등을 확보할 수 있는 관련 제도 마련도 동시에 가능할 수 있기 때문이다(정문섭, 2010:41-42).

마. 지역 SNS 구축을 통한 지역 활성화

현재 한국 인터넷 이용자들의 59.7%가 블로그를 이용한 인터넷 공간에서 소통을 즐기고 있는 것으로 나타나⁸²⁾ 정보화가 새로운 소통문화를 진전시키고 있다. 또한 정보통신기술의 지속적 발전으로 네트워크 연락망에 근거한 다양한 서비스들이 제공되고 있어, 인터넷 공간상 인맥이 형성된 이용자들간의 상호 소통수단으로 페이스북, 싸이월드 등 소셜네트워크서비스(Social Networking Service)가 각광받고 있다. 최근 스마트폰 이용자들이 증가함에 따라 트위터, 미투데이 등 모바일 SNS서비스가 본격적으로 증가하기 시작하였다. 모바일 서비스의 비약적인 발전으로 이용자들은 말 그대로 언제 어디서나 상호간의 관심·생각 등을 실시간으로 소통할 수 있게 되었다.

따라서 새로운 소통문화를 활용한 지역 활성화 정책으로 커뮤니티 기반의 SNS 구축을 통한 지역발전전략이 모색될 필요가 있다. 지역 SNS의 콘텐츠는 다양하게 구성될 수 있다. 상점가 및 재래시장 활성화를 모색하는 경우 지역 SNS를 통한 재래시장의 가치 발굴, 근교농업과 연계한 아침시장 등 상점가 이벤트 홍보, 지역 이용객을 타겟으로 한 할인쿠폰 발급 등에 소셜네트워킹서비스를 활용할 수 있다. 일본 아오모리현의 지역 SNS 활용사례와 같이, 지역 방송국과 연계하여 콘텐츠 개발 및 홍보·마케팅 활동을 극대화할 수도 있다.

최근 들어 각광받고 있는 자립형 지역 공동체 사업 등 커뮤니티 비즈니스 사업 활성화를 위한 소통수단으로서도 지역 SNS는 적극 활용될 수 있다. 새로운 커뮤니티 비즈니스 사업 아이템 발굴단계에서부터 사업화에 이르기까지 모든 소통과정에 지역 SNS를 활용하여 신규사업 진입장벽을 제거하고 보다 많은 지역주민들이 참여할 수 있는 틀을 제공할 수 있기 때문이다. 초기단계의 커뮤니티 비즈니스 사업을 위해서는 자치단체가 지역 SNS 시스템 기반을 구축해야 할 것이다.

82) 방송통신위원회·한국인터넷진흥원(2009).

제7장 분권화에 기초한 지역발전전략

제1절 이론논의 및 환경변화

1. 분권과 지방자치의 개념

분권과 분산의 개념은 행정학, 경제학, 지역학 등 상이한 학문적 배경에 따라 다르게 정리되고 있다. 그런데 이들 학문들은 학술적 패러다임의 전환에 조응하여 상대적으로 개념이 달리 쓰이기도 하며, 시대적 조류를 반영하여 공통의 성격을 띠기도 한다. 최근 들어 사회과학분야에서 공통의 학술적 조류라 하면 거버넌스 패러다임을 들 수 있으며 그에 따라 지방자치, 분권을 정의내리고 해석하는 데에도 거버넌스의 틀이 적용되기 시작하였다.

그 결과 지방자치, 분권이라는 현상을 구성하는 행위주체가 확대되어가고 있다. 전통적으로는 지방자치 및 분권은 중앙정부, 지방정부라는 행위주체 차원에서 이해되었으며 분권을 논할 때 이들 간의 권한이양, 자원배분 등에 한정되는 경향이 존재했다. 그러나 거버넌스 패러다임에서 볼 때 지방자치에 관여하는 행위주체는 정부(중앙정부, 지방정부 등)뿐만 아니라 시민사회가 주요하게 등장하였으며, 지방자치의 수준은 중앙정부, 지방정부, 그리고 시민사회(지역사회) 간의 상호작용의 결과로 발현된 것이라 할 수 있다. 이 틀에 따르면 지방자치는 상호대등하고 호혜적인 정책의사결정 및 집행을 위한 통합적 거버넌스의 구축이 중요해지면서 통합적 거버넌스를 포괄하는 개념으로 지방자치가 확대되어가고 있다. 이 절에서는 전통적인 의미의 분권화 유형에 대해 먼저 살펴보고 거버넌스 틀에서 볼 때 지방자치를 구성하는 행위주체와 이들 간의 분권화를 살펴보도록 한다.

먼저 전통적인 흐름에서 분권화 유형과 영향에 대한 논의를 살펴보도록 한다. Minis & Rondineli(1989; 권오성, 2007 재인용)는 대체로 분권화를 공간, 시장, 행정 등 3가지 차원에서 개념을 정의하고 있다. 첫째, 행정적 분권화(administrative decentralization)는 계획, 관리, 자원배분에 대한 책임을 중앙정부에서 자치단체로 이전하는 과정을 의미한다. 둘째, 공간상의 분권화(spatial decentralization)는 인구 및 경제활동의 분산과정으로 지역정책 차원을 의미하는 것으로, 지역연구자들은 분산(decentralization)으로 해석하기도 한다. 셋째, 시장의 분권화(market decentralization)는 정부의 정책결정이 아니라 시장메커니즘에 의하여 재화와 용역을 공급하는 조건을 창출하는 제반 과정들과 관련된 것으로 시장의 균등화를 의미한다고 할 수 있다.

상기 세 가지 분류에서 행정적 분권화는 중앙정부가 갖고 있는 행정적·재정적 권한이나 능력이 지방자치단체에 분산되어 있고 지방자치단체에 대한 국가의 지도·감독(통제) 수준이 낮아 지방자치단체의 자주성이 높은 것을 의미하며, 행정적 분권화는 다시 (1) 행정분권화(administrative decentralization), (2) 재정분권화(fiscal decentralization)로 구분될 수 있다. 여기서 행정분권화는 중앙정부와 하위정부의 각 단계별 정부들 간에 공공서비스의 공급을 위한 권한, 책임, 재정적 자원을 분배하는 절차를 이전하는 것을 의미하며, 권한분산(deconcentration), 위탁·위임(delegation), 이양(devolution), 민영화(privatization)의 4가지 형태가 있다.

권한분산은 중앙정부 내에서 행정적 권한과 책임이 재분배되는 것을 의미하는 것으로, 지방자치단체의 권한이나 자율성이 증가하는 것은 아니므로 엄격히 말하면 지방분권에 포함된다고 할 수는 없다. 또한 위탁·위임은 분권화의 가장 보편적인 유형으로, 중앙정부는 위임을 통해 정책결정 및 공적 기능을 자율적 행정기관으로 이전시키며, 이 때 중앙정부는 정책결정의 최후 책임만 지고 있다. 한편 권한의 이양은 중앙정부의 정책결정, 재정, 관리적 기능이 지방정부와 협력하는 준정부기관에게로 이전되는 것을 의미하며, 이양은 수직적 개념이 아니라 중앙정부와 지방자치단체가 독립적인 위치에서 상호협조하는 관계 속에서 발생하는 것을 의미한다. 민영화는 공공기능의 수행권한을 공조직으로부터 사조직으로 이양하는 것을 의미(Savas, 1987)하는 것으로, 계약, 보조금, 구매권, 지정특허 등을 통해 재화나 서비스의 생산과 전달

을 민간조직에 이양하는 것을 의미하며 이 경우에 궁극적인 책임은 정부와 공공에게 있다고 할 수 있다.

한편, 재정분권화는 중앙정부로부터 지방정부가 얼마만큼 독립적으로 재정운영에 관한 의사결정수준을 결정할 수 있는가를 나타내는 개념으로, 재정분권화는 지방정부의 업무수행에서 수입과 지출을 독립적으로 조달 운영할 수 있는 정도를 의미한다.

재정분권화의 정도에 영향을 미치는 요인에 대한 연구들을 정리해보면 크게 두 가지 결론을 보이고 있다. 첫째, 경제발전상태가 재정분권화를 강화시킨다는 입장이다. 이러한 연구들은 국가별로 부유한 국가들의 재정분권화 정도가 그렇지 못한 국가들보다 더 높다고 결론 내린다. 둘째, 지방정부의 역량이 재정분권화의 지속성을 강화시키고 긍정적인 효과를 나타낸다고 분석한다. 대체로 재정분권화의 부정적인 효과의 실례로 중남미 국가들이 지방정부 역량이 갖추어지지 않은 상태에서 분권화가 진행되어 빈번한 재정위기 상태를 만들었다는 입장이다.

▣ 표 7-1. 재정분권화 관련 연구동향 ▣

재정분권화의 정도에 영향을 미치는 요인	연구자	결론
경제발전상태	권오성(2004), Kee(1977), Bahl&Nath(1986), Wasylenk(1987), Panizza(1999)	대체적으로 부유한 국가의 재정분권화의 정도가 가난한 국가보다 높음
지방정부의 역량(capacity)	Fukasaku&Mello(1999), Bird&Vaillancourt(1998), Ahmad(1977)	1990년대 중남미의 여러 나라에서 열악한 지방정부의 역량을 고려하지 않고 분권화개혁을 취해 많은 혼란과 재정적 위기가 발생

자료: 권오성(2007), 17-18쪽 내용 정리

그러나 정부의 행정적, 재정적 권한이 지방으로 이양될 경우에 지방자치가 이루어지는 것은 아니다. 실질적인 지방자치가 이루어지기 위해서는 해당 지역의 경제적 역량과 지역사회내 자율성을 보장하고 있어야 한다. 이러한 입장은 지역사회내 의사결정과정에서의 민주성, 자율성과 관련하여 거버넌스 접근을 취하는 학자들에 의해 제기되고 있다.

거버넌스 접근은 세계화, 분권화, 민주화 등으로 정치·경제·사회의 조건이 변화된 상황에서 새로운 형태로 제기되는 문제들에 대한 ‘관리요구’(governing needs)가 점점 높아지면서 다양한 사회구성원의 참여와 협력을 통한 새로운 관리체제를 모색하는 과정에서 등장하였다(Kooiman, 1993). 이 때의 “관리요구”란 복잡해지는 사회 여건 속에서 정부조직이 예측, 통제하기 힘들어지는 상황을 설명하는 것으로, 정부가 주민을 관리, 통제하는 것이 아니라 지역 주민, 지역 시민단체, 지역사회의 모든 참여자들이 참여함으로써, 특정 상황과 여건을 관리, 통제하는 것을 의미한다. 그리고 이에 따르면 지방자치의 참여지는 지방정부, 중앙정부, 시장, 시민사회, 기업 등까지를 포괄해야 한다는 것을 의미한다(한승준, 2006).

전통적인 분권화 유형과 거버넌스 접근을 동시에 고려할 경우 지방자치는 지방정부, 지방행정, 지방정치, 지역 등으로 구성된다(이종수, 2002). 일반적으로 지방정부는 지방자치단체와 같은 개념으로 사용되기도 하나 여기에서는 지방의회와 집행부를 중심으로 정책과 행정이 이루어지는 일련의 과정에 초점을 맞춘 개념이다. 지방행정은 지방정부 안에서 일상화된 집행업무를 다루는 과정 혹은 결과를 의미한다. 지방정치는 지역사회 내에서 발생하는 제반 과정들을 다루는 것을 의미하는 것으로 권력의 획득, 자원의 배분, 공동체적 통합과 문제해결의 과정을 포함하는 것으로, 지방정부를 넘어서 시민사회를 포괄한다. 지역은 지방행정뿐 아니라 지역주민을 비롯한 지역사회, 지방정치, 지방경제 등을 포함하게 되는 것이다. 이러한 거버넌스적 접근을 고려하면 지역주민과 지역사회가 합의한 방향으로 지역이 변하는 것이 지방자치이며, 이러한 지방자치라는 목표가치를 달성하기 위해서는 지역사회의 역량 강화와 이를 토대로 한 행정적 권한 이양과 재정 권한이 전제되어야 하는 것을 의미한다고 할 수 있다.

그림 7-1. 지방자치의 구성요소



자료: 이종수(2002)의 그림을 수정

2. 지방분권과 지방분산

지역은 지역사회, 지역경제 등 다양하게 쓰이고 있으나 일반적으로 특정 공간단위에서 활동하고 있는 주체들과 그 주체들의 활동을 의미한다. 공간계획에서 지역은 국가의 하위공간단위로 중간계층적 성격을 지니면서 지역내 여러 공간단위들은 지역 내적으로는 공통의 특성을 지니고 지역 외적으로는 상호보완적이거나 밀접한 기능연계를 지니고 있다는 것으로 정리될 수 있다([표 7-2] 참조).

따라서 지역개발은 지역 내적으로는 산업화와 도시화에 필요한 물적 기반을 마련하고 지역내 사회경제적 조건을 개선하는 다양한 활동을 포괄하며 지역 외적으로는 지역간 발전격차를 시정하는 것이라 할 수 있다.

■ 표 7-2. 지역의 다양한 정의 ■

구 분	지역의 정의
Richardson (1979)	중심부와 주변부로 구성된 국가의 하위공간단위
Glasson (1974)	전국과 최하위 공간단위 사이에 존재하는 지리적으로 연결되고 연대성을 지닌 중간계층 수준의 광범위한 공간단위
Markuse (1987)	독특한 물적, 문화적 특성을 지닌 영토적 단위
Czamanski (1973)	지역을 영역(area), 지구(zone), 지역으로 구분하면서 영역은 공간적 경제분석에 유용한 개념으로 2차원적 공간의 어느 부분을 지칭하는 용어로, 지구는 지리적 영역을 인위적으로 구분한 기술적인 용어로 주변지역과 상이한 성격을 가지는 장소를 지칭, 지역은 구조에 있어 포괄적이고 독자적으로 기능할 수 있는 공통적인 역사성을 지닌 국가경제내의 한 영역으로 정의

자료: 김태환 외(2003:22)에서 재인용

이러한 측면에서 분권은 중앙-지방 권한 재배분 문제인데 비하여 분산은 지역간 공간적 경제력 재배분 문제이며, 분권은 권한이양을 통한 지방정부의 권한 강화인데 비하여 분산은 경제발전을 통한 지역격차 해소이며, 분권은 모든 지방에 대등한 권한을 이양하고 같은 기회를 부여하는데 비해 분산은 저발전지역을 우선적으로 배려하는 것이라 할 수 있다(김태영, 2008).

■ 표 7-3. 분권·분산정책의 비교 ■

구 분	분권정책	분산정책
성격	중앙-지방 권한 재배분	지역간 공간적 경제력 재배분
정책내용	권한이양을 통한 지방 강화	지역간 격차 해소
지역간 대우	지역간 기회의 균등, 대등한 대우	저발전지역 우대
소요비용	낮은 수준의 행정비	높은 수준의 투자비
갈등기제	중앙정부와 지방정부	지방정부간, 지역간
정책가시성	복잡하고 불분명	단순하고 분명
이해관계	정치적 이해관계	경제적 이익
정책수행기제	권한이양과 자원분산	권한과 자원의 집중

자료: 김석태(2008:180)

지역개발에 있어서 지방분권의 필요성은 다음과 같이 정리될 수 있다. 지역개발전략의 분권화 정도가 낮아 중앙집권적 지역개발정책이 추진되는 경우국가의 총량적 발전을 추구하다보니 지역주민이 요구하는 바와 다르게 지역개발계획이 수립되고 사업이 추진되는 경우가 존재하며 각 지방의 독특한 필요를 고려하지 못하게 된다. 또한 지방분권화가 지역 발전에 미치는 긍정적인 이유는 지방정부가 주민들에게 보다 가까이 존재하므로 근접성의 원리에 따라 더 나은 서비스를 주민에게 제공할 수 있어 지역수요에 부응하는 지역개발전략을 수립할 수 있어 지역 경제발전을 달성하게 된다는 주장이 존재한다.

지역발전전략의 중앙집권적 시스템은 지역간 격차를 교정하는 데에 중요한 역할을 수행할 것이라 기대되기도 한다. 지방의 역량이 부족한 경우에 지역격차를 시정하기 위한 중앙집권적 계획의 추진은 오히려 지역발전을 유도할 수 있으므로, 분권화와 지역발전 간의 관계는 다소 복잡하다고 할 수 있다. 지방분권화와 지역격차의 관계를 실증적으로 분석한 연구(홍준현, 2001)에 따르면, 기능이양과 인력의 분권화가 재정 분권화에 비해 지역 격차 해소에 상대적으로 더 중요한 요소로 나타났다.

■ 표 7-4. 지방분권, 경제발전, 지역격차 간의 관계 ■

구 분	관 계	논 의
분권-지역경제발전 간 관계	비례관계	- Oates의 분권화 정리(decentralization theorem): 중앙에 의한 획일적인 자원배분보다 지역 선호와 실정에 맞는 자원배분이 효율적 - 분권은 지방정부의 자율권을 강화하여 지방정부에 대한 인센티브를 제공하므로 지방정부가 주도적으로 내생적인 발전을 추진
	명확한 관계 없음	- 분권화가 지역경제발전을 가져온다는 것은 믿음에 가깝다고 주장 (Rodriguez-Pose and Bwire, 2004) - 분권의 발전에 대한 기여 여부는 국가의 소득수준, 정치체제의 발전정도, 국가 규모 등에 따라 다름(Rodriguez-Pose and Bwire, 2004)
분권-지역균등발전 간 관계	비례관계	- 분권(특히 재정분권화)이 지역격차 완화에 긍정적인 영향을 미침(Canaleta et al., 2004)
	반비례관계	- 분권을 통한 발전의 속도는 지방 역량에 달려 있으므로 불균형발전문제가 제기될 수 있음 - 분권화가 지역격차를 확대한다는 경험연구가 존재(김태영, 2003; 염명배 2004; Silva, 2005; Sakata, 2004)

자료: 김석태(2008)의 내용을 정리

제2절 해외 동향 및 시사점



1. 프랑스의 대응 동향

가. 지역개발정책의 변화

프랑스는 유럽에서 특이하게 오랫동안 중앙집권체제를 유지하여 오다 1970년대부터 국가의 지나친 권한 집중으로 인해 효율성과 다양성을 떨어뜨린다는 비판을 받아 1982년에 지방분권화가 시작되었다(이종수 외, 2007). 프랑스는 전통적으로 중앙집권적 국가였으나 1981년 사회당의 미테랑이 대통령으로 당선되면서 점진적으로 지방분권적 요소가 가미되었다고 할 수 있다.

지역개발, 행정, 재정 등에서의 프랑스 분권화 추진은 다음과 같은 특징을 갖는다(이종수 외, 2007). 첫째, 중앙집권체제에서 점진적으로 지방분권적 요소를 가미하는 점진적 개혁을 추진하였다. 둘째, 지방분권화의 개혁과정에서 공간적 분산도 병행 추진하기 위하여 각종 중앙행정부서를 지방으로 이전하였다. 대표적인 사례로 엘리트 공무원 양성의 산실인 “국립행정학교(ENA)”의 지방이전을 들 수 있다. 셋째, 지방분권화를 위해 권한배분의 명확화, 행정 및 재정통제의 개선과 자율성 강화, 지방의원의 신분확립, 분권화된 계획계약의 도입, 지방행정의 민주화와 광역행정체제의 개선 등을 도모하였다.

프랑스의 분권화 역사 중에서 지역정책과 관련하여 의미 있는 몇몇 제도적 변화를 살펴볼 필요가 있다(이동우 외, 2006). 먼저, 1982년 3월 「코핀, 테파르트망 및 레지옹의 권리와 자유에 관한 법」에 근거하여 레지옹 의회의원이 직접 선거를 통해 선출되면서 지방자치단체로 인정받게 되었다. 그에 따라 독자적인 ‘레지옹 플랜’(plan des régions)을 수립할 수 있게 되었다.

미테랑정부의 지방분권화 정책에 의하여 당시 광역지방행정구역이었던 96개 도(Department)가 22개 레지옹(Region)으로 광역화, 간소화되었다. 또한 지방의 자율

기능을 강화하기 위하여 해당 레지옹에는 중앙의 임명도지사(préfet)를 파견하지만, 선출된 레지옹의회가 지역을 관장함으로써 중앙과 지역의 이원적 체계가 유지되고 있다.

이 때 레지옹과 임명도지사간의 관계도 명시되었다. 프랑스 행정단위를 이해하기 위해서는 주의해야 할 것이 임명도지사이다. 프랑스의 경우 한편으로는 자치단체에 의해 지방행정이 이루어지면서 다른 한편으로는 국가에 의해 임명되는 임명도지사 권한 하의 특별지방행정기관인 도청(préfecture)에 의해 수행된다(이종수 외, 2007). 국가지사는 내무부 장관(Ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire) 과 수상의 제청으로 대통령이 임명([http://en.wikipedia.org/wiki/Prefect_\(France\)](http://en.wikipedia.org/wiki/Prefect_(France)))하며, 국가사무의 지방 시행 책임을 국가에서 임명하는 각 지방의 임명도지사에게 위임한다.

둘째, 지역개발분야에서 프랑스의 대표적인 제도로 인정되고 있는 계획계약제도가 1982년 「계획의 개혁에 관한 법률」이 제정되면서 도입되었다. 이 계획계약제도는 지방분권을 실현하면서 동시에 전국적인 지역발전전략의 일관성을 해치지 않고 국가 사업과 지방 사업 간의 균형을 도모하기 위해서 도입된 것이라 할 수 있다.

셋째, 1995년 2월 4일에 「국토계획 및 발전기본법」의 제정을 통하여 분권화 시대의 프랑스 국토정책의 방향을 제시하였다. 이 법에서 주목할 점은 새로운 국토정책수단으로 국토계획(SNADT: Schéma National d'Aménagement et de Développement du Territoire)을 수립하도록 하여 경제계획이 아니라 독자적인 국토차원의 발전계획을 수립하도록 하였다. 이 SNADT 국토계획은 종합서비스계획(SSC: Schémas de Services Collectifs)으로 대체되어 고등교육 및 연구, 문화, 보건·위생, 정보·통신, 여객수송, 화물수송, 에너지, 자연·농촌, 스포츠 등 9개 분야별 계획으로 대체되고 이에 기초하여 레지옹의회가 레지옹계획을 수립하게 되었다.

표 7-5. 지방분권 이후 지역정책의 변화

연 도	주요 법률	내 용
1982년 3월 2일	코뮌 데파르트망 및 레지옹의 권리와 자유에 관한 법	- 레지옹이 광역지방자치단체로 인정 - 사전통제 폐지, 지사(préfet)제도 개혁
1982년 7월 29일	계획의 개혁에 관한 법	- 계획체계정비, 계획계약제 도입
1983년 1월 7일, 7월 22일	코뮌, 데파르트망, 레지옹, 국가간 권한 배분법, 개정법	- 국가와 지방자치단체 간 권한배분체계의 변경 - 권한이양(지역계획, 직업훈련 등 지역경제개발 관련 업무를 레지옹으로 이양 및 자원이전
1995년 2월 4일	국토계획 및 발전기본법	- 국토계획발전의 기본방향정립 - 별도의 국토계획(SNADT) 생성(그 이전에는 경제계획의 하위계획) - 지역개발 관련 재원의 통합
1999년 6월 25일	지속가능한 국토계획 및 발전기본법	- 사회발전, 경제적 능률성, 환경보호를 결합한 국토 발전 지향 - SNADT를 SSC로 변경(SSC에 근거하여 레지옹계획 수립)

자료: 이동우 외(2006)의 126쪽 표와 120-127쪽의 내용을 참조

나. 중앙-지방 간 관계: 계획계약과 재원

계획계약(Contrat de Plan)은 지방자치단체인 레지옹과 국가가 공동의 이해관계에 있는 사업을 추진하기 위한 재정부담을 명시한 계약을 의미한다. 즉, 계획계약은 민간의 사적인 계약처럼 중앙정부와 지방정부, 공공기관 사이의 계약이라는 점에서 차이가 날 뿐이다. 프랑스는 코뮌의 정체성이 강하여 포괄적인 국토정비가 제대로 추진되지 못하고 1999년 국토 차원의 종합서비스계획(SSC)과 레지옹계획 간의 관계 역시 계획의 구상 이상을 넘어가지 못하는 수준이었다.

계획계약은 앞서 살펴본 것처럼 1982년 「계획의 개혁에 관한 법」에 의해 제도화되었다. 계획계약은 반드시 중앙정부와 지방정부 간의 계약만을 뜻하는 것이 아니라, 공기업과 국가 간, 또는 지방자치단체와 지방자치단체 간의 계약 등 공공부문의 기관들간의 계약을 뜻한다.

1982년 제도화 이후, 여러 차례의 계획계약이 체결되었다(이동우 외, 2006). 제1

차 계획계약(1984년~1988년)은 중앙정부-레지옹-코뮌 간 협력기반이 제대로 갖추어 지지 않은 상태에서 추진되어 기반시설투자에 치중하였으며 국가-지방간 비용분담은 6:4였다. 제2차 계획계약(1989년~1993년)은 EU 구조기금을 지원받는 프로젝트를 중심으로 계획계약이 체결되었으며 이 당시엔 레지옹계획이 수립된 이후 전국계획으로 취합된 형태였다. 제3차 계획계약(1994년~1999년)에는 임명 레지옹지사가 레지옹에 대한 국고 보조금액을 사전에 알 수 있고 이에 따라 재량권을 갖고 계획책정을 할 수 있게 하였다. 제4차 계획계약(2004년~2006년)은 「지속가능한 국토계획 및 발전 기본법」이 제정되어 SSC계획이 도입된 이후에 추진된 계획계약이다.

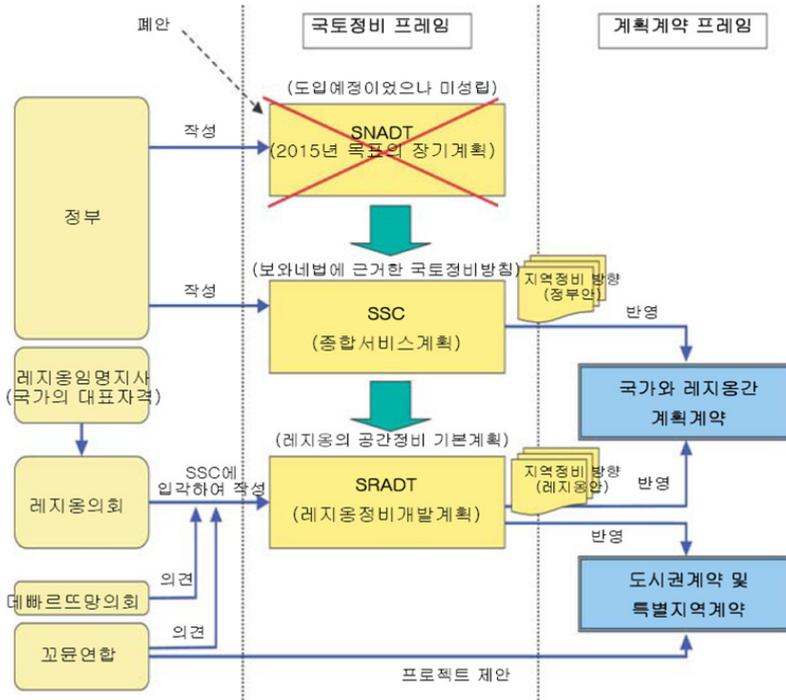
제4차 계획계약에서 SSC계획이 도입된 상태에서 체결되었으며, 국가의 SSC계획과 레지옹의 레지옹계획인 SRADT를 반영하고 또한 레지옹은 코뮌과의 계획계약에서 SRADT 및 코뮌에서 제안된 프로젝트를 반영하여 계약하게 되었다.

■ 표 7-6. 계획계약의 제도화 과정 ■

시 기	주요 내용
제1차 계획계약(1984년~1988년)	- 최초의 계획계약(「계획의 개혁에 관한 법」, 1982년 제정) - 기반시설투자에 집중
제2차 계획계약(1989년~1993년)	- EU구조기금 프로젝트에 집중
제3차 계획계약(1994년~1999년)	- 국가임명지사의 재량권 증대(국가임명지사가 국고보조금을 사전인식)
제4차 계획계약(2004년~2006년)	- 「지속가능한 국토계획 및 발전기본법」(Voynet법률에 근거, 1999년 제정)

자료: 이동우 외(2006)의 내용을 정리

그림 7-2. 계획계약제도의 구조



자료: 野村總合研究所(2003), 이동우 외(2006), 128쪽 재인용

따라서 [그림 7-2]와 같이 SSC, SRADT에 입각하여 (1)국가와 레지옹 간 계획계약, (2) 레지옹와 꼬뮌연합 간 계획계약 등이 이루어졌다. 이 때 국가는 DATAR(Délégation interministérielle à l'Aménagement du Territoire et à l'Attractivité Régionale, DIACT가 2009년에 새로운 DATAR로 변화)가 마련한 계약서 양식을 이용하고 DATAR가 지방자치단체를 포함하는 지역개발에 있어서 정책수립과 절차를 준비 및 모니터링하며, 계약관리를 지원하는 역할을 수행한다(정옥주, 2008).

국가와 레지옹 간 계획계약은 먼저, 국가가 자금의 75%에 대한 사용용도를 결정하고 나머지 25%의 용도는 임명지사와 레지옹의회 의장이 교섭하여 결정한다. 한편 계약에 포함된 대규모 프로젝트에 있어서 다양한 단체(꼬뮌, 데파르트망, 기업, EU, 중앙정부, 협회 등)로부터 자금을 조달받는 방식이므로, 반드시 중앙정부의 지역개발

사업만으로 재원이 조달되는 것은 아니다. 또한 국가와 레지옹 간 계획계약은 또다른 계획계약을 파생시키는데, 해당 계획계약에 관련된 하위 지방자치단체들에 대해 레지옹은 계획계약을 맺어야 한다.

한편 레지옹과 코뮌 간 계획계약의 특징은 다음과 같다(이동수 외, 2006). 첫째, 복수의 코뮌이 모여서 지역개발 프로젝트를 작성하여 그 이후에 레지옹과 코뮌연합체⁸³⁾ 간의 계약이 체결된다. 둘째, 계약주체로서 광역행정조직의 설립이 요구된다. 셋째, 장기적으로 합병을 유도하여 계약기간이 끝나더라도 조직을 존속시킨다.

요약하면, 계획계약제도에서 재정투자 원칙은 국가, 지방정부간 협의와 DATAR에 의한 조정을 통해서 투자액이 결정되며, 구체적인 사업프로젝트와 프로그램에 대한 계약이 결정된다.

또한 사업이 완료된 이후, 계획계약의 추진결과에 대한 평가가 이루어지는데, 중앙정부와 레지옹 정부 각각의 수준에서 평가가 이루어진다. 레지옹 지방정부에서는 국토계획발전레지옹협의회의 한 분과인 레지옹평가조정위원회에서 평가를 수행하는데, 레지옹 지역정부의 국장, 레지옹 발전담당관이 공동으로 주재하며, 의회의원과 전문가 등이 참여한다. 한편, 국가차원에서는 국가평가기관이 평가를 담당하고 중앙부처와 DATAR의 대표가 참여하여 레지옹평가조정위원회가 제출한 평가안을 검토하는 이중적인 평가시스템을 가지고 있다.

이러한 계획계약제도는 중앙정부와 지방정부 간 수직적 관계에서 중앙주도적인 지역개발사업이 아니라 중앙-지방 간에 상호 조정하는 지역개발사업 추진의 제도적 틀을 제공하고 있다. 즉, 정부간 계약이라는 틀로 사업을 추진하고 있으므로 중앙과 지

83) 프랑스 코뮌연합체는 조합(syndicat), 코뮌협력체(communauté), 코뮌협력체연합(pays, agglomération) 등이 있다. 조합은 가장 기초적인 협력형태로 우리나라의 지방자치단체조합에 해당되며 단일 사업을 위한 코뮌간 수평적 협력체인 SIVU(syndicat intercommunal à vocation unique), 2개 이상 사업의 공동추진을 위한 코뮌간 수평적 협력체인 SIVOM(syndicat intercommunal à vocation multiple), 코뮌, 광역자치단체(département, région), 상공회의소 등이 참여하는 수직적 형태의 협력체인 SM(syndicat mixte) 등이 있다. 또한, 코뮌협력체는 결성되는 지역 성격과 총인구규모에 따라 농촌형 코뮌협력체(총인구 5만 이하지역), 도시형 코뮌협력체(총인구 5만~50만), 대도시형 코뮌협력체(총인구 50만 이상의 대도시권역) 등 3가지로 구분되며 이들은 준지방자치단체로서 가능하며 코뮌을 대신하여 지방세의 일부를 징수하여 자체 사업비로 충당할 수 있다. 마지막으로 코뮌협력체연합은 여러 개의 코뮌협력체를 묶은 협력체로 위계상 가장 높은 형태의 협력 형태라 할 수 있다.

방 간 일방적, 권위적 관계를 벗어나서 중앙-지방-지방 간 공동사업 추진하는 데 있어서 계약형태로 추진하는 데 하나의 본보기를 보여주는 것이라 평가될 수 있다.

프랑스의 분권화와 관련하여 주목해야 할 특징 중의 하나가 포괄보조금의 운용이다. 1999년 「국토계획 및 발전기본법」에서 국토계획만 명시한 것이 아니라 지역개발 관련 기금들인 국토계획보조기금(FIAT), 농촌발전계획기금(FIDAR), 지방분산보조기금(FAD), 행정분산기금(FDA), 산간지역발전지원기금(FIAM), 고용보조지역기금(FRILE) 등 6개 기금이 국토계획기금(FNAST: Fonds National d'aménagement et de Développement du Territoire)으로 일원화되고 보조금 시스템이 단순화되었다는 점이다.

FNADT의 예산은 중앙이 관리하는 부분(section général)과 지방이 자율적으로 운용하여 관리하는 부분(section locale)으로 구분되었다는 점을 주목할 만하다. 즉 FNADT의 예산은 현재 우리나라의 포괄보조금과 유사한 형태라 할 수 있으며 이에 따라 지역정책에 소요되는 개발재원의 분권화가 이루어져 지역정책 영역의 재정분권화가 진행되었다고 평가할 수 있다.

2. 영국의 대응 동향

가. 지역발전정책의 변화

영국의 지역발전정책은 보수당과 노동당의 집권변화에 따라 중심축이 변하는 경향이 있다. 예컨대 보수당은 집권화와 대도시권 중심의 정비(경제쇠퇴에 따른 도심재생 등)에 집중하는 반면에 노동당은 분권화와 국토차원의 균형발전정책, 그리고 주민참여에 바탕을 둔 파트너십 구축 등을 강조하는 경향이 있다.

그런데 지역발전정책에 있어서 균형발전정책의 추구하고 지역발전추진시스템의 분권화는 일면 대립적이고 충돌하는 경향이 존재한다. 예컨대 균형발전정책은 국가 전체의 시각에서 지역격차를 판단하고 상대적으로 열악한 지역에 집중지원해서 국가 평균 수준으로 해당 지역을 끌어올리는 전략을 취하게 된다. 이 경우에는 지역발전 관

런 계획과 재원이 중앙정부의 통제 하에 이루어지게 된다. 따라서 균형발전정책은 중앙집권적인 개입전략에 의해 주도되는 경향이 존재하여 지역발전추진시스템의 분권화를 저해하게 된다.

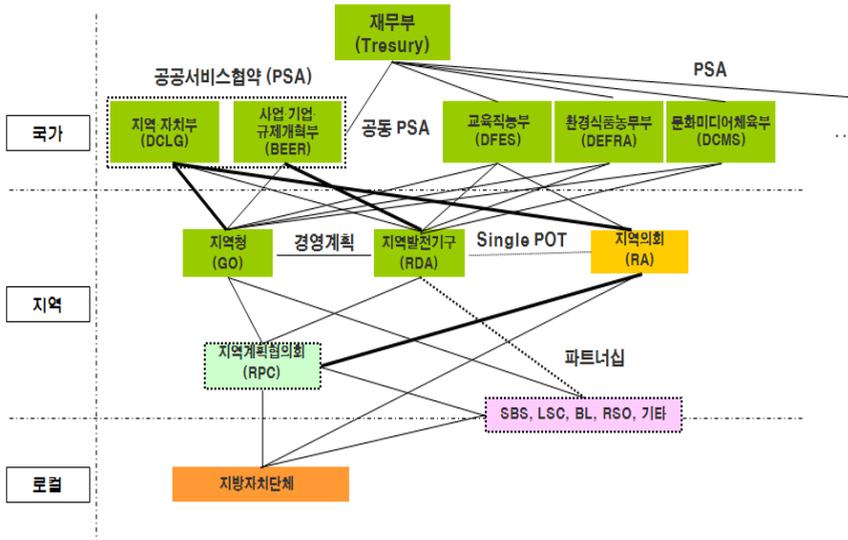
그러나 1997년 노동당의 블레어정권이 출범하면서 지역발전의 분권화가 적극적으로 추진되었다. 그 결과, 중앙정부 지역사무소(GO: Government Office of the Region), 지역발전기구(RDA: Regional Development Agency) 등이 설립되었다. 그러나 GO와 RDA는 기존에 지역별로 산재되어 있던 중앙정부의 특별지방행정기관들을 광역적으로 묶어 해당 지방자치단체가 대응하기 용이하게 했다는 특성은 있으나, 중앙정부 기관의 지방화라는 측면이 강하다.

나. 중앙-지방 간 관계: RDA, 자원

1) 정책추진시스템

영국의 지역발전정책 추진체계는 분권화가 진행되었음에도 불구하고 여전히 주도적인 지역발전정책은 중앙정부 관련 기구들에 의해 추진되는 중앙집권적인 형태를 보여주고 있다. 영국의 지역발전정책은 RDA, GO, 그리고 RA 간의 긴밀한 관계에 의해 추진되며 재원은 포괄 보조(single pot) 원칙에 의해 조성되고 운영된다. 다만, 중앙정부의 각 부처가 지방자치단체와 지방 공공서비스 협정(Local PSA Public Service Agreement)을 체결할 수 있도록 되어 있다.

그림 7-3. 영국 지역정책의 추진체계



•DCLG: Department for Communities and Local Government; BEER: Department for Business, Enterprise and Regulatory Reform; DFES: Department for Education and Skills; DEFRA: Department for Environment, Food and Rural Affairs; DCMS: Department for Culture, Media and Sport; GO: Government Offices for the Regions; RDA: Regional Development Agency; R.A: Regional Assembly; RPC: Regional Planning Conference; SBS: Small Business Service; LSC: Learning and Skills Council; B.L: Business Link; PSA: Public Service Agreement; RSO: Regional Supply Office

•굵은 실선은 주무부처 또는 직접적인 관계가 있는 기관들을 가리킴

자료: 한국지방행정연구원(2009)

지역발전기구(RDA)는 영국의 지역정책 계획 수립과 사업 추진의 핵심적인 기관이다. RDA는 1998년 「지역발전기구법」(Regional Development Agencies Act)에 근거하여 설립된 조직으로 특정 부처에 속하지 않는 지역단위의 비부처 공공기관이다. 따라서 부처별로 전문화된 사업들을 지역 단위에서 통합하여 경제개발사업을 추진하고 경제전략을 기획, 조정할 수 있게 된다.

RDA의 설립목적은 지역의 물리적, 사회적 쇠퇴와 부흥, 서비스 개선 등 지역사회의 전반적인 발전시책을 추진하는데 있으며, 이에 따라 경제개발과 재건, 기업의 효율성, 투자 및 경쟁력 제고, 고용 촉진 등을 포함하는 법정계획인 5년 단위의 지역경제전략을 수립하고 3년단위의 경영계획(corporate plan, 실행계획 성격)을 수립한다.

RDA 예산의 대부분은 5개 중앙부처에서 수행하는 13개 프로그램을 포괄보조금 형태로 배분받아서, 지역별 특성을 반영하여 사업의 우선순위를 정하여 사업을 추진하는 것이다. 잉글랜드 지방에 9개가 설립되었다가 최근에 런던에 1개 더 추가되어 총 10개가 설립되어 있다. 그 외에도 웨일즈에는 웨일즈개발기구(Wales Development Agency), 스코틀랜드에는 스카티쉬엔터프라이즈(Scottish Enterprise), 아일랜드에는 아일랜드개발공사(IDB) 등이 설치되어 있다.

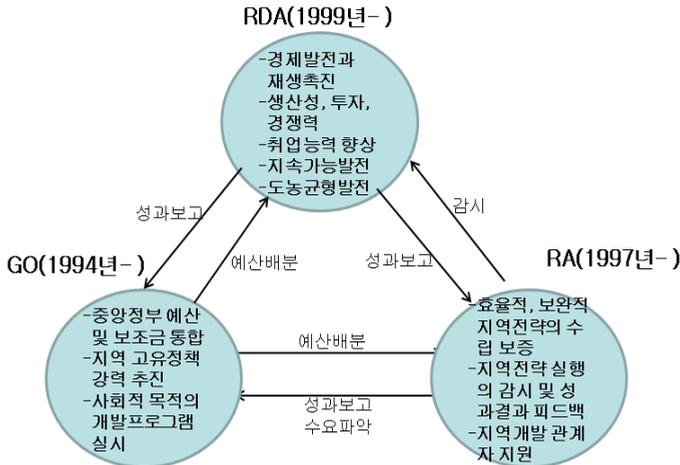
중앙정부 지역사무소(GO: Government Offices for the Regions)는 우리나라의 특별지방행정기관처럼 개별부처별로 운영되었던 지역사무소를 지역단위로 통합하면서 1994년에 9개의 중앙정부 지역사무소가 설치되었으며, 지역과의 조정 편의를 위하여 2002년 이후부터는 GO는 부수상실내 지역정책조정국의 직속으로 운영되어오고 있다.

지역사무소는 각 영역별로 지역정책을 중앙정부가 효율적으로 운영하기 위해 설립된 것으로, 중앙정부의 지역프로그램을 추진하는 것 이외에 RDA의 개발전략수립을 지원하고 RDA와 중앙정부 사이의 협력을 유지하도록 지원하는 역할을 수행하여 결국에는 GO가 RDA와 중앙정부 간 가교 역할을 수행한다.

지역협의체(Regional Chamber)와 지역의회(Regional Assembly)는 각 지역에서 결성된다는 점에서는 동일하나 그 구성인원이 다르다. 지역협의체는 지방자치단체장과 지역내 민간 부문을 대표하는 인사들로 구성된 자발적 협의체로, RDA를 보조하는 역할을 수행할 수 있었다. 그러나 2003년 Regional Assemblies Act 이후 영국 지역협의체의 기능을 발전시켜 2004년 런던을 포함하여 9개의 지역의회(RA)들이 수립되었다. RA는 단순한 권고·감시기구가 아니라 지역계획협의회(Regional Planning Conference)로서의 역할을 수행하게 되면서 지역계획 수립기능이 추가되었다.

영국의 경우 RDA를 중심으로 지역발전사업이 전개되고 RDA-RA(지역의회)-GO(중앙정부 지역사무소) 간의 협의 거버넌스에 의해 계획이 수립되고 사업이 진행됨을 알 수 있다. RDA는 지역경제전략(Regional Economic Strategy)을 수립할 때 지역의회(RA)의 의견을 청취해야 할 의무가 있다. 따라서 지역의회는 RDA가 추진하는 사업이 지역의 이해에 적절히 반영되도록 지역발전기구에 대해 조언, 권고, 협조함으로써, 지역발전기구의 집행활동에 대한 견제기능을 수행하는 것이다.

그림 7-4. 영국의 지역발전정책 추진기구



자료: 野村總合研究所(2003), 이동우 외(2006), 128쪽 재인용

최근에 지역발전추진시스템의 변화가 있었다. 지역협의체(RC)의 기능을 강화시키기 위해 더 강력한 위상을 부여받으면서 계획위원회의 역할을 수행했던 지역의회(RA)가 2010년에 해산되고 대신에 지역지도자위원회(Local Authority Leaders' Boards)가 대신 결성되었다. 지역지도자위원회는 의무적으로 설치하도록 하여 지역개발과 관련된 사업계획의 수립 및 모니터링에 있어서 분권적인 요소를 강화시켰다고 할 수 있다. 특히 중앙정부 기구라 할 수 있는 RDA가 수립하는 지역경제전략(RES)와 지방자치단체가 수립해온 지역공간전략(RSS)를 단일지역전략(Single Regional Strategy: RSS)로 통합하였다는 점은 주목할만 하다. 중앙정부 및 RDA가 추진하는 경제부문 전략이 지역내의 형식적 합의나 동의를 거치는 측면이 있다는 비판에 의한 것으로 경제부문전략과 지역개발전략을 협의하에 추진할 수 있도록 한 것으로 해석된다. 이는 영국이 제도적으로는 분권화를 강력히 추진하기 위하여 계획 및 사업추진을 중앙정부-지방자치단체 간 통합적 시스템을 구축하였음을 의미한다. 그러나 2010년 영국 재무부는 재정적자문제를 해소하기 위하여 예산감축을 결정하였으며, 지역지도자위원회에 대하여 예산지원을 중단하여 지역계획 수립체계가 불분명해진 상태이다(HM

Treasury, 2010, Press notice). 따라서 RDA, 지도자위원회를 둘러싼 제도적 변화가 어떠한 실질적 영향을 미칠 것인지는 진행상황을 보고 평가해야 할 것으로 보인다.

■ 표 7-7. 지역계획 수립기구의 변화 ■

기구	위상 및 역할
County Council 또는 local authorities	- 구조계획(Structure plan) 수립(20년의 장기발전계획이라고 비판받음) - 근거법: 1968 Town and Country Planning Act
지역협의체 (Regional Chamber)	- RDA의 지역경제전략에 대한 자문 및 권고기구 - Regional Planning Guidance
지역의회 (Regional Assembly)	- 지역계획인 지역공간전략(Regional Spatial Strategy) 수립 - RDA의 지역경제전략(Regional Economic Strategy)에 대한 권고 및 RSS와의 조정 - RDA의 활동에 대한 감독 - 구성: 카운티/디스트릭트 의회에서 약 2/3의 지역의회위원을 지명하고 나머지 1/3은 지역 이해집단을 대변하는 위원들로 구성(예외적으로 런던의회만 직선, 런던의회 의원은 25명)
지역지도자위원회 (Local Authority Leaders' Boards)	- 2009 Local Democracy, Economic Development and Consturction Act의 제정에 의해 의무설치 기구(런던의회만 제외) - RDA와 함께 한 가지 전략만을 세움 => Single Regional Strategy(기존 RSS계획의 통합 + RES계획의 통합) - 지역의회에 비해 위상의 약화(재정지원 중단, 사업집행·행정기능 중단, 모니터링 기구)

자료: www.wikipedia.org, HM Treasury(2007, 2010)

2) 재원의 운용

전술한 것처럼 2002년부터 RDA가 운용하는 지역개발 예산은 단일 예산인 single pot으로 통합되었다. 그 이전에는 부총리실 소관의 SRB(single regeneration budget)와 토지 및 부동산기금, 통상산업부와 영국해외무역부의 지역혁신기금, 교육·직업기능부의 기능개발기금, 환경·식료·농촌부의 농촌개발기금 등 11개 부처의 예산들이 다른 보조율에 의해 지급되었는데, 2002년 이후 통합되어 운용되기 시작하였다. 2002~2003년의 경우 총액은 약 20억 파운드 정도였다. 상호 다른 보조율과 규칙에 의하여 지급되었다.

RDA는 지역별로 예산을 배분할 때 실업자수, 결핍지역 인구수, 총부가가치, 연구개발투자, 기능부족인구, 낙후농촌지역, 인구수 등 7대 사회경제적 지수를 사용한다.

표 7-8. RDA의 지역별 예산배분공식

지 표	가중치(%)	지표의 의미
실업자수 worklessness	38.12	구체적인 지표는 지역내 실업자 수의 전국비중과 실업을 동시 고려
결핍지역 인구수 deprived wards	23.85	IMD 2004 지수값의 상위 20%이내 SOA의 거주인구수
총부가가치 Gross Value added	13.02	Regions에서 취업자 1인당 총부가가치가 영국평균의 95%에 미달하는 지역(area)의 면적 고려
연구개발투자	7.86	노동력인구 1인당 연구개발투자액, 연구개발투자액이 가장 높은 region은 0, 다른 지역은 부족액의 제곱에 비례하여 교부
기능부족인구 Skills deficit	6.27	NMQ 레벨 1 또는 무자격노동력인구의 숫자와 비율의 조합을 이용하여 구체적 지표 설정
낙후농촌지역 lagging rural areas	4.41	추정생산성이 영국 중위값 미만인 District so 성인 인구수에 근거하여 지역별 점수계산
인구수 population	2.77	지역별 인구수 반영

자료: 이동우 외(2006), 71쪽

3. 일본의 대응 동향

일본은 세 차례에 걸쳐, 분권적 지역발전의 근간이 될 수 있는 분권개혁을 단행했다. 2000년 「지방분권추진일괄법」(이후 일괄법) 제정으로 기관위임사무를 폐지하는 등 지방정부의 기능과 권한을 획기적으로 변화시켰다(1차 분권개혁). 그후 중앙-지방간의 재정조정이 삼위일체 개혁으로 추진되었다(2차 분권개혁). 삼위일체개혁은 지방정부의 주요 재원인 지방세, 지방교부세, 국고보조부담금을 각각 개별적으로 개혁하지 않고, 이를 상호연관지어 일체적으로 개혁하려는 취지로 시작된 것이다.

2004년부터 2006년에 걸쳐 국고보조부담금 약 20조엔 가운데 4조엔 정도를 폐지·축소하여 국고보조부담금 대상사업 중 계속적으로 지방이 실시 주체가 되는 사

업에는 세원을 이양하고, 지방교부제도 대폭 삭감하였다. 결국, 지방분권개혁으로 중앙정부는 지방정부의 자율성을 높여주는 대신 지방에 대한 지원을 축소하게 되었다.

삼위일체 개혁은 지역의 자율성 강화의 토대가 되는 시정촌 통합을 촉진하려는 의도에서 시작되었다. 일괄법의 시행은 지방정부의 업무역량 향상을 전제로 하고 있기 때문에 작은 규모의 정촌(町村)으로는 그 업무를 감당할 수 없다는 인식을 담고 있었다. 따라서 재정적자에 시달리고 있는 중앙정부가 더 이상 지방의 후견인 역할을 하지 않겠다는 전략으로 재무성이 주도한 측면이 있으므로 지방재정의 지역간 격차해소 측면보다는 재정의 자율화에 강조점이 더 많이 실려 있었다. 즉, 버블 붕괴 이후 국세와 지방세가 그 이전보다 현저히 감소되었고, 중앙정부는 지방정부의 교부세를 일정하게 유지해 주기 위해 막대한 차입금을 사용해 왔으나 더 이상 차입을 통해 지방교부세를 유지하던 관행의 포기를 의미하는 것이다.

제3차 분권개혁은 지방자치단체의 행정구역 광역화도 동반하였다. 지방자치단체가 일정 수준의 규모의 경제를 갖추게 하고 이양하도록 하고 있다. 일본은 최근 행정구역 개편과 분권강화에 치중하여 기관위임사무 폐지, 중앙정부 관여의 법정주의 및 필치규제제도의 폐지 또는 완화, 지방사무관제도 폐지 등을 도입하였다. 행정구역 광역화에 따라, 1995년 평성대합병(1995년) 당시 3,234개였던 정촌이 3차 분권개혁(2006년)의 결과 1,821개로 축소되었다.

그러나 분권형사회의 창조를 목표로 지방재정개혁, 삼위일체 개혁(국고보조금 개편, 지방교부세 삭감, 세원이양)을 추진한 결과 최근 광역정부를 중심으로 재정적자가 심화되는 결과를 초래하고 있기도 하다. 재정적자의 원인은 지방채의 무분별한 발행, 지방정부 능력의 한계, 지방정치 불건전성, 표를 의식한 선심성 행정, 소자고령화 사회로 인한 세수 감소 및 비용증가 등이 원인인 것으로 나타났다.

또, 일본에서는 특별행정기관제도가 발달하여 산업경제성은 북해도·동북·관동·중부·근기·중국·사국·구주 등 8개 지역에 산업경제국을 두고 산업경제성의 업무를 지역화하고 있다. 국토교통성도 8개의 지방정비국을 두고 지역적 업무를 수행하고 있는 것이다. 그러나 이러한 특별행정기관제도는 중앙정부 업무의 지역화에는 크게 기여하지만 분권화된 자립적 지역경제의 달성과는 거리가 있어 행정구역 자체의 개

편논의가 제기되고 있다.

새로운 형태의 광역적인 행정주체를 만들어 지방분권, 지역발전의 분권을 강화하기 위한 논의는 다양한 관점에서 접근되고 있다. 도도부현제도의 개편방안은 지역정책부(地域政策府)안, 도·주제(道州制)안 및 연방제(聯邦制)안의 3가지이다. 지역정책부안은 전국을 6~12개의 권역으로 구분한 다음 권역별로 국가의 특별행정기관을 통합한 기관인 지역정책부를 두는 안이다. 중앙부처의 권한을 대폭 이양하여 지역정책부가 관내의 산업경제 및 사회간접자본 정비업무를 일원적으로 처리하지는 안이다.

도주제안은 현재의 47개 도도부현을 6~12개의 도·주로 개편한 다음 중앙정부의 권한과 재정을 도·주정부로 대폭 이양하지는 주장으로 2000년 4월에 자민당 국회의원 83인이 ‘도주제를 실현하는 회’를 결성할 정도로 일반화되어 있다.

■ 표 7-9. 일본의 도주제 논의의 주요 논점 ■

논의 주제	논의 유형
제도	연방제/도주제/도도부현 합병
지자체 계층	1층제/2층제/3층제/복수구조
도주 등의 법적성격	지방공공단체/중간단체/중앙행정기관/연방주
도입절차	전국동시/지역별 선택
중앙정부 권한	이양/미이양
지자체간 재정조정	현재이상 조정/현상유지/미조정
구역수	7-11/12-17
수장 선임방법	관선/간접선거/직접선거
집행기관	수장제/평의회제/지배인제
의회	단원제/양원제
국정참여	참의원을 통한 참여/특별히 없음
수도권 위상	특별지위 부여/타지역과 동급

자료: 채원호(2008:196)

연방제안은 도주제보다 분권화의 강도가 높은 안으로서 각각의 주(州)는 입법, 사법, 행정의 3권을 갖는 독립국가적 성격을 지니되 외교, 국방, 통화발행 등 국가 형성을 위하여 필요한 최소한의 권한만 연방정부에 위임하자는 것이다.

도주의 구역은 경제적, 재정적 자립이 가능한 규모 외에도 주민의 귀속의식 확보를 위해 지리적 일체성, 역사·문화·풍토의 공통성, 생활 및 경제면에서의 교류 등의 기준을 충족시키도록 하고 있다. 2006년 발표된 제28차 지방제도조사회의 보고에서 제시한 개편안은 도주는 지자체로 할 것, 원칙적으로 전국 동시에 도주로 이행할 것, 도도부현의 사무를 대폭적으로 시정촌에 이양할 것, 국가의 특별지방행정기관의 사무를 가능한 한 도주로 이양하여 분권화를 강화할 것 등을 제안하고 있다.⁸⁴⁾

4. 시사점

프랑스, 영국, 일본 등 해외의 지역정책의 분권화 추세를 보면 크게 2가지 공통점이 존재한다.

첫째, 중앙과 지방 사이의 조정과정이 존재하면서 동시에 지방자치단체의 계획고권이 강화되고 있다. 요컨대 지역정책의 분권화가 중앙에서 지방으로 일방적으로 추진된다기보다는 일부 역할을 중앙에 두고 일부 기능은 지방으로 분리한 상태에서 중앙과 지방 간의 파트너십이 강화되고 있다는 점이다. 즉, 이양과 견제가 중앙 및 지방 상호 간에 이루어지고 있다.

예를 들어 프랑스는 계획계약을 통하여 레지옹의 독자적인 계획인 레지옹계획과 국가의 전체계획인 종합서비스계획(SCC) 사이의 이견(異見)을 조정하는 메커니즘을 보여주고 있다.

영국의 경우 계획수립시스템에서 지방자치단체(county council 등)가 세웠던 구조계획이 지역의회가 수립하는 지역공간전략(RSS)으로 전환되었다. 구조계획이 RSS계획으로 전환된 것은 20여년의 장기구상에 머물렀던 지역개발계획이 전략적인 틀 내

84) 도주의 구역에 관해서는 47개 도도부현을 9개, 11개, 13개 도주로 개편하는 3개의 대안을 제시하고 있다.

에서 움직이는 RSS계획으로 바뀌었다는 점에서 계획시스템의 개선이 있었다고 할 수 있다. 그러나 지역정책의 분권화 측면에서는 부침이 존재한다. 외관상 대처정부 등 보수당 정부까지 분권화가 진행이 되지 않다가 블레어 정부 들어서 분권화가 진행되어 RDA, GO 등이 설치되었다. 그러나 RDA, GO 등의 설치를 면밀히 따져보면 이 기구들은 중앙정부의 지방화라고 할 수 있으므로 중앙부처의 특별지방행정기관을 정비하는 차원에서 진행되었다고 볼 수 있다.

그러나 RDA 중심의 사업집행을 막기 위하여 점차 지방자치단체와 지역사회를 대변하는 기구들의 위상 강화가 있어왔다. 예를 들어, RDA에 자문역할만 수행했던 지역협의체(Regional Chambers)는 지방자치의회(councils)가 발언권을 가질 수 있었던 지역의회(Regional Assembly)로 설립되었다. 그에 따라 지역의회는 지역의 공간단위 계획인 RSS를 수립하고 RDA는 지역경제계획인 RES를 수립하여, 지역의 계획고권을 강화시켰다고 할 수 있다.

둘째, 해외사례의 공통점으로 지역개발사업을 추진하는 데 필요한 재원들이 통합적으로 관리되고 지방으로 이전되어, 지역개발사업의 재원 운용의 자율성이 증대되고 있음을 알 수 있다. 예컨대 영국은 RDA를 통해 single pot을 운용하고 있으며 이는 지역의 사회경제적 수준에 따라 배분되고 있음을 알 수 있었다. 프랑스도 지역개발 관련 기금들⁸⁵⁾을 단순화시키고 통합적으로 운용하고 있다.

FNADT의 예산은 중앙이 관리하는 부분(section général)과 지방이 자율적으로 운용하여 관리하는 부분(section locale)로 구분되었다는 점을 주목할 만하다. 즉 FNADT의 예산은 현재 우리나라의 포괄보조금과 유사한 형태라 할 수 있으며 이에 따라 지역정책에 소요되는 개발재원의 분권화가 이루어져 지역정책 영역의 재정분권화가 진행되었다고 평가할 수 있다.

85) 국토계획보조기금(FIAT), 농촌발전계획기금(FIDAR), 지방분산보조기금(FAD), 행정분산기금(FDA), 산간지역발전지원기금(FIAM), 고용보조지역기금(FRILE) 등 6개 기금을 국토계획기금(FNAST: Fonds National d'aménagement et de Développement du Territoire)으로 통합하였다.

표 7-10. 해외의 분권화 동향

구 분	주요 내용
프랑스	<ul style="list-style-type: none"> - 지역계획, 직업훈련 등이 광역자치단체격인 레지옹으로 권한 이양 - 프랑스 국가계획인 SSO에 근거하여 레지옹계획(SNADT)을 수립하도록 하여 국토계획과 지역계획 간 상호조응 강조 - 1982년 도입된 계획계약제도의 제도적 안정화를 통하여 레지옹 및 코뮌이 자체 수립한 레지옹계획 코뮌계획의 실효성 담보 - 1999년 지역개발관련 기금을 국토계획기금(FNAST)으로 일원화하고 국가운용부문과 지방자율운용부문으로 구분하여 지방재원 확보
영국	<ul style="list-style-type: none"> - 산재해있던 중앙정부의 특별지방행정기관을 통합하여 광역단위의 중앙정부지역사무소인 GO를 설치하여 해당 광역자치단체와 상호교류의 활성화 촉진 - 중앙정부 사업을 추진하는 RDA와 자치단체 간 합의를 위하여 지역의회(RA)의 기능이 강화된 지역계획협의회를 운영 - 2010년에 RA를 대체하는 지역지도자위원회(Local Authority Leaders' Boards: LALB)를 운영하고 지방자치단체의 지역공간전략(RSS)과 RDA의 지역경제전략(RES)을 단일지역전략(SRS)을 공동수립 - 그러나 LALB에 대한 재정지원 중단으로 실질적 분권화에 대한 평가는 시기상조 - RDA는 7대 사회경제적 지수에 근거한 포괄보조금(single pot)을 운영
일본	<ul style="list-style-type: none"> - 2000년 「지방분권추진일괄법」의 제정으로 기관위임사무 폐지 - 제3차 분권개혁에서 지방자치단체의 광역화를 통하여 규모의 경제 확보 추진 - 지방재정개혁 삼위일체개혁(국고보조금 개편, 지방교부세 삭감, 세원이양)을 추진한 결과 광역정부의 재정적자 심화

제3절 국내 동향 및 과제

1. 국내 동향

가. 분권화의 추세

「지방분권 촉진에 관한 특별법」(2008.2.29 공포)에 따라 지방분권을 종합적·체계적으로 추진하게 될 ‘지방분권추진위원회’가 2008년 9월 1일부터 출범하게 되었다. 지방분권추진위원회는 「지방분권 촉진에 관한 특별법」에 근거하여 시행령이 6월 20일 공포·시행됨에 따라 대통령 소속으로 설치·운영되고 있으며, 이 위원회는 과거 참여정부 시절의 정부혁신지방분권위원회의 분권기능과 지방이양추진위원회의 지방이양 기능을 통합한 분권 총괄기구이다.

지방분권추진위원회는 다음과 같은 기능을 수행함에 따라 지방분권과 중앙권한의

지방이양이 한층 탄력을 받을 것으로 기대된다.

- ① 지방분권정책 수립시 지방자치단체장 등 협의체의 의견 수렴,
- ② 지방분권추진과제 수행 일정·방법·절차 등 수립,
- ③ 자치사무와 국가사무로 이원화하여 기관위임사무의 폐지,
- ④ 국가권한·사무를 지자체로 포괄적·일괄적으로 이양하여 행정적·재정적 지원 병행 등

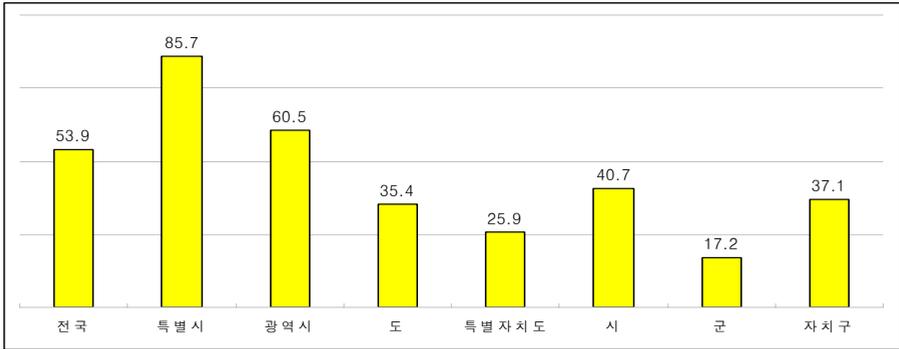
근래에 들어 행정분권화와 재정분권화에 대한 여러 노력이 지속되어 왔다. 특히, 분권과제와 관련하여 「지방분권촉진에 관한 특별법」에서는, 중앙권한 이양 및 사무구분체계 정비, 특별지방행정기관의 정비, 교육자치제도 개선, 자치경찰제 도입, 지방재정 확충 및 건전성 강화, 주민참여 확대, 지방의회 활성화 및 지방선거제도 개선, 자치행정역량 강화, 국가와 지방자치단체간 협력체제 정립 등을 명시되어 있다. 재정분권화와 관련하여 지방소득·소비세가 도입되었으며 2009년에는 지속적으로 문제 제기 되어왔던 도시계획고권 및 도시개발권한의 이양이 이루어졌다(조성호 외, 2009; 금창호 2009; 지방분권촉진위원회 2009.6.12 보도자료 등).

■ 표 7-11. 도시개발영역에서의 계획권한 이양 현황 ■

구 분		결정(승인)권자		권한이양시점
		기 존	변 경	
광역도시계획	광역계획권 지정	국토부장관 승인	도지사 결정	2009.2
	시·군간 수립	국토부장관 승인	도지사 결정	2009.2
	시·도간 수립	국토부장관 승인	-	
도시기본계획	시·군 수립	국토부장관 승인	도지사 승인	2005.3
	특별시·광역시 수립	국토부장관 승인	시장 결정	2009.2
도시관리계획	50만 미만 시·군 수립	국토부장관 승인	시·도지사 승인	2000.7
	50만 이상 시·군 수립	시·도지사 승인	시장 결정	2008.3
	대규모 용도지역, 제2종 지구단위계획구역 변경	국토부장관 승인	시·도지사 결정	2009.2
	시기화조정구역의 지정 및 변경	국토부장관 승인	시·도지사 결정	2009.6 발표
기타	재정비촉진지구지정기능	시도	시도 인구50만 이상 시	2009.6 발표
	도시개발사업시행자 지정	시도	특별시, 광역시, 시·군	2009.6 발표
	농업진흥지역지정 승인	농수부장관 승인	시·도지사 결정	2009.6 발표

자료: 조성호 외(2009), 지방분권촉진위원회(2008.6.12)

그림 7-5. 지방자치단체 유형별 재정자립도('08년 기준)



나. 지역발전영역의 분권화 추세

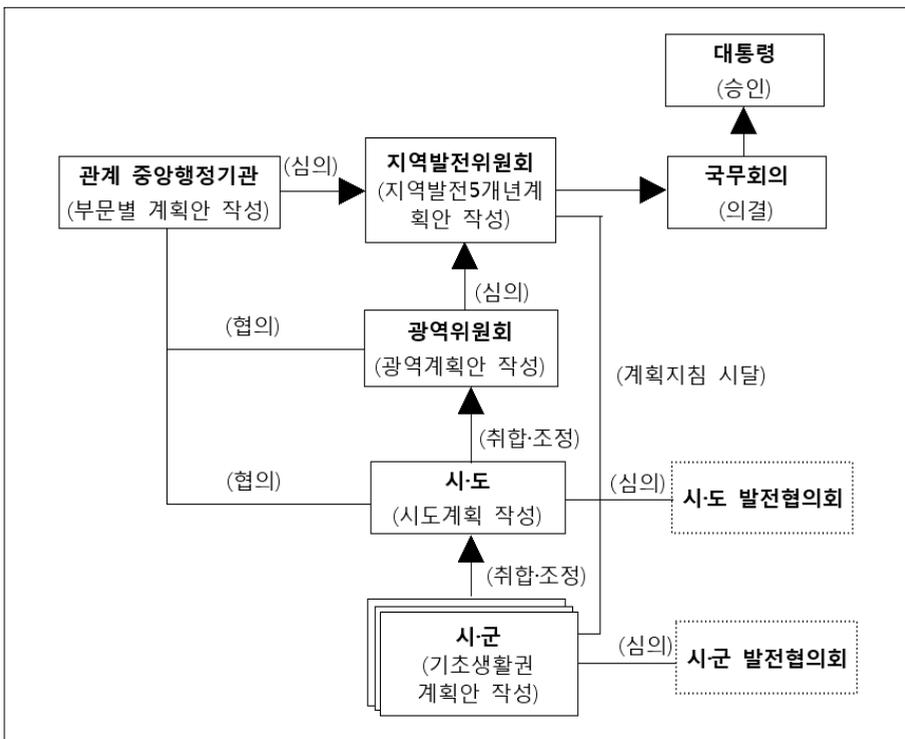
이명박 정부가 들어서면서 지역발전정책의 비전이나 계획의 수립 및 사업집행과 관련된 추진체계, 재원배분방식 등에서 변화가 있었다. 이명박 정부 지역발전정책의 비전은 “일자리와 삶의 질이 보장되는 경쟁력 있는 지역의 창조”로 광역경제권 구축, 특성화된 지역발전 등의 4가지 기본방향을 설정하고 있다.

그림 7-6. 신정부의 지역발전전략의 비전 및 추진전략



「국가균형발전특별법」에 따르면 우리나라의 지역발전계획은 이원적 체계를 띠고 있다. 중앙부처가 수립하는 “부문별 발전계획”과 5대 광역권에서 수립한 광역경제권 발전계획을 취합하여 전국의 발전계획을 포함하는 “지역발전 5개년계획”으로 이원화 되어 있는 것이다.

■ 그림 7-7. 지역발전5개년계획의 수립체계 ■



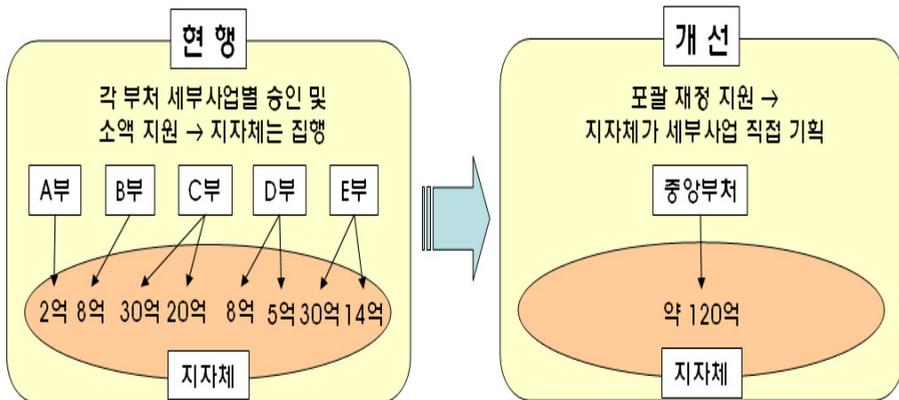
지방자치단체의 재정자율성을 증대시키기 위하여 균특법에 근거한 광역·지역발전 특별회계에서 포괄보조금 제도를 도입하여 2010년부터 운용 중에 있다. 포괄보조금 제도는 중앙이 제공하는 재원의 한도 내에서 해당 지방자치단체(시·도, 시·군)가 자율적으로 원하는 사업을 선택하여 사업계획을 수립, 추진하는데 재원을 제공하는 제도를 의미한다. 포괄보조금 도입의 목적은 ① 중앙재원 투자의 효율성을 제고하고,

② 중앙에서 지역으로 재원을 포괄적으로 지원해 줌으로써 지역발전정책의 지방화를 강화시키는 것이라 할 수 있다.

지방 분권화-지역발전전략의 효과논쟁(그리고, 분산-분권 논쟁)에서 결정적인 요인은 지방역량이라고 할 수 있는데, 지방역량 가운데 핵심적인 부분이 지방자치단체의 재원조달능력이라 할 수 있다. 그런데 포괄보조금 제도가 시행되면서 지방자치단체는 지역개발사업에 명확한 사업목표와 계획서를 제시할 경우에 재원을 확보할 확률이 높아지고 자신의 지역에 할당되어 있는 포괄보조금에 맞추어 사업을 계획할 수 있다는 점에서 지방의 재정적 역량을 강화시켰다고 할 수 있다.

현재 운용되고 있는 포괄보조금 제도는 200여개의 유사중복적인 세부사업을 통폐합하여 22개의 포괄보조사업으로 재편하고 시도에 해당 개발사업을 추진하기 위한 재원을 포괄적으로 지급하고 있다.⁸⁶⁾

■ 그림 7-8. 포괄보조금의 운용형태 ■



자료: 지역발전위원회(2008)

86) 포괄보조금의 총액은 2010년 예산 기준으로 총 3조 6,924억원이다.

2. 평가 및 발전과제

현재 지역발전분야의 계획체계는 1972년부터 수립되어 온 국토종합개발계획과 참여정부 이후 수립되기 시작한 국가균형발전특별법상의 지역발전 5개년계획 등으로 이원화되어 있어 사실상 국토종합개발계획의 실효성 저하 문제를 발생시키고 있다.

게다가 지역발전계획들이 과다하게 수립되어 있는 것처럼 보이나 정작 개별 지방자치단체가 수립하는 법정계획은 없다. 균특법에 명시되어 있는 시·도 발전계획이나 기초생활권계획은 지방자치단체장(시·도지사, 시장·군수)들이 법정계획이 아니라 임의계획이다. 따라서 법정계획이라는 측면에서 지방자치단체 고유의 발전계획이 부재하다고 할 수 있다.

지방자치단체 고유의 법정계획이 없는 상태에서 광역·지역발전특별회계(이하 광특회계)를 운용하고 있으므로 그에 따라 광역계획안의 내용이 광특회계에서 지원하는 사업만을 대상으로 수립되어 있는 실정이다. 또한 광특회계에서 포괄보조금형태로 운용되고 있는 것은 지역개발계정에 한정되어 있어, 지역 개발재원이 아직까지 지방분권화되어 있지는 않다. 포괄보조금제도의 배분에 있어서 광역자치단체(시·도 자율편성)와 기초자치단체(시·군·구 자율편성)로 구분되어 자율성이 보장되고 있다.

표 7-12. 2011년 광특회계 구조

구 분		지역개발계정	광역발전계정
지자체 자율편성	시·도	① 시·도 자율편성사업	-
	시·군·구	② 시·군·구 자율편성사업	-
부처 직접편성			③ 부처 직접편성사업

※ 제주특별자치도계정은 미포함

제4절 지역발전정책의 방향 및 전략

1. 정책방향

지역발전정책의 분권화 전략은 다음의 원칙을 가지고 추진되어야 한다. 첫째, 점진적인 분권화를 시도해야 한다. 지방 역량을 무시한 상태에서 분권화를 무리하게 추구할 경우 부작용이 예상되므로, 지방재정의 취약성, 지역내 경제여건의 열악 등의 상황을 고려하여 급진적인 분권화를 도모하기 보다는 점진적인 분권화를 시도할 필요가 있다.

특히, 계획기능, 사업추진기능, 집행기능 등에서 단계별 분권화를 도모하다가 장기적으로는 중앙부처는 지역발전사업의 추진에 대한 컨설팅기능과 평가기능만을 담당하는 지원자 역할을 하는 방향으로 나아가야 할 것이다.

둘째, 지역사회의 역량 강화를 통하여 분권화의 효과를 제고할 필요가 있다. 지역발전전략 분권화가 지역경제의 발전과 지역공동체를 유지하기 위해서는 지역주민이 원하는 방향으로 사업계획이 수립, 집행될 필요가 있으므로 이를 위한 통합적 거버넌스체계를 구축할 필요가 있다. 따라서 지방분권화를 진행할 때 중앙정부에서 지방자치단체로의 권한 이양이나 재원 배분만 염두에 두고 추진할 것이 아니라, 지방자치단체가 선심성 사업을 하지 않고 주민이 원하는 사업을 추진할 수 있도록 지역의회의 기능을 보다 강화시키고 시민사회의 참여를 강화할 수 있는 방안의 제도화도 동시에 추진해야 한다. 즉, 지역발전정책의 분권화와 지역사회 내부의 감시기능의 강화를 동시에 진행시켜야 한다.

셋째, 호혜적인 지방-지방간 관계 형성을 통한 분권화의 효과를 제고할 필요가 있다. 지방역량 강화의 한 방편이라 할 수 있는 지역간 연계·협력을 강화할 수 있는 방안을 모색하여 지역주민의 요구에 부응하는 지역발전전략을 수립하도록 하여야 할 것이다.

2. 발전전략

가. 계획고권에 의한 지역주도의 지역발전계획 수립

현재 임의계획인 지방자치단체의 계획(시·도 발전계획, 시·군 기초생활권계획)을 법정계획화 할 필요가 있다. 이를 통해 지방자치단체가 수립하는 지역계획의 위상을 높이고 향후 국가계획 및 부처별 사업계획과의 조정에 있어서 지방자치단체의 권한을 강화시킬 수 있다.

영국의 경우 2010년 초반까지 지역을 대표하는 지역의회가 지역공간전략(RSS)계획을 수립하고 중앙에 속한다고 할 수 있는 RDA가 지역경제전략(RES)계획을 수립한다. 이 경우, 지역의회와 RDA가 동등한 위치에서 계획을 수립하여 통일이 안 되는 문제도 발생하였으나 상호조정을 통해 지역의회는 RDA의 계획에 대한 수정 요구를 할 수 있었다. 한편, 프랑스는 계획계약형태를 통하여 국가계획과 레지옹계획 간의 수평적 관계를 형성하고 있다.

나. 포괄보조금 운영의 지방자율성 증대

현재 부처별 블록(block)화 방식에서 사업유형별 대블록화, 그리고 장기적으로 블록을 제거하는 등 포괄보조금의 운영시스템을 개선할 필요가 있다. 현재 포괄보조 사업이 ① 문화관광(문화부·문화재청), ② 농림수산(농림부, 농진청, 산림청), ③ 산업경제(지경부, 중기청), ④ 교육복지(복지부), ⑤ 환경(환경부), ⑥ 수자원교통(국토부), 그리고 ⑦ 기초생활기반구축(행안부, 국토부, 농식품부) 등 7대 부문으로 구분되어 있어, 언뜻 보기에는 사업 유형별로 구분된 것으로 보이나 사실상 7대 부문간의 상호 중복된 사업 유형도 존재하는데 이는 사실상 블록이 부처에 따라 구분할 측면이 강하기 때문이다.

부처별 블록화방식은 관광이나 농림수산 등 7대 부문 가운데 한 두 부문에 집중하고자 하는 광역자치단체의 선택의 폭을 제약하는 결과를 낳고 있으며 또한 부처별로 블록화되어 있으므로 문화관광사업이나 농림수산의 생태관광사업 등 유사한 사업이

동일 블록 내에 묶여 있지 않아 지방자치단체의 선택을 혼란스럽게 하고있다. 따라서 중기적으로는 부처별 블록화 방식에서 사업특성별 블록화 방식으로 대블록화할 필요가 있다.

장기적으로는 블록을 제거하여 부문별로 집중하고자 하는 지방자치단체의 자율성을 보다 강화시켜 줄 필요가 있다. 지역발전과 관련된 사업재원들을 포괄보조금에 지속적으로 편입시켜 지방이 자율적으로 사업을 계획할 수 있도록 하여야 할 것이다.

장기적으로 블록을 제거하기 위해서는 “객관적인” 포괄보조금 배분방식의 적용이 필요하다. 현재는 포괄보조금제도가 적용되기 이전에 시·도별로 지원되었던 사업비 규모에서 큰 변화 없이 배분하고 있어, 포괄보조금제도의 도입 이전과 이후의 차이가 거의 없다.

영국의 경우에는 포괄보조금을 지역별로 배분할 때 7대 사회경제적 지수(실업자수, 총부가가치, 숙련노동력, 인구 등)에 따라 지역을 구분하는 배분방식을 택하고 있으며, 이를 우리나라에 적용하는 것도 고려할 필요가 있다.

다만, 포괄보조금을 시·도 단위에서 배분할 것인지 시·군 단위에서 배분할 것인지 고민이 필요하다. 현행처럼 시·도에 일차적으로 포괄보조금을 배분하고 그 이후에는 시·도의 재량으로 맡길 경우 시·도 내 시군들의 “나누어 먹기식”이 되어 포괄보조금을 적용한 효과가 떨어진다. 그러나 시·군에 직접적으로 동일 포괄보조금 기준을 적용하여 제공할 경우 시·군의 사업추진현황 등을 직접 감독해야 하는 어려움이 존재한다.

다. 지방-중앙 협약제도 활성화 및 중앙의 성과평가 지원

지방분권화라는 정책목표와 지역발전정책의 효과달성이라는 목표를 동시에 실현하기 위한 노력이 필요하므로 지방자치단체의 역량강화를 위한 노력이 필요하다. 구체적으로 중앙정부가 지방역량 강화를 위해 다음을 지원할 수 있을 것이다. 예컨대, 지방자치단체 간에 성공과 실패의 경험을 교류할 수 있는 장(場)을 마련하고 해외의 성공지역을 벤치마킹할 수 있도록 해외 유사지역 간 네트워크를 구축하는 것이다.

또 성과지향적 분권화시스템을 구축하여 지방자치단체의 적극적, 진취적 자세를 권장할 필요가 있다. 성과지향적 시스템은 사업을 제대로 집행한 지역에는 더 많은 인센티브를 주고 그렇지 못한 지역에는 권한과 재원을 적게 분배하는 것을 의미한다. 예컨대 영국의 공공서비스협정(Public Service Agreement) 제도를 우리나라 지역발전영역에 차용할 수 있을 것이다.

영국 공공서비스협정은 중앙부처가 지방자치단체와 협약을 하고 사업지원을 하는데, 협약 체결할 때 달성해야 할 목표(performance target)를 설정하고 이를 초과하였을 경우에 재정적 인센티브를 제공하고 반대로, 목표를 달성하지 못하였을 경우에 예산을 감축하거나 규제를 강화시키고 있다.

라. 지역 거버넌스 활성화를 통한 내생적 지역발전계획체계 구축

지방자치단체가 전문가(학계, 연구소)들에 의뢰하여 발전계획이나 사업계획을 수립하고 있으나 이는 지방자치단체나 지역의회가 전횡을 막는 데 한계가 존재한다. 따라서 지역내 의견수렴을 통해서 지역발전계획을 수립할 필요가 있다. 이를 통해 지방자치단체장의 선심성 사업의 남발을 막을 수 있을 것이며 지역주민들의 이해를 반영할 수 있을 것이다.

이를 위해서는 지역 차원에서 지자체-주민-시민단체, 기업 등이 참여하는 지역 거버넌스를 보다 활성화할 필요가 있다. 지역 거버넌스는 지역발전 분권화의 토대가 되는 지역자원의 발굴, 개발, 활용을 위해 노력하고 여기서 창출된 지역의 부가가치는 지역발전 분권화의 토대가 되는 지방재정의 확대에 기여할 수 있기 때문이다.

제8장 종합 및 정책적 제언

제1절 종합

본 연구는 향후 ‘지역발전의 휘발성’에 주목했다. 미래의 환경변화에 적절히 대응할 수 있는 지역이나 국가는 성장이나 발전을 누릴 수 있는 반면, 그렇지 못한 지역이나 국가는 발전은 고사하고 생존마저 불투명해지는 상황에 처할 수 있어, 이에 대한 대응이 중요하다는 관점에서 출발했다.

이러한 문제의식 아래, 본 연구는 미래환경변화에 대응한 향후의 지역발전전략을 모색하는 것을 목적으로 했다. 이를 위해 먼저, 지역발전의 주요한 대응이슈를 추출한 다음 이에 대응한 지역발전전략을 모색했다.

이슈에 대응한 지역발전전략을 개발하는 데는 부문별 접근과 통합적 접근이 가능한데, 본 연구에서는 전자의 접근법을 동원했다. 전체는 부문의 집합이고 또 각 이슈가 복합적으로 그려내는 향후의 전략은 우선순위 및 강약이 있기 때문이다. 아울러 부문별 접근은 부문의 대응전략을 밀도있게 그려낼 수 있는 장점이 있는 반면, 전체를 놓칠 수 있는 약점이 있고, 통합적 접근은 전체를 그릴 수 있는 장점이 있는 반면, 부문에 따른 영향을 정확히 포착해낼 수 없는 약점도 있다.

이런 장·단점에도 불구하고 이들 모두의 이슈에 대응한 통합적 관점의 지역발전전략을 모색할 필요가 있다. 전체적인 조망을 통해 지금까지 제시하지 못했던 미래대응 전략의 큰 흐름인 통시적 안목과 이와 연관된 파생적이고 추가적인 전략들을 생각할 수 있기 때문이다.

가장 단순한 관점에서, 통합적 접근에 의한 향후의 지역발전전략은 앞에서 제시했던 부문별 전략의 총합이 될 수 있을 것이다. 그러나 이렇게 단순히 더하는 방식은

통합적 관점에서 보고자 하는 통시적이고 총괄적인 전망을 포착할 수 없는 한계가 있다. 또 부문별로 가장 중요한 전략을 추출하여 이것을 종합하는 방식의 접근도 가능하지만, 이것 역시 통시적이고 총괄적인 전망을 포착할 수 있는 한계를 지니고 있다.

이와는 달리 다른 측면에서 앞서 도출한 전략을 대응시기에 따라 단기적 전략과 중기 및 장기적 전략으로 구분하여 종합적으로 제시하는 방안도 가능하다. 그렇지만 이는 시기별 대응전략을 제시할 수 있는 장점이 있지만, 이것 역시 통합적 관점의 전략을 제시하는 데는 한계가 많다. 그 외 통상의 경우처럼 부문별 전략을 요약해서 제시하는 방법도 있지만 통합적 관점과는 거리가 있다.

따라서 여기서는 다소 추상수준은 높아 세부적인 그림을 놓칠 수 있지만, 보다 큰 그림을 제시하는 데 의미를 두고, 이들 전략이 종합적으로 그려내는 미래지역발전 전략의 모습을 포괄적으로 제시하는 관점을 취할 것이다. 여기서 제시하는 통합적 모습은 부문별 전략과 별개의 것이 아니라 이들이 포괄적으로 응용, 종합된 것이라는 표현이 보다 합당하다.

먼저, 지역발전전략의 위상과 기초가 상당히 변화될 것이다. 지금까지의 지역발전 정책은 국가정책의 하위 개념으로 인식되어 온 측면이 강했지만, 앞으로는 그 지위가 상당히 높아질 것이다. 지역발전전략의 위상 및 기초의 변화는 다음의 몇 가지로 정리할 수 있다.

첫째, 지역발전정책이 그동안 지역격차 해소, 낙후지역 진흥 등 국가발전의 보완적 기능을 수행하는 제한적인 공간정책에서 벗어나 국가경쟁력을 높이는 중요한 위치를 차지하게 될 것이다.⁸⁷⁾ 둘째, 지역의 균등발전 추구에서 각 지역의 개성적인 발전을 추구하게 될 것이다. 과거와 달리 이제 모든 지역이 발전의 대상이 되기 때문이다(OECD, 2010). 셋째, 발전의 국가내의 폐쇄적인 공간배분전략에서 벗어나 개방적인 가치창출을 중시하는 전략으로 변화될 것이다. 블록화라든지, 기후변화 및 정보화에 대응한 발전이 이들을 요구하고 있기 때문이다.

지역발전전략의 변화는 두 가지 요인에 의해 발생하고 있다. 하나는 지역발전에

87) 이 점은 OECD(2010) 뿐 아니라 국내의 전문가들도 의견을 일치하는 부문이기도 하다(김용웅 외, 2009; 이원섭, 2009; 한국지방행정연구원, 2010).

대한 경쟁규칙의 변화이다. 그 요체는 과거와 달리 토지, 노동 등 경성요소 대신 지역이 지니고 있는 연성요소에 의한 잠재력의 극대화에 있다. 다른 하나는 이런 경쟁규칙의 변화를 가져오는 보다 근본적인 요인인 정보화에 기반한 세계화가 촉발하고 있는 지역발전에 대한 국가역할의 축소이다. 지역발전에 대한 국가의 위상이 약화되고, 그 대신 지역발전에 대한 지역의 자기 책임성이 한결 높아지고 있기 때문이다. 그래서 지역단위는 물론이고 중앙과 지방의 관계도 변화하여 분권적 지역발전 및 지역발전에 대한 거버넌스의 중요성도 덩달아 높아지게 될 것이다.

특히, 과거와 달리 사회가 점점 다원화, 분권화 되어 가면서 중앙정부가 실효성 있는 정책을 집행할 수 있는 역량 자체가 축소되고 있고, 지역이 공간경제의 주체로 등장하면서 지역 경쟁력을 향상시키기 위한 정책들을 추진하고 있는 방식의 새로운 패러다임이 지배적이게 될 것이다.

무엇보다 향후의 지역발전전략은 ‘발전기회가 모든 지역에 있다’는 관점을 지니게 될 것이다. 특정한 지역의 억제된 발전과 그렇지 못한 지역의 촉진된 발전전략을 떠나 ‘모든 지역’(all regions)의 발전을 중요시 하게 될 것이다.

새로운 접근에 의한 향후 지역발전전략은⁸⁸⁾ 첫째, 경쟁력 강화를 위해 과소 이용되거나 활용되는 지역의 잠재력을 개발하고, 주민의 복지증진을 목표로 할 것이다. 지금까지는 국가 및 중앙정부가 지역발전전략을 주도하면서 지역격차의 완화를 목표로 했지만,⁸⁹⁾ 앞으로는 세계화와 분권화 시대에 대응하여, 지역발전정책의 목표를 지역간 격차해소를 통한 균형발전에서 벗어나 성장과 혁신에 의한 지역 경쟁력 강화로 전환하게 될 것이다.

둘째, 중앙부처 중심의 ‘부문적(sector) 접근’ 대신 지역이 중심이 되는 ‘지역 통합적(place-integrated) 접근’으로 이행될 것이다. 고령화 및 인구감소, 기후변화에 대응한 에너지 효율적이고 대안적 지역개발, 경제적 기능지역에 따른 형성과 이탈이 신축

88) 향후의 지역발전전략은 앞서의 논의를 종합했을 뿐 아니라, OECD(2010), 김용용 외(2009), 김광호(2010), 오은주·김현호(2008) 등에서 시사점을 얻었다.

89) 행정적 지역을 대상으로 중앙정부가 제공하는 보조금 등의 이전재원에 의해 발전지역으로부터 낙후지역으로 분배적 정책을 핵심으로 했다.

적인 블록화 발전, 정보적 지역발전 의사결정 및 공간발전의 다양성, 지역이 주도하는 분권적 지역개발의 수용은 지금과 같은 중앙부처 중심의 ‘기능주의적’ 접근으로는 해결할 수가 없기 때문에, 결국 지역이 핵심이 되는 ‘통합적 접근’의 지역발전전략이 필요하기 때문이다.

셋째, 정책수단 및 추진에 있어서는 중앙의 보조금과 재원지원에 의한 규제나 사전적 통제 중심에서 지역의 소프트 인프라 및 내생적 자산에 의한 발전을 지역 주도로 추진하고, 중앙의 경우 사후적 평가 등을 지원하게 될 것이다. 과거의 중앙정부 주도의 획일적인 전략추진을 대신해 지역자율적인 전략추진으로 패러다임이 이동할 것이다. 이를 위해 국가가 특정한 목적을 위해 국고보조(grants)방식에 의해 특별하게 관리해야 할 일부 사업을 제외하고는 대부분의 사업을 포괄보조(block grants) 방식에 의해 사업을 추진하게 될 것이다.

넷째, 지역발전에 대한 중앙정부의 역할이 축소되는 대신, 지역, 주민, 기업, 이해관계자, 국가 등의 집합적이고 협력에 의한 거버넌스가 보다 중요한 역할을 하게 될 것이다. 지역발전에 대한 ‘단체자치’를 넘어 지역발전에 대한 ‘주민자치’가 보다 강화될 것이기 때문이다. 이 이면에는 앞서 언급한 부문별 대응전략이 환경문제, 정보화로 인한 의사결정의 기능, 고령화로 인한 지역 공동체의 활성화나 사회적 일자리 창출 문제 등의 지역발전시책이 주민과 보다 밀착적인 관계에서 추진해야하는 상황이 존재하고 있다.

다섯째, 발전의 단위는 이전의 확정적이고 고착적인 행정구역 단위를 벗어나 가변적이고 유동적인 기능지역이 되며, 그 경향이 보다 지배적인 것이 될 것이다. 그에 따라 경제적 기능에 의한 블록화 발전이 보다 강화될 것이며, 이는 정보화의 진전에 따른 지역발전의 원격 의사소통이 가능한 ‘영역적 관리’⁹⁰⁾에 의해 배가될 것이다.

마지막으로 종래와 달리 사회·경제적 문제의 해결에 대한 ‘지역적 접근’의 중요성이 높아지면서 참여적 지역발전계획, 거버넌스 등의 부활현상도 나타나고 있다 (Wannop, 1995; 김용웅 외, 2009). 세계화 지방화 시대에는 개인의 복지와 삶의 조

90) 영역적 관리(territorial management)는 Cappello(1991)가 제시한 개념으로 정보화의 발달에 따라 지역발전이나 기업입지에서 공간적 통합이 가능한 원격적 의사결정이 가능한 상태를 지칭한다.

건이 지역, 지역적 여건에 의해 결정되기 때문이다.

▮ 표 8-1. 향후 지역발전전략의 변화 ▮

구 분	과거 및 현재 지역발전전략	향후의 지역발전전략
목 표	<ul style="list-style-type: none"> • 불균형 보상을 통한 경제적 성과의 균형 • 지역의 총량적 성장 	<ul style="list-style-type: none"> • 경쟁력 강화를 위한 과소활용 지역 잠재력 개발 • 주민의 복지효과 증진
전 략	<ul style="list-style-type: none"> • 부문적(sector) 발전 접근 	<ul style="list-style-type: none"> • 통합적(integrated) 발전 접근
수 단	<ul style="list-style-type: none"> • 보조금과 정부의 지원 • 정부의 직접규제 • 사전적 통제 중시 	<ul style="list-style-type: none"> • 소프트 인프라 및 내생적 자산 • 지역사회 주도의 간접지원 • 사후적 평가 및 관리 중시
주 체	<ul style="list-style-type: none"> • 중앙정부 	<ul style="list-style-type: none"> • 다양한 수준의 정부
방 식	<ul style="list-style-type: none"> • 획일적, 포괄적 추진 	<ul style="list-style-type: none"> • 지역자율, 전략적 추진
발전단위	<ul style="list-style-type: none"> • 확정적 행정구역 	<ul style="list-style-type: none"> • 가변적 기능지역
주요관심	<ul style="list-style-type: none"> • 발전지역에서 낙후지역으로의 재분배 	<ul style="list-style-type: none"> • 지역발전 주체통합, 지역자산 활용 통한 경쟁력 있는 지역창출

제2절 정책제언

본 연구는 미래의 환경변화에 대응하여 지역발전전략을 개발하는 데 목적을 두고 있다. 환경변화에 대응한 지역발전전략의 개발은 장래의 일이라고 믿쳐둘 것이 아니라 입체적인 접근이 필요하다.

우선, 환경변화에 대응한 전략개발을 위한 체계적인 접근이 필요하다. 미래의 전략개발이 일종의 공공재적 성격을 지닐 수 있어, 이에 대해서는 중앙정부와 지자체 차원의 전략개발의 시스템 정비가 필요하다. 중앙정부 차원에서는 범 부처를 통합하여 여기에 대응할 수 있는 체계의 구축이 필요하다. 종래와 같은 부처 이기주의적 관점에서는 지역통합적 지역발전전략으로의 변화를 제대로 지원해 줄 수 없을 뿐 아니라

오히려 지역이나 국가의 발전을 가로막는 결과를 초래할 것이기 때문이다. 또, 필요한 경우 지역발전전략의 개발에 전문성과 경험을 지닌 대학이나 국책 연구원 등과 협조체계를 구축하는 것이 하나의 대안이 될 수 있다. 비록 환경변화에 대응한 전략의 개발이 거시적인 측면이 많기는 하지만, 지방정부 차원에서는 지역여건과 특성에 적합한 대응전략의 개발에 나설 필요가 있다. 이를 위해서는 해당 지역의 대학이나 연구원 등의 협력을 얻는 방안과, 지역이 연합해서 대안을 논의하는 장을 만드는 것도 하나의 대안이 될 수 있을 것이다.

다음으로, 전략의 내용측면에서도 대응이 필요하다. 향후의 전략을 개발하는 것이 본 연구의 목적이었지만, 보다 세부적으로는 장기에 추진해야 할 시책과 그렇지 않고 현재부터 만들어가고 준비해야 하는 내용도 있다. 기후변화에 대응한 공간계획이라든지, 고령화 및 축소시대에 대응한 도시 확장적인 신도시 등의 개발이 여기에 해당될 수 있다. 따라서 전략의 내용측면에서도 미래의 대응이 현재의 연속성 상에 있거나, 현재의 오류를 수정하기 위해 미래의 큰 비용을 수반하는 경우 등의 시책은 지금부터 실행에 옮기는 조치가 필요하다.

그 다음으로, 미래의 지역발전 전략에서 상당한 준비와 이해 관계자의 협조와 동의가 필요한 프로그램 등의 운용에 대한 사전적이고 단계적인 대비가 필요하다. 가령, 미래에 지배적인 지역발전의 경향이 될 것으로 예견되는 블록화 및 상생발전에 대응하여 동북아 차원의 협력프로그램의 개발 및 운용이 대표적인 보기에 해당될 수 있다. 이 프로그램을 위해서는 동아시아 국가간의 이해의 폭을 넓히는 사전적인 절차가 필요하다. 이를 위해 각국의 이해관계 전문가들의 포럼이나 워크샵, 공동연구 등을 통해 교류를 활성화시킬 필요가 있다. EU의 지역간 협력프로그램과 같은 시책의 운용에 대한 관심제고와 공감대를 형성하는 것이 중요하기 때문이다. 기후변화에 대응한 에너지 효율적인 지역개발이나 공간계획, 산업개발 등의 프로그램을 마련하기 위해서도 이와 같은 사전적이고, 단계적인 접근이 필요할 것이다.

또, 법적 기반의 구축 및 정비도 필요하다. 외국의 경우, 인구감소 시대에 대비하여 축소도시에 대한 전략을 마련하고 이를 지원해 줄 수 있는 지역 및 도시개발 법률을 정비하고 있는 등의 대응을 마련하고 있음에 비추어 볼 때, 우리도 여기에 대한

정비작업이 필요하다. 법률은 일단 한번 제정되면 엔트로피가 높아지고 정비하기가 어려운 속성을 지니고 있기 때문이다. 기후변화에 대응한 지역개발 및 공간발전 관련 법의 정비도 필요하다. 현재 「저탄소녹색성장기본법」은 지역발전전략의 적용에는 적지 않은 한계가 있기 때문이다. 블록화 및 상생발전에 대응해서도 마찬가지이다. 여기에 대해서도 관련법이 제대로 구비되어 있지 않고 선언적 규정이 있는데, 지역간 협력이 실질적으로 이루어질 수 있는 방향의 법률정비가 필요하다. 고령화, 정보화, 분권화 등의 대응이슈도 마찬가지라고 할 수 있다.

【참고문헌】

- 강달원·김영우(2010), “OECD 국가들의 인구구조 변화에 따른 노인복지지출의 수렴현상에 관한 분석”, 「사회보장연구」, 26(1): 61-90.
- 강주희·윤순덕(2008), “노인복지 수요와 자원의 지역별 비교분석”, 「농촌사회」, 18(1): 161-187.
- 강창호·박창수(2009), “주거만족도가 베이비부머의 주거선택에 미치는 영향”, 「한국지역정보학회지」, 11(2): 99-116.
- 강현수(1993), “정보기술의 발달과 도시 및 지역구조의 변화”, 「국토계획」, 28(3): 71-84.
- 강홍렬 외(2006), 「IT기반 미래국가발전전략 연구 총괄보고서」, 정보통신정책연구원.
- 경제산업입설(부산광역시)(2009), 「부산·후쿠오카 초광역경제권 형성 추진상황」.
- 고영선(2008), “지역개발정책의 목표와 전략 재정립”, 「지역개발정책의 방향과 전략」, KDI.
- 고재경 외(2009a), 「저탄소 사회 형성을 위한 지역의 실천전략(Ⅰ)」, 경기개발연구원.
- _____ (2009b), 「저탄소 사회 형성을 위한 지역의 실천전략(Ⅱ)」, 경기개발연구원.
- 고재경·김동영(2006), 「기후변화협약에 대한 경기도의 대응방안」, 경기개발연구원.
- 교육과학기술부·한국교육학술정보원(2009), 「2009 교육정보화백서」.
- 국가균형발전위원회(2008), 「광역경제권 발전계획 수립지침」.
- 국가정보화전략위원회(2010), 「똑똑하게 일하는 ‘스마트 워크’시대가 다가온다」.
- 국립기상연구소(2009), 「기후변화 이해하기 Ⅱ: 한반도 기후변화: 현재와 미래」.
- 국토연구원(2009), 「기후변화에 대비한 도시계획적 대응방안 연구」, 국토해양부.
- 국토해양부(2010), 「제4차 국가공간정보정책 기본계획」.
- _____ (2010), 「2009년도 도시계획현황」.
- 권오성(2007), 「재정분권화의 영향에 관한 국제비교 연구」, 한국행정연구원.
- 김광익 외(2008), 「국토경쟁력 강화를 위한 광역경제권 설정 및 발전구상」, 국토연구원.
- 김광호(2010), 「우리나라 지역개발정책에 대한 재고찰」.
- 김만재·최정민(2006), “저출산 고령화시대의 도시계획”, 「도시정보」, 296: 3-7.
- 김명수 외(2009), 「기후변화에 대응한 지속가능한 국토관리 전략(Ⅱ): 기후변화 완화 및 적응을 위한 정책과제 도출」 자료집, 국토연구원.
- 김부성(2009), “고령군의 인구감소와 고령화”, 「한국지역지리학회」, 15(1): 36-52.

- 김상조·변필성·정윤희(2005), 「지방분권에 따른 국토도시계획체계 재정립 방안 연구」, 국토연구원.
- 김석태(2008), “지역간 정의와 분권 및 분산 정책간 선택”, 「지방정부연구」, 12(1): 177-196.
- 김선희 외(2009), 「한국형 국토발전모형 정립 연구」, 국토연구원.
- 김성균·구본영(2009), 「에코커뮤니티」, 이매진.
- 김성수(2008), “노인복지예산의 결정요인에 관한 연구: 전라북도 시·군 자치단체를 중심으로”, 「한국노년학」, 29(4), 907-923.
- 김수남·박영호·최창환(2005), “부산시 인구고령화의 공간적 분포와 특성”, 「도시행정학보」, 18(3): 23-48.
- 김신호(2003), “고령화사회에 있어 노인주택의 수요증가에 대비한 정책의 방향모색”, 「한국정책과학학회보」, 7(2): 263-278.
- 김영범(2007), “인구 고령화와 복지변동: 선진 국가의 경험을 중심으로”, 「사회보장연구」, 23(3): 115-134.
- 김용웅 외(2009), 「신지역발전론」, 한울.
- 김용웅(2001), “지속가능한 지역발전 과제와 전략”, 「국토」, vol.236.
- 김은형(2010), “국가공간정보 공유 활성화를 위한 제도개선 방향”, 「국토」, 통권347호.
- 김정욱·정락현(2009), “고령화 사회의 U-City 서비스 모델과 케어디자인”, 「한국인터넷정보학회 학술대회발표논문집」, 595-600.
- 김정훈 외(2007), 「u-City 구현을 위한 계획체계 정비방안」, 국토연구원.
- 김정희(2008), “고령화시대의 수도권 인구구성 변화 예측”, 「한국도시지리학회지」, 11(1): 31-42.
- 김제안·채종훈(2005), “고령화사회가 지역의 산업구조에 미치는 영향분석: 광주·전남지역을 중심으로”, 「산업경제연구」, 18(1): 213-230.
- 김종환(2009), “지역 그린비즈니스 활성화”, 고재경 외, 2009b, 「저탄소 사회 형성을 위한 지역의 실천전략(Ⅱ)」, 경기개발연구원.
- 김철수(2005), “선진국의 고령화 사회 대응사례 -OECD 국가를 중심으로”, 「도시문제」, 2005년 5월호, 60-69.
- 김태영(2003), “지방분권과 국가균형발전의 조화를 위한 정책대안의 탐색: 재산세 제도의 개선을 통한 재정분권과 국가균형발전의 모색”, 「한국정책학회보」, 12(4): 257-291.

- 김태일(2009), “고령화 사회에서의 주거환경계획의 패러다임 전환: 주택계획에서 도시계획으로의 접근”, 『한국의료복지시설학회』, 15(4): 47-49.
- 김태환 외(2003), 「지역발전을 위한 지방분권 실태와 지역화방안 연구」, 국토연구원.
- 김태환·김선희·양진홍·이승복 외(2003), 「지역발전을 위한 지방분권실태와 지역화방안 연구」, 국토연구원.
- 김태환·서순탁(2003), “지역개발분야의 중앙-지방간 기능재분배 방안”, 『국토』, vol. 265(0): 15-23.
- 김학일·오덕성(2010), “지속가능한 자원절약형 생태도시 개발전략 연구”, 『한국지역사회발전학회 논문집』, 35(1).
- 김현식 외(2002), 「정보화시대 도시정책방향과 과제에 관한 연구: 미래 도시공간의 변화 전망을 중심으로」, 국토연구원.
- 김현호·김선기(2009), 「지방자치단체 녹색성장 추진전략」, 한국지방행정연구원.
- 김혜정·이소영(2007), “고령화 사회의 노인을 위한 도시지원시설 요구에 관한 기초 연구”, 『여성가족생활연구』, 11: 17-52.
- 김혜천(2003), “우리나라 지역개발정책의 비판적 검토와 정책과제”, 『국가균형을 위한 공동학술대회: 새로운 국가균형발전 패러다임의 모색』, 한국지역개발학회·한국정책학회 발표논문집, 3-21.
- 김홍률(2009), “부산-후쿠오카 초광역경제권 형성을 통한 지역경제협력 방안”, 『일본근대학 연구』, 제23집, pp249-273.
- 김홍배·이정우(2008), “인구구조 변화와 장래 노동시장의 변화 전망”, 『국토계획』, 43(6): 133-147.
- 녹색사회연구소·녹색연합(2009), 「8대 광역지자체 건축·교통·도시 분야 기후변화 대응 현황 평가연구」.
- 대통령자문 지속가능발전위원회(2006), 「지속가능한 지역발전을 위한 지방의제21의 새로운 전략과 재작성 지침개발」.
- 류혜지(2009), “에비노인층의 노후 주거에 대한 선호 연구”, 『한국디자인문화학회지』, 15(1): 103-112.
- 마쓰나가 야스미쓰 저, 김진범·정윤희·진영환 역(2009), 「도시계획의 신조류」, 한울아카데미.
- 모건 스탠리(2010), 「무선인터넷 트렌드 전략보고서」.

- 문병근·하종원(2009), “인구고령화가 지방재정수입에 미치는 영향에 관한 연구: 부산·울산·경남지역의 기초자치단체를 중심으로”, 『재정정책논집』, 11(1): 59-89.
- 문형표 외(2006), 「인구구조 고령화의 경제·사회적 파급효과와 대응과제」, 한국개발연구원.
- 문형표·김동석·정의철·허석균(2006), 「인구구조고령화와 산업구조」, 한국개발연구원.
- 미국 대통령정보기술자문위원회(1999), 「미래를 위한 정보통신 연구개발 투자에 관한 보고서」, 정보통신연구원 번역자료.
- 박병애(2007), “장기인구전망과 인구고령화”, 『연금포럼』, 25: 5-13.
- 박병주(2006), “고령화 사회의 도시계획”, 『도시정보』, 11월호: 2.
- 박삼욱·정은진·송경언(2005), “한국 장수도 변화의 공간적 특성”, 『한국지역지리학회지』, 11(2): 187-210.
- 박양호, 이원섭(2000), 「지역개발투자협약제도 도입방안 연구」, 국토연구원.
- 박용규(2009), 「커뮤니티 비즈니스와 지역경제 활성화」, 삼성경제연구소 ISSUE PAPER.
- 박인성 외(2008), 「중국의 거점도시 및 개발축 형성동향」, 국토연구원.
- 박종철 외(2009), 「지방중소도시의 저탄소 녹색도시 조성방안」, 전남발전연구원.
- 박종택 외(2009), 「한국형 국가공간정보인프라 모델정립 및 글로벌화 전략 연구」, 국토연구원.
- 박혜선(2009), “일본 노유복합시설의 세대간 교류공간계획에 관한 연구”, 『한국의료복지시설학회지』, 15(3): 51-59.
- 방송통신위원회(2009), 「방송영상산업 발전을 위한 지역클러스터 조성전략 연구」.
- 방송통신위원회·한국인터넷진흥원(2009), 「2009년 인터넷이용실태조사」.
- 변재관(2001), “21세기 노인복지정책의 전망과 과제”, 『노인복지연구』, 14: 251-274.
- 서동혁(2005), 「주요국의 IT 인프라정책과 시사점: 영국·싱가포르·호주의 사례」, 산업연구원.
- 서수복(2010), “베이비붐 세대의 농촌이주 결정요인 분석”, 『국토연구』, 64: 21-37.
- 서종국(2009), “정보화, 고령화, 고밀화와 도시성장에 관한 연구”, 『한국행정논집』, 21(2): 521-538.
- 선우덕(2006), “일본의 고령사회대책”, 『국제사회보장동향』, 여름호: 86-98.
- 선우덕(2006), “최근 독일의 고령화 정책”, 『국제사회보장동향』, 여름호: 99-108.
- 성명재·박기백(2009), “인구구조 변화가 소득분배에 미치는 영향”, 『경제학연구』, 57(4): 5-37.
- 세타 후미히코·김광익·변필성·왕광익 외(2006), 「인구저성장 시대의 도시권 공간구조의 변

- 화와 정책대응방향: 일본을 중심으로», 국토연구원.
- 소진광(2003), “지방분권화에 따른 새로운 지역발전 패러다임의 모색”, 한국정부학회 춘계학술대회 발표논문집, 한국정부학회.
- 송경언·박삼옥·김상빈(2008), “수도권 노인 주거·의료 서비스 시설과 그 이용자 생활의 공간적 특성”, 「한국지역지리학회지」, 14(4): 394-417.
- 송병준(2007), “주요산업의 고령화 실태와 인적자원관리전략”, 「임금연구」, 겨울호: 51-63.
- 신미식(2009), “한국노인인적자원개발 현황 및 발전방향”, 「한국동북아논총」, 52: 247-269.
- 신상영(2009), “영국의 기후변화대응 사례와 시사점”, 심우배 외, 2009, 「기후변화에 안전한 재해통합대응 도시 구축방안 연구(I)-자료집」, 국토연구원: 135-172.
- 심우배 외(2009a), 「기후변화에 안전한 재해통합대응 도시 구축방안 연구(I)-총괄보고서」, 국토연구원.
- _____ (2009b), 「기후변화에 안전한 재해통합대응 도시 구축방안 연구(I)-자료집」, 국토연구원.
- 심재권(2008), “저출산·고령화의 인구구조변화에 따른 농촌과 도시지역의 산업구조변화 비교분석”, 한국정책과학학회보, 12(2): 125-146.
- 안영진(2010), 독일의 ‘유럽메트로폴리탄지역’(EMR)의 구축 실태와 육성정책, 국토연구원 내부세미나 자료.
- 안종범(2010), 「저출산·고령화 시대의 재정정책 과제」, 국제무역경영연구원.
- 양재섭·장남종(2010), “친서민적 도시재생정책의 추진방향”, 「국토」, 제248호.
- 엄동욱(2009), “인구 고령화와 임금구조: 1990년대 이후 한국 남성 근로자의 세대규모효과에 대한 실증분석”, 「한국인구학」, 31(1): 75-97.
- 염명배(2004), “지방분권 및 국가균형발전과 지방재정: 국제·지방세 재분배문제를 중심으로”, 「재정논집」, 18(2): 23-48.
- 오니시 다카시 저, 충남발전연구원 역(2009), 「인구감소시대의 도시계획」, 한울아카데미.
- 오마에 겐이치(1996), 「국가의 종말: 세계경제질서의 대변혁을 예고하는 충격 메시지」, 박길부 역, 서울: 한국언론자료간행회.
- 원용희(2002), “우리나라 실버타운의 개발방향에 대한 연구”, 「한국관광산업학회지」, 17: 17-50.
- 원제무(1996), “정보화 사회의 도래가 도시에 미치는 영향”, 「지역연구」, 12(2).
- 원종학(2005), “미국과 일본의 고령화 정책과 시사점”, 「재정포럼」, 12월호: 46-68.

- _____(2007), “일본의 저출산·고령화대책과 시사점”, 「재정포럼」: 26-41.
- 유재현(2006), “중국의 고령화 진전 및 향후 전망”, 「해외경제 포커스」, 50: 19-26.
- 윤대식·김태명·조명래(1992), “한국지역개발의 과제와 문제: 분권화 지역개발의 새로운 접근방법을 찾아서”, 「한국지역개발학회지」. 4(2): 117-142.
- 윤석명·박성민(2002), “인구 고령화가 국민연금에 미치는 영향분석: 통계청의 신인구추계 결과를 중심으로”, 「노동정책연구」, 2(2): 51-67.
- 윤주현·강미나·송희승(2004), 「인구고령화와 노인주거 : 고령화사회 노인주거의 현황과 정책과제」, 국토연구원.
- 윤혜정(2002), “미국의 스마트성장과 도시개발정책의 시사점”, 「국토계획」, 37(7): 7-16.
- 윤형호·황진수(2008), “서울시 고령자 취업기간 분석: 단순직 편향 취업”, 「한국정책과학학회보」, 12(2): 181-199.
- 이소영 외(2008). 「지역재생사업 추진방안」, 한국지방행정연구원.
- 이 영·현진권(2006), “한국의 재정분권 수준은 과연 낮은가?”, 「공공경제」, 11(1): 93-120.
- 이기우(2005), “분권과 균형발전(분산)정책의 상호관계에 대한 이론적 검토”, 「지방분산·분권과 국토균형발전의 대응과제 자료집(2)」, 국토연구원.
- 이동우 외(2003), 「자립적 지역발전을 위한 지역단위 설정 연구」. 국토연구원.
- _____(2006), 「분권화시대 중앙정부의 지역정책 방향 연구: 국제비교분석을 중심으로」, 국토연구원.
- 이동우·변필성 외(2006), 「분권화시대 중앙정부의 지역정책 방향 연구: 국제비교분석을 중심으로」, 국토연구원.
- 이성근·박의식(2009), 「최신 지방재정론」, 한국행정DB센터
- 이상문(2009), 「부천 고강지구 에코타운 조성 추진사례 및 정책제언」, 환경부 에코타운 조성 범부처 세미나 발표자료.
- 이영성(2008), “고령화가 지역경제에 미치는 영향”, 「국토계획」, 43(7): 7-16.
- 이영아(2009), “영국 도시정책의 현황 및 평가”, 「국토정책 Brief」, 제248호.
- _____(2010), “영국의 사회경제적 도시재생: 맨체스터 사례”, 「국토」, 제248호.
- 이왕건, 김중은, 박경현. (2005). 「인구저성장시대의 도시관리정책 방향 연구」. 국토연구원.
- 이용우 외(2006), 「고속철도와 국토공간구조의 변화(Ⅱ)」, 국토연구원.
- _____(2009), 「국토 대예측 연구」, 국토연구원.

- 이용재·이상규(2005), “고령화 시대를 위한 도로설계 개선방향에 관한 연구”, 대한토목학회 논문집, 25(3D): 409-421.
- 이원섭 외(2005), 「통합국토를 향한 지역간 공동발전방안 연구(III): 지역간 공동발전을 위한 제도기반 구축 방안」, 국토연구원.
- 이유진(2009), “기후변화교육과 홍보로 만드는 시원한 우리 동네”, 「고재경 외, 2009b, 저탄소 사회 형성을 위한 지역의 실천전략(II)」, 경기개발연구원: 205-234.
- 이인재(2005), “저출산·고령화 시대의 고용활성화 방안”, 「노동리뷰」, 10: 22-40.
- 이재우(2010), “도시재생중심의 도시정책을 위한 법제화 방향”, 「전환기의 도시정책-도시재생중심의 도시정책」, 제10차 도시·건축정책포럼, 국토연구원.
- 이종수(2002), 「지방정부이론」, 박영사.
- 이종수, 한승준, 노승용(2007), “지방의 논리 구축과 국가 통합”, 「다음 정부의 지방분권체제 구축방향」, 한국지방자치학회(2007. 12. 6. 국회헌정기념관 세미나).
- 이혜경(2002), “고령화 사회의 삶의 질”, 「연세사회복지연구」, 8: 27-58.
- 이혜훈(2002), “고령화의 경제적 영향에 대한 소고”, 「노동정책연구」, 2(2): 23-50.
- 임양빈(2005), “미국 도시개발정책의 주요 특성에 관한 연구 :도시재생을 중심으로”, 「대한건축학회지」, 21(12): 247-254.
- 일본 내각관방(2008), 「지리정보활용추진계획」.
- 임춘식(2003), “고령화 사회의 노인인력 활용 정책에 관한 연구”, 「노인복지연구」, 22: 55-77.
- _____(2009), “중국 노인복지정책의 현황과 발전과제”, 「노인복지연구」, 45: 373-388.
- 장재홍(2008), 「지역균형개발정책의 구조와 위상에 관한 국제 비교연구」, 산업연구원.
- 전광희(2009), “중국의 인구변천과 경제발전: 회고와 전망”, 「사회과학연구」, 20(4): 195-216.
- 정문섭·김정훈·조춘만(2008), 국토정보화 혁신을 위한 지능형국토 추진방안(II), 국토연구원.
- 정문섭·조춘만(2010), 디지털융합공간 구현을 통한 첨단국토 실현방안, 「국토」, 통권347호.
- 정성준 외(2009), 「일본의 저탄소사회전략에 관한 연구」, 대외경제정책연구원
- 정순오(2001), “지속가능성의 다원적 특성과 계획적 적용 논의”, 「국토」, 236호.
- 정지범·김은성(2009), “외국의 기후변화대응 재해관리 사례와 정책과제”, 심우배 외, 2009, 「기후변화에 안전한 재해통합대응 도시 구축방안 연구(I)-자료집」, 국토연구원: 3-73.
- 정철모·박영춘(2004), “고령화시대의 지방도시개발과제: 실버타운개발방안을 중심으로”,

- 「한국지역사회발전학회」, 29(1): 7-32.
- 정희성(2002), 「지속가능한 사회를 향한 환경규제정책의 발전방향」, 한국환경정책평가연구원.
- 조영찬(2009), “중국의 도시화 및 도시군(都市群) 전략”, 「KIEP 북경사무소 중국경제 현안브리핑(제09-24호)」.
- 종합연구개발기구(NIRA) 저, 충남발전연구원 역(2009), 「지방재생을 위한 시나리오: 인구감소에 대한 정책대응」, 미세움출판사.
- 주성재·김태환(1998), 「정보화시대의 국토정책과제」, 국토연구원.
- 주현중(2010), “국가공간정보정책의 기본방향과 추진전략”, 「국토」, 통권347호.
- 지광수(2005), “고령화시대의 노동시장정책”, 「산업경제연구」, 18(4): 1823-1836.
- 지방분권촉진위원회 보도자료(2009), “초중등 교육과정 기획기능 등 90개 사무 지방이양-지방분권촉진위원회, 7개 부·처·청 90개 사무 지방이양 확정”, 지방분권촉진위원회, 2009.6.12.
- 지역발전위원회(2008), 「이명박 정부 지역발전정책 연차보고서」.
- 진영환 외(1999), 「제4차 국토종합계획 수립연구-21세기 정보화시대의 디지털국토 구상」, 국토연구원.
- 차학봉(2006), 「일본에서 배우는 고령화시대의 국토」, 삼성경제연구소.
- 채원호(2008), 일본의 도주제(道州制) 구상 연구, 「한국거버넌스학회보」, 15(2).
- 최강식·이승렬(2007), “장기 인적자본 공급 전망”, 「지식연구」, 5(2): 137-166.
- 최병호(2007), “재정분권의 이론과 적정한 지방재정의 구조 모색”, 「한국지방재정논집」, 12(1): 129-160.
- 최숙희(2008), 「고령화정책의 우선순위 분석」, 삼성경제연구소 ISSUE PAPER.
- 최인규(2009), “고령화 사회의 노인복지예산 결정요인 분석”, 「한국정부학회 동계학술논문발표회」: 103-122.
- 최준욱·박창균·이기영·이명현·전영준(2005), 「인구고령화와 재정·금융대책」, 한국조세연구원.
- 최진혁·소진광·최영출·채원호(2007), “지방의 역량강화와 지방분권촉진을 위한 행정자치부의 역할정립방안에 관한 연구”, 「다음 정부의 지방분권체제 구축방향」, 한국지방자치학회 (2007.12.6. 국회헌정기념관 세미나).
- 최현선·권영섭(2006), 「스마트 성장과 비전수립 과정: 플로리다주 잭슨빌시 사례」, 국토연구원.
- 크리스토프 헬베르거(2007), “고령화 사회에 대처한 독일 사회복지정책의 개혁방안”, 「한국

- 사회복지학회 창립 50주년기념 세계학술대회발표자료집: 48-74.
- 한국정보사회진흥원(2008a), 「국가정보화백서」.
- _____ (2008b), 「일본, xICT 비전」.
- _____ (2009), 「국가정보화백서」.
- _____ (2009), 「녹색생활 실천전략 IT 기반 원격근무-원격근무 대국민수요조사」.
- _____ (2010a), 「IT 대항해 시대, 미래 트렌드와 국가 전략」.
- _____ (2010b), 「국가정보화백서」.
- 한국지방자치법학회(2009), 「행정체계 개편과 지방자치법제 개선방안」.
- 한국지방자치학회(2008), 「지역경쟁력 강화를 위한 자치단체간 자율통합방안연구」.
- 한승준, 2006, “지방정부간 관계의 거버넌스 구축에 관한 연구: 수도권교통조합을 중심으로”, 「한국행정정보」, 40(4): 252-276.
- 한형수(2005), “고령화에 따른 사회변동의 의미와 과제”, 「도시문제」, 5월호: 11-22.
- 한화진 외(2007), 「기후변화 영향평가 및 적응시스템 구축」, 한국환경정책평가연구원
- 홍기석(2007), “강원도 인구 고령화의 경제적 파급효과 및 시사점”, 「동서연구」, 19(1): 89-128.
- 환경부 외(2008), 「국가기후변화적응종합계획」.
- 환경부(2004), 「지속가능한 지역발전을 위한 환경거버넌스 구축방안」.
- (2008), 「환경백서」.
- 홍준현(2001), “지방분권화와 지역격차의 상관관계”, 「한국지방자치학회보」, 13(1): 161-178.
- 황종성 외(2010), 「일본의 사례를 통해 본 공간정보산업의 미래비전」, 한국정보화진흥원 IT 정책연구시리즈 제16호(2010.8.30).
- 황진영·정근오·임응순(2008), “국가별 인구구조와 교육의 질”, 「산업경제연구」, 21(5): 1925-1946.
- Arnkil. R.(2004), “핀란드 고령화 정책”, 「국제노동브리프」, 2(1): 54-67.
- Association of Greater Manchester Authorities(2009), Prosperity for all: The Greater Manchester Strategy.
- Beg N. et al(2002), “Linkages between Climate Change and Sustainable Development”, *Climate Policy*, 2, 129-144.
- Berry, B.(1973), *The Human Consequences of Urbanization*, St Martin's Press.

- Blakely, E. J and Leigh, N. G.(2010), *Planning Local Economic Development: Theory and Practice*, Oaks, CA: Sage.
- Cairncross F.(1997), *The Death of Distance*, Boston: Harvard Business School Press.
- Castells, M.(1989), *The Informational City*, London: Basil Blackwell, 최병두 옮김, 정보도시론, 한울아카데미.
- Castells, M.(1996), *The Rise of the Network Society* (The Information Age: Economy, Society and Culture Volume 1), Blackwell.
- Christine Bae(2009), “Inequity and Regional Development Policies”, *Reshaping Regional Policy: Co-prosperity and Competitiveness*, 2009 PCRD International Conference, July 8-9 2009, Coex, Seoul Korea.
- EC(2009), Consultation on the Future EU 2020 Strategy(COM(2009)647 final).
- Florida, Richard, Gulden, Tim and Mellander, Charlotta(2007), *The Rise of the Mega Region*, The Martin Prosperity Institute at The Joseph L. Rotman School of Management, University of Toronto.
- Friedman T.L(2007), *The World is Flat: A Brief History of the Twenty-First Century, Release 3.0*, New York: Picador, Farrar, Strauss and Giroux.
- Goodchild, M.F.(2007), “Citizens as Sensors: the World of Volunteered Geography”, *GeoJournal* 69(4): 211-221.
- Graham, S. and Marvin S.(1995), “More than ducts and wires: post Fordism, cities and utility networks”, in P. Healey, S. Cameron, S. Savoudi, S. Graham and A. Madani Pour (eds), *Managing Cities: the New Urban Context*, London: Wiley.
- Graham, S. and Marvin S.(1996), *Telecommunications and the City: Electronic Spaces, Urban Places*, London: Routledge.
- Graham, S.(1997), “Telecommunications and the Future of Cities: Debunking the Myths”, *Cities*, 14(1): 21-29.
- _____ (2002), “Bridging Urban Digital Divides? Urban Polarisation and Information and Communications Technologies(ICTs)”, *Urban Studies*, 39(1): 33-56.
- Gripaios, P. and T. Mangles(1993), “An Analysis of European Super Regions”, *Regional Studies*, 27(8).

- Hepworth, M.E.(1990), "Planning for the information city: the challenge and response", *Urban Studies*, 27(4).
- _____ (1992), "Information Services and Local Economic Development", in OECD, *Cities and New Technologies*, Paris.
- Hewitt, P.(2009), "미국 및 한국의 고령화: 세계 고령화 위원회 권고안 재점검", 보건복지포럼, 5월호: 92-103.
- IPCC(2000), Special Report on Emission Scenarios.
- _____ (2001), *Climate Change 2001 - Impacts, Adaptation and Vulnerability; Contribution of Working Group II to the Third Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, Cambridge University Press.
- _____ (2007a), *Climate Change 2007-Impacts, Adaptation and Vulnerability; Contribution of Working Group II to the Fourth Assessment Report of the IPCC*, Cambridge University Press.
- _____ (2007b), *Contribution of Working Group II to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change; Summary for Policymakers(SPM)*.
- Kellerman, A.(1993), *Telecommunications and Geography*, London: Belhaven.
- Lang, Robert E. and Dhavale, Dawn(2005), *Beyond Megalopolis: Exploring America's New "Megapolitan" Geograph* METROPOLITAN INSTITUTE CENSUS REPORT SERIES, Census Report 05:01 (May 2005).
- Malizia, E. and Feser, J.(1999), *Understanding Local Economic Development*, New Brunswick, NJ: Rutgers University, Center for Urban Planning Research..
- Martin, J.(1978), *The Wired Society*, Englewood Cliffs: Prentice Hall.
- McLuhan, H.(1964), *Understanding Media - The Extension of Man*, Sphere.
- Mitchell, W.J.(1995), *City of Bits*, 이희재 옮김, 1999, 비트의 도시, 김영사.
- _____ (1999), *e-topia*, 강현수 옮김, 2001, e-토피아, 한울출판사.
- Moss, M.J.(1991), "The Information City in the Global Economy", in J. Brotchie, M., Michael, P., Hall, P. Newton(eds), *Cities of the 21st Century*, Harlow: Longman.
- Nijkamp. P. P and Soeteman. L. F(1992), "Sustainable Development in a Regional System", in Breheny M.J (ed) *Sustainable Development and Urban Form*, Pion Ltd. London.

- OECD(2009), “Defining and Measuring World-Metro Regions: Issues and Proposed Methodology”, Paper for the 18th Session of the working Party on Territorial Indicators.
- Pallagst, Karina et al.(2009), *The Future of Shrinking Cities: Problems, Patterns and Strategies of Urban Transformation in a Global Context*, IURD Monograph Series, Institute of Urban and Regional Development, UC Berkeley.
- Petrella, R.(1995), “A Global Agora Versus Gated City-Regions”, *New Perspectives Quarterly*, Winter.
- Portnov, B. A. and M. Schwartz.(2009), “On the importance of the ‘Location Package’ for Urban Growth”, *Urban Studies*, 46(8), 1665-1679.
- Regional Plan Association(2006), *America 2050: A Prospectus*, New York, Regional Plan Association.
- Riddell, R.(1986), *Regional Development Policy*, Gower Publishing Company.
- Russell, Hilary(2010), *Research into Multi-Area Agreements: Long-Term Evaluation of LAAs and LSPs*, Department for Communities and Local Government.
- Sassen, S.(1991), *The Global City: New York, London, Tokyo*, Princeton: Princeton University Press.
- Scott, Allen J. Ed.(2001), *Global City-regions: Trends, Theory, Policy*, New York and Oxford: Oxford University Press.
- Soja, Edward(2009), Regional Urbanization and the Future of Mega Cities, in Towards The Megacities Solution, Proceedings of the Megacities Congress 27-28 November 2008, Faculty of Architecture, Delft University of Technology, The Netherlands.
- Toffler, A.(1981), *The Third Wave*, William Morrow and Company: N.Y. Bantam.
- UK Dept. of Communities and Local Government, 2007, Planning Policy Statement: Planning and Climate Change, Supplement to Planning Policy Statement 1
- 地域活性化統合事務局(2008), 「環境モデル都市構想について」.

오픈스트리트맵 <http://www.openstreetmap.org>.

위키피디아 [http://en.wikipedia.org/wiki/Prefect_\(France\)](http://en.wikipedia.org/wiki/Prefect_(France))

일본 ICT 지역활성화 포털 (<http://www.applic.or.jp/tkportal/>)

일본 총무성(2008), xICT 비전

(일본 총무성 홈페이지 http://www.soumu.go.jp/s-new/2008/080703_6.html)

축소도시연구네트워크 <http://www.shrinkingcities.org>

■ Abstract

A Study on the Regional Development Strategies of Korea in the Future

This study aims to propose the direction of regional policy in the near future, which leads policy makers to new, far-seeing goals and strategies. Particularly, we suggest policy frameworks according to five policy issues: aging society, climate change, economic cooperation in dimension of economic blocs and co-development, information technology development, and decentralization of regional development policies.

This research is composed of two sections. The first part is the identification of future policy issues and the second part deals with the policy alternatives and strategies.

In chapter 2, which is the first part, we withdraw the five main issues based on foresight on recent environmental trends and future development. In order to do that, this research develop the integrated futuristics methodology to explore the sources and patterns of environmental change. The methodology utilizes eclectically expert survey, in-depth interview, literature review, and heartstorming.

This study deals with the five issues respectively on from chapter 3 to chapter 7. Each chapter reports the foreseeable future of each phenomenon in terms of korean specificity as well as in terms of cosmopolitan outlook and evaluates the policy trends in advanced countries. Ultimately, each chapter suggests desirable strategies for each policy issue in Korea.

In brief, this study presents new policy direction as follows: 1) for the aging society issue, the shift from developmental expansion to internal territorial management; 2) for the climate change issue, orientation towards sustainable development and co-evolution of economy and regional community; 3) for the economic cooperation issue, the shift from each region's competitiveness to regions' collaborative strategies utilizing scale economies; 4) for the information technology

development issue, further improvement of IT accessibility; 5) for the decentralization issue, further enhancement of autotomy in terms of planning and financing based on reciprocal local governance system.

미래환경변화에 대응한 지역발전전략 연구

발행일 : 2010년 12월 31일

발행인 : 한 표 환

발행처 : **한국지방행정연구원**

서울시 서초구 반포대로 30길 12-6

Tel : 02)3488-7300

판매처: 정부간행물판매센터

Tel. 02)394-0337

<http://www.gpcbooks.co.kr>

인쇄처 : (주)현대애드컴

Tel. 02)2275-8125

※출처를 밝히는 한 자유로이 인용할 수는 있으나 무단전제나 복제는 금합니다.

ISBN 978-89-7865-346-6

