지방자치 이슈와 포럼

Vol. 36
APRIL 2021



ISSN 2671-7352

한국지방행정연구원
Korea Research Institute for Local Administration

지방자치
이슈와 포럼

2021 APRIL VOL.36

통권 제36호 **발행인** 한국지방행정연구원 원장 김일재 **편집위원장** 김현호 **위원** 김성주, 김정숙, 김필두, 박진경, 여효성, 윤성일, 이병기, 최인수 **간사** 김유숙
주소 강원도 원주시 세계로 21(반곡동) **연락처** 전화 033-769-9932 이메일 research@krila.re.kr **홈페이지** www.krila.re.kr **디자인·인쇄** 문화공감

※ 지방자치이슈와포럼은 한국지방행정연구원이 정기 발행하는 소식지로 지방자치의 다양한 현안 이슈에 대한 정책 제안을 제시하고 있습니다.
※ 지방자치이슈와포럼은 격월 발간됩니다. 정기구독을 원하시는 분은 성함, 연락처, 주소, 이메일 주소를 기입하여 메일 주소로 신청하여 주십시오.
(무료) research@krila.re.kr
※ 한국지방행정연구원 홈페이지에서 지방자치이슈와포럼 원문을 보실 수 있습니다.
※ 본지에 실린 내용은 필자 개인 견해로 한국지방행정연구원의 공식 견해와 다를 수 있습니다.

CONTENTS

04 인터뷰
협력과 소통으로 진정한 지방자치를 실현하는 주춧돌이 되다
송하진 現 대한민국시도지사협의회 회장
現 전라북도 도지사

10 이슈
지역경제 회복 및 산업구조 전환을 위한 산업정책 방향에 대한 제언
이상호 산업연구원 선임연구위원

24 집중조명
포스트 코로나 시대, 지역소상공인 활성화 전략
이관률 충남연구원 선임연구위원

32 지방의회
「지방자치법」 개정, 지방의회가 나아가야 할 길
김한종 전국시·도의회의장협의회 회장

38 입법동향
「지방자치법」 개정으로 광역 메가시티 조성 움직임 늘어
이정진 국회입법조사처 입법조사관

44 대한민국을 읽다
지역균형 뉴딜 지역 중심의 맞춤형 지역발전전략
서상우 행정안전부 지역균형뉴딜추진단 부단장

50 우수사례
청년이 살기좋은 완주군 만들기 청년완주 JUMP-UP 프로젝트
김정숙 한국지방행정연구원 부연구위원

60 지방자치단체 탐방
차별화된 '축적의 시간', 순창을 국내 제일의 발효산업 관광 도시로 만들다
이영종 순창군 기획예산실 기획계장

66 공간의 재탄생
잊혀진 지하공간이 되살아나다
홍제유연

KRILA 인포그래픽
70 지방자치단체 간 지능정보기술 활용 격차 현황

74 포스트 코로나 시대의 지방자치단체 주민제안 온라인 플랫폼 어떻게 변해야 할까?

78 연구원 동정

82 KRILA 보고서


04



24


35



54


60



66

협력과 소통으로 진정한 지방자치를 실현하는 주춧돌이 되다

INTERVIEWEE: 송하진 대한민국시도지사협의회 회장
INTERVIEWER: 김일재 한국지방행정연구원 원장
일 시: 2021년 4월 15일 **장 소:** 전라북도청 회의실



인터뷰

Q 코로나 상황이 여전합니다. 회장님께서는 현재의 우리나라 경제 상황을 어떻게 보고 계시는지요?

A 지난해 초부터 시작된 코로나19의 지속적 확산과 재확산은 지역경제를 침체시키고 있습니다. 특히 서비스업의 위축은 심각한 상황입니다. 지난 1월 한국은행 발표에 따르면, 2020년 우리나라 경제는 −0.99% 성장하였으며, 코로나19 상황에서 타 선진국과 비교하여 선방한 것으로 평가할 수 있습니다.

2021년부터 코로나19 백신 접종이 시작되고, 국민들의 협조에 근거한 사회적 거리두기가 효과를 보면서 금년 초의 실물경기는 호전되고 있습니다. 수출경기의 회복으로 제조업 생산량이 증가하고 있는 것은 희망적입니다.

세계통화기금(IMF)은 올해 세계 경제성장률을 6.0%로 낙관적 전망을 제시하였으며, 우리나라 경제는 3.6% 성장할 것으로 내다보고 있습니다.

다만, 최근 4월 코로나19 확진자가 700명대를 넘나들며 4차 대확산과 그에 따른 경기침체 우려가 커지고 있습니다. 변이 바이러스를 포함한 코로나19의 확산 여부 및 백신접종률과 그 효과에 따라 우리나라 경제 상황은 달라질 것입니다. 요약하면, 현재 우리나라 경제상황은 경제회복의 흐름 속에 여전히 불확실한 상태에 놓여 있다고 말할 수 있습니다.

Q 그렇다면, 국가경제 발전과 활성화를 위해 협의회는 어떤 역할을 해야 한다고 생각하시는지요?

A 지방자치단체는 중앙정부에 비해 지역의 특수성과 현장성을 살린 대안 모색이 용이합니다. 이러한 차원에서 국회와 정부에 다양한 정책을 건의하고, 제도를 개선하는 협의체로서의 역할을 강화하고 있습니다. 아울러 필요한 경우, 공동 입장문이나



송하진

- 現 대한민국시도지사협의회 회장
- 現 전라북도 도지사

학력
· 고려대학교 대학원 행정학 박사
· 서울대학교 행정대학원 행정학 석사
· 고려대학교 법학 학사

경력
· 2020. 08 ~ (현) 제14대 대한민국시도지사협의회 회장
· 2018. 07 ~ (현) 제35대 전라북도 도지사
· 2015. 10 ~ 2016. 09 제9대 대한민국시도지사협의회 부회장
· 2014. 07 ~ 2018. 06 제34대 전라북도 도지사



인터뷰

성명서를 발표하여 정부나 정당, 국회에 대해 정책적인 영향을 미치고 있습니다. 코로나19 대응 지역경제 회복을 위한 입장문(2020.2.13.), 코로나19 극복과 재난긴급생활비 지원을 위한 공동건의서(2020.3.27.), 코로나19 고위험시설 모든 업종에 제2차 재난지원금 지급(2020.9.10.) 등이 여기에 해당된다고 할 수 있습니다. 그동안 협의회에서는 총회를 개최하여 국가경제 발전과 활성화를 위한 여러 안건을 논의하고 이를 실행해 왔습니다.

특히, 제45차 총회(2020.5.20.)는 중소기업·소상공인 안정화 정책을 건의하고, 지방채 발행 확대 해석 및 관련 규정 개정을 추진했습니다. 그리고 제46차 총회(2020.8.6.)는 코로나19 극복과 지역 활력 회복 추진을 위해 정부의 한국판 뉴딜 추진방향 발표 및 지역주도 뉴딜 추진의 필요성에 대해 논의하고 공동 대응을 협의해왔습니다.

Q 회장님께서는 현재 전국 17개 시·도의 지역경제 사정을 어떻게 보고 계시는지요?

A 우리나라 현재 경제 상황은 코로나19 상황임에도 불구하고 제조업을 중심으로 수출이 증가하면서 개선되고 있습니다. 하지만, 이러한 긍정적 효과가 지역별로 고르게 나타나지 않고 있는 것도 사실입니다. 한국은행의 2021년 1/4분기 권역별 제조업 분야 생산동향에 따르면, 수도권, 충청권, 호남권 및 대경권 4개 권역은 소폭 증가하였지만, 동남권과 강원권은 보합, 그리고 제주권은 소폭 감소하였습니다. 제조업 생산량의 증가에 따른 고용 효과가 지역별로 다르고, 비수도권 지역에 낮은 효과가 있는 문제를 해결하고 극복할 필요가 있다고 생각합니다. 그리고 소상공인과 자영업자의 위축도 지역별 차이가 나타나고 있습니다.



특히, 최근 통계청과 중소기업연구원에 따르면 2020년에 월평균 전국 자영업자는 전년대비 1.3% 감소하였습니다. 이중에서 경기도가 가장 많이 감소하였으며, 그다음은 서울, 인천, 강원, 대구 순으로 수도권 자영업자와 소상공인 감소가 크게 나타난 반면, 부산, 전북, 광주 및 세종은 증가하고 있습니다.

Q 그렇다면, 지역경제를 회복하고 활성화시키기 위해 협의회는 어떤 역할을 해야 한다고 생각하십니까?

A 지역별 성장과 발전의 격차를 해소하고 상호 협력과 연대를 통한 공동 발전을 추진하는 주체가 되어야 할 것입니다. 17개 시·도가 골고루 발전하여 전국적 발전이 이루어지도록 협력하고 연대하는 것이 가장 중요합니다. 또, 중앙정부로 하여금 지역경제 활성화에 효과가 큰 재정 및 산업 정책을 추진하도록 요청하고 건의하는 것도 협의회의 중요한 역할이라고 할 수 있습니다. 광역 시·도들이 지역 상황에 적합한 프로그램과 정책을 만들고 집행하며, 다른 시·도들과의 협력을 통해 지역발전을 추진하는 것이 필요합니다. 그리고 보다 많은 재원과 권한을 가진 중앙정부에 대한 정책건의와 제도개선을 강력히 요청하고 추진하는 것도 중요하다고 생각합니다. 이와 동시에 지역발전을 위한 중앙정부의 지원이 지역 간 경쟁을 유발하는 공모방식을 벗어나, 지역의 특수성을 고려하고 현장의 문제를 보다 적극적으로 해결하는 방향으로 추진할 것을 건의해 나가고 있습니다.

Q 지역경제를 회복하고 활성화시키기 위한 협의회 차원의 전략과 역점을 두고 추진하는 내용에 대해 말씀해 주시면 감사하겠습니다.

A 코로나19의 장기화와 세계 경제의 불확실성 증가에 따라 지역경제와 관련된 모든 주체들이 장기적 관점에서의 정책과 전략을 수립하여 추진하고 있습니다. 정부가 추진하고 있는 한국판 뉴딜과 지역균형 뉴딜의 실효성있는 추진에 초점을 두고 있습니다.

특히, 이를 위해 지역 특성에 적합한 미래 산업을 발굴하여 역점적으로 추진하고 있으며, 신재생에너지를 통한 환경과 경제 문제를 동시에 해결하기 위해 노력하고 있습니다. 또한, 코로나19로 인해 더욱 가속화한 디지털 경제를 선도하고, 기후환경위기의 문제를 해결하기 위한 에너지 산업에 투자를 촉진하며 동시에 고용을 포함한 사회 안전망 강화를 적극적으로 추진하고 있습니다.

우선, 한국판 뉴딜의 실효성을 제고하기 위해 시·도지사를 포함한 지방의 다양한 주체들이 한국판 뉴딜 추진체계에 참여할 수 있도록 노력하고 있습니다. 한국판 뉴딜이 지역 현장의 문제인식과 해결방안을 중앙정부의 정책이나 계획 수립 단계에서부터 반영시키는 것이 무엇보다 중요하기 때문입니다.

그리고 지난해 10월 한국판 뉴딜 전략회의에서 중앙과 지방의 상시 회의체의 필요성을 강조하였으며, 중앙과 지방의 협력적 거버넌스 구축을 추진하고 있을 뿐만 아니라 지역균형뉴딜의 추진을 위한 중앙의 적극적 재정지원을 요청하기도 했습니다.

특히, 중앙정부는 단순히 지방채 발행이자를 지원하거나 총액이 정해진 특별교부세를 통한 인센티브 지급을 넘어 지방정부가 추진하는 지역발전과 미래 산업을 위한 투자에 대한 포괄보조금을 비롯한 적극적 재원지원이 요구되는 시점입니다.

Q 특히, 현재 자영업자나 소상공인 등의 형편이 어렵습니다. 이들을 위해서는 어떤 일을 하고 계시는지요?

A 자영업자와 소상공인은 지역사회와 지역경제의 주춧돌이지만, 코로나19 장기화로 인한 경기침체와 사회적 거리두기 시행으로 가장 큰 피해를 보고 있습니다. 지난해 코로나19 확산을 예방하기 위해 사회적 거리두기 및 영업제한이 이루어지면서 지방정부들은 가장 먼저 피해를 입은 소상공인과 중소기업을 지원하는 정책들을 도입하였습니다. 가령, 전국 시·도는 소상공인과 중소기업의 경영안정자금을 지원하였으며, 이를 위해 각 시·도의 신용보증재단에 대한 출연금을 확대하거나 중앙정부의 지원을 건의하여 반영시켰습니다. 또한 코로나19 피해를 입은 소상공인과 자영업자들에 대한 손실보상 차원의 자금도 지원했고, 현재는 국가적 재난에 의한 손실보상을 국가적 차원에서 제도화하는 방안도 적극적으로 도입하도록 노력하고 있습니다.

Q 지역경제 활성화 분야 이외에도 시도지사협의회 당면과제라 할 수 있는 지방분권의 방향은 어떻게 되어야 한다고 생각하시는지요?

A 분권은 권한을 나누는 것이고, 그 방향은 '중앙에서 지방'으로 이루어져야 하는 것이 '지방분권'이며 이것은 우리나라가 분권적 시스템으로 전환해야 한다는 것을 의미합니다.
우선 진정한 지방자치를 위한 제도적 분권이 이뤄져야 합니다. 이번 코로나19와 같은 비상상황에서 지방의 역할은 무엇보다 중요했습니다.
긴급재난지원금 지급과 같이 지자체에서 선도한 정책들이 전국적으로 확산되고 'K-방역'이 세계적인 모범사례로 인정받고 있는 것이 단적인 예라고 할 수 있습니다. 지자체의 역량은 그만큼 높아졌고, 중앙정부와 대등한 기능을 하게 되면서 지방자치단체를 넘어 지방정부로서의 기능이 새롭게 인식되고 있는 상황입니다. 여기서 한 걸음 더 나아가 평상시에도 지방정부가 주민을 위한 제 역할을 할 수 있도록 권한을 부여하고, 분권형 헌법개정을 통해 지자체의 권한을 보장할 필요가 있습니다. 이를 통해 중앙정부와 지방정부가 국정운영의 파트너로서 대화·협력하고 지방의 의견을 반영할 수 있는 제도적 장치를 입법부와 집행부 내에 반영해야 합니다.
두 번째는 실질적인 재정분권이 필요합니다.
제도적으로 지방정부에 권한을 준다고 하더라도 새롭고 혁신적인 정책을 구현할 수 있는 재정여건이 마련되지 않으면 소용이 없습니다. 실질적으로 지방에서 자율성을 갖고 활용할 수 있는 자주재원을 마련해 주어야 하며, 지방세를 확충함은 물론 현재의 지방교부세도 확대하고 지역 간 배분도 충실히 이뤄져야 합니다. 또한 부족한 지방재정 상황을 고려하여 2단계 재정분권이 계획대로 실행되어야 한다고 생각합니다.
세 번째는 통합적인 균형발전도 담보되어야 합니다. 우리나라는 수도권 집중화와 지역 간 불균형으로 인해 교통, 주택, 환경, 사회 양극화 등 많은 문제가 발생하고 있습니다. 이를 해결하기 위해 낙후된 지역도 제대로 가치를 인정받고, 함께 미래를 준비할 수 있는 충분한 기회를 주기 위한 통합적 실현이 무엇보다 중요합니다.
최근 32년 만에 「지방자치법」 전부개정안이 국회를 통과했고, 자치경찰 도입을 위한 「경찰법」 및 「경찰공무원법」이 개정되었으며, 또한 「중앙-지방협력회의법」 제정안이 국회에서 논의 중입니다. 그러나 아직도 진정한 분권과 자치 균형과는 너무나도 거리가 멀다고 할 수 있습니다. 국민 모두가 자치분권의 의미를 공유하고 실질적인 '지방자치·분권'이 실현될 수 있기를 기대합니다. 앞으로도 대한민국시도지사협의회장으로서 시·도의 자율적인 권한을 보장받고 스스로 결정하고 책임지는 진정한 자치가 이루어질 수 있도록 다각적인 차원에서 힘을 모아 나가겠습니다.



Q 끝으로 회장님께서는 향후 우리나라 지역경제 전망을 어떻게 보고 계시는지요?

A 우리나라 경제는 우리나라만의 문제가 아닙니다. 코로나19와 경제는 글로벌화되어 있고 상호 의존적 관계에 있다는 사실은 우리나라 경제의 불확실성을 높이는 요인이 됩니다. 이런 상황에서 우리나라 경제가 회복되고 균형적으로 발전하기 위해서는 전 세계적으로 코로나19를 극복하여 세계 시장이 활력을 회복하는 것이 중요합니다. 그럼에도 불구하고 지난해 우리나라 경제가 비교적 선방한 것처럼 국내의 코로나19 조기 극복을 통한 제조업의 활력 회복이 필요하며 나아가 국내 관광산업을 비롯한 서비스 산업이 활성화되도록 정책을 추진하는 것이 필요합니다. 보다 장기적 관점에서 디지털과 청정에너지 분야의 발전 방향을 정립하면서 한국판 뉴딜과 지역균형 뉴딜의 조화로운 추진이 필요하며, 지역특화 산업을 중심으로 세계 시장 회복을 견인할 수 있도록 지역 차원의 산업대책이 마련되어야 할 것입니다. 또 현재는 이러한 복잡한 과정에서 나타날 수 있는 정책오류를 시정하고 정책학습이 가능하며 장기적으로 정책 진화가 이루어지면서 지역경제가 활성화되도록 지혜를 찾아 활용할 중요한 시기이기도 합니다. 결국, 안정되고 평안해야 원대한 꿈을 이룰 수 있다는 '영정치원(寧靜致遠)' 의미와 같이 코로나19 위기를 조기에 극복한다면, 지역경제 회복은 물론 위기 속에 만들어진 포스트 코로나 시대에 선제적으로 대응해 나갈 수 있는 기회가 올 것이라고 생각합니다.

지역경제 회복 및 산업구조 전환을 위한 산업정책 방향에 대한 제언



이상호
산업연구원
선임연구위원

이슈



Ⅰ 서론

2021년 5월을 향해가고 있지만 지난해 경제침체의 잔상은 여전히 남아있다. 지역경제는 반등의 기회를 찾고 있지만 여의치 않은 상황이며 코로나19 확산은 아직까지 지역 경제활동을 제약하고 있다. 현재로서는 백신의 개발만이 현재 지역경제의 상황을 되돌릴 수 있을 것처럼 보인다. 하지만 백신의 도움을 받아 지역경제를 이전 수준으로 되돌리는 것이 지역경제의 회복이나 활성화를 위해 도움이 될 것이라는 보장은 없다. 2020년 이전에도 지역경제는 지속적으로 성장세가 둔화된 모습을 보였기 때문이다. 더욱이 4차 산업혁명 기술은 코로나19를 거치면서 온라인 경제와 환경경제의 필요성을 입증하면서 지역경제가 넘어야 할 미래 산업진입의 벽이 가시화된 양상이다. 성장경로를 이전으로 되돌리는 것이 의미가 없을 뿐만 아니라 코로나19 기간 동안 산업환경이 큰 폭으로 변하였다.

따라서 백신의 보급과 대내외 경제여건의 회복을 통해 지역경제가 정상으로 복귀하기를 기다리기보다는 지역경제가 귀착하게 될 성장경로가 어떠한 모습일지를 생각해보며 대응해야 할 시점이다. 지역경제의 성장을 제약하는 문제가 무엇인지 가늠해보고 이를 극복하기 위한 방안이 무엇인지를 고민해야 한다.

Ⅱ 지역경제가 당면한 문제들

2020년, 코로나19로 인해 급격히 위축된 지역경제는 세계경기와 국가경제의 침체라는 거대한 충격 속에서 이면의 모습이 많이 가려졌다. 코로나19가 경제주체들의 활동을 제한함으로써 지역경제 활동을 급격히 위축시킨 것은 사실이나, 이전에도 지역경제는 건강하지 못한 모습을 보여왔다. 지역경제에 대해 우리가 우려하는 점은, 평소 건강하지 않은 상태에서 병에 걸릴 경우 빠른 회복이 어려운 것과 같이 지역경제도 그러할 것이라는 점이다.

지역경제는 2010년대 이후 지속적으로 성장률이 둔화되는 모습을 보여왔다. 〈그림 1〉은 지역경제의 성장 변동을 장기 추이를 보여준다. 그림에서는 주로 비수도권 지역이 코로나19 확산이전에도 매우 그리고 오랜 기간 동안 침체의 모습을 보여왔다는 것을 확인할 수 있다. 특히 기존 국가주력산업이 많이 입지해있는 동남권과 대경권, 호남권 지역의 잠재 경제성장률 수준은 1%대 미만까지 내려온 것으로 보인다. 이와 같은 계속된 성장의 침체로 인해 지역경제를 주도해오던 산업경제에 대한 불확실성이 점증하기 시작했다. 지역의 설비투자 증가율의 지속적인 하락은 이를 반영한다. 설비투자는 특성상 미래의 생산역량을 만드는

활동이기 때문에 2019년까지의 설비투자 부진은 코로나19가 없었더라도 지역의 주력산업 부진은 지속되었을 것이다.

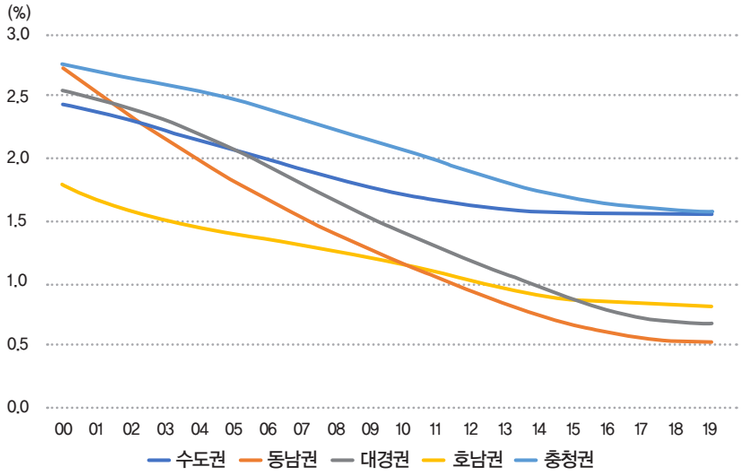
지역에 많은 비중을 차지하고 있는 주요 산업들의 생산활동이 부진하다는 것은 해당 지역에서의 소득창출 여력이 부족하다는 것을 의미하기 때문에 지역 경제 활동인구 변화에 많은 영향을 미쳤다.

지역 간 순인구이동을 보면, 2015년 이후 지역인구의 순유출 정도가 심화되어 왔다는 것을 알 수 있다. 지역으로의 공공기관 이전 효과가 줄어들고 있는 가운데 지역 인구의 순유출이 가속화되었다. 특히, 2020년에는 호남권, 대경권, 동남권으로부터의 인구순유출 규모가 확대되었다. 단순 합으로만 약 10만 명에 달한다. 이는 수도권 인구순유입 규모와 거의 일치한다. 그동안 취약해진 지역경제 상황 속에서 코로나19의 영향이 지역의 인구이동을 가중시킨 것으로 보인다.

이처럼 지속적인 경제침체는 결국 지역의 발전 동인 중 하나인 인구에도 영향을 미친다. 결국 코로나19의 극복을 통해 지역 경제회복의 길을 찾고자 한다는 것은 회복국면의 진입 이상의 의미를 가진다.

지역경제가 회복하려는 성장경로의 길이 이전수준으로의 회복 경로가 아닌 보다 나은 경로이어야 하는 이유이기도 하다. 이에 이전 지역경제가 당면하고 있었지만 코로나19로 인해 가려진 문제를 발견하고 지역경제의 발전 방안을 재정립하는 것이 필요하다.

〈그림 1〉 지역경제의 장기성장률 추이



주) 권역별 hp filtered GRDP의 전년대비증가율.

자료: 통계청.

Ⅲ 지역경제의 장기 부진의 기저요인들

치료를 위해서는 진단이 중요하다. 지역경제에 적합한 정책을 추진하기 위해서는 장기간 성장침체의 원인이 무엇에 기인한 것인지를 살펴볼 필요가 있다.

미 재무장관이었던 래리서머스는 각국이 2008년에 있었던 글로벌 금융위기 이후 적극적인 통화 및 재정정책에도 불구하고 지속적인 성장 침체를 겪어온 이유에 대해 기존 산업구조에 기반한 투자 수요가 급격히 감소했다는 점을 강조한다. 이로 인해 이른바 '장기성장침체 현상'(Secular Stagnation)이 나타나고 있다고 주장한다. 팽창적인 통화정책에도 불구하고 성장률 둔화가 지속되고 있는 것은 산업환경이 변화하면서 투자 수요가 급격히 낮아지고 있기 때문임을 지적한다. 투자를 상회하는 저축으로 인해 실질금리가 마이너스를 기록함에도 실질 수요가 늘어나지 않는 이유다.

투자 수요를 구조적으로 낮추고 있는 대표적인 산업환경 변화로 전세계적인 인구고령화를 들 수 있다. 인구의 고령화 문제는 경제주체들이 더 이상 자기자신을 위한 내구재 소비를 하지 않음으로써 수요의 변화를 가져온다. 온라인 경제의 확대도 투자 수요를 감소시키는 요인 중 하나다. 온라인 경제는 단순히 경제구조가 오프라인에서 온라인으로의 공간이동이 아니라 오프라인 매장의 감소를 통해 내구재 소비를 감축시키는 역할을 한다. 플랫폼 경제의 예는 보다 많은 예들을 통해 익히 알려져 있다. 공유숙박은 호텔업의 투자를 감소시켰는데 이 역시 내구재의 소비를 급격히 감소시켰다. 이외에 기술의 변화 등은 기존 주력산업들이 산업환경 변화에 따른 수요 변화에 보다 경쟁적인 상황에 직면하게끔 만드는 요인들로 작용하고 있다.

뿐만 아니라 기업거래구조 자체가 비효율적인 구조로 전환되고 있다는 점도 전체 성장을 저해하는 요인으로 작용한다. 온라인 경제와 플랫폼 경제 등의 영향에 힘입은 거대기업들의 등장은 새로운 분야에서의 신생 기업들의 진입을 저해하게 만들고, 기존 분야에서의 기업 생존을 유지시키는 역할을 하게 만들고 있다. 이로 인해 경제의 역동성이 축소되고 있다는 것도 지역경제를 둘러싼 장기 성장침체의 기저요인들이다.

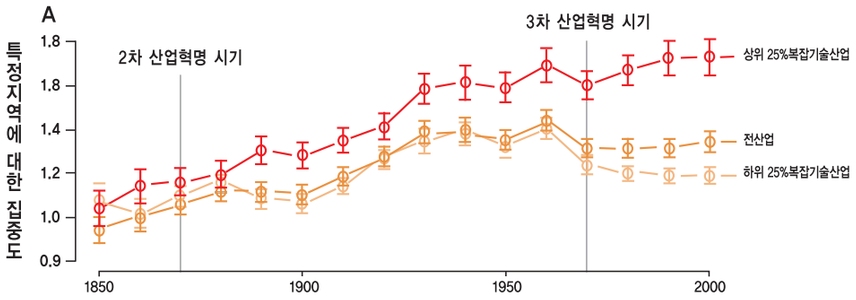
장기 성장침체와 관련된 두 가지 논의에서 정책적으로 생각해 볼 수 있는 것은 향후 미래수요를 담고 있는 새로운 산업을 지역에 정착시키는 것이 긴요하다는 점이다. 기존 산업수요를 축소시켜온 만큼 새로운 산업수요를 창출하는 것이 필요하다. 그러한 점에서 한국판 뉴딜은 유효한 산업정책 전략으로 평가된다. 한국판 뉴딜은 산업적 측면에서 크게 그린 뉴딜과 디지털 뉴딜로 나누어 진행되고 있다.

Ⅳ 산업발전 기제와 제약들

세부적으로는 10대 대표과제로서 데이터댐, 지능형정부, 스마트의료인프라, 그린스마트스쿨, 디지털트윈, 안전사회자본의 디지털화, 스마트그린산단, 그린리모델링, 그린에너지, 친환경미래모빌리티를 추구하고 있다. 이들 과제들을 통한 산업화는 기존 산업의 수요를 대체한다기보다는 새로운 산업수요 창출에 가까운 역할을 할 것이다. 수요가 부족한 시기 속에서 산업경제의 역동성 부족으로 인해 자원배분이 비효율적인 상황이라는 점을 고려할 때 한국판 뉴딜은 사실상 유효수요 창출과 자원의 재배분 전략과 같다고 할 수 있다. 그리고 지역균형 뉴딜은 그러한 한국판 뉴딜을 통한 국민경제 대전환을 지역이라는 공간에서 실현함을 의미한다. 이제 장기성장침체에서 벗어나기 위한 문제는 지역경제에 새로운 산업을 정착시킬 수 있는가에 달려있는 것이다.

최근 〈네이처〉지에서는 1차 산업혁명 시기 이후부터 3차 산업혁명 시기에 이르기까지 고도화된 산업들이 특정 지역에 집중되는 현상을 분석한 연구결과를 게재한 바 있다. 〈그림 2〉는 미국의 카운티 지역을 대상으로 시기별 상위 25%에 해당하는 고도화된 신산업이 특정지역에 집중되는 정도를 역사적으로 살펴본 결과이다. y축은 특정지역에 집중되는 정도를 나타내는 승수를 의미하고, x축은 시기를 나타낸다. 그래프에서 보듯이 3차 산업혁명 시기에 근접할수록 고도화된 산업들의 특정지역으로의 집중도가 점차 높아짐을 확인할 수 있다. 차상위 그룹에 있는 산업들의 집중도와의 차이도 확연히 커지고 있는 추세를 보인다. 즉, 높은 기술을 가지고 있는 산업은 뉴욕이나 샌프란시스코와 같은 대도시에 집중되어 정착할 가능성이 크다는 것이다. 그리고 이러한 추세는 점차 확대되고 있음을 보여준다.

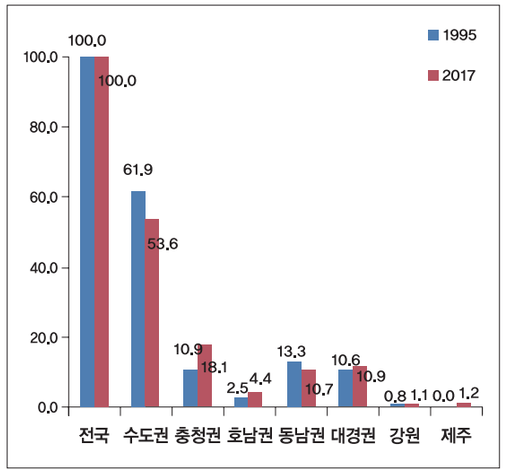
〈그림 2〉 산업혁명 시기별 복잡기술산업의 특정지역에 대한 집중도 변화(미국)



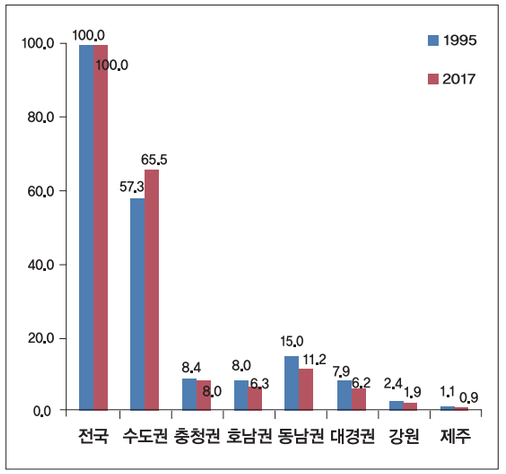
자료: Balland et al.,(2020)의 자료를 재인용.

비록 미국을 대상으로 한 예이기는 하나, 산업구조 전환 시기에 있는 우리나라 지역경제에 시사하는 바는 매우 크다. 장기성장 침체 구조하에서 새로운 산업의 정착이 긴요한 지역의 입장에서 고도화된 산업의 정착이 어려울 수 있다는 점을 보여주기 때문이다. 정치한 분석은 아니나 〈그림 3〉과 〈그림 4〉는 이러한 현상이 우리나라 지역에서 발생하고 있음을 보여준다. 지식기반제조업과 지식기반서비스업의 수도권 지역의 분포는 1995년이나 2017년이나 유사한 수준을 보이고 있다. 지식기반서비스업의 경우 수도권 지역의 비중이 더욱 커진 모습이다. 이러한 분석결과와 사실들은 가파르게 증가하고 있는 4차 산업혁명 기술 수요의 전유 대상과 지역균형 뉴딜과 같은 정책적 지원의 수혜 대상이 지역경제가 되지 않을 수 있음을 의미한다.

〈그림 3〉 권역별 지식기반제조업의 비중 변화



〈그림 4〉 권역별 지식기반서비스업의 비중 변화



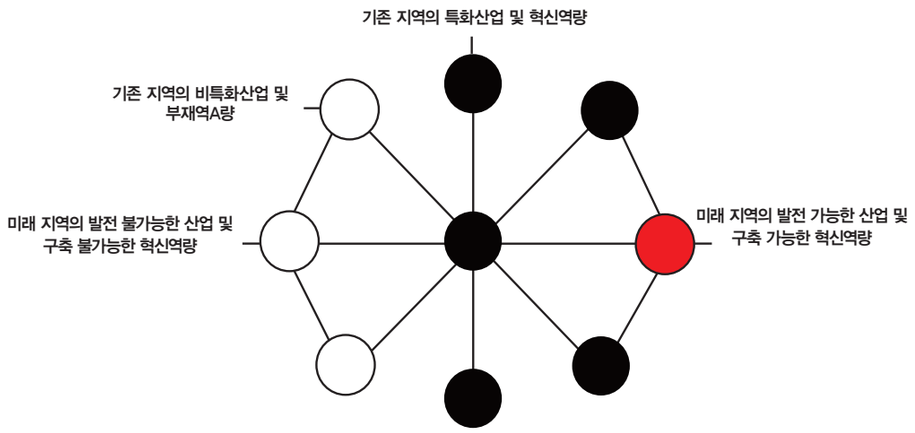
자료: 산업연구원(2020).

고도화된 산업이 서울이나 수도권에 집중될 가능성이 높은 이유는 조정비용과 관련이 깊다. 높은 수준의 기술을 활용하는 기업이나 산업들은 단일기업이나 단일산업 내 단일 요소기술에 의존하지 않는다. 고도화된 산업이나 선도적 기업들은 여러 분야에서의 높은 기술 수준을 가진 품목이나 인적자본을 가진 산업들의 결합을 통해 발전한다. 애플이나 삼성이 핸드폰에 대한 모든 기술을 보유했기 때문에 혁신과 발전을 이룬 것이 아니라는 것은 모두가 알고 있다.
여러 분야의 기술을 기반으로 다른 기술과 지식을 융합했기에 해당 시장을 점유

할 수 있었다. 따라서 다양한 분야의 기술을 융합시키기 위해서는 이들을 결합시킬 수 있는 역량을 갖추는 것이 매우 중요하다. 더 중요한 것은 여러 기술을 활용할 수 있는 환경이 조성되어야 한다. 가장 좋은 환경은 여러 기술을 활용할 수 있는 인적, 물적 자본이 주변에 존재할 경우이다. 다시 말해 여러 역량을 결합시킬 수 있는 산업은 주변에 여러 역량을 활용할 수 있는 환경이 갖추어진 곳에서 발전한다. 즉, 개별적인 역량이 하나의 결합역량과 매칭될 수 있는 비용이 가장 작은 공간에서 고도화된 산업이 정착할 가능성이 크다.

이와 같이 고도화된 산업이 특정공간으로 집적하려는 기제는 산업발전의 기제와 연결된다. Hidalgo, Balland, Boschma, Delgado, Glaeser, Neffke 등 산업발전 기제를 연구하는 대표적인 학자들이 모여 발표한 '산업발전의 원리'(The Principle of Relatedness)에 관한 연구에서는 산업발전 기제로서 주변 산업과의 연계가 중요함을 강조한다. 특정 산업의 발전은 해당 산업과의 생산구조, 거래 및 유통구조, 경제적 관계 등에 의해 연관된 주변 산업들의 발전에 의해 촉발된다는 점을 강조하고 있다.
〈그림 5〉는 이러한 기제를 보여준다. 빨간색으로 표시된 특정 산업은 주변에 정착해 있는 검은색 산업들과 연계될 때 영향을 받으며 발전한다는 것이다. 지역경제가 산업발전과 산업구조 전환을 이루기 위해서는 주변에 다양한 산업적 여건이 갖추어질 때 가능하다는 것을 의미한다. 하지만 미국의 역사적 사례나 우리나라의 지식기반산업 추이에서 보듯이 산업발전의 기제는 지역의 산업구조를 전환하고 발전시키는데 유리하지 않은 상황이다.

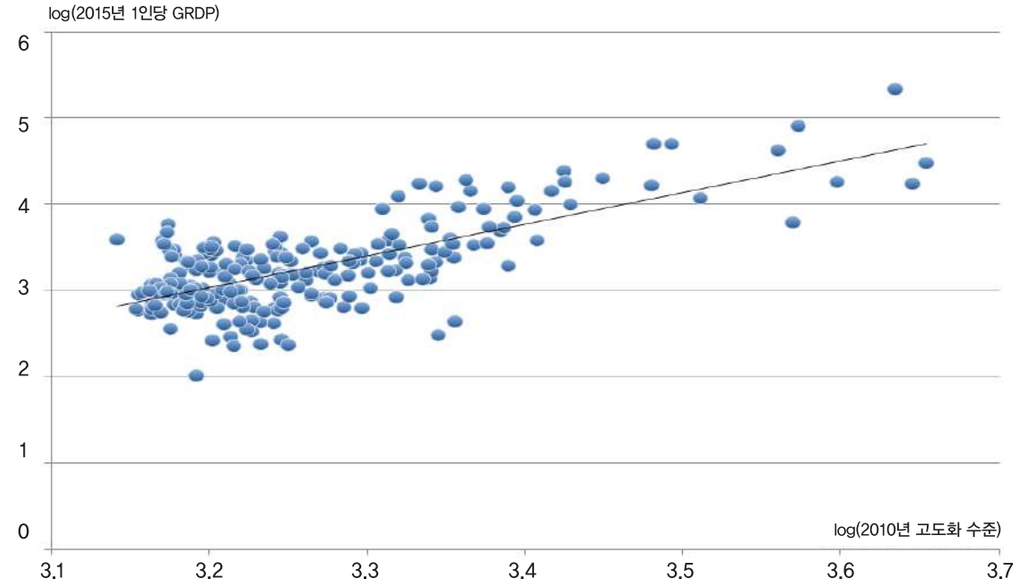
〈그림 5〉 산업발전의 기제 예시



자료: Hidalgo et al.(2018)의 그림 재인용.

기존 산업구조를 통해 새로운 산업을 발전시킬 여건이 되지 않을 경우에는 좋은 산업을 직접 육성하는 방법을 통해 산업발전을 이루는 모습을 생각해 볼 수 있다. 정책적으로 좋은 산업을 잘 선택하여 육성할 수 있다면, 지역경제는 지속적을 발전할 수 있는 경로에 진입할 수 있을 것이다. 이론적으로 Hausmann et al.(2007)에서 고도화 수준이 높은 산업의 발견과 정착이 지속가능한 성장을 유도할 수 있음을 투자와 노동시장의 부분균형 모델을 통해 보여주고 있다. 실제로 〈그림 6〉은 우리나라 시·군·구를 대상으로 좋은 산업이 미래의 소득을 창출할 수 있음을 보다 직관적으로 보여준다. 2010년에 측정한 산업기대소득이 높은 산업으로 지역 산업구조가 형성될수록 해당 지역의 미래 1인당 소득도 높아질 가능성이 크다.

〈그림 6〉 초기 지역산업 고도화 수준(2010년)과 미래 지역경제의 소득(2015년)간 관계



주)지역산업 고도화 수준은 지역산업구조로부터 기대할 수 있는 1인당 소득수준으로 자세한 산식은 박정수 · 이상호외(2018)를 참조.

자료: 산업연구원(2020).

문제는 지역경제가 이와 같은 좋은 산업이 지역 내 정착할 수 있는 산업적 여건이 충분치 않다는 점이다. 앞서 언급한 바와 같이 육성하고자 하는 좋은 산업을 발전시키기 위해서는 주변에 연관산업이 존재해야 하는 전제가 요구된다.

이른바 경로의존성이라는 이러한 산업발전의 특성은 닭과 계란의 문제와 같다. 좋은 산업을 육성하기 위해서는 주변의 산업적 역량이 풍부해야 하고, 좋은 산업환경을 갖추기 위해서는 좋은 산업이 필요하다. 지금까지 많은 산업정책들이 주변 혁신인프라와 기업들의 역량을 활용하여 소기의 성과를 거두었지만, 지역 산업 발전이라는 큰 성과로 발현되지 못했다는 점은 주변 산업적 환경을 충분히 활용하여 좋은 산업을 육성시키는 것이 어렵다는 것을 반증한다.

따라서 좋은 산업을 발전시키는 대신 보다 용이한 산업발전전략으로 대기업을 유치하는 전략을 생각해 볼 수 있다. 하지만, 지역의 지속적인 산업발전 관점에서 볼 때 이는 신중히 생각해볼 문제다. 주변 산업역량에 관계없는 대기업을 지역 내 유치한다면 해당 기업활동을 유지시키기 위한 유지비용이 크게 소요되거나 해당 지역경제가 기업활동에만 계속해서 의존하는 경우가 발생할 수 있다. 이러한 지역의 산업발전이 기존 산업구조가 아닌 대기업에 의존한다는 것은 지역경제 입장에서는 또 하나의 제약이다.

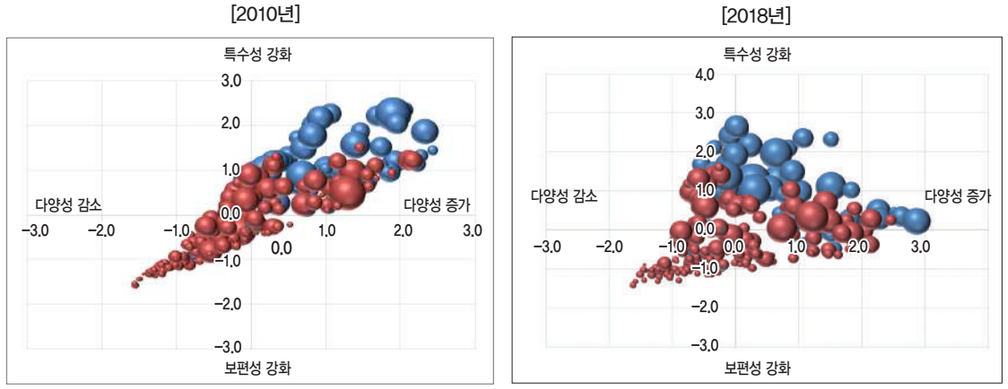
정책 추진상에서 지역경제가 직면하는 또 다른 산업발전 기제상의 문제는 지역경제가 갖추어야 환경으로 산업적 다양성뿐만 아니라 산업구조의 질적 측면도 고려해야 한다는 것이다.

지역경제는 기업 투자 유인 개선과 함께 주거 환경 개선, 교통 인프라 확충, 교육 관련 공공인프라 개선, 어메니티의 확충 노력 등을 통해 다양한 분야에서 산업경제의 기반을 마련하기 위한 노력을 추진하고 있다. 그러나 기술 수준과 성장성이 높은 산업분야가 아닌 보편적 기술수준과 경쟁이 심한 분야의 산업이 지역경제에 자리잡게 될 경우 해당 지역의 산업발전을 기대하기 어렵다. 기술수준이 높지 않아 새로운 기술이 쉽게 전파되는 산업일 경우 독점이윤을 확보하기 위한 기술적 노력을 하지 않을 것이고 이는 지역경제의 혁신저하로 이어질 것이기 때문이다.



기업의 역동성과 관련한 Aghion의 연구에서는 혁신의 결과가 크지 않다고 예상되는 경우 혁신이 일어나지 않음을 보여준 바 있다. 마찬가지로 다른 지역에서도 충분히 자리를 잡고 생산할 수 있는 보편적인 여건을 요구하는 산업일수록 혁신이 발현되기 어렵다. 〈그림 7〉은 시·군·구 지역의 산업구조가 지니고 있는 다양성과 보편성수준을 2010년과 2018년 시점을 대상으로 측정한 결과다. 다양성은 시·군·구 지역에 자리잡고 있는 산업의 상대적인 다양성 정도를 의미하고, 보편성은 해당 산업들이 다른 지역에서 얼마나 생산활동을 영위하고 있는지를 나타내는 보편적 입지 정도를 나타낸다. 그림에서 보듯이 비수도권 시·군·구 지역의 산업구조가 10여 년 동안 다양성의 변화가 크지 않은 반면, 보편성이 보다 강화되고 있음을 보여준다. 즉, 지역경제 내에 경쟁산업의 분포가 많아짐에 따라 산업발전을 위한 혁신 여력이 축소되고 있다.

〈그림 7〉 시군구지역의 다양성과 보편성(2010년 vs. 2018년)



주 1) 빨간색 원은 비수도권 지역, 파란색원은 수도권 지역을 의미함.
2) 원의 규모는 인구규모의 상대적 크기를 나타냄.
3) 시군구의 다양성과 보편성의 산식에 대한 자세한 설명은 변창욱 · 이상호외(2018)를 참조.

자료: 산업연구원(2020).

V 지역경제 회복 및 산업구조 전환을 위한 산업정책 방향

결국 산업구조 전환을 통해 지역경제를 회복시키는 노력은 산업발전 기제를 어떻게 극복하고 활용하는가 하는 문제에 봉착한다. 새로운 산업 수요를 충족시키기 위한 지역의 신산업 육성정책은 지역에서 산업발전 기제가 작동할 수 있도록 추진될 필요가 있다. 지역으로의 신산업 정착을 조기에 유도하고 산업의 공간 집중화 문제에 대응하기 위해 경로의존적이고 점진적인 산업발전의 기제에 대응하는

효율적인 산업정책을 강구할 필요가 있다. 이를 위해 가장 먼저 역점을 두어야 할 전략은 지역의 산업다양성을 충분히 확보하는 것이다.

지역의 산업다양성 확보전략에는 두 가지가 있다. 공간적인 확대전략이 있을 수 있고, 최대한 주변 산업역량을 최대한 활용하는 방안이 있을 수 있다. 공간적인 확대 전략은 시·도 광역단위에서의 육성전략에서 초광역단위로의 육성정책 공간범위를 재설정해야 한다는 것을 의미한다. 이는 단순히 산업정책 공간이 더 넓어져야 함을 의미하지 않는다. 보다 많은 노력이 초광역단위에서 이루어져야 함을 내포한다. 특정 산업에 대한 공공수요를 확보할 수 있도록 시·도 간 연계협력안을 마련할 필요가 있고, 기술 및 장비 지원에 대한 혁신인프라 공유 및 이전 등을 고려할 필요가 있다. 주변 산업역량을 최대한 활용하는 방안은 특정공간 내 산업 거점화를 위해 주변 도시의 역할이 기존 공간 단위를 넘어서 이루어져야 함을 의미한다.

특히, 시·군·구 차원에서는 시·도 중심의 공간에서 벗어나 주변 도시를 중심으로 해당 지역의 산업적 역량을 충분히 활용할 필요가 있다. 시·군·구 차원에서의 완결형 형태의 산업구조 생태계를 만들 필요가 없으며 주변 도시로부터의 산업발전 역량을 연계시켜야 한다.

예를 들어 기업에 요구되는 다양한 인적자본 등은 인근 도시로부터 확보할 필요가 있다. 현재는 공공기관이 이전한 혁신도시를 활용하는 것이 정부정책에 부합하는 전략일 수 있다. 시·군·구 지역 경계를 기준으로 2단계에 걸친 행정구역(거리로는 약 30킬로미터 정도)까지 확장할 경우 시·군·구 지역 중 약 70%가 혁신도시와 연결될 수 있다는 점은 산업발전을 위한 공간범위 설정에 힌트가 될 수 있을 것이다.

두 번째로 유념해야 할 산업정책 방향은 지역에 적합하고 좋은 산업을 선택하여 육성해야 한다. 당위적인 얘기지만, 실행하기는 어렵다. 정책수행 단계에서 지역경제를 완전히 전환시킬 수 있을 것 같은 화려한 산업을 선택, 육성하는 것이 지역산업정책의사결정자 입장에서는 우월전략이기 때문이다. 다시 말해 기존 지역산업을 기반으로 경로의존적으로 조금씩 발전할 수 있는 산업을 택하기보다는 더 많은 지원을 받을 수 있고 빅 점프(Big Jump)가 기대되는 산업을 선택하여 육성하는 것이 정책의사결정자 입장에서는 당연한 선택일 수 있다.

하지만, 지역별로 경쟁적이고 비협조적인 상황에서 이러한 경향이 강해지면, 이는 지역 육성산업의 중복성을 낳는다. 바이오산업의 예가 대표적이다. 바이오 산업은 지역이 육성하고자 하는 대표적인 중복산업이다. 중복성의 문제는 지역경제의 비효율성을 낳는다. 설사 지역경제가 지역경제 기반과 관련이 없는 좋은 산업을 육



성하는데 성공한다 하더라도 기회비용이 클 수 있다. 그러한 산업이 지역에 정착하는데에는 더 많은 시간과 비용이 수반된다. 또한 훗날 과감한 산업정책을 통해 지역에 고도화된 산업의 정착을 유도했다는 평가를 받을 수 있지만, 그 기간 동안 다른 지역이 거둔 경제적 성과는 더욱 클 수 있다는 점을 상기해야 한다.

세 번째로는 추진하고자 하는 산업의 성장경로를 확인하고 이에 상응하는 산업육성전략이 필요하다. 어떤 산업은 주변 산업의 역량을 충분히 갖추고 있지만, 상용화 기술과 사업발견을 위한 기술적 문제로 발전하지 못하는 경우가 있을 수 있다. 이러한 주변 산업이 많은 육성산업의 경우 인적자본의 문제는 크지 않을 수 있다. 주변 산업이 많을수록 대체가능한 인적자본이 충분히 존재할 가능성이 있다. 인적자본의 문제를 기존 인적자본에 대한 교육문제로 해결할 수 있다. 하지만, 육성하고자 하는 산업이 주변산업과 발전 연계성이 거의 없는 경우 연구개발 역량과 인적자본 등 대부분의 혁신역량이 동시에 요구될 수 있다. 이럴 경우 해당 산업의 발전을 위해서는 보다 많은 정책적 추진의지가 필요하고 그만큼 정착하기까지 많은 시간이 요구될 수 있다. 이른바 지역 내 기반이 없는 신성장 산업의 경우 산업정착을 위해 무엇을 먼저 시작해야 할지를 결정하고



이에 걸맞은 로드맵이 설정되어야 한다. 예를 들어 특정 기업이 특정 기술을 가지고 있지만 상용화 기술과 품목이 없을 경우 이에 대한 지원으로부터 산업발전전략을 가져가되 산업의 확산을 위해 지역 산학연 중심의 연구개발 역량을 확충하고 시장 개척에 요구되는 프로그램을 전방위적으로 지원해야 한다.

다음에 생각해 봐야 할 지역 산업정책방향은 보다 특화전략을 취하는데 주안점을 두어야 한다는 점이다. 특히 시·도 단위에서의 산업정책 방향은 다각화보다는 소수 산업을 특화시키는 방안을 고려해야 한다. 날기 위해서는 먼저 중력의 힘을 이해하는 것이 필요하다. 우보천리(牛步千里)이다. 소수의 산업발전을 통해 지역 산업경제에 영향을 미치기 위해서는 세부적인 전략이 중요하다. 생산성이 높고 지역 내 주변 기업들과 많은 연관관계를 맺을 수 있는 기업의 창출과 유치전략이 필요하다. 기업간 거래관계에서 특정 기업에서의 사업발견은 거래관계를 맺고 있는 주변 기업들에게도 순식간에 영향을 미치고, 이러한 관계는 급속도로 확대되는 현상으로 발현되기도 한다. 공간단위를 확장해가면서 자연스럽게 형성되는 다각화 전략도 시도 지역에서 추진하는 전략산업과 연관관계를 가져야 한다.

마지막으로 지역을 대상으로 한 정부정책들을 파악하고 이에 대한 역량을 결집해야 한다. 현재 지역을 대상으로 추진하고 있는 중앙부처의 사업은 대부분 분절적으로 운영되고 있다. 산업부는 혁산사업과 장비시설, 지역투자, 산업단지 중심으로 지역 산업정책을 추진하고 있고, 중기부는 창업 및 주력산업 중심으로 기업 자율적인 지원정책을 추진하고 있으며, 과기부는 연구개발특구 등을 중심으로 지역산업 정책을 개발적으로 추진하고 있다. 이러한 지역공간을 대상으로 한 산업정책들이 부처별로 나누어 추진되면서 특정 산업에 대한 지원동력은 오히려 감소하는 경향이 발생하기도 한다. 지역 산업발전을 위한 정책적 노력이 강화되어야 함에도 불구하고 여전히 분산화되어 있는 정책 환경은 산업구조 전환이 시급한 시점에서 더욱 아쉽게 느껴지는 사항이다. 이외에도 전략적 측면에서 제시할 수 있는 산업구조 전환 정책들은 다수 있을 수 있으나 상기에 제시한 정책방향이 유지될 때 정책성과와 효율성을 담보할 수 있다는 점을 유념할 필요가 있다.

지역경제는 과거에도 그랬지만, 현재에도 많은 위기를 극복해 오고 있다. 마찬가지로 백신의 보급과 더불어 찾아오게 될 회복된 지역경제의 모습은 이전과 다른 새로운 성장판 위에 있을 것으로 기대한다. 산업발전의 기제가 지역경제에 유리하지 않지만, 그동안 지역경제가 쌓아온 지역자산은 산업발전을 위한 충분한 기반으로서 역할을 할 것이다. 산업발전의 환경을 통상 나무들이 모여있는 숲에 비유하기도 하는데, 지역경제는 지금도 좋은 나무(기업)들이 모여있는 훌륭한 숲(기반)을 이루고 있다. 인내를 가지고 전진해나갈 때이다, 그리고 신산업에 대한 흥분과 기대를 가라앉히고 냉철하게 지역산업정책을 추진해야 할 시기다.

참고문헌

박정수·이상호·김광민(2018), "일자리 창출을 위한 충북지역 서비스업의 전략업종 선정 및 활성화 방안", 한국은행 충북본부.

변창욱·이상호·김지수·최윤기·김창모(2018), "지역산업클러스터 발전요인 분석과 활성화 방안 연구", 산업연구원 연구보고서.

산업연구원(2020), 국가균형발전 통계분석과 비교지표의 갱신 및 보급, 한국산업기술평가관리원.

Hausmann, R., Hwang, J., and Rodrik, D.(2007), "What you export matters", *Journal of Economic Growth* volume 12, pp. 1–25.

Hidalgo, C. A., Balland, P–A., Boschma, R., Delgado, M., Feldman, M., Frenken, K., Glaeser, E., He, C., Kogler, D. F., Morrison, A., Neffke, F., Rigby, D., Stern, S., Zheng, S., Zhu, S.(2018), "The Principle of Relatedness", *Unifying Themes in Complex Systems* IX, pp. 451 – 457.

Summers, L. H.(2020), "Accepting the Reality of Secular Stagnation", *Finance & Development*, vol. 57, no. 1, Point of View.

Balland, P–A., Jara–Figueroa, C., Petralia, S., Steijn, M., Rigby, D., Hidalgo, C. A.(2020), "Complex Economic Activities Concentrate in Large Cities", *Nature Human Behaviour* vol. 4, pp. 248–254.

포스트 코로나 시대, 지역소상공인 활성화 전략





이관률
충남연구원
선임연구위원

I. 코로나19와 지역소상공인

우리나라에서 코로나19 첫 확진자가 발생한(2020. 1. 20.) 이후 국내 확진자 수와 사망자 수는 지속적으로 증가해 2021년 4월 22일 현재 확진자는 115,926명이고, 사망자는 1,806명이다. 1년 3개월의 시간이 지났음에도 불구하고 코로나19의 확산과 피해는 멈추지 않고 있다. 이로 인해 우리는 사회적 거리두기를 1년 이상 유지해 왔고, 우리의 일상은 큰 변화와 위기에 직면해 있다.

실제 코로나19로 인해 세계경제가 봉쇄되고, 실직자 증가 및 지역상권의 위기 직면 등이 발생하였다. 코로나19로 인해 일상적인 사회경제활동이 거의 정지되었고, 이로 인한 사회경제적 피해는 그 범위와 정도가 매우 심각한 상황이다. 그러나 코로나19로 인한 사회경제적 피해는 이제 시작인지도 모른다. 이러한 국가적·세계적 재난을 극복하기 위해서 정부는 긴급재난지원금, 긴급고용안정지원금, 코로나19 폐업점포지원, 코로나19 영세사업장 인건비 지원, 특별재난지역 소상공인 전기요금지원 등의 지원과 함께 '한국판 뉴딜정책'을 추진하고 있다.

코로나19가 소상공인분야에 대해서 얼마나 영향을 미쳤는가는 통계청에서 분기별로 발행하는 2020년 4/4분기 '시·도 서비스업생산 및 소매판매 동향'을 통해 파악할 수 있다. 전국적으로 볼 때, 2020년 4/4분기 서비스업생산은 전년동분기 대비 2.0% 감소한 것으로 나타났다. 이를 시·도별로 구분해 보면, 서울만 0.9% 증가하였고, 그 외 15개 시·도는 모두 감소한 것으로 나타났다. 특히 인천(−11.5%), 제주(−9.4%), 강원(−5.1%), 경북(−4.4%) 등의 경우 감소폭이 큰 것으로 나타났다. 그리고 2020년 4/4분기 소매판매는 전년동분기 대비 1.3% 감소한 것으로 나타났다. 소매판매는 16개 시·도 모두에서 감소한 것으로 나타났다. 특히 제주(−32.7%), 서울(−11.7%), 인천(−10.2%), 부산(−7.6%), 강원(−5.4%), 대구(−5.2%) 등이 크게 감소한 것으로 나타났다.

한편 2021년 2월 발표된 통계청의 '2021년 2월 온라인쇼핑 동향'을 살펴보면, 2월의 총소매판매액은 38조 521억원으로 전년동월 대비 10.0% 증가하였다. 이를 오프라인과 온라인으로 구분해 보면, 오프라인 판매액은 24조 2,893억원으로 전년동월 대비 7.3% 증가한 반면, 온라인 판매액은 13조 628억원으로 전년동월 대비 15.2% 증가하였다. 특히 온라인 판매액 중 모바일 판매액은 9조 7,338억원으로 전년동월 대비 20.2% 증가한 것으로 나타났다.

오프라인 보다 온라인의 판매, 그리고 온라인 판매 중에서 모바일 판매액의 증가 추이가 매우 높음을 확인할 수 있다.

이상을 종합해 볼 때, 코로나19로 인해 숙박·음식, 운수·창고를 비롯한 대부분의 서비스업분야는 전년동월 대비 생산액이 감소하였고, 소비자는 주로 모바일에 의한 온라인을 통해 소비를 하고 있다. 따라서 지역의 소상공인이 주로 음식·숙박과 개인서비스업, 그리고 소매인 점을 감안할 때, 코로나19로 인해 소상공인은 전년 대비 최소 1/3 수준 이상의 피해를 본 것으로 추정이 되고, 특히 사회경제적 봉쇄의 수준이 높았던 2020년 3월~4월의 경우 그 피해는 더 심각했다. 그리고 주로 오프라인 판매에 치중을 한 지역소상공인의 피해는 이 보다 더 커서 폐업의 위기에 직면하고 있는 실정이다.

II. 포스트 코로나시대 지역소상공인 활성화 전략

코로나19로 인해 대부분 지역의 소상공인은 매출액의 감소와 부채 상환 및 세금 납부로 심각한 어려움에 처해 있는 것이 현실이다. 코로나19로 인해 지역의 소상공인의 매출이 급격하게 감소했다는 측면은 충분히 이해가 되지만, 소비자의 소비행태가 모바일을 중심으로 한 온라인 구매로 변화되고 있다는 측면도 고려해야 한다. 지금의 위기는 코로나19로 인해 소비행태가 모바일 중심으로 변화됨에 따라 더 빨리 직면하게 되었다고 평가할 수 있다. 즉 코로나19가 아니더라도 지역소상공인은 모바일에 의한 소비자의 구매행태 변화로 인해 지속적인 매출액 감소를 직면하게 될 수밖에 없는 상황이었다. 따라서 코로나19로 인해 심각한 피해를 보고 있는 지역소상공인을 위해 중앙 및 지방정부가 어떤 대책을 추진해야 할 것인가에 대해 간략히 논의해 보고자 한다.



첫째, 정부에서 지급한 긴급재난기금과 지역화폐는 지역상권 활성화에 일정한 기여를 한 것은 분명한 사실이다. 이런 측면에서 볼 때, 지방정부는 지역에서 이용할 수 있는 지역화폐의 발행규모를 지속적으로 확대해 나가고, 이에 대한 세제혜택이 확대되어야 할 필요성이 있다. 지역의 선순환경제를 구축하고, 지역상권을 활성화한다는 측면에서 지역화폐의 유효한 정책수단으로 판단된다.

둘째, 현재 정부에서 시행하고 있는 소상공인을 위한 세제 납부 유예와 신규 대출 확대 및 기존 대출의 상환을 유예하는 자금지원이 확대되어야 한다. 현재 다양한 지원제도가 추진되고 있으나 실효성을 제고하기 위해서는 소상공인시장진흥공단 지역센터에서 관련 지원제도를 일원화하여 추진할 필요성이 있고, 지원규모가 실질적인 도움이 될 수 있도록 상향조정되어야 할 필요성이 있다.

셋째, 코로나19에 대응하기 위한 소상공인별 맞춤형 컨설팅이 이루어져야 한다. 캐나다의 경우 캐나다소매협회(Retail Council of Canada)에서 소상공인을 위한 자가진단표를 제공하고, 자가진단에 의한 맞춤형 컨설팅을 지원하고 있다. 이와 더불어 각 소상공인 매장별에 적합한 코로나19에 대한 방역방안을 가이드라인을 제시하고 있다. 그리고 맞춤형 컨설팅을 통해 소상공인이 지원받을 수 있는 각종 지원제도를 효과적으로 전달하고 있다. 우리도 소상공인별 맞춤형 진단과 컨설팅을 통합적으로 추진해야 할 것이다.

넷째, 모바일에 의한 소비자의 소비행태에 대응하기 SNS를 이용한 마케팅 전략이 마련되어야 한다. 코로나19로 인해 촉발되기는 했지만 모바일에 의한 소비자의 구매는 이미 증가하고 있었고, 향후 그 증가 추이가 더 급속해 질 것이다. 이런 구매행태 변화를 고려할 때, 모바일 애플리케이션과 SNS를 통한 마케팅 전략이 수립·시행되어야 할 것이다. 향후 소상공인 관련교육에서는 이 분야가 가장 우선되어야 할 것이다. 실제 소상공인이 사용가능한 모든 가상의 수단이 SNS의 마케팅 전략으로 동원되어야 할 것이다.



다섯째, 코로나19 이후 건강에 대한 소비자의 관심은 지속적으로 증가할 것이다. 이런 측면을 고려할 때, 소상공인의 영역이 건강분야로 확대될 필요성이 있고, 기존의 제품과 건강을 접목하는 전략마련이 이루어져야 할 것이다. 즉 건강을 주제로 한 새로운 분야의 개척 혹은 기존 상품과 건강을 접목하는 판매 전략이 요구된다.

여섯째, 소비자의 신뢰를 확보해야 하고, 충성스러운 단골을 확보해 나가야 한다. 이를 위해서는 소상공인이 프리미엄의 제품과 서비스를 제공해야 한다. 이를 특별한 이벤트와 제품개발을 통해 단골의 충성도를 제고할 수 있어야 한다. 그리고 우선적으로 SNS를 통한 고객 확보와 고객의 의견을 파악할 수 있는 통로를 확보해야 한다.

일곱째, 가정이나 사무실로 배달하는 상품개발이 이루어져야 한다. 향후 창의적인 직업과 실업자의 증가로 인해 소비자들은 가정에서 보내는 시간이 증가하는 가정지향적 성향을 나타낼 것이다. 이런 맥락에서 볼 때, 소상공인의 배달상품을 가정지향적 형태로 다양화할 필요가 있을 것이다. 예컨대 개인을 소비 단위로 하는 상품과 가족을 소비 단위로 하는 상품 등으로 차별화할 필요가 있고, 온라인 주문을 통해 배달하는 시스템을 확대해 나가야 한다.

여덟째, 소상공인의 시장범위를 특정한 물리적 공간에서 탈피해야 한다. 온라인에 의한 주문과 전문화된 배달 시스템을 결합하게 될 경우, 비록 지역소상공이지만 시장의 범위는 전국 단위로 확대될 수 있다. 이런 측면에서 소상공인의 시장을 온라인 공간에서 전국 단위로 확대하고, 새로운 고객을 확보해 나가야 할 것이다.

이상을 종합해 볼 때, 포스트 코로나 시대에 대응한 지역소상공인 활성화 방안을 모색하기 위해서는 국가와 지방정부는 단기적인 대책과 장기적인 대책으로 구분하여 추진할 필요가 있다. 우선 코로나19로 인한 지금

당장의 문제를 해결하기 위해서는 제도적 차원에서 긴급재난기금과 지역화폐의 발행 확대, 소상공인을 위한 세제 및 금융지원, 소상공인별 맞춤형 컨설팅 지원이 이루어져야 한다. 그러나 모바일을 중심으로 한 소비행태 변화에 대응하기 위해서는 장기적 측면에서 소상공인의 역량을 제고해야 한다. 이를 위해서는 SNS를 이용한 마케팅 전략의 도입, 건강분야로 영역확대, 소비자 신뢰와 단골의 확보, 판매상권의 물리적 공간의 탈피 등에 대한 지원이 이루어져야 할 것이다.

Ⅲ. 결론을 대신하여

1918년에 발생한 스페인 독감에서 알 수 있듯이, 코로나19는 우리에게 큰 피해를 줄 것이지만 언젠가는 사라지게 될 것이고, 우리는 다시 일상으로 돌아갈 것이다. 왜냐하면 우리는 큰 고통을 감내하더라도 코로나19에 대한 면역체계를 확보하게 될 것이고, 우리 인간은 기본적으로 사회적 존재이기 때문이다. 그러나 문제는 코로나19와 같은 새로운 감염병이 언제든지 우리에게 다시 올 수 있다는 것이다. 따라서 우리는 코로나19 이후 어떻게 일상으로 복귀할 것이고, 새로운 감염병이 발생했을 때 어떻게 대응할 것인가에 대한 다양한 논의가 필요하다.
대응방안을 논의할 때, 보건전문가를 중심으로 한 대응체계의 마련이 아니라, 지역사회의 다양한 구성원이 함께 참여하여 해결방안을 모색해야 할 것이다. 왜냐하면 단순히 보건·의료적인 접근으로는 새로운 감염병에 대해서 효과적으로 대응할 수 없기 때문이다.

코로나19로 인해 촉발되어 급속하게 확장되고 있는 비대면사회의 도래는 향후 우리 일상과 경제활동에 매우 큰 영향을 미치게 될 것이다. 특히 모바일을 중심으로 한 온라인 판매가 급증으로 인해 포장과 배달로 인해 더 많은 자원이 낭비될 것이고, 쓰레기가 발생하게 될 것이다. 따라서 우리는 코로나19 대응 및 모바일 사회로 전환으로 인해 더욱



증가하는 쓰레기를 어떻게 효과적으로 줄이고, 또한 재활용할 것인가에 대해서도 고민을 해야 한다. 왜냐하면 자원의 낭비와 쓰레기의 증가로 인해 환경이 더욱 파괴되고, 이로 인해 새로운 감염병이 증가하는 악순환 고리에 빠질 수 있기 때문이다. 이러한 혼돈의 사회에서 건강하고 지속가능한 사회를 유지하기 위해서는 신뢰를 바탕으로 한 순환형 지역경제구조를 어떻게 확보하느냐가 매우 중요하다. 이런 측면에서 볼 때, 지역의 중심적 경제주체인 소상공인의 유지와 활성화가 건강하고 지속가능한 사회 유지에 가장 기초적 역할을 담당하고 있음을 상기해야 할 것이다.

「지방자치법」 개정, 지방의회가 나아가야 할 길

전국시·도의회의장협의회 김한종 회장

• **INTERVIEWER**
김현호 한국지방행정연구원 선임연구위원





제351회 임시회 제1차 본회의

안녕하세요. 인터뷰에 응해주셔서 감사합니다. 늦었지만 회장 취임을 축하드립니다. 먼저 전국시·도의회의장협의회에 대해 간략하게 소개를 부탁드립니다.

_____ 전국 17개 시·도의회의 의장이 회원으로 참여하고 있는 전국시·도의회의장협의회는 지방자치와 지방의회의 발전에 필요한 정보의 상호교류와 협력을 증진하는 한편 불합리한 법령 및 제도의 개선을 위한 공동의 노력을 펼치기 위해 1991년 출범한 단체입니다. 출범 당시였던 1991년에는 법적근거가 없어서 비법정단체로 출발했지만, 1999년 지방자치법 및 시행령이 개정되면서 2000년에 법정단체로 전환됐습니다.
설립 이후 최근까지 인사권 독립, 정책지원 전문인력 도입 등과 같은 지방의회 관련 제도 개선은 물론이고 지역 혹은 전국적 현안의 해결을 위해 정부·국회 등을 상대로 활동해 오고 있습니다.

「지방자치법 전부개정법률안」이 작년 국회를 통과했습니다. 「지방자치법」이 개정되면서 인사권 독립, 정책지원 전문인력 등 그동안 지방의회가 요구해 왔던 주요 제도개선 사항이 해결된 것으로 보이는데 법 통과에 대한 소회를 부탁드립니다.

_____ 일단 지방의회의 인사권이 독립됐고, 정책지원 전문인력 역시 도입됨에 따라 그동안 지방의회의 독립성 강화와 전문성 제고를 가로막았던 제도적 제약이 어느 정도 해소됐다고 생각됩니다. 하지만, 개정된 「지방자치법」이 시행에 들어갈 때 혼란이 없이 잘 시행될 수 있도록 준비를 보다 철저히 해야 되기 때문에 기쁜 마음보다는 더 큰 책임감을 느끼고 있습니다.

인사권 독립 등과 관련해 일부 미진한 부분이 있다고 하셨는데 「지방자치법」 통과에 따른 후속 조치와 관련해 구체적인 설명을 부탁드립니다.

_____ 여러 가지 아쉬운 점이 있기는 하지만 그 가운데서도 정책지원 전문인력, 인사청문회 그리고 교섭단체 등에 대해 많은 아쉬움이 있습니다. 특히, 정책지원 전문인력의 정원 관련해 많은 아쉬움이 있습니다. 정책지원 전문인력 도입의 가장 큰 목적이 지방의회의원의 의정활동을 개별적 지원을 강화하기 위한 것인데 지방의회의원 정원의 절반에 해당하는 인력을 2년에 걸쳐 채용하도록 하고 있어서 당초 제도 도입의 취지를 충분히 살리기에는 적지 않은 어려움이 있습니다. 향후 법 개정을 통해 관련 내용을 수정할 필요가 있다고 생각합니다.

그리고 지방의회가 지속적으로 요구해 왔던 지방공기업 사장 등에 대한 인사청문회 제도 역시 이번 법 개정 사항에 반영되지 않았습니다. 행여 발생할 수 있는 지방자치단체장의 인사권 남용을 사전에 방지하고 견제하기 위해서는 필수적인 제도인 만큼 앞으로도 인사청문 제도의 도입을 위해 지속적으로 노력할 예정입니다.

지방의회 원내에 활동 중인 교섭단체를 지원할 수 있는 법적 근거가 마련되지 않은 것 또한 아쉬운 점이라고 할 수 있습니다. 국회는 물론이고 지방의회 역시 정당정치의 기초 위에서 운영되고 있습니다. 이는 지방의회의원 개인의 정책적 선호와는 별개로 개별 정당의 정책 개발활동 그리고 정당과 정당 간 협력이 지방의회의 활동에 있어서도 중요하다는 것을 의미합니다. 하지만 현재 「지방자치법」에는 교섭단체를 지원할 수 있는 법적 근거가 없어서 원내 교섭단체가 적극적으로 활동할 수가 없습니다. 원내의 각 교섭단체가 보다 책임감 있게 활동할 수 있도록 하기 위해서는 보다 충분한 지원을 할 수 있는 법적 근거가 마련되어야 할 것입니다. 아울러 인사권 독립의 경우 「지방자치법」에서는 원칙만 담고 있고 보다 구체적인 내용은 「지방공무원법」 등이 개정되어야 하기 때문에 관련 법령의 개정 동향을 지켜보고 나서 평가하는 것이 바람직하다고 생각됩니다.

정책지원 전문인력 도입과 관련해 일부에서 우려의 시선이 있습니다. 이에 대한 대응 방안이나 대책에 대한 설명을 부탁드립니다.

_____ 정책지원 전문인력의 도입과 관련해 우려의 시선이 있다는 것은 잘 알고 있습니다. 하지만 그 같은 우려의 상당 부분이 정책지원 전문인력에 대한 오해에서 비롯된 것이라고 생각됩니다. 국회의원 보좌관의 경우 구체적인 자격 기준이 없이 국회의원 개인이 임의로 채용할 수 있지만, 정책지원 전문인력은 지방의회의원 개인이 아닌 지방의회에 소속되어 있습니다. 따라서 「지방공무원법」 및 「지방공무원임용령」 등에서 요구하고 있는 자격기준과 채용절차를 지켜야 하고, 또 법령이 정한 직무범위 내에서만 지방의회의원을 지원할 수 있기 때문에 정책지원 전문인력의 자격요건이나 직무의 범위에 대해 지방의회나 지방의회의원이 임의로 정할 수 있는 것이 없습니다.



제350회 임시회 제1차 본회의



전국시 · 도의회 의장협의회

물론, 정책지원 전문인력을 제도적 허용 범위 내에서 어떻게 잘 활용할 것인가는 각 지방의회나 의원님들에게 달려 있지만 현재 각 시·도의회가 진지하게 다양한 방안을 검토 중인 만큼 향후 큰 문제는 없을 것으로 예상됩니다. 정책지원 전문인력의 운영방식과 관련해서는 「지방자치법 시행령」에서 결정하도록 하고 있어 「지방자치법 시행령」이 개정된 이후 구체적인 방안이 나올 것 같습니다.

지방의회 의원의 전문성을 제고해야 한다는 여론 역시 높습니다. 이에 대한 회장님의 의견을 부탁드립니다.

_____ 지방의회 30년을 맞이하는 현재에도 전문성 제고와 관련해 지역주민들께서 염려하고 계신다는 점만으로도 지방의회의원의 한 사람으로서 매우 송구스럽게 생각합니다. 이 문제와 관련해 각 시·도의회에서는 의원님들이 다양한 연구단체를 결성해 활발히 활동하고 있는 만큼 향후 점차 개선될 것으로 생각됩니다. 다만 한 가지 아쉬운 점은 지방의회의원에 대한 평가가 계속해서 전문성을 요구하고 있는데 지방의회의원의 가장 큰 책무는 지역주민의 민의를 대의하는 것입니다. 물론 지역주민의 민의를 대의하기 위해서는 관련 전문성도 갖춰야겠지만 현재와 같이 그 내용이나 실체가 모호한 전문성이라는 평가의 기준을 강조하는 것은 합당치 않다고 생각됩니다. 전문성도 중요하지만 지역주민의 민의를 충분히 대의할 수 있는 시스템을 지방의회가 갖추고 있는지, 지방의원은 얼마만큼 노력하고 있는지에 대해 보다 많은 관심을 더 가져야 할 것 같습니다.

인사권 독립과 정책지원 전문인력이 도입되면서 각 시·도의회가 사전 준비에 매우 바쁠 것으로 생각되는데 이와 관련해 전국시·도의회의장협의회 차원에서 준비하고 계시거나 진행 중인 사항이 있으시면 설명을 부탁드립니다.



설 맞이 전통시장 상인 격려

_____ 그동안 지방의회에 임용권이 주어져 있지 않았기 때문에 인사 관련 제도를 운영해 본 경험이 매우 부족한 상황입니다. 따라서 우선적으로는 인사권 독립 이후 나타날 수 있는 시행착오에 따른 문제의 발생을 최소화할 필요가 있습니다.

또한, 각 시·도의회 마다 의원의 수나 직원의 수 등에 있어서 차이가 많기 때문에 일률적으로 적용할 수 있는 방안을 만들기는 불가능합니다. 이 때문에 각 시·도의회의 인사관련 담당자가 상호 경험을 충분히 교류하는 가운데 보다 적절한 방안을 도출해 낼 수 있도록 협의회 사무처가 중심이 되어 각 시·도의회 담당자들 간의 정보교류가 보다 활발히 이루어질 수 있도록 노력하고 있습니다.

그리고 각 시·도의회에서 준비할 사항이 많은 만큼 이를 체계적으로 지원하고 보다 구체적인 대안을 제시하기 위해 전문가들에게 용역을 맡겼는데 5월 초순에는 그 결과물이 나올 예정입니다.

이번에 개정된 「지방자치법」 중에 기관구성 다양화에 관한 조항이 포함되어 있습니다. 기관 구성 다양화와 같은 제도변화를 어떻게 보고 계시는지요?

_____ 이번에 통과된 지방자치법 전부개정안에 기관구성 다양화 관련 규정이 담긴 것은 지난 30년의 지방자치 시행과정 중 지방자치의 세 주역, 즉 지역주민, 지방의회, 그리고 지방자치단체의 장 모두가 지방자치와 관련해 충분한 경험과 역량 쌓아 온 결과물이라 생각합니다. 향후 기관구성 다양화가 보다 본격적으로 시행되면 한국의 지방자치는 또 다른 발전의 단계로



완도 해양치유센터 착공식



청정전남 으뜸마을 범도민 출범식

넘어갈 것으로 생각하고 있습니다. 지방자치법에서는 기관구성 다양화와 관련해 법적 근거만 두고 별도의 법률로 구체적인 규정을 두도록 하고 있어서 현재 정부가 준비 중인 것으로 알고 있습니다.

이는 새로운 제도인 만큼 이런저런 불필요한 잡음을 최소화하기 위해 꼼꼼한 준비가 필요합니다. 무엇보다 이것이 어렵게 시작되는 제도인 만큼 시작부터 욕심을 내서 중앙정부가 지나치게 많은 것을 법에 담기보다는 지역주민, 지방의회 그리고 지방자치단체의 장이 보다 자율적으로 결정할 수 있는 공간을 많이 열어 주었으면 합니다.

향후 지방의회의 위상과 역할도 달라져야 한다고 생각합니다. 큰 틀에서 자치분권의 정착과 지방의회의 위상 변화 등과 관련해 협의회 차원에서의 활동을 소개해 주시기를 부탁드립니다.

_____ 시·도의원들의 의정활동을 격려하고 홍보하기 위해서 다양한 활동을 하고 있습니다. 그 중 몇가지를 소개해 드리자면, 먼저 우수한 의정활동을 펼친 시·도의원을 선정해 매년 시상하는 '우수의정대상'이 있습니다. 그리고 의장협의회의 활동은 물론이고 각 시·도의회의 활동 사항을 공유하기 위해 반년에 한 번씩 '협의회 회보'를 발간하며, 매월 1회 '뉴스레터'를 발행하고 있기도 합니다.

그리고 시·도의원들이 지역의 현안과 관련해 의제파악 및 수립 능력을 강화하기 위해 시·도의원들을 대상으로 한 교육프로그램을 준비 중에 있습니다. 2020년 하반기부터 시행에 들어갈 계획이었으나 코로나19 등의 상황으로 인해 계속 연기되고 있는데 올해에는 오프라인으로 진행하는 것이 어렵다면 온라인으로라도 진행할 계획입니다. 이를 위해 협의회 사무처 내에 '역량개발과'를 신설했습니다.

특히, 올해는 지방의회 재소집 30년이 되는 해입니다. 지난 30년의 성과를 평가하고 앞으로의 발전 방향을 제시할 수 있도록 협의회가 학술토론회 등 다양한 사업을 준비 중입니다.

「지방자치법」 개정으로 광역 메가시티 조성 움직임 늘어



이정진
국회입법조사처
입법조사관



Ⅰ 들어가며

지역 경제 활성화와 국가 균형발전을 내세우며 진행되어 온 메가시티 조성 움직임이 「지방자치법」 전부개정으로 속도를 내고 있다. 메가시티는 지방자치단체 간 광역연합으로 수도권 중심의 불균형에서 벗어나 지역 경쟁력을 강화하는 방안으로 추진되고 있다. 부산·울산·경남권을 연결하는 '부울경 메가시티,' 대전·세종·충남·충북을 연결하는 '충청권 광역생활경제권(메가시티)' 조성 움직임이 그것이다. 광주·전남에서도 행정통합을 위한 합의문을 발표하는 등 광역 자치단체 간 행정통합이 활성화되는 분위기다.

이러한 움직임은 2020년 개정된 「지방자치법」이 특별지방자치단체 설립 및 운영과 관련된 별도의 장을 신설하여 관련 규정을 마련함으로써 탄력을 받고 있다. 개정 「지방자치법」은 지방자치단체의 상호 협의에 따라 규약을 정하고 지방의회 의결을 거쳐 행정안전부 장관의 승인을 받아 특별지방자치단체를 구성할 수 있도록 함으로써 메가시티 구성을 위한 로드맵을 제시하였다. 이에 더하여 제21대 국회에서는 관련 법 개정을 통해 국가 차원에서 광역연합 추진을 위한 지원이 가능하도록 하는 방안이 논의되고 있다.

Ⅱ 지방자치단체의 상호협력과 메가시티 관련 법령

「지방자치법」에 따르면 광역 지방자치단체는 협력사업, 사무위탁, 행정협의회 설치, 지방자치단체장 등 협의체 설립, 지방자치단체 조합, 특별지방자치단체의 설립 등의 형태로 상호협력이 가능하다.

〈표 1〉「지방자치법」상 광역행정 관련 협력제도

구분	협력제도	제도의 개요	관련규정
법인 설립 불필요	협력사업	지방자치단체는 다른 지방자치단체로부터 사무의 공동처리, 사무처리의 협의 · 조정 · 승인 또는 지원요청이 있는 경우 법령의 범위에서 협력	「지방자치법」 제147조
	사무위탁	지방자치단체 또는 그 장은 소관 사무의 일부를 다른 지방자치단체나 그 장에게 위탁 · 처리할 수 있음 이 경우 관계 지방자치단체와의 협의에 따라 규약을 정해 고시해야 함	「지방자치법 」 제151조

법인 설립 불필요	행정협의회	지방자치단체는 행정협의회를 구성하여 사무의 일부를 공동으로 처리할 수 있음	「지방자치법」 제152조 내지 제158조
	지방자치단체장 등 협의체	지방자치단체장 또는 지방의회 의장은 상호간 교류와 협력 증진, 공동의 문제 협의를 위해 전국적 협의체를 설립할 수 있음	「지방자치법」 제165조
별도 법인 설립 필요	지방자치단체 조합	2개 이상의 지방자치단체가 하나 또는 둘 이상의 사무를 공동으로 처리하기 위해 조합을 설립할 수 있음 규약을 정해 지방의회 의결을 거쳐 행정안전부 장관 혹은 시 · 도지사의 승인을 받아 설립	「지방자치법」 제159조 내지 164조
	특별지방자치단체	2개 이상의 지방자치단체가 특정 사무를 효율적으로 제공하기 위해 기존 행정구역에 관계없이 설치하여 관련 사무 처리	「지방자치법」 제2조
		지자체간 규약을 정해 지방의회의결과 행정안전부 장관의 승인을 받아 설치 특별지방자치단체에 의회와 집행기관을 둘 수 있으며, 경비는 구성 지방자치단체에서 분담함	2022년 시행예정 「지방자치법」 제12장

자료: 국회 행정안전위원회, 2020.9, 지방자치법 전부개정법률안 검토보고, p.136.

사무위탁은 소관 사무의 일부를 다른 지방자치단체에 위탁하여 처리하는 것으로 지자체 간 협의를 통해 가능하다. 쓰레기장이나 하수처리시설과 같이 다른 지자체의 시설을 공동으로 이용함으로써 행정사무의 효용성을 높이고 예산을 절감하기 위한 목적으로 주로 활용된다.

행정협의회는 2개 이상의 지자체에 관련된 사무를 공동으로 처리하기 위해 설치하는 기구로 공동의 현안이 발생할 경우 지자체 간 협의를 통해 구성된다. 메가시티와 같이 다수 광역자치단체들이 연계된 이슈의 경우 행정협의회 구성을 통해 현안에 대한 입장을 공유하고 협의하는 사례를 볼 수 있다. 대전·세종·충남·충북 4개 광역단체는 2021년 3월 충청권 행정협의회를 열어 충청권 메가시티 구축을 위한 공동연구에 착수하기로 합의했다.

지방자치단체 조합은 지자체들이 공동으로 사무를 처리할 목적으로 설립하는 법인으로 광역행정수요의 확대로 인해 그 필요성이 점차 커지고 있다.[1] 2020년 현재 부산 진해경제자유구역청, 광양만권경제자유구역청, 수도권교통본부, 대구·경북자유구역청, 지리산관광개발조합, 지역상생발전기금조합 등이 설치·운영되고 있으며, 대전시는 2020년 11월 동구·중구·서구·대덕구·유성구 등 5개 자치구에서 생활폐기물 수집 운반을 위한 지방자치단체 조합을 설립하기로 하였다.[2]



마지막으로 특별지방자치단체의 설립을 통해 지방자치단체 간 협력이 가능하다. 현행 「지방자치법」은 지방자치단체의 종류를 '특별시, 광역시, 특별자치시, 도, 특별자치도'로 구성되는 광역자치단체와 '시·군·구'로 구성되는 기초자치단체로 구분하고 있다. 다만 필요할 경우 특별지방자치단체를 설치할 수 있도록 하고, 그 설치 운영에 필요한 사항은 대통령령으로 정하도록 규정하고 있다.[3] 하지만 법률상 근거조항에도 불구하고 관련 대통령령이 마련되지 않았고, 관련 규정의 미비로 인해 특별지방

1) 「지방자치법」 제159조(지방자치단체조합의 설립) ①2개 이상의 지방자치단체가 하나 또는 둘 이상의 서무를 공동으로 처리할 필요가 있을 때에는 규약을 정하여 그 지방의회의 의결을 거쳐 시 도는 행정안전부장관의, 시·군 및 자치구는 시·도지사의 승인을 받아 지방자치단체조합을 설립할 수 있다.

2) 대전일보 2020년 11월 5일자 기사, "5개 자치구, 지방자치단체 조합 통해 환경미화원 고용." 〈http://www.daejonilbo.com/news/newsitem.asp?pk_no=1446418〉.

3) 「지방자치법」 제2조(지방자치단체의 종류) ③제1항의 지방자치단체 외에 특정한 목적을 수행하기 위하여 필요하면 따로 특별지방자치단체를 설치할 수 있다. ④특별지방자치단체의 설치 운영에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

자치단체를 구성할 수 없었다. 개정된 「지방자치법」은 제12장에 특별지방자치단체 관련 규정을 신설하고 지자체 간 규약을 통해 특별지방자치단체를 구성할 수 있도록 했으며, 의회와 집행기관의 구성과 지자체 운영 등의 내용을 명시하였다.[4] 이를 통해 기존의 입법 불비 상태를 해소하고 지자체의 단위를 넘어서는 광역 행정수요를 반영할 수 있도록 하였다. 개정 지방자치법이 둘 이상 지자체의 연계를 통한 특별지방자치단체를 구성할 수 있도록 하고 관련 규정을 법으로 명시함으로써 광역 자치단체 간 메가시티 조성이 힘을 받을 수 있게 되었다.

Ⅲ 광역연합 추진 사례와 관련 입법 동향

교통과 통신의 발달로 지역 간 왕래가 빈번해지고 광역 행정수요가 늘어남에 따라 광역연합의 구성은 세계적인 흐름이 되고 있다. 특히 지방정부의 경쟁력 강화와 지역균형발전을 위한 광역 도시권 조성은 국가적 사업으로 추진되고 있다. 일본과 영국은 법률로 광역연합의 설치를 허용하고 중앙정부와 지방정부로부터 권한과 자원을 이양받아 행정사무를 처리하고 있다. 우리 정부는 수도권 집중 현상을 타개하고 지역균형발전을 위해 광역단위 지역연합을 추진해왔다. 노무현 정부의 경우 수도권, 충청권, 호남권, 영남권으로 구분되는 '4대 초광역경제권'을 통해 인접 광역자치단체 간의 협력과 역할분담을 시도하였으며, 이명박 정부는 수도권, 충청권, 호남권, 대경권, 동남권, 강원권, 제주권으로 구분되는 '5+2 광역경제권' 정책을 추진했다.[5]

지난 정부의 광역연합 조성 시도들이 중앙정부가 중심이 되어 추진되었다면 최근 경남도 등을 중심으로 추진되고 있는 메가시티 조성은 지방자치단체가 주축이 되어 추진하고 있다. 부울경 메가시티의 경우 부산연구원, 울산연구원, 경남연구원이 공동으로 수행한 '동남권 발전계획 수립 공동연구'를 통해 지역 현황과 여건을 분석하고 메가시티 추진의 당위성과 기본구상을 제시했으며, 이제 본격적인 실행을 앞두고 있다. 충청권 메가시티의 경우 2020년 11월에 대전·세종·충남·충북 시·도지사가 '광역생활경제권' 추진에 합의했으며, 2021년 4월 5일 메가시티 조성을 위한 공동연구에 착수했다. 이처럼 지방자치단체가 추진하고 있는 메가시티 정책이 실효성을 갖기 위해서는 중앙정부의 지원과 협의를 통한 장기적 계획 수립이 필요하다. 이와 관련하여 국회에서는 국가 차원에서 광역지방자치단체의 통합 논의를 지원하기 위한 방안이 논의되고 있다. 정희용의원이 대표발의(2021.3.8.)한 「지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법 일부개정법률안」이 그것이다. 법률안에 따르면 광역지방자치단체의 통합논의를 지원하기 위해 국무총리 소속으로 '광역통합지원위원회'를 설치하여 통합 광역 지방자치단체 간 협력사업에 필요한 예산과 행정지원에 관한 사항을 다루도록 한다.

Ⅳ 나가며

광역 자치단체들이 추진하고 있는 메가시티는 수도권과 비수도권의 지역 불균형을 해소하고 광역단위 행정수요에 대처하기 위한 방안이다. 지방자치단체가 적극적이고 자발적으로 추진하고 있다는 점에서 긍정적인 결과를 예상해볼 수 있지만 중앙정부와의 협의와 지원이 이루어지지 않는다면 그 목적을 달성하기 어려울 수 있다. 국회에서는 지방자치단체의 광역연합 조성을 뒷받침하는 제도적 개선방안들이 논의되고 있다. 이미 「지방자치법」 전부개정을 통해 광역 메가시티 조성을 위한 제도적 기반은 마련되었으며, 후속 조치로 국가 차원의 지원 방안이 논의되고 있다. 이와 더불어 지역 공통의 현안 과제와 지역특성에 맞는 협력사업을 발굴하려는 지방자치단체의 노력이 병행된다면 긍정적인 결과를 기대해볼 수 있다.

4) 2022년 시행 예정인 지방자치법은 특별지방자치단체의 목적과 명칭, 관할구역, 소관사무 등을 규정한 규약을 마련하도록 하고 의회와 집행기관을 설치하여 관련 사무를 수행하는 내용을 담고 있다. 지방자치법(시행 2022.1.13.) 제12장 특별지방자치단체.

5) 김예성 하혜영, 2021, "지방자치단체 광역연합 추진 현황과 향후 과제," 『이슈와 논점』 제1801호, pp.3-4.

참고문헌

국회 행정안전위원회. 2020.9. 「지방자치법 전부개정법률안 검토보고」.
금창호. 1997. 「지방자치단체조합의 활성화방안」. 한국지방행정연구원 보고서.
김예성·하혜영. 2021. "지방자치단체 광역연합 추진 현황과 향후 과제." 『이슈와 논점』 제1801호.
국회의안정보시스템(http://likms.assembly.go.kr/bill/main.do).

지역균형 뉴딜 지역 중심의 맞춤형 지역발전전략

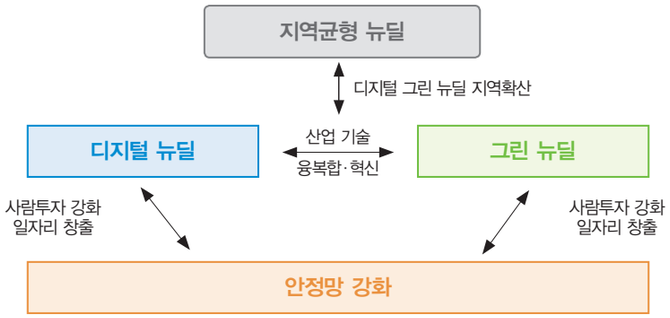


서상우
행정안전부
지역균형뉴딜추진단
부단장



세계는 2019년 12월에 발행한 코로나19 팬데믹으로 경제대공황 이후 유례없는 경기침체를 겪고 있다. 코로나19 사태 초기 우리나라도 수출 급감과 내수 위축의 위기에 직면했었고, 지금도 많은 소상공인과 자영업자들이 고통받고 있다. 정부는 이러한 코로나19 위기를 극복하고 코로나 이후 세계 경제를 선도하기 위해 한국판 뉴딜을 추진하고 있다. 한국판 뉴딜은 디지털 뉴딜, 그린 뉴딜 2개의 축을 중심으로 안전망 강화를 통해 선도국가로 도약하는 대한민국 대전환을 위한 국가발전전략이다. 한국판 뉴딜은 2025년까지 디지털, 저탄소 친환경 경제 분야에 총 160조원을 투자해 190만 개의 일자리를 창출하는 것을 목표로 하고 있다. 이 160조원 중 지역에 투자되는 돈이 약 75조원이다. 결국 한국판 뉴딜이 내실 있게 실현하고 성공시키기 위해서는 무엇보다 지역의 협력과 역할이 중요하다.

지역균형 뉴딜은 이러한 고민에서 시작되었다. 지역균형 뉴딜은 한국판 뉴딜을 지역으로 확산하고, 한국판 뉴딜과 기존 국가균형발전 정책과 연계하여 지역의 활력을 제고하기 위한 지역발전전략이다. 한국판 뉴딜이 중앙에서 정책을 마련하고 이를 지역에서 실현하는 방식인데 반해, 지역균형 뉴딜은 지자체가 지역의 특성을 고려해 지역사회와 함께 자체 뉴딜계획을 마련하고, 중앙은 이를 지원하는 방식으로 추진된다.





현재 17개 시·도 모두 자체 뉴딜 계획을 마련하였으며, 계속해서 계획을 수정·발전시켜가고 있다. 지자체 자체 뉴딜 계획의 가장 큰 특징은 디지털, 그린 외에 지역주력 산업 등을 반영한 바이오, 소재부품 등 다양한 지역산업의 발전방안이 포함되어 있는 것이다. 이는 지역균형 뉴딜이 두 가지의 관점을 가지고 있는 것과 관련이 있다. 중앙정부 입장에서는 한국판 뉴딜을 지역으로 확산하고, 이를 통해 국가균형 발전을 가속화하는 것이 목표라면, 지방정부 입장에서는 한국판 뉴딜과 연계하여 지역의 산업과 경제를 디지털, 저탄소 친환경 구조로 전환해 지역에 새로운 먹거리와 일자리를 창출하는 것이 목표이기 때문이다. 지역균형 뉴딜로 인해 한국판 뉴딜의 개념이나 범위가 모호해질 수 있다는 비판적 시각도 있을 수 있으나, 지역균형 뉴딜을 통해 한국판 뉴딜이 진화·확장하고, 그 효과가 증폭될 것이다.

이러한 지역균형 뉴딜은 지난해 10월 대통령과 시·도지사가 함께한 '제2차 한국판 뉴딜 전략회의'에서 「지역과 함께 하는 지역균형 뉴딜 추진방안」을 통해 그 개념과 지원방안이 처음 공개되었다. 후속조치로 중앙과 지방간 소통과 협업을 위해 한국판 뉴딜 관계장관회의 산하에 행정안전부 주관의 지역균형 뉴딜 분과를 신설하고, 시·도에서는 시·도 자체뉴딜 추진단을 신설하였다. 정부가 발표한 지역균형 뉴딜 사업은 크게 3가지 유형으로 구분된다. 제1유형은 한국판 뉴딜 내 지역사업으로 160조원 중 지역에 투자되는 76조원의 사업을 의미한다. 대표적 사업으로 그린스마트 스쿨, 공공건축물 리모델링, 호흡기 전담 클리닉 설치 등이 있다. 제2유형은 한국판 뉴딜과 연계해 지자체 자체 재원 또는 민자로 추진하는 사업을 말한다. 인천 초지도·덕적도 해상풍력, 경기 전력자립 10만 가구 프로젝트, 세종 자율차 시범지구 조성 등의 사업이 여기에 해당한다. 제3유형은 지역에 내려간 국가 공공기관이 주도적으로 추진하는 사업으로 공공기관 선도형 뉴딜 사업과 혁신도시 지역균형 뉴딜 거점화 사업으로 나뉜다. 지자체 자체 뉴딜 계획에는 정부에서 발표한 유형 외에도 타 사업에서 국비가 확정된 사업이나 국비 지원을 요청한 사업(4유형)이 다수 포함되어 있다.

지역균형 뉴딜 개념도

정부와 지자체는 지역균형 뉴딜 사업을 보다 체계적으로 관리하고 지원하기 위해 「지역균형 뉴딜 세부지원방안」을 지난 1월 25일 '제3차 지역균형 뉴딜 분과회의'에서 확정하였다. 우선 지역균형 뉴딜 적합성 기준을 고려하여 상반기 중 시도별 대표사업을 선정하고, 이러한 사업에 중앙의 인센티브를 최우선으로 지원할 계획이다. 또한 대표사업은 분기별 추진상황을 점검하고, 장애 발생 시 이를 분석해 장애요인을 신속하게 제거한다. 특히, 창의적 지자체 사업을 발굴하고 신속한 추진을 위해 한국판 뉴딜과 정합성이 있고,

예타 등 사전적 행정절차가 완료되어 즉시 추진 가능한 지자체 창의적 뉴딜 사업은 2022년 한국판 뉴딜 예산안에 반영하는 한편, 우수사례 공모 경진대회를 통해 선정된 효과성이 큰 선도사례의 경우 특별교부세(300억원) 등 재정 인센티브를 지원한다. 또한, 재정이 부족한 지자체와 지역 뉴딜 기업을 지원하기 위해 한국판 뉴딜 펀드 투자 설명회를 통해 한국판 뉴딜 펀드가 지역균형 뉴딜 사업의 마중물 역할을 할 수 있도록 지원할 예정이다.

이 밖에도 기존 지원방안을 보다 정교화해 지원방안을 구체화하였다.

디지털·그린분야 규제자유특구를 확대(2020년 4개 신규지정, 2022년 추가 확대)하는 한편, 지역주력산업을 지역균형 뉴딜사업, 규제자유특구, 지역별 전략수요를 반영해 재편하고, 집중 지원하는 등 기존 국가균형발전정책과의 연계를 강화할 계획이다. 지자체 주도 뉴딜 사업을 지원하기 위해서는 시·도별 대표사업을 엄선하여 중앙재정투자심사를 면제하고 수시심사를 확대하는 한편, 지방채 초과발행 협의기간을 단축하고, 지방공기업이 뉴딜 사업에 투자를 확대할 수 있도록 출자규정을 완화할 예정이다. 또한, 지역 소재 뉴딜 기업을 지원하기 위해서 지역의 공공기관·지자체와 함께 지역뉴딜 벤처펀드를 조성하고, 지역산업활력펀드를 통해 비수도권의 디지털·그린 기술기업의 사업화를 지원할 계획이다.

이 밖에도 시·도 뉴딜 추진단과 함께 현장 중심으로 규제애로 및 제도개선 과제를 수시로 발굴하고 개선한다.

지역균형 뉴딜 세부 지원방안

- **(한국판 뉴딜 지역사업 신속 실행)** 뉴딜공모사업 균형발전 고려, 지역특구(규제특구·경제자유구역·도심융합특구 등) 및 지역주력산업 지원, 산업인프라 구축, 지방투자촉진보조금 지원 등
- **(지자체 주도 뉴딜사업 확산 지원)** 지자체 재정투자심사 및 지방공기업 사전타당성 검토 지원, 특별교부세 및 균특 인센티브, 지방채 초과발행 및 지역산업활력펀드 지원 등
- **(공공기관 선도적 역할 강화)** 선도사업 관리강화, 혁신도시 거점화 등
- **(지속가능한 생태계 조성)** 규제 혁파, 뉴딜인력 보강 등



지역균형 뉴딜은 작년 10월 처음 개념이 정립되어 한국판 뉴딜 중 가장 늦게 추진된 분야로 2021년을 지역균형 뉴딜의 실질적 원년으로 볼 수 있다. 정부는 2021년 한국판 뉴딜의 핵심을 지역균형 뉴딜에 두고, 지역균형 뉴딜이 조기에 성과를 창출할 수 있도록 정부와 지자체의 역량을 집중할 계획이다. 지역균형 뉴딜의 성패는 정부의 지원과 함께 지자체에서 지역의 여건과 자원을 결합하여 얼마나 창의적 지역균형 뉴딜 사업을 발굴하느냐에 달려있다. 따라서 각 지자체는 자체 뉴딜 계획을 지속적으로 보완·발전시켜 타 지자체와 차별화된 자체 뉴딜계획을 만들어가야 한다. 또한, 많은 지자체가 자체 뉴딜사업에 국비 지원을 요청하고 있는 상황이나 중앙정부 또한 재정이 넉넉하지 않은 상황으로 모든 지자체 자체 뉴딜 사업에 국비를 지원하는 것은 사실상 불가능하다. 따라서 중앙정부의 재정지원만 바라는 소극적 태도에서 벗어나 지역의 신성장 동력을 확보한다는 적극적인 자세를 가지고 한국판 뉴딜 펀드, 민간 자금을 활용하는 등 다양한 방안을 고민해야 할 것이다.

청년이 살기좋은 완주군 만들기
청년완주 JUMP-UP 프로젝트

Ⅰ 들어가며

지난 2021년 4월 4일 KBS에서는 시사다큐 '소멸의 땅-지방은 어떻게 사라지나'를 방영하였다. 지방소멸을 주제로 한 이 다큐멘터리에서 많은 분량을 할애한 내용은 지방에 살고 있는 청년들이 교육과 취업문제로 인해 대거 수도권으로 이탈한다는 것이었다. 지방에 살고 있는 청년들은 대부분 지방대를 다니면서 수도권 대학으로 편입을 준비하거나, 졸업 후 수도권에서 취업하기 위해 준비하고 있다고 한다. 이들은 지방에 살고 싶어도 자신이 가고자 하는 진로를 탐색할 수 있는 기회도, 그에 맞는 일자리도 없다는 고민을 토로했다.

다큐멘터리의 한 장면이지만 이는 지방소멸이 두 가지 문제점에서 기인한다는 점을 시사한다. 첫째, 출산율이 낮아져 자연인구가 줄어드는 현상이 심화된다는 것이다. 이는 한국이 겪고 있는 공통적인 문제점으로 이미 OECD 국가 중 가장 낮은 출산율을 보이고 있다. OECD 국가들의 합계출산율 평균이 1.63명인데 반해, 한국은 0.98로 37개 회원국 중 유일하게 0명 대인 것이다. 둘째, 수도권으로의 인구 유입이 심화된다는 점이다. 지난 2019년을 기점으로 전체 인구 중 수도권의 인구 비중은 50%를 넘어선 상황이다.[1] 일자리, 인프라, 사회문화가 조성된 곳으로의 인구 유입은 점차 심화되고 있는 실정이다.



김정숙
한국지방행정연구원
부연구위원

1) 통계청(KOSIS), 주민등록인구 기준.

그런 의미에서 '청년완주 JUMP-UP 프로젝트'는 청년들의 유출을 해결하기 위해 일자리를 포함한 정주환경 및 문화를 조성한다는 점에서 의의를 지닌다. 이 프로젝트는 완주군에서 시행하는 청년정책으로 일자리, 주거, 문화, 복지 등 청년들의 정주환경을 개선하기 위해 마련된 청년정책이다. 지난 2016년 시작된 청년완주 JUMP 프로젝트를 한 단계 발전시켜 2017년부터 2020년까지 중장기적으로 일자리, 주거, 참여 교류, 교육 문화, 역량 자립 등 5개 분야의 사업을 수행하였다.

이 정책은 지방소멸 지역의 청년들을 대상으로 한 정책이 단기간의 분절적 정책에서 장기간의 종합적 정책으로 전환되어야 할 필요성이 있음을 시사한다. 대다수 정책들과 마찬가지로 청년정책 역시 일자리, 주거, 문화, 복지 등 각 영역별로 분절된 사업들이 수행되어 왔다. 그러나 지방소멸 문제를 해결하기 위한 청년정책은 각 영역들에 대한 개선방안이 종합적으로 마련되어야 소기의 정책 목적을 달성할 수 있다.

또한 청년들이 직접 청년정책을 발굴하여 장기간의 정책 프로그램을 수행했다는 점에서도 시사하는 바가 크다. 청년들 스스로 자신들의 문제에 직면하여 해결책을 제시하는 과정이 정책 내에 반영되었다는 점은 시민으로서 청년이 단순히 서비스 수요자에서 벗어나 서비스 공급자로서의 역할을 함께 할 수 있음을 의미한다. 이는 타 분야의 정책을 수립하는 과정에서도 모범이 될 수 있다.

Ⅱ 청년완주 JUMP-UP 프로젝트 개요

전국적으로 20대의 수도권으로의 유출은 심각한 상황이다. 지난 2009년 수도권으로 유입된 20대 인구가 52,544명이었다면, 2019년에는 75,593으로 증가하였다(국토연구원, 2020).[2] 이 같은 수치는 비수도권에서 수도권으로 유입되는 전체 인구 중 약 78.9%에 해당된다.

'청년완주 JUMP-UP 프로젝트'는 농촌지역의 초고령화와 청년층의 도시유출 심화로 지역인구가 감소하고 더불어 지역경제가 축소되는 문제가 심화되는 상황에서 제안된 정책이다. 완주군은 지난 2000년 기준 인구

2) 자료: 국토연구원(2020), "인구의 지역별 격차와 불균형", 「균형발전 모니터링&이슈 브리프」 제1호.

83,651명에서 2020년 기준 91,609명으로 다소 늘었지만, 청년층 인구는 2005년 기준 27,170명에서 2020년 19,274명으로 줄었다. 청년층이 수도권으로 이탈하는 현상이 심화될수록 생산가능인구의 비율은 줄고 고령화가 점차 지속되는 결과를 가져올 수 있다. 이에 완주군은 지역의 상황에 맞는 청년정책을 고민하던 중, 청년 일자리 정책에만 집중하기보다는 일자리를 포함한 전반적인 대책을 추진하여 청년실업률을 개선하는 정책으로서 해당 프로젝트를 실시하게 되었다.

'청년완주 JUMP-UP 프로젝트'는 청년들의 정주환경 개선, 인재 양성, 일자리 창출, 문화 조성의 네 가지를 목적으로 한다. 청년들의 정주환경을 개선하기 위해 일자리, 주거, 문화, 복지 등 종합적인 차원을 모두 고려하고, 지역활동 참여를 통해 주체적인 청년 인재를 양성하는 것이다. 또한 '완주사회적경제네트워크', '씨앗문화예술협동조합' 등 사회적경제 인프라와 연계한 대안적인 청년 일자리를 창출하고 아울러 교류와 도전의 기회를 통한 창의적인 청년 문화를 조성하는 것을 공통의 목적으로 삼았다.

이 정책은 2016년 8월부터 2020년 말까지 수행된 프로젝트로, 총예산 39억 8천 2백만원이 투입된 사업이다. 지난 2016년 청년들이 직접 참여하여 발굴한 청년정책을 토대로 '청년완주 JUMP프로젝트'를 수립하였고, 2017년에는 '청년완주 JUMP프로젝트'의 4개 분야 23개 과제의 추진내용을 확정 지었다. 이러한 정책수행 결과 정부 열린혁신평가, 사회적가치 구현 우수사례, 행정서비스 공동생산 우수사례, 지자체 생산성대상 등 외부기관으로부터 우수 사례로 수차례 수상을 받았다.

1단계로서 진행된 '청년완주 JUMP프로젝트'가 좋은 성과를 거두자, 지난 2019년에는 '청년완주 JUMP-UP 프로젝트'를 수립하여 5개 분야 29개 과제를 도출하여 추진하였다.



비전 및 정책 목표

청년이 정착하고 성장할 수 있는 지역 생태계 조성

- 일자리, 주거, 문화, 복지 등 종합적인 청년 정주환경 개선
- 지역활동 참여를 통한 주체적인 청년 인재 양성
- 사회적경제 인프라와 연계한 대안적인 청년 일자리 창출
- 교류와 도전의 기회를 통한 창의적인 청년 문화 조성

Job (취업·창업)	Union (주거·정착)	Main (참여·교류)	Pride (문화·복지)	UPgrade (역량·자립)
· 청년인턴 · 청년창업공동체 · 청년문화시장 · 전북형청년 취업지원 · 전북형청년 내일채움공제 · 청년자기주도 탐색활동 · 청년키움식당	· 청년게스트하우스 · 청년쉐어하우스 · 청년행복주택 · 완주살이 청년캠프 · 청년멘토그룹 · 청년지역정착 지원사업	· 청년정책네트워크 · 청년참여할당제 · 대학공공인턴 · 청년정책위원회 · 청년정책아카데미 · 청년지역활동가 양성 · 온라인플랫폼 · 청년/청소년 협업 프로젝트	· 청년거점공간 · 청년동아리 · 청년문화활동가 · 청년축제	· 청년내일센터 · 청년희망대출 · 저임금청년 저축지원 · 청년마을학교
일 하 다	머 물 다	참 여 하 다	성 장 하 다	도 약 하 다

Ⅲ 청년완주 JUMP 프로젝트 내용

'청년완주 JUMP프로젝트'는 1) 청년 취업지원, 2) 창업지원, 3) 주거지원, 4) 참여활동 활성화, 5) 문화활동 활성화, 6) 역량강화의 사업 내용을 담고있다. 취업지원의 경우 청년이 협동조합, 마을공동체, 창업공동체 등에 근무하는 경우 '청년인턴'으로서 월 160만원씩 2년 동안 지원하였다. 이는 초기 2년(2017~2018년)은 군비로 월 100만원씩 2년을 지원하다가 후기 2년(2019~2020년)은 행정안전부가 시행하고 있는 지역주도형 청년일자리사업의 일환으로 진행되었으며, 총 91명의 청년들을 지원하였다.

사회적경제인턴 지원 협약



사회적 경제지원 청년인턴



청년 취업지원

창업지원의 내용으로는 창업공동체 지원, 청년몰 조성, 청년키움식당 운영 등이 이루어졌다. 3인 청년들로 구성된 공동체 27개소에 창업을 지원함으로써 일자리를 창출하는 모델이며, 한 개소 당 1천만 원 이하 최대 3년을 지원하였다. 또한 삼례시장 현대화 건물 내 12개소의 '청년몰'을 조성하여 운영하도록 지원하였다. 이는 삼례시장 인근 삼례문화예술촌과 우석대 등 지역사회와 활발한 연계를 통해 가능하였다. 마지막으로 청년키움식당은 외식창업인큐베이팅으로, 외식창업을 희망하는 39세 이하 대학생 및 청년을 대상으로 교육 및 컨설팅을 진행하여 취업 17명, 창업 11명의 성과를 달성하였다. 2개월간 인큐베이팅을 시행하는 청년키움식당을 지원하고, 그 후 창업 희망자는 6개월~1년 정도 창업에 도전하는 창업도전점을 운영하는 것이다.

이는 2018년~2019년 2년 연속 우수시행기관으로서 농림축산식품부 장관상을 수상하였다.

주거지원 사업으로는 청년체험-청년거주-청년정착의 3단계에 걸쳐 게스트하우스, 셰어하우스, 행복주택으로 단계적으로 지원하였다.

1단계는 청년체험으로 완주에 관심을 갖고 진입하고자 하는 청년들을 대상으로 단기 체험형 거주시설인 청년 게스트하우스(삼삼오오 게스트하우스, 귀농귀촌 게스트하우스) 및 청년 문화예술가를 위한 숙박 및 창작공간(완주 한 달 살기)을 조성 및 운영하였다. 2단계는 청년거주로, 저렴한 임대료로 2년 동안 거주하며 완주에 정착할 수 있는 기회를 제공하고자, 청년 셰어하우스(청춘스케치)를 조성하였다. 3단계는 청년정착으로, 근로청년, 대학생, 신혼부부 등을 대상으로 700세대의 행복주택(삼봉웰링시티, 삼례읍 행복주택)을 조성하였다.

1단계: 삼례 청년 게스트하우스



2단계: 완주한달살기(예술가 작업실)



청년 주거지원

청년 참여활동 활성화는 청년이 직접 청년정책을 수립하고, 청년정책협의체 등을 추진하며, 참여예산제도에 반영하는 과정을 포함한다. 완주군의 청년들이 직접 자신들의 문제를 파악하고 이를 해결하기 위한 정책을 수립하며, 그 과정에서 완주군 청년 실태조사, 찾아가는 간담회, 그룹별 포커스 인터뷰 등을 추진하고, 청년정책협의체인 '청년정책이장단'을 운영하였다. 또한 청년문화활동을 활성화하기 위해 지역별 특성을 살린 청년 거점공간을 마련하여 청년들이 직접 문화프로그램을 운영하며, 영화제

1회 청춘 蒙哥(몽가) 축제




2회 청춘 난장 캠프




3회 명랑 운동회




각종 문화축제

등 각종 '문화축제'를 기획하여 운영하였다. 이러한 과정은 청년들이 직접 청년문제를 해결할 수 있는 정책에 참여하고, 그 과정에서 거점공간과 문화행사를 마련하여 정주하고 싶은 완주군을 만들고자 하였다.

마지막으로 청년들의 역량을 강화하기 위해 청년마을학교와 청년배움지원사업을 실시하였다. 청년마을학교는 청년의 욕구에 맞는 다양한 교육 프로그램과 교육방식을 통해 청년에게 강의 및 배움의 기회를 제공하는 프로그램으로, 청년강사 6명, 참여자 60여명 규모로 온라인 쇼핑몰 창업, 리본공예, 커피바리스타, 영어회화, 캘리그래피, 인성예절 지도자 양성과정 등을 실시하였다.

청년배움지원사업은 취·창업과 관련하여 청년들의 자기개발 비용 부담을 경감하기 위해 자격증 시험 응시료 등 지원하는 사업으로, 217명을 대상으로 자격증 시험 응시료(국가공인 자격증만 해당), 학원수강료, 교재구입비에 들어간 비용의 80%를 지원하였다(1인당 최대 15만원).





청년마을학교 운영

Ⅳ 시사점

'청년완주 JUMP-UP 프로젝트'는 프로그램 대상자에게 다양한 가치를 창출할 수 있는 효과적인 프로젝트로 평가받고 있다. 지난 2018년 이후 현재까지 정부 열린혁신평가, 사회적가치 구현 우수사례, 행정서비스 공동생산 우수사례, 지자체 생산성대상 등 외부기관으로부터 우수 사례로 여러 차례 수상받았다. 또한 청년일자리 사업이나 청년의 지방이주 지원사업 등에서도 효과적으로 지역에 안착하며 사회적 가치를 창출하는 중요한 사례로 제시되고 있다.

'청년완주 JUMP-UP 프로젝트'는 지역 내 관계망을 확장하여 지역문화를 이해할 수 있는 기반을 제공하고, 청년들 개인이 변화하고 성장할 수 있는 프로그램을 제공하였다.[3] 이 과정에서 청년들은 진로를 모색하고 필요한 교육을 받으며, 지역공동체 내에서 함께 살아가는 법을 배운다고 평가한다.

3) 마을학회 일소공도. 2018. 청년의 지방 이주 지원 정책 추진 실태와 개선 방안.

"저 같은 일개 학생이 지역에서 살아보려고 하니까 열린 마음으로 이야기를 들어주신다고 할까요. 다들 필요한 거 없냐고 물어봐 주시더라고요. 뭔가 품어준다는 느낌이 들었어요. ...중략... 이렇게 곁에서 같이 살아가려고 하는 사람들이 옆에 있는 것만으로도 앞으로의 삶에 대한 걱정이 없어졌어요. 참 따뜻하다고 해야 하나. 그래서 저는 그것만으로도 너무 큰 것을 얻은 것 같아요. ...중략... 직업만으로 내 삶이 결정되는 건 아니구나, 어떤 일을 해도 되겠다 하는 걸 배웠어요. 삶을 대하는 태도가 좀 더 여유로워졌다고 해야 하나. 지역의 다른 사람들을 보면서 '어, 저렇게 살아도 재미있게 행복하게 잘 살 수 있구나' 그걸 몸으로 느꼈던 것 같아요. 내가 한곳에 정착해 있으면서도 다른 사람이랑 연결되고, 충분히 여러 가지를 보고 경험할 수 있다는 걸 알게 됐죠."

– 장서진, 프로젝트 대상자[4]

또한 '청년완주 JUMP-UP 프로젝트'는 지역적 특성과 맥락을 잘 활용한 청년정책이라고 평가받는다.[5] 즉, 씨앗문화예술협동조합, '(구)커뮤니티비즈니스센터', '온누리살이협동조합' 등 지역의 중간지원조직과 농촌 지역 활성화를 위해 기여해온 귀촌 1세대 공동체의 노력이 기본적인 바탕이 되었고, 여기에 종합적이고 효과적인 청년정책이 결합되었다는 것이다. 이 정책은 청년층이 정착하는데 필요한 요인들을 종합선물세트처럼 지원하되, 발전 단계에 따라 다른 내용의 지원사업을 실시했다는 점에서도 차별화된다.

특히 완주군이 '청년완주 JUMP-UP 프로젝트'를 실시하는 과정에서 행정의 유연함을 발휘한 점도 중요한 성공요인으로 제시된다.[6] 한 프로젝트 대상자는 귀촌인으로서 책방을 오픈하고자 준비하는 과정에서 완주군 청년정책팀과의 협의를 통해 청년공간으로 조성할 수 있었고, 공간매니저도 지원받았다.

4) 마을학회 일소공도. 2018. 청년의 지방 이주 지원 정책 추진 실태와 개선 방안. 26-30p.

5) 서울시 마을공동체 종합지원센터. 2019. 지역교류형 청년일자리 사업 모델을 위한 지역사회 기반 현황 연구 결과보고서.

6) 서울시 마을공동체 종합지원센터. 2019. 지역교류형 청년일자리 사업 모델을 위한 지역사회 기반 현황 연구 결과보고서.

"여기서 완주군의 활약이 벌어지는 거예요. (민간인) 저와 여기(공공인 청년공간)를 붙이는 건데. 행정이, 군 행정으로서 사고하기 어려운 일인 거죠. 그런 일이 발생을 했을 때, 씨름에서 힘을 역이용 하는 것처럼. 이 상황을... 호기로 다시(완주군이 가능하게 제안한 거예요). "네가 그럼 앙꼬를 만들어라. 책방으로 앙꼬를 만들어라. 선례가 있다. 서울시도 숍인 숍이든 뭐든 개인사업자를 공공의 공간에 입점하거나 콜라보한 선례가 없는 건 아니기 때문에 완주군도 못해볼 건 아니라 생각한다."

– 통통, 프로젝트 대상자[7]

'청년완주 JUMP-UP 프로젝트'는 청년들이 직접 정책을 발굴하여 수립한 후, 4년에 걸쳐 청년들의 정주를 돕기 위한 장기적인 사업을 실시했다는 점에서 큰 의의를 갖는다. 특히 이 과정에서 청년들의 일자리 하나에 초점을 맞춘 것이 아니라 일자리, 주거, 문화, 복지 등 각 영역별로 필요한 사업이 단계에 따라 이루어졌다는 점이 정책을 성공으로 이끌었다. 또한 완주군 내의 지역적 특성과 맥락을 충분히 고려하여 완주군과 지역의 사회적경제협동조합, 귀촌인 공동체 등 다양한 부문이 협력하여 공통의 목적인 '청년이 살고 싶은 지역만들기'를 달성해 왔다는 점에서 다른 지방자치단체의 청년 정책에 시사하는 바가 크다.

7) 서울시 마을공동체 종합지원센터. 2019. 지역교류형 청년일자리 사업 모델을 위한 지역사회 기반 현황 연구 결과보고서. 119-120p.

차별화된 '축적의 시간', 순창을 국내 제일의 발효산업 관광 도시로 _____ 만들다

순창군이 코로나19 확산 속에서도 눈에 띄는 성과로 전국적 조명을 받고 있다. 특히 최근 다양한 미생물과 먹거리를 소재로 한 과학 체험공간인 푸드사이언스관의 개관을 시작으로 1,505억원이 투자되는 전통발효문화 투자선도지구 사업이 베일을 벗고 본격적 모습을 드러내면서 발효를 테마로 관광과 산업을 융합하는 순창군의 새로운 시도가 안정적 궤도에 올랐다는 평가를 받고 있다. 실패를 두려워하지 않고 미생물을 활용한 다양한 식품개발과 이를 국가사업과 연계한 다양한 시도가 성공의 요인으로 뽑힌다. 타 자치단체의 성공을 모방하는 모습에서 벗어나 순창군만의 강점을 개발하고 지속적으로 기술과 노하우를 축적한 순창만의 '축적의 시간'이 이제는 그 결실을 맺고 있다는 게 주변의 평가다.

글 이영종 순창군 기획예산실 기획계장 **사진 제공** 순창군

고추장에서 미생물 산업으로 혁신성장을 이끌다



순창고추장은 고려 말 이성계(李成桂)가 스승인 무학 대사가 거주하고 있던 순창군 구림면 안정리에 있는 만일사(萬日寺)를 찾아가던 도중 어느 농가에서 고추장에 점심을 맛있게 먹은 후 그 맛을 잊지 못하다가 후일 왕이 된 후 궁중에 진상토록 하였다고 하는 설화로 유명해졌다.

그래서 순창은 예부터 고추장을 비롯해 된장 등 장류의 고장으로 이름이 나있다. 지금도 고추장을 비롯한 전통장류 브랜드 가치는 전국 제일이다.

문제는 전통장류시장이 축소되면서 성장의 한계에 부딪쳤다는 점이다. 순창군은 발효의 중심인 미생물분야에서 지역 성장의 열쇠를 찾았다. 발효 과정에서 가장 중요한 다양한 유용미생물을 찾아내고 이를 건강식품과 치유 · 관광산업 등 다양한 산업분야에 적용하는 시험을 이어갔다.

이러한 노력의 결과로 우리 미생물로 발효 시킨 커피와 다양한 건강기능성 식품이 탄생했다. 특히 전통발효문화 투자선도지구 사업은 1,505억원이 투자되는 사업으로 순창이 미래 100년의 성장중심지가 될 것으로 기대를 모으고 있다.

최근 개관한 푸드사이언스관을 비롯해 발효미생물산업화지원센터, 유기농산업 복합단지, 유용미생물은행 등 17개 시설이 차근차근 들어선다. 특히 유용미생물은행은 건강한 태아의 장에 살고 있는 유용미생물을 보관했다가 성인이 된 후 장내 건강이 악화됐을 때 이를 이식할 수 있는 기반을 구축하는 사업으로 국내 유일의 연구시설로 매우 가치가 높다. 300억원이 투자되는 대형 연구시설로 향



토자원을 활용해 순창만의 블루오션 시장을 개척한 혁신적 사례다. 여기에 세대통합형실내놀이문화센터, 미생물뮤지엄 등 순창만의 특성을 살린 관광시설이 더해져 순창의 전통발효문화투자선도지구는 전국 제일의 관광 · 산업 융합단지로 미래 100년의 먹거리를 창출할 성장거점으로 기대를 모으고 있다.



발효미생물산업진흥원 연구원들



푸드사이언스관 테라포밍관

채계산 출렁다리 순창관광의 패러다임을 바꾸다



순창군 강천산은 맑은 계곡과 가을철 전국 제일의 단풍으로 해마다 100만 명 이상이 찾는 전국의 명산이다. 문제는 강천산 방문으로 단순화된 관광으로는 머물며 소비하는 관광시스템으로의 확장이 어렵다는 점이었다.

순창군은 이런 관광산업의 문제점을 보완하기 위해 지난해 적성면 채계산에 270m 국내 최장 무주탑 현수교를 설치했다. 결과는 대성공이었다. 코로나19의 확산 속에서 문을 닫는 경우가 많았음에도 불구하고 지난해 4월부터 12월까지의 관광객만 54만 명을 넘어섰다. 기존 채계산의 아름다움과 스릴만점 출렁다리의 매력이 더해진 결과였다. 순창군은 올해 채계산과 인근에 위치한 용궐산에 하늘길도 조성했다. 용궐산 하늘길은 산의 8부 능선 대형 바위에 540m 길이의 데크길을 만드는 사업으로 하늘까지 오를 듯한 높이의 아찔한 등산 체험과 그 위에서 내려다보는 섬진강의 비경이 더해져 순창의 핫 플레이스가 될 자원으로 기대를 모으고 있다.

강천산과 전통발효문화투자선도지구, 채계산, 용궐산을 잇는 코스가 만들어지면서 순창은 지나는 관광지에서 머물며 소비하는 관광지로 탈바꿈을 시도하고 있다.

방역과 경제 활성화 두 마리 토끼를 잡다

코로나 19 전 군민 전수 검사, 스포츠 마케팅 활성화



스포츠마케팅 유소년 야구대회

코로나19의 거센 확산은 순창도 비껴가지 않았다. 순창군 내 한 요양병원 내 코로나 확진자가 발생해 급속히 확산되면서 이슈가 됐다. 군은 확진자 발생 요양병원을 신속히 코호트 격리 시키면서 확산 차단에 나섰다. 무엇보다 요양병원 외에 지역사회 감염을 차단하고 급속히 확산되는 불안 심리를 잠재우기 위한 특단의 조치가 필요했다. 순창군은 신속히 감염 고리를 완전히 차단하기 위해 전군민 코로나19 검사에 들어갔다. 60세 이상 노령층이 많았기 때문에 각 읍·면 사무소나 보건지소에 선별진료소를 설치하고 고령층이나 거동이 불편한 주민까지 쉽게 코로나19 검사를 받을 수 있게 했다. 다행히 요양병원 발 코로나19 환자는 지역사회 전파는 일어나지 않았다. 그러나 코로나19 확산으로 지역사회는 불안 심리가 만연하면서 골목상권이 급속히 얼어붙었다. 군은 소상공인들을 위해 스포츠 마케팅을 통한 스포츠대회 유치에 나섰다. 물론 철저한 방역시스템에 기반한 대회 유치였다. 일단 참가선수 외에 가족들의 방문은 자제시키고 대회를 최대한 분산해서 치를 수 있도록 해 밀집도를 낮췄다.

순창군이 지난해 스포츠 마케팅을 통해 유치한 대회는 총 24개 대회 45개 전지훈련팀이다. 경제적 효과는 88억원의 파급효과가 나타난 걸로 집계됐다. 코로나19로 얼어붙은 소비심리를 감안하면 지역상권에 큰 도움이 됐다는 평가다. 순창군은 이처럼 선제적 코로나19 방역과 과감한 지역경제 살리기를 통해 방역과 경제활성화라는 두 마리 토끼를 잡았다는 평가를 받고 있다.

전국 제일의 문화향유 도시를 조성하다
삶속에서 느끼는 전통과 문화유산

순창군은 유구한 역사 속에서 다양한 문화유산을 간직한 지역이다. 순창군이 특히 문화에 집중하면서 문화유산을 활용해 군민의 삶 속에 전통문화가 보다 가깝게 다가갈 수 있는 다양한 사업들을 진행 중이다.

최근 군민들의 관심을 받고 있는 사업은 민속문화재 제238호인 성황대신사적현판에 기록된 단오제를 복원하는 사업이다. 성황대신사적현판은 고려시대부터 조선시대까지 순창에 거주하는 모든 백성들이 정신적 의지처였던 성황대신과 성황대모님을 모신 성황신앙의 중심으로 성황사를 짓고 단옷날이 되면 장엄하고 신명나는 성황제를 통해 공동체의 화합을 다졌다는 기록이 남아 있는 현판이다. 최근 우리나라 성황신의 신비를 풀 수 있는 귀중한 자료로 집중 조명을 받으면서 보물 지정을 추진 중이다. 또한 고려시대부터 조선시대까지 650년간 이어온 단오제를 복원해 전통문화의 현대적 복원과 군민의 화합까지 다진다는 계획이다.

또 쌍치면 둔전리에 있는 훈몽재 활성화 사업도 추진 중이다. 훈몽재는 조선시대 대 유학자인 하서 김인후 선생이 강학을 하던 곳이다. 한국전쟁 당시 소실된 건물을 순창군에서 중건하고 우리나라 살아있는 대유이신 고당 김충호 산장을 비롯한 유학자들을 모셔와 하서 선생의 학풍을 계승하고 학생들에게 유학을 교육하고 있는 곳이다. 특히 국내 타 향교와는 달리 유학을 공부하고 심도 있는 유학을 배울 수 있다는 점에서 차별화를 갖고 있다. 코로나19로 잠시 중단된 상황이지만 해마다 중국의 남창대학교 등 유수의 중국대학 교수와 학생들이 정통 유학을 배우기 위해 이곳 훈몽재를 찾았다. 군은 코로나19 이후에는 유학을 통한 국제교류 활성화에도 공을 들이기 위해 숙박과 강학시설을 갖춘 어암관 건립을 추진 중에 있다. 이외에도 순창을 배경으로 한 조선시대 최초의 국문번역소설인 설공찬전 이라든가 최익현 선생 등 항일의병의 거병 장소였던 객사 등 순창군은 유구한 역사 속에서 자랑스러운 문화유산이 참 많은 지역이다. 군은 이러한 문화유산을 복원하고 활용하는 사업들을 추진해 순창군이 문화역사의 고장으로 자리 잡도록 다양한 사업을 진행할 계획이다.


쌍치면 훈몽재


옥천골 미술관


일품공원에서 토요일 버스킹 공연

아이를 낳으면 순창이 책임지고 키우다
'순창형 이이돌봄센터' 새로운 복지시스템

국가적으로 2020년부터 출생아가 사망자보다 적은 인구 데드크로스 현상이 발생해 인구문제의 심각성이 더해지고 있다. 순창군은 다행히 지난해 기준 합계출산율이 1.66명을 유지하면서 지역소멸론을 극복하고 있는 희망을 보여주고 있다. 순창군은 올해 보다 근본적 문제 해결에 나섰다. 젊은 층이 아이를 낳지 않은 이유를 보육 문제에서 찾고 근본적 해결방안을 모색하였다. 순창군이 아이를 낳기만 하면 초등학교 가기 전까지 순창군이 책임지고 키워주는 순창형 보육시스템 만들기가 핵심이다.

이를 실행하기 위한 용역을 추진 중에 있으며 올해 상반기 기본적 성과가 나올 예정이다. 군은 우선 하반기에는 3세~6세까지 유치원이나 어린이집이 끝난 후 오후 4시부터 밤 8시까지 돌봐 주며 급식도 진행하는 시범사업을 진행할 계획이다. 장기적으로는 아픈아이들을 돌봐주는 아픈아이돌봄 시스템과 0세~9세까지 돌봐주는 토털케어시스템 구축 등도 추진한다. 군은 이 시스템이 완성되면 보육문제를 해결하고 나아가 순창인재숙을 통해 고등학교까지 양질의 교육까지 제공해 순창군이 아이를 낳고 대학 입시 전 교육까지 완벽하게 케어해주는 최초의 지방자치단체의 모델을 만들 수 있을 걸로 기대하고 있다.

잊혀진 지하공간이 되살아나다 — 홍제유연



공간의 재탄생

서울 서부권역의 교통 요충지 홍은사거리의 명물 유진상가가 사라진 자리에 시민들의 휴식공간이 들어섰다. 홍제유연은 50년간 건물 아래 잠들어있던 홍제천의 물길을 발굴해 예술을 덧씌우며 좋은 반응을 얻고 있다.

글 김일균 **사진 제공** 서울특별시



▲ 과거 홍제유연의 모습

숨겨진 물길을 찾아내다

홍제유연은 근현대 도시화의 상징으로 불린 유진상가를 허문 자리에 조성한 문화공간이다. 건물 하부에 존재하는 250m 구간을 발굴해 예술 공간으로 재탄생시켰다. 지하라는 특성을 감안해 빛, 조명, 영상, 사운드 아트를 활용한 것이 특징이다. 100여 개의 콘크리트 기둥 사이로 홍제천의 물길이 흐르도록 만든 공간은 시민들에게 비일상적인 감각과 동시에 예술과 휴식이 어우러진 특별한 문화 경험을 제공한다.

홍제라는 지명에 인연이 흐른다는 뜻의 유연을 덧붙여 만든 이 공간은 지난 2019년 진행된 지역단위 공공미술 프로젝트를 통해서 탄생했다. '서울은 미술관' 프로젝트의 하나인 이 사업은 매년 공모를 통해 대상지 한 곳을 지정하고 그곳의 지역적 특성과 역사에 맞는 공공 미술 작품을 설치하는 사업이다.

특히 시민의 삶과 동네의 이야기를 개성적인 예술 작품으로 표현하는 도시 재생 프로젝트로 각광받고 있다.

유진상가는 1970년대 국내 최초로 지어진 주상복합상가로 북한의 남침에 대비한 대전차 방호기지로서의 역할도 수행하도록 설계했다.

홍제유연은 이런 역사적 배경에 6.25전쟁 70주년이라는 의미를 더해서 화합과 이음의 메시지를 담았다. 이런 시도는 도시 개발 속에서 끊임없이 갈등하던 이들의 관계를 예술을 통해서 봉합하고 지역 본래의 정서를 회복하는 의미 있는 시도로 평가받고 있다.

공간에 예술을 덧입히다

홍제유연 내부에는 다양한 작품들이 각각의 메시지를 품은 채 전시되어 있다. 설치미술, 사운드아트, 미디어아트 등이 다채롭다. 빛의 이미지로 홍제천의 공간을 밝힌 〈흐르는 빛, 빛의 서사〉, 글자를 수면 위에 투영한 〈SunMoonMoonSun, Um...〉, 3D 홀로그램 기술로 구현된 사운드 아트 〈미장센_홍제연가〉, 홍제천의 인공 숲길을 조명 예술로 채운 〈온기〉와 〈숨결〉 등이 대표



▲ 온기



▲ 홍제 마니차

작품이다. 특히 진기종 작가의 〈미장센_홍제연가〉는 국내 공공미술 최초로 3D 홀로그램으로 제작해서 주목받은 작품이다. 홍제천의 생태를 다룬 작품으로 꽃, 새, 거미 등 60여 개의 이미지가 교차하는 작품이다.

지하통로에서 펼쳐지는 작품 세계는 그 옆을 흐르는 홍제천의 물길과 맞물려 보는 이들에게 환상적인 예술적 경험을 선사한다. 또한 거꾸로 쓰인 글자가 수면 위에 비치며 바로서는 작품 〈SunMoonMoonSun, Um..〉은 이런 자연과 인간의 조화를 표현해 좋은 반응을 얻었다.

그 외에도 초등학교 학생 20명이 참여한 〈홍제유연미래 생태계〉, 시민 1,0000여 명이 참여한 〈홍제 마니차〉, 다양한 참여 프로그램으로 제작된 〈홍제유연시대〉 등 시민들이 직접 참여해서 만들어갈 수 있는 다양한 작품들이 지역민들의 관심을 불러일으켰다. 이런 어울림의 방식으로 구현된 장소는 유진상기라는 무거움 속에 감춰졌던 홍제천을 보다 다채로운 형태로 변모시켰다.

▼ 미장센 홍제연가



▼ 흐르는 빛_ 빛의서사



시민과 문화를 잇다

공간 외부도 원형을 최대한 보존하면서 다양한 시민 쉼터를 조성했다. 대표적으로 홍제유연 입구에 조성된 두두룩터가 있다. 기존의 산책로와 이어져 문화공간을 자연스럽게 동네의 풍경 속에 편입시키며 대표적인 시민들의 휴식 공간으로 자리매김한 공간이다.

그밖에 사천교에서 홍제천을 따라 이어지는 홍제천 산책로 미술관과도 이어져 시민들의 문화생활을 더욱 풍성하게 가꿔가고 있다.

이처럼 지역단위 공공미술 프로젝트는 시민들이 무심코 지나쳤던 일상적 공간을 색다른 경험을 할 수 있는 문화공간으로 변모시키고 있다. 특히 홍제유연은 버려지고 감춰진 비일상적인 공간과 일상적 공간을 이어 도시재생의 새로운 가능성을 선보였다. 지역민들의 기억을 보존하고 도시에 숨결을 불어넣는 우리 예술가들이 만들어갈 더 아름다운 서울의 모습에 관심이 집중된다.

'홍제유연' 둘러보기

홍제천을 가로지르는 공공 미술 공간

홍제유연은 자연과 도시의 내부와 외부를 잇는 통로로 상반된 풍경이 교차되는 것이 특징이다. 일상적인 풍경에서 벗어나 과거와 미래를 연결하며 시공간이 결합된 인상을 전달한다. 팀코워크가 조성한 '두두룩터'를 포함해 국내 유명 예술가들이 구축한 8개의 작품을 차례로 만나볼 수 있다.



▲ 두두룩터



지자체의 지능정보기술 활용

인공지능, 빅데이터, 사물인터넷, 블록체인 등 지능정보기술 발전에 따라
지자체에서 이러한 기술들을 활용하여 시민들에게 더 나은 행정서비스를 제공한 사례多

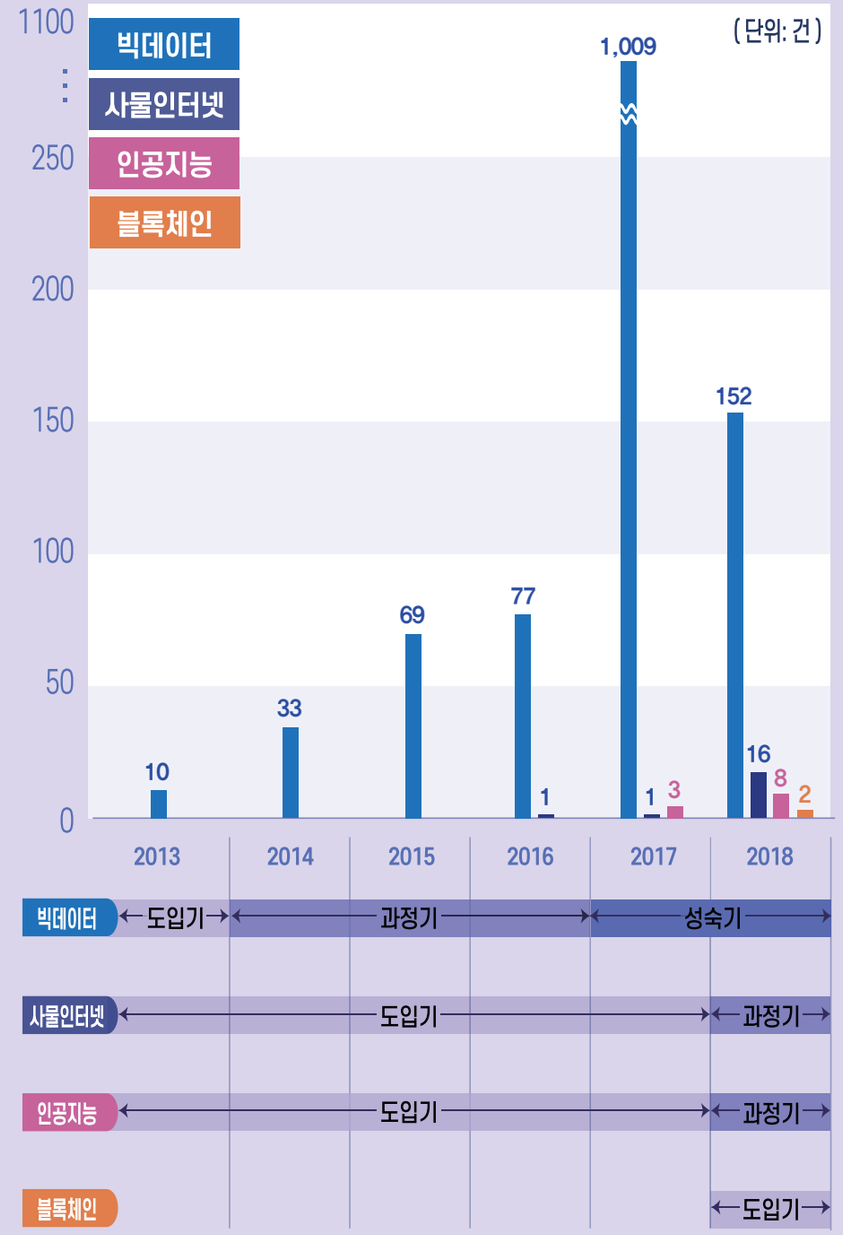
지능정보기술 = AI의 '지능' (인공지능) + ICBM에 기반한 '정보' (IoT, Cloud Computing, Big Data, Mobile)

지자체들은 2013~2018년까지 빅데이터, 인공지능, 사물인터넷, 블록체인의 네 가지 기술들을
공공행정, 문화관광, 교통, 복합사업, 산업경제, 인프라조성, 재해안전 등의 분야에 적용하여
총 1,381건의 사업을 수행함



지자체의 지능정보기술 적용 시기

지능정보기술 적용의 시기(도입기-과정기-성숙기)가 뚜렷이 구분됨



지자체별 기술 활용 현황

(단위: 건)

	특·광역시	도	50만 이상 시	50만 미만 시	도농복합시	5만 이상 군	5만 미만 군	특별시 자치구	광역시 자치구	제주	세종
2013	2	1	1	0	1	0	0	0	5	0	0
2014	9	5	6	0	4	1	1	0	4	1	0
2015	9	15	14	2	7	2	2	2	2	2	0
2016	15	13	16	3	6	5	3	3	4	2	1
2017	28	23	44	53	69	77	73	25	60	5	2
2018	17	14	22	22	12	19	11	11	7	3	1
소결 건수/ 한 지자체당 사업수	80	71	103	80	99	104	90	41	82	13	4
	10.0	7.9	6.9	3.1	2.9	2.9	2.0	1.6	1.9	13.0	4.0

지능정보기술 활용 사업 추진 건수
(높은 활용 순)

5만 이상 군 (104건) >>> 50만 이상 시 (103건) >>> 도농복합시 (99건)

한 지자체당 사업수
(높은 수행 순)

제주 특별자치도 (13건) >>> 특·광역시 (10건) >>> 도 (7.9건) >>> 50만 이상 시 (6.9건)

(이외에도 한 지자체당 1.6건에서 4건까지 사업을 수행한 것을 알 수 있음)

시사점

지자체 간 지능정보기술 활용 편차 존재

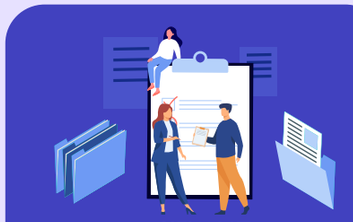


지자체의 역량에 편차가 존재함에 따라 기초자치단체보다 **광역자치단체에서 지능정보기술을 활용한 사업들을 많이 수행**하고 있음



수원시, 고양시, 부천시, 창원시 등 50만 이상 시의 경우 **도시지역**을 기반으로 **단체장의 관심**과 **과학기술을 적용한 사업**을 통해 **지능정보기술을 적극적으로 활용**하고 있음

지자체 간 기술수용 격차를 해소하는 방법



사업을 수행할 **역량**이 **부족**한 **지자체**들을 위한 **기술지원·인력 파견·교육 지원정책을 마련**할 필요가 있음



지자체도 기술수용을 통해 행정서비스를 개선하기 위해 **자체적인 관심과 노력이 필요**함

#지능정보기술 #인공지능 #빅데이터

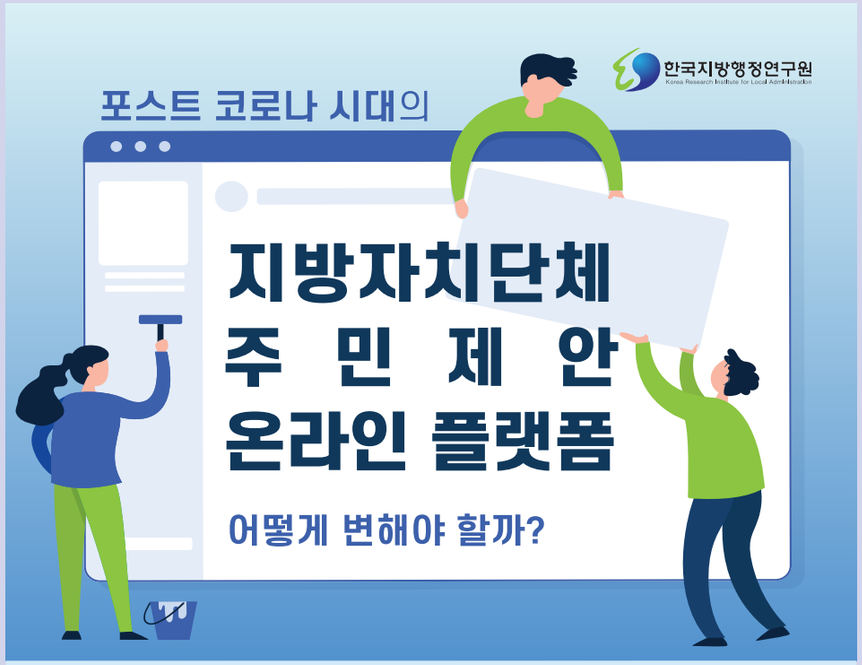
#지자체_지능정보기술_활용

#지방자치단체 #사물인터넷 #블록체인

[자료출처]
김정숙·이재용(2020), 지능정보기술을 활용한 지방자치단체의 민원복지서비스 혁신 방안. 한국지방행정연구원

[내용문의]
김정숙 (한국지방행정연구원 부연구위원, 033-769-9846, jskim@krila.re.kr)

한국지방행정연구원
Korea Research Institute for Local Administration



지방자치단체 주민제안 플랫폼이란?

지방자치단체 차원에서 해당지역 주민을 대상으로 운영하고 있는 "온라인 국민참여 플랫폼"

*「국민제안규정(대통령령 제30614호)」 제 13조는 "행정기관의 장은 국민제안이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 국민과 전문가의 의견을 듣거나 국민제안에 대하여 토론, 투표, 평가할 수 있는 온라인 국민참여 플랫폼(이하 "국민참여 플랫폼"이라 한다) 등을 통하여 해당 국민제안을 보완 · 개선할 수 있다."고 규정

과거



오프라인을 통한 주민참여의 **보완적인 방법 중 하나로 인식**

코로나19 이후



비대면 사회로의 전환에 따라 **핵심적인 주민참여 방법으로 주목**

- 대부분의 지방자치단체는 기관 홈페이지 등을 통해 주민제안 플랫폼을 운영하고 있음
- 온라인 주민참여에 관심이 높은 지방자치단체의 경우 별도의 주민참여 플랫폼을 구축하여 제안, 토론, 투표, 결정이 활발하게 이루어지기도 함

But

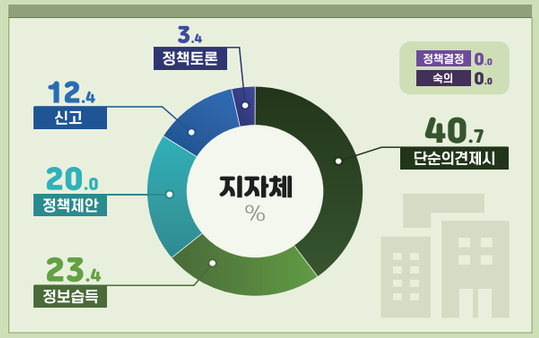
주민제안 플랫폼의 형태와 운영방식은 지역별로 차이가 있어 단순히 주민의견을 수렴하는 온라인 공간 정도로 운영되는 지역도 있음

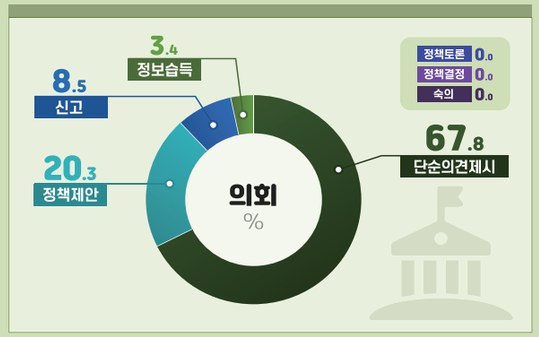
지자체 주민제안 플랫폼의 실태

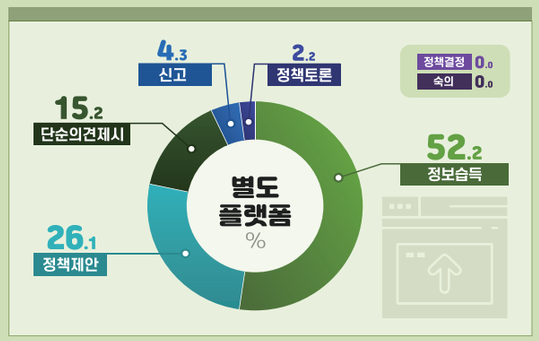
분석대상
- 실질적으로 운영되고 있는 205개의 플랫폼
  (지자체 홈페이지: 116개, 지방의회 홈페이지: 53개, 지자체가 개발·운영하는 별도의 플랫폼: 36개)

주민의 역할
- 주민제안 플랫폼에서 주민의 역할이 **"단순의견제시"** 및 **"정보습득"**, **"신고"** 등 소극적 참여에 그치지 않고, **"정책제안"**, **"정책토론"**, **"숙의"**, **"정책결정"** 등 적극적 참여가 가능하도록 개선이 필요
- 지방의회에서도 주민과 쌍방향으로 소통하는 방식으로 온라인 주민제안 플랫폼 운영이 필요
  (예: 스페인의 디사이드 마드리드, 아이슬란드의 더 나은 레이카비크 등)

분석기준 역할(중복)

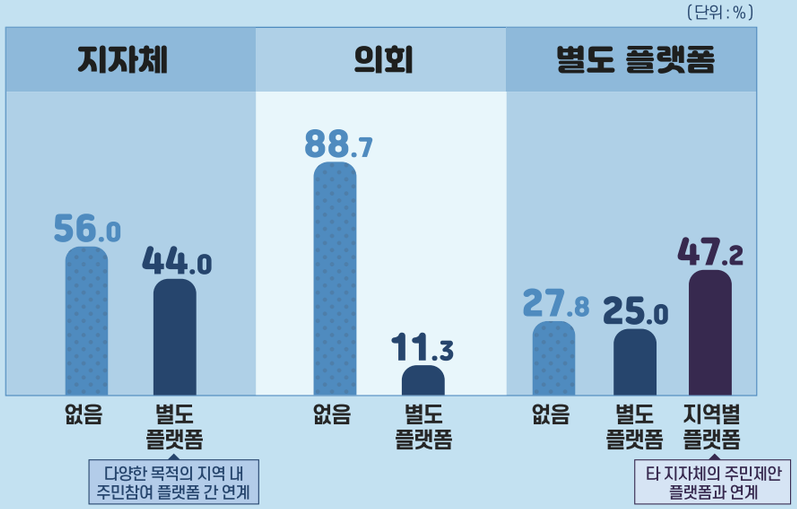




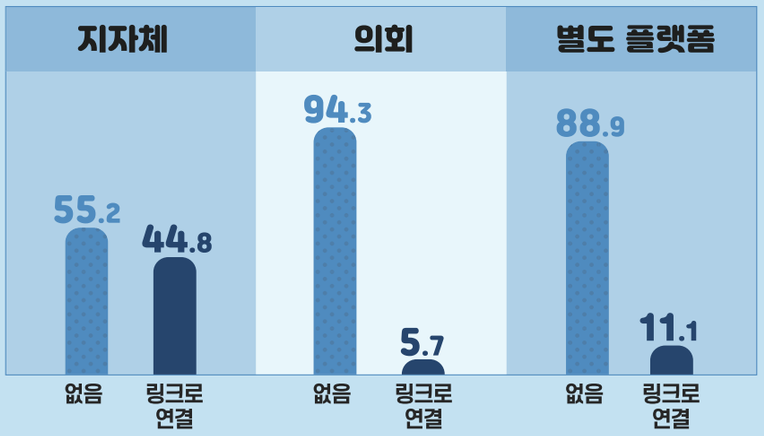


플랫폼 간 연계

- 주민이 플랫폼 내에서 다양한 정보를 탐색하고, 기존의 제안 등을 검색·토론하기 쉽도록 지역 내 별도의 플랫폼과의 연계, 다른 지역의 주민제안 플랫폼과의 연계 등이 개선되어야 함



플랫폼 간 연계 방법



지자체 주민제안 플랫폼 개선방안



#주민참여 #정책제안 #주민참여_플랫폼

[자료출처]
김지수·김건위(2020), 주민참여 플랫폼 개선방안 연구-온라인 플랫폼을 중심으로-, 한국지방행정연구원

[내용문의]
김지수 (한국지방행정연구원 부연구위원, 033-769-9857, jisookim@krila.re.kr)

한국지방행정연구원
Korea Research Institute for Local Administration

국회의원 김영배–한국지방행정연구원 '주민자치기본법 방향을 찾다!' 공동 세미나 개최



한국지방행정연구원(원장 김일재)과 국회 김영배 의원은 주민자치 시대를 열어 갈 주민자치회의 활성화를 위해 '주민자치기본법 방향을 찾다!'를 주제로 2021년 3월 12일 금요일, 한국지방행정연구원 지방투자사업관리센터 대회의실에서 온오프라인 병행 방식으로 세미나를 개최하였다.
이날 세미나에는 김일재 한국지방행정연구원 원장, 김영배 국회의원, 김순은 대통령소속 자치분권위원회 위원장 외 금창호 한국지방행정연구원 선임연구위원, 구정태 전국시장군수구청장협의회 선임전문위원, 김주원 상지대학교 사회적경제학과객원교수가 발표자로, 김군호 행정안전부 자치분권제도과장, 김석 순천YMCA 사무총장, 박기관 상지대학교 교수·한국지방자치학회장, 윤태웅 대한민국시도지사협의회 자치행정연구부장, 최인수 한국지방행정연구원 연구위원이 토론자로 참여하였다.

- **일시: 2021년 3월 12일**
- **장소: 한국지방행정연구원 지방투자사업관리센터 대회의실**
- **주최: 한국지방행정연구원, 국회의원 김영배**

한국지방행정연구원 광주전남연구원 MOU 체결



한국지방행정연구원(원장 김일재)은 지난 3월 19일 금요일, 광주전남연구원(원장 박재영)과 상호 연구교류협력을 목적으로 MOU를 체결하였다. 이번 협약에 따라 두 연구원은 지방자치 실현과 제도적 발전을 위한 실질적인 대안 개발 등 자치분권 및 지역발전 분야 연구를 공동으로 추진하게 된다.
또한 다양한 세미나, 포럼, 워크숍 등 학술행사의 공동 개최, 학술 정보 및 출판물 등 정보자료의 공동 활용체계 구축 등 상호 협력을 강화할 계획이다.
특히, 양 기관은 지방재정사업 등과 관련한 공공투자사업 조사 및 평가에 관한 연구역량을 공유하는 등 공공투자평가 및 컨설팅 부문에서도 긴밀한 협력을 이뤄나갈 계획이다.

- **일시: 2021년 3월 19일**
- **장소: 광주전남연구원**
- **주최: 한국지방행정연구원, 광주전남연구원**

2021년도 기본연구과제 착수보고회 개최



한국지방행정연구원(원장 김일재)은 2021년 3월 17일(수)부터 18일(목)까지 온-나라 PC 영상회의를 통해 2021년도 기본연구과제 착수보고회를 개최하였다. 이번 회의는 연구원 연구심의위원, 과제 연구진, 외부 자문위원, 정부 관계자 참석 하에 각 분야별 기본연구과제 착수보고와 자문으로 진행되었으며, 참석 외부 자문위원은 김성배(숭실대학교), 김재훈(서울과학기술대학교), 김정렬(대구대학교), 박기관(상지대학교), 박원재(한국지능정보사회진흥원), 배득종(연세대학교), 소순창(건국대학교), 정봉현(전남대학교)이다.

- 일시: 2021년 3월 17~18일
- 장소: 한국지방행정연구원(온-나라 PC 영상회의)
- 주최: 한국지방행정연구원

2021년도 지방투자사업관리센터 연구과제 착수보고회 개최



한국지방행정연구원(원장 김일재)은 2021년 3월 26일 금요일, 연구원 지방투자사업관리센터 대회의실에서 2021년도 지방투자사업관리센터 연구과제 착수보고회를 개최하였다. 이번 회의는 연구원 연구심의위원과 과제 연구진, 그리고 외부 자문위원으로 김홍규 한국문화관광연구원 부연구위원과 이창수 가천대학교 교수가 참석하였으며, 과제별 착수보고와 자문 순으로 진행되었다.

- 일시: 2021년 3월 26일
- 장소: 한국지방행정연구원 지방투자사업관리센터 대회의실
- 주관 : 한국지방행정연구원

Korea Research Institute for Local Admistrationm
연구원 동정

한국지방행정연구원 여주시 MOU 체결



한국지방행정연구원(원장 김일재)은 지난 4월 8일 목요일, 여주시(시장 이항진)와 상호 정책개발 연구 및 지원 등의 교류협력을 목적으로 MOU를 체결하였다. 이번 협약에 따라 두 기관은 자치분권 실현과 지방행정 혁신 등을 위한 여주형 자치행정모델 개발 및 여주시 발전정책 개발에 관한 컨설팅, 지역발전을 위한 공동세미나 기획 등을 추진하게 된다. 또한 양 기관은 지역 현안 해결 및 공공정책 관련 지자체간 갈등 해결방안을 위해서도 상호협력할 계획이다.

- 일시: 2021년 4월 8일
- 장소: 한국지방행정연구원 다산홀
- 주최: 한국지방행정연구원, 여주시

한국지방행정연구원 한국국제협력단(KOICA) 업무협약 체결



한국지방행정연구원(원장 김일재)과 한국국제협력단(이사장 손혁상)이 4월 9일 금요일, '개발도상국의 지방행정 및 균형적이고 포용적인 지역 발전을 도모하고 국제사회의 지속가능한발전목표 구현'을 위한 업무협약을 체결하였다.

이번 업무협약은 한국지방행정연구원의 지방행정 · 지방재정 · 지역발전 분야 전문성과 한국국제협력단의 국제개발협력 및 공적개발원조 지원 전문성을 연계한 개발협력사업을 확대하고 효과적 · 효율적 수행을 위해 상호 협력함을 목적으로 한다.

- 일시: 2021년 4월 9일
- 장소: 한국국제협력단(KOICA) 회의실
- 주관: 한국지방행정연구원, 한국국제협력단(KOICA)

01

지능정보기술을 활용한 지방자치단체의 민원·복지서비스 혁신 방안

한국지방행정연구원 김정숙 부연구위원 | 이재용 부연구위원

이 연구는 이제까지 주목받지 못했던 4차 산업혁명과 지방자치단체의 행정서비스 간 관계에 주목하여 지능정보기술이 불러올 지방자치단체의 행정서비스 혁신에 대해 연구하고, 지방자치단체가 지능정보기술을 통해 행정서비스를 혁신하고자 할 때 개선 방안을 정리하는 것을 목적으로 한다.

이를 위하여 지방자치단체들이 민원·복지서비스에 적용된 지능정보기술 현황을 정리하여 시사점을 제시하고 지능정보기술을 활용한 행정서비스 혁신에 대한 이론적 논의를 정리하여 기술적 환경, 민원·사회복지·보건의료서비스 혁신, 지방자치단체 혁신 내·외부 맥락을 분석틀로 제시하였다.

지방자치단체별 인공지능, 빅데이터, 블록체인, 사물인터넷의 지능정보기술 적용 현황 및 사례를 분석하고 정책적 시사점을 도출한 결과는 다음과 같다.

인공지능, 빅데이터, 사물인터넷, 블록체인의 4가지 지능정보기술이 지방자치단체에 적용된 현황을 살펴보면 가장 크게 두드러지는 특징은 기술 간 적용에서 격차가 크다는 점이다. 네 가지 기술 중 빅데이터 기술의 적용 및 활용이 가장 높은 빈도인 것을 알 수 있다. 빅데이터 기술의 경우 광역 및 기초자치단체 모두 활용도가 높았으며, 주로 공공행정, 관광문화, 교통, 재해안전, 인프라 조성, 산업경제, 복합사업 등 광범위한 정책 영역에서 활발히 활용되었다. 이 같은 기술 간 적용에서의 격차는 주로 중앙 정부의 중점사업 및 시범사업 추진, 각종 공모사업을 통한 재정 지원, 플랫폼 및 표준화사업 등 기술 및 사업 지원에서 오는 것을 알 수 있다.

또한 지방자치단체 행정서비스별 지능정보기술 적용 방안에 대한 전문가조사와 설문조사를 실시한 결과, 내부 맥락 차원에서 지방자치단체장의 리더십, 담당 공무원의 역량, 조직 지원 및 조직 문화는 행정서비스 혁신에서 핵심적이나, 담당 공무원의 기술 활용 역량 편차, 민간에 비해 기술적응 유인 저하, 데이터 통합 및 플랫폼 구축 미흡, 관련 전문 인력(전산직) 및 정기적인 교육 부족, 실패용인·갈등수용·일선 관료의 재량권 존중 등이 미진한 상황이다. 또한 외부 맥락 차원에서 각종 규제 완화, 개인정보 유출 사전 예방, 지능정보기술 수용에 대한 시민들의 성별, 연령, 학력에 따른 편차를 확인할 수 있다.

지능정보기술을 통한 행정서비스 혁신을 가능하게 하기 위해 내부 맥락 차원에서는 지자체 차원의 중장기적 로드맵, 교육 프로그램, 담당 공무원에 대한 재직 인센티브 도입, 기술지원 및 재교육 프로그램, 중앙 차원의 데이터 플랫폼 구축·지원, 실패용인·갈등수용, TF팀 및 협업을 위한 절차 및 제도 등이 필요하다. 외부 맥락 차원에서는 데이터 보유 기관 간 협조·공유가 가능한 체계, 데이터 3법, 모빌리티 규제 등 제약요건 해결, 중앙 차원의 기술·인력 지원, 플랫폼 제공, 일자리를 잃을 가능성이 있는 직종에 대한 재교육과 재배치 방안, 디지털 리터러시를 해소할 수 있는 교육, 학습, 지원 프로그램 등을 필요로 한다.

Korea Research Institute for Local Admistrationm
KRILA 보고서

02

지방자치단체 소방 거버넌스의 강화 방안

한국지방행정연구원 박재희 부연구위원 | 이병기 연구위원

본 연구는 지방자치단체 소방 거버넌스 강화 방안을 제시하기 위하여 소방 거버넌스의 공식적 측면인 법제, 조직, 예산, 인력, 장비 및 추진체계와 비공식적 측면인 신뢰, 협력, 문화, 성과 등의 인식을 살펴보고 소방 거버넌스 구조와 행위자에 분석의 초점을 두고 소방 거버넌스 강화 요인을 분석하였다.

법·제도, 조직, 예산, 인력 및 장비, 추진체계는 현장에서 거버넌스가 잘 작동하기 위해 필요한 조건들이다. 우선, 현장에서 소방 거버넌스가 잘 작동하기 위해서는 소방 관련 법령들 간 개별적으로 규정하고 있어 발생하는 소방안전의 사각지대와 중복으로 인한 비효율성을 제거하고 소방 관련 법령 및 규정들 간 용어들을 명확하게 하여야 한다. 둘째, 소방 거버넌스의 공식적인 의사결정자라고 할 수 있는 소방조직과 일반 행정조직 간 연계 및 협력이 필요하며, 소방조직 내 대비 및 대응 기능이 유기적으로 결합되어야 하고, 의용소방대의 역할이 소방업무의 보조자에서 소방업무의 지원자 및 협력자로 재설정되어야 한다. 셋째, 소방인력 및 시설의 개념을 대국민 소방 수요를 반영하여 확대하고 소방업무의 연계성을 강화하기 위한 기준을 정비하여야 한다. 넷째, 재난 발생에 따른 대응기구 설치기준이나 요건을 명확하게 하여 소방 거버넌스의 예측 가능성 및 신뢰성을 확보하여야 한다.

소방 거버넌스의 협력, 신뢰, 문화, 성과에 대한 현장 소방관들의 인식조사 결과를 요약하면 협력과 문화에 대한 인식은 상대적으로 높은 점수를 보였고 신뢰와 성과에 대한 인식은 상대적으로 낮은 점수를 보였다. 소방 거버넌스 구조와 관련하여 현장 소방관들의 인식은 전체적으로 네트워크 조성, 교육훈련, 협력 제도는 높은 점수를 보였고 상대적으로 자원 공유는 낮은 점수를 나타냈다. 소방 거버넌스를 강화하기 위해서는 기관 간 신뢰를 제고하고 유관기관과의 협력을 통해 의사결정의 정확성과 신속성을 증가시켜 나가야 한다. 또한, 소방 거버넌스 참여자들과 운영 계획 및 정보를 공유하는 정책적인 노력이 지속되어야 한다.

다음으로 소방 거버넌스를 강화하기 위한 리더십, 전문성, 협력성, 신속성과 하위 구성요소들의 중요도 산출 결과를 종합해보면 리더십의 하위 구성요소인 통합지휘체계 마련의 중요도가 가장 높게 나타났으며, 통합 훈련 실시 및 계획안 마련, 대응장비 보강, 대응매뉴얼 개선, 기관 간 조정방안 마련, 네트워크 구축 등의 중요도가 높은 것으로 파악되었다. 이외에도 교육훈련, 공동 목표 설정 및 정기적인 회의 개최, 출동지령 시스템 등의 정책 및 제도 개선이 지속적으로 추진되어야 한다. 마지막으로 현장에서 소방 거버넌스가 잘 작동하기 위해서는 현장지휘관의 적확하고 신속한 상황판단과 의사결정이 요구된다. 지휘역량 실습교육 및 통합지휘훈련 시뮬레이션과 같은 현장지휘관의 경험 및 업무 능력을 배양할 수 있는 실질적인 교육훈련이 강화되어야 할 것이다.

03

인구감소대응 지방자치단체 청년유입 및 정착정책 추진방안

한국지방행정연구원 박진경 연구위원 | 김도형 부연구위원

본 연구는 청년을 핵심 고리로 하는 지방 인구문제의 현황과 실태를 살펴보고, 저성장·탈산업화·다원주의 사회를 살아가는 현대 청년세대의 사회문화적 변화와 이들이 선호하는 공간에 대한 논의와 분석을 토대로 지방에 새로운 인구의 흐름을 촉진하여 인구이동의 큰 방향성을 전환시키고, 지역의 매력도를 높여 청년인구를 지역에 정착시키기 위한 지자체의 청년유입정책 추진 방안을 모색하고자 하였다.

2005년부터 우리나라는 저출산·고령사회대책을 국가 정책으로 추진해오고 있지만 지역의 사회적 인구이동을 국가 전체적으로 제로섬으로 인식, 저출산 대책에만 집중하여 인구감소문제를 현장에서 가장 심각하게 느끼고 있는 지방자치단체 차원의 대책으로서는 미흡했다. 지방의 인구감소문제는 저출산이 아니라 지역 간 전입과 전출에 의한 인구이동에 기인하기 때문에 결국 일자리, 교육, 복지 등이 포함되는 정주여건의 격차 문제, 즉 균형발전문제로 귀착된다. 특히, 핵심 인적자본인 20~30대 청년인구의 지역이탈로 핵심 인적 역량이 취약해지니 지역의 기업들도 수도권이나 대도시로 빠져나가고, 지역경제 역량은 취약해져 최근에는 20~30대 청년인구의 유출문제가 지역인구감소의 핵심고리가 되고 있다. 정부의 청년지원정책은 그동안 청년고용정책이라고 할 수 있을 만큼 노동시장을 근간으로 하는 일자리문제로 수렴되었고, 지역 청년인구의 이동 역시 노동력 이동의 관점에서, 또한 청년유입보다는 청년유출의 관점에서 그 원인을 찾아 왔다. 그러나 경제적 요인만으로는 도시를 좋아하는 청년을 지방에 유입시키고 정착시킬 수 없으며, 청년유출의 원인분석만으로는 그들이 원하는 장소의 속성을 파악할 수 없으므로 유입촉진을 고려한 문화적·사회적·환경적 속성분석으로 관점을 확장할 필요가 있다.

청년인구의 유출현황 및 유출원인 분석, 이에 대한 우리나라와 일본의 법·제도 및 지원정책 분석, 선제적인 지자체 정책에 대한 심층사례분석, 그리고 청년인구의 지방이주에 대한 선호도 분석 및 지원정책에 대한 수요조사 분석결과 지방자치단체의 청년유입 및 정착정책은 지방소멸대응 지역발전정책의 틀 속에서 청년의 취향과 특성을 고려한 세대 맞춤형 정책, 경제적 요인에만 매몰되지 않는 정책, 청년의 삶을 설계하는 지속가능한 정책을 전제로 지방자치단체의 정착단계별 추진전략 및 제도개선방안을 마련할 필요가 있다. 이를 위해서 청년일자리·주거·교통 복합사업을 우선 추진하고, 지역뉴딜일자리 창출 및 온라인기반 창업 활성화, 지역 내 온디맨드 교통서비스 제공, 청년혁신 복합공간 조성, 기존 주민과의 갈등관리를 핵심 추진전략으로 제안하였다. 또한 중앙정부는 (가칭)지방소멸위기지역 지원 특별법을 제정하고, 리빙랩을 기반으로 청년이주 통합 플랫폼을 구축하고, 도시-지역 간 교류체계를 구축할 것을 제안하였다.



「지방행정연구」 논문을 모집합니다.

한국지방행정연구원의 학술지인 「지방행정연구」는 2007년도 부터 현재까지 등재학술지로 선정 유지되었으며, 2020년 한국연구재단 재인증평가에서 96.48점을 받은 지방자치, 지방행정분야의 독보적인 전문학술지 입니다.

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

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

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



*마감일 이후에도 수시 접수합니다.

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

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

한국지방행정연구원
Korea Research Institute for Local Administration
(우)26464 강원도 원주시 세계로 21 (반곡동) Tel_ 033-769-9825 | E-mail_ local@krila.re.kr
© 2017 KRILA. All rights reserved

2021 **APRIL** Vol.36
「지역경제 회복 및 활성화」

지방자치 이슈와 포럼

한국지방행정연구원
Korea Research Institute for Local Administration

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