Issue Paper

2005. 4. 1.

지역활성화 정책의 현황과 발전방안

목차

요약

Ⅰ. 지역활성화 정책의 급증

Ⅱ. 지역활성화 정책의 유형

Ⅲ. 주요 정책의 추진 현황

Ⅳ. 정책의 평가 및 방향

작성 : 송영필 수석연구원(3780-8220)
serisyp@seri.org
박용규 수석연구원(3780-8259)

감수 : 이언오 연구위원(3780-8101)
serileo@seri.org

삼성경제연구소

《 Executive Summary 》

수도권과 지방의 격차가 지속되는 가운데, 참여정부는 국가균형발전을 국정의 핵심 어젠다로 채택하고 다양한 지역활성화 정책들을 시행하고 있다. 지역활성화 정책은 다음 네 가지 유형으로 구분할 수 있다. ①글로벌특구 조성을 목적으로 하는 정책으로 '제주국제자유도시', '경제자유구역', '대덕R&D특구' 등이 있으며, ②지역산업진흥을 위한 정책으로 '지역산업진흥사업', '지방문화산업클러스터', '벤처기업육성촉진지구', '지역소프트타운', '혁신클러스터', '기업도시', 혁신도시' 등이 있다. ③낙후지역 개발을 위한 정책으로 '개발촉진지구', '소도읍육성', '신활력지역' 등이 있고, ④농어촌지원을 위한 정책으로 '정보화마을, '녹색농촌체험마을', '농촌전통테마마을', '어촌체험관광마을' 등이 있다.

과거 지역활성화 정책은 주로 중앙정부에서 하드웨어를 지역에 조성하는 것이 중심이었으나, 현재는 지역에서 직접 사업을 발굴토록 하고, 소프트웨어적 측면 및 사업프로그램을 보다 강조하고 있다. 또한 일부 성공사례를 타지역에 전파하는데 주력하는 등 지역의 분위기를 바꿔 나가고 있다. 다만, 다양한 지역활성화 정책들이 부처중심적으로 수립됨에 따른 정책간 연계성 부족, 지역안배 차원의 분산투자로 인한 효율성 저하, 민간의 참여 부족, 공공부문의 비효율적 예산 계획 등이 정책적 정교함을 다소 결하고 있다.

지역활성화 정책의 성공적인 추진을 위해서는 첫째, 국내적 시각에서의 균형과 경쟁에서 벗어나, 글로벌차원에서의 경쟁력 확보와 지역간 동반발전으로 국가 공간전략을 재정립하여야 한다. 둘째, 지방의 자발적 역량을 강화시켜 상향식 정책 추진체계를 정착시켜 한다. 이를 위해서 협력적인 지역 거버넌스를 구축하고 지방의 정책수립 능력을 강화해야한다. 셋째, 지역활성화 정책의 목표를 인프라 구축보다는, 기업환경개선을 통한 창업촉진, 투자유치, 고용창출 등 지역의 실질적 성장에 두어야 한다. 넷째, 초기에는 시범성공사례의 조기 창출에 집중하고 이후 타지역에 확산시키는 단계적 전략이 필요하다. 마지막으로 정책간의 수평적 연계 강화가 요구된다. 이를 위해 지역활성화 정책을 쉽게 파악할 수 있는 정책체계도(policy map)를 작성하고 지역개발기구(RDA) 등 체계적 추진기구를 설립해야 한다.

《 요 약 》

Ⅰ. 지역활성화 정책의 급증

□ 참여정부는 국가균형발전을 국정의 핵심 어젠다 중 하나로 채택하고 다양한 지역활성화 정책들을 시행하고 있음

- 국가균형발전 5개년 계획, 행재정 권한의 지방분권, 공공기관의 지방이전 등을 추진

- 국가균형발전을 위하여 2008년까지 국비 44.5조원, 지방비 14.4조원, 민자 7.6조원 등 총 66.6조원을 투입할 예정

국가균형발전 5개년 계획의 재원 소요(04~08)

	총계 (조원, %)		2004	2005	2006	2007	2008
합 계	66.6	(100.0)	10.9	12.3	13.4	14.4	15.6
국 비	44.5	(66.9)	7.4	8.2	8.9	9.6	10.4
지방비	14.4	(21.7)	2.6	2.7	2.8	3.0	3.2
민 자	7.6	(11.4)	0.8	1.4	1.6	1.8	2.0

자료 : 국가균형발전위원회, 2004

Ⅱ. 지역활성화 정책의 유형

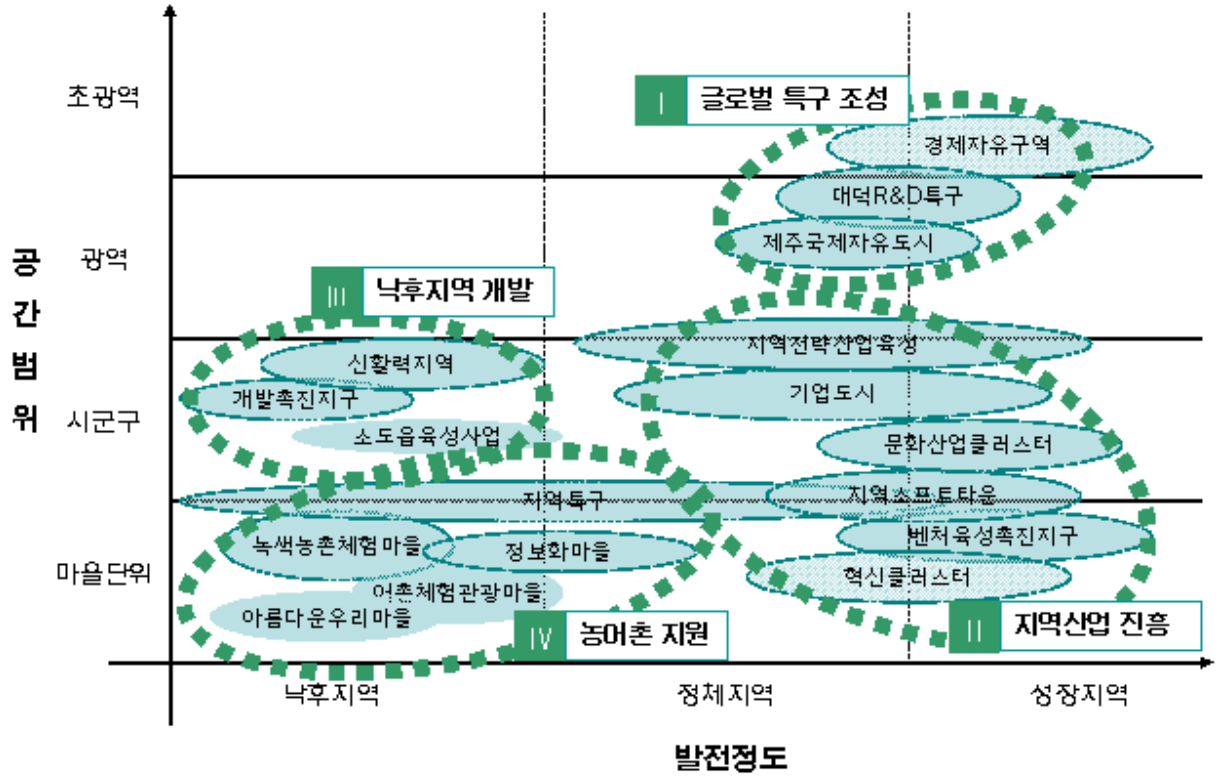
□ 지역활성화 정책은 '공간범위'와 '발전정도'의 두 축을 기준으로 구분 가능

- 대상지역의 범위는 ▷마을단위의 소규모 지역, ▷시·군·구 등 기초자치단체, ▷시·도 등 광역자치단체, 그리고 ▷시·도의 경계를 초월하는 초광역지역으로 구분

・대상지역의 발전정도는 ▷성장지역, ▷정체지역, ▷낙후지역으로 구분

- 정책유형은 글로벌 특구조성, 지역산업진흥, 낙후지역개발, 농어촌지원 등 4가지로 구분됨

공간범위 - 발전정도에 의한 지역활성화 정책 구분



Ⅲ. 주요 정책의 추진 현황

□ 「글로벌 특구조성」은 특정한 경계를 획정하여 투자자들에게 차별적인 인센티브를 제공하며, 지정지역의 수가 매우 제한적임

- 2002년 제주국제자유도시, 2003년에는 경제자유구역을 지정
  - 일부 투자유치가 이뤄지고 있으나, 아직까지 기반조성 단계로서 명확한 성과가 나타나지는 않음
  - 대덕연구개발특구는 2004년 12월에 특별법이 통과

□ 「지역산업진흥」은 지역별 집적지 및 클러스터를 조성하여 지역에 특화된 산업발전을 촉진

- 지역산업진흥사업을 비롯해, 지방문화산업클러스터, 벤처기업육성촉진지구, 지역소프트타운 등이 추진되고 있음
  · 각 정책별로 7~25개의 지역을 지정하여 운영 중이며, 지역별로 성과 차이가 큰 편

- 혁신클러스터, 기업도시, 혁신도시 등의 정책도 시행 예정

□ 「낙후지역개발」은 낙후도가 심한 지역을 선정하여 대규모 투자를 실시

- 개발촉진지구, 소도읍 육성사업이 시행 중이며, 신활력지역 사업이 착수
  · 낙후지역을 선정하는 방식이 중요한 요소이며, 성과는 전반적으로 부진하나 일부 가시적 성과를 거두고 있음

□ 「농어촌지원」은 농어촌지역을 대상으로 소규모 단기 사업을 순차적으로 시행

- 정보화마을 조성사업은 도·농간 정보격차 해소에는 긍정적 역할을 하고 있으나, 주민소득기반 창출효과는 미흡

- 녹색농촌체험마을(농림부), 농촌전통테마마을(농진청), 어촌체험관광마을(해양수산부) 등은 유사한 성격의 사업을 부처별로 중복 실시

- 지역특구는 특정지역에 특정의 규제를 완화하는 사업으로 2004년 12월부터 지역을 지정하기 시작

Ⅳ. 정책의 평가 및 발전 방향

□ 성공사례의 출현 등 효과가 나타나고 있는 한편, 정책중복 등의 현상도 노정

- 일부 지역의 성공사례가 타지역으로 확산되는 등 분위기가 긍정적으로 바뀌는 중

· 산업단지 및 인프라 공급에서 탈피하여, 연구개발과 생산기능의 결합, 기업지원서비스의 제공 등을 통한 혁신 클러스터 형성에 주력

- 부처중심으로 정책이 수행됨에 따라 정책간 연계성 부족 등이 여전히 상존
  · 예산 위주의 사업계획 수립에 따라 불필요한 예산이 배정되는 등 예산이 비효율적으로 사용됨
  · 지역 안배 차원의 분산투자로 정책 효율성이 낮으며, 사업추진 과정에서 민간참여도 부족

지역활성화 정책의 평가 및 개선방향

【정책 평가】	【개선 방향】	
일부 성공사례 출현	① 글로벌 관점의 지역동반발전	•국가 공간전략을 재정립
부처별 연계 미흡	② 지방의 자생력 강화	•push→pull 방식으로 전환 •지자체 정책기획능력 강화 •지방인재발굴 및 네트워킹
지역안배 차원의 분산투자	③ 기업하기 좋은 환경 조성	•창업·투자유치 ·고용창출 우선 •지역특구 대상과 범위 확대 •"카페테리아"식 지역발전 경로
민간기업 참여가 소극적	④ 단계별 정책수행 체계	•시범적 성공사례 창출 및 확산 •사후평가제도 도입
비효율적 예산 시스템	⑤ 정책간 연계 및 조정	•균형위의 조정기능 강화 •정책체계도 작성, 관리 •지역개발기구 설립

□ 지역활성화 정책의 성공적 실시를 위해서는 다음과 같은 보완이 필요

- 국가 공간전략을 글로벌 관점에서 재정립하고 지역간 동반발전 추구
  · 국내 지역간 균형 및 경쟁에서 벗어나 글로벌 경쟁력을 중시
  · 지역특성을 파악하여 지역에 맞는 차별화된 정책을 실시하여, zero-sum이 아닌 plus-sum 효과를 창출

- 기업이나 산업을 지방으로 '밀어내는(push)' 방식에서, 지역의 입지경쟁력 강화를 통해 '끌어오는(pull)' 방식으로 전환
  - 이를 위해서는 지자체의 기획능력 강화가 필요하며, 자치단체·민간부문·지역주민·전문가 등의 협력적 거버넌스 체제를 구축해야 함

- 지역활성화 정책의 목적을 기업환경 개선에 초점을 맞추고, 기업창업, 투자유치, 고용창출 등 지역의 실질적 성장을 목표로 설정해야 함

- 먼저 성공사례 창출에 집중하여 정책의 효율성을 높이고, 이후 타지역에 확산시키는 전략이 유효
  - 지역 성장과 연계된 사후평가체제를 도입하여 성과 중심적 사업계획을 수립하고, 성공사례의 벤치마킹을 실시

- 지역경제활성화 정책간의 연계 및 조정을 강화시킨 추진체계 마련
  - 각종 지역활성화 정책을 용이하게 파악하기 위한 체계도(policy map)를 작성
  - 지역활성화 정책의 체계적 추진을 위해 지역개발기구(RDA)를 설립

Ⅰ. 지역활성화 정책의 급증

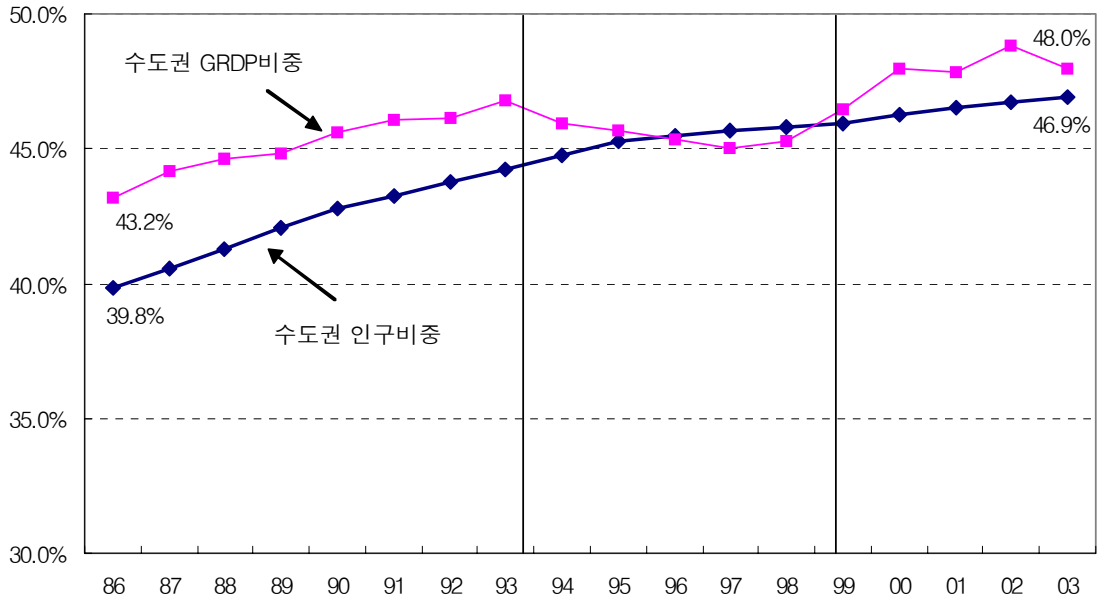
1. 지역간 불균형 성장이 지속

□ 90년대 후반 외환위기 이후 수도권의 경제력 집중이 더욱 심화

- 수도권의 지역총생산(GRDP) 비중은 90년대 중반 한때 낮아졌다가, 외환위기 직후인 1998년부터 다시 상승(2003년 48.0%)
  - · 산업의 디지털화가 급진전되면서 지식산업의 대도시 집중이 심화
  - · 수도권 입지규제에도 불구하고 산업 및 인구비중이 지속적으로 증가

- 수도권 인구의 비중은 1987년 40%를 돌파, 2003년에는 46.9%를 차지
  - · 일본 동경권(32.3%), 프랑스 파리권(18.2%)에 비해서 매우 높은 실정

수도권과 지방의 지역총생산 및 인구비중



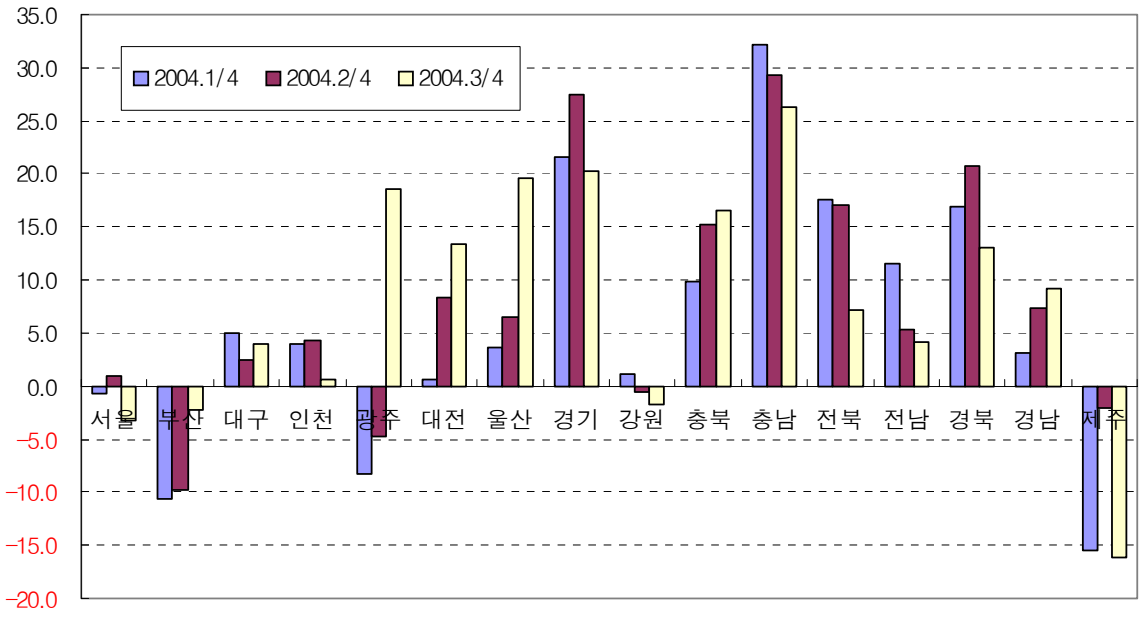
자료 : 통계청

□ 지역별 산업생산의 양극화 지속

- 2004년중 경기와 충남지역은 20% 이상 성장했으며 경북, 전북, 충북 등이 비교적 증가율이 높음

- 반면 부산, 강원, 제주 등은 오히려 감소추세를 보이고 대구, 인천, 서울 등 대도시 지역은 산업생산이 정체
  · 2004년 하반기 이후 충남, 전북, 경북의 산업생산이 감소한 반면 광주, 대전, 울산이 큰 폭으로 증가

지역별 산업생산 증감률(%)



□ 지방의 산업 공동화가 소득감소 및 실업 증가를 야기

- 섬유 및 신발산업, 가전, 일반 전자부품, 공작기계 분야의 생산시설의 해외 이전이 가속
  · 부산, 대구 등 이들 산업이 집적되어 있던 지역의 산업기반이 약화

- 중소기업의 성장을 견인할 지역밀착형 대기업이 적으며 이로 인해 중소기업의 성장 경로나 대-중소기업 연계를 통한 동반발전이 불투명

□ 산업 활동의 지역적 편중이 심함

- 수도권과 동남해안 및 내륙권 등 전통 주력산업의 중심지역에 연관 산업의 집적이 더욱 강화

- 서남권 남부지역, 충청권 서부지역 등 일부 지역이 플랜트, 조선 산업 중심으로 성장하고, 그 외 지역은 산업활동 침체가 지속

□ 첨단기업, 대기업, 외투기업 등 파급효과가 크고 성장 잠재력이 높은 분야일수록 수도권 집중도가 높음

- 일반 제조업 사업체나 종사자의 수도권 비중이 50%대인데 비하여 벤처기업, 외투기업, 상위 1,000대 기업의 비중은 70% 이상

- 2004년 신설기업, 기업부설연구소의 수도권 집중도는 각각 80.1%, 72.9%로 지방의 창업 및 혁신 환경이 매우 열악

2. 정부는 다양한 지역활성화 정책을 시행 중

□ 참여정부는 국가균형발전을 국정의 핵심 어젠다의 하나로 채택

- 국가균형발전 5개년 계획, 행재정 권한의 지방분권, 공공기관의 지방이전 등을 추진하고 있음

국가균형발전 5개년 계획의 재원 소요(04~08)

	총계 (조원, %)		2004	2005	2006	2007	2008
합 계	66.6	(100.0)	10.9	12.3	13.4	14.4	15.6
국 비	44.5	(66.9)	7.4	8.2	8.9	9.6	10.4
지방비	14.4	(21.7)	2.6	2.7	2.8	3.0	3.2
민 자	7.6	(11.4)	0.8	1.4	1.6	1.8	2.0

자료 : 국가균형발전위원회, 2004

□ 국가균형발전을 위하여 2008년까지 국비 44.5조원, 지방비 14.4조원, 민자 7.6조원 등 총 66.6조원을 투입할 예정

- 지방대학의 혁신역량 강화사업, 산업 클러스터 형성사업 등이 동시다발적으로 추진되고 있음

□ 중앙부처들은 혁신역량 강화, 산학연 네트워크 구축, 혁신 클러스터 육성을 핵심 과제로 선정

- 지방대학의 혁신역량 강화사업(NURI 사업)은 전국 111개 사업단을 선정하고 향후 5년간 총 1.4조원을 투자할 계획

- 전국 주요 산업단지를 혁신 클러스터로 육성
  · 창원, 구미, 울산, 반월·시화, 광주, 원주, 군산 등 7개 산업단지를 시범 클러스터로 지정하여 투자
  · 대덕연구단지를 「R&D 특구」로 지정하여 해외 유명 연구기관을 유치하고 기술 상업화 체계를 구축

□ 광역 시·도별로는 지역전략산업과 지연(地緣)산업을 육성하는 것이 이슈

- 차세대 성장동력산업, 지식기반 주력산업 등을 중심으로 시·도별로 각 4개씩의 전략산업을 선정하여 지원하고 있음

- 식품, 관광, 문화, 농림어업 등 틈새시장을 겨냥한 지역 연고산업을 선정하여 지역특화발전특구(지역특구) 조성과 연계

- 기존의 낙후지역 지원 정책과 별도로 '신활력 지역' 사업에 착수
  · 전국 234개 기초자치단체 중 낙후정도가 하순위인 30%에 해당하는 70개 신활력 지자체를 선정(2004. 8.)

□ 민간부분의 지역개발 참여나 니즈 반영은 미흡

- 경제자유구역 조성 등이 추진되고 있으나 행정중심도시 건설, 공공기관 지방이전에 비하여 우선순위가 낮음

- 경제특구 내 국내 기업 역차별, 노사관련 특례 규정의 축소 등이 이슈
  · 인천, 부산, 광양 등 3개 지역에 동시에 조성하고 있어 역량 분산 우려가 제기

□ 민·관 공동으로 기업도시 건설을 추진 중이나 공감대가 충분히 형성되고 있지 못함

- 기업도시 건설 후보지에서 투자수요가 많은 지역인 수도권과 충청권을 배제하고 있으며, 기업도시가 부동산 개발 사업으로 인식되면서 사업시작 이전에 특혜 논란이 제기

3. 지역경제 활성화를 위한 정책조정이 필요

□ 단기간에 너무 다양한 지역활성화 정책들이 양산되고 있음

- 아이디어의 발굴, 사업계획 수립 및 타당성 검증, 추진체계 구축 등을 위한 시간과 준비가 불충분

- 기존사업과 신규 사업과의 중복 방지, 시너지 확대를 위한 사업간의 조정이 미흡

□ 지역활성화 정책의 의사결정방식 변화에 따른 시행착오가 발생

- 중앙부처가 설정한 가이드라인에 따라 자치단체에서 계획안을 작성한 다음, 중앙부처에서 평가·결정하여 예산을 지원하는 상향식 접근을 시도

- 그러나 지방자치단체의 정책기획력이 부족하여 창의와 경쟁을 통한 지역 발전 구도의 형성이 지연

□ 국가경쟁력을 높이면서 지역격차를 해소할 수 있는 정책의 추진이 필요

- 각 지역의 입지적 장점과 비교우위를 활용하되, 동북아의 글로벌 경쟁 구도 하에서의 각 지역별 성장전략을 마련해야 함

Ⅱ. 지역활성화 정책의 유형

1. 지역활성화 정책의 진화

□ 지역활성화 정책은 산업환경의 변화에 따라 진화

- 산업화 과정에서 기업 및 산업의 니즈에 부합하는 공간을 제공하는 산업입지정책, 지역별 불균형을 완화하기 위한 지역개발정책이 지역활성화 정책의 양대 축을 형성

□ 60~70년대의 산업화 과정에서 경부축과 동남권이 산업 및 지역발전의 핵심 거점을 형성하였고 이러한 패턴이 이후 크게 변하지 않았음

- 80~90년대에 국토의 발전축을 다양화하고 낙후지역의 활성화를 위한 정책들이 다수 추진되었으나 효과가 크지 않았음

- 산업입지 및 지역개발 수요와 공급이 지역적으로 일치하지 못하여 토지이용의 효율이 저하되는 부작용이 야기됨

시기별 지역활성화 정책의 추이

	~70년대	80년대~90년대 중반	외환위기 이후	참여정부
기 조	고전적 공간정책 (Top-down)		新공간정책의 등장 (Bottom-up)	
기본전략	경부축 중심의 산업벨트, 산업입지 공급 주축	수도권 입지규제, 산업단지의 지역별 배분	지식기반산업의 대도시 집적, 지역별 특화산업 전략	공간정책의 소프트, 프로그램 강조
공간정책 특 징	대규모 산업단지(동남해안, 구미, 반월 등)	중소규모 산업단지의 전국적 공급, 지방의 국가공단, 농공단지	경제특구, 벤처기업전용단지, 문화산업단지 등	산업 클러스터 형성, 지역혁신체계 구축, 지역특구 지정 등

□ 90년대 중반이후 산업의 지식화가 급진전되면서 지역활성화 정책도 변화

- 90년대 초 첨단산업, 기술혁신의 중요성을 고려하여 첨단산업단지 등을 조성되었으나 성공하지 못하였음

- 참여정부 출범 이후 기존 하드웨어 위주, 톱다운 방식에서 소프트, 보텀업 방식으로 지역활성화 정책의 전환을 시도

□ 산업집적과 네트워크 중시, 지역혁신체계의 구축, 규제완화 등으로 대표되는 新공간정책은 전 세계적인 추세임

- 북유럽의 IT, 미국의 BT 클러스터, 홍콩, 싱가포르, 중국의 경제자유구역 등이 대표적 사례

- 新공간정책은 산업의 지식 집약화와 국가간/지역간 경쟁환경의 변화에 대응하기 위하여 등장
  · 생산시설 중심 산업단지의 한계, 국내 지역간 경쟁구도 형성이 비효율적이라는 것을 인식

新공간정책의 특징

- Bottom-up 절차를 통한 내생적 지역발전 전략
- 지역의 아이디어 창출 및 기획력 중시
- 지역간 자율적인 경쟁과 학습과정을 통한 내적 역량 확충
- 정책의 목표가 인프라 조성이나 자원배분 그 자체보다는 창업, 기업유치, 기술개발 등 성과에 집중
- SOC 투자보다는 프로그램, 네트워크, 마케팅 등 소프트한 측면을 강조
- 사업의 성과가 중장기적으로 발생 (예, 특구 조성, 클러스터 형성)
- 지역의 혁신주체간의 협력, 지역 외 또는 상위기관과의 네트워크 등 전략적 추진체계(governance) 형성이 핵심 성공요인

□ 新공간정책의 등장은 지역경제 활성화나 국가균형발전을 달성하는데 있어서 새로운 접근방식을 요구하고 있음

- 新공간정책은 과거의 공간정책과는 정책의 목표, 내용, 절차, 성과 등 전반적인 시스템 측면에서 차별화되어야 함

- 공업단지 건설, 낙후지역 인프라 조성 등의 양적 투자는 어느 정도 달성되었음
  - 새로운 산업환경 하에서의 지역활성화는 이러한 부문별 투자, 하드 인프라, 중앙정부 주도의 자원배분형 지원 등으로는 역부족

2. 부처별 주요 정책의 추진현황

부처별 주요 지역활성화 정책

구분	행자부	건교부	산자부	문광부	재경부	정통부	과기부	농림부
정책명	·소도읍육성 ·아름마을 ·정보화마을 ·오지/도서개발 ·접경지역지원 ·신활력사업	·개발촉진지구 ·기업도시 ·혁신도시 ·제주국제자유도시	·지역산업진흥사업 ·자유무역지역 ·혁신클러스터 ·벤처촉진지구(중기청)	·지역문화산업클러스터 ·아름다운우리마을 ·문화역사마을	·경제자유구역 ·지역특화발전특구	·지역소프트타운	·대덕연구개발특구	·농어촌체험마을 ·농촌종합개발 ·전통테마마을(농진청)

□ 지역활성화 정책은 정부의 각 부처별로 매우 다양하게 추진되고 있음

- 행자부와 농림부는 낙후지역의 마을단위 개발사업을 주로 추진
  - 마을단위 개발사업(소도읍 육성, 아름마을 가꾸기, 정보화 마을 등)과 낙후지역 개발사업(오지/도서개발, 접경지역 개발 등)이 행자부 주관으로 시행되고 있음
  - 2004년부터 추진 중인 신활력 사업도 농림부, 문광부와의 연계 하에 행자부 주관으로 추진

- 농림부는 산하 농촌진흥청과 산림청과 함께 농촌체험, 녹색관광을 주제로 마을 단위 공간정책을 추진

- 문광부와 환경부도 문화관광, 환경생태 등의 주제로 마을단위의 공간정책을 시행

- 지역의 특성에 따라 산촌(산림청), 어촌(해수부) 등으로 세분화

□ 건교부 주관의 낙후지역 정책으로는 개발촉진지구 사업이 대표적

- 개발촉진지구와 신활력사업, 오지/도서개발사업 등 낙후지역을 지원하는 사업들은 지역선정 기준이 거의 동일하기 때문에 중첩 지정이 많음
  - 단, 개발촉진지구 사업이 하드 인프라 구축을 중시하는 반면, 신활력 사업은 소프트한 프로그램 위주로 운용

- 건교부에서 추진 중인 기업도시는 지방으로 이전예정인 공공기관을 수용하게 될 혁신도시와 함께 대표적인 지방의 신도시 개발사업임
  - 기업도시는 법안이 제정되었고 시행령과 시행규칙 등 개발에 관한 세부적인 제도가 마련 중
  - 기업의 입지 및 개발 니즈와 정책적 목표와의 조화가 성공의 관건

- 혁신도시 건설은 아직 구상 초기단계로서 공공기관의 지방이전에 대한 합의 형성, 공공기관이 혁신을 선도 또는 촉진할 수 있는 신도시를 건설하는 것이 과제

□ 지역의 경제·산업 육성과 보다 직접적인 연관이 있는 지역활성화 정책은 산자부 주관의 지역특화산업 육성, 클러스터 형성 등임

- 시도별로 비교우위가 있는 4개 업종을 선정하여 집중 육성하고 산업단지를 중심으로 혁신 클러스터를 형성하는 사업

- 여기서는 주로 지역의 기술혁신역량을 강화하기 위한 혁신체제 구축이 핵심적인 수단임

□ 마지막으로는 특구형태의 지역활성화 정책으로서 소수의 특정지역을 지정, 규제나 지원을 차별적으로 시행하는 것이 있음

- 경제자유규역(인천, 부산, 광양), 국제자유도시(제주) 등이 현재 진행 중인 대표적인 특구 정책

- 2005년 1월에 공포된 연구개발특구법에 의거하여 1차로 추진될 대덕연구개발특구는 연구개발기능과 상업화를 연계하는 R&D 중심형 혁신클러스터를 목표로 함

- 2005년부터 본격적으로 시작되는 지역특구(지역특화발전지구)는 조세나 재정, 행정적 지원을 배제하고 순전히 핵심적 규제를 완화해 주는 정책
  - 자금지원, 조세감면을 주로 하는 기존의 지연산업, 특화산업 육성, 지역 밀착형 기업 및 기술개발 지원 등과 차이가 있음
  - 재경부가 주관하고 있으나 각 규제의 소관부처가 다르기 때문에 이들 부처간의 협력체계를 구축하는 것이 관건

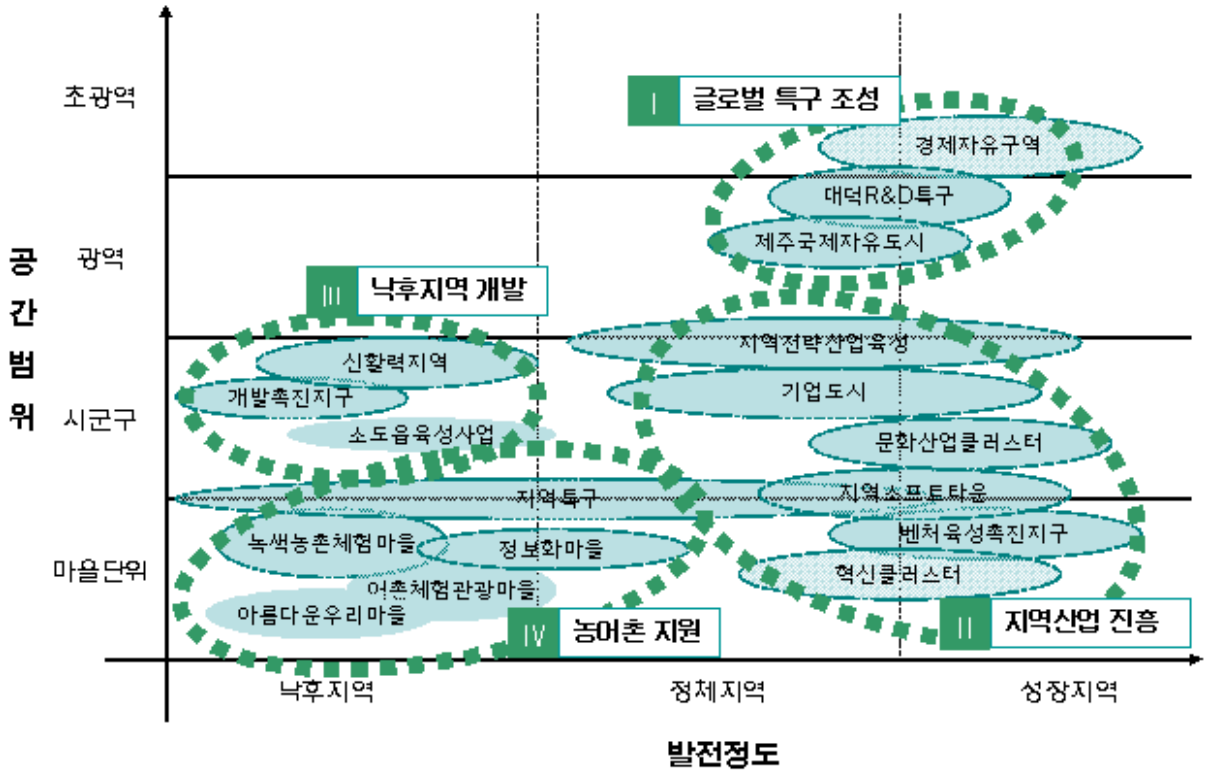
3. 지역활성화 정책의 유형화

□ 지역활성화 정책은 '지역 범위'와 '발전정도'의 두 축에 의해 구분 가능

- 대상지역의 범위는 ▷마을단위의 소규모 지역, ▷시·군·구 등 기초자치단체, ▷시·도 등 광역자치단체, 그리고 ▷시·도의 경계를 초월하는 초광역지역으로 구분

- 대상지역의 발전정도는 ▷성장지역, ▷정체지역, ▷낙후지역으로 구분

공간범위 - 발전정도에 의한 유형 구분



□ 우리 나라의 지역활성화 정책은 낙후지역의 시군구, 마을단위에 집중되어 있음(제Ⅳ그룹)

- 낙후지역이나 정체지역에 대한 국가균형발전 정책의 수단으로 지역활성화 정책을 주로 활용하기 때문

- 마을 단위로 낙후지역에서 시행되고 있는 정책은 "마을 가꾸기"나 "체험마을 만들기" 등 농촌관광 분야가 대다수를 차지
  - 여기에는 농산어촌 체험마을, 관광마을 조성 등 낙후지역의 관광자원을 개발, 상품화하여 지역주민의 소득을 창출하는 사업이 해당됨

- 오지개발산업, 도서종합개발사업, 산촌종합개발사업 등 마을 단위의 정주환경을 개선하는 사업도 포함
  - 그 외, 낙후지역의 마을단위 공간정책은 전원마을 조성사업, 정주기반확충사업, 농촌전통테마마을사업 등 부처별로 매우 다양하게 진행

- 지역특구 사업도 시군구 단위로 지정되고 있는 낙후지역 활성화 사업중의 하나이나 농산어촌 지역 뿐만 아니라 도시지역도 포함됨

□ 최근의 낙후지역 활성화 정책은 마을 단위보다는 시군구를 기준으로 보다 확대된 지역 범위를 대상으로 시행되고 있음 (제Ⅲ그룹)

- 참여정부의 대표적인 낙후지역 정책인 신활력지역 사업은 낙후도가 높은 전국 70개 시군구를 지정
  · 낙후지역의 읍면동을 대상으로 하는 소도읍 육성사업, 시군구의 전부 또는 일부에 대한 개발촉진지구사업 등이 여기에 해당

□ 시군구 이하의 좁은 공간적 범위의 지역활성화 정책 중에서 최근의 클러스터 정책은 발전된 지역에서도 일부 시행 (제Ⅱ그룹)

- 집적 및 연계를 통한 기업 및 지역의 혁신역량 강화, 창업 촉진, 기업환경 개선 등이 목적
  · 여기에는 기업도시, 벤처육성촉진지구, 혁신 클러스터 사업, 문화산업 클러스터 등이 해당됨

□ 최근 들어 추진 중인 대규모 공간정책은 특정 지역을 대상으로 보다 넓은 공간적 범위를 대상으로 함(제Ⅰ그룹)

- 제주도 국제자유도시, 대덕의 연구개발특구, 인천 경제자유구역 등이 여기에 해당

- 성장지역일수록 광역이나 초광역 단위 등 보다 넓은 공간적 범위의 입지정책이 다수를 차지
  · 지구, 단지 등 국지적인 입지정책들도 일부 있지만 대부분은 자치단체간의 협력이 필요한 사업임

Ⅲ. 주요 정책의 추진 현황

1. 정책의 분류

□ 지역활성화 정책의 4가지 유형별로 정책목적이 유사

- 각 유형별로 다음과 같은 목적을 보유
  - 글로벌 특구조성(제Ⅰ그룹) : 특정한 경계를 획정하여 투자자에게 인센티브를 부여하며, 지정지역이 매우 제한적
  - 지역산업진흥(제Ⅱ그룹) : 지역별 집적지 및 클러스터를 조성하여, 지역에 특화된 산업발전을 촉진
  - 낙후지역개발(제Ⅲ그룹) : 낙후도가 심한 지역을 선정하여 대규모 투자
  - 농어촌지원(제Ⅳ그룹) : 농어촌지역에 대해 소규모 단기 사업을 순차적으로 시행

지역활성화를 위한 주요 정책의 목적별 분류

구분	정책명	주요 목적
글로벌 특구조성 (제Ⅰ그룹)	제주국제자유도시('02)	국내·외 투자 유치 및 관광 개발
	경제자유구역('03)	외국인 투자 유치
	대덕연구개발특구('05)	외국 기업 및 R&D기관 유치
지역산업진흥 (제Ⅱ그룹)	지역산업진흥사업('99)	지역전략산업 육성
	지방문화산업클러스터('01)	지역문화산업 육성
	벤처기업육성촉진지구('01)	벤처기업 집적지 조성
	지역소프트타운('02)	지역 S/W산업 육성
	혁신클러스터('04)	산업단지의 혁신클러스터화
	기업도시('04)	기업투자유치 통한 도시개발
	혁신도시	공공기관 지방이전 활용 도시개발
낙후지역개발 (제Ⅲ그룹)	개발촉진지구('96)	낙후지역 개발
	소도읍육성('03)	소도읍을 지역사회의 중추도시로 육성
	신활력지역('04)	낙후지역 개발
농어촌지원 (제Ⅳ그룹)	정보화마을('01)	정보격차 해소 및 지역정보기반 구축
	농어촌체험마을('02)	도농교류 통한 농가소득원 확보
	지역특화발전특구('04)	지역특성에 따른 규제특례

주 : ( )는 각 정책의 도입시기

주요 지역활성화 정책의 개요

구분	정책명	지역단위	주관부서	근거법	최초지정	예산
글로벌특구조성	제주 국제자유도시	도	건교부 제주도	제주국제자유도시법	2002	'02~'11년까지 29.5조원
	경제자유구역	임의지역	재경부	경제자유구역법	2003	'03~'20년까지 30.5조원(3곳)
	대덕 연구개발특구	임의지역	과기부	대덕연구개발특구법	2005	계획 미수립
지역산업진흥	지역산업 진흥사업	광역시도	산자부	-	1999	5.7조원 (4개지역 1~2단계 및 9개지역 1단계)
	지방문화산업 클러스터	시	문광부	문화산업진흥기본법	2001	'00~'10년까지 6천억원
	벤처기업육성 촉진지구	임의지역	중기청	벤처기업육성에 관한 특별조치법	2001	'01~'04년까지 2,400억원
	지역소프트타운	시	정통부	-	2002	초기 25억원+ 매년 2.5억원(1개 지역당)
	혁신클러스터	산업단지	산자부	-	2004	'05년 300억원
	기업도시	임의지역	건교부	기업도시개발특별법	-	민간개발
	혁신도시	임의지정	건교부	-	-	계획 미수립
낙후지역개발	개발촉진지구	임의지역	건교부	지역균형개발 및 지방중소기업육성법	1996	1차~5차 16.2조원
	소도읍 육성	읍	행자부	지방소도읍 육성지원법	2003	'03~'12년까지 12조원
	신활력지역	시군	행자부	-	2004	매년 2천억원
농어촌지원	정보화마을	마을	행자부	-	2001	1차~3차 677억원
	농어촌체험 마을 (녹색농촌체험, 농촌전통테마, 어촌체험마을)	마을	농림부 농진청 해수부	농업농촌기본법 농어촌정비법 농촌진흥법 해양수산발전기본법	2002	2,019억원 (3개 정책)
	지역특화발전 특구	시군구	재경부	지역특화발전특구법	2004	국비투입 없음

2. 정책별 내용

(1) 글로벌 특구 조성

가. 제주국제자유도시

□ 제주도의 독특한 자연환경을 활용해 국제적인 복합기능 도시로 개발

- '60년대 이후부터 제주도 개발을 위해 6차례에 걸친 종합계획을 수립·추진하였으나 국제적 관광지로의 발전에는 한계를 노정

- 1998년 제주도를 홍콩·싱가포르보다 경쟁력이 있는 관광·첨단지식산업·물류·금융 등 복합기능의 도시로 개발하겠다는 방침을 표명
  ·2001년 기본계획을 수립했고, 2002년 제주국제자유도시특별법 제정으로 제도적 장치를 마련하였으며, 2003년에 종합계획을 확정

□ 2011년까지 세계수준의 관광 및 비즈니스 중심도시로 도약하는 것을 목표로 하여 제도 및 투자환경을 조성

- 2011년 외국인 100만 명을 포함해 한해 평균 993만 명의 관광객을 유치하고, 1인당 GRDP가 2만 불에 달할 것으로 예상

- 이를 위해 2011년까지 국비 6.2조를 포함해 29.5조원의 예산을 투입

제주국제자유도시 투자계획

구분	계	국비	지방비	공사,공단	민간부문
투자비(억원)	294,969	62,365	40,150	6,384	186,071

자료 : 제주도, 『제주국제자유도시종합계획』

- 관광객 유치 확대 및 내·외국인 투자확대를 위한 제도를 시행
  - 국내에서는 유일하게 무비자 입국을 허용하고 내국인면세점을 운영하고 있으며, 투자진흥지구·자유무역지역 지정을 통해 인센티브를 부여
  - 외국인 생활환경 개선을 위해 외국어·외화를 사용하며, 외국인전용 병원·외국인 학교·외국방송 관련 규제를 완화

제주국제자유도시 : 불분명한 미래
- 선도 이전기업과 선도 프로젝트

▶ 일부 국내기업이 제주도로 이전하였으나, 전반적인 개발속도는 느린 편임

- 다음 커뮤니케이션의 일부 부서, 메모리반도체업체인 EMLSI의 본사가 제주도로 이전하였고, 외국기업들과 총11건, 49억5,000만 달러의 투자협약이 체결되었으나 실제 투자는 저조

▶ 국제자유도시 개발을 촉진하기 위하여 실시하는 7대 선도프로젝트는 모두 아직까지 착공에 이르지 못함

- 쇼핑아울렛 등 일부사업은 사업추진 자체가 불분명

7대 선도프로젝트 추진현황

프로젝트명	사업규모 (만평)	사업비 (억원)	추진상황
공항자유무역지역 조성	9.8	2,200	신규지정 타당성 검토중
생태·신화·역사공원 조성	174	19,195	토지매입 협의 중
휴양형 주거단지 조성	22	4,366	토지매입 착수
첨단과학기술단지 개발	32	4,001	국가산업단지 지정, 부지매입 착수
서귀포관광미항 개발	1.8	1,250	항만기본계획변경
쇼핑아울렛 개발	5	731	쇼핑아울렛과 지역상권의 대립으로 추진 불투명
중문관광단지 확충	3	2,200	미분양 토지 공개입찰 추진중

자료 : 국정브리핑(www.news.go.kr) 2004. 9.28에서 수정

나. 경제자유구역

□ 동북아지역의 성장에 따른 주도권을 확보하기 위하여, 2003년부터 시행

- 동북아 비즈니스의 허브 구축을 위해 외국인 친화적인 경영·생활여건을 조성하고 국제기준에 적합한 제도를 운영함으로써 외국인 투자를 촉진
  · 경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 법률을 제정(2002.12)

□ 인천, 부산·진해, 광양만권 등 3개 구역 총 1.2억 평을 지정

- 국제공항·국제항만 등 기반시설을 보유한 지역을 지정
  · 법률 제정 당시 국회 재경위 심사에서 국제공항·국제항만 조항을 삭제하여, 지정 폭을 넓히려고 했다가 본회의에서 다시 포함시켜 통과시켰음

- 2020년까지 국비 8.8조를 포함 총 30.5조 원을 투자

경제자유구역 지정 현황

구분	인천	부산·진해	광양만권
위치	송도, 영종, 청라 일원	부산 강서구 및 경남 진해시 일원	여수,순천,광양시 및 경남 하동군 일원
면적	6,336만평	3,154만평	2,691만평
지정일	2003. 8. 6	2003.10.27	2003.10.27
추정사업비 ('20년까지)	14조 7,610억원 (국비 3.2조원)	7조 6,902억원 (국비 2.1조원)	8조 1,000억원 (국비 3.5조원)

- 사업시행자 및 입주 외국인투자기업에 대해 각종 인센티브를 제공
  · 소득·법인세, 관세, 지방세, 각종 부담금을 감면하고, 부지조성 등에 대해 자금지원 및 기반시설(국비 50% 보조)을 지원
  · 수도권 및 고용 등에 관한 규제완화, 토지수용권 부여, 외국어·외화 통용, 외국 교육기관·의료기관·외국방송 재송신 허용 등

경제자유구역 : 투자기반 조성 중

▶ 제도개선 및 인프라조성 단계로 본격적인 외국인투자가 일어나지 않음

- 3개 구역 중 가장 앞서가고 있는 인천의 경우에도, 현재 약정서 체결까지 합쳐 10건에 206억달러의 외국인투자 실적을 올리고 있지만, 대부분이 부동산 및 SOC 관련 투자로 첨단기술 또는 세계적인 물류서비스망을 가진 기업의 투자유치실적은 거의 없음

▶ 법·제도적 뒷받침과정에서 이해관계 조정에 어려움

- 부처간 협의 및 국회 입법과정에 장기간 시간 소요
- 예 : 외국의료기관설립은 외국병원의 내국인 진료문제로 진통을 겪다가 작년말에 국회통과 되었으며, 외국교육기관설립은 내국인 입학비율 등의 문제로 아직까지 제도화되지 못함

※중국 푸동은 1991년 개발을 시작하여, 중앙정부의 적극적 지원하에 현재 각종 인프라를 조성하고(공항~푸동지구간 자기부상열차 개통, 황푸강 해저터널 5개 조성, 30층 이상 고층빌딩 900여개를 건설), 세계 500대 기업 중 387개사 유치

다. 대덕 연구개발특구

□ 대덕연구단지를 세계적 R&D 클러스터로 육성하기 위하여 시행

- 대덕연구단지에는 R&D기능이 집적하여 있으나, 상용화 실적 미흡 등 연구단지에 따른 한계점이 노출
  - 247개 기관에 1만8천여 명의 연구인력이 종사
  - 국책연구기관의 특성상 실용화·응용연구보다는 기초·원천기술 개발에 역점을 두며, 공급자 중심의 연구개발로 연구성과의 상업화율이 낮음
  - 첨단 외국기업이나 외국 R&D센터의 유치 실적이 미미

- R&D 주도형 클러스터에 맞는 배타적·종합적 지원정책이 요구됨에 따라 연구개발특구로 지정되었음
  - 2004년 12월, 「대덕연구개발특구등의 육성에 관한 특별법」 통과

□ 특구지정을 통해 연구개발활동의 상업화를 촉진시키며, 외국 R&D기관을 유치하는 등 종합적·일괄적 지원체제를 구축

- 연구개발 성과의 상업화를 촉진시키기 위하여, 연구소기업의 설립과 국립연구기관 및 정부출연연구기관 보유 기술의 직접 사업화가 허용되고, 첨단기술기업에 대한 자금·세제 지원이 강화됨

- 특구의 국제화를 지원하기 위하여 외국인투자기업 및 외국교육기관의 유치를 촉진하며, 외국인 학교·병원의 설립규제를 완화

(2) 지역산업 진흥

가. 지역산업진흥사업

□ 산자부에서 지역별 전략산업을 집중 육성하기 위하여 1999년부터 시행

- 대구(1999년), 부산·광주·경남(2000년)과 수도권을 제외한 나머지 9개 지역(2002년)에 대해 실시
  · 앞의 4개 지역은 외환위기 이후 지방경제가 급속히 침체하여 지역경제 회복 차원에서 추진하였고, 추후 나머지 지역으로 확대 실시

- 4개 지역은 1단계 사업('99~'03) 완료 후 2단계 사업('04~'08)을 추진 중에 있으며, 9개 지역은 1단계 사업('02~'06)이 진행 중

□ 각 지역별로 2~3개의 전략산업을 선정

- 4개 지역 1단계 사업의 경우 '1지역 1산업'을 선정하였으나, 9개 지역 사업부터 복수산업 선정으로 변경

지역별 전략산업 선정현황

지역		1단계	2단계
4개 지역	대구	섬유	섬유, 메카트로닉스, 신기술산업
	부산	신발	신발, 부품소재, 해양생물
	광주	光	光, 전자부품
	경남	기계	기계(로봇), 지능형홈네트워크, 생물화학
9개 지역		**대전**(바이오, 고주파부품, 지능형로봇), **충남**(디스플레이, 영상미디어, 동물자원), **충북**(반도체장비부품, 전자정보부품, 보건의료, 생물의약), **울산**(자동차, 정밀화학), **경북**(전자정보, 생물건강, 해양생명환경), **강원**(바이오, 의료기기, 해양생물), **전남**(생물식품, 생눌농업, 신소재), **전북**(자동차부품, 기계), 제주(바이오)	

- 4개 지역 1단계 사업에 1.9조원이 투자된 것을 비롯하여 총 5.7조원(국비 3.3조원)의 예산을 투입

지역산업진흥사업 투자규모

(단위 : 억원)

구 분	총사업 규모	국 비			지방비	민자
		계	보조	융자		
계	57,110	33,665	23,981	9,684	9,346	14,099
4개지역 1단계	18,970	10,562	7,023	3,539	2,241	6,167
9개지역	15,471	11,067	7,462	3,605	2,863	1,541
4개지역 2단계	22,669	12,036	9,496	2,540	4,242	6,391

자료 : 기획예산처

지역산업진흥사업 : 지역별 사업효과 큰 차이

▶ 지역산업육성의 새로운 계기를 마련

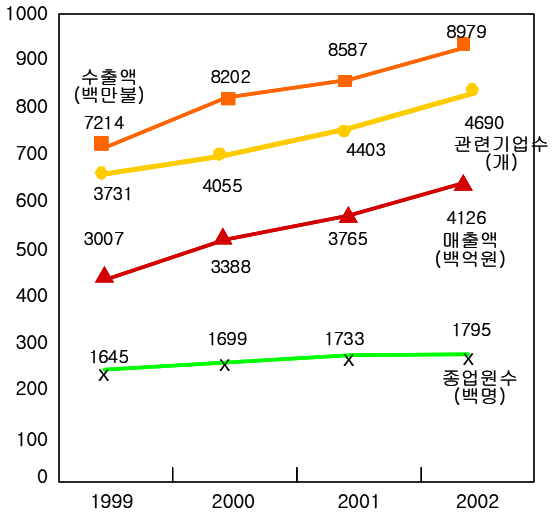
· 지역의 관점에서 대규모 예산이 투입된 최초의 산업정책으로 이후 지역혁신체제(RIS)정책 및 산업클러스터 정책의 바탕이 됨

▶ 지역별 전략산업 선정에 보다 신중을 기할 필요 있음

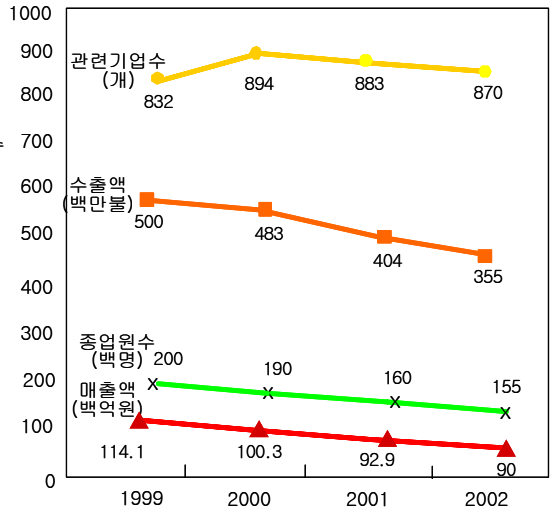
· 4개 지역 1단계 사업의 평가 결과 경남(기계)과 광주(광)는 산업발전의 성과가 나타났으나, 부산(신발)과 대구(섬유)는 산업침체가 지속됨

지역산업진흥사업의 평가

<경남 기계산업>



<부산 신발산업>



자료 : 산업자원부(2004.9), 「4+9」지역산업진흥사업 추진방향

나. 지방문화산업클러스터

□ 문화관광부가 지역문화산업의 육성을 위하여 2000년부터 시행

- 문화산업 발전 유망지역에 문화산업 관련 기업 및 대학, 연구소 등을 집적시켜, 지방경제 활성화와 지방문화산업의 경쟁력 제고에 기여

- 지방문화산업클러스터는 문화산업단지(2001년부터 지정)와 지방문화산업지원센터(2002년부터 설립)를 합친 개념

・문화산업단지는 「문화산업진흥기본법」에 근거하며, 「산업입지 및 개발에 관한 법률」상 도시첨단산업단지에 해당함

□ 2000년~2010년까지 총 6,000억 원의 사업비를 투입

- 지방문화산업지원센터(10개) : 대전・청주・부천・부산・대구(02년 지정), 광주・제주(03년 지정), 춘천・전주(04년 지정), 목포(05년 지정 예정)
  ・국고지원 : 1개 지역 20억원(10개지역 총 200억원 지원)

- 지방문화산업단지(8개) : 부천・춘천・대전・청주・광주・전주(01년 지정), 대구・부산(04년 지정)
  ・국고지원 : '02년도 90억원, '03년도 150억원, '04년도 150억원 지원

지방문화산업클러스터 : 서울집중 지속

▶ 지방의 문화산업 여건이 매우 취약하여 클러스터 조성에 어려움
  ・기업・지원산업・연구기관 등 클러스터를 구성하고 있는 집적 요소가 절대적으로 부족하며, 비전 제시자 부재
  ・전국 문화산업 사업체 83.9%, 종사자 86.1% 서울 집중

▶ 문화산업클러스터 추가 지정 협의요청 지자체 지속 증가
  ・지자체의 문화산업에 대한 비전이 없는 상황에서, 국비지원 예산확보 차원에서 경쟁적으로 사업에 참여하는 경우 있음

다. 벤처기업육성촉진지구

□ 중소기업청에서 벤처기업의 육성을 위하여 2001년부터 시행

- 지방벤처기업의 활성화와 지역간 균형발전을 도모하고, 전국에 산재되어 있는 자연발생적 벤처기업 집적지를 보다 효율화
  ・「벤처기업육성에 관한 특별조치법」에 규정

- 벤처기업의 집적도 및 전화 정도, 대학·연구소 및 기반시설 구축정도, 벤처기업지원기능 구비 정도, 지자체 육성계획의 적합성 및 실현가능성 등을 고려하여 시도의 신청을 받아 중소기업청장이 지정
  · 수도권 8곳, 지방 17곳 등 총 25개 지구를 지정

□ 지정된 벤처기업육성촉진지구에 대해 해당 지자체와 입주 벤처기업 지원

- 해당 지자체의 기업환경 인프라 구축을 위한 국비를 지원
  · 촉진지구 내 벤처집적시설 및 기업지원센터를 건립하고, SOC확충 등을 통해 기술개발 및 기업경영을 위한 환경을 조성
  · '01~'04년까지 총 2,400억원(국비와 지방비 50:50 매칭투자)을 지원

- 입주 벤처기업은 지방세를 감면받고, 각종 부담금 면제, 구조개선자금 등 정부정책자금이나 각종 지원사업 참여시 가산점 부여의 혜택이 있음

벤처기업육성촉진지구 : 벤처기업 집적도 증가

▶ 근거법이 '07년 소멸하는 한시법으로 지속적 예산지원 불가

▶ 벤처기업육성촉진지구에 대한 입지선호도 지속
  · 벤처기업의 벤처기업육성촉진지구 입주비율이 12.9%('01년)에서 20.5%('03년)로 증가하였으나, 이는 전체벤처기업수가 감소한데 기인

벤처기업집적도 추이

구분	'01.12	'02.12	'03.12
전체벤처기업(A)	11,293	8,778	7,702
촉진지구벤처기업(B)	1,462	1,511	1,581
비중(B/A)	12.9%	17.2%	20.5%

자료 : 중소기업청

▶ 일부 지역은 지방비 대응투자가 어려워 예산집행이 지연되거나, 사업계획서를 적기에 제출 못하는 등 관리운영 소홀

라. 지역소프트타운

□ 정보통신부에서 지역 S/W산업의 진흥을 위하여 2002년부터 시행

- S/W산업을 지역경제의 새로운 성장동력으로 육성하며, 이를 통해 S/W산업의 성장기반을 강화
  ・기존 S/W지원센터사업은 창업지원에 중점을 두고 있는데 비해, 소프트타운은 S/W・IT산업 종합 거점을 육성하는 것이며 지원규모도 보다 커짐

- 소프트타운센터와 지역IT 진흥조직을 중심으로 S/W・IT 관련 업체, 기관,시설 등이 집적되어 상호협력하는 S/W산업 집적지를 육성
  ・소프트타운센터 : 소프트타운 활성화를 전담하는 진흥조직이 위치하고 있으며, 전시・회의공간 등 집적지의 공동시설로 구성된 교류 집결지

□ 7개 권역별 S/W집적지를 지역소프트타운으로 지정

- 타운 지정을 원하는 지자체의 사업계획서를 평가
  ・IT진흥 전담기관의 설립 및 운영계획(조직의 전문성, 운영모델의 자생력 등), 소프트웨어업체의 밀집도 등이 중요한 평가항목

지역 소프트타운 지정 현황

지역	지정년월	전담기관	특화분야
부산	2002. 8	부산정보산업진흥원	게임·애니메이션, 영상·영화, 항만·물류, 조선, 통신
인천	2002. 8	인천정보산업진흥원	물류S/W, 제조업기반임베디드S/W
광주	2002. 8	광주정보·문화산업진흥원	광산업, 디자인, 문화콘텐츠
춘천	2002. 8	강원정보영상진흥원	애니메이션, 게임, 멀티미디어콘텐츠, 전자상거래 관련
대구	2003. 1	대구디지털산업진흥원	모바일·임베디드S/W, 게임 분야
대전	2003. 1	대전첨단산업진흥재단	시스템S/W, 임베디드S/W, 디지털콘텐츠 요소기술 분야
전주	2003. 1	전주정보영상진흥원	전통문화 콘텐츠

- 초기에는 타운조성비(25억 원)와 특성화 사업비(2.5억 원)를 지원하고, 이후에는 평가를 통해 특성화사업비를 지원
  - 중앙정부의 지원에 대해 지자체에서 매칭투자하며, 운영경비는 지자체에서 부담
  - 2004년까지 정보화촉진기금을 통해 지원해 왔으나, 2005년부터 국가균형발전특별회계를 통해 지원(2005년 예산 117억 원)

지역소프트타운 : 지역 IT·CT산업의 중심기구 육성

▶ S/W산업의 서울 및 수도권 집중이 지속
  - 대부분의 산업활동이 서울에 집중되어 있고, 지역의 산업기반이 취약해 육성에 어려움

S/W산업의 서울 및 수도권 집중도 추이

(단위: %)

구분	사업체수		종사자수	
	1999	2003	1999	2003
서울집중도	70.0	67.6	80.3	79.0
수도권집중도	77.5	77.0	86.9	86.2

자료 : 통계청, 전국사업체기초통계조사

▶ 소프트타운사업으로 설립·확장된 전담기관이 지역 IT 및 CT산업 육성의 중추적 역할 담당`
  - 대구디지털산업진흥원, 부산정보산업진흥원 등

대구소프트타운 입주기업 성공사례

구분	내 용	고용 (명)	매출액 (억원)
KOG	MS사의 XBOX게임 개발 및 공급계약 체결	45	80
이야기	국내 1위의 e러닝(초등교육) 기업, 회원 13만명	91	70
유시스	중국 및 동남아 수출용 CDMA S/W 개발	109	60
모틱스	CDMA용 멀티미디어 신호 처리 S/W 개발	97	50

자료: 국가균형발전위원회(2004), 「대한민국지역혁신박람회」 자료집

마. 혁신클러스터

□ 산자부가 산업단지를 새로운 성장 근거지로 육성하기 위해 시행

- 산업단지는 요소투입형 성장시대에 수출과 고용의 역할을 수행하였으나, 혁신주도형 경제에서는 한계에 봉착
  - R&D · 물류 · 지식기반서비스 기능이 부족한 단순 생산집적지이며, 교육 · 문화 등 배후시설이 분리되어 고급 기술인력 확보가 곤란

- 기존 생산기능 중심의 산업단지에 연구개발기능을 보완하여 혁신클러스터로 육성
  - 2004년 7개 시범단지를 우선 추진하고 전국으로 확산 : 창원(기계), 구미(전자), 울산(자동차), 반월 · 시화(부품소재), 광주(광산업), 원주(의료기기), 군산(기계 · 자동차부품)
  - 2005년 국비 300억 원(단지별 약 40억 원)을 지원할 예정

□ 혁신클러스터별로 마스터플랜을 수립하고 실행 추진체계를 마련

- 기업과 대학 · 연구소간의 이해를 조정하고 협력을 유도할 수 있는 추진체계를 구축
  - 2004년은 클러스터 모델개발, 실행계획, 추진체계 등 비전수립 · 기획에 주력하고, 2005년은 확보된 예산을 활용하여 단지별 핵심과제의 실행을 우한 추진체계 구축에 주력

- 미니 클러스터를 우선 구성하고, 연구개발과 생산이 결합된 지역클러스터로 확대
  - 산 · 학 · 연 · 관의 협력적 개방형 네트워크 구축을 위해, 업종 · 기술분야별 산학연이 참여하는 단지별 5~10개의 소규모 미니클러스터를 구성
  - 기 추진중인 R&D 인프라 구축사업과 클러스터 사업을 연계하고, 공공연구소 분원설치 및 대학 · 연구소 보유기술의 이전체제를 마련

바. 기업도시

□ 건교부가 기업의 투자촉진과 국가균형발전을 도모하기 위해 시행

- 기업주도로 도시를 개발 가능하게 함으로써 기업의 투자의욕을 고취하고, 정부는 규제완화와 지원확대를 통해 선진국 수준의 기업환경을 조성
  ・기업입장에서는 복합개발을 통해 투자비를 절감하고, 기업이 원하는 위치에 도시를 개발하여 경쟁력 강화

- 기업도시에 특정산업과 연구・교육기능을 집적시키는 혁신클러스터를 구축하여 지역혁신의 주체가 되도록 함

- 2003년 10월 전경련이 제안을 했고 정부가 이를 받아들여, 2004년 12월 「기업도시개발특별법」이 국회에서 통과되었음
  ・2005.1~2월 중 시범사업 신청, 2005. 하반기 개발구역을 지정할 계획

□ 기업의 창의와 활력을 활용하면서, 국가균형발전과 도시개발의 공익성을 확보하기 위한 장치를 강구

- 기업도시의 유형으로는 산업교역형, 지식기반형, 관광레저형, 혁신거점형(공공기관 지방이전 중심의 도시)이 가능
  ・기업이 시장・군수와 공동제안하면 중앙도시계획위원회와 기업도시위원회의 심의를 거쳐 건교부장관(관광레저형은 문광부장관과 공동)이 지정
  ・지역별 낙후도를 분류하여 낙후도가 심한 1~2등급 지역을 우선 배려

- 기업도시가 지정되면 사업촉진을 위해 토지수용권 부여, 기반시설 투자비의 출자총액제한 예외인정, 학교・병원・체육시설 설치상의 특례 인정, 조성토지와 주택공급상의 예외 인정, 조세 및 부감금 감면, 인・허가 의제처리 등의 인센티브를 부여

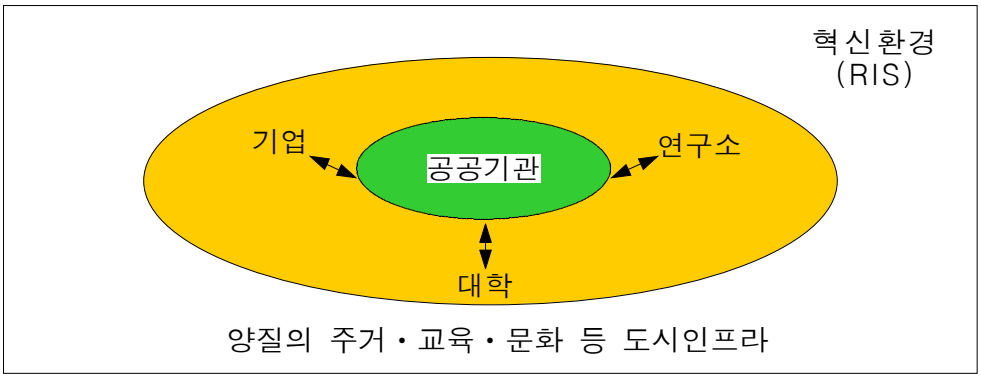
사. 혁신도시

□ 공공기관의 지방이전을 매개로 지역의 혁신거점을 구축하기 위하여 시행

- 공공기관 이전지역에 양질의 교육 및 주거여건을 구비한 혁신도시를 건설하여 혁신주도형 경제의 지역거점으로 육성
  - 지역전략산업 및 혁신클러스터와 연계된 혁신도시를 전국의 주요 거점별로 건설

- 공공기관의 지방이전에 대해서는 국가균형발전특별법에 규정되어 있으나, 혁신도시에 대한 법적 근거는 없음

혁신도시의 개념



□ 190여 개의 공공기관을 지방으로 이전하여 11개의 혁신도시를 건설

- 수도권 소재 268개 공공기관 중 190여 개 기관을 이전하여, 수도권과 대전·충남을 제외한 광역시·도별로 1개씩 총 11개의 혁신도시 건설
  - 이전기관을 농업, 문화, 관광, 정보통신 등 10~20개의 기능군으로 묶어 집단이전하는 방식과 개별이전 방식을 병행 추진
  - 지역전략산업과 공공기관과의 기능적 연계 여부, 지역발전정도 등을 종합적으로 고려하여 시도별로 배치

- 혁신도시에는 개발초기부터 산·학·연·관의 상호교류를 촉진하는 제도적 환경을 조성하고, 연구-생산 협력프로그램, 기술혁신센터 등을 확충
  · 혁신도시의 개발은 공공부문이 주도하되 필요한 경우 다양한 주체의 참여를 허용하고, 지역여건에 따라 기업도시와의 연계를 추진

- 행정복합도시 건설과 연계하여 공공기관 지방이전정책의 세부내용 및 시기를 조정
  · 2005년 상반기 중 이전기관 및 시도별 배치방안을 확정하고, 입지선정을 거쳐, 2007년 이전기관 신사옥 착공 및 혁신도시 부지조성에 들어가 2012년에 공공기관 이전과 혁신도시 건설을 완료할 계획임

(3) 낙후지역 개발

가. 개발촉진지구

□ 건교부를 중심으로 낙후지역개발을 위하여 1996년부터 시행

- 개발수준이 현저히 낙후된 지역 또는 새로운 소득기반의 조성이 필요한 지역에 대하여, 소득기반 조성, 생활환경 정비 및 기반시설 설치 등을 위한 종합개발을 지원
  · 「지역균형개발 및 지방중소기업육성에 관한 법률」에 근거

□ 5차에 걸쳐 34개 지구를 지정하여 총 16조 1,815억 원(국비 2조 9,220억 원)을 투자

- 수도권·제주도를 제외한 7개 도의 시·군(72개) 중에서 도별 지정 총면적이 도 전체면적의 10% 이내가 되도록 지정
  · 낙후지역형의 경우, 총8개 지표 중 인구증가율·재정자립도 중 1개 이상과 기타 6개 지표 중 1개 이상이 전국 하위 30% 미만인 지역을 지정
  · 균형개발형(2개 지구)과 도농통합형(2개)은 국고지원 대상에서 제외

개발촉진지구 추진 현황

구분	1차	2차	3차	4차	5차
사업기간	'96~'03	'97~'05	'98~'04	'00~'06	'01~'07
지정지역수	7개 지구 (3시, 13군)	7개 지구 (1시 10군)	8개 지구 (4시, 10군)	6개 지구 (2시, 8군)	6개 지구 (1시, 10군)
면적(㎢)	1,674	1,557	1,484	1,457	1,136
사업비(억원)	74,956	30,270	34,142	22,447	-

자료 : 건설교통부(2004.9), '개발촉진지구 현황'

- 지정된 개발촉진지구에 대해서는 재정지원·조세감면·행정지원 등 시행
  - ·재정지원은 낙후지역형에만 해당되는 것으로, 접근교통망시설(도로), 소득기반 조성(지역특화사업, 관광휴양사업), 생활환경개선(상하수도 등) 사업에 소관부처별로 국고 및 지방비를 지원
  - ·2003년까지 국비(12개 부처) 1조 4,215억 원을 비롯해 총 3조 3,194억 원을 투자

개발촉진지구 : 전반적으로 부진하나, 일부 가시적 성과

▶ 기반시설사업의 추진공장은 상대적으로 양호하나, 관광휴양업과 지역특화사업과 같은 소득증대사업은 저조
  - ·특히 민간투자사업이 저조

▶ 개발여건이 취약한 낙후지역에 대한 지속적인 투자로 지역발전의 새로운 기회 제공
  - ·강원 탄광지역의 카지노리조트 시설지구, 충남 태안지구의 안면도 관광지구 등은 지역개발효과가 가시화 되고 있음

나. 소도읍 육성

□ 행자부에서 농어촌개발을 위해 시행

- 대도시 인구과밀과 농촌침체를 해결하기 위해서는 도시와 농촌을 연결하는 소도읍의 기능회복이 필요

- 지역의 개발 잠재력을 테마로 하는 주제별 개발사업 추진으로 소도읍을 자족적 생산능력을 갖춘 농어촌 지역사회의 중추 소도시로 육성
  - 1972년부터 2000년까지는 기초환경정비 및 도시기반시설을 확충 위주의 사업을 시행(총 8,870억 원 투자, 연 1,774개 도읍 정비)
  - 2001년 지방소도읍육성지원법이 제정되고, 2002년 소도읍육성사업 추진계획이 수립되면서 지원규모가 증가
  - 총사업비('03~'12) : 12조원(국비 4조원, 지방비 2조원, 민자 6조원)

□ 2003년부터 공모를 통하여 43개 읍을 지정하여 지원

- 전국 194개 읍을 대상으로 공모를 한 후 선정
  - 지역에서 테마를 가시화할 수 있는 Action Program을 중심으로 소도읍 육성사업(4개년 계획) 제안서를 작성하여 시도지사에게 제출
  - 시도지사는 제안서 1차 심사 후 후보지역을 행자부에 추천하고, 행자부는 소도읍육성 정책심의회에서 심사 및 선정
  - 선정된 읍과 소도읍육성협약(행자부장관-시·도지사-시장·군수)을 체결하고, 4년간 100억 원의 국고를 지원

- 2003년~2005년까지 3년간 43개 읍을 지정
  - 2003년 14개읍, 2004년 22개읍, 2005년 7개읍

다. 신활력지역

□ 근대화, 산업화, 도시화의 과정에서 소외된 낙후지역을 새로운 활력이 넘치는 지역으로 전환하기 위해 시행

- 농산어촌 인구의 급속한 감소 및 노령화로 근본적인 대책이 없으면, 20~30년 후 농산어촌은 몰락할 가능성

- 234개 기초자치단체를 대상으로 4개 지표(인구변화율, 인구밀도, 소득할 주민세, 재정력지수)를 종합평가하여 하위 30%의 70개 시·군을 선정
  · 신활력지역이라는 용어에 대한 법적인 근거는 없으나, 「국가균형발전특별법시행령」에 의거, 행자부장관이 3년 마다 선정하여야 함

□ 선정지역에 대해 3년간 일정액을 지원하며, 지역 스스로 사업계획을 수립

- 2005년부터 3년간 매년 2,000억 원 규모를 지원
  · 지역별 낙후도를 감안하여 차등지원(시·군당 20~30억 원)하며, 최대 3번만 선정·지원
  · 낙후지역 졸업제도를 도입하여 조기 졸업지역에 대해 인센티브를 부여

- 자치단체가 포괄적인 자율권을 가지고 스스로 계획을 수립 및 집행
  · 선정된 자치단체에서는 지역내 대학·연구소·NGO·언론 등이 참여하는 사업계획을 수립
  · 주민편의시설 확충 위주의 기존 낙후지역사업과 차별화하여, 소득기반창출을 위한 지역 발전프로그램을 중점 지원
  · 지역의 향토자원을 이용한 고부가가치 사업, 인재학숙 등 지역민 교육프로그램, 노인 보건·복지·의료서비스 등 삶의 질 향상, 지역이미지 제고사업, 민간부문 투자유도 사업 등

(4) 농어촌지원

가. 정보화마을 조성

□ 행자부에서 마을단위의 정보화기반을 구축하기 위해 2001년부터 시행

- 농촌, 어촌 등 정보화에 소외된 지역에 초고속 인터넷 이용환경을 조성하고, 전자상거래 등 정보콘텐츠를 구축하여 지역주민의 생활정보화와 실질적 수익창출을 도모
  - 물리적 개발보다는 IT를 이용한 정보화 습득 및 활용에 중점

- 이를 통해 지역간·계층간 정보격차해소와 전자정부수요기반을 조성

□ 1년에 70~80여 개 마을을 선정하며, 현재 4차 사업이 진행 중

- 지역안배 차원이 아닌 성장잠재력이 주된 선정 기준
  - 지역특산물, 관광 등 마을별로 공동의 주제가 있고, 전자상거래를 통하여 경제적 이익을 얻을 수 있는 등 수익모델 창출이 가능한 지역
  - 자치단체 및 주민들의 정보화에 대한 참여의지가 강하여 성공가능성이 높은 마을

- 1~3차에 걸쳐 총 191개 마을이 선정되어 사업이 완료되었으며, 4차로 70개 마을이 선정되어 있음
  - 시군구의 신청을 받아 시도에서 1차 평가한 후 행자부에서 최종 선정

정보화마을 선정 및 사업비

구분	계	1차사업 (01.3~02.5)	2차사업 (02.6~03.6)	3차사업 (03.7~04.10)	4차사업 (05.3~
마을수(개)	261	25	78	88	70
사업비 (백만원)	67,671	8,068	28,997	30,606	-

자료 : 행정자치부(2004.10), '2004년도 정보화마을 조성사업 기본계획'에서 수정

- 정보화마을로 지정되면 1개 마을 당 약 3.5억 원이 지원됨
  - PC보급, 초고속통신망 및 마을 정보센터 구축, 주민정보화 교육, 마을홈페이지 구축 등의 사업을 실시

・홈페이지에 사이버동호회・전자상거래 등을 개설하여, 사이버커뮤니티 조성 및 주민소득향상에 기여

정보화마을 : 정보격차해소는 긍정적, 소득기반창출은 미지수

▶ 도농간 정보격차를 해소하는데 기여

・PC보급률(21%→72%)과 인터넷 가입률(9%→65%)이 증가(1차 마을)

▶ 전자상거래를 활용한 판매실적이 크게 증가하고 있으나 구축비용에 비해서는 저조한 편이며, 마을별 편차가 심하게 나타남

・83개 마을 전체 판매액의 64%를 10개 마을에서 차지

정보화마을 전자상거래 월평균 판매실적

구분	2002	2003	2004
판매건수(건)	168	586	1,287
판매액(백만원)	9	51	1,001

자료 : 행정자치부(2005.2), '정보화마을 발전방향', 전자정부 개발전략 워크샵 발표자료

▶ 일부 타당성을 고려하지 않은 사업 실시로 예산 낭비 발생

・'01~'03년까지 무인민원서류발급기의 이용실적은 월 평균 1건 이하이며, 전자칩 카드 판독기는 전자지불 인증을 획득하지 못해 활용 못함

나. 농어촌 체험마을

□ 도농교류를 통한 주민소득 향상기반을 조성하기 위하여 시행

- 주무 부처별로 농림부는 '녹색농촌체험마을사업', 농업진흥청은 '농촌전통테마마을사업', 해양수산부는 '어촌체험관광마을사업'을 조성

・농림부와 농진청은 농촌지역을, 해수부는 어촌지역을 대상으로 함

- 도시민들이 농・어촌을 방문하여 휴양・체험・특산품구매를 할 수 있는 기반을 조성하여 농・어업 이외의 소득 기반을 마련

・지역별로 1~2년의 단기사업으로서, 사업비는 개소당 2~5억 원

농어촌 체험마을사업의 비교

사업명	녹색농촌체험마을	농촌전통테마마을	어촌체험관광마을
주무부처	농림부	농업진흥청	해양수산부
사업목적	도시민의 농촌관광 수요를 유치하여 휴양・체험공간을 제공하여 농외소득 증대	농촌의 전통지식・문화자원을 발굴・활용한 테마마을 조성을 통해 농가소득증대 및 농촌다운 마을환경 조성	어업체험을 중심으로 어촌의 자연환경・생활문화 등과 연계한 관광기반시설을 조성하여 어업인의 어업외 소득증대
근거법	농업농촌기본법 농어촌정비법	농업농촌기본법 농촌진흥법	농어촌정비법 해양수산발전기본법
사업기간	'02~'13	'02~'08	'02~'07
총사업비	1,700억원	157억원	162억원
사업대상	마을	마을	연안 시군별 1개마을
사업내용	생활편의시설, 농촌체험기반시설, 마을경관조성지원, 컨설팅, 설계비, 교육훈련・홍보비	체험・학습시설, 숙박 및 편의시설정비, 프로그램 개발 및 보급, 교육(마을전문가 양성), 전문가 컨설팅, 홍보 및 마케팅, 캐릭터 개발	주차장, 마을안길정비, 산책로, 종합안내센터, 다목적광장, 어촌진입로, 진입도로포장, 가로등, 조경식재 및 시설, 수상레저편의실, 해변광장, 먹거리장터, 야영장
사업비	개소당 2억원 (국비 50%)	개소당 2억원 (국비 50%)	개소당 5억원 (국비 50%)
추진기간	1년	2년	1년

자료 : 송미령 외(2004), 「농촌 지역개발사업의 체계화 방안」, 한국농촌경제연구원

농어촌 체험마을 : 유사한 사업의 중복 실시

▶ 유사한 내용의 사업을 주관부서에 따라 달리 시행

・사업 추진상의 약간의 차이 이외에는 차별성이 거의 없음

・녹색농촌체험마을조성사업과 농촌전통테마마을조성사업은 사업 추진기간, 컨설팅비를 형식적으로 마을에 집행하느냐, 시・군에서 집행하느냐, 사업내용상 개별 지원 및 소프트웨어 사업을 얼마나 인정하느냐 정도의 차이를 가질 뿐임

다. 지역특화발전특구

□ 재경부에서 지역특성에 따라 규제를 차등 적용함으로써, 특색있는 지역발전을 이루기 위해 도입

- 지자체가 지역특성을 반영한 특구사업과 규제특례를 제안하면 중앙정부는 수용 가능한 규제특례를 법제화
  - ·특구위원회(13개부처 장관과 10인이내 민간위원)의 심의·의결
  - ·특구지정과 연계된 중앙정부의 재정·세제지원은 배제

- 2004년 3월 「지역특화발전특구에 대한 규제특례법」을 제정
  - ·2004년 12월에 6개, 2005년 2월에 4개의 특구를 지정

지역특화발전특구 지정 현황

지역명	특구명	주요 규제특례
전북 순창군	장류산업특구	공동연구 및 기술개발허용 농업진흥지역 해제, 농지전용 허가
전북 고창군	복분자산업특구	축제기간 도로통행 제한 광고표시·설치 특례
전북 고창군	경관농업특구	농지의 위탁경영, 임대 및 사용 허가
전남 순천시	국제화교육특구	외국인 교원·강사 채용, 체류기간 연장
대구 중구청	약령시한방특구	10인 이하의 한약도매상이 1인의 약사 등을 공동으로 둘 수 있도록 허용
제주 남제주군	국토최남단마라도청정특구	특구의 장에게 마라도내 자동차 운행제한 명령권한을 이양
전남 여수시	오션리조트특구	자연환경보전지역을 자연녹지지역으로 변경, 수자원보호구역지정 해제
전북 익산시	한양방의료연구단지특구	농업기반시설 폐지, 농지전용허가
부산 해운대구	컨벤션영상해양레저특구	체류기간 연장 및 사증발급절차 간소화요트장업 등록권한 이양
경남 창녕군	외국어교육특구	외국인 교원·강사 채용, 체류기간 연장

Ⅳ. 정책의 평가 및 방향

1. 정책의 평가

지역활성화 정책의 일부 성공사례 출현

□ 新공간정책은 창의적 아이디어에 기초하여 지역간 경쟁과 협력을 통한 내생적 지역혁신체계를 구축하는 것을 목표로 함

- 상향식(bottom-up)방식을 통한 사업 발굴, 사업계획 및 실적 평가를 통한 차등지원, 공간정책의 소프트웨어·프로그램 등을 강조

- 산업단지 및 인프라 공급에서 탈피하여, 연구개발과 생산기능의 결합, 기업지원서비스의 제공 등 혁신 클러스터를 형성하는데 주력

□ 일부 지역 및 분야에서 지역활성화 성공사례가 출현

- 민선 지방자치가 제3기로 접어들면서 지역 주도의 자발적인 움직임이 활발해짐

- 여기에 중앙정부의 지역활성화 정책이 가세하면서 성공사례가 나타나고 이것이 타 지역으로 확산
  - 향토자원의 산업화(순창 장류산업, 고창 복분자 산업), 지역축제 활성화(함평 나비축제, 금산 인삼축제), 신산업의 창출(원주 의료기기산업, 대덕밸리 벤처 생태계) 등

□ 중앙정부에서도 지역혁신 박람회 등을 통하여 성공사례를 발굴하고 전파하는데 주력

- 2004년 11월, 제1회 지역혁신박람회가 개최되어, 지자체·대학·산업단지·중소기업·연구기관 등이 지역혁신 성공사례를 발표

지역활성화 정책의 부처별 연계가 미흡

□ 90년대 후반 이후 각 부처가 경쟁적으로 지역활성화 정책을 전개

- 1995년 지방자치제 실시와 1997년 외환위기 이후 지역에 대한 관심이 증대

- 과거 지역정책은 주로 건교부가 주도하는 물리적 기반구축이 주류였으나, 2000년대 이후 산자부 등 타 부처가 참여

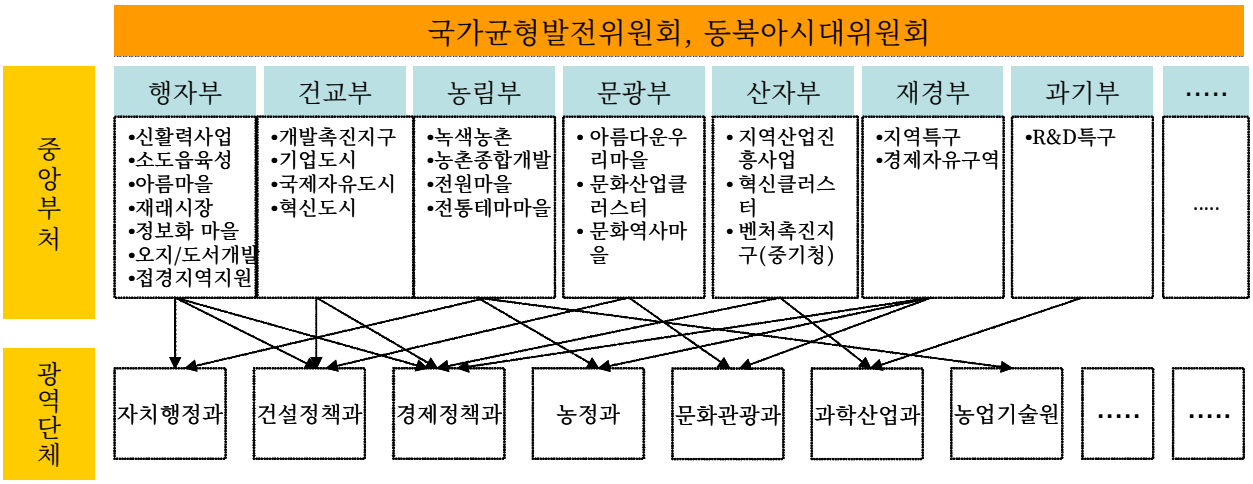
□ 부처 중심으로 정책이 수립되어 정책간 중복이 발생하고 연계가 부족

- 유사한 사업들이 소관부처에 따라 별도 정책으로 실시됨
  · 공간정책의 숫자가 많고 별도의 법률적 근거를 확보

- 소관부처의 산업영역에 따라 타 부처 소관 산업은 지원대상에서 제외
  · 예, 산자부 소관의 지역산업진흥사업은 정통부 소관의 IT산업이나, 문광부 소관의 문화·관광산업은 배제

- 정책수립을 담당하는 중앙부처와 실제사업을 집행하는 자치단체와의 부서와도 연계가 미흡
  · 유사한 사업에 대하여 다수의 부처로부터 중복 지원을 받기도 함

지역활성화 정책의 추진 부처 및 사업명



지역안배 차원의 분산투자로 효율성 저하

□ 정책별 지역지정이 초기 의도와는 다르게 지역안배 차원에서 실시됨

- 특구 등의 공간정책은 공간적 배타성이 중요한데, 지역지정이 확산되면서 본래의 의도가 퇴색
  - 소수 지역의 집중육성을 목표로 한 정책이 특혜시비에 휘말려 지정 지역을 늘림으로써 효율적으로 사업을 수행하는 것이 어려움

지역활성화 정책의 확대지정 사례

구분	확대 지정
경제자유구역	당초 인천만 논의 되다가 부산·진해, 광양만권 추가 지정
지역산업진흥사업	'99년 1개(대구 밀라노)→'00년 3개 추가(총4개)→'02년 9개 추가(총13개)
지방문화산업 클러스터	'01년 7개(경주는 반납하여 6개)→'04년 2개 추가(총8개)
지역혁신클러스터	당초 2개 지정이 논의되다가 6개로 확대되었다가 7개 지정

- 산업집적, 인프라 구축 등이 지정기준에 미달하는데도 불구하고 지역을 확대하여 지정

□ 지역별 효과에서 큰 차이를 나타내고 있음

- 서로 다른 지역에 같은 요소를 투입(input)해도, 지역특성(throughput)에 따라 서로 다른 결과(output)를 나타냄
  · 지역산업진흥사업('99년), 개발촉진지구('96년), 정보화마을('01년) 등의 지역별 성과 차이가 큼

- 지역연구가 부족하고 지역별 특성에 맞는 정책을 수립하지를 못함

민간기업의 참여가 소극적

□ 대부분 정책들이 별도의 추진체계를 구축하고 있으나 시행방식은 유사

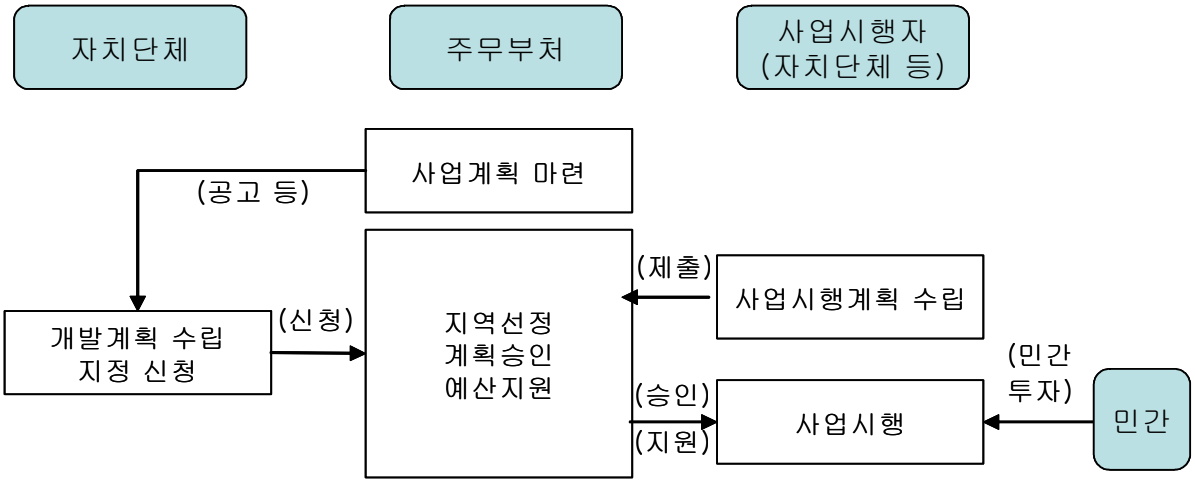
- 해당 지치단체에서 개발계획을 수립하고, 주무부처에서 평가위원회 또는 심의위원회를 통해 지역을 선정한 후 계획을 승인하고 예산을 지원

□ 공공부문 위주의 추진으로 민간의 활력을 흡수하지 못함

- 사업의 틀을 마련할 당시부터 민간참여가 이뤄지지 않아 지역활성화 사업에 민간이 참여하는 경우가 적음
  · 기업도시를 제외한 대부분의 정책에서 민간은 투자금액의 일부분을 담당하는 역할에 국한
  · 민간투자를 유인할 수 있는 메리트도 적음

- 자치단체가 개발계획을 직접 수립함으로써 지역특성 및 의지를 반영하기는 쉬우나, 계획수립 능력이 부족한 경우 합리적 계획수립이 곤란
  · 사업타당성이 크지 않은 사업을 시행하여 재원을 낭비하고 있고, 재원활용방안에 대한 아이디어가 부족

지역활성화 정책의 일반적 추진체계



공공부문의 비효율적 예산계획 수립과 집행

□ 예산위주의 사업계획 수립에 따라 불필요한 예산이 증대

- 사업별 우선순위에 따른 예산배분보다는 예산에 맞추어 사업계획을 수립
  - 책정된 예산에 맞추는 사업편성으로 예산을 과대 계상하거나, 불필요한 사업을 시행
  - 자치단체가 우선적으로 국비예산을 확보하기 위해서 사업을 신청하는 경우가 다발

□ 상호 연계된 사업들이 별도로 예산심의를 받음으로써 연계효과가 약화

- 클러스터 구축의 경우 종합계획에 대한 평가가 필요하지만 개별 사업위주로 평가가 이뤄짐
  - 상호 연계성이 큰 사업들 중 어느 것은 시행되고 어느 것은 시행되지 않게 되어 기형적 형태로 사업이 진행

- 타당성 검토 등 사전적 심의제도는 물리적 건축·토목사업만을 대상으로 함으로써 하드웨어적 사업과 소프트웨어적 사업의 통합평가가 불가능

□ 단년도 예산편성 및 지방비 조달의 불분명으로 안정적 사업 수행이 곤란

- 다년도 투자사업의 경우에도 중기예산이 편성되어 있지 않아 매년 예산 심의를 받아 사업비를 책정
  · 평가를 통해 사업비가 차등 지원되는 것은 바람직하지만 매년 사업비 총액이 변하는 경우가 많음

- 국비투자에 비례하여 지역에서 매칭투자를 요구하고 있으나, 지자체의 재정상황이 열악하여 투자비 조달이 어려움
  · 자립적 운영이 되지 않을 경우 지자체 부담이 과다

□ 사전평가를 하고 있으나 사업성과에 대한 사후평가는 미흡

- 사후평가를 통한 합리적 예산 배분과 자치단체·사업시행자의 동기유발이 미흡

사후평가를 실시하는 지역활성화 정책의 사례

구 분	평가 내용
지방문화산업 클러스터	'04년 평가 실시하여 '05년 국고보조금 지역별 차등 지원
벤처기업육성 촉진지구	'04년 제도 마련 (연도별 사업추진성과에 대한 평가를 통해 평가결과를 차년도 예산지원과 연계)
개발촉진지구	'03년 평가제도 신설, '04년 평가 실시 (부진공정 만회대책 강구 96건, 사업계획 타당성 전면 재검토 60건, 사업계획 폐지 검토 61건)
신활력사업	매년말 연차별 평가를 실시하여 차년도 사업계획에 반영하고, 3년 단위 사업이 종료될 때에는 종합평가를 실시하여 차회년도 신활력지역 선정시 반영 예정

2. 정책방향 및 대안

지역활성화 정책의 평가 및 개선 방향

【정책 평가】	【개선 방향】	
일부 성공사례 출현	① 글로벌 관점의 지역동반발전	•국가 공간전략을 재정립
부처별 연계 미흡	② 지방의 자생력 강화	•push→pull 방식으로 전환 •지자체 정책기획능력 강화 •지방인재발굴 및 네트워킹
지역안배 차원의 분산투자	③ 기업하기 좋은 환경 조성	•창업·투자유치 ·고용창출 우선 •지역특구 대상과 범위 확대 •"카페테리아"식 지역발전 경로
민간기업 참여가 소극적	④ 단계별 정책수행 체계	•시범적 성공사례 창출 및 확산 •사후평가제도 도입
비효율적 예산 시스템	⑤ 정책간 연계 및 조정	•균형위의 조정기능 강화 •정책체계도 작성, 관리 •지역개발기구 설립

① 글로벌 관점에서 지역 동반 발전을 추구

①-1. 국가 공간전략을 재정립

□ 글로벌 경쟁환경에서의 국토공간 전략과 지역간 동반발전 전략을 조화시켜야 함

- 개방경제 하에서의 자본이나 인력, 물자는 국가의 경계를 초월하여 자유롭게 이동

□ 국토공간 전략도 국내 지역간 대립구도에서 탈피하여 글로벌 경쟁구도 속에서 인식하고 추진해야 함

- 글로벌 경쟁력을 갖춘 클러스터를 창출하는 공간전략과 지역활성화를 위하여 지원이 필요한 공간전략을 병행 추진

- 글로벌 관점에서 자기 지역의 특성에 맞는 차별화된 정책을 실시

· 국내지역간 경쟁은 결국 zero-sum효과를 낼 수 밖에 없으나, 지역의 글로벌 경쟁력 확보는 plus-sum 효과 창출

② 지방의 자생력 강화

②-1. 지역활성화를 위한 지방의 주도권(initiative) 강화

□ 입지경쟁력 강화의 동인을 '밀어내기(push)' 방식에서 '끌어오기(pull)' 방식으로 전환

- 글로벌 시대의 국가균형발전은 지방의 입지 경쟁력을 높여서 기업이나 산업을 유인하는 방식으로 전환되어야 함

②-2. 상향식 지역활성화 정책 추진체계를 정착

□ 상향식 지역활성화 정책 수립체계 정착을 위해 지방자치단체의 정책기획 기능을 강화

- 지방자치단체와 민간부문, 지역주민 및 관련 전문가와의 "정책적 파트너십" 관계를 구축

- 지역활성화 정책의 아이디어 발굴, 사업 기획 및 타당성 평가, 중앙정부에 대한 정책 네트워크 형성 및 마케팅, 성과 평가를 통한 피드백 등을 확대

□ 마을 단위의 의사결정체 구축을 위해 "공동"의 니즈(needs)를 선별해내고 이를 충족시키기 위한 "공동"의 시도를 중시

- "공동"의 비즈니스를 통한 경험 축적 및 공유를 바탕으로 마을 단위의 지지와 결집을 촉진하여 자연스럽게 의사 결정체를 구축토록 유도

- 이러한 학습 및 조직화 과정 자체가 정책적 개입 또는 계획의 목적이 되어야 함

②-3. 지방의 인재발굴과 전문가 네트워킹

□ 지방의 숨어 있는 인재들이 역할할 수 있도록 기회를 부여

- 지역활성화의 관건은 해당 지역 내 열정을 가진 선도그룹이 존재하느냐의 여부임

- 이들이 창의적 아이디어를 제안하고 네트워킹을 통하여 사업화하는 것을 촉진

□ 지역의 문제를 주민 스스로 논의하고 결정하는 자주적, 협력적 거버넌스를 조기에 구축

- 자주적 측면은 지역 내 주민들이나 혁신 주체들을 혁신체계 내로 유인하는 의미

- 협력적 측면은 부족한 혁신역량을 초기에 외부에서 동원하기 위한 인접지역 또는 상위 기관의 참여를 전제로 한다는 의미

③ 기업하기 좋은 환경을 조성

③-1. 지역활성화 정책의 최우선 목적을 기업환경 개선으로 설정

□ 기존의 지역활성화 정책은 건물, 도로, 대학, 연구개발자금 지원 등 인프라 구축에 치중

- 지방의 기본적인 인프라는 어느 정도 정비되었으며 추가 투자는 효율성이 문제가 되고 있음

□ 신공간정책의 핵심 목표는 지역경제 활성화이며 이를 위해서는 기업환경 개선이 핵심 과제임

- 기업창업, 투자유치, 고용창출 등 지역의 실질적 성장을 목표로 공간정책을 추진

③-2. 지방의 입지경쟁력을 획기적으로 강화

□ 지방의 입지경쟁력 강화를 위한 획기적 조치가 필요

- 중국 및 동남아와 비교하여 입지 경쟁우위를 확보
  · 예를 들어, 생산시설 부지의 무상제공, 기업의 대학설립 허용, 자치단체가 선도하는 신노사문화의 정착 등

- 기존의 지방 산업단지 주변에 관광, 문화, 여가시설을 배치하여 복합적 산업공간을 창출

□ 향토산업 위주로 추진되고 있는 지역특구를 지역전략산업 분야로 확대하여 기업환경 개선에 장애가 되는 규제를 대폭 완화

- 정부에서 지정한 10개의 지역특구는 틈새시장을 겨냥한 낙후지역 활성화의 성격이 강함
  · 장류산업, 복분자산업, 경관농업, 한방 특구 등이 여기에 해당

- 일본의 규제개혁특구를 벤치마킹, 지정대상을 지역산업 분야로 확대하여 실질적인 지역경제 활성화를 도모
  · 특구 제안자도 일본 규제개혁특구처럼 지자체에서 민간사업자로 확대

- 지역특구가 성공할 경우 해당 규제완화 정책을 전국적으로 확산
  · 일본 규제개혁특구는 전국화를 병행하고 있으나 우리나라의 지역특구는 특정 지자체에 한정되어 있음

일본의 규제개혁특구

▷ 2002년에 제도 도입, 총 386개의 특구가 지정, 총 188건의 규제완화가 실현됨
▷ 교육, R&D, 산학연계, 도농교류, 산업활성화 특구 등 다양
▷ 지자체, 민간 등의 적극적인 참여와 다양한 아이디어 창출 등으로 성공적으로 전개
▷ 특구사업이 성공할 경우 해당 규제완화 항목을 전국적으로 확대
→ 거시적으로 일본 전체의 구조개혁 맥락에서 특구를 추진

③-3. 지역활성화 경로를 다양화

□ 산업화 여건 측면에서 불리한 지역은 지역활성화의 방향을 어메니티, 관광 등으로 차별화

- 산업화 후발지역, 미개발 지역은 보존된 환경 그 자체가 지역활성화의 자원임
  · 산업화 선도지역을 무조건 따라가는 지역발전 경로를 택할 경우 지역 경쟁력 확보가 곤란
  · 양호한 어메니티를 활용하여, 농촌관광, 체험관광 등 서비스 산업 분야로 발전경로를 채택하고 여기에 역량을 집중

□ "카페테리아"식 지역발전 방안을 제시

- 중앙정부에서는 지역별 환경조건에 적합한 발전경로를 선택할 수 있도록 메뉴를 다양하게 개발

- 지역이 자율적으로 프로젝트를 발굴하고 시행할 수 있도록 포괄적으로 지원

④ 단계별 정책수행 프로세스를 도입

④-1. 시범적 성공사례 창출 및 전국적 확산 유도

□ 지역활성화 정책은 도입초기에 소수의 시범적 성공사례 창출에 주력하고 이후 단계별로 전국적으로 확산시켜야 함

- 지역활성화 정책은 지역별 경합이 발생하기 때문에 의사결정 과정에서부터 정치적 입장으로부터 자유롭지 못함
  - 지역선정 과정에서 당초 취지와는 달리 선택과 집중의 원칙이 지켜지지 못하고 역량이 분산되는 결과를 초래

④-2. 지역성장과 연계된 사후평가체제를 도입

□ 계획수립단계부터 사후평가를 위한 체제를 구축

- 지역경제활성화라는 목표에 맞는 사업별 특성있는 평가지표를 개발
  - 평가지표로는 창출된 일자리수, 실업률의 감소, 소득증대효과, 지역파급효과 등을 활용
  - 지표측정이 용이하도록 해당분야 지역통계를 개발

- 지역에 지급되는 사업예산 뿐 아니라 사후평가에 필요한 예산을 미리 확보하고, 평가기관 및 평가방법도 사전에 기획

□ 목표중심경영방식(MBO)과 산출위주의 사업시스템을 도입

- 계획당시부터 산출목표를 설정하여, 목표달성 정도를 갖고 성과를 평가

- 평가결과에 따라 지역별로 인센티브와 불이익을 부여하는 "Go or Stop" 절차를 채택

- 좋은 평가를 받은 사업에 대해서는 예산증대 등 인센티브를 제공
- 낮은 평가를 받은 사업에 대해서는 예산감소, 사업 변경 및 중단은 물론 지역지정 취소까지 고려

⑤ 정책간의 연계 및 조정을 강화

⑤-1. 지역활성화 정책의 부문간 연계성 강화

□ 국가균형발전위원회가 지역활성화 정책에 대한 비전 및 전략을 제시하고 중앙부처의 정책들을 조정

- 균형위는 집행기관으로서의 역할보다는 보다 상위의 가이드라인 설정, 중복 및 상충기능의 조정, 시너지 창출 제고 등에 주력

- 특히 소관부처가 다양한 사업의 경우는 단위부처가 아니라 상위기구에서 사업을 담당하는 것이 필요

⑤-2. 지역활성화 관련 "정책체계도(policy map)" 를 작성 및 관리

□ 지역활성화 정책별 목표, 수단, 추진체계, 소관부처, 관리운영방안 등을 표시하여 각 정책별 위상을 파악할 수 있도록 해야 함

- 정책의 중복, 상충을 조정하고 상호 관련성이 높은 정책간의 연계성을 높이기 위한 용도로 활용

□ 지역특구를 포함하여 관련성이 높은 지역정책간의 수평적 연계를 강화

- 지역경제 활성화는 단편적이고 단기적인 대책만으로는 달성하기 어렵기 때문에, 각 부처에서 시행하고 있는 사업들 간의 시너지 창출이 긴요

- 명백하게 중복되거나 당초 정책 목적과 상이한 사업들은 향후 중간 평가 등을 거쳐 조정

・전북 순창군, 고창군, 전남 보성군은 신활력 지역으로 지정 ・전북 순창(장류산업), 고창(복분자산업, 경관농업) 등은 지역특구로 지정 ・전남 보성(녹차), 전북 순창(순창장류 국제포럼)은 RIS 시범사업으로 선정

- 정책별로 부족한 기능을 상호 보완하고 시너지 창출을 극대화 할 수 있도록 공동 추진 방안을 마련

⑤-3. 지역개발기구(RDA)를 설립

□ 지역단위에서 지역활성화 정책을 체계적으로 추진할 수 있도록 지역개발기구(RDA) 설립

- 중앙부처와 지방자치단체의 지역활성화 관련 집행기능을 RDA로 이관

- 중앙정부는 계획수립과 조정기능을 담당하고, 지역개발기구는 해당 지역의 실행업무를 담당

□ 지역산업 육성, 클러스터 형성, 낙후지역 활성화 등 지역활성화를 담당하는 다수의 기관 및 기구를 지역개발기구로 통합

- 중앙정부 산하기관인 특별지방행정기관의 업무 중 해당지역의 지역활성화 관련 집행업무를 지역개발기구로 이관

⑤-4. 지역활성화 정책 추진체계를 일부 개편

□ 국가균형발전위원회나 국무총리실 등 보다 상위기관에서 부처간의 이견이나 이해관계를 조정하는 것이 필요

- 지역특구(재경부), 기업도시 개발(건교부) 등 복합적 용도의 지역활성화 정책은 단위부처에서 추진하기가 곤란
  ·부처간 이기주의, 수평적 조정체계의 미흡 등이 주된 이유

⑤-5. 계획별 예산을 패키지로 수립 및 집행

□ 사업들을 패키지화하여 예산을 편성하여 사업간 유기적 연계를 강화

- 사업단위별로 추진하기보다는 클러스터 형성을 목적으로 하여 각종 사업을 종합적으로 실시
  · 개별사업이 예산을 통과하더라도 이와 유기적 연결을 가지고 있는 사업이 실시되지 않으면 사업 효과를 제대로 발휘하지 못함
  · 클러스터형성을 위한 종합계획을 사전 심의하고, 여러 개 단위사업이 포함된 계획전체를 하나의 사업처럼 취급

- 하드웨어적 성격의 사업과 소프트웨어적 성격의 사업을 일괄 취급
  · 지금까지 예비타당성조사와 총사업비관리제도가 토목·건설 등 하드웨어위주의 사업만을 대상으로 함으로써, 사업간의 연계 심사가 곤란

□ 계획단위 예산에 대해서는 중기예산을 편성하여 안정적 사업 추진을 도모

- 단년도 예산 편성에서 오는 절차의 복잡 및 불확실성을 제거

- 연차별 예산총액을 확정한 상태에서 지역간·사업간 예산을 조정

<참고문헌>

건설교통부, 『개발촉진구사업 평가보고서』, 2004

박용규, "입지경쟁력 제고를 위한 정책제언", 삼성경제연구소, 2004

송미령・박주영, 『농촌 지역개발사업의 체계화 방안』, 한국농촌경제연구원, 2004

안세경, "신활력지역 추진배경과 선정", 『도시문제』 제39권 431호, 2004.10

오갑원, "경제자유구역의 현황과 향후 추진방향", 국제자유도시포럼 발표자료, 2004

이대영, "미래 농어촌 구현을 위한 정보화마을 조성 및 발전방향", 『지역정보화』 제27호, 2004

이언오・박재룡, "왜 경제특구가 필요한가?", 남덕우 외 지음, 『경제특구』, 삼성경제연구소, 2003

전국경제인연합회, "기업도시 건설을 통한 투자활성화 방안", 2004

제주도, 『제주국제자유도시종합계획(2002~2011)』, 2003

문화관광부, 『지역문화산업클러스터 현황점검과 발전방안』, 2003

http://www.mocie.go.kr(산업자원부 홈페이지)

http://www.moct.go.kr(건설교통부 홈페이지)

http://www.smba.go.kr(중소기업청 홈페이지)

http://www.mofe.go.kr(재정경제부 홈페이지)

http://www.mogaha.go.kr(행정자치부 홈페이지)

http://www.mpb.go.kr(기획예산처 홈페이지)

http://www.mct.go.kr(문화관광부 홈페이지)

http://www.mic.go.kr(정보통신부 홈페이지)

http://www.balance.go.kr(국가균형발전위원회 홈페이지)

http://www.nabh.go.kr(동북아경제중심추진위원회 홈페이지)

http://www.fez.go.kr(경제자유기획단 홈페이지)

http://www.news.go.kr(국정브리핑 홈페이지)

http://www.invil.org(정보화마을 홈페이지)