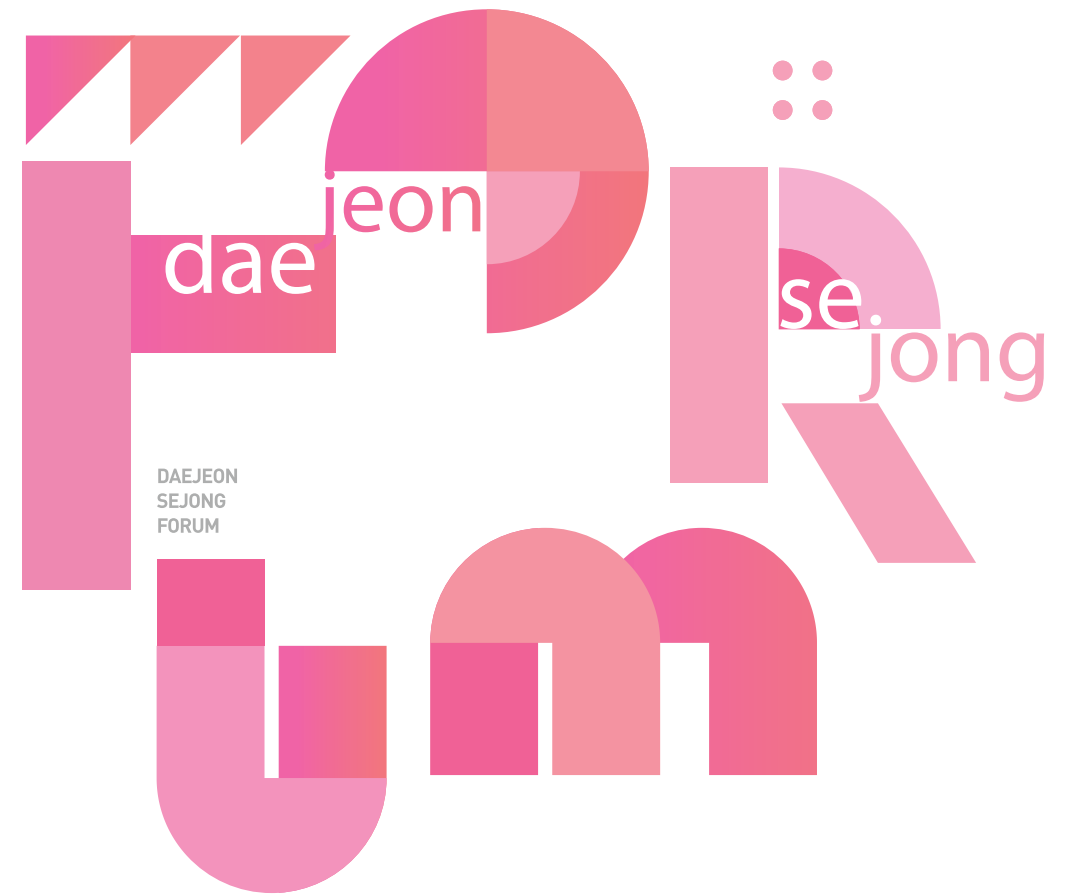


대전세종포럼

기획특집 충청권 광역생활(경제)권 구상을 위한 방향과 과제

새로운 국가공간 구상의 제안 "연대와 협력을 통한 유연한 스마트국토 구현"
 충청권 광역공간 구상의 전제
 충청권 산업네트워크 기반의 산업성장 전략 - 충청권 산업 ATLAS 분석을 중심으로 -
 충청권 광역경제권 구상과 관광연계 협력 방향
 충청권메가시티접근 : 국가행정수도 광역거버넌스 체제구축

DAEJEON
SEJONG
FORUM
www.dsi.re.kr



시민이 행복한
미래 대전·세종만들기

MISSION



VISION

시민행복과 상생협력을
선도하는 창의적 연구기관

목표 및 추진전략



충청권 광역생활(경제)권 구상을 위한 방향과 과제

2021 봄 통권 제76호

Contents

05	권두언
07	인터뷰 정재근 대전세종연구원 원장
16	기획 특집 새로운 국가공간 구상의 제안 “연대와 협력을 통한 유연한 스마트국토 구현” 차미숙 국토연구원 선임연구위원
30	충청권 광역공간 구상의 전제 성장환 LH 토지주택연구원 균형발전·글로벌연구실장
42	충청권 산업네트워크 기반의 산업성장 전략 - 충청권 산업 ATLAS 분석을 중심으로 - 김윤수 산업연구원 국가균형발전연구센터 연구위원
60	충청권 광역경제권 구상과 관광연계 협력 방향 윤동환 공주대학교 관광&영어통역 융복합학과 교수
80	충청권메가시티접근 : 국가행정수도 광역거버넌스체제구축 김상봉 고려대
120	정책이슈/글로벌이슈 탄소중립 사회를 위한 정부의 정책 방향과 과제 이유진 녹색전환연구소 이사/국무총리 그린뉴딜 특별 보좌관
136	탄소 중립을 위한 지방정부의 대응방안 유종의 한국기후변화연구원 에너지환경연구실장
150	연구원 비전 2040 연구원 혁신 방향과 전략/대전세종연구원 20주년 도약 방안 강영주 대전세종연구원 미래기획실장

대전세종포럼 제76호
봄 특집호

권두언

정재근 대전세종연구원 원장

대전세종포럼의 논의 주제가 사회적 담론으로 발전하여 우리 사회의 성장을 견인할 수 있기를 희망하면서 이번 호의 기획특집 주제를 “충청권 광역생활(경제)권 구상”으로 선정하게 되었습니다.

사회적 담론은 특정 시대 그 사회를 관류하는 사회구성원의 집단적 관심사의 표출입니다. 사회적 담론이 잘 발전하여 증폭되면 정부의 정책으로 채택되어 법제도의 개선과 예산의 투입으로까지 연결됩니다. 사회적 담론은 우리에게 사회구성원들의 관심사나 문제의식을 보여주는 것을 뛰어넘어 중요한 또 다른 의미를 지니고 있습니다. 사회적 담론에는 우리 사회가 장차 그렇게 되기를 희망하는 구성원의 염원이 담겨 있기 때문에 지금 우리 사회의 담론이 무엇인지를 보면 5년이나 10년 뒤 우리 사회의 모습을 예상해 볼 수 있습니다. “너의 미래 모습은 네가 현재 어떻게 생각하고 행동하는지에 달려 있다”는 것과 같은 이치입니다. 사람들이 가장 관심을 갖고 활발하게 논의하는 집단적 관심사인 사회적 담론은 사회구성원의 현재 행위를 발전적으로 유도함으로써 미래 사회의 모습을 결정하는 요인으로 작용합니다.

1960년대와 1970년대 온 국민이 “우리도 잘 살 수 있다”고 얘기하곤 하던 그 담론으로 우리는 반만년에 걸친 빈곤에서 벗어날 수 있었습니다. 1980년대 우리 사회를 지배하던 민주주의 담론은 끝내 정치 민주화를 이룩했습니다. 1990년대 우리는 풀뿌리 민주주의를 외쳤고 지방자치를 도입했습니다. 국제통화기금(IMF)으로부터 관리를 받던 이른바 외환위기 때는 우리가 뭉쳐서 기필코 극복해야 한다는, 반드시 극복할 수 있다는 사회적 담론을 통해 전 국민을 아우르는 ‘금반지 기부 열풍’을 이끌어냈습니다.

이처럼 우리 사회의 미래를 위해 중요한 사회적 담론은 대중의 집단지성과 시대상황의 만남을 통해 자연스럽게 형성되는 경우도 있지만, 많은 경우 사회의 리더들이 담론형성에 기여해 왔습니다. 저는 우리 사회의 대표적 지식공동체인 시도 출연연구기관이 담론형성에 기여해야 한다고 생각합니다.

대전세종연구원이 미래를 향한 진취적이고 도전적인 발전 이슈를 찾아 사회적 담론형성에 기여하기 위해서, 먼저 대한민국 주요 싱크탱크라고 여겨지는 지식인 그룹이 무엇에 관심을 쏟고 있는지 분석해 보았습니다. 12개 정부출연 국책연구원과 13개 지방자치단체출연 시도연구원 및 학회의 2020년도 연구주제를 살펴보니 코로나19, 4차산업혁명, 그린뉴딜, 광역상생, 인구정책, 일자리정책, 지역현안 등 7개 분야에 연구가 집중되었습니다. 코로나19로 인한 비대면서비스, 경제위기, 재난지원금, 고용충격, 포스트코로나 등 경제 대응 연구가 다수였고 스마트시티, 데이터랩, 미래 모빌리티, 스마트산업 등 새로운 다양한 영역의 연구가 활발히 진행되었으며 탄소중립, 에너지 전환, 그린 리모델링이 핵심 주제인 연구도 많았습니다.

그 중에 지역 간 상생협력, 광역권(메가시티) 설정, 광역철도망 등에 관한 연구가 눈에 띄었습니다. 수도권 초과밀화로 인한 지방 소멸 위기를 극복하고자 하는 권역별 광역생활권 논의가 점차 커지고 있는 상황입니다. 경남과 부산, 울산이 추진하는 동남권처럼 현재 우리 충청권은 각자의 행정권을 유지하면서 산업, 교통, 관광, 기타 분야의 문제를 해결하기 위하여 강력한 지방협력체를 도모할 수 있는 방안을 구하고 있습니다. 광역권을 어떻게 설정하느냐에 따라 정책방향이나 예산 투입의 방식이 달라지게 됩니다.

이에 대전세종포럼 봄호는 ‘충청권 광역생활(경제)권 구상을 위한 방향과 과제’를 기획특집으로 준비하였습니다. 도식적인 통합이 아니라 합리적인 균형발전과 상생발전을 이루고자 하는 충청권(중부권)의 염원을 담아 균형발전 차원의 광역생활권 구상과 발전전략, 산업·관광·행정 체계를 구축하기 위한 방안을 짚어 보았습니다. 그리고 글로벌이슈인 탄소중립에 대한 담론은 앞으로도 지속적인 정책탐구를 해나갈 것입니다.

연구자들의 관심을 받고 있는 연구결과는 언젠가 담론의 폭발로 사회의 변화를 견인하는 촉매제가 될 것이라고 생각합니다. 더불어 미래에 대한 문제의식을 사회적 담론으로 이끌어갈 수 있는 연구를 선도해야 우리 사회가 발전할 수 있다고 생각합니다. 서로 묻고 토론하는 과정을 통해서 더 나은 사회로 진전할 수 있다는 희망을 그려봅니다. 많은 관심을 바라며 앞으로 대전세종포럼을 통해 제기된 우리의 담론이 지역의 성공적인 미래를 이끌어 갈 수 있는 활발한 논의의 장으로 펼쳐지기를 소원합니다. 감사합니다.

대전세종포럼 제76호
봄 특집호

Interview

지난 2월 26일 대전광역시 허태정 시장님을 모시고 올해의 정책방향 및 시정 전반에 걸친 이야기를 나누는 시간을 가졌습니다.

인터뷰 정재근 대전세종연구원 원장



Q. 전년도 시정 중 역점을 두었거나, 기억에 남는 성과는?

A. 지난해는 그간 해묵은 과제들을 본 궤도에 올려놓은 의미있는 한 해였습니다. 그 중 가장 값진 성과는 혁신도시 지정입니다. 15년 넘게 끌어온 지역 숙원사업을 150만 시민을 비롯한 정치권, 사회·경제단체, 언론 등 모두가 함께 뜻을 모으고 힘을 합쳐 이뤄낸 결실이라 더 뜻깊은 성과라 하겠습니다. 혁신도시는 대전역세권, 연축지구를 비롯한 원도심 지역의 획기적인 발전의 전기가 될 것입니다. 아울러, 20년 넘게 지지부진하던 도시철도 2호선 트램 건설도 기본계획이 승인되면서 2027년까지는 개통될 예정이고, 지역의 숙원사업이었던 대전의료원 건립사업도 예타 면제 사업으로 확정되어 양질의 공공보건 의료서비스를 제공할 수 있는 계기가 마련되었습니다. 특히 코로나 위기를 겪으면서 시민들의 안전한 삶을 지키는 일이 얼마나 중요한지 절실하게 느낀 한 해여서 더욱 필요한 일이었습니다. 앞으로 대전 시민들이 믿고 의지할 수 있는 도시가 될 수 있도록 행정인력 전체와 함께 항상 준비하는 자세를 잊지 않겠습니다.

Q. 대전 시민들도 대전시가 코로나 대응을 안정적으로 잘한 지자체로 인식하고 있습니다. 공항에 도착한 입국자들을 새벽까지 대전역에서 기다렸다가 목적지까지 안내하고 자가 격리 의무를 잘 지키도록 유도하는 일이 얼마나 어렵고 힘든 일이겠습니까? 이는 시 공무원들의 헌신과 유연한 리더십, 지방자치를 통해 배운 성숙한 시민의식의 결과라고 생각합니다. K-방역이 지방자치의 힘이라는 걸 중앙정부 차원에서 선언해주길 기대하는데요.

A. 이번 코로나 위기 때처럼 효과적으로 중앙과 지방의 협력이 잘 이루어진 적이 없었습니다. 중대본 회의에 참석한 어느 장관님이 하신 말씀인데요 “지방자치단체가 이렇게 많은 일을 하는 줄 몰랐다”고 합니다. 지역에서 자율적인 행정력을 실행하는 지방자치의 역사가 없었다면 이러한 대처가 쉽지 않았을 것입니다. 역으로 K-방역 덕분에 지방자치의 수준이 많이 올라갔다는 점을 인정하지 않을 수 없을 것 같습니다. 온 국민의 백신 접종이 시작되고 있고 지방 행정의 노력이 더 필요한 상황이므로 원장님 말씀처럼 다음 주에 총리님 참석이 예정되어 있는 행사 때 총리님을 뵈면 (실제 이루어질 지는 모르겠습니다만) K-방역 성공에 대한 지방자치와 지방정부의 역할에 대한 중앙정부의 공식적인 언급을 요청드리겠습니다.

Q. 2021년 시정 방향과 중점 사항은?

A. 2021년은 미래도시 대전이 대한민국 혁신성장을 선도하는 중심도시로 도약하는 해로 기억되길 바랍니다. 먼저, 충청권 메가시티 구축을 시작으로 대상 지역을 확장하여 중부권 메갈로폴리스의 거점이자 모도시로서 상생·협력 기반을 다지고, 광역도시기능을 강화하여 지역을 넘어 국가균형발전을 주도하는 도시로 성장해 나갈 것입니다. 한국판 뉴딜의 메카로 대덕특구 일원에 디지털 융복합 산단을 조성하고, D.N.A에 기반한 스마트 시티 조성 등을 통해 지역산업을 디지털 경제체제로 전환하려 합니다. 또한, 기후변화에 대응해 2030년까지 탄소배출량 30% 감축을 목표로 저탄소형 도시·생활 인프라를 구축하고 기후변화대응 시민위원회 발족 등 지속가능한 탄소중립도시로 미래도시 대전을 만들고자 합니다.

Q. 저희 대전세종포럼 제76호에도 시장님의 비전과 관계된 내용이 중심 주제로 실려 있습니다. 그 중에 최근 이슈가 되고 있는 충청권 메가시티 등 광역생활경제권에 대한 견해를 듣고 싶습니다.

A. 지난해 11월에 충청권 4개 시도는 충청권 광역생활경제권 추진에 합의하고 사회·경제·문화 전 분야에 걸쳐 상호협력할 것을 약속했습니다. 충청권은 광역생활경제권을 형성하여 규모의 경제를 실현하고 지역 경쟁력을 확보할 계획입니다. 무엇보다 생활경제권에 속한 사람들이 서로 오고가며 경제활동의 무대를 공유하는 인프라 구축이 필수이기 때문에 메가시티 구축의 첫 발걸음으로 작년 12월 충청권 광역철도망 구축을 공동건의 하였습니다. 이를 시작으로 광역교통망 건설, 생활기반시설 구축, 광역사업 추진 등 충청권이 국가의 중심축이 될 수 있는 기반을 마련할 생각입니다. 이를 위해 4개 시도 합동으로 메가시티 기본구상 연구용역을 추진하고 시도민의 의견을 수렴할 민관협의체를 구성하려 합니다. 또한, 충청권 행정협의회를 메가시티 업무를 총괄할 컨트롤타워로 기능을 확대하고, 장기적으로 광역행정조합 등 광역 통합 거버넌스 구축에 대해서도 논의할 예정입니다.
인프라구축과 함께 수도권 과밀화를 막고 지역 중심의 혁신성장을 이루기 위한 행정수도의 실질적 완성이 이루어져야 합니다. 세종시가 행정수도로서의 위상과 그에 걸맞는

기반을 구축하기 위해선 많은 시간과 인프라가 필요하지만, 대전-세종이 협력하면 훨씬 더 효과적이고 빠르게 그 기반을 갖출 수 있습니다. 대전과 세종이 통합되면 200만 이상의 광역도시가 되고, 국가균형발전을 이끌어갈 주체가 될 수 있습니다. 실제적으로 사업을 위한 예산 확보에도 유리합니다. 이미 대전과 세종은 지난해 11월 상생협력 업무협약을 체결하였고, 도시철도 1호선 세종 연결사업 등 6개 분야 32개 협력과제를 선정하여 동반자 관계를 더욱 공고히 구축해 나가고 있습니다.

Q. 저희 대전세종연구원도 대전과 세종 연구실간 실질적인 통합을 이루고자 애를 쓰고 있고 앞으로도 더욱 노력하겠습니다. 이번 호에는 글로벌 이슈인 탄소중립사회를 위한 정부와 지방정부의 대응방안도 실려 있는데 탄소중립화에 대한 비전을 들려주십시오.

A. 우리 시는 건물과 수송 부문이 온실가스 배출의 주요 발생원으로 주거용 건물 중심의 에너지 소비도시이며, 자가용 승용차가 중심인 교통체계를 가지고 있는 게 현실입니다. 이러한 어려움을 극복하고, 도심 곳곳 어디서나 일상에서 녹색복지를 누릴 수 있는 '삶이 건강한 산소도시'로 발전하기 위해 2030년까지 탄소배출량을 30% 감축하고 2050년 순배출량 제로(0)를 목표로 탄소배출량 감축을 추진하겠습니다. 구체적으로 2050년까지 천 개의 도시숲 조성과 함께 대중교통 중심 청정모빌리티 선도도시 기반을 조성하겠습니다. 도시철도 2호선 완공, 지능형 교통시스템 구축 및 타슈 공유자전거 2만대를 보급하고 전기·수소 시내버스와 전기택시도 확대하겠습니다. 장기적으로는 전체 시내버스와 택시의 친환경차 전환을 구상중입니다. 또한 미래에너지 기술개발의 허브도시로 성장하기 위해 신재생에너지 보급을 확대하겠습니다. 2022년까지 공동주택 1만호 미니태양광 보급, 2025년까지 민간 태양광발전시설 지원과 연료전지 발전시스템 확대로 신재생에너지 전력공급을 3%(현재 0.65%)까지 확대할 예정입니다. 특히 올해는 과학비즈니스벨트 신동지구에 세계 최대 규모인 태양광 기업공동활용연구센터를 착공하여 미래에너지 기술개발 허브도시 원년이 되도록 하겠습니다.

Q. 대전형 일자리에 대한 계획은?

A. 코로나19로 인해 사회적 양극화는 더욱 가속화 되었습니다. 시민의 기본적 삶과 양극화



해소의 근본적인 문제해결은 안정적인 일자리 보장입니다. 당장의 생존위기를 해소할 단기적 처방도 필요하지만, 중장기적인 고용대책이 필요합니다.

2030년까지 1조 규모의 대전형 뉴딜펀드를 마련하고 충남대와 KAIST 사이에 스타트업파크와 재도전 혁신캠퍼스, 원도심에 소셜벤처 창업특구를 조성하고자 합니다. 우리가 가지고 있는 과학기술을 기반으로 우리 지역에서 벤처·창업이 활발하게 일어나고 유망한 창업·벤처기업이 세계적인 유니콘기업으로 성장할 수 있도록 본격 지원할 생각입니다. 올해부터 대전형 뉴딜을 본격 추진, 2025년까지 일자리 13만개를 창출할 계획입니다. 대덕특구를 한국판 뉴딜의 메카로 혁신하여 특구 일원에 디지털 융·복합 산단을 조성하고, 뿌리산업 디지털화, 스마트상점 육성 등 지역산업 전반을 디지털 경제체제로 전환하겠습니다. 바이오, 나노 및 센서, 무선통신, 드론 등 첨단 산업을 적극 육성하고, 서구평촌일반산업단지 등 산업단지에 고용 인원이 많은 기업을 유치하여, 보다 많은 취업의 기회를 제공할 것입니다. 이 외에도, 지역주도형 청년일자리 사업, 지역산업 맞춤형

일자리 사업, 시-자치구 협력 공공일자리 사업 등을 통해 중·장년층과 취약계층 등을 위한 맞춤형 일자리를 지속적으로 발굴할 것입니다.

Q. 코로나19 백신접종이 시작되었는데요, 우수한 코로나19 대응을 위해서는 성숙한 자치분권의 힘이 필요할텐데요

A. 백신접종은 2월 26일 전국 동시 개시에 맞춰 요양병원(53개소)과 요양시설(123개소) 입소자·종사자를 대상으로 시작되었습니다. 요양병원은 자체 접종을 실시하고, 요양시설은 보건소 등을 통해 접종이 진행됩니다. 2차적으로 화이자 백신이 도착하면 코로나19 치료병원 종사자를 대상으로 3월 중 접종이 진행될 예정입니다. 그간 우리 시는 예방접종 시행추진단과 민관합동 신속대응팀 등 전담체계를 구축하였고, 5개구와 협력하여 접종센터를 선정하고 시설·장비 등 준비에 만전을 기하고 있습니다. 백신접종 시작과 함께 이상 반응 등에 대한 모니터링을 철저히 하고, 종합병원과 협조하여 응급대응체계도 마련했습니다. 방역 대응에서도 그랬듯이 백신접종에서도 시민들의 질서 있는 참여와 성숙한 시민의식을 통해 원활한 접종이 이루어질 것으로 확신합니다.

Q. 코로나19로 어려운 상황에서 온통대전이 큰 성과를 나타내고 있습니다. 소비증대 등 지역문제 해결에도 유용하게 활용되고 있다고 하는데 앞으로의 활용 확대 방안은?

A. 코로나19로 인한 지역경제 피해 최소화과 경제 안정화를 위해서는 소비 촉진과 지역경기 부양대책이 필요합니다. 우리 시는 그동안 지역 내 소상공인의 실질적 매출 증대를 지원하였습니다. 2020년 9천억 원으로 70만 명에게 발급한 온통대전을 올해는 1조 3천억 원으로 확대 발행하려고 합니다. 온통대전은 대전형 긴급재난생계지원금 등 정책수당은 물론 온통대전물, 전통시장 온라인 장보기, 온통세일 개최, 온통배달 플랫폼 등으로 위축된 지역경기 활력을 확보하는 중요 수단으로 자리매김하였습니다. 온통대전 기부 플랫폼 운영, 기업 동행협약, 동행 서포터즈 운영과 함께 고령자와 스마트폰 미소지자를 위한 오프라인 전담창구 운영 등을 통해 공동체 기능 강화와 배려문화 확산에도 기여하였습니다. 앞으로 온통대전은 캐시백 확대와 온통세일 등 연계이벤트 확대, 온통대전물 등의 온라인 쇼핑 기능 강화, 온통배달 플랫폼의 본격적인 운영, 모바일형 온통대전 도입 등

으로 사용을 확대하여 코로나19 피해 극복과 경제회복의 대표 수단으로 기능하게 할 것입니다. 또한, 동행 서포터즈 등을 통한 정보화 약자의 접근성 개선, 복지 전달시스템을 활용해 취약계층 이용을 지원, 온통희망 장학금 지원 등으로 나눔과 상생의 가치를 실현하는데 적극 활용하겠습니다. 명실공히 지역경제 회복의 대표 플랫폼이자 공동체 나눔 플랫폼으로서 대전을 대표하는 브랜드로 만들어 갈 계획입니다.

Q. 대전세종연구원에게 바라는 점은?

A. 대전세종연구원은 빠르고 다각적인 사회 환경 변화에 따른 시민의 삶과 욕구에 맞춰 행정서비스나 정책 방향의 결정에 많은 역할을 하고 있습니다. 앞으로도 시정 발전의 싱크탱크로서 사회이슈에 대한 전략적 대응과 미래 정책수요 발굴 등의 역할을 기대합니다. 글로벌 이슈와 정부 정책동향 등 정보 분석, 미래 정책수요 예측, 전략적 대응 방안을 강구하고, 코로나19로 제한적인 상황이지만, 각 분야에서 지역 내외 전문가 그룹 및 시민이 참여하는 토론의 장을 주도해 주시길 바랍니다.

그리고 시정 관련 및 환경 변화가 반영된 이슈와 어젠다 발굴과 토의를 지속해 나가서 대전과 세종의 통합적 연구역량을 갖추는 것은 물론, 충청권 광역연계협력을 선도하고 나아가 중부권을 아우를 수 있는 연구원으로 발전해 나가길 기대합니다.



| 기획 특집 |

새로운 국가공간 구상의 제안

"연대와 협력을 통한 유연한 스마트국토 구현"

● 차미숙 국토연구원 선임연구위원

대전세종포럼

DAEJEON
SEJONG
FORUM

새로운 국가공간 구상의 제안

"연대와 협력을 통한 유연한 스마트국토 구현"

차미숙 국토연구원 선임연구위원

1. 머리말

최근 광역지자체를 중심으로 메가시티, 행정구역 통합 등 광역적 공간전략에 대한 논의가 활발하다. 부·울·경 메가시티 전략과 대구·경북 및 광주·전남의 행정구역 통합 논의¹⁾에 이어, 2020년 11월 제29회 충청권 행정협의회에서 충청권의 동반발전을 도모하고 국가균형발전을 선도하기 위해 4개 시·도지사가 '충청권 메가시티' 추진에 합의하면서, 충청권에서도 광역적 공간전략을 구체화하기 위한 논의가 본격화될 전망이다.

이 글은 향후 전개될 광역적 공간전략 논의 및 정책 설계와 관련하여,²⁾ 인구감소·분권화 등 메가트렌드 변화에 따른 국토영향·이슈 분석과 전망을 토대로 수립한 제5차 국토종합계획(2020~2040)에서 제안한 새로운 국가공간구상_연대와 협력을 통한 유연한 스마트국토 구현의 제안배경, 기본방향, 추진전략에 대해 살펴보겠다. 그리고 광역적 공간전략의 이론적·정책적 배경을 살펴보고, 그간 국가균형발전과 경쟁력 차원에서 채택했던 국가공간전략과 이의 정책 추진경험을 살펴보았다.

1) 2020년 더불어민주당 국가균형발전·행정수도추진단은 전국을 수도권~충청권~동남권을 연결하는 그랜드 메가시티, 대구·경북-광주·전남 2개의 통합형 메가시티, 전북·강원·제주 3개 강소권 메가시티로 육성하는 3+2+3 광역권 전략을 제안하였다.

2) 국내에서 논의되고 있는 메가시티는 단일 대도시를 의미하기보다는 행정적으로는 구분되어 있으나, 핵심도시를 중심으로 통근·통학 등 일상생활 또는 경제활동이 기능적으로 연계되어 있는 대도시권을 의미하며 '광역경제권' 또는 '광역도시권'이라 할 수 있다(김예성·하혜영, 2021). 한편, 국토교통부는 2021년 정부업무보고(2.16)에서 지방의 경쟁력 강화를 지원하여 지방과 수도권이 상생하는 국가균형발전 실현을 위해 수도권에 대응할 수 있도록 지역의 '광역권' 발전계획을 제안하였다.

II. 광역적 공간전략의 이론적 배경과 정책 변천

1. 광역적 공간전략의 이론적·정책적 배경

'광역적 공간'에 대한 논의는 생물학자인 게데스(Geddes)의 연구에서 시작되었다. 게데스는 1915년 '진화하는 도시(Cities in Evolution)'에서 당시 새롭게 등장한 기술들이 도시를 확장시켜 큰 덩어리를 이루게 한다며 이를 연담화(conurbation)로 설명했다. 즉 "멀지 않은 미래에 실질적으로 하나의 거대한 도시 라인을 대서양 연안 500마일에 걸쳐 볼 수 있을 것이라는 기대는 불합리하지 않다...그 도시들의 인구를 다 합하면 거의 수백만에 달할 것..."이라고 설명하였다(임창호, 2000). 이러한 주장은 고트망(Gottmann)의 도시간 연계에 대한 실증연구로 진행되었고, 이를 메갈로폴리스(Megalopolis)라 명명하게 되면서 광역적 공간에 대한 학술적인 논의가 확대되었다.

이후 세계도시(World city) 논의와 함께 대도시권화 및 도시-주변지역간 연계 현상을 설명하려는 연구가 활발해졌고 이를 정책화하여 경쟁력있는 공간단위를 육성하려는 움직임이 확산되었다. 광역화된 공간전략에 대한 논의는 '단일도시를 중심으로 한 도시권의 확장'이라는 주장과 '도시들의 상호연결된 회랑형 연속지대'라는 주장으로 나뉘면서, 글로벌 시티-리전(Global city-region), 메가 시티리전(Mega city-region), 메가 리전(Mega region), 다중심 메가 시티리전(Polycentric mega city-region)³⁾ 등 다양한 광역화된 공간전략에 대한 연구가 진행되었다.

이러한 논의를 토대로 EU⁴⁾의 슈퍼 리전(Super region), 영국의 시티-리전(City-regions) 등을 비롯해 글로벌 및 국가 차원에서 광역적 공간전략을 정책화하여 채택·운영하고 있다.

2. 국내 광역적 공간전략의 추진 경험

국내 광역적 공간전략에 대한 논의와 정책 추진은 국토기본법에 의한 '국토종합계획'과 국가균형발전특별법 및 지방자치법 등에 근거를 두고 있다.

3) Hall(2006)의 다중심 메가시티리전(Polycentric mega-city region)은 약 10~50개 정도의 도시와 타운들이 상대적으로 규모가 큰 하나 이상 중심도시 주변에 군집되어 물리적으로는 분리되어 있으나 기능적으로는 네트워크 형태로 신 노동분업체계 하에서 경제적 강점을 발휘하는 지역을 지칭한다.

4) EU는 공간단위(유럽표준지역분류 NUTS)를 구분하여 INTREREG 등 지역지원 프로그램을 운영하는 한편, ESDP(Europaen Spatial Development Perspective, 1999), ESPON(European Spatial Planning Observatory Network, 2006) 등 광역적 공간전략을 수립하였다.

첫째, 국토종합계획은 국토자원의 효율적인 관리와 경쟁력 강화, 지역균형발전이라는 정책목표 달성을 위한 최상위 국가공간계획으로 계획수립 당시의 여건과 전망에 기초하여 국가공간전략을 제안하고 정책화하는 역할을 하고 있다.

제1차 국토종합개발계획(1972~1981)은 성장거점개발방식에 근거하여 4대권 8중권 17소권 등 행정구역을 초월한 광역적 공간전략을 법정계획에서 최초로 제시했다. 당시 행정구역을 넘어 국토자원에 기반하여 광역적으로 공간권역을 제안한 이유는 국토공간의 합리적 이용을 위한 인구·산업의 예측, 생산공간과 소비공간 간 흐름의 측정, 지역별 경제변화와 소득수준의 측정, 국토의 특성 파악 등이며 이러한 요소를 계획 지표로 하여 권역별로 조화된 국토공간 질서를 확립하는 데 있었다. 그러나 계획에서 제시한 공간권역이 행정구역과 불일치하여 실제로 작동하는 데는 한계가 있었다.

제2차 국토종합개발계획(1982~1991)은 서울, 부산 등 양대도시의 성장을 억제하고 국토다핵구조를 형성하여 인구의 지방정착을 도모하기 위해 전국을 28개 지역생활권으로 설정하는 한편, 생활권의 성격과 규모에 따라 대도시생활권, 지방도시생활권, 농촌도시생활권으로 구분했다. 여기서 지역생활권은 중심도시와 농촌배후지역을 결합한 공간 단위로 지형, 하천유역 등 공간적 동질성, 교통통신 등의 기능적 연계성, 경제·사회적 관련성을 토대로 지역의 성격과 개발상태를 고려하여 도시와 배후 농촌지역을 통합한 일정지역을 범위로 하며, 종합적인 계획과 개발에 적절한 규모를 의미했다. 이러한 분산형 거점개발방식에 의한 지역생활권 공간전략은 1980년대 초반 국내외 경제·사회환경의 변화로 수정계획(1987~1991)이 수립되면서 ‘지역경제권 전략’으로 대체된다. 다핵개발방식에 의한 지역경제권 전략은 서울을 포함하여 성장잠재력을 갖춘 부산, 대구, 광주, 대전과 같은 지방경제의 중추도시와 그 주변지역을 ‘국가계획의 지역화’ 단위로 삼아 사회간접자본의 권역간 불균형 투자를 조정하고 균형발전을 도모하기 위한 광역적 공간전략이었다. 그러나 지역생활권 및 지역경제권 전략은 중앙정부의 투자재원 한계와 관계부처간 이해관계 대립으로 입법화 추진 불발 등으로 제도적인 기반을 갖추지 못한 채 무위로 끝났다.

제3차 국토종합개발계획(1992~2001)은 수도권 집중 심화와 지방대도시의 중추관리기능 취약성 문제에 대한 심각성에 기초하여 ‘광역개발권 전략’을 제안하였다. 수도권에 대응할 수 있는 지방의 광역거점(counter-magnet) 육성과 세계화에 대응할 수 있는 지역경제기반 구축을 목적으로 전국에 10개 광역개발권을 지정했다. 광역개발권은 목적 및 입지 특성에 따라 광역시와 그 주변지역(지방대도시형 광역개발권), 산업단지와 그 배후지역(산업지대형 광역개발권) 또는 여러 도시가 상호 인접하여 동일한 생활권을 이루고 있거나 자

표 1. 국토종합계획과 국가공간전략의 변천

구분	제1차 국토개발계획 (1972-1981)	제2차 국토개발계획 (1982-1991)	제3차 국토종합계획 (1992-2001)	제4차 국토종합계획 (2000-2020)	제4차 국토종합계획 (2006-2020)	제4차 국토종합계획 (2011-2020)
비전 및 목표	<ul style="list-style-type: none"> • 국토이용관리 효율화 • 사회간접자본 확충 • 국토자원 개발과 자연보전 • 국민생활환경의 개선 	<ul style="list-style-type: none"> • 인구의 지방정착 유도 • 개발가능성의 전국적 확대 • 국민복지 수준의 제고 • 국토자연환경의 보전 	<ul style="list-style-type: none"> • 지방분산형 국토 골격 형성 • 분산적·자원절약적 국토이용체계 구축 • 국민복지 향상과 국토환경 보전 • 남북통일에 대비한 국토기반의 조성 	<ul style="list-style-type: none"> • 비전 : 21세기 통합국토 실현 • 더불어 잘사는 균형국토 • 자연과 어우러진 녹색국토 • 지구촌으로 열린 개방국토 • 민족이 화합하는 통일국토 	<ul style="list-style-type: none"> • 비전 : 약속하는 통합국토의 실현 • 더불어 잘사는 균형국토 • 자연과 어우러진 녹색국토 • 지구촌으로 열린 개방국토 • 민족이 화합하는 통일국토 	<ul style="list-style-type: none"> • 비전 : 글로벌 녹색국토 • 경쟁력 있는 통합국토 • 지속가능한 친환경국토 • 품격있는 매력국토 • 세계로 향한 열린국토
공간 전략	<ul style="list-style-type: none"> • 성장거점개발 방식 - 서울, 인천, 부산, 대구 • 권역별 개발방식 - 4대권 8중권 17 소권 	<ul style="list-style-type: none"> • 분산형 거점개발방식 • 지역생활권 방식 - 28개 지역생활권 (생활권별 성장거점 포함) 	<ul style="list-style-type: none"> • 다핵개발방식 • 지역경제권 개발방식 - 4개 지역경제권 (수도권, 동남권, 서남권, 중부권) 	<ul style="list-style-type: none"> • 개방형 통합국토축 - 연안국토축, 동서내륙축 • 광역개발방식 - 10대 광역개발권 (신산업기지, 대도시, 연담도시형) 	<ul style="list-style-type: none"> • 국토균형발전의 국정 어젠다화 - 행정중심복합도시, 혁신도시, 기업도시 	<ul style="list-style-type: none"> • 국토의 글로벌 경쟁력 강화 • 광역경제권 - 5+2광역경제권
추진 전략 및 정책 과제	<ul style="list-style-type: none"> • 대규모 공업기반 구축 • 교통통신, 수자원 및 에너지 공급망 정비 • 부진지역 개발을 위한 지역기능 강화 	<ul style="list-style-type: none"> • 국토의 다핵구조 형성과 지역생활권 조성 • 서울 부산 양대 도시의 성장역제 및 관리 • 지역기능 강화를 위한 교통·통신 등 사회간접자본 확충 • 후진지역의 개발 촉진 	<ul style="list-style-type: none"> • 지방 육성과 수도권 집중 억제 • 신산업시대 조성 및 산업구조고도화 • 종합적 고속 교류망 구축 • 국민생활과 환경 부문의 투자증대 • 국토계획 집행력 강화 및 국토이용 관련제도 정비 • 남북교류지역의 개발 관리 	<ul style="list-style-type: none"> • 개방형 통합국토축 형성 • 지역별 경쟁력 고도화 • 건강하고 쾌적한 국토환경 조성 • 고속교통·정보망 구축 • 남북한 교류협력 기반 조성 	<ul style="list-style-type: none"> • 행정중심복합도시 건설, 공공기관 지방이전, 혁신도시·기업도시 건설추진 • 개방형 국토축 + 다핵연계형 국토구조 7+1) 구조 	<ul style="list-style-type: none"> • 광역경제권 형성하여 지역별 특화발전, 글로벌 경쟁력 강화 • 지역특성을 고려한 전략적 성장거점 육성 - 5+2광역경제권

자료 : 대한민국정부, 제5차 국토종합계획(2020~2040) 참고 작성

원의 공동개발·관리가 필요한 지역(연담도시형 광역개발권) 등 광역적으로 개발할 필요가 있다고 인정되는 지역을 대상으로 했다. 광역개발권은 수도권에 집중된 인구와 경제력을 지방대도시로 분산하고자 하였으나, 권역내 지역구분이 행정구역 단위로 설정·개발되면서 기능지역 단위와 괴리로 인한 한계를 노정시켰다.

제4차 국토종합계획(2000~2020)은 ‘개방형 통합국토축’ 구현을 목표로 연안내륙축(환동해축, 환남해축, 환황해축)과 동서내륙축(남부내륙축, 북부내륙축) 등 그동안 ‘권역’ 위주의 공간전략에서 벗어나 ‘국토축’ 개념을 새로이 제안하였다. 그러나 2003년 출범한 참여

정부가 행정중심복합도시, 혁신도시 등 강력한 국가균형발전정책을 추진하면서 수정계획(2006~2020)으로 대체되었다. 국토축 개념은 이후 초광역개발권으로 정책화되었다. 수정계획에서는 수도권 일극중심에서 탈피하여 국가균형발전을 구현하고자 ‘다핵형 국토구조’ 구축을 목표로 하여 7+1 경제권역을 국가공간전략으로 제안하였고, 이는 광역행정구역의 기반으로 권역별 전략산업 육성과 혁신클러스터 형성을 위한 광역적 정책공간으로서 역할을 했다.

이명박정부는 재수정계획(2011~2020)을 통해 초광역개발권, 광역경제권, 기초생활권 등 3차원 지역발전전략을 제시했다. 대외적으로 초광역개발권을 중심으로 개방형 국토발전축을 형성하여 초국경적 교류·협력기반을 강화하고, 대내적으로는 5+2 광역경제권을 중심으로 거점도시권을 육성하고 광역경제권 간 연계와 협력을 통해 지역의 자립적인 발전기반을 육성하고자 했다. 광역경제권 구상은 오마에 겐이치의 국경없는 글로벌 경제시대에는 지역국가(regional state)가 경쟁의 가장 적합한 공간단위라는 주장⁵⁾에 논리적 근거를 두고 있다(김광익외, 2008). 정부는 ‘글로벌 경쟁력을 갖춘 광역경제권 창조’를 국정 목표로 설정하고 광역경제권 전략을 핵심적인 공간전략으로 채택하였다. 그리고 한반도의 지정학적 장점을 활용하면서 글로벌 경쟁력을 강화하기 위해 초광역개발권 구상을 제시했고, 현재까지 지속되고 있다.⁶⁾ 박근혜정부는 국가균형발전특별법에 의거하여 복수 기초지자체 간 연계와 협력을 통한 지역행복생활권을 핵심적인 정책공간 단위로 설정했고 중추도시생활권, 시·도경제협력권 등 광역적 공간전략도 제시했다.

둘째, 지방자치법에 의한 광역행정방식 차원에서 광역적 공간전략이 운용되었다. 광역행정(metropolitan administration)은 기존의 모도시 행정구역과 그 영향권 내에 있는 주변지역을 포함하여 행정업무를 종합적으로 처리함으로써 행정의 능률성, 민주성, 경제성을 도모하고자 하는 도시관리방식이다. 이는 행정구역의 경직성으로 인한 광역공급 및 이용시설의 비효율적인 활용을 극복하고 효율성을 극대화하여 지역개발의 시너지효과를 창출하는 전략으로, 지자체간 연계와 협력정도에 따라 사무위탁에서부터, 행정협의회, 지자

체 조합, 그리고 행정구역 통합에 이르기까지 다양하다.⁷⁾ 외국에서도 광역행정은 도시 및 인접지역 간 협력방식으로 활용되는데⁸⁾ 광역협의회, 지자체 연합·조합뿐만 아니라 특별구, 특별자치단체 등을 설치하여 복수 지자체가 공동으로 교통, 환경, 관광, 자원이용 등 분야에서 다양하게 활용되고 있다. 이밖에 중앙정부 정책의 지역적 실행을 위한 광역적 공간전략 운영사례로 문화체육관광부의 광역관광권 지정·개발, 국토교통부의 대도시권 광역교통위원회의 설치·운영 등이 있다.

우리나라의 광역적 공간전략은 중앙정부의 균형발전정책과 지방행정의 효율화라는 목적 하에 다양하게 제안·추진되어 왔다. 이들은 정책목적과 운용방식에서 다소 차이는 있으나, 중앙정부의 정책목표 달성을 위한 적정 공간범위로 광역화된 정책공간을 제안·활용한 점은 공통적이다. 그러나 계획권역과 현실 행정구역 간의 불일치 문제를 극복하기 위한 거버넌스의 구축·운영 실패⁹⁾, 대규모 개발사업 추진에 따른 중앙정부의 투자재원 한계와 지역간 갈등 초래, 광역적 공간전략을 지속적으로 뒷받침할 법·제도적 기반 미비 등으로 실제로 작동하지 못한 채 계획에 머물거나 소기의 정책 성과를 거두지 못하면서 정책 추진의 한계를 드러냈다.

III. 제5차 국토종합계획과 새로운 국가공간구상 제안

1. 계획의 비전과 목표

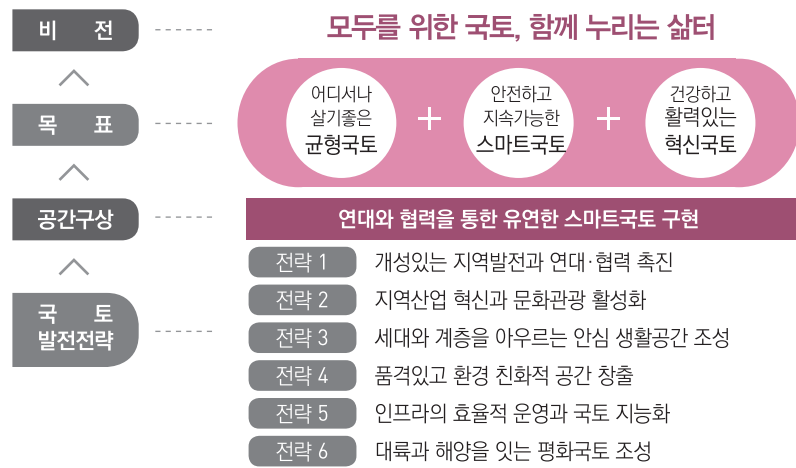
국토종합계획은 헌법과 국토기본법에 의거한 최상위 국가공간계획이다. 제5차 국토종합계획(2020~2040)은 현재와 미래 세대 모두를 위한 국토의 백년대계 실현을 지향하면서 ‘모두를 위한 국토, 함께 누리는 삶터’를 비전으로 삼고 있다.

- 7) 지방자치법 전면개정(2020)을 통해 특별지방자치단체 설치 규정을 추가함으로써 지자체간 자율적인 협력에 기반하여 광역행정방식이 보다 다양해질 것으로 전망된다.
- 8) 미국의 경우, 지역간 협력촉진 및 광역행정방식은 집행용이성 기준으로 구조적 변화를 최소화하고 실행가능성이 용이한 전략(비공식적 협력, 지자체간 서비스계약, 정부협의체, 계약 등)과 구조적 변화를 수반하여 집행시 보다 복합화된 조성수단이 필요한 전략(특별구, 합병, 다목적지구, 행정구역 통합) 등 다양하다(차미숙외, 2014).
- 9) 그동안 광역협력권역에서 광역협력을 위해 다양한 예산사업들이 추진됐으나, 중앙부처별 칸막이식 예산지원, 권역내 지방자치단체 사이의 소지역주의 발흥 등으로 정책효과가 반감되었다. 그리고 광역 협력 단위의 비전과 목표가 지역의 필요에 의해 기획·합의된 게 아니라 중앙정부 주도로 만들어짐에 따라 지속적으로 추진되지 못하는 한계를 드러냈다(강현수외, 2000).

5) 오마에 겐이치는 국가의 종말(1996)에서 지역국가(regional state)의 적정 규모를 인구 500만명~2000만명으로 주장하다가, 부의 위기(2006)에서는 300만명~2000만명으로 수정 제시하면서 일본의 새로운 변명을 위해 지역국가(regional state)의 재편을 주장하였다(김광익, 2008).

6) 동서남해안및내륙권발전특별법을 제정하여 해안권 3개 권역(남해안권, 동해안권, 서해안권)과 내륙권 3개 권역(백두대간권, 내륙첨단산업권, 대구-광주연계협력권)을 지정하여 지원하고 있다.

그림 1. 제5차 국토종합계획의 비전과 목표, 전략



자료 : 대한민국정부, 제5차 국토종합계획 2020-2040.

‘모두를 위한 국토’는 다양한 세대와 계층, 지역이 균형있는 포용국가 기반을 갖추고 좋은 일자리가 있는 안전한 국토의 조성을, ‘함께 누리는 삶터’는 삶의 질, 친환경 등 우리 국민이 중시하는 핵심가치를 주거·생활·도시·국토공간에서 구현해 품격있는 국토 환경을 조성함을 의미한다.

그리고 비전을 실현하기 위한 3대 목표는 다음과 같다. 첫째는 어디서나 살기좋은 ‘균형국토’ 만들기이다. 특정 지역에 거주하는 것이 사회적·경제적 격차로 이어지지 않도록 하고, 어디에 살더라도 적절한 서비스를 누리고 기회를 실현할 수 있는 기반을 조성하고, 중앙정부 주도의 획일적 정책 추진의 한계와 부작용을 최소화하기 위해 지역의 다양성·자율성을 기반으로 균형있는 국토 조성을 목표로 한다. 둘째는 안전하고 지속가능한 ‘스마트국토’ 만들기이다. 국토의 회복력 제고를 통해 국민 누구나 어디서나 품격있고 안전한 삶을 누릴 수 있는 안심·생활국토 조성으로 초연결·초지능화 시대로 전환에 따른 국토의 지능화 실현으로 국민의 편리와 안전 증진을 목표로 한다. 셋째는 건강하고 활력있는 ‘혁신국토’ 만들기이다. 인구감소와 저성장 기조에 대응하여 지속가능한 국토기반 조성을 위해 신산업 육성기반의 마련과 지역산업생태계 회복력 제고, 문화·관광 활성화를 통한 일자리 창출과 글로벌 국가경쟁기반 강화를 목표로 한다.

2. 새로운 국가공간구상 : 연대와 협력을 통한 유연한 스마트국토 구현

제5차 국토종합계획은 인구·사회·경제·기술·환경 및 정치·행정 변화 등 메가트렌드의 변화가 초래할 국토의 영향·이슈에 대한 분석과 전망을 토대로, 미래 국토정책 비전과 목표를 실현하기 위한 새로운 국가공간구상으로 ‘연대와 협력을 통한 유연한 스마트국토 구현’을 제안하였다.

1) 기본이념과 제안배경

계획의 비전과 목표를 구현하기 위한 공간구상 수립의 기본이념 내지 원칙은 다양성과 연결성이다. 다양한 공간단위, 추진주체, 국민의 수요뿐만 아니라 분권화의 진전에 대응하여 지역성을 유지·강화하는 다양성(diversity)과 인구감소와 저성장, 기술혁신 등 여건 변화를 고려하여 국토공간의 연결성을 강화하여 가치를 창출하고 지속가능성을 확대하기 위한 연결성(connectivity) 확보에 초점을 두었다.

새로운 국가공간구상의 제안 배경은 다음과 같다. 첫째, 국민 수요(needs)에 부합하는 국토공간의 형성이다. 중앙정부 주도의 획일적·고정적인 공간정책 관행에서 벗어나, 문화·관광·교통 등 국민의 다양한 수요와 실생활을 고려해 공간정책에 대한 체감도를 높이는 한편, 행정구역 단위를 벗어나 경계의 유연화와 무경계화(borderless) 확대 추세를 고려했다.

둘째, 국토의 개발에서, 국토 관리와 활용이 중시되는 시대로의 전환이다. 성장과 개발 시대 중앙정부 주도의 국토정책 패러다임에서, 향후 인구감소와 저성장 기조에 부합하는 패러다임으로의 전환에 체계적으로 대응하는 한편, 국민의 생활편의와 효율적인 국토관

그림 2. 국민수요에 따른 다양한 공간(권역) 형성 예시



자료 : 대한민국정부, 제5차 국토종합계획 2020-2040.

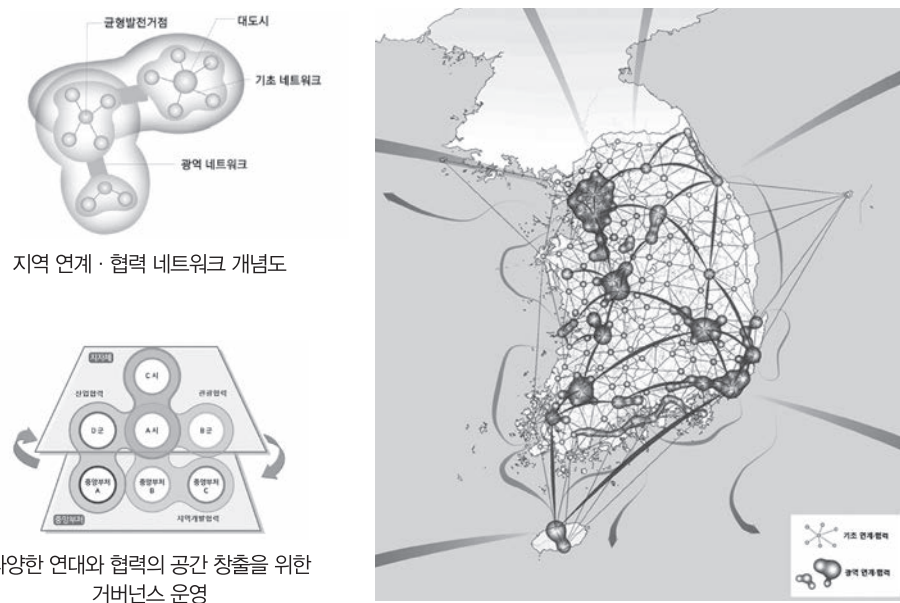
리, 미래 스마트한 공간재배치 요구를 반영할 필요성이 높아지는 추세를 고려했다.

셋째, 인구감소·저성장과 기술혁신, 분권화 등 여건 변화에 탄력적으로 대응할 필요성이 다. 인구감소와 저성장 기조에 부합하고 초연결·지능화의 가속화에 따른 지리적 경계의 유연화와 광역화 등 국토정책 패러다임의 전환에 대응해야 한다. 이에 유연한 국토공간 재편에 부합하는 다원적인 거버넌스 체계의 구축·운영을 통해 인구감소·저성장 등 여건변화에 대응하여 국토의 지속성과 회복력을 높이도록 유연한 스마트국토 공간 구현을 제시했다.

2) 연대와 협력을 통한 유연한 스마트국토 구현과 추진전략

이러한 시대적 요구와 여건변화 대응의 필요성을 고려하여 국토의 미래상이자 새로운 공간전략으로 '연대와 협력을 통한 유연한 스마트 국토' 구축을 제안하였다. 국민의 생활공간과 정책공간의 불일치를 해소하여 공간정책에 대한 체감도를 높이는 한편, 인구 감소 등 여건변화와 대도시, 중소도시, 농산어촌 등 지역 특성을 고려하여 국토공간구조 재편 요구가 높아지고 있다. 이에 지역 간의 자율적이고 다양한 협력을 통해 인구감소와 기술변화 등 여건변화에 유연하게 대응하는 동시에, 강인한 연대를 통해 위기에 직면하여 지역과 국토의 지속성 및 회복력 강화가 중요한 과제이다.

그림 3. 국토공간의 미래상 : 연대와 협력을 통한 유연한 스마트국토 구현



이 새로운 공간구상은 첫째, 국민 누구나, 지역 어디나 배제되거나 소외되지 않는 '균형 국토'를 조성하여 중앙과 지방, 지방간 탄탄한 연대(solidarity)를 구축하며, 둘째, 건강하고 활력있는 '혁신국토'를 위하여 행정구역에 얽매이지 않고 산업, 교통, 관광 등 다양한 분야에서 자유롭고 유연하게 협력체계를 구축하며, 셋째, 4차 산업혁명시대에 대응한 기술 발전을 적극 수용하고 민주적이고 소통이 활성화된 거버넌스를 통해 안전하고 지속가능한 '스마트국토' 구현을 목표로 한다.

그리고 '연대와 협력을 통한 유연한 스마트 국토' 구현을 위한 추진전략은 다음과 같다.

첫째, 혁신적 지역발전 전략이다. 대도시와 주변지역간 주요 거점간 광역 순환형 고속 교통인프라를 구축하여 지역간 연계를 지원하고, 첨단기술을 활용한 스마트 연계 강화를 유도한다. 지방대도시, 혁신도시 등 균형발전거점을 중심으로 하여 지역 내에서 적절한 삶의 질과 경제적 기회를 누릴수 있는 다중심(poly-centric) 국토공간을 조성·지원한다.

둘째, 자율적 지역발전 전략이다. 지자체, 지역주민 스스로가 지역의 특성을 살려 개성 있는 발전을 추구할 수 있도록 지역 주도의 자율적인 공간선택권을 강화한다. 그리고 일자리와 교통시설 확충, 생활SOC 확충 등에서 지역 주도의 공간 형성이 가능하도록 유연한 국토공간 형성을 촉진·지원한다.

셋째, 협력적 지역발전 전략이다. 인구감소와 저성장, 분권화 등 여건 변화에 능동적으로 대응하기 위해 행정구역을 초월하여 다양한 형태의 지역간 연대와 협력을 촉진하는 한편, 복수 지자체간 공동·협력사업의 발굴, 주요 정책의 연계, 필수시설의 공유 등 다양한 도시-지역 협력권을 육성·지원한다.

IV. 맺음말

최근 광역지자체를 중심으로 제기된 광역적 공간전략 논의는 인구감소와 분권화, 기술혁신 등의 여건 변화에 대응하기 위한 불가피한 시대적 과제다. 이러한 광역적 공간전략의 성공적인 정책화와 지속적인 성과를 도출하기 위해서는 기존의 경험을 반면교사로 삼아야 한다.

지역주도의 광역적 공간전략 논의를 정책화하고, 지속가능한 지역발전과 국가균형발전을 달성하기 위해서는 다음과 같은 관련제도의 개선이 병행되어야 한다. 첫째, 광역적 공간전략을 실행하기 위한 추진체계 및 광역거버넌스의 구축·운영방안을 모색해야 한다. 광역적 공간전략은 단일 행정구역을 넘어선 복수의 공간단위를 대상으로 하므로, 기존 행정구역체제로는 한계가 있다. 따라서 광역적 공간전략을 운영하기 적합한 광역적 거

버너스와 다양한 지역간 협력체제 운영을 위한 제도적 기반을 정비해야 한다.¹⁰⁾ 둘째, 광역적 공간전략이 단발성·일회성 국책사업 추진에 그치지않고 지속적이고 체감할만한 지역발전 효과를 거두기 위해서는 지역발전 추진방식과 재정지원제도의 개편이 필요하다.¹¹⁾ 셋째, 광역적 공간전략의 실행을 위해서는 불합리한 규제를 발굴·개선해야 한다. 지역간 연대와 협력을 저해하는 불필요한 규제는 과감히 제거해야 한다. 넷째, 광역적 공간전략의 정책화는 적합한 ‘공간범역’의 설정에서부터 시작된다. 실증적인 조사 분석에 기반(evidence-based policy making)을 두고 적합한 공간범역의 설정과 지역간 관계 분석이 전제되어야 한다. 마지막으로, 지속적인 지역간 협력과 광역적 공간전략을 추진하기 위해서는 중앙정부, 지자체 등 모든 추진주체가 동일한 언어를 사용해야 한다. 지역통계정보, 자료의 표준화·공유와 편리한 정보이용체계 구축이 필요하다.

10) 국내에서 논의되고 있는 메가시티는 과거와는 달리 지역의 인구 및 경제규모를 키우려는 광역자치단체의 자립적인 발전전략에 따라 추진되고 있다(김예성·하혜영, 2021). 이는 2022년 1월 13일에 시행될 지방자치법에 따라 특별지방자치단체의 설치·운영이 가능해짐에 따라 지역 주도의 광역적 공간전략의 실행 가능성이 높아졌다.

11) 균특회계의 목적별 계정 개편, 부처별 공모방식의 사업 지양, 지역맞춤형 사업 추진을 위한 재정지원제도 개편 등이 따라야 한다. 지역간 자율적인 협력을 통해 맞춤형 사업 발굴 및 지원과 관련해 영국의 분권협상(Devolution Deal) 사례는 참고할 만하다.

참고문헌

- 강현수, 강민규, 2020, 균형발전을 위한 광역협력사업 추진방안, 국토정책브리프 제23호, 2020.7.20, 국토연구원.
- 김광익 외, 2008, 국토경쟁력 강화를 위한 광역경제권 설정 및 발전구상, 국토연구원.
- 국토교통부, 2021.2.16, 2021년 국토교통부 주요업무 추진계획.
- 김예성, 하혜영, 2021, 지방자치단체 광역협력사업 추진 현황과 향후 과제, 국회입법조사처.
- 대한민국정부, 제1차 국토종합계획 1972-1982.
- 대한민국정부, 제2차 국토종합계획 1982-1991.
- 대한민국정부, 제3차 국토종합계획 1991-2000.
- 대한민국정부, 제4차 국토종합계획 2000-2020.
- 대한민국정부, 제4차 국토종합계획 2006-2020.
- 대한민국정부, 제4차 국토종합계획 2011-2020.
- 대한민국정부, 제5차 국토종합계획 2020-2040.
- 민성희외, 2019, 국토 균형발전을 위한 공간전략 연구, 국토연구원.
- 임창호(역), 2020, 내일의 도시, 한울.
- 차미숙외, 2014, 지역행복생활권 실현을 위한 지역간 연계협력 활성화 방안 연구, 국토연구원.
- 차미숙외, 2020.2, 제5차 국토종합계획(2020~2040) 추진방향, 도시정보, 대한국토·도시계획학회.
- Hall, P. and K. Pain, 2006, The Polycentric Metropolis : Learning from Mega-city Regiona in Europe, Routledge.



| 기획 특집 |

충청권 광역공간 구상의 전제

● 성장 환 LH 토지주택연구원 균형발전 · 글로벌연구실장

대전세종포럼

DAEJEON
SEJONG
FORUM

충청권 광역공간 구상의 전제

02

성장환 LH 토지주택연구원 균형발전·글로벌연구실장

1. 역동적이고 다이나믹한 충청권 광역공간구조

대한민국 사회가 고도의 성장기를 뒤로하고, 오히려 인구의 정체와 감소, 국토기반시설의 노후화 등 전형적인 선진국형 안정지표를 나타내고 있는 이때에, 충청권은 세종특별시, 내포신도시 등의 대형사업과 더불어 수도권의 영향 확대에 따른 충청북부권의 수도권화 등 유독 격동의 시기를 보내고 있다. 이러한 측면에서 충청권의 광역공간을 진단하고, 이에 대한 발전방향을 알아보는 것은 매우 의미가 있다.

그러나, 무릇 어떠한 도시나 지역의 공간을 분석하고, 이에 대한 미래의 구상과 전략을 제시한다는 것은 매우 많은 가정을 전제해야 한다. 공간분석의 방법과 요소를 어떻게 선정하는가에 대한 변수와 이의 변화분석의 기간을 얼마나 볼 것인가에 따라 확연히 다른 결과가 나올 수도 있다.

더구나 거기에서 인위적인 임팩트가 가해지고 이로 인해 공간의 광역적 분석과 예측이 필요해진다면, 이는 더욱더 다양한 분석결과를 도출할 수 있다. 그러므로 자연히 공간분석의 추이결과에 따른 미래의 예측과 구상·발전전략 못지않게, 분석과 계획의 수립주체가 구상하는 추진정책과 개발의 실현에 더 많은 무게를 둘 수밖에 없다. 이는 <그림 1>과 같이 각 주체에서 수립한 공간발전계획을 비교하면 쉽게 인지할 수 있는 부분이다. 그러므로 본고에서 충청권의 광역공간 전반에 대한 분석과 구상, 그리고 이의 발전전략을 제시하는 것은, 충분한 자료제시를 근거로 한 객관적 분석을 동반하기에 한계가 있을 수밖에 없다고 사료된다.

이에 필자는 지난 2003년부터 20년 가까이 추진되어 온 세종시의 조성 등으로 인해, 가장 역동적 변화를 겪고 있는 충청권 광역공간의 발전을 위해, 우선적으로 관심을 가지고

짚어봐야 할 부분이 무엇인지에 대해 고민해 볼 필요가 있다고 사료된다.

본 고에서는 위에서 언급한 한계를 인정하는 동시에 충청권 광역공간의 구조를, 인구구성에 따른 충청권의 공간적 특징, 대전·세종·청주(대세청) 등 충청권 거점지역의 유효성, 중주도시 대전의 중심성과 위상, 신발전중심축의 도시들의 성장 등을 중심으로 충청권 광역공간구조의 방향성을 제안하고자 한다.

그림 1. 충청권 수립주체별 공간계획



자료 : 충청남도(2018); 충청북도(2019); 대전광역시 외(2010); 건설교통부(2007)

II. 충청권 공간구조의 관심요소

충청권의 광역공간에 가장 영향을 크게 준 요인은 여러 가지가 언급될 수 있겠으나, 필자는 다음의 몇 가지를 제시하고자 한다. 첫 번째가 행정중심복합도시의 건설과 행정수도의 추진 및 이에 따른 대전, 청주의 거점 중심성 변화이다.

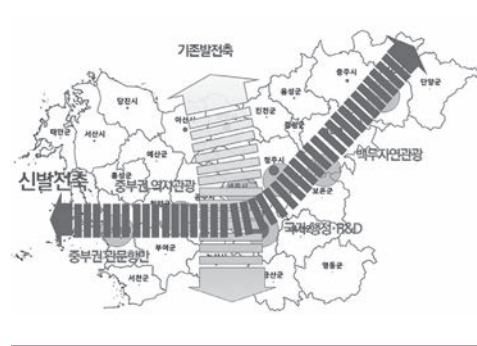
다음은 수도권의 확장과 이에 따른 충청북부권의 급성장 그리고, 남북의 기존 경부축에 대응하는 내포신도시 건설과 기업도시 충주권 성장을 통한 동서 신발전축의 추진을 들 수 있다.

그림 2. 충청권 광역도시계획권 공간구조



자료 : 대전세종연구원(2019)

그림 3. 충청권 기존발전축과 신발전축(구상)



자료 : 대전세종연구원(2019)

III. 주요 거점지역들의 유효성은 여전한가?

앞에서 제시한 주요 요인들의 효과를 파악하기 위해서는 각기 다른 위계의 거점기능도 시들(지역)의 중심성 분석을 통해 변화를 엿볼 수 있다.

1. 수도권 인접도시로의 인구유입은 계속 진행 중인가?

2010년부터 2019년까지 10개년 충청권 도시의 인구변화를 살펴보면, 인구가 증가한 지역은 세종시, 청주시, 충주시, 증평군, 진천군, 괴산군, 음성군, 천안시, 아산시, 서산시, 당진시, 홍성군 등 12개 지역으로 나타났다.

인구증가율 순으로 살펴보면, 세종시가 314.7%로 가장 높게 나타났으며, 진천군(33.2%), 아산시(21.3%), 천안시(18.0%) 등의 순서로 나타났다. 반면, 인구감소세가 두드

러진 지역은 공주시(-14.6%), 서천군(-10.9%), 부여군(-10.4%) 등으로 나타났다.

공간적으로 살펴보면, 수도권과 인접한 지역(진천군, 아산시, 천안시, 당진시, 홍성군, 증평군 등)에서 인구 증가를 경험하고 있음을 확인할 수 있다. 이와 같은 현상은 행정수도, 혁신도시, 도청이전지역이라는 정책적 특수성이 존재하는 세종시, 진천군, 홍성군을 제외하더라도 수도권의 확산이 여전히 진행되고 있다는 점을 알 수 있다.

한편, 충청권의 남부지역인 부여군, 서천군, 논산시, 금산군, 옥천군, 영동군에서는 인구 감소가 뚜렷하게 나타나고 있어 향후 이들 지역에서 인구소멸 등 인구감소에 대한 대응이 필요할 것으로 예측되고 있다. 즉, 충청권의 인구증가(도시발전)는 북쪽 지역에서 활발히 이루어지고, 남쪽지역에서는 인구감소(도시쇠퇴)가 진행되는 '북고남저'의 도시발전 특성을 보이고 있는 것이다.

표 1. 2010년~2019년간 충청권 도시의 인구증가율

(단위 : 명, %)

구분	지역명	2019년	2010년	증가율	구분	지역명	2019년	2010년	증가율
1	대전시	1,493,979	1,518,540	-1.6	15	공주시	108,629	127,260	-14.6
2	세종시	346,275	83,504	314.7	16	보령시	104,162	108,865	-4.3
3	청주시	853,714	817,794	4.4	17	아산시	333,074	274,552	21.3
4	충주시	216,070	211,295	2.3	18	서산시	179,151	163,055	9.9
5	제천시	136,242	138,779	-1.8	19	논산시	122,981	130,311	-5.6
6	보은군	33,453	35,328	-5.3	20	계룡시	43,188	43,269	-0.2
7	옥천군	51,770	54,725	-5.4	21	당진시	173,024	148,337	16.6
8	영동군	49,591	50,985	-2.7	22	금산군	54,596	57,578	-5.2
9	증평군	38,171	33,928	12.5	23	부여군	67,984	75,862	-10.4
10	진천군	87,157	65,444	33.2	24	서천군	54,205	60,848	-10.9
11	괴산군	40,149	37,402	7.3	25	청양군	32,359	32,945	-1.8
12	음성군	104,434	96,214	8.5	26	홍성군	102,872	89,603	14.8
13	단양군	29,970	32,087	-6.6	27	예산군	81,488	88,228	-7.6
14	천안시	672,556	570,109	18.0	28	태안군	64,115	63,941	0.3

주 : 2010년 세종시 자료는 연기군, 청주시 자료는 청주시와 청원군의 합산, 당진시는 당진군의 자료임
 자료 : 각 시·군별 기본통계(통계포털)의 자료를 활용하여 저자 재구성

2. 「대·세·청」 생활권의 중심성은 여전한가?

충청권 공간구조에 대한 다양한 자료를 토대로 볼 때, 대전·세종·청주권은 충청권의 강력한 중심생활권으로서 역할을 수행하고 있다.

대전·세종·청주권의 도시기능(인구, 생산가능인구, 학생수, 종사자수, 병상수, 전입수) 집중도는 다음 <표 2>에서 볼 수 있는데, 2010년의 경우 전체 도시기능의 44.42%가 대전·세종·청주권에 집중하고 있으며, 2019년의 경우에는 49.01%로 대전·세종·청주권으로의 집중이 가속화되고 있다는 점을 알 수 있다. 또한, 2010년 대비 2019년의 도시기능별 집중도의 변화를 살펴보면, 모든 도시기능에서의 집중도가 증가함을 알 수 있는데 이와 같은 대전·세종·청주 중심의 생활권 형성으로 인하여 충청권에서는 천안시나 아산시를 제외한 다른 지역에는 거점적 역할을 수행할 도시가 없는 상태이다.

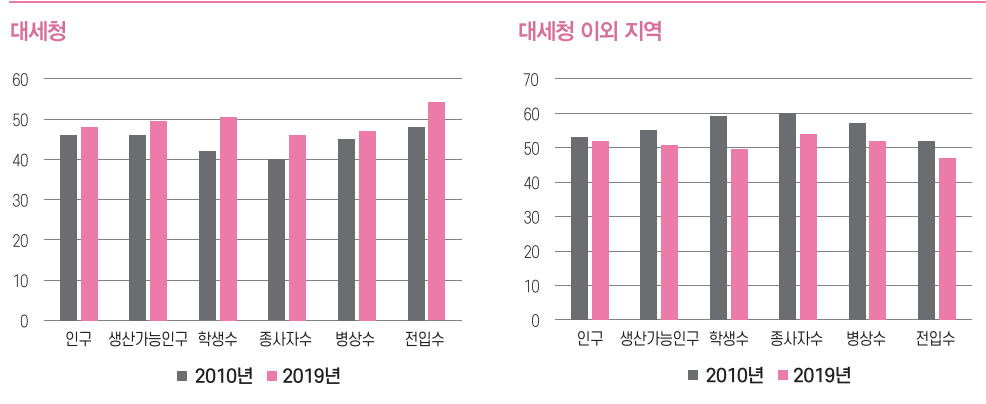
표 2. 2010년, 2019년 충청권에서 대전·세종·청주권의 점유비중

(단위 : %)

구분	2010년			2019년		
	대전·세종·청주	기타지역	합계	대전·세종·청주	기타지역	합계
인구	46.44	53.56	100.0	47.47	52.53	100.0
생산가능인구 (15~64세)	45.45	54.55	100.0	49.63	50.37	100.0
학생수	42.11	57.89	100.0	50.50	49.50	100.0
종사자수	40.42	59.58	100.0	45.65	54.35	100.0
병상수	44.51	55.49	100.0	47.48	52.52	100.0
전입수	47.59	52.41	100.0	53.35	46.65	100.0
평균	44.42	55.58	100.0	49.01	50.99	100.0

주1 : 2019년의 대전시, 세종시의 학생수는 2018년 기준임
 주2 : 2010년의 세종시 자료는 연기관 자료에 기초함
 자료 : 각 시·군별 기본통계(통계포털)의 자료를 활용하여 저자 재구성

그림 4. 대전·세종·청주권의 도시기능 점유비중 변화(2010년-2019년 비교)



3. 광역충청권에서 중주도시 대전시의 중심성은 어떠한가?

2019년 기준, 대전·세종·청주권과 기타 지역(충북, 충남)의 중심성과 연관성을 살펴보면, 대전시는 충청권에서 지속적으로 거점도시를 넘어 수위도시로서 역할을 담당하고 있는 것으로 나타났다. 아래 <표 3>에서 나타난 바와 같이 대전시의 중심성과 연관성 지수 평균은 28.04%로, 세종시보다 약 4.6배, 청주시보다 약 2배 높으며, 청주시를 제외한 충청북도의 10개 시·군, 충청남도의 15개 시·군을 합친 결과를 감안하더라도 대전시가 충청권에서 차지하는 중심성은 여전하다고 볼 수 있다.

근래에 들어, 세종시 출범 이후 세종시로의 순유출이 심화되는 경향을 보이고 있으나 대전시의 충청권내 위상을 고려하면 충청권 수위도시로서의 역할은 향후에도 지속될 것으로 판단된다.

표 3. 대전·세종·청주권과 기타 지역의 중심성과 연관성(2019년 기준)

도시명	인구	생산인구	학생수	종사자수	병상수	전입수	평균
대전시	26.32	27.77	28.81	26.03	31.51	27.77	28.04
세종시	6.11	6.12	6.41	4.87	1.94	10.76	6.04
청주시	15.04	15.74	15.28	14.75	14.03	14.82	14.94
기타 (충북, 충남)	52.53	50.37	49.5	54.35	52.52	46.65	50.98
합계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

주 : 충북도는 청주시 자료 제외
 자료 : 각 시·군별 기본통계(통계포털)의 자료를 활용하여 저자 재구성

한편, <표 1>에서 나타난 바와 같이 2019년 기준, 대전시의 인구는 2010년에 비해 -1.6% 감소한 149만여 명으로 집계되고 있다. 아래 <표 4>는 비교가능한 시간적 범주인 2017년과 2019년의 지표를 활용하여 대전시의 충청권내 중심성과 연관성을 비교한 것이다.¹⁾ 이 자료에 따르면, 인구, 생산인구, 종사자수 등 인구 관련 지표는 정체 내지 감소하고 있음에도 학생수와 병상수는 오히려 증가함으로써 전체적인 평균은 오히려 증가하고 있는 것을 확인할 수 있다. 분석 결과는 다소 단편적이기는 하나 학생수는 교육 여건, 병상수는 의료 여건을 대표할 수 있는 지표라는 측면에서, 충청권내 도시기능의 수위도시로서 대전시가 차지하는 영향이 크다는 점을 시사한다. 인구, 생산인구, 종사자수가 줄어들고 있음에도 다른 주

1) 최근 충청권의 공간구조 변화 속도를 고려하면 2017년부터 2019년까지의 3개년 추이 관찰은 적절한 범위인 것으로 판단된다.

변 도시에 비해 충분히 잘 갖추어진 도시기능으로 인해 대전시의 충청권내 기능 종주성은 높아지고 있다. 교육과 의료 여건을 중요시하는 사회적 영향이 반영된 분석 결과로도 해석가능할 것이다.

표 4. 대전시의 충청권내 중심성과 연관성(2017년, 2019년 비교)

구분	인구	생산인구	학생수	종사자수	병상수	평균
2019년	26.32	27.77	28.81	26.03	31.51	28.09
2017년	27.06	28.51	27.46	26.51	28.47	27.60

자료 : 대전시 기본통계(통계포털)의 자료를 활용하여 저자 재구성

4. 동서 신발전축의 중심도시들(지역)은 성장하고 있나?

앞서 살펴본 ‘동서 신발전축(구상)’상 대안 도시로 부상하고 있는 충주시와 홍성군, 그리고 기존 경부발전축에 따라 전통적인 산업벨트이자 교통결절지로 성장한 천안시와 아산시의 중심성과 연관성을 비교·분석한 결과는 아래 <표 5>와 같다.

표 5. 기존 발전축과 신발전축 주요도시 간 중심성과 연관성(2017년, 2019년 비교)

구분	2017년				2019년			
	천안	아산	충주	홍성	천안	아산	충주	홍성
인 구	11.58	5.83	3.80	1.79	11.85	5.87	3.81	1.81
생산인구	12.11	5.62	3.76	1.64	12.48	5.68	3.75	1.66
학생수	13.05	5.58	3.83	2.11	14.30	7.72	3.97	2.14
종사자수	12.08	7.27	3.86	1.64	12.00	7.36	3.86	1.65
병상수	11.53	4.84	3.79	2.12	12.77	4.99	3.56	2.12
전입수	11.21	7.02	2.10	1.56	12.30	5.16	4.44	1.31
평 균	11.92	6.03	3.52	1.81	12.62	6.13	3.90	1.78

자료 : 각 시·군별 기본통계(통계포털)의 자료를 활용하여 저자 재구성

홍성군은 충남도청 이전 신도시인 내포신도시가 위치해 있고, 충주시는 신 북부수혜권의 기업도시로서, 최근 활발한 논의가 이루어지고 있는 충청권의 공간구조 재편에 있어서 지속적으로 언급되고 있는 지역이다. 분석 결과를 살펴보면, 기존 발전축인 천안과 아산은 여전히 충청권내 중심성과 연관성이 상위권 수준으로 나타났으며, 2017년 대비 2019년의 뚜렷한 증가를 관찰할 수 있다.

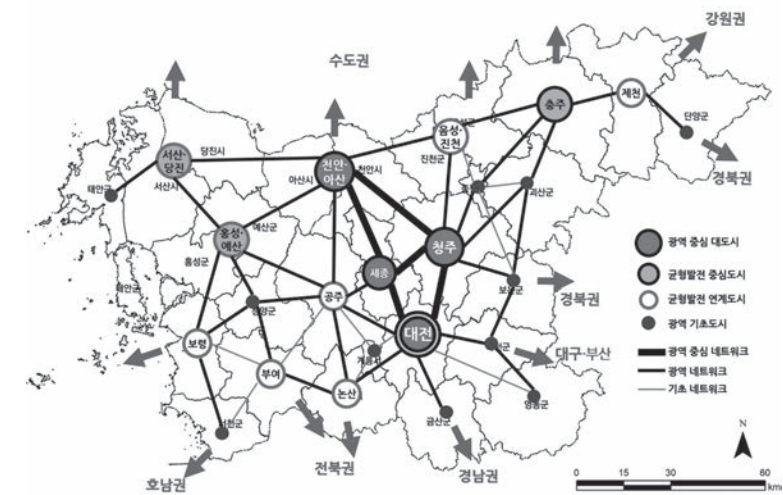
동서 신발전축의 양극에 위치한 충주시와 홍성군의 중심성과 연관성은 대체적으로 증가하거나 유지하고 있는 양상을 보인다. 충주시의 경우, 2017년 대비 2019년의 학생수와 전입수 증가가 두드러져 서충주기업도시를 위시한 도시의 성장세를 확인할 수 있었고, 홍성군은 대체적으로 과거와 유사한 특성을 보였으나, 정주여건이 충분히 확보되지 못했다는 점을 감안하면 아직은 관찰의 여지가 높다고 할 수 있다.

IV. 충청권 광역공간구조의 방향은?

지금까지의 살펴본 결과를 통해 충청권 광역공간구조의 방향성을 설정하기에 다소 무리가 있으나, 분석 결과는 다음의 몇 가지 분석결과로 정리될 수 있다.

- (1) 인구구성으로 살펴본 충청권의 공간구조는 북고남저 현상이 가속되고 있다.
- (2) 북부권의 천안시와 아산시를 제외하고는 수위도시 대전, 거점도시 세종과 청주의 영향력이 커지고 있다.
- (3) 대전의 최근 인구지표는 감소 추세를 보이고 있으나, 교육 및 의료 등 도시기능 측면에서는 여전히 충청권의 수위도시 역할을 수행하고 있다.
- (4) 충청권 동서 신발전축상 양극 지점인 충주시와 홍성군의 성장을 기대할 수 있다.

그림 5. 광역계획권 공간구조 구상(안)



자료 : 대전세종연구원(2019)

광역권의 공간구조는 그 지역의 도시발전 토대와 같은 역할을 수행하기 때문에, 충분한 연구와 논의를 거쳐 설정되어야 한다. 특히, 20~30년 이후의 도시공간구조를 설정함에 있어서는 보다 많은 다양한 논의가 필요할 것이다. 이와 같은 사실을 통해 충청권 광역공간에 대한 구상과 방향은 크게 두 가지로 제안할 수 있다.

첫째, 수위도시 대전과 청주시의 중심기능에 세종시 및 천안·아산권 등 충청권 4개 거점도시의 관리가 필요하다. 특히, 대전·세종·청주는 지리적으로 인접하여 향후 연담화에 대비할 필요가 있고, 계획적 성장을 유도하기 위한 광역도시계획의 수립이 요구되는 부분이다. 향후 충청권의 발전을 유도하기 위한 공간계획 측면에서는 천안·아산권까지를 포함한 충청권 메가시티에 대한 논의도 보다 본격화할 필요가 있을 것이다.

둘째, 동서 신발전축상 충주시, 홍성군(예산군 일부)은 지속적인 중심기능 성장 유도가 필요하며, 다소 정체 또는 쇠퇴의 조짐이 보이는 충청남부지역(논산, 금산, 부여 등)에 대해서는 보다 실효성 있는 인구감소 대응책이 요구된다.

참고문헌

- 통계포털 kosis.kr
- 각 시·군 기본통계
- 임병호, 충청권 공간구조 변화와 대전시 발전전략, 대전·세종연구원(2019)
- 충청남도(2018), 충청남도 발전촉진형·거점육성형 지역개발계획(2018~2027).
- 충청북도(2019), 충청북도 발전촉진형 지역개발계획(변경 9차)
- 대전광역시 외(2010), 2020년 대전권 광역도시계획(변경)
- 건설교통부(2007), 행정중심복합도시 광역도시계획
- 성장환 외, 세종시와 충청권의 상생발전방안 수립연구, 토지주택연구원(2014)



| 기획 특집 |

충청권 산업네트워크 기반의 산업성장 전략

- 충청권 산업 ATLAS 분석을 중심으로 -

● 김윤수 산업연구원 국가균형발전연구센터 연구위원

대전세종포럼

DAEJEON
SEJONG
FORUM

충청권 산업네트워크 기반의 산업성장 전략

- 충청권 산업 ATLAS 분석을 중심으로

김윤수 산업연구원 국가균형발전연구센터 연구위원

03

I. 서론

2010년 이후 정부가 국가균형발전 정책을 최우선 국정과제로 추진했음에도 불구하고, 우리나라 지역경제는 지속적인 성장침체와 수도권과 비수도권의 불균형 성장이 심화하고 있는 양상을 보인다. 비수도권의 지역경제 위기는 제조업의 내생적 혁신성장 저하가 원인이며, 국가경제 전반의 성장침체와도 밀접히 연관되어 있다. 따라서 산업혁신생태계를 기반으로 기존 주력산업의 구조고도화와 신성장산업 육성이 동반되어야 하고 지역경제의 성과를 높이기 위해서는 지역산업구조의 전후방연계구조를 토대로 효과적인 지역산업구조의 성장경로를 발굴하는 정책이 요구되고 있는 시점이다.

이에 따라 본 연구의 목적은 지역산업 ATLAS 모형을 기반으로 대전, 세종, 충북, 충남 광역시도 단위의 지역산업 전후방연관산업 네트워크 구조를 산업선도성과 개방혁신성 지표를 통해 지역산업의 위상을 살펴보고, 충청권(대전, 세종, 충북, 충남 4개 지역을 하나의 통합된 정책공간으로 정의) 산업 ATLAS 모형을 활용하여 충청권의 산업성장 경로를 제시하고자 한다. 또한 충청권의 지역산업구조 특성을 토대로 각 광역시도의 맞춤형 성장경로를 EU의 스마트특성화 전략과 연계하여 구조고도화, 다각화, 새로운 산업으로의 전환, 신산업 육성 등으로 제시하고자 한다. 여기서 산업선도성은 지역산업의 성장잠재력을 측정하는 것이며, 개방혁신성은 연관산업으로의 확산 가능성을 파악하는 것이다. 지역산업 ATLAS 모형 분석은 관계형 데이터인 지역의 기업거래를 기반으로 지역성장 경로와 지역 맞춤형 산업육성 정책을 발굴하기 위한 산업구조 분석체계를 의미한다.

본연구에서의 지역산업구조 분석은 산업클러스터의 지역적 특성을 네트워크 관점에서 산업간 연결구조를 정량적 분석기법인 SNA(Social Network Analysis)를 활용하여 분석

하는 것을 의미한다. 산업클러스터의 개념은 연구목적에 따라 해석의 차이가 있지만 본 연구에서는 특정 공간 단위로의 산업집적과 집적지 내에서의 경제주체(기업)들 간의 상호작용 두 가지를 핵심 분석대상으로 본다. 또한 본 연구에서는 지역의 산업클러스터 육성정책을 ‘지역적 차원(또는 정책공간)에서 긍정적 외부효과를 극대화하기 위해 지리적 집적과 산·학·연 간 상호작용을 촉진하여 궁극적으로 지역산업발전을 추구하는 정책’으로 정의하고, 충청권의 산업성장을 위한 산업클러스터 정책 추진방향을 모색하고자 한다.

정책공간 통합의 이론적 근거는 지리적 근접성이 산업네트워크 구조에 영향을 미칠 수 있다는 데 있다. 즉, 지리적 거리감은 네트워크 형성의 진입장벽 역할을 할 수 있고, 지리적 근접성은 기업들이 더 쉽게 연결할 수 있게 하는 다른 형태의 사회적 근접성을 향상시킬 수 있다. 사회적 근접성은 네트워크 형성의 원동력으로 작용하여 관련 기업 간의 지식네트워크 구축을 유도할 수 있다.

II. 충청권 광역경제 산업네트워크 육성의 필요성

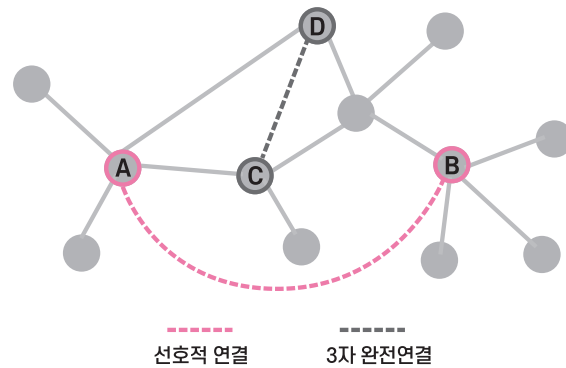
1. 산업네트워크 기반의 클러스터 형성과 지역혁신성장

산업클러스터는 집적경제를 기반으로 시장의 상호작용과 네트워크 형성이 예측할 수 없는 역내 지식의 연결망을 발생시켜 지역경쟁력을 향상시키거나 강화하면서 성장한다. 클러스터는 다양한 제도적 형태의 노드(조직 또는 산업)와 노드 간의 관계(연결형 구조)를 갖는 지역 네트워크구조로 정의가 가능하다. 성공적인 클러스터는 지역 또는 글로벌 연결구조를 구축하여 다양한 공간적 규모로 지식 축적을 관리하는 클러스터이다. 따라서 지역산업 네트워크에 새로운 진입자(노드)가 어떻게 합류하고, 연결구조를 형성하고, 강화하는지가 클러스터 성장의 출발점이 된다. 네트워크는 랜덤 메커니즘(Random mechanism)¹⁾에 따라 연결되거나, 또는 선호적 연결 메커니즘에 의해 연결구조가 생성되는 행태로 새로운 노드의 진입이나 연결형성을 통해 발전한다. 지금까지의 연구결과에서는 선호적 연결과정이 클러스터 성장의 핵심 요인으로 제시되고 있다.

노드(산업)의 이러한 연결패턴은 네트워크 내에서 연결의 외부성을 의미하는 네트워크 효과와 연관된다. 이는 신규 진입자가 고도로 연결된 노드(산업)에 더 많이 연결될수록, 새

1) 네트워크 랜덤 메커니즘은 산업의 연결과정이 무작위로 이루어지는 경우를 의미함.

그림 1. 산업네트워크 혁신성장구조



로운 시장표준에 대한 지식 접근성 및 기술 연결의 이점 때문에 그 이득이 증가한다는 것을 의미한다. 이와 같은 연결과정은 랜덤 연결보다는 네트워크구조에 목적적 연결과 연관되어 있으며, 첨단 기술 산업과 시장에서 기술표준의 생산과 확산을 특징으로 하는 관계적 제약성과 일치한다는 연구결과가 제시되어 있다. 예를 들면, 고도로 연결된 모기업과 연결하려는 경향이 있는 스피노프 기업의 관계적 행동의 결과가 선호적 연결과정의 결과이다.

산업클러스터는 산업의 신규 진입과 연결구조의 형성과 해체를 통해 스스로 구조화한다. 이러한 클러스터의 구조화 과정에서 핵심은 3자 완전연결 과정과 선호적 연결 프로세스이다. 선호적 연결은 <그림 1>의 개별 산업 A와 B가 상호연결 인센티브에 의해 새롭게 연결되는 경우이다. 이는 연결 전략과 관련이 있는데, 링크 형성은 혁신적 지식을 향상하기 위해 새로운 지식과 새로운 기회에 접근하기 위한 기업가적 행동의 결과라고 할 수 있다. 브리징(bridging) 전략²⁾은 전체 네트워크 구조에 영향을 크게 미치는 연결 과정을 의미하며, 네트워크의 중심부와 주변부 사이에 보다 차원 높은 지식 순환이 가능한 네트워크 형성을 목표로 한다.

선호적 연결전략은 전체적인 산업네트워크의 구조를 고려하여 한 산업이 지금은 직접연결이 되지 않은 다른 산업과 연결할 기회를 찾는 과정에서 발생한다. 이러한 기업행동은 연결을 통해 새로운 또는 중복되지 않는 지식과 혁신역량을 향상하기 위한 새로운 기회에 접근할

수 있기에 3자 완전연결보다 더 기업가적 행동이 된다. 산업클러스터의 성장은 중심부 산업과 주변부 산업이 연결되는 비동류성³⁾ 네트워크 형성과 함께 진행된다. 산업 연결전략이 3자 완전연결보다 선호적 연결이 우선적으로 지역 성장에 긍정적 효과를 보이는데, 이는 중심부 산업이 주변부 산업들과 연결역량 일부를 공유하여 전체적으로 중심부와 주변부 산업 사이에 더 많은 연결경로를 형성할 수 있기 때문이다. 중심부 산업과 주변부 산업 사이의 낮은 연결성은 시장의 불확실성이 커지거나 시장이 쇠퇴하기 시작할 때 지식 흐름의 재편성을 제한할 수 있기 때문이다. 지식공유의 지연이나 계약의 불완전 위험에도 불구하고, 주변부 산업은 중심부 산업들과 연결하려 하고, 새롭고 혁신적인 기회를 찾는 중심부의 성숙된 산업과의 연결전략은 지역의 혁신성장을 유발하게 된다.

2. 신성장경로 생성을 위한 지역산업구조 고도화

현대 경제지리학에서 가장 흥미로운 아이디어 중 하나는 산업적 역사가 문자 그대로 현재에 구현되어 있다는 것이다. 즉, 과거에 이루어진 선택(예컨대, 기계 및 제품 설계에 구현된 기술, 특히 또는 특정 역량으로 얻은 회사 자산 또는 학습을 통해 얻은 노동 기술)은 이후의 방법, 설계 및 실무 선택에 영향을 미친다. 이를 일반적으로 '경로의존성'이라고 하는데, 이는 지역기술과 과거에 의해 결정된 엄격한 순서를 의미하는 것이 아니라 확립된 방향이 다른 방향보다 더 쉬운 방법으로 이어지는 로드맵이다.

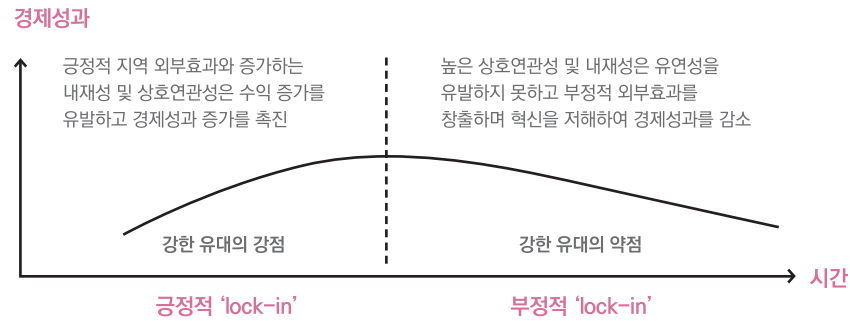
경로의존성에 관한 많은 연구에서는 기술적 '고착화(lock-in)'에 초점을 두고 규모의 경제와 투자의 준 불가역성(매몰비용 발생)을 경로조정의 요인으로 본다. 이러한 요인은 때때로 '긍정적 네트워크 외부성'을 평가하는 요소로 보기도 한다. 그러나 경로의존성은 역사적 결정론 또는 과거 의존성을 암시하지 않는다. 오히려, 경로의존성은 확률론적이고 우발적인 과정이다. 역사적 시점에서 기술, 기관, 회사 또는 산업의 발전경로는 과거와 현재의 상태가 전제된다. 따라서 과거는 가능성을 설정하고, 현재는 어떤 가능성을 탐색해야 하는지를 통제하며, 이는 많은 시간이 흐른 뒤에 설명될 뿐이다.

한 지역의 성장경로는 지역경제 구조의 구성 요소 간의 강한 유대 또는 연관성을 바탕으로 발전한다. 또한 경제구조의 유대 또는 연관성은 지역의 고착화 현상과 매우 밀접함을 알 수 있다. 즉, 지역에서 나타나는 긍정적 고착화는 지역자원의 강한 유대가 강점으로 작용하는 경우이며, 긍정적 네트워크 외부효과와 내재화된 상호연관성은 동태적 수익증가를

2) 브리징 전략은 한 기업(산업)에 대해서 협력(거래)을 하는데 그치지 않고 여러 기업(산업)들과 협력(거래)을 추진하는 방식으로 네트워크를 더욱 넓히는 전략을 의미함.

3) 비동류성은 동일 유형이 연결되는 동류성과 반대 개념으로 서로 다른 유형이 연결되는 성향을 의미함

그림 2. 지역발전의 긍정적 'lock-in'과 부정적 'lock-in'



유발하여 지역경제의 성과를 촉진한다. 반면, 부정적 고착화는 지역자원의 강한 유대가 약점으로 작용하는 경우로, 높은 상호 연관성과 내재성은 부정적 외부효과를 유발하여 혁신을 저해함으로써 지역경제 성과를 감소하는 결과를 초래하게 된다(〈그림 2〉 참조).

지역의 성장경로는 경제환경 변화 또는 글로벌 충격 등에 의해 변화가 나타날 수 있으며, 부정적 고착화가 연속적으로 나타나게 되면 지역산업구조가 쇠퇴할 가능성이 크므로 부정적 고착화를 극복하는 방안이 필요하다. 지역의 성장경로를 부정적 고착화에서 벗어나기 위해서 또는 긍정적 고착화를 지속적으로 유지하기 위해서는 새로운 발전경로를 창출하기 위한 정책 방안이 필요하며, 지역적 고착화를 극복하고 새로운 지역성장 경로를 창출하는 방안을 제시하면 다음과 같다. 첫째, 새로운 지역기술 패러다임의 출현은 지역이 새로운 성장경로를 창출한다. 최근 연구에서 오래된 산업 지역은 새로운 부문의 창업(스타트업)에 부정적인 영향을 미친다는 주장이 제기되고 있는데, 이는 미래산업은 구 산업 지역에서는 나타나지 않는 특성을 가지고 있기 때문이다. 두 번째, 사업추진 주체, 기술, 기관 및 사회적 네트워크 간의 이질성이다. 경로의존성은 지역시스템 구성원들의 숨겨진 역량이 느슨하게 연결된 네트워크 내에서 새로운 성장경로의 씨앗 역할을 할 수 있으며, 예기치 않은 환경변화에 적응하는 데 유용할 수 있다.

셋째, 외부로부터 새로운 조직 형태, 첨단기술 및 산업, 기업 또는 제도적 적용의 이식을 의미하는 벤치마킹이다. 이러한 적응적 또는 창조적 모방은 지역 경제의 재구성 및 재생, 또는 기술 및 생산 능력의 업그레이드를 유발한다. 물론 모방의 효과는 지역산업의 흡수 능력에 의해 좌우된다. 이와 같은 외부로부터의 '끌어당김' 방식은 기업의 지점 유치나 지역 역량(인력, 기술) 강화를 통해 지역 고착화를 회피하는 열쇠가 된다. 마찬가지로 FDI

또는 인수합병을 통해 지역에 도입되는 새로운 지식은 기술 또는 산업의 성장경로를 창출하는 역할을 한다.

넷째, 한때 핵심 산업(또는 기술)이었던 분야를 관련 산업(또는 파생 기술)으로의 다각화를 통해 지역산업의 새로운 성장경로를 창출하는 지역산업의 구조조정 방안이다. 마지막으로, 새로운 기술 (또는 제품이나 서비스)를 도입함으로써 지역의 산업기반을 고도화하는 방안이다. 전형적인 방법으로는 지역기업이 수십 년 동안 사용하고 있었던 기술 노하우를 다른 분야에 사용하여 새로운 산업을 창출하는 것이라 할 수 있다.

III. 충청권 지역산업 ATLAS 모형 구축

1. 산업 ATLAS 모형 개요

소셜네트워크 분석을 활용하는 지역산업구조 분석은 지역 내 지식의 생산과 확산에 유리한 구조적 특성을 기반으로 하는 지역경쟁력 강화 정책 발굴에 용이하다. 따라서 지역별로 차별화된 네트워크 구조를 분석할 수 있는 모형이 필요하며, 산업네트워크로 정의되는 클러스터의 구조적 경쟁력을 계량적으로 측정할 필요가 있다. 즉, 클러스터의 성공과 쇠퇴는 정책 추진의 직접적인 결과가 아니라 다양한 지역특성 기반의 역사적 경로 축적의 결과이기 때문이다. 지역의 성장경로는 공공부문의 개입뿐만 아니라 기업가 정신이 발현된 산업네트워크로 나타난다.

산업 Atlas 모형구축의 출발점은 차별화된 지역의 산업공간 구축을 목적으로 산업연관성을 네트워크 형태로 구성하는 것이다. 산업네트워크는 노드(표준산업분류 세세분류)와 링크(산업연관성)로 구성된다. 산업연관성은 실제로 관측된 현시 연관성(Revealed Relatedness, RR) 정보를 이용하여 측정한다. 산업연관성(industry relatedness)을 측정하기 위하여 Neffke et. al.(2011)이 제시한 기술연관성 개념에 기업의 경제활동 데이터(구매 및 판매 정보)를 활용하는 방안을 제시한다. 현시 연관성을 측정하기 위하여 지역기업의 구매처와 판매처의 거래액 정보를 활용하여 산업간 실제로 측정된 연관성 값과 기대되는 연관성 예측치 값의 비율을 비교함으로써 실제 측정된 연관성 값이 예측치의 연관성 값보다 큰 경우에 비율의 값이 1보다 크게 되어 두 산업 간의 연관성이 있다고 정의하며 그 값의 크기에 따라 산업연관성의 강도를 측정한다. 측정 식은 다음 〈식 1〉과 같다.

$$RR_{ij} = \frac{R_{ij}}{\hat{R}_{ij}} = \frac{i \text{ 산업이 } j \text{ 산업에 판매한 실제 거래액}}{i \text{ 산업이 } j \text{ 산업과의 거래액 기대값}} \quad | \text{식 1} |$$

본 연구에서는 대전, 세종, 충북, 충남 등 4개 광역시도의 2020년 4월말 기준의 각 지역 기업의 구매 및 판매 정보에서 산업간 연관성을 추출하여 산업공간의 링크를 구성하여 지역산업 ATLAS를 구축한다.

표 1. 기업거래 데이터 구조

기업	지역	판매처_1	판매처_2	판매처_3	판매처_4	판매처_5	판매처_6	구매처_7
A	충남	a	b	c	d	가	나	다
B	대전	e	f	g	.	마	바	사
...
Z	충북	h	i	j	.	아	자	차

지역기업 거래 데이터 구조는 다음 <표 1>과 같다. 기업거래로부터 산업연관성을 추출하기 위해서 위의 <표 1>와 같은 기업데이터 구조에서 각 기업이 생산하는 주생산품 분류 기준인 표준산업분류 세세분류 정보만을 추출하여(<표 2>) 산업연관성을 측정하여 산업 네트워크의 링크를 구성한다.

표 2. 산업 간 거래 데이터 구조

기업	지역	판매처_1	판매처_2	판매처_3	판매처_4	판매처_5	판매처_6	구매처_7
C30310	충남	C30399	C30121	C30399	C30399	C24123	C24123	C24123
C22232	대전	C24222	M71520	G46329	.	C22250	C22212	C20111
...
C17210	충북	C11113	C17210	C10730	.	M71101	C29180	L69110

2. 산업네트워크의 내생적 성장구조 측정지표

산업 ATLAS는 지역의 산업구조가 갖는 통계적 특성을 기반으로 내생적 혁신성을 정량적으로 분석하는데 활용될 수 있다. 네트워크 구조에는 동류성(Assortativity)이라는 특징이 있는데 이는 같은 종류의 노드(산업)들끼리 뭉치는 경향을 나타낸다. 네트워크 구조의 동류성은 네트워크 구조의 전체적 특성을 결정하는 중요한 요소이며, 같은 연결성 분포의 네트워크여도 동류성 특징은 다 다를 수 있기 때문이다. 동류성 네트워크에서는 링크(연결)를 많이 가진 노드 즉, 허브는 허브들끼리 뭉쳐있고(중심부), 적은 링크를 가진 노드들은 적은 링크를 가진 노드들끼리 뭉쳐있다(주변부). 그러면 비동류성(disassortative) 네

트워크는 링크를 많이 가진 노드와 링크를 적게 가진 노드들이 연결되어 있는 구조를 의미한다. 결국 동류성 네트워크는 비교적 적은 밀도의 링크에서도 중심부에 응집된 네트워크 구조를 생성하게 되어 기술, 정보, 또는 지식 등이 허브를 중심으로 비교적 적은 밀도의 링크(연결)에서도 큰 영향을 미칠 수 있다는 것을 의미한다. 반면, 비동류성 네트워크에서는 링크가 많은 허브 노드와 링크가 적은 주변 노드간에 기술이나 지식 등이 빠르게 전파되는 구조적 특성을 보인다.

이와 같은 네트워크의 동류성이 지역 경제구조에서 중요한 의미를 갖는 이유는 다음과 같다. 동류성 네트워크 구조의 지역경제는 주력산업인 허브들간의 연결성이 강하게 나타남에 따라 산업구조의 고착화 경향이 발생할 수 있다는 것이며, 비동류성의 산업구조를 띤 지역경제는 허브와 주변의 연결거리가 짧아 주변부 산업의 신기술이 주력산업에 해당하는 허브에 빠르게 전달될 수 있기에 경제환경 변화에 대처하기 위한 혁신활동이 빠르게 나타날 수 있는 산업구조라는 것이다. 그러므로 본 연구에서는 지역산업 ATLAS 구조가 얼마나 비동류적 특성을 갖느냐를 산업구조의 혁신성(개방성)을 측정하는데 활용하고자 한다. 즉, 지역 산업구조의 내생적인 혁신성(또는 개방성)⁴⁾은 산업구조의 부정적인 고착화(lock-in)을 방지할 수 있는 역할을 한다.

또 하나의 중요한 네트워크 특성은 산업 네트워크를 구성하는 노드(산업)의 계층적 구조이다. 네트워크의 계층적 구조는 네트워크의 연결성(degree) 분포를 의미하며, 노드의 연결성에서 나타나는 구조적 특성을 의미한다. 즉, 일부 산업의 연결성이 매우 큰 산업구조는 연결성이 큰 산업이 선도산업(또는 특화산업) 역할을 수행함을 의미하고, 산업구조의 연결성의 분포는 네트워크의 차별성 수준을 나타낸다.

개방혁신성은 산업 연결성의 상관관계이며, 네트워크에서 연결성이 높은 산업이 연결성이 낮은 산업에 연결하는 경향이 있을 때 상관계수가 음수로 나타나는 특징을 보이고 반대면 양수로 측정된다. 본 연구에서 측정하는 혁신성 지수(b) 측정방법은 다음 <식 2>와 같다.

$$\bar{k}_i = D + bk_i \quad | \text{식 2} |$$

네트워크의 계층적 구조는 연결성 분포를 기준으로 순위-크기 법칙(rank-size rule)⁵⁾에 의거 도출한다. 노드의 연결성을 기준으로 연결성 분포의 순위를 고려하여 다음 <식 3>과

4) 일부 연구에서는 개방성 또는 혁신성을 지역경제의 복원력(resilience)으로 해석하기도 함.

5) 지프의 법칙(Zipf's Law)을 의미하며, 자료 출현의 빈도가 자료의 빈도 순위에 반비례하는 법칙을 말한다.

같은 log-log 척도로 회귀계수(a)를 구한다(k_i^* : 노드 i 의 순위, C : 상수). 앞에서 언급한 데로 네트워크의 계층성(a)은 많은 산업과 연결된 허브산업이 존재하여 산업성장을 주도하는 선도산업의 존재를 의미한다. 이 지표를 활용하여 산업선도성을 측정한다.

$$k_i = C(k_i^*)^a \rightarrow \log(k_i) = \log(C) + a \log(k_i^*) \quad | \text{식 3} |$$

이와 같이 동류성은 네트워크의 구조를 결정하는 중요한 요소로 작용한다. 동일한 연결 분포의 네트워크라 할지라도 동류성 특성이 다를 수 있음은 지역산업구조의 차별성이 존재한다는 것을 의미하며, 산업구조고도화와 같은 지역맞춤형의 산업정책을 시행할 때는 지역별 산업구조의 특성을 고려해야 한다.

IV. 지역산업구조 분석을 위한 산업 Atlas 모형의 적용

1. 지역산업의 구조적 특성과 스마트 특성화 전략 유형

충청권을 포함한 14개 지역별로 지역산업 Atlas 모형을 통해 측정할 수 있는 두 가지 산업구조 특성 지표인 개방혁신성(b)과 산업선도성(a)을 2차원 평면에 분포로 표시하여 유형별로 적용할 수 있는 스마트 특성화 전략은 다음 <그림 3>과 같다.

그림 3. 지역산업구조 특성 기반 스마트 특성화 전략 ⁶⁾



6) Foray and Hall(2009)와 Foray(2015)에서 제시하고 있는 스마트 특성화 유형은 신산업 기반구축(Foundation), 지역산업 구조전환(Transition), 다각화(Diversification), 그리고 고도화(Modernization) 등 4가지로 본 연구에서도 4가지 유형을 기준으로 정책과제를 도출하였음.

개방혁신성과 산업선도성의 평균을 교차점으로 지역별 산업구조적 특성 지표를 기준으로 스마트특성화 전략유형을 구분하면 다음 4가지 유형으로 구분할 수 있다. 먼저 개방혁신성과 산업선도성이 전 지역 평균보다 큰 유형은 1사분면에 위치하게 되는데, 산업구조의 개방혁신성이 크게 나타나 새로운 산업의 창출역량이 우수할 뿐만 아니라 선도산업의 존재는 새로운 기술적 표준을 제시할 수 있는 산업환경이 더해져서 지역의 신성장동력에 해당하는 신산업의 발굴이 쉬운 기반이 구축되어 있다. 여기에 속한 지역들은 혁신창업생태계의 활성화 정책을 통해 산업구조의 성장경로를 새롭게 발굴한다. 4사분면에 위치한 지역은 높은 개방혁신성은 존재하는데 지역산업을 주도하는 선도산업이 없는 경우이다. 이러한 산업구조를 갖춘 지역에 적합한 스마트 특성화 전략은 이미 갖추어진 혁신역량을 기반으로 기존 산업과 밀접하게 연계된 새로운 산업의 창출을 통해 산업구조적 전환을 유도하는 전략이 필요하다. 아울러 이러한 지역은 높은 개방혁신성을 기반으로 선도성이 큰 산업을 전략적으로 육성하는 정책을 병행하면 효과적이다.

2사분면에 위치한 지역은 기존의 선도산업을 기반으로 주변산업에 있는 첨단 고기술 산업과의 연계를 강화하여 산업구조의 연관다양성을 높일 수 있는 산업다각화 전략이 필요하다. 마지막으로 선도산업도 부재하고 산업구조의 개방혁신성도 낮아 3사분면에 위치한 지역은 기존산업의 주력품목을 고부가가치화하는 지역주력산업 고도화 전략이 우선 추진되는 것이 효과적이다.

2. 충청권 산업생태계 혁신성장 경로 분석

충청권을 포함한 14개 광역시도를 대상으로 2020년 초기 제조업 산업구조의 산업선도성과 개방혁신성을 측정한 결과를 바탕으로 지역적 위상을 살펴보면 <그림 4>와 같다. 우리나라 모든 광역시도 지역의 제조업 산업구조는 클러스터 네트워크 구조로 나타난다.

충청권의 개방혁신성 측면에서는 충남, 세종지역이 평균보다 높지만, 대전, 충북지역은 평균보다 낮은 지역들이다. 충남, 세종지역은 신산업창출을 통한 산업구조의 혁신이 요구되며, 산업구조의 연관다양성 증대를 통한 산업다각화 전략이 요구되는 지역은 대전지역으로 나타난다. 마지막으로 지역주력산업의 고도화 전략이 요구되는 지역은 충북 지역으로 나타난다.

제조업의 산업선도성 측정결과를 2019년 기준으로 살펴보면, 충북 지역을 제외한 충청권 지역은 1보다 크게 나타나 지역제조업에 선도산업이 존재하는 것으로 나타난다. 충북지역의 경우는 지역의 혁신성장을 선도하는 중심산업이 형성되지 않은 것으로 나타난다.

그림 4. 제조업 개방혁신성 및 산업선도성 지역분포

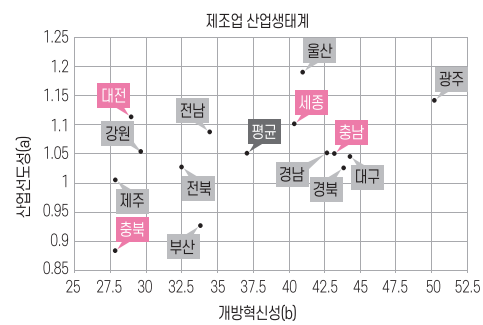
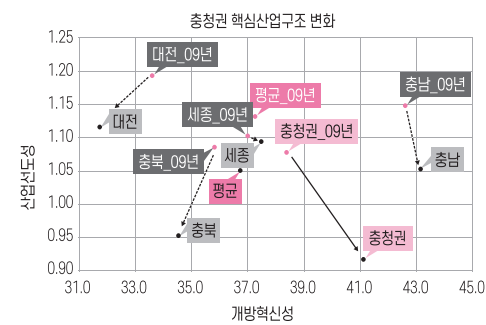


그림 5. 충청권 제조업 구조변화



제조업의 산업구조적 특성을 고려할 때 한 가지 중요한 시사점으로는 정책공간의 확장 시 산업구조의 개방혁신성과 산업선도성은 어떻게 나타날 것인가이다. 정책공간의 확장은 초광역을 의미하며 본 연구에서는 대전, 세종, 충북, 충남을 합친 충청권의 사례를 제시한다. 충청권의 산업 Atlas 모형을 구축하여 산업구조적 특징을 측정된 결과가 다음 <표 3>과 같으며, 최근 10년간의 산업구조 변화는 <그림 5>와 같다.

표 3. 충청권 제조업생태계⁷⁾ 개방혁신성 및 산업선도성 변화

지역	개방혁신성(b)		산업선도성(a)	
	2009년	2019년	2009년	2019년
대전	33.6	31.8	1.19	1.12
세종	37.0	37.4	1.10	1.09
충북	35.8	34.5	1.08	0.95
충남	42.6	43.1	1.15	1.05
(평균)	(37.3)	(36.7)	(1.13)	(1.05)
충청권	38.4	41.1	1.08	0.92

충청권 제조업 산업구조는 2019년 기준 개방혁신성이 41.1로 측정되어 4개 충청권 광역 시도 평균보다 높으나 충남지역보다는 낮게 나타난다. 이는 충청권 평균적으로는 산업네트워크의 긍정적 외부효과가 발생할 수 있어 초광역적인 산업정책의 필요성이 제기된다.

그러나 충남지역의 관점에서는 지역주력산업을 중심으로 신기술 기반의 기업거래 네트워크를 충청권으로 확장함으로써 지역 내 뿐만 아니라 충청권의 산업을 주도하는 산업정책이 효과적임을 시사한다. 이는 충청권의 산업선도성이 10년 전 보다 감소했을 뿐만 아니라 1보다 작은 것으로 나타난 결과에서도 동일한 시사점을 준다. 즉, 충청권의 산업구조는 10년 전 보다 충청권 전체를 주도하는 선도산업이 사라지고 있음을 의미한다. <그림 5>에서 알 수 있듯이 세종과 충남지역의 개방혁신성은 다소 증가하였으나, 대전과 충북의 개방혁신성은 매우 감소하는 것으로 나타난다. 그러나 4개 광역시도가 하나의 정책공간으로 사업을 추진할 경우 충청권의 개방혁신성은 증가하는 산업구조이다. 그리고 충청권의 산업구조가 혁신성장의 새로운 경로를 생성하기 위해서는 지역 전체가 연결되는 선도산업 생태계의 구축이 절실히 요구된다.

V. 결론 및 시사점

충청권 전체의 동반성장을 위해서는 광역연계형의 산업클러스터를 육성정책 추진이 필요하다. 그리고 광역연계형 산업성장 전략을 도출하기 위해서는 충청권의 성장경로를 발굴하기 위한 산업 ATLAS 모형구축이 필요하다. 즉, 산업구조적 측면에서의 광역연계 산업정책이 필요하기 때문이다. 본 연구에서 제시하고 있는 초광역적인 산업정책은 혁신성장을 통한 지역 성장이 지속 가능한 산업구조 개편전략이 될 수 있음을 시사하고 있다. 초광역적인 정책추진은 네트워크의 긍정적 외부효과를 유발한다는 중요한 정책적 시사점을 주고 있다. 이러한 네트워크 외부효과는 산업구조적인 관점에서 연관다양성의 증대가 용이하여 산업구조의 보완관계가 존재하고 생산의 모듈화 방식이 확산하면서 지역 분업의 경제적 파급효과가 발생하기 때문이다.

충청권의 산업구조는 긍정적 외부효과를 얻기에는 지역 간 연계가 부족하다는 결론이 도출되었다. 또한 현재 충청권의 산업구조의 약점은 산업선도성이 지속 감소하고 있어 충청권 경제를 선도할 수 있는 중심산업의 육성이 시급하다.

충청 광역경제권의 동반성장을 위해서 우선적으로 추진해야 할 산업구조 개편정책은 충청권 광역 클러스터 육성이며, 광역연계를 통한 내생적 성장성이 큰 전략산업을 중심으로 추진하는 방안을 제안하고자 한다.

7) 제조업생태계의 산업구조는 한국표준산업분류(KSIC) 기준 제조업 부문과 제조서비스업과 관련된 산업으로 구성하였으며, 세세분류 기준으로 530개 산업을 선정하였음.

참고문헌

- 김선배 · 이상호 · 김윤수 · 송우경 · 허문규 · 하정석 · 김송년 · 서정현 · 조성민 · 오정현, 2019, 포용적 혁신성장을 위한 지역 주도형 지역산업정책의 추진전략과 과제, 산업연구원 연구보고서
- 김윤수 · 김선배 · 이상호 · 김찬준 · 서정현 · 조성민, 2020, 지역혁신성장을 위한 전략산업 구조고도화와 성장경로 분석, 산업연구원 연구보고서(2021년 3월 발간 예정)
- 변창욱 · 이상호 · 김지수 · 최육기 · 김창모(2018), 지역 산업혁신클러스터 발전요인 분석과 활성화 방안 연구, 산업연구원, 연구보고서 2018-894
- Ahuja, G., Polodiro, F., Mitchell, W. (2009) Structural homophily or social asymmetry? The formation of alliances by poorly embedded firms, *Strategic Management Journal*, 30: 941 – 958.
- Anne L. J. Ter Wal · Ron A. Boschma (2009), Applying Social Network Analysis in Economic Geography : Framing Some Key Analytic Issues, *The Annals of Regional Science*.
- Acemoglu, d. and Azar, d.(2020), “Endogenous Production Networks”, *econometrica*, 88(1), p. 33–82.
- Boschma, R. A., Frenken, K. (2006) Why is economic geography not an evolutionary science? Towards an evolutionary economic geography, *Journal of Economic Geography*, 6: 273 – 302.
- Frank Neffke, Martin Henning, Ron Boschma (2011), How Do Regions Diversify over Time? Industry Relatedness and the Development of New Growth Paths in Regions, *Economic Geography*, Volume87, Issue3
- Frank Neffke and Martin Svensson Henning(2008), Revealed Relatedness: Mapping Industry Space, Version 2, 30.04.2008
- Hausmann, R., Hidalgo, C., Bustos, S., Coscia, M., Chung, S., Jimenez, J., Simoes, A. and Yildirim, M.(2013), *The Atlas of Economic Complexity : Mapping Paths to Prosperity*, The MIT press.
- Jeffrey S. Boggs and Norma M. Rantisi, The ‘relational turn’ in economic geography, *Journal of Economic Geography* 3 (2003) pp. 109 – 116
- Joan Crespo, Raphael Suire, Jerome Vicente (2014), Lock-in or lock-out? How structural properties of knowledge networks affect regional resilience, *Journal of Economic Geography* 14 (2014) pp. 199 – 219
- Neffke, F., A. Otto, and A. Weyh 2016. “Inter-Industry Labor Flows.” IAB-Discussion Paper.
- OECD(2010), *Clusters and clustering policy: a guide for regional and local policy makers*.
- Ter Wal, A., Boschma, R. (2009) Applying social network analysis in economic geography: framing some key analytic issues. *Annals of Regional Sciences*, 43: 739 – 756.



| 기획 특집 |

충청권 광역경제권 구상과 관광연계 협력 방향

● 윤 동 환 공주대학교 관광&영어통역 융복합학과 교수

대전세종포럼

DAEJEON
SEJONG
FORUM

충청권 광역경제권 구상과 관광연계 협력 방향

04

윤동환 공주대학교 관광&영어통역 융복합학과 교수

I. 서론

올해는 1991년 우리나라의 지방자치 제도가 시행된 지 30년이 되는 해이다. ‘자치분권 1.0’ 시대라고 할 수 있는 과거를 돌아해보면 우리나라의 지방자치제도는 초기에는 국가운영의 효율성 제고 측면에서 이루어졌으며, 각 지역의 특성을 살리고 각 지역이 스스로 주도권을 가지고 지역발전을 도모했다는 점에서 의미가 크다고 할 수 있다(충북일보, 2020). 하지만, 수도권 집중화와 저출산으로 인한 인구감소 등은 지방 중소도시들의 존립에 큰 위기감을 주고 있으며, 지역균형발전을 위한 광역경제권 구상이 탄력을 받고 있다. 다시말해, ‘자치분권 2.0시대’로 지방자치의 분권에 그치지 않고 인접지역 간 공통의 시너지 창출을 위한 통합의 개념이 강조된 논의가 활발해지고 있는 것이다.

메가시티로도 불리는 광역경제권은 기존 지역분권에서 지역 간 통합을 통해 자치효율의 극대화를 도모하고 지역감정 해소 등에 있어 긍정적 역할을 할 수 있다. 따라서 지금은 우리나라 내륙교통과 물류의 중심지인 충청권의 광역적 개발에 관심을 기울여야 하는 시점이다. 작년에는 동남권(부울경) 가덕도 신공항 건설을 두고 지자체와 정치권, 그리고 시민사회의 공감과 이견 등 정치권의 광역경제권 관련 논의가 촉진되었다.

충청권 역시 광역생활경제권 추진의 일환으로 지난 11월 대전, 세종, 충남, 충북 등 충청권 4개 시도지사들이 모여 합의를 채택하였다. 합의문에는 주로 광역교통망과 첨단산업육성을 위한 협력방향이 제시되었는데 특히 충청내륙권 도시여행을 위한 광역 관광개발 사업이 포함된 점을 눈여겨 볼 필요가 있다. 이는 기존 기초단체 주도의 관광개발이 충청권 지자체들의 연합을 통한 광역중심 개발의 필요성을 알리는 신호탄이 될 수 있으며, 향후 충청권 관광인프라 규모의 확대뿐만 아니라 수요창출 측면에서도 긍정적이라 할 수 있다.

특히, 그동안 타 광역권에 비해 상대적으로 잘 알려진 관광인프라와 관광목적지가 부족했던 충청권 광역생활경제권 구상 시 관광인프라를 어떻게 개발·육성하고 효율적으로 관리할 수 있는지에 대한 논의가 더욱 필요한 시점이라고 할 수 있다. 더욱이 지난해 문화체육관광부의 향후 5년간 1천억원의 대규모 예산이 투입되는 관광거점도시 선정에서 충청권이 배제되었다. 충청권에서는 충남 보령과 충북 청주를 관광거점으로 육성하고자 하였지만 주변도시와의 연계성이 부족했던 원인도 있는 만큼 향후 광역경제권 논의에 있어 연계성을 고려한 내실있는 계획이 절실한 상황이다. 본 연구에서는 충청권 광역경제권 구상을 위해 충청권이 가지고 있는 지역 관광자원과 역량을 검토해보고 향후 통합을 위해 나아가야 할 방향과 대안들을 제시해보고자 한다.

II. 충청권 광역경제권 배경

세계경제협력개발기구(OECD)는 2006년 ‘Competitive Cities in the Global Economy’ 보고서에서 집적경제(agglomeration economies)의 개념을 통해 광역경제권, 즉 메가시티의 형성이 소득, 산업의 전문화, 다양성, 물리적·인적 자본형성에 긍정적 효과를 가져올 수 있다고 강조하였다. 또한, 메가시티의 효과가 유효하기 위해서는 적정 인구규모가 7백만명 이하를 유지하여야 하며, 이를 초과한 메가시티(예, 서울, 멕시코시티, 이스탄불, 도쿄)는 오히려 교통혼잡, 환경파괴, 삶의 질 저하 등 사회 전반에 걸쳐 부정적 효과를 초래한다고 보았다.

수도권 인구는 이미 1970년 913만명에서 현재 2,596만명에 달하고 2020년은 수도권 인구가 비수도권 인구를 추월한 해이기도하다. 수도권역이 국내인구의 50% 이상이 집중된 슈퍼 메가시티(super mega city) 양상을 보여주고 있는 것은 이미 오래전 일반화되었으며, 이는 수도권 삶의 질 저하는 물론 국가적 균형발전을 저해하고 있다. 또한, 저출산에 따른 인구감소로 인해 축소사회가 도래함에 따라 지역경제가 몰락하고 있는 지방도시들은 존립의 기로에 서있고, 특히 중소도시들은 인구감소와 함께 산업경쟁력 악화로 인해 돌파구를 모색해야 하는 시점에 있다.

이러한 축소사회화 속에서 지방의 도시들은 지역 간 연합을 통해 도시경쟁력 확보차원에서 규모의 경제를 실현하기 위해 광역경제권에 대한 논의를 본격적으로 추진하고 있다. 충청권 역시 작년 대전, 세종, 충남, 충북 간 광역경제권 추진을 위한 시도지사들의 합의문이 채택되었다. 채택문에는 ‘행정수도 및 혁신도시 완성,’ ‘초광역 자율주행자동차 특구 및

충청권 실리콘밸리 조성, '충청권 광역교통망 구축' 등을 위한 협력이 포함되어 있고 광역 교통망 개선을 위한 서울-세종 간 'ITX세종선 추진,' '충청내륙권 도시여행 광역관광개발 사업,' '충청권 실리콘밸리 조성,' '충청권 자율주행 상용화지구 조성,' 'KBS 충남방송국 설립' 등이 추진 안전에 포함되었다(충남일보, 2020).

이처럼 논의가 본격화되고 있는 충청권 광역경제권이 향후 실현된다면 다음과 같은 긍정적인 효과를 기대할 수 있다. 우선, 경제학에서 규모의 경제(economies of scale)는 일정 규모의 확대는 비용의 감소를 가져온다는 것을 보여주고 있다. 인구 554만명을 보유한 충청권은 국내 7개 권역들 중 수도권과 동남권에 이어 세 번째로 많은 인구를 가지고 있으며, 앞서 OECD가 제시한 7백만 인구 이하로 메가시티로서의 효과를 극대화할 수 있는 규모를 가지고 있다. 한편, 충청권은 제주도를 제외하고 수도권, 강원권, 경상권, 전라권 등 모든 권역과 맞닿아 있으며, 우리나라의 요추라고 할 수 있는 충청권이 광역적 통합형태로 운영된다면 새로운 광역 거버넌스와 규모의 경제를 통한 내실있는 경제성장과 지역 내 균형발전 역시 촉진될 수 있다. 이는 충청권 지역발전의 새로운 모멘텀으로 작용할 뿐만 아니라 국토균형발전의 실질적인 대안이 될 수 있다. 현재 수도권의 인구밀도는 2010년 대비 2019년 109명/km² 증가하는 등 꾸준히 증가하고 있고, 이에 대한 대안으로 세종시의 행정수도 이전논의가 정치권 전반에서 큰 이슈로 자리잡았다. 하지만, 인위적인 행정수도 이전 논의와 공공기관 이전 등의 대안들로는 장기적 지속가능한 균형발전에는 한계가 있으며, 충청권의 통합된 비전에 기반한 균형잡힌 개발계획을 통해 국내뿐만 아니라 동북아권에서도 우수한 지역경쟁력을 갖추는 것이 더욱 중요하다.

한편, 충청권의 재정현황을 살펴보면 재정자립도의 경우, 대전은 6개 광역시들 중 가장 낮게 나타났으나, 충청권 전체로는 35.4%로 7개 광역권들 중에서는 수도권과 동남권에 이어 세 번째로 높게 나타났다. 하지만, 충북의 경우 연간 예산규모가 8조 6천억 원 수준으로 경북(17조원), 전남(15조원), 강원(11조원) 등 타 광역단체와 비교하여 낮은 수준을 보이고 있다. 또한, 2030년을 목표로 현재 도시개발이 진행중인 세종시의 경우 재정자립도는 59.3%로 전국에서 서울 다음으로 높게 나타났으나 자체수입과 예산의 규모는 타 광역단체에 비해 아직 낮은 상황이다. 이처럼 충청권 광역경제권 구상의 성공을 위해서는 민자유치 등 충청권 내 문화체육시설을 비롯한 공공인프라 확충을 통해 해외수입 확대를 도모하고 시설투자, 세수증가, 충청권 생활환경 개선으로 이어지는 재정의 선순환 구조를 형성하는 것이 필요하다.

표 1. 국내 지역별 인구와 재정자립 현황

2020년 기준, 단위: 명, 백만원

권역	지역	인구 수	자체수입(A)	예산규모(B)	평균 재정자립도 (A/B × 100)
수도권	서울	9,668,465(18.7)	22,589,869	29,690,593	76.08
	경기	13,427,014(25.9)	22,946,953	39,147,433	58.62
	인천	2,942,828(5.7)	5,187,489	9,603,425	54.02
소계		26,038,307(50.2)	50,724,311	78,441,451	64.67
호남권	광주	1,450,062(2.8)	2,023,494	4,926,415	41.07
	전북	1,804,104(3.5)	2,940,487	11,827,160	24.86
	전남	1,851,549(3.6)	3,393,066	14,592,929	23.25
소계		5,105,715(9.9)	8,357,047	31,346,504	26.66
대경권	대구	2,418,346(4.7)	3,615,108	7,954,782	45.45
	경북	2,639,422(5.1)	4,688,448	17,280,959	27.13
소계		5,057,768(9.8)	8,303,556	25,235,741	32.90
동남권	부산	3,391,946(6.5)	5,438,569	11,062,083	49.16
	울산	1,136,017(2.2)	2,061,945	3,999,074	51.56
	경남	3,340,216(6.4)	5,632,260	16,420,796	34.30
소계		7,868,179(15.2)	13,132,774	31,481,953	41.72
강원권	강원	1,542,840(3.0)	2,834,218	11,005,217	25.75
제주권	제주	674,635(1.3)	1,595,842	4,852,612	32.89
충청권	대전	1,463,882(2.8)	1,999,086	4,825,656	41.43
	세종	355,831(0.7)	686,456	1,157,498	59.31
	충남	2,121,029(4.1)	4,086,055	11,885,660	34.38
	충북	1,600,837(3.1)	2,576,656	8,567,562	30.07
소계		5,541,579(10.7)	9,348,253	26,436,376	35.36

자료 : 행정안전부 주민등록인구통계, 지방재정통계

주 : 인구 수 괄호안 숫자는 2020년 12월 기준 국내 총인구수(51,829,023명) 대비 지역인구 비율임.

III. 충청권 관광환경

1. 충청권 관광정책 환경

정부주도의 국내 관광개발 계획은 크게 관광진흥법의 적용을 받는 '관광개발기본계획'과 '권역별 관광개발계획'으로 구분할 수 있는데, 기본계획이 기본방향을 제시한다면 권역계획은 이의 실현수단으로써 역할을 하고 있다. 이러한 정부차원의 관광개발계획을 검토하고 특히 충청

권의 관광개발 계획이 어떻게 이루어져 왔는지 살펴봄으로써 충청권 관광전략의 현재 환경을 살펴보고 광역경제권 속에서 관광협력의 나아가야 할 방향을 모색하는 것이 필요하다.

문화체육관광부 관광개발기본계획은 관광진흥법에서 규정하고 있으며 10년을 주기로 이루어진다. 2022년부터 적용되는 제4차 계획은 현재 수립중에 있으며, 지난 제3차 계획(2012-2021)에서는 7개 광역관광권별 추진전략을 제시하고 있고 세종시는 포함되지 않았다. 올해까지 적용되는 계획에 따르면 충청관광권은 ‘과학기술과 관광이 결합된 융합관광의 거점’을 핵심추진전략으로 제시되었다. 다시말해, 대전을 비롯해 오송산단, 내포신도시 등 과학비즈니스벨트를 기반으로 과학기술을 활용한 융합형 관광을 핵심전략으로 설정하였고 해양생태체험, 문화역사수변, 과학, 한방의료로 구분하여 발전방향을 제시하였다.

한편, 문화체육관광부의 6차 권역계획(2017-2021)은 자체개발계획을 수립하고 있는 제주도를 제외한 전국을 6대권 16개 권역으로 구분하고 있으며, 관광개발기본계획에서 제외되었던 세종시가 포함되었다. 권역계획에서는 충청권에서 충북은 2대권(충청북도, 강원도)에 속함에 따라 3대권(대전광역시, 세종시, 충청남도)으로부터 분리되어 설정되었다. 본 계획에서는 충청권을 대전권, 세종권, 충남권, 충북권 4개 권역으로 구분하고 있으며, 각 권역별 비전과 전략, 그리고 개발방향을 제시하고 있다. 또한, 충청권 4개의 각 권역을 관광소권으로 세분화하여 개발계획을 추진하였다(표2). 한편, 관광개발계획은 관광진흥법의 적용을 받는 기본계획과 권역별 계획 외에도 국토의 계획 및 이용에 관한 법률의 적용을 받는 ‘국토종합계획’과 ‘시도종합개발계획’과의 연계성도 함께 고려되어야 한다. 특히, 기본계획과 권역계획을 살펴보면 향후 충청권 광역경제권이 추진될 경우 상위 관광개발계획 수립 시 일관성 있는 권역설정과 함께 통합적 차원에서 충청권의 관광정책성을 강화할 수 있는 통합비전 반영이 필요하고 지역 간 연계성이 고려된 개발방안 제시가 필요할 것으로 예상된다.

표 2. 권역별 관광개발계획 주요내용

권역	비전 및 전략	관광소권	개발방향
대전권	<ul style="list-style-type: none"> 비전 : 상생의 가치를 공유하는 시민이 행복한 녹색·융합 관광도시 전략 : 도시재생사업과 연계한 도심관광 활성화 전략 모색, 유성관광특구 활성화, 관광홍보기능 강화 	계족산권	역사문화적 자원을 기존의 자연자원과 연결
		대청호권	기존 관광자원의 효율적인 활용
		원도심권	
		오월드권	
		장태산권	새롭고 흥미로운 자원을 꾸준히 창출
		특구권	

세종권	<ul style="list-style-type: none"> 비전 : 전통문화와 도시관광이 어우러진 행복한 세종 전략 : 국제수준 관광거점 기반 구축과 글로벌 관광마케팅, 도시형 문화관광명소 조성, 연계 관광 코스 활성화 	신도시행복관광권	행정문화도시관광지구, 공원녹색관광지구, 상업비즈니스관광지구 전망역사관광지구, 수변휴양체험지구 육성
		역사문화관광권	향토산업관광지구, 역사유적관광지구, 민속향토관광지구, 농업산림체험지구 육성
		전통재생관광권	소도시재생관광지구, 호반관광체험지구, 역사교육체험지구 육성
		금강향토관광권	인문유적체험지구, 문화예술관광지구, 산림휴양관광지구 육성
충남권	<ul style="list-style-type: none"> 비전 : 설렘 가득 행복 중심 충남관광 전략 : 관광자원 절대가치화, 트렌드 선도형 관광상품 개발, 지역관광 역량 강화, 통합형 관광마케팅 	호국·온천관광권	온천 활용 의료 융합된 휴양형 의료관광 사업으로 개발
		내포문화관광권	내포문화권 홍보 및 관광 활성화 - 서해안권 광역관광벨트의 확장 유도
		해양·레저관광권	관광개발 사업의 파급 효과 확대 - 생태관광과 결합한 관광자원 개발
		백제문화관광권	역사관광 거점으로 육성 - 관광네트워크의 중심적인 역할 담당
충북권	<ul style="list-style-type: none"> 비전 : 생명, 자연, 여유! 대한민국 최고의 힐링관광 충북 전략 : 국토 중심의 힐링·슬로우 관광 거점화, 근거리 관광 활성화 및 외연 확장, 창조적인 관광진흥 사업 육성 	군사·유교관광권	가족단위 관광객들을 위한 관광자원 개발 필요 - 군(軍)문화자원 활용 관광자원 상품화 - 지역문화 체험 중심 관광자원 개발
		수변산악형 명품휴양관광권	충주호 및 남한강변을 기반으로 하는 수변관광 개발
		생활 밀착형 웰빙관광권	농·산촌 어메니티 자원 개발
		고부가가치형 바이오헬스 관광권	도심관광 및 비즈니스 관광자원 개발
향수감성 치유관광권	산악자원 및 수변자원을 매개로 한 테마관광 시설 개발		

자료 : 문화체육관광부(2017), 제6차 권역별 관광개발계획 검토 및 조정 방안

2. 충청권 주요 관광자원 현황

충청권의 관광객들이 많이 방문하는 주요 관광자원들을 유형별로 구분해보면 생태(9), 교육(4), 역사(4), 오락(3), 레저(2), 종교(1)로 구분될 수 있다. 특히, 충청권은 도담삼봉(4,659,543명)과 독립기념관(1,795,983명)을 비롯한 생태, 교육, 역사와 관련된 관광자원들에 대한 방문객 수가 높게 나타났다(표3). 하지만, 전라권 주요 관광지인 순천만국가정원(6,179,697명), 엑스포해양공원(3,627,470명), 메타프로방스(1,168,539명), 낙안읍성민속마을(965,453명) 등과 경상권에서 부산의 한국마사회 렛츠런파크(932,380명), 부산아쿠아

리움(696,865명), 경주월드(1,228,621명), 안동국제탈춤페스티벌(1,021,120명), 경남의 동피랑마을(1,591,169명), 화개장터(1,069,185명), 통영케이블카(904,324명) 등을 비교해보았을 때, 충청권의 일부 관광지들을 제외한 입장객 수는 비교적 낮은 수치를 보이고 있다.

표 3. 충청권 주요 관광지 현황

2019년 기준, 단위: 명

광역단체	기초단체	관광자원	관광자원 유형	입장객 수
대전광역시	유성구	국립중앙과학관	교육	1,377,240
	중구	부리공원	생태	1,257,640
	유성구	계룡산 수통골	생태	962,840
	서구	장태산자연휴양림	생태	959,736
	중구	대전오월드	오락	858,522
	서구	한밭수목원	생태	579,312
	유성구	대전어린이회관	교육	494,169
세종특별자치시		산림박물관	교육	241,443
		베어트리파크	오락	193,811
		IMG내셔널	레저	142,509
		합강공원 오토캠핑장	레저	120,700
충청남도	천안시	독립기념관	교육	1,795,983
	서산시	간월암	역사	1,379,670
	서산시	해미읍성	역사	1,220,436
	예산군	수덕사	종교	1,018,642
	서천군	국립생태원	생태	824,609
	천안시	천안상록리조트	오락	805,809
충청북도	단양군	도담삼봉	생태	4,659,543
	단양군	구담봉	생태	1,241,839
	제천시	익림지	역사	1,236,114
	단양군	사인암	생태	903,837
	괴산군	산막이옛길	생태	819,600
	청주시	청남대	역사	802,621

자료 : 한국문화관광연구원 주요관광지점 입장객 통계를 참고하여 연구자 작성

한편, 국내 문화관광축제는 대표, 최우수, 우수, 유망축제로 구분되며 2019년 기준 충남과 충북에는 6개의 유망축제(강경젓갈축제, 괴산고추축제, 부여서동연꽃축제, 음성품바축제, 한산모시문화제, 해미읍성역사체험축제)가 있으나 우수축제 이상은 없는 상황이다.

특히, 대전과 세종의 경우 이렇다 할 축제콘텐츠가 부재함에 따라, 독자적 개발이 어려울 경우 충청권 차원의 지역 간 연대를 통한 축제콘텐츠 개발과 개최를 통해 관광도시로서의 이미지 구축을 위해 협력하는 것이 필요하다.

또한, 지역의 관광산업 발전수준을 살펴볼 수 있는 지역관광발전지수는 전국 152개 시군에 대해 평가하고 있으며 6개 등급으로 구분하고 있다. 2019년을 기준으로 충청권의 경우 관광정책 역량지수에서 충청남도와 충청북도를 비롯한 네 곳의 기초자치단체들(단양, 서천, 제천, 충주)이 1등급을 보여주었다. 하지만, 충청권은 종합지수에서는 1등급에 해당되는 지자체가 없었고 관광수용력지수에서도 공주와 청주 두 곳만이 1등급으로 나타남에 따라, 충청권은 관광의 행정적·정책적 경쟁력은 우수하나 관광수용력을 비롯한 관광산업의 종합적인 인프라의 개선이 요구된다고 할 수 있다(표4).

표 4. 지역관광발전지수 우수지역

분류	광역지자체	기초지자체
지역관광발전지수 (종합지수)	강원도, 경기도, 경상북도, 전라남도, 제주도	거제시, 경주시, 속초시, 순천시, 여주시, 울릉군, 정선군, 창원시, 평창군
관광수용력지수	강원도, 경기도, 경상남도, 경상북도, 서울시, 전라남도, 전라북도, 제주도	가평군, 강릉시, 거제시, 경주시, 공주시 , 군산시, 김해시, 담양군, 무주군, 속초시, 수원시, 순천시, 아산시, 안동시, 양양군, 여주시, 여주시, 영월군, 용인시, 울릉군, 원주시, 인제군, 전주시, 정선군, 창원시, 청주시 , 춘천시, 태안군, 평창군, 포항시, 홍천군
관광소비력지수	제주도	울릉군
관광정책 역량지수	강원도, 경기도, 경상남도, 경상북도, 전라남도, 전라북도, 제주도, 충청남도, 충청북도	거제시, 고령군, 고성군, 고흥군, 곡성군, 구례군, 남원시, 단양군 , 담양군, 동해시, 목포시, 무주군, 삼척시, 서천군 , 순창군, 안동시, 완도군, 울릉군, 인제군, 장흥군, 정선군, 제천시 , 진도군, 창원시, 충주시 , 평창군, 화천군

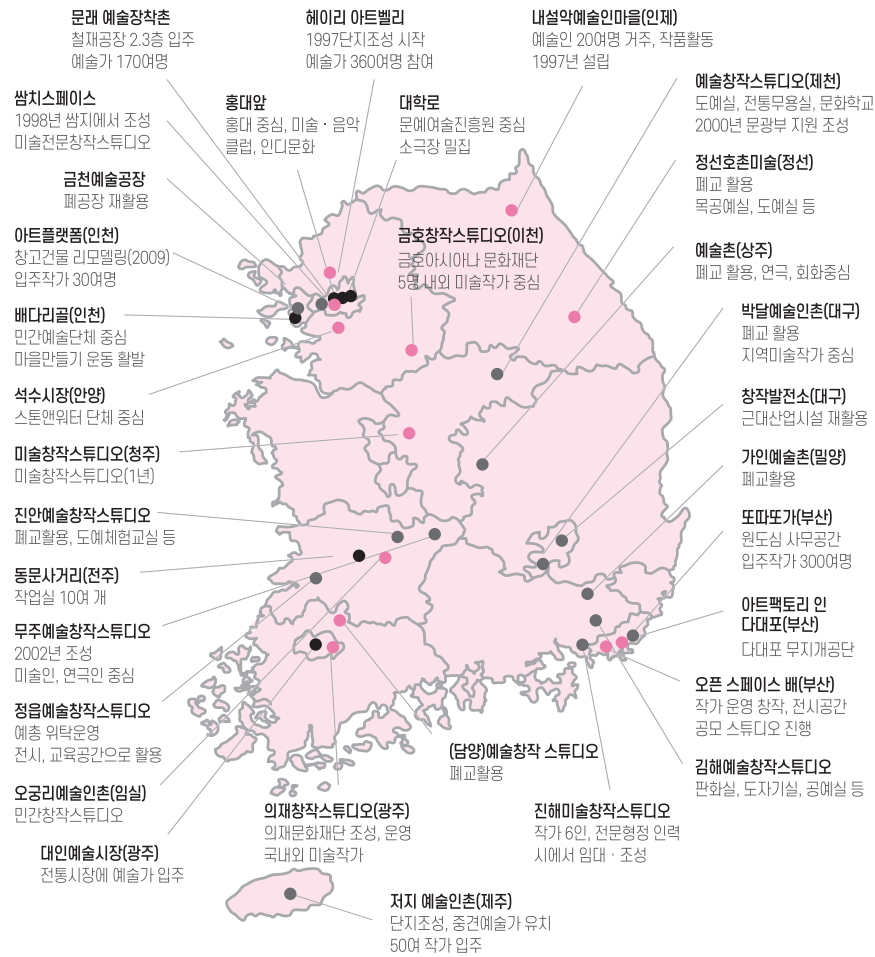
자료: 국가관광자원개발 통합정보시스템

3. 충청권 문화인프라 환경

관광산업은 집객을 위한 기본적인 관광자원 외에도 이를 지원하는 숙박, 음식, 교통, 도 소매, 그리고 문화인프라의 유기적인 지원이 필요하다. 이들 중 문화인프라는 관광자원 발굴과 대규모 개발에 어려움이 있는 지역에게 비교적 진입장벽이 낮은 인프라로 방문객 뿐만 아니라 지역주민들의 문화향유권 증진과 생활환경 개선에도 도움이 되는 지역 고유의 자원이라 할 수 있다. 특히, 지역의 문화자원은 지역문화 정체성을 넘어 세계적인 도

시로 거듭날 수 있는 기회자원이 될 수 있고, 문화예술 클러스터 형성은 관광객 모객을 통한 지역관광 활성화뿐만 아니라 지역경제에도 도움이 된다는 점에서 향후 충청권 관광산업의 육성차원에서 문화예술클러스터 육성을 적극적으로 고려할 필요가 있다. 예컨대, 도시재생 차원에서 폐교나 폐쇄된 공장, 창고, 선박(예. 네덜란드 De Ceugel, 프랑스 상카르트104, 서울 성수동 카페거리, 전주 팔복예술공장 등) 등을 활용한 문화클러스터 사업들이 국내·외에서 큰 관심을 받고 있다.

그림 1. 전국 문화클러스터 현황



문화클러스터는 크게 정책주도형, 민간주도형, 자생형으로 구분될 수 있는데 충청권의 경우 충북 청주에 민간주도형의 미술창작스튜디오 한 곳만이 존재하고 있다. 이는 인근 전라권이나 경상권에 비해 매우 부족하며 향후 충청권 광역경제권 추진 시 정책주도형의 문화클러스터보다는 예술가들의 능동적인 참여를 촉진할 수 있는 충청권 차원의 예술인 네트워크 활성화 사업을 통해 시민 또는 민간주도형 문화클러스터 육성을 추진하는 것이 시급하다고 할 수 있다. 현재 충청권의 문화예술 인프라 개선의 필요성은 문화예술 인적자원을 나타내는 문화예술단체 수에서도 찾아볼 수 있다. 대전(45곳), 세종(5곳), 충남(31곳), 충북(31곳) 지역은 대구(86곳), 경남(111곳), 강원(99곳) 등 타 지역들에 비해 낮게 나타났으며, 등록예술인은 대전(900명), 세종(86명), 충남(496명), 충북(499명)으로 대구(1,139명), 경남(1,696명), 강원(705명)으로 나타나 세종을 제외한 전 권역에서 충남이 등록예술인 수가 가장 낮은 것으로 나타났다(표5). 이처럼 충청권은 문화예술단체와 등록예술인 수가 타 권역에 비해 낮으며, 지속적인 문화예술 인적자원을 확충하기 위해서는 현재의 정책지원 중심에서 벗어나 예술단체와 예술인이 스스로 성장할 수 있는 민간주도형 문화클러스터 환경을 조성하는 것이 필요하다.

표 5. 국내 광역시도 문화기반시설 현황

2020년 1.1. 기준

시도	합계	국립 도서관	공공도서관				박물관				미술관				생활 문화 센터	문예 회관	지방 문화원	문화의 집
			계	지자체	교육청	사립	계	국공립	사립	대학	계	국공립	사립	대학				
인천	115	0	53	44	9	0	28	15	12	1	5	2	3	0	8	10	10	1
광주	72	0	23	17	6	0	12	5	3	4	14	4	8	2	7	7	5	4
경기	567	1	277	262	11	4	136	56	69	11	53	12	38	3	15	44	31	10
강원	232	0	58	35	22	1	99	49	45	5	19	4	15	0	11	21	18	6
전북	174	0	59	40	18	1	41	28	9	4	18	7	11	0	13	17	14	12
전남	222	0	70	47	22	1	63	43	17	3	32	8	24	0	10	21	22	4
경북	211	0	66	38	28	0	70	40	19	11	11	5	5	1	8	27	23	6
경남	221	0	72	45	26	1	75	49	21	5	10	5	5	0	8	22	20	14
대전	62	0	26	24	2	0	15	4	4	7	5	2	3	0	3	5	5	3
세종	22	0	11	10	1	0	7	3	4	0	0	0	0	0	2	1	1	0
충북	136	0	48	32	15	1	44	27	12	5	11	5	6	0	3	12	11	7
충남	176	0	63	44	19	0	57	34	18	5	9	2	7	0	8	18	15	6

자료 : 2020 문화체육관광부 전국 문화기반시설 총람

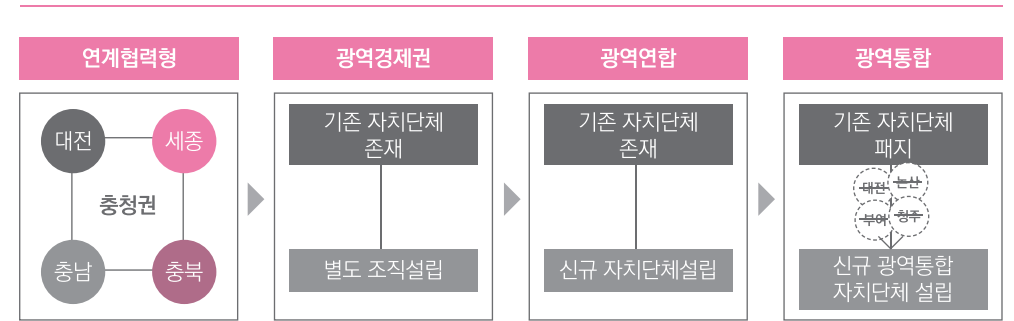
한편, 박물관, 미술관, 도서관을 비롯한 전국 3,017개의 문화기반시설 중 충청권에는 396개가 분포해 있으며, 지역별로는 대전(6개곳), 세종(22), 충남(176), 충북(136)개가 분포해 있다. 이는 전남의 222개, 경남 221개, 강원 232개와 비교하여 현저히 낮은 것으로 나타났다. 특히, 관광산업과 관련성이 높은 박물관의 경우, 충남 57개, 충북 44개와 비교하여 대전 15개, 세종 7개를 보여 충남과 충북에 집중되어 있다. 따라서, 충청권의 관광객 집객을 견인해줄 수 있는 문화적 인프라를 강화하기 위해서는 충청권 단위의 문화기반 시설 설치계획과 함께 대전-충남, 세종-충북 간 문화인프라 연계와 공유를 고려하는 것이 필요하다. 한편, 2019년 문화체육관광부의 지역문화실태조사에 따르면, 충청권 지역문화진흥기관 수는 대전(6곳), 세종(1), 충남(21), 충북(15)으로 전남(34), 경북(28), 강원(29), 대구(14) 등 타 지역과 비교하여 낮게 나타났다. 또한, 지역문화진흥기금을 설치 및 운영하고 있는 27개 지자체들 중 충청권은 충남 세 곳(천안, 논산, 당진)에 그쳤으며, 문화예술 공연 수를 살펴보면 제주가 42.5건으로 17개 광역시도 중 가장 높게 나타난 반면, 충청권은 대전(13.4), 세종(13.0), 충남(5.0), 충북(9.9)으로 낮게 나타났다. 더욱이 충청권에서 문화예술 공연 건수가 전국 평균 이상으로 나타난 기초자치단체는 충남 보령시 단 한 곳으로 나타났다. 이처럼 문화예술공연 건수에 있어 대전과 세종에 비해 충남과 충북은 전국 평균 이하를 보임에 따라 지역민들의 문화공연 향유에 있어 불균형 현상이 나타나고 있으며, 향후 충청권 광역경제권이 추진된다면 권역차원의 문화예술자원의 발굴 및 육성과 문화예술 특구지정, 그리고 민간주도의 도시문화 재생 참여를 통해 문화예술 산업 불균형의 해소를 위한 정책적 노력이 필요하다.

IV. 충청광역경제권 관광협력의 방향

1. 충청광역경제권과 관광협력의 형태

광역경제권은 크게 연합의 강도에 따라 연계협력형, 광역경제권, 광역연합, 광역통합 네 단계로 구분될 수 있다. 연합의 강도는 기존 자치단체의 유무나 신규 자치단체 설립에 따라 달라지며 현재 충청권에서는 연계협력력을 넘어설 수 있는 광역경제권 논의가 이루어지고 있다. 연합의 강도가 높은 광역연합과 광역통합 단계는 지역 자치에 따른 조례와 규칙, 예산과 집행 등 행정적 측면을 고려했을 때 급격한 행정구역 변화로 인한 지역 저항과 혼란이 야기될 수 있으므로 우선 현재 논의되고 있는 광역경제권의 실현을 통해 향후 광역연합까지 고려하는 것이 적합할 것이다.

그림 2. 광역경제권의 단계별 유형



자료 : 이정석(2019)을 참고하여 연구자 작성.

한편, 네트워크란 '상호연결된 결절들(nodes)의 집합'으로 정의될 수 있는데, 광역적 개발의 중요성이 높아지면서 관광개발에도 거점지역 육성과 중소규모의 지역을 연계한 광역관광개발이 고려되어 왔다. 기존 도시행정 연구에서는 지역 간 통합과 협력 논의에 있어 네트워크(network) 거버넌스의 개념을 사용하여 왔다. 행정자치 관점에서 네트워크는 이해관계자들 간 수직적 통제, 지시, 복종보다는 공통된 목표달성을 위해 수평적인 협상과 상호작용을 지향하는데(배귀희 · 임승우, 2010), Provan & Kenis (2008)는 지역 간 네트워크 구축의 유형으로 크게 공유형(shared governance), 주도조직형(lead organization), 네트워크관리형(network administrative organization) 등 세 가지를 제시하였다(표6).

표 6. 지역 네트워크 구축의 주요형태

유형	공유형	주도조직형	네트워크관리형
형태			
장점	<ul style="list-style-type: none"> 지역현안에 즉각적인 반응 참여자의 요구에 민감 	<ul style="list-style-type: none"> 지역 의견수렴과 이해관계의 통합된 추진으로 리더쉽 확보 	<ul style="list-style-type: none"> 보다 객관적이고 지역 간 긴밀한 소통과 동시에 통합된 추진의 병행 가능
단점	<ul style="list-style-type: none"> 평행적 소통과 많은 이해관계에 따른 낮은 운영효율성으로 통합적 관점에서는 비효율적 	<ul style="list-style-type: none"> 주도하는 지역 존재 시 특정지역 위주의 운영가능성이 있으며 소외지역 발생 가능 	<ul style="list-style-type: none"> 네트워크 자체의 관리에 집중될 시, 공통된 목표를 위한 과업추진이 어려울 수 있음

자료 : Kenis & Provan (2009), p.447 도식 인용

지역 네트워크 측면에서 공유형 네트워크는 각 지역들을 거점(node)들로 보았을 때, 각 지역이 해당 거점들을 관리하고 개별적 소통과 협력이 이루어지는 형태이며, 주도조직형은 하나의 주도조직이 네트워크를 구성하고 있는 지역들을 공통된 목표를 가지고 이끄는 형태라고 할 수 있다. 네트워크관리형은 앞의 두 가지를 보완한 형태로 하나의 주도조직이 존재하지만 주체가 네트워크 구성지역이 아닌 독립성을 가진 전문조직에 의해 네트워크가 관리되는 형태이다. 이들 세 형태들은 장단점이 존재하고 지역상황에 따라 효과가 달라질 수 있다(한상연·김순영, 2012).

그동안 관광개발에서도 네트워크 개념의 중요성이 강조되어 왔으며(예. 김영래·박창규, 2012; 김향자·김성진, 2001; 하동원, 2012), 광역경제권의 논의가 활발해지는 현 시점에서 충청권에 적합한 관광네트워크 형태에 대한 검토가 필요하다. 현재 충청권 관광개발계획은 문화체육관광부나 광역지자체의 광역단위 관광계획 수립과 지원이 이루어지고 있으나 사업 자체는 각 기초단체 위주로 개발이 이루어지고 있다.

향후 충청권 광역경제생활권 구상이 현실화된다면 큰 차원에서의 합의는 이루어지지만, 어느 지역을 어떻게 개발할 것인가에는 많은 갈등과 이해관계가 발생할 수 있다. 이러한 개발 리스크를 최소화하고 운영의 효율성을 높이기 위해서는 우선 주도조직형 네트워크를 통해 객관적인 관점에서 충청권 관광의 로드맵을 제시하고 각종 관광개발 현안에서 강력한 리더십을 보여줄 수 있는 통합형 관광조직의 설립이 바람직할 것으로 보인다. 이와 함께 지역 간에도 네트워크를 형성함으로써 관광 소외지역에 대한 연계성 강화가 요구되는데, 지난 2009년 김태현(2009)의 연구에서 충청광역경제권 실현 시 비수혜지역으로 가장 높은 응답률을 보인 지역들(예. 단양군, 제천시, 괴산군, 태안군, 서천군)을 관광네트워크 차원에서 포함할 필요가 있다. 이들 지역은 특히 우수한 생태자연관광 자원들을 보유하고 있으며, 향후 생태관광 네트워크 설정에 포함시키는 방안 등을 통해 충청권 생태관광의 다변화를 도모할 수 있을 것이다.

2. 기능중심 관광네트워크 강화

관광개발에서 허브 스포크(HS: hub-and-spoke)는 네트워크형 관광개발의 대표적 개념 중 하나로, 거점관광지와 주변관광지 간 연계를 통한 상호작용의 효과를 강조하고 있다. 다시말해, 충청권 관광거점들과 지역관광지들이 연계되어 하나의 충청권 관광산업이 완성되고 비로소 큰 동력체인 충청광역경제가 움직일 수 있는 것이다. 지난 2020년 정부의 관광거점도시에 충남보령과 충북청주를 중심으로 한 육성계획이 선정되지 못한 선례를

돌이켜볼 때, 지역과의 연계성 강화는 향후 충청권 광역관광개발에 있어 매우 중요한 사안이다.

충북지역은 단양군과 괴산시의 생태적 자원 외에 대표적으로 해외관광객 유치를 위한 필수 기반시설인 국제공항이 존재하는 곳이다. 반면, 인근 대전광역시에는 우수한 내륙교통 인프라를 가지고 있으며 나아가 과학관련 관광자원의 장점들을 부각시켜 스마트과학관광 허브로 육성할 수 있고 대청호, 유성온천을 중심으로 한 웰니스관광허브를 통해 연계성이 강화될 수 있다. 또한, 개발중인 세종시의 발전 잠재력을 고려했을 때, 향후 미국의 워싱턴 D.C.의 스미소니언(Smithsonian) 재단의 박물관 운영사례처럼 교육문화 시설들의 확충을 통해 교육관광의 허브로서 차별화와 함께 주변지역과의 연계가 가능할 것이다.

한편, 충남지역은 백제문화와 유교문화의 핵심이기도하다. 유네스코 세계유산에 등재된 공주시, 부여군의 백제역사유적지구와 논산시의 유교문화가 결합되어 역사문화관광의 허브로 기능하고 대천시과 보령시, 태안군은 해양관광의 허브로 기능할 수 있다. 이상에서 보았듯이, 충청권 지역은 지역이 대전, 세종, 충남, 충북지역이 보유한 관광자원들의 매력요소들을 구체화시킨 후 기능별로 클러스터화시키고 주변 중소도시들과의 연계네트워크를 강화한다면 충청광역경제권 시대 관광산업의 한 단계 도약에 기회가 될 수 있다.

현재 충청권은 분포된 관광자원들 기준으로 대도시근교관광권(대전-세종-청주), 백제문화관광권, 서해안해양관광권(안면도-태안-내포), 내륙휴양관광권(아산-도고-온양-덕산-유성-수안보), 중부내륙관광권 등 5대 문화관광권으로 구분하여 연계시키고 있다. 하지만 지리적 위치에 따른 권역중심의 관광권은 뚜렷한 지리적 차별성은 존재하나 충청권의 다양한 관광자원 기능들을 포괄적으로 규정하고 있고 일관된 테마를 구현하기에는 어려움이 있다. 따라서, 지역들의 지리적 접근성과 함께 '기능'의 세분화를 통해 기능연계가 강화된 네트워크 설정이 필요하다. 예컨대, 각 지역의 대표 관광테마를 중심으로 지역접근성이 높은 동시에 연계가능성이 높은 관광자원을 보유한 도시들과의 네트워크를 설정함으로써 통합된 관점에서 충청권의 체계적인 관광개발계획 수립이 가능할 것이다. 그리고, 충청권 통합 관광기구와 같은 주도조직을 설치하여 강력한 리더십을 바탕으로 기존 관광인프라의 공유와 연계라는 물리적 차원을 뛰어넘는 화학적 융합이 이루어져야 한다. 즉, 관광산업의 인프라와 함께 관광자원 연계성을 고려한 콘텐츠 개발을 통해 관광테마의 체질 개선이 필요하다(표7).

표 7. 주도조직형 네트워크를 통한 충청권 관광 연계 방안

주도조직	관광거점 (Hub)	관광테마	지역네트워크 (Spoke)	주요 관광자원	
충청권 통합 관광기구	대전	스마트 교육관광	세종	대통령기록관, 조세박물관, 국립세종도서관, 정부청사옥상공원, 국립중앙과학관, 엑스포과학공원	
		웰니스관광	보은, 금산, 계룡, 옥천	속리산, 계룡산, 뿌리공원, 한밭수목원, 계족산항토길, 대청호, 장태산휴양림, 유성온천	
		교통	청주	대전역, 복합터미널, 청주국제공항, 청남대	
	세종	스마트 교육관광	대전	국립중앙과학관, 엑스포과학공원, 대통령기록관, 조세박물관, 국립세종도서관, 정부청사옥상공원	
	충남	공주 논산 천안	역사관광	부여, 진천, 음성	백제유적지구, 유관순열사기념관, 돈암서원, 한독의약박물관, 종박물관
		충북	청주	교통	대전
	단양 괴산	웰니스관광	아산, 예산, 홍성(내포)		단양팔경, 만천하 스카이워크 산막이옛길, 온양온천, 예당관광지

V. 결론

우리나라는 1990년대 이후 중소도시들뿐만 아니라 대도시에서도 공동화현상이 발생하기 시작함에 따라 도시차원에서는 뉴타운이나 재건축과 같은 도심재생 위주의 논의가 활발히 이루어졌으나, 지방의 경우 탈 지방화가 가속화되고 저출산으로 인해 지방 중소도시의 인구가 급감함에 따라 지역경제의 존립자체가 위태로운 심각한 상황이다. 이러한 문제점을 해결하기 위해 광역경제권에 대한 적극적인 논의와 추진 필요성이 높아지고 있는데 그동안 정부차원에서 국토교통부는 지방중소도시 전략사업의 일환으로 지역거점도시 기능회복, 신성장거점 연계, 역사문화창조 사업 등을 추진해왔고 세종시의 행정수도 이전 등 균형발전을 위한 정책수립과 추진이 계속되고 있지만 지속가능한 균형개발 차원에서는 현재의 문제점을 근본적으로 해결하는 데에는 한계가 있다. 특히, 관광산업은 관광지, 문화시설, 교통, 숙박, 소·도매 등이 긴밀하게 연결되어 있어 고용이나 경제적 파급뿐만 아니라 사회문화적 파급효과가 함께 이루어지고 인적자원 의존도가 높아 제조업과 같은 타 산업과는 달리 지역 간 협력이 매우 중요한 산업이다. 현재 충청권 각 지역들은 백제유적지구나 유교문화의 우수한 역사적 자원과 더불어 우수한 해양 및 생태자원들을 보유하고 있

음에도 관광거점도시 탈락 등 그동안 관광산업의 획기적인 도약이 이루어지지 못했다. 따라서, 현재 논의되고 있는 충청권 광역경제권 구상에서 지역 간 관광협력을 위한 논의는 매우 중요하다 할 수 있다.

충청권 광역경제권이 실현된다면 관광협력을 위해서는 기본적으로 충청권 관광산업의 로드맵을 제시할 수 있는 전문조직의 설립이 필요하다. 다시말해, 충청권의 지역관광 네트워크를 촉진하고, 지역들의 관광 현안들을 충청권 발전 차원에서 종합적으로 대처할 수 있는 주도조직형 통합관광기구 설립을 통한 리더십이 요구된다. 또한, 충청권이 보유한 현재 관광자원들에 대한 면밀한 검토 후 기능별 클러스터화가 요구된다. 충청권의 통합관광개발 로드맵을 바탕으로 현재 지역별로 분포한 관광자원들을 세분화하여 충청권 내 유사 관광자원들과의 클러스터화를 통해 운영과 육성의 효율화를 가져오는 것이 필요하다. 더불어, 문화예술 기반시설에 대한 충청권 차원의 적극적인 육성이 요구된다. 지역의 문화예술 인프라는 지역의 문화를 형성하고 콘텐츠를 통해 관광산업에 적극 활용될 뿐만 아니라 관광객 집객에 중요한 자원이다. 전국적으로 충청권에서는 문화클러스터가 충북 청주에 단 한곳 존재하는 점과 타 권역에 비해 부족한 문화기반시설들을 고려했을 때, 정책지원을 통한 일회성 지원보다는 민간주도의 문화클러스터를 형성할 수 있는 기반환경을 조성해주는 것이 필요하다.

기업경영 분야의 권위자인 독일의 군터뒤크(Gunter Dueck) 교수는 ‘우리는 왜 집단에서 바보가 되었는가’라는 책을 통해 집단의 경쟁력을 높이기 위해서는 조직구성원들 간 적절한 경쟁과 상호자극이 필요하다고 강조하였다. 충청권광역경제권이 추진된다면 충청권이라는 하나의 조직에서 현재 소외 또는 낙후지역들 역시 함께 발전할 수 있는 열린 정책적 논의와 건전한 경쟁이 가능한 환경을 조성하는 것이 중요하다. 충청권은 국제공항을 보유하고 있고 내륙교통과 물류의 중심지이자 유수의 역사자원과 해양형, 산악형 관광자원들을 모두 보유하고 있는 지역이다. 충청권 지역들의 적극적인 참여와 상호자극과 함께 통합된 추진력을 실현할 수 있는 광역경제권 플랫폼에서 충청권 관광산업이 규모의 경제 실현을 통한 운영효율화를 넘어 지역의 우수한 관광자원들이 효과적으로 발휘될 수 있는 원동력을 확보하기를 바란다.

참고문헌

- 김영래 · 박창규(2012), 지역관광의 공간네트워크구조와 특성 분석, <관광연구저널> 제26권 1호, 285-300.
- 김태현(2009), 충청권 경제협력과 지자체의 경제정책방향: 충청민 의식조사를 중심으로, <지역정책연구>, 제19권 2호, 45-70.
- 김향자 · 김성진(2001), 관광권역의 역할 조명 및 권역설정 방안 연구, <관광지리학> 제14권, 9-33.
- 배귀희 · 임승후(2010), 공갈등과 네트워크 거버넌스 구조: 한탄강댐 사례에서의 네트워크 특성과 주요 행위자들의 변화를 중심으로, <행정논총> 제48권 4호, 107-144.
- 하동원(2012), 광역관광개발의 지역 간 네트워크 분석, <한국지역개발학회지> 제24권 3호, 173-193.
- 한상연 · 김순영(2012), 사례분석을 통한 도시개발사업의 네트워크 거버넌스 연구, <국토계획> 제47권 3호, 133-158.
- Kenis, P., & Provan, K.(2009), "Towards an Exogenous Theory of Public Network Performance, Public Administration, 87(3), 440-456.
- Provan, K. & Kenis, P.(2008), Modes of Network Governance: Structure, Management, and Effectiveness, Journal of Public Administration Research and Theory, 18, 2, 229 - 257.
- 김공배(2020), "충청권 행정협의회, 공동발전 협력 합의문 채택", <충남일보> 11월 22일자, <http://www.chungnamilbo.co.kr/news/articleView.html?idxno=572441>
- 충북일보(2020), "청주에서 지하철 타는 시대 열리면", <충북일보> 12월 15일자, <https://www.inews365.com/news/article.html?no=647943>



| 기획 특집 |

충청권메가시티접근 :국가행정수도 광역거버넌스 체제구축

● 김 상 봉 고려대

대전세종포럼

DAEJEON
SEJONG
FORUM

충청권메가시티접근 : 국가행정수도¹⁾ 광역거버넌스 체제구축

05

김상봉 고려대

I. 연구의 목적

인구절벽현상에 따른 지방소멸 위기가 점점 고조되고 있는 현실에 오늘날 지방자치와 자치분권 개헌을 위한 흐름과 자기책임의 원칙에 의한 지방정부²⁾의 자치권과 수비범위는 질적 양적으로 확대되어야 할 것이다. 자치역량이 고조되고 자치권이 강화되는 경우, 수도권과 지방, 대도시와 중소도시 지방정부간 자원의 비대칭현상은 더욱 심화될 것이다. 지방정부간의 역할 한계와 도시서비스의 질적 양적인 격차 또한 더욱 심화될 것으로 판단된다. 한정되고 부족한 자원의 상호 효율적인 활용과 대시민서비스의 질적 제고, 도시환경에서 발생하는 사회적 비용의 절감 등 인구절벽과 지방소멸의 위기상황에서 지방정부들의 상호 연합적 문제해결을 위한 접근은 그 어느 때보다 절실하게 요구되는 상황이다.

국가균형발전과 지방분권이라는 국정목표와 국가적 과제를 안고 탄생한 행정중심복합도시 즉 세종특별자치시는 국가기관에 의해 계획, 건설되고 있다. 이러한 세종특별자치시의 건설 및 관리과정에서 도시의 성장과 함께 주변광역권 및 대도시들과의 관계에서 인구와 산업, 교통 등에서 다양한 갈등현상이 발생되고 있다. 특히, 서울수도권의 과도한 인구집중과 집적을 해소하고 국토의 균형발전을 위한 교두보이자 거점역할을 수행해야 할 세종특별자치시가 성장해 가고 있지만, 서울수도권의 인구집중은 여전히 가속화되고 수도권 집중현상은 완화될 조짐을 보이지 않고 있다. 세종특별자치시의 도시건설완성단계가 2030년까지

1) 세종시를 비롯한 충청권내 메가시티형성과 광역행정 거버넌스 체계의 구축을 위해 역내에 가장 중요한 기체인 국가행정수도로서의 지위확보를 위한 공간적 도시권역의 확장(Metropolitan Area)과 제도적인 광역도시관리시스템(Metropolitan Council of Government)의 구축이 중요하다. 본 연구는 공간적·제도적 광역도시관리시스템의 구축과 국가행정수도로서의 광역도시권의 구축을 논의하고자 함.

2) 본고는 지방분권과 자치헌법 개정의 움직임 속에 실질적인 지방분권의 추진과 네트워크형 지방행정의 성공적인 추진을 위해 공식적, 법률적 명칭인 지방자치단체를 지방정부로 명명하였음. 단 지방자치법 및 제도적 관련 용어인 경우 지방자치단체로 표기하였음.

아직 미완성단계에 있지만, 세종특별자치시가 이른바 행정수도로서 역할과 기능을 다한다 할지라도 수도권 집중완화와 국가균형발전을 위한 전기를 마련하기에는 여전히 역부족일 것이다. 이에, 국가균형발전정책의 기축인 세종특별자치시가 국가행정수도로서의 경쟁력을 가질 수 있는 도시개발방향 및 전략을 새롭게 논의하고 정립해야 할 시점이라 생각한다.

세종특별자치시를 둘러싼 지방정부간의 협력과 공동대응 및 상생과 협력에 대한 연대의식의 형성 그리고 국가균형발전을 위한 새로운 거버넌스 구축과 지방정부의 피할 수 없는 위기의식 극복을 위해 대도시권 광역네트워크 구축과 조성은 긴급하다할 것이다. 이는 협력과 상생에 영향을 미치는 투자재원과 협력기구의 설립, 전문인력 확보, 네트워크시스템의 보완 등과 같은 정책 방안도 새롭게 강구되어야 할 것이다(한표환·김성기, 2003). 본 연구는 국가행정수도 세종특별자치시를 둘러싼 대도시권 광역네트워크행정체제 구축을 위한 기본 논거제공과 충청권메가시티의 시론적 모형구축에 주요목적들을 두고자 한다. 지방정부간의 협력적 네트워크 구축을 위한 이론적·제도적 접근과 주요사례분석 등에 기초하여 국가균형발전의 기축인 국가행정수도권 형성과 충청권 메가시티 행정체제구축을 위한 기초적 연구모형을 제시하고자 한다. 이른바 국가행정수도 광역도시권의 효율적 사업추진과 주변 대도시권과의 상생전략을 위한 광역거버넌스 체제구축을 토대로 국가균형발전 목표달성을 위한 충청권메가시티, 국가행정수도권 광역행정체제구축의 시론적 모형을 논의하고자 한다.

II. 광역거버넌스형 행정체제 이론적 논거와 분석설계

1. 광역거버넌스형 행정체제구축 과제와 방향

광역네트워크형 행정체제는 도시의 연담화와 지방정부 도시행정의 광역화에 의해 생활권중심의 광역행정을 위한 제도적인 방법 중의 하나이다. 2개 이상의 지방정부가 상호 관련된 도시행정서비스와 사무를 처리하기 위하여 지방정부들이 자발적 또는 중앙정부의 지도에 의해 상호간의 협의를 통해 광역적 행정서비스를 공동으로 처리하기 위한 협의기구의 성격이다. 결과, 광역네트워크형 지방정부는 법인격을 갖추지 않은 일종의 협의회를 구성한 지방정부 공동명명의 회의체(Administrative conference) 및 위원회(Council of government)로서 자리매김하기도 한다. 이처럼 광역네트워크형 행정체제는 그 성격상 유연하고 다양하게 전개되는 도시서비스 및 행정문제에 신속하게 지방정부들이 대응할 수 있는 광역행정방식의 하나로 다양한 지역사회 의제설정(agenda setting)과 조직화가 용이하

다는 큰 장점이 있다. 그러나 광역적 사무처리 및 광역행정서비스 제공을 위한 충분한 조직과 기능 그리고 자원 등의 확보문제, 네트워크의 결합도, 추진 역량확보 등 광역네트워크형 행정체제의 운영활성화를 위해 다양한 문제가 제기되고 있다. 그 외, 광역네트워크형에 의해 공동사업으로 결정된 행정사무의 처리 및 집행에 있어 지방정부 간의 역량차이 등에 의해 합의사항의 미집행, 지방정부간 협의조정의 미흡으로 인한 집행상의 불응, 집행 후 성과에 대한 공유와 이해관계 등에 의해 추진동력이 상실되는 등 운영상 과제도 제기되고 있다.

우리나라의 중앙집권적 행정체제하에서는 광역네트워크 방식의 행정시스템이 제대로 작동되고 그 효과를 거두기란 쉽지 않은 현실이다. 지방분권의 구체적이고 현실적인 제도적 보장과 이에 기초한 자기책임의 원칙에 입각한 지방행정시스템의 변화가 전제되지 않고서는 광역네트워크형 지방정부와 같은 유연한 거버넌스형 광역행정방식이 실행되기란 매우 어려운 현실에 있다.

첫째, 구체적으로 지방자치법상 광역네트워크형 지방정부에 대한 권한부여와 예산배정, 사무국 설치가 가능한 광역행정 패러다임의 전환, 법률적 위상을 견고히 확보해주고, 예산과 권한, 인적자원을 배정해 줄 수 있는 근거마련 등이 광역네트워크형 지방정부 운영의 활성화를 위한 주요전제 요소들로 제기되고 있다. 그러나 이러한 제도적 보완과 함께 또한 중요한 것은 지방정부간의 합의내용에 대한 성실한 이행을 확보하고 강화하기 위한 조치가 필요할 것이다. 즉, 행정협정(Agreement)과 행정협약(Contract)과 같은 제도적 보완을 통해 합의된 내용에 대해 지방정부들 간의 서면협약과 협정을 제도화함으로써 집행의 책임성을 확보하는 것이다. 체결된 협약은 체결 주체 간 법률상 이행의무가 발생함으로써 광역네트워크형 행정체제의 법적인 안정성을 제고할 수 있을 것이다.

둘째는, 문제의 공동해결에 의한 효율성 확보, 자원의 비대칭성에 의한 서비스 균질화 추구 등 합리적이고 경제적인 해결방안의 모색을 목적으로 사전적 협의체 구성을 위해 노력하지만 기존 협의체제 운영의 가장 큰 문제는 역시 재정 및 경비부담에 의한 집행력과 실행력의 담보가 어렵다는 점이다. 지방정부들 간 재정력 격차와 각 지방정부들의 개체합리성 추구에 의해 네트워크형 행정체제 전체의 합리성을 확보하기 어려운 현상이 발생하기 때문이다. 중앙정부는 광역네트워크형 행정체제 등을 통한 지방정부간의 협력 및 연계 사업에 관해 다양한 관점에서의 평가와 해당사업의 효율성 제고를 위해 국고보조와 재원 매칭 등 적극적인 인센티브를 강구하여 네트워크형 행정체제에 의한 지방정부 문제해결 능력을 제고할 필요가 있을 것이다.

셋째는, 광역네트워크형 행정체제 운영활성화를 위해 시민사회 및 지역사회 커뮤니티 활성화와 상생협력을 위한 자율적 네트워크의 구축과 정보축적 및 교류의 장을 구축하는 것이다.

오늘날 자치분권 활성화 계획 등 자치단체장들의 시민자치 및 시민주권행사를 위한 적극적인 노력에 의해 지방정부 나름대로의 독창적인 문제해결 노하우와 다양한 학습경험들은 이미 축적되어 왔다. 그러나 이러한 전국 지방정부들의 다양한 정보와 노하우, 학습콘텐츠 등을 공유, 교류할 수 있는 물리적, 비공간적인 장은 전무한 실정이다. 지방정부간의 다양한 행정 및 정책경험과 정보의 축적 및 교류 등을 바탕으로 다양한 형태의 협력과 협약에 의한 협의체 형성 콘텐츠의 구축이 필요하다. 협의회와 같은 유연하고 느슨한 협의체 및 문제해결 커뮤니티가 형성되고 활성화되기 위해서는 지방정부간의 경험과 정보교류, 문제의식의 공유와 공동의 문제해결을 위한 자율적이고 비공식적인 네트워크 등이 지역횡단 간 활성화될 필요가 있다.

2. 광역대도시권 행정협력기제와 주요 유형

광역거버넌스형 네트워크 행정체제구축을 위한 협력적 기제는 과연 어떠한 것들이 현실적으로 작용하며, 실질적으로 발현되는 도시유형에는 어떠한 모습들이 있는지 살펴보면 다음과 같다. 지역의 특성이나 특정사업의 유형에 의해 다양한 광역거버넌스 행정체제가 논의될 수 있다.

1) 상하계층에 의한 독립된 대도시구

인프라시설, 홍수, 치안, 쓰레기처리 등의 광역적 갈등이나 모순을 해결하기 위한 협력 방안으로 유럽과 북미국가의 대도시구에서는 개별도시정부의 상부에 권위있는 종합적 기구인 대도시구정부나 의회 또는 본래의 자치도시정부에 중층제 정부관리 체제를 형성하여 상하계층간 정부의 기능 분업화를 규정하는 유형이 있다. 이러한 대도시구 정부는 주로 도시구 범위내에서 지방정부의 종합기능과 유사한 기능을 행사하며, 단일도시정부의 행정관할 범위와 구역을 넘어서는 공공서비스 사업이나 도시정부간의 다양한 사무수행에 책임을 부여받는다. 자치권을 지닌 지방정부의 주요 기능은 계획·소방·치안·교육·교통·복지와 문화오락 등의 기능을 포함하며, 토론토, 런던, 맨체스터, 파리, 워싱턴 등 대도시구역이 그 전형적 사례에 해당된다. 미국의 경우 워싱턴대도시위원회³⁾와 세인트폴대도시구의회 등이 대표적이다.

3) 워싱턴 대도시구는 핵심구인 컬럼비아특구 및 메릴랜드주, 버지니아주의 15개 시나 군을 포함하며, 1957년에 통합조직을 결성한 후 현재 18개 지방정부, 120명의 고용인, 연 예산 1천만달러의 통합적 정식 조직이며, 주요 기능은 교통에서부터 환경보호 등 공공계획 수립, 연방이나 주정부의 보조금 배분권, 시민과 관련된 수많은 구역 문제를 효율적으로 해결하는데 있다(Savitch, H. V. eds, 1996).

2) 수평적 협력에 의한 느슨한 도시정부연합

지방자치의 오랜 전통을 가진 서구 민주주의국가는 보편적으로 통일적인 대도시구 정부를 구성하는 데 일정한 어려움이 있다. 이러한 배경하에 광범위하게 형성된 대도시구역 내 각 도시는 수평적 협력을 바탕으로 한 자발적 연합체를 형성하여, 연방정부와 주정부의 지지를 얻어 특수협력기능을 지닌 비관료적이고 느슨한 형태의 도시정부 연합조직, 즉 지방정부협의회 또는 도시공동체를 구성하기도 한다. 이는 일종의 도시연합관리체로서 결코 도시정부구조의 연합체는 아니다. 즉, 광역지방정부 주도에 의한 지역발전협의체(광역지방정부연합) 수준의 모델로서, 우리나라에 있어 이와 같은 수준의 모델을 현실적으로 제도화한다면, 현재 지방자치법상에 규정되어 있는 행정협의회⁴⁾나 지방자치단체조합⁵⁾의 위상 및 권한을 강화하여 발전시키는 방안도 바람직할 것이다. 이는 중앙의 간섭과 개입 없이 자율적인 광역행정체제를 구축할 수 있는 여건을 조성할 수 있는 제도적 토대가 될 수 있을 것이다. 영국의 지방정부연합, 미국의 남부캘리포니아지방정부연합(SCAG), 샌프란시스코 대도시권 광역권 계획기구(ABAG), 프랑스의 도시공동체⁶⁾, 일본의 간사이광역연합 등이 그 대표적 사례에 해당된다.

3) 사업영역별 광역거버넌스 협력

유럽 국가들의 정치문화적 배경하에서 지방자치의 전통이 깊은 도시간에는 상대적 독립

- 4) 행정협의회는 초보적이고 유연한 지방정부간의 협의체이자 회의체 메카니즘이다. 지방자치법에 제도적인 규정이 마련되어 있으나 매우 느슨한 법 규정이라 할 수 있다. 우리나라 행정협의회는 기본적인 규정은 지방자치법(152조1,2항)에서 규정하고 있는 행정협의회 구성에 관한 기본취지와 목적을 보면, ①지방자치단체는 2개 이상의 지방자치단체에 관련된 사무의 일부를 공동으로 처리하기 위하여 관계 지방자치단체 간의 행정협의회를 구성할 수 있다. ②지방자치단체는 협의회를 구성하려면 관계 지방자치단체간의 협의에 따라 규약을 정하여 관계 지방자치회의 의결을 각각 거친 다음 고시하여야 한다고 규정하여 행정협의회 운영에 관해 기본 취지를 설명하고 있다.
- 5) 자치단체조합은 2개 이상의 자치단체가 하나 또는 둘 이상의 사무를 공동으로 처리할 필요가 있을 때에 설립신청을 할 수 있으며, 해당 자치단체들은 규약을 정하여 당해 지방자치회의 의결을 거쳐 상급정부의 승인을 얻어 설립할 수 있다(지방자치법, 159조). 자치단체조합은 법인의 성격을 지니며, 사무위탁이나 협의회에 비해 상대적으로 비용이 많이 소요되나, 지방정부의 자율성을 보장하면서도 다양한 광역사무를 효과적으로 처리할 수 있는 협력방식으로 주로 활용되고 있다.
- 6) 프랑스는 분절화되어 있는 꼬뮌간 행정효율성 제고를 위하여 1966년4개 도시권(communate urbaine)을 중심으로 대도시권을 형성하였다. 대도시권 행정추진체계는 다수의 지자체와 리옹 경제개발협의회 등 약60개 기관과 파트너십을 형성하여 도시권 의회 및 사무국(counsel de communaute Bureau)구성, 운영하는 시스템이다. 대도시권 행정체제 운영을 위한 법적제도적 지원은 도시권 협력기구로서의 권한을 중앙정부로부터 부여받고, 중앙정부와 계획계약(Planning Agreement)을 통하여 지역개발사업의 안정적 사업추진을 위한 재원을 확보하고 있다.

성이 강해, 광역적 도시는 각 주에서 서로 다른 법률시행으로 인한 문제가 여전히 존재하여 대도시구의 도시군에서 다양한 모순이 발생하게 된다. 각 구성도시들은 문제해결을 위한 원활한 타협을 위해 대도시구에 비정부조직 성격의 협력기구를 설치하여 광역차원에서 요구되는 공공사업 진행을 위한 협조관계를 유지하여, 도시간 모순과 문제를 해결하고 도시간 관계를 개선하는 것이 일반적이다.

특히 비정부조직차원에서 추진하는 도시간 협력사업의 초창기 도입 시기에 고려해 볼 만한 방안이 프로젝트영역별 광역거버넌스 구축방안이다. 이는 상설연합체라기보다는 프로젝트별로 한시적 상호협력체를 구성하는 방안으로서, 낮은 수준의 연합 및 협력기구를 구성하여 높은 수준의 통합체를 지향하는데 그 특징이 있다. 그리고 민간부문 또는 민관합작 방식으로 추진하게 되면 기존 지방정부 간 불필요한 갈등이나 긴장관계를 완화시킬 가능성이 있으며, 동시에 광역행정권역의 통합이나 기구 구성이전에 상호협력의 경험을 통해 광역거버넌스의 필요성에 관한 학습효과를 극대화하는 목적도 아울러 확보할 수 있는 유형이다.

4) 규모의 이익에 의한 연합적 광역특별구

대도시의 발전과정에서 특정한 경제활동 혹은 과정 그 자체가 기술상 긴밀한 상호관련성을 지니며 행정구획의 경계를 넘어서 시행될 경우 최대의 결과가 나타날 것으로 기대되거나 혹은 그에 상응한 규모의 이익을 거둘 수 있는 경우가 있다. 이에 따라 해외에서는 대도시구에 내재한 광범위한 지역공간범위 내에서 관리의 현실 수요에 근거하여 각 지방정부간에 모종의 공동행정상의 목적을 위하여 전부 혹은 부분적인 구역을 합병하거나 특별직능관리구로 형성하여 독립적인 관리기관으로서 특별구를 형성하기도 한다. 특별구는 미국에서 가장 전형적으로 발달된 광역협력체제로서 미국의 특별구는 전문직능의 지방정부로서 책임성을 부여받고 있으며, 직접적으로 주정부의 통제를 받으면서, 관할구역내에서 특정한 단일직능을 수행하고 있다. 예를 들어 공공오수배출, 홍수방책과 관개사업, 유역보호, 소방, 문화교육, 의료보건, 교통운수, 환경보호, 공공주택관리, 구역공항관리 등 구역의 공공시설 및 공동서비스를 전문적으로 관리하는 경우가 이에 해당한다.

3. 광역대도시권 거버넌스구축 이론적 논거

광역대도시권에 관한 주요 이론적 논거는 우선, 1)정책네트워크이론을 들 수 있다. 정책네트워크이론은 수많은 협력주체나 그들의 협력동기를 상호 분리된 개념이 아니라 공동

체, 도시정부, 구역정부가 모두 참여하는 총체적 정책체계를 의미한다. 이와 같은 네트워크방식의 적극적 정책협력 체제를 구축하는 이유는 각각의 협력주체들이 공공정책결정과정의 참여자로서 경쟁하는 관계이며, 각자에게 유리한 공공이익을 실현시키려는 의도를 가지고 있기 때문이다(Church, A. and Reid, P. 1996). 정책네트워크이론은 수평적 정부간 관계를 강조하며, 특히 지방정부간 수평적 상호관계가 광역협력의 동기유발과 네트워크형성에 중요하게 작용하게 된다.

다음으로, 2)네트워크 도시모형이다. 네트워크 도시모형은 기존의 중심지이론이 인근 도시간의 상권경쟁 관계를 전제로 하고 있다면, 네트워크 도시모형은 인근도시 간의 상호 의존성과 잠재력의 활용을 제시하고 있다(Batten D. 1995). 세계화시대 도시간 관계는 경쟁을 넘어 지역적 경쟁력을 확보하는 것이 최우선 과제이며, 이는 결과적으로 도시 간 관계가 네트워크(City Network)형태를 가지며 전문화된 중심지들 사이의 상호의존적이며 수평적인 연계가 두드러지게 나타나게 된 배경을 이루게 된다.

3)마지막으로 협력적 파트너십 이론(내용, 콘텐츠)이다. 협력적 파트너십이란, 특정구역의 재정비를 위해 공동의 전략으로 이익연합을 결성하는 과정이나 제도를 의미한다. 이러한 협력적 파트너십의 본질은 우선, 공공서비스와 공공정책 결정과정과 시행과정에서 도시정부와 기업, 사회조직, 학술연구기구, 비정부조직 간에 형성되는 새로운 형식의 협력적 파트너십 관계를 통해 공동으로 공공산출물을 생산하거나 공공서비스 공급의 효율성을 제고하는 등 정부조직과 비정부조직 상호간의 개방적 연계성과 공공참여로 구성된다(McCarthy, J & Lloyd, G eds, 2007)는 점이다. 그리고 다른 지역이나 도시간에 정부, 비정부영역이 다양한 분야에서 다층간 수평적 협력이나 파트너십 관계를 형성하여 자원의 통합이나 공유를 실현하며 공동으로 직면한 중대한 구역간 문제나 사회적 문제를 해결하고 모순을 감소시키는 과정에서 공동인식을 증대시키게 된다(Jacobs, B. D. 2000)는 관점이다.

광역행정의 일반적 접근방식에는 크게 통합적, 이원적, 부분적 접근방식에 의해 정리되고 있다(금창호, 2019). 통합적 접근에는 지방정부간의 통합, 합병, 분리 및 시군간의 통합 유형이 논의되고 있으나 이는 본 연구에서 제기하고자 하는 광역거버넌스형 행정모형과는 다소 거리가 먼 유형으로 논외로 하고자 한다. 그러나 1)이원적 접근방법에서 논의되는 연합체와 조합, 광역특별구 유형이, 2)부분적 접근방법에서는 협의회와 기관 공동설치 유형이 본 연구에서 제기하고자 하는 광역거버넌스형 행정모형에 연계되는 특징들로 지견(知見)을 제시할 수 있을 것으로 판단되어 정리하면 다음과 같다.

표 1. 광역행정 주요접근방식과 본 연구 주요연계유형

접근 방법	유형	주요내용 및 사례
이원적 접근방법	연합체	<ul style="list-style-type: none"> • 둘 이상 자치단체가 각각의 법인격 및 관할구역을 유지한 채 광역사무만을 처리하기 위한 새로운 법인격 설치 • 계획권 및 집행권을 가지나 과세권은 없음 • 캐나다 Toronto와 Montreal 대표적 예
	광역 특별구	<ul style="list-style-type: none"> • 별도의 구역을 정하여 주민을 구성원으로 하는 특별지방자치단체 • 계획권 및 집행권뿐만 아니라 과세권도 가짐 • 단일목적 특별구와 다기능 특별구가 있음 • 미국에서 주로 활용
	조합	<ul style="list-style-type: none"> • 지방자치단체를 구성원으로 하는 특별지방자치단체 • 일부사무조합과 복합사무조합으로 구분 • 프랑스, 독일, 일본에서 활용
부분적 접근방법	협의회	<ul style="list-style-type: none"> • 광역서비스에 대한 협의와 자문역할 수행 • 계획권·집행권·예산권 등이 전혀 없음 • 미국의 Council of Governments(COG) • 우리나라의 행정협의회 • 최근 계획권·집행권을 갖는 협의회 태동(Twin Cities Model)
	기관 공동 설치	<ul style="list-style-type: none"> • 자치단체 내부조직의 일부를 공동 설치(일본) • 행정사항별로 광역행정기관 설치(미국)
통합적 접근방법	통합	<ul style="list-style-type: none"> • 수개의 군소 자치단체를 통폐합하여 단일 정부화 • 일본의 정·촌 폐지분합
	합병	<ul style="list-style-type: none"> • 중심도시에 도시화된 인접지역의 편입 • 20세기 초 미국과 캐나다에서 주로 활용(Oklahoma, Dallas, Kansas, Diego) • 한국의 광역시 행정구역 확장
	시군통합	<ul style="list-style-type: none"> • 미국의 특별한 통합방식 • 군(County)을 중심으로 중심도시와 주변지역 통합(Nashville-Davidson County의 통합 등)

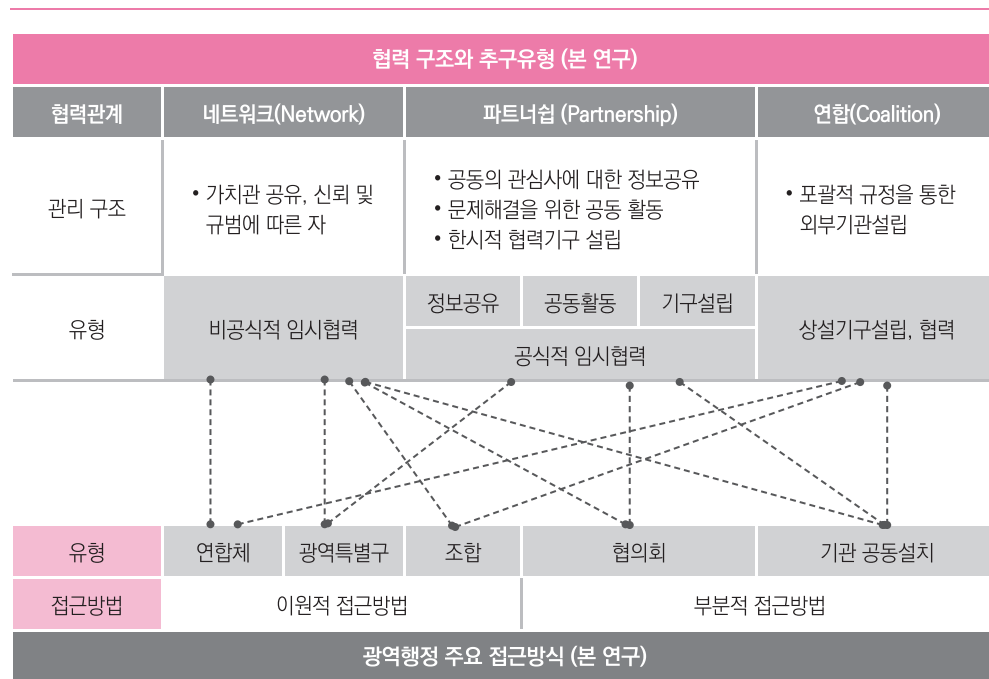
자료 : 금창호(2019)에서 일부 인용 및 활용

4. 광역대도시권 거버넌스 행정체제 분석모형 및 접근

거버넌스 행정체제에 있어 협력(co-production)이란 자율적인 행위자나 조직들 간의 상호작용을 통해 기존의 조직적 경계와 정책을 초월하여 새로운 공공가치를 창조하는 과정으로 정의된다(최병두, 2015). 거버넌스 행정체제에 의한 협력관계는 비공식적이고 임시적인 느슨한 네트워크관계에서 부터 상설기구의 설립과 협력에 의한 연합관계 및 관리구조에 의거하고자 한다. 이는 앞서 논의한 정책네트워크, 네트워크 도시모형, 협력적 파트너십 이론 등에 기초한 광역대도시권 구축의 이론적 논거에 의거하고 있다.

그리고 광역행정의 주요 접근방법 및 유형에서 본 연구에서 중점 검토, 논의하고자 하는 대도시권 광역거버넌스 행정모형에 시사점을 제공할 수 있는 접근방법과 유형은 1)이원적·부분적 접근방법에 의거, 상기 2)협력관계 유형에 연계될 수 있는 모형과 관리구조이다. 이에 본 연구에서 제기, 추구하고자 하는 광역거버넌스형 행정체제 연구의 기본 분석 모형 및 설계모형을 정리하면 다음 그림과 같다.

그림 1. 연구의 분석 및 접근모형



III. 국가행정수도 광역도시권 주요현황 및 개발전략

1. 수도권 인구유인의 한계

국가균형발전의 새로운 거점으로서의 역할을 요구하는 행복도시 세종시는 수도권으로의 인구유입을 제어 및 억제할 뿐만 아니라 서울수도권으로부터의 인구유출을 최대한 확대하여 전국혁신도시로의 인구분산을 유도하는데 있다. 그러나 수도권으로부터의 인구유출효과보다 세종특별자치시 주변 충북, 충남, 대전광역시로 부터의 인구유입이 두드러진

표 2. 행복도시 세종시로의 인구이동 및 전입

전입지별	2015년	2016년	2017년	2018년
전국	53,044	29,816	34,690	31,433
서울특별시	5,322	3,131	2,618	2,137
부산광역시	565	512	419	413
대구광역시	660	379	487	510
인천광역시	1,045	861	633	354
광주광역시	690	469	451	583
대전광역시	22,104	12,969	17,836	15,815
울산광역시	190	168	233	230
경기도	7,087	3,693	3,251	2,817
강원도	449	300	315	421
충청북도	6,753	2,918	3,455	3,005
충청남도	5,479	2,517	2,706	2,531
전라북도	1,011	668	844	885
전라남도	448	325	348	427
경상북도	574	389	556	561
경상남도	618	471	546	685
제주자치도	49	46	8	59

자료 : 통계청(kostat.go.kr/)

현상을 보이고 있다. 거주지 기준으로 수도권에서 세종특별자치시로의 순유입보다 대전·충청권에서의 순유입규모가 큰 현실이다. 2018년 세종특별자치시로 전입한 순 유입인구는 31,433명이며, 대전광역시 15,815명(50.3%), 충북 3,005명(9.5%), 충남 2,531명(8.0%), 경기 2,817명(8.9%), 서울 2,137명(6.7%) 순으로 나타나고 있다(표2).

이는 대도시권형성 초기단계에서 나타나는 도시연담화(Conurbation)현상으로 이해되며, 광역대도시권을 형성해가는 초기단계 도시화 현상으로 볼 수 있다. 그러나 국가균형발전과 수도권의 과도한 집중해소를 목적으로 행복도시가 건설·운영되고 있음에도 수도권의 인구집중현상이 여전히 해소되지 않은 현실을 감안할 때, 세종특별자치시의 기존도시 개발 전략과 방향은 재고될 필요가 있음을 의미하고 있다. 예를 들어, 세종특별자치시 주변 광역도로망의 18개 노선 118.3km를 건설하여 대전광역시, 청주시 등 충청권의 접근성

을 강화하는 사업을 기획하고 있으나, 주변지역과의 연계체계 및 상생발전노력이 미흡하여 사업효과를 충분히 발휘하지 못하는 현실이 다수 발생하고 있다. 이에 지역간 적절한 자원배분을 위한 주변 지방정부간 도시계획 및 행정 차원의 합리적인 협력체계의 구축이 절실히 요구되는 상황이다.

2. 수도권과 비수도권의 경제양극화

수도권의 과밀문제 해소와 국가의 균형발전을 추구하고, 수도권과 지방의 상생발전 도모의 기축을 마련하기 위한 행복도시 세종시와 전국혁신도시의 건설 목표가 있었다. 이러한 노력 이후 우리나라 수도권과 비수도권과의 성장발전의 주요지표인 경제활동인구와 지역내총생산을 비교분석하면 다음과 같다. 우선, 전국 총경제활동인구는 2018년 37,547천 명으로 2012년 37,344천 명에 비해 약 203천 명이 증가하였다. 이를 수도권과 비수도권으로 세분화하면, 같은 기간 수도권의 경제활동인구는 2012년 18,832천 명에서 2018년

표 3. 권역별 경제활동 인구변화 (단위 : 천 명, %)

구분	2012년				2018년			
	유소년 인구	경제활동 인구	고령인구	계	유소년 인구	경제활동 인구	고령인구	계
전국	7,624	37,344	5,980	50,948	6,629	37,547	7,650	51,826
	15	73	12	100	13	72	15	100
수도권	3,792	18,832	2,508	25,132	3,310	19,163	3,325	25,797
	15	75	10	100	13	74	13	100
비수도권	3,832	18,512	3,472	25,815	3,319	18,384	4,326	26,029
	15	72	13	100	13	71	17	100

자료 : 통계청, 주민등록인구통계

표 4. 수도권과 비수도권의 GRDP 비교 (단위 : 조 원, %)

구분	현황			비중		
	2012년(A)	2018년(B)	변화(B-A)	2012년(A)	2018년(B)	변화(B/A)
전국	1,338.9	1,900	561.1	100.0	100.0	
수도권	650.6	984.6	334.0	48.6	51.8	3.2
비수도권	688.3	915.3	227.0	51.4	48.1	-3.3

자료 : 통계청, 행정구역(시도)별 / 경제활동별 지역내총생산(2018년 기준)

19,163천 명으로 약 331천 명 증가하였으나, 비수도권 경제활동인구는 2012년 18,512천 명에서 2018년 18,384천 명으로 약 128천 명이 역으로 감소하는 결과를 보이고 있다. 수도권의 경제활동 집중도는 여전히 강한 흡인력을 보이고 있는 실정이다.

지역내총생산(GRDP)도 수도권은 2012년 650.6조 원에서 2018년 984.6조 원으로 334조 원 증가하였으나, 비수도권은 2012년 688.3조 원에서 2018년 915.3조 원으로 227조 원 증가하였다. 수도권과 비수도권의 지역내총생산의 비중은 2012년 수도권 48.6%에서 2018년 51.8%로 3.2% 증가하였으나, 비수도권은 2012년 51.4%에서 2018년 48.1%로 -3.3% 감소하여 수도권과 비수도권의 경제성장 및 규모의 역전현상은 더욱 심화하고, 양극화 현상은 여전히 해소의 기미를 보이지 않고 있다.

3. 행정수도도시계획기관의 역할한계

국가는 행정중심복합도시건설청을 중심으로 세종특별자치시를 조성하고 있으나, 충청권 광역자치단체들 간의 주요사업 추진에 따른 갈등문제 등이 심화되고 있다. 이는 세종특별자치시 도시개발의 성과를 극대화하고 도시개발의 목표달성에 어려운 요인으로 작용하고 있다. 도시계획 및 건설사업이 그 효과를 발휘하기 위해서는 단일 행정구역을 초월하는 권역단위로 실행, 집행하는 경우가 효과적이거나, 현재 행정중심복합도시건설청의 업무특성상 주변지역과 연계하여 사업을 계획·집행하기에는 현실적으로 매우 어려운 현실에 있다. 특히, 행정중심복합도시의 공공서비스 공급과 각종 개발사업의 추진이 권역내에 한정되어 있고, 그와 관련하여 충청권내 공공시설 유치관련 지자체간 소모적 경쟁도 야기되고 있다. 행정중심복합도시건설청과 주변 광역지방정부간 이해관계가 얽힌 사업의 경우, 상호연대가 어려울 뿐만 아니라, 행정중심복합도시건설청의 조직 특성상, 충청권 차원의 대도시권역을 포함하여 국가균형발전 측면에서 사업을 전개, 추진하기 보다는 세종특별자치시를 중심으로 사업을 추진할 수밖에 없는 제도적 한계가 있다.

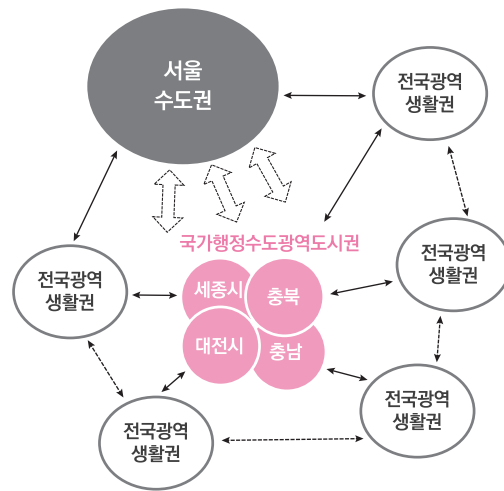
이러한 행정중심복합도시건설청의 기능과 역할의 한계상, 세종특별자치시 중심의 도시계획사업으로 주요사업들이 그 실효성에 일정한 한계를 노정할 수밖에 없는 현실에 있다. 또한 세종특별자치시와 연계한 충청권차원의 주요 도시개발 사업들도 행정중심복합도시건설청 주도에 의해 주요정책이 결정되기 때문에 충청권 광역지방정부는 분절적인 사업계획과 집행에 한계상황 또한 자주 발생하고 있다. 행정중심복합도시의 광역적 사업은 분야별 개별법령에 의해 추진되어 지방정부간 정책추진에 따른 갈등조정과 협력기능이 절대적으로 미흡한 현실이다.

4. 국가행정수도권 메가시티 개발전략논의

국가균형발전의 명운을 걸고 추진한 행정중심복합도시의 이상적 도시개발방향과 전략은 어떠한 형태인가. 행정중심복합도시인 세종특별자치시가 서울수도권의 과밀을 해소하고 국가균형발전의 효과를 극대화하기 위해서는 어떠한 개발전략이 주효할 것인가. 이러한 논의 및 과제는 초기 행정중심복합도시 건설의 당위성과 목적에 해당된다. 그러나 실제로 행정중심복합도시가 서울수도권의 과밀을 해소하고 국가균형발전의 효과를 극대화하기 위해서는 세종특별자치시를 통해 서울수도권의 대응극(counter-pole)을 형성하는 것이 가장 바람직한 형태일 것이다(김상봉, 2006).

서울수도권의 대응극이라 함은 세종특별자치시 및 행정중심복합도시가 주변 대도시와 연계·협력하여 국토중앙에서 광역적 대도시권을 형성함으로써 도시간 세력에서 서울수도권의 대응자 역할을 담당하는 것이다. 이른바 국가행정수도 광역도시권이 서울수도권의 강력한 중력에 대응자적 역할을 하기 위해서는 세종특별자치시 자체의 도시매력(pull factors)도 중요하지만, 행정수도 세종특별자치시를 포함 인접대도시와의 연계·협력을 통한 도시세력권을 구축하고, 서울수도권의 흡인력과 유인력에 대응할 수 있는 광역네트워크 행정체제 및 거버넌스 체계의 구축이 전제되어야 할 것이다(그림1). 인구30~50만의 세종특별자치시 도시세력만으로 행정수도건설의 궁극적 목표를 달성하기에는 요원하기 때문이다.

그림 2. 대응자적 국가행정수도 메가시티 개발모형



자료 : 저자에 의해 작성

국가행정수도가 입지한 세종특별자치시를 기점으로 주변 광역도시권과의 연계협력 및 상생전략의 관점에서 대전·세종·충남·충북의 충청권 전역을 국가행정도시 광역계획권으로 설정, 광역도시계획이 검토 중에 있다⁷⁾. 이는 충청권 광역산업의 연계성, 교통망의 접근성 및 지역상생발전 등을 감안한 계획에 해당된다. 그러나 국가행정수도 기능의 확보와 특히, 서울수도권과의 대응극(counter-pole)역할의 관점에서 광역대도시권 설정 및 광역거버넌스형 행정체제구축은 중요한 역할을 하게 될 것이다. 이는 강력한 흡인력을 가진 서울수도권에 대응되는 효과적인 대응극 형성을 위해 워싱턴광역정부위원회와 같은 광역대도시권 중심의 거버넌스 행정체제와 국가행정수도권역으로서의 광역대도시권 구축은 새로운 행정수도의 도시개발전략으로 긴요하다고 판단된다.

특히, 광역행정수도권역의 설정에는 분명 다양한 논의가 필요하지만, 통행량연계와 도시간 기업거래량 등 도시세력과 네트워크분석을 감안⁸⁾, 기존 행정중심복합도시 중심권인 세종특별자치시를 기점으로 대전시, 천안시, 청주시, 공주시 권역을 중심으로 한 광역대도시권의 구축 및 국가행정수도권역의 설정이 유효하고, 현실적인 행정수도 광역대도시권이 구축될 것으로 판단된다(그림2). 천안·아산지역을 포함한 권역의 확장설정은 수도권과 경계를 공유하고 있는 지역으로 수도권지역의 연담화 현상에서 우려되는 요소는 있으나 충청권 메가시티론의 관점에서 권역으로 설정, 논의로 할 수는 없을 것으로 사료된다.

표 5. 행정수도광역권역 관할구역설정 및 개요

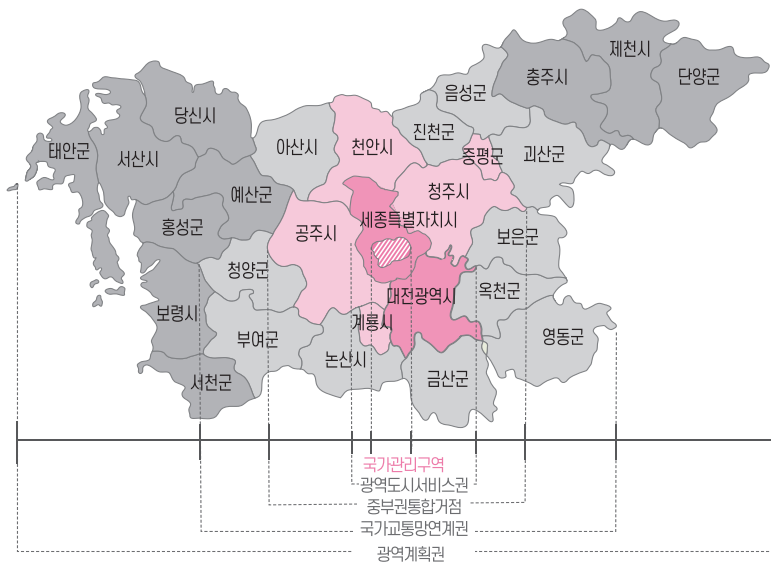
국가행정수도권	면적(km ²)	인구(명)	의원정수	공무원(정원)
대전	539.49	1,482,938	84(12)	8,012
세종	464.87	333,074	17(2)	2,063
청주	941	852,881	39(4)	2,986
공주	940	107,101	12(2)	998
천안아산	1,178.42	963,654	41(6)	3,347
총계	4,063.78	3,739,648	193(26)	17,406

참조 : 인구는 2019. 6월 기준. 의원정수()는 비례대표수임

7) 현재 대전·세종·충남·충북 4개 광역지자체와 행정중심복합도시건설청 그리고 국토연구원(4개권역 광역지자체 연구기관포함)에 의해 「2040년 행정중심복합도시권 광역도시계획수립을 위한 연구」 및 계획을 2019년 하반기부터 작업 중에 있음

8) 통행연계 네트워크분석상 총통행량 기준 세종·대전·청주·공주시를 세종광역도시권으로 통합하여 단일존 체계 형성함. 그 외 산업연계 네트워크분석상 세종특별자치시 중심권을 기업거래량과 충청권 역내거래량 등 네트워크분석결과를 반영함. 이러한 기존네트워크분석 데이터 및 결과를 토대로 행정수도광역대도시권인 특별구역을 설정하였음.

그림 3. 국가행정수도광역도시권 설정



자료 : 행정중심복합도시권 광역도시계획 연구단, 2019.

결과, 대전·세종·청주·공주·천안아산도시권에 의한 국가행정수도권역의 면적은 서울·경기수도권의 38%, 인구규모는 16%에 불과하며, 규모의 경쟁에서 여전히 절대적인 열세수준이지만 국토의 중앙에서 수도권과 대응하는 광역대도시권을 형성함으로써 서울 수도권의 대응극 역할을 담당할 수 있는 전략과 개발방향이 가능할 것으로 판단된다.

이러한 광역대도시권에 의한 국가행정수도권역의 설정에 의해 광역대도시권 상생발전 전략의 수립과 분야별 상생발전정책의 협의·집행과 주요현안의 조정 등 국가차원에서의 제도적 지원방안 강구와 함께 적극적인 대안마련도 가능할 것으로 판단된다. 특히, 세종·대전·청주·천안을 중심으로 한 광역적 국가혁신허브(corridor)와 혁신벨트⁹⁾의 조성과 함께 국가행정도시광역권 광역도시계획¹⁰⁾의 수립에 의해 광역도로망, 철도, BRT 등 광역교통계획의 수립, 산업·문화·환경·방재·의료 등 주요광역사업에 의한 상생협력사업의 추

9) 청주공항과 오송역 등 국가교통망과 주변 대도시와의 광역교통체계 연계에 의해 국가행정도시 광역계획권의 설정과 발전을 위한 국가행정수도권역내 발전의 견인과 확산기점

10) 현재 대전·세종·충남·충북 4개 광역지자체와 행정중심복합도시건설청 그리고 국토연구원(4개광역 광역지자체 연구기관포함)에 의해 「2040년 행정중심복합도시권 광역도시계획수립을 위한 연구」 및 계획을 2019년 하반기부터 작업 중에 있음

진 등에 행복도시건설 및 국가균형발전특별회계를 활용하여 중앙정부예산을 지원받는 방안도 적극 검토가 가능할 것이다. 그리고 참여하는 광역지방정부들에 의해 인구비례 및 응익(應益)의 원칙과 같은 일정기준에 의한 지방정부별 분담금에 의해 재정지원 및 확보방안도 적극 도입할 필요가 있을 것이다.

IV. 메가시티 국가행정수도권 모색을 위한 국내외 사례분석

본 연구의 사례분석대상은 전술한 연구모형의 설계에 기초한 광역행정의 접근방식과 협력구조 및 추구유형에 의거하여 다음과 같은 사례유형을 분석, 논의하고자 한다. 광역행정의 유형에 있어 부분적 접근방법에 의한 협의회와 이원적 접근방법에 의한 광역특별구 그리고 상설기구 설립에 기초한 연합과 공식적 파트너십 관계 등에 의거하여 워싱턴D.C형의 광역정부위원회와 수도권 계획위원회를 조사, 분석하였다. 다음으로 광역행정의 이원적 접근유형인 연합체와 조합, 비공식적 임시협력과 파트너십에 의한 공식적 임시협력관계의 거버넌스 구조에 해당되는 일본의 광역연합사례를 선정, 논의하고 있다. 마지막으로 이원적 광역행정형태인 조합과 부분적 광역행정유형인 기관 공동설치 그리고 연합관계에 의한 상설기구설립과 공식적·비공식적 임시 협력형태에 기초한 우리나라 지리산권관광개발조합과 해오름상생동맹협력 사례를 분석, 본 연구모형 및 정책방안에서의 시사점을 도출하고자 하였다.

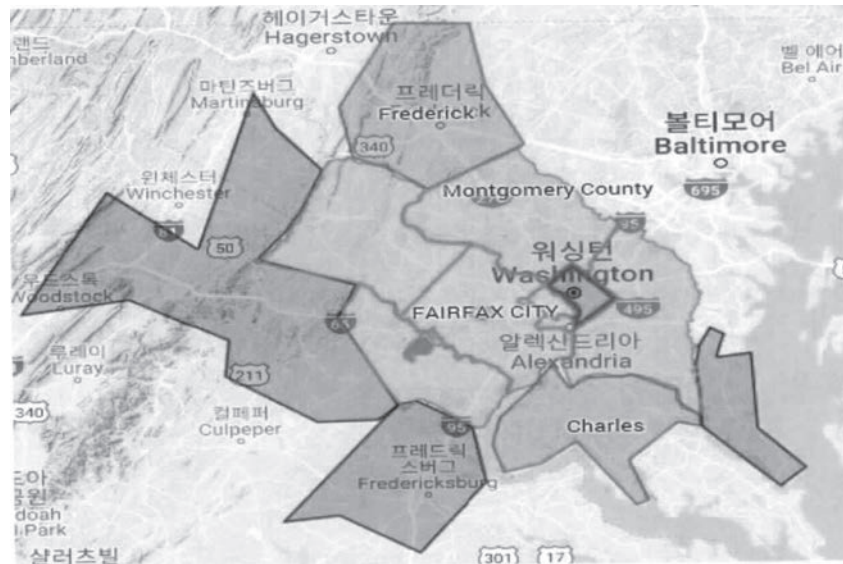
1. 미국 워싱턴D.C형 행정수도권 계획 및 광역도시관리

1) 워싱턴 광역정부위원회(Metropolitan Washington Council Of Governments:MWCOG)

미국 연방정부차원과는 별도로 워싱턴D.C 수도권 지방정부차원에서 워싱턴 광역정부위원회(Metropolitan Washington Council Of Governments)가 운영되고 있다. 워싱턴 광역권 정부위원회는 수도권의 개발과 관리, 인구성장에 따른 수도권 공동현안문제를 해결하고자 1957년에 설립, 1966년 법인으로 구체화하였다. 광역정부위원회 관할구역은 워싱턴D.C를 비롯한 수도권내 8개 카운티로 권역화¹¹⁾ 되어있으며, 광역정부위원회에 회원가입된 24개 지방정부와 메릴랜드·버지니아주 입법부, 연방의회 상하원의원 등 선출직 300여명으로 구성된 비영리단체이다.

11) 면적은 9,529km², 인구는 약 680만 명임. 한국 서울수도권은 면적 6,852km², 인구 1,832만 명

그림 4. 워싱턴광역권 관할구역

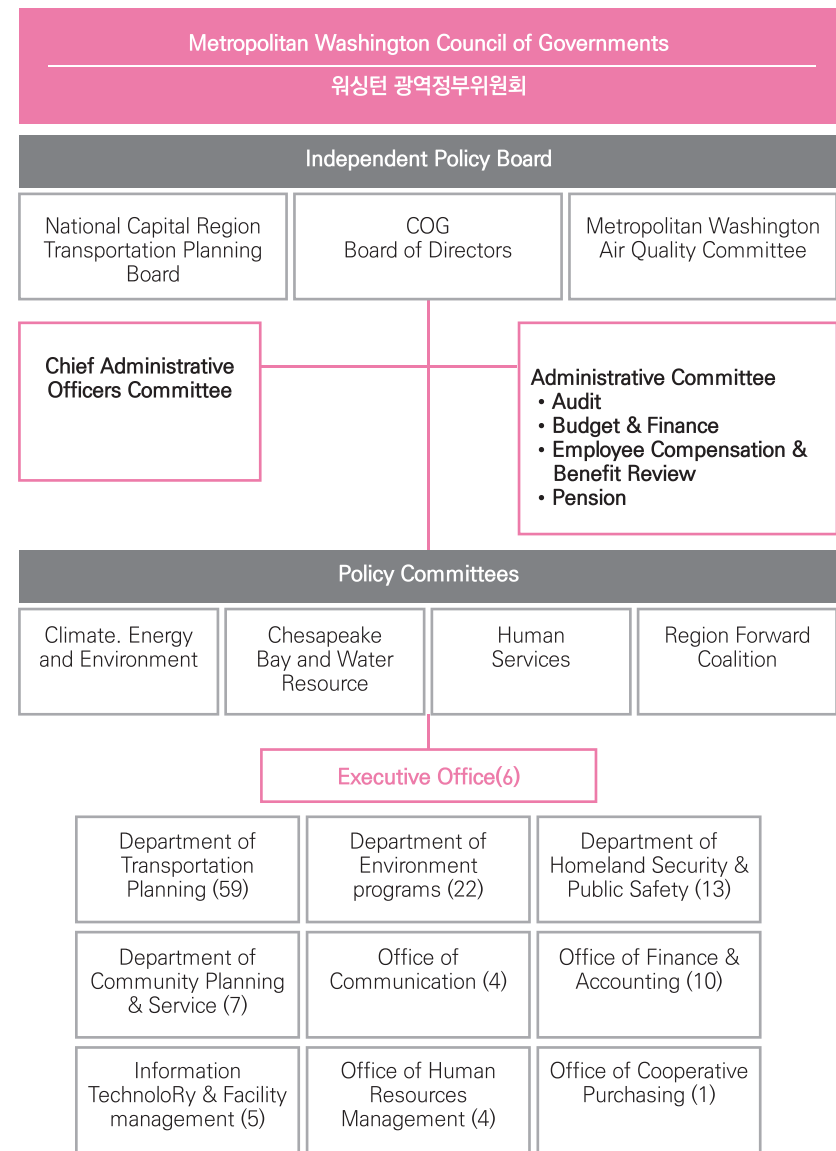


자료 : <https://www.mwco.org/>

주요기능 및 역할은 광역권내 교통¹²⁾, 환경¹³⁾, 공공안전¹⁴⁾ 등 부문별 정책에 대한 협의 및 의결과 광역계획 및 관리를 위한 현안 발굴, 광역계획과 지방정부간의 사업조정 및 예산승인 등과 같은 광역적 도시계획 및 관리기능에 주요한 역할을 수행하고 있다. 조직은 협의회 산하에 이사회, 교통위원회, 대기질 위원회 등 3개의 독립정책위원회와 4개의 하위정책 위원회로 그리고 9개부서 131명으로 구성된 사무처(Executive Office)로 구성되어 있다(그림4). 이사회는 버지니아 및 메릴랜드 주 입법부의 위임대표와 참여하는 지방정부 임명자 등에 의해 구성되고 있다. 위원회는 광역정부위원회(MWCOG)회원으로 가입된 24개 지방 정부, 메릴랜드 주 및 버지니아 주 입법부와 연방의회 등 300여 명의 선출직공무원이 참여 한다. 이의 법적 근거는 지방정부가 자발적으로 구성한 협의회로 부문별 사무위임에 따른 관계법령¹⁵⁾에 의해 실시되고 있다.

12) 수도권 교통계획수립 및 주요교통시설 개발자문, 예산지원
 13) 광역권 환경문제해결 및 녹지, 농업지역 관리
 14) 공공안전 전문가지원 및 질병과 범죄 관련 회의운영
 15) Federal Clean Air Act of '90, Federal-Aid Highway Act of '62

그림 5. 워싱턴 광역정부위원회구성



자료 : <https://www.mwco.org/>

중요한 예산은 비영리단체의 성격에 의해 연방정부교부금 44%, 주정부교부금 21%, 구성단체분담금 12%, 지역기금 및 사용료 6% 등으로 구성, 운영하고 있다. 2018년 이러한 구조에 의해 조성된 총예산은 42,304,593달러 규모이다. 집행부서인 사무처는 9개부서 131명의 분야별 전문가들에 의해 구성하여 관련 정책위원회의 의사결정을 지원하는 역할을 수행하고 있다.

2) 수도권교통위원회(The National Capital Region Transportation Planning Board:TPB)

워싱턴D.C 지역 등 수도권의 팽창에 따른 교통혼잡과 대중교통문제의 해결을 위한 연방계획기구로 1965년 설립되어 1966년 워싱턴 광역정부위원회(MWCOG)에 가입되었다. 관할구역은 워싱턴D.C와 메릴랜드, 버지니아주 일부 통근생활권을 포함하고 있다. 조직은 관할구역내 지방정부의 장 및 연방정부 임명자 등에 의한 44명의 위원회와 교통전문직 등 60여 명의 사무국으로 구성되어 있다. 주요기능은 수도권 중장기 교통계획의 수립, 연방정부의 예산지원 등의 업무를 수행하고 있다.

표 6. 워싱턴 대도시권 교통위원회(TPB) 주요개요

성격	MWCOG 산하위원회, 독립기관
법적근거	Federal Aid Highway Act(1962제정,1978개정)
관할구역	워싱턴 컬럼비아구, 북부 버지니아 주, 메릴랜드 주 교외지역
재원	연방정부80%, 주정부 및 지방정부20%
조직	<ul style="list-style-type: none"> 구성 : 위원회44명, 사무국(교통전문직 등 60명)으로 구성 위원회 : 주정부 교통조직, 워싱턴 광역교통권의 22개 지방정부, 주 및 워싱턴 컬럼비아구 의회, 워싱턴광역대중교통공사(WMATA)대표 등으로 구성(시장, 군수, 지방정부담당국장, 시의원 등 다수포함) 사무국 : 운영위원회, 기술위원회 및 교통계획과 등 근무직원으로 구성
기능·업무	<ul style="list-style-type: none"> 재원과 연계된 장기광역교통계획(20년, 4년 갱신), 중기교통계획(5년) 및 시행계획(4-6년, 2년 갱신), 기타 도로교통계획 수립(대중교통계획 제외) -연방정부 재원의 일부라도 지원되는 교통사업은 승인대상 교통영향평가 시행 및 승인: 대중교통 및 교통사업에 대한 교통영향평가 지방정부 교통계획사업의 연방정부 예산투입여부 결정 Environment Protection Agency가 설정한 대기질에 미흡한 지역에 대해서는 교통과 대기질 계획의 조정책임

3) 연방수도계획위원회(National Capital Planning Committee:NCPC)

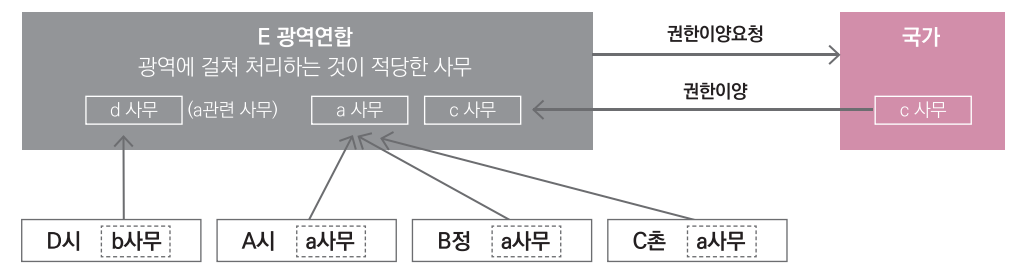
워싱턴D.C광역정부위원회와는 달리, 미국연방정부의 중앙계획기관으로 독립행정기관이며 국가수도권역(National Capital Region)내 연방자산의 개발 및 관리업무를 맡고 있는 연방수도계획위원회(NCPC)이다. 설립배경은 연방정부의 중앙계획기관으로 국가수도 구역에서 발생하는 개발사업의 조정 및 통합 등을 위해 1952년에 설립되었다. 관할구역은 워싱턴D.C, 메릴랜드, 버지니아주 등 국가수도권역(National Capital Region)을 중심으

로 하고 있으며, 계획위원회의 주요기능은 미국워싱턴D.C 수도권의 장기종합계획의 수립과 연방정부 및 워싱턴D.C정부 개발계획의 검토 및 조정, 연방자산의 개발 및 관리업무를 맡고 있다. 그리고 국가수도의 경관관리와 역사성의 발전 및 연방정부 소유의 토지 및 건물관리 업무 등을 수행하고 있다. 위원회 조직은 12명으로 구성된 위원회와 5개부서 36명으로 구성된 사무국으로 운영되고 있다. 위원회의 위원은 대통령3명, 워싱턴DC시장이 2명씩 임명하고, 관할구역 토지를 소유한 3개 연방기구(국방부, 내무부, General Service Administration¹⁶⁾ 대표 등 각 1명에 의해 구성된다. 그 외 연방의회 상하원에서 각 1명, DC 시장 및 시의회 의장이 위원회 위원으로 직접참여하고 있다.

2.일본 간사이 광역연합

일본지방자치법 제291조2~제291조13에 규정된 광역연합제도는 1994년에 처음 도입하게 되었다. 이 제도는 광역적 처리가 필요한 사무의 처리를 위하여 설립한 특별지방정부 즉, 광역연합 의회를 설치하고, 조례제정권을 보유하는 성격을 가진다. 광역연합의 설립절차는 우선, 자치단체 간의 협의에 의해 규약을 제정하고 구성되는 자치단체 의회의 의결을 거쳐, 총무대신(도도부현 지사)의 허가(일부사무조합과 동일)을 득하여 설립되게 된다. 광역연합의 주요사무는 자치단체 고유사무뿐 아니라 국가, 도도부현, 시정촌에서 각각 해당 업무를 이양하여, 광역연합에서 종합적인 처리가 가능토록 하고 있다.¹⁷⁾ 그동안 광역의료, 장애인 복지 등 한정적인 기능을 수행했으나, 최근에는 광역방재, 관광문화 진흥, 산업진

그림 6. 일본 광역연합업무 기본구조



자료 : 행정안전부, 지방자치단체 간 협력제도개선 간담회 참고자료,2018

16) 연방정부 자산관리 및 물품구매 업무 등 수행

17) 시정촌의 일반 폐기물에 관한 사무와 도도부현의 산업 폐기물에 관한 사무를 이양 받아 광역연합에서 광역적 종합폐기물 처리행정을 추진함

그림 7. 간사이광역연합 자치단체



자료 : <https://www.kouiki-kansai.jp/koikirengo/koikirengo/index.html>

흥 등으로 확대 추세에 있다.

일본의 대표적 광역연합인 간사이 광역연합은 분권형 사회의 실현을 위한 주체적인 행동을 지향하며, 구체적 목적으로 ①부현의 행정구역을 넘는 광역적인 과제의 해결에 임하는 책임주체가 되는 동시에 ②국가파견기관(특별행정기관)의 사무인수(이양), 국가와 지방의 이중행정 해소에 초점을 둔 사례이다.

설립배경은 지역의 경쟁력 강화, 지방분권 강화 등을 위해 경제인단체를 중심으로 50여년간 지역통합을 위해 노력한 결과 2010년 12월에 출범하게 된다. 구성단체는 2부(京都府, 大阪府), 6현(滋賀県, 兵庫県, 和歌山県, 鳥取県, 徳島県, 奈良県), 4지정도시(大阪市, 堺市, 京都市, 神戸市)에 의해 구성, 전체 관할면적은 35,005km², 인구는 총 2,205만명 수준이다(그림6).

간사이 광역연합의 기관구성은 광역연합의회(구성단체 지방의원중 간선)¹⁸⁾, 광역연합장(구성단체장중 간선)¹⁹⁾, 광역연합위원회(구성단체장의 협의기구)²⁰⁾ 및 사무국²¹⁾에 의해 구

18) 구성단체의회가 소속의원중에서 선출, 총39명, 인구비율을 적용하여 각구성단체별의원정수를 배분함.

19) 구성자치단체의 장을 대상으로 투표에 의해 선출함. 임기는 2년임.

20) 광역연합에 참여하는 자치단체의 장으로 구성함. 연합규약과 광역계획 등 주요시책 및 방침을 결정하고 사업을 총괄하는 기관임

21) 광역연합위원회 산하에 광역사무를 실제 집행하는 본부사무국과 분야별사무국을 각 부현에 분산설치함. 본부사무국은 전임9명으로 총괄기획·관리 및 시험·면허업무 등을 맡으며, 분야별사무국은 겸임173명으로 방재(효고현) 등 소관 책임사무를 수행함.

성하고 있다. 광역연합의 주요사무는 광역방재, 문화관광, 산업진흥, 의료, 환경, 자격시험, 면허 등 총 7개 광역사무영역을 수행하고 있다(표7). 연합운영상의 주요 특징은 광역연합 자체의 집행조직은 최소화하고, 구성자치단체들이 각각 사무를 분담하여 집행(예: 방재-효고현, 관광·문화-교토부, 산업진흥-오사카부)하고 있으며, 간사이 광역연합은 직접 집행보다 기획 및 조정역할에 중점을 두고 있는 실정이다.

표 7. 주요 광역사무영역

분야	주요사무
광역방재	<ul style="list-style-type: none"> 방재·재난감소 계획 실천 및 발전방안 모색 재해발생시 광역적 대응체계 강화, 방재훈련실시
광역관광·문화·스포츠 진흥	<ul style="list-style-type: none"> 관광·문화 진흥계획 및 해외 관광홍보실시 간사이100경 선정·활용, 관광안내표지 가이드라인 수립
광역산업진흥	<ul style="list-style-type: none"> 산업클러스터 간 연계 및 간사이 브랜드 확립, 발전 국내외 합동홍보 및 비즈니스 매칭
광역의료	<ul style="list-style-type: none"> 광역응급의료 연계계획 추진 광역적 닥터헬기 배치 및 운항
광역환경보전	<ul style="list-style-type: none"> 광역 환경보전계획 추진 온실가스 감축을 위한 광역적 노력
자격시험·면허	<ul style="list-style-type: none"> 조리사, 위생사, 준간호사 등 시험실시, 면허교부
광역직원인수	<ul style="list-style-type: none"> 광역정책 능력향상을 위한 직원인수실시

자료 : <https://www.kouiki-kansai.jp/koikirengo/koikirengo/index.html>

3. 국내사례분석 : 지방정부조합 및 행정협의회운영

1) 지리산권 관광개발조합 구축 및 운영

① 사업개요 및 필요성

지리산권 관광개발조합은 전라북도(남원시·장수군), 전라남도(곡성군·구례군), 경상남도(하동군·산청군·함양군)의 3개 광역지자체와 7개 기초지자체에 의해 구성된 자치단체 조합이다. 주요 사업내용은 지리산이라는 주요 관광자원을 두고 해당 7개 시군이 각각 개별적으로 투자하고 개발함으로써 비효율적인 문제점 발생 및 사업의 연계성 미흡으로 지리산권을 하나의 문화관광 거점권역으로 묶을 수 있는 연계·협력 인프라 구축 및 통합연

계 관광사업의 발굴·기획·조정)에 있다. 조합기구는 1본부 2개과 4개팀으로 구성, 전체 7개 시군당 3명, 기간제 1명 포함하여 총 22명이 근무하고 있다.

본 조합의 추진배경은 및 사업의 필요성은 해당 지리산권 7개 시·군의 급격한 인구 감소와 노령화로 지역경제의 악화가 심대한 영향을 미치게 되었으며, 지역활성화의 공동대응차원에서 지자체간의 연대 사업으로 자리매김 하게 되었다. 본 사업대상지의 면적은 총 4,470.9km²(국토대비 4.5%)로 인구는 총 28.6만명(전국대비 0.55%), 면적에 비해 대상 인구는 비교적 소규모의 사업이다. 지리산이라는 주요 자연자원을 두고 주변 7개 자치단체간의 개별 투자에 따른 재원의 비효율적성 문제, 관광 수요증대로 인한 사업발굴과 지리산둘레길 및 관광순환로 관광객 증가 등 지리산권을 하나의 문화관광 거점 권역으로 묶을 수 있는 연계 인프라사업 및 통합연계 관광사업의 필요성과 중요성이 크게 촉진제가 된 사업이다. 지리산권의 발전 잠재력을 최대한 활용하여 지역사회의 발전을 이끌어 나갈 통합적인 관광개발의 미래상을 만들고 공동연계사업에 대한 종합적·체계적·지속적인 전담 조직을 설립(2008.9.5.) 운영하게 되었다.

② 주요 추진경과 및 사업내용

본 연계사업조합은 최초 「지리산권 자치단체장협의회(1998.10)」 구성된 이후 「지리산권 관광진흥기본계획」의 수립(1999.9), 「지리산권 광역관광개발계획(2006.12)」이 문화체육관광부에 최초 수립 확정되었다. 이후 운영조직체인 「지방자치단체조합」의 설립추진이 자치단체장협의회에 의해 결정(2007.6) 되었고, 해당기구의 정원 안에 대한 협정이 자치단체장협의회에서 체결되었다(2008.8). 본 조합의 설립 및 기구정원에 관해 해당 부처인 당시 안전행정부(2008.9)에 의해 최초 승인되어 기본적인 행정체제를 갖추게 되었다. 이에 의해 지리산권관광개발조합이 정식 창립행사(2008.11)를 거행하게 되었고, 최근 조합기구 정원 변경도 행정안전부(2018.1)에 의해 승인되어 운영 중에 있다. 주요사업 추진내용을 보면, 최근 10년간 총사업비는 크게 2개 분야 27개 사업으로 총 205,917백만 원(지특 91,732, 지방비 95,097, 민자 19,088)의 사업비가 투자되었으며, 향후 10년간 사업추진계획(2018~2027)은 3개 분야, 27개 사업에 총사업비는 약 423,238백만 원(지특 253,641, 지방비 169,597)의 사업계획을 작성, 실행중에 있다.

③ 주요성과 및 의의

지리산권 관광개발조합은 우선, 영호남의 화합과 상생발전에 주요의의가 크다. 자치단체장 협의회, 직원파견 근무 등 인적 네트워크의 형성과 구축, 지리산 사촌회('91.8.), 7개

시·군 정기 체육대회(13회)와 같은 화합과 소통의 장을 마련하고 있다. 그리고 지자체간 통합 관광정보화 웹사이트 구축(지리산둘레보고)과 국내외 관광수요층에게 최신의 관광정보를 실시간으로 제공하고, 홈페이지 및 모바일 앱의 현행화를 통해 웹사이트 방문자가 해마다 5%이상 증가하는 등의 운영효과를 보이고 있다. 권역내 관광전문인력의 육성을 위해 지리산권 관광아카데미 운영을 통해 3,334명의 관광인력을 양성하였으며, 공동마케팅 사업을 지속 추진하여 지리산둘레보고 공동브랜드 개발·홍보, 시군 대표 농특산물 7품7미 선도육성, 7개시군 농특산물 홍보부스운영 및 판매(연6회), 7개 시군 합동 국내외 관광박람회 참가(연5회), 지리산권 연계관광 홍보(책자, 온라인, TV 등), 2014년 지리산 방문의 해에 1천만명의 방문자를 확보하는 등의 사업효과를 거두었다.

권역내 관광인프라 조성을 위해 공동연계사업(조합추진), 농촌문화관광 시범마을 조성(14개소, 156억원), 타운투어리즘 시범마을 육성(7개소, 85억원), 지리산 관광순환로 정비(화장실 13동, 정자 33동, 벤치 260개소), 지리산권 중저가 숙박시설 운영(7개 시·군 608개소, 36억원), 지리산권 에코빌리지 조성사업(9개소, 98억원) 등 인프라 구축사업도 공동으로 추진하였다. 그 외 관광자원의 개발(시·군 추진)을 위해 지리산 허브밸리조성, 지리산 생태체험단지 조성 등 거점시설 16곳을 자체 개발하기도 하였다. 이러한 조합에 의한

표 8. 공동연계 및 조합추진사업계획

(단위:백만원)

구분	사업명	사업비		
		계	국비	지방비
지리산권 연계형 S/W사업 (6개)	연계관광 광역교통망(지리산 한바퀴 순환버스)구축 사업	19,215	11,529	7,686
	지리산둘레길 명품화 사업	45,565	27,337	18,228
	지역관광 농특산물 활성화를 위한 지산지소 매장 사업	3,088	1,853	1,235
	지역관광 농특산물 공동판매장 도시안테나샵 운영	3,230	1,938	1,292
	지리산권 7개 시·군 통합축제 활성화 방안	5,500	3,300	2,200
	'지리산 한바퀴' 산악자전거길 구축 사업	6,000	3,600	2,400
기존 S/W 사업의 성과지속 (6개)	지리산권 관광정보화 시스템 보강 사업	1,440	864	576
	지리산권 관광아카데미 운영	14,000	8,400	5,600
	지리산권 연계관광상품 개발	4,000	2,400	1,600
	지리산권 관광 농특산물 공동마케팅	4,000	2,400	1,600
	지리산권 중저가관광숙박시설 육성	4,000	2,400	1,600
	지리산권 관광순환로 조성	5,000	3,000	2,000

자료 : 2018년 지자체간 상생협력 갈등관리 우수시책, 2018.9

지자체간 연계 및 협력사업의 추진에 의해 지리산권 7개 시·군의 통합적인 관광개발 미래상을 수립하게 되었고, 이를 실현하기 위한 공동연계 협력사업을 지자체간의 상생협력에 의해 중점 추진하게 되었다. 본 조합을 중심으로 지리산권의 개선된 교통, 자연환경, 문화자원 등을 연계한 사업의 활성화뿐만 아니라, 사람과 물류의 교류확대와 경제적 가치 창출에 기반이 되는 실질적인 영·호남의 화합과 소통의 시너지 효과 또한 발휘되어 전라도와 경상도의 지역갈등 해소 및 공동체 의식 제고에 큰 기여를 한 사업으로 평가되고 있다.

2) 해오름동맹 상생협의회 구축 및 운영

① 추진배경 및 경과

울산·경주·포항을 중심으로 한 동해남부권 해오름 동맹상생협의회는 2016년 6월 울산~경주~포항 고속도로 개통을 계기로 3개 대도시권을 중심으로 구성된 협의회이며, 역사적, 공간적으로 밀접한 생활권을 구성하고 있다. 역사적으로 신라문화권, 공간적으로 국도 7호선에 의한 60분대 생활권역에서 울산~포항 고속도로 개통에 의해 주요도시권이 32분내 생활권역으로 묶이게 되었다. 산업적으로도 소재(포항)-부품(경주)-최종재(울산)생산으로 이어지는 보완적 산업생태계를 형성하고 있으며, 동해안 연구개발특구 공동 추진을 기점으로 R&D협력도 강화하는 추세에 있다. 최근 심화되고 있는 지역경제의 어려움을 극복할 새로운 모멘텀이 필요했던 역내 지자체들은 세계 경기침체 등의 영향으로 울산과 포항의 주력산업 수출은 하락 추세에 있고, 조선산업의 구조조정에 따른 지역경제 침체현상이 심화되어 후기산업화의 역도시화현상이 두드러지게 발현되는 현상을 보이고 있다.

해오름동맹상생협의회는 동해남부권 3개 도시의 연계, 협력사업의 전개에 의해 인구 200만 규모에 경제규모 95조 원의 메가시티(megacity)²²⁾로 도약 가능한 잠재력을 가진 대도시권역이다. 광역과 기초의 이분법적 사고에서 탈피하여 3개 대도시가 가진 강점을 상호공유하고 연대·협력하여, 지역내 주민 삶의 질 향상과 광역권역 상생발전에 기여하고자 지자체간의 해오름동맹 상생협의회가 발족되었다²³⁾.

22) 인구규모에 따른 메가시티(인구 1천만 이상)에는 미치지 못하나, 경제규모로 보면 전세계 국가중 64위 수준인 메가시티에 해당됨

23) 3개 도시간 상생협력 협약체결, 2016.6.30. 경주화백컨벤션센터

표 9. 해오름동맹의 기본현황

구 분	전 체	울산	포항	경주
인구(천 명, '16년)	1,987 (전국의3.8%)	1,196	522	269
면적(k㎡, '16년)	3,516 (전국의3.5%)	1,061	1,130	1,325
GRDP(십억원, '14년)	93,563 (전국의6.3%)	67,018	17,478	9,067

자료 : 행정안전부, 지방자치단체 간 협력제도개선 간담회 참고자료, 2018

② 운영 및 구성과 재원

해오름동맹상생협의회 설립목적은 지자체간 경계를 뛰어넘는 동해남부권의 상생발전을 위해 구성되었다. 사업조직은 협의회와 실무협의회, 사무국으로 구성하고 있다. 주요운영은 「동해남부권 해오름동맹 상생협의회 운영 규약」을 제정하고, 이 운영규약에 협의회 기능과 구성 및 회장 선임, 실무협의회 및 사무국 설치 등에 관련한 사항을 포함하여 진행하고 있다.

분야별 추진사업의 발굴 및 추진은 크게 3분야로 구성되어 있다. 첫째, 경제산업 분야로 동해안 연구개발의 특구지정, 에너지 원료 자원조사 및 교환망의 구축, 해오름동맹 원자력혁신센터의 운영, 공공용 드론 정보교류 및 공동 활용사업 추진을 주요내용으로 하고 있다. 둘째는 문화관광 분야로 미니 음식맛보기 여행, 해오름 생활체육대축전, 해오름동맹합창페스티벌, 해오름동맹 국악교류 공연, 해오름동맹 외국인유학생 팸투어, 해오름동맹 시립예술단 합동공연, 해오름 동행길 조성사업 등으로 구성, 추진하고 있다. 셋째는 도시인프라 사업분야로 동해남부선 폐선부지 공동 활용 지속추진, 국도 7호선 확장 및 대체도로(농소~외동)개설, 국도 14호선 단절구간 연장개설 및 도로 확장, 서울~경주~울산~김해 신공항 고속열차 운행사업 추진을 위한 공동건의사업 등을 추진하고 있다. 본 협의회 주요재원은 각 지자체의 분담금으로 운영하고 있으며, 그 외 공모사업의 신청을 통해 해안·내륙권 발전 거점형 지역계획 수립 시범사업으로 국토교통부 공모사업 등에 선정되어 재원을 지원받고 있다.

4. 주요함의

지방정부간의 이해관계 조정과 광역적 사업의 효율적 추진을 위해 미국 워싱턴D.C의 광역정부위원회(MWCOG)와 일본 간사이 광역연합 등 대도시권의 광역적 도시정책을 효율적으로 추진하기 위해 독립된 광역적 거버넌스 운영이 기존 지방정부시스템과는 별도로

추진되고 있다. 워싱턴D.C형의 광역정부위원회(MWCOG)는 법인으로 설립된 비영리단체이다. 수도권내 구성 지방정부들과 주정부의 입법부, 연방의회의원으로 구성된다. 주요예산은 주정부 및 지방정부의 분담금과 연방정부 교부금, 기타기금으로 운영하고 있으며, 주요사무사업인 수도권 광역교통과 대기환경 등과 관련하여 독립된 위원회를 운영, 권역내 교통문제와 대기환경문제해결을 위해 독자적인 노력과 사업을 기획·집행하고 있다. 광역정부위원회와는 별도로 워싱턴D.C를 중심으로 한 수도권계획위원회가 설치, 운영되고 있으며 이는 연방정부의 중앙계획기관이며 독립행정기관에 해당된다. 그 구성에 있어서도 대통령과 D.C시장, 관계중앙부처 및 연방의회의원 등에 의해 위원회가 구성되며, 수도권의 장기종합계획의 수립과 수도권개발계획의 검토 및 조정과 수도권내 연방자산의 개발 및 관리업무 등에 주요기능을 행사하고 있다.

일본의 간사이 광역연합은 광역적 사무처리를 위한 특별지방정부이다. 광역연합의회를 구성하고 조례제정권도 보유하고 있다. 주요 사무사업에 있어서는 자치단체의 고유사무 외에 국가이양사무도 처리가능하게 설계되어 있다. 간선의회구성과 광역연합장, 광역연합위원회와 사무국이 구성, 운영되는 구조이다. 단 연합회 자체집행조직은 최소화하고, 구성하는 자치단체가 주요사업의 특성에 의해 분담하여 추진하는 집행구도를 가진다.

우리나라 지리산권 관광개발조합은 워싱턴D.C광역정부협의회와 유사한 법인의 성격을 지니며, 복수의 자치단체가 공동으로 처리가능 한 사무를 대상으로 자체규약의 설정을 통해 운영하는 유형이다. 지방정부의 자율성을 보장하고 다양한 광역사무의 효과적인 집행이 가능한 협력방식이다(지방자치법159,164조). 동해남부권 해오름동맹상생협의회는 행정협의회(지방자치법152,158조) 형태로 느슨한 법 규정에 의해 제도적인 활용도는 높으나 구속력이 약한 면이 있다. 그러나 지방분권화와 시민사회 자치역량의 제고와 함께 그 역할과 활용도는 주목받는 시스템이 되고 있다.

광역네트워크형 거버넌스체제의 구축을 통한 국가행정수도권의 광역적 행정처리 및 협력방식의 모색을 위한 사례분석을 위해 우선, 미국수도권에서 활용되는 대도시특별권역의 설정과 법적 구속력을 가진 법인형태의 광역행정협의회 모형이다. 특정한 공익적 사무사업처리를 위하여 일반 행정구역 및 자치구역과 별도의 특별구역을 설정하여 관리하는 방식이 인상적인 부분이다. 그리고 둘째는 일본의 자치단체 연합 및 연합체 구성방식이다. 지방정부의 구역을 초과하는 광역적 행정기구를 창설하는 방식이다. 즉, 특별권역 설정을 토대로 한 워싱턴D.C 광역정부위원회와 자치단체행정구역을 초과하는 광역행정기구의 설

립방식으로 정리될 수 있다. 그 외 지방자치법내에서 자치단체 조합과 행정협의회 수준에서 자율성을 부여하면서 자치와 분권에 의한 자기책임의 원칙에 의해 지역의 역량을 발휘토록 유도하는 방식도 가능할 것이다.

본 연구에서 논의하고자 하는 국가행정수도권은 그 권역의 특수성과 주요 광역적 사무사업의 특성에 의해 광역도시권역의 설정, 행정중심복합도시건설 등 중앙부처와 지방정부에 의한 협의회 구축, 행정수도권의 장기종합계획수립 등 계획기관의 역할과 재원조달 등의 관점에서 미국의 광역정부위원회 모형이 주요한 시사점을 제공하고 있다. 그리고 특별지방정부형인 광역연합의 사례 또한 광역연합의회 구성과 조례제정권의 부여, 자치단체간의 광역연합장 선임 등 국가행정수도권역 설정 후 자치단체간의 거버넌스 체제모형에 유익한 시사점을 제공하고 있다. 특히, 워싱턴D.C형에서 연방정부의 협의회 참여와 연방수도계획위원회 사례에 기초하여, 본 연구의 국가행정수도권도 기존 행정중심복합도시건설 등에 의한 행정수도계획위원회의 참여와 기능수행에 의한 통합형 방안도 논의될 필요가 있을 것이다. 미국 워싱턴NCPC와 같이, 수도권설 이후에도 행정수도의 위상강화를 위해 국가의 관점에서 도시관리 노력이 지속될 필요가 있으며, 특히 효과적인 인구집중완화와 국가균형발전을 위한 체계적인 행정수도 건설의 목표달성을 위해서도 국가행정수도권 광역계획을 수립·조정·통합하고, 정부청사 및 국가주요시설 등 중앙정부의 관리노력도 중요할 것으로 생각된다.

V. 충청권메가시티 : 국가행정수도 광역거버넌스 행정체제 탐색

1. 국가행정수도권 광역거버넌스 체제 설정기준

국가행정수도권의 구축과 행정수도광역대도시권의 지속적인 상생발전과 연계협력을 위해서는 해당사무사업의 특수성과 행정수도건설이라는 특성에 의해 광역거버넌스 체제의 구축이 분명 주요할 것이다. 국가행정수도권 광역거버넌스 행정체제는 일정 특수성을 지닌 광역지방정부로서의 법적지위를 확보하되, 대도시권에서 특별광역정부로서의 특성을 지니는 행정체제를 의미할 수 있다. 일반지방정부에 비하여 특정 목적에 의해 제한된 기능을 처리하고 특정권역을 설정하거나 기존의 행정구역을 초과하는 특별광역지방정부로서의 법인격을 부여받을 수 있을 것이다.

표 10. 국가행정수도권 광역거버넌스 모형 주요논점

주요사례	주요특징		국가행정수도권 광역거버넌스 주요논점
워싱턴D.C 광역정부위원회 (연방수도 계획위원회 포함)	① 권역설정	관할 수도권역(특별구)의 설정	㉠ 수도권역 설정 ㉡ 행정중심복합도시건설청 등 관계중앙부처 참여 ㉢ 중앙정부차원의 수도권계획위원회 운영 ㉣ 자원조달의 형태 ㉤ 중앙부처의 참여에 의한 의결기구 구성여부에 관한 논의 및 결정
	② 중앙정부참여	연방의회 등 중앙정부참여에 의한 협의회 구성	
	③ 법인격	법인격 부여, 비영리단체	
	④ 독립된 중앙계획기관	연방정부 중앙계획기관에 의한 수도권계획위원회 운영	
	⑤ 중앙정부재원	연방정부의 교부금 분담(지방정부의 분담금 등)	
	⑥ 수행사무사업	수도권의 교통, 환경, 공공안전 등 특정 독립위원회 구성	
	⑦ 의결기구	이사회	
일본간사이 광역연합	① 권역설정	구성자치단체 권역 총괄	㉠ 광역지방정부에 의한 연합형태 거버넌스 구축여부 논의 및 결정
	② 중앙정부참여	중앙정부 관여치 않음	
	③ 법인격	특별지방정부 성격: 자치단체간 광역연합장 선임	
	④ 독립된 중앙계획기관	중앙정부에 의한 계획기관 미참여	
	⑤ 중앙정부재원	중앙정부재원 미조달	
	⑥ 수행사무사업	자치단체 고유사무와 중앙정부 이양사무, 산업, 문화, 방재 등 업무다양성	
	⑦ 의결기구	광역연합의회(구성자치단체의원 간선)	

광역행정 수요에 대응하는 광역거버넌스 체제는 지금까지 살펴본 바와 같이 국내외 사례상 다양한 유형이 제기될 수 있으므로, 추진사업과 권역의 특수성에 의해 다음과 같은 기준이 충분히 논의되어야 할 것으로 생각된다. 첫째, 주체를 기준으로 하는 경우이다. 기초와 광역을 포함하는 자치단체에 의한 광역연합의 구성인가. 또는 관계중앙부처를 포함한 광역정부위원회 형태의 설립주체 및 구성이 될 것인가에 관한 논의이다. 둘째 기능을 기준으로 하는 경우, 대도시권 광역행정기능의 효율적 처리를 위한 주요 사무사업을 선정하고, 상호협력 및 조정하는 기능과 실행을 위한 전문위원회 등에 대한 논의가 필요할 것이다. 셋째, 특별계획권역 및 행정구역의 설정여부이다. 기초 및 광역지자체 권역을 초월하는 모든 권역을 대상으로 할 것인지, 행정수도의 특성을 최대화할 수 있는 광역도시권

및 계획권역을 설정할 것인지 여부이다. 이는 향후 법인격의 부여 등 조직의 성격과도 연계될 수 있다. 넷째, 행정수도권역의 장기종합계획 등 수도권역의 개발 사업을 조정·통합 관리 하는 독립된 중앙정부 계획기관의 필요성에 관한 논의이다. 다섯째, 행정수도권 광역도시계획 및 사업을 위한 관계중앙부처의 자원조달여부와 구성, 지방정부의 분담금 등 상호 자원조달 및 분담형태에 관한 논의가 필요하다. 여섯째, 의결기구의 구성이다. 중앙정부를 포함한 연합의회의 구성여부 및 형태 등 집행력과 책임성있는 국가행정수도권 의결기구의 구성에 관한 논의이다.

2. 국가행정수도 광역거버넌스 구축 주요검토과제

앞서 논의한 조건과 함께, 광역네트워크형 거버넌스체제 및 특별지방정부 구성을 위한 주요과제를 정리하면 우선, 광역네트워크형 거버넌스체제를 설립하는 행정기관의 자격이다. 해당 광역지방정부는 원칙적으로 특정사무에 대한 일반지방정부 간 수평적 협력처리를 위해 설립되는 행정체제로, 설립주체는 참여하는 모든 자치단체가 포함되는 것이 일반적이다. 단, 해당사무가 지방정부간의 조정과 협력뿐만 아니라 중앙정부와의 연계성이 필요한지를 파악하여, 중앙정부의 지원 및 연계가 필요할 경우, 이에 대한 검토가 필요할 것이다. 즉, 광역네트워크형 거버넌스체제는 광역적 처리가 요구되는 사업의 유형에 따라 구성되는 자치단체와 기타 행정체제에 의해 설립주체가 규명되어야 할 것이다.

둘째, 광역지방정부 설치기관에 관해 해당 지방의회 의결을 거쳐야 하는가에 대해서는 해석이 상이하나, 광역네트워크형 거버넌스 행정체제의 설립은 새로운 법인격을 설립하는 행위일 경우, 그 행위에 대한 정당성과 주민 대표성이 확보될 필요가 있을 것이다. 이에 지방의회 의결과 동의를 필요절차로 두는 것이 타당하다고 생각되며, 결과 설립절차는 설치기관 간 협의에 의한 규약의 제정과, 설치기관별 의결기관의 동의 및 해당 중앙정부의 승인이라는 세 가지 주요요건을 갖출 필요가 있을 것이다

셋째, 광역네트워크형 거버넌스 행정체제가 처리하는 사무 및 행정서비스의 종류는 원칙적으로 일반지방정부의 권한에 속하지만 그러나 일반적으로 지방정부를 통해 처리하는 것이 비효율적이라고 판단되는 사무를 중점대상으로 할 필요가 있다. 이에 주로 광역적 행정처리와 서비스 제공에 의해 규모의 경제를 달성할 수 있는 사업이나 지역사회 및 경제활동상 행정구역의 경계를 넘어 시행될 경우 최대의 효과를 거둘 것으로 기대되는 사무, 그 외 지역간 분쟁조정 및 유발사무 등이 주로 포함될 필요가 있다.

넷째, 광역네트워크형 지방정부 기관의 구성은 일반지방정부와 마찬가지로 의결기구와 집행기구의 구성형태를 가져야 할 것이다. 광역네트워크형 거버넌스체제도 지방정부의 법인격을 보유하게 되는 결과, 의결기구와 집행기구의 설치가 필요하다. 의결기구의 구성은 특별지방정부의 주민대표성을 확보하기 위해 원칙적으로 각 지자체의 대표성을 지닌 구성원으로 의결기관을 선임하는 방안이 있으며, 특별히 예외가 필요한 경우, 자치단체 구성원이 아닌 자 중에서 선임하는 것도 필요할 것이다.

다섯째, 광역네트워크형 지방정부의 재원조달과 지출에 관한 내용이다. 재원의 지출은 규약사항이지만, 재원의 조달은 기관운영의 안정성과 독립성에 현저한 영향을 미치는 결과, 기본적인 사항은 설치 및 운영에 관한 근거규정이나 개별법에 의해 준하는 법령에 규정할 필요가 있다. 광역네트워크형 거버넌스체제의 재원조달 방안으로 활용 가능한 방안은 원칙적인 방법과 예외적인 방법으로 구분할 수 있다. 원칙적인 방안은 설치기관들의 부담금, 거버넌스체제의 특별지방정부가 제공하는 서비스에 대한 사용료 및 수수료로 정하는 방안이다. 예외적인 방법은 특별지방정부 관장사무의 성격에 따라 교부금, 국고보조금, 기채 등을 선별적으로 활용하는 방안도 논의될 필요가 있다.

3. 국가행정수도 메가시티 추진구상모형

① 국가행정수도위원회

세종시를 포함, 주변 광역도시권인 대전, 충남, 충북권역의 일부 대도시권 지역을 포함하여 국가행정수도권으로 지정하여, 세종시와 주변광역대도시권의 주요 도시계획사업과 도시관리방안을 적극 논의, 실천하는 접근이다. 가칭, 국가행정수도위원회 및 국가행정도시청을 운영, 핵심시설의 관리 및 주요산업의 유인 및 성장, 광역교통, 대표적 문화산업 등 국가행정수도에 대한 주요정책의 통합 및 조정기능을 수행토록 한다. 기존의 국조실 세종시 지원위원회, 국토부 추진위원회, 행복청의 주요기능을 통합하여 구성하는 방안이다.

② 광역연합형 특별지방자치단체

현재 행복청을 중심으로 충청권 4개시도가 공동으로 행정수도권광역행정연합을 설립하는 방안이다. 행복청과 함께 주변 광역지자체가 행정연합체를 형성하고, 의사결정기구로 별도의 선출없이, 기존 지자체에서 선출된 의원들에 의해 간선의회를 구성하는 방안이다. 주요 역점사업으로 교통, 문화, 민간투자유치 등 광역적 연계수행이 효과적이고, 필수적인 각 시도의 일부사무 및 행복청의 국가사무를 이양받아 광역도시정책을 수립하고 집행하는 방안이다.

③ 특수목적법인의 설립

행복청과 충청권 4개시도와 함께 민간이 참여하는 특수목적법인 SPC(행정수도권 통합운영센터)를 구성하는 방안이다. 국가행정수도권에 대한 광역적 행정수행과 병행하여 행정수도권 내 국가상징시설 및 스마트시티 운영 등을 위한 첨단시설의 관리 등 구체적 업무와 사업수행을 중심으로 특수목적 법인을 설립하여 추진하는 방안이다.

4. 국가행정수도위원회 : 메가시티구상 광역거버넌스 모형

① 기본개요 및 성격

세종시를 국가행정수도로 자리매김하고, 주변 광역도시권인 대전, 충남, 충북권역의 일부 대도시권 지역을 포함하여 메가시티형 국가행정수도권으로 지정하여 세종시와 주변 광역대도시권의 주요 도시계획사업과 광역적 도시관리 방안을 기획하여, 국가행정수도의 상생발전전략을 구축하는 모형이다. 이의 실행을 위한 주요사무기구로서는 가칭, 국가행정수도위원회 및 국가행정도시청을 운영, 행정수도 기능의 유지관리를 위한 핵심시설운영 및 주요산업, 광역교통, 문화 등 광역적 행정수도권에 대한 주요정책의 통합 및 조정기능을 수행토록 한다.

현재 각 중앙정부차원에서 행복도시 세종시를 지원하고 있는 국무조정실 세종시지원단과 위원회, 국토교통부 행복도시추진위원회, 행복청의 행복도시계획 및 건설기능을 통합하여, 수도권 일극집중완화와 국가균형발전의 목표를 보다 실효적으로 추진할 수 있는 체계를 정비하고, 주변광역도시권과의 상생협력을 통한 실질적인 국가균형발전의 거점형성을 위한 메가시티의 형성과 추진체계를 구축하고자 하는 목적이다.

② 의결기구 형성

실질적인 주요사업 및 정책에 대한 의결기구로 국가행정수도위원회의 구성이다. 광역도시계획의 의결, 관계부처 정책 및 예산지원, 현안사업에 대한 지방정부간 사업조정에 관한 역할과 권한을 가지도록 한다. 위원회는 국무총리소속으로 위원장을 총리로 한 정부세종청사 주요부처 관계장관과 행정수도권 4개 시도지사에 의해 구성할 필요가 있다.

③ 정책협의회(체) 구성

국가행정수도권 광역계획의 수립 및 집행과 주요사업의 통합 및 조정을 위해 해당 주요사업분야별 정책협의기구의 운영이 필요하다. 분과별 정책형성 및 자문기구의 구성과 도

시계획 및 교통, 산업, 환경, 지방자치 등 분야별 민간전문가와 행정수도권 내 지방정부 주요 실무책임자 등의 참여에 의해 구성될 필요가 있다.

④ 집행기구(사무처)

국가행정수도권 내 산업, 교통, 문화, 환경, 자치 등 분야별 광역사무를 실제 집행하고, 국가행정수도위원회 활동을 실질적이고 효과적으로 지원하는 기구가 필요하다. 행정수도 광역교통계획 및 행정수도광역도시계획권의 설정, 사업집행 등 주요업무내용에 따라 행정국·과의 설치 등 집행부서편성이 요구된다.

우리나라 지방자치법에 근거한 특별지방자치단체 모형에 의거하여 국가행정수도권 광역거버넌스 구축을 위한 주요방안 및 모형은 2030년 세종특별자치시 건설완성과 함께 그 기능이 종료되는 행정중심복합도시건설청과 현 세종특별자치시 사업을 측면 지원하는 국무조정실, 국토교통부의 관련기관 및 위원회를 통합, 이를 중심으로 비교적 집행력있는 행정력을 확보하여 행정수도 설립목적을 추진력 있게 집행하는 관점에서 추진방안과 모형에 관한 논의가 필요하다. 이는 미국의 워싱턴 광역정부위원회(MWCOG)와 산하 연방수도계획위원회와 같은 유형의 접근이 우선이다. 전술한 세종특별자치시와 주변 광역대도시권을 국가행정수도권으로 설정하고 해당권역의 주요 광역도시계획사업과 도시 관리방안을 기획·조정·집행하기 위해 국가행정수도계획위원회의 구성을 실질적으로 검토하는 방안이다. 이는 행정수도건설의 궁극적인 목표달성과 행정수도광역대도시권 형성에 따른 기획 및 집행력의 확보관점에서 효과적인 전략일 것이다. 그리고 행정수도권 내 중앙정부청사

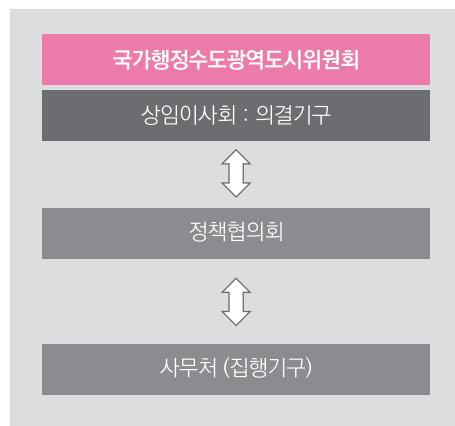
및 주요공공기관의 핵심시설관리와 광역교통·환경·산업 등 국가행정수도권에 대한 주요 광역정책의 통합 및 조정기능에도 유효하게 작용할 것으로 판단된다.

국가행정수도권 광역거버넌스 체제의 구축은 국가균형발전의 실현을 위한 행정수도권 역의 설정과 권역내 상생발전 및 수도권 대응자로서의 거점형성에 주요 의의가 있다. 이의 실행을 위한 주요기구로서는 가칭, 국가행정수도광역도시위원회를 운영, 행정수도 기능의 유지관리를 위한 핵심시설운영 및 주요산업, 광역교통, 환경, 문화 등 광역적 국가행정수도권에 대한 주요 도시계획 및 성장관리정책의 통합 및 조정기능을 수행토록 한다. 현재 각 중앙정부차원에서 세종특별자치시를 지원하고 있는 중앙부처 행정기능²⁴⁾을 통합하여, 행정수도건설의 목표를 보다 실효적으로 추진할 수 있는 체계를 정비하고, 구축하는데 주목적이 있다. 위원회는 독립된 법인체로서의 자격을 부여하는 방안으로 검토하는 게 바람직할 것이다.

국가행정수도광역도시위원회는 실질적인 주요사업 및 정책에 대한 의결기구로서의 성격을 가진다. 광역도시계획의 의결, 관계부처 정책 및 예산지원, 현안사업에 대한 지방정부간 갈등해결 및 사업조정 등에 관한 역할을 수행토록 한다. 대전·세종·충남·충북의 4개 광역지자체장과 국무조정실, 국토교통부, 행정중심복합도시건설청, 기재부 등 행정수도건설관계 중앙부처장에 의해 이사회를 구성하고, 상임위원장은 광역도시권의 자율성과 책임성제고 차원에서 4개 광역지자체장의 간선에 의해 선출하는 것을 중점 검토할 필요가 있을 것이다. 또한, 위원회 산하에는 국가행정수도권역의 장기종합계획의 수립과 행정수도권의 개발계획의 검토 및 조정, 국가자산의 개발, 관리업무를 전담할 중앙계획기관으로서 행정수도계획위원회의 논의와 검토가 필요할 것이다. 이 위원회의 구성과 주요기능에 관해서는 별도의 논의가 필요할 것으로 생각된다.

다음으로 정책협의기구의 구성 및 운영이다. 분과별 자문기구의 구성과 도시계획 및 교통, 산업, 환경, 지방분권 등 분야별 중앙정부 및 행정수도권 내 지방정부 주요 실무책임자, 민간전문가 등의 참여에 의해 구성될 필요가 있다. 특히, 광역지자체 의회위원의 참여가 주요하며 의원정수 및 인구비례에 의해 구성하며 적극적인 참여가 요구된다. 마지막으로 사무처 및 집행기구이다. 국가행정수도권내 산업, 교통, 문화, 환경 등 분야별 광역사무를 실제 집행하고, 국가행정수도광역도시위원회 활동을 실질적이고 효과적으로 지원하는

그림 8. 국가행정수도광역도시위원회 구성안



24) 국무조정실 세종특별자치시지원단과 위원회, 국토교통부 행정중심복합도시추진위원회, 행정중심복합도시건설청의 행정중심복합도시계획 및 건설기능 등

기구이다. 광역교통계획 및 행정수도광역계획권의 설정, 사업집행 등 주요업무내용에 따라 관계국 및 과의 설치 등 부서편성도 필요하다.

VI. 마무리 및 정리

본 연구는 행정수도로써 건설된 세종특별자치시의 도시개발방향과 전략을 수정하고, 충청권 메가시티구축차원에서 새로운 도시개발 및 관리체계의 구축과 광역적 거버넌스 행정체제의 설정을 위한 시론적 논의에 그 목적이 있다. 본 연구는 우선, 다양하게 논의되고 있는 광역네트워크 방식의 행정시스템이 효과적으로 작동하기 어려운 현실적 과제를 구체적으로 검토, 제기하였다. 광역대도시권에서의 거버넌스 구축을 위한 이론적 논거를 통해 그 필요성과 당위성을 논의한 후, 현행 광역행정의 주요 접근방식에 의거하여 제도적 범위 내에서 그리고 국내외 운용상 가능한 현실적인 연계유형과 모형을 도출하였다. 주요 접근방법인 이원적, 부분적 접근방법에서 본 연구에서 설계가능한 주요 유형을 모색하였다. 구체적으로 연합체·광역특별구·조합이라는 이원적 유형과 협의회와 기관 공동설치라는 부분적 유형에 착안하게 되었다. 그리고 네트워크와 파트너십, 연합(Coalition)과 같은 협력 유형 및 관리구조에 의거하여 본 연구가 추구하고자 하는 연구 분석모형 및 분석틀을 설정하게 되었다. 이러한 연구 분석틀에 의거하여, 국가행정수도권의 메가시티형성과 광역거버넌스 행정체제 구축을 위한 협력방식의 모색을 위해 국내외 사례분석을 실시, 대도시특별권역의 설정과 법적 구속력을 가진 법인형태의 광역행정협의회 모형과 특정 공익적 사무사업처리를 위한 일반행정 구역 및 자치구역과 별도의 특별구를 설정하여 관리하는 방식 등, 지방자치법 내에서 자치단체 조합과 행정협의회 수준에서 자율성을 부여하면서 자치와 분권에 의한 자기책임의 원칙에 의해 지역의 역량을 발휘하는 방식도 검토, 논의하였다.

마지막으로 본 연구가 제기하고자 하는 국가행정수도권 광역거버넌스 행정체제의 자리매김과 함께 연구 분석틀에서 제기한 기준 등에 의해 정책모형을 설계, 제안하게 되었으며, 특히, 본 연구모형의 설치운영을 위한 제도적 개선방안을 또한 검토, 논의하였다. 본 연구에서 제기하는 국가행정수도권 광역거버넌스형 행정체제는 일종의 도시연합관리체 및 도시정부연합조직으로 광역 및 기초지방정부 주도의 지역발전협의체에 해당된다. 그리고 기존 행정협의회와 자치단체조합의 제도적 범위내에서 그 위상과 권한의 확보가 가능할 것으로 판단되며, 광역행정 접근방법에서는 연합체와 조합 그리고 협의회 유형에 기초하고 있다. 그리고 사무사업 분야에서는 사업영역 및 프로젝트 영역별 광역거버넌스의 구

축 및 상호협력체 성격에 해당되기 때문에 광역행정접근방법 및 유형에서 조합과 기관의 공동설치 범위 내에서 운영 및 근거를 모색할 수 있을 것이다. 또한 국가행정수도권의 위상에 걸맞는 체계적인 도시계획과 지속적인 성장관리를 위해 논쟁의 여지는 남아있으나 광역적 도시권역인 국가행정수도권역을 설정하였고, 기존 행정중심복합도시건설청의 기능과 충청권메가시티 구상을 지원하는 중앙부처의 역할을 통합적으로 활용하고, 지방정부 자원의 한계와 부담을 경감하여 효율적인 국가행정수도권 도시관리체계의 구축을 위해 행정중심복합도시건설특별법에 의해 그러한 법적·제도적 근거마련을 제기하고 있다.

참고문헌

- 강인호. (2019). 지방자치단체 간 연계협력 촉진을 위한 특별지방자치단체 활용방안. <국토>제453호, pp.20-25
- 금창호. (2019). 연대협력기반 지역발전 전략의 필요성과 추진방향. <국토>제453호, pp.8-10
- 김동주 외. (2011). 해외의 도시권 정책사례와 시사점. <국토정책 브리프>, 국토연구원
- 김상봉. (2006). 행정중심복합도시 개발방향과 전략. <한국지방자치학회보>, 제18권2호, pp.59-60
- 김상봉. (2019). 대도시권 상생협력을 위한 광역네트워크형 행정체제구축에 관한 연구. <한국도시행정학회 2019하반기 학술대회논문집>, pp.525-540
- 김순은. (2008). 지역발전과 광역(지역) 거버넌스의 형태와 과제. <한국지방정부학회 학술대회자료집>
- 김태환 외. (2016). <광역도시권 경쟁력 강화를 위한 계획체계 개편방안 연구>, 국토연구원
- 김태운 외. (2017). 협력적 거버넌스 관점에서의 광역지방자치단체 협의체에 대한 비교연구: 영국과 프랑스를 중심으로. <공공정책과 국정관리> 제 11권 제3호:110p~130p
- 대전세종연구원. (2018). <대도시권 관점의 대전·세종 상생협력 방향과 과제>
- 박재욱. (2008). 광역경제권의 통합협력을 위한 광역거버넌스 구축방안. <한국지방정부학회 학술대회 자료집>, pp.5-42
- 박종관. (2018). 지자체 협약제도의 실태 및 과제. <한국도시행정학회2018상반기 학술대회 자료집>
- 세종특별자치시. (2018). <세종형 협력시스템(인접지자체간) 기본구상 연구>
- 이용우. (2018). 대도시권 미래와 역할을 제시하는 균형발전정책 필요. <국토정책 브리프>, 국토연구원
- 최병두. (2015). 협력적 거버넌스와 영남권 지역발전: 개념적 재고찰. <한국지역지리학회지>, 제21권3호, pp.432-433
- 최용환. (2019). 특별광역협력체계 구축에 관한 연구: 충청특별지방자치단체 도입을 중심으로. <2019년도 한국도시행정학회하반기 학술대회논문집>, pp.508-512
- 행정자치부. (2016). <지방자치단체 협력갈등관리 업무편람>
- 행정안전부. (2018). <2018년 지자체간 상생협력 갈등관리 우수시책>
- 행정안전부. (2018). <네트워크형 지방행정체계 구축>
- 행정안전부. (2018). <지방자치단체간 협력제도 개선을 위한 간담회>
- 한국지방행정연구원. (2018). <광역연합형 특별지방자치단체 도입방안연구>
- 행정중심복합도시건설청. (2019). <2040년 행정중심복합도시권 광역도시계획수립 전문가세미나>
- 행정중심복합도시권 광역도시계획연구단. (2019). <행정중심복합도시광역계획권 설정안>
- 한표환 · 김선기. (2003). 자치단체간 협력사업의 유형별 성공실패요인 분석과 추진방안. <한국행정학보>. 37(3), 217-239

참고문헌

- Batten, D. (1995). "Network Cities: Creative Urban Agglomerations for the 21st Century", Urban Studies, Vol.32, No.2.
- Church, A. & Reid, P. (1996). "Urban Power, International Networks and Competition: The Examples of Cross-border Cooperation", Urban Studies, Vol.33, No.8.
- Jacobs, Brian D. (2000). Strategy and Partnership in Cities and Regions: Economic Development and Urban Regeneration in Pittsburgh, Birmingham and Rotterdam. Palgrave Macmillan.
- McCarthy, John & Lloyd, Greg eds. (2007). Partnership, Collaborative Planning and Urban Regeneration. Ashgate Publishing Co.
- Savitch, H. V. & Vogel, Ronald, K. eds. (1996). Regional Politics: America in a Post-City Age. Sage.
- 일본총무성, 広域連携の仕組みと運用について
- 일본총무성, 連携中枢都市圏構想の推進に向けた関係各省による支援策
- 일본총무성, 連携中枢都市圏の取組の推進
- 일본총무성, 「地方公共団体間の事務の共同処理の状況調」の概要
- <https://www.mwco.org/>
- <https://www.mwco.org/transportation/committees/>
- <https://www.ncpc.gov/>
- <https://www.kouiki-kansai.jp/>
- <https://www.kouiki-kansai.jp/koikirengo/koikirengo/index.html>



| 정책이슈 · 글로벌이슈 |

탄소중립 사회를 위한 정부의 정책 방향과 과제



이 유 진 녹색전환연구소 이사 / 국무총리 그린뉴딜 특별 보좌관

대전세종포럼

DAEJEON
SEJONG
FORUM

탄소중립 사회를 위한 정부의 정책 방향과 과제¹⁾



이유진 녹색전환연구소 이사 / 국무총리 그린뉴딜 특별 보좌관

I. 서론

2020년 신년 경제사회를 전망할 때 당시, 각국 정부와 연구소, 언론은 코로나19 변수를 상상조차 하지 못했다. 2019년 12월 31일 중국 후베이성 우한시에서 원인불명의 질병이 발생했다고 세계보건기구(WHO) 중국 사무소에 보고되었고, 이후, 세계보건기구가 이 질병을 ‘코로나(COVID)-19’로 명명한 것은 2월 11일이었다. 코로나19는 팬데믹으로 퍼지면서 1년 만에 전 세계를 완전히 바꿔놓았다.

지난 1년 동안 기후변화와 생태계 파괴가 코로나19와 연관이 있다는 연구가 확산하면서, 기후위기에 대한 인식도 높아졌다. 2020년 호주와 미국 캘리포니아의 대형 산불, 아시아 지역에 불어닥친 태풍과 홍수, 유럽의 폭염 등 기상재난의 규모와 강도도 커졌다. 기후변화에관한정부간협약체(IPCC)는 2018년 1.5도 특별보고서를 통해 지구평균기온 상승을 1.5도 이내에서 안정화해야 하며, 2050년 탄소중립, 2030년 2010년 대비 45%의 탄소배출량을 줄여야 한다는 보고서를 발표했다(IPCC, 2018).

2050년 탄소중립은 대기 중 온실가스 순배출량을 ‘0’로 만드는 것이다. 배출량을 최대한 줄인 상황에서 그나마 배출한 온실가스는 산림조성과 탄소포집 저장 기술로 상쇄해 대기 중에 온실가스가 추가로 배출되지 않도록 만드는 일이다. 놀라운 것은 2019년 12월, 유럽 연합이 탄소중립을 선언하고 ‘그린 딜’ 정책을 발표했다. 이어서 2020년 9월 중국, 10월 한국과 일본이 선언했다. 2021년에는 탄소중립 공약을 내건 바이든 대통령이 취임하면서 전

세계 주요국가들이 ‘탄소중립’을 선언하고, 실행계획을 수립하는 상황에 이르렀다.

2021년 국제사회의 새로운 화두로 급부상한 ‘탄소중립’은 이미 세계 경제와 무역에 새로운 질서를 만들고 있다. 이쯤하여 ‘탄소통상시대’가 시작됐다. 상품의 질과 가격을 따지듯이, 상품 제조과정에서 배출한 탄소량을 검증하는 것이 새로운 기준으로 자리 잡는 것이다. EU는 ‘탄소국경조정’을 통해 EU로 수입되는 상품의 생산과정에서 발생한 탄소에 대해 비용을 부과하는 제도를 설계하고 있다. 2021년 상반기에 법제화를 마치고, 2023년부터 적용한다는 방침이다. 조 바이든 미국 대통령도 ‘탄소국경조정요금제’ 도입을 추진할 것으로 보인다. 탄소집약적 상품에 대해 탄소관세, 부과금, 쿼터 등을 시행하고, 파리협정 목표 달성을 교역국과의 무역협정 조건으로 설정한다는 것이다.

한국은 급부상한 ‘탄소통상시대’에 매우 도전적인 상황에 놓여 있다.²⁾ 무역의존도와 에너지의 탄소집약도가 높기 때문이다. 한국의 무역규모는 세계 7위이고, 무역의존도는 G20 중 독일 다음으로 높다. 주요 수출품인 철강, 반도체, 자동차, 석유화학제품 등은 에너지 다소비 산업이다. 전력생산에서 석탄발전 비중이 40%를 넘고, 경제협력개발기구(OECD) 중 재생가능에너지 비중은 최하위다. ‘탄소중립’이라는 새로운 국제 질서의 등장에 무역중심 에너지다소비 산업국가로서 ‘탄소중립’ 사회에 대한 준비가 시급하다. 이 글은 탄소중립 사회를 위한 한국사회의 추진전략을 살펴보고, 실제 한국사회가 탄소중립 사회로 나아가기 위한 과제를 도출하였다.

II. 한국사회 탄소중립 비전과 추진전략

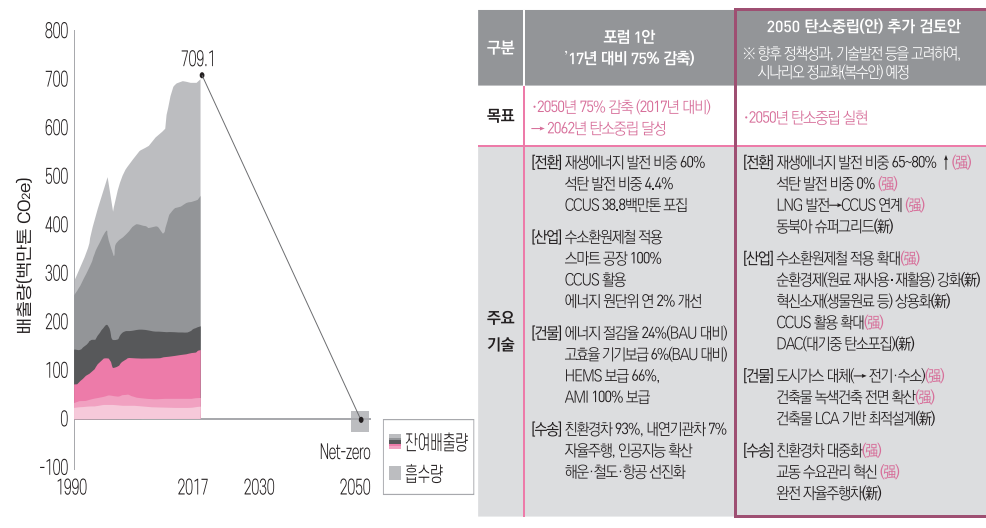
1. 탄소중립 로드맵 작성

문재인 대통령은 2020년 10월 28일, 국회시정 연설에서 2050 탄소중립 목표를 선언하였다. 대통령은 “2050년 탄소중립은 우리 정부의 가치 지향이나 철학이 아니라 세계적으로 요구되는 새로운 경제·국제질서”임을 강조하였다. 기후위기의 심화에 따라 국제사회의 대응 수위는 높아질 수밖에 없으며, 따라서 온실가스 감축과 적응 대책이 국내외 정책에 주류화할 것으로 보인다.

2) 탄소통상시대에 대한 더 상세한 자료는 이유진(2020), “탄소중립이 만든 글로벌 경제질서전망”, 월간 통상 2020.2월호, Vol.105 참조 https://tongsangnews.kr/webzine/2102/special_2.html

1) 이 글은 이유진(2020.12.29.) <한국의 2050 탄소중립 전략과 과제>, [기후변화와 녹색성장] (20호), 온실가스종합정보센터에 수록한 글을 토대로 대폭 수정·보완하였음을 밝힙니다.

그림 1. 2050 장기저탄소발전전략의 주요 내용과 향후 과제



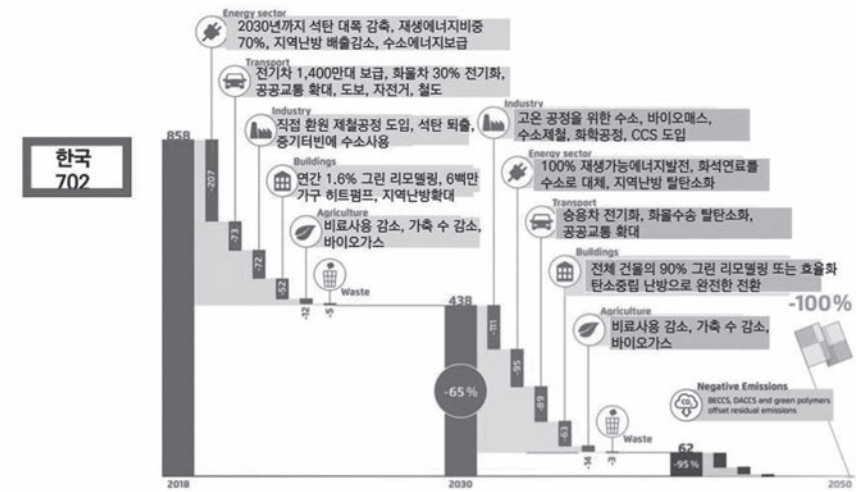
자료 : 환경부(2020.11.19.) - 2050 장기저탄소발전전략 공청회

2015년 파리협정에서 한국이 온실가스 감축목표를 설정한 방식은 배출전망치(BAU)를 설정하고 전망치 대비 37%를 감축하는 것이었다.³⁾ 그러나 5년 만에 목표는 탄소중립과 2030년 목표감축량을 상향 조정해야 하는 상황이 되었다. 기후위기 대응을 위한 국제사회의 논의가 얼마나 빠른 속도로 전개되었는지를 확인할 수 있는 대목이다. 2020년 정부는 탄소중립을 선언함에 따라 그에 따른 로드맵 작성에 들어갔다. 탄소 중립사회를 설정해 놓고, 각 부문별로 어떤 노력과 수단을 동원해야 가능한지를 백캐스팅(Backcasting) 방식으로 수립한다. 에너지와 모든 자원의 총소비량을 줄이면서, 재생가능에너지와 순환경제를 기반으로 하는 탈탄소 전략을 도출해 내는 것이다.

우리의 과제는 <그림 1>에서 보이는 2021~2050년까지의 백지화 상태의 부분을 어떤 내용으로 채울 것인가에 있다. 우리나라는 1990년 대비 2019년 온실가스 배출량이 150% 가까이 증가했고, 2019년 기준 배출량 7억 2백만 톤을 기록하고 있다. 앞으로 30년 안에 7억 2백만 톤을 거의 '0'에 가깝게 수립하는 감축을 해야 하는 상황이다. 환경부는 현재 전환, 산업, 건물, 수송, 농업, 폐기물 분야의 부문별·시기별 감축 시나리오를 작성하는 작업을 진행하고 있다.

3) 2015년 파리협정 당시 한국은 '2030년까지 배출전망치(BAU) 대비 37% 감축' 목표를 제시했으나 2019년 12월 31일 저탄소 녹색성장기본법 시행령 제25조를 개정해 '2030년까지 2017년 대비 24.4% 감축'으로 수정하였다.

그림 2. 독일의 2050 탄소중립 시나리오와 정책수단(GHG emissions in Mt CO₂e)



자료 : Agora Energiewende, (2020, 10) Towards a Climate-Neutral Germany Three Steps for Achieving Climate Neutrality by 2050 and an Intermediate Target of -65% in 2030 as Part of the EU Green Deal

독일의 탄소중립 시나리오를 통해 한국사회가 어떤 경로를 향해 가야 하는지를 전망해 볼 수 있다. 독일은 2018년 기준 8억 5천8백만 톤의 온실가스를 배출하고 있는데, Agora Energiewende(2020, 10)가 수립한 '2050 탄소중립 시나리오'에 따르면 2030년까지 1990년 대비 65%를 감축한다. 2030년까지 감축 정책에서 가장 큰 부분을 차지하는 것은 에너지 전환으로 2030년까지 석탄발전을 대폭 감축하고, 재생가능에너지 비중을 70%로 끌어올린다. 현재 독일의 전력 중 재생가능에너지 비중은 40%이다. 수송에서는 전기차 1,400만 대 보급, 화물차 30% 전기화, 공공교통 확대, 보도, 자전거, 철도 확대를 산업에서는 직접 환원제철공정 도입, 석탄 퇴출, 증기터빈에 수소 사용, 건물에서는 연간 1.6% 그린 리모델링, 6백만 가구 히트펌프, 지역난방 확대, 농업에서는 비료 사용감소, 가축 수 감소를 주요 정책수단으로 제시하고 있다.

한국은 약 7억 톤을 독일은 약 8억 5천만 톤을 줄여야 하는데, 줄여야 하는 온실가스의 총량은 비슷하나, 독일은 2020년부터 에너지전환 정책을 펼쳐온 기반을 갖고 탄소중립을 향해 나아가는 상황이다. 한국은 에너지전환 정책이 본격화된 지 약 3년여 정도 지난 상황으로, EU가 교토의정서에 따른 감축 기간을 포함해 60여 년에 걸쳐 진행되는 탄소중립을 한국은 30여 년 만에 해야 한다.

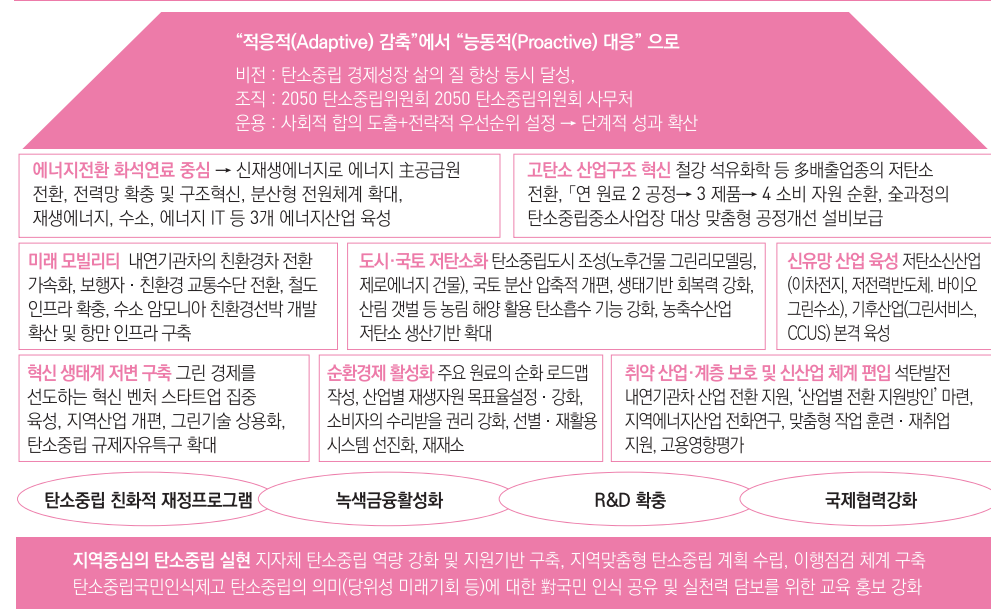
2. 2050 탄소중립 추진전략

2020년 12월 7일, 관계부처들이 <2050 탄소중립을 위한 추진전략>을 발표했다. “<적응적 감축>에서 <능동적 대응>으로”라는 메시지는 2050년 탄소중립에 있어서 상당한 적극성을 반영해야 가능한 일이라는 것을 의미한다. 정부는 탄소중립 사회의 목표를 “탄소중립·경제성장·삶의 질 향상”으로 내세웠다. 한국사회를 경제성장과 온실가스 배출량을 탈동조화하는 사회로 만들겠다는 것이다.

정부는 3+1 실행전략으로 경제구조의 저탄소화, 新유망 저탄소 산업 생태계 육성, 공정 전환을 목표로 재정·녹색금융·R&D·국제 협력 기반을 구축할 예정이다. 핵심정책은 <그림 2>에서 보듯이 에너지전환, 고탄소산업구조혁신, 신유망산업육성, 혁신생태계 저변구축, 미래 모빌리티, 도시·국토저탄소화, 순환경제활성화, 취약산업·계층 보호 및 신산업 체계 개편을 중심으로 지역중심의 탄소중립 실현과 탄소중립 국민인식 제고로 구성되었다.

2050 탄소중립 사회를 만들기 위해 대통령직속 ‘2050 탄소중립위원회’가 출범할 예정이다. 이날 정부는 ‘정책캐런디’를 제시했는데, 2021년 6월까지 탄소중립 시나리오를 마련하고, 산업부 ‘에너지 탄소중립 혁신전략’, 국토부 ‘건물부문 2050 탄소중립 로드맵’ 수립 등 총 20여 개가 넘는 부문별 탄소 중립전략을 수립하고 2022년부터 국가계획에 반영할 계획이다.

그림 3. 2050 탄소중립을 위한 추진전략



자료 : 관계부처합동(2020.12.7.), 2050 탄소중립을 위한 추진전략 바탕으로 저자 재구성

정부가 2021년 3월~4월 사이에 출범할 것으로 보이는 탄소중립위원회는 중복기능을 하는 녹색성장위원회, 국가기후환경회의, 미세먼지특별위원회를 통합하는 기후에너지 관련 최상위 거버넌스 기구이다. 대통령직속으로 총리와 민간위원을 공동위원장으로 하며, 50~100여명의 위원으로 구성을 준비하고 있다.⁴⁾ 탄소중립위원회의 활동을 지원하기 위해 국무총리실 산하에 사무국을 구성해서 지원하며, 전문가, 시민사회, 종교계 등 다양한 이해당사자들이 포괄적으로 참여하는 것을 목표로 구성하고 있다.

표 1. 정부 부처별 탄소중립 계획 수립 일정과 제언

기본방향	10대 중점과제	정책	일정	주관 부처	제언
경제구조의 저탄소화	에너지전환	▶에너지 탄소중립 혁신전략, 마련	'21.4분기	산업부	온실가스 총량 관점 반영(총량담당) - 프로젝트 접근 지양
	고탄소 산업	▶탄소중립 산업 대전환 추진전략 (제조업 르네상스 2.0), 마련	'21.4분기	산업부	
	미래 모빌리티	▶전통 중소기업 저탄소경영 지원방안, 마련	'21.4분기	중기부	
	도시·국토	▶수송부문 미래차 전환전략, 마련	'21.4분기	산업부 등	
신유망 저탄소 산업생태계 조성	도시·국토	▶건물부문 2050 탄소중립 로드맵, 수립	'21.4분기	국토부	백캐스팅 '탄소중립' 목표를 설정하고, 달성방법 모색
	신유망 산업	▶자연·생태기반 온실가스 감축·적응전략, 마련	'21.4분기	환경부 등	
	혁신생태계	▶'2050 탄소중립을 위한 농식품분야 기후변화 대응 기본계획, 수립	'21.1분기	농식품부	
	순환경제	▶해양수산분야 2050 탄소중립 로드맵, 수립	'21.4분기	해수부	
탄소중립 사회로의 공정전환	신산업	▶'2050 탄소중립 산림부문 전략, 마련	'21.3분기	산림청	수요관리와 전환 동시 접근 / 가격, 세제, 제도개선 중심
	체제로 편입	▶수소경제이행 기본계획(수소경제로드맵 2.0), 수립	'21.2분기	산업부	
	지역중심	▶그린 분야 혁신 벤처·창업 생태계 조성방안, 마련	'21.2분기	중기부 등	
	국민인식	▶녹색 유망기술 상용화 로드맵, 수립	'21.3분기	환경부	
탄소중립 제도적 기반 강화	배출권 거래제	▶K-순환경제 혁신 로드맵, 수립	'21.4분기	환경부	공정전환 - 노동자, 지역, 산업 대책 수립 주체(?)와 내용
	녹색금융	▶지역에너지산업 전환, 연구	'21.3분기	산업부	
	연구개발	▶중소벤처기업 신사업 개척 및 제도약 촉진방안, 마련	'21.2분기	중기부	
	국제협력	▶지역사회 탄소중립 이행 및 지원방안, 마련	'21.3분기	환경부	
탄소중립 제도적 기반 강화	배출권 거래제	▶탄소중립 등 학교 환경교육 지원방안, 마련	'21.4분기	교육부 등	계획수립 방식의 혁신 - 초안 공개와 폭넓은 의견 수렴
	녹색금융	▶탄소중립 사회에 대한 국민 인식 제고 전략, 마련	21.3분기	환경부	
	연구개발	-가정·기업·학교 등 분야별 기후행동 매뉴얼, 마련	'21.2분기	환경부	
	국제협력	▶배출권 거래제 기술혁신·이행 로드맵, 수립	'21.4분기	환경부	
탄소중립 제도적 기반 강화	배출권 거래제	▶기후리스크 관리·감축 추진계획, 수립	'21.1분기	금융위	통합 조율 - 정책 정합성, 공무원 학습, 계획수립 지침 > 2050탄소중립위원회의 역할
	녹색금융	▶금융권 녹색투자 가이드라인, 마련	'21.1분기	금융위	
	연구개발	▶기후환경 정보공시 확대방안, 마련	'21.2분기	금융위	
	국제협력	▶녹색금융 분류체계, 수립	'21.2분기	환경부	
탄소중립 제도적 기반 강화	배출권 거래제	▶'스튜어어드십코드, 시행성과 평가 및 개정검토	'21.4분기	금융위	통합 조율 - 정책 정합성, 공무원 학습, 계획수립 지침 > 2050탄소중립위원회의 역할
	녹색금융	▶탄소중립 R&D 전략, 마련	'21.1분기	과기부	
	연구개발	-CCU 로드맵, 수립	'21.2분기	과기부	
	국제협력	▶탄소중립 R&D 투자전략, 수립	'21.1분기	과기부	
탄소중립 제도적 기반 강화	배출권 거래제	-('가칭) 2050 탄소중립 10대 R&D 프로젝트, 기획	'21.2분기	과기부	통합 조율 - 정책 정합성, 공무원 학습, 계획수립 지침 > 2050탄소중립위원회의 역할
	녹색금융	▶P&G 정상회의 개최 및 녹색 의제 주도	'21.2분기	외교부	
	연구개발	▶그린뉴딜 ODA 비중 확대 로드맵 수립	'21.1분기	외교부	
	국제협력				

자료 : 관계부처합동(2020.12.7.), 2050 탄소중립을 위한 추진전략 바탕으로 저자 재구성

2050 탄소중립 추진전략에 따라 정부 각 부처는 관련 로드맵 수립에 들어갔다. 총 26개의 중립 방안을 수립하고 있는데, 계획수립 시 염두에 두어야 할 점은 다음과 같다. 각각의 계획수립에 있어 개별 감축 사업의 나열이 아니라 부문별 총량관리를 목표로 삼아서 수립

4) 정세균 총리 주재 목요일대화 36차 “‘2050 탄소중립’ 이행을 위한 우리의 과제”(2021.2.25.)에서 문승욱(국무조정실 국무2차장) 발언을 인용하였음.

해야 하는데, 2050년을 배출 '0'로 설정하고 백캐스팅 방식으로 접근해야 한다. 개별 프로젝트의 수행을 지양하고, 수요관리와 전환을 동시에 고려하며 법과 제도를 어떻게 개선해야 할지를 염두에 두어야 한다. 정부는 '탄소중립 사회로의 공정한 전환'을 지향한다고 밝히고 있으나 지금으로서는 공정한 전환을 위한 노동자, 지역, 산업 대책을 수립할 주체와 로드맵이 부재한 상황으로 이는 시급히 보완해야 할 부분이다. 마지막으로 계획수립 과정에서 정보와 초안을 폭넓게 공개하고, 광범위한 의견 수렴을 거치는 방식으로 접근해야 하며, 각 부처가 수립 중인 계획을 통합 조율하는 역할이 필요하다. 각 계획간의 정합성과 통합을 조율하는 역할은 출범할 탄소중립위원회에서 해야 할 것으로 보인다.

3. 탄소중립을 위한 국회입법 논의

국회는 탄소중립을 실행에 옮길 수 있도록 법을 제정하는 작업을 진행하고 있다. 2020년 11월 11일, 이소영 의원이 대표 발의한 '기후위기 대응을 위한 탈탄소사회 이행 기본법'은 우리 사회 기후위기 대응을 주류화 할 수 있는 방향과 내용을 담고 있다. 탈탄소사회 이행 기본법은 일명 그린뉴딜 기본법으로 저탄소 녹색성장 기본법을 폐지하고, 기후위기 대응과 탈탄소사회 이행에 관한 최상위 기본법의 지위를 갖고 있다.

탈탄소사회 이행 기본법은 1.5°C 이내 제한을 위한 2050년 탄소 중립 달성 목표를 법제화하면서 탈탄소 경제사회 구조 대전환과 정의로운 전환 원칙을 표방하고 있다. 법의 세부 내용을 살펴보면 탈탄소사회 이행을 위한 국가전략 수립, 국가기후위기대응기본계획, 에너지기본계획 수립과 실행을 명시하고 있으며, 이를 이행 점검할 국가기후위기 위원회를 중앙행정기관으로 대통령 소속으로 설립한다. 지방자치단체에도 지방정부기후위기위원회를 구성하고, 탈탄소사회 이행 과정에서 일자리 감소, 지역경제의 영향 등 사회·경제적 불평등이 심화되는 지역에 지역별·산업별 특성 등을 고려한 정의로운전환지원센터를 설치할 수 있도록 하고 있다. 이 법은 저탄소녹색성장기본법에서 '저탄소'를 '탈탄소'로 '기후변화'를 '기후위기'로 명명함으로써 상황의 심각성을 강조하고 있다.

2021년 2월 25일 국회에서는 '탄소중립이행법안 마련을 위한 입법 공청회'를 열고 제정안에 대한 전문가·이해관계자들의 의견을 들었다. 이날 논의된 법안은 이소영 의원이 발의한 기후위기 대응을 위한 탈탄소사회 이행 기본법안외에도 기후위기대응법안, 기후위기 대응 기본법안, 탈탄소사회로의 정의로운 전환을 위한 그린뉴딜정책 특별법안 등 총 4건이다. 이들 법은 공통으로 2050 탄소중립 목표를 법에 명시하고, 정부의 이행계획 및 위원회, 관련 제도·시책을 마련하는 것을 주요 내용으로 하고 있다.

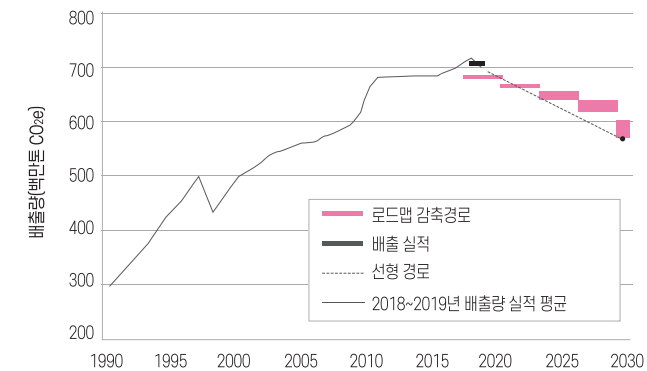
국회에서 논의 중인 '탄소중립이행법안'이 여야 합의를 통해 3월 중으로 의결되면, 6개월 후에 시행에 들어가게 되고 법 시행일로부터 1년 이내에 기후위기대응기본계획, 에너지기본계획을 재수립해야 한다. 이렇게 되면 2030년까지의 온실가스 감축 목표 상향조정과 국내 주요 계획을 재수립하면서 정합성을 맞추는 작업이 시작될 것으로 보인다.

III. 한국사회 탄소중립을 위한 과제와 제언

1. 한국은 온실가스 배출량을 왜 못 줄였나

2050년 탄소중립 로드맵과 2030년의 온실가스 감축목표를 상향 조정해야 하는 상황에서, 현재 우리는 파리협정에 따른 2030년 온실가스 감축목표도 지키지 못하고 있는 것으로 나타났다. 파리협정에 따라 한국은 2030년까지 온실가스배출량을 536백만 톤CO₂e으로

그림 5. 국가전체 배출량 감축 경로



백만 톤Core	1990	2000	2010	2018	2019	2020	2030
실적 배출량	292.2	502.9	656.3	727.6	702.8	-	-
(2개년 평균)				(715.2)			
목표 배출량	-			690.9			574.3 [*]

* 국내감축 목표 배출량 574.3백만 톤CO₂e에서 산림(22.1백만 톤CO₂e) 및 국외감축분(16.2백만 톤CO₂e)의 추가감축량을 반영하여 536백만 톤CO₂e 목표 달성

출처 : GIR (2020) 국가 온실가스 인벤토리 보고서, 관계부처 합동 (2018) 2030년 국가 온실가스 감축목표 달성을 위한 기본 로드맵 수정안, GIR 자체 분석

자료 : 온실가스종합정보센터(2020), 2018-2019 온실가스감축 이행실적평가 종합보고서

로 줄여야 한다. 목표를 달성하려면 2018~2020년 목표 평균치 690.9백만 톤CO₂e이 되어야 하는데, 우리나라 2018~2019년 평균 온실가스총배출량은 715.2백만 톤CO₂e이다.

2030 로드맵 수정안과 비교하면 단위생산량과 인구는 줄었지만 에너지집약도와 탄소집약도가 개선되지 않아서 배출량이 목표 배출량을 초과했다. 이는 우리나라 온실가스 배출량의 87%를 차지하는 에너지 부문이 여전히 개선되고 있지 않음을 보여주는 것이다. 온실가스종합정보센터는 <한국사회 온실가스 감축을 위한 과제>로 전환부문은 저탄소 발전원으로 전환, 산업부문은 배출권거래제의 성공적인 운영과 신기술 개발, 수송은 평균연비제도 목표 달성과 대중교통 분담율 제고, 건물은 노후·신축 건물 에너지 효율 개선을 중점사업으로 제안하였는데, 이는 정부의 탄소중립 추진전략과 일맥상통한다.

그렇다면 한국사회는 왜 2010년 온실가스 감축 목표를 수립한 이후 지금까지 감축목표를 달성하지 못했을까? 이명박 정부는 2010년 ‘저탄소 녹색성장 기본법’을 제정하고, 시행령 제25조에 온실가스 감축 목표를 “2020년의 온실가스 배출 전망치 대비 100분의 30까지 감축하는 것”으로 명시했다. 박근혜 정부는 2016년 감축 목표를 “2030년의 온실가스 배출 전망치 대비 100분의 37 감축”하는 것으로 개정한다. 문재인 정부는 2019년 “2030년의 국가 온실가스 총배출량을 2017년의 온실가스 총배출량의 1000분의 244만큼 감축”하는 것으로 개정한다.

2010년 감축 목표대로라면 2020년 한국의 배출량은 5억 4천3백만이 되어야 하지만, 2019년 배출량은 7억 2백만 톤이다. 목표를 달성 못 하는 것이 확실시된다. 우리는 감축 목표를 달성하지 못하면 방법을 찾고 안간힘을 쓰는 대신, 목표치를 수정하고 법의 시행령을 바꿔왔다. 2018년에 수립한 현재의 목표도 달성이 불확실하다. 2019년 관계부처합동으로 발표한 <제 2차 기후변화대응기본계획>을 살펴보면, 정부도 기후변화대응 계획의 ‘총괄 및 조정 기능 부족’과 ‘체계적 이행점검 수단의 부재’에서 그 원인을 찾고 있다. 따라서 우리 사회가 온실가스 감축 목표를 지키려면 이행·점검·평가·책임 주체를 명확하게 하고, 총괄 주체가 각 부처의 목표를 달성하도록 강제할 수 있어야 한다. 현재 구성하고 있는 탄소중립위원회는 녹색성장위원회·녹색성장기본법에 작동하지 못했는지에 대한 평가를 바탕으로 구성해야 하며, 핵심은 탄소중립위원회가 국가 온실가스 배출량과 부문별 온실가스 배출량 매년 이행, 점검, 평가, 수정, 보완 권한을 갖도록 하는 것이다. 영국 기후변화위원회와 같이 독립적인 사무국과 재정체계, 총괄 조정을 할 수 있도록 위원회를 구성하는 것이 중요하다.

2. 탄소중립사회를 위한 과제⁵⁾

2021년은 한국사회가 탄소중립사회로 나아가기 위한 기반을 구축하는 중요한 한해이다. 정부는 탄소중립위원회를 구성하고, 각 부처별로 탄소중립을 위한 계획을 수립하고 있고, 국회는 법제도 기반을 구축하고 있다. 시민사회는 기후위기의 시급성을 알리며, 정부의 강력한 대책을 촉구하고 있고, 기업들도 변화한 국제사회 기후규제에 맞춰 온실가스 감축을 위한 새로운 아젠다 설정에 들어가고 있다. 이렇게 각각의 이해당사자가 노력하는 있는 상황에서 한국사회가 탄소중립 사회를 만들기 위해 집중해야 할 주요 과제를 짚어보았다.

첫째, 탄소중립의 필요성과 절박성에 대한 목표를 공유하고, 탄소중립이 우리 사회에 가지고 올 변화를 예측하고 대책을 수립해야 한다. 탄소중립이 한국사회 공통의 목표가 될 수 있도록 해야 하는데, 그렇게 하려면 공무원과 시민들이 탄소중립이 무엇을 의미하는지를 학습하고 인식하는 것이 먼저이다.

둘째, 기후위기 대응 최우선 원칙을 정하고, 탄소중립 목표 달성을 국정 최우선 과제로 삼아 모든 정책에 주류화한다. 에너지, 산업, 건물, 수송, 농축산업, 흡수원 확대 정책의 결과가 온실가스 감축으로 연결될 수 있도록 실행, 모니터링, 보고, 평가 체계를 구축한다.

셋째, 2050년 탄소중립 목표 달성을 위한 부문별·시기별 감축경로와 정책을 마련하고, 이를 뒷받침하는 법 제도화가 필요하다. 국회에서는 탈탄소사회이행을 위한 기본법을 중심으로 저탄소 녹색성장 기본법을 대체하는 법을 마련하고 있다. 상반기 중 대통령직속 탄소중립위원회의 출범도 앞두고 있는데, 이러한 제도 마련은 왜 이전의 녹색성장위원회가 제대로 작동하지 않았으며, 왜 한국이 온실가스를 못 줄였는지에 대한 평가를 바탕으로 만들어야 할 것이다.

넷째, 탄소중립 목표 달성은 에너지 전환에 달려있다. 정부는 전력 중 석탄발전 비중을 낮추면서 재생에너지 확대, 해상풍력과 그린수소, 스마트그리드를 연계한 전력망 운영에 투자를 서둘러야 한다. 온실가스 배출 비용을 세금과 가격제도에 반영해서 기술혁신과 에너지 전환을 지원하는 것이다. 정부 예산 투입을 통한 감축도 필요하지만, 재생가능에너지 제도 개편, 에너지 요금과 세제개편 등이 핵심이다.

다섯째, 탄소중립 사회 구현을 위한 녹색 금융 제도 기반을 통해 온실가스 감축 관련 산업에 대한 투자가 일어나야 하는데, 녹색 금융공사의 설립이 출발점이 될 수 있다. 더불어 기후 리스크 관리, 기후·환경 공시제도, 녹색산업 분류체계를 마련한다.

5) 이유진 2021, [국회보 3월호 특집] 2050 탄소중립 달성을 위한 한국사회의 과제(미간행)에서 인용

마지막으로 탄소중립 사회로 전환하는 과정에서 발생하는 충격에 대비할 수 있는 안전망을 구축해야 한다. 탄소 중립 사회로 가는 여정에서 약한 자들이 배제되지 않도록 지역별 산업별 실태조사, 정의로운전환위원회 구성, 정의로운전환기금 마련이 필요하다.

IV. 결론

국제 사회의 탄소중립을 향한 논의가 급물살을 타고 있다. 재생가능에너지 확대만이 아니라 화석연료 보조금 폐지 등 그 동안 논의해왔으나 정치적 의지 부족으로 실행력을 담보하지 못했던 정책들이 논의 테이블에 오르기 시작했다. 미국 바이든 정부는 연방기관의 화석연료 보조금 폐지와 400억 달러(약 44조 원)에 달하는 화석연료 보조금 종료 법안 제정을 추진하고 있다. 국제적으로도 2009년 주요 20개국(G20)이 약속했던 화석연료 보조금 폐지 논의가 본격화할 것으로 예상된다. 바이든 대통령이 제안한 4월 22일 지구의 날 세계 기후정상회의, 6월 영국에서 열리는 주요 7개국(G7) 정상회의, 10월 이탈리아에서 열리는 G20, 11월 영국 글래스고의 기후변화협약 당사국총회(COP26)까지 올해 탄소중립을 위한 기후외교가 긴박하게 전개될 전망이다.⁶⁾ 한국도 이 모든 회의에 참가하며, 5월에 열리는 P4G 정상회의는 직접 주최를 하게 된다. 국제 기후외교에서 주요 역할을 하는 것이다.

EU를 중심으로 탄소국경조정 논의도 급물살을 타고 있다. 그린피스가 EY한영에 의뢰해 분석한 결과, EU와 미국, 중국이 탄소국경세를 도입할 경우 한국은 2023년 철강·석유·전자·자동차 등 국내 주요 업종에서만 연간 5억 3000만 달러를 지불해야 하는 것으로 집계됐다. 탄소통상시대에 적응하지 않으면 경제적 타격은 불가피하다. 앞으로 통상·산업정책과 에너지정책의 연계성은 높아질 수밖에 없다. 어떤 에너지를 사용해 산업 활동을 하는가가 탄소배출량과 연결되기 때문이다. 현재 진행되는 기후위기의 심각성과 2021년 파리협정 실행에 따른 국제사회의 변화를 감안하면, 이전처럼 온실가스 감축 목표만 발표하고 실제 실행력을 갖추지 못했다면 한국사회 경제와 산업이 직면하게 될 충격은 그 어느때보다 클 것으로 전망된다. 하루빨리 탈탄소 경제사회로의 이행을 위한 실행이 시급한 시점이다.

한국사회는 당분간 우리가 목표로 설정한 탄소중립과 기존 화석에너지에 기반을 둔 관성 사이에서 혼란을 겪을 것이다. 여기서 중요한 것은 정부 정책의 일관성이다. 정부가 일

관성을 갖고 추진하지 않으면 정책이 신뢰받기 어렵다. 현재 석탄발전소, 신규공항, 자동차 개소세 인하, 무착륙 국제관광 허용 등도 기후위기 대응, 탄소중립 차원에서 다시 검토해야 할 정책들이다. 우리는 이제 화석에너지에 기반한 관성을 깨고 혁신적인 계획과 능동적인 실행으로 태세를 전환해야 한다. 2050년 탄소중립 목표를 달성하려면 정부의 계획수립, 실행체계, 평가체계를 혁신적으로 재구성해야 한다. 평소대로와 다른 정책에서 조금 더 노력하는 것만으로는 탄소중립 사회로 가는 것은 불가능하다. 기존의 고탄소배출사회 관성에서 벗어나는 혁신을 정부가 먼저 해야 한다.

6) 이유진, 2021-02-18, '탄소통상시대' 본격화... 韓, 연 5억弗 '기후대응 청구서' 직면 [연중기획-지구의 미래], 세계일보 <http://www.segye.com/newsView/20210217513947?OutUrl=naver>

참고문헌

- 관계부처합동(2019.10). 제2차 기후변화대응기본계획.
- 관계부처합동(2020.7.14). 한국판 뉴딜 종합계획.
- 관계부처합동(2020.12.7). 2050 탄소중립을 위한 추진전략.
- 국회입법예고(2105226) 기후위기 대응을 위한 탈탄소사회 이행 기본법안 (이소영의원등46인) <http://pal.assembly.go.kr/search/readView.do...>
- 국회입법예고(2101260) 국가재정법 일부개정법률안 (양의원영의원 등 44인) <http://pal.assembly.go.kr/search/readView.do...>
- 녹색성장위원회(2012.12.7.). 부처별 온실가스 감축 목표 관리제 도입방안 마련 연구 - 범정부 온실가스 감축 이행 관리제 추진방향.
- 이유진(2020.12.12). 2050 탄소중립 사회를 향해 가는 길, 대한민국 정책브리핑.
- 이유진(2020.12.29.). <한국의 2050 탄소중립 전략과 과제>, [기후변화와 녹색성장] (20호), 온실가스종합정보센터
- 이유진(2021. 2.18). 탄소통상시대' 본격화... 韓, 연 5억弗 '기후대응 청구서' 직면 [연중기획-지구의 미래], 세계일보 <http://www.segye.com/newsView/20210217513947?OutUrl=naver>
- 환경부 온실가스종합정보센터(2020.12). 2018-2019 온실가스 감축 이행실적 평가.
- 환경부(2020.11.19). 2050 장기저탄소발전전략 공청회.
- Agora Energiewende. (2020. 10). Towards a Climate-Neutral Germany Three Steps for Achieving Climate Neutrality by 2050 and an Intermediate Target of -65% in 2030 as Part of the EU Green Deal.
- EUROPEAN COMMISSION, (2019.12.11.). The European Green Deal, .
- IPCC. (2018). The Special Report on Global Warming of 1.5 °C (SR15) <https://www.ipcc.ch/sr15/download/>



| 정책이슈 · 글로벌이슈 |

탄소 중립을 위한 지방정부의 대응방안

● 유종익 한국기후변화연구원 에너지환경연구실장

대전세종포럼

DAEJEON
SEJONG
FORUM

탄소 중립을 위한 지방정부의 대응방안



유종의 한국기후변화연구원 에너지환경연구실장

1. 기후위기와 탄소 중립선언

2019년 5월, 영국 일간지 <가디언>은 기후변화(climate change) 대신 기후위기, 비상사태, 붕괴(climate crisis, emergency, or breakdown)라는 단어를 쓰기로 했다. 또한, 지구 온난화(global warming)도 지구 가열(global heating)로 바꾸어 사용하기로 했다. 과학적 사실들이 대중에게 전달될 때, 그 심각성이 정확하게 전달되기 위해서는 해당 표현을 바꿔야 한다는 취지이다¹⁾. 우리나라에서도 환경단체뿐만 아니라 정부의 공식적인 문서에서도 기후위기라는 단어가 사용되고 있으며, 최근 발의된 법안에서도 기후변화뿐만 아니라 기후위기 대응이라는 표현이 자주 등장하고 있다.

2018년 10월 제48차 IPCC(Intergovernmental Panel on Climate Change, 기후변화에 관한 정부 간 협의체, 이하 IPCC) 총회에서 발표된 ‘지구온난화 1.5℃ 특별보고서’(IPCC, 2018)와 2020년 7월 우리나라 기상청이 발표한 ‘한국 기후변화 평가보고서 2020’(기상청, 2020)에서는 대기 중의 이산화탄소 농도 증가로 인한 기후변화 현상이 점차 심각해지고 있으며, 이에 대한 대응방안이 필요함을 강조하고 있다. 특히, IPCC는 1990년부터 5~7년 주기로 기후변화에 대한 평가보고서를 발간하고 있는데, 이번 특별보고서에서는 2100년까지 지구 평균온도 상승을 1.5℃로 제한하기 위해 2010년 대비 2030년까지 CO₂ 배출량을 최소 45% 감축해야 하며, 2050년까지 전 지구 CO₂ 총배출량은 인위적 배출량과 흡수량이 균형을 맞추는 순 배출량 제로를 달성해야 한다고 전망하였다. 이는 과거 보고서와 비교하

여 매우 강력한 온실가스 감축 조치가 필요하다는 것을 의미하며, 파리협약에 따라 연평균 기온 2.0℃ 상승 억제보다 높은 수준의 감축이 필요성을 제시한 것이다.

지난 2020년은 탄소 중립선언의 해라고 해도 과언이 아니다. 우리나라는 2020년 10월, 국회 시정연설을 통해 ‘탄소 중립계획’을 천명하였다. 이에 앞서, 2020년 7월에는 ‘광역 및 기초지자체 탄소 중립 실천연대’가 구성되었다²⁾. 2020년 말에는 파리협약에 따라 우리나라가 UNFCCC에 제출해야 하는 장기저탄소발전전략(Long-term low greenhouse gas Emission Development Strategy, 이하 LEDES)이 ‘대한민국 2050 탄소 중립전략’(대한민국 정부, 2020)이라는 이름으로 제출되었고, 함께 제출된 국가온실가스감축목표(Nationally Determined Contribution, 이하 NDC)에서도 2050년 탄소 중립을 위한 중간 목표의 성격으로서 2030년까지 2017년 대비 24.4% 감축을 선언하였다.³⁾

탄소 중립은 화석연료의 의존도를 크게 줄임과 동시에 그럼에도 불구하고 배출되는 온실가스는 흡수, 저장 또는 사용을 통해 궁극적으로 온실가스 순증가를 제로로 하는 기술적인 방법을 토대로 한다. 즉, 탄소 중립을 달성하기 위해서는 에너지 수요관리, 신재생에너지 확대, CCUS(Carbon Capture, Storage and Use) 기술 등의 경제적 타당성 확보가 필요하며 이를 위한 기술공급가격의 경쟁력 확보를 위한 연구개발 및 실증이 꾸준히 이루어지고 있다.

국제사회와 우리나라의 탄소 중립선언은 탄소 중립 관련 기술개발 및 상용화를 촉진하고 보급 활성화를 위한 정책적 도구라고 할 수 있다. 즉, 온실가스 감축 기술이 기술개발의 영역에서 정책 및 제도화 영역에서 다루는 주요 이슈로 전환된 것을 의미하며, 기술적 성숙도나 경제성 확보를 위해 정책적, 제도적 지원뿐만 아니라 산업구조의 개편이나 이행 주체 간의 역할 분담 등으로 확대가 필요한 시점이라고 할 수 있다.

2) 보도자료, 탄소 중립, 지방정부가 앞장선다, 환경부, 2020년 7월 7일

3) 보도자료, 우리나라 국가 온실가스 감축 목표(NDC) 및 장기저탄소발전전략(LEDS) 유엔 기후변화협약 사무국 제출, 외교부, 2020년 12월 31일

1) <https://www.theguardian.com/environment/2019/may/17/why-the-guardian-is-changing-the-language-it-uses-about-the-environment>

II. 해외 주요 지방정부의 탄소 중립 프로그램

1. 이클레이 기후 중립 프레임워크

이클레이는 1990년 설립된 지방정부 세계회의로서, 지속 가능한 미래를 위한 지방정부의 역할을 높이기 위한 목적을 가지고 전 세계 120개국 총 1,750여 개의 지방정부가 참여하고 있다. 이클레이 의제 중 녹색 기후 도시(Green Climate Cities) 프로그램은 저탄소 도시실현을 위한 프로그램으로써, 2020년 5월에는 기후 비상사태에 대응하기 위해 도시, 마을 및 지역에서 필요한 수준에 맞춘 기후 중립 프레임워크(Climate neutrality framework)를 제시하였다(ICLEI, 2020).

기후 중립 프레임워크는 세 가지 핵심 행동으로서, '획기적인 온실가스 감축 및 흡수', '화석연료 사용에 대한 매각, 용도 변경 및 재투자', '즉시 제거가 어려운 온실가스에 대한 상쇄'를 제시하였으며, 지방정부의 참여를 위해 이클레이 네트워크를 활용하여 다양한 기술적 지원 및 역량 강화를 무상으로 제공하고 있다. 2020년 말 현재, 이와 관련된 프로그램의 성과물이 구체적으로 확인되지 않았으나, 지방정부 국제협의체로서 가장 크고 역사가 오래된 만큼 다양한 온실가스 감축 및 관리를 위한 도구⁴⁾를 제공하고 있다.

2. 글로벌 지역 기후 행동 네트워크의 3대 이니셔티브

글로벌 지역 기후 행동 네트워크(Global Covenant of Mayors for Climate and Energy, 이하 GCoM)는 2017년 기존 2개의 도시협약인 Compact of Mayors⁵⁾와 Covenant of Mayors⁶⁾가 기후 행동을 선도하기 위해 동반관계(Founders Council)를 맺음으로써 시작되었다.

GCoM은 C40와 ICLEI, City Net 등 여러 개의 파트너기관을 포함하여, 현재 10,543개 도시 및 지자체가 포함된 세계 최대 기후 행동을 위한 지방정부 네트워크이다.

4) 기후변화 대응 관련 평가 도구(온실가스 배출, 기후리스크 및 잠재성, 에너지 등), 기후 행동계획을 위한 지침 및 원칙, 이해관계자 참여 방법, 통합 기후 조치를 위한 정책 및 전략 수립과 행동계획, 온실가스 감축 등을 포함하는 다양한 정책적 도구

5) 2014년 UN사무총장(만기문), UN 도시 기후변화 특사(Michael Bloomberg), C40, ICLEI 및 UCLG가 결성한 지방정부 세계 연합

6) 2008년 UN의 2020 기후 및 에너지 목표 달성을 수행하기 위해 결성

GCoM은 투자(Invest4Cities), 정보(Data4Cities), 혁신(Innovate4Cities)의 세 가지 이니셔티브를 가지고 있으며, 도시가 가장 큰 영향을 미칠 수 있는 분야에서 야심차고 지역적으로 관련된 솔루션을 지원하고 있다. 또한, 전략적 행동계획을 등록, 실행 및 모니터링하고 그들의 노력과 결과에 대한 정보를 공개적으로 제공하며, 파트너와의 협력을 통해, 도시 및 지식 격차(knowledge gap)를 해소하기 위하여 관련 도구와 정보를 제공할 수 있는 데이터와 기후 서비스 제공 및 액세스, 금융 기관 및 단체의 정보에 대한 액세스, 빌드 협력 강화를 돕고 있다.

3. C40 Cities의 Deadline 2020 프로그램

C40 Cities는 도시 기후리더십 그룹으로 2005년 런던에서 시작되었다. 2006년 클린턴 재단과 파트너십을 체결하면서 C40라는 이름으로 활동하면서, 현재 97개 회원 도시를 가지고 있다.

C40에서 기후변화 행동계획 프로그램의 하나로 2016년 멕시코 C40 Mayors Summit에서 시작된 Deadline 2020 프로그램은 각 회원 도시가 2020년 말까지 파리협정의 지구 온도 상승 1.5℃ 제한 목표 달성에 부합하는 도시의 기후변화 대응계획을 수립하고 2050년까지 탄소 중립 달성 방향 설정 및 2030년 중간 목표를 설정하는 것이다. 2020년 말까지 169개 도시가 보고서를 제출하였으며, 이 중 22개 도시는 파리협약에 상응하는 기후 행동계획을 제출하였다. 이 중, 주요 도시에서 제출한 보고서의 핵심내용을 정리하면 <표 1>과 같다.

각각의 기준연도나 목표 달성연도가 다소 상이하지만 모든 보고서에서 2050년 탄소 중립 목표는 달성하기 어려운 매우 도전적인 목표임을 표시하였음에도 불구하고 2050년 탄소 중립을 위해 각 도시의 특성을 반영하여, 달성 가능한 목표와 감축 수단을 제시하였다.

각 보고서는 공통적으로 도시 활동 내 온실가스 배출 분야를 전반적으로 점검하였다. 개별적으로는, 뉴욕과 파리의 경우 탄소 중립 목표 달성의 방법으로 상쇄(offsetting)를 제시하였으며, 특히 파리의 경우, 직접배출량의 탄소 제로 이외에 간접배출량으로 파리의 전력 사용에 의한 배출을 파리 내에서 20% 생산하고 이외 구매되는 전력 또한 모두 신재생에너지로 공급받을 것으로 계획하였다. 런던은 수송 및 에너지 공급을 중점적인 목표로 하였으며, 코펜하겐의 경우 풍력을 중심으로 한 신재생에너지 공급을 주요정책 수단으로 제시하였다.

표 1. C40 Cities의 Deadline 2020 프로그램에 따른 세계 주요 도시 보고서 비교

구분	뉴욕	파리	런던	코펜하겐	바르셀로나
계획 수립	2017. 9	2018. 3	2018. 5	2016. 6	2018. 4
2030 목표	10백만tonCO2eq (2017년 대비)	50% (2004년 대비)	60% (1990년 대비)	2025년까지 탄소중립	1인당 배출량 45% (2005년 대비)
2050 목표	2005년대비 80%	Scope1 : 100% Scope2 : 20% (2004년 대비)	건물, 수송분야 제로, 잔여분은 상쇄	-	탄소중립 실현
핵심 감축 수단	<ul style="list-style-type: none"> 소비량 감축 및 효율성 증대 클린에너지 전환 기후변화리더십 	<ul style="list-style-type: none"> 에너지, 수송, 건물, 도시계획, 폐기물 및 식량 등 도시 전체 지속가능발전을 포괄 	<ul style="list-style-type: none"> 에너지분산, 수소 및 CCS 등 에너지 공급에 초점 	<ul style="list-style-type: none"> 풍력중심의 신재생 에너지로 80%감축 	<ul style="list-style-type: none"> 삶의질, 건물 효율성, 생물 다양성, 자원순환 및 시민과 협력 등 5개 영역 18개 정책
특징	<ul style="list-style-type: none"> 1.5°C 달성을 위한 축 목표와 탄소중립목표를 이원화 탄소중립을 위해 '상쇄'를 감축 수단으로 활용(20%분량) 	<ul style="list-style-type: none"> 직접 및 간접 배출량 구분 탄소중립 달성을 위한 파리 구성원 (시민, 회사, 및 기관)이 참여하는 '상쇄'를 선택 	<ul style="list-style-type: none"> 수송 및 에너지 효율 향상에 필요한 정책 수단을 확인 2050년까지 탄소 제로를 위한 4대 감축 경로 설정 	<ul style="list-style-type: none"> 가장 선제적인 탄소 중립 선언 및 이행 풍력 등 신재생에너지 자원이 풍부한 장점을 극대화 	<ul style="list-style-type: none"> 감축, 적응 및 회복력, 기후정의, 그리고 시민 행동 참여의 네가지 원칙을 기반으로 한 감축계획 수립
출처	1.5°C ALIGNING NEW YORK CITY WITH THE PARIS CLIMATE AGREEMENT	Paris Climate Action Plan	Zero carbon London: A 1.5°C compatible plan	CHP 2025 Climate Plan, Roadmap 2017-2020	BCN Climate Plan 2018-2030

고 혁신적인 수요관리를 제시하였다. 한준(한준, 2019)은 다수의 문헌을 고찰한 결과 전력 화와 온실가스 배출과의 관계는 전력화에 소요되는 전기를 어떤 에너지원으로 만드는가에 대한 전제가 다르기 때문에 부정적이거나 긍정적이라고 단정지을 수 없으며, 전력화 논의 에서 반드시 발전원 구성까지 포함해야 한다고 했다. 따라서, 우리나라의 전력화가 빠르게 진행되고 있는 것을 고려한다면, 적절한 기본 방향이라고 할 수 있겠으나 반드시 저탄소 전력생산을 위한 정책적 수단이 뒷받침 되어야 한다. 수소에너지 사용 또한 기존 화석연료 를 대체하는 데 필요하지만 그린수소⁷⁾ 생산을 위한 기술적, 정책적 수단이 필요하다.

에너지 수요관리 측면에서는 산업, 수송 및 건물의 전력화를 토대로 4차산업혁명으로 대별되는 IoT기술, 빅데이터 등 디지털기술을 활용한 스마트 에너지관리 기술을 적용하는 것이다. 기술적으로는 성숙하였다고 할 수 있으며 스마트 시티 확산 정책 등을 통해 추진 되고 있다.

최종에너지 소비 이외, 산업공정이나 화력발전에서 발생하는 온실가스 배출에 대해서는 미래 기술개발을 전제로 감축하는 것이다. 제철, 시멘트, 화력발전 등 제품 생산에서 불가 피하게 발생하는 온실가스에 대해 공정을 개선하여 수소를 사용하거나 에너지 투입을 최 소화하는 방안과 탄소포집저장 및 이용 기술을 활용하여 최소화하는 것인데, 이는 특정 공 정이나 시설을 보유한 기업이 기술을 개발하고 적용할 수 있도록 하여야 할 것이다.

흡수원 측면에서는 신규조림 확대와 산림경영을 통한 산림 연령을 낮추고 목재 이용률 을 높이는 것인데, 우리나라는 신규조림이라기보다는 산불피해 지역을 복구하는 측면과 기존 산림의 수목 활용을 적극적으로 하기 위해 벌목과 식재를 균형 있게 추진하는 것이라 고 할 수 있다.

2. 2050 탄소 중립 추진전략 안의 지방정부 역할

탄소 중립 전략 10대 과제 전반적으로 정부의 역할과 더불어 지방정부의 역할이 절대적 이다. 지방정부는 중앙정부 측면에서 수행해야 할 관련 종합계획의 수립, 핵심 요소 기술 의 개발, 지원 정책 등 탄소 중립을 실현하기 위한 국가 차원의 접근방법에 대해 실질적인 실천과 이행주체와의 연관성을 볼 때 지역 내 산업적, 지역적 여건을 고려하여 이를 수행

7) 온실가스 측면에서 수소는 통상 크게 세가지로 구분된다. 그린수소는 재생에너지 전력으로 수전해 하여 생산한 수 소로서, 재생에너지 발전 전력을 이용하기 때문에 온실가스 배출이 없다. 그레이수소는 천연가스를 개질하여 생 산된 수소나 정유공정의 나프타 분해과정에서 부산물로 생산되는 부생수소로서 온실가스 배출이 동반된다. 블루 수소는 그레이수소 생산과정에서 나오는 온실가스를 포집, 저장하여 온실가스 배출량을 줄인 수소를 의미한다.

III. 우리나라 탄소중립 전략

1. 탄소 중립 기본 방향

2020년 말 탄소 중립 선언 이후, 정부는 빠르게 이와 관련된 세부적인 계획을 수립하고 있다. 우선, 정부에서 제시한 우리나라의 탄소 중립 5대 기본 방향은 국가(중앙정부) 측면 에서 추진해야 할 원칙적인 방향으로서, 에너지와 비에너지 그리고 흡수원 측면의 온실가 스 저감을 위한 기술적 지향점을 제시하였다.

에너지 부문에서는 화석연료의 직접적인 사용을 억제하기 위해 전력화 및 수소화, 그리

하는 실천자 및 조정자의 역할을 하기 때문이다. 지난해 말 관계부처 합동 탄소중립 추진 전략에 제시된 10대 과제에 대해 지방정부와 관련된 사항을 전반적으로 살펴보면 다음 <표 2>와 같다.

표 2. 2050탄소중립전략 10대과제와 연관된 지방정부 역할

정책방향	10대과제	지방정부 역할 및 연관성
경제구조의 저탄소화	에너지 전환 가속화	<ul style="list-style-type: none"> 신재생에너지 활성화 송배전망 확충을 위한 주민수용성 확보 분산형 에너지 시스템 확산
	고탄소 산업구조 혁신	<ul style="list-style-type: none"> 산업여건을 고려한 특성화 사업 발굴(기업연계)
	미래모빌리티로 전환	<ul style="list-style-type: none"> 대중 교통 체계 개편 친환경 mobility 보급 확대(에너지공급망 및 mobility 교체 지원)
	도시,국토 저탄소화	<ul style="list-style-type: none"> 신축 및 기축 건물의 에너지 성능 규제/지원 탄소중립도시 조성 및 흡수원 관리(산림경영)
신유망 저탄소 산업 생태계 조성	신유망산업 육성	<ul style="list-style-type: none"> 지역 특화/주력 산업 확보를 위한 사업개발 및 지원(기업연계)
	혁신생태계 저변구축	
	순환경제 활성화	<ul style="list-style-type: none"> 폐기물 발생 및 수거체계 지역 특화/주력 산업 확보를 위한 기업 연계
탄소중립 사회로의 공정전환	취약 산업계층 보호	<ul style="list-style-type: none"> 사업 재편을 위한 일자리 사업 (교육, 재취업 프로그램 등)
	지역중심의 탄소중립실현	<ul style="list-style-type: none"> 지역 맞춤형 탄소중립 계획 수립
	탄소중립 사회에 대한 국민의식 제고	<ul style="list-style-type: none"> 지역 주민 대상 홍보 및 교육

에너지전환 측면에서 신재생에너지 및 분산에너지 확대가 원활하게 추진되기 위해서는 특히 지방정부의 역할이 중요하다. 예를 들어, 신재생에너지 활성화를 위해서는 우리나라 128개 기초지자체가 가지고 있는 신재생에너지 설치에 대한 이격거리 규제는 신재생에너지 보급에 장애 요인으로 꼽히고 있다. 물론, 무분별한 태양광 또는 풍력발전의 설치는 제한해야 하지만, 주민 수용성 확보를 통한 신재생에너지 보급활성화 측면에서는 지자체의 역할이 중요하다고 할 수 있다.

산업구조 혁신 측면에서는 수소 환원공법이나 공정개선과 같은 특정 기술적 요소는 중앙정부의 연구개발과 기업의 참여로 만들어진다고 하더라도, 지방정부 측면에서는 지역 내 기업이나 학교 등이 참여하여 일자리 창출이나 전문인력 양성이 가능하도록 정책적 지

원방안을 모색하는 것이 필요할 것이다.

그 외에도 대중교통체계 개편, 친환경 mobility 전환 촉진, 폐기물 수거 및 재활용이나 그린 리모델링과 같이 지역주민이 밀접하게 직접 참여해야 하는 과제들에 대해서도 지방 정부는 시민들의 적극적인 참여가 이루어질 수 있도록 사업계획수립, 교육, 홍보뿐만 아니라 스타트업과 같은 일자리 연계 등이 이루어질 수 있도록 계획에 반영하는 것이 바람직하다고 할 수 있다.

IV. 지방정부 탄소중립 계획

1. 지방정부 탄소 중립계획 수립을 위한 기반 확보

앞 절에서는 탄소 중립을 위한 지방정부 역할에 대해 top down 방식의 정책방향에 부합하기 위한 관점에서 살펴보았다. 그렇다면, 지방정부의 탄소 중립 계획 수립을 통한 실천 방안 마련을 위해 필요한 조건이나 중앙정부의 역할은 어떤 것이 있을까?

우선, 지방정부의 재정적 여건이다. 탄소 중립을 위해 지방정부가 실천해야 하는 다양한 사업을 추진하기 위해서는 지방재정자립도가 낮은 상태⁸⁾에서는 불가능하다. 즉, 지방정부의 권한과 책임에 따른 그만큼의 재정보조가 되어야 한다. 중앙정부의 교부금 또는 사업별 보조금 이외, 리빙랩 방식⁹⁾을 이용한 연구개발에 직접 참여 등을 활용하는 방법뿐만 아니라 이클레이나 GCoM에서 제시하는 기업과의 연계도 주목할 만한 정책적 도구이다. 지방정부에서 투자유치가 가능한 매력적인 사업을 발굴하여 기업의 투자를 받거나, 기업의 사회적책임(CSR, Corporate Social Responsibility)기금을 활용하는 방안이 있을 것이다.

탄소중립은 패러다임의 전환이다. 즉, 기존에 있었던 개념과 방식의 틀을 깨고 지역 특성에 맞춰 새로운 기술과 정책을 활용하여 온실가스 배출량을 줄임과 동시에 지역 경제 및 일자리 창출 뿐만 아니라 시민의 삶의 질이 개선되어야 한다. 이를 위해서는 지역의 현안과 특성에 대한 이해가 필요하며 신기술 및 제도에 대한 전문적 지식을 갖춘 인력이 확보

8) 2020년 기준, 전국 평균 50.4%이고, 특광역시는 60.9%로 다소 높지만, 도단위 또는 시단위의 경우 각각 39.4%, 33.5%이며 군단위의 지자체는 17.3%에 그치고 있다.

9) 사회문제 해결을 위한 연구에서 수요자(시민)와 함께 문제를 해결하기 위해 주요 이슈를 도출하고 해당 지역의 특성을 적극 반영할 수 있는 연구방식으로, 주민참여형 에너지 전환 리빙랩(예시, 서울시-에너지자립마을)이 있다. 중앙정부의 탄소중립 연구개발 성과를 지역 내 이슈와 연계하여 트랙 레코드 확보나 맞춤형 기술개발 형태로 활용할 수 있다.

되어야 한다. 에너지, 주거, 환경, 시민사회 등 다양한 분야에 걸친 탄소중립 실천은 다양한 분야의 전문가와 이해관계자가 참여할 수 있어야 하며, 분야별 전문가가 참여할 수 있어야 한다. 지방정부는 전문가를 포함한 이해관계자 간의 소통이 가능한 거버넌스를 구축함과 동시에 지역 연구원 활성화 및 민간 전문가 확보에 노력해야 할 것이다.

2. 지방정부의 온실가스 배출량 정보

탄소중립 계획 수립에 있어서 지방정부의 책임과 권한 측면에서 재정확보와 함께 온실가스 배출원 및 배출량은 경계를 어떻게 설정하는가에 따라 다양하므로 책임의 범위를 결정하는 매우 중요한 정보이다. UNFCCC에 제출하는 우리나라 온실가스 배출량 정보는 직접배출량으로 간접배출량을 포함하지 않는다. 그러나, 전력 및 열사용과 같은 최종에너지 소비와 폐기물 지역 간 이동에 따른 간접배출량은 지역 특성에 따라 차이가 난다. 국가 배출량 산정방법에 따라 직접배출량을 지역별로 산정하고 이를 대상으로 한다면, 화력발전 시설이 집중되었거나 철강·석유화학·시멘트 등 탄소 배출집약 산업이 집중된 지역은 감축 대상의 많을 뿐만 아니라 지방정부가 관여할 수 없는 권한이 없는 경우가 대부분이다. 반대로, 에너지전환 산업이 없으나 전력이나 열 소비가 많은 지역은 온실가스 배출에 원인은 제공하지만, 책임을 지지 않는 셈이 된다. 따라서, 최종에너지 소비 기준 및 폐기물 발생량 기준의 온실가스 배출량 정보를 지방정부가 다루어야 하는 온실가스 정보로 하는 것이 타당할 것이다. 수송 부문에서는 에너지소비처와 차량 등록처, 실질적인 온실가스 배출 장소 등이 모두 다를 수 있으므로 합리적 수준에서 배출량을 산정하는 것이 바람직할 것이다.

감축 수단 발굴 및 적용에서도, 에너지전환시설(화력발전 및 열병합발전 등)의 운영이나 탄소 집약 민간기업의 경우는 정부의 규제¹⁰⁾에 포함되어 있다. 즉, 지방정부에서 직접적인 감축사업 발굴이나 이행을 강제할 수 없으며, 지원 또한 어려우므로 직접적인 감축의 대상으로 포함하기에는 한계가 있다. 다만, 소규모 산업단지 내 기업이나 소규모 상가 등은 중앙정부 정책을 적용할 수 있도록 지방정부가 앞장서서 온실가스 감축을 이끌어 내야 할 것이다. 따라서, 에너지 전환시설이나 탄소집약 민간기업은 배출량 통계에는 포함하되, 직접적인 감축의 대상에서는 제외하는 것이 적절할 것으로 사료된다.

10) 온실가스 에너지 목표관리제 및 탄소배출권거래제에 의한 목표관리업체 및 할당대상업체는 온실가스 배출량을 정부와 협상하거나 할당받아 이행 해야 할 의무를 지니고 있다.

이러한 온실가스 배출정보는 각 지역에서 인벤토리를 구축하는 방법이 있으나, 통계자료 확보 및 전문역량 측면에서 어려움이 예상되므로 정부에서 명확한 가이드라인을 제공하거나 배출량 정보를 직접 제공하는 것이 바람직할 것이다.

3. 탄소중립 목표와 세부 실천방안

2050년 탄소 중립선언은 장기적 관점에서 바라보는 미래 비전이다. 이를 달성하기 위해서는 중간 목표가 존재해야 할 필요가 있으며, 중간 목표에 대한 점검과 이행평가가 이루어져야 할 것이다. 정부가 제시한 탄소 중립 기본 5대 방향은 우리나라 전체를 대상으로 제시한 것으로, 지방정부는 해당 지역의 특성을 고려하여 고유의 기본 방향을 제시해야 할 것이다.

마찬가지로 세부실천방안 마련에서도 지역적 특성(산업 및 경제구조, 성장률, 주거 형태 및 여건, 배출원 또는 흡수원의 종류 및 배출량, 재생에너지 생산 여건, 주민과 자치단체장의 의지, 사회적 약자 배려 등)을 분석하여 해당 여건을 반영하고 전략적 방향 및 핵심 추진 방안을 결정하여야 할 것이다. 앞에 예를 든 주요 도시의 탄소 중립전략 역시 지역의 특성을 고려한 계획이라고 할 수 있다. 다만, 탄소 중립이행을 위해서는 지방 연구원이나 지역 내 전문가를 적극적으로 활용해야 하는데, 자칫 온실가스 배출에 대한 문제를 산업이나 에너지사용 또는 환경문제로 단순화해서 바라보는 시각이 있을 수 있다. 전술한 바와 같이 탄소 중립은 패러다임의 전환이며 경제·산업·주거 모든 분야에 걸쳐져 있는 문제이기 때문에 정보의 교류가 절실하다.

정부는 탄소 중립 실천방안을 올해(2021년) 말까지 10대 중점과제를 위한 주요 정책(로드맵 또는 지원·촉진방안)을 마련하기로 했다. 로드맵 이후 세부 실천 내용까지 마련되기 위해서는 상당시간이 소요될 수 있다.

지방정부는 우선, 미래 탄소 중립을 향한 현황 파악에 집중해야 할 것이다. 지역 내 가장 경쟁력 있는 그리고 다른 지역과 차별화시킬 수 있는 기초 역량이 무엇인가를 고민해야 한다. 일자리 창출과 삶의 질 향상을 위해 어떻게 에너지전환과 지역 산업을 재편할 것인가, 지역이 가지고 있는 인적, 물적, 자연적 자원을 활용하여 어떤 경쟁력 있는 산업을 확보할 것인가?

한편, 주민 개개인의 혹시라도 있을지 모르는 피해나 역차별 또는 희생(손해)이 없어야만 한다. 현황 파악 단계뿐만 아니라 세부 실천방안을 마련하는 전반적인 절차에서 정보를 투명하게 공개하고 주민 의견수렴 절차를 거쳐야 할 것이다. 교육과 홍보, 인식개선 및 의견수렴을 위한 지속적인 노력이 당장 필요하다.

참고문헌

- IPCC(2018), Global Warming of 1.5°C, Summary for Policymakers, IPCC
- 기상청(2020), 한국기후변화 평가보고서 2020, 기후변화 과학적 근거, 기상청
- 대한민국정부(2020), 지속가능한 녹색 사회 실현을 위한 '대한민국 2050 탄소 중립전략', 대한민국정부
- 대한민국정부(2020), Submission under the Paris Agreement 'The Republic of Korea's Update of its First Nationally Determined Contribution', 대한민국 정부
- Greater London Authority(2018), Zero carbon London: A 1.5°C compatible plan, Greater London Authority
- Area of Urban Ecology(2018), BCN Climate Plan 2018–2030, Barcelona City Council
- GREEN PARKS AND ENVIRONMENT URBAN ECOLOGY AGENCY(2018), Paris Climate Action Plan, City of Paris
- Technical and Environmental Administration(2016), CHP 2025 Climate Plan– Roadmap 2017–2020, City of Copenhagen
- NYC Mayor's Office of Sustainability(2017), 1.5°C ALIGNING NEW YORK CITY WITH THE PARIS CLIMATE AGREEMENT, City of New York
- ICLEI(2020), ICLEI's Climate Neutrality Framework – Accelerating integrated climate action for sustainable urban development, ICLEI
- 한준(2019), 우리나라 전력화(Electrification)의 CO2 배출 영향 연구, 환경정책, 제27권 1호



| 연구원 비전 2040 |

연구원 혁신 방향과 전략/ 대전세종연구원 20주년 도약 방안

● 강 영 주 대전세종연구원 미래기획실장

대전세종포럼

DAEJEON
SEJONG
FORUM

연구원 혁신 방향과 전략/ 대전세종연구원 20주년 도약 방안



강영주 대전세종연구원 미래기획실장

출범 후 20돌을 맞는 대전세종연구원은 2016년 세종연구실이 확장되면서 연구인력은 25명에서 2020년말 현재 33명까지 증가하였고, 연구분야도 산업경제, 자치행정, 복지/여성, 도시계획/교통, 환경, 안전분야까지 급속도로 확대되어 명실상부한 대전/세종 지역의 싱크탱크로 자리잡기까지 그동안 비약적인 발전을 이루어 왔다. 이러한 발전의 이면에는 그동안 연구원을 거쳐갔거나 지금까지 근무하고 있는 많은 연구원들과 직원들의 땀과 헌신적인 노력이 숨어 있다.

20년이라는 긴 시간이 꼭 발전만을 동반한 것은 아니었다. 그동안 우리 연구원은 연구분야와 관련해서는 현안 중심 연구로 시정 해결사 역할에 치중함으로써 시대를 선도하는 아젠다와 담론을 도출하는 기능에 취약하였고, 분야간 전문성 확보에 과도히 집중하여 오히려 다분야에 걸친 통섭연구에는 취약한 모습을 노출하였다. 적시 연구인력의 공급이 이루어지지 않음으로써 핵심 분야의 연구인력이 부족하였고, 이로 인해 1인당 연구량이 과다하여 연구품질의 저하를 막을 수 없었다. 창립 후 20년이라는 시간은 연구원을 새로운 도전과 경쟁을 마다하지 않는 적극적인 모습에서 경험하지 못한 연구분야는 먼저 회피하고 보는 소극적인 문화를 자리잡게 하기에 충분히 긴 시간이었고, 시니어연구원과 개성 강한 X세대 연구원 간 보이지 않는 장막을 만들어 소통이 줄어들게 했다.

한편으로 연구원은 설립 20주년을 맞이하면서 급격한 대내외적 환경 변화에 직면하고 있다. 팬데믹으로 인한 디지털 경제의 급속한 확산, 인구감소, 저성장의 장기화 등 사회의 구조를 뒤흔드는 시스템 전환과 함께, 깨끗한 환경과 문화예술 및 안전에 대한 시민 수요의 증가와 다변화, 정부 정책환경의 변화까지 일찍이 겪어보지 못한 대외적 상황 변화와 함께, 연구원의 잦은 청사 이전, 비정규직 연구원의 정규직 전환, 베이비붐 세대 연구원의

퇴장과 개성 강하고 새로운 소통매체에 익숙한 X세대 연구원의 수적 증가까지 내부적인 변화 또한 만만치 않다.

대내외적 환경 변화	
외 부	내 부
<ul style="list-style-type: none"> 4차산업혁명/디지털 뉴딜/행정구역개편 등 지방정부의 기획기능 중요성 증가 인구 감소/저성장 장기화 기후변화 대응/문화예술 수요 증가 등 시민 수요 변화 	<ul style="list-style-type: none"> 대전+세종 연구원 확대 연구원 청사이전, 세종연구실 분할 X세대 연구원 증가 비정규직 공무원 전환

대전세종연구원이 이러한 상황변화에 능동적으로 대처하고, 시대를 선도하는 지식플랫폼으로서 우뚝서기 위해서는 우선 현재의 문제점을 정확히 파악하고 당장은 괴롭지만 뼈를 도려내는 혁신을 추구해야만 한다. 이에 따라 연구원은 2020년 10월 연구원 혁신 T/F를 구성하고 새로운 환경변화에 적시 대응하고, 20년간 쌓여 온 병폐를 해결하기 위한 혁신안을 도출하였다.

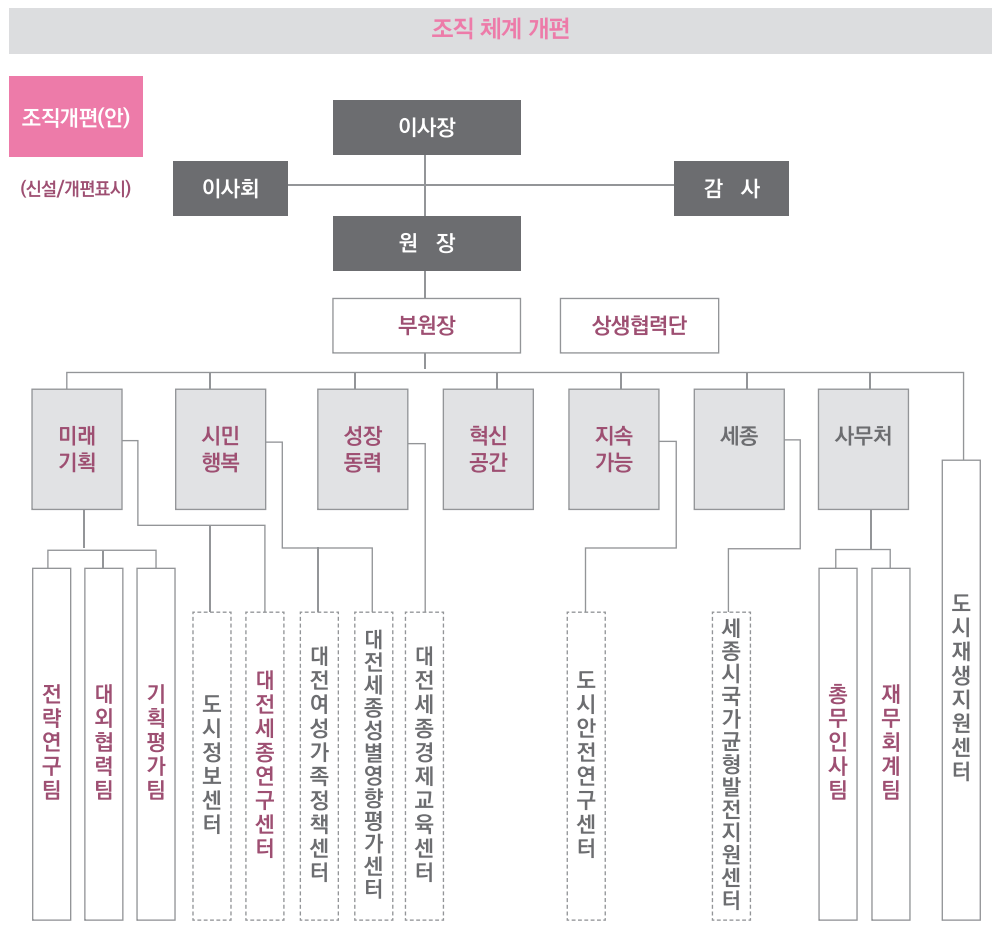
새로운 비전은 기존의 '시민행복과 상생협력을 선도하는 창의적 연구기관'에서 '시민행복과 도시성장을 견인하는 지식 플랫폼'으로 설정되었으며, 3대 목표별로 아래 그림과 같은 전략이 제시되었다.



‘시대를 선도하는 창의적 지식 플랫폼’을 구축하기 위해 연구원은 전략연구 과제를 통한 미래지향 연구를 확대하고 아젠다 형성과 다학제 통섭적 연구 추진을 위한 학습모임을 강화할 계획이다. 미래기획실에 설치되는 대전세종학연구센터와 대전세종학회는 연구원을 지역 연구의 거점으로 거듭나게 할 것이다.

‘연구성과를 공유하고 확산하는 개방형 플랫폼’은 대외협력팀의 신설과 국제교류센터의 설치를 통해 기반을 구축할 것이며, 부족한 연구역량은 지역내외의 연구자 풀을 최대한 활용하여 보완할 예정이다.

‘열정과 협력, 존중의 활기찬 문화 플랫폼’ 형성을 위해 유연하고 창의적인 소실제 조직으로 조직체계가 개편되었다. 이에 따라 도시경영연구실과 도시기반실은 시민행복/성장동력 연구실과 혁신공간/지속가능 연구실로 각각 분할되었으며, 각 실별로는 연구원의 전공을 뛰어넘는 배치를 통해 협력적이고 다학제적인 연구가 가능토록 하였다.



연구성과의 적시성을 개선하기 위해 기존 미래전략실을 해체하고 기획조정실을 개편한 미래기획실에 전략연구팀을 신설하였고, 도시정보센터 기능이 강화되었으며, 홍보와 국제교류 전담기능이 신설되었다. 연구품질을 강화하기 위해서는 부원장 제도를 도입하고 연구심의회를 둬으로써 연구원 내외부 전문가의 피어리뷰가 활성화되도록 개편하였다. 연구원간 선의의 경쟁이 촉진될 수 있도록 직급체계도 수석연구원 직급이 추가적으로 신설되었다.

그동안 고질적인 문제로 지적되었던, 대전-세종연구실간 칸막이를 제거하기 위해 과제 심의회를 통해 중복연구를 적극 방지하고, 유사 연구에 양 실간 연구진의 참여를 장려하였으며, 문제의 기초를 제공한 각 시의 별도 출연금 제도를 개선하기 위해 운영혁신 T/F가 설치 중에 있다. 도시계획분야와 산업경제분야의 연구인력 부족을 해소하기 위해 인력 충원도 진행 중이다. 구식의 수기를 통한 회계/결재시스템을 통합하여 개선한 전자결재시스템도 3개월을 거치면서 수많은 개선작업을 통해 겨우 정착 중이고, 점점 편리성과 스피드를 높여가고 있다.

새로운 혁신은 언제나 우리에게 고통을 유발하나, 미래의 달콤한 열매를 꿈꾸게한다. 출범 20년을 맞아 새롭게 변화하는 우리 연구원이 진정한 시민행복과 도시성장을 견인하는 플랫폼으로 거듭나기를 기원해 본다.

대전세종포럼

대전세종포럼 통권 제76호



편집위원

위원장	강영주 (대전세종연구원 미래기획실장)	남영식 (대전세종연구원 연구위원)
위원	박근수 (배재대학교 여가서비스경영학과 교수)	양성욱 (대전세종연구원 연구위원)
	설성수 (한남대학교 경제학과 교수)	양승희 (대전세종연구원 연구위원)
	장운정 (목원대학교 사회복지학과 교수)	양준석 (대전세종연구원 연구위원)
	류유선 (대전세종연구원 책임연구위원)	최성은 (대전세종연구원 연구위원)

대전세종포럼

대전세종포럼 통권 제76호

발행일 2021년 3월 12일

발행인 정재근

발행처 대전세종연구원

등록번호 대전증. 바00002

주소 34863 대전광역시 중구 중앙로 85(선화동)

전화 042-530-3500

팩스 042-530-3508

제작 (주)유선애드플랜 (Tel.042-632-3007)

연구과제 제안 안내



대전세종연구원은 대전시·세종시 각계각층의 연구요구를 수용하고
활발한 지적교류와 정책연구에 반영하기 위하여
연구과제 아이디어를 모집합니다.

연구과제로서 적정하다고 판단되는 참신한 아이디어가 있으시면
대전세종연구원 홈페이지(www.dsi.re.kr) 시민의소리(연구제안)로
신청하여 주시기 바랍니다.

여러분들의 많은 관심과 참여 부탁드립니다.