



2024. 9.

No.181

꼭 알아야 할

# 지방자치 정책 Brief

한국지방행정연구원  
40주년

## 지역균형발전정책의 민관협력 활성화 방안

박진경 연구위원

### 주요 내용

#### 『투자』 개념의 지역개발 패러다임 전환 필요

- 지속적인 지역균형발전정책 추진에도 불구하고 인구, 생산, 고용, 정주여건 등 수도권과 비수도권 간 격차는 심화되고 있으며, 지방의 인구감소 위기와 맞물리면서 지방소멸 가중
- 지역정책이 지향해야 할 궁극적인 목표는 그 지역 속에 살고 있는 ‘사람’이 물질적, 정신적으로 만족하고 행복을 느끼는 지역을 만드는 것
- 지방에서도 ‘시장’과 가까운 공간을 창조하고, 민관을 활용하여 대규모의 집중화된 투자로 실질적인 지역개발이 가능하도록 규모의 경제 확보 필요

#### 민관협력 방식의 새로운 지역 활성화 제도 도입

- 윤석열 정부는 지역균형발전정책을 '23년 6월 제정된 「지방자치분권 및 지역균형발전법에 관한 특별법」 하에서 자유를 중시하는 지방시대 지방분권형 균형발전정책으로 전환
- 정부의 투자재원 부족 문제를 보완하면서도 민관협력(Public-Private Partnership, PPP) 방식을 통해서 민간의 창의와 효율을 충분히 활용하는 펀드 방식의 지역 활성화 제도 도입
- 최근 충북 단양군과 경북 구미시에서는 지역활성화 투자 펀드 방식으로 민관이 협력하여 복합관광시설 및 국가산단 청년드림타워 개발사업을 추진

#### 지역균형발전정책의 민관협력 활성화 방안 제언

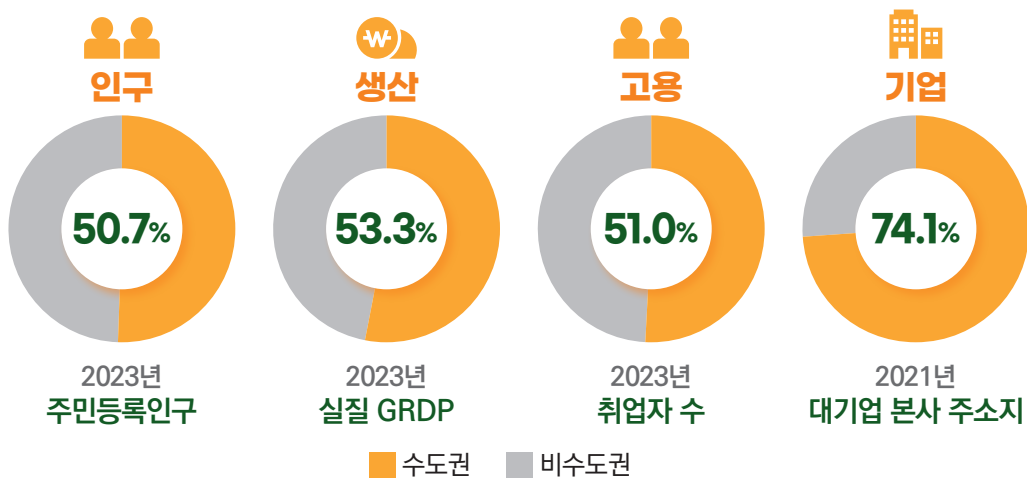
- 민관협력사업에서는 주로 민간자금을 활용할 목적으로 ‘민간’ 투자에 포커스가 맞춰지나, ‘지방시대’ 지방분권형 균형발전정책 속에서 민관협력을 활성화하기 위해서는 지방자치단체의 역할이 무엇보다 중요
- 중앙은 지방자치단체가 지역투자의 패러다임을 민관협력 방식으로 전환할 수 있도록 정책방향을 수립하고 지원체계를 마련하며, 중앙과 지방의 다각적인 협업체계 구축 및 정책홍보 강화
- 지방은 민간과 함께 공익성 기반 수익성이 있는 대규모 융복합 프로젝트를 기획하여 추진할 수 있도록 정책 로드맵과 추진조직 마련 및 민관협력에 적합한 구조체를 만드는 역량 확보

# 1 '투자' 개념의 지역개발 패러다임 전환 필요

## I '수도권' 일극집중과 지방의 위기

- 전후 우리나라는 빈곤 극복과 신속한 경제발전을 위하여 투자의 효율성을 도모하는 지역성장정책을 추진해왔으나 서울, 부산 등 성장거점 위주의 지역격차 문제 야기
  - 90년대부터 수도권 집중을 방지하고 지역간 균형발전을 위한 처방을 시작했고, 2000년대 들어서면서 본격적으로 균형발전정책 추진
- 그럼에도 불구하고 인구, 생산, 고용, 소득, 교육여건 등 수도권과 비수도권 간 격차는 심화되고 있으며, 디지털 전환의 가속화로 4차 산업혁명 시대가 도래함에 따라서 기존 주력 제조업의 쇠퇴가 지방의 인구감소 위기와 맞물리면서 지방소멸 가중
  - 수도권의 인구와 GRDP는 각각 '19년, '15년부터 비수도권을 초과하기 시작했고, 2023년 기준 취업자의 51.0%는 수도권에 집중되어 있으며, 대기업 본사의 74.1%는 수도권에 위치

수도권과 비수도권 간 격차



## I 실질적 지역개발을 위한 규모의 경제 확보 필요

- 지역정책이 지향해야 할 궁극적인 목표는 그 지역 속에 살고 있는 '사람'이 물질적, 정신적으로 만족하고 행복을 느끼는 지역을 만드는 것임
- 지방의 극심한 인구감소와 상대적 박탈감으로 지역 간 위화감이 팽배해 있는 지금, 지역정책은 지역의 정주 환경 개선에만 매몰될 것이 아니라 규모의 경제를 누릴 수 있도록 사업방식 전환 필요
  - 비수도권에서도 '시장'과 가까운 공간을 창조하고, 민간을 적극적으로 개입시켜 대규모의 집중화된 투자를 가능하도록 함으로써 '투자'를 통한 실질적인 지역개발이 가능하도록 할 필요

## 2

# 민관협력 방식의 새로운 지역 활성화 제도 도입

### 자유를 중시하는 지방주도 분권형 균형발전정책 전환

- 윤석열 정부, '23년 6월 「지방자치분권 및 지방행정체제 개편에 관한 특별법」과 「국가균형발전특별법」을 통합하여 「지방자치분권 및 지역균형발전법에 관한 특별법」 제정
  - 자유를 중시하는 지방주도 분권형 균형발전정책으로 전환하고, '지방시대' 개막을 위한 비전과 전략 수립
- '지방'에 새로운 활력이 시작될 수 있도록 시대변화에 대한 인식을 바탕으로 국가, 시장, 시민사회의 역할 재정립
  - 시장 자율, 지방분권, 공공서비스 생산에 있어서 시민, 소비자, 기업의 생산적 활동을 강조하며, 자유주의적/종합적 접근으로 지역의 잠재역량 극대화 도모

### 지역 활성화 목적의 최초의 정책펀드 제도 도입

- 이에 따라서 「지방자치분권 및 지역균형발전법에 관한 특별법 시행령」 제44조의2에 근거를 마련하여 민관협력으로 시장의 논리를 적용하여 실질적인 지역개발을 할 수 있도록 '23년 7월, 지역활성화 투자 펀드 제도 도입
  - 그간의 지역투자가 단발적·소규모 투자 위주로 추진되어 비수도권의 지역활성화 효과가 미약했다는 진단 하에서 민간자금 및 금융기법을 활용하여 충분한 레버리지 효과를 창출하고 지역이 원하는 사업을 신속하게 추진할 수 있도록 하기 위한 목적
- 민간재원을 끌어들이며 정부의 투자재원 부족 문제를 보완, 인프라갭(infra gap)을 해소하면서도 민관협력(Public-Private Partnership, PPP) 방식을 통해서 민간의 창의와 효율을 충분히 활용하여 지방의 지역 활성화를 도모하고 관 주도의 기존 지역개발사업의 한계를 극복
  - 정부재정과 산업은행, 지방소멸대응기금을 각각 1,000억원씩 출자하여 지역활성화 투자 모펀드 조성

#### 지역활성화 투자 펀드 출자근거와 관련되는 법률 및 고시

구분	관련 제도		내용
출자 근거	지방분권균형발전법 시행령 (2024.1.16 일부개정)	제44조의2 (지방자치분권 및 지방소멸대응 등을 위한 출자)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지방자치단체는 지방자치분권 및 지방소멸대응의 효율적 추진을 위해 불가피하다고 인정하는 경우에는 행정안전부장관이 정하여 고시하는 바에 따라 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 대상에 관련 자금을 출자할 수 있음</li> <li>• 지역활성화투자펀드이거나 이와 유사하게 지방자치분권 및 지방소멸대응을 위해서 지자체 출자가 필요하다고 행안부장관이 정하여 고시하는 대상에 한함</li> </ul>
출자 대상	행정안전부 고시 제2024-7호 (2024.1.16. 제정)	지방분권균형발전법 시행령 제44조의2 제1항의 출자 범위에 관한 고시	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지방자치단체는 지역활성화 투자 펀드(자통법에 따른 집합투자기구) 및 SPC(특수목적법인)에 출자할 수 있으며, 지방자치분권 및 지방소멸 대응의 수익성, 공공성, 정책성 등을 종합적으로 고려하여 효율적으로 추진하여야 함</li> </ul>
출자 금액	행정안전부 고시 제2024-6호 (2024.1.16 일부개정)	지방소멸대응기금 배분 등에 관한 기준	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지방분권균형발전법에 의거 지정된 인구감소지역대상 지방소멸대응사업추진에 사용되는 지방소멸대응기금광역지원계정의 40%(1,000억원)를 지역활성화 투자 펀드에 출자 가능</li> </ul>

## 민관협력 방식의 지역 활성화 프로젝트 추진

- 충북 단양군에서는 민관이 협력하여 지역활성화 투자 펀드 방식으로 단양역 인근에 관광호텔, 미디어아트, 어드벤처 시설, 케이블카의 복합관광시설을 개발하는 사업을 추진하고 있음
  - 충북 단양군은 만천하 스카이워크, 단양강 잔도, 도담삼봉 등이 한국관광 100선에 선정되어 있어 관광으로 특화되어 있는 지역이지만 89개 인구감소지역 중의 하나로 지정되어 있는 지역
  - 단양역 인근에 복합관광시설을 민간과 함께 개발함으로써 관광객의 유치와 더불어 지역인구 유입을 도모하고자 총 1,133억원 규모의 사업을 계획하여 프로젝트 파이낸싱(PF)으로 사업비를 조달할 계획
    - \* 충청북도, 단양군, 국가철도공단, 동부건설(주) 외 4개의 민간기업 참여
  - 케이블카 추가 등으로 사업규모를 증대시키고 수익 극대화를 추구하고 있어 안정적인 현금흐름이 기대되고, 사업자의 책임을 강화하여 리스크가 경감되어 있으며, 사업부지 매입이 완료되어 안정성이 확보되어 있다는 장점 보유
  - 단양역 복합관광시설 개발을 통한 관광객 증가로 남한강 케이블카에서는 연간 60만명, 미디어아트 터널에서는 25만명, 실내체험시설로는 13만명의 관광객이 유입되어 연간 98만명의 관광객이 유입되고, 지역발전예 따른 인구 증가 및 지역민의 소득이 증가할 것으로 전망
- 경북 구미시에서는 산업 부흥기로 되돌아가 청년들의 유입을 도모하고 지역 청년들의 꿈을 실현할 수 있도록 민관이 협력하여 청년드림타워 개발사업을 추진하고 있음
  - 경북 구미시는 전자·섬유산업으로 특화되어 있는 거점도시이지만 구미시에 위치한 우리나라 1호 국가산단은 노후화로 청년층들이 근무를 기피하고 있는 지역
  - 구미 국가산단에 청년층이 선호하는 근로자 입주 전용 임대주택을 신축 건립함으로써 구미국가산단의 부흥기인 1973년으로 되돌아가 청년들의 유입을 도모하고자 총 980억원 규모의 청년드림타워 사업을 계획하여 사업비를 조달할 계획
    - \* 경상북도, 구미시, 한국산업단지관리공단, 경북개발공사, 민간 자산운용사 등이 참여
  - 구미 국가산단은 반경 3km에 경북고속도로 구미 IC가 위치해 있고 다양한 교통수단을 이용할 수 있어 지역간 접근성이 우수하고, 사업지가 매각이나 입주제한이 없는 지원시설구역으로 리츠, 펀드 등 간접투자 기구를 통해 일괄 매각이 가능하다는 강점 보유
  - 경북도와 구미시가 모두 적극적인 수요자 역할을 담당하며 개발수요 자극과 추가 규제완화에 기여하고 있으며, 전문인력 유입 기반을 마련함으로써 국가산단 경쟁력을 제고하고 신규 청년인구 유입을 도모할 수 있을 것으로 전망

민관협력 방식의 지역 활성화 프로젝트 추진사례



충북 단양군 단양역 복합관광시설개발사업

생활인구 등록인구 대비 8.6배
문체부 지역관광발전지수 충청권 유일 1등급
여름휴가 여행지 종합만족도 1위
10년 연속 한국의 가장 사랑받는 브랜드 대상

- 생활인구가 등록인구 대비 8.6배인 관광도시 강점을 살림
- 숙박+체험+케이블카 복합관광시설 연계전략을 수립하여 수익성 증대
- 부지매입 및 사업 인허가 완료
- 단양군 관광과 산하 전담팀을 중심으로 민간투자유치 추진체계 마련
  - 관광과 관광투자유치팀, 7~8년 전부터 민자유치 추진

관광호텔

미디어 터널

어드벤처 시설

케이블카



경북 구미시 노후 국가산단 기숙사 건립사업

60년대 섬유, 전자산업 육성을 위해 구미산단 조성
구미국가산업단지 '05년 전국최초 수출 300억불 달성
'22년 입주기업 2,659개사, 생산 5조, 수출 230억원, 고용 84,812명
국내 IT산업의 거점, 수출 전진기지

- 한국의 1호 국가산단(섬유, 전자)으로 교통접근성은 우수하나, 노후화로 청년드림타워 개발전략 수립
- 근로자 주거+편의+복지 복합화 시설 계획
- 기존 설립되어 있는 SPC 활용
- 경북본청을 중심으로 민간투자 활성화 전략 및 추진체계 마련

오피스텔

근린 생활시설

편의시설

복지공간

3

지역균형발전정책의 민관협력 활성화방안 제언

중양은 지방이 주도하는 민관협력 활성화를 위한 지원체계 마련

- 민관협력사업에서는 주로 민간자금을 활용할 목적으로 '민간' 투자에 포커스가 맞춰지나, '지방시대' 분권형 균형발전정책 속에서 민관협력을 활성화하기 위해서는 지방자치단체의 역할이 무엇보다 중요
- 중앙은 지방자치단체가 지역투자의 패러다임을 민관협력 방식으로 전환할 수 있도록 정책방향을 수립하고 지원체계를 마련하며, 중앙과 지방의 다각적인 협업체계 구축 및 정책홍보 강화
  - 행안부와 기재부 등 관련 중앙부처 간 협업 및 정책 소통 강화 등을 통해서 협력적 추진체계를 구축하고, 중앙과 지자체 간에도 다각적인 협력체계를 구성하며, 성과확산을 위한 정책홍보 및 포상, 부단체장 회의 등 중앙-지방의 네트워킹 강화 등을 통해서 제도 홍보를 강화
- 지방은 민간과 함께 공익성 기반 수익성이 있는 대규모 융복합 프로젝트를 기획하여 추진할 수 있도록 정책 로드맵 마련 및 지자체-시행주체-민간금융 등과의 협력적 추진조직 정비
  - 성공적인 PPP를 수행하기 위해서는 공공과 민간은 파트너로서 공통의 목표를 공유해 나가야 하므로 모두의 이익을 창출하면서도 민간의 기술개발 능력 및 노하우를 끌어들이 수 있는 공익성 기반 수익 창출형 민관협력사업 발굴 중요
  - 지자체는 수익보다는 위험(risk)에 더 민감하므로 개발이익에 대한 특혜시비 등의 문제가 발생하지 않도록 관련 조례 제정 하에서 시도 산하의 투자결정위원회 등을 구성하는 안을 고려해 볼수도 있음

## 지방은 민관협력 사전준비와 정책을 마련 및 추진역량 확보

- 지역균형발전정책 속에서 지방주도의 민관협력을 활성화하기 위해서는 지자체의 사전적인 민관협력 준비단계가 전제되어야 하고, 프로젝트 추진 단계별 로드맵 마련 필요
  - 공공부문 스스로가 민간부문을 신뢰할 수 있는 파트너로 인정하기 위해서는 법률적인 제도 하에서 구체적이고 명백한 정책들을 마련하고 있어야 하며, 적절한 규제와 통제 메커니즘 및 관리 역량을 갖추고 있어야 함
- 지자체가 기업가적인 마인드로 기업의 니즈를 분석하고, 위험을 감수하는 리스크 헷지(risk hedge) 전략을 마련하는 등 지자체가 민관협력에 적합한 구조체를 만드는 역량 확보 필요

### 지방자치단체의 민관협력 정책들 마련 및 추진역량 확보



**참고문헌** 박진경·양원탁(2024) 지역활성화 투자 펀드 활성화 방안. 한국지방행정연구원.

**내용문의** 박진경 한국지방행정연구원 지역균형발전실 연구위원(033-769-9892, jkprak@krila.re.kr)