

2010.04.05 미래정책연구실

※ 지난 3월말 개최된 2010 한국지역개발학회 춘계학술대회 주제발표 자료를 요약한 것임

## 1. 지역이 주도하는 녹색성장 추진방향

### □ 녹색성장과 지역발전

- 녹색성장이라는 개념은 1986년 독일의 정치학자 마르틴 예니케가 녹색 경제를 주창한 데에서 창시된 이론으로, 친환경적 통치·기후변화의 정책 과 정치·에너지 정치·경제적 현대화와 혁신을 강조하는 새로운 개념임.
- 2008년 이명박 대통령의 8.15 경축사를 계기로 우리나라에서는 녹색 성장을 “온실가스와 환경오염을 줄이는 지속가능한 성장이며 녹색기술과 청정에너지로 신성장동력과 일자리를 창출하는 신 국가발전 패러다임”으로 규정하고, 핵심적인 국가시책으로 도입, 추진함.
- 녹색성장 개념에 대해 양적 성장에 치중하여 질적 개념 간과, 환경이 성장의 도구적 의미로 전락, 지속가능성보다 후퇴한 개념이라는 점 등의 비판이 제기되고 있음.
- 경제성장과 환경보존이 반드시 함께해야 한다는 관점에 입각한 개념이지만 여전히 진화 중이며, 지속가능한 발전을 달성하기 위한 구체적이고 목표지향적인 행동과 정책을 제시하는 실용 중심의 개념임.
- 녹색성장 앞에 ‘저탄소’라는 개념을 덧붙임으로써 비전을 구체화
- 녹색기술과 녹색산업을 통해 성장동력과 일자리를 창출하고, 환경적으로는 지구온난화와 에너지 위기에 대응하는 구체적 행동을 전제
- 녹색성장의 달성방법은 시기에 따라 달라짐. 경제의 흐름은 산업적 경제에서 생태효율적 경제, 지속가능한 경제로 이행하며, 녹색성장을 위해 지구적 생태자원을 보호, 재활용, 재이용을 촉진하며, 화석에너지로부터의 에너지 자립이 중요함.
- 녹색성장 전략에 대해 각 주체와 연구자에 따라 다양한 견해가 제시됨.

- 기후변화 대응 등과 관련하여 녹색성장 전략의 범주를 완화(온실가스 감축)와 적응(감축을 위한 시스템 구축)으로 구분(오용선, 2009)
- 시장, 국가, 시민사회 등 보다 거시적인 맥락에서 녹색성장의 내용과 전략을 제시(조명래, 2009)
- 녹색성장의 추진에 관계하는 주체의 관점에서 주체별 역할과 협력, 시책을 제시, 산업·교통·도시계획·건축·생활양식·인프라(제도, 시책)·시범도시 등 강조(UNESCAP, 2009)
- 국가 및 지역의 실용적 차원에서 녹색성장의 부문별로 다양한 차원에서 추진전략을 제시하기도 함(녹색성장위원회, 2009; 최영국, 2009; UNESCAP, 2009; 이병욱, 2008)
- 녹색산업 및 기술, 국토·도시·건축·교통 개조, 그린 인프라 구축, 환경친화적 세제개편, 녹색교육·문화정책의 제공, 소비에서 의식주까지의 생활혁명 등(녹색성장 포럼, 2009)

### □ 녹색성장 추진실태

- 지역의 녹색성장 추진실태 및 시책에 대한 설문 결과<sup>1)</sup>, 녹색성장의 필요성에 대한 지자체의 인식과 잠재력은 높게 나타난 반면, 전문성은 대체로 낮은 것으로 나타났으며, 녹색성장의 추진 역시 전반적으로 활발하지 않은 것으로 나타남.
- 필요성에 대해 광역은 100%, 지역은 75%가 필요하다고 응답
- 잠재력 1순위로 광역은 녹색환경 조성, 기초는 녹색생활 실천
- 녹색성장 추진이 활발하다는 응답은 광역이 35.3%, 기초는 21.5%
- 지역의 여건과 특성에 적합한 추진방향 설정이 중요하나, 지역 실정에 맞는 녹색전략의 설정, 추진시책 발굴이 미흡함.
- 녹색과 비녹색 시책 혼재, 전략적 접근이 결여된 단편적 시책 개발
- 정책구상 및 시행의 토대가 되는 지자체의 녹색성장 여건 및 잠재력 분석, 온실가스 배출부문의 산출 등에 대한 기초자료 및 정보역량이

1) 행정안전부 지역녹색성장과를 통해 09년 8월 지자체를 대상으로 설문조사를 실시

부족하며, 녹색성장 업무를 담당할 전문인력을 확보하지 못한 실정임. 또한 정책의 핵심추진주체는 지역 또는 지역주민임에도 불구하고, 녹색 성장에 대한 지역주민의 인지도가 높지 않음.

- 지자체의 녹색성장추진을 지원할 부처의 분산 및 난립, 부처간의 유기적인 협조 시스템의 결여로 인해 사업추진 지침이나 협조, 추진상황 보고 등도 중복되어 사업추진에 어려움을 겪고 있는 실정임.
- 녹색성장 추진을 위한 지자체의 재원이 부족하므로, 활성화를 위해 특별회계 편성, 인센티브제 도입 등 재원조치가 필요함. 국가균형발전 특별법과 달리 녹색성장기본법은 별도의 재원이 부재한 실정임.

## □ 녹색성장 추진시책

- 녹색성장전략은 이명박 정부 출범 후 표면화된 정책으로서 녹색성장의 개념, 범위에 대한 혼란이 존재함. 녹색성장의 개념구조에는 기후 변화 대응, 에너지 절감, 신성장동력 창출 등 이질적 요소가 혼재되어 하위 개념간 인과관계에 대한 이해가 어려움. 그 결과 부처별 관련 계획 및 구상에서도 혼선이 발생하며, 지자체로 갈수록 심화됨.
- 녹색성장 5개년 계획은 ‘녹색성장을 통한 국민소득 4만불 달성’이란 명시적 비전을 설정했는데(정부, 2008), 구체적 실행 과정이 부재함.
  - 이를 토대로 수립될 하위계획들 역시 비전, 전략, 수단 연계 불확실
- 기후변화 대응이나 녹색성장의 추진은 정부의 전 부처업무를 포괄하므로, 부처 간 업무 통합·조정 필요성이 크므로 대통령 산하 범정부적 위원회로서 녹색성장위원회 구성은 불가피하나, 국무총리와 민간위원장을 공동위원장으로 하여 리더십에 혼란이 발생할 수 있으며, 책임성 확보 차원에서 문제의 소지가 있음.
- 녹색성장은 정책형성단계에서 대통령을 정점으로 중앙부처 중심으로 전략과 계획이 수립되어 지방 공무원, 주민에 대한 정책인식 확산이 미흡함. 중앙 중심의 정책추진은 지방의 수동적, 소극적 대응을 유발할 수 있기 때문에 지방의 적극적이고 능동적인 참여를 유도할 수 있는 정책적, 제도적 배려가 요구됨.

## □ 지역주도의 녹색성장 추진방향

- 지역주도의 녹색성장 추진은 다음과 같은 기본방향이 고려되어야 함.
  - 정책형성단계에서는 불가피하게 중앙 중심으로 진행되었으나, 정책 집행단계에서는 중앙정부와 함께 자치단체 및 민간부문이 포함된 협력적 거버넌스를 구축함으로써 정책의 시너지 제고 필요
  - 녹색성장은 새로운 성장 패러다임인 만큼 지방에서도 국가전략에 부합하여 지역발전의 패러다임 전환 필요
  - 개별지역으로 나누어 볼 때, 녹색성장의 목표는 궁극적으로 지역주민의 복지 증진과 삶의 질 개선으로 귀착됨. 녹색성장 주요 시책 중 지자체에서 중점 추진할 사업은 대부분 삶의 질 개선 관련 사업
  - 지역의 녹색성장 잠재력에 대한 면밀한 평가 후, 지역의 특성과 여건에 부합하는 특화된 시책을 발굴·추진함으로써, 성장동력과 일자리 확보가 가능한 전략 추진
- 지역주도의 녹색성장 추진을 위해 기반 정비 차원에서 녹색성장 관련 조례제정, 지역녹색성장추진계획 수립, 지역녹색성장 추진체계 구축, 지역의 녹색경쟁력 점검 등이 요구됨.

## 2. 지속가능한 지역재생정책의 추진방향(일본 지역재생정책 검토)

### □ 일본 지역재생정책 개요

- 중앙정부 주도의 지역개발정책의 한계, 중앙정부 집권식 정책형성시스템 변화, 지역 자체의 혁신역량 제고 및 경쟁력 강화 중요성 인식 등으로 인해 지역재생정책의 필요성이 대두됨.
- 지역재생정책은 지역의 요구와 독창성을 최대한 발휘하고, 지역의 잠재력을 이끌어 내기 위해 중앙정부가 규제완화·재정지원을 제공하며, 지자체의 역량과 잠재력을 효율적으로 활용하여 지역 스스로 사업을 구상, 추진하도록 시스템을 구축, 지원함.

**<지역재생사업 요약>**

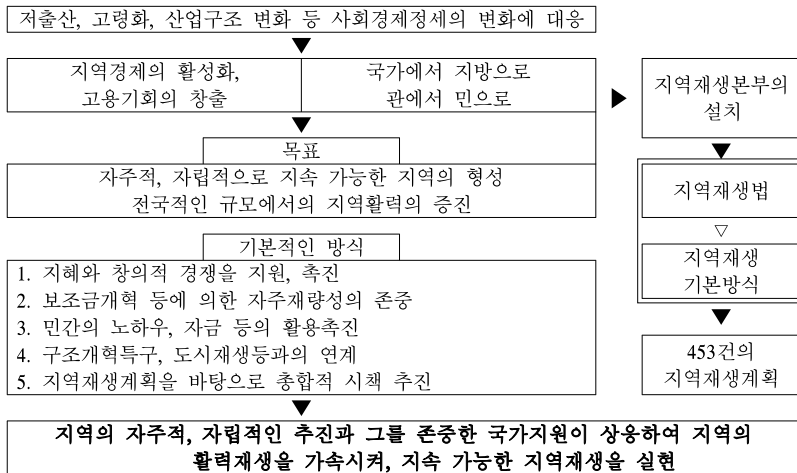
목적	지역의 특성과 자원을 발굴, 활용하여 산업진흥, 환경개선 등 지역의 지속 가능한 발전 도모
사업대상 구역	대다수의 시정촌 구역
사업추진 구역	①전국의 시정촌, ②지방중소도시, ③농촌지역
주요사업 내용	①생활환경정비사업(도로, 상하수도), ②지역산업육성 및 지역고용창출, ③도농 교류 및 관광진흥
지원조치 형태	교부금+규제특례+보조금+과세특례
추진절차	지방자치단체가 지역재생계획 작성→인정신청→내각부 심사, 관계 부처와 조정→인정

○ 지역재생은 보완성·자립·공생·종합성·투명성을 원칙으로 함.

**<지역재생 원칙>**

5대 원칙	세부 내용
보완성	지역의 주민, NPO, 기업 등이 중심이 되어 지자체와 연대하여 입안된 실현성이 높고 효과적인 계획에 대해 중앙정부가 집중 지원
자립	지역의 물적, 인적 자원을 활용하여 경제적, 사회적으로 자립을 향해 노력하고자 하는 계획에 대해 집중적으로 지원
공생	농촌과 도시가 교류 연대를 통해 공생을 추구하는 계획에 대해 우선 지원
종합성	지역의 창의성에 바탕을 둔 계획에 대해 종합적으로 지원
투명성	지원대상이 되는 계획에 대한 평가는 객관적인 기준에 의거 실시

**<지역재생의 의의 및 목표>**



**□ 일본 지역재생사업의 추진체계 및 지원체계**

- 지자체가 지역재생사업을 추진하기 위해서는 “지역재생협의회”를 반드시 구성해야 함.
  - 구성원의 의견을 수렴하여 지자체와 협의하고, 협의회 내용을 지역 재생계획서에 기재해야 하며, 내각부에 인정 신청 시 반드시 첨부
- 지역재생사업 계획서 작성 시, NPO, 지역주민, 관련단체, 민간사업자 등을 통해 지역의 요구를 충분히 반영해야 함.
  - 추진사업은 지역재생법 제13조 제2항의 교부금의 종류로 정해진 시설의 범위에 한정하여 작성, 지자체가 자주적으로 시행하여 사후평가가 가능한 목표 설정, 목표 달성을 위해 시행하는 사업의 효율성 등의 사항을 준수하여 작성
- 지역재생사업 계획의 인정을 위해서는 3가지 인정기준에 적합하다고 판단된 지역재생계획에 대해 관련 행정기관장의 동의를 얻어야 함.
  - 1)지역재생기본방침에의 적합성, 2)해당지역의 지역재생에 어느 정도 기여할 것인가, 3)원활하고 순조롭게 사업이 실시될 수 있는가 등 3가지 인정기준
- 지역재생법을 위한 지원책으로, 지역재생 기반강화 교부금, 과세특례, 보조대상시설 전용승인수속특례 등 3가지 특례가 제공됨.
  - 지역재생 기반강화 교부금: 일체적 추진을 위해 예산 일괄계상(5년분 사업계획을 총괄하여 인정), 집행은 각 성이 적절히 실시, 원스톱 창구에서 수속 일원화
  - 과세특례: 인정지역재생계획에 의거 지역재생사업을 전적으로 행하는 주식회사 대상
  - 보조대상시설의 전용승인절차 특례: 내각부에 의한 원스톱 창구로 지방공공단체의 수속에 관한 부담 경감, 계획 인정에 필요로 하는 처리기간 3개월 이내로 신속한 수속처리 촉진
- 기타 지역재생계획의 인정에 의거한 지원조치
  - 내각부: 지역재생에 이바지하는 NPO 등의 활동 지원
  - 총무성: 일본정책투자은행의 저리융자 등

- 문부성: 문화예술에 의한 창조마을 지원사업의 활용
- 후생노동성: 지역제한형 고용창조촉진사업
- 국토교통성, 총무성, 재무성, 후생노동성, 농림수산업성, 경제산업성, 환경성, 내각부: 지역재생지원을 위한 “특정지역 프로젝트 팀”의 편성
- 금융청: 지역자본시장육성을 위한 투자가교육 프로젝트와의 연계

□ **지역재생사업 지원프로그램**

- 지역재생사업에는 각 성청별로 지역고용재생 프로그램, 지역유대재생 프로그램, 지역제도전 추진프로그램, 지역교류·연대 추진프로그램, 지역산업활성화 재생프로그램, 지역지식거점 재생프로그램, 지역온난화 대책 추진프로그램 등 총 7가지 지원프로그램을 제공한다.

<주요 지역재생프로그램별 세부지원책 >

지원 프로그램	세부지원책	목적	관계성청
지역고용 재생 프로그램	지역고용창조촉진사업 지역고용전략팀 구성 청년자립지원네트워크 정비모델사업	자주·자발적인 지역고용재생	후생노동성
	지역 기업입지촉진 등 보조사업 외국기업유치지역 지원사업 중소기업 지역자원 활용 프로그램	기업입지촉진 및 외국기업 유치	경제산업성
	강한 농업 만들기 교부금 산촌재생종합대책사업 어업제도전지원사업	산지경쟁력 강화, 지역농업 구조개혁 등을 활용한 비즈니스 창출	농림수산업성
	관광르네상스사업 Visit Japan Campaign 지방자립 활성화 종합지원제도	지역관광진흥, 외국인여행자유화, 광역적 인적교류 등에 의한 지역활성화	국토교통성
	지역재생에 이바지하는 민간프로젝트 과제 특례, 제도전지원 기부금 제도	지역재생사업을 통한 새로운 고용창조	내각부
	일본정책투자은행의 저리융자	지역재생프로젝트의 형성, 사업화	재무성
지역산업 활성화 재생 프로그램	투자가교육프로젝트 연대사업	지역투자가 교육, 중소기업의 재생, 대기업 추진	경제산업성
	외국인 연구자 등에 관한 영주허가탄력화 사업	지역산업활성화에 기여하는 외국인 연구자 수용	법무성
	과학기술 진흥조정비 도시부의 산학관 연대촉진사업 수퍼 전문고등학교	지역산업발전을 위한 인재교육, 도시부의 산학관 연대 추진	문부과학성
	지역 바이오매스 활용 교부금 식품산업클러스터 전개사업	지역바이오매스활용, 식품산자브랜드 확립, 농어업 진흥	농림수산업성
	지역 기업입지촉진 등 보조사업 지역 신규산업 창조기술 개발비 보조사업 외국인기업 유치 지역지원사업 중소기업 지역자원활용 프로그램	기업입지, 신규산업기술개발, 자원활용	경제산업성
지역지식 거점 재생 프로그램	현대적 교육 요구지원 프로그램 국립대학에 의한 지역진흥, 지역공헌관련사업	지역활성화에 공헌하는 연구개발	문부과학성
	외국인 연구자 등에 관한 영주허가탄력화 사업	산업활성화에 기여하는 외국인 연구자 수용	법무성
	고령자 활력창조 지역재생 프로젝트 추진 지역 바이오매스 활용 교부금 식품산업 클러스터 전개사업	노인복지 건강증진 등의 사업, 바이오매스타운구상 실현	농림수산업성
지역 온난화대책 추진 프로그램	재생가능한 에너지 도입 가속화 사업 저탄소 지역 만들기 대책 추진사업	-	환경성

□ 시사점

- 일본의 지역재생 기반강화 교부금과 같이, 지역의 재량에 의해 자유롭게 시설 등을 배치할 수 있고, 사업간의 예산 융통 및 연도간 사업 변경이 가능하도록 보조금 시스템 개혁이 필요함(포괄 보조금제도의 실질적 실현). 일본의 경우 보조금 대상시설이 한정되어 있으므로, 국내 도입 시 보조금 대상시설에 대해 충분한 검토 후, 다양한 시설에 융통성있게 적용되어야 할 것임.

<우리나라와 일본의 지역재생사업 비교>

구분	일본	우리나라
주요 사업 내용	1)생활환경정비사업(도로, 상하수도) 2)지역산업육성 및 지역고용창출 3)도농교류 및 관광진흥	저탄소 녹색성장 지역재생사업, 지역 정체성 강화 사업, 지역사회 역량강화 사업, 커뮤니티 활성화 사업
추진 틀	- 내각총리를 본부장으로 하는 지역 재생본부가 컨트롤 타워가 되어 각 성청과의 조정 담당 - 지역에서는 지역재생기본방침에 의거 지역재생계획 작성, 신청 - 지역재생계획의 인정, 지원	- 각 부처의 의견을 조율하고 합의를 도출할 수 있는 추진기구 필요 - 기존의 각 부처의 지역재생관련 사업의 연계강화, 통합 - 지역에서의 자율적 계획을 기반으로 중앙정부의 지원 시스템 마련

- 일본의 지역재생정책은 추진체계와 지원체계를 갖추고 7대 지원 프로그램 및 각 성청별 세부지원책에 의해 매우 활발히 추진되고 있으며, 다양한 측면에서 지역의 활성화를 꾀하고 있음.
- 향후, 지역의 창의성·자율성·책임·역량을 바탕으로 상향식 계획 추진 방식을 통해 지속가능한 지역재생을 추진하여야 함.