

지역내·지역간 도로망을 활용한 '네트워크형' 지역종합개발전략

- 정부는 지역개발 촉진을 위해 SOC시설 확충사업, 관광개발사업, 주거환경 개선사업 등 다양하게 사업을 추진하고 있으나 관련사업 지연 등으로 사업 효과가 제대로 나타나지 못하고 있음
- 이러한 문제점을 극복하면서 지역개발사업을 촉진하기 위해서는 정부, 지자체, 민간이 추진하는 다양한 성격의 지역개발사업을 연계·추진하여 상호 보완할 수 있는 새로운 방식이 요구됨
- 네트워크형 지역종합개발은 SOC 정비·확장사업, 지역개발사업, 민간사업을 지역내·지역간 도로망을 근간으로 연계·패키지화하여 동시적 또는 순차적으로 개발하는 방식임
- 이 방식의 도입을 위해서는 다양한 사업을 연계추진하기 위한 지역협약제도, 네트워크형 지역종합개발지구 지정, 사업추진절차, 사업주체의 역할 재정립 등 유기적인 사업추진 체계가 구축되어야 함
 - 이 방식을 적용함으로써 지역개발사업을 'push → pull' 방식으로 전환하고 지역특성에 맞는 차별화된 정책을 통해서 'zero-sum'이 아닌 'plus-sum' 효과 창출이 가능함
 - 또한 범위의 경제와 규모의 경제를 동시에 추구함으로써 지역개발효과를 제고시킬 수 있음

1. 필요성

- 1980년대부터 국가는 지역개발 촉진을 위해 특정지역이나 개발촉진지구를 지정하여 도로나 상·하수도 등 인프라를 건설하여 지역개발기반을 확충하였음
 - 그러나 기반확충이 산업·주거·유통단지 등의 개발로 이어지지 못하여 투자효과가 미흡하거나 때로는 역으로 도로확충사업이 지역경제를 위축시키는 등 부정적 효과도 있음
- 이러한 문제가 발생하는 근본적인 원인은
 - 첫째, 지역마다 개발잠재력과 개발수요가 상이하여 각각의 지역개발사업마다 사업성과 수익성에 큰 편차를 보이고 있기 때문임
 - 둘째, 지역개발사업을 추진하는 주체마다 사업추진 목표와 목적이 달라서 해당 지역사정을 감안하면서 종합적으로 사업을 추진할 수 없었기 때문임
 - 셋째, 사업을 개별적으로 추진하기 때문에 사업성이나 수익성이 높은 산업을 선호할 수밖에 없으며, 결국 특정사업만 중복 추진되어 전체적으로 사업성과 수익성을 저하시켰기 때문임
- 따라서 이를 개선하기 위해서는 현재 지역별로 추진하고 있는 사업들을 지역내·지역간 도로망을 근간으로 연계·패키지화하여 추진할 수 있는 새로운 사업 시스템을 구축할 필요가 있음
 - 즉 지역개발사업 중 수익성이 높은 사업과 수익성이 낮은 사업, 또는 수요창출형과 수요대응형 사업을 도로망을 통해서 네트워크하여 사업성과 수익성을 증대시킴
 - 이를 통해서 지역개발사업의 위험을 분산할 수 있으며, 각 사업 주체간 또는 지자체간 지역개발사업에 대한 비용을 분담함으로써 사업성과 수익성이 확보될 수 있음

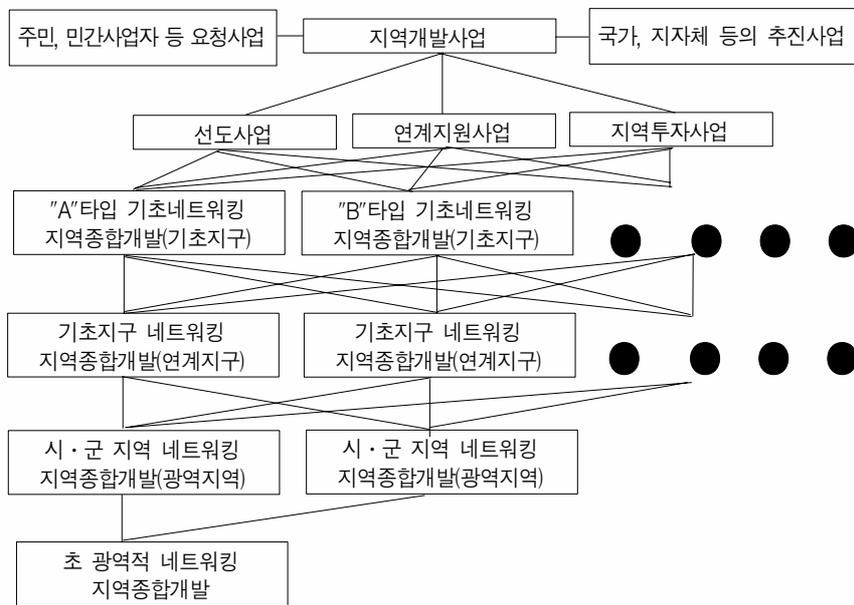
2. 네트워크형 지역종합개발의 기본골격

- 네트워크형 지역종합개발은 국가, 지자체, 민간투자자가 시·군 등 지역에서 추진하는 다양한 사업들을 도로망을 기반으로 상호 연계하여 시너지 효과를 극대화하는 개발방식임
 - 중앙정부의 도로정비·확장사업, 지자체의 지역개발사업, 민간개발사업을 공간적·

전략적으로 연계한 지역복합개발사업을 선정하여 동시적 또는 순차적으로 개발함

- 이 방식은 ① 선도사업을 통한 지역발전기반을 조성하고 ② 지역발전역량의 연계·공유 체계를 구축하며 ③ 사업 규모와 내용을 전략적으로 선택하여 추진하고 ④ 지역내·지역간 도로망 활용의 극대화를 기본방향으로 추진하게 됨
- 네트워크형 지역종합개발의 핵심은 이러한 연계·패키지화한 사업단위를 도로망을 기반으로 지역사업 콘텐츠로 특성화·브랜드화하여 새로운 수요가 창출될 수 있도록 하는 것임
 - 지역사업의 특성화 및 브랜드화는 토지이용의 특성과 도로망의 위계 등을 감안하여 '주거·휴양의 길', '바람의 길', '구름의 길' 또는 '함양·산청 한방 클러스터' 등으로 할 수 있음
 - 전략적으로 개별 사업을 네트워크한 기초지구, 기초지구를 네트워크한 연계지구, 시·군 네트워크, 광역 네트워크 등 공간적 위계를 갖고 추진하는 것이 바람직함

<그림 1> 네트워크형 지역종합개발의 기본골격

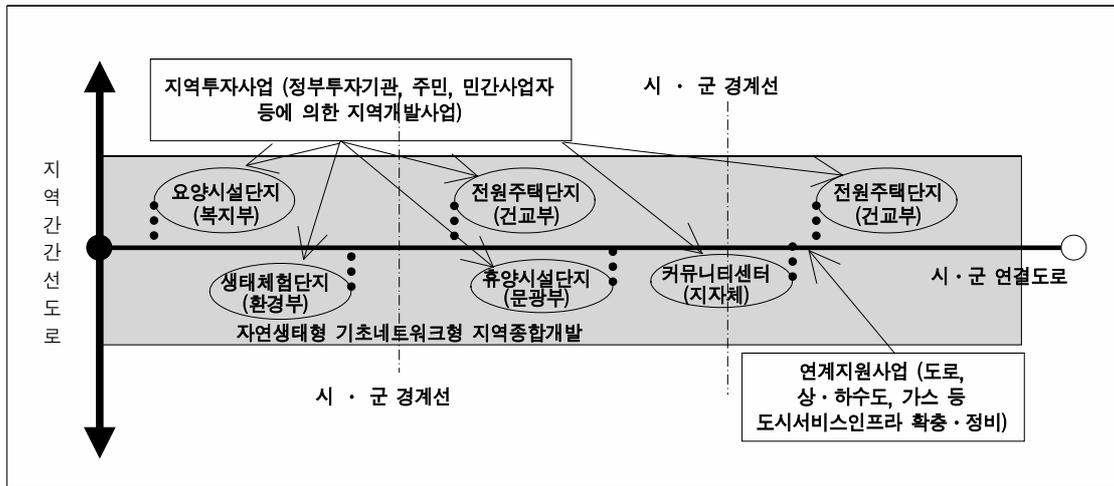


□ 기초 네트워크형 지역종합개발(기초지구)

- 네트워크형 지역종합개발의 최소단위로 자연생태·주거휴양·문화관광·관광순환·

산촌마을·연구개발(R&D)·커뮤니티센터 등을 도로망을 중심으로 ‘패키지’화함
 - 관광관련 숙박·요식·관광상품 판매점 등을 연계하거나 레저·휴양, 요양, 전원주
 택 등을 연계하여 ‘관광·문화의 길’, ‘생태·휴양의 길’ 등으로 콘텐츠화 가능

<그림 2> 기초지구 개념도 (예: 생태·휴양의 길)

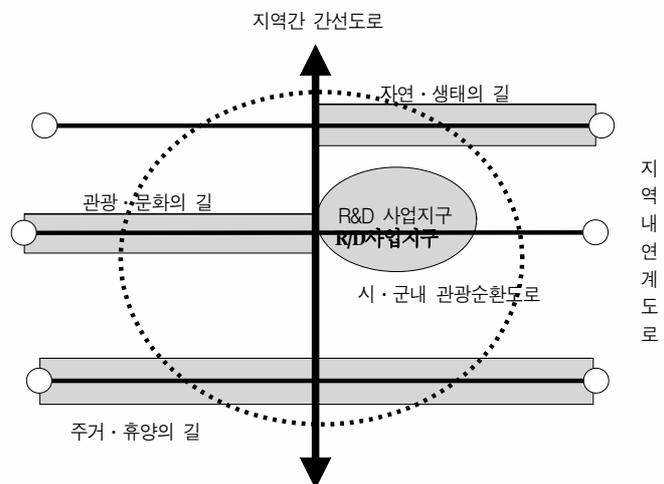


- 위의 그림에서와 같이 지역내·지역간 도로를 중심으로 건교부, 복지부, 환경부, 문광부, 행자부·지자체 등이 추진하고 있는 다양한 지역개발사업을 체계화하는 것임
 - 기초지구 내에서 선도사업을 선정하여 추진하여 개발잠재력을 극대화하면서 새로운 개발수요 창출에 기여하도록 할 수 있으며, 기초지구 중에서 선도지구를 선정하여 추진할 수 있음

□ 기초지구 네트워크형 지역종합 개발 (연계지구)

- 연계지구는 시·군 지역 내에서 추진하는 다양한 기초네트워크형 지역종합개발을 도로망을 근간으로 다시 네트워크하여 새로운 지역사업 콘텐츠화하는 것임
 - 시·군 지역 내 지역간 연계도로망을 근간으로 주거·휴양의

<그림 3> 기초지구 네트워크형 지역종합개발(연계지구) 개념도



길, 문화·관광의 길 등을 네트워크하여 그 지역의 특성을 나타낼 수 있도록 콘텐츠화·브랜드화하는 것임

<그림 4> 광역 네트워크 예시(함양·산청한방 클러스터)



□ 시·군 네트워크형 지역 종합개발(광역 네트워크)

- 시·군 지역 내의 기초지구 또는 연계지구를 네트워크하여 지역개발사업을 콘텐츠화하는 것임

- 시·군이 보유하고 있는 잠재력과 개발수요를 연계하여 추진함으로써 지역의 발전 역량의 시너지 효과를 극대화할 수 있으며, 시·군지역을 브랜드화함으로써 수요 창출에 기여할 것임

□ 초 광역적 네트워크형 지역종합개발사업

- 고속도로, 고속철도 등을 중심으로 지역을 연계한 네트워크형 지역종합개발로 각기 다른 특성의 광역네트워크를 연계하여 시너지 효과를 극대화하기 위하여 추진

- 개발잠재력이나 개발수요가 취약한 광역네트워크와 개발잠재력과 개발수요를 보유한 광역네트워크를 초 광역적으로 네

<그림 5> 초 광역적인 네트워크형 지역종합개발의 예시(광역네트워크 연계)



트위크함으로써 상호 보완적인 개발이 가능하도록 함

- 초 광역적인 네트워크형 지역종합개발은 광역네트워크를 연계하여 추진할 수 있지만 각 시·군의 기초지구를 연계하여 하나의 초 광역적인 네트워크형 지역종합개발사업으로 추진 가능
 - 예컨대 각 시·군의 자연휴양의 길을 네트워크한 자연·휴양네트워크형 지역종합개발 또는 자연휴양의 길과 문화관광의 길을 네트워크한 지역종합개발도 가능

<그림 6> 초 광역적인 네트워크형 지역종합개발의 예시(기초지구 연계)

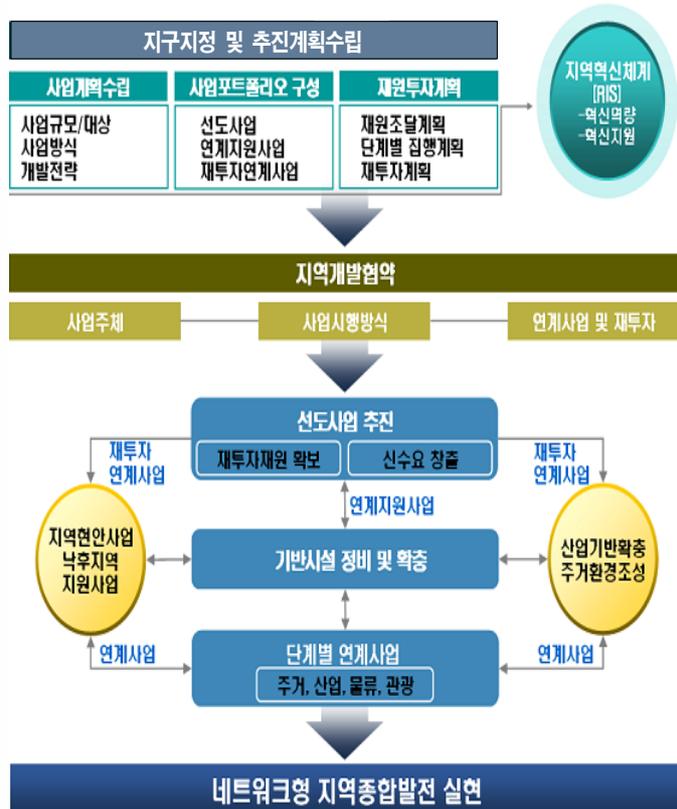


<그림 7> 네트워크형 지역종합개발사업 추진절차

3. 추진전략

□ 추진절차

- 사업계획, 사업포트폴리오 구성, 재원투자계획을 수립한 후 사업주체, 사업시행방식, 연계사업 및 재투자에 대한 지역개발협약을 중앙정부와 지자체간에 체결
 - 이를 근거로 선도사업, 기반시설정비·확충사업, 재투자연계사업을 등을 체계화하고 범위와 내용을 감안하여 자연생



태형, 관광문화형, 광역네트워크형 등으로 특성화함

□ 지구지정

- 공간적 위계성에 따라서 최소의 사업단위를 연계한 다중사업 네트워크형 지역종합개발 사업지구와 다지역 네트워크형 지역종합개발 사업지구로 지정할 수 있음
- 지역개발협약을 체결한 사업지구는 건설교통부장관이 심의를 거쳐 지역종합개발지구로 지정하도록 하되 공간적·경제적 위계를 감안하여 범위설정
 - 지구범위는 탄력적으로 운용하되 사업간 상호영향을 미칠 수 있는 범위, 예컨대 동일생활권으로 간주되는 30km 안팎으로 지정하는 것이 바람직
- 네트워크형 지역종합개발지구 지정시 해당 시·군은 중장기 발전구상을 담은 지역종합개발계획을 수립하고 선도사업, 연계 지원사업, 재투자연계사업을 선정하고 재원계획을 마련하여야 함

□ 지역개발협약

- 지역개발사업시행자들은 개발이익 배분이나 기반시설비 분담비율 등을 규정한 네트워크형 지역개발협약을 체결하도록 규정할 수도 있음
 - 지역종합개발협약에 반영된 개발이익의 인접사업 재투자율 보장하기 위해 개발이익금은 별도로 회계 처리하도록 규정
 - 개발이익 재투자율과 관련하여 사후에 납부를 거부하는 등 분쟁이 발생하는 사례방지
- ※ 지역개발협약에 개발이익 산정방법 및 검증절차를 명확하게 규정하고 회계를 분리하여 관리함으로써 이행을 확보

□ 추진주체

- 지정된 지구의 시·군이 주도하되 지역종합개발에 참여하는 사업자들은 지역종합개발계획에 반영된 내용에 따라서 지역종합개발법인을 설립하거나 공공시행방식으로 사업 추진
 - 혁신지역 네트워크형과 같이 시·군이 주도하여 사업 추진이 어려울 경우에는 토지공사 또는 주택공사와 같은 정부투자기관에게 사업관리 및 시행 위탁 가능

- 「지역종합개발법인」 설립을 촉진하기 위하여 법인출자자 중 공공기관의 비율이 50% 이상일 경우 토지보상에 있어서 공공으로 간주하는 방안 강구
 - ※ 현행에는 공기업이 지역개발법인을 설립할 경우 민간개발자로 취급하고 있음 (면적 2/3 확보 + 토지소유자 1/2 동의시 수용권 부여)
- 중앙정부는 지자체의 요청에 따라서 지구를 지정하고 지원해주는 역할을 하며 이 경우 도로, 상·하수도, 폐기물처리장 또는 지역주민, 이용자들이 이용하는 편의제공시설 등의 건설지원 가능
- 지자체는 계획 수립부터 사업추진 그리고 사후관리에 이르기까지 추진주체가 되며 중앙정부와 함께 연계지원사업을 추진하거나 직접 재원을 마련하여 지역투자사업을 추진할 수 있음
- 지역주민과 민간투자자는 다양한 목표와 목적을 갖고 추진할 수 있으며 사업을 추진하는 데 있어서 사업자로서 또는 운영자로서의 역할을 함

□ 추가로 고려하여야 할 사항

- 네트워크형 지역종합개발을 실제로 추진하기 위해서는 재원조달방안, 지역개발사업을 평가하여 선도사업을 도출할 수 있는 평가체계, 그리고 도로의 위계와 기능 등에 대한 기준 등이 마련되어야 함
 - 또한 네트워크형 지역종합개발계획 수립과 관련된 구체적인 전략 등 제반사항, 재원조달과 집행방안, 그리고 사업주체의 요건 등을 세부적 규정할 수 있도록 지역개발과 관련된 제도를 정비할 필요가 있음

국토연구원 김재영 선임연구위원 (jykim@krihs.re.kr, 031-380-0360)

국토연구원 김상욱 연구위원 (swkim@krihs.re.kr, 031-380-0226)