http://dx.doi.org/10.14577/kirua.2019.21.4.61

지방중소도시의 지역발전투자협약 추진체계 구축제언
– 영주시 공공건축가제도를 중심으로 –

A Proposal for an Organizational System that Implements a Planning Agreement in Local Small and Medium Sized City
-Focused on System of Architect for Public Work of *Yeongju* City-

도 현 학*　　변 경 화**
Do, Hyun-Hak　　Byun, Kyeonghwa

Abstract

This research aimed to propose an organizational system that implements a planning agreement in local small and medium sized city, Korea. To conduct this research, three successful cases were deduced using integration systems to investigate purpose and background of the planning agreement. Articles, reports, media, and participation in meetings and workshops related on this topic are used for collecting data and interview of regional activists and experts, and public officials were carried out. Among them, the case of *Yeongju* city that used the new integration system instead of pre-adminstration system was examined in detail. There are three local governments; *Yeongwol-gun*, *Jeungpyeong-gun*, and *Yeongju* city which have successfully fulfilled projects from various departments of central adminstration not projects of planning agreement. The similarity noticed between those three cases is to continue various projects from several departments of central adminstration for numerous years and contribute to regional revitalization. A successful factor was to establish organizational system and manage it for the integration plan and performance for appropriate regional and administrative characteristics. In particular, in the case of *Yeongju* city, organization for urban architectural management composed of civilian experts were formed, authorized status on administrative organization was established, and the function and role were identified. It is helpful to other local governments to carry out the projects of planning agreement as the case of *Yeongju* city is now a new method.

주 요 어 : 지역발전투자협약, 지방중소도시, 영주시, 공공건축가, 통합체계
Keywords : Planning agreement, Local small and medium sized city, *Yeongju* city, Architect for public work, Integration system

1. 서 론

1.1 연구배경 및 목적

인구감소와 저출산·고령화로 인하여 지방자치단체(이하, 지자체)는 지방소멸을 우려하고, 중앙정부는 심각해진 지역간 격차를 해소하기 위해 다양한 노력을 기울이고 있다. 이러한 노력의 일환으로 문재인 정부에서는 국가균형발전 비전과 전략에서 지역주도의 균형발전을 지원하기 위해 한국형 계획계약의 재추진을 결정하였다.

이에 따라, 2004년 국가균형발전특별법(이하, 균특법)제정으로 도입되었지만 협약 필요성이나 추진 당위성 등에 대한 이해당사자 간의 인식부족 등으로 추진이 보류되었던 지역발전투자협약에 대한 관심이 높아졌다.

국가차원의 국토계획과 지자체의 지역계획이 일관성을 유지하기 위해서는 중앙정부와 지방정부가 사업선정에서부터 집행에 이르기까지 서로 긴밀히 협력해야 한다. 그러나 우리나라의 국토 및 지역계획 실천에서는 이러한 접근방식이 제대로 적용되지 못하고, 각종 정책에 대한 지역간 그리고 부처간 경쟁과 중복투자 등의 문제가 대두되고 있다.

뿐만아니라 기초지자체의 경우 도시형, 도농연계형, 농산어촌형 등과 같이 지역특성에 따른 계획의 수립·운영에서 특성적인 차이가 거의 발견되지 않아[1] 중앙부처의 사업에 선정되는 것 자체가 목적이 되어버렸다.

따라서 이렇게 발생되는 현안과제를 해결하기 위한 하나의 방안으로 지역발전투자협약이 본격적으로 시행되는 현 시점에서 이를 실천하기 위한 추진체계에 대한 검토는 시급히 다루어야 할 과제이다.

이에 따라 본 연구에서는 본격적으로 시행되기 시작한 지역발전투자협약을 추진하는데 지방중소도시에서 적용가능한 추진체계를 제안하는 것을 목적으로 하였다.

* 영남대학교 건축학부 교수, DPLG
** 가톨릭관동대학교 해양공학과 강사, 공학박사
(Corresponding author : Dept. of Civil Engineering, Catholic Kwandong University, khbyun@cku.ac.kr)

본 논문은 영남대학교 2017년도 교비특별공모연구 지원에 의하여 연구되었음

1) 차미숙, 지역경쟁력 강화를 위한 지역발전계획제도 운영실태와 개선방안, 지역경제, 2011. p.25.

1.2 연구내용 및 방법

연구내용은 크게 3가지로 구분하여, 먼저 지역발전투자협약 제도에 대한 도입배경 및 추진경과, 그리고 관련 선행연구를 고찰하였다(제2장). 둘째, 지자체에서 적용가능한 추진체계를 검토하기 위해 현 정부에서 추진하는 지역발전투자협약의 운영개념을 검토하고, 지역발전투자협약의 취지를 토대로 적용가능한 3개 사례를 도출하여 그 특징을 파악하였다(제3장). 마지막으로 도출된 3개 사례 중, 현재 국토부에서 추진하는 총괄건축가제도를 앞서서 시행하고 있는 영주시 공공건축가제도를 구체적으로 조사하여 지역발전투자협약 추진체계 가능성을 검토하였다(제4장).

연구방법으로 지역발전투협약과 관련한 논문, 연구 및 용역보고서, 언론기사 등을 참고하였으며, 구체적인 사례는 지역활동가, 지역개발전문가, 행정가, 각종 설명회 및 워크샵, 언론매체 등에서 자료를 수집하고 인터뷰와 자문을 통해 도출하였다. 그리고 도출한 3개 사례에 해당하는 지자체에 대한 보다 구체적인 내용은 해당 담당공무원과 자문위원 등의 관계자들과의 인터뷰가 이루어졌다.

2. 지역발전투자협약 개요

2.1 프랑스의 계획계약제도

우리나라 지역발전투자협약은 프랑스의 '국가레지옹간 계획계약(contrats de plan)을 참고하여 설계되었다.[2] 프랑스 계획계약은 국가(Elat)와 광역자치단체에 해당하는 레지옹(région)이 공동의 이해관계에 있는 사업을 선정하고, 이를 추진하기 위한 재정투자 분담을 국가와 레지옹 대표가 공식적인 계약을 통해 약속하는 것을 의미한다[3].

1982년 지방분권정책이 시행되기 전까지 프랑스 국토정책 수립과 집행 주체는 국가였다. 지방분권정책으로 광역지자체인 레지옹이 새롭게 설립되면서 독자적인 레지옹계획을 수립하고 집행할 수 있게 되었다. 이에 따라, 국토정책의 일관성을 유지하기 위해 국토정비와 관련한 국가 정책·사업과 지역 정책·사업을 연결하는 제도가 필요하여 전국계획(Plan de nation)과 지역계획인 레지옹계획(plan des régions)을 연계하는 계획계약이 도입되었다. 이러한 배경에서 도입된 지역발전투자협약은 제4차 국토종합계획(2000~2020)에서 국가계획과 지역계획의 정합성·실효성·실천성 등을 강화하기 위한 수단으로 제시되면서 정착되었다.

2.2 국내 지역발전투자협약의 도입 배경

국내에 지역발전투자협약의 도입 배경에도 프랑스와 마찬가지로 지방자치제의 발전과 맥락을 같이한다. 1991년 지방의회가 구성되면서 지방자치제가 본격적으로 실시되면서 지자체의 지역중심 지역계획(정책)과 국가전체의 국토계획(정책)과의 불일치 경향이 나타나 국가균형발전의 관점에서 정책필요성이 높아졌다. 이러한 요구에 따라, 국토정책 담당부처인 건설교통부(현 국토교통부)가 '지역발전협약'의 도입 필요성을 제안하였다. 즉 국가발전과 지역발전에 동시에 기여할 수 있는 지역개발사업을 정부와 지자체가 공동으로 추진하기 위해 사업계획 및 투자분담에 대해 정부와 지자체가 공적(公的)으로 상호 약속하는 활동을 지역발전협약으로 제안한 것이다.

이에 따라 균형발전에 대한 관심이 높아진 2004년에 균특법을 제정하고, 한국형 계획계약제도인 지역발전투자협약을 도입하였다. 국가와 지자체간, 지자체 상호 간에 균형발전을 위한 사업을 공동으로 추진하기 위해 사업내용과 투자분담 등이 포함된 협약과 체결을 법적으로 보장하게 된 것이다(균특법 제20조1항). 더 나아가 부처별 분절적·단발적으로 추진하던 균형발전사업을 정부 간 협력기반을 토대로 안정적으로 실현하기 위하여 2005년 지역발전투자협약 운용지침을 마련하는 등 진전이 있었으나 추진되지 못하고 보류라는 형태로 사문화 되었다.

2.3 지역발전투자협약의 재추진 배경 및 경과

중앙부처별 사업들이 부처별 공모방식으로 진행되면서, 부처간 칸막이식, 중앙 주도의 일방적 지원방식으로 운영되면서, 지자체 입장에서는 효율성이 저하되거나 시너지 효과가 발생되지 못하는 상황이 발생되었다. 그리고 대부분 지역사업들이 장기간에 걸쳐 다수의 사업들로 쪼개어 시행되면서 사업추진에 대한 시·공간적인 통합이 미흡한 것도 문제로 나타났다.[4]

이에 따라 현 정부에서 지자체가 주도하여 사업을 계획하고 수립하여, 중앙의 여러 부처가 한꺼번에 지원하는 균형발전사업으로 지역발전투자협약을 본격적으로 추진하게 되었다. 즉 지금까지 중앙부처별로 진행되던 산발적 칸막이 사업을 지역주도의 종합 패키지 사업으로 개편하는 것을 방향으로 삼았다.

구체적인 제도로서 균특법 및 균특법시행령을 개정하여, 균형발전 사업을 공동으로 추진하기 위해 국가와 지자체가 협약을 체결하고, 이 경우 균특회계를 우선 지원하도록 규정(「균특법」 제20조 및 시행령 제19조)하고, 균특회계를 개편하여 지역자율성을 확대하면서도 중앙-지자체 간의 협약제도 시행을 통해 성과 평가 등의 책임성도 확보(국정운영 5개년 계획, '17.7. 국정과제)하였다.

이에 따라 본격적으로 2019년 4월 11개 시범사업을 선정하고 향후 3년간 최대 100억원의 국비를 지원하게 되었다. 선정된 시범사업은 「삶의 질 제고」 분야 3개 사업, 「일자리 창출」 분야 4개, 「공간혁신」 분야 4개 사업이다.

---

2) 1981년 미테랑 대통령의 당선, 1982년 지방분권 실시와 더불어 「계획의 개혁에 관한 법률」이 제정되었고, 이에 따라 1984년 계획계약제도가 전면적으로 도입되었음 [정재희(2018), 지역발전투자협약제도 활성화 방안, 경남발전연구원, p.11.]

3) 박양호·이양섭(2000), 지역발전 투자협약제도 도입방안, 국토연구원, pp.75-76.

4) 충북 영동군의 경우, 「특화자원(와인) 및 관광자원 개발을 통한 지역경제 활성화」 사업은 와인터널, 웰니스단지, 문화예술회관, 과일나라 테마공원, 힐링센터 조성 등, 2003년부터 중앙 부처사업에 제각각 공모하여 예산을 확보하여 추진하였다. 대표적으로 소도읍 육성 사업(부지매입, 설계비)(행정안전부, '03), 농촌테마공원 공모사업(과일나라 테마공원)(농림식품부, '11), 균형발전전략사업(와인터널)(충북도, '12), 지역특화작목시험장 사업(와인연구소)(농진청, '12), 문화시설 확충운영(문화예술회관)(문체부, '13,'17), 산림복구벨트 조성사업(웰니스단지)(산림청, '14), 투자선도지구 공모사업(기반시설)(국토부, '16)을 들 수 있다.[국가균형발전위원회, 지역발전투자협약(계획협약) 시범사업 추진방안, 지역순회간담회 설명자료]

그리고 지역발전투자협약의 주무부처인 국토부에서 지자체와 관계기관의 의견 수렴 및 국가균형발전위원회(이하, 균형위)의 심의·의결을 거쳐 2019년 11월 지역발전투자협약 운영지침을 고시하게 이르렀다.

Table 1. Progress of the organizational system that implements a planning agreement

시기	내용		비고
’04.1	균특법 제정, 지역발전투자협약제도 도입		실제 추진실적 없음
‘18.2.1	지역발전의 효과적 지원을 위한 포괄적 지원협약(계획계약) 도입 제시		현 정부의 국정과제 비전과 전략으로 발표
‘18.3	지역발전 투자협약 관련제도 개선	균특법 제20조	예산 우선 지원 (균형위 의결)
‘18.9		균특법 시행령 제19조	협약대상 사업기준 등 제시(균형위 주도, 국토부 실무지원)
‘18.3-10	제도도입의 필요성 및 방법 등 논의(균형위 주관)		관계부처 협의, 지자체 설명회 및 간담회
	’19년 정부예산(안)에 지역발전투자협약 시범사업 예산 반영		총 300억원
‘18.10	’19년 시범사업 가이드라인(안) 마련 및 광역지자체 대상 설명회		정책연구용역(국토연구원, ‘18.6~’19.1) - 체계적 제도도입 방안 마련
‘18.12-’19.2	’19년 지역발전투자협약 시범사업공고		14개 시·도에서 총 27개 사업 신청
‘19.4	11개 시범사업 선정		3개 분야 (삶의 질 제고, 일자리 창출, 공간혁신)
‘19.11	지역발전투자협약 운영지침 고시		지자체와 관계기관의 의견 수렴 및 균형위의 심의·의결(10.23)

2.4 관련 선행연구 검토

지역발전투자협약과 관련된 기존연구를 살펴보면, 학술논문보다는 연구보고서가 대부분을 차지하고 있다. 이는 2019년 시범사업이 추진되기 이전까지는 실질적으로 사업이 추진되지 않고, 일종의 제도로서, 그리고 추진 가능성 있는 정책으로 남아있었기 때문으로 보인다. 관련한 연구내용을 살펴보면 크게 3가지로 구분할 수 있다.

첫째, 프랑스의 계획계약제도 자체에 대한 연구와 국내에 도입 필요성 등과 관련한 연구이다.

둘째, 제도적인 관점에서 “계획계약”, “투자”, “협약”등에 대한 용어 해석을 비롯하여, 계획이나 협약을 위해 중앙정부와 지방정부간의 관계를 어떻게 규정할 것인가에 대한 내용이다.

셋째, 중앙부처 및 균형위에서 추진하는 정책 생산자의 관점에서 회계, 운영 및 운용지침 등에 대한 내용이다.

마지막으로 현 정부 출범 이후 재개될 지역발전투자협약의 활성화 방안으로서 지방정부에서 이를 어떻게 대응할 것인가를 초점에 둔 연구로서 경남발전연구원와 울산발전연구원에서 연구가 진행되었다. 그러나 지자체 관점에서 구체적인 추진체계 등에 대해서는 다루어지지 않았으며, 현 정부에서 새롭게 추진할 정책에 대한 재정리와 정부부처의 사업을 지역에 적용하는 포괄적인 관점에서 정리되고 있을 뿐이다.

2019년 시범사업이 시작되면서 이에 대한 연구가 보다 더 다각적인 관점에서 진행될 것이라 사료된다.

3. 지역발전투자협약 추진 체계

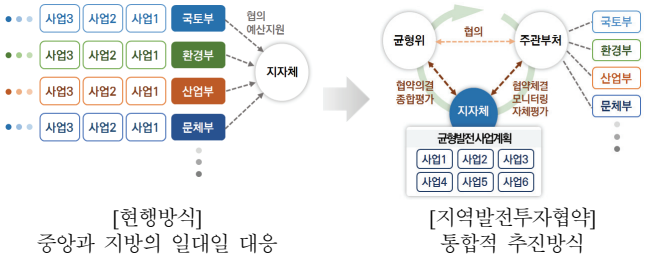
새로운 사업이 추진되는 경우, 중앙단위에서 제도기획, 정책생산, 예산 등에 대한 보다 포괄적이고 광범위한 내용들이 다루어진다면, 실제로 사업을 추진하는 현장에서는 이를 위한 추진체계와 방안을 중점적으로 검토할 필요가 있다. 따라서 이 장에서는 현재 제안되는 지역발전투자협약의 운영개념을 검토하고, 지방의 관점에서 운영개념을 제시하여, 지역발전투자협약의 취지와 일치된다고 판단되는 3개 사례를 도출하여 검토하였다.

3.1 지역발전투자협약 운영개념

<Fig. 1>은 지역발전투자협약의 운영개념을 설명하는 도식으로서 현 정부의 국정과제에서 제시되었다. 지역발전투자협약은 지금까지 중앙부처별로 진행되어 오던 사업을 종합 패키지화하여 사업을 추진하는 방식으로 중앙부처 간 칸막이를 극복하고, 협약을 통해 예산을 확보하여 포괄보조형식으로 지원하여 해당 지자체가 안정적으로 사업을 추진하도록 하는 것이다.

이는 중앙과 지방의 부처별 일대일 대응에서 발생하는 유사사업의 중복 문제해결과 중앙부처들 간의 칸막이 해소를 통한 균형적 관점에서 정책을 생산할 수 있게 한 것이다. 그리고 지방의 관점에서는 중앙부처의 사업들을 포괄보조형식으로 지원받아 지역의 특성을 반영하여 통합적인 계획이 가능하도록 한 것이다. 뿐만 아니라 「협약」을 통해서 사업의 지속성과 안정성을 확보하는 것이다. 즉 개별사업(개별부처)별로 추진되던 사업방식을 통합적인 관점으로 추진할 수 있도록 전환하는 것이다.

이러한 전환을 통해 지역의 사정을 가장 잘 아는 지역이 가장 필요로 하는 사업을 추진할 수 있게 하여 지역의 자율성과 사업 효과성을 제고하고자 하였다.



[현행방식]
중앙과 지방의 일대일 대응

[지역발전투자협약]
통합적 추진방식

Fig. 1. Conceptual diagram of regional development project management

3.2 지방 관점에서 운영개념의 재해석

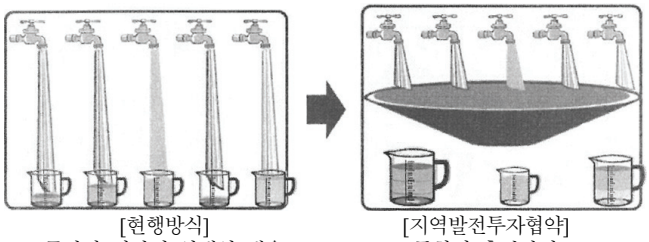
새로운 사업을 시행하는데 있어서 정책 생산주체와 실질적으로 정책을 수행하는 주체 간에는 사업의 이해도나 인식에서 차이가 발생할 가능성이 있다. 특히 지역발전투자협약과 같이 사업방식에 대한 변화와 관련한 경우에는 사업 운영개념에 대한 이해는 매우 중요하다. 그럼에도 불구하고 지역발전투자협약과 관련된 연구나 각종 보고서 그리고 설명회에서는 실제 현장에서 이를 실현하기 위한 방안이나 추진체계보다는 사업 생산주체인 중앙부처(균형위 또는 국토부)의 관점에서 주로 논의

되고 있다. 지역발전투자협약을 재추진하면서, 지자체가 사업 실행 주체이면서 협약의 주체임을 강조하고 있지만, 실제로 이를 실현하기 위한 구체적인 체계에 대한 논의는 거의 이루어지지 않고 있다. 즉 <Fig. 1>은 중앙의 시각 즉 정책 생산주체의 입장에서 표현된 것이라 볼 수 있다.

이러한 이유가 지자체에서 지역발전투자협약에 대한 이해를 어렵게 하고 있다고 보아진다. 이에 본 연구에서는 지방의 관점에서 지역발전투자협약을 <Fig. 2>[5]와 같이 제시하여 추진체계를 검토하였다.

<Fig. 2>에서 설명하는 내용은 중앙과 지방의 일대일 대응방식에서는 비이커에 물이 넘치거나 부족하다 해도 서로 이를 보완할 수 있도록 연계되어 있지 않지만, 통합적 추진방식에서는 지자체에서 커다란 '깔때기'에 중앙부처의 사업들을 담아내어 적절하게 필요한 분량에 맞게 비이커에 채워 넣을 수 있다는 것이다. 즉 지금까지는 중앙과 지방이 부처별로 일대일로 대응하는 사업방식이었다면, 지역투자발전협약에서는 사업실행 단위(지자체)에서 통합적으로 추진하는 방식인 것이다. 이는 지자체에서 중앙정부처의 사업들을 통합적으로 담아내어 지역의 특성에 맞게 실현할 수 있도록 하는 것이다.

이러한 표현방식이 지방의 관점에서 지역발전투자협약의 운영개념과 일치한다고 사료되며, 따라서 지역발전투자협약을 재추진하는 현 시점에서 사업을 실제적으로 실행하는 단위에서는 이러한 '깔때기' 장치의 구축과 운영방식에 대한 논의가 본격적으로 필요하다고 판단된다.



[현행방식]
중앙과 지방의 일대일 대응

[지역발전투자협약]
통합적 추진방식

Fig. 2. Conceptual diagram of regional development project management from the perspective of local

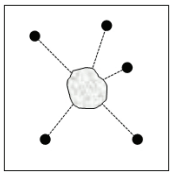
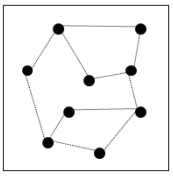
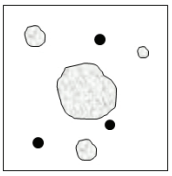
따라서 지역발전투자협약의 성공적 정착을 위해서는 이러한 운영개념이 반영된 지자체 사업들을 검토할 필요가 있으며, 다음 절에서 지역발전투자협약이라는 명칭은 아니지만 다부처간 사업을 다년도간 실행하는데 있어서 '깔때기'와 같은 장치를 형성하여 추진했던 3개의 사례를 검토하고자 한다.

3.3 통합적 추진체계 운영 사례

지역발전투자협약의 중앙부처별 칸막이를 없애고 지역에서 통합적 계획이 가능하기 위해, 본 연구에서는 실행단위인 지자체에서 "깔때기" 장치의 필요성을 제안한다. 이에 따라 중앙부처의 다양한 사업들을 다년도가 추진하면서 '깔때기' 장치를 통해 추진한 사례를 검토하였다. 이 사례들은 지역활동가, 지역개발전문가, 행정가, 각종 설명회 및 워크샵, 언론매체 등을 통한 자료수집과 인터뷰, 자문 등의 결과이다.

이에 따라 지자체 규모, '깔때기' 장치의 운영과 조직, 그리고 사업추진 성과 등을 토대로 증평군, 영월군, 영주시의 3개 사례를 도출하였다<Table 2>.

Table 2. Cases implemented with integrative plan

	증평군	영월군	영주시
광역도	충청북도	강원도	경상북도
행정구역	1읍 1면	2읍 7면	1읍 9면 9동
면적	81.81㎢	1,127.62㎢	669.9㎢
인구	37,187명	39,539명	106,801명
키워드	증평군립도서관	박물관	공공건축
깔때기	**미래전략과**	**박물관팀**	**도시건축관리단**
	행정조직 개편	**박물관고을특구 지정을 위한 제도개선**	**행정조직 내에 민간자문단 형성**
관련 중앙부처	농식품부, 교육부, 문체부, 여가부	농식품부, 기재부, 중기청, 문체부	국토부, 행안부, 농식품부
분야	교육문화형	문화체험형	도시재생형
유형			
	거점형	분산형	집중과 분산형
공통점	다부처별 사업, 다년간 지속, 리더의지		

1) 인구기준: 증평군, 영월군(2019. 3월말), 영주시(2018.12.31.)
2) 분야 및 유형: 관련자료를 참고로 연구자 작성
3) 중앙부처 명칭: 현재 부처명

(1) 증평군

증평군은 1읍 1면으로만 구성된 국내 가장 작은 기초지자체로 다용도기능의 군립도서관 건립과 운영으로 교육과 문화 기능을 통한 지역활성화를 도모하고 있다. 지역규모가 작으므로 군립도서관을 거점으로 지역사업들을 전개해나가고 있다. 복합문화센터인 증평군립도서관을 중심으로 부모와 자녀가 함께 할 수 있는 공간을 형성하고 프로그램을 운영하여 출산율 증가가 성공사례이다.

현재 추진 중인 사업으로 2016년부터 2020년에 종료되는 5년간 사업으로 「동네방네 도서관! 아고라광장 프로젝트」이 주관부처인 농식품부와 교육부, 문체부의 3개 중앙부처가 연계되어 있다. 그리고 김득신문화관(문체부 지원, '17-'19)과 청소년 문화의 집(여성가족부 지원, '18-'20)을 증평군립도서관 주변에 건립하여 증평군립도서관을 거점으로 주요 문화복합시설을 배치하고 있다.

'깔때기' 장치는 행정조직을 개편한 미래전략과가 담당하고 있으며, 중앙부처의 지역발전사업에 대한 전반적인 계획, 총괄, 조정 등의 컨트롤 타워 역할을 하고 있다. 이러한 체계에 대해서 증평군은 「컨트롤 타워를 만들고 콤비플레이를 펼친다」라는 협업과 역할분담 추진체계(협업행정협약제)와 「부처간 사업을 연계(문화트리오)하다」로 표현하고 있다.[6]

5) 유정규(현, 의성군 이웃사촌지원센터 센터장)가 지역개발사업을 위해 지방중심의 추진체계를 제시하기 위해 작성된 이미지를 채용하였다.

6) 농촌형 생활SOC 확충을 위한 관계자 워크숍('19.1) 설명회와 인터뷰 내용 정리

(2) 영월군

「박물관 고을」로 알려진 영월군은 2005년부터 박물관고을 육성사업을 시작하여 2008년 12월 관광레포츠 유형의 '박물관고을특구'[7]로 지정되었다. 박물관 문화콘텐츠를 활용하여 2008년 12개 박물관에서 23개 공·사립박물관(2018년 12월 기준)이 건립되어 운영되고 있다. 지역에 관람객 증가로 지역경제 활성화를 도모하고 있다.

사업은 당초 행정자치부 신활력사업의 낙후지역개발사업으로 시작(이후 농림부로 변경)하여, 이후 본격적으로 지역개발사업을 추진하면서, 지역개발 아이템을 박물관으로 설정하였다.

넓은 면적에 분포된 폐교를 활용하여 마을마다 특성 있는 박물관으로 리모델링하면서 박물관 사업이 시작되었다. 2011년 개별적으로 이루어지고 있던 박물관사업을 통합적으로 운영관리하고 지원할 수 있는 기반을 구축하여 운영의 효율성을 극대화하고 지역관광자원과 연계한 관광상품개발을 통한 생태문화도시로서의 영월군 이미지를 부각[8]시키는 박물관고을 특구(변경)계획을 수립하여 체계를 갖추었다. '박물관 고을 육성사업'을 위한 특구지정을 위한 규제완화가 요구되었고, 관련해서 당초에는 기획재정부, 현재는 중기청에서 담당하고 있다. 지자체에서는 박물관 및 미술관 진흥법 법령개정을 통해 대응하였다. 이로 인해 영월군에서는 공동학예사 개념을 통해 박물관 전관이 등록가능하게 되었다. 그리고 문체부에서 박물관 포럼을 지원하였으며, 현재 박물관은 지자체 자체재원과 박물관 순수 자생력을 통해 운영 중에 있다.

'깔때기' 장치와 관련해서는 현재 조직적으로는 문화관광체육과 내의 박물관팀이 담당하고 있다 그러나 영월군의 경우는 지역발전의 콘텐츠로 박물관으로 설정하면서 실제로 제도적 측면에서의 '깔때기' 역할이 요구되었다. 즉 박물관사업을 위해서는 영월군에 적합한 방식의 제도가 필요하였고, 규제완화를 통해 '박물관고을특구' 지정이 가능하게 되면서 지역발전 콘텐츠로 정착하게 되었다.

(3) 영주시

영주시는 공공건축가제도를 활용하여 노후화된 공공건축물의 재활용, 도시권역의 재구성, 쇠퇴지역 활성화를 위한 도시재생사업과 생활밀착형 SOC사업 등을 공공건축가제도를 활용하여 계획하고 추진하였다.

2008년 물리적인 통합계획만으로는 도심재생에 대한 다양한 요구를 실현하는데 한계를 인식하여, 2009년 영주시 도시계획 및 비전을 작성하고, 그에 따라 「도시건축관리단」을 발족하게 되었다. 당시 작성된 영주시 마스터 플랜에 따라 2018년까지 총 860억 사업을 확보하였다. 영주시 전체를 대상으로 하는 공간계획에 대한 전략이므로 주로 국토부, 농식품부, 행안부 사업이며, 영주시 공간마스터플랜을 수립 후 각 부처별 사업을 마스터플랜에 맞도록 소규모 지역의 특성에 따라 사업을 확보하여 추진하였으므로 집중과 분산형태를 띠고 있다.

'깔때기' 역할은 「도시건축관리단」인 민간건축전문가로 구성된 조직이 담당하고 있다. 영주시 사례는 제4장에서 좀 더 구체적으로 논하고자 한다.

7) 기초자치단체 차원의 특성화 발전을 촉진하기 위해 일정지역을 특구로지정해 선택적 규제 특례를 적용하는 제도

8) 영월군, 영월 『박물관고을』 특구 (변경)계획, 2011. p.17.

(4) 시사점

앞서 설명한 사례들은 '깔때기'와 같은 장치를 통해 다부처 사업을 다년간 지속적으로 추진하여, 현재까지도 유지되고 있는 지역이다.

또한 이 3개의 사례에서는 지역의 장기비전 및 전략을 먼저 설정하고 그에 적합한 '깔때기' 장치가 필요함을 알 수 있다. 증평군은 조직체계를 개편하는 방식으로, 영월군은 제도를 개선하는 방식으로, 그리고 영주시는 민간전문가그룹을 활용하는 방식이다. 이는 지역을 통합적 관점에서 중앙부처 사업을 지역특성에 맞게 재구성하여 추진하는 지역발전투자협약의 취지와 부합하다고 판단된다.

'깔때기' 장치를 살펴보면, 증평군은 행정조직을 개편하여 미래전략과가 담당하고 있으며, 영월군은 제도적 개선을 통해 '박물관고을특구'로 지정이 되면서 조직적으로는 박물관팀에서 담당하고 있다. 영주시는 「도시건축관리단」이라는 민간전문가 그룹을 조직하여 행정조직체계 내에 위치를 규정하여 공공건축과 관련한 법적·제도적 문제를 해결하고 지역개발사업을 관리하고 있다.

본 연구에서 제시하는 이 3개의 사례는 비록 지역발전투자협약으로 진행된 사업은 아니지만, '깔때기' 장치를 통해 지자체의 특성과 발전방향을 고려하여 조직체계나 제도 등을 개선했다. 전국의 지자체가 모두 동일한 방식의 '깔때기' 장치를 운영할 수는 없으며, 다른 모델이 있을 수도 있다. 그러나 도출된 이 3개 사례들의 추진과정과 사례, 그리고 시행착오, 문제점, 난관, 그리고 극복방안 등을 보다 구체적으로 검토한다면 지역발전투자협약을 추진하는데 있어서 효율적으로 진행할 수 있을 것이라 판단된다.

이에 다음 제4장에서는 '깔때기' 장치로서 공공건축가제도를 활용한 영주시 사례에 대해서 구체적으로 논하고자 한다. 증평군은 1읍1면으로 전국에서 가장 작은 규모의 지자체라는 특성, 영월군은 '박물관'사업이라는 특정 사업내용을 위해 '깔때기' 장치를 활용한 반면, 영주시는 도시 전체 공간을 범위로 하여, 공공건축가제도를 활용한 특징이 있다. 공공건축가제도는 현재 타 지자체에서 시행을 준비하거나 예정인 경우가 많아, 지역발전투자협약의 정착을 위해 적용가능성이 높다고 판단된다.

4. 영주시 공공건축가제도

4.1 공공건축가 제도 도입 배경 및 과정

영주시는 경북 북부지역에 위치한 인구 약 10만 6천정도('18년 12월 기준)의 시로서 1읍, 9면, 9동 행정체계로 이루어져 있다. 철도중심의 교통도시로 발전하였으나 석탄산업 붕괴로 인해 지역이 쇠퇴하였다. 더군다나 2000년대 이후 고령화와 급격한 인구감소(연 500～600명 정도 출생)가 진행되고, 가흥신도시의 영향으로 도시가 확장되어 도농복합도시이지만, 구도심의 슬럼화로 인하여 낙후도시로 변해가기 시작했다.

이러한 도시환경에서 영주시는 지속가능한 도시를 위해 2009년 국내 최초로 공공건축가제도[9]를 도입하고, 2010년 '디자인 관

9) 공공건축가제도는 민간건축과 도시디자인 전문가를 공공건축 또는 도시계획 등의 전문성이 요구되는 분야에 참여시켜 도시경관과 공적공간의 공공성을 향상시키기 위한 제도이다. 네덜란드 '국가건축가제도', 미국 뉴욕시 '민간전문가 임용제도' 등 서구에서는 보편화 되어 있다. 건축사신문, '공공건축가, 총괄건축가 제도' 전국화 도래…제도 안착하려면, 2019.01.03., 기사

리단'을 구성하여 도심재생 마스터플랜을 수립하여 공공건축·공공디자인 관리시스템을 구축하였다<Fig. 3>.

문제인식	'08 이전	물리적 통합계획만으로는 도심재생을 위한 다양한 측면에서의 대책을 마련하기에 한계
공공 건축가 체계구축	'08	영주시 공공건축 통합계획을 토대로 경제적·문화적·인문사회적 측면에서 개선가능성의 종합적 검토, 활성화 전략과 구상, 실행을 위한 제도적·정책적 실천사항 강구
	'09	공공건축을 통한 영주시 도심재생 방안 연구 - 영주시 공공건축 통합마스터플랜
	'09	1기 공공건축가 위촉
	'10	영주시 경관디자인조례 제정, 디자인관리단 구성
활동	'10 이후	각종 디자인관련 사업 추진 (지역개발사업, 도시재생사업, 일반농산어촌개발사업, 디자인시범사업)

Fig 3. Progress of the design management system in *Yeongju* city

공적부문의 역량강화를 위해 민간전문가로 디자인관리단[10]을 구성할 수 있는데, 영주시는 민간전문가를 지역총괄계획가와 사업총괄계획가로 구분하여 운영하였다. 지역총괄계획가의 역할과 업무는 건축도시경관 관련 사업의 디자인 관리방식 결정, 디자인 전담조직 구성 및 총괄관리, 지역 마스터플랜 수립 지원, 지역 디자인정책 수립, 중앙정부 공모사업 지원, 프로젝트 단위 업무를 지원한다. 사업총괄계획가의 역할과 업무는 건축도시관련의 단일사업에 대한 디자인관리방식 결정과 개별 마스터플랜 수립(MP, PM), 개별 공공건축 및 공공공간 사업 디자인프로세스 지원, 기획 및 과업지시서 작성지원, 발주방식 결정, 설계지침을 운영하는 것이다.

영주시는 공공건축가 제도를 운영하여, 먼저 공공건축 통합마스터플랜[11]<Fig. 4>을 작성하였다. 구체적으로 영주시를 2개소 권역으로 구분하고, 3개소 가로를 중심으로 계획을 세우고 목표를 설정하였다. 영주시의 지역특성을 검토하여 재래시장권역과 역세권이라는 2개의 권역으로 구분하여 가로는 삼각지 녹색거리, 역사문화거리, 시청앞거리를 중심적으로 개발하였다.

10) 건축기본법 시행령 제21조 제1항에 따른 건축·도시·조경 등 관련 분야의 자격을 갖춘 건축사 및 기술사

11) 장소가치 향상을 통한 공공건축의 개선방안을 위한 연구용역(auri, 2008))에 따라 영주시 공공건축 통합 마스터플랜을 수립

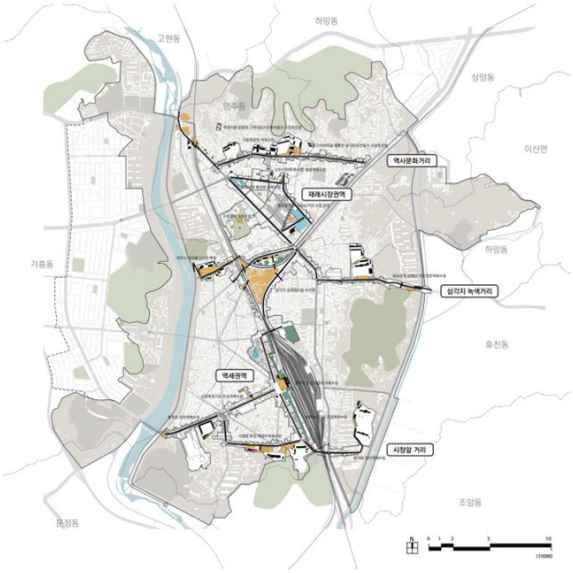


Fig. 4. Master plan of *Yeongju* city

4.2 영주시 공공건축가 제도 특징

영주시 공공건축가 제도는 크게 3가지 시스템적 특징을 갖는다<Fig. 5>.

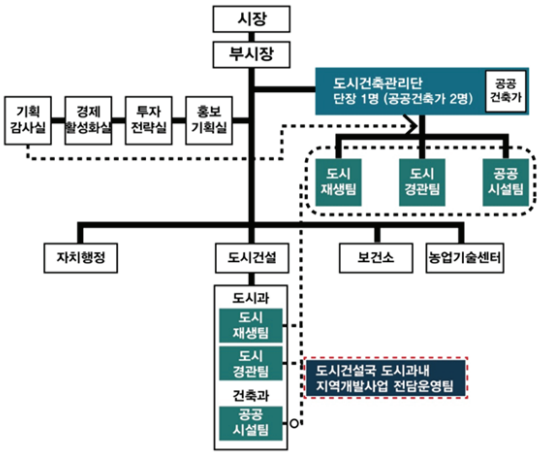


Fig. 5. Organizational system of urban architecture conservancy in *Yeongju* city

첫째는 도시건축관리단이 행정조직 체계와의 유기적 관계이다. 건축기본법에 의한 민간전문가를 활용하여 영주시 내에서 지역총괄계획가제도를 도입하여 보다 실질적인 활동을 보장할 수 있게 하였다. 영주시 부서조직상에서 부시장급의 민간자문단을 두고 도시건설국을 중심으로 각부서별 사업들을 영주시 통합 마스터플랜에 따라서 부서별 칸막이를 넘나들며 통합관리체계를 갖춤으로서 관리의 효율성과 통합성을 담보하고 실행력을 높였다.

도시건축관리단이 실행력이 담보되지 않는 단순한 자문이나 의사결정 기구가 아니라, 영주시 마스터플랜에 기획된 사업이 실제적으로 구현되기 위해 행정조직과의 연계를 강화한 것이다. 즉 영주시 공공건축 전반에 대한 총괄관리 역할과 기능을 갖춘 체계이다. 이를 통하여 「도시-공공건축-공공공간」에 대한 유기적 관계에서 총괄관리가 가능하게 되었다.

한편 민간조직이 행정조직 내에서 연계하여 활동하면서 새로운 상부조직으로 위상이 설정되면서, 위계를 중시하는 행정조직에서의 조직간 갈등, 전문가의 의견에 대한 내용적 갈등에 대한 문제는 향후 해결해야 할 과제이다. 특히 영주시의 경우, 조직체계에서 도시건축관리단이 부시장 바로 밑에 존재하면서 초기에는 사업 통합과 조절, 그리고 관리에서 갈등이 나타났으며, 이 제도가 정착되는데 10년의 기간이 소요되었다는 것은 시사하는 바가 크다.

둘째, 영주시 공공건축가 제도는 「전문가 주도-행정지원」의 협력적 디자인관리체계를 구축하여 공공건축에 대한 디자인의 질을 향상시켰다. 건축전문가와 행정공무원과의 협력적 디자인 관리를 체계적으로 구축하였다. 각 사업의 초기기획 단계에서부터 다분야의 민간전문가 참여를 통해서 제안하게하고 도시건축관리단이 공공공간의 디자인 품격을 향상시기 위하여 예산편성, 설계, 시공 및 관리 운영에 이르기 까지 통합적, 전문가 중심의 협력적 디자인관리체계를 유지하게 함으로써 전문가의 실질적 참여와 이를 위한 행정지원 체계를 갖추고 있다.

셋째, 주민참여 의사결정 협의체계를 구축하여, 공공건축의 계획에 주민참여가 가능하도록 구축한 것이다. 이는 주민들뿐만 아니라 다양한 주체들과의 파트너적 거버넌스를 형성하여, 공공사업 추진을 위한 의사결정 협의체계를 형성하게 되었다. 주민참여를 위한 각 사업별 추진위원회가 구성되면 민간전문가로서의 공공건축가가 주민협의체와 협의하면서 준비단계(계획단계)에서 설명회 등을 통해 주민들의 의견을 청취하고, 반영하는 시스템을 갖추었다. 이 협의단계에서 공공건축가는 행정을 보조하기보다는 주민들의 의견을 수렴하고 전문가의 입장에서 주민들을 교육함과 동시에 전체적인 사업 진행을 위한 프로세스를 관리함으로써 주민의견을 최대한 반영하는 상향식 사업추진 체계를 갖추었다<Fig. 6>. <Fig. 7>은 사업의 준비단계, 계획단계, 실행단계에서 공공건축가를 중심으로 한 영주시 행정조직과 지역주민협의회의 각 주체별 역할을 정리한 것이다.

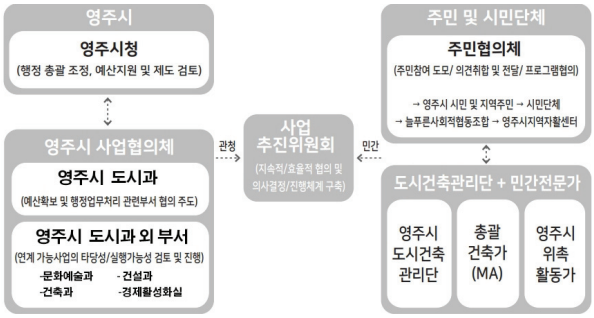


Fig. 6. System for encouraging resident participation in public architecture in *Yeongju* city

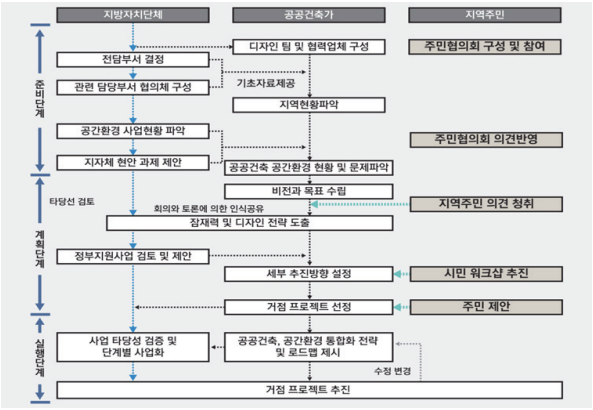


Fig. 7. Roles in implement of regional projects

4.3 다부처·다년간 사업 수행실적

공공건축가의 활동을 통하여 영주시는 '08년부터 '18년까지 총 860억을 확보하고, 21개의 중앙부처 사업과 1개의 경상북도 사업을 추진하게 되었다<Table 3>. 이러한 성과는 공공건축과

Table 3. Win projects using system of architect for public work

연도	부처	발주처 사업명	사업명 및 대상지역	사업비
'08	국토해양부	공공시설디자인 시범사업	도시건축박물관	6억
'09	국토해양부	국토환경디자인 시범사업		2억
'10	국토해양부	국토환경디자인 시범사업 지속사업	삼각지 국토환경디자인시범사업	139억
	행정안전부	명품희망마을 시범사업	거위의 꿈	10억
'11	행정안전부	생활형 지역공공디자인 시범사업	참사랑센터 조성사업	8억
'12	국토해양부	U-시범도시 지원사업	U-기술적용을 통한 도심재생	20억
'12	경상북도	경상북도 공공디자인 시범사업	후덕한 삶을 위한 공간환경 개선사업	7억
'13	농림축산식품부	농어촌마을 리모델링 시범사업	주치골	40억
	국토교통부	공공건축물 그린리모델링 시범사업	문수면사무소 그린리모델링	5억
	농림축산식품부	지역창의사업 2개 선정	무쇠달마을 경관개선사업 및 청소년문화활동공간 조성	40억
'14	국토교통부	도시재생선도사업	역전을 역전하자	200억
	농림축산식품부	창조적 마을 만들기 사업 2개 선정	금계권역 및 사그레이마을	25억
	농식품부	농촌중심지 활성화사업	곱작골지구	60억
'15	국토교통부	야심만만 영주장터 조성사업		46억
	행정자치부	주민주도형 골목경제활성화 시범사업	학사골목	10.2억
'16	농림축산식품부	농촌중심지 활성화 사업	풍기읍 농촌중심지활성화사업	80억
	국토교통부	지역수요맞춤 지원사업	학사골목 청년창업인큐베이팅	9.78억
	국토교통부	새뜰마을사업	관사골 새뜰마을사업	60억
'17	경상북도	경상북도 지역균형발전사업	광복로 장소가치향상사업	43억
'18	국토교통부	지역수요맞춤지원사업	구 도립도서관 공유플랫폼 조성	47억

공공디자인 중심의 거점사업을 만들며 통합적이며 장기적인 비전을 가지고 도시재생을 추진할 수 있게 되었다.

가장 중요한 역할을 담당했던 '공공건축·공공공간 통합 마스터 플랜'은 각종 수상을 통해 인정받기도 했지만 무엇보다 시민들로부터 환영을 받으며 적극적인 동참을 이끌어내는 성과를 창출하였다.

공공건축가제도를 활용한 영주시 전략은 지역발전투자협약에서 논하고 있는 다부처간, 다년도사업, 지역특성을 고려한 지역주도의 상향식 사업, 주민참여 등의 개념과 부합된 방식이라고 볼 수 있다.

5. 결론 및 제언

지역발전투자협약은 중앙과 지방의 부처별 일대일 대응에서 발생하는 유사사업의 중복 문제해결과 중앙부처 간의 칸막이 해소를 통한 균형적 관점의 다양한 정책을 생산하고, 지방의 관점에서는 중앙부처의 사업들을 포괄보조형식으로 지원받아 지역의 특성을 반영한 통합적 계획이 가능하도록 설계하였다. 그러나 지역발전투자협약과 관련해서 사업을 실제로 추진하는 지자체 관점에서의 추진체계와 운영에 대한 논의는 미비한 실정이다.

이에 본 연구는 본격적으로 시행하는 지역발전투자협약을 지방중소도시에서 실현하는데 적용가능한 추진체계를 제안하는 것을 목적으로 하였다. 이를 위해 지역발전투자협약의 취지에 맞는 조직체계를 활용하여 지역개발사업에서 성과를 창출한 3개의 사례를 발굴하고 그 중에서 공공건축가제도를 활용한 영주시 사례를 보다 구체적으로 고찰하였다.

연구결과는 다음과 같다.

지역발전투자협약사업은 아니지만 지금까지 다부처간·다년도 사업을 성공적으로 추진한 사례로서 증평군, 영월군, 영주시 사례를 검토한 결과, 통합적 계획수립과 관련한 장치가 뒷받침되고 있다.

그 장치를 살펴보면, 증평군은 행정조직의 개편을 통한 미래전략과, 영월군은 제도적 개선을 통한 '박물관고을특구' 지정과 조직적으로는 박물관팀에서 담당하고 있다. 영주시는 「도시건축관리단」이라는 민간전문가 그룹을 조직하여 행정조직체계 내에 위치를 규정하여 공공건축과 관련한 법적·제도적 문제를 해결하고 지역개발사업을 관리하고 있다. 이들 지자체에서는 지역의 장기비전 및 전략을 검토한 후, 이의 실현을 위하여 증평군은 조직체계 개편, 영월군은 제도 개선, 그리고 영주시는 민간전문가그룹을 활용하여, 다부처사업을 다년간 일관되게 추진할 수 있게 되었다. 이는 지역을 통합적 관점에서 중앙부처 사업을 지역 특성에 맞게 재구성하여 추진하는 지역발전투자협약의 취지와 부합하다.

특히 영주시 공공건축가 제도는 도시건축관리단이 행정조직체계와의 유기적 관계를 유지하면서, 「전문가 주도-행정지원」의 협력적 디자인관리체계를 구축하고, 주민참여 의사결정 협의체계를 설치하여, 공공건축 계획에 주민참여가 가능한 체계를 구축하고 있다. 공공건축가제도를 활용한 영주시 전략은 지역발전투자협약에서 논하고 있는 다부처간, 다년도 사업, 지역특성을 고려한 지역주도의 상향식 사업, 주민참여 등의 개념과 일치하는 방식이다.

그러나 공공건축가제도는 민간전문가 활용을 위한 법적 근거인 건축기본법에서 정하고 있으나, 이 제도의 적용이 강제사항이 아님으로 필요성에 대한 지자체의 확신이 없으면 현실적으로 시행하기에 어려움이 있다. 뿐만 아니라 재정 자립도가 낮은 지자체의 경우, 이를 운영하는데 있어서 재정에 대한 압박감을 받을 수 있다. 또한 지자체에서 법적 시행을 위해서는 조례제정 등의 절차가 필요하며, 이 또한 시·군의회의 승인절차에서 어려움이 예상되는 등 민간조직이 행정조직과 연계해서 활동하면서 발생하는 조직적·내용적 갈등은 해결해야 할 과제이다.

전국의 다양한 지자체가 모두 동일한 방식의 체제를 구성하고 운영할 수는 없지만, 지역발전투자협약을 추진하는데 있어서 지역의 특성과 사업 내용에 따라 이러한 사례검토는 의미가 있다. 특히 현 정부가 추진하는 지역밀착형 생활 SOC 사업과 '지방공공건축 혁신'을 목표로 하는 국토부의 총괄건축가제도는 영주시의 공공건축가제도가 의미있는 사례라 볼 수 있다.

이에 대한 제언은 다음과 같다.

지역발전투자협약이 프랑스의 계획협약제도를 모태로 하지만 우리나라의 실정에 적합한 계속적인 검토 및 보완, 그리고 다른 사례들에 대한 발굴이 필요하다.

특히 투자, 협약, 계약 등과 같은 용어에서 알 수 있듯이 이러한 개념은 신뢰를 기본적인 전제조건으로 진행되는 것이다. 사회적 신뢰에 있어서 프랑스와 다른 우리나라의 문화 차이에서 발생하는 문제들은 지속적으로 보완해야 사안이다. 예를 들어 중앙이든 지방정부든 만약 어느 한쪽이 계약을 이행하지 못하는 상황이 발생할 경우, 이를 어떻게 해결해야 할지에 대해서 뚜렷한 대안을 제시해야 한다는 것이다.

이러한 쟁점은 단지 계약 불이행뿐만 아니라 계약의 주체, 그리고 주무부처가 타 부처에 대한 사업조절권한 등에 대해서도 명확히 규정되어야 칸막이식 사업에서 발생하는 기존의 문제를 해결하는데 지역발전투자협약이 의미가 있으며 정착될 것이다.

참고문헌

1. 국가균형발전위원회, 지역발전투자협약(계획협약) 시범사업 추진방안, 지역순회간담회 설명자료, 2018
2. 박양호·이양섭, 지역발전 투자협약제도 도입방안, 국토연구원, 2000
3. 영월군, 영월 "『박물관고을』 특구 (변경)계획, 2011
4. 정재희, 지역발전투자협약제도 활성화 방안, 경남발전연구원, 2018
5. 증평군, 농촌형 생활SOC 확충을 위한 관계자 워크숍 자료집, 2019
6. 차미숙, 지역경쟁력 강화를 위한 지역발전계획제도 운영실태와 개선방안, 지역경제, 2011
7. 건축사신문, '공공건축가, 총괄건축가 제도' 전국화 도래…제도 안착하려면, 2019.01.03. 기사
8. 영월군 홈페이지, https://www.yw.go.kr/www/index.do
9. 영주시 홈페이지, http://www.yeongju.go.kr/open_content/main/
10. 증평군 홈페이지, https://www.jp.go.kr/kor.do

접 수 일 자 : 2019. 04. 10
재 심 (2 차) : 2019. 11. 24
게재확정일자 : 2019. 11. 25