

<2019년 민주자치발전포럼 정책토론회 시리즈 1>

## 지역 활성화를 위한 정책방향 제언

### — 조선·관광업 기반 도시재생 추진 (경상남도 통영시 사례)

박동욱 (민주연구원 연구위원, 도시사회공학박사)

허필윤 (민주연구원 연구원)

- ◎ 통영시민은 2018년 지방선거에서 지방자치 시행 이후 처음으로 민주당 소속 단체장이 선택하였으며, 이에 더불어민주당과 통영시는 시민의 기대를 현실로 옮겨야 하는 책무가 있음
- ◎ 지금까지 통영시는 조선업이 제조업의 대부분이었기에 2018년 성동조선해양의 법정관리 이후 고용률이 전국 시단위에서 최하위를 기록하는 등 지역경제가 매우 어려운 상황이었음
- ◎ 하지만 지역 문화·관광 분야에 높은 발전 잠재성과 더불어, 산업 및 고용 관련 위기대응지역 지정, 남북내륙고속철도 사업 착공, 도시재생뉴딜사업 선정으로 지역 활성화에 기대가 높음
- ◎ 현재 통영시는 문화·관광·해양 산업의 복합 거점으로 변신을 위한 지역 콘텐츠 및 인프라 구축, 6차 산업을 통한 스마트 농수산도시 추진, 지역경제 주축인 조선업체 위기 극복을 위한 다양한 일자리 사업에 집중하고 있음
- ◎ 향후 통영시는 경제기반형 도시재생뉴딜사업 추진과 조선업 관련 특성화 강화, 청정 해양생태계의 지속가능성 향상을 통해, 지역 활성화의 기회를 모색할 수 있음

♣ 이 글의 내용은 집필자의 의견이며, 민주연구원의 공식 견해가 아님을 밝힙니다.

※ 민주연구원 자치발전연구센터는 2018년부터 광역·기초자치단체를 방문하는 민주자치발전포럼 행사를 통해 각 지역 자치단체와 의회의 자치발전역량 강화를 적극 지원하고, 문재인 민주당 정부의 국정과제인 자치분권과 균형발전 정책 실현을 위해 노력하고 있음

본 이슈브리핑은 2019년 2월 27일 통영시청 대강당에서 진행된 민주자치발전포럼 (주최: 통영시, 더불어민주당 참좋은지방정부위원회, 민주연구원, 주관: 더불어민주당 경상남도당, 민주연구원 자치발전연구센터)의 정책토론회에서 공유한 발표 및 토론 내용을 주요하게 다루며 심화하였음

## 1. 통영시 지역 활성화 추진

- 2018년 6월13일 제7회 전국동시지방선거에서 통영시민은 지방자치 시행 이후 처음으로 민주당 소속 단체장(강석주 통영시장)을 선택하였으며, 이에 더불어민주당과 통영시는 통영시민의 기대를 현실로 옮겨내야 하는 책무가 있음
- 더불어민주당은 국정과제와 지역 특화사업을 충실히 추진하여 통영을 포함한 경상남도 지역경제 활성화를 다시 이루어내기 위해, 2019년 2월8일 참좋은지방정부위원회 주관으로 첫 번째 예산정책협의회 대상지역을 경남으로 실시하였음
- 현 정부는 남부내륙고속철도 사업(예비타당성 조사면제사업 확정, 단일사업으로 최대 규모인 4.7조원 규모) 조기착공으로 통영을 포함한 경상남도에 경제 파급효과가 일어날 것으로 기대하며, 통영시에 대해서는 산업위기대응특별지역 지정(2018년 4월5일 산업통산자원부 지정) 및 고용위기지역 지정기간 지정 및 연장(2018년 5월29일 고용노동부 지정, 2019년 4월4일 연장 결정) 등 다양한 지원을 하고 있음
- 이 글에서는 조선·관광 산업을 기반으로 한 재생사업을 추진하는 경상남도 통영시 사례를 통해, 지역 활성화를 위한 정책방향을 제시하고자 함

## 2. 통영시 현황

### ○ 인구 현황

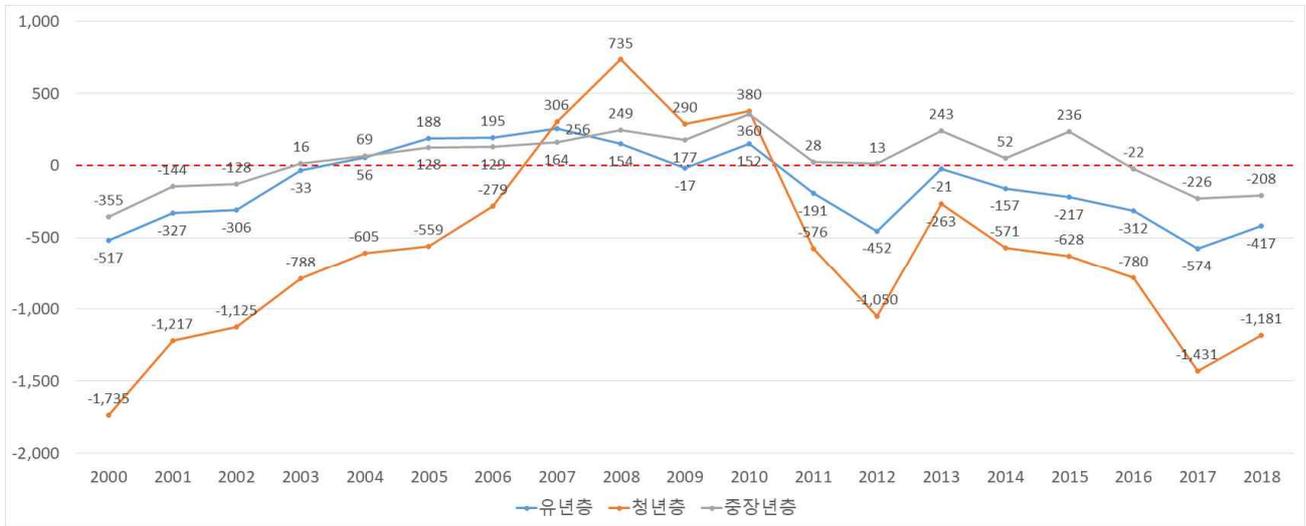
- 통영시 인구는 2018년 기준 13.3만 명 수준이며, 전국적인 저출산·고령화 현상과 더불어 전입 대비 전출(2018년도 기준 전입자 16,888명, 진출자 18,649명)이 많고, 인구 감소가 지속되고 있음
- 통영시 인구의 증감은 지역 조선업 경기에 크게 좌우되는 현상을 보이는데, 통영시 조선업이 호황인 2007년부터 2009년까지는 인구의 전입현상이 두드러졌으나, 이후 조선업의 쇠퇴와 더불어 인구의 전출현상이 꾸준히 나타나고 있음
- 특히 이러한 현상은 청년층(20-39세)에서 두드러지는데, 이들은 전입기간이 짧고 비숙련 노동자인 경우가 많아 실업에 의해 우선적으로 지역에서 내몰리고 있는 상황임

[표 1] 인구 순이동 및 제조업 부가가치 추이

	2005	2007	2008	2009	2011	2013	2015	2017
유년층(0~10대)	188	256	154	-17	-191	-21	-217	-574
청년층(20~30대)	-559	306	735	290	-576	-263	-628	-1431
장년층(40~50대)	128	164	249	177	28	243	236	-226
제조업 부가가치	387,566	772,719	1,223,420	1,331,875	427,394	421,870	454,785	251,710

(출처: KOSIS 국가통계포털 / 단위: 명, 백만원)

[그림 1] 인구 순이동 추이 (2000-2018)



(출처: KOSIS 국가통계포털 / 단위: 명)

○ 산업 및 일자리 동향

- 통영시는 몇 년 전까지 제조업 대비 조선업 비중이 매우 높아, 통영시 전체 제조업 중 생산액 기준 90% 이상(부가가치 기준 80% 이상)을 차지하였음
- 지역경제 주축인 성동조선의 법정관리(2018년) 등 조선업 부진으로 2018년 상반기 기준 고용률(51.3)은 전국 시 단위에서 최하위, 실업률(6.2)은 거제시 다음으로 전국에서 두 번째로 높은 것으로 나타나 일자리 관련 대책이 시급함

[표 2] 통영시 조선업 현황 (2015년)

업종	사업체수	종사자수	생산액	부가가치
제조업	90	10,435	2,140,909	469,254
조선업	51	9,065	1,963,816	385,780
조선업 비중	56.7	86.9	91.7	82.2

(출처: 통계청 경제총조사, 2017/ 단위: 개, 명, 백만원)

[표 3] 고용지표 추이

지표	2014	2016	2018
고용률	61.6	57.9	51.3
실업률	1.7	3.3	6.2

(출처: KOSIS 국가통계포털/ 단위: %)

○ 문화·관광 현황

- 한려해상국립공원의 중심지이고, 한산대첩과 6.25 원문전투 등 역사가 깃든 승전·구국의 장소이며, 윤이상음악제와 같은 국제적 문화예술축제가 매년 진행되어 경상남도 기초자치단체 중 관광객이 가장 많이 찾는 도시임
- 하지만 최근 주요 관광지 방문객 증가가 정체되고 있고 있으며, 해양환경 오염 및 수산

업의 쇠퇴 문제가 부상하고 있음

- 조선업 쇠퇴로 침체된 지역을 재생사업으로 활력을 불어넣기 위하여 다양한 시도를 했으며, 2017년 신아sb 폐조선소 활용한 경제기반형 도시재생뉴딜사업 선정으로 지역 활성화에 대한 기대가 높음

[표 4] 관광지표 추이

지표	2013	2014	2015	2016	2017	2018
관광객	6,355	5,350	6,601	6,494	7,348	6,277

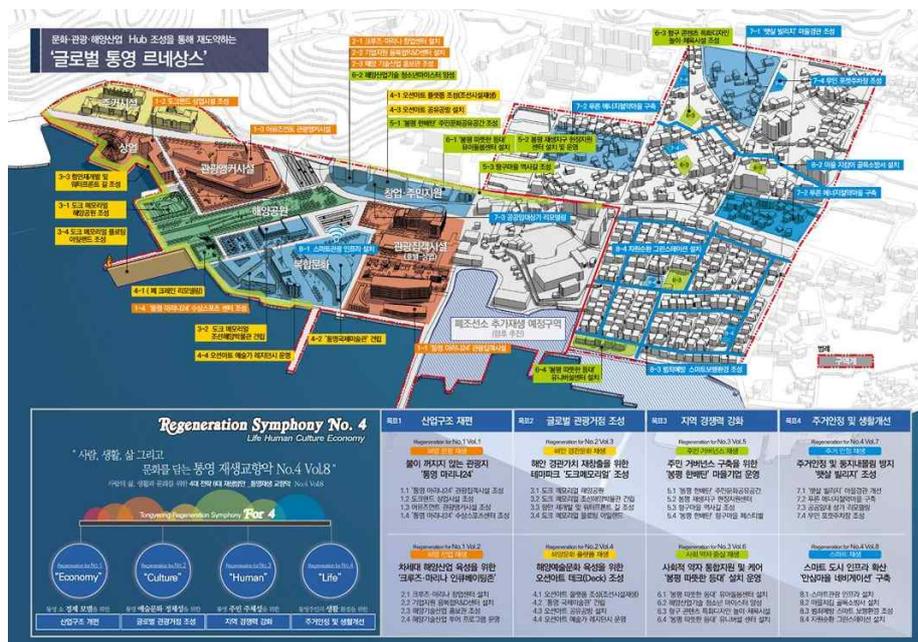
(출처: 관광지식정보시스템 / 단위: 천 명)

### 3. 통영시 주요 사업 2)

#### ○ 도시재생으로 문화·관광·해양산업 허브 조성

- 통영시와 통영관광개발공사는 지역 활성화를 위하여 문화·관광·해양 산업이 복합된 거점으로 변화를 시도하고 있으며, 이에 2019년 올해의 무형유산도시 선정 등 문화관광에 솔도시로서 지역 콘텐츠 및 인프라 구축에도 힘쓰고 있음
- 폐조선소 신아SB부지 시설을 재활용하여 해양 관광의 거점지역으로 조성하기로 한 도시재생뉴딜사업을 추진하여, 통영시는 2017년 도시재생 뉴딜사업 중 규모가 가장 큰 경제기반형 도시재생사업이 유일하게 선정됨

[그림 2] 2017년 경제기반형 도시재생사업에 선정된 통영시 지역재생 구상도 3)



2) 통영시 핵심사업은 민주자치발전포럼 청책토론회에서 배윤주 통영시의회 부의장이 발제한 '통영시 2019년 핵심사업 추진현황'의 내용을 주요하게 다루어 정리함

3) 통영시 보도자료, '2017년 도시재생뉴딜 공모사업 봉평지구(신아sb부지) 선정', 2017.12.15.

- 경제기반형 도시재생사업으로 노후·유휴 산업거점지역과 그 주변의 기반시설정비와 복합앵커시설에 대해 선투자를 진행하고 민간투자를 유인하면, 통영시 일자리 창출에 기여할 것으로 기대하고 있음
- 지속가능한 6차산업을 통한 스마트 농수산도시 구축
  - 청정바다 지속관리로 안전한 수산환경 조성을 위해 오·하수 처리시설을 설치하고, 친환경 부표 공급지원, 굴 폐각 친환경 처리, 어업용 스티로폼 감용장 운영 등 해양쓰레기에 대해 수거체계를 구축하여 친환경 처리를 강화
  - 수산물 산지 가공시설을 현대화하고 가공·위생시설 개선을 통한 위생안전성 강화 및 고부가가치 창출을 지원하여, 수산식품산업의 고부가 가공산업으로 전화하기 위한 수산식품 클러스터 조성을 추진
  - 가두리시설 현대화 및 ICT기반 스마트 양식장 확산으로 첨단기술 융합의 수산물 생산체계를 구축
- 고용 및 산업 관련 위기지역 지정과 추진 사업
  - 지역경제에 큰 비중을 차지하는 성동조선해양은 2018년 4월 법정관리업체가 되었으며, 그 이전에도 신아sb, SLS조선 등 중소규모 조선업체들이 계속 위기를 겪어왔음
  - 이에 정부는 2018년 통영시를 고용 및 산업 관련 위기지역으로 지정하여 희망근로 지원사업, 지역주도형 청년일자리사업, 지역·산업 맞춤형 일자리창출지원사업, 중소기업 육성기금 용자규모 확대 등 다양한 지역활성화 사업이 추진 중임
  - 거제시·고성군과 함께 3개 시군행정협의회를 구성하여, ‘고용·산업 위기지역 특별법’ 촉구 노력하고 있음

#### 4. 통영시 지역 활성화를 위한 향후 과제

- 도시재생 뉴딜사업 추진
  - 2017년 사업 규모가 가장 큰 경제기반형 도시재생 뉴딜사업으로는 전국에서 유일하게 통영시가 선정되었다는 것은 기존 산업이 쇠퇴하여 산업구조 개편이 필요한 시기에 지역의 새로운 성장을 위한 기회임
  - 벤처기업·창업 인큐베이터 등 기존 주력 산업과 다르지만 함께 시너지 효과를 낼 수 있는 지식기반·서비스 산업을 도입하여 산업구조 개편의 흐름에 대응하며, 쇠퇴지역을 정비하여 주민 만족도가 높은 주거환경을 구축하면, 청년세대에게 매력적인 지역으로 변화하기 위한 계기가 될 수 있음

- 율이상음악제 등 국제 수준의 문화예술지역으로 잠재력을 높이고, 지역 주민 중심의 생활환경 조성 및 교통체계 개편 등을 사업전략으로 구상하면, 문화·관광·해양 산업허브로 만드는 ‘글로벌 통영 르네상스’ 사업 추진이 가능함 4)

○ 통영시 문화관광산업 핵심요소, 청정 해양생태계

- 통영시 문화관광산업의 핵심은 율이상·박경리 등 유명 문화예술인의 고향으로 국제적인 문화예술 도시 요소와 더불어, 남해바다의 수려하고 청정한 해양 자연환경임
- 하지만 해양수질 악화가 매우 심각해지고 있으며, 이에 대한 주요 원인은 육지로부터 유입되는 오·폐수에 대한 부실한 관리 체계 및 미세플라스틱을 확산하고 있는 스티로폼 어구 무단투기로 볼 수 있음
- 현재 약 72%로 추산되는 하수처리율을 높이기 위해 권역별 및 소규모 하수처리장을 증설하고 어구 실명제로 스티로폼 무단투기를 막아 해양 쓰레기를 선제 방지해야 하며, 향후 통영시 해양·관광 산업의 발전 잠재력과 지역 독자성을 위해서도 해양생태계의 청정상태를 지속적으로 유지해야 함 5)

○ 지역경제 활성화의 근간, 조선업 관련 재생사업

- 최근 조선업 수주도 최악의 상황은 면하고 있는 상황이지만, 실업·폐업 비율이 여전히 높아 주민들은 여전히 불안한 상황이며, 인구감소로 인한 집값하락 등 지역경제의 불안감은 여전함 6)
- 저가 수주로 더욱 치열해진 세계 조선시장에서 생존하기 위해 기존 신조선 분야에서 탈피하여 조선기자재, 블록 및 관공선 수주 생산 등 차별성을 극대화하는 특성화 전략을 추진해야 함
- 이와 더불어 선박수리업(MRO) 및 체류관광 산업을 육성하여 싱가포르와 같이 선박의 입항·수리·개조와 중·단기 체류관광이 가능한 지역으로 발전을 고려해야 함 7)

4) 주희선, ‘통영 신아sb 부지 도시재생뉴딜 기본방향과 전략’, 경남발전연구원 정책Issue&Brief, 2018.3.

5) 2019년 2월 27일 진행된 민주자치발전포럼의 청책토론회에서 토론자 중 한명인 지욱철 통영거제환경운동연합의장의 토론 내용을 반영

6) 지난 4월4일 고용노동부는 고용위기 심의위원회를 열어 통영시를 포함한 전국 8개 지역에 고용위기지역 1년 연장이 결정하여, 기업은 고용유지 지원금 확대 지급, 노동자·사업자는 4대 보험 및 국세납부 기한연장과 체납유예, 고용유지 위한 정부지원사업 및 지역산업맞춤형 일자리창출지원 사업예산 추가 지원이 지속됨

7) 2019년 2월 27일 진행된 민주자치발전포럼의 청책토론회에서 토론자 중 한명인 송부용 경남발전연구원 박사의 토론 내용을 반영

## 5. 소결

- 통영시는 지역경제의 주력산업인 조선업 쇠퇴로 인해 지역 경제와 일자리가 위기상황이며, 특히 청년층의 인구 유출이 심각한 상황임
- 하지만 고용 및 산업 위기대응지역 지정 및 경제기반형 도시재생사업 선정으로 새롭게 지역 활성화를 할 수 있는 기회가 있음
- 지역경제의 기반인 조선업과 관련한 특성화 전략으로 일자리 창출을 강하게 추진해야 하고, 통영시 해양·관광사업의 근본인 청정한 해양 자연환경의 지속성 유지를 위해 방안을 신속히 마련해야 함