

<2019년 민주자치발전포럼 정책토론회 시리즈 2>

지역 활성화를 위한 정책방향 제언 - 스마트 산단 및 특례시 추진 (경상남도 창원시 사례)

박동욱 (민주연구원 연구위원, 도시사회공학박사)

허필윤 (민주연구원 연구원)

- ◎ 창원시민은 2018년 지방선거에서 지방자치 시행 이후 처음으로 민주당 소속 단체장을 선택하였으며, 이에 더불어민주당과 창원시는 시민의 기대를 현실로 옮겨야 하는 책무가 있음
- ◎ (現)창원시는 한국 최초의 계획도시이자 창원국가산업단지가 위치한 중심 산업 도시 (舊)창원시, 3·15 의거와 부마항쟁으로 대표되는 민주화의 발상지이며 마산 자유무역지구가 입지한 마산시, 해양군사도시로서 부산진해경제자유구역이 있는 진해시, 이 세 도시가 2010년 통합하여 인구 100만이 넘는 도시로 거듭남
- ◎ 최근 창원시 주력산업의 수출부진 및 청년 인구 유출 문제는 지역 경제를 악화시키고 있으며, 2003년 시작된 신항 개발과 해양신도시 조성사업은 아직까지도 지역경제에 미치는 파급효과가 저조함
- ◎ 창원시는 2019년 선정된 스마트선도 산업단지 및 사회적경제 혁신타운조성 등 주요 정책 사업을 통하여, 미래 산업 변화에 대응하고 지역경제의 재활성화를 추진하며 부·울·경 지역 전체의 상생발전에도 기여해야 함
- ◎ 향후 광역자치단체 수준의 행정·재정 자치권을 갖는 특례시 제도의 실시와 맞춰 재정 및 업무권한 이양에 대한 보다 철저한 준비가 요구되며, 주도적으로 정책 결정에 참여할 수 있는 거버넌스를 마련해야 함

♣ 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 26일 창원시청 시민홀에서 진행한 민주자치발전포럼 (주최: 창원시, 더불어민주당 창원시당, 창원시의회, 민주연구원, 주관: 더불어민주당 경상남도당, 민주연구원 자치발전연구센터)의 정책토론회에서 공유한 발표와 토론 내용을 주요하게 다루며 심화하였음

시리즈 2번째 글로, 인접한 지역에 대한 진단·평가·방향 등 글의 일부가 중첩될 수 있음

1. 창원시 지역활성화 추진

- 2018년 6월13일 제7회 전국동시지방선거에서 창원시민은 지방자치 시행 이후 처음으로 민주당 소속 단체장(: 허성무 창원시장)을 선택하였으며, 이에 더불어민주당과 창원시는 창원시민의 기대를 현실로 옮겨내야 하는 책무가 있음
- 더불어민주당은 국정과제와 지역 특화사업을 충실히 추진하여 창원시를 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 창원을 비롯한 여러 경남지역에 경제 파급효과가 일어날 것으로 기대하며, 창원시 진해구에 대해서 산업위기대응특별지역 지정(2018년 4월5일 산업통산자원부 지정) 및 고용위기지역 지정기간 지정 및 연장(2018년 5월29일 고용노동부 지정, 2019년 4월4일 연장 결정) 등 여러 지원을 추진하고 있음
- 이 글에서는 스마트 산단 및 특례시를 추진하는 경상남도 창원시 사례를 통해, 지역 활성화를 위한 정책방향을 제시하고자 함

2. 창원시 현황

○ 인구 현황

- 창원시는 경상남도 내 기초 자치단체 중 가장 많은 105.1만 명(2019년 기준)이나, 2000년 이후 기준으로 노년층(60세 이상)을 제외한 유년층(0-19세), 청년층(20-39세), 중장년층(40-59세) 모두 인구의 전입보다 전출이 많은 상황임
- 인구 세대별 현황을 보면 전국 평균에 비해 35세 미만 인구비율이 전국 평균에 비해 상대적으로 높은 비중을 나타내어, 인구소멸위험은 낮은 상황임
- 2013년부터 청년층(20-39세)의 유출이 심각한 상황에서, 이미 50대 이상 주민들의 인구 비중이 높아진 고령사회 대응을 위한 지역사회의 변화가 요구되고 있음²⁾

[표 1] 인구 세대별 현황 (2018년도 기준)

세대	인구수	비율	전국평균
만3-5세	29,232	2.8	2.6
만6-17세	123,874	11.7	11.3
만15-34세	266,554	25.2	25.1
만65세 이상	126,721	12.0	14.5

(출처: KOSIS 국가통계포털/ 단위: 명, %)

2) 심인선 외, 경남형 인구시책 모델개발, 경남발전연구원, 2018.5.

[그림 1] 인구 순이동 추이 (2000-2018년)

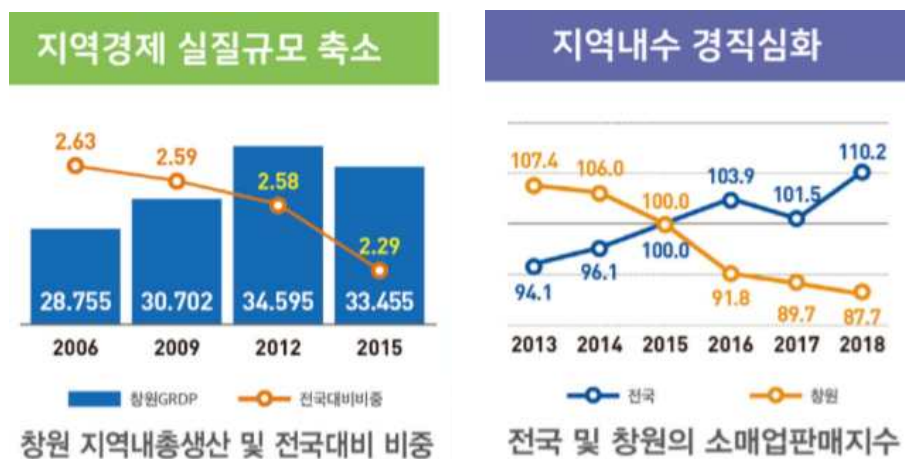


(출처: KOSIS 국가통계포털 / 단위: 명)

○ 산업·경제 동향

- 창원시는 한국 최초의 계획도시로 창원국가산업단지³⁾ 입지 후 기계·방위 산업이 번성하였으며 현재는 현대·LG·두산·GM 등 대기업이 소재한 대표적인 산업도시로, 2010년 생활권을 공유하는 창원시·마산시·진해시가 통합하여 인구 100만이 넘는 창원시로 탄생함
- 하지만 경공업 위주의 마산수출자유지역이 있는 구 마산시(현 마산합포구 및 마산회원구)는 산업구조 변화에 탄력적 대응을 못 하였고, 구 진해시(현 진해구)는 한진해운의 파산과 STX조선해양의 구조조정으로 지역의 쇠퇴가 진행 중임
- 최근 10년 이상 주력산업의 수출부진으로 지역경제의 실질적인 규모는 하락세를 이어가고 있으며, 소매업 판매지수도 최근 몇 년간 지속적으로 하락하고 있음

[그림 2] 지역경제 실질규모 축소 현황



(출처: 민주자치발전포럼 발제자료(창원시 기획예산실)/ 단위: 조 원, %)

3) 2017년 12월 기준으로 창원국가산업단지는 생산액 57.6조원, 고용 12.6만명, 수출액 180억달러 수준으로 우리나라 경제에서 차지하는 비중이 높음 (전국 산업단지 전체의 약 5%에 해당하는 비율)

○ 역사·문화 현황

- 1960년 4·19혁명을 촉발했던 3·15 및 4·11 마산의거, 1979년 유신정권을 무너뜨리는 결정적인 계기를 마련한 부마민주항쟁(10·18 마산민주항쟁), 1987년 6·29선언을 이끌어낸 6.10 항쟁의 중심지로 민주화 의거의 발원 지역으로 시민들의 자부심이 높음
- 2019년 올해 마산항 개항 120주년, 을미 독립만세운동 100주년, 부마민주항쟁 40주년 등 근현대사 및 산업사를 재조명하는 기념사업을 추진하여, 역사 정체성을 확립하기 위한 시정이 추진 중임
- 한국 최초의 계획도시이자 방위산업·해양물류산업·기계산업 등 생산 거점도시로서, 해방 후 경제 불모지에서 세계 경제강국으로 성장하는데 기여한 산업 역사를 가지고 있음

3. 창원시 주요 사업⁴⁾

○ 경남형 스마트 산단 조성

- 창원시는 과거 국가 중심의 중화학공업육성 정책에 의해 세계적인 첨단기계 산업단지로 발전하여 현재 전국 방위산업 매출의 약 2/3를 차지하고 GRDP 수준도 높지만, 최근 SK하이닉스 반도체 공장의 용인 유치 등 주요 신산업의 수도권 입지가 가속되고 있는 상황에서 지역 경쟁력을 극대화 할 수 있는 전략이 절실함
- 이에 ICT 기반의 지능화 서비스를 활용한 창원 스마트선도 산업단지 구축을 통하여 기존의 산업단지가 지닌 고질적인 문제를 해결하고 혁신적인 지원 프로그램 등 신산업 성장 및 기술창업 활성화를 추진하고 있음

[그림 3] 창원 스마트 산업단지의 중점 추진과제⁵⁾



(출처: 민주자치발전포럼 토론자료(창원시 산업진흥원))

4) 창원시 주요 사업 추진현황은 민주자치발전포럼 정책토론회 발제 및 토론 내용을 중심으로 다루어 정리함

5) 시기적으로는 2020년까지 시범단계, 2022년까지 실증단계, 2022년 이후 확산단계를 거쳐, ‘산업단지의 제조혁신, 근로자 친화공간 조성, 미래형 산단 구축’ 3대 중점 과제에 집중하여 ‘사람과 기술이 모여드는 스마트 선도산단 구축’을 추진함

- 2019년 2월 20일 창원 국가산업단지는 새로운 개념의 국가사업인 스마트 선도 산업단지로 선정되어, 데이터와 자원의 연결·공유를 통해 기업생산성을 제고하며 창업과 신산업 테스트를 자유롭게 할 수 있는 여건이 마련된⁶⁾

○ 마산 가포신항 개발과 해양신도시 조성

- 1899년 개항한 마산항은 마산수출자유지역의 발전과 더불어 국제항으로 성장하였으며, 시설의 노후화로 인한 신항만 건설논의가 꾸준히 제기되었음
- 2001년 마산항의 컨테이너 물동량이 대폭 증가할 것을 예상한 ‘마산항 제2차 무역항 기본계획’에 의거하여 계획된 마산 가포신항 개발은 2003년 9월 태풍매미로 인해 큰 피해(30여명 인명피해, 약 6천억원 재산피해)가 발생한 후 본격적으로 추진되기에 이름
- 하지만 부산신항의 개발로 인하여 당초 계획된 컨테이너 부두로서의 역할보다는 다목적 잡화 부두의 역할을 수행하고 있는 실정이며, 물동량 또한 예측치를 크게 밑돌아⁷⁾ 마산항 개발 및 마산해양신도시로 인한 지역경제 파급효과는 저조한 실정임
- 해양신도시의 개발과 관련해서도 민간사업체 입장에서는 사업성 보전을 위해 준설토 투기장 조성으로 확보된 도시용지를 주거·상업용으로 개발하려고 하지만, 현재 창원시는 미분양 주택관리지역으로 지정되어 추가 주택공급의 필요성이 낮고 구도심의 쇠퇴가 더욱 가속화될 우려가 있음
- 창원 시민 대다수가 민간사업체에서 추진하고 있는 개발방식에 반대하여 현재 해양신도시 조성에 어려움이 적지 않으며, 친환경 항만도시로서 지역 경쟁력 향상을 위한 공공개발의 추진을 위해 직·간접적인 국가 지원을 요청하고 있음

○ 창원 특례시 활성화 추진

- 기초자치단체인 창원시는 광역자치단체에 비해 다양한 행정 수요에 대응이 늦고 행정역량이 저하될 수 밖에 없는 열악한 환경에 놓여 도시경쟁력이 떨어지고 있음⁸⁾
- 하지만 최근 기초자치단체로서 광역자치단체 수준의 행정 및 재정 자치권을 갖는 새로운 도시 형태인 특례시 관련 제도가 추진되면서, 창원시는 특례시로 승격될 경우 보다 많은 세입과 사무권한의 이양을 통해 도시 규모에 걸맞는 행정을 구현할 수 있음⁹⁾

6) 스마트 선도 산업단지 사업은 2019년 창원시와 안산시 2곳이 산업통상자원부로부터 선정되었으며, 올해에만 각각 2천억 원 이상 지원되는 메가 프로젝트 사업임

7) 예측 물동량 대비 총 화물량의 38%, 컨테이너 화물량의 6%로 나타남

8) 예를 들어 창원시는 울산광역시와 비슷한 인구규모(각각 105만명, 118만명)이지만, 예산(각각 2.7조원, 5.9조원), 재정자립도(각각 42.4, 66.0), 공무원정원(각각 3,882명, 5,228명) 등 다양한 부분에서 열악한 상황임

9) 2018년 9월 대통령소속 자치분권위원회는 자치분권 종합계획에서 대도시 특례 확대를 다루었으며, 2019년 3월 정부는 인구 100만 명 이상 시 특례시로 정한다는 지방자치법 전부개정안을 국회에 제출함
이와 더불어 김병관의원과 정동영의원이 각각 대표 발의한 법안에는 인구 100만명 뿐만 아니라 50만명 이상의 시들도 도청 소재지와 같은 특정 조건 하에서 특례시 지정이 가능하도록 함

- 창원시는 기초자치단체로서 각종 정부 부처의 공모사업에 대해 지금까지 지원과 참여가 거의 불가했지만, 향후 창원(진해)항만사업 등 창원시와 관계된 각종 정부 부처의 공모사업에 대해 특례시 차원에서 신청하고 정책결정 과정에 참여할 수 있게 됨

4. 창원시 지역 활성화를 위한 향후 과제

○ 제조업 구조고도화 강화

- 미래 산업 변화에 대응하고 신산업 육성 등 주력사업 및 산업구조를 혁신하기 위해 올해 2월에 선정된 스마트 선도 산업단지 사업을 반드시 성공시키고, 대·중·소기업 간 공유플랫폼 조성으로 상생 발전 및 협업 과제를 추진하여 마산자유무역지구와 부산진해경제자유구역까지 지역 활성화 파급을 도모해야 함¹⁰⁾
- 최근 몇 년간 지역 유출이 심각해진 청년층을 다시 유입시키기 위해, 공공지원 임대주택 및 보육시설·복지관 건립 등 근로자 친화시설 및 정주시설에 집중한 지역 환경 개선 사업을 추진해야 함¹¹⁾
- 또한 창원시는 2019년 사회적경제 혁신타운 조성사업(산업통상자원부 2019년 4월 11일 선정, 3년간 총 280억 원 투입)을 통해, 시민참여를 독려하고 기업·지원조직의 집적화를 추진하여 주민참여형 지역경제 활성화에도 노력해야 함

○ 항만 및 신도시 정책의 개발·관리 주체성 확보

- 현재까지 일어난 항만 및 해양신도시 조성 관련 문제들은 2002년 마산항 개발 추진 당시 (舊)마산시가 중앙정부에 지원 사항을 관철하지 못하고 사업성이 낮은 상태에서 협약 체결을 한 것이 시발점이었음
- 현재 창원시는 개발 결정 당시 국가정책의 전향적 참여요구로 마산시가 피할 수 없었던 상황을 설명하고 현재의 어려움을 호소하며 국가 지원을 요구하지만, 정책적 배려의 높은 필요성에도 불구하고 지원의 어려움이 공존하는 모순적인 상황이 지속됨¹²⁾

해외 사례를 보면, 일본은 인구 50만 이상의 20개의 정령지정시를 지정하였고 영국은 인구 20만 이상의 126개시를 통합시로 지정하는 등 대도시 특성을 고려한 특례 제도가 해외 선진국에도 다양하게 존재함

10) 지난 4월4일 고용노동부는 고용위기 심의위원회를 열어 창원시 진해구를 포함한 전국 8개 지역에 고용위기지역 1년 연장이 결정하였고, 이에 해당 지역의 기업은 고용유지 지원금이 확대 지급, 노동자·사업자는 4대 보험 및 국세납부 기한연장과 채납유예, 고용유지 위한 정부지원사업 및 지역산업맞춤형 일자리창출지원사업예산 추가지원이 이루어짐

11) 2019년 3월 6일 ‘창원 스마트선도 산업단지 추진’ 세미나(주최 및 주관: 경상남도, 경상남도 경제혁신추진위원회 산업고도화분과, 경남발전연구원)에서 다루어진 내용을 참고

12) 2017년 5월 문재인 대통령은 대선후보로서 사업전과정의 재검토의 필요성을 말씀하셨고, 2017년 8월 김영춘 해양수산부 장관은 신항의 사업계획이 잘못되어 새로운 발전계획의 당위성을 언급함

- 창원시 재활성화를 추진함에 있어서 미분양율이 높은 상황에 주거지구 개발은 지양되어야 하며, 향후 100만 창원시민 전체 삶의 질 향상을 위한 공영개발사업과 구도심 중심의 도시재생 사업을 주체적으로 추진하여 지역 사회와 기업이 공감할 수 있는 정책을 성공시켜 나가야 함

○ 특례시 지정으로 창원시 발전 동력 형성

- 2018년 9월 창원시를 포함한 인구 100만 시장들이 모여 ‘인구 100만 이상 대도시 특례시 추진 공동대응기구’를 출범한 이후 특례시 논의는 진행될수록 인구 수 외 지정 기준 추가와 더불어 특례 수준에 대한 의견이 다양해지고 있음¹³⁾
- 하지만 인구 100만 이상의 기초자치단체로서 광역적 행정수요를 대응하는데 한계¹⁴⁾가 있음을 구체적으로 제시하고, 향후 특례시에 대한 명확한 정의와 지역 간 이견을 줄이는 합의 도출을 위해 주도적으로 대응할 필요가 있음
- 창원시는 부울경 동남권 상생협약의 중심 도시 중 하나로 상생발전을 지속히 추진하되, 이와 함께 특례시 전환 후 업무권한 및 재정 이양 등 향후 예상되는 시정 여건 변화에 대응하여 철저한 사전 준비가 필요함¹⁵⁾

13) 예를 들어 3월 25일 지방자치법 전부개정 국회 토론회에서 이시종 충청북도지사(전 대한민국의도지사협의회 회장)는 자립기반이 열악한 군지역에 대한 ‘특례군’을 제안하며, 특례시 뿐만 아니라 다양한 기초자치단체의 상황에 맞는 내용 개정을 요청함

14) 창원시와 인구 규모가 유사한 기초자치단체 수원시(2019년 기준, 인구 120만 명)의 입장에서도 울산광역시(2019년 기준, 인구 115만 명)와 비교하면, ‘공무원 1인당 주민 수’, ‘주민 1인당 사회복지분야 세출액’이 모두 2배 이상 차이가 나는 등 더 많은 시민이 살고 있음에도 기초자치단체라는 이유로 열악한 행정 환경에 놓인 상황임 (2019 대한민국 국가비전회의(2019.2.13.) 영태영 수원시장 발표자료)

15) 2019년 3월 14일 더불어민주당 정책위원회에서는 지방자치법 전부개정 당정청 협의 결과를 보도하며 주요 내용으로 인구 100만 이상 대도시에 대해, 별도의 행정적 명칭(특례시)을 부여하되, 향후 국회의 입법 과정에서 인구와 지역적 특성, 균형발전 등을 감안하여 충분히 논의하기로 하였음