

**대외비**

**정책토론회**

# 2020총선, 무엇을 어떻게 준비할 것인가?

일 시 : 2019. 5. 29 (수) 오후 2시

장 소 : 전남도의회 초의실

주 최 : 더불어민주당 전남도당

**더불어민주당 전남도당**



# 목차

- 〈주제발표1〉
- 7 **2020 총선! 무엇을·어떻게 준비할 것인가?**  
문병주 민주연구원 수석연구위원
- 〈주제발표1〉
- 19 **2020 총선! 전남의 핵심정책과제 제언**  
조상필 광주전남연구원 선임연구위원
- 〈지정토론〉
- 65 **2020 총선 단상**  
우승희 전남도의원
- 71 **21대 총선 전남도당의 과제**  
김대현 위민연구원 원장
- 79 **21대 총선 변수와 전망**  
배상현 뉴시스 부국장
- 85 **21대 총선에 바란다**  
신대운 지방분권 전남연대 상임대표
- 91 **전남, 새 천년의 꿈은 21대 총선승리와 함께**  
김영미 동신대 관광경영학과 교수

## ■ 시간계획

구분	시 간	소요	내 용	세부 사항
1 부  개 회 식	13:30~14:00	30'	등 록	·참석자 등록
	14:00~14:05	5'	개회 및 국민의례	·사회자 : 김호진 정책실장
	14:05~14:10	5'	주요인사 소개	
	14:10~14:15	5'	환 영 사	·서삼석 도당위원장
	14:15~14:25	10'	인사말씀	
2 부  토 론 회	14:25~14:30	5'	기념촬영 및 진행안내	·좌장 : 조만형 선출직공직자평가위원장
	14:30~14:45	15'	주제 발표1	<b>2020 총선 무엇을·어떻게 준비할 것인가?</b> ·민주연구원 문병주 수석연구위원
	14:45~15:00	15'	주제 발표2	<b>2020 총선! 전남의 핵심정책과제</b> ·광전연구원 조상필 선임연구위원
	15:00~15:40	40'	지정 토론	① 2020 총선 단상 : 전남도의회 우승희 의원 ② 21대 총선과 전남도당의 과제 : 위민연구원 김대현 원장 ③ 21대 총선 변수와 전망 : 뉴시스 배상현 부국장 ④ 21대 총선에 바란다 : 지방분권 전남연대 신대운 상임대표 ⑤ 전남, 새 천년의 꿈은 총선승리와 함께 : 동신대학교 김영미 교수
	15:40~16:00	20'	종합 토론	· 질의 및 답변
	16:00		마무리 발언 및 폐회	· 좌장 및 사회자

## 인 사 말



존경하는 당원동지 여러분, 그리고 토론회 진행을 맡아주신 조만형 교수님과 발제와 토론에 참여해주신 패널 여러분, 반갑습니다. 더불어민주당 전남도당 위원장 서삼석입니다.

2020 총선 승리를 위한 총선 전략과 준비 과제를 점검하기 위한 토론회에서 여러분들을 뵙게 된 것을 매우 뜻 깊게 생각합니다. 문재인 정부 4년 차에 치러지는 내년 총선은 참된 민주주의를 향한 국민들의 열망의 표출이었던 촛불여원을 성공적으로 마무리할 수 있는 지의 여부가 달린 중차대한 선거입니다.

문재인 정부의 집권 후반기 안정적인 국정운영과 정권 재창출, 그리고 중단 없는 적폐 청산과 새로운 대한민국의 희망을 만들어 나가기 위해서는 반드시 압도적인 총선 승리가 필요합니다.

더불어민주당은 그동안 온갖 어려움을 딛고 2016년 총선승리, 2017년 정권교체에 이어 2018년 지방선거에서 전국적으로 고른 지지로 압승을 거두었습니다. 민주당이 있었기에 보수정권 9년 동안 후퇴했던 민주주의를 다시 정상궤도에 올려놓고, 한반도 평화도 진전시킬 수 있었습니다.

자유한국당은 최근 선거법과 공수처법 등의 패스트트랙 지정이 '좌파독재' 음모라며 보수층 결집을 위한 장외투쟁을 계속하고 있습니다. 자신들의 '밥그릇 지키기'를 위한 기득권 유지 투쟁일 뿐입니다.

오늘 토론회는 매우 시의적절한 시점에 열릴 뿐만 아니라 희망의 정당, 승리하는 정당을 만들기 위해 꼭 필요한 의미있는 행사라고 생각합니다.

2020년 총선승리를 위해 오늘 토론회가 뜻 깊은 시간이 되기를 바랍니다. 참석해주신 패널과 당원 동지 여러분께 깊은 감사인사를 드립니다. 고맙습니다.

2019. 5. 29

더불어민주당 전남도당 위원장 / 국회의원 서삼석



**[주제발표1]**

**2020총선의 변수와 지형변화  
& 총선준비 제언**

**문 병 주**

**민주연구원 수석연구위원**



더불어민주당 전남도당 2020총선토론회

# 2020총선의 변수와 지형 변화, & 총선 준비 제언

2019. 05. 29



민주연구원  
The Institute for Democracy

문 병 주

수석연구위원, 정치학박사

## 목 차

- I. 2020총선의 의미
- II. 2020총선의 변수
- III. 정치 및 유권자 지형
- IV. 2020총선의 준비 제언



\* 본 발제문은 민주연구원의 공식 견해가 아니며, 필자의 의견임을 밝힙니다.

★ 통계자료 정리 및 그래프 작성 : 허 필 윤(前 민주연구원 연구원)

## I. 2020총선의 의미

### 1. 2020총선의 성격과 의미

#### ① 한국 민주주의의 질적 전환 → “촛불이 부여했던 민주적 위임 평가”

- 2016~17년 촛불시민혁명 : ‘파수꾼 민주주의(monitory democracy)’의 출현
  - ☞ ‘주권자 시민’의 탄생과 제도정치권의 수평적 책임성 미비 보완
- 촛불의 위임의 ‘제도화’ 평가 : 제19대 대선이 구체제(적폐)청산과 쇄신이었다면, 제21대 총선은 제도개혁과 민주주의의 정상화임

#### ② 한국 정당체계의 변동

- 제19대 대선 결과, 정당의 지역편중도 완화
- 공직선거법 개정 여부 : ‘온건적 다당체계(moderate pluralism)’의 출현 가능성

## I. 2020총선의 의미

### 2. 한국의 선거정치와 총선 투표결정요인

#### ① 현직 대통령 평가 : 회고적 투표 vs. 전망적 투표

- 대통령의 국정운영 스타일, 주요 정책 성과와 인사 등
  - ☞ 정부심판 vs. 야당심판(역사심판) vs. 기존정치심판

#### ② 국가적 사안·사건 반응

- 국가적 정책(Killer Contents), 중대사건 및 각종 스캔들 등
  - ☞ 2010 지선 : ‘무상급식’, 2012 대선 : ‘기초노령연금’
  - ☞ 2004년 노무현 대통령 탄핵사건

#### ③ 정당 공천·선거과정 인식

- 공천 파동, 정당 이합집산, 후보연합, 선거운동 부정 등
  - ☞ 2016 총선 시, 새누리당의 ‘진박-친박-망박-비박’ 공천 파동

‘유권자’의  
평가·반응·인식

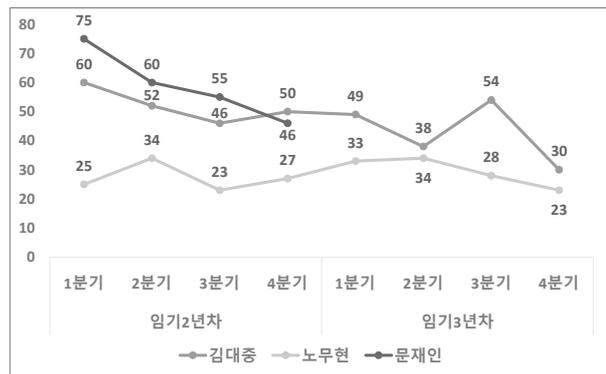
## II. 2020총선의 변수

### 1. 대통령의 국정운영과 지지율

#### 정부심판론 : '대통령 후광효과(presidential coattail effect)'

- 제7회 지방선거
  - : 'TK 및 제주' 제외한 광역자치단체장 및 의회 압승
  - ☞ '대통령의 옷자락을 잡고 당선'
- 이후 대통령 국정지지율 지속 하락, 당선 당시 득표율(41.1%) 수준 유지
  - ☞ 유입지지층의 이탈현상 및 집권 3년 차 중간평가 및 심판선거

[역대 대통령 임기 2~3년차 지지율]



\* 출처 : 한국갤럽

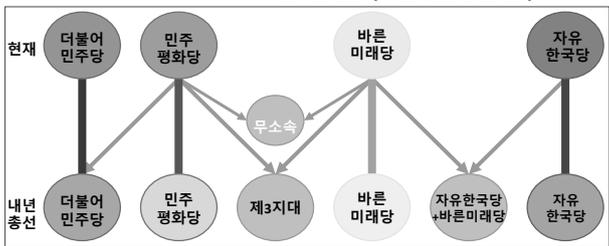
## II. 2020총선의 변수

### 2. 정계개편과 프레임

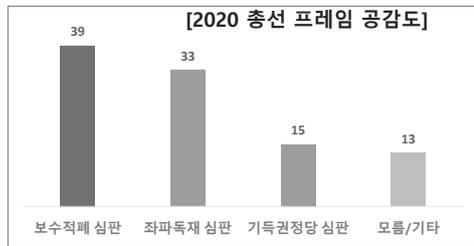
#### 아권 정계개편

- 바른미래당 변수 : 자유한국당과의 연대 <탄핵심판론>
  - ☞ '보수대통합론'
- 민주평화당 변수 : 바른미래당 내 국민의당계와의 연대론
  - ☞ '제3지대론'(호남대안정당론?)

[2020 총선 프레임]  
국정발목론 vs. 경제심판론



\* 출처 : 경향신문(20190420)



\* 출처 : 리서치뷰(20190502)

## II. 2020총선의 변수

### 3. 유권자 지형

#### 이념·정책구도 : 부동층·중간층 유권자의 선택

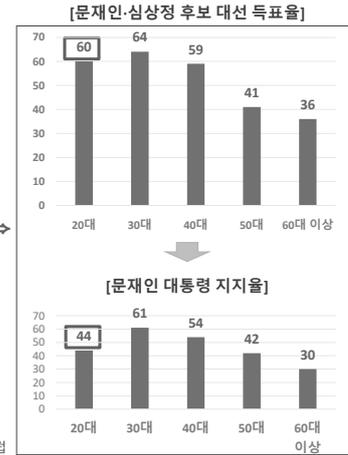
- 문재인 정부 3년 차 국정운영과 자유한국당의 변화, 정계개편 추이 등
  - ☞ “모든 선거는 중간층(Swing Voter) 획득전략이다” : ‘중원’ 유인 프레임

#### 세대구도 : 20대의 표심

- 문재인 대통령의 가장 강한 지지층이었던 20대의 지지철회현상 지속⇒
  - ☞ ‘20대 = 캐스팅보트’

#### 지역구도 : 부·울·경지역(특히 PK)

- 2016년 당시 혹은 그 이전의 상황으로 복귀하는 경향
  - ☞ 창원 성산과 통영·고성의 4·3보궐선거



## III. 정치 및 유권자 지형 : 전국 vs. 호남

### 1. 정치지형 : 정당지지도

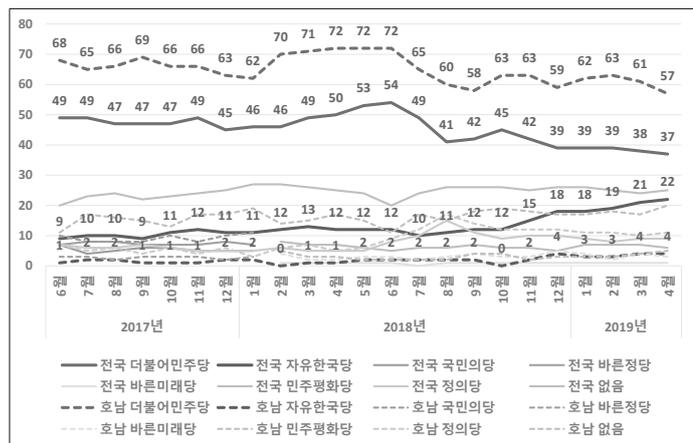
#### 총선 1년 전 정당지지도

##### ≠ 실제총선결과

- 2016총선 11개월 전 정당지지도
  - ☞ 새누리당 42% vs. 새정치민주연합 22%
- 2016총선 결과
  - ☞ 새누리당 122석
  - vs. 새정치민주연합 123, 국민의당 38석

#### ☆ 역대 총선, 예외없이 박빙

- 1988년 이후 제1당 과반의석 3회 뿐!

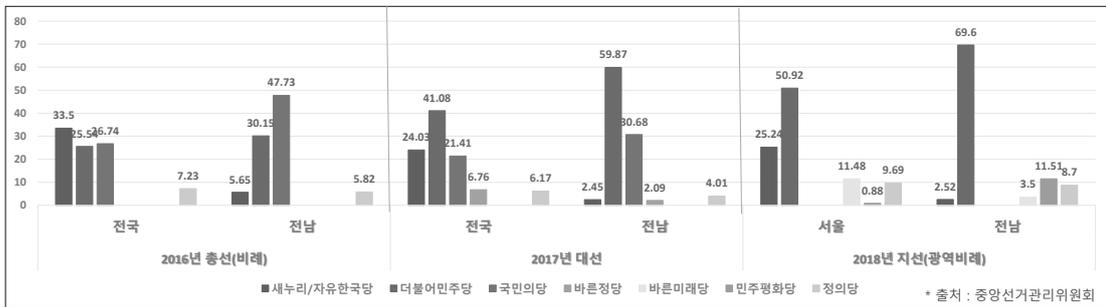


### III. 정치 및 유권자 지형 : 전국 vs. 호남

#### 2. 정치지형 : 주요 선거결과

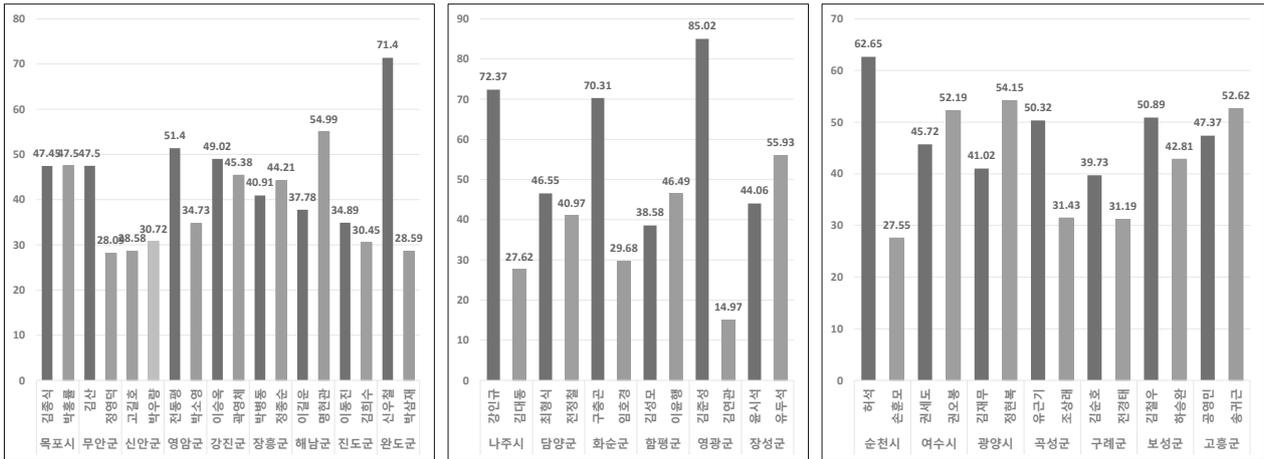
[2016 총선, 2017 대선, 2018 지선 득표율 비교]

- 2016 총선 : 10곳 지역구 중 민주당1곳, 자유당 1곳을 제외한 8곳 국민의당 석권  
 ↳ 비례대표의 경우, 국민의당 47.73%보다 낮은 30.15% 득표
- 2017 대선 : 촛불시민혁명의 영향으로 국민의당보다 우위, 문재인 후보 59.87%, 안철수 후보 30.68%
- 2018 지선 : 22곳의 기초자치단체장 중 14곳 승리, 민주평화당 3곳, 무소속 5곳 당선



### III. 정치 및 유권자 지형 : 전국 vs. 호남

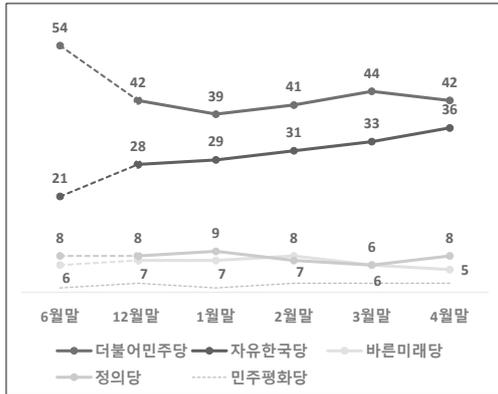
#### [참조] 2018 지선 : 전남 기초자치단체장 선거결과



### III. 정치 및 유권자 지형 : 전국 vs. 호남

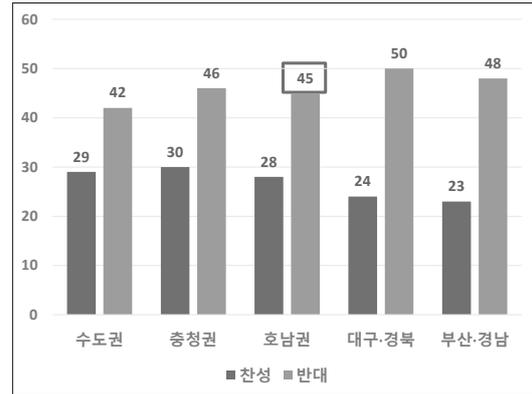
#### 2. 정치지형 : 2020총선 조사결과

[2020 총선 정당후보 지지도 : 전국]



\* 출처 : 리서치뷰(20190502)

[2020 총선 현 지역구의원 당선 찬·반 : 권역별]



\* 출처 : 한국갤럽(2019.04)

### III. 정치 및 유권자 지형 : 전국 vs. 호남

#### 3. 유권자 지형 : 정책선호도

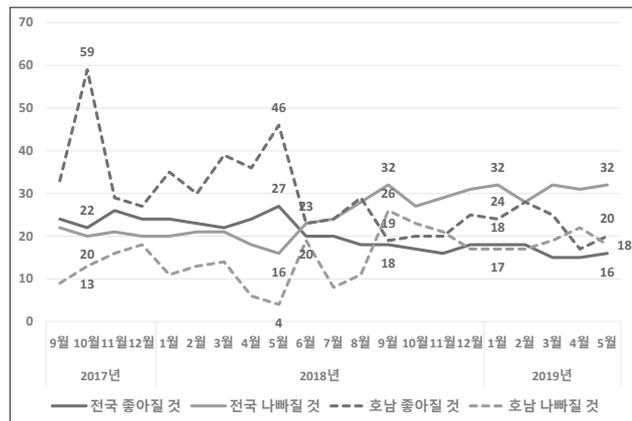
##### 문재인 정부 2년 정책평가

- 경제, 노동·고용정책 등 : 긍정 < 부정  
 ↳ 경제 : 2018년 중반 이후 역전
- 대북, 외교, 복지정책 등 : 긍정 > 부정  
 ↳ 남북, 북미회담 등 평화정책

##### [참조] 유권자의 투표행태 변화

- 사회지향적 투표(sociotropic voting)  
 → 개인지향적 투표(pocket value voting)

[향후 살림살이 전망]

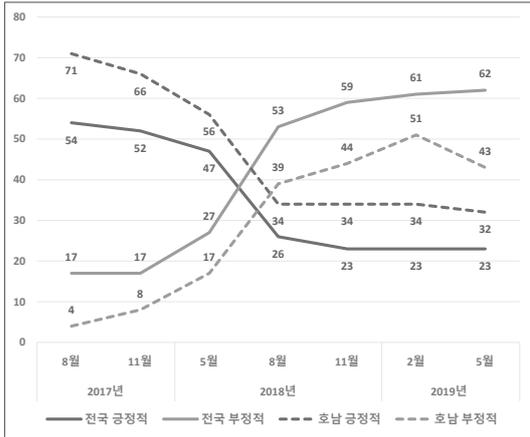


\* 출처 : 한국갤럽

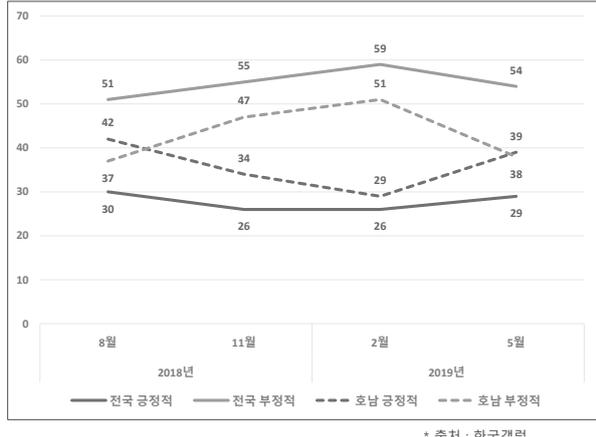
III. 정치 및 유권자 지형 : 전국 vs. 호남

3. 유권자 지형 : 정책선호도

[문재인 정부의 경제정책]



[문재인 정부의 고용·노동정책]

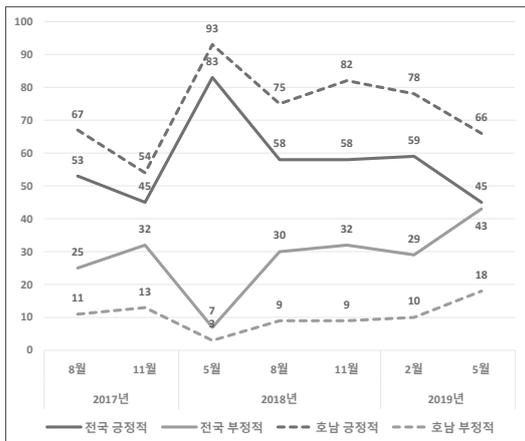


\* 출처 : 한국갤럽

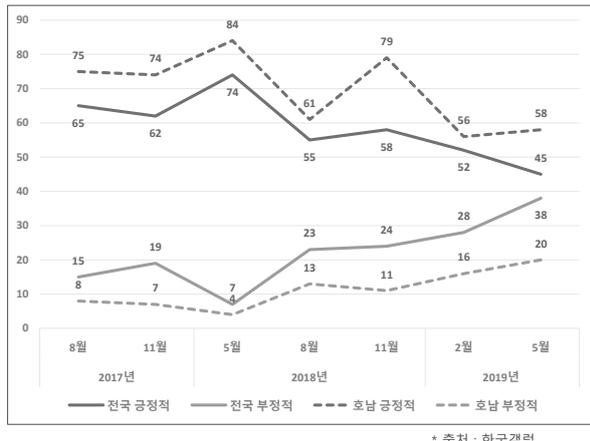
III. 정치 및 유권자 지형 : 전국 vs. 호남

3. 유권자 지형 : 정책선호도

[문재인 정부의 대북정책]



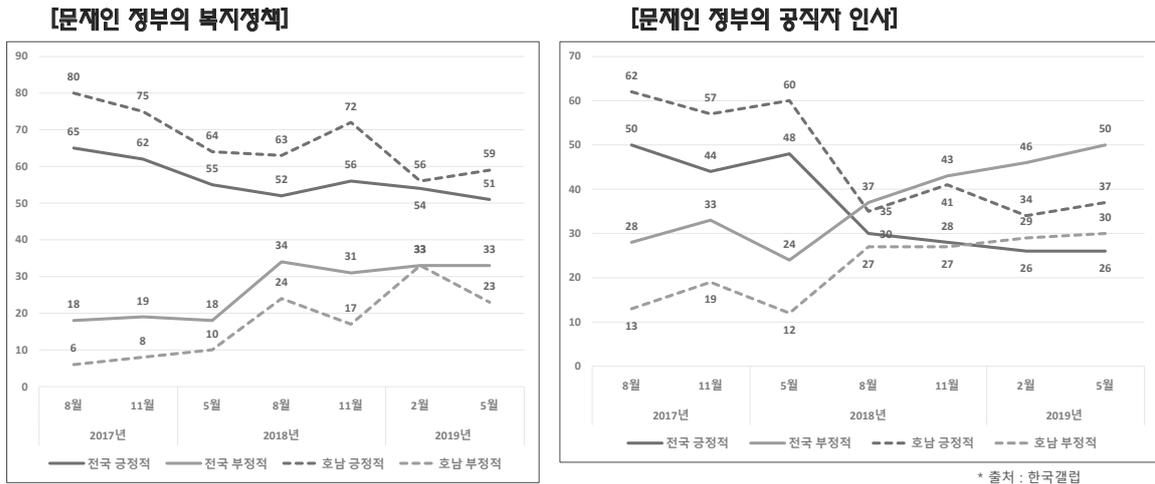
[문재인 정부의 외교정책]



\* 출처 : 한국갤럽

### III. 정치 및 유권자 지형 : 전국 vs. 호남

#### 3. 유권자 지형 : 정책선호도



### IV. 2020총선의 준비 제언

#### 1. 정책 : '지역화'

##### ① 대선 및 지선 공약 연계형 광역 단위 정책

- 문재인 민주당 정부 및 전남 광역·기초자치단체와 연계한 총선공약 개발
  - ☞ (국정과제 12) '혁신도시 시즌2' 및 광주·전남 상생발전정책
  - ☞ (국정과제 43) '치매국가책임제' → 한계마을 중심 '치매마을' 조성사업

##### ② 지역맞춤형, 지역체감형 특화정책

- 전남의 경제·사회·문화·역사적 조건을 반영한 지역·주민주도형 총선공약 개발
  - ☞ (국정과제 18) 지역주도형 성별·연령별 일자리 창출과 생활안정 지원 <공공기관 세수 1%의 기적>
    - 광주·전남 혁신도시 이전 공공기관의 협력, 지역청년고용확대 지원 강화
  - ☞ (국정과제 81) 도시재생뉴딜사업 + '농·어촌재생뉴딜사업' 전환 및 적극 추진

\* 참조 : 2017 대선 및 2018 지선 공약자료집

## IV. 2020총선의 준비 제언

### 2. 전략 : '정책의 전략화'

#### ① 중기 전략 : 선거 프레임

- 정책 내지 인물프레임을 통한 선거구도 장악
  - ☞ [성공 예시] 경제민주화(정책) vs. 김종인(인물)
  - ☞ [실패 예시] 「뉴민주당플랜」 : 우클릭 논란 vs. 정체성 혼란

#### ② 현안 대응 : 정책 성과 중심

- 문재인 정부 성과 전파 및 가짜·왜곡뉴스에의 적극 대응
  - ☞ (전국) 소득주도성장(최저임금 인상) 지속 추진 vs. 실패
  - ☞ (전남) 한전공대 설립과 지역인재양성교육

[최저임금 인상 반대 주장 vs. 실제 결과지 비교]

최저임금 인상 반대 주장 내용	실제 결과지
1. 취업자 증가 수 감소로 고용참사 초래	- 고용률: 청 장년층(66.6%), 노령층(31.3%), 청년층(42.7%) 고용률 모두 증가 또는 유지 - 실업률: 전체 실업률 3.8%로 0.1% 증가, 청년실업률은 9.5%로 0.3%p 감소
2. 물가 상승 초래(2018) 디플레이션 초래(2019)	- 2018년 소비자물가상승률 전년보다 0.4%p 하락 - 2019년 4월 누계치도 0.5%에 불과
3. 고용감소, 물가상승으로 실질소득 감소 초래	- 2018년 가계 실질소득 평균 2.5% 증가로 2012년 이후 최대 증가
4. 고용감소, 소득감소로 계층간 소득격차 확대 초래	- 소득분배를 악화했지만 새로운 통계 표본과 1인 노인가구 증가 영향 커 - 고용수준은 양호, 고용과 분배는 별개
5. 투자감소, 수출경쟁력 약화, 해외 공장이전 등으로 경제성장률 저하 초래	- 2018년 경제성장률 2.7%로 전년보다 0.4%p 감소했으나 전 세계적인 경기둔화 영향 커 - 1인당 국민소득 3만 달러 이상 OECD 21개국 경제성장률 2.4%, 0.2%p 감소(OECD국 35개국 평균 경제성장률 2.8%, 0.3%p 감소) - 비교 : 미국(2.9%), 일본(0.8%), 독일(1.4%), 캐나다(1.8%)

\* 출처 : 통계청, OECD

## IV. 2020총선의 준비 제언

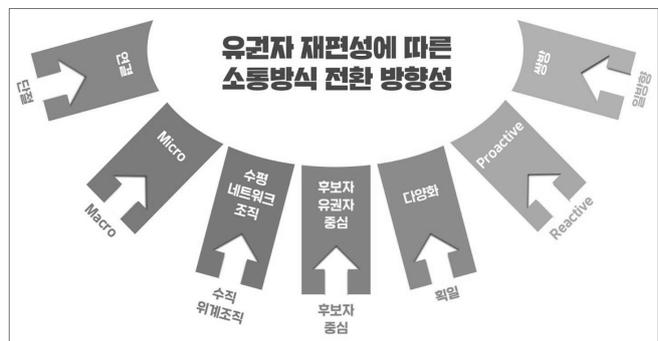
### 3. 홍보 : '일상화·효율화'

#### ① 선택과 집중 전략

- 다층위적 캠페인 전략 수립 : 콘텐츠+전략+이미지+미디어의 종합전략
- 과학적 수요 파악과 차별화 정책
- 타당과의 차별성을 간단, 명료하게 표명

#### ② 타겟맞춤형-소통방식 맞춤형 홍보전략

- 세분화되고 차별화된 메시지 전달
  - ☞ “누가, 어디에서, 무엇을 하고 살고 있는가?”
- 세대별 미디어 맞춤형 홍보
  - ☞ 2030세대, 4050세대, 50이상 등 : SNS, internet, TV·신문 등



## IV. 2020총선의 준비 제언

### 4. 조직 : '관리의 지속화'

#### ① 2017 대선 및 2018 지선 지역조직 복원

- 대선과 지선 시·도당 선거대책위원회 참여 인사 불러들이기
  - ☞ 정책분야별 전문가, 사회단체별 활동가, 지역오피니언리더 등
  - ☞ 개방적이고 자율성을 보장하는 조직과 운영시스템 모델 구축, 운영
  - ☞ 시·도당의 자율성과 책임성 보장하는 '분권형 선대위' 구성

#### ② 내·외 인물 찾기 : '혈액형' 동일형 인재

- 당 정체성과 역사성, 사회성에 부합하는 외부 인재의 영입
  - ☞ 2020총선 이후 국정의 안정적 운용에 기여 가능한 인재 + 미래세대
- 당 발전과 집권, 정체성과 정책의 실현에 기여한 당내 인재 발굴, 기회 확대
  - ☞ 확고한 민주주의 철학과 정치적 소신, 정책 부합성 및 실천 가능한 전문성 등 고려

## IV. 2020총선의 준비 제언

### [참고] 총선준비 체크포인트

- 공감 → 체감형 공약
- 단순·종합화 → 선제형·주도형 공약
- (전국)국정과제-지역연계형 공약
- 상시·일상정책의 공약화

- 일관성, 효율성, 신속성(시기적절성)
- 전략의 메시지화 : 종합 & 맞춤형
- 유권자-공약연계형 전략
- 지역맞춤형 전략(우세·박빙·열세)



- 독창성, 차별성, 대중성 + 시의성
- 홍보메시지 : 일관성, 확장성
- 당·후보자 이미지 형성 + 친화력
- 일상적 상징어 활용 + 골목생활형

- 단순성, 효율성, 연계성 + 책임성
- 구성 : 시기 적절성 + 합리성
- 지역·직능별 네트워크 : 참여의 균형성
- 협력체계 : 중앙-도당-지역간+부서간

**[주제발표2]**  
**2020 총선**  
**전남의 핵심정책과제 제언**

**조상필** 박사  
광주전남연구원 선임연구위원



## 2020 총선 전남의 핵심정책과제 제언



조상필 박사  
(광주전남연구원 선임연구위원)

### 1. 실제적인 균형발전정책 추진

#### □ 문재인정부에서도 수도권 규제 완화 정책 추진 : 국가균형발전 정책 강화 필요

- 20대 국회 수도권정비계획법 개정 관련 입법 발의 현황(2019. 4월 현재)
  - 총 23건 발의 : 계류 19건, 처리 4건
  - 2019년(2건), 2018년(3건), 2017년(8건), 2016년(10건)
  - 법 개정 처리(4건)의 주요 내용
    - 이현승의원 등 14인(2017. 6. 30 발의, 2018. 5. 28 원안 가결)
      - \* 수도권 내 인구집중유발시설 신설 및 증설에 대한 총량규제 총 허용량과 이에 대한 산출 근거 고시
    - 통합대안(2016. 132. 29 원안 가결) : 부담금 납부, 수도권정비실무위원회 회의록 작성 보존과 공개
- 20대 국회 수도권정비계획법 계류 19건(2019년 4 현재)
  - 정비발전지구 제도 도입 및 정비발전지구 지정
  - 과밀부담금 100% 전액(70%) 국가균형발전 특별회계 귀속
  - 권역별 행위제한 완화 내용 공포
  - 과밀억제권역 공업지역 대체지정 제한
  - 수도권 범위 축소 : 시 지역으로 축소, 접경지역 제외
  - 수도권정비계획법 폐지
- 수도권정책 규제완화 동향 : 전경련 건의 내용
  - 수도권 공장총량제 폐지 수도권 내 공장, 학교 등 신·증설 총량제

## 폐지

- 수도권정비계획법 완화 : 수도권 내 공장설치 완화
- 수도권 내 산업단지에 대한 국고지원 강화 : 폐수종말처리장 설치비 50%지원
- 수도권 자연보전권역 내 관광시설 면적 제한 완화 : 자연보전권역 내 관광시설 면적 폐지(30,00㎡ 이상)
- 자연보전권역 입지규제 폐지 : 면적, 거리에 따른 획일적 입지 규제 폐지하고 환경규제로 완화

## ○ 수도권 규제완화 영향

- 국토면적 11.8%, 수도권 인구 49.6% 집중
- 1000대 기업 본사의 74%가 밀집, R&D 투자 65% 집중
- 고용보험 신규 취득자의 수의 60.8%( '17년 기준)
- 신규 투자금액 2조3천803억 원 중 75.8%인 1조8천30억 원이 수도권 내 기업에 집중 투입
- 신규 취업 기회( '15년 잡코리아 취업채용공고 기준) : 72.2%(서울 40.9%)
- 매출액 100대 기업 수( '16년 기업빅데이터 기준) : 75.0%(서울 58.0%)
- 의료의 질( '16년 1등급 의료기관) : 66.7%(서울 42.4%)
- 상위 교육기관( '17년 상위 30위 대학 수 기준) : 73.3%(60.0%)
- 문화예술활동( '17년 공연, 전시 활동건수) : 52.5%(37.7%)
- 수도권의 인구 및 산업집중이 SOC 투자 집중으로 연계
  - 수도권의 km<sup>2</sup>당 SOC스톡은 비수도권의 6배
  - 전국 SOC(도로, 철도 공항, 항만, 상·하수도 등)스톡 515조 2,000억 원 중 수도권이 305조 7천억 원(59.3%) 차지

## ○ 최근 수도권 규제완화 8대 이슈

- 수도권 동북부(낙후지역) 수도권범위 제외 등 : 접경지역, 농산어촌, 여주 등
- 판교 TV(1-3단계) 등 수도권 IT, R&D 블랙홀 : 판교테크노벨리, 양재우면 기업 R&D 집적단지 조성, 광교·동탄테크노·과천·광명첨단단지·고양북부테크노벨리 등 추가 조성 : 도시첨단 단지는 공장총량제

- 예외 허용, 수도권정비계획 총량 초과 등
- 수도권 3기 신도시 개발과 그린벨트 규제완화 : 예타 면제사업 확대
- 수도권 공장총량제 범위 확대 및 체계적 관리 : 공장총량제 대상 면적 조정(500㎡→200㎡ 재조정), 공장총량제 적용대상 범위 확대
- 정비발전지구 제도 도입 및 지구 지정
- 자연보전권역 공장입지 규제완화 : 반도체 클러스터
- 법인지방소득세 규제완화가 수도권에 극대화 : 법인지방소득세는 기업체가 관할 지방자치단체에 법인세의 1/10을 납부하는 세금
- 수도권 규제자유특구 선점(공장 신증설, 대학이전 등 예외적 허용) : 평택지원특별법 등

○ 국가균형발전 강화 필요

- 국가균형발전특별회계 세입 확대 : 현재 10조 원
- 지역발전상생기금 제도화 : 현재 한시적 적용
- 시도 국가균형발전특별회계 지원 강화
- 포괄보조금 확대 운영
- 균특법 시책 및 사업 전면 개편·보완
  - 지역발전 수준에 따른 차등 지원, 예비타당성 규정 완화, 지역균형발전영향평가제도 도입
  - 낙후지역 삶의 질 최저기준 우선 공급 : 생활밀착형 인프라 공급
  - 국가차원의 인구감소 및 지방소멸 대응 대책 마련
  - 귀농, 귀촌 활성화 및 지원 정책 강화 : 지원 금액과 지원 기간 3년→5년 확대
- 수도권정비계획법 등 관련계획 통합 관리
  - 수도권정비계획, 광역도시계획, 도시기본계획 등을 통합 관리 : 수도권특별성장 관리
  - \* 수도권 종합기본계획(20년)과 수도권 관리계획(5년)으로 구분하여 수도권 특별 성장 관리 강화
  - 관리계획에 의해 수도권 관리 : 총량관리, 입지관리, 용도관리, 보전관리, 재생 및 복원 관리 등
- 수도권정비계획법 상의 수도권 관리 원칙 및 방법 수정
  - 수도권정비계획법 전면 개정 : 수도권 관리 원칙 및 방법 재설정

- 수도권 정비계획 및 관리의 새로운 원칙 : 수도권의 과 집중과 초 광역화(메갈로폴리스화)에 대한 관리를 통한 국토의 상생 발전 유도
  - \* 관리 수단 : 개발총량제, 개발연동제, 지역 간 상생협력 등 3대 방안 설정
- 권역의 관리원칙 준수 강화 및 특성별 권역 관리 필요
  - 과밀억제권역, 성장관리권역, 자연환경보전권역을 현재 보다 더 세분화
  - 각 권역의 관리 원칙 준수와 강화된 지침의 시행령 마련
  - 접경지역, 중복규제지역, 연담화지역 등에 대해서는 “특별관리권역”으로 지정하여 특성별 권역관리 유도
- 수도권 입지의 지방영향평가제 실시
  - 일정 규모 이상(예 : 건폐면적 1,000평방미터 이상)의 제조업, 서비스업이 수도권 입지 시 지방영향평가 실시
    - \* 지방에 대한 부정적 영향을 최소화(저감)할 수 있는 방안의 강구조건 하에서 입지 허가, 수정권정비계획법 보완 필요
- 수도권 문제 지역 특성별 체계적 관리
  - 수도권 연담화, 초 광역화 방지 위한 그린벨트 녹지 관리
    - \* 수도권 내의 그린벨트 총량 유지와 해제 제한, 연담화 예상지역 그린벨트 신규 지정
    - \* 수도권 광역 녹지축의 엄격한 보전관리
    - \* 수도권 밖의 연담화 가능지역은 수도권정비법에 예비관리지역으로 지정하여 공동관리
  - 자연환경보전권역의 체계적 관리
    - \* 자연환경보전권역 : 개별 공장입지 금지, 산업단지(공업지역) 조성 가능 지역은 현 상태로 동결, 기존 산업단지(공업지역)은 생태산업단지화
  - 수도권 이전 적지는 산업용도보다 질적 경쟁력 보완
    - \* 공공기관의 이전적지에 대해서는 인구영향평가를 실시 : 인구집중 유발 시설 및 업종의 재 입지를 철저히 제한
    - \* 이전 적지에 대해서 산업용도보다 환경, 복지, 문화용도를 우선 적용, 수도권에 부족한 공간의 질적 경쟁력 보완

□ 혁신도시에 제2차 공공기관 추가 이전하여 균형발전 강화

- “2003년 혁신도시 지방이전 구상” 발표 이후 설립된 공공기관이 다수 존재

- ※ 참여정부는 2005년 6월 「공공기관 지방이전 계획」을 수립
- 2007년부터 10개 혁신도시를 조성하여 지방이전을 시행
- 「국가균형발전 특별법」 제 18조(공공기관의 지방이전)에 따라 신규 지정·설립된 공공기관에 대해서 지방이전 시책 수립 필요

※ 「국가균형발전특별법」 제18조

- 정부는 수도권에 있는 공공기관 중 대통령이 정하는 기관을 단계적으로 이전하기 위한 공공기관 이전 시책을 추진해야 한다고 규정하고 있고, 시행령 제16조(공공기관의 지방이전)에서 이전제외 대상을 정하고 있음.

- 전국의 2017년 9월 말 현재 공공기관은 330개 이며, 2007년 이후 신설된 공공기관은 115 개임.

- 이 중에서 수도권 소재 공공기관은 60개(서울 47, 경기 10, 인천 3)로, 신규 지정·설립되었는데도 공공기관 지방이전 시책을 수립하지 않은 것은 「국가균형발전특별법」에 위반됨.
- 향후 수도권 소재 60개 공공기관에 대한 지방이전 대책을 수립하고, 문화예술기관과 에너지 관련 기관은 빛가람혁신도시로 재 이전 추진 필요

- 중앙정부에 「제2차 공공기관 지방이전계획」 수립을 요청

- 국가균형발전위원회 당연직 위원인 국토교통부장관이 국무회의와 국가균형발전위원회에 공공기관 추가 지방이전을 적극 건의하도록 광주광역시와 전남도가 공동으로 요청

※ 공공기관 이전 로드맵 작성 및 발표 요청

- 미 이전과 신규 설립된 공공기관 60개 중에서 문화예술·에너지 관련 기관은 빛가람혁신도시로 이전 요청<표 1 참조>.

〈표 1〉 문화예술·에너지 관련기관 빛가람 혁신도시 이전 대상기관

이전 대상기관명	기관 기능	직원 수	예산	소재지	비고
한국문화관광연구원	문화예술 정책 평가 및 개발	213	253억	서울 방화동	기존
한국문화예술교육진흥원	문화예술교육 지원	118	1,182억	서울 상암동	기존
예술경영지원센터	예술 유통구조 체계화 지원	77	294억	서울 대학로	기존
한국예술인복지재단	예술인 창작활동 증진	43	294억	서울 종로구	신규
한국공예디자인문화진흥원	디자인 정체성 확립	95	273억	서울 종로구	신규
한국저작권보호원	저작권 보호	81	40억	서울 마포구	신규
한국문화재단	전통문화 개발	547	633억	서울 삼성동	기존
한국에너지기술평가원	에너지기술 개발 기획·평가	162	278억	서울 강남구	신규
한국스마트그리드시업단	스마트그리드 구축 이용촉진	36	340억	서울 송파구	신규

자료 : 기획재정부 외, 「2017 공공기관 현황편람」, 2017. 10.에서 작성

## □ 균형발전사업 실행 위한 차등적 자원 지원

- 지역발전수준 평가를 지역불균형 해소를 위한 정책 우선 결정의 근거로 활용
  - 지역별로 발전정도에 따라 객관적인 등급을 부여하고, 이에 기초하여 차등화 된 지원정책 추진 필요
    - EU와 영국에서도 지역발전수준 평가(지역등급제)를 시행하여 지원 근거로 활용하고 있음.
  
- 지역별 등급자료를 구축하여 자원 차등 지원근거로 활용
  - 낙후지역 우선의 자원배분에 활용
    - 지역발전수준에 따라 재원을 차등적으로 지원
      - ※ 「국가균형발전특별법」 제42조에 의거하여 지원규모 및 보조비율 등 차등화 규정
    - 지역개발특별회계 등 지역개발사업뿐만 아니라 정부 각 부처별로

시행하는 SOC, 산업지원, 연구개발, 인적자원 육성 정책 등에 대해 시·도별, 시·군·구별 지표로 활용

- National Minimum정책을 시행하는 근거자료로 활용
  - 국민들에게 최저기준을 충족해 주는 지표로 활용
- 지역활성화 지역 선정, 지역수요 맞춤 지원사업, 지역재생사업이나 마을공동체 활동지원 등에 활용
  - 생활공동체 단위별로 각종 개발 사업이나 지역(도시)재생사업의 우선순위나 재정지원의 순위를 결정하는 근거로 활용
  - 특히 지역(도시)재생 사업도 수도권 도시재생사업보다는 비수도권 도시재생사업을 우선적으로 지원하여 지역 간 균형발전의 가치에 부합하도록 정책 운용

## □ 수도권 본사기능 지방이전 촉진 지원 강화

- 수도권 선도기업의 지방이전을 촉진할 수 있도록 중앙정부의 과감한 지원 필요
- 선도기업의 지방이전 지원
  - 세제 감면, 금융지원, 배후도시 개발권 부여, 기업유치 보조금 지원, 기업지방이전 지원센터 운영, 근로자 정주여건 개선사업 등에 지원
- 지방기업의 수출기업화 지원
  - 비수도권 소재 기업의 경우 지역 내 사업서비스업이 상대적으로 덜 발달되어 있어 수출기업화의 가능성이 상대적으로 낮음.
  - 비수도권 지역에 수출기업들이 입지할 수 있도록 지방의 입지여건 개선에 중앙정부 지원 필요
- 대기업 본사 유치를 위한 지원 강화
  - 기업 경영활동 관련 법규의 대폭적인 개정, 보완 및 주요한 금융, 수출, 환경, 설비 확충 등의 권한을 가진 중앙부처의 업무와 권한을 대폭적으로 지방자치단체에 위임, 이양
  - 본사 지방이전에 따른 부지, 세제, 금융 등에 있어서 중앙정부의 획기적인 지원

- 주요 지방거점도시에 국제비즈니스 및 R&D 특구 지정
  - 대기업 본사기 입지할 수 있는 획기적인 오피스 거점과 생활환경 인프라 구축에 지원
- 대기업 본사 지방이전을 위한 종합적 지원체계 구축
  - 법인세 감면 등 인센티브 법제화
  - 법인 본사 지방이전 촉진을 위한 특별법 제정
  - 본사 이전을 결정한 대기업이 적정 규모의 본사 입지 용지를 적기에 확보할 수 있도록 용지 확보와 관련된 법적, 제도적 지원방안 마련
  - 정주여건 개선과 기업의 정체성 강화 및 공동체 형성을 위해 규제 개혁
  - 본사 이전기업의 자금조달을 지원하기 위해 대기업에 대한 이전자금 저리 융자, 시설투자 자금을 위한 보조금 지원 확대
  - 종합 원스톱 행정서비스 제공

## □ 지방투자촉진을 위한 인센티브 강화

- 지방이전기업의 경우, 설비투자에 대한 정책지원이 필요하므로 이에 대한 지원 비율 상향 필요
- 비수도권으로 이전하는 기업의 지방투자촉진보조금 상향
  - 수도권에서 비수도권으로 이전하는 기업에 대해서는 설비투자보조금 지원 비율 상향 조정
  - 수도권에서 이전하는 기업에 대해 설비보조금 지원 최대 비율을 현행 22%에서 30%로 지원 비율 증가
    - \* 설비투자보조금은 이전기업의 생산력과 밀접한 관계가 있으므로 지원 비율 상향 필요
    - \* 설비투자 이후, 기업의 생산가동률이 높아진다면 고용 증가가 발생할 것이고, 타 지역으로의 이전이 쉽지 않을 것으로 예상
- 비수도권으로 이전하는 기업에 대한 지방투자촉진보조금 지원제도 확대

- 수도권에서 비수도권으로 이전하는 기업에 대한 지방투자촉진보조금 확대
  - 비수도권 지방투자촉진보조금 총 지원금 확대
  - 입지보조금 규모를 수도권과의 거리를 고려하여 차등적 지원
  - 지방투자촉진 보조금 지원 시 기업의 이행보증보험 지원
  - 입지, 설비투자보조 보조금 이외 기업의 물류비를 지원할 수 있는 근거 마련
  
- 비수도권 유턴기업에 대한 종합적인 지원책 마련
  - 유턴기업의 비수도권 입지 시 및 투자 확대를 위해 보조금 지원 및 조세 감면
    - 비수도권지역으로 유턴기업 한 기업의 신·증설 투자 지원 업종 확대
      - 특정업종이 비수도권지역에 집적될 경우 해당업종의 경쟁력 강화를 위해 저리융자, 연구개발분야 집중 지원 및 근로자 복지 지원
    - 유턴기업 전용산업단지 조성 및 글로벌 마케팅, 홍보, 법무, 금융지원
      - 지역 내 대학과 연계하여 우수인력 지원 및 기업생산과 관련된 학사제도 운영
        - 전용산단 내 기업의 경우 담보위주의 대출관행에서 탈피하여 ‘프로젝트 파이낸싱’ 유도
  
- 전략적 기업 유치에 지자체 자율성 확대
  - 지자체가 지역실정 및 지역산업과 연계한 우수기업을 유치할 수 있도록 지역별 특성에 적합한 보조금 지원유형인 포괄보조금 제도 도입
  - 지원기준의 차별화 등 보조금 제도 전반에 관한 지자체의 자율성을 보다 확대 필요
  
- 기업지원 정책자금의 비수도권 우선 할당제(70% 이상) 실시
  - 지방투자촉진보조금 지원우대지역 설정 및 낙후지역 지원 강화
  - 비수도권지역을 대상으로 중앙정부와 지자체가 공동으로 개발하는 단지 등을 지원우대지역에 포함

- 낙후지역(도서지역 포함), 혁신도시, 기업도시, 중앙·지방정부 협약한 단지를 대상으로 국비보조비율 상향 지원
- 수도권에서 멀리 떨어진 낙후지역에 대한 지원 상향 조정
  - 수도권 기업의 이전형태는 수도권과 인접한 비수도권으로 집중되는 현상을 보이고 있음. 따라서 수도권에서 거리상으로 멀리 떨어진 지역으로 기업을 이전하는 경우 지원 비율 상향 조정
  - 수도권에서 멀리 떨어진 지역의 경우, 우수인력 확보 어려움, 유통비용의 증가, 소비시장의 협소, 인프라 부족 등으로 이전 기피
    - \* 낙후지역의 특수성을 고려하여 보조금 총액에서 별도 예산을 신설하고, 수도권과 비수도권 간 거리를 고려하여 수도권에서 멀리 떨어진 비수도권에 이전하는 기업을 대상으로 별도 예산 지원
  - 낙후지역 외국인투자기업 유치를 위한 실질적인 지원방안 마련
    - 낙후지역 외투기업 법인세 감면(7년→10년), 부지매입(공사) 국비 지원 비율(75%→95%) 상향
  - 낙후지역의 특수성을 고려하여 업종제한<sup>1)</sup> 폐지 등을 통한 추가적 지원
- 지방투자촉진보조금 지원 대상 완화
  - 지방으로 이전하는 수도권 기업의 경우, 4가지 요건\*을 충족할 경우 보조금을 지원받고 있는 등 지원 대상 선정 시 엄격한 조건을 충족해야 하므로 기준 완화 등 인센티브 제도를 통해 수도권 기업의 비수도권 이전을 장려
    - \* 4가지 요건 : 수도권 내 대상지역에서 4년간 기업 활동 영위, 상시 고용인원 30명 이상, 비수도권으로 본사·공장·연구소 등을 각각 또는 전부 이전, 이전 후 상시 30인 이상 고용 유지
  - 비수도권으로 이전하는 본사, 공장, 연구소 등을 각각, 전부 이전하는 것은 수도권 기업의 이전을 저해하는 요인이므로 각 부서의 80% 인력이 이전할 경우로 기준 완화 필요
- 기타 고시 개정을 통한 지원 대상 조정

1) 현행 낙후지역은 2013년 지원우대지역에 편입되어 있어 이전기업의 업종(지역선도산업, 특화산업, 지역 집중유치업종)에 제한을 받고 있음.

- 지원 대상에서 제외되고 있는 조항을 개정하여 기업의 지방이전에 따른 합리적인 방안 마련 필요
  - 지방 신·증설 기업 유치 시 규모가 큰 기업 유치에 어려움이 예상되므로, 고시 제4조 제3항 제5호의 ‘신·증설 기업 지원 대상’ 확대
    - (현행) 투자로 인한 신규 고용창출 인원이 신청 시 상시 고용인원의 10% 이상일 것 → (조정안) 투자사업장 신규 고용인원 10명 이상일 것
  - 수도권 기업의 현지기업 이전지원 시 사업장이 다수인 기업일 경우 유치에 어려움이 예상되므로, 고시 제4조 제6항 제1호 나목의 ‘전부이전’에 대한 항목 제외
    - (현행) 영위하는 업종이 지역선도산업, 특화산업, 지식서비스산업 또는 지역 집중 유치업종이면서 전부이전을 하는 경우 상시 고용인원 10인 이상일 것 → (조정안) 영위하는 업종이 지역선도산업, 특화산업, 지식서비스산업 또는 지역 집중유치업종일 경우 상시 고용인원 10인 이상일 것
  - 집단화 이전에 따른 사후관리의 어려움이 예상되므로, 고시 제2조 제22항의 ‘집단화 이전’ 조정
    - (현행) 동종 또는 유사·연관업종을 영위하는 2개 이상의 기업들이 동반이전 시 지리적으로 근접하여 지역에 투자하는 것 → (조정안) 집단화 이전 시 지원 비율 인센티브 도입
- 지방투자촉진보조금 지원한도 상향 조정 및 대규모 투자금액 완화
- 보조금 지원은 최고 60억 원 초과할 수 없고, 대규모 투자·이전 시 70억 원까지 지원이 가능하지만, 대규모 투자를 통한 지역발전을 획기적으로 개선하는 경우 지원한도를 총 투자금액의 최대 10% 이내로 상향 조정
  - \* 대규모 투자 : 지원우대지역에 4년 이내 800억 원 이상 단독 투자하거나 협력기업과 동반으로 투자하는 경우, 일반지역 및 수도권 인접지역에 4년 이내 1,000억 원 이상 단독 투자하거나 협력기업과 동반으로 투자하는 경우
- 지원우대지역, 낙후지역의 경우에 투자금액을 800억 원에서 「지역개

- 발지원법」상 투자선도지구 지정금액인 500억 원으로 축소 검토
- 낙후지역 800억 원 이상의 대규모 투자를 유치하기가 실질적으로 어렵기 때문에 투자금액을 완화하여 지원대상 확대

## □ 수도권 이전기업 수도권 재 유턴 시 규제 마련

- 수도권에서 이전했던 기업이 다시 수도권으로 이전할 경우, 이를 규제할 수 있는 강제조항이 없으므로 비수도권의 경제기반이 침체되는 원인으로 작용
  - \* 지자체 지원금 및 투기적 수요를 노리는 “떡튀기업방지 대책” 마련
- 수도권 규제 완화 발표 시, 비수도권 기업들이 수도권으로 재 유턴 분위기가 확산되는 현상 발생
  - \* 한국경제신문과 한국무역협회가 공동으로 수도권 100개 기업과 비수도권 100개 기업, 해외진출 45개 기업을 등 245곳을 대상으로 설문조사 한 결과 향후 투자처로 전체 기업 중 45.7%가 수도권을 꼽음.
  - 중앙정부와 지방정부의 예산을 투입하여 비수도권지역으로 이전하는 기업에 대해 보조금을 지원하고 있으므로 이전을 규제할 수 있는 방안 검토 필요
- 기업 자본금 대비 지원받는 보조금 비율에 따라 일정기간 동안 해당 지역에서 의무적으로 기업 활동을 영위하도록 하는 방안
- 타 지역으로 이전 시, 지원받은 보조금의 300%를 부과
- 보조금을 지원받는 기업은 일정기간 동안 기업법인을 매매하지 못하도록 하는 방안 등

## □ 연구기능 강화를 위해 지역차원 연구 거버넌스 체계 구축

- 지속 가능한 지역균형발전을 위해서는 연구개발 및 과학기술 영역에서 경쟁력 있는 연구 기반 확충 필요

- 연구개발의 균형분산 정책 시행
  - 일본의 “이전 두뇌거점입지법” 처럼 지역 내 연구개발 및 과학기술 기반을 균형 있게 조성하여 창조적이고, 지속가능한 선순환 체제가 가능하도록 지역 균형적 연구개발 추진
  - 연구개발 촉진과 관련된 법적 개선과 지역의 지식생태계 발전을 위한 “지식융합기금<sup>2)</sup>을 조성” 하여 지역 연구 강화
- 지역의 연구기능을 강화하기 위해 지역이 중심이 되고, 중앙정부가 지원하는 연구 거버넌스 체계 마련
  - 지역 자체적으로 연구과제를 심의하여 선정하면, 중앙정부는 지원하는 등 지역중심의 연구기능 투자체계로 전환
- 지역 R&D와 관련하여 중앙부처와 지자체간 협력적 거버넌스 체계 견고화<sup>3)</sup> : 계획계약제도 활용
  - 국무총리 산하 지방과학기술진흥협의회, 미래창조과학부, 산업자원통상부와 중소기업청, 지역발전위원회, 해당 지자체 등이 공동으로 지역 R&D 관련 정책 및 연구사업을 사전에 검토하고 조정할 수 있는 기능 강화
- 개방형 R&D, C&D(Connect and Development), 글로벌 R&D 강화
  - 비수도권에 현장 중심 R&D 역량 확충에 대한 인센티브 제공과 spin-off 창업 및 기술혁신형 start-up 장려책 마련
  - 글로벌 R&D 센터 유치, 국제공동연구, 과학기술 국제협력 네트워크 강화 등 글로벌 R&D 추진

## □ 예비타당성 조사 제도의 개편 필요

- 예비타당성조사 제도는 1999년도부터 도입되어 운영되고 있으며, 크게

2) 지식융합기금 조성 사례로 영국에서는 과학과 예술을 융합해 혁신을 실험하고자 NESTA(과학·기술·예술기금 : National Endowment for Science, Technology and the Arts)를 3억 파운드의 재원으로 설립, 자료 : 지역균형발전협의회, 「전게서」, p. 427.

3) 박웅희, 「미래창조과학부 출범과 전남의 대응」, 2014, 전남발전연구원, 「리전인포」 통권 제304호, p. 29.

경제성 분석과 정책적 분석을 실시하여 사업 추진 가능성을 판단하고 있음.

- 그 동안 예비타당성제도의 개편을 수차례 수정 보완을 요구하였으나 대부분 단편적인 수정에 불과하여 아직도 낙후지역의 여건 반영이 미흡함.

· 최근(2019년 4월)에 수정된 내용도 정책적인 분석 기준만 상향 조정하여 균형성 있는 평가가 아직도 미흡함.

○ 낙후지역의 예비타당성 분석은 다른 별도의 평가 체계 마련 필요

- 독일, 일본처럼 별도의 예비타당성 평가 방법 적용

· 독일은 공간영향평가를 통해 지역의 낙후성을 보다 자세하게 분석

· 일본은 수정비용-편익분석에서 과소지역을 선정하고 상대적인 낙후도를 정량화한 지표인 지역 수정계수를 산출하여 분석

**<독일과 우리나라 예비타당성(투자) 평가방법 비교>**

구분	독일	우리나라
사업 우선순위 결정방법	·편익·비용분석+공간영향평가	·경제성분석+정책적 분석(지역균형 발전)
사업 시행여부 결정단계	·사업의 우선순위 결정 후 공간영향평가, 환경위험평가 결과를 통해 결정	·사업 우선순위 결정 전 경제성 분석과 정책적 분석 결과를 반영하여 결정
낙후지역에 대한 고려	·공간영향평가를 통해 사업지역의 낙후도, 접근성 부족 등을 고려하여 사업우선순위 결정	·AHP 분석 시 지역균형발전 가 중치 적용
환경적 요인 반영	·편익·비용분석, 환경위험평가에 반영	·경제성 분석에 반영

자료 : 기획예산처, 「연도·연륙교 건설사업의 예비타당성조사 분석기법 연구」, 2007, p. 59에서 일부 수정 작성

〈일본과 우리나라 예비타당성(투자) 평가방법 비교〉

구분	일본	우리나라
사업 우선순위 결정방법	·경제성분석 + 종합평가	·경제성분석 + 지역경제 파급효과
사업 시행여부 결정단계	·사업의 우선순위 결정 전, 경제성 분석 과 종합평가 결과를 통해 결정	·사업의 우선순위 결정 전, 경제성 분석과 정책적 분석결과를 통해 결정
낙후지역에 대한 고려	·경제성분석 결과 사업의 시행이 채택되지 않은 사업에 대하여 수정 비용-편익 분석을 통해 지역적 낙후도와 사업수행 의 형평성을 고려	·AHP 분석 시 지역균형발전 가중치 적용
환경적 요인 반영	·경제성 분석에 반영	·경제성 분석에 반영

자료 : 「상계서」, p. 61.

⇒ 독일, 일본처럼 발전수준이 낮은 지역을 배려한 예비타당성 조사 평가 방법 체계 정립 필요

- 낙후지역 예비타당성 확보 위한 방법론 개선 필요
  - 교통 수요 측면 개선
    - 유발수요 반영 : 유발수요 반영 근거와 방법론 개발
    - 관광수요 반영 : 지침 중 관광수요 반영 근거 구체화
  - 편익측면 개선
    - 다양한 편익항목 반영 분석

구분	지침반영항목	지침 미반영 항목
직접편익	·차량운행비용절감 ·통행시간 절감 ·교통사고 감소	·쾌적성 증가 ·정시성 향상 ·안정성 향상
간접편익	·환경비용감소	·지역개발효과, 시장권 확대 ·지역사업구조 개편, 도로유지 관리비 절감

자료 : 국토교통부, 「교통시설투자평가지침 제9차 개정」

- 낙후지역의 도로망 확충 사업에 다양한 편익 계량화 반영 필요

- 정책적측면 개선
  - 특히, 해안·섬 연결도로 사업 기대효과 정책적 평가 반영
  - \* 시행사업의 특수 평가 항목 가중치 확대 적용→특수성 반영 비중 (가중치)확대 필요
  - ※ 지역균형발전 측면의 사업특수 항목 개발
  - 지역 균형발전 분석 가중치가 30~40%로 개편되었으나 적용 하한선을 상향 필요 : 예전 가중치가 25~35%일 때 평균 적용치가 27.3%임
  - 사회적 할인을 지역발전 수준 반영하여 차등 적용 : 낙후지역 사회적 할인을 4.5% → 3%적용

## 2. 혁신도시 활성화를 위한 제도 개선

### □ 혁신도시 규제혁파와 샌드박스 도입

- 광주전남공동혁신도시 특화발전(특화산업 육성)을 위한 규제완화 방안 필요
  - 규제샌드박스, 입지규제 최소구역 지정 등 현행 제도 적용방안 검토
  - 혁신도시 특화발전(특화산업 육성), 기업 및 대학 입지와 관련 각종 규제 개선방안 제시
- 광주전남공동혁신도시 활성화를 위한 재정지원 방안 검토
  - 혁신도시 기업유치 및 정주 인프라 확충을 위한 국가 및 지자체의 세제감면 방안, 보조금 지원 방안 제시
- 혁신도시 산업생태계 조성을 위한 제도 개선 및 인센티브 강화
  - 혁신도시 이전공공기관 연계 강소연구개발특구 신청 시 제도적 우선 지정 가산점 부여
    - \* 과기정통부는 연구개발특구특별법 시행령 개정('18.06)을 통해 강소 특구제도 신규 도입 추진
  - 수도권기업 혁신도시 기업투자 유치 시 지역특성을 고려한 차등 인센티브 부여(수도권 이격 거리 등 포함)
  - 「산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률」에 의해 산업단지 입주 기업에 적용되고 있는 조세(법인세, 소득세, 취득세 등) 감면 등의혜

택을 혁신도시 입주기업에 동등 적용 법제화

- 광주전남공동혁신도시 특화기술(에너지 융복합 기술 등)에 대한 실증·인증 및 리빙랩 사업에 대한 네거티브 규제·사후규제 등으로 제도 완화
- 혁신도시 인근지역 생산 재화 및 서비스에 대해 ‘중소기업 특별지원 지역’ 수준의 혁신도시 입주기업 우선구매 명문화

○ 산학연 협력강화를 위해 대학 캠퍼스 입주 확대

- 대도시 외곽 지역에 신도시로 위치한 혁신도시 경우, 대학 캠퍼스 설립 근거 마련 및 행·재정 확대
- 현장 중심 지역 인재양성 프로그램 운영을 위한 클러스터용지 내 대학 설립 특례 조항 개정

○ 인구 유입 및 정주를 위한 제도 개선

- 국가의 세종시 정주인프라 지원에 준하는 비율로 공동혁신도시에 투자 규모 확대 지원 법제화

□ **클러스터 용지 내 대학설립 허용**

- 현재 산업단지 내에는 대학설립 특례가 적용되어 광주전남공동혁신도시 인근 광주, 전남의 산업단지 내 대학 캠퍼스는 3개 대학 16개 학과 약 1,181명의 학생이 재학 중임.
  - 지역대학의 경우 혁신도시 클러스터 내 특성화 학과를 개설하려고 하지만 「대학설립·운영규정」에 부합하는 규모의 부지가 없음.
  - 혁신도시 산학연클러스터는 산업단지 보다 산학협력 기능이 강화된 용지이므로 「대학설립·운영규정」의 산업단지 특례조항 적용 필요

특례조항  
 - 설립주체의 소유가 아닌 건축물 또는 토지를 교사 및 교지로 사용 할 수 있고, 건축물을 임차하거나 건축물의 일부를 소유하여 교사로 사용하는 경우 교지를 확보 하지 아니할 수 있음

- 산업단지 내 대학설립이 가능하도록 한 규정과 동일하게 클러스터 내

## □ 중소기업특별지원지역 지정

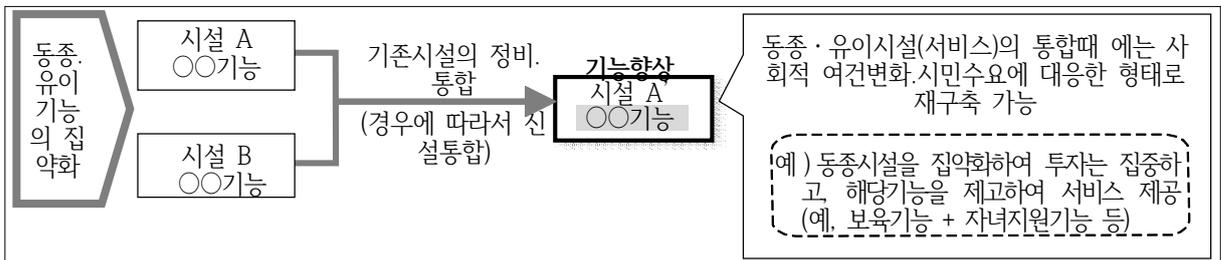
- 중소기업진흥에 관한 법률 제62조의 23(지방중소기업 특별지원지역의 지정)에 따르면 중소기업부장관은 산업의 집적현황 및 이에 따른 산업생산실적인 관련 기본계획에 현저히 미치지 못하는 지역의 산업단지를 지방중소기업 특별지원지역으로 지정할 수 있도록 하고 있음.
  - \* 지정현황 : 전라남도의 경우 나주일반, 나주 혁신, 장흥 바이오, 강진환경, 목포 대양, 담양, 영광 대마 이상 7개소
  - \* 지원내용 : 4년간 법인세 또는 소득세 50%감면, 직접생산품 제한경쟁 및 수의계약 가능, 융자지원우대, 보증 우대
  - \* 지정요건 : 인구 20만미만 시·군의 분양률 50% 미만 산업단지
- 혁신도시의 경우 현재 클러스터 분양률이 80%의 준주거용지로 낙후 산업단지에 해당하지 않아 지정에 어려움이 있음.
  - 실질적으로 혁신도시 내 분양률만 관련 기준을 초과했을 뿐 실제 기업입주 및 투자현황을 살펴보면 30%미만의 투자현황을 보이고 있음.
- 토지분양을 기준으로 중소기업특별지원지역으로 지정하기보다는 실제 기업투자현황을 기준으로 중소기업 특별지원지역지정이 필요
- 이전공공기관에 관련법 시행에 따른 지역 생산제품(서비스) 우선 구매 시 혁신도시(산단) 입주기업 일정비율 배정 협조 요청 : 중소기업 지원제도 강화
- 혁신도시 연구개발특구 확대 지정
  - 기존 연구개발특구의 확대지정의 방안 혹은 관련 법령상 시행령에 새로이 적용된 좁은 면적의 지역에 집약적으로 조성하는 강소특구 모델을 혁신도시 클러스터에 적용

## 3. 인구 감소시대 혁신·포용성장을 위한 공공시설의 재편

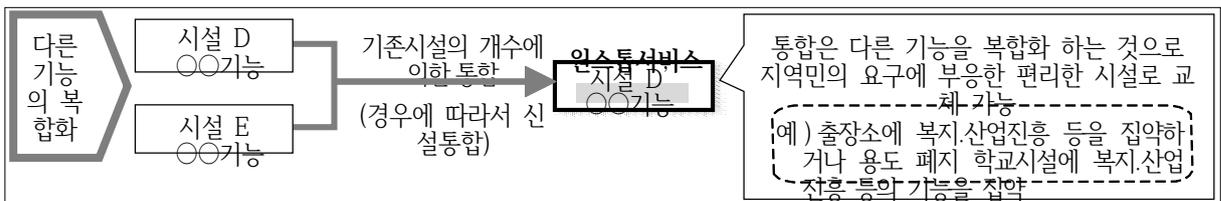
### □ 지역 내 유휴 공공시설의 효율적 활용 필요성 증대

- 유희 공공시설은 구도심 또는 구시가지에서 집중적으로 발생
  - 대부분의 도시들은 인구가 감소하거나 신시가지 개발로 인하여 구도심에 유희 공간시설 존재
  - 유희 공공시설의 자이용 등의 유희 판단을 위한 법적 개념 및 정의가 부재하여 정확한 현황 파악이 곤란함.
- 인구감소가 초래할 공공서비스의 축소시대
- 재정악화로 인한 공공서비스 마비
  - 지방재정은 고령화와 생산연령 인구의 감소에 의해 세수입의 감소와 함께 공공시설물의 유지관리비 등이 증가하고 있음.
- 공공시설물의 지속적 증가와 노후화에 따른 유지·관리비용의 증가
  - 인구가 감소하고 있는데도 광주·전남지역의 공공건축물은 전국 평균 연평균 증가율 동수 3.06%, 연면적 3.13%보다 지속적으로 증가하고 있음.
- 인구감소, 고령화에 따른 행정수요의 변화에 체계적 대응
  - 공공시설의 새로운 행정수요 변화를 고려하여 집약화·복합화함으로써 공공서비스의 질적 향상 효과 발생<그림 1 참조>

<기능의 집약화로 다기능화>



<기능의 복합화를 통한 다기능화>



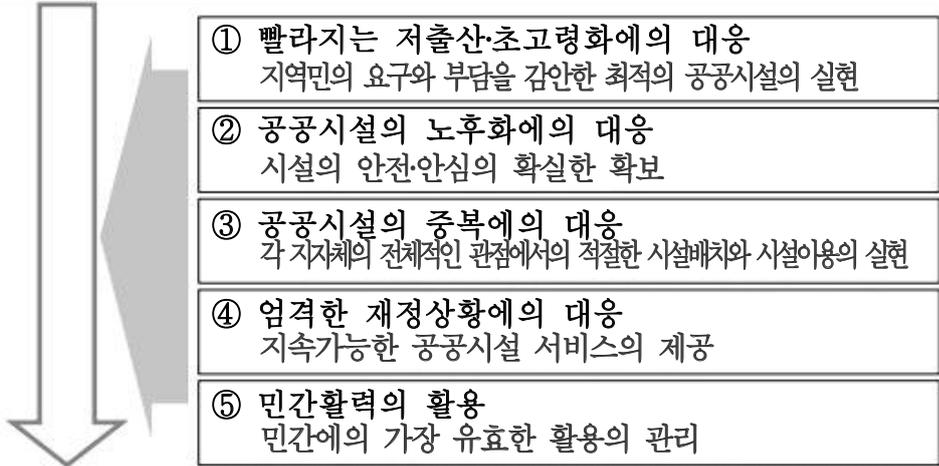
자료 : 福知山市, 「福知山市 公共施設マネジメント實施計劃(2015~2019)」, 2015. p. 10.

<그림 1> 행정수요 변화에 따른 공공시설 집약화·복합화에 의한 원스톱 서비스의 실현

□ 공공시설 재편 방향

- 지역특성을 고려한 공공시설의 정비
  - 각 시설별 접근성, 이용자의 편리성, 커뮤니티 기능 등을 고려하여 배치
  - 신설보다는 기존의 시설과 제휴·보완하여 필요 기능 제공
- 공공시설의 적절한 유지관리
  - 공공시설의 다기능화 및 복합화 추진 : 융합화
  - 재편의 방향성(유지, 개축·정비, 전환, 처분)을 판단해 관리

기본전제 조건  
인구감소, 고령화, 향후 재정 여건 등을 고려하여 공공시설의 유지·관리 강화



공공시설재배치의 기본방향		
<p>① 낭비의 해소</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 공공시설 낭비의 해소</li> <li>• 새로운 공공시설의 건설은 기존시설의 스크랩 &amp; 빌드* (Scrap and Build)를 조 건으로</li> </ul>	<p>② 시설 중심에서 기능중심 으로의 전환</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 공공서비스 내용 조사 와 민간서비스의 활용</li> <li>• 1기능1시설의 종합형 서비스로부터 벗어남</li> <li>• 플세트 배치로 지역 특성에 대응한 배치</li> </ul>	<p>③ 지역민과 협동에 의한 재배치</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 보완성의 원리                     <ul style="list-style-type: none"> <li>- 지역민의 주체적인 지역경영을 행정이 백업 하는 역할분담을 확립</li> </ul> </li> </ul>

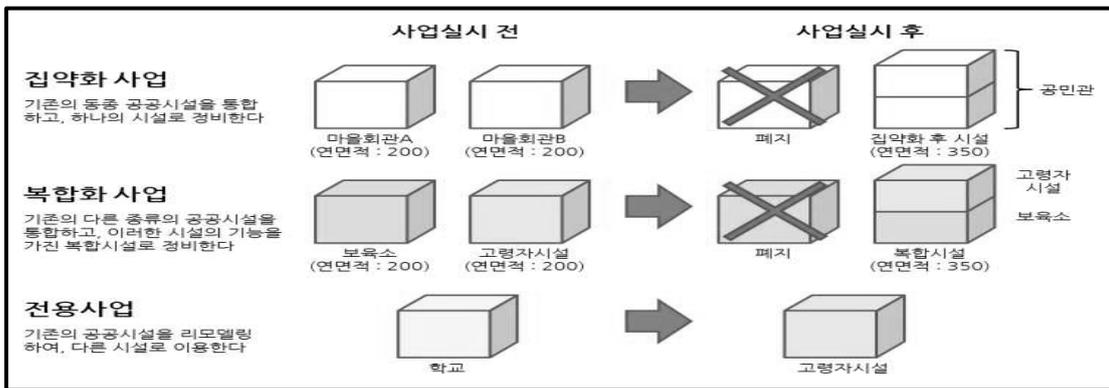
주 : 스크랩 & 빌드(Scrap and Build) : 노후시설을 폐기하고, 능률적인 시설을 적극적으로 갖추는 것

<그림 2> 공공시설 재편의 기본방향

□ 공공시설의 개편 · 집적화 추진과제

- 공공시설 종합관리계획 마련
  - 인구감소시대에는 공간구조 뿐만 아니라 도시 내 공공시설 등의 생활인프라 공급방식도 개선되어야 함.
  - 인구감소와 재정 부담 감소 등을 고려한 안전성, 편리성이 우수한 공공시설의 재정비를 위하여 각 지자체별로 “공공시설 종합관리계획” 수립
    - 공공시설의 정비(갱신)계획은 향후 공공시설로서의 기능을 계속 보관·유지해야 할 시설은 노후화 상황이나 기능면 및 비용측면 등을 고려하여 정비 수법과 사업의 우선순위를 결정하여 주된 공공시설의 정비(갱신 또는 개수) 방침 제시
      - \* 우선순위 결정은 각 시설의 서비스 필요성과 건물의 안전성을 점수화하여 우선순위 결정
      - \* 서비스의 필요성이 높고, 건물의 안전성도 높음 : 계속유지 후보
      - \* 서비스의 필요성이 높고, 건물의 안전성은 낮음 : 건물교체 후보
      - \* 서비스의 필요성이 낮고, 건물의 안전성은 높음 : 기능전용 후보
      - \* 서비스의 필요성이 낮고, 건물의 안전성도 낮음 : 건물폐지 후보
- 공공시설의 복합화 · 다기능화 · 집약화 시범사업 추진
  - 공공시설 중에서 기능이 유사한 시설물은 종합관리계획을 수립하여 건물뿐만 아니라 행정 서비스도 집약·융합화가 필요

- 공공시설의 기능을 충분히 고려하여 시설의 통폐합, 기존 시설의 유효 활용, 학교 등을 포함한 시설의 다기능화와 복합화·집약화로 지역 커뮤니티의 거점화
  - 지역민에게 가장 친밀한 공공시설인 문화복지회관이나 초·중학교를 지역의 거점으로 설정해 기능의 집약화·다기능화·복합화 유도
  - 다만 긴급성이 높은 시설은 주변의 저 이용시설의 유효 활용이나 유사 시설과의 집약화·공용화하고, 잉여 공간을 활용하여 다기능화와 복합화 실시
- 또한 각 생활권별로 균일한 시설 정비와 배치가 아니라 각 생활권의 특성을 고려하여 제휴·보완하여 필요한 기능을 제공



<그림 3> 공공시설의 집약화·복합화 이미지

- 공공청사의 기능 복합화 리뉴얼 사업 추진
  - 중심시가지에 입지하고 있는 공공청사 중에서 저층·저밀도 건설된 기존 공공청사의 건축물은 리뉴얼사업 추진
  - 공공청사 리뉴얼 시 복합개발방식의 사업 모델 도입 : 주민의 복지, 문화시설 등
    - 단독개발 : 단일부지내 공공시설과 수익시설 복합개발
    - 동일부지 통합개발 : 단일부지에 2개 이상의 공공건축물이 입지한 도심, 상업지역, 주거지역에서 실시
    - 인근부지 통합개발 : 노후 공공시설을 단일 건축물에 집적화하여 통합 개발
    - 결합건축제도 연계 개발 : 인접한 복수의 대지에 공공시설과 민간 시설이 위치할 경우 공공시설의 복합개발 한 후 잔여 용적률 민간

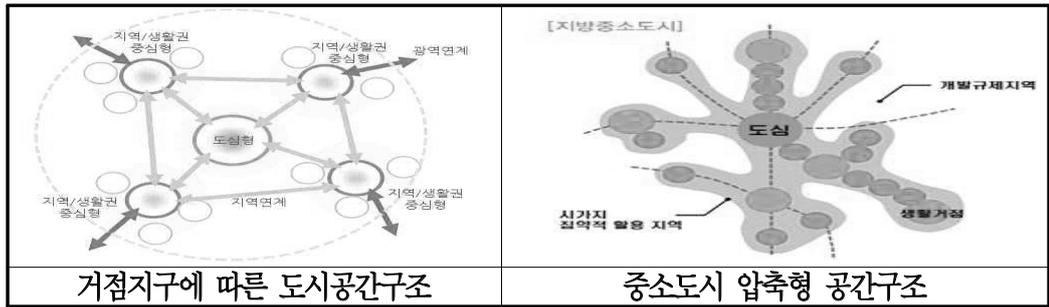
- 시설에 이양
    - 공공시설 소요면적 외의 잔여면적은 민간 임대 및 분양시설로 활용
    - 노후화된 공공건축물은 위탁이나 민간참여형 개발 방식 활용
- 용도지역 내 건폐율 및 용적률 최대한도 적용
  - 공공청사 복합개발 시 용도지역별 복합 가능한 허용용도 검토
- 민간투자 활성화를 위해 제도 개선 필요
  - 민간참여 개발 대상의 확대
    - 「국유재산법」 제59조 2의 5년 이상 활용되지 않는 재산, 매각이 곤란하여 재산관리에 과도한 비용이 소요되는 재산, 청사의 이전 등으로 용도 폐지된 재산은 위원회 심의를 거쳐 개발하도록 규정한 세부 조항을 삭제
    - “재산의 활용계획 및 관리비용 등을 고려하여 위원회의 심의를 거쳐 개발이 필요하다고 인정되는 일반재산” 을 민간참여개발 대상으로 수정
    - 「공유재산법」에 민간사업자의 민간투자사업의 참여 근거 마련
  - 개발된 국·공유재산의 장기 임대 특례 신설
    - 「국유재산법」에 일반재산 대부기간의 제한적·단기간 허용으로 민간참여 곤란
    - 「국유재산법」 제46조, 「공유재산법」 제31조 및 시행령 30조를 신탁 개발이나 민감참여 개발방식으로 개발된 일반재산의 경우 대부기간 30년 이내로 연장
  - 국유재산 위탁개발기관 확대
    - 「공유재산법」 제43조에 한국자산관리공사 이외에도 지방공사도 수탁기관으로 지정
  - 국유재산관리기금의 용도 확대
    - 「국유재산법」 제26조의 5에 기금 사용용도 추가
      - \* 행정재산 중 부동산의 관리·처분에 관한 사무의 위임·위탁에 필요한 귀속금 또는 위탁료 지출, 행정재산 중 부동산의 개발(건축법 제2조에 따른 건축, 대수선, 리모델링 등)에 필요한 비용의 지출로 용도 범위 확대

- 행정재산으로의 사권설정 확대가 가능토록 제도 개선
  - 「국유재산법」 제11조, 「공유재산법」 제19조에 의거 국·공유재산에는 사권설정이 금지됨.
    - \* 그러나 일반재산에 대하여 대통령령이나 지자체 조례로 정하는 경우는 가능
    - 리뉴얼사업 활성화를 위해 중앙관서의 장이 필요하다고 인정하는 경우에도 사권 설정이 가능토록 변경

#### 4. 인구 감소시대에 집약형 공간구조 개편 추진

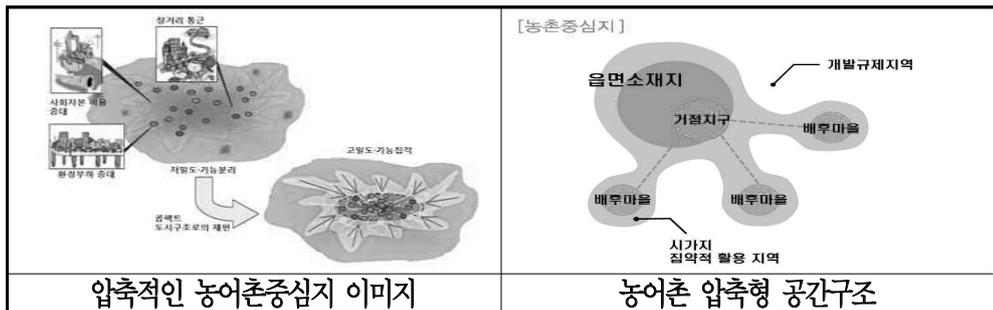
##### □ 도시계획에 인구구조 변화에 대응한 집약형 압축도시 조성 전략 추진

- 인구감소와 고령화에 대비해 지역여건에 맞는 도시정책 방향을 제시하고, 집약형 공간구조인 압축도시 개발을 통한 도심 및 중심지 활성화 도모
  - 도시·군기본계획과 관리계획에 생활거점형 압축도시 공간구조 계획 수립 및 반영
  - 계획인구 과다추정에 의한 과잉개발과 도시의 외연적 확장 지양
- 중소도시는 도심 정비형으로 추진
  - 도심형(중심거점), 지역중심형(생활거점), 생활권중심형(생활거점)의 거점 조성
  - 대중교통을 중심으로 한 거점지구 설정 및 거주축진유도 지구 지정 (300~500m)
  - 거점지구(중심지 300m내)에는 행정, 의료, 금융, 교통시설 등 공공시설 집중 배치



○ 농어촌지역은 중심지 정비형으로 추진

- 거점지구(200~300m) 내 공공공익시설의 계획적인 배치, 농촌중심지 활성화 사업과 도시재생뉴딜사업을 복합적으로 추진, 유희부지 등 미·저 이용 지역 우선 집중 정비 유도
- 거점 간 배후마을 간 대중교통 및 보행교통 정비 등



□ **중심시가지에 도시기능 집적화사업 추진**

- 도시기능 집적·축진을 위한 조례 제정
  - 압축적인 공간구조 구축을 위하여 중심시가지에 양호한 주거환경 정비와 정주 축진을 위해 “시가지정주축진조례” 제정
  - 중심시가지에 도시기능 형성에 관련된 대규모 집객시설 설치 등 절차를 정하고 도시기능 적정배치를 추진하여 도시기능의 무질서한 확산을 방지하는 “상업환경조성 마을만들기 조례” 등을 제정하여 제도적 지원 강화
- 대규모 집객시설 입지 등 도시계획적 수법 활용
  - 외곽지역에 1만㎡ 이상의 대규모 집객시설의 입지는 가능한 제한

- “상업환경조성 마을만들기 조례”에 의해 도심부에 상업집적존 지정 운영
- 도심지역내에 복합용도지역(Mixed-Use Zoning)의 설정 및 운영
- 용적률의 적정관리 방안 마련
- 시가화예정용지의 관리방식 전환
  - 각 도시별로 도시성장경계를 설정하여 시가화예정용지 물량 산정 시 경계선 내·외부의 밀도 차등 적용
  - 사회적 증가분에 의한 계획인구의 과도한 추정을 지양하고, 일정 기간 동안 미개발지로 남아 있는 기정 시가화예정용지의 경우 일몰제를 적용하여 보전용지로 전환
- 비시가화지역 성장관리방안 수립 활성화
  - 불가피한 개발수요가 존재하는 지역에만 성장관리지역을 지정하여 난개발을 방지하고, 그 외 지역에는 개발행위허가 기준을 차등화 하여 비시가화지역의 무분별한 개발행위 억제
  - 비시가화지역의 개발가능지 전체를 기반시설부담구역으로 지정하여 성장관리지역이 아닌 지역에 대해서만 기반시설 비용을 부담시키는 것도 고려
- 다층적 지역공간구조 전략 수립
  - 광주광역시의 경우는 기초지자체(구청) 간 협의체를 구성하여 광주지역의 미래상과 교통서비스 수준을 명확히 설정한 후, 간선 대중교통결절점(철도역, 고속버스터미널 등)을 중심으로 광역차원의 대중교통지향개발(TOD :Transit Oriented Development) 전략 수립
    - \* 도심·근린지역 개발 시 대중교통중심 개발 의무화 유도
    - \* 도심지역 : 대중교통 정류장을 중심으로 고밀도 압축개발, 주거·업무·상업·공공시설 등 복합용도 개발, 보행자 중심 공간 조성
    - \* 근린지역 : 대중교통 정류장을 중심으로 근린생활권 형성, 대중교통 정류장을 중심으로 기초 도시서비스시설(공공·문화·교육·근린공원 등) 입지
  - 지방중소도시는 지선 대중교통결절점(버스정류장)을 중심으로 지역거점을 형성하여 도보권에 상업·행정·의료·주거 등 다양한 서비스 기능 집적 유도

- 도시기본계획의 성격을 성장관리계획으로 전환

- 도시기본계획의 위상과 성격을 환경보전, 경제성장, 삶의 질을 동시에 고려하여 도시의 지속가능성을 높일 수 있는 성장관리계획으로 전환 필요<sup>4)</sup>
- 도시 내에서 진행될 개발의 속도, 방향, 시기를 계획적으로 조절하고 관리할 수 있는 내용들이 포함된 성장관리계획 수립<표 2 참조>
- 기존 도시기반시설의 수용용량을 고려하여 인구와 산업을 도시공간별로 적정 배분할 경우 기성시가지내 기반시설을 최대한 우선 활용

<표2>집약형 공간구조 형성을 위한 도시기본계획에 요구되는 계획항목

구 분		도시기본계획 수립지침에 반영항목
계획의 내용과 작성원칙		· 안정형, 축소형 도시로 구분 * 성장·안정형 : 최근 20년간 연평균 인구변화율 -0.15% 이상 * 축소형 : 최근 20년간 연평균 인구변화율 -0.15% 미만
부문 별 계획 수립기준	계획 목표와 지표	· 미시적 공간단위별로 총인구·고령인구의 분포 예측 * 장래인구의 총량은 통계청 추계인구로 보정
	도시공간구조	· 도시서비스구역 및 도시생활거점 설정
	토지이용계획	· 미실현 시가화예정용지의 보전용지 전환계획 수립 · 유희토지의 재활용계획 수립
	기반시설	· 도시생활거점 내 유도시설 설정 · 유희시설의 통폐합 및 기능 복합화방안 구상
	도심 및 주거환경	· 빈집의 철거 및 재활용계획 수립 · 노인공동생활주택 공급방안 구상
	계획의 실행	· 시민참여 및 지원체계 마련

- 고층건물 건축 시 주변지역에 대한 개발계획 수립 의무화

- 현재 고층건물은 건축위원회 심의 대상으로 단일 건물에 대해서만 심의하므로 주변지역 개발계획은 교통수요에만 한정되어 검토하고 있는 실정임.
- 고층건물(30층 이상) 건물은 주변지역을 대상으로 압축도시 개발

4) 이왕건 외, 「인구저성장시대의 도시관리정책 방향 연구」, 국토연구원, 2005, P. 138.

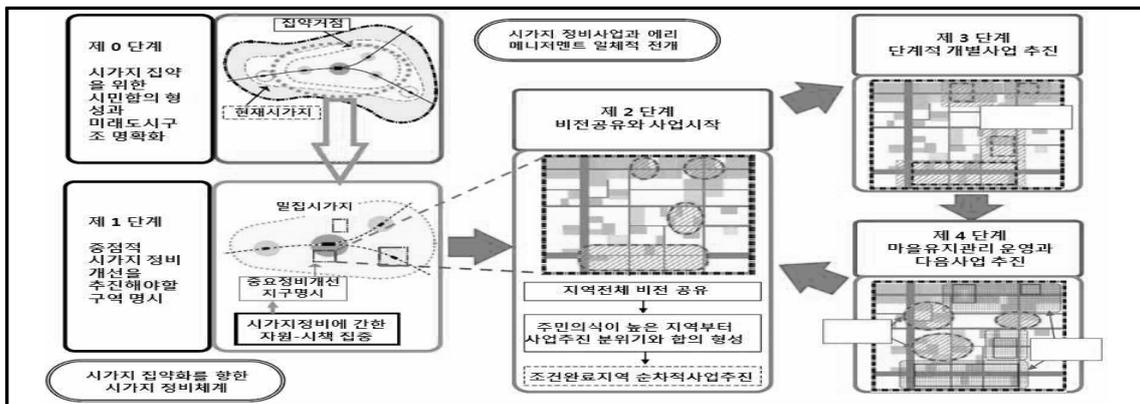
계획을 수립해 복합토지이용계획을 수립하도록 권고

- 기존 도심부의 자원(스톡)활용 사업 추진 : 절약적인 도시정비
  - 중심시가지 도심 축 상에 오피스 도입
  - 개축이 아니라 기존 스톡 활용하여 건물 개선(리뉴얼) 수법 활용
  - 옛점포와 주택을 개수하여 학생교류거점과 전시관, 공예점 등으로 정비
  - 공공청사의 신시가지 이전 지양
    - 공공청사의 신시가지 이전은 인구 및 연관 산업의 이전을 유발하고, 도심 상권을 위축시키면서 교외화와 원도심 쇠퇴를 가속화함.
    - 따라서 공공이 주도하여 시청, 구청, 법원 등의 공공청사를 신시가지로 이전시키는 것은 가능한 자제 필요
  - 도시 재집적화를 위한 대중교통체계의 확충
  
- 도시기능 집적을 위한 사업 추진
  - 광장 정비 및 시가지 재개발
  - 도시복리시설 정비사업 추진 : 교류·정보프라자 운영
  - 주거환경 향상 사업 : 학생교류거리 및 지원사업, 시가지 정주 촉진사업 등
  - 상업활성화 사업 : 상권 활기재생사업, 중심시가지 업무기능 집적촉진사업, 전선지중화사업, 상업활성화거리 조성, 복합시설재정비사업 등
  - 기타 사업 : 수요 대응형 버스시스템 구축, 자전거이용촉진사업, IT비즈니스 프라자 운영사업 등 추진

## □ 기존 시가지 내 공간구조 재편

- 집약형 공간구조 구축을 위해서는 우선 기존 시가지 내 재편이 중요하다.
- 기존 시가지 공간구조 재편은 단계별 추진 필요<그림 4 참조>
  - 기존 시가지의 재편을 위해서는 지역민의 합의를 전제로 시가지의 집약적 형성과 장래도시구조를 명확화 할 필요가 있음(1단계)
  - 비전 공유와 함께 중점적인 시가지 정비·개선이 필요한 지역 명

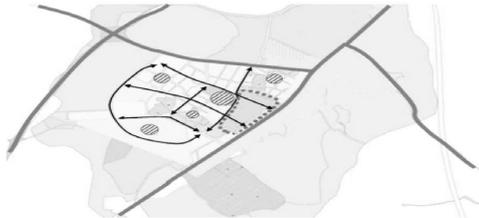
- 시·공고(2단계)
  - 지역 매니지먼트에 의해 단계별로 점진적·일체적 정비 추진(3단계)
  - 마을관리 유지·운영과 다음사업 추진(4단계)
- 기존 시가지의 유연한 정비방법
    - 산재한 빈터 등의 집약화와 시가지 정비 사업
    - 가구 통합이나 공공시설의 재배치 등에 대응한 사업
    - 민간 주도의 사업·토지 이용을 유도하는 시가지 정비 방법
    - 단계적으로 시가지를 수복·개선하는 장기적인 시가지 정비 방법 등을 활용



자료 : 今後の市街地整備制度のあり方に関する検討会, 「今後の市街地整備の目指すべき方向性-市街地整備手法・制度の充実に向けて」, 2008, p. 8.

<그림 4> 기존 시가지의 공간구조 재편의 단계별 추진전략

- 중소도시의 공간구조 개편
  - 인구감소에 대응한 중소도시의 공간구조개편 방향은 분산된 시설과 기능을 도시중심부에 집중적 배치, 도심부 경계의 명확화, 주거용지의 내부충전, 분리된 토지이용의 병합, 가로망의 단계구성과 기능의 분리, 공원의 생활권 중심 배치, 도시중심부에 주거용지 또는 공원 등의 방사형 가로망 구축, 도시중심부와 공원의 연계 등 필요<그림 5 참조>

도시명	현행 도시계획의 도시공간구조	도시공간구조 개편 방향
함평군 함평읍		
무안군 무안읍		

자료 : 박종철, “인구감소시대의 축소 도시계획 수립방안”, 「한국지역개발학회지」 제23권 제4호, 2011, p. 84.

<그림 5> 전남 함평읍과 무안읍 공간구조 개편 방향

## 5. 농촌지역 폭염 피해 대응방안 마련<sup>5)</sup>

### □ 농촌지역 폭염 일수 증가 추세

- 2018년 여름 폭염, 역대 기록 갈아치워 폭염일수 39.3일 기록
  - 2018년 6~8월의 폭염일수는 31.4일로 1994년 29.7일보다 1.7일 증가하였으며, 평년(9.8일)보다는 무려 21.6일이나 증가해 가장 더웠던 여름으로 기록됨.
  - 2018년 여름 폭염으로 인한 온열질환 사망자는 48명으로 질병관리본부가 감시체계를 운영한 2011년 이후 가장 많았음. 2011~2017년의 온열질환 사망자 72명 중 52%는 70세 이상 고령자였으며, 논, 밭이나 비닐하우스 등 농업현장에서 사망한 비율이 전체의 45%(34명)에 달함.
  - 농림축산식품부는 2018년 폭염·가뭄으로 인해 농작물의 피해는 과수(1,445ha)가 가장 많았으며, 가축은 닭(7,291천 마리)의 피해가 가장 컸던 것으로 집계함(8. 29. 08시 기준).
  - 농업인 448명을 대상으로 한 설문에서, 폭염으로 인해 과수, 특작, 시

5) 송성환 외 2인, “농촌현장 폭염피해 현황과 대응방안”, 「현안분석」, 제53호(2018. 10. 4)에서 요약 정리

- 설원예, 노지채소 농가의 70% 이상이 ‘피해가 있다’고 응답함. 특히, 특작, 시설원예, 노지채소, 과수의 폐작률이 15% 이상으로 피해가 컸던 것으로 나타남.
- 수도작, 과수, 축산 농가의 농작물(가축) 재해보험 가입률은 40% 이상으로 다른 작목에 비해 상대적으로 높으나, 노지채소, 시설원예, 특작 농가의 가입률은 20% 미만으로 낮게 나타남.

□ 선제적 대응방안

- 폭염에 대비하여 농작물(가축)분야에서는 현장점검을 통한 선제적 대응, 관수시설 지원 확대, 전기료 감면, 재해보험의 개선(품목 및 주 계약 범위 확대, 보상금 상향), 소득감소에 대한 보상, 대체작물 개발 및 보급 등 필요
  - 특히, 밭작물에 대한 농업용수 공급, 관수시설 지원 및 받기반정비 사업의 확대 등 필요
- 농업인 건강 분야에서는 신속한 응급 의료체계 확립, 냉방시설 지원, 온열질환 대처방법에 대한 교육 등 필요
- 영농활동 분야에서는 폭염특보에 대한 알림서비스 강화, 기계화를 통한 영농활동 시간의 축소, 마을단위 안내방송 실시 및 관리·감독 등을 필요

<표 3> 폭염 발생 시 정부의 지원 정책

분 야	지원정책
농작물(가축)	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 폭염을 재난 범위에 포함</li> <li>· 현장점검을 통한 선제적 대응</li> <li>· 지하수 관정 개발 및 스프링클러, 미세살수기 등 관수시설 지원 확대</li> <li>· 냉방시설 지원 및 전기료 감면</li> <li>· 재해보험 의무가입 및 피해 보상금 상향, 품목 확대, 폭염을 주계약조건으로 재해보험 개선</li> <li>· 농업용수 지원, 항공 방제 실시</li> <li>· 농작물 영양보조제, 차광막 등 지원</li> <li>· 기온 상승에 따른 대체작물 연구개발 및 보급</li> <li>· 폭염에 따른 농축산물 피해예방 교육 실시</li> <li>· 폭염으로 인한 품질저하에 따른 판매부진과 소득감소에 대한 수매, 보상</li> </ul>
농업인 건강	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 신속한 응급 의료체계 확립, 정기적인 보건소 방문 검진 실시</li> <li>· 경로당, 마을회관에 냉방시설 지원</li> <li>· 무더위 쉼터, 그늘막, 체온계 설치 확대</li> <li>· 폭염피해 예방을 위한 물품 지원(식수, 이온음료, 정제염, 손풍기, 얼음조끼 등)</li> <li>· 온열질환의 예방과 발생 시 대처방법에 대한 적극적인 교육 홍보</li> <li>· 유연한 영농활동과 자발적 건강관리 중요</li> <li>· 건강 보조시설 지원 및 건강교육 강화</li> </ul>
영농활동	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 폭염주의보 발령 및 알림서비스 강화</li> <li>· 농기계 임대사업 확대로 수작업 최소화, 노동력 지원</li> <li>· 영농 권장시간 권고(오전 4시~7시, 오후 5시~7시경 새벽 또는 늦은 오후)</li> <li>· 무리한 영농활동 자제, 충분한 휴식을 위해 마을단위 안내방송 실시 및 관리·감독</li> <li>· 폭염경보 발령 시 농작업 중지, 그에 따른 농작물 피해 일부 보상</li> <li>· 농업시설 내 수도 및 샤워시설, 휴게소 설치</li> </ul>

자료 : 송성환 외 2인, 「전계자료」, p. 13.

## 6. 공익적 역할 강화 방향으로 직접지불제 개편 검토

### □ 농정 여건 변화에 따른 직불제 개편 필요성 제기

- 농업의 공익적 역할이 식량생산에서 농산물 품질, 안전성, 자연환경 보전으로 전환
  - 직불제 도입 당시에는 추곡수매제 폐지 등 시장왜곡정책 축소에 따른 소득손실보상 필요성과 쌀 시장 개방에 대비한 식량 생산기반 확보라

는 공익적 역할이 강조되었음.

- 직불제 도입 후 20여 년이 경과하면서 쌀 공급과잉 현상 발생, 소득 수준 향상, 자연 및 환경보전, 아름다운 경관 유지 등 새로운 공익적 역할을 요구받고 있음.

○ 소비자와 농가가 함께하는 지속가능한 농업·농촌을 위한 직불제 개편 마련 필요

- 농업부문의 환경부하 문제, 가축질병, 악취 문제, 농촌경관 훼손 등 소비자 입장에서 농업의 공익적 역할에 대한 의문이 제기됨.
- 현행 직불제로는 소비자가 요구하는 농업의 공익적 역할을 수행하는데 한계가 있음.
- 직불제 예산의 80% 이상이 쌀에 집중되어 품목 간 형평성이 부족하고, 공익적 역할에 한계가 있음.
- 쌀 변동직불제 시행으로 쌀 농가 경영안정에 기여한 반면, 쌀 생산량 과잉 문제를 초래함.

□ **농업부문 직불제 재정립 방향**

○ 농업의 공익적 역할 제고를 위한 직불제 도입 검토

- 공익형 직불제는 기본직불과 부가직불의 체계로 설계할 수 있음. 기본직불은 안정적 식량 공급을 위한 농업 기반 유지와 농업자원의 적절한 관리를 목적으로 하며, 이를 위해 필요한 최소한의 의무사항을 교차준수조건으로 부여하는 방식의 직불제임.
- 부가직불은 환경보전, 자원관리, 생물다양성 확보 등 미래 농업을 위한 선도적 활동을 이행조건으로 부여하고, 이행 정도에 따라 기본직불에 추가 지원하는 직불제임.
- 공익형 직불제로의 전환은 농업의 역할이 식량생산에서 환경·자원 관리로 전환되는 것을 의미함.
  - 이를 위해서는 농정 방향도 공익적 역할 제고로 전환되어야 하며, 실천 가능하고 모니터링 가능한 교차준수조건의 마련, 중앙정부와 지자체 간 역할 재정립이 필요함.

○ 쌀 변동직불제 개편 대안(고정직불화, 생산조절형, 가격변동대응직불

등) 중 생산 비연계 강화 및 공익적 역할 제고를 위하여 고정 직불화 방안을 검토 필요

- 쌀 공급과잉 문제 해소(생산 조절 및 전작보상 방식)와 함께 쌀소득 안정정책에서 곡물 수급안정정책으로 정책 방향 전환 필요
- 쌀 가격 하락 시 농가의 우려를 해소할 수 있도록 수입보장보험 등 경영안정지원제도 확충
- 변동직불제 폐지에 따른 기존 수혜농가의 피해를 최소화하기 위해서는 충분한 예산 확보

## □ 직불제 예산 확대 및 예산 운용의 합리성 확보

- 공익적 역할 강화 및 기존 직불제 개편에 따른 농가의 피해를 최소화하기 위해서는 직불제 예산 충분히 확보
  - 전달방식은 투명성, 농업의 공익적 역할 명확화, 품목 간 형평성 확보 등 국민이 납득할 수 있는 합리적 예산 운용 방안 마련 필요

## 7. 지속적인 농업 혁신성장 위한 스마트팜과 농산업 스마트화 추진

### □ 지속적인 농산업 성장 위한 혁신 역량 필요

- 농업 부문 혁신 역량 미흡으로 농업 부문 성장 둔화
  - 상대적으로 낮은 농업 부문 (노동)생산성, 시장개방으로 인한 낮은 가격의 해외 농산물과 경쟁 심화, 투입재 가격 상승 등으로 농업소득 향상이 둔화됨에 따라 민간투자가 위축됨.
  - 이로 인해 혁신역량을 갖춘 신규 농업인의 유입이 부족해지고, 이것은 생산성 향상 제약이라는 악순환으로 이어짐.
  - ICT 등 4차 산업혁명 기술의 융복합 혁신역량을 갖춘 창업농과 농산업 부문 혁신 역량 강화가 지속적인 농업과 농산업 성장의 핵심 요소임.

### □ 스마트팜 벨리 조성의 추진 과제

- 임대형 스마트팜 뿐만 아니라 안정적 영농 정착을 위한 다양한 지원
- 농산업 R&D 자금의 혁신밸리 내 투자 확대
- 혁신밸리 내 빅데이터 수집·분석·활용 강화
- 기자재 및 ICT 융복합 시스템 수출 확대를 위한 정책 강화
- 교육생 및 농가 참여 연구개발과 실증 프로그램 확대로 성과확산을 위한 네트워크 강화
- 연구개발 및 실증 성과의 농산업 현장 적용 확대

## □ 농업부문 혁신성장을 위한 농식품 산업 전반의 스마트화 추진

- 스마트팜의 생육·재배 정보 등 빅데이터를 공유할 수 있는 개방형 플랫폼 구축
  - 양질의 빅데이터 확보를 위한 수집 표준을 마련하고, 농가단위 빅데이터 수집 확대 필요
- 시설원예 중심의 스마트 농업을 축산·밭농업으로 확대
  - 온습도 관리와 사료 공급 등을 자동화하는 스마트 축사 확대, 3개소의 스마트축산 ICT 시범단지 조성 필요
- 데이터 기반으로 농작업을 자동화한 밭농업형 모델 확산
  - 기존의 자동 물공급 모델에서 드론·영상분석 장치를 활용한 방제 등으로 확대
- 유통·수출 등 농식품 가치사슬 전반의 스마트화 추진
  - 빅데이터와 드론을 활용해 배추 등 채소 수급예측 고도화, 블록체인을 활용한 축산물이력관리 시범사업 추진
- 농지·품목 등 영농정보와 전자지도(팜맵) 통합·활용 시스템 시범 구축
- 자율주행(Level 2) 및 자율작업(Level 3)이 가능한 트랙터의 상용화 기술개발

- 핵심부품 개발과 상용화 연구 추진하고, 중소형 자율주행 농기계 글로벌화 추진

## 8. 활력제고와 일자리 창출을 위한 미래형 신산업 집중 육성

### □ 한전공대 중심의 에너지신산업 중점 육성

- 한전공대를 중심으로 첨단과학기술단지 조성, 강소연구개발 특구 지정, 에너지신산업 융복합단지, 규제자유특구 조성을 통한 글로벌 에너지신산업 허브 육성
  - 국내 최대 신재생에너지 발전량과 해상풍력 잠재량을 바탕으로 그린 수소 생산공급 개발 및 실증을 통한 친환경 수소경제 구현
    - 수소에너지는 친환경성, 저장·운반 가능성, 생산 및 소비의 유연성을 갖춘 미래에너지로 최근 수소에너지에 대한 관심 집중
    - 그린수소 생산·공급을 위한 추출형 수소생산 R&D 및 실증 플랫폼, 수소 저장·이송용 부품·소재 개발 및 P2G 실증 테스트베드 구축
  - 4차 산업혁명의 핵심분야인 에너지신산업의 전략적 육성을 위한 국가차원의 인프라 구축 및 에너지신산업을 선도할 신기술 개발사업 추진을 통한 미래 국가 경쟁력 향상
    - 4세대 원형 방사광 가속기 구축, 에너지밸리 산학융합원, 한전 에너지 신기술 연구소 등의 주도로 신기술 개발 본격 추진
  - 기후변화협약 등 온실가스 감축에 대응할 해상풍력 본격 추진을 위해서는 전용부두, 배후단지 등 국가적 인프라 확충

### □ 생물의약 기반 바이오메디컬 허브 구축

- 초고령화 시대에 대응하여 난치성 질환(치매, 암 등) 극복을 위한 전남의 풍부한 생물자원과 비교 우위 의료 인프라를 기반으로 연구·생산·치료·요양을 연계한 「전남형 첨단의료복합단지」 조성
  - 국가 첨단의료복합단지 지정, 난치성 질환대응 첨단의료휴양단지 조성, 스마트 헬스케어 제품화기술지원센터 구축, 스마트 의료기반 시

- 범사업 추진 등
- 면역치료 R&D 및 원천기술 선점을 위한 국가 면역치료 연구센터 설립, 항암바이러스백터 제조시설 구축, 스마트 임상지원센터 구축, 노화면역헬스센터 구축 등
- 면역세포치료 산업화 기술 플랫폼 구축, 줄기세포 바이오신약 소재 개발, 천연물의약품원료 대량생산시설 및 GAP/GMP 연계시설 구축
- 화순 백신산업특구 내 첨단 백신 의약품 개발·제품·인허가까지 원스톱으로 신속 지원하는 「글로벌 백신 허브」 조성
- 미생물실증지원센터 구축, 국가 백신제품화 기술지원센터, 식품의약품안전처 전남분원 유치
- 청정한 해양환경과 풍부한 해양자원을 활용한 해양치유산업의 선제적 도입으로 신성장 동력산업 육성 및 어촌경제 활성화 도모
- 심뇌혈관질환 관련연구 및 관련 보건의료 신기술의 개발과 보급 등 의료산업의 육성·지원
- 국민의 건강권 보장을 위한 취약지 응급의료기관 운영을 통한 의료사각지대 의료 안전망 강화

## □ 비즈니스 모델 창출을 통한 스마트 드론산업 육성

- 우수한 비행시험 공역, 기존 항공·드론 인프라를 활용하여 유·무인기 개발·시험평가·실증·인증을 위한 One-Stop 지원체계 구축
- 농업방제, 양식장 및 적조감시, 섬 지역 택배, 전력설비 점검, 재난현장 모니터링, 미래형 개인 이동수단 등 스마트 드론 S/W 및 드론 비행체 개발을 통한 새로운 비즈니스 모델 창출

## 9. 남해안이 지닌 자원에 기반한 신성장 관광벨트 구축

### □ 한반도 신경제 구상을 지지하는 새로운 성장 축으로 육성

- 전남에서 경남·부산까지 섬·해양관광자원을 연결하여 남해안 전체를 국가 발전의 신성장동력으로 육성
- 남해안 신성장 권역별 내 용복합 관광거점 조성하고, 관광거점 간 연결을 통한 남해안 광역 관광권 육성

· 해안관광도로, 남해안철도, 주요 항만과 섬지역 연계를 위한 교통 체계 구축

- 목포권과 여수권을 전략 성장 거점으로 육성하고 남해안 연안을 따라 섬·해양 관광·역사·문화 자원을 활용한 해양관광 거점 조성

## □ 영호남을 연결하는 남해안 경제권 육성으로 다핵적 국토균형발전 도모

- 남해안 주요 섬들의 연결을 통한 관광목적지의 다양화로 연안지역의 지속가능한 발전 도모
  - 국내외 관광객이 선호하는 섬·바다 등 해양자원을 보유한 동서 남해안에 관광인프라가 연계되면 남해안권은 국가의 새로운 성장 축으로 획기적인 발전 가능
    - 남해안의 독특한 전통문화, 자연·생태자원을 활용한 섬·해양 관광 활성화 기반 구축
  - 남해안 일대에 융·복합과 지역 간 연계협력, 규제완화 및 민자유치 등을 위해 전남·부산·경남 3개 시·도 광역관광계획 수립 및 공동 추진체계 구축
  - 전남 남해안 연안 10개 시·군을 3개 권역으로 설정하고, 권역별 지리적·사회적·문화적 특성을 감안하여 연관사업 융복합
    - 서남권(목포~신안~진도) : 해양문화권
    - 남중권(해남~완도~보성) : 해양헬스케어권
    - 동부권(고흥~순천~여수~광양) : 한려수도권
  - 광역관광루트 개발을 통한 관광자원 연계 강화
    - 전남의 수려한 해안·해양관광 자원을 연계한 광역관광루트를 조성하여 세계적인 관광명소 육성 및 국가의 신 발전축 형성
    - 서남해안 관광도로 건설(완도~고흥 해안관광도로, 여수 화태~백야 연도교, 신안 압해~해남 화원 연도교), 경전선 전철화 사업, 서남해안 명품경관 육성 프로젝트, 호남선 남행열차 사업 등
    - 호국정신이 깃든 역사유적을 연계하여 이순신 호국·관광벨트 조성
      - \* 이순신 관련 유적, 사료 등 풍부한 문화·역사자원을 바탕으로 관광자원화 사업, 콘텐츠 활용 선양, 문화유산 복원·정비 등 지

역거점별 연계사업 발굴 추진

□ **남해안 신성장 관광벨트와 연계한 남해안 섬·해양관광 거점 조성**

- 목포·여수 국제·연안 크루즈 관광 기반 확충을 통한 다양한 국제·연안 크루즈 항로·프로그램 운영
  - 남해안의 문화·관광 관련 발전거점을 조성하여 국내·외 관광수요를 견인·창출하고, 동북아의 관광거점으로 도약
  - 대한민국 관광혁신전략( '19. 4. 2.)과 연계한 지역관광거점도시 육성
    - 관광기반시설확충, 체류형 관광코스 개발·운영, 관광콘텐츠 개발 등 섬·해양지역 관광허브 육성
    - 항공(무안국제공항), 철도(대륙횡단철도), 해상(국제·연안 크루즈)과 연계한 MICE 산업 기반 구축
      - \* MICE 산업기반 구축을 위한 연관 산업 육성 및 컨벤션 기획 등 지역기반 MICE 산업 생태계 구축
  
- 섬진강 르네상스 프로젝트를 통한 동서통합 문화권 조성
  - 섬진강 양안의 경남 서부·전남 동부지역을 문화와 예술이 어우러진 새로운 연계협력지대로 조성
    - 기존 문학관, 체험문화관 등의 자원 연계 및 문화마을 육성, 예술 체험코스 구성 등을 통한 관광코스 개발로 지역관광 경쟁력 강화
    - 섬진강 경전선 폐철교를 활용한 체험형 관광자원 개발로 남해안 동·서 간 교류 확대 증진 및 지역균형발전 도모
  
- 영산강권역 특화개발 및 마한문화유산 세계화
  - 가사문화체험권, 고대문화교류권, 생태·해양레저권 등 권역별 특화
  - 영산강유역 고대문화권의 세계문화유산 가치를 입증하고, 연구·교육·관광·레저 등 복합거점 공간으로 조성
    - 영산강 고대문화권인 마한문화의 학술적 가치 규명 및 세계문화유산 등재 추진
      - 신라·백제유적 세계문화유산 등재, 가야유적 세계문화유산 잠정목

## 10. 주력산업 고도화 및 생기가 도는 농어촌 조성

### □ 조선, 철강, 석유화학 등 기존 주력산업 경쟁력 강화

- 조선 부품기자재 연관 산업과의 접목을 통한 해양레저산업 육성 및 친환경 선박 등 조선산업 다각화로 조선해양산업 경쟁력 강화
  - 해양경찰 서부정비창 및 선박해양플랜트 연구소 전남분소 유치, 해양중소형선박 수리조선(MRO) 단지, 해양레저장비 클러스터
- 고기능성 고무소재·부품, 정밀화학 등 첨단 화학산업 육성
  - 수송기기용 고기능성 플라스틱 소재부품 개발, 폐플라스틱 자원화 기반구축 및 연구개발, 특수탄성 소재산업 고도화 사업
- 초경량 마그네슘 소재 산업 기반구축 및 고기능성 금속소재 연구개발 인프라 구축
  - 마그네슘 상용화 지원센터 구축, 고망강 소재가공 상용화 기반구축
  - 화학·철강 등 주력산업과 우주항공, e-모빌리티 등 지역특화산업의 융복합 및 고도화를 통해 지속발전 가능한 미래 신성장산업 생태계 구축

### □ 농어촌지역 삶의 질 향상과 일자리 창출을 위한 정주환경 개선

- 농어가 인구수 감소 및 고령화를 극복하고 농어업인구 유입을 위한 농어촌 자립기반 강화
  - 농촌중심지 활성화사업, 일반농산어촌 개발사업, 연안정비사업, 제4차 도서종합개발사업, 어촌뉴딜 300 사업, 지방어항 건설사업 등
    - 노후화 및 유희화된 항만을 수산물 판매, 관광·레저시설, 친수시설 등 새로운 공간으로 재정비하여 증가하는 해양활동 수요에 효과적으로 대응
  - 저출산, 고령화, 생산인구 감소 등 인구구조변화에 대응한 생애주기별 지역맞춤형 인구정책 추진

- 귀농어·귀촌인 유치를 통해 고령화되어 가는 농어촌지역 활력 제고

## □ 친환경·스마트 농축어업 혁신모델 개발로 지속가능한 농산어촌 조성

- 시설 노후화, 생산비 증가, 어촌인구 노령화 등 어려움에 처한 양식어업에 ICT 첨단 양식어업 규모화 및 친환경양식 시스템 전환을 통한 미래 경쟁력 강화
  - 생산·교육·연구 기능이 집약된 스마트팜 혁신밸리 조성, 스마트팜 시설 보급 및 확대를 통한 스마트농업 생산·유통기반 확충 및
  - 유기농 중심의 지속가능한 친환경 농업 확대를 통한 대규모 친환경 축산 융복합 단지 조성
  - 해조류식품 가공·수출단지 조성 및 유향 간척지를 활용한 대규모 수산양식과 신재생에너지 생산 복합 시설 구축
    - 수산식품 수출단지 어가소득 증대 및 어업 생산 향상을 위한 친환경·스마트 양식장 조성, 수산양식 신제품 개발·보급 확대
  - 간척지 활용 고소득 첨단양식단지 조성 및 지역별 소득품종 특화 양식어업 육성
    - 유향 간척지 등을 수산양식과 신재생에너지 생산시설로 복합 구축, 간척농지·염전·유향습지를 신성장 동력기지로 전환

## 11. 인프라 확충 등을 통해 지역균형발전 도모

### □ 지역 접근성 개선을 위한 교통연계망 구축

- 철도, 공항, 항만과 광역 교통망 간 접근성을 향상시키는 남해안권의 내부 교통망 개선
  - 대륙과 해양이 만나는 동북아시아의 첫 관문 물류기지 역할 및 전국 단일 생활권 형성을 위한 광역 인프라 구축
- 섬지역의 접근성 향상을 위한 해상교통 이외의 섬과 섬, 섬과 육지를 연결할 수 있는 다양한 대체 교통수단 확보

- 다도해 해상국립공원 등 우수한 해양관광자원과의 연계체계 구축으로 도서지역 경쟁력 강화 및 균형발전 도모
- 남해안 지역은 대중교통 접근성 향상을 위한 주요 관광지, KTX역, 버스터미널 등 광역교통 결절점을 연결하는 복합환승체계 구축

## □ 동북아 복합물류 거점항만 육성

- 항만 현대화 사업, 대형 선박 입출항로 정비, 부두 및 화물창출 기반 조성사업, 부두 현대화 등 추진
  - 해양산업 클러스터 지정을 통한 항만물류 R&D산업 육성
    - 한반도 평화시대 철도, 항공 물류와 연계된 동북아 물류산업 전진기지 구축
    - 해양레저·여가 기능이 결합된 첨단항만 조성으로 남해안권 항만 경쟁력 강화
    - 4차 산업혁명 기반의 지능형 항만 구축을 통한 동북아 물류환경의 혁신 주도
  - 고부가가치 첨단 물류 클러스터 조성으로 글로벌 복합 비즈니스형 항만 육성

## □ 지역차원의 남북 교류협력 체계를 정비로 남북 교류협력사업 본격 지원

- (가칭)전남남북교류평화센터 설립 등 협력사업 추진체계 확립 및 남북 교류협력기금 확대 조성을 통한 추진동력 확보
  - 도시군·민간단체가 연계한 ‘전남남북교류평화센터’ 설립으로 남북교류 협력사업의 효율적 추진
    - 하나센터, 통일교육센터, 통일전시관 등 지역 통일 인프라를 연계·통합하여 종합 통일서비스를 지원하는 전남 통일센터 구축
    - 남북교류협력기금 확대를 통한 남북 경제협력교류사업의 안정적인 실행력 확보
      - 비교우위에 있는 지역산업의 경쟁력을 바탕으로 남북 교류협력사업 추진

- 남해안철도 등 한반도 U자형 철도망 구축, 빛가람 에너지밸리 기업을 중심으로 한 동북아 슈퍼그리드 사업, 북한산 마그네사이트를 활용한 경협사업 등을 통해 전남을 한반도 신경제지도의 전초기지로 조성



**[지정토론]**  
**2020 총선 단상**

**전남도의회 의원 우 승 희**



## 2020 총선 단상



전남도의원 우 승 희

### □ 2016년 20대 총선

- 광주 전남 18석 중 더불어민주당 1석, 국민의 당 16석, 무소속 1석  
→ 현재 더불어민주당 3, 바른미래당 4석, 민주평화당 9석, 무소속 2석
- 민주당에 실망한 마음, 정치생명 연장과 아전인수식 호남정신 캠페인으로 똑같은 사람들이 당을 바꿔 출마했는데 선택, 수도권 승리 불구 호남 패배  
→ 호남에 대한 홀대, 시도민을 제대로 대변하지 못한 정치권에 대한 불만, 서울 중심 정치에 대한 실망감 등, 재출마를 위한 탈당의 문제보다 불만을 대변할 새로운 정치세력 필요성이 선택의 중심이 됨. 민주당에 대한 회초리

### □ 2020년 21대 총선

- 문재인 정부 3년차, 중간평가 성격을 부인할 수 없음
- 2022년 대선과 지방선거 전에 촛불혁명 완수를 위한 틀 마련 필요
  - 문재인 정부 개혁 지체의 원인이 극우 보수 자한당의 발목잡기가 가능한 국회 의석 구조 때문임을 강조
  - 촛불혁명 완성과 경제민주화로 민생경제 챙기도록 정부여당에 힘을 모아주자는 분위기 마련되어야
- 호남지역 국회의원 대부분 다선, 국민의 당 출신  
→ 시대와 세대교체 요구 높을 것, 준비되고 참신한 인물 공천 필요

- 타 지역에 비해 정부여당에 높은 지지를 보내고 있는 광주전남의 분위기를 유지하고 전국적으로 확산시키는 노력 필요
- 문재인 정부와 민주당의 정책에 대한 냉철한 평가와 보완 필요
  - 보수야당의 최저임금 등의 문제를 문재인정부의 실정으로 공략할 것에 대비, 이를 극복 대체할 킬러콘텐츠 마련 필요
- 변수: 선거제 개편, 호남발 정계개편(민평당+바미당)과 보수통합, 남북 및 북미 관계
  - 연동형비례 선거제 개편시, 개혁성향 강한 광주전남 여건상 정의당 바람도 무시할 수 없을 것 (2016 총선, 지역구 국민의당, 비례 정의당 경향)

## □ 2020 총선 준비

### (조직적 측면)

- 민주당의 혁신
  - 아래로부터 소통, 당원과 지지자에게 더 많은 기회를 주는 정당
  - 수직적 정당구조에서 네트워크형, 다양한 대중 활동형 정당으로
  - 선거정당, 국회의원 정당, 여의도 정당 → 대중정당, 당원정당, 지역정당
- 당 지역조직 복원정비 강화
  - 대부분 지역위원회 원외 지역위원장, 정당 활동 한계
  - 3년 전 탈당과 분당으로 당조직 활동 미약, 당정협의 등 활용
  - 필요시 복당, 입당 이벤트 및 홍보 강화
  - 선거 때만 조직 활동 도움 요청하지 말고, 평상시 당원 활동 필요 (계층별, 세대별, 동호회 등)
- 젊은 층에 대한 대책 마련 필요
  - 정치에 대한 관심 부족, 정부정책 등에 대한 잘못된 인식과 가짜뉴스에

의한 여론 왜곡

- 가짜뉴스 강력 대응, SNS 통한 여론 확산 행태와 흐름 파악, 적극적인 논리와 대책 마련 필요

○ 잡음 없는 공정하고 깨끗한 공천은 당에 대한 지지로 이어져

**(정책적 측면)**

○ 2019년 예산 반영 성과 홍보

- 전남, 2018년 6조 16억 대비 13.5 % 8,088억 증가
- 광주, 2018년 1조 9743억 대비 11.9 % 2,359억 증가
- 서삼석, 송갑석 2명으로 역대 최대 예산 확보 성과

○ 촛불혁명 완성, 새로운 헌법, 새로운 시대, 새로운 인물

- 5.18 40주년, 진상규명 역사왜곡 방지, 헌법 전문 포함
- 새로운 지방자치법 개정을 통한 새로운 지방정치 비전, 새로운 비전 만 들 미래세대에 맡겨야

○ 주민 삶과 직접 연계된 정책 제시, 관료사회 극복 고민도

- 생활 SOC 정책 등 정부추진 정책 적극 활용, 혁신하지 않으면 주민의 삶의 질 변화, 내 삶이 바뀌는 행복시대 국민적 공감 얻기 어려워
- 대통령 지시사항, 관료의 잣대와 판단이 중요한 역할, 기존 논리 반복으 로 추진 지체

○ 전남의 경우, 쌀값 등 농산물 가격 안정, 지속가능한 지역사회와 일자 리 경제, 취약한 농어촌 의료체계 대책, 보건 안전 공약 마련



**[지정토론]**  
**21대 총선**  
**전남도당의 과제**

**위민연구원 김대현 원장**



## 21대 총선 전남도당의 과제

위민연구원 김대현 원장



21대 총선이 불과 1년도 채 남지 않았다. 현재의 정당 지지율로 당장 선거를 치른다면 더불어 민주당(이하 민주당)이 전국을 포함한 전남에서도 압승할 가능성이 커지겠지만 정치 지형이라는 게 하루아침에도 달라지는 현실을 감안하면 좀 더 지켜봐야 할 필요가 있다.

이를 위해서는 몇 가지 조건이 필요하다.

첫째, 대통령을 포함한 집권여당의 지지율이 크게 떨어지지 않아야 하고 둘째, 집권 여당이 무능하지 않아야 한다. 무능은 외부적 환경과 내부적 환경이 함께 포함이 되는데 내부적 환경만 놓고 보면 당내 균열이 심화되지 않아야 한다. 차기 대권주자간의 경쟁이 총선국면에서 계파 갈등으로 변질 경우 과거 열린우리당이 선거에서 매번 패한 사례처럼 반복될 수 있다.

셋째는 공천과정에서 정당 내 민주적 시스템이 작동해야 한다. 지지율에 취해 자칫 오만한 공천과정을 보인다면 대통령 지지율을 떠나 무소속 후보들이 난립하고 이후 정개개편의 신호탄이 될 수 있다. 특히 전남은 무소속 후보들의 당선가능성이 높다<sup>1)</sup>

내년 총선은 문재인 정부 집권 3년 차로 후반기에 접어든다. 민주당의 전반기를 놓고 평가한다면 수비형에 가까울 정도로 대통령의 지지율에 편승한 면이 크다. 그러나 내년에는 수비형 보다는 공격형의 모습을 보여줘야 한다. 공격형은 정책적 비전을 보여줘야 하고 총선에서 승리해야 재집권할 수 있다는 메시지가 유권자들에게 각인되어야 한다. 보통 집권 후반기의 선거나 대통령 선거는 회고적 투표 성향이 강하다. 현직 국회의원들 개개인의 성적표도 중요하지만 정권에 대한 회고적인 문재인 정부의 역할을

1) 2018년 지방선거를 포함 매년 지방선거 전남지역 무소속 당선자 현황을 보면 22시군 중 평균 7~8명의 무소속 단체장 출현. (중앙선관위 당선자 현황)

놓고 평가한다. 반대로 자유한국당의 대한 평가를 회고하면서 투표하는 형태이다.

전남의 상황만 놓고 본다면 과거처럼 새로운 대안을 보고 움직일지는 좀 더 두고 봐야 한다. 현재의 상태로 보면 민주당을 상대로 한 제 3지대의 헤쳐모여식의 경쟁은 민주당이 우세하겠지만 과거 안철수의 등장처럼 문재인 정부와 집권여당이 정권재창출의 희망이 없다고 판단될 때는 어게인 2016년의 가능성도 있다. 결국 내년 총선은 지역 인물을 떠나 문재인 정권과 집권여당의 성과에 따라 달라질 수밖에 없음을 먼저 밝힌다.

반면 대통령과 집권여당의 지지율이 현재보다 크게 요동치지 않을 경우 당내 공천경쟁과 지역 내 인물경쟁이 변수로 작용할 가능성도 크다. 한마디로 바람선거나 조직선거의 관건인데 정국 상황이 요동칠 경우는 바람선거의 형태로 인물보다는 한쪽의 정당으로 쏠림이 이루어지지만 반대일 경우는 지역과 인물에 따라 선거결과가 나뉘어 질수 있다. 민주평화당이나 과거 국민의 당에서는 제2의 안철수의 등장이나 현재의 대통령과 민주당의 지지율이 절반 이하로 떨어질 경우에 한 해 제3지대가 형성되어 성공할 순 있지만 선거공학적으로 제3지대 의로의 헤쳐모여식은 성공할 수 없다고 본다. 민주당 전남도당이 준비해야 할 것 중의 하나가 조직선거에 대한 대비가 필요하다.

## 1. 20대 총선에서의 교훈

2016년 20대 총선은 몇 가지 흥미로운 결과가 도출되었다. 그 중하나가 제3당인 국민의 당의 출현이다. 전체 국회의원 의석 300석 중 38석을 차지하며 원내교섭단체를 구성하였다. 광주전남만 놓고 보더라도 광주 전남 18석 중 전남 한 곳을 제외한 17곳을 싹쓸이했다.

한국정치사에서 제3당이 원내교섭단체를 구성한 경우는 평화민주당, 통일국민당 자유민주연합 정도로 비교적 적은편이라고 할 수 있으며 대부분의 정당은 교섭단체 구성에 실패했다.<sup>2)</sup> (중앙선거관리위원회 선거통계시스템)

2) 교섭단체제도는 제헌의회 이후 현재까지 지속되고 있는 제도이며 교섭단체 구성요건은 제헌의회에서

그만큼 국민의 당의 출현은 충격이었고 그 여파가 촛불정국이 오기까지 컸지만 국민의당은 수권정당으로 이미지를 보여주지 못한 채 대선에서 패배하였고 이후 분열되어 당이 해체되는 상황이 되었다. 국민의당의 선전은 당시 민주당에 대한 희망이 없다는 반증이었다. 이명박근혜로 이어지는 보수정권 10년을 내줬다는 비판과 민주당으로는 차기 정권 창출 가능성이 낮다고 보았다.

다음으로 야권단일화가 실패한 상태에서도 당시 집권여당인 새누리당이 과반 의석에 실패했다는 것이다. 더불어 야권인 민주당과 국민의당 정의당이 선거연합을 이루지 않는 상태에서 성공적인 결과를 낳았다. 보통 기존 선거를 분석해 보면 야권단일화나 선거연합이 때면 이루어졌고 실패한 경우는 어부지리로 보수정당이 반사 이익을 얻었지만 20대 총선은 그 공식을 깨뜨렸다는 점에서 의미가 크다. 물론 야권단일화의 실패에도 반사이익을 얻지 못한 당시 새누리당의 총선 실패 원인은 계파갈등으로 인한 친박 비박 싸움이 도를 넘어섰고 이명박근혜로 이어지는 보수정권 10년에 대한 심판론의 성격이 크다고 볼 수 있다. 떡줄 사람은 생각지도 않는 데 야권의 분열을 틈타 200석을 장담하며 친박 비박 싸움을 했으니 당연한 결과로 보여진다. 이 또한 민주당이 내년 총선에서 반면교사로 삼아야 할 부분이다.

## 2. 새로운 정치지형과 선거환경의 변화

선거에 있어 크게 고려되는 부분 중 하나가 정당체제와 선거제도로 나뉘 볼 수 있다. 내년 21대 총선은 정당체제면에서 현재의 다당제의 형태일지 과거처럼 선거를 앞두고 거대 양당으로 흡수될지 아니면 제3지대로 헤쳐 모여 새로운 신당이 창당될지는 중요한 변수중의 하나이다. 선거제도는 현재 국회에서 패스트트랙으로 지정이 되어 국회본회의를 통과한다면 선거구제를 포함한 국회의원 선출 방식에도 변화가 불가피하다. 이 문제는 현재 논의된 부분 보다 앞으로 논의되어 국회본회의 통과까지 진통이 예상

20명이상, 6대 국회부터 10명으로 개정되었다가 1973년 9대 국회에서 20명으로 상향조정되어 현재 까지 유지되고 있다(박경미 2007).

되지만 현재 논의된 결과로 본다면 전남지역도 선거구 획정으로 인해 지역구 의석이 줄어들 수밖에 없고 선거제도가 바뀌면 소수 정당들에게 유리한 상황으로 과거처럼 거대 양당 중심에서 벗어나 소수정당이나 제3의 정당에게 유리하게 작용할 수 있다. 정치개혁의 일환으로 현재의 선거제도의 변화는 환영할 일이지만 유럽 선진국의 정치형태처럼 변화하지 않고 어설픈 게 흉내만 내는 식의 선거제도의 변화가 될 가능성이 크다.

민주당의 입장에서는 개혁과제 완수를 위해 민평당이나 바른미래당 등의 당을 위한 선거제도에 합의해주고 있지만 자유한국당의 반대가 심하고 선거가 다가올수록 민주당내에서도 불만들이 나올 수밖에 없는 상황으로 보여진다. 다만 전략적인 측면에서 내년 총선에서 민주당이 개혁이든 경제든 뭔가를 내놓지 않는 상태에서 총선을 맞이할 경우 심판에 직면할 수밖에 없는 상황이고 이는 바로 문재인 대통령의 레임덕으로 까지 이어지는 상황이 발생할 가능성이 크기 때문에 신중한 전략이 필요하다.

### 3. 더불어민주당 전남도당의 역할

지금까지 상황을 정리해 보면 20대 총선의 교훈과 21대 총선의 새로운 정치지형 선거환경을 복합적으로 분석해봐야 한다. 앞서 말씀드린 것처럼 내년 총선이 바람선거냐 조직선거냐에 따라 도당의 역할이 달라질 수 있다. 자유한국당을 포함한 야권의 정권 심판론의 성격이 강해지면 바람선거로 이어질 가능성이 크다. 이 경우는 도당의 의지와 관계없이 쏠림의 현상이 나타날 수밖에 없으며 과거처럼 제2의 국민의 당 출현 가능성이 크다.

이를 방지하기 위한 도당의 역할은 전남의 민심을 끊임없이 중앙당에 보고해야 하고 대책을 논의해야 한다. 반면 조직선거의 양상으로 흐를 경우에 대한 대비다. 현재 전남의 지역구 국회의원들 중 서삼석의원과 이개호 의원을 제외하면 모두 타 정당임을 감안해 당원모집과 정부 홍보에 집중해야 한다. 자유한국당의 실정을 상대로 유권자들을 설득해야하고 세대교체 바람을 불러 일으켜야 한다. 또한 당 내 경선과정을 잡음보다는 경선과정을 축제로 흥행으로 연출하기 위한 전략이 필요하다.

조직선거는 바람선거에 비해 도당의 역할이 크게 좌우된다. 전략 기획 홍보 조직 등 내년 총선을 앞두고 일사분란하게 움직여야 한다.

전남은 특히나 도시에 비해 연출과 인물이 주요한 변수로 작용하는 바 이에 대한 대비책 또한 간과해서는 안된다. 새로운 인물이라 해서 인지도나 인물에서 떨어지는 후보를 내세울 경우 정당지지도에 상관없이 필패할 확률이 다른 지역에 비해 높다. 이외에도 도당의 역할 중 당원 연수 교육 프로그램들을 강화하고 당의 문턱을 낮춰야 한다. 이 부분에서는 시군 의원들의 역할도 크다고 보여진다.



**[지정토론]**  
**21대 총선  
변수와 전망**

**뉴시스 배상현 부국장**



## 21대 총선 변수와 전망



뉴시스 배 상 현 부국장

내년 4·15총선은 문재인 정부 집권 3년 차에 치러져 정권 중간평가 성격을 띠는 만큼 정부 정책과 여당의 지지율, 정계 개편, 공천 과정의 투명성, 선거구 획정 등 변수가 민심의 향방을 가를 것으로 전망된다.

일단 내년 총선이 야당의 공세로 적폐 청산보다는 정권 평가라는 프레임이 더 크게 작동할 가능성이 있다. 하지만 문재인 정부 탄생의 1등 공신인 광주·전남지역에서는 정권에 대한 지지율이 고공행진이 아직 이어지고 있다는 점에서 내년 총선에서 정권평가 프레임이 작동하기 어려울 것으로 보인다.

내년 총선까지 전국적으로 문재인 대통령이 지지도가 내려가면 갔지, 오르지 않을 것으로 보이지만, 광주전남만은 큰 변화없이 그대로 이어지고, 이런 기류는 총선에서 민주당 지지로 이어질 가능성이 높을 것으로 전망된다.

수도권이나 다른 지역에서 보수가 결집한다면 광주전남은 더더욱 문재인 대통령과, 민주당 지지를 공공히 할 것이다.

현재 민주평화당과 바른미래당 호남출신 의원들을 중심으로 뭉칠 것으로 예상되지만, 3년전 총선때 처럼 돌풍을 일으킬 가능성은 없다고 본다. 그때는 반문정서와 안철수라는 잠재적 대권후보가 있어서 가능했기 때문이다. 그런 전제가 없는 상황에서 말그대로 모이는 수준에 불과할 수 있고 신당을 창당하든 합당을 하든 파괴력은 덜 할 것으로 보인다.

결론적으로 민주당 후보가 되면 금배지를 달기 위한 8부 능선에 도달했

---

다고 볼 수 있을 정도로 유리하다고 본다.

그렇다면 예전처럼 민주당 공천=당선 공식도 가능하며 이에따라 공천 경쟁이 치열할 것으로 보인다.

이미 룰은 권리당원 50%, 여론조사 50% 정해져있다. 과거와 달리 민주당이 하루빨리 룰을 정한 것은 잘 한 일로 평가된다.

관심 대목은 공천 과정에서 예전처럼 계파나 대권주자를 중심으로 한 공천이 이뤄질지다.

현재 이재명 박원순 김부겸 이낙연 잠룡들이 총선에서 자기 사람을 심기 위해 공천과정에 영향력을 행사할 것인지 주목된다.

잠룡들이 자기세력을 만들기 위해 적극적으로 국회의원 숫자 늘리기에 나선다면, 총선 예비후보들 역시 잠룡들에 줄을 대서 스크럼을 짜야할 것으로 보인다.

하지만, 당권을 쥔 이해찬 당 대표가 이를 용인할 것인지 관전포인트다. 용인하지 않을 경우 잠룡들이 당대표를 거스렀다가 오히려 대권가도에 피해를 볼 수 있다고 판단할 수 있다. 이는 곧 과거와 같은 계파간 안배공천 가능성이 희박할 수 있다는 말이다.

오히려 2년 남은 대선에서 재집권을 위해 모든 세력이 하나가 되는 ‘용광로 선대위’가 될 가능성이 있다. 잠룡들 중 김부겸 이낙연(총리 사퇴시) 예비주자들은 공동선대위원장으로 총선을 치를 가능성도 있다.

이런 분위기가 형성된다면 예비후보들은 중앙당을 쳐다보기 보다는 지역에서 권리당원 모집과 인지도 향상을 위해 지금부터라도 총력을 경주해야 할 것으로 보인다.

광주전남 전략공천여부도 관심이다.

당 지도부가 이미 호남 전략공천이 없다고 공언했지만, 선거라는 상황에

따라 만들어질 수 있다. 전략공천이 있다면 광주 보다는 상대적으로 후보가 취약한 전남에서 가능성이 있다. 과거 보면 중앙당은 여론조사를 돌리며 취약지역에 대해서 논리와 명분을 세워 전략공천 카드를 쓴다. 후폭풍도 만만치 않지만, 선거는 이겨야 한다는 논리로 밀어부친다. 특히 야당 현역 국회의원들의 버티고 있는 지역구일 경우 청와대 출신이나 고위공직자 출신 등이 내려올 수 있다고 본다.

한편 야당 현역 국회의원들은 현직, 프리미엄, 연륜, 인지도, 조지력 등으로 민주당 후보와 싸울 것으로 보인다.

격전지로 전남에서는 목포 박지원, 여수 주승용, 장흥강진고흥보성 황주홍 의원 정도가 민주당 후보와 한판 승부가 예견된다.

한때 ‘손혜원’ 논란으로 곤욕을 치렀던 박지원 의원은 잦은 중앙 방송매체 출연을 통한 ‘공중전’과 지역구 관리를 위한 ‘금귀월래(金歸月來)’ 진지전을 병행하면서 총선에 대비하고 있다.

여수는 2개 선거구의 통폐합 여부와 민주평화당·바른미래당 호남 출신 의원들의 제3지대 창당 및 합당 가능성 등 여럿 변수가 도사리고 있다.

인구 감소로 인해 2개 선거구가 통합될 가능성이 높은 여수가 예상대로 현실화될 경우 이용주 주승용 현역 국회의원 2명과 민주당 공천자의 3자 구도의 선거전이 예상된다. 3자 구도에서 민주당 후보가 유리할지, 아니면 무소속으로 여러차례 당선 경험이 있는 주승용의원이 저력을 발휘할지 관심이 쏠린다.

평화당과 미래당 호남 출신 의원들이 헤쳐 모여 제3지대 신당을 창당할 경우 이용주 주승용 의원간 공천경쟁도 가능한 시나리오다. 두 사람중 공천을 받지 못하면 무소속 출마 강행도 예상된다.

---

장흥강진고흥보성 황주홍 의원도 민평당 출신 군수를 배출한 고흥과 자신의 지지기반인 강진, 무소속 단체장이 있는 장흥 등을 감안할 때 민주당 후보와의 치열한 선거전이 예견된다. (중략)

**[지정토론]**  
**21대 총선에 바란다**

**지방분권 전남연대 상임대표 신대운**



## 21대 총선에 바란다

지방분권 전남연대 상임대표 신대운



여야가 국회에서 선거제도 개편안을 처리하기로 합의했지만 자유한국당의 반대와 바른미래당의 집안사정으로 결론을 내기까지 상당한 진통을 겪을 것으로 예상된다. '연동형 비례대표제'라는 원칙에 합의는 하였지만 의원정수 확대 여부를 놓고 거대 양당과 야 3당의 입장이 여전한 차이를 보인다. 어느 한쪽이 유리하면 어느 한쪽이 불리하고, 정파간의 이해관계가 너무 얽혀있어 쉽지 않은 개편이지만 시대가 요구하는 방향대로 흘러가야 한다.

일본·독일 등은 지역구와 비례대표 의원을 같이 뽑는 혼합형이다. 우리나라는 지역구 의원을 다수대표제로 뽑고, 비례대표는 정당별 득표수에 따라 선출한다. 혼합형은 다시 당선자 계산 방식에 따라 병립형과 연동형으로 나뉘는데 현재 한국의 제도는 지역구 후보 득표와 비례대표 정당 득표를 따로 계산하는 병립형이다. 독일은 비례대표 정당 득표를 기준으로 각 정당의 전체 의석수를 계산한 다음 지역구와 비례대표 의석수를 배분하는 연동형이다. 정당 득표에 비해 지역구 당선자가 많은 정당은 자연스레 비례대표 의석을 많이 가져갈 수 없어 거대 정당에는 다소 불리하다는 평가를 받는다.

여기서 우리는 다수제 민주주의와 합의제 민주주의의 차이점을 살펴보자. 가장 큰 차이는 선거제도에서부터 명확히 구별된다. 다수제 민주주의는 일반적으로 소선거구를 택하고 있어 승자독식과 패자전멸의 형태로 나타나고 있다. 예를 들어 30%의 득표율로도 1등만 하면 당선되는 구조이며, 70% 유권자의 의사표시는 사멸되어 버린다. 소선거구제는 결국 미국이나 한국처럼 양당체제로 굳어지게 되고 1:1의 구도 속에 치열한 당리당략적 경쟁으로 인해 건전한 합의가 어렵게 되어 정책의 생산성에 악영향을 끼

---

칠 가능성이 높아진다. 특히 한국처럼 지역 패권주의가 정치 지형의 근간을 형성하고 있는 경우에는 더욱 그렇다.

반면에 합의제 민주주의는 자연스럽게 다당제로 이어지게 되고, 어느 한 개 정당이 독점적으로 정부를 구성하기가 쉽지 않다. 결국 두 개 이상의 정당이 연합정부를 구성하게 되고 숫자 우위의 다툼 보다는 합의적인 정책시행이 이루어지게 된다. 합의제 민주주의를 채택하고 있는 국가들을 보면 이를 실증해주고 있다.

이와 관련한 우리 정치권의 움직임을 보면 중앙선관위안으로 ‘공직선거에 관한 권역별 비례대표제’가 2015년에 이미 제안되었고, 최근에 와서는 자유한국당을 제외한 모든 정당들이 비례대표제를 기반으로 하는 합의제 민주주의에 대한 진일보한 자세로 보여주고 있지만 길은 멀기만 하다.

이미 OECD 34개 회원국 중 미국, 영국, 호주, 한국, 캐나다를 제외한 모든 국가들이 비례대표제를 선거제도로 하는 합의제 민주주의로 전환하였다. 역사적 실증에 의해 증명되었기 때문이다. 실제로 스웨덴, 덴마크, 노르웨이, 핀란드, 독일, 네덜란드, 벨기에, 오스트리아 등 경제민주주의와 보편적 복지국가건설에 성공한 나라들은 모두 비례대표 선거제도를 기본으로 하는 합의제형 권력구조를 운영하고 있다.

우리나라도 참여한 여야 대립구도를 타파하고, 정치가 안정되고 국민들의 불안한 마음을 달래기 위해서는 합의제 민주주의 선거제도가 이루어져야 함을 절실히 느낀다. 각 정당간의 양보 없는 생존의 게임을 보면서 국민들은 정치를 혐오하게 된다.

지금까지 여야 대치 상황을 보면 의석수가 30석이 불어난 330석이 되지 않을까 짐쳐 본다. 더불어민주당도 당내 기류를 보듯이 지역구를 양보하지 않을 것으로 보이며, 자유한국당 역시 결국에는 이에 합의를 할 것으로 전망한다. 지금까지는 선거제도의 적합성에 대해 살펴보았고, 이번 총선에서는 어떤 공약과 실천의지를 가진 후보자가 국회에 입성해야 바람직한지를

살펴본다.

국회가 입법기관으로써 책무를 망각하고, 서민경제와 민생문제는 뒷전에 두고 여야가 서로 책임을 전가하며 싸우고 있는 것은 민주주의의 후퇴이며 작금의 정치무용론이 대두되는 원인을 제공한다.

진리와 정의에 입각해 일하지 않고 정파 간의 이해득실에 따라 망언과 발목잡기 식의 국회의원들의 행태를 어떻게 극복할 것인가 하는 명제를 시민 입장에서 심히 우려된다. 무엇을 내려놓고, 어떻게 국민 눈높이에 맞추고, 상대방을 설득하는 의원상이 될 수 있을까? 시민의 입장에서 몇 가지를 제시해 본다.

첫째, 불체포특권(현직에 있는 국회의원은 현행범인 경우를 제외하고는 회기 중에 국회 동의 없이는 체포 또는 구금 되지 않으며...)을 포함한 많은 특권들을 내려 놓아야 한다. 어제 오늘의 이야기가 아니지만, 국회의원이 말과 행동을 잘못해도 제재가 따르지 않으면 국민들의 법 감정에 절대 맞지 않는다. 진심으로 국민을 위한다면 그 특권들이 왜 필요한지 모르겠다.

둘째, 비례대표 국회의원들을 철저하게 기능적으로 배분하여 필요한 곳곳에서 그 역할을 하도록 해야 한다. 지금까지는 당의 필요에 따라서 비례대표를 추천하고 활용했다면, 이제는 국민들을 위해 일할 수 있는 전문 분야의 일꾼을 선택해야 한다.

셋째, 의회민주주의는 합의의 예술이다. 어떤 문제들이고 국회에서 논의하고 끝장토론을 통해서라도 문제를 해결하고 한 발짝씩 전진해야 한다. 이런 인식이 투철한 사람들이 국회에 입성해야 한다. 그래야 사회가 보다 인본과 인권, 자유가 넘치는 세상으로 나아갈 것이다.

마지막으로, 총선에 출마하는 후보자들은 지방자치단체의 기초의원 정당 무공천 공약을 해야 한다. 대통령께서도 공약 했듯이 기초의원은 중앙정부

---

와는 무관하며 자치단체와 더불어 지방 살림살이를 살찌우게 해야 하는데 중앙 국회의원들의 심부름꾼으로 전락하여 대부분 본연의 임무를 원활하게 수행하지 못하는 실정이다.

이런 내용들이 이번 총선을 통해서 꼭 이루어져야 한다. 그리고 이런 인식을 갖는 후보자가 당선되도록 시민사회에서도 노력을 할 것이다. 그것이 국민의 뜻이다.

국회가 여야대치로 극심하게 싸우는 것을 국민들은 매우 안타깝게 생각한다. 지금이 어느 세상인데, 어떻게 세상이 하루가 다르게 변하고 있는데, 대한민국 국회가 바뀌지 않고 옛 행태 그대로 살아가려고 하는지 이해가 되지 않는다. 국회의원의 본질은 입법기관으로써 국민을 안정되고 편안하게 잘살게 하는 정책을 입안하고 통과시켜 하루바삐 국민생활에 반영해야 하는 것이다.

역사에서 보았듯이 국제정세는 강대국들 간의 이해다툼 속에 우리의 의지와는 상관없이 우리의 운명이 결정되어 버리는 일이 허다하다. 그로 인하여 일제 강점기, 분단, 6.25전쟁 등 얼마나 많은 민족의 고통이 있었는지 헤아릴 수 없다. 또 다시 그런 고난을 겪어질 것인가? 우리의 조상들은 그 어려움 속에서도 근면과 성실, 허리띠를 졸라매고 경제성장과 지금의 민주주의를 이룩하였다. 이제는 우리가 이 나라를 지켜가고 부국강병과 평화인권이 세계 제일이 될 수 있도록 노력해야 한다. 이 일의 가장 기본적인 일은 보다 합리적인 토론을 통해서 생산적인 국회가 될 수 있는 정치형태를 만들어가야 한다. 21대 총선을 통해서 이러한 마인드를 가진 후보자들이 국회에 많이 진출하기를 기대한다. 온 국민들은 두 눈을 부릅뜨고 지켜보고 있을 것이다.

**[지정토론]**

**전남, 새 천년의 꿈은  
21대 총선승리와 함께**

**동신대 관광경영학과 교수 김 영 미**



## 전남, 새 천년의 꿈은 21대 총선승리와 함께

동신대 관광경영학과 교수 김 영 미



### □ 2020 전남 총선준비 전략 관련

#### 1. 정치지형 분석

- 문재인 정부의 정치·경제·사회·외교·통일 면에서 어려움 봉착
  - 문재인 정부의 트레이드마크인 한반도 평화정착이 상당히 잔착 되는 듯했으나 북미간 이견으로 교착상태
  - 경제지표 계속 악화, 체감 경기 최악, 미중 무역전쟁 여파 우려
  
- 제1야당의 금도를 벗어난 막말로 국민 불신 가중
  - 적폐청산에 대한 기득권 세력의 저항, 패스트트랙을 둘러싸고 난장판 국회로 회귀, 금도를 벗어난 막말로 국민 불신 가중
  
- 그 와중에 전남은 오랜만에 ‘물 들어오는 시기’ 를 맞이하고 있어 다행
  - 과거 보수정권 9년 동안 냉대와 차별이 누적되었으나 반전의 계기 마련
  - 문재인 정부출범 이후 인재등용이나 국고지원 예산배분 측면에서 전남에 대한 그간의 소외를 보상하는 정책적 배려가 있었던 것은 분명한 사실
  - 이는 집권 여당인 민주당 전남도당이 전면에 나섰기 때문에 가능한 일
  
- 그러나 전남에서 21대 총선의 압승을 낙관하기는 어려울 것으로 예측
  - 작년 6·13 지방선거를 민주당이 주도하지 못했고, 그 결과 기초자치단체장은 63.6%만 민주당 후보가 당선
- ☞ 시장·군수 정수 22명 중 14명, 도의원 58명중 54명, 시·군의원 243명 중 178명 당선

- 1년 남짓한 기간 동안 총선 준비태세를 갖추는데 있어 역량 결집에 한계

☞ 현재 국회의원 10석 중 8석이 비민주당이며, 원외 지역위원장 체제 하에서 조직력과 대중적 인지도 확보에 어려움 있는 것이 사실

### ※ 문재인 정부와 민주당 집권 여당 2년간의 전남발전 성과

- 문재인 정부 2년간 광주·전남지역 대선 공약사업 국고 반영률 60% 달성

☞ 이명박 정부와 박근혜 정부의 임기말 공약 이행률이 각각 40%와 10%에 불과

- 전남의 미래 먹거리 사업과 SOC 확충 차질 없이 순항 중

☞ 한전공대 설립, 스마트팜 조성은 미래지향적인 성장발전 정책

☞ 전남도의 주요 SOC예산 반영사업으로 호남고속철 2단계(660억원), 무안국제공항 기반시설 확충(5억원), 해경 서부정비창(28억원), 중소형선박 공동건조시설 구축(60억원), 이순신 호국관광벨트(49억여원)가 손꼽히고 있음

☞ 남해안 신성장 관광벨트사업인 압해~화원, 화태~백야 연도교 건설은 예타 면제사업으로 책정되었고, 광주송정~순천간 경전선 전철화 사업도 추진 전망이 밝음

## 2. 21대 총선 승리 전략과 준비 과제

**전남의 활력을 회복하고 미래의 먹고 사는 문제를 해결하는데 민주당이 답이다.**

○ 더불어 함께 만드는 총선 공약

- 취지
  - 21대 총선 공약을 완성시키는데 있어, 유권자들과 직접 접촉함으로써 민주당 중심의 총선 분위기 조성(붙임) 및 전남에서의 민주당 이미지 쇄신
  - 향후 제시한 의견이 얼마나 반영되었는가를 알 수 있는 보고 체계까지 운영
- 준비과제
  - 지역위원회와 연락사무소 차원에서 각종 단체, 마을(마을회관)을 방문하여, 거의 매일 유권자를 접촉하고 의견 수렴
  - ‘더불어 함께 만드는 총선 공약’ 과정에서 긍정적 이미지 제고
- 기대효과
  - 그야말로 ‘지역에 꼭 필요한 공약’, ‘손에 잡히는 공약’ 도출
  - 후보입장에서 대표 콘텐츠를 선점하고 홍보 도구로 활용 가능

○ 당원, 대의원의 목소리 경청

- 취지
  - 핵심 당원을 대상으로 연중 지속적으로 강연·특강 등을 실시하는 것으로 하는데, 이제는 발상의 전환이 필요한 때
  - 이분들의 목소리를 듣는 것이 더 중요하다는 판단. 지금보다 훨씬 더 많이 듣고 자주 들을 수 있는 분위기 전환
  - 당원, 대의원의 민주당에 대한 신념과 가치관을 확인하고, 평소 갖고 있던 불만과 편견을 불식시키는 장을 마련. 동시에 민주당원으로서 책무를 부여하는 기회로 활용
- 준비과제
  - 지역위원회 차원에서 소모임 규모로 준비하고, 지역위원장과 유력후보군이 한 자리에서 함께 경청할 수 있는 자리 마련
  - 아울러 총선 전까지 핵심 당원과 대의원들이 3회 이상 목소리를 내어 말할 수 있는 기회 제공
- 기대효과

- 당원, 대의원이 중앙당, 전남도당, 지역위원회의 메시지를 전달하는 창구역할 수행 가능
- 어느 자리에서도 자신 있게 민주당의 정책을 대변하는 정예요원화

○ SNS 등을 적극 활용한 ‘미래로 나아가는 전남 민주당’

- 취지
  - 유튜브, 인터넷에 민주당 전남도당 TV 개설 및 정치토크쇼 진행
  - 전남 미래상을 제시하는 차원에서 시군별 젊고 감각 있는 인재들을 발굴하여 TV출연(전남 미래산업과 연관성 높은 분야에서 우선 발굴 필요)
  - 시군별 지역신문사와 적극 협조하여 민주당 총선 출마자 적극 홍보
  - 인기 있는 유튜브 채널에 우리 지역 21대 총선 출마자들을 노출시켜 대중성 확보(예: 유시민 알릴레오, 정청래TV, 박용진TV, 김갑수의 최고수다 등)
- 준비과제
  - 민주당 전남도당 차원에서 매체홍보 부서를 별도로 신설하고 관련 업무를 기획 및 총괄
  - 특히 21대 총선 출마자들의 대외 홍보활동 컨설팅 및 전폭 지원
- 기대효과
  - 총선출마자들의 대중적 인지도 제고, 참신한 인물 발굴 가능