

2024 4분기 vol.4

창원특례시의회 정책보고서

플라토2.0

- 1** 생애주기별 자산 형성 정책 사업의 필요성
- 김은비 정책지원관
- 2** 창원시 노인치매 정책에 대한 제안
- 김효정 정책지원관
- 3** 창원자족형복합행정타운 사업 추진 현황과 향후 과제
- 김민기 정책지원관
- 4** 지속 가능한 창원을 위한 15분 도시와 다핵화 전략
- 박선주 정책지원관
- 5** 창원시 창업 생태계 발전 방안 연구
- 김미리내 정책지원관

'플라토(plato)2.0'은 정치·인문·사회 등 다방면에 걸쳐 뛰어난 통찰력을 보인 고대 그리스 철학자 플라톤의 연구방식을 현대사회의 관점으로 재해석 한다는 의미로, **p**olicy(정책) + **la**boratory(연구소)의 합성어이다.

생애주기별 자산 형성 사업의 필요성

작성자: 정책지원관 김은비

- 2019년 말 중국 우한에서 시작된 코로나19가 전 세계적인 확산세를 이어가자, 2020년 3월 11일 세계보건기구(WHO)가 팬데믹을 지정하였고, 코로나19와 관련 하여 대부분의 국가가 외국을 대상으로 한 입국 제한 조치를 실시하였음
- 항구와 국경을 폐쇄하고, 항공 여행 및 운송제한, 의료용품과 식품에 대한 수출 제한 조치가 이루어지며 전 세계 경제가 위기를 맞이했고, 한국도 예외는 아니었음. 기업의 생산량과 매출이 감소하며 부채가 누적되었고, 이를 해소하기 위해 인력감축 등의 구조조정을 실시하며 많은 실업자를 유발하였음
- 국민 재난지원금, 소상공인 지원금, 생활지원비 등 엄청난 예산을 들여 국민의 가계 재정난을 돕기 위해 국가는 노력했으나, 한시적인 지원은 뚜렷한 효과를 보지 못했음. 이후 코로나 19의 장기적인 사태에 금융 취약계층이었던 청년층이 빠르게 무너지며 회복하기 어려운 지경에 이르렀음. 이에 국가는 미래세대를 책임질 청년에 대한 다양한 정책을 만들어내며, 무너진 청년 계층을 회복시키기 위해 노력을 하였음
- 그러나 코로나19는 청년 계층뿐만 아니라 모든 계층에게 문제를 초래했음에도 청년층과 비교하면 중장년층, 노년층에 대한 지원은 부족하거나 지속성이 약했음. 그 결과 코로나19 종식 선언 후 1년이 지난 현재, 전 계층에서 경제 양극화는 심화되었고 2024년 7월, 기초생활수급자는 전체 인구의 5%를 돌파하였음
- 이에 정부의 코로나19 시기 계층별 금융지원 정책을 살펴보고, 특정 시기, 특정 계층 지원이 아닌 국민 생애 전체에 걸친 지원에 대한 정책의 방향성을 제시하고자 함

1 문제 제기 : 코로나19 관련 지원 정책의 양극화

I 코로나19 이후 청년지원 정책

- 코로나19의 충격은 연령대 상관없이 전 계층에 강한 충격을 주었으나 청년층(15세~34세 이하)¹⁾이 겪은 피해 규모는 타 연령대에 비해 상대적으로 컸으며 경제적 충격과 고용 충격이 동시에 나타나며 청년 계층이 빠르게 무너졌음. 전국적으로 코로나 환자가

1) 2024년 「창원시 청년 기본 조례」에서 청년의 나이는 19세 이상 39세 이하임. (23.5.31 개정) 그러나 해당 내용은 개정 이후 청년통계 연 단위 자료가 없는 점, 국가통계 승인요청 조건이 15세~29세 포함인 점 등을 고려하여 「2022년 창원시 청년통계」 기준 나이를 바탕으로 작성함.

처음으로 발생했던 2020년 1월 이전의 청년 취업자는 6,464명이었지만 코로나19가 대유행 중이던 2021년 1월에는 6,129명으로 5.18%까지 낮아지며 심각성이 고조되었음

그림 1 | 코로나19 기간 청년 취업자 추이(2019.12~2023.04)



*자료: 국가통계포털(KOSIS), 「성/연령별 경제활동인구」 원자료

- 실업률 또한 가파르게 상승하여 2020년 6월에는 8.4%까지 상승하여 중장년층(40세~64세)²⁾ 대 보다 5% 높은 실업률을 기록했음. 그 이후로 잠시 실업률이 감소하였으나 2021년 7월까지의 평균 6% 이상 높은 수치를 유지하며 중장년층 대비 심각한 양상을 보였음
- 이후 정부는 무너진 청년층을 회복시키기 위해 「제1차 청년정책 기본계획」(청년정책 조정위원회, '20.12.23)을 발표했고 3개월 후 「2021년 청년정책 시행계획」을 첫 수립('21.3)하여 32개 중앙부처 및 30개 지자체 참여 아래 일자리, 주거, 교육, 복지·문화, 참여·권리 5개 분야 총 1,500여개의 과제를 마련하였고, 같은 해 8월, 청년특별대책을 마련하고 코로나19 이후 고용상황, 교육·주거비 부담 등 청년층이 직면한 문제를 해소하고자 ①코로나 위기 극복 ②격차해소 ③미래도약 지원을 3대 추진방향으로 5개분야, 87개 과제를 추진하는 청년특별 대책을 마련했음. 「2021년 청년정책 시행계획」에는 총 3.2조원을 투입하며 청년계층의 회복을 위해 많은 노력을 기울였음

2) 통계청, 「2022년 생애단계별행정통계」 보도자료, 2023.12.20.
국가법령정보센터, 「창원시 중장년 지원에 관한 조례」 제2조(정의), 조례 제1711호 (2022.11.15. 개정)

그림 2 | 코로나19 기간 청년·중장년층 실업률 추이(2019.12~2023.04)



*자료: 국가통계포털(KOSIS), 「성/연령별 경제활동인구」 원자료

- 특히, 보건복지부의 청년희망키움통장, 청년저축계좌, 고용노동부의 청년내일채움공제 등 주로 기초생활수급가구 및 차상위계층가구의 청년층을 대상으로 한 자산형성 사업에서 서민금융진흥원의 청년희망적금, 청년도약계좌, 국토교통부 청년주택드림청약 통장 등 청년 전체를 대상으로 자산형성사업을 개편하며 청년들의 부채 부담 경감과 경제적 독립을 통해 첫출발의 격차를 줄이는데 정책 방향을 맞추었음

표 1 | '21년 중앙부처 시행계획 주요 추진 목표

분야	'21~'25년 5년간 목표(기본계획)	'21년 목표(시행계획)
일자리	• 청년구직자 128만명+ θ 지원 *코로나19 극복 55.5만명 지원	• 청년구직자 101.8만명+ θ 지원 *코로나19 극복 66.5만명 지원(+11만명 추가)
	• 일하는 모든 청년 고용보험 가입	• 특고 직종 고용보험 확대 적용 및 추가 발굴 - 청년 종사 업종 표준계약서 개발·보급
	• 청년창업 전주기 지원체계 강화	• 청년창업 성장단계별 맞춤형 패키지 지원
주거	• 청년주택 27.3만호 공급	• 청년주택 5.4만호, 기숙사 0.6만실 공급
	• 3.5만명 청년가구 주거급여 분리 지급	• 3.1만명 청년가구 주거급여 분리 지급
	• 청년 40만명 전·월세 자금 대출 지원	• 청년 8만명+ θ 전·월세자금 대출 지원 • 초장기 정책모기지 도입 등 내집마련 지원
	• 최저주거기준 미달가구 10% 감축	• 선도지자체 선정, 주거상향 지원사업 본격화
교육	• 저소득층 대학등록금 부담 제로화	• 저소득층 장학금 지원 강화 • 대학입학금 단계적 폐지
	• 신산업 핵심인재 10만명 양성	• 혁신공유대학 48교 지정, 프로그램 운영
	• 온택트 평생교육 체계 구축	• K-MOOC 청년 참여 인센티브 강화

분야	'21~'25년 5년간 목표(기본계획)	'21년 목표(시행계획)
복지 문화	· 희망저축계좌 10만명 지원	· 청년저축계좌 등 1.8만명 지원 , 자산형성지원 통합 및 확대방안 수립('21.하반)
	· 마음건강 바우처 지원	· 마음건강 바우처(월20만원) 최초 시행
참여 권리	· 청년참여 정부위원회 30% 지정, 청년참여위원회 청년위원 20% 위촉	· 청년참여 위원회 비율 확대 ('20 13.9→'21 17.1%,) -청년위원회 추가 확대 방안 마련('21.7월)
	· 온라인 청년하나로 구축	· 온-오프라인 통합 청년정책 전달체계 구축방안 수립 ('21.하반)
	· 청년마당 조성	· 청년마당 표준 운영계획 수립('21.하반)

*출처: 국무조정실.「제3차 청년정책조정위원회-2021년 청년정책시행계획」 보도자료, 2021.03.30.

- 창원특례시(이하“창원시”라 한다) 또한 2019년 ‘창원형 청년내일통장’사업을 시행하여 참여자들이 매달 15만 원을 저금하면 시에서 같은 금액을 지원하여 3년 만기 시 본인의 저축액의 2배가 넘는 1,100만 원 (원금 1,080만 원 + 이자)을 수령할 수 있으며 2022년에는 ‘청년내일저축계좌’사업을 통해 매월 10만 원 이상을 저축하면 중위소득에 따라 매칭 금액을 달리 지원하여 3년 뒤 최소 720만 원에서 최대 1,440만 원까지 수령할 수 있도록 하였음. 2023년에는 ‘청년모다드림통장’을 신설하여 24개월 동안 참여자들이 매달 20만 원을 저금하면 같은 금액을 시에서 지원하여 만기 시 960만 원을 수령 가능하게 하는 등 청년들의 직접적인 자산 형성을 지원했음. 뿐만 아니라 2020년부터 구직활동수당 ‘드림카드’ 지원 사업을 실시하여 청년들의 취업 준비에 경제적 부담을 덜어주고 있음
- 코로나19로 인한 사회·경제적 피해로 학교 졸업 후 노동시장으로 진입했어야 할 청년들이 취업하지 못하는 상황은 계속되었지만 이후 2~3년 동안 신규졸업생들은 꾸준히 배출되며 심각한 청년실업을 초래하였고 이를 해결하기 위해 정부와 지방자치단체는 종합적인 청년 지원 대책을 마련하며 문제해결에 노력하였음

표 2 | '21년 지방자치단체 시행계획 주요 추진 과제

분야	'21년 주요 추진 과제
일자리	▶ (서울특별시) 미취업청년 취업장려금 지원(171,000명, 868억원)
	▶ (광주광역시) 광주 청년 일경험 드림 (1,170명, 100억원)
	▶ (경기도) 청년혁신 창업기업 특례 지원(600개 기업, 400억원)
	▶ (전라남도) 전남 청년 근속장려금 지원 (1,054명, 50억원)
	▶ (울산광역시) 청년 CEO 육성 사업 (40명지원, 30명 창업, 10억원)
주거	▶ (경상남도) 맞춤형 청년주택 지원사업(20호, 20억원)
	▶ (부산광역시) 청년 월세지원 사업(3,000명, 30억원)
	▶ (충청북도) 대학생 주거지원 (서울·청주, 6.8억원)
	▶ (인천광역시) 취·창업 재직청년 청년 월세 지원 사업(400명, 5억원)
교육	▶ (대구광역시) 대경혁신인재양성 프로젝트 (HuStar) (455명, 125억원)
	▶ (전라북도) 특성화고 명장육성사업 (17개교, 6억)
	▶ (강원도) 인재육성장학금 지원(4,340명, 13억)
복지	▶ (대전광역시) 청년 희망통장 지원(500명, 32억원)
	▶ (경상북도) 가정위탁 보호종결 아동 자립정착금 지원(120명, 6억원)
	▶ (충청남도) 청년 문화예술가 육성 (22명·53개단체, 18억원)
참여권	▶ (세종특별자치시) 세종 청년센터 설립 및 청년공감회관 조성 (5,000명, 5억원)
	▶ (제주특별자치도) 제주청년센터 운영 (2,400명, 12억원)
	▶ (경상남도) 청년참여형 주민참여 예산제 (10억원)

- 그러나, 정부와 지방자치단체들이 미래세대를 이끌어갈 '청년'에게 집중하는 동안 OECD 회원국 중 가장 빠른 고령화³⁾를 겪고 있음에도 불구하고 중장년과 노년층의 현재와 미래의 생활 안정을 위한 자산 형성 정책은 단 1건도 시행되지 않았음. 창원시는 2023년 상반기 사업비 5억을 들여 중장년 지원센터⁴⁾를 설치하며 중장년의 적극적인 지원 정책을 시행했으나 일자리 교육, 지원 등에 초점이 맞추어져 있었음
- 이에 따라 중장년층과 노년층의 금융지원 강화하고 경제적인 안정을 보장할 수 있도록 생애 최초 노동시장으로 진입하는 청년부터 노동력이 감소하는 노년까지 연계한 생애주기 자산 형성 사업에 대한 정책적 추진 전략을 제안하고자 함

3) 김경미, "고령화 속도 가장 빠른 한국... 노인빈곤율도 OECD 1위", 중앙일보, 2021.02.17.
(<https://www.joongang.co.kr/article/23994291#home>)

4) 이창언, "창원시 올해 '중장년 지원정책' 적극추진", 경남도민일보, 2023.01.17.
(<https://www.idomin.com/news/articleView.html?idxno=815405>)

2 정책의 중심에서 소외된 중장년층

I 고용노동부 중장년지원정책 현황

- 고용노동부가 2020년부터 2023년까지 청년을 특정하여 진행한 사업은 14개지만, 중장년을 특정하여 진행한 사업은 4개로 청년 사업의 1/3 수준으로 적었고 예산 또한 2023년 기준 청년 관련 예산은 2조 490억 원이었지만 중장년 예산은 그에 1/13 수준인 1,549억 원이었음. 그리고 청년층의 경우, 청년층에게 직접적으로 현금성 지원을 하는 사업이 진행 중에 있지만 중장년층은 중장년층에 대한 직접지원보다는 중장년층을 고용하는 기업에 대한 지원이 다수로 청년층과 비교했을 때 소외된 측면이 있었음
- 청년과 비교했을 때 상대적인 수치만 낮았을 뿐 중장년 계층 또한 코로나19로 인한 피해를 비껴가지 않았으나 코로나19 이전부터 'N포 세대'라 불리며 청년 문제가 대두되고 있던 가운데 세계적인 팬데믹 현상으로 청년 문제의 심각성이 고조되며 정책사업들이 '청년'으로 집중되었고 이러한 현상은 청년층보다 세(稅) 부담이 큰 중장년층에 대한 역차별의 상황을 유발할 우려가 있음

표 3 | 중장년층 회계연도별 예산·기금운용계획

연번	구분	2020년	2021년	2022년	2023년
1	장년 고용안정지원금	916억원	536억원	264억원	869억원
2	신중년 사회공헌활동지원	486억원	438억원	291억원	257억원
3	신중년 적합직무	276억원	243억원	219억원	200억원
4	중장년 취업지원	256억원	223억원	213억원	223억원
합 계		1,934억원	1,440억원	987억원	1,549억원

*주: 2020년~2023년 고용노동부 예산·기금운용계획 내 주제어 '중장년', '장년', '신중년'으로 정리한 수치임

*자료: 고용노동부, 「회계연도별 예산·기금운용계획」, 원자료

표 4 | 청년층 회계연도별 예산·기금운용계획

연번	구분	2020년	2021년	2022년	2023년
1	재학생 맞춤형 고용서비스	-	-	-	86억
2	청년 일자리 도약장려금	-	-	5,428억원	8,891억원
3	세대간상생 고용지원	-	13억원	13억원	4억원
4	청년 추가고용 장려금	9,919억원	1조 2018억원	995억원	2,294억원
5	청년 내일채움공제	1조 2,820억원	1조 4,017억원	1조 3,099억원	6,403억원
6	청년해외 취업지원	596억원	526억원	551억원	468억원
7	청년취업진로 및 일경험지원	260억	219억원	566억원	1,263억원
8	청년디지털 일자리	5,611억	4,676억	종료	-
9	청년 채용특별장려금	-	-	4,959억원	400억원
10	청년취업 아카데미	184억원	-	-	-
11	한국 잡월드 운영	254억원	269억원	200억원	213억원
12	호남권 직업체험센터	81억원	-	-	-
13	직업정보제공 및 직업지도	42억원	38억원	38억원	61억원
14	청년센터	49억원	43억원	117억원	407억원
15	청년구직활동 지원금	1,642억원	국민취업지원제도 통합 (청년특례 10만명)	0원	-
합 계		3조 1,458억원	3조 1,819억원	2조 5,966억원	2조 490억원

*주: 2020년~2023년 고용노동부 예산·기금운용계획 내 주제어 '청년', '청년 고용사업'으로 정리한 수치임

*자료: 고용노동부, 「회계연도별 예산·기금운용계획」, 원자료

- 코로나19의 확산 속도가 절정에 다다르며 142개국 (2020.3.31. 기준)이 국가봉쇄 조치를 감행했고 국내기업들의 재정 상태가 악화되며 두산중공업, 에쓰오일, LG디스플레이 등이 명예퇴직 또는 희망퇴직을 계획하거나 신청받았음⁵⁾. 그 결과 2019년 679천 명이었던 중장년층 실업자 수는 2020년 738천 명으로 약 8%가 증가하였고 사회적 거리 두기, 사적 모임 인원 제한 등 프리랜서, 소상공인들까지 직격탄을 맞으면서 비임금근로자 수가 가장 많았던 중장년층이 2019년 6,799명에서 2020년 6,639명까지 감소하였음
- 정부가 3년 4개월 만에 코로나19 방역 조치 대부분을 해제하며 사실상 코로나19 종식 선언 (2023.5.11. 중앙안전재난안전대책본부) 을 한지 1년이 지난 2024년 현재 중장년층에 대한 중요성과 지원확산에 대한 필요성이 대두되고 있지만 고용노동부 사업기준⁶⁾ 청년 고용사업이 8개 분야 1조2,393억원인 것에 비해 중장년층 지원은 2가지 분야 (신중년사회 공헌활동지원, 중장년층 취업지원) 328억 원으로 여전히 청년층에 비해 적은 예산을 사용하고 있으며 신중년 적합직무는 올해를 기점으로 사업이 종료되며 사실상 중장년층에 대한 지원은 개선되지 않은 것으로 볼 수 있음

표 5 | 연령계층별 비임금근로자 (2019년, 2020년)

(단위: 천명, 비교년도동월대비)

	2019. 8				2020. 8			
	비임금 근로자	고용원이있는 자영업자	고용원이없는 자영업자	무급 가족 종사자	비임금 근로자	고용원이있는 자영업자	고용원이없는 자영업자	무급 가족 종사자
〈전 체〉	6,799	1,535	4,127	1,138	6,639	1,363	4,193	1,083
15 ~ 29세	234	41	133	61	249	34	153	62
30 ~ 39세	827	244	470	114	807	220	492	96
40 ~ 49세	1,525	469	865	191	1,422	393	836	193
50 ~ 59세	2,018	498	1,178	343	1,878	455	1,120	304
60세 이상	2,195	284	1,481	430	2,283	262	1,592	429

*주: 2019년 8월, 2020년 8월 부가조사결과 보도자료를 취합한 후 정리한 수치임

*출처: 통계청, 「경제활동인구조사 비임금근로 및 비경제활동인구 부가조사 결과」 보도자료, 2019.11.5./ 2020.11.4.

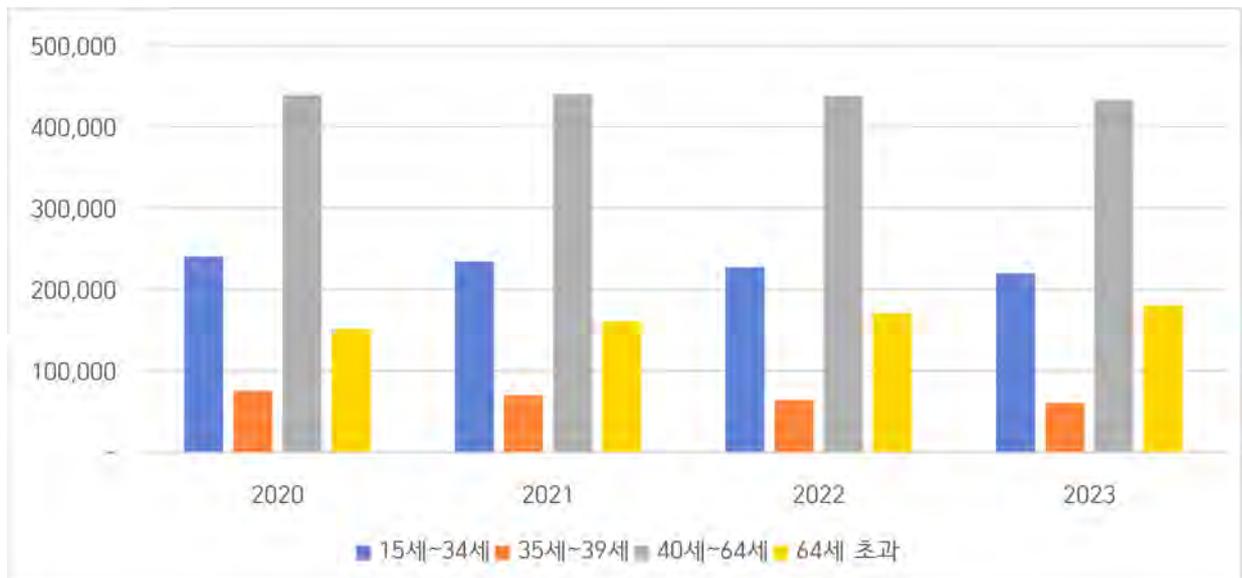
5) 허원순, ' [여기는 논설실] 2030 무직, 4050 조기퇴직, 6070 취직대박...언제까지?, 한경닷컴, 2020.2.21. (<https://www.hankyung.com/article/202002202129i>)

6) 출처: 고용노동부, 「2024년도 예산·기금운용계획 개요」, 원자료

I 창원특례시 중장년층 생활 안정, 일자리 관련 정책 현황

- 2023년 중장년층은 창원시 전체인구의 43%이며, 경제활동인구의 70% 이상을 차지하고 있음. 이는 노동시장의 중추적인 역할은 물론 창원시 사회·경제·문화 등 다양한 영역에서 높은 영향력을 가진 계층이라고 할 수 있음

그림 3 | 창원시 연령대별 인구 현황(2020~2023)



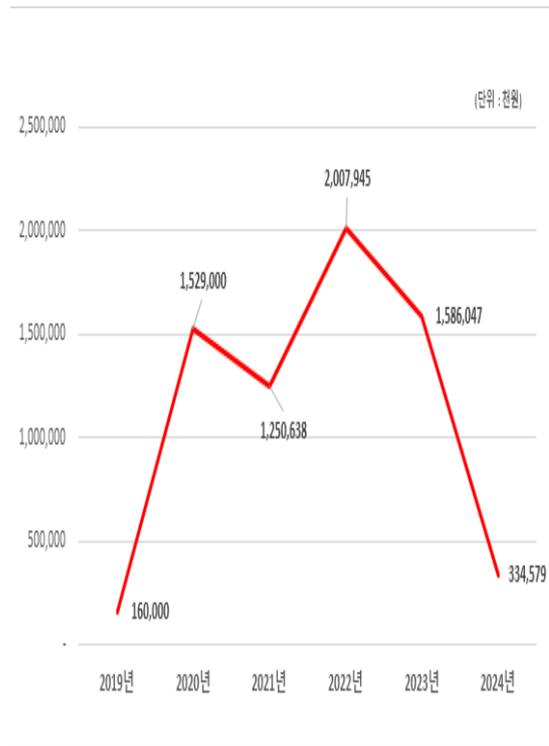
*출처: 자료: 국가통계포털(KOSIS), 「시군구/성/연령(1세)별 주민등록인구」 원자료,

- 창원시 인구는 2011년 1,091,881명을 정점으로 꾸준히 감소하며 2023년 1,009,038명까지 감소했음. 코로나19 직후인 2020년부터 2023년의 기간 동안 중장년층은 438,588명 → 432,836명으로 5,752명(1%)이 감소하며 변화의 폭이 미비하였지만, 청년층은 240,084명 → 219,265명으로 20,819명(9%)이 감소하며 큰 차이를 보임. 이러한 현상의 원인은 대학 진학, 취업, 문화적 격차 등으로 수도권 유출이 많은 청년층에 비해 가족부양, 주택 마련 또는 대출 상환, 자녀의 출산, 경력 형성 등 경제적 안정과 사회적 안정을 동시에 누리고 있거나 필요한 중장년층의 경우 이동을 통한 변화보다는 현재 상황에 적응하며 최대한의 효율을 내는 것이 중요하기 때문으로 추정됨
- 2019년부터 2023년까지 창원시에서 중장년을 대상으로 진행한 사업 현황을 살펴보면 '경력'을 활용한 채용 연계와 중장년 고용기업 지원사업이 주를 이루었음. 그나마 2022년 중장년 일자리를 체계적으로 지원하기 위해 '신중년 인생이모작 지원센터'를 설치하였고 이듬해 2023년 '중장년 지원센터'로 이름을 바꾸어 운영했지만, 2024년 기존 창원시 일자리

센터에서 진행하던 중장년 일자리 사업의 기능을 강화하며 센터 운영은 종료되었고 지금은 창원시 중장년 경력이음 지원센터에서 중장년 경력이음 지원사업을 진행 중에 있으나 창원시 블로그 및 보도자료를 제외하고는 별도의 홈페이지가 구성되어 있지 않아 전화를 제외하고는 정보를 얻기 어려움이 있음

표 6 | 창원시 중장년 일자리 사업 및 연도별 예산

연번	구분	지 원 사 업
1	2019년	중장년 취업성공 직업훈련 사업(8개)
2	2020년	신중년 경력활용 일자리 사업
		신중년 사회공헌활동 지원사업
		중장년 취업성공 직업훈련사업(6개)
3	2021년	신중년 경력활용 일자리 사업
		신중년 사회공헌활동 지원사업
		중장년 맞춤형 직업훈련사업(4개)
4	2022년	신중년 경력활용 일자리 사업
		신중년 사회공헌활동 지원사업
		신중년 인생이모작 지원센터
5	2023년	신중년 경력활용 일자리 사업
		신중년 사회공헌활동 지원사업
		중장년지원센터 (=인생이모작 지원센터) 중장년 장려금 지원사업
6	2024년	신중년 경력활용 일자리사업(경력이음지원사업)
		신중년 사회공헌활동 지원사업
		중장년 장려금 지원사업



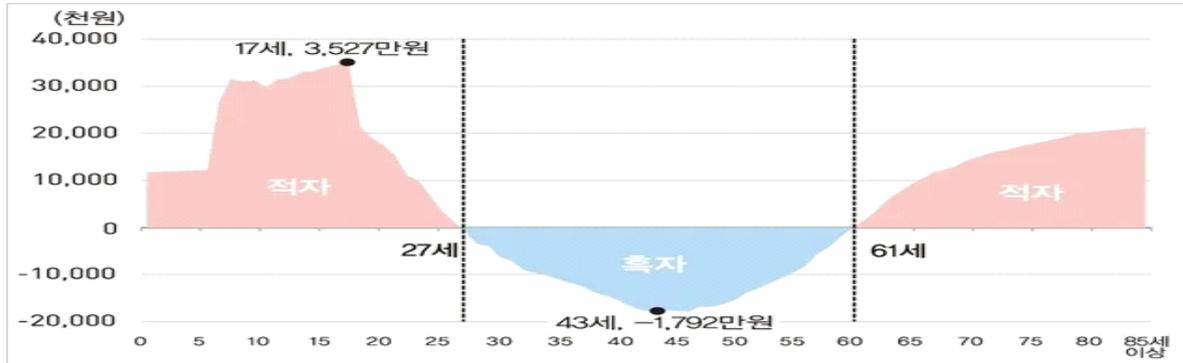
*주 : 창원시 연도별 올해의 예산 내 ‘중장년’, ‘장년’, ‘중년’을 키워드로 검색하여 정리한 내용임.
*자료: 창원시, 「연도별 올해의 본예산_경제일자리국」, 원자료

- 중장년층은 생애주기상 노동소득이 높아지며 인생 최대의 흑자를 찍는 시기⁷⁾이지만 가족 부양, 자녀 양육, 주거비 마련 등 소득의 증가만큼 빛 또한 빠르게 늘고 있어⁸⁾ 체계적인 은퇴 준비와 노후 자금을 형성하는 데 어려움을 겪고 있음. 여기에 이혼, 사별, 기러기 부부, 비혼주의의 확산 등으로 1인 가구의 비중이 증가하고 외로움, 우울증, 사회 단절을 겪으며 고립, 빈곤, 고독사 등의 위험에 처하게 될 가능성이 커지며 인생 제2막 준비를 위한 경제적 여건과 사회적 안정을 갖추게 되지 못할 확률이 증가할 수 있음

7) 통계청, 「2021년 국민이전계정」, 2023.11.28

8) 조성신, 「고단한 중장년층, 빛이 소득보다 더 늘어... 57%가 빚쟁이」, 2022.12.21. 매일경제

그림 4 | 1인당 생애주기적자산



*자료: 통계청, 「2021년 국민이전계정」, 2023.11.28. p4

- 최근 인구 및 생활 양식의 변화로 가족구조가 변화하면서 1인 가구가 보편적인 가구 형태로 자리 잡고 있으며 장래가구추계(통계청, 2020년~2050년)에 따르면 2020년 1인 가구의 비중은 31.2%(647만 7천 가구)에서 2050년 39.6%(905만 4천 가구)로 8.4%p (257만 7천 가구)로 증가할 전망이며 2020년 세대별 1인 가구의 수는 2030세대가 230.6만 명, 3040세대가 191.9만 명, 6070세대가 172.3만 명으로 나타났음. 2040년에는 2030세대와 4050세대의 1인 가구의 수와 6070세대 1인 가구의 수가 105.4만 명 차이 밖에 나지 않아 과거 200만 명 넘게 차이 나던 시기에 비해 현저히 줄었으며 이는 독거 노인을 중심으로 형성되던 1인 가구가 이제는 청년층뿐만 아니라 중장년층까지도 폭넓게 형성되고 있음을 뜻하는 것으로 향후 중년층에 대한 꾸준한 관심과 지원 대책 마련이 필요함

3 높아지는 노인 빈곤율

| 한국 고령화 진행현황

- 2024년 현재, 고령화는 나라별 정도나 속도의 차이는 있으나 세계 각국에서 공통으로 일어나는 현상임. 고령화란 전체 인구에서 65세 이상의 고령자(노령인구)가 총인구에 차지하는 비율을 뜻하며 UN에 따르면 65세 이상의 인구가 전체 인구의 7% 이상이면 ‘고령화 사회’로 분류하며 14% 이상이면 ‘고령사회’, 20% 이상이면 ‘초고령 사회’로 분류하고 있음. 한국은 2018년 고령사회에 진입했으며 2023년 고령인구가 973만 411만명으로 전체 인구의 19%를 차지하며 초고령사회로의 진입이 얼마 남지 않았음

- 한국의 고령화 속도는 경제협력개발기구(OECD) 38개 회원국 중 가장 빠른 편으로 2072년에는 65세 이상 고령인구 비중이 47.7%⁹⁾까지 치솟으며 한국을 제외하고는 고령자 비중이 40%를 웃도는 국가는 없을 것으로 예상함. 또한 한국의 기대수명은 2020년 83.5세로 1970년 62.3세에 비해 21.2세(34%) 증가했으며 북아메리카(77.9세)나, 유럽(77.7세)보다 각각 5.6세, 5.8세 높은 수준으로 1970년 세계 국가(지역)별 순위에서 116위의 수준이었으나, 2000년 50위 상승한 후 2020년에는 상위 6위(83.5세) 수준으로 높아진 것으로 추정됨. 기대수명이 높아짐에 따라 중위연령 또한 2022년 44.9세에서 2031년 50세를 넘고, 2072년 63.4세까지 증가할 전망이다

표 7 | 세계와 한국의 인구구조

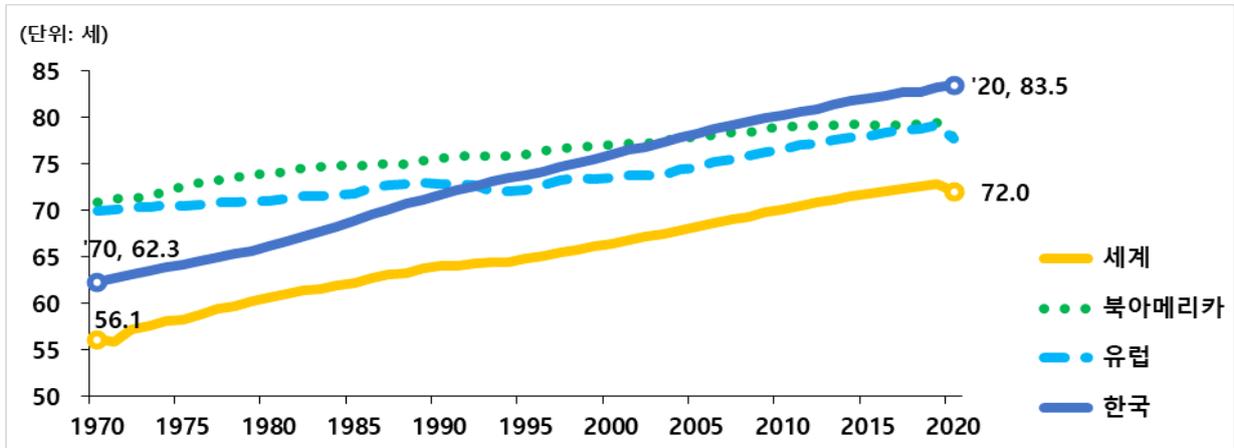
(단위: %, %p)

구분	1970년				2022년				2070년				2022년 대비 2070년(증감)			
	계	0-14	15-64	65+	계	0-14	15-64	65+	계	0-14	15-64	65+	계	0-14	15-64	65+
세 계	100.0	37.7	57.0	5.3	100.0	25.3	64.9	9.8	100.0	18.5	61.4	20.1	-	-6.7	-3.6	10.3
아프리카	100.0	44.3	52.5	3.2	100.0	40.1	56.4	3.5	100.0	26.1	65.6	8.3	-	-14.0	9.2	4.8
아 시 아	100.0	40.7	55.4	3.8	100.0	23.2	67.2	9.6	100.0	15.5	60.1	24.4	-	-7.7	-7.1	14.8
유 럽	100.0	25.2	64.3	10.5	100.0	15.7	64.6	19.6	100.0	13.2	56.0	30.8	-	-2.6	-8.6	11.2
라틴아메리카	100.0	42.7	53.6	3.7	100.0	23.2	67.6	9.2	100.0	14.7	59.0	26.3	-	-8.5	-8.6	17.1
북아메리카	100.0	28.5	61.9	9.6	100.0	17.7	65.0	17.3	100.0	14.5	57.8	27.7	-	-3.2	-7.1	10.4
오세아니아	100.0	32.8	60.1	7.0	100.0	22.9	64.2	12.9	100.0	16.9	60.5	22.6	-	-6.0	-3.7	9.7
한 국	100.0	42.5	54.4	3.1	100.0	11.5	71.0	17.5	100.0	7.5	46.1	46.4	-	-4.0	-24.9	28.9
북 한	100.0	40.4	56.4	3.2	100.0	18.9	69.4	11.7	100.0	14.5	59.4	26.1	-	-4.4	-9.9	14.3

*자료: 통계청, 「2021년 장래인구 추계를 반영한 세계와 한국의 인구 현황 및 전망」, 2023.9.5. p6

9) 통계청, 「장래인구추계 2022_2027년」 보도자료, 2023.12.14.

그림 5 | 세계와 한국의 기대수명 추이

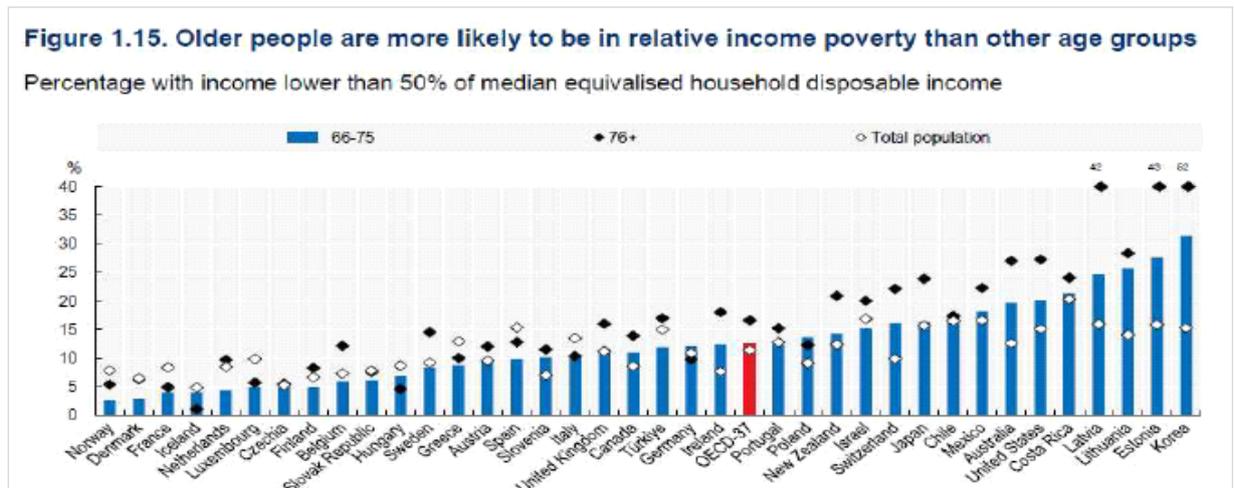


*자료: 통계청, 「2021년 장래인구 추계를 반영한 세계와 한국의 인구현황 및 전망」, 2023.9.5. p3

I 한국 고령화 진행의 문제점

- 한국은 경제협력개발기구(OECD) 회원국 중 고령화 속도가 제일 빠르면서 2020년 65세 이상 노인인구의 처분가능소득(가처분소득¹⁰) 기준 상대적 빈곤율 40.4%로 OECD 평균 14.2%보다 약 3배가 높으며 다른 국가에 비해 경제적 어려움이 매우 높은 수준이며 이 수치는 OECD가 2009년, 회원국들의 노인 빈곤율을 공개한 이후 해마다 높은 순위에 위치해 있었음

그림 6 | OECD 국가의 노인 상대 소득 빈곤율(2020년)



*자료: OECD 「한눈에 보는 연금 2023(pensions at glance2023)」, 2023.12.13. p3

10) 가처분 소득: 개인의 의사에 따라 마음대로 쓸 수 있는 소득으로 한 해의 개인 소득에서 세금을 빼고 그 전액 이전소득을 합한 것으로 소비와 구매의 원천이 되는 소득 (네이버 국어사전)

I 창원특례시 고령화 현황¹¹⁾

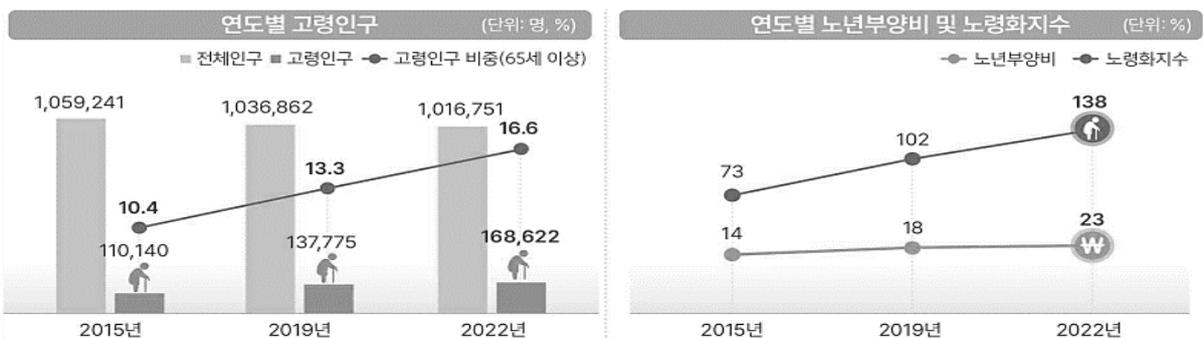
- 창원시는 2015년 이후부터 총인구는 감소하고 있지만 고령인구는 매년 증가함. 특히 구 성별로는 80세 이상의 고령자 비중이 꾸준히 증가하고 있으며 2022년 구별 고령인구 규모는 마산합포구가 약 4만 명(24.5%)으로 가장 많았고, 성산구는 약 2만 6천 명(15.4%)으로 가장 적음

표 8 | 창원시 연령별 구성비율 및 지역별 고령인구

구분	총인구	0-14세	구성비	15-64세	구성비	65세 이상	구성비	노년부양비	노령화지수	
2015	1,059,241	150,339	14.2	798,762	75.4	110,140	10.8	14	73	
2017	1,045,559	142,378	13.6	780,054	74.6	123,127	11.4	16	26	
2019	1,034,862	134,993	13.0	764,094	73.7	137,775	13.3	18	102	
2021	1,025,702	128,389	12.5	738,533	72.0	158,780	15.5	21	124	
2022	1,016,751	122,360	12.0	725,769	71.4	168,622	16.6	23	138	
지역별	의창구	215,053	25,795	12.0	156,348	72.7	32,910	15.3	21	128
	성산구	246,438	29,270	11.9	191,160	77.6	26,008	10.6	14	89
	마산합포구	179,191	19,651	11.0	118,164	65.9	41,376	23.1	35	211
	마산회원구	183,667	19,466	10.6	126,633	68.9	37,568	20.5	30	193
	진해구	169,402	28,178	14.6	133,464	69.4	30,760	16.0	23	109

- 즉, 2015년 대비 2022년 창원시 총인구가 약 4만 명 감소한 반면, 고령인구는 약 6만 명 증가하면서 노년부양비, 노령화지수 모두 높아졌으며 고령인구가 15세 미만의 유소년 인구를 초과하기 시작했고 2022년에는 고령인구가 4.6%p가 높음

그림 7 | 창원시 연도별 고령인구 및 노령화지수



11) 창원시, 「2023년 창원시 고령화 통계 결과보고서」, 2023.12, 원자료

- 2022년 창원시 고령가구는 약 10만 가구로 1인 가구 37.2%, 2인 가구 44.8%, 3인 가구 18.0% 분포를 보이고 있음. 2015년 이후 1인 고령가구는 꾸준히 증가하여 2022년 37,716가구이며 지역별 고령가구 비중은 마산합포구가 가장 높고, 성산구가 가장 낮음
- 문제는 2018년 대비 가구소득 100만 원 이상 고령자가 2022년 증가하긴 하였으나, 100만 원 미만 가구소득을 가지고 있는 계층 중 고령자가 33.1%로 가장 높았음. 국민연금연구원 조사 보고서(22.12월)에 따르면 노년에 표준적인 생활을 유지하기 위한 적정 수준의 생활비는 부부 기준 277.0만 원으로 가구소득이 해당 구간에 속하는 고령자 가구는 창원시 고령자 가구 전체의 19.3%밖에 되지 않으며, 국민기초생활보장 수급률도 2010년 6.6%에서 2022년 10.2%으로 늘어나 향후 노인 빈곤 문제를 겪을 확률이 높은 것으로 추정 됨

표 9 | 창원시 고령자 가구 연도별 가구소득

(단위 : %)

구분	합계	가구소득별				
		100만원미만	100~200만원미만	200~300만원미만	300만원 이상	
2018	100.0	48.4	30.9	11.2	9.5	
2019	100.0	48.2	29.6	14.1	8.0	
2020	100.0	38.3	31.1	18.8	11.8	
2021	100.0	48.5	34.3	12.4	4.8	
2022	100.0	33.1	36.1	19.3	11.4	
지역별	의창구	100.0	40.0	32.0	17.0	11.0
	성산구	100.0	29.1	27.8	24.1	19.0
	마산합포구	100.0	19.5	45.9	21.8	12.8
	마산회원구	100.0	41.5	35.9	16.2	6.3
	진해구	100.0	36.0	33.7	19.1	11.2
연령별	예비고령자	100.0	10.1	17.7	20.6	51.6
	청장년	100.0	7.0	10.3	19.5	63.2

표 10 | 창원시 국민기초생활보장 수급율

(단위 :명 / %)

구분	국민기초생활 보장 수급자수		종류별				
	수급자	수급율	일반수급자	조건부수급자	시설수급자	특례수급자	
2010	5,800	6.6	89.3	0.3	8.1	2.3	
2011	5,606	6.1	90.9	0.3	6.7	2.1	
2012	5,787	6	88.4	0.2	8.7	2.7	
2013	5,921	5.8	88.2	0.3	8.4	3.1	
2014	6,058	5.7	86.6	0.2	8.1	5.1	
2015	6,611	5.9	88.2	0.3	7.2	4.3	
2016	6,710	5.7	89.5	0.3	7.0	3.2	
2017	6,935	5.6	89.2	0.5	7.2	3.1	
2018	8,804	6.7	90.3	0.5	6.1	3.1	
2019	10,126	7.2	90.3	0.4	5.1	4.2	
2020	11,805	7.8	91.8	0.6	4.4	3.2	
2021	14,438	9	93.4	0.7	3.7	2.2	
2022	17,279	10.2	94.1	0.8	3.3	1.8	
지역별	의창구	3,385	10.2	92.4	1.0	5.9	0.7
	성산구	1,548	5.9	97.3	1.4	0.3	1.0
	마산합포구	4,721	11.3	93.5	0.6	3.9	2.0
	마산회원구	4,124	11	94.3	0.9	1.7	3.1
	진해구	3,501	11.2	95.2	0.5	3.2	1.1

I 창원특례시 노년층 대상 생활 안정 및 일자리 정책 현황

- 창원시에서도 고령사회에 대응한 노인복지정책을 진행하고 있음. 저소득층 대상 공공 일자리사업¹²⁾으로 공공근로사업과 지역공동체 일자리 사업을 진행하며 18세부터 69세까지 우선선발하며 미달 되는 사업장에 한 해 선발인원의 20%는 70세까지 고용이 가능함
- 3개월 이내로 한시적이긴 하지만 일정한 소득을 얻을 수 있어, 최소한의 생계를 보장할 수 있도록 하고 있음. 참여 인원 전체가 노인층은 아니지만, 2023년에는 전체 약 800명, 2024년에는 약 770명이 참여하며 매년 약 700명 이상의 저소득 청년층, 노년층이 혜택을 보고 있음. 그 외에도 소득에 상관없이 모든 노인이 구인·구직활동에 참여할 수 있도록 창원, 마산 노인일자리창출지원센터와 시니어클럽을 운영하고, 노인장애인의 경우에 일반형, 시간형, 참여형, 복지형 일자리로 나누어 지원하고 있음

12) 창원시, 「2023년~2024년 올해의 예산, 본예산, 경제일자리국」 원자료, <https://www.changwon.go.kr>

- 직접적인 돈을 지급하는 형태로는 100세 이상 노인을 위한 장수수당, 저소득층을 대상으로 한 기초연금과 기초생활보장을 위한 생계급여, 주거급여, 의료급여, 교육 급여가 있고 특정 분야로는 활동 보조기 지원, 저소득행복소리찾기사업(난청지원), 노인가장세대지원(냉·난방비지원)이 있음. 2020년부터는 독거노인, 장애인, 조손가정 등을 대상으로 ICT 연계 인공지능통합돌봄 사업 실시 등 다양한 영역에서 일상생활에 필요한 부분들을 다 각도에서 지원하고 있음¹³⁾
- 다만, 노인 전체를 대상으로 하는 사업보다는 취약계층에 집중된 사업이 많으며 중장년층과 마찬가지로 노년층만을 대상으로 한 자산형성지원사업은 현재 없음. 청년을 제외하고 창원시에서 진행 중인 자산형성지원사업은 수급자 및 차상위자를 대상으로 근로빈곤층의 탈빈곤 및 자립 촉진을 위한 희망키움통장 I (청년희망저축계좌 I), 희망키움통장 II (청년희망저축계좌 II)이 있음

표 11 | 창원시 자산형성지원사업 종류 및 연도별 예산 현황

(단위 : 천원)

구분	2020년	2021년	2022년	2023년	비고
희망키움통장 I	65,556	101,887	72,298		·희망키움통장 I : 2010~2021 ·청년희망저축계좌 I : 2022~
희망키움통장 II	570,934	453,894	310,000	3,580,925	·희망키움통장 II : 2014~2021 ·청년희망저축계좌 II : 2022~
내일키움통장	98,647	112,727	67,557		·내일키움통장 : 2013~2021
청년희망키움통장	257,214	200,945	120,214		·청년희망키움통장 : 2018~2021 ·청년내일저축계좌 : 2022~
청년저축계좌	199,008	473,572	670,359		·청년저축계좌 : 2020~2021 ·청년내일저축계좌 : 2022~
세대수	996세대	938세대	1,699세대	1,958세대	

*출처: 창원시, 2020년~2023년 사업보고서(결산) 내 자산형성지원사업 통장별 금액을 정리한 내용임

- 한국은행 연구보고서¹⁴⁾에 따르면 고령화의 원인으로는 저출산 70%, 기대수명 연장 30% 나타났음. 효과적인 정책대응이 없는 한 출산을 저하는 지속될 것이며 고령화의 심화 및 감당하기 어려운 노인 빈곤율의 문제에 직면하게 될 것임. 그러므로 노인 빈곤율을 감소시키고 전체 노인을 대상으로 한 자산 형성 및 안정 정책 마련이 매우 필요함

13) 창원시, 「2023년~2024년 올해의 예산, 본예산, 복지여성보건국」 원자료, <https://www.changwon.go.kr>

14) 황인도 외 11, 「23.11월 중장기 심층연구-초저출산 및 초고령사회 : 극단적 인구구조의 원인, 영향, 대책」, 2024.01.02., 한국은행

4 해외사례 : 생애주기별자산형성지원

I 세계최초 ‘아동자산형성 프로그램 도입’ : 싱가포르¹⁵⁾

- 싱가포르는 2001년 출산장려정책의 일환으로 세계에서 가장 먼저 아동자산형성 프로그램을 도입함. 아동발달계좌는 0~6세 아동을 대상으로 아동의 건강과 조기교육의 성취를 돕기 위한 목적으로 만들어졌으며, 일정한 한도 금액을 저금하면 자녀 수에 따라 최소 6,000달러(한화 8,040,000원)에서 최대 18,000달러(한화 24,000,000원)를 정부가 1:1로 매칭함
- 이후 2008년부터는 7세~20세 전체를 대상으로 대학교육계좌를 만들어 아동발달계좌의 미사용 잔고가 이전되고 아동이 18세가 될 때까지 가족들은 대학 교육 계좌에 기여가 가능하며 기여금에 대해서는 세제 혜택이 주어짐
- 계좌소유주가 30세가 되었을 때 중앙적립기금 계좌로 이전되어 은퇴 후 연금, 교육, 의료, 주거, 구입 등의 목적으로 사용이 가능하며 아동기때부터 이루어진 자산형성은 노년기 최소한의 생계유지 및 빈곤 예방의 목적으로서 기능을 하며 대표적인 생애주기 자산형성 지원프로그램을 운영하고 있음

I ‘아동신탁기금 의무가입’ : 영국¹⁶⁾

- 영국은 아동이 태어나면 아동신탁기금에 의무가입을 해야하며 1인당 약 250파운드(한화 430,000원)를 정부에서 지급함. 바우처 형태로 지급하게 되며 오직 계좌에 입금하는 용도로만 사용이 가능하고 저소득가구에는 동일 금액을 추가로 지급하고 아동의 부모나 가족, 친구들이 약 1,200파운드(한화 2,110,000원) 한도 내에서 자유롭게 입금할 수 있으며 18세 이전에는 출금이 불가함
- 아동신탁기금에는 주주계좌, 저축계좌, 비주주계좌 3가지 유형이 있으며 계좌는 보호자가 개설하고 관리할 수 있지만 저축된 돈은 아동에게 속하고, 아동이 16세가 되면 계좌의 권한을 가져갈 수 있음. 다만, 18세 이전에는 본인이라 할지라도 출금할 수 없음

I 보편적 아동저축프로그램 : 이스라엘

- 이스라엘은 2017년부터 아동저축프로그램을 운영하고 있으며 18세 이하 이스라엘 출생 아동은 자동으로 수급자격을 가지게 되고, 정부는 한 달에 약 14달러(한화 18,000원)에 해당하는 금액을 아동의 저축계좌에 입금함

15) 박준태, 「생애주기 자산형성지원사업의 해외사례 및 시사점」, 2023.11.13., 한국금융연구원

16) 조윤경, 「주요 국가 아동자산형성 프로그램 운영 현황 : 영국, 이스라엘」, 2020.2.19. 열린국회정보 정보공개포털

- 18세가 될 때 부모의 승인 하에 출금할 수 있으며 만약 21세까지 계좌를 유지하면 일정 금액의 정부 보너스 금액을 받을 수 있음. 다만 이스라엘 아동저축 프로그램은 부모의 경제적 능력 및 계좌유지기간에 따라서 적립되는 금액의 편차가 크고 중간에 입·출금이 자유로워 계좌 소유주의 저축 계획에 따라 최종적으로 계좌에 적립되는 금액이 다름. 취약계층의 경제적 문제를 해결하기 위해서는 프로그램의 재검토가 필요할 것으로 예상됨

5 생애주기별 자산형성 정책의 필요성과 정책제언

I 자산형성지원정책의 필요성

- 자산형성지원사업은 참여자가 일정금액을 저축할 경우 사업운영 규정에 따라 일정비율을 정부가 매칭하여 추가저축을 지원하고 자신의 저축액과 정부의 저축액을 모아 향후 목돈을 마련할 수 있게 해주는 사업임. 마련된 목돈은 주거, 교육, 창업 등 참여자들이 스스로 미래를 계획하고 준비하도록 유도하는 것을 목적으로 함 (최상미, 2022)
- 2018년에는 만15세~34세 청년 중 중위소득 20% 이상인 생계급여 수급가구를 대상으로 ‘청년희망키움통장’사업이 도입되었고¹⁷⁾ 2020년에는 차상위 계층 청년들의 기초생활 수급자로의 진입을 예방하고 중산층으로 도약할 수 있도록 ‘청년저축계좌’가 도입되었음. 이후 2022년, 두 계좌가 통합되어 ‘청년내일저축계좌’로 운영되어 오고 있음. 그 외에도 각 지자체별로 청년대상자산형성 계좌를 새롭게 발굴하고 있지만 청년 이외에 중장년층, 노년층에 대한 자산 형성 계좌는 찾아보기 힘들며 이마저도 취약계층을 중심으로 운영되고 있어 세 부담이 큰 중·고소득층 또는 사각지대에 놓여있는 계층은 혜택을 받기 어려움
- 자산형성지원사업은 아니지만 정부는 아동 양육에 따른 경제적 부담을 경감하고 건강한 성장환경을 조성하기 위해서 부모에게 최대 95개월, 8세까지 ‘아동수당’을 지급하고 같은 목적으로 3년간 ‘부모급여’를 지급하고 있음. 또한 노인에게는 자격검토를 통해 기초연금, 장수 수당(별도 장수축하금1회 지급), 효도수당, 사회활동장려금 등을 지급하고 있음
- 하지만 대다수 현금성지원사업은 특정계층을 대상으로 집중되어 있으며 돈을 지급하는 형태로만 사업이 진행되고 있어, 개인에 따라 해당 사업 효과가 다르며 정책의 방향성에 따라 예산의 균일성을 보장할 수 없어 사업 실효성을 체감하기 어렵고, 복지 포폴리즘이라는 오명을 받으며 국민의 신뢰를 꾸준히 받기 어려움. 매년 복지 예산에 들어가는 비용은 증가하고 있으나, 초저출산, 초고령화, 노인 빈곤율 등은 개선되고 있지 않음

17) 청년희망키움통장: 2020년에는 만 15세~39세 청년 중 중위소득 30% 이하인 청년으로 확대 됨

I 생애주기별 자산형성지원사업에 대한 정책제언

- 2024년 올해 복지예산은 122조 3,779억원으로 확정되었으며 2023년 대비 13조 1,949억원 (12.1%)이 증가했음. 분야별로는 출산, 양육지원 예산 10조 8,888억 원, 노인 지원 예산은 25조 6,860억 원, 장애인지원 5조 997억 원, 기초생활지원 17조 9,197억 원, 그 외 9,368억 원임¹⁸⁾
- 조 단위 예산을 쓰고 있지만, 청년은 일자리와 결혼 등을 포기하고, 중장년은 낡은대로 자녀와 부모를 이중 부양하며 불안한 시기를 보내며, 노인은 ‘뜰딱’(뜰니가 부딪히는 소리로 노인을 얹잡아 이르는 말), ‘연금충’ 이라 불리며 세대간 갈등의 중심에 서 있음. 이는 계속되는 경기침체와 한정된 자원의 불평등 분배가 원인이 됨
- 세대별, 계층별, 부처별로 나누어져 있는 현금성 지원사업을 일원화하며 생애주기별 자산형성 지원사업으로 통합 운영하는 지원체계 필요함. 8세까지 지급되는 아동수당은 청소년기 교육 수당으로, 대학 진학 또는 취업 이후엔 은퇴자금으로 잔고들이 이전되어 전 생애 걸쳐 강제성과 유동성을 동시에 가지고 자산 형성을 관리하고 지원해야 함. 이중 취약 계층은 추가예산 지원을 통해 최소한의 생계보장을 넘어 차후 안정된 생활을 할 수 있도록 유도할 필요성이 있음
- 또한, 아무리 좋은 정책이라 하더라도 지속 가능성이 선행되어야 하므로 이를 위해서는 정치 성향에 영향을 받지 않아야 하며 든든한 재정이 뒷받침되어야 함. 최근 빠르게 진행되는 초저출산, 초고령화 개선을 위해선 안정화된 가계가 필요하므로 이에 따른 자산형성지원 사업의 재설계 추진이 필요할 것임

I 참고문헌

- 박준태.(2023). 생애주기 자산형성지원사업의 해외사례 및 시사점. 한국금융연구원
- 황인도 외 11.(2024). 23.11월 중장기 심층연구-초저출산 및 초고령사회 : 극단적 인구구조의 원인, 영향, 대책., 한국은행
- 조윤경.(2020). 주요 국가 아동자산형성 프로그램 운영 현황 : 영국, 이스라엘. 열린국회정보 정보공개포털
- 창원시. 2023년~2024년 올해의 예산, 본예산. <https://www.changwon.go.kr>
- 창원시.(2023). 2023년 창원시 고령화 통계 결과보고서
- 통계청. 2021년 장래인구 추계를 반영한 세계와 한국의 인구 현황 및 전망.p6
- 통계청.(2023). 2021년 국민이전계정. p4

18) 보건복지부,「보건복지부, 2024년 예산 122조 3,779억원 확정」,보도자료 2023.12.21.

창원시 노인치매 정책에 대한 제안

작성자: 정책지원관 김효정

- 2023년 기준 치매환자 수는 대한민국 인구*의 1.93%, 창원시 인구*의 1.56%¹⁾ 차지
- 치매환자의 돌봄에 대해 가정의 부담이 큰 비중을 차지하며, 치매로 인해 각종 가족 범죄 발생 등의 비극이 발생하고 있음
- 간병 스트레스로 부양가정이 해체되거나 무너지지 않도록 공공에서 근접하여 치매환자를 보호하고 예방하는 적극적인 조치가 필요함
- 구 단위의 치매환자를 보호하고 전문적인 서비스를 제공할 수 있는 시설 설치로 체계적인 치매관리와 치매환자 부양가족을 위한 부담 완화 필요

1 인구 고령화와 치매

I 치매의 정의

- 치매란 일단 정상적으로 성숙한 뇌가 후천적인 외상이나 질병 등 외인에 의하여 손상 또는 파괴되어 전반적으로 지능, 학습, 언어 등의 인지기능과 고등 정신기능이 떨어지는 복합적인 증상을 말함²⁾ (국가건강정보포털)
- 치매에는 치료가 가능한 질병으로 발생하는 치매부터, 진행을 막을 수 있는 혈관성 치매 등 그 종류가 80~90가지가 있으며, 대뇌 피질세포의 점진적인 퇴행성 변화로 인하여 기억력과 언어 기능의 장애를 초래할 뿐 아니라 판단력과 방향 감각이 상실되고 성격도 변화되어 결국 스스로를 돌보는 능력이 상실되는 알츠하이머병이 있음(국가건강정보포털)

I 대한민국의 고령화와 치매

- 2022년 65세 이상 노인인구 수는 9,010,544명으로 우리나라 총인구 51,259,150명 중 17.6%를 차지하였으며, 노인인구의 연령별 비율은 65~69세(34.3%), 80세 이상(24.1%), 70~74세(23.8%), 75~79세(17.8%)순임³⁾(대한민국 치매현황 2023, 중앙치매센터)

1) 통계청 2023 주민등록연앙인구 총인구(전국, 창원시) / 보건복지부 시군구별 치매현황(2023) 치매환자수(전국, 창원시)

2) 질병관리청 국가건강정보포털

3) 중앙치매센터, 「대한민국 치매현황 2023」, 2023, *2022년 주민등록연앙인구(통계청, 2023)임

*주민등록연앙인구는 년의 중앙인구로 통계청에서 작성, 주민등록인구의 전년말 자료와 금년말 자료의 산술평균임

- 2022년 기준 대한민국은 65세 이상이 차지하는 비율이 14% 이상으로 고령 사회로 이미 진입하였으며, 통계청 장래인구추계(2023.12월 공포)에 따르면 우리나라는 2025년 20.3%로 초고령 사회에 진입하며, 2036년 30.9%, 2050년에는 40%를 초과할 전망이다
- 보건복지부 치매 통계 데이터에 따르면 2023년 65세 이상 치매환자 984,600.98명 중 여성 치매환자의 비율은 60.7%를 차지하며 남성보다 21.4%p 높음⁴⁾. 또한 중앙치매센터 보고서에서는 2024년 국내 65세 이상 추정 치매 환자 수는 105만 명으로, 100만 명을 넘어설 것으로 전망함

I 창원시의 고령화와 치매

- 2015년 이후 창원시 총인구는 꾸준히 감소하고 있는 반면, 65세 이상 고령인구는 매년 증가하여 2023년 기준 고령인구는 총인구의 17.7%를 차지하고 있으며 2021년 이후 창원시는 이미 고령 사회로 진입하였음

표 1 | 창원시 연도별 고령인구(2015~2023년)

(단위: 명, %)

구분	총인구	인구 구성						노년 부양비	노령화 지수
		0~14세	구성비	15~64세	구성비	65세 이상	구성비		
2015	1,059,241	150,339	14.2	798,762	75.4	110,140	10.4	14	73
2017	1,045,559	142,378	13.6	780,054	74.6	123,127	11.8	16	86
2019	1,036,862	134,993	13.0	764,094	73.7	137,775	13.3	18	102
2021	1,025,702	128,389	12.5	738,533	72.0	158,780	15.5	21	124
2022	1,016,751	122,360	12.0	725,769	71.4	168,622	16.6	23	138
2023	1,007,142	116,150	11.5	712,512	70.7	178,480	17.7	25	154

*출처: 창원시 고령자 통계 2023(창원시 빅데이터 포털) 및 통계청, 「인구주택총조사(등록센서스) 인구DB」⁵⁾

- 창원시의 경우 65세 이상 치매환자 15,728.62명 중 여성 치매환자의 비율은 61.0%를 차지하며 남성보다 16.3%p 높음

4) 공공데이터포털 보건복지부 시군구별 치매 현황

5) 통계청, 「인구주택총조사(등록센서스) 인구DB」,

각 연도 작성방법: (1) 고령인구 비중=고령인구 및 비중(전체인구 중 고령인구의 비율), (2) 노년부양비=65세 이상 인구/15-64세 인구*100
(3) 노령화지수=65세 이상 인구/0-14세 인구*100

- <표 2>의 창원시 치매유병 현황에서 보면 창원시의 노인인구 수는 2015년부터 2023년까지 약 9년간 66,255.5명이 늘었으며, 치매환자 수는 6,055.62명이 증가하였음. 창원시 연도별 치매환자 수는 창원시 노인인구의 평균 약 9% 정도를 차지하고 있음
- 또한 <표 2>에서 치매환자 수와 치매 고위험군인 경도인지장애 환자 수의 10~15% 정도가 치매로 진행될 것⁶⁾으로 보면 2015년부터 2023년까지 매년 65세 이상 노인인구의 약 11~12%인 노인 10명 중 1명 이상이 치매환자가 될 것으로 예측됨

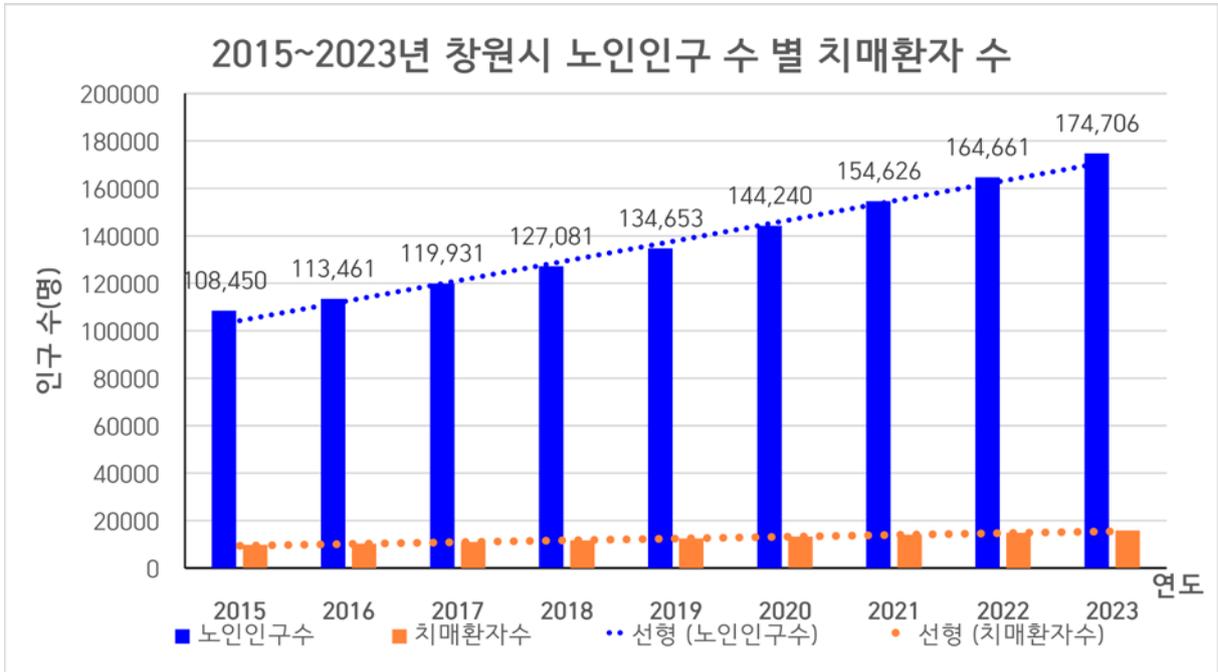
표 2 | 창원시 치매유병 현황(2015~2023년)

(단위: 명, %)

연도	노인 인구수	치매환자		치매환자 중증도별 유병현황				경도인지장애 환자	
		환자수	유병률	최경도 환자	경도 환자	중등도 환자	중증 환자	환자수	유병률
2015	108,450	9,673	8.92%	1,683	4,005	2,486	1,499	23,889	22.02%
2016	113,461	10,244	9.03%	1,782	4,241	2,633	1,588	25,060	22.08%
2017	119,931	10,929	9.11%	1,902	4,524	2,809	1,694	26,488	22.08%
2018	127,081	11,637	9.16%	2,025	4,818	2,991	1,804	28,092	22.10%
2019	134,653	12,390	9.20%	2,156	5,129	3,184	1,920	29,802	22.13%
2020	144,239.5	13,168.85	9.13%	2,291.38	5,451.9	3,384.39	2,041.17	31,889.24	22.11%
2021	154,626	13,973.88	9.04%	2,431.45	5,785.19	3,591.29	2,165.95	34,182.54	22.11%
2022	164,661	14,847.23	9.02%	2,583.42	6,146.76	3,815.74	2,301.32	36,443.45	22.13%
2023	174,705.5	15,728.62	9.00%	2,736.78	6,511.65	4,042.26	2,437.94	38,569.72	22.08%

*출처: 중앙치매센터(<https://www.nid.or.kr>), **인구수는 행안부 주민등록연앙인구로 산정6) 동아일보, "경도인지장애, 치매로 진행할 가능성 일반인의 10배", 2023.9.21.자
<https://www.donga.com/news/lt/article/all/20230921/121282660/1>

그림 1 | 창원시 노인인구 수 별 치매환자 수(2015~2023년)



*출처: <표 2> 도해화, 인구수는 행안부 주민등록연앙인구로 산정

- <표 3>에서 창원시 65세 이상 고령인구 수가 많은 구는 마산합포구, 마산회원구, 의창구, 진해구, 성산구 순으로 나타남. 노년부양비는 마산합포구와 마산회원구의 경우 성산구의 2배 이상이며, 노령화지수도 마산합포구와 마산회원구의 경우 성산구의 2배 이상임

표 3 | 창원시 구별 고령인구(2023년)

(단위: 명, %)

구분	총인구	구분						노년 부양비	노령화 지수
		0~14세	구성비	15~64세	구성비	65세 이상	구성비		
2023	1,007,142	116,150	11.5	712,512	70.7	178,480	17.7	25	154
의창구	214,516	24,600	11.5	154,519	72.0	35,397	16.5	23	144
성산구	243,412	27,987	11.5	187,149	76.9	28,276	11.6	15	101
마산합포구	178,496	19,186	10.7	116,049	65.0	43,261	24.2	37	225
마산회원구	180,058	18,107	10.1	122,816	68.2	39,135	21.7	32	216
진해구	190,660	26,270	13.8	131,979	69.2	32,411	17.0	25	123

*출처: 통계청, 「인구주택총조사등록센서스 인구DB」, 각 연도

- 2023년 60세 이상 치매환자는 마산합포구, 의창구, 마산회원구, 진해구, 성산구 순으로 많았으며 창원시 60세 이상 치매환자 대비 각 30.7%, 28.7%, 20.0%, 13.0%, 7.6%의 비중을 차지하고 있음

표 4 | 창원시 치매질환 진료 통계(2023년)

구분	의창구	성산구	마산합포구	마산회원구	진해구	계
60세 이상(명)	56,006	51,544	60,448	56,463	46,946	271,407
치매환자수(명)	4,644	1,239	4,967	3,235	2,113	16,198
입원일수(일)	229,745	30,200	294,766	158,990	121,452	835,153
요양비용(천원)	18,815,609	3,096,811	24,699,811	12,881,992	9,785,369	69,279,591

*출처: 공공데이터포털 건강보험심사평가원, “시군구별 치매질환 진료 통계(2023년)”

**60세 이상 구별 인구는 행정안전부 주민등록인구 데이터 사용

I 치매의 현주소

- 최근 사회적으로 치매가족 살인 사건 등 치매로 인한 범죄 또는 자살이 이슈가 되고 있음. 2024.1.17. 대구 달서구에서는 15년간 부양한 아들이 치매 아버지와 함께 극단적 선택을 하고, 2023. 9월 80대 아버지는 자식에게 부담 주기 싫어 치매로 60년을 함께 산 아내를 살해하는 등 치매는 본인뿐 아니라 주변 가족에게도 경제적, 정신적, 육체적 고통을 주는 원인이 됨
- 초고령 사회인 일본의 경우는 노인이 노인을 수발할 수밖에 없는 노부부로만 구성된 빈둥지 가구(empty nest)의 증가로 치매노인이 치매노인을 수발하고, 치매 아들이 치매에 걸린 노모를 수발하는 사례도 보고되고 있으며, ‘인인개호(認認介護)’라는 용어마저 생겨남⁷⁾
- 치매는 한번 발병하면 대부분 돌이킬 수 없고, 투병기간이 짧게는 몇 년에서 길게는 10여 년 이상이 걸림. 대한치매학회에 따르면 알츠하이머 치매환자의 기대여명은 진단받은 후 짧게는 3년 정도에서 20년까지도 생존 가능하지만, 일반적으로는 평균 약 10년 정도로 알려져 있음⁸⁾ (대한치매학회 홈페이지)

7) 김원경, “치매 가족의 자살 및 살인사건에 대한 신문기사 분석”, 보건사회연구, 2014

8) 대한치매학회 홈페이지

- 2013년에 발표된 국내자료에서도 증상이 처음 나타난 시점에서 평균 12.6년, 알츠하이머병 치매로 진단을 받고 나서는 평균 9.3년이었던 결과를 보임. 이 연구에서는 진단 후 병원에서 치료를 받은 환자들이어서 평균수명이 좀 더 길게 나타난 것으로 분석하고 있음⁹⁾ (대한치매학회 홈페이지)

2 창원시의 치매 사업과 치매전담시설 현황

I 창원시 치매사업

- 창원시는 치매안심센터에서 크게 치매조기검진 사업, 치매예방관리 사업, 치매환자 지원 서비스 관리 사업과 치매가족 및 보호자 지원사업, 치매인식개선사업으로 나뉘어 사업을 추진하고 있음
- 치매조기검진 사업은 치매나 경도인지장애에 걸리지 않은 시민을 대상으로 인지선별검사를 하고, 협력병원에서 진단감별검사가 필요한 사업에 60세 이상, 기준 중위소득 120% 이하를 대상으로 치매검사비를 한도금액 내에서 실비 지원함
- 치매예방 관리사업은 찾아가는 치매예방교실을 운영하고 인지저하자 및 경도인지장애 진단자에게 인지강화 훈련 프로그램 등을 진행하고 있음
- 또한 치매환자를 등록관리하여 맞춤형 사례관리로 신체, 심리, 사회, 환경적 요구와 관련된 문제를 개입·중재하며 경증치매환자 등을 위한 쉼터 운영, 치매치료관리비 지원, 조호물품 제공, 실종예방사업을 진행하고 있음
- 치매가족 및 보호자 지원 사업으로는 가족교실 운영으로 치매와 경도인지장애 진단을 받은 환자의 치매에 대한 정보 등을 교육하고, 보호자 가족 간 교류와 보호자들의 스트레스, 마음치유 프로그램을 지원하는 자조모임, 힐링프로그램을 지원함
- 치매인식개선 사업에는 치매극복 걷기 행사, 치매극복선도단체 지정 및 관리, 치매안심 가맹점, 치매파트너, 치매파트너 플러스 사업과 치매예방 일일강좌 및 캠페인 등을 통해 시민 공감대 형성과 사업 안내를 하고 있음

9) 경향신문, “국내 알츠하이머성 치매, 첫 증상 후 평균 12.6년 산다”, 2013.3.25.자

I 치매전담시설 현황

- 보건복지부의 2023년 노인복지시설 현황 자료에 따르면 2022년 기준 창원시 치매전담형 장기요양기관은 <표 5>와 같으며, 노인요양시설 내 치매전담실은 없고, 치매전담형 주야간 보호시설과 치매전담형 공동생활가정시설 각 1개소가 있음. 치매안심센터는 창원치매안심센터, 마산치매안심센터, 진해치매안심센터 3개소임

표 5 | 창원시 치매전담형 장기요양기관 총괄표(2022년 기준)

시·도	계						치매전담형 주·야간보호						노인요양시설내 치매전담실						치매전담형 공동생활가정					
	시설수		입소인원		종사자		시설수		입소인원		종사자		시설수		입소인원		종사자		시설수		입소인원		종사자	
			정원	현원	계	요양보호사			프로그램관리자	정원	현원	계			요양보호사	프로그램관리자	정원	현원			계	요양보호사	프로그램관리자	
	정원	현원	계	요양보호사	프로그램관리자	정원	현원	계	요양보호사	프로그램관리자	정원	현원	계	요양보호사	프로그램관리자	정원	현원	계	요양보호사	프로그램관리자				
창원	2	17	14	9	7	2	1	8	5	3	2	1	-	-	-	-	-	1	9	9	6	5	1	
진주	6	84	79	41	34	7	1	25	22	7	6	1	2	32	31	18	16	2	3	27	26	16	12	4
김해	3	48	39	21	18	3	1	24	17	8	6	2	2	24	22	13	12	1	-	-	-	-	-	-
사천	4	74	53	29	25	4	2	49	34	16	13	3	2	25	19	13	12	1	-	-	-	-	-	-
거제	2	28	21	12	9	3	-	-	-	-	-	-	2	28	21	12	9	3	-	-	-	-	-	-
양산	4	59	44	27	22	5	2	35	20	10	7	3	2	24	24	17	15	2	-	-	-	-	-	-

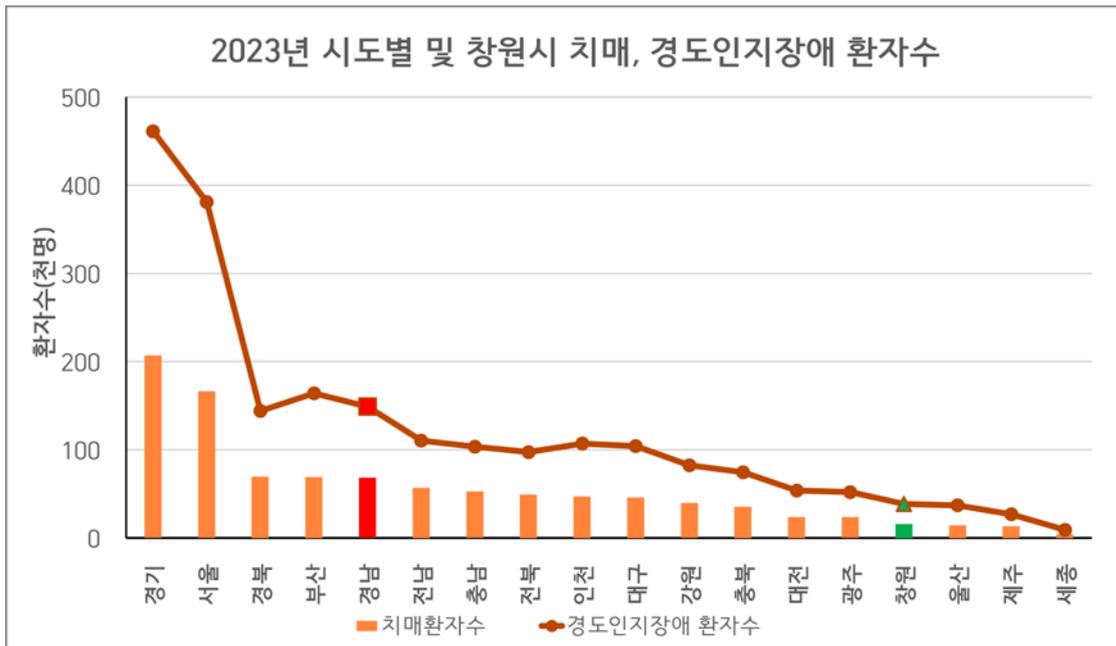
*출처: 보건복지부, “2023 노인복지시설 현황”, 2023(기준: 2022.12.31.)

- 창원시는 현재 22억 원을 들여 2025년 완공 예정인 시립 노인주간보호센터를 치매전담형 기관으로 추진하고 있음. 정원 24명에 입소대상은 일상생활이 가능한 등급으로 추진 중이며, 2023년 10월 기준으로는 민간에서 치매전담형기관으로 노인공동요양시설 1개소와 주간 보호센터 2개소를 운영하고 있음¹⁰⁾

10) 경남일보, “창원시 치매노인 유치원 설립 한다”, 2023.10.26.자

- <그림 2>와 같이 17개 시도 중 경남의 65세 이상 치매환자수는 전국 5위이며, 경도인지장애 환자수도 치매환자수와 비슷한 양상을 보임. 창원시의 경우 17개 시·도와 비교해도 단일 기초지자체이지만 광주광역시 다음으로 치매환자와 경도인지장애 환자가 많음

그림 2 | 시도별 및 창원시 치매, 경도인지장애 환자수(2023년)



*출처: 보건복지부, "시군구별 치매현황 2023", 도해화

- 이와 같이 경남과 창원시에는 치매환자와 경도인지장애 환자가 많지만 치매환자 전담병동과 전문인력을 갖추면서 치료·요양 등 치매관련 의료서비스를 전문적·체계적으로 제공하고 특히 가정에서 돌보기 어려운 행동심리증상 환자 집중치료 등을 지원할 수 있는 치매안심병원이 없음
- 2023. 12. 20. 기준 전국 치매안심병원은 인천(2), 광주(1), 대전(1), 울산(1), 충북(1), 충남(2), 전북(2), 전남(1), 경북(4), 제주(1)개로 총 16개가 있지만 경남에는 전무함¹¹⁾

11) 보건복지부, "치매 환자 전문치료 위한 치매안심병원 1개소 추가 지정, 총 16개소 운영", 2023.12.20.자 보도자료

표 6 | 치매안심병원('23.12.20. 기준, 총 16개소)

구분	시도	기관명	치매안심병동 병동수(병상수)	지정연월
1	인천(2)	인천광역시립노인치매요양병원	1개 치매안심병동(37병상)	2022.08
2		인천제2시립노인치매요양병원	1개 치매안심병동(46병상)	2022.08
3	광주(1)	광주시립제1요양병원	2개 치매안심병동(83병상)	2021.12
4	대전(1)	대전시립제1노인전문병원	3개 치매안심병동(164병상)	2019.09
5	울산(1)	울산광역시립노인병원	1개 치매안심병동(32병상)	2022.12
6	충북(1)	청풍호노인사랑병원	1개 치매안심병동(60병상)	2021.07
7	충남(2)	충청남도 서산의료원	1개 치매안심병동(32병상)	2023.07
8		충청남도 홍성의료원	1개 치매안심병동(34병상)	2023.07
9	전북(2)	원광효도요양병원	1개 치매안심병동(49병상)	2023.07
10		전주시립요양병원	2개 치매안심병동(96병상)	2023.07
11	전남(1)	화순군립요양병원	1개 치매안심병동(60병상)	2023.03
12	경북(4)	경상북도립안동노인전문요양병원	3개 치매안심병동(133병상)	2019.09
13		경상북도립김천노인전문요양병원	1개 치매안심병동(60병상)	2019.09
14		경상북도립경산노인전문요양병원	1개 치매안심병동(60병상)	2019.12
15		상주시립요양병원	1개 치매안심병동(58병상)	2023.12
16	제주(1)	제주의료원부속요양병원	1개 치매안심병동(51병상)	2021.12

3 정책 제언

I 노인의 지역사회 계속 거주 AIP(Aging In Place) 환경 마련

- 대부분의 사람들은 살던 곳에서 건강하고 자립적인 삶을 유지하고 싶어함. 치매환자에게는 익숙하고, 부양가족에게는 가까운 지역에 요양시설이 있다면 부양자나 치매환자 모두가 안심하고 지역사회에서 안착할 수 있을 것임. AIP는 노인이 생활하던 지역에서 노년기를 보내는 것이 바람직하다는 노인복지의 일환임¹²⁾
- 또한 부양가족의 경우 부양을 위한 경제활동을 위해 생활지역 인근에서 부양하는 것을 선호하며, 치매환자 또한 정서적인 측면에서 안정을 느끼고, 특히 지역치매안심가맹점, 치매활동 파트너, 지역주민 등을 통하여 실종과 같은 문제 발생 시 지역사회내에서 조속한 해결 가능한 환경 조성을 위해 선제적으로 구(區) 단위 치매전담시설 마련이 필요

12) 이윤경, 강은나, 김세진, 변재관, “노인의 지역사회 계속 거주(Aging in place)를 위한 장기요양제도 개편 방안”, 한국보건사회연구원, 2017

I | 경도인지장애, 초기 치매 관리 및 지원 통한 부양비 완화

- 창원시는 치매 고위험군인 경도인지장애 유병률이 약 22%로 높은 편임. 경도인지장애 단계에서는 일상생활에 불편함이 발생하고, 방치할 경우 치매로 전환될 수 있으므로 치매로의 진행을 늦추거나 완화하기 위한 다양한 인지 프로그램을 마련하여 인지 훈련을 강화하고 생활 조정 등 다각적 노력 필요
- 경도인지장애 단계부터 관리를 통해 치매환자 발생을 줄여 부양비 부담을 완화하고 초기 치매의 불연속적인 치매증상(인지결손, 성격 변화 등)을 돌봄으로써 부양자가 항상 안심할 수 있고 주민들은 치매 전단계부터 전문적인 관리를 받을 수 있어야 함
- 대구광역시에서는 2019. 12. 24. 「대구광역시 경증치매노인 기억학교 설치 및 운영 조례」를 마련하고 요양등급을 받지 못한 경증치매노인에게 주간보호, 인지재활프로그램을 제공하여 가족의 부양부담 경감 및 노인의 삶의 질 향상 근거를 마련하였음. 예산은 2016년부터 시비로 편성하였고, 우수사업으로 선정되어 2018년부터는 복권기금의 지원을 받고 있음
- 기억학교는 공개모집으로 일정 규모의 시설과 인력(사회복지사, 보조간호사 등)을 갖춘 신체활동 가능한 경증치매나 경도인지장애자를 위한 주간보호 및 프로그램을 운영함. 2023. 10월 기준 대구광역시에는 18개의 기억학교가 운영되고 있으며 거주지 소재 사업기관을 이용할 수 있도록 구별로 시설이 분포되어 있음. 기억학교 종사자 역량교육, 각종 노인행사 개최 및 종사자 교류, 수기 공모, 실무교육 등 체계적인 사업을 하고 있음

I | 부양자의 심리적, 정신적 스트레스 등 완화를 위한 다방면 지원 모색

- 치매환자의 평균 투병기간이 약 10여 년이고, 장기 돌봄으로 우울증과 스트레스 등 정신적인 문제가 발생하면서 삶의 질이 떨어짐. 또한 부양자는 급격한 퇴행성 질환으로 가족을 잃을 수 있다는 슬픔에 더해 환자의 문제 행동을 처리해야 하고, 부양에도 시간을 투자해야 하며 본인의 건강 문제도 챙겨야 하는 여러 고충을 한꺼번에 겪게 됨¹³⁾
- 창원시도 치매환자 부양자를 위한 교육과 정서적 해결을 위한 지원을 하고 있지만 경제적인 부분의 지원 등 돌봄 지원에 대한 실질적 강화가 필요함. 창원복지재단의 2023 창원시 사회보장통계에서 노인서비스 필요도 항목 중 창원시는 노인 돌봄 비용 지원 및 서비스 필요도가 29.5%로 가장 높은 응답을 보임¹⁴⁾

13) 서경현, 천경일, “치매환자 가족부양자의 부양부담과 건강 및 삶의 질에 대한 사회지원의 중재효과”, 한국심리학회지, 2009년 15권 3호

14) 창원복지재단 홈페이지, “2023 창원시 사회보장통계: 2. 노인”

I 맺음말

- 중앙치매센터의 치매안심센터 치매환자의 지역별 현황을 보면 경상남도의 경우 65세 이상 치매안심센터에 등록된 인원은 51,193명이나 보건복지부 시군구별 치매현황 데이터를 보면 65,207.8명으로 보건복지부 데이터의 78.5%만 치매안심센터에 등록됨. 이는 치매나 경도인지장애 진단을 받았지만 치매안심센터에 등록하여 관리되지 않는 치매환자 수가 더 있음을 의미함
- 이에 대해 2024. 2. 5. 보건복지부 보도자료에서 치매 지원서비스 홍보 강화로 사각지대를 방지하기 위해 치매 진단을 받은 환자들에게 치매안심센터를 적극 안내하도록 지방자치단체, 대한의사협회, 대한병원협회 등에 협조 요청을 함¹⁵⁾
- 늘어가는 치매환자를 관리하며 숨겨진 환자를 찾아내고 이를 지원하기 위해서는 전문치매 시설이나 병원이 필요함. 특히 창원에는 치매전담실이 없어 전문적인 보호나 치료를 받기 어렵고 대부분 일반 요양시설이나 재가노인서비스, 장기요양서비스를 이용하게 되는 상황임. 이에 창원시는 치매전담실 설치를 확대하고, 구 단위의 전문치매시설 설치와 함께 치매안심병원이 창원시에 지정될 수 있는 여건을 마련하여야 함. 또한 치매 전담시설 설치 시 제대로 운영하기 위해서는 치매 전문인력 양성도 함께 진행되어야 함
- 치매 노인을 부양중인 가족들의 숫자는 치매 노인의 수 배에 이를 것으로 예상되므로 치매 가족을 대상으로 한 지원책 정비를 시급히 추진하여 더 이상 치매로 인한 간병살인이나 자살이 일어나지 않고 존엄하게 지역사회에서 생을 마감할 수 있는 환경이 되어야 함

I 참고문헌

- 대한민국 치매현황 2023, 국립중앙의료원 중앙치매센터
- 공공데이터포털, 보건복지부 시군구별 치매 현황(20231231)
- 2023년 창원시 고령자통계
- 통계청, 「인구주택총조사등록센서스 인구DB」, 각 연도
- 김원경, “치매 가족의 자살 및 살인사건에 대한 신문기사 분석”, 보건사회연구, 2014
- 공공데이터포털 건강보험심사평가원_시군구별 치매질환 진료 통계(2023년)
- 이성우 외 4, “치매 환자의 의료 이용 분석”, 건강보험심사평가원, 2018
- 이윤경, 강은나, 김세진, 변재관, “노인의 지역사회 계속 거주(Aging in place)를 위한 장기요양제도 개편 방안”, 한국보건사회연구원, 2017
- 서경현, 천경일, “치매환자 가족부양자의 부양부담과 건강 및 삶의 질에 대한 사회지원의 중재효과”, 한국심리학회지, 2009년 15권 3호

15) 보건복지부, “치매환자 진료 시, 의료기관에 치매안심센터 적극 안내토록 협조 요청”, 2024.2.5.자 보도자료

I 참고자료

- 질병관리청 국가건강정보포털
https://health.kdca.go.kr/healthinfo/biz/health/gnrlzHealthInfo/gnrlzHealthInfo/gnrlzHealthInfoView.do?cntnts_sn=4566
- 대한치매학회 홈페이지
<https://www.dementia.or.kr/general/bbs/index.php?code=story&category=&gubun=&page=6&number=1015&mode=view&keyfield=&key=>
- 동아일보, “경도인지장애, 치매로 진행할 가능성 일반인의 10배”, 2023.9.21.자
<https://www.donga.com/news/lt/article/all/20230921/121282660/1>
- 경향신문, “국내 알츠하이머성 치매, 첫 증상 후 평균 12.6년 산다”, 2013.3.25.자
<https://www.khan.co.kr/national/health-welfare/article/201303251020161>
- 경남일보, “창원시 치매노인 유치원 설립 한다”, 2023.10.26.자
<https://www.gnnews.co.kr/news/articleView.html?idxno=537555>
- 보건복지부, “치매 환자 전문치료 위한 치매안심병원 1개소 추가 지정, 총 16개소 운영”, 2023.12.20.자 보도자료
https://www.mohw.go.kr/board.es?mid=a10503010100&bid=0027&act=view&list_no=1479398
- 창원복지재단 홈페이지, “2023 창원시 사회보장통계: 2.노인”
https://www.cwwf.or.kr/archive/sub_02_01.php?code=welfare01&page=1&bbsData=bm89MzAx||&search=&searchstring=&gubunx=&mode=view
- 보건복지부, “치치매환자 진료 시, 의료기관에 치매안심센터 적극 안내토록 협조 요청”, 2024.2.5.자 보도자료
https://www.mohw.go.kr/board.es?mid=a10503010100&bid=0027&act=view&list_no=1480169

창원자족형복합행정타운 사업 추진 현황과 향후 과제

작성자: 정책지원관 김민기

- 최근 경기침체, 물가 상승 등 경제 상황이 악화되면서 국내 부동산 시장은 하강 국면에 접어들었으며 이미 미국, 중국 등 글로벌 부동산 시장의 불황이 진행되고 있는 상황으로 보호무역주의 강화, 중동 지역 갈등 심화 등의 요인으로 인해 앞으로도 부정적으로 흘러갈 가능성이 큼
- 창원시에서 오랜 기간 추진해 오고 있는 창원자족형복합행정타운 사업이 현재 순조롭게 진행 중이라고 하나 여러 부정적인 시장 상황의 영향으로 인해 차질이 생길 우려가 있어 위험을 진단하고 이에 대한 대응 방안을 모색할 필요가 있음
- 앞으로 건설사 다수의 부도로 인해 장기간 사업이 추진되기 어려울 것으로 예상되며 설사 사업이 진행되더라도 미분양 주택의 증가와 더불어 장래 주택가격의 상승을 예측하기 어려운 분위기의 형성으로 인해 사업의 성공을 담보할 수 없을 것으로 판단됨
- 타 지자체의 복합행정타운 추진 실패 사례를 반면교사 삼아 재정사업으로 전환하여 필요한 부지를 제외하고 나머지를 민간에 매각하여 사업을 정리하거나 민의를 수렴한 적절한 활용 방안을 마련할 때까지 미래 세대를 위해 터를 보존할 것을 제안함

1 창원자족형복합행정타운 도시개발사업 개괄

I 창원자족형복합행정타운 사업 개요

- 본 사업은 행정기관과 업무지원 시설 등을 한 곳에 모으고 주거용지와 문화복지시설 등을 함께 조성하는 도시개발사업으로 행정통합 이전 (구)마산시가 2007년 마산회원구 회성동 일대 71만 5,587㎡ 부지에 사업을 착수하였고 현재는 부지조성공사가 진행 중으로 공정률은 30%임. 2026년까지 6,269억 원(공사비 846억 원, 보상비 3,283억 원, 부담금·이자·용역비 등 2,140억 원)의 총사업비가 투입될 것으로 예정되는 대형 프로젝트임
- 창원지방법원 마산지원, 창원지방검찰청 마산지청, 한국교통안전공단 경남본부, 한전 마산지사, 한전KDN 경남지사, 마산회원구청, 마산장애인복지관 등 모두 13곳의 공공기관과 공원 8개소, 초등학교, 국공립유치원, 안전복합체험관 등이 함께 들어설 예정임. 이와 더불어 공동주택 5,930가구(분양 3,650가구, 임대 2,280가구)와 단독주택 50가구가 조성되면 도시 균형발전과 회성동 인구 증가에 기여할 것으로 전망됨

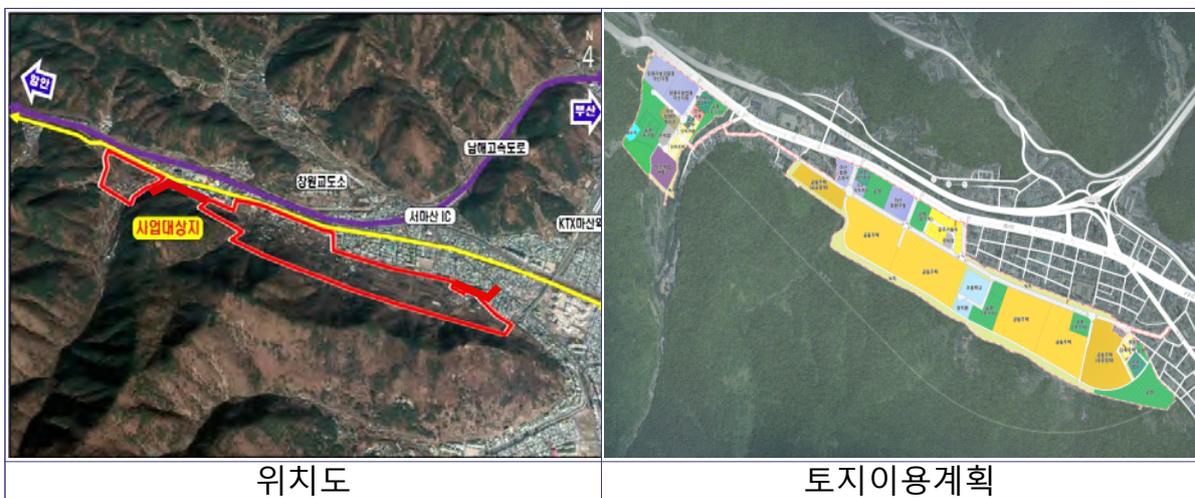
- 사업시행자는 창원시와 함께 (주)태영건설 등 6개사가 참여한 컨소시엄이 만든 특수목적법인 창원자족형복합행정타운(주)이 맡았고 현재 이민완 태영건설 개발사업팀장이 대표이사로 역임하고 있음
- 본 사업의 출자 지분은 50억 원으로 창원시가 51%, 민간 부문이 49%이며 총사업비 대비 자기자본비율은 1% 미만임
 - 창원자족형복합행정타운 PF 대주단(새마을금고, 경남은행 외 5개사)을 통해 3,600억 원에 달하는 PF 대출을 받아 사업을 진행 중임

표 1 | 창원자족형복합행정타운(주) 출자 지분

구분		자본금(원)	지분율(%)
공통	창원시	2,550,000,000	51.0
민간	CI	(주)태영건설	1,120,000,000
		우람종합건설(주)	375,000,000
		청호건설(주)	330,000,000
		광득건설(주)	220,000,000
		동원건설산업(주)	155,000,000
	FI	경남은행	250,000,000
합계		5,000,000,000	100.0

* 출처: 클린아이

그림 1 | 위치도 및 토지이용계획



I 사업 주요 경과

- 2007년 경상남도에서 마산발전 5대 방안을 발표하면서 본 사업이 시작되었고 2009년 개발제한구역이 해제되는 등 사업이 본격화되었으나 행정기관 유치에 어려움을 겪었고 공동 사업시행자인 경남개발공사가 자금난을 이유로 사업 참여를 철회하면서 장기간 담보 상태에 있었음
- 2019년 태영건설 컨소시엄이 사업시행자로 새로 참여하면서 사업이 재개되었고 토지 보상이 완료되어 부지조성 공사가 정상적으로 진행 중이었으나 2024년 들어 태영건설이 자금난에 빠지며 워크아웃을 신청했고 이에 따라 사업 진행의 난항이 예상되는 상황임

I 사업 진행 현황 및 향후 계획

- 창원시는 2024년 3분기 도시공공개발국 정례브리핑을 통해 해당 사업이 순조롭게 추진되고 있다는 점과 함께 시공사인 태영건설의 사업 추진에 대한 입장을 밝힘
 - 현재까지 마산회원구청, 마산회원소방서, 한전KDN, 창원지방법원 마산지원이 공동주택(1·2블럭) 용지 등 6필지 토지매매 계약을 체결하였고 13개 중 계약이 체결되지 않은 9개 공공기관은 각 기관별로 예산 확보를 위한 행정 절차를 진행 중임
 - 부지조성공사는 절·성토 공사 위주로 진행 중이며 법원과 검찰청 등 6개 공공기관이 입주 예정인 두척동 구역은 현재 지하 매설물 공사를 진행 중으로 연말이면 부지 윤곽이 어느 정도 드러나 공사의 진척도가 가시화될 전망이라고 언급함
 - 특히 시공사인 태영건설과 관련해서는 워크아웃이 개시돼 채권단 협의회가 결의됐고 창원자족형복합행정타운의 대주단 또한 지난 1월 자율협의회를 소집했으며 현재 건설사 대출금 상환 시기 조정 등의 사업 정상화 방안을 수립했고 이를 위한 변경협약 체결을 완료해 준공에 차질이 없을 것으로 예상된다고 강조함
- 2025년 9월 부지조성 공사를 준공하고 2026년 하반기에 부지 매각 완료 후 법인을 청산해 부지조성 사업을 완료할 계획임

I 본 사업에 내재된 문제점¹⁾

- 국내 부동산 PF 문제의 근본적인 원인은 사업주체가 극히 적은 자기자본을 투입하고 제3자의 보증에 과도하게 의존하여 총사업비 대부분을 부채로 조달하는 데 있으며 본 사업은 총사업비 대비 자기자본비율이 1% 미만으로 우리나라 전체 평균인 3.2%에 비해서도 훨씬 낮은 비중임

1) 황순주. (2024). *갈라파고스적 부동산PF, 근본적 구조개선 필요*. (제134호). 한국개발연구원. https://kdi.re.kr/research/focusView?pub_no=18371

- 우리나라와 달리 주요 선진국에서는 부동산 PF 사업의 자기자본비율이 30~40% 수준으로 높으며 자기자본을 통해 토지를 미리 확보한 후 공사비만 PF 대출을 통해 조달하는 경우가 일반적임
- 우리나라는 자기자본으로는 토지비의 10% 수준인 토지 계약금 정도만 충당하고 토지비의 대부분인 토지 잔금은 브릿지론을 일으켜 지불하며 이후 인허가를 취득하고 착공하는 시점에서 브릿지론을 본PF 대출로 차환함. 따라서 우리나라에서는 인허가에 실패하거나 사업성에 의문이 제기되어 본PF로의 차환이 이루어지지 않으면 부실이 발생함
- 이미 태영건설의 워크아웃, 동원건설산업이 부도가 난 상황으로 본 사업의 건설 주택에 대한 부실시공 우려, 신뢰도 하락과 브랜드 가치 저하 등의 문제가 발생할 가능성이 있고 이는 다수의 미분양 발생, 준공 후 미분양이 지속적으로 증가하는 상황 속에서 매물 적체와 맞물려 신규 공급 시 미분양으로 이어질 수 있음
- 우리나라는 1997년 외환 위기 이후 시행사와 시공사가 분리되어 시행과 시공을 같이 하는 곳이 거의 없으나 본 사업은 태영건설이 시행과 시공을 모두 맡고 있으며 태영건설은 이런 식의 국내 개발사업 위주로 문어발식 사업 확장을 해온 터라 시행 리스크가 큰 상황임²⁾

2 국내 부동산 PF 현황과 금융권 동향

I 부동산 PF(Project Financing) 개요

- 부동산 PF는 지금의 신용이나 담보가 아닌 미래에 생길 수익을 담보로 금융기관에서 자금을 조달하여 아파트, 오피스텔과 같은 부동산 사업을 시행하는 것으로 미래 시장 상황에 대한 낙관적인 전망을 전제로 하는 금융 기법임
- 부동산 PF는 브릿지론과 본PF로 구분할 수 있으며 브릿지론은 대체적으로 신용도가 낮은 부동산 개발업체나 주택사업자가 사업 초기에 토지를 확보하기 위한 계약금, 인허가 비용, 시공사 보조금 등에 사용하기 위해 차입하는 자금을 말하며 리스크가 많은 단계라 금리가 높고 주로 제2금융권에서 조달함

2) 방현철. (2024. 10. 22.). "자기 돈 30억으로 1000억짜리 사업하는 PF... 이게 위기의 본질". 조선일보.
https://www.chosun.com/economy/economy_general/2024/10/22/23KLI5DO6NCLRNOH27UBXQVTNY/

- 본PF는 부지 매입과 인허가가 마무리된 이후 본격적인 건물 건축을 위해 자금을 대출하는 단계로 시공비 및 분양 관련 홍보비로 활용하기 위한 자금임. 사업의 타당성이 확보되고 리스크가 줄어들기 때문에 제1금융권에서 낮은 금리로 조달할 수 있고 보통 2년 이상의 장기로 사용함

I 국내 부동산 PF 주요 현황

- 부산 다대포 개발사업(다대 마린시티) 시행자는 2024년 6월 대주단 소속 새마을금고 중앙회로부터 3,800억 원의 브릿지론 원금 회수 통보를 받음³⁾
 - 다대 마린시티 사업은 박형준 시장의 최대 핵심사업 중 하나로 동·서부산 균형발전(다대 뉴드림 플랜)의 일환으로 시행되는 민간사업으로 브릿지론 규모 3,800억 원에 달하며 새마을금고(제1순위) 2,000억 원, 하나증권·교보증권·BNK투자증권(제2순위) 1,400억 원, 제일건설(제3순위) 400억 원 등으로 구성됨
 - 지난해에 400억 원가량 이자를 못내 공매 위기를 맞았다가 겨우 모면했던 시행사는 올해 또다시 수백억 원의 이자를 납부하지 못하며 대주단으로부터 이자 납입 기한 연장 불허와 함께 브릿지론 만기 연장 불가 통보를 받음
- 지방보다 여건이 나은 서울 등 수도권에서조차도 아파트 건립 사업이 취소되는 곳이 증가하고 있음⁴⁾
 - 최근 서울 강남의 하이엔드 공동주택 ‘토브 청담’, 경기도 파주의 운정3지구 주상복합 3·4블록, 인천 영종하늘도시 RC3블록 주상복합 건설 사업 등의 사업이 무산되었으며 시행사 측에서 아파트·상가 미분양 우려가 높은 상황에서 수익보다 손해가 더 클 것으로 판단한 데 따른 것이라 밝힘
 - 이와 관련해 이은형 대한건설정책연구원 연구위원은 불경기에 공사비 급등 및 PF 위기까지 겹치면서 주택 사업을 접는 곳이 앞으로 더 늘어날 수 있다고 말함
- 신탁사가 공매로 내놓은 부동산 PF 사업 부지가 유찰되고 있고 그 횟수가 누적되고 있음⁵⁾
 - 한국자산관리공사 온비드에 따르면 9월까지 개찰이 진행된 부동산 신탁사의 토지 공매 건수는 약 3,400건이며 이 중 유찰된 건수는 2천 건을 상회하고 낙찰된 건수는 20여 건에 그침. 신탁사 토지 공매 건수는 2022년 1,417건, 2023년 3,476건 등으로 증가 추세에 있음

3) 박동욱. [단독] '브릿지론 3800억' 다대 마린시티 무산되나...대주단, 연장 불허. KPI뉴스.
<https://www.kpinews.kr/newsView/1065594679880322>

4) 김다빈. 불황·PF부실에 수도권 아파트 출몰이 취소... 공급절벽 위기. 아시아투데이.
<https://www.asiatoday.co.kr/kr/view.php?key=20240710010005980>

5) 김명선. 공매 출몰이 유찰되는데...주인 못 찾는 부동산 PF 사업장 어찌나. 일요신문.
https://ilyo.co.kr/?ac=article_view&entry_id=479466

- 신탁사가 공매에 부치는 토지는 주로 시행사가 대출 이자를 부담할 여력이 없는 사업장으로 시행사에 브릿지론을 내준 금융기관(대주단)은 브릿지론 만기 연장에 실패하는 등 사업이 회생 가능성이 없다고 판단하면 대출의 일부라도 회수하기 위해 신탁사에 공매를 맡김
- 부동산 시장이 악화한 상황에서 매수자가 토지를 사서 PF를 일으키기에 부담이 크고 최근 PF 조달 금리가 다소 떨어지기는 했지만 대주단을 모집하는 것도 어려운 실정임
- 창원자족형복합행정타운에 참여 중이었던 경남 18위 중견 건설사인 동원건설산업은 2022년 11월 경남은행에 도래한 어음 22억 원을 막지 못해 최종 부도 처리됨⁶⁾
 - 동원건설산업은 2000년 경남 창원에 설립되어 근린상가·관공서 등의 도급 건설을 맡아온 중견 건설사로 2023년 기준 매출은 542억 원임
 - 동원건설산업 대표는 부도가 난 경위에 대해 부동산 PF 대출 기준이 높아져 추가 대출이 불가능했다는 것과 준공을 마친 건물조차 담보 대출받기가 어려워지면서 시행사가 도산했고 시행사로부터 받을 공사비 250억 원을 대신하기 위해 연 36%의 사금융을 이용해 협력사 대금 등을 지급했지만 채무가 커졌다고 설명함

부동산 PF 관련 금융권 동향

- 비수도권 부동산 PF 대출 잔액이 48조 원을 넘고 지역별 연체율이 서울의 7.5배에 달하는 등 양극화가 심각한 것으로 나타남⁷⁾
 - 2024년 6월 말 기준 비수도권 부동산 PF 대출 잔액은 48조 3,000억 원으로 집계되었고 이는 수도권(82조 1,000억 원)을 포함한 전체 잔액 130조 4,000억 원의 37%에 달하는 액수임
 - 비수도권 PF 대출 연체율은 3.86%로, 서울(2.93%)이나 경기(2.77%)에 비해 한참 높았으며 세종이 22.03%로 가장 높았고, 제주 8.92%, 울산 8.07%, 전남 7.4%, 경남 5.49%, 대구 4.65% 순임
- 금융감독원은 11월에 PF 정리 미완료 사업장이 많은 저축은행 CEO를 소집하여 정리를 독촉하고 면담 이후 추가 점검이 필요한 저축은행에 대해서는 직접 현장 점검에 나설 계획이라고 밝힘⁸⁾

6) 이수민. 경남 18위 중견 동원건설산업 부도... PF발 연쇄도산 시작되나. 서울경제. <https://www.sedaily.com/NewsView/26DTTISLFF>

7) 박미영. 비수도권 PF대출 잔액 48조... 연체율 최고 22%. 세계일보. <https://www.segye.com/newsView/20241027508676>

8) 임수정. 금감원, PF정리 '미적' 저축은행 CEO 소집... 필요시 현장점검. 연합뉴스. <https://www.yna.co.kr/view/AKR20241026049500002>

- 금융권과 금융당국에 따르면 경·공매 대상 PF 사업장 12조 원 중 현재 1조 9천억 원 (15.8%) 규모가 정리 완료됨
- 금융당국 관계자는 금리인하 기대에 편승해 부실 PF 사업장 정리를 지연시킬 가능성이 있다며 경·공매 진행 속도가 더딘 업체들에 대해서는 이유를 받아보려고 한다고 말함
- 저축은행의 경우 입찰가로 대출 원금 대비 120~130% 수준을 책정하는 경우가 대다수로 일부러 가격을 높게 책정해 경·공매에 나서는 시늉만 하고 있다는 지적이 나오고 있는 것이 이번 소집을 결정하게 된 배경임
- 부동산 PF 부실 여파를 견디지 못하고 문을 닫는 새마을금고 단위조합이 급증하고 있음⁹⁾
 - 새마을금고중앙회는 올해 들어 2024년 10월 현재까지 총 9개 지점에 대한 합병 조치를 완료함. 중앙회가 합병한 부실 금고 수는 2021년 1개, 2022년 3개, 2023년 6개로 매년 빠르게 늘고 있음
 - 중앙회는 올해 부동산 PF 투자 실패의 영향으로 부실화한 단위조합이 늘면서 합병 금고가 크게 증가했다고 말함
- 중소기업·개인사업자 대출의 신규 연체액이 올 상반기 기준으로 지난해보다 약 1.7배 늘어나면서 지방은행들의 부실 우려가 심화되고 있음¹⁰⁾
 - 2024년 6월말까지 5대 지방은행(부산·경남·대구·광주·전북)의 중소기업(자영업자 포함) 대출 신규연체액(1개월 이상)은 1조 4,275억 원으로 집계되었으며 이는 지난해 상반기에 발생한 8,444억 원보다 69% 증가한 것임
 - 지방은행 가운데 연체액 증가폭이 가장 컸던 경남은행은 1,272억 원에서 2.5배 이상 늘어난 3,376억 원의 연체가 발생함
 - 지방은행은 대출 부문 중 부동산 업종이 차지하는 비율이 큰 편인데 경남은행은 13.54%가 부동산·임대 업종에 내준 대출임
 - 지방은행 전체 대출의 절반 이상을 기업 대출이 차지하고 있으며 경남은행의 기업 대출에서 중소기업 대출은 약 92%를 차지하고 있음. 경남은행의 기업 대출 연체율은 전년 동기 대비 0.27%에서 0.44%로 뛰었으며 지역 경기가 개선되지 않는 한 연체율이 오를 수밖에 없는 상황임¹¹⁾

9) 박지수. 서울경제, 새마을금고 'PF 부실'에 문 닫는 곳 급증. 서울경제.
<https://www.sedaily.com/NewsView/2DFPHDA0AB>

10) 이광표. 지역경기 침체에 연체 늘 빠진 지방은행. 매일일보.
<https://www.m-i.kr/news/articleView.html?idxno=1168148>

11) 김수정. 부실채권 4,700억 원 탈고도... 지방은행, 경기침체에 연체율 상승. 조선비즈.
<https://biz.chosun.com/stock/finance/2024/08/02/4NGZKXHEKVBPDHQNJNUQUYAQ6Q/>

I 소결

- 창원자족형복합행정타운 사업의 경우 본 사업 이전의 부지조성 단계가 진행 중이며 이는 부동산 개발 초기의 브릿지론 대출 단계로 리스크가 큰 단계임. 불황과 건설 경기 악화로 건설 사업 중단, 브릿지론 회수 압박, 부동산 PF 사업 부지의 경·공매 및 유찰 건수 증가 등의 문제가 발생하여 사업 리스크가 증가하고 있으며 해당 사업의 컨소시엄에 참여하고 있던 동원건설산업이 부도 처리되면서 위험이 현실화 되고 있음
- 금융권의 부동산 PF 대출 연체율이 높은 상태에서 계속 증가하고 있으며 대출 자금 회수 불가 또는 연체로 인해 금융권의 부실이 제2금융권과 새마을금고, 신협, 수협 등으로 번져나가면서 지점의 폐업, 합병 등이 발생하고 있음
- 금융당국은 대내외 거시경제 불확실성 및 금융부문 리스크 증대, 잠재손실 현실화 가능성 등에 대비해 은행에 경기대응완충자본¹²⁾과 스트레스완충자본¹³⁾, 특별대손준비금¹⁴⁾을 적립하도록 제도를 개선하여 현재 시행 중이며 이에 따라 금융권의 자본 확충 부담이 가중되고 있어 향후 PF 대출 만기 연장 또는 신규 대출이 어려울 것으로 보임. 경남은행과 새마을금고 주채권단에서 사업을 계속 진행해야 한다는 의지가 강하다고 하나 향후 수년간 이어질 비우호적인 대외 환경 변화의 영향을 극복할 수 있을지는 미지수임

3 태영건설의 정상화 및 본 사업의 추진 가능성

I 태영건설 워크아웃 배경 및 자구 노력

- 태영건설은 부동산 PF 대출 부실 등으로 2023년 사업연도 결산 결과 연결재무제표 기준 자본총계가 마이너스 5,626억 원을 기록해 자본금 전액 잠식 상태를 기록함. 2024년 초 기준 우발 채무가 2조 5천억 원에 달했고 에코비트 매각 등을 핵심으로 하는 1조 6천억 원 규모의 자구안을 바탕으로 채권단의 동의를 얻어 2024년 1월부터 워크아웃¹⁵⁾이 개시됨

12) 경기대응완충자본 제도는 신용공급에 따른 경기변동이 금융시스템 및 실물경제에 미치는 영향 등을 고려해 은행권에 위험가중자산의 0~2.5% 범위에서 추가자본 적립 의무를 부과하는 것으로 2024년 5월부터 1%가 적용됨
 13) 스트레스완충자본은 은행별 리스크관리 수준과 위기상황분석(스트레스테스트) 결과 등에 따라 차등적으로 추가자본 적립의무를 부과하는 제도로 최대 2.5%포인트(p)까지 기존 최저자본 규제 비율의 상향방식으로 추가자본 적립 의무가 부과됨
 14) 특별대손준비금은 기존 대손충당금이나 준비금과 별개로 필요에 따라 금융당국에서 추가 준비금 적립을 요구하는 제도로 일반 대손충당금이나 대손준비금 제도와 차별화하여 은행별 사업특성이나 리스크의 특징, 시장점유율, 총대출금 대비 비중 등을 고려하여 설계함. 대손준비금이란 받을 어려움, 외상 매출금, 대출금 따위에서 받지 못할 것으로 예상하여 장부상으로 처리하는 추산액을 말함
 15) 워크아웃(기업구조개선작업)은 기업과 금융기관이 서로 협의하여 기업의 재무구조를 개선하는 작업으로 기업을 파산시키는 것보다 기업을 회생시키는 것이 비용이 적게 소요될 것이라고 판단되는 경우에 시행함. 금융기관이 기업에 강도 높은 구조조정을 요청하는 대신 부채상환을 유예시켜주고 부채를 탕감해주며 추가적으로 금전을 지원하고 손실을 대신 부담하는 등의 혜택을 줌

- 채권단은 티와이홀딩스 등 대주주 지분 100대 1 감자, 티와이홀딩스 워크아웃 이전 대여금 전액 출자전환, 티와이홀딩스 워크아웃 이후 대여금 전액 영구채 전환, 무담보 금융채권자 50% 출자전환 등 자본확충을 위한 출자전환과 잔여 채무상환 유예 및 이자 조정을 통한 태영건설의 재무구조 개선안을 결의함
- 태영건설의 기업개선계획 이행약정 기간은 2027년 5월 30일까지 3년이며 금융채권자협의회가 필요하다고 인정할 경우 그 기한을 단축 또는 연장할 수 있음. 약정기간 동안 기업개선계획 및 자구계획, 경영목표 등을 이행하고 이에 대해 채권단으로부터 정기적인 이행점검과 경영평가를 받게 됨
- 작년 말 기준 태영건설이 완전자본잠식 상태에 빠지면서 2024년 3월에 주식 매매 거래가 정지되었으나 상장폐지 사유를 해소하기 위한 노력으로 자본잠식 상태를 해소하며 지난 10월 주식 거래가 재개됨
 - 무담보 채권자들의 출자전환, 지주사의 영구채 발행 등 자본 확충으로 올해 상반기 기준 자산 총계 2조 7,556억 원, 부채 총계 2조 3,508억 원, 자본 총계 4,048억 원을 기록하며 자본잠식 상태가 해소됨
 - 태영건설의 핵심 자구계획이었던 에코비트¹⁶⁾ 매각이 2024년 8월에 완료되어 태영그룹의 지주사인 티와이홀딩스는 매각 대금으로 KKR로부터 조달한 대출금 4천억 원과 이자 등을 상환한 후 5천억 원 가량의 현금을 확보한 것으로 평가됨¹⁷⁾
 - 이외에도 계열사인 블루윈 소유 골프장 4곳을 매각해 3천억 원을 마련했고 앞으로 태영건설 소유 광명 테이크호텔(1,100억 원), 여의도 사옥(2,500억 원), 세운5구역 재개발사업 지분과 시공권 등 부동산 자산 매각 등을 준비하고 있음
- 하지만 워크아웃 졸업 비율 통계를 보면 2017~2022년까지 워크아웃(공동관리절차)을 종료한 103개 사 중 47개 사가 정상화되어 졸업 비율은 45.6%로 절반이 채 되지 않으며¹⁸⁾ 2012~2021년간 1,348개 기업의 정상화 비율은 이보다 더 낮은 34%로 알려져 있어 워크아웃을 통한 태영건설의 회생이 담보된 것은 아님. 단지 3년의 시간을 번 것에 불과하며 앞으로도 우발채무를 포함해 자본 수준에 맞게 적정 수준으로 부채를 줄여야 회생이 가능할 것으로 보임
 - 워크아웃 결정 당시 직접 차입금 외 PF 대출 보증 규모는 9조를 상회하는 것으로 알려졌으며 지난 3분기 말 기준 이러한 보증채무 중 손실로 귀결될 것으로 예상되는 채무를 주채무로 분류하여 현재 부채는 4조 366억 원, 자본은 5,399억 원으로 부채 비율은 747.7%에 달함

16) 에코비트는 단순 폐기물과 폐수뿐 아니라 의료 폐기물까지 처리 가능한 국내 1위 종합 폐기물 처리 업체로 2023년 매출액 6,744억 원, 영업이익 1,100억 원을 낸 우량회사임

17) 신수지. 태영건설 '자구안 핵심' 에코비트, 2조원에 매각. *조선일보*.
https://www.chosun.com/economy/real_estate/2024/08/27/SMTILLA3L5ALTGNEIHL2GCJFWY/

18) 강승연. (2024. 1. 12.) 워크아웃으로 숨통 트인 태영건설... 역대 성공률은 45.6%. *헤럴드경제*.
<https://biz.heraldcorp.com/article/3301990>

I 태영건설 관련 부동산 PF 진행 현황

- 2023년 12월 워크아웃 신청 당시 태영건설 관련 부동산 PF 사업장은 60개(본PF 42개·브릿지론 18개), 태영건설이 보증을 선 사업장은 122곳(보증 규모 9조 1,816억 원)에 달했으며 2024년 11월 현재 전체 사업장의 1/3 가량은 준공 또는 입주 진행 중이나 1/3 가량의 사업장은 부지 또는 사업권 매각, 시공사 교체, 공사 중단 등의 조치가 취해짐
 - 전국 주요 도시에서 진행하던 핵심 사업들이 좌초되면서 부지나 사업장, 사업권 등이 경공매 처리되거나 매각되었고 사업 시공사가 교체됨
 - 현재 사업을 유지 중인 곳도 분양률이 저조하거나 추가 자금 대출이 제한되는 경우 사업이 언제든지 중단될 가능성이 있으며 준공되었다 하더라도 입주율이 낮으면 건설사의 자금 흐름에 부담으로 이어질 수 있음
 - 최근 잔금 대출이 축소되거나 제한되면서 입주율 하락에 영향을 미치고 있어 점차 우려가 현실화 되고 있음

표 2 I 태영건설 관련 부동산 PF 진행 현황

구분	사업명	조치
부실 (19개)	성수동 오피스 1차 개발사업	경공매 처리
	서울 반포 도시형 생활주택(반포 센트럴)	
	대전 유천동 주상복합(1BL, 3BL)	
	흙플러스 동대전점 부지 개발(대전 용원동 일원)	경공매 가능성
	경기 김포 풍무역세권 개발	부지 및 개발 지분 매각
	경기 부천 군부대 이전사업	부지 매각, 시공사 교체
	부산신항 옹동지구 항만배후단지 개발사업	사업권 매각
	천호동 주상복합 개발사업	시공사 교체
	서울 중구 세운 5-1-3구역 재개발 사업	
	충남 천안 제6일반산업단지 조성	
	경기 광주 민간공원 특례개발사업	주관 시공사 변경
	중랑구 묵동 청년주택	임금 체불, 공사 중단
	상봉동 청년주택 개발사업	
	성동구 용답동 청년주택 개발사업	
	구미꽃동산 민간공원 조성사업(그랑포레 데시앙)	공사 중단
	구로구 개봉동 청년주택 개발사업	
	김해 외동주공 재건축(드메인 데시앙)	
	성수동 오피스 2차 개발사업	사업 청산
	강릉 남부권 관광단지 조성사업	철수
본PF유지 (23개)	인천계양 테크노밸리 공공주택지구 조성공사	분양률 약 50% (2024년 11월 기준)
	의왕 월암 공공주택지구 조성공사	

3. 창원자족형복합행정타운 사업 추진 현황과 향후 과제

구분	사업명	조치	
본PF 유지 (23개)	부산 기장 일광지구 공공주택건설사업	공정률 10%(2024년 1월 기준)	
	서초동 백암빌딩 개발사업	공사비 증액, 공기연장	
	광주 남구 덕림 지역주택조합		
	의왕 오전 나구역(센터라인 데시앙)	분양 완료	
	강릉시 관광숙박시설 개발사업(신라모노그램)	유지(자금 추가 조달)	
	군포 트리아츠 지식산업센터		
	김해 대동첨단산업단지 조성사업	유지	
	창원 자족형 복합행정타운		
	김해 삼계동 나전지구 도시개발사업		
	성수동 오피스 3차 개발사업		
	동탄2신도시 C-14블럭(숨마데시앙, 어울림파밀리에)		
	효자1, 천동3구역 주거환경개선사업		
	부산 메디컬카운티 지역주택조합사업(서면 어반센트 데시앙)		
	DB손해보험 신사옥 건립 사업		
	송산그린시티 서측지구 1단계 3공구 조성공사		
	창원 북면 감계2지구 개발사업		
	생각공장 구로 지식산업센터		
	익산 부송4지구 공동주택 건설사업		
	독산동 노보텔 개발사업		
	고성 아야진 라메르 데시앙		
고덕국제화계획지구 공공주택사업(고덕 자이 센트로)			
브릿지론 유지 (4개)	오산세교2지구 엘리웨이		만기 연장, 시공사 교체 검토
	진천 테크노폴리스 산업단지 조성공사		부지 분양률 93%, 공정률 55% (2024년 2월 기준)
	안산장상 공공주택지구 조성공사		부지 조성 중
준공 (16개)	부산 에코델타시티 2, 3단계 사업	유지	
	경기주택도시공사 융복합센터	준공	
	부산국제아트센터 건립공사		
	판교 제2테크노밸리		
	남양주 다산 진건지구 오피스텔 개발사업		
	시흥장현 A-3BL 아파트 건설공사 12공구		
	경기 과천 리오포레 데시앙		
	신진주 역세권(라비에 데시앙)		
	전주 에코시티 데시앙 15BL 프로젝트		
	경남 양산 사송 데시앙		
	용인8구역 드마크 데시앙		
	신경주역세권개발사업 2BL		
	대구 동부정류장 부지 개발사업(더 팰리스트 데시앙)		후분양 완료
	경기신용보증재단 사옥 건립사업		2024년 준공 예정
	고양 향동 지식산업센터 개발사업(DMC 플렉스 데시앙)		입주진행중(입주율 30%대)
	마곡 원그로브 CP4	준공, 입주율 낮음 (국민연금 매입 예정)	
대전 천동3구역 리더스시티	입주 예정		

* 출처: DART, 언론 기사

I 소결

- 부동산 PF로 인해 유동성 위기에 빠졌던 태영건설은 자본이 완전잠식되는 위기를 겪었으나 자구 노력을 통해 이를 해소하였고 주식거래 재개, 신규 일감 수주 등 기업 정상화에 속도를 내고 있음
- 하지만 PF 보증채무를 주채무로 분류한 결과 2024년 3분기 말 기준 부채가 4조 원을 상회하는 반면 자본은 5,400억 원으로 부채비율이 약 750%에 이르며 현재 현금성자산은 2,581억 원밖에 되지 않아 사재출연이나 SBS 매각 등 자본확충을 위한 노력이 더 필요할 것으로 보임
- 태영건설이 추진하던 PF 중 핵심 사업들이 부실로 인해 정리되었으며 현재 진행 중인 사업들도 분양률 저조, 공사비 증액, PF 대출 만기 연장 거부, 추가 PF 대출 축소 등으로 사업이 중단될 가능성이 있음
- 금융권의 PF 자금 회수 요구나 브릿지론의 본PF 차환 실패 등으로 인해 현금 흐름에 문제가 생기는 경우 다수의 사업장이 정상 추진 중이더라도 다시 자본잠식이 발생할 수 있고 이어 흑자도산까지 이어질 수 있는 상황임
- 즉 태영건설이 정상화되기 어려운 상황이며 창원자족형복합행정타운 사업도 부지조성 공사 완료 전 브릿지론 단계에서 미완으로 끝날 수 있고 부지조성 공사가 완료된다 하더라도 사업의 정상 추진 가능성은 낮을 것으로 판단됨

4 정책 제언

I 재정사업 전환 및 부지 민간 매각¹⁹⁾

- 거제시도 창원자족형복합행정타운 사업과 유사하게 민자 사업으로 행정타운 조성 사업을 오랜 기간 추진해 왔으나 결국 부지조성 공사를 완료하지 못하고 재정사업으로 전환하였고 이는 시비를 투입해 공사를 마무리하겠다는 의미임
 - 부지조성 공사를 완료하는 동안 발생하는 재정 손실은 용지 일부를 민간에 매각해 충당하고 사토는 저지대 매립토로 활용할 계획임

19) 거제타임라인. (2024. 7. 2.) 골칫덩이된 거제시 행정타운, 결국 시비 들여 민간에 매각?. *거제타임라인*.
<http://www.gjline.kr/news/articleView.html?idxno=43928>

- 설령 부지조성 공사를 마무리한다 해도 입주 핵심 기관인 경찰서와 소방서가 일찌감치 행정타운 입주를 포기하고 대체지를 물색하고 있는 상태로 사업을 원래 계획대로 이행하기 어려운 상황임
- 창원시도 현재 토지매매 계약을 체결하기로 한 13개 공공기관 중 9개 기관과 계약이 미체결된 상태이며 국가와 여러 지자체에서 세수 감소가 발생하고 있고 지방교부금도 축소되는 상황에서 각 기관이 전망이 불투명한 사업에 큰 예산을 투입하기 어려울 것으로 판단됨
 - 이미 공공임대주택용지(2필지)는 매각 입찰이 두 차례 유찰되면서 매각이 불투명해졌고 이를 창원시에서 매입해야 할 가능성이 커보임
- 태영건설이 사업을 정상적으로 추진하지 못할 상황에 대비해 기존 사업계획의 수정안을 다방면으로 검토해야 할 것으로 사료되며 사업 대상 부지가 넓은 만큼 기회비용을 고려해 거제시와 같이 재정사업으로 전환하여 필요한 부지를 제외한 나머지 부지는 민간에 매각하는 방안이 포함되어야 할 것으로 보임

I 주민이 원하는 대안 모색 필요²⁰⁾

- 대구는 2006년 달서구와 북구의 분구에 대비해 공공청사 건립을 목적으로 하는 행정타운 부지를 매입하였고 일부 행정기관이 입주한 이후 남은 부지의 활용 방안을 두고 오랜 시간 논의를 지속해 왔음
 - 성서지역 행정타운부지에는 경찰서와 우체국, 차량등록사업소 분소 등이 입주해 있으며 분구에 대비한 부지 약 2만㎡가 공유지로 남아 있고 칠곡지역 행정타운부지에는 강북 경찰서와 우체국, 선거관리위원회 등이 입주해 있으며 1만 8천㎡ 정도가 행정 건물이 들어서지 않은 채 공유지로 남아 있음
 - 위 부지의 활용 방안으로 교육시설, 도시농업 시범 사업지, 버스 회차지 부지, 무료 공영주차장 등이 거론되었으나 구체적인 활용 계획은 마련되지 않음
- 오랜 기간 두 부지를 임시로 활용해 오다가 수년 전부터 민간에 매각을 시도하였고 지역 사회의 강한 반대에 부딪힘. 결국 2024년 4월 성서 행정타운부지는 일반상업지역에서 중심상업지역으로 용도지역을 상향하였고 시의회의 매각 동의를 얻음
 - 시민들은 성서 행정타운 터를 지역의 랜드마크가 될 수 있는 공공기관 이전이나 종합문화복지타운으로 공영 개발을 원했으나 받아들여지지 않았고 부지를 매각하여 그 대금을 대구 신청사 건립 예산에 보태는 것으로 결정됨

20) 조득환. (2013). 대구시 행정타운부지의 효율적인 활용 방안. (2013-13). 경북연구원.
<https://gdi.re.kr/board/b1120000?req=view&postid=230707-5C913FA5-93A3-433C-A56E-FFBC5C01B230>

- 2024년 4월 칠곡 행정타운부지 매각안은 대구시의회에서 반대 결정을 받았음에도 불구하고 대구시는 8월에 다시 매각안을 대구시의회에 제출해 논란이 있었으며 시민들은 여전히 이에 대해 반대하고 있음
- 행정상 필요도 중요하겠지만 시민들이 원하는 바가 있음에도 이를 무시하고 강행하는 것은 민주성에 반하는 것으로 창원시는 향후 창원자족형복합행정타운 사업에 문제가 생길 경우 실패를 겸허히 인정하고 반드시 주민의 의견을 수렴하여 대안을 모색하여야 할 것이며 적절한 활용 방안을 마련할 때까지 미래 세대를 위해 터를 보존해야 할 것임

5 결론

- 창원자족형복합행정타운 사업은 총사업비 대비 자기자본비율이 1% 미만으로 수천억 원의 자금을 대출하여 시작한 사업이며 태영건설에서는 이러한 대형 개발사업을 수십 개씩 진행하고 PF 대출 보증 규모도 9조 원 이상 넘어가 사업 자체와 시행자 모두 위험을 내재하고 있는 상황임
- 고금리와 공사비 인상 등으로 부동산 시장이 침체되면서 문제가 발생하는 부동산 PF가 증가하고 있으며 이를 진행하던 시행사 또는 시공사의 부실로 이어지고 있음. 이에 연쇄적으로 금융권에서도 연체율이 증가하며 부실이 전이되는 악순환이 발생하고 있고 정부에서는 이를 막기 위해 건설업과 금융업에 건전성 강화를 요구하고 있는 상황으로 앞으로 창원자족형복합행정타운 사업 추진에 불리한 상황이 지속될 것으로 판단됨
- 태영건설은 완전자본잠식 상태에 빠지며 워크아웃에 돌입했고 최근 정상화를 위한 자구 노력을 진행 중이나 공시 상 부채비율이 750%에 달해 향후 현금 흐름에 문제가 생기는 경우 다시 자본이 잠식되거나 부도가 날 가능성도 있음. 부동산 PF 사업 중 준공을 한 사례들도 있지만 그와 관계없이 현재 진행 중인 사업에 분양률 및 입주율 저하, PF 자금 추가 대출 축소로 인해 문제가 발생하면 태영건설에 큰 부담으로 작용할 것이며 창원자족형복합행정타운 사업 추진에 차질이 생길 수 있음
- 창원시는 현재 계획 중인 부지조성 공사가 중단되는 상황과 부지조성 공사가 완료되더라도 공공기관 및 공동주택 건립 사업을 정상적으로 추진할 수 없는 상황에 대비하여 대안을 모색해야 할 것이며 재정사업으로 전환하고 잔여 부지를 민간에 매각하거나 주민들의 여론을 수렴하여 지역 사회를 위해 해당 부지를 활용할 것을 제안함

I 참고문헌

- 황순주. (2024). 갈라파고스적 부동산PF, 근본적 구조개선 필요. (제134호). 한국개발연구원.
- https://kdi.re.kr/research/focusView?pub_no=18371
- 조득환. (2013). 대구시 행정타운부지의 효율적인 활용 방안. (2013-13). 경북연구원.
<https://gdi.re.kr/board/b1120000?req=view&postid=230707-5C913FA5-93A3-433C-A56E-FFBC5C01B230>
- 방현철. (2024. 10. 22.). “자기 돈 30억으로 1000억짜리 사업하는 PF… 이게 위기의 본질”. 조선일보.
https://www.chosun.com/economy/economy_general/2024/10/22/23KLI5DO6NCLRNOH27UBXQVTNY/
- 이수민. 경남 18위 중견 동원건설산업 부도… PF발 연쇄도산 시작되나. 서울경제.
<https://www.sedaily.com/NewsView/26DTTISLFL>
- 김다빈. 불황·PF부실에 수도권 아파트 출몰이 취소… 공급절벽 위기. 아시아투데이.
<https://www.asiatoday.co.kr/kn/view.php?key=20240710010005980>
- 박미영. 비수도권 PF대출 잔액 48조… 연체율 최고 22%. 세계일보.
<https://www.segye.com/newsView/20241027508676>
- 박지수. 서울경제, 새마을금고 'PF 부실'에 문 닫는 곳 급증. 서울경제.
<https://www.sedaily.com/NewsView/2DFPHDA0AB>
- 이광표. 지역경기 침체에 연체 늪 빠진 지방은행. 매일일보.
<https://www.m-i.kr/news/articleView.html?idxno=1168148>
- 김수정. 부실채권 4,700억 원 털고도… 지방은행, 경기침체에 연체율 상승. 조선비즈.
<https://biz.chosun.com/stock/finance/2024/08/02/4NGZKXHEKVBPDHQNJNUQUYAQ6Q/>
- 임수정. 금감원, PF정리 '미적' 저축은행 CEO 소집… 필요시 현장점검. 연합뉴스.
<https://www.yna.co.kr/view/AKR20241026049500002>
- 신수지. 태영건설 '자구안 핵심' 에코비트, 2조원에 매각. 조선일보.
https://www.chosun.com/economy/real_estate/2024/08/27/SMTILLA3L5ALTGNEIHL2GCJFWY/
- 강승연. (2024. 1. 12.) 워크아웃으로 숨통 트인 태영건설... 역대 성공률은 45.6%. 헤럴드경제.
<https://biz.heraldcorp.com/article/3301990>
- 거제타임라인. (2024. 7. 2.) 골칫덩이된 거제시 행정타운, 결국 시비 들어 민간에 매각?. 거제타임라인.
<http://www.gjtline.kr/news/articleView.html?idxno=43928>
- 박동욱. [단독] '브릿지론 380억' 다대 마린시티 무산되나...대주단, 연장 불허. KPI뉴스.
<https://www.kpinews.kr/newsView/1065594679880322>
- 김명선. 공매 출몰이 유찰되는데...주인 못 찾는 부동산 PF 사업장 어찌나. 일요신문.
https://ilyo.co.kr/?ac=article_view&entry_id=479466

지속 가능한 창원을 위한 15분 도시와 다핵화 전략

도시 균형 발전을 위한 교통망 확충과 탄소중립 정책 제언

작성자: 정책지원관 박선주

- 2010년 창원, 마산, 진해의 통합으로 창원시는 인구 100만 이상의 산업 중심 도시로 성장했으나, 이후 지역 간 불균형 문제가 존재함. 창원 도심에 비해 마산과 진해 지역은 생활 사회간접자본(SOC) 접근에 어려움을 겪고 있어, 주민들의 삶의 질 개선과 지속 가능한 발전을 위한 대책이 필요할 것임
- 본 정책연구보고서는 창원시의 지역 간 불균형을 해소하고 지속 가능한 도시 성장을 달성하기 위한 정책적 제안을 담고 있음. 15분 도시와 다핵도시 개념을 결합하여 자전거 인프라 확충, 대중교통 활성화 방안 등 탄소 중립을 실현하는 방안을 제시하여 창원시의 균형 발전을 도모하고자 함
- 이러한 접근은 지역 간 형평성을 제고하고 지역민들이 삶의 질 향상을 위한 환경을 조성하는 데 중요한 역할을 할 것으로 기대됨. 특히, 도시 균형 발전을 위한 교통망 확충은 환경적 지속 가능성과 지역 간 균형 발전을 도모할 수 있어 도시 균형 발전을 위한 기초 연구로 활용될 수 있을 것임

1 연구의 배경 및 목적

1-1. 창원시의 지역 불균형 해소와 지속 가능성을 위한 전략적 접근

- 창원시는 2010년 창원, 마산, 진해 3개 시가 통합되면서 인구 100만 명 이상의 산업 중심 도시로 성장함. 그러나 이 과정에서 지역 간 불균형 문제 심화되었고, 여전히 미해결 과제로 남아 있음. 특히 계획도시인 창원 도심에 자원이 집중되면서 마산과 진해 지역은 생활 사회간접자본(SOC)과 교통 접근성에서 소외되는 경향이 있음. 이러한 지역 간 격차는 주민 삶의 질 저하 뿐만 아니라 도시의 지속 가능한 발전을 저해하는 중요한 요인으로 작용하고 있음
- 본 보고서에서는 창원시의 지역적 특성과 현황을 분석해 '15분 도시'와 다핵화 전략의 적용 가능성을 평가하고, 이를 바탕으로 창원시의 지속 가능한 발전을 위한 도시 모델 구축방안을 제안하고자 함

1-2. 15분 도시와 다핵화 도시

• 15분 도시의 정의

‘15분 도시’는 주민들이 일상생활에 필요한 필수 서비스를 도보나 자전거로 15분 이내에 접근할 수 있도록 하는 도시 계획 모델로 이를 통해 주민들의 서비스 접근성을 높이고 자동차 의존도를 줄여 환경적 지속 가능성을 높이려는 목적을 가지고 있음.

대중교통 인프라 강화, 보행자 친화적 도로 설계, 자전거 전용 도로 구축 등을 통해 자동차 중심의 도시 구조에서 벗어나 지속 가능한 교통 수단을 활성화하는 것을 목표로 함¹⁾

표 1 | 15분 도시의 정의

구 분	내 용
개 념	주민들이 일상생활에 필요한 서비스를 도보 또는 자전거로 15분 내에 접근할 수 있도록 도시를 설계하는 것
목 적	대중교통 인프라 강화, 보행자 친화적 도로 설계, 자전거 전용 도로 구축 등 도보와 자전거 이용을 활성화하고, 녹지공간을 확보하여 도시의 탄소 배출을 줄이고 친환경적인 도시를 조성하는 것

15분 도시라는 것이 모든 시설에 15분 내 접근이 가능하도록 도시를 설계하는 것을 목표로 삼고 있지 않음. 이에 15분 내에 접근 가능한 사회 필수 기능 및 시설이 무엇인지 정립하는 것이 필요함

마린 가르니에는 모레노 교수와 공동 연구에 따르면 일상생활의 필수 기능을 ‘거주, 생활, 일자리, 건강, 교육, 여가’ 여섯 가지로 구분하였으며 각 기능별 구체적인 시설은 <표 2>와 같으며²⁾ 이는 도시민의 삶의 질을 향상시키고 도시의 효율적인 자원 배분을 통해 지속 가능한 발전을 이루는 것을 지향한다고 볼 수 있을 것임

1) 김형준. (2023). 15분 도시의 개념과 적용에 관한 연구. 한국산학기술학회 논문지, 24(6), 134-139, 10.5762/KAIS.2023.24.6.134

2) 김형준. (2023). 15분 도시의 개념과 적용에 관한 연구. 한국산학기술학회 논문지, 24(6), 134-139, 10.5762/KAIS.2023.24.6.134 중 [6] M. Garnier, C. Moreno, 15-Minute City White Paper, p.154, KRIHS, 2022, pp.36-39
(본 정책연구보고서에서는 해당 문헌 내용을 발췌하여 한국어로 번역 및 정리함, 재인용)

표 2 | 사회 필수 기능과 기관 (Social Essential Functions and Institutions)

사회 필수 기능 (Social Essential Functions)	기관 (Institutions)
생활 (Living)	주거지, 공원, 광장 (Housing, Park, Square)
공급 (Supplying)	시장, 상업 시설 (Market, Commercial facilities)
일 (Working)	일자리, 대중교통 (Jobs, Public transportation)
돌봄 (Caring)	병원, 스포츠 시설 (Hospitals, Sports facilities)
학습 (Learning)	유치원, 학교 (Kindergarten, School)
여가 (Enjoying)	극장, 문화 시설 (Theater, Cultural facility)

• 다핵화 도시의 정의

‘다핵화 도시’는 도시 전역에 여러 경제적·사회적 중심지를 분산 배치해 균형적 발전과 자족적 지역 경제를 도모하는 도시계획 모델로 사회적 연대와 지역 특성에 맞는 맞춤형 발전을 촉진해 지역 주민들의 삶의 질을 개선하고자 하는 것임. 경제 기회의 분산, 교통 혼잡 완화, 다양한 지역의 균형적 발전을 통해 주민들에게 쾌적한 생활 환경을 제공하는 것을 목표로 도시 내 특정 지역에 인구와 자원이 집중되는 문제를 해결하고, 균형적 발전을 유도하는 데 중요한 역할을 함



그림 4 | 파리의 15분 도시 개념

(*출처: Paris en Commun, 2020)

• 두 개념 간 연관성

‘15분 도시’와 ‘다핵화 도시’ 모두 공간적 접근성을 극대화하고 자족성을 증진 시킨다고 할 수 있을 것임. 주요 다핵 중심지를 기반으로 각 지역이 독립적으로 필수 서비스를 제공하고, 효율적인 교통망을 구축하여 주민들이 필요한 서비스에 쉽게 접근할 수 있도록 하려는 것임

1-3. 연구의 범위 및 방법

- 본 연구는 창원시의 지속 가능한 발전을 도모하고자 15분 도시와 다핵화 전략을 적용하는 가능성을 다각도로 검토하고자 하는 것으로 창원, 마산, 진해 세 권역의 특성과 각 권역이 중심지로서 지닌 잠재력을 심층적으로 분석하여 각 권역의 균형적인 발전을 도모하기 위해 핵심 지역을 규명하고, 각 권역의 발전 가능성을 파악하고자 하는 것임
- 생활 SOC 배치, 고용 밀도, 교통망 접근성, 타 지자체 사례 소개 등을 통해 지역 간 격차를 완화하는 정책을 추진하는 방안을 제시하는 것을 목표로 함

표 3 | 연구 범위

구 분	내 용
공간적 범위	창원시 전역을 대상으로 하며, 마산, 진해, 창원 3대 권역의 특성과 중심지로서의 잠재력을 분석
시간적 범위	2010년 창원시 통합 이후부터 현재까지의 데이터를 중심으로 분석을 진행
내용적 범위	생활 SOC 배치, 고용 밀도, 교통망 접근성, 타 지자체 사례 등 다양한 요소를 포함하여 통합적으로 분석하되 자전거 인프라, 대중교통을 중심으로 접근하고자 함

2 창원시 15분 도시와 다핵화 정책 현황

I 15분 도시와 다핵화 도시 지표 분석

2-1. 창원시 도시 지역과 비도시 지역 간 생활 SOC 접근성

- 정부는 2018년 8월, 국민의 삶의 질을 높이고, 균형 발전, 일자리 창출 등의 효과가 있는 지역밀착형 생활 SOC 개념을 처음 도입함³⁾

3) 대한민국 정책브리핑, 정책자료, 생활 SOC, 2021.12.20. /<https://www.korea.kr/special/policyCurationView.do?newsId=148855556>

표 4 | SOC와 생활 SOC의 개념 및 정의

구 분	내 용
SOC	Social Overhead Capital, 사회간접자본(사회기반시설). 경제 활동이나 일상생활을 원활하게 하기 위해 간접적으로 필요한 시설(도로·항만·철도 등)
생활 SOC	'생활 사회간접자본(사회기반시설)'. 생활 SOC는 공간·개발 중심의 대규모 SOC와는 다른 개념으로, 국민 생활 편의 증진시설(상하수도·가스·전기 등 기초인프라 + 문화·체육·보육·의료·복지·공원시설 등) 및 삶의 기본 전제가 되는 안전시설 등을 말함

* 출처: 대한민국 정책브리핑(www.korea.kr)

n분 도시 계획을 위한 생활 SOC 접근성 분석(창원시 사례, 강성원·문태현)⁴⁾에 따르면 도시 지역의 평균 SOC 접근 시간은 12~16분으로 비교적 짧은 반면, 비도시 지역은 18분 이상 소요되는 경우가 많아 접근성의 격차가 크며 데이터를 정리하면 <표 5>와 같음

표 5 | 도시와 비도시지역 내 각 생활SOC의 개수와 평균 접근 시간

유 형	종 류	총 개수 (전체)	도시지역 개수 (%)	비도시지역 개수 (%)	평균 접근시간 (도시, 분)	평균 접근시간 (비도시, 분)
교 육	초등학교	114	85 (74.56%)	29 (25.4%)	9.73	18.01
학 습	도 서 관	13	10 (76.92%)	3 (23.08%)	21.44	18.74
	유 치 원	649	529 (81.51%)	120 (18.49%)	9.95	16.22
돌 봄	노인복지시설	1,028	64 (6.23%)	387 (37.65%)	8.49	9.89
의 료	의료시설	1,163	1,071 (92.09%)	92 (7.91%)	5.54	19.15
스 포 츠	생활체육시설	48	43 (89.58%)	5 (10.42%)	19.82	26.50
휴 식	근린공원	443	358 (80.81%)	85 (19.19%)	6.49	13.52
교 통	마을주차장	63	61 (96.83%)	2 (3.17%)	14.88	19.56

*출처: n분 도시 계획을 위한 생활 SOC 접근성 분석(창원시 사례, 강성원·문태현) 본문 정리

4) 2024년 7월 10일 접수 Received on July 10, 2024 / 2024년 8월 8일 수정 Revised on August 8, 2024 / 2024년 8월 28일 심사완료 Accepted on August 28, 2024

1 경상국립대학교 대학원 도시공학과 석사과정 / Master Student, Department of Urban Engineering, Gyeongsang National University
 2 경상국립대학교 도시공학과 교수 / Professor, ERI, Department of Urban Engineering, Gyeongsang National University

- 이처럼 같은 창원시라도 도시 내 주민들이 생활 필수 서비스를 이용하는 데 있어 지역 간 차이가 발생하며, 접근성의 격차는 도시의 자족성과 균형적 발전에 부정적인 영향을 미칠 수 있어⁵⁾ 이러한 격차를 줄이는 것이 필요할 것임. 특히 비도시 지역에서의 SOC 인프라 확충과 서비스 접근성을 개선하기 위한 전략적 접근이 필요함
- SOC 인프라 확충으로 도시 전반에 균형 잡힌 발전을 도모해야 하며 특히 비도시 지역 주민들의 불편을 해소하는 것이 중요함. 또한 보행자와 자전거 이용을 촉진하는 인프라 구축 역시 중요하며, 이를 통해 자동차 의존도를 줄이고 환경 보호와 주민 건강 증진에도 긍정적인 영향을 미칠 수 있을 것임

2-2. 창원시 자전거 인프라 현황 : 누비자를 중심으로

- 창원시 자전거 이용 활성화 정책

창원시는 노후 및 파손에 따른 자전거 이용자의 불편 해소를 위하여 지속적인 정비공사를 통한 자전거 이용환경을 개선하고 자전거 보험 가입으로 시민 안전보장 서비스 제공하고 있으며 다음과 같은 자전거 이용 활성화 추진 정책을 시행하고 있음

표 6 | 창원시 자전거 이용 활성화 추진 정책 현황 (기준년도 : 2024년)

사업 구분	사업명	사업비	사업내용
자전거도로 및 이용시설 정비	자전거도로 및 시설물 정비공사	850백만 원 (시비 100%)	- 창원대로(창원병원~성산구청, 2km) - 내서읍 함마대로(600m) - 노후 자전거도로 정비(500m)
시민 자전거 보험 가입	시민 자전거보험 가입	350백만 원 (시비 100%)	- 가입 대상: 누비자 및 일반 자전거 이용 시민
자전거 이용 활성화	범시민 자전거 타기 대행진	25백만 원 (시비 100%)	- 참여인원: 약 800명
	자전거 타기 캠페인	-	- 연중 추진
	리폼 자전거 배부	40백만 원 (시비 100%)	- 방치 자전거나 기증받은 자전거 수거·수선 후 무상 배부 - 위탁업체 선정(입찰 방식)
	낙동강 무료대여소 운영	23백만 원 (시비 100%)	- 위치: 북면 하천리 14-16 - 자전거 무료 대여 및 안전교육 실시

* 출처: 2024년도 주요업무계획 (기후환경국, p13, 창원시청 홈페이지)

5) Kang, Seong-Won, and Tae-Heon Moon. "An Analysis of Accessibility to the Living SOC for 'n-Minute City' Plan: The Case of Changwon City." Journal of the Korean Association of Geographic Information Studies, vol. 27, no. 3, 한국지리정보학회, Sept. 2024, pp. 14-29, doi:10.11108/KAGIS.2024.27.3.014.

- 창원시 공공자전거 시스템(누비자) 운영 현황

창원시 공공자전거 시스템 '누비자'는 시민들의 친환경 교통수단으로 자리 잡고 있음. 2024년 2월 주요업무계획 기준 자전거 총 보유량은 4,417대로, 이 중 3,700대가 현장에서 운영 중이고 나머지 717대는 정비 및 관리 차원에서 보관 중임. 터미널은 총 342개소 설치되었으며, 보관대 수는 5,456개로 시민들이 자전거를 안전하고 편리하게 이용할 수 있도록 관리 중임⁶⁾

- 한편 2024년 기준 누비자 회원수는 66,045명이며 연간 누적 이용자 수는 3,632,448명에 달함. 이를 월 평균으로 환산하면 330,223명, 일 평균은 11,861명이 누비자를 이용하고 있는 것임⁷⁾

표 7 | 누비자수 및 회원수

누비자수	터미널수	회원수	이용시민
<p>4,417대</p> <p>·현장투입 : 3,700대</p> <p>·보관수량 : 717대</p>	<p>342</p> <p>·보관대 : 5,456개</p>	<p>• 회 원 : 66,045명 (주,월,반기,연 회원)</p> <p>• 비회원 : 358명 (일 평균 이용자)</p>	<p>• 연 누적 : 3,632,448명</p> <p>• 월 평균 : 330,223명</p> <p>• 일 평균 : 11,861명</p>

* 출처: 2024년도 주요업무계획 (기후환경국, p15, 창원시청 홈페이지)

- 이 데이터를 통해 누비자가 창원시에서 단순히 대체 교통수단의 역할을 넘어 시민들의 생활과 밀접하게 연계된 핵심적인 교통 인프라로 자리 잡고 있다는 것을 알 수 있으며 누비자는 환경친화적 도시교통 시스템 구축을 목표로 하는 창원시 정책과도 일맥상통함

- 창원시는 2008년 전국 최초로 공영자전거 시스템을 도입하고 2023년도에는 애플리케이션(App) 시스템을 도입하고 자전거 터미널인 누비존을 확대하는 등 공유형 플러스 누비자 시스템으로 전환하여 행정안전부로부터 ‘정부혁신 최초’ 인증을 받은 바 있음⁸⁾

6) 2024년 9월 기준 누비자 터미널은 443개소, 누비자 터미널은 4,500대임

7) 2024년 9월 기준 월평균 일 평균 이용객은 13,516명으로 일 1,655명 이상 상승한 것으로 확인됨

8) 창원시청 홈페이지 2024년 4분기 기후환경국 정례브리핑

<https://www.changwon.go.kr/cwportal/10310/10429/10432.web?idx=848051&amode=view>

창원시는 행정안전부가 주관한 제3회 정부혁신 최고·최초 인증 분야 공영자전거 시스템 도입 부문에서 최초 인증패(공공자전거 시스템 국내 최초 도입 인증패)를 수상함.

- 다만, 2024년 4월 기준⁹⁾ 창원시 구별 누비자 보급 터미널 수 데이터를 통해 보면, 창원시 내에서 누비자 터미널의 보급 수준은 구별로 차이를 보임. 전체 443개의 터미널¹⁰⁾ 중 마산합포구(36개, 8.12%)와 마산회원구(52개, 11.73%)의 터미널 수가 다른 구에 비해 상대적으로 적은 반면 성산구(159개, 35.89%)와 의창구(120개, 27.08%)는 많은 터미널이 설치되어 있어¹¹⁾ 누비자 접근성이 높다고 할 수 있을 것임. 이에 보급 편차를 해결하기 위해서는 터미널 위치를 세부적으로 파악하여 설치되지 않은 지역을 추가적으로 분석하고, 주민들의 접근성을 높이는 방향을 고려할 수 있을 것임. 이러한 방안은 접근성 향상과 탄소 중립이라는 두 가지 기대효과를 충족시킬 수 있을 것으로 기대됨

2-3. 창원시 다핵 도시 현황 : 도시철도(트램), 시내버스 정기권 도입을 중심으로

- 다핵화 전략의 목적

다핵화 전략은 상호 간의 연계를 통해 도시 내 경제적 기회를 극대화하는 등 도시 내 특정 지역의 과도한 집중을 방지하고, 균형 잡힌 발전을 이끌어내는 데 중요한 역할을 하고 있음. 예를 들어, 특정 중심지에는 첨단산업과 기술혁신 관련 기능을 강화하고, 다른 중심지에는 문화·여가 및 주거 관련 기능을 특화하는 방안이 있을 것임. 이런 다핵화 전략은 도시 전반의 자족성을 높이고, 다양한 경제적 기회를 제공함으로써 도시의 전반적 경쟁력을 강화하는 데 기여할 수 있는 전략임

- 다핵화는 중심지 간 기능적 연계를 강화하고, 도시 전체의 회복력과 자립성을 증대시킬 수 있음. 예를 들어, 실시간 교통 정보 제공 및 스마트 교통 시스템 도입을 통해 각 중심지 간 이동의 효율성을 높인다면 각 중심지 간 교통망 개선과 함께 스마트 기술을 활용한 지역 간 연계성이 강화될 것임

- 창원특례시 19개 지역생활권 유형 분류 및 기능별 특성

- 창원특례시 중심지 육성방안 연구(창원시정연구원, 2024.5.)에 따르면 행정구 경계, 행정 동별 중추 기능, 인구 규모 등을 고려해 창원특례시를 19개 지역생활권으로 분류할 수 있음. 연구 결과에 따른 분류를 기반으로 도시의 중점 기능에 맞는 교통수단을 활성화 하고 생활권 내·간 연계를 강화하는 정책 도입을 검토하는 것을 고려할 만함¹²⁾

9) 작성시점인 2024년 12월에도 터미널 수는 443개로 동일함

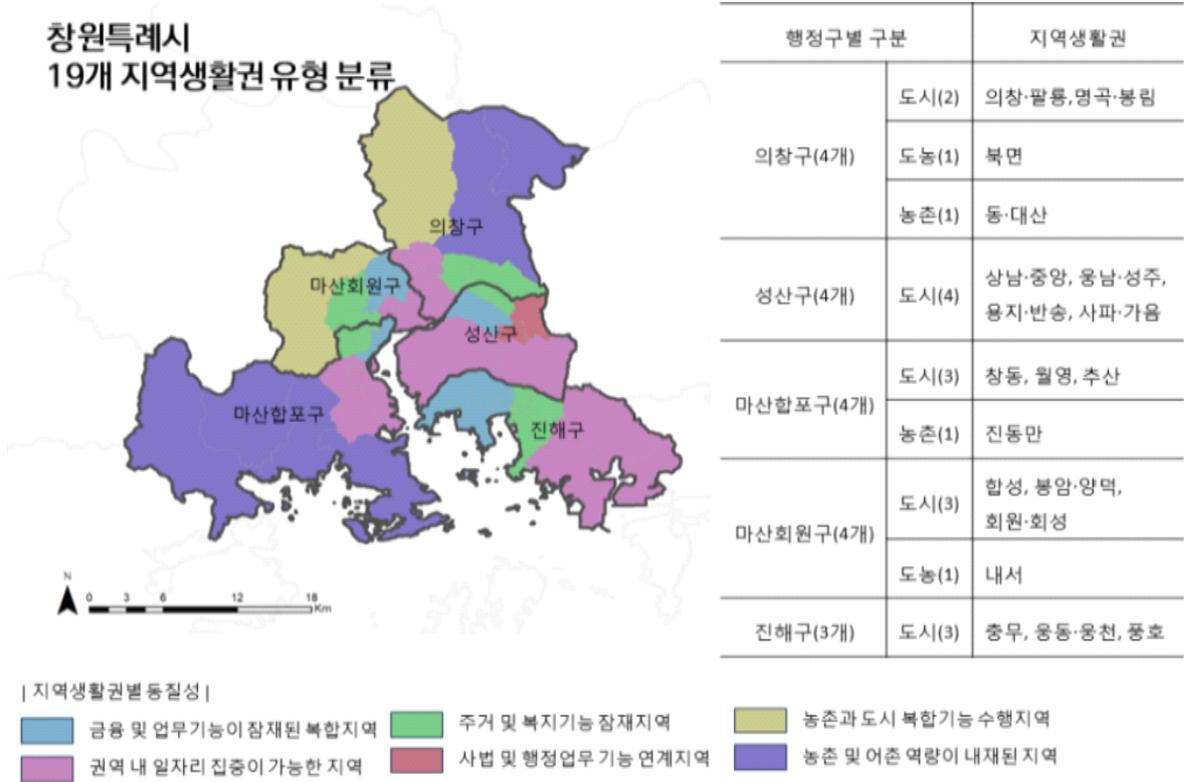
10) 누비자 터미널은 2024년 2월 공영자전거 전환을 하면서 터미널 수가 101대 확대됨

11) 경상남도 창원시_누비자 터미널 <https://www.data.go.kr/data/15000545/fileData.do>

창원시 시민공영자전거 누비자에 대하여 현재 설치된 터미널 현황을 터미널명, 위치(-구, ~동, 위도 및 경도), 주소, 등록일자, 보관대수 등을 제공.

12) (창원시정연구원) 창원특례시 중심지 육성방안 연구(박형준, 전상민, 구본우, 2024.5.) 인용함

그림 5 | 창원특례시 19개 지역생활권 유형 분류



*출처: 창원특례시 중심지 육성방안 연구, 창원시정연구원, 2024

• 창원시 도시철도(트램) 도입 추진

창원시는 도시철도 건설로 대중교통 경쟁력을 높이고 교통체계를 효율화하고자 도시철도(트램) 건설사업 예비타당성 조사를 신청하였음(2024년, 주요업무계획). 본 사업은 마산역에서 창원중앙역을 연결하는 1호선, 창원역에서 진해역을 연결하는 2호선, 월영광장에서 진해구청을 잇는 3호선으로 구성되며 각 노선은 도시 주요 거점을 연결해 시민들이 자가용 의존도를 낮추고, 도시 내 주요 지역을 편리하게 이동할 수 있도록 설계된 사업임

- 이는 트램, BRT, 버스를 유기적으로 연계하여 대중교통망을 완성하고 대중교통 분담률 40% 달성을 목표로 지속 가능한 교통체계를 구축한다면 시민 이동 편의성을 증진할 수 있을 것으로 보여짐

표 8 | 도시철도(트램) 도입 추진 사업개요

구분	내용
규모	도시철도 3개 노선, L=68.33km
사업기간	2023년 ~ 2031년 (1개 노선 건설)
총사업비	1,165,220백만원 (국비 699,132, 도비 139,826, 시비 326,262)

노선명	위치	연장(km)	수요(명/일)	사업비(억원)	운영비(억원)	차량 시스템
창원1호선	마산역 ~ 창원중앙역	15.82	23,841	2,993.8	108.5	노면전차
창원2호선	창원역 ~ 진해역	19.28	19,415	1,839.7	103.1	노면전차
창원3호선	월영광장 ~ 진해구청	33.23	53,660	6,818.7	202.4	노면전차

※ 「도시철도 단계별 추진원칙」에 따라 사전타당성조사 용역을 통해 우선 추진노선 선정
 * 출처: 2024년도 주요업무계획 (도시정책국 p34, 창원시청 홈페이지)

그림 6 | 도시철도(트램) 도입 추진



*출처: 2024 주요업무계획, 교통건설국, p35

- 장기적으로 철도망(트램) 구축은 도시의 인프라를 강화할 것임. 특히 대중교통 접근성 향상으로 시민들의 삶의 질 향상이 기대됨. 부가적으로 교통약자들에게 보다 편리한 이동 수단을 제공하여 사회적 형평성을 강화하고 경제적 발전과 인구 유입을 촉진하는 효과도 기대해 볼 수 있을 것임
- 창원시 시내버스 정기권 도입 검토
 - 우리 시는 시민과 관광객들의 교통비 절감을 통해 대중교통 활성화를 촉진하기 위해 정기권 제도의 도입을 면밀히 검토해야 할 것임. 정기권이라는 일정 기간 동안 무제한으로 창원 시내버스를 이용할 수 있도록 하여, 대중교통 접근성을 제고하고 시민들의 교통비 부담을 완화할 수 있도록 하는 요금 제도임
 - 정기권은 이용 일수별 1일권, 2일권, 15일권, 30일권, 이용 대상별 일반권, 청소년권, 어르신 이용권 등으로 구분하여 발행할 수 있을 것임. 특히 외곽 지역까지 버스 노선 확대를 추진하고, 이를 실질적으로 이용할 수 있도록 정기권을 도입한다면 탄소중립과 사회간접자본(SOC)접근성 향상과 경제적 부담을 줄일 것으로 기대됨
 - 타 지자체 사례로는 전북 전주시, 충북 충주시의 경우, 인구 약 64만 명을 대상으로 1일권, 2일권, 30일권의 정기권을 운영하고 있으며, 가격은 각각 5,500원, 10,000원, 46,000원임. 청소년에게는 20%의 할인 혜택을 제공하고 있음

표 9 | 타 지자체 사례 분석

지자체	인구(명)	정기권 종류	가 격 (1일권/2일권/30일권)	청소년 할인율	운영손실보조금 (억 원)
전주시	646,728	1일권, 2일권, 30일권	5,500원 / 10,000원 / 46,000원	20%	129 (2022년)
충주시	865,452	1일권, 2일권, 30일권	5,000원 / 9,000원 / 50,000원	20%	36 (2023년)

- 정기권 제도의 도입은 시민들의 교통비 절감 효과 실현, 대중교통 이용률의 증가 등 교통복지 수준을 향상시킬 것임. 정기권 정책 도입은 재정 부담을 가중시킬 수 있다는 우려가 있으나 대중교통 이용 촉진, 교통 혼잡 완화, 환경 부담 개선 효과가 기대되어 궁극적으로는 대중교통 친화적인 도시로의 전환을 촉진하는 계기가 될 것으로 예상됨¹³⁾

13) 참조기사 : 서울 대중교통, 月 6만5000원 정기권으로 무제한 탄다
https://www.chosun.com/national/national_general/2023/09/11/WVG4PC2AFVHP5PUIIGPLD2QIEXY/
 '지하철·버스 통합 정기권' 내년 도입한다...비용분담은?
https://www.khan.co.kr/economy/economy-general/article/202205250600001?utm_source=chatgpt.com

• 마산역 미래형 환승센터(MaaS Station) 조성

마산시외버스터미널은 1979년도에 준공되어 대부분의 시설이 노후화되어 있는 반면, 연평균 이용객수는 164만 명으로 시 단위 터미널 중 첫 번째 순위임. 지역거점 중추역 역할을 할 마산역 미래형 환승센터 구축은 이동성 강화와 다핵화 도심 균형 발전 대안임

그림 7 | 마산역 환승센터 추진사업



*출처: 2024 주요업무계획, 교통건설국, p39

3 지속 가능한 창원을 위한 정책 제언 : 15분 도시와 다핵화 도시를 중심으로

3-1. 조례 제정의 필요성

- 15분 도시 개념의 성공적인 도입을 위해서는 정책 도입에 필요한 조례의 제정이 요구됨. 조례를 기반으로 시민들이 도보와 자전거, 대중교통을 이용해 15분 이내에 주요 생활 필수 시설에 접근할 수 있는 환경을 마련하기 위한 구체적 기준과 실행 방안을 마련하여 도시의 균형적 발전과 시민의 삶의 질 향상을 위한 법적 근거를 마련하고, 정책의 일관성을 보장하며 지역사회 내 공감대를 형성할 수 있을 것임
- 또한 대중교통 이용 활성화, 상업 및 문화시설 접근성 개선, 도심 녹지 공간 조성 등 다양한 도심 목표를 설정하여 시민 생활의 편의성을 극대화하는 데 기여할 수 있을 것임

표 10 | “15분 도시” 관련 타 지자체 조례 현황

조례명	주요 조문
<p>부산광역시 (2024.06.26., 제정)</p>	<p style="text-align: center;">「부산광역시 15분 도시의 조성 지원에 관한 조례」</p> <p style="text-align: right;">관리책임부서명 : 도시혁신균형실 15분도시기획과</p> <p>제2조(정의) 이 조례에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. “15분 도시”란 부산시민 누구나 걸거나 자전거 등을 이용하여 거주지와 가까운 곳에서 일상생활 영위에 필요한 주민편의시설을 편리하게 이용하면서, 시민간의 소통과 교류로 모두가 함께 살아갈 수 있는 도시를 말한다. 2. “주민편의시설”이란 주민이 일상생활 영위에 필요한 서비스를 편리하고 안전하게 이용할 수 있도록 제공되는 시설을 말한다. 3. “생활권 지수”란 15분 도시 조성을 위한 생활권 내 접근성, 연대성, 생태성 등의 정도를 측정하기 위해 계량화된 지표를 말한다. 4. “공동체”란 생활권 내에서 공동의 관심사를 기반으로 상호작용하며, 유대감을 공유하는 주민 집단을 말한다 <p>제4조(추진계획 등) ① 부산광역시장(이하 “시장”이라 한다)은 15분 도시의 조성을 위하여 다음 각 호의 사항을 포함하는 15분 도시 부산 추진계획(이하 “추진계획”이라 한다)을 4년마다 수립하여야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 15분 도시의 목표 및 기본방향에 관한 사항 2. 15분 도시의 조성을 위한 분야별 추진전략 및 주요 과제에 관한 사항 3. 15분 도시의 조성을 위한 중장기계획에 관한 사항 4. 15분 도시의 조성을 위한 현황조사 및 여건 분석에 관한 사항 5. 그 밖에 15분 도시의 조성과 관련하여 시장이 필요하다고 인정하는 사항 <p>② 시장은 추진계획의 수립을 위하여 필요한 경우 관계 기관·단체 등에 관련 자료 제출 등을 요청할 수 있다. 이 경우 관계 기관·단체 등은 특별한 경우를 제외하고는 이에 협조하도록 노력하여야 한다.</p> <p>③ 그 밖에 제1항에 따른 추진계획의 수립에 필요한 사항은 시장이 따로 정한다.</p>
<p>제주 특별자치도</p>	<p style="text-align: center;">「제주특별자치도 15분 도시의 조성 및 지원에 관한 조례」</p> <p style="text-align: right;">관리책임부서명 : 15분도시추진단 15분 도시과</p> <p>※ 2024년 12월 10일 제주특별자치도의회 제433회 제2차 정례회 제2차 본회의 가결</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 15분 도시 제주 조성의 목적 및 정의 등(안 제1조 및 제2조) <ul style="list-style-type: none"> - 안 제2조에서는 “15분 도시 제주”를 제주 도민 누구나 걸거나 자전거 대중교통 등을 이용하여 거주지 가까운 곳에서 일상생활을 영위하면서, 도민의 동등한 기회와 삶의 질을 보장하는 사람 중심 도시로 정의하고, - “행복 생활권”이란 15분 제주 조성을 위한 도민들의 일상생활이 이뤄지는 공간적 단위로 정의하였으며, - “생활 필수기능”이란 생활, 교육, 돌봄, 건강, 여가 및 업무 등 도민들의 삶의 질을 일정 수준으로 유지하는데 필요한 기능으로 정의하고, “15분 도시 관련 시설” “총괄부서”, “주관부서” 등에 대하여 정의하였음 2. 15분 도시 제주 전략계획 및 행복 생활권 기본계획 수립·시행(안 제5조) 3. 15분 도시 조성 사업 추진, 재정 지원 및 사무의 위탁(안 제7조) 4. 15분 도시 제주 조성 관련 사전 컨설팅제 운영(안 제8조) 5. 자문위원회 및 행정협의체 설치 및 구성·운영(안 제9조 ~ 제17조)

3-2. 부서 신설의 필요성

- 우리 시의 기존 부서들은 15분 도시 개념을 통합적으로 추진하는 데 필요한 전문성과 및 생활권 조성을 종합적으로 관리하고, 다양한 지역 맞춤형 사업을 통합적으로 추진집중도를 확보하기 어려울 것임. 이에 '15분 도시 추진 부서'를 신설하여 15분 도시 계획할 것을 제안하는 바임
- 부서의 신설로 교통, 도시계획, 환경, 복지 등 여러 분야를 통합적으로 다룰 수 있을 것이며 조례 시행과 정책 실행을 위한 구체적인 계획 수립과 이행을 총괄하고 시민들의 요구를 반영하는 컨트롤타워 역할을 할 수 있을 것으로 기대됨

4 기대효과 및 결론

I 15분 도시와 다핵화 도시 정책의 기대효과

4-1. 탄소 중립 및 환경 지속 가능성 증대

- 도시 내 이동성이 높아지고 자동차 의존도가 줄어드는 방향으로 15분 도시 계획이 실현되면 탄소 중립 달성에 긍정적인 효과가 있을 것으로 기대됨. 특히 창원시의 공유형 자전거인 누비자 같은 친환경 교통 인프라가 소외된 지역까지 확대된다면 지역 주민 만족도 향상을 넘어 주민들의 건강과 삶의 질 향상에도 기여할 수 있을 것임. 또한, 도시철도(트램)도입, 교통 패스 도입 등 교통 접근성 개선 제도의 도입으로 인해 대중교통 이용 활성화 정책은 도시 전반의 탄소 배출을 줄이는 데에도 중요한 역할을 할 것임

4-2. 생활 SOC 및 교통 접근성 강화

- 생활 사회간접자본(SOC) 인프라와 교통 접근성을 강화하는 전략은 시민들의 일상생활에서 필요한 필수 시설, 예를 들어 학교, 병원, 공공시설 등의 접근성을 대폭 개선할 수 있을 것임. 특히 도심 외곽 지역 주민들이 이러한 필수 시설에 더 쉽게 접근할 수 있도록 함으로써 생활 편의를 증진하고 삶의 질이 향상될 것으로 기대됨
- 이 전략은 대중교통 서비스 개선, 도보와 자전거 전용 도로 확충을 포함하여 교통 수단의 다양화를 촉진할 것이며 도심과 도심 외 지역 간 접근성 격차를 줄여 지역 간 형평성을 실질적으로 제고하는 데 기여할 것임

4-3. 다핵 중심지 활성화 및 연계성 강화

- 다핵화된 도시 구조는 경제적 기회를 고르게 분배하고, 각 지역 간의 상호 보완적 발전을 가능하게 하여 도시의 장기적인 경쟁력과 회복력을 강화할 것으로 기대됨. 다핵 중심지 활성화와 연계성 강화는 특정 중심지에만 자원이 집중되는 문제를 해결하고, 도시 내 다양한 지역의 독립적 발전을 지원함으로써 도시의 자족성을 높일 수 있을 것임

I 결론 : 지역 간 불균형을 해소하고 지속 가능한 도시 성장을 달성하기 위한 방안

- 본 정책연구보고서는 창원시의 지역 간 불균형을 해소하고 지속 가능한 도시 성장을 달성하기 위한 정책적 제안을 담고 있음. 15분 도시와 다핵도시 개념을 결합하여 자전거 인프라 확충, 대중교통 환승 시스템 개선 등 탄소 중립을 실현하는 방안을 제시하여 창원시의 균형 발전을 도모하고자 하는 것임
- 이 정책보고서의 몇 가지 한계로 아래와 같으며 차후 정책 추진 시 이에 대한 후속 연구가 필요할 것임. '15분 도시'와 '다핵화 도시' 전략의 실효성을 높이기 위해 각 지역별 특성과 주민 요구에 대한 심층적 분석, 제안된 인프라 확충 및 교통망 개선이 지역 간 격차를 어느 정도 해소할 수 있을지에 대한 정량적 평가 등 후속 연구, 마지막으로 정책 실행을 위한 재정적 여건과 구체적인 재원 마련 방안에 대한 논의와 이를 현실화하기 위한 단계적 실행 계획을 제시할 수 있는 후속 연구가 필요할 것임
- 그럼에도 불구하고 이러한 접근은 지역 간 형평성을 제고하고 주민들이 균등한 삶의 질을 누릴 수 있는 환경을 조성하는 데 중요한 역할을 할 것으로 기대됨. 창원시의 균형 발전을 위해 15분 도시와 다핵화 전략을 효과적으로 결합하여 추진한다면 지역 간 격차 해소에 기여하고 시민들이 사회간접자본 등 접근성 향상 등 균등한 기회를 누릴 수 있을 것이며 지속 가능한 도시로 성장할 수 있는 기반이 마련될 것임
- 또한 정책의 실효성을 높이기 위해서는 관련 조례의 제정, 전담 부서 신설, 시민 참여 거버넌스 체계 구축 등 다양한 정책적 지원이 필요할 것임. 이를 통해 정책의 실효성을 높이고 시민의 삶의 질을 실질적으로 향상시키는 기대효과를 누릴 수 있을 것임
- 본 정책연구보고서가 특정 중심지에만 자원이 집중되는 문제를 해결하고 도시 내 다양한 지역의 발전을 지원하여 도시의 자족성을 높이는 데 기여하고 환경적 지속 가능성과 지역 간 균형 발전 등 지속 가능한 발전을 위한 기초 자료로 활용될 수 있기를 기대함

I 참고문헌

- 15분도시 부산 <https://www.busan.go.kr/15minute>
- 창원시 (2024). 창원경제동향(2024.08.)
- (서울대학교 환경대학원, 이세원, 2015.)도시권의 다핵 공간구조 특성이 생산성에 미치는 영향
- (강원대학교 대학원, 송태규, 2024) 도시첨단산업단지 종사자의 생활양식과 주거선호요인이 이주의사에 미치는 영향
- (박정윤, 명지대)한국내 적용의 관점에서 본 '프랑스 15분 도시'의 시사점
<https://www.kordi.or.kr/content.do?cmsId=112>
- (김형준, 제주대학교 건축학부) 15분 도시의 개념과 적용에 관한 연구, ISSN 1975-4701
- (2009-13) 저탄소 녹색성장을 위한 교통수요관리전략연구_윤장호, 박준석
- 창원시청 홈페이지, 2024년도 주요업무계획(교통건설국)
- 창원시청 홈페이지, 2024년도 주요업무계획(기후환경국)
- 2040년 창원도시기본계획 보고서 (창원시청 홈페이지 www.changwon.go.kr)
- (강성원, 문태현) n분 도시 계획을 위한 생활SOC 접근성 분석_창원시 사례, ISSN 1226-9719
- (창원시정연구원) 창원특례시 중심지 육성방안 연구
- (창원시정연구원) 기후변화에 대응한 창원특례시 탄소중립 실행전략 수립 연구
- (창원시정연구원) 창원특례시 그린인프라 재창조 전략-도시숲 조성을 중심으로
- (창원시정연구원) 다핵화도시 중심지 추정에 관한 연구 창원시를 대상으로

창원시 창업 생태계 발전 방안 연구

작성자: 정책지원관 김미리내

■ 과제 선정 배경에 대한 내용

창원시 창업정책이 전담부서 없이 여러 부서에 산재해 있어서 부서간 칸막이가 존재하고 창원시의 창업 관련 기본적인 통계 자료도 관리되지 않는 등 총체적 부실이 있음. 창원시 창업 (통합) 계획 수립 및 관련 정책의 적극 추진 필요

■ 정책 제언에 대한 내용

4차 산업혁명에 걸맞는 디지털, AI, 로봇 등 다양한 분야의 창업을 유도하기 위해 창원형 마스터 플랜의 구축과 대대적인 지원 필요

1 창원시 창업생태계 현황과 문제점

I 창업의 정의 및 유형

- 일반적으로 창업(創業)이란 ‘새로운 사업 혹은 경제활동을 시작함’을 의미함. 창업에 대한 법률적 정의는 「중소기업창업 지원법」에 의거, (중소)기업을 새로 설립하는 것을 지칭함¹⁾. 관련 통계상 정의는 「창업기업동향」과 「기업생멸행정통계」의 신생(Birth) 기업의 정의를 차용할 수 있음. 신생기업이란 새로운 경제활동을 시작하여 매출액 또는 상용근로자가 존재하는 국내 영리기업으로 이에 따르면 ‘창업’이란 ‘새로운 경제활동을 시작함’을 의미함²⁾
- 국내에서는 창업(스타트업)과 벤처를 구분하여 사용하고 있으나, 세계적으로는 스타트업이라는 표현으로 통일되어 사용함. European Startup Monitor 2022에 따르면, ① 창업한지 10년 이하, 혁신적인 제품·서비스·비즈니스 모델이 있는 기업, ③ 스케일업(Scale-up)을 추구하는 기업으로 정의함³⁾

1) 단, 타인으로부터의 사업승계로 동종사업을 계속하는 경우나 조직 변경 후 동종사업을 계속하는 경우, 폐업 후 동종사업을 개시하는 경우는 창업의 범위에서 제외함

2) 정호진 외, 2020

3) 배은송 외, 2023

- 창업은 창업의 목적이나 신생기업의 원천(기업가정신, 비즈니스모델 등)에 따라 다양하게 분류됨. 글로벌 기업가정신 모니터(GEM: Global Entrepreneurship Monitor)는 목적에 따라 창업의 유형을 생계형(necessity-driven, 창업 외에는 다른 대안이 없는 경우)과 기회형(opportunity-driven, 고용기회를 자발적으로 포기하고 창업)으로 양분함⁴⁾

I 창업생태계의 정의 및 구성요소

- 창업생태계란 창업자 혹은 창업기업과 이들과 유기적으로 상호작용하는 창업지원기관과 투자자들로 구성된 환경임. 창업생태계는 영문으로 entrepreneurial ecosystem 혹은 startup ecosystem으로 현대의 기업 비즈니스의 복합적 시스템을 생태학적 개념에서 접근한 Moore(1996)의 비즈니스 생태계(혹은 기업생태계, business ecosystems) 이론에서 발전한 개념으로 Moore(1996)가 ecosystems for startups이라는 용어를 처음으로 사용함⁵⁾
- 창업생태계의 정의는 학술적으로 통일되지 않은 상태로 연구자들간에 다양하게 정의되나 일반적으로 생태학적인 측면에서 창업자(개인), 지원기관(조직), 창업지원 인프라 및 문화(사회구조) 등 창업생태계를 구성하는 상호의존적 요인들간의 구조적 관계를 의미함. 창업생태계의 이론적 토대는 기업가정신(entrepreneurship)으로 창업생태계는 강한 기업가정신을 갖춘 창업가와 그 창업가의 기업가적 활동을 촉진하기 위한 제반 환경간의 관계로 볼 수 있음⁶⁾
- 창업생태계에 대한 연구는 특히 선진국의 저성장 기조 타개를 위한 정책 마련 측면에서 활발히 진행됨. 1999년부터 GEM이 G7과 이스라엘, 덴마크, 핀란드 등 10개국의 기업가정신 지수를 조사하고 기업가정신과 경제성장 간의 양의 상관관계에 대한 실증연구를 수행함. 이후 GEM은 매년 주요국의 기업가정신 지수를 발표하고 관련된 실증연구를 수행하면서 경제성장정책으로서 기업가정신과 이에 기반한 창업생태계의 활성화에 대한 관심이 높아짐⁷⁾
- 창업생태계 창업가와 창업기업의 활동 증진을 위한 요소들간의 상호작용 환경으로 핵심 구성요소는 창업생태계 내 이해관계자에 해당하는 창업가(창업기업), 창업지원기관, 투자자(투자기관)임. 그리고 이해관계자들간 상호작용의 근간인 네트워크, 창업가의 활동영역인 시장, 창업가를 지원하는 정부정책과 멘토·인큐베이터, 창업가의 새로운 아이디어와 혁신기술을 소비하는 초기 수용자(early adopter), 기업가정신을 촉진하는 ‘문화’, 기업 활동을 돕는 경영지원 인프라와 물리적 인프라 등 창업생태계는 다양한 요소들로 구성됨⁸⁾

4) 정호진 외, 2020

5) 정호진 외, 2020

6) 정호진 외, 2020

7) 정호진 외, 2020

8) 정호진 외, 2020

- Stam(2015)은 <그림 1>과 같이 4가지 프레임워크 요소와 6가지 시스템적 요소, 산출물과 결과로 구성된 창업생태계 모델을 제시함. Stam(2015)은 창업활동(혹은 기업가적 활동)을 창업생태계의 산출물로 보고 결과물로 경제에 가치를 창출하면서 이것이 다시 창업생태계에 요소를 제공하는 순환적인 창업생태계 모델을 구축함⁹⁾

그림 1 | Stam의 창업생태계 구성요소와 모델



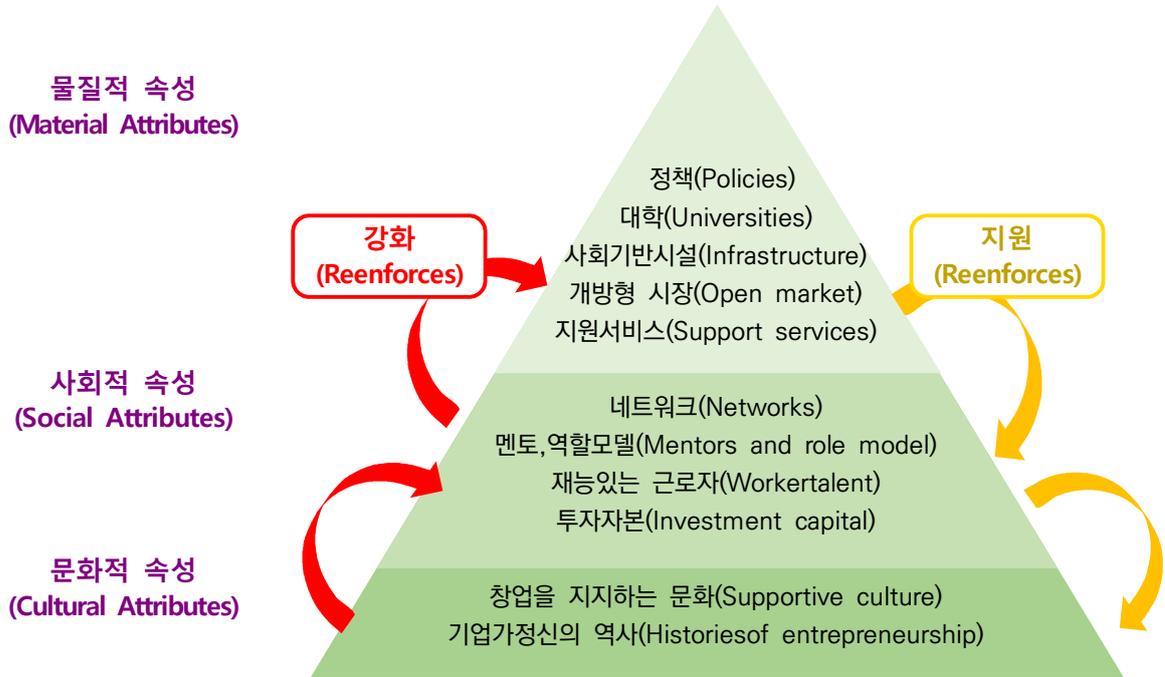
*출처 : Stam(2015), 정호진 외(2020) 재인용

- Spigel(2017)은 창업생태계에 대해 <그림 1-2>와 같은 피라미드 구조의 형태적 접근법을 접목하여 창업생태계의 구성요소를 물질적·사회적·문화적 측면(속성)으로 구분하고 3대 속성간의 관계에 대해 정립함. 물질적 속성은 창업에 대한 정부정책과 인프라, 연구기관, 다양한 사업지원 서비스를 의미함. 사회적 속성은 창업기업과 협업할 멘토, 투자자, 인재 등이 그 지역에 얼마나 존재하며, 그들간의 네트워크가 얼마나 강한가를 나타냄. 문화적 속성은 창업생태계의 기반으로 해당 지역에 위험을 감수하는 기업가정신에 기반한 문화가 얼마나 확산되어 있는지로 판단할 수 있음. 피라미드의 가장 하단에 위치한 문화적 속성이 강할수록 그 창업생태계의 사회적 속성이 강화되고 이는 물질적 속성을 강화하며, 강화된 물질적 속성 덕분에 사회적 속성에 대한 지원이 원활해지고 이는 다시 문화적 속성의 확산을 지원하는 순환적 관계를 가짐¹⁰⁾

9) 정호진 외, 2020

10) 정호진 외, 2020

그림 2 | Spigel의 창업생태계 구성요소(속성)와 속성별 관계도



*출처 : Spigel(2017), 정호진 외(2020) 재인용

- 글로벌 기업가정신 연구의 창업생태계 평가지표(Global Entrepreneurship Monitor, 2023)는 각 국가의 창업 조건 등을 평가하기 위한 측정지표로 재무환경, 정부정책, 정부 지원 프로그램, 교육 및 훈련, R&D 이전, 상업 및 서비스 하부구조(신생기업과 성장기업 지원), 시장개방성, 물리적 하부구조(물리적 기반시설 지원), 문화 및 사회규범(창업친화성)의 9가지를 평가하고 있음¹¹⁾
- 창업생태계에 대한 이론적 고찰을 통해 성공적인 창업생태계를 구축하기 위해서는 무엇보다 각 창업생태계별로 적합한 구성요소를 갖추되, 각 구성요소는 서로 선순환이 될 수 있는 구조를 갖추어야 한다는 점을 알 수 있음. 그리고 연구자들간에 창업생태계 모델은 다소 상이하더라도 모두 공통적으로 강한 기업가정신이 창업생태계 구축의 전제임¹²⁾

11) 배은승 외, 2023

12) 정호진 외, 2020

I 경남의 창업기업 일반현황

- 경남은 2017년 창업기업 수 73,530개(전국 5.9%)에서 2022년 창업기업 수 69,926개(전국 5.3%). 경남은 창업기업 수가 전국 연평균 증가율보다 낮고 감소 추세임
- 경남의 업종별 창업기업은 ‘부동산업’의 비중은 서울, 경기, 부산에 비해 낮는데 반해 ‘숙박 및 음식점업’ 창업기업 수는 상대적으로 높은 비중을 차지함. 2022년 기술기반 창업의 경우 11,478개(경남 창업 중 16.4%)로 전국 17.4%에 비해 약간 낮은 상태임. 경남의 기술기반 창업기업 수 비중은 부산보다 높지만 수도권과 비교하여서는 낮은편임. 최근 경기도의 기술기반 창업기업 수가 크게 증가하고 있으며, 서울은 적은 폭이지만 증가 추세임¹³⁾

I 창원시 창업생태계 현황 및 창업기업 특성 분석

- 최근 3년간 전국 및 경남의 신규사업자는 지속 감소되고 있음

표 1 | 전국 주요 시도 및 창원의 신규 사업자 수

(단위 : 명, %)

구분	2023	2022	2021	2020
전국	1,275,569	1,351,702	1,457,425	1,519,284
서울	237,918	255,751	284,710	316,610
부산	70,460	76,465	85,100	88,455
경기	381,159	409,208	452,524	443,069
울산	21,558	23,353	22,691	26,008
경남	68,379	72,077	72,988	76,872
창원	19,206	20,556	21,054	22,812

*출처 : 국세통계포털 신규사업자 현황

- 〈표 1〉에 제시된 바와 같이 창원의 신규사업자는 지난 3년간 지속 감소함
- 창원뿐만 아니라 전국적으로 신규사업자 창업이 지속 감속한 것은 코로나19 및 그로 인한 지역경제 침체 장기화가 부정적 영향을 미친 것으로 생각됨

13) 배은송 외, 2023

I 창원시 창업인프라 현황

- 창원시 관내에 입지한 창업지원기관은 다음의 <표 2>와 같음. 경남도 창업 지원기관 및 시설(인프라) 중 창원시 관내에 위치한 것을 포함하여, 창원시 관내에는 창업지원기관 6개소, 1인 창조기업 지원센터, 창업보육센터, 메이커 스페이스 등 창업지원시설 29개소가 있음

표 2 | 창원시 관내 창업지원기관 및 시설

구분	기관명(시설명)	개수	
합계		29	
창업지원기관	경남창조경제혁신센터, 경남테크노파크, 경남지방중소기업청(경남경제진흥원), 창원산업진흥원, 창원시 창업지원센터, 창원시 사회적경제지원센터	6	
지원 시설	1인 창조기업 지원센터	진해 공공임대형 지식산업센터(내)	1
	창업보육센터	경상남도, 경남대학교, 창원대학교, 한국전기연구원, 창원문성대학교, 마산대학교, 경남TP 로봇, 창신대학교	8
	기타 창업기관	경남창조경제혁신센터, 경남청년창업사관학교, 여성기업창업보육센터	3
	기타 (메이커스페이스, 창작활동공간, 기타 지원시설)	경남테크노파크, 창원대학교, (주)씨티엔에스, 마산여성인력개발센터, 마산대학교, 경남창조경제혁신센터, 경남대학교, 한국폴리텍7대학, 창원과학체험관, 주식회사 토리움, 창원 반계 창업지원주택	11

*출처 : 경상남도청 홈페이지, 창원특별시 홈페이지

- 창원의 대표적 창업지원기관은 2015년 경남도 창업허브 및 거점기관으로 출범한 경남창조경제혁신센터임. 경남창조경제혁신센터는 지역 창업생태계 확산 및 혁신창업 지원기반을 강화하고, 예비창업(Pre BI) 및 초기창업(BI)기업의 보육과 투자를 병행하는 엑셀러레이터 기능을 수행함. 경남도청 소재지인 창원시에는 경남도 창업지원기관이 다수 입지하고 있음¹⁴⁾
- 창원시 창업 인프라 중 가장 많은 수를 차지하는 것은 창업보육센터로 관내에 8개소가 있음. 창업보육센터는 사업화에 어려움을 겪는 예비창업자에게 공간·기술·자금 등 창업에 필요한 종합적인 지원을 통해 창업활성화 및 성공률을 높이기 위한 기업의 멘토 역할을 수행함¹⁵⁾

14) 정호진 외, 2020

15) 정호진 외, 2020

- 창원시 창업보육센터 8개소 중 5개소는 지역대학에서 운영하고 있으며, 3개소는 경남도 및 하위기관, 1개소는 정부출연연구기관에서 운영하고 있음
- 1인 창조기업 지원센터의 경우 창의성과 전문성을 갖춘 1인이 상시근로자 없이 사업을 영위하는 1인 창조기업 등을 대상으로 사무공간, 경영지원, 사업화지원 등을 지원함
- 이외에도 창원시에는 시제품 제작을 지원하는 공간인 메이커스페이스가 총 8개소 입지하고 있음. 메이커스페이스는 국민 누구나 쉽게 접근하여 창의적인 아이디어를 자유롭게 구현할 수 있도록 지원하는 기구로서, 지원기능에 따라 일반형, 전문형으로 구분하고, 시설 구축, 장비구입, 프로그램 운영 등의 소요비용을 지원함. 경남도에는 총 14개에 메이커스페이스가 있으며 57%(8개소)가 창원시에 입지하고 있음¹⁶⁾
- 경상남도 창업벤처 지원 기금·펀드는 총 8종으로 이 중 경남의 기업을 중점적으로 지원하는 펀드는 5종임

표 3 | 경상남도 창업벤처 지원 기금·펀드

펀드명	존속기간	조성액	지원대상	운용사
	합계	1,222.5억원		
경남 리버스 이노베이션펀드	'20~'28	200억원	경남 소재 및 규제자유특구 내 기업	경남벤처투자
스마트 그린뉴딜 창업혁신펀드	'21~'29	230억원	그린뉴딜 기업, 그린뉴딜 유망기업 100	라이트하우스(서울)
스마트뉴딜 혁신산업 투자펀드	'21~'29	176억원	국토교통분야 중소·벤처기업	경남벤처투자 제피러스랩
차세대 지역뉴딜 & 바이오 펀드	'22~'30	200억원	경남·울산 혁신기업, 규제특구기업, 물산업 기업	경남벤처투자
BNK 동남권지역 뉴딜펀드	'22~'30	200억원		BNK벤처투자
단디하모 스타트업 펀드	'22~'30	100억원	창업 3년 이내 /연매출 20억 이하	시리즈벤처스 (부산)
엔젤브릿지 펀드	'22~'30	61.5억원	경남, 부산, 울산권역 창업 3년 이내 /연매출 20억 이하	경남창경 경남벤처투자
메가스타트업	'22~'30	55억원		시리즈벤처스(부산) NVC파트너스(부산)

*출처 : 경상남도청 홈페이지

16) 정호진 외, 2020

I 창원시 창업 생태계의 주요 문제점

- 창원시는 정부인증 혁신형 창업기업이 양적으로 부족하고 창원시민들은 창업 의향이 낮음. 창업생태계 구성요소(자금, 인력, 엑셀러레이터, 네트워킹 등)의 취약한 점도 창원 창업 생태계 구축의 약점으로 작용함¹⁷⁾
- 창원은 전국대비 공학전공 창업가의 비중이 높다는 점에서 기술창업 발전가능성의 기회가 존재함에도 불구하고 창원시는 기술창업 조례 제정 후 이렇다 할 기술창업 관련 지원을 하지 않고 있음¹⁸⁾
- 창업 후 지원도 불기하여 혁신형 기업들이 창업 후 수년 내 더 지원이 많은 경기도 등으로 사업장을 이전하는 것도 문제임

2 창원시 창업생태계 발전 방안

I 지역 창업생태계의 중요성

- 지역 단위의 균형 있는 발전에 기반한 선순환 메커니즘은 창업생태계 활성화를 견인하는 핵심 동인으로 작용함. 국가의 창업생태계는 체계화된 구조를 갖추어야 하며, 국가를 구성하는 각 지역의 특성 및 기업가적 활동 등이 강조됨. 또한, 창업생태계의 선순환을 위해서는 각 지역의 특성과 환경에 맞게 조성되어야 하며 생태계 구성 요소들이 체계적으로 지원되는 협업체계 구축이 중요함¹⁹⁾
- 현재, 국내 지역별 창업생태계는 수도권-비수도권의 양극화가 줄어들지 않고, 창업·벤처 투자 정책이 지역 주력 산업과의 연계 부족으로 지역 발전의 시너지가 반감됨. 수도권-비수도권 간 창업생태계 격차가 크며, 지역 산업과 창업 정책 연계성이 미흡함. 글로벌 창업생태계 평가기관 스타트업 지놈(Startup Genome)²⁾에 따르면 2023년 기준 창업 환경 상위 30개 세계 도시권 중 한국은 서울 1개뿐임(美: 13개). 지역에서도 적극적으로 창업할 수 있도록 지원체계를 정비하고, 그 마중물이 될 지역 창업생태계 활성화가 요구되는 시점임²⁰⁾

17) 정호진 외, 2020

18) 정호진 외, 2020

19) 최광훈 외, 2024

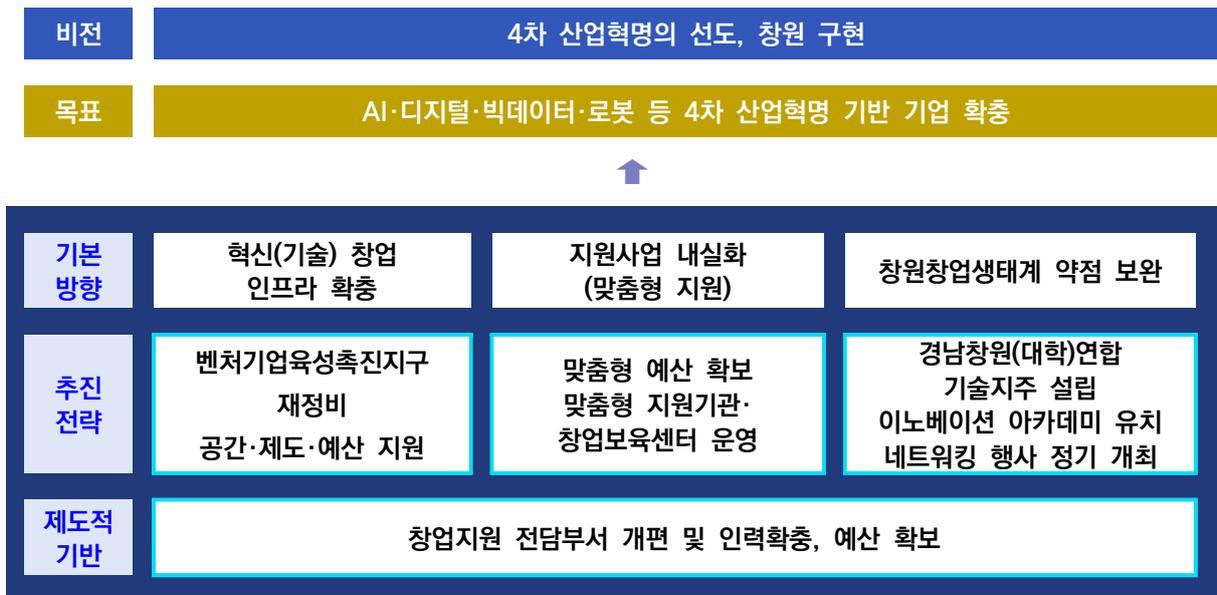
20) 최광훈 외, 2024

- 지역창업 인프라 특성에 기반한 맞춤형 지역 창업생태계 활성화 전략 수립이 중요하다. 지역 산업과 무관한 기업 지원보다 지역별 특성을 살리고 지속 가능한 성장 기반 구축이 가능할 수 있는 인프라 구축이 필요함. 이를 위해서는, 지역별 창업생태계 특성 및 현황에 대한 체계적인 분석 기반으로 지역 창업생태계 구성 요소별 구체적인 전략이 수립되어야 함²¹⁾

I 창원시 창업생태계 발전 방향

- 창원시 지역창업생태계 활성화를 위한 기본 방향은 △ 혁신(기술) 창업 인프라 확충 △ 지원사업 내실화(맞춤형 지원) △ 창원창업생태계 약점 보완 등임. 혁신(기술) 창업 인프라 양적 확충을 위해서는 벤처기업육성촉진지구를 재정비하고 혁신(기술)창업 중점 지원을 위한 공간·제도·예산 지원이 필요함. 지원사업 내실화(맞춤형 지원)를 위해서는 청년·여성·중장년·기술·농해양 등 다양한 분야의 창업을 지원할 수 있도록 국·도·시비를 충분히 확보하고, 각 분야에 맞는 지원기관이나 창업보육센터를 운영해야 함. 창원 창업생태계 약점 보완을 위해서는 경남창원연합기술지주 설립, 이노베이션 아카데미 유치, 네트워킹 행사 정기 개최 등을 추진해야 함²²⁾
- 이에 더해 창업지원 전담부서 개편 및 인력확충, 예산 확보 등의 제도적 지원이 필요함

그림 3 | 창원 지역창업생태계 비전, 목표 및 전략



21) 최광훈 외, 2024

22) 정호진 외, 2020

I 세부 전략

- 마산 내서읍 중리 일대에 위치한 벤처기업육성촉진지구(집적시설)가 당초 계획된 대로 운영되고 있는지, 기대했던 성과와 효과가 실제 창출되었는지, 글로벌 비즈니스 환경변화에 부응하기에 현 체계가 적절한지 등 점검 및 재구조화가 필요함. 촉진지구의 활성화를 위해서는 조세부담 및 규제완화, 우수 인력 고용 지원, 투자펀드 조성·운영, 입주 지원, 입주 허용업종 및 지원시설의 다양화, 촉진지구 관리·운영의 체계화 등이 요구됨²³⁾
- 벤처창업(스타트업)이 반드시 기술창업을 전제로 할 필요는 없지만, 위험성이 큰 대신 성공할 경우 높은 기대수익이 예상되는 신기술과 아이디어를 바탕으로 사업화를 시도하는 신생기업이라는 점에서 혁신창업생태계의 주체로 범정부적 차원에서 육성과 활성화 지원을 아끼지 않고 있음. 이미 창원시가 보유하고 있는 벤처기업육성촉진지구를 재정비하고 특화분야를 발굴, 중점 지원을 한다면 창업인프라 양적 확충은 물론 기술창업·벤처창업 중심의 혁신창업생태계 구축에도 일조할 것임²⁴⁾
- 이외에도 혁신(기술)창업 중점 지원을 위한 공간·제도·예산 등의 지원이 필요함. 창원시는 2021년 기술창업 지원 조례를 제정하였으나 이후 기술창업 지원을 위한 종합 계획이나 맞춤형 지원사업을 추진하지 않고 있음. 현재 창원시가 기술창업 관련하여 추진하고 있는 사업은 청년기술창업수당 지원, 스타트업 액셀러레이팅 지원, 기술창업 아이디어 경진대회 정도가 전부인 실정임
- 청년·여성·중장년·기술·농해양 등 다양한 분야의 창업을 지원할 수 있는 계획 수립 및 예산 확보가 필요함. 특히 청년에 치우쳐 있는 창업지원 분야를 다양하게 확대할 필요가 있음. 이외에도 각 분야별 상담·컨설팅을 받을 수 있도록 관련 분야 전문가가 상주하는 지원기관과 창업보육시설을 운영할 필요가 있음
- 기술지주회사는 시장 수요기술을 발굴, R&D에 반영할 수 있도록 지식의 생산처와 수요처간 소통창구 역할을 수행하는 직접 사업화 전문기관임. 동남권에서 경남과 울산 소재 대학의 기술지주회사 설립실적은 매우 저조함. 지역거점형 연합기술지주회사는 관(지자체)-대학-민간의 창업자금을 기반으로 설립된 민관혼합형 액셀러레이터로서 지역창업 생태계 초기 구축 단계에 있어 수익률이 상대적으로 저조한 제조창업에 대한 선도적 투자기관으로서 공적 역할을 수행함. 창원에서도 지자체와 지역대학, 출자/출연기관 및 투자기관 등이 공동 출자하는 창원연합기술지주 설립 추진해야 함²⁵⁾

23) 엄부영, 2022

24) 정호진 외, 2020

25) 정호진 외, 2020

- 혁신형 융복합 인재 육성이 가능한 이노베이션 아카데미와 같은 혁신교육기관 유치를 검토할 필요가 있음. 이노베이션 아카데미는 자기주도형 문제해결식 소프트웨어 교육 프로그램으로 운영되므로 창원시의 인공지능 및 지능형 기계 생태계 조성뿐만 아니라 혁신창업생태계 구축에 중요한 이공계열 융합형 인재를 제공하는데 중심적 역할을 수행할 것임²⁶⁾
- 창업기업과 투자자, 엑셀러레이터의 참여를 독려하기 위해서는 부산 스타트업 워크처럼 테크쇼 등 행사와 함께 데모데이와 같은 투자유치 행사를 동기간 공동 개최할 필요가 있음. 네트워킹 효과를 극대화하기 위해서는 관련 행사에 참여하는 창업기업과 엑셀러레이터, 투자자의 수가 많아야 하므로 네트워킹 행사를 개별로 개최하기보다는 유사 행사를 한 기간 내에 공동 개최하는 것이 효율적임. 또한 대규모 네트워킹 행사 외에도 창원시 관내 창업보육센터 운영 실무자와 창업자 간의 간담회 형식의 네트워킹 행사 또한 지역창업생태계 네트워킹 활성화를 위해 중요함²⁷⁾
- <표 4>와 같이 경북을 제외한 전국 16개 광역자치단체에서 창업전담 주무과/주무계를 조직, 운영 중임. 창업지원사업이 활발한 광역지자체의 경우 창업전담 주무과를 운영하고 있으며, 지자체의 특성에 따라 경제, 일자리, 기업/소상공인 지원 등의 업무와 함께 배치되기도 함
- 창원시의 창업지원 전담부서는 미래신산업과 산하의 기술창업팀에서 일부 창업 업무를 수행하고 있음. 다만 소수의 예산으로 기술창업 아이디어 경진대회 등 창업 초기 지원 위주의 지원이라 그 한계가 있음. 기술창업팀에서는 창원시 전체 창업 현황조사 파악하지 않고 있어 총괄부서라고는 볼 수 없는 실정임. 창원시가 관 주도 창업생태계를 구축하기 위해서는 창업전담부서를 개편하고 전담인력을 확충하는 한편, 창원시 창업 지원 계획에 대한 마스터 플랜을 수립할 필요가 있음

표 4 | 지역별 창업전담부서 조직 현황

지자체명	주무부서	지자체명	주무부서
서울특별시	창업정책과	경기도	벤처스타트업과
부산광역시	금융창업정책관	강원특별자치도	일자리청년과 창업지원팀
대구광역시	창업벤처혁신과	충청북도	경제기업과 혁신창업팀
인천광역시	창업벤처과	충청남도	일자리기업지원과 벤처창업지원팀
광주광역시	창업진흥과	전북특별자치도	창업지원과
대전광역시	창업진흥과	전라남도	중소벤처기업과 벤처창업지원팀
울산광역시	기업지원과 창업벤처팀	경상북도	-
세종특별자치시	경제정책과 창업벤처팀	경상남도	창업지원과
		제주특별자치도	소상공인과 경영창업지원팀

*출처 : 각 지자체 홈페이지

26) 정호진 외, 2020

27) 정호진 외, 2020

3 결론

I 창원시 창업 생태계 성장을 위한 향후 방향

- 창원국가산업단지와 기계산업을 중심으로 지난 40년간 제조업 중심도시로 성장해온 창원은 우리나라 특유의 대기업 중심의 전형적인 유형에 따라 지역경제 발전
- 창원 지역경제를 견인해 온 제조업의 성장동력 약화로 창원시는 신산업군 발굴을 위해 다양한 노력을 기울이고 있음
- 창업은 혁신촉진과 고용창출을 통해 경제성장에 긍정적 영향을 미치므로 정부는 물론 지자체 차원에서 다양한 창업지원정책을 수행 중임. 창원은 지역창업생태계 조성의 후 발주자이나 현황이나 특성 분석은 물론 발전방향을 제시한 연구는 미흡한 실정임
- 창원시는 국세통계 외에는 창업기업 동향 파악이 가능한 승인통계가 없으며, 창원시 자체의 창업기업 현황조차 제대로 관리하지 않고 있음
- 기술창업 조례 제정 이후 기술창업 아이디어 경진대회 등을 개최하고 있지만 기술창업에 대한 수요 부족과 지원 부족 탓에 참여자(기업)은 많지 않음
- 제조업 분야뿐만 아니라 4차 산업혁명에 걸맞는 디지털, AI, 로봇 등 다양한 분야의 창업을 유도하기 위해 창원형 마스터 플랜의 구축과 대대적인 지원이 필요함

I 참고문헌

- 배은송·윤혜린·김기형, 「경상남도 창업생태계 발전 방안 연구」, 정책 2023-35, 경남연구원, 2023
- 엄부영, 「벤처기업 입지지원 제도의 현황과 개선방향 연구」, 정책연구 22-11, 중소벤처기업연구원, 2022.
- 정호진·정오현·윤재봉, 「창원시 창업생태계 현황 및 발전방향」, 기본과제 vol. 2020_03, 창원시정연구원, 2020.
- 최광훈·김정환·박형욱, 「지역 창업생태계 구축 및 활성화 지원 전략」, KISTI ISSUE BRIEF
- 제71호, 한국과학기술정보연구원, 2024.



창원특례시의회

경상남도 창원시 성산구 중앙대로 151(용호동) 의회사무국
TEL | 055)225-5363 FAX | 055)225-4743
발행일 | 2024.12. 발행처 | 창원특례시의회

※ 본 보고서의 내용은 작성자의 개인 의견이며 창원특례시의회의 공식 견해가 아닙니다.