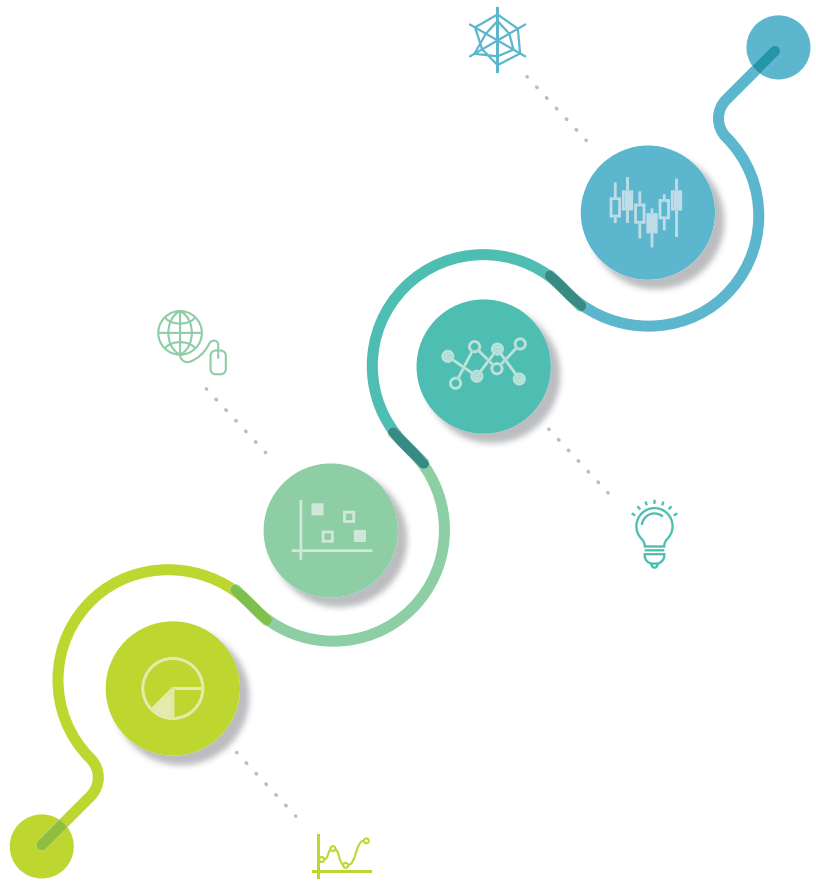


인구감소시대의 지역발전정책 방향과 추진체계



연구진

박진경 (한국지방행정연구원 연구위원)

김선기 (한국지방행정연구원 선임연구위원)

연구 요약

1. 연구배경 및 목적

□ 연구배경

- 우리나라 인구는 지속적으로 감소하여 생산가능 인구가 감소하고 인구절벽 위기에 처해있음
 - 농어촌 인구 과소화로 인해 지방소멸 위기에 처해있으며 지역경제 및 국가 경제의 성장이 저하될 우려
- 인구감소로 인해 지역간 격차가 심화되고 있으나 현 지역발전정책 하에서는 지방으로 인구유입이 저조한 상황
 - 균특법에 의거한 현 지역발전정책 하에서 2000년대 이후 다양한 지역발전 시책을 추진해오고 있지만 지역으로의 인구유입은 저조
 - 적은 인구규모는 다시 생활서비스 관련 경제활동을 위축시켜 지역주민 삶의 질을 떨어뜨리는 악순환 초래

□ 연구목적

- 저출산·고령화·저성장이 고착화되어 가고 있는 인구감소시대, 장기적인 지역발전 환경변화 분석 및 전망
- 1970년대 이후 추진되고 있는 우리나라 지역발전정책을 개관하고 노무현·이명박·박근혜 정부 지역발전정책의 성과와 문제점 분석
- 저출산·고령화·인구감소시대 장기적으로 대응가능한 새로운 지역발전정책 마련
- 인구감소지역 활성화 정책의 종합적 추진체계를 마련할 수 있는 방안 제안

2. 주요 연구내용 및 정책제언

□ 한국의 인구구조변화

- '15년 기준 5,101만명인 우리나라 인구는 2030년 전후 총인구 및 인구성장을 감소 예상, OECD 주요국보다 더 빠른 인구감소를
 - 생산가능인구(15~64세)는 '16년 3,763만명을 정점으로 감소, 유소년 인구비중(13.8%) 감소 및 젊은여성인구(20~39세)는 '04년 16.9%에서 '15년 13.4%로 감소
- 평균초혼연령이 '15년 최초로 30세를 넘어서며 만혼·비혼이 증가하고 있으며, 늦은 결혼에 따라 출산시기도 32.2세로 늦어지고 출산율 저하
 - 출산율은 낮아지고 있으나 평균 기대수명은 지속적으로 증가하여 '15년 82.1세에서 2065년 90세로 증가하고 있으며, 고령화 급속 진전
- 지역별 인구감소율 격차와 지역별 고령인구비율 격차도 함께 증가

□ 인구구조변화에 따른 지역발전 환경변화

- 인구사회적 변화
 - 저출산·고령화·다문화 등 인구구조변화와 인구절벽·지방소멸 위기, 인구위축 격차확대로 인한 지역양극화 심화
 - 지방분권에 대한 요구 증대 및 기후변화와 지속가능발전의 위기
- 경제적 변화
 - 저성장과 뉴노멀의 상시화, 인구감소 및 고령화로 인한 생산성 저하
 - 복지수요 증가 및 지방재정 압박 증가 및 생산가능인구 감소로 청장년층의 조세부담 증가
- 공간적 변화
 - 인구감소에 따른 공간이용 감소와 신규개발수요 감소
 - 공간 효율화 불가피, 고령화에 의한 복지시설수요 증가

□ 한국의 지역발전 관련정책분석

○ 국토공간정책

- 그동안은 인구성장시대였다고는 하나, 경제가 선진국형 저성장 기조로 접어들면서 개발 위주의 도시확장형 국토공간정책은 한계 봉착
- 관련 국토 및 도시계획은 미래의 국토 및 도시공간을 위한 장기적인 종합계획의 기능을 수행하고는 있으나 여전히 효율성 위주의 확장전략에 치중
- 저출산·고령화·인구감소시대라는 현실을 받아들이고, ‘인구성장’을 전제로 한 ‘성장중심 개발’에서 ‘인구감소’를 전제로 한 ‘스마트축소 개발’로 국토공간정책을 변화시킬 필요가 있는 시점

○ 균형발전정책

- 노무현정부 당시 지역의 생활기반계정 중심의 지역발전특별회계는 이명박정부가 들어서면서 국토부 SOC 사업이 대거 편성되면서 경제계정 위주로 변화
- 지역개발사업이 물리적 인프라 구축에 치우치면서 최종 수혜자인 주민의 행복이나 삶의 질 향상에 대한 기여가 미흡

○ 인구사회정책

- 지자체 차원에서는 다양한 인구위기 극복을 위한 지역발전정책이 추진되고 있으나, 정부시책은 보건사회정책 위주로 지역발전정책과 연계가 미흡
- 인구감소로 인한 지역위기를 극복하기 위해서는 출산·양육지원정책과 지역공간정책이 종합적으로 고려될 필요가 있음
- 지방소멸 위기를 사전에 인식하고 지방 단위의 인구정책을 다방면으로 모색하고 있는 지방자치단체를 지원하기 위한 지역발전정책 차원에서의 특별대책 필요
- 지역을 부처별로 할당하는 식의 낙후지역정책이 아니라 인구감소대책을 반영한 종합적인 지역발전정책 필요

□ 외국의 지역발전정책 트렌드

○ 일본의 지방창생전략

- 일자리가 사람을 부르고, 사람이 일자리를 부르는 선순환 구조를 확립하여 그 선순환을 지탱하는 지역에 활력을 되찾게 해주는 마을·사람·일자리
의 창생과 선순환 구조 확립

○ 국제기구의 포용적 지역발전정책

- 경제협력개발기구(OECD)의 포용적 성장(inclusive growth)
- 세계은행(World Bank)의 포용도시(inclusive city)

□ 새로운 지역발전정책 방향

○ 비전 : 인구활력 촉진 및 지역 자생적 발전 구현

○ 기본방향

- 인구감소 등 인구구조 변화에 선제적 대응, 스마트 축소(smart shrinkage)
지향형 지역발전정책 전환, 새로운 지역수요를 반영한 지역발전정책 추진,
생애맞춤형 정책전환 및 정책대상 집중

○ 추진목표와 전략

- 인구유입촉진 전략과 커뮤니티 중심의 지역활력 제고를 통한 인구활력 촉진
- 투자유치촉진, 지속가능한 삶터, 내고장 알리미 전략 등을 통한 경제활력 증진
- 노후화 및 유희화 공간 재활성화 전략, 주민의 라이프사이클과 라이프스타
일을 고려한 생애주기별 맞춤형 시설 공급 등을 통한 공간활력 제고
- ICT 및 IOT를 활용한 스마트 마을 육성, 사회적 약자 맞춤형 따뜻한 기술
의 보급 등 인구활력/경제활력/공간활력을 위한 기술활용

□ 인구감소시대 지역발전정책 추진체계 개편방안

○ 지역발전체계 전면개편방안

- 지역발전정책의 이념을 과거 성장주의 개념을 탈피, 인구감소 등 인구구조 변화와 관련된 메가트렌드를 반영한 새로운 지역발전정책에 부합하도록 전면적으로 재편
- 주민 삶의 질 확보 및 메가트렌드를 반영한 지역균형발전과 직접 관련성이 없고 일반 국고보조금과 별반 차이가 없이 중앙정부가 직접 관여하는 부처 직접편성계정(경제발전계정)은 폐지하고 부처사업으로 이관
- 특별회계를 지자체 자율편성계정인 생활기반계정(지역발전계정과 인구활력계정) 중심으로 대폭 개편하되, 사업구조를 인구구조변화 대응 및 주민 삶의 질 향상을 위한 스마트 균형발전사업으로 재편
- 계획 - 사업 - 조직 - 재정 등 인구감소시대 지역발전정책의 추진체계를 지자체 주도의 시스템으로 일괄 개편하고 특정 위원회 또는 중앙행정기관이 총괄기구가 되어 관리할 수 있도록 컨트롤 타워기능 강화

○ 지역발전체계 부분개편방안

- 인구감소시대 지역발전정책의 컨트롤타워 기능은 현재와 같이 지역발전위원회(기획단)가 수행하되, 중앙 주도 사업(부처 직접편성 계정의 세출항목)과 지자체 주도 사업(지자체 자율편성 계정의 세출항목)에 대한 총괄부처를 각각 별도로 지정하는 이원화 시스템 수용
- 지역산업정책은 여전히 필요한 영역이므로 전면개편방안과 달리 산업자원통상부의 경제발전계정은 존치하지만 부분개편방안 역시 국가적인 산업계정은 산자부 국고보조사업으로 이관하고, 특화산업이나 전략산업 등 시군단위 지역산업정책을 존치
- 지특회계 대상사업을 계정/편성간 조정하여 인구활력, 경제활력, 공간활력 사업으로 재편

○ 지역발전체계 부분조정방안

- ‘인구감소지역’ 지원 등 지역주민의 삶의 질 제고 및 균형발전 관련정책에 대하여 총괄부처를 지정하여 관리를 일원화
- 현행 지역발전정책체계의 기본 골격은 그대로 유지하되 인구감소지역 지원에 관련된 시책과 사업만을 별도로 전담 관리
- 저출산·고령화·인구감소시대 스마트 균형발전 차원에서 저발전지역, 즉 인구감소지역의 회생을 전략적으로 추진하기 위하여 인구감소지역의 활성화 정책을 총괄 지원·관리하는 부처를 지정
- 균특법상 지역발전정책 제도의 본래 취지에 부합하여 저발전지역, 즉 인구감소지역 등에 대한 선도사업 추진 및 차등적 지원을 강화하는 방향으로 전환

□ 인구·지역활력 특별법 제정 및 인구감소지역 추진체계 개편방안

○ 인구·지역활력 특별법 제정

- 인구감소지역을 대상으로 우리나라 실정에 맞는 종합계획 수립 및 특례 지원을 위한 「(가칭) 인구·지역활력특별법」 제정

○ 인구감소지역 선정 및 (가칭)인구지역활력 종합발전계획 수립

- 인구부문과 재정부문으로 구분하여 인구감소지역 선정
- (가칭) 인구지역활력 종합발전계획 수립 및 시책 시행

○ 종합적 추진조직

- 의결기구 : 범 부처 차원의 최고 의사결정기구로서 국무총리 소속의 「인구지역활력전략위원회」를 설치·운영
- 집행기구 : 총괄부처가 중앙 단위의 실무 집행기구로서 정책의 실무를 총괄

○ 인구감소지역 활성화정책 재정지원

- 신규재원 마련을 통한 전담계정 설치 또는 지특회계 개편

차 례

제1장 서론	1
제1절 연구의 배경 및 목적	3
1. 연구배경	3
2. 연구목적	5
제2절 연구범위 및 방법	7
1. 연구범위	7
2. 연구방법	8
제2장 인구구조변화와 지역발전 환경변화	11
제1절 한국의 인구구조변화	13
1. 총인구 및 인구성장률 감소	13
2. 생산가능인구와 젊은여성인구 감소	15
3. 만혼·비혼 증가와 출산율 저하	19
4. 기대수명 증가와 고령화 심화	20
5. 지역별 인구위축 격차 확대	22
제2절 인구감소시대 지역발전 환경변화	28
1. 인구사회적 변화	28
2. 경제적 변화	32
3. 공간적 변화	37
제3장 한국의 지역발전 관련정책분석	41
제1절 한국의 지역발전정책 변천과 평가	43
1. 2000년대 이전 지역발전정책	43
2. 노무현정부 지역발전정책	48



3. 이명박정부 지역발전정책	51
4. 박근혜정부 지역발전정책	55
제2절 균형발전정책과 지역발전특별회계	58
1. 균특법에 의거한 균형발전정책	58
2. 지역발전특별회계 운영	61
제3절 인구사회정책	66
1. 저출산·고령사회정책	66
2. 브릿지 플랜	67
제4절 인구감소시대 관련정책의 한계	72
1. 국토공간정책의 한계	72
2. 균형발전정책의 한계	74
3. 인구사회정책의 한계	75
제4장 새로운 지역발전정책 추진방향	77
제1절 지역발전정책 트렌드 분석	79
1. 일본의 지방창생전략	79
2. 국제기구의 포용적 지역발전정책	84
3. 한국의 지역발전정책 트렌드	90
제2절 새로운 지역발전정책 방향	96
1. 비전 및 기본방향	96
2. 추진목표 및 추진전략	98



제5장 인구감소시대 지역발전정책 추진체계

개선방안	103
제1절 지역발전정책의 추진체계 개편	105
1. 지역발전체계 개편의 필요성	105
2. 지역발전체계 개편의 의미	115
3. 지역발전체계 전면개편방안	119
4. 지역발전체계 부분개편방안	129
5. 지역발전체계 부분조정방안	138
제2절 인구감소지역 지역발전정책의 추진체계 구축	143
1. 인구감소지역 지원의 필요성	143
2. 인구감소지역 선정기준	147
3. 인구감소 대표유형	148
4. 인구감소지역 활성화시책	150
5. 종합적 추진조직 설치	153
6. 인구감소지역 활성화정책 재정지원	155
제3절 인구·지역활력 특별법 제정	158
1. 특별법 제정의 개요	158
2. 주요내용	158
3. 법률(안)	161
【참고문헌】	163

표 차례

<표 2-1> 총인구와 인구성장률 추세 및 전망 (1965~2065년)	13
<표 2-2> OECD 주요국의 인구성장률 전망 (2015~2065)	15
<표 2-3> 생산가능인구 전망(2015~2065년)	16
<표 2-4> 연령계층별 인구 전망(2015~2065년)	17
<표 2-5> 출산율과 평균출산연령(1985~2015년)	19
<표 2-6> 주요국의 합계출산율 전망(2005~2050년)	19
<표 2-7> 사망률과 기대수명 전망(2015~2065년)	20
<표 2-8> 고령인구 추세와 전망(2015~2065년)	21
<표 2-9> 전세계 및 주요국가의 연령계층별 인구비율 현황 및 전망	21
<표 2-10> 10년간 전체인구의 10%이상 감소한 시·군·구(2005~2015)	22
<표 2-11> 시도별 65세 이상 인구비율과 고령화지수(2015년)	25
<표 2-12> 시군구별 고령인구 비율(2010년)	26
<표 2-13> 기초자치단체별 총인구 감소율	29
<표 2-14> 기초자치단체별 가임여성인구 감소율	30
<표 2-15> 총부양비 추세 및 전망(2015~2065년)	37
<표 2-16> 학령인구(6~21세) 추세 및 전망 (2015~2065년)	38
<표 3-1> 1960-2000년대 지역발전정책의 개요	45
<표 3-2> 2000년대 이후 지역발전시스템의 변화	56
<표 3-3> 성장촉진지역	59
<표 3-4> 지역유형별 포괄보조사업의 보조율(2016년)	60
<표 3-5> 지역발전특별회계의 편성체계	62
<표 3-6> 지역발전특별회계 예산규모 추이	64



<표 3-7> 저출산·고령사회기본법의 주요내용	66
<표 3-8> 인구감소도시의 실제 인구와 도시계획 기준인구 비교	72
<표 4-1> World Development Report 개관 (2000~2017년)	88
<표 4-2> 지역발전정책의 트렌드	91
<표 5-1> 중앙 - 지방 총괄 관리의 이원화	130
<표 5-2> 인구감소시대 지특회계 개편방안(예시)	132
<표 5-3> 인구활력촉진지역 사업 예시	141
<표 5-4> 인구감소지역 선정기준(예시)	148
<표 5-5> 인구감소 대표유형(예시)	149
<표 5-6> (가칭) 인구·지역활력 특별법의 통합 편제안	161
<표 5-7> (가칭) 인구·지역활력 특별법의 장(章)별 편제안	162

그림 차례

한국지방행정연구원

<그림 1-1> 연구흐름도	9
<그림 2-1> 총인구 추세 및 전망(1965~2065년)	14
<그림 2-2> OECD 주요국가별 생산가능인구 비율변화	16
<그림 2-3> 20~39세 여성인구비중 추이	18
<그림 2-4> 20~39세 여성인구비중의 지역별 분포	18
<그림 2-5> 시도별 연평균 인구성장률 (2006~2015년)	23
<그림 2-6> 2040년 시도별 인구성장률 전망	24
<그림 2-7> 한국의 인구구조변화의 특징	27
<그림 2-8> 저성장시대의 특성	33
<그림 2-9> 인구감소에 따른 지역발전의 환경변화	39
<그림 3-1> 2000년대 전후 난립한 유사·중복 지역발전정책 현황	47
<그림 3-2> 노무현정부의 통합적 지역발전 추진체계 구조	49
<그림 3-3> 시군구 자율편성사업의 지역유형 구조	63
<그림 3-4> 보건복지부의 출산·고령사회 기본법 제정 및 위원회 출범 경위	67
<그림 3-5> 제3차 저출산·고령사회 기본계획 (브릿지 플랜 2020)의 비전과 목표	68
<그림 3-6> 저출산대책의 핵심 추진방향	69
<그림 3-7> 고령사회대책의 핵심 추진방향	69
<그림 3-8> 제3차 저출산·고령사회 기본계획의 장기정책방향	70
<그림 3-9> 인구감소시대 관련정책의 한계	75
<그림 4-1> 일본의 인구 저밀도화와 지역편재	80



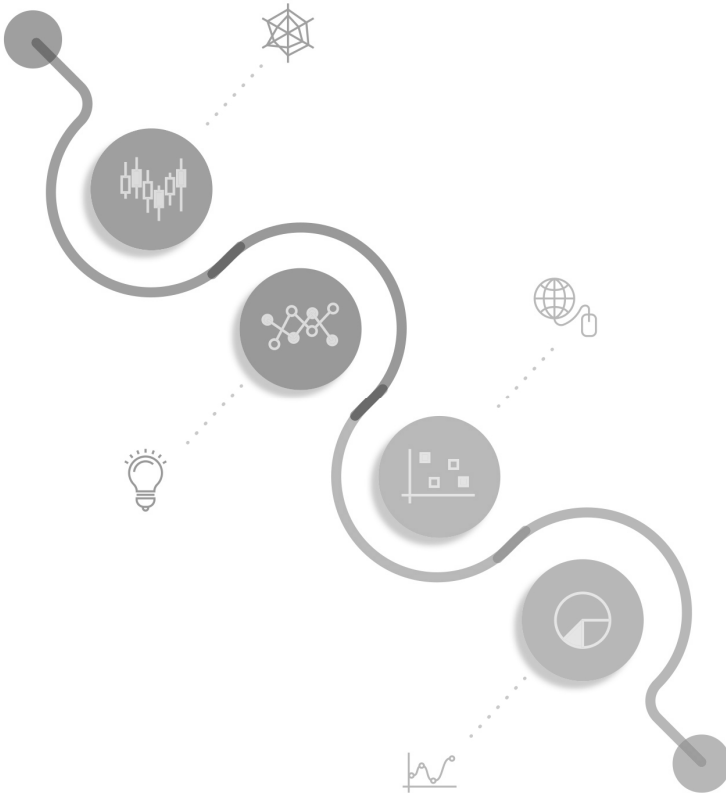


<그림 4-2> 국가와 지방의 지방창생 비전 및 종합전략	82
<그림 4-3> 창생종합전략의 주요 추진시책	83
<그림 4-4> 세계은행의 지역발전 트렌드	86
<그림 4-5> 최근 우리나라의 지역발전 트렌드	95
<그림 4-6> 새로운 지역발전정책 추진방향	101
<그림 5-1> 시군구 자율편성사업의 지역유형 구조 ..	114
<그림 5-2> 현행 지역발전체계 구조	116
<그림 5-3> 현행 지역발전 추진체계	117
<그림 5-4> 현행 지역발전특별회계 운영체계	118
<그림 5-5> 일본의 지역활성화통합본부 조직	125
<그림 5-6> 이원화된 분권형 지역발전 추진체계	131
<그림 5-7> 전면개편방안과 부분개편방안의 지역구분 개편(안)	136
<그림 5-8> 부분조정방안의 지역구분 개편(1안)	140
<그림 5-9> 부분조정방안의 지역구분 개편(2안)	140
<그림 5-10> 한국의 메가트렌드 변화	143
<그림 5-11> 지역발전정책의 변화	145
<그림 5-12> 새로운 지역발전정책 내용	147
<그림 5-13> 인구감소지역 발전정책의 추진체계(안) ..	154
<그림 5-14> 인구지역활력 종합발전계획 수립절차 ..	159

제1장 서론

제1절 연구의 배경 및 목적

제2절 연구범위 및 방법



제1장

서론

제1절 연구의 배경 및 목적

1. 연구배경

 생산가능인구 감소와 인구절벽 위기

- 통계청(2011)에 따르면, 우리나라 인구는 2010년 4,941만명에서 2030년 5,216만명까지 성장했다가 이후 지속적으로 감소하여 2060년에는 1992년 수준인 4,396만명에 이를 것으로 전망
 - 사실상 사망자수가 출생아수를 초과하는 마이너스 자연증가는 2028년부터 시작될 것으로 예측되나, 국제이동에 의한 사회적 증가 때문에 인구 마이너스 성장은 2031년부터 시작될 것으로 예상
- 생산가능인구는 2015년 3,744만명으로 2016년을 정점으로 꾸준히 감소하여 2065년에는 2,062만명으로 감소할 것이라고 예측(통계청, 2016)
 - 인구고령화는 2010년 11%(세계평균 7.6%)에서 2050년에 38.2%(세계평균 16.2%)가 될 것으로 예측

 농어촌 인구 과소화로 인한 지방소멸 위기

- 우리나라 농어촌 인구 비중은 1970년 총 인구의 57.4%였으나 이후 지속적으로 감소하여 2040년에는 약 8%에 불과할 것이라고 전망(UN, 2015)
 - 김순은(2016)은 기초 지자체 중에서 인구 6만 미만의 ‘균’ 지역의 인구 감소율이 타 유형에 비해 가장 심각할 것으로 분석

- 한국고용정보원(2016)의 한국의 지방소멸에 관한 7가지 분석¹⁾에 따르면 향후 30년 내 82개 ‘군’지역 중에서 69곳(84.1%), 3,482개 읍면동 중에서 1,383곳(39.7%)가 소멸할 것으로 전망
 - 전국 16개 광역자치단체 중에서도 서울·인천·부산 등 6개 지역을 제외한 10개 지역이 인구쇠퇴주의단계에 해당되어 소멸위험지역이 대도시로 확산되고 있다고 진단

□ 지역경제 및 국가경제 성장저하

- 총 인구 증가 둔화 및 감소는 일본의 사례에서 알 수 있는 바와 같이 경제 성장률 저하 및 지역경제 활력 침체의 요인이 되고 있음
 - OECD(2016)는 2013년 농어촌 및 도통복합지역의 GDP 기여비율이 34.2%라고 발표
- 특히 지방에서는 지역인구 감소에 따라서 농림수산업 및 전통제조업이 붕괴될 것이라는 우려도 낳고 있음

□ 인구감소로 인한 지역간 격차 심화

- OECD(2016)에 따르면 도시(시와 자치구)와 농촌(군)간 인당 GDP 불평등도는 지속적으로 상승
 - 2013년을 기준으로 OECD의 인당 GDP 지니계수 평균은 0.16이나, 우리나라의 경우 2000년 0.18에서 2013년 0.20으로 상승함
 - 일반회계세입 중에서 자체 재원이 차지하는 비율인 재정자립도도 도시(시와 자치구)와 농촌(군)간 격차가 지속적으로 커지고 있음(행자부, 2016)
- 초등학교가 없는 면이 24개, 보육시설(어린이집)이 없는 읍면은 412개, 응급 의료기관이 없는 군은 10개 등 지역간 삶의 질 격차도 심화

1) 황영철 새누리당 의원이 한국고용정보원에 의뢰해 ‘한국의 지방소멸 위험지역 현황’자료 작성·발표(2016. 9)

- 지역의 인구감소가 유발한 교육·의료·보육 등 기본 정주여건의 미비가 다시 인구유출을 가속화하는 악순환 초래
 - 반면 행정기구 및 인력감축은 농어촌 지역의 유지관리를 위한 지자체의 행정비용 부담을 가중시킴
 - 군 지역은 구 지역에 비해 평균면적은 13.6배 넓은 반면 평균 인구수는 1/6
- 현 지역발전정책 하 지역으로의 인구유입은 저조
- 균특법에 의거한 현 지역발전정책 하에서 2000년대 이후 다양한 지역발전 시책을 추진해오고 있지만 지역으로의 인구유입은 저조
 - 지역발전사업 단위별 전담부처 별로 사업이 추진되고 있어 지역요구와 괴리되고 있으며, 시군 발전계획과 연계성도 떨어짐
 - 적은 인구규모는 다시 생활서비스 관련 경제활동을 위축시켜 지역주민 삶의 질을 떨어뜨리는 악순환 초래
 - 지금까지의 인구증가시대에 작성되어진 지역발전정책이 아니라 인구감소 시대에 적합한 새로운 지역발전정책을 추진할 필요성이 있음

2. 연구목적

- 인구감소시대 지역발전 환경변화 분석
- 저출산·고령화·저성장이 고착화되어 가고 있는 인구감소시대, 장기적인 지역발전 환경변화 분석 및 전망
 - 지역격차, 지방소멸, 지역공동체 붕괴, 지역복지수요 증가, 지방재정 압박 증가 등 인구감소로 인한 사회·인구구조변화, 지역변화, 과소군 증가 및 행정환경변화 분석
 - 일본, EU, WorldBank, OECD 등 각국의 지역발전정책 및 인구감소 대응전략 분석

- 우리나라 지역발전정책의 한계 및 평가에 의거한 방향설정
 - 1970년대 이후 추진되고 있는 우리나라 지역발전정책을 개관하고 노무현·이명박·박근혜 정부 지역발전정책의 성과와 문제점 분석
 - 최근의 지역발전정책에 대한 논의와 해석을 통해서 새로운 지역발전정책의 위상확립과 패러다임 전환

- 인구감소시대 새로운 지역발전정책 추진체계 구축
 - 저출산·고령화로 인한 인구감소로 지방소멸위험지역에 대한 위기인식이 확산되고 있으므로 장기적으로 대응가능한 새로운 지역발전정책 마련
 - 인구감소지역 활성화 정책의 종합적 추진체계를 마련할 수 있는 방안 제안
 - 지역발전특별회계의 개편 방향, 국가차원의 컨트롤타워 기능의 필요성과 구축 방안, (가칭)인구·지역활력 특별법 제정(안) 등 법·제도적 개선방안 도출

제2절 연구범위 및 방법

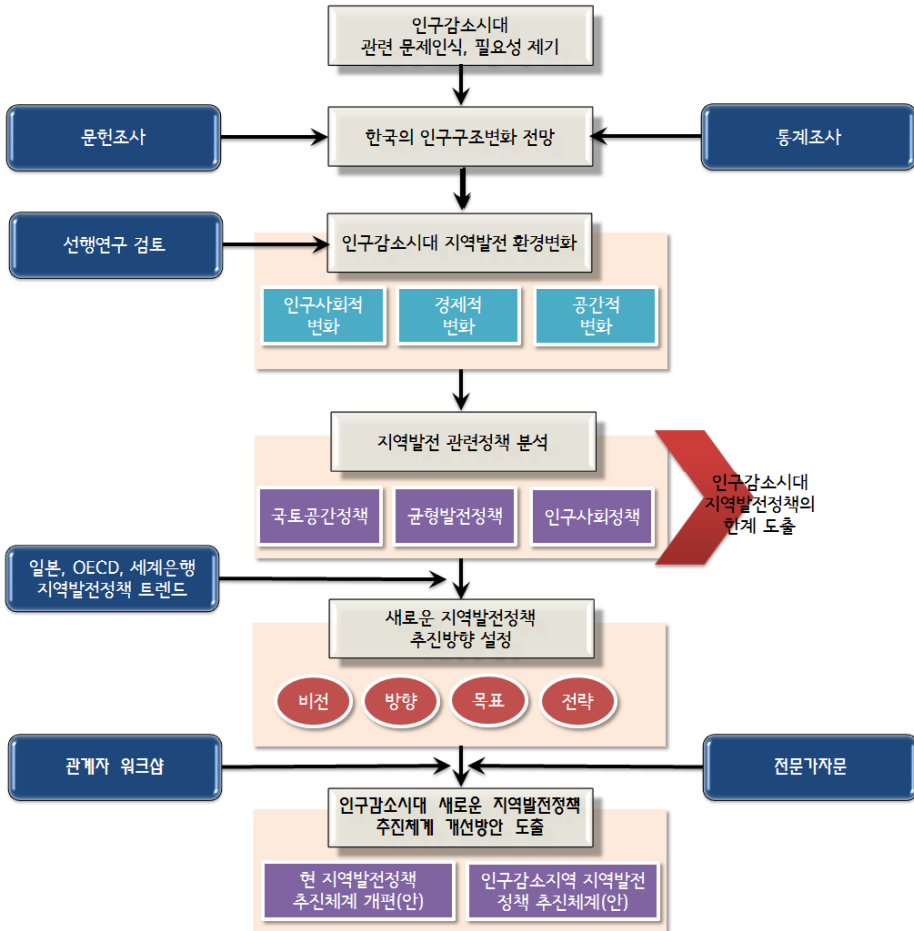
1. 연구범위

- 저출산·고령화에 따른 인구감소시대 지역발전 환경변화 분석
 - 최근 통계청 인구전망(2005/2010/2015 인구총조사 비교)과 고용정보원 자료 등을 활용하여 저출산·고령화 가속화/저성장 고착화 등 추세 분석
 - 인구감소시대 지역발전환경변화, 즉 지역격차 심화, 지방소멸 가능성 대두, 인구감소지역의 역량 감소 및 지역공동체 붕괴, 지역복지수요 증가 및 지방 재정 압박 증가 등 분석
 - 인구감소로 인한 사회·인구구조변화, 지역변화, 과소군 증가 및 행정환경변화
- 우리나라 지역발전정책의 평가 및 지역발전 관련정책의 한계도출
 - 균특법 하에서의 한국의 지역발전체계의 특징 및 평가
 - 노무현·이명박·박근혜 정부의 지역발전정책에 대한 평가 및 통합적 지역발전시스템의 문제점(추진체계, 재정, 사업, 평가 등) 도출
 - 인구사회정책의 문제 및 한계점 도출
- 새로운 지역발전정책의 패러다임 분석을 통한 추진방향 설정
 - 일본의 지방창생전략, OECD와 World Bank(World development report)의 포용적 성장(inclusive growth) 논의
 - 인구감소시대 지역문제에 기초한 새로운 지역발전정책의 비전, 기본방향, 추진목표, 전략 수립
- 인구감소시대 지역발전정책 추진체계의 개편방안 및 새로운 제도도입방안 강구
 - 인구감소시대 새로운 지역발전정책의 패러다임을 반영하여 현재 지역발전정책의 추진체계 개편
 - 인구감소지역 지역발전정책의 추진체계 구축 및 (가칭) 인구·지역활력 특별법 제정 등 제도개선방안 도출

2. 연구방법

- 인구감소시대 지역발전 환경변화 및 지역발전정책 관련 문헌검토
 - 인구감소시대 지역발전정책의 여건변화 및 대응이슈 관련 연구보고서 및 선행연구 검토
 - 국책연구기관과 시도연구원 등의 지역발전정책 관련 연구보고서 및 선행연구 검토, 지역발전정책 실태 및 제도에 관한 문헌조사
- 해외 지역발전정책 분석
 - 기존 문헌 및 인터넷 사이트 검색을 통한 기초자료 수집
- 관계자 및 전문가 자문회의, 워크숍 개최를 통한 브레인스토밍
 - 지역발전 분야전문가 및 공무원 등과 자문회의, 워크숍 등을 개최하여 이슈를 도출하고 대응전략 논의

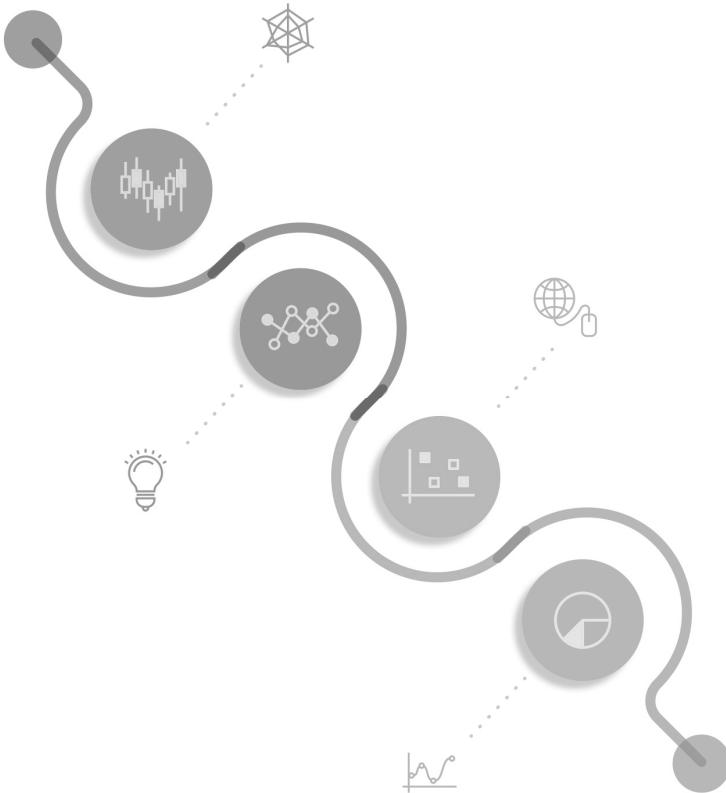
<그림 1-1> 연구흐름도



제2장 인구구조변화와 지역발전 환경변화

제1절 한국의 인구구조변화

제2절 인구감소시대 지역발전 환경변화



제 2 장

인구구조변화와 지역발전 환경변화

제1절 한국의 인구구조변화

1. 총인구 및 인구성장률 감소

□ 2030년 전후 총인구 및 인구성장률 감소

- 통계청(2016)에 따르면 우리나라 총인구는 2015년 현재 5,101만명으로 중위 추계²⁾ 가정시, 2031년 5,296만명을 정점으로 감소하기 시작하여 2065년에는 2065년에는 1990년대 수준인 4,302만명으로 감소할 전망
 - 2015년 현재 인구성장률은 0.53%이지만 2032년부터 인구 감소가 시작되는 마이너스 성장률을 보이며 2065년에는 -1.03% 수준에 이를 것으로 전망

<표 2-1> 총인구와 인구성장률 추세 및 전망(1965~2065년)

(단위: 만명, %)

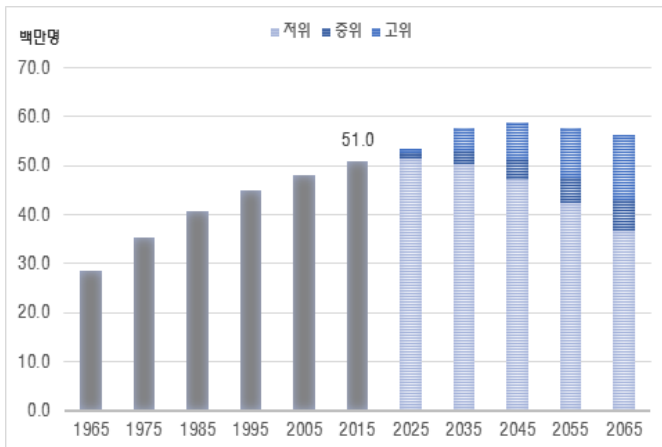
구분	가정	1965	1975	1985	1995	2005	2015	2025	2035	2045	2055	2065
총인구	중위	2,870	3,528	4,081	4,509	4,818	5,101	5,261	5,283	5,105	4,743	4,302
	고위						5,101	5,360	5,530	5,495	5,280	4,998
	저위						5,101	5,163	5,040	4,724	4,235	3,666
인구 성장률	중위	2.54	1.68	0.99	1.01	0.21	0.53	0.20	-0.12	-0.52	-0.89	-1.03
	고위						0.53	0.46	0.15	-0.23	-0.50	-0.58
	저위						0.53	-0.06	-0.41	-0.85	-1.29	-1.54

자료: 통계청(2016), 『장래인구추계: 2015~2065년』 정리.

- 2) 통계청은 인구변동요인을 출산율, 기대수명, 국제순이동 3가지로 설정하고 각 요인별로 저위, 중위, 고위 수준을 가정하여 미래 인구를 추정했으며 여기서 중위 추계는 각 요인이 중위(중간 수준)라고 가정한 시나리오이다.

- 저위 추계 가정시, 인구수가 정점에 이르는 때는 2023년으로 앞당겨지며 2065년에는 3,666만명으로 전망
 - 고위 추계에서는 2039년부터 마이너스 성장률을 보이며 2065년에는 -0.58% 수준으로 예상되며 저위 추계에서는 2024년부터 인구 감소가 시작되며 2065년에는 -1.54% 수준으로 전망
 - 고위 추계 가정시 총인구의 정점은 2038년 5,542만명이며 2065년에는 2011년 수준인 4,998만명으로 감소할 전망

<그림 2-1> 총인구 추세 및 전망(1965~2065년)



□ OECD 주요국보다 더 빠른 인구감소율

- UN(2015)의 인구추계에 따르면, OECD 주요국 중에서 우리나라의 인구성장률은 2060~2065년에 -1.0%로 다른 국가에 비해 더 빠르게 인구가 감소할 것으로 전망
 - 영미권과 유럽의 경우 우리나라와 일본에 비해 인구성장률이 양호한 것으로 나타났으며, 유럽 국가 중에서는 독일이 마이너스 성장률을 보이고 있음

<표 2-2> OECD 주요국의 인구성장률 전망(2015~2065)

(단위: %)

구분	2015~2020	2035~2040	2060~2065	구분	2015~2020	2035~2040	2060~2065
한국	0.4	-0.2	-1.0	영국	0.6	0.4	0.2
일본	-0.2	-0.6	-0.6	프랑스	0.4	0.3	0.1
미국	0.7	0.5	0.4	독일	-0.1	-0.3	-0.4
캐나다	0.9	0.5	0.3	호주	1.3	0.8	0.6

자료: UN(2015), 『World Population Prospects: The 2015 Revision』
 통계청(2016), 『장래인구추계: 2015~2065년』 정리.

2. 생산가능인구와 젊은여성인구 감소

□ 생산가능인구(15~64세) 감소

- 생산가능인구(15~64세)는 2016년 3,763만명을 정점으로 감소하여 2065년에는 2,062만명 수준으로 감소할 전망(통계청, 2016)
- 베이비붐세대가 고령인구로 빠져나가는 2020년대에는 연평균 -34만명, 2030년대는 연평균 -44만명씩 감소
 - 저위 추계 가정시 생산가능인구 감소는 더욱 빠르게 진행되어 2065년 46.4%로 감소
- 특히 국가 경제성장의 주축이 되는 25~49세 인구 비율이 2015년 52.8%에서 2055년 45.4%로 감소하다가 2065년 49.3%로 다소 증가
 - 반면 은퇴를 앞둔 50~64세 인구의 비율은 2015년 29.2%에서 2050년 40.0%까지 증가하며 2065년에는 36.0% 수준으로 예상됨
 - 저위 추계 가정시 이러한 경향은 더욱 심화되어 2065년 25~49세 인구비율은 46.5%로 50~64세 인구비율은 40.3%로 전망
- OECD 주요 국가와 비교했을 때 우리나라의 생산가능인구 비율은 급격한 감소 경향을 보이고 있음
 - 우리나라의 생산가능인구 비율은 2015년 73.4%로 다른 국가에 비해 높으나 2065년 47.9%로 예상되어 이에 대한 대비가 필요할 것으로 전망

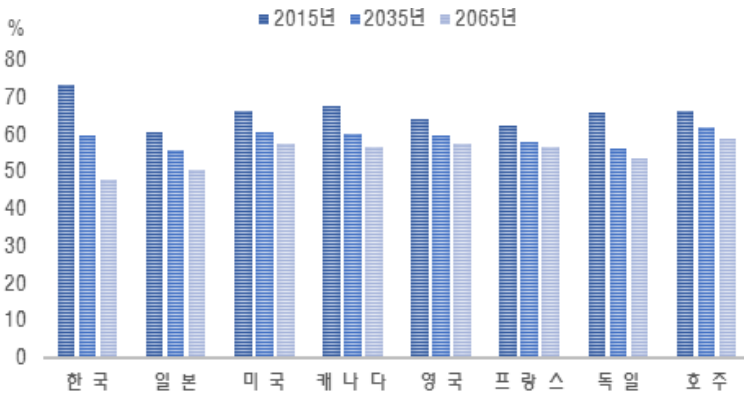
<표 2-3> 생산가능인구 전망(2015~2065년)

(단위: %)

가정	구분	2015	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050	2055	2060	2065
중위	계	73.4	71.7	68.0	64.0	60.0	56.4	54.3	52.4	51.5	49.6	47.9
	15~24세	18.0	15.6	13.4	13.5	13.7	13.8	14.7	15.3	14.8	14.5	14.8
	25~49세	52.8	51.2	50.6	49.7	48.4	49.0	46.5	44.7	45.4	47.8	49.3
	50~64세	29.2	33.3	36.0	36.8	37.9	37.2	38.8	40.0	39.8	37.7	36.0
고위	계	73.4	71.6	67.5	63.1	58.9	55.7	54.0	52.6	52.0	50.4	49.1
	15~24세	18.0	15.7	13.5	13.5	13.9	14.9	16.5	17.2	16.4	15.9	16.2
	25~49세	52.8	51.2	50.7	50.0	48.8	49.0	46.4	45.0	46.3	49.2	51.3
	50~64세	29.2	33.2	35.8	36.5	37.3	36.1	37.1	37.8	37.3	34.8	32.6
저위	계	73.4	71.8	68.5	64.9	61.0	57.2	54.7	52.2	50.9	48.5	46.4
	15~24세	18.0	15.5	13.4	13.4	13.4	12.7	12.8	13.2	12.9	12.8	13.2
	25~49세	52.8	51.2	50.5	49.4	48.1	48.9	46.6	44.4	44.3	46.0	46.5
	50~64세	29.2	33.4	36.2	37.1	38.5	38.4	40.6	42.4	42.8	41.2	40.3

자료: 통계청(2016), 『장래인구추계: 2015~2065년』 정리.

<그림 2-2> OECD 주요국가별 생산가능인구 비율변화



□ 유소년 인구비중 감소

- 2015년 현재 생산가능인구(15~64세)는 총인구의 73.4%(3,744만명)이고 65세 이상 고령인구 비중은 12.8%(654만명)이며 유소년인구(0~14세)의 비중은 13.8%(703만명)임

- 유소년인구도 2015년 703만명에서 2020년 657만명, 2065년 413만명으로 감소할 전망
- 고령인구 비중은 증가하지만 생산가능인구와 유소년인구 비중은 감소하여 고령화가 심화될 것이며, 이에 따라 1인당 부양인구와 부양비 비율이 높아질 것으로 예상됨

<표 2-4> 연령계층별 인구 전망(2015~2065년)

(단위: 만명)

가정	구분	2015	2025	2035	2045	2055	2065
중위	계	5,101	5,261	5,283	5,105	4,743	4,302
	0~14세	703	635	598	515	443	413
	15~64세	3,744	3,576	3,168	2,772	2,442	2,062
	65세 이상	654	1,051	1,518	1,818	1,857	1,827
고위	계	5,101	5,360	5,530	5,495	5,280	4,998
	0~14세	703	681	714	638	582	596
	15~64세	3,744	3,616	3,260	2,968	2,744	2,452
	65세 이상	654	1,063	1,556	1,889	1,953	1,950
저위	계	5,101	5,163	5,040	4,724	4,235	3,666
	0~14세	703	591	488	401	327	270
	15~64세	3,744	3,535	3,075	2,582	2,154	1,700
	65세 이상	654	1,038	1,476	1,741	1,754	1,695

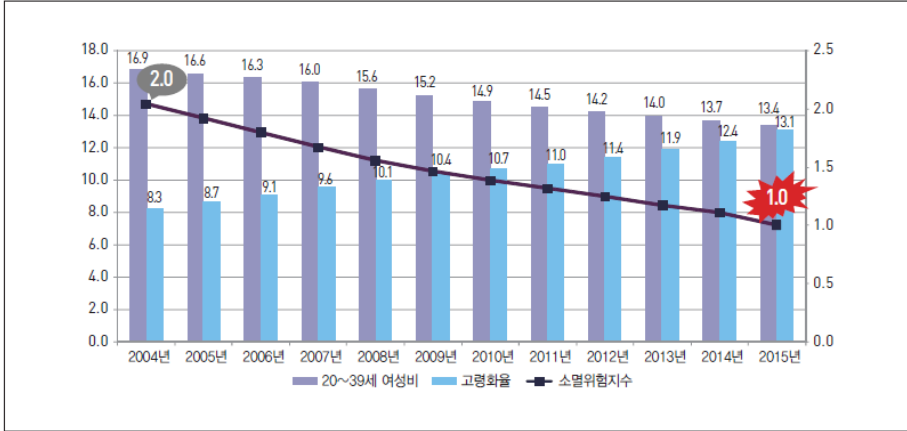
자료: 통계청(2016), 『장래인구추계: 2015~2065년』 정리.

□ 20~39세 젊은여성인구 감소

- 2004년 우리나라 20~39세 여성인구 비중은 전체 인구의 16.9%였으나 2015년에는 13.4% 수준으로 감소(한국고용정보원, 2016)
- 반면 65세 이상 고령인구는 2004년 8.3%에서 2015년 13.1%로 증가하였음

<그림 2-3> 20~39세 여성인구비중 추이

(단위: % 상대비)

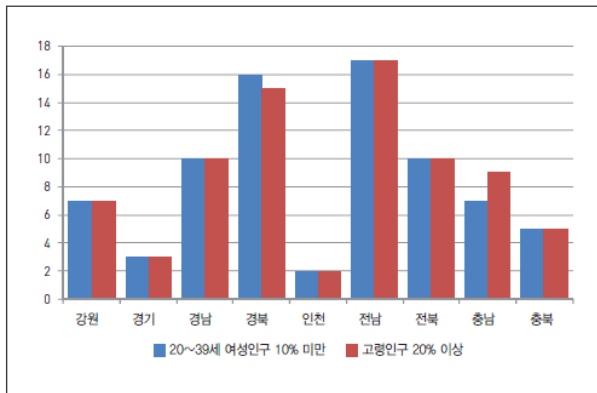


주: 2014년 이전은 KOSIS 주민등록연앙인구이며, 2015년은 행정부 2015년 12월 말 주민등록인구통계 수치임

자료: 한국고용정보원(2016), 『한국의 지방소멸에 대한 7가지 분석』.

- 20~39세 여성인구 비중은 지역별로 격차가 커서, 10%도 미치지 못하는 지방자치단체가 2005년 6개에서 2014년 77개로 증가(한국고용정보원, 2016)
- 여성인구는 10%에도 미치지 못하는데 고령인구가 20%를 넘는다면 두 지표 간의 상대비가 0.5에도 미치지 못한다는 것을 의미

<그림 2-4> 20~39세 여성인구비중의 지역별 분포



자료: 한국고용정보원(2016), 『한국의 지방소멸에 대한 7가지 분석』.

3. 만혼·비혼 증가와 출산율 저하

- 평균초혼연령이 2015년 최초로 30세를 넘어섰으며 늦은 결혼에 따라 출산 시기 또한 32.2세로 늦어지고 있음
- 만혼과 비혼이 증가함에 따라 출산율이 낮아지고 있는데 2015년 우리나라는 1.26명으로 전세계 평균인 2.51명에 비해 매우 낮은 수준임
 - 2050년까지 꾸준히 증가하여 1.60명이 될 것으로 전망되나 여전히 프랑스 1.96명, 미국 1.92명에 비해 상당히 낮은 수준임

<표 2-5> 출산율과 평균출산연령(1985~2015년)

구분	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2015
출산율(명)	1.66	1.57	1.63	1.47	1.08	1.23	1.24
평균초혼연령(세)	-	24.8	25.4	26.5	27.7	28.9	30.0
평균출산연령(세)	26.4	27.2	27.9	29.0	30.2	31.3	32.2

자료: 통계청(2016), 『장래인구추계: 2015~2065년』 정리.

<표 2-6> 주요국의 합계출산율 전망(2005~2050년)

구분	2005~2010	2010~2015	2015~2020	2025~2030	2045~2050
세계	2.56	2.51	2.47	2.38	2.25
한국	1.23	1.26	1.33	1.45	1.60
일본	1.34	1.40	1.46	1.57	1.69
미국	2.06	1.89	1.90	1.91	1.92
캐나다	1.64	1.61	1.56	1.58	1.67
영국	1.88	1.92	1.91	1.90	1.89
프랑스	1.97	2.00	1.99	1.98	1.96
독일	1.36	1.39	1.44	1.51	1.62
호주	1.95	1.92	1.86	1.91	1.78

자료: UN(2016), 『World Population Prospects: The 2015 Revision』,
http://esa.un.org/unpd/wpp/publications/files/key_findings_wpp_2015.pdf

4. 기대수명 증가와 고령화 심화

□ 기대수명 증가

- 출산율은 낮아지고 있으나 평균 기대수명은 지속적으로 증가하여 2015년 82.1세에서 2065년 90세로 증가
 - 낮은 출산율과 높은 기대수명은 결국 고령화를 촉진하며 생산가능인구의 부양 부담을 증가시킬 것이기 때문에 이에 대한 대비 필요

<표 2-7> 사망률과 기대수명 전망(2015~2065년)

구분	2015	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050	2055	2060	2065
조사망률(명)	5.4	6.2	7.1	8.0	9.1	10.5	12.3	14.2	15.7	16.7	17.2
기대수명(세)	82.1	83.2	84.3	85.2	86.1	86.9	87.6	88.3	88.9	89.5	90.0

주: 조사망률은 사망자수를 특정연도 인구로 나눈 비율이며 기대수명은 중위 추계로 가정했을 때임.
 자료: 통계청(2016), 『장래인구추계: 2015~2065년』 정리.

□ 고령화 심화

- 2015년 현재 우리나라 고령인구는 654만명으로 전체 인구의 12.8%를 차지하고 있어 이미 고령화사회(aging society)³⁾에 진입하였으며, 2025년에는 고령인구 비율이 20%를 초과하는 초고령사회(super-aged society)가 될 것으로 전망
 - 2025년에는 1,000만명을 넘어서며 중위 추계 가정시 2065년 1,827만명(42.5%)까지 증가할 전망
- 중위연령⁴⁾은 2015년 현재 40.9세이며 중위 추계로 가정시 2033년 50세를 넘고, 2061년 59.0세로 정점에 도달한 뒤 2065년 58.7세로 다소 감소

3) UN의 분류에 따르면 65세 이상 고령인구 비율이 전체인구의 7% 이상 14% 미만을 차지하는 경우 고령화사회(aging society), 14% 이상 20% 미만인 경우 고령사회(aged society), 20% 이상인 경우 초고령사회(super-aged society)에 해당함.

4) 전체 인구를 연령순으로 나열했을 때 한 가운데 있는 사람의 연령

<표 2-8> 고령인구 추세와 전망(2015~2065년)

구분		2015	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050	2055	2060	2065
총 인구 (만명)	총인구	5,101	5,197	5,261	5,294	5,283	5,220	5,105	4,943	4,743	4,525	4,302
	65+	654	813	1,051	1,296	1,518	1,712	1,818	1,881	1,857	1,854	1,827
	75+	266	348	427	532	708	884	1,029	1,136	1,164	1,174	1,131
	85+	51	78	114	147	179	233	329	410	466	505	505
구성비 (%)	65+	12.8	15.6	20.0	24.5	28.7	32.8	35.6	38.1	39.2	41.0	42.5
	75+	5.2	6.7	8.1	10.0	13.4	16.9	20.1	23.0	24.5	25.9	26.3
	85+	1.0	1.5	2.2	2.8	3.4	4.5	6.5	8.3	9.8	11.2	11.7

주: 인구성장 중위가정 하에서의 추세와 전망치를 의미함.
 자료: 통계청(2016), 『장래인구추계: 2015~2065년』 정리.

- 세계적으로도 고령화 현상이 진행되고 있으며 특히 2065년에는 대부분의 국가에서 고령인구 비율이 전체인구의 1/4 이상이 될 것으로 예상되고 있음

<표 2-9> 전세계 및 주요국가의 연령계층별 인구비율 현황 및 전망

(단위: %)

구분	2015			2035			2065		
	0~14	15~64	65+	0~14	15~64	65+	0~14	15~64	65+
한국	13.8	73.4	12.8	11.3	60.0	28.7	9.6	47.9	42.5
일본	12.9	60.8	26.3	12.1	56.0	31.9	12.8	50.8	36.5
미국	19.0	66.3	14.8	18.0	60.6	21.4	17.3	57.9	24.9
캐나다	16.0	67.9	16.1	15.1	60.2	24.6	15.1	56.8	28.0
영국	17.8	64.5	17.8	16.9	60.1	23.1	16.2	57.6	26.2
프랑스	18.5	62.4	19.1	16.9	58.0	25.1	16.3	57.0	26.6
독일	12.9	65.9	21.2	12.9	56.3	30.8	13.3	53.6	33.2
호주	18.7	66.3	15.0	17.8	61.9	20.3	16.7	58.8	24.5

자료: 통계청(2016), 『장래인구추계: 2015~2065년』 정리.

5. 지역별 인구위축 격차 확대

□ 지역별 인구감소율 격차 증가

- UN(2015) 따르면, 우리나라 농어촌 인구비중은 1970년 총인구의 57.4%였으나, 이후 지속적으로 감소
 - 2040년 기준 농어촌 인구비중은 약 8%에 불과할 것이라 전망되고 있음
- 2005년부터 2015년까지 10년 동안 각 시·군·구별로 인구감소율을 살펴보면 인구가 10%이상 감소한 시군구는 총 62개로 분석됨
 - 이 중에서 전체 인구의 20% 이상 감소한 시군구는 19개, 40%이상 감소한 시군구도 11개로 나타남

<표 2-10> 10년간 전체인구의 10%이상 감소한 시·군·구(2005~2015)

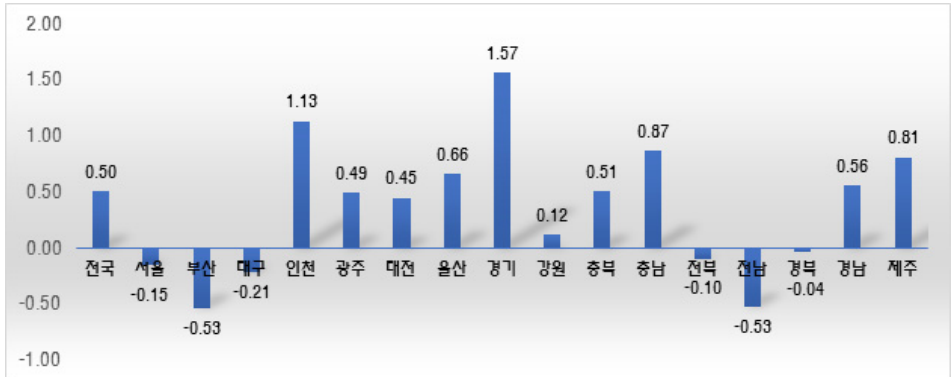
구분	10%이상 20%미만 감소	20%이상 30%미만 감소	30%이상 40%미만감소	40%이상 감소
계	43개	4개	4개	11개
서울	성동구, 서대문구, 금천구, 영등포구	-	-	-
부산	서구, 동구, 북구, 사상구	영도구	-	-
대구	-	-	북구	동구, 서구
인천	-	-	남구	서구
광주	-	동구	북구	서구
대전	대덕구	-	-	동구, 중구, 서구
울산	남구	-	-	중구, 동구
경기	팔달구, 수정구, 만안구	-	-	-
강원	정선군, 고성군, 양양군	태백시	-	-
충북	단양군	-	상당구	홍덕구
충남	공주시, 부여군, 서천군	-	-	-
전북	남원시, 김제시	-	-	-

구분	10%이상 20%미만 감소	20%이상 30%미만 감소	30%이상 40%미만감소	40%이상 감소
전남	곡성군, 고흥군, 보성군, 화순군, 장흥군, 해남군, 영암군, 함평군, 완도군, 진도군, 신안군	영광군	-	-
경북	영주시, 영천시, 상주시, 군위군, 의성군, 청송군, 영덕군, 예천군	-	-	-
경남	남해군, 합천군	-	-	고성군
제주	-	-	-	-

자료: 통계청, 인구총조사(2005, 2010, 2015) 정리.

- 2006년부터 2015년까지 10년간 전국의 연평균 인구성장률은 0.5%로 나타났으며 시도별로는 경기도가 1.57%로 가장 높으며 인천이 1.13%, 충남이 0.87%순임
- 서울, 부산, 대구 등 주요 도시는 각각 -0.15%, -0.53%, -0.21%로 10년 동안 인구가 감소한 것으로 나타남
- 특히 부산과 전남은 -0.53%로 인구 감소경향이 뚜렷함

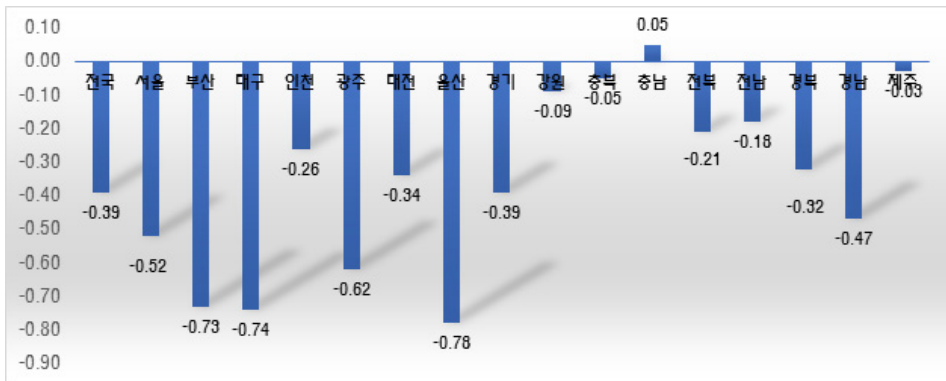
<그림 2-5> 시도별 연평균 인구성장률(2006~2015년)



자료: 통계청(2014. 12), 장래인구추계 시도편 자료 정리.

- 2040년 전국의 연평균 인구성장률은 -0.39% 로 인구가 감소할 전망
 - 충남을 제외한 모든 시도에서 마이너스 성장률을 보이며 특히 지방 대도시인 울산, 대구, 부산이 각각 -0.78% , -0.74% , -0.73% 로 다른 지역에 비해 인구감소율이 높을 것으로 전망됨
- 서울시는 정부의 인구분산정책으로 1991년부터 인구감소가 시작되었으며 경기와 인천지역은 서울에서 유입되는 인구 때문에 인구감소 속도가 서울보다 느리게 나타남
 - 서울시의 경우 2010년부터 지속적으로 마이너스 성장률을 보이며 2040년 -0.52% 수준으로 전망
 - 경기도의 경우 2015년 인구성장률은 0.95% 이고 2033년부터 인구감소가 시작되어 2040년에는 -0.39% 로 전망
 - 인천의 경우 2015년 인구성장률은 0.97% 이며 2036년부터 인구감소가 시작되어 2040년에는 -0.26% 수준으로 나타남

<그림 2-6> 2040년 시도별 인구성장률 전망



자료: 통계청(2014. 12), 장래인구추계 시도편 자료 정리.

□ 지역별 고령인구비율 격차 증가

- 고령인구비율은 지역별로 편차가 커서 전남이 22.0%로 가장 높게 나타나고 있음

- 전남 다음으로는 전북 18.5%, 경북 18.4%, 강원 17.2% 순으로 지방의 고령 인구 비율이 더 높게 나타나고 있음
- 2015년 현재 초고령사회에 해당되는 시군은 전남 18개, 경북 17개, 경남 11개, 전북 10개 등으로 지방으로 갈수록 고령인구 비율이 높아지고 있음
- 서울시의 경우 25개구 전체가 고령화사회에 진입했으며 경기도의 경우 6개 시군을 제외하고 고령화사회에 해당됨

<표 2-11> 시도별 65세 이상 인구비율과 고령화지수(2015년)

(단위: 명)

구분	총인구	15세미만	15~64세	65세이상	65세이상 인구비율
전국	50,617,045	7,039,594	36,953,331	6,624,120	13.1%
서울	9,860,372	1,189,969	7,482,971	1,187,432	12.0%
부산	3,400,069	403,062	2,495,941	501,066	14.7%
대구	2,454,733	332,374	1,810,064	312,295	12.7%
인천	2,886,172	414,581	2,168,476	303,115	10.5%
광주	1,516,527	236,186	1,111,687	168,654	11.1%
대전	1,535,639	230,590	1,142,500	162,549	10.6%
울산	1,142,469	174,413	870,069	97,987	8.6%
세종	197,345	34,639	141,240	21,466	10.9%
경기	12,397,902	1,910,166	9,207,669	1,280,067	10.3%
강원	1,506,142	196,866	1,050,445	258,831	17.2%
충북	1,560,784	219,222	1,107,698	233,864	15.0%
충남	2,089,470	299,563	1,444,992	344,915	16.5%
전북	1,798,234	250,026	1,216,335	331,873	18.5%
전남	1,756,831	234,745	1,134,821	387,265	22.0%
경북	2,641,879	336,822	1,818,946	486,111	18.4%
경남	3,285,260	480,794	2,341,423	463,043	14.1%
제주	587,217	95,576	408,054	83,587	14.2%

자료: 통계청(2014.12) 시도별 장래인구 추계자료 <http://kosis.kr/> 정리.

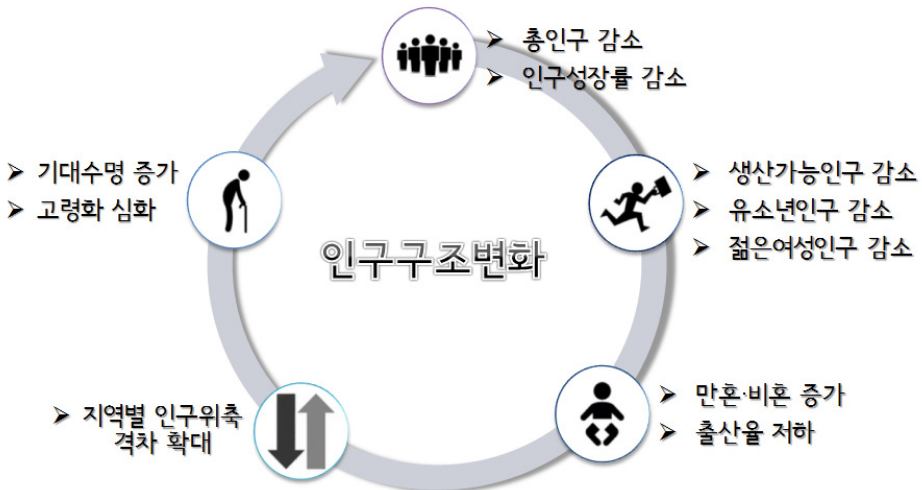
<표 2-12> 시군구별 고령인구 비율(2010년)

구분	고령화사회(7% ~ 14%)	고령사회(14% ~ 20%)	초고령사회(20% 이상)
서울	전체 25개구	-	-
부산	부산진구, 동래구, 남구, 북구, 해운대구, 사하구, 금정구, 연제구, 수영구, 사상구, 기장군	중구, 서구, 동구, 영도구, 강서구	-
대구	동구, 서구, 북구, 수성구, 달서구, 달성군	중구, 남구	-
인천	중구, 동구, 남구, 연수구, 남동구, 부평구	-	강화군, 옹진군
광주	서구, 남구, 북구	동구	-
대전	대덕구	-	-
울산	중구, 울주군	-	-
경기	수원시, 성남시, 의정부시, 안양시, 부천시, 광명시, 평택시, 고양시, 과천시, 구리시, 남양주시, 군포시, 의왕시, 하남시, 용인시, 파주시, 이천시, 안성시, 김포시, 화성시, 광주시, 양주시	동두천시, 포천시, 여주군	연천군, 가평군, 양평군
강원	춘천시, 원주시, 속초시	강릉시, 동해시, 태백시, 삼척시, 철원군, 화천군, 양구군, 인제군	홍천군, 횡성군, 영월군, 평창군, 정선군, 고성군, 양양군
충북	청주시	충주시, 제천시, 청원군, 진천군, 음성군, 증평군	보은군, 옥천군, 영동군, 괴산군, 단양군
충남	천안시, 아산시	공주시, 서산시, 연기군, 당진군	보령시, 논산시, 금산군, 부여군, 서천군, 청양군, 홍성군, 예산군, 태안군
전북	전주시, 군산시, 익산시	완주군	정읍시, 남원시, 김제시, 진안군, 무주군, 장수군, 임실군, 순창군, 고창군, 부안군

구분	고령화사회(7% ~ 14%)	고령사회(14% ~ 20%)	초고령사회(20% 이상)
전남	목포시, 여수시, 순천시, 광양시	-	나주시, 담양군, 곡성군, 구례군, 고흥군, 보성군, 화순군, 장흥군, 강진군, 해남군, 영암군, 무안군, 함평군, 영광군, 장성군, 완도군, 진도군, 신안군
경북	포항시, 경산시, 칠곡군	경주시, 안동시	김천시, 영주시, 영천시, 상주시, 문경시, 군위군, 의성군, 청송군, 영양군, 영덕군, 청도군, 고령군, 성주군, 예천군, 봉화군, 울진군, 울릉군
경남	진주시, 거제시, 통영시, 김해시, 양산시, 창원시	사천시	밀양시, 의령군, 함안군, 창녕군, 고성군, 남해군, 하동군, 산청군, 함양군, 거창군, 합천군
제주	제주시	서귀포시	-

자료: 김선기 외(2012), p.12.

<그림 2-7> 한국의 인구구조변화의 특징



제2절 인구감소시대 지역발전 환경변화

1. 인구사회적 변화

저출산·고령화·다문화 등 인구구조변화

- 앞에서 살펴본 바와 같이 우리나라 인구는 지속적으로 감소하여 인구절벽 위기에 봉착
 - 현재의 인구는 2030년 5,216만명까지 성장했다가 이후 지속적으로 감소하여 2060년에는 1992년 수준인 4,396만명에 이를 것으로 전망
 - 농어촌 등 지방의 인구 과소화로 인해 지방소멸 위기에 처해있으며 지역경제 및 국가경제의 성장이 저하될 우려가 있음
- 저출산·고령화 및 다문화가 급속하게 진행되어 인구사회적 구조의 변화도심각
 - 2014년 미국 중앙정보국(CIA)의 월드팩트북(The World Factbook)에 따르면 우리나라 합계출산율은 1.25명으로 224개국 중 219위
 - 고령화 추세도 가속화되어 65세 이상 인구가 2015년 13.1%에서 2030년 24.3%, 2060년 40.1%로 증가할 것으로 예상(통계청, 2015)
 - 2016년 6월 말 현재 국내 체류 외국인인 2,001,828명으로 총 인구의 3.9%를 차지하는데, 외국인에 대한 개방정책이 지속된다면 2021년이면 비율이 5.8%로 상승할 것으로 예상
- 저출산·고령화는 경제적 잠재력과 활력(vitality)을 약화시키는 한편 고령화와 다문화, 그리고 특히 소득양극화는 계층간·인종간·연령간 위화감을 조성해 사회문제가 될 수 있음

인구절벽·지방소멸 위기

- 서울의 높은 주거비와 지방에서 수도권으로 이주하고자 하는 수요 때문에 경기와 인천지역의 인구 증가는 계속 진행될 것이며 지방의 경우 인구 감소 경향이 계속된다면 지방공동화 및 지방소멸의 위협에 처해있음

- 일본의 경우 인구감소는 지방소멸을 야기한다는 위기의식이 팽배함
- 기초자치단체 중에서 인구 6만 미만 군지역의 총인구는 타 유형 대비 감소율이 상당히 높은 편(김순은, 2016)
- 향후 30년 내 82개 군지역 중에서 69곳(84.1%), 3,482개 읍면동 중에서 1,383곳(39.7%)이 소멸할 것으로 전망(한국고용정보원, 2016)

<표 2-13> 기초자치단체별 총인구 감소율

구분		2010년 (A)	2020년	2030년 (B)	증감 (B-A)	비율
시	인구 50만 이상	6,334	6,473	6,434	99	1.6%
	인구 50만 미만	2,683	2,959	3,277	594	22.1%
자치구	특별시	9,631	9,296	8,640	-992	-10.3%
	광역시	11,968	14,330	16,260	4,293	35.9%
도농복합시		11,767	14,322	18,750	6,983	59.3%
군	인구 6만 이상	1,937	2,131	2,446	509	26.3%
	인구 6만 미만	2,014	1,679	1,341	-673	-33.4%

- 20~39세 여성인구 격차 역시 자치단체별로 상당한 차이를 나타내고 있는데, 인구 6만 미만의 군지역의 경우 2010년 대비 2030년에 55.6%가 감소할 것으로 전망됨
- 반면 도농복합시의 경우에는 2010년 대비 2030년에 34.6%가 증가할 것으로 예측됨
- 이러한 20~39세 여성인구 감소추세는 군지역에만 해당되는 것은 아니어서 자치구와 인구 50만 이상의 시도 감소율이 약 25~30% 감소할 것으로 전망

<표 2-14> 기초자치단체별 가임여성인구 감소율

구분		2010년 (A)	2020년	2030년 (B)	증감 (B-A)	비율
시	인구 50만 이상	1,839	1,605	1,355	-484	-26.3%
	인구 50만 미만	738	690	657	-81	-11.0%
자치구	특별시	2,763	2,373	1,909	-854	-30.9%
	광역시	3,272	2,808	2,464	-808	-24.7%
도농복합시		2,972	3,255	3,999	1,027	34.6%
군	인구 6만 이상	404	407	450	46	11.5%
	인구 6만 미만	316	210	140	-176	-55.6%

□ 인구위축 격차확대로 인한 지역양극화 심화

- 농산어촌 인구는 1970년 총인구의 57.4%였으나, 이후 지속적으로 감소하여 2013년 총인구의 18.4%(930만명)에 불과
 - 가구수 20호 미만 과소화 마을은 2005년 2,048개소에서 2010년 3,091개소로 증가
- 도시로의 인구이동으로 인한 농산어촌인구감소는 행정기구 및 인력감축, 재정감축 우려와 함께 위기의식이 고조되어 지역간 삶의 질 격차가 심화되어 가고 있음
 - 농림수산식품부(2014)는 초등학교가 없는 면이 24개, 보육시설이 없는 읍·면은 412개, 응급의료기관이 없는 군은 10개 등으로 최소한의 균등한 삶 보장에 한계가 있음을 지적
- 지역의 인구감소가 유발하는 교육, 의료, 보육 등 기본 정주여건의 미비가 다시 인구유출을 가속화하는 악순환 초래

□ 지방분권에 대한 요구 증대

- 지방의 독자적 이니셔티브를 존중할 때 자생적이고 자발적인 성장(inclusive growth)이 가능하며, 지방분권이 전제되지 않으면 특화발전은 물론 자생적 성장 자체가 발현되기 어려우므로, 지방의 역량 강화와 책임의식 고양을 위해 지방분권이 조기에 정착되어야 함
 - 지방분권은 주민이 거주지역에 대해 긍지와 애착을 느끼게 되고 궁극적으로 지역발전사업을 지지하게 된다는 점에서 매우 중요함
- 국내외를 막론하고 성공하는 지역발전사업의 이면에는 자발적이고 독립적인 지역거버넌스가 크게 작용함
- 지방자치 출범 20년이 경과하여 지방분권에 기초한 지방역량 강화와 자립적 지역발전에 대한 주민의 요구가 크게 증대할 것임
- 2017년 1월 18일 최근의 개헌논의와 관련하여 중앙·지방 정치권이 모여 지방분권형 헌법 개정 요구를 결의

□ 기후변화와 지속가능발전의 위기

- 2011년 세계미래학회 연례 컨퍼런스에서 밀레니엄 프로젝트가 발표한 ‘유엔 미래보고서’에서는 15개 미래 주요 도전과제 중 첫 번째로 “기후변화와 지속가능한 발전”을 꼽고 있음⁵⁾
 - 1970년대 이후부터 지구는 지속적인 온난화를 겪고 있으며, 미국 국립해양 대기청(NOAA)과 미국 항공우주국(NASA)에 따르면 2016년 평균기온이 사상 최고치를 갱신(연합뉴스, 2017.1.19.)
 - 우리나라의 경우 단기간 압축성장 과정에서 세계 평균보다 높은 수준의 기온상승 및 온실가스 배출 증가세를 보임

5) Millennium Project 선정 15대 미래 도전과제에는 기후변화와 지속가능 발전, 깨끗한 수자원 확보, 인구 증가, 민주주의 확산, 장기적 관점의 정책결정, 정보통신기술의 융합, 빈부격차 완화, 신종 질병 위협, 의사결정 역량 제고, 신, 안보전략과 인종갈등 및 테러, 여성지위 신장, 국제적인 범죄조직 확대, 에너지 수요 증가, 과학기술발전과 삶의 질, 윤리적 의사결정 등이 포함되어 있다(기획재정부, 2011.8.18., 보도참고자료).

- Rifkin은 ‘The Third Industrial Revolution’에서 미래 먹거리는 녹색산업과 IT산업의 접목으로 이뤄진 ‘융복합산업’에서 창출될 것으로 예상
 - 산업적으로는 전기자동차, 해수농업, 탄소 포집 및 재활용(carbon capture and reuse), 태양열 발전 위성, 인공배양육, 자기부상열차 등 연구개발에 초점
- 국제사회가 탄소저감 대책을 더욱 중시할 것이기 때문에 녹색성장 정책에서 선두주자임을 자처하는 우리나라는 이 부문에 보다 적극적인 투자를 해야 할 것임
 - 특히 청정에너지 개발 등 저탄소 녹색기술은 그 특성에 따라 마을단위로 개발, 장려, 상업화할 수 있고, 녹색기업 역시 마을 단위의 중소기업을 중심으로 육성될 수 있기 때문에 지역발전수단으로 잠재력이 매우 큼

2. 경제적 변화

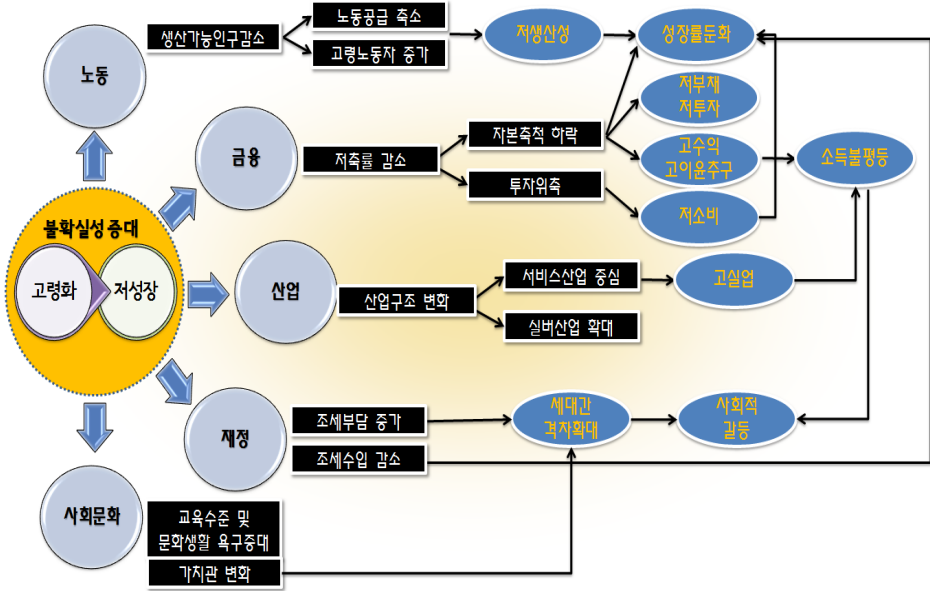
□ 저성장과 뉴노멀의 상시화

- 미국 등 선진국 경제는 2% 이하의 낮은 성장을 경험하고 있으며 유로권은 1% 이하의 성장을 보이고 있고, 중국 등 신흥국들도 과거 10% 수준에서 6~8%로 하락하는 등 전 세계적으로 성장세가 계속 둔화되는 추세임
 - 선진국의 경제에서 뉴노멀(New Normal)이 상시화 되었고,⁶⁾ 중국조차도 ‘신창타이(新常態)’에 들어섰음을 공식 표명⁷⁾
 - 최근 세계적으로 정치경제적 환경의 급변에 따라 미래 예측이 어려운 초불확실성(The Age of Hyper-Uncertainty)의 시대가 예고

6) ‘뉴 노멀(New Normal)’이란 2008년의 글로벌 금융위기를 지칭하여 사용한 용어로서 정부·가계·기업의 광범위한 부채 감축으로 나타나는 저성장·저소득·저수익률 등 3저 현상이 일상화되어 그 자체가 새로운 기준이 되는 상태를 말한다.

7) ‘신창타이(新常態)’는 뉴노멀의 중국 한자식 표현으로 말 그대로 ‘새로운 정상상태’를 뜻하며 시진핑(習近平) 중국 국가주석이 2015년 3월 말 보아오포럼 연차총회 개막식 기조연설에서 중국경제가 신창타이에 들어섰음을 공식화했다.

<그림 2-8> 저성장시대의 특성



자료: 김선기 외 (2012), p.29.

- 세계적 저성장 기조에서는 대외의존도가 매우 높은 우리경제의 성장세도 둔화될 수밖에 없으며, 한국은행은 대외여건과 국내소비 위축 등으로 2016년 경제성장률을 2.7%로 하향되어 저성장이 고착화(한국은행, 2017.1.25.)
- 성장률이 낮다는 것은 일자리가 줄어든다는 의미로 줄어드는 일자리는 상대적으로 경쟁력이 약한 지역에서 나타난다는 사실에서 앞으로 지방에서의 일자리 창출이 어려운 과제일 것임
- 한국은행은 잠재성장률 2015~2018년 전망에서 연평균 3.0~3.2%로 전망하고 있어 산업구조 변화, 투자부진, 고령화와 저출산 등으로 인하여 잠재성장률은 단기 회복이 어려운 실정임
 - 여기에 낮은 금리와 환율 등이 성장률에 부정적으로 작용하여 ‘대변혁(Great Reset)이나 ‘창조적 혁신’이 없이 성장률을 끌어올리기가 난망

□ 인구감소 및 고령화로 인한 생산성 저하

- 생산가능인구의 감소와 고령인구의 증가는 지역의 인적역량 약화 및 생산성 하락에 영향을 미침
 - 이영성(2008)의 연구에 따르면 고령인구가 1% 증가할 때마다 노동자 1인 생산량은 0.719% 감소하며 Maestas, Mullen, Powell(2016)은 60세 이상 인구가 10% 증가할 때 1인당 GDP 성장률을 5.5%씩 감소시킨다는 연구결과를 제시
- 평균기대수명이 길어짐에 따라 은퇴 후에도 생계를 유지할 수 있는 소득이 필요하지만 고령인구가 쉽게 일자리를 구할 수 없는 경직된 노동시장구조기 때문에 미래 소득에 대한 불확실성이 매우 높음
 - 소득원이 불안정한 고령가구는 소비를 줄일 수밖에 없는데 향후 전체 인구의 40%이상을 차지하는 고령인구의 소비 위축은 경제성장을 저해시킬 위험이 있음
- 또한 가계 소비 감소와 함께 저축률도 감소하여 전반적인 자본축적이 감소하게 됨
 - 미래 불확실성이 증가하면 투자 위험도가 낮은 채권에 대한 선호도가 높아지게 되고 이는 향후 투자위축에 의한 금융시장 변화를 야기할 것임(김선기 외, 2012)
- 우리나라 생산가능인구는 2012년 73.1%를 정점으로 지속적으로 감소하고 있음
 - 2017년 2만명 감소에서 2020년 23만명, 2030년 39만명, 2035년에는 44만명이 감소할 것으로 예상
- 저출산과 고령화에 의해 경제활동인구가 감소하여 노동공급이 축소되는데, 이는 거시경제학적으로 볼 때 전반적인 성장잠재력을 약화시키고 생산성 저하를 초래함
 - 2030년부터 노동력 부족이 본격화될 전망(중장기 인력수급 전망)

□ 지역 및 국가간 경제협력 확대

- 최근 증가추세를 보이고 있는 자유무역협정(FTA: Free Trade Agreement)은 21세기 무한경쟁시대와 글로벌 경제시대의 도래를 상징
- 우리나라도 세계적인 FTA 확산추세에 부응하여 안정적으로 해외시장을 확보하고 대외경쟁력을 강화하기 위하여 FTA를 적극 추진
 - 2016년 1월 1일 기준 50개국과 11건의 FTA가 발효 중이며 4건이 협상 타결
- 동아시아의 경우 ASEAN + 동북아(한·중·일)를 중심으로 FTA가 발효중이거나 협상중이어서 경제통합의 외연이 확대될 것이며 특히 동북아의 경제권이 크게 부상할 것으로 전망
- FTA의 확대로 농산물 시장의 개방이 확대됨에 따라 농산물 시장의 대외경쟁력이 부족한 우리나라의 입장에서 농업의 생산성 증대와 농업구조 개편이 시급

□ 복지수요 증가 및 지방재정 압박 증가

- 교육, 의료, 주거 등 3대 복지는 국민의 기본권이지만 지금까지는 복지를 ‘퍼주기’라고 인식해 왔기 때문에 복지정책이 호응을 받지 못했음
 - 복지는 저소득층이나 소외계층, 취약계층의 생활수준을 향상시켜 삶에 대한 만족감을 향상시킬 뿐 아니라 근로자의 노동생산성을 제고시킨다는 점에서 낭비나 퍼주기와는 다른 인식을 가져야 함
- 스스로 적정 또는 최저수준의 복지서비스를 향유할 수 있는 사람들은 시장기능을 통해 복지서비스를 조달하지만 능력이 없는 사람들에 대해서는 정부가 개입해 다양한 복지서비스 혜택을 제공하는 것이 바람직함
- 향후 복지예산이 크게 증가할 것으로 예상되며, 자금이 보다 생산적이고 공평하게 쓰여야 공정한 사회로의 발전을 기약할 수 있음
 - 복지업무의 지방 이양에 따라 지자체의 복지 관련 재정수요가 크게 증가하여 지방재정에 대한 압박요인으로 작용

- 정부의 복지정책은 수혜대상자의 대다수가 지역 주민이라는 점을 감안할 때 지역발전 전략과 연계되어 추진된다면 비용절감 효과는 물론 복지효과에 있어서도 시너지를 창출할 수 있을 것임
- 특히 농어촌에서 노인복지, 도시에서의 저소득층과 노인 관련 복지, 의료 및 보건 관련 복지 등은 지역발전의 목표이자 수단의 성격을 가짐
- 고령화는 4대 공적연금(국민연금, 공무원연금, 사학연금, 군인연금), 건강보험 및 공적의료지출, 각종 노인복지 등의 복지 항목 지출에 직접적인 영향을 미침(한국개발연구원, 2006)

□ 생산가능인구 감소로 청장년층의 조세부담 증가

- 현재 사회보장제도는 현역세대가 은퇴세대를 부양하는 구조인데 인구감소와 고령화가 심화될수록 청장년층의 조세부담이 증가할 것임
- 총부양비(생산가능인구 1백명당 부양할 인구)는 2015년 현재 36.2명이며 2065년은 108.7명으로 약 3배 증가
 - 유소년부양비는 1965년 82.5명에서 2015년 18.8명으로 급격히 감소하였으며 2065년에는 20.0명으로 다소 늘어날 것으로 전망되는데 이는 유소년인구와 생산가능인구가 동시에 감소하기 때문
 - 노년부양비는 1965년 5.8명이었던 것에 비해 2015년 17.5명으로 3배 가량 증가했으며 2065년에는 88.6명으로 약 5배가 증가할 전망
 - 고령화지수는 2015년 93.1명이나 2017년부터 100명을 넘고, 2065년 442.3명으로 2015년 대비 4.4배가 될 전망

<표 2-15> 총부양비 추세 및 전망(2015~2065년)

(단위: 생산가능인구 1백명당, 유소년인구 1백명당)

구분	1965	1975	1985	1995	2005	2015	2025	2035	2045	2055	2065
총부양비(A+B)	88.3	72.5	52.5	41.4	39.1	36.2	47.1	66.8	84.2	94.2	108.7
유소년부양비(A)	82.5	66.6	46.0	33.0	26.6	18.8	17.8	18.9	18.6	18.2	20.0
노년부양비(B)	5.8	6.0	6.5	8.3	12.5	17.5	29.4	47.9	65.6	76.1	88.6
고령화지수	7.0	8.9	14.2	25.2	46.8	93.1	165.6	253.7	352.7	418.8	442.3

주: 유소년부양비는 생산가능인구에 대한 유소년인구(14세 이하 인구)의 비율이며 노년부양비는 생산가능인구(15~64세 인구)에 대한 고령인구(65세 이상인구)의 비율을 의미.

자료: 통계청(2016), 『장래인구추계: 2015~2065년』.

3. 공간적 변화

인구감소에 따른 공간이용 감소와 신규개발수요 감소

- 인구감소시대에는 인구구조의 변화로 인해 기존 시설과 도시공간의 이용이 지속적으로 저하
 - 도시공간이용의 재편에 따라 기존 상업 및 공업시설이 쇠퇴하여, 공실률이 높은 상점가, 방치된 산업부지, 이용률이 낮은 공공시설 등이 증가
- 인구가 감소하고 고령인구 비율이 높아지면서 신규개발보다는 기존 도시의 재정비 및 재생사업이 활발할 전망(권일 외, 2011)
 - 그러나 지방도시는 수도권에 비해 사업성이 낮고 지방정부의 재정자립도가 낮기 때문에 도시재생사업 활성화에 어려움을 겪게 됨

인구감소로 인한 공간 효율화 불가피

- 현재 국토종합계획을 비롯하여 도종합계획, 광역도시계획, 시군 기본계획 등은 인구성장시대에 맞추어 계획수립
 - 인구감소라는 메가트렌드에 부합하는 국토 및 도시개발 전략이 필요하며 총 규모 자체를 장기적으로 축소해나가야 할 필요성 대두

- 인구감소 및 고령화로 인한 행정비용 등도 급증할 것이므로 축소도시지향형 도시개발 패러다임으로 대폭 수용해나가야 함
 - 이제 성장중심에서 축소를 수용하는 계획으로, 수요와 맞지 않는 규모를 효율화하는 방향성 필요
- 인구감소시대 지방소멸에 대응하기 위해서는 사업방식 변경, 행정서비스 변경 등 현 시스템 전반을 수정할 수 밖에 없음

□ 고령화에 의한 복지시설수요 증가

- 인구가 전반적으로 고령화 되면 고령자를 대상으로 하는 복지시설에 대한 수요가 증가할 전망
 - 요양원, 양로원 등 의료복지시설, 여가시설, 평생교육시설, 재가노인복지시설 등의 수요 증가
- 2015년 현재 학령인구는 892만명이나 2065년에는 459만명으로 절반 가까이 감소하게 되어 교원 및 학교시설 공급이 과잉상태가 될 것임
 - 더 이상 운영하지 않는 학교시설 및 부지의 활용방안 등을 모색해야 함

<표 2-16> 학령인구(6~21세) 추세 및 전망(2015~2065년)

(단위: 만명)

구분	2015	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050	2055	2060	2065
계	892	782	708	681	655	640	612	565	515	480	459
초등학교	272	272	250	242	244	236	210	189	179	171	166
중학교	158	136	140	123	120	122	117	103	93	89	85
고등학교	187	138	136	132	121	121	121	112	98	91	87
대학교	275	236	181	184	170	161	163	160	144	129	121

주: 중위 추계 가정으로 학령인구 산출.

자료: 통계청(2016), 『장래인구추계: 2015~2065년』 정리.

<그림 2-9> 인구감소에 따른 지역발전의 환경변화



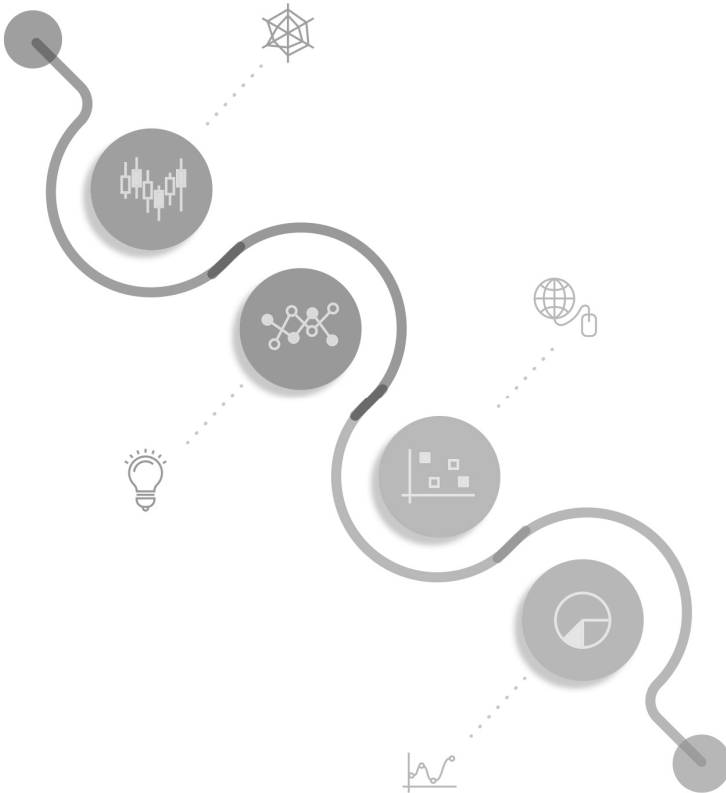
제3장 한국의 지역발전 관련정책분석

제1절 한국의 지역발전정책 변천과 평가

제2절 균형발전정책과 지역발전특별회계

제3절 인구사회정책

제4절 인구감소시대 관련정책의 한계



제 3 장

한국의 지역발전 관련정책분석

제1절 한국의 지역발전정책 변천과 평가

1. 2000년대 이전 지역발전정책

가. 시대별 지역발전정책의 개관

□ 1960년대

- 전후 복구가 끝나고 국가기반형성과 신속한 경제발전을 위해 투자의 효율성을 도모하는 정책 시행
- 경제 부흥을 위해 ‘제1차 경제개발 5개년계획’(1962-67년)을 수립
 - ‘성장거점’의 조속한 발전을 위해 서울, 부산 등 핵심거점을 지정하고⁸⁾, 1964년 구로, 부평 수출산업단지 조성⁹⁾
- 산업화, 도시형 산업구조로의 변화에 따라 서울을 포함한 대도시와 수도권 의 급격한 인구증가 및 경제성장이 진행¹⁰⁾

□ 1970년대

- 1970년대는 60년대의 산업화, 경제성장을 공간적 차원에서 보다 체계적으로 관리하기 위해, ‘1차 국토종합개발계획’(1972-81)을 수립, 시행

8) 이 전략은 투자효율성이 있는 성장거점을 먼저 성장시킨 다음 나머지 지역으로 성장의 ‘파급 효과’(trick down effect)를 전파시키는 것을 겨냥하고 있었다.

9) ‘정부 = 기업가’의 역할을 수행하였으며, 이때 조성한 산업단지를 연결하기 위해 1968년에 경부고속도로를 건설하기 시작했다.

10) 그래서 1964년에는 서울의 산업 및 공공기관의 지역분산을 골자로 하는 ‘대도시 인구집중 방지책’을 발표했다.

- 창원과 여천 공업단지가 조성되었으며, 정부주도의 성장거점에 의한 지역발전 추구

□ 1980년대

- 1980년대는 균형적 국토개발을 위한 분산된 성장거점전략의 일환으로 제2차 국토종합개발계획에서 28개 생활권 정책을 시행
- 수도권의 과도한 집중방지를 위하여 강력한 규제 중심의 「수도권 정비계획법」을 제정·시행
 - 1983년 시행된 「수도권정비계획법」의 골자는 공장, 대학 등 주요 인구집중 유발시설의 수도권 입지 규제에 두고 있음

□ 1990년대

- 1990년대는 수도권의 집중을 방지의 소극적 처방에서 지역경제권¹¹⁾ 등을 통해 지역간의 균형발전에 관심을 두는 방향으로 전환하기 시작
 - 지역경제권 형성을 위하여 행정구역에 맞춘 9대 광역권정책을 추진
- 그렇지만 여전히 정책수단의 초점은 수도권 규제를 통한 지방으로의 물리적 시설투자였음
- 수도권에 대응하는 지방광역권 조성을 지원하기 위하여 1994년 「지역균형개발 및 중소기업육성에 관한 법률」을 제정

□ 2000년대

- 2000년대 들어서는 집적이익을 분산시키고 지역격차를 교정하기 위한 균형발전정책을 본격적으로 시행하기 시작

11) 지역경제 활성화를 목적으로 한 지역경제권은 성장잠재력이 큰 중심도시와 그 도시를 둘러싸고 있는 주변지역으로 이루어지는데, 수도권(서울, 인천), 동남권(부산, 대구), 서남권(광주), 중부권(대전)이다(국토연구원, 1996).

- 1990년대까지의 효율성에 기반한 지역발전정책을 지역간 발전격차를 해소하기 위한 균형발전으로 정책의 기초가 변화
 - 노무현정부가 들어서 균특법 제정과 함께 국가균형발전정책을 시행하면서 통합적 지역발전 추진체계가 도입

<표 3-1> 1960-2000년대 지역발전정책의 개요

구분	기반	정책기초	개발전략	주요의제	평가
1960년대	· 경제적 효율성	· 빈곤극복 · 경제성장추구	· 산업단지조성 · SOC 공급	· 경제기반의 조성(산업단지)	· 불균형 지역발전 전략
1970년대	· 경제적 효율성	· 경제성장 극대화	· 성장거점전략 (4대강유역개발)	· 중화학공업기반 확충(수출자유지역)	· 불균형 지역발전 전략
1980년대	· 사회적 평성	· 성장의 분배	· 분산된 성장거점 개발전략 · 28 생활권	· 공업지방분산 (농공단지)	· 불균형/(균형) 지역발전 전략
1990년대	· 미약한 지역간 형평성	· 세계화 · 지역특성화	· 광역거점개발 (4대경제권, 9개 생활권)	· 국가경쟁력 향상 · 지식기반경제	· 지역균형발전 전략 도입
2000년대	· 강력한 지역간 형평성	· 국가균형발전 · 혁신주도형 지역발전	· 행복도시 · 공공기관 지방이전	· 수도권 규제 · 상생발전	· 국가경쟁력 약화/지역간 갈등/자립형 지방화

나. 2000년대 이전 지역발전정책의 특징

요소주도형 지역성장 정책

- 2000년대 이전까지는 효율성에 기반한 ‘요소투입 주도’ factor investment-driven) 형 지역성장정책을 전개
- 국가 기업가적 관점에서 성장거점에 기반하여 효율성을 창출하는 과정
 - 그 과정에서 국가 경쟁력은 상승했으나 한편으로 기술변화를 수용한 혁신주도형 지역발전에는 소홀

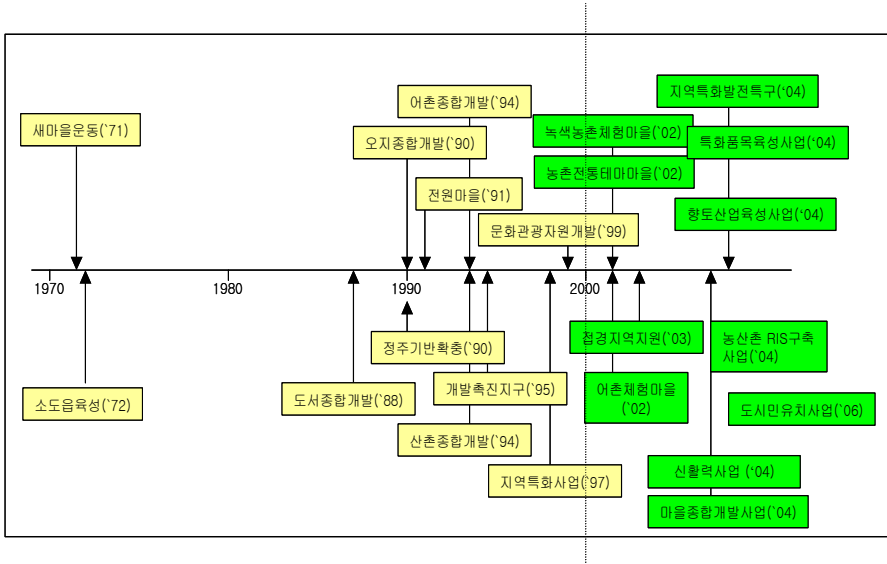
□ 중앙주도의 지역발전정책 시행

- 지자체의 역량부족을 이유로 대부분의 지역발전정책이 정책형성은 물론이고, 발전계획의 수립지침 제시, 용도지정 재원지원 등을 통해 중앙주도로 추진
- 세부 단위시설사업까지 중앙부처 사업별로 자치단체의 대상공간을 달리하여 관할함으로써 지방의 자율성 침해
 - 받기반 정비, 화장실 개선 등 지방고유사업까지 중앙정부가 관장함으로써 지방자치 저해
- 중앙정부 주도의 하향식 지역발전정책의 추진으로 인해 수도권~지방, 지역간의 갈등이 심화되고, 사회통합이 저해되고 있음
 - 지방의 창의와 자율성 제고 및 역량강화에 의한 지역발전보다는 중앙정부의 판단과 결정이 중시되는 의존성이 지배적 경향

□ 중복·분산적인 정책추진으로 인한 비효율 발생

- 부처간 과다 정책경쟁으로 인해 지역발전정책의 중앙부처간 유사, 중복적인 시책의 추진으로 지역발전의 효율성이 저하
 - 분산적 정책 추진결과, 중앙정부 차원에서는 예산지출의 비효율성이 발생하고 자치단체 차원에서도 지역발전의 종합성 결여되어 실효성이 저하
 - 이러한 중앙부처별로 다기화된 분절적·경쟁적 지역발전 추진체계의 폐단은 영역주의(territorialism)의 시각에서 지역문제의 실체를 바라보기보다는 기능주의(functionalism)의 시각에서 국가목표의 부문별 달성에 치중해 온 탓에 기인(Friedmann and Weaver, 1979)
- 지역발전의 주체인 중앙정부 상호간, 중앙정부와 지자체간 그리고 지자체 상호간에 걸쳐 연계 및 협력이 미흡

<그림 3-1> 2000년대 전후 난립한 유사·중복 지역발전정책 현황



- 지역특성을 감안한 지역활성화전략 추진 미흡
 - 지역의 특성과 여건에 적합한 지역발전정책추진의 토대구축 및 정책추진부족
 - 지역특성을 감안하지 않은 무리한 지역발전정책의 추진으로 인해 지역간 갈등이 발생할 뿐 아니라 필연적으로 발생하는 지역간 갈등에 대한 처방 부족
- 저발전지역(낙후지역)의 자립역량 강화에 대한 배려 부족
 - 저발전 지역의 발전역량 제고할 수 있는 형평성 차원의 정책개발 및 사회통합을 달성하기 위한 저발전 지역의 맞춤형 정책지원 부족
 - 대부분의 개발사업에 대한 국가지원이 지방비 부담을 의무화하는 매칭펀드 방식이어서 지방재정이 열악한 낙후지역은 지방비 확보가 곤란
- 시설과 기능의 물리적인 지방이전 중시
 - 수도권 정비계획을 비롯하여 대부분의 균형발전정책이 수도권에 집중된 주요 시설과 기능의 무리한 지방 분산정책에 치중

- 물리적, 인위적 지방분산정책은 시장원리에 역행하기 때문에 국가자원의 효율적 배분을 왜곡시키며 저항 또한 큼

2. 노무현정부 지역발전정책

가. 노무현정부 국가균형발전정책

비전 및 목표

- 2003년 출범한 노무현정부는 지역발전 비전을 ‘전국이 개성있게 골고루 잘 사는 사회’의 건설로 설정
- 목표는 ‘혁신 주도형 발전을 위한 자립형 지방화’로서 역동적 균형과 통합적 균형이 어우러진 새로운 패러다임 하에 야심찬 균형발전정책 추진
 - 그동안의 지역발전정책이 산업화와 경제성장과정의 부작용을 해소하는 소극적이고 한정적인 공간정책 수단에 의존함으로써 지역간 불균형 및 지방 쇠퇴를 근본적으로 치유하는데 실패했다는 인식이 배경으로 작용

정책 수단

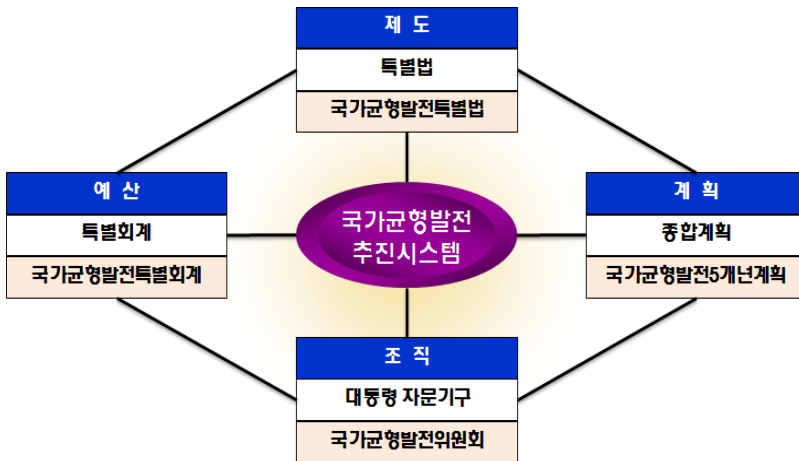
- 자립형 지방화와 지역혁신체계 구축, 지역전략산업 육성과 산업 클러스터 구축, 국가균형발전 추진체계 확립 등을 설정
- 혁신정책, 균형정책, 산업정책, 공간정책, 질적 발전정책 등의 5대 세부정책을 의욕적으로 추진

최초로 통합적 지역발전 추진체계 도입

- 노무현정부를 기점으로 지역발전 추진체계의 일대 전기가 마련
 - (계획) 국가균형발전에 관한 모든 시책을 망라한 5년 단위의 국가균형발전 계획을 수립

- (조직) 대통령 직속의 자문기구인 국가균형발전위원회를 설치하여 위원회가 관련 중앙부처를 총괄토록 함으로써 각종 균형발전사업을 국가적 관점에서 조정하고 균형발전에 관한 의사결정을 일원화
- (재정) 국가균형발전사업을 전담하여 지원하도록 별도의 재원으로 국가균형발전특별회계를 설치·운영
- (제도) 국가적 아젠다인 균형발전을 모든 주체의 자원과 역량을 결집하여 일관된 시스템으로 추진하려는 의지에 따라 특별법을 제정
- (거버넌스) 국가균형발전정책을 범 국가적 차원에서 추진하기 위하여 국가균형발전위원회 중심의 범 부처 간 협력체계를 구축하였으며, 지방 단위에서는 민·관·산·학의 협의체인 지역혁신협의회를 구성하여 민간부문의 의사결정 참여를 제도화

<그림 3-2> 노무현정부의 통합적 지역발전 추진체계 구조



출처 : 김선기 외(2012), 수정

나. 노무현정부 지역발전정책의 평가

긍정적인 측면

- ‘균형발전’을 모든 주체의 자원과 역량을 결집, 일관된 시스템으로 추진하려는 의지에 따라 강력한 추진체계를 구축하고 특별법으로 제도화
 - 핵심 전략은 행정수도, 혁신·기업도시 등 ‘거점도시 개발전략’을 통해 정부 기능, 공공기관, 일부 민간기업의 지방이전을 추진하여 지역균형발전을 모색
- 시도별로 4개의 미래지향적인 전략산업을 지정하고 이를 창업과 일자리로 연결시키고자 많은 투자를 집중
 - 다양한 연구개발 프로젝트와 축적된 지식과 정보, 기술, 노하우가 고부가가치 신제품 생산으로 이어질 경우 지역은 물론 국가발전에도 기여
- 농어촌개발정책을 전통적 농업정책과 분리하여 추진한 점도 긍정적으로 평가

부정적인 측면

- ‘신산업’의 육성을 비롯하여 지방에서 다수의 부처가 경쟁적으로 각종 개발 사업을 추진하는 과정에서 중복투자가 발생하여 비효율과 자원 낭비를 초래
- 지역정책의 목표인 균형발전과 전략인 불균형 성장 간의 불일치로 지역경제적 측면에서의 성과는 미흡
 - 특히 시장기제에 대한 이해 부족으로 부동산과 주택 관련 정책에서 많은 실패를 초래
- ‘기회의 균등’ 보다는 ‘결과의 균등’에 집착함으로써 추진행정수도 건설 등 다소 무리하고 인위적인 분산정책을 과도하게 추진함으로써 지방분산에는 기여가 있었으나 투자의 분산, 사회적 갈등 유발 등 적지 않은 부정적 효과 발생

3. 이명박정부 지역발전정책

가. 이명박정부 광역경제권정책

- 이명박정부로 정권이 바뀌면서 정치적 이념의 변화에 따라 지역발전정책도 대폭 수정
 - 이명박정부의 가장 큰 정책기조의 변화로서 종래의 정책가치를 담은 ‘국가 균형발전’을 가치중립적인 ‘지역발전’으로 전환
 - 종전까지 지역발전정책에서 보편화되었던 ‘나누어 먹기식 균형’, ‘수도권과 비수도권간의 제로섬 논리’, ‘중앙집권적 획일성’, ‘닫혀진 내국적 논리’를 지양
 - 지역발전정책의 패러다임을 ‘경쟁과 잠재력 발굴을 통한 발전’, ‘수도권과 비수도권간의 상생발전’, ‘지방분권적 차별성’, ‘열려진 세계화’로 전환하겠다는 의지를 표명
- 2008년 7월 ‘신지역발전정책’의 비전 및 추진전략 제시
- 비전은 ‘일자리와 삶의 질이 보장되는 경쟁력 있는 지역창조’이며, 비전 달성을 위한 핵심정책으로 5+2 광역경제권정책을 추진
 - 광역경제권정책의 목표는 ‘글로벌 경쟁력을 갖춘 광역경제권 창조’로 설정
 - 대외적으로는 동북아 광역경제권과의 경쟁할 수 있고 대내적으로는 수도권에 버금가는 지역경쟁력을 갖춘 광역권을 육성하겠다는 전략
- 광역경제권정책 추진을 위한 체계 구축
- 2009년 4월 22일 「균특법」을 대폭 개정하여 지역발전5개년계획(계획)을 수립
 - 지역발전사업(사업) - 지역발전위원회(조직) - 광역·지역발전특별회계(재정)의 추진시스템을 채택
 - (계획) 중앙부처가 수립하는 부문별 지역발전계획과 광역위원회가 수립하는 광역경제권 발전계획을 토대로 지역발전5개년계획을 수립¹²⁾

- (조직) 이전의 국가균형발전위원회가 폐지되고 중앙에 대통령 직속으로 지역발전위원회를 구성하였으며, 지방 단위에서는 시도를 묶어 광역위원회를 설치
- (재정) 광역경제권정책을 체계적으로 지원하기 위하여 ‘광역화, 효율화, 자율화’를 지향하는 방향으로 국가균형발전특별회계를 광역지역발전특별회계로 개편
- (거버넌스) 법정기구인 시도 및 시군구 지역혁신협의회가 폐지되고 임의기구인 지역발전협의회로 격하되고, 그 대신에 광역경제권 단위로 광역경제발전위원회를 설치

나. 이명박정부 지역발전정책의 평가

긍정적인 측면

- 5+2광역경제권 전략을 도입하여 광역경제권간 경쟁과 협력을 통한 지역발전을 유도하고, 특히 투자의 광역화를 통해 시도별 사업추진에 따른 중복·과잉 투자문제를 해소하려는 점은 긍정적으로 평가
 - 규모경제와 특성화 발전을 통해 지역산업의 글로벌 경쟁력 확보에 필요한 기반을 조성하고자 노력
- 광역경제권의 핵심사업인 선도사업육성사업과 인재양성사업을 추진하기 위하여 대학, 연구소, 기업 등과의 네트워크를 구축함으로써 민간부문의 역량을 활용하려고 노력
 - 재정 측면에서 광역경제권정책을 지원하기 위하여 ‘광역화, 효율화, 자율화’를 지향하는 방향으로 국가균형발전특별회계를 광역지역발전특별회계로 개편하고 포괄보조금을 도입

12) 이전과 달리 시도가 수립하는 시도 및 시군구 발전계획을 임의계획으로 규정함으로써 자치단체의 역할이 축소되었다.

- 기초생활권 정책은 ‘주민의 삶의 질 보장’차원에서 바람직한 시도였고, 농어촌 정책도 소규모 생활환경정비에서 교육, 복지, 문화, 서비스를 포함한 정주환경 개선으로 확대했다는 점도 바람직함
 - 미래지향적으로 “저탄소 녹색산업”을 새로운 성장동력으로 인식하고 이를 통해 일자리 창출을 시도했다는 점은 매우 고무적으로 평가

□ 부정적인 측면

- 정부의 성격과 정치적 이념의 변화에 따라 ‘균형발전’이 퇴색하고 경쟁력 중심의 신지역발전전략을 채택하면서 지자체의 역할이 크게 축소
 - ‘균형발전’이 ‘지역발전’으로 성격이 바뀌면서 계획, 조직, 재정 등 전반적인 추진체계가 중앙 주도적 시스템으로 변화
- 정책의 핵심인 광역경제권의 실체가 모호하고 시·도를 초월한 광역 단위의 추진조직으로 광역위원회를 설치하였으나 하향식 권역설정, 분권화가 결여된 광역화, 집행기능이 결여된 거버넌스 등의 한계로 역할에 실패(김선기, 2010)
 - 신지역발전 구상에도 불구하고 새로운 사업보다는 기존 사업의 육성에 치중하여 30대 ‘선도프로젝트사업’은 대부분 SOC 사업이고, 저탄소 녹색산업의 경우에도 과거 추진했던 신재생 에너지 개발과 일부 부품소재산업 외에는 새롭게 추진된 사업이 다소 미약
 - 동서남해안권, 남북교류 접경권, 백두대간권 등 초광역 개발사업은 집행수단이나 주체가 결여된 채 담론과 사업구상단계에 그침
- 녹색성장을 국정의 중요한 아젠더로 채택한 것은 바람직한 방향이었으나 신재생에너지개발, 기후변화대응, 탄소저감 등 지속가능한 환경정책 보다는 4대강 사업이나 원전사업 등을 추진하면서 본래 의도와 달리 갈등을 발생
- 기초생활권정책에서 지역별로 특성화·차별화된 개발과 차등적인 생활기반의 확충을 추진전략으로 채택했으나 주민의 소득향상과 연계·협력 활성화로 연결되지 못하였음

- 지자체의 자율적 계획수립과 포괄보조금을 집행수단으로 도입했으나, 지자체의 역량부재와 부실한 계획에 근거한 포괄보조금 지원으로 비효율이 발생

4. 박근혜정부 지역발전정책

가. 박근혜정부 지역행복생활권정책

지역행복(HOPE) 프로젝트

- 지역생활권이 중심이 되는 지역행복(HOPE) 프로젝트를 새로운 지역발전정책으로 설정
 - 생활권정책은 주민행복 증진이나 삶의 질 개선에 필요한 조건을 자치단체 간 연대와 협력에 바탕을 둔 일상생활권 내에서 충족시키려는 전략
- ‘국민에게 행복을 지역에 희망을’이란 슬로건 아래 지역생활권정책의 3대 추진전략을 통해 추진역량 강화 등 시스템을 구축(지역발전위원회 등, 2013)
 - 첫째, 일상생활공간을 지역행복생활권으로 설정
 - 둘째, 맞춤형·패키지 지원 제공
 - 셋째, 자치단체 상호간 협력
- 지역위의 지침에 따라 연계성이 높은 지자체들간 자율적으로 63개 지역생활권을 설정

새로운 지역생활권정책의 추진체계 정비

- 2014년 1월 7일 「균특법」을 대폭 개정하여 계획, 조직, 재정, 거버넌스 등의 추진체계를 정비
 - (계획) 부문별 계획과 지역계획을 종합하여 지역발전5개년계획을 수립하는 동일한 구조이지만 이명박정부의 광역발전계획을 폐지하고 시도발전계획을 부활
 - (조직) 중앙 단위의 조직에는 큰 변동이 없지만 지방 단위의 조직에서는 유명무실한 광역경제발전위원회를 폐지하고 시도가 지방에서의 지역발전정책의 권한과 책임을 지도록 기능과 역할을 환원

- (재정) 새로운 지역발전정책에 맞게 특별회계 계정의 이름을 바꾸고 미시적으로 사업을 조정한 것 외에는 구조적으로 큰 변화는 없음
- (거버넌스) 지역생활권정책이 가장 강조하는 이슈는 자치단체간 연계·협력의 제도화이며 이를 위해 지역생활권 단위의 협력적 거버넌스의 축으로 시도생활권발전협의회를 법정기구로 설치·운영

나. 박근혜정부 지역발전정책의 평가

긍정적인 측면

- 종래 산업과 인프라 중심의 거시정책으로부터 주민 행복 및 삶의 질 향상 등 미시정책을 강조함으로써 지역발전정책의 주민체감도를 제고
 - 주민행복 증진이나 삶의 질 개선에 필요한 조건을 자치단체간 자율적 연대와 협력에 기반한 일상생활권 내에서 충족시키기 위하여 지역생활권정책을 추진
 - 이명박정부의 광역발전계획을 폐지하고 시도발전계획을 부활하여 계획체계를 노무현정부 시절로 복원시킴으로써 전체적으로 시도를 비롯한 자치단체의 자율성과 책임성을 강화
- 지역생활권의 구성은 자치단체간 상생과 협력의 서비스 공급체계를 구축하는 것으로서 그동안 단편적으로 추진해 왔던 자치단체간 연계·협력을 상시적이고 포괄적으로 제도화

부정적인 측면

- 지역생활권정책은 박근혜정부의 국민행복시대를 대표하는 브랜드 정책이지만 정책 내용이나 예산규모 등에서 사업이 빈약하고 정책이미지가 미약
 - 지역생활권의 핵심 운영기제는 단연 지자체간 연계협력임에도 불구하고 자치단체간 연계협력은 지자체의 인식과 중앙정부의 지원이 모두 미약한 편임

- 지역생활권정책을 범정부 차원에서 지원하기 위한 지역발전위원회의 컨트론타워 기능이 미약하여 당초 의도했던 정부간 패키지 지원이나 관련 사업 간 조정 등이 곤란

<표 3-2> 2000년대 이후 지역발전시스템의 변화

구분		노무현정부	이명박정부	박근혜정부
정책 기조	정책 목표	• 혁신주도의 공간적 균형 발전	• 지역의 경쟁력 강화 및 특화발전	• 지역행복 및 삶의 질 향상
	정책 수단	• 기능 분산형 균형발전정책 - 세종시 건설 - 혁신·기업도시 건설 - 4+9 지역전략산업 육성	• 5+2 광역경제권정책 - 광역경제권 선도산업 육성 - 광역경제권 인재양성 - 30대 선도프로젝트 발굴·추진	• 지역희망(HOPE) 프로젝트 - 지역생활권 구성·운영 - 생활권 선도사업 추진 - 삶의 질 서비스 제공
	정책 대상	• 행정구역	• 행정구역 + 광역권(초광역개발권, 광역경제권, 기초생활권)	• 행정구역 + 생활권(지역행복생활권)
계획		(법정계획) • 국가균형발전계획 - 부문별 계획 - 지역혁신발전계획	(법정계획) • 지역발전계획 - 부문별 계획 - 광역발전계획 (임의계획) - 초광역권개발구상 - 시·도발전계획 - 시·군·구발전계획	(법정계획) • 지역발전계획 - 부문별 계획 - 시·도발전계획 (임의계획) - 지역생활권 발전계획
추진 체계	추진 조직	• 중앙: 국가균형발전위원회, 부처 • 지방: 지자체	• 중앙: 지역발전위원회, 부처 • 지방: 광역경제발전위원회, 지자체	• 중앙: 지역발전위원회, 부처 • 지방: 지자체
	재정	• 국가균형발전특별회계 - 지역개발사업계정 - 지역혁신사업계정 - 제주계정	• 광역·지역발전특별회계 - 지역개발계정 - 광역발전계정 - 제주계정	• 지역발전특별회계 - 생활기반계정 - 경제발전계정 - 제주계정 - 세종계정
	거버 넌스	• 지역혁신협의회 (법정기구)	• 지역발전협의회 (임의기구)	• 지역생활권발전협의회 (법정기구)
제도		• 균특법제정(2004.1.10.)	• 균특법개정(2009.4.22)	• 균특법 개정(2014.1.7.)

출처 : 김선기(2015), p. 460.

제2절 균형발전정책과 지역발전특별회계

1. 균특법에 의거한 균형발전정책

□ 균특법 제정과 지역균형발전정책

- 지역발전정책이 추구하는 목표가치는 지역의 효율성 향상, 경쟁력 강화, 지역의 사회경제적 수준 향상, 지역균형발전, 국민후생증진 등 다양함
 - 일반적으로 국가발전의 초기에는 경제적 효율성 및 경쟁력 강화가 지역발전정책의 목표가 되나, 경제가 발달하기 시작하면서 지역격차 해소 및 형평성 강화가, 성숙단계에 접어들면서부터는 환경보존 등의 가치가 중요해짐
 - 사회가 변천함에 따라 지역개발 또는 지역발전의 논점은 패러다임에 따라서 달라지면서 진화해나감
 - 지역발전정책은 하향식에서 상향식으로, 국가발전에서 지역, 도시, 근린 차원에서의 지역발전으로 진행
- 우리나라의 1950~60년대 지역발전정책의 과제는 저개발상태로부터 벗어나는 경제성장이, 1970년대는 경제성장보다는 상향식의 재분배 모델 추구였음
 - 1980년대에는 지역의 경쟁력 향상을, 1990년대 이후에는 세계화 속에서 도시간 경쟁에 대한 대응으로 요약할 수 있음
- 제1절에서 논의한 바와 같이 노무현정부가 들어서면서 세종시 건설, 혁신도시와 기업도시 건설, 4+9 지역전략산업 육성 등 정부와 공공기관 이전을 통해 기능을 분산시키는 지역균형발전에 초점을 두었다고 볼 수 있음
 - 국가균형발전특별법을 제정하고, 균형발전위원회와 균형발전특별회계를 설치하는 등 국가균형발전을 위한 체계를 정비
- 노무현정부는 2004년 533개 사업, 12.7조원의 국고보조사업을 지방이양사업과 균특회계사업, 국고보조 준치사업의 3가지로 구분하고, 163개 지방이양사업은 분권교부세로, 126개 사업은 균특회계로 이관하였음

- 노무현정부 이후 균형발전정책은 이명박정부의 신지역발전체계를 거쳐 박근혜정부에 와서는 지역행복생활권정책으로 변환
 - 균특법에 의거 추진하고 있는 지역발전특별회계 사업은 균특법의 본래 취지상 균형발전정책이라 할 수 있음

□ 낙후지역 중심의 지원정책

- 낙후지역을 공식적이고 포괄적으로 규정하고 있는 유일한 제도는 노무현정부의 개정전 「국가균형발전특별법」 임¹³⁾
 - 이 법은 ‘낙후지역’이란 용어를 제도적으로 공식 사용한 최초이자 유일한 법률임
 - 균특법 상 낙후지역은 제도상 ‘오지(오지개발촉진법 제2조), 개발대상도서(도서개발촉진법 제4조제1항), 접경지역(접경지역지원법 제2조제1호), 개발촉진지구(지역균형개발및지방중소기업육성에관한법률 제9조제1항) 및 그밖에 생활환경이 열악하고 개발수준이 현저하게 저조한 지역으로서 대통령령이 정하는 지역’으로 특정낙후지역을 규정
- 이명박 정부는 ‘낙후지역’의 개념에 해당하는 제도로 새롭게 ‘성장촉진지역’을 도입하고, 소관부처를 행정자치부에서 국토교통부로 이관
- 성장촉진지역
 - 균특법상 성장촉진지역은 생활환경이 열악하고 개발수준이 현저하게 저조하여 해당 지역의 경제적·사회적 성장을 촉진하기 위하여 필요한 도로, 상수도 등의 지역사회기반시설의 구축 등에 국가와 지방자치단체의 특별한 배려가 필요한 지역으로서 소득, 인구, 재정상태 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 지역임
 - 현재 성장촉진지역은 70개 시군이 지정되어 있으며, 3년 주기로 국토교통부와 행정자치부가 공동으로 지정하고 있음

13) 김현호 외(2011)와 박진경·이소영(2016) 참고.

<표 3-3> 성장촉진지역

구 분	70개 시·군
강원(7)	태백시, 삼척시, 횡성군, 영월군, 평창군, 홍천군, 양양군
충북(5)	보은군, 영동군, 괴산군, 단양군, 옥천군
충남(6)	서천군, 금산군, 부여군, 청양군, 예산군, 태안군
전북(10)	남원시, 김제시, 진안군, 무주군, 장수군, 임실군, 순창군, 고창군, 부안군, 정읍시
전남(16)	나주시, 담양군, 곡성군, 구례군, 고흥군, 보성군, 화순군, 장흥군, 강진군, 해남군, 함평군, 장성군, 완도군, 진도군, 신안군, 영광군
경북(16)	상주시, 문경시, 군위군, 의성군, 청송군, 영양군, 영덕군, 청도군, 고령군, 성주군, 예천군, 봉화군, 울진군, 울릉군, 영천시, 영주시
경남(10)	의령군, 창녕군, 고성군, 남해군, 하동군, 산청군, 함양군, 거창군, 합천군, 밀양시

주: 기획재정부(2016), 「지역발전특별회계 예산안 편성지침」.

○ 특수상황지역

- 개발대상도서(도서개발촉진법 제4조제1항에 따른 개발대상도서) 및 접경지역(접경지역지원법 제2조제1호에 따른 접경지역)은 특수상황지역으로 분류하고 남북분단 등 특수한 여건으로 인해 불리한 조건에 처해 있는 지역으로 한정
- 단, 성장촉진지역에 해당하는 도서는 제외

○ 낙후도가 심한 지역은「성장촉진지역」으로 지정, 도로 등 기반시설에 대한 차등적 지원

- 기초생활권을 구성하고 있는 일반농산어촌지역 및 도시활력증진지역 중에서 재정여건, 인구유출입 등 지역발전수준이 현저하게 불리한 70개 시·군을 성장촉진지역으로 지정하여 도로, 상·하수도 등 사회기반시설 확충을 위하여 전액(100%) 국비로 지원
- '10년 이전부터 추진해왔던 계속사업은 기존 보조율을 그대로 적용
- 도서, 접경지역 등 특수상황지역에 대해서도 보조율을 80%로 상향 조정하고 필요한 행정적 지원조치를 강구

<표 3-4> 지역유형별 포괄보조사업의 보조율(2016년)

포괄보조 사업명	보조율	포괄보조 사업명	보조율
①문화시설 확충 및 운영	30~70%	⑳청소년시설 확충	30~88%
②관광자원 개발	50%	㉑상수도시설 확충 및 관리	70%
③체육진흥시설 지원	30%	㉒자연환경 보전 및 관리	50%
④지방문화산업기반 지원	50~80%	㉓생태하천 복원	50~70%
⑤산업단지·폐산업시설 문화재생	50%	㉔노후상수도 정비	50~70%
⑥문화유산 관광자원 개발	50%	㉕대중교통 지원	70~90%
⑦농촌자원복합산업화지원	50%	㉖지역거점 조성지원	50~100%
⑧농업기반정비	80%	㉗주차환경개선지원	50%
⑨지역전략식품산업육성	50%	㉘공업용수도 건설지원	100%
⑩어촌자원복합산업화지원	50%	㉙지역공동체 일자리 지원	50%
⑪어업기반정비	80%	㉚사회적기업 일자리창출	75%
⑫해양 및 수자원 관리	50%	㉛지역자율형 사회서비스 투자사업	50~80%
⑬수산물가공산업육성	30~50%	㉜성장촉진지역 개발	100%
⑭지역농촌지도사업 활성화	50%	㉝도시활력증진지역 개발	50%
⑮산림경영자원 육성	80%	㉞특수상황지역 개발	80%
⑯산림휴양·녹색공간조성	50%	㉟일반농산어촌 개발	70%
⑰임도시설(국유림 제외)	70%	㊱지역행복생활권 협력사업	70~80%
⑱지역특성화산업 육성	50%	㊲소하천정비	50%
⑲전통시장 및 중소유통물류 기반조성	60%		

자료: 기획재정부(2016. 4), 「2017년도 지역발전특별회계 예산안 편성지침」.

2. 지역발전특별회계 운영

가. 지특회계의 추진경과

국가균형발전특별회계('05~'09년)

- '04년에 제정된 「국가균형발전특별법」에 의거, '05년(예산편성년도 기준)부터 7개의 회계(일반회계 등)을 통해 분산 추진하고 있던 각종 균형발전 관련 사업을 국가균형발전특별회계로 통합

- 기존의 지자체 보조금·양여금, 보조금·출연금 등의 일부를 통합하여 재원('05년 약 5조원)을 마련
 - 각종 지역개발사업 예산을 일괄하여 지원함으로써 중복투자를 줄여 투자효율을 제고하는 한편, 예산편성에서 지역의 자율성을 제고할 목적으로 조성·운영
- 광역·지역발전특별회계('10~'14년)
- 균특법 개정('09.4)에 따른 '광역화, 효율화, 자율화' 기조의 新지역발전정책 지원을 위해 2010년(예산편성년도 기준) 광특회계로 개편
 - 지역 중심의 개발과 전략적 국가재원 배분의 조화를 통한 지역경쟁력 제고에 주안점을 두고 개편
- 지역발전특별회계('15년 이후)
- 균특법 개정('14.4)에 따라 박근혜정부의 '지역희망(Hope) 프로젝트'의 효율적 지원을 위해 '15년(예산편성년도 기준) 지역발전특별회계로 개편
 - 주민 삶의 질을 향상시키고 지역의 경쟁력을 강화할 수 있는 사업을 중점 지원
- 나. 지특회계의 운영현황
- 지특회계의 편성체계
- 2016년 현재 지특회계는 4계 계정(생활기반계정, 경제발전계정, 세종특별자치시계정, 제주특별자치도계정)내 8개 사업군으로 구성
 - 재정효과가 특정지역에 국한되고, 지자체 자율성이 요구되는 사업은 생활기반계정에 포함되고, 경제, 문화, 관광 등 다양한 분야 및 권역의 협력이 필요한 사업은 경제발전계정에 포함됨

<표 3-5> 지역발전특별회계의 편성체계

구분	균특회계	광특회계	지특회계
생활기반계정	① 시도자율편성사업 ② 시군구자율편성사업 ③ 부처편성사업	① 시도자율편성사업 ② 시군구자율편성사업 ※ 24개 포괄보조금사업	① 시도자율편성사업 ② 시군구자율편성사업 ※ 37개 포괄보조금사업
경제발전계정	④ 부처편성사업	③ 부처편성사업	③ 부처편성사업
제주특별자치도 계정	⑤ 시도자율편성사업 ⑥ 균형발전기반지원사업 ⑦ 특별지방행정기관사무 ⑧ 부처편성사업	④ 시도자율편성사업 (기초생활권사업 포함) ⑤ 특별지방행정기관사무 ⑥ 부처편성사업	④ 시도자율편성사업 (시군구 기반구축사업 등 포함) ⑤ 특별지방행정기관사무 ⑥ 부처편성사업
세종특별자치시 계정	-	-	⑦ 시도자율편성사업 (시군구 기반구축사업 등 포함) ⑧ 부처편성사업

□ 지특회계의 지역개발사업 범위

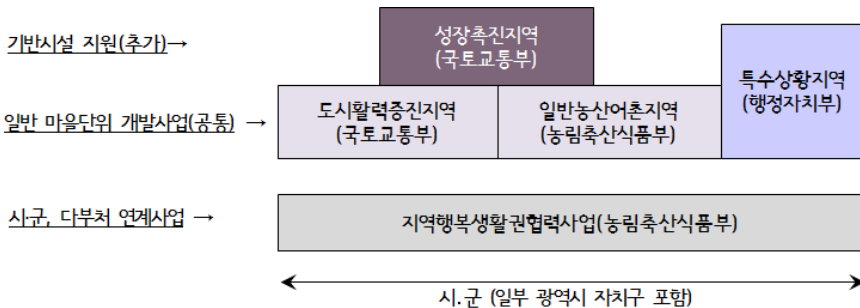
- 유사·중복 지역개발사업을 37개 사업군으로 통·폐합하여 포괄보조금의 기본체계를 구축
 - 2010년까지는 19개 시·도 자율편성사업과 5개 시·군·구 자율편성사업으로 구성된 “19 + 5” 사업을, 2011년부터는 “18 + 4” 사업을 추진하였음
- 경제발전계정 사업('16년 기준 333개 세부사업)
 - 부처직접편성사업으로 재정효과가 특정지역에 국한되고, 광역적 사업수행이 요구되는 사업으로서 균특법 제35조제2항에서 정한 사업
- 생활기반계정 사업('17년 기준 31+ 6개)
 - 재정효과가 특정지역에 국한되고, 지자체의 자율성이 요구되는 사업으로서 균특법 제34조제2항에서 정한 사업으로 시도 자율편성사업(31개)과 시군구 자율편성사업(6개)으로 구분
 - 생활기반계정은 포괄보조금 운영방식을 취하고 있으며, 회귀분석기법을 이용하여 지자체별로 세출한도액을 산정하여 배분하고 있음

- 지자체별 세출한도액은 계속사업비를 기준으로 산정하며, 인구, 재정여건(재정력지수, 지방소득세), 면적, 고령인구 비율 등을 반영하여 기획재정부에서 산정하고 있으나, 정확한 산출기준은 비공개하고 있음

□ 시군구 자율편성사업의 공간유형 구분

- 시·군·구 자율편성사업은 기반구축사업으로 일반농산어촌지역(농식품부), 도시활력증진지역(국토부), 성장촉진지역(국토부), 특수상황지역(행안부) 등으로 구분
 - 생활기반계정 중 시·도 자율편성사업의 경우에는 지역의 일반적 개발사업으로 각 시·도가 지출한도 내에서 자율적으로 예산 편성
- 시·군·구 자율편성사업에 적용하고 있는 기초생활권의 4대 지역유형 구분은 전적으로 시·군·구 자율편성사업의 소관부처별 예산 배분을 위한 교육지책이란 비판의 소지가 큼
 - 현행 4대 지역유형은 대외적으로는 지역유형별 특성화 개발을 목적으로 내세우고 있지만 내면적으로는 종래 낙후지역 및 농산어촌 개발에 관련된 내역사업들을 소관부처별 예산비중을 감안하여 작위적으로 지역을 구분한 모습
 - 같은 도서라도 성장촉진지역(국토교통부 소관)에 포함되어 있는 도서는 국고지원을 100% 받지만 특수상황지역(행정자치부 소관)에 포함되어 있는 도서는 국고지원을 80% 받고 있는 불합리 발생

<그림 3-3> 시군구 자율편성사업의 지역유형 구조



□ 지특회계의 예산규모

- 이명박정부의 新지역발전정책에 따라 국지도 사업 등 SOC사업이 대규모 편입되어 '09년에 특별회계 예산규모가 급증한 이후, '16년 현재 10조원 수준
- 반면 포괄보고금 형태의 '05년 4.1조원이었던 생활기반계정은 전체 지특회계의 약 75%였으나 광특회계로 개편되면서 '09년 3.8조원으로 감액되었음
- 이러한 경향은 지특회계에서도 그대로 이어져 '16년 생활기반계정이 4.6조원으로 균특회계 대비 예산규모나 집행면에서 포괄보조의 특성이 퇴색(조기현, 2017)
- 현재 지특회계는 대부분 수요분석이나 타당성평가가 미흡한 상태에서 물리적·하드웨어 중심의 사업에 지나치게 치중함으로써 시설 유희화, 관리비용 압박 등 예산낭비를 초래
- 국회 예산정책처 자료에 따르면, 2010년 기준 전체 국고보조사업 중에서는 소프트웨어 중심 사업은 63.4%를 차지하고 있는 반면, 국고보조사업 중 지역발전사업은 29.3%에 불과하며, 지특회계사업은 23.1%에 불과하여 전반적으로 지역발전투자가 하드웨어 중심으로 사업추진

<표 3-6> 지역발전특별회계 예산규모 추이

(단위: 조원)

구분	'05	'06	'07	'08	'09	'10	'11	'12	'13	'14	'15	'16
경제계정	1.3	1.4	1.5	1.7	5.4 ¹⁾	5.8	5.8	5.5	6.2	5.5	5.4	4.9
생활계정	4.1	4.5	5.0	5.8	3.8 ²⁾	3.7	3.6	3.5	3.4	3.5	4.5 ³⁾	4.6
제주·세종	-	-	0.3	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.3	0.3	0.5	0.5
합계	5.4	5.9	6.8	7.9	9.6	9.9	9.8	9.4	9.9	9.4	10.4	10.0

주 : 1) 광역선도산업, 교특회계(광역도로 등)에서 광역기반시설사업의 이관 등으로 증액
 2) 국가지원지방도로의 광역계정 이관, 재해예방 관련사업의 일반회계 이관 등으로 감액
 3) 주민 삶의 질 향상을 위해 복지·문화 관련 예산(생활기반계정)을 대폭 확대

- 고령화·저성장·인구감소시대 물적 개발수요는 점차 감소하는 추세이고, 주민의 욕구도 양적 개발에서 삶의 질 만족 지향적으로 바뀌고 있기 때문에 변화되고 있는 수요에 부응한 지역발전정책 전환이 필요한 시점임

제3절 인구사회정책

1. 저출산·고령사회정책

□ 저출산·고령사회 기본법 제정¹⁴⁾

- 우리나라는 저출산·고령화에 따른 변화에 대응하기 위하여 2005년에 저출산·고령사회 기본법을 제정하였음
 - 저출산·고령사회 기본법은 저출산·고령사회정책의 기본방향과 그 수립 및 추진체계에 관한 사항을 규정함으로써 국가의 경쟁력을 높이고 국민의 삶의 질 향상과 국가의 지속적인 발전에 이바지함을 목적으로 제정(제1조)
 - 우리나라는 합계출산율¹⁵⁾이 1.08명으로 낮아진 후 저출산·고령사회대책을 국가 아젠다로 채택하여 본격적으로 대응하기 시작함
- 제4조에 의거 국가는 종합적인 저출산·고령사회정책을 수립·시행하고, 지자체는 국가의 저출산·고령사회정책에 맞추어 지역의 사회·경제적 실정에 부합하는 저출산·고령사회정책을 수립·시행하여야 함
 - 국가와 지자체는 다른 법률의 규정에 의하여 중·장기계획 및 연도별 시행계획 등 주요정책을 수립하는 경우 저출산·고령사회기본계획을 고려하여야 함

□ 저출산·고령사회정책의 기본방향

- 먼저 저출산대책으로는 국가와 지자체는 인구정책(제7조)과 인구교육(제7조의2), 자녀의 출산과 보육(제8조), 모자보건의 증진(제9조), 경제적 부담의 경감(제10조) 등의 정책을 추진하도록 규정
 - 즉 국가와 지자체는 적정인구의 구조와 규모를 분석하고 결혼, 임신, 출산, 양육 및 교육에 관한 시책을 강구해야 함

14) 이하 박진경·이소영(2016) 참조.

15) 합계출산율(Total Fertility Rate)은 인구학적으로 여성 1명이 가임기(15~49세)동안 낳을 평균 자녀수를 의미함.

- 고령사회정책으로는 고용과 소득보장(제11조), 건강증진과 의료제공(제12조), 생활환경과 안전보장(제13조), 여가·문화 및 사회활동의 장려(제14조), 평생교육과 정보화(제15조), 취약계층노인등(제16조), 가족관계와 세대간 이해증진(제17조), 경제와 산업 등(제18조), 고령친화적 산업육성(제19조)의 정책을 규정
- 즉 국가와 지자체는 고령화에 따른 경제산업구조에 바탕을 두고 고령친화 산업을 육성하며, 고령자의 일자리 창출, 건강증진 및 안전한 노후생활환경 조성, 평생교육 및 여가문화시책을 강구해야 함

<표 3-7> 저출산·고령사회기본법의 주요내용

구분		주요내용
목적(제1조)		- 저출산 및 인구의 고령화에 따른 변화에 대응하는 저출산·고령사회정책의 기본방향과 그 수립 및 추진체계에 관한 사항을 규정함으로써 국가의 경쟁력을 높이고 국민의 삶의 질 향상과 국가의 지속적인 발전에 이바지
국가 및 지방자치단체의 책무(제4조)		- 국가는 종합적인 저출산·고령사회정책을 수립·시행하고, 지방자치단체는 국가의 저출산·고령사회정책에 맞추어 지역의 사회·경제적 실정에 부합하는 저출산·고령사회정책 수립
저출산·고령사회 정책의 기본방향	저출산대책(제7조~제10조)	- 인구정책(제7조)과 인구교육(제7조의2), 자녀의 출산과 보육(제8조), 모자보건의 증진(제9조), 경제적 부담의 경감(제10조)
	고령사회정책(제11조~제19조)	- 고용과 소득보장(제11조), 건강증진과 의료제공(제12조), 생활환경과 안전보장(제13조), 여가·문화 및 사회활동의 장려(제14조), 평생교육과 정보화(제15조), 취약계층노인등(제16조), 가족관계와 세대간 이해증진(제17조), 경제와 산업 등(제18조), 고령친화적 산업육성(제19조)

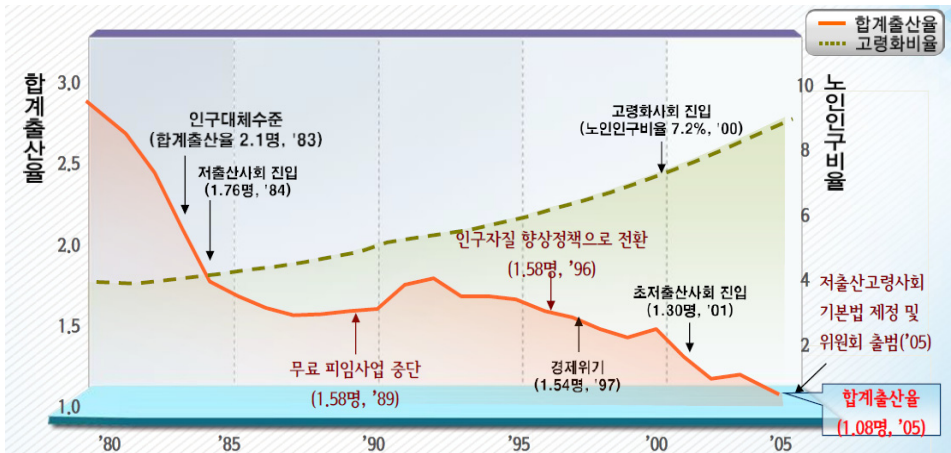
2. 브릿지 플랜

저출산·고령사회 기본계획

- 2005년 제정된 저출산·고령사회기본법에 의거하여 매 5년마다 저출산·고령사회 기본계획을 수립해오고 있음

- 제1차 저출산·고령사회 기본계획(새로마지플랜 2010): 2006~2010년 추진
- 제2차 저출산·고령사회 기본계획: 2011~2015년 추진
- 현재는 제3차 저출산·고령사회 기본계획(브릿지 플랜 2020)이 수립되어 2016년부터 추진 중임¹⁶⁾

<그림 3-4> 보건복지부의 출산·고령사회 기본법 제정 및 위원회 출범 경위



자료: 보건복지부(2015)

□ 제3차 저출산·고령사회 기본계획, 브릿지 플랜 2020

- 제3차 기본계획의 비전은 “모든 세대가 함께 행복한 지속발전사회 구현”임
 - 저출산 대책은 「아이와 함께 행복한 사회 구현」으로 합계출산율을 '14년 1.21명에서 '20년 1.5명으로 올려 초저출산을 탈피하고, 장기적으로는 '30년 1.7명, '45년에는 인구대체 수준인 2.1명까지 도달
 - 고령사회 대책은 「생산적이고 활기찬 고령사회」를 통해 노인빈곤율을 '14년 49.6%에서 '20년까지 39%, '30년 이후에는 30%이하로 축소
 - 3차 기본계획은 장기 목표로 가는 교두보가 된다는 의미에서 「브릿지플랜 2020」이라고 이름 붙임

16) 대한민국정부(2015), 보건복지부(2015) 및 저출산고령사회위원회(2015) 자료로 요약정리

<그림 3-5> 제3차 저출산·고령사회 기본계획(브릿지 플랜 2020)의 비전과 목표

비전	모든 세대가 함께 행복한 지속발전사회 구현	
목표	아이와 함께 행복한 사회 [합계출산율] ('14) 1.21 → ('20) 1.5명	생산적이고 활기찬 고령사회 [노인빈곤율] ('14) 49.6 → ('20) 39%



- 저출산 대책은 종전 보육·임신·출산지원을 내실화하고 초저출산 장기화의 핵심 원인인 만혼·비혼, 취업모의 출산 기피 해소에 중점

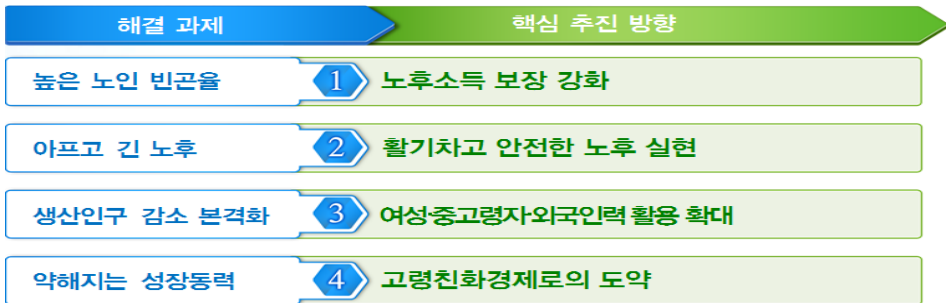
<그림 3-6> 저출산대책의 핵심 추진방향



자료: 저출산고령사회위원회(2015) 보도자료

- 고령사회 대책은 노후 소득보장을 강화하고 활기차고 안전한 노후를 실현 하며 여성·중고령자·외국인력 활용을 확대하고, 고령친화경제로 전환하여 다가올 고령사회에 대한 고용·산업 측면에서의 구조적 대응을 강화함

<그림 3-7> 고령사회대책의 핵심 추진방향



자료: 저출산고령사회위원회(2015) 보도자료

<그림 3-8> 제3차 저출산·고령사회 기본계획의 장기정책방향

분야	2016~2020	2021~2025	2026~2030
일·가정 양립	전체 육아휴직자중 남성비중 15% 중소기업·비정규직 제도 이용 격차 완화	전체 육아휴직자중 남성비중 20% 시간선택제 전환 청구권 제도와 추진	전체 육아휴직자중 남성비중 25% 중소기업·비정규직 격차 해소
청년고용	청년고용률 48% (OECD 평균수준 도달)	청년고용률 55%	청년고용률 60%
보육·돌봄	맞춤형 보육 전환 국공립·공공형·직장어린이집 비율 37% 초등돌봄 길 계고 및 확충	유보통합 정착 국공립·공공형·직장어린이집 비율 45% 민간아이돌봄 등록·관리제	국공립·공공형·직장어린이집 비율 45% 이상 믿을 수 있는 민간아이돌봄 서비스 시장 형성
사교육 부담	자유학기제, NCS 정착 총 사교육비 규모 17조원 (매년 2,000억원 감축)	자유학기제, NCS 보편화	능력중심 사회 전환
임신·출산지원	임신출산의료비 본인부담 해소, 난임지원 보편화	고위험임산부, 난임지원 국가책임 구현	임신·출산의료비 전체에 대한 보편적 지원 추진
포용적 가족관	차별금지법 제정 추진 검토 포용적 가족관 확산	차별금지법 제정 추진	포용적 가족관 정착
노후소득	국민연금 수급자 489만명 주택연금 14.1만건	국민연금 수급자 629만명 주택연금 33.7만건	국민연금 수급자 780만명 주택연금 50만건 이상
고령자 건강	포괄간호서비스 병원급 의료 기관 전체 확대 호스피스 활성화	요양병원 간병부담 경감 방안 마련 치매전문치료시설 확대	호스피스 보편화
고령자 사회참여	노인자원봉사 참여율 20%	노인자원봉사 참여율 25% (미국 수준)	노인자원봉사 참여율 30% (독일 수준)
여성고용	여성고용률 62% (OECD 평균수준 도달)	여성고용률 64%	여성고용률 67%
외국인력 활용	외국인 사회통합 노력 강화 해외우수인력 확보 이민정책 틀 마련	이민정책추진체계 강화	경제활성화에 부합하는 안정적 이민정책 확립
실버경제 육성	고령친화산업 육성체계 확립 유니버설 디자인 기반 구축 유망산업 성장 기반 마련	전 산업 분야의 유니버설 디자인 적용 활성화 스마트헬스케어 산업 활성화	고령친화산업의 핵심 수출 산업 전환 고령친화산업 비중 20%대
다운사이징대비	국방인력구조 정예화 대학구조개혁 추진 농촌 활성화	대학 등 고등교육 인프라의 지역 평생학습 지원화 농촌 유입 인구 확대 대책 본안화	전환, 대체복무제도 개선

자료: 저출산고령사회위원회(2015) 보도자료

제4절 인구감소시대 관련정책의 한계

1. 국토공간정책의 한계

- 인구성장시대에 대응해온 효율성 위주의 확장형 국토공간정책
 - 우리나라는 국토기본법과 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 등에 의거 국토 종합계획과 도 종합계획, 시군종합계획, 도시·군 관리계획을 수립함으로써 국토공간정책을 추진해오고 있음
 - 1972년 산업화를 통한 경제발전 기조에 대응하기 위한 전략을 담은 제1차 국토종합개발계획이 수립된 이래, 현재 제4차 국토종합계획까지 수립
 - 국토공간 중심의 계획제도는 개발시대, 지역이 요구하는 물리적 기반과 시설을 양적으로 갖춰나가는데 기여해왔음
 - 그 동안 우리나라는 지속적으로 인구성장 추세에 있었기 때문에 인구성장을 전제로 계획을 수립하고, 그 계획에 의거하여 수많은 개발사업을 추진해 왔음
 - 세계 유래 없는 고속성장을 해온 우리나라는 효율성 위주의 분산형·확장형 지역개발사업 추진
 - 감사원(2011)은 2010년을 기준으로 국토부가 승인한 128개 지자체의 도시 기본계획 목표인구와 실제인구수 변화 추이를 분석한 결과 127개 지자체 도시기본계획 수립 인구수가 과다하게 예측되고 있음을 지적한 바 있음
 - 해당 지역내 도시계획시설 설치가 예측된 계획인구를 근거로 결정되므로, 지자체는 향후 도시계획시설 유치 및 확보를 위해 최근 들어 인구감소가 시작되었음에도 불구하고 인구를 과대 추정하는 경향이 있음

<표 3-8> 인구감소도시의 실제 인구와 도시계획 기준인구 비교

구분	실제인구(인)			도시기본계획 인구(인)				
	1990	2010	증감	기준 년도	목표 년도	자연적 증감	사회적 증감	증감
삼척시	110,557	67,454	39.0%▽	74,557 (2004)	100,000 (2020)	77▽	20,500△	34.1%△
공주시	158,067	122,153	22.7%▽	133,012 (2002)	210,000 (2020)	16,612▽	93,600△	57.9%△
남원시	124,524	78,770	36.7%▽	101,950 (2004)	130,000 (2025)	1,950▽	30,000△	27.5%△
나주시	158,634	78,679	50.4%▽	99,308 (2004)	150,000 (2020)	10,410▽	61,236△	51.0%△
밀양시	133,043	99,128	25.5%▽	112,451 (2007)	190,000 (2020)	9,131△	69,000△	69.0%△

자료: 성은영 외(2015)

□ 인구감소시대에 대응하는 스마트축소형 국토공간정책 필요

- 그동안은 인구성장시대였다고는 하나, 이미 우리나라도 지역적으로 인구감소시대에 접어들었으며, 총인구감소시대도 도래하고 있음
 - 인구감소시대에는 인구구조의 변화로 인해 기존 시설과 도시공간의 이용이 지속적으로 저하될 것이며, 도시공간이용의 재편에 따라 기존 상업 및 공업 시설이 쇠퇴하여 공실률이 높은 상점가, 방치된 산업부지, 이용률이 낮은 공공시설 등이 증가될 것임
- 더욱이 경제가 선진국형 저성장 기조로 접어들면서 개발 위주의 도시확장형 국토공간정책은 한계에 봉착했다고 볼 수 있음
 - 관련 국토 및 도시계획은 미래의 국토 및 도시공간을 위한 장기적인 종합계획의 기능을 수행하고는 있으나 여전히 효율성 위주의 확장전략에 치중
- 저출산·고령화·인구감소시대라는 현실을 받아들이고, ‘인구성장’을 전제로 한 ‘성장중심 개발’에서 ‘인구감소’를 전제로 한 ‘스마트축소 개발’로 국토공간정책을 변화시킬 필요가 있는 시점임

2. 균형발전정책의 한계

- 인프라 위주의 사업추진으로 주민 삶의 질 향상이 미흡한 균형발전정책
 - 2000년대 이전 경제개발5개년계획이 추진되면서 국가산업단지 조성, 생산적 국토형성이 강조되었던 국가적 지역발전정책 추진
 - 2004년 국가균형발전특별법이 제정되고, 균형발전특별회계가 도입되면서 지역 중심의 지역발전정책으로 전환
 - 산업화·도시화에 따른 수도권 집중과 지역간 격차가 심화되면서, 지역간 균형발전을 위한 지역발전 추진에 기여해왔음
 - 노무현정부 당시 지역의 생활기반계정 중심의 지역발전특별회계는 이명박정부가 들어서면서 국토부 SOC 사업이 대거 편성되면서 경제계정 위주로 변화
 - 지역개발사업이 물리적 인프라 구축에 치우치면서 최종 수혜자인 주민의 행복이나 삶의 질 향상에 대한 기여가 미흡
 - 기반시설 등 하드웨어 중심으로 정부지원이 이루어지면서 생활환경 및 의료, 복지, 교육 등 소프트웨어 중심의 사업이 소홀히 취급되어 지역개발의 효과를 체감하기 어려움

- 균특법 취지에 맞는 주민 삶의 질 제고를 위한 균형발전정책 필요
 - 저출산·고령화·인구감소시대에는 체감형의 주민 삶의 질 제고를 위한 정책 추진이 필요
 - 주민들을 위한 생활환경개선, 의료·복지수준 개선 등 지역주민들의 삶의 질 개선을 통한 정주환경 개선과 인구유출 방지 관련 사업도 필요
 - 국토공간정책과 달리 균특법상 지역발전5개년 계획은 예산이 수반되는 집행시스템을 갖추고 있어, 계획추진의 실효성은 높은 반면, 한번 계획된 내용은 사업이 완료될 때까지 지속되고 고착화되는 경향이 있음
 - 때문에 신규사업을 추가로 지특회계 사업으로 반영하는 것은 제약이 발생하기 때문에 균형발전정책을 개편하는 것도 필요

3. 인구사회정책의 한계

□ 출산·양육지원정책에 한정된 인구사회정책

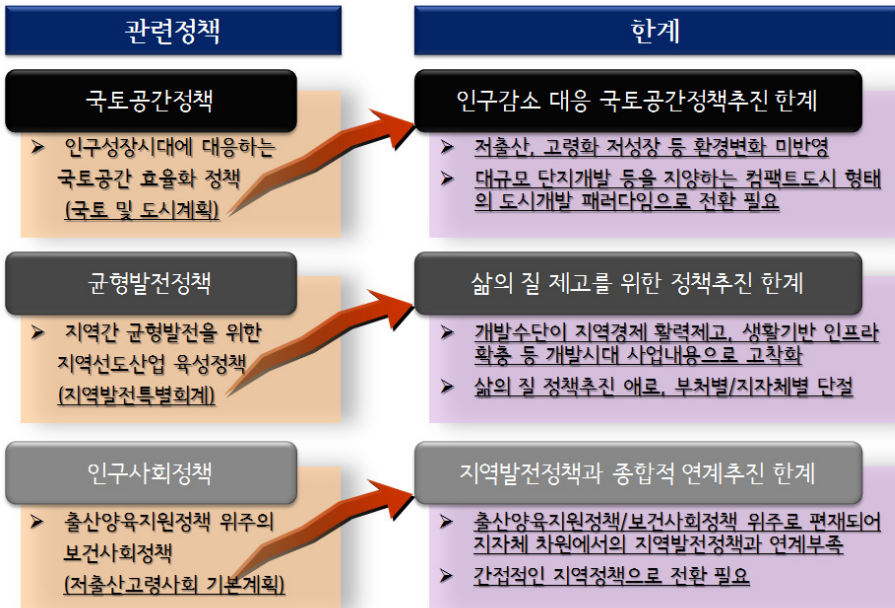
- 인구감소문제에 대응한 중앙정부의 대표적인 정책은 2005년 제정된 저출산·고령사회 기본법에 의거한 저출산·고령사회정책임
 - 현재 제3차 저출산·고령사회 기본계획 (2016~2020)을 수립하여 합계출산율을 2020년까지 1.5명으로 도달하겠다는 목표를 수립하고 있음
- 기본계획에 의한 지방자치단체 시행계획에 따르면 지방자치단체의 인구정책은 공통사업과 자체사업으로 구분되는데, 전자는 중앙정부의 사업을 위임받는 것이고, 후자는 국고보조가 없는 자체예산사업을 의미함
 - 전체 예산의 80%를 차지하는 것은 영유아 예방접종비용 지원 등과 같은 공통사업으로 대부분 출산·양육지원정책임
- 인구감소로 인한 지역위기를 극복하기 위해 지자체 차원에서는 다양한 지역발전정책이 추진되고 있으나, 저출산고령사회 기본계획에 따른 정부 시책은 보건사회정책 위주이어서 지역발전정책과 연계가 미흡함

□ 인구사회정책과 공간정책을 연계한 종합적 지역발전정책 필요

- 인구감소로 인한 지역위기를 극복하기 위해서는 출산·양육지원정책과 지역공간정책이 종합적으로 고려될 필요가 있음
 - 현재 지역에서는 출산을 장려하는 등의 인구사회정책뿐만 아니라 교육복지, 일자리 등 주민 삶의 질 향상 전반으로 다양하게 전개하고 있음
- 지방소멸 위기를 사전에 인식하고 지방 단위의 인구정책을 다방면으로 모색하고 있는 지방자치단체를 지원하기 위한 지역발전정책 차원에서의 특별대책 필요
 - 지역발전특별회계에 낙후지역사업이 추진되고 있음에도 불구하고 지역으로의 인구 유입은 저조한 실정임

- 지역을 부처별로 할당하는 식의 낙후지역정책이 아니라 인구감소대책을 반영한 종합적인 지역발전정책 필요
 - 지자체의 인구감소대응과 관련된 다양한 시책을 추진할 수 있는 지역발전정책 필요

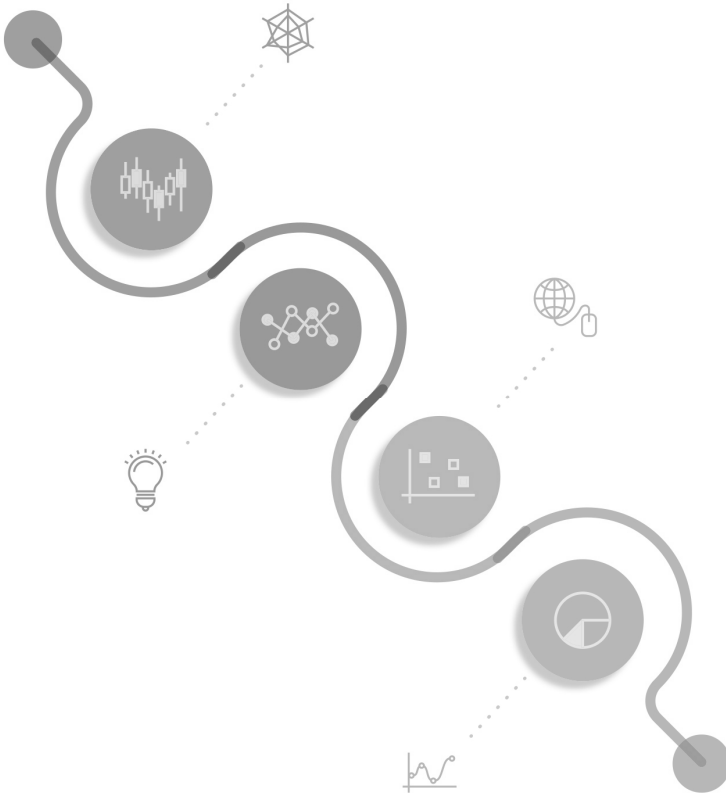
<그림 3-9> 인구감소시대 관련정책의 한계



제4장 새로운 지역발전정책 추진방향

제1절 지역발전정책 트렌드 분석

제2절 새로운 지역발전정책 방향



제 4 장

새로운 지역발전정책 추진방향

제1절 지역발전정책 트렌드 분석

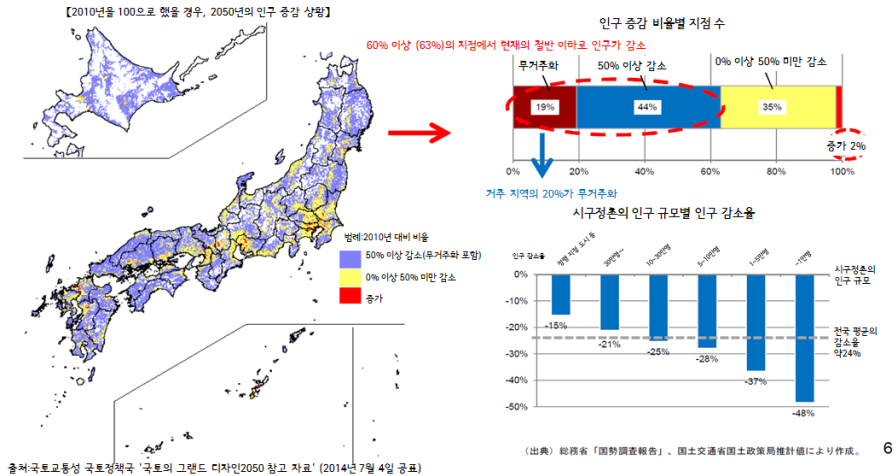
1. 일본의 지방창생전략

가. 추진배경

- 인구감소 및 고령화로 인한 지방소멸 위기의식
 - 국립사회보장·인구문제연구소에서는 일본의 인구를 2008년 1억 2,808만명으로 정점을 찍고 2013년 1억 2,730만명, 2060년에는 30%가 감소한 8,674만명(고령화율 39.9%), 2110년에는 50%가 감소한 4,286명이 될 것으로 전망
 - 인구감소단계는 1단계(젊은층 감소, 노인증가), 2단계(젊은층 감소, 노인유지·감소), 3단계(젊은층과 노인감소)로 분류하고, 도쿄도와 중핵시는 1단계, 지방은 2단계·3단계 진입
 - 인구감소 및 고령화 증가는 소비여력 저하로 이어져 경제가 침체할 것이라는 위기의식 팽배
- 2014년 5월 일본생산성본부, 소멸 자치단체 리스트 공표
 - 생산성본부 산하 일본창생회의·인구감소문제검토분과회 마스다 히로야는 지방에서 대도시로 인구유입이 지속될 것이라는 가정 하에 후쿠시마현을 제외한 약 1,727개 시구정촌의 소멸가능성이 있는 지역을 분석함
 - 인구감소로 인해 2040년에는 젊은 여성(20~39세)의 인구가 현재의 절반수준이 되는 지역이 896개가 될 것이며, 523개는 인구 1만명 이하 지역에서 나타날 것이라고 전망

- 국토교통성에서는 2050년까지 현재 사람이 거주하고 있는 지역의 19%가 무거주화 지역이 될 것으로 전망
 - 무거주화지역을 포함하여 장래 인구가 절반 이하로 감소하는 지역은 현재 거주지역의 약 63%

<그림 4-1> 일본의 인구 저밀도화와 지역편재



자료: 아마코시 노부코(2016. 9), “지방창생에 관한 총무성의 활동에 관하여”, 2015 한일공동세미나.

□ 일본정부는 지방소멸에 대한 대응책 마련

- 생산성본부 산하 일본창생회의·인구감소문제검토분과회는 소멸 자치단체 리스트를 토대로 「스톱 저출산·지방활력전략」 마련
 - 20~39세의 젊은 여성 인구를 그 지역의 미래를 결정짓는 지표로 판단하고 그 장래추계를 지자체별로 시산
- 소멸 자치단체 리스트가 공표된 이후 일본정부는 즉각적으로 50년 후 1억 명 정도의 인구를 꾸준히 유지하겠다는 목표를 세우고 2014년 11월, 「지역·사람·일자리 창생법」 제정

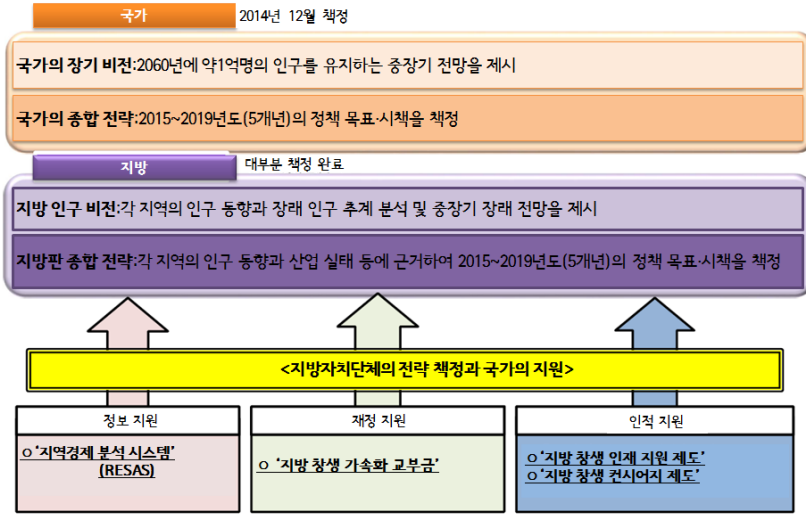
- 지방창생담당대신을 임명하고 2014년 12월, 「지역·사람·일자리 창생본부 (이하, 지방창생본부)」 설치·운영
 - 지방창생본부는 지방창생전략을 수립하고 인구감소문제 및 지역진흥 대책 마련, 법제 정비 등을 함께 수행

나. 마을·사람·일자리 창생종합전략

□ 국가와 지방의 장기비전 및 종합전략 마련

- 국가의 장기비전은 2060년에 약 1억명 정도의 인구를 유지하기 위해서 2015~2019년까지 5개년 정책목표 및 시책을 책정
 - 지방의 인구비전은 각 지역의 인구동향과 장래인구 추계분석을 토대로 중장기 장래 인구전망 제시
 - 지방은 각 지역의 인구동향, 산업실태 등에 근거하여 2015~2019년까지 5개년 정책목표 및 시책을 책정하여 종합전략 마련
- 일자리가 사람을 부르고, 사람이 일자리를 부르는 선순환 구조를 확립하여 그 선순환을 지탱하는 지역에 활력을 되찾게 해주는 마을·사람·일자리 창생과 선순환 구조 확립
 - 일자리의 창생은 젊은 세대가 안심하고 일할 수 있도록 이에 상응하는 임금, 안정된 고용형태, 보람 있는 일자리라고 하는 ‘고용의 질’ 중시
 - 사람의 창생은 지방에 새로운 사람의 흐름을 만들기 위해 지방에서의 청년 취업을 촉진하고, 지방에의 이주·정착을 촉진함과 더불어, 안심하고 결혼·출산·육아를 할 수 있도록 대폭적인 지원 제공
 - 마을의 창생은 지방에서 안심하고 살 수 있도록 중산간 지역 등 지방 도시, 대도시 등의 각 지역의 특성에 맞게 과제를 해결
- 이를 위해서 ①자립성 ②장래성 ③지역성 ④직접성 ⑤결과 중시의 5대 원칙을 수립하고 각각의 구체적인 5개년 계획을 수립

<그림 4-2> 국가와 지방의 지방창생 비전 및 종합전략



자료: 아마코시 노부코(2016. 9), “지방창생에 관한 총무성의 활동에 관하여”, 2015 한일공동세미나.

□ 마을·사람·일자리 창생을 위한 지원방안

○ 정보지원

- 지역이 산업, 인구, 사회인프라 등에 관한 데이터를 분석하고, 지역에 적절한 과제를 도출하여 대응할 수 있도록 지역경제분석시스템(RESAS, Regional Economy and Society Analyzing System)을 개발·제공

○ 재정지원

- 지방창생 선행형(지방창생신형교부금 신설, 지방창생가속화교부금 등)/지역 소비 환기 및 생활지원형(프리미엄 상품권, 여행권, 고향명물사업 등) 재정 개혁, 마을·사람·일자리창생사업비, 지방창생관련 보조금 개혁, 지방창생응원세제 등

○ 인적지원

- 지방창생인재지원제도, 지방창생컨시어지제도, 지방창생인재플랜

□ 마을·사람·일자리 창생을 위한 총무성의 시책

○ 지방으로의 이주 및 교류 추진사업

- 거주·취직·생활지원 등의 관련정보 제공 및 상담에 대해서 원스톱으로 대응하는 창구인 ‘이주·교류 정보 가든’ 개설

○ 지역진흥협력대 등

- 도시지역에서 과소지역 등의 조건이 불리한 지역으로 주민표를 옮겨 생활의 거점을 옮긴 사람을 지방 공공단체가 ‘지역진흥협력대원’으로 위촉
- 대원은 일정기간 지역에 거주하면서 지역브랜드와 현지상품의 개발, 판매, 홍보 등 지역 진흥의 지원 및 농림수산업에 종사, 주민의 생활을 지원하는 등 ‘지역협력활동’을 실시하면서 해당 지역으로의 정주·정착을 도모

<그림 4-3> 창생종합전략의 주요 추진시책

정책 패키지	기본 목표(KPI)	주요 추진시책
사람과 일자리 창생의 선순환	1. 지방에서 안정된 고용을 창출 (젊은 층 고용창출수, 여성취업률, 재일외국인 관광소비액 등)	<ul style="list-style-type: none"> • 지역산업 경쟁력 강화(업종별) • 지역산업 경쟁력 강화(분야별) • 지방에 인재원인, 지방인재육성 및 고용대책 • ICT 활용으로 지역 활성화
	2. 지방에 새로운 사람의 유입 촉진 (지방이주건수, 기업의 지방거점 및 고용지수, 지방대학 진학률 등)	<ul style="list-style-type: none"> • 지방이주 촉진 • 일본판 CCRC(Continuing Care Retirement Community) 구상의 추진 • 기업의 지방거점 강화, 지방채용·취업 확대 • 지방대학 등 활성화
	3. 젊은 세대의 결혼, 출산, 자녀교육 지원 (젊은 세대 취업률, 남성육아 휴업률, 첫째자녀 출산 후 여성계속취업률 등)	<ul style="list-style-type: none"> • 젊은 층 고용대책 추진 • 임신, 출산, 자녀교육 지원 • 일과 생활의 조화 실현(일하는 방식의 변화)
선순환 지원 마을 활성화	4. 시대에 맞는 지역만들기 - 안심생활 유지 및 지역 간 연계 촉진 (작은거점수, 정주지원권 협정체결, 입지적정화 계획 수립, 중교·리폼시장 규모 등)	<ul style="list-style-type: none"> • 작은거점(다세대교류, 다기능형 집락생활권) 형성 지원 • 지방도시의 경제·생활권 형성 <ul style="list-style-type: none"> - 콤팩트화와 네트워크 형성, 연계중추도시권 형성, 정주지원권 형성 촉진 • 대도시권의 안심생활 기반 확보 • 기존 스톡(stock)의 관리 강화

자료: 차미숙(2016), “인구감소시대, 일본의 지방창생전략과 지역공간구조 재편방안”, 국토정책 Brief, 국토연구원.

2. 국제기구의 포용적 지역발전정책

가. 포용적 성장(inclusive growth) 논의 확대¹⁷⁾

- 2008년 세계 금융위기 발생 전까지 세계경제는 계무역기구(WTO, World Trade Organization) 결성, 자유무역협정(FTA, Free Trade Agreement) 확산 등 신자유주의 경제체제
 - 세계 금융위기가 발생하면서 금융자본의 비대해진 초과이윤으로 자유시장적 경제체제 문제에 대한 비판적, 회의적 논의 증폭
- 이에 따라서 세계 금융위기 발생 전에는 부분적으로 나타나던 포용적 성장(inclusive growth) 개념이 이후에는 경제협력개발기구(OECD), 세계은행(World Bank), 아시아개발은행(ADB), 유엔인간정주계획(UN-HABITAT) 등 주요 국제기구들의 정책 어젠다에 명시적으로 등장하기 시작(문정호 외, 2011)
 - 경제적 불평등과 사회적 배제 현상을 완화하기 위한 경제 및 도시정책들을 활발하게 제시
- 포용적 성장(inclusive growth)은 경제적으로는 소득불평등 해소, 사회·복지 측면에서는 의료·교육 등 혜택의 배분, 공간 측면에서는 공공서비스, 주거 등 배제와 격차 해소, 정치 측면에서는 참여와 소통이 강화된 거버넌스 구축 등을 의미(문정호 외, 2016)
 - 경제협력개발기구(OECD)는 포용을 그동안 도외시된 사회적 이슈를 고려한 성장의 방식으로 제시하여 빈곤감소, 불평등해소, 참여확대, 지속가능성을 추구
 - 세계은행(World Bank)은 ‘공유성장’에서 ‘포용적 성장’의 전환을 주요 정책 방향으로 설정하고 빠른 경제성장을 통한 빈곤종식을 목표로 하는 성장이 아닌 지속가능한 경제발전을 통한 성장의 방식인 포용적 성장을 제시

17) 이하 문정호 외(2011)를 바탕으로 요약·정리

나. 세계은행의 경제에서 공간으로 ‘포용도시(inclusive city)’

World Bank의 포용도시(inclusive city)

- 세계은행(2015)의 포용적 성장(inclusive growth)은 크게 경제적, 사회적, 공간적 차원으로 구분 가능
 - 이 중에서 공간적 차원이 포용도시(inclusive city)임
- 공간적 포용은 생활인프라 및 공공서비스에의 균등한 접근성을 의미
 - 사회적 포용은 극단의 빈곤종식과 변영공유를 위해 동등한 권리와 참여의 기회를 보장하는 것을 의미
 - 경제적 포용은 일자리 창출과 경제성장에 의한 이득분배를 강화하는 것을 의미
- 다차원적인 문제해결을 위해서 복합적 방안과 예방적이고 치료적인 해결책의 조합을 강조
 - 공동체 참여확대, 지역역량강화, 파트너십 구축 필요성 등을 중요 정책의제로 제시

World Bank의 World Development Report

- 세계은행(World Bank)은 1978년부터 매년 World Development Report를 발행해오고 있는데, 포용적 성장(inclusive growth) 및 포용도시(inclusive city)로의 변화가 담겨있음
 - 그 해의 메가 트렌드와 경제 성장 이슈를 발굴하고 주요 국가별 개발 사례와 정책을 소개
 - 다양한 분석을 통해 현황을 진단한 다음 향후 개발 방향 및 정책제언 제시

<그림 4-4> 세계은행의 지역발전 트렌드



- 2000~2001년의 리포트는 새천년(Millennium)을 맞이하여 향후 개발방향에 대해 제시하고 있음
 - 세계화(globalization)의 흐름 속에서 각 지방의 역할이 부각되는 지방화(localization)가 동시에 진행
 - 2002년은 제도적 정비를 통해 시장 효율화가 필요하다고 주장하며 2003년은 지속가능한 개발을 위해 개인간 신뢰 등 사회적 자본 형성의 중요성을 피력함
 - 2004년은 2015년 밀레니엄개발목표(Millennium Development Goals)의 달성을 10년 앞둔 상황에서 어떻게 하면 효율적으로 목표를 달성할 수 있을지 방안 제시
- 2005년은 민간부문 활성화를 위한 투자환경 개선을 촉구하고 있으며 2006년은 불평등 문제의 심각성과 해결을 위한 방안을 제시

- 2007년의 경우 개발도상국 청년층(12~24세)의 문맹률과 실업률이 높은 것을 지적하며 이들의 교육 및 의료환경 개선을 촉구함
- 2008년은 빈곤퇴치의 근본적인 해결책은 여전히 농업부문이라고 주장하는 한편, 도시화가 진행되는 상황에서 어떻게 농업부문을 활성화 할 수 있는지 방안 제시
- 2009년은 성장을 위해 경제지리적 측면의 고밀도화, 단거리화, 탈분할화를 강조하고 있음
- 2010년의 경우 세계적인 기후변화에 대응하여 지금(now), 함께(together), 지금까지와는 다른 방식(differently)으로 행동할 것을 촉구함
- 2011년은 분쟁지역에 대한 내용을, 2012년은 양성평등과 함께 여성인권 향상이 필요함을 지적하고 있으며 2013년의 경우 일자리 창출에 대한 내용을 담고 있음
- 2014년은 리스크를 관리함으로써 경제성장의 기회를 발굴하며 2015년은 지금까지 경제학에서는 배제되었던 사람의 심리와 감성을 분석하여 보다 나은 성장방안이 있음을 지적하고 있음
- 2016년은 인터넷, 통신망 등의 디지털 혁명시대에 효율적이고 공평한 공공 서비스 공급방안을 제시하고 있음
- 2017년 World Development Report의 주제는 “거버넌스와 법률”
- 효과적이지 않은 정책은 지속적인 반면 잠재적으로 효과적인 정책은 도입되지 않는 경우가 있다는 것에 주목
- 정책의 성공여부는 거버넌스에 달려있으므로 효과적인 정책실천을 위해서는 정책에 집중하고 협동과 협력이 중요함

<표 4-1> World Development Report 개관(2000~2017년)

연도	제목	주요내용	키워드
2017	거버넌스와 법률 (Governance and Law)	- 잘 작동하는 정부의 제도적 기반 분석 - 경제성장과 거버넌스의 질 간의 복잡한 상관관계 분석 - 거버넌스 개편의 목표와 실제 결과의 차이 분석	전염, 협동, 협력, 인센티브
2016	디지털 배당금 (Digital Dividends)	- 인터넷이 경제성장, 형평성과 공공서비스 공급 효율성에 미치는 영향 분석 - 일부 정부, 회사 및 가정에서 인터넷을 통해 이익을 취한 요인이 무엇인지를 밝히고 그렇지 못한 경우는 무엇이 장애요소가 되었는지 파악	디지털 혁명, 인터넷 접근성, 아날로그 보완
2015	생각, 사회와 행동 (Mind, Society, and Behavior)	- 인간의 행동에 대한 보다 풍부한 관점이 개발 성취에 어떻게 도움이 되는지 분석 - 인간행동에 대한 다양한 해석이 어떻게 새로운 중재 방안을 제시했는지 분석	정책에 대한 심리적, 사회적 관점
2014	리스크와 기회 (Risk and Opportunity)	- 리스크관리의 개선이 개발수익의 확대와 빈곤감소에 영향을 미치는지 분석 - 리스크관리의 개선은 충격과 위험요소의 부정적 영향을 감소시키는 한 편 새로운 성장의 기회를 제공할 수 있음	커뮤니티, 회복력, 금융시스템
2013	일자리 (Jobs)	- 일자리와 사회·경제적 성장의 관계 분석 - 일자리 창출을 방해하는 요소와 각 직업별 차이를 파악	생산성, 사회적 혼합, 노동정책
2012	양성평등과 개발 (Gender Equality and Development)	- 세계 각국의 여성 인권이 드라마틱하게 개선되었으나 여전히 많은 지역에서 차별대우가 존재함 - 여성인권이 현재까지 어떻게 개선되었는지 개관 - 여성인권의 갭을 줄이기 위해 향후 취해야 할 정책방안 제안	여성사망률, 여성교육, 여성의 사회진출
2011	분쟁, 안전과 개발 (Conflict, Security, and Development)	- 분쟁은 빈곤의 원인이며 커뮤니티와 기반시설을 파괴하고 경제성장을 멈추게 함 - 폭력적 분쟁을 어떻게 극복할 수 있는지 구체적이고 실천적인 제안을 제시	중동, 북아프리카 분쟁, 폭력과 빈곤

연도	제목	주요내용	키워드
2010	개발과 기후변화 (Development and Climate Change)	- 지금 우리가 함께 행동한다면 “기후변화에 스마트”한 세계를 만들 수 있음	기술개발, 생태계, 삶의 질
2009	경제지리의 재편 (Reshaping Economic Geography)	- 도시 성장에 따른 고밀도화, 짧아지는 통근 거리, 국가 간 무역장벽의 감소 및 세계시장화 등과 같은 경제지리적 변화는 규모의 경제이익을 취할 수 있고 전문화된 상품 교역을 가능하게 함 - 고밀도화, 거리의 감소 및 분할의 완화, 이 세 가지의 변화는 성장에 있어서 필수요소임	밀도(density), 거리(distance), 분할(division)
2008	개발을 위한 농업 (Agriculture for Development)	- 지속가능한 개발과 빈곤감소를 위해 농업은 21세기에도 근본적인 해결책이 됨 - 농업부문 단독으로는 빈곤을 획기적으로 감소시킬 수 없지만 대부분의 개발도상국에서 통용될 수 있는 효과적인 개발전략임	농업투자 (investment in agriculture), 농업기반 (agriculture-based), 도시화(urbanized)
2007	개발과 다음세대 (Development and the Next Generation)	- 개발도상국은 12~24세 청년층을 대상으로 더 나은 교육, 의료 및 직업교육에 투자해야 함 - 초등교육의 미비로 문맹인 청년층이 많으며 (1억3천만명) 중등교육 및 직업교육도 미비	청년실업, 문맹률, 직업교육 (job training)
2006	형평성과 개발 (Equity and Development)	- 국가 간, 국가 내 기회의 불평등은 심각한 박탈문제를 야기하며 잠재적 인적자본을 낭비하고 전반적인 경제성장을 방해함 - 형평성 향상을 위해 빈곤층의 의료, 교육, 일자리, 자본, 토지권리 등에 대한 접근성이 높아져야 함 - 정치적 자유와 권력에 대한 자유로운 접근과 편견 및 차별을 철폐하고 빈곤층의 사법시스템 및 기반시설 접근성을 향상시켜야 함	불평등(inequality), 접근성(accessibility), 무역장벽 철폐 (removal of trade barriers)
2005	모두를 위한 더 나은 투자환경 (A Better Investment Climate for Everyone)	- 성장과 빈곤감소를 위해 투자환경 개선 정책 제시 - 민간부문 활성화는 일자리를 창출하고, 삶의 질 향상을 위한 상품과 서비스를 공급하며, 보건, 교육 등의 공공서비스 제공을 위한 세수 확대에 기여함 - 53개 개발도상국의 3만여개 기업을 대상으로 비즈니스 환경에 대한 설문조사 실시	민간부문 활성화, 일자리 창출, 투자환경개선

연도	제목	주요내용	키워드
2004	빈곤층에게 실질적 도움이 되는 서비스 (Making Services Work for Poor People)	- 밀레니엄개발목표(Millennium Development Goals, MDGs) 달성을 위한 방안 제시 - 빠른 경제성장뿐만 아니라 자원을 기초서비스(보건, 교육, 물 및 위생)로 치환할 수 있는 능력 필요	자원의 효율적 사용 (effective use of resources)
2003	다변하는 세계 속 지속가능한 개발 (Sustainable Development in a Dynamic World)	- 더 나은 정책과 제도가 없다면 사회 및 환경적 제약이 성장을 방해하며 빈곤이 증가하고 모두의 삶의 질이 하락하게 됨 - 개인 간 신뢰는 경제적 이익을 동반하는 중요한 사회적 자산이며 계약과 거래를 가능하게 하는 원동력임	사회적 자산 (social asset), 신뢰(trust), 연합(alliance)
2002	시장을 위한 제도설립 (Building Institutions for Markets)	- 복잡한 법률, 부패한 사법시스템, 왜곡된 신용제도, 세세한 기업등록 자격 등의 제도적 미비는 빈곤층을 위협하고 성장을 방해함 - 각 지역에 맞는 제도를 정비한 경우 수입이 상승하고 빈곤이 감소하는 효과가 있음	효율적 제도, 혁신(Innovation), 연결(Connect), 경쟁(Competition)
2000 - 2001	빈곤퇴치 (Attacking Poverty)	- 도시, 지역 및 지방의 경제적·정치적 힘의 성장에 의한 지역화가 21세기 매우 중요한 트렌드 임 - 교통·통신의 발달로 세계는 점점 작아짐	지방화 (localization), 세계화 (globalization)

자료: 세계은행, World Development Report(<http://www.worldbank.org>) 각 년도

3. 한국의 지역발전정책 트렌드

장소 보다는 사람을 우선하는 지역발전

- 선진국 진입을 앞둔 시점에서는 지역발전의 궁극적 대상을 장소(지역) 보다는 그곳에 거주하는 사람(주민)으로 전환하는 인간주의적 발전이 필요
- 지역발전에서 지역의 경제적 부를 증대시키는 것보다 주민의 삶의 만족도를 높이는 것이 보다 중요해지기 때문에 ‘장소의 번영’(place’s prosperity)보다는 ‘사람의 번영’(people’s prosperity)을 지향해야 함
 - 사람을 목표로 하는 지역발전을 추구해야 지방의 정주성을 높여 대도시 인구집중을 억제하고 결과적으로 균형발전에 기여할 수 있음

<표 4-2> 지역발전정책의 트렌드

구분	과거 지역정책	새 지역정책
비전	<ul style="list-style-type: none"> 지역개발을 통한 경제선진화 	<ul style="list-style-type: none"> 지역가치의 증진
목표	<ul style="list-style-type: none"> 지역개발을 통한 경제성장 (지역개발이 경제성장의 수단) 	<ul style="list-style-type: none"> 삶의 질과 지역경쟁력 제고 자치민주화실현·연계협력강화
대상공간	<ul style="list-style-type: none"> 인위적으로 결정된 지역 	<ul style="list-style-type: none"> 자연발생적 도시권 및 농촌생활권
접근방법	<ul style="list-style-type: none"> 장소(지역) 중심 중앙정부 중심의 거시적 집권 산업중심 대기업 중심 개별 지역 중심 	<ul style="list-style-type: none"> 사람 중심 지자체 중심의 미시적 분권 기업중심(사회적 기업 포함) 중소기업 중심 지역간 통합적, 종합적, 호혜적
전략	<ul style="list-style-type: none"> 특수 지역 산업화, 공업화 물리적·양적 개발 중심 중앙정부 중심 개발 단기적 성과 중심 환경파괴적 개발 지역간 배타적 관계 수도권 대 비수도권간 갈등 관계 	<ul style="list-style-type: none"> 국가입장 just growth(공정성장), 지역입장 inclusive growth(내생적 성장) 문화·예술·역사복원으로 살기 좋고, 기업하기 좋고, 품격 있는 도시 주민 중심의 자생적 발전 지속가능한 개발 지역간 상호 협력적 관계 수도권 대 비수도권간 보완·대체 관계
중시지표	<ul style="list-style-type: none"> GRDP 등 경제지표 제고 산업생산성, 수출경쟁력 경쟁력, 경쟁의식 SOC 투자, 자본 투자 	<ul style="list-style-type: none"> 행복지수 및 만족도 지수 향상 사회통합성, 내생적 발전잠재력 상생력, 협동의식 인적자본·사회적자본 투자
주요과제	<ul style="list-style-type: none"> 산업단지 조성, 고용증대 대기업 유치, 산업기반강화 SOC 등 물리적 인프라 구축 	<ul style="list-style-type: none"> 도시·지역 재생, 일자리 창출 농어촌 살리기, 지방분권, 상생발전 의료, 주거, 교육 등 3대 복지 향상
거버넌스	<ul style="list-style-type: none"> 지역위 총괄 조정기능 부족 지자체의 중앙의존도 심화 지자체간 협력사업 미흡 형식적인 정책평가 	<ul style="list-style-type: none"> 중앙 컨트롤타워 기능 강화 지자체의 재정력, 인적역량 강화 지자체간 협력사업 활성화 실질적인 성과평가 및 평가결과 환류
재정지원	<ul style="list-style-type: none"> 제한적 포괄보조금(중앙간섭) 국가적 사업, 지역적 사업 혼재 	<ul style="list-style-type: none"> 자율적 포괄보조금(지역자율) 지역적 사업 중심

출처 : 지역발전위원회(2013), p. 14 수정

□ 주민 행복 또는 삶의 질을 중시

- 국가 또는 지역의 총체적 풍요가 국민이나 주민 개개인의 풍요와 반드시 직결되지 않을 뿐 아니라 지역의 외형적 성장이 주민의 삶의 질이나 행복도와 반드시 비례하는 것도 아님
 - 50년만에 국민소득은 285배, 수출규모는 16,600배 증가했으나 대조적으로 OECD국가 중 이혼율은 7위, 자살률은 1위이며, 2015년 국민행복지수는 158개 국가 중에서 47위를 차지(UN, 2015, World Happiness Report)
- 최근에는 경제적 측면에서 삶의 질 측면까지 확장된 개념을 통하여 인간의 행복도 차원에서 발전의 개념을 이해하려는 경향 대두
 - 소득증가에 따라 행복도가 증가하다가 일정 수준이 지나 기본적 욕구가 충족되면 소득증가가 행복에 큰 영향을 끼치지 않는다는 행복역설(Easterlin's paradox)이 제기
- 향후에는 지역발전의 최종 목표를 '주민의 행복 또는 삶의 질 향상'으로 전환하여 최종 수혜자의 복리증진에 직결시킴으로써 인간 중심의 발전을 지향해야 함

□ 지역간 협력 및 생활권 중심의 서비스 공급

- 단일 행정구역 단위의 공공서비스 공급에서 점차 복수의 자치단체간 협력에 기초한 공동생산방식이 확대되는 경향임
 - 주민이 필요로 하는 생활서비스를 행정구역별로 획일적으로 배분하는 데에서 기인하는 투자의 중복과 예산 낭비를 해소하고 서비스 결핍을 보완
- 특히 인구감소시대에 접어들면서 지방의 인적·물적 역량 부족을 보완하고 내발적 지역발전을 추구하기 위해서는 지자체간 연계·협력이 요구됨
- 박근혜정부의 지역생활권은 선진국의 새로운 경향인 소(하위)지역(sub-region) 단위의 일상생활이 이루어지는 권역으로서 이 권역 내에서 삶의 질 서비스의 자족적 공급을 통하여 주민행복을 향상시키는 전략

□ 미시적 소프트 발전을 지향

- 고령화·저성장 시대에서는 인프라 위주의 물리적 개발 보다는 지역의 고유한 자원을 활용하여 부가가치를 높이는 소프트 지역발전을 지향
 - 지역에 소재한 자원, 인력, 기술 등을 최대한 활용하는 내발적 발전을 도모함으로써 성장의 과실이 역외로 유출되지 않고 역내에서 확대 재생산되도록 순환경제를 구축해야 함
- 산업, 교통 등 거시적 개발사업 보다 실질적으로 주민의 삶에 직결된 미시적 소프트 사업에 치중함으로써 지역발전의 체감도를 제고할 필요
 - 물리적 시설사업은 막대한 투자재원이 소요될 뿐 아니라 시설의 유지관리 부담과 시설이용의 유희화 등으로 인해 지방재정에 악영향을 미칠 수 있음

□ 지속가능한 발전을 위한 압축도시(Compact City) 조성

- 콤팩트시티는 지속가능한 도시(sustainable city)를 구현하기 위한 도시정책으로 제시되었으며, 유럽연합(EU)에서는 도시문제 해결과 더불어 환경정책의 일환으로 콤팩트시티를 지향
- 도시내부 고밀개발 또는 도시재생 등을 통해 현대 도시의 여러 문제 해결을 도모함과 동시에 경제적 효율성 및 자연환경의 보전까지 추구하는 압축도시 개발형태가 주목을 받고 있음
 - 도시내부의 복합적 토지이용, 대중교통의 효율적 구축을 통한 대중교통수단의 이용촉진, 도시외곽 및 녹지지역의 개발 억제, 도시정체성을 유지하기 위한 역사적인 문화재의 보전 등 추진
 - 도시 확산을 억제하고 기 개발지역의 활용을 극대화함으로써 주거환경 개선 및 삶의 질 향상 등 도시 공간을 매력적인 장소로 재창조
 - 압축도시를 통해 도심내 통행거리 단축, 자동차 의존도 저감, 에너지 절감, 토지이용 효율성 제고, 새로운 비즈니스 모델 발굴, 인프라 투자의 효율성 제고 및 유지비용 절감 등 다양한 효과를 기대

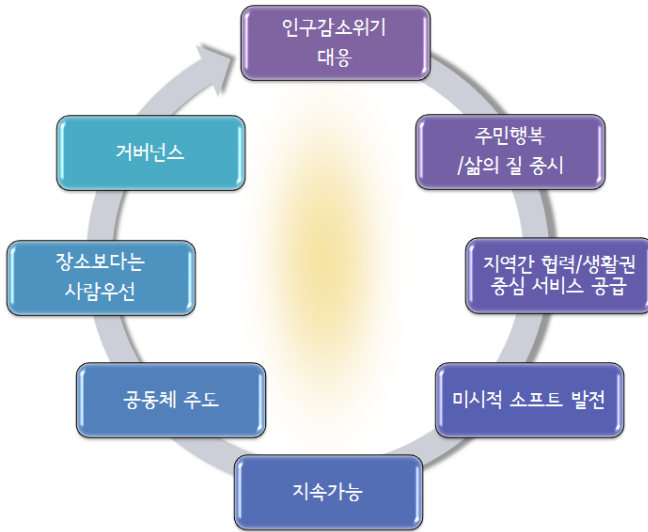
□ 지역공동체 주도의 지역발전

- 최근 공동체 회복과 일자리 및 소득 창출에 기여하는 사회적 경제의 주체(사회적 기업, 마을기업, 농어촌공동체회사, 협동조합 등)의 역할과 가치가 크게 부각
- 지역공동체 주도의 지역발전은 행정이 미처 해결하지 못하는 공공서비스의 사각지대에서 지역문제를 조직화된 지역의 구성원이 스스로 해결하는 제3의 대안으로 평가됨
- 주민의 행복과 복지 증진이 강조되면서 지역공동체 회복과 자발적인 역량을 통하여 구성원의 삶의 질을 개선하려는 생활자치의 운동이 활성화

□ 인구감소위기에 따른 대응

- 최근 들어 지방자치단체의 선제적인 인구감소 위기의식에 따라서 지방의 인구증대 및 지원전략을 마련하려는 시도가 이루어지고 있음
 - 지방의 위기감지는 전국적인 현상이나 특히 시·군 지역을 중심으로 인구위기 체감에 따른 대응이 가장 활발
 - 인구의 빈익빈 부익부 현상과 같이 수도권과 중추도시를 제외한 나머지 지역에서의 인구위기는 상대적으로 심각
- 지방자치단체는 현재 출산을 장려하고, 주민등록을 통한 사회적 또는 행정적 유입을 촉진하며, 이를 포괄적으로 관리하는 등 관할지역 내 인구를 늘리고자 총체적으로 대응하고 있음
 - 인구문제가 단편적인 이해관계에 따른 결과가 아니듯 현 지방이 다루는 인구정책의 영역은 출산, 교육, 노인복지, 일자리 등 다면적임

<그림 4-5> 최근 우리나라의 지역발전 트렌드



제2절 새로운 지역발전정책 방향

1. 비전 및 기본방향

가. 비전 : 인구활력 촉진 및 지역 자생적 발전 구현

나. 기본방향

인구감소 등 인구구조 변화에 선제적 대응

- 저출산과 젊은 연령층의 인구유출로 중소도시 및 농어촌의 인구가 심각하게 감소되어 지방소멸이 우려됨에 따라 인구활력을 회복하고 인적 역량을 강화하는 대책이 시급
 - 기초지자체들이 저출산과 고령화의 진전으로 인구구조가 왜곡되어지면서 인구사회학적 위기에 직면
- 인구감소시대에 부응하는 종합적 인구활력정책을 추진하고 정부가 적극 지원
 - 여성과 고령자의 사회활동 참여를 지원하여 지자체의 활력을 제고하고 더 나아가 국가전체의 활력 제고

스마트축소(smart shrinkage) 지향형 지역발전정책 전환

- 인구감소시대에는 인구구조의 변화로 인해 기존 시설과 도시공간의 이용이 지속적으로 저하될 것
 - 저출산·고령화로 인구증가가 정체되고 경제가 선진국형 저성장 기조로 들어서면서 개발위주의 도시확장정책은 한계에 봉착
- 인구감소시대에는 인구구조의 변화로 인해 기존 시설과 도시공간의 이용이 지속적으로 저하될 것이므로 인구성장시대에 맞추어 계획수립
 - 인구감소라는 메가트렌드에 부합하는 국토 및 도시개발 전략이 필요하며 총 규모 자체를 장기적으로 축소

- 인구감소 및 고령화로 인한 행정비용 등도 급증할 것이므로 축소도시지향형 도시개발 패러다임으로 대폭 수용해나가야 함
 - 인구감소시대 지방소멸에 대응하기 위해서는 사업방식 변경, 행정서비스 변경 등 현 시스템 전반을 스마트형 축소도시로 수정

□ 새로운 지역수요를 반영한 지역발전정책 추진

- 현재 저출산·고령화에 대응한 중앙정부의 정책은 저출산·고령화사회 기본법에 의거한 저출산·고령사회정책으로 지역발전정책이기보다는 사회복지정책에 해당
 - 이에 따라 본 정책에 기반한 인구감소 대응정책은 대부분 출산·양육지원정책
- 인구감소에 대응하는 지역발전정책은 사회정책이기보다는 공간정책으로서, 저출산·고령화 시대에 야기되는 새로운 지역수요를 반영할 수 있는 지역발전정책체계가 마련되어야 함
 - 지속적인 저출산·고령화 등의 인구구조 변화는 지역발전정책의 새로운 수요를 야기
 - 노인 및 아동 등 복지수요가 지속적으로 증가될 것이며, 유희화되는 시설의 재활용 수요도 증가할 것
- 저출산·고령화 시대의 새로운 지역수요를 반영할 수 있는 새로운 접근틀의 지역발전정책이 마련될 필요가 있음

□ 생애맞춤형 정책전환 및 대상의 집중화

- 저출산·고령화·인구감소 등 우리나라의 인구구조변화에 따른 교육, 복지, 의료 등 새로운 지역수요를 반영한 지역발전정책으로 수정
 - 고령자, 여성, 아동, 청(소)년 등 생애맞춤형 수요에 대응한 지역발전정책 마련

- 인구감소지역 등 새로운 지역수요를 반영하여 정책대상을 집중·지원
 - 인구위기지역의 경우 교육, 의료, 대중교통 등 공공서비스의 질이 저하되고 생활인프라의 편의성도 낮아질 것이므로 합리적 대책 필요
 - 인구감소로 인한 취약지역 등에 지방의 활력을 제고하여 젊은인구를 유입하는 등 정책 변환

2. 추진목표 및 추진전략

□ 인구활력 촉진

○ 인구유입촉진 전략

- 인구감소시대 도래가 시대적 흐름에도 불구하고 인구취약지역은 급격한 인구이동 등으로 지역의 존립기반이 위태로워질 수 있으므로, 적극적인 인구유입전략을 펼칠 수도 있음
- 일반적 사례가 되고 있는 귀농귀촌 프로그램 뿐만 아니라, 베이비부머 세대를 타겟으로 한 은퇴자 유치 전략 등이 이에 해당
- 극심한 저출산·고령화 위기를 겪고 있는 지역이라면 젊은 세대의 유입을 위해, 맞춤형 교육서비스 제공, 취업준비생 레지던스 운영 등 보다 적극적인 사회프로그램을 제공할 수도 있을 것임

○ 커뮤니티 중심의 지역활력 제고

- 지역사회 스스로 저출산·고령화로 인한 지역문제를 해결할 수 있도록 유도
- 마을노인들이 함께 모여 소일거리를 하고 생활할 수 있는 프로그램, 다문화가정을 위한 공동육아 프로그램 운영 등 다양한 마을 공동체 프로그램 운영
- 특히 새로운 사회 활력 제공으로서 취학 아동 및 청소년을 대상으로 한 마을 공동체 프로그램 등을 적극적으로 시행해볼 수 있을 것임
- 학교와 함께 하는 다양한 지역사회 공동체 프로그램으로 살기좋은 여건을 육성하여, 출산·육아하기 좋은 지역환경을 만드는데 기여

□ 경제활력 증진

○ 투자유치촉진 전략

- 인구감소 등으로 위기를 맞게 되는 지역의 특징은 구산업 쇠퇴로 인한 경제기반 붕괴, 저출산·고령화에 따른 생산가능인구 감소, 양질의 일자리 부족이 고착화된 지역
- 양질의 일자리 지속 창출로 생업이 가능할 수 있는 맞춤형 산업촉진

○ 지속가능한 삶을 위해, 기존 생업을 유지하되 경제 활력 제고를 위한 고부가가치화 전략 마련

- 과거로부터 내려오는 지역 고유의 자산을 활용하여, 상품화·산업화하여 부가가치를 창조
- 기업의 형태 혹은 마을단위로 전수되어 오고 있는 전통기능을 산업현장으로 이끌어냄으로써 산업자원화
- 지역의 정체성, 전통성을 지닌 자원을 명품화해나가는 전략 필요

○ 내고장 알리기 전략

- 자연사업(향토산업, 지역연고사업)의 재가치화를 통한 부가가치 극대화 및 이를 외부에 적극적으로 알려나가는 지역 마케팅 방안 등이 마련되어야 함
- 지역 방문객 유치는 장기적으로 투자유치, 주민유치에 이르기까지 기여할 수 있으므로 지역 고유의 자원을 활용한 지속가능한 관광개발전략 활용

□ 공간활력 제고

○ 노후화 및 유휴화 공간 재활성화 전략

- 신규 시설을 확충해나가기보다는 유휴공간 및 시설의 재활용방안 우선적 마련
- 노후화되고 낡은 시설의 재정비 등으로 채우기가 아닌 비우기 전략마련

○ 주민의 라이프사이클과 라이프스타일을 고려한 생애주기별 맞춤형 시설 공급

- 지역주민에게 꼭 필요한 시설에 대해서는 주민의 라이프사이클과 라이프스타일을 고려한 맞춤형 시설이 제공될 수 있도록 생애주기별 맞춤형 공간전략 추진

- 저출산 문제로 육아하기 좋은 환경이 필요한 지역에는 육아친화마을 육성, 고령화 문제로 마을주민 대부분이 노인들로 구성된 경우 노인장수마을 육성, 국제결혼 등으로 다문화가정이 밀집해있는 지역은 다문화특화마을 조성, 은퇴자 등의 유입전략을 위한 은퇴자마을 조성, 취학아동 가구세대 유입을 위한 아동친화마을 육성 등 다양한 공간전략이 창출될 수 있도록 함

□ 인구활력/경제활력/공간활력을 위한 기술활용

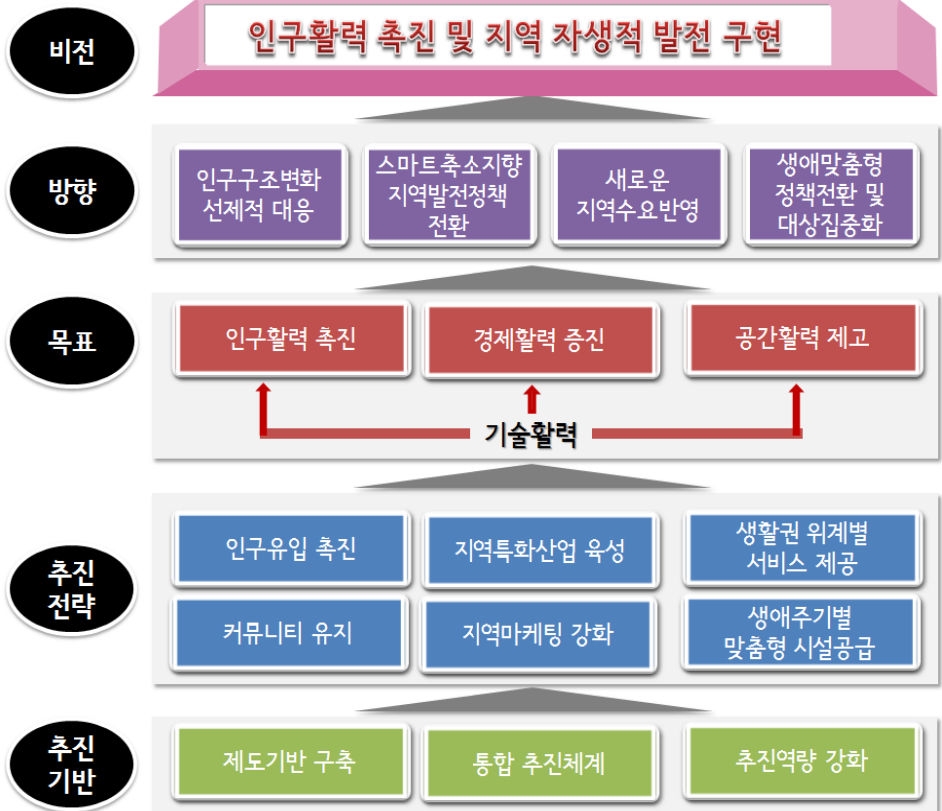
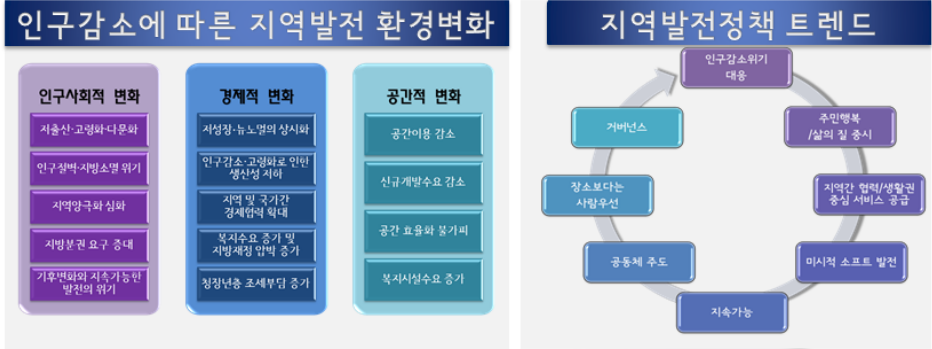
○ ICT 및 IOT를 활용한 스마트 마을 육성

- 인구감소로 최소한의 생활서비스를 제공받지 못하는 인구위기지역 맞춤형 서비스 공급
- 정보사각지대 해소, 다양한 기술을 활용한 생활편의성 증진, ICT를 활용한 교육의 질 유지·향상, IOT를 활용한 방법, 관광환대증진 등

○ 사회적 약자 맞춤형 따뜻한 기술의 보급

- 인구취약지역의 경우 노인, 다문화가정 등 선진기술 활용이 어려운 사회적 약자들이 많으므로 이들을 위한 배려 필요
- 기술 활용이 용이하도록 정보학교 등을 운영하되, 전세대가 함께 하는 기술 교육으로 지역활력 제고 (어린이-노인 공동학급, 다문화 가정-청년 연계 프로그램 등)

<그림 4-6> 새로운 지역발전정책 추진방향

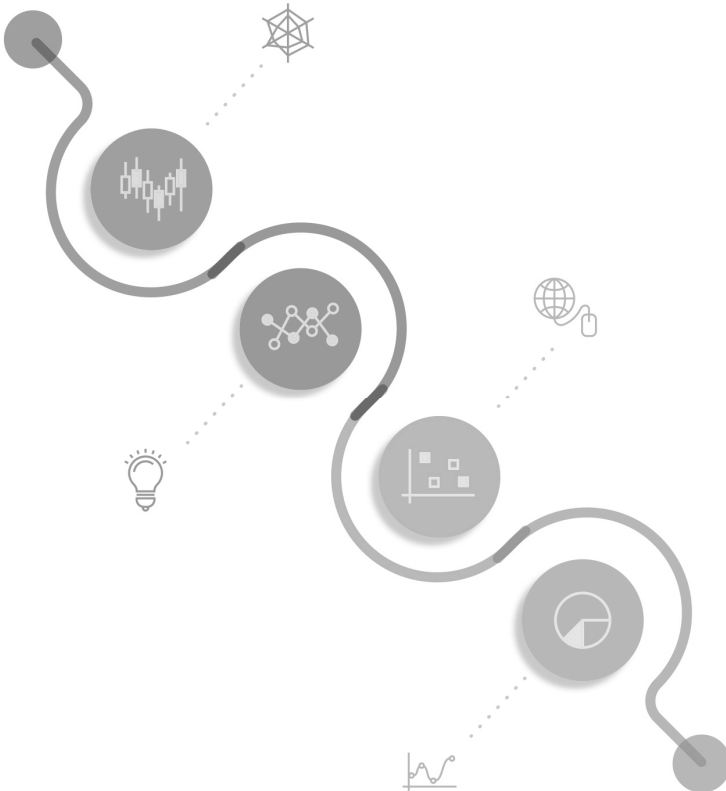


제5장 인구감소시대 지역발전정책 추진체계 개선방안

제1절 지역발전정책의 추진체계 개편

제2절 인구감소지역 지역발전정책의 추진체계 구축

제3절 인구·지역활력 특별법 제정



제 5 장

인구감소시대 지역발전정책 추진체계
개선방안

제1절 지역발전정책의 추진체계 개편

1. 지역발전체계 개편의 필요성

가. 지특회계 사업의 내용적 문제점

□ 인프라 위주의 물리적 시설사업에 치중하여 주민 삶의 질 저하

- 지역발전사업의 상당부분이 수요분석이나 타당성평가가 미흡한 상태에서 물리적·하드웨어 중심의 사업에 지나치게 치중함으로써 시설 유희화, 관리 비용 압박 등 예산낭비를 초래
 - 국회 예산정책처 자료에 따르면, 2010년 기준 전체 국고보조사업 중에서는 소프트웨어 중심 사업은 63.4%를 차지하고 있는 반면, 국고보조사업 중 지역발전사업은 29.3%에 불과
 - 지특회계사업은 23.1%에 불과하여 전반적으로 지역발전투자가 하드웨어 중심으로 사업으로 추진
- 지역개발사업이 물리적 인프라 구축에 치우치면서 최종 수혜자인 주민의 행복이나 삶의 질 향상에 대한 기여는 미흡
 - 기반시설 등 하드웨어 중심으로 정부지원이 이루어지면서 생활환경 및 의료, 복지, 교육 등 소프트웨어 중심의 사업이 소홀히 취급되어 지역개발의 효과를 체감하기 어려움
- 특히 낙후지역사업은 민자 유치를 통한 관광휴양 및 산업시설 설치사업과 기반시설 사업에 주력하고 있으나 투자실적은 미미함
 - 재정이 지원되는 기반시설 부문과 달리 지방비나 민자가 투자되는 지역특화·관광휴양 사업은 투자실적이 상대적으로 저조

□ 인구감소지역 배려 부족 및 인구감소 양극화 심화

- 주민들을 위한 생활환경개선, 의료·복지수준 개선 등 지역주민들의 삶의 질 개선을 통한 정주환경 개선과 인구유출 방지 관련 사업 미흡
 - 낙후지역의 정주여건을 개선하는 일자리 및 소득 창출이나 교육·의료 개선 등에 대한 특단의 지원이 부족하여 투자 대비 인구증가효과는 미미
 - 지역의 인구감소는 정주여건 미비로 인구유출을 가속화하는 악순환을 초래하여 생활취약지역은 오히려 증가
- 기존의 낙후지역 중심 지역발전정책의 한계를 극복하고 문제해결을 하기 위한 통합적인 정책을 마련이 시급
 - 고령화·저성장시대에는 물적 개발수요 자체가 점차 감소하는 추세일 뿐 아니라, 주민욕구가 양적 개발에서 삶의 질 만족으로 바뀌기 때문에 변화하는 수요에 부응하여 일자리, 소득, 복지 등의 삶의 질 제고를 위한 소프트웨어 중심의 사업으로 전환할 필요가 있음

□ 산업육성 중심의 지역정책으로 일자리 창출도 한계

- 지역정책이 산업육성과 미래성장에 주안점을 두면서 중요한 일자리 창출에 한계
 - 경제발전의 초기단계에서는 경제성장에 기여한 바가 크지만 저성장시대에 들어서면서 기술집약적인 미래성장동력산업 중심의 지역산업정책은 일자리 창출에 한계를 노정
- 저성장, 저고용의 뉴노멀(New Normal)시대에 특정지역을 대상으로 특정산업(선도산업, 전략산업 등)을 육성하는 불균형 성장전략으로는 균형발전은 물론 일자리 창출의 정책효과를 거두기 어려움(지역발전위원회, 2013)
 - 고용친화적인 중소기업과 서비스분야의 육성에 소홀히 함으로써 심각한 고용문제를 야기

□ 지역실정에 적합한 차별화된 계획수립 및 지원 미흡

- 정책목표가 지역경제 활성화라는 경제적 측면을 강조하다보니 대부분 지역 발전사업들이 산업단지, 관광단지, 도로건설 등으로 차별성 부족
 - 예컨대 낙후지역형 개발촉진지구의 경우 기반시설 설치를 위해 정부가 시·군별 특성을 고려하지 않고 획일적으로 정액(500억원)을 해당 지역에 지원(국토교통부, 2014)
- 지역의 실상에 대한 정확한 진단 및 지역주민들의 실정을 고려한 생활수준 향상 및 인구정착 등 낙후지역 및 인구감소지역에 활력을 불어넣는 소프트 사업에 대한 지원은 미흡

□ 실현가능성이 부족한 개발계획 수립

- 신발전지역, 개발촉진지구, 특정지역 등 낙후지역 대상의 지역개발 사업들은 주로 민자유치사업을 활성화하는 데 중점을 두고 있음
- 광역적 차원의 검토나 사업 실현가능성 검증이 충분히 이루어지지 않은 상태에서 지역·지구가 지정되거나 사업의 착수가 이루어지고 있음
 - 사업추진이 불가능한 대규모 면적을 대상 부지로 설정하거나 자원조달이 불가능한 투자계획을 수립하여 개발사업의 착공이 지연되거나 또는 일부 시설만 운영됨으로써 지역활성화 효과가 기대수준에 미치지 못하는 경우가 발생(국토교통부, 2014)
- 민자사업에 대한 구체적인 유치방안이나 수요확보 및 자원조달방법도 검토하지 않은 상황에서 민간사업시행자가 투자의향만 나타내도 낙후지역 배려 차원에서 개발계획 승인을 무리하게 요청하는 경우도 발생하여 결과적으로 민자유치의 실현은 미미

나. 지특회계 사업의 정책추진과정상 문제점

□ 거버넌스 혼선 및 종합적 추진체계 부족

- 대통령 자문위원회라는 지역발전위원회의 법적 한계로 인하여 재정지원 창구는 소관 부처가 될 수 밖에 없으며, 이로 인하여 부처간 이해관계 충돌 등으로 성과지향적 예산배분이 어려운 실정임
 - 특히 생활기반계정의 경우 13개 부처가 관여하는 시·도 자율편성을 보면 지역정책의 구상과 전략에 연동되어 예산편성과 집행이 이루어지기 보다는 부처의 이해관계에 따라 기존 사업 중심으로 운용되는 경향이 강함
- 사업이 여러 부처에서 독자적으로 분산 추진되고 있으나 이를 총괄 조정하여 기능과 효과를 종합적으로 연계·조정하는 장치가 미흡
 - 대통령 직속으로 지역위가 설치·운영되고 있으나 자문기구의 성격으로 법적 위상이 모호하여 컨트롤타워 기능이 미흡
 - 지자체 수준에서도 여러 부서에 분산되어 있는 지역개발기능이 중앙과 수직적으로만 연결되어 수평적·종합적 연계협력 미약

□ 정책의 하향적 추진체계

- 대부분 지역발전정책은 지역발전위원회 등 중앙부처에서 기획, 집행, 평가의 전 과정을 주도하고 지자체는 수동적으로 참여하는 관행이 고착화되어 있음
 - 정책의 기획단계에서 지자체나 민간의 의견을 수렴하는 절차 미흡
 - 자원과 역량이 부족한 지자체 입장에서는 보조금을 매개로 수동적인 참여와 협력으로 일관
- 법령에 근거한 중앙정부 주도성으로 전국을 대상으로 한 획일적 추진방식이 일반화되어 지역의 특성과 여건에 기초한 맞춤형 개발 저해
 - 중앙이 재원과 권한을 독점하고 있기 때문에 지방은 중앙이 제시하는 지침과 가이드라인에 맞추어 보조금을 확보하는데 주력

- 인구감소시대 지속가능한 지역발전을 위한 지방의 창의와 역량을 개발·축적하기에는 역부족인 실정

□ 사업추진 지연 및 미추진

- 실현가능성이 부족하고 구체성이 미흡한 개발계획 수립으로 인해 사업추진이 지연되거나 민간투자 유치에 실패하여 사업이 추진되지 못하는 사업들이 상당수임
- 2012년 국토부에서 실시한 지역개발사업에 대한 자체평가 결과(2012.9, 국토부) 지역·지구 특성에 맞는 실질적인 평가 없이 사업이 추진되고 있어 지원제도의 성과달성이 불투명하거나, 잦은 사업계획 변경과 사업추진 실적 부진한 것으로 나타남(국토교통부, 2014)
 - 개발촉진지구 및 특정지역에서 중인 지역개발사업은 총 1,055개사업으로 매년 2,500억원 내외의 국비가 지원되고 있지만, 3년 이상 경과한 사업 608개중 27.3%(166개 사업)가 여전히 미추진 사업임
 - 미추진 사업 166개 중 자체평가가 미흡인 55건의 경우 사업여건 변화 등에 따른 타당성 부족 등으로 해당 지자체에 제척을 요구

□ 지역개발사업에 대한 평가체계 미흡

- 각종 개별법에 따라 다양한 사업이 양산되고 있으나, 계획 수립 시 타당성 검토가 형식적으로 운영되고 있으며 개발계획의 목표달성을 위한 국비지원의 집행과정에 대한 체계적 평가·관리 시스템 미흡
 - 지역개발사업 추진 시 개발사업의 지연, 민자유치 성과 미흡, 사업내용의 부실 등의 문제점이 지속적으로 발생
- 대부분의 평가가 지역개발사업에 대한 예산집행 실적 위주의 점검만 이루어지고 있을 뿐, 개별 지역개발사업이 내용, 방식, 효과 등에 대해서는 세부적인 평가 또는 모니터링이 이루어지지 않고 있는 실정

- 균특법에 의한 추진실적평가도 대상사업과 지역이 워낙 많아 자체평가를 기초로 한 형식적 평가에 그치고 있는 실정임

다. 지역발전특별회계의 문제점

□ 포괄보조금제의 한계와 용도의 자율성 부족

- 포괄보조금제의 도입은 지역발전 투자제도에서 가장 괄목할 만한 개선으로 평가되지만 실제 운용과정에서 제도적 한계와 자율성의 제약이 문제점으로 노정
 - 우선 제도적 한계란 도입 당시 포괄보조금의 설계 자체가 제도의 개념이나 조건에 부합하지 않는 “한국형 포괄보조금”의 한계를 의미하며, 시·군·구 자율편성사업의 포괄보조금으로서의 법적 근거가 미흡하고 불확실¹⁸⁾
- 포괄보조금 적용범위가 제한되어 있고,¹⁹⁾ 시·군·구 자율편성사업은 포괄보조금의 성격에 불합치되는 측면이 있다는 점도 지적²⁰⁾
 - 보조율의 차등화에 대한 논거도 부족하고, 사업간 보조율의 차등화가 심하여 재정이 열악한 자치단체의 사업선택을 왜곡시키거나 자원배분의 자율성을 저해할 소지가 큼²¹⁾

18) 균특법에서 시·군·구 자율편성사업의 포괄보조금제 적용에 대한 법적 근거가 미흡하고, 특히 도시활력증진지역 및 동 지역 중 자치구 사업에 대한 법적 근거가 결여되어 있다(균특법 제 40조, 시행령 제39조, 법 제2조, 법 제34조제2항 등).

19) 포괄보조금제의 성격은 생활기반계정에 국한하는데 예산 규모가 초기에 비해 크게 감소하여 전체 국고보조금에서 차지하는 포괄보조금의 비중은 10% 정도에 불과하여 포괄보조의 효과를 가시적으로 느끼기에는 부족한 형편이다.

20) 포괄보조금의 성격은 엄밀히 말할 때 자치단체 자율성이 요구되는 시·도 자율편성사업이 해당되고 시·군·구 자율편성사업은 배분방식면에서 공모(신규사업의 경우)를 통한 과거 국고보조금적 성격을 그대로 유지하고 있다(한국조세연구원, 2012).

21) 포괄보조금은 국제적 기준에서 볼 때 매칭이 강하게 요구되고 있고 보조율이 과도하게 차이가 남에도 불구하고 기존 국고보조금과의 보조율을 달리 적용할 이유가 분명치 않아 “포괄보조금”이라기 보다는 “포괄보조사업 보조금”이 정확한 명칭이라는 주장이 제기되고 있다(한국조세연구원, 2012: 32).

□ 자원배분의 객관성과 투명성 미흡

- 포괄보조금은 원칙적으로 공식주의에 입각한 자원배분이 이루지고 그 결과가 투명하게 공개되어야 하지만 지역 간 예산편중과 그로 인한 지역갈등을 이유로 산정기준과 결과에 대한 비공개 원칙을 고수함으로써 객관성과 투명성이 결여(조기현, 2011)
 - 시·군·구 자율편성사업은 계속사업 기준으로 세출한도액을 산정하기 때문에 현실적으로 자치단체가 신규사업을 자유롭게 선택할 수 있는 여지가 거의 없어 “사업선택권 부여 또는 사업의 자율설계” 라는 제도의 명분을 무색케 함
- 자치단체별 재정력에 대한 고려도 부족하며 전체적으로 지방비 부담이 과중한 편이어서 자치단체의 신규사업 발굴을 저해하는 요인으로 작용
 - 포괄보조금에 소관부처가 정해져 있고 일부 부처의 경우 여전히 내역사업에 대한 직간접적 간여를 통해 자치단체의 예산편성 통제

□ 중앙부처 중심의 예산편성과정

- 지방재정구조상 자치단체는 지역발전에 소요되는 재원을 중앙정부에 크게 의존할 수밖에 없기 때문에 지특회계는 균특법의 정신에 입각하여 자치단체의 투자수요를 존중하고 재정여건을 고려하여 사업간·지역간 적정한 예산배분이 이루어져야 하지만 전반적인 예산과정은 국고보조금과 마찬가지로 중앙부처 중심으로 운영
 - 경제기반계정은 철저한 부처편성방식으로서 소관 부처별로 개별사업의 예산배분 프로그램에 따라 수직적이고 기계적으로 예산이 배분되어 사실상 기존 국고보조금과 성격상 차별화가 분명치 않음
 - 생활기반계정에서도 외견상 시·도의 예산 신청권이 부여되어 있으나 운영과정에서 통합보조율의 한계와 신규사업에 대한 부처 승인 및 부처별 소관사업에 대한 평가 등의 제약으로 인하여 지자체가 자율적으로 신규사업을 발굴하거나 창의적 사업을 자율적으로 설계하기에는 극히 역부족인 실정

- 지금의 지특회계는 과거 균특회계와 비교할 때 내용상 큰 진전을 이루었다고 볼 수 없으며 오히려 지방양여금에 비하여 후퇴하였다는 평가(조기현, 2017)
 - 신규사업은 여전히 중앙정부의 승인을 요구하고 있으며, 예산편성절차가 사실상 국고보조사업과 큰 차이가 없음

□ 지역발전 예산부족과 소액배분의 비효율

- 지역개발 투자의 중요한 부분을 차지하는 지특회계 규모는 최근 수년간 국가 총지출의 3% 이내 수준으로서 재정력이 열악한 지자체 입장에서는 부족한 실정
 - 특히 이명박정부에서 특별회계를 개편하는 과정에서 종래의 지역개발 분야에 투자하던 계정(지역개발계정)의 비중이 현저히 축소
 - 사업마다 설정되어 있는 지방비 확보율은 객관적인 기준 없이 20%~50% 까지 상이하여 지자체의 사업 선택에 불필요한 영향을 미침
- 예산이 소액 분산 배분되어 재정 투입의 효과가 저해되고 지자체의 예산상 자율성이 제약
 - 대상지역이 시·군 단위인 접경지역, 개발촉진지구 등을 제외하면 대부분 사업의 단위지역별 연간 지원액이 5~10억원 가량의 소액임
 - 소액의 분산투자는 민원 해결성 소규모 사업의 해결에 주로 쓰이게 되어 집중적 투자를 통한 파급효과 창출은 달성하기 어려움
- 지자체 차원에서도 통합적 재정지원이 미흡한 채, 자치단체 부서간의 단절적 집행으로 성과창출 저조

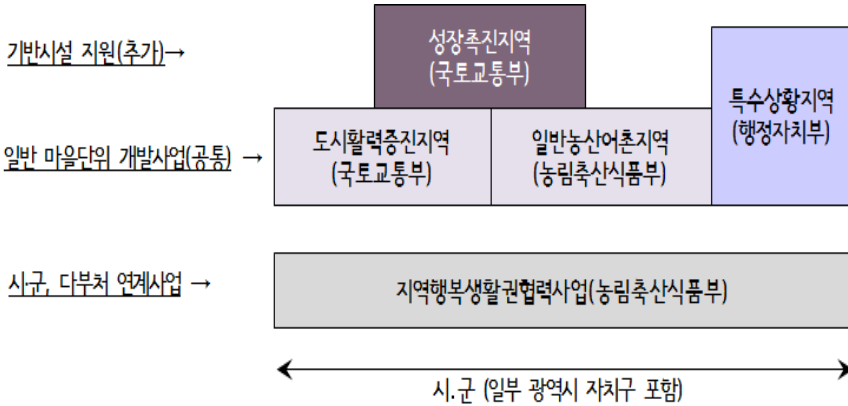
□ 유사중복사업의 잔존과 분산투자

- 국토부, 산자부, 문체부 등 다수의 부처에서 다양한 지역개발사업들을 추진했지만 사업간 연계가 부족하여 종합개발의 시너지 창출 미흡
 - 부처간 경쟁으로 인하여 유사한 사업을 중복 또는 분산투자하는 경향이 나타나고 있으며, 이러한 중앙부처의 분산투자는 지자체에서 정책을 시행하는 과정에도 혼란을 야기

- 지특회계에 포괄보조금제도를 도입하였지만 내역사업이 존재하고 부처 관여도 관행적으로 지속되어 실효성이 저감
 - 현재의 지특회계 투자시스템으로는 기존 행정구역 단위의 분산투자를 억제할 인센티브가 부족하여 부처별로 유사중복사업이 발생할 가능성이 농후
 - 각 부처는 소관 예산 및 권한의 확보·유지에 골몰하여 여전히 행정구역 단위의 소모적 예산사업에 집착하는 관행을 벗어나지 못함
 - ※ 예시 : 문화부, 환경부, 국토부, 행안부, 산림청은 각기 (문화/생태)탐방로, 순례길, 테마로, 숲길·등산로 등 유사사업을 추진
- 지특회계 대상사업과 지역발전5개년계획상 사업의 불일치
- 「지역발전 5개년계획」과 지특회계에 각각 포함되어 있는 사업 범위가 상이한 데, 그 사유를 명확하게 설명할 수 있는 기준 및 근거가 모호
 - 5개년계획상에는 지특회계 사업 외, 일반회계, 타 특별회계 및 기금 등에 속하는 사업들이 다수 포함되어 있는데, 이들 비지특회계 사업들이 5개년 계획에 포함된 기준 및 근거가 불분명
 - 이러한 이유 때문에 지역사업의 범위를 지역발전특별회계로 볼 것인지 아니면 「지역발전 5개년계획」으로 볼 것인지에 대한 논란이 지속적으로 제기 (산업연구원, 2016)
- 시군구 자율편성예산의 4대 지역유형구분 불합리
- 시·군·구 자율편성은 163개 시·군·구를 4개 공간으로 분할하고, 각 공간을 담당할 부처를 지정 운영하여 신규사업 선정, 가이드라인 운영, 사업평가 등을 하고 있음
 - 현행 4대 지역유형 구분은 외견상 지역별 성격구별에도 불구하고 내막적으로는 각 유관부처의 기존 사업 및 예산규모를 고려한 소관 예산배분의 성격을 지님

- 4대 지역유형 중 대표적인 낙후지역인 성장촉진지역의 지정은 행자부와 국토부(균특법 시행령 제2조의2)가 공동으로 담당하고 있고 관련 사업은 행자부, 국토부, 농림부 등에서 제각기 추진

<그림 5-1> 시군구 자율편성사업의 지역유형 구조



- 유형구분의 기준이 모호하여 성장촉진지역과 특수상황지역은 낙후지역의 성격별 구분이고, 일반농산어촌과 도시활력증진지역은 도시와 농촌의 구분 이어서 양자가 혼합되어 하나의 유형을 형성
 - 일반농산어촌에 도농복합시를 포함시키거나 특수상황지역은 자치단체와 도서가 섞여 있는 등 유형 구분의 결과가 불합리
- 지역유형별 동질성, 예산배분의 지역간 격차, 유형별 내역사업의 유사성 등 문제점이 많아 지역유형 구분의 효과가 의문시됨
 - 동일한 내역사업이라도 지역유형에 따라 예산신청 및 사업관리의 소관부처가 다르기 때문에 보조율에도 차이가 있고 유형별 소관부처의 전문성을 인정하기도 곤란한 형편

□ 인구구조 변화와 괴리된 공간구분

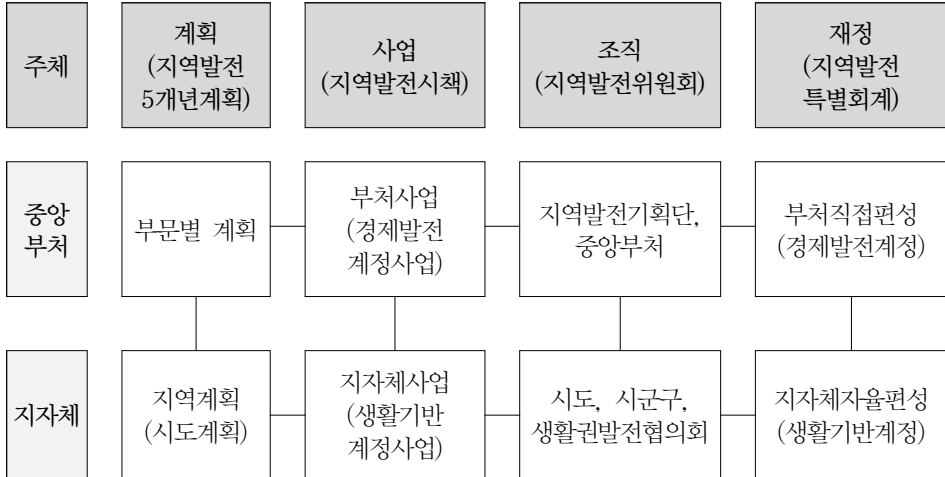
- 인구감소에 따라 지역발전사업 대상 지역의 공간적·기능적 연계를 재조율하고 새로운 생활서비스 전달체계를 마련하려는 노력 부족
 - 생활서비스 공급계획이 지역별 실태에 대한 객관적인 진단이 이루어지지 못한 채 각 부처 및 자치단체별 산발적으로 추진
- 공급계획의 공간 단위가 시·군으로 상정되어 해당 생활서비스 시설에 대한 수요 파악시 인근 지역의 수요를 배제
 - 생활서비스마다 최소의 수요빈도가 서로 달라 지역의 계층성을 감안하여 공급권역을 설정해야 하나 시·군 단위의 계획수립 체계로 인해 공급계획의 경제성 확보 실패

2. 지역발전체계 개편의 의미

□ 현행 지역발전체계의 구조

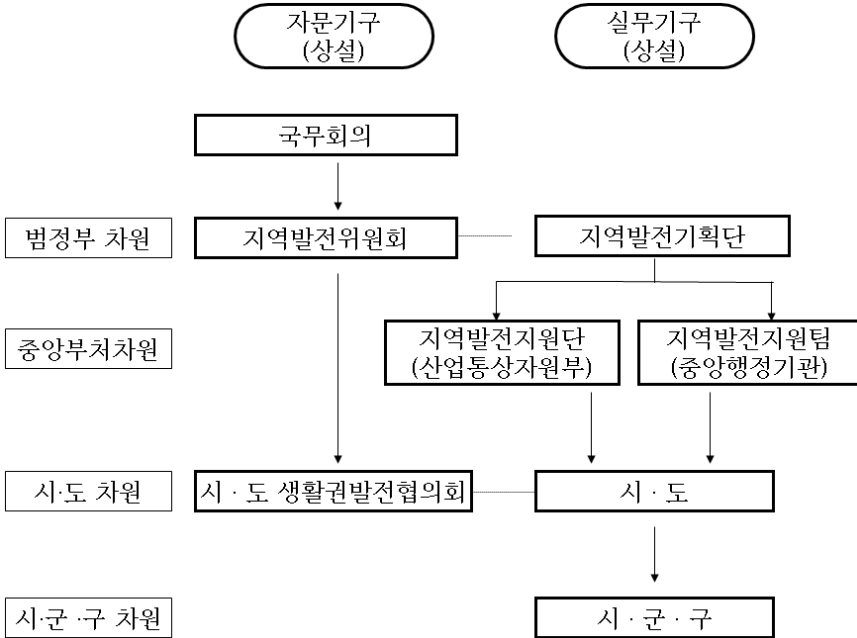
- 현행 균특법 기반의 ‘지역발전체계’는 계획(지역발전5개년계획 - 사업(지역발전시책) - 조직(지역발전위원회 등) - 재정(지역발전특별회계) 의 핵심 구성요소가 중앙과 지방의 주체에 따라 서로 일관성을 갖고 연결된 구조
 - 계획 - 사업 - 조직 - 재정 - 평가 등이 수직·수평적으로 상호 연결되는 구조가 균특법에 명시적으로 제도화
 - 단, 실제 지역발전5개년계획 및 지역발전사업에는 지특회계가 투자되는 사업 뿐 아니라 균특법(제3장)에 규정된 공공기관, 기업, 대학의 지방이전사업까지를 포함하고 있음
- 균특법이 제정된 2004년 이후부터 정부가 바뀌는 것에 따라 각 구성요소의 명칭과 내용이 부분적 변화했음에도 불구하고 기본구조의 골격은 현재까지 동일하게 유지
 - 제도 기반인 법률은 「국가균형발전특별법」의 명칭을 유지하고 있으나 계획, 시책, 조직, 회계 등의 명칭은 바뀌는 정부의 지역발전정책을 반영하여 명칭과 내용이 조금씩 변경

<그림 5-2> 현행 지역발전체계 구조



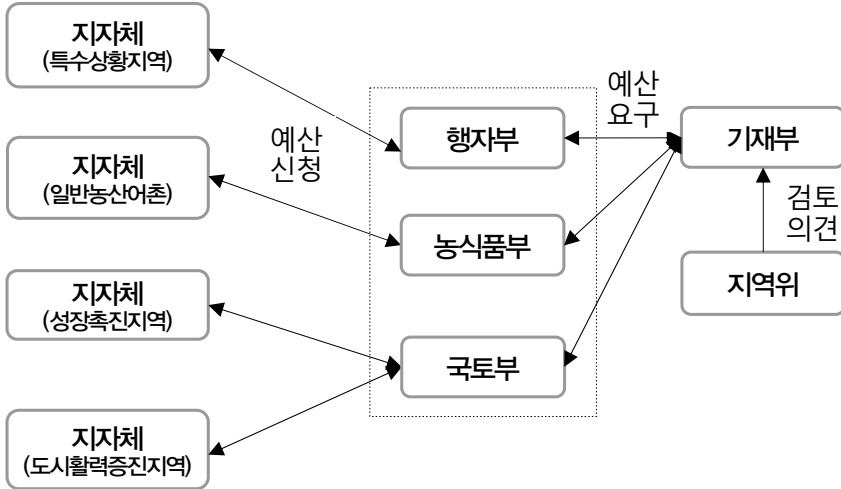
- 중앙 차원에서 지역발전정책의 컨트롤타워는 대통령 자문기구인 지역발전 위원회이지만 실무적으로는 제도 및 계획·사업·조직을 관장하는 산업통상 자원부와 재정(예산)을 관장하는 기획재정부가 공동 관리하는 시스템임
 - 법에 지역발전위원회로 명시된 주체의 기능은 중앙 차원에서는 실제로 실무조직인 지역발전기획단이 수행하고 있으며, 단장은 기재부 1급 공무원과 청와대 지역발전비서관(산자부 1급 공무원)이 공동 책임자
 - 이와 별도로 산자부에 지역발전지원단을 두고 있으며 그밖의 중앙행정기관에는 지역발전지원팀을 둘 수 있도록 규정
 - 지방 단위에는 특별한 실무조직이 없이 지자체가 추진주체이며 다만 지역 생활권정책의 협의·조정을 위하여 시·도 생활권발전협의회를 임의기구로 설치하도록 규정

<그림 5-3> 현행 지역발전 추진체계



- 즉 지역발전위원회는 지역발전 기본방향 및 관련 정책 조정, 지역발전계획 시행·평가에 관한 사항 심의 등 컨트롤타워 역할을 수행
 - 산업자원통상부는 균특법 주관 및 지역위 간사부처 기능을, 기획재정부는 지역발전특별회계를 운용하는 체계임

<그림 5-4> 현행 지역발전특별회계 운영체계



□ 지역발전체계 개편의 의미

- 지역발전체계 개편이란 “지역발전과 관련된 계획, 사업, 조직, 재정 및 이를 규정하는 균특법(제도)의 기본 틀과 주요사항을 대폭 변경하는 것”을 의미
- 내면적으로는 계획-사업-조직-재정-제도에 대한 현행 기재부와 산자부 관리 체계(추진체계) 및 각 구성요소에 관련된 중앙 - 지방간 관계의 변화가 핵심사항
- 개편의 주요 논점은 (중앙 주도의 계획 - 사업 - 조직 - 재정) + (지방 주도의 계획 - 사업 - 조직 - 재정)으로 이원화되어 있는 현행 시스템을 어떻게 바꿀 것인지에 달려 있음

3. 지역발전체계 전면개편방안

가. 방안 개요

- 지역발전정책의 이념을 과거 성장주의 개념을 탈피, 인구감소 등 인구구조 변화와 관련된 메가트렌드를 반영한 새로운 지역발전정책에 부합하도록 전면적으로 재편
 - 균특법을 저출산·고령화·인구감소에 대응하고 주민 삶의 질을 보장할 수 있는 “스마트 균형발전”에 부합하도록 개편
- 현재까지 균특법에 의거해서 추진되어져 온 성장촉진지역(낙후지역)사업에도 불구하고 지역으로의 인구유입은 저조하고 지역의 생활서비스 공급은 부족하며 및 접근성 취약은 여전²²⁾하므로 낙후지역을 인구감소지역으로 전면적으로 전환
 - 현재 낙후지역사업은 국가차원의 비전, 전략, 연차별 정책의 목표 없이 부처예산사업의 일종으로 변질
 - 2005년 국고보조금, 지방양여금, 일반회계 등 여러 회계에서 별도로 운영되던 지역발전사업을 지특회계로 통합하였으나 부처의 하향식 중복·분산투자는 여전
- 이에 부처별 추진주체의 다기화로 지역내 종합화·체계화되지 못하고 있는 단위사업들을 인구감소 트렌드에 부합하도록 전면 재조정
 - 전담부처 위주의 불합리한 4개의 공간구분 역시 인구감소 트렌드 분석 하에서 스마트 축소(smart shrinkage) 및 공간적·기능적 연계를 바탕으로 사업을 추진할 수 있도록 조정
 - 최소 수요빈도에 따라 서로 다른 생활서비스를 지역의 계층성을 감안하여 공급권역을 설정하고 계획하여 경제성을 확보할 수 있도록 하기 위함임

22) '98~'08년 읍·면 중심지 생활서비스 증감 : 버스터미널(△42.1%), 상점(△38.2%), 금융기관(△33.0%), 음식점(△12.5%), 주점(△34.5%), 약국(△17.3%) (농식품부, 2016)

※ 영국의 광역경제권 추진기구, RDA(Regional Development Agency) 폐지

- 영국은 2002년 광역경제권 추진기구인 RDA 설립을 계기로 통합재생보조금(SRB, Single Regeneration Budget)을 포함한 11개의 개별 프로그램을 통합하여 단일예산제도(SFF, Single Financial Framework)를 도입
- 국고보조금의 신청절차를 간소화하고 지역경제전략(regional economic strategy)에서 정한 발전목표를 지역 스스로 달성할 수 있도록 지원
- 단일예산제도의 배분공식은 집중도(낙후도가 현저한 고립지역이 처한 현실수준), 낙후도 수준, 취업률, 소득액, 평균평점 및 등급을 활용
- 2010년 집권한 보수당은 지역발전정책의 성과가 미흡하였다는 판단하에 2012년 RDA를 폐지한 바 있음

- 인구감소시대 지역발전정책의 추진체계를 지자체 주도의 시스템으로 일괄 개편하고 특정 위원회 또는 중앙행정기관이 총괄기구가 되어 관리할 수 있도록 컨트롤 타워기능 강화
 - 예산배분, 사업관리, 평가 등의 정책관리를 담당하는 총괄기구를 지정하고 총괄기구가 계획수립, 사업 및 예산조정, 평가 등의 과정에서 주도적 컨트롤타워 역할 행사
- 계획 - 사업 - 조직 - 재정 등 인구감소시대 지역발전정책 추진체계를 지자체·주민 주도 시스템으로 개편
- 인구감소시대 지역발전체계 운용의 핵심 수단인 지특회계는 지자체 자율편성사업 위주로 개편하고 재정과 연계되는 계획과 사업의 주체를 지자체·주민 위주로 전환
- 주민 삶의 질 확보 및 지역균형발전을 위해서 성숙지역 중심의 낙후지역이 아닌 메가트렌드를 반영한 저발전지역, 즉 인구감소지역에 대한 배려과 투자를 확대

나. 총괄기구의 개편 : 컨트롤타워 기능 강화

1) 지역발전위원회의 성격과 위상

- 균특법의 제정과 함께 지역발전 통합추진체계를 도입한 이래 지역발전정책에 대한 컨트롤타워 기능은 지역발전위원회가 담당
 - 지역발전위원회는 대통령에 소속되어 지역발전정책과 관련하여 국가 및 지역의 중요한 사항을 심의할 뿐 아니라 기획·조정하는 기능을 갖고 있기 때문임(법 제22조)
- 실제 지역발전위원회는 다른 대통령 소속 자문위원회와는 달리 합의제행정기관인 행정위원회의 성격이 일부 가미(조기현, 2013 : 352)
 - 보조기관을 설치하고 있는 점은 타 자문위원회와 유사하지만(법 제26조), 지역발전특별회계를 운용하고 있고, 공공기관 지방이전 등 국가정책에 관한 사항을 심의하거나(제22조제2항), 지역발전시책의 투자방향과 특별회계반의 예산편성에 관한 의견을 통보하면 기획재정부장관은 이를 수용하도록 되어 있어(제38조제4항 및 제5항) 타 자문위원회와는 기능적으로 차별화됨
- 그럼에도 불구하고 법적으로는 엄연히 자문위원회로 규정되어 있어 독자적으로 예산을 편성하거나 집행할 수 없는 권한이 없어 정책을 선도하는데 한계
 - 지역위가 구상하는 지역발전전략에 필요한 시책이나 사업은 관련 부처의 세출예산을 이용할 수 밖에 없어 개별 부처에 크게 의존
 - 관련 부처에 대한 통솔과 협력이 원활할 때에는 별 문제가 없지만 그렇지 못할 때에는 정책의 통괄적인 기획·조정이 곤란
 - 지역발전위원회는 대통령 소속 기관이기 때문에 지역발전체계를 작동시키는 가장 큰 운영기제를 정권 차원의 관심과 의지에 의존하고 있어 대통령의 관심도와 의지에 따라 위원회의 역량과 성과가 좌우되는 경향
 - 대통령의 의지와 관심도가 높은 경우(노무현정부)에는 통합적 추진체계로 힘을 발휘할 수 있으나, 그렇지 않은 경우(이명박정부, 박근혜정부)에는 각 부처에 대한 컨트롤 타워기능을 수행하는데 한계

2) 인구감소시대 지역발전정책의 컨트롤타워 기능 대안 검토

○ 지역발전정책의 컨트롤타워 기능의 개요²³⁾

- 인구감소시대 지역발전정책의 컨트롤타워는 인구구조변화에 대응하여 실질적으로 정책을 총괄하고 부처의 역할조정의 창구로 기능
- 중앙부처 및 지자체의 인구감소시대 지역발전계획 수립지침 마련, 중앙부처 및 지자체의 지역발전계획 취합·조정, 지자체 차등지원 조정, 지역발전정책 추진실적 평가 등

○ 제도적으로 각 부처의 계획, 사업, 예산 등에 대하여 기획, 발의, 거부, 지시 등의 조정권을 행사할 수 있어야 실질적인 통제가 가능

- 중앙부처 및 지자체의 인구감소시대 지역발전정책을 총괄적으로 지원·관리·조정하는 총괄기구를 지정
- 현행 기획단은 폐지 또는 축소하고 총괄기구가 부처간, 지역간 지원·조정 업무를 실무적으로 총괄 관리
- 지역발전관련 계획, 평가, 예산조정 기능을 총괄기구에 부여, 실질적 조정력을 발휘하도록 제도적으로 뒷받침
- 계획의 수립 및 집행은 중앙의 간여를 축소하고 자치단체가 주도성과 자율성을 갖고 추진할 수 있도록 최대한 보장

□ 대안 1 : 지역발전위원회의 기능 확대

○ 지역발전위원회가 인구구조 변화에 대응하여 실질적으로 지역발전정책을 총괄하고 부처간 역할조정의 창구가 될 수 있도록 기능을 확대하는 방안

- 현재의 지역발전위원회를 행정위원회로 개편하는 방안을 고려해 볼 수 있음
- (장점) 소속으로 실무조직을 설치할 수 있고 독자적으로 예산을 편성·집행할 수 있어 국가적 차원에서 인구감소시대 지역발전정책을 보다 강력하게 기획·추진

23) 중앙단위 컨트롤타워기능을 수행하는 지역발전정책 총괄기구에 대한 대안은 여러 관점에서 모색되어 왔는데 대체로 내용은 대동소이하다(차미숙 외, 2003: 156-186; 김용웅 외, 2009: 570-583; 김현호, 2013: 377-380; 김선기, 2015: 461-463).

- (단점) 관련부처의 사무이관에 대한 저항이 예상되며 위원회의 위상이 오히려 현재보다 낮아져 관련 부처를 총괄·조정하기에는 한계

※ 행정위원회

- 일반적으로 행정기관은 의사결정구조를 기준으로 독립제와 합의제로 구분되는데, 합의제 중앙행정기관의 일반적 형태가 행정위원회임
- 행정위원회는 정부위원회 중 기능이나 권한을 기준으로 자문위원회나 의결위원회와는 달리 행정기관적 성격을 지닌 조직
- 행정위원회는 다수인(위원)에 의해 집단적 의사결정을 하는 위원회 조직 중에서 헌법상의 기관을 제외한 행정기관적 성격의 합의제행정기관임
- 행정위원회는 구속력 있는 의사결정과 집행권을 행사하며 독립규제위원회와 같이 준입법적, 준사법적 기능 외에, 정책결정과 집행 등의 행정적 기능 수행
- 행정위원회는 행정부에 소속되어 있지만 어느 정도 독립된 지위를 누리면서 행정관청적인 성격을 지님
- 행정위원회의 기능은 ① 집단적 의사결정, ② 집행·준입법 및 준사법기능 ③ 중립성과 계속성 확보로 요약할 수 있음
- 행정위원회는 모든 위원 임기가 동시에 만료되는 것이 아니라 매년 한 두 위원만이 임기가 만료되도록 하는 스테거링텀(staggering term) 제도를 택하여 행정의 중립성과 지속성을 확보
- 2014년 6월 기준 행정위원회는 총 38개가 설치·운영되고 있으며, 대통령 소속 2개, 국무총리 소속 15개, 부처소속 21개의 위원회가 설치·운영(정창화, 2007)

□ 대안 2 : 국무총리실 직속 인구감소시대 지역발전정책 총괄조직 신설

- 내각을 통할하는 국무총리실에 인구감소시대를 대응하는 총괄조직을 설치하여 지역발전을 위한 국가전략을 직접 수행하거나 각 부처의 지역발전정책을 총괄 조정
- (장점) 지역발전정책의 부처 간 중복을 해소하고 단일 기관에서 정책을 기획하고 부처간 총괄·조정이 가능

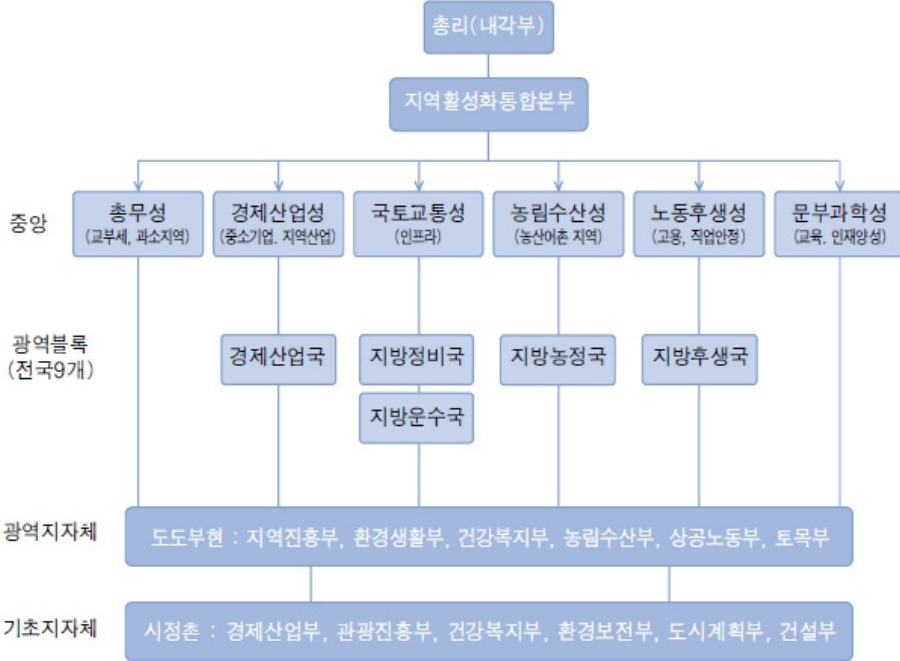
- (단점) 기존 중앙부처의 사무이관이 어렵고 총리실의 조정 관련 기존업무와 차별화가 쉽지 않음
- (사례) 일본의 지역활성화통합본부, 지방창생본부²⁴⁾ 등

※ 일본의 지역활성화통합본부 사례

- 지방행정환경이 유사한 일본의 경우 총리(내각부) 소속으로 「지역활성화통합본부」를 설치·운영
- 이 기구는 2007년 10월 도시재생본부, 구조개혁특구본부, 지역재생본부, 중심시가지활성화본부 등 기존의 4개 본부를 지역활성화통합본부로 통합하여 설치
- 본부장은 총리이며 관련 각 성청의 장관이 구성원으로 되어 있으나, 총리 산하의 지역활성화 담당 내각특명대신이 본부의 실질적인 총괄책임자(부분부장) 역할을 수행하며 지역정책을 총괄 기획·입안하고 각 성청(省廳)의 지역정책 조정
- 내각부는 법률상 각 성청보다 상위의 지위에 있어, 범 정부적으로 조정이 필요한 과제에 대해서 조정뿐 아니라 기획, 발의, 거부, 지시 등 권한을 부여
- 하지만 여전히 개별 시책은 관련 중앙부처별로 지방의 8개 광역블록 단위로 지방행정기관(支分部局)을 두고 수행하고 있어 부처 간 횡적인 연계나 사업의 중복해소가 과제(장재홍 외, 2008)

24) 2014년 9월 일본의 아베 내각은 지역재생 등 부처의 경계를 넘는 지역발전업무의 횡적 연계와 총괄적 추진을 위하여 내각에 「지방창생본부」를 신설하고 담당대신을 임명하였다. 본부장은 총리대신이고 부분부장은 관방장관 및 지방창생담당대신이며 본부원은 다른 모든 대신으로 되어 있다. 본부사무국은 관방장관이 맡고 있다.

<그림 5-5> 일본의 지역활성화통합본부 조직



자료 : 장재홍 외(2008), p.150.

□ 대안 3 : 종합관리부처가 지역발전정책 총괄

- 지역에 대한 종합적 시각을 가진 총괄부처가 관계부처 협업을 통해 지자체 자율편성시책을 통합·관리함으로써 지역 맞춤형 지원과 자율성 강화
 - (장점) 지자체와의 협력이 용이하여 일사분란한 사업집행이 가능하며 특정 분야에 치우치지 않고 종합적 지역발전 추진
 - (단점) 기존 부처의 업무이관에 대한 반발이 크며 전문성 부족 등을 이유로 부처간 협조가 어려울 것으로 예상

다. 지역발전특별회계 개편(전면개편)

- 지특회계를 인구감소시대 주민 삶의 질 확보를 통한 스마트 균형발전을 지향하도록 지자체 자율편성예산을 중심으로 재편하여 스마트 균형발전의 전담재원으로써 기능을 강화

□ 특별회계 개편방향

- 특별회계 명칭을 “국가균형발전특별회계”로 개칭
- 주민 삶의 질 확보 및 메가트렌드를 반영한 지역균형발전과 직접 관련성이 없고 일반 국고보조금과 별반 차이가 없이 중앙정부가 직접 관여하는 부처 직접편성계정(경제발전계정)은 폐지하고 부처사업으로 이관
 - 막대한 예산이 투입되고 주체가 중앙정부인 SOC사업도 국토교통부의 교특회계 국고보조사업 등으로 이관
- 특별회계를 지자체 자율편성계정인 생활기반계정 중심으로 대폭 개편하되, 사업구조를 인구구조변화 대응 및 주민 삶의 질 향상을 위한 스마트 균형발전사업으로 재편
 - 지역 주민의 삶의 질과 밀접한 관련을 맺는 의료, 복지, 교육 진흥을 목적으로 관련 국고보조사업 및 재원은 특별회계로 이관
- 생활기반계정은 지역발전계정과 인구활력계정으로 구분
 - (지역발전계정) 지자체의 지역발전사업에 대한 통상적인 보조 재원의 계정이며, 농축산업 진흥과 관련된 각종 클러스터사업, 전략산업 등 미래성장동력 확보와 관련된 산업경제적 사업은 시·도 자율편성으로 운용
 - (인구활력계정) 인구구조변화로 인한 저발전지역인 인구감소지역을 특별 지원하는 계정을 별도로 설치하여 인구대응, 주민 삶의 질 확보, 경제활력 및 공간활력 창출 등에 대한 지원을 전담하고 인구 및 재정력 등에 따라 차등적으로 지원하는 재원으로 활용

- 인구감소시대 저발전지역인 인구감소대응사업을 체계적으로 추진하기 위하여 위원회 또는 총괄부처를 정점으로 중앙부처와 자치단체의 일원화된 추진체계 구축
 - 시·도에도 (가칭)시도균형발전특별회계를 설치하여 지특회계와 수직적 일관성을 유지
 - 기존의 시도지역균형발전특별회계를 보완하여 전 시도에 확대 설치하고, 인구감소지역에 대한 자체 차등지원예산으로 활용

※ 시도 지역균형발전특별회계

- 현재 충북, 충남, 전북, 경남 등 4개 시도에서 시도 단위 지역균형발전특별회계를 편성·운영
- 지특회계 시도지출편성예산과 시도 자체예산의 일정액을 특별회계로 전입하여 낙후지역을 지원
- 지역의 선정은 시도마다 차이가 있으나 지역발전을 자체적으로 개발해서 대상지역의 수 등을 선정

<지역균형발전 시도 특별회계 구성의 사례>

구분	충남	전북	경남
선정 기준	<ul style="list-style-type: none"> ■ 6개 지표 (연평균인구증가율, 노령화지수, 총사업체 종사자 비율, 재정력 지수 등) 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 4개 지표 (인구, 인구변화율, 소득, 재정력 지수) 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 7개 분야, 14개 지표
지원 지역	<ul style="list-style-type: none"> ■ 8개 지역 (공주, 보령, 논산, 금산, 부여, 서천, 청양, 태안) 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 6개 지역 (임실, 순창, 남원, 무주, 진안, 장수) 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 18개 시군 중 5개 제외 (창원, 진주, 김해, 거제, 양산)
재원 구성	<ul style="list-style-type: none"> ■ 매년 보통세의 5% 이내 전입금 ■ 지특회계 도 배정분의 10% 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 국도비, 시군비, 민자 (10년간: 국도비 3000억원, 시군비 800억원, 자부담 200억원, 민자 1000억원) 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 보통세 징수액의 3% 이내 ■ 지역개발계정의 10% 이내
근거	<ul style="list-style-type: none"> ■ 충청남도 지역균형발전 지원 조례 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 전라북도 동부권 발전 지원에 관한 조례 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 경상남도 지역균형발전 지원조례

자료 : 김선기 외(2014)

라. 제도(균특법) 개편

- 현재의 불균형 실상을 고려할 때 제도(균특법)는 과거의 경험과 분권화를 지향하는 시대적 추세에 비추어 향후에도 불변으로 계속 존치하는 것이 대 전제임²⁵⁾
 - 균특법 개정은 차기정부의 정치적 이념, 지역발전에 대한 관심도, 지역균형 발전에 대한 의지 등에 따라 영향을 받을 것임
- 지역발전체계를 인구감소시대에 대응하여 전면 개편할 경우 현행 균특법의 대폭 또는 개정이 불가피함
 - (법의 목적) 제도형성의 원래 취지인 ‘균형발전’을 지향하되, 과거 성장주의에서 탈피, 인구구조변화 등 메가트렌드를 반영한 ‘스마트 균형발전’을 지향하도록 개정
 - (계획 수립) 계획수립과정에서 총괄기구의 역할과 기능을 명시하고 절차 및 내용을 개편방향에 부합하도록 변경·조정
 - (지역발전시책) 인구감소시대에 부응하는 지자체 중심의 지역발전 및 균형발전시책으로 변경
 - (추진조직) 지역발전위원회 및 총괄기구와 시도 등 추진조직의 기능 규정
 - ※ 제도의 취지와 지자체 중심의 추진체계에 부합하도록 위원회의 구성에 지자체협의회의대표를 당연직으로 포함 등
 - (특별회계) 계정구분 및 계정별 세입·세출 등 회계 개편내용 개정
- 균특법의 대폭적인 개정은 법률의 소관부처가 산자부이고 특별회계의 관리 부처가 기재부이기 때문에 현실적으로 시스템의 대폭 개편을 제도화하는데 합의가 어려울 것으로 예상

25) 이명박정부 출범후 균특법 개정시 “균형”을 삭제하고 「지역발전특별법」으로 개편하려다 지방의 극심한 반대에 부딪혀 무산된 채, 법의 명칭은 그대로 존치하고 내용만 개정함으로써 법의 명칭과 내용이 불일치하는 법개정이 추진된 바 있다.

4. 지역발전체계 부분개편방안

가. 방안 개요

- 현행 계획 - 사업 - 재정 운용에 대한 중앙(부처) - 지자체의 이원화 시스템을 그대로 수용하되,
 - 인구감소시대 지역발전정책의 컨트롤타워 기능은 현재와 같이 지역발전위원회(기획단)가 수행하되,
 - 중앙 주도 사업(부처 직접편성 계정의 세출항목)과 지자체 주도 사업(지자체 자율편성 계정의 세출항목)에 대한 총괄부처를 각각 별도로 지정하여 시책 추진의 전 과정을 관리·조정²⁶⁾
 - 이중에서 지방 주도 사업에 대한 총괄관리기능은 지자체 및 지역에 대한 종합적 시각을 가진 부처가 담당
- 전면개편방안과 달리 산업자원통상부의 경제발전계정은 존치하지만 부분개편방안 역시 국가적인 산업계정은 산자부 국고보조사업으로 이관하고, 특화 산업이나 전략산업 등 시군단위 지역산업정책을 존치하는 방안을 말함
 - 즉 시군단위 지역산업 관련사업을 산자부의 경제발전계정으로 두고, 지특 회계를 인구감소시대에 대응하는 생활기반계정 중심으로 이원화하여 개편
 - 균형발전 측면에서 지역산업정책은 여전히 필요한 영역이기 때문
- 전면개편방안과 마찬가지로 막대한 예산이 투입되고 주체가 중앙정부인 SOC사업도 일반 국고보조사업 등으로 이관

26) 노무현정부 후반기에 지역발전정책의 관리시스템에 적용했다가 중단되었던 방식과 유사함. 과거 노무현정부 후반기에 중앙 주도 사업(지역혁신사업)은 산자부, 지방 주도 사업(지역개발사업)은 행자부가 각각 분리하여 관리하는 방안으로 행자부의 개별 지역개발사업(오지개발사업 등)을 농림부 등에 이관하고, 대신 지자체 자율편성 예산의 지역개발사업에 대한 총괄 관리업무(계획, 사업관리, 예산사전검토, 평가 등)를 행자부가 담당하는 빅딜을 추진한 바 있음.

나. 총괄조직의 이원화

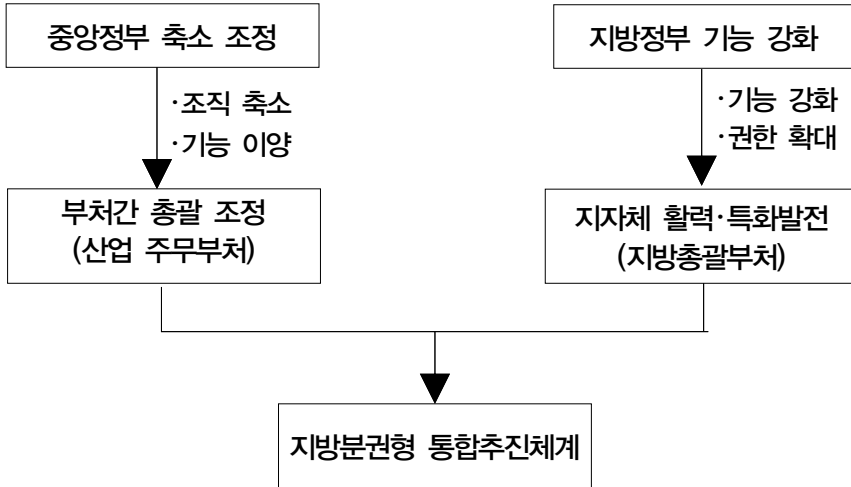
- 인구감소시대 지역발전정책 총괄관리의 중앙 - 지방 이원화
 - (지역산업 관련사업) 현재 산업관련 주무부처(예 : 산자부)가 부처사업을 총괄하며 부문별 계획 수립, 예산 배분·조정, 부처사업 평가 등 전 과정을 관리
 - (지자체 사업) 지역총괄부처(예 : 행자부)가 지자체 사업을 총괄하며 지역 계획 수립, 예산 배분·조정, 지자체 평가 등 전 과정을 관리

<표 5-1> 중앙 - 지방 총괄 관리의 이원화

총괄부처	계획	사업	예산	평가
중앙 (산자부)	부문별 계획	부처 사업 (지역산업)	부처 직접편성계정	부처평가
지방 (행자부)	지역 계획	지자체 사업	지자체 자율편성계정	지자체평가

- 중앙부처사업과 지자체 사업의 효율적 관리 및 통합·조정
 - 부처이기주의에 따른 균형발전사업의 중복적이고 파행적인 추진을 지향하고 관련 정책을 범 정부 차원에서 통합 조정
 - 지방 차원에서도 각 부처의 정책이 상호 통합, 연계될 수 있도록 총괄부처에서 조정
- 인구감소시대 지역발전정책의 중앙과 지방간 기능 재조정
 - 현행 국고보조사업과 크게 다르지 않은 부처직접편성계정을 검토하여 기능과 범위를 축소하고 지자체가 수행하는 것이 바람직한 사업을 지자체자율 편성계정으로 적극적으로 이관
 - 분권형 지역발전추진체계의 구축을 위하여 지자체자율편성계정을 확대하고 기능과 권한을 강화

〈그림 5-6〉 이원화된 분권형 지역발전 추진체계



다. 특별회계의 개편(부분개편)

□ 지특회계 대상사업의 계정/편성 간 조정

- 현행 생활기반계정을 제4장에서 제시한 바와 같이 인구감소시대 지역발전 정책에 부합하도록 회계간, 계정간, 편성간 사업검토를 거쳐 사업을 조정
 - (1단계) 국고보조사업 등 비지특회계사업 중 지특회계로 이관할 사업과 지특회계에서 비지특회계로 이관할 사업을 검토
 - (2단계) 지특회계 대상사업 중 경제발전계정과 생활기반계정으로 각각 이관할 사업을 새로 결정
 - (3단계) 생활기반계정에서 시도자율편성과 시군구자율편성으로 각각 이관할 사업을 결정

<표 5-2> 인구감소시대 지특회계 개편방안(예시)

추진 목표	사업예시	관련부처	현 재원
인구 활력	가사간병방문지원사업	보건복지부	지특회계(생활)
	고향희망심기	행정자치부	신규
	군·공립어린이집설치지원	보건복지부	신규
	귀농귀촌정착지원	농림축산식품부	농특회계
	노인건강체육시설지원	문화체육관광부	지특회계(생활)
	농촌공동체활성화지원 (농촌공동체회사 우수사업지원)	농림축산식품부	농특회계
	농촌공동체활성화지원 (주민주도 마을만들기)	농림축산식품부	농특회계
	농촌지도기반조성	농촌진흥청	지특회계(생활)
	마을기업육성	행정자치부	지특회계(생활)
	복합생활커뮤니티 센터	행정자치부	신규
	복지공동체 활성화	보건복지부	일반회계
	분만 및 의료취약지 지원	보건복지부	일반회계
	사회적 기업 육성사업	고용노동부	지특회계(생활)
	산모신생아건강관리지원사업	보건복지부	지특회계(생활)
	생생마을 주치의제도	보건복지부	신규
	생활문화센터조성	문화체육관광부	지특회계(생활)
	아이돌봄서비스확충및내실	여가부	일반회계
	유아숲체험원조성	산림청	지특회계(생활)
	이주·교류정보 시스템 구축 및 운영	행정자치부	신규
	의료생활협동조합 지원	보건복지부	신규
	지역교류·정착허브활성화	행정자치부	신규
	지역공동체일자리사업	행정자치부	지특회계(생활)
	지역사회 내 돌봄여건 확충	복지부	일반회계
	지역사회 통합건강증진사업	보건복지부	국민건강증진기금
	지역역량강화를 위한 인력지원	행정자치부	신규
	지역자율형 사회서비스 투자사업	보건복지부	일반회계
지역특성을 반영한 복지전달체계 구축	보건복지부	일반회계	

추진 목표	사업예시	관련부처	현 재원
	지역평생교육활성화지원	교육부	일반회계
	지역희망뿌리단 운영	행정자치부	신규
	취약지역 응급의료기관 육성	보건복지부	응급의료기금
	학교와 마을이 협력하는 마을교육공동체 육성	교육부	신규
	행복학습센터 운영 활성화	고용노동부	신규
	체류형농업창업지원센터(귀농귀촌)	농림축산식품부	농특회계
	커뮤니티 앵커조직 사업	행정자치부	신규
	인구감소사회의 ICT 활용 교육의 질 향상사업	교육부	신규
	정보소외계층 집합정보화교육 활성화	미래창조과학부	일반회계
	지역인구 및 자산 시스템 구축	행정자치부	신규
경제 활력	고향명품 마케팅 사업	행정자치부	신규
	관광두레조성	문화체육관광부	관광진흥개발기금
	국내전시회참가기업지원	산업통상자원부	지특회계(생활)
	국민여가캠핑장조성	문화체육관광부	지특회계(생활)
	농촌 다원적 자원 활용사업	농림축산식품부	농특회계
	농산물제조가공지원	농림축산식품부	지특회계(생활)
	농산물체험전시지원	농림축산식품부	지특회계(생활)
	농촌체험관광지원	농림축산식품부	지특회계(생활)
	디딤돌 청년 협업농장 지정 및 설치	농림축산식품부	신규
	레저스포츠시설지원	문화체육관광부	지특회계(생활)
	로컬푸드박람회지원	농림축산식품부	농산물안정기금
	로컬푸드직매장설치지원	농림축산식품부	농산물안정기금
	산림레포츠시설조성	산림청	지특회계(생활)
	산림생태문화체험단지조성	산림청	지특회계(생활)
	어촌체험관광지원	해양수산부	지특회계(생활)
	전통한옥체험숙박시설운영지원	문화체육관광부	지특회계(생활)
	지방문화산업기반조성	문화체육관광부	지특회계(생활)
지역 공유경제 활성화	행정자치부	신규	

추진 목표	사업예시	관련부처	현 재원
	지역문화 컨설팅 지원	문화체육관광부	지특회계(경제)
	지역문화유산개발	문화재청	지특회계(생활)
	지역산업맞춤형 일자리 창출 지원	고용노동부	고용보험기금
	지역순환경제센터 설치	행정자치부	신규
	지역산업마케팅지원	산업통상자원부	지특회계(생활)
	지역전략식품산업육성	농림축산식품부	지특회계(생활)
	지역투자촉진	산업통상자원부	지특회계(경제)
	지역특성화산업육성지원	산업통상자원부	지특회계(생활)
	지역특화문화행사지원	문화체육관광부	지특회계(생활)
	창업인프라지원	중소기업청	지특회계(경제)
	투자유치기반 조성	산업통상자원부	지특회계(경제)
	향토산업육성	농림축산식품부	지특회계(생활)
	농식품가공·체형기술보급사업	농촌진흥청	지특회계(경제)
	농식품 ICT 융복합 촉진	농림축산식품부	농특회계
	지역SW산업진흥지원	미래창조과학부	지특회계(경제)
	지역농업연구기반및전략작목육성사업 (R&D,보조)	농림축산식품부	지특회계(경제)
	지역농업연구기반및전략작목육성사업 (R&D,보조)	농촌진흥청	지특회계(경제)
	지역농업특성화기술지원	농촌진흥청	지특회계(경제)
	창의산업거점기관지원	산업통상자원부	지특회계(경제)
	창조경제혁신센터 구축	미래창조과학부	일반회계
공간 활력	IoT 방법지킴이 사업	행정자치부	신규
	IoT 확대 클라우드 사업	행정자치부	신규
	어린이안전영상정보인프라구축	국민안전처	지특회계(경제)
	차세대 G공간사회 구축	행정자치부	신규
	가족친화마을 육성	여가부/행자부	신규
	공공도서관건립지원	문화체육관광부	지특회계(생활)
	농촌건강장수마을육성	농촌진흥청	지특회계(생활)
	농촌형 교통모델 발굴사업	농림축산식품부	농특회계

추진 목표	사업예시	관련부처	현 재원
	다문화특화마을 육성	행정자치부	신규
	산업단지및폐산업시설문화재생사업	문화체육관광부	지특회계(생활)
	생태휴식공간 확대	환경부	지특회계(경제)
	생활체육공원조성지원	문화체육관광부	지특회계(생활)
	소규모 근린공동체 정원 조성	행정자치부	신규
	안전한 마을안길 정비	국민안전처	신규
	운동장생활체육시설지원	문화체육관광부	지특회계(생활)
	위험도로 구조개선	행정자치부	지특회계(경제)
	은퇴자 마을 육성	행정자치부	신규
	인구감소지역 중심지-배후마을 수요응답형 교통체계	행정자치부	신규
	자치단체 공동시설 조성지원	행정자치부	신규
	자연생태공간조성	환경부	지특회계(경제)
	작은영화관 건립지원	문화체육관광부	지특회계(생활)
	지역교통안전환경개선	국민안전처	지특회계(경제)
	지역사회-학교연계마을만들기	교육부/행자부	신규
	지역생태숲조성	산림청	지특회계(생활)
	취약지역 생활여건 개조	지역발전위원회	지특회계(생활)
	치유의숲조성	산림청	지특회계(생활)
	폐공간을 활용한 무인점포 조성	행정자치부	신규

균특법상 낙후지역을 ‘인구감소지역’으로 개편

- 전면개편방안과 부분개편방안은 모두 인구감소시대에 대응하여 생활기반계 정 중심으로 재편하는 방안이므로 기존의 불합리한 시군구 자율편성사업의 단위인 4개 지역구분을 ‘인구활력유지지역’과 ‘인구활력촉진지역’으로 재편 - 부처간 기능주의에 따른 인위적 지역구분을 탈피하여 종합적 관점에서 다 부처 정책의 패키지 지원이 이루어질 수 있는 기반 마련

<그림 5-7> 전면개편방안과 부분개편방안의 지역구분 개편(안)

기 존	개 선						
<table border="1"> <tr> <td style="background-color: #d9534f; color: white;"> 성장촉진 (70개 시군 187개 도서) </td> <td style="background-color: #2e8b99; color: white;"> 도시활력증진 (143개 시군) </td> </tr> <tr> <td style="background-color: #f4a460; color: white;"> 일반농산어촌 (122개 시군) </td> <td style="background-color: #70ad47; color: white;"> 특수상향 (15개 시군 85개 도서) </td> </tr> </table>	성장촉진 (70개 시군 187개 도서)	도시활력증진 (143개 시군)	일반농산어촌 (122개 시군)	특수상향 (15개 시군 85개 도서)	<table border="1"> <tr> <td style="background-color: #d9c79f; color: white;"> 인구활력유지 </td> <td style="background-color: #2e5496; color: white;"> 인구활력촉진 </td> </tr> </table>	인구활력유지	인구활력촉진
성장촉진 (70개 시군 187개 도서)	도시활력증진 (143개 시군)						
일반농산어촌 (122개 시군)	특수상향 (15개 시군 85개 도서)						
인구활력유지	인구활력촉진						

□ 포괄보조금의 지자체 자율성과 책임성 강화

- 포괄보조금은 일반보조금과 특정보조금이 갖는 장점을 가져오는 대신에 단점을 최소화시키려는 의도로 개발된 보조금의 유형임
 - 정액으로 주되, 용도를 포괄적으로 정하여 용도의 자율성을 확대
 - 공식에 입각하여 보조금 규모를 산정, 배분함으로써 사업심사 과정에서 파생되는 관료주의, 행정낭비 등 부작용 억제
 - 일반보조금의 맹점으로 지적된 성과창출 미흡은 사업평가를 통하여 보완

※ 포괄보조금 적격사업의 조건

- 지방사무의 성격이 강하고 사업의 목적이나 내용이 비슷한 사업
- 자치단체가 사업선택권을 행사하는 것이 성과창출에 이득이 된다고 판단하는 사업
- 총사업비가 소액인 사업으로 매칭 부여의 재정부담이 적은 사업
- 다수의 사업이 복합적, 동시적으로 추진할 때 성과창출에 용이할 경우 패키지로 묶어 정액으로 보조하는 편이 효율적인 사업
- 포괄보조는 성과창출 여부가 관건이기 때문에 계량적 성과측정이 용이한 사업 (조기현, 2011)

- 현행 자치단체 자율편성인 포괄보조사업의 운용방식을 제도의 본질에 맞도록 개선하여 지방의 자율성과 사업선택권을 확대하고 지역간 인구수준과 지역발전수준 및 재정수요에 따라 지역을 구분하여 차등적으로 재정을 지원함으로써 맞춤형 특화발전과 재정 형평화 기능을 보강
 - 포괄보조사업 중 여건 미성숙, 집행지연, 실집행을 저조 사업에 대해서는 세출 구조조정을 실시하여 포괄보조사업의 내실화 도모
 - 현행 조건부 포괄보조방식을 비조건부 포괄보조방식으로 개편하는 방안 적극 검토
 - 지자체의 책임성 확보와 포괄보조금제의 성과관리를 위하여 성과협약제도 도입 등 평가시스템 강화

라. 제도(균특법) 개선

- 지역발전체계 부분개편을 위해서는 균특법의 기본 골격은 유지하되 계획수립, 추진조직, 추진실적평가 등 관련규정 개정
 - (계획수립) 계획의 종류에 따라 계획수립의 주체, 절차 등을 구분하여 규정
 - (추진조직) 이원화된 총괄부처에 각각 지역발전지원단의 설치 규정
 - (추진실적 평가) 지역발전사업을 중앙부처사업(지역산업정책)과 지자체사업으로 구분하여 평가의 주체와 절차를 규정
- 이밖에도 특별회계의 예산운용지침을 이원화된 관리체계에 부합하도록 개편
- 지역발전체계의 부분개편안도 제도와 예산을 관장하고 있는 산자부와 기재부 및 주요 사업부처(국토부, 농림부 등)의 이해관계가 첨예하여 합의 도출이 쉽지 않을 것으로 예상됨

5. 지역발전체계 부분조정방안

가. 방안 개요

- ‘인구감소지역’ 지원 등 지역주민의 삶의 질 제고 및 균형발전 관련정책에 대하여 총괄부처를 지정하여 관리를 일원화
 - 현행 지역발전정책체계의 기본 골격은 그대로 유지하되 인구감소지역 지원에 관련된 시책과 사업만을 별도로 전담 관리
 - 과거 노무현정부 시기, 신활력사업의 주관 부처를 별도로 설정하여 낙후지역 발전정책을 종합적으로 추진한 바 있음
- 균특법상 지역발전정책 제도의 본래 취지에 부합하여 저발전지역, 즉 인구감소지역 등에 대한 선도사업 추진 및 차등적 지원을 강화하는 방향으로 전환²⁷⁾
- ‘인구감소지역’에 대한 지원을 위해서는 행자부, 국토부, 농림부 등으로 다기화되어 있는 낙후지역 관리체계를 정비할 필요가 있음
 - 특히 최근 “지방소멸”에 대한 이슈가 대두되고 있는 인구감소지역 등에 대해서도 국가 차원에서 선제적으로 대응할 당위성 제기
 - 지방소도시 및 농산어촌지역의 심각한 인구감소는 국가균형발전 차원에서 범정부적으로 대응할 필요성이 큼
- 현재 지역발전체계 하에서 부분조정방안은 4대 지역유형 중 낙후지역사업을 재편하여 ‘인구활력촉진지역’을 추가로 지정하는 방안
 - ‘인구활력촉진지역’을 추가로 지정하는 방안은 2가지로 볼 수 있는데, 기존의 낙후지역을 배제하는 지역을 지정하거나, 기존의 낙후지역과 중첩될 수 있는 지역을 지정하여 지원하는 방안임

27) 현재는 지역발전수준이 부진한 낙후지역(성장촉진지역, 특수상화지역 등)에 대한 직접지원을 겨냥한 시책이나 사업은 전무한 채, 기존 사업에 대한 보조율 우대에 그치고 있는 실정이다.

나. 총괄조직

- 저출산·고령화·인구감소시대 스마트 균형발전 차원에서 저발전지역, 즉 인구감소지역의 회생을 전략적으로 추진하기 위하여 인구감소지역의 활성화 정책을 총괄 지원·관리하는 부처를 지정
- 인구감소지역정책은 지방관리부처인 행정자치부가 총괄·관리를 담당
 - 행자부는 사업부처와 달리 모든 지자체의 다양한 부문을 균형 있는 시각에서 종합적으로 관리할 수 있으며, 정부조직법상 낙후지역정책 담당부처로서 70년대 이후 관련 정책을 지속적으로 추진해온 경험이 축적
 - 실무조직으로서 행자부 지역발전국에 인구감소지역정책 전담부서를 설치·운영

다. 특별회계 개선

□ ‘인구활력촉진지역’ 지정

- 먼저 기존의 시군구 단위 지역을 배제하는 ‘인구활력촉진지역’을 지정하는 안
 - 현재 낙후지역(성장촉진+특수상황) 관련 종합적 지원정책이 부재하므로 인구감소로 인한 지역활력 저하를 고려한 새로운 지역정책
 - ‘인구활력촉진’ 지역을 기존 지역과 별도로 지정하여 전 정부 차원의 종합적 지원이 가능할 수 있는 제도적 틀 구축
- 기존 시군구단위 지역과 중첩될 수 있는 ‘인구활력촉진지역’을 도입하는 안
 - 기존의 지역구분 개념을 유지하되 ‘인구활력촉진’ 지역으로 지정된 자치단체에 추가적인 행·재정적 지원
 - 인구구조 변화로 낙후된 지역에 대한 종합적인 지원에 일정 부분 한계가 있을 수 있으나 추가적 지원을 통해 정책적 목표 달성

<그림 5-8> 부분조정방안의 지역구분 개편(1안)



<그림 5-9> 부분조정방안의 지역구분 개편(2안)



- 지특회계 내 ‘인구활력촉진지역’을 지원하는 전담계정 신설
 - 현행 특별회계의 기본구조는 그대로 유지하되 지자체자율편성인 포괄보조금을 개편하여 인구활력촉진지역 지원재정을 확보
 - 인구활력촉진지역에 대한 차등(우대) 지원을 강화하고 자립적 지역발전을 선도할 수 있는 체감형 “브랜드사업” 시행
 - 과거 노무현정부 시기 ‘신활력사업’과 같은 브랜드 사업을 적극적으로 발굴하여 추진

<표 5-3> 인구활력촉진지역 사업 예시

추진목표	사업예시
인구활력	고향희망심기
	군·공립어린이집설치지원
	복합생활커뮤니티 센터
	생생마을 주치의제도
	이주·교류정보 시스템 구축 및 운영
	의료생활협동조합 지원
	지역교류·정착허브활성화
	지역역량강화를 위한 인력지원
	지역희망뿌리단 운영
	학교와 마을이 협력하는 마을교육공동체 육성
	행복학습센터 운영 활성화
	커뮤니티 앵커조직 사업
	인구감소사회의 ICT 활용 교육의 질 향상사업
	지역인구 및 자산 시스템 구축
경제활력	고향명품 마케팅 사업
	디딤돌 청년 협업농장 지정 및 설치
	지역 공유경제 활성화
	지역순환경제센터 설치
공간활력	IoT 방법지킴이 사업
	IoT 환대 클라우드 사업
	차세대 G공간사회 구축
	가족친화마을 육성
	다문화특화마을 육성
	소규모 근린공동체 정원 조성
	안전한 마을안길 정비
	은퇴자 마을 육성
	인구감소지역 중심지-배후마을 수요응답형 교통체계
	자치단체 공동시설 조성지원
	지역사회-학교연계마을만들기
	폐공간을 활용한 무인접포 조성

라. 제도 개선

□ 인구감소지역정책의 추진방향

○ 목표 설정

- 지방자치단체의 인구감소로 인한 소멸가능성 및 이에 대응하는 지역발전수준이 상대적으로 부진한 저발전지역, 즉 인구감소지역에 대한 국가 차원의 전략과 목표를 분명하게 설정

○ 정책체계

- 인구감소지역을 ① 인구감소우려지역과 ② 인구감소위험지역으로 구분하여 체계화
- 인구감소지역의 지정, ‘인구·지역활력종합계획’ 수립, 예산의 차등지원, 사업평가 등의 관리를 총괄부처로 일원화
 - ※ 낙후지역 정책체계에 낙후지역과 별 “인구감소지역”을 추가하는 방안이므로 성장촉진지역과의 중복성 검토 필요

○ 사업 방향

- 인구감소지역발전을 위하여 인구나사회활력, 경제활력, 공간활력, 기술활력 등에 대하여 종합적으로 대응하는 선도적 브랜드사업을 추진
- 인구감소지역의 지역발전사업에 대하여 재정상 보조를 일반 지자체와 차등화하여 대폭 확대 적용

○ 제도 개선

- 인구감소지역에 대한 체계적이고 특별한 관리·지원을 보장하기 위하여 (가칭)「인구·지역활력 특별법」을 「균특법」과 별도로 제정하는 방안 검토
- (가칭)「인구·지역활력 특별법」이 제정될 경우 특별법 하에서의 추진체계는 제2절에서 제시할 것이지만, 별도의 위원회를 신설하는 안이 추가될 수 있음

제2절 인구감소지역 지역발전정책의 추진체계 구축

1. 인구감소지역 지원의 필요성

가. 한국의 인구구조변화로 인구감소를 반영한 지역발전정책 필요

- 총인구 및 인구성장률 감소, 생산가능인구와 가임여성인구 감소, 만혼·비혼 증가와 출산율 저하, 기대수명 증가와 고령화 심화, 지역별 인구위축 격차 확대 등 인구구조변화
- 현재 지역발전정책(국토 및 도시계획)은 인구증가시대에 대응하는 공간효율화 정책임
 - 저출산, 고령화, 저성장 등 인구감소 환경변화에 따라 국토 도시개발 규모는 장기적으로 축소될 필요가 있음

<그림 5-10> 한국의 메가트렌드 변화



- 일본에서는 국가 차원에서 지방창생전략을 수립하고 지방창생본부를 설치하여 선제적으로 대응하고 있음

나. 세계적 지역발전정책의 트렌드 변화로 균형발전 필요

□ 2000년대 이전

- 1960년대부터 2000년대 이전까지는 신속한 국가경제성장을 위해서 정부 주도로 투자의 효율성을 도모하는 물리적·양적 개발지향 정책 시행
 - 국토 및 지역개발이 경제성장의 수단이 되어 고속성장시대에 대응
 - 세계적으로 세계무역기구(WTO, World Trade Organization) 결성, 자유무역협정(FTA, Free Trade Agreement) 확산 등 신자유주의 경제체제 확산과 맥을 같이

□ 2000년대 이후

- 1990년대부터는 급격한 경제성장으로 수도권의 과도한 집중을 방지하는 소극적 처방에서 지역간 균형발전으로 방향을 전환하기 시작
 - 2000년대 들어서는 집적이익을 분산시키고 지역격차를 교정하기 위한 균형발전정책을 본격적으로 시행
- 세계적으로는 2000년대 이후 세계 금융위기 발생 등을 계기로 자유주의적 경제체제에 대한 비판이 증폭되면서 포용적 성장(inclusive growth) 개념과 정책논의 확산
 - 세계은행(World Bank), 경제협력개발기구(OECD), 아시아개발은행(ADB), 유엔인간정주계획(UN-HABITAT) 등 국제기구는 경제적 불평등과 사회적 배제 현상을 완화하기 위한 경제 및 도시정책들을 활발하게 제시
- 2010년대 저성장시대가 도래함에 따라서 지속적인 성장을 요구하는 집단과 분배의 강화를 요구하는 집단이 서로 충돌하면서 경제적 양극화와 사회적 배제를 둘러싼 갈등 심화

- 경제적 양극화를 완화하고 사회적 배제 완화, 지역격차 해소 등을 함께 공유해나감으로써 지속가능한 경제성장 가능

<그림 5-11> 지역발전정책의 변화



다. 메가트렌드를 반영하는 다중심적 균형발전정책으로 전환할 시점

- 저출산·고령화·인구감소시대 중앙과 지방의 지역발전정책 혁신은 불가피한 시대 도래
- 지금까지 “수도권 규제” 중심의 지역간 격차완화를 추구해온 “국가균형발전”을 다중심적으로 변화시킬 필요가 있음

□ 지방자치단체의 적극적 대응 및 경쟁 유도

- 인구감소·지방소멸에 지방자치단체의 적극적인 대응과 지역간 경쟁을 유도
- 지방자치단체가 저출산·고령화·인구감소 및 도시축소에 스스로 대응할 수 있도록 유도
 - 지방분권시대, 지방자치단체는 지방의 인구감소로 인한 지방쇠퇴·소멸에 적극적으로 대응하기 위하여 자율적으로 역량을 강화

□ 중앙정부는 인구취약지역을 우선적으로 배려하여 성장이익 배분

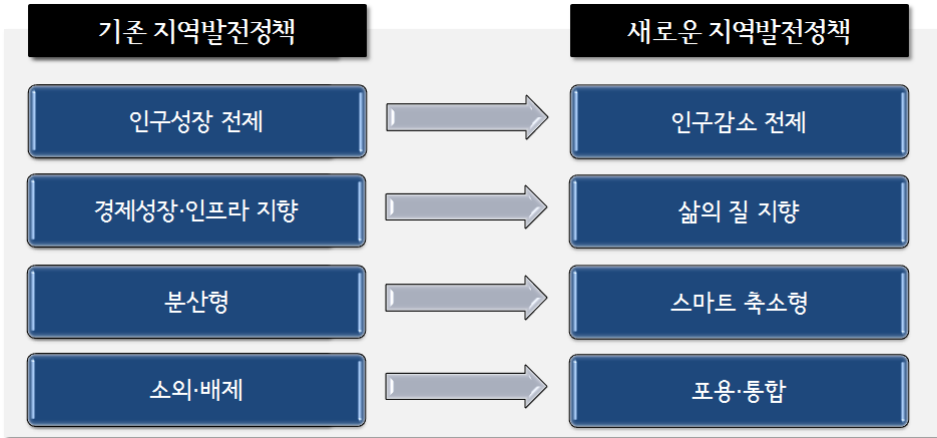
- 인구감소시대 지역발전정책은 기본적으로 지역간 경쟁 및 자율적 역량을 전제로 추진하되, 저출산·고령화가 급속하게 진행되는 인구취약지역은 국가에서 배려해주는 정책 추진
 - 인구감소에 대응하여 일정 수준의 지역 주민 삶의 질은 보장되어야 하기 때문
- 메가트렌드를 반영하여 지역발전정책의 내용을 변환시키고, 고속성장의 집적이익을 배분할 필요가 있음

□ 메가트렌드를 반영한 지역발전정책 변환

- 인구감소시대에 지방자치단체의 경쟁을 유도하되, 인구취약지역은 정부가 우선적으로 지원하지만 지역발전정책의 내용은 근본적으로 변화되어야 함

- 과거 지역발전정책의 시책은 ‘인구성장’을 전제로 ‘경제성장 및 인프라를 지향’하는 ‘분산형’ 계획이었다면,
- 새로운 지역발전정책의 시책은 ‘인구감소’를 전제로 ‘주민 삶의 질을 지향’하는 ‘스마트 축소형’ 계획으로 추진
- 과거 지역발전정책이 소외되고 배제하는 정책이었다면 새로운 지역발전정책은 포용하고 통합하는 정책으로 추진

<그림 5-12> 새로운 지역발전정책 내용



2. 인구감소지역 선정기준

- 선정지표를 인구부문과 재정부문으로 구분하고, 인구부문에서는 연평균 인구증감(감소)률, 고령화율, 젊은 여성인구 변화율, 순인구이동률, 재정부문은 지방재정력지수, 1인당 지방소득세 등 두 가지 부문의 선정지표 중에서 시산(simulation)을 거쳐 적정기준을 채택
 - ① 인구부문지표 : 인구활력을 촉진시키는 시책의 추진이 필요한지, 즉 인구활력촉진 시책추진의 필요성을 대변하는 지표
 - ② 재정부문지표 : 인구활력을 촉진시키는 시책의 추진을 위한 정부지원이 필요한지 즉 인구활력촉진 정부지원의 필요성을 대변하는 지표

- 인구감소지역의 지정은 ①행자부장관이 5년마다 종합평가 → ②관계기관 협의 ③중앙 위원회의 심의·의결 → ④행자부장관 고시
- 인구감소지역의 선정, 지역인구의 변화분석 및 예측, 인구감소지역 활성화 종합계획 수립 등에 활용하기 위하여 (가칭) 지역인구분석 통합시스템을 구축²⁸⁾

<표 5-4> 인구감소지역 선정기준(예시)

부문	지표	단위	산출식	의미	자료출처
인구	연평균 인구감소율 (70년 이후)	%	$\left[\exp\left(\frac{\ln(P_n/P_1)}{n-1}\right) - 1 \right] \times 100$ P: 인구, n: 연도	인구활력	연도별 주민등록인구 (행자부, 통계청)
	고령화율	%	(65세이상 인구/15세미만 인구) × 100	인구활력 인적역량	단년도 주민등록인구 (행자부, 통계청)
	젊은 여성인구 비율	%	20세~39세 여성인구/총인구×100	인구재생산 출산력	단년도 주민등록인구 (행자부, 통계청)
	순인구이동율	%	(전입자수 - 전출자수) / 총인구 × 100	인구활력	인구이동통계 (통계청)
재정	인당 지방소득세	천원	지방소득세/총인구	- 지역경제	재정고 (행자부)
	지방재정력지수		(기준재정수입액 / 기준재정수요액) × 100	재정역량	재정고 (행자부)

자료 : 박진경·이소영(2016) 참조, 수정

3. 인구감소 대표유형

인구감소 대표유형

- 인구감소지역은 유형별 특성분석을 통해서 적실한 맞춤형 정책개발이 필요함

28) 일본의 경우 지역경제분석시스템(REASAS, Regional Economy and Society Analyzing System)을 개발하여 산업맵, 농림수산업맵, 관광맵, 인구맵 등을 제공하고 관련 데이터 분석 및 빅데이터 수집을 지원하고 있다.

- 인구감소지역에서도 윤택한 생활을 영위할 수 있도록 현재와 미래에 필요한 물리적·경제적·사회적 서비스를 제공할 수 있도록 노력
 - 지역맞춤형 인구증대사업, 공동체사업, 연계협력사업 포함
- 인구감소 문제유형과 지역(도시)유형을 함께 고려
- 인구감소 문제유형: 구도심쇠퇴, 경제쇠퇴, 교육기반약화, 활력저하, 기반노후 등
 - 지역(도시유형): 대도시형(인구 50만 이상 도시, 자치구 포함), 중소도시형(인구 50만 미만 도시), 도농복합형, 농촌형(인구 6만 이상 대군), 농촌형(인구 6만 미만 소군)

<표 5-5> 인구감소 대표유형(예시)

대표유형		내용
유형 1	구도심쇠퇴 인구유출형	신도시 건설 등으로 인한 구도심 쇠퇴, 사회적 문제 발생 등으로 인한 인구유출형
유형 2	경제쇠퇴 인구감소형	지역산업기반 약화, 실업률 증가, 일자리 부족 등 경제적 쇠퇴로 인한 인구감소형
유형 3	교육기반약화 인구유출형	우리나라의 특성상 교육입지나 여건에 따라서 인구가 유출되는 유형
유형 4	활력저하 인구감소형	출산율 감소, 고령화 증가 등으로 인한 인구감소형
유형 5	기반노후 인구감소형	주택노후 등 기반시설 노후화 및 공급부족 등으로 인한 인구감소형

인구감소문제에 대응하는 전략

○ 적극대응전략

- 인구감소대응 및 인구증가에 적극적으로 대응하는 전략으로 인구감소문제를 진단하고 이에 따라 정책 처방
- 예) 출산장려, 인구유인, 기업유치 등

○ 현상유지전략

- 인구 6만 이하의 소군 등 심각한 저출산·고령화·인구감소에 직면해 있는 지방자치단체에 적극적인 인구증가 대응을 요구하는 것은 현실적으로 어려운 측면이 있음
- 이 경우 인구감소를 최소화하는 전략 필요
예) 빈집이나 유희공간 활용 등

□ 인구감소문제 진단에 따른 처방(시책개발 필요)

○ 구도심쇠퇴 인구유출형

- 커뮤니티 조성, 공간 리모델링 등

○ 경제쇠퇴 인구감소형

- 기업유치 관련 시책, 공유경제 활성화, 체험관광 활성화 등

○ 교육기반약화 인구유출형

- 교육여건 조성, 학교 활성화, 돌봄서비스 확충 등

○ 활력저하 인구감소형

- 청년층 유입전략, 귀농·귀촌 장려, 다문화 지원, 공동체 육성 등

○ 기반노후 인구감소형

- 노후주택 개선, 빈집이나 유희공간 활용 정책, 전원마을 육성 등

4. 인구감소지역 활성화시책

- 인구감소지역 활성화시책은 지역맞춤형 인구증대사업과 공동체사업, 연계 협력사업 등을 모두 포함할 필요가 있음²⁹⁾

29) 이하 박진경·이소영(2016) 참조.

□ 지역맞춤형 인구증대사업

- 지역사회 내에서 자녀와 가족을 응원함으로써 일과 생활을 조화시킬 수 있도록 인구감소대응시책 추진
 - 저출산의 배경은 여성의 육아에 대한 심리적·육체적 부담으로 일과 육아를 양립하기가 어려운 구조여서 발생
 - 자녀와 가족을 응원하는 전략 하에서 여성의 사회진출을 장려하는 시책으로 추진
- 출산률 저하에 대응하고, 결혼행동변화와 양육환경 조성 등 다방면에 걸친 지방의 시책을 지원
 - 결혼, 출산, 양육, 보육 등 저출산 관련 사회적 문제들에 대한 기반과 체계를 갖춘 지역기반 구축
 - 전문상담과 교육 및 산전관리를 통하여 건강한 출산을 지원함으로써 인구증가에 기여
- 지방으로의 이주 및 교류를 확대시킬 수 있도록 관련 추진사업 추진
 - 중앙정부와 지방자치단체는 취직과 거주, 생활지원 등 관련 지방의 정보를 제공하고 도시에서 지방으로 이주할 수 있도록 지원

□ 지역근린재생형 마을재구축 사업

- 지방관 인구감소대응 종합시책은 인구증대사업뿐만 아니라 물리적·경제적·사회적 마을재구축사업도 함께 추진
 - 마을재구축 사업은 물리적인 환경개선사업에만 그치는 것이 아니라 마을이 지속적으로 발전해나갈수 있도록 추진해야 할 지원시책 및 프로그램 발굴
- 주민의 참여, 협력 및 소통을 통해서 자발적으로 지역문제를 해결하는 거버넌스식 지역맞춤형 공동체 활성화 사업방식으로 추진
 - 주민공동체가 활성화되어 있지 못하면 지속적인 사업추진에 어려움이 있으므로 지역 커뮤니티 활성화에 기여할 수 있는 사업 추진

- 주민공동체 활동을 바탕으로 교류와 활동을 활성화함으로써 사회적 연대 강화와 지역공동체의 사회적 활동 증진

〈서초구 반딧불센터〉

- 아파트에 비해 상대적으로 열악한 주거환경과 주민불편사항인 치안문제를 해결하기 위해서 아파트의 관리사무소 역할을 하는 ‘반딧불센터’를 조성하고 민관 거버넌스 구축
- 대상지역: 일반주택(단독/다세대/다가구) 밀집지역
- 운영방식: 자원봉사자를 모집하여 주민중심 운영
- 지원서비스
 - 마을의 문제를 의논하고 해결방안을 모색하는 커뮤니티 공간조성
 - 부재중 택배를 받을 수 있게 무인택배함 운영
 - 간단한 집수리에 필요한 각종 공구 대여
 - 부모들이 모여 함께 아이를 돌보며 육아정보를 공유하고, 자녀들은 함께 놀 수 있는 공동육아공간 제공
 - 늦은밤 범죄 취약지역 순찰
 - 밤늦게 귀가하는 여성 및 청소년을 집 앞까지 동행, 취약지역 순찰

〈은평공유센터〉

- 물품공유, 지식·재능 공유, 공간공유 시설을 운영함으로써 공유인식 및 시설 확대, 지역공동체 활동 강화 및 사회적 연대 강화
- 공유프로그램 운영 및 공간활용으로 주민편의시설 제공
- e-품앗이 운동 전개: 주민 상호간의 신뢰를 바탕으로 품(서비스, 재능)과 물품을 여러 사람이 교환하면서 공동체 정신을 고양시키고 지역경제 활성화를 통해 지속 가능한 지역사회를 만들고자 하는 운동
- 은평공유센터 운영방식: 민간위탁운영(비영리단체)
 - 공유물품대여 및 공간대여
 - 공유경제교육 및 각종 프로그램 운영
 - DIY 체험교실 및 전문목공방 운영

□ 인구감소대응 연계협력사업

- 저출산·고령화·인구감소에 국가적으로 대응하기 위하여 지자체간 협력 및 공동발전을 강조하는 연계협력사업을 활성화하는 시책을 추진
 - 예산절감 및 효율성 확보를 위해서 시군 중심지 및 읍면 생활중심지에 공공시설을 집중배치하되, 광역도시기반시설 등은 연계협력사업으로 추진
- 인구감소지역에 속한 지자체는 협력을 통하여 개별 지자체의 비교우위를 최대한 활용, 보완함으로써 효율성 확보
 - 특히, 광역시설과 같은 공공시설을 함께 사용함으로써 중복투자를 막고 재정력을 증가시키며 능률을 향상시키는 방안을 강구
- 지방자치단체는 지역주민의 참여와 다른 지자체와의 협력을 통해서 인구감소지역의 거점지역과 그 인근지역을 연계하여 계획을 수립하고 인구감소대응 연계협력사업을 시행
 - 국가는 둘 이상의 지자체가 공동으로 추진하는 인구감소지역의 연계협력사업을 활성화하기 위하여 갈등 및 분쟁조정방안 마련
 - 인구감소지역의 지자체가 공동으로 추진하는 사업에 대해서 정부는 예산편성시 우선반영하고 지원규모를 상향지원함

5. 종합적 추진조직 설치

□ 중앙 단위의 추진조직

- 의결기구
 - 범 부처 차원의 최고 의사결정기구로서 국무총리 소속의 「인구지역활력전략위원회」를 설치·운영
 - 위원회는 20인 이내로 구성하며 위원장은 국무총리이고 관련 중앙행정기관의 장(당연직)과 민간위촉위원(위촉직)으로 구성
 - 행자부가 위원회의 간사부처 역할을 수행

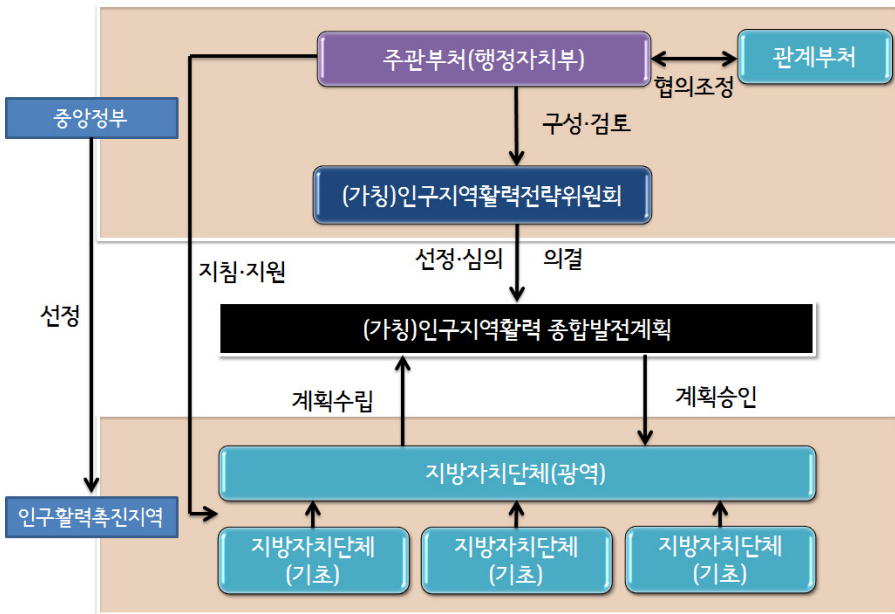
○ 집행기구

- 중앙 단위의 실무 집행기구로서 행정자치부가 인구감소지역 활성화정책의 실무를 총괄
- 인구지역활력촉진위원회의 사무를 처리하고 지방자치단체의 계획수립을 지원하기 위하여 행자부에 실무조직으로서 「인구지역활력전략지원단」을 설치·운영

□ 지방 단위의 추진조직

- 지자체 의견수렴과 민간부문의 참여를 활성화하기 위해 시도 단위에 시도 지사를 위원장으로 하는 「시도 인구지역활력촉진협의회」를 설치·운영
- 지자체에 총액인건비 범위 내에서 인구감소지역 활성화정책의 시행을 전담하는 부서 및 인력을 설치

<그림 5-13> 인구감소지역 발전정책의 추진체계(안)



6. 인구감소지역 활성화정책 재정지원

□ 지특회계의 개편을 통한 예산지원

- 현행 지특회계의 기본 구조를 유지하는 전제하에서 생활기반계정의 시군구 자율편성 포괄보조금에 ‘인구·지역활력사업’이란 세출항목을 행자부 소관 사업으로 신설
- 새로운 세출항목을 신설하기 위해서는 해당 예산 확보를 위한 기재부와와의 협력이 필수
 - ※ 지특회계 재원활용 대안 검토의견
 - ① 기존 경제발전계정에 행자부가 직접 편성하는 ‘인구·지역활력계정’ 신설
 - 경제발전계정은 부처(17개 부처청)가 직접 편성하는 지특회계 예산분으로 특정 부처 계정을 별도로 분리하거나 특정 목적의 계정을 따로 설치가 구조상 곤란
 - ② 기존 시군구자율편성 중 ‘지역생활권협력사업(지역위, 300억)’을 ‘인구 감소대응사업’(행자부 소관)으로 전환
 - ‘지역생활권협력사업’은 재원이 농림부 예산이어서 행자부 소관사업으로 전환이 곤란
- 인구감소지역 활성화사업 지원예산을 추가로 확보하기 위해서는 지역발전 사업에 대한 전면 재검토를 거쳐 지특회계의 계정(경제발전계정/생활기반계정) 및 편성(시도자율편성/시군구자율편성)을 개편함으로써 예산을 조정
 - (1단계) 국고보조사업 등 비지특회계사업 중 지특회계로 이관할 사업과 지특회계에서 비지특회계로 이관할 사업을 검토
 - (2단계) 지특회계 대상사업 중 경제발전계정과 생활기반계정으로 각각 이관할 사업을 새로 결정
 - (3단계) 생활기반계정에서 시도자율편성과 시군구자율편성으로 각각 이관할 사업을 결정하되, 현재 시군구자율편성사업은 지역유형 구분에 따른 포괄보조사업으로 구성되어 있는 점을 고려

□ 신규재원 마련을 통한 전담계정 설치

○ 지역상생발전기금 활용

- 지역상생발전기금은 2010년 지방소비세 도입과 동시에 신설된 제도임
- 현재 수도권 3개 지역(서울, 인천, 경기)의 지방소비세 수입의 일정분을 재원으로 하여 비수도권 지역에 배분하는 기금으로 제한된 용도에만 사용
- 기금의 설치 의의를 감안할 때 상생발전기금의 일정 비율을 인구감소 및 삶의 질 낙후 지자체에 대한 재정지원에 교부

○ 특별교부세 지원

- 특별교부세는 중앙정부가 각 지방자치단체의 재정력 균형을 위해 각 자치단체에 교부하는 지방교부세 가운데 일정한 조건을 붙이거나 용도를 제한해 교부하는 재원임
- 인구가 감소하고 삶의 질이 열악한 지자체를 대상으로 지역활성화를 위한 특정사업에 대해 특별교부세를 확대하여 인구활력촉진지역 전담계정 설치를 고려해 볼 수 있음
- 일본의 경우 정주자립권정책에서 우리나라의 지역생활권정책과 같이 사업별 보조금 제공이 아니라 ① 중심도시(또는 연계중추도시)에 대해서는 보통교부세와 특별교부세를 교부하고, ② 연계 시정촌에 대해서는 특별교부세를 교부하는 등 포괄적 재정조치를 시행

○ (가칭) 지역균형발전교부금 신설 검토

- 저발전지역 및 인구감소지역의 활성화를 위한 지역발전사업을 지원하기 위하여 ‘지역균형발전교부금’ 신설을 검토
- 교부금 재원: 지특회계 지원금, 지역상생발전기금, 부동산교부세, 보통교부세 등의 재원에서 일부 자금을 전입하여 설치
- ※ 부동산교부세
- 2005년 종합토지세와 재산세의 일부가 국세인 종합부동산세로 전환됨에 따라 지자체의 재원 감소 보전과 균형발전 도모를 위해 설치

- 2010년부터는 전액 균형재원으로 교부하고 있고 2015년 현재 1조4,103억 원 규모
- (가칭) 인구활력촉진기금 설치
 - 인구감소지역의 활성화를 전담하는 특별 용자재원으로 (가칭) 인구활력 촉진기금을 설치하는 방안 검토
 - 기금의 재원: 국가 및 지방자치단체의 출연금, 일반회계 전입금, 새마을금고 등 상호금융기관의 출연금, 개인 및 법인의 기부금품, 기금 운용으로 발생하는 수익금 등

제3절 인구·지역활력 특별법 제정

1. 특별법 제정의 개요

- 인구감소지역을 대상으로 우리나라 실정에 맞는 종합계획 수립 및 특례 지원을 위한 「(가칭) 인구·지역활력특별법」 제정
 - ‘인구감소지역’의 명칭을 정책방향에 부합하고 전향적 의미를 갖는 새로운 어휘로서 ‘인구활력촉진지역’으로 교체하고 지역선정, 계획수립, 추진체계, 재원운용, 성과평가 등 법적 관련 용어에 사용
- 법률은 인구감소대응의 시급성과 인구활력촉진지역의 재정여건 등을 고려할 때 특단의 조치가 요구되는 점을 고려하여 특별법으로 제정

2. 주요내용

- 목적
 - 이 법률은 급속한 저출산과 선별적 인구이동(selective migration)으로 인한 고령화와 인구감소에 선제적으로 대응하고 각 지역에서 살기 좋은 환경을 확보하고 활기찬 지역사회를 유지해나가기 위해서 인구활력촉진지역 발전에 관한 시책을 종합적으로 실시하기 위한 계획 등을 규정하고 이를 시행하는 것을 목적으로 함
- 인구감소지역의 정의
 - 저출산·고령화·인구이동 등으로 인구감소 위기에 처해 있는 지역을 대상으로 ‘인구활력촉진지역’ 등의 개념을 규정하고 기준을 제시
 - 인구활력시책의 추진 및 지원을 인구감소의 정도에 따라 차별화할 경우 인구활력촉진지역을 ‘인구활력우려지역’과 ‘인구활력위험지역’ 등으로 재구분할 수 있음

○ 기본이념

- 인구감소지역이 결혼·출산·육아에 대한 희망을 가질 수 있는 사회, 일과 생활의 조화를 이룰 수 있는 사회가 형성되도록 환경을 정비
- 인구감소지역에서도 윤택한 생활을 영위할 수 있도록 현재와 미래에 필요한 물리적·경제적·사회적 서비스를 제공할 수 있도록 노력

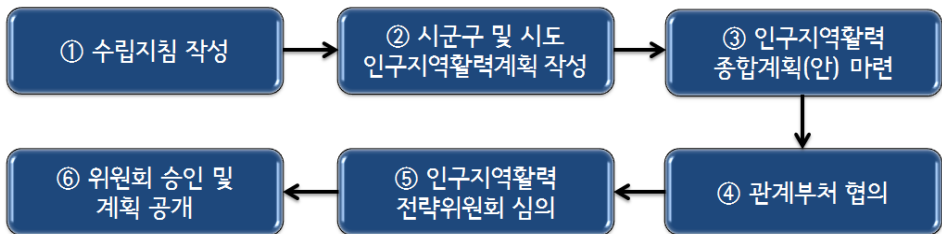
○ 국가와 지자체의 책무

- 국가는 인구감소지역 활성화를 위한 계획수립과 시책의 집행에 필요한 행·재정상 지원조치를 강구
- 지방자치단체는 인구활력촉진지역 활성화를 위한 계획수립과 시책의 집행에 필요한 재원상의 조치를 마련

○ (가칭) 인구지역활력 종합발전계획 수립

- (중앙) 행정자치부장관은 인구지역활력촉진지역 발전을 위한 기본이념에 따라서 5년을 기간으로 하는 인구지역활력촉진 종합발전계획을 수립하며 관계 중앙행정기관의 의견을 듣고 인구활력촉진위원회의 심의·의결을 거쳐 확정

<그림 5-14> 인구지역활력 종합발전계획 수립절차



- (지자체) 지자체 인구활력촉진지역으로 지정된 시군구 및 관할 시도에서도 지역의 인구지역활력촉진협의회의 의견수렴을 거쳐 인구활력촉진지역의 발전에 관한 시행계획을 수립

- (절차) 관계부처 및 시·도와 협업을 통해 계획 수립
- 종합발전계획은 인구활력촉진지역 발전에 대한 목표, 기본방향, 인구활력촉진시책을 포함
- 인구지역활력촉진시책의 시행
 - 생애맞춤 생활공간 조성과 지역 발전역량 강화, 지역산업 육성 및 일자리 창출 등 지역경제 활성화, 지역의 교육, 보육, 의료 여건 개선, 지역발전 거점 육성과 공공서비스 공급체계 개선, 생활서비스 전달체계 개선 등 시책 규정
- 인구지역활력전략위원회 등 추진조직 설치
 - 범 부처 차원의 최고의사결정기구(의결기구)로서 인구지역활력전략위원회를 설치하고 구성과 기능을 규정
 - 실무 총괄기구로서 행정자치부에 기획단(지원단) 설치
 - 지방 단위에서도 지자체와 민간부문의 참여를 위한 협의회 구성·운영(임의 설치)
- 인구지역활력 종합발전계획의 시행에 대한 행·재정 특별조치
 - 정부는 인구지역활력촉진 종합발전계획의 시행에 필요한 예산을 편성
 - 인구활력촉진지역의 관련 시책 추진을 지원하기 위한 재정상 특례조치 마련
 - 인구활력촉진지역의 재정 지원을 위한 기금 설치
- 연도별 시행계획의 추진실적 평가
 - 행정자치부장관은 인구활력촉진지역 발전에 관한 연도별 시행계획의 추진 실적을 평가
 - 평가기준은 인구감소지역 발전의 기본이념을 고려
 - 평가업무를 전문기관에게 위탁할 수 있음

3. 법률(안)

가. 통합 편제안

- 법률의 핵심조항으로 내용 구성
- 장별 구분 없이 통합하여 편제

<표 5-6> (가칭) 인구·지역활력 특별법의 통합 편제안

조문
제○조 (목적)
제○조 (정의)
제○조 (국가와 지방자치단체의 책무)
제○조 (다른 법률과의 관계)
제○조 (인구활력촉진지역의 지정)
제○조 (인구지역활력촉진 기본계획의 수립)
제○조 (연도별 시행계획의 수립)
제○조 (시도 인구지역활력촉진계획 수립)
제○조 (다른 계획과의 관계)
제○조 (시행계획의 추진실적 평가)
제○조 (인구지역활력촉진시책의 추진)
제○조 (인구지역활력전략위원회)
제○조 (인구지역활력전략지원단)
제○조 (시도 인구지역활력촉진협의회)
제○조 (사업시행자)
제○조 (인구지역활력촉진시책에 대한 행·재정 지원)
제○조 (조세 감면)
제○조 (부담금 감면)
제○조 (기반시설의 우선 지원)
제○조 (인구지역활력촉진기금 설치)

나. 장(章)별 편제안

- 법률의 내용별로 조문을 세분화·구체화
- 5개장으로 구분하여 편제

<표 5-7> (가칭) 인구·지역활력 특별법의 장(章)별 편제안

장	조문
제1장 총칙	제○조 (목적) 제○조 (기본이념) 제○조 (정의) 제○조 (국가와 지방자치단체의 책무) 제○조 (다른 법률과의 관계)
제2장 인구지역활력촉진 5개년계획 등	제○조 (인구지역활력촉진지역의 지정) 제○조 (인구지역활력촉진기본계획의 수립) 제○조 (연도별 시행계획의 수립) 제○조 (시도 인구지역활력촉진계획 수립) 제○조 (다른 계획과의 관계) 제○조 (관계기관의 협조) 제○조 (시행계획의 추진실적 평가)
제3장 인구지역활력 촉진시책의 추진	제○조 (지역 정주공간의 현대화) 제○조 (생활서비스 전달체계 개선 및 협력체계 구축) 제○조 (공공서비스 공급의 효율화) 제○조 (지역순환형 지역경제생태계 조성) 제○조 (지역 인적 역량 강화)
제4장 인구지역활력 전략위원회 등	제○조 (인구지역활력전략위원회 설치) 제○조 (인구지역활력전략위원회의 조직) 제○조 (인구지역활력전략지원단) 제○조 (시도 인구지역활력촉진협의회) 제○조 (사업시행자)
제5장 인구지역활력촉진을 위한 재정상 특별조치	제○조 (교부세 지원) 제○조 (조세 감면) 제○조 (부담금 감면) 제○조 (기반시설의 우선 지원) 제○조 (국공유재산 무상임대) 제○조 (인허가의 의제처리) 제○조 (인구활력촉진기금 설치)

【참고문헌】

- 권일 외(2011), “인구감소시대의 도시정책과제”, 도시정보, 346.
- 김용웅(2011), “인구감소시대를 읽는 법”, 도시정보.
- 김용웅·차미숙·강현수(2014), 「신지역발전론」, 한올아카데미.
- 김선기·박진경·김도형(2012), 「고령화·저성장시대의 지역발전 투자전략」, 한국지방행정연구원.
- 김선기(2015), “지역발전정책 추진체계의 변화와 과제”, 이원종 외, 「지역발전정책론」, 서울: 울곡출판사
- 김순은(2016), “저출산·고령사회와 인구감소에 대한 국가와 지역의 대응”, 「한·일 지방자치단체의 저출산·인구감소 대응정책」, 2016 한일 공동세미나.
- 김정연·마상열(2011), “인구감소시대의 도시정책과제”, 도시정보, 1(2).
- 김현아(2014), 「지역발전정책과 재정정책」, 한국조세재정연구원.
- 김현호 외(2010), 「미래환경변화에 대응한 지역발전전략연구」, 한국지방행정연구원.
- 나주몽(2016), “일본의 지방창생전략”, 도시정보, 409.
- 나카이 미키하루(2016), “과소대책의 현황과 새로운 권역조성”, 「한국과 일본의 지역재생 및 창생」, 2015 한일 공동세미나.
- 마스다 히로야(2015), 「지방소멸」, 김정환 역, 와이즈베리.
- 문정호 외(2016), 「포용적 국토 실현을 위한 정책과제 연구」, 국토연구원.
- 박진경(2014), “도시는 도시답게, 농어촌은 농어촌답게, 일본의 정주자립권 구상”, 지방자치실천포럼지, 한국지방행정연구원.
- 박진경·이소영(2016), 「인구감소지역의 새로운 지역발전정책 방안」, 한국지방행정연구원.
- 변창흠(2005), “국토균형발전정책의 평가와 향후과제”, 시민사회포럼.
- 야마코시 노부코(2016. 9), “지방창생에 관한 총무성의 활동에 관하여”, 「한국과 일본의 지역재생 및 창생」, 2015 한일 공동세미나.
- 이원섭(2015), “영국의 지역발전을 위한 지방분권정책 추진동향”, 「지역과 발전」, 제22호, 지역발전위원회.

- 이원섭(2016), “브렉시트(Brexit)와 영국의 지역정책 전망”, 「지역과 발전」, 제25호, 지역발전위원회.
- 이소영·오은주·이희연, 「지역쇠퇴분석 및 재생방안」, 한국지방행정연구원.
- 이영성(2008), “고령화가 지역경제에 미치는 영향”, 「국토계획」, 43(7).
- 이운석(2015), “최근 일본행정의 이슈 아베정부의 지방창생전략”, 행정포럼 148.
- 이창수(2015), “일본의 지방창생프로젝트와 환동해연구”. 2015년 HK 국내학술회의, 경희대학교 국제지역연구원.
- 임형백(2013), “한국의 지역균형발전정책, 1972-2012”, 「도시행정학보」, 제26호.
- 저출산고령사회위원회(2015), 「제3차 저출산·고령사회기본계획」.
- 장재홍(2009), “주요국의 지역발전정책 추진체계 및 시사점”, 「지역경제분석」, 산업연구원.
- 장재홍 외(2012), 「한국 지역정책의 새로운 도전-효율과 형평의 동태적 조화」, 산업연구원.
- 조기현(2012), “포괄보조금제도의 운용실태와 발전방향 - 광역지역발전특별회계를 중심으로”, 「한국지방재정논집」 제17권 제1호.
- 조기현(2017), “포괄보조 운영원리와 지역발전특별회계 발전방향”, 지역발전위원회 발표집.
- 지역발전위원회(2013), 「국민행복과 지역통합을 선도하는 새로운 지역발전 정책방향」.
- 차미숙(2016), “인구감소시대, 일본의 지방창생전략과 지역공간구조 재편방안”, 국토정책 Brief, 국토연구원.
- 채우석(2016), “일본의 지방창생법과 국토개조에 관한 법제적 연구”.
- 최민정(2015), 「인구정책의 지방화 연구」, 서울대학교 박사학위논문.
- 통계청(2015), “세계와 한국의 인구현황 및 전망”
- 통계청(2016), 「장래인구추계: 2015~2065」.
- 한국개발연구원(2006), 「인구구조 고령화의 경제사회적 파급효과와 대응과제」, 한국개발연구원.
- 한국고용정보원(2016), 「한국의 지방소멸에 관한 7가지 분석」.
- 해리 덴트(2015), 「2018 인구절벽이 온다」, 권성희 역, 청림출판.

Maestas et al.(2016), The effect of population aging on economic growth, the labor force and productivity, *RAND Working Papers*, RAND corporation.

UN(2015), 「World Population Prospects: The 2015 Revision」.

World Bank, 각 년도 「World Development Report」.

World Bank(2015), 「Inclusive Cities Approach Paper」, GSURR. Washington DC: World Bank.