자체연구 2021-04

신균형발전정책 구상 및 개편방안

한국지방행정연구원
Korea Research Institute for Local Administration

자체연구 2021-04

신균형발전정책 구상 및 개편방안

한국지방행정연구원
Korea Research Institute for Local Administration

연구진

이소영 | 한국지방행정연구원 선임연구위원
김현호 | 한국지방행정연구원 선임연구위원
박진경 | 한국지방행정연구원 연구위원
이제연 | 한국지방행정연구원 부연구위원
김상민 | 충남대학교행정학과 교수
최민정 | 서울대환경대학원 도시계획박사

연구 요약

1. 연구배경 및 목적

□ 변화된 환경에 대응하는 새로운 균형발전정책 구상 필요

○ 지역간 격차 심화 및 지방소멸위기 등 변화된 환경에 대응하는 새로운 균형발전정책 구상 필요

○ 인구 및 산업구조 재편에 따라 다양한 국토공간구조 재편 시나리오가 대두되고 있는 만큼, 국가균형발전정책도 새롭게 정립되고 재편될 시점

○ 본 연구의 목적은 변화된 환경에 대응하는 새로운 균형발전정책 개편방안을 제시하는 것임

- 균형발전정책은 국가균형발전특별법에 의해 규정되어 있는 요소가 정권에 변화에 따라 개편되고 있는 추세이므로, 본 연구도 국가균형발전특별법에 의한 계획, 사업, 조직, 예산의 기본구조를 따라 재편방안을 제시

□ 새로운 국가균형발전정책 방향에 부합하는 신규 시책 발굴

○ 국가균형발전정책은 계획 수립-집행-성과관리에 이르기까지 관련된 부처들이 협업하여 사업을 운용하고 있음

○ 새로운 국가균형발전정책 방향의 모색은 국내외 여건 및 동향 분석을 통해 전반적인 국가균형발전정책의 체계 개편에 연구의 초점이 있지만, 새로운 국가균형발전정책 방향에 부합하는 신규 시책의 발굴의 행정안전부가 추진하는 사업에 연구초점을 맞추어 수행

2. 주요 연구내용

□ 국가균형발전정책의 성과 및 과제

❍ 노무현 정부 당시 수립된 국가균형발전정책으로 수도권 인구집중의 속도가 완화된 측면이 있음
- 가파르게 상승하던 수도권으로의 인구집중 추세가 공공기관 지방이전 등으로 완화

❍ 지역간 격차 완화를 위한 지속적인 정책 추진으로 비수도권 지역의 삶의 질 인프라 수치가 개선
- 최근 실시된 균형발전지표 실태조사 결과, 삶의 만족도 등 대부분의 항목에서 수도권과 비수도권은 모두 보통 이상의 결과를 보이고 있음

❍ 이상의 성과에도 불구하고, 2019년 수도권 인구가 전체 인구의 과반을 넘어서는 인구역전현상이 발생
- 지역내총생과 지역총소득 등 주요 경제지표에 있어서도 수도권이 비수도권에 비해 크게 성장하여, 수도권과 비수도권간 격차가 확대되고 있음

□ 해외의 정책 동향

❍ EU의 지역발전정책의 근간이 되는 결속정책은 최근 제6차 결속정책(2021~2027)을 수립하여 5대 정책목표를 제시
- 더 경쟁적이고 스마트한 유럽, 더 환경적이고 탄소중립경제로의 전환을 위한 저탄소 유럽, 이동성 증진을 통해 더 연결된 유럽, 더 사회적이고 포용적인 유럽, 모든 지역에서 지속가능하고 통합적인 개발 촉진을 통한 시민친화적 유럽

❍ 한편, 2000년대 후반 세계 금융위기와 재정위기 이후 유럽의 지역간 불균형이 심화되면서, 지역의 혁신역량 강화에 대한 요구가 확대
- 기존의 형식적인 지역혁신체계 구축에서 자생적인 성장 동력을 촉진하기 위한 지역의 특성을 반영한 장소기반의 지역혁신정책으로 전환

- 제5차 결속정책(2014~2020)부터 장소기반 지역혁신정책으로서 스마트 전문화 전략 추진해오고 있는데, 제6차 결속정책 기간에도 지속적으로 개별 지역의 경제활성화의 중요 전략으로 역할
- 스마트 전문화 전략은 지역혁신정책 추진에 있어 지역의 고유한 특성과 자산을 활용함으로써 차별화된 경쟁력을 극대화시키는 전략으로서, 지역 특성을 바탕으로 도출된 우선순위 전략에 지역의 이해관계자와 자원을 집중시키는 것을 의미

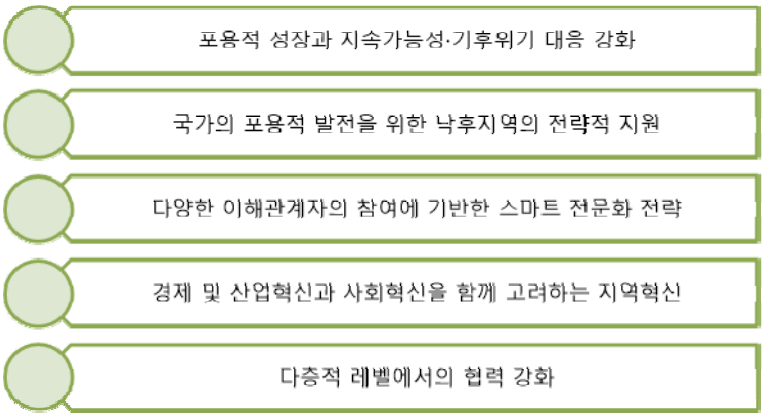
❍ 일본의 지역발전정책은 우리나라의 국토종합계획과 유사한 전국종합개발계획으로서 국토의 균형있는 발전을 추진해오다가, 지역의 특성을 고려하지 않은 전국 일률의 방법이라는 한계에 봉착하여 새로운 지역정책으로서 지방창생정책 수립

- 인구감소와 지방도시 쇠퇴에 대한 문제가 심화되어, 2014년 지방소멸가능 도시 발표와 함께, 마을·사람·일 창생법에 의한 지방창생정책 추진
- 제1기 지방창생종합전략(2015~2019)의 성과와 한계를 분석하여, 제2기 지방창생종합전략(2020~2024) 추진중
- 지방창생의 세가지 시점으로 휴먼, 디지털, 그린을 설정하고, 지방으로의 사람의 흐름 창출, 지역과제 해결을 위한 디지털 기술의 활용, 지방이 견인하는 탈탄소사회의 실현 등의 정책 추진

❍ 한편, 일본의 낙후지역 지원정책으로서 1970년대부터 지속적으로 추진하고 있는 과소지역정책은 2021년 과소지역의 지속적 발전의 지원에 관한 특별조치법에 따라 향후 10년간의 새로운 과소지역정책을 마련하여 추진중

- 지금까지 과소지역정책으로 도로, 상하수도 등 인프라 정비의 성과가 있었지만, 인구감소의 가속, 고령화율 상승, 공공시설의 지역간 격차 등의 과제가 남아 특별조치법(2021~2031) 시행
- 새로운 과소지역정책은 지속가능성, 다양성, 포용성의 이론적 기초를 확대하여, 과소지역으로 사람의 흐름을 창출하면서, 지속가능한 지역사회 형성, 주민의 안전 확보 방안까지 모색

〈그림 1〉 해외의 지역발전 정책동향의 시사점



□ 신균형발전정책 구상 및 개편방향

○ 신균형발전정책에서 고려되어야 할 가치로는 스마트 혁신, 탄소중립, 포용성 강화임

○ 신균형발전정책의 목표는 장기적 관점에서 지역간 발전과 삶의 질 격차 최소화로 설정 가능

- 국토의 어느 지역에 거주하더라도 기초적인 생활수준을 보장받을 수 있고, 비슷한 수준의 삶의 질을 유지할 수 있어야 함
- 보다 장기적으로는 지역이 자립적 발전을 위한 역량을 구축하여 주민의 삶의 여건을 향상시키고 이를 위한 지속가능성이 확보될 수 있어야 함

○ 스마트 혁신, 탄소중립 성장, 포용성 강화를 추진할 정책과제로서, 지역혁신에 기반한 스마트 혁신전략, 지속가능하고 경쟁력 있는 저탄소 성장모델 구축, 포용적 성장을 위한 상생협력 전략을 제안

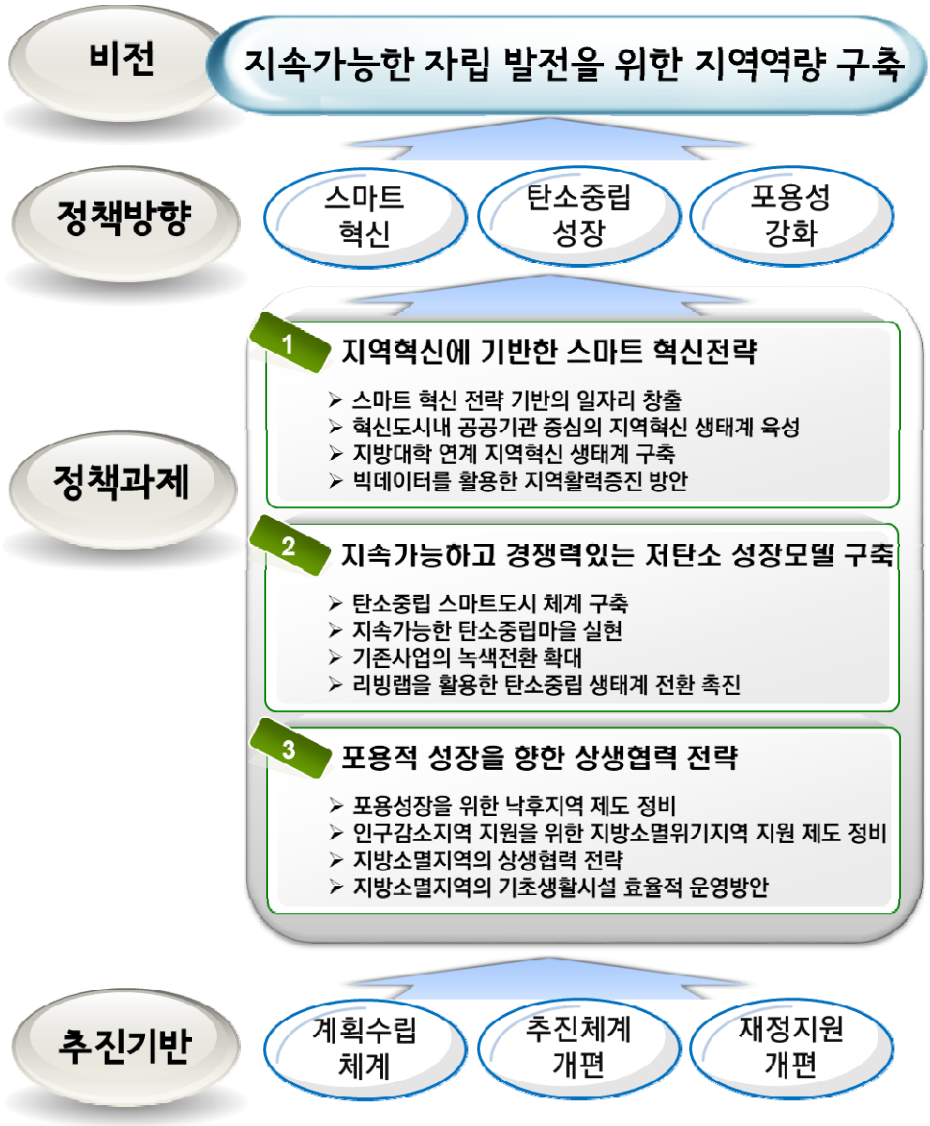
〈표 1〉 신지역균형발전정책의 프레임

구분	그간의 정책	신지역균형발전정책
중시 가치	〈단일한 가치〉 - 형평성(참여정부) - 효율성(이명박·박근혜정부) * 박근혜정부 : 행복 - 사람 중시(문재인정부)	〈융합적 가치〉 - 스마트 혁신 - 포용성 증진 - 저탄소 지속가능 발전
정책 목표	- 슬로건으로서의 국가균형발전 * 지역간 균형, 지역경쟁력 강화	- 정책대상 공간 간 지역균형발전 - 정책대상 공간 거주민의 삶의 질 균형
정책 방향	- 집권적 방식 - 안정성이 결여된 정책추진	- 분권적 방식 - 안정성 높은 정책추진
정책 공간	- 정책 대상 공간의 불명확 - 정부에 따라 가변적 공간 * 시도, 광역경제권, 기초생활권	- 시도 공간의 균형발전 추구 * 부차적으로 수도권 / 비수도권 * 초광역권 간의 균형
정책 추진	- 집행력이 떨어지는 국가균형발전 위원회 등의 체계	- 집행력이 강화된 국가균형발전위원회 등의 체계

❍ 정책추진을 위한 추진기반으로서 국가균형발전위원회의 집행력을 강화할 수 있는 대안들을 제안

- 정권 변화에 따른 불명확하던 정책 대상 공간을 시도 공간으로서 명확히 하여, 관련 계획수립체계 개편방안 도출
- 지역의 자율적 기획과 책임있는 집행을 강화할 수 있도록 재정 분권적 차원의 균특회계 재편방안 마련

〈그림 2〉 신균형발전정책 방향 및 과제



목차 | CONTENTS

제1장 | 서 론

제1절 연구배경 및 목적 ····· 3
1. 연구배경 ····· 3
2. 연구목적 ····· 6
제2절 연구범위 및 방법 ····· 8
1. 연구범위 ····· 8
2. 연구방법 ····· 9

제2장 | 국가균형발전정책의 성과 및 과제

제1절 국가균형발전정책의 이론과 성과 ····· 13
1. 국가균형발전정책의 이론 및 배경 ····· 13
2. 국가균형발전정책의 성과 ····· 19
제2절 국가균형발전정책의 향후 과제 ····· 29
1. 국가균형발전정책의 한계 ····· 29
2. 국가균형발전정책의 향후 과제 ····· 43

제3장 | 해외의 정책동향

제1절 EU의 지역발전정책 동향 ····· 51
1. EU 지역발전정책의 개요 ····· 51
2. EU의 지역개발정책 ····· 59
3. EU의 지역혁신정책 ····· 82
제2절 일본의 지역발전 정책동향 ····· 107
1. 일본의 지역발전정책 개요 ····· 107
2. 일본의 지방창생정책 ····· 113
3. 일본의 과소지역정책 ····· 123
4. 기타 낙후지역 정책 ····· 133

제3절 시사점 ····· 137
1. 포용적 성장과 지속가능성·기후위기 대응 강화 ····· 137
2. 국가의 포용적 발전을 위한 낙후지역의 전략적 지원 ····· 138
3. 다양한 이해관계자의 참여에 기반한 스마트 전문화 전략 ····· 139
4. 경제 및 산업혁신과 사회혁신을 함께 고려하는 지역혁신 ····· 140
5. 다층적 레벨에서의 협력강화 ····· 141

제4장 | 신균형발전정책의 구상 및 시책발굴

제1절 신균형발전정책의 기조 및 기본방향 ····· 145
1. 신균형발전정책의 고려 요소 ····· 145
2. 신지역균형발전정책의 기조와 가치, 목표와 방향 ····· 149
제2절 신균형발전정책 시책 발굴 ····· 156
1. 지역혁신에 기반한 스마트 혁신 전략 ····· 156
2. 지속가능하고 경쟁력 있는 저탄소 성장모델 구축 ····· 169
3. 포용적 성장을 향한 상생협력 전략 ····· 184

제5장 | 신균형발전정책 개편방안

제1절 신균형발전정책 설계시 고려요소 ····· 203
1. 불명확한 정책방향 및 개념 재설계 ····· 203
2. 자문기구로서 국가균형발전위원회의 한계 극복 ····· 208
제2절 신지역균형발전정책의 추진전략 ····· 211
1. 정책 공간의 명확한 설계 ····· 211
2. 계획수립 체계 ····· 213
3. 추진체계 개편 ····· 216
4. 재정 지원 ····· 218

【참고문헌】 ····· 221

【부록】 ····· 229

표목차 | LIST OF TABLES

〈표 2-1〉 노무현 정부 이전 국가균형발전정책 ····· 15
〈표 2-2〉 노무현 정부 이후 국가균형발전정책 ····· 18
〈표 2-3〉 광주·전남, 충북, 경북 혁신도시 지방소멸 위험지수 ····· 20
〈표 2-4〉 역대 국가균형발전정책의 성과와 한계 ····· 28
〈표 2-5〉 전국 1,000대 기업 지역별 분포 및 매출액 비중(2020년 기준) ····· 38
〈표 2-6〉 2021년 수도권과 비수도권 대학 미충원율 ····· 40
〈표 2-7〉 인구감소지역 ····· 43
〈표 3-1〉 6차 결속정책(2021-2027)의 5대 정책 목표(objectives)와 지원기금 ···· 66
〈표 3-2〉 제5차 결속정책과 제6차 결속정책의 비교 ····· 68
〈표 3-3〉 제6차 결속정책의 세부목표(goals)와 기타 지원을 위한 자금 구성 ····· 70
〈표 3-4〉 고용 및 성장을 위한 자금투자 세부 구성 내역 ····· 71
〈표 3-5〉 NUTS 레벨별 인구 기준 ····· 73
〈표 3-6〉 지역간협력 촉진 목표를 위한 자금 구성 내역 ····· 82
〈표 3-7〉 스마트 전문화 전략의 개념 ····· 85
〈표 3-8〉 스마트 전문화 전략에서 우선순위 도출 사례 ····· 88
〈표 3-9〉 제1기 마을·사람·일 창생종합전략(2015~2019)의 기본목표 및 주요시책 ··· 115
〈표 3-10〉 과소법의 변천 ····· 125
〈표 3-11〉 총무성 소관 과소지역 지속적 발전 지원 교부금 2021년 예산 ····· 132
〈표 4-1〉 신지역균형발전정책의 중시 가치 ····· 151
〈표 4-2〉 신지역균형발전정책의 프레임 ····· 155
〈표 4-3〉 빅데이터 통계기반의 광역-기초 분담에 의한 지역활력정책 추진 ····· 168
〈표 4-4〉 낙후지역 관련 개념 ····· 185
〈표 4-5〉 균특법상 5개 지역개발사업 지원체계 ····· 187
〈표 4-6〉 지방소멸대응 관련 국회 발의안 현황 ····· 190
〈표 4-7〉 지방자치단체 공공시설 운영현황 공개제도상 공공시설의 유형 ····· 197
〈표 4-8〉 공공시설 운영현황(2018년) ····· 198

〈표 5-1〉 우선적으로 고려하는 정책대상의 공간 ····· 207
〈표 5-2〉 자문위원회, 행정위원회, 행정부처의 특징 비교 ····· 209

그림목차 | LIST OF FIGURES

〈그림 1-1〉 2017년 대비 2047년 생산연령인구 증감률(좌) 및 시도별 총부양비(우) ·· 3
〈그림 1-2〉 수도권과 비수도권 인구비중(좌) 및 인구이동 추세(우) ····· 4
〈그림 1-3〉 일반기업과 혁신형기업의 분포 ····· 5
〈그림 1-4〉 혁신성장기업의 분포 ····· 6
〈그림 1-5〉 국가균형발전 재편방안 ····· 8
〈그림 2-1〉 수도권 인구집중 속도 완화 ····· 19
〈그림 2-2〉 수도권과 혁신도시의 순이동인구 ····· 20
〈그림 2-3〉 광역시·도 수준 1인당 GRDP격차 계수값 추이('10년 불변가격 기준) ···· 21
〈그림 2-4〉 혁신도시 소재지 종사자 및 사업체 성장률 변화 ····· 22
〈그림 2-5〉 수도권과 비수도권 고용률(2000-2020) ····· 23
〈그림 2-6〉 수도권과 비수도권 문화기반시설 격차(2018년) ····· 24
〈그림 2-7〉 균형발전지표 실태조사 결과(2021년, 전국) ····· 25
〈그림 2-8〉 균형발전지표 실태조사 산업·일자리부문 결과(2021년) ····· 26
〈그림 2-9〉 수도권-비수도권 인구 역전 ····· 29
〈그림 2-10〉 비수도권 시도별 수도권으로의 순이동(명) ····· 30
〈그림 2-11〉 연령대별 수도권으로의 인구 순이동(명) ····· 31
〈그림 2-12〉 시도별 40대 미만 인구비중(2020년) ····· 31
〈그림 2-13〉 수도권과 비수도권 청년층 고용률(15-29세) ····· 32
〈그림 2-14〉 수도권과 비수도권 GRDP와 GRI추이(2010-2019) ····· 33
〈그림 2-15〉 수도권과 비수도권 1인당 GRDP 현황(2000-2019) ····· 34
〈그림 2-16〉 시도별 1인당 GRDP 현황(2019년) ····· 35
〈그림 2-17〉 우리나라 시도별 총소득(GRDP) 지니계수의 변화 ····· 35
〈그림 2-18〉 시도별 사업체 수 및 비중(개, 2019년) ····· 36
〈그림 2-19〉 시도별 매출액 및 비중(백만원, 2019년) ····· 37
〈그림 2-20〉 인구 천 명당 시도별 의사수(명, 2020년) ····· 39
〈그림 2-21〉 시도별 종합병원 접근성(km, 2020년) ····· 39
〈그림 2-22〉 우리나라 연도별 출생자수와 사망자수의 추이 ····· 41

〈그림 2-23〉 우리나라 합계출산율 추이 ····· 42
〈그림 2-24〉 산업혁명 시기별 복잡기술 산업의 특정 지역 집중도 ····· 45
〈그림 2-25〉 권역별 광공업생산 증가율 추이 ····· 46
〈그림 2-26〉 권역별 서비스업 증가율 추이 ····· 46
〈그림 2-27〉 수도권과 비수도권 빈 일자리수 및 증가율 추이 ····· 47
〈그림 2-28〉 수도권과 비수도권 취업자·실업자 추이 ····· 47
〈그림 3-1〉 유럽구조투자기금(ESIF)의 지원분야별 지출금액: 제5차 결속정책 (2014-2020) ····· 65
〈그림 3-2〉 고용 및 성장을 위한 자금투자(IJG) 목표를 위한 대상지역 구분 ····· 72
〈그림 3-3〉 고용 및 성장 목표를 위한 국가별 자금 지원 세부 내역 ····· 74
〈그림 3-4〉 Interreg의 진화과정 ····· 75
〈그림 3-5〉 결속정책과 Interreg의 관계 ····· 76
〈그림 3-6〉 Interreg의 3가지 유형 및 세부 프로그램 ····· 78
〈그림 3-7〉 Interreg 유형별 지도 ····· 79
〈그림 3-8〉 Interreg 2014-2020 주요 내용 및 성과 ····· 80
〈그림 3-9〉 장소기반 지역혁신정책으로서의 스마트 전문화 전략(IRIS3) ····· 86
〈그림 3-10〉 EDP 순환과정 ····· 87
〈그림 3-11〉 핀란드 6개 도시 전략(6Aika) ····· 93
〈그림 3-12〉 지역 혁신성과 그룹 분포 ····· 98
〈그림 3-13〉 2021년 지역혁신지수 상위 25개 지역 ····· 99
〈그림 3-14〉 스마트 전문화 전략 과정에서 사회혁신을 우선순위화 하는 지역과 세부 영역 1 ····· 105
〈그림 3-15〉 스마트 전문화 전략 과정에서 사회혁신을 우선순위화 하는 지역과 세부 영역 2 ····· 106
〈그림 3-16〉 기존의 지역 정책과 지방창생 정책의 특징 ····· 112
〈그림 3-17〉 제1기, 제2기 마을·사람·일자리 창생 종합전략의 방향성 ····· 114
〈그림 3-18〉 제2기 종합전략의 기본목표 및 주요 시책 ····· 120

〈그림 4-1〉 지방분권과 지역균형발전의 조화 및 병행 ····· 153
〈그림 4-2〉 일본 프로페셔널 인재 전략 거점사업 추진체계 ····· 158
〈그림 4-3〉 강원혁신도시의 지역혁신 생태계 구조 예시 ····· 159
〈그림 4-4〉 혁신도시의 융합형 지역혁신 생태계 구축 ····· 160
〈그림 4-5〉 지자체-지방대학-지역기업 간 지역혁신 생태계 구축 ····· 163
〈그림 4-6〉 미국의 대학-지역사회 협력 프로그램 유형 ····· 164
〈그림 4-7〉 광역자치단체 빅데이터 통계 제공 예시(서울, 대구) ····· 166
〈그림 4-8〉 대표적인 통계기반 정책 사례(일본 RESAS) ····· 167
〈그림 4-9〉 주요국가별 GDP대비 수출비중 및 국가별 CO2 배출량 ····· 169
〈그림 4-10〉 2050 탄소중립 전략체계도 ····· 171
〈그림 4-11〉 EU의 기후중립스마트도시 개선을 위한 순환체계 ····· 172
〈그림 4-12〉 '기후중립도시 100' 신청의사를 표명할 도시의 추진 수준의 선택유형 ··· 172
〈그림 4-13〉 서울 성대골마을 ····· 173
〈그림 4-14〉 제로에너지빌딩-탄소중립국가 탄소중립 경로 ····· 174
〈그림 4-15〉 탄소중립을 향한 지자체 동향 ····· 175
〈그림 4-16〉 영국 토트네스 전환마을 사업 ····· 176
〈그림 4-17〉 마을기업 업종별 운영 현황(2020년 12월 기준) ····· 176
〈그림 4-18〉 대전시 '자양분'과 강원 춘천시 '담아가게' ····· 177
〈그림 4-19〉 가치사슬로 본 산업의 녹색전환 ····· 179
〈그림 4-20〉 지역문제해결플랫폼 내 탄소중립 관련 게시글 ····· 180
〈그림 4-21〉 EU의 ENERGIZE 리빙랩 기본설계 ····· 183
〈그림 4-22〉 지역간 연계구조(예시) ····· 192
〈그림 4-23〉 부울경 지역의 부문별 지역간 연계구조(예시) ····· 193
〈그림 4-24〉 아키텐의 비아리쯔(Biarritz) 지역(좌)과 모래언덕 필라(Pyla)(우) ····· 195
〈그림 5-1〉 참여정부의 균특회계 설계 ····· 204
〈그림 5-2〉 시군구간 협력계획의 추이 ····· 214

제1장

서 론

제1절 연구배경 및 목적

제2절 연구범위 및 방법

제1장 서 론

제1절 연구배경 및 목적

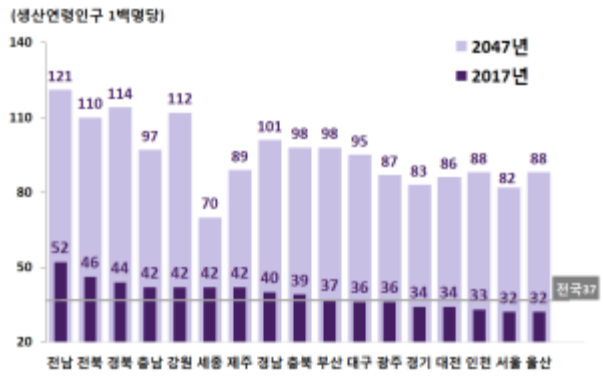
1. 연구배경

□ **저출산·고령화 심화로 생산연령인구 감소 지속**

○ 통계청(2019)에서 발표한 시도별 장래인구추계에 따르면 2017년 대비 2047년에는 경북 등 11개 시도의 인구가 감소하며, 2044년 이후 세종을 제외한 16개 시도가 인구감소 예측

〈그림 1-1〉 2017년 대비 2047년 생산연령인구 증감률(좌) 및 시도별 총부양비(우)

생산연령인구 증감률(단위: %)



시도별 총부양비(단위: 명)

자료: 통계청(2019.6), 장래인구특별추계(시도편): 2017~2047년

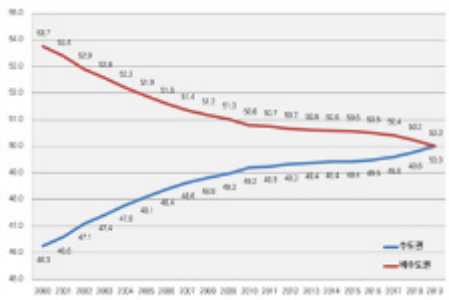
□ 수도권으로의 인구집중 심화

❍ 2019년 기준, 수도권 인구가 전체 인구의 50%로 비수도권 인구 역전
- 수도권 인구비중은 2000년 46.3%에서 2010년까지 가파르게 상승하다가, 2019년에 비수도권 인구를 역전
- 수도권 인구비중은 1970년 28.7%에서 2019년 50%로 급증

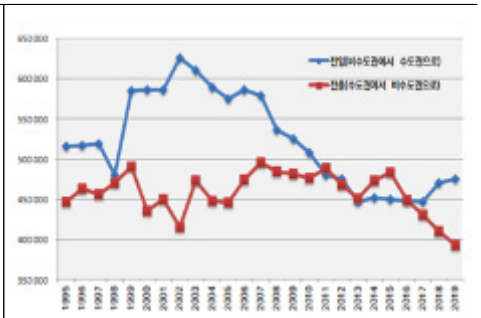
❍ 지방인구의 지속적인 유출 및 2017년부터 수도권 인구 순유입 재증가
- 2017년부터 수도권으로 순유입이 재증가하여 2019년 비수도권 인구 약 8만 3천명이 유출

❍ 수도권 인구비중은 1970년 28.7%에서 2019년 50%로 증가

〈그림 1-2〉 수도권과 비수도권 인구비중(좌) 및 인구이동 추세(우)



수도권과 비수도권 인구비중(%)



수도권과 비수도권 인구이동 추세

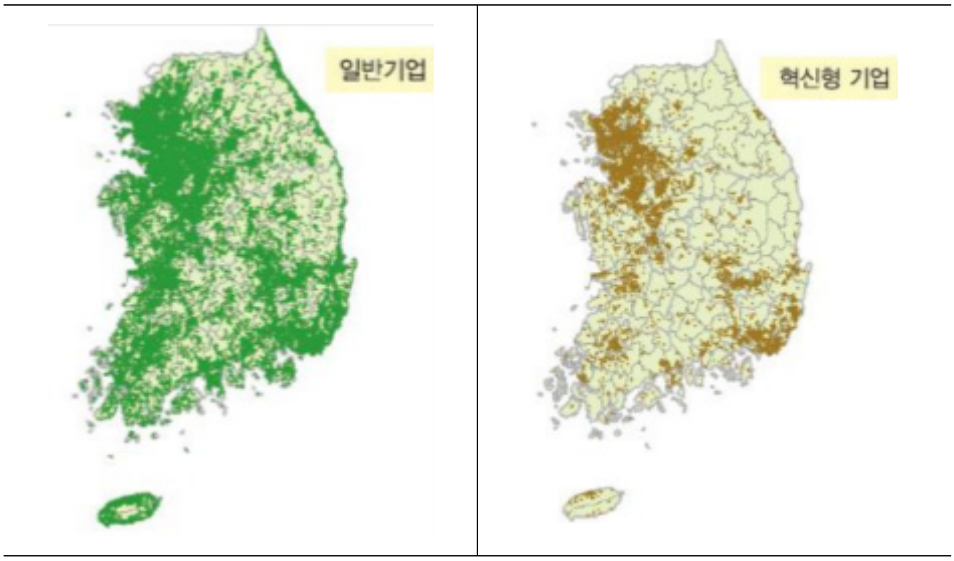
자료: 통계청(2019.6)

□ 전통적 공간분업구조의 약화와 수도권 집중의 심화

❍ 수도권(기업본사, 관리통제)와 지방(분공장 생산)의 전통적인 공간분업구조의 약화
- 70~90년대 경제성장을 견인했던 모델인 중후장대 산업중심의 공간분업구조가 해체되며, 4차 산업혁명 플랫폼 경제환경이 이를 대체하기 시작

❍ 2000년대 이후 첨단산업으로 재편되는 과정에서, 전통적인 모델 대신 생산기능 또한 수도권으로 집중하는 경향을 보임(김선배, 2017)
- 가치사슬의 다운 스트림(down stream)에 해당하는 제조와 서비스가 융합 확장되면서 수도권의 혁신생태계 강화
- 비수도권 지역에서 가치사슬의 업스트림(up stream)에 해당하는 제조업 비중이 높고, 연계된 고부가가치 서비스의 비중이 낮음

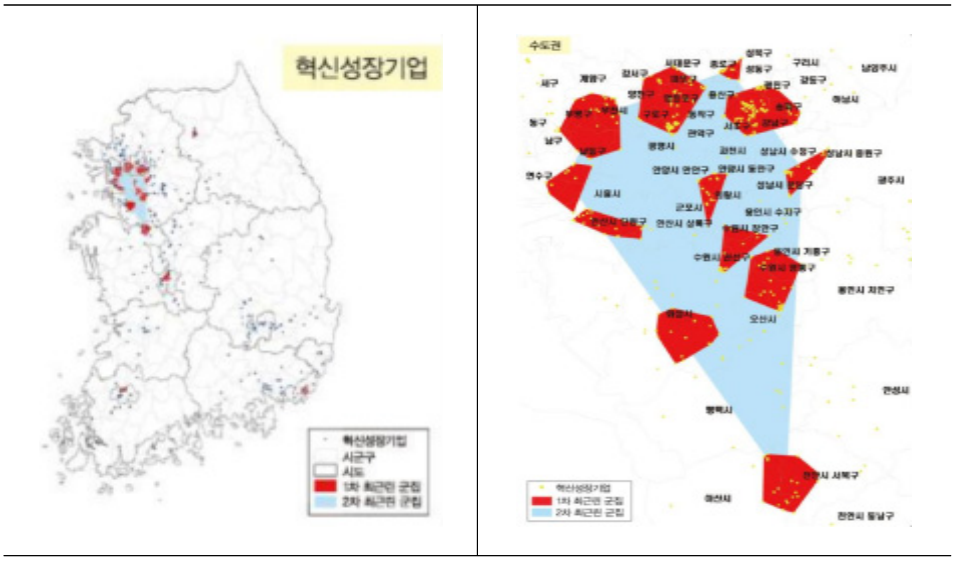
〈그림 1-3〉 일반기업과 혁신형기업의 분포



자료: 강호제 외(2018)

❍ 기술집약적인 혁신형기업 및 혁신성장기업의 수도권 집중 심화
- 고용, 매출, 연구비 동시 성장기업인 혁신성장기업 클러스터는 수도권 남부 중심으로 형성

〈그림 1-4〉 혁신성장기업의 분포



자료: 강호제 외(2018)

2. 연구목적

□ 변화된 환경에 대응하는 새로운 균형발전정책 구상 필요

○ 지역간 격차 심화 및 지방소멸위기 등 변화된 환경에 대응하는 새로운 균형발전정책 구상 필요

○ 인구 및 산업구조 재편에 따라 다양한 국토공간구조 재편 시나리오가 대두되고 있는 만큼, 국가균형발전정책도 새롭게 정립되고 재편될 시점

○ 다양한 분야의 균형발전 전문가들과의 브레인 스토밍을 통해 새로운 균형발전 정책방향 정립

- 행정안전부와 한국지방행정연구원 균형발전상생센터가 협력하여 구성 및 운영하고 있는 균형발전 연구회를 중심으로 추진

□ **새로운 국가균형발전체계 재편방안 제시**

○ 현재 국가균형발전정책은 국가균형발전특별법에 의해 규정되어 있는 요소가 정권에 변화에 따라 개편되고 있는 추세

○ 본 연구도 국가균형발전특별법에 의한, 계획, 사업, 조직, 예산의 기본구조를 따라 재편방안을 모색하되, 필요시 국가균형발전특벌법의 법률 개정을 전제로 한 재편방안도 제시하도록 하겠음

□ **새로운 국가균형발전정책 방향에 부합하는 신규 시책 발굴**

○ 국가균형발전정책은 계획 수립-집행-성과관리에 이르기까지 관련된 부처들이 협업하여 사업을 운용하고 있음

○ 새로운 국가균형발전정책 방향의 모색은 국내외 여건 및 동향 분석을 통해 전반적인 국가균형발전정책의 체계 개편에 연구의 초점이 있지만, 새로운 국가균형발전정책 방향에 부합하는 신규 시책의 발굴의 행정안전부가 추진하는 사업에 연구초점을 맞추어 수행

제2절 연구범위 및 방법

1. 연구범위

□ 내용적 범위

○ 본 연구는 국가균형발전특별법의 기본구조 속에서 연구가 진행될 예정이므로, 연구의 내용적 범위는 기본적 법적 규정에 한함

○ 국가균형발전정책의 구조는 크게 계획, 사업, 조직, 예산으로 구성되므로 본 연구의 개편방안도 계획, 사업, 조직, 예산의 기본구조 속에서 모색

〈그림 1-5〉 국가균형발전 재편방안

□ 시공간적 범위

○ 이에 따라 연구의 공간적 범위는 전 국토 영역을 포괄하며, 시간적 범위는 국가균형발전제도가 형성되기 시작한 2004년 이후부터 현재까지임

2. 연구방법

□ 문헌 및 2차자료 조사

○ 지역 및 균형발전, 삶의 질 제고 등 국가균형발전정책 수립에 필요한 관련 국내외 선행연구 및 정책보고서 조사

○ 현재 추진 중인 중앙부처 및 자치단체 관련 정책 현황 조사

□ 전문가 워크숍 및 협업

○ 균형발전정책 구상 및 체계개편과 관련 사업개발을 위한 전문가 심층인터뷰 및 자문회의 등 개최

○ 일부 균형발전정책 사업개발은 관련 전문가 참여 집필

제2장

국가균형 발전정책의 성과 및 과제

제1절 국가균형발전정책의 이론과 성과

제2절 국가균형발전정책의 향후 과제

제2장 국가균형발전정책의 성과 및 과제

제1절 국가균형발전정책의 이론과 성과

1. 국가균형발전정책의 이론 및 배경

1) 국가발전을 향한 상반된 두 이론

□ 균형성장이론과 불균형성장이론

○ 균형성장이론은 부문간 보완적 투자(complementary investment)를 통한 동시적인(simultaneous) 발전을 추구하는 전략으로 정부개입이나 개발원조 등 일정 규모 이상의 투자를 통해 최소 필요 수준의 성장을 이루는 빅푸시(big-push) 전략 제시(김용웅 외, 2003:157)

- 즉, 한 부문의 유효수요가 다른 부문의 활동 수준에 의해 결정된다는 가정하에 산출에 적정한 유효수요를 유발할 수 있도록 부문 간 주어진 자원을 적정 배분함으로써 개별부문은 생산에 대한 수요의 소득탄력성에 비례하여 성장한다는 원리로 다양한 부문 간 적시적량의 최적 투자결정 강조

○ 반면, 불균형성장이론을 주창한 허쉬만(Hirschman, 1958)은 빈곤의 악순환에서 벗어나고자 하는 저발전국가의 경우 대규모 투자자원 마련이 어렵고 한정된 자원을 모든 산업부문에 동시 투자하는 경우 바람직한 변화를 유발하기 힘들 뿐만 아니라 의사결정능력 및 관리역량의 부족으로 인해 최적투자결정은 실현 불가능하기 때문에 특정 부문의 투자집중을 통한 불균형성장을 강조(김용웅 외, 2003:158)

- 다시 말해 불균형성장이론은 비교우위가 있는 선도산업 및 지역에 투자를 집중하여 적하효과(trickle-down effect) 등의 파급효과를 통한 균형발전을 추구하는 전략으로 불균형을 지속적으로 촉발하고 이를 해소하는 연속적 과정을 통해 경제성장을 도모

□ 불균형성장을 통한 압축적 경제성장의 명암

❍ 1960-1970년대 최우선 국가발전과제는 산업 및 경제성장 달성으로 당시 국토정책은 산업과 경제성장을 뒷받침하는 수단으로서 기능(김용웅, 2021:6)

- 전국적 차원에서 발전 잠재력이 높은 지역을 선별하여 국가성장거점으로 육성하고 산업 인프라망을 확충하는 등 효율성 위주의 경제 및 국토정책 추진(김용웅, 2021:6-7)한 결과 고도의 경제성장률을 보이며 인구·경제·산업의 수도권 쏠림현상 대두

❍ 자본, 기술, 사회간접자본 등 핵심 생산요소가 턱없이 부족했던 한국 산업화 초기과정에서 불균형발전전략은 피할 수 없는 선택이었으나 산업화 성숙단계 이후에도 지역 간의 격차 개선 없이 불균형의 지속적인 집적과 이에 따른 상대적 박탈이 더욱 심화하는 문제점 봉착(박준식·정동일·성경륭, 2009:32-33)

- 선진국의 경험이나 이론과 달리 국민경제의 선진화가 상당 부분 진전되었음에도 선도지역의 성과가 낙후지역으로 파급되는 적하효과가 발생하지 않고 수도권과 지방 간의 국토 불균형 현상 심화

□ 국가균형발전을 향한 소극적 접근

❍ 1980년대 이후부터 본격적으로 수도권 인구집중을 해소하기 위한 인구 분산 및 분산형 지방성장거점 육성 등의 정책이 펼쳐졌으나 수도권 중심의 공간 일극화 현상을 막기에는 역부족

- 당시 정부는 수도권 내 인구 및 산업을 억제하는 입지규제 중심의 소극적인 접근 위주였고 범정부 차원에서 국가균형발전을 추진할 체계가 없어 부처별로 정책이 분산 추진됨(한경원, 2017:21)

❍ 당시 균형발전을 위한 정책은 불균형성장론을 기초로 출발한 국토개발정책을 보완하는 차원으로 시행되었고, 지역균형발전정책이 지위 격상하여 국가균형발전정책으로 전면화되기 시작한 시점은 노무현 정부부터임(임형백, 2013:320)

〈표 2-1〉 노무현 정부 이전 국가균형발전정책

구분	주요내용	평가
1962-1979년 (3·4공화국)	• 대도시 인구집중 방지책(1964년) • 그린벨트 지정	• 대통령의 강력한 의지를 토대로 규제적 수단 중심으로 추진
1980-1987년 (5공화국)	• 수도권정비계획법 제정(1982년) • 수도권 규제범위를 경기와 인천까지 확대	• 수도권 억제 정책의 법적 기반 마련 • 1982년 올림픽 유치 이후 수도권 억제 정책 완화
1988-1992년 (6공화국)	• 지역균형발전기획단 설치(1989년) • 수도권 5개 신도시 건설	• 신도시 주택 200만호 건설로 인한 수도권 비대화 현상 심화
1993-1997년 (문민정부)	• 수도권 공장총량제 및 과밀부담금제 도입 • 개발촉진지구 도입(1994년) • 준농림지 개발 허용	• 세계화로 인한 경쟁력 강화 차원의 규제 완화 정책으로 수도권 집중 초래 • 준농림지 개발 등으로 수도권 내 공장·주택건설 가속화 및 난개발 초래
1998-2002년 (국민의정부)	• 외국인 투자에 대한 수도권 입지규제 완화 • 그린벨트 규제 완화	• 외환위기 극복과 구조조정 과정에서 수도권 집중 가속화

자료: 최윤기, 한표환, 박양호, 이원호 외 2004를 인용한 한경원(2017:21)을 재인용

2) 노무현 정부 이후의 국가균형발전정책[1)]

□ 노무현 정부 : 균형발전의 기틀 마련

❍ 노무현 정부는 균형발전을 국정의 최우선과제로 설정하고 국가균형발전을 위한 제도적 기틀 마련

- 「국가균형발전특별법」 제정, 국가균형발전특별회계 신설, 국가균형발전 5개년계획 도입, 국가균형발전위원회 설립 등의 제도적 기반을 확충함은 물론 제4차 국토종합계획 수정계획(2006-2020)을 통해 보완적 정책 수준에 머물던 균형발전정책을 전면화함

❍ 노무현 정부의 균형발전정책의 비전과 목표는 '전국이 개성있게 골고루 잘 사는 사회의 건설'과 혁신주도형 지역발전으로 자립형 지방화 달성'임

- 핵심추진과제인 신활력지역의 발전 촉진, 지역 혁신역량 강화, 지역 전략

1) 이하 NABIS홈페이지, 한경원(2017), 임형백(2013), 박진경·김현호(2019), 국가균형발전위원회(2021b) 등의 자료를 참고하여 작성

산업 육성, 공공기관 지방이전 및 혁신도시 건설, 신수도권발전 정책 등을 중심으로 지역혁신체계(RIS) 구축, 지방대학혁신역량강화(NURI)사업 등의 혁신정책과 균형정책의 일환으로서 세종특별자치시 및 혁신도시 건설, 낙후지역 발전을 위한 신활력사업 등이 세부적으로 추진됨

□ 이명박 정부 : 신지역발전체계로의 전환

○ 이명박 정부는 노무현 정부의 균형발전정책을 대폭 수정하여 '일자리와 삶의 질이 보장되는 경쟁력 있는 지역 창조'를 균형발전정책 비전으로 설정하고 광역경제권 중심의 지역발전 전략을 추진함

- 세종특별자치시, 혁신도시 등 노무현 정부가 착수한 일련의 정책들은 지속 추진하되 규모의 경제와 지역간 상생발전을 실현할 수 있는 광역경제권 정책을 새롭게 도입
- 국가균형발전위원회를 지역발전위원회로 개편하고 광역경제권 발전계획을 토대로 한 제1차 지역발전5개년계획 수립하였으며 국가균형발전특별회계를 광역·지역발전특별회계로 변경하는 한편, 지방소비세와 지방소득세를 신설하여 지방세를 확충하고 수도권과 지방의 상생발전을 위한 지역상생발전기금을 신설함

○ 163개 기초생활권, 5+2 광역경제권, 7대 초광역개발권을 설정하고 권역별 시책 추진

- 사회간접자본(Social Overhead Capital, SOC) 위주의 30대 선도 프로젝트 추진, 광역경제권 선도산업 육성 등 광역경제권 성장잠재력 확충 시책을 비롯해 농산어촌형, 도농연계형, 도시형으로 구분된 기초생활권의 쾌적한 생활환경 조성, 초광역개발권의 발전종합계획 수립 등을 위한 세부 사업 추진

□ 박근혜 정부 : 지역행복생활권 설정

○ 박근혜 정부는 '국민에게 행복을, 지역에 희망을'이라는 비전 하에 지역행복

생활권을 핵심으로 하는 지역희망(HOPE) 프로젝트를 추진함

- 지역 주민 생활기반 확충과 지역경제 활성화로 주민의 삶의 질 향상을 추구하고자 63개 지역행복생활권을 구성하고 마을공동체 복원, 마을기업 육성, 새뜰마을사업 등의 추진을 통해 지역발전정책의 체감도를 제고하는 한편 지역생활권 단위의 협력적 거버넌스 축으로 시도생활권발전협의회를 법정기구로 설치·운영

❍ 지역별 대표산업 육성 및 투자를 촉진하는 시도별 특화발전프로젝트와 함께 지자체간 연계협력사업, 경제협력권 육성 사업 등을 강조하였고 창조경제혁신센터 조성을 통한 창업 활성화 추진

- 이밖에 지역생활권발전계획 중심의 제2차 지역발전5개년계획을 수립하고 광역 ·지역발전특별회계를 지역발전특별회계로 명칭 변경

□ 문재인 정부 : 국가균형발전으로의 복원

❍ 2017년 출범한 문재인 정부는 '지역이 강한 나라, 균형 잡힌 대한민국'을 균형발전의 비전으로 상정하고 분권, 포용, 혁신의 가치를 구현하는 사람·공간·산업 3대 전략, 9대 핵심과제를 추진함

- 안정되고 품격있는 삶(사람), 방방곡곡 생기 도는 공간(공간), 일자리가 생겨나는 지역혁신(산업)이라는 기치 아래 지방대학혁신, 문화·관광도시 지정, 보건체계 확충, 농산어촌 생활편의성 개선, 취약지역 생활여건 개조, 도시재생, 인구감소지역 활력회복, 공공기관의 지역기여 강화(혁신도시 시즌2), 사회적 대타협(상생형 일자리), 신산업 육성, 덩어리 규제완화(규제자유특구), 분산형 에너지 확대 등의 핵심과제 추진

❍ 특히, 문재인 정부는 국가균형발전 개념을 복원하고 균형발전 지원체계를 재정립하고자 2018년 3월「국가균형발전특별법」을 개정하고 제4차 국가균형발전5개년계획을 수립하는 한편 지역발전특별회계를 국가균형발전특별회계로 복원함

- 균형발전지표와 지역혁신협의회 도입 등 거버넌스도 함께 정비

〈표 2-2〉 노무현 정부 이후 국가균형발전정책

구분	노무현 정부 (2004-2008)	이명박 정부 (2009-2013)	박근혜 정부 (2014-2017)	문재인 정부 (2018-2022)
정책 목표	혁신주도적 공간적 균형발전 (기능분산형 국가균형발전)	지역의 경쟁력강화 및 특화발전	지역행복 및 삶의 질 향상	지역주도 자립적 성장기반 마련 (지방분권형 국가균형발전)
주요 정책	국가균형발전체계 정비 • 혁신정책(RIS사업) • 균형정책(신활력사업) • 산업정책 (시도전략사업) • 공간정책 (세종/혁신기업도시) • 질적발전정책	지역간 연계발전 강조 • 5+2광역경제권정책 • 기초생활권, 광역경제권, 초광역개발권 • 행·재정권한 지방이양 등 분권강화 • 수도권-지방 상생발전	맞춤형·패키지 지원강조 • 지역행복생활권정책 • 지역경제 활력제고 • 교육여건개선 및 인재양성 • 문화·환경·복지·의료	국가균형발전체계 재정비 • 지역혁신체계 구축 및 혁신성장 • 국가혁신융복합단지 지정·육성 • 지역발전투자협약 • 도시재생뉴딜 • 혁신도시 활성화
계획 체계	(법정계획) • 국가균형발전5개년 계획(2004-2008) - 부문별 계획 - 지역혁신발전계획	(법정계획) • 지역발전5개년계획 (2009-2013) -부문별 계획 -광역발전계획 (임의계획) -초광역권개발구상 -시도발전계획 -시군구발전계획	(법정계획) • 지역발전5개년계획 (2014-2018) -부문별 계획 -시·도 발전계획 (임의계획) -지역생활권발전계획	(법정계획) • 국가균형발전5개년 계획(2018-2022) -부문별 계획 -시·도 발전계획
추진 체계	• 중앙: 국가균형발전 위원회, 부처 • 지방: 지자체 • 거버넌스: 지역혁신 협의회(법정기구) • 예산: 국가균형발전 특별회계	• 중앙: 지역발전위원회, 부처 • 지방: 광역경제발전 위원회, 지자체 • 거버넌스: 지역발전 협의회(임의기구) • 예산: 광역지역발전 특별회계	• 중앙: 지역발전위원회, 부처 • 지방: 지자체 • 거버넌스: 지역생활권 발전협의회 (임의기구) • 예산: 지역발전특별 회계	• 중앙: 국가균형발전 위원회, 부처 • 지방: 지자체 • 거버넌스: 지역혁신 협의회(법정기구) • 예산: 국가균형발전 특별회계
지원 체계	• 국가균형발전특별법 제정(04.1.10)	• 국가균형발전특별법 개정(09.4.22)	• 국가균형발전특별법 개정(14.1.7)	• 국가균형발전특별법 개정(17.10.30) • 혁신도시특별법개정 (18.1.25)

자료: 박진경·김현호(2019:17, 20) 인용

2. 국가균형발전정책의 성과

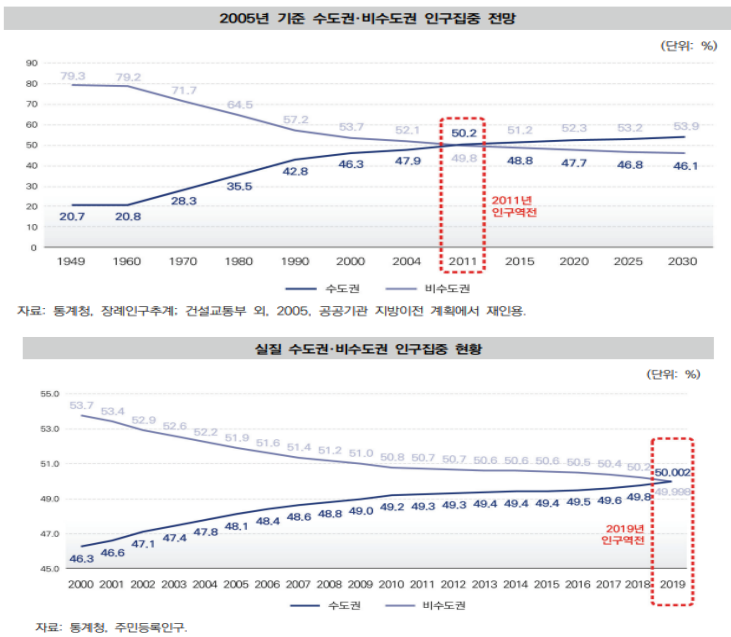
1) 수도권 기능 분산 및 지역성장거점 조성

□ 수도권 인구집중 속도 완화

○ 공공기관의 지방이전은 수도권과 비수도권 인구가 역전되는 시점을 8년간 지연하는데 긍정적인 영향을 미침(국토교통부, 2020:76-77)

- 2005년 노무현 정부는 2011년 수도권 인구가 전체 인구의 과반을 넘어설 것이라 예측하였으나 신행정수도와 혁신도시의 조성으로 수도권 인구 역전현상이 2011년에서 2019년까지 8년간 지연됨
- 그러나 2010년을 기점으로 완화추세를 보이던 수도권 인구집중 속도는 2017년 이후 재가속화되어 2019년 수도권 인구역전현상 발생

〈그림 2-1〉 수도권 인구집중 속도 완화



자료: 국토교통부(2020:77)

❍ 혁신도시 소재지 중 광주·전남, 충북, 경북 3개 지역은 2013년 소멸위험지역 진입단계였으나 2018년 소멸위험에서 벗어난 것으로 나타남(국토교통부, 2020:78)

〈표 2-3〉 광주·전남, 충북, 경북 혁신도시 지방소멸 위험지수

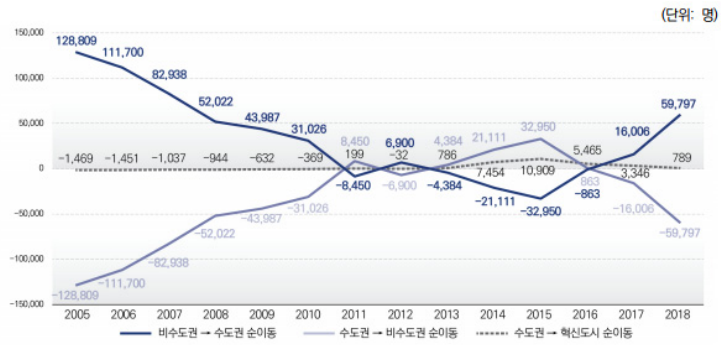
구분	2013년 기준		2018년 기준	
광주·전남	0.305	위험진입	4.665	매우 낮음
충북	0.390	위험진입	1.351	보통
경북	0.294	위험진입	4.987	매우 낮음

주: 1.5이상(매우낮음), 1-1.5(보통), 0.5-1(주의), 0.2-0.5(위험진입), 0.2미만(고위험)
자료: 한국고용정보원 고용동향브리프, 2018년 7월호를 인용한 국토교통부(2020:78) 재인용

❍ 혁신도시의 건설과 공공기관의 지방이전을 통한 수도권 인구분산효과는 2015년을 정점으로 감소추세에 있음(국토교통부, 2020:78-79)

- 2013년부터 증가추세에 있던 혁신도시로의 수도권 인구이동은 2015년 10,909명으로 최고 수치를 보인 후 감소하며 2019년 공공기관 지방이전이 마무리됨에 따라 향후 수도권 인구 유입동력은 약할 것으로 예상됨

〈그림 2-2〉 수도권과 혁신도시의 순이동인구



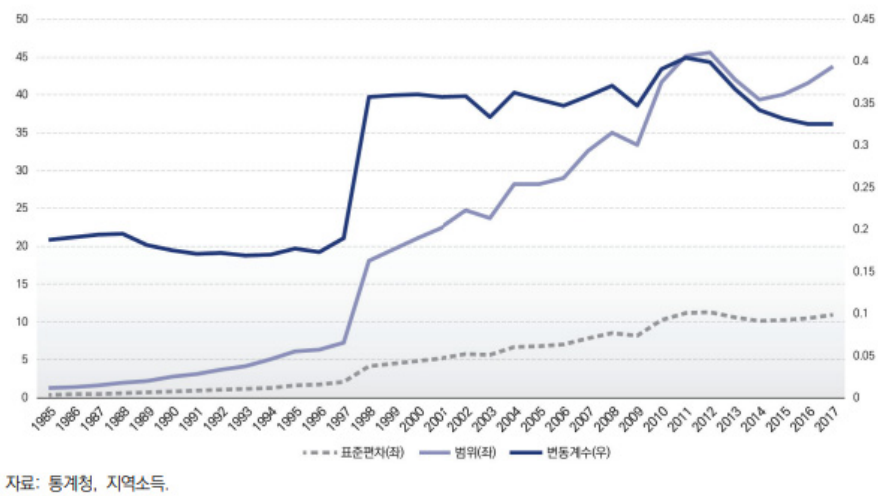
자료: 국토교통부(2020:79)

□ 지역간 경제력 격차 단기간 완화

○ 광역시·도 수준 1인당 GRDP를 기준으로 살펴본 수도권-비수도권 지역간 및 혁신도시 소재-비소재 지역간 경제력 격차 분석에 따르면 혁신도시 건설 및 공공기관 이전이 광역시·도 수준에서의 경제력 격차 완화에 단기적으로나마 기여한 것으로 나타남(국토교통부, 2020:82)

- 혁신도시 조성완료 시점인 2012년을 기점으로 2014년까지는 표준편차와 범위 지표값이, 2016년까지는 변동계수 지표값이 감소하는 경향을 보임

〈그림 2-3〉 광역시·도 수준 1인당 GRDP격차 계수값 추이('10년 불변가격 기준)



자료: 국토교통부(2020:82)

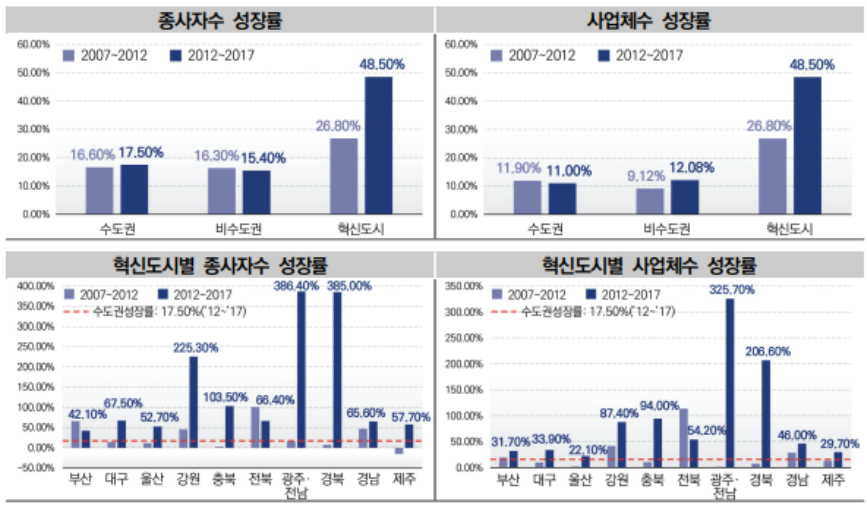
□ 지역산업구조 경쟁력 강화

○ 2012년 이후 대부분의 혁신도시 내 전체 산업의 종사자 및 사업체의 성장률이 양적으로 개선되었고, 수도권과의 성장률 격차에서도 수도권 대비 빠르게 성장하는 경향을 보이는 가운데 산업구조의 질적 측면에서도 혁신도시

조성이 해당 지역의 금융 및 보험업, 부동산 및 임대업, 전문, 과학 및 기술 서비스업, 보건업 및 사회복지 서비스업 등의 성장에 기여한 것으로 나타남(국토교통부, 2020:83)

- 부산(종사자), 전북(종사자와 사업체)를 제외하고 모든 혁신도시 소재 지역의 성장률 개선되었고, 2007-2012년 대비 2012-2017년간 혁신도시 소재지의 종사자 및 사업체의 성장률은 수도권 대비 높은 수치를 보임

〈그림 2-4〉 혁신도시 소재지 종사자 및 사업체 성장률 변화



자료: 통계청, 국내인구이동통계.

자료: 국토교통부(2020:83)

❍ 국토교통부(2020)에 의하면 한국의 1인당 GDP 지역간 격차와 노동생산성의 지역별 격차는 OECD 주요국 대비 양호한 편으로 산업경제측면에서 균형발전이 이뤄지고 있는 것으로 파악(국토교통부, 2020:85-86)

- OECD 주요 36개 국가들 중 1인당 GDP지역간 격차는 13번째, 노동생산성의 지역별 격차는 22번째임

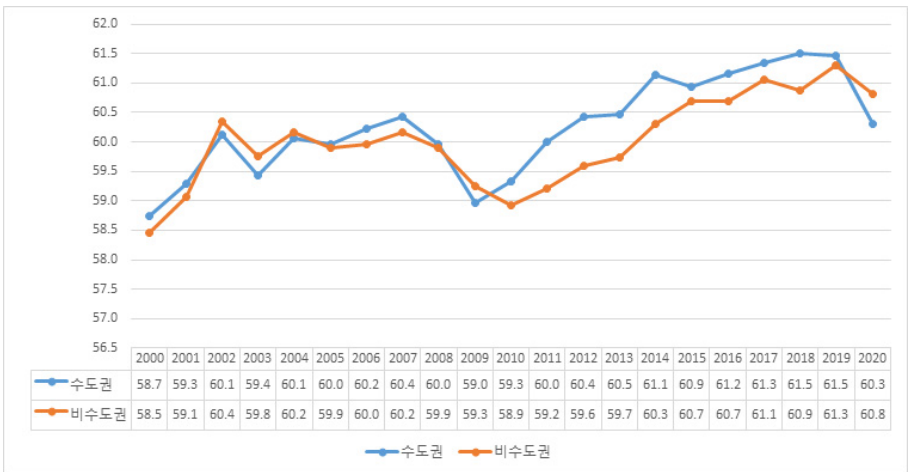
2) 비수도권 삶의 질 인프라 개선

□ 삶의 질 인프라 수치 개선

❍ 국가균형발전을 향한 지속적인 정책추진에 대한 소기의 성과로 일자리, 문화, 교육, 보건·복지 등 삶의 질 관련 인프라가 크게 개선되어 수도권과 비수도권의 격차가 감소하고 있음

- 수도권과 비수도권의 고용률 격차는 점차 감소하여 '20년의 경우 비수도권의 고용률이 수도권에 비해 0.5%p 높음
- 인구 10만 명당 문화기반시설은 2018년 기준 비수도권이 7.6개로 수도권의 3.9개보다 더 많이 확보된 상황이며 수도권과의 문화예술 활동 격차도 감소함

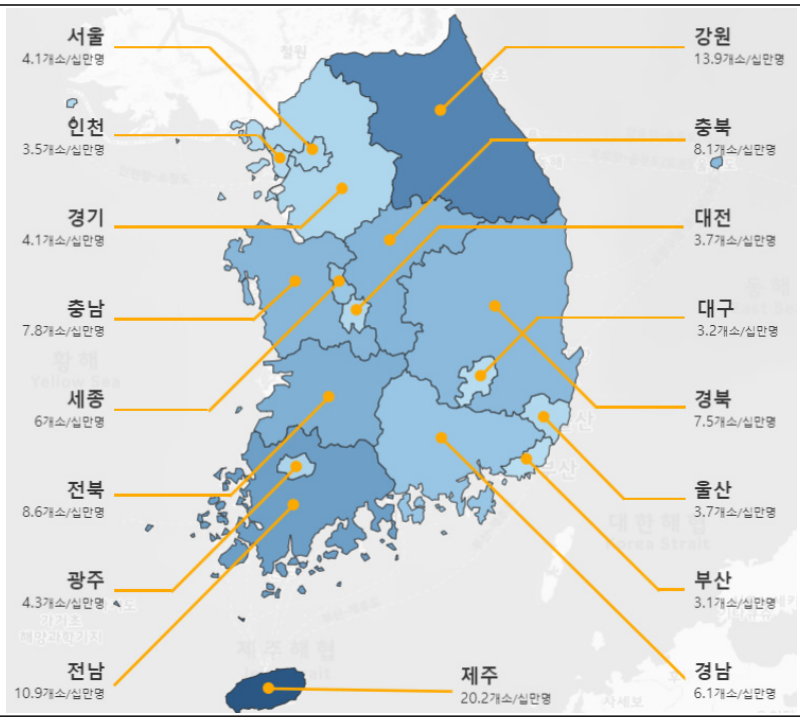
〈그림 2-5〉 수도권과 비수도권 고용률(2000-2020)



	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
수도권	58.7	59.3	60.1	59.4	60.1	60.0	60.2	60.4	60.0	59.0	59.3	60.0	60.4	60.5	61.1	60.9	61.2	61.3	61.5	61.5	60.3
비수도권	58.5	59.1	60.4	59.8	60.2	59.9	60.0	60.2	59.9	59.3	58.9	59.2	59.6	59.7	60.3	60.7	60.7	61.1	60.9	61.3	60.8

자료: 통계청, 경제활동인구조사, 각년도

〈그림 2-6〉 수도권과 비수도권 문화기반시설 격차(2018년)



자료: NABIS https://www.nabis.go.kr/atlantisDetailView.do?menucd=151&tabIdx=1(검색일: 2021년 11월 17일)

❍ 특히, 학생1인당 공교육비(초·중등)는 OECD평균을 상회하고 있으며 보건복지의 측면에서 노인 돌봄 및 보육·양육 등의 사회서비스 제공 체계를 개선하고 지원하는 전문기관으로서 사회서비스원을 전국 11곳에 개소함

- 국제비교를 위해 미국달러에 대한 구매력지수(Purchasing Power Parity, PPP)기준으로 환산되는 학생1인당 공교육비는 2018년 현재 초등학생 1인당 12,535로 이는 OECD평균 9,550보다 높고, 같은 해 중학생 1인은 14,978로 11,192의 OECD평균보다 높음[2)]

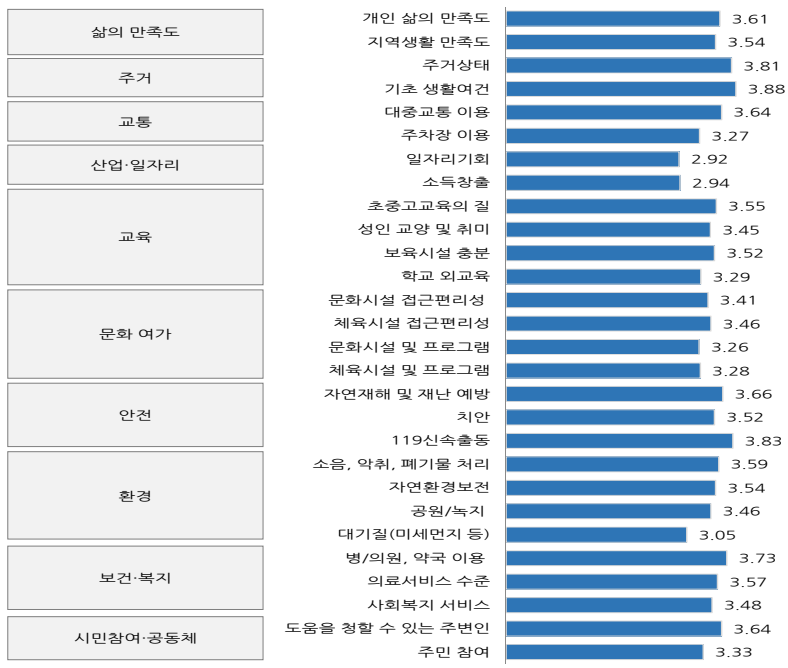
2) 한국 PPP환율(회계연도 기준)은 '18년 $1당 865.72원임(통계청, e-나라지표, 학생1인당공교육비, 검색일:2021년 11월 16일)

□ 지역 균형발전 및 삶의 질 수준 측정

○ 최근 실시된 균형발전지표 실태조사 결과, 삶의 만족도, 주거상태, 문화·여가, 보건·복지 측면 등에서 수도권과 비수도권의 격차는 크지 않음

- 대부분의 설문 문항에서 수도권과 비수도권의 구분 없이 보통(3점) 이상의 점수를 받음

〈그림 2-7〉 균형발전지표 실태조사 결과(2021년, 전국)

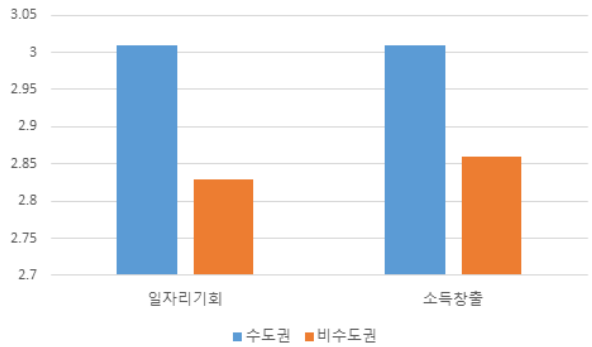


주: 5점 척도(매우그렇다-그런편이다-보통이다-그렇지않은편이다-전혀그렇지않다)로 응답
자료: 국가균형발전위원회(2021a) 균형발전지표 실태조사 지역별 결과

○ 단, 산업·일자리 부문에 속하는 일자리 기회(2.92)와 소득창출(2.94) 항목은 전체 항목에서 상대적으로 낮은 점수를 보이는 가운데 수도권보다 비수도권의 수치가 떨어지는 편임

- 비수도권 지역 중에서는 부산, 광주, 울산, 충남을 제외한 모든 지역이 3점 미만의 부정적인 수치를 보임

〈그림 2-8〉 균형발전지표 실태조사 산업·일자리부문 결과(2021년)



주: 5점 척도(매우그렇다-그런편이다-보통이다-그렇지않은편이다-전혀그렇지않다)로 응답
자료: 국가균형발전위원회(2021a) 균형발전지표 실태조사 지역별 결과를 연구자가 재가공

3) 국가균형발전정책의 점진적 발전

❍ 1960년대 국토개발 초기 좁은 국토와 부족한 지역 역량 등으로 정부 주도 선성장-후분배 방식의 불균형발전전략을 추진하였으나 2000년대 초반을 기점으로 국가균형발전이 전국가적 의제로 승격하고 지방 주도라는 새로운 지역발전방향이 자리잡게 됨

- '지역'균형발전보다 '국가'균형발전이라는 용어를 쓴 이유는 크게 두가지로 첫 번째는 과거의 국가정책에서 주변적 위치에 머물렀던 균형발전이라는 의제가 이제는 전국가적 의제(national agenda)로 격상되었다는 점이고 두 번째는 의존형 지방화에서 자립형 지방화로의 전환이라는 새로운 방식을 강조하기 위함임(국가균형발전위원회, 2003; 강현수, 2007:154)

❍ 노무현 정부 이전까지 국가정책의 주변적 위치에 머물며 형평성을 강조하는 분배적 성격의 균형발전정책에서 벗어나 국가경쟁력을 높이는 성장 정책으

로 전환하였으며 균형발전정책의 추진을 뒷받침하는 제도적 근거 및 체계 마련을 통해 정책의 지속성 및 효율성 강화

- 균형발전정책이 지역격차 해소 낙후지역진흥 등 국가발전의 보완적 기능을 수행하는 한정된 국가정책에서 벗어나 경제의 지구화시대 국가발전과 경쟁력을 높이는 국가발전정책으로서 기능(강현수, 2007:155)
- 국가균형발전특별법, 국가균형발전특별회계, 국가균형발전5개년계획, 국가균형발전위원회 등 균형발전 관련 정책을 추진하고 지원하는 일련의 제도적 기반 확충

❍ 노무현 정부 이후 역대 정부는 국가균형발전정책을 국정과제로서 지속 추진해나감은 물론 시대적 흐름이나 여건, 정책추진과정에서의 시행착오나 한계 등을 토대로 국가균형발전정책의 제도적 위상 및 내용을 조정하거나 강화하면서 점진적 발전 모색

- 노무현 정부는 세종시와 혁신도시 건설, 공공기관 지방이전 등 공간적 분산정책을 통해 지역간 불균형을 시정하고 국가균형발전의 토대 마련하였으나 이전기관의 물리적 이전에 대한 과다집중으로 지역주민 삶의 질 향상에 대한 접근은 상대적으로 미흡한 점이 한계
- 이명박 정부는 5+2광역경제권으로 분산·중복투자를 지양하고 시도 경계를 넘는 광역 현안 해결 및 지역의 글로벌경쟁력 강화를 시도하였으나 세종시 수정안 논란 등으로 국가균형발전정책이 상대적으로 개념축소되고 지역발전위원회, 광역경제권발전위원회 등 정책조정기구 기능 약화로 추진동력이 떨어진 점은 한계로 받아들여짐
- 박근혜 정부는 시군구간 연계를 통한 생활권 중심 정책으로 주민 체감도를 제고하고 새뜰마을사업과 지역행복생활권 선도사업 등을 시행하였으나 미시적 생활권 문제에 치중하여 광역권 발전전략 등이 미흡하였고 지역일자리 위기대응에 소홀했던 점은 한계로 지적

〈표 2-4〉 역대 국가균형발전정책의 성과와 한계

구분	노무현 정부	이명박 정부	박근혜 정부
성과	• 국가균형발전정책의 제도적 기반구축 • 적극적인 균형발전시책추진을 통한 비수도권 지역내총생산, 수출 비중 등 지표 개선	• 세종특별자치시, 혁신도시 등 균형발전사업 지속 추진 • 기존 행정구역 틀에서 탈피하여 광역경제권 개념 제시 • 균특회계의 포괄보조금 제도 도입, 지역상생발전기금 신설, 지방소비세와 지방소득세 신설	• 세종특별자치시, 혁신도시의 제1단계 사업 마무리 • 새뜰마을 사업 등 취약지역 소외계층의 지역발전정책 체감도 제고
한계	• 중앙정부 주도 방식 • 사회 및 환경적 고려 미흡 • 수도권 인구집중 지속 • 전국 부동산가격 상승 • 지방 민간투자 저조	• 균형발전→지역발전 개념 및 성격 변화 • 광역경제권 관련 사업간 유기적 연계 미흡 • 광역경제권발전위원회 등 추진체계 작동 미흡	• 지역격차 완화와 지역경쟁력 강화를 위한 거시적 정책접근 부족 • 수도권 경제력 집중 심화 • 지역 일자리 위기 선제적 대응 실패 • 지역발전위원회와 시도생활권발전협의회의 기능과 역할 미약

자료: 한경원(2017:22-24)과 박진경·김현호(2019:18-19)의 내용을 토대로 작성

❍ 문재인 정부는 기존의 중앙부처 주도의 지역발전정책이 현장수요와 괴리하는 등 성과 창출의 한계가 있었다고 판단하고 지역주도적·지역맞춤형으로 균형발전정책의 전반적인 개편 추진하여 국정 전반에 균형발전의 가치인식을 확산하고 지역역량 및 정책수단 강화를 통해 지역주도성과 실효성 제고(국가균형발전위원회, 2021b)

- 균특회계 개편을 통해 지자체의 자율성을 제고하고 예산편성·배분·조정시 균형위의 의견제출권을 강화함
- 지역의 발전정도를 객관적·주관적으로 종합진단하기 위해 균형발전지표를 개발하고 각 부처에서 추진하는 지역사업에서 이를 적극 활용하도록 함
- 지역혁신거버넌스의 구심점을 목표로 시도별 지역혁신협의회 출범 및 운영
- 지역혁신성장계획과 지역발전투자협약제도 도입을 통해 지역 주도의 기획·실행기반 구축

제2절 국가균형발전정책의 향후 과제

1. 국가균형발전정책의 한계

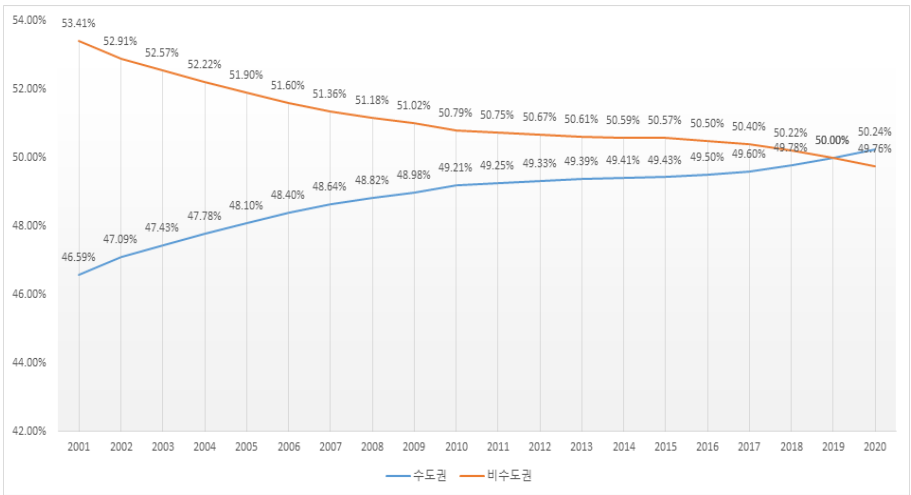
1) 수도권 인구분산 역부족

□ **수도권-비수도권 인구 역전**

○ 2020년 말 현재 우리나라 전체 인구의 50.24%가 수도권에 거주하고 있는 상황으로 2019년 말 수도권 인구가 비수도권 인구를 처음으로 추월한 인구 역전 현상이 발생하였고 이후 두 지역 간 격차가 벌어지고 있음

- 이는 혁신도시 정책을 비롯한 균형발전정책 시행으로 약 8년 정도 발생 시점을 연기한 결과이나 교육, 일자리 확보 등을 위해 수도권으로 집중하는 인구를 막기에는 역부족인 상황

〈그림 2-9〉 수도권-비수도권 인구 역전

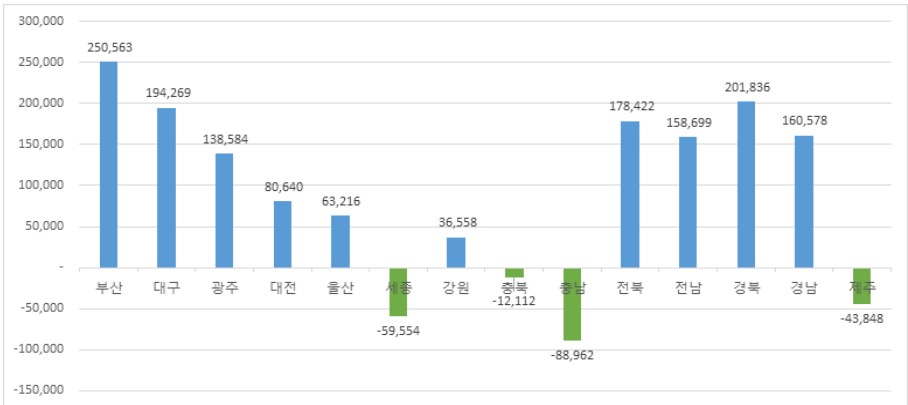


자료: 통계청, 주민등록현황, 각년도

❍ 지역별로는 2001년부터 2020년까지 비수도권 중 세종, 충북, 충남, 제주를 제외한 모든 지역에서 수도권으로 인구가 유입한 것으로 나타남

- 지난 20년 동안은 부산, 경북, 대구 등에서 수도권으로의 인구유입이 상대적으로 많은 편임

〈그림 2-10〉 비수도권 시도별 수도권으로의 순이동(명)



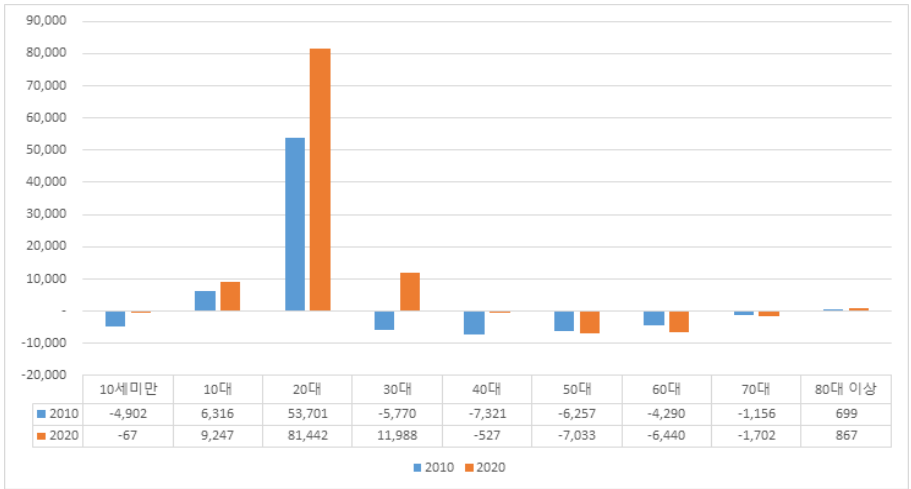
자료: 통계청, 국내인구이동통계, 각년도

□ 청년층의 수도권 인구집중 심화

❍ 40대 미만 청년층의 수도권 입구집중 현상이 뚜렷한 편이며 2001년 대비 2020년 현재 20대의 비수도권에서 수도권으로의 인구유입량은 52%가량 증가하였음

- 2020년 한 해 수도권 유입 인구수의 약 78.7%가 20대일 정도로 청년층의 수도권 인구집중은 심각한 수준임
- 2020년 현재 40대 미만의 수도권 인구비중은 전체 수도권 인구의 45.5%로 비수도권의 41.1%에 비해 높게 나타났고, 지역별 편차도 커서 비수도권 내 전남(37.1%), 경북(37.5%), 전북(39.0%), 부산(39.9%) 등은 젊은 인구층의 비중이 상대적으로 낮은 편임

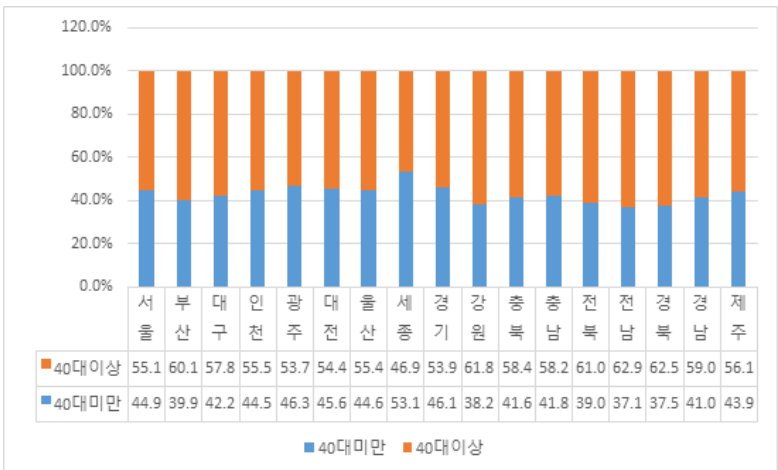
〈그림 2-11〉 연령대별 수도권으로의 인구 순이동(명)



	10세미만	10대	20대	30대	40대	50대	60대	70대	80대 이상
2010	-4,902	6,316	53,701	-5,770	-7,321	-6,257	-4,290	-1,156	699
2020	-67	9,247	81,442	11,988	-527	-7,033	-6,440	-1,702	867

자료: 통계청, 국내인구이동통계, 각년도

〈그림 2-12〉 시도별 40대 미만 인구비중(2020년)



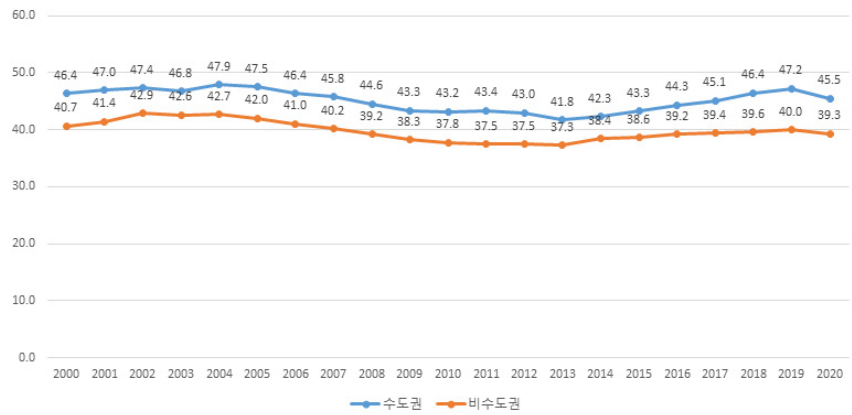
	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	세종	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주
40대이상	55.1	60.1	57.8	55.5	53.7	54.4	55.4	46.9	53.9	61.8	58.4	58.2	61.0	62.9	62.5	59.0	56.1
40대미만	44.9	39.9	42.2	44.5	46.3	45.6	44.6	53.1	46.1	38.2	41.6	41.8	39.0	37.1	37.5	41.0	43.9

자료: 통계청, 국내인구이동통계, 각년도

❍ 인구이동에 영향을 미치는 고용률 역시 연령대별로 세분화하여 살펴보면 15-29세에 속하는 청년층 고용률의 수도권과 비수도권 간의 격차는 분명하여 2020년 현재 수도권의 청년층 고용률은 45.5%였으나 비수도권은 39.3%에 불과함

- 2020년 전 연령 고용률은 비수도권(60.3%)이 수도권(60.8%)보다 높은 상황이나 연령대별로 양상은 달리 나타나 비수도권 청년층의 고용률은 수도권 대비 상대적으로 떨어지는 편이며 이는 비수도권 내 청년 일자리 부족 등으로 인해 수도권으로의 청년인구 유입이 가중되고 있음을 예측 가능함

〈그림 2-13〉 수도권과 비수도권 청년층 고용률(15-29세)



자료: 통계청, 경제활동인구조사, 각년도

2) 수도권과 비수도권의 경제적 불균형

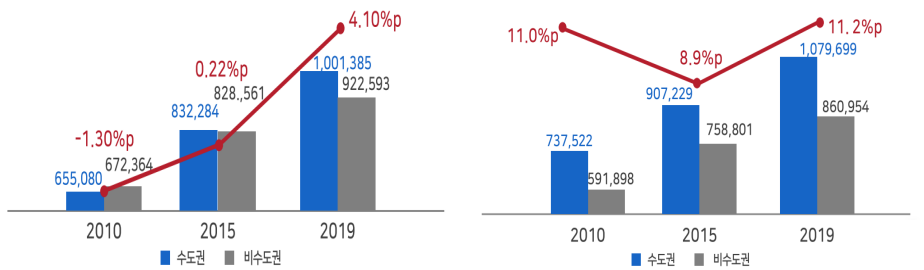
□ 주요경제지표의 수도권 우위 점유

❍ 2019년 현재 지역의 경제 규모와 실태를 파악할 수 있는 지표인 지역내총생산(GRDP)[3]와 지역총소득(GRI)[4]의 경우, 수도권이 비수도권에 비해 크게 성장하였고, 두 지역 간 격차도 확대되고 있음

- 2015년 수도권이 비수도권을 0.22%p 앞서 나간 가운데 2019년에는 두 지역 간 GRDP 격차가 4.10%p로 벌어짐
- 지난 10년간 지역총소득은 수도권이 비수도권보다 크고 2019년 수도권과 비수도권의 차이는 11.2%p로 나타남

〈그림 2-14〉 수도권과 비수도권 GRDP와 GRI추이(2010-2019)

단위: 십억원, %



지역총생산(GRDP) 지역총소득(GRI)

자료: 국가균형발전위원회(2021c), 문재인 정부 4년간의 균형발전정책 및 향후계획

3) 지역내총생산(GRDP)은 일정 기간동안 정해진 경제구역 내에서 생산된 모든 최종재화와 서비스의 시장가격 합으로 경제구조나 규모 파악에 활용(통계청, e-나라지표, 검색일: 2021년 11월 17일)

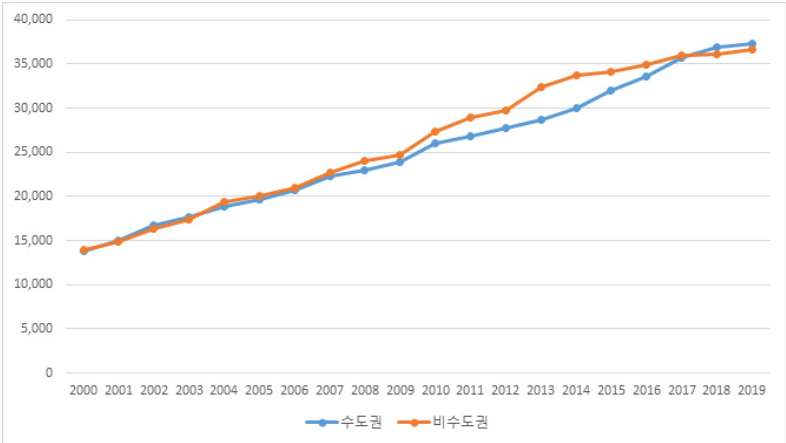
4) 지역총소득(GRI)은 지역의 총처분가능소득으로 지역경제의 실태를 포괄적으로 나타내는 지표임(통계청, e-나라지표, 검색일: 2021년 11월 17일)

❍ 2019년 현재 수도권과 비수도권의 1인당 지역내총생산(GRDP)를 살펴보면 수도권은 37,255천원인데 반해 비수도권은 36,618천원으로 경제적 격차가 벌어지고 있음

- 2004년부터 2017년까지 비수도권의 1인당 GRDP가 수도권보다 우위를 점하고 있었으나 2018년부터 수도권이 비수도권을 추월하기 시작함

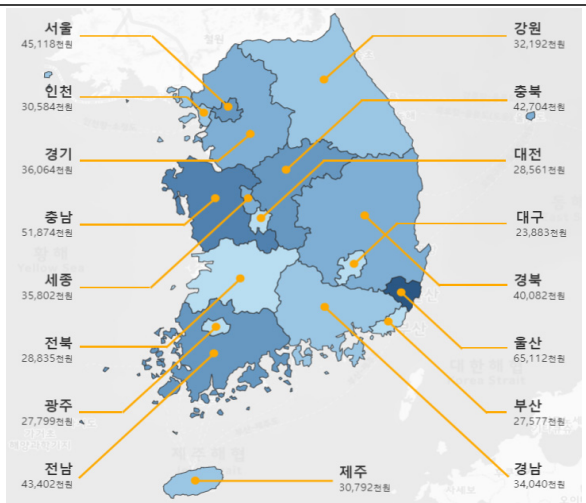
❍ 또한, 비수도권 내 지역 간 격차도 큰 편으로 2019년 현재 1인당 GRDP가 가장 높은 울산은 65,112천원이나 대구는 23,883천원에 불과함

〈그림 2-15〉 수도권과 비수도권 1인당 GRDP 현황(2000-2019)



자료: 통계청, 지역소득, 각년도

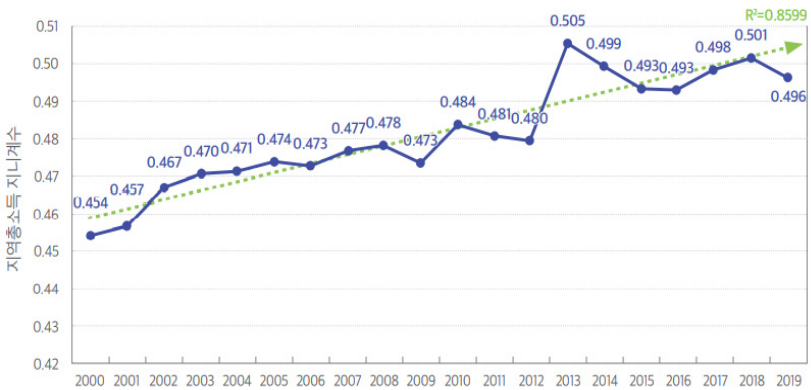
〈그림 2-16〉 시도별 1인당 GRDP 현황(2019년)



자료: NABIS https://www.nabis.go.kr/atlantisDetailView.do(검색일: 2021년 11월 16일)

❍ 지역 간 불균등이 완화되는 외국과 달리 우리나라의 불균등 지수는 악화 추세
- GRDP 지니계수는 점점 더 증가하는 추세를 보이고 있으며, 특히 2013년 0.505로 최고점 이후 값이 떨어지다가 2016년 이후 다시 증가하고 있음

〈그림 2-17〉 우리나라 시도별 총소득(GRDP) 지니계수의 변화

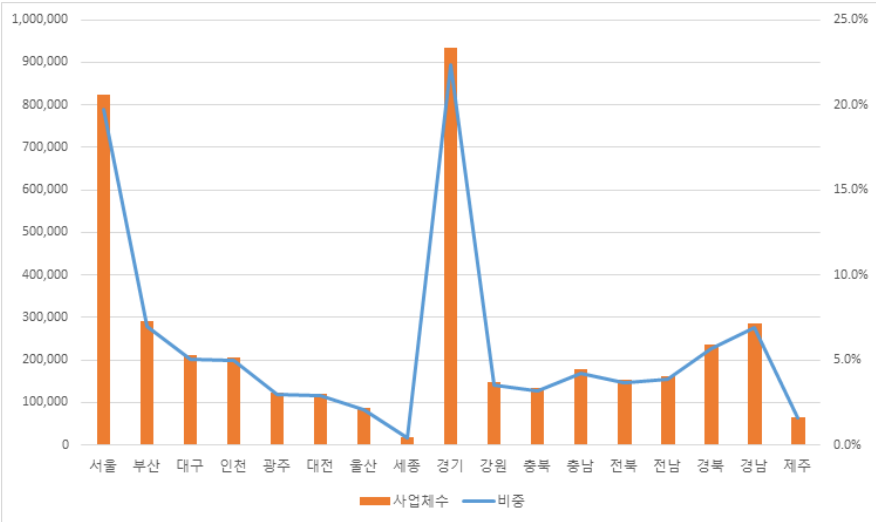


□ 기업분포 및 매출액의 수도권 집중

○ 2019년 현재 수도권의 사업체 수는 총 1,964,217개로 우리나라 전체의 47.0%를 차지하고 있으며, 이들 사업체의 총매출액은 전체의 55.6%를 차지하고 있음

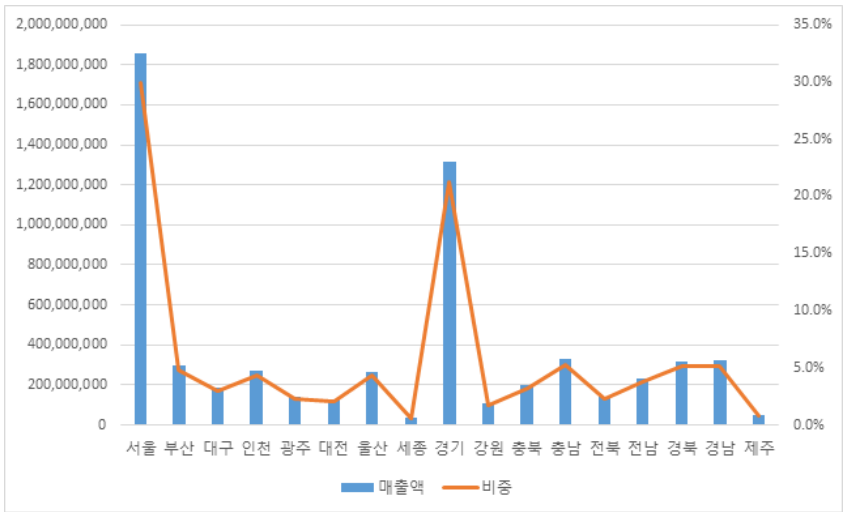
- 사업체 수는 경기도(22.4%), 서울(19.7%) 순으로 수도권 쏠림현상이 뚜렷한 가운데, 2019년 기준 전국 사업체의 매출액 비중은 서울(29.9%), 경기(21.3%) 순으로 나타났고, 비수도권 내 지역이 차지하는 수치는 크게 떨어지는 편임

〈그림 2-18〉 시도별 사업체 수 및 비중(개, 2019년)



자료: 통계청, 전국사업체조사, 각년도

〈그림 2-19〉 시도별 매출액 및 비중(백만원, 2019년)



자료: 통계청, 전국사업체조사, 각년도

❍ 특히, 2020년 매출액 기준 전국 1,000대 기업 중 525개 기업이 서울에 소재하고 있으며 경기, 인천을 포함한 수도권으로 범위를 확장하면 743곳이 해당됨

- 수도권에 위치하는 이들 기업의 매출액 비중은 86.9%로 전국적으로 압도적인 우위를 점하고 있음

〈표 2-5〉 전국 1,000대 기업 지역별 분포 및 매출액 비중(2020년 기준)

순위	지역	기업수	매출액 비중	순위	지역	기업수	매출액 비중
1	서울	525	64.9	10	대전	13	0.6
2	경기	181	19.5	11	대구	17	0.5
3	인천	37	2.5	12	광주	13	0.5
4	충남	40	2.3	13	충북	16	-
5	경북	27	2.3	14	전북	11	0.3
6	경남	37	2.1	15	제주	4	0.2
7	울산	23	1.5	16	세종	5	0.1
8	부산	29	1.2	17	강원	4	0.1
9	전남	18	0.8	총계	1,000		100

자료: 부산상공회의소, 2020년도 매출액기준 전국 1,000대 기업 중 부산기업현황분석, 2021.8월 자료를 재구성한 하혜영·김예성(2021:13) 인용

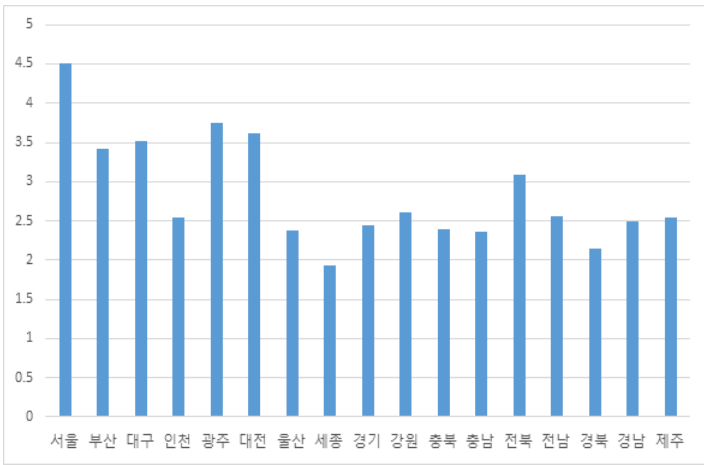
3) 비수도권 삶의 질 서비스 차등

□ 지역별 의료서비스 접근성 편차

❍ 2020년 현재 인구 천명당 의사수는 수도권이 3.2명인데 반해 비수도권은 2.8명으로 수도권이 비수도권에 비해 의료복지 수준이 상대적으로 높은 편임

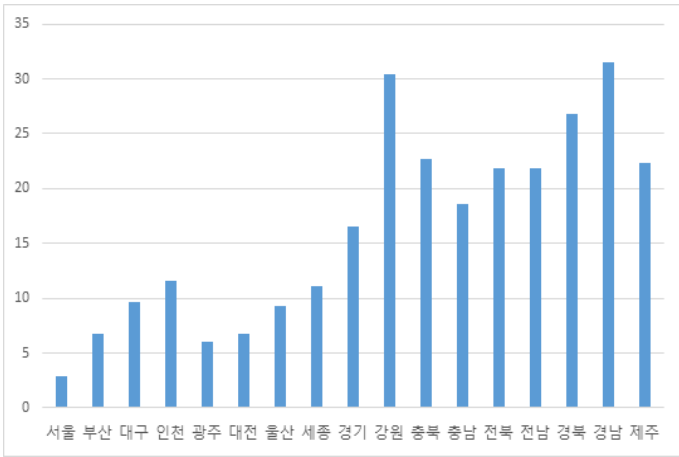
- 전국 평균은 인구 천명당 3.03명이며 지역별로는 서울이 4.51명으로 압도적 우위를 차지하는 가운데 비수도권 내 도 단위 지역의 의료서비스 접근성이 상대적으로 부족한 것으로 나타남

〈그림 2-20〉 인구 천 명당 시도별 의사수(명, 2020년)



자료: NABIS, 시도별 인구천명당 의료기관 종사자수

〈그림 2-21〉 시도별 종합병원 접근성(km, 2020년)



자료: 국토교통부 국토지리정보원(2020), 2020국토모니터링보고서, pp.104-116 재구성한 하혜영·김예성(2021:16) 부분 인용

❍ 한편, 고차서비스에 해당하는 종합병원 접근성에 대한 시도별 결과를 살펴보면 서울(2.85km)이 가장 좋고 광주(6.04km), 대전(6.76km) 순으로 접근성이 양호한 것으로 나타남

- 국가지리정보원이 가장 가까운 의료기관까지 도보이동거리를 측정하여 분석한 결과로 수치가 클수록 거리가 멀어져 종합병원 접근성이 떨어지는 것을 의미하며 본 수치상 경남(31.54km), 강원(30.47km), 경북(26.85km) 등의 지역은 고차 의료서비스의 접근성이 부족한 것으로 나타남

□ 비수도권 대학의 미충원 증가

❍ 학령인구감소가 본격화되면서 2021년 전국 대학 충원율은 91.4%에 불과하였고, 비수도권 대학의 신입생 충원율이 크게 감소하여 2021년 수도권 소재 대학의 충원율은 94.7%이나 비수도권은 89.2%에 그침

- 미충원이 가장 심각한 비수도권 전문대의 경우 미충원율이 17.3%에 달하는 실정임

〈표 2-6〉 2021년 수도권과 비수도권 대학 미충원율

단위: 명, %

구분	전체		일반대		전문대	
	모집인원	미충원 (미충원율)	모집인원	미충원 (미충원율)	모집인원	미충원 (미충원율)
전국	473,189	40,586 (8.6)	318,013	16,396 (5.1)	155,176	24,190 (15.6)
수도권	190,066	10,128 (5.3)	122,065	1,029 (0.8)	68,001	9,099 (13.4)
비수도권	283,123	30,458 (10.8)	195,948	15,367 (7.8)	87,175	15,091 (17.3)

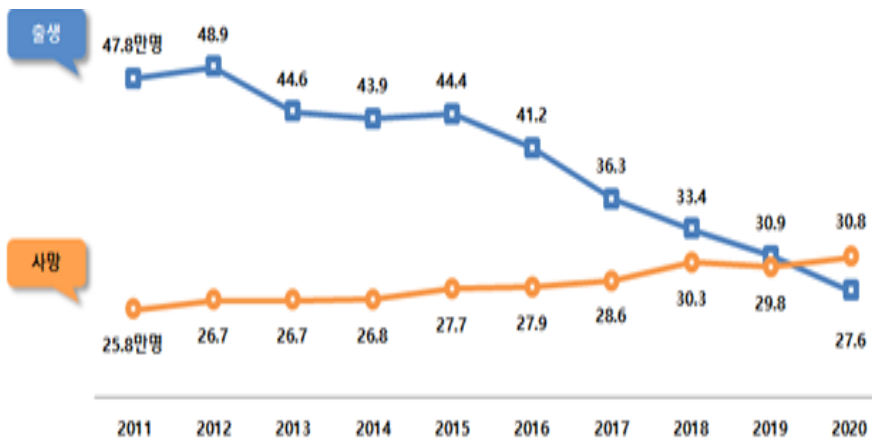
자료: 교육부(2021) 대학의 체계적 관리 및 혁신지원전략 발표, 2021.5.20. 보도자료

4) 지방소멸위기 이슈 대두

□ 인구감소 및 지방소멸

❍ 2020년부터 사망자수가 출생자수를 상회하는 인구의 데드크로스 현상이 발생하기 시작하였음

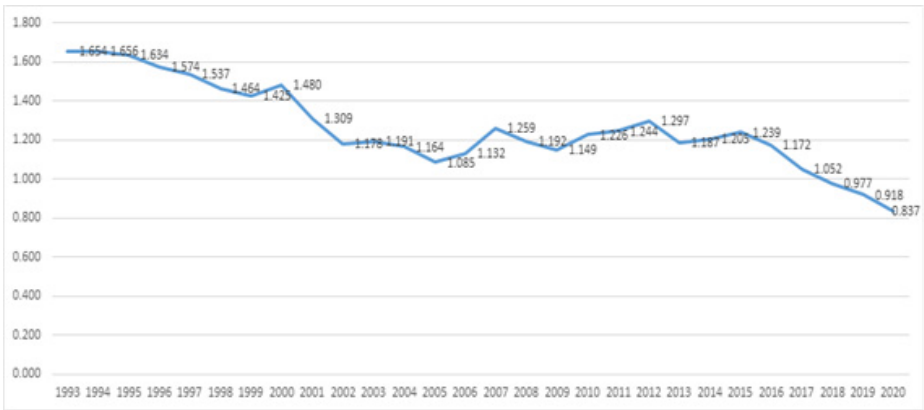
〈그림 2-22〉 우리나라 연도별 출생자수와 사망자수의 추이



❍ 합계출산율도 지속적으로 하락해서 세계의 국가에서 유례를 찾아볼 수 없는 1 이하대를 보이고 있음

- 합계출산율은 '83년 인구대체수준 2.1명에서 지속적으로 감소해서 '01년부터 초저출산율인 1.3명 미만에서 등락하다, '18년 0.98, 19년 0.94, 20년 0.84로 떨어짐
- 합계출산율이 1 이하를 보이는 것은 전쟁의 경우와 도시 국가인 마카오, 홍콩 등을 제외하고는 부재(조영태, 2021)

〈그림 2-23〉 우리나라 합계출산율 추이



❍ 시군구 가운데 38.8%가 지방소멸 위기의 상황에 직면해 있음

- - 2021년 지역공동체의 기능에 있어 장애가 초래될 수 있는 인구감소지역이 229개 시군구수 가운데 38.9%인 89개에 해당됨
- 지방소멸 지역 89개 가운데 강화, 옹진, 가평, 연천 4개 지역만이 수도권에 소재하고 있고, 나머지 95.5%인 85개가 비수도권에 자리하고 있어 비수도권 지역이 소멸위험에 노출되어 있음
- 특히, 전남, 경북, 경남, 강원이 55개 지역으로 이들 4개 지역이 전체의 61.8%를 차지하고 있는데, 이들 지역의 지방소멸이 다른 지역에 비해 심한 편임

* 21년 10월 8일 행안부는「국가균형발전특별법」제2조의 규정에 따라 인구감소율, 출생율, 고령인구, 재정여건 등 8개 지표를 사용하여 인구감소지역을 발표하였음

〈표 2-7〉 인구감소지역

구 분	내 용
부산 (3)	동구 서구 영도구
대구 (2)	남구 서구
인천 (2)	강화군 옹진군
경기 (2)	가평군 연천군
강원 (12)	고성군 삼척시 양구군 양양군 영월군 정선군 철원군 태백시 평창군 홍천군 화천군 횡성군
충북 (6)	괴산군 단양군 보은군 영동군 옥천군 제천시
충남 (9)	공주시 금산군 논산시 보령시 부여군 서천군 예산군 청양군 태안군
전북 (10)	고창군 김제시 남원시 무주군 부안군 순창군 임실군 장수군 정읍시 진안군
전남 (16)	강진군 고흥군 곡성군 구례군 담양군 보성군 신안군 영광군 영암군 완도군 장성군 장흥군 진도군 함평군 해남군 화순군
경북 (16)	고령군 군위군 문경시 봉화군 상주시 성주군 안동시 영덕군 영양군 영주시 영천시 울릉군 울진군 의성군 청도군 청송군
경남 (11)	거창군 고성군 남해군 밀양시 산청군 의령군 창녕군 하동군 함안군 함양군 합천군
계	89개 지역

출처 : 행정안전부(2021.10)

2. 국가균형발전정책의 향후 과제

□ 수도권 일극화 적극 대응

❍ 국가균형발전정책의 지속 추진에도 불구하고 수도권을 향한 인구집중 흐름을 반전시키기에는 역부족인 상황

- 수도권과 비수도권의 고용률 격차는 감소세이고 비수도권의 GRDP, GRI도 2017-2020년 동안 지속 증가하였음에도 불구하고 수도권의 인구 비중은 비수도권을 추월하여 늘어나는 상황이고 청년층의 고용률, GRDP, GRI 등의 격차도 점차 확대하는 추세임(국가균형발전위원회, 2021b)

- 2020년 사망자가 출생아보다 많아 인구의 자연감소하는 인구 데드크로스 현상이 인구통계상 처음 나타남에 따라 수도권 과밀화를 완화할 가능성이 있는 것은 기회요인이지만, 비수도권 시군구의 소멸위기가 가속화되는 점은 위기로 받아들여짐(국가균형발전위원회, 2021c)

❍ 수도권 과밀화와 경쟁 격화는 수도권 청년들에게 주거, 일자리 등에서 고통을 가져올 뿐만 아니라 비수도권 청년의 수도권 유입 등으로 지방의 소멸위기를 더욱 심화함(국가균형발전위원회, 2021c)

- 수도권과 비수도권 모두 불행한 상황을 차단할 수 있는 특단의 노력이 필요한 상황임

□ 4차 산업혁명, 포스트 코로나 등 시대변화에 유연적 대응

❍ 4차 산업혁명의 도래는 기존 산업체계 재편에 따른 지역경제 활력을 제고할 수 있는 기회가 되기도 하지만 제조업 중심의 지방도시 쇠퇴, 대도시 집적이익 증가 등으로 지역불균형의 격차를 가중시킬 수도 있음(국가균형발전위원회, 2021c)

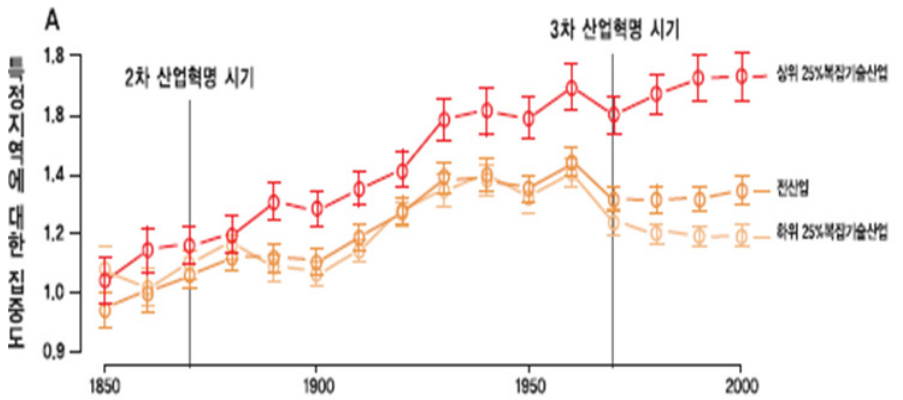
❍ 산업 패러다임 전환을 주도하고 있는 디지털·복잡 산업은 특정 지역에 대한 집중도가 증가하고 있음(Balland et al. 2020; Florida, 2017)

- 지배적 패러다임 전환과 관련된 Complex industries (바이오텍, 반도체, AI 관련 산업 등)은 덜 Complex한 산업에 비해 공간적 집중도가 높아지고 있음 (Balland et al. 2020; Florida, 2017)
- 우리나라로 볼 때, 수도권 등이 디지털 산업의 창조적 근로자에게 장소 이점을 제공해 줄 수 있는 공간이 됨[5)]

* 서울 등 수도권 지역이 매력을 가지는 이유는 창조적 근로자에게 필요한 창의성, 아이디어에 필요한 어메니티, 편의시설, 휴식처, 놀터 등의 혁신적 공간을 제공하기 때문임

5) 그 결과 Florida(2017: 23-14)는 서울 등의 지역이 이들 산업의 입지에 최적장소가 되어 "승자독식의 도시"(Winner-Take-All Urbanism)를 형성하게 된다고 하며, 그 결과 "수퍼 도시"(Superstar Cities)가 창출된다고 함

〈그림 2-24〉 산업혁명 시기별 복잡기술 산업의 특정 지역 집중도

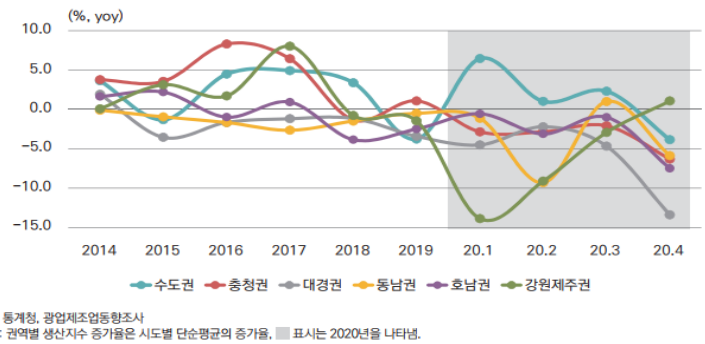


출처: Billand et al., 2020

❍ 특히, 포스트 코로나 시대로 진입하면서 재택근무, 온라인수업 등 공간의 제약 없는 비대면사회가 현실화되면서 분산의 가능성 또한 높아졌지만, 코로나로 인한 소득감소가 혁신역량이 낮은 비수도권에서 심화할 우려가 존재하여 이를 타개할 방안이 필요(국가균형발전위원회, 2021c)

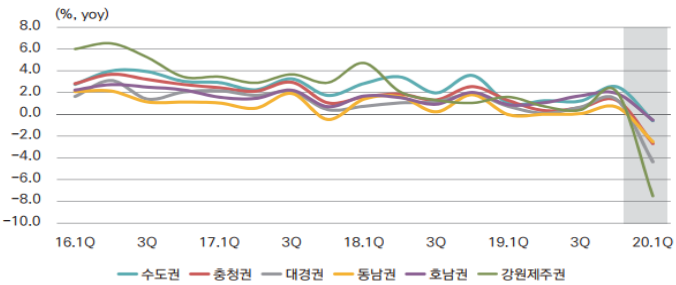
- 코로나 발생 이후 비수도권의 경제활동이 급격히 둔화되었는데 제조업과 서비스업 모두 코로나 발생이후 수도권보다 비수도권의 침체가 두드러짐 (국가균형발전위원회·산업연구원, 2020:14-15)

〈그림 2-25〉 권역별 광공업생산 증가율 추이



자료: 국가균형발전위원회·산업연구원(2020:14)

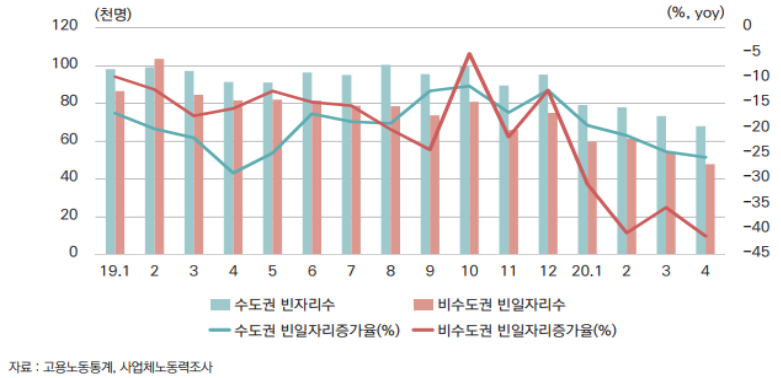
〈그림 2-26〉 권역별 서비스업 증가율 추이



자료: 국가균형발전위원회·산업연구원(2020:15)

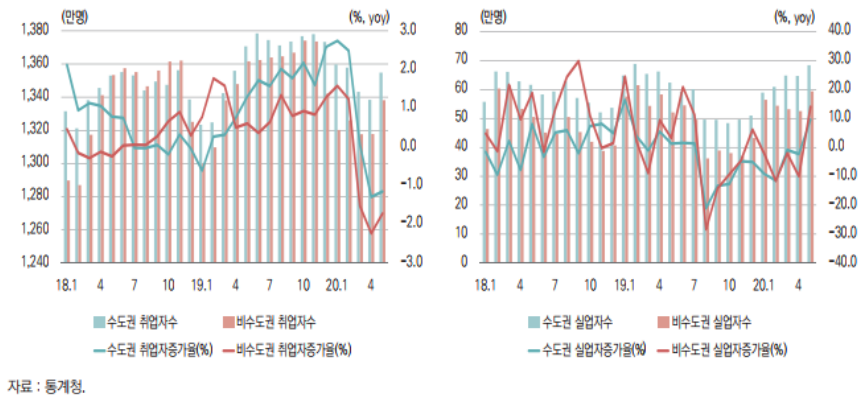
- 코로나 발생 이후 비수도권 지역의 빈 일자리(현재 비어있거나 1개월 안에 새로 채용될 수 있는 일자리 의미)수는 수도권 대비 크게 감소하였으며 취업자수의 감소폭과 실업자수의 증가폭이 수도권보다 비수도권에서 높게 나타나면서 비수도권 노동시장이 상대적으로 악화되고 있는 상황임(국가균형발전위원회·산업연구원, 2020:15-16)

〈그림 2-27〉 수도권과 비수도권 빈 일자리수 및 증가율 추이



자료: 국가균형발전위원회·산업연구원(2020:16)

〈그림 2-28〉 수도권과 비수도권 취업자·실업자 추이



자료: 국가균형발전위원회·산업연구원(2020:16)

제3장

해외의 정책동향

제1절 EU의 지역발전정책 동향
제2절 일본의 지역발전 정책동향
제3절 시사점

제3장 해외의 정책동향

제1절 EU의 지역발전정책 동향

1. EU 지역발전정책의 개요

1) EU 지역발전정책의 도입 배경

❍ EU는 유럽통합의 심화와 확대과정에서 지역정책을 통해 공동체의 균형적 발전과 지역통합을 추진(박채복, 2011)
- 정치·경제적으로 격차가 있던 중유럽과 동유럽 국가들이 EU에 가입하면서 EU 전체의 결속력 문제가 더욱 부각
- 이에 지역정책은 EU 공동체의 경제적 격차를 해소하고, 역내 낙후지역의 개발과 발전을 추진하기 위한 주요 수단으로 활용

❍ 특히 단일의정서에서 경제 및 사회적 결속이 강조되면서 지역정책은 결속정책(cohesion policy)으로 발전하게 되는데, EU 공동체는 27개 회원국들의 경제적·사회적 결속 강화와 지역 간의 균형적 발전을 목표로 내세우게 됨
- 즉 EU의 지역정책은 국가의 경계를 넘어 함께 해결해야 하는 과제로 인식하고 있다는 것이 가장 큰 특징임

❍ EU의 지역정책은 유럽공동체 조약에 근거해 EU집행위원회와 회원국 정부 간 협상을 통해 기본적인 방향이 결정되기 때문에 전통적인 공동체 방식에 입각(박채복, 2011)
- 공동체 방식이란 집행위원회가 제안하고 EU이사회가 결정하는 방식에 기초하여 각 회원국가가 국내적 절차를 준수하면서 수용하는 방식이며, EU의 결정은 모든 회원국들에게 동일한 규정을 부과

❍ 즉 EU는 지역정책에 대한 명확한 법적 근거와 정책수단이 존재한다고 할 수 있음

- 특히 국가 이외에도 다양한 행위자들의 참여를 명시하는 파트너십 원칙이 마련되어 있기 때문에, 개별 회원국들은 EU 차원의 구조기금을 지원받기 위해서는 집행위원회의 승인과정을 거쳐야 함(Marynz 1993; McComick 2006; 박채복, 2011)

❍ EU는 1975년 영국이 유럽연합에 가입하면서 유럽지역개발기금(European Regional Development Fund)을 신설하고, EU 공동체 차원의 지역정책 근간을 마련

❍ 지역정책의 중요한 정책수단은 구조기금(Structural Fund)과 결속기금(Cohesion Fund)임
- 이중 구조기금은 회원국의 시장통합을 통한 역내 지역 간 격차해소를 목적으로 설립된 기금인 유럽사회기금(ESF: European Social Fund), 유럽지역개발기금(ERDF: European Regional Development Fund), 유럽농업지도보장기금(EAGGF: European Agricultural Guidance and Garantee Fund) 및 어업지도재정수단(Financial Instrument for Fisheries Guidance) 등이 통합된 것임
- 구조기금은 1989년 처음으로 구조개혁을 단행한 이래 1993년과 1999년 세 차례 개혁을 추진하면서 보다 구체화되었다고 할 수 있으며, 2004년 중·동유럽국가들이 EU에 가입하면서 2006년 다시 한번 더 구조기금 개혁을 단행하였음

2) EU 지역정책의 역사적 전개 과정

❍ EU 지역정책의 역사적 전개 과정은 그동안 몇몇 선행연구들에서 시도되어 왔음(김은경, 2008; 박채복 2011)
- 김은경(2008)은 지역정책의 형성을 크게 정책형성기와 정책 본격화의 2단계로 나누어 분석
- 박채복(2011)은 EU 지역정책 추진 과정에서 초국가적인 협력이 이루어진 과정은 크게 4단계로 나누어 설명

❍ 본 연구에서는 선행연구들을 바탕으로 하되 최근의 경향을 포함하여 EU 지역정책의 과정을 크게 ① 정책 형성기, ② 발전기, ③ 심화기, ④ 확장기, ⑤ 정착기, ⑥ 변화기의 6단계로 구분하여 분석하고자 함

□ 지역정책 형성기

❍ 1957년 로마조약체결부터 1987년 단일의정서(Single European Act) 채택까지의 기간으로 EU 범국가적 지역정책의 기반이 마련된 시기

❍ 이 시기에는 EU 회원국 사이에 경제적 통합을 증진하기 위한 수단으로 지역정책에 대한 관심은 존재했지만, EU 공동체의 주요 관심사는 주로 공동의 농업정책(CAP: Common Agriculture Policy)에 집중되었고, EU의 정책적 개입은 제한적이었음
  - 지역정책에 대한 공동체 차원의 인식이 이루어지지 않아, 지역정책 차원에서의 실질적인 진전은 이루지 못함

❍ 이후 1958년 역내 지역 간 격차 해소를 목적으로 하는 유럽사회기금과 유럽농업지도보장기금이 설립되면서 지역정책에 대한 중요성이 부각되기 시작
  - 1961년 지역경제회의(Conference on Regional Economies)가 처음으로 개최되었고, 1968년에는 지역개발을 전담하는 지역정책총국(Directorate-general XVI) 등이 창설되면서, 공동체 차원의 지역정책이 형성되는 계기가 마련됨
  - 특히 이 시기에는 두 번에 걸친 오일 쇼크와 영국, 덴마크, 아일랜드의 가입으로 인해 EU 회원국 사이에 사회적·경제적 격차가 확대되었고, 지역문제가 더욱 심화되었음

❍ 지역간 격차문제가 심화되면서 지역간 불균형 문제에 대응하기 위해 유럽지역개발기금(ERDF: European Regional Development Fund)을 설립하였는데, 이는 처음으로 EU 공동체 차원에서 지역개발을 목적으로 하는 기금이라는 점에서 그 의의가 큼

- 지역개발기금은 이후 지역발전정책의 중추적 역할을 수행하게 되는데, 이는 유럽차원의 지역정책의 필요성을 더욱 증대시키는 계기로 작용

□ 지역정책 발전기

❍ 유럽단일의정서 채택 이후 1988년 구조개혁이 이루어진 시기부터 마스트리히트 조약 체결까지의 시기

❍ 특히 상대적으로 경제적 수준이 낮은 국가들이었던 그리스, 스페인, 포르투갈이 EU 회원국으로 가입하면서 경제 및 사회적 결속의 문제가 EU 공동체 전면에 대두
- 남유럽국가들로의 확대로 인해 발생한 상황에 대한 적절한 대응을 모색하는 과정에서 공동체 지역정책에 대한 공식적인 논의가 본격적으로 진행

❍ 무엇보다 단일의정서에 의해 EU의 지역정책이 결속정책(cohesion policy)으로 통합됨에 따라 EU 공동체 내에서 지역간 격차 해소 및 지역 균형발전을 위해 EU 공동체 차원의 지역정책의 필요성에 대한 합의가 이루어졌다고 할 수 있음
- 1987년 7월 발효된 단일의정서는 단일시장 도입에 따른 지역 간 격차를 해소하기 위한 방안으로 '경제적·사회적 결속'(제23조)이라는 새로운 조항을 마련하였고, 이를 통해 회원국 간 지역정책을 통한 협력의 강화 및 EU 지역 내 낙후지역에 대한 경제적 지원 등을 처음으로 명문화

❍ 이후 EU집행위원회는 체계적인 지역정책 추진을 위해 1989-1993년까지 제1차 재정계획안 '들로르 패키지 I(Delors package I)'을 수립하였는데, 이때 구조기금을 중심으로 지역정책의 개혁이 추진
- 지역개발 측면에서의 핵심적 내용은 EU 지역 내 체계적인 지역개발을 위해 우선순위 선정과 지역 정책의 5대 핵심목표 설정을 통해 구조기금 지원의 목적, 대상선정기준 및 예산체계를 명확히 하였음(이종서, 2009)

❍ 지역정책 개혁의 주요 원칙은 집중성, 프로그래밍 기반 다년도 개발계획 지

원, 부가성의 원칙, 파트너십의 원칙 등을 포함

- 구조기금의 지원은 가장 필요한 지역에 집중(concentration)되며, 프로그래밍(programming)에 근거한 지원을 통해 개별투자프로젝트가 아닌 다년 및 다자간 개발계획을 지원
- 구조기금은 회원국의 지원정책을 보충하는 역할을 수행한다는 부가성의 (additionality) 원칙
- 지역정책의 성공적인 운영 및 집행에 있어 집행위원회, 회원국 정부, 지방정부 들 사이에 상호보완적이고 긴밀한 협력체계의 구축을 강조하는 파트너십(partnership)원칙

❍ 이 시기 지역정책 개혁의 주요 원칙은 지방정부가 EU 차원 지역정책 입안단계에서부터 정책형성 및 집행과정까지 능동적으로 참여할 수 있는 기반이 마련됨

- 또한 지방정부뿐만 아니라 기업, 대학, 노조, 시민단체들 역시 지역정책에 참여할 수 있는 협력을 강조함으로써 합의에 기반한 지역정책 메커니즘 구성에 큰 역할을 수행(Hooghe 외 2001, 81; 김학노 2009, 98).

❍ 즉 지역정책 발전기에는 EU 공동체 차원에서 지역정책의 당위성과 중요성이 강조되면서 전반적인 인식의 확대와 이에 따른 변화과정이 수반되는 특성이 나타남

- 이전 시기까지는 EU 공동체 차원 지역정책이 개별 회원국의 선호와 이해를 적절히 고려하지 못하며, 정치적 효율성의 측면에서도 개별 국가차원에서 접근하는 것이 더욱 효과적이라는 인식 때문에 EU 차원에서의 개입이 보조적 수단에 머무르는 한계가 있었음
- 그러나 이 시기 이후 지역정책을 위한 종합적이고 체계적인 지원체계가 확립되고, 지역정책 활성화를 위해 EU의 권한이 대폭 강화되기 시작(차지숙 2001, 이종서 2009)

□ **지역정책 심화기**

❍ 마스트리히트 조약 체결 이후 암스테르담 조약 체결 이전까지의 시기는 EU 내 단일시장 형성과 정치적 통합 가속화가 이루어지면서 지역정책을 EU 공동체 전면에서 적극 추진하게 되는 시기

❍ 마스트리히트 조약이 체결되면서 EU 공동체 내외부 환경변화에 효과적으로 대응하기 위해 두 번째 구조기금의 개혁이 추진
- 1994년-1999년까지 지역정책의 확대를 포함하는 재정계획안 '들로르 패키지 II(Delors package II)'가 채택
- 이 시기 구조기금의 규모가 거의 2배로 커졌고, 이중 70%가 지역총생산이 EU 평균의 75% 이하인 지역인 낙후지역 개발 촉진을 위해 지원
- 또한 지역정책 의사결정과정의 간소화와 함께 공동체 사업의 경쟁력 강화를 위해 기금의 집중지원도 이루어짐

❍ 이 시기 지역간 경제적 격차 감소 이외에 경제통화연맹의 성공적 창설을 위한 자금을 확보하는 문제가 새롭게 대두되면서, 1993년 결속기금(cohesion fund)이 설립됨

❍ 즉 지역정책 심화기는 이전 지역정책 발전기에 이루어진 개혁조치가 EU 내 지역격차의 해소 및 낙후지역 발전을 견인하지 못했다는 점과 함께 구조기금의 상당부분이 EU 내 중심부국에 지원되는 한계를 극복하기 위해 EU의 보다 적극적인 개입 필요성에 대한 인식이 확대된 시기라고 할 수 있음

□ **지역정책 확장기**

❍ 암스테르담조약 체결 이후 동유럽 확대까지의 시기로서 '아젠다 2000(Agenda 2000)'을 바탕으로 한 2000년부터 2006년까지의 재정계획안이 수립됨
- '아젠다 2000'은 중·동유럽국가들의 가입을 준비하기 위한 재정계획을 마련하고, EU의 확대과정에서 나타날 수 있는 재정적 문제에 대한 대안을 제시

❍ ‘아젠다 2000’은 유럽연합의 중·동유럽국가로의 확대 과정에서 제기되는 제도적 개혁과 재정확보 등 제반 어려움에도 불구하고 유럽연합의 확대를 역사적 필연성을 인정
  - 중·동유럽 국가들의 EU 가입을 기정사실화하고, 이에 따른 EU 회원국으로서의 책임과 의무를 명시

❍ 지역정책 추진 권한을 개별국가 및 지역이 수행할 수 있는 권한을 확대함으로써 보충성의 원칙을 강화
  - 지역정책의 문제점 개선과 효율적 운영을 위해 지역정책 관리책임을 회원국과 지방정부에 분산시키고, EU집행위원회에 매년 보고서를 제출토록 함으로써 EU 공동체 규정을 준수하도록 유도

□ 지역정책 정착기

❍ 동유럽 국가로의 EU 지역 확대부터 2013년까지로서, 루마니아와 불가리아가 EU에 가입하게 되면서, EU 공동체 내 경제적·사회적·지역적 불평등과 격차를 해소하는데 주력하게 되는 시기

❍ 구조기금의 목표에도 변화가 나타나면서, 수렴(convergence), 지역경쟁력 및 고용(regional competitiveness and employment), 유럽지역협력(European territorial cooperation)으로 대체
  - 수렴(convergence): 회원국 간 경제적 격차를 줄여나감으로써 균형적인 발전에 도달함을 의미
  - 지역경쟁력과 고용(regional competitiveness and employment): 수렴의 수혜대상이 아닌 지역을 대상으로, 경제·사회적 환경의 변화에 대한 적극적인 대응뿐만 아니라 역내 고용 경쟁력을 강화하는 것이 목적
  - 유럽지역협력(European territorial cooperation): 접경지역 및 지역, 더 나아가 초국가 차원의 협력을 가능하게 하는 것을 목적으로, 서로 다른 주체와 행위자들 간의 협력을 촉진하기 위해 개별 회원국 간 접근이 아니라 EU 전체적인 협력을 도모하기 위한 통합적 시각

□ 지역정책 변화기

❍ 제5차 결속정책이 시작된 2014년부터 현재까지로서, 이 시기 EU의 지역정책은 2010년 발표된 유럽의 신경제 전략인 'Europe 2020 전략(Europe 2020 Strategy)'과 2020년 발표된 '유럽 그린 뉴딜(The European Green New Deal)' 주요내용을 반영함으로써 지역정책의 목표와 세부전략 측면에서 변화를 모색

❍ '유럽 2020 전략'에서는 경제발전 목표달성을 위해 우수한 노동력, 강력한 산업기반, 유럽 단일시장, 단일통화, 농업, 서비스 등 유럽이 가지고 있는 강점을 활용하여 저성장, 고실업, 고령화 등 구조적 문제점 극복 필요성 강조(EC, 2010)

- 이에 고용률 증가, 연구 및 개발 투자 확대, 기후 및 에너지 목표 달성, 고등교육 강화, 빈곤 감소의 5대 목표를 설정하고, 5대 목표 달성을 위한 3대 아젠다(smart, sustainable, inclusive growth)를 수립
- 스마트 성장(smart growth): 지식과 혁신에 기반한 경제발전
- 지속가능 성장(sustainable growth): 자원 효과적이고, 환경친화적이고 더 경쟁력있는 경제 진흥
- 포용적 성장(inclusive growth): 사회적, 지역적 결속을 강화하는 높은 고용 경제 활성화

❍ '유럽 그린 뉴딜'은 연구 및 혁신 정책의 초점이 더 이상 연구 및 혁신 프로세스 자체가 아니라 혁신적 솔루션이 지속가능성으로의 전환을 가속화할 수 있도록 변혁적 변화를 가져오는데 중요한 역할을 수행해야 한다는 인식을 강조(McCann and Soete, 2020)

- 즉 혁신의 목표가 그 자체의 변화에 머물기 보다는, UN 지속가능 목표에 기여할 수 있도록 더욱 더 지속가능한 개발 경로를 강화하는 방향으로 전환되어야 함을 의미
- 특히 이 과정에서 국가차원에서의 전략뿐만 아니라 지역차원의 전략에 초점을 둔 "지속가능성을 위한 스마트 전문화 전략(Smart Specialisation

Strategy for Sustainable Development, S4+)" 구축 필요성 강조

- 유럽 그린 뉴딜은 그동안 개별 지역들이 그들의 스마트 전문화 전략 추진 과정에서 어떻게 기업가정신을 위한 동기부여, 유도, 조정을 해왔는지에 대한 학습뿐만 아니라, 비슷한 문제들을 마주하고 있는 다른 지역의 경험에 대한 학습을 바탕으로 할 때 실현가능
- 개별 지역의 특성을 반영하고, 지속가능성에 초점을 둔 스마트 전문화 전략을 통해 유럽은 국가 간 뿐만 아니라 지역 환경(인구 밀도, 지형적 특성과 같은 물리적 다양성, 지식 및/또는 무역 허브에 대한 근접성, 핵심 - 주변 관계, 문화적 다양성, 고령화, 전문화 및 무역 기술 등)에 기초한 다양성으로부터 새로운 가치를 창출할 수 있으며, 이러한 다양성과 새로운 가치는 유럽의 자산이 될 수 있음

❍ 즉 기존에는 경제활성화에 방점을 두고 지속가능성, 포용성, 혁신성 등을 모색하였다면, 지역정책 변화기에는 지속가능성으로 그 중심축이 이동하고, 지속가능성 목표 하에서 경제발전과 탄소중립 및 자원이용의 효율성 촉진, 그리고 산업혁신과 사회혁신을 함께 이루고자 하는 방향성으로 전환되고 있다고 할 수 있음

- 최근 '유럽 그린 뉴딜'의 등장은 기존 '유럽 2020 전략' 하에서 지역의 특성에 기반한 지역경제 활성화 수단으로 등장한 '스마트 전문화 전략'의 목표와 세부전략을 '지속가능성' 아래로 재편성할 것을 요구하고 있다고 이해할 수 있음

2. EU의 지역개발정책

1) 결속정책(Cohesion Policy)의 도입과 전개

□ 1988 이전(1957-1987)

❍ 유럽 지역정책의 기원은 유럽 경제 공동체를 설립한 로마조약에서 찾을 수 있음

- 1957년에 처음으로 지역정책이 도입되었으며, 1968년 유럽 위원회 지역 정책 사무국 개설

❍ 1975년 유럽지역개발기금의 창설로 본격적인 지역개발정책이 추진
- 1981년에는 EU 지역 내 낙후지역에 내재해 있는 잠재적 성장능력을 개발할 필요성과 함께, ERDF를 개혁하여 저개발 지역에 집중 투자할 것을 권고
- 1986년 단일유럽법(Single European Act)이 설립되면서 지역정책을 위한 법적 기반을 마련

□ 제1차 결속정책(1988-1992)

❍ 1988년 구조기금이 포괄적인 결속정책(cohesion policy)으로 통합되었으며, 세부적으로 다음의 핵심 원칙을 도입
- 가장 가난하고 가장 낙후된 지역에 집중
- 다년 프로그래밍
- 투자의 전략적 방향
- 지역 및 지역 파트너의 참여
- 법적기반 : EU 기능에 관한 조약 제13장 제174조부터 제178조

❍ 결속정책은 EU 내 지역간 불균형을 축소하기 위해 성장과 일자리에 투자하고 지역적 협력을 촉진하는데 초점을 둠
- 결속정책은 EU의 가장 중요한 투자정책이자 EU와 회원국 사이의 연대의 표현

❍ EU 결속정책의 핵심수단은 유럽구조투자기금(European Structural and Investment Funds, ESIF)이라고 할 수 있음
- ESIF는 경제적·사회적·지역적 결속 강화를 목표 배분되는데, 이를 통해 유럽의 지역, 마을과 도시들을 좀 더 경쟁적으로 만들기 위해 투자
- 세부적으로 ESIF는 유럽지역개발기금(ERDF), 유럽사회기금(ESF), 결속기금(CF), 농촌개발을 위한 유럽농업기금(EAFRD), 유럽해양어업기금(EMFF) 등 5개의 기금으로 구성

□ 제2차 결속정책(1994-1999)

❍ 1992년 마스트리히트 조약 체결을 배경으로 1993년 결속기금(Cohesion Fund), 지역 위원회(Committee of the Regions), 보충성의 원칙(the principle of subsidiarity) 도입
- 이 기간 동안 구조기금 및 결속기금의 자원이 2배로 증가하였으며, 이는 EU 전체 예산의 1/3에 해당하는 금액과 동일
- 이 시기 결속기금은 회원국 평균 1인당 국민총생산(GNP)의 90% 이하 소득을 가진 국가를 지원

❍ 이 기간부터 본격적으로 지역간 격차를 완화하기 위한 정책 수단을 도입하기 시작
- 환경보호 및 수송부문 등 사회간접시설 재정지원을 통한 유럽연합 내 지역 간 불균형 축소를 목표로 함

❍ 지역개발지원대상은 'Objective 1'(낙후지역), 'Objective 2'(산업쇠퇴 지역),'Objective 5b'(농업쇠퇴지역), 'Objective 6'(저밀지역)로 구분
- 'Objective 1'은 소득수준이 유럽연합 평균기준 75% 이하지역, 'Objective 2'는 산업이 쇠퇴하고 있는 지역, 'Objective 5b'는 농어업 부문이 쇠퇴하고 있는 지역임

□ 제3차 결속정책(2000-2006)

❍ 2000년 '리스본 전략'은 EU의 우선순위를 성장, 일자리 및 혁신으로 전환하였으며, 이를 반영하기 위해 결속정책의 우선순위를 수정

❍ 2000-2004 년 기간동안에는 EU 가입을 기다리는 국가를 대상으로 자금과 노하우를 제공하는 등 사전 가입 도구로 활용
- 2004년에는 10개의 새로운 국가가 가입

❍ 예산
- 15개 기존 회원국을 위한 2,130억 유로

- 신규 회원국에 220억 유로(2004-2006)

❍ 이 시기 결속정책은 재정적 연대를 바탕으로 한 경제적·사회적 결속이 주목적 이었음
- 유럽연합 예산의 35% 이상이 낙후지역에 부여되었고, 유럽연합 지역정책을 통한 낙후지역의 재정지원은 해당 지역이 당면한 문제 형태와 지역 발전 정도에 따라 차등 배분
- 'Objective 1'(낙후지역)은 낙후지역의 구조적 문제의 조정과 발전 증진, 'Objective 2'(구조전환지역)는 구조적 장애가 있는 지역의 경제·사회적 전환 지원, 'Objective 3'(고용훈련지원프로그램)은 교육·훈련 시스템 도입 및 현대화 등 고용정책과 고용촉진시스템 지원

□ 제4차 결속정책(2007-2013)

❍ 2007년 불가리아와 루마니아가 유럽연합에 가입하였고, 이어 2013년 크로아티아가 유럽연합에 가입하면서 회원국은 27개로 확대
- 이 두 국가의 경우 EU 27개 회원국 1인당 평균소득의 35% 수준에 지나지 않아, 회원국 간의 경제적 격차는 더욱 확대(정홍열, 2021)
- 이에 2005년 12월 개최된 유럽이사회에서 구조기금과 결속기금의 35.7%에 해당하는 3,474억 유로를 배정해 회원국 간의 격차 문제를 다루도록 함

❍ 2006년 지역정책의 목표를 3개로 정리
- 목표 1(objective 1): 수렴(convergency). 회원국 중 전체 평균 GDP의 75%에 미치지 못하는 지역이나 결속기금 수혜 저개발국의 성장 촉진 여건을 조성해 실질적으로 경제적 수렴이 되게 하는 것
- 목표 2(objective 2): 지역 경쟁력 및 고용(Regional Competitivenss and Employment). 혁신이나 기업가 정신 제고, 노동자 재교육, 인적자원에 대한 투자 확대로 고용 및 지역의 흡인력과 경쟁력 강화 목적
- 목표 3(objective 3): 유럽의 지역적 상호 협력(European Territorial

Co-coperation). 경험의 상호 교환과 지역간, 국가간 상호협력, 지방 및 지역의 공동 이니셔티브 수행을 통해 초국경 상호협력 강화 목적

❍ 재정적 수단의 변화
- 기존 6개로 구성되어 있던 기금을 유럽지역개발기금(ERDF), 유럽사회기금(ESF), 결속기금(CF) 3개로 줄이고, 농촌지역 개발을 위한 유럽농업기금(European Agricultural Fund for Rural Development, EAFRD)과 유럽 어업기금(European Fisherires Fund, EFF)는 따로 법적 기반을 마련해 구조기금과는 별개로 운영

❍ 간소화된 규칙 및 구조를 통한 결속정책의 개혁 추진
- 지역정책의 목표를 3개로 정리하고, 재정적 수단도 줄이는 등의 개정은 지역정책의 규정 및 구조를 간소화하는 결과를 가져옴
- 이와 함께 투명성과 의사소통을 강조하고, 성장과 일자리에 대한 초점을 강화하였음

❍ 예산 및 주요 투자분야
- 예산: 3,470억 유로
- 25%는 연구 및 혁신에 할당
- 30%는 환경 인프라 및 기후 변화 대응 조치에 할당

❍ 제4차 결속정책의 주요 성과
- 집행위원회는 3년마다 정책목표의 달성에 관한 발전에 대해 보고
- 정체지역의 1인당 GDP는 EU 27개 국가 평균의 60.5%에서 62.7%로 증가
- 60만 개 일자리를 추가적으로 창출하였으며, 이 가운데 최소한 1/3은 중소기업이 창출
- 25,000km의 도로와 1,800km의 철도가 건설되거나 현대화되어 효율적인 범유럽 교통네트워크 건설에 기여
- 20만개의 중소기업에 직접적인 금융지원 혜택 등

□ 제5차 결속정책(2014-2020)

❍ 유럽 연합의 스마트하고 지속 가능하며 포용적인 성장을 위한 유럽 2020 전략의 목표를 달성하기 위한 투자에 초점
- 사회적 포용과 청년 실업 문제에 대한 강조 강화

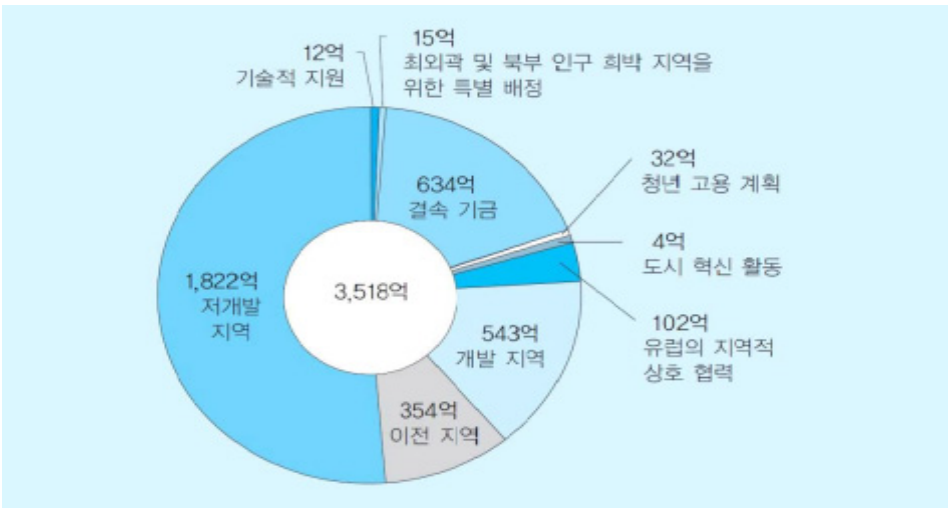
❍ 11대 주제별 목표(thematic objectives)
- ① 연구와 혁신(Research and Innovation)
- ② 정보 및 통신 기술(Information and Communication technologies)
- ③ SMEs의 경쟁력(Competitiveness of SMEs)
- ④ 저탄소 경제(Low-carbon economy)
- ⑤ 기후변화 대응(Combating cliate change)
- ⑥ 환경 및 자원 효율성(Environment and resource efficiency),
- ⑦ 지속가능한 교통(Sustainable transport)
- ⑧ 고용 및 이동성(Employment and Mobility)
- ⑨ 사회적 포용(Social inclusion)
- ⑩ 더 나은 교육과 훈련(Better education, training)
- ⑪ 더 나은 공공행정(Better public administration)

❍ 지역을 크게 3개 지역(저개발, 전환, 개발 지역)으로 간소화하여 구분
- 국내총생산(GDP)을 기준으로 하여 유럽연합 평균의 75% 이하 지역은 저개발(Less Developed) 지역으로, 75%~90%는 전환(Transition)지역으로, 90% 이상은 개발(More Developed) 지역으로 구분
- 특히 저개발(Less Developed)된 유럽연합 내 지역이 여전히 존재하고 있는 경제적·사회적·지역적 불평등을 해소하거나 최소화하도록 돕는 것을 주요 목표로 함

❍ 예산: 3,510억 유로
- 유럽지역개발기금(ERDF)은 11개 목표에 골고루 지원하지만, 1-4번 목표에 더 집중하며, 특히 4번인 모든 부문에 있어 저탄소 경제로 이전 지원에 기금의 12-20% 투입

- 유럽사회기금(ESF)은 1-4번의 테마별 목표도 지원하지만 8-11번의 테마별 목표에 더 집중하며, 특히 9번, 사회 통합 촉진과 가난 및 모든 차별에 대한 투쟁 목표에 20%의 기금을 투입
- 결속기금(CF)은 11개의 테마 별 목표 중 4-7번 목표와 11번 목표를 지원

〈그림 3-1〉 유럽구조투자기금(ESIF)의 지원분야별 지출금액: 제5차 결속정책(2014-2020)



출처: 정홍열(2021: 75)

2) EU 결속정책 최신 동향

(1) 6차 결속정책(2021-2027)의 목표 및 특징

□ 6차 결속정책의 5대 정책 목표

❍ 2021-2027년 유럽 결속정책은 5개의 정책 우선순위를 설정하면서 효율성을 도모

① 더 경쟁적이고 스마트한 유럽

② 더 친환경적이고, 탄소중립 경제로의 전환을 위한 저탄소 유럽

③ 이동성 증진을 통한 더 연결된 유럽

④ 더 사회적이고 포용적 유럽

⑤ 모든 지역에서 지속가능하고 통합적인 개발 촉진을 통한 시민친화적 유럽

〈표 3-1〉 6차 결속정책(2021-2027)의 5대 정책 목표(objectives)와 지원기금

	정책목표	지원기금
1	• 더 경쟁적이고 스마트한 유럽	• 유럽지역개발기금(ERDF)
2	• 더 친환경적이고, 탄소중립경제로의 전환을 위한 저탄소 유럽	• 유럽지역개발기금(ERDF) • 결속기금(Cohesion Fund)
3	• 이동성 증진을 통한 더 연결된 유럽	• 유럽지역개발기금(ERDF) • 결속기금(Cohesion Fund)
4	• 더 사회적이고 포용적 유럽	• 유럽지역개발기금(ERDF) • 유럽사회기금+(ESF+)
5	• 모든 지역에서 지속가능하고 통합적인 개발 촉진을 통한 시민친화적 유럽	• 유럽지역개발기금(ERDF)
기타	• 공정전환기금(JTF)은 탄소중립 공정전환을 위한 세부 목표를 위해 활용 • Interreg 프로그램은 2개의 추가적 정책 목표인 "더 나은 협력 거버넌스(a better cooperation governance)"와 "더 안전한 유럽(A safer and more secure Europe)"을 포함	

출처: https://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/how/priorities/ 를 바탕으로 정리

□ 6차 결속정책의 변화된 특성

❍ EU 우선순위 지원

- 핵심 목표에 초점을 맞춘 5가지 정책 우선순위와 경쟁력 있고 미래 지향적인 유럽을 위해 가장 중요한 정책에 집중

❍ 기후변화 타겟

- 기후 및 환경분야에 대한 가중 투자, 자금에 대한 최소 목표, 기후변화 대응을 위한 조정 메커니즘

❍ 자금 관리에 있어 지방, 도시 및 지역 주체들의 권한 강화: 지역(territorial) 및 지역 개발 전략을 통해서만 실행되는 정책 목표

❍ 단순화
- 새로운 결속 정책은 8개 기금에 대한 단일 규칙을 도입
- 더 간소화하되 신속한 보고
- 프로그램에 대한 더 가벼운 관리: 관리 검사에 대한 급격한 감소, "단일 감사 원칙(single audit principle)", 감사에 있어 비례적(proportionate) 조정
- 더 빠른 제공: SCO(단순 비용 옵션) 및 비용 계획과 연결되지 않은 자금 조달을 사용할 수 있도록 가능성 확대
- 주요 프로젝트에 대한 위원회 승인 종료
- 더 이상 관리 및 통제 기관 지정 없음

❍ 성공을 위한 조건 만들기
- 새로운 도전과제에 맞춰 유연하게 편성: 사회경제적 상황과 새로운 도전 가능성을 중기적으로 검토한 후 유연하게 배분
- 강화된 가시성 및 커뮤니케이션 제공: 전략적으로 중요한 수혜자 및 운영을 위한 요구사항 명확화

□ 6차 결속정책(2021-2027)과 EU위원회의 정치적 우선순위

❍ 결속정책은 많은 분야에서 강력한 영향을 미치는데, 특히 기금투자는 많은 EU 정책 목표를 달성하는 데 기여
- 세부적으로 교육, 고용, 에너지, 환경, 단일 시장, 연구 및 혁신을 다루는 정책과 같은 EU 정책을 보완

❍ 지역 및 도시에서 자금을 지원받는 프로젝트는 특히 다음과 같은 EU위원회 우선 순위 목표에 기여
- 유럽 그린 딜(Green Deal)
- 디지털 시대에 맞는 유럽
- 사람을 위한 경제

〈표 3-2〉 제5차 결속정책과 제6차 결속정책의 비교

항목		2014-2020	2021-2027
주요 정책목표		• 11가지 주제별 목표, 많은 투자 우선순위 ① 연구와 혁신 ② 정보 및 통신 기술 ③ SMEs의 경쟁력 ④ 저탄소 경제 ⑤ 기후변화 대응 ⑥ 환경 및 자원 효율성 ⑦ 지속가능한 교통 ⑧ 고용 및 이동성 ⑨ 사회적 포용 ⑩ 더 나은 교육과 훈련 ⑪ 더 나은 공공행정	• 부문별 경계를 넘어서는 5가지 정책 목표, ① 더 경쟁적이고 스마트한 유럽 ② 더 친환경적이고, 탄소중립경제로의 전환을 위한 저탄소 유럽 ③ 이동성 증진을 통한 더 연결된 유럽 ④ 더 사회적이고 포용적 유럽 ⑤ 모든 지역에서 지속가능하고 통합적인 개발 촉진을 통한 시민친화적 유럽
지역 구분	개발 (more developed)	• GDP가 EU 평균의 90% 이상인 지역 • 50% 자금지원(멤버 국가가 받을 수 있는 EU 투자기금의 비율)	• GDP가 EU 평균의 100% 이상인 지역 • 40% or 50% 자금지원
	전환 (transition)	• GDP가 EU 평균의 75-90% 인 지역 • 60% or 80% 자금지원	• GDP가 EU 평균의 75-100% 인 지역 • 60% or 70% 공자금지원
	저개발 (less developed)	• GDP가 EU 평균의 75% 이하인 지역 • 80% or 85% 자금지원	• GDP가 EU 평균의 75% 이하인 지역 • 85% 자금지원
성공 조건		〈사전 조건〉 • 파트너십 계약에서도 이행에 대한 필수 요약 • 실행 계획 • 이행 기한 2016년 12월 31일 • 영향을 받는 관련 프로그램의 우선 순위에 대한 위원회의 중간 지급 중단	〈활성화 조건〉 • 제한된 목록, 평가를 위한 간결하고 철저한 객관적 기준, • 각 활성화 조건은 특정 목표와 연결되고 자동으로 적용되며, 전체 기간 동안 적용 • 이행되지 않은 경우 관련 지출은 지불 신청에 포함될 수 있지만 위원회에서 상환하지 않음

출처: https://ec.europa.eu/regional_policy/en/2021_2027/ 를 바탕으로 정리

□ 제6차 결속정책(2021-2027)의 자금

○ 제6차 결속정책의 전체 자금은 3,920억 유로이며, 이는 크게 3가지 세부 정책목표(① 고용 및 성장 목표를 위한 자금투자, ② 지역간 협력 촉진, ③ 기타 지원을 위한 자금) 달성을 위한 자금으로 활용
- 국가 공동 자금 조달을 통해 약 5조 유로가 EU 지역 및 국가의 프로그램 자금 조달에 사용될 예정

○ 기본적으로 결속정책에 활용되는 세부 자금은 다음과 같음
- 유럽지역개발기금(ERDF): 모든 EU 지역 및 도시의 사회 및 경제 발전에 투자
- 결속자금(Cohesion Fund, CF): 저발전 EU 국가의 환경 및 운송에 투자
- 유럽사회기금플러스(ESF+): 일자리를 지원하고 EU 국가에서 공정하고 사회적으로 포용적인 사회를 만들기 위한 자금
- 공정전환기금(JTF): 기후 중립으로의 전환으로 가장 큰 영향을 받는 지역을 지원하기 위한 자금

○ 참고로 ERDF 및 ESF+의 기금은 세 가지 범주의 지역(저개발, 고개발, 전환기)에 할당
- 일부 국가는 결속자금의 혜택을 받고, 특정 일부 지역(최외곽 지역 및 인구밀도가 매우 낮은 지역)은 전용 기금 지원

○ 모든 국가는 공정전환기금(JTF)의 혜택을 받음

참고: 공정전환기금(JTF)의 세부 목표

- 소기업 및 신생 기업을 포함한 중소기업에 대한 생산적인 투자로 경제 다각화, 현대화 및 재전환 도모
- 비즈니스 인큐베이터 및 컨설팅 서비스를 통한 고용 창출을 포함하여 새로운 기업 창출에 대한 투자
- 대학 및 공공 연구 기관을 포함한 연구 및 혁신 활동에 대한 투자와 첨단 기술 이전 촉진
- 에너지 저장 기술과 온실 가스 배출 감소를 포함하여 저렴한 청정 에너지를 위한 시스템 및 기반 시설뿐만 아니라 기술 배치에 대한 투자
- 재생 가능 에너지에 대한 투자와 에너지 빈곤 감소 목적을 포함하여 에너지 효율성에 대한 투자
- 지역 교통 부문 및 인프라의 탈탄소화를 포함하여 스마트하고 지속 가능한 지역 이동성에 대한 투자
- 열 생산 설비가 재생 가능한 에너지원에 의해 독점적으로 공급되는 경우 지역 난방 시스템의 에너지 효율성 및 열 생산에 대한 투자를 개선하기 위한 지역 난방 네트워크의 복구 및 업그레이드
- 디지털화, 디지털 혁신 및 디지털 연결에 대한 투자
- '오염자 부담' 원칙을 고려하여 브라운필드 부지의 재생 및 오염 제거, 토지 복원 및 필요한 경우 녹색 기반 시설 및 용도 변경 프로젝트에 대한 투자
- 폐기물 방지, 감소, 자원 효율성, 재사용, 수리 및 재활용을 통한 순환 경제 강화에 대한 투자
- 근로자 및 구직자의 기술 향상 및 재숙련
- 구직자를 위한 구직 지원
- 구직자의 적극적인 참여
- 기술적 도움
- 훈련 센터, 아동 및 노인 보육 시설을 위한 기반 시설에 대한 투자를 포함하여 교육 및 사회 통합 분야의 기타 활동

〈표 3-3〉 제6차 결속정책의 세부목표(goals)와 기타 지원을 위한 자금 구성

구분	금액 (단위: 백만 유로)	비율
고용 및 성장 목표를 위한 투자(IJG)	361,056.80	92%
공정전환기금(JTF)	19,236.90	5%
유럽 영토 협력 목표(Interreg)	9,041.60	2%
기술지원(Technical Assistance)	1,332.10	0%
EU 도구(Instrument)	1,211.60	0%

출처: https://cohesiondata.ec.europa.eu/2021-2027-Finances/Copy-of-2021-2027-Investment-in-Growth-and-Jobs-go/pszj-3idz

⑵ 목표 1: 고용 및 성장을 위한 자금 투자

□ 자금투자 구성내역

○ 초기 고용 및 성장을 위한 자금 투자(IJG) 목표를 위해 할당된 자금은 3,960억 유로이며, 세부적으로 유럽지역개발기금(ERDF), 사회기금+(ESF+), 결속기금(CF), 공정전환기금(JTF)을 포함

〈표 3-4〉 고용 및 성장을 위한 자금투자 세부 구성 내역

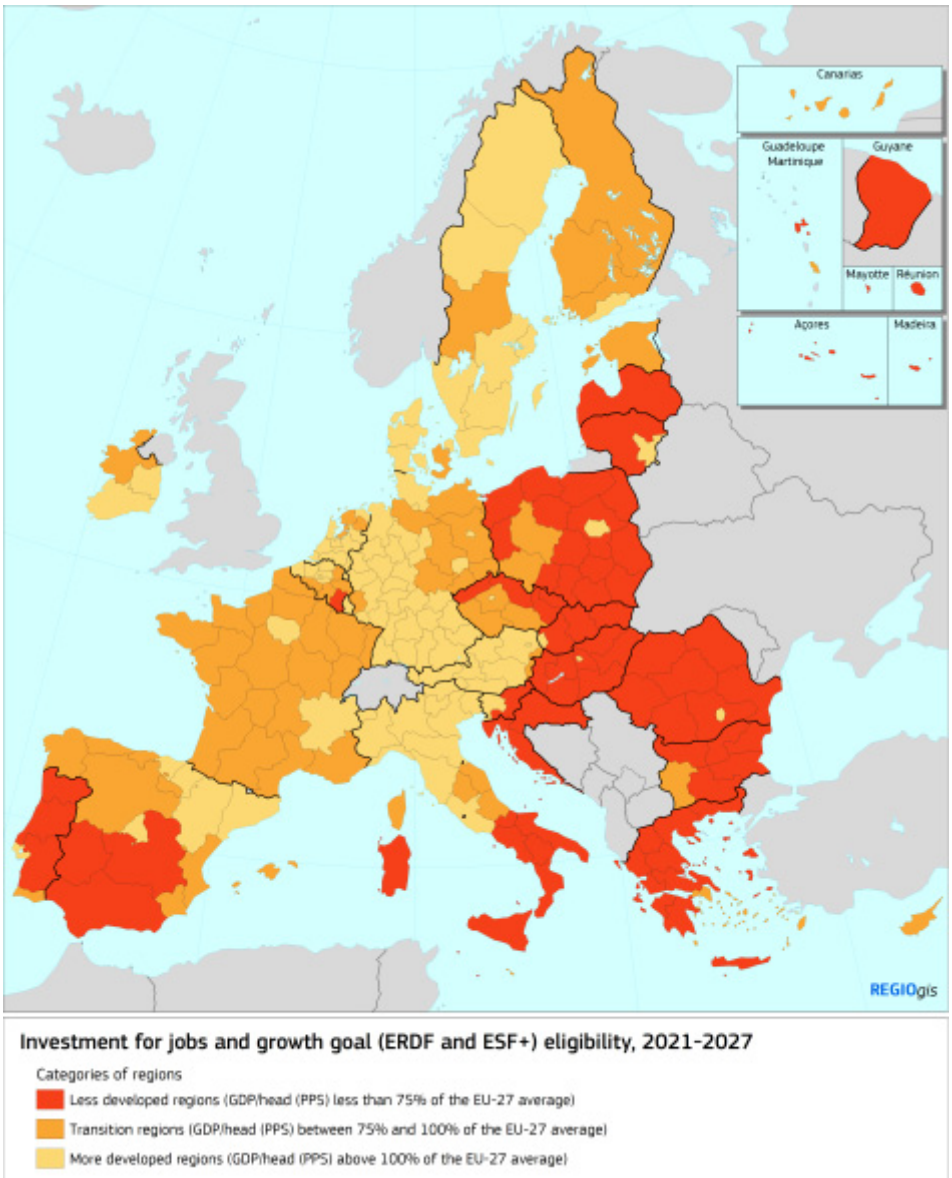
구분	금액 (단위: 백만 유로)	비율
유럽지역개발기금(ERDF)/유럽 사회기금+(ESF+)	313,159.20	85%
결속기금(CF)	36,611.90	10%
공정전환기금(JTF)	19,236.90	5%

출처: https://cohesiondata.ec.europa.eu/stories/s/2021-2027-EU-allocations-available-for-programming/2w8s-ci3y/

□ 고용 및 성장을 위한 자금투자(IJG) 대상지역

○ 제6차 결속정책에서 고용 및 성장 목표를 투자(IJG)를 위해 지역을 3가지로 구분하고 있는데, 이는 제5차 결속정책의 지역구분과 마찬가지로 유럽연합 내 국내총생산(GDP)을 기준으로 하여 크게 ① 저개발(less developed) 지역, ② 전환(transition) 지역, ③ 개발(more developed) 지역으로 구분

〈그림 3-2〉 고용 및 성장을 위한 자금투자(IJG) 목표를 위한 대상지역 구분



출처: https://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/how/is-my-region-covered/

- 다만 6차 결속정책(2021-2027) 부터는 지역구분의 기준이 5차에서 약간 변화되어, 27개 EU 국가를 240개 지역으로 구분(NUTS 2)[6]하고, 이 지역을 다시 개발, 전환, 그리고 저개발 지역으로 지정
- 개발 지역의 경우 기존에는 GDP가 EU 27개국 평균의 90% 이상인 지역으로 규정하였으나 제 6차 결속정책 부터는 EU 평균의 100% 이상인 지역을 개발 지역으로 구분
- 전환 지역은 GDP가 EU 27개국 평균의 75-100%, 저개발 지역의 경우 75% 이하인 지역으로 규정

□ 국가별 자금지원 세부 내역

❍ 고용 및 성장을 위한 자금투자 목표를 위해 국가별로 지원되는 자금 내역은 서로 상이
- 폴란드, 로마니아, 포르투갈, 헝가리, 슬로바키아, 크로아티아 등은 저개발지역을 위한 자금지원이 가장 높은 비율을 차지
- 스웨덴, 테덜란드, 오스트리아, 룩셈부르크 등은 개발 지역을 위한 자금지원이 가장 높은 비율을 차지

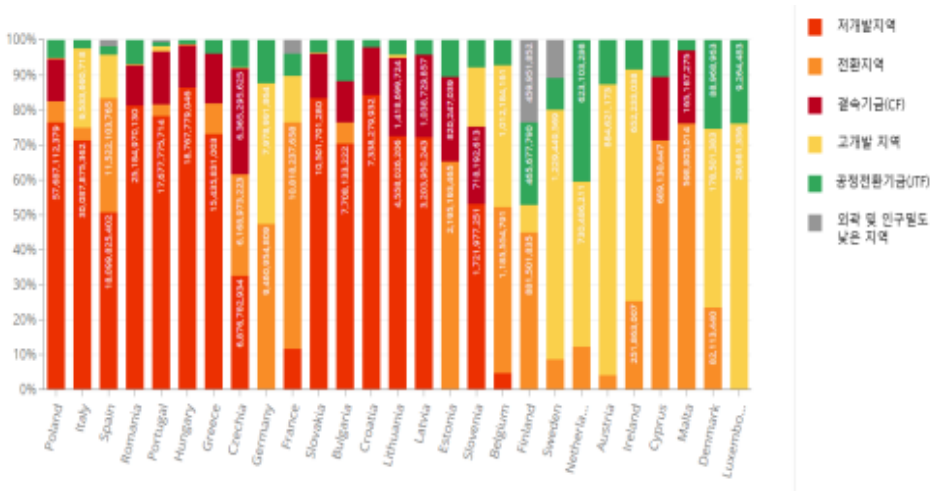
6) NUTS는 지역 통계를 위한 EU의 공식 분류로서, 지역의 사회경제적 분석을 위한 NUT은 크게 3개로 나누어짐
- NUTS 1: 주요 사회경제적 지역(가장 넓은 범위)
- NUTS 2: 지역 정책 적용을 위한 기본 지역
- NUTS 3: 특정 진단을 위한 작은 영역 (가장 최소 지역)

〈표 3-5〉 NUTS 레벨별 인구 기준

Level	최소	최대
NUTS level 1	3백만	7 백만
NUTS level 2	800 000	3 백만
NUTS level 3	150 000	800 000

출처: https://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/how/is-my-region-covered/

〈그림 3-3〉 고용 및 성장 목표를 위한 국가별 자금 지원 세부 내역



자료: https://cohesiondata.ec.europa.eu/2021-2027-Finances/Copy-of-2021-2027-Investment-in-Growth-and-Jobs-go/een6-m6ek

(3) 목표 2: 지역 간 협력 촉진(Interreg)

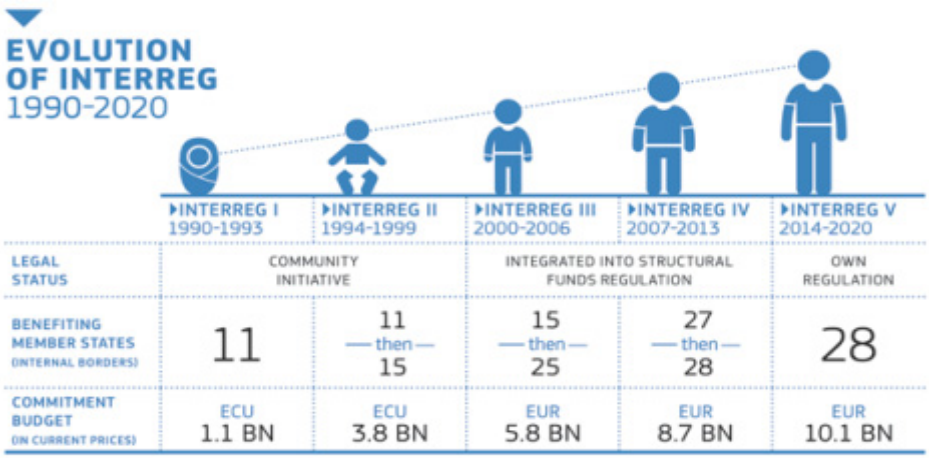
□ Interreg의 도입배경 및 추진과정

❍ Intereg는 1990년 경계를 공유하는 국가들 사이의 협력을 촉진하기 위하여 커뮤니티 이니셔티브로 개발되었으며, 10억유로의 예산으로 기획되었음
- 이후 Interreg는 초국가간 협력 및 지역 간 협력으로 확장되었음

❍ Interreg는 유럽 지역 협력(European Territorial Cooperation, ETC)을 줄여서 부르는 용어로서, 프로젝트 자금 조달을 통해 국경을 초월한 협력을 지원하는 EU의 핵심 도구 중 하나
- Interreg의 가장 중요한 목표는 유럽연합 전체의 조화로운 경제, 사회 및 지역개발을 촉진하는 것
- 세부적으로는 건강, 환경, 연구, 교육, 운송, 지속 가능한 에너지 등과 같은 분야에서 공동의 문제를 공동으로 해결하고 공유 솔루션을 찾는 것이 목표임

❍ 그간 Interreg는 5개의 기간에 걸쳐 추진되어 왔으며, 모든 기간동안 성공적으로 추진되어 온 것으로 평가됨
- INTERREG I(1990-1993)
- INTERREG II(1994-1999)
- INTERREG III(2000-2006)
- INTERREG IV(2007-2013)
- INTERREG V(2014-2020)

〈그림 3-4〉 Interreg의 진화과정



출처: https://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/cooperation/european-territorial/

□ Interreg V의 주요 내용[7)]

❍ 유럽 연합 정책 2014-2020의 새로운 설계와 유럽 2020에 설정된 목표에 따라 Interreg는 더 큰 영향력과 투자의 효과성을 위해 크게 개편

❍ 2014-2020 (Interreg V) 개편의 핵심 요소는 집중(concentration), 단순화(simplification), 결과지향적(results orientation)

7) https://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/cooperation/european-territorial/

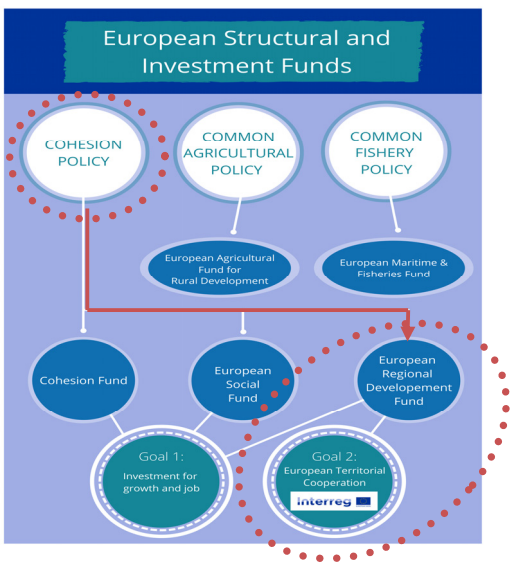
- Interreg V는 스마트하고 지속 가능하며 포용적인 성장을 위한 유럽 2020 전략(Europe 2020 Strategy)의 추진과 이에 기여하는 것을 목표로 하는 ERDF 규정에 명시된 11가지 투자 우선 순위를 기반으로 함
- 각 협력 프로그램에 대한 예산의 최소 80%는 EU의 11가지 우선 순위 중 최대 4가지 주제별 목표에 집중

❍ Interreg V는 2014-2020년 EU 결속 정책의 두 가지 목표 중 하나였으며, 유럽 지역 개발 기금(ERDF)의 자금 지원을 받음

❍ Interreg V의 예산

- Interreg V 기간에는 지역과 지역, 사회 및 경제적 파트너 간의 100개 이상의 협력 프로그램에 101억 유로의 예산이 투자
- 이 예산에는 회원국이 다른 도구에서 지원하는 EU 외부 국경 협력 프로그램에 참여할 수 있는 ERDF 할당도 포함

〈그림 3-5〉 결속정책과 Interreg의 관계



출처: https://interreg.eu/about-interreg/

□ Interreg의 세부 유형

○ Interreg 프로그램은 세부적으로 경계지역간 협력(Cross border), 초국가간 협력(Transnational), 지역간 협력(Interregional)의 3가지 유형으로 구성

○ Interreg A: 경계지역간 협력(Cross border, 60 programmes)
- Interreg cross-border 협력 프로그램은 'Interreg A'라고 알려져 있으며, Interrg A는 NUTS 3 지역들 중에서 직접 맞닿아 있거나 혹은 근접해 있는 서로 다른 지역들 사이의 협력을 지원
- 즉 경계를 마주하고 있는 지역들 사이의 협력에 초점
- 세부적으로 60개 프로그램으로 구성

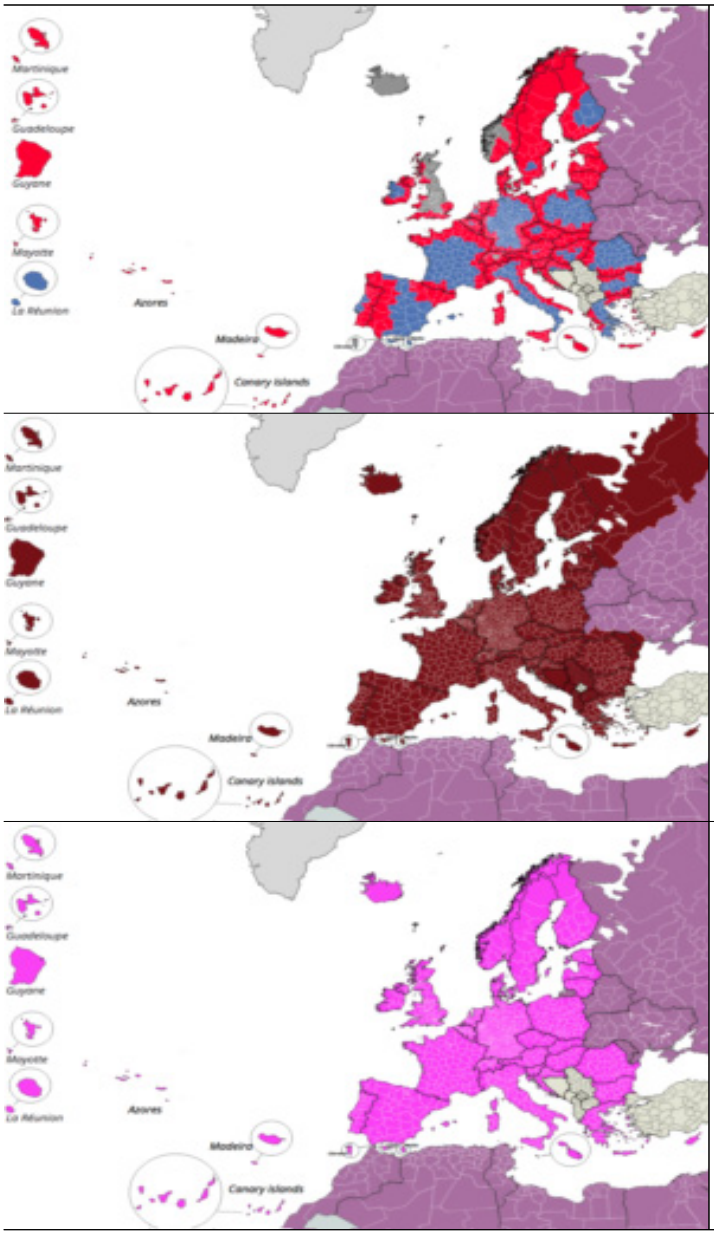
○ Interreg B: 초국가간 협력(Transnational, 15 programmes)
- Interreg 초국가간(transnational) 협력 프로그램은 'Interreg B'라고 알려져 있으며, 더 큰 영역을 형성하는 EU 여러 국가의 지역을 포함
- 이 프로그램은 공동의 문제를 해결하기 위한 공동 접근 방식을 통해 EU 내에서 더 나은 협력과 지역개발을 촉진하는 것을 목표로 함

○ Interreg C: 지역간 협력(Interregional, 4 programmes)
- 지역간 협력(Interregional Cooperation) 프로그램은 'Interreg C'라고 지칭하며, 세부적으로 Interreg Europe, Interact, Urbact and Espon 등 4개의 협력 프로그램을 포함
- 지역 프로그램은 지리적으로 가장 광범위한 지역을 포괄하는 범유럽(pan-European) 프로그램이라고 할 수 있음

〈그림 3-6〉 Interreg의 3가지 유형 및 세부 프로그램

출처: https://interreg.eu/about-interreg/

〈그림 3-7〉 Interreg 유형별 지도



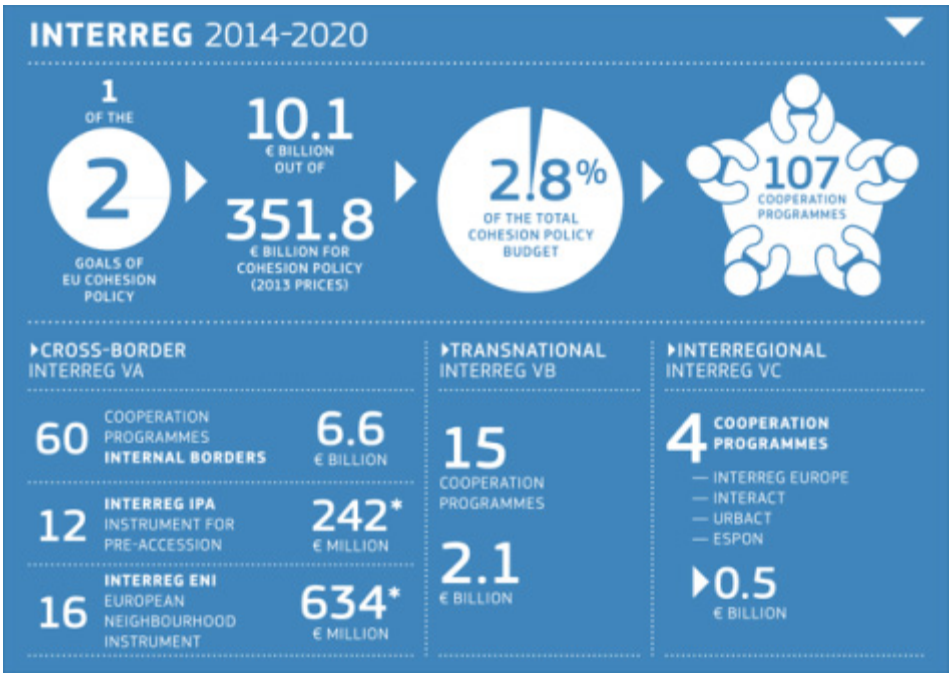
Interreg A:
Interreg 경계지역간 (cross-border) 협력 프로그램

Interreg B:
초국가간(transnational) 협력 프로그램

Interreg C:
지역간 협력 (Interregional Cooperation) 프로그램

출처: https://interreg.eu/about-interreg/

〈그림 3-8〉 Interreg 2014-2020 주요 내용 및 성과



출처: https://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/cooperation/european-territorial/

□ Interreg의 2021-2027 프로그램[8)]

❍ 2021-2027 기간동안, Interreg는 유럽 전 지역의 지역간 협력을 지원하는 정책을 지속적으로 추진할 계획

- 특히 전반적인 프로세스를 주도하고 미래 프로그램의 내용에 대한 공식적결정과 주제별 우선 순위를 선택하기 위해 프로그래밍 위원회를 구성
- 위원회는 의사결정을 위해 29개 파트너 국가의 대표로 구성
- 유럽 위원회의 옵저버(관찰자)와 프로그램 관리 권한 및 공동 사무국이 참여하지만 의사 결정 권한은 없음

8) Interreg 2021-2027 프로그램의 세부 내용은 아직 공식적으로 발표되지 않고 있어 (2021.9.25.일 검색 기준), 개괄적 내용만 소개함

- 또한 새로운 프로그램 초안을 작성하는 데 도움을 줄 외부 전문가를 고용하여 프로그램을 개편할 예정

❍ 2021-2027 기간동안 Interreg 프로그램은 '더 나은 협력 거버넌스(better cooperation governance)' 와 더 안전한 유럽(A safer and more secure Europe)"이라는 세부목표를 추가적으로 수립하고 있는데, 이 중 '더 나은 협력거버넌스' 목표 달성을 위한 세부 내용은 다음과 같음
- 공공 기관, 특히 특정 영역을 관리하도록 위임된 기관 및 이해 관계자(모든 분야)의 제도적 역량을 강화
- 특히 접경 지역의 법적 및 기타 장애물을 해결하기 위해 시민, 시민 사회 행위자 및 기관 간의 법적 및 행정적 협력을 촉진하여 효율적인 공공 행정을 강화
- 사람 대 사람 행동을 장려함으로써 상호 신뢰를 구축
- 거시 지역 전략과 해역 전략, 그리고 기타 지역 전략(모든 분야)을 실행하기 위한 공공 기관 및 이해 관계자의 제도적 역량 강화
- 지속 가능한 민주주의를 강화하고 시민 사회 행위자와 개혁 과정 및 민주주의 전환에서의 역할 지원(제3국, 파트너 국가 등)
- 더 나은 협력 거버넌스를 지원하기 위한 기타 조치(모든 분야).

□ Interreg 2021-2027 자금지원 계획 (2021-2027)

❍ 유럽 지역간 협력(Interreg) 목표를 위한 자금 지원 금액은 90억 유로임
- 세부적으로 경계지역간 협력 프로그램에 전체 예산의 72%가 배정되어 있어 가장 큰 부분을 차지
- 그 다음으로는 초국가간 협력이 18%, 지역간 협력이 6%의 비중을 차지하고 있으며, 가장 외각지역간 협력을 위한 프로그램에도 전체 자금의 3%가 지원됨

〈표 3-6〉 지역간협력 촉진 목표를 위한 자금 구성 내역

구분	금액 (단위: 유로)	비율
ETC 경계지역간 협력 (cross-border co-operation)	6,527,233,465	72%
ETC 초국가간 협력 (transnational co-operation)	1,646,078,232	18%
ETC 지역간 협력 (interregional co-operation)	552,252,469	6%
ETC 가장 외곽지역 (outermost co-operation)	315,794,936	3%

출처: https://cohesiondata.ec.europa.eu/stories/s/2021-2027-EU-allocations-available-for-programming/2w8s-ci3y/

3. EU의 지역혁신정책

1) EU 지역혁신정책의 도입과 전개

□ 장소기반 지역혁신정책의 도입 필요성 대두

❍ 2000년대 후반 세계 금융위기와 재정위기 이후 유럽에서는 지역 간 불균형이 심화되면서, 지역의 혁신역량 강화에 대한 요구가 확대되기 시작
  - 기존의 지역혁신체제는 지역의 차별화된 특성을 반영하지 못하고, 형식적인 혁신체계를 구축하는데에만 치중했다는 비판 확대

❍ 이에 지역의 자생적인 성장 동력을 촉진하기 위해서는 지역의 특성을 반영한 장소기반 지역혁신정책으로의 전환 필요성 제기

□ 스마트 전문화 전략의 탄생

❍ 제5차 결속정책(2014-2020)부터는 각 지역의 특성을 반영한 장소기반(place-based) 지역혁신정책으로서 스마트 전문화(Smart Spacialization Strategy, S3) 개념의 등장 및 관심 증대

❍ 스마트 전문화 전략은 2010년 EU 집행위원회(European Commission)에서 발표한 '유럽 2020에서 스마트 성장에 기여하는 지역 정책(Regional Policy contributing to smart growth in Europe 2020)'이라는 문서에서 소개된 지역 개발 정책임[9)]

- 이 문서에서 EU집행위원회는 지역 지식의 강점과 스마트 성장의 잠재력을 활용하기 위한 전략적 통합 접근 방식에 중점을 두고, 보다 집중적(targeted) 구조기금 지원을 위한 수단으로서 스마트 전문화를 위한 국가/지역 연구 및 혁신 전략의 설계를 권장하였음
- 즉 연구 및 혁신 스마트 전문화 전략(RIS3)은 생산 구조를 더 높은 부가가치 활동으로 전환할 것을 요구하는 EU 결속정책에 의해 실질적인 정책적 개념 및 프레임으로 변화하였다고 할 수 있음

❍ 스마트 전문화 전략을 통해 기술적 측면에서 저하된 지역을 포함하여 모든 지역이 상향식 접근 프로세스를 기반으로 혁신이 일어날 수 있는 틈새(niches)를 찾기 위해 노력

- 이러한 전략이 성공한다면 현재의 파편화되고 효과적이지 못한 정책 조합(policy mix)문제를 극복하고, 정책 변화를 견인할 것이라 기대

❍ 즉 스마트 전문화 전략은 EU의 지역정책의 혁신성 강화라는 거시적 방향성 하에서 개별 지역 차원에서 지역의 혁신을 도모하는 것으로, 이는 EU의 포용적 지역정책의 핵심이라고 할 수 있는 결속정책의 흐름속에서 혁신정책과 지역정책을 연계하는 전략적 위치를 차지

❍ 2021년부터 2027년동안 추진되는 제6차 결속정책 기간 중에도 스마트 전문화 전략은 지속적으로 개별 지역의 경제활성화에 중요한 역할을 할 것으로 기대됨

9) European Commission, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, *Regional Policy contributing to smart growth in Europe 2020,* COM (2010) 553 fi nal, 6.10.2010

- EU 집행위원회는 제5차 결속정책 기간동안의 성공적인 시범활동을 바탕으로, 지역 간 혁신투자 창출 제안, 빅데이터, 순환 경제, 첨단제조 또는 사이버 보안과 같은 우선순위 부문에서 범유럽 클러스터를 구축하기 위해 이에 부합하는 스마트 전문화 자산을 개발하는 지역에 더 많은 지원을 할 계획이라고 발표(European Commission 2020b)
- UN의 지속가능개발목표(SDGs)에 부합하여 글로벌 환경, 도시 문제, 양질의 일자리 창출 등에 대응한 EU, 개별 국가, 지역 및 도시단위의 혁신 프로세스 촉진에도 큰 잠재력을 보일 것으로 기대(허동숙 외, 2020)

2) 장소기반 지역혁신정책으로서 스마트 전문화 전략

(1) 스마트 전문화 전략의 개념과 특성

□ 스마트 전문화 전략의 개념

❍ 스마트 전문화는 지역혁신정책 추진에 있어 각 국가와 지역의 고유한 특성과 자산을 활용함으로써 차별화된 경쟁력을 극대화시키고자 하는 것으로, 지역 특성을 바탕으로 도출된 우선순위 전략에 지역의 이해관계자와 자원을 집중화시키는 것을 의미

- 우선순위는 지식, 산업부문, 특정 틈새시장, 클러스터, 기술 대응 부문, 특정 사회적·환경적 도전과제에 대한 기술 적용 범위를 고려하여 도출

❍ 즉 스마트 전문화 전략은 개별 지역의 특성을 극대화하여 혁신전략을 마련하고, 이를 통해 경쟁력있는 지역발전을 견인하려는 정책 프레임

- 기존의 지역혁신전략(Resional Innovation System, RIS)이 연구와 혁신이라는 측면에서 산-학-연의 협력적 혁신창출에 방점을 두었다면, 스마트 전문화는 RIS에 '지역특성'을 반영한 장소기반 방식의 차별화 전략이라고 이해할 수 있음(Research & Innovation Strategy for Smart Specialization, RIS3)

〈표 3-7〉 스마트 전문화 전략의 개념

	‣ SMART: 지역의 고유한 장점과 경쟁력있는 자산의 발견 및 명료화
	‣ SPECIALISED: 경쟁력 있는 지역에 연구 및 혁신 투자의 우선순위화
	‣ STRATEGIC: 지역 혁신을 위한 공유된 비전의 수립

출처: https://s3platform.jrc.ec.europa.eu/documents/portlet_file_entry/20125/Factsheet+%E2%80%93+What+is+Smart+specialisation.pdf/48da2521-e4bd-1c5f-6de9-17859b7ae427

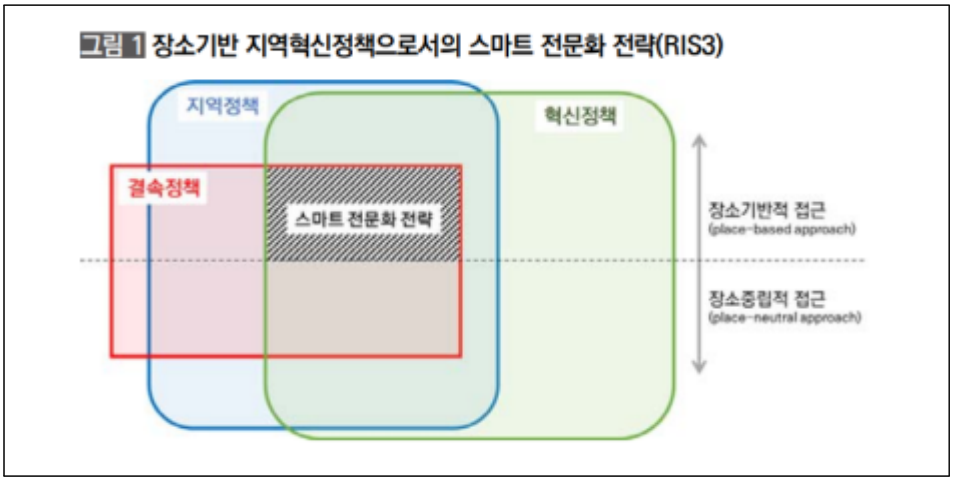
❍ 이 스마트 전문화 과정은 ① 경제(지역) 구조의 변화와 ② 새로운 분야의 역량 구축, 두 가지 측면에서 구조적 변화로 이어질 것을 목적으로 함
  - 특히 기존 부문과 새로운 발명이나 혁신을 위한 방식이 교차하는 지점에서 가장 자주 나타날 것으로 전망(Schluter, 2016)

❍ 스마트 전문화 전략의 기본 원리
  - 스마트 특화는 장소 기반 방식
  - 비교강점과 현실적 성장 가능성에 중점
  - 우선 사항 선정은 하향식/승자 고르기 과정이 되어서는 안됨
  - 전략은 기술적 그리고 실전에 기반둔 사회적 혁신을 지지하는 포괄적인 개념의 혁신을 포함해야 함
  - 결점없는 모니터링과 평가 시스템, 그리고 전략적 선택들의 갱신을 위한 수정 메커니즘

❍ 스마트 전문화 전략은 크게 6단계에 걸쳐 이루어지는 것으로 이해
  ① 혁신 잠재력 분석
  ② 거버넌스 구조
  ③ 이해관계자 프로세스
  ④ 우선순위 도출
  ⑤ 일관된 정책 조합을 활용한 실행계획 수립

⑥ 모니터링 및 평가

〈그림 3-9〉 장소기반 지역혁신정책으로서의 스마트 전문화 전략(IRIS3)



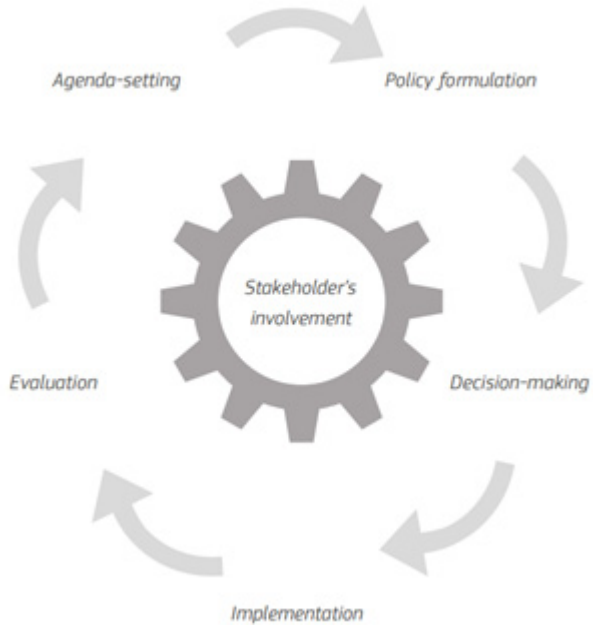
자료: 허동숙(2020)

□ **기업가적 발견 프로세스(Entrepreneurial Discovery Process, EDP cycle)**

❍ 스마트 전문화는 기업가적 발견 프로세스를 통해 촉발될 수 있다고 보는데, 기업가적 발견 프로세스는 스마트 전문화 전략의 참신함을 결정하는 중요 특징 중 하나로서 중심적 역할을 수행((Schluter, 2016)

- EDP는 지식 삼각형(교육, 연구 및 혁신) 또는 4중 나선(정부, 산업, 학계 및 시민 참여자)의 참가자가 잠재적인 새로운 활동과 기회를 발견, 식별 및 생성하는 포괄적이고 상호 작용하는 상향식 프로세스
- 정책 입안자들은 이러한 잠재력의 실현을 촉진하기 위한 결과와 방법을 평가
- EDP 프로세스는 공공 부문이 미래 우선순위에 대한 사전 지식이 없기 때문에, 이해 관계자의 참여가 지역 개발 방향을 설정하는 데 필수적이라는 인식에 기반

〈그림 3-10〉 EDP 순환과정



출처: Lasswell (1956); Kyriakou and Perianez-Forte (2016); Gianelle et al(2016)

❍ EDP는 이해당사자들이 시장 역학(market dynamics)에 관심을 가지면서 포괄적, 증거기반 과정에 참여하게 되는데, 이를 통해 투자의 우선순위를 정하는 것을 의미하며, EDP의 타당성은 다음과 같이 정의될 수 있음
- 회사와 연구자들에게 새로운 틈새와 시장 가능성 그리고 과학적/기술적 기회의 영역을 탐구할수 있도록 하는 결정적 초기 스텝
- 그러한 영역들의 가치에 대한 정보를 만들어내는 과정 (정책결정자들이 지역개발에 대한 투자와 정책을 결정할 수 있도록 도움)

❍ 한 국가나 지역이 다른 경쟁자들보다 우위에 있는 산업이 무엇인지를 알기 위해서 구체적인 개척과정에 대한 투자가 필요한데, 이는 EDP의 초기과정이라고 할 수 있음

〈표 3-8〉 스마트 전문화 전략에서 우선순위 도출 사례

사례	우선순위
Emilia-Romagna, Italy	• 지역 파트너십은 건강과 웰빙을 우선 순위로 식별하고 다양한 핵심 지원 기술을 함께 제공 • 맞춤형 정밀 이식 및 임플란트를 개발하는 바이오의약을 위한 다양한 핵심 기술의 활용
Extremadura, Spain	• 농부와 연구자들은 첨단 농업을 개발하는 유럽 네트워크에 함께 참여하여 성수기의 시장 수요를 충족할 수 있는 역량 증진
Lapland, Finland	• 지속 가능한 개발 및 일자리 창출을 제공하는 동시에 북극 천연 자원 개발 및 상업화에서 이 지역의 선도적인 위치를 개발하는 데 기여

출처: European Commission, (2017)

❍ EDP 과정에서 다양한 지역주체들의 참여와 협력 중요성
- 이와 함께 반복적 이해당사자들의 관여가 중요한데, S3를 성공적으로 이끌기 위해서는 공공기관들이나 이해당사자들이 투자 우선순위를 확인하는 것에 그쳐서는 안되고, 정책 결정과정의 여러 단계에 걸쳐 이해당사자들의 참여가 지속적으로 이루어질 수 있도록 하는 것이 중요
- 이러한 지속적 참여과정은 S3에 명시된 전략 목표들에 대한 신뢰와 헌신을 강화해줌으로서 실행가능성을 높임

❍ EDP로 가장 자주 사용되는 참여 모델과 분석 도구는 다음과 같음(Gianelle et al., 2016)
- 참여모델 (participatory models): 포커스 그룹, 파트너쉽, 공공-민간 위원회, 시민참여와 자문을 위해 만들어진 웹사이트, 그리고 실천연구 접근법에 기반한 방법론들
- 근거기반실행(evidence based practices): SWOT분석; 과학적, 기술적 그리고 경제 추세에 대한 연구들, 기능과 관련자들의 도식화, 이해당사자들에 대한 설문조사 등

*** EDP 과정에서 지역주체들의 참여와 협력 사례: Slovenia**

- 슬로베니아 공화국에서는 EDP 도입결과 S3 실행을 위한 많은 수의 파트너쉽을 설립할 수 있었음
- 경제, 연구기관, 학계 NGOs, 공공기관등에서 나온 대표자들은 그들의 관심에 따라 파트너쉽에 제한없이 가입하거나 탈퇴할 수 있음
- 하지만 파트너들은 협력과 참여를 보장하기 위해 펀딩을 제공하여야함. S3를 준비하는 과정에서 다양한 변화를 목격함
- 주요 당사자들의 인식과 사고방식의 변화; 다양한 네트워크 행사, 홍보 활동, 그리고 회담을 통해 이해당사자들은 EDP에 대한 주인인식을 가지게 되었으며 동향과 정책들을 같이 만들어감

자료: Gianelle et al(2016)

□ 우선순위 결정 메커니즘(Prioritisation mechanism)[10)]

❍ 스마트 전문화 전략에서 강조하는 우선순위 선정과 집중은 지역단위에서 우선순위를 어떻게 결정할 것인가 하는 문제와 직결될 수밖에 없음

❍ 일례로 프랑스 Centre-Loire Valley 지역은 지방 정부와 산업부문 주체들 간의 무수한 상호작용을 바탕으로 지역 경제에 대한 통계적 분석을 함께 시행하면서 스마트 전문화 전략 우선산업 분야들을 선정하였음
  - 또한 지방정부는 우선산업 분야에 속한 새로운 협력 산업들을 투자와 함께 지원하고 활성화시키는 것에 대해 강력히 약속하였음

❍ Centre-Loire Valley의 경우 변화에 대응하는 방식을 이용하여 스마트 전문화 전략의 디자인 단계가 아닌 실행단계를 활성화시키고자 하였는데, 이 실행단계는 다음의 5단계를 포함
  ① 저항에 대한 예측 (anticipating resistances): 모든 관련자들에 대해 도식화하고 새로 도입된 정책에 의해 발생한 변화에 대한 그들의 반응을 예측
  ② 누가 관련자들하고 이어줄 변혁적 리더(Change leader)인지 정의
  ③ 스토리텔링 준비: 각 관련자들에 대해 새로운 정책의 가져다 줄 장점이 무엇인지 강조

10) Gianelle et al(2016)의 내용을 바탕으로 정리

④ 우선산업들의 선정과 집행에 대한 방법에 대한 설명과 채택. 특히 각 우선순위 산업별로 조정자를(특히 경제/학계 두 분야에서) 임명하는 것이 매우 유용함

⑤ 변화와 관련자들의 기여로 인한 부가가치에 대한 평가와 소통

(2) 스마트 전문화 전략의 추진현황 및 대표사례

□ 스마트 전문화 전략의 전체 현황

❍ 회원국과 지역은 2014-2020 기간 동안 연구 및 혁신 투자에 대한 우선 순위를 설정하는 파트너십, 다단계 거버넌스 및 상향식 접근 방식을 통해 120개 이상의 스마트 전문화 전략을 개발

❍ 이 기간 동안 유럽 지역 개발 기금을 통해 지역에 할당된 400억 유로 이상(국가 공동 자금 조달을 포함하여 650억 유로 이상)이 이러한 우선 순위에 자금을 지원

- 전반적으로 연구, 혁신 및 기업가 정신에 대한 지원은 프로그래밍 기간이 끝날 때까지 15,000개의 기업이 신제품을 시장에 출시하고 140,000개의 스타트업을 지원하며 350,000개의 새로운 일자리를 창출하는 데 기여
- 또한 연구, 기술 개발 및 혁신 분야에서 인적 자본을 강화하기 위해 유럽 사회 기금에 18억 유로가 지원되고. 국가, 지역 및 지역 우선 순위가 이러한 전략을 설계하는 과정에서 구체화되고 매핑되었음

□ 대표 사례 1: 핀란드 6개 도시 전략(Six City Strategy)[11)]

❍ 사례개괄

- 핀란드의 6개 주요도시를 연계한 6개 도시 전략(Six City Strategy) 헬싱

11) 6Aika; S3플랫폼, Governance and stakeholders involvement (https://s3platform.jrc.ec.europa.eu/governance-edp); Jokelainen, Macklin, Teras and Kostiander(2013); https://6aika.fi/en/6aika-results-era-of-cities/; 허동숙(2020)을 바탕으로 정리

키, 에스푸(Espoo), 반타(Vantaa), 탐페레(Tampere), 투르쿠 (Turku), 오울루(Oulu) 등 6개 주요도시 간 협력 거버넌스를 구축하고 공통의 사업을 구축하는 등 개방형 혁신 생태계를 성공적으로 조성

- 지역소재 기업 및 주민들이 함께 참여하여 도시의 탄소 배출 절감을 위해 핀란드의 수도권 지역에 기후 거리를 조성한 성공적인 사회 혁신 모델로 평가

❍ 지역의 특성

- 국가 전체 인구의 30%, GDP 60%, 연구개발혁신 지출 75%, 기업매출 40%가량 차지
- 인구성장, 고등교육기관, 학생 수, 우수 인프라, 디지털 활용 역량 풍부

❍ 재원조달

- 서로 다른 정책과 재원의 시너지 효과를 활용하고자 함; ERDF, ESF, 기타 재원(기업의 프로젝트 참여), 기술혁신지원청(Tekes)의 재원, 일부 도시별 재원 충당

❍ 우선순위

- 개방형혁신플랫폼, 데이터개방, 개방적 참여/고객의식(3년 기간, 재원 2,870만 유로)

❍ 추진과정

- 개별 도시들이 프로그램 전체 기간(2014-2020) 동안 전략 준수 합의
- 2014-2017년 기간은 전략의 운영 관리, 방향 설정, 조정을 조직화하는 데 초점을 두고 3대 중점분야 착수 및 프로젝트 제안 1차 요청
- 2017년 이후는 연 2회 프로젝트 제안 공개 요구, 관련된 이해관계자에게 프로젝트 결과와 모범 사례를 확산시키는 데 초점

❍ 거버넌스 구축 현황

- 중간기구: 6대 도시는 공동 사업 기획 / 실행하는 중간 기구의 역할 수행
- 지역 관리위원회: 6대 도시 대표자로 구성되며, 회의(1년에 1-2회)에서 전략 실행에 대한 개선방안 도출, 프로젝트 운영 환경의 당면 과제와 향후 방

향 논의, 프로젝트 제안서 내용 공동 작성, 세부 프로젝트, 기금 선정에 참여
- 공동 전략사무소: 도시별 자원 공유 및 역할 분담 결정. 공동 개발 프로젝트에 모든 이해관계자 참여 강화

❍ 우선순위 도출 및 주요과제
- 개방형혁신플랫폼 구축: 플랫폼 경제와 도시 운영방식의 연계 관련 플랫폼 작업 방식에 대한 인식, 도시 구조의 일부로 새로운 운영모델을 배태함으로써 연속성 확보
- 데이터개방: 데이터와 API 개방은 복잡하고 느린 프로세스로, 서로 다른 도시시스템 간 데이터를 조화시키기 어려움, 오픈데이터가 무엇인지/실제 존재하는 것인지에 대한 기업 인식 낮음, 데이터의 신뢰성과 관리문제
- 개방적 참여 및 고객의식: 수요자 참여 유도. 공공서비스 영역에서 신사업 발굴을 위한 공동설계 기회 탐색, 개방성과 수익성 높은 제안서 선정, 공공서비스 계획 및 개발 논리 변경 및 재설계

❍ 기업가적 발견과정
- 산업, 학계, 공공부문, 시민을 상향식 프로세스에 참여시키고, 사회 및 보건 서비스, 학교환경 등에 대한 구체적인 이슈 해결, 특히 기업 참여 강조
- 프로그램의 실험은 최대 6개월 기간으로 빠르게 진행
- 도시가 테스트베드 역할을 하는 물리 & 가상공간의 시범적 환경 네트워크 설계
- 협력과 집단학습 촉진 목표. 프로젝트 네트워크는 워크숍과 이벤트를 통해 지식, 결과 공유

❍ 추진과정
- 지역 생태계 구조재편 과정에서 중소기업, 중규모 기업을 더욱 통합하기 위해 2,500개 기업을 대상으로 기업 니즈 평가(인력 훈련 수요, 인적자원 우수 관행 등 확인)
- 우선순위 관련 공공연구기관-기업 간 협력을 강화하는 다양한 인프라 조성 및 정책수단 투입

- 예) 오를레앙(Orléans) 대학과 응용과학원(INSA)은 기업의 니즈 맵핑, 평생 학습의 통합을 위한 프로그램을 마련하여 관련 행위자의 참여를 유도하는 등 핵심 역할 담당
- 예) 바이오 연구소(Bio institute)는 제약, 화장품, 바이오기술 산업 및 관련 산업 프로젝트에 연구와 훈련 담당(미래, 고위직 전문가, 직원, 임시직 근로자를 위한 워크숍 제공, 기업의 공정 개발과 기술 경영 지원)

❍ 주요 성과

- 6개 도시의 운영 주체들 간 긴밀한 네트워크 형성, 도시와 기업 간 협력 체계화
- 부문 간, 부처 간 개발 프로젝트 추가적으로 수행
- 6개 도시가 데이터를 개방함으로써 기업들의 제품 상업화 가능성 확대
- 예) 도로 주차 애플리케이션은 6개 도시 내에서 이용자들이 앱(App)을 활용해 주차하고 요금을 지불하는 시스템 공동 활용. 기업 활동과 더불어 새로운 서비스 생산 모델과 혁신적인 조달 프로세스도 시험 중임

〈그림 3-11〉 핀란드 6개 도시 전략(6Aika)

핀란드 6 cities	비전

자료: https://6aika.fi/en/6aika-results-era-of-cities/

□ 대표 사례 2: 프랑스 상트르 발 드 루아르(Centre Val de Loire)[12)]

❍ 사례개괄

- 프랑스의 상트르 발 드 루아르(Centre Val de Loire) 지역은 지역경제 침체 문제를 해소하기 위해 중소기업의 역량강화에 초점을 맞추고, 이를 통해 지역 산업의 구조적 전환을 모색함
- EU집행위원회가 제시한 산업 전환 프로젝트에 시범적으로 참여하면서, 경제활동의 구조적 전환과 이에 따른 노동자의 기술적 역량강화에 초점을 둠
- 지역 산업 재편 과정에서 2,500여 개 지역 기업을 대상으로 기업의 수요를 직접 조사하고 평가하면서 추진하였다는 점에서 높이 평가됨
- 혁신생태계 조정지원의 역할을 수행한 지역개발기구(Dev'Up)를 바탕으로 공공연구기관과 기업 간 활발한 네트워크를 활성화하여 협력적인 과학 커뮤니티를 구축하였음

❍ 지역의 특성

- 지역경제는 주로 중소기업과 하청업체로 구성, 지역경제 후퇴
- EU 집행위원회가 제시한 산업 전환 시범 프로젝트에 참여
- 일부 경제활동의 전환(다른 시장으로의 방향 전환, 새로운 시장기회 탐색, 가치사슬에서의 기업 포지셔닝 등), 전략부문에서 숙련된 노동자의 기술 역량 적응, 디지털/생태 분야의 새로운 프로세스의 통합 필요성 직면

❍ 재원조달

- 6천만 유로(노동자 기술 강화, 고객 중심 서비스 및 로컬 서비스를 보장하기 위한 평생학습전담 기금 조성)

❍ 우선순위

- 수환경에 중점을 둔 환경 공학과 측량

12) 6Aika; S3플랫폼, Governance and stakeholders involvement(https://s3platform.jrc.ec.europa.eu/governance-edp); Jokelainen, Macklin, Teras and Kostiander(2013); 허동숙(2020)을 바탕으로 정리

- 보건 및 화장품 산업 대상 생물공학, 제약산업에서 생물의학으로의 전환
- 에너지 저장용 시스템 설계
- 건축/재건축 분야 에너지 효율화 기술
- 인적 자본 대상 역량 강화, 시장 기술수요 적응을 위한 일련의 대책 마련

❍ 거버넌스 구축 현황

- 지역개발기구(Dev'Up): 혁신생태계 지원을 위한 조정기관 역할
- 공공 및 준공공기관 전용 근접 네트워크(Réseau des Développeurs Economiques,RDECVL): 350개 이상의 이해관계자 결집 (프랑스 공공투자은행, 상공회의소, 오를레앙 대학, 공공연구기관 및 기술이전기관 포함). 혁신적인 프로젝트를 탐지하고 중소기업의 확장노력을 지원하여 지역 비즈니스 개발 담당. 지역 행위자들 간 네트워킹 촉진, 적절한 기술(재원,연구역량, 기술이전, 제휴활동 등) 제공. 협업 오픈데이터베이스 등 여러 도구 제공
- 교류담당기구(Le Studium): 지역 및 국제 과학 커뮤니티 간의 학제 간 교류 촉진, 연구개발혁신을 위한 인적 자본 확충 업무 담당. 우선순위 주제 관련 프로젝트에 대해 공동 자금(Horizon2020, 마리퀴리 펠로우십, 지역 재원) 지원 실시

❍ 주요 성과

- 공공 및 민간 연구자 등 다양한 이해관계자를 포함하는 역동적인 과학 커뮤니티의 개발 추구
- 스마트 전문화의 외향적 국제화 촉진

(3) 스마트 전문화 전략을 위한 거버넌스와 각 주체별 역할

□ EU의 총괄적 기획 및 투자지원

❍ EU 집행위원회(EC)는 스마트 전문화 전략과 관련된 정책의 전체 프로세스를 총괄적으로 기획하고, 개별 회원국들에게 프로젝트 설계 지침의 제공과

함께 최종적으로 투자 지원을 결정

- EU 집행위원회는 개별 회원국들이 각 지역에 맞는 목표치를 설정하고, 일관적이고 통합적 방식으로 스마트 전문화 전략 프로젝트를 실행하도록 권고함과 동시에 제도적인 역량 강화를 위해 기술적인 지원도 제공

❍ 각 회원국은 그들의 상황 및 여건을 고려하여 국가별·지역별 달성 목표, 대상 영역, 영역별 지원 우선순위, 기금 사용계획, 기간별 프로젝트 등을 포함한 계획을 수립

- 개별 회원국이 수립한 계획을 바탕으로 EU 집행위원회-개별국가 간 파트너십협약을 체결하고, 이를 통해 구조기금의 투자가 결정됨

❍ 이후 EU 집행위원회는 개별 회원국이 수립한 목표에 대한 진척사항을 모니터링하고, 필요시 권고사항을 제공하거나 권고사항이 이행되지 않는 경우 정책 경고를 할 수도 있음

❍ 한편 EU 집행위원회는 스마트 전문화 전략과 관련된 온라인 플랫폼을 구축하고, 다양한 정보 및 모범사례 공유를 활성화

- 온라인 플랫폼은 2011년 6월부터 운영되고 있으며, 스마트 전문화 전략의 개념부터 다양한 방법론, 현황 등과 관련된 포괄적인 정보를 공유하고 회원국 간의 학습이 이루어질 수 있도록 촉진

□ 개별 국가 및 지역차원에서의 거버넌스

❍ 개별 국가별로 스마트 전문화 전략과 관련된 구체적인 목표 및 구체적 내용을 포함한 계획을 수립하고, EU와 파트너십 협약을 맺은 뒤에는 세부적인 운영 프로그램을 개발

- 특히 하위 지역별 세부전략 수립에 있어서는 지역의 다양한 주체들이 함께 참여하는 거버넌스 구조를 마련

❍ 핀란드 라플란드(Lapland) 지역의 거버넌스 구축사례

- 핀란드의 라플란드(Lapland) 지역은 지역위원회를 중심으로, 21개 지자

체, 산업부문, 학계, 개발기구, 연구부문 등이 참여하는 지역 거버넌스를 구축하고 파트너십을 강화(Jokelainen, Macklin,Teras and Kostiander 2013)

- 지역위원회는 지역개발 활동, 연구, 개발 및 혁신, 교육 활동 등에 참여하는 이해관계자 집단을 사전에 파악하고, 민-관 파트너십을 구성
- 관련된 주요 이해관계자들은 공통적 전략 개발을 위해 다양한 활동을 실시(인터뷰, 다학제적 워크숍, 운영그룹미팅 등)
- 라플란드 지역의 경우 자연환경과 ICT 역량이 우수하다는 지역의 특성을 바탕으로 관광과 ICT를 접목한 '관광 안전 네트워크(Tourism Safety and Security Network)'를 우선순위 주제로 선정하였고, 네트워킹, 훈련, 정보확산 등의 지역활동과 연구·개발·혁신, 그리고 커리큘럼 개발 등의 교육관련 실행계획을 수립

(4) 최근 동향

□ '지역혁신지수(Regional Innovation Scoreboard)'를 통한 지역 혁신성 평가

❍ 최근 EU집행위원회는 EU지역의 혁신성을 객관적으로 평가하기 위해 2021년 유럽혁신지수(EIS, European Innovation Scoreboard)」의 지역적 확장판이라고 할 수 있는 「2021년 유럽지역혁신지수(RIS, Regional Innovation Scoreboard)」를 발표

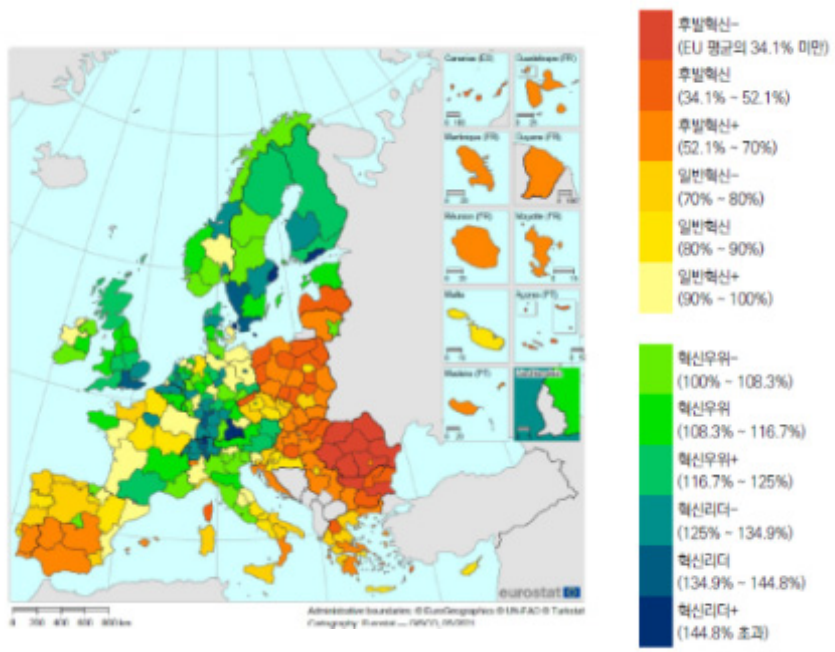
- 유럽지역혁신지수는 기존의 유럽혁신지수에서 활용한 방법론을 활용하여 지역혁신의 성과를 평가
- 2021년의 경우 22개 EU 회원국, 노르웨이, 세르비아, 스위스, 영국 등 유럽 26개국, 249개 지역을 대상으로 평가를 시행

❍ 2021 지역혁신성 평가 결과

- 지역혁신성 평가 결과를 바탕으로 유럽지역을 4개 지역 혁신성과 그룹으로 1차적으로 분류하고, 각 세부 그룹별로 3개의 하위 그룹(-, 기준, +)으로 구분하여 총 12개의 그룹으로 분류

- 혁신리더지역: 지역 혁신성과가 EU 평균 대비 125% 초과인 38개 지역으로, 혁신리더국인 스위스, 스웨덴, 핀란드, 덴마크, 벨기에와 혁신우위국인 네덜란드, 영국, 독일, 노르웨이, 프랑스 등 10개국에 분포
- 혁신우위지역: 지역 혁신성과가 EU 평균 대비 100% ~ 125% 사이인 67개 지역으로, 대부분의 혁신우위지역은 혁신리더국 또는 혁신우위국에 분포하고, 11개의 지역만이 일반혁신국에 분포
- 일반혁신지역: 지역 혁신성과가 EU 평균 대비70% ~ 100% 사이인 68개 지역
- 후발혁신지역: 지역 혁신성과가 EU 평균 대비70% 미만인 67개 지역

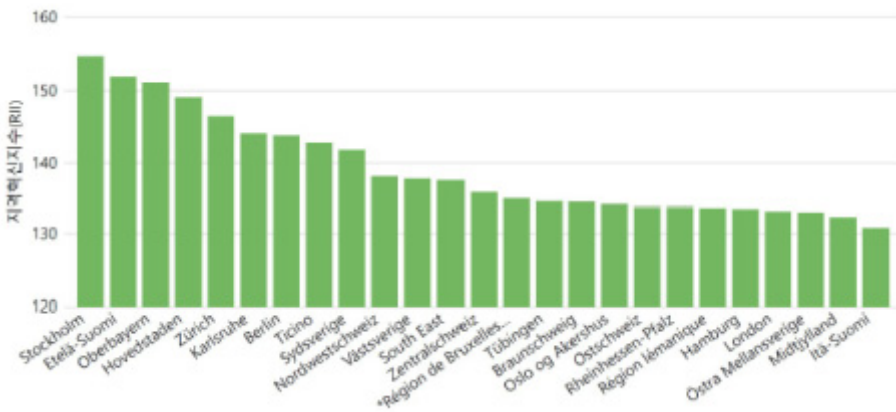
〈그림 3-12〉 지역 혁신성과 그룹 분포



출처: European Commission, 「Regional Innovation Scoreboard 2021」, 2021.6; KISTEP 통계브리프, 2021년 유럽의 지역별 혁신 현황, 2021년 제14호.

❍ 지역혁신성과 순위를 살펴보면 지역혁신지수 1위는 스웨덴의 stockholm이며, 그 다음으로는 핀란드 Etelä-Suomi, 독일의 Oberbayern, 덴마크의 Hovedstaden, 스위스의 Zürich 등으로 나타남

〈그림 3-13〉 2021년 지역혁신지수 상위 25개 지역



출처: European Commission, 「Regional Innovation Scoreboard 2021」, 2021.6; KISTEP 통계브리프, 2021년 유럽의 지역별 혁신 현황, 2021년 제14호.

3) 사회혁신과 스마트 전문화 전략

(1) 사회혁신의 개념과 특성

□ 사회혁신의 등장 배경

❍ 2000년대 들어서면서 EU는 향후 유럽의 10년을 결정할 미래성장 전략 방안인 '유럽 2020' 전략을 발표하였는데, 그 핵심 목표 중 하나가 '연구와 혁신'(Research and Innovation)임

❍ 이러한 연구와 혁신을 위한 세부 프로그램 중 하나가 '사회혁신'이며, 사회혁신을 위한 EU 차원의 전략으로써 '사회혁신유럽(SIE, Social Innovation Europe)'이라는 프로그램을 가동

- ‘사회혁신유럽’은 유럽 전역의 사회혁신 모델 구축과 연구를 위한 기금을 지원

□ 사회혁신의 개념 및 주요 특성

❍ 사회혁신은 기존의 방식으로 해결되지 않는 사회적 난제를 해결하기 위한 새로운 방식(Caulier-Grice 2012)

- 사회혁신은 무엇보다 지역의 여러 가지 문제해결 과정에 시민들이 문제해결 주체로서 참여하면서 효용감을 체감하고, 이를 통해 역량강화와 함께 새로운 사회적 가치를 창출되는 것이 사회혁신의 고유한 특성이라고 강조(정미나, 2016)

❍ 사회혁신의 주요 특성으로는 다양한 영역 간 교차, 구체적인 상황 반영, 사회적 가치 내재, 측정 가능한 구체적 결과 도출, 사회적 관계 및 권력관계변화, 시민 역량 강화 등의 특성을 포괄(Caulier-Grice 2012)

- 사회혁신을 촉신시키기 위한 핵심 요소로는 ① 참신함(new), ② 사회적 요구의 충족(meets a social need), ③ 아이디어에서 실행으로(put into practice), ④ 수혜자들의 참여와 동원(engage and mobilise beneficiaries), ⑤ 사회적 관계의 변화(transform social relations) 등이 강조됨(TEPSIE, 2015: 14-15)

□ 사회혁신의 단계

❍ 사회혁신이 일어나는 과정은 크게 6단계로 구성(TEPSIE, 2015)

① 프롬프트(prompts): 사회적 필요를 규정하는 단계

- 사회혁신 의제가 사회적 요구에 부합하기 위해서는 실제 당사자들을 통해 구체적인 필요를 파악하는 과정이 필요
- 특히 사회혁신에서 시민참여는 의견을 제시하는 시민이 아니라 문제 해결과정에 주체로서 참여하는 시민이기 때문에 권력관계의 변화를 의미

② 프로포절(proposals): 아이디어 제시 단계
- 프롬프트 단계에서 설정된 구체적인 필요에 대해 실제 실행될 수 있는 아이디어를 도출하는 단계로서 아이디어를 실행시킬 수 있는 관련 당사자(stakeholder)를 조직하는 것이 핵심
- 다른 사례의 참조 및 연구, 다양한 행위자들의 참여, 또는 다양한 참여자 촉진 프로그램 등을 운영할 수 있으며, 이 과정에서 정부 외의 다양한 행위자들을 주요 주체로 조직화하는 것이 중요
- 이 과정에서 과학기술, 디자인, 정책전문가, 기업 등을 해결책 중심으로 엮어내는 것이 사회혁신 활동가의 주요 역할

③ 프로토타이핑(prototyping): 실험단계
- 현실에서 아이디어가 실현가능한지를 실험해보는 단계로서, 실험의 성격에 따라 기술을 활용하거나, 실제 상황에 적용해보는 파일럿 프로그램 등을 실행해 볼 수 있음

④ 지속(sustaining): 프로토타입이 지속가능할 수 있는 조건을 만들어 내는 과정
- 프로토타이핑 과정을 통해 한 가지 안이 실질적인 대안으로 작동 가능한 것이 확인될 경우, 안정적 재정구조나 조직 기반 구축 등의 지속가능한 조건을 만드는 것이 중요

⑤ 확대와 확산(scaling and diffusion): 사회혁신의 성장
- 프로토타입이 작동가능하고 지속할 수 있는 구조가 확립되면, 유사 사례에 적용하는 방식으로 확산가능
- 또한 사회혁신이 확산되는 과정에서 초기 가치가 훼손될 수도 있는데, 다양한 개입을 통해 이를 해결하려는 노력을 기울이는 것 역시 사회혁신이 해야 할 몫이라고 강조(Manzini 2016)

⑥ 구조적 변화(systemic change): 사회혁신이 구조적 변화를 야기하는 단계
- 모든 제도변화는 그 사회의 규범이나 가치, 기존 제도를 둘러싼 이해관계

집단 등과 상호작용하는 '경로의존성'에 영향을 받기 때문에 원론적으로 모든 변화는 점진적

- 그러나 사회혁신에서 강조하는 구조 변화는 사회혁신이 실제로 사회적 필요를 충족시키는 결과를 내놓는다는 것에서 출발하며, 이것이 시민들의 행동양식을 변화시키고, 스스로의 역량강화와 새로운 네트워크를 결합시킴으로서 문제해결의 주체로 성장할 수 있다는 점에서 장기적 구조 변화의 잠재력을 강조

(2) 사회혁신과 스마트 전문화 전략의 관계

□ 사회혁신을 위한 다층적 접근방식으로서의 스마트 전문화 전략

❍ Noquira et al(2017)은 사회혁신에 의해 "안내(guided)" 될 수 있는 스마트 전문화 전략의 지역적 형태가 있을 수 있음을 강조

- 사회혁신을 위한 스마트 전문화 전략은 특정 지역의 사회적 문제의 발견과 해결을 현명(smart)하고 전문적(specialised)으로 추진하는 것을 의미
- 스마트 전문화 전략의 논리에 근거한다면, 개인과 사회는 사회적 요구를 충족시키는 새로운 제품이나 서비스 측면에서 지역을 전문화할 수 있으며, 이는 다시 말해 사회혁신의 한 형태라고 할 수 있음
- 이러한 스마트 전문화 전략을 활용한 사회혁신은 사회적 요구를 충족시키는 새로운 조직 모델과 사회적 관계도 포함될 수 있음
- 또한 의료, 노인 돌봄, 보육, 교육 등과 같이 점차 민영화되고 있는 영역이 있는데, 이는 또한 스마트 전문화 전략에 의해 추진될 수 있는 전문 영역이고, 동시에 이러한 영역들은 다양한 사회적 요구를 충족시킬 수 있는 사회혁신의 형태라고 할 수 있음
- 나아가 지속 가능성과 환경의 사회적 문제는 사회혁신의 측면에서 해결되어야 하는데, 지속가능성과 환경을 위한 특정 부문이나 영역은 스마트 전문화 전략과 같은 지역 특성화 전략으로 창출 가능

❍ 즉 사회혁신과 스마트 전문화 전략은 둘 다 사회적, 경제적 측면을 포괄하고

있으면서 밀접한 관련성을 갖고 있다고 할 수 있는데, 두 개념이 함께 활용 및 적용될 때 시너지를 창출할 수 있을 것으로 기대

- 사회혁신의 측면에서 스마트 전문화 전략은 지역적 차별화를 가져올 수 있는 지역의 특정 부문 및 영역의 개발 및 발전을 견인할 수 있으며, 스마트 전문화 전략을 통해 달성된 지역의 특성화는 지역의 경쟁력과 경제적 특성(advantages)을 창출 및 강화할 수 있음

□ 스마트 전문화 전략 추진과정에서 나타나는 사회혁신의 경향

❍ Noquira et al(2017)은 EU 아틀란틱 지역(Atlantic regions)인 포르투갈, 스페인, 아일랜드, 영국, 프랑스를 대상으로 스마트 전문화 전략의 세부 내용을 사회혁신의 관점에서 분석을 시도

- 해당 국가에서 추진되는 스마트 전문화 전략 과정에서 도출한 우선순위 중 사회혁신의 성격을 가지고 있는 내용을 분석
- 이 때 사회혁신적 성격은 크게 7가지 부문으로 구분

① 사회적 요구를 충족하는 새로운 물품이나 서비스
② 사회적 수요를 충족하는 새로운 조직적 모델이나 사회적 관계
③ 건강, 삶의 질, 그리고 고령자 케어와 관련된 사회혁신
④ 어린이 케어와 관련된 사회적 혁신
⑤ 교육, 기술 및 훈련과 관련된 사회혁신
⑥ 환경이슈와 관련된 사회혁신
⑦ 사회적 포용과 관련된 사회혁신

❍ 포르투갈, 스페인, 아이랜드, 영국, 프랑스에서 추진 중인 스마트 전문화 전략의 우선순위 중 사회혁신의 성격을 가지는 부문을 분석한 결과, 가장 많은 비중을 차지하는 것이 ④건강, 삶의 질, 고령자케어와 관련된 부분과 ① 사회적 요구를 충족하는 새로운 물품이나 서비스였음 (아래 그림 참조)

- 이들 부문을 우선순위화 하고 있는 지역은 특히 고령화 문제를 겪고 있는 지역이라고 할 수 있으며, 이러한 고령화 문제를 해결하기 위해 스마트 전

문화 전략을 통해 지역의 특성화를 모색하고 있는 것으로 볼 수 있음

❍ 그 다음으로는 ⑤ 교육 및 역량강화와 관련된 사회혁신, ② 사회적 수요를 충족하는 새로운 조직적 모델이나 사회적 관계, ⑦ 사회적 포용과 관련된 사회혁신 등을 비중있게 고려하고 있음

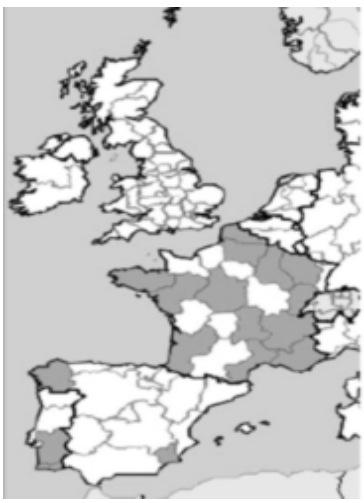
- 영국과 프랑스는 경쟁력을 높이고 지식을 창출하고 혁신적 역동성을 개발하고 경제 및 사회 환경을 강화할 수 있는 사회의 주요 기반 중 하나로서 교육, 기술 및 훈련 부문을 강화하는 것이 중요하다는 점을 인식하고, 스마트 전문화 전략의 우선순위화 과정에서 이 부문을 중요하게 다루고 있음
- 프랑스의 경우 유일하게 새로운 조직모델이나 사회적 관계의 개선을 그 지역의 개발을 위한 중요한 요소로 고려
- 그러나 아일랜드와 포르투갈의 경우 이 부문에 대한 고려는 전혀 없는 것이 특징

❍ 마지막으로 ④ 어린이 케어, ⑥ 환경이슈 측면은 가장 고려가 많이 되지 않는 영역이라고 할 수 있음

- 프랑스의 경우 유일하게 어린이 케어 및 환경이슈 두 측면을 모두 중요하게 고려하고 있는 국가로 나타났음

〈그림 3-14〉 스마트 전문화 전략 과정에서 사회혁신을 우선순위화 하는 지역과 세부 영역 1

건강(health), 삶의 질(well-being), 그리고 고령자 케어(elder care)를 우선순위화 하고 있는 지역



사회적 요구(social needs) 충족을 위한 새로운 물품 또는 서비스(goods and service)를 우선순위화 하고 있는 지역

교육, 기술, 훈련(education, skills and training)을 우선순위화 하고 있는 지역

사회적 요구에 부응하는 새로운 조직 모델 및 사회적 관계형성을 우선순위화 하고 있는 지역

자료: Noquira et al(2017)

〈그림 3-15〉 스마트 전문화 전략 과정에서 사회혁신을 우선순위화 하는 지역과 세부 영역 2

사회적 요구에 부응하는 새로운 조직 모델 및 사회적 관계형성을 우선순위화 하고 있는 지역

사회적 포용성(social inclusion)을 우선순위화 하고 있는 지역

어린이 케어(child care)를 우선순위화 하고 있는 지역

환경이슈(environmental issues)를 우선순위화 하고 있는 지역

자료: Noquira et al(2017)

제2절 일본의 지역발전 정책동향

1. 일본의 지역발전정책 개요

1) 전후 지역 정책의 변천

□ 고도성장기의 목표로서의 '국토의 균형 있는 발전'

○ 제1차 전국종합개발계획(1962년~)

- 전후 일본에서는 지방경제 활성화를 위한 본격적인 정책으로서 '전국종합개발계획'을 5차에 걸쳐 발표함
- 고도 경제성장기의 3대 도시권으로의 인구·경제활동이 급속도로 집중되면서 지역 간 격차와 지방 쇠퇴가 정책과제가 되기 시작하면서 1962년 제1차 전국종합개발계획이 책정됨
- 제1차 계획의 특징은 도시의 과대화 방지와 지역 격차의 시정을 목표로 개발 효과가 높은 지역에서 집중적으로 정책을 펴는 '거점개발구상' 방식에 의해 지방의 발전을 도모한다는 것임
- 구체적으로는 도쿄 등 대도시 이외의 지역의 핵이 되는 거점(신산업도시, 공업 정비 특별지역)을 설정하고 그 지역을 중심으로 도시나 공업지대의 정비를 시행함
- 공업 정비 특별지역으로 지정된 카시마(鹿島)등은 지금도 지방의 거점으로서 중요한 역할을 담당하고 있음

○ 제2차 新 전국종합개발계획(1969년~)

- 제2차 전국종합개발계획은 거점 개발을 중시한 제1차 계획과는 달리, 새로운 네트워크 구축을 통해 지역 진흥을 도모하는 데 초점을 두었음
- 구체적으로는 신칸센과 고속도로 등 인프라를 전국에 정비하는 '대규모 프로젝트 구상'을 내걸고 국토 이용의 편의를 도모하고 과밀·과소, 지역 격차 해소를 목표로 함
- 제1차 계획과 제2차 계획의 공통점으로는 도시지역과 비교해 개발이 늦

어진 지역의 사회 자본의 건설, 중화학 공업 중심의 산업화에 중점을 둔 것임

□ 거주권 정비의 중요성 부상된 안정성장기

❍ 제3차 전국종합개발계획(1977년~)

- 일본경제가 닉슨 쇼크 이후 급속한 엔고와 오일 쇼크를 경험하면서 고도 경제성장기에서 안정성장기로 전환되면서 1977년 제3차 전국종합개발계획이 책정됨
- 제3차 계획은 대도시의 인구와 산업의 집중을 억제하기 위해 '정착 구상'이라는 새로운 개발 방식을 도입함
- 정착 구상은 전국 300 시정촌을 '모델 정착 지역'으로 설정하고 종합적인 생활 기반 정비를 진행하고, 살기 좋은 지역 만들기를 목표로 함
- 이 시기는 정부의 재정 악화로 인해 공공 투자를 억제하고, 경제 성장률의 저하로 지금까지의 고성장 전제의 대규모 프로젝트에 대한 재검토가 강요되기 시작했던 시기임
- 기존의 산업 발전과 인프라 중시 정책에서 생활 기반 정비를 중시하는 정책으로 방향을 바꿈

❍ 제4차 전국종합개발계획(4전총, 1987년~)

- 제4차 전국종합개발계획에서는 '다극'을 키워드로 '교류 네트워크 구상'이라는 개발 방식을 취함
- 정착 지역을 하나의 극으로 그 교류 확대를 통한 지역 간 분담과 협력관계의 심화를 추진하여, 다극 분산형 국통 형성을 목표로 함
- 즉, 제3차 계획의 정착 구상을 어느 정도 계승하면서 지역 간 교류 촉진을 강조한 것임
- 또한, 각 지역의 특성을 살린 창의·궁리에 의한 지역 정비 추진을 시도하는 등 지금까지의 전국농합개발계획에 비해 지역의 주체성을 중시한 점도 주목할 만함

- 교류 네트워크 구상은 전국에 리조트 시설을 갖춘 휴양지를 개발하고 대도시와 휴양지를 신칸센, 고속도로, 항공로로 연결하여 장기체류형 휴양·관광을 실현하고자 하는 목적도 있었음
- 제4차 계획과 같은 해에 제정된 '종합보양지역정비법(리조트 법)'은 개발 허가의 탄력화 등 규제 완화와 세제 혜택 제도가 포함되어, 그 결과 전국 각지에 골프장, 스키장, 온천 등의 리조트 시설이 탄생하였고, 대도시에서 많은 관광객이 몰려들었음
- 그러나 이후 버블이 붕괴하면서 많은 시설이 불량 채권화되고 결국 지역 경제의 부정적 유산이 되었음

□ 지역성을 중시한 다축형 국토 형성

❍ 21세기 국토 그랜드디자인(1998년~)

- 제5차 전국종합개발계획은 '다축형 국토구조 형성의 기초 만들기'를 정책목표로 설정함
- 기존의 도쿄·태평양 벨트 지대를 중심으로 한 '일극일축형'의 국토구조에서 복수의 도시가 길게 이어지는 구역인 국토 축을 새롭게 형성하고 서로 연계하여 '다축형'의 국토구조로의 전환을 목표로 함
- 새로운 국토 축으로는 '동북국토축', '동해국토축', '태평양 신국토축', '서일본국토축'의 4가지를 제시함
- 개발 방식은 '참여와 협력'을 키워드로 각 지역이 주체적으로 참여하고, 서로 협력하여 국토 만들기를 진행함
- 다축형 국토구조로의 전환을 위한 전략으로 ① 다자연 거주 지역의 창조, ② 대도시의 혁신, ③ 지역 연계 축 열기, ④ 광역 국제 교류권 형성의 4가지를 내걸었음
- 이전 제4차 계획까지의 정책에서보다 더욱 지역성을 중시하게 되었고 이는 지금의 '지방창생'으로 이어지게 됨

2) 지방창생정책의 대두

□ 인구 감소에 초점을 맞춘 '지방창생'

❍ 인구감소와 지방도시 쇠퇴에 경종을 울린 '마스다 보고서'

- 일본의 지역 정책에 대해 '지방창생'이라는 단어가 처음 등장하게 된 것은 일본창생의회·인구감소 문제 검토 분과회에 의한 제언 '성장하는 21세기를 위한 「스톱 저출산 지방 건강 전략(2014년 5월)」'(이하, 마스다 보고서[13])로 알려져 있음
- 마스다 보고서는 2010~40년에 젊은 여성(20~39세)인구가 50% 이상 감소할 것으로 전망하고, 지방자치단체를 '소멸 가능 도시'로 정의하며, 인구 감소와 지방 도시의 쇠퇴에 강한 경종을 울렸음
- 마스다 보고서에서는 모든 지자체의 49.8%가 소멸 가능 도시에 해당하며, 2040년에 인구 1만 명 미만이 되는 지자체는 523 시정 촌(29.1%)에 달하게 될 것으로 추정함
- 심각한 인구 감소는 지방에 국한된 이야기가 아니라 도시에서도 충분히 발생할 수 있는 문제임을 재확인함

❍ 마을·사람·일 창생법 제정으로 지방창생정책 시작

- 마스다 보고서뿐만 아니라, 아베 내각도 인구 감소에 대한 강한 우려를 가지고 있었음
- '경제 재정 운영과 개혁의 기본방침 2014'에서는 50년 후 1억 명 정도의 안정적인 인구구조를 유지하는 것을 몰표로 저출산·인구 감소의 극복과 지방창생 등에 종합적으로 대처할 수 있도록 하고 있음
- 2014년 6월 14일, 아베 전 총리는 돗토리현을 방문하여 지역을 활성화하기 위해 '지방 창생 본부'를 신설한다고 밝혔고, 같은 해 9월에 지방창생의 사령탑인 '마을·사람·일 창생 본부'를 내각 하에 설치, 11월에는 지방창생의 이념 등을 정한 '마을·사람·일 창생법'과 '지역재생법의 일부를 개

13) 동 분과회 좌장을 맡은 마스다 히로시야, 도쿄대학 공공정책대학원 객원교수(당시)의 이름을 따 '마스다 보고서'라고도 함

정하는 법률'을 통과시켰음
- 마을·사람·일 창생법은 '인구 감소에 제동'을 걸고, '도쿄 지역의 인구집중을 시정'하기 위해 처음으로 명문화된 법률임
- 마을·사람·일 창생본부는 인구의 현재와 미래의 모습을 예측하고, 지향해야 할 미래상으로 2060년에 1억 명 정도의 인구를 유지한다는 중장기 전망을 세운 '장기비전'과 그 실현을 위한 5개년 지방창생 시책·계획을 정리한 '종합전략'을 수립

○ '사람'을 중심으로 여기는 종합전략
- 지방에서 도쿄로의 인구 유출에 제동을 걸어, 지방에 '사람'이 남아있고, 그 '사람'이 '일'을 만드는 것으로 장기적으로 '마을'이 만들어진다는 '마을·사람·일'의 창생과 선순환의 확립을 목표로 하고 있음

□ 기존 지역 정책의 한계

○ 각 부처·제도의 '종적' 구조
- 지역의 경영 인재의 확보·육성에 관한 각 부처의 정책은 유사한 경우가 많고 사업의 중복이나 소규모 사업이 난립하는 경향이 있음

○ 지역 특성을 고려하지 않은 '전국 일률'의 방법
- 각 부처의 개별 보조금 정책은 저마다의 목적에 따라 실시되기 때문에 사용 목적을 좁게 제한하는 경우가 많으며, 결과적으로 지역의 특성과 지역의 주체성을 고려하지 않는 경우가 많음

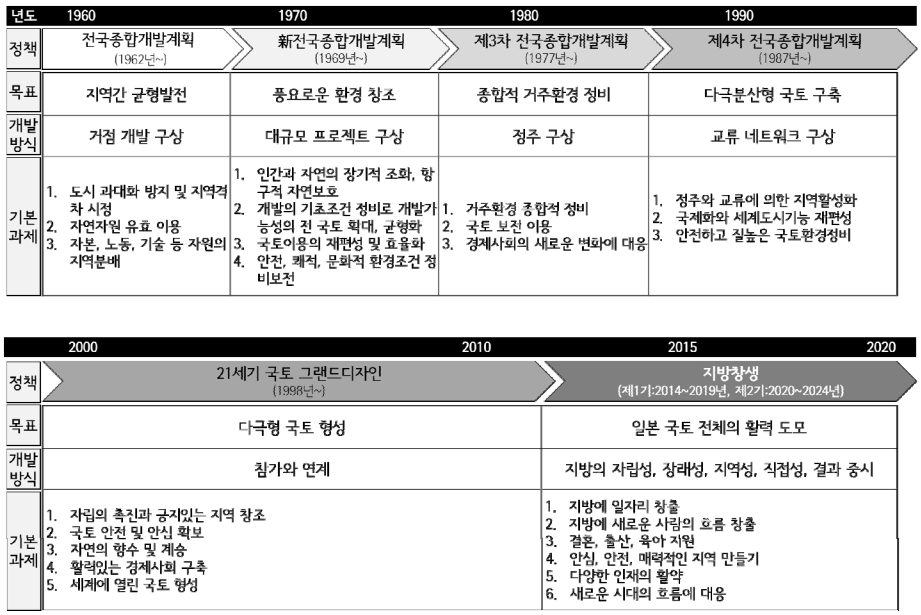
○ 효과의 검증이 없는 '선심성' 시책
- 재원이 한정된 가운데 객관적·구체적인 데이터에 근거하여 그 효과를 검증하는 체제가 갖추어지지 않은 시책은 '선심성'이라는 비판을 받기 쉬움

○ 지역에 침투되지 않는 '표면적' 시책
- 사회·경제 현상은 유기적으로 얽혀 있으므로 각 분야의 시책을 구조적으로 조립하여 깊이 있는 정책 패키지를 입안할 필요가 있지만, 현실에서는 표면적이고 단발성 시책들이 많음

○ '단기적'인 성과를 추구하는 시책

- 정책이 성과를 내기 위해서는 일정한 시간이 필요하지만, 중장기적인 전망과 계획 없이 단년도의 시범 사업의 형태로 추진되는 시책과 단기간 변경·폐지를 반복하는 시책들이 많음

〈그림 3-16〉 기존의 지역 정책과 지방창생 정책의 특징



자료: 鈴木, 長内(2019), 「総合戦略から探る令和時代の地方創生に必要なことは何か」, 국토연구원(2006), 「분권화시대 중앙정부의 지역정책 방향 연구;국제비교분석을 중심으로」에서 발췌 및 수정

□ 새로운 지방창생 정책의 5원칙

○ 자립성

- 구조적인 문제를 해결하고 각 주체의 자립으로 이어지도록 함

○ 장래성

- 지방이 꿈을 가지고 적극적으로 임할 수 있도록 함

○ 지역성
- 각 지역의 실태에 맞는 시책을 지원하도록 함

○ 직접성
- 사람의 이전, 일자리 창출, 마을만들기를 직접적으로 지원하도록 함

○ 결과 중시
- 구체적인 수치 목표를 설정하고 계획·실시·평가·개선하는 PDCA 사이클을 활용함

2. 일본의 지방창생정책

1) 지방창생정책의 개요

□ 지방소멸의 위기 인식

○ 인구 감소 및 저출산 현상
- 일본의 전체 인구수는 2008년 인구 1억 2,280만 명을 기점으로 본격적인 인구 감소 시대에 접어들어 2018년 1억 2,644만 명, 2060년에는 9,248만 명이 될 것으로 전망

○ 도쿄 일극 집중의 경향
- 전출자 수 35.5만 명, 전입자 수 49.1만 명(2018년 기준)으로 전입 초과수가 13.6만 명이며, 도쿄권(3,658만 명, 2018년)에 전체 인구의 약 30%가 집중되어 있음

○ 지역경제의 축소 현상
- 2016년 4월, 사상 처음으로 전국의 도도부현에서 유효구인배율이 1배를 넘는 등 고용·소득환경이 개선되었음
- 반면, 저출산·고령화라는 구조변화 속에서 도쿄권과 그 외 지역 간의 '돈 버는 힘'의 격차가 심화함

□ 「마을·사람·일자리 창생」의 추진

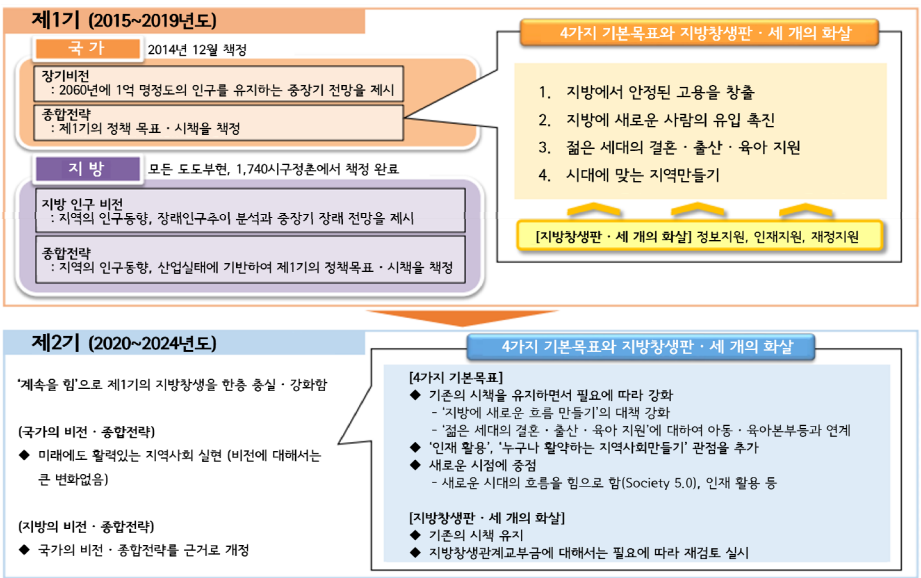
○ 마을·사람·일자리 창생과 선순환의 확립

- 지방의 '일'이 '사람'을 부르고, '사람'이 '일'을 불러들이는 선순환을 확립하여 지방에 새로운 사람의 흐름을 창출하는 것, 그 선순환을 뒷받침하는 '마을'에 활력을 되찾아 사람들이 안심하고 생활할 수 있는 사회 환경을 만들어 내는 것이 중요 과제임
- 이를 위해 마을·사람·일의 창출을 일체적으로 추진해야 함

○ 「마을·사람·일자리 창생」의 추진

- 인구 감소·고령화가 본격화되자 아베 정부는 '일본 창생=지방 창생' 이란 인식을 갖고 지방창생 정책을 도입·추진
- '지방창생법' 제정과 마을·사람·일자리 창생본부 설치(2014년 9월), 마을·사람·일자리 창생 장기 종합 비전 및 전략 등 지방 창생 정책을 추진

〈그림 3-17〉 제1기, 제2기 마을·사람·일자리 창생 종합전략의 방향성



자료: 내각관방(2019), 「地方創生の現状と今後の展開」

2) 제1기 마을·사람·일자리 창생 종합전략 (2015~2019년)

□ 기본목표

❍ 제1기 창생종합전략의 4가지 기본목표

- 기본목표 1. 지방의 안정된 고용창출
- 기본목표 2. 지방으로 새로운 사람의 흐름
- 기본목표 3. 젊은 세대의 결혼·출산·육아의 희망 실현
- 기본목표 4. 시대에 걸맞는 지역을 만들고, 안심할 수 있는 삶을 지키면서 지역과 지역을 연계

〈표 3-9〉 제1기 마을·사람·일 창생종합전략(2015~2019)의 기본목표 및 주요시책

장기비전 (중장기 전망)		**• 인구감소문제의 극복: 2060년 1억명 인구확보 목표, 도쿄일극집중 시정 • 성장력 확보: 2050년 실질 GDP성장률 1.5~2% 유지**
정책 패키지	**기본 목표(KPI)**	**주요 추진시책**
사람과 일자리 창생의 선순환	1. 지방의 안정된 고용창출 (젊은 층 고용창출수, 여성취업률, 재일외국인 관광소비액 등)	- 지역산업 경쟁력 강화(업종횡단)
		- 지역산업 경쟁력 강화(분야별)
		- 지방에 인재환원, 지방인재육성 및 고용대책
		- ICT활용으로 지역 활성화
	2. 지방으로 새로운 사람의 흐름 (지방이주건수, 기업의 지방거점 및 고용자수, 지방대학 진학률 등)	- 지방이주 촉진
		- 일본판 CCRC(Continuing Care Retirement Community) 구상의 추진
		- 기업의 지방거점 강화, 지방채용·취업 확대
		- 지방대학 등 활성화
	3. 젊은세대의 결혼·출산·육아의 희망실현 (젊은 세대 취업률, 남성육아 휴업률, 첫째자녀 출산 후 여성계속 취업률 등)	- 젊은 층 고용대책 추진
		- 임신, 출산, 자녀교육 지원
		- 일과 생활의 조화 실현(일하는 방식의 변화)

장기비전 (중장기 전망)		• 인구감소문제의 극복: 2060년 1억명 인구확보 목표, 도쿄일극집중 시정 • 성장력 확보: 2050년 실질 GDP성장률 1.5~2% 유지
정책 패키지	**기본 목표(KPI)**	**주요 추진시책**
선순환 지원, 마을 활성화	4. 시대에 맞는 지역만들기 안심생활 유지 및 지역 간 연계 촉진 (작은 거점수, 정주자립권 협정체결, 입지적정화 계획 수립, 중고·리폼시장 규모 등)	- 작은거점(다세대교류, 다기능형 촌락생활권) 형성 지원
		- 지방도시의 경제·생활권 형성 • 콤팩트화와 네트워크형성, 연계중추도시권 형성, 정주자립권 형성 촉진
		- 대도시권의 안심생활 기반 확보
		- 기존 스톡(stock)의 관리 강화

자료: 김현호·박진경(2019), 「인구감소지역 유형별 모델 및 사업개발」, 한국지방행정연구원.

□ 「마을·사람·일자리 창생 종합전략」의 성과

○ 중요업적평가지표(KPI)의 검증

- 「마을·사람·일자리 창생 종합전략」에서는 정책의 '기본목표'를 명확히 설정하고 각 목표의 '정책 패키지'를 제시하고 있음
- 각 시책의 진척 상황에 대하여 2020년을 목표연차로 설정, 국가로서 실현해야 하는 결과 지표를 원칙으로 중요업적평가지표(KPI)를 성정하고 있음
- 진척 상황에 대해서는 3가지(① 목표 달성을 향해 진척하고 있음, ② 현시점에서는 충분히 발현되지 않고 있음, ③ 그 외(현시점에서 통계상 실적치의 파악이 불가능한 경우 등))로 분류함

○ 중요업적평가지표(KPI) 검증의 결과

- 제1기의 '종합전략'으로는 (1)지방에 일자리를 만들어 안심하고 일할 수 있도록 함, (2)지방에 새로운 흐름을 만든다, (3)젊은 세대의 결혼·출산·육아의 희망을 이룬다, (4)시대에 맞는 지역을 만들고 안심한 생활을 지키면서 지역과 지역을 연계한다. 라는 4가지의 기본목표 아래, 성과 지표와 정

책 패키지를 제시함

- 제1기 '종합전략'의 실시 상황의 검증 결과, 상기 4가지 기본목표 중 (1), (4)의 KPI에 대해서는 '목표 달성을 향해 진척하고 있음'으로 평가되는 한편, (2), (3)의 KPI에 대해서는 각 시책 진척의 효과가 '현시점에서는 충분히 발현되지 않고 있음'이라고 평가되었음
- 이러한 성과와 과제의 검증을 바탕으로 제2기 '종합전략'(2019년 12월 20일 각의 결정)에서는 지방창생이 지향해야 할 미래상과 5개년 목표, 시책의 방향을 정함과 동시에 마을 사람 일자리 창생 본부가 사령탑이 되어 관계부처와의 연계를 더욱 강화하고, 지역창생의 움직임을 가속해 가고자 함

3) 제2기 마을·사람·일자리 창생 종합전략 (2020~2024년도)

(1) 정책의 방향성

□ 지방창생의 3가지 시점

❍ HUMAN

- 지방에의 사람의 흐름을 창출하고 인재 지원에 착안한 시책
- 지방창생 텔레워크의 추진
- 기업의 지방 이전 등의 촉진
- 지역 인재 지원의 충실
- 육아 세대 이전 등의 추진
- 관계 인구의 창출·확대
- 매력 있는 지방 대학의 창출

❍ DIGITAL

- 지역의 과제해결과 매력 향상에 이바지하는 지방에서의 DX 시책
- 5G 등 정보통신기반의 조기 정비
- 디지털 분야의 인재 지원

- 데이터 활용기반의 정비
- 다양한 분야에서의 DX 추진에 의한 지역 과제해결, 지역 매력 향상

❍ GREEN
- 지방이 견인하는 탈 탄소 사회의 실현을 위한 시책
- 그린 분야의 인재 지원
- 정보의 공유화·지방자치단체의 대응 촉진
- 관민 연계의 대응 추진
- 지방창생 SDGs등의 추진
- 지역사회·경제를 지지하는 분야에서의 탈탄소화 대응 추진

(2) 제2기 정책 패키지 및 주요 시책

□ 기본목표 1. 이익을 창출하는 지역을 만들고, 안심하고 일할 수 있도록 한다

❍ 지역의 특성에 맞는 생산성이 높고 이익을 창출하는 지역의 실현
- 지역 자원·산업을 활용하여 지역 경쟁력 강화
- 전문 인재의 확보·육성

❍ 안심하고 일할 수 있는 환경 실현
- 일하기 좋은 매력적인 취업 환경과 담당자 확보

□ 기본목표 2. 지방과의 연계를 구축하고 지방으로 새로운 사람의 흐름을 만든다

❍ 지방으로의 이주·정착 추진
- 지방 이주의 촉진
- 청년의 연수·취업에 의한 지방 정착 추진

❍ 지방과의 연계 구축
- 관계 인구의 창출·확대
- 지방으로 자금의 흐름 창출·확대

□ **기본목표 3. 결혼·출산·육아의 희망을 이루어준다**

○ 결혼·출산·육아하기 쉬운 환경정비
- 결혼·출산·육아의 지원
- 일과 육아의 양립
- 지역의 실정에 맞는 대응 추진

□ **기본목표 4. 사람이 모이는 안심하고 살 수 있는 매력적인 지역만들기**

○ 활력을 창출하고, 안심 생활을 실현하는 환경의 확보
- 질이 높은 삶을 위한 마을의 기능 충실
- 지역 자원을 살려 개성 넘치는 지역의 형성
- 안심하고 살 수 있는 마을만들기

□ **횡단적 목표 1. 다양한 인재의 활약을 추진한다**

○ 다양한 사람들의 활약에 의한 지방창생 추진
- 한 사람 한 사람이 매력만들기의 담당자가 되는 지방창생
- 지방자치단체 등의 다양한 인재 확보
- 지역 커뮤니티의 유지·강화

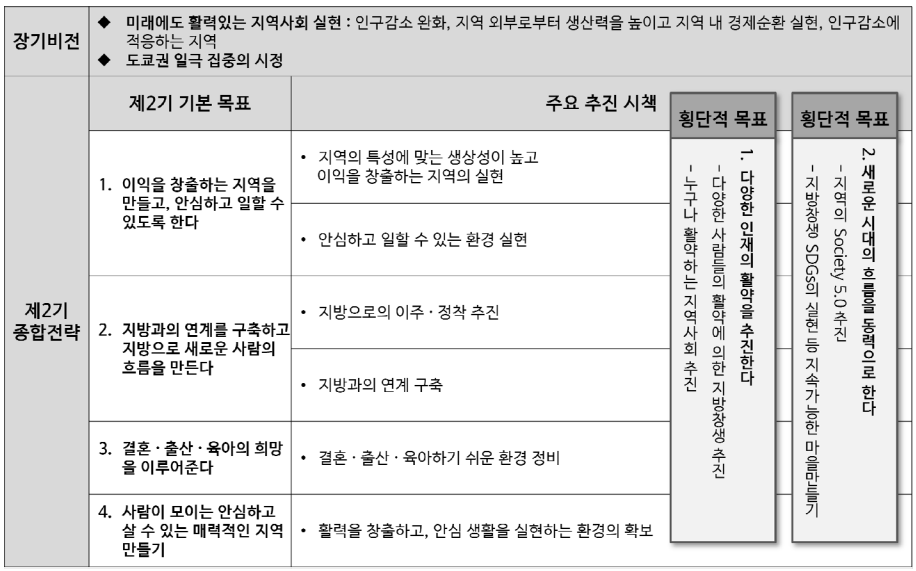
○ 누구나 활약하는 지역사회 추진
- 누구나 자신의 거처와 역할을 갖는 지역사회 실현
- 지역의 다문화 공생의 추진

□ **횡단적 목표 2. 새로운 시대의 흐름을 동력으로 한다**

○ 지역의 Society 5.0 추진
- 지역 정보통신기반 등의 환경정비
- 미래기술 활용에 따른 지역 과제의 해결, 지역의 매력 향상

○ 지방창생 SDGs의 실현 등 지속 가능한 마을만들기

〈그림 3-18〉 제2기 종합전략의 기본목표 및 주요 시책



자료: 내각관방(2021),「まち · ひと · しごと創生基本方針 2021 (案) 」

4) 2021년 총무성 실시 주요 사업

□ 지역 자원을 활용하여 지역의 고용 창출 및 분산형 에너지 추진

○ 지역경제 순환창조사업교부금

- 로컬 10,000 프로젝트 : 산학금관의 연계를 통해 지역의 자원과 자금을 활용하여 고용흡수력이 큰 지역 밀착형 사업을 지원
- 분산형 에너지 인프라 프로젝트 : 지방자치단체를 주축으로 지역 에너지 회사 및 금융 기관 등 지역 관련 기관이 지역 최적화, 바이오매스, 풍력, 폐기물 등 지역 자원을 활용한 지역 에너지 사업을 지원하여 지역경제 순환을 창조

□ 도시에서 지방으로 이주·교류 등의 추진

○ 관계 인구의 창출·확대
- 총무성에서는 '관계인구 포털사이트' 등을 통해 관계 인구에 대한 정보 발신과 함께 2018년부터 모델사업을 시행하고 그 성과를 검증
- 새로운 지방재정 조치를 마련하여 전국 각지에서의 실현을 도모

○ 고향 워킹 홀리데이 추진 사업
- 도시부의 사람들이 일정 기간 지방에서 체류하며 일하고 수입을 얻으며, 지역 주민과의 교류와 배움의 장 등을 통해 지역에서의 생활을 체험함으로써 장래의 이주·정주에 이어지도록 함

○ 위성사무실 매칭 지원 사업
- 코로나 시대의 텔레워크나 위성사무실에 관한 관심에 기반하여 지자체와 기업과의 매칭 기회를 제공하는 것으로 지방으로의 사람·정보의 흐름을 창출

○ 지역 활성화 창업인(기업인재파견제도)의 창설
- 폭넓은 지역 활성화의 과제에 대응하여 지역을 살리는 기업 인재 파견에 관한 제도를 창설

○ 지역 살리기 협력대의 추진
- 도시지역에서 과소지역 등 조건불리지역으로 주민표를 이동하여 생활 거점을 옮긴 자를 '지역 살리기 협력 대원'으로서 위임
- 대원은 일정 기간 지역에 거주하며 지역브랜드와 지역 상품의 개발·판매·PR 등의 지역살리기의 지원과 농림수산업 종사, 주민 생활 지원 등의 '지역활력활동'을 실시하면서 그 지역에의 정주·정착을 도모함
- 전국 서밋의 개최, 온라인의 활용을 통해 널리 제도를 알리고, 대원·지자체 양방의 연수를 통해 대원의 원활한 활동을 지원하고 인재 유입을 추진함

○ '이주·교류 정보 가든' 운영
- 거주·취업·생활 지원 등에 대한 정보 제공과 상담을 원스톱으로 대응하는 안내 창구 '이주·교류 정보 가든'을 개설

- 지자체와 관계부처와 연계하여 종합적인 정보 제공을 시행
- 지자체 등을 통한 이주상담회, 박람회의 장소로써 이용 가능

❍ 도시·농산어촌의 지역 연계에 의한 아동 농산어촌교류 추진모델사업
- 농산어촌에서의 숙박 체험과 자연 체험을 통해 자립심, 배려심, 규범의식 등을 키워 어린이의 성장을 뒷받침하고 지역 활성화 및 교류를 통한 지역 간 상호 이해를 도움

❍ 지역 운영조직의 형성 및 계속 운영
- 지역 내 다양한 관계 주체가 참가하는 협의 조직이 정하는 지역경영의 지침에 근거하여 지역 과제해결을 위한 대책을 지속해서 실천하는 조직의 형성과 운영 지원

❍ JET 프로그램을 통한 글로벌한 지역 활성화 추진
- JET 프로그램이란, 외국 청년을 일본에 초대하여 초중고등학교에서의 외국어 교육 및 지자체에서의 국제교류업무에 활용하는 사업
- 5,761명(2019년 기준)의 JET 청년이 일본 각지에서 활약 중

□ 정주자립권 구상의 추진

❍ 정주자립권 구상의 추진
- 중심시와 인근시정촌이 상호 역할을 분담하여 연계·협력하는 것으로 권역 전체가 필요로 하는 생활기능을 확보하는 '정주자립권 구상'을 추진하고, 지방권에 대한 정주를 밑받침함

□ 특정 지역 만들기 사업 협동조합 제도

❍ 특정 지역 만들기 사업 추진교부금
- 지역의 일거리를 조합하여 일자리 창출
- 조합에서 직원을 고용하여 사업자에게 파견(안정적인 고용환경, 일정의 급여 수준 확보) 하여 지역의 일손 확보

□ 과소대책의 추진

○ 과소지역 계속적 발전지원사업

- 과소지역 등 집락 네트워크권 형성 지원 사업 : 지역 커뮤니티 조직에 의한 활성화 플랜의 책정, 활성화 플랜에 기초한 일상생활 지원기능의 확보 및 지역산업의 진흥 관련 사업을 대상으로 교부금을 교부함

□ 지역정보화 추진

○ 5G 등 정보통신기반의 조기 정비

- 5G·IoT 등의 고도무선환경의 실현을 위해 조건불리지역(과소지역, 이도, 반도, 산촌, 특정 농어촌, 강설 지대 등)에서의 브로드밴드 기반 정비, 휴대전화 영역 정비사업 등을 추진함

3. 일본의 과소지역정책

1) 사회적 변화에 따른 과소지역 정책의 추진 배경과 특성

□ 과소대책의 변천

○ 과소지역 대책 긴급조치법(1970년)

- 당초의 과소법은 연 2% 이상의 현저한 인구 감소로 인한 지역사회의 붕괴에 대해 주민 생활의 내셔널 미니멈을 확보하고 지역 간의 격차 시정을 위한 조치를 마련함으로써 인구의 과도한 감소 방지와 지역사회의 기반 강화를 도모하는 것이었음

○ 과소지역 진흥 특별조치법(1980년)

- 인구 감소율은 소폭 줄어들었지만, 장기간에 걸친 젊은 세대의 인구 유출로 인해 고령화 문제가 표면화되면서 고령화 대책에 중점을 둔 지역의 진흥을 지원하는 시책을 강구함

○ 과소지역 활성화 특별조치법(1990년)

- 과소지역의 각종 기반 정비는 이루어지고 있었지만, 젊은 세대 유출의 결과로서 고령화, 지역사회의 활력 저하는 여전히 문제로 남아있었음
- 산업경제진흥대책에 중점을 두고, 전통문화나 자연환경 등의 지역 자원을 가진 과소지역의 잠재적 가능성을 구현하여 지역의 활성화를 지원
- 지방이 자주성, 자율성을 가지고 계획·시행하고, 지방의 요구에 중앙이 대응·지원하도록 함

❍ 과소지역 자립 촉진 특별조치법(2000년)
- 21세기의 시대 조류의 큰 변화 속에서 다양하고 아름다운 풍격있는 나라 만들기에 이바지한다는 과소지역의 새로운 가치와 의의에 착안함
- 통신 체계의 충실과 지역 문화의 진흥 등 과소지역의 새로운 과제에 대처하면서, 아름다운 풍격있는 국토의 형성에 이바지하기 위한 과소지역이 각각의 개성을 발휘할 수 있는 시책을 강구함
- 2010년 3월, 과소대책사업채(소프트 부문)의 신설

❍ 과소지역 지속적 발전의 지원에 관한 특별조치법(2021년, 현행법)
- 지금까지의 과소대책은 도로의 정비, 상하수도 시설 정비, 관광, 교류 시설의 정비, 교육 문화시설의 정비 등 과소채를 활용한 하드 정비 분야에 일정의 성과가 있었다고 평가됨(전국시장회, 2008)
- 하지만 인구 감소의 가속, 고령화율의 상승, 공공시설의 정비 수준의 지역 간 격차, 공공 교통수단의 확보, 의료·복지 분야의 담당자 확보, 집락의 유지·활성화 등에 여전히 과제가 산적해 있음
- SDGs(Sustainable Development Goals)의 지속가능성, 다양성, 포용성의 이념이 과소대책의 이론적 기초로서 확대하여, 과소지역에 사람의 흐름을 창출하면서, 지속 가능한 지역사회를 형성, 주민의 안심, 안전을 확보하는 방안을 모색함

〈표 3-10〉 과소법의 변천

법률명	기간	목적	특징
과소지역대책 긴급조치법 (쇼와45년 법률제31호)	1970 ~1979	• 인구의 과도한 감소방지 • 지역사회의 기반 강화 • 주민 복지의 향상 • 지역 격차 제정	• 과소대책에 관한 종합적 입법 • 과소대책에 대한 긴급조치를 목적으로 함
과소지역진흥 특별조치법 (쇼와45년 법률제19호)	1980 ~1989	• 과소지역의 진흥 • 고용의 증대 • 주민 복지의 향상 • 지역 격차의 제정	• 고령자의 복지 증진을 위한 집회시설 건설 보조 • 산업 진흥을 위한 새로운 시책 • 의료 확보를 위한 시정촌 사업에 국가, 도도부현의 지원 • 소규모 초중학교의 교육 충실을 위한 국가, 도도부현의 지원
과소지역 활성화 특별조치법 (헤이세이2년 법률제15호)	1990 ~1999	• 과소지역의 활성화 • 고용의 증대 • 주민 복지의 향상 • 지역 격차의 제정	• 지역의 개성을 살려 지역의 주체성을 기축으로 한 지역만들기 • 기적인 하드 정비와 더불어 소프트를 포함한 종합적인 지역 발전을 중시 • 민간 활력의 활용 도모
과소지역자립 촉진 특별조치법 (헤이세이12년 법률제15호)	2000 ~2020	• 과소지역의 자립 촉진 • 고용의 증대 • 주민 복지의 향상 • 지역 격차의 제정 • 새로운 품격이 있는 국토 형성	• '창업 촉진'. '정보화 및 지역 간 교류 촉진'. '아름다운 경관 정비와 지역 문화 진흥을 도모하여 개성 넘치는 자립 지역사회의 형성'
과소지역의 지속적 발전의 지원에 관한 특별조치법 (레이와3년 법률제19호)	2021 ~2031	• 과소지역의 지속적인 발전 • 인재의 확보 및 육성 • 고용의 증대 • 주민 복지의 향상 • 지역 격차의 제정 • 새로운 품격이 있는 국토 형성	• 과소지역의 특성을 살린 학교 교육의 전개 • 새로운 사람의 흐름과 지역의 관계 창출 • 일자리 만들기의 새로운 전개(위성사무실, 농림어업과 관광업 등의 다양화) • 집락만들기를 위한 새로운 조직과 네트워크(지역 운영조직, 집락네트워크권의 형성) • Society5.0의 가능성

자료: 총무성, 「과거 과소 4법의 개요」,
총무성(2020), 「새로운 과소정책을 위해~과소지역의 지속적인 발전의 실현~」

2) 새로운 과소대책(과소지역의 지속적 발전)

(1) 이념, 목표 그리고 시점

□ 이념

❍ 선진적인 소수 사회의 구축

- 기존의 과소대책은 과소지역의 자립 촉진을 도모하고, 주민 복지의 향상, 고용 증대, 지역 격차의 제정, 아름답고 풍격있는 국토의 형성에 이바지하는 것(과소지역 자립 촉진 특별조치법 제1조)을 기본 이념으로 함
- 하지만 국가 전체적인 인구 감소 시대를 맞은 현재, 과소지역에서는 인구 감소의 가속화, 일손 부족 등으로 인해 지역사회의 지속가능성이 중요한 과제가 됨
- 지속가능성, 다양성, 포용성, 다양한 관계자의 참여, 사회·경제·환경의 통합성을 중시하는 SDGs의 사고방식에 착안하여, 과소대책으로서 '개발'보다는 과소지역의 잠재적인 가치와 역할의 '발전'에 주목할 필요가 있음
- 종래의 과소지역 자립 촉진이라는 이념과 더불어 과소지역을 지속해서 발전시켜 나간다는 이념으로, '선진적인 소수 사회'의 구축을 목표로 함

□ 목표

❍ 지역 자원을 활용한 내발적 발전

- 과소지역의 산업 진흥 측면에서는 기업 유치와 대규모 관광 개발 사업 등의 '외래형 개발'에 시선이 쏠리기 마련임
- 하지만, 지역의 지속적인 발전을 실현하기 위해서는 외부와의 교류에서 얻을 수 있는 지혜와 네트워크를 살리면서도 지역 내의 자원과 인재에 눈을 돌려 개성 있는 지역 주도의 '내발적 발전'이 중요함
- 지역 자원(농림 산물, 공예, 전통, 역사, 경관, 신재생에너지 등)과 지역의 자금을 적극적으로 활용하여 지역 내외의 경제·자원 순환을 창출하고 지역의 가치를 발전시켜 나가는 것이 중요함

- 또한 부흥과 지역 산업의 진흥을 위해서는 전문 지식과 노하우, 경험을 가진 인재의 육성과 확보에 힘써야 함
- 지역 주민의 주체적인 활동이 될 수 있도록 지역 주민과의 합의 형성 과정의 확립도 중요함
- 한편, 과소지역 내의 인력 부족으로 인해 지역 내 인재만으로는 한계가 있으므로, 지역부흥협력대와 관계 인구 등과 같이 지역 밖의 인재와의 교류·협력으로 지역의 부가가치를 높여 가는 것이 필요함

❍ 조건불리성의 개선
- 교통 편리성을 높이기 위한 도로 정비, 혁신 기술(IoT, ICT 등)의 활용을 통한 정보 통신 기반 정비, 의료 시설과 학교 시설의 정비 등 과소지역 조건 불리성을 개선하기 위한 하드 인프라 정비를 계속해서 실시함
- 소프트웨어 측면에서는 지역 산업의 일손 부족, 의료 및 복지의 기회 확보, 학교 교육의 질 확보 등이 과소지역의 시급한 과제로 거론됨
- 이러한 과제를 해결하기 위해서는 기존의 시책과 함께, 스마트 농림수산업, 원격 의료, 원격 교육 등 IoT·ICT·AI, 로봇 등의 혁신 기술의 활용, 지자체 간 연계와 도도부현의 보조에 의한 생활 서비스의 확보가 중요함

❍ 주민의 안심 생활 확보
- 과소지역의 정주, 과소지역으로의 이주 그리고 교류 인구 및 관계 인구의 증대를 위해서는 지역에서 안심하고 살 수 있는 환경을 구축하는 것이 중요함
- 육아 환경과 노인 복지의 향상, 지역 의료의 확보와 교육의 진흥은 안심 생활의 중요한 조건이 됨
- '지역 운영조직'과 같은 주민 참여에 의한 지역 만들기 '집락 네트워크권(작은 거점)'에 의한 여러 집락과의 광역 연계 및 기능 재편을 통한 집락 기능의 확보가 중요함

❍ 풍요로운 개성의 신장
- 지리, 산업, 역사 등의 지역 문화와 아름다운 경관 등 지역이 가진 풍부한

개성을 확장해 나가야 함
- 과소지역의 매력을 높이고 계승하기 위한 인재와 재원 확보가 시급함

□ 시점

❍ 지역, 주민, 학교의 연계를 통한 인재의 육성
- 사회 교육, 공민관 활동, 워크숍, 다른 지역과의 교류를 통해 지역 문제에 대한 의식을 높이고, 활발한 교류 활동을 도모하여, 전문 지식 및 기술 습득의 기회를 제공함
- 과소지역의 학교는 향토애를 기르는 고향 교육뿐만 아니라, 도도부현(운영주체)과 지역 시정촌과의 연계로 지역에 뿌리 깊은 학교 운영을 해야 함
- 다수의 과소지역에서는 소규모 학교의 통폐합을 검토하고 있지만, 학교는 학습뿐만 아니라 지역사회 유지의 다양한 역할도 겸하고 있으므로 학부모, 주민, 학교 관계자 등이 충분한 협의를 통해 검토해야 함

❍ 사람의 흐름과 사람과 지역의 연결 창출
- 농산어촌은 도시의 젊은이에서 새로운 라이프 스타일을 통한 자기실현의 장소 또는 새로운 비즈니스 모델이 탄생하는 장소로 여겨지며 '전원회귀'에 대한 관심이 높아지고 있음
- 이러한 관심을 제대로 파악하여, 이주·정주 지원과 지역부흥협력대 제도, 특정지역만들기 사업협동조합 제도의 활동, 지역 내외 대학과의 연계, 새로운 사람의 흐름의 창 등을 추진하는 것이 중요함
- 사람과 지역의 견고한 관계를 창출하기 위해서, 지역 주민, 이주자, 관계인구, 기업, NPO, 전문 지식, 기술을 가진 대학 등의 인재가 '마구 섞여' 교류할 수 있는 장을 만드는 것이 중요함

❍ 일자리 창출
- 과소지역에서는 기업 유치나 대규모 관광 개발사업뿐만 아니라, 지역 자원을 활용한 소규모 비즈니스를 추진하는 것이 중요함
- 구체적으로는 지역 자원을 활용한 새로운 상품이나 서비스의 개발, 새로

운 판로개척, 6차 산업화와 농가 민박 등의 경영을 복합적으로 추진함과 동시에 생산성 향상을 위한 스마트화의 추진을 고려할 수 있음

- 지역 상사나 관광지역만들기법인(DMO)등의 지역 사업자와의 제휴 협력하에 지역 산업의 진흥을 추진하는 것은 지역에 활력을 불어오는 새로운 주체로서 기대됨
- 고용을 늘리는 것뿐만 아니라, 일과 지역의 자원·인재를 연계하여 새로운 가치를 창출할 수 있는 매력적인 일자리의 창출이 필요함

❍ 재생가능에너지 활용

- 과소지역의 풍부한 삼림, 수원지, 광대한 공간 등의 지역 자원을 활용하여 바이오매스, 소수력, 풍력, 태양광, 지역 등의 재생에너지를 도입하여 지역 내 에너지와 경제 순환을 창출하고 환경부하의 저감을 도모함

❍ 혁신 기술의 활용

- 일손 부족이 심화하는 과소지역의 지속적 발전을 위해 IoT, ICT, AI나 로봇 등의 혁신 기술을 활용함
- 과소지역의 여유 있는 공간은 신기술의 실험 장소로도 활용 가능함
- 5G 기지국이나 정보 통신 기반의 정비와 함께 혁신 기술의 활용을 실현할 인재를 확보하는 것 또한 중요함
- 혁신 기술의 활용에 있어서는 과소지역의 지역 산업, 자연환경, 전통문화, 지역 주민의 생활 등에의 영향을 고려하여 지역 주민과의 충분히 합의 형성을 바탕으로 진행해야 함

❍ 지역 운영조직과 집락 네트워크권(작은 거점)의 추진

- '지역 운영조직'과 '마을 네트워크권(작은 거점)'의 형성에 있어서는 지역부흥 협력대와 집락지원단 등의 서포트 인재를 배치하고, 지역 주민의 참가하에 지역의 현황을 상세히 분석하고 지역 미래상에 대한 의견을 공유하면서 구체적인 대책을 추진해야 함
- 또한 지역 활동의 지속가능성을 높이기 위해, 자주 재원을 확보하기 위한 수익 사업을 병행하여 실시하는 것도 필요함

- 집락의 유지 및 활성화를 위해서는 개개의 서포트 인재뿐만 아니라 각 지역 커뮤니티의 인재 육성을 지원하는 중간지원조직을 육성하고 그 기능을 강화해 나가는 것이 중요함

❍ 시정촌 간의 광역 연계와 도도부현에 의한 보완
- 집락 단위의 연계뿐만 아니라 정주자립권이나 연계 중추도시권을 비롯한 시정촌 간의 광역 연계를 통해 산업 진흥, 교통·정보통신, 수도·하수도 등의 생활 서비스, 복지·의료, 교육 등 다양한 분야의 과제 해결책을 마련해야 함
- 과소시정촌에 대한 도도부현의 적극적인 지원책(예, 지방재정 조치를 활용한 기술직원의 확보, 도로 등의 대행 정비 등)이 필요함

❍ 목표 설정과 Follow-Up
- 과소대책의 실효성을 높이기 위해서는 시정촌은 지역의 현황과 과제를 시각화하고, 의미 있는 목표를 설정하여 후속 관리를 해야 함
- 헤이세이 합병[14] 전의 구 시정촌, 초등학교 학구, 집락 네트워크권 등의 작은 단위로 목표를 설정하고 Follow-Up을 실시하여 지역의 실정에 맞는 목표의 실현 및 시책 효과의 이해를 촉진함

(2) 총무성의 과소지역 지속적 발전 지원 사업

□ 과소지역 등 집락 네트워크권 형성 지원 사업(마을·사람·일자리 창생 종합전략 : 「작은 거점」의 형성 관련 사업)

❍ '집락 네트워크권(작은 거점)'의 생활을 지원하고 생업을 창출하는 등 지역 과제해결에 필요한 대책을 폭넓게 지원
- 전문 인재의 활용 부문의 지원 예시 : 특산품 개발, 관광진흥, 지역 교통, 지역 인재 육성, 이주 정주 촉진, ICT 기술에 관한 전문적인 지식을 갖춘 조언자 및 사업자 활용 등

14) 인구 감소, 고령화 등의 사회 정세의 변화와 지자체의 행·재정 기반의 확립을 목적으로 1999년부터 전국적으로 시정촌 합병을 추진함

- ICT 등 기술의 활용 부문의 지원 예시 : 드론을 활용한 물류 지원, 센서를 이용한 야생동물 피해 대책, 대화형 애플리케이션을 활용한 고령자 돌봄, 온라인 학습 환경 정비 등

□ 과소지역 지속적 발전 지원 사업

❍ 과소지역의 지속적인 발전에 필요한 인재 육성 사업, ICT 등 기술 활용사업을 지원

- 인재 육성 사업 : 다양한 지역 조직이나 활동에 횡단적으로 교류하는 인재, 지역 자원을 활용한 특산품 개발과 지역 PR이 가능한 인재, 지역 내 인재와 외부 인재를 연결할 수 있는 인재, IT 활용 능력이 뛰어난 인재 등의 육성
- ICT 등 기술 활용사업 : 집락 등 네트워크 환경정비, 온라인에서의 건강 상담, 애플리케이션을 활용한 재해 정보 등의 생활 정보 발신, 드론을 활용한 물류 등의 생활 지원 등

□ 과소지역 집락 재편 정비사업

❍ 포스트 코로나 사회에 대비한 도시부에서 과소지역으로의 이주를 추진함과 동시에 과소지역의 정착을 촉진하기 위한 정주 촉진단지의 정비와 빈집을 활용한 주택 정비 등을 지원

- 정주 촉진단지 정비사업 : 과소시정촌이 실시하는 기간적인 집락 등에 주택 단지를 조성하는 사업에 대해 보조
- 정주 촉진 빈집 활용사업 : 과소시정촌내에 흩어져 있는 빈집을 유효 활용하여 과소시정촌이 실시하는 주택 정비에 대한 보조
- 집락 등 이전 사업 : 기초적인 생활환경 수준이 저하된 집락 또는 고립 산재한 주거를 기간적 집락으로의 이전 사업에 대한 보조
- 계절 거주 단지 정비사업 : 교통 조건이 나쁘고, 공공 서비스의 확보가 곤란한 지역에 있는 거주를 대상으로 하여, 겨울 등 계절 주거를 위한 단지 형성 사업에 대해 보조

□ 과소지역 유휴 시설 재정비 사업

○ 과소지역 내의 유휴 시설을 유효 활용하여 지역 간 교류 촉진 및 지역 진흥에 필요한 시설을 재정비함

- 과소지역에 다수 존재하는 폐교사, 가옥 등의 유휴 시설을 활용하여 도시 주민과 지역 간 교류를 촉진하기 위한 농림어업 등 체험시설, 생산가공시설, 지역 예능·문화 체험시설 등의 정비사업에 대해 보조

〈표 3-11〉 총무성 소관 과소지역 지속적 발전 지원 교부금 2021년 예산

(단위 : 억 엔)

사업 내용	사업 주체	교부율	교부대상 한도액	예산
1. 과소지역 등 집락 네트워크권 형성 지원 사업	지역 운영 조직 등	1/1	0.15	4.0
① 전문 인재를 활용하는 사업			(0.05)	
② ICT 등 기술을 활용하는 사업			(0.1)	
③ 상기(①+②) 병용 사업			(0.15)	
2. 과소지역 지속적 발전 지원 사업	과소시정촌	1/1	0.2	2.3
	도도부현	*1/2 ~6/10		
3. 과소지역 집락 재편 정비사업	과소시정촌	~1/2	-	0.9
① 정주 촉진단지 정비사업				
② 정주 촉진 빈집 활용사업				
③ 집락 등 이전 사업				
④ 계절 거주 단지 정비사업				
4. 과소지역 유휴 시설 재정비 사업	과소시정촌	1/3	0.6	0.6
총				7.8

*재정력 지수 0.51 미만의 도도부현에 한함
자료: 총무성, 2021년도 당초 예산 개요 자료

4. 기타 낙후지역 정책

1) 이도진흥법

□ 제정 및 개정의 경위

❍ 이도진흥의 필요성

- 이도는 국가의 영역, 배타적 경제 수역 등의 보전, 해양자원의 이용, 자연환경의 본 등에 중요한 역할 함
- 산업 기반 및 생활환경의 정비 등이 다른 지역과 비교해서 낙후된 상황을 개선하고 동시에 이도의 지리적·자연적 특성을 살린 진흥을 도모하고자 함

❍ 제정 및 개정

- 1945년대 후반, 이도 진흥을 위한 단독 사업의 시행 및 특별법 제정을 향한 움직임을 시작으로 1952년 이도 항로 정비법(이도 항로의 유지·개선이 목적)이 제정됨
- 1953년 7월, 이도진흥법은 10년간의 한시법으로 제정됨
- 6차 개정·연장을 거쳐 '지역'지역의 자주성 및 자립성을 높이기 위한 개혁의 추진을 도모하는 관계 법률의 정비에 관한 법률(헤이세이23년법률 제105호)'에 의해 이도진흥계획의 책정이 의무화되었음
- 2013년의 개정으로 법률의 기한이 10년 연장(2023년 3월 31일까지)되었고, 동시에 주무 대신의 추가 방재를 위한 재정 조치 등 재원의 확보, 특히 중요한 이도의 보전·진흥에 관한 검토 등이 규정됨

□ 이도진흥법의 목적 및 주요 조치

❍ 목적

- 지역의 창의성을 살리면서 기초 조건의 개선과 산업 진흥 대책을 수립하고 이를 바탕으로 사업을 신속, 강력하게 실시하는 등 이도 진흥을 위한 특별 조치를 마련함
- 이도의 자립적 발전을 촉진하고 도민의 생활 안정과 복지 향상을 도모하

고 아울러 국민 경제의 발전과 국민의 이익 증진에 이바지하고자 함

○ 주요 조치
- 국가의 부담 또는 보조 비율의 특례
- 항만시설, 공항시설, 교육시설 등
- 지방채의 배려
- 의료의 확보
- 교통의 확보
- 정보 유통의 원활화 및 통신 체계의 충실
- 농림수산업의 진흥
- 교육 충실
- 지방문화의 진흥
- 지방간 교류 촉진
- 과세상의 조치
- 지방세의 과세 면제 또는 불균일 과세에 관한 조치
- 자연공원법과 농지법 등의 절차에 관한 운용면의 배려

2) 반도진흥법

□ 제정 및 개정의 경위

○ 반도진흥의 필요성
- 반도 지역은 삼면이 바다로 둘러싸여 간선 교통 체계 등의 제약을 받으며, 산업 기반 및 생활환경의 정비에 대해 다른 지역에 비해 낙후되어 있음
- 인구 감소, 고령화 등 반도 지역의 다양한 과제와 주민 생활의 향상, 국토의 균등한 발전 등의 관점에서 반도 지역 진흥의 중요성이 강하게 지적되었음

○ 제정 및 개정
- 지자체 관계자 등으로부터의 요구에 각 정당에서는 중요 정책 과제로 인

식하게 되었고, 그 결과 1985년 의원 입법으로 10년의 시한입법으로 반도진흥법이 제정됨

- 2015년 3월 세 번째 법 기한을 연장하여 현행법은 2025년 3월 31을 기한으로 함

□ 반도진흥법의 목적 및 주요 조치

○ 목적

- 광역적·종합적 대책을 실시하는 데 필요한 특별 조치를 강구하여, 이들 지역의 진흥을 도모하고, 지역 주민 생활의 향상과 국토의 균등한 발전에 이바지하는 것을 목적으로 함

○ 주요 조치

- 지방채에 대한 배려
- 반도순환도로 등의 정비
- 기간적 시정촌도의 정비 등
- 소형 공항의 정비 촉진
- 정보 유통, 통신 체계의 충실
- 고령자의 복지 증지
- 지역 문화의 증진
- 세제상의 조치
- 지방세의 불균일 과세에 관한 조치

3) 산촌진흥법

□ 제정 및 개정의 경위

○ 산촌진흥의 필요성

- 국토의 보전, 수자원의 함양, 자연환경의 보전 등 중요한 역할을 담당하고 있는 산촌의 경제력 배양과 주민 복지 향상에 대한 필요성 인식

❍ 제정 및 개정
- 산촌진흥법은 1965년에 의원 입법으로 제정
- 10을 기한으로 하는 시한법으로, 2015년 3월의 연장 개정에 따라 현행법의 기한은 2025년 3월 31일임

□ 산촌진흥법의 목적 및 주요 조치

❍ 목적
- 산촌 진흥의 목표를 분명히 하는 동시에 산촌 진흥에 관한 계획의 작성 및 이에 근거한 사업을 원활히 시행하는 데에 필요한 조치를 강구함
- 산촌의 경제력 배양과 주민의 복지 향상을 도모하고 아울러 지역 격차 제정과 국민 경제 발전에 이바지하는 것을 목적으로 함

❍ 주요 조치
- 기간도로의 도도부현 대행 제도
- 과세의 특례
- 지방세의 불균일 과세에 따른 조치
- 농촌어촌금융공고, 주택금융공고 등에서의 자금 대출
- 정보 유통, 통신 체계의 충실
- 의무의 확보
- 고령자 복지의 증진
- 지역 문화의 진흥 등

제3절 시사점

1. 포용적 성장과 지속가능성·기후위기 대응 강화

❍ EU는 유럽통합 이후 지역정책을 통해 유럽 공동체의 균형적 발전과 지역통합을 추진하기 위해 지역발전정책을 적극적으로 도입하기 시작
- EU는 국가 경계를 넘어 공동체 내 경제적·사회적 결속 강화와 균형적 발전을 가장 중요한 목표로 내세우고, 상대적으로 낙후된 지역의 개발과 발전을 도모하기 위해 '결속정책'이라는 지역정책을 적극적으로 활용

❍ EU 지역정책은 1957년 로마조약 체결부터 현재까지 크게 지역정책의 형성기-발전기-심화기-확장기-정착기-변화기의 6단계로 구분할 수 있음
- 그동안 EU 지역정책은 주로 유럽 공동체 내 낙후지역의 경제적 성장과 포용적 발전을 위해 기금을 차등적으로 지원하는 것이 그 골자라고 할 수 있음
- 지역정책의 형성-발전-심화-확산-정착기에 이르기까지는 낙후지역의 세분화를 통한 지역구분, 개별 국가 및 지역의 권한 강화를 통한 보충성 원칙 실현, 지역간 협력 촉진을 통한 공동체 전체의 성장 도모라는 큰 흐름이 지속

❍ 그러나 제 5차 결속정책이 시작된 2014년부터 현재까지는 2010년 발표된 '유럽 2020 전략'과 2020년 발표된 '유럽 그린 뉴딜'의 주요 내용을 반영하면서, 그간의 지역정책의 방향성에서 주목할만한 변화를 모색 중
- '유럽 2020 전략'에서는 경제성장에 초점을 두고 스마트, 지속가능, 포용적 성장의 3대 아젠다를 수립하면서 지역의 특성에 기반한 스마트 전문화 전략(S3)을 통해 기술과 혁신에 기반한 경제활성화를 강조
- 2020년 발표된 '유럽 그린 뉴딜'은 지속가능성과 기후위기 대응의 시급성을 강조하고 있으며, 기존의 스마트 전문화 전략(S3)에서 한걸음 더 나아가 지속가능성에 초점을 둔 스마트 전문화 전략(S4+)의 도입 필요성을 주장

❍ 즉 기존에는 경제활성화에 방점을 두고 지속가능성, 포용성, 혁신성 등을 모색하였다면, 최근에는 지속가능성으로 그 중심축이 이동하고, 지속가능성 목표 하에서 경제발전과 탄소중립 및 자원이용의 효율성 촉진, 그리고 산업혁신과 사회혁신을 함께 이루고자 하는 방향성으로 전환되고 있다고 볼 수 있음

❍ 최근 유럽뿐만 아니라 일본 등 전 세계적으로도 지속가능성 및 기후위기 대응 시급성에 대한 인식이 확대되고 있는 바, 우리나라의 지역개발 전략수립에 있어서도 이러한 흐름을 반영하여 지속가능성과 탄소중립을 실현할 수 있는 방향으로의 전환이 시급하다고 할 수 있음

2. 국가의 포용적 발전을 위한 낙후지역의 전략적 지원

❍ 유럽 공동체 전체적인 성장과 발전을 위해서는 지역 지역간 불균형을 축소하여 경제적·사회적·지역적 결속을 강화하는 것이 중요하며, 이를 위해서는 가장 가난하고 가장 낙후된 지역에 우선적으로 투자를 지원한다는 핵심 원칙을 도입

- 특히 지역간 불균형 축소를 위해서는 경제성장과 일자리에 투자하는 것이 우선적임을 명시하고, 지역의 개발 정도에 따라 기금을 차등적으로 배분하여 지역간 격차 완화를 도모

❍ 따라서 EU 전체 공동체 내에서 개발의 정도를 파악하여 지역개발기금을 배분하는 것이 중요하며, 이에 결속정책의 시기별 변화과정 동안 유럽지역의 상대적 개발 및 성장 정도를 구분하고, 구조기금의 차등적 지원 원칙을 개선하는데 주력해 왔음

- 제6차 결속정책(2021-2017) 기간 동안에는 GDP가 EU 평균의 75%이하인 지역(저개발), 75-100%(전환), 100% 이상(고개발)인 지역의 세단계로 지역을 구분하여 기금을 차등적으로 지급할 계획
- 또한 EU 차원에서의 지원과 함께, 개별 국가 및 지역이 적극적으로 참여

하여 자주적인 발전이 이루어질 수 있도록 지역의 역량을 강화하고 권한을 부여하는 것에도 중점을 둠

❍ 일본도 과소법에 의한 낙후지역정책 지원의 오랜 정책적 기반 위에 최근 들어 지방창생정책으로 인구감소 및 유출로 인한 대책까지 추가되고 있음

❍ 포용적 발전을 위한 낙후지역개발 지원전략은 우리나라의 신균형발전정책의 모색에도 시사하는 바가 크다고 할 수 있는데, 무엇보다 지역간 격차를 줄이기 위해 저개발 지역 혹은 낙후지역 지원 정책을 적극적으로 도입함으로써 국가 전체적인 차원에서의 균형발전과 포용성을 강화할 필요가 있음을 시사

3. 다양한 이해관계자의 참여에 기반한 스마트 전문화 전략

❍ EU의 지역개발정책 목표의 한 축이 낙후지역 지원을 통한 균형발전의 도모라면, 다른 한 축은 새로운 기술을 활용한 혁신성의 모색이라고 할 수 있음
- 특히 2000년대 후반 지역간 불균형이 심화되면서, 지역발전을 견인할 수 있는 혁신역량 강화 필요성이 대두되었고, 이에 지역의 특성을 반영한 장소기반 지역혁신정책인 '스마트 전문화 전략'을 적극적으로 추진해왔음
- 스마트 전문화 전략은 EU의 포용적 지역정책의 핵심이라고 할 수 있는 결속정책의 흐름 속에서 혁신정책과 지역정책을 연계하는 전략적 위치를 차지

❍ 스마트 전문화 전략의 핵심은 무엇보다 지역특성을 반영한 우선순위 도출이라고 할 수 있는데, 지역의 혁신 잠재력 분석과 지역의 다양한 주체가 참여하는 공동의 의사결정 과정을 통해 해당 지역에서 우선적으로 수행되어야 할 전략을 도출하는 것이 중요
- 특히 이 과정에서 다양한 이해관계자의 참여가 중요시되는 이유는 4중 나선(정부, 산업, 학계 및 시민)의 상호작용을 통해 새로운 활동 및 기회가 발견될 수 있기 때문이며, 이것이 기업가적 발견 프로세스임

- 또한 각 지역에서 우선적으로 수행해야 할 전략을 선정하여 선택과 집중함으로써 실행력을 높임

❍ 최근에는 실행결과를 평가할 수 있는 평가체계 및 모니터링 시스템 구축
- '지역혁신지수'를 통해 개별 지역의 혁신성 정도를 평가 및 공유

❍ 우리나라의 경우에도 기존의 지역혁신정책(RIS)에서 한걸음 더 나아가, 지역의 특성을 반영하되 새로운 기술을 적극적으로 활용하는 스마트 전문화 전략을 추진하는 것이 필요
- EU 사례에서 나타나는 것처럼, 지역의 다양한 이해관계자들이 참여하여 지역의 고유한 자산과 특성을 활용한 전문화 전략을 수립하되, 우선적으로 집중할 산업 또는 정책 분야를 선정하여 효율을 극대화 할 필요가 있음
- 또한 EU이 '지역혁신지수'와 같이 지역 혁신성을 평가할 수 있는 지표를 개발하여 활용함으로써 실행결과를 평가하고 모니터링 하는 것도 고려

4. 경제 및 산업혁신과 사회혁신을 함께 고려하는 지역혁신

❍ EU의 스마트 전문화 전략이 지역 경제성장에 초점을 둔 산업혁신 정책의 성격이 강하지만, 스마트 전문화 전략의 우선순위를 살펴보면 산업 및 경제분야뿐만 아니라 교육, 환경, 고령자, 삶의 질, 사회적 요구의 충족을 위한 새로운 물품 및 서비스 등을 포함하는 사회혁신적 부문도 포함되어 있음
- EU 국가들을 대상으로 스마트 전문화 전략 추진내용을 분석한 결과, 사회혁신의 부문을 우선순위화 하고 있는 지역이 상당수 있음을 확인

❍ 그간 스마트 전문화 전략으로 대표되어온 경제·산업혁신과 사회혁신은 둘 다 새로운 기술의 적극적 활용과 함께 사회적, 경제적 측면을 포괄하고 있다는 점에서 밀접한 관련성을 갖고 있으며, 이 두 개념이 함께 활용될 때 시너지를 창출할 것으로 기대

❍ 우리나라의 경우에도 지역의 경제 및 산업 활성화를 위해 지역혁신정책의

필요성이 강조되어 왔으나, 사회혁신의 측면에서는 다소 그 논의가 활성화되지 못한 한계가 있음

❍ EU의 사례에서 확인할 수 있는 것처럼, 산업혁신과 사회혁신이 함께 고려되는 통합적 지역혁신을 통해 지역경쟁력 강화와 함께 사회적 문제해결을 통한 삶의 질 증진을 도모할 필요가 있음

5. 다층적 레벨에서의 협력강화

❍ EU의 결속정책의 주요 목표 중 하나는 지역간 협력강화를 통해 포용적 성장을 이루는 것임
- 1990년부터 도입된 Intereg 이니셔티브는 국경을 초월한 협력을 지원함으로써 유럽 공동체 전체의 경제, 사회 및 지역개발을 촉진하는 것임
- 건강, 환경, 연구, 교육, 지속가능한 에너지 등과 같이 다양한 분야에서 공동의 문제를 공동으로 해결하고, 공동의 솔루션을 찾는 것을 목표로 함

❍ 특히 서로 경계를 마주하고 있는 경계지역간 협력뿐만 아니라, 국가간 협력, 나아가 좀 더 포괄적인 지역간 협력 등 다층적 레벨에서의 협력을 강화하기 위해 자금을 지원하고, 세부 프로그램을 구동
- 다층적 레벨에서의 협력은 '더 나은 협력 거버넌스'라는 세부 목표 하에서, 해당 지역 내 모든 이해관계자가 참여할 수 있는 제도적 역량을 강화하는데 초점

❍ 우리나라의 경우에도 향후 신균형발전정책을 모색함에 있어 다층적 레벨에서 지역간 협력이 이루어질 수 있는 제도적 기반을 마련할 필요가 있음
- 개별 시군 내부의 세부지역간 협력-시군 단위에서의 협력-시군을 경계를 넘어 서는 광범위한 지역간 협력 등이 이루어질 수 있는 제도기반을 마련하고, 각각의 레벨에서 거버넌스 체계를 구축하여 협력이 활성화될 수 있도록 할 필요

제4장

신균형발전정책의 구상 및 시책발굴

제1절 신균형발전정책의 기조 및 기본방향

제2절 신균형발전정책 시책 발굴

제4장

신균형발전정책의 구상 및 시책발굴

제1절 신균형발전정책의 기조 및 기본방향

1. 신균형발전정책의 고려 요소

1) 증가하고 있는 정책의 가치

□ 헌법적 가치로서의 지역균형발전

○ 헌법이 규정하고 있는 국민 생활의 균등한 향상을 실현

- 헌법 전문은 “국민 생활의 균등한 향상”을 도모할 것을 규정하고 있으며 제119조, 제120조, 제122조 등은 “국토의 효율적이고 균형 있는 이용·개발” 규정하고 있음

* 참고로 독일의 경우도, 거주의 지역적 소재를 떠나 생활여건 수준의 균등한 지원, 즉 등권적(等權的) 권리로서의 생활 여건을 헌법에 명시하고 있음

헌법의 지역균형발전 관련 규정

- “..... 정치·경제·사회·문화의 모든 영역에 있어서 각인의 기회를 균등히 하고, 능력을 최고도로 발휘하게 하며, 자유와 권리에 따르는 책임과 의무를 완수하게 하여, 안으로는 국민생활의 균등한 향상을 기하고...” (헌법 전문)
- “국토와 자원은 국가의 보호를 받으며, 국가는 그 균형 있는 개발과 이용을 위하여 필요한 계획을 수립한다.” (헌법 제120조 2항)
- “국가는 국민 모두의 생산 및 생활의 기반이 되는 국토의 효율적이고 균형 있는 이용 개발과 보전을 위하여 법률이 정하는 바에 의하여 그에 관한 필요한 제한과 의무를 과할 수 있다.” (헌법 제122조)
- “국가는 지역 간의 균형 있는 발전을 위하여 지역경제를 육성할 의무를 진다.” (헌법 제123조 2항)

□ 중요성이 증가하고 있는 새로운 가치

○ 참고할 수 있는 자료로서의 EU의 지역발전정책

- ‘Europe 2020 전략(Europe 2020 Strategy: 24-20년)’에서는 경제발전 목표달성을 위해 우수한 노동력, 강력한 산업기반, 유럽 단일시장, 단일통화, 농업, 서비스 등 유럽이 가지고 있는 강점을 활용하여 저성장, 고실업, 고령화 등 구조적 문제점 극복 필요성 강조(EC, 2010)
- 고용률 증가, 연구 및 개발 투자 확대, 기후 및 에너지 목표 달성, 고등교육 강화, 빈곤 감소의 5대 목표를 설정하고, 3대 아젠다(smart, sustainable, inclusive growth)를 제시

EU 지역발전정책의 3대 어젠다

- 스마트 성장(smart growth):지식과 혁신에 기반한 경제발전
- 지속가능 성장(sustainable growth): 자원 효과적이고, 환경친화적이고 더 경쟁력 있는 경제 진흥
- 포용적 성장(inclusive growth): 사회적, 지역적 결속을 강화하는 높은 고용 경제 활성화

○ 여기에 더해 최근의 ‘유럽 그린 뉴딜’은 기존이 경제활성화에 방점을 두고 지속가능성, 포용성, 혁신성 등을 모색하였다면, 지역정책 변화기에는 지속가능성으로 그 중심축이 이동하고, 지속가능성 목표 하에서 경제발전과 탄소중립 및 자원이용의 효율성 촉진, 그리고 산업혁신과 사회혁신을 함께 이루고자 하는 방향성으로 전환되고 있다고 할 수 있음

- 그리고 EU 공동체의 균형적 발전을 도모하고 있는 결속정책(Cohesion Policy) 가운데, 6차 결속정책(2021-2027)의 5대 정책목표도 비슷한 내용을 제시하고 있음

2) 한국의 미래 지역발전의 가치

□ 포용

❍ 미래의 주류가 될 디지털 기반의 4차 산업혁명 산업은 본질적으로 특정한 지역의 입지를 선호하는 '비 포용성'을 보유하고 있음

- 향후 주류 산업은 "입지의 지역과 장소 휘발성," "강화된 지역 선택성"(Window of locational opportunity)이 예상됨

한국 디지털 전환의 유별난 특징

- "실리콘벨리에 필적할 정도의 경제, 발전, 공간경제 변화의 유별성 보유" (Storper, 2011, pp. 342-343)
- "문명의 패더라임 전환 선도, 4차 산업혁명 얼리 어답터로서 우리나라" "인구 대비 전기자동차 소유 수위 국가"(한국, 미국, 중국)
- 2위 도시 부산 청년, 인구마저 서울로 이동 (포스코, 광양만항만공사)
- 서울 최고가 아파트와 지방의 웬만한 도시 아파트 가격의 차이가 별로 없음
  * 우리는 5-6배 정도임에 비해 미국은 40배 정도로 차이가 존재

❍ 이런 가능성은 다른 어느 나라보다도 경제 및 산업의 디지털 전환의 속도가 빠른 우리나라에서는 더욱 높다고 할 수 있음

- 지니계수 등으로 살펴 보았듯이 지역간, 지역 구성원의 소득 등의 격차는 더욱 증가하고 있어 불평등성이 증가하고 있음
- 이런 현상은 이전에는 관련성이 높지 않았던 공간 및 지역적 배제와 사회경제적 배제의 관련성이 높아지면서 더욱 증가하고 있어 여기에 대한 포용 가치에 대한 수요가 증가하고 있음

  * "공간과 장소의 신분재(身分財)화, 계층간 차이 강화 경향"의 증가

□ 성장

❍ 원론적인 관점에서 지역정책의 목표가 지역의 발전, 즉 지역 주민의 "삶의 질의 총체적 향상"(Friedmann, 1976)이라고 할 때, 이의 토대가 되는 지역

의 부(wealth)나 소득의 증가를 성장의 결과라고 할 수 있음

- 통상 성장은 GRDP 혹은 지역주민의 소득 등으로 표현되는 지역의 성장을 위해서는 혁신이 중요한 요소로 간주되고 있음

* EU의 지역정책에서는 혁신 가운데서도 "smart"한 혁신이 중요시

- 성장의 결과인 물적 토대가 없다면 주민의 삶의 질이나 행복도 달성할 수 없는 문제에 봉착
- 불균형이나 성과나 과실의 배분에서 소외되지 않는 것도 중요하지만 보다 근본적으로 분배의 대상이 되는 파이나 성장을 지역에 만드는 것도 대단히 중요하다는 것이 지역발전의 중요한 가치가 되고 있음

* 가장 대표적으로 지역이 부유한 곳에서 태어난 사람은 소득이 높아질 가능성이 많은 반면 그렇지 않고 가난한 지역이나 국가에서 태어난 사람은 소득 수준이 그렇지 못할 가능성의 중요성도 동일한 맥락으로 이해가 가능(엔리코 모레티, 「직업의 지리학」, 2019)

□ 분권

❍ 분권의 가치를 지역균형발전에서 중시하는 관점은 분권과 반대 개념에 속하는 집권이 수도권 집중 등 국토의 불균형을 가져오는 원인 중의 하나가 된다는 관점에서 접근하고 있음

- 정치권력 등이 서울 등 수도권과 중앙정부에 집중되어 있다 보니 이것이 경제, 산업 등 지역발전의 모든 것을 결정하게 되어 지역간의 불균형 발전이 심화된다는 입장임(성경륭, 2013)

❍ 분권을 보다 강화해서 현재 보유하고 있는 재정, 조직, 제도 등 중앙정부가 보유하고 있는 권한이나 사무 등을 지방정부로 이양해서 중앙과 지방의 사무 등을 재편하고 정책결정에 대한 주민의 참여가 보다 확대되면 지역의 기획과 특화 등에 의해서 지역균형발전에 보다 많은 기여를 하게 된다고 봄

* 분권이 불균형 발전을 오히려 심화시킨다는 견해도 있으나 분권과 균형발전의 지혜로운 접합을 찾는다면 분권과 균형발전이 병행할 수 있다는 견해(김순은, 2017; 김현호 2018; 이원섭 2019)

□ 지속가능성

○ 기후 위기 등을 고려해서 현세대뿐 아니라 후속 세대도 발전을 구가하고 삶을 영위할 수 있음을 중시

- EU의 지역발전정책에서의 “지속가능한 발전”의 중시 등에서 보듯이 지역간의 균형뿐 아니라 세대 간의 균형과 조화도 지역발전에서 중요하다는 관점
- 근자에 들어서는 “탄소 중립” 등의 중요성 증가와 부합해서 지속가능한 발전의 가치의 중요성이 더욱 증가하고 있음

2. 신지역균형발전정책의 기조와 가치, 목표와 방향

□ 중시 가치

○ 그간의 지역균형발전정책이 추구하는 가치는 정부에 따라 차이가 있었으며, 대체로 단일의 가치를 채택해왔음

- 참여정부 때 지역발전정책이 “국가균형발전정책”이라는 이름으로 처음으로 국정 아젠다의 반열에 오르면서 지역간 형평성 강화를, 이명박 정부와 박근혜 정부는 경쟁력 강화를, 문재인 정부는 사람을 핵심 가치로 제시하였음

* 특히, 문재인정부 지역균형발전정책의 경우 추구하는 가치가 명시적으로 제시되었다기 보다는 가치보다는 “사람, 공간, 산업” 즉 정책의 대상을 제시했다고 볼 수 있음(국가균형발전위원회, 2018)

○ 이들 정부는 우리나라의 압축성장 과정에서 노출된 폐해와 문제를 치유하기 위한 차원의 가치였다는 점에서 공통점이 있다고 볼 수 있으나 근자에 들어 중요성이 증가하고 있는 디지털 경제와 그것이 만드는 공간상의 문제 등을 반영하는 데는 한계를 보유

- 특히 새롭게 제기되고 있는 공간에 대한 정의, 포용, 탄소 중립 등 미래가치를 제시하는 데는 적지 않은 한계를 보유

❍ 신지역균형발전정책에서는 이전의 단일한 가치에서 벗어나 새롭게 부각되고 있는 다양한 가치를 수렴할 수 있는 복합적 가치를 추구하는 것으로 전환할 필요가 있음

- 스마트 혁신 : EU 지역발전정책의 지향처럼 보다 많은 혁신을 창출해서 지역경제의 스마트한 성장판을 마련하고, 개방형 혁신을 통해 삶의 질 향상을 추구
- 포용성 강화 : 그간의 사람과 장소 발전의 대립과 이원적 접근에서 벗어나 장소기반적 접근을 취하되 내부의 사람과 구성원의 소외와 배제도 동시에 고려할 수 있는 지역발전의 포용성 강화를 추구, 낙후 및 지방소멸 지역 등에 대한 정책적 포용성 강화

* 향후 지역의 인구감소, 지방소멸에 대비한 재원 투자의 효율성 강화 등에 대응하기 위해 지역의 독자적인 발전보다는 상생과 협력, 연대에 의한 발전을 추구, 수도권과 비수도권의 상생적 발전 도모

- 지속가능 및 탄소중립 : 삶의 질 향상과 관련성이 있는 환경과 생태계와 인간의 공존, 현세대뿐 아니라 미래세대를 고려하는 발전, 그린 및 신재생 에너지를 고려하는 지역의 지속가능한 발전을 추구

* 지금까지의 환경파괴적이고 약탈적인 지역발전에서 벗어나 환경과 생태를 보호할 뿐 아니라 환경과 삶의 질의 분리에서 벗어나 양호한 자연과 환경을 통한 삶의 질 향상을 도모하는 접근의 강화

- 그 외: 수도권 집중의 원인이 되는 중앙정부 집권적 정책추진에서 벗어나 지방정부 및 다양한 주체의 거버넌스에 의한 분권적 관점에서 지역 특성에 부합하는 개성 높은 지역발전을 도모, 그동안은 중앙부처 주도의 정책기획과 공모사업 위주의 사업으로 지역 주도성 미흡

* "신지역균형발전"(New regional balancing development)이란 용어는 2000년대 이후의 정부에서 추진해온 지역균형발전이 소기의 성과를 거두지 못했다는 점에서 전환된 지역균형발전의 가치와 방향, 전략, 시스템 등을 통해 새롭게 추진하는 정책이라는 미래 지향적인 의미를 지닌 용어라고 할 수 있음

〈표 4-1〉 신지역균형발전정책의 중시 가치

구분	내용	비고
스마트 혁신	- 지역균형발전의 토대로서 지역의 자립적, 지속적 발전을 위한 혁신의 창출	- 성장 창출
포용성 강화	- 지역간 균형에 더해서 공간에 거주하고 있는 사람의 배제와 소외 극복. 협력적 발전	- 균형 강화 - 상생협력
지속가능 발전 탄소중립	- 환경과 생태가 포함된 삶의 질 향상, 발전의 지속가능성 추구	- 미래세대 발전 고려

□ 목표와 방향

❍ 정책 목표

- 신지역균형발전정책의 목표는 장기적 관점에서 지역간 발전과 삶의 질 격차 최소화로 설정
- “국토의 어느 지역에 거주하더라도 기초적인 생활수준을 보장받을 수 있고, 비슷하거나 동일한 수준의 삶의 질을 유지할 수 있어야 함”을 정책의 목표로 설정

* 지역에 구분이 없는 생활수준의 지역적인 등권(等權)과 공간적 정의의 실현

- 보다 장기적으로는 지역이 자립적 발전을 위한 역량을 구축해서 주민의 삶의 여건을 향상시키고 이를 위한 지속가능성 확보

* 지역간의 균형발전 관리 : 목표로 하는 공간 간의 균형발전의 정도와 차이를 정기적으로 측정하고 평가

* 일정한 기간 동안의 수도권-비수도권 간 균형발전의 정도, 초광역권 및 시도 간 균형발전 정도의 개선 및 악화 등 평가

❍ 정책 방향

① 지역균형발전의 개념 명확화

- 경제, 사회, 문화, 정치 등을 포괄할 수 있어 그 범위가 넓고 모호한 “국가균형발전”이라는 애매한 접근에서 벗어나 “지역균형발전”으로 전환하여 정책의 내용과 지향을 보다 명확화, 구체화

- 정부에 따라 변화되는 정책의 틀, 추진 등에 대한 불안전성을 극복하고 보다 많은 안정성을 강화
- 그동안 추진해 온 발전의 축을 수도권 중심에서 비수도권, 지역 중심으로 이동 및 변화

② 지방주도의 분권적 정책의 추진

- 과거 4개 정부에서 추진해왔던 중앙집권적 정책추진 방식에서 벗어나 분권과 자율, 행정구역을 초월한 지역 간의 협력과 상생을 보다 강화하는 방식으로 정책을 추진

* 중앙정부와 지방정부뿐 아니라 중앙부처 간의 협업 강화 병행

- 중앙주도의 광역적 분산(지역균형발전 1.0)에서 지방정부 주도의 핵심 다극 분산형 지역균형발전(지역균형발전 2.0)의 추진
- 수도권 재집중에 대응해서 10개의 혁신도시 발전 등 성과가 미약한 전국 분산적 발전에서 핵심지역 다극 분권형 발전거점을 창출

③ 자치분권과 지역균형발전의 융합

- 자치분권과 균형발전 정책의 융합을 통한 신지역균형발전정책을 위해 기존 균형발전정책 패러다임의 전환과 정책추진체계의 변화

* 양자의 관계에 대해서는 서로 상충된다는 견해와 그렇지 않고 상호 조화, 병행할 수 있다는 두 가지의 견해가 존재하고 있음

분권과 지역균형발전에 대한 관점

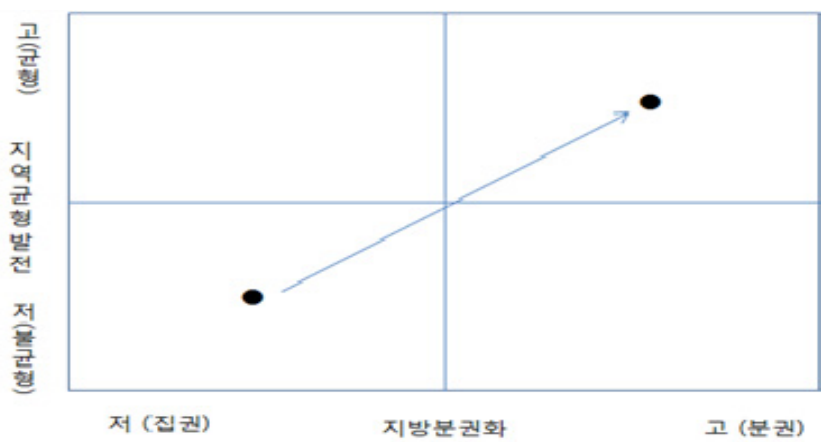
- 상충된다는 견해는 지방분권을 강화하면 지역간 균형발전의 격차는 더 커지는데 그 이유는 재정 및 투자 등에 대한 발전의 여력의 차이 때문이라고 함
- 양자가 병행이 가능하다는 견해는 지방분권이 균형발전 격차를 확대시킬 소지는 있지만 분권을 강화하면서 균형발전을 달성할 수 있다는 관점임

- 그간 중앙집권의 폐해로 인해 지방분권에 대한 수요는 더욱 증가할 것이며, 지역균형발전에 대한 수요 역시 증가할 것이기 때문에 이들의 지혜롭게 조화시키는 지역균형발전이 필수 불가결함

- 중앙정부와 지자체의 역할분담 및 협업체계 구축을 통해 지역발전정책 성과의 체감도를 향상
- 지역의 다양성과 자율성에서 혁신과 경쟁력을 확대하는 한편, 중앙권한의 지방이양, 국세의 지방세 이전 확대, 재정분권을 통한 지방재정자율권 확대 등 시행

* 중앙정부는 어려운 지역에 대해 맞춤형 지역지원과 발전의 사각지대 해소를 통해 지속가능한 지역발전 도모

〈그림 4-1〉 지방분권과 지역균형발전의 조화 및 병행



출처 : 김현호(2018)

④ 디지털 전환에 대응한 일자리 창출

- 정보기술, 데이터, 인공지능, IoT 등이 주도하는 경제의 디지털화에 대응하지 못하는 지역은 일자리 창출과 산업발전을 달성할 수 없는 상황에 대응
- 디지털 기술의 지역적 선별적 입지가 야기하는 지역 불균형 요소에 대응해서 지역의 발전과 성장동력을 창출
- 중심도시 등 지역별로 일자리를 창출할 수 있는 목표 산업을 선정해서 육성하는 방향의 접근이 필요

⑤ 인구감소시대에 대응한 정책 추진

- 인구성장시대의 지역균형발전의 관점에서 인구감소시대 지역균형발전의 관점으로 정책의 무게중심 이동
- 지방소멸, 고령자의 복지, 청년의 수도권 집중 방지와 비수도권 거주 등을 고려할 수 있는 정책
- 지방에서의 일자리 창출, 지방으로의 인구흐름의 강화, 정주인구뿐 아니라 관계인구 및 생활인구 고려

* 향후 특정한 공간에서의 정주보다는 복수의 공간 및 지역에서의 거주를 선호하는 등의 라이프 스타일의 변화를 고려

❍ 정책 추진

- 기본적으로 신지역균형발전정책이 추구하고자 하는 상위의 가치와 목적을 달성하기 위한 전략, 사업 등을 개발해서 추진
- 정책의 목표를 달성하기 위해 국가균형발전위원회를 포함해서 지방정부의 역할 개편 등을 포함해서 정책의 추진력, 실행력을 개선, 강화하기 위한 차원의 개편
- 그간의 지역균형발전정책은 참여정부를 제외하고 정책의 집행력이 떨어지는 문제를 노출했는데, 가장 큰 이유 중의 하나는 국가균형발전위원회가 대통령 자문위원회라는 법적 지위에서 기인

* 참여정부 때는 대통령이 국가균형발전의 추진에 대해 막대한 관심을 지니고 균형발전정책의 추진 상황 보고나 국가균형발전박람회 참석 등을 직접 챙기다 보니 자문위원회의 한계를 뛰어넘어 집행력을 확보할 수 있었으며 이는 자문위원회의 지위에 비추어 보아 이례적인 경우라고 할 수 있음

- 중앙정부 차원에서 정책 컨트롤 타워의 기능을 개선하고 중앙부처의 경우도 부처 간 협업 보다는 지역균형발전정책의 시책, 사업확장을 두고 여러 부처가 상호 경쟁하는 방식으로 정책을 추진해왔던 과거의 문제점 개선

* 자문위원회의 법적 지위의 한계에서 오는 국가균형발전위원회의 역할, 지위 등을 개선하는 방향으로 전환

- 지역균형발전특별회계 재원 투자 및 운용의 합목적성 강화

* 지금까지 추진되어온 지역균형발전이라는 특별한 목적을 위해 마련한 균형발전특별회계 재

원을 서울, 경기 등의 지역까지 지원해왔던 과거의 '재원 지원 및 배분의 지역간 균형'(정치적 균형)에서 탈피하여 '저발전 낙후지역을 보다 많이 지원하는 방식'(지역적 균형)으로 전환

- 신지역균형발전의 토대로 중요성이 더욱 증가하고 있는 요소들을 종합적으로 고려한 정책 설계를 통해 미래 대응 능력 강화

* 저탄소 및 탄소 중립, 데이터 및 AI 등 새로운 공간 및 지역 불균형 요소가 되고 있는 디지털 경제로의 전환에 대응한 정책 설계 및 추진

〈표 4-2〉 신지역균형발전정책의 프레임

구분	그간의 정책	신지역균형발전정책
중시 가치	〈단일한 가치〉 -형평성(참여정부) -효율성(이명박·박근혜정부) * 박근혜정부 : 행복 -사람 중시(문재인정부)	〈융합적 가치〉 -스마트 혁신 -포용성 증진 -저탄소 지속가능 발전
정책 목표	-슬로건으로서의 국가균형발전 * 지역간 균형, 지역경쟁력 강화	-정책대상 공간 간 지역균형발전 -정책대상 공간 거주민의 삶의 질 균형
정책 방향	-집권적 방식 -안정성이 결여된 정책추진	-분권적 방식 -안정성 높은 정책추진
정책 공간	-정책 대상 공간의 불명확 -정부에 따라 가변적 공간 * 시도, 광역경제권, 기초생활권	-시도 공간의 균형발전 추구 * 부차적으로 수도권 / 비수도권 * 초광역권 간의 균형
정책 추진	-집행력이 떨어지는 국가균형 발전위원회 등의 체계	-집행력이 강화된 국가균형발전 위원회 등의 체계

□ 중시 가치별 시책 발굴

❍ 새롭게 조명되거나 재강화되는 중시 가치안 ① 스마트 혁신, ② 저탄소 지속가능발전, ③ 포용성 증진을 위해 추진되어야 하는 구체적인 시책에 대해서는 다음 절에서 제시하도록 함

제2절 신균형발전정책 시책 발굴

1. 지역혁신에 기반한 스마트 혁신 전략

1) 스마트 혁신 전략 기반의 일자리 창출 전략

□ 추진배경

○ 지역 일자리 창출을 위한 지역의 노력이 지속적으로 추진되고 있음에도 불구하고 많은 청장년층이 일자리를 찾아 수도권으로 이주해가는 현상 지속
- 지역에 양질의 일자리가 존재하고 있지 않아, 우수인재가 지역을 떠나고 우수인재를 고용하지 못하는 지역기업은 성장기반이 약화되어 쇠퇴일로에 있는 악순환의 고리 형성

○ 지역에 양질이 일자리를 창출하여 우수인재 영입, 지역기업 성장, 지역인구 지탱의 선순환 체계를 구축하도록 함
- 이를 위해 지역기업의 일자리 질이 제고되도록 역량있는 혁신주체가 지역기업을 지원하는 체계를 마련할 필요가 있음

□ 현황 및 문제점

○ 수도권 및 대도시 지역에 비해 취약한 산업 및 인구구조를 지닌 지방소멸위기지역 등의 경우, 일반지역에 비해 고령화율이 높고 인적자본 수준도 취약
- 최근 지정된 89곳의 지방소멸위기지역의 특성 분석에 따르면, 이 지역들의 사업체는 전체 사업체의 90% 이상이 종사자 10명 미만의 영세기업으로 분포되어 있으며, 사업체당 평균 종사자수는 5명 수준에 불과함

○ 지역의 혁신역량과 산업부문의 특성 및 잠재력을 토대로 하는 스마트 특성화 전략은 지역혁신을 통한 경제위기 극복의 중요한 수단으로 인식되면서 지역의 산학관연의 경제 주체들이 참여하는 거버넌스 구축 및 기업가적 발견 과정을 통한 지속가능한 지역산업 육성 전략 등을 마련하는 것임

❍ 스마트 혁신 전략 추진의 기반이 되는 지역의 혁신역량 자체가 취약한 지역의 경우, 다양한 혁신 주체들이 참여하는 일자리 창출 전략 수립 자체가 불가능한 구조임
- 지역혁신생태계가 가동할 수 있도록 지역혁신역량이 취약한 지역에 우수 혁신주체가 연계될 수 있는 구조 마련

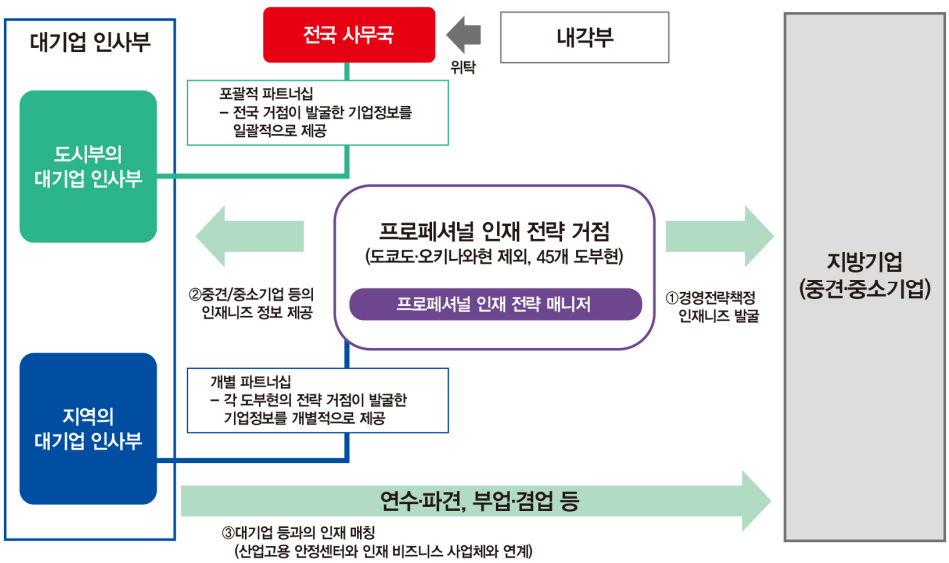
□ 주요내용

❍ 지역맞춤형 지역혁신생태계 구축을 위한 지역 일자리 창출
- 스마트 특성화 전략에 기반한 지역 일자리 창출은 지역맞춤형 지역혁신생태계 구축에 기반해 있음
- 지역맞춤형 지역혁신생태계는 지역의 발전여건 및 혁신역량에 적합하도록 지역경제의 구조변화와 지속가능한 발전을 모색하는 전략임
- 지역맞춤형 지역혁신생태계 구축 및 운영을 위해서는 기업 및 혁신주체 간 연계·협력 및 융복합 강화를 위한 기업지원 필요

❍ 전문가 연계를 통한 지역기업의 혁신성장 지원
- 기업에 혁신주체를 연계함으로써 지역기업의 혁신성장을 지원, 지역의 우수 일자리로 창출 가능
- 지역기업이 사업혁신이나 신상품개발 등을 적극적으로 추진하는 경영혁신을 먼저 이룰 수 있도록 전문가 지원 사업 추진

❍ (사례) 일본의 프로페셔널 인재사업
- 지역기업이 경영혁신을 이룰 수 있도록 지방에서는 영입할 수 없는 수도권 대기업의 전문가들을 해당 지역기업과 인재교류할 수 있는 체계 구축
- 지역기업을 위한 사회적 기여 차원에서 대기업이 해당 인재를 기한부로 파견 또는 연수의 형태로 지역기업에 근무하도록 유도
- 2021년 4월 현재, 캐논, 소니, 일본경제신문사 등 35개 대기업이 참여

〈그림 4-2〉 일본 프로페셔널 인재 전략 거점사업 추진체계



출처 : 厚生労働省 プロフェッショナル人材戦略ポータルサイト, ‘パートナーシップ企業’
(https://www.pro-jinzai.go.jp/about/scheme.html#scheme01, 검색일: 2021. 10. 21)

2) 혁신도시내 공공기관 중심의 지역혁신 생태계 육성

□ 추진배경

❍ 문재인정부 들어 혁신도시 정책은 공공기관 이전 중심의 기존 혁신도시 정책에서 벗어나, 혁신도시를 국가균형발전을 위한 신 지역 성장거점으로 육성하는 혁신도시 시즌 2 전략으로 추진

- 1기 혁신도시를 모두 준공하고 이전대상 공공기관 이전을 완료한 시점에서, 혁신도시 시즌 1 전략의 한계를 극복하기 위해 혁신도시 조성 및 발전에 관한 특별법을 제정·시행
- 핵심 전략은 지자체, 이전공공기관 등 지역혁신 주체의 내생적 발전동력을 강화시켜, 개성 있고 특성화된 지역발전체계 수립으로 이전기관과 연계한 산·학·연 클러스터를 형성하고 이를 토대로 주변 지역과 상생발전을 도모

❍ 혁신도시의 이론적 기반이 되었던 지역혁신체계(RIS)는 다양한 지역주체간 상호작용체계에 의해 육성

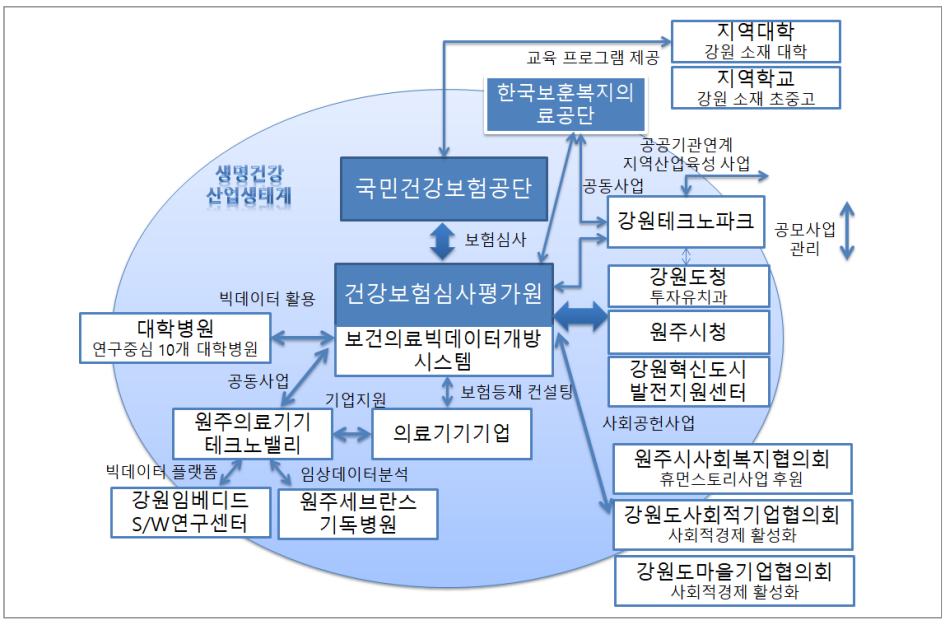
- 혁신도시 시즌 2 전략에서도 이를 인식하여, 혁신도시 중심의 산학연 융복합 클러스터 구축을 주요 전략으로 삼음

□ 현황 및 문제점

❍ 혁신도시 시즌 2 전략 추진을 위해 혁신도시 조성 및 발전에 관한 특별법 개정, 혁신도시 종합발전계획 수립 등 제도 변화가 있어 왔지만, 지역혁신 창출 미흡

❍ 현재 혁신도시의 지역혁신 생태계 구조를 살펴보면, 이전공공기관이 지역혁신 생태계내 중핵기능을 수행하고 있으나 혁신도시 소재 도시를 넘어선 전체 지역 차원의 핵심기능 역할은 부재

〈그림 4-3〉 강원혁신도시의 지역혁신 생태계 구조 예시



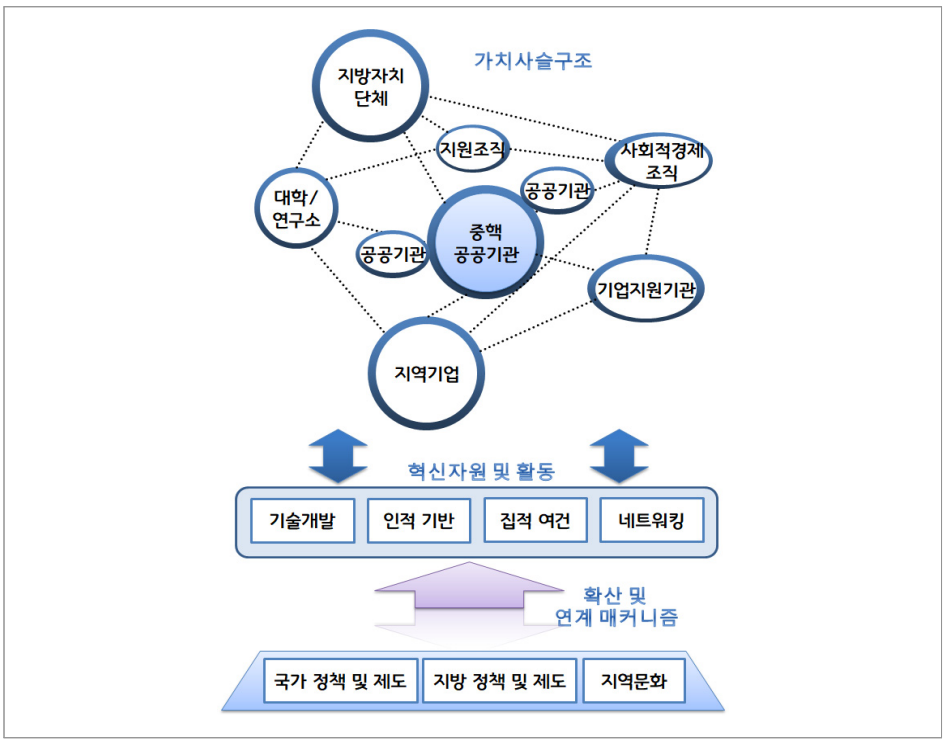
자료: 이소영(2020)

□ **주요내용**

○ 지식기반혁신과 실천기반혁신의 융합형 지역혁신 생태계 육성

- 지역산업육성으로 대표되는 지식기반혁신과 사회공헌사업 추진으로 추동되는 실천기반혁신의 이원화된 구조를 탈피, 융합형 지역혁신 생태계 육성
- 기존 지역산업 생태계 조성과 사회적경제 생태계 조성의 통합 모델로 구현
- 융합형 지역혁신 생태계 육성을 선도할 중핵기능의 이전공공기관 중심으로 발전모델 구축하되, 그간 지역혁신체계의 한 축으로 여겨지지 않던 사회적 경제 조직 또한 한 주체로 고려하여 지역혁신 생태계 육성

〈그림 4-4〉 혁신도시의 융합형 지역혁신 생태계 구축



자료: 이소영(2020)

❍ 이전공공기관 연계 지역혁신 육성사업 추진

- 이전공공기관, 자치단체, 대학/연구소, 사회적 경제조직, 기업지원기관, 지역기업 등 다양한 지역주체들의 가치사슬이 보다 기능적으로 연계되고 확산될 수 있도록 중앙차원의 육성사업 추진

※ 추진사례: 산업통상자원부(2014)의 혁신도시 이전공공기관 연계 지역산업육성사업은 지방자치단체, 공공기관, 지역기업이 공동기획한 기술개발, 인력양성, 기업지원 등의 과제를 선정하여 국비 지원

❍ 이전기관의 핵심기능과 연계된 개방형 협력과제 추진

- 현재 산업통상자원부가 혁신도시 공공기관연계 육성사업의 일환으로 추진하고 있는 개방형 혁신 연구실, 일명 오픈랩(Open LAB) 사업의 확대 운용
- 현행 오픈랩 사업의 주요 참여 주체인 지역대학과 연구기관에서부터 참여 주체를 확대하여 다양한 지역사회 주체들이 참여할 수 있는 구조로 리빙랩 사업을 확대

3) 지방대학 연계 지역혁신 생태계 구축

□ 추진배경

❍ 저출산·고령화의 진전으로 인한 한국의 인구구조의 급격한 변화는 지속적인 학령인구 감소로 지방대학의 존립에도 영향을 끼침

❍ 지역대학이 지역경제에 미치는 영향은 일반적인 경제적 효과 뿐만 아니라, 개인 및 사회에 미치는 이익, 지식 창출 효과 등이 존재

- EU(2011)는 대학의 일반적인 산업으로서의 역할 외에 연구개발을 통한 지역혁신 향상에 기여, 지역기업 발전과 성장 촉진에 기여, 지역의 인적자본과 숙련도 향상, 지역사회에의 기여 등을 제시

❍ 인구감소 등으로 지역대학이 위기를 맞이하게 되면, 지역경제에도 악영향을 끼쳐 지역 차원에서도 지역대학의 위기대응책을 마련하기 위한 노력을 기울이고 있음

□ 현황 및 문제점

○ 지난 10년간 전국 4년제 대학 전체 입학자 수가 2010년 38만 1,260명에서 2020년 32만 9,948명으로 8.2% 감소
- 이러한 영향은 비수도권 지역에서 더 극명하게 나타나, 전국에서 입학자수 감소폭이 가장 큰 지역은 울산, 경남, 전남, 경북, 충남, 전북 순으로 나타남
- 학령인구감소로 전국적으로 입학수가 감소하였다고 하나, 서울과 인천은 오히려 대학 입학자수가 증가하여 수도권 집중을 강화하고 있음

○ 비수도권 청년의 수도권 이동은 대학 진학단계(10대)에서 1차 유출되고 구직단계(20대)에서 2차 유출됨(통계청, 2021)
- 학업과 직업의 원인으로 20대를 지나는 동안 극심한 지방 청년인구의 감소

○ 2021년 3월, 교육부는 제2차 지방대학 및 지역균형인재 육성지원 기본계획을 발표하고, 지역인재 유출 및 학령인구 감소 대응을 위해 인구유출을 막는 '댐'으로서의 지역 협업시스템 구축과 핵심축으로써 지방대 역할을 재정립하는데 중점을 둠
- '대학과 지역, 미래를 여는 혁신공동체'라는 비전과 '대학과 지역이 함께 하는 혁신인재 양성'을 목표를 수립하고, '대학혁신', '지역혁신', '협업'이라는 세 가지를 주요 정책과제를 제시

○ 교육부의 기능은 교육정책에 있어 지방대학 역량강화를 위한 대학혁신 추진에 더 강조되어 있으며, 지역인재 정착을 위한 지역혁신 촉진 전략은 다소 미흡
- 산학협력을 촉진하는 캠퍼스 공간확대, 지역혁신역량 강화를 통한 미래 일자리 창출, 지역인재 친화적 취창업 환경 조성 등 기존에 추진하고 있는 정책 이외에 새로운 전략은 마련되고 있지 않음

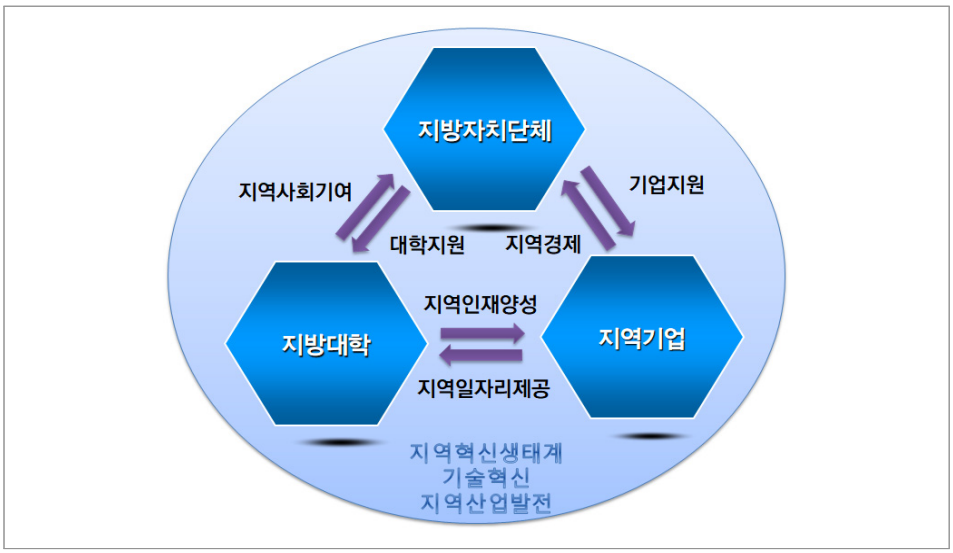
○ 중요한 전략으로 제시한 지역혁신 주체간 협업 추진 또한 정작 중요한 지자체-대학-지역혁신주체간 협업기반보다는 교육부 중심의 수직적 협업체계가 더욱 강조

□ **주요내용**

○ 지자체-지방대학-지역기업 등 지역혁신 주체간 상생협력체계 구축

- 지방대학이 지역발전에 기여하는 가장 중요한 기능은 지역인재 양성과 연구개발을 통한 지역혁신 향상이라고 할 수 있음
- 이를 통해 지역기업의 발전과 성장 촉진에도 기여하므로, 지방대학의 육성은 지역기업간의 연계도 고려한 지역혁신 생태계 속에서 고려되어야 함
- 지방대학 육성이 단순히 고등교육정책이 아닌 지역산업정책과 연계될 수 밖에 없는 이유는 지역발전을 위해 활성화되어야 할 지역혁신 생태계 구축에서 지방대학이 중요한 혁신주체이기 때문임
- 이러한 인식 속에서 일부 지자체의 경우 지역-대학 상생협력추진단 등을 구성·운영하며 지방대학의 위기 극복을 위한 노력을 기울이고 있는데, 상생협력체계 구축시 지자체와 대학 뿐만 아니라 지역의 일자리 창출 혁신 주체인 지역기업과도 상시적인 협력체계가 구축되어야 함

〈그림 4-5〉 지자체-지방대학-지역기업 간 지역혁신 생태계 구축

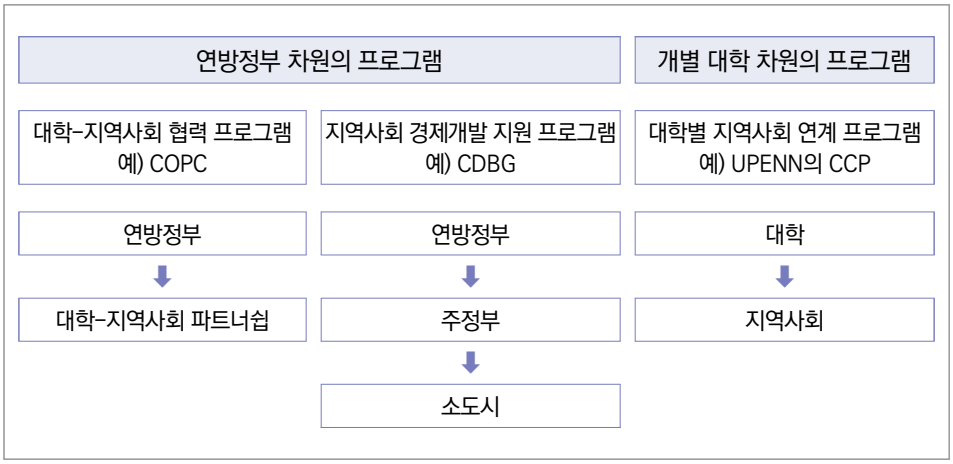


자료: 이소영·박진경(2021a)

❍ 대학-지역사회 협력 프로그램을 통한 지역사회 기여 증진

- 대학-지역사회 협력 프로그램의 목적은 첫째, 대학 입장에서는 학생들의 실습경험 축적 등 지역인재 양성 차원에서 수행하게 되며, 둘째, 지역사회 입장에서는 지역의 문제해결이나 지역주민의 삶의 질 개선 등에 대학의 전문인력이 사회적 기여를 하는 등의 역할이 있을 것임
- 한국의 대학-지역사회 협력 프로그램의 경우, 후자보다는 전자의 목적에 의해 대학-지역사회 협력 프로그램이 추진되어 온 측면이 많음
- 서구의 사례에서는 개별 대학이 지역사회 기여 측면에서 중앙정부의 재정지원에 의존하지 않고, 대학 주도 프로그램으로 추진하는 경우도 있는데, 한국 지방대학의 경우 대부분 재정지원사업을 통해 지역사회 협력 프로그램을 추진 중임
- 미국 대학이 대학 차원에서 대학-지역사회 협력 프로그램을 추진한 사례에서와 같이 지역대학이 대학이 속한 지역사회 문제해결 및 지역사회개발을 위한 지역사회 협력 프로그램을 자부담으로 적극적으로 운영 개발할 필요가 있음

〈그림 4-6〉 미국의 대학-지역사회 협력 프로그램 유형



자료: 류연택·정희선(2007)

- 지역사회와 대학간 협력을 통해 지역주민의 삶의 질 향상 뿐만 아니라 대학교수-교직원-지역사회 간 네트워크 활성화, 장단기 자원봉사자 프로젝트를 통해 대학과 지역사회간 협력 운영에 체계적이고 전문적인 접근을 시도해야 함

4) 빅데이터를 활용한 지역활력증진 방안

□ 추진배경

○ 저성장 뉴노멀시대와 인구감소시대에 진입하고 있는 과정 속에서 지역의 활력을 되찾기 위한 다양한 지역발전정책이 필요한 시기

○ 분권의 가치가 중시되면서 각종 지역발전정책에 따른 계획수립을 지역 주도 또는 주민 참여의 상향식(Bottom-up) 접근을 강조하는 상황임

○ 지자체 마다 통일된 하나의 언어(자료)를 통해 지역의 현상과 실태를 정확히 진단하고, 지역특성을 반영한 자발적이고 효율적인 정책 수립이 필요

□ 현황 및 문제점

○ 인구감소와 고령화의 심화, 팬데믹(COVID-19)으로 인한 경제위기가 심화되고 있으며, 이러한 여파로 지역경제 및 사회의 유지 자체에 대한 위기의식이 확산되고 있음

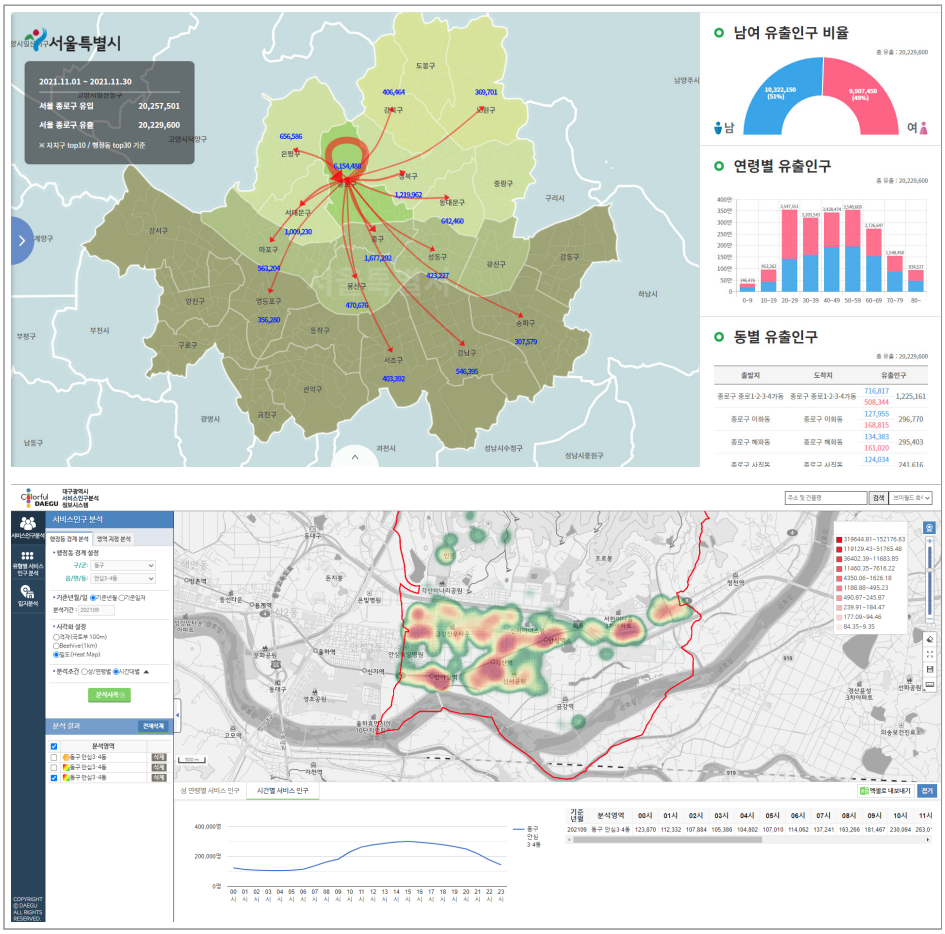
○ 중앙 및 지방정부는 지역의 활력을 되찾기 위한 다양한 정책들을 시도하고 준비하고 있으나 동일한 자료를 활용하지 않아 객관적인 원인 진단과 적합한 처방이 이루어지고 있지 않음

- 광역자치단체마다 해당 지역의 공공데이터를 일괄 제공하는 사이트를 구축하여 운영하고 있으나 일부 지역에만 모바일, 카드 등 빅데이터를 활용한 자체 통계를 생산하여 행정수요에 대응

○ ’22년부터 추진하는 10조 원 규모의 지역주도 인구활력증진사업을 비롯하

여 다양한 지역활력증진 정책이 예상되지만, 중앙-지방간 정보 공유가 가능한 '공통의 언어(자료)'가 부재

〈그림 4-7〉 광역자치단체 빅데이터 통계 제공 예시(서울, 대구)



자료: 서울시 생활이동 사이트(https://data.seoul.go.kr/livPopu/html/dashboard.html)
대구 서비스인구분석 정보시스템(http://s4u.daegu.go.kr/analysis#/servicePopulation/adong)

□ **주요내용**

○ 빅데이터 기반 정보시스템 구축 및 중앙-지방간 정보 공유 가능한 플랫폼* 구축·운영

- 실증기반 지역분석 및 계획수립이 정책 성공의 핵심이며, 지역 여건에 대한 실태조사와 실증기반 계획의 수립, 지역활력 측정 등 정책추진 모니터링을 위해 정보공유 플랫폼 구축·운영 등 현장성 강화

* 일본에서는 중앙정부와 지자체 간 '공통의 언어' 사용의 중요성을 인식하고 지역경제분석시스템(Regional Economy and Society Analyzing System: RESAS)을 개발 · 운용

〈그림 4-8〉 대표적인 통계기반 정책 사례(일본 RESAS)

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

- 목적 : 지역의 현상과 실태를 정확히 파악하고, 미래모습을 객관적으로 예측함으로써 지역특성을 반영한 자발적이고 효율적인 정책입안을 지원
- 메뉴 : 인구지도, 지역경제순환지도, 산업지도, 기업활동지도, 소비지도, 관광지도, 마을만들기지도, 의료·복지지도, 지방재정지도 등 9개 메뉴, 80개 자료를 개발·제공

❍ 광역자치단체와 기초자치단체의 합리적인 기능 분담, 협력에 의한 지역활력 전략개발 및 효율적 시책의 추진
  - 광역자치단체 : ①인구, 경제활동 등을 분석할 수 있는 플랫폼을 통해 광역 및 기초자치단체 지역활력 정책의 청사진 설계, ②재원 지원, 컨설팅 등 지역활력정책 기반제공의 역할 추진
  - 기초자치단체 : 해당 지역의 인구학적·경제적 특성에 바탕을 둔 지역 고유의 시책 개발 및 추진

❍ 기초자치단체는 해당 지역의 인구, 경제적 특성, 강·약점, 시책 개발 및 추진
  - 해당 지역의 횡적·시계열적 인구·경제적 특성 분석 및 문제점 도출
  - 해당 지역의 중장기적 지역활력정책 수립, 시책 개발 및 추진, 자체평가

〈표 4-3〉 빅데이터 통계기반의 광역-기초 분담에 의한 지역활력정책 추진

구분	내용	비고
광역자치단체	• 광역자치단체 중장기 지역활력정책 수립 • 기초자치단체 지역활력정책 재원지원, 컨설팅, 평가 등	중앙정부 인프라(플랫폼) 지원
기초자치단체	• 해당 지역 인구·경제적 특성 분석→ 강·약점, 문제점, 대응 방향 설정 • 해당 지역에 적합한 시책 수립, 자체평가	지역활력의 회복·강화 시책 추진

2. 지속가능하고 경쟁력 있는 저탄소 성장모델 구축

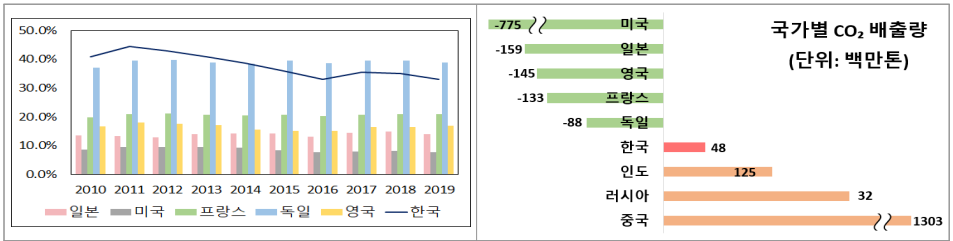
1) 탄소중립 스마트도시 체계 구축

□ 추진배경

❍ 문재인정부는 기후변화로 인한 국내 피해를 최소화하고 국제사회의 책임있는 일원으로서 기후위기 대응에 적극 동참하고자 2020년 10월 국가비전으로 2050년 탄소중립을 선언함

- 특히, 국제경제의 신속한 기후위기 대응 전환 움직임 속에 무역의존도가 높은 우리나라 경제·산업 구조의 특성상 EU나 미국의 탄소국경세 도입 등에 따른 부정적 영향을 최소화하기 위해서는 탄소중립이 필요한 상황임

〈그림 4-9〉 주요국가별 GDP대비 수출비중 및 국가별 CO_2 배출량



주요국가별 GDP대비 수출비중 | 국제 교역에 내재된 국가별 CO_2 배출

주: 국내생산에 내재된 CO2 배출 - 국내 최종수요에 내재된 CO2 배출로 계산, (+)인 경우 탄소 순수출국을 의미

자료: 통계청과 OECD Stat('15)를 인용한 관계부처합동(2020.12.7.), p.2 재인용

❍ 그 중 도시는 매년 500억톤 이상 배출되는 세계 온실가스의 72%를 차지하는 곳으로 도시를 중심으로 한 기후중립 대응은 그 효과가 클 것으로 예상되는 가운데 최근 EU는 '어떻게 하면 유럽의 도시가 가능한 빨리 기후중립에 이르도록 도울 수 있을까'라는 질문에 기반하여 '기후중립도시 100' 사업을 추진 중임(안승만 외, 2021)

- 기후중립을 위한 구조적 전환의 단초가 될 100개 유럽 도시를 선정하고

2050년까지 이뤄야 할 목표를 2030년까지 10년 안에 초고속으로 달성하는 미션을 제안하며 굳건한 지원을 약속

□ 현황 및 문제점

❍ 우리나라는 2050 탄소중립을 위한 추진전략으로 “적응적(Adaptive) 감축에서 능동적(Proactive)대응으로”라는 비전하에 3+1실행전략을 수립하고 10대 과제를 추진 중에 있음(관계부처합동, 2020)

- ‘경제구조의 저탄소화’, ‘신유망 저탄소산업 생태계 조성’, ‘탄소중립사회로의 공정전환’이라는 3대 정책방향과 ‘탄소중립 제도적 기반 강화’ 등을 통해 체계적이고 전략적인 탄소중립 대응에 나서고 있음

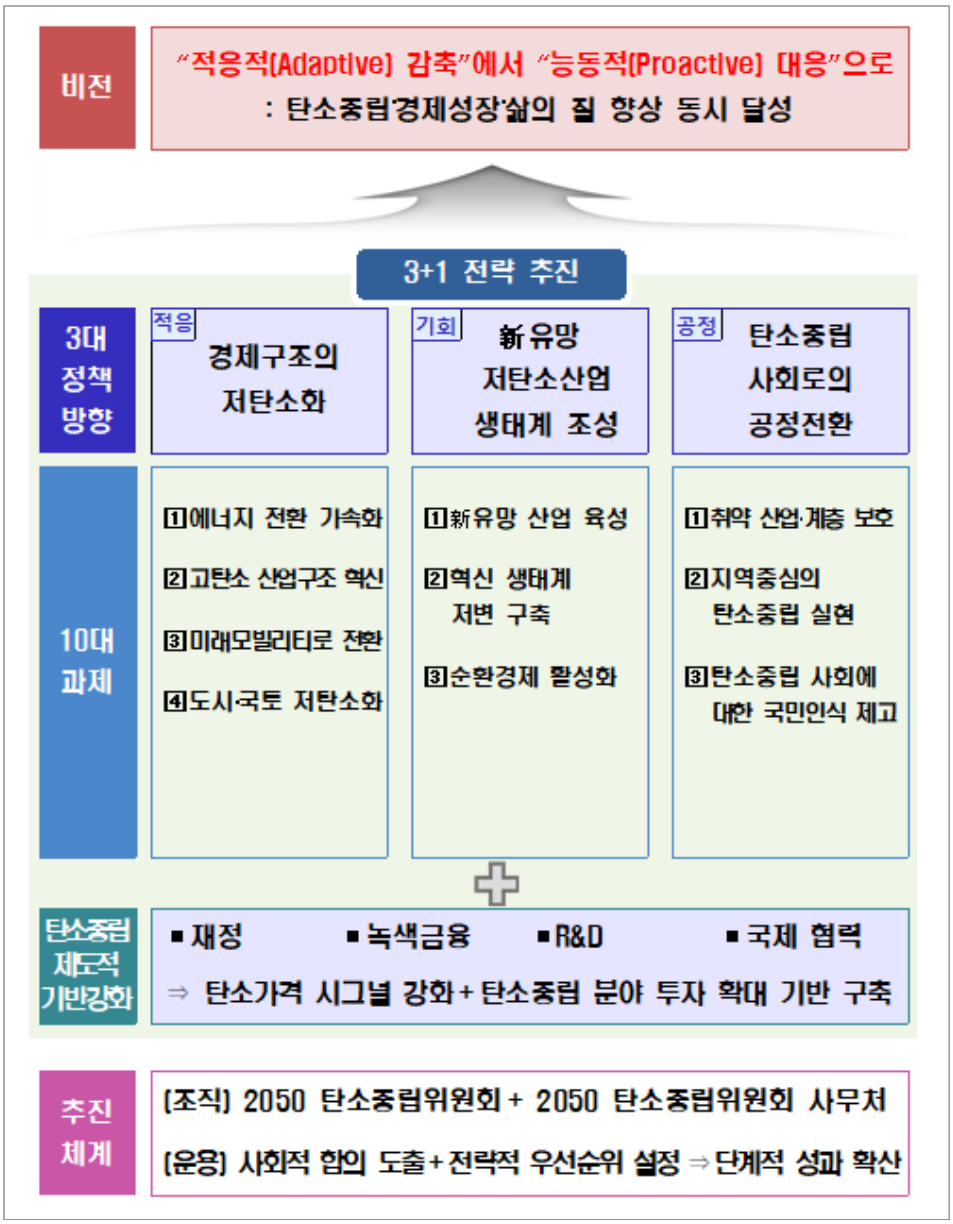
❍ 특히, 탄소중립사회로의 공정 전환 차원에서 중앙정부 주도의 하향식 추진방식을 지양하고 지역 주도의 탄소중립 실현을 위한 단계별 지원을 통해 지역별 맞춤형 전략 수립 강조(관계부처합동, 2020:14)

- 지자체 탄소중립 목표 선언 확대로 책임성을 제고하고 지자체 건물 제로에너지화와 친환경차 보급목표 할당 등 탄소중립을 위한 책임과 권한을 확대하는 한편 탄소중립 성과에 따른 인센티브 확대 등 단계적으로 지원할 방침

❍ 그러나 지자체 주도의 탄소중립 이행과정에서 고려해야 할 중요 요소를 사전 가이드하거나 탄소중립의 규모나 경험, 거버넌스 등 도시역량별 맞춤형 계획수립을 지원하는 접근은 부재한 실정

- EU처럼 탄소중립을 추진하는 도시가 스마트하게 기후중립을 이행할 수 있도록 돕는 가이드와 단계별 체크리스트 등을 마련하여 도시의 역량에 맞춘 비전과 로드맵을 수립하고 지역 내 중요한 이해관계자들과의 프로젝트 구성을 통해 탄소중립을 이행·점검해나가는 지원체계 마련 필요

〈그림 4-10〉 2050 탄소중립 전략체계도



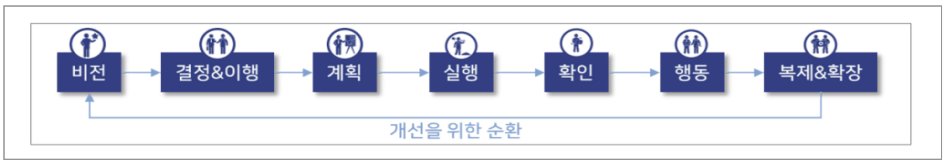
자료: 관계부처합동(2020.12.7.), p.4

□ 주요내용

○ 도시가 스마트하게 탄소중립을 이행할 수 있도록 사전지원체계 구축

- EU의 경우 전략을 도출하고 프로젝트를 수행하기 위한 지침서 역할을 하는 기후중립스마트도시 가이드를 통해 실행가능한 기후중립로드맵을 수립하도록 지원하고, 기후중립스마트도시 개선을 위한 비전에서 구현까지의 순환체계의 단계별 체크리스트를 통해 도시가 기후중립을 이행하는 과정에서 고려해야 할 중요 요소들을 놓치지 않게끔 유도(안승만 외, 2021)

〈그림 4-11〉 EU의 기후중립스마트도시 개선을 위한 순환체계



자료: Borsboom-van Beurden et al. 2019를 인용한 안승만 외(2021:6)를 재인용

○ 인구 규모, 탄소중립 추진 경험 수준 등 도시의 역량에 맞는 계획을 체크리스트를 활용해 수립할 수 있도록 지원

- 현재 EU가 추진하는 '기후중립도시 100' 선정 유형처럼 신청도시의 기후중립 추진 규모, 거버넌스, 예산, 재원조달능력, 기후행동수준 등 다양성을 고려하여 초보자 수준 또는 선두주자 수준으로 구분하여 수준별 계획수립 지원

〈그림 4-12〉 '기후중립도시 100' 신청의사를 표명할 도시의 추진 수준의 선택유형

	초보자 수준 (Beginner Level, L1)	경력자 수준 (Experienced Level, L2)	선두주자 수준 (Frontrunner Level, L3)
부족한 것	• 완벽한 전략 • 역량 • 파트너십 • 재정적 수단	• 완벽한 전략 • 역량 • 파트너십 • 재정적 수단	• 이행을 위한 재정 수단
보유한 것	• 큰 목표 • 소규모 실증 • 한정된 국제 네트워크	• 큰 목표 • 대규모 실증 • 직접 경험 • 한정된 국제 네트워크	• 거버넌스 포함 완벽한 전략 • 높은 역량 • 강력한 파트너십 • 광범위한 국제 네트워크

자료: Gronkiewicz-Waltz et al.(2020)을 인용한 안승만 외(2021:3) 재인용

2) 지속가능한 탄소중립마을 실현

□ 추진배경

○ 전 세계가 탄소중립을 위해 노력하는 가운데 탄소중립을 향한 의미 있는 발걸음으로서 마을 중심의 에너지 자립 활동이 큰 주목을 받고 있음

- 에너지자립마을, 탄소중립전환마을(Transition Town) 등으로 불리는 이들 마을은 주민들이 직접 재생에너지 생산에 참여해 에너지사용을 최소화하거나 자립도를 높이는 친환경 마을공동체로 영국 토트네스 마을, 덴마크 삼쇠마을, 오스트리아 귀싱마을 등이 유명하고 우리나라에서는 서울 성대골마을, 충남 예산 예꽃재마을 등이 성공사례로 손꼽힘

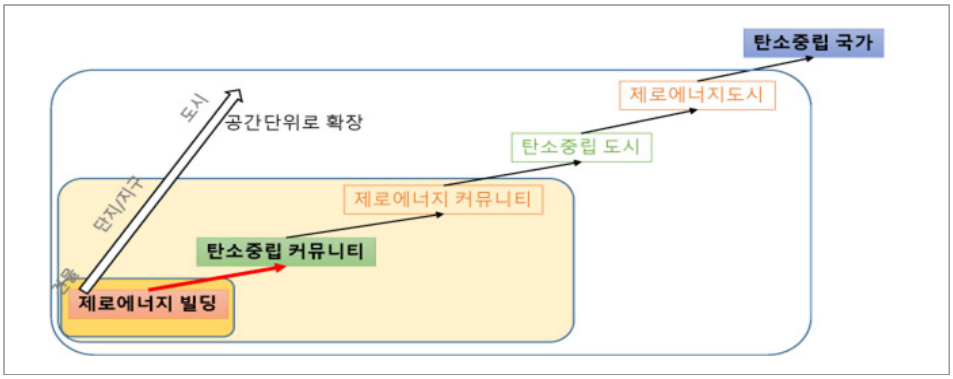
〈그림 4-13〉 서울 성대골마을

자료: 대한민국정책브리핑(2017.12.7.) 성대골은 지금 에너지전환 실험중

○ 탄소의존형 경제를 친환경 저탄소 등 그린 경제로 전환하는 그린뉴딜의 일환으로서 녹색친화적인 국민들의 일상생활 환경을 조성하기 위한 도시·공간·생활 인프라의 녹색전환 과정상 탄소중립커뮤니티는 중요 지점을 차지함

- 탄소중립커뮤니티는 건축물(점)에서 공간(면) 단위로 에너지자립률을 상승·확장시켜 궁극적으로 에너지제로도시와 탄소중립국가를 실현해나가는 경로이자 촉매 역할(이정찬, 2020)

〈그림 4-14〉 제로에너지빌딩-탄소중립국가 탄소중립 경로



자료: 이정찬(2020:23)

□ 현황 및 문제점

❍ 최근 탄소중립 인프라를 구축하고 실천 분위기 조성을 선도하는 지자체의 움직임이 활발한 가운데 마을 단위 공동체를 중심으로 한 탄소중립의 실현 가능성이 제고되는 추세임

- 경기도 광명시는 지자체 최초로 기후위기 전담부서인 기후에너지과를 신설하고, 민관의 원활한 협력을 이끌어내기 위한 중간지원조직인 기후에너지센터를 설치하는 한편 광명시 기후위기 대응 조례 제정함
- 광주광역시는 신재생에너지에 대한 교육·홍보를 하고 마을단위 에너지 전환실천운동을 추진하는 에너지 전환마을 거점센터를 자치구별로 조성할 예정임

〈그림 4-15〉 탄소중립을 향한 지자체 동향

경기 광명시 지역에너지계획수립

광주광역시 일곡 전환마을 에너지거점센터

자료: 광명시청(좌)와 한겨레(우, 2021.7.30.보도기사)

❍ 사실상 탄소중립을 위한 전환마을 프로젝트는 지역주민이 기후변화라는 공동의 지역문제를 해결하는 동시에 지역경제 기반의 수익 및 일자리를 창출하여 지역공동체의 이익을 가져오는 주민참여형 기후변화 대응 모델로서 이는 곧 마을기업의 취지와도 유사

- 전환마을로 유명한 영국의 토트네스 마을은 2006년 기후변화와 에너지 위기 대응책을 지역공동체 내부의 변화에서 찾아보자는 생각에서 출발한 사례로서 전환거리(transition streets) 프로젝트를 중심으로 전기세나 수도세 등 실생활과 밀접한 가구별 에너지 비용절약에서부터 지역의 쓰레기 문제해결, 탄소배출을 줄이기 위한 로컬푸드 및 소규모 상점 이용 등 다방면에 걸쳐 선순환 구조를 형성하며 탄소배출량 감소는 물론 지역경제 활성화에 이바지[15]

15) 연합뉴스(2013.6.5.),英 '전환마을' 토트네스의 실험과 농민신문 블로그(2017.10.11.), 전환마을운동의 둥지, 토트네스 마을을 아시나요 등을 참고하여 작성

〈그림 4-16〉 영국 토트네스 전환마을 사업

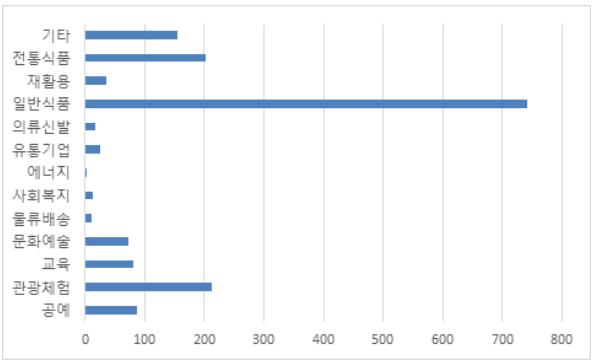
전환거리 프로젝트 홈페이지	토르네스 지역화폐

자료: 전환거리프로젝트 홈페이지와 농민신문 블로그(2017.10.11)

❍ 그러나 2020년 말 현재 마을기업 업종별 운영현황을 살펴본 결과, 에너지 관련 기업이 차지하는 비중은 0.3%에 불과

- 탄소중립 달성에 직접 기여하는 에너지 분야의 비중 증대는 물론 간접적으로 기여가능한 업종별 탄소중립 이행방안을 강구할 필요가 있음

〈그림 4-17〉 마을기업 업종별 운영 현황(2020년 12월 기준)



자료: 행정안전부(2020)

□ **주요내용**

○ 지속가능한 탄소중립마을 실현을 위한 마을기업 특화 프로그램 마련
- 기후변화 대응과 지역공동체 활성화라는 두 마리 토끼를 잡는 대안으로서 탄소중립 마을기업 설립을 위한 특화된 실무컨설팅 제공

○ 마을기업 탄소중립 이행방안 마련에 대한 인센티브 제공
- 신규 및 기존 마을기업을 대상으로 탄소중립 이행방안 제시 권장

○ 지역 중심의 탄소중립 실현을 추진하는 우수사례 지속 발굴 및 홍보
- 일회용 플라스틱을 쓰지 않은 것으로 원칙으로 하는 대전시 제로 플라스틱 카페 '자양분'과 주민들이 제안한 여러 의견을 취합하여 운영하는 강원 춘천시 이동식 리필숍 '담아가게' 등 마을기업이 벤치마킹할 수 있도록 성과공유사례 지속 발굴

〈그림 4-18〉 대전시 '자양분'과 강원 춘천시 '담아가게'

자료: 사회적협동조합 혁신청과 MS투데이(2021.6.15.기사)

3) 기존사업의 녹색전환 확대

□ 추진배경

❍ 현재 국내 온실가스배출량은 2018년을 정점으로 감소 전망이나 배출 정점 이후 탄소중립까지 기간이 촉박한 상황으로 제조업 및 탄소다배출 업종 비중, 석탄발전 비중 등 국내 산업구조 및 에너지믹스를 감안해볼 때 탄소중립은 도전적인 과제임(관계부처합동, 2020:2)

- 2019년 기준 제조업 비중은 28.4%로 전체 업종의 30%가량을 차지하는 가운데 철강, 석유화학 등 탄소배출이 많은 업종의 비중은 8.4%로 나타나 EU의 5.0%, 미국의 3.7%에 비해 상대적으로 높은 편임
- 석탄발전 비중은 2019년 기준 40.4%로 미국 24%, 일본 32%, 독일 30%에 비해 크게 상회하는 수치

❍ 산업구조 변경 및 에너지전환, 물가상승 등의 탄소중립이행과정에서 각종 어려움이 예상되지만 새로운 국제경제질서 대응과 높은 무역의존도 등을 고려시 탄소중립 지향은 거부할 수 없는 현실이자 미래로서 각고의 노력이 필요한 상황임

- - 탄소중립을 위한 신규사업뿐만 아니라 기존 사업추진관행 개선을 통해 정책추진의 효율과 효과를 증진해나가야 함

□ 현황 및 문제점

❍ 최근 '한국판뉴딜종합계획'과 '대한민국 2050 탄소중립 비전 선언'을 통해 탄소중립 경제사회 구조로의 대전환이라는 정책의 틀이 마련되었지만, 지자체의 지역발전사업은 물리적 개발 위주의 관행으로 이를 따라오지 못하고 있는 상황

- 지방은 이미 초고령사회로 진입하여 정책흡수력이 낮아진 상태라 새로운 정책환경변화나 이슈에 발 빠르게 대응하기도 어려움(양진홍 외, 2020)

❍ 지자체의 지역발전사업은 사업 범위나 주체, 내용, 규모에 따라서 상당히 다

양하지만 환경가치를 기본적으로 고려하는 인식이 필요하며, 장기적으로는 친환경 가치에 목표를 두는 시스템으로 개편해 나갈 필요가 있음(고재경 외, 2021)

- 산업, 교통, 토지이용, 관광 등 지역발전을 위한 모든 분야에 걸쳐 녹색전환(green transition) 추진

〈그림 4-19〉 가치사슬로 본 산업의 녹색전환

자료: 지식경제부(2009)의 내용 일부 수정한 고재경 외(2021) 재인용

□ 주요내용

○ 특수상황지역개발이나 접경권 발전지원 사업 추진시 탄소중립 대응 부문 강화
- 특수상황지역개발 신규사업 선정시 탄소중립 대응 방안에 가점 부여하고 연도별 사업추진 지침을 개선하여 해당 지역의 탄소중립 대응력 강화

○ 주민참여지역문제해결 확산사업의 일환인 지역문제해결플랫폼을 활성화하고 해당 플랫폼 내 탄소중립, 녹색전환 등을 주제로 한 별도 코너 마련
- 지역 내 기후변화 대응을 위해 추진한 다양한 아이디어와 시도들이 축적·관리될 수 있도록 하고 유사 의제별 협력적 관계 구축을 지원

〈그림 4-20〉 지역문제해결플랫폼 내 탄소중립 관련 게시글

자료: 지역문제해결플랫폼 홈페이지(검색일자: 2021년 12월 15일)

4) 리빙랩을 활용한 탄소중립 생태계 전환 촉진

□ 추진배경

○ 최근 지역문제 해결의 효과적인 수단이자 플랫폼으로서의 리빙랩(living lab)의 도입·적용이 활발
- 리빙랩은 살아있는 실험실 또는 일상생활 실험실, 사용자 참여형 혁신공간 등으로 정의되며 실제 사용자가 주도하고 생활현장에 기반한 실험·학습을 통해 지역문제를 해결하거나 혁신활동을 수행함(성지은 외, 2016: 71-72)

❍ 리빙랩은 다양한 지역 주체 간의 상호작용과 혁신 활동을 통해 지역 공동의 문제를 해결하고 내생적 지역발전을 도모할 수 있는 유용한 장치임
- 리빙랩을 통해 구성되는 지역혁신거버넌스는 경로의존성과 잠김효과를 넘어서는 새로운 혁신을 통해 지역의 난제를 해결하는 것(Eriksson et al., 2005; 성지은 외, 2016:75)은 물론 실제 현장에서 실행하는 여러 실험을 통해 지역의 사회적 맥락을 고려하며 지역의 문제를 실질적으로 해결해나가기 때문임(Niitamo et al., 2006; 성지은 외, 2016:75)

□ 현황 및 문제점

❍ 리빙랩을 활용하여 탄소중립에 대응하는 우수사례 속속 등장
- EU의 ENERGIZE 리빙랩은 EU Horizon 2020 프로그램에 따른 자금을 지원받아 2016년부터 2019년까지 3년 동안 유럽 전역의 가정 등에서 에너지 사용의 상향식 변환(bottom-up transformation of energy use) 옵션 개발 및 테스트를 실시한 사례로 유럽 내 8개 국가에 걸쳐 300개 이상의 가구가 실험에 참여(박지호, 2021)
- 2011년 후쿠시마 원전사고를 계기로 안정적인 에너지공급과 지속가능성에 대한 운동으로 시작된 서울 동작구 성대골에너지자립마을은 마을의 에너지 전환을 주제로 하여 '도시지역 미니태양광 리빙랩' 프로젝트를 성공적으로 추진

❍ 우수사례 분석 결과, 리빙랩을 활용한 탄소중립 대응에 있어 지역주민은 일상생활 속에서 체감하는 문제를 해결할 수 있는 당사자일 뿐만 아니라 탄소중립에 따른 지역사회변화에 능동적으로 대응할 수 있는 주체임
- EU의 ENERGIZE 프로젝트 리빙랩에서 참여자들은 에너지 절감 미션을 수행하고 그 효과에 대한 경험을 공유하는 것에서 나아가 일상과 습관을 변화할 수 있는 아이디어를 도출하고 에너지시스템 전반에 대해 문제의식을 표출하는 주체로 격상(박지호, 2021:15-17)
- 서울 성대골에너지자립마을 역시 마을연구원이라 불리는 지역주민들이

문제 발굴에서부터 해결 방법 구상, 최종 실험 선택에 이르기까지 주된 의사결정자로서 제 역할을 담당하였고 DIY용 미니태양광 키트 개발, 태양광 설치 관련 금융상품 개발 등 실질적인 성과 도출(대한민국정책브리핑, 2017)

□ 주요내용

❍ 지역주민의 참여가능성 및 주도성을 제고할 수 있도록 탄소중립 리빙랩 진입장벽 완화

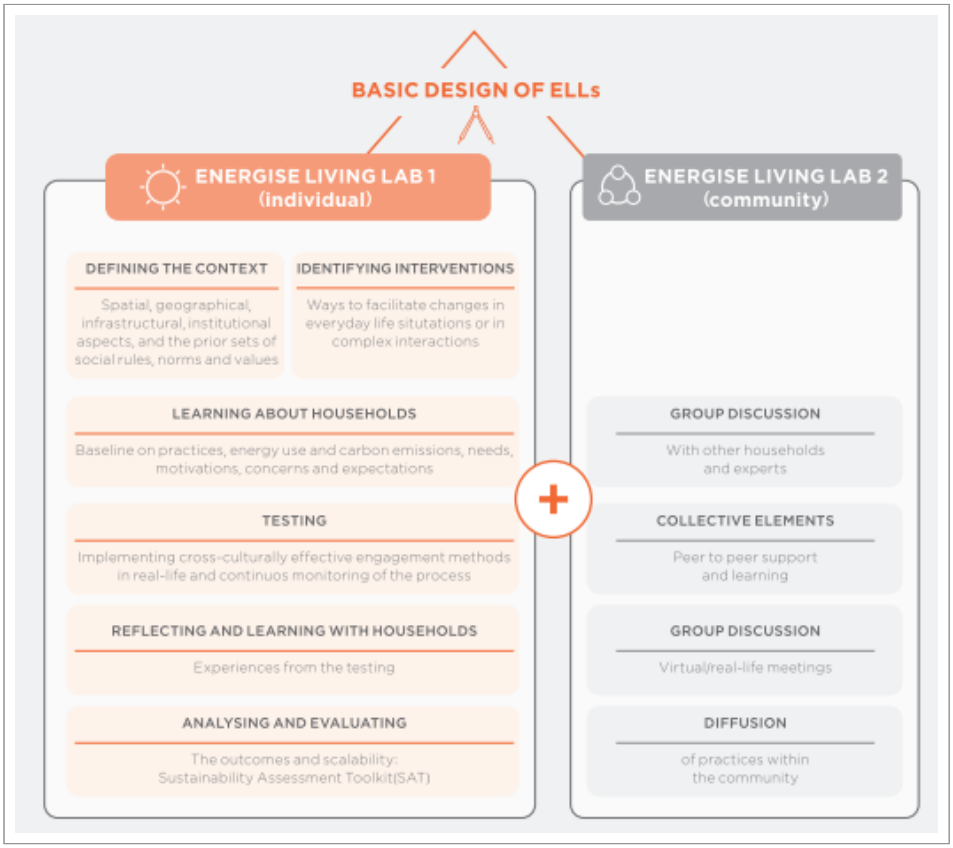
- ENERGIZE 리빙랩은 거창한 내용들로 포장된 연구주제가 아닌 실생활과 접목된 질문(예컨대, 실내온도를 낮추면 어떤 이점이 있으며 관련 가구 내에는 어떤 잠재적 위험이 있는가)을 통해 시민참여의 진입장벽을 낮췄고, 성대골에너지자립마을은 마치 마트에 가서 시식해보고 음식을 사는 것처럼 에너지슈퍼마켓이라는 공간거점을 활용하여 태양광 기술에 익숙하지 않은 주민들이 태양광 패널을 직접 사용해보면서 기술에 대한 이해도와 수용성을 높일 수 있게끔 유도함

❍ 단, 리빙랩을 활용한 탄소중립 대응 노력이 당장의 문제해결이나 단편적인 경험공유 수준에 머물지 않고 탄소중립 생태계로 광범위하게 확장될 수 있도록 체계적인 접근(안) 마련

- ENERGIZE 리빙랩은 크게 6단계로 설계되어있는데 ①기존의 상황을 정의하는 단계(Defining the context) : 일상생활 속에서 에너지 사용 인식 ② 실험을 위한 개입을 명확히 확인하는 단계 : 기존 계획 및 연구 등을 통해 얻은 결과에 기반하여 잠재적 변화지점 설계 ③ 실험에 참여할 대상에 대해 명확히 아는 단계(Learning about households) : 참여대상자의 에너지사용습관, 요구, 동기, 우려 등 확인 ④ 실제 테스트하는 단계(Testing) : 새로운 에너지 소비습관 테스트 ⑤ 변화를 위한 실험 후 여러 사례를 통해 실험을 성찰하고 새로운 변화를 배우는 단계(Reflecting and learning with households) : 경험 및 의견 공유 ⑥ 리빙랩 전체 결

과를 분석하고 평가하는 단계(Analysingand evaluating)가 있고, 각 단계마다 참여가구들의 프로젝트 참여 정도를 강화하고 지속가능한 결과를 도출하기 위해 매주 주간 설문조사 실시 및 결과 공유, 일기 작성 등 역량 축적과정이 수반됨(박지호, 2021)

〈그림 4-21〉 EU의 ENERGIZE 리빙랩 기본설계



자료: Vadovics, E· Goggins. G(2019)를 인용한 박지호(2021:13) 재인용

3. 포용적 성장을 향한 상생협력 전략

1) 포용 성장을 위한 낙후지역 제도 정비

□ 추진배경

❍ 상대적으로 낙후된 지역을 배려하여 지원하는 낙후지역 지원정책은 포용성장을 위한 균형발전정책에서 가장 중요한 정책영역임

- 사회·경제·공간적으로 배제되고 있는 지역이 어디인지 판별하여, 낙후지역 주민들에게도 적절한 공공서비스를 제공하고, 삶의 질을 제고할 수 있도록 정책적으로 지원하는 것은 포용적 균형발전정책이 다루어야할 근본적인 정책영역이라 할 수 있음

❍ 한국의 낙후지역 관련 법적 개념은 시대적 변화에 따라 명칭 및 관련 개념이 변화해 오다가 2021년 12월 현재, 낙후지역 관련 개념은 〈표 5-2〉와 같이 규정되어 있음

❍ 법에서 낙후지역이라는 법률적 용어를 사용하고 있는 법은 지역개발 및 지원에 관한 법률이나, 낙후지역은 국가균형발전특별법의 성장촉진지역과 특수상황지역을 일컫는다고 규정하고 있어 관련 개념은 균특법의 개념을 따름

- 균특법의 규정중에서는 특수상황지역은 다시 접경지역지원법, 도서개발촉진법, 새만금사업 추진 및 지원에 관한 특별법이 규정하고 있는 접경지역, 개발대상 도서지역, 새만금사업지역의 규정을 따르고 있어, 낙후지역 관련 제도는 복잡한 제도적 양상을 보이고 있음
- 최근에는 균특법이 다시 시대적 상황을 반영하여 인구감소지역에 대한 규정을 두고 지역소멸이 우려되는 지역이라고 정하고 있어 낙후지역 관련 개념이 다변화되고 있는 실정임

〈표 4-4〉 낙후지역 관련 개념

구분	관련 개념	법적 규정	비고
국가균형발전특별법	성장촉진지역	• "성장촉진지역"이란 생활환경이 열악하고 개발수준이 현저하게 저조하여 해당 지역의 경제적·사회적 성장을 촉진하기 위하여 필요한 도로, 상수도 등의 지역사회기반 시설의 구축 등에 국가와 지방자치단체의 특별한 배려가 필요한 지역으로서 소득, 인구, 재정상태 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 지역	균특법 제2조 6호
	특수상황지역	• "특수상황지역"이란 남북의 분단 상황 또는 급격한 경제·사회적 여건의 변동 등에 따라 구조적으로 불리한 환경에 처하게 되어 일정기간 동안 관계 중앙행정기관에 의한 행정지원 등 특수한 지원 조치가 필요한 지역 - 접경지역지원법 제2조제1호 따른 접경지역 - 도서개발 촉진법 제4조제1항에 따른 개발대상 도서 -「새만금사업 추진 및 지원에 관한 특별법」제2조제1호에 따른 새만금사업지역	균특법 제2조 7호
	인구감소지역	• "인구감소지역"이란 인구감소로 인한 지역소멸이 우려되는 시(특별시는 제외한다)·군·구를 대상으로 출생률, 65세 이상 고령인구, 14세 이하 유소년인구 또는 생산가능인구의 수 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 지역	균특법 제2조 9호
지역개발 및 지원에 관한 법률	낙후지역	• "낙후지역"이란「국가균형발전 특별법」제2조제6호 따른 성장촉진지역 및 같은 조 제7호에 따른 특수상황지역을 말함	지역개발법 제2조 5호
	지역 활성화 지역	• "지역활성화지역"이란 낙후지역 중 개발수준이 다른 지역에 비하여 현저하게 열악하고 낙후도가 심하여 지역의 발전을 위하여 국가 및 지방자치단체의 특별한 배려가 필요한 지역으로서 국토교통부장관이 제67조에 따라 지정한 지역	지역개발법 제2조 7호

□ 현황 및 문제점

❍ 국가균형발전정책의 3대 가치로 제시된 포용의 영역에서도 '낙후지역 배려', '지방소멸 대응' 등이 제시되어 포용적 지역발전정책의 중요 영역으로

고려되고 있으나, 실제 낙후지역 지원에 있어서는 큰 변화없이 과거 정책을 답습하고 있음

❍ 이명박 정부 당시 지역발전정책의 무게 중심을 '형평성 증대' 대신 '효율성 강화'로 전환시키면서, 지역간 균형발전에서 지역 경쟁력을 중시하는 이른바 신지역 발전정책으로 정책 패러다임을 전환한 바 있음

- 이런 기조에 부합되게 국가균형발전특별법을 개정하고 종전의 200여개의 국고보조사업을 22개로 통합한 포괄보조를 도입하여 균특회계를 광역·지역발전특별회계로 개편
- 이에 따라 각 부처별로 추진되고 있던 낙후지역 관련 지역개발사업을 통폐합하여, 국토부, 행안부, 농식품부 3개 부처가 성장촉진지역, 특수상황지역, 도시활력지역, 일반농산어촌지역으로 전국의 시군 공간을 분할하여 사업을 추진하기 시작

❍ 국가균형발전계획과 관련 사업을 효율적으로 추진하기 위해 법 제30조에 의거, 국가균형발전특별회계를 설치하고, 낙후지역 관련 예산은 지역자율계정에서 지원하는 것으로 규정되어 있음(법 제34조)

❍ 지자체별 예산에 매칭하는 국고 보조금 비율은 성장촉진지역 100%(인프라의 경우), 특수상황지역(80%), 일반농산어촌지역(70%), 도시활력증진지역(50%)로 차등 보조하고 있어, 상대적으로 낙후된 지역을 더 지원하는 원칙은 갖추고 있다고 볼 수 있음

- 그러나 낙후지역으로 분류되어 있음에도 성장촉진지역에 비해 특수상황지역의 보조율은 상대적으로 낮게 책정되어 있으며, 새롭게 마련된 인구감소지역에 대한 국고 보조에 대한 원칙은 마련되어 있지 않음

〈표 4-5〉 균특법상 5개 지역개발사업 지원체계

구분	대상지역	대상사업	주관부처 (보조율)
도시활력 증진 지역 개발사업	- 특별·광역시의 군·구 및 일반시 지역과 도농복합형태의 시중 동지역이 해당 * 우리동네 살리기는 국토부 도시재생 뉴딜사업 가이드라인을 준용하여 사업대상지역 선정	-우리동네살리기	국토부 (50%)
일반 농산어촌 개발사업	- 지방자치법 제7조에 따른 도농복합형태의 시(세종시, 제주도 행정시 포함)에 있는 읍면 및 군(광역시 군은 제외) 지역이 대상	-기초생활거점 육성 -권역단위 거점개발 -농촌중심지 활성화 -시군역량강화 -신활력플러스	농식품부 (70%)
특수상황 지역 개발사업	- 접경지역지원법 제2조 제1호에 따른 접경지역 및 도서개발촉진법 제4조 제1항에 따른 개발대상도서(성장촉진지역에 해당하는 도서는 제외)가 대상	-기초생활기반확충 -지역경관개선 -지역소득증대 -지역역량강화 -복합커뮤니티 조성	행안부 (80%)
성장촉진 지역	- 일반농산어촌·도시활력증진지역 개발사업 지원대상 지역 중 소득, 인구, 재정상태 등을 고려하여 지정 - 성장촉진지역으로 지정된 지역은 일반농산어촌·도시활력증진지역 개발사업 외에 추가로 성장촉진지역 개발사업 예산을 신청	-지역개발지원 -도서개발지원	국토부 (100%)

출처: 기획재정부(2019), 국가균형발전특별회계 예산안 편성 지침을 참고하여 재정리

□ 주요내용

○ 낙후지역 지원의 통합적 지원체계 마련

- 낙후지역은 물리적 인프라의 낙후만을 의미하는 것이 아니라, 경제·사회 전반의 침체에 따른 복합적인 문제이므로 낙후지역 지원 또한 국토부의 개별법에 의한 지원이 아니라 국가균형발전특별법상에서 지원되어야 함
- 2004년 국가균형발전특별법 제정 당시에만 해도 국가균형발전특별법에서 낙후지역을 명시한 바 있었는데, 2009년 법률 개정으로 낙후지역이라는 명칭 대신 성장촉진지역이라는 명칭 활용

- 법적 개념, 지원체계, 예산지원 등 전반적인 낙후지역에 대한 지원체계를 개별법이 아닌 국가균형발전특별법상에서 통합적으로 지원되도록 통합적 지원체계 마련 필요

❍ 균형발전지표를 활용한 낙후지역의 선정
- 2019년 국가균형발전위원회는 지역발전수준을 종합적으로 진단하는 균형발전지표를 개발하여 각종 균형발전정책에 활용하고 있음
- 균형발전지표는 정부출연 연구기관 전문가로 구성된 전문위원회 등에 의해 개발되었으며, 2019년 균형발전지표 확정
- 즉 단일 기관이 아니라 국가균형발전위원회 차원에서 개발된 균형발전지표에 의해 낙후지역을 선정하도록 해야 함

❍ 균형발전지표를 활용한 낙후지역 국고보조율 차등지원
- 균형발전지표는 핵심지표와 부문지표로 구성하여 국비지원사업 선정, 국고보조율 차등지원 등에 활용 예정
- 낙후지역을 균형발전지표에 의해 지정한 후, 해당 지역에 대한 예산 지원 또한 이 지표에 의해 국고보조율을 차등지원하도록 해야 함
- 현재, 성장촉진지역, 특수상황지역, 일반농산어촌지역, 도시활력지역이라는 객관적 근거없는 지역 구분이 아닌, 균형발전지표에 의한 낙후지역 선정과 이에 따른 국고보조율 차등지원이 이루어지도록 재설계

2) 인구감소지역 지원을 위한 지방소멸위기지역 지원 제도 정비

□ 추진배경

❍ 2017년부터 생산가능인구 감소 시작, 고령인구수가 유소년인구수를 초월하여 인구구조 역전, 세계 유래없는 초저출산과 급격한 고령화로 ‘인구절벽’, ‘늙어가는 국가’, ‘지방소멸’ 우려가 급속히 확산

❍ 이에 2020년 11월, 「국가균형발전특별법」이 일부 개정되어 ‘인구감소지역’에 대한 개념이 반영되기 시작하였고, 2021년 6월에 시행령이 개정되었

으며, 이를 근거로 2021년 10월에는 인구감소지역 89곳을 지정·고시하였음
- 인구감소로 인해 지역소멸이 우려되는 지역을 인구감소지역이라 하고, 인구감소지역에 대한 대책을 마련·지원하도록 법으로 명시

❍ 인구감소지역 89곳은 현장의 의견을 반영하기 위하여 지자체, 관계부처 등과의 협의와 국가균형발전위원회의 심의를 거쳐 최종 확정되었음

□ 현황 및 문제점

❍ 제4차 국가균형발전 5개년 계획에서도 법 개정 이전부터 인구감소지역 활성화의 필요성에 따라 인구감소지역 지원을 위한 법·제도적 근거 마련을 준비하고 있었음

❍ 균특법 개정으로 인구감소지역의 지정, 인구감소지역에 대한 지원 시책 등의 근거가 마련되어 지방소멸위기지역에 대한 정부 차원의 대응책이 마련되고 있음

❍ 그러나 현재 인구감소지역의 재정지원은 국가균형발전 특별회계가 아닌 지방소멸대응기금으로 지원될 예정이어서, 별도의 인구감소지역 지원 특별법의 제정이 필요한 시점임

❍ 현재 의안정보시스템 상에 올라온 관련 국회 발의안은 총 9건으로 재정 및 세제 특례 등 구체적인 법안에 대해서는 부처간 합의안이 마련되어 추진될 예정임
- 세부 특례 규정은 상이하지만, 발의된 특별법의 기본구조는 인구감소지역의 지정, 인구감소 위기 대응을 위한 국가 및 지방자치단체의 종합계획의 마련, 관련 추진체계 및 지원체계의 수립, 일자리, 주거, 교육, 의료 등 다양한 분야에 걸친 지원 시책, 행재정 지원 방안 등의 규정으로 구성되어 있음

〈표 4-6〉 지방소멸대응 관련 국회 발의안 현황

구분	법안명	발의시기
이원택의원 대표발의(29인)	지방소멸위기지역 지원을 위한 특별법안	2020년 7월 23일
배준영의원 대표발의(10인)	인구감소지역 발전 특별법안	2020년 8월 21일
김형동의원 대표발의(14인)	지방소멸위기지역 지원 특별법안	2020년 9월 1일
김승남의원 대표발의(28인)	지방소멸위기지역 지원 특별법안	2020년 9월 2일
이만희의원 대표발의(10인)	지방소멸위기지역 지원 특별법안	2021년 7월 21일
한병도의원 대표발의(12인)	인구감소지역 지원 특별법안	2021년 11월 9일
서영교의원 대표발의(89인)	지방소멸 대응 특별법안	2021년 11월 15일
추경호의원 대표발의(42인)	지방소멸위기대응 특별법안	2021년 11월 18일
서일준의원 대표발의(16인)	지방소멸위기대응 특별법안	2021년 12월 7일

출처: 국회 의안정보시스템(http://likms.assembly.go.kr/bill/main.do) (검색일:2021년12월15일)

□ **주요내용**

○ 인구감소지역의 지정

- 특별법이 제정된다면 현재 균특법 제2조의 9호에서 법적 규정하고 있는 인구감소지역 및 균특법 시행령 제2조의 3에서 규정하고 있는 인구감소지역의 지정 등은 (가칭)인구감소지역 지원 특별법으로 이관되어야 함
- (관련법 예시) 균특법 제2조 제8의2호에서 규정되던 산업위기대응특별지역은 2021년 8월 제정된 지역산업위기대응 및 지역경제 회복을 위한 특별법에 의해 법 시행일인 2022년 2월부터는 균특법이 아닌 지역산업위기대응법에 의한 규정으로 대책 마련될 예정

○ (가칭) 인구활력계획의 국가균형발전5개년 계획과 연계

- 지역 주도로 수립되는 (가칭) 인구활력계획은 향후 수립될 균특법상의 국가균형발전5개년 계획과 여계
- 인구감소지역에 대한 지원 대책은 지방소멸대응기금에 의해 지원될 예정이나, 매년 1조씩 향후 10년간 지원 예정인 지방소멸대응기금 만으로는 한계

- 범정부 협업을 통한 국고보조사업 등의 우대 지원을 위해서는 국가균형발전5개년계획 연계를 통한 지원 필요

❍ 지방소멸대응기금의 활용
- 현재 마련되고 있는 인구감소지역 지원 대책은 국가균형발전특별회계가 아닌 별도의 지방소멸대응기금을 활용하여 지원 대책을 마련하는 것으로 추진
- (가칭)인구감소지역 지원 특별법에는 해당 지역의 재정지원의 근거로서 지방소멸대응기금의 활용 규정을 마련할 필요가 있음
- 현실적으로는 특별회계를 추가하는 규정보다는 한병도 의원이 대표발의하고 있는 법안의 규정에서처럼 '국가와 지방자치단체는 인구감소지역의 지원을 위하여 '지방자치단체 기금관리기본법'에 따른 지방소멸대응기금을 시도 기본계획 및 시군구 기본계획을 추진하는데 활용할 수 있음'이라는 지방소멸대응기금의 활용 규정이 실현가능성이 높음

3) 지방소멸지역의 상생협력 전략

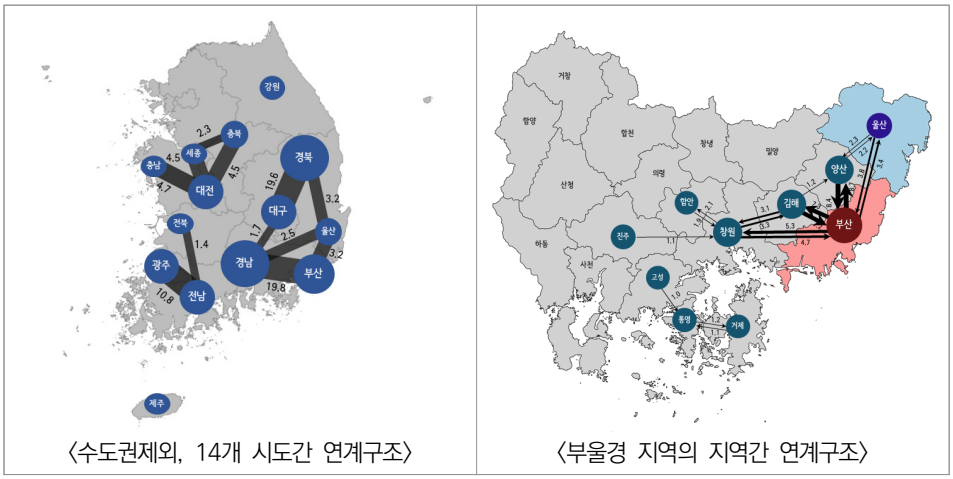
□ 추진배경

❍ 경제활동의 광역화 및 분권화로 경제적 기능을 기반으로 하는 지역군(region state, city region)이 기업 경쟁력 창출과 핵심적 경제단위로 부상함에 따라서 지역 경쟁력을 강화하기 위해서는 지역간 협력에 의한 규모의 경제 달성은 중요한 이슈
- 지방분권 추진으로 지방자치단체들은 해당 지역발전의 주도적인 주체가 되며, 지자체장들은 종래의 행정 마인드에서 비즈니스 마인드로 전환하여, 지역의 소득 및 일자리 창출, 지역경제 활성화를 위해 나서고 있는 기업가주의(entrepreneurialism)의 행태를 보임(이소영·박진경, 2021b)
- 최근 수도권 집중 등 지역간 불균형 문제를 타개하기 위하여 정부는 지자체 경계를 넘어선 연계·협력·공유로 지역사업의 성과를 제고하고자 하고 있음

❍ 특히, 수도권이나 대도시 지역에 비해서 인구와 산업구조가 취약하고, 고령화율이 높아 인적자본 수준도 취약한 지방소멸위기지역의 경우 지역의 경쟁력이 타 지역보다 낮아 이러한 지역간 연계와 협력에 의한 혁신방식은 더욱 중요

- 취약한 지역의 경쟁력을 높이기 위해서는 공간을 컴팩트화하고, 투자방식을 혁신하며 연대와 협동 및 공유, 협력으로 성과 제고 필요
- 지자체간 경제협력 및 개발, 지역교류 및 행사, 행정서비스 제공, 시설 공동설치 등을 통해 공생적으로 상호이익 증진 도모

〈그림 4-22〉 지역간 연계구조(예시)



〈수도권제외, 14개 시도간 연계구조〉 〈부울경 지역의 지역간 연계구조〉

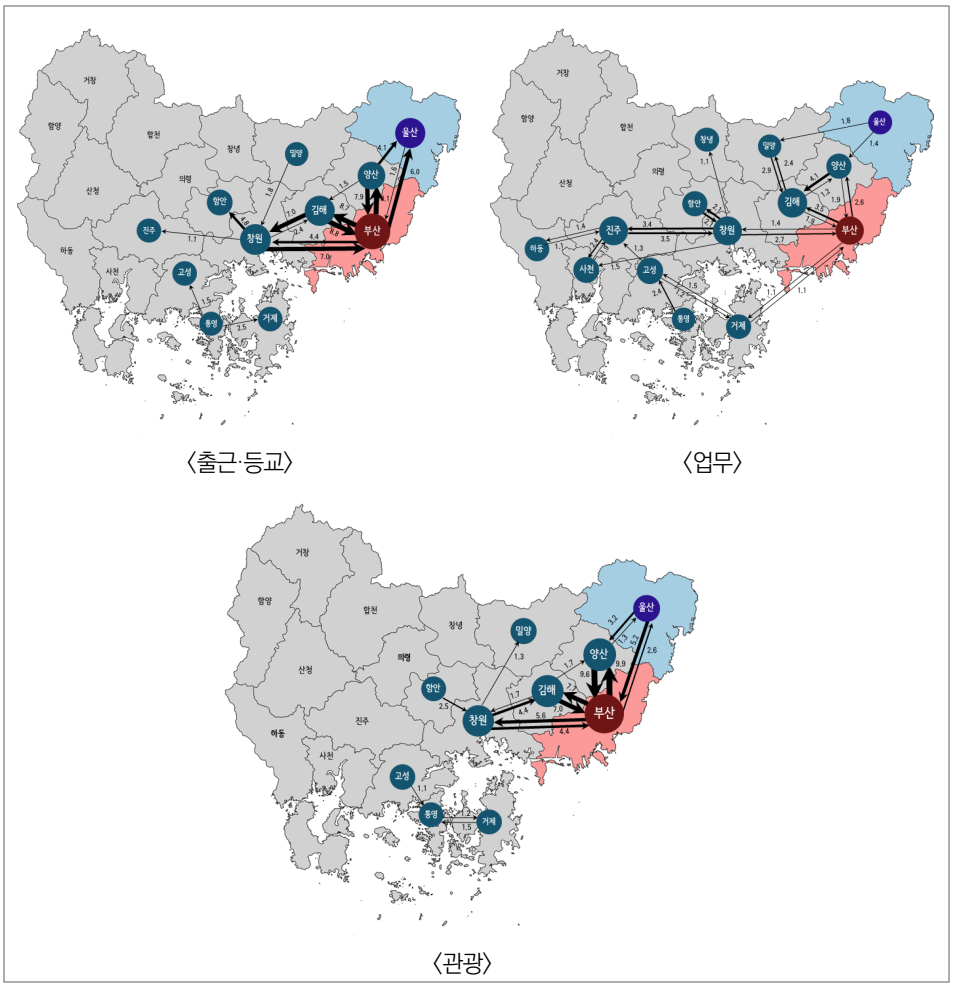
자료: 이소영·박진경(2021b)

□ 현황 및 문제점

❍ 우리나라는 지방자치단체간에 다양한 협력사례가 존재하지만 지역 내 상호협력적인 문화는 부족한 실정

- 관광, 교통, 환경부문 등 지역발전을 위한 성공적인 지역간 협력사례가 두드러지게 부각되고 있지는 않은데, 아직 지역발전 분야에서 협력 경험이 축적되어 있지는 않은 형편

〈그림 4-23〉 부울경 지역의 부문별 지역간 연계구조(예시)



자료: 이소영·박진경(2021b)

❍ 국가교통OD의 총통행량 자료로 Limtanakool et al.(2007)의 공간 상호작용 지수(Spatial Interaction Index)를 활용하여 지역간 연계구조를 분석한 결과 시도간 연계구조와 달리 시군간 연계구조는 중심성을 갖는 도시의 위치에 따라 다양한 네트워크 구조가 확인됨(이소영·박진경, 2021)

- 지역간 연계구조는 하나의 광역시나 도라고 하더라도 연계가 빈번하지 않은 지역이 존재하며, 출근이나 통근 목적, 업무 목적, 여가나 관광, 교통 등 여러 목적에 따라서 모두 상이

□ 주요내용

❍ 지방소멸지역의 기존 연계구조에 바탕을 둔 유연한 상생협력권 설정
- 지역간 협력사업을 추진하기 위해서는 기존에 긴밀한 연계구조가 있는 지역일수록 협력 활성화의 선행조건을 갖추고 있다고 할 수 있으므로 공간적인 상호작용, 통행량 등 기존의 지역간 연계구조 분석 선행
- 시도간 연계구조와 달리 시군간 연계구조는 중심성을 갖는 도시의 위치에 따라 다양한 네트워크 구조가 존재하므로 획일적인 생활권의 구성이 아니라 지방소멸지역이 유연하게 구성
- 지역이 주도하여 산업적, 기능적 연계 필요에 따라 유연적으로 권역을 설계한 다음 행정중심이 아닌 다양한 민간 부문의 참여를 유도할 수 있도록 추진

❍ 지역이 자율적으로 자치단체간 협력사업을 구상하여 프로젝트 추진
- 지역 경쟁력 강화를 위한 지역간 협력 사업은 지역이 자율적으로 구상하고, 다양하고 유연한 추진체계 하에서 지역주도적으로 추진
- 인위적으로 설정된 권역이 아니라 시도, 또는 시군간 다양한 연계구조에 따라서 다양한 지역, 다양한 영역에서 연계협력사업 추진
- 산업부문 뿐만 아니라 문화, 관광, 교통, 물류, 환경, 안전, 보건, 복지 등 다양한 분야에 지자체간 협력사업 추진

❍ (사례) 프랑스 아키텐 해안 공동관광개발
- 프랑스 남서부에 위치한 레지옹(Region) 중의 하나인 아키텐(Aquitaine)은 해안지역 중심의 관광명소로 지자체 협력을 통한 해안개발을 공동으로 추진
- 1962년부터 Landes 호수 주변의 코뮌들이 모여 도시계획협력체를 구성

하고 관광개발을 위한 회사(Société touristique d' aménagement des lacs landais)를 설립하고, 9개의 핵심단지(unités principales d' aménagement) 조성 및 해안지역 도시화 방지

- 성수기의 서핑, 요트, 유람선, 바다낚시 등의 활동외에 텔라소테라피(해수치료), 골프, 인센티브 관광(비즈니스 및 컨퍼런스) 등 사계절 관광상품을 개발, 저소득층을 위한 바캉스 마을과 농가민박, 캠핑장 조성
- 국가 및 지방자치단체의 수직적 협력체계 구축, 중앙정부의 체계적 지원, 관광위원회 등으로 민간의 참여 보장

〈그림 4-24〉 아키텐의 비아리쯔(Biarritz) 지역(좌)과 모래언덕 필라(Pyla)(우)

4) 지방소멸지역의 기초생활시설 효율적 운영방안

□ 추진배경

❍ 현재 우리나라의 많은 도시들은 이미 인구감소사회에 진입했으며, 특히 지정된 89곳의 지방소멸위기지역의 경우 가장 빠른 속도의 고령화와 대도시로의 인구유출로 '인구절벽', '목말사회(생산가능인구 1명이 고령자 1명을 부양해야 하는 사회)', '지방소멸' 우려

- 2017년부터 생산연령인구가 감소하기 시작했고, 2020년부터는 역사상 처음으로 주민등록인구가 감소하기 시작했으며, 베이비부머 세대의 본격적인 은퇴와 고령화에 따른 소득 감소로 저축, 소비, 투자가 위축되는 인구 오너스 사회 진입

❍ 지역인구가 감소하면 시설수요도 감소하기 때문에 교육, 의료, 보육, 교통, 쇼핑 등 모든 분야에서 생활서비스의 규모의 경제 달성을 어렵게 만들어 생활 인프라를 위축시키고, 이는 다시 생활불편을 유발하여 인구유출을 가속화하는 악순환 초래

- 인구감소로 인프라 수요감소, 소비위축, 지자체 지출증대 및 재정악화가 초래될 수 있으나 무조건적으로 지자체의 재정 합리화나 비용절감만을 목적으로 지역의 기초생활시설을 추진하지 않을 수 없음

* '쇼핑난민(買い物難民)'은 식료품, 일용품 상점이 부족해 가게를 이용하기 어려운 주민들을 일컫는 말

❍ 특히, 고도성장기 집중적으로 설치된 지역 인프라 및 공공시설은 갈수록 노후화되고 있어 인구감소 및 지방소멸시대에 대응한 기초생활시설의 합리적인 운영관리와 이용·활용도 제고 필요

□ 현황 및 문제점

❍ 기초생활시설은 공공시설, 생활 SOC(Social Overhead Cost), 사회기반시설, 생활기반시설, 기초생활인프라, 생활서비스 등으로 사용되는 지역의 기초적인 인프라를 의미

- 「지방자치법」상으로는 '공공시설'이라 명명되는데, 공공시설은 행안부의 공공시설 운영현황 공개제도상 문화시설, 체육시설, 복지시설, 기타 주민편의 및 안전시설을 말함

〈표 4-7〉 지방자치단체 공공시설 운영현황 공개제도상 공공시설의 유형

유 형	공개대상 공공시설
문화시설	▫ 공립도서관, 박물관, 미술관, 문화예술회관, 청소년수련회관
체육시설	▫ 공립운동장, 체육관, 공공체육시설(육상경기장, 야구장, 축구장, 수영장)
복지시설	▫ 종합사회복지관
기타시설	▫ 그 밖에 주민편의, 안전 등을 위한 공공시설

출처: 국가균형발전위원회(2020), 생활SOC 복합화시설 생활혁신공간화 방안 연구, 한국지방행정연구원.

❍ 2018년 기준 지방자치단체가 관리·운영 중인 기초 100억원 이상, 광역 200억원 이상 규모의 공공시설은 전국에 797개소(국가균형발전위원회, 2020)
- 시설유형별로 문화시설이 336개소(42.2%)로 가장 많고, 지자체 유형별로는 시에서 운영 중인 시설이 395개소(49.6%)로 가장 많음
- 이들 시설의 평균운영비용은 시설당 약 69.4억원으로 체육시설의 평균운영비용이 시설당 약 134.3억원으로 가장 많음
- 특히, 시에서 운영 중인 공공시설은 평균운영비용이 시설당 약 116.0억원으로 광역 본청에서 운영 중인 공공시설의 약 2.5배 수준으로 많은 편

❍ 이들 공공시설뿐만 아니라 고도성장기 집중적으로 설치된 도로 등 지역 인프라의 노후도는 갈수록 심각해지고 있음
- 인구밀도가 희박해지는 지역에서는 지역주민과 공유하여 기초생활시설을 관리하고, 이를 매개로 지역을 재생할 수 있도록 하는 방안 필요

〈표 4-8〉 공공시설 운영현황(2018년)

시도	시설 수(개)					평균운영비용(백만원/개)				
	합계	문화 시설	체육 시설	복지 지설	기타 시설	합계	문화 시설	체육 시설	복지 지설	기타 시설
전국	797	336	321	30	110	6,937	2,694	13,431	1,656	2,468
광역본청	117	54	49	1	13	4,553	6,080	3,634	1,223	1,971
시	395	172	148	21	54	11,600	2,446	27,216	1,778	2,313
군	163	55	77	4	27	1,036	840	462	446	3,161
구	122	55	47	4	16	2,010	2,058	1,852	2,331	2,225

주: 1) 서울 블루스퀘어(문화예술회관), 광주 기아챔피언스필드(체육시설), 경남의 마산야구장(체육시설)의 경우 운영비용이 기재되어 있지 않아서 평균운영비용을 계산할 때 제외하였음(유형별 시설 수에는 포함).
2) 평균운영비용의 합계 = 전체시설의 총운영비용/전체시설수

자료: 2018년 지방자치단체 공공시설 운영현황, 지방재정 365(http://lofin.mois.go.kr/portal/main.do).
출처: 국가균형발전위원회(2020), 생활SOC 복합화시설 생활혁신공간화 방안 연구, 한국지방행정연구원.

□ 주요내용

❍ 시설계획단계에서부터 운영까지 일련의 과정속에서 주민참여를 담보로 한 기초생활시설 설치 및 관리

- 인구밀도가 희박하고, 지역인프라가 노후화되고 있는 상황 속에서도 지역인프라를 매개로 지역의 사회경제적 활력을 도모하고, 지자체 행재정 비용감축 견인
- 시설계획 단계에서부터 시설운영까지 책임을 지고 참여하고 활동할 수 있도록 주민의 주체 형성과 조직화 지원

❍ 운영주체의 예산을 절감하고 운영 효율성을 확보하기 위하여 기초생활시설에 대한 합리적인 운영방식 선정 및 지역맞춤형 프로그램 운영·관리

- 기초생활시설의 물리적인 규모와 기능, 주민 요구나 수요에 기반한 운영방식 선정
- 시설의 원스톱 서비스 플랫폼화 및 세부목표를 토대로 수준별 단계별 다양하고 지역 맞춤형 운영 프로그램 운영
- 온라인 플랫폼을 운영하고 주민들의 이용률을 제고할 수 있는 혁신적인 서비스 제공 및 홍보

❍ 시설관리, 시설별 운영프로그램 관리, 공통 프로그램 운영관리를 구분하여 거버넌스 운영비용 지원
  - 기초생활시설별로 운영방식이나 운영프로그램에 부합하도록 전문인력 확보, 운영 프로그램 수립 등 운영계획을 수립 후 추진

❍ (사례) 일본 지정관리자제도
  - 일본에서는 2003년 6월, 지방자치법 제244조의 일부 개정으로 도입된 '지정관리자제도' 등을 통해서 지금까지 행정이 담당해 온 시설운영의 일부를 민간기업이나 NPO에 위임하는 것이 가능해졌고, 시설운영조직에 시민이 참여하는 사례 증가
  - 지금까지의 공공시설 계획의 시민 참여는 '새로운 시설을 만드는 것'을 전제로 시민의 의견을 계획에 반영하였지만, 인구감소시대에 접어든 현 시점에서는 '시설 이용과 운영의 지속성'이 중요 과제가 되고 있음

❍ (사례) 네덜란드 복합문화공간 디오케이 중앙도서관
  - 네덜란드 디오케이 중앙도서관은 박물관 미술관, 아카이브센터 등을 통합적으로 결합해 운영하면서 도서관이 꼭 책만을 읽는 장소가 아닌, 도시인들의 마음과 생각을 정화하는 장소로 그 의미를 재탄생시켜, 공공도서관이 문화와 휴식의 공간을 제공하는 역할을 수행
  - 은퇴한 고령인력들이 도서관에서 지역주민의 수요에 맞게 활용한 다양한 교육·봉사프로그램 운영

제5장

신균형발전정책 개편방안

제1절 신균형발전정책 설계시 고려요소

제2절 신지역균형발전정책의 추진전략

제5장 신균형발전정책 개편방안

제1절 신균형발전정책 설계시 고려요소

1. 불명확한 정책방향 및 개념 재설계

□ **정책 철학, 방향, 목표의 불명확**

○ 국가균형발전정책은 참여정부 이후 16여년 동안 모든 정부가 지속적으로 추진해오고 있음

- "국가균형발전"이란 지역 간 발전의 기회균등을 촉진하고 지역의 자립적 발전역량을 증진함으로써 삶의 질을 향상하고 지속가능한 발전을 도모하여 전국이 개성있게 골고루 잘 사는 사회를 구현하는 것을 말한다.(「국가균형발전특별법」제2조 1항)

○ "국가균형발전"을 정책의 목표로 제시하고 있으나 이것이 상당히 추상적인 개념으로 재원 투자의 균형 정도로 운영되고 있다 보니 실제 정책 집행은 표방하는 바와 상당한 정도의 괴리를 지니고 있음

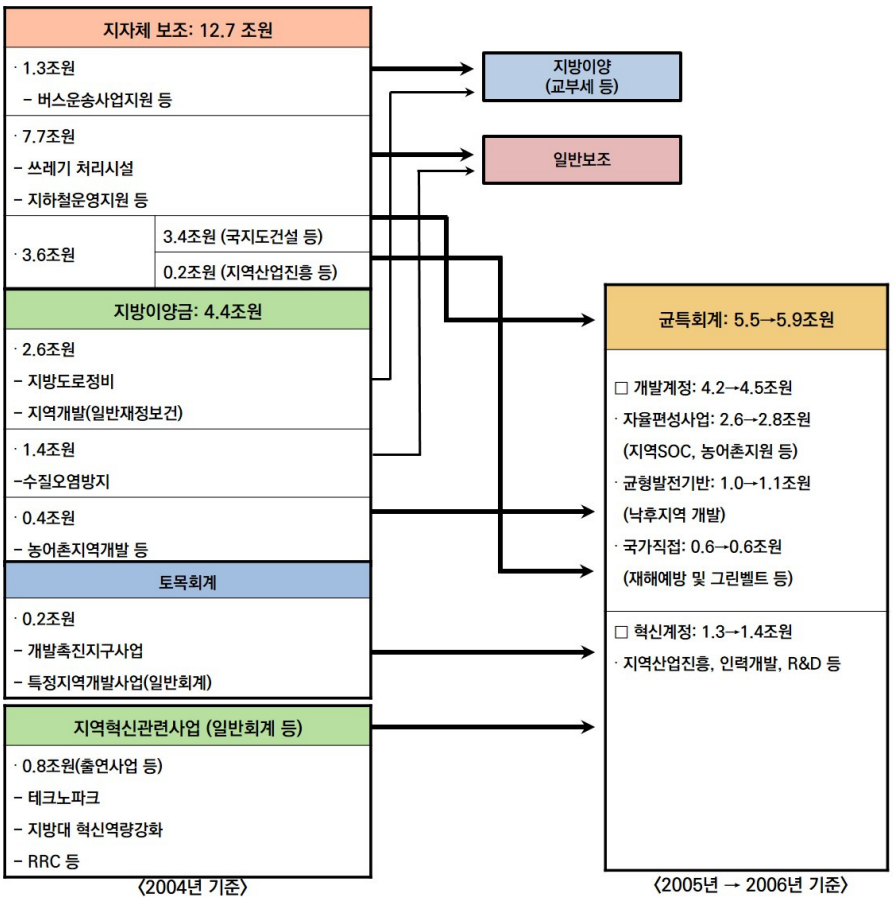
- 특히, 매년 특별회계 10조원 정도를 마련해서 국가균형발전을 도모한다는 취지로 정책을 추진하고 있지만 우리나라에서 제일 잘 사는 강남구, 서초구까지 특수한 목적의 재원을 지원하는 한계를 노출하고 있음

  * 재원 측면에서의 본질적 한계는 참여정부 때 지방양여금 등을 통합해서 만든 특별회계 예산지원의 기조가 일부 포괄보조금 도입, 지방이양 등의 개선은 있었지만 현재까지 그대로 유지되고 있기 때문으로 보임

- 특히, 균형발전 특별회계 재원의 세출을 부처에 두고 있다 보니 지역균형발전을 위해 특별하게 재원을 마련한 취지와 상충되게 추진되고 있는 한계를 보유하고 있음

  * 재정 당국인 기획재정부는 정책취지의 달성 보다는 재원 배분에 더 큰 의미를 부여하는 것처럼 보임

〈그림 5-1〉 참여정부의 균특회계 설계



자료: 이재원, 지역균형발전과 정부간 재정관계, 2021.7, 행정안전부 균형발전정책연구회 발표자료

○ 「헌법」,「국토기본법」,「국가균형발전특별법」에 국가균형발전과 관련된 조항이 있지만 원칙적이고 추상적인 내용의 제시, 열거에 불과
  – 경제, 사회, 문화, 복지, 산업 발전 등 모든 주체의 모든 업무가 국가균형발전으로 포장될 수 있음

- 균형발전을 위한 공간적 단위가 정해지지 않은 상태에서는 추진되는 대부분의 정책을 균형발전의 명분으로 내세울 수 있는 소지를 보유

* 가령, 서울의 강남과 강북, 서울의 강남구나 서초구, 경기도 내에도 저발전지역이 있고 이 지역의 발전을 위한 정책들이 균형발전을 명분으로 내세우고 있음

□ 국가균형발전과 지역균형발전 개념의 모호

❍ 지역균형발전을 총괄하는「국가균형발전특별법」및 "국가균형발전위원회" 명칭에서도 국가균형발전과 지역균형발전의 개념과 범위가 불분명하게 설정

- "국가균형발전" : 개념의 외연적 범위가 상당히 포괄적인 것으로 공간적 균형발전 외에도 사회·경제적, 교육·문화적인 측면에서 균형있는 사회를 추구함을 의미(참여정부, 문재인 정부에 사용)

* 지역균형발전이라는 용어 대신 "국가균형발전"이라는 용어를 사용한 목적과 이유는 참여정부 때 지역균형발전을 국가적인 아젠다로 격상시키기 위해 의도적으로 사용한 용어라고 볼 수 있음(성경륭, 2005)

- "지역발전" : 이명박, 박근혜 정부처럼 공간 내 발전을 표방하지만, 반드시 공간적 혹은 지역적인 균형을 지향하지 않음을 명기하기도 했음(변창흠, 2021)

❍ 지금까지의 지역균형발전의 개념에는 공간단위의 자주적·자립적 발전, 공간 및 지역 상의 지역주민의 삶의 질과 지역 경쟁력 격차 해소가 분명하게 제시되고 있지 못하는 한계를 노출(변창흠, 2021)

① 공간 및 지역 단위의 자주적·자립적·지속적 발전

- 특정한 공간 및 지역의 단위에서 스스로의 발전을 창출, 도모할 수 있어야 하며 지속성을 보유하고 있어야 함
- 특히, 공간상의 균형은 발전요소의 균등한 분포나 배치를 의미하는 것이 아니라 이들의 기능적 연계, 삶의 질 향상과 연계된 발전 등이 포함되어야 함
- 균형발전의 공간단위 간에는 대등한 발전의 수준이 창출되어야 하며, 공간 단위 내에서는 자원이나 기회, 접근성 측면에서 공간 단위 밖과 비교했을 때 자립적이고 내부 자원 활용성이 높아야 함

② 균형발전의 목표로서 삶의 질과 지역경쟁력 격차 해소

- 지역균형발전의 결과로 개인이나 지역의 복지향상과 발전이 포함될 수 있으나, 각 지역 내에서 절대적인 발전지표나 수치의 상승이나 증가가 지역균형발전이라고 할 수는 없음
- 다른 공간 혹은 지역, 또는 과 비교했을 때 상대적으로 발전의 총량, 삶의 질이나 지역경쟁력 등의 격차가 어느 정도 해소할 수 있는지가 중요한 문제가 됨
- 그런 점에서 공간적 혹은 지역적 균형이나 불균형 해소가 포함하지 않은 개념은 가급적 지양되어야 함[16)]

❍ 이런 관점에서 볼 때, 지역균형발전정책의 개념과 목표에는 "국민이 전국 어느 지역에 거주하더라도 기초생활기준에 부합되는 생활의 요소를 보장받을 수 있고, 비슷하거나 동일한 수준의 삶의 질을 유지할 수 있어야 한다"라는 것이 포함되어야 함

□ 지역균형발전의 공간적 대상 부재

❍ 어떤 단위의 공간이나 지역을 지역균형발전을 목표로 설정할 것인가는 지역균형발전에서 가장 중요한 이슈 중의 하나임

- 균형발전을 이루고자 하는 목표 공간 단위나 지역이 존재하지 않으면 결국 "모든 지역이 골고루 잘 사는 지역이나 국가"를 달성한다는 것과 같은 추상적이고 달성 불가능한 목표가 제시될 수밖에 없음
- 특히 지역균형발전을 달성하기 위한 전략을 기획하고 이를 집행, 평가하는 과정에서 과연 어떤 공간 단위의 지역목표와 문제를 중시할 것인가를 우선적으로 결정되어야 함

❍ 그간의 지역균형발전정책은 정부별로 지역균형발전 혹은 국가균형발전을 위해 우선적으로 고려하는 공간의 단위가 상이

16) 가령, "지역발전특별법"이나 "지역발전위원회," "지역발전협의회" 등은 지역균형발전을 의미한다기 보다는 특정한 지역의 발전을 의미한다고 볼 수 있음

- 참여정부 : 수도권과 비수도권간 격차 해소 우선, 행복도시, 혁신도시, 기업도시 등 발전요소의 비수도권 분산 전략을 채택했으며, 이때 핵심적인 공간의 단위로 시·도를 설정한 바 있음
- 이명박 정부 : 초광역권, 광역경제권, 기초생활권 등 3차원적 공간전략을 채택했으며 여기서 핵심적인 공간적 단위는 시·도로 구성되는 5+2 광역경제권을 설정
- 박근혜 정부 : 시·군·구 간의 연계 및 협력을 중시한 지역행복생활권 중심의 발전전략을 채택했으며 핵심적인 공간의 단위는 시·군·구로 구성되는 생활권을 설정
- 문재인 정부 : 구체적인 공간 단위를 제시하기 보다는 사람, 산업, 공간을 중심으로 한 핵심과제 실행 중심의 정책을 추진하였으며. 핵심적인 공간 단위를 설정했다고 볼 수 없음

〈표 5-1〉 우선적으로 고려하는 정책대상의 공간

구분	내용
참여 정부	- 수도권과 비수도권 격차 해소, 핵심공간은 시·도 단위
이명박 정부	- 초광역권, 광역경제권, 기초생활권 등 3차원적 공간, 핵심공간은 광역경제권
박근혜 정부	- 시·군·구 연계를 중시한 지역행복생활권 중심의 발전전략, 핵심 공간단위는 시·군간 통합 생활권
문재인 정부	- 구체적인 공간 단위를 제시하기 보다는 핵심 추진전략 및 핵심과제 실행 중심, 핵심 공간 단위가 불명확

❍ 결국 지역균형발전정책에서 핵심적인 공간 단위에 대해 합의가 이루어지지 않고 그것이 제시되지 않으면 지역균형발전정책은 실행력이 떨어지는 하나의 슬로건에 그칠 가능성이 큼

※ 서울시의 지역균형발전의 공간 단위 설정

- 서울시에서는 2018년 실시한 서울시 지역균형발전 공론화 결과를 토대로 지역균형발전의 공간 단위를 5대 권역생활권 간으로 설정

- 공론화 결과는 25개 자치구간(40.2%), 강남3구와 그 외 지역간(45.1%), 5대 권역간(76.4%), 강남북간(38.2%). 잘 모름(8.9%)

❍ 국토 공간 전체 차원에서는 우선 지역균형발전을 달성할 공간 단위를 선정해야 하고, 개별사업 단위별로는 발전정도 사업의 목적 등을 복합적으로 고려하여 대상 지역을 재설정해야 함

- 가령, 국토공간 차원에서는 수도권과 광역경제권 간의 격차 해소의 우선, 전략투자 측면에서는 부처별 사업에 따라 구분되는 지역이 아니라 지역 낙후도나 특정 목적 등을 고려하여 지역을 구분할 필요가 있음
- 정책이 목표로 하는 공간적 단위가 선정되어야 아울러 협력적으로 지역 상호 간에 공동발전을 추구해야 할 공간 단위도 설정이 가능함

❍ 결과적으로 지역간 격차의 심화와 불균형 발전의 해결이 불가능

- 균형을 달성해야 할 정책 공간 대상이 명확하게 선정되어 있지 않을 뿐 아니라 또 그것을 지속적으로 추진하지 않고, 그저 지역균형발전이라는 막연하고 추상적인 목표 아래 정책을 추진해온 결과, 지금과 같은 수도권 일극 집중의 불균형 발전을 유발시켰다고 할 수 있음

2. 자문기구로서 국가균형발전위원회의 한계 극복

□ 정책효과 창출이 어려운 자문기구인 국가균형발전위원회

❍ 국가균형발전위원회의 법적 지위는 합의제 부속기관의 자문위원회로서 대통령의 정책집행을 자문하는 성격을 보유

- 자문위원회는 독임제 행정기관이나 합의제 행정기관이 아닌 조직으로 정책집행 상 상당한 한계점을 보유

* 독임제 행정기관 : 청와대, 국무총리실, 부, 처, 청

* 합의제 행정기관 : 공정거래위원회, 국민권익위원회, 금융위원회 등

자문위원회

- 자문위원회는 정책결정자에게 조언, 설명 등의 역할을 수행하는 합의제 부속기관임
- 자문위원회는 다음의 요건을 충족시켜야 설치할 수 있음(행정기관 소속 위원회의 설치·운영에 관한 법률 제5조)
  - 업무의 내용이 전문적인 지식이나 경험이 있는 사람의 의견을 들어 결정할 필요가 있을 것
  - 업무의 성질상 특히 신중한 절차를 거쳐 처리할 필요가 있을 것

❍ 자문위원회는 독자적인 예산을 편성 집행할 수 없을 뿐 아니라, 조직, 사업적 기능을 보유하지 못함

- 예산, 조직 등에 대한 권한을 보유하고 있지 못하다 보니 지역균형발전정책의 추진을 대통령의 의지나 부처의 협조 등에 의지할 수밖에 없는 상황이 되고 있음

  * 현재의 국가균형발전위원회는 규칙의 제정 등 준사법적 기능의 일부를 보유하는 이례적인 조직의 형태(김현호 외, 2019)라고 하더라도 정책집행을 위한 재원의 세출을 각각의 부처에 의존하는 구조를 띠고 있음

- 대표적으로 참여정부 때는 대통령의 강력한 의지가 존재했기 때문에 자문기구라는 본질적인 한계를 뛰어넘어 국가균형발전정책을 강력하게 추진, 집행할 수 있었음

〈표 5-2〉 자문위원회, 행정위원회, 행정부처의 특징 비교

구 분		자문위원회	행정위원회	행정부처
법적 지위		- 대통령 자문기구	- 합의제 행정기관	- 독임제 행정기관
고유 사무		- 부재	- 존재	- 존재
사무 특성		- 자문	- 사무 관련 평가, 심의, 감독 등	- 기관 고유 사무
집행력	조직	- 자문기구	- 독자적 정부 조직	- 독자적 정부 조직
	예산	- 정부 예산 부재 * 실비 운영비 등	- 정부(기재부) 지원	- 정부(기재부) 지원
법적 기반		- 특별법	- 위원회설치법 - 정부조직법	- 정부조직법

출처: 김현호 외, 2019, 국민의 삶의 질 향상을 위한 국가균형발전위원회 추진체계 개편

❍ 지역균형발전정책 추진기구의 정점에 있는 국가균형발전위원회의 자문기구의 법적 지위에 대한 개선이 필요

- 이런 이유 때문에 국가균형발전위원회에서는 법적 지위를 합의제 행정기구 등으로 개선하기 위한 방안 등이 논의되기도 하였음

* 국가균형발전위원회의 법적 지위를 변경하고자 하는 연구를 수행한 바 있으며(한국지방행정연구원, 2019), 국회에 국가균형발전위원회의 법적 지위를 행정기구로 개편하기 위한 법률안이 발의되어 있기도 함(송재호 의원 발의, 2021)

제2절 신지역균형발전정책의 추진전략

1. 정책 공간의 명확한 설계

□ 필요성

❍ 성과를 창출하기 위해 장기적으로 추진해야 할 지역균형발전의 공간적 단위를 보다 명확하게 선정

- 정책의 분권화 확대를 고려하여 정책의 주체인 시·도 지역 간의 균형발전을 정책의 대상 공간으로 설정하는 것이 바람직할 것으로 보이지만 지방자치법 개정 등을 통해 시도로 구성되는 특별지방자치단체 구성 등을 반영한 공간의 설정도 반영 및 확대

□ 개편 방안

❍ 정책 공간 설정의 이유 : 현재 국토 균형발전의 가장 큰 이슈 중의 하나인 수도권과 비수도권 간의 균형을 달성하기 위해 수도권-비수도권의 경우는 통계, 데이터 산출 및 비교 등의 유용성은 높으나 정책실행의 주체, 용이성 등의 측면에서는 한계를 보유하고 있기 때문

- 따라서 정책 목표 달성을 위한 지역 간 균형발전 달성의 공간을 보다 탄력적으로 접근하는 것도 가능

❍ 가능한 대안 중의 하나는 초광역 단위의 공간을 실용적 차원의 목표 공간으로 설정해서 정책을 추진하는 것임

- 복수의 시군으로 구성되는 자립생활권 단위의 공간 발전의 도모도 가능한데, 이때 자립생활권은 특정한 시기에 전국 일률적으로 구성할 것이 아니라 시군의 자율적 의사에 따라 탄력적으로 구성하되 비교 대상이 되는 공간적 발전 단위로 설정하기에는 곤란함

  * 참고 : 일본은 2009년 4월부터 12년 동안 복수의 시정촌으로 142개에 이르는 정주자립권을 구성해서 지역 간 협력 발전을 도모하고 있음

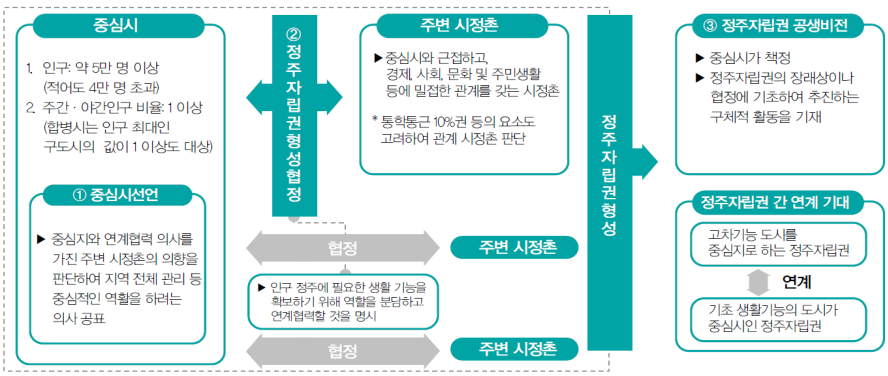
〈일본의 정주자립권(定住自立圈)〉

○ 중심시와 주변 시정촌이 자율에 따라 협정을 중복적으로 체결함으로써 공동발전의 정주자립권(定住自立圈)을 형성(https://www.soumu.go.jp)

○ 중심시는 인구 5만명 이상 등이며, 주변 시정촌은 특별한 요건이 없음
- 정주자립권은 2018년 현재 134개가 구성되어 있으며, 정주자립권 협정을 체결하거나 방침을 책정한 권역은 121개임

구분	2009년	2014년	2021년
중심시 선언 지자체	16개 지자체	97개 지자체	140개 지자체
정주자립권 공생비전 책정 지자체	1개 지자체	82개 지자체	127개 지자체
정주자립권 협약체결, 방침 책정 권역	5개 권역	82개 권역	129개 권역 (542시정촌)

○ 정주자립권 형성은 3단계로 구성



❍ National Minimum 차원에서 원천적으로 발전의 여건과 기반이 부족한 지방소멸지역, 낙후지역 등에 대한 지원

* 부처가 공간과 지역을 분할해서 정책을 추진하고 있는 접근에서 벗어나 지역을 중심에 두고 부처가 협력적으로 지원하는 접근 강화

2. 계획수립 체계

□ 계획의 유형

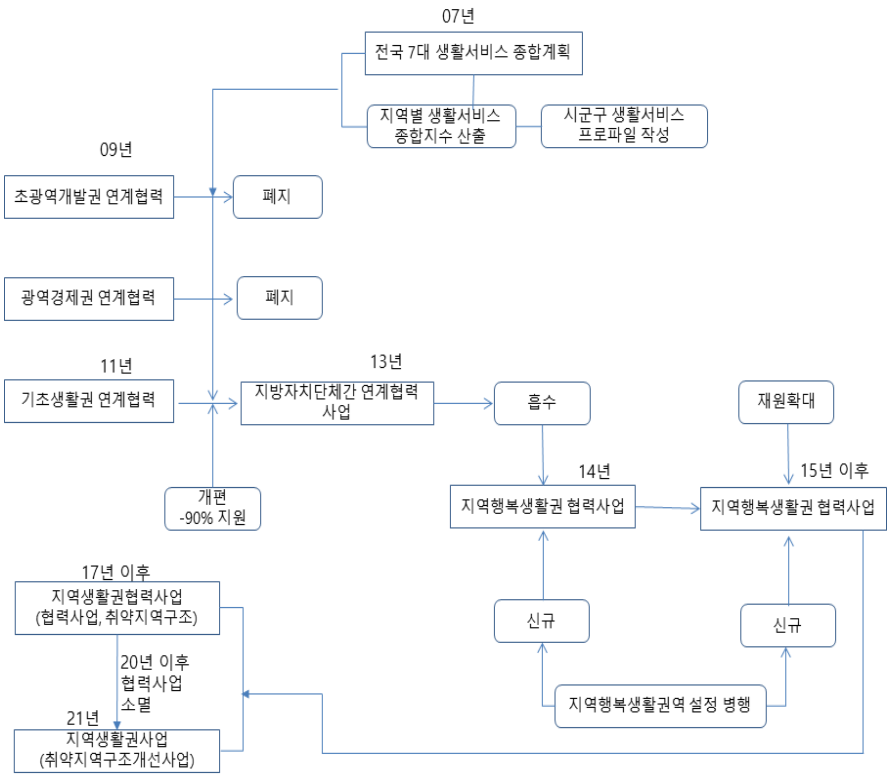
○ 인구감소 시대의 도래 및 인구감소의 일상화 등에 대비해서 개별 지역의 발전 보다는 지역간 협력 발전을 강화

○ 초광역권에 보다 많은 비중을 두는 지역균형발전의 공간 계획 체계를 형성
- 발전의 단위 공간은 기본적으로 지자체가 자율적으로 선정하는 분권적 방식에 근간을 두되, 중앙정부는 지자체가 선택할 수 있는 발전의 공간단위에 대한 체계와 밑그림을 제시
- 기본적인 지역균형발전의 공간 체계는 현재 공간정책의 가장 합리적인 주체인 시도의 공간 단위로 설정
- 여기에 더해 시도로 구성되는 초광역권 단위를 역점적으로 설정하되, 시군구 등으로 구성되는 자립생활권도 선택적으로 추가

○ 초광역권 설정은 다양한 목적을 겨냥하고 있음
- 1차적인 목적은 현재 지역균형발전의 가장 큰 폐해가 되고 있는 수도권 집중을 방지하기 위한 발전의 대극(대극)을 형성함에 둠
- 2차적으로는 초광역권별로 경쟁력 있는 산업 생태계 및 생활 등에서 기능적 연계권을 조성해서 국토의 다극 분산형 발전을 목표로 함

○ 초광역 공간 단위는 시·도 공간 계획과 연계 및 정합성 확보
- 초광역 단위에서 중점적으로 육성하고자 하는 성장동력산업을 선정할 뿐 아니라, 시도 간 계획과 동시에 초광역 공간을 대상으로 한 산업, 관광 등 협력 사업을 추진
- 초광역권은 시도의 합의에 의해 지방자치단체조합, 특별지방자치단체 등을 선택적, 자율적으로 선정이 가능

〈그림 5-2〉 시군구간 협력계획의 추이



출처 : 김현호(2021), 균형위 발표자료

❍ 복수의 시군구로 구성되는 자립생활권

- 자립생활권 설정의 목적은 인구감소에 따른 시설의 공동투자 및 자원의 협력개발을 통해 재원투자의 효율성을 강화하고 생활권이 행정구역 단위를 뛰어넘어 광역화되는 현상에 대응하기 위함

* 문재인 정부 들어서는 사실상 시군구간의 협력계획이 소멸되었음

- 자립생활권의 설정은 협력발전을 도모하고자 하는 시군구의 자율적 의사에 의해 협력의 발전을 구상
- 시군구로 구성되는 계획에 대해 해당 시도의 의견을 청취한 뒤, 시군구가

계획의 권역을 설정
- 광역 시도간에 걸쳐서 형성되는 자립생활권에 대해서는 복수의 광역 지자체의 의견을 청취

□ 수립의 주체

❍ 국가적 지역균형발전계획
- 국가균형발전특별법에 의해 시도 및 초광역권 계획을 종합해서 국가가 수립
- 국가의 계획 수립시, 시도의 의견을 청취하되 기본적으로 상향식 방식에 의해 시도 계획을 존종해서 수립

❍ 초광역권 계획
- 초광역권 계획은 종래의 전국성, 일률성에서 탈피하여 형편과 여건, 의지가 있는 권역부터 자율적으로 수립

* 모든 지역이 초광역권 계획을 수립할 필요는 없음
- 수립은 시도가 수립하는 경우, 시도로 구성되는 협의체인 지방자치단체 조합, 특별지방자치단체가 될 수 있음
- 초광역권의 형편에 따라 주체가 되되, 가급적 특별지방자치단체 등의 수립을 권장
- 목적은 종래 5+2 광역경제권 경험의 무늬만의 통합적 발전에서 탈피하기 위함

❍ 시도 공간발전 계획
- 계획 수립의 주체는 계획의 권한과 집행권한을 보유하고 있는 광역 시도가 됨
- 시도 공간발전계획 수립시 국토기본법상의 계획과 국가균형발전특별법상 계획의 정합성 강화

❍ 자립생활권 계획
- 협력에 의해 자립적 발전을 추진하고자 하는 기초지방자치단체가 수립의

주체가 됨
- 자립생활권 계획의 수립 역시 종래의 전국 일률성에서 벗어나 일본의 정주자립권과 같이 원하는 지자체가 우선적으로 계획을 수립
- 수립한 계획에 대해서 시도, 중앙정부가 재원을 지원

3. 추진체계 개편

□ 필요성

○ 분권, 포용, 협력 등 새로운 가치를 구현하기 위해서는 중앙차원의 추진체계 정비 필요
- 현재 중앙정부 차원에서는 대통령 소속 자문위원회가 정책을 총괄하는 기능을 수행
- 예산편성에 대한 의견제시, 각 부처 세출 사업의 평가, 공모사업 추진 정도의 기능만을 수행

○ 정책효과를 창출하기 위해서는 중앙차원의 집행력 강화를 위한 개편 등이 필요
- 정책집행에 필요한 재원, 조직, 거버넌스 등의 개선이 필요

* 현재는 국가균형발전위원회에 더해 자치분권위원회 등도 존재

□ 개편 방안

○ 지역균형발전의 의지에 따라 보다 집행력이 있는 추진체계의 개편이 필요

○ 중앙정부 차원에서는 지역간 균형발전정책에 보다 많은 무게를 실어주는 방식의 개편이 필요

① 청와대의 의지가 존재하고 이를 뒷받침하기 위해서는 청와대 내 지역수석 혹은 지역균형발전 수석 설치

② 자문위원회를 행정위원회로 개편

- 이 방안의 경우 독자적인 사무, 조직, 예산을 지닐 수 있는 장점이 있으나 지역균형발전 관련 타 부처의 사무를 이관시켜야 하는 과제를 보유하고 있음
  * 상당한 정도의 부처의 반발이 예상
  * 부처의 반발을 저감하기 위한 방안은 두가지가 있음

부처 반발을 저감시키기 위한 방안

- (1안) 국가균형발전위원회의 사무를 최대한 부처 사무와 중복되지 않게 하는 방안
  - 국가균형발전위원회는 지역균형발전을 강화시키기 위한 차원에서 저발전, 낙후지역 사업만을 관장해서 이들 지역의 발전에 관계된 사무를 전담하는 방안
  - 이 역시도 행안부, 국토부, 농식품부 등의 사무조정에 대한 협조를 얻어야 하는 문제를 보유
- (2안) 권익위원회, 공정거래위원회, 금융위원회 등처럼 조정,감독, 평가 등에 대한 사무만 담당하는 방안
  -이 경우는 현재와 같이 과연 지역균형발전을 총괄할 수 있는지에 대한 의문이 여전히 존재

③ 국가균형발전부 혹은 지역균형발전부 설치
- 독임제 행정기관이 됨으로써 지역균형발전을 현재보다 더욱 더 강력하게 추진할 수 있는 장점을 보유
- 이 경우의 문제는 지역균형발전에 관련된 사무의 무리없는 조정과 취합이 전제되어야 함
  * 동시에 국가균형발전부로 현재의 국가균형발전위원회, 자치분권위원회, 저출산고령화위원회를 통합시키는 조치도 필요
- 이 방안은 가장 효과적이고 강력한 방안이기는 하나 여기에는 정부의 의지, 국가적 합의 등이 필요

④ 추진체계에 시도지사의 참여
- 현재 균형발전추진에 있어서는 시도지사가 배제
- 분권 차원에서 지방정부 주도성을 강화하기 위해 국가균형발전부 등의 조직에 지방 4대 협의체나 시도지사가 당연직으로 참여
- 이를 위해서는「국가균형발전특별법」과 21년 7월에 제정된「중앙지방협력회의의 구성 및 운영에 관한 법률」을 통합해서 국가균형발전과 관련된

새로운 법률을 제정하는 것도 하나의 방안이 될 것임

- *「중앙지방협력회의의 구성 및 운영에 관한 법률」 제2조에서 제시하는 중앙지방협력회의의 중요한 기능 중의 하나가 “지역 간 균형발전에 관한 사항”의 심의로 제시되어 있음

⑤ 지역통합적 정책추진 거버넌스 구축

- 시책의 통합화, 융복합화에 대응하기 위해 지자체가 추진하는 시책의 융합, 복합화에 대응하기 위한 주체간의 거버넌스 구축
- 아울러 시책의 통합화, 융복합화에 대응

* 광역·기초단위 행정구역 통·폐합, 행정협의회, 특별지방행정기관 등 다양한 거버넌스의 자율적인 구성·운영을 촉진하는 한편, 중앙정부 지역실행조직의 광역적 정비와 연대 도모

* 특별지방행정기관의 정비를 통해 중앙정부 기능의 지역화와 분권화 체계 구비도 병행

4. 재정 지원

□ 필요성

❍ 지난 4개 정부 동안 일부 모양을 변화시키면서 특별회계가 운영

- 부처 지원, 지자체 자율계정의 형태 보유

❍ 재정 분권적 차원의 재원 지원 필요

- 중앙집권적 재정 지원을 벗어나 분권적 재원 투자 필요
- 국고보조금 위주의 방식에서 벗어나 지역의 개성과 특성에 적합한 재원 투자 지원 확대 필요

□ 개편방안

❍ 지역의 자율적 기획과 책임 있는 집행을 강화하는 방향의 개편

- 최소한의 시책만을 중앙부처에서 집행하고 포괄성 강화
- 초광역 공간에 대한 사업 등 지자체간 협력 및 특별지방자치단체 지원 예산 확대

❍ 행정기관의 지위에 합당하게 재원 지원 방식 변경
- 특별회계 중에서 부처 일반회계와 유사 동일한 것은 부처로 환원
- 지역균형발전의 중요성에 부합하게 새로운 시책 추가
- 지역균형발전의 효과성 강화를 위해 특별회계 재원의 대폭 증액(50조 정도)
- 지방비 매칭 방식 최소화
- 저발전 지역의 재원 지원을 강화하는 차등예산제 시행
- 지역균형발전 인지예산제도 도입

❍ 편성주체별·지역구분별 예산 편성 탈피
- 현재는 예산 편성의 주체인 부처에 따라 지역지원계정, 지역자율계정(시도 자율계정)을 편성할 뿐 아니라 지역에 따라 예산을 편성

  * 지역별 예산편성 : 성장촉진지역, 일반농산어촌지역, 도시활력지역, 특수상황지역 등

❍ 정책 목표별 예산 편성으로 전환
- 지역간 연대 및 협력의 강화, 포괄보조 지원의 강화 등의 추세에 합당하게 정책목표별 예산지원이 가능하도록 개편

  * 예 : 연계협력계정, 포용계정, 혁신계정, 지방소멸계정 등

KRILA

참고문헌

강호제 외(2018), 4차 산업혁명 시대의 혁신기업을 위한 입지정책 연구, 국토연구원

강현수 (2007). 참여정부 균형발전 정책의 성과와 과제. 시민과세계(11), 149-175

고재경 외(2021), 탄소중립을 위한 지역의 그린뉴딜 추진 방안, 미발행보고서

교육부(2021). 제2차 지방대학 및 지역균형인재 육성지원 기본계획.

관계부처합동(2020), 2050 탄소중립 추진전략, 2020.12.7.

국가균형발전위원회(2003), 국가균형발전의 비전과 과제

국가균형발전위원회(2020), 생활SOC 복합화시설 생활혁신공간화 방안 연구, 한국지방행정연구원.

국가균형발전위원회(2021a), 균형발전지표 실태조사 지역별 결과

국가균형발전위원회(2021b), 문재인 정부 4년간의 국가균형발전정책, 국가균형발전포럼자료, 2021.5.11

국가균형발전위원회(2021c) 문재인 정부 4년간의 균형발전정책 및 향후 계획, 국가균형발전포럼자료, 2021.5.11

국가균형발전위원회·산업연구원(2020), 코로나19이후 지역경제 변화와 균형발전정책, 균형발전모니터링 이슈 Brief. 2020년 6월.

국토교통부(2020), 혁신도시 성과평가 및 정책지원, 2020. 5.

국토교통부 국토지리정보원(2020), 2020국토모니터링보고서.

교육부(2021), 대학의 체계적 관리 및 혁신지원전략 발표, 2021.5.20.보도자료

김상민·이소영(2018), 사회혁신을 위한 참여적 지역 거버넌스 체계 구축방안, 한국지방행정연구원

김상민·임태경(2020), 지방자치단체의 스마트시티 혁신 정책 추진방향 – 스마트시티와 사회혁신의 융합적 접근모색

김선배(2017), 4차 산업혁명과 스마트 지역혁신-정책모형과 추진전략, 산업연구원

김용웅 외(2003), 지역발전론, 한울아카데미

김용웅(2021), 국가균형발전정책의 시대별 변화와 대응, 국토, 2021.1. pp.6-10.

김은경(2008), EU 지역정책의 변화와 정책적 시사점. SNU-KIEP EU센터 연구시리즈 08-02

류연택·정희선(2007). 대학-지역사회 파트너십과 지역사회 개발: 미국의 대학-지역사회 협력 프로그램을 중심으로. 한국도시지리학회지. 10(2): 89-103.

민성희 외(2019), 성장촉진지역 재지정 및 낙후지역 지원체계 개선방안 마련을 위한 연구, 국토연구원

박준식·정동일·성경륭(2009), 지역낙후성의 구조와 전환을 바라보는 이론적 접근, 지역사회학 제10권 제2호, pp.31-62.

박지호(2021), 기후위기 대응을 위한 리빙랩, 희망이슈, No.60.

박진경·김현호(2019), 지방분권에 대응한 광역지자체 균형발전정책 추진시스템 효율화 방안, 한국지방행정연구원

박진경·김현호 외(2019), 지역인구감소 대응을 위한 종합대책 마련 연구, 한국지방행정연구원

박채복(2011), 유럽연합의 지역정책: 정책결정과정의 협력과 구조적 상관성.「정치정보연구」. 14(2): 79-104.

성지은 외(2016), 지역문제 해결을 위한 국내 리빙랩 사례 분석, 과학기술학연구 16권 2호, pp.65-98.

안승만 외(2021). 유럽연합 기후중립도시 100 미션의 시사점과 국내탄소중립도시 추진을 위한 제언, 국토이슈리포트, 제48호, pp.1-8.

이소영(2020), 지역혁신 강화를 위한 혁신도시 협력체계 구축 방안, 한국지방행정연구원

이소영·박진경(2021a), 지방대학 위기대응 및 상생협력 방안, 한국지방행정연구원

이소영·박진경(2021b), 지역경쟁력 강화를 위한 지역간 협력 활성화 방안, 한국지방행정연구원

이종서(2009), 유럽연합 지역정책의 전망과 한계.「EU 연구」 제24호. pp. 165-201.

임형백 (2013). 한국의 지역균형발전정책, 1972-2012. 도시행정학보, 26(3), 315-339

장재홍(2005), 지역혁신정책과 지역균형발전 간의 관계분석 및 정책 대응, 산업연구원.

전국시장회, 과소관계도시연락협의회(2008), 이후의 과소대책에 대하여-과소관계도시의향조사결과

정서화(2017), 사회혁신의 이론적 고찰: 개념의 유형화와 함의,「기술혁신학회지」, 20(4): 888-914.

정홍열(2001), 유럽연합 지역정책의 발전과 전망,「유럽연구」 제13호. pp. 101-131.

정홍열(2021), 유럽연합 지역 결속정책의 발전과 미래과제,「국제지역 연구」25(2): 65-91.

지식경제부(2009), 녹색성장산업의 비전과 발전전략: 저탄소 경제사회구조, 녹색산업강국 실현, 2009.5. 발표자료

차미숙(2020), 인구감소 시대 활력있는 지역사회 구현방향 일본의 제2기 마을·사람·일자리 창생정책(2020~2024), 국토이슈리포트, 국토연구원

하혜영·김예성(2021), 지방소멸 위기지역의 현황과 향후과제, NARS입법정책, vol.85. 국회입법조사처

한경원 (2017). 역대 정부의 지역발전 정책과 분권형 국가균형발전의 정책과제. 국토, 434, 20-25

한국과학기술기획평가원(2021), 2021년 유럽의 지역별 혁신 현황 -Regional Innovation Scoreboard 2021, KISTEP 통계브리프 2021년 제14호.

행정안전부(2020), 2021년 마을기업 육성사업 시행지침

허동숙(2020), EU의 스마트 전문화 지역혁신정책 동향 및 시사점, 국토연구원

Borsboom-van Beurden, J., Kallaos, J., Gindroz, B., Costa, S. and Riegler, J. (2019), ."Smart city guidance package: A roadmap for integrated planning and implementation of smart city projects" Brussels, Belgium: EIP-SCC.

Brunazzo, M.(2016) The history and evolusion of Cohesion policy, in Piattoni, S. and Polverari, L(eds), *Handbook on cohesion policy in the EU*, Edward Elgar.

Caulier-Grice, J., Davies, A., Patrick, R. and Norman, W.(2012), Defining Social Innovation(Part Ⅰ). A deliverable of the project: "The theoretical, empirical and policy foundations for building social innovation in Europe" (TEPSIE), European Commission – 7th Framework Programme, Brussels: European Commission, DG Research.

Caulier-Grice, J., Davies, A., Patrick, R. and Norman, W.(2012), Social innovation practices and trends(Part Ⅱ). A deliverable of the project: "The theoretical, empirical and policy foundations for building social innovation in Europe" (TEPSIE), European Commission – 7th Framework Programme, Brussels: European Commission, DG Research.

Caulier-Grice, J., Davies, A., Patrick, R. and Norman, W.(2012), Social innovation context and responses(Part Ⅲ). A deliverable of the project: "The theoretical, empirical and policy foundations for building social innovation in Europe" (TEPSIE), European Commission – 7th Framework Programme, Brussels: European Commission, DG Research.

European Commission (2010), Europe 2020: A European strategy for smart, sustainable and inclusive growth.

EU(2011). Connecting Universities to Regional Growth: A Practical Guide.

European Commision (2017), Strengthening Innovation in Europe's Regions: Strategies for resilient, inclusive and sustainable growth, Communication from the commission to the European parliament, the council, the European economic and social committee and the

committee of the regions, COM(2017)

European Commission (2021), 「Regional Innovation Scoreboard 2021」, 2021.6 (KISTEP 통계브리프, 2021년 유럽의 지역별 혁신 현황, 2021년 제14호)

Gianelle, C., D. Kyriakou, C. Cohen and M. Przeor (eds) (2016), *Implementing Smart Specialisation: A Handbook*, Brussels: European Commission

Gilbert, N, Specht, H. & Terrell, P.(2002), *Dimensions of Social Welfare Policy*(5th ed), Boston: Allyn and Bacon.

Gronkiewicz-Waltz, H., Larsson, A., Lisa Boni, A. L., Krogh Andersen, K., Ferrao, P., Forest, E., and Vassilakou, M.(2020). Proposed M ission: 100Climate-Neutral Cities by 2030by and for the Citizen s. Report of the Mission Board for climate-neutral and smart ci ties. Directorate-General for Research and Innovation Clean Pla net, European Commission.

Hirschman, A. O.(1958). "The Strategy of Economic Development", Ne w Haven: Yale University Press.

McCann, P. and Soete, L. (2020), Place-based innovation for sustainability, EU Commision.

Nogueira C, Pinto, H. and Sampaio, F.(2017), Social innovation and smart specialisation: Opportunities for Atlantic regions, *European Public & Socail Innovation Review(EPSIR)*, 2(2): 42-56.

Schlüter, K.(2016), (Regional) Smart Specialization – A new push for regionalism in Europe?, Centre international de formation européenne: Available at https://www.cairn.info/revue-l-europe-en-formation-2016-1-pag e-180.htm

TEPSIE(2015), Social Innovation Theory and Research: A Summary of the Findings from TEPSIE, A deliverable of the project: “The theoretical, empirical and policy foundations for building social innovation in Europe” (TEPSIE), European Commission – 7th Framework Programme, Brussels: European Commission, DG Research.

Vadovics, E and Goggins, G. eds.(2019) ENERGISE Living Labs-Methodology, Experience and Lessons Learned for Research, Good Practice and Innovation for Sustainable Energy, *Deliverable* No. 712.

まち・ひと・しごと創生総合戦略 (2016 改訂版)

まち・ひと・しごと創生基本方針 2021 (案)

まち・ひと・しごと創生総合戦略の KPI 検証チーム(2017), まち・ひと・しごと創生総合戦略の KPI 検証に関する報告書

まち・ひと・しごと創生総合戦略の KPI 検証チーム(2019), 第1期「まち・ひと・しごと創生総合戦略」に 関する検証会中間整理

内閣官房, まち・ひと・しごと創生本部事務局(2019), 令和元年度予算におけるまち・ひと・しごと創生関連事業

内閣官房, まち・ひと・しごと創生本部事務局(2019),「地方創生の現状と今後の展開」

内閣官房, まち・ひと・しごと創生本部事務局(2021), 令和3年地方創生予算

総務省 地域力創造グループ(2021), 令和3年度 地域力創造グループ施策について

鈴木 雄大郎, 長内 智(2019), 総合戦略から探る令和時代の地方創生に必要なことは何か, 大和総研調査季報 vol.35, pp. 62-83

東京都(2021), 東京都過疎地域持続的発展方針

국가균형발전위원회, http://www.balance.go.kr/

사회적협동조합 혁신청 http://innovationyouth.com/index

전환거리프로젝트 홈페이지https://www.transitionstreets.org.uk/
지역문제해결플랫폼 홈페이지 http://socialchange.kr
한국판뉴딜 홈페이지 https://www.knewdeal.go.kr/
NABIS, https://www.nabis.go.kr/

European Structural And Investment Funds.
https://cohesiondata.ec.europa.eu/
European Union(EU) regional policy.
https://ec.europa.eu/regional_policy/
European Union(EU) interreg
https://interreg.eu/about-interreg/
S3플랫폼. https://s3platform.jrc.ec.europa.eu/

일본 국토교통성 홈페이지 (https://www.mlit.go.jp)
일본 총무성 홈페이지 (https://www.soumu.go.jp)
일본 환경성 홈페이지 (https://www.env.go.jp)

부록

부록 1. 2021년도 일본 지방창생정책 패키지 관련 예산

〈표 1〉 2021년도 마을·사람·일 창생 관련 부처사업 및 예산

종합전략 정책 패키지	담당 부처	사업명	금액 (억 엔)
기본목표 ①	내각부	기업 인재 등의 지역 전개 촉진 사업	1.2
		지역의 담당자 전개 추진 사업	0.4
		지방 판 종합 전략 추진 사업	1.2
	금융청	지역 금융 기관의 금융 중개 기능의 발휘 여부 등에 관한 조사·연구 (기업 설문 조사 등)	0.2
		Regional Banking Summit	0.2
	총무성	방송 콘텐츠에 의한 지역 정보 발신력 강화 사업	1.0
		국제 박람회를 통한 방송 콘텐츠의 해외 전개	1.0
		지역 경제 순환 창조 사업 교부금 (지역 10,000 프로젝트 분산 형 에너지 인프라 프로젝트)	7.0
	외무성	외국 언론인 초청	0.5
		일본 특집 프로그램 제작 지원 사업	0.1
		일본산 주류의 활용 추진	1.0
		류큐 아와모리 PR 사업	0.0
		ODA를 활용 한 중소기업 등의 해외 전개 지원 ('JICA 운영비 교부금'의 내수)	-
		지방 자치 단체의 국제 전개를위한 지자체 간 연계 세미나 ('JICA 운영비 교부금'의 내수)	-
		지방 자치 단체와 연계한 무상 자금 협력의 추진 ("무상 자금 협력 '의 내수)	-
		지역창생지원 이이쿠라 공관 활용 대외 발신 사업	0.1
		지역의 매력 해외 발신 지원 사업	0.3
		지역 협력 포럼, 지역의 매력 발신 세미나, 지역의 매력 발신 세미나 (지방 시찰 투어) 등	0.1
		전통 공예품의 활용 추진	0.1
		대일 직접 투자 지원 경비	0.0
		자유 무역 협정·경제 협력 협정 국내 관계자에 대한 설명회 개최 경비	0.0
	재무성	EPA 활용 세미나 개최 (내수)	-

종합전략 정책 패키지	담당 부처	사업명	금액 (억 엔)
기본목표 ①	문부 과학성	지역 혁신 에코 시스템 형성 프로그램	30.2
		공동 창조의 장 형성 지원 – 지역 공창 분야 – ('공동 창조의 장 형성 지원'내수)	–
	후생 노동성	시험 고용 보조금 (일반 재판 과정)	13.1
		올해 졸업자 응원 헬로 워크 등의 지원에 필요한 경비	101.0
		젊은 세대 헬로 워크 등의 지원에 필요한 경비	29.6
		청소년 지역 연계 사업	12.3
		젊은 세대 직업 자립 지원 추진 사업	51.7
		작업카드제도를 통한 경력 컨설팅의 보급 촉진 (내수)	–
		여성의 활약 추진	6.5
		고령자 활용·현역 세대 고용 지원 사업	76.7
		평생 현역 촉진 지역 연계 사업	15.9
		장애인 취업·생활 지원 센터에 의한 지역의 취업 지원	79.1
		장애인의 사회 참여 지원의 충실 (내수)	–
		지역 고용 활성화 추진 사업	14.2
		지방 구직자 활성화 사업	6.2
		지역 고용 개발 조성 금 (지역 고용 개발 과정)	17.5
		지역 활성화 일자리 창출 프로젝트	102.7
		중도 채용 등 지원 보조금 (UIJ 턴 코스)	1.7
		인력 부족 분야의 공공 직업 훈련의 추진	65.4
		구직자 지원 훈련 (보육사·간호사를위한 직업 훈련 과정의 실시)	0.9
		인정 직업 훈련 등에 대한 지원의 충실 (인력 부족 분야 지원 분)	5.8
		양질의 텔레워크 (고용형)의 추진	28.2
		공공 직업 훈련 (지역 수준의 컨소시엄에 의한 직업 훈련 개발 및 실행 과정)	3.0
	농림 수산성	농업 인재력 강화 종합 지원 사업	205.0
		경영 계승·발전 등 지원 사업 중 추진 사무 등 (내수)	–
		기구 통합 지원 사업 (내수)	–
		농업 농촌 정비 사업 (내수)	–
		농산 어촌 지역 정비 교부금 (내수)	–
		농지 경작 여건 개선 사업 (내수)	–
		농업 수로 등 장기 수 명화·방재 감재 사업 (내수)	–
		스마트 농업 종합 추진 대책 사업 (내수)	–
		식품 산업·6차 산업화 교부금 (내수)	–
		논 활용의 직접 지불 교부금 (내수)	–
		보리 콩 수익성·생산성 향상 프로젝트 (내수)	–

종합전략 정책 패키지	담당 부처	사업명	금액 (억 엔)
기본목표 ①	농림 수산성	녹색의 사람 만들기'종합 지원 대책	46.6
		경영체 육성 종합 지원 사업	6.8
		경영 계승·발전 등 지원 사업 (경영 계승·발전 지원) (내수)	-
		임업 성장 산업화 종합 대책 (내수)	-
		강한 농업·담당자 만들기 종합 지원 교부금 (내수)	-
		새로운 자원 관리 시스템 구축 촉진 사업	13.5
		어업 구조 개혁 종합 대책 사업	19.2
		수산 밸류 체인 사업 중 어식 보급 추진 사업 (내수)	-
		수산 자원 조사·평가 추진 사업	60.0
		어업 소득 안정 대책 사업	200.5
		어촌 활력 재생·성장 촉진 교부금 (내수)	-
		스마트 수산업 추진 사업	5.5
		글로벌 산지 만들기 추진 사업	12.9
		해외 수요 창출 등 지원 대책 사업	29.2
		식품 산업의 수출 HACCP등 지원 시설 정비 사업	9.7
		수출 환경 정비 추진 사업	16.9
		수출 상담 창구의 일원화 (기관 비용)	0.6
		새롭게 농림 수 산성이 실시 타이용 인증서 발급 (기관 비용)	0.2
		농업 경영 법인화 지원 종합 사업 (농업 경영자 지원 사업) (내수)	-
		농업 경영 상속 보증 보험 지원 사업	0.3
	경제 산업성	제조업·상업·서비스 고급 연계 촉진 사업	10.4
		소규모 사업 대책 추진 등 사업	53.2
		지자체에 의한 소규모 사업자 지원 추진 사업	10.8
		공창형서비스 IT 협력 지원 사업	5.0
		지역 미래 디지털 인재 투자 촉진 사업	11.7
		전통 공예 산업 지원 보조금	3.6
		전통 공예 산업 진흥 보조금	7.2
		JAPAN 브랜드 육성 지원 등 사업	8.0
		일본에서 지적 재산 활용 사업화 지원 사업	1.0
		중소기업 수출 비즈니스 모델 조사·실증 사업	2.7
		대내·대외 직접투자 등 추진체제 정비사업 (내수)	-
		현지 진출 지원 강화 사업	12.2
		지역 오픈이노베이션 거점 선발 제도에 관한 사업 ('산학 융합 거점 창출 사업 '의 내수)	-
		글로벌 스타트 업 생태계 강화 사업 (내수)	-
		중소기업 재생 지원·사업 승계 종합 지원 사업	95.0

종합전략 정책 패키지	담당 부처	사업명	금액 (억 엔)
기본목표 ①	경제 산업성	사업 승계·세대 교체 집중 지원 사업	16.2
		중소기업·소규모 사업자 인재 대책 사업 (내수)	-
		중소기업·소규모 사업자 원스톱 종합 지원 사업 (내수)	-
		경제산업성 디지털 플랫폼 구축 사업 (내수)	-
		전략적 기반 기술 고도화 및 연계 지원 사업	109.0
	국토 교통성	건설업·운수업·조선업 등의 인재 확보·육성	5.0
		목조주택·도시 목조 건축물의 생산 체제 정비 사업 (내수)	-
		숙박 시설을 중심으로 한 지역의 새로운 관광사업 전개 지원	1.0
	환경성	건축물 등의 탈탄소화·탄력성 강화 촉진 사업 (일부 경제산업성·국토교통성·후생노동성 연계사업) (내수)	-
	방위성	퇴직 예정 자위관 취직 원호 업무 보조금 (내각부 '전문 인재 사업 '과의 연계 강화를위한 경비)	0.0
기본목표 ②	내각 관방	지역 창생에 이바지 지방 국립 대학의 정원 증가의 실현을 위한 연구 지원 사업	0.5
		지역 창생 시책의 충실·강화를 위한 조사·분석 사업	0.6
		지역 창생 국제 교류 촉진 사업	0.1
	내각부	지방 대학과 지역 산업 창출 교부금	22.5
		지방 대학·산업 창출을위한 조사·지원 사업	1.1
		고교생의 지역 유학의 추진을위한 고등학교 매력 화 지원 사업	1.6
		지역 창생 인턴쉽 추진 사업	0.2
		지방에 위성 캠퍼스 설치 등에 관한 매칭 지원 사업	0.2
		관계 인구 창출·확대를 위한 대류 촉진 사업	1.6
		지역창생 응원세제 (기업판 고향 납세) 보급촉진 사업	0.4
		종합 전략을 기반으로 중점 시책 홍보 사업	0.2
		지역 창생 텔레 워크 추진 사업	1.2
		오키나와 과학 기술 대학원 대학 (오키나와 진흥책)	190.0
	소비자청	소비자 청 새로운 미래 창조 전략 본부 관한 경비	4.7
	총무성	지역 부흥 협력 대 추진에 필요한 경비	1.5
		이주·교류 정보 가든 '의 운영 등에 필요한 경비	0.9
		통계 데이터 활용의 추진	2.1
		관계 인구의 창출·확대에 필요한 경비	0.4
		고향 워킹 홀리데이 추진 사업	0.3
		도시·농산 어촌의 지역 연계를 통한 아이 농산 어촌 교류 추진 사업	0.3
	문부 과학성	문화청의 기능 강화와 교토로 이전 추진	2.0
		사립 대학 등 경상비 보조금 (내수)	-

종합전략 정책 패키지	담당 부처	사업명	금액 (억 엔)
기본목표 ②	문부 과학성	지역 활성화의 핵심 거점 형성을위한 국립 대학의 기능 강화('국립 대학 법인 운영비 교부금'및 '국립 대학 개혁 강화 추진 보조금 '의 내수)	-
		전수 학교 리 커런트 교육 종합 추진 프로젝트.	2.7
		전수 학교 의한 지역 산업 핵심 인력 양성 사업 (내수)	-
		지속적인 산학 협력 인재 육성 시스템 구축 사업 (내수)	-
		대학의 지역 창생 인재 교육 프로그램 구축 사업	2.3
		여성의 다양한 도전에 동행 배움과 사회 참여 지원 사업	0.2
		대학 교육의 글로벌 전개력의 강화 (전국대학 창생 지원 사업' 및 '대학의 세계 전개력 강화 사업' 의 내수)	-
		국제 바칼로레아 추진	1.1
		지역 사회에 뿌리를 둔 고등학교의 학교 간 연계·협력 네트워크 구축 사업	2.1
		지역과의 협동에 의한 고등학교 교육 개혁 추진 사업	2.2
		사립 학교 시설 정비비 보조금	0.1
		학교 교육 시설 정비비 등 보조금	0.1
		학교 시설 환경 개선 교부금 (내수)	-
		지역과 학교의 연계·협동 체제 구축 사업	67.6
		사회 전체에 걸쳐 실시 고등학생 국제 교류 촉진 사업	1.4
		아시아 고교생 가교 프로젝트	4.9
		지역을 담당하는 인재육성을 위한 경력 계획 추진사업	0.1
		건전 육성을위한 체험 활동 추진 사업	1.0
	후생 노동성	유스 예일 공인 기업 인증	5.2
	국토 교통성	두 지역 거주의 추진 조사	0.1
		빈집 등의 유통·활용 촉진 사업 (내수)	-
		텔레 워크 추진에 따른 다양한 근무 형태의 실현	0.1
		재택 근무에 의한 지역 활성화 등 효과 검증 연구	0.1
		도시 재생 정비 계획 사업 (내수)	-
		마을 만들기 펀드 지원 사업 (내수)	-
		민관 협력 마치 나카 재생 추진 사업 (내수)	-
		방재·에너지 절약 마을 만들기 긴급 촉진 사업 (내수)	-
		주택 시가지 종합 정비 사업 (내수)	-
		지역 항공사의 경영 기반의 강화를위한 노력	0.4
	환경성	국립 공원 등의 어린이 자연 체험 활동 추진 사업	0.1
		자연 공원 등 사업 등 (내수)	-
	방위성	이와쿠니 해양 환경 시험 평가 위성 (가칭)의 정비에 관한 경비	90.0

종합전략 정책 패키지	담당 부처	사업명	금액 (억 엔)
기본목표 ③	내각 관방	지역 창생의 관점에서 저출산 대책·여성 활약 추진 사업	0.3
	내각부	이용자 지원 사업 ('아이·육아 지원 교부금'의 내수)	-
		어린이·육아 지원 신 제도의 실시 ('사회 보장의 충실'의 내수)	-
		보육사 등의 처우 개선 ('어린이를 위한 교육·보육 수당 교부금'의 내수)	-
		유아 교육·보육 무상 실시	3410.0
		방과후 아동 건전 육성 사업 ('아이·육아 지원 교부금'의 내수)	-
		방과후 아동 클럽 정비비 ('아이·육아 지원 정비 교부금'의 내수)	-
		지역 저출산 대책 강화 사업	8.2
		일과 생활의 조화에 관한 조사 연구	0.1
		여성 활약 추진법 사이트의 관리·운영 및 법 집행 등 관련 경비	0.1
		지역 여성 활약 추진 교부금	1.5
	후생 노동성	임신·출산 포괄 지원 사업 ('모자 보건 의료 대책 종합 지원 사업'의 내수)	-
		아이의 생활·학습 지원 사업 ('모자 가정 등 대책 종합 지원 사업'의 내수)	-
		한부모 가정의 재택 근무 추진 사업 (모자 가정 등 대책 종합 지원 사업'의 내수)	-
		한부모 가정 고등학교 졸업 정도 인정 시험 합격 지원 사업 ('모자 가정 등 대책 종합 지원 사업'의 내수)	-
		사회적 양호 자립 지원 사업 (중 생활 상담 ·지도 및 취업 상담) ('아동 학대·DV 대책 등 종합 지원 사업비 보조금'의 내수)	-
		아동 입소 시설 조치 비 등 국고 부담금 ('아동 입소 시설 조치 비 등 국고 부담금 '의 내수)	-
		출산 취급 시설 정비 사업	0.8
		출산 취급 시설 설비 정비 사업	1.0
		산부인과 의료를 담당 산부인과 의사 등의 확보 사업	0.2
		지역 의료 간호 종합 보장 기금 (내수)	-
		보육 접시 확대 ('보육 대책 종합 지원 사업' 및 '보육 등 정비 교부금'의 내수)	-
		보육 인력 확보를 위한 종합적인 대책 ('보육 대책 종합 지원 사업 '의 내수)	-
		다양한 보육 서비스의 충실 ('보육 대책 종합 지원 사업'의 내수)	-
		안심하고 안전한 보육의 실시에 대한 지원 ('보육 대책 종합 지원 사업' 등의 내수)	-
		육아·개호 휴업 법 대책 추진비	0.2

종합전략 정책 패키지	담당 부처	사업명	금액 (억 엔)
기본목표 ③	후생 노동성	양립 지원 등 보조금, 일과 가정 양립 지원 사업비	141.7
		차세대 육성 지원 대책에 필요한 경비	0.2
		과로 해소와 일과 생활의 조화를 실현하기 위해 근무 형태·휴식 방법의 검토 추진	149.4
기본목표 ④	내각 관방	산업 유산의 세계 유산 등록 추진 사업	0.8
	내각부	산업 유산에 관한 정보 수집·정보 발신의 충실 강화에 필요한 경비	4.4
		도시 재생의 가시화 'i- 도시 재생'추진 사업	0.3
		도시 재생 추진 시책에 소요 검토	0.0
		지역 재생 지원이자 보급금	2.3
		중심 시가지 활성화 추진 사업	0.2
		특정 지역 만들기 사업 추진	5.0
		오키나와 진흥 일괄 교부금 (오키나와 진흥책)	981.0
		오키나와 진흥 사업 등 (오키나와 진흥책)	498.9
		아이누 정책 추진 교부금 (내수)	-
		PPP / PFI 추진에 이바지 지원 사업	1.2
		특정 유인국경낙도지역 사회유지추진 교부금	50.0
		특정 유인국경낙도지역 사업활동지원이자 보급금	0.1
	경창청	교통 안전 시설 등 정비 사업 (내수)	-
		이동식 속도 위반 자동 단속 장비의 정비	0.5
	총무성	소방 단을 중심으로 한 지역 방 재력의 충실 강화	5.1
		우체국 활성화 추진 사업 (우체국 × 지방 자치 단체 등 × ICT)	0.3
		다양한 광역 연계 추진	0.6
		과소 대책 추진	3.0
		취락 네트워크 지역 추진	4.0
		정주 자립권 구상 추진비	0.0
	문부 과학성	지역 문화 클럽(가칭)의 창설을 위한 조사 연구	1.0
		문화 예술 창조 거점 형성 사업	9.8
		국제 문화 예술 발신 거점 형성 사업	9.0
		국립 문화 시설의 기능 강화	312.3
		극장·음악당 등 기능 강화 추진 사업	24.3
		문화 관광 추진	19.5
		스포츠에 의한 마을 만들기·지역 활성화 활동지원 사업	1.6
		스포츠에 의한 지역의 가치 향상 프로젝트	2.8
		대학 스포츠 자원의 활용에 의한 지역 활성화 거점 형성 지원 사업	0.9

종합전략 정책 패키지	담당 부처	사업명	금액 (억 엔)
기본목표 ④	문부 과학성	일반 사단 법인 대학 스포츠 협회 활동 지원 사업	1.3
		스포츠 산업의 성장 촉진 사업 (내수)	-
		Sport in Life 추진 프로젝트 (내수)	-
		스포츠 공간 보더리스 프로젝트	0.6
		지역 과제에 대응한 장애인 스포츠의 실시 환경 추진 체제 정비 사업 ('장애인 스포츠 추진 프로젝트'의 내수)	-
		운동·스포츠 습관 촉진 사업 (내수)	-
		지역 운동부 활동 추진 사업	2.0
		스포츠 경력 지원 지원 사업	0.6
		지역 모두 학교 안전 체제 정비 추진 사업	3.4
	후생 노동성	지역 지원 사업 (내수)	
		국민 건강 보험 보험자 노력 지원 제도	1411.6
		의료 기능의 분화·연계를 위한 구체적인 대응 방침에 대한 병원 지원 사업	1.5
		지역 의료 구상·의사 편재 대책 추진 지원 사업	0.8
		지역 의료 구상의 달성을 위한 최고 경영자 연수 사업	0.1
		입원·외래 기능의 분화·제휴 추진	2.5
		보육 체제 강화 사업 ('보육 대책 종합 지원 사업'의 내수)	-
	농림 수산성	농산 어촌 진흥 교부금	98.1
		조수 피해 방지 종합 대책 교부금	110.0
		산림서비스산업 창출·추진을 위한 활동 지원 사업	0.2
		일본형 직접 지불 (내수)	-
		산림·산촌 다면적 기능 발휘 대책	14.0
		음식 문화 등에 의한 인바운드 대응 추진 사업	0.2
	경제 산업성	재해에 대비한 지역의 에너지 공급 거점 정비 사업비	10.8
		차세대 연료 공급 체제 구축 지원 사업비	7.0
		의료 서비스 사회 구현 사업	7.0
		지역공생형 신재생에너지 등 보급 촉진 사업비 보조금	34.7
	국토 교통성	지역 공공 교통 확보 유지 개선 사업	205.9
		물류 생산성 향상 추진 사업	0.5
		'그린 인프라'의 활동 추진에 의한 매력있는 지역의 창출을 위한 조사·검토 비용	0.4
		지역 계획의 추진	0.2
		슈퍼메가지역의 형성 및 효과의 광역적 확대 촉진	0.5
		작은 거점'을 중심으로 한 '고향 마을 생활권'의 형성 추진	0.4
		낙도 진흥	14.6

종합전략 정책 패키지	담당 부처	사업명	금액 (억 엔)
기본목표 ④	국토 교통성	아마미 군도 진흥 개발	23.9
		오가사와라 제도의 진흥 개발	10.5
		반도 진흥	0.8
		폭설 지대 대책	0.2
		부동산 증권화 기법을 활용 한 지역 진흥을 위한 네트워크 형성 촉진	0.1
		콤팩트 시티 형성 지원 사업	5.0
		도시 재생 코디 등 추진 사업 (내수)	-
		도시 교통 전략 추진 사업 (내수)	-
		도시 구조 재편 집중 지원 사업 (내수)	-
		마치 나카 워카부루 추진 사업 (내수)	-
		부흥 사전 준비 주류화 검토 조사	0.1
		빈집 대책 종합 지원 사업	45.0
		빈집 재생 등 추진 사업 (내수)	-
		주택 시장을 활용한 빈집 대책 시범 사업 (내수)	-
		장기 우량 주택 화 리모델링 추진 사업 (내수)	-
		지역 거주 기능 재생 추진 사업 (내수)	-
		특정 시책 임대주택 스톡 종합개선 등 사업 (내수)	-
		스마트 웰빙 주택 등 추진 사업 (내수)	-
		주택 재고 유지·향상 촉진 사업 (내수)	-
		관광 지역 만들기 법인 (DMO)의 개혁	5.4
		광역 주유 관광 촉진을 위한 관광 지역 지원 사업	7.7
		JNTO(일본 정부 관광국)에 의한 방일 프로모션 사업 (내수)	-
		MICE 유치의 촉진 (내수)	-
		국제 경쟁력 있는 스노우 리조트 형성 촉진 사업	10.5
		새로운 인바운드 층의 유치를 위한 콘텐츠 강화 등	22.3
		문화 자원을 활용한 인바운드 환경 정비	69.7
		새로운 여행 스타일'촉진 사업	5.0
		원활한 출입국·통관 등의 환경 정비 (내수)	-
		공항에서 FAST TRAVEL 추진 (내수)	-
		대중 교통 이용 환경의 혁신 등 (내수)	-
		ICT 등을 활용한 다국어 등에 의한 관광지의 '마을 걷기'의 만족도 향상 (내수)	-
		방일 외국인 여행자 수용 환경 정비 긴급 대책 사업 (내수)	-
		통역 가이드 제도의 충실·강화	0.6
		건전한 민박 서비스의 보급	1.2

종합전략 정책 패키지	담당 부처	사업명	금액 (억 엔)
기본목표 ④	환경성	사토야마 미래 거점 형성 지원 사업 ('생물 다양성 보전 추진 지원 사업'의 내수)	-
		생태 관광을 통한 지역의 매력 향상 사업	0.3
		국립 공원 만끽 프로젝트 추진 사업	5.4
		롱 트레일 체제 강화 등 추진 사업비	0.3
		지역 탄력성 탈탄소화를 동시에 실현하는 피난 시설 등에의 자립 분산 형 에너지 설비 등 도입 추진 사업	50.0
		지역의 다시 에너지 활용 추진 사업 (파리 협정 달성을 향한 기업의 전체 가치 사슬에서의 절감 대책 추진 사업'의 내수)	-
횡단적 목표 ①	내각부	지역 창생 대학 사업	2.2
		지역 경제 분석 시스템 (RESAS)에 의한 지방판 종합 전략 지원 사업	1.1
		성과 연동 형 민간 위탁 (PFS)의 보급 촉진	0.9
		PFS의 활용을 검토하는 지방 공공 단체의 안건 형성 지원 및 PFS 사업에 따른 사회적 과제	0.1
		해결을 위한 산관학 금 대화의 온라인 등의 플랫폼 형성 촉진 등	0.1
	총무성	JET 프로그램에 의한 글로벌 지역 활성화 추진	0.1
		지역 운영 조직의 형성 및 지속적인 운영에 필요한 경비	0.1
	법무성	지방 공공 단체와의 연락 협력 체제 구축	0.3
		외국인 수용 환경 정비 교부금	11.0
		중앙 상담 창구에 직원 파견에 필요한 경비	0.2
		특정 기술 제도에 따른 외국인 수용 지원 체제에 대해	1.0
	문부 과학성	유학생 취업 촉진 프로그램	3.7
		장애인 등에 의한 문화 예술 활동 추진 사업	3.8
	후생 노동성	지역공생사회의 실현을 위한 지역만들기 강화대책추진	115.8
		생활 곤궁 자의 자립 지원의 추진 (내수)	-
		외국 인력에 대한 적정한 고용 관리 등에 관한 체제 정비 등	13.9
		외국인의 취업 촉진을 위한 종합 지원 추진	10.7
		외국인에 대한 취업 지원 다국어 지원 등의 추진	8.3
		지역 외국 인재 유치·정착 시범 사업	7.4
		외국인 유학생 및 특정 기능 1 호외 외국인의 매칭 지원 사업 (내수)	-
		특정 구직자 고용 개발 조성금 (취직 빙하기 세대 안정 고용 실현 과정)	14.3
	경제 산업성	제조업의 외국 인력 유치 지원 사업	2.2
	국토 교통성	관광 산업의 인재 확보·육성 사업 (내수)	-

종합전략 정책 패키지	담당 부처	사업명	금액 (억 엔)
횡단적 목표 ②	내각부	슈퍼 시티 구상 추진 사업	3.0
		미래 기술 데이터 활용 지원 사업	0.1
		미래 기술 사회 구현 지원 사업	0.3
		지역 창생을 위한 SDGs 추진 사업	5.0
	총무성	휴대 전화 등 지역 정비 사업	15.1
		고급 무선 환경 정비 추진 사업	36.8
		과제 해결형 로컬 5G 등의 실현을 위한 개발 검증	60.0
		5G 이동통신시스템의 고도화를 위한 연구개발 (내수)	-
		모바일 결제 모델 추진 사업	0.6
		지역 정보화의 추진 (본성)	1.2
		지역 정보화의 추진 (지방)	0.3
		지역 ICT 클럽의 보급 촉진 (디지털 활용 공생 사회 추진 사업) (내수)	-
		ICT 기반 고도화 사업 (내수)	-
		의료·개호·건강 데이터 활용 기반 고도화 사업	5.0
		텔레워크 보급 확대 추진 사업	2.6
		위성 사무실 매칭 지원 사업	0.1
		정보 신탁 기능 활용 촉진 사업	1.4
		마이너스 포인트의 기반을 활용한 개인 혜택 검토	0.1
		마이너스 포인트에 의한 소비 활성화 방안	250.0
		디지털 활용 환경 구축 추진 사업	0.7
		데이터 연계 촉진 형 스마트 시티 추진 사업	5.8
		지역 방재 등을위한 G 공간 정보 활용 추진	0.5
		새로운 일상 '의 정착을위한 케이블 광화문에 의한 장애 허용 성 강화 사업	11.0
	문부 과학성	GIGA 스쿨의 인적 지원·배움의 충실·통신 환경 정비 (내수)	-
		고등 전문 학교에서! “Society5.0 형 미래 기술 인재육성 사업” ('독립 행정법 인 국립 고등 전문 학교기구 운영비 교부금'의 내수)	-
	후생 노동성	원격 의료 시설 정비 사업	6.0
	농림 수산성	'지'의 집적과 활용의 장에 의한 혁신 창출 (내수)	-
		농림 수산 연구 추진 사업 (내수)	-
	경제 산업성	연구 개발형 시작 지원 사업	21.4
		배움과 사회의 연계 촉진 사업	13.1
		무인 자동 운전 등의 선진 MaaS 구현 가속화 추진사업	57.2
		캐시리스에 의한 점포 등 운영 혁신 촉진 사업	1.5
		지역·기업 공생 형 사업 도입·창업 촉진 사업	5.6
		지역의 지속적인 발전을 위한 중소 상업 자 등의 기능 활성화 사업	5.5

종합전략 정책 패키지	담당 부처	사업명	금액 (억 엔)
횡단적 목표 ②	국토 교통성	인프라 데이터 플랫폼 구축	0.9
		일본 판 MaaS 추진·지원 사업	1.0
		사회 자본 정비 분야에서 지구 온난화 대책을 위한 시책에 관한 조사·연구 경비	0.2
		스마트 아일랜드 추진 실증 조사 (내수)	-
		스마트 시티 실증 조사 (내수)	-
		마을 만들기의 디지털 트랜스 메이션 추진	0.6
		치수 사업 등 관계 비 (내수)	-
		DX (디지털 트랜스포메이션)의 추진에 의한 관광 서비스의 변화와 관광 수요 창출	8.0
	환경성	저탄소 형의 행동 변화를 촉구하는 정보 발신등에 의한 가정 등의 자발적인 대책 추진 사업 (내수)	-
		탈 탄소 사회 구축을위한 다시 에너지 등 유래 수소 활용 추진 사업 (일부 경제 산업 성, 국토 교통성 연계 사업)	65.8
		사회 변혁과 물류 탈 탄소 화를 동시에 실현하는 선진 기술 도입 촉진 사업 (국토 교통성 연계 사업) (내수)	-
		환경에 지방을 건강하게하는 지역 순환 공생 지역 만들기 플랫폼 사업비	5.0
		순환 형 사회 형성 추진 교부금	356.9
		대규모 재해에 대비 한 폐기물 처리 체제 거점 정비 사업 (폐기물 처리 시설 정비 교부금)	11.0
		폐기물 처리 시설을 중심으로 한 지역 순환 공생 지역 건설 촉진 사업	259.5
		탄소 제로시티 실현을 위한 지역의 기후 변화 대응 기반 정비 사업	8.0
		탈 탄소 × 부흥 마을 만들기'추진 사업	5.0
		재생에너지의 최대한의 도입 계획 만들기 및 지역 인재 육성을 통한 지속 가능 레지리엔토 지역 사회 실현 지원 사업	12.0
		기후 변화 영향 평가 및 적응 추진 사업 (내수)	-
소계			11,356.4

주의1) 계수는 사사오입에 따르므로 단수의 합계와는 일치하지 않음. 또 사업비의 내수로서 금액이 특정할수 없는 시책에 대해서는 사업비 전액이 마을·사람·일 창생관련 예산에 해당하지 않으므로 합계액에 포함하지 않음

주의2) 복수의 정책 패키지에 해당하는 사업에 대해서는 특히 관계가 깊은 정책 패키지의 란에 기입하고 있음

그 외	내각부	지방창생추진교부금	1,000.0
계			12,356.4

출처 : 내각관방 마을·사람·일 창생본부사무국 (2021)「令和3年度 地方創生予算」

〈표 2〉 과소지역을 대상으로 한 예산 조치 (2016년 기준, 단위 : 백만 엔)

소관	보조금 명칭·사업명		대상경비	대상지역	교부결정액
총무성	과소지역등 자립활성화 추진 교부금	과소지역등 집락네트워크권 형성 지원사업	지역운영조직이 시행하는 연계집락의 유지·활성화 대책 사업에 필요한 경비(고령자 살롱 개설 등)	과소지역을 포함하는 조건불리지역	690
		과소지역등 자립활성화 추진사업	시정촌이 시행하는 선진적이고 파급성있는 소프트 사업에 필요한 경비(산업의 진흥, 집락의 유지·활성화 등)	과소지역만	
		과소지역 집락 재편 정비 사업	시정촌이 시행하는 정주촉진을 위한 단지정비나 빈집 개수에 필요한 경비	과소지역만	
		과소지역 유휴시설 재정비 사업	시정촌이 시행하는 지역활성화나 진흥을 위한 유휴시설 정비에 필요한 경비	과소지역만	
총무성	무선시스템 보급지원 사업비등 보조금	휴대전화등 애리아 정비 사업	시정촌이 시행하는 휴대전화 등의 기지국 등 정비사업에 필요한 경비	과소지역을 포함하는 조건불리지역	1,086
		공중무선LAN환경정비 지원사업	지방공공단체가 시행하는 공공적인 방재거점(피난소, 관공서등)에서의 Wi-Fi 환경정비 사업에 필요한 경비	과소지역을 포함하는 조건불리지역	98
	정보통신기반정비추진보조금		시정촌이 시행하는 지역 활성화를 위해 중요·필요불가결한 광섬유등 초고속 브로드밴드 기반의 정비에 필요한 경비	과소지역을 포함하는 조건불리지역	390
후생노동성	의료제공체제 시설정비 교부금		일본적십자회가 시행하는 원활한 사업 승계를 위한 진료소 시설 정비에 필요한 경비	과소지역을 포함하는 조건불리지역	2,506
	의료시설운영등 보조		도도부현이 시행하는 무의지구를 포함한 벽지의 의료 제공등 지원사업을 실시하는 의료기관의 운영에 필요한 경비	무의지구등의 벽지	1,570
	의료시설등 시설정비비 보조금		도도부현이 시행하는 무의지구를 포함한 벽지에 설치된 벽지 진료소등의 시설 정비에 필요한 경비	무의지구등의 벽지	290

소관	보조금 명칭·사업명		대상경비	대상지역	교부 결정액
	의료시설등 시설정비비 보조금		도도부현이 시행하는 무의지구를 포함한 벽지에 설치된 벽지 진료소등의 시설 정비나 벽지 환자 운송 등의 설비 정비에 필요한 경비	무의지구등의 벽지	636
	지역의료 개호 종합 확보 기금	개호시설등의 정비에 관한 사업	도도부현이 시행하는 생활지원 하우스 정비에 관한 경비	과소지역을 포함하는 조건불리지역	48,277
농림수산성	농업 경쟁력 강화 기반정비사업		도도부현이 시행하는 농지 대구획화등에 의한 생산 효율 향상에 필요한 경비	과소지역을 포함하는 조건불리지역	7,543
	중산간지역 등 직접 지불 교부금		농업자가 시행하는 중산간지역의 농업 생산 활동에 관한 지원 사업에 필요한 경비	과소지역을 포함하는 조건불리지역	25,678
	농산어촌 지역 정비 교부금	농지 방재사업(저수지 정비사업 : 저수지 정비 공사)	도도부현, 시정촌이 시행하는 노후화한 저수지 개수, 보강 등의 공사에 필요한 경비	과소지역을 포함하는 조건불리지역	106,650
		농지 방재사업(저수지 정비사업 : 저수지 정비 공사(특별대책형))	도도부현, 시정촌이 시행하는 재해발생 방지에 필요한 저수지의 폐지나 교체시 신설 및 부대 시설의 정비에 필요한 경비	과소지역을 포함하는 조건불리지역	
		농지 방재사업(지역저수지 종합정비사업 : 구 농업용 저수지 혜지후의 용지 정비)	도도부현, 시정촌이 시행하는 구 농업 저수지 폐지후의 매립 및 매립후의 토지 조성의 정비에 필요한 경비	과소지역을 포함하는 조건불리지역	
	농산어촌 진흥 교부금	농산어촌 활성화 정비 대책에 관한 사업(중산간지역 진흥형)	도도부현이 시행하는 농림오업 진흥 지원에 필요한 경비	과소지역을 포함하는 조건불리지역	6,668
		농산어촌 활성화 정비 대책에 관한 사업(산림자원 이활용형)	도도부현, 시정촌이 시행하는 도시와의 공생을 도모하면서 산림의 적정한 관리 및 산촌의 활성화에 이바지하는 시설 정비에 필요한 경비	과소지역을 포함하는 조건불리지역	
	민유림 보조 치산 사업		도도부현이 시행하는 민유림에 관한 방재·감재 대책에 필요한 경비	과소지역을 포함하는 조건불리지역	24,683

소관	보조금 명칭·사업명	대상경비	대상지역	교부 결정액
경제산업성	석유제품 판매업 환경 보전 대책 사업비	휘발유 판매 사업자등이 시행하는 경영기반강화를 위한 SS의 통합·집약·이전에 관한 지하탱크 공사나 경영효율화를 위한 지하 탱크에서 간이 계량기로의 이관공사에 필요한 경비	과소지역만	2,313
국토교통성	집락활성화 추진 사업비 보조금	시정촌이 시행하는 지역주민의 공익 서비스 기능을 유지확보하기 위한 기존 시설의 재편·집약을 도모하는 사업에 필요한 경비	과소지역을 포함하는 조건불리지역	238
	지역내 Feeder 계통 확보 유지비 국고보조금(지역 공공교통 확보 유지 개선 사업)	일반 승합 여객 자동차 운송사업자등이 시행하는 지역간 교통 네트워크에 접속하는 버스교통, 수요교통을 확보하기 위한 운행 경비에 필요한 경비	과소지역을 포함하는 조건불리지역	3,227

*관계부처의 조회를 근거로 총무성 과소대책실이 작성
*[교부결정액]은 보조금 등 전체 금액
자료: 총무성, 과소지역을 대상으로 한 예산 조치, (https://www.soumu.go.jp/main_content/000569942.pdf)