# 지방자치 이슈와 포럼

2017 December Vol.16




**지역경제일자리활성화포럼**

인구감소지역 활성화 방안 大토론회

**특별대담**

"국민 모두가 어디서든 살기 좋은, 사람 중심의 국가균형발전을 이루어가겠습니다"

**이슈**

문재인 정부의 지방분권에 의한 지역균형발전정책의 추진

**논단**

- 왜 고를 균(均)인가
- 문재인 정부의 국가균형발전정책, 이대로 좋은가?

**우수사례**

- 균형발전의 길: 충청북도의 지역균형발전 정책
- EU의 지역균형발전 정책과 시사점

한국지방행정연구원
Korea Research Institute for Local Administration

# Contents

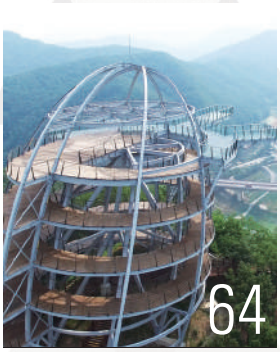


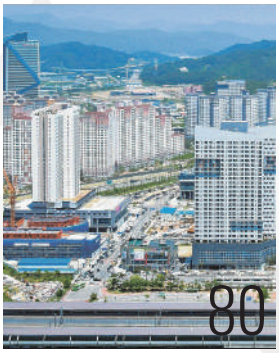
05
지역경제일자리활성화포럼


31
특별대담


38
이슈


50
논단


64
우수사례


80
지방자치단체탐방

# 지방자치 이슈와 포럼

2017 December Vol.16


| | | | |
|---|---|---|---|
| Part1 | 지역경제일자리활성화포럼 | 인구감소지역 활성화 방안 大토론회<br>_이소영 한국지방행정연구원 지역발전연구실장<br>_조상필 광주전남연구원 실장<br>_이대준 한동대학교 교수 | 05 |
| Part2 | 특별대담 | "국민 모두가 어디서든 살기 좋은,<br>사람 중심의 국가균형발전을 이루어가겠습니다"<br>_송재호 대통령직속 지역발전위원회 위원장 | 31 |
| | 이슈 | 문재인 정부의 지방분권에 의한 지역균형발전정책의 추진<br>_김현호 한국지방행정연구원 선임연구위원 | 38 |
| | 논단 | • 왜 고를 균(均)인가<br>_이기원 한림대학교 금융정보통계학과 교수 | 50 |
| | | • 문재인 정부의 국가균형발전정책, 이대로 좋은가?<br>_이소영 한국지방행정연구원 지역발전연구실장 | 58 |
| | 우수사례 | • 균형발전의 길:충청북도의 지역균형발전 정책<br>_이제연 한국지방행정연구원 수석연구원 | 64 |
| | | • EU의 지역균형발전 정책과 시사점<br>_김상민 한국지방행정연구원 수석연구원 | 72 |
| | 지방자치단체탐방 | • 지역사회와 상생발전하는 경북 김천혁신도시 | 80 |
| | 용어풀이 | | |
| | 연구원 동정 | | |
| | KRILA 보고서 | | |




**한국지방행정연구원「지방자치 이슈와 포럼」** 통권 제 16호 / **발행인** 한국지방행정연구원장 권한대행 김선기 / **편집위원장** 서정섭
**위원** 최인수 박진경 김성주 윤영근 이장욱 사용진 / **담당** 탁영지
**연락처** T 033-769-9826 F 070-4275-2315 **홈페이지** www.krila.re.kr **디자인 · 인쇄** 세일포커스(주)

※ 지방자치이슈와포럼은 한국지방행정연구원이 격월 발행하는 소식지로 지방자치의 다양한 현안 이슈에 대한 정책 제안을 제시하고 있습니다.
※ 본 지방자치 이슈와 포럼은 격월 발간됩니다. 정기구독을 원하시는 분은 성함, 연락처, 주소, 이메일 주소를 기입하여 메일 주소로 신청하여 주십시오.(무료) newsletter@krila.re.kr
※ 한국지방행정연구원 홈페이지에서 지방자치 이슈와 포럼 원문을 보실 수 있습니다. www.krila.re.kr
※ 본지에 실린 내용은 필자 개인 견해로 한국지방행정연구원의 공식 견해와 다를 수 있습니다.

Korea
Research
Institute for
Local
Administration

Part 1

# 지역경제일자리활성화포럼

## 인구감소지역 활성화 방안 大토론회

「지역경제일자리활성화포럼」은 국가 및 지역의 시급한 과제인 지역경제 활성화, 일자리 창출 방안을 모색하고 집단지성 활용을 위해 관련 분야 전문가, 실무자로 구성·운영되고 있습니다.




※ 지역경제일자리활성화포럼 발간물은 한국지방행정연구원 게시판에서 다운로드 가능합니다.(www.krila.re.kr)

제2회 지역경제일자리활성화포럼

# 인구감소지역 활성화 방안 大토론회



**발제**
① 일본 지역진흥협력대 성과와 전망 (이소영 한국지방행정연구원 지역발전연구실장)
② 인구감소가 지역에 미치는 영향과 대응전략 (조상필 광주전남연구원 실장)
③ 청년이 머물고 싶은 코워킹 마을 만들기 (이대준 한동대학교 교수)
**일시** 2017년 10월 12일 (목) 오후 2시
**장소** 경북대학교 상주캠퍼스 애일당

**진행 ▌아나운서 양채원 ▌**

안녕하십니까.

경상북도, 한국지방행정연구원이 주관하고, 경북대학교 상주캠퍼스에서 후원하는 '지역 일자리 창출과 청년 인구 유입을 통한 인구감소의 활성화 방안 대토론회'에 참석해 주신 여러분들을 진심으로 환영합니다. 저는 오늘 토론회 진행을 맡았습니다. KBS 대구방송 양채원입니다. 안녕하십니까.

오늘 토론회 시작에 앞서 진행순서에 대하여 안내를 먼저 전하겠습니다. 오늘 행사는 간단한 개회식 진행 후 본격적인 토론회로 펼쳐지겠습니다. 개회식에서는 먼저, 간단한 국민의례 후 참석해주신 내외빈 및 패널분들의 소개가 이어지겠습니다. 그리고 개회사와 환영사가 있는데요, 개회사는 토론회를 주관한 경북도청 김남일 일자리민생본부장님께서, 환영사는 토론회를 후원해주신 이상무 경북대학교 상주캠퍼스 통합교육지원본부장님께서 해주시겠습니다. 이어서 내외빈과 패널분들의 간단한 기념사진 촬영 후 개회식을 마무리하고 토론회로 넘어가겠습니다.

지금부터, 『지역 일자리 창출과 청년 인구 유입을 통한 인구감소지역 활성화 방안 대토론회』를 시작하겠습니다. 우선 세 발제자분들의 발표를 들으시고, 모든 발표가 끝난 후에 발제자분들과 토론자분들은 단상으로 자리를 옮겨서 석태문 센터장님의 주재로 토론회를 진행하도록 하겠습니다. 오늘 첫 번째 발표로 한국지방행정연구원의 이소영 실장님의 일본지역진흥 협력대 성과와 전망에 대한 발표가 있겠습니다. 여러분 환영의 박수로 맞아주십시오.

**이소영 한국지방행정연구원 실장**

소개를 받은 한국지방행정연구원 이소영입니다. 감사합니다. 인구감소지역의 전체적인 문제와 경북과 전남의 현황을 탐방하시면서 경상북도에서는 지역 청년에 관해서 정책을 진행한다고 하여 그에 발맞추어 벤치마킹하기 위해서 일본이 하는 지역진흥 협력대에 대한 평가와 전망에 대한 발제를 맡았습니다. 일본은 우리나라보다 빨리 시작한 데에 반해, 우리나라의 인구감소와 지방소멸에 대한 것은 2016년부터 이슈화되기 시작했습니다. 일본은 2014년 그 이전부터 먼저 심각한 지방소멸문제를 겪고 있었기 때문에 우리보다 좀 더 앞서서 지방소멸에 대한 대책들을 마련하고 있습니다. 그중에 한 시책으로 오늘 지역진흥 협력대에 대해 소개해드리겠습니다.

우리나라로 치면 행정안전부 성격인 총무성이라는 중앙부처가 도심지역에서 낙후지역으로 주민등록을 이전하면서까지 생활거점을 이주한 사람에 대해서 지역진흥 협력 대원으로 위촉하면서, 이 대원에게 일정 기간 지원금을 지원하는 제도를 《지역 진흥 협력대》라고 칭하고 2009년부터 실시하고 있습니다. 실시하는 주체는 지방자치단체로, 협력 대원의 활동 기간은 1년 이상 3년 이하로 지역의 생산품을 지원하거나 브랜드를 홍보하는 지역진흥정책에 관련된 것들을 지원하면서 지역협력 활동을 다양하게 수행하게 됩니다.

2009년부터 시작된 시책을 우리나라에 좀 더 적극적으로 소개하게 된 계기가 있습니다. 일본이 지방소멸에 대한 대응책으로 특별히 법을 제정합니다. 그게 마을·사람·일 창생 종합전략이라는 이름으로 제정이 되고, 지방소멸 위기 지역을 적극적으로 지원하는 여러 창생 종합전략이 마련되었습니다. 이 기본 목표의 4개의 주제 중에서 두 번째가 지방으로 새로운 사람을 유입촉진하기 위한 지방 이주촉진에 대한 전략들이 있는데, 이 전략의 목적으로 2009년부터 수행하고 있던 지역 진흥 협력대 사업들을 조금 더 적극적으로 확충하게 됩니다. 그 이유로는 14년 당시에 아베 총리가 지역 진흥 협력대의 성과를 확인하기 위해서 지방을 시찰했더니 실제로 협력 대원들의 활동이 성과가 있는 것으로 보였기 때문인데요. 아베 총리는 이후 내각회의를 통해서 협력 대원 확충을 지시하는 동시에 더 많은 재정지원을 하게 되면서 14년 당시 3배수로 늘리라는 지시를 했습니다. 이에 총무성이 더 적극적으로 홍보 감독 활동을 했고, 협력대의 협심을 위해서 기존의 협력대들이 어떤 활동을 하고 있는지를 청년, 대학생을 비롯한 젊은 세대나 전직을 희망하는 사회인을 대상으로 홍보를 강화하기 시작했고, 제대로 정착해서 더 오래 머물게 하려고 초임자를 위한 연수와 창업을 할 수 있는 창업지원, 청년 협력대의 교류사업을 지원하는 다양한 시책을 지원하게 됩니다.

이러한 사업을 추진하기 위해서 총무성이 해

당 경비를 얼마나 지원을 했는지 보면, 1인당 400만엔 정도로 우리 돈으로 4천만 원까지 받을 수 있고, 이 중 2천만 원은 이주에 대한 보상적인 성격이고 나머지 2천만 원은 활동비이고 3년이 지난 뒤 활동을 완료한 뒤에도 계속 이곳에서 머물면서 창업하고 싶다고 하면 1인당 천 만원 정도의 금액을 추가로 지원합니다. 협력 대원으로 한 달 정도 일하면 180만 원의 수당을 받으면서 일하는데, 일본에서 이 금액이 큰 돈은 아니지만 청년들이 좀 더 적극적으로 취업 활동을 하기 위해서 지방에 내려가서 협력 대원으로 활동하고 있다는 것을 일본 사례를 통해 알 수 있었습니다.

전체 현황을 보시면 초기에는 89명밖에 되지 않았는데 2014년에 3배수가 되었고, 2016년에는 4천 명까지 활동을 하고 있습니다. 일본 47개의 광역단체 중에 11개 단체가 참여하고 있고 기초단체 1700개 중에 반 정도가 참여하고 있습니다. 전체 대원의 약 40%가 여성이고, 전체 대원의 80%가 2-30대로, 꼭 청년만을 위한 정책은 아니지만 청년이 가장 혜택을 많이 받는 정책으로 볼 수 있습니다. 그리고 활동이 끝났을 때 다시 돌아가는 청년이 많지 않을까 생각했는데 약 60%가 계속해서 머무르면서 활동을 하는 것으로 나타났습니다.

그 밖에 이런 협력 대원의 활동을 지원하기 위한 다양한 프로그램이 있습니다. 그 중에 하나가 협력대원 창업지원 프로그램이라고 비지니스 어워드 시책이 있습니다. 이 시책은 자치단체의 지원을 받아 창업하고 싶어하는 대원이나 대원을 졸업한 OB, OG(old boy, old girl)들의 활동에서 선진적인 활동을 모델 사업으로 지원하는데 이 중에 내가 창업을 하겠다고 공모했을 때, 사업 계획을 경쟁 형식으로 심사하여 채택된 건은 3000만 원까지 지원받을 수 있고, 지원을 받은 사업에 대해서는 전문가가





계속 자문·연수해서 창업이 성공에 이르기까지 중앙정부 차원에서 계속 지원해줍니다. 심사위원으로 활동하는 자문가나 창업에 도움될 수 있는 심사위원들도 누가 참여하는지 알 수 있게 총무성에 게재되어 있고 전체적인 비지니스 어워드의 추진 체계는 중앙정부의 지원을 받고 있습니다. 대원 중에 누군가가 사업을 원했을 때 전국 단위로 심사를 해서 실제로 창업 성공이 확률이 높은 사업을 진행하기 때문에 창업 효과도 있다는 조사 결과도 있습니다.

그리고 다른 루트로 크라우드 펀딩 지원체계가 있습니다. 창업을 할 때 중앙정부의 재정사업으로 지원받을 뿐 아니라, 기부형의 민간에서 지원하는 크라우드 펀딩을 통해 협력대에 지원할 수 있는 틀을 중앙정부와 지방정부가 확실히 만들어 줍니다. 일단 총무성은 플랫폼을 구축합니다. 협력 대원들이 창업을 하려고 하는데 공익성을 심사해서 지방자치단체가 총무성에 입력하면 이 사업들을 총무성이 기부자들이 성과가 있겠다고 판단되는 곳에 기부할 수 있게 홍보하고, 여기에 일반 주식회사나 다양한 일본의 크라우드 기금 모집사업자들도 참여할 수 있습니다. 이런 제도는 우리나라에 없습니다. 왜냐하면 프로젝트 지원자나 민간의 기부금이 지방자치단체로 들어와서 지방자치단체가 기부자의 의사를 반영한 산출로 나오는데, 이것은 우리나라 지방재정제도로는 실행할 수 없어서 이것이 해결되어야 우리나라는 실제로 이와 같은 사업을 진행할 수 있습니다.

구체적인 사례로는 활동한 협력대원의 인터뷰가 있습니다. 첫 번째 사례로 후쿠오카현의 야메 시는 우리나라의 안동과 비슷한 6만 6천명 수준의 작은 도시로, 야메차의 산지이자 전통 공예나 전통 종이로 알려진 전통도시입니

다. 행정구역 통합으로 합병에 따른 지역 불균형 문제 해소를 위한 하나의 방편으로 시 차원에서 적극적으로 협력대원을 유치했습니다. 원래 공모사업은 협력대원한테 중앙정부가 바로 가는 게 아니라 지방정부를 통해서 지원하는데, 지방자치가 귀찮아하고 안 받겠다고 하면 그 지역의 협력대원들은 지원을 받을 수가 없습니다. 185만원 정도에 주 35시간 일하는 한 분은 사실 협력대원으로 오려던 사람은 아니고 친정이 마침 이 지역이라 오려고 했는데 마침 사업이 있어서 이 사업을 통해서 아이를 키우고 일자리를 옮기게 되었다고 설명을 하면서 구체적인 특산품을 활용한 제품개발이나 교류사업을 지원했다는 분도 계셨고, 다른 분은 아예 도쿄에서 전원생활을 위해서 왔는데 빈 집을 활용해서 도시사람들이 교류하여 이 중 이주를 희망하는 사람을 위한 창구 기획을 하고 있습니다. 우리가 대마도라고 익히 알고 있는 나가사키현 쓰시마 시는 지역진흥 협력대의 가장 성공지역이라고 알려져 있습니다. 실제로 많은 성과도 있었고 활동하는 대원들도 많습니다. 쓰시마섬 자체의 인구가 3만 3천명밖에 되지 않고 일본보다는 부산에 가까운 국경지역인지라 많은 청년들이 일자리를 찾아 고등학교 졸업 후에 섬을 떠나는 문제가 심각하여, 시 차원에서 도시지역에서 젊은이들이 이 지역으로 들어오게끔 하는 지역진흥 협력대사업을 적극적으로 추진하게 됩니다. 그래서 아예 이름도 쓰시마섬 진흥협력대원으로 독자적으로 사용하고, 진흥대원을 육성하기 위한 조직으로 시민협동·자연공생과를 따로 설치해서 적극적으로 지원합니다. 급여는 조금 더 많고 일하는 시간은 줄어들었습니다. 다양한 활동을 하고 있는데 c씨 같은 경우는 아예 2013년에 돌아와서 이곳에서 사단법인을 설립하고 섬 지역의 매력을 찾아 살리는 컨설팅을 하고 있고, 또 한 명은 쓰시마섬이 생물다양성이 있고 체험투어같은 것들을 하는 곳이니까 환경보전을 통한 마을 만들기 등의 사업을 지원하고 있다고 합니다. 지금까지 945명이 활동을 마쳤고 그 중에서 머무르는 대원이 557명 정도로 정주확률이 높고, 숫자는 남성이 더 많게 나타났지만 전체 대원 중에 300명 밖에 되지 않았던 여성의 60% 이상이 이 지역에 남아서 활동하고 있습니다. 총무성이 전체적으로 조사했는데 예전에도 정주하고 있던 사람에게 나중에 다시 물었더니 계속 정주하고 있는 사람들이 많았고, 그 시정촌에만 있는 게 아니라 그 인근 시정촌에서 머물러 있는 경우도 많았습니다. 그리고 동일한 지역에 계속 정주하시는 분은 창업 프로그램을 많이 이용했는데, 창업을 하여 이주한 경우가 대폭 증가했습니다. 이전에 취업하면 농사였는데 청년들이 농사짓는 일은 별로 좋아하지 않아서 영농조직이나 판매직으로 복지시설에 취업하고 있었는데, 창업비율이 이전보다 대폭 증가하면서 계속해서 머무르는 청년들이 많습니다.

일본의 지역진흥 협력대의 효과, 성과, 전망을

보면, 협력대원 자체는 돈이 얼마되지 않지만 일 자체에 보람을 느끼고 자신이 하고 싶은 일들을 창업지원을 받아가면서 일할 수 있다는 것에 매력을 느낀다고 많은 인터뷰에서 밝히고 있습니다. 또한 지방자치단체는 공공기관이 하지 못했던 다양한 창의적인 아이디어를 협력대원을 통해 얻을 수 있으며, 해당 지역은 참신한 시각을 가진 타 지역의 젊은 세대들이 들어오면서 인구유치의 목적으로 시작했지만 활력제고라는 측면이 더 크게 재고되었습니다. 젊은이들의 열의와 행동력이 지역의 활력을 재고하는데 크게 기여한다고 생각하는 거죠.

그 이후에 일본도 지금 이 제도에 문제가 있습니다. 첫 번째 문제로는 중앙정부 총무성이 재정을 지원하는 것입니다. 지방자치단체가 특별히 준비하지 않아도 중앙정부가 지원한다는데 일단 지원해서 받은 돈으로 아무 생각없이 협력대원을 받아들입니다. 그럼 그 친구들은 아무 일도 안하고 멀뚱멀뚱 돈 180만원 받는다고 좋아하지 않고 쉽게 떠납니다. 지방자치단체는 실질적으로 협력대원에 어떤 일들을 부여하고, 일자리 수요와 지역일자리 공급의 비대칭을 해소할 것인지 적극적으로 노력해야 할 필요가 있습니다. 두 번째 문제로 외지인들이 들어왔을 때 지역주민이 이 사람을 배척하지 않도록 연계해주고 코디네이터를 계속 육성하는 것이 중요합니다. 세 번째 문제로 지금 총무성의 조사결과를 보면 전체의 60%가 정착했다면서 정착에 집중합니다. 그런데 사실 일본 스스로도 이렇게 얘기합니다. 누가 더 많이 정착시켰냐에 집중하지 말고 활동성과에 집중하자. 한 명이 와서 그 지역에 어떤 활력을 일으키고 어떤 창업과 그 지역 경제활성화에 기여했는지에 대한 보다 질적인 부분을 재고하는데 노력을 기울여야 한다고 말하고 있습니다. 감사합니다.

**진행 아나운서 양채원**

네 고맙습니다. 수고 많으셨습니다. 지방행정연구원의 이소영 실장님 첫 번째 발제가 이어졌습니다. 바로 이어서 광주전남연구원의 조상필 실장님의 '인구감소가 지역에 미치는 영향과 대응전략' 에 대한 발표가 있겠습니다.

**광주전남연구원의 조상필 실장**



인구감소로 인해 지방이, 공동체가 붕괴되고 있습니다. 특히 일본은 2020년부터 지역 붕괴를 막기 위해 국가적인 차원에서 대응하고 있습니다. 예전에 우리나라는 국토종합개발계획

이라는 용어를 쓰는데 일본은 그런 용어를 쓰지도 않습니다. 이제는 인구감소에 대한 체계적인 대응이 필요하다는 것을 절실히 느끼고 있습니다. 우리도 대응책을 마련할 시점에 와 있다고 볼 수 있습니다.

최근에 9월 말 추석 무렵에 통계청에서 발표한 자료에 따르면 저희는 인구가 31년부터 줄어든다고 예상했는데 통계청 발표로는 3년 정도 빨라져서 2027년을 정점으로 해서 2028년부터 감소되는 것으로 예상하고 있어 감소가 상당히 크게 나타나는 것을 알 수 있습니다.

오늘 학생들이 많이 참석했는데 학생들은 앞으로 인구가 감소됐을 때 어떤 일자리가 감소될 것인가에 대해서 관심이 있을 것 같습니다. 지금 여기보시면 일자리 증가 부분과 감소 부분이 나와 있습니다. 앞으로 2045년까지 일자리가 가장 많이 늘어날 부분으로는 농림수산업부분이 있고 아울러서 건강, 의약식품들이 있습니다. 결론적으로 인구구조가 고령화가 되면서 교육 등의 부문에서 일자리가 많이 줄어드는 점을 고려해서 스스로 일자리를 창출하는 것이 필요할 것입니다.

그 다음으로 넘어가도록 하겠습니다. 퓨처스휠의 기법으로 제가 분석했던 내용인데 인구구조의 문제점으로 고령화와 저출산이 있습니다. 저출산 문제는 인구감소로 이어지는데, 인구감소로 인해 경제활동 인구가 감소하고 구매력을 감소시켜 내수시장 감소, 생산력 감소, 일자리 감소하며 결국 일자리가 해외로 이동하면서 지역경제가 쇠퇴하게 됩니다. 경제활동인구가 감소되면 노동력이 감소됨에 따라 외국인 노동자가 유입될 수밖에 없습니다. 외국인을 대상으로 한 공공시설 수요는 증가하겠지만 주택수요는 감소가 되며 농어촌이 공동화





되고 농촌지역 농업에 필요한 여분의 땅은 다른 용도로 활용될 것입니다.

다음은 일차리 창출 사례입니다. 정부는 혁신도시에 공공기관의 지역인재를 앞으로 30%를 의무적으로 채용하도록 공고하고 있습니다. 현재 경상북도는 전국 평균보다 높게 취업이 되었더라고요. 경상북도가 17% 정도 나옵니다. 전라남도는 12%입니다. 2016년에 혁신도시 이전에 공공기관에 채용했던 인원은 전라남도가 13.3%입니다. 이 부분을 매년 3%씩 높여서 2022년에 30%를 달성하겠다고 보고 있습니다. 앞에 계신 학생 여러분들은 앞으로 김천에 있는 혁신도시에 어떤 기관이 있는지 잘 판단할 필요가 있다고 생각합니다.

다음으로 전남 구례군입니다. 1965년에 약 8만 명이 되던 기초자치단체인데 현재 3만 명이 안 되어 선거구 형성이 안 됩니다. 그러다가 2012년 27,077명이었던 구례군에 자연드림파크를 유치하면서 2015년에 27,308명, 2016년 27,412명으로 점차 증가했습니다. 여기서는 지역공동체가 중요한 역할을 하고 있습니다.

다음은 사회적 기업의 일자리 창출 사례입니다. 서울에 100억을 넘는 회사가 11개 있습니다. 이 11개 회사에서 창출한 일자리가 행복나래 주식회사에서 180명, 정립전자가 119명, ㈜사람마중이 264명, ㈜푸름환경코리아가 500명 가까이 됩니다. 여기서 잠깐 볼 수 있는 것이 일자리를 찾는다는 것이 중요한 게 아니라 일자리를 스스로 창출하는 것이 중요하다는 것입니다. 이런 것을 감안했을 때 앞으로 우리가 어떻게 대응해야 할 것인가. 인구가 감소되면 거기에 따라서 지역적인 관광도 축소되어야 합니다. 그래서 첫 번째 저희가 생각한 것은 일본에서도 이야기하고 있는 압축도시, 즉 컴팩트시티(Compact City)로 가자는 겁니다. 지금 우리나라는 상당히 공간을 넓게 쓰고 있습니다. 도심의 땅값이 비싸서 외곽으로 빠져나가다 보면 외곽 위주로 공간을 확충해야해서 사회적 비용이 너무 많이 들어가는데 이 비용을 축소시켜야 합니다. 이 사회적 비용의 축소분

은 도심의 공동과 주민의 높은 삶의 질을 제공할 수 있도록 기본적인 시설 공급에 사용합니다.

이후에 이 압축 공간을 어디에 둬야하는지가 문제인데 상주도 공간을 너무 넓게 쓰고 있습니다. 300~500 거리에 형성이 되어야 하는데 꽤 멀더라고요. 압축 공간을 쓰고자 한다면 중소도시형과 농어촌형으로 구분해서 쓰는 것이 좋습니다.

도심형은 교통축을 중심으로 여기에 축을 중심으로 여기에 거점을 형성하게 됩니다. 이 주변 지역에는 가능하면 주거를 배치하지 말아야 합니다. 이 원 안에만 배치를 해서 편리하게 다닐 수 있도록 하고 거기에 필요한 기능들을 보강합니다. 일본에서 썼던 여러 모형이 있는데 적용되는 모델은 도시마다 다 다릅니다. 이 밑은 전라남도 순천시에 관련된 역 주변의 역세권을 중심으로 다시 집적화를 하는 모델로 예전에 썼던 도심을 활성화시키고 불필요하게 외부로 확산시키지 않는 형태입니다.

농어촌 중심지역에서는 무안군을 들어보겠습니다 무안군 중에서도 읍을 중심으로 해서 제시해보았는데요. 면소재지에 가면 마을회관이나 복지회관과 같은 여러가지 시설이 중복으로 설치되어 있습니다. 이런 것들을 하나로 통합해서 연계성 있게 활용해야 하고 생활을 공동으로 배치해야 합니다. 무안읍 같은 경우에는 여기에 공터가 좀 있습니다. 무안 고등학교가 있다고 나와 있는데요. 고등학교 부지를 활용해서 시설을 집중하고 외곽에 홀로 계신 분들을 끌어들여야 합니다.

아직까지는 어려운 얘기지만 장기적으로 이런 정책들을 써야 사회적 비용을 훨씬 더 줄여나갈 수 있습니다. 일본의 아오모리 시는 성장축을 이 원 안에 정해놓고 이 원을 벗어나서는 절대로 개발할 수 없도록 제한합니다. 여기는 가장 중심축이 되겠고요. 그리고 두 번째 성장. 여기는 단지 농사만을 짓도록 하거나 공원 녹지로만 활용하는 시스템입니다. 또 일본의 도야마 시가 압축도시로 성공한 사례인데 도야마 시는 전철역 반경 300 미터를 중심으로 주거와 편의시설을 집적화시켰습니다.

두 번째로 계속 인구가 감소하고 있습니다. 행정안전부에서는 최근에 인구감소에 대해 공모사업을 해서 여러 사업을 하고 있습니다. 단순히 한 가지 사업을 해서 인구감소가 해소된다면 백번, 천번 해도 좋겠죠. 일본은 종합적으로 지원해주고 있습니다. 아까 발표하셨습니다만 재정적인 지원 뿐 아니라 인적 지원까지 하고 있습니다. 일본에 있는 지방창생전략을 참조해서 우리도 한국형 지방활력증진사업을 진행을 추진하는데 예전에 신활력사업의 진행처럼 지자체가 자율적으로 해야합니다. 매년 일정액을 체계적으로 지원해서 사업을 장기적으로 진행해야 합니다. 추진계획 사업으로 활력증진계획을 수입하는 것, 청장년인구의 유입 촉진에 관련된 내용, 공동체 활성화에 관련된 내용, ICT 기반 조성과 같은 것들을 종합적으로 진

행합니다. 여기서 보면 일본에서는 아까 이 실장님은 정부지원에 재정지원과 인적지원이 있다는 부분을 설명하셨습니다. 지방창생 인적지원제도는 중앙에서 지방으로 공무원을 파견해주는 안내인(컨시어지) 제도입니다. 예를 들어서 3개월 가서 근무하고 싶다고 하면 3개월 동안 파견해서 정착할 수 있도록 지원합니다. 우리는 인적자원도 같이 중앙정부에서 체계적으로 지원해달라고 했습니다.

일본은 현재 재정적인 제도와 행정적인 제도가 종합적으로 있는데 다 설명해드릴 수가 없을 것 같아서 나눠드린 유인물을 참조해주시면 고맙겠습니다.

다음은 혁신도시입니다. 경북에는 김천, 전라남도에는 나주 쪽에 있습니다. 전남은 공동혁신도시입니다만, 이 공동혁신도시에 일자리를 창출할 수 있는 생태계를 구축합니다. 여러가지 사업이 있습니다만 제가 시간관계상 다 설명드릴 수 없을 거 같습니다. 큰 내용만 말씀드리도록 하겠습니다. 현재 교육부에도 많은 사업들 하고 있습니다만, 과기부에서도 선도개혁사업이라고 해서 전국에 40개 대학이 선도대학으로 선정하여 사업을 하고 있고 최근에는 일자리 창출형 창업선도대학을 지정하여 지원할 계획을 하고 있는 것으로 알고 있습니다. 이런 것들을 잘 활용을 하면 일자리 창출의 새로운 모델이 되지 않을까 하는 생각합니다. 스마트 시티도 하고 빅데이터도 하는 인재를 새롭게 창출하는 전략입니다. 지금 혁신도시에 공공기관만 있고 일자리에 관련된 산업 기능이 없습니다. 산업 클러스터 중심지로 조성한다고 했는데 현재는 안되고 있습니다.

그리고 제도적인 개선이 필요합니다. 지방의 투자촉진에 관련된 법이 있는데 그 법을 조금 더 개정을 해서 보조금 상향지원이나 우선할당제 적용 등을 통해 지방우선적인 정책을 좀 더 폈으면 좋을 것 같습니다. 그 다음에 산업단지에 관련된 혁신 부분인데 축사 말씀에도 있었지만 산업단지가 공간이 창업과 혁신 공간과 문화와 복지로 연결되는 형태로 변화되어야 합니다. 어제 대통령님도 불합리한 규제에 대한 개선을 얘기했습니다. 규제, 샌드박스를 이용해서 4차 산업에 관련된 정책을 하겠다는 이야기를 했습니다. 4차 사업 뿐 아니라 기존에 있는 산업도 기회를 준다면 일자리 창출로 이어집니다. 여러 모순된 제도를 개선하면 많은 일자리가 창출됩니다.

다섯 번째로 인구감소지역에 관련된 교육, 노동, 복지체계입니다. 이 부분은 최근에 정책을 펴겠다고 하여 여기서는 시간관계상 다 설명을 드리지는 않겠습니다. 일자리 양육 부분에 대해서 전환형 시간선택제를 이야기를 하는데 저는 이게 잘 될지 모르겠습니다. 하지만 이 부분을 좀 더 강조하는 차원에서 하나의 꼭지로 빼서 유연근무제의 체계를 확립하자는 차원에서 좀 더 이야기하겠습니다. 지금 유연근무제한다고 합니다만 사실상 선택이 어렵습니다. 딱 시간 정해놓고 그 시간 외에는 안 되겠다는

건 의미가 없는 거죠. 네덜란드, 독일, 스웨덴이 잘 되어 있고 일본도 마찬가지입니다. 유연근무제를 편하게 할 수 있는 제도적인 개선이 되지 않고서는 가족과 일을 양립할 수 없습니다. 제일 위에 나와 있는 표가 있는데 공무원 중에 유연근무제를 쓴 사람의 절반이 사직서를 쓴다는 내용입니다. 결국 유연근무제가 되고 있지 않다는 얘기입니다. 저도 마찬가지입니다. 한 시간 일찍 오면 다섯 시에 퇴근한다고 밖에 안되어 있어요. 저 같은 경우에는 일곱 시에 연구실에 앉아있습니다. 그러면 두 시간 빨리 가야되지 않습니까. 안된대요. 왜냐하면 회의도 해야 되고 바빠서 안 된다고만 합니다. 유연근무제를 위한 체계적인 제도적 개선이 필요합니다. 끝으로 데일러 P. SE라는 학자가 이렇게 얘기했습니다. '일자리는 찾지 말고 스스로 만들어라'라는 이야기로 설명을 마치겠습니다. 고맙습니다.

**진행 아나운서 양채원**

네 고맙습니다. 오늘 두 번째 발표로 광주전남연구원의 조상필 실장님이 인구감소가 지역에 미치는 영향과 대응 전략에 대해서 발표하셨습니다. 오늘 끝으로 발표를 맡아주실 분입니다. 한동대학교 이대준 교수님의 청년이 머물고 싶은 코워킹 마을 만들기에 대한 발표가 이어지겠습니다.

**한동대학교 이대준 교수**



안녕하십니까 저는 한동대학교에서 도시와 건축을 가르치고 있는 이대준이라고 합니다. 전체적인 흐름을 좀 숙지하고 있었으면 더 적절한 강의가 되었을텐데 제가 오늘 조금 늦게 오는 바람에 분위기 파악을 못한 상태로 이 자리에 섰습니다.

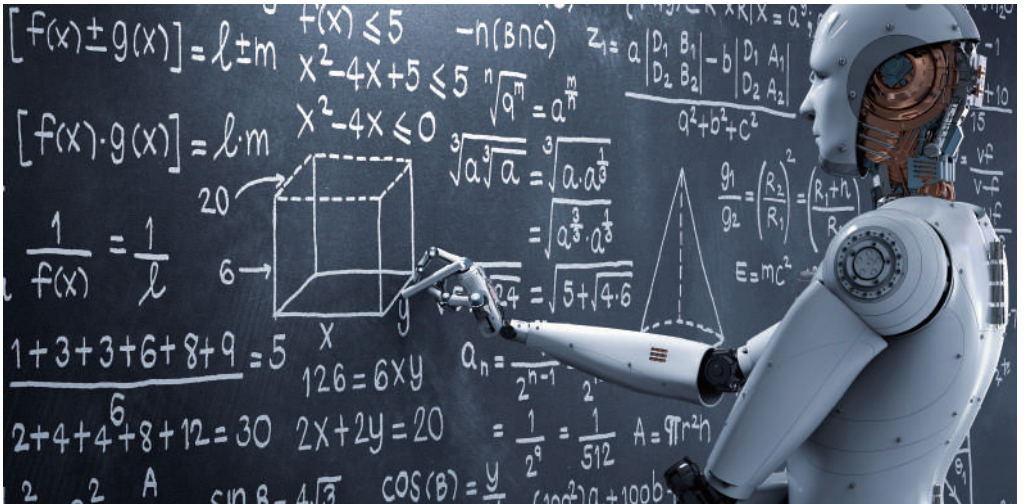
제 얘기는 너무 공식적이거나 아니면 숫자적인 내용은 아니고요. 키워드적인 내용입니다.

제가 오늘 말씀드릴 내용은 [청년이 머물고 싶은 코워킹 마을 만들기]라는 내용입니다. 지금 저희가 4차 산업이라는 것에 대해서 이야기하는데 4차 산업의 정의에 대해 많은 분들이 여러 해석을 내놓고 있습니다. 저는 여기 클라우스 슈밥(klaus Schwab) 박사의 4차 산업의 키워드가 초지능, 초연결, 초실감이라는 세 가지 키워드를 가지고 얘기하는데, 이것이 앞으로 우리가 살아가는 시대에 있어서 어쩌면 상당히 중요한 실마리를 주고 있지 않은가 이렇게 생각합니다.

이것은 AI 나 ICT 나 IoT 아니면 버추얼 리얼리티와 같은 기술로 나타나고 있는데요. 이세돌

과 알파고의 대결을 보면서 모두가 그리고 저도 놀랐습니다. 컴퓨터가, 빅데이터, 하나의 AI가 이 정도까지 왔구나. 인간을 능가하는 지능을 갖고 있구나 하면서 놀랐습니다. 저는 대학에서 역사를 가르치는 교수이기도 합니다. 건축과 도시에 대해서 가르치고 있는데 산업혁명 때도 그랬지만은 이 테크놀러지, 이 기술의 발달이라는 것이 과연 무엇인가 그리스 어원으로 (Techne)가 테크놀러지의 어원입니다. 그런데 테크닉을 라틴어로 번역하면 아르스(Ars)입니다. 아르스는 바로 아트의 어원입니다. 즉 테크네가 아트라는 얘기입니다. 아트와 기술은 어쩌면은 한 뿌리에 있다는 것이지요. 그렇기 때문에 지금은 우리가 어쩌면 서구 문명이 주도하는 이 시대에 살면서 이 아트와 테크닉 위주의 이것을 우리가 어떻게 접근하느냐, 어떻게 이것을 우리 삶 속에서 녹여내느냐에 따라서 앞으로의 주도권이 많이 바뀌지 않을까 저는 그렇게 생각합니다. 산업혁명 시대나 독일 공장연맹이나 그 이후에 나타나는 바우하우스나 이 운동들이, 우리가 지금 겪고 있는 4차 산업에서 겪었던 충격이 이미 100년 전에 유럽에서 이미 정리가 되지 않았나, 이 관점에서 하나의 용어로 말하자면 가독성이라고 생각합니다. 초지능 초연결 초실감 이 세 가지가 가지고 있는 4차 산업의 가장 핵심적인 키워드는 가독성으로, 어떻게 읽어내느냐 하는 것입니다. 이 가독성에 엄청난 특별한 기술이 우리 생활과 우리 삶을 송두리째 바꿔놓을 정도로 다가오고 있습니다.

스마트 시티라는 용어를 여러분들 많이 들어보셨을 겁니다. 모두가 스마트 시티를 하나의 테크놀러지 즉, 기술의 발달에 대한 특별한 영역으로만 생각하는데 저는 그렇게 생각하지 않습니다. 스마트 시티라는 것은 누가 그 말을 썼는지 저는 그게 좀 상당히 불편합니다. 우리가 정말 원하는 도시가 과연 스마트 시티일까. 스마트하면 모든 것이 다 되는가, 인간이란 존재가 과연 그렇게 스마트한 존재인가. 저는 이 부분에 대해서 알파고와 이세돌의 대결이 저는 사람이 졌다고 생각하지 않습니다. 왜 그러냐 하면 로봇이나 AI의 가장 특징적인 것이 무



엇이겠습니까. 스피드와 정확성입니다. 그런데 이세돌한테 한 번 졌어요. 우리가 만약에 우리가 차를 운전하면서 브레이크가 다섯 번 밟는데 한 번 안 밟힌다면 그것을 차라고 할 수 있겠어요? 아니죠. 마찬가지입니다. 그런데 사람은 어떻습니까. 사람이라는 존재는 열 번 하더라도 하나를 맞추면 대단하다고 봅니다. 이것을 숫자를 읽어서 대결시킨다는 자체가 상당히 모순되지 않았나 하고 생각합니다.

창조도시라는 것이 과연 뭘까? 요즘 AI 나 4차 산업이 일어나면서 우리들이 어느 쪽으로 가고 있는가, 즉 무슨 얘기냐면 창조적인 인재들이 과연 어느 쪽으로 가고 있고 무엇에 관심이 있는가. 이게 거주성과 상당히 연결되어 있다는 겁니다. 그래서 리차드 플로리다의 창조성은 거주하기 좋은 장소를 찾는다. 라는 이 내용은 이 디지털 환경에는 창조적인 인재들이 장소를 찾아간다는 겁니다. 지금 크게 일어나고 있는 디지털 노마드들의 출현과 맞물려 있다고 생각합니다. 디지털 노마드의 내용을 보면, 창조성을 두 가지로 나눈다면 독특함 즉, 유니크하다는 것과 특별하다는 것 스페셜하다는 것으로 나눌 수 있습니다. 독특함은 유일무이하죠. 우리들로 말하자면 한 사람_ 한 사람이 독특한 존재죠. 그리고 스페셜하다는 것은 이건 특별하고 차별화된 이런 것을 얘기하는 것이죠. 그래서 어느 쪽이냐면 아까 말씀드린 창조성에 있어서 기술로 차별화를 추구하죠. 그렇지만 아트는 독특함과 유일무이함을 추구합니까. 이 두 가지가 결합될 때 지속가능성이 나옵니다. 디지털노마드들은 스페셜이라는 특별함과 그들이 추구하는, 그들이 가고 싶어하는, 그리고 그들이 활동하고 싶어하는 그 장소에서 그들은 일하기를 원합니다. 그런 쪽에서 이 지속가능성이라는 것이 더 구체적으로 현연될 수 있다고 생각합니다. 여기서 크리스찬 노르버거슈위츠(Christian Norberg-Schulz)라는 건축철학자가 한 이야기가 어쩌면 요번 이 강의의 상당히 중심적인 내용이 되지 않을까 싶습니다. 그는 지금 인구감소와 고령화라는 두 가지 큰 과제를 우리가 안고 현재를 살아가고 있다고 생각합니다. 특히 우리 대한민국, 우리나라 사회만큼 이 두 가지 문제에 아주 심각하게 직면되어 있는 사회가 없다고 생각합니다.

그런데 이 거주성이라는게 뭐냐, 거주라는게 과연 뭐냐 한 도시의 인구감소라는 것이 거주성과 상당히 밀접한 관계에 있는데 거주성이라는 것이 뭐냐, 할 때의 정의, 오리엔테이션과 정체성이라는 것은. 정의라는게 뭘까요. 어디에 위치해 있느냐 어디에 속해 있느냐, 어디에 종속되어 있느냐 그리고 정체성이라는 것은 아이덴티티. 이것은 아주 독특한 것을 얘기하는 거죠. 그래서 여기서 보면 거주성이 완성되려면 이 두가지만 가지고 되는 것이 아니라 소속과 참여라는. 또 어떻게 소속하느냐 어떻게 참여하느냐 이 문제가 디지털 노마드에게 내포되어 있는 개념이라고 생각합니다. 지금 보시면 코워킹 스페이스에 전세계의 젊은 창업

하는 사람들부터 스타트업 기업들까지 상당히 몰려있는 것으로 알고 있습니다. 이 코워킹 스페이스라는 것을 어떻게 얘기할까 그 말하자면 우리가, 학생들에게 창업을 하나 해가지고 경력으로 하는 것은 저는 어떤 면에서는 내발성으로, 돌려 말하자면 보약을 먹여서 몸을 건강하게 해서 치료해가는 그런 비법이라고 하면은 디지털 노마드 기법은 외발성입니다. 외부로부터 매우 창조적인 인재들을 불러들여 가지고 그들로 하여금 외발성을 자극시키는 기법이라고 할 수 있습니다. 요즘 의학용어로는 줄기세포와 같은 치료방법입니다. 디지털 노마드들을 통해서 새로운 비지니스를 만들고, 이것을 통해 장기 체류유형의 디지털 노마드들을 받아들임으로써 그 지역이 활성화되고 청년들이 새로운 활력을 얻게 하는 그런 하나의 기법이 코워킹 스페이스와 디지털 노마드들의 활동이라고 생각합니다. 요새는 기존의 좁은 사무실에서 내가 거기 꼭 가야되는가. 집보다 더 못한 사무실에서 일을 해야되는가. 왜 이런 방식으로밖에 일을 할 수 없을까 좀 더 나다운 삶을 살면서 일을 할 수는 없을까. 이런 것이 요즘의 창의적인 인재들이 하고 있는 바램이 아닌가 생각이 듭니다. 저는 제 자신이 공학자이기 전에 아티스트라고 생각을 합니다. 제가 아티스트기 때문에 사실은 너무 구속되어 있는 것을 싫어하고요. 누군가와 경쟁을 해야 하고 재미없는 일을 계속 해야 하게 되면 도망가는 성격입니다. 어쩌면 디지털 노마드들이 그런 성격을 가진 것이 아닐까. 그렇게 도망가려는 사람들을 아무리 붙잡아서 앉혀놓으려고 해도 어렵죠. 그러니까 젊은 친구들이 유출된다는 것은 재미없는 장소라는 겁니다.

코워킹 스페이스의 다섯 가지 가치관을 말씀드리면 협력과 개방성, 공동체, 지속성, 그리고 접근가능성 이 다섯 가지 키워드로 말씀드릴 수 있고요.  디지털 노마드들의 작업체계를 보면, 과거 위에 부장님이 계시고 차장, 과장 순으로 내려오는 하이어라키 체계에서, 현재는 팀으로서 지향하는 상태라면, 앞으로 디지털 노마드들의 방식은 네트워크입니다.

코워킹 스페이스의 공간은 공용 업무 공간이 있고요. 개별 사무소, 스카이프 회의실, 개별 사무소 공간, 회의실이 존재합니다. 그런데 이 사람들은 왜 이런 장소에 모여서 같이 일 할까요. 국적도 다르고 문화도 다르고 모든게 다 다른 사람들끼리 모여서 거기서 뭔가 새롭게 만들고 창조적인 것을 계획하고 하는데 왜 이럴까요.  사람들이 이렇게 하는 이유는 놀면서 일할 수 있기 때문입니다. 놀일터, 놀이터를 요구하면서 일한다는 점에서 이 사람들이 해변도 같이 즐기고 식사도 같이 하고 파티도 같이 하면서 아주 급속하게 가까워지면서 동시에 서로가 가지고 있는 전문성도 함께 공유합니다. 디지털 노마드들을 세 가지로 나눈다면 4차 산업의 기기를 훌륭히 사용하고 있고 이 사람들은 전문성을 가지고 있고 마지막으로 대개가 젊은 청년이라는 겁니다. 그러니까 이 세

가지를 갖춘 사람들이 서로 만났을 때 엄청난 시너지가 나옵니다. 그리고 이 사람들이 일하는 것이나 이런 것들이 전 세계를 네트워크화 하기 때문에 한 달 동안 이 사람들이 같은 지역에 머물면서 새로운 사물을 일으키고 새로운 네트워크를 가지고 전 세계를 연결해서 일을 하니까 그 효과는 대단한 효과가 있는 거죠. 운영, 일하는 방식이 이렇습니다. 보통 카페테리아나 라이브러리에서는 운영자와 이용자가 이렇게 서로 어떤 네트워크가 없습니다. 각자 일할 뿐이죠. 그런데 코워킹 스페이스는 상당히 인터랙티브하게 서로 연결이 됩니다. 그래서 지역단체나 지역주민까지 끌어들여서 일을 한다는 거죠. 그래서 지역의 현안이나 어려운 문제들, 그런 것들을 전문성을 가진 디지털 노마드들이 이렇게 활동적으로 일해서 그 현안을 해결하기도 하고, 경제에 효과도 상당히 일으키면서 지역에 좋은 시너지를 주는 이런 사람들이 전세계적으로 지금 펼쳐나가고 있는 중이죠. 또, 디지털 노마드들이 얼마나 만족도가 높고 앞으로의 확장가능성이 얼마나 큰지 말씀드리려고 합니다. 지금 보면 성장률이 대단합니다. 2007년도에 75 정도의 단위였다면 이제 지금 거의 100배 정도네요. 8년 사이에 이렇게 증가율이 있습니다. 공간의 단위가 75였다면 지금은 7800 이라는 숫자를 나타내고 있죠. 그리고 지금 보면 2년마다 30%가 넘게 증가하고 있습니다. 그 멤버들이. 그러고 이 사람들이 저걸 보면 92%가 만족도를 가지고 있고요. 그리고 그냥 회사에서 일하는 사람과 비교해서는 약 60%나 연봉이 높습니다. 그리고 통계상 죽기 전에 나는 꼭 디지털 노마드가 된다는 사람이 80%나 된다는 겁니다. 운영주체나 유형에 대해서는 여러가지가 있는데요. 이걸 보면 사용자들이 만든 코워킹 스페이스가 있고요. 공공기관과 민간. 이거는 지금 서울에서 활동하고 있는 무중력지대라든지 이런 곳이 이런 공공이 만든 코워킹 스페이스라고 말할 수 있죠. 그리고 조직 내에서 만든 것도 있고요. 주거형 코워킹 스페이스도 있습니다. 일의 효율성을 보면 확실히 동기부여가 된다는 것이 84%, 일에서 더 많은 성공을 거둔다가 67%, 이것은 이 데이터는 2015년도에 미국에서 낸 데이터입니다. 그리고 더 성공적이라는 느낌을 받는다는 약 70%죠. 그리고 네트워크에 있어서는 일과 관련된 네트워크를 넓히는 기회가 된다가 무려 82% 입니다. 그리고 다른 코워킹 스페이스 사용자들에게 조언을 구한다가 80%, 일을 하는데 있어서 중요한 관계로 작용하게 된다가 64%. 이걸 봐도 상당히 높게 나와 있습니다. 사회성 부분에서는, 사교의 목적으로 다른 구성원을 만난다가 87%로 높습니다. 그리고 서로의 친목을 도모한다는 부분은 약 54% 인데 상대적으로 좀 낮지만 그래도 반 이상이 서로의 친목을 교류한다는 거죠. 인맥을 넓힌다는 79%로 삶의 행복지수도 상당히 높습니다. 그리고 외국 경제에 있어서도 작년 1인 기업체가 미국 경제에 기여한 금액이

1.15조에 달합니다. 엄청난 국가 경제에도 영향을 미치고 있습니다. 또 호치민 시티에 있는 드림 플레이스에 대해서 말씀을 드리려고 합니다. 우리는 여기서 일하는 사람들이 어떤 사람들이고 어떤 클라스의 사람들이고 어떤 일을 하는지 이것을 좀 볼 필요가 있습니다. 보면 연령, 성별로는 남자가 약 두 배 많죠. 그리고 이용자 연령이 25~30세가 43%입니다. 아주 많죠. 그러다보니 좀 더 젊은층이 22% 그러니까 30~35세 우리가 청년이라는 것이 18살에서 39세까지 포함이니 청년이 거의 다 여기에 있다고 해도 과언이 아니죠. 그리고 여기가 베트남이기 때문에 베트남 사람이 60% 가까이 되고, 미국 사람, 유럽 사람의 순으로 되어 있습니다. 또한 이용자의 비율이 창업 기업이 41%로 가장 많고 기업가가 17% 프리랜서가 14%나 됩니다. 산업도 창의 산업이 22%로 가장 많고 상업이나 컨설팅 IOP가 있죠. 여기서 주목해야할 것은 학사 과정을 졸업한 학부졸업자가 77% 석사가 10% 이렇게 되어 있다는 거죠. 박사가 2%인데 이것만 봐도 상당한 수의 고학력자들이 디지털 노마드라는 겁니다. 이런 부분에서 코워킹 스페이스를 창업활성화에 따른 여러가지 제도가 이미 마련되어 있다는 거고요. 코워킹 스페이스의 공간 사례들은 자유로운 공간을 만들어서 이들이 오고 싶어하는 생태계를 조성하는 그런 공간디자인들이 있습니다.

오늘 오신 여러분들 아마 "윤식당"이라는 프로그램을 본 적이 있을 겁니다. 바로 발리에 이분들이 와서 바다 바로 옆에서 식당을 운영하는 방송이었는데 여기 방문한 사람들 중에 디지털 노마드가 많았습니다. 이 사람들이 와서 식사하면서도, 여기서 컴퓨터로 네트워킹하고 여러 가지 일을 하면서 노는, 그런 사람들이 윤식당에 오는 주요 고객들인걸로 알고 있습니다. 이 촬영지가 발리에 있는 우붓인데 여기가 코워킹 스페이스로서 이곳의 테마는 아트입니다. 아티스트들이 여기서 새로운 정보를 교환



하고 새로운 세계적인 흐름을 여기서 이해하고 서로 정보를 나누고 새로운 창작을 하는 그런 공간입니다. 그러면 이들이 주로 어느 정도를 머무느냐 한 달에서 길게는 석 달 정도를 머뭅니다. 한 달에서 석 달을 머문다는 것은 상당히 그 지역에 기여하는 경제적인 효과도 크다는 거죠. 마지막으로 저는 앞으로 4차 산업 시대에 얼마나 가독성이 높은 장소를 만드느냐. 이 가독성이 높은 장소를 만드느냐에 따라서 똑같은 디지털 노마드들이 코워킹 스페이스를 만들어도 실패하는 곳과 성공하는 곳이 나타날 겁니다. 이것이 모든 만능 치료제는 아닙니다. 저는 분명히 그 점을 말씀드리고 싶어요. 제가 지금 울릉도라는 곳에서 사실은 코워킹 스페이스를 디자인하고, 만들고 있습니다. 그래서 여러분들께 꼭 좀 말씀드리고 싶은 것은 우리나라는 한 아이템이 유행을 하면 모두가 따라합니다. 그리고 똑같이 하면 똑같은 효과가 있을 줄 압니다. 그런데 그렇지 않습니다. 이 4차 산업 시대는 정말 이것이 창의적인 공간을 만들어내지 않으면 어쩌면 성공하는 도시보다는 실패하는 도시가 더 많을 수 있습니다. 그렇기 때문에 오늘 저의 강의에서 가장 중요한 키워드는 독창성과 전문성을 어떻게 잘 소화시키느냐 그리고 그것을 어떻게 프로그램화시키느냐 하는 것이 디지털 노마드들의 전략이고 가장 핵심적인 키워드이기 때문에 이것을 잘 서로 숙지하셔서 앞으로 발전시켜 나가면 좋을 것이라고 생각합니다. 감사합니다.

**진행 아나운서 양채원**

네 잘 들었습니다. 한동대학교 이대준 교수님의 발표였고요. 이것으로 모든 발제자들의 발표는 끝이 났고 자리가 정돈되는대로 발제자분들과 토론자분들은 단상에 마련된 자리를 이동해주시면 감사하겠습니다. 이어서 대구경북연구원 석태문 센터장님의 진행으로 자유로운 토론이 이어지겠습니다.

**대구경북연구원 석태문 센터장**

네 안녕하십니까. 오늘 사회를 맡은 석태문입니다. 세 분의 발제를 들어서 아시겠습니다만 사회자가 보는 입장에서 잠시만 정리를 하자면 세 가지 주제가 약간 이질성이 있는 것 같으면서도 우리가 원하는 청년인원 감소에 대한 분석에서는 대단한 긴밀성을 가지고 있다고 생각합니다. 청년을 지역이나 농촌으로 보내는 문제, 여기에 대해서 우리가 일본의 지역진흥부흥 협력대원의 이야기를 들었습니다. 이분들이 경상북도에서 금년부터 하는 도시청년 시골파견제와 컨셉이 같죠. 일본에서 어떻게 하면 인구가 줄어드는 농촌 지역에, 과소지역에 도시의 젊은 인력을 보낼 것인가 하는 것은 개별 정책으로도 중요하지만, 법 제도로도 완성이 될 필요가 있다는 생각입니다. 그 점에서 우리가 일본의 법제화 정책 사례를 들은 것은 매우 중요하다고 생각합니다. 두 번째 조상필 박사님께서 발제하신 내용에서 지역

의 특성이 대단히 차별성이 있는데, 차별성에 맞춘 지역자원을 활용한 정책들을 시범적으로 하더라도 단기간에 한 개 지역에서 적지 않은 인구를, 일자리를 만들 수 있다는 팁을 주신 것 같습니다.

구례의 자연드림파크같은 경우, 외형적으로는 흔히 말하는 농공단지인데 그런 브랜드 하에서 한 지역을 소단위로 구획하고 개발하면서 10개 이상의 기업들이 들어오고 2~300명의 일자리가 만들어지는 형태, 그리고 지역의 부가가치가 늘어나는 것들은 이제 지역에서 우선적으로 해야겠지만 여기에 더불어서 인구감소 지역이 늘어나는 것은 전국의 균형이라는 측면에서는 마찬가지로 법과 제도가 필요하다는 것들이 조 박사님 논지에서 보여진 내용 같습니다.

마지막에 이제 이대준 교수님 같은 경우에는, 이 교수님 입장에서는 차별성이라는 말보다는 조금 유니크하다 특이하다 하는 측면에서 볼 수 있는 것 같은데 코워킹 스페이스는 사실은 함께 일하는 공간이라는 말을 하기 전에 우리가 유념해야할 것이 청년들의 특성을 분석하는 것입니다. 요즘 청년들의 특성은 과거에 30년 전의 우리와 같은 청년들의 특성과는 다르다는 이야기이죠. 그것을 디지털 노마드라고 하고 여러가지 디지털 노마드의 특성을 몇 가지 제시했는데 그 중에 제가 들어봐서 이해가 되는 것이 카뱅족이라고 하는 것입니다. 저희 집 아이가 항상 카페에서 공부를 합니다. 카페에서 공부하는 아이들을 카뱅족이라고 하는데, 제가 봐도 그런 것 같아요. 얼마 전에 대학에서 근무하는 교직원, 교수님들 말고 행정직원들 중에 30대 초반의 젊은 교직원이 사표를 내고 로펌에 가는 것을 봤습니다. 대학 교직원이 되기 힘들다고 그러던데 왜 그러냐고 물었더니 "요즘 젊은 사람들은 안 그래요. 한 2~3년하고 내년부터는 로펌에 가서 또 2-3년 정도 해서 새로운 경험하고 딴 거 할거예요" 이렇게 얘기하더라고요. 우리 기성세대들이 모르는 청년들의 특성인데, 그런 청년들의 특성을 담을 수 있는 작업공간, 코워킹 스페이스가 경상북도에 가능성이 있다고 생각합니다.

세 개의 발제가 특성이 있는 것이고 그런 측면에서 오늘 토론을 통해서 좋은 아이디어들이 많이 나올 것 같은데, 이것들이 금년도나 내년도에 경상북도의 정책으로 적용되는데 큰 도움이 될 것 같다고 생각이 듭니다. 그럼 토론을 시작하겠습니다.

시간이 많지 않아서 우리 토론 순서는 우리 청년의 이야기를 먼저 듣는 것이 좋을 것 같아서 경북대의 주인이라고 할 수 있는 김우솔 경북대 상주 학생위원회 회장의 말씀부터 들어보면서 청년이 고민하는 것이 뭔지, 청년이 왜 대학을 졸업하면 지역을 떠나려고 하는지, 남을 수 있는 조건이 뭔지, 또 현재의 모습에 대해서 진솔하게 말씀을 주시면 좋겠습니다.



**경북대학교 김우솔 학생회장**

안녕하십니까 경북대학교 학생회장 김우솔입니다. 지금까지 발표를 듣고 청년이 사회를 이끌어야 한다고 하는데 짐이 된 것 같아서 무거운 마음이 있는 반면에 사실상 청년들이 대학 졸업 후에 사회에 나가면, 사회에 흡수된다고 생각을 많이 하는 것 같습니다.

대학을 졸업한 청년이라면 자신이 가지고 있는 전문지식을 통해서 직업을 갖고자 하고, 다른 기술을 다시 배워서 일을 하려는 사람은 거의 없습니다. 청년층이 사회로 나가기 위해서는 지닌 전문지식을 활용해서 일을 찾거나, 새로운 기술을 배운다는 두려움을 해소할 방안을 가지고 창업이나 사회전선에 뛰어들어야 된다는 생각이 들었습니다. 제 생각은 여기까지입니다. 감사합니다.

**대구경북연구원 석태문 센터장**

다음은 대한민국 시도지사 협의회의 박관규 수석연구원님께서 말씀해주시겠습니다.

**대한민국 시·도지사협의회 박관규 수석연구위원**

반갑습니다. 세 분의 발제를 듣고 공통적으로 느끼는게 비관적인 미래에 관한 전망에서 시작해서 이를 어떻게 극복해서 더 나은 사회를 만들까에 대한 처방을 내리고 계신데요. 오늘 세 분 발제 속에서 나온 공통적 키워드 중의 하나만 말씀드리면 젊은 세대들에 주어지는 시대는 이제 새로운 삶을 살고, 새로운 타입의 일을 하고, 새로운 생각을 가져야하고, 그것이 표현된 것이 청년 괴짜, 디지털 노마드, 창의적 인재 이런 얘기 나오고 4차 산업혁명 속에서, ICBM 이런 얘기 나오고요. 북한 미사일 얘기 아니고 IoT 나 클라우드, 빅데이터, 모바일 등을 통합해서 ICBM 이라고 합니다. 이 시대를 살아가려면 일자리를 다른 사람이 창출해 주는 것이 아니라 스스로 창출해야 합니다. 아까 교수님께서 말씀하셨습니다만 이게 취직이 아니라 창직을 모태로 두고, 목표로 두고 가야 여러분들의 삶이 좀 더 나아질 것입니다. 예를 들면 코워킹 스페이스를 보면 코디네이터를 누가할

것이냐. 이 코디네이터를 정부가 할 수도 있고 공공기관이 할 수도 있고, 민간사업자가 하나의 사업아이템으로 잡을 수도 있는데 지금은 코워킹 스페이스의 코디네이터를 하나의 사업아이템으로 잡을 수 있다는 거죠. 일본과 같은 제도적 정책적 지원과 맞물려서 여건이 되면 좀 더 쉽게 일을 추진할 수 있습니다. 이러한 커뮤니티를 중심으로 하는 코워킹 스페이스 또는 여러 1인 기업, 창업이나 창직을 위한 사무공간을 좀 더 저렴하고 효율적으로 쓸 수 있는 공간을 만들어 주는 역할을 바로 우리 지방자치단체, 지방정부가 공공지원 차원에서 협의해서 진행하는 것이 좋지 않을까 라는 생각을 합니다. 시도지사 협의회는 17개 시도지사의 공동협의체 기구로, 저희들이 하고 있는 연구기획의 하나인데 17개 시도 또는 221개 지방자치단체들이 가지고 있는 지역활성화 관련해서 가지고 있는 정보들 자료들 재료들을 모아서  원하는 사람들이 제공하면 어떻까 하는 생각을 해봅니다. 토론하시겠습니다. 감사합니다.

**대구경북연구원 석태문 센터장**

다음은 전라남도에서 오신 강효석 일자리정책 지원관님께서 말씀해 주시죠.

**전라남도 강효석 일자리정책관**

전라남도 일자리정책 지원관 강효석입니다. 멀리 경상북도 상주까지 와서 너무 반갑고요. 일단 의미있는 토론회를 준비해주신 분들께 다시 한 번 감사드리고, 당연히 전남도 같이 공유하고 공동 대응해야 하는 과제로 생각하고 있습니다.

전남과 경북은 행정적으로 과거부터 많은 협력과 협업이 이루어져 왔고 공통점이 많습니다. 일단 인구구조가 상당히 유사합니다. 기본은 일자리 때문에 그럴 수도 있는데. 산업구조도 1차 산업 위주로 되어 있고 농촌사회 중심이고 일자리, 산업관계도 비슷합니다. 심지어는 지리적 여건도 유사한 측면이 있습니다. 경북 한복판에는 대구라는 거대도시가 있고 전라남도에도 한복판에 광주라는 큰 도시가 있어서 많은 인적자원들이 그 쪽으로 이동하면서 풍성했던 지역이나 마을에 인구가 줄어들고 있습니다.

신정부가 들어서면서 일자리 문제가 가장 핵심 국정과제로 우선 추진하고 있습니다. 저희도 인구감소에 대한 부분적인 실책이라고 할 수 있는 부분이 여러 가지 있겠지만 첫 번째는 일자리 문제라고 생각합니다. 일자리, 교육, 문학 등 다양한 측면이 있겠지만 일단 먹고 사는 문제가 해결이 되어야 사람들이 자리를 잡고 산업을 개선하는 문제가 해결이 될 것 같습니다. 일자리 문제가 핵심이라고 할 수 있고 그 중에서도 가장 중요한 것이 청년 일자리입니다. 노인의 일자리도 중요하지만 일단 청년들이 지역에 들어와서 취업을 하고 활동을 해

야 지역이 건강하게 성장할 수 있다고 생각합니다. 저희 전라남도는 청년 일자리 시책으로 추진하고 있는 것이 '전남청년 마을로 내일로'이 있습니다. 토론회와 내용이 비슷하고 이 박사님 발제하셨던 일본의 제도와도 비슷하며 전국에 유사한 사례들이 존재합니다. 저희 사례를 소개해드리자면 마을로 사업이라는 것은 경북에서도 도시청년 시골파견제같은 사업을 준비하고 계시잖습니까? 내용은 거의 유사하지만 저희 같은 경우에는 많은 마을 단위의, 마을을 기반으로 하는 사업장들에 기업성이 있는 큰 기업단체일 수도 있고 사회적 기업도 포함이 되고요 비영리적인 사회단체도 포함이 됩니다. 이것을 기업형과 마을형으로 분류해서 마을에 기반을 둔 사업장에 도시청년을 뽑아서 파견을 해서 취업을 시키는 겁니다.

여기에 해당하는 기업을 가지고 마을에서 착출해내는 게 가장 우선적인 문제입니다. 그러다가 이 마을을 가지고 리스트업을 해서 홍보를 합니다. 그럼 거기에 상응하는 나는 이런 기업에서 일하고 싶다. 하는 청년들을 가지고 맞춤형으로 모십니다. 그렇게 해서 시, 군과 마을기업, 마을기관사업장, 청년활동가, 프로젝트를 계약 방식으로 진행하게 됩니다. 일정 교육을 마치고 8~9개월 하면서 2~3개월 단위로 모니터링을 통해 자격미달 등의 경우를 평가해서 걸러냅니다.

일손과 재원이 부족하여 사각지대에 있는 서비스를 발굴하여 사회적 가치가 있는 일자리 산업을 만들어 내는 개념입니다. 이렇게 관련된 기업이나 공공분야에 취업을 연계할 수 있도록 계속 모니터링합니다.

지역적 상황은 유사하기 때문에 힘을 합쳐서 제안을 해주셨고 저희도 그렇게 당연히 해야 한다고 생각하고 있고, 지역차원도 중요하지만 정부차원에서도 중요하다고 생각합니다.



### 경북도청 김남일 일자리민생본부장

유일하게 줄어든 도시가 한국과 일본입니다. 오늘 그런면에서 전남도가 일찍이 핵심사업을 진행해 왔고 경상북도는 도시청년 시골파견제와 청년괴짜를 뽑는다는 겁니다. 이 정책을 왜 해야 하냐면 복지지출 수요만 증가하는데 우리가 아까 일본이 한다고 해도 지원하는 3천이 그 지역에 쓴다는 것입니다. 우리 시군에서 청년들을 키워서 서울로 보내고 있다고 생각이 되고 서울에서 비지니스가 되고 있습니다. 그런 점에서 일본하고 차이점이 있고요 제가 또 느낀게 일본과 한국의 차이로 한국은 괴짜청년이 없습니다. 좀 충격적이지만 괴짜청년이 일본은 많지만 한국은 유행을 따라가는 청년들만 있습니다. 부모는 아이들에게 간섭하지 않고 하고 싶은대로 하게 해주는데 한국 지방에서는 체면 문화 때문에 계약직이더라도 서울에 있게 하고 내려오지 못하게 합니다. 일본은 태어난 곳에서 죽을때 까지 사는데 한국은 내가 돈 벌어보낼테니까 너는 거기에 있어라 하는 그런게 많습니다. 지방이 알아서 다양한 정책을 쌓아야 하는데 우리는 그렇게 못합니다. 지방이 다양한 정책을 지원해야 한다는 겁니다.

마지막 하나 더 말씀드리면 괴짜 공무원이 없습니다. 성공 분석을 해보니 대부분 괴짜 공무원도 필요하고 소통하고 하는게 필요한데 우리나라는 그런게 없습니다. 시군공무원들도 대대적으로 일본으로 가서 실험해보고 교육하고 워크샵이 많이 필요합니다. 비영리법인을 지속적으로 체험할 수 있도록 우리가 늦었지만 일본의 사례에 참고해서 더 발전시켜야 합니다. 마지막으로 우리가 생각을 바꿔야 합니다. 오늘 제가 보기엔 지자체와 연구기관들이 협력해서 만들고 시공무원들과 청년이 찾아오고 만들어가는 경상북도를 모범적으로 만들어야 합니다. 그리고 경상도도 신경쓰고 전남도와 함께 노력해서 해보겠습니다.

### 대구경북연구원 석태문 센터장

경북에서 조례도 만들고 있고 청년들을 위한 법도 준비하고 있다고 말씀하셨습니다. 오늘 주제가 인구감소지역 활성화 방안에 대한 토론회거든요. 오늘 세 분의 주제발표를 통해서도 알 수 있었고 전남의 사례와 지방행정연구원에서 발표한 사례들, 이대준 교수님이 보여준 청년들의 특성에 맞는 작업 방식을 어떻게 만들어낼 것인가 청년의 특성에 맞는 것들을 만들어내는 것이 다 필요하다고 생각합니다. 마지막으로 오늘 토론회를 마치면서 공유를 했으면 싶은 것이 하나는 청년이 지역에 올 수 있도록 하는 주제와 과제를 만들어내는 것이고 두 번째는 이런 제도가 만들어지면 지역에 온 남아있는 청년들이 일을 할 수 있는 체계적 모델을 만들어내는 것이 중요하다. 이 시스템을 만들어낼 수 있는 공무원과 전문가와 교수 시민 학생들이 만들어서 지역에 올 수 있

게, 지역 바깥에 있는 사람들이 지역 내로 들어올 수 있는 협력과 시스템을 만들어내는 것이 또 다른 과제라고 생각하고 마지막은 결국 주인공이 청년이기 때문에, 청년은 떠돌이 유목민입니다. 이 사람들이 와서 나가는 사람들. 일본은 지역진흥 정책으로 하여 정착하지 않는 사람들인 30%를 붙잡기보단 남은 사람들을 더 열심히 데리고 있고 일할 수 있는 공간을 특성에 맞게 어떻게 만들 것인가가 우리의 과제라고 생각됩니다. 토론회는 여기서 마치도록 하겠습니다 감사합니다. 질문있습니까?

**상제시청 기획예산담당과 김제동**

김제동입니다. 상제구청에 일하고 있습니다.
지역 일자리 창출 그리고 청년의 취업이 출산과도 관련이 있는데 다양한 시각으로 함께 생각해주신 발제 잘해주셔서 감사합니다.
제가 제안하고 싶은 것은 이소영 실장님이 발제해 주신 것 중에 일본에서 한 것을 우리도 했으면 좋겠는데, 특히 우리 인구감소의 가장 걱정을 많이 하는 상주는 일정 부분 도시 지역에 있고 농촌 지역에 있는데 청년들이 상당한 가능성이 있다. 특히 상주는 경북대 상주캠퍼스가 있는데 청년들이 바로 우리 지역에 나올 수 있는 기회가 있는데 꼭 도시의 청년들을 우리 농촌 지역에 와야 하나 하는 생각이 듭니다.

**경북도청 김남일 일자리민생본부장**

그래서 우리가 대안을 하는데 북부지역 12월 경북대총장, 안동대총장, 동양대총장이 같이 합니다. 대학에서 이런걸 아이디어로 내면 됩니다. 그걸 아이디어를 내서 우리가 하면 됩니다. 소멸되고 있는 3개 대학에서 내놓으면 되고 충분히 가능한 겁니다. 제안을 해주십시오. 충분히 가능합니다.

**동양대학 홍영기**

안녕하세요. 저는 먼저 모순되는게 각 지자체들이 학사들을 가지고 있습니다. 그래서 영천만 하더라도 영주도 그렇고 학사과정이 지방에 있는 학생들을 서울에 유학보낼 때 일반 청년 인구유입이랑 완전히 반대되는 일인데요. 본부장님과 아까 말씀하는데 중앙정부와 얘기하여 법제정하는 것을 저는 매우 동의합니다. 영주의 경우는 지난 3년 동안 총 3천명 정도 감소했습니다 그런데 청년인구는 3천4백명 정도 감소했습니다. 총 인구보다 청년 인구의 감소가 훨씬 많다는 것입니다. 청년들한테 그럼 물어봅니다. 영주에 2500짜리 직장이 있는데 갈 것인지 물어보면 안간다고 합니다. 수도권애들은 오히려 오라고하면 집세 등등을 내다보면 오히려 서울에서 생활하면서 알바하는 게 더 낫다고 합니다. 저는 전남, 경북도 그렇고 농업중심도시라서 또 농가 소득이 3500이 안되는 것으로 알고 있습니다. 나 먹고 살기도 바

쁜데 어떻게 학생들한테 2000정도를 주냐는 생각을 합니다. 뭔가 농업의 구조적인 혁신을 기대하지 않고서는 일자리 창출이 청년유입 정책이 상당히 어렵지 않겠느냐.. 좀 더 농업이 유럽처럼 규모의 경제가 될 수 있도록 해야되지 않느냐, 구조적인 제도적인 접근방법을 적극적으로 강구해주시길 바랍니다.

### 경북대학교 주슬기 학생

경북대학교 식물자원공학과에 재학 중인 학생입니다. 저는 지금 상주시 외서면 이천리에 거주 중입니다. 저는 귀농을 한 상태고 마을 분들이랑 살고 있습니다. 제가 느낀 청년문제의 첫 번째는 주거입니다. 제가 지금 관사에 살고 있는데 마땅한 다른 대안할만한 주거공간이 없습니다. 두 번째는 양질의 일자리가 없는 것이 문제입니다. 서울은 그나마 낫지만, 지방에 양질의 일자리가 없습니다. 지역설명회에 가보면 감을 깎는 그런 일자리를 주는 데 감을 깎는 일을 누가 합니까. 어떻게 농어촌을 살릴 수 있을까 생각해보면 소농들은 상당히 많고, 그 분들이 농장을 디자인하고 싶은데 그런 것들이 굉장히 비싸다고 생각이 돼서 주저하시는 경우가 있습니다. 이런 부분에서도 함께 지원해주시면 소농들은 또 예술 활동가분들은 수입 구조를 만들고 그런 구조가 확대됨으로써 그 지역의 청년들을 보고 이 지역이 살기 괜찮네 하는 생각을 할 수 있습니다.

### 경북도청 김남일 일자리 민생본부장

동양대에서 오신 분. 저는 그리 생각합니다 서울에 갔다가 유턴이나 제이턴을 할 수 있는데 우수한 애들을 키우고 키워서 다시 되돌아올 수 있도록 하면 된다고 생각을 하고요. 3~4명으로 구성된 팀을 만들어서 4개 시군에 문화적 공간을 필수적으로 만들려고 합니다. 울릉도 사람들이 주변에 나눠주기 위해 배를 타고 들어올 때 햄버거 더많이 사서 들어온다고 합니다. 우리 생각과는 다릅니다. 단순히 청년만 파견하면 안 되고 청년들의 문화적 공간을 같이 만들어줘야 합니다. 우리가 청년 정책까지 같이 하고 있는데 농업기술청년농업벤츠의 거점 의식을 마련하고 있습니다. 학생이 말씀하신 것 있죠. 그래서 우리 도가 지금 수도권도 중요하지만 시군의 어느 정도 청년이 거주하고 있고 그들이 생각이 뭐고 전수조사를 하는데 양질의 일자리는 투자 유치나 경제부서도 같이 하고 있으니까 양질의 일자리를 만든다는 게 다 맞물려 있습니다 특히 기업에는 사람이 없어서 못 들어오겠다고 하니까 여러모로 팀을 만들어서 웹툰작가라던가 그런 코워킹 스페이스를 신청하거나, 좋은 아이디어를 신청해주시면 평가해서 지원하겠다는게 청년 정책이오면 우리가 돈을 쓰겠다 라는 입장입니다.

### 경북대학교 주슬기 학생

기본 소득에 대해서 어떻게 생각하세요

**경북도청 김남일 일자리민생본부장**

기본적인 데이터를 처음으로 조사합니다. 일단 그 문제는 기업노사와의 타협을 통해 그런 것들을 요구해서 상주시에서도 요구하면 농촌지역에 맞는 기본소득에 대한 조례도 만들어서 지원을 하면 되겠다고 생각합니다.

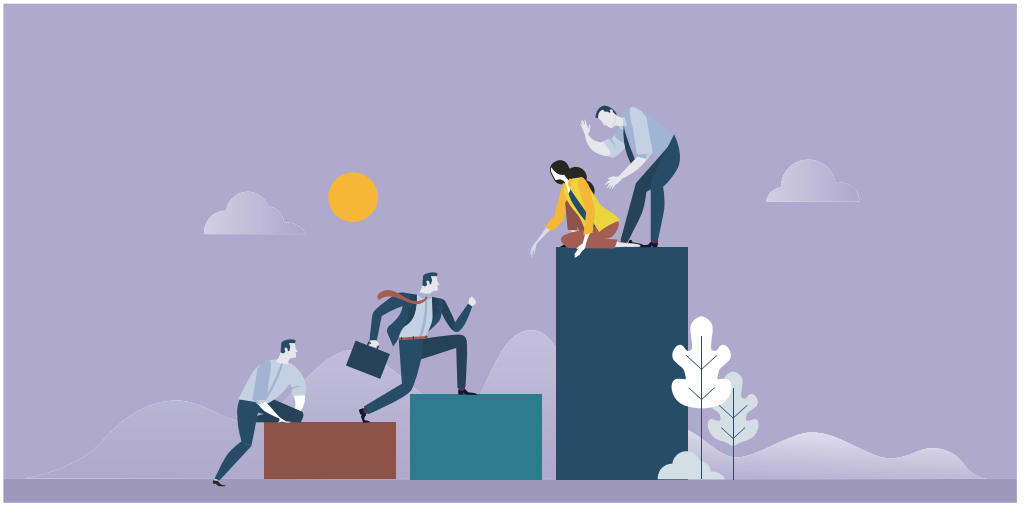
**진행 아나운서 양채원**

이로써 모든 토론회가 끝이 났는데요. 아무쪼록 이번 토론회에서 나온 다양하고 좋은 의견들이 정책에 반영되어 경북청년들의 권익증진과 지역활성화에 큰 도움이 되었으면 합니다. 끝까지 경청해주신 모든분들께 감사드립니다.

**대구경북연구원 석태문 센터장**

마무리할 때가 된 것 같습니다.
좋은 일자리를 만드는 것은 취직보다 박관규 님이 말하셨듯 창직하는 것이 더 좋을 것이라고 생각합니다. 정책적으로 할 것도 있고 연구에서 할 것도 있고 저희 연구원에서도 많이 검토하려고 하니까 이상으로 토론회를 마치도록 하겠습니다 감사합니다.





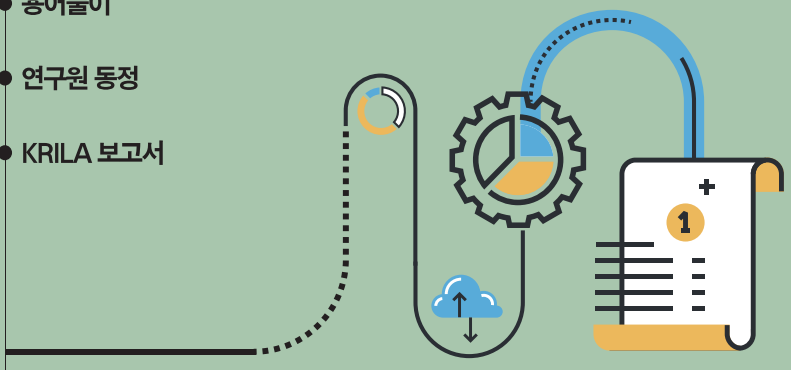
Korea Research Institute for Local Administration

Part 2

# 이달의 이슈

## 신정부의 균형발전정책


- **특별대담** "국민 모두가 어디서든 살기 좋은, 사람 중심의 국가균형발전을 이루어가겠습니다"
  _송재호 대통령직속 지역발전위원회 위원장
- **이슈** 문재인 정부의 지방분권에 의한 지역균형발전정책의 추진
  _김현호 한국지방행정연구원 선임연구위원
- **논단**
  - 왜 고를 균(均)인가
    _이기원 한림대학교 금융정보통계학과 교수
  - 문재인 정부의 국가균형발전정책, 이대로 좋은가?
    _이소영 한국지방행정연구원 지역발전연구실장
- **우수사례**
  - 균형발전의 길:충청북도의 지역균형발전 정책
    _이제연 한국지방행정연구원 수석연구원
  - EU의 지역균형발전 정책과 시사점
    _김상민 한국지방행정연구원 수석연구원
- **지방자치단체탐방** 지역사회와 상생발전하는 경북 김천혁신도시
- **용어풀이**
- **연구원 동정**
- **KRILA 보고서**



송재호 대통령직속 지역발전위원회 위원장

# "국민 모두가 어디서든 살기 좋은, 사람 중심의 국가균형발전을 이루어가겠습니다"

• 인터뷰 대상 : 송재호 대통령직속 지역발전위원회 위원장 • 인터뷰 진행 : 한국지방행정연구원 김도형 연구원

**바쁘신 중에서도 인터뷰에 응해 주셔서 감사드립니다. 지역발전위원장으로 취임한지 4개월이 되었는데, 그동안의 활동과 간략한 소회에 대한 말씀을 부탁드립니다.**

지난 넉 달이라는 시간 동안 소회를 느낄 시간조차 없을 정도로 바쁜 하루하루를 보내고 있습니다. 취임 직후부터 전국을 다니면서 지역혁신의 주체들, 그리고 주민들과 소통을 하고 있고, 특히 국가균형발전정책의 비전과 전략 수립, 법령 정비와 추진체계 개편, 혁신도시 시즌 2, 국제 교류 활동과 산학연관 협력에 많은 시간을 쏟았던 것 같네요. 또 지난달 22일부터는 부산 벡스코에서 개최된 대한민국 균형발전박람회를 통해 4일 간 주민들과 가깝게 스킨십하면서, 균형발전 아이디어를 모으고, 우수사례를 벤치마킹하고, 해외 석학들과 교류하고, 혁신 주체들과 협력을 다짐하는 자리를 가졌습니다.

**우리나라에서 국가균형발전이 필요한 이유와 문재인정부가 표방하는 균형발전의 철학적 배경은 무엇입니까?**

우리나라 헌법에 보면 지역 간 균형 있는 발전을 위해 국가가 그 의무를 다해야 함에 대해 명시되어 있어요. 국가균형발전은 결코 포기할 수 없는 국가발전의 가치로서, 시대정신이자 문재인정부의 핵심 국정목표중의 하나로 국민통합의 필수요건이라 할 수 있죠. 국민의 나라 정의로운 대한민국의 요체는 '고르게 잘사는 지역'을 실현하는 데




있습니다. 일자리, 저출산고령화, 4차산업혁명, 균형발전자치분권 등 4대 복합혁신과제 가운데 균형발전은 다른 과제들이 구현될 수 있는 가장 저변의 요건이 됩니다. 또 과밀 집중 해소, 미활용 지역자산의 활용을 통해 전 국토의 성장잠재력을 극대화함으로써 국가경제 발전에도 기여하기도 하지요. 결국 사람 중심의 균형발전, 국민 모두가 어디에 살든지 좋은 일자리와 기회를 고르게 보장받고, '지역에 남는 것'이 아닌 '지역에 사는 것'이 될 수 있도록, 실생활에서 불편과 불합리를 느끼지 않도록 하는 균형발전이 절실하다고 하겠습니다. 이를 위해 지역이 주도적으로 고유한 특성을 살려 경제적 경쟁력을 확보할 수 있도록 지원하고, 문화, 교육, 복지 등에 대해서도 사회적 격차를 줄여주는 것이 정부의 중요한 과제라고 봅니다.

그리고 문재인정부 균형발전정책은 사람 중심, 즉 사람이 살 수 있고, 살 만 하고, 살고 싶은 지역을 만드는, 사회적 가치를 부가한 것이 핵심 기조입니다. 균형발전의 이상향 중 하나는 지역의 자존감, 지역주민의 긍지를 높이는 것인데, 그 방법을 선택하는데 그동안은 너무 우리가 익숙히 경험해왔던 전형적인 산업발전 구도에 사고가 고착되어 있었습니다. 문재인정부의 균형발전정책은 지역 산업, SOC 등 하드웨어나 경제적인 효율성과 더불어, 지역의 교육, 특히 대학이나 산학연 클러스터, 그리고 지역 고유의 문화, 지역 언론 등에 대해서도 포괄적 개념으로 접근할 것입니다. 이러한 소프트웨어에 대

한 투자는 지역의 구매력을 증진시킬 수 있고 그 구매력은 생산을 자극하고, 일자리를 창출하는 선순환경제 효과가 있을 것으로 예상됩니다. 요컨대 문재인정부가 표방하는 국가균형발전 정책의 철학적 배경은 우선 '국민중심 민주주의'로서 나로부터 어디에서나 늘 주권을 행사할 수 있고, 둘째는 '분권화이론 및 내생적발전론'으로서 자치분권과 병행 추진하며, 셋째로는 '굿 거버넌스, 지역혁신체계'로 참여와 연대, 혁신클러스터 구축에 중점을 두고자 합니다. 그리고 마지막 넷째는 '포용성장, 지속가능발전론'으로 사회적·환경적 가치 등을 중시하는 것입니다.

**우리나라 지역산업 정책은 중장기적으로 일관성을 갖지 못하고 정부가 바뀔 때마다 산업단지, 테크노파크, 기업도시, 경제자유구역, 국제과학비즈니스벨트 등 중구난방으로 추진돼왔는데, 새 정부의 국가혁신클러스터는 이것들과 어떤 차이가 있는지요? 그리고 정부가 바뀌어도 정책적 안정성과 신뢰도를 유지할 방법은 무엇인지 위원장님의 고견을 듣고 싶습니다.**

국가혁신클러스터는 또 하나의 혁신거점을 조성하는 것이 아니라, 혁신도시를 중심으로 기존 거점들을 연계하여 지역의 다극화 성장거점으로 육성하려는 것입니다. 즉 혁신도시를 중심으로 주변 산단, 특구, 대학 등을 연계한 대단위 산업클러스터의 구축을 의미하지요. 지방투자보조금 우대, 외투기업 수준의 세제 지원 등을 통해 앵커기업을 유치·지원하고, 맞춤형 규제특례, 대규모 실증 프로젝트 추진, 산학연 협력 강화 등을 통해 지역 신성장동력 창출을 위한 혁신 테스트베드화를 지향합니다. 이를 통해 소규모·분절적으로 운영되어온 기존 거점들의 한계를 뛰어넘는 글로벌 수준의 산업·혁신거점을 지역에 확보할 수 있을 것으로 기대됩니다.

정책의 안정성과 신뢰도를 유지하는 방법은 무엇보다 정책 자체의 타당성과 합리성을 확보하는 것이 매우 중요하다고 봅니다. 국가혁신클러스터는 기반 조성이 완료된 혁신도시의 새로운 과제와 소규모·분절적 운영의 한계에 직면한 기존 거점의 과제를 동시에 해결할 수 있고, 또한 이념적·정책적 차이를 뛰어넘는 균형발전이라는 헌법적 가치에 부합한다는 점에서 충분히 지속가능할 것이라 생각합니다.

**말씀 잘 들었습니다. 그렇지만 주변의 기존 거점과 연계해 클러스터를 형성하도록 이전 공공기관이 그 역할을 할 수 있는 혁신도시는 광주전남 등을 제외하고는 매우 제한적이라는 생각이 듭니다. 국가혁신클러스터 구축을 위한 구체적인 로드맵은 무엇인지요?**

가장 시급한 선결과제는 국가혁신클러스터의 지정절차와 육성시책 등을 담고 있는 국가균형발전특별법(이하 균특법) 개정안이 통과되는 것입니다. 균특법은 수도권과 비수도권 모두를 아우르는 법안으로, 국가 차원에서 국토 전체, 전국이 정책의 장(場)이지요. 일각에서는 균특법이 비수도권만을 위한 법안이라는 오해도 있으나, 개정안의 연내 통과를 위해 적극적으로 설득해 나갈 계획입니다. 균특법 개정안이 계획대로 통과가 되면, 내년도 하반기 중에 시·도별로 국가혁신클러스터를 지정하게 됩니다. 그리고 이렇게 선정된 클러스터는 3년 단위 평가를 통해 글로벌 클러스터와 자율형 클러스터로 구분하고, 유형별로 차등 지원하게 될 것입니다. 시·도별로 1개씩 선정하게 된다면 모두 14개가 될 텐데, 중장기적으로는 4개에서 5개 정도가 글로벌한 클러스터로 발전할 수 있도록 육성하려는 구상을 갖고 있습니다.

**클러스터를 선정하는 과정에서 지자체의 역할도 중요할 것 같은데, 그렇다면 지자체의 협조를 이끌어낼 방안은 무엇인가요?**

맞아요. 균특법 개정안 통과와 예산 확보에 지자체의 적극적인 협조가 필요합니다. 균특법 개정안 통과가 지연되면, 국가혁신클러스터뿐 아니라 위원회의 위상 강화, 지역혁신협의회 구성, 균형발전 특별회계 개편 등 균형발전지원체계의 재정립을 위한 작업 전반에 차질이 빚어지게 될 테니까요. 또한 현재 정부안 기준으로 국가혁신클러스터에는 내년도에 200억 원 예산이 반영되어 있는데, 산학연 네트워킹 지원, 혁신 클러스터 추진단 운영 지원 등을 위해 추가적인 예산이 필요한 상황입니다. 이를 위해 국가혁신클러스터가 국가균형발전을 위한 다극화 성장과 지역경제 활성화의 유효한 수단이라는 중앙과 지역의 정책적인 공감대가 형성될 필요성이 있어 보입니다. 균특법 개정안을 발의하기 전인 지난 9월에 공청회를 통해 지역 의견을 수렴 했고, 이후 모두 일곱 차례에 걸쳐 지역별 순회 토론회를 열기도 했습니다. 이 자리에 지자체 공무원, 산학연 전문가, 지역 언론인 등이 참석해 국가혁신클러스터를 포함한 여러 현안에 대해 폭넓은 의견을 나누었고, 지난 11월 말에는 부산에서 균형발전박람회를 개최하는 등 가능한 모든 접

점을 통해 지역의 소리를 듣고 정책에 반영하고자 노력하고 있습니다.

**혁신도시가 조성된 도시에서 뜨내기로 인식되는 이주민과 오랫동안 살아온 원거주민 사이에 경제적·환경적·문화적·심리적 괴리를 좁힐 수 있는 방안은 무엇입니까? 특히 대도시가 아닌 지역에서는 젊은 이주민과 고령 원거주민 간 세대 균열의 문제도 발생하고 있는데요.**

혁신도시는 이제 SOC의 관점을 넘어, 사람 중심으로, 건강·행복·평화 등의 관점에서 지원하고 돌봐야 할 때가 되었습니다. 또한 앞으로 이전 공공기관의 역할 강화와 지역사회 속에서의 포용의 가치가 실현되어야 할 과제도 안고 있습니다. 이러한 점에서 지난 12월 8일에 「공공기관 지방이전에 따른 혁신도시 건설 및 지원에 관한 특별법」이 통과되어 이러한 숙제들을 잘 풀어줄 것이라 기대합니다. 또한 내년도 예산안에 신규로 '혁신도시 정주여건 개선지원'에 100억 원 사업비를 확보했는데 혁신도시를 가족들이 살기에 좋고 일하기에도 좋은, 그런 포근하고 쾌적한 환경으로 가꾸어가는 데 지원을 아끼지 않겠습니다. 그리고 이전 공공기관 종사자들과 가족들이 거주민들과 함께 융화해 애착심을 형성하도록 다양한 교류행사를 통한 커뮤니티 형성을 지원하고, 혁신도시법을 개정해 이전 공공기관의 지역발전 기여사업 추진을 의무화하겠습니다. 공공





기관이 지역발전에 필요한 계획을 수립·시행하도록 하고, 이에 필요한 비용의 지출 근거를 마련할 것입니다. 그리고 지역의 특성을 고려해 기업유치, 주민지원, 산·학·연 협력 등 지역발전에 실질적으로 기여할 수 있는 사업을 발굴하고 추진해가도록 할 계획입니다.

**혁신도시가 들어선 지자체와 그렇지 않은 지자체 사이의 간극을 어떻게 메울 수 있는지, 그리고 혁신도시만 주거환경을 개선하고 교육 수준을 높인다고 해서 다른 지역으로의 확산 효과를 기대할 수 있는지에 대해서도 말씀 부탁드립니다.**

먼저, 혁신도시 입지를 선정할 때 각 지역에서 조금 부족한 곳을 선정했다는 배경을 알아야 할 필요가 있습니다. 가령 경북 같은 경우 도 내에서 발전한 포항, 경주보다 김천에 혁신도시를 유치했습니다. 앞으로 혁신도시는 공간적인 개념을 넘어 지역상생의 상징으로서 인근 지역을 아우르고 포용해야 합니다. 예를 들어 혁신도시 이익 공유를 위한 상생발전기금 조성·운영의 아이디어도 좋은 시도라 할 수 있습니다. 지역 내 동반성장을 위해 이전기관이 납부한 지방세로 상생발전기금 조성을 유도해 혁신도시의 개발이익 성과를 공유·확산할 필요가 있습니다. 다음으로 혁신도시 주변 농산어촌과의 협력모델도 구축해야 합니다. 인근 농촌에서 생산된 지역 농식품이 혁신도시를 중심으로 지역에서 소비되도록 혁신도시 내 로컬푸드 직매장을 신설하고, 교육농장, 인성학

교, 산림치유마을, 도시텃밭 등 도농교류의 확대도 지역의 특성에 맞게 자발적으로 추진되도록 도울 계획입니다.

**국가균형발전의 실현을 위해 '포용'을 강조하셨는데, 앞으로 위원회를 어떻게 이끌 것인지와 다가오는 새해 계획에 대해 마무리 말씀을 부탁드립니다.**

우리나라는 과거 불균형 성장전략을 추진해왔는데, 이로 인한 양극화를 완화하는 것이 포용의 첫 단계입니다. 어려운 지역이 있으면 그 지역만의 부담이 아니라, 우리나라 전체의 부담이라는 생각을 갖고 천천히 가더라도 같이 가는 자세가 필요한 거죠. 시간이 좀 걸리더라도 지역의 목소리에 항상 귀 기울이고, 공감과 소통을 바탕으로 지자체, 관계부처 등과 협업해 국가균형발전 전략과 비전 수립, 혁신도시 시즌2 등 국가균형발전정책의 백년지대계를 위해 노력하겠습니다. 국가균형발전특별법 개정안이 국회를 통과하면 시행령이나 운영세칙 등을 변경해 국가균형발전위원회를 출범시키는 것이 내년도의 1차 목표이고, 또 새해 1월에는 대통령과 함께 하는 대국민 보고대회를 통해 균형발전정책의 비전과 전략을 선보일 예정입니다. 그리고 법정계획인 국가균형발전 5개년계획을 내년 하반기 내에 수립하고, 지역혁신협의회 같은 거버넌스도 확립할 계획에 있습니다.



# 문재인 정부의 지방분권에 의한 지역균형발전정책의 추진



김현호
한국지방행정연구원
선임연구위원

## 들어가는 말

우리나라는 혁명적이라 할 만한 기술발전을 달성했다. 반도체, 자동차, 핸드폰 등을 포함해서 세계적으로 앞선 기술을 보유한 분야가 많다. 이른바 우리가 원하던 기술가치를 달성하고 있다고 해도 과언이 아니다. 또 지난 60여년 만에 괄목할 만한 소득의 증가도 있었다. 그러나 불행하게도 사람들의 삶은 행복하지 않다. 자살율, 노인 빈곤율이 1위이며, 청소년 불행지수와 저출산도 세계 1위이다. 누구는 우리사회를 일러 "울혈사회"라고 표현하기도 한다. 여기에 더해 엎친데 덮친 격으로 서울과 대도시를 제외한 대부분의 지역이 소멸위기를 맞고 있기도 하다.

그 이면에는 여러 가지 원인이 있을 수 있겠지만, 어떤 사람은 지난 5천년 이상 동안 우리가 시행해왔던 중앙집권적 정치를 그 요인으로 지목하기도 한다. 중앙집권적 정치가 경제나 사회, 교육 등 여러 가지 곳에서 부작용을 일으키고 있기 때문에 소득 3만불의 문턱을 넘지 못할 뿐 아니라 곳곳에서 부작용을 일으키고 있다는 것이다.

국가발전과 밀접한 상관성을 지니고 있는 지역발전도 그렇다. 중앙집권적 지역발전정책의 추진이 지역발전의 책임성과 자율성을 신장시키지

우리는 지방 분권적 지역발전정책을 추진해 본 경험이 전혀 없다.

못하고 있는 현상이 일어나고 있는 것이다. 엄밀하게 말해 우리는 지방분권적 지역발전정책을 추진해 본 경험이 전혀 없다. 우리가 모르는 사이에 중앙집권적인 사고와 정책의 추진관행이 몸에 배어서 지방분권에 의한 지역발전이 어때야 하는지 조차도 모른다고 해도 틀린 말이 아닌 것 같다. 지방분권에 의한 지역발전을 추진한다고 하더라도 자세히 보면 중앙집권적 지역발전정책의 범주를 벗어나고 있지 못하고 있다. 지방이 주도하는 새로운 지역균형발전을 추진한다고 하면서 중앙의 강력한 컨트롤 타워(control tower)를 구축해야 한다는 주장을 하고 있는 것이 대표적인 보기이다. 컨트롤 서포터(control supporter) 정도가 보다 근접한 표현인데도 말이다.

그러나 문재인 정부는 과거와 달리 지방분권에 의한 지역균형발전정책을 추진하겠다고 여러 차례 선언한 바 있다. 향후 추진할 100대 국정과제 가운데 중요한 목표 중의 하나로 "고르게 발전하는 국가"를 제시하고 있을 뿐 아니라 복합과제로서 지방분권과 지역균형발전을 제시하고 있다.

그러나 지방분권에 의한 지역균형발전의 세부적인 내용에 대해서는 아직 큰 그림에 제시되고 있지 않다. 여기서는 지역발전 분야에서 정책의 패러다임 전환에 해당되는 지방분권에 의한 지역균형발전의 정당성을 포함해서 어떻게 추진할 것인지 등을 제시해 볼 것이다.

"고르게 발전하는 국가"를 제시하고 있을 뿐 아니라 복합과제로서 지방분권과 지역균형발전을 제시하고 있다.

## 우리나라의 지역발전의 현주소

국토 가운데 11.8%에 불과한 수도권에 우리나라 총 인구나 종사자의 거의 절반이 수도권에 집중하고 있다. 세계에서 유래를 찾아 볼 수 없는 집중도이다. 또 인구의 절반이 수도권에 거주하고 있으며, 종사자도 절반 이상이 수도권에 모여있다. 수도권의 인구 비중은 2000년 49.2%에서 14년 50.8%로, 기업체의 종사자 비중은 2000년 48.9%에서 14년 51.10%를 차지하고 있다.

**〈표 1〉 수도권과 비수도권의 인구 및 종사자수 변화**

| 구분 | 2000년 | | | 2014년 | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | 수도권 (A/C) | 비수도권 (B/C) | 전국(C) | 수도권 (A/C) | 비수도권 (B/C) | 전국(C) |
| 인구수 | 49.2 | 50.8 | 51,529,338 | 50.8 | 49.2 | 51,327,916 |
| 종사자수 | 48.9 | 51.1 | 13,604.74 | 51.1 | 48.9 | 19,899,786 |

* 자료 : 통계청, 각년도

**〈표 2〉 수도권의 GRDP, 100대 기업, 은행예금**

| 구 분 | 1990년 | 2000년 | 2015년 |
|---|---|---|---|
| GRDP | 47.5 | 48.4 | 49.7 |
| 100대기업 | 84.0 | 87.0 | 83.0 |
| 은행예금 | - | 68.1 | 69.2 |

* 자료 : 통계청, 각년도

GRDP의 수도권 비중은 1990년 47.5%에서 15년 49.7%로 증가하고 있으며, 우리나라 100대 기업도 90년 84.0%에서 15년 83.0%를 차지하고 있다. 그리고 15년 우리나라 은행예금의 69.2%가 수도권에 집중하고 있다.

또, 지방소멸이 우려되고 있다. 16년 말 1만명 당 출생아수가 50명이 되지 않는 지역이 27개, 30명이 채 되지 않은 지역도 3개에 이를 정도로 수도권과 대도시를 제외한 그 밖의 출생아수는 형편없다. 이 보다 더 우울한 전망은 향후 30년 이내에 우리나라 지자체 228개 가운데 34.6%(79개 지역)가 소멸될 위기에 처해 있다(이상호, 2016).



**〈표 3〉 우리나라 1만명당 출생아 50인 이하 지자체 현황**

| 순위 | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 지자체 | 충북 괴산군 | 경남 합천군 | 전남 고흥군 | 경남 남해군 | 경북 청도군 | 경북 군위군 | 인천 강화군 | 강원 영월군 | 충남 서천군 |
| 비율 | 0.0033 | 0.0034 | 0.0034 | 0.0040 | 0.0040 | 0.0040 | 0.0040 | 0.0041 | 0.0044 |
| 순위 | 10 | 11 | 12 | 13 | 14 | 15 | 16 | 17 | 18 |
| 지자체 | 충북 단양군 | 경북 의성군 | 전북 부안군 | 경남 하동군 | 강원 평창군 | 전북 고창군 | 충북 영동군 | 충남 부여군 | 전남 장흥군 |
| 비율 | 0.0046 | 0.0046 | 0.0047 | 0.0048 | 0.0048 | 0.0048 | 0.0048 | 0.0049 | 0.0049 |
| 순위 | 19 | 20 | 21 | 22 | 23 | 24 | 25 | 26 | 27 |
| 지자체 | 강원 양양군 | 부산 영도구 | 충남 예산군 | 강원 고성군 | 경남 의령군 | 강원 정선군 | 전남 신안군 | 강원 횡성군 | 경북 영양군 |
| 비율 | 0.0049 | 0.0049 | 0.0049 | 0.0049 | 0.0049 | 0.0050 | 0.0050 | 0.0050 | 0.0050 |

자료 : 통계청, 2016년

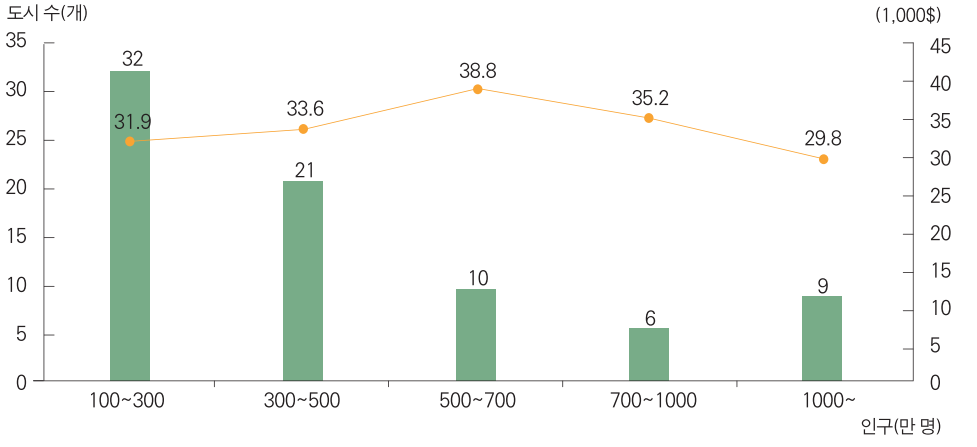
이런 사정이 반전되지 않는 다는 것은 그간의 우리가 지역발전의 중요한 논리로 중시했던 발전지역에서 저발전 지역으로 발전의 성과가 파급되지 않는 데 문제가 있다. 수도권 등의 특정한 지역의 발전이 만든 성과가 여타 지역으로 파급된다는 여적의 경제(trickle-down economics)가 작동하지 않고 인구나 발전의 잠재력 등이 발전지역으로 유출되어 저발전 지역의 낙후화가 오히려 심화될 수 있는 소지가 많아지고 있다는 것이다. 그동안 사회의 계층에 적용된다고 했던 현상이 지역에서도 적용되고 있는 셈이다.[1)]

그런데 연구에 의하면 인구가 분산된 중소도시가 많을수록 국가발전의 잠재력이 증가한다고 한다. OECD(2006)는 인구가 대략 100-300만 정도의 도시가 많을수록 그렇다는 것을 밝히고 있다. OEDC는 회원국 78개 지역의 통계자료를 분석한 결과 지역발전(환경여건, 생활여건, 경제여건 GDP)는 인구 100-300만일 때 최상이 됨을 밝히고 있다.[2)]

1) 노벨 경제학상을 받은 스티글러츠는 여적효과로 인해 가난한 사람들도 부자들에 비해 상대적으로는 적지만 절대적으로 소득과 부가 증가한다는 여적의 경제(trickle down economics)는 실제 일어나지 않고 오히려 가난한 사람들의 절대적인 소득이 2000년에 비해 2010년이 줄어들고 있음을 밝히면서 오히려 가난한 사람들의 소득이 부자로 빨려 들어가는 역류의 경제(trickle-up economics)가 일어나고 있다고 한다(Stiglitz, 2012, pp.6-7).

2) 물론 78개 도시의 인구와 평균 주민소득의 상관관계를 분석해 본 결과 인구가 738만명까지는 인구가 증가함에 따라 평균소득이 증가하지만 그 이후는 평균소득이 감소한다는 점도 동시에 밝히고 있다.

〈그림 1〉 도시규모별 빈도와 평균 주민소득




출처 : OECD, 2006

## 지역균형발전 정책추진의 정당성

이런 결과를 초래한 데는 여러 가지 요인이 있지만 그동안의 중앙집권적 정책의 추진이 이런 결과를 초래한 가장 큰 요인이라고 할 수 있다. 권력(power)이 있는 곳으로 인구나 경제, 교육 기회 등이 연쇄적이고 누적적으로 모이게 되었던 것이다. 대표적인 경우로 교육만 해도 그렇다. 과거 80년대 부산대, 경북대, 전남대 등은 서울의 유명 대학과 버금가는 위치를 차지했지만, 현재는 서울의 거의 모든 대학 보다 하위로 인식되고 있어 학생들이 서울로 집중되고 있다. 그레고리 핸드슨(Gregory Henderson)이 지적한 중앙집권이 수도권으로 모든 것을 빨아들이는 '소용돌이 정치'(vortex of politics)의 결과이자 폐해라는 지적이 틀린 말이 아니다. 그동안의 중앙집권으로 인해 수도권이 정치, 경제, 사회, 문화, 교육 등 제반 분야에서 모든 것을 빨아들이는 블랙홀의 역할을 했기 때문이다. 물론 그 이면에는 중앙집권의 주체인 중앙정부가 규모의 경제를 내세워 투자가치가 큰 수도권 등에 국가의 재원을 우선적으로 투자한 탓도 부인할 수 없지만 더 중요한 것은 중앙정부가 주도하는 시혜적 정책이 계속되면 지방정부는 자기발전에 대한 책임성

중앙집권으로 인해 수도권이 정치, 경제, 사회, 문화, 교육 등 제반 분야에서 모든 것을 빨아들이는 블랙홀의 역할을 했기 때문이다.

이 약화되고 중앙정부에 대한 의존성만 높아지는 문제가 있다. 그런 결과가 중앙집권 국가일수록 수도의 집중도가 높고 지역간 불균형도 심하게 되는 양상으로 나타난다(강현수, 2017).

그러나 그 결과로서 분명 수도권의 과도한 인구와 경제, 기회의 집중은 선진국가의 바람직한 모습은 아니다. 전국 어디에 살든지 간에 비슷한 수준의 일자리, 의료, 교육, 문화 등 삶의 여건을 누릴 수 있는 국가가 보다 바람직한 국가의 모습이기 때문이다.

아울러 수도권 등의 극심한 발전요소의 집중은 우리나라 헌법이 제시하고 있는 지역균형발전의 가치와도 배치된다. 비록 지역간 격차해소가 힘들더라도 전국 어디에 살든지 간에 생활을 영위할 수 있는 일자리가 있고 교육을 받을 수 있는 비슷한 수준의 교육기관이 있으며, 의료를 받을 수 있는 수준급의 병원이 있는 것이 바람직한 국가의 모습이기 때문이다. 프리드만의 언급처럼 지역발전이 지역 주민의 삶의 총체적 향상이라고 할 때 주민이 어디에 살든지 간에 거의 동일한 삶의 수준을 누릴 수 있는 국가가 바로 잘 사는 국가이다.

> 지역발전이 지역 주민의 삶의 총체적 향상이라고 할 때 주민이 어디에 살든지 간에 거의 동일한 삶의 수준을 누릴 수 있는 국가가 바로 잘 사는 국가이다.

그런 탓에 독일과 같은 국가는 어느 지역에 살든지 동일한 수준의 삶의 질을 누릴 수 있도록 하겠다는 것을 헌법에 명시하고 있을 뿐 아니라 이를 실천하고 있다. '거주 소재'에 따른 삶의 질 수준의 격차를 최소화할 뿐 아니라 전국 어디에 살든지 동일한 수준의 삶의 질 향유가 국민의 당연한 권리이며 국가의 의무라는 인식이 깔려있다. 그래서 지역의 삶의 질 여건 결핍 여부를 철저하게 관리하고 있다.

결국 우리가 추진해왔던 중앙집권이 현재의 결과를 가져왔다고 할 때, 그 처방도 당연히 이를 해소하는 것에서 찾아야 할 것이다. 그래서 중앙집권에서 지방분권에 의한 정치, 사회, 경제 시스템으로의 변화가 필요하고 지역발전정책도 동일한 맥락에서 지방분권적으로 변화되어야 한다. 1995년부터 시작한 지방자치의 경험이나 지방분권에 대한 국민의 열망에 비춰봐서도 이제 지방분권에 의한 정책의 설계 및 추진은 더 이상 미룰 수 없는 우리나라 지역발전의 과제가 되고 있다.

> 중앙집권에서 지방분권에 의한 정치, 사회, 경제 시스템으로의 변화가 필요하고 지역발전정책도 동일한 맥락에서 지방분권적으로 변화되어야 한다.

원론적으로 볼 때, 지방분권과 지역균형발전은 추구하는 가치가 다를 수 있다.

## 지방분권과 지역균형발전의 조화

지방분권과 지역균형발전의 관계에 대해서는 다양한 견해가 있다. 2000년대 초 참여정부 때부터 최근에는 문재인 정부의 전문가 사이에서 첨예한 토론이 있었다. 지방분권을 추진해서 지역균형발전을 달성한 사례가 있느냐부터 지방분권이 지역균형발전을 더욱 더 악화시킬 것이라는 주장과 반대로 이제 우리의 형편에서는 지방분권에 의한 지역균형발전을 더 이상 미룰 수 없는 현실적인 과제가 되었다는 주장에 이르기까지 다양한 견해가 언급되고 있다.

물론 원론적으로 볼 때, 지방분권과 지역균형발전은 추구하는 가치가 다를 수 있다(김순은, 2006). 지방분권은 중앙정부로부터 지방정부로 권한을 이양시켜 지역의 삶의 제반 영역에 대해서 지방정부의 자기 결정권을 강화하고 지역 주민의 민주적 참여를 신장하는 데 가치를 두고 있는 반면 지역균형발전은 저발전 지역이나 소외된 지역이 없이 전국이 고른 발전을 누리는 것을 가치로 두고 있다.

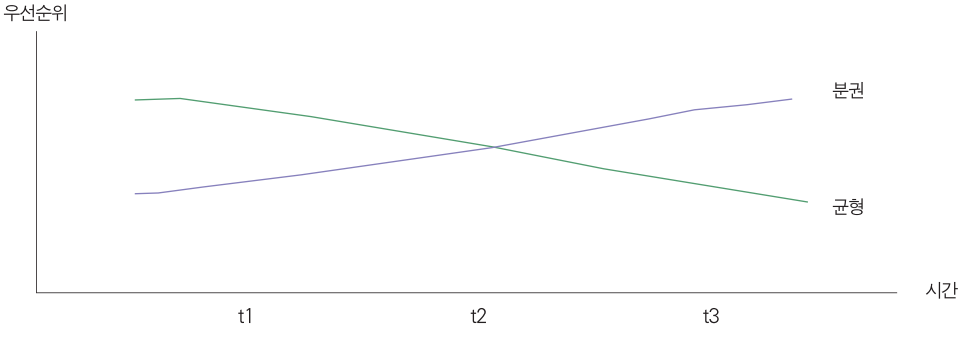
그래서 이들의 추진에 대해서도 견해가 다를 수밖에 없다. 우선 지방분권과 지역균형발전이 반비례 관계를 주장하는 관점이 있다. 지역의 발전 잠재력이 다른 상황에서 지방분권을 강화하면 지역균형발전이 오히려 악화된다는 것이다. 다음으로 지방분권과 지역균형발전이 비례한다는 관점이 있다. 지방분권에 의해 특성화발전을 추진하면 결국 전국의 모든 지역의 균형발전을 향상, 달성할 수 있다는 것이다. 하지만 이들의 논의에 대해서는 결론이 없으며, 학계의 연구에서도 거의 반반으로 견해가 갈리고 있는 상황이다.

**〈표 4〉 지방분권과 지역균형발전의 관계**

| 구분 | 주요 내용 | 비고 |
|---|---|---|
| 반비례 | 지방분권을 강화하면<br>지역균형발전이 오히려 악화됨 | Silvao, 2005; Sakata, 2004, 이승종, 2003; 김영수, 2017 |
| 비례 | 지방분권에 의해 특성화 발전을<br>추구하면 오히려 지역균형발전 향상 | Bonet, 2006; Kanbur & Zang, 2006;성경륭, 2013; 변창흠, 2013, 강현수, 2013 |

출처 : 김현호, 김도형 (2017)

**〈그림 2〉 지방분권과 지역균형발전 시기**

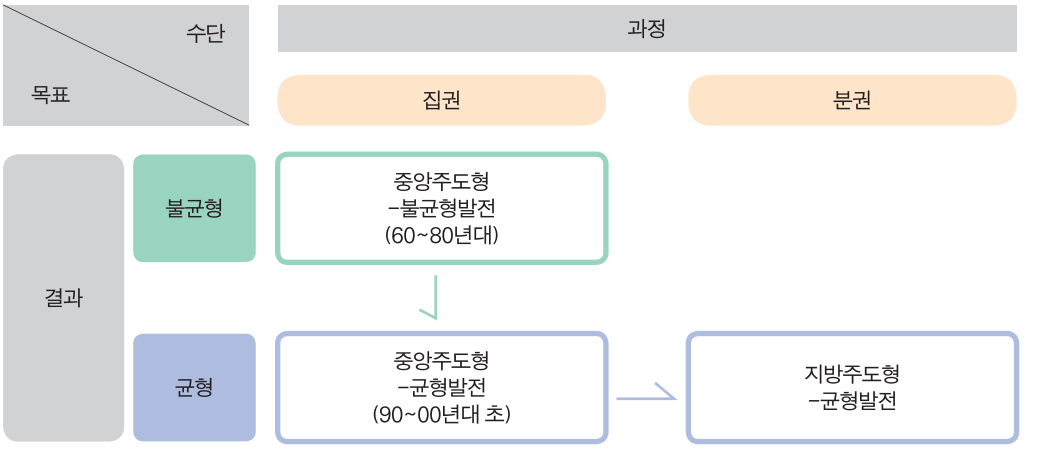



이런 견해에도 불구하고 우리나라의 경우 어느 정도 균형발전을 달성한 이후 지방분권을 추진해야 한다는 것이 설득력이 있어 보이나, 이것 역시 과연 그 시점이 어딘지를 가늠할 수 없는 문제가 있다. 그래서 우리의 현실적인 상황을 고려할 수밖에 없는 것이 답이다. 지방분권에 대한 수요와 지역균형발전에 대한 수요가 너무나도 높아서 이들 양자를 동시에 추진할 수밖에 없는 상황이다. 문재인 대통령의 공약 및 100대 국정과제 중의 지방분권과 지역균형발전을 동시에 추진하겠다는 복합과제의 제시, 여수 선언, 지방분권과 지역균형발전의 동시 추진 등도 결국은 양자의 동시추진에 대한 국민의 비등한 요구를 무시할 수 없을 뿐 아니라 보다 적극적으로는 이것이 우리사회의 산적한 문제를 해결할 수 있는 방안이 되기 때문이다.

> 지방분권에 대한 수요와 지역균형발전에 대한 수요가 너무나도 높아서 이들 양자를 동시에 추진할 수밖에 없는 상황이다.

그래서 과연 어떻게 이들 양자를 지혜롭게 조화, 병행 추진할 수 있는 방향을 찾는 것이 올바른 접근이라고 할 수 있다. 물론 굳이 지방분권이 지역균형발전을 달성한 사례를 제시해 보라고 하면 지역차원보다는 국가적 차원에서 독일, 스위스, 핀란드, 스웨덴 등 지방분권에 의해 지역균형발전을 달성한 것을 이야기 할 수 있다. 그리고 미국만 하더라도 50개 주 가운데 무려 38개의 주를 지방분권과 지역균형발전을 조화시키는 원리에 의해 주의 정치적 중심지와 경제적 중심지를 달리 설계하고 있을 정도이다. 가령, 캘리포니아의 주도(州都)는 새클라멘토(Sacramento)이지만 경제적 중심지는 로스앤젤레스(LosAngeles)이며

〈그림 3〉 지방분권과 지방주도 지역균형발전의 관계




출처: 김선기 외(2012), 강영주 외(2016)를 참고하여 수정

뉴욕의 경우도 주도는 올바니(Albany)이지만 경제적 중심지역은 뉴욕(New York)이다.

또 우리나라 지역발전의 큰 역사적 흐름에 비추어 봐도 지방분권에 의한 지역균형발전은 피할 수 없는 대세가 되고 있다. 우리나라의 지역발전정책이 중앙집권에 의한 불균형발전에서 중앙집권에 의한 균형발전을 지나, 지방분권에 의한 균형발전으로 진행되어 나가고 있음을 부인할 수 없기 때문이다(김선기 외, 2012).

"우리나라 지역발전의 큰 역사적 흐름에 비추어 봐도 지방분권에 의한 지역균형발전은 피할 수 없는 대세가 되고 있다."

## 지방분권에 의한 지역균형발전의 추진 전략

지방분권에 의한 지역균형발전의 설계는 기본적으로 지방분권의 수준을 어떻게 설정하고 목표로 하느냐에 따라 그 양상이 달라질 수 있다. 바로 지방분권의 수준에 있어서도 다양한 스펙트럼이 있기 때문이다. 현재보다 조금 더 강화된 지방분권을 목표로 할 때와 보다 강화되거나 최고로 강화된 분권을 목표로 할 때의 지역균형발전의 내용이 달라진다. 지방분권에는 현재보다 지방분권이 강화된 약한 수준의 분권에서부터

제대로 된 지방분권에 의한 지역균형발전을 설계, 추진하기 위해서는 중앙에 집중된 권한을 지방정부로 파격적으로 이양시키는 것이 전제가 되어야 할 것이다.

자치입법권, 자치행정권, 자치조직권, 자치재정권, 자치복지권 등을 포함하는 그야말로 연방제 수준의 강한 분권이 있을 수 있다. 그러나 제대로 된 지방분권에 의한 지역균형발전을 설계, 추진하기 위해서는 강력한 재정분권을 포함해서 중앙에 집중된 권한을 지방정부로 파격적으로 이양시키는 것이 전제가 되어야 할 것이다. 그렇지 않고서는 무늬만 분권이 될 소지가 많기 때문이다.

이런 전제 아래, 먼저, 지방분권에 의해서 지역균형발전을 설계, 추진하기 위해서는  원칙의 설정이 필요하다. 이제 중앙정부는 지방정부의 지역발전정책을 보완해 주는 역할을 해야 하는 것이다. 지역발전에 대한 권한을 이양받은 지방정부가 자기실정과 형편에 적합한 정책을 추진하고 만약 모자라는 부분이 있다면 이를 보완해주는 역할을 해야 한다. 그렇지 않으면 지역에 적합한 정책이 되지 않을 뿐 아니라 과거처럼 중앙정부의 사업이나 예산을 따오기 위한 정책을 지방정부가 추진할 수밖에 없고 지역발전에 대한 고민과 책임성도 떨어지게 된다. 특히 국가통합 차원에서 원천적으로 발전의 여건이 불리한 낙후지역 등에 대한 정책을 지원할 필요가 있다. 이점은 일본의 과소지역이나 EU가 1인당 GDP가 EU 평균의 75% 이하가 되는 지역을 특별히 지원하는 정책과도 맥을 같이하는 것이다. 여기서 중요한 것이 과거 중앙정부가 정책을 주도하던 때처럼 전국의 모든 지역에 햇빛을 비추는 지원정책을 펼 것

**〈표 5〉 지방분권의 유형 비교**

| 구 분 | 강화된 지방자치형 | 준연방형(광역지방정부형) | 연방정부형 |
|---|---|---|---|
| 개 요 | 단방제 내 자치단체 권한 강화 | 단방제 유지, 광역지방정부 자율성 부여 | 연방국가 구성 |
| 국 가 | 프랑스(03년 개헌) | 영국 스코틀랜드, 웨일즈 | 미국, 독일 등 |
| 자치입법권 | 법률에 위반되지 않는 범위 내 조례제정권 부여 | 법률에 준하는 조례 제정권 부여 | 주에 법률제정권 부여 |
| 자주재정권 | 법률의 범위 내 세율 결정 | 지방정부 조례에 의한 재정권 과세권 부여 | 연방과 주의 과세권 분리 |
| 국정참여 | 지자체협의체 법률안 제출권/입법 의견 제출 | 양원제 또는 지방상원제 | 양원제 |

출처: 윤영근(2017)

지방의 거점인 혁신도시 등에 대해 지역발전의 추동력을 보완하기 위해 공공기관을 추가적으로 이전시키는 것도 중앙정부의 또 하나의 몫이 될 것이다.

중앙정부의 각종 특별지방행정기관을 지방정부로 신속히 이양시키는 조치도 여기에 해당된다.

재정분권은 현재 국세와 지방세의 8:2 비율을 7:3이나 6:4까지 변화시키는 등의 조치가 필요할 것이다.

이 아니라 EU처럼 객관적인 지표에 의해 발전도가 떨어지는 저발전 지역을 구분하고 이들 지역에 혜택이 돌아갈 수 있도록 국고보조율과 세재 지원 등을 강화하는 조치를 시행해야 할 것이다. 이런 관점에서 보면 지방의 거점인 혁신도시 등에 대해 지역발전의 추동력을 보완하기 위해 공공기관을 추가적으로 이전시키는 것도 지역주도의 정책을 보완하는 중앙정부의 또 하나의 몫이 될 것이다.

그리고 중앙정부는 국가 전체적으로 적용되는 제도기반을 제공하는 역할을 해야 한다. 여기에는 전국 공통적으로 적용되는 재원이나 시책의 구비 등이 포함될 수 있을 것이다. 가령 국민 누구나가 수긍할 수 있는 지역 발전도에 의해 전국을 구분한 다음 하위 지역에 대해 특별한 시책을 제공하거나 법인세 차등감면이나 혁신도시 공공기관의 채용 시 보다 상향된 지역대학의 의무할당을 제시하는 경우 등이 여기에 해당된다. 현재 여전히 중앙집권적 관행 속에서 운영하고 있는 지방국토관리청, 지방국토환경관리청 등 중앙정부의 각종 특별지방행정기관을 지방정부로 신속히 이양시키는 조치도 여기에 해당된다.

이런 원칙과 함께 지역발전정책에 대한 사고의 전환도 반드시 필요하다. 과거 지역발전에 대한 착상, 기획, 설계, 사업추진을 포함해서 평가 등 정책에 관련된 일체를 중앙정부가 주도하던 접근에서 벗어나 지방정부가 주도하는 방식으로 획기적인 전환이 있어야 한다. 이를 위해서는 종래와 같이 중앙정부->지방정부의 정책설계 및 추진 방향에서 과감하게 벗어날 필요가 있다.

또 하나 정책의 지방화를 위해서 긴요한 것이 재정분권이다. 지역발전에 대한 재원의 자기결정권이 없다면 정책설계나 추진이 탄력을 받을 수 없기 때문이다. 재정분권은 현재 국세와 지방세의 8:2 비율을 7:3이나 6:4까지 변화시키는 등의 조치가 필요할 것이다. 물론 이 과정에서 지방간 세원이나 경제력의 차이로 인해 재정격차가 벌어질 수 있다. 이러한 문제는 재산세의 공동세화 등 지역간 재정격차를 완화할 수 있는 형평화 재정 제도를 도입, 강화함으로써 사후적으로 해결할 필요가 있다. 물론 이것은 중앙정부의 몫이라고 할 수 있다.

인구가 급감해서 지방정부의 토대 자체가 붕괴될 수 있는 지방소멸을 대응하기 위한 전략을 개발, 추진할 필요가 있다.

그런 다음 우리가 지방분권에 의한 지역균형발전의 프레임에 익숙하지 않음을 고려하여 지방정부와 중앙정부가 유기적으로 협력하는 체계를 구축해야 한다. 물론 여기에는 제2국무회의 활성화 등 지방정부의 참여와 권한이 상당히 강화되는 시스템이 되어야 할 것이다. 물론 혁신도시의 광역 클러스터와도 중앙정부와 지방정부가 협력해서 추진해야 할 것이다.

특히 일본의 경험을 사례로 삼아, 지방분권에 의해서 지역균형발전을 추진해야 하는 문재인 정부는 지금이 골든타임임을 직시하여 인구가 급감해서 지방정부의 토대 자체가 붕괴될 수 있는 지방소멸을 대응하기 위한 전략을 개발, 추진할 필요가 있다. 중앙이 지원하되 각자의 지방정부가 주도하는 지방소멸 대응 전략의 핵심은 일과 사람, 지역의 발전을 동시에 도모하는 복합화 전략이 되어야 할 것이다. 물론 중앙정부와 지방정부가 모두 주체적으로 참여하는 협력적 추진체계도 구성해야 한다.

강현수(2017), “지역이 주도하는 지역균형발전정책” 공간과 환경학회 학술토론회 발표논문, 서울연구원, 2017.12월 9일

강현수(2013), “새로운 지역균형발전 정책의 방향과 과제,” 「지역균형발전론의 재구성: 성찰과 대안 모색」, 한울

김현호, 김도형(2017), 지방분권형 지역균형발전정책의 설계, 한국지방행정연구원 기본과제.

김선기·박진경·김도형(2012), 고령화, 저성장 시대의 지역발전투자전략, 한국지방행정연구원.

김순은(2006), “지방분권정책의 평가와 과제: 지방분권정책과 국가균형발전정책의 패키지화에 대한 비판적 고찰,” 「한국거버넌스학회보」, 제12권 2호, pp.95-133.

김영수(2017), 4차 산업혁명시대 지역산업정책의 방향, 글로벌 트렌드와 4차산업혁명 대응 지역산업정책 방향 모색 세미나 발표자료.

변창흠, 정준호(2013), “지역균형발전의 필요성과 쟁점들,” 「지역균형발전론의 재구성: 성찰과 대안 모색」, 한울

성경륭(2013), 「균형사회와 분권국가의 전망」, 한울.

윤영근(2017), “지방분권의 두 가지 접근: 중앙에서 지방으로, 정부에서 주민으로,” 지방자치 이슈와 포럼, vol. 12, 한국지방행정연구원.

하능식(2017), “재정분권 수준의 평가와 재정책임성 강화,” 「지방자치 이슈와 포럼」, 한국지방행정연구원.

# 왜 고를 균(均)인가



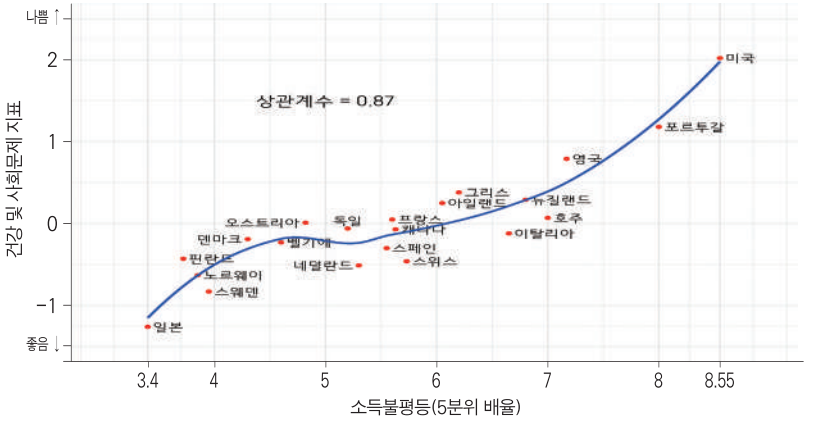
이 기 원
한림대학교
금융정보통계학과 교수

새 정부의 5개년 국정운영 과제에 보면 5개 국정목표 중 목표 4가 고르게 발전하는 지역이다. 4대 복합·혁신과제에도 4. 국가의 고른 발전을 위한 자치 분권과 균형 발전이 나온다. 이와 같이 새 정부의 국정목표로 중시하고 있는 고른 발전에서 "고른"에 대하여 알아보자.

우선, 소득이 비교적 고르게 나뉘는 나라들과 그렇지 않은 나라들 사이에 사회적으로 어떤 차이가 있는지 살펴본다. 〈그림 1〉은 평등한 사회가 항상 더 낫다는 신념을 전파하기에 여념이 없는 Equality Trust[1]의 Richard Wilkinson 교수가 TED강연[2]과 Spirit Level[3]에서 보여준 그래프를 한글판으로 다시 그린 것이다. 수평축에는 가처분소득의 5분위배율을, 수직축에는 여러 건강 및 사회문제 관련 지표들을 표준화하여 평균을 낸 복합 지표를 표시하였다. 숫자가 커질수록 상태가 나쁜 것을 의미한다. 이 나라들 중 소득5분위배율이 제일 높은 미국이 건강 및 사회문제 지표에서도 가장 나쁘고, 소득5분위배율이 가장 낮은 일본의 건강 및 사회문제 지표가 가장 나은 것으로 나타나고 있다.

1) https://www.equalitytrust.org.uk/
2) https://www.ted.com/talks/richard_wilkinson
3) https://www.equalitytrust.org.uk/resources/the-spirit-level. 국내에서는 "평등이 답이다"라는 제목으로 이후 출판사에서 번역본이 나왔음.

**〈그림 1〉 소득불평등과 건강 및 사회문제 지표**




이 그래프가 의미하는 바는 소득불평등이 심한 나라일수록 건강 및 사회문제 지표도 나쁘게 관찰되고 있다는 것이다. 통계학 책에 잘 나오는 높은 상관관계가 관찰된다고 해서 곧 인과 관계를 의미하지는 않는다는 이야기는 여기에도 적용이 되기 때문에 이 그래프만 가지고 곧 소득이 고르지 않으면 건강 및 사회문제가 악화된다고 인과 관계를 주장하기는 어렵다. 그러나, Wilkinson 교수는 건강 및 사회문제 지표를 구성하는 11개의 개별 지표(신체 건강, 정신 건강, 약물 남용, 교육, 수감자수, 비만, 사회적 이동성, 신뢰와 지역사회 생활, 폭력, 10대 임신, 그리고 아동 복지)들과 고르지 못한 소득이 어떻게 관련되는지를 상세히 설명하면서 "More equal societies almost always do better"라는 결론을 도출한다. 뿐만 아니라 같은 강연과 책에서 소득 자체는 건강 및 사회문제 지표와 거의 상관관계가 없음을 보여준다.

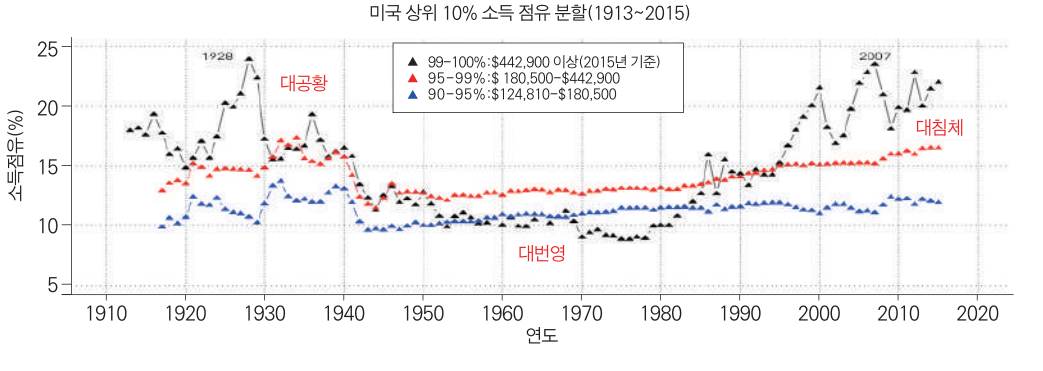
이 자료는 일정한 시점에 관찰된 소득과 사회현상에 대하여 논하고 있으므로 시간적으로 고르지 못한 현상이 계속될 때 어떤 상황이 초래되는지 알아보려면 긴 시간을 두고 축적된 자료가 필요하다. U.C. Berkeley 경제학과의 Emmanuel Saez[4]는 Thomas Piketty와 함께 20세기 초 미국에 소득세가 도입된 1913년부터 1998년까지 미국 국세청

4) https://eml.berkeley.edu//~saez/

의 소득 신고 자료를 토대로 상위소득자들의 소득이 전체 신고 소득에서 몇 %나 차지하고 있는지 계산하여 보다 명확한 소득불평등의 지표로 제시[5]하였다. 이 자료는 매년 갱신되어 2015년도 자료[6]의 경우 1억 6천7백만 가구의 소득 자료를 가공하여 61개의 워크시트에 제공하고 있다.

2012년 자료로 그린 상위 10%의 소득(자본소득 포함)점유 그래프는 Washington Post가 12월31일자 그 해의 그래프로 선정[7]하기도 하였다. 〈그림 2〉는 이 그래프를 상위 1%, 차상위 4%, 차차상위 5%의 소득 점유(%)로 분할한 것이다. 검은 점이 상위 1%, 붉은 점이 차상위 4%, 파란 점이 차차상위 5%의 소득점유(%)이다. 차상위 4%나 차차상위 5%에 비하여 상위 1%의 소득점유(%)가 많은 변화를 보여준다. 역사적으로 상위 1%의 소득점유(%)는 두 번에 걸쳐 25% 가까운 값에 도달하는 데 신기하게도 직후에는 유명한 대공황(The Great Depression)이나 현재의 대침체(The Great Recession)가 따르고 있다. 그리고 상위 1%의 소득 점유(%)가 10% 내지는 이보다도 낮은 시기는 미국인들이 대번영기(The Great Prosperity)라고 부르는 행복한 시절이다.

**〈그림 2〉 미국 상위 10% 소득 점유의 분할(상위 1%, 차상위 4%, 차차상위 5%)**




5) "Income Inequality in the United States, 1913-1998" with Thomas Piketty, Quarterly Journal of Economics, 118(1), 2003, 1-39.
6) https://eml.berkeley.edu//~saez/TabFig2015prel.xls
7) https://www.washingtonpost.com/news/wonk/wp/2013/12/31/emmanuel-saez-and-thomas-pikettys-graph-of-the-year/?utm_term=.6dcb177e270b

불평등 증가의 결과로 미국의 하류층과 중산층의 구매력이 거의 정체되었고 그리하여 평범한 가구가 빚을 질 가능성이 더 높아졌다.

상위 1%가 전체 소득의 25%를 가져가는 것은 매우 고르지 못한 상황이다. 고르지 못한 상황이 극심해지고 나서 대공황이나 대침체가 따르는 것에 대해서 Thomas Piketty는 그의 베스트셀러 저서, 『21세기 자본』에서 다음과 같이 설명한다.

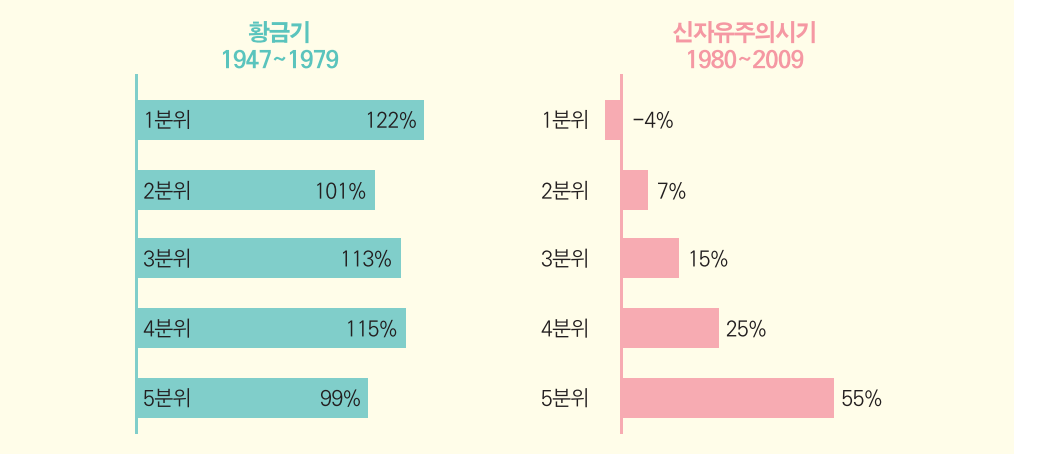
"미국에서 불평등의 증가가 미국의 금융 불안정에 기여했다는 사실에는 의심의 여지가 없어 보인다. ... 불평등 증가의 결과로 미국의 하류층과 중산층의 구매력이 거의 정체되었고 그리하여 평범한 가구가 빚을 질 가능성이 더 높아졌다. 특히 규제에서 자유로워진, 그리고 부유층이 금융시스템에 투입한 거대한 저축으로부터 높은 수익률을 얻고자 갈망했던 비양심적인 은행과 금융기관들이 점점 더 관대한 조건으로 신용을 제공했기 때문에 더욱 그러했다."

2012년에 상위 10%의 소득점유(%)는 1928년과 2007년의 고점을 넘어 50%를 돌파하였다(50.6%). 잠시 내려가는 듯 했던 상위 10%의 소득점유(%)는 2015년에 다시 50%를 넘는다(50.5%). 이는 〈그림 2〉에서 상위 1%의 소득점유(%)는 2008년과 2009년에 상당히 떨어지지만 곧 회복하고 2013년에 잠깐 떨어지지만 차상위 4%의 소득점유(%)가 꾸준히 늘어나고 있는데 기인한다. 2009년부터 2015년까지를 회복기라고 부르는 데 Saez가 작업한 내용을 좀더 살펴보면 2009년부터 2012년까지 전체적으로 6%의 소득이 늘어났는데 상위 1%는 31.4% 늘어났고, 하위 99%는 0.4% 늘어나는 데 그쳐 실질적으로는 상위 1%만의 회복이어서 늘어난 6%의 증가분에서 95%를 상위 1%가 가져갔다고 한다. 2015년까지 기간을 늘려 보면 고르지 못한 현상이 다소 완화되는듯하지만 여전히 전체 소득증가분 13%의 절반 이상인 52%를 상위 1%가 가져가고 있다. 우리 사회에서 하후상박(下厚上薄)이라고 하는 배려와는 전혀 동떨어진 일이 벌어진 것이다.

5분위별 소득증가를 비교하면 어떨까? Real-World Economics Review Blog[8]에 마침 해당되는 그래프가 있어서 한글로 다시 작성하

8) https://rwer.wordpress.com/2011/09/07/usa-the-great-prosperity-the-great-regression-5-charts/

〈그림 3〉 황금기와 신자유주의시기 5분위별 소득증가




였다. 〈그림 3〉은 소득이 고르게 늘어나는 시기와 고르지 못한 시기를 분명히 보여준다. 황금기에는 대체로 비슷하게 소득이 증가하였고 그 중에서도 하위 20%의 소득증가가 가장 높았으나 신자유주의시기에는 상위20%의 소득이 가장 많이 늘어난 반면 하위 20%는 소득이 늘기는 고사하고 오히려 감소한 것을 알 수 있다.

이와 같이 고르지 못한 현상이 끝없이 지속될 수 있을까? 이에 대한 답을 주역[9]에서 찾아보자. 1928년이나 2007년, 그리고 그 후 지금까지 지속되고 있는 고르지 못한 현상을 잘 상징하는 주역의 괘는 모든 기운이 위로 올라 가 아래와 전혀 소통이 이루어지지 않는 천지비(天地否)이다. 否는 부정(否定)한다고 할 때 부로 읽지만 주역의 괘로 읽을 때는 막힐 비라고 읽는다. 〈그림 4〉에서 느낄 수 있다시피 천지비는 상위층에 모든 돈과 권력이 몰려 있는 것을 상징한다. 시간이 지나 위로 막대들이 올라가면서 맨 위의 막대를 아래로 내려 보내면 그 모양은 〈그림 4〉의 오른쪽과 같아진다. 위에서 덜어내고 아래를 채운 이 괘를 풍뢰익(益)이라고 한다. 益괘의 풀이를 보면 損上益下 民說无疆, 즉 '위에서 덜어 아래에 보태주니 백성들이 끝없이 기뻐한다'고 나온다. 고르지 못

황금기에는 하위 20%의 소득증가가 가장 높았으나 신자유주의시기에는 하위 20%는 소득이 늘기는 고사하고 오히려 감소한 것을 알 수 있다.

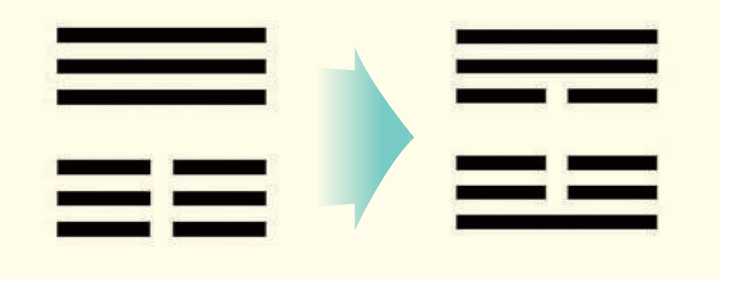
9) 대산주역강의.

참여정부의 중앙부처 이전, 공공기관 이전 등이 이와 같은 손상익하의 대표적인 사례라고 할 수 있다.

한 현상이 쌓이고 쌓여 꽉 막혀 있던 것을 위에서 덜어 아래에 보태주니까 끝없이 기뻐한다는 것이다. 참여정부의 중앙부처 이전, 공공기관 이전 등이 이와 같은 손상익하의 대표적인 사례라고 할 수 있다.

이러한 생각은 제나라 800년 번영의 기틀을 세운 관중의 국정철학에도 잘 반영되어 있다. 관자[10] 국축(國蓄)편에 보면 "무릇 백성이 너무 부유하면 녹봉으로 다스릴 수 없다. 백성이 너무 가난하면 형벌로 위엄을 세울 수 없다. 법령이 행해지지 않고 백성을 다스릴 수 없는 것은 빈부가 고르지 않기 때문이다. 군주는 화폐를 사용하여 경제를 조절하고, 마땅히 밭을 경작하고 초지를 개간하여 모두 장악하여야 한다. 백성이 먹고 살기 위해서는 사람마다 농사지을 땅이 있어야 하니, 생산과 축적을 미리 계산하면 먹을 것이 풍족해질 것이다. 그러나 백성이 굶주리고 먹지 못하는 것은 무슨 까닭인가? 이는 부자들이 곡식을 저장하고 있기 때문이다. 지금 군주가 화폐를 주조하여 백성에게 유통시키면, 사람마다 많고 적은 화폐를 소유하게 될 것이다. 그러나 백성이 일상에서 쓰는 경비가 모자라 씀씀이가 적은 것은 무엇 때문인가? 이는 부유한 상인들이 화폐를 유통시켜 얻은 이윤을 저장하고 있기 때문이다. 따라서 군주가 비축한 재물과 화폐를 풀어서 넘치고 모자란 것을 고르게 하고, 부유한 상인들이 저장하고 있는 재물을 나누어 백

**〈그림 4〉 천지비(否)와 풍뢰익(益)**



10) 관자(2006), 김필수 외. 소나무.

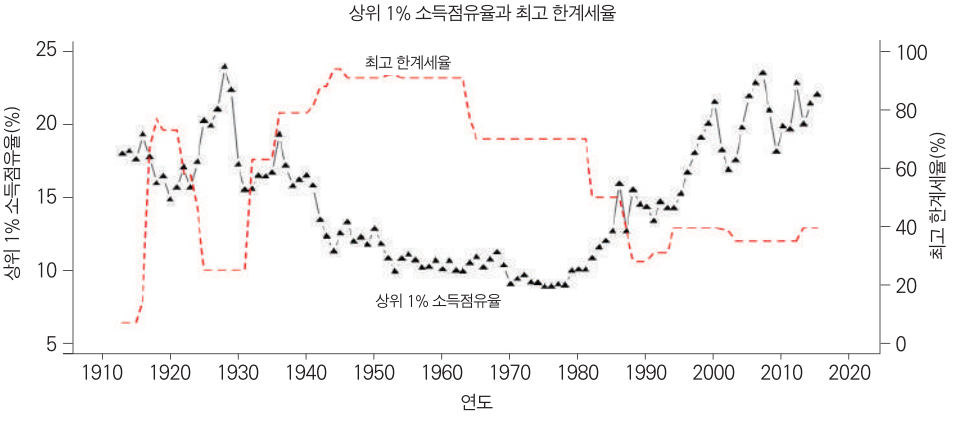
> 넘치는 것을 덜어내는 것이 누진적 과세이고, 모자란 데 보태는 것이 복지정책을 통한 재분배라고 할 수 있다.

상의 씀씀이를 조절하지 않으면, 군주가 농사를 강조하고 농사일을 재촉해도 화폐를 주조하는 일이 그치지 않게 되어 백성이 서로가 서로를 노예로 부리게 될 터이니 어찌 잘 다스릴 수 있겠는가?"라고 하여 국정 혼란의 원인을 빈부가 고르지 않기 때문이라고 파악하여 넘치는 것은 덜고 모자란 것은 보태어 고르게 할 것을 제안한다. 넘치는 것을 덜어내는 것이 누진적 과세이고, 모자란 데 보태는 것이 복지정책을 통한 재분배라고 할 수 있다.

어느 정도를 과세해야 빈부를 고르게 할 수 있을까? 이 또한 역사에서 찾아보자. Saez 교수의 엑셀 파일에는 〈그림 5〉의 영어판이 들어 있다. 여기서 상위 1%의 소득점유(%)는 앞서 본 바와 같지만 최고 한계세율 자료는 Tax Foundation[11]에서 찾을 수 있다. 이 도표는 최고 한계세율이 낮은 시기에는 상위 1%의 소득점유(%)가 급속도로 늘어나고 최고 한계세율이 높은 시기에는 상위 1%의 소득점유(%)가 낮은 것을 보여준다. 여기서 최고 한계세율이 제일 높았던 해는 1944년이고, 이 시기의 최고 한계세율은 무려 94%에 달한다. 94%! 심지어 2차 세계대전 참전 초기였던 1942년에 루우즈벨트 대통령은 부부 합산 5만불 이상의 소득에 대하여 100%의 세금을 부과할 것을 요청한다[12]. 91%의 높은 최고 한계세율은 아이러니컬하게도 케네디 대통령 때부터 내리자는 제안이 나오기 시작하여 1964년에 77%로 대폭 내려가지만 레이건 집권기 1981년까지도 70%를 유지하고 있었다. 레이건의 엄청난 노력으로 1988년에는 마침내 대공황 이전 수준(25%)인 28%까지 내리는데 성공한다. 그 이후는 잘 알려진 사실이다. 91%의 최고 한계세율이 적용되어 고른 분배가 이루어지던 시기가 바로 미국의 황금기였던 것이다.

11) https://taxfoundation.org/
12) http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=16363#axzz2hMvXl5sp

**〈그림 5〉 최고 한계세율과 상위 1% 소득점유율**




이와 같은 맥락에서 Thomas Piketty는 『21세기 자본』에서 "우리의 추정에 따르면 선진국의 최적 최고세율(optimal top tax rate)은 아마도 80%를 넘을 것이다. ... 자료에 따르면 연간 50만 달러에서 100만 달러에 이르는 소득에 대해 약 80%의 세율을 부과한다면 미국의 경제성장을 둔화시키지 않을 뿐 아니라 경제적으로 무익한 (심지어 해로운) 행위를 억제시키고 실제로 성장의 과실을 더욱 널리 분배할 수 있을 것이다"라고 주장하고 있다.

고를 균(均)에 이어 나눔(分)을 강조하는 관자의 글로 맺는말을 대신한다.

天下不患無臣(세상에 신하가 없음을 걱정하지 말고)
患無君以使之(신하를 잘 부릴 군주가 없음을 걱정하라)
天下不患無財(세상에 재물이 없음을 걱정하지 말고)
患無人以分之(재물을 잘 나눌 사람이 없음을 걱정하라)

# 문재인 정부의 국가균형발전정책, 이대로 좋은가?



이소영
한국지방행정연구원
지역발전연구실장

지방분권·균형발전은 문재인 정부가 추진하고 있는 핵심 국정과제중 하나이다. 「고르게 발전하는 지역」을 목표로 풀뿌리 민주주의를 실현하는 자치분권, 골고루 잘사는 균형발전, 사람이 돌아오는 농산어촌을 전략으로 11개의 국정과제를 제시하고 있다. 세부적으로는 제1전략이 지방분권, 제2전략이 균형발전, 제3전략이 농산어촌발전에 해당한다. 좁은 의미의 균형발전정책으로는 골고루 잘사는 균형발전 전략하의 3개의 국정과제만 해당되어, 새 정부의 균형발전정책이 단조롭다는 평가도 나오고 있는 실정이다.

전 지역이 고르게 잘사는 국가균형발전의 주요 내용으로는 기 조성된 행정중심복합도시와 혁신도시를 중심으로 한 혁신클러스터 조성과 산업단지 혁신 2.0 추진만이 제시되고 있고, 새롭게 편입된 도시경쟁력 강화 및 삶의 질 개선을 위한 도시재생뉴딜 추진 또한 박근혜 정부 당시 제정된 도시재생특별법(도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법)에 의거 추진하던 도시재생사업을 도시재생뉴딜이라는 명칭으로 재편하였을 뿐, 구체적인 내용으로는 도시재생 연계형 공공임대주택 공급 방안 이외에 새롭게 제시된 것이 없다. 마지막으로 해운·조선 상생을 통한 해운강국 건설은 조선산업 경쟁력 제고를 위해 마련된 것으로 해양산업클러스터 2개 지정 등을 주요내용으로 삼고 있으나, 해양 물류망

자체가 한정된 해안지역에 국한되어 있어 지역발전 파급효과가 크지 않을 것이라 사료된다.

물론 넓은 의미의 균형발전정책으로서 지방분권·균형발전·농산어촌 지역발전에 추동력이 확보된다면, 중앙집권-수도권 일극체제가 아닌 지방분권-지역 다극체제로 지방분권적 균형발전정책 추진이 가능할 것이다. 2017년 11월말 현재, 문재인 정부의 국가균형발전정책의 비전과 전략이 아직 제시되지 않아 구체적인 개선방안을 제시하기 적절한 시기는 아니지만, 현재까지 발표된 균특법 개정안 및 관련 정책 자료집 분석을 통해 문재인 정부의 국가균형발전정책을 가늠하고, 향후 합리적인 개편방안 마련에 미력하나마 도움이 되고자 몇마디 첨언하고자 한다.

**〈그림 1〉 새정부의 균형발전 국정목표 및 과제**

| | | | |
|---|---|---|---|
| 목 표 | 고르게 발전하는 지역 | | |
| 전 략 | 풀뿌리 민주주의를 실현하는 자치분권 | 골고루 잘사는 균형발전 | 사람이 돌아오는 농산어촌 |
| 과 제 | • 획기적인 자치분권 추진과 주민참여의 실질화<br>• 지방재정 자립을 위한 강력한 재정분권<br>• 교육민주주의 회복 및 교육자치 강화<br>• 세종특별자치시/제주특별자치도 분권모델의 완성 | • 전지역이 고르게 잘사는 국가균형발전<br>• 도시경쟁력 강화 및 삶의 질 개선을 위한 도시재생 뉴딜 추진<br>• 해운 · 조선 상생을 통한 해운강국 건설 | • 누구나 살고 싶은 복지 농산 어촌 조성<br>• 농어업인의 소득안전망의 촘촘한 확충<br>• 지속가능한 농식품산업기반 조성<br>• 깨끗한 바다 풍요로운 어장 |



## 국가 주도의 균형발전정책 추진 여전

국가균형발전정책의 큰 틀을 담는 국가균형발전특별법 개정안을 살펴보면(2017년9월29일 김경수 의원 등 발의), 국가균형발전위원회의 위상 강화, 참여정부 당시의 시도 지역혁신협의회 복원 등을 제외하고 두드러진 신설 항목은 '국가혁신클러스터의 지정'이다. 수도권 중심의 불균형 성장을 개선하고 지역특성에 맞는 발전을 위하여 혁신도시 등을 중심으로 신성장거점을 구축할 필요가 있는데, 이를 위해 혁신도시와 기 조성된 다양한 거점 중 대표지역을 국가균형발전위원회에서 심의·의결하여 국가혁신클러스터로 지정한다는 것이 골자이다. 국가혁신클러스터 주요 추진전략으로 ① 혁신도시 중심의 클러스터 구축, ② 범부처 협력을 통한 클러스터의 경쟁력 강화, ③ 축적의 시간을 통한 신산업 창출, ④ 민간의 창의성에 기반한 내생적 발전, ⑤ 민간투자 촉진을 위한 환경조성, ⑥ 지역주도의 전주기적 기획·관리체계 정비가 제시되고 있다(정기국회 정책자료집 2017-15). 지역혁신체계 구축을 통해 지역의 성장동력을 확보하고자 하는 정책기조는 십분 동의하나, '지역'혁신체계 구축을 여전히 '국가'가 주도하여 추진하고 있다는 점은 반추해보아야할 대목이다.

> '지역'혁신체계 구축을 여전히 '국가'가 주도하여 추진하고 있다는 점은 반추해보아야할 대목이다.

균특법 개정안 제18조의 2에 따르면, 국가혁신클러스터의 지정은 '① 시·도지사가 관할 행정구역의 혁신도시 등 대통령령으로 정하는 구역·지구·단지·특구의 일부를 국가혁신클러스터로 지정받으려는 경우

산업통상자원부장관에게 국가혁신클러스터 지정을 신청하여야 하며, ② 산업통상자원부장관이 국가균형발전위원회의 심의·의결에 따라 국가혁신클러스터를 지정할 뿐만 아니라, ③ 산업통상자원부장관이 국가혁신클러스터 지정 목적의 달성이 불가능하거나 지정 내용의 변경이 불가피한 경우에는 국가균형발전위원회의 심의·의결에 따라 국가혁신클러스터 지정을 해제 또는 변경'할 수 있도록 하고 있다. 제18조의 3 국가혁신클러스터의 육성에서는 국가 뿐 아니라 지방자치단체도 '① 국내·외 기업의 투자촉진을 위한 행정적·재정적 지원, ② 대학·연구소·기업이 공동으로 참여하는 연구개발 지원, ③ 신산업을 육성하기 위하여 필요한 규제개선 및 제도적 여건 조성, ④ 공공기관을 활용한 지역의 산업 생태계 조성 및 연구개발 지원 등'의 시책을 추진할 수 있도록 규정하고 있지만, 해당 시책의 추진계획은 중앙행정기관의 장이 수립하도록 하고 있다.

'국가혁신클러스터'의 지정을 받기 위해 시도지사는 산업통상자원부장관에게 '신청'을 하고 지정을 받아야만 성장동력을 확보할 수 있다.

문재인 정부 국가균형발전정책의 핵심 시책인 '국가혁신클러스터'의 지정을 받기 위해 시도지사는 산업통상자원부장관에게 '신청'을 하고 지정을 받아야만 성장동력을 확보할 수 있다. 국토부 중심의 도시재생사업도 상황은 크게 다르지 않다. 도시재생활성화 및 지원에 관한 특별법 제33조에 따르면 도시재생사업의 핵심인 도시재생선도지역의 지정은 국토교통부 장관이 지정하도록 하고 있다. 지방자치단체는 허울좋은 '지역주도의' 관련 계획은 수립할 수 있는 권한이 있을지 모르나, 예산이 수반되는 핵심사업의 결정권은 여전히 중앙행정기관장과 관련 산하단체에 귀속되어 있다.

예산이 수반되는 핵심사업의 결정권은 여전히 중앙행정기관장과 관련 산하단체에 귀속되어 있다.

## 지역주도의 균형발전정책 추진을 위한 재정 자율성 강화방안

앞으로 지방분권·균형발전이라는 국가적 목표를 달성하기 위해 풀어야할 난제가 많지만, 우선 지방분권적 균형발전정책 추진을 위해 개선

균특회계 목적 및 취지에 맞지 않는 사업은 일반회계 국고보조사업으로 이관 조치하여야 하며, 균특회계사업의 구분을 현재보다 포괄적으로 사업을 유형화할 필요가 있다.

되어야 과제로 이름뿐인 '포괄보조금 제도'의 실질적 실현을 제안하고자 한다. 2004년 국가균형발전특별법이 제정된 이래, 국가 주도로 추진되었던 국가균형발전정책이 지역 주도로 전환될 수 있는 계기 마련의 첫 단추가 국가균형발전특별회계상의 지방자치단체의 재정 자율성 확보에 있기 때문이다.

2004년 국가균형발전특별법이 제정되고 지역균형개발사업들을 별도의 특별회계로 신설하여 보다 효과적으로 관리하고자 지방자치단체의 재정 자율성을 상당 수준 보장하는 '포괄보조금 제도'를 정책목표로 표방하고 도입하였다. 그러나 실제 도입과정에서는 이러한 정책목표를 충실히 구현하지 못하고 현재 대상사업, 운영방식 등의 측면에서 사실상 국고보조사업과 본질적인 차이를 보이고 있지 못한 실정이다. 국가균형발전특별회계는 지역발전 관련 재원을 하나의 특별회계로 통합시켜 보조사업의 효과를 높일 목적으로 도입되었지만, 실제는 각 부처가 중심이 되어 대상사업을 분할, 관리하는 시스템으로 작동되어 지방자치단체의 재정 자율성이 담보될 수 없는 구조이다.

현재 균특회계 대상사업 가운데에서 균특회계 목적 및 취지에 맞지 않는 사업은 일반회계 국고보조사업으로 이관 조치하여야 하며, 균특회계사업의 구분을 대분류 기준에 의거해 현재보다 포괄적으로 사업을 유형화할 필요가 있다. 또한 각 시도 및 시군구의 자율편성권을 최대한 보장하기 위해 자율편성사업에 대하여는 해당 부처의 사전검토 및 승인없이 신청한 사업을 그대로 수용하여야 한다. 현재의 자율편성사업에 대하여 유사·중복사업 중심으로 투자 효율성을 높이기 위해 사업통합을 추진하고 있지만, 이와 병행하여 사업을 부문사업으로 설정하여 지역특성의 반영과 지방자치단체의 자율성이 제고될 수 있도록 할 필요가 있다.

국가균형발전특별회계의 추진실적 평가 또한 매년 중앙행정기관이 지정한 평가기관이 수행하는 것이 아니라, 해당 지방자치단체의 자체 평가를 강화하여 지방자치단체가 예산편성의 자율성 뿐만 아니라 해당

> 실질적인 포괄보조금 제도로 발전하기 위해서는 대상사업을 부처 중심이 아닌 사업의 특성과 기능 중심으로 블록화하고 그에 적절한 배분공식을 개발하는 작업이 우선적으로 필요하다.

예산편성에 대한 사업성과의 책임도 지도록 평가의 완결성을 갖도록 해야 한다.

현실적 제약요건을 고려할 때, 단기적으로는 소수의 중·대규모 사업의 블록화와 객관적 배분공식의 개발에 주력하는 초보적 포괄보조금 방식을 선택하고 중장기적으로는 지역발전사업의 블록화라는 완성형 포괄보조금 제도를 구축해야 할 것이다. 이 과정에서 정부는 지방교부세의 기능과 국고보조금으로 지원하는 사업, 그리고 균특회계로 지원하는 사업의 특징과 정책효과를 면밀히 분석하여 각 제도적 특성과 목적에 적절하도록 대상사업과 재원, 그리고 운영방식을 재검토하여 지방자치단체의 재정 자율성을 실현할 수 있는 방향으로 대대적인 개편안을 마련하도록 해야한다. 실질적인 포괄보조금 제도로 발전하기 위해서는 대상사업을 부처 중심이 아닌 사업의 특성과 기능 중심으로 블록화하고 그에 적절한 배분공식을 개발하는 작업이 우선적으로 필요하다[1].

마지막으로 이상의 작업을 수행하기 위해서는 시도 단위의 자금 배정 내역과 기초자치단체의 자금 배분내역을 파악할 수 있어야 하는데, 현재 이 내역이 공개되지 않는 '재정 불투명성'이 시급히 개선되어야 할 것이다.

1) 이하 한국지방행정연구원(2005), 국가균형발전특별회계의 개선방안 참조하여 재작성



# 균형발전의 길: 충청북도의 지역균형발전 정책



이 제 연
한국지방행정연구원
수석연구원

## 들어가며

지역간 불균형은 항상 있어 왔으며, 더 나은 사회를 지향하기 위해 균형발전의 필요성은 늘 강조되어 왔다. 이러한 현상은 전 세계적 뿐만 아니라 크고 작은 지역에서 나타나고 있다. 우리나라도 수도권과 비수도권, 내륙과 해안, 도시와 농촌 등 국가주도 압축성장의 부작용으로 지역불균형이 심화되었고, 지방에서도 국가차원의 불균형 메커니즘이 그대로 작용하여 지역간 불균형이 심화되었다.

정부에서는 지역적 불균형을 해소하기 위해 국가균형발전특별법을 제정하여 지역의 특성에 맞는 발전과 지역간의 연계 및 협력 증진을 통하여 지역경쟁력을 높이고 삶의 질을 향상시키는 다양한 정책사업을 추진하고 있다. 한편 광역자치단체 차원에서도 광역간, 시군간, 도농간 불균형이 심화되어 우려의 목소리가 끊임없이 제기되어 왔다.

이와 관련하여 일찍이 시·군 간 불균형 완화와 도민의 삶의 질 향상을 위해 지역균형발전사업을 추진하고 있는 충청북도의 균형발전정책을 소개하고자 한다.



증평군 태양광랜드마크 군립도서관

충청북도는 낙후지역 주민의 소외의식이 확산되고, 인구와 기업의 편중으로 사회적 비용이 증가하게 되면서 지역균형발전정책을 마련하게 되었다.

# 충청북도 지역균형발전정책 소개

## 지역균형발전사업 추진기반

충청북도는 접근성, 인적·물적 자원 등 다양한 요인에 의해 청주권과 비청주권 간의 심각한 발전 격차를 보이고 있으며, 남부권과 북부권의 저발전 심화, 충주호·대청호 수변 및 국립공원 규제 등으로 인하여 낙후지역 주민의 소외의식이 확산되고, 인구와 기업의 편중으로 사회적 비용이 증가하게 되면서 지역균형발전정책을 마련하게 되었다.

이에 따라 충청북도는 도내 시군 간의 발전격차 해소에 관심을 가지고 2007년 1월에 도내 균형발전본부를 설치·운영하고 있으며, 동년 4월에 「충청북도 지역균형발전 지원조례」를 제정하여 균형발전 기본계획 수립, 불균형 실태조사, 특별회계 설치, 균형발전위원회 설치, 지역발전연구센터 설치 등 균형발전사업 추진에 필요한 제도적 근거를 마련하였다. 아울러 2008년에 '충청북도 지역균형발전 특별회계'를 설치하고 매년 도 보통세 징수액의 5% 이내에서 사업비를 마련하고 있어 본 사업 추진을 위한 안정적인 재원확보가 가능하게 된 것이다.

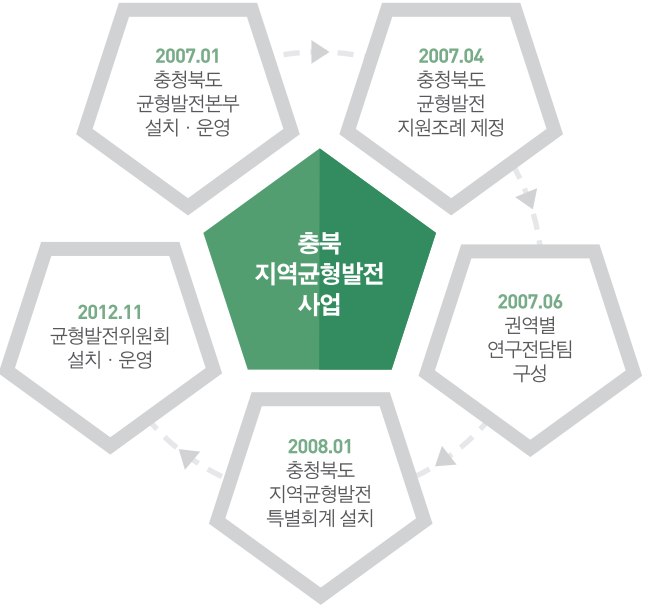
충청북도 지역균형발전사업은 2007년부터 2021년까지 단계별로 시행하고 있는데, 2017년 현재 3단계 사업이 추진 중에 있다. 예산규모를 살펴보면 1단계(2007~2011년) 사업비는 보통세의 3.5%, 2단계(2012~2016년)는 3.9%, 3단계는 3.5% 정도의 예산을 확보하였다.



단양군 만천하 스카이워크

충청북도의 지역균형발전정책이 타 광역자치단체의 정책과 차별성을 갖는 것은 사업유형의 다양화와 지원 금액의 지속적인 증가이다.

**〈그림 1〉 지역균형발전사업 추진기반**




출처: 충청북도 지역균형발전사업 홈페이지(http://balance.chungbuk.go.kr)

## 충청북도 지역균형발전정책의 차별성과 주요 사업

충청북도의 지역균형발전정책이 타 광역자치단체의 정책과 차별성을 갖는 것은 두 가지로 볼 수 있다. 우선 사업유형의 다양화와 지원 금액의 지속적인 증가이다.

균형발전사업의 유형은 초기(1단계)에는 3가지 유형(전략사업[1], 공모사업, 인센티브사업)이었으나, 3단계인 현재는 행복마을사업[2]과 지특사업이 더해져 총 5가지 유형의 사업을 통해 균형발전을 꾀하고 있다.

1단계 사업에서는 지역발전도가 낮은 6개 군(괴산군, 보은군, 옥천군, 영동군, 증평군, 단양군)을 대상으로 전략사업 974억원, 공모사업 210억원, 인센티브사업 16억원 등 총 1,200억원 사업비를 투입하여 추진하였다.

1) 지역발전을 획기적으로 견인할 새로운 사업이나 지역발전에 꼭 필요한 사업으로 도지사가 저발전지역으로 지정한 지역에 투자하는 충청북도의 대표적인 사업임
2) '소외와 차별에서 배려와 공존의 경제·문화·복지의 기반을 마련하고, 마을 주민드이 참여와 협동으로 마을 공동체를 회복하며 살기 좋은 마을을 위해 함께 노력하는 마을'을 만들자는 취지로 2015년부터 시행한 사업임

한편 2단계 사업에서는 전략사업 1,457억원, 지특사업 710억원, 공모사업 233억원, 협약사업 90억원, 행복마을사업 13억원, 인센티브사업 41억원 등 총 2,550억원이 투입되어 1단계 사업에 비하여 2배 이상 증가하였다.

올해 새롭게 추진되고 있는 3단계 사업은 2단계의 사업 중 전략사업을 강화하고, 여타사업 중 중복성격의 사업들을 통폐합하는 방향으로 총 3,473억원의 사업비가 투입되어 사업유형의 다양화와 지원 금액이 증가하였다(〈표 1, 2〉 참조).

**〈표 1〉 충청북도 지역균형발전사업 개요**

| 구분 | 1단계 | 2단계 | 3단계 |
|---|---|---|---|
| 사업기간 | 2007~2011(5년간) | 2012~2016(5년간) | 2017~2021(5년간) |
| 사업종류 및 사업비 | ※총사업비: 1,200억원<br>(도비 788, 군비 425)<br>- 전략사업: 974억원<br>(도비 664, 군비 310)<br>- 공모사업: 210억원<br>(도비 109, 군비 101)<br>- 인센티브사업: 16억원<br>(도비 15, 군비 1) | ※총사업비: 2,550억원<br>(지특 372, 도비 1,262, 시군비 853, 자담 63)<br>- 전략사업: 1,457억원<br>(도비 890, 시군비 510, 자담 57)<br>- 공모사업: 233억원<br>(도비 112, 군비 115, 자담 6)<br>- 협약사업: 90억원(도비)<br>- 행복마을사업: 13억원<br>(도비 9, 시군비 4)<br>- 인센티브사업: 41억원<br>(도비 35, 시군비 6)<br>- 남부·북부권선도사업: 6억원(도비)<br>- 지특사업: 710억원<br>(지특 372, 도비 120, 군비 218) | ※총사업비: 3,473억원<br>(지특 354, 도비 1,732, 시군비 1,387, 자담·민자 제외)<br>- 전략사업: 1,771억원<br>(도비 932, 시군비 839)<br>- 공모사업: 500억원<br>(도비 250, 시군비 250)<br>- 인센티브사업: 318억원(도비)<br>- 행복마을사업: 34억원<br>(도비 24, 시군비 10)<br>- 지특사업: 850억원<br>(지특 354, 도비 208, 시군비 288) |
| 대상지역 | 괴산, 보은, 옥천, 영동, 증평, 단양 | - 전략사업(7개 시·군): 제천, 보은, 옥천, 영동, 증평, 괴산, 단양<br>- 공모·지특사업(6개 군): 보은, 옥천, 영동, 증평, 괴산, 단양<br>- 협약사업(1개 군): 보은(산업단지) | - 전략사업(7개 시·군): 제천, 보은, 옥천, 영동, 증평, 괴산, 단양<br>- 공모·지특사업 계획 중 |

〈표 2〉 시 · 군별 전략사업 내용

| 시 · 군 | 1단계(2007~2011) | 2단계(2012~2016) | 3단계(2017~2021) |
|---|---|---|---|
| 제천시 | - | **자동차부품산업클러스터 육성**<br>-기업지원시스템 구축<br>-기업지원 사업 | **자동차&바이오 산업육성**<br>-자동차부품산업 클러스터<br>-바이오밸리 연계사업<br>-혁신역량강화 |
| 보은군 | **천연자원물 웰빙산업클러스터 구축**<br>웰빙보은 전략사업인프라 구축<br>황토대추로하스,<br>황토한우특화육성 | **성장동력 기반구축**<br>-동부일반산업단지 기반조성<br>-스포츠파크 조성 | **친환경-휴양(힐링)산업 육성**<br>-한옥마을 조성<br>-속리산 복합 휴양 · 관광단지 조성<br>-복합문화시설 조성<br>-혁신역량강화 |
| 옥천군 | **의료기기 · 기계부품산업클러스터 구축**<br>-클러스터센터 건립운영<br>-R&D, 기업지원, 교육훈련 등 | **전략산업 성장동력 창출사업**<br>-옥천 첨단산업 육성<br>-제2의료기기단지 기반구축 | **의료기기밸리 육성**<br>-제2의료기기단지 조성<br>-취 · 정수장 증설<br>-전략산업육성 고도화<br>-혁신역량강화 |
| 영동군 | **고령친화클러스터 조성**<br>-파워브랜드 강화(국악타운 등)<br>-고령친화 거점구축, 기업유치지원 | **스마트 농산업클러스터 육성**<br>-스마트 와인산업 육성<br>-난계국악 산업화 · 마케팅 사업 | **복합테마관광 기반 구축**<br>-레인보우 힐링센터 건립<br>-복합문화예술회관 건립<br>-과일나라테마공원 기반구축<br>-혁신역량강화 |
| 증평군 | **체험형 웰빙타운 · 투어 조성**<br>-체험형 웰빙타운, 바이크투어<br>-특화작목 육성, 균형발전RIS구축 | **바이오&솔라 밸리 기반구축**<br>-인삼상설판매장 건립<br>-태양광랜드마크도서관 건립 | **교육문화&스포츠산업 기반구축**<br>-에듀팜특구 기반조성<br>-작은 교육문화 특구 조성<br>-종합운동장 건립<br>-혁신역량강화 |
| 괴산군 | **장류식품산업 육성**<br>-생산시설 건립, 기업유치<br>-R&D, 마케팅 및 브랜드 구축 | **식품바이오산업 육성**<br>-식품산업유통지원센터 건립<br>-산지농산물유통시설 고도화<br>-녹색한우리 체험관광 시설 | **유기농생태도시 조성**<br>-주민생복도시 조성<br>-유기농엑스포 광장 조성<br>-혁신역량강화 |
| 단양군 | **문화관광클러스터 구축**<br>-다누리센터 건립, 영상관 등<br>-전통문화산업, 어메니티<br>자연생태산업 | **관광단양 신성장 전략구축**<br>-소백산 자연휴양림 조성<br>-오곡백과 테마영농단지 조성<br>-만천하스카이워크 조성 | **녹색쉼표 체유형 관광도시 조성**<br>-중앙선 폐철도 관광자원화 사업<br>-세계동화마을<br>-단양호 달맞이길 조성<br>-혁신역량강화 |

둘째, 낙후 수준별 매칭비율에 의한 차등지원이다. 충청북도는 도내 시·군의 낙후정도에 따라 지원규모와 사업비 보조비율을 차등 지원하는 방식을 도입하였고, 지원 비율은 사업 단계별로 지역발전도에 따라 조정되어 3단계 사업에서는 가장 발전도가 낮은 A그룹에서부터 D그룹까지 각각 65%, 60%, 55%, 45%를 적용하여 추진하고 있다(〈표 3〉 참조). 한편, 2단계 사업에서 지역발전도를 측정한 기존의 7개 지표는 각 지역의 낙후유형과 원인을 구체적으로 파악하기 어렵다는 한계를 가지고 있어 3단계 균형발전사업 측정지표는 2단계 선정지표의 골격을 유지하면서 지역발전도를 대표할 수 있고, 중복 지표를 배제하는 원칙하에 지역의 시계열적 변화를 파악할 수 있는 4대 분야 7개 지표를 개발하였다(〈표 4〉 참조).

**〈표 3〉 지역발전도에 따른 지원 차등화**

| 시 · 군 | 1단계(2007~2011) | 2단계(2012~2016) | 3단계(2017~2021) |
|---|---|---|---|
| 제천시 | - | (55%) | C그룹(55%) |
| 보은군 | A그룹(80%) | B그룹(65%) | B그룹(60%) |
| 옥천군 | C그룹(65%) | B그룹(65%) | C그룹(55%) |
| 영동군 | B그룹(70%) | A그룹(70%) | B그룹(60%) |
| 증평군 | B그룹(70%) | C그룹(60%) | D그룹(45%) |
| 괴산군 | A그룹(80%) | A그룹(70%) | A그룹(65%) |
| 단양군 | C그룹(65%) | C그룹(60%) | A그룹(65%) |

주) 지역발전도에 따라 D그룹(높음) → A그룹(낮음)으로 구분하여 차등 보조율 적용


단양군 다누리센터


영동군 와인토굴


영동군 와인토굴

**〈표 4〉 지역발전도 측정 지표 변화**

| 구분 | 1단계: 13개 지표 | | 2단계: 7개 지표 | | 구분 | 3단계: 7개 지표 | 비고 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 소득 | ·재정자립도 | | ·재정력 지수 | | 인구·사회 | ·인구증가율 | 기존 |
| | ·1인당제조업종사자수 | | ·총사업체 종사자수 비율 | | | ·노령화지수 | 기존 |
| | ·1인당 재산세 | | | | 재정·경제 | ·재정력지수 | 기존 |
| | ·1인당 생산자서비스업종사자수 | | | | | ·GRDP | 신규 |
| | ·1인당 소비자서비스업종사자수 | | | | 지역개발 | ·도시적 토지이용률 | 신규 |
| 생활 | ·인구증가율 | ▶ | ·인구증가율 | ▶ | | ·지가상승률 | 신규 |
| | ·노령화지수 | | ·노령화지수 | | 복지 | ·천명당 병상수 | 신규 |
| | ·도로포장률 | | ·도로포장률 | | | | |
| | ·1인당도로연장 | | | | | | |
| 복지 | ·1인당 기초생활수급자수 | | ·1인당 기초생활수급자수 | | | | |
| | ·1인당 의사수 | | ·1인당 의사수 | | | | |
| | ·문화공간수 | | | | | | |
| 기관 | ·도기관 지역별 종사자수 | | | | | | |

> 도내 지역불균형 지니계수가 2007년 0.172에서 2011년 0.164로 완화되는 성과를 보이기도 하였다.

### 지역균형발전사업 성과

2017년 현재 충청북도 균형발전사업이 시작된 지 10년이 지나 3단계 사업을 추진하고 있는 상황에서 그간의 사업단계별 얻은 성과를 정리하면 다음과 같다.

1단계(2007~2011) 사업을 통해서 저발전지역의 1인당 평균 GRDP 증가율이 기타 지역에 비해 평균 10% 정도 초과 상승했고, 관광객도 50% 이상 증가하였다. 2013년 충청북도의회가 충북테크노파크에 의뢰한 용역 결과에 따르면, 도내 지역불균형 지니계수가 2007년 0.172에서 2011년 0.164로 완화되는 성과를 보이기도 하였다.

2단계 사업은 제천시가 추가된 7개 시·군을 대상으로 충청북도의 6대 전략사업과 해당지역의 특성을 연계하여 추진되었다. 각 시·군별 성과를 살펴보면, 제천시의 경우 자동차 부품산업 클러스터 육성사업을 전략사업으로 추진하여 자동차 부품 관리동, 임대공장 등의 기반시설을 구축하고, ㈜오토캠프 등 8개 기업을 유치하여 356명의 신규 고용을 창출하는 성과를 거두었다.

증평군은
인근 지역주민들을
대상으로
행복학습프로그램을
운영하여
행복생활권 선도사업
우수사례지역으로
선정되었다.

보은군은 동부일반산업단지에 플라스틱 사출성형 기업을 유치해 1,600여명의 인구유입 효과와 지역주민 250여명이 고용되었으며, 7개의 협력업체 이전이 결정되는 성과를 얻기도 하였다. 옥천군은 의료기기보육센터를 완공하고 ㈜바임 등 10개 기업을 유치하였으며, 2019년 준공을 목표로 제2의료기기산업단지를 조성해 21세기 신성장 사업인 의료기기산업을 집중 육성할 수 있는 계기도 마련하였다.

영동군은 2015년 5월 국악체험촌을 준공해 국악 체험과 공연, 숙박을 한 자리에서 해결할 수 있게 되었으며, 와인 명품화 사업은 농가 소득 증대는 물론, 영동와인이 각종 품평회에서 대상을 휩쓸며 국내 최고의 와인으로 위상을 높이는데 크게 기여하였다.

증평군은 인삼상설판매장과 홍삼포크전문판매장 건립으로 주민소득이 증가하였고, 태양광 랜드마크 군립도서관은 주민들에게 다양한 문화향유 기회를 제공하는 복합문화공간으로 자리매김했다. 특히 군립도서관을 활용해 행복학습거점센터를 건립하였고, 증평군을 중심으로 인근 지역주민들(괴산, 음성, 진천)을 대상으로 행복학습프로그램(교양, 어학, 인문학, 동아리활동 등)을 운영하여 2016년 지역발전위원회 행복생활권 선도사업 우수사례지역으로 선정되었다.

괴산군은 유기농산업 육성을 위해 식품산업육성지원센터를 건립하고 해피푸르츠 등 12개 기업을 유치했으며, 소형산지농산물 종합처리장, 친환경시설하우스 지원 등으로 지역 농가의 소득증대에 기여하는 등 상당한 성과를 거두고 있다. 단양군은 백두대간 녹색테마체험장과 만천하 스카이워크 등이 완료돼 관광객들에게 다양한 즐길거리를 제공함으로써 연간 1,000만 명이 찾는 관광단양 조성에 한 발 더 다가섰다.

올해부터 2021년까지 3,473억 원이 투입되는 3단계 사업이 마무리되면 저발전지역 주민들의 삶의 질 향상은 물론 충북 경제지표 개선에도 크게 기여하게 될 것이다.

그 동안 저발전지역의 성장동력 기반을 구축해 온 충청북도의 지역균형발전사업은 앞으로도 지역경제 활성화를 선도하며 충북경제 4% 실현에도 든든한 견인차 역할을 할 것으로 기대한다.

# EU의 지역균형발전 정책과 시사점



김상민
한국지방행정연구원
수석연구원

## EU 지역 내 균형발전을 위한 지역정책(Regional Policy)의 태동과 흐름

EU는 참여국가들 간의 포괄적·균형적 발전을 지향하고 있는데, 대표적으로 지역정책(Regional policy)을 들 수 있다. EU의 지역정책의 태동은 1957년 로마조약에서 유럽 경제 공동체 설립 의결을 배경으로 한다. 이후 1968년 유럽 집행위원회(European Commission) 산하 지역정책국(Directorate-General for Regional Policy)이 설립되고, 1975년 유럽지역개발기금(European Regional Development Fund)이 창설되면서 본격화되었다. 특히 1988년 그리스(1981), 스페인 및 포르투갈(1986)이 유럽연합에 가입하면서 유럽지역개발기금은 4대 핵심 원칙을 주축으로 하는 통합정책(Cohesion policy)으로 전환되었다. 이 4대 핵심 원칙은 가장 가난하고 후진적인 지역에의 집중, 다년에 걸친(multi-annual) 프로그램, 전략적 투자, 지역(regional) 및 지방(local) 파트너들의 참여 등이다.

1993년 마스트리흐트 조약(Maastricht Treaty)에서는 통합기금(cohesion fund)과 지역위원회(committee of the Regions)의 창설, 그리고 보조의 원칙(principle of subsidiarity)을 수립하였고, 1994-1999년의 기간 동안은 EU예산의 1/3에 해당하는 자원이 구조 및 결합기금(structural and cohesion funds)에 투입되는 등 EU 지역정책이 활발

2007-2013년의 기간 동안은 기본 규칙과 구조를 단순화하고, 성장과 일자리 창출에 중점을 두는 개혁이 추진되었다.

히 추진되었다. 2000년에 수립된 리스본 전략(Lisbon Strategy)에서는 EU의 우선순위가 성장, 일자리, 그리고 혁신으로 옮겨가면서 통합정책 역시 이러한 우선순위를 반영하여 변경하게 된다. 2007-2013년의 기간 동안은 특히 지역 정책을 포괄하는 기본 규칙과 구조를 단순화하고, 투명성과 의사소통, 그리고 성장과 일자리 창출에 중점을 두는 개혁이 추진되었다. 이 시기에는 주로 연구 및 혁신 부문에 전체 25%의 예산이 투자되었고, 기후변화에 대응하기 위한 환경 인프라 및 측정에 30%의 예산이 지정되기도 하였다.

## 지역정책의 주요 목표

지역정책은 많은 분야에서 큰 영향을 미치고 있으며, EU의 투자는 EU 정책 목표를 달성하고 , 교육, 고용, 에너지, 환경, 단일 시장, 연구 및 혁신을 포괄하는 EU의 정책을 보완하는데 크게 기여하고 있다. 특히 지역정책은 2014-2020년 유럽연합의 핵심 목표인 스마트하고 지속가능하며, 포괄적인 성장(smart, sustainable and inclusive growth)을 위한 '유럽 2020전략(Europe 2020 Strategy)'을 달성하는데 필요한 투자의 기본틀을 형성한다. '유럽 2020 전략'의 5대 주요 목표는 ① 고용(20-64세 인구의 75%), ② 연구개발(EU GDP의 3%를 연구개발에 투자), ③ 기후변화 및 에너지 지속가능성(온실가스 배출량 20%, 재생 가능 에너지 20%, 에너지효율 20% 증가), ④ 교육(조기 퇴학자 비율 10% 이하), ⑤ 빈곤 및 사회적 배제 퇴치(빈곤 및 사회적 배제의 위험에 처한 최소 2천만 명의 시민들)이다.

2014-2020년 유럽연합의 핵심 목표인 스마트하고 지속가능하며, 포괄적인 성장을 위한 '유럽 2020전략'을 달성하는데 필요한 투자의 기본틀을 형성한다.

이에 2014-2020년의 통합정책은 ① 연구, 기술개발 및 혁신 강화, ② 정보 및 통신 기술에 대한 접근 및 활용과 품질의 향상, ③ 중소기업 경쟁력 강화, ④ 저탄소 경제로의 전환 지원, ⑤ 기후변화 적응, 위험 예방 및 관리 증진, ⑥ 환경 보전 및 보호, 자원 효율 증진, ⑦ 지속가능한 교통 촉진 및 네트워크 인프라 개선, ⑧ 지속가능하고 양질의 고용

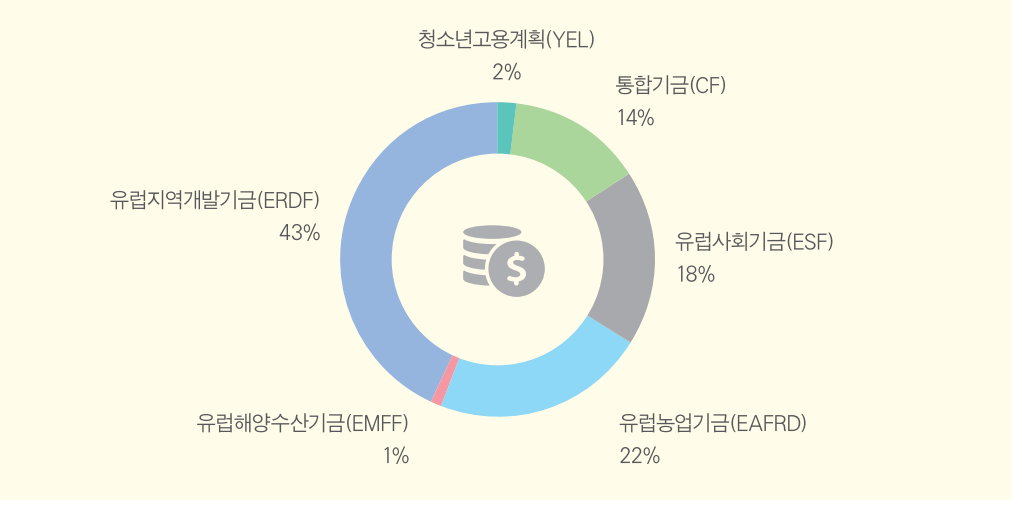
촉진 및 노동 이동성 지원, ⑨ 사회적 포용 촉진, 빈곤 및 차별 퇴치, ⑩ 교육, 훈련 및 평생 학습 투자, ⑪ 공공 행정의 효율성 제고를 포함하는 11대 주제별 목표를 설정하여 추진하고 있다. 이러한 EU 지역정책은 보충성의 원칙(subsidiarity), 파트너십(partnership), 부가성의 원칙(additionality), 그리고 자원의 집중(concentratioj of resource)이라는 주요 원칙에 기반하여 이루어지고 있다. 즉 유럽의 지역정책은 지방분권체제로 추진하되 제도 운영체제와 사회체제간 협력관계를 유지해야 한다는 것이다. 이를 위해 지역정부와 기초정부 그리고 경제사회 분야의 파트너간, 지역사회의 유관기관 등 모두 협력관계 하에서 지역균형발전정책의 준비 및 재정지원, 평가, 모니터링의 전 과정에 함께 참여해야 한다고 강조하고 있다. 또한 유럽의 구조기금은 각 국가들의 지역정책을 추진하기 위한 지출에 도움이 되는 방향으로 집행되어야 한다는 원칙을 내세우고 있으며, 자원의 선택과 집중, 그리고 통합체제의 유지 등을 기반으로 지역정책을 추진해야 한다고 권고하고 있다.

**〈그림 1〉 EU 통합정책(Cohesion Policy)의 11대 주제별 목표**

| | | |
|---|---|---|
| 01 Strengthening research, technological development and innovation | 05 Promoting climate change adaptation, risk prevention and management | 08 Promoting sustainable and quality employment and supporting labour mobility |
| 02 Enhancing access to, and use and quality of, information and communication technologies | 06 Preserving and protecting the environment and promoting resource efficiency | 09 Promoting social inclusion, combating poverty and any discrimination |
| 03 Enhancing the competitiveness of SMEs | 07 Promoting sustainable transport and improving network infrastructures | 10 Investing in education, training and lifelong learning |
| 04 Supporting the shift towards a low-carbon economy | | 11 Improving the efficiency of public administration |

자료: http://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/how/priorities

〈그림 2〉 유럽 구조 및 투자 기금(ESIF)의 구성




자료: http://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/what/investment-policy/

## 지역정책의 주요 자금

EU의 지역정책은 유럽연합에 가입한 모든 도시와 지역을 대상으로 일자리 창출 비즈니스 경쟁력 증진, 경제 경장, 지속가능한 개발을 지원하고 시민들의 삶의 질을 향상시키는 것으로 목표로 한다. 이를 위해 모든 EU지역의 다양한 개발 수요를 충족시키기 위해 EU 전체 예산의 약 1/3에 해당하는 3천5백 18억 유로(€ 351.8 billion)가 배정되고 있어, EU 전체예산에서 상당한 비중을 차지하고 있다고 할 수 있다. 이러한 지역 정책을 위한 주요 자금은 크게 유럽지역개발기금(European Regional Development Fund, ERDF), 통합기금(Cohesion Fund, CF), 유럽사회기금(European Social Fund, ESF)로 구성되어 있으며, 추가적으로 유럽농업기금(European Agricultural Fund for Rural Development, EAFRD), 유럽해양수산기금(European Maritime and Fisheries Fund, EMFF) 등이 함께 유럽구조및투자기금(European Structural and Investment Fund, ESIF)을 구성하고 있다.

회원국이 늘어나면서 어떻게 하면 개별 지역 각각의 강점을 최대화함과 동시에 유럽연합 전체의 지속가능하고 균형적 발전을 가능하게 할 것인가에 대한 중요성을 부각시킨다.

## 지역적 통합(Territorial cohesion)

1986년 이후 추진되어온 통합정책의 목표는 경제적 사회적 통합을 강화하는 것이었다. 그러나 2000년 리스본 조약과 최근의 '유럽 2020' 전략은 세 번째 차원으로서 지역적 통합(territorial cohesion)을 강조하고 있다. 즉 유럽 연합에 가입하는 회원국이 늘어나면서 유럽 지역의 진화(the evolution of the European territory)에 초점을 두고 주의를 기울여야 할 필요성이 증대된 것이다. 이러한 영지역적 통합의 관점은 우선 어떻게 하면 개별 지역 각각의 강점을 최대화함과 동시에 유럽연합 전체의 지속가능하고 균형적 발전을 가능하게 할 것인가에 대한 중요성을 부각시킨다. 또한 도시는 본래적으로 혁신과 사회적 생산성을 강화시키는 긍정적인 측면과 오염과 사회적 차별을 배태하는 부정적 측면을 동시에 갖고 있어, 도시 집중을 어떻게 관리할 것인가 하는 점도 중요한 이슈로 떠오르게 된다. 시민들은 그들이 원하는 어떤 지역에서든 공공서비스, 효율적인 교통수단, 신뢰할 수 있는 에너지 네트워크와 영토 전역의 광대역 인터넷 접근성이 보장되어야 하며, 이를 통해 지역 간 연결성을 증대할 수 있어야 한다는 점도 중요하다. 한편 기후변화와 교통 혼잡의 영향은 전통적 행정의 경계를 넘어서 발생하기 때문에, 국가와 지역 간 새로운 형태의 협력이 필요하며, 지역 간 협력을 촉진하는 새로운 형태의 거시 지역적 접근(macro-regional approach)이 필수적이다. 이러한 지역적 통합개념은 2013년 이후 통합정책의 핵심요소로 떠올랐으며, EU는 이러한 영토적 통합을 촉진하기 위해 지역정책을 크게 네 가지 방향에 기반하여 추진하고자 계획하고 있다. 이는 첫째, 시민들이 삶을 영위할 수 있는 공간으로서의 통합적 지역 개발에 대한 기능적 접근의 촉진, 둘째, 지역에서부터 유럽연합에 이르는 다층적 거버넌스와 정책의 부분 간 조정을 통한 장소기반 정책(place-based policies)의 강화, 셋째, 유럽의 통합을 강화하기 위한 지역 간 협력 강화, 그리고 넷째, 지역에 대한 지식 향상과 향후 발전방향에 대한 가이드라인의 제시 등을 포괄한다.

2007년부터 2014년까지 약 1백만 개의 새로운 일자리가 창출되었다.

환경개선으로서, 물공급 시스템의 현대화로 약 600만 시민이 혜택을 받았다.

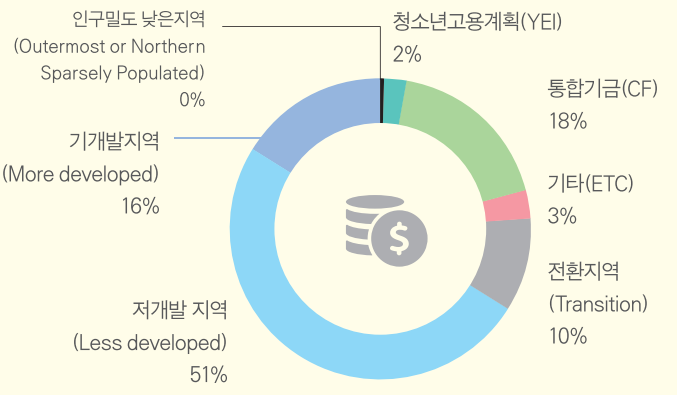
지역정책은 유럽연합의 통합을 추구하면서 EU 내에서 여전히 존재하는 경제, 사회 및 지역적 불균형을 해소하는데 기여하고 있다.

## 주요 성과

2007-2013년에 걸친 프로그래밍 기간 동안의 지역 정책 주요 성과는 다음과 같다. 첫째는 일자리 창출 및 성장으로서 가장 빈곤한 EU지역의 1인당 GDP가 2007년 EU평균의 60.5%에서 2010년 62.7%로 증가하였고, 2007년부터 2014년까지 약 1백만 개의 새로운 일자리가 창출되었다. 둘째는 사람에 대한 투자와 그 결과로서, 고용기회를 제공하는 유럽사회기금(ESF) 활동에 참여한 240만 명의 참가자들이 6개월 내에 구직활동에 성공하였으며, 매년 약 1500만명이 ESF 활동에 참여하고 있다. 세 번째는 기업에 대한 지원으로서, 직접 자금 지원을 받는 중소기업에 의해 추진된 프로젝트는 약 400,000개에 달하고 있으며, 121개의 신생 기업이 자금 지원을 받았다. 네 번째는 연구 및 혁신강화로서, 이 기간 동안 94,955개의 연구프로젝트, 33,556개의 협력프로젝트, 41,600개의 새로운 장기 연구 프로젝트가 추진되었으며, 830만명의 EU 시민들이 광대역 연결망에 의해 연계되었다. 다섯 번째는 환경개선으로서, 물공급 시스템의 현대화로 약 600만 시민이 혜택을 받았다. 마지막으로는 교통 및 에너지 생산의 현대화로서, 재생가능한 에너지 생산은 3855MW 만큼의 추가용량 확보, 4900Km에 달하는 신규도로 및 28,500km의 도로 재건축, 1100km의 신규 철도 및 4,000km 철도 재건축 등이 성공적으로 이루어졌다.

즉 지역정책은 유럽연합의 통합을 추구하면서 EU 내에서 여전히 존재하는 경제, 사회 및 지역적 불균형을 해소하는데 기여하고 있다. 키프로스, 그리스, 헝가리, 아일랜드, 포르투갈, 루마니아 등과 같이 최악의 위기에 처한 유럽의 지역과 도시에 공동 자금 조달 비율을 높이거나 자금 재조정을 통해 공공 투자를 유연하게 함으로서 위기를 극복하게 하는데 큰 역할을 하였다고 할 수 있다. 이는 2014-2020년 통합정책의 자금분배 비율에서도 쉽게 나타나는데, 전체 예산 중 저개발지역이 약 51%를 차지하고 있어, 저개발지역에 대한 집중 지원을 통한 지역의 균형발전을 도모하고 있음을 알 수 있다.

〈그림 3〉 2014-2020년 EU 통합정책의 자금 분배




자료: http://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/what/investment-policy/

## 특성 및 시사점

EU의 지역균형발전을 위한 대표적 정책인 지역정책은 기존의 국가단위를 넘어 EU-국가-지방정부로 이루어지는 다층적 거버넌스 시스템(multi-governance system)의 기반 위에 외교, 군사, 산업, 복지 차원의 통합을 위한 핵심 전략으로 활용되고 있다. 특히 EU 회원국 사이의 지방자치 강화 흐름이 급속히 진전되고 있고, 지방정부 차원의 자율성이 빠르게 확대되고 있다는 지역적 환경변화 속에서 유럽연합 전체 차원에서는 통합정책을 통한 지역 균형발전에 초점을 두고 있다고 할 수 있다. 무엇보다 이러한 균형발전 정책은 보충성과 파트너십의 원칙에 근간을 두고 있으며, 지역실정에 맞는 지원 재정을 구분하여 설정·지원하고, 총체적 프로그램 중심으로 지원하되 수혜지역의 자발적 의지와 노력을 위하여 지방정부 중심의 자율적 지방분권체제를 적극 유도하고 있다는 점에서 그 특성을 찾을 수 있다. 또한 '유럽을 세계에서 가장 경쟁력있고, 역동적인 경제권을 만들겠다'는 리스본 아젠다에서도 나타나는 것처럼, 건전하고 개방적인 '자유경쟁의 원칙'을 지향하고 있다는 점도 특징이다. 따라서 지역의 자치권과 경제역량 등 역량제고 사

EU 회원국 사이의 지방정부 차원의 자율성이 빠르게 확대되고 있다는 지역적 환경변화 속에서 통합정책을 통한 지역 균형발전에 초점을 두고 있다고 할 수있다.

업을 중심으로 기금을 지원하고 있어, 결과의 배분보다는 지원 대상지역의 역량을 개선하는데 그 지원목적이 있음을 확인할 수 있다. 즉 EU의 지역정책은 무엇보다 유럽 전역의 관점에서 지역 균형발전을 위한 구조 및 투자기금을 설립하고, 정책추진을 위한 핵심 원칙을 제정하여 지역차원에서의 경쟁력 확보뿐만 아니라 지역간 균형발전을 모색하고 있다는 점이며, 이는 '분권'과 '균형발전'이라는 두 가지 핵심 가치를 동시에 실현하고자 한다는 점에서 주목할 만하다.

European Commission, 2008, Green Paper on Terrirorial Cohesion: Turning territorial diversity into strength, available at: http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/consultation/terco/paper_terco_en.pdf

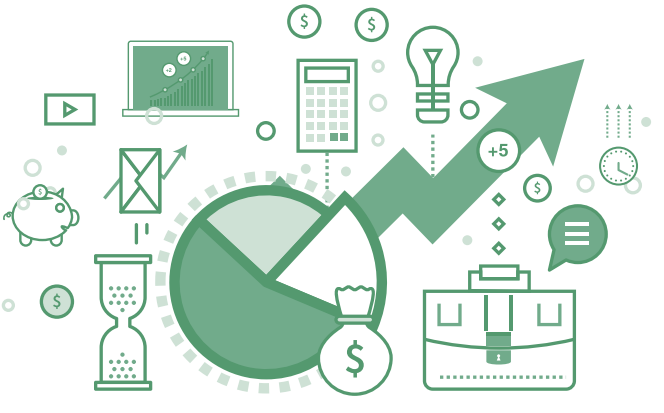
European Commission, 2011, Territorial Agenda of the European Union 2020, available at: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/policy/what/territorial-cohesion/territorial_agenda_2020.pdf

European Commission, 2015, The impact of the economic and financial crisis on the reform of Chhesion Policy 2008-2013, available at: http://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/working-papers/2015/the-impact-of-the-economic-and-financial-crisis-on-the-reform-of-cohesion-policy-2008-2013

European Commission 홈페이지: http://ec.europa.eu/regional_policy/en/

최윤기, 2006, EU의 지역개발정책 현황과 시사점, 「KIET 산업경제」, 2006년 5월호: 47-62.

한국자치발전연구원 · 한국지방자치학회, 2007, 선진 지방자치 발전과 균형발전 연구





경북 서부권 발전의 중심축, 김천혁신도시

# 지역사회와 상생발전하는 경북 김천혁신도시

2004년 12월 수도권에 집중해 있는 공공기관을 지방으로 이전하고 이를 촉매로 지역의 성장과 발전을 유도하는 '공공기관 이전 및 혁신도시 건설방안'이 발표되면서 탄생한 경북 김천혁신도시는 3,805천$m^2$(115만평) 면적에 기반조성 사업비 8,676억 원을 투입해 전국 10개 혁신도시 중 가장 빠른 진척으로 1단계(2014년 2월), 2단계(2015년 5월), 3단계(2016년 3월)로 나뉘어 모든 공사가 완료되었다.

## 12개 공공기관 이전 완료

그 후 2016년 4월, 경북 김천혁신도시는 한국도로공사와 교통안전공단 등의 도로교통 관련기관과 농림축산검역본부 등 농업지원 관련기관, 그리고 기타 한국전력기술 등 12개 기관, 5천 4백여 명의 공공기관이 이전 완료하였다. 이에 따라서 1960년대 중반 이후 2010년까지 꾸준하게 감소해오던 김천시 인구는 2015년 14만명을 회복하였고, 2017년에는 14만 3천명으로 증가하였다[1].

1) 김천시의 인구는 1965년 213,643명에서 2010년 136,136명까지 감소하였다가 2017년에는 143,184명으로 증가하고 있다.

**경북 김천혁신도시 공공기관 이전현황(12개 기관)**

| 구분 | 공공기관 |
|---|---|
| 도로교통(3) | 한국도로공사, 한국건설관리공사, 교통안전공단 |
| 농업지원(3) | 국립종자원, 국립농산물품질관리원, 농림축산검역본부 |
| 기타(6) | 한국전력기술, 대한법률구조공단, 우정사업조달센터, 조달품질원, 한국법무보호복지공단, 기상청기상통신소 |

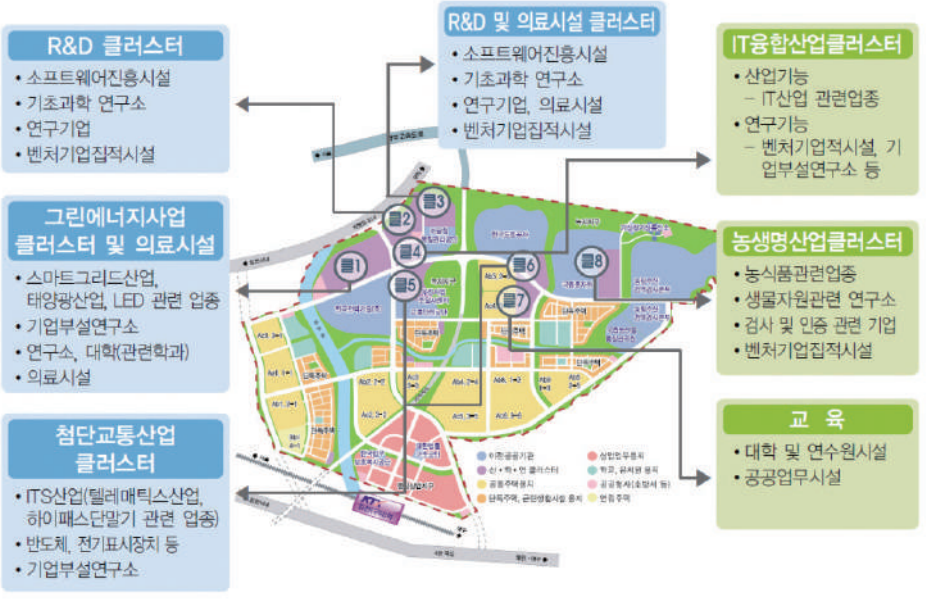
## 혁신도시와 연계한 지역경제 활성화, 산학연 클러스터 구축

김천시는 혁신도시 내 입지해 있는 12개 이전 공공기관과 연계한 IT융합, 그린에너지, 첨단교통, 농생명 산업을 중점 육성하기 위해서 4대 클러스터 구축 계획을 추진하고 있다. 산학연 클러스터 조기구축을 위해서 분양가를 인하하고, 허용용도 완화, 용지분할, 세제혜택 등 행재정적 지원책에 다각도로 노력을 기울이고 있다. 2014년 4월에는 용지단가를 인하하였으며, 8월에는 부동산 임대건설업을 허용하는 등 허용용도를 완화하였고, 12월에는 용지분할을 완료해 분양률을 높여가고 있는 중이다.

전국 혁신도시 중에서는 유일하게 241억원의 예산을 투입하여 산학연유치지원센터를 건립하였으며, 혁신도시에 입주하는 기관의 이전지원 및 연관기업 유치, 지역 특화산업과 연계한 산학연 클러스터 구축 등 혁신도시 활성화를 위한 컨트롤 타워 역할을 담당하고 있다. 산학연 유치지원센터는 한국건설관리공사와 한국법무보호복지공단에 임차청사를 제공하고 있으며, 기업지원시설, 회의실, 강당, 홍보관, 상설전시장 등을 갖추고 있다.



**경북 김천혁신도시 클러스터 유치업종 및 도입시설**




## 지역상생 발전을 위한 드림모아 프로젝트 추진

김천시는 12개 이전 공공기관과 경상북도와 함께 공동협력사업으로 10개 대단위 프로젝트에 39개 과제를 발굴해 추진하고 있다. '경북 혁신도시 드림모아 프로젝트'는 김천혁신도시 조성과 연계해 경상북도와 이전 공공기관, 지방자치단체 간의 상호협력을 통해 균형발전과 미래 성장동력을 발굴하고자 기획한 프로젝트다. 드림모아 프로젝트는 김천혁신도시로 이전한 12개 공공기관의 기능을 반영해 추진한다.

김천혁신도시 선도기업으로 불리는 한국도로공사와 자치단체 간의 협력사업은 '드림로드 프로젝트'로 불린다. 총사업비 700억원이 투자되는 대한민국 고속도로 역사테마파크(추풍령 관광자원화) 조성사업으로 한국도로공사는 고속도로 역사관을, 교통안전공단은 교통안전 체험관을 건립하는 사업에 착수했다. 한국전력기술㈜은 지역인재 일자리 창출을 위한 '전력기술 기능향상 파워(up) 프로젝트'를 진행 중이다. 한국전력기술과 경북도, 김천시가 함께 채용박람회를 개최하고, 지역대학과 연계해 발전설계 CAD 인력양성과정을 개설해 협력업체 취업을 알선하는 방식으로 진행된다.

교통안전공단과 한국건설관리공사가 중심이 된 교통 및 건설안전 프로젝트는 각각 '5천만 교통안심 프로젝트'와 '건설안전 프로젝트'로 추진된다. 교통안전공단은 첨단자동차 검사기술연구소와 영남권 자동차 튜닝 인증승인센터 건립을 축으로 하는 5천만 교통 안심 프로젝트를, 한국건설관리공사는 건설안전교통지원센터를 설립을 추진 중이다. 농림축산검역본부는 '국가 동물 질병 관리 클러스터 프로젝트'를 통해 농업 생명 바이오산업의 발전과 더불어 구제역 항원 국산화 연구기반을 조성하는 등의 계획을 마련했으며, 국립종자원은 국립 종자 전문 인력양성 시설인 국제 종자 생명 교육센터와 종자홍보관을 신축할 예정이다.

**경북 김천혁신도시 드림모아 프로젝트**

| 프로젝트 | 공공기관 | 공동협력사업(안) |
|---|---|---|
| 드림로드 프로젝트 | 한국도로공사 | - 김천 혁신신규마을(도공촌)<br>- 고속도로 창조경제 휴게스<br>- 로컬푸드 행복장터<br>- Sun Road 프로젝트<br>- 대한민국 고속도로 역사테마파크<br>- 혁신도시~신도청 연결도로<br>- 동해안(통일) 고속도로 |
| 한전기술 파워UP 프로젝트 | 한국전력기술 | - 한전기술 일자리 프로젝트 |
| 국가 동물질병관리 클러스터 | 농림축산검역본부 | - 국립 구제역 백신연구소<br>- 산업동물 임상시험 지원센터<br>- 다목적 SPF 산업동물 생산기지<br>- 동물질병관리기술 실용화센터<br>- 국립 구제역 백신생산 지원센터<br>- 국가 반려동물 클러스터 |
| 국가 종자산업 클러스터 | 국립종자원 | - 국제 종자생명 교육센터<br>- 과수특화 민간육종단지 조성 |
| 오천만 교통안심 프로젝트 | 교통안전공단 | - 첨단 자동차검사기술 연구소<br>- 자동차 튜닝클러스터 조성 |
| 건설안전 프로젝트 | 한국건설관리공사 | - 건설안전교육지원센터 |
| 혁신도시 드림서비스 프로젝트 | 대한법률구조공단, 조달품질원, 한국법무보호복지공단 | - 무료법률 서비스센터<br>- 품질 시험 교육 프로그램<br>- 허그 일자리 교육원 |
| 드림모아 일자리 프로젝트 | | - 전문인력양성 프로그램/ 특별채용사업 |
| 드림모아 투자유치 프로젝트 | | - 투자유치타겟100발굴/투자유치지원 |

**사람의 맨발을 형상화한 '창조의 발걸음'**



2015년 7월, 12개 이전 공공기관을 상징하는 높이 4.6m의 오석으로 기념비를 건립하였고, 타임캡슐을 매설했다.

## 국토중심의 신성장 거점, 명품 혁신도시 김천

김천시는 2016년 7월 1일 김천혁신도시를 상징하는 기념비 제막식을 추진하면서 타임캡슐을 매설하였다. 혁신도시 이전 공공기관 간의 화합과 소통을 통한 새로운 도약을 다짐하기 위해서 12개 공공기관을 상징하는 높이 4.6m의 오석으로 제작된 기념비를 세웠다. 그리고 타임캡슐에는 혁신도시 입지선정, 추진과정, 개발에서 준공까지의 전 과정과 12개 이전 공공기관의 이전계획, 신사옥 건립 등 혁신도시와 관련한 지금까지의 성과와 역사자료를 모두 담아 매설하였다.

김천혁신도시는 혁신도시 내에 입지하고 있는 KTX 김천(구미)역을 기점으로 김천~거제간 남부내륙철도와 김천~문경간 전철화, 그리고 김천~전주간 동서횡단철도 사업을 조기에 추진하여 김천을 대한민국에서 물류교통이 가장 편리한 도시로 만들어 '국토의 중심, 투자유치 최적지'로서 경쟁력을 높이고, 산업경제를 획기적으로 발전시키기 위해서 노력하고 있다. 계획인구 2만7천명의 김천혁신도시는 지역균형발전을 선도하며, 국토중심의 신성장 거점도시가 되고, 이를 바탕으로 김천시는 인구 30만, 영남의 중추도시로의 도약을 꿈꾸고 있다.

**정리 : 박진경(한국지방행정연구원 연구위원)**

지방자치관련
# 용어해설



## 주민자치회

주민자치회는 풀뿌리자치의 활성화와 민주적 참여의식 고양을 목적으로 읍·면·동에 해당 행정구역의 주민으로 구성되는 조직이다. 주민자치회의 법적 근거는 「지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법(법률 제14918호)」으로, 주민자치회의 설치(제27조), 주민자치회의 기능(제28조), 주민자치회의 구성 등(제29조)을 명문으로 규정하고 있다. 주민자치회의 설치는 해당 지역 시장(또는 군수, 구청장)의 자유로운 선택에 따지만(제27조 임의규정), 만일 조례를 통해 주민자치회를 설치할 경우 기존의 주민자치위원회를 승계하고, 기존 주민자치위원회는 폐지되는 것으로 본다. 기존 주민자치위원회가 시군조례에 근거하여 설치·운영되었다는 점과 비교한다면, 주민자치회는 특별법에 근거한 것이므로 실질적 주민자치활동 보장을 위해 진일보한 것이라고 볼 수 있다. 또한 위원의 선출범위 및 방식의 투명성, 공개성, 대표성 등을 확보하기 위한 절차적 장치가 보완되었다. 주민자치회는 현재 시범운영기간 중에 있으며, 행정안전부의 제도도입 전까지 「주민자치회 시범실시 및 설치·운영에 관한 조례(표준안)」에 따른다. 따라서 상세 운영방법 등은 현재 해당 조례에 따라 규정되어 있는 실정이다. 현재 업무의 종류는 조례표준안에 따르면, 1) 협의업무(읍·면·동 행정기능 중 주민생활과 밀접한 관련이 있는 업무 협의), 2) 수탁업무(읍·면·동 행정기능 중 주민센터의 운영 등 주민의 권리·의무와 직접 관련되지 아니한 업무의 수탁 처리), 3) 주민자치업무(마을축제, 마을신문·소식지 발간, 기타 각종 교육활동, 행사 등 순수 근린자치 영역에서 주민자치회 유지를 위해 수행하는 주민자치업무)의 3가지로 규정되어 있다. 따라서 기존 주민자치위원회가 단순한 자문기구 역할만을 수행하였다면, 주민자치위원회는 행정수행의 파트너십 관계를 구축하였다고 평가된다.

지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법(법률 제14918호),
주민자치회 시범실시 및 설치 · 운영에 관한 조례(표준안)(2017.02. 개정안)
김필두. (2015). 주민자치회 시범실시와 개선과제. 지방자치실천포럼. 제73권. 한국지방행정연구원.



## 지방자치단체 평가체계

지방자치단체에 대한 평가는 「정부업무평가기본법」에 근거, 중앙행정기관에 의한 부처평가(합동평가, 개별평가)와 지방자치단체의 자체평가로 3가지 유형으로 실시되고 있다.

첫 번째는 합동평가이다. 국가위임사무, 국고보조사업, 국가 주요시책 등에 대하여 행정안전부장관이 관계 중앙 행정기관의 장과 합동으로 평가하는 정부주도의 평가이다.

두 번째는 개별평가이다. 개별평가 역시 정부주도의 평가이지만 업무의 특성·평가시기 등으로 인해 합동평가가 어려운 경우 정부업무평가위원회와 협의를 거쳐 각각의 개별 중앙 행정기관들이 개별적으로 평가한다.

마지막은 자체평가이다. 지방자치단체(그 소속기관 포함)의 고유사무에 대하여 해당 지방자치단체의 장이 자체적으로 평가하는 방식이다.

지금까지의 평가방식은 합동평가와 개별평가의 비중과 중요성이 컸던 것은 주지의 사실이다. 그러나 지방분권이 강화될수록 지방자치단체 여건에 맞게 스스로 성과를 관리할 수 있는 역량이 더욱 중요하다. 이에 자체평가의 내실화 방안마련이 요구된다.

## flypaper effect와 fungibility

정부간 이전재원(intergovernmental transfers) 또는 보조금은(grants)은 크게 무조건부보조금(general-purpose: unconditional)과 조건부보조금(specific-purpose: conditional)으로 구분된다. 이러한 분류는 보조금의 사용목적이나 지방자치단체의 법적 대응비율에 따른 것이며, 두 가지 유형의 보조금은 지방자치단체의 자원배분과 재정지출에 관한 의사결정에 서로 다른 영향을 미치게 된다.

먼저 무조건부보조금은 어떠한 조건도 부과되지 않은 일반적 예산지원을 의미한다. 이론적으로 볼 때 무조건부보조금의 제공은 지역 주민의 소득 증가와 동일한 효과를 나타내며, 지방자치단체의 재정지출을 크게 자극하지 않는다. 그러나 경험적 연구의 결과는 무조건부보조금의 효과에 대한 이론적 설명과는 다르게 나타나고 있다. 즉, 무조건부보조금이 지방자치단체 지출에 미치는 효과는 동일한 금액의 소득증가가 지방자치단체 지출에 미치는 효과보다 크다는 것이 경험적 연구의 일반적인 결론이며, 이를 '끈끈이 효과(flypaper effect)'라고 한다.

다음으로 조건부보조금의 경우 상위정부의 보조금은 특정 목적에 사용되어야 하며, 보조금 수혜자는 일정 비율의 대응재원을 부담할 의무를 갖게 된다. 이론적으로 볼 때 조건부보조금은 지원 대상이 되는 공공재의 상대적 가격을 하락시켜 소득효과와 가격효과를 모두 가지기 때문에 지방자치단체의 지출을 보다 많이 증가시키게 된다. 그러나 조건부보조금을 받은 지방자치단체가 당초에 지출할 예정이던 자체재원을 다른 사업에 전용하여 사용할 수 있기 때문에 해당 분야에 대한 지출이 예상대로 증가하지 않게 되며, 이를 '보조금의 전용현상(fungibility)'이라고 한다.

# 연구원 동정




## ■ '인구감소에 대응한 관광진흥 및 지역자원개발' 세미나 개최

**일시** 2017년 11월 15일 14:00~ 18:00
**장소** 대한상공회의소 의원회의실
**주최** 한국지방행정연구원, 일본자치체국제화협회, 서울신문










한국지방행정연구원은 일본자치체국제화협회, 서울신문과 공동으로 11월 15일 오후 2시, 대한상공회의소 의원회의실에서 최근 한국과 일본의 현안인 '인구감소에 대응한 지자체의 관광진흥 및 지역자원개발' 방안을 모색하기 위한 세미나를 개최하였다.

이날 한국과 일본의 광역 지방자치단체장, 특히 ▶전라북도 '송하진' 지사가 「인구감소대응 전북토탈관광정책」을, ▶일본 이와테현 '닷소 다쿠야' 지사가 「인구감소에 대응한 후루사토 진흥 및 관광진흥」을 제목으로 기조강연에 나섰고, 이어 주제발표로 ▶일본정책대학원대학 '다카다 히로후미' 교수가 「인구감소에 대응한 관광진흥 및 지역자원개발」을, ▶강원연구원 '이영주' 연구위원이 「인구감소에 대응한 강원도 지역관광 활성화 사례」를 주제로 발표하였다.

## ■ 제3차 연구자문위원회(기본연구과제 최종보고회) 개최

**일시** 2017년 11월 7일 ~ 11월 8일
**장소** 한국지방행정연구원 중회의실(101호)
**주최** 한국지방행정연구원






## ■ 한국지방행정연구원 제19차 연구심의위원회 개최

**일시** 2017년 10월 30일 13:00
**장소** 한국지방행정연구원 중회의실(220호)
**주최** 한국지방행정연구원





한국지방행정연구원은 2017년 10월 30일 월요일, 연구원 중회의실에서 '제19차 연구심의위원회'를 개최하였다. 이날 열린 회의에서는 정책연구과제 착수·중간·최종보고, 정책이슈리포트 중간보고, 수탁용역연구과제 중간보고에 대한 심의를 진행하였다.

## ■ 한국지방행정연구원 제18차 연구심의위원회 개최

**일시** 2017년 10월 24일 16:00
**장소** 한국지방행정연구원 중회의실(220호)
**주최** 한국지방행정연구원



한국지방행정연구원은 2017년 10월 24일 화요일, 연구원 중회의실에서 '제18차 연구심의위원회'를 개최하였다. 이날 열린 회의에서는 자체연구과제 최종보고에 대한 심의가 진행되었다.

## ■ 제16회 '한·일 지역정책연구회' 개최

**일시** 2017년 10월 19일 13:40 ~ 18:00
**장소** 한국지방행정연구원 대강당
**주최** 한국지방행정연구원, 일본정책연구대학원대학, 원주시





한국지방행정연구원은 10월 19일 오후 1시 40분 한국지방행정연구원 대강당에서 일본정책연구대학원대학(GRIPS), 원주시청과 공동으로 '지방자치단체 간 협력발전사업'이라는 주제로 제16회 '한·일 지역정책연구회'를 개최하였다.

이날 연구회에는 김선기 한국지방행정연구원장 권한대행, 일본정책연구대학원대학의 요코미치 기요타카 이사 및 원창묵 원주시장이 참석한 가운데 한국과 일본의 지방자치단체 협력발전사업에 관한 양국의 경험과 노력을 공유하고 적실성 있는 대안의 개발을 위한 의미 있는 담론의 장이 되었다.

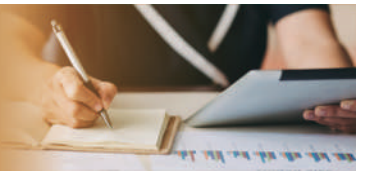
## ■ 한국지방행정연구원 제17차 연구심의위원회 개최

**일시** 2017년 10월 16일 ~ 10월 17일
**장소** 한국지방행정연구원 중회의실(220호)
**주최** 한국지방행정연구원



한국지방행정연구원은 2017년 10월 16일 월요일부터 이틀간 연구원 중회의실에서 '제17차 연구심의위원회'를 개최하였다. 이번 회의에서는 정책연구과제 착수·중간·최종보고, 자체연구과제 중간보고, 정책이슈리포트 중간보고에 대한 심의를 진행하였다.

# KRILA 보고서



## 긴급자동차 양보의무 위반차량 단속효율화 방안

**최인수**
한국지방행정연구원
연구위원

**김건위**
한국지방행정연구원
연구위원

본 연구에서 화재구조, 구급 또는 각종 재난에 의한 인명 및 재산 등의 피해를 최소화하기 위해 필수적인 긴급자동차의 우선통행 확보 및 미양보 위반차량의 효율적인 단속체계 및 방안을 제시하는 것이다.

최근 들어 교통량의 증가, 불법주정차 및 긴급자동차에 대한 양보의식 부족 등으로 긴급자동차가 출동하여 현장에 도달하기까지 도로교통법에 의한 긴급자동차의 우선통행 규정에도 불구하고 신속한 주행이 심대하게 제한 받아 출동이 지연되어 초기대응에 심각한 문제가 초래되고 있다. 따라서, 긴급자동차를 제외한 일반 자동차의 통행상 양보의무를 준수하게 하고, 긴급자동차의 우선통행을 확보하며, 이를 통해 신속한 현장도착이 가능하게 하는 것은 매우 중요한 사안이다. 이를 위해 긴급자동차 양보의무 위반차량에 대한 효율적인 단속방안이 다음과 같이 강구되어야 한다.

긴급자동차 양보의무 위반차량 단속체계의 기본방향으로 대국민 인식전환, 법제도적 개선, 인프라(제도) 마련 및 협력적 거너넌스 마련을 제시하였다. 구체적 방안으로는 첫째, 대국민 인식전환으로는 긴급자동차 양보운전문화 조성, 운전면허 교육제도 개선을 통한 국민의식 전환과 둘째, 양보의무제 법제도 개선으로 과태료 현실화 및 단속권원의 위임, 양보의무 위반차량 이력관리 체계화, 긴급자동차 허가제도 개선 및 강화를 제시하였고, 셋째, 긴급자동차 양보의무제 인프라 마련으로 단속을 위한 인력 및 장비 보강, 우선신호제어시스템 운영, 단속 기록장치 설치 의무화와 우선통행 차로 지정(노면표시) 운영 등과 마지막으로 협력적 거버넌스 마련으로 경찰, 소방서, 지자체의 협력적 단속체계 운영, 전담부서의 설치 및 온라인 통합관리 시스템 구축, 간선도로 불법 주정차 단속 강화를 제시하였다.

# 『지방행정연구』 논문모집 안내

『지방행정연구』 논문을 모집합니다.




한국지방행정연구원의 학술지인 『지방행정연구』는 2007년도에 등재학술지로 선정되어 그간 지방자치, 지방행정분야의 독보적인 저명 학술지로 자리매김하여 왔습니다. 이에 저희 연구원은 우리나라 지방자치, 지방행정분야의 학문적 발전과 선도를 위해 더욱 겸허히 정진할 것을 약속드리며 아래와 같이 원고를 모집하고 있으니 많은 투고 바랍니다.

- **논문주제** 지방행정, 지방재정, 지방세, 지역발전 분야 등 지방행정관련 모든 분야
- **원고분량** A4 25매 이내
- **원고마감 및 발간일정**

| 구 분 | 제 1호 | 제 2호 | 제 3호 | 제 4호 |
|---|---|---|---|---|
| 원고마감일 | 2월 10일 | 5월 10일 | 8월 10일 | 11월 10일 |
| 발간일 | 3월 31일 | 6월 30일 | 9월 30일 | 12월 31일 |

*마감일 이후에도 수시접수합니다.

- **원고제출** 논문 및 투고신청서(한국지방행정연구원 홈페이지에서 다운로드)
- **제출(문의)처** **Tel** 033-769-9824 | **Fax** 070-4275-2314 | **E-mail** local@krila.re.kr
- 원고료 및 게재료는 없습니다.

※ 지난 논문검색 및 기타 자세한 사항은 한국지방행정연구원 홈페이지 “지방행정연구” 코너 (http://www.krila.re.kr/?code=research&subp=0201) 를 참고하여 주세요.



지방자치 이슈와 포럼
2017 December Vol.16

이달의 이슈와 포럼

# 신정부의 균형발전정책

한국지방행정연구원
Korea Research Institute for Local Administration
강원도 원주시 세계로 21(반곡동) http://www.krila.re.kr