자체연구 2023-02

더 나은 미래를 위한 도전
- 지방소멸대응전략

이소영 · 이제연 · 김도형 · 양원탁 · 윤준호 · 최민정

Korea
Research
Institute for
Local
Administration



한국지방행정연구원
Korea Research Institute for Local Administration

저 자 **이소영, 이제연, 김도형, 양원탁, 윤준호, 최민정**

연구책임자 **이소영** | 한국지방행정연구원 선임연구위원

연 구 진 **이제연** | 한국지방행정연구원 연구위원

김도형 | 한국지방행정연구원 부연구위원

양원탁 | 한국지방행정연구원 부연구위원

윤준호 | 한국지방행정연구원 전문연구원

최민정 | 한국지방행정연구원 객원연구원

연구요약

1. 연구배경 및 목적

□ 지방소멸 위기대응의 성과 창출을 위한 협력적 정책 추진 필요

❍ 지방소멸 대응 정책이 성과를 창출하기 위해서는 주체별 협력과 지방소멸 대응 정책에 대한 관계자의 이해 제고 등이 중요

- 지역 활력 제고가 일자리, 주거, 교육, 문화, 의료 등 복합적인 영역에 걸쳐 있듯이 행안부뿐 아니라 국토부, 교육부, 농식품부, 문화부, 복지부 등 부처의 유기적 정책추진과 지원이 필수
- 지역 차원에서도 지역의 인구 유치, 유지, 감소의 방지는 특정한 부서 중심의 계획 수립 및 물리적으로 조합된 시행이 아니라 지역이 필요로 하는 일자리, 교육, 주거, 의료, 어메니티 등의 유기적 지원 시스템 구축이 중요

□ 지방소멸대응 협력포럼의 추진 및 관련 논의의 전략보고서 작성

❍ 한국지방행정연구원은 2023년 인구감소지역 대응정책의 성공적 안착을 위한 담론 형성과 논의의 장 마련을 위해 지방소멸대응 협력포럼을 기획·운영

- 지방시대위원회와 인구감소지역 관할 시도와 공동 개최함으로써, 실질적인 논의의 장 마련

❍ 포럼을 통해 제안·발표된 정책 대안과 우수사례들을 전략보고서의 형태로 제작하여, 중앙부처 및 지자체 등 유관기관이 정책추진 자료로 활용할 수 있도록 제시

- 본 보고서는 2023년 기획·운영된 지방소멸대응 협력포럼을 통해 논의된 정책과 사례 등을 중심으로 작성하되, 필요시 연구진들이 정책 및 우수사례에 대해서는 재조사하여 정책 추진에 참고할 수 있도록 전략별로 제안

2. 주요 연구내용

□ 지방소멸대응 협력포럼의 기획 및 운영

❍ 관련 국책 및 시도연구원, 공공기관, 대학, 기업, 언론 등 다양한 주체 참여

구분	구성	역할
의장	오연천 울산대 총장(전 서울대 총장) 해당 지역 광역지자체 단체장 김일재 한국지방행정연구원장	• 포럼 총괄 * 총괄의장: 민간 의장
추진위원회	한국지방행정연구원 실무위원회 해당 광역 지자체 실무위원회	• 포럼 운영 실무 담당 • 기획실 및 인구감소지역 담당부서
주제별 참여기관	국토연구원(주택), 문화관광연구원(관광), 산업연구원(산업), 한국교육개발연구원(교육), 한국농촌경제연구원(농촌) 등 관련 국책연구기관 및 한국고용정보원(일자리), 한국관광공사(관광), 한국연구재단(교육) 등 관련 공공기관	• 기획실 및 관련 주제 담당실장 • 해당 분야 전문 지식 제공
지역별 참여기관	해당 광역 지자체, 인구감소 기초 지자체, 시도연구원, 지역대학, 지역 관련 공공기관 등	• 지역행사 공동 개최 • 해당 분야 전문 지식 제공
관련 중앙부처	지방시대위원회, 행안부, 국토부, 문화부, 산자부, 중기부 등 관련 부처	• 해당 분야 전문 지식 제공
언론 및 민간단체	언론 및 기업, 민간단체 등	• 해당 분야 전문 지식 제공

❍ 포럼은 지역별로 순회하여 개최하되, 매 포럼마다 핵심 의제별로 논의

구분	주제	시기 및 장소
강원권	지방소멸대응 전략의 협력적 추진	• 2023.6.22 • 강원 (원주)
충청권	지자체와 대학 연계 지방소멸위기 대응전략	• 2023.8.30 • 대전/충북/충남 (대전)
영남권	지역관광 활성화를 통한 지방소멸위기 대응전략	• 2023.10.25 • 부산/대구/경북/경남 (부산)
호남권	일자리 창출을 통한 지방소멸위기 대응전략	• 2023.11.28 • 광주/전북/전남 (전주)

□ **지방소멸대응전략의 협력적 추진방안: 지역 거버넌스 활성화**

○ 지방소멸대응기금 사업부서와 인구정책 총괄부서 간 소통 활성화

- 총 122개 지자체를 대상으로 지원되는 지방소멸대응기금 사업은 기금 사업부서와 인구정책 총괄부서 간 다양한 업무분담 및 조직 운영이 나타남
  - ① 인구정책을 총괄하는 전담부서(인구정책과)가 존재하고 해당 부서가 지방소멸대응기금도 관리하는 유형, ② 인구정책 외 여러 현안사업을 담당하는 특성 부서(미래전략실/기획예산담당관/핵심전략추진단/미래성장활력과 등)내 인구정책을 총괄하는 팀을 마련하고 지방소멸대응기금도 함께 관리하는 유형, ③ 특정 부서(기획관) 내 인구정책을 총괄하는 팀(인구정책팀)과 지방소멸대응기금을 관리하는 팀(기획팀)이 서로 다른 유형 등
  - 정책 추진 당시, 지방소멸대응사업의 효과적 추진을 위해 총괄하는 전담부서나 전담조직을 통해 사업을 추진하도록 권고하였으나, 사업부서와 총괄부서간 업무협조 미흡
- 지방소멸대응기금의 사업부서와 인구정책 총괄부서 간 정보교류 및 소통을 활성화할 수 있도록 조직 개편이나 소통 채널 마련 시급

○ 인구, 일자리, 주거, 문화관광, 복지, 인프라 관련 지방소멸대응정책 연계

○ 돌봄 및 교육 개선을 위한 유보, 초중고 학생/학부모 등 수요기반 정책 추진

○ 자치단체 간 생활권 사업 등 공공서비스 공동 이용에 관한 논의의 장 마련

○ 일자리 창출 및 유입 인구 정착 지원을 위한 지자체-기업 간 협력기반 구축

□ **지방소멸대응전략의 협력적 추진방안: 중앙간 및 중앙-지역 간 거버넌스 활성화**

○ 자치단체 기금사업과 연계 추진하고 있는 다양한 부처 사업에 대한 상호 이해 도모

- 지방소멸대응기금 사업은 지방소멸대응기금이라는 별도의 재정지원을 통해 이뤄지지만, 사업내용의 상당 부분이 다양한 부처 사업과 연계 속에 추진되어, 사업 전반의 효과와 효율을 제고해야 함

- 이를 위해서는 행정안전부 뿐만 아니라 다양한 부처가 지방소멸대응기금 사업에 대한 상호 이해를 제고하여야 함

❍ 인구감소지역 지원 부처간 연계사업 적극 발굴
- 지자체 기금사업과 부처사업 연계시, 부처간 유사중복이 발생하지 않도록 부처간 업무 협의 및 부처간 연계 추진도 중요

❍ 인구감소지역대응위원회와 지방시대위원회 간 협업체계 구축
- 인구감소지역 지원 특별법에 따르면 시군구 및 시도 인구감소지역대응 기본계획은 시군구 및 시도 인구감소지역대응위원회가, 국가 기본계획은 지방시대위원회가 심의함에 따라 지자체-국가 간 협력체계 부재
- 지방시대위원회 내 인구감소지역대응 특별위원회를 설치하여, 지역과 적극 소통 필요

❍ 중앙-지방 협력 관련 최고 의사결정기구로서 중앙지방협력회의의 적극 활용
- 중앙지방협력회의의 2023년 첫 지방안건으로 지방소멸 이슈를 다룰 만큼 주요 국정과제로 인식
- 2023년 2월에 열린 제3회 중앙지방협력회의에서 지역 중심의 지방소멸대응기금 배분 개편 논의와 함께 지방시대의 핵심은 교육과 산업이라는 점이라는 주제로 논의한 바 있음
- 중앙-지방간 소통·협력·공론의 장으로서 중앙지방협력회의의 적극 활용

목 차

제1장 | 서 론

제1절 연구목적 및 필요성 ····· 3
1. 연구배경 ····· 3
2. 연구목적 ····· 5

제2절 연구수행 방법 ····· 6
1. 지방소멸대응 협력포럼의 구성 및 운영 ····· 6
2. 포럼 운영을 통한 전략보고서의 산출 ····· 8

제2장 | 인구감소지역 관련 제도 분석

제1절 인구감소지역 관련 현황 ····· 13
1. 인구감소 추세 ····· 13
2. 인구감소지역의 여건 ····· 18
3. 시사점 ····· 23

제2절 인구감소지역 관련 정책 ····· 25
1. 지역균형발전 관련 정책 ····· 25
2. 지방소멸대응기금 관련 정책 ····· 29
3. 인구감소지역 관련 정책 ····· 36

제3장 | 지방소멸위기 대응 지역대학 상생전략

제1절 인구감소시대 지방대학의 위기 ····· 43
1. 학령인구감소에 따른 지방대학의 위기 ····· 43
2. 지자체-지역대학 상생발전의 필요 ····· 46

제2절 지역균형발전정책 차원에서 교육혁신 연계전략 ····· 50
1. 역대 정부의 지역대학 육성정책 ····· 50
2. 윤석열 정부의 지역대학 연계정책 ····· 56
3. 시사점 ····· 60

제3절 해외의 지자체-지역대학 상생전략 ····· 64
1. 핀란드 에스포(Espoo)시와 알토(Aalto)대 ····· 64
2. 미국 노스캐롤라이나주 리서치 트라이앵글 파크(Research Triangle Park) ····· 68
3. 시사점 ····· 72

제4절 지자체-지역대학 상생전략: RISE체계 중심으로 ····· 74
1. 지역혁신중심 대학지원체계의 방향과 과제 ····· 74
2. 충청북도 RISE 운영방향 ····· 78
3. 시사점 ····· 82

제 4 장 | 지방소멸위기 대응 지역관광 활성화 전략

제1절 지역관광의 트렌드 변화 ····· 87
1. 코로나19 이후 관광 트렌드 변화 ····· 87
2. 지역관광의 중요성 증대 ····· 90

제2절 중앙정부 차원의 지역관광 활성화 전략 ····· 94
1. 관광진흥기본계획, 치유관광산업법률 제정 등 관련 계획 검토 ····· 94
2. 중앙정부의 인구감소지역 지역관광 활성화 정책사례 ····· 98
3. 시사점 ····· 107

제3절 지역관광을 통한 지방소멸대응 전략 ····· 110
1. 경북 지역관광 현황 및 분석 ····· 110
2. 지방소멸 대응을 위한 경북 지역관광 활성화 사례 ····· 113
3. 시사점 ····· 118

제4절 지역 간 연계를 통한 지역관광 활성화 ····· 120
1. 지역 간 연계를 통한 지역관광의 추진 배경 ····· 120
2. 하나의 남해안, '남해안 관광벨트' 조성사업 ····· 123
3. 시사점 ····· 128

제5장 | 지방소멸위기 대응 지역산업 및 일자리 활성화 전략

제1절 위기의 지역을 살리는 혁신 ····· 133
1. 암묵지란 무엇인가 ····· 133
2. 지식전파의 보고, 혁신공간의 조건 ····· 134
3. 초광역권 도시계획의 중요성 ····· 136
4. 균형발전을 위한 전략 ····· 141
5. 시사점 ····· 144

제2절 지방소멸대응 지역특화산업전략 ····· 146
1. 지방소멸과 지역특화산업 ····· 146
2. 최근 산업 및 지역경제 동향 ····· 147
3. 지역특화산업 육성 방향 ····· 152
4. 시사점 ····· 159

제3절 지방소멸대응 일자리창출전략 ····· 160
1. 지방소멸의 위험과 지역 일자리의 위기 ····· 160
2. 대안적 정책과제 제안 ····· 171
3. 시사점 ····· 176

제4절 농촌의 지역활성화 및 일자리 전략 ····· 177
1. 여민동락 사례를 통한 지역 활성화 전략 ····· 177
2. 농촌 지역활성화 및 일자리 전략의 선결 조건 ····· 177
3. 농촌활성화 및 일자리 전략의 기본 모델 ····· 182
4. 시사점 ····· 185

제 6 장 | 지방소멸대응전략의 협력적 추진방안

제1절 지방소멸대응전략의 협력적 추진 필요 ····· 189

1. 지역 위기 원인에 대응한 통합대책 수립 ····· 189
2. 위기 탈출을 위한 광범위한 협력적 체계 필수 ····· 191

제2절 지방소멸대응전략의 협력적 추진체계 구축 ····· 193

1. 지역 거버넌스 활성화 방안 ····· 193
2. 중앙정부 및 중앙-지역간 거버넌스 활성화 방안 ····· 198

제3절 지방자치단체의 협력적 추진사례-강원도 ····· 204

1. 강원도 지방소멸 개관 ····· 204
2. 지방소멸 대응 정책의 협력적 추진 ····· 214
3. 시사점 ····· 231

【참고문헌】 ····· 237

【부록】 ····· 247

표 목차

[표 1-1] 지방소멸대응 협력포럼의 구성 ····· 6
[표 1-2] 지방소멸대응 협력포럼의 운영 ····· 7
[표 2-1] 지역균형발전특별법상 인구감소지역 관련 규정 ····· 25
[표 2-2] 지역균형발전특별법상 인구감소지역 지원 규정 ····· 26
[표 2-3] 지역균형발전특별법상 지원지역 유형 ····· 27
[표 2-4] 지방자치단체 기금관리기본법 내 지방소멸대응기금 조항 ····· 29
[표 2-5] 지방소멸대응기금 배분계획(2023년 기준) ····· 30
[표 2-6] 인구감소지역 지원 특별법 주요내용 ····· 37
[표 3-1] 2021년 수도권/비수도권 충원율 ····· 45
[표 3-2] 윤석열 정부 국정과제: 대한민국 어디서나 살기좋은 지방시대 ····· 56
[표 3-3] 지자체-대학 협력기반 지역혁신플랫폼 확대 발전 ····· 58
[표 3-4] 역대 정부의 지역균형발전정책과 지방대학 육성정책 ····· 61
[표 3-5] 알토이에스 출신 핀란드 주요 스타트업 ····· 67
[표 3-6] 지역혁신중심 대학지원체계 구축을 위한 지역 추진체계 ····· 76
[표 4-1] 코로나19 이후 10대 관광 트렌드 ····· 89
[표 4-2] 더 자주 더 오래 머무는 지역관광시대 구현 ····· 94
[표 4-3] 기존 치유관광 관련 법률 ····· 97
[표 4-4] 지역별 생활관광 프로그램 ····· 102
[표 5-1] Atlas활용: 통계분석과의 차이 ····· 155
[표 5-2] 인구감소지역 내 대학 소재 현황 ····· 156
[표 5-3] 대안적 발전모델 특성: 기존 모델과의 비교 ····· 173
[표 5-4] 지역유형별 맞춤형 정책 패키지 접근 ····· 174
[표 5-5] 여민동락공동체 연계 지역일자리 참여자 현황(23년 11월 현재) ····· 180
[표 5-6] 묘량면 인구감소와 고령화율 ····· 181

[표 5-7] 농촌활성화를 위한 지역일자리 기본모델(단기과제) ····· 184
[표 6-1] 인구정책총괄부서와 지방소멸대응기금 사업부서 조직구성 유형 ····· 194
[표 6-2] 자녀여부에 따른 경력단절 경험 ····· 196
[표 6-3] 기금사업과 연계한 부처사업 예시 ····· 199
[표 6-4] 지역 살아보기 프로그램 예시 ····· 200
[표 6-5] 중앙지방협력회의의 구성 및 운영에 관한 법률 ····· 203
[표 6-6] 노령인구비율 상위 10개 지역(읍·면·동) ····· 207
[표 6-7] 최근 5년간(2016~2020) 강원도 유소년 및 고령자 비율 ····· 208
[표 6-8] 최근 5년간('17년~'21년) 강원지역 시·군별 인구 순이동 ····· 211
[표 6-9] 최근 5년간 강원도 전입 현황(2017~2021년) ····· 212
[표 6-10] 최근 5년간 강원도 전출 현황(2017~2021년) ····· 213
[표 6-11] 도 기획사업 및 특별지원사업(총 100점) ····· 219
[표 6-12] 시·군간 연계·협력사업(총 100점) ····· 220
[표 6-13] 강원도 지방소멸 대응 광역기금사업 전략별 선정 ····· 222
[표 6-14] 산업분야 선정 기금사업 내 연계협력사업 ····· 224
[표 6-15] 응급의료 취약인구비율 및 응급의료시설 접근성 ····· 225
[표 6-16] 사람-삶 분야 선정사업 내 연계 협력 사업 ····· 226
[표 6-17] 공간분야 선정 기금사업 중 연계 협력 사업 ····· 227
[표 6-18] 투자계획 자문위원회(참고) ····· 230

그림 목차

[그림 1-1] 과업 수행체계도 ····· 9
[그림 2-1] 인구성장률 추이(1970-2070) ····· 13
[그림 2-2] 합계출산율·고령인구·수도권 인구집중 추이(1970-2070) ····· 14
[그림 2-3] 생산가능인구 구성비 추이(1970-2070) ····· 15
[그림 2-4] 유소년·노인 부양비 추이(1970-2070) ····· 16
[그림 2-5] 총인구(좌)와 청년인구(우) 수도권과 비수도권 분포 추이 ····· 16
[그림 2-6] 수도권-비수도권 평균 GRDP 변화 추이와 1인당 평균 GRDP ····· 17
[그림 2-7] 지역별 합계출산율 추이 ····· 17
[그림 2-8] 인구감소지역 인구변화(2015-2022) ····· 18
[그림 2-9] 국가(평균) 대비 인구감소지역 유형별 인구 ····· 19
[그림 2-10] 인구감소지역 전출사유 및 평균 일상생활의 활동 범위 ····· 19
[그림 2-11] 국가(평균) 대비 인구감소지역 기초생활인프라 평균 접근거리 ····· 20
[그림 2-12] 인구감소지역 귀농인구 추이(2015-2021) ····· 21
[그림 2-13] 강원도 양양군 연령대별 유동인구 증감률 ····· 22
[그림 2-14] 인구정책의 공간적 전환의 필요성 ····· 24
[그림 2-15] 인구감소지역 지정(89곳) ····· 28
[그림 2-16] 인구감소지역의 지방소멸대응기금 배분결과 ····· 31
[그림 2-17] 지방소멸대응기금 사업유형 ····· 32
[그림 2-18] 지방소멸대응기금 세부유형 ····· 33
[그림 2-19] 지방소멸대응기금 정책대상 ····· 34
[그림 2-20] 지방소멸대응기금 사업비 기준 투자사업 현황 ····· 35
[그림 2-21] 총사업비 기준 투자사업 현황 ····· 35
[그림 2-22] 인구감소지역대응계획 수립체계 ····· 39
[그림 2-23] 지방소멸 대응정책 추진체계 ····· 40

[그림 3-1] 대학 입학 정원 및 입학인원(추계) ····· 44
[그림 3-2] 전체 입학자수 대비 수도권 비중(학부기준) ····· 46
[그림 3-3] 대학이 지역경제에 미치는 영향 ····· 47
[그림 3-4] 트리플 힐릭스의 세가지 모형 ····· 49
[그림 3-5] 알토대학 스타트업사우나와 스타트업캠퍼스 에이그리드 ····· 66
[그림 3-6] RTP 조성 위치와 전경 ····· 68
[그림 3-7] RTP 인근 카운티와 인구 증가(1980-2023) ····· 70
[그림 3-8] 생활비지수와 교통혼잡에 소요되는 평균연간시간 ····· 72
[그림 3-9] 지역혁신중심 대학지원체계(RISE) 예산 및 사업방식 개편 ····· 75
[그림 3-10] 지역혁신중심 대학지원체계(RISE) 사업추진절차 ····· 76
[그림 3-11] 충북RISE정책 비전체계 ····· 80
[그림 3-12] 충북RISE 4+1 프로젝트 ····· 81
[그림 3-13] 충북RISE 추진체계 ····· 81
[그림 4-1] 고스게촌 마을호텔 ····· 91
[그림 4-2] 나오시마쵸 예술의 섬 전경 ····· 92
[그림 4-3] 정주인구 1인 대체를 위해 필요 관광객 수(명) ····· 92
[그림 4-4] 휴식과 힐링에 대한 관광수요 ····· 96
[그림 4-5] 2023 한국 치유관광 페스타 ····· 100
[그림 4-6] 살아보기여행 '생활관광' ····· 101
[그림 4-7] 강진 푸소 프로그램 ····· 103
[그림 4-8] 워케이션 시범사업 지역 ····· 105
[그림 4-9] 디지털 관광주민증 ····· 106
[그림 4-10] 고령군 디지털 관광주민증 ····· 107
[그림 4-11] 경상북도 인구감소지역 지정 현황 ····· 110
[그림 4-12] 경상북도 지방소멸 위험지수(2022년 기준) ····· 111
[그림 4-13] 경북지역 체류유형 등 관광 현황 ····· 112
[그림 4-14] 경북 관광에 대한 이미지와 선호지역 ····· 113
[그림 4-15] 문경시 달빛탐사대 ····· 114

[그림 4-16] 경북형 듀얼 라이프 기본계획 내 시군 핵심사업(안) ····· 116
[그림 4-17] 경북형 워케이션 ····· 117
[그림 4-18] 경북형 패밀리베케이션 ····· 118
[그림 4-19] 지역 간 연계협력의 개념 ····· 121
[그림 4-20] 광역관광개발 추진 현황 ····· 123
[그림 4-21] 우리나라 연도별 해양관광시장 규모 추이 ····· 124
[그림 4-22] 남해안권의 입지 여건 ····· 125
[그림 4-23] 남해안권 소재 다양한 자원 현황 ····· 125
[그림 4-24] 남해안 해양레저관광벨트 조성 ····· 127
[그림 5-1] 형식지 vs. 암묵지 ····· 133
[그림 5-2] 암묵지 전파가 쉬운 공간적 특징 ····· 134
[그림 5-3] 미국, 유럽, 동아시아 특허집중도 분포 ····· 135
[그림 5-4] 카카오 판교 아지트 ····· 136
[그림 5-5] 수도권으로의 순이동: 지역별 통계 ····· 137
[그림 5-6] 수도권으로의 순이동: 해당 광역시 청년인구 대비 순이동 비율 ····· 137
[그림 5-7] 비수도권과 수도권의 상대적 GRDP 비중 ····· 138
[그림 5-8] 수도권 GTX개통 전후 비교 ····· 139
[그림 5-9] 지역 인구감소의 임계점 존재 ····· 139
[그림 5-10] 도시집중도와 비례하는 고임금 일자리 ····· 140
[그림 5-11] 새로운 사업의 수도와 대도시 선호 현상 ····· 140
[그림 5-12] 일-삶-놀이-배움의 결합 사례: 싱가포르 원노스 ····· 142
[그림 5-13] 일-삶-놀이-배움의 결합 사례: 프랑스 Station-F ····· 142
[그림 5-14] 지방대도시권의 핵심거점화 ····· 143
[그림 5-15] 국토의 3단 압축전략 ····· 144
[그림 5-16] 역대 정부별 지역특화산업 정책 변화 ····· 146
[그림 5-17] 지방소멸과 지역경제 ····· 147
[그림 5-18] 잠재성장률 추이와 총요소생산성 국가간 비교 ····· 148
[그림 5-19] 비수도권의 혁신역량 취약 ····· 148

[그림 5-20] 디지털 산업역량의 수도권 집중 ····· 149
[그림 5-21] 코로나19로 인한 경기침체 영향 ····· 150
[그림 5-22] 지역-산업별 온실가스 배출량 ····· 151
[그림 5-23] 인구, 소득, 일자리에서의 수도권 비중 ····· 151
[그림 5-24] 수도권과 비수도권 비교: 특허비중과 재정자립도 ····· 152
[그림 5-25] 연관성과 복합성 측면에서의 지역특화역량 ····· 154
[그림 5-26] 지역경제 및 산업진단을 통한 지역특화산업 생태계 조성 ····· 155
[그림 5-27] 청년의 수요 및 직주락의 통합접근: 인제군 사례 ····· 158
[그림 5-28] 지방소멸위험의 현재: 전국 ····· 161
[그림 5-29] 지방소멸위험의 현재: 시군구 ····· 161
[그림 5-30] 지방소멸위험의 미래 ····· 162
[그림 5-31] 일자리 양의 위기: 전체 취업자 누적 증가율 ····· 163
[그림 5-32] 일자리 양의 위기: 청년 취업자 누적 증가율 ····· 163
[그림 5-33] 일자리 양의 위기: 청년(15-29세) 고용률 ····· 164
[그림 5-34] 지역 일자리 질 지수(Local QEI) 분포 현황(시군구와 읍면동) ····· 165
[그림 5-35] 비수도권 대비 수도권 상대임금 ····· 165
[그림 5-36] 수도권 기준 호남권 명목상대임금 비교 ····· 166
[그림 5-37] 제조업 취업자 비중 ····· 167
[그림 5-38] 비수도권 제조업 집적지의 쇠퇴 및 낮은 회복력 ····· 167
[그림 5-39] 고학력·전문직 취업자의 수도권 비중 ····· 168
[그림 5-40] 이직률 및 빈일자리율 추이 ····· 168
[그림 5-41] 여수시 청년들의 어려움 및 정주의사 ····· 169
[그림 5-42] 수도권으로의 청년 인구 유입 ····· 170
[그림 5-43] 청년층 인구 순유입률 및 순유출률 현황(상위 20개 시군구) ····· 170
[그림 5-44] 합계출산율 현황(상하위 10개 시군구) ····· 171
[그림 5-45] 지역유형별 일자리 사례(전북군산, 경남, 부산영도, 경북의성) ····· 175
[그림 5-46] 여민동락공동체의 지역복지활동 ····· 178
[그림 5-47] 여민동락공동체 노인일자리 ····· 179

[그림 5-48] 여민동락공동체 이동장터 동락점빵 ····· 179
[그림 5-49] 여민동락공동체 청년 귀농귀촌 정착지원 ····· 180
[그림 5-50] 묘량면 활성화 사업 ····· 181
[그림 5-51] 여민동락공동체 노인통합돌봄공간 조성 ····· 182
[그림 5-52] 여민동락공동체 활동 전개 ····· 186
[그림 6-1] 지방소멸대응전략의 선순환적·통합적 대책 수립 ····· 190
[그림 6-2] 지방소멸대응전략을 위한 협력적 추진체계 구축 ····· 192
[그림 6-3] 민관 거버넌스 구축 및 운용 ····· 198
[그림 6-4] 지방활력타운 개념도 ····· 201
[그림 6-5] 인구감소지역대응위원회와 지방시대위원회 간 협업체계 수립 ····· 202
[그림 6-6] 전국과 강원도 인구성장률 및 출생률(인구 천명당) 비교 ····· 205
[그림 6-7] 강원도 데드크로스 진입 시기 및 현황 ····· 206
[그림 6-8] 강원도 청년 순이동률 (2017~2021년) ····· 209
[그림 6-9] 강원도 연령별 순이동자 수(2017~2021년 누적인구) ····· 210
[그림 6-10] 강원지역 20~30대 청년 전출사유별 목적지(2016~2020년) ····· 210
[그림 6-11] 강원지역 지방소멸 위험 분류('23년) ····· 214
[그림 6-12] 강원도 지방소멸 대응 비전과 목표 ····· 215
[그림 6-13] 사업선정 고려사항 ····· 217
[그림 6-14] 강원도 지방소멸대응기금 사업 총괄도('22~'23년) ····· 223
[그림 6-15] 지방소멸 대응 기본방향 ····· 231
[그림 6-16] 지방소멸대응기금-투자계획-지자체간 연계 추진 ····· 232
[그림 6-17] 기업유치·창업, 일자리 창출 등 정주 여건 개선 및 생활인구 확대 ·· 233
[그림 6-18] 강원특별자치도 지방소멸 대응 커뮤니티 휴먼케어 시범사업 추진 ···· 234
[그림 6-19] 지역 거점 중심의 활력 공간 실현을 통한 생활인구 확대 ····· 235

KRILA
Korea Research Institute for Local Administration






제1장

서 론

제1절 연구목적 및 필요성
제2절 연구수행 방법

제1장 서 론

제1절 연구목적 및 필요성

1. 연구배경

□ **지방소멸 위기의 국가적 문제 인식**

○ 지방소멸은 국가인구소멸로 이어지면서 국가적으로 중요한 과제로 인식

- 지방소멸은 그 자체로 끝나지 않고 → 수도권 인구집중 → 수도권 주거, 일자리 사정 악화 → 거대 인구 밀집 지역의 초저출산 유발 → 국가 전체 인구 소멸 위기 초래

※ 2022년 국가 전체의 출산율을 0.78명인데 비해 서울의 출산율은 0.59명으로 우리나라 가운데 최저(통계청, 2022년 인구동향조사, 출생·사망통계, 잠정)

○ 정부는 지방소멸 위기 대응을 위해 인구감소지역을 선정하고 「인구감소지역 지원특별법」을 제정하여 재원투자 등의 정책을 추진하고 있음

- 2021년 10월 89개 인구감소지역을 선정, 2022년 6월 「인구감소지역지원 특별법」을 제정 및 2023년 1월부터 시행 중에 있으며, 22년부터 2031년까지 10년 동안 인구감소지역에 10조원의 재원을 투입할 예정임

※ 인구감소지역지원특별법에 따라, 100개의 지자체(기초 89개, 광역 11개)가 인구감소지역대응기본계획을 수립하고 있으며, 이를 바탕으로 '국가인구감소지역 대응기본계획'을 수립

□ **지방소멸 위기대응의 성과 창출을 위한 협력적 정책 추진 필요**

○ 제도 입안과 정책 개발이 충분한 시간을 가지지 못하고 비교적 단기간에 추진되고 있다 보니 제도 개선과 성과 창출 등을 동시에 고민해야 하는 상황임

- 제도적으로는 생활인구의 도입 및 정비, 부처 협력에 의한 지역활력사업의 추진, 지자체의 계획수립 및 사업 추진 등이 동시에 이루어지고 있음
- 지자체는 「지방자치단체기금관리기본법」에 의한 지방소멸대응기금사업 투자계획 및 「인구감소지역지원특별법」에 의한 인구감소지역기본계획 및 시행계획 등 관련 계획을 단기간에 수립해야 하는 문제 봉착
- 국가 및 지자체 기본계획의 수립에 부처, 지자체, 전문가, 관련 기관 등 보다 많은 주체의 소통과 협력을 통한 참여적 계획의 수립이 필요

❍ 지방소멸 대응 정책이 성과를 창출하기 위해서는 부처별 협력과 지방소멸 대응 정책에 대한 지자체의 이해도 제고와 시책 설계, 추진 등이 중요

- 지역 활력 제고가 일자리, 주거, 교육, 문화, 의료 등 복합적인 영역에 걸쳐 있듯이 행안부뿐 아니라 국토부, 교육부, 농식품부, 문화부, 복지부 등 부처의 유기적 정책추진과 지원이 필수적임
- 지역의 인구 유치, 유지, 감소의 방지는 특정한 부서 중심의 계획 수립 및 물리적으로 조합된 시행이 아니라 지역이 필요로 하는 일자리, 교육, 주거, 의료, 어메니티 등의 유기적 지원 시스템 구축의 중요함에도 불구하고 중앙부처 및 지자체의 이해도가 높지 않은 상황

❍ 이같은 상황에서 국가 시책의 성공적인 정착을 위한 논의의 장을 마련하고, 여기서 논의된 결과를 전략보고서의 형태로 제작·배포하여 이슈를 확산하고 대안을 공유할 필요가 있음

- 국가적으로 중요한 과제의 원활한 수행과 성과 창출의 토대 구축을 위해 관련 부처, 국책 및 시도 연구기관, 지자체, 전문가 등과 소통 및 협업을 통해 각 부처 및 지자체 정책을 공유할 뿐 아니라 담론 형성, 방안개발 등을 포함

2. 연구목적

❍ 현재 추진되고 있는 지방소멸 위기 대응 인구감소지역 대응정책의 성공을 위한 담론 형성과 논의의 장을 마련하고, 도출 제시된 결과를 정책에 활용할 수 있도록 공유, 확산하는 것이 본 과업의 목적임

- 이에 한국지방행정연구원은 2023년 지방소멸대응 협력포럼을 기획하여, 지방시대위원회와 인구감소지역 관할 시도와 공동 개최함으로써, 실질적인 논의의 장 마련
- 총4차에 걸친 지방소멸대응 협력포럼에서 논의된 결과를 전략보고서 형태로 제작하여, 중앙부처 및 지자체 등 유관기관이 정책추진의 자료로 활용하도록 함

❍ 특히, 인구감소지역지원특별법에 의해 인구감소지역대응정책을 보다 체계적으로 지원하기 위해 한국지방행정연구원 지역균형발전실에 설치된 '인구감소지역대응센터'와 연계하여 관련 정책의 성과 확산 및 새로운 제도 도입 방안 등을 모색

- 본 보고서는 기본적으로 2023년 기획·운영된 지방소멸대응 협력포럼을 통해 논의된 정책과 사례 등을 중심으로 작성하되, 포럼에서 소개된 다양한 관련 정책과 사례 등을 재조사하여 정책 추진에 참고할 수 있도록 추가 검토하여 전략별로 제안

제2절 연구수행 방법

1. 지방소멸대응 협력포럼의 구성 및 운영

□ 지방소멸대응 협력 거버넌스체계로서 지방소멸대응 협력포럼의 구성

❍ 지역의 인구감소 문제에 대한 효과성 있는 대응전략 개발을 위해 다양한 주체가 참여하는 지방소멸 대응 협력 거버넌스* 구축

– 지방시대위원회, 지방소멸대응 관련 부처, 지방소멸대응에 전문성이 있는 국책 및 시도연구원, 지자체, 공공기관, 대학, 기업, 전문가, 언론 등

[표 1-1] 지방소멸대응 협력포럼의 구성

구분	구성	역할
의장	오연천 울산대 총장(전 서울대 총장) 해당 지역 광역지자체 단체장 김일재 한국지방행정연구원장	• 포럼 총괄 * 총괄의장: 민간 의장
추진위원회	한국지방행정연구원 실무위원회 해당 광역 지자체 실무위원회	• 포럼 운영 실무 담당 • 기획실 및 인구감소지역 담당부서
주제별 참여기관	국토연구원(주택), 문화관광연구원(관광), 산업연구원(산업), 한국교육개발연구원(교육), 한국농촌경제연구원(농촌) 등 관련 국책연구기관 및 한국고용정보원(일자리), 한국관광공사(관광), 한국연구재단(교육) 등 관련 공공기관	• 기획실 및 관련 주제 담당실장 • 해당 분야 전문 지식 제공
지역별 참여기관	해당 광역 지자체, 인구감소 기초 지자체, 시도연구원, 지역대학, 지역 관련 공공기관 등	• 지역행사 공동 개최 • 해당 분야 전문 지식 제공
관련 중앙부처	지방시대위원회, 행안부, 국토부, 문화부, 산자부, 중기부 등 관련 부처	• 해당 분야 전문 지식 제공
언론 및 민간단체	언론 및 기업, 민간단체 등	• 해당 분야 전문 지식 제공

❍ 과업 내용의 논의 기구인 포럼의 구성
- 발제, 토론 형식의 포럼 운영으로 과업 내용을 논의하고 실효성 있는 정책 방안 논의
- 주체는 한국지방행정연구원이 되며, 대통령 직속 지방시대위원회, 행정안전부, 해당 광역자치단체 등이 참여
- 지역과 공동으로 포럼을 개최하되, 해당 지역의 대학, 지역 연구원 등 관련 기관과 협업하여 포럼 운영

□ 지역밀착형 포럼의 운영

❍ 포럼의 운영은 지역별로 현장 밀착적인 지역 순회 방식으로 개최
- 포럼에 참여하는 정부, 학계, 지자체, 유관기관, 대학, 기업 등이 공동인식으로 협력을 강화하고, 행안부 및 지자체와 협력하여 공동으로 포럼 운영

❍ 관련 부처간 협력, 지자체 시책의 추진 등을 중심으로 발제, 토론 형식으로 진행
- 연구대상은 매 회 순회하는 해당 지역의 지방소멸 대응전략이며, 매 회 이슈가 되는 핵심 주제를 선정하여 발제, 토론하며 핵심 의제들을 제시

[표 1-2] 지방소멸대응 협력포럼의 운영

구분	주제	시기 및 장소
강원권	지방소멸대응 전략의 협력적 추진	• 2023.6.22 • 강원 (원주)
충청권	지자체와 대학 연계 지방소멸위기 대응전략	• 2023.8.30 • 대전/충북/충남 (대전)
영남권	지역관광 활성화를 통한 지방소멸위기 대응전략	• 2023.10.25 • 부산/대구/경북/경남 (부산)
호남권	일자리 창출을 통한 지방소멸위기 대응전략	• 2023.11.28 • 광주/전북/전남 (전주)

2. 포럼 운영을 통한 전략보고서의 산출

□ 문헌조사

❍ 인구감소지역 관련 제도 검토 및 정책현황 검토

❍ 지방소멸대응 협력포럼 자료집 (발제 및 토론문 수록)

❍ 관련 국내외 사례조사

- 포럼에서 제안된 관련 국내외 정책사례는 추가 문헌조사를 통해 연구진들이 재작성
- 지자체 협력적 추진 우수사례는 지자체 인구감소지역대응기본계획 중 자체 연계협력사업 발굴이 가장 활발한 지자체(강원)를 대상으로 추가 제안

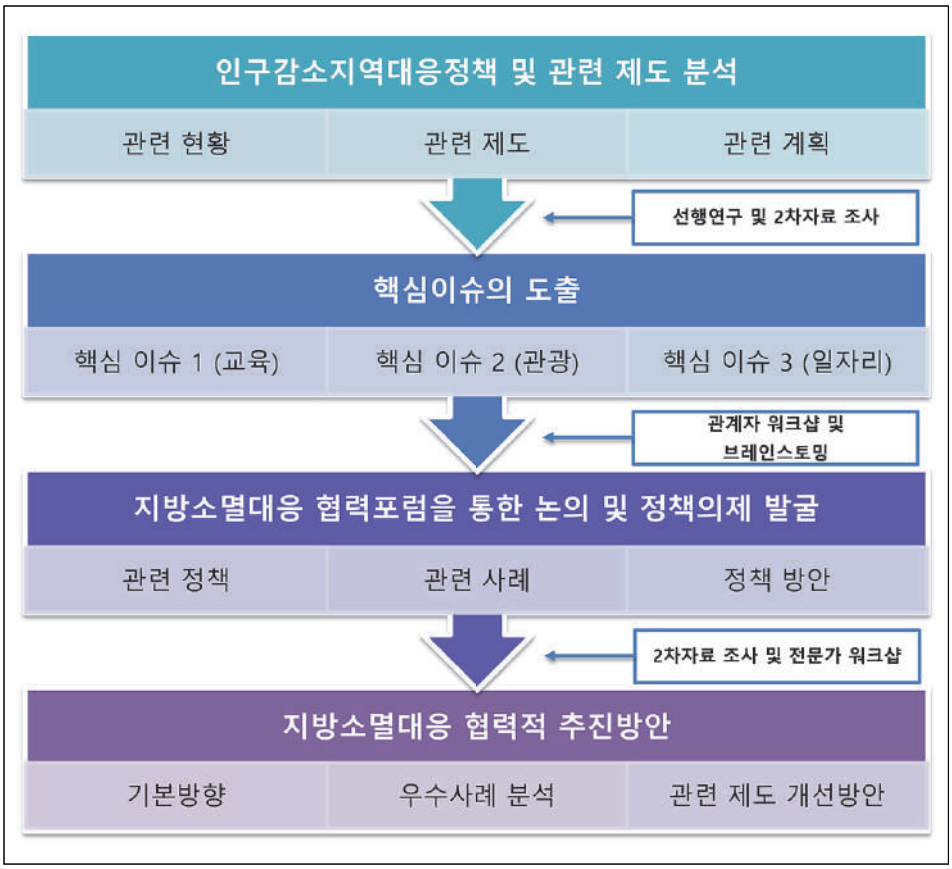
□ 전문가 자문

❍ 지방소멸대응 핵심 이슈 발굴 및 선정

❍ 성과 창출 고도화에 필요한 전략적 대응 마련

❍ 필요시 일부 핵심전략은 공동 집필 참여

[그림 1-1] 과업 수행체계도








제2장

인구감소지역 관련 제도 분석

제1절 인구감소지역 관련 현황

제2절 인구감소지역 관련 정책

제2장 인구감소지역 관련 제도 분석

제1절 인구감소지역 관련 현황

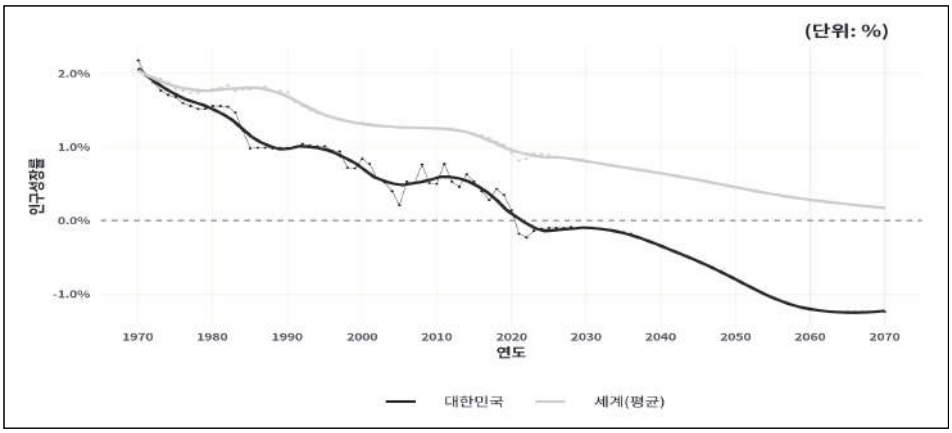
1. 인구감소 추세

□ **대한민국을 뒤덮은 인구 위기, '저출산·고령화·지방소멸'**

○ 저출산·고령화·지방소멸은 대한민국 인구 위기를 가장 직접적으로 드러내는 원인이자 현실로 세계적 추세라 하기에는 심각성이 큰 편임

- 전 세계적으로 저출산 및 고령화로 인한 인구성장률은 감소하는 추세를 보이지만, 우리나라의 감소세는 이보다 빠른 편이며 인구 총규모의 감소와 함께 역삼각형 모양의 급격한 인구 구조 변화도 나타나는 상황(행정안전부, 2023)

[그림 2-1] 인구성장률 추이(1970-2070)

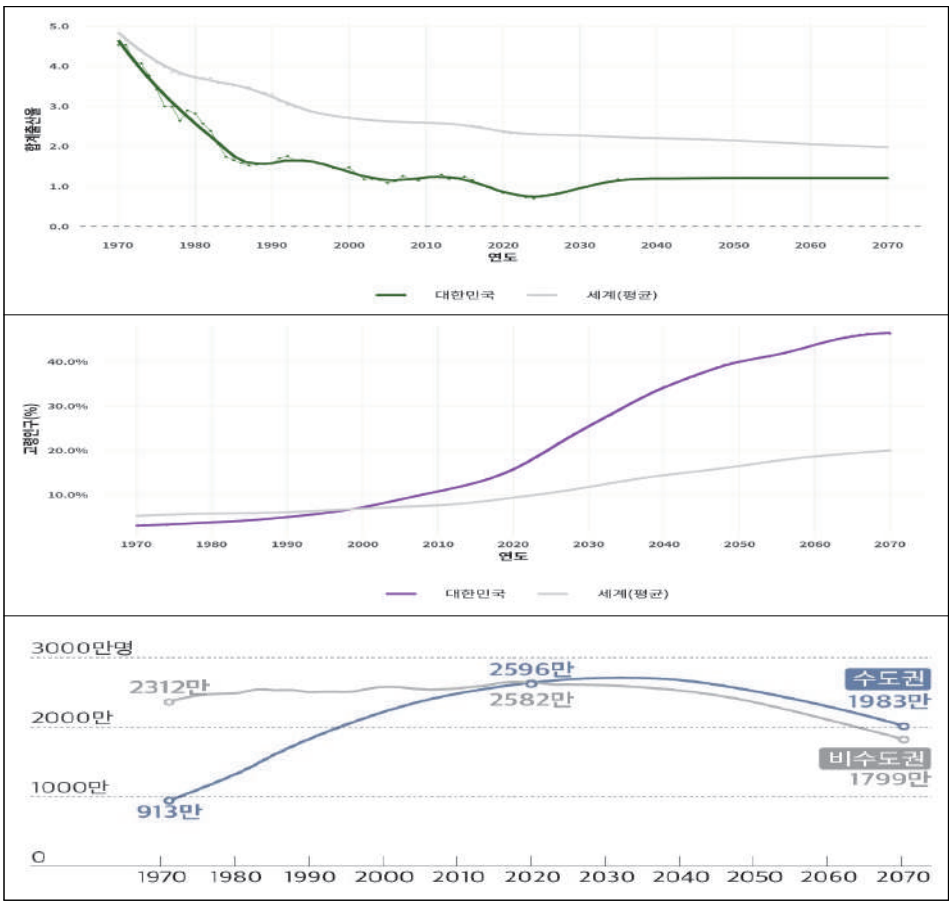


주: 통계청(2021)과 UN(2022)의 자료를 기반으로 재작성
출처: 행정안전부(2023), 인구감소지역 대응계획 수립 및 지원방안, 한국지방행정연구원

❍ 지속적으로 감소하는 합계출산율과 베이비붐세대의 은퇴에 따른 빠른 고령화 추세, 그리고 수도권으로의 인구이동에 따른 지방소멸로 대한민국은 그야말로 인구 위기에 봉착한 상태

- 사망자수가 출생아수보다 많아지면서 인구가 자연감소하는 인구의 데드크로스 현상은 2020년 처음 발생 이후 이어지고 있고, 지방소멸을 야기하는 수도권의 인구집중으로 전 국토의 약 12%에 불과한 수도권에 국민 과반이 거주

[그림 2-2] 합계출산율·고령인구·수도권 인구집중 추이(1970-2070)



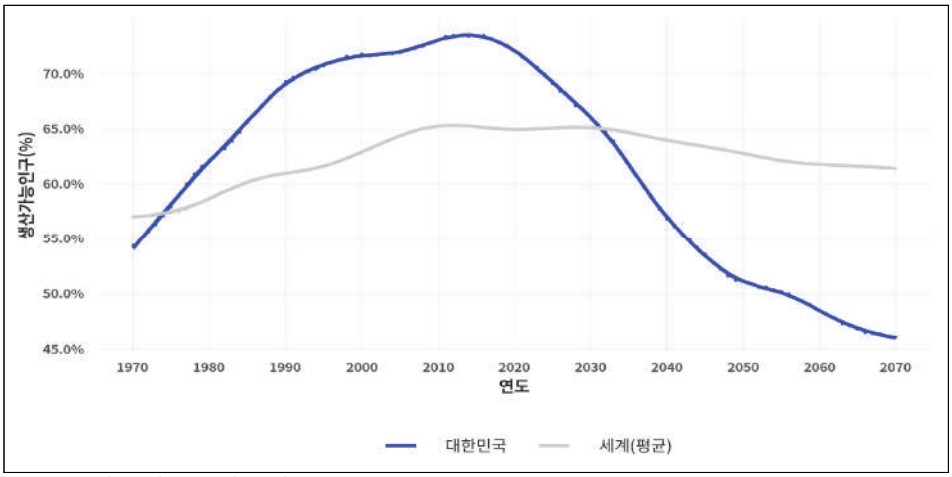
출처: 이원도 외(2023)(상, 중), 통계청(2020, 하)

□ 인구위기로 인한 문제 양상

○ 저출산·고령화에 따른 문제점 중 하나는 국가 및 지역의 경제활동에 중추적 역할을 담당하는 생산가능인구의 감소임

- 15-64세에 해당하는 생산가능인구의 감소는 국가경쟁력의 상실과도 연결되는 부분임

[그림 2-3] 생산가능인구 구성비 추이(1970-2070)

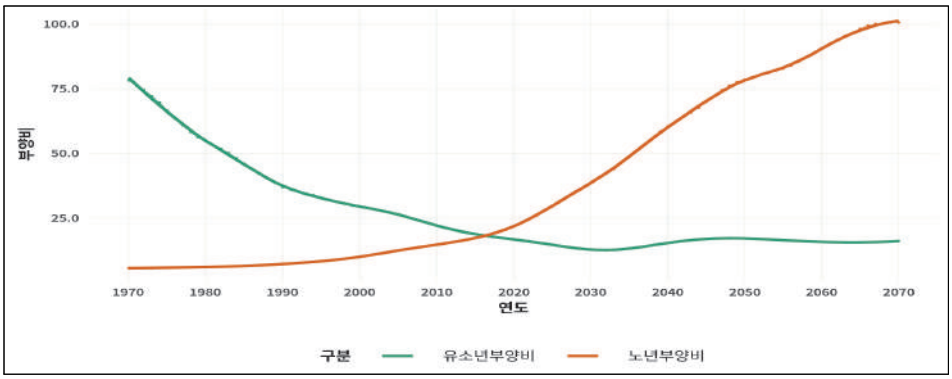


주: 통계청(2021)과 UN(2022)의 자료를 기반으로 재작성
출처: 행정안전부(2023), 인구감소지역 대응계획 수립 및 지원방안, 한국지방행정연구원

○ 고령화 심화에 따른 노년부양비 증가와 함께 늘어나는 의료·돌봄 수요는 재정 건전성을 압박하는 요인이 될 것임

- 생산연령인구 1백명당 고령인구(65세 이상)를 의미하는 노년부양비는 2022년 40.8명에서 2070년 116.8명으로 4.1배 정도 증가할 것으로 전망됨
- 이에 반해 생산연령인구 1백명당 유소년인구(0-14세)를 의미하는 유소년 부양비는 저출산 영향으로 감소 추세 지속

[그림 2-4] 유소년·노인 부양비 추이(1970-2070)

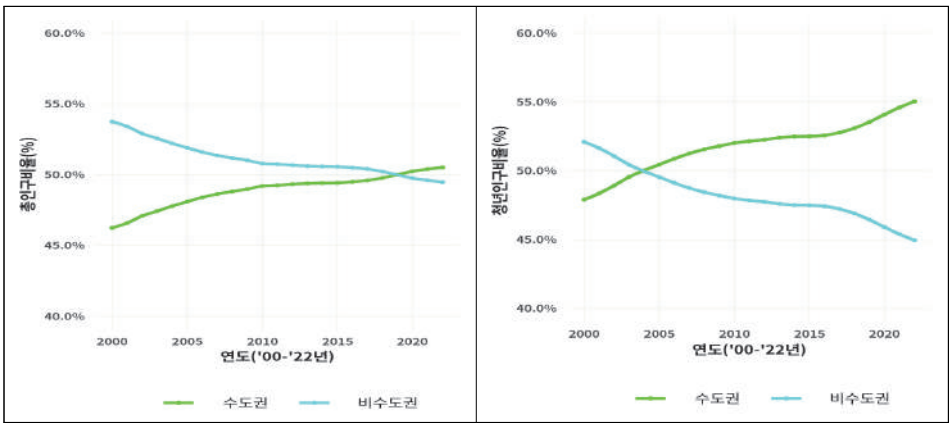


주: 통계청 '21년 12월에 공표한 장래인구추계 자료 재구성
출처: 행정안전부(2023), 인구감소지역 대응계획 수립 및 지원방안, 한국지방행정연구원

❍ 수도권 인구는 2020년 처음으로 비수도권을 추월한 상황이나 청년층(19-34세)은 그보다 훨씬 전인 2004년부터 수도권 우위 지속

- 즉, 청년세대의 수도권 거주 선호로 인해 비수도권에 속하는 지방의 인구 유출은 단순히 양적 감소만이 아니라 저출산·고령화 악화로 치닫는 중임

[그림 2-5] 총인구(좌)와 청년인구(우) 수도권과 비수도권 분포 추이

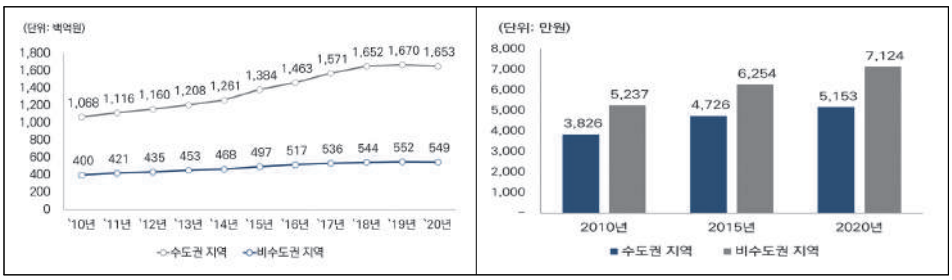


주: 주민등록인구현황 행정구역(시군구)별, 성별/1세별 인구수 토대로 작성
출처: 이원도 외(2023)

❍ 이로 인해 수도권과 비수도권의 GRDP 격차는 갈수록 벌어져 발전의 불균형이 심화되는 추세임

- 단, 1인당 GRDP는 증가추세로 비수도권이 수도권에 비해 높은 편

[그림 2-6] 수도권-비수도권 평균 GRDP 변화 추이와 1인당 평균 GRDP

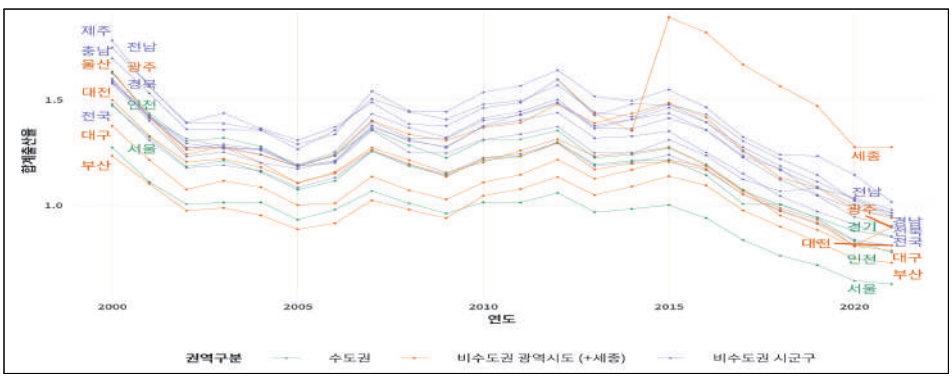


출처: 행정안전부(2023), 인구감소지역 대응계획 수립 및 지원방안, 한국지방행정연구원

❍ 한편, 인구가 몰리는 수도권의 경우 주택난과 교통난 등으로 인구집중에 따른 외부불경제 발생

- 높은 인구밀도에 따른 경쟁구도 형성 및 생활여건 악화 등으로 인해 수도권의 합계출산율은 상대적으로 낮은 편(행정안전부, 2023)

[그림 2-7] 지역별 합계출산율 추이



주: 통계청 '21년 12월에 공표한 장래인구추계 자료 재구성
출처: 이원도 외(2023)

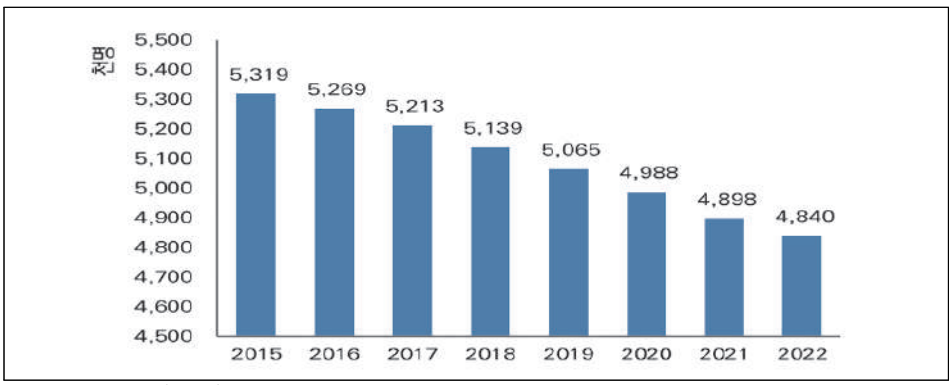
2. 인구감소지역의 여건

□ 인구감소지역의 열악한 인구 규모와 구조

❍ 전국 89곳의 인구감소지역의 인구 규모를 살펴본 결과, 일부 인구가 증가하는 소수의 지역을 제외하고 지속적으로 감소하는 추세임

- 인구감소지역 지정이후 인구가 증가한 지역은 총 5곳으로 인천 강화군(600명), 인천 옹진군(158명), 강원 횡성군(60명), 강원 고성군(517명), 경북 군위군(84명) 등으로 소폭 상승한 결과값을 보임

[그림 2-8] 인구감소지역 인구변화(2015-2022)

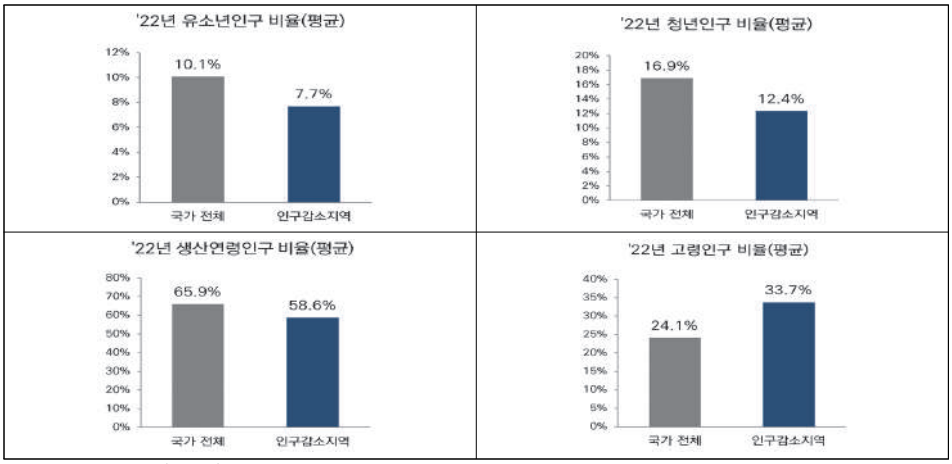


출처: 행정안전부(2023), 인구감소지역 대응계획 수립 및 지원방안, 한국지방행정연구원

❍ 인구감소지역의 인구구조를 살펴보면 고령인구를 제외하고 국가 평균 대비 유소년, 청년, 생산연령인구 비율이 모두 낮아 지역 활력이 상대적으로 낮은 편임

- 유소년인구는 국가 평균 대비 2.4%p낮고 청년인구는 4.6%p, 생산연령인구는 7.3%p 낮은데 반해, 고령인구는 9.6%p높아 상대적으로 경제적 활력도가 떨어지는 상태

[그림 2-9] 국가(평균) 대비 인구감소지역 유형별 인구

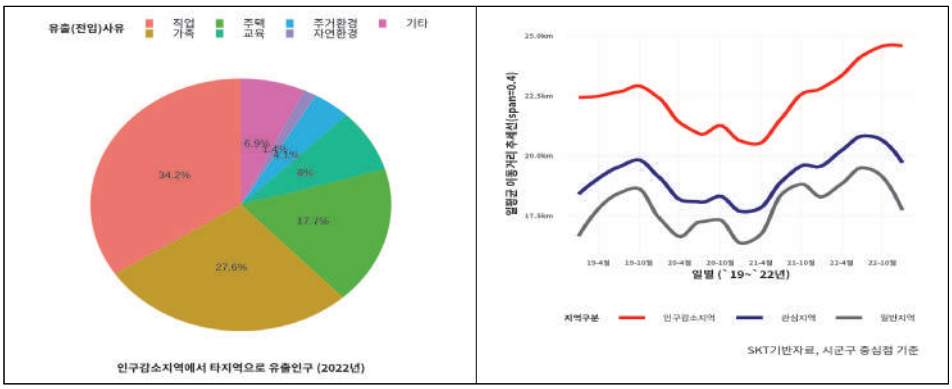


출처: 행정안전부(2023), 인구감소지역 대응계획 수립 및 지원방안, 한국지방행정연구원

❍ 인구감소지역의 인구유출 요인은 직업, 주거 등의 이유로 정주여건의 상대적 열악함과 만족도 저하 등은 타 지역으로의 인구 이동을 촉진

- 인구감소지역의 주민들은 일상적인 생활을 영위하는 활동에 있어 일반지역보다 상대적으로 많은 거리를 이동해야 하는 불편을 겪고 있음

[그림 2-10] 인구감소지역 전출사유 및 평균 일상생활의 활동 범위

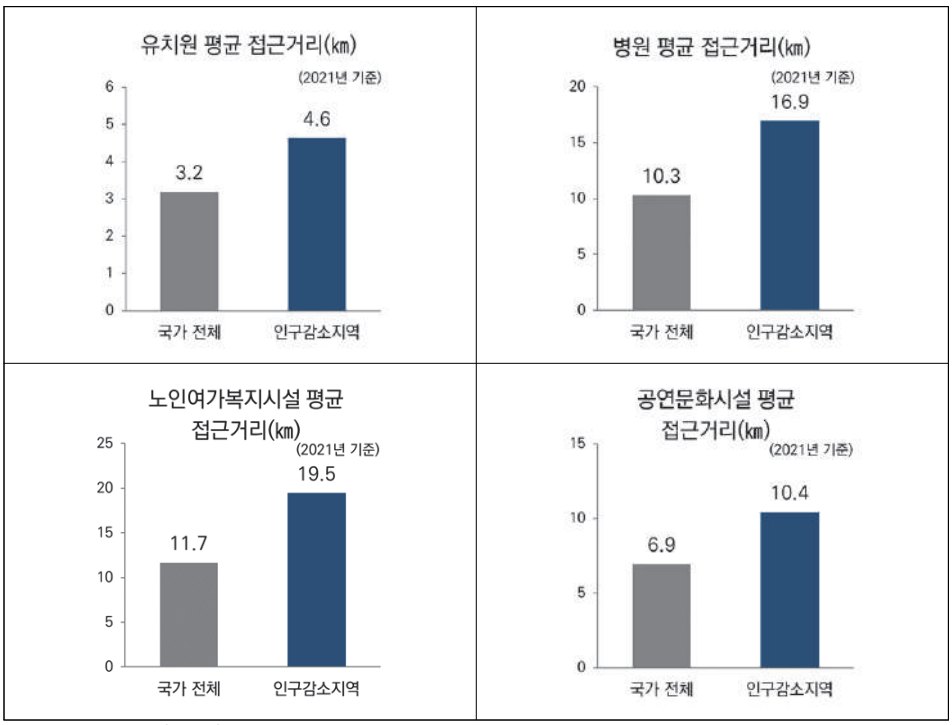


출처: 행정안전부(2023), 인구감소지역 대응계획 수립 및 지원방안, 한국지방행정연구원

❍ 2021년 기준 유치원, 병원, 노인여가복지시설, 공연문화시설 등을 중심으로 평균 접근거리를 비교하여 살펴본 결과, 인구감소지역은 국가 평균 대비 최소 1.4km(유치원)-최대7.8km(노인여가복지시설) 더 멀리 이동하는 것으로 나타남

- 인구감소지역의 교육, 의료, 복지, 문화 등 기초생활인프라가 상대적으로 열악하다는 의미로 일부 지역의 경우, 종합병원은 물론이고 응급실이나 소아과, 분만실조차 없는 의료 사각지대에 놓여 있음

[그림 2-11] 국가(평균) 대비 인구감소지역 기초생활인프라 평균 접근거리



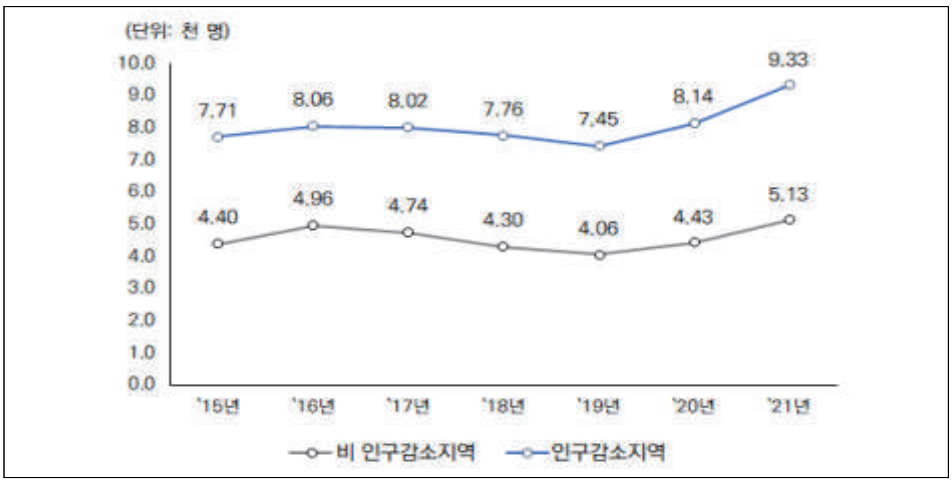
출처: 행정안전부(2023), 인구감소지역 대응계획 수립 및 지원방안, 한국지방행정연구원

□ 귀농·귀촌인구와 생활인구를 통한 인구유입

○ 인구감소지역을 중심으로 한 귀농·귀촌인구가 지속 증가하는 추세로 2015년부터 2021년까지 최근 7년간 국내 누적 귀농 인구(88,486명) 중 63.8%(56,471명)가 인구감소지역에 귀농

- 베이비부머 세대의 은퇴, 귀농·귀촌 희망 등과 맞물려 인구감소지역의 귀농·귀촌 인구 유입 성과 확실

[그림 2-12] 인구감소지역 귀농인구 추이(2015-2021)



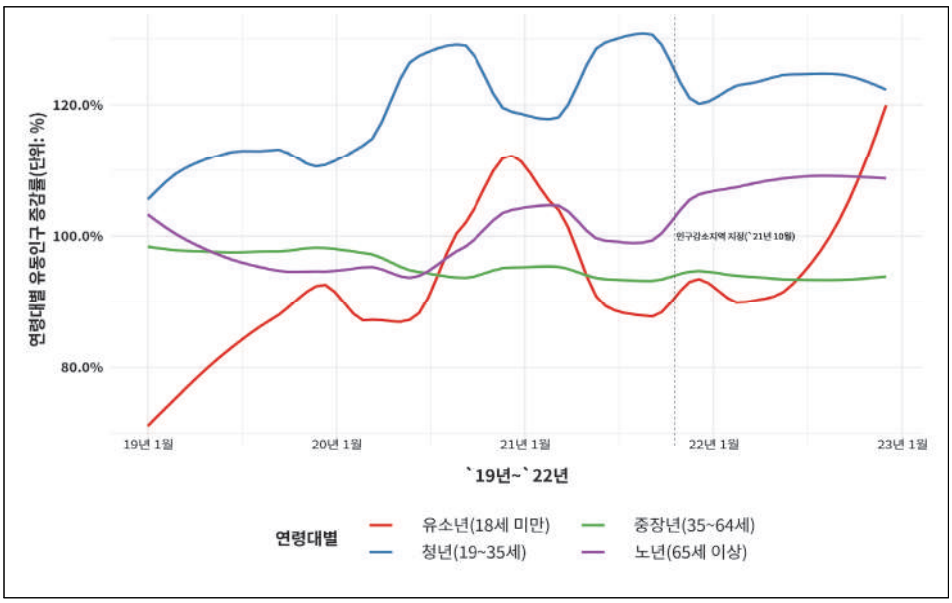
출처: 행정안전부(2023), 인구감소지역 대응계획 수립 및 지원방안, 한국지방행정연구원

○ 교통여건의 발달 및 이동욕구 증대로 다양한 목적 방문이 늘어나는 추세로 일시적이고 단기적인 방문, 관광을 넘어 정기적 교류나 장기적 체류 등으로 이동을 통한 시공간의 활용 범주가 다양해지고 있음

- 생활인구를 통한 인구유입으로 지역은 지역경제를 활성화하고 궁극적으로 지역과 인구의 관계를 선순환시켜 지역의 인구증대를 도모할 수 있음
- 인구감소지역이 보유한 매력적인 자연환경과 역사문화자원 등은 대도시, 빌딩숲 등 인구밀집지역에서는 느낄 수 없는 힐링, 여가, 사색 등의 이색적 가치 경험을 제공하는 지역자산으로 이를 적극적으로 전략화 필요가 있음

- 실제 젊은 층에게 '서핑 성지'로 알려진 강원 양양군은 관광 및 체류인구가 폭발적으로 증가하여 2019년 1월 대비 유소년 및 청년 유동인구 유입이 2022년 12월 약 1.2배로 증가함

[그림 2-13] 강원도 양양군 연령대별 유동인구 증감률



주: 2019년 1월 = 100
출처: 행정안전부(2023), 인구감소지역 대응계획 수립 및 지원방안, 한국지방행정연구원

3. 시사점

□ 저출산·고령화 그리고 지방소멸의 인구 위기 직시

❍ 그간의 인구의 양적·질적 개선을 강조한 저출산고령화 대응만으로는 작금의 인구위기를 해소하기란 역부족

- 「저출산·고령사회기본법」 제정 이후 약 20년의 시간이 지났지만 저출산의 난관은 깊어가고 고령화는 악화일로 상태

❍ 또한 인구감소의 위기는 저출산·고령화로 인해 촉발되었지만 그것의 문제 양상은 지역별로 상이하여 급기야 지방소멸로 치달은 인구감소지역의 인구위기는 가히 심각한 수준

- 전 국민의 과반이 거주하는 수도권과 지방소멸위기를 겪고 있는 인구감소지역이 혼재하는 상황

❍ 인구위기는 단순히 인구의 규모와 구조의 문제가 아닌 국토의 불균형 발전에 따른 인구의 차등적 분포와도 직결되어 지역발전의 격차를 가중

□ 인구정책의 공간적 전환을 통한 총력적인 대응 필요

❍ 인구위기는 언젠가 다가올 미래 시점의 난관이 아닌 지금 눈앞에서 일어나고 있는 당장의 현실로 총력적인 대응이 필요한 상황

- 인구의 데드크로스 현상이 일어난 2020년부터 국가의 인구는 자연 감소하고 있고, 지방의 인구는 그보다 훨씬 전부터 어려움에 직면한 상태로 더는 물러설 지점이 없음

❍ 인구의 규모와 구조뿐만 아니라 인구의 공간적 분포와 정주 여건 등을 고루 살펴 차제에 인구감소시대에 대응하는 인구정책의 공간적 전환 추진

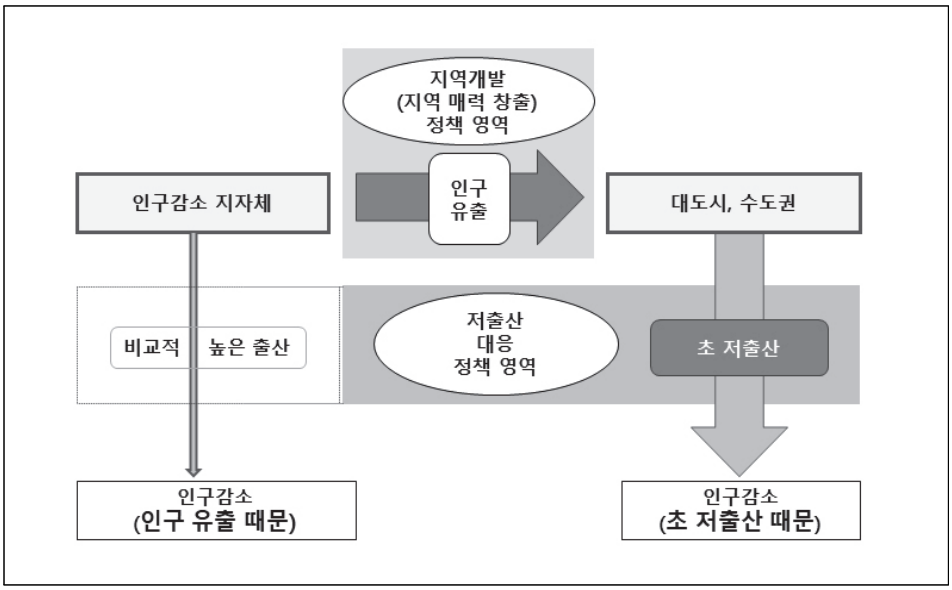
- 행정안전부는 인구감소에 대응하는 지역을 체계적으로 지원하고자 「인구감소지역지원특별법」 근거법 마련과 함께 89곳의 인구감소지역 지정 및 인구감소지역 대응계획 수립지원

❍ 향후 인구의 총량적 증가가 어려운 상황에서 국가와 지방의 선택지는 주어진 인구가 어느 지역에서든 행복을 영위할 수 있는 삶을 살 수 있도록 하는 것이고 이는 곧 국토의 균형발전과 연결

- 국토 어디에서든 만족스러운 일자리 기회와 주택, 교육, 문화 등을 누릴 수 있다면 수도권으로 향하는 인구집중 저지 가능

❍ 결국, 인구정책은 인구문제의 해법이기도 하지만 인구를 내포한 공간문제에 대한 대안으로서 다각적이면서도 종합적인 접근이 필요함

[그림 2-14] 인구정책의 공간적 전환의 필요성



출처: 김현호 외(2021), 국가위기 대응을 위한 지방소멸 방지전략의 개발, 한국지방행정연구원

제2절 인구감소지역 관련 정책

1. 지역균형발전 관련 정책

□ 국가균형발전특별법 개정('21년 6월)을 통한 인구감소지역 지원

❍ 국가는 '21년 6월 「국가균형발전특별법」 개정을 통해 인구감소지역에 대한 지원에 대한 제도적 근거 마련

- 당시 개정된 법률안에 따르면 인구감소지역은 지역소멸이 우려되는 시·군·구를 대상으로 각종 인구지표를 고려하여 대통령령으로 정하는 지역으로 규정
- '23년 6월 제정되어 7월 1일 시행된 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법(이하 지역균형발전특별법)」 상에서는 특별법 제2조 제12호에서 인구감소지역으로 규정

[표 2-1] 지역균형발전특별법상 인구감소지역 관련 규정

구분	내용	비고
인구감소지역 정의	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	지특법 제2조 제12호
인구감소지역 시책 추진	국가와 지방자치단체는 인구감소지역에서 생활서비스 여건 개선·확충, 교통·물류망 및 통신망 확충, 일자리 창출, 청년인구의 유출 방지 및 유입 촉진, 공동체 지원 및 활성화, 주민과 지역의 역량 강화, 지방자치단체 간 시설 및 인력 공동 활용 등 공공서비스 전달체계 개선 등에 관한 시책을 추진	지특법 제21조

출처: 지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법 중 해당 내용 발췌

❍ 인구감소지역 시책 추진 등의 내용을 축약적으로 기술한 것 외에 전반적으로 구 균특법의 관련 규정을 유지

[표 2-2] 지역균형발전특별법상 인구감소지역 지원 규정

구분	내용	비고
인구감소지역 지원	① 국가와 지방자치단체는 인구감소지역에 사회간접자본 정비, 교육·문화·관광시설 확충, 농림·해양·수산업지원, 주택건설 및 개량, 산업단지 지정특례에 관한 사항 등에 관하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 재정적·행정적 지원을 할 수 있음 ② 인구감소지역에 입주한 사업자는 다음 각 호의 승인·허가신청 사무에 대한 지원을 제28조제2항에 따른 시·도지역혁신지원단에 요구할 수 있음. 이 경우 시·도지역혁신지원단은 대통령령으로 정하는 절차·방식에 따라 해당 사무를 지원하여야 함 1.「건축법」 제11조에 따른 건축허가 및 같은 법 제22조에 따른 건축물의 사용승인 2.「대기환경보전법」 제23조에 따른 대기오염물질배출시설의 설치 허가 3.「산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률」 제13조제1항에 따른 공장설립 등의 승인 4.「중소기업창업 지원법」 제33조에 따른 사업계획의 승인 ③ 인구감소지역에 입주한 사업자로부터 제2항 각 호의 승인·허가신청을 받은 기관의 장은 다른 법령에도 불구하고 대통령령으로 정하는 기간 내에 이를 처리하여야 하며, 기간 내에 처리하지 아니한 경우에는 그 기간이 끝난 날의 다음 날에 승인·허가를 한 것으로 봄	지특법 제22조

출처: 지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법 중 해당 내용 발췌

❍ 지역균형발전 관련 법률은 인구감소지역의 구체적인 시책추진과 국가의 재정적·행정적 지원을 규정함에 따라 인구감소지역에 대한 체계적 접근을 명시

□ 지역균형발전특별법상 지원지역 유형

❍ 「지역균형발전특별법」상 지원지역 유형에는 성장촉진지역과 특수상황지역, 농산어촌 그리고 인구감소지역을 들 수 있음

- 성장촉진지역은 5년마다 지정지표에 의거하여 낙후도가 심한 30%에 해당하는 70개 지역을 지정
- 특수상황지역은 지정학적 이유에 따른 지원지역 구분으로 성장촉진지역이 아닌 도서개발대상 도서와 접경지역, 새만금사업지역 등이 해당
- 농산어촌은 「농어촌정비법」 제2조 제1호에 따른 농어촌과 「산림기본법」 제3조 제2호에 따른 산촌 해당

- 인구감소지역은 인구소멸위기를 방점으로 지원지역 범위 규정한 결과로 연평균인구증감율, 인구밀도, 청년순이동률, 주간인구, 고령화비율, 유소년비율, 조출생률, 재정자립도 등을 고려하여 전국에 89곳 지정

❍ 국토부, 행안부, 농식품부 3개 부처가 성장촉진지역, 특수상황지역, 도시활력지역, 일반농산어촌 지역으로 전국 시군 공간을 분할하여 사업 추진

- 시군구에 대한 마을단위 개발사업은 도시활력증진지역, 일반농산어촌지역, 특수상황지역으로 구분되고 성장촉진지역 개발사업은 시군 중 낙후도가 심한 지역에 기반시설 확충을 추가로 지원

[표 2-3] 지역균형발전특별법상 지원지역 유형

구분	내용
성장촉진지역	생활환경이 열악하고 개발수준이 현저하게 저조하여 해당 지역의 경제적·사회적성장을 촉진하기 위하여 필요한 도로, 상수도 등의 지역사회기반시설의 구축 등에 국가와 지방자치단체의 특별한 배려가 필요한 지역으로서 소득, 인구, 재정상태 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 지역
특수상황지역	남북의 분단 상황 또는 지리적·사회적으로 불리한 환경에 놓이게 되어 일정기간 동안 관계 중앙행정기관에 의한 행정지원 등 특수한 지원 조치가 필요한 지역 가. 접경지역/ 나. 도서지역/ 다. 새만금사업지역
농산어촌지역	「농업·농촌및 식품산업 기본법」 제3조제5호에 따른 농촌, 「산림기본법」 제3조제2호에 따른 산촌 및 「수산업·어촌발전 기본법」 제3조제6호에 따른 어촌
인구감소지역	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

출처: 지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법 중 해당 내용 발췌

□ 인구감소지역 지정 및 대책

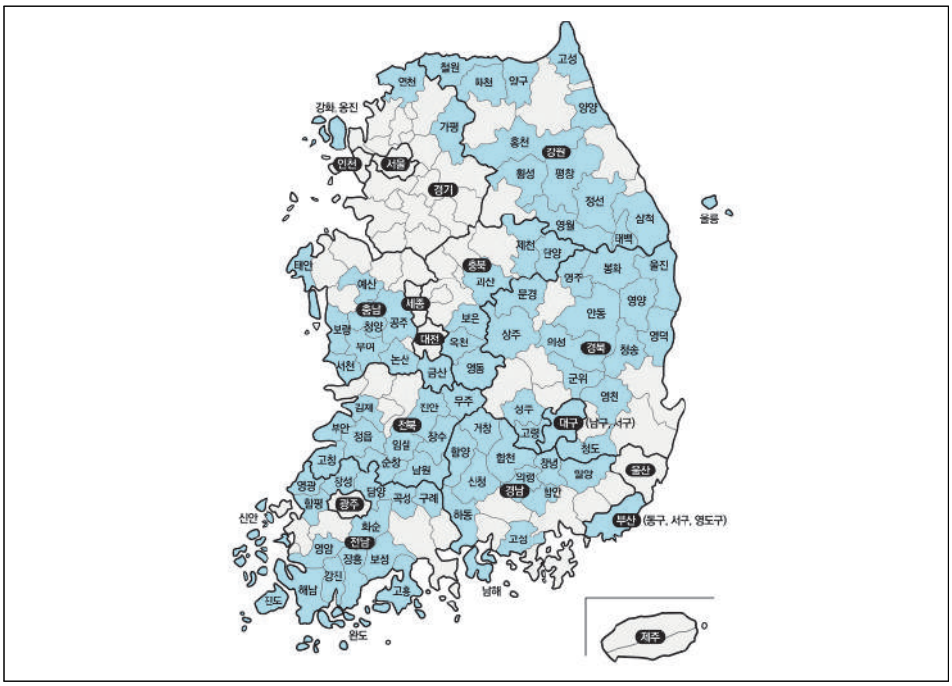
❍ 행정안전부는 '21년 10월 인구감소지역 89곳을 지정하고 인구감소에 대응하는 지방에 대한 체계적 지원 시행

- 지자체 스스로 인구감소의 원인을 진단하고 지역특성에 맞는 계획을 수립·운영할 수 있도록 전반적인 지원 강화

- 인구감소지역 외 18곳의 관심지역(대전 동구, 인천 동구, 부산 중구, 부산 금정구, 광주 동구, 경남 통영시, 강원 강릉시, 강원 동해시, 대전 중구, 경북 경주시, 경남 사천시, 경북 김천시, 대전 대덕구, 강원 인제군, 전북 익산시, 경기 동두천시, 강원 속초시, 경기 포천시)을 지정하여 적절한 지원을 제공할 방침
- 지정주기는 5년 단위로 하되, 첫 시행주기('21-'26)에는 2년 후 타당성 검토

❍ 인구감소지역 지정시 국고보조사업 등 재정지원과 특례 부여 등의 제도적 지원과 더불어 10년간 매년 1조원의 지방소멸대응기금을 통한 지역주도의 인구문제 해결을 위한 마중물로서의 재정지원

[그림 2-15] 인구감소지역 지정(89곳)



출처: 행정안전부 https://www.mois.go.kr/frt/sub/a06/b06/populationDecline/screen.do

2. 지방소멸대응기금 관련 정책

□ 지방소멸대응기금의 도입

○ 지방소멸대응기금은 지역주도의 지방소멸 대응 사업 추진을 위한 재정지원으로서 연 1조원 규모로 10년간 지원

- 지원대상은 인구감소지역 및 관심지역에 해당하는 기초지자체 107개와 이들 시군구를 포함한 광역지자체 15곳을 포함해 총 122개 지자체임

○ 지방소멸대응기금의 운용방법은 지방자치단체 기금관리 기본법 제22조 지방소멸대응기금의 설치·운용 규정에 따라 시도는 17개 시·도로 구성된 기금관리조합이 기금을 관리·운용해야 함

- 지방소멸대응기금의 재원은 정부출연금 1조원과 기금의 전년도 결산상 잉여금이며, 용도는 지방소멸대응을 위한 지역의 재정지원에 한정됨

[표 2-4] 지방자치단체 기금관리기본법 내 지방소멸대응기금 조항

구분	내용
지방소멸대응기금 설치·운용 (제22조)	• 시·도는 지방소멸 등에 효과적으로 대응하기 위하여 지방소멸대응기금을 설치 • 지방소멸대응기금을 설치하는 시·도는 기금관리조합을 통하여 기금을 관리·운용
지방소멸대응기금 재원 (제23조)	• 정부출연금 1조원 • 지방소멸대응기금의 전년도 결산상 잉여금
지방소멸대응기금 용도 (제24조)	• 지방소멸대응 등 관련 기반시설 조성 등을 위한 시·도에 대한 재정지원 • 지방소멸대응 등 관련 기반시설 조성 등을 위한 시·군·구에 대한 재정지원 • 그밖에 지방소멸대응기금의 관리·운용을 위하여 필요한 경비의 지출

출처: 지방자치단체 기금관리기본법 중 해당내용 발췌

○ 지방소멸대응기금은 광역지원계정과 기초지원계정으로 구분하여 관리

- 광역지원계정의 재원은 지방소멸대응기금 재원 총액의 100분의 25를 차지하고 기초지원계정의 재원은 지방소멸대응기금 재원 총액의 100분의 75를 차지함

❍ 지방소멸대응기금은 기초지자체의 경우 투자계획을 평가하여 결과에 따라 차등 배분하고, 광역지자체는 인구감소지수, 재정·인구 여건 등을 고려하여 배분함
  - 「지방자치단체 기금관리 기본법」 제27조 지방소멸대응기금 투자계획에 따라 지방자치단체는 지방소멸대응기금을 활용한 지방소멸대응 등을 위한 투자계획을 수립하여 지방소멸대응기금심의위원회에 제출해야 함

❍ 지방소멸대응 기금 배분은 광역지원계정의 경우 인구감소지역을 관할하는 시도를 대상으로 광역지원계정 배분 총액의 90%에 해당하는 금액을 배분하고, 기초지원계정은 기초지원계정 배분총액의 95%는 인구감소지역에, 5%는 관심지역에 배분
  - 광역지원계정은 2023년 기준 인구감소지역 관할 광역지자체 11곳에 최대 505억(전남)에서 최소 5억(경기)으로 배분되며 서울과 세종을 제외한 그 외 광역지자체 6곳은 최대 18.75억(광주, 제주)에서 최소 12.5억(대전, 울산)이 배분됨
  - 기초지원계정은 개별 지자체의 투자계획 평가결과에 따라 차등배분하되, 시군구 매 회계연도의 최대 배분금액은 기초지원계정 인구감소지역 총 배분금액의 산술평균금액의 2배까지 가능하여 2023년 기준 인구감소지역의 경우 최대한도 120억이고, 관심지역은 30억임

[표 2-5] 지방소멸대응기금 배분계획(2023년 기준)

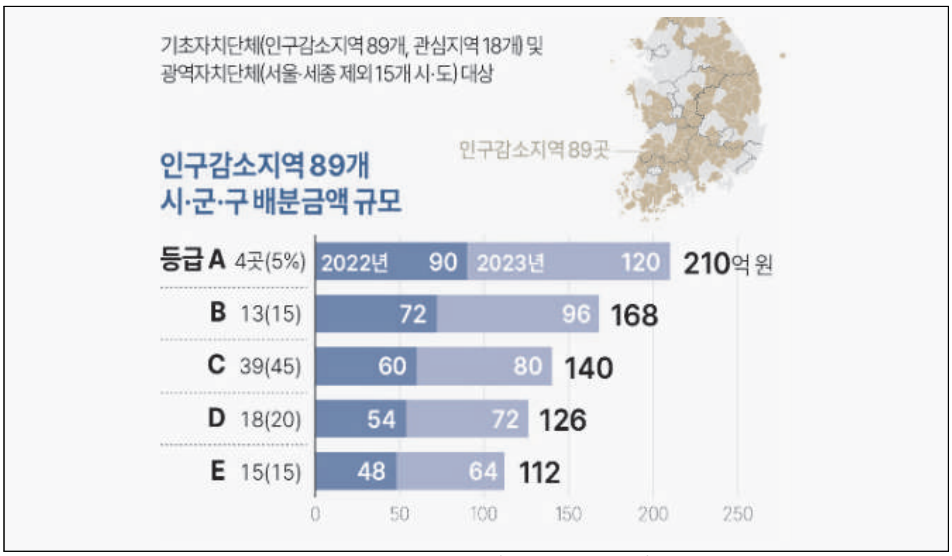
구분	내용	
광역	인구감소지역 관할 광역지자체(11개)	505억(전남)~5억(경기) * 경북(485억), 강원(345억) 등
	그 외 광역지자체(6개)	18.75억(광주, 제주)~12.5억(대전, 울산) * 서울, 세종 배분액 없음
기초	인구감소지역 (배분규모 95%)	7,125억 최대한도 120억
	관심지역 (배분규모 5%)	375억 최대한도 30억

출처: 행정안전부 https://www.mois.go.kr/frt/sub/a06/b06/localextinctionFund/screen.do

❍ ’22-’23년도 계획 평가결과, 인구감소지역은 5등급(A-E) 구간으로 기금 차등 배분됨

- A등급인 충남 금산군, 전남 신안군, 경북 의성군, 경남 함양군은 23년 기준 120억 배분
- 관심지역의 경우 23년 기준 16억~30억 차등 배분받음

[그림 2-16] 인구감소지역의 지방소멸대응기금 배분결과



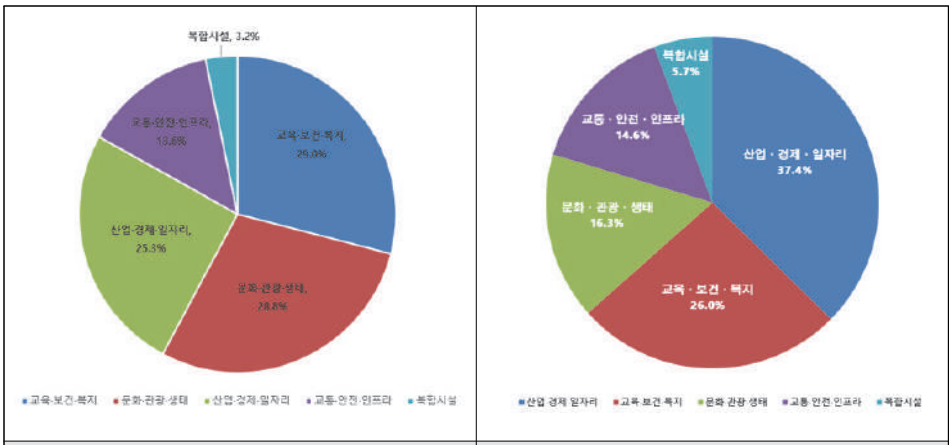
출처: 연합뉴스 인구 감소 지방소멸대응기금 배분금액(2022.8.16.보도)
https://www.yna.co.kr/view/GYH20220816001200044

□ 지방소멸대응 기금사업 추진실태 분석

❍ 2022년 지방소멸대응기금 투자계획 분석결과, 투자계획상의 기금사업중기초자치단체 사업(89개 인구감소지역)의 경우 교육·보건·복지사업이 117건(29%)으로 가장 많으며, 다음으로 문화·관광·생태(28.8%)임

❍ 광역자치단체 기금사업의 경우 산업·경제·일자리 사업이 46건(37.4%)로 가장 많음

[그림 2-17] 지방소멸대응기금 사업유형



기초자치단체	광역자치단체

출처: 이소영(2023.10) 지방소멸 대응기금 투자사업 효율화방안, 한국지역개발학회 추계학술대회 발표집

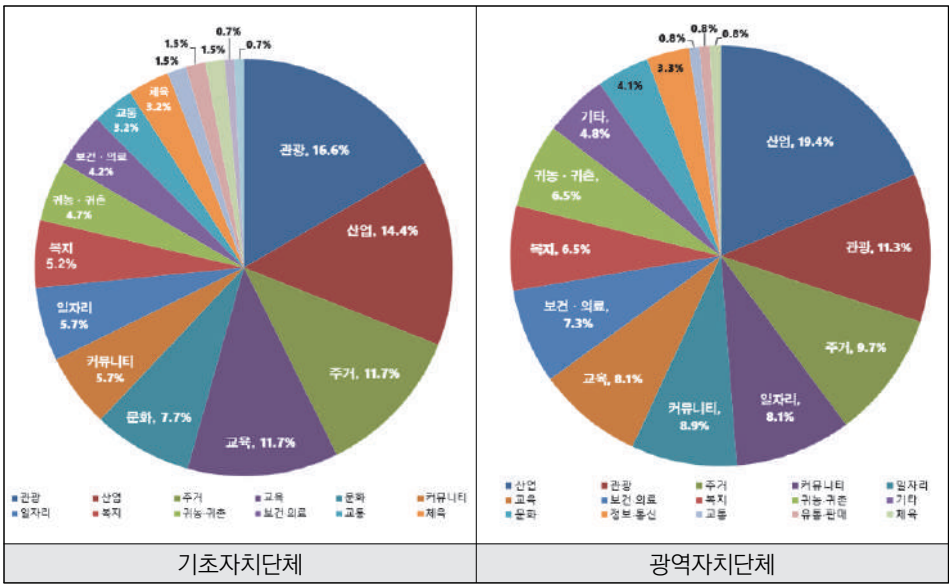
❍ 2022년 지방소멸대응기금 투자계획 분석결과, 기초자치단체 세부사업유형으로는 관광 분야가 16.6%(67건)로 가장 많음

- 다음으로 산업 분야 14.4%(58건), 주거및교육 사업이 각각 11.7%(47건)로 나타남

❍ 2022년 지방소멸대응기금 투자계획 분석결과, 광역자치단체 세부사업유형으로는 산업 관련 사업이 19.4%(23건)로 가장 많음

- 다음으로 관광 11.3%(14건), 주거 9.7%(12건), 커뮤니티 8.9%(11건), 일자리 및 교육 (각 8.1%, 10건) 순

[그림 2-18] 지방소멸대응기금 세부유형



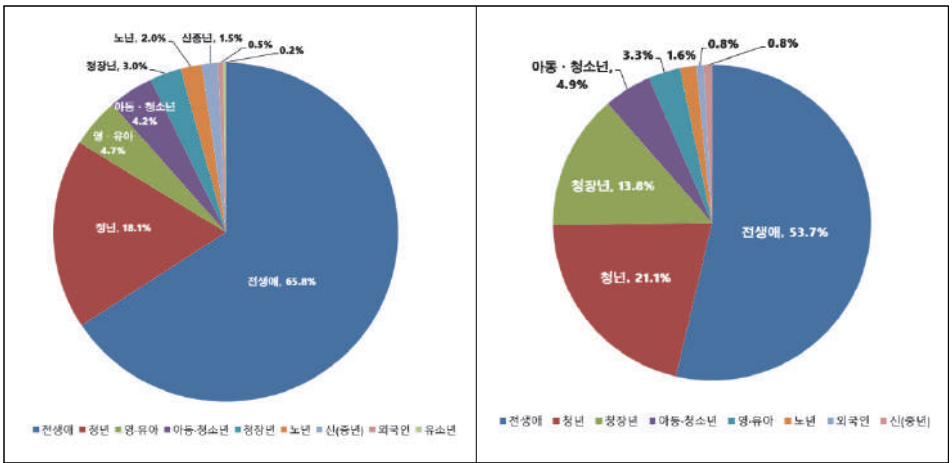
기초자치단체	광역자치단체

출처: 이소영(2023.10) 지방소멸 대응기금 투자사업 효율화방안, 한국지역개발학회 추계학술대회 발표집

❍ 2022년 지방소멸대응기금사업을 정책대상별로 유형화한 결과, 기초자치단체 사업 중 청년을 대상으로 한 사업 유형은 18.1%(73건)로 나타났으며, 영유아를 대상으로 한 사업이 4.7%(19건)를 차지

- 광역자치단체 사업은 청년 대상사업이 21.1%(26건), 청·장년 대상사업이 13.8%(17건)로 나타남

[그림 2-19] 지방소멸대응기금 정책대상



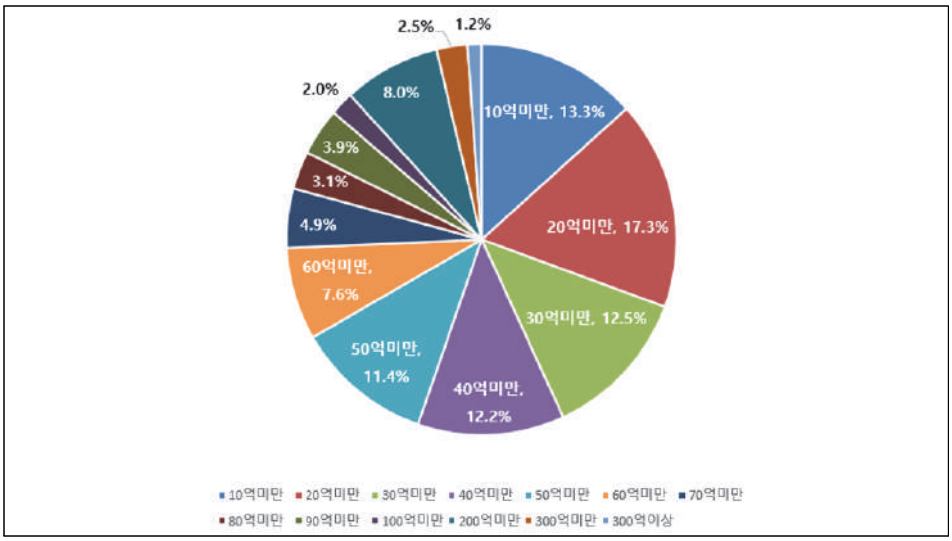
기초자치단체	광역자치단체

출처: 이소영(2023.10) 지방소멸 대응기금 투자사업 효율화방안, 한국지역개발학회 추계학술대회 발표집

❍ 2022년 지방소멸대응 기금사업투자계획 분석결과, 기금사업투자현황을 살펴보면, 10억~20억 규모의 사업이 88건으로 가장 높은 비중을 차지
- 10억 미만 사업이 68건, 20~30억 규모 사업이 64억으로 나타남
- 50억 미만으로 기금이 투입된 사업은 340건(66.7%)으로 나타남

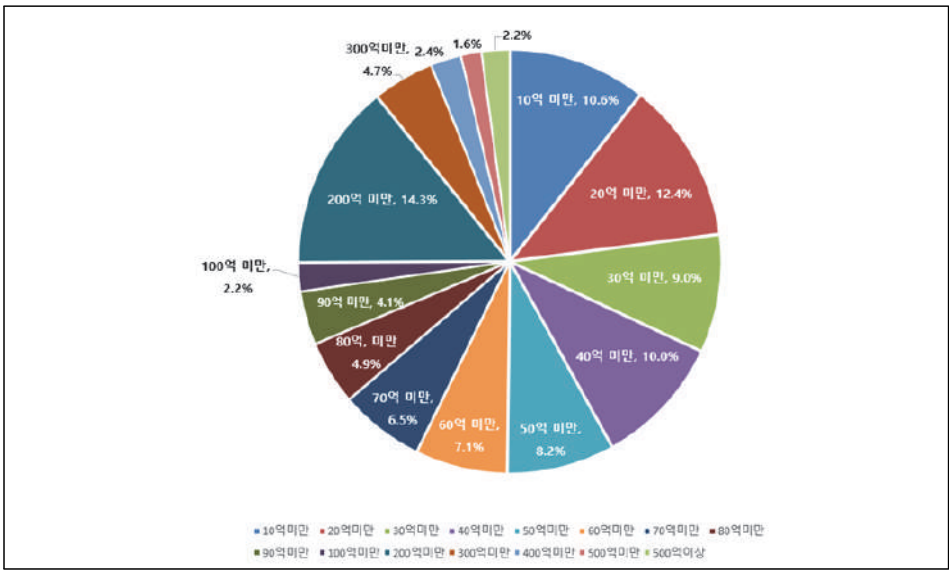
❍ 2022년 지방소멸대응 기금사업투자계획 분석결과, 총사업비 기준 평균 사업비는 사업당 약 96억 수준으로 나타남
- 총 사업비 중 지방소멸대응기금 비중은 52.7%로 사업당 약 50억 수준으로 기금이 투자됨
- 총 사업비 기준으로는 100억~200억 규모 사업이 73건으로 가장 많음

[그림 2-20] 지방소멸대응기금 사업비 기준 투자사업 현황



출처: 이소영(2023.10) 지방소멸 대응기금 투자사업 효율화방안, 한국지역개발학회 추계학술대회 발표집

[그림 2-21] 총사업비 기준 투자사업 현황



출처: 이소영(2023.10) 지방소멸 대응기금 투자사업 효율화방안, 한국지역개발학회 추계학술대회 발표집

❍ 이상의 내용을 종합하여 살펴본 결과, 지방소멸대응기금사업은 다음의 문제점과 과제를 안고 있음

- 지방소멸대응이라는 사업 목적에 부합한 성과가 부족하여 사업간 연계 없이 소규모 인프라 사업에 단위사업별로 투자되고 있는 한계 내재
- 인구, 일자리, 주거, 문화관광, 복지, 인프라 등 다양한 정책 연계가 필요한 상황으로 지자체 특성별 인구감소의 악순환 고리를 제거할 선순환 전략체계 시급
- 국가-지자체 간 협력 또한 사업 부서간 칸막이로 타 부처-지자체 사업부서간 이해 저조한 편으로 특별법 제정 등 제도 변화에 대한 관계자 이해 제고 및 소통의 장 마련 필요

3. 인구감소지역 관련 정책

□ 지방소멸위기에 대응한 특별법 제정 및 시행

❍ 22년 5월 인구감소지역 지원대책 수립을 위한 「인구감소지역 지원 특별법」을 제정하고 23년 1월 본격 시행됨

- 지역이 주도하여 인구감소 및 지방소멸 문제에 효과적으로 대응하고, 국가는 행·재정적으로 이를 지원하고자 제도적 기반 마련

❍ 「인구감소지역 지원 특별법」은 인구감소지역 대응계획 수립(제2장)과 지역 특성을 반영한 맞춤형 지원(제4장)을 강조함

- 인구감소지역 대응계획의 경우, 국가 단위 계획을 수립하고 이를 바탕으로 시도 및 시군구 계획을 수립하는 하향식 구조에서 탈피하여 지역의 수요를 담은 시군구 계획 수립 및 이를 토대로 한 상향식 수립 절차를 통해 지역주도성을 강화
- 지역특성을 반영한 맞춤형 지원으로서 지방교부세 특별지원과 생활인구 확대 지원, 주민과 지역 역량 강화를 위한 시책추진, 청년 및 중장년 등의 정착지원, 생활환경 및 경관개선 등 인구감소지역에 필요한 지원을 다각화함

[표 2-6] 인구감소지역 지원 특별법 주요내용

구분	내용
지역주도 인구감소지역 대응계획 수립	• 인구감소 위기대응을 위한 5개년 시군구 및 시도의 인구감소지역대응계획수립 • 지역특성을 반영한 전략과 우선 추진 중점과제 수립 • 지자체-국가 재정지원 연계 및 생활권 연계협력 추진 • 지역대응계획 수립시〈지방자치단체기금관리기본법〉에 따른 지방소멸대응기금을 활용한 투자계획과 연계되도록 함
지역특성 반영 맞춤형 지원	• 국가는 중앙행정기관 간 협력 및 연계를 기반으로 지자체 관련 정책 종합 지원 • 생활인구확대, 주민 및 지역 역량 강화, 청장년 정착 지원등 시책 추진

출처: 인구감소지역 지원 특별법 중 해당 내용 발췌

❍ 국가-지방자치단체 간, 지방자치단체 간의 협력을 강화하여 전자의 경우 국가와 지방자치단체간 협약인 '지역발전투자협약' 체결(10조) 추진이 가능하고 후자의 경우 인구감소지역의 주민생활 편의 증진을 위한 권역으로서 생활권 설정(11조)이 가능함

- 특히 관할 시군은 다르나 생활권이 비슷한 지역(안동-예천, 천안-아산 등)이 많은 만큼 실질적인 생활권 단위로 시설 및 공공서비스의 공동이용 등 연계·협력 추진은 인구감소시대에 대응한 국토의 효율적 이용과 연결

❍ 인구감소지역에 대한 지원 및 특례를 구체화하여 세제 혜택뿐만 아니라 정주여건 개선 등과 관련한 조치들을 우선 공급 및 지원

- 보육 및 교육기반 조성을 위해 국공립어린이집 우선설치와 민간어린이집 국공립 전환 활성화
- 의료·주거·교통기반 조성을 위해 의료기관 설치와 의료인 확보, 공공임대주택 우선 공급 지원
- 인구감소지역 내 외국인의 체류자격 변경 및 기간 연장이 가능하고, 지역 산업과 연계한 특화 산업단지 조성 등 산업 기반 조성 지원

□ 인구감소지역 대응계획 수립체계 및 내용

○ 「인구감소지역 지원 특별법」에 따라 인구감소지역 대응계획은 지자체 기본계획을 토대로 한 상향식 계획 수립 강조

○ 먼저 특별법 제6조 시·군·구 인구감소지역대응기본계획 및 시행계획에 따라 인구감소지역의 시장·군수·구청장은 시·도지사와 협의하여 5개년 시·군·구 인구감소지역대응기본계획을 수립하여야 함

- 계획 수립 시 지역의 인구증감 및 인구구조, 인구이동변화, 지역특성을 반영한 지역의 인구감소 대응 기본 구상 및 전략, 우선 추진할 중점과제, 재정지원과의 연계방안 등을 두루 고려

○ 특별법 제7조 시·도 인구감소지역대응기본계획 및 시행계획에 따라 인구감소지역을 관할하는 시·도지사는 지역 및 관계중앙행정기관의 장과 협의하여 5개년 시·도 인구감소지역대응기본계획을 수립

- 계획 수립 시 시·도의 인구증감 및 인구구조, 인구이동변화 등과 인구감소지역 지원에 대한 기본구상 및 전략, 관할하는 인구감소지역의 기본계획간 효율적인 연계 및 조정 등을 고려하여야 함

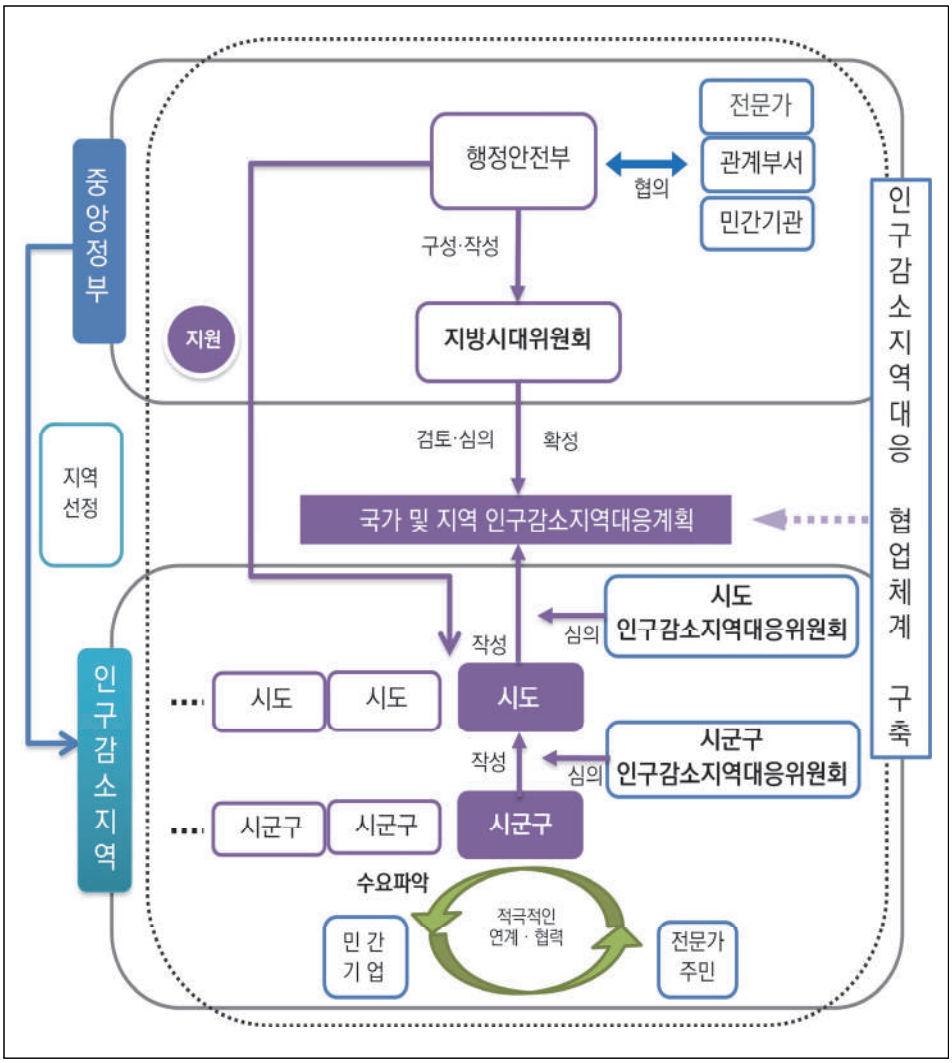
○ 마지막으로 특별법 제8조 국가 인구감소지역 대응계획 수립에 의거 행정안전부장관은 인구감소지역에 대한 지원과 시도 기본계획 및 시군구 기본계획 수립과 추진을 지원하기 위해 국가 인구감소지역대응기본계획을 수립·시행해야 함

- 국가 기본계획을 수립하는 경우 관계 중앙행정기관장과 협의하고 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」 제62조에 따른 지방시대위원회의 심의를 거쳐야 함

○ 한편, 인구감소지역 위기 대응을 위한 안건 심의를 위해 시·군·구 및 시·도 소속으로 인구감소지역대응위원회 설치 가능(제9조)

- 계획수립 및 변경, 추진실적 점검 및 평가, 시책연구 및 자문 등의 역할 수행

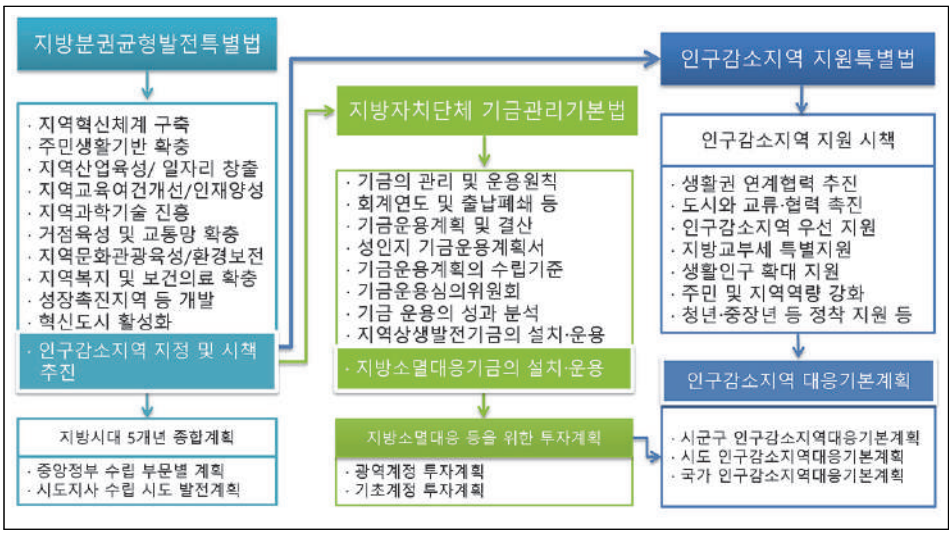
[그림 2-22] 인구감소지역대응계획 수립체계



출처: 이소영(2023.6), 제1차 지방소멸대응 협력포럼 자료집, 한국지방행정연구원

❍ 제도적으로 지방소멸 대응정책은 「지방자치분권및지역균형발전특별법」, 「인구감소지역지원특별법」, 「지방자치단체 기금관리기본법」 등과 유기적으로 연계

[그림 2-23] 지방소멸 대응정책 추진체계



출처: 이소영(2023.6), 제1차 지방소멸대응 협력포럼 자료집, 한국지방행정연구원

KRILA
Korea Research Institute for Local Administration






제3장

지방소멸위기 대응 지역대학 상생전략

제1절 인구감소시대 지방대학의 위기

제2절 지역균형발전정책 차원에서 교육혁신 연계전략

제3절 해외의 지자체-지역대학 상생전략

제4절 지자체-지역대학 상생전략 : RISE체계 중심으로

제3장 지방소멸위기 대응 지역대학 상생전략

제1절 인구감소시대 지방대학의 위기

1. 학령인구감소에 따른 지방대학의 위기

□ '지방대학'의 정의

❍ 「지방대학 및 지역균형인재 육성에 관한 법률」상 지방대학이란 서울특별시와 인천광역시, 경기도를 통칭하는 수도권이 아닌 지역에 소재하는 고등교육기관에 해당하는 학교를 말함

- 지방의 사전적 정의가 어느 방면의 땅 또는 수도 이외의 지역으로서의 의미를 가지는 것과 달리 해당 법률상 지방대학은 비수도권 내 대학으로 한정됨

❍ 지방대학의 위기는 비수도권이라는 특정 공간적 범주를 중심으로 나타나는 문제 현상의 심화임

- 저출산·고령화에 따른 인구감소와 수도권 지역으로의 인구이동 등에 따른 지역대학의 위기는 비수도권을 중심으로 심화하는 경향이 있고, 이를 지방대학의 위기라 통칭
- 다시 말해 국토의 불균형발전에 따른 지역의 격차가 지역대학 위기의 차등화로 가시화되는 상황으로 이는 곧 수도권 소재 대학과 지방대학으로 대별되는 대학의 서열화 현상을 부추김

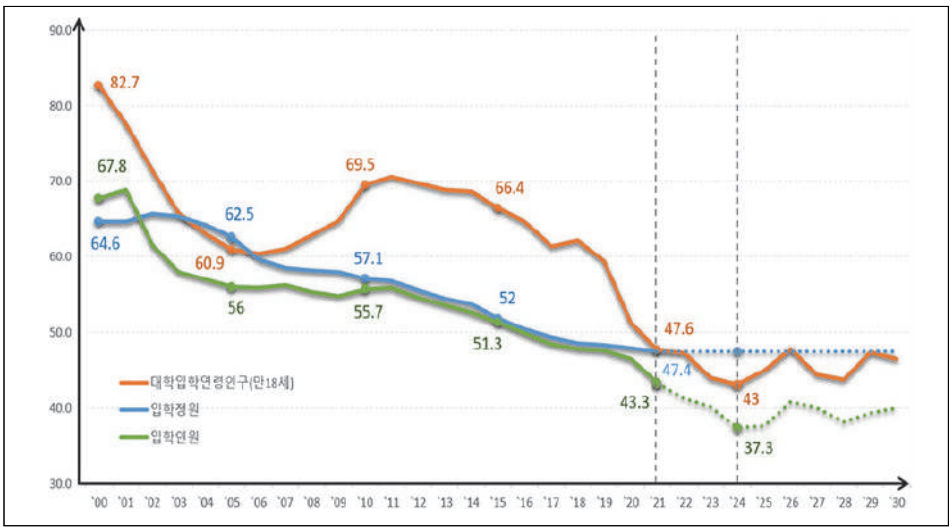
□ 비수도권 지역대학이 봉착한 직접적 위기, 학령인구감소

❍ 학령인구감소는 지방대학이 직면한 가장 직접적인 위기로 2021년을 기점으로 학령인구가 입학정원에 미달하기 시작(관계부처합동, 2021:1)

- 정원을 절반도 못 채우는 대학이 2020년 12교에서 2021년 27교로 급증

[그림 3-1] 대학 입학 정원 및 입학인원(추계)

(단위: 만 명)



주: 입학인원은 '21년까지는 실제 입학생, '22년 이후는 추계치
출처: 관계부처합동(2021.12.22.) 대학경쟁력 강화를 통한 학령인구 감소 대응(안), p.1

❍ 관계부처합동(2021)에 의하면 수도권 대학보다는 비수도권 소재 대학, 일반대보다는 전문대의 충원율이 크게 떨어지는 편으로 비수도권 전문대를 중심으로 폐교위기 심각

- 2021년 등록자 기준 전체 대학의 신입생 충원율은 91.4%이고 미충원은 총 40,586명으로 분포상 비수도권 30,458명(75%), 전문대 24,190명(59.6%)으로 나타남
- 지역과 대학유형 상 수도권 일반대(99.2%), 비수도권 일반대(92.2%), 수도권 전문대(86.6%), 비수도권 전문대(82.7%) 순으로 충원율이 양호함

[표 3-1] 2021년 수도권/비수도권 충원율

(단위: 명, %)

구분		전국	수도권	비수도권
전체	모집인원	473,189	190,066	283,123
	입학인원 (충원율)	432,603 (91.4)	179,938 (94.7)	252,665 (89.2)
	미충원 (미충원율)	40,586 (8.6)	10,128 (5.3)	30,458 (10.8)
일반대	모집인원	318,013	122,065	195,948
	입학인원 (충원율)	301,617 (94.8)	121,036 (99.2)	180,581 (92.2)
	미충원 (미충원율)	16,396 (5.1)	1,029 (0.8)	15,367 (7.8)
전문대	모집인원	155,176	68,001	87,175
	입학인원 (충원율)	130,986 (84.4)	58,902 (86.6)	72,084 (82.7)
	미충원 (미충원율)	24,190 (15.6)	9,099 (13.4)	15,091 (17.3)

출처: 관계부처합동(2021.12.22.) 대학경쟁력 강화를 통한 학령인구 감소 대응(안), p.13

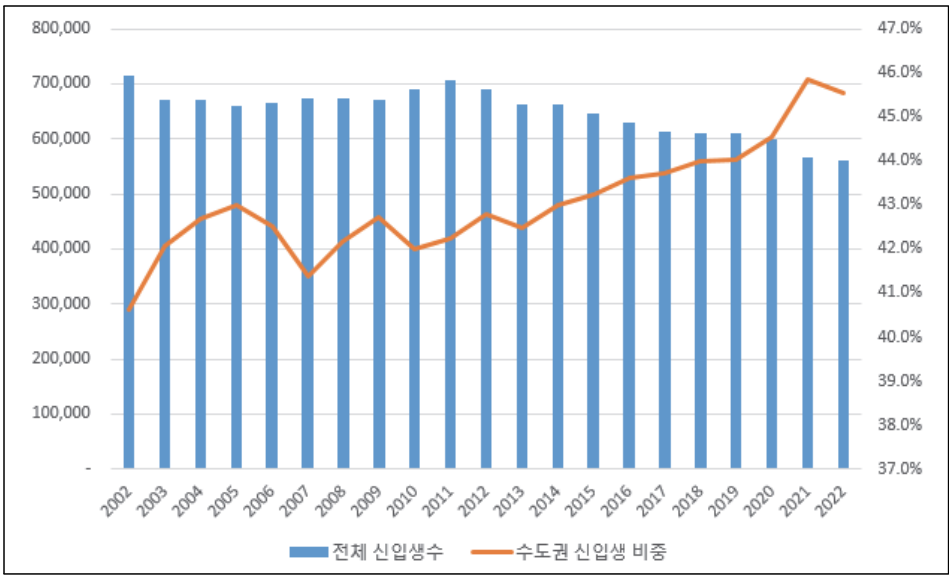
❍ 권역별 충원율을 살펴보면 일반대는 수도권, 충청권이 상대적으로 양호하고 강원은 상대적으로 낮게 나타나고, 전문대는 대구·경북, 전라·제주권이 높고 충청권이 하위 차지

- 일반대의 경우, 수도권(99.2%), 충청권(94.8%), 전라·제주권(91.8%), 대구·경북(91%), 부산·울산·경남(91%), 강원(89.5%) 순으로 나타남
- 전문대는 대구·경북(87.9%), 전라·제주권(87.4%), 수도권(86.6%), 강원(82%), 부산·울산·경남(80.6%), 충청권(73.9%) 순으로 나타남

❍ 시도별 입학자수를 살펴보면 2022년 학부 기준 서울 146,698명, 경기도 93,713명으로, 인천광역시 15,008명으로 이는 전체 입학자 수의 45.5%를 차지함

- 전체 입학생 수는 절대적으로 줄어드는 가운데, 수도권 집중 현상은 강화되고 있음

[그림 3-2] 전체 입학자수 대비 수도권 비중(학부기준)



출처: 한국교육개발원 교육통계서비스, 대학통계

2. 지자체-지역대학 상생발전의 필요

□ 지역대학이 지역경제에 미치는 영향 지대

❍ Hill & Hoffman(2009)은 대학이 지역경제에 미치는 영향을 크게 다음의 세 가지로 구분함(이소영 외, 2021: 8)

❍ 먼저 직접효과로서 경제적 측면은 일종의 기업으로서 대학은 재화와 서비스에 대한 지출을 통해 지역사회에 경제적 영향을 유발

- 학생과 학부모의 지출, 대학의 재화 및 서비스 지출, 직원의 임금 및 급여 등에 따른 승수효과로 발생

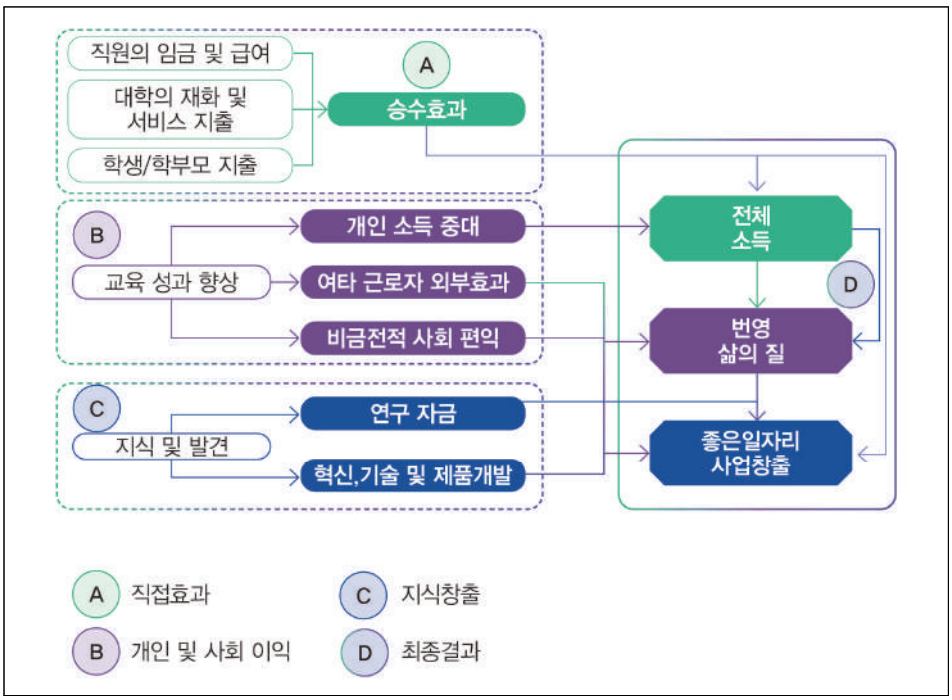
❍ 개인 및 사회적 이익 측면에서 대학은 인적자본을 양산하여 개인 역량을 강화할 뿐만 아니라, 높아진 교육 수준으로 지역사회 역량을 강화하여 지역에 사회적 이익을 창출함으로써 발생

- 교육 성과 향상을 통해 개인소득의 증대, 여타 근로자의 외부효과 발생, 비금전적 사회 편익 등을 얻으며 지역경제에 긍정적 영향을 미침

❍ 지식창출 측면에서 대학의 연구활동은 기술발달과 혁신을 가져오는 지식을 창출하여 지역기업이 새로운 제품과 공정을 만드는 데에 기여

- 지식창출은 연구자금의 확보 및 운용, 혁신, 기술 및 제품개발 등을 통해 지역경제를 선순환시킴

[그림 3-3] 대학이 지역경제에 미치는 영향



출처: Hill&Hoffman(2009)을 인용한 이소영 외(2021:9) 재인용

❍ 이로써 지역은 전체소득의 증가와 삶의 질 향상, 좋은 일자리 및 사업 창출 등의 경쟁력 확보가 가능하고 이를 통해 지역의 발전은 지속가능함

□ 지자체-지역대학 상생발전의 접점으로서 트리플 힐릭스(Triple Helix)

❍ 대학의 '제3의 임무'로서의 산학협력은 기업가정신의 활성화와 혁신공간 조성 등을 통한 기업가적 대학(entrepreneurial university)의 출현으로 확대 발전(김형주, 2016; 안영진, 2018)

- 기업가적 대학이란 기업 대상의 기술이전과 연구인력 공급 위주의 소극적 산학협력 범주에서 벗어나 대학이 기업가적 정신을 기반으로 교육과 연구를 통해 혁신과 경제활동을 취하는 것으로 기술 및 지식의 상업화, 기업의 신규 창업(spin-off) 지원, 기술이전전담부서 설치 운영 등이 대표적인 사례임(정우성 외, 2012)

❍ 이와 같은 지자체와 대학의 관계 변화는 트리플 힐릭스(Triple Helix)로 설명

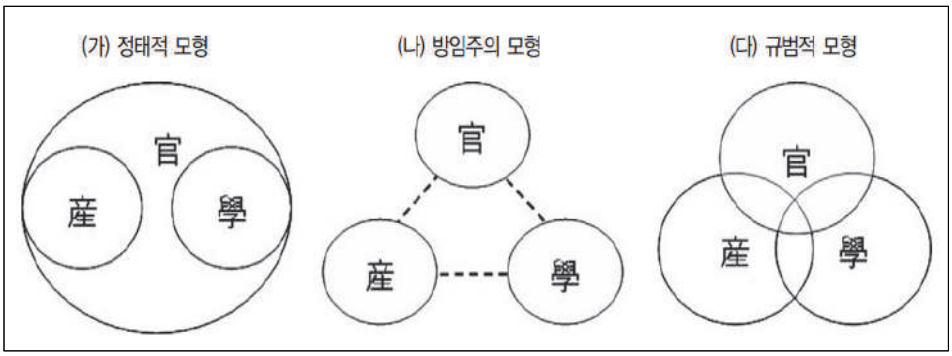
- 시스템 혁신의 관점에서 트리플 힐릭스는 대학은 산업사회의 지배적인 산업과 정부의 관계가 지식사회에서 대학, 산업 및 정부간의 관계로 변화한다는 인식하에 지식사회의 혁신과 경제발전을 위한 잠재력은 지식의 생산, 이전 및 적용을 위한 대학의 역할 그리고 대학과 산업, 정부 간의 상호작용에 달려 있다고 주장(Etzkowitz et al, 2000; 안영진, 2018)
- 대학이 지식의 생산뿐만 아니라 이를 응용하고 활용하여 경제적 가치를 창출하는 주체로 기능하게 된다는 점에서 기업가적 대학 또는 학문적 기업(academic entrepreneurs)을 지향(민철구 외, 2011)
- 대학-산업-정부의 상호작용을 통해 트리플 힐릭스 체제의 형태를 갖추기 시작하면 특정한 나선의 내부에서 발생하는 미시적 순환(수직적인 순환)과 나선들 간에 발생하는 거시적 순환(수평적인 순환)이 발생하고 이들의 진화적인 통합을 통해 나선형의 트리플 힐릭스로 발전하게 됨(이철우 외, 2010:338)

❍ 이철우 외(2010)의 연구에 따르면 트리플 힐릭스의 모형은 크게 3가지로 정태적 모형(static model), 방임주의 모형(laissez-faire model), 규범적 모형(normative model) 등이 있음

- 정태적 모형은 정부가 대학과 산업을 통제하는 거버넌스 형태이고, 방임주의 모형은 주체간 서로 명확한 경계를 가지고 유기적인 관계없이 독립적으로

존립하는 형태이며, 가장 이상적인 형태로서 규범적 모형은 세 주체가 상호 수평적인 네트워크를 가지면서 각 제도(조직)들의 경계면에서 혼종적 조직(hybrid organizations)을 가지는 모형임

[그림 3-4] 트리플 힐릭스의 세가지 모형



출처: 이철우 외(2010:340)

❍ 분명하게 견지해야 할 점은 트리플 힐릭스가 단순한 산학관의 네트워크를 강조하고 지향한다고 해서 이뤄지는 구축되는 개념이 아니라는 점임

- 주체 각각의 역량 강화 및 영역 확대를 통한 내부적인 변형 과정이 선행되어야 하고, 이를 정책적, 제도적으로 지원하는 정부의 기반을 통해 관계가 진화하면서 얻게 되는 체제임(이철우 외, 2010:348)

제2절 지역균형발전정책 차원에서 교육혁신 연계전략

1. 역대 정부의 지역대학 육성정책

□ 지방대학 경쟁력 강화 및 지역균형발전 도모를 위한 역대 정부의 육성정책

❍ 지방대학 경쟁력 강화를 위한 가시적인 정책이 구체화 된 것은 참여정부부터로 지방대학을 집중지원하는 재정지원사업 추진 시작(신현석 외, 2011; 대학교육연구소, 2020; 이소영 외, 2021; 최정윤 외, 2022)
- 참여정부 이전에도 수도권 대학과 지방대학 간 불균형은 정책적 이슈였으나 대체로 계획이나 논의 수준에 머무르는 한계(최정윤 외, 2022:30)
- 국가균형발전이 핵심국정과제로 전면화되기 시작한 시점도 참여정부부터임

❍ 본 절에서는 각 정부의 지역발전정책 기조하에서 지역인재를 육성하기 위한 교육연계 전략이 어떻게 전개·발전하는지 살펴봄
- 역대 정부의 지역발전정책 기조와 지방대학 육성정책을 살펴 이와 차별화되는 현 윤석열 정부의 정책 방향 및 내용을 이해하는 한편, 그간 지방대학 육성정책이 내포한 정책 변화와 특성 등을 정리하여 시사점으로 도출함

□ 참여정부(노무현 정부, 2003.2-2008.2)

❍ 참여정부는 '더불어 사는 균형발전'을 국정 목표 중 하나로 삼아 국가균형발전 정책의 제도적 기틀 및 실행 기반 마련
- 「국가균형발전특별법」 제정, 국가균형발전위원회 설립, 국가균형발전5개년계획 수립, 균형발전특별회계 도입 등 균형발전 토대 구축
- 행정중심복합도시, 혁신도시, 기업도시 등을 비롯해 150여 개의 공공기관 지방이전을 통한 균형발전정책 추진(우동기, 2023)

❍ 특히, 참여정부는 혁신주도형 균형발전을 통한 국가 경제의 재도약을 강조하였고 지역혁신체계(Regional Innovation System, RIS)를 국가균형발전 정책의 핵심 발전 전략으로 상정

- 이러한 접근은 수도권과 지방의 불균형 문제를 수도권 팽창 저지 및 규제 중심으로 접근한 이전 정부와 차별화(대학교육연구소, 2020:111)

❍ 지역혁신체계(RIS)는 참여정부의 지방대학 정책을 이끄는 핵심축으로도 기능
- 지방대학 경쟁력 강화를 위해 지역발전과 연계된 특성화 분야를 집중지원하고 지역의 우수인재를 적극 양성하여 지역 내 산학연 상호협력에 기반한 지역혁신체계를 구축하는데 대학이 중핵적 역할을 담당해주길 기대(최정윤 외, 2022:32-33)

❍ 지방대학 육성을 위한 대학재정지원사업으로서 지방대학혁신역량강화사업(New University for Regional Innovation, NURI사업) 추진
- 본 사업은 참여정부가 추진한 지방대학 육성 관련 핵심사업으로 2004년부터 2008년까지 총 1조 2,400억 원의 사업비가 투자되었으며, 약 19만여 명의 지방대학 학생들이 지원을 받음(이소영 외, 2021:23)

❍ 이밖에 지역별 산학협력체제의 구축 및 확산을 위한 중심대학을 지정·육성하는 산학협력중심대학육성사업과 연구중심대학(BK21)육성사업인 지역우수대학원지원사업, 지역특화 미래원천기술개발을 목적으로 지방의 우수 이공계 대학을 지원하는 지방연구중심대학육성사업 등을 추진

❍ 참여정부의 지방대학 육성정책의 공과는 분명하여 지역의 전략사업과 연계한 대학 특성화유도, 지역혁신의 리더로서 대학의 역할 강조, 산학협력 활성화를 통한 대학교육의 노동시장 적합성 제고 등은 이후 지방대학 지원정책의 원형에 해당(최정윤 외, 2022:34)
- 그러나 지역특성화 과정에서 인력양성, 산학 연관 클러스터 과정 등에서 대학의 중추적 역할을 기대하였음에도 불구하고 대학은 제대로 그 역할을 수행하지 못했고, 정책 간 연계성 및 집중력 부족으로 정책적 성과가 미흡하였다는 점은 한계

□ 이명박 정부(2008.2-2013.2)

❍ 신자유주의에 입각하여 경쟁과 효율성, 실용주의를 강조한 이명박 정부는 5+2 광역경제권의 추진을 통해 수도권에 버금가는 지역경제권 형성 및 메가시티 조성 노력(우동기, 2023)

- 광역경제권전략을 통한 분산중복투자 지양, 지역간 연계협력 추진 등을 강조

❍ 이명박 정부의 경우, 출범초기 지방대학 육성을 위한 사업은 별도 추진하지 않았으나 집권 말기 지방대학과 지역산업을 연계하는 지역대학 발전방안 추진(최정윤 외, 2022:36)

- 경쟁과 효율성을 강조하는 정부 기조에 발맞춰 초기는 대학간 경쟁풍토를 조성하는 사업에 치중
- 집권 말기 추진한 지역대학 발전방안은 서울을 제외한 인천, 경기, 비수도권 지방대학을 정책대상에 포함하였고, 지역의 우수인재유입-양성-정주의 선순환체제 구축을 정책목표로 제시

❍ 이명박 정부의 대표적인 재정지원사업은 2012년 5개년 사업으로 도입된 산학협력선도대학육성사업(LINC)으로 수도권, 충청권, 호남제주권, 대경강원권, 동남권 등 5개 권역별로 참여대학을 선정하고 대학의 산학협력 친화형 체제 구축을 강조

- 지역·산업체 수요를 반영한 교육 프로그램 개발 및 운영, 취·창업 지원, 산학협력친화형 대학체제 개편, 산학협의체 운영과 기술개발·협력 등의 기업지원 구성(최정윤 외, 2022:37)

❍ 이명박 정부가 추진한 LINC사업은 긍정적인 평가가 우세하여 정권이 바뀌어도 LINC 플러스 사업, LINC 3.0 사업으로 연계 발전함

- 단, 지방대학육성정책을 집권 말기 발표한 탓에 이를 체계적으로 추진할 타이밍을 놓쳤다는 점(최정윤 외, 2022:37), 대학재정지원 과정에서 지방대학과 수도권 대학을 동일 경쟁 구도에 몰아넣은 탓에 수도권대학, 지방국립대학 중심으로 재정지원이 편중된 점(김정희, 2013; 대학교육연구소, 2020) 등이 한계로 지적

□ 박근혜 정부(2013.2-2017.3)

❍ 박근혜 정부는 지역행복생활권 조성을 강조하는 한편, 대기업과 지역이 연대하는 혁신기반 조성을 통한 창조경제 추진(우동기, 2023)
- 지역불균형의 문제 양상을 양적인 측면뿐만 아니라 삶의 질, 행복 등 질적인 측면에서 동시 살피고자 노력

❍ 특히, 고등교육과 관련하여 박근혜 정부는 사회수요와 대학공급 간 양적 미스매치를 해소하기 위해 강도 높은 대학구조개혁 추진
- 이는 사실상 대학 서열화를 공식화한다는 비판과 함께 학령인구감소 등에 따른 교육환경 변화에 불가피한 과정이라는 의견에 이르기까지 다양한 평가 존재

❍ 박근혜 정부는 지방대학 육성을 위한 제도적 근거 마련에 힘써 「지방대학 및 지역균형인재 육성에 관한 법률」을 제정하고 제1차 지방대학 및 지역균형인재 육성지원 기본계획을 마련함으로써 장기적이면서도 체계적인 접근을 도모함
- 지방대학의 경쟁력 강화 및 지역 간 균형있는 발전에 이바지함을 목적으로 지방대학 및 지역균형인재의 육성 및 지원에 관한 사항을 규정하며, 이때 지방대학이란 수도권이 아닌 지역에 소재하는 대학으로 정의
- 제도적 토대 구축을 통한 재정지원사업도 확대되어 이전 정부의 LINC사업의 지속 추진뿐만 아니라 지방대학 특성화(CKⅡ)사업, 지역선도대학육성사업, 국립대학혁신지원사업(POINT) 등이 추가

❍ 지방대학 지원을 위한 법적 근거를 마련한 박근혜 정부는 법제도와 기본계획, 재정지원사업 간의 연계를 시도하고 지역 산업과 대학특성화 간 연계 강조하고 지역 국공립대간 협력, 부처간 협력 등 실질적인 측면을 다뤘다는 점에서 의미가 있음(최정윤 외, 2022:41-42)
- 그러나 비수도권으로 한정한 지방대학 육성 제도화와 대비되는 수도권규제 완화 정책 추진 등 정책의 일관성이 부족하다는 비판 제기(대학교육연구소, 2020:120-121)

□ 문재인 정부(2017.5-2022.5)

❍ 문재인 정부는 인구감소에 따른 지방소멸, 지역경제 침체 등에 따른 국가불균형 해소를 국가적 아젠다로 설정하고 다양한 균형발전정책 추진
- 과거 참여정부 정책과 궤를 같이 하지만 중앙정부의 획일적인 계획 및 접근에서 탈피하여 지역 주도의 문제해결을 강조한다는 점이 상이

❍ 고등교육과 관련하여 문재인 정부는 지방대학의 자율성을 강조하여 대학구조개혁과 대학재정지원사업 측면에서 이전 정부와 차별성을 보임(최정윤 외, 2022:42-43)
- 대학구조조정 차원에서 강력하게 추진해온 대학기본역량진단과 정원감축 간의 연계를 약화하고 대학의 자율적인 정원감축 정책을 추진하는 한편, 이전 정부의 대학재정지원사업이 대학통제수단으로 이용되고 있다는 비판과 거리를 두어 재정지원사업을 대폭 개편

❍ 문재인 정부는 지방대학 육성과 관련하여 제2차 지방대학 및 지역균형인재 육성지원 기본계획(2021~2025)을 발표
- 제1차 기본계획(2016~2020)으로 일부 성과가 도출되긴 하였으나, 지방대학의 위기를 타개하기에는 역부족이다는 판단 기저(이소영 외, 2021:25)

❍ 제2차 기본계획은 지역인재 유출 및 학령인구 감소 대응을 위해 인구유출을 막는 '댐'으로서의 지역 협업시스템 구축과 핵심축으로써 지방대 역할을 재정립(이소영 외, 2021:25)
- '대학혁신', '지역혁신', '협업'을 주요 키워드로 상정

❍ 구체적으로 지방대학 역량강화를 위한 대학혁신 추진과 함께 지역인재정착을 위한 지역혁신 추진, 지역혁신 주체간 협업 촉진을 통해 자율과 상생, 지속가능성 가치에 기반한 혁신공동체로서 지방대학이 거듭나기를 기대
- 인재양성이라는 대학의 본연의 기능 강화뿐만 아니라 인재의 지역정착, 그리고 지속적인 발전 추구를 위한 지자체-대학-지역혁신주체 협력 등을 동시 조명하고 이를 정책화하였다는 점에서 의미

❍ 대표적인 사업으로 산학연협력 선도대학 육성사업(LINC 3.0)과 지자체-대학 협력기반 지역혁신사업(RIS) 등이 있음

❍ 먼저, LINC 3.0은 2012년부터 10년간 지속된 LINC 사업을 추진전략과 사업 모델을 발전시켜 3단계 버전으로 이전 정책의 계승 및 확대 발전
- LINC3.0에서는 사업혁신을 지원하는 고부가가치 창출이 가능한 기업가형 대학의 육성과 참여대학의 대폭 확대

❍ 지자체-대학 협력기반 지역혁신사업(RIS)은 지자체, 대학, 지역협업기관 등이 플랫폼을 구축하여 지역이 선정한 핵심분야를 중심으로 지역협업과제를 수행하는 새로운 지방대학 사업 모델(최정윤 외, 2022:44)
- 특히 사업추진과정에서 지자체의 역할을 강조하여 총사업비의 30%를 대응투자하고 핵심분야를 선정하는 역할 담당
- 지자체장, 대학총장, 협업기관장 등으로 구성된 심의의결기구로서 지역협업위원회 도입
- 지역 내 다수의 대학이 공유·협력하는 사업추진체계 구조화

❍ 문재인 정부의 지방대학 육성정책은 정책의 지속성 및 일관성 측면에서 이전 정부의 정책을 계승하고 확대 발전시킨 점, 대학과 지역의 연계 강화라는 새로운 지역혁신사업을 제시하였다는 점에서 성과가 있음
- 그러나 정책의 추진주체 확장에 따른 세밀한 추진전략이 상대적으로 미흡하고 정책의 조율, 총괄 등을 위한 정책적 접근이 부족했던 점이 한계로 지적(최정윤 외, 2022)

2. 윤석열 정부의 지역대학 연계정책

□ 윤석열 정부 국정과제: 지방시대와 지방대학

❍ 윤석열 정부의 국정과제를 통해 살펴본 지역발전정책 기조는 지역주도, 혁신성장, 지역특화 크게 3가지로 나뉨

- 이전 정부와 마찬가지로 지역의 주도성을 강조하면서 지역의 혁신성장을 통한 좋은 일자리 확보, 지역의 내생적 역량 강화에 집중

❍ 특히, 윤석열 정부는 격차에 따른 사회적 갈등 심화, 인구감소에 따른 지역소멸, 기술경쟁 심화 및 산업구조 변화 등에 따른 새로운 위기 직면에 '교육'이 사회 난제 해결의 실마리가 될 필요(교육부, 2023.1)

- 예컨대, 지방소멸과 관련하여 "학교(대학)가 지역을 살리는 중심 역할을 해줘야"한다는 현장목소리 반영

[표 3-2] 윤석열 정부 국정과제: 대한민국 어디서나 살기좋은 지방시대

약속	국정과제	주관부처
진정한 지역주도 균형발전 시대를 열겠습니다	지방시대 실현을 위한 지방분권 강화	행안부
	지방자치단체 재정력 강화	행안부·기재부
	지역인재육성을 위한 교육혁신	교육부
	지방자치단체의 자치역량·소통·협력 강화	행안부
혁신성장기반 강화를 통한 지역의 좋은 일자리를 만들겠습니다	기업의 지방 이전 및 투자 촉진	산업부
	공공기관 이전 등 지역성장거점 육성	국토부
	지역 맞춤형 창업·혁신 생태계 조성	중기부
지역 스스로 고유한 특성을 살릴 수 있도록 지원하겠습니다	지역특화형 산업육성으로 양질 일자리 창출	산업부
	지역사회의 자생적 창조역량 강화	중기부·행안부
	지방소멸방지, 균형발전 추진체계 강화	산업부·행안부

출처: 대한민국정부(2022년 7월), 윤석열정부 120대 국정과제, p.10

❍ 고등교육정책과 관련하여 과감한 규제혁신과 권한이양, 대학구조개혁, 지역혁신 중심 대학지원체계(RISE) 구축, 학교시설 복합화 지원, 지역 중심의 재정지원 확대 등의 정책 제시(교육부, 2023.1)

- 대학 정원·학사·재정운영에 대한 규제를 제거하여 총 정원 내 학과 신설, 정원조정을 완전 자율화하고 신규 캠퍼스 설치 및 대학 통합시 각종 규제를 혁신하며, 대학구조개혁과 관련하여 정부의 획일적 평가는 폐지하고 대교협, 사학진흥재단 등의 결과를 활용하여 재정 지원 및 경영위기대학 지정
- 지역대학 경쟁력 제고를 위한 지역혁신중심 대학지원체계 구축을 위해 지자체의 대학지원 권한을 확대하고 규제를 완화하며 지자체와 중앙부처가 협력하여 글로컬(Glocal) 대학 육성지원을 위한 지자체 내 전담 부서 설치
- 도시재생, 공공기관 이전 등 여러 사업과 연계한 학교시설 활용방안 모색
- 지역대학을 지원하는 고등평생교육지원 특별회계 도입과 지역 인재양성의 거점으로서 국립대학 육성 지원규모를 확대하는 동시에 지방 사립대학이 지역의 발전계획과 연계하여 특성화할 수 있도록 지방대학 활성화 사업 신설

❍ 이와 관련한 교육재정의 효율적 운용과 고등·평생교육에 대한 전략적 투자 확대를 위해 「고등·평생교육지원 특별회계법」이 2022년 12월 제정되어 23년 1월부터 시행

- 특별회계 신설을 통해 지방대학 집중 육성을 위한 예산은 증액사업 기준으로 23년 정부안 1.0조원 대비 1.1조원이 늘어난 2.1조 원 예상(교육부, 2022.11)

□ 윤석열 정부의 지방대학 육성정책

❍ 윤석열 정부의 지방대학 육성정책은 이전 정부의 정책을 연계·지속·발전시키는 양상을 보임

- 이전 정부의 정책 기조를 유지하나 정책 추진 주체 확장에 따른 전략 마련

❍ 먼저, 지역인재 양성-취·창업-정주의 지역발전 생태계 구축 지원의 일환으로써 지자체와 지방대학 등 협업할 수 있는 지역혁신플랫폼 구축 강화 방침 발표(교육부, 2022.7)

- 2020년 이전 정부에서 도입된 지역혁신플랫폼을 확대·발전한 사업으로 2022년 현재 6개 지역혁신플랫폼, 11개 시도가 참여

- 지역별 핵심분야를 중심으로 지자체, 참여대학과 지역혁신기관이 유기적으로 협업하는 한편, 권역 내 모든 대학이 참여하는 공유대학을 구축하여 핵심 인재 양성 도모

❍ 지자체를 중심으로 대학, 교육청, 지역 산업계 등이 참여하는 (가칭)지역고등교육협의회 구성·운영을 지원하여 지역 실정에 맞는 실질적인 논의의 장을 마련하고, 지역주도 인재양성 위한 종합적·안정적 육성체계 마련을 위해 중앙과 지역간 지역인재투자협약제도 도입 추진(교육부, 2022.7)

[표 3-3] 지자체-대학 협력기반 지역혁신플랫폼 확대 발전

지자체	핵심분야	대학	지역 혁신기관	국비 지원
광주·전남 ('20년 선정)	• 에너지신산업 • 미래형운송기기	전남대(총괄), 목포대(중심) 등 15개 대학	49개	456억
울산·경남 ('20년 선정)	• 스마트제조엔지니어링 • 스마트제조 ICT • 스마트공동체 • 미래모빌리티 • 저탄소 그린에너지	경상국립대(총괄), 창원대(중심), 경남대(중심), 울산대(중심) 등 13개 대학	41개	489억
충북 ('20년 선정)	• 제약바이오 • 정밀의료·기기 • 화장품·천연물	충북대(총괄), 한국교통대(중심) 등 15개 대학	48개	306억
대전·세종·충남 ('21년 선정)	• 모빌리티 소재부품장비 • 모빌리티 ICT	충남대(총괄), 공주대(중심) 등 24개 대학	68개	489억
강원 ('22년 선정)	• 정밀의료 • 디지털헬스케어 • 스마트수소에너지	강원대(총괄), 연세대 미래(중심), 강릉원주대(중심) 등 15개 대학	60개	300억
대구·경북 ('22년 선정)	• 전자정보기기 • 미래차전환부품	경북대(총괄), 영남대(중심) 등 23개 대학	214개	400억

출처: 교육부(2022.7), 이제는 지방대학 시대 본격 추진, p.5

❍ 지역혁신 중심이자 허브로 지방대학을 육성하고자 대학의 자율성, 대학-지자체 파트너쉽, 대학간 역할분담 등을 방점으로 한 정책 구상(교육부, 2022.11)

- 지역대학이 특성화 분야에 대해 자유롭게 혁신계획을 설계·운영할 수 있도록 연간 0.5조원 규모의 별도 추가 지원 분야 신설
- 대학과 지자체가 동반자적 관계하에 주도적으로 인재육성 사업을 기획 및 설계할 수 있도록 지자체-대학 협력기반 지역혁신사업(RIS)을 비수도권 전역으로 확대하고 지자체 주도형으로 단계적 개편 지원
- 지역의 교육·연구 및 혁신거점으로서 국립대학의 재정지원을 확대하고 전문대학은 기초지자체와 협력하여 지역수요에 따른 직업교육 제공하는 고등직업교육거점지구(HiVE)로 육성하며, 폴리텍대는 산업변화와 지역 산업 인력수요에 대응할 수 있도록 학과 개편 확대

❍ 현재 교육부가 추진 중인 대학재정지원사업 예산의 50% 이상(2조원 이상)을 2025년부터 지역주도로 전환할 예정(한광식, 2023)

- 지자체-대학 협력기반 지역혁신사업(RIS), 3단계 산학연협력 선도대학 육성사업(LINC 3.0), 대학의 평생교육체제 지원사업(LiFE), 고등직업교육거점지구사업(HiVE), 지방대 활성화 사업, 창업교육 혁신 선도대학 (SCOUT) 등이 해당

❍ 단, 국가 차원의 첨단분야 인재양성을 위한 첨단분야 혁신융합대학 사업의 경우, 수도권-지방대학-지자체의 연계를 강조하여 대학이나 지역의 구분 없이 하나의 연합체로서 개방·융합·협력하는 방식을 취함

- 지자체-대학 협력기반 지역혁신사업(RIS)이나 지방대 활성화 사업의 경우 지방대학 육성을 강조하여 수도권 지원 자체를 배제하나 본 사업은 국가적 인재양성에 방점을 둔 사업임
- 대학 컨소시엄 중심의 기존사업방식과 차별화되는 비수도권 광역지자체와 대학 컨소시엄 중심의 지자체 참여형이라는 신규 유형 도입(교육부, 2023.6)

3. 시사점

□ 지방대학육성 정책과 지역발전정책은 동일 목표를 향한 정책적 접근

❍ 지방대학 육성이라는 고등교육 정책과 지역불균형 발전에 따른 지역발전정책은 수도권과의 격차 해소 및 균형발전 도모를 지향한다는 점에서 궁극적으로 동일 범주의 정책에 해당

- 교육과 지역개발이라는 정책적 영역의 접근 차이만 있을 뿐, 사실상 동일한 목표를 이루기 위한 정책적 접근임

❍ 지역발전의 격차에 따른 지방대학의 경쟁력 약화가 오늘날 지역이 봉착한 문제점이라 한다면 역으로 지방대학의 경쟁력 강화는 해결책에 해당

- 이미 여러 학술적·정책적 논의(안영진, 2010; 서영인 외, 2021)를 통해 대학은 단순히 교육 및 연구기관이 아니라 지역사회를 기반으로 지역경제 성장에 영향을 미치며 지역의 발전을 이끌어가는 핵심 주체임을 확인

❍ 단, 문제는 '벚꽃 피는 순서대로 망한다'는 지방대학의 벚꽃엔딩 위기에 대항할 제대로 된 정책의 투입 및 실행 가능 여부로 교육개혁 없이는 지역균형발전은 도달하기 어려운 목표임이 분명

- 이와 관련하여 윤석열 정부는 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」을 제정·시행하고 지역 인재양성 거버넌스 혁신과 지방대학 살리기 등을 중점적으로 접근하는 교육개혁을 추진할 방침임(이정현, 2023)

□ 국가적 차원에서의 지방대학육성 정책 지속 추진

❍ 참여정부부터 문재인정부, 그리고 현 윤석열 정부에 이르기까지 지역발전정책 차원에서의 지방대학 육성정책은 지속 추진 중이며 각 정부의 정책적 기여 분명

- 참여정부의 지방대학 육성정책은 고등교육정책의 핵심축으로 지방대학 육성을 최초 제시하였다는 평가와 함께 '지역혁신(RIS)', '특성화', '산학협력', '지역발전전략 연계' 등을 중심으로 하는 정책적 접근은 지방대학육성 정책의 원형에 해당

- 이명박 정부의 정책 기조하에서 강조된 산학협력선도대학육성사업은 2012년부터 현재까지 연계하여 지속 추진되고 여건변화에 맞게 발전한 정책사례로 정책 도입 당시 대학 현장의 이해에 맞는 사업 추진이 긍정적으로 작용하였다는 평가(최정윤 외, 2022:37)
- 박근혜 정부는 지방대학 육성에 대한 법제도적 근거 마련을 통해 안정적이고 체계적인 지원의 토대 마련
- 문재인 정부는 대규모 예산이 투입되는 대학재정지원사업을 개편하고 대학의 자율성을 강조하는 가운데 지역과 대학의 연계를 강화하는 정책을 추진하고 지자체가 지방대학 육성과정에 실질적인 정책 주체로서 자리매김할 수 있도록 지원

❍ 현 윤석열 정부는 지방대학육성정책은 자율, 혁신, 지역주도성 등을 강조하며 이전 정부의 정책을 연계하여 지속 발전하는 양상을 보임
- 이전 정부와 마찬가지로 대학의 자율성을 강조하며 규제 완화를 적극적으로 추진하겠다는 방침을 제시하는 한편, 지역과 대학의 연계를 더욱 강화하여 지자체가 지방대학육성정책 과정에서 중추적 역할을 해주길 기대
- 이전 정부의 지역혁신플랫폼을 확대 추진하는 한편, 지자체-대학 협력기반 지역혁신사업(RIS) 추진과 함께 지역혁신중심 대학지원체계(RISE) 구축 전략 마련

❍ 또한, 정책추진과정에서 다양한 이해관계자가 협업할 수 있는 기반 조성을 강조하되, 수직적 협력체계가 아닌 중앙과 지역이 수평적 협력을 강조하는 분위기
- 지자체를 중심으로 대학, 교육청, 지역 산업계 등이 참여하는 (가칭)지역고등교육협의회 구성, 글로컬(Glocal) 대학 육성지원을 위한 지자체 내 전담부서 설치 등과 같이 여러 정책 주체가 실질적으로 정책을 논의하고 협업할 수 있는 거버넌스나 조직 마련
- 지역인재투자협약 제도의 도입 등을 통해 지역인재양성을 향한 중앙과 지방의 공동의 목표 달성을 위한 지원강조

[표 3-4] 역대 정부의 지역균형발전정책과 지방대학 육성정책

구분	노무현 정부	이명박 정부	박근혜 정부	문재인 정부
정책 목표	혁신주도적 공간적 균형발전 (기능분산형 국가균형발전)	지역의 경쟁력강화 및 특화발전	지역행복 및 삶의 질 향상	지역주도 자립적 성장기반 마련 (지방분권형 국가균형발전)
지역 균형 발전 정책	• 혁신정책(RIS사업) • 균형정책(신활력사업) • 산업정책 (시도전략사업) • 공간정책 (세종/혁신기업도시) • 질적발전정책	• 5+2광역경제권정책 • 기초생활권, 광역경제권, 초광역개발권 • 행·재정권한 지방이양 등 분권강화 • 수도권-지방 상생발전	• 지역행복생활권정책 • 지역경제 활력제고 • 교육여건개선 및 인재양성 • 문화·환경·복지·의료 확충	• 지역혁신체계구축 및 혁신성장 • 국가혁신융복합단지 지정·육성 • 지역발전투자협약 • 도시재생뉴딜 • 혁신도시 활성화
지방 대학 육성 정책	• 지방대학 발전방안 발표 • NURI사업 • 산학협력중심대학 육성사업	• 제한적 지방대학 지원 정책 • 산학협력사업 통합 재편, LINC출범	• 지방대학육성특별법 제정 및 제1차 기본계획 수립 • 지역발전정책과 지방대학정책 적극적 연계 • 부처협업과제로 지방대학정책 추진	• 지역혁신 허브로서 지방대학 역할강조 • 지방대학 특화 재정지원사업 확대 • 제2차기본계획수립 • 국공립대 역할강조 • LINC3.0, RIS사업 출범
성과	• 고등교육정책의 핵심축으로 지방대학 육성 최초 제시 • 국가균형발전과 지역혁신체계 연계한 지방대학발전정책설계 • 대규모 재정지원사업 추진 • 지방대학발전정책 원형으로서 특성화, 산학협력, 지역전략사업 연계	• 산학협력친화형으로 대학체제 개편 시도	• 지방대학 육성지원을 위한 법적·행정적 기반 구축 • 지역사업-대학 특성화 연계 강조 • 평생교육 강화 • 지방 국립대 간 연계 통한 역량 강화 • 대학-지역-중앙 협력 등 현 정책 전략의 토대 구축	• RIS사업을 통한 대학-지역 연계협력 전략 고도화 • 지방대학 육성정책 추진주체 확장시도 • 부처 협업에 기반한 지방대학 육성 정책 활성화 노력
한계	• 산발적 정책추진과 정책의 통합, 연계 부족 • 중앙-지역-대학간 협력 미흡 • 대학재정지원사업의 낮은 실효성	• 지방대학 경쟁유도에 따른 수도권-지방 격차 확대 • 재정지원의 수도권 대학, 지방국립대 편중 심화	• 지방대학 지원정책과 수도권규제완화 정책 상충	• 지방대학 정책 이해관계자 확장에 따른 추진전략 수립 미흡과 그에 따른 혼란 야기 • 정책의 조율 및 총괄 등의 전략 미흡

출처: 박진경·김현호(2019), 최정윤 외(2022) 등을 인용하여 작성

□ 바야흐로 지방시대, 지방과 대학의 역할 및 위상, 관계 등에 대한 재정립 필요

❍ 과거 지방대학은 학문과 진리를 탐구하는 상아탑으로 지역과 유리된 채 존재하였으나 현재는 기업가적 대학(entrepreneurial university)으로의 전환을 요구받고 있는 상황

- 대학 고유의 인재양성, 연구개발뿐만 아니라 지식기반경제의 핵심거점으로써 지역경제에 이바지하기를 기대

❍ 정책적 측면에서는 중앙정부와 대학이라는 이분법적 관계에서 탈피하여 중앙-지방-대학이라는 새로운 관계 및 조합 형성 중요

- 지역의 문제를 해결하는 지방대학의 경쟁력 제고를 위해 지자체의 적극적인 개입과 역할 기대
- 그동안 교육부의 지역, 대학 협력사업의 획일성을 타파할 다양한 협력사업 추진 가능

❍ 그러나 지방과 대학의 역할 및 위상 변화, 동반자적 관계 형성의 중요성과 별개로 정책추진과정에서의 참여 주체 간 역할 혼란과 입장차, 권한 부재와 재원 조달의 어려움 등은 실질적인 정책 추진을 제약

- 중앙정부의 분명한 지방대학 육성정책 기조와 투자 방침에 발맞춰 정책 주체자의 역할 및 위상 재정립, 지역연계 협력사업 전반에 대한 이해도 제고, 지방정부의 행·재정 권한 이양 등 전반적인 변화과정이 필요

❍ 지방과 지방대학을 둘러싼 대내외적인 여건변화에 적극적으로 대응하고 지역의 문제를 공유하며 함께 해결해가고자 하는 공동의 노력 필요

제3절 해외의 지자체-지역대학 상생전략

1. 핀란드 에스포(Espoo)시와 알토(Aalto)대[1)]

□ **개요**

○ 대학의 변화가 지역과 대학의 공동위기 극복하고 지역발전을 견인하는 주체가 될 수 있음을 입증한 사례

○ 핀란드 에스포시는 수도 헬싱키에서 자동차로 20분 거리에 있는 도시로 쾌적한 주거환경과 스타트업 특화로 우리나라로 치면 판교와 유사
- 과거 화강암 채석장을 중심으로 한 관련 산업과 보리·밀·감자 등의 농산물과 버터·치즈 등의 유제품 생산 등을 주요 산업으로 삼았던 지역이었으나 현재는 세계적인 창업도시로 변화

○ 그 과정에서 지역대학인 '알토대학'은 에스포시의 산업구조 전환 및 지역발전을 견인한 핵심적 역할 수행
- 알토대학은 2010년 헬싱키기술대학, 헬싱키경제대학, 헬싱키예술디자인대학을 통합한 국립대학임
- 학생수 감소와 경제침체 등 대학경쟁력 약화, 20분 거리의 대학 접근성 등을 두루 고려하여 하나의 대학으로 통합 결정
- 헬싱키대학에 이어 학생 수 2만 여명의 규모의 핀란드 제2의 대학으로 급부상하고 세계적인 스타트업의 요람으로 손꼽힘

□ **추진 배경 및 현황**

○ 스타트업 관련 고등교육기관으로 알토대가 우뚝 서게 된 배경에는 세계 굴지의 대기업 노키아의 쇠락에 따른 위기에 바탕

1) 박대현(2023), 용인시민신문(2018.10.18.), 뉴스사천(2018.11.06.), 미라클어헤드(2017.10.23.), 동아일보(2023.5.20.) 등의 자료를 참조하여 작성

- 스마트폰의 등장으로 타 업체와의 경쟁에서 우위를 빼앗긴 노키아의 쇠락은 노키아 본사가 자리한 에스포시를 비롯한 핀란드 전체에 큰 영향을 미침

❍ 대기업 노키아의 몰락이 초래한 위기에 중앙은 물론 대학-에스포시-여러 기관과 기업의 유기적으로 협력하는 관계 형성

❍ 먼저, 핀란드 정부는 기존의 하드웨어 중심의 성장 전략으로는 한계가 있다고 판단하고 그간 축적해온 정보통신기술을 토대로 소프트웨어 경쟁력 확보를 강조하는 한편, 노키아의 기술과 능력을 새롭게 활용하는 전략을 구상함

- 노키아 해고직원의 대규모 실업을 방지하기 위해 창업을 희망하는 경우 1년치 월급에 해당하는 2만 5천유로의 창업지원금 및 팀구성, 커리어컨설팅 등을 지원함으로써 지역 내 창업이 활성화되었고, 성공사례 또한 다수 보유

❍ 알토대는 창업지원 프로그램 '스타트업사우나(STARTUP SAUNA)'를 지원하고, 이 프로그램은 알토대 학생 창업커뮤니티 '알토이에스(Aaltoes, Aalto Entrepreneurship Society)를 주도로 운영됨

- 소독약 보관창고에서 스타트업전진기지로 거듭난 스타트업사우나에서 알토이에스는 창업의 기본이론 교육과 창업아이디어 사업화 지원, 외부 투자 연계 등 다양한 역할 수행

❍ 알토대 내 또 다른 창업공간으로서 '에이그리드(A-grid)'는 학생 주도 창업 지원공간 스타트업사우나와 달리 스타트업 성장에 따른 체계적인 사업화에 방점

- 알토대 재학생과 졸업생 누구라도 사용할 수 있는 이 공간은 창업기업뿐만 아니라 각 분야 전문가는 물론 에스포시 관련 부서 등도 입주하여 각종 전문적인 문의와 지원이 가능한 특징 보유

❍ 에스포시 창업 프로젝트 '에스포 이노베이션 가든'은 창업을 꿈꾸는 누구나 기술을 개발하고 창업할 수 있는 환경을 지원해주는 사업으로 에스포 관련 산하 기관과 경영인협회, 무료 법률자문 기구, 정부고용청 등 7개 기구가 연합해 창업지원하며, 관련 부서는 시청 안 사무실과 별도로 에이그리드에 사무실 마련

- 에스포 이노베이션 가든이라는 명칭은 뛰어난 기업이 탄생하고 도시 구성원이 그 일원이 되며 공동 작업 등을 진행할 수 있는 환경을 '정원'에 비유하여 생긴 사업명으로 사회적 환경으로서 밀리유(milieu) 개념임

[그림 3-5] 알토대학 스타트업사우나와 스타트업캠퍼스 에이그리드



출처: 미라클어헤드(2017.10.23.). 스타트업 시작은 기업가 정신 함양...산학 협동 모범사례(좌)
뉴스사천(2018.11.06.), 대학의 힘을 지역 혁신으로...'핀란드의 꿈'(우)

□ 주요 성과 및 성공 요인

❍ (대학의 개방성과 자율성) 혁신의 거점으로서 알토대는 통합대학으로서의 정체성을 살려 공학·경영·디자인 등 서로 다른 전공의 학생들의 팀프로젝트 진행, 통합교육 등을 강조하였는데, 이는 곧 창업아이디어 발굴 및 신사업모델 구상으로 발전하는 바탕이 되고 학생 중심의 창업 분위기를 조성함

- 실제 알토대학 스타트업 활성화를 이끌어가고 있는 주체는 다름 아닌 학생들로 알토이에스를 중심으로 한 스타트업은 세계적으로도 그 명성이 자자함

[표 3-5] 알토이에스 출신 핀란드 주요 스타트업

회사	사업분야	설립연도
스마틀리아이오	애드테크	2013년
월트	음식배달	2014년
카보컬처	기후변화 탄소제거 솔루션 개발	2016년
플로라이트	AI 비즈니스 이메일	2020년
클레오버스	웹3.0플랫폼	2021년

출처: 동아일보(2023.5.30.), "핀란드, 노키아 몰락 뒤 학생-청년사업가 주도로 스타트업 붐"

❍ (산학협력의 낮은 문턱) 알토대는 대학에서 만들어진 기술로 창업을 했다 하더라도 대학이 지분을 요구하지 않아 교수와 학생의 창업 시 큰 부담을 가지지 않음
- 기술연구에 필요한 기반을 제공한 대학은 실질적인 연구를 수행한 교수와 학생들이 개발한 기술의 지적재산권(IP)을 갖지만 라이선스 형태로 제공하고 매출이 발생할 경우에만 저작권 비용을 받는 형태
- 한 창업관계자 인터뷰(미라클어헤드, 2017.10.23.)에서 "핀란드에서는 대학 연구에서 창업으로 이어지는 것이 일상적인 패턴"이며 "연구 당시에는 다른 회사나 기관의 투자나 간섭, 도움없이 독립적으로 진행하나 창업으로 발전시키면 정부기관의 지원을 받는다"고 언급

❍ (지자체의 방향성과 실행 의지) 한 때 대기업 경제에 의존해온 에스포시의 위기 탈출 전략은 살기 좋은 공간으로서 지역의 특성을 강화하고 지역의 성장 잠재력을 극대화하고자 하는 방향성 제시와 실행력 확보에 있음
- 에스포시 사회개발국 국장의 인터뷰(용인시민신문, 2018.10.18.)에 따르면 "노키아와 같은 큰 기업이나 성공스토리가 더 이상 우리에게 반드시 필요하지 않다"는 사회구성원 모두의 공감 하에 에스포시는 "지역에 자리 잡고 살기 위해 아이 키우는 좋은 환경을 만들고 교통 등 기반시설, 일자리 창출환경을 만드는 등의 역할"을 도맡는 한편, 혁신성과 협업에 기반한 "거주자와 기업, 공동체의 열린 네트워크"로서 누구나 언제든지 창업을 할 수 있게끔 지원하고 있다고 언급

2. 미국 노스캐롤라이나주 리서치 트라이앵글 파크(Research Triangle Park)[2)]

□ 개요

❍ 1950년대 조성된 미국 노스캐롤라이나주 리서치 트라이앵글 파크(이하 RTP)는 계획적으로 조성된 첨단 산학복합단지임과 동시에 외생적 발전전략으로 클러스터 기반을 구축한 후 성장과정에서 내생적 발전역량을 갖추게 된 사례임(이종호·이철우, 2014)

- 노스캐롤라이나는 과거 가구·섬유·담배 등 전통적인 제조업 지역이었으나 RTP 성공 덕분에 2023년 현재 6만 명 이상의 종사자와 375개 이상의 회사를 보유하고 있으며[3)], 캘리포니아 실리콘밸리와 함께 세계적으로 성공한 클러스터라 평가받고 있음

❍ RTP는 노스캐롤라이나주 중앙에 28.3㎢(약 856만평)규모로 조성된 혁신클러스터로 랄리(Raleigh)의 노스캐롤라이나주립대, 더럼(Durham)의 듀크대, 채플힐(Chapel Hill)의 노스캐롤라이나대 등 3개 대학을 연결한 삼각형의 연구중심 혁신클러스터임

[그림 3-6] RTP 조성 위치와 전경



출처: 김명진·정의정(2014:414, 좌), RTP홈페이지(우, 검색일자:2023.9.8)

2) 박대현(2023), 이종호·이철우(2014), 김명진·정의정(2014), 최종인(2012), 리서치트라이앵글파크 홈페이지(http://www.rtp.org), 리서치트라이앵글지역 홈페이지(http://researhtriangle.org), 동아일보(2023.5.25.), 조선일보(2016.8.22.) 등을 참고하여 작성

3) 리서치트라이앵글파크 홈페이지(http://www.rtp.org, 검색일자: 2023.9.8.) 참조

□ 추진 배경 및 현황

❍ 1959년 설립된 RTP는 롤리, 더럼, 채플힐을 연결하는 삼각지대 중심에 위치하며 자동차로 15분 내에 세 지역의 다운타운에 진입가능하고, 국제공항과는 10분거리의 교통요지에 입지

- 지난 60년간 RTP 성장과 함께 고속도로망 구축, 공항 노선 확장 등 교통인프라를 지속적으로 확보하여 교통접근성을 강화함

❍ 초창기 RTP는 전통적인 제조업 이미지로 인해 기업 유치에 상당한 어려움을 겪었으나, 정부와 기업을 대상으로 한 리서치 트라이앵글 개발 위원회 이사회의 적극적인 마케팅과 제안을 통해 1965년 국립환경보건과학연구소(NIEHS)를 유치하면서 반전의 계기를 맞이함

- 당시 주지사였던 샌포드 주지사의 리더십이 돋보였던 과정으로 미 남부 처음으로 당시 대통령 후보였던 존 F.케네디 대통령의 당선 지원(최종인, 2014:54)

❍ 이후 IBM, Cisco, GSK, SAS 등 세계적 대기업을 비롯하여 수많은 스타업과 연구개발시설이 입주하여 가동 중이며, 생명공학, 환경공학, 농업공학, 첨단제조 및 기술 분야 등에서 특화된 비즈니스 생태계 확보

❍ 최종인(2012)는 RTP의 성장과정을 크게 3단계로 나누는데, 신흥단계(1959-1970년대 초반), 발전단계(1970년대 중반-1980년대 중반), 유지단계 ① (1980년 중반 -2010), 유지단계 ② (2011년-새로운 50년 발표) 등임

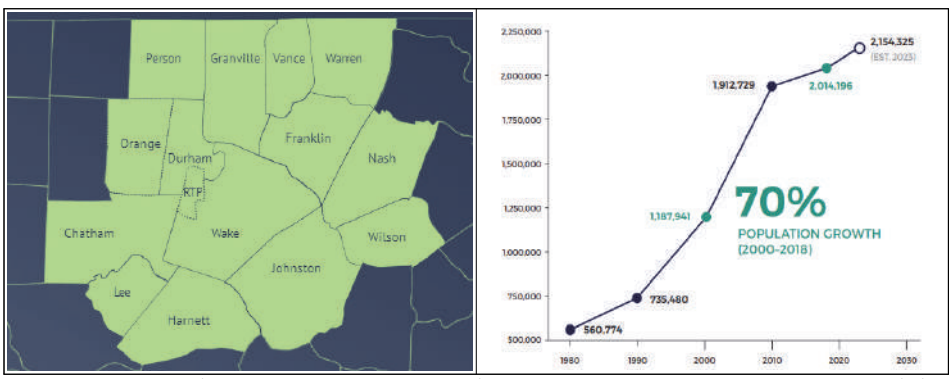
- 신흥단계: 설립 이후 5년간 신규기업 입주가 없었으나 1965년 NIEHS 설립 발표에 뒤이어 IBM 입주를 발표하며 성공가도 달리기 시작
- 발전단계: 3개 대학이 RTP내 입주하여 협력할 수 있는 TUCASI 캠퍼스 설립, UNC 암센터 설립, 글락소 연구센터 오픈, SAS 창업 등
- 유지단계 ①: 주 정부의 바이오센터(NCBC) 설립, GSK로의 합병(RTP에 본사 위치, 약 5천명 고용) 등
- 유지단계 ②: 2012년 RTP 마스터플랜 발표(새로운 50년)

□ 주요 성과 및 성공 요인

○ (성과) 현재 RTP는 생명과학 고용부문에서 미 전역 기준 상위 3개 주에 속하고, 백신 연구 및 제조 부문에서 세계적인 수준일뿐만 아니라 인근 지역 발전의 측면에서도 성과 탁월

- RTRP(Research Triangle Regional Partnership)의 자료에 따르면 1980년 약 56만 명의 지역인구는 2023년 215만 여명으로 지속적으로 늘어났고, 지역의 중위연령은 37세이며, 15-64세에 해당하는 생산가능인구의 비율은 전체 인구의 67%를 차지
- 가구의 평균 소득도 2000년 4만 5,524달러에서 2015년 6만 8,055달러로 증가하고, 2019년 발표자료에서는 76,557달러로 늘어남[4)]

[그림 3-7] RTP 인근 카운티와 인구 증가(1980-2023)



출처: RTRP홈페이지(좌, 검색일자: 2023년 9월8일), RTRP Regional Profile. 2019.5.15. p.2(우)

○ RTP의 성공요인은 다양하겠으나 크게 혁신거점의 지속성 확보, 효율적인 연계조직, 우수한 정주환경 등이 언급됨

- 3개 대학이 위치한 트라이앵글 지역답게 우수인재 지속 배출에 따른 노동력 확보 용이성은 가장 기본적인 성공 요인에 해당

4) 조선일보(2016.8.22.)과 RTRP Regional Profile(2019.5.15.)를 통해 파악

❍ (공원 속의 공원) 1975년 비영리조직 형태로 마련된 TUCASI(Triangle Universities Center for Advanced Studies Inc.)는 공원 속의 공원(a park within the park)이라는 말로 표현될 만큼 RTP 클러스터 내 3개 대학을 연계하고 산-학-연을 연결하는 상징적·실질적 공간으로서 의미(이종호·이철우, 2014:259)

- 가장 중요한 기관은 1984년 설립된 노스캐롤라이나 생명공학연구센터(NC Biotechnology Center)로 생명과학산업 분야에서 세계 최초로 설립된 지방정부 출연 연구소로 기초연구보다 연구결과의 상업화를 통한 지역경제발전에 초점을 두어 노스캐롤라이나주가 명실상부 미국의 생명과학산업을 선도하는 지역으로 자리매김하는 계기가 됨
- 이밖에 TUCASI 캠퍼스 내에는 의료과학발전을 위한 연구 및 교육활동을 지원하는 Burroughs Welcome Fund, 인문학의 강점과 중요성을 지속적으로 알리는 국립인문학센터(National Humanities Center) 등 다양한 기관들이 입주하여 공동연구 진행 및 교육프로그램 운영 등 상호협력체제 지속

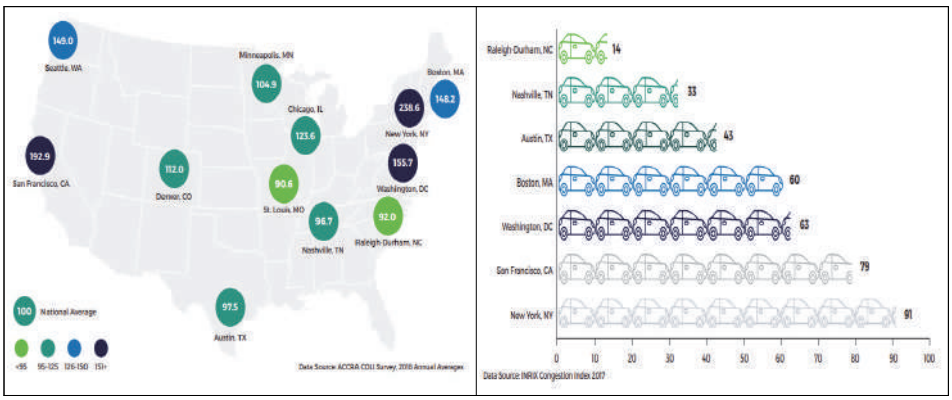
❍ (RTF와 RTRP의 중요성) RTP는 RTP의 하드웨어적 운영 관리를 위한 대표적인 조직인 리서치 트라이앵글재단(RTF)과 RTP 인근 13개 카운티와의 소프트웨어 전략 프로그램 구축하는 RTP 지역 파트너십(RTRP, Research Triangle Regional Partnership)을 통해 외생적 발전전략의 노력을 클러스터 내부 및 인근지역 곳곳으로 확산하고자 노력

- 1959년 설립된 재단은 RTP의 전반적인 운영 책임을 맡은 조직으로 RTP 내 기업과 연구소, 기관들이 연계협력을 지속 유지할 수 있도록 지원
- 1990년 설립된 RTP 지역 파트너십은 리서치 트라이앵글 지역의 경제개발을 촉진하는 업무를 관장하며 RTP의 성과 및 잠재력이 인근지역으로도 확산 발전할 수 있도록 지원

❍ (우수한 정주 및 연구환경) 주거, 상업, 위락, 업무 등 자족요소를 갖춘 복합도시로서의 쾌적한 정주환경과 기업친화적 인프라 구축은 RTP만의 우수한 경쟁력으로 노스캐롤라이나주 정부와 RTP 운영조직 간의 연계협력의 산실

- 해마다 포브스 같은 주요 경제전문지들이 선정하는 '미국 내 사업하기 좋은 곳', '교육환경 좋은 곳'으로 지목되는데, 2023년에는 CNBC 선정 미국에서 사업하기 가장 좋은 주 1위, WalletHub 선정 미국에서 가장 교육하기 좋은 곳으로 언급됨
- 실제 RTP를 포함한 지역의 생활비지수는 타지역에 비해 크게 저렴하고 교통혼잡에 소요되는 시간도 훨씬 적은 것으로 나타남

[그림 3-8] 생활비지수와 교통혼잡에 소요되는 평균연간시간



출처: RTRP Regional Profile. 2019.5.15. p.10

3. 시사점

□ 사례를 통해 확인한 지자체와 지역대학 상생전략의 힘

○ 핀란드 에스포시와 알토대, 미국 노스캐롤라이나주와 리서치트라이앵글 파크의 사례를 통해 살펴본 바와 같이 지자체와 지역대학 상생전략은 쇠락하는 지역경제를 살리는 힘이자 외생적 발전전략을 내생적 발전역량으로 전환하는 힘이었음

- 두 지역 모두 각각의 위기가 있었는데 전자는 노키아라는 대기업의 몰락에 따른 지역 전체의 충격이었고, 후자는 전통적인 제조업 쇠퇴, 그리고 새로운 발전전략 도입과정에서의 난관이었음

❍ 위기를 기회로 바꾼 두 지역의 상생전략은 나라와 시대에 상관없이 다음의 공통 분모를 포함하고 있음
- 먼저, 중앙정부에 무조건 의존하기보다 지자체와 지역대학이 지역의 수요와 여건에 맞는 전략을 구상하고 이를 적극적으로 추진하였음
- 인재 양성 및 혁신 창출의 거점으로서 지역대학이 제 기능을 다 할 때 지자체는 이와 관련된 제반 사항을 지원하는 한편, 인재의 도시 활동과 관련한 주거, 교육, 교통 등 정주 환경 개선 등을 동시 도모함
- 혁신을 위한 전문적인 기관의 설립 또는 공간 마련을 통해 혁신의 성과를 배가하고 이를 지역사회로 확산하여 지역발전의 선순환 구조를 형성한다는 점임

□ 지방대학의 지역주도적 지원 전환을 앞둔 한국 사회에 대한 시사점

❍ 지역혁신, 산학협력 등을 강조한 대규모 재정지원사업을 통해 지자체와 대학, 산업체의 유기적 협력 구도 형성을 기대한 지난 20년간의 정책적 노력은 안타깝게도 여전히 미완의 상태임
- 정책 도입 및 추진을 통해 해당 사업의 중요성과 필요성은 환기시켰으나 중앙정부 주도로 사업이 진행되다 보니 지자체와 대학은 상대적으로 수동적 참여하는 한계 내재

❍ 지역불균형에 따른 지역격차 심화, 학령인구감소 및 청년인구 유출 등 지방을 둘러싼 여러 위기 상황 앞에 지자체와 대학은 지역 공동의 문제를 해결할 가장 핵심적 주체임이 분명
- 지역혁신중심 대학지원체계(RISE)는 지자체와 대학의 상생전략 계획 및 실행을 위한 제도적 지원에 해당하며 차제에 주어진 기회를 통해 새로운 발전의 계기를 마련하는 것이 중요

제4절 지자체-지역대학 상생전략: RISE체계 중심으로

1. 지역혁신중심 대학지원체계의 방향과 과제[5)]

□ 지역혁신중심 대학지원체계(RISE) 도입

❍ 최근 교육부는 지역혁신중심 대학지원체계(RISE, Regional Innovation System & Education) 구축방안 발표

- 지역혁신중심 대학지원체계는 대학지원의 행·재정 권한을 지자체에 위임·이양하고 지역발전과 연계한 전략적 지원으로 지역과 대학의 동반성장을 추진하는 체계를 일컬음(교육부, 2023.2)
- 즉, 대학이 살리는 지역으로서의 대학의 지역발전 허브화와 지역이 키우는 대학으로서의 경쟁력있는 지역대학 육성을 동시 도모하는 전략으로써 2023년 7개 시도(경남, 경북, 대구, 부산, 전남, 전북, 충북)를 선정하고 2025년 전 지역 시행을 목표하고 있음

❍ 지역이 주도적으로 지역대학을 육성하고 지역인재가 지역혁신을 이끌어가는 지역생태계 조성의 핵심 체계로서 기능할 지역혁신중심 대학지원체계(RISE)는 인구구조와 산업구조에 따른 지역과 대학의 공동위기 상황에 지역활력 회복은 결국 지방대학에게 달려있다는 정책적 판단의 결과임

- 그간 지역대학을 혁신하고자 하는 여러 시도에도 불구하고 지역발전계획과 무관한 부처별·사업별 칸막이 지원, 혁신을 옭아매는 규제, 혁신이 어려운 대학조직 및 운영의 경직성 등이 문제점으로 거론
- 이를 개선하고자 대학지원 권한을 지자체에 이양하고 통합적으로 재정을 지원하는 한편, 과감한 규제혁신과 대학 거버넌스 혁신을 이끌 체계를 구축하여 지방대학 혁신을 촉진하고자 함

5) 한광식(2023) 발표원고에 기반하여 작성하되, 교육부(2023.2) 등의 자료를 참조함

□ 지역혁신중심 대학지원체계(RISE) 추진 내용

○ 먼저, 2025년 교육부 대학재정지원사업 예산의 50%이상을 지역주도로 전환할 예정

- 지자체와의 협력이 중요한 지역혁신, 산학협력, 대학평생교육, 전문직업교육, 지방대육성 등 5대 대학재정지원사업을 통합하여 1.15조 원의 예산을 확보하고 여기에 추가적인 대학재정지원사업의 구조와 규모 조정 예산을 포함해 RISE 통합예산은 2조원 이상으로 예상
- 지역주도 대학재정지원 확대에 관해 기존 부처별 칸막이 방식에서 탈피하여 범부처적 협력 구조로 개편

[그림 3-9] 지역혁신중심 대학지원체계(RISE) 예산 및 사업방식 개편

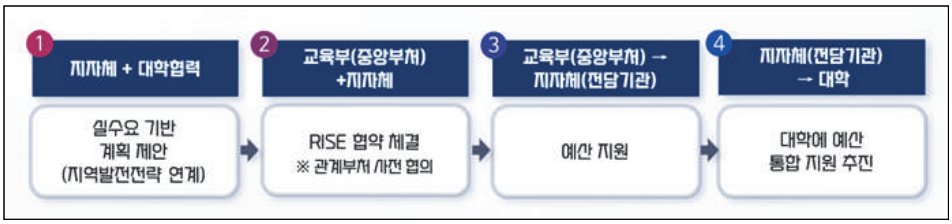


출처: 교육부(2023.2), 지역혁신중심 대학지원체계 구축방안, p.6-7

○ 특히, 지역발전과 연계한 지역대학 지원을 추진함에 있어 시도는 대학지원 전담기관을 중심으로 지역의 발전계획에 따라 예산을 지원받고 이를 통해 지역대학을 통합 지원할 방침임

- 지역의 실수요 및 여건에 기반하여 지역정주형 취창업 연계사업, 지·산·학·연 협력, 직업·평생교육, 지역현안 해결 등 다양한 사업 추진 가능

[그림 3-10] 지역혁신중심 대학지원체계(RISE) 사업추진절차



출처: 교육부(2023.2), 지역혁신중심 대학지원체계 구축방안, p.8

❍ 지역주도의 재정지원과 함께 대학의 변화를 촉진하기 위한 법적·행정적 규제를 개혁할 방침임

- RISE시범지역을 고등교육혁신특화지역으로 지정하고 지역대학맞춤형 규제특례 적용
- 현장의 요구가 높은 규제 혁신과제는 관련 법 개정 적극 추진

❍ 또한 본 체계 구축의 지역 내 연착륙을 도모할 별도의 추진체계 마련

- 시·도 대학지원 전담부서를 통해 지역의 대학지원계획을 마련하고 지역 내 다양한 이해관계자가 참여하는 (가칭)지역고등교육협의회를 통해 심의·조정토록 하며 이와 관련한 집행업무를 지원하는 전담기관 지정·운영
- 중앙에서 시·도로 권한이양, 시도별 전담부서 운영 및 전문기관 지정 등의 근거 마련을 위한 관련 법 개정 추진 중임

[표 3-6] 지역혁신중심 대학지원체계 구축을 위한 지역 추진체계

구분	내용
대학지원 전담부서	• 지역 내 대학 관련 업무 총괄·기획 • 시·도에 대학지원 전담부서 설치
전담기관(RISE센터)	• 사업 집행, 관리, 선정 및 성과평가 등 담당 • 시·도에 비영리 법인으로 전담기관 지정
협의체(지역고등교육협의회)	• 대학지원사업 등 지원방향 심의·조정 • 지자체, 대학, 산업체 등 참여

출처: 교육부(2023.2), 지역혁신중심 대학지원체계 구축방안, p.10

□ 지역혁신중심 대학지원체계(RISE)에 기반한 글로컬 대학 육성

○ 글로컬대학(Glocal University)은 지역발전 전략에 연계하여 지역의 발전을 선도하고 지역 내 다른 대학의 성장을 견인할 수 있는 세계적으로도 경쟁력이 있는 특화 분야를 가진 대학을 일컬음
- 2023년 10개 대학을 시작으로 2027년까지 30개 내외로 확대할 계획
- 글로컬대학으로 선정시 1교당 5년간 1,000억원의 재정지원을 비롯해 중앙, 지자체, 산업계의 집중 투자를 지원할 방침이며, 과감한 맞춤형 규제 특례적용을 통해 혁신적인 대학지원의 새로운 모델 제시

○ 그간 폐쇄적·경직적·수동적인 대학의 역할 및 위상에서 벗어나 지역발전과 연계한 지역대학의 개방적·혁신적·능동적 개혁을 요구
- 지자체·기업 수요를 적극 반영하는 개방적 의사결정체제로 전환, 대학총장의 혁신적인 리더십을 뒷받침하는 거버넌스 구축, 지역맞춤형 교육과정 운영을 위한 학문간 융합 및 학과구조 개편, 혁신 주도 교원에 대한 인센티브 지급, 산업계 전문가 활용 등 교원 인사 개혁 등이 주 내용

□ 지역혁신중심 대학지원체계(RISE)의 성공을 위한 과제

○ 지역혁신중심 대학지원체계(RISE)의 성공적인 구축을 위해서는 무엇보다 지자체와 대학의 효율적 협력이 중요
- 한광식(2023)은 지자체와 대학의 협력시스템 마련을 강조하며 크게 세 가지 측면에서 접근

○ 방안 1: 지자체와 대학의 협력시스템 구축
- 지자체는 경쟁력있는 지방자치제도 운영과 전문성을 지닌 인력확보를 통해 지자체의 각종 과제를 현실적이고 체계적으로 접근할 수 있는 기반 조성 가능
- 대학은 지역사회에서 요구하는 전문인력 양성을 통한 취업 활성화를 유도하고, 교수의 지역단위 정책개발, 공동개발 등에서 역량 발휘

○ 방안 2: 지자체의 적극적인 대학 활용

- 지자체는 교수들의 다양한 정보와 인적 네트워킹을 활용해 보다 전략적으로 지역발전과 지역경제 활성화 도모
- 대학은 이론적 전문가 집단으로 정보의 양과 질이 체계적이고 조직적인 네트워킹 가능

❍ 방안 3: 대학 산학협력단을 중심으로 적극적인 지자체 활용
- 지자체는 중앙정부와 더불어 지역발전을 위한 진흥정책을 추진하는 주체
- 대학은 정부의 지역발전정책을 적극 활용하고 지역의 유관기관 및 전략산업 기획단, 연구원 등과 협력체계 구축

❍ 이와 더불어 지역사회와 대학을 유기적으로 연계할 지역비즈니스코디네이터의 역할 강조
- 해당 분야의 전문성을 가지고 사업을 조율·연계하는 중간조직이나 전문가 필요

2. 충청북도 RISE 운영방향[6)]

□ 충북의 현황과 위기

❍ 충북은 지난 10년간(2013-2022) 괄목할만한 성장세를 기록하였고, 반도체, 바이오, 이차전지 등 주력산업은 전국 최고 수준의 경쟁력을 가지고 있으나 인구감소와 도내 지역격차 심화, 인력난 부족 등 위기 산재
- 생산액 기준 반도체(전국2위), 바이오(전국3위), 이차전지(전국1위) 등 지역 경쟁력이 우수한 편이나 생산가능인구와 학령인구의 급격한 감소, 청년층의 역외 유출 등이 심각한 상황

❍ 실제 충북의 인력부족률은 심각한 상황으로 2022년 하반기 인력충원율이 전국 시도 기준 14위에 불과
- 충북연구원(2021)에 따르면 현 공급인력(연 2,361명)이 전부 투입되더라도 수요인력(연7,676명)은 약 5,315명 부족

6) 남윤명(2023) 발표원고에 기반하여 작성

- 미래 신산업(ICT 융합산업, 태양광 신에너지산업, 신교통 항공산업)의 경우, 상황은 더욱 심각하여 충북인적자원개발위원회(2022)에 따르면 공급 3,878명 대비 수요는 11,010명으로 약 7,132명 부족

❍ 다목적방사광 가속기, 오송철도국가클러스터, 소부장특화단지 등 첨단클러스터가 집적되어있지만 충북의 연구개발, 산학연협력은 낮은 수준
- 한국과학기술기획평가원의 2022년 지역과학기술혁신역량평가에 따르면 충북의 과학기술 혁신역량지수는 5.818점으로 평균인 7.208점을 하회하며 전국 10위 차지
- 항목별로는 전국 시도 기준 연구개발 9위, 창업/사업화 10위, 산학연협력 16위, 지식창출 14위, 국제협력 13위 등이 상대적 하위권 해당
- 실제 충북의 창업기업수는 전국 12위 수준으로 7년 생존율은 15위 차지

❍ 이밖에 평생직업교육의 인프라 및 기회 부족, 지역자원의 활용 및 융합적 사고 역량을 함양할 수 있는 교육 필요

□ 충북 소재 대학의 현황과 위기

❍ 충북에는 12개의 대학과 5개의 전문대학 등 17개의 대학이 소재
- 2022년 기준 입학정원과 재학생, 졸업자수 모두 전년대비 감소하였고, 지역 내 취업률은 22.8%에 불과하여 도내 대학졸업생 10명 중에 약 8명은 취업을 위해 타지로 유출

❍ 이는 결국 지역의 인력난과 맞물려 악순환을 거듭하는 현안으로 산업수요에 대응할 인력은 부족한 상황에서 지역의 인재는 역외로 유출하는 상황

❍ 도 내 대학 간 편차 역시 큰 편으로 우수 인적자원의 청주권 집중이 뚜렷
- 대학 차원의 R&D역량 및 혁신 네트워크 활성화 노력이 부족하고 이를 개선할 범용 교육과정 운영 등 대학별 혁신의지 및 특성화도 미흡

❍ 지역 기여의 차원에서 대학이 지역성장을 선도하는 기능이 미흡하며 지역 현안에 대한 능동적인 대응 또한 부족한 편임

□ 충북 RISE 운영방안(안)

○ 충북 RISE정책의 비전은 '지산학 협력, 역동적 생태계 완성'으로 충북 GRDP 100조원 시대 개막을 견인할 핵심 방안으로서 충북RISE를 상정

- 대학과 지역의 전략적 협력을 강조한 접근으로서 충북RISE는 4+1 프로젝트로 구체화

[그림 3-11] 충북RISE정책 비전체계



출처: 남윤명(2023:86)

○ 충북 RISE 4+1프로젝트는 주력산업, 미래기반산업, 평생교육, K-컬처 등을 중심으로 하는 4대 프로젝트에 지속가능 혁신플랫폼을 포함

- 각각의 프로젝트에 해당하는 분야별 과제를 제시하고 지자체와 대학, 산업체의 연계협력을 통해 실질적인 성과도출을 기대하는 한편, 이를 지속할 지역혁신 체계로서 혁신플랫폼 구축을 강조

[그림 3-12] 충북RISE 4+1 프로젝트

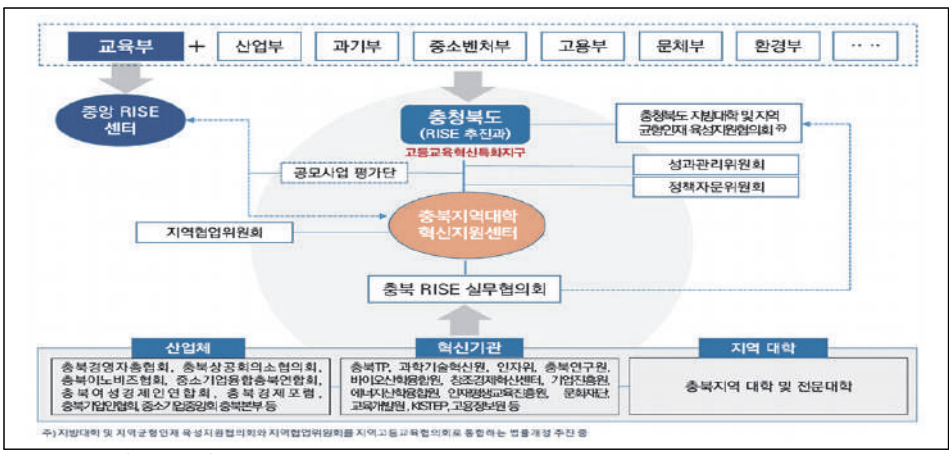


출처: 남윤명(2023:86)

❍ 충북 RISE 추진체계는 충북지역대학 혁신지원센터를 중심으로 지자체와 대학, 산업체, 혁신기관 등이 유기적으로 결합

- 충북RISE정책 심의조정기구로서 충북RISE 실무협의회는 충청북도 지방대학 및 지역균형인재 육성지원협의회와의 연계 속에서 지역발전을 향한 보다 거시적이고 종합적인 공론장 형성

[그림 3-13] 충북RISE 추진체계



출처: 남윤명(2023:87)

3. 시사점

□ 대학지원의 지역주도 전환의 의미

❍ 지역혁신중심 대학지원체계(RISE)는 기존 중앙정부 주도의 하향식 대학재정 지원사업의 방식에서 벗어나 지자체가 중심이 되고 지역의 특수성을 반영한 상향식-지역별 맞춤형 통합재정지원을 강조하는 혁신적인 사업지원 체계로의 전환을 의미함(박대현, 2023)

- 지역과 대학은 사실상 운명의 공동체로 오늘날 지역과 대학이 직면한 공동 위기 해결을 위해서는 더는 각자의 영역과 이해만을 고집할 수 없음

❍ 이는 곧 경쟁 중심에서 벗어나 지자체와 대학이 협력과 연대를 지향하며 현 사회가 마주한 불평등 문제를 해결하는데 중추적 역할을 다해야 함을 의미(한광식, 2023)

- 이는 곧 미래 세대인 청년을 위한 공익과 국가사회발전의 가치를 추구하는 장(場)이 될 것임

□ 지자체-대학-중간조직 등 정책 주체별 역량 발휘 및 협력 필요

❍ 대학지원을 지역주도로 전환한다는 것은 지자체가 대학의 의견과 지역의 수요와 요구를 동시 청취하여 대학의 역할과 기능을 지역발전의 방향과 일치시키는 '조정자'로서의 역량 발휘를 요구함(박대현, 2023)

- 지역의 강점과 자원을 연계·통합하고 선택과 집중을 통해 전략적·효율적으로 배분·관리하는 능력 필요

❍ 대학은 지역사회 문제해결을 위한 역할 변화가 필요한데, 지식의 '생산자'로서 대학의 주기능인 교육과 연구활동을 지역산업체와의 상호 협력을 통해 지역사회발전으로 가시화하는 적극적인 노력이 필요(한광식, 2023)

❍ '매개자이자 전문가'로서 중간조직은 지자체와 대학, 중앙 등 다양한 이해관계자 간의 소통 및 협력을 이끌어내는 구심점으로서 RISE계획수립에서부터 사업운영에 이르기까지 지역주도 대학지원이 체계적으로 정착할 수 있도록 역량 발휘 필요

❍ 이처럼 조정자-생산자-매개자로서 정책주체는 각자의 역량 발휘를 요구받고 있고, 이를 토대로 한 정책주체간의 유기적인 협력 거버넌스 구축은 곧 RISE 성공의 핵심임

□ 계획수립 및 정책실행 과정에서의 혼선은 불가피하나 이해와 소통 필요

❍ 지자체 중심의 대학지원이라는 새로운 시도에 혼선과 시행착오는 불가피
- 사업초기, 지자체의 사업준비도가 낮은 상황에서 시·도 전담부서와 지역 RISE센터 신설, 지자체와 대학의 소통 및 협의 부족, 지역 내 대학 간 역할조정 및 연계의 조율 애로 등 계획 수립의 어려움 경험(박대현, 2023)

❍ 지역의 RISE 운영방향에 대한 구체적인 비전과 목표를 수립한 충북 사례처럼 지역사회 공동의 위기를 해결하기 위한 공동의 노력이 필요한 상황에서 정책주체 간 상호 신뢰와 이해, 소통 등은 항상 견지되어야 할 전제

□ 궁극적으로 지역혁신중심 대학지원체계(RISE)는 지역혁신이자 사회혁신

❍ 지역혁신중심 대학지원체계는 기존 지자체-대학-산업이 유기적으로 연계되는 트리플 힐릭스(Tripple Helix)를 넘어 지역사회와의 연계를 강조하는 쿼드러플 힐릭스(Quadruple Helix)를 지향하기 시작(박대현, 2023)
- 지자체가 지역발전 및 혁신, 지역 인재양성을 위해 자체 수립한 계획과 연계하여 대학을 전략적으로 지원하는 RISE의 정책적 외형은 지역사회 내 다양한 이해관계자의 이해와 소통, 공유와 협력 등의 과정을 수반할 수밖에 없고, 관계의 혁신 속에 지역사회는 새로운 발전의 경험을 획득

❍ 다시 말해 지역혁신중심 대학지원체계가 궁극적으로 목표하는 '지역인재양성-취·창업-정주'의 지역발전 생태계 구축이란 그동안 답습해온 지역발전의 방식 및 이해로부터의 단절과 근본적인 체질 개선을 통해 소멸할 뻔했던 지역의 가치를 계승하는 과정임

KRILA
Korea Research Institute for Local Administration






제4장

지방소멸위기 대응 지역관광 활성화 전략

제1절 지역관광의 트렌드 변화

제2절 중앙정부 차원의 지역관광 활성화 전략

제3절 지역관광을 통한 지방소멸대응 전략

제4절 지역 간 연계를 통한 지역관광 활성화

제4장 지방소멸위기 대응 지역관광 활성화 전략

제1절 지역관광의 트렌드 변화

1. 코로나19 이후 관광 트렌드 변화

□ 코로나19 이후 뉴노멀 패러다임으로의 전환

❍ 코로나19 팬데믹은 관광산업을 비롯하여 전 세계 사회경제 전반에 걸쳐 뉴노멀(New Normal) 패러다임으로의 전환을 촉발

- 뉴노멀 패러다임이란 경기 침체를 불러일으키는 위기 이후 5-10년간의 세계경제를 특징짓는 새로운 표준이 자리매김하는 현상을 일컫는 말로 전 세계를 뒤흔든 코로나19 팬데믹에 따른 사회경제의 구조적 변화는 불가피

❍ 새로운 표준으로서 뉴노멀에 대한 예측과 전망은 포스트 코로나 시대를 대응하는 필수 전제로서 이를 연구한 최경은 외(2021)에 따르면 코로나19이후 거시적 이슈는 크게 7가지로 분석됨

- 비대면사회의 부상: 코로나19 장기화로 인해 온라인 쇼핑, 원격 및 재택근무 등 생활 전반에 걸쳐 비대면이 확산되었으며 포스트 코로나 시대에도 디지털 전환은 지속화될 전망
- 소비트렌드의 변화: 코로나19로 인해 집콕 라이프 소비가 증가하였고 가격 민감성과 소비 양극화의 공존, 가치지향적 소비 강화 등의 변화 예상
- 기업의 디지털 전환 가속화: 디지털 기술을 활용한 새로운 비즈니스 모델이 등장하고 자동화와 기술발전 등에 따라 업무방식과 노동시장이 변화할 전망
- 세계 경기 침체 및 불확실성 증대: 세계경제 회복에 대한 전망은 여전히 불투명한 시점으로 갑작스러운 사회경제적 변수 등장에 따른 장기불황 발생 가능성도 팽배

- 지속가능성 기조 확산: 코로나19 이후 환경에 대한 관심 고조 및 지속가능한 성장 관점에 대한 인식 확산
- 정치 및 국제 지형의 변동: 코로나19 대응뿐만 아니라 사회적 위기대응을 위한 정부의 역할이 강화될 전망이며 국제적으로는 자국중심주의가 강화되는 등 지형변동 예상
- 위험 및 위기발생의 일상화: 2000년 이후 감염병 발생이 반복되는 패턴을 보인다는 점에서 언제든지 위험과 위기가 일어날 수 있다는 위험사회의 도래 및 위기의 일상화

□ 코로나19 이후 관광 트렌드 분석

❍ 코로나19 이후 대내외적인 이슈 변화 속에 재편된 관광트렌드를 살펴보면 2023-2025년 관광트렌드는 크게 두 부류로 나타나는데, 새로운 트렌드가 등장하는 경우와 기존 트렌드가 지속되나 발전 방향과 속도가 변화하여 나타나는 경우임(진보라 외, 2022)

- 코로나19 이후 뉴노멀 시대의 대두 속에 워케이션, 웰니스 치유여행 등이 가속화될 전망이고, 여행을 통한 보상심리 실현에 따른 관광 소비의 다변화 현상, 온라인 기반 관광 경험 및 관심 확산, 장애인, 고령인구 등 여행 비주류층의 잠재시장 증가, K-콘텐츠 성장에 따른 한류관광 비상 등을 예상함
- 한편, 지역의 고유성과 일상의 가치 재조명 속에 지역의 주도성이 뚜렷한 로컬여행이 부상하는 동시에 전 세계적으로 친환경, 공정 등에 대한 인식 제고를 통해 책임 있는 관광에 대한 소비자 참여 확산 전망임

[표 4-1] 코로나19 이후 10대 관광 트렌드

구분	트렌드
1. 뉴노멀시대, 새로운 여행 워케이션 확산	• 코로나 펜데믹 이후 뉴노멀 시대 속에서 새로운 여행스타일로 워케이션 등장: 재택근무 확산과 관계인구 확보를 위한 관광목적지 대응 속에서 워케이션 트렌드 관심 지속 전망
2. 위기회복 시대, 웰니스 치유여행 가속화	• 코로나 블루 극복을 위한 힐링 및 웰니스 여행 가속화 전망: 사회적 고립감 및 우울감 확대 속에서 몸과 마음을 치유하는 힐링, 웰니스 여행의 가속화 전망
3. 초개인화 시대, 여행경험의 나노화	• 엔데믹 도래로 여행 보상수요가 본격적으로 실현될 것으로 전망: K자형 양극화와 다변화 속에서 럭셔리 관광소비부터 일상력 회복을 위한 소소한 여행소비, 캠핑, 차박 등으로 다변화될 전망
4. 관광할 권리, 모두가 즐기는 여행의 실현	• 관광권리에 대한 관심 증가로 비주류층의 관광여행 잠재시장 증가 전망: 펜데믹 동안 장애인, 고령자 여행은 감소하였으나 사회적 중요성을 주목받고 있으며 주목받지 못했던 비건여행, 반려동물 동반여행 관심 증가
5. K-컬처 시대, 방한여행의 스펙트럼 확장	• 코로나 팬데믹 동안 OTT시장 급성장으로 K콘텐츠에 대한 전 세계적인 관심이 증폭되면서 향후 한류 관광의 비상 기대: 한류 관광 스펙트럼 다양화에 따른 잠재 관광객 범주 확대 전망
6. 로컬의 시대, 지역관광의 진화	• 지역의 고유성을 기반으로 하는 관광콘텐츠 업체 등장 • 지역다움이 가장 큰 경쟁력으로 부상 • 특정지역의 색깔이 담긴 공간과 식품, 굿즈를 통한 로컬힙(HIP)
7. 디지털 전환 시대, 신융합 관광 확대	• 코로나 펜데믹 동안의 비대면 관광경험 증폭으로 관광산업 DX가속화: 여행전-여행중-여행후 전반의 비대면 관광경험 증폭 및 수요 확대 • 트래블 테크 관광기업 증가로 AI, IoT 등 융합 가속화 • 관광 플랫폼 비즈니스 지각변동 가속화
8. 기후변화 시대, 탄소중립 여행의 부상	• 기후변화에 따라 전세계적으로 탄소중립 중요성 확대 • 관광기업의 온실가스 절감, ESG 경영으로 저탄소 경제전환 노력 확산 • 관광객의 탄소중립 인식 확대 및 친환경 여행 수요 가속화
9. 탈경계 시대, 일상에 스며든 관광	• 거주지역을 중심으로 가까운 장소에서 여가활동 • 장기간의 숙박여행이 아닌 짧은 여행기간 선호와 여행횟수 증가 • 일상의 삶이 곧 관광이 되는 마을호텔 등 성공사례 창출
10. 창조의 시대, 스스로 성장하는 지역관광	• 청년층을 중심으로 로컬 크리에이터 역할의 확대 • 지역주민들이 스스로 참여하는 관광두레의 성공 • 지역관광추진조직에 대한 기대와 역할 정립 필요

출처: 진보라 외(2022:137-138)

○ 코로나 엔데믹과 인구, 기술, 환경 등 급변하는 시대의 흐름 속에서 관광에 대한 역할은 더욱 중요하게 다뤄질 것이나 관광의 목적과 수요, 행태 등은 이전과 다른 차별화된 양상을 띠며 '새로운 시대의 관광'을 전망함

2. 지역관광의 중요성 증대

□ 지방소멸지역을 살리는 현실적 대안으로서 지역관광

○ 지방의 정주인구 감소에 따른 지방소멸의 현실은 기업의 수도권 편중, 상대적으로 열악한 정주여건 등 복합적 요인에 기인하고 있는 바, 정주인구증대 혹은 유출방지 정책이 실효를 거두기 어려운 상황(차미숙 외, 2016)

- 지역의 인구감소가 경기 침체로 이어지는 악순환을 방지하고자 지역마다 다양한 인구정책을 펼치고 있으나 해결이 어려운 상황

○ 이러한 상황 속에서 지역관광진흥이 지역 인구감소에 따른 경기침체, 유동인구 유입 등을 도모하는 현실적인 대안으로 대두되고 있음(차미숙 외, 2016; 강지수 외, 2022)

- 우리나라보다 앞서 지방소멸 문제를 겪은 일본의 경우 지역관광진흥을 전면에 내걸고 체재 및 교류인구 증대를 목표로 관광지역 브랜드 전략을 수립·추진한 바 있음(차미숙 외, 2016; 강지수 외, 2022; 최경은, 2023)

□ 지역관광진흥을 위한 일본의 제2의 고향만들기 프로젝트

○ 인구감소에 대응하는 지역관광진흥정책의 일환으로서 일본은 2021년부터 '제2의 고향만들기 프로젝트'를 기획·추진함(김병국, 2023:111)

- "반복적으로 방문하는 여행, 다시 돌아가는 여행"이라는 새로운 여행스타일 보급·정착을 목표로 중장기 체재자 또는 반복·계속적인 방문자 등 새로운 교류 시장을 개척하거나 새롭게 부상하는 관심분야에 대한 니즈를 반영하여 관광객을 유치하는 프로젝트임(최경은, 2023:75)

❍ 본 프로젝트 기획을 전제한 지역관광의 성공사례가 다수 포착되는데, 먼저 야마나시현 고스게촌 마을호텔의 경우 인구 700여 명의 작은 산골마을 내 빈집을 객실로 리모델링하여 마을 전체에 객실이 분산된 형태의 호텔을 운영하는 창의적인 발상이 돋보이는 사례임(김병국, 2023:111)

- 도쿄 도심과의 방문 접근성을 높이고 유명 요리사를 초빙하여 창작 요리를 제공하는 등의 노력을 통해 2014년 8만 명 정도의 관광객은 2018년 18만 명으로 221% 증가함

[그림 4-1] 고스게촌 마을호텔



마을호텔 프론트 '대갓집' | 독채숙소 '절벽 위의 집'

출처: 농민신문, 작은 산촌의 대변신…빈집은 호텔로, 주민은 호텔리어로. 2023.8.30.보도

❍ 또 다른 성공사례로서 카가와현 나오시마쵸 예술의 섬의 경우, 인구 4천 명 정도의 작은 섬 내 유명한 현대 미술작품과 건축물 등이 곳곳에 설치되어 지역을 찾는 관광객의 발길이 끊이지 않는 곳으로 2013년 10만 명의 관광객 수는 2019년 75만 명으로 증가함(김병국, 2023:111)

- 다카마쓰 항구로부터 고속선으로 30분 정도에 위치하는 양호한 지리적 접근성과 더불어 안도 다다오, 쿠사마 야요이 등 실력 있는 작가들의 작품을 접할 수 있는 공간으로 유명

[그림 4-2] 나오시마쵸 예술의 섬 전경



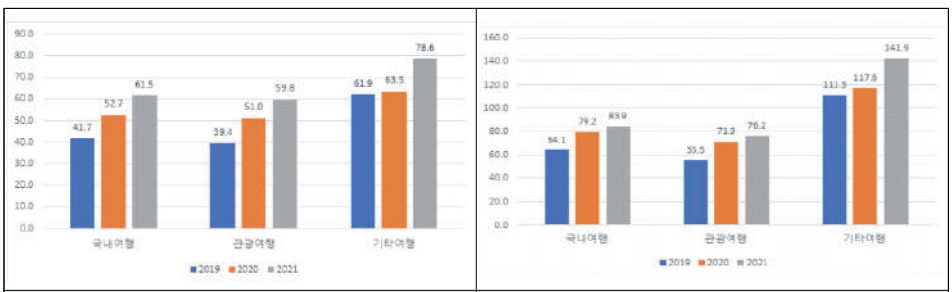
출처: 오마이뉴스, "일본 나오시마섬과 지중미술관: 예술과 주민, 자연이 녹아든 섬 전체가 미술관...나오시마에서만 관람할 수 있는 독특한 작품들." 2019.5.15.보도

□ 인구감소지역 관광객 유입에 따른 고용·생산의 긍정적인 효과 분명

❍ 인구감소지역 관광객 유입의 경제효과를 분석한 강지수 외(2022)의 연구결과에 따르면 인구감소지역에서 정주인구 1인의 연간소비를 대체하기 위해 필요한 국내여행객 수는 2021년 기준 61.5명으로 추정됨

- 인구감소지역은 비인구감소지역에 비해 정주인구 1인의 연간소비감소분을 대체하기 위한 필요 관광객 수가 적고 이는 곧 인구감소지역에서의 관광객 유입정책이 비인구감소지역보다 효율적임을 의미(강지수 외, 2022)

[그림 4-3] 정주인구 1인 대체를 위해 필요 관광객 수(명)



인구감소지역	비인구감소지역

주: 국내여행은 국경에 따른 관광분류, 관광여행은 순목적관광, 기타여행은 겸목적 관광에 해당
출처: 강지수 외(2022)

❍ 관광객 유입으로 인한 방문 소비 증가는 인구감소지역 상권과 경제에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타나 인구감소지역에 관광객 유입정책을 통해 지역 경제 활성화 효과를 기대해 볼 수 있음을 시사(강지수 외, 2022)

- 분석 결과 관광수입의 1% 증가는 인구감소지역 고용을 0.18%증대시키는 효과가 있는 것으로 나타났고 인구감소지역의 GRDP를 0.13%증가시키는 효과가 있는 것으로 나타남(강지수 외, 2022:85-86)
- 단, 관광인프라가 취약한 경우 관광객 유입으로 인한 관련 서비스업 고용 및 생산효과도 제한적이기에 관광객 유입 정책 시행시 관광 관련 인프라 구축에 대한 논의도 함께 진행될 필요가 있음(강지수 외, 2022:86)

제2절 중앙정부 차원의 지역관광 활성화 전략

1. 관광진흥기본계획, 치유관광산업법률 제정 등 관련 계획 검토[7)]

□ 제6차 관광진흥기본계획(2023-2027)

❍ 최근 들어 인구정책은 인구사회정책과 지역발전정책을 동시 강조하는 지방소멸 대응 정책으로의 패러다임 전환을 맞이하고 있음
- 지역의 불균형 발전에 따른 인구 유출 및 고령화는 곧 지방소멸의 핵심 원인으로 인구정책은 단지 인구사회적 접근만이 아닌 지역발전정책의 일환으로서 함께 살펴볼 필요가 있음
- 특히, 지방소멸에 대응한 지역발전정책적 접근으로서 생활인구 개념이 크게 부상하였으며 이들 유동인구를 유치할 지역관광의 전략 마련 중요하게 다뤄지는 추세임(최경은, 2023:62)

❍ 지역관광 활성화를 위한 체계적·제도적 접근으로서 2022년 발표된 제6차 관광진흥기본계획을 살펴보면, '더 자주 더 오래 머무는 지역관광시대 구현'이라는 전략 설정 하에 3가지 추진과제 마련(관계부처합동, 2022.12)
- 먼저 체류형 관광모델 개발과 관련하여 워케이션, 살아보기형 관광 등 국내외 관광객의 지역 장기체류를 유도하여 소비확대, 일자리 창출 등 방문자 경제를 실현 추진
- 독창적 매력이 있는 지역 관광자원 개발과 관련하여 광역관광개발 전략 마련과 지역관광을 견인할 관광자원에 재정투입 계획 마련
- 다양하고 특색있는 관광콘텐츠 확충과 관련하여 농촌, 해양, 산림, 문화재 등 다양한 자원을 부처 협업을 통해 독창적인 관광소재로 개발할 방침

7) 최경은(2023) 발표원고에 기반하여 작성하되, 관계부처합동(2022.12) 등의 자료를 참고함

[표 4-2] 더 자주 더 오래 머무는 지역관광시대 구현

구분		세부내용
1. 체류형 관광모델 개발로 지역경제 활력 강화	체류형 여행모델 확산	• 워케이션/야간관광
	지역관광활성화로 지방인구감소 문제 대응	• 관광협의체 구성 • 인구감소지역 맞춤형 콘텐츠 지원 • 생활관광
2. 독창적 매력이 있는 지역 관광자원 개발	지역 특화 광역관광개발로 '하루 더 쉼이 있는 여행환경' 조성	• K-관광 휴양벨트(남부권 광역관광개발계획) • 글로벌 루트연계 광역개발 신규개발 구상
	지역관광 활성화 거점 확대	• 관광거점도시 확대 • 지역주도형 지역관광개발 • 노후 관광지 재생 • 국제기구 공인도시 지역관광 홍보
	코리아둘레길 걷기여행 활성화로 지역관광 견인	• 코리아둘레길 완성, 걷기여행 대표 브랜드화 등
	교통체계 연계 관광자원 발굴·육성	• 관광도로 지정·관리 • 사통팔달 국도 여행 • 팔도장터 관광열차 확대
3. 다양하고 특색있는 관광콘텐츠 확충		• 농촌관광 활성화로 지역활력 강화 • 생태관광을 통한 관광의 지속가능성 개선 • 숲 관광 활성화 • 지역에 활력이 되는 문화유산 관광 • 해양·연안 관광자원 개발 • 섬 관광 활성화

출처: 관계부처합동(2022.12.12.) 제6차 관광진흥기본계획

❍ 그 중 체류형 여행모델 확산을 위해 여행친화적 근무제(워케이션) 확산과 야간관광 특화도시 조성 등을 강조(관계부처합동, 2022.12)

- 워케이션의 경우 지역관광 수요 및 체류 증대하고, 휴가철과 주말뿐만 아니라 비성수기, 평일 등으로 시기를 분산하는 방향으로 확산 추진
- 야간관광 특화도시의 경우, 야간관광에 맞는 공연·프로그램 등 콘텐츠 확보, 경관조성 등을 통해 하루 더 숙박·체류하도록 유도

❍ 지방소멸에 대응하는 인구감소지역을 대상으로 맞춤형 콘텐츠를 지원하고 현지인처럼 지역에서 살아보는 생활관광을 확대할 방침(관계부처합동, 2022.12)

- 문체부, 지역관광기구, 전문가 등이 참여한 지역관광 활력 거버넌스를 구축하여 인구감소지역의 지방소멸대응기금 활용 관광사업을 위한 지자체 컨설팅을 지원하는 한편, 일상에서 벗어나 지역에 체류하며 정주인구·관계인구로서의 전환 계기를 마련할 생활관광을 27년까지 총 30개소로 확대 실시할 예정

□ 치유관광산업 육성에 관한 법률(안)

❍ 국민소득 및 여가시간의 증가, 관광수요의 다양화, 코로나19로 인한 치유와 일상 회복에 대한 관심 및 수요 증가 등으로 인해 치유관광산업은 새로운 관광의 성장동력으로서 부상하고 있으며 향후 경제적 효과가 클 것으로 판단됨

- 제6차 관광진흥기본계획 수립을 위한 2022 대국민 설문조사에 따르면 국민이 생각하는 여행이란 “마음의 힐링을 얻을 수 있는 과정”, “사는 지역에서 벗어나 새로운 경험을 하거나 휴식을 취하는 것” 등으로 답변(관계부처 합동, 2022.12)
- Global Wellness Institute에 따르면, 2020년 세계 치유관광의 시장규모는 약 4,357억 달러에 달하며, 2025년까지 연평균 20.9% 성장할 것으로 전망하고 있음(국회 문화체육관광위원회, 2023.9)

[그림 4-4] 휴식과 힐링에 대한 관광수요



출처: 고계성(2023)

❍ 현재 치유관광산업 육성을 위한 종합적인 기반 마련을 위해 (가칭)「치유관광산업 육성에 관한 특별법」이 국회 발의 중인 상황

- 치유관광산업 성장과 중요성, 치유관광사업에 대한 수요 증가에도 불구하고 치유관광의 명확한 정의, 대상, 사업적 범위, 지원 근거 등 제도적 기반이 미비하여 치유관광의 체계적인 개발과 육성에 있어 한계가 발생하고 있어 법적 토대 구축 필요(국회 문화체육관광위원회, 2023.9)

❍ 기존 치유관광과 관련하여 해양수산부, 산림청, 농촌진흥청 등 소관부처별로 법률이 제정·시행되고 있으나 각 부처의 세부 분야에 방점을 두고 있어 관광과 연계된 관련 산업육성과 시장확장에 대한 법적 근거는 부족

- 해양수산부의 「해양치유자원의 관리 및 활용에 관한 법률」은 해양치유자원 관리 및 활용에 중점을 두고 있으며, 산림청의 「산림문화·휴양에 관한 법률」은 산림자원을 활용한 테라피 영역으로 접목되어 일자리 창출 및 산림활동을, 농촌진흥청의 「치유농업 연구개발 및 육성에 관한 법률」은 농업자원의 이용을 위한 연구·개발 등에 중점을 두고 있음(국회 문화체육관광위원회, 2023.9)

[표 4-3] 기존 치유관광 관련 법률

법률명	치유 정의 및 세부 분야
해양치유자원의 관리 및 활용에 관한 법률	해양치유란 해양치유자원을 활용하여 체질개선, 면역력 향상, 항노화 등 국민의 건강을 증진시키기 위한 활동을 말한다
산림문화·휴양에 관한 법률	산림치유란 향기, 경관 등자연의 다양한 요소를 활용하여 인체의 면역력을 높이고 건강을 증진시키는 활동을 말한다
치유농업 연구개발 및 육성에 관한 법률	치유농업이란 국민의 건강회복 및 유지·증진을 도모하기 위하여 이용되는 다양한 농업·농촌자원의 활용과 이와 관련한 활동을 통해 사회적 또는 경제적 부가가치를 창출하는 산업을 말한다

출처: 국회 문화체육관광위원회(2023.9.20.) 치유관광산업 육성에 관한 특별법안 공청회 자료집. p.7

❍ 「치유관광산업 육성에 관한 특별법」은 목적상 치유관광산업의 육성에 관하여 필요한 사항을 정하여 치유관광산업의 고부가가치화를 위한 산업적 기반을 마련하고 치유관광서비스를 제공함으로써 국민의 신체적, 정신적, 사회적 건강의 회복과 증진을 통한 삶의 질 향상과 국가경제의 발전에 이바지함을 명시하고 있음(국회 문화체육관광위원회, 2023.9)

- 여기서 치유관광이란 치유관광자원을 활용하여 건강의 회복과 증진을 추구하는 관광활동을 의미하고 치유관광자원이란 경관, 온천, 음식 등 치유관광에 활용될 수 있는 유형 또는 무형의 자원으로서 대통령령으로 정하는 자원으로 정의함

❍ 주요법률안 내용으로 치유관광에 대한 법적, 정책적 개념을 정립하고, 기본계획 및 시행계획의 수립, 치유관광 사업자의 등록 및 우수 시설에 대한 인증, 치유관광 전문지원기관, 전문인력의 양성 등 지속적인 개발을 위한 근거 조항을 포함함으로써 치유관광의 산업적 기반을 구축할 수 있는 법적 근거를 마련하고 있음(국회 문화체육관광위원회, 2023.9)

- 이밖에 치유관광의 성장 및 확산을 위한 체계적 연구·개발을 위한 기초현황 및 통계자료 구축을 명시하는 한편, 치유관광의 성장과 지역관광과의 연계성 강화 및 지역관광의 성장기반으로서 치유관광산업지구 지정조항을 명시함

2. 중앙정부의 인구감소지역 지역관광 활성화 정책사례

□ 개요

❍ 정부는 인구감소지역 지역관광 활성화를 위해 크게 치유, 워라벨 등 가치지향적인 관광 소비 추구 지향과 인구감소지역 특성을 살린 생활인구의 체류 및 정주 기회 제공 등을 중심으로 다양한 정책 방안 마련

- 인구감소에 따른 지방소멸 이슈와 함께 코로나19 이후 재편된 관광 트렌드는 관광에 대한 새로운 관심과 수요를 창출

❍ 전국 각지마다 치유관광과 생활관광, 워케이션 등이 활성화되는 가운데 제도적으로는 디지털 관광주민증의 도입으로 관광주민이라는 새로운 인구개념이 등장

□ 치유관광

❍ 치유관광은 윤석열 정부 국정과제 61번 '여행으로 행복한 국민, 관광으로 발전하는 대한민국' 주요 사업 중 하나로 흔히 웰니스(wellness) 관광으로 알려져 있음

- 웰니스란 웰빙(well-being), 행복(happiness), 건강(fitness)의 합성어로 신체적·정신적·사회적 건강이 조화를 이루는 이상적 상태를 일컫는 말로 웰니스관광이란 여행을 통해 신체적 건강과 정신적 안정의 조화를 얻는 목적 여행으로 뷰티(미용)/스파, 한방, 자연/숲 치유, 힐링/명상 등의 세부 테마를 가짐
- 코로나 팬데믹 이후 건강과 웰빙에 대한 관심 급증으로 웰니스가 하나의 여행 패러다임으로 정착한 가운데 정부 또한 관련 산업의 육성 및 기반 조성에 주력하고 있음

❍ 치유관광은 지역의 치유자원을 핵심으로 지역관광과 연계되어 지역경제 활성화를 초래할 수 있는 긍정적인 시장성과 매력성을 보유하고 있어 여행의 부정적인 측면을 감소시킬 수 있는 기회로서도 작용(국회 문화체육관광위원회, 2023.9)

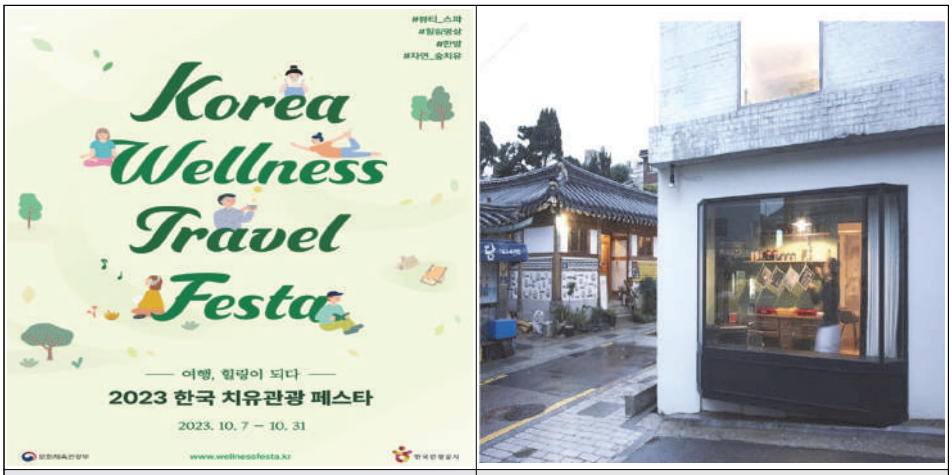
- 이는 곧 인구감소로 인한 지방소멸 등의 지역문제 등을 해결할 수 있는 해법으로도 유의미

❍ 최근 정부는 치유관광 활성화를 위해 올해의 웰니스관광 도시로 강원 정선군을 선정하고 '2023 한국 치유관광 페스타' 개최

- 국내 우수한 웰니스 관광시설 및 자원을 활용하여 국내외 관광객들에게 힐링의 기회를 제공하고 웰니스관광 활성화를 위해 개최하는 행사로 지속 추진 중인 사업

- 2023 한국 치유관광 페스타에서는 강원 정선군 내 주요 치유관광지에서 미술치유, 가족상담, 명상, 걷기 여행 등의 체험강좌가 운영되었고, 서울 북촌 팝업스토어에서는 한달동안 웰니스 사진전, 원데이 클래스, 명상콘서트 등 치유관광 프로그램 체험 제공하면서 치유관광에 대한 저변 확대 및 인식 제고

[그림 4-5] 2023 한국 치유관광 페스타



홍보포스터	웰니스데이 IN 북촌 팝업스토어

출처: 2023 한국치유관광 페스타공식 홈페이지 https://www.wellnessfesta.kr/

□ 생활관광

❍ 생활관광은 최소 3일 이상 일상에서 벗어나 지역에서 체류하며 현지인처럼 그 지역 고유의 문화와 역사, 먹거리 등 생활양식을 체험하는 체류형 여행상품으로 2020년부터 운영중인 사업

- 2023년 기준 전국에 13개 프로그램이 운영 중이며 향후 30개소로 확대하여 추진할 방침
- 이밖에 지역정착지원 사업으로서 농림축산식품부의 농촌에서 살아보기와 농촌유학, 행정안전부의 청년마을만들기 등도 있음

[그림 4-6] 살아보기여행 '생활관광'



출처: 한국관광공사 https://korean.visitkorea.or.kr/

❍ 생활관광은 일과 경제적 소득, 근면과 절약 등을 우월한 가치로 여기던 이전 생활행태에서 벗어나 개인 및 가족의 웰빙, 행복추구 등에 더 높은 가치를 부여하기 시작하면서 조명받기 시작한 분야(농림축산식품부·한국농촌경제연구원, 2022:140-141)

- 단순한 구경이나 유람으로써의 관광과의 차별화되어 기억될 만한 경험, 자연 속에서의 힐링, 건강한 먹거리의 경험, 오감으로 행복을 느낄 수 있는 감성 여행 등이 여행의 중요한 목적으로 자리잡음(농림축산식품부·한국농촌경제연구원, 2022:141)

❍ 생활관광의 주요 키워드는 '일상'과 '현지인'으로 도시 일상을 벗어나 새로운 일상을 경험하는 과정을 통해 외지인으로서의 관광객은 지역과 자연스럽게 동화되고 이는 지역사회에 대한 관심과 실천으로 발전 가능

- 지방소멸에 대응하는 고향사랑기부제 활성화, 생활인구 유입 증대 등의 측면에서 생활관광은 외지인과 관계맺기를 촉진하는 교두보 역할 가능

[표 4-4] 지역별 생활관광 프로그램

구분		내용
강원 속초시	속초오실(2박3일)	• 로컬체험(돌담떡만들기, 염색체험, 막걸리만들기 등) • 돌담마을 투어
경남 통영시	슬기로운 전복따기 (2박3일-3박4일)	• 조식(어촌밥상) • 전복따기 체험
	슬기로운 어부생활 (우도, 욕지도, 2박3일-3박4일)	• 조식(어촌밥상) • 선상낚시체험, 불멍타임
	슬기로운 채집생활 (욕지도, 2박3일-3박4일)	• 조식(어촌밥상) • 욕지일주 관광, 선상낚시체험 등
경남 함양군	여행을 일상처럼, 함양 온데이 (3박4일)	• 한옥스테이 • 로컬체험(산삼테마프로그램, 솔송주 칵테일체험, 개평자갈한과와 강정만들기 개평 노참판댁 고추장 만들기 등)
충북 충주시	충주로 oh개!(2박3일)	• 반려동물과 함께 충주 살아보기 • 로컬체험(보자기 공예, 에코백 만들기 등)
충북 청주시	청주 문의와유(2박3일)	• 문의마을 이야기투어 • 로컬체험(구절초 염색, 부들공예, 테라리움 만들기 등)
전남 해남군	땅끝마실(2박3일-6박7일)	• 트레킹, 텃밭체험, 서예·서각체험, 다도체험 • 연잎밥 만들기, 과일청만들기 등
전북 전주시	자유여행 반 패키지 반, 반반전주 (2박3일)	• 로컬체험(가야금 프로그램, 모주만들기 등) • 전주한옥마을 스탬프 투어
경남 사천시	별주부전의 고향 비토썸 (2박3일)	• 지역생활체험(바다낚시, 굴껍데기 그림그리기, 토끼와 거북이 여행체험 등)
충북 영동군	영동군 풍류스테이(2박3일)	• 풍류투어(월류봉/강선대 투어, 와이너리체험, 과일밭조식 등)
충남 예산군	대흥천년마을에서의 더 느린여행 (2박3일)	• 전통주만들기, 짚공예 등 체험
전남 나주시	나주읍성 살아보기 (3박 4일)	• 한옥숙박과 나주읍성 체험 프로그램 • 골목길 인력거투어와 나주밥상체험 등
경남 남해군	여행이 필요할 때, 남해 (2박 3일)	• 남해 로컬 원데이클래스 체험 • 해설사와 함께하는 리멤버 남해여행
전북 군산시	백투더모던(2박3일-3박4일)	• 해설사투어(시간여행마을/시네마군산) • 군산 푸드트럭 야시장 체험 등

출처: 한국관광공사 https://korean.visitkorea.or.kr/

❍ 대표적인 생활관광 성공사례로 손꼽히는 전남 강진 푸소(Fu-So)는 일주일간 주민밥상체험, 조업체험, 숙박체험, 지역주민 교류를 통해 독특한 지역 체험과 정서적 교감을 관광객에게 제공(관계부처합동, 2022.12)

- 푸소(Fu-So)는 'Feeling-Up, Stress-Off'의 줄임말이기도 하지만 전라도 사투리의 덜어내다에서 착안한 이름으로 '맘 확 푸소'를 의미하는 용어임(농림축산식품부·한국농촌경제연구원, 2022:138)
- 2005년 농촌체험관광 준비과정을 시작으로 2015년 본격적으로 추진된 푸소는 민박을 운영하는 농가에 머물며 농촌지역만의 감성과 정서, 농업의 가치, 지역의 문화와 자원 등을 느끼며 안정을 찾고 스트레스를 덜어내는 감성여행 지향(농림축산식품부·한국농촌경제연구원, 2022:139)
- 2021년 기준 푸소농가의 직접 소득은 3.71억원 증가하였고, 관광객들의 지역 내 소비는 1.28억원 발생하여 생활관광의 지역경제적 효과 입증(관계부처합동, 2022.12)

[그림 4-7] 강진 푸소 프로그램



주민밥상	어업체험	강진달빛한옥마을	지역주민교류

출처: 관계부처합동(2022.12.12.) 제6차 관광진흥기본계획, p.41

□ 워케이션

❍ 워케이션은 일(Work)과 휴가(Vacation)의 합성어로 원하는 곳에서 원격업무와 휴가를 동시에 병행할 수 있는 새로운 형태의 근무형태이자 관광트렌드임

- 코로나19이후 우리나라에 소개된 워케이션은 단순히 재택근무의 일환 혹은 일부 기업에만 한정되는 임직원 복지 증진 차원이었으나 최근 워케이션은 새로운 근로문화로 자리 잡아 근로활동과 함께 지역의 관광자원과 연계돼 지역관광을 활성화하고, 생활인구 증가를 통해 지역경제를 활성화하는 순기능 확대(문화체육관광부 보도자료, 2023.8)
- 일본 관광청의 경우, 2021년부터 워케이션 관련 사업 '새로운 여행 스타일'을 추진하고 있는데, 보내는 쪽(기업)과 받아들이는 쪽(지역)을 대상으로 매칭을 실시하고 효과검증이나 제도도입, 유입체제 정비 등을 진행하는 기업과 지역에 의한 워케이션 모델 추진 중임(최경은, 2023:75)

❍ 워케이션은 일과 휴가를 동시 충족한다는 점에서 의미가 큰데, 일적인 측면에서는 업무환경 변화를 통한 업무효율성 및 창의성을 극대화할 수 있고 휴가의 측면에서는 업무 이외 시간을 활용한 여가 및 관광활동을 향유할 수 있다는 점에서 유의미

- 워케이션은 통상 분리하여 접근하는 일과 휴가를 동시 충족할 수 있다는 발상의 전환으로 휴가지 및 지역 내 업무공간을 연계하고 휴식, 체험 등 지역의 다양한 즐길거리를 연계함으로써 관광과 휴양을 동시 실시

❍ 2023년 현재 전국 16개 지역 20개 시범프로그램이 마련되어 있고 내년에는 워케이션 활성화 사업 규모를 확대해 본격적으로 추진할 계획이며, 내국인뿐만 아니라 해외 워케이션 관광객 유치에도 적극적인 태세

- 최근 한국관광공사와 부산시는 일본인 워케이션 관광객 유치를 위한 모니터 투어를 실시한 바 있으며, '일본에서 가장 가까운 비일상적인 워케이션 장소, 부산으로 오세요!'라는 주제로 한일 양국 전문가를 초빙해 워케이션 컨퍼런스 개최(한국관광공사 보도자료, 2023.9)

[그림 4-8] 워케이션 시범사업 지역



출처: 스트리밍하우스 https://thehyuil.co.kr/mcstIntro(좌)
문화체육관광부 보도자료(2023.8.29.), 일과 휴가를 동시에 워케이션으로 지역관광 활성화 한다(우)

□ 디지털 관광주민증

❍ 한국관광공사는 인구감소지역에 대한 관심을 형성하고 방문자경제 활성화를 목적으로 '디지털 관광주민증' 시범사업을 강원도 평창과 충청북도 옥천에 2022년 10월부터 실시함(한국관광공사 보도자료, 2022.9)

- 디지털 관광주민증이란모바일 앱으로 발급받은 QR코드를 활용해 지역 내 숙박, 식음, 체험 등 각종 여행 편의시설과 프로그램 할인혜택을 받을 수 있는 일종의 명예주민증에 해당

❍ 디지털 관광주민증 시범사업 결과, 지역과 관계하는 관광주민임을 인증하는 디지털 관광주민증 사업은 실질적인 지역 방문과 관광소비를 유도하는데 효과적인 것으로 나타남

- 강원 평창과 충북 옥천에서 2022년 10월부터 2023년 4월까지 7개월동안 디지털 관광주민증 발급자수가 2개 지역정주인구의 65%에 해당하는 58,000여명에 달하며 발급자 중 해당지역을 방문하여 할인혜택을 받은 건수는 발급자의 22%인 12,870건임(한국관광공사 보도자료, 2023.5)

[그림 4-9] 디지털 관광주민증



출처: 디지털 관광주민증 https://korean.visitkorea.or.kr/digtCard/digt_card_intro.do

❍ 디지털 관광주민증의 효용이 입증된 만큼 2023년 5월말부터는 부산 영도구, 인천 강화군, 강원 정선군, 충북 단양군, 충남 태안군, 전북 고창군, 전남 신안군, 경북 고령군, 경남 거창군 등 9개 인구감소지역에서 추가로 사업을 실시 중이며 지역별 사업성과 뚜렷

- 경북 고령군의 경우, 고령군 디지털 관광주민증 발급시 지역의 관광거점인 대가야박물관 무료입장, 대가야생활촌 입장료 할인 등 각종 혜택 제공하고 있음
- 2023년 5월 31일부터 9월 5일까지 집계한 자료에 따르면 고령군 디지털 관광주민증 발급자수는 13,514명으로 이는 고령군 정주인구(8월 말 기준) 30,123명의 45%에 해당하는 수치이며 발급자 대비 이용률도 11%로 높은 편(경북일보, 2023.9.14.보도)

[그림 4-10] 고령군 디지털 관광주민증



출처: 고령군청 http://tour.goryeong.go.kr/kor/(좌)
고령군유튜브 https://youtu.be/_EqXDCX1Nbg?si=LWP8UtaWYw_Q47Ge(우)

3. 시사점

□ 인구감소시대이자 포스트 코로나 시대, 지역관광의 제도적 토대 적극 구축

❍ 코로나19이후 지역은 치유, 힐링, 체험 등 관광 트렌드 변화에 따른 주요 관광지로 부상하고 있는 가운데, 지방소멸에 대응하는 새로운 성장동력으로서 관광산업의 지역 내 위상 또한 변화

- 관광 트렌드의 재편과 지방소멸의 위기 속에 지역관광의 잠재력과 효용성이 동시 주목받고 있는 추세로 지역의 관광 발전 가능성 극대화를 위한 방안 마련과 함께 지역관광과 연계한 지방소멸 대응 방안 강구가 필요한 시점

❍ 즉, 인구감소시대이자 포스트 코로나 시대, 지방소멸대응방안이자 지역발전 방안으로서 지역관광의 중요성이 다시금 주목받고 있으며, 중앙정부 차원에서도 지역관광 활성화를 위한 제도적 토대 마련에 적극

- 제6차 관광진흥기본계획, 치유관광산업 육성을 위한 특별법안 발의 등 지역관광을 지원하는 체계적이고 제도적인 접근을 통해 지역관광진흥의 지속가능성을 확보가능하고 관련 산업의 육성 및 기반 구축을 통해 중장기적으로 지역의 내생적 발전 역량 기대

□ 생활인구로서 관광객의 정주인구화를 향한 중장기적 접근 필요

❍ 생활인구로서 관광객은 지역의 인구감소로 발생하게 되는 지역경제의 침체, 산업의 위축, 일자리 부족 등의 지역문제를 완화해줌으로써 지역사회의 급격한 붕괴를 방지하는 완충적 수단으로서 역할(최경은, 2023:76)

- 인구감소시대가 도래함에 따라 관광객의 효용성이 이전과 달리 읽히는 과정으로 외지인으로서의 관광객은 일회성 방문객이 아닌 지역을 정기적·장기적으로 체류하는 생활인구로서 의미가 더욱 강조

❍ 지역 인구유입의 저변확대 방안으로서 생활인구에 대한 정책적 관심이 커지고 있는 만큼 관광객의 지역정착가능성을 염두에 둔 지방소멸 위기 대응은 중장기적 관점에서 접근할 필요가 있음(최경은, 2023:76)

- 일본 관광청의 제2의 고향만들기 프로젝트는 크게 4단계를 거쳐 관광객이 관계인구 나아가 다지역 거주자나 두지역 거주자로 서서히 이행한다는 가설을 제시하고 있는데, 지역을 인지하기-지역을 방문하기-반복해서 방문하기-지역에 뿌리내리기라는 단계적 접근을 통해 관광객은 서서히 지역주민으로 정착화 가능
- 지역과 관광객의 관계맺기의 출발점은 지역을 알고 지역을 찾는 단계라는 점에서 디지털 관광주민증은 관광주민이라는 새로운 개념 도입을 통해 낯선 지역 방문에 대한 거부감을 줄이고 친밀감과 지속성을 부여하는 유의미한 정책사례에 해당

□ 인구감소지역의 관광활성화를 위한 방향과 과제

❍ 관광 수요의 측면에서 인구감소지역의 관광수요 창출 및 확대, 생활인구 유입 확대 및 지역활력 제고, 방문소비 증가 유도 및 지역경제 활성화 등을 중점적으로 고민할 필요가 있음(최경은, 2023:79)

- 인구감소지역의 숙박여행 인구 유입을 위해 체류형 관광 수요를 지속 확대하는 한편 재방문 관광수요 창출 확대 추진

- 코로나19이후 라이프스타일 및 근무형태의 변화에 따른 새로운 유형의 여행 방식으로 주목받고 있는 워케이션의 수요를 인구감소지역으로 유치

❍ 관광 공급의 측면에서 인구감소지역의 관광공급 기반 확충, 관광객 유입에 따른 경제효과 제고, 지역인구 유출방지 및 타지역 인구 유입 등에 적극 대응할 필요가 있음(최경은, 2023:79)

- 인구감소지역의 관광인력 및 관광인프라 부족문제 개선이 필요한데, 관광인력면에서는 지역의 상황과 특성에 따른 관광분야 비즈니스 및 일자리를 확충하고 고령인구 활용을 강화할 필요가 있음
- 아울러 빈집, 노후·유휴공간 등을 정비 및 효율적으로 활용하여 숙박공간화하고 디지털 기술을 활용한 관광안내 및 교통서비스 제공 등의 기반 마련 필요

❍ 관광 주체의 측면에서 인구감소지역의 관광활성화를 위해 다양한 주체들간 연계협력적 접근을 강화할 필요가 있음(최경은, 2023:80)

- 중앙부처-지자체간 연계뿐만 아니라 지자체-지자체간 연계협력을 강화하는 한편, 인구감소지역 간 또는 인구감소지역과 비인구감소지역간 소권역 연계협력형 시범사업 추진 제안
- 관광을 통한 생활인구 유입 확대의 우수사례 발굴 및 공유 확산하는 한편, 고향사랑기부제 시행에 따른 답례품시장을 관광과 적극적으로 연계

제3절 지역관광을 통한 지방소멸대응 전략

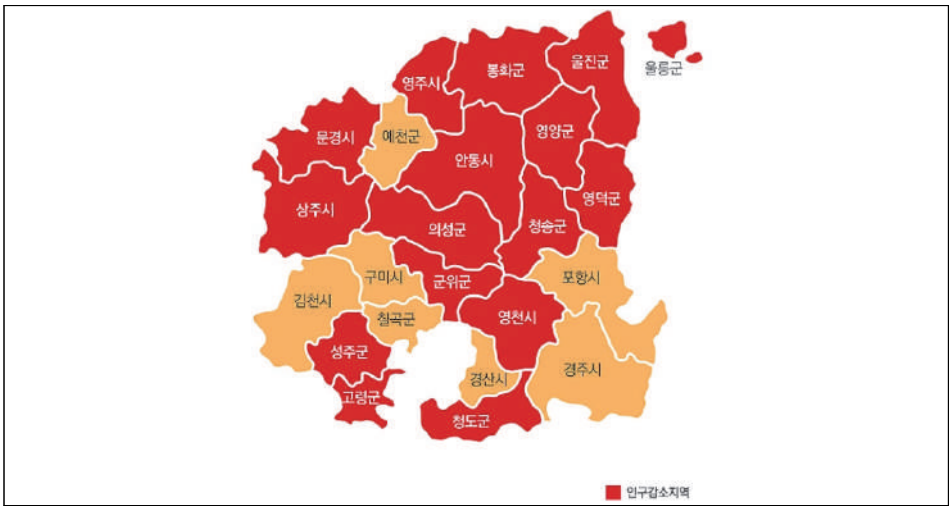
1. 경북 지역관광 현황 및 분석[8)]

□ 경북의 지방소멸 현황

❍ 2021년 행정안전부의 인구감소지역 지정 결과, 경북은 전남과 함께 전국에서 기초단위 최다 인구감소지역을 포함함

- 경북도 내 23개 지자체 중 16곳이 인구감소지역으로 지정되어 지방소멸에 대한 위기의식 고조

[그림 4-11] 경상북도 인구감소지역 지정 현황



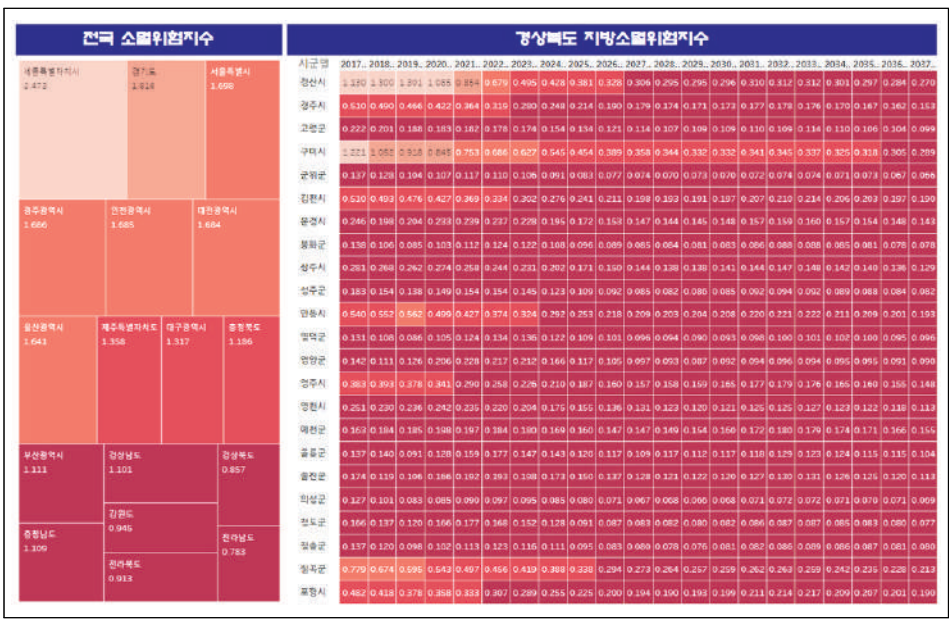
출처: 경북신문, '소멸위기' 경북, 인구감소심각지역 16곳, '전국최다', 2021.10.18보도

❍ 경북은 광역지자체 대비 인구감소 추세가 심각한 상황으로 향후 경북의 지방소멸위험지수는 더욱 악화할 전망

8) 김병국(2023) 발표원고에 기반하여 작성하되 농림축산식품부·한국농촌경제연구원(2022), 경북나드리홈페이지 등의 자료를 참고함

- 2022년 기준 경상북도 지방소멸위험지수는 0.857로 전남 다음으로 최하위를 기록하고 있으며 향후 5년 이내에 경북 도내 모든 지자체가 소멸위험진입 또는 소멸고위험 단계에 해당

[그림 4-12] 경상북도 지방소멸 위험지수(2022년 기준)



주: 소멸위험지수는 매우낮음(1.5이상)-보통(1.0-1.5미만)-주의(0.5-1.0미만)-소멸위험진입(0.2-0.5미만)-소멸고위험(0.2미만)으로 구분되며 소멸위험지역으로 갈수록 붉은색으로 나타남
출처: 경상북도 빅데이터 통합플랫폼

❍ 경북은 인구감소에 따른 지방소멸에 대응하고자 경북관광 활성화를 위한 계획 수립 및 방안 모색 적극

- 지역관광은 높은 부가가치를 가진 산업으로서 지역 제조업 쇠퇴에 따른 경쟁력 약화와 경기 침체 등에 따른 지역경제 활성화에 큰 도움이 줄 수 있으며 지역이 가진 고유한 문화 가치를 재평가하는 기회를 얻음으로써 지역민의 주체성과 유대감을 강화할 기회를 마련한다는 점에서 유의미

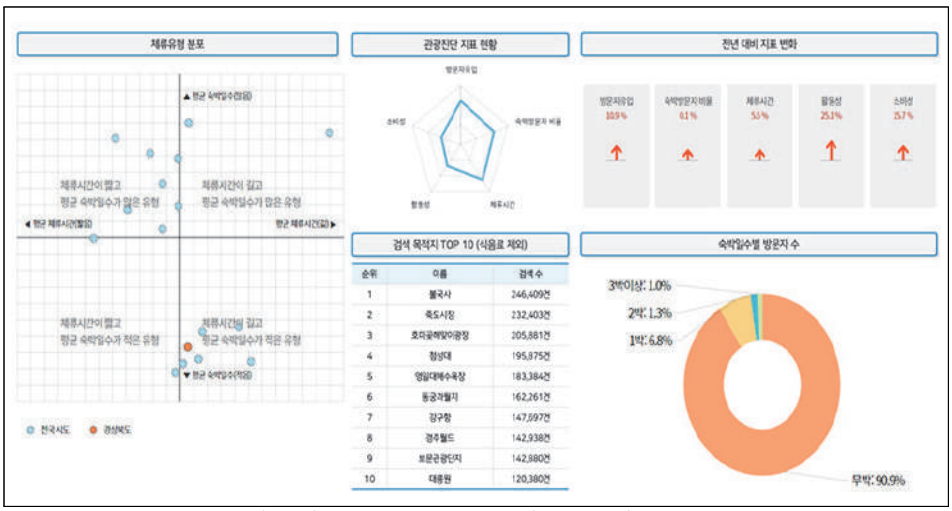
□ 경북관광 현황 및 비전

❍ 경북을 찾는 내국인 관광객의 수는 한국관광 데이터랩 기준 2020년 153백만 명에서 2022년 178백만 명으로 꾸준히 증가 추세임

- 이는 2022년 기준 경기 604백만 명, 서울 559백만 명에 이은 전국 3위에 해당하는 수치이나 수도권 대비 관광객 수의 편차가 다소 큰 편임(김병국, 2023)

❍ 경북지역의 체류유형 및 숙박일수 등을 살펴본 결과, 체류시간이 길고 평균 숙박일수가 적은 체험형 관광지를 선호하는 양상을 보였고, 관광객의 90%가 숙박을 하지 않는 당일 방문객이었음

[그림 4-13] 경북지역 체류유형 등 관광 현황

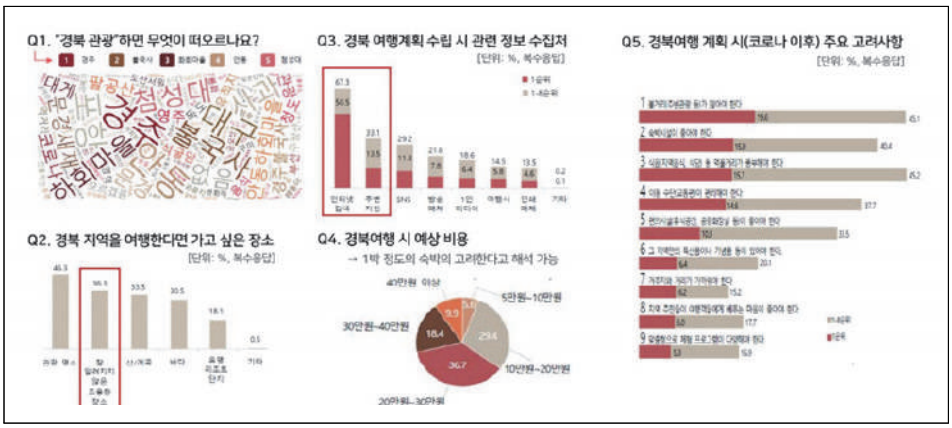


출처: 경상북도문화관광공사(2022) 자료를 인용한 김병국(2023:106)

❍ 특기할만한 점으로 경북 관광에 대한 수요를 분석한 결과 경북은 경주, 하회마을 등을 중심으로 한 관광명소에 대한 인지도와 수요가 높으나 '잘 알려지지 않은 조용한 장소'에 대한 여행 희망도도 상대적으로 높게 나타나고 있음(김병국, 2023)

- 청정한 자연경관과 생태, 힐링과 치유, 시골 일상 정취 등 경북만의 고유한 매력을 찾는 여행지로서의 수요 파악
- 한국적인 미와 정서를 간직한 경북의 지역정체성을 강화하여 지방소멸에 대응하는 내국인 관광객 유치뿐만 아니라 외국인 관광객 유입에도 적극적으로 노력할 필요

[그림 4-14] 경북 관광에 대한 이미지와 선호지역



출처: 경상북도문화관광공사(2022) 자료를 인용한 김병국(2023:106)

2. 지방소멸 대응을 위한 경북 지역관광 활성화 사례

□ 개요

❍ 경북은 다수의 특화된 지역관광 사례를 통해 지방소멸 위기에 대응하고 있음

- 청년인구의 지역정주 기틀을 마련하고 생활인구 유입을 도모하는 문경달빛탐사대 사례와 관광주민이라는 새로운 개념을 도입한 고령군 디지털 관광주민증 사례, 연결을 통한 유동인구 증가를 꾀하는 체계적인 계획으로서의 경북형 듀얼라이프 기본계획, 그리고 관광트렌드를 적극 반영하되 지역만의 특화성을 강조한 워케이션 사례 일쉼동체 등이 있음

❍ 인구감소시대, 지역이 봉착한 위기를 기회로 만드는 실질적인 지역관광 활성화 사례로서 경북관광의 발전가능성 확인

□ 청년인구의 유입 및 정착지원: 문경 달빛탐사대

❍ 문경 달빛탐사대는 청년인구의 문경 지역 경험 및 정착을 통합적으로 주도하는 프로젝트로 청년 주도하에 지역 자원을 새로운 시각에서 재해석하고 참신한 아이디어를 융합하여 비즈니스 모델 구축 및 관광문화자원 발굴 추진하는 성공 사례(농림축산식품부·한국농촌경제연구원, 2022:54)

- 소상공인협동조합 '가치살자'를 주축으로 문경과 청년 간의 적극적인 공생 도모
- 특히, 지역 내 일자리 확보를 통한 청년의 지속적인 정주 여건을 마련하고자 창업지원, 게스트하우스 운영, 로컬 그로서리샵 등 여러 실험적인 비즈니스 모델 발굴에 적극적

❍ 사업 초기 행정안전부 지역주도형 청년일자리사업 지원을 통해 사업의 기틀을 마련한 문경 달빛탐사대는 현재 청년마을사업으로 지속 운영 중임(김병국, 2023:112)

- 2020년과 2021년 1,2차연도 총 120 여명의 청년이 사업 참여하였으며 50개에 다다르는 프로젝트와 공간 조성 등의 성과를 보임

[그림 4-15] 문경시 달빛탐사대



출처: 김병국(2023:112)

❍ 구체적으로 달빛탐사대는 지역의 유휴공간을 활용한 청년 활동공간 조성, 지역주민과 청년의 교류 및 융합, 지역의 생활인구 확장 등을 위한 각종 프로그램 마련(김병국, 2023:112)

- 청년들이 동네 구석구석을 걸으며 지역을 직접 느끼고 알아가는 로컬탐사는 달빛탐사대의 가장 주된 프로젝트로 작은 동네살이의 가치를 공유하고 빈집, 버려진 공간 등 지역의 유휴공간을 리모델링하여 청년 네트워크 공간으로 활용
- 지역주민과 청년의 교류를 위해 청년주도의 '짚단 음악회' 등 문화콘텐츠를 마련하여 세대를 넘어서는 색다른 경험을 지역주민에게 제공
- 2021년 말 전체 프로젝트 참가자 122명 중 타지역 참여자가 77명(64%)로 이 중 22명은 주소지를 이전하거나 문경 내 취창업 하는 등 지역의 생활인구 확장에 기여(농림축산식품부·한국농촌경제연구원, 2022:58)

□ 지역특화된 생활관광 프로그램: 경북형 듀얼 라이프 기본계획

❍ 전국적으로 '살아보기 생활관광 프로그램'에 대한 관심과 인기가 증폭되는 가운데 경북은 지역특화된 생활관광 프로그램으로서 경북형 듀얼 라이프 기본계획 수립(김병국, 2023:113)

- 문화체육관광부와 한국관광공사는 체류관광을 통한 지역방문 및 생활인구 증대를 위해 2020년부터 생활관광 프로그램 운영 중임
- 최소 3일 이상 지역에 체류하면서 현지인이 된 것처럼 그 지역의 생활양식을 체험해보는 체류형 여행상품으로 경북형 듀얼 라이프 기본계획 역시 그 일환

❍ 지방으로 향하게 되는 수도권 인구를 받아들이는 마중물사업으로서 경북형 듀얼 라이프 기본계획은 지역과 특별한 관계를 맺고 거점을 마련해 중장기적, 정기적, 반복적으로 순환 및 거주하는 '두지역 살기' 인구를 의미함(김병국, 2023:113)

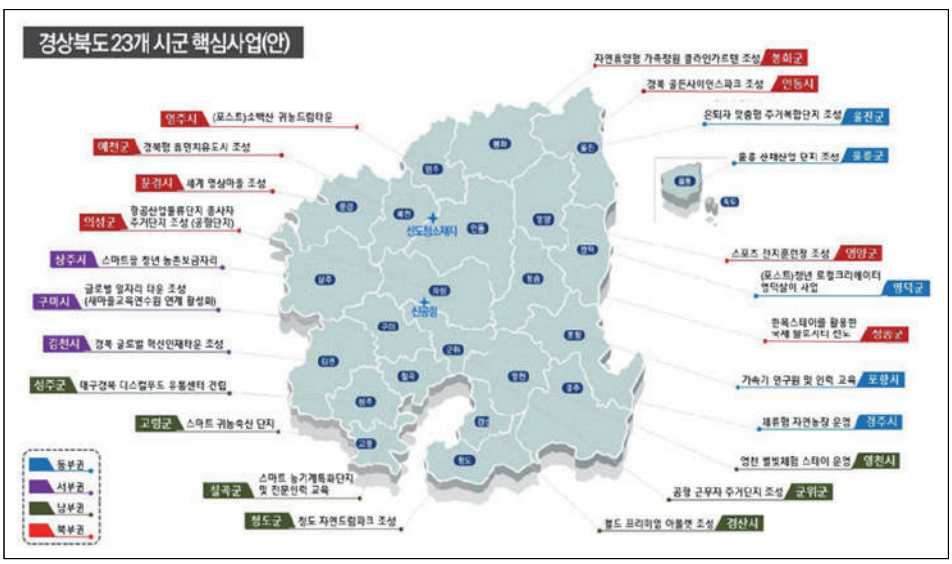
❍ 구체적으로 본 계획은 '사람이 모이는 열린 경북'이라는 비전하에 시군별 순환거주 공간과 서비스 구축을 위한 5대 과제 7대 전략 및 9대 핵심과제 수립

- 5대 과제는 생산일자리형, 휴양거주형, 여가체험형, 교육연수형, 해외유입형 등을 중심으로 한 39개 과제 도출
- 7대 전략은 주거, 도시, 그린 인프라, 도로교통, 경관, 관광, 통합경제권 등을 중심으로 한 46개 과제 도출
- 9대 핵심과제는 지방소멸대응기금 등 중앙정부 정책 연결, 23개 시·군 듀얼라이프 브랜드화, 듀얼라이프 규제특구, 복수주소제 도입, 빈집 활용 정책연계, 부동산분야 기준 완화, 갈등문제 해소, 듀얼라이프 도민운동, 메타버스 활용 등임

❍ 경북은 듀얼라이프 통합플랫폼 구축 및 행정적·재정적 지원체계 마련을 통해 정책실행 의지를 공고히 함

- 행정부지사를 컨트롤타워로 하여 경북형 듀얼 라이프 추진협의회를 구성하고 행정지원반, 전략지원반, 듀얼라이프 추진반, 전략과제 추진반 등을 구성하여 정책을 실행

[그림 4-16] 경북형 듀얼 라이프 기본계획 내 시군 핵심사업(안)



출처: 김병국(2023:114)

□ 새로운 여행방식의 등장: 워케이션 in 경북 '일쉼동체'

○ 경북형 워케이션은 경북의 자연환경, 관광자원, 인프라를 활용하여 일과 쉼을 함께 할 수 있는 근무 및 휴가 프로그램임(김병국, 2023:114)
- 지역을 찾는 생활인구를 위한 숙박할인 및 공유오피스 제공 등 혜택 제공

○ '고즈넉한 경북에서 일과 쉼을 온전히'라는 주제로 한 워케이션 프로그램은 기업재직자 또는 4대 보험이 가입된 프리랜서 등을 대상으로 최소 2박 3일부터 최대 6박 7일까지 숙박할인 및 공유오피스 제공 등을 지원
- 경북 워케이션은 포항, 경주, 문경, 의성 이상 4개 시군에서 추진 중

○ 특히, 경북 워케이션은 일과 휴식, 반려견 동반, 시골다움, 사회문제 해결 등 지역별로 생활인구의 수요나 가치 등에 기반한 프로그램 마련

[그림 4-17] 경북형 워케이션



연번	상품명	지역/숙소
01	포항으로 일로오락	포항 / 라한호텔, 스테이 호텔
02	경주로 일로오락	경주 / 봉황맨션, 인히어 게스트하우스
03	마이크로 인플루언서 워케이션	경주 / 춘추관
04	일과 휴식 사이, 힐링 시간여행	경주 / 블루원리조트
05		경주 / 서악마을
06		경주 / 라한호텔
07		경주 / 힐튼호텔
08		경주 / 코오롱호텔
09		경주 / 베스트웨스턴 호텔
10	반려견 워케이션	문경 / 길길아늘자
11	논밭뷰 워케이션 : 잠시만 시골	의성 / 논밭에(워케이션하우스)
12	사회문제 해결형 소셜워케이션	의성 / 금강장

출처: 경북나드리홈페이지 https://tour.gb.go.kr/main.do

○ 이밖에 트레킹, 건강, 체험 등 지역특화 체험프로그램을 접목한 가족형 체험 휴가상품 패밀리베케이션 운영
- 가족단위 일반 관광객을 대상으로 울진, 영주, 성주, 김천 등 12개 시군이 참여하고 있으며 최소 1박 2일 일정부터 할인금액이 적용된 상품 제공

[그림 4-18] 경북형 패밀리베케이션



연번	상품명	지역
01	'경북에서 쉬다' 울진 금강송 에코리움& 영주 무섬마을 힐링여행	울진, 영주
02	경북 독가여행! 상주, 성주, 김천 트레킹투어	상주, 성주, 김천
03	협곡열차와 함께하는 봉화 힐링여행	봉화
04	경북으로 떠나는 힐링 휴가 여행	포항, 영천, 칠곡, 안동
05	가족과 함께 안동 베케이션 여행	안동
06	우리가족 마음회복 & 리기보충 여행	영주
07	경주 알로오락	경주
08	영천 한의마을 가족 건강 여행	영천
09	김천, 성주 자연 속 힐링여행	김천, 성주
10	영락없는 천국, 영천 체험여행	영천
11	청도로 떠나는 낭만 가을 여행	청도

출처: 경북나드리홈페이지 https://tour.gb.go.kr/main.do

3. 시사점

□ 지역관광 활성화를 통한 지방소멸 대응 노력 중요

❍ 경북도 내 다수의 지자체가 지방소멸의 위기에 봉착하고 있지만, 청년인구 유입 및 관광객 증대를 통한 새로운 지역발전 가능성 기회 또한 포착하고 있음

- 문경시, 고령군 등 경북 도내 16개 지역이 인구감소지역으로 지정된 가운데 이들 지역은 유동인구를 포섭하고 새로운 관광 방식 등을 선보이는 등 지역 관광의 활성화 사례로 거듭나는 중임
- 특히, 「인구감소지역 지원 특별법」에 의거한 인구감소지역의 재정적 지원으로써 지방소멸대응기금은 지역이 위기탈출을 위해 모색하는 관광전략의 추진력을 제고할 전망

❍ 그러나 지방소멸의 이슈는 향후 심화할 전망이므로 지역관광을 통한 지방소멸 대응 목표와 방식을 더욱 정교화할 필요가 있음

- 생활인구 산정을 통한 맞춤형 접근 모색하는 한편, 다양한 국내외 여행수요 창출에 주목할 필요가 있으며 숙박여행객 만족도 및 야간관광 매력도 증진을 통해 체류형 관광객 재방문율 제고해나가야 함(김병국, 2023)

□ 지역사회와 상호작용을 통한 교류 및 경험 제고

❍ 지역구성원과 새로 유입된 인구의 원활한 상호작용은 지역관광 활성화의 성공 포인트로서 주간과 야간 활동의 안전성·편의성 증진 시책추진 필요(김병국, 2023)

- 외지인이자 생활인구인 체류형 관광객의 증대를 위해서는 내지인이자 지역 구성원인 지역주민의 이해와 협조가 필수

❍ 관광객이 지역사회와 상호작용하는 경험이 가지는 선순환 효과가 분명하기에 이를 단계적·지속적으로 유도하는 방안 마련 중요

- 문경 달빛탐사대의 사례에서처럼 동네를 걸으며 지역의 이야기를 공유하는 과정은 지역의 가치를 인식하고 정주가능성을 제고하는 과정이었음

□ 독특한 관광자원 개발 및 민간기업의 참여 유도

❍ 건축, 역사, 상품 등 구체적인 컨셉과 독특한 아이템을 토대로 한 독자적인 관광 매력 개발 통한 관광객 유입 증가 유도(김병국, 2023)

- 한옥, 논밭뷰 등 여타 사업과 차별화되는 유니크한 컨셉 확보는 중요하며 탄소중립, ESG 등 가치지향적 소비 트렌드를 반영한 사업 구상 필요

❍ 지자체의 독자적인 사업운영 위해서는 사전조사와 노하우 축적 등이 필요한 가운데 민간기업의 참여 유도하여 경쟁력 확보하는 것도 중요

- 경북in워케이션의 경우 MZ세대 대상 국내여행 서비스 플랫폼인 프립과 협업하여 진행

제4절 지역 간 연계를 통한 지역관광 활성화

1. 지역 간 연계를 통한 지역관광의 추진 배경[9)]

□ 지역 간 연계협력의 개념 및 필요성

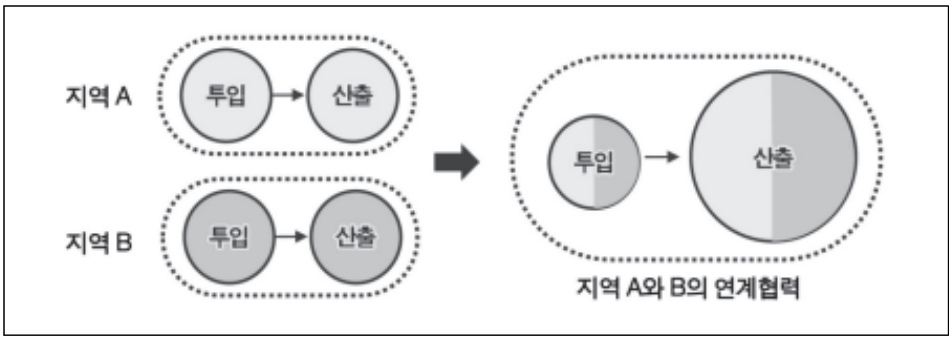
❍ 사전적 의미로 협력(collaboration)은 힘을 합하여 서로 도운다는 뜻으로 지역 간 연계를 통한 다양한 협력사업 추진의 필요성이 갈수록 증대하고 있음
- 지역관광의 차원에서는 관광객의 이동범위가 광범위해지고 다양한 요구가 발생하면서 지자체가 이를 적극적으로 대응해야 할 필요성이 높아졌고, 유사 사업 간 중복투자 방지 및 시너지효과 창출을 위한 지역 간 연계협력의 필요성도 증대

❍ 개념적으로 지역 간 연계를 통한 협력이란 다양한 수준의 지자체가 상호의존에 기초한 교환, 협상을 통해 자원, 권한, 역량 등을 교환함으로써 상호 공동이익을 실현시켜 나가는 자율적이고 목적지향적인 활동을 의미함(김현호, 2012)
- 공동문제, 협력자원, 제도적 역량 등은 지역연계 협력을 구성하는 필수 요소에 해당

❍ 지역관광 부문에서의 지역 간 연계협력을 재정의하면 복수의 지자체가 지역관광 활성화라는 상호작용을 통하여 지역관광객 수 및 관광 수입 증대 등 지역발전을 도모하는 공동의 이익을 창출하고 공유하는 행위를 자율적으로 유지하는 일련의 과정이라 할 수 있음(최자은 외, 2021:18)
- 협력의 주체는 지자체이고 협력의 목적은 공동의 이익 추구이며 협력의 방식은 자율적 행정행위를 통해 협력의 성과로서 규모의 경제를 달성하고 상호협력의 필요성을 강화함

9) 고계성(2023), 최지연(2023) 발표원고에 기반하여 작성하되 최자은 외(2021), 문화체육관광부(2021) 등의 자료를 참고하여 작성함

[그림 4-19] 지역 간 연계협력의 개념



출처: 김송이(2014)

❍ 특히, 지역관광에서 지자체 간 연계협력 사업 추진이 필요한 이유는 크게 4가지임(최자은 외, 2021:19-21)

- 먼저, 지역 간 공동이익 추구를 통한 지역 불균형 해소로 지자체 간 관광산업 경쟁이 심화하는 가운데 유사한 관광자원과 환경, 상품 등을 보유한 지자체 간 경쟁은 어느 쪽이든 불리하고 지역의 균형발전에도 부정적
- 두 번째는 관광객에게 질 높은 관광경험을 향유할 수 있는 지역관광정책의 기반을 강화할 수 있다는 점으로 지자체가 가진 전문지식과 기술, 경험 등을 상호 공유함으로써 지역관광산업의 생산성 향상 및 정책비용 절감, 더 나아가서는 해당 지역의 정책적 대응 기반을 실질적으로 강화함
- 세 번째는 지역 간 비용분담을 통해 지역관광재원의 효율적 투자가 가능한 점으로 대규모 투자와 상대적으로 긴 시간이 소요되는 지역관광개발사업의 리스크 관리 및 분담, 규모의 경제 실현 등이 가능함
- 네 번째는 지역 간 협력을 통한 지역관광 경쟁력을 강화할 수 있다는 점으로 공동 관광권 형성을 통한 홍보, 상품 개발 등의 공동 마케팅 체계를 통해 지역관광자원의 경쟁력을 제고하고, 지역의 성장잠재력을 확대함

□ 시·도 행정구역을 넘어서는 초광역권 개발 지속 추진

❍ 초광역권은 단순한 행정구역의 결합으로 볼 것이 아니라 중심성과 연결성을 기반으로 공간적 이슈, 이해관계, 연계활동 등에 따라 다양한 광역적 공간을 형성할 수 있음(박경현 외, 2023)

- 흔히 장소특수적인 요인과 결합하여 특정 생활권의 형성을 촉진하며 거점과 주변지역의 연계로 환원되어 광역적 공간구조를 형성함

❍ 참여정부 이래로 초광역권 개발은 지역균형발전 및 국가경쟁력 제고를 위해 지속 추진하는 핵심 정책으로 윤석열 정부 또한 중요하게 고려하는 지점임

- 참여정부의 4대 초광역권(2006년), 5대 초광역경제권(2007) 구상발표 이후 이명박 정부는 5+2광역경제권, 초광역개발권을 국정과제로 추진하였고, 박근혜 정부는 기초지자체 단위의 지역행복생활권을, 문재인 정부는 초광역 협력 지원방안(2021년 10월 14일)을 발표하고 제도적 근거 등을 마련(박경현 외, 2023:2)
- 윤석열 정부는 '대한민국 어디서나 살기 좋은 지방시대' 달성을 위해 초광역권과 관련 (가칭)초광역지역연합구축 지원 특별법 제정, 메가시티 조성, 초광역권산업 육성 등을 국정과제로 제시

❍ 초광역권 개발 관련 문화관광 분야에서는 경북 북부 유교문화권, 남해안관광벨트조성사업, 지리산권 관광개발, 한반도생태평화벨트 등 전국적으로 다수의 광역권 관광개발 사업을 추진함(고계성, 2023)

- 그 중 부산, 광주, 울산, 전남, 경남 등을 포함하는 남부권은 다수의 주요 관광지를 보유한 지역인만큼 수차례 광역권 관광사업을 추진한 바 있으나 내국인의 해외관광 수요를 대체하거나 다수의 외국인 관광객을 유치할 만큼 경쟁력있는 관광자원화가 이뤄지지 않는 한계 봉착(문화체육관광부, 2021:3)

[그림 4-20] 광역관광개발 추진 현황



출처: 고계성(2023:51)

2. 하나의 남해안, '남해안 관광벨트' 조성사업

□ 국가와 지역의 새로운 성장축으로서 연안과 해양, 그리고 관광

❍ 연안과 해양은 국가 및 지역경제의 새로운 성장축으로 해양관광, 해상풍력 등 해양산업은 지역의 신성장체계를 이끄는 기폭제 역할 담당

- 세계관광기구 UNWTO와 GlobeNewswire의 2023년 발간자료를 인용한 최지연(2023)에 따르면 세계 관광시장에서 해양관광이 차지하는 비중은 50%이고, 세계 해양관광시장은 '22-'30년간 연평균 5.7%성장하여 '30년에는 시장규모 5조 달러를 전망함(최지연, 2023)

❍ 우리나라의 연도별 해양관광 시장규모는 코로나 여파가 있던 2020년을 제외하고 상승추세로 2022년 37조 4,400억원 추정(한국해양수산개발원 보도자료, 2023.8)

- 이는 연안지역 매출액(58조 200억원)의 64.5%에 해당하고 코로나19 이후 큰 폭으로 성장

[그림 4-21] 우리나라 연도별 해양관광시장 규모 추이



출처: 한국해양수산개발원 보도자료(2023.8.16.), KMI, 2022년 해양관광 시장규모 37조 4,400억원으로 추정

□ 남해안권 관광벨트 개요

❍ 남해안권 해양레저관광벨트는 다도해-함평만-강진·득량만-순천만-여수·광양만-한려수도-마산만-낙동강하구-부산만 등을 아우르는 지역으로 천혜의 자연환경과 다수의 주요 관광지를 보유한 명소

- 해양과 대륙의 이점을 고루 간직한 곳이자 국제공항, 국제여객터미널 등을 통해 해외관광객을 유치하기에도 적합한 지역(고계성, 2023)

[그림 4-22] 남해안권의 입지 여건



출처: 고계성(2023:48)

❍ 남해안권은 자연, 인문, 역사문화 등 다방면에 걸쳐 다수의 관광자원을 보유한 지역으로 지역관광의 발전잠재력이 큼(고계성, 2023)

- 해당 권역 내 유네스코 세계유산도 다수 소재하여 지역이 가진 고유한 역사문화 및 생태자원의 세계적인 가치 인정

[그림 4-23] 남해안권 소재 다양한 자원 현황



출처: 고계성(2023:49)

❍ 남해안권 관광벨트는 최대 66개의 광역 및 기초지자체가 참여하는 초광역적 연계협력 사업에 해당(고계성, 2023)
  - 부산(16개), 전남(22개), 경남(18개), 광주(5개), 울산(5개) 이상 66개로 이 중 30개 지역이 행정안전부가 지정한 인구감소지역에 해당

❍ 수도권과의 발전 격차 심화 및 지역경쟁력 약화, 지속적인 인구감소 등에 대응하기 위한 새로운 성장체계 구축 및 전략적 접근이 필요한 상황
  - 지역경제활력 제고를 위해서는 내국인 관광객 유입만큼 외래 관광객의 증대가 중요하나 외국인(16,525명, 중복응답)을 대상으로 한국여행 방문지역 설문조사 결과를 제시한 고계성(2023)의 자료에 따르면 2022년 17개 시·도 기준 서울이 82.4%로 가장 높게 나타나지만 부산 20.3%, 경남 3.4%, 전남 2.0%에 불과해 남해안권을 알리고 방문을 유인할 수 있는 공동사업 필요

□ 新 연안·해양경제 성장체계로서 남해안권 해양레저관광벨트 조성 정책발표

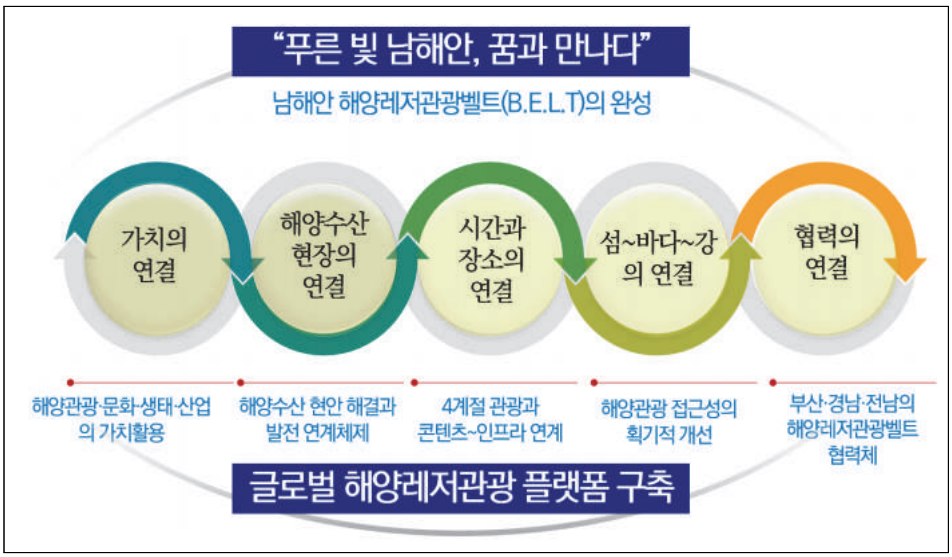
❍ 최근 해양수산부와 부산·전남·경남 3개 지자체는 남해안권을 세계적인 해양레저관광벨트로 조성하고자 '글로벌 해양레저관광벨트' 구축 MOU 체결(최지연, 2023)
  - 주요 협약 내용은 남해안권 해양레저관광벨트 조성을 위한 조성추진단 구성·운영, 기반시설 연계·확충과 글로벌 브랜드 및 관광자원 상품 개발, 해양레저관광 관련 제도 정비 및 중장기 전략 수립, 국제행사 개최 및 공동 홍보 등임(해양수산부 보도자료, 2023.2)

❍ 남해안권 해양레저관광벨트 조성정책은 지역 고유의 뿌리산업과 해양관광레저·항만, 수산산업 등의 연계한 신(新) 연안경제 신성장 전략인 동시에 지역 간 연계협력에 바탕한 글로벌 해양레저관광의 플랫폼으로서 기능(최지연, 2023)
  - 남해안의 해양경제·문화·생태적 자산을 고부가가치화한 해양 관광레저, 해양치유, 해양바이오·에너지, 해양문화·엔터테인먼트 산업 등의 연안경제

전진벨트를 구축할 방침이며 구체적으로 해양레저관광 복합거점 조성, 연안 크루즈 활성화, 지역해양레저관광소권역(마리나) 확보 등의 사업 구상

- 이를 통해 해양관광레저 접근성 개선, 해양 콘텐츠 개발, 해양레저관광산업 생태계 조성, 상생협력 거버넌스 등 지역관광의 경쟁력 확보 및 기반 내실화 도모

[그림 4-24] 남해안 해양레저관광벨트 조성



출처: 최지연(2023). 제3차 지방소멸대응 협력포럼 토론문, p.137

❍ 지역 간 연계협력을 위한 거버넌스로서 '남해안권 해양레저관광벨트 조성 추진단'을 구성·운영(최지연, 2023)하는 한편, 최근 전남과 경남은 남해안 권 개발을 위한 상생협력을 정부차원에서의 신설 조직으로서 '남해안 종합개발청 건립' 필요성 제기(고계성, 2023)

- 기존 산발적 남해안 개발계획을 국가차원에서 재조명하고 광역단위 비전과 전략을 공유하는 예산과 권한이 부여된 광역경제권 기구 신설 건의

3. 시사점

□ 지역관광 진흥을 위한 지역 간 연계협력의 필요성 확인

❍ 지방소멸에 대응하는 새로운 성장동력으로서 지역관광에 대한 중요성이 증대하면서 관광수요 대처 및 경쟁력 확보를 위한 초광역적 지역 간 연계의 필요성 확산

- 행정구역에 따른 파편적·비효율적 접근에서 벗어나 시·도 간 연계를 통한 종합적·효율적으로 관광자원을 활용·보전함으로써 해당 권역 전반의 성장 잠재력을 극대화하고 국토의 균형발전에도 이바지

❍ 남해안권 관광개발의 경우 광역계획 수립을 통한 그간 높은 성장 잠재력과 계획 수립 의지에도 불구하고 낮은 이행 의지로 그간 성과 미미

- 부산, 경남, 전남 지역은 우리나라 해양관광 시장규모의 42.5% 차지할 정도로 성장잠재력이 큰 지역으로 2022년 기준 부산의 시장규모는 5조 7,200억원으로 가장 컸고, 경남 5조 2,700억원, 전남 4조 9,100억원 등으로 나타남(한국해양수산개발원 보도자료, 2023.8)
- 남해안권 관광벨트 개발사업은 2000년부터 현재까지 필요성이 줄곧 제기되어 광역권 행정협의회, 지역관광조직, 사업 단위 지자체 출자조직 등 지자체가 예산을 분담하거나 별도 사무국을 구성해 지원 중인 협의회는 다수 조직되어 있으나 남부권 단일의 관광협의회는 부재한 상황이고 관광단지 사업의 추진 실적 또한 부족한 편임(문화체육관광부, 2021:188)

❍ 광역 개발을 위한 남해안권의 인구 및 재정 여건을 살펴보면, 지역 간 재정 격차가 크고 인구감소지역도 다수 포함되는 등 발전역량의 편차가 큰 만큼 지역관광 진흥이라는 공동이익을 중심으로 한 지역 간 연계협력 추진 필요

- 2023년 기준(세입과목 개편후) 남해안권 재정자립도는 부산 46.0%를 제외하고 경남 33.7%, 전남 23.9%로 전국 평균인 45.0%를 하회

□ 성공적인 남해안 광역관광 개발을 위한 지역 간 연계 강화 중요

❍ 남해안권 관광개발 관련 부처별 다양한 정책적 접근 존재

- 현재 해수부 해양레저관광벨트 조성 외 문체부 남부권 광역관광 개발, 국토부 남해안권 종합발전계획변경계획 수립, 환경부의 국립공원 관리와 유엔 기후변화협약 당사국총회(COP) 유치, 농식품부와 산림청의 산림휴양과 식품산업, 행안부의 섬 발전사업 등 6개 부처가 참여 중인 상황

❍ 남해안이라는 높은 성장 잠재력을 가진 관광자원을 중심으로 다수의 정책이 추진 중인 가운데, 성공적인 사업 추진을 위해 무엇보다 강조되어야 할 지점은 남해안이라는 공동 자원을 토대로 지역관광 정책을 공동으로 실행하는 주체 간의 연계협력일 것임

- 그간 광역 개발에 대한 지속적인 필요성 제기에도 불구하고 제대로 성과를 거두지 못한 한계에 대한 성찰이기도 함

❍ 최근 발표된 남해안권 해양레저관광벨트 조성사업의 경우, 중앙부처, 부산, 경남, 전남 등 다자간 업무협약을 체결하고 사업의 본격적인 추진을 위한 거버넌스 조직으로서 남해안권 해양레저관광벨트 조성단을 구축·운영하는 등 지역 간 연계를 통한 실행 의지 분명

- 향후 지역 간 연계의 정도와 범위를 구체화하여 지역 공동의 협력 지점 강화 필요

KRILA
Korea Research Institute for Local Administration






제5장

지방소멸위기 대응 지역산업 및 일자리 활성화 전략

제1절 위기의 지역을 살리는 혁신

제2절 지방소멸대응 지역특화산업전략

제3절 지방소멸대응 일자리창출전략

제4절 농촌의 지역활성화 및 일자리 전략

제5장 지방소멸위기 대응 지역산업 및 일자리 활성화 전략

제1절 위기의 지역을 살리는 혁신

1. 암묵지란 무엇인가[10)]

□ **설명하기 힘든 지식, 암묵지(tacit knowledge)**

○ 문자, 언어 이미지를 통해 전달되는 형식지(explicit knowledge)의 한계는 분명하여 오랜 기간에 걸쳐 다듬어진 솜씨나 직관에 기반한 기술을 명료한 언어로 표현해내는 것은 불가능

- 지식 내 형식지가 차지하는 비중은 50%도 채 되지 않음

○ 설명하기 힘든 지식으로서 머릿속에 잠재되고 몸에 밴 지식을 의미하는 암묵지(tacit knowledge)가 형식지보다 중요

- 즉, 다른 이들과 소통, 그리고 반복된 경험과 시행착오 속에 부지불식간에 생겨나는 암묵지를 어떻게 익히는지가 한 사람의 혁신역량을 결정

[그림 5-1] 형식지 vs. 암묵지



출처: 마강래(2023:32)

10) 제4차 지방소멸대응 협력포럼의 마강래(2023) 발표원고에 기반하여 작성

2. 지식전파의 보고, 혁신공간의 조건

□ 혁신공간의 특징

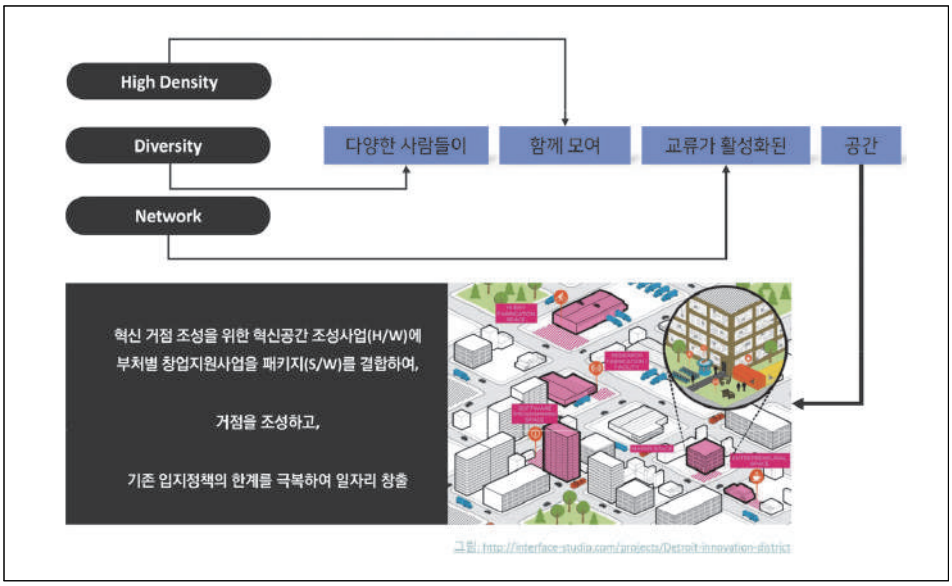
❍ 최근 도시계획학에서는 지식전파의 보고로서 혁신공간의 특징을 밀도, 다양성, 네트워크 이상 3가지로 정의함

- 첨단산업에 맞는 젊은 혁신 인재들은 기본적으로 밀도 있는 공간, 다양한 사람을 만날 수 있는 공간, 재미있는 공간들을 선호

❍ 밀도는 가장 기본이 되는 요소이나 단순히 사람이 빽빽하게 모여있음을 강조하는 개념은 아니며, 혁신적 아이디어 생성을 가능케 하는 다양성이 필수로 작용하는 가운데 다양한 사람 간의 만남과 소통을 위한 네트워크 공간 중요

- 모두가 동일한 취미와 전문성을 가진 사람들만 모여있다면 이종교배를 통한 창의적인 아이디어는 기대하기 힘들기 때문

[그림 5-2] 암묵지 전파가 쉬운 공간적 특징



출처: 마강래(2023:35)

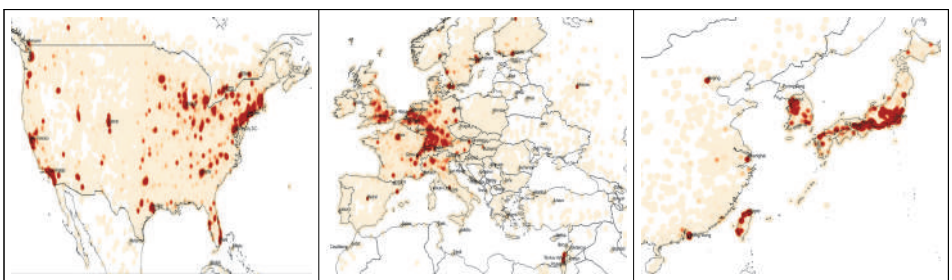
❍ 따라서 혁신공간이란 '다양한 사람이 함께 모여 교류가 활성화된 공간'으로 정의 가능하며 대도시로 청년이 몰리는 이유는 궁극적으로 개인의 역량을 강화할 수 있는 암묵지 습득의 최선의 환경을 제공하기 때문

- 볼거리, 놀거리, 즐길거리가 많은 대도시에서 청년은 더 많은 이와 교류하고 소통하면서 말로는 설명할 수 없는 기술들을 전파하며, 이는 행동으로 옮겨지고 시행착오를 거쳐 노하우라는 비장의 무기를 체득
- 공식적인 루트뿐만 아니라 자기와 다른 분야의 사람들과 대화를 통해 전달되는 여러 가지 지식이 알게 모르게 개인의 내공을 키우고, 급기야 그 내공을 가진 사람들을 쫓아 기업이 옮겨가고 있는 현상이 전 세계적으로 확산되는 추세

❍ 대도시 공간 내 관계의 느슨한 연계와 그 안에서 자연스럽게 발생하는 융복합적인 창의적 아이디어들은 혁신성을 지탱하는 기능적 연계를 강화함

- 미국, 유럽, 동아시아 등지의 특허집중도를 살펴보면 대도시를 중심으로 분포

[그림 5-3] 미국, 유럽, 동아시아 특허집중도 분포



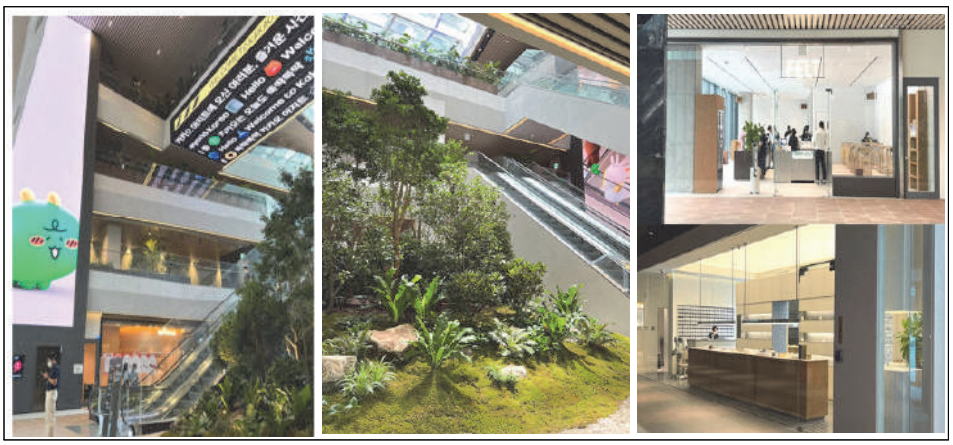
미국	유럽	동아시아

출처: 마강래(2023:32)

❍ 혁신성에 기반한 플랫폼 경제로의 산업구조 변화가 거스를 수 없는 대세가 된 가운데 구글, 카카오 등 국내외 굴지의 플랫폼 경제 기반 기업들은 네트워크 역량을 기반으로 다양한 플랫폼 사업 확대하는 한편, 혁신성 강화를 위해 공간을 집적화하고 느슨한 연계를 지향함

- 플랫폼 경제는 인공지능, 빅데이터, 사물인터넷 등 ICT 기술의 융합을 기반으로 탈중앙화·탈독점화를 통해 여러 경제주체를 연결하는 새로운 형태의 경제 모델로 제조업 중심의 이전 경제구조와 달리 플랫폼상에서 가치를 창출하고 경제활동을 영위
- 국내 유명 IT기업 카카오는 최근 판교에 '사람들이 자주 어울려 모이는 장소'라는 뜻의 영단어 아지트(agit)를 마련하고 본사를 비롯해 카카오페이, 카카오페이증권, 카카오벤처스, 카카오 임팩트, 카카오헬스케어 등 계열사들 입주시켜 회사 내 커뮤니케이션 허브 공간 확보 강조

[그림 5-4] 카카오 판교 아지트



출처: 조선비즈, '쇼핑몰이야, 회사야 카카오 판교 신사옥 아지트 가보니', 2022.7.23. 보도

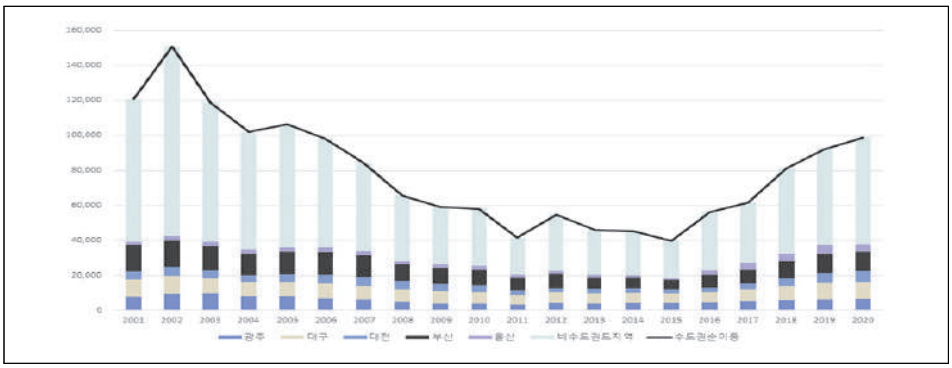
3. 초광역권 도시계획의 중요성

□ 수도권으로의 순이동

○ 통계청 인구이동통계를 통해 지난 20년 동안 수도권으로의 순이동 인구를 살펴보면 2002년에 15만 명으로 가장 많은 수치를 기록하다가 이후 지속해서 감소하나 2015년부터 빠르게 증가하기 시작

- 2002년 정점 이후 점차 감소하여 2015년까지 4-5만 명 정도를 유지하던 수치가 2015년을 기점으로 늘어나기 시작하고, 이들 인구의 80-90%는 청년인구(19~35세)에 해당

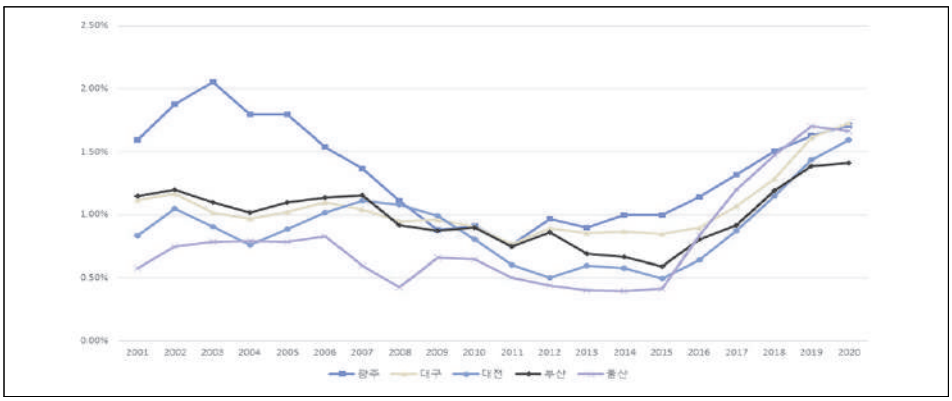
[그림 5-5] 수도권으로의 순이동: 지역별 통계



출처: 마강래(2023:40)

❍ 실제 광주, 대구, 대전, 부산, 울산 5대 광역시의 청년인구 대비 수도권으로의 순이동 비율은 2020년만 봐도 1.5% 정도의 인구 유출

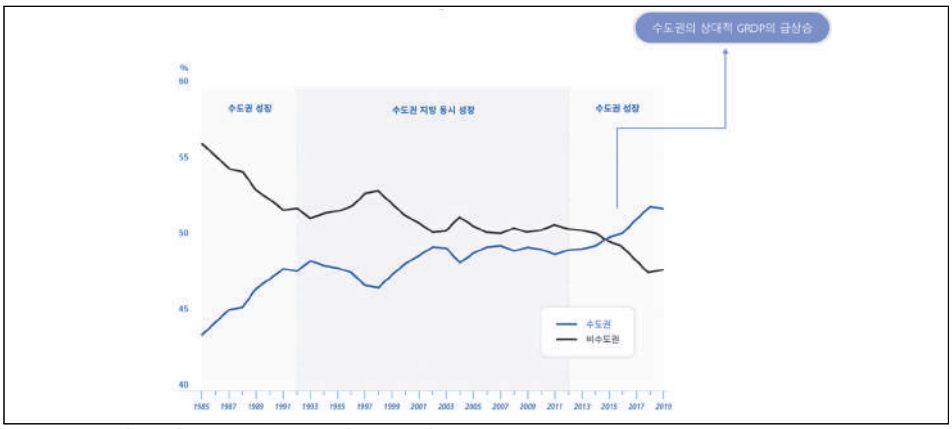
[그림 5-6] 수도권으로의 순이동: 해당 광역시 청년인구 대비 순이동 비율



출처: 마강래(2023:41)

❍ 인구의 순이동 추이와 더불어 비수도권과 수도권의 상대적 GRDP 비중도 2010년이 지나면서부터 수도권이 빠른 속도로 치고 올라오기 시작하고 2015년부터 수도권 역전 현상 발생

[그림 5-7] 비수도권과 수도권의 상대적 GRDP 비중



출처: 마강래(2021)을 인용한 마강래(2023:42)

□ 수도권이 위기에 대응하는 방식

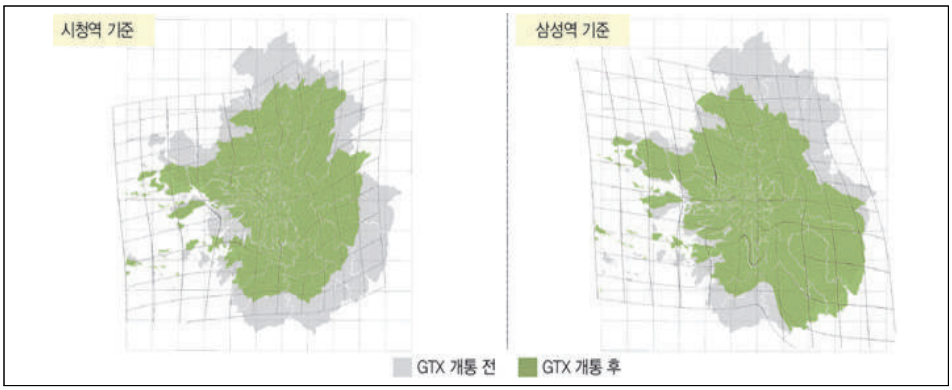
❍ 인구와 경제의 수도권 집중이 강화되는 2015년 이전과 이후의 변화는 산업구조 변화와 연관

- 1차 산업혁명 철도역으로 도시가 발전하였다면 2차, 3차 산업혁명에서는 도시 외곽에 산업단지를 개발하고, 인접한 지역에 배후주거단지를 마련하면서 도시의 팽창을 경험
- 그러나 4차 산업혁명이 도래하고 산업구조 특성상 다시 도시로 회귀를 지향하면서 공간구조 또한 격변하는 양상

❍ 도시로 회귀하는 산업구조의 특성에 수도권은 적극적으로 대응

- 신도시 개발과 광역교통망 확대로 수도권 집적에 따른 불경제에 해소하고 세력을 확산
- 특히, GTX는 수도권을 더욱 압축된 효율적인 공간으로 재편하는 모양새

[그림 5-8] 수도권 GTX개통 전후 비교

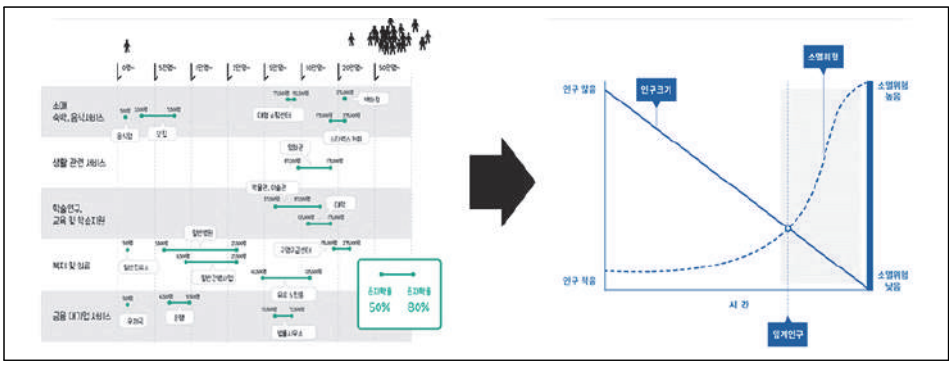


출처: 김호정(2018)을 인용한 마강래(2023:42)

❍ 반면, 산업구조 변화에 따른 공간구조 격변에 방향을 잃은 지방은 인구감소가 진행되고 이는 의료, 대학, 문화 등 고차 서비스에 해당하는 상위 위계의 생활 인프라 이탈을 불러일으키며 어느 정도 임계점을 넘어서면 그 위험이 급속도로 빨라질 것으로 예상

- 특히 인구 25만 명 이하 도시들은 인구 하방 압력을 받아 지역적 매력이 감소하여 인구가 유출되는 악순환 발생

[그림 5-9] 지역 인구감소의 임계점 존재

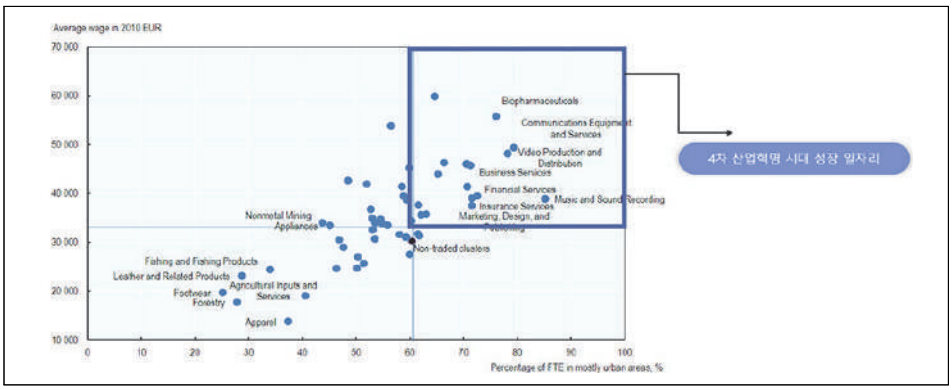


출처: 마강래(2020)을 인용한 마강래(2023:43)

❍ 전 세계적으로 도시 집중도가 높은 산업일수록 고임금을 받는 추세이며, 새로운 사업 역시 수도와 대도시를 중심으로 증대함에 따라 수도권과 나머지 지역과의 격차 확대는 전 세계적으로 불가피한 현상

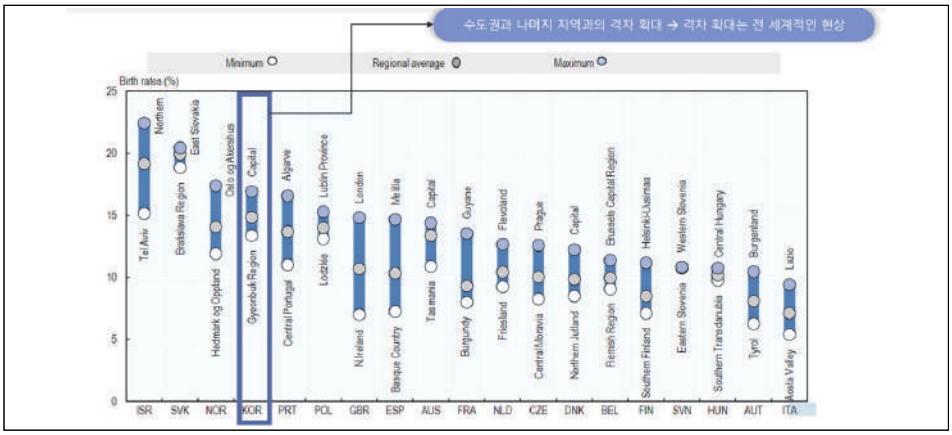
- 바이오, 커뮤니케이션, 비디오 프로덕션 , 뮤직 사운드 레코딩 등 도시집중도가 높은 산업일수록 고임금 영역에 해당

[그림 5-10] 도시집중도와 비례하는 고임금 일자리



출처: OECD(2018)을 인용한 마강래(2023:44)

[그림 5-11] 새로운 사업의 수도와 대도시 선호 현상



출처: OECD(2018)을 인용한 마강래(2023:44)

4. 균형발전을 위한 전략

□ 혁신을 통한 균형발전

❍ 4차 산업혁명에 따른 공간구조 재편 속에 혁신역량의 강화는 생존과 번영을 위한 필수조건

- 수도권 쏠림이 심화하는 과정에서 지방의 많은 도시는 더욱더 낮아지는 밀도를 체감하고, 볼거리, 놀거리, 배울거리도 따라서 줄어들면서 암묵지의 전파 속도도 느려지는 악순환 봉착

❍ 혁신의 조건은 결국 놀이와 재미로 일-삶-놀이-배움의 결합을 통해 혁신성을 강화하는 공간전략이 각광받는 추세

- 세계적인 혁신거점들은 저마다 내세우는 특화산업과 혁신 전략은 상이하지만 이들의 공간적 특성은 산업기능뿐만 아니라 주거, 여가·문화, 교육 등 다양한 기능이 한곳에 어우러져 있다는 특징이 있음

❍ 싱가포르의 One-North의 경우 약 2㎢에 일자리(work), 놀이(play), 주거(live), 교육(learn)을 모두 융합하여 하나의 거점으로 조성한 사례

- 전체 공간은 바이오폴리스, 퓨전노폴리스, 비스타 익스체인지 등 8개 구역으로 구성
- 바이오폴리스(Biopolis)는 최첨단 BT연구단지로서 약 18만 5천㎡의 부지에 바이오기술을 위한 공공연구소, 민간 바이오기업, 병원 및 서비스 기업들이 연계하여 연구공동체를 구축
- 미디어허브인 퓨전노폴리스(Fusionopolis)는 바이오 폴리스 북측에 두 개의 초고층 빌딩으로 구성되어 있으며, 정보기술과 전자공학 연구 관련 기관 및 기업이 입주
- 문화교류 중심지인 비스타 익스체인지는 원노스의 업무와 기업지원 기능을 수행하는 공간으로 고층 오피스와 호텔, 위락시설, 컨벤션, 주거단지 등 복합된 도시기능이 집적화됨

[그림 5-12] 일-삶-놀이-배움의 결합 사례: 싱가포르 원노스



출처: 마강래(2023:46)

❍ 프랑스의 Station-F의 경우, 단순 공동일터에 머무르지 않고 휴식, 여가 활동공간 제공을 통해 공동삶터로 조성함

- 이를 위해 공유(Share), 창조(Create), 휴식(Chill) 3개 구역으로 공간을 구성하고 공간내 밀집효과를 극대화한 시설계획을 통해 창업자와 지원기관, 지역을 긴밀하게 연결

[그림 5-13] 일-삶-놀이-배움의 결합 사례: 프랑스 Station-F



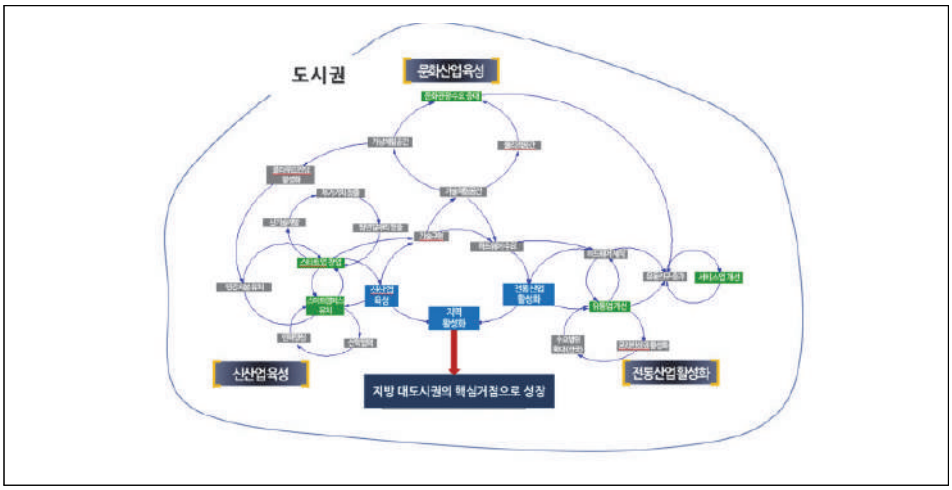
출처: 마강래(2023:46)

□ 지방대도시권과 압축적 공간전략

❍ 지방대도시권은 위기에 몰린 지방이 가진 마지막 카드로 지방을 살리기 위해서는 거점을 키워야 하며 거점의 이익이 주변지역으로 퍼질 수 있는 체계를 구축하는 일이 중요함

- 거점개발에 따른 불균형 발전 한계에도 불구하고 지방대도시권은 지방의 전통적인 산업을 활성화하고 신산업을 육성할 수 있는 최후의 보루인 셈
- 산업구조가 대도시 중심으로 변화하며 고부가가치산업을 형성하고 혁신 인재를 끌어당기고 있는 만큼 초광역권 공간접근이 강조될 필요가 있음

[그림 5-14] 지방대도시권의 핵심거점화



출처: 마강래(2023:47)

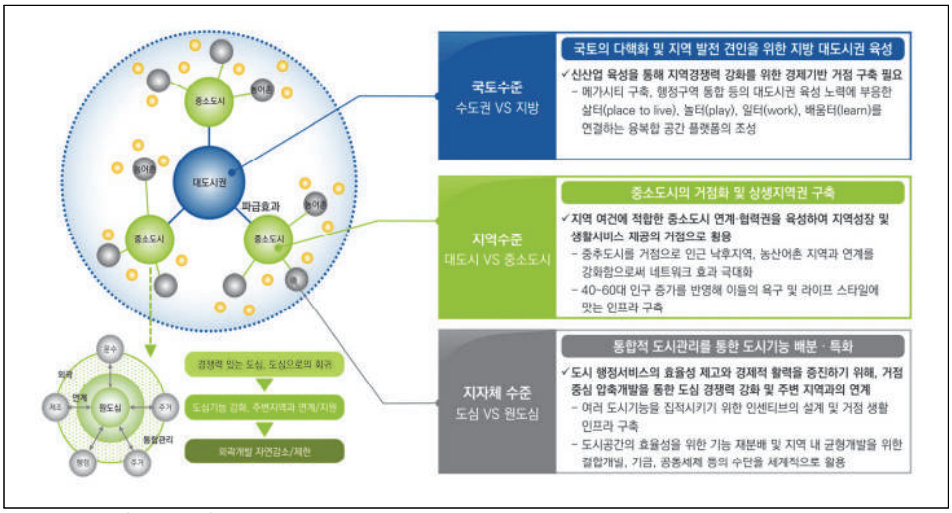
❍ 노동인력과 산업구조가 급격하게 변화하는 현재, 지방소멸을 막기 위해서는 국토의 압축적 공간전략 필요

- 지역 내 교통접근성, 교육·문화·복지·교육 인프라 등을 집적할 수 있는 거점을 집중적으로 육성하여 지방경쟁력을 키우는 전략임

❍ 이는 국토, 지역, 지자체 3개 층위로 나눠 구체적 전략 제시

- 국토 수준에서는 국토의 다핵화 및 지역발전 견인을 위한 지방대도시권을 육성 강조
- 지역 수준에서는 중소도시의 거점화 및 상생지원권 구축
- 지자체 수준에서는 통합적 도시관리를 통한 도시기능의 배분·특화 강조

[그림 5-15] 국토의 3단 압축전략



출처: 마강래(2023:47)

5. 시사점

□ 위기에 처한 지방의 진정한 위기

❍ 2016년 다보스포럼에서 4차 산업혁명 시대가 왔다고 선언한 클라우스 슈밥(Klaus Schwab)은 규모가 아닌 속도를 중심으로 힘의 중심이 재편되는 새로운 세상을 경고함

- “옛날에는 큰 물고기가 작은 물고기를 잡아먹는 시대였는데 이제 너무나 변화가 빠르니까 변화에 적응하는 빠른 물고기가 조그만 물고기를 잡아먹는 시대가 올 것이다”

❍ 결국 지방소멸이라는 위기에 처한 지역의 진정한 위기는 저출산·고령화, 인구 유출 등을 초래한 지난 발전 경로에 머물지 않고 시대의 변화에 발 빠르게 적응하는 공간계획 및 일자리 설계의 존재 여부임

- 위기에 대한 감지와 변화에 대응하는 능동적 전략 마련 중요하며 지금은 이를 실행할 적기

□ 위기의 지역을 살리는 혁신

❍ 4차 산업혁명 도래에 따라 혁신은 기업 부가가치 창출의 핵심으로 대도시를 선호하는 혁신의 공간적 특성에 따라 수도권 쏠림이 더욱 강화되는 양상

- 느슨한 연계 속 창의적이고 융복합적인 아이디어의 발산은 혁신성의 실체로 대도시가 가진 밀도와 다양성, 네트워크는 혁신을 위한 하나의 밀리외(milieu) 형성

❍ 산업구조가 대도시 중심으로 변화하며 고부가가치산업을 형성하고 혁신 인재를 끌어당기고 있는 만큼 대도시화를 어떻게 지방에서 구현할 수 있을지 광역화된 시각 필요

- 산업구조 변화에 부합하는 수도권은 통째로 발전하고 있는 반면, 비수도권은 행정구역으로 묶여 서로 다른 행정으로 각개전투 중인 상황으로 압축된 공간전략을 통해 국토발전을 효율적으로 정비하고 지방대도시권을 육성하여 거점을 확보하는 한편, 집적공간이 있으면 어딘가에선 무조건 빼기기 때문에 거점지역과 그 주변 지역의 상생 전략을 동시 마련하는 것이 중요

❍ 이는 결국 국가가 추구하는 균형발전을 위해서는 새로운 전략 마련이 필요함을 논하고 있으며, 그 출발은 우리가 추구하는 균형의 모습이 과연 무엇인지에 대한 구체적인 논의와 사회적 합의로부터 시작해야 함을 시사

제2절 지방소멸대응 지역특화산업전략

1. 지방소멸과 지역특화산업[11)]

□ 지역특화산업 정책의 전개 및 역할

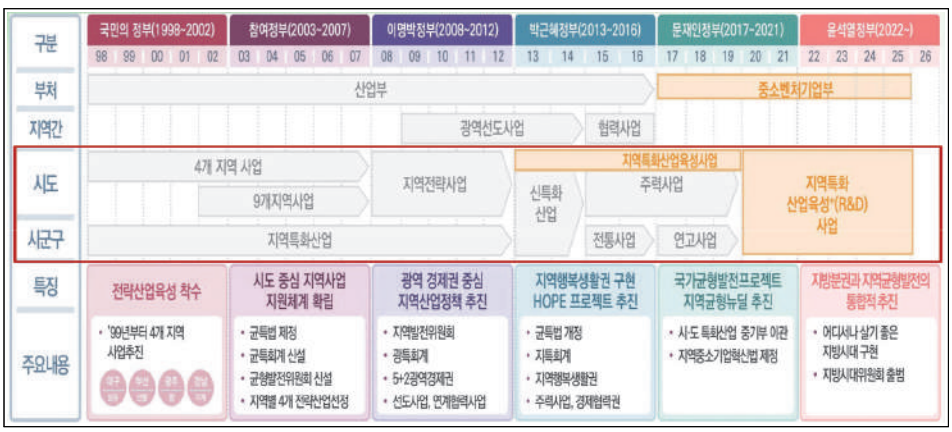
❍ 「인구감소지역특별법」과 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」을 비롯해 최근 발표된 '지방시대 비전과 전략', '인구감소지역대응기본계획' 등 일련의 법·제도는 지방소멸대응과 지역특화산업 간 상관관계 강조

- 지역 자원 기반의 지역주력산업의 경쟁력 및 생태계 강화, 이를 통한 지역 일자리 창출 및 정주인구 증가의 선순환 형성

❍ 윤석열 정부를 비롯하여 역대 정부별로 지역특화산업 지원방안을 지속 마련해 왔음

- 정부별로 지역특화산업에 대한 명칭은 다소 상이하나 지역 및 국가 발전에 기여도가 높은 산업을 선정하고 이를 육성하기 위한 지원은 지속

[그림 5-16] 역대 정부별 지역특화산업 정책 변화



출처: 송우경(2023:55)

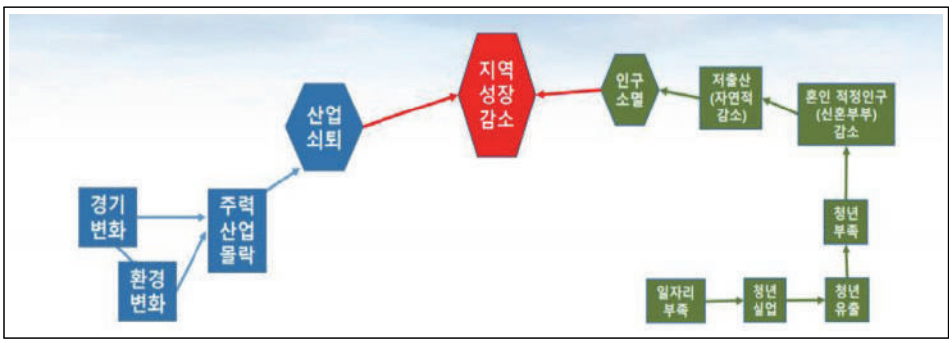
11) 송우경(2023) 발표원고에 기반하여 작성

❍ 지방소멸에 대응하는 지역특화산업의 기능은 크게 3가지로 인적 및 물적 자원의 유출 방지와 새로운 발전역량의 촉진, 중심거점 기능의 유지 및 네트워크 강화의 역할을 담당

- 즉, 인구유출과 지방소멸을 방지하는 방어의 역할(Dam)을 하는 동시에 인구증대와 지역경제의 활력을 촉진(Dump)하고, 인구감소지역의 중심성 및 역내외 네트워크를 강화하는 역할(Anchor)임

❍ 지역 내 주력산업의 몰락에 따른 산업쇠퇴, 이로 인한 지역성장 감소는 일자리 부족에 따른 실업, 인구 유출 등 인구소멸의 연쇄적 반응과도 직결

[그림 5-17] 지방소멸과 지역경제



출처: 박승규(2023)을 인용한 송우경(2023:57)

2. 최근 산업 및 지역경제 동향

□ 대내외적인 환경변화와 저성장 고착화

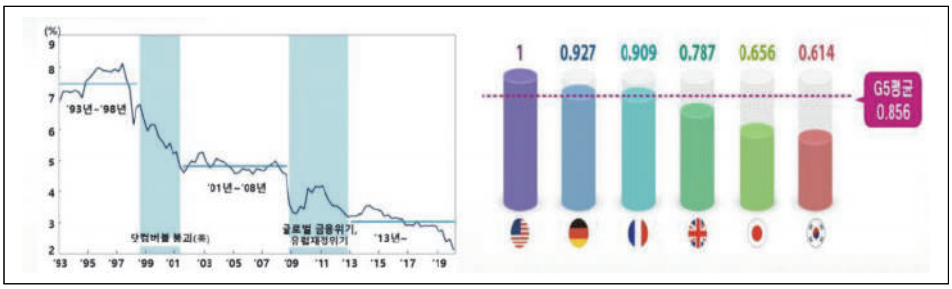
❍ 바야흐로 4차 산업혁명이 도래하여 사람, 사물, 공간을 초연결·초지능화하여 산업구조 및 사회 전반 시스템의 혁신 발생

- 기술과 경제의 변화로서 세계 경제질서는 디지털 전환과 녹색 전환을 주목하는 가운데 이와 밀접하게 연계한 국제질서의 전환이라는 트리플 트랜지션(triple transition) 양상임(국회미래연구원, 2023)

❍ 글로벌 경기둔화 속에 장기화되는 우크라이나 전쟁 등 저성장 기조가 고착화되고 있는 실정

– 성장잠재력의 엔진인 총요소생산성의 둔화로 잠재성장률 또한 하락

[그림 5-18] 잠재성장률 추이와 총요소생산성 국가간 비교



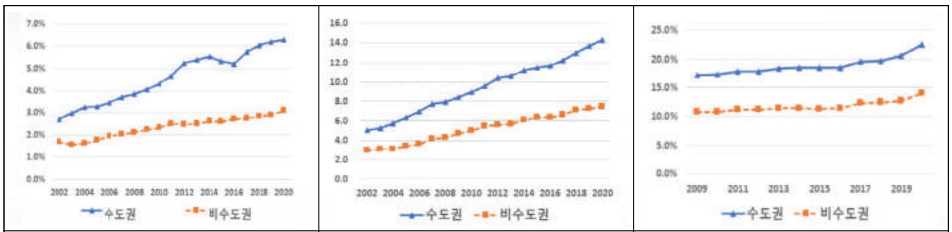
출처: 송우경(2023:58)

□ 비수도권의 혁신역량 및 산 업구조 취약

❍ 비수도권의 혁신투자 활동 저하로 혁신역량 및 지식산업구조는 수도권에 비해 취약한 상태로 혁신투자활동 약화는 혁신생태계의 역동성, 4차 산업혁명 대응력의 저하 유발

– 연구개발투자의 GRDP비중, 인구천명당 연구원수, 지식기반산업 종사자 비중 모두 수도권은 비수도권에 비해 압도적 우위 지속

[그림 5-19] 비수도권의 혁신역량 취약



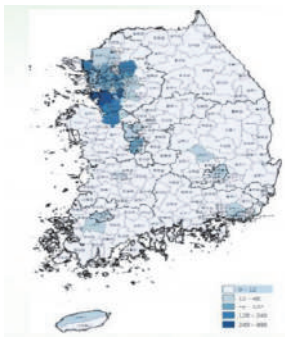
연구개발투자의 GRDP 비중	인구천명당 연구원수	지식기반산업 종사자 비중

출처: 송우경(2023:58)

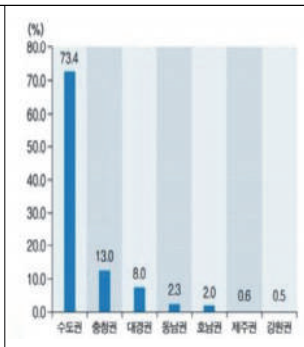
❍ 여기에 디지털산업역량은 수도권에 집중한 상황으로 디지털 전환이 본격화되는 과정에서 지역간 디지털 격차 및 불균형 심화

- 디지털 핵심기업의 분포와 해당 산업의 부가가치 비중, 인력 등 모두 수도권이 압도적으로 높은 비중을 차지

[그림 5-20] 디지털 산업역량의 수도권 집중



디지털 핵심기업 분포



디지털 산업 부가가치 비중

(개, 명, %)

경제권역	사업체		종사자	
	사업체수	비중	종사자수	비중
수도권	42,502	71.7	732,789	73.5
충청권	4,288	7.2	100,535	10.1
대경권	3,623	6.1	65,714	6.6
동남권	4,393	7.4	47,990	4.8
호남권	3,192	5.4	35,989	3.6
강원권	884	1.5	9,806	0.9
제주권	370	0.6	4,813	0.5

디지털 사업체 및 종사자 비중

출처: 송우경(2023:59)

❍ 4차 산업혁명 관련 혁신성장기업 입지정책 방안을 연구한 국토연구원(2019)에 따르면 2014년-2017년간 고용과 R&D, 매출 성장을 동시 달성한 혁신성장기업을 분석한 결과, 이들 기업의 60% 이상이 수도권에 집중되는 등 일반 기업에 비해 수도권 의존도가 높아 4차 산업혁명 시대에 지역 간 격차가 커질 우려가 있음

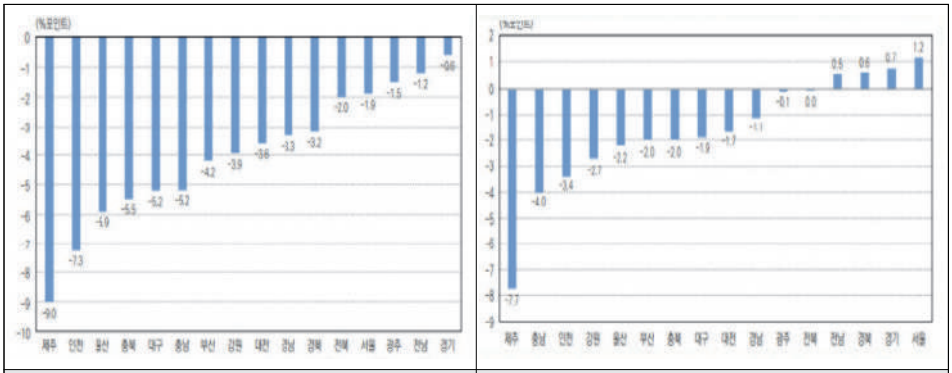
- 혁신성장기업 클러스터 입지 분포를 살펴보면 북방한계선은 서울 중구와 종로구였고 남방한계선은 천안이었음
- 비수도권에는 대전 유성, 광주 북구, 부산 센텀시티 등에 개별 분포함

□ 코로나19, 탄소중립, 인구감소 등 대내외적 여건 변화 대응에 약한 비수도권

❍ 코로나19로 인한 경기침체 영향이 수도권 대비 비수도권에서 크게 나타나는 가운데 회복 속도 역시 서울, 경기와 비교해 비수도권이 더딘 편임

- 코로나19의 시도별 영향을 살펴본 결과 관광산업 중심의 제주가 가장 큰 경제충격을 받은 가운데 수도권에 해당하는 서울, 경기는 상대적으로 영향이 적은 편임
- 회복세 또한 서울, 경기 지역에 비해 비수도권 지역은 상대적으로 저조한 편임

[그림 5-21] 코로나19로 인한 경기침체 영향

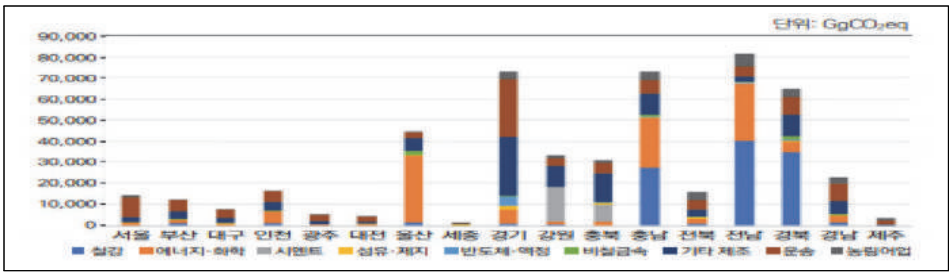


코로나19 시도별 영향(GRDP기준)	코로나19 시도별 회복세(GRDP기준)

출처: 송우경(2023:60)

❍ 한편 친환경 경제 내 경쟁력 지표에 해당하는 탄소중립 수용력에 있어서도 비수도권은 수도권에 비해 상대적 하위에 머무는 실정
- 탄소중립 수용력이란 탄소중립 정책에 특정 지역이 얼마나 민감하게 영향을 받는지(민감도)와 해당 정책에 대한 지역 내 인식, 노력과 의지, 그리고 역량(대응력)에 의해 결정되는 종합역량으로서 민감도가 높을수록 수용력은 낮아지고 대응력이 높을수록 수용력이 높아짐
- 시도별 수용력을 파악한 결과, 세종, 세종, 경기, 대전, 서울 순으로 수용력이 높고, 강원, 전남, 제주 등은 민감도가 높아 수용력이 떨어지는 편임

[그림 5-22] 지역-산업별 온실가스 배출량



출처: 송우경(2023:61)

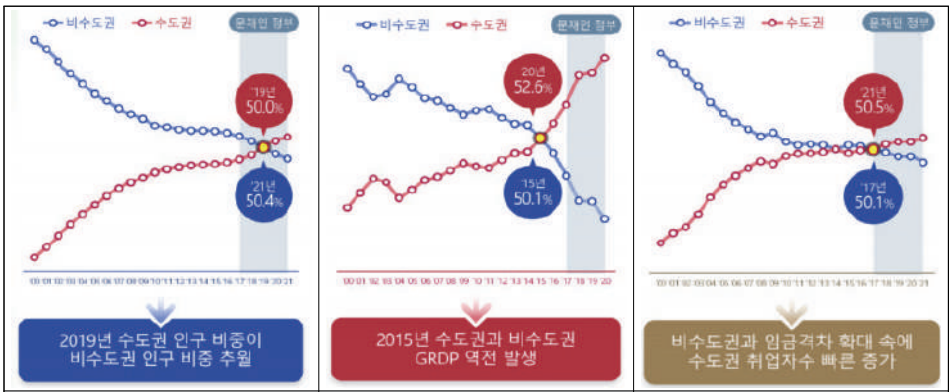
❍ 저출산 고령화로 인한 지방소멸의 위기감이 확대되는 가운데 교육, 일자리 지역 격차로 인한 청년층의 수도권 집중 지속

- 최근 5년간 수도권에 유입한 청년인구 수는 2배 급증하여 2015년 42,484명에서 2020년 89,841명으로 증가

❍ 수도권은 인구, 소득, 일자리 측면에서 비수도권에 비해 우위 확보

- 수도권은 2015년 소득, 2017년 일자리, 2019년 인구 등 점유 비중 50%를 초과하였고 확대 추세에 있음

[그림 5-23] 인구, 소득, 일자리에서의 수도권 비중

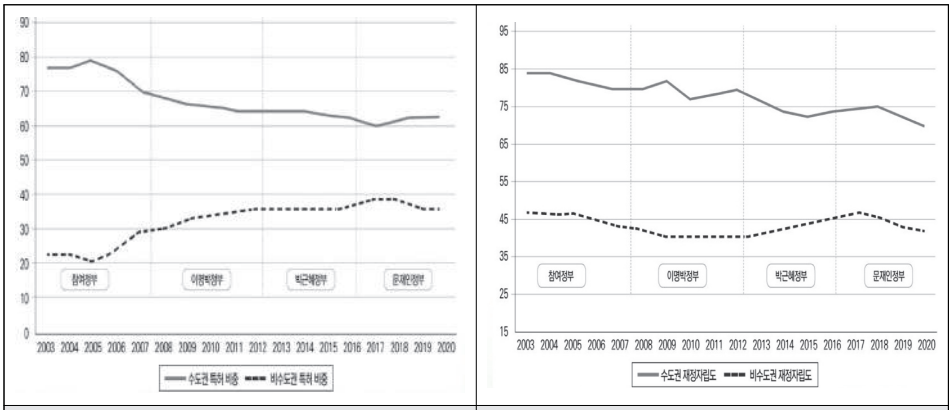


출처: 지방시대위원회(2023)을 인용한 송우경(2023:62)

❍ 특허 비중이나 재정자립도의 경우 수도권과 비수도권 격차는 감소 추세이나 격차가 지속되어 비수도권의 자립적 혁신성장을 제약할 우려는 상존함
  - 특히, 비수도권 기초지자체의 재정자립도가 전반적으로 매우 취약한 것으로 나타남

[그림 5-24] 수도권과 비수도권 비교: 특허비중과 재정자립도

(단위: %)



특허비중 | 재정자립도

출처: 송우경(2023:62)

3. 지역특화산업 육성 방향

□ 지역산업혁신 관련 이론의 강조점을 고려한 차별적 발전 경로 모색

❍ 지역산업혁신 관련 이론적 논의로는 클러스터(Cluster), 지역혁신체계(Regional Innovation System), 지역산업생태계(Regional Industry Ecosystem), 트리플 힐릭스(Triple Helix) 등이 있음
  - 클러스터는 특정분야의 기업(산), 대학(학), 연구소(연)의 공간적 집적과 유기적 연계를 통한 혁신의 창출 확산 활용을 강조
  - 지역혁신체계는 지역 내 혁신 활동의 촉진과 지속화를 위해 산, 학, 연 집적과

연계의 클러스터를 중심으로 각종 인프라와 사회경제적 제도 등이 시스템 차원에서 유기적으로 작동되어야 함을 중시

- 지역산업 생태계는 생태계가 지닌 상호의존성, 경쟁과 협력, 변화와 적응에 기반한 동태적 진화과정의 관점에서 지역산업 가치사슬/네트워크의 활력성과 강건성 강조
- 트리플 힐릭스는 4차 산업혁명으로 지식/정보 창출, 혁신 인재양성의 거점인 대학의 확대된 역할과 대학-기업-정부의 융복합적 역동성을 중시

❍ 이들 각각의 이론은 유사하나 강조점이 다소 상이함

- 클러스터는 비교우위 특화품목 관련 혁신주체의 공간적 집적과 유기적 연계를 강조함
- 지역혁신체계는 산학연클러스터와 인프라, 사회경제적 제도의 총체로서 지역 혁신시스템 구동을 강조하는 개념임
- 지역산업생태계는 이를 구성하는 가치사슬과 네트워크의 활력성과 강건성이 무엇보다 중요
- 트리플 힐릭스는 지역대학의 기업가적 역할과 대학-기업-지자체의 상호 협력을 강조함

❍ 지역특화산업 육성을 위해 이들 관련 이론의 강조점을 중점 고려하되, 지역의 발전역량에 기반한 차별적인 발전 경로를 탐색하고 실천하는 방향 설정을 제안함

- 성공한 지역의 발전 경로를 답습하는 방식을 지양하고 지역만의 차별화된 전략 모색 강조

□ 지역보유 특화기술의 발전 가능성 탐색

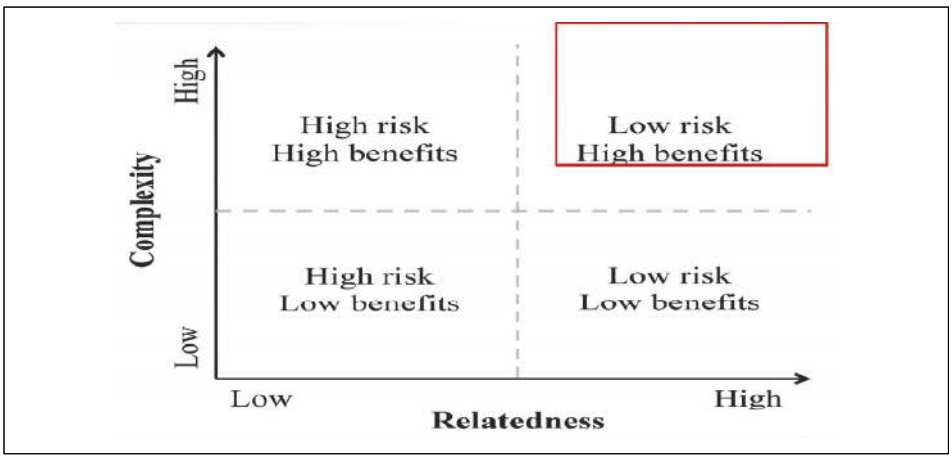
❍ 지역이 보유한 특화기술의 발전 가능성 탐색을 통한 지역특화산업 육성 방향 제안

- 연관성과 복합성의 측면에서 지역이 보유한 특화기술의 발전가능성을 검토 가능(Ron Boschma, 2023)

❍ 지역의 특화역량은 특화자원과 특화품목 그리고 특화기술의 총합에 해당

- 틈새시장(niche market)과 같은 국내외 시장수요를 반영하여 가치 제고 가능

[그림 5-25] 연관성과 복합성 측면에서의 지역특화역량



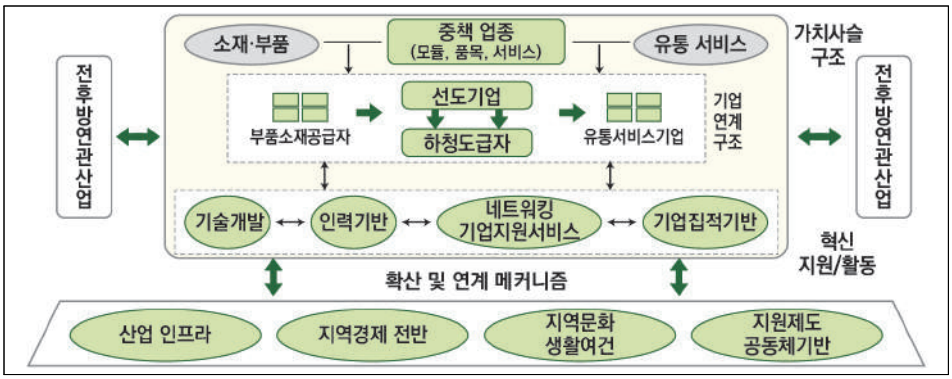
출처: Ron Boschma(2023)을 인용한 송우경(2023:66)

□ 지역경제/산업 진단 및 지역특화산업 생태계 조성

❍ 지역경제 및 산업 진단을 통해 지역특화산업의 생태계를 조성하는 방향 제안

- 현행 인구감소지역의 지역특화산업은 SWOT 분석과 설문조사를 토대로 산업육성 사업을 도출하고 있음
- 기존 SWOT 분석과 설문조사라는 한정적인 방식에서 벗어나 공공 및 민간 연구소, 테크노파크, 대학 등 혁신지원기관과의 협업 전제하에 지역경제 및 특화산업 경쟁력을 종합적으로 진단하는 과정 추가 필요
- 이는 곧 지역특화산업의 안정성과 지속성, 경쟁력의 선순환을 강화하는 지역특화산업 생태계 조성 과정과도 일맥상통

[그림 5-26] 지역경제 및 산업진단을 통한 지역특화산업 생태계 조성



출처: Ron Boschma(2023)을 인용한 송우경(2023:67)

❍ 특히, 지역경제 및 산업진단과 특화산업 생태계 구축 시 산업의 Atlas 활용을 고려

- 이는 전후방 네트워크 분석으로서 클러스터 형성 정도와 산업간 연결성을 파악하는데 주효
- 기존 표본집단 샘플링을 통한 통계분석이 집적도나 특화도, 성장성 등의 경향성을 파악 가능하다면 빅데이터를 활용한 Atlas 분석은 전파력, 파급경로 등 영향력의 구체적 지점을 확인 가능함

[표 5-1] Atlas활용: 통계분석과의 차이

구분	통계분석	Atlas(네트워크)분석
기본시각	환원주의(원자론) 하나의 산업이 전체를 대표	전체주의(구조론) 어떤 산업이 허브(중심)인가에 초점
분석데이터	개체의 속성 데이터	개체 간 관계 데이터
데이터 수집방법	표본집단(샘플링)	모집단(빅데이터)
핵심분석방법	속성간 상관관계(속성의 유사성)	구조적 위치(관계패턴의 유사성)
분석목적	경향성 파악	구체적 지점 확인
적용사례	증상분석(집적도, 특화도, 성장성)	영향력 분석(전파력, 파급경로)

출처: 김윤수(2021)을 인용한 송우경(2023:67)

□ 지역대학과 연계 및 융합적 활동 강화

❍ 지역대학의 기업가적 역할과 대학-지자체-기업의 혁신적 융합 활동 촉진을 통한 지역특화산업 육성 방향 제안

- 대학과 지자체 협력기반 지역혁신사업의 활성화 사례와 같이 인구감소지역 소재 대학 및 인근 대학과 기능적 협력체계 구축 중요

❍ 인구감소지역 내 다수의 대학이 분포하고 있는 만큼 지역특화산업 육성의 거점이자 선도로서 대학의 역할 강조

[표 5-2] 인구감소지역 내 대학 소재 현황

지자체		전문대학	일반대학
부산광역시	영도구	-	고신대학교 한국해양대학교
대구광역시	남구	영남이공대학교	대구교육대학교
인천광역시	강화군	-	안양대학교(제2캠퍼스) 인천가톨릭대학교
강원도	태백시	강원관광대학교	
	삼척시	-	강원대학교(제2캠퍼스)
	횡성군	송호대학교 한국골프대학교	-
	영월군	세경대학교	-
	고성군	-	경동대학교
충청북도	제천시	대원대학교	세명대학교
	옥천군	충북도립대학교(본교)	-
	영동군	-	유원대학교
	괴산군	-	중원대학교
충청남도	공주시	-	공주교육대학교 공주대학교
	보령시	아주자동차대학교	-
	논산시	-	건양대학교 금강대학교
	금산군	-	중부대학교
	부여군	-	한국전통문화대학교

지자체		전문대학	일반대학
	청양군	충남도립대학교	-
전라북도	정읍시	전북과학대학교	-
	임실군	-	예원예술대학교
전라남도	담양군	전남도립대학교	-
	곡성군	전남과학대학교	-
	영암군	동아보건대학교	세한대학교
	영광군	-	영산선학대학교
경상북도	안동시	가톨릭상지대학교 안동과학대학교	안동대학교
	영주시	경북전문대학교	동양대학교
	영천시	성운대학교	-
	문경시	문경대학교	-
	고령군	-	가야대학교(제2캠퍼스)
경상남도	남해군	경남도립대학교	-
	거창군	경남도립거창대학 한국승강기대학교	-

출처: 한광식(2023)을 인용한 송우경(2023:68)

□ 관련 기업유치 및 창업 촉진

❍ 인구감소지역에서 특화산업 및 신기술 관련 기업의 유치를 촉진하고 창업을 활성화하기 위해서 정부 정책이나 사업을 마중물로 적극 연계 활용

❍ 대표적인 사례로 지역주도하에 시군 단독 또는 시군 연계방식으로 사업 추진이 가능한 기회발전특구와 실증특례나 임시허가 인센티브를 토대로 비수도권에 신기술 및 신산업 기업유치나 창업을 촉진하는 규제자유특구 등이 있음

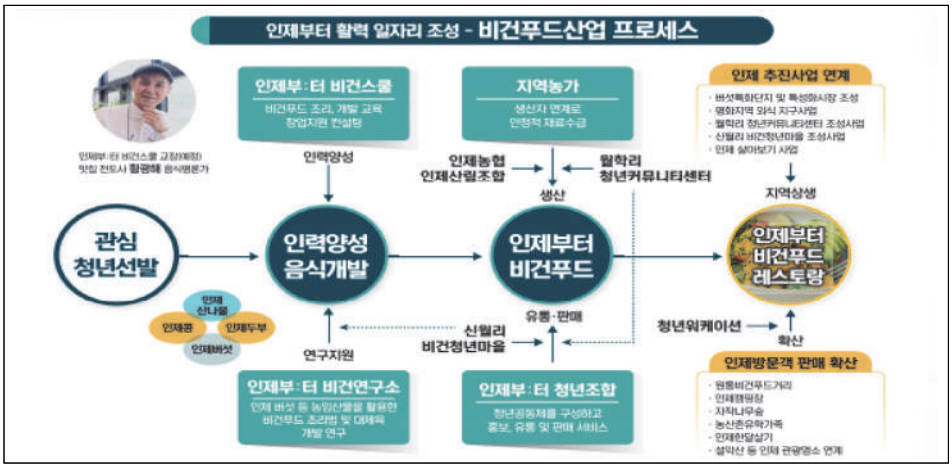
□ 청년의 수요 및 직주락 통합접근

❍ 지역특화산업 관련 취업과 창업 주체인 청년의 수요에 기반하여 사업 기획 추진
- 사업기획 과정에서 일자리(직)-정주공간(주)-문화여가(락)-청년공동체를 두루 고려

❍ 인제군의 경우, 최근 사회적으로 큰 관심을 끌고 있는 비건푸드 관련 사업을 기획하고 추진 단계별로 청년의 수요를 반영하고 있음

- 생산 및 유통, 판매 과정에서 지역 내 청년커뮤니티센터, 청년마을의 참여를 강조하고 청년워케이션, 비건푸드 레스토랑 등의 프로그램 확장도 고려

[그림 5-27] 청년의 수요 및 직주락의 통합접근: 인제군 사례



출처: 송우경(2023:70)

□ 지역 주도의 분권형 특화산업 육성 강조

❍ 지방시대 구현을 강조하는 현 정부의 정책 기조에 발맞춰 특화산업의 기획-추진-평가 등을 이끌어가는 지역주도성을 강화하고 중앙부처는 투자협약제도 등을 통해 협력 지원

❍ 지역이 주도한 특화산업 사례들을 살펴보면 지자체, 지역대학, 기업, 연구소, 혁신지원기관, 주민조직 등 다양한 지역 주체의 주도하에 지역특화산업 발전 경로 마련

- 예컨대, 강원 인제의 백담사 버스회사는 주민조직 주도하에 추진된 사례이고, 거창 승강기산업 클러스터는 지자체가, 경북 스마트 물류클러스터는 혁신지원기관이 주도적 역할을 담당한 사례임

4. 시사점

□ 지방소멸에 대응하는 지역특화산업 전략의 중요성

❍ 국토불균형과 지방소멸, 탄소중립 등 대내외적인 환경변화에 갈수록 경쟁력이 약화하는 지방의 입장에서 지역특화산업은 여전히 중요한 위기 탈출의 방편
- 지역의 특화산업 육성을 통한 지방경쟁력 향상은 김대중 정부에서부터 현 윤석열 정부에 이르기까지 지속 강조되어온 정책 현안에 해당

❍ 그러나 4차 산업구조 변화에 따른 디지털 전환이 가속화되는 가운데 수도권은 다시금 기업과 경제, 인력 등을 빨아당기는 블랙홀이 되고 마는 실정으로 지방 나름의 차별화된 전략이 필요한 시점
- 이는 기존과 다른 지역특화산업 전략의 필요성을 시사하는 지점으로 산업구조변화에 능동적으로 대응하는 지역맞춤형 차별적 발전 경로 탐색을 필요로 함

□ 지역특화산업 육성을 위한 다각적 방향 검토

❍ 본 절에서는 지역산업혁신에 관한 이론적 검토를 토대로 지방 차원에서 구현 가능한 지점을 다각도로 살펴봄
- 연관성과 복합성의 측면에서 지역이 보유한 특화기술의 발전가능성을 탐색하는 과정에서부터 Altas(네트워크) 분석을 통한 지역산업생태계 진단 및 조성, 지역대학과의 기능적 협력체계 구축, 기회발전특구 등 정부 정책을 활용한 기업 유치 및 창업 촉진, 지역경제 주체로서 청년의 수요를 반영한 전략 마련에 이르기까지 다양한 접근 제시

❍ 앞으로의 지역개발정책은 지역주도의 분권형 특화산업 육성을 크게 강조하는 바, 지역주체성과 제도적 역량 확보를 지속 견지해나가는 방향으로 지역의 경쟁력을 강화해나갈 필요가 있음

제3절 지방소멸대응 일자리창출전략

1. 지방소멸의 위험과 지역 일자리의 위기[12)]

□ 지방의 위기 규정과 원인 진단 필요

❍ 제레드 다이아몬드(2019)는 위기 해결을 위해서는 '국가가 위기에 빠졌다는 국민적 합의'와 '문제를 규정하기 위한 울타리 세우기' 등을 포함한 12가지 요소를 제시한 바 있음

- 그밖에 요소로서 무엇인가 해야 한다는 책임의 수용, 다른 국가의 물질적이고 경제적 지원, 문제해결을 위한 외부의 모범사례, 국가 정체성, 정직한 자기평가, 역사적으로 과거에 경험한 위기, 실패에 대처하는 방법, 상황에 따라 유연하게 대처하는 능력, 국가의 핵심가치, 제약으로부터의 해방 등을 제시함

❍ 본 절에서는 지방소멸대응 일자리창출전략을 논함에 있어 국가가 위기에 빠졌다는 국민적 합의를 위한 실태 파악과 지방 위기를 규정하기 위한 울타리 세우기 차원에서의 원인 진단을 통해 지역 일자리 창출을 위한 대안적 방향과 과제를 살펴보고자 함

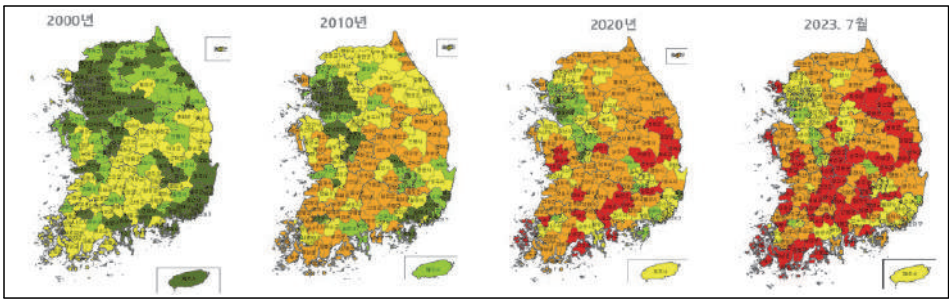
□ 지방소멸위험의 현재와 미래

❍ 228개 시군구 기준 소멸위험지역은 '00년 0곳에서 '23년 7월 현재 120곳으로 양적 확대된 가운데 소멸고위험지역은 동기간 0곳에서 52곳으로 늘어나 질적으로 심화

- '14년 마스다 히로야가 제시한 지방소멸 측정 지표에 근거하여 20-39세 여성인구를 65세 이상 인구로 나눈 지방소멸위험지수가 0.2-0.5미만일 경우는 소멸위험진입, 0.2미만은 소멸고위험에 해당

12) 이상호(2023) 발표원고에 기반하여 작성

[그림 5-28] 지방소멸위험의 현재: 전국



출처: 이상호(2023:77)

❍ 지방소멸위험이 높은 시군구는 비수도권 군단위 지역이며 소멸위험이 낮은 시군구는 수도권 소재 시와 구 단위 지자체임

- 소멸위험이 가장 높은 지자체는 대구광역시 군위군으로 소멸위험지수가 0.097에 불과하며 소멸위험이 가장 낮은 지자체는 경기도 화성시로 소멸위험지수는 1.316으로 정상지역 기준(1.0-1.5미만)에 해당

[그림 5-29] 지방소멸위험의 현재: 시군구

소멸위험이 높은 시군구 20곳

시도	시군구	전체 인구	20-39세 여성인구	65세+ 인구	소멸위험 지수
대구광역시	군위군	23,165	988	10,192	0.097
경상북도	의성군	50,037	2,295	22,493	0.102
경상북도	봉화군	29,975	1,314	12,141	0.108
경상남도	합천군	41,635	1,935	17,833	0.109
전라남도	고흥군	61,436	2,930	26,899	0.109
경상북도	청송군	24,145	1,128	9,972	0.113
경상북도	청도군	41,509	2,045	17,128	0.119
경상남도	남해군	41,144	2,013	16,820	0.120
경상남도	산청군	34,048	1,677	13,759	0.122
경상북도	영양군	15,818	786	6,439	0.122
전라남도	보성군	38,003	1,942	15,874	0.122
전라남도	신안군	38,124	1,834	14,820	0.124
경상북도	영덕군	34,329	1,766	14,119	0.125
경상남도	의령군	25,751	1,322	10,470	0.126
충청북도	괴산군	36,711	1,803	14,267	0.126
경상남도	하동군	42,042	2,084	16,416	0.127
충청남도	서천군	49,477	2,701	19,785	0.137
전라남도	함평군	30,730	1,682	12,214	0.138
충청북도	보은군	31,241	1,657	12,017	0.138
전라북도	장수군	21,081	1,155	7,955	0.145

소멸위험이 낮은 시군구 20곳

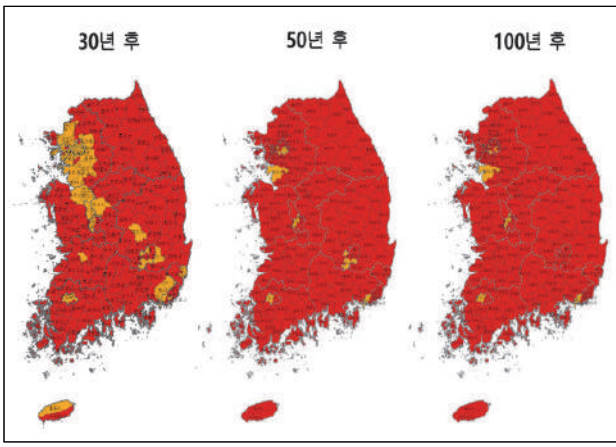
시도	시군구	전체 인구	20-39세 여성인구	65세+ 인구	소멸위험 지수
경기도	화성시	932,626	123,237	93,658	1.316
대전광역시	유성구	363,057	51,149	40,600	1.260
세종특별자치시		386,192	49,159	41,468	1.185
서울특별시	마포구	364,978	66,848	56,723	1.178
광주광역시	광산구	398,520	50,359	43,317	1.163
서울특별시	관악구	486,633	95,946	83,416	1.150
경기도	시흥시	518,366	64,962	57,748	1.125
경기도	수원시	1,192,960	170,320	152,725	1.115
경기도	오산시	229,255	29,024	26,144	1.110
인천광역시	서구	608,904	80,928	73,961	1.094
울산광역시	북구	217,879	24,498	22,484	1.090
인천광역시	연수구	389,315	49,925	46,058	1.084
서울특별시	광진구	336,141	59,336	55,208	1.075
충청남도	천안시	658,694	88,296	83,592	1.056
경상북도	구미시	406,532	48,873	46,913	1.042
서울특별시	영등포구	375,997	66,171	64,843	1.020
경기도	평택시	587,093	73,809	75,727	0.975
경기도	안산시	635,134	82,647	84,893	0.974
경기도	하남시	328,577	44,348	46,277	0.958
서울특별시	송파구	656,603	100,470	106,411	0.944

출처: 이상호(2023:78)

❍ 한편, 통계청의 시군구 인구추계 결과 2047년 전체 시군구가 소멸위험지역에 해당하고 소멸고위험지역은 전체의 70%인 157개임

- 이는 기준연도 2017년, 합계출산율을 0.98로 가정했을 때의 결과로 100년 후인 2117년에는 수도권 및 중추도시 극소 일부 지역만 제외하고 모두 소멸고위험군에 해당

[그림 5-30] 지방소멸위험의 미래



		2017년	현재출산율 가정		
			2047년	2067년	2117년
소멸위험 낮음		16 (7.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)
보통수준		62 (27.1)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)
주의단계		68 (29.7)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)
소멸위험	진입단계	71 (31.0)	72 (31.4)	13 (5.7)	8 (3.5)
	고위험	12 (5.2)	157 (68.6)	216 (94.3)	221 (96.5)
전 체		229 (100.0)	229 (100.0)	229 (100.0)	229 (100.0)

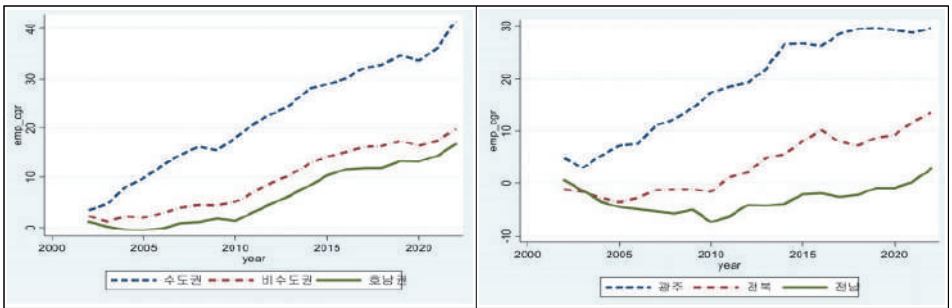
출처: 감사원(2021)을 인용한 이상호(2023:79)

□ 호남권 일자리의 위기: 양적 측면

○ 호남권의 전체 취업자 증가 폭은 지난 20년간 수도권 대비 절반에도 미치지 못하는 실정

- '01년 대비 '22년 취업자 증가폭은 수도권 41.5%이나 비수도권은 19.8%이고, 호남권 16.8%에 불과함
- 호남권 내에서도 지역 편차가 존재하여 같은 기간 동안 광주는 29.5%, 전북은 13.5% 증가하였으나 전남은 2.7% 증가하는 데 그침

[그림 5-31] 일자리 양의 위기: 전체 취업자 누적 증가율



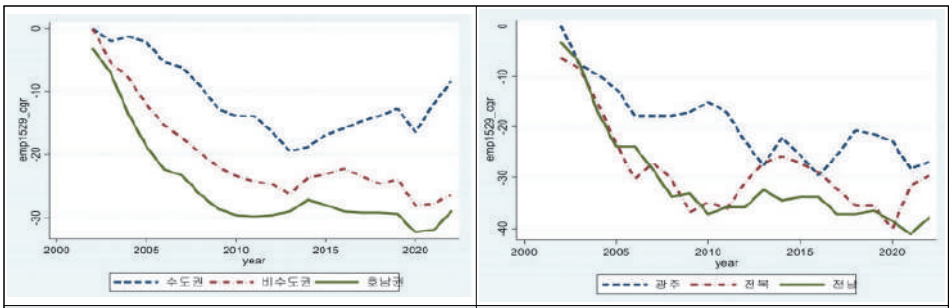
수도권, 비수도권, 호남권 비교 | 호남권 내 시도 비교

출처: 이상호(2023:80)

❍ 호남권의 청년층(15-29세) 취업자 증가폭은 지난 20년간 수도권 대비 크게 감소함

- '01년 대비 '22년 청년층 취업자 증가폭은 수도권 -8.4%, 비수도권 -26.5%, 호남권 -30.0%로 나타남
- 같은 기간 동안 호남권 내에서는 광주 -26.9%, 전북 -29.7%, 전남 -37.7%로 상대적으로 전남이 높은 감소폭을 기록

[그림 5-32] 일자리 양의 위기: 청년 취업자 누적 증가율



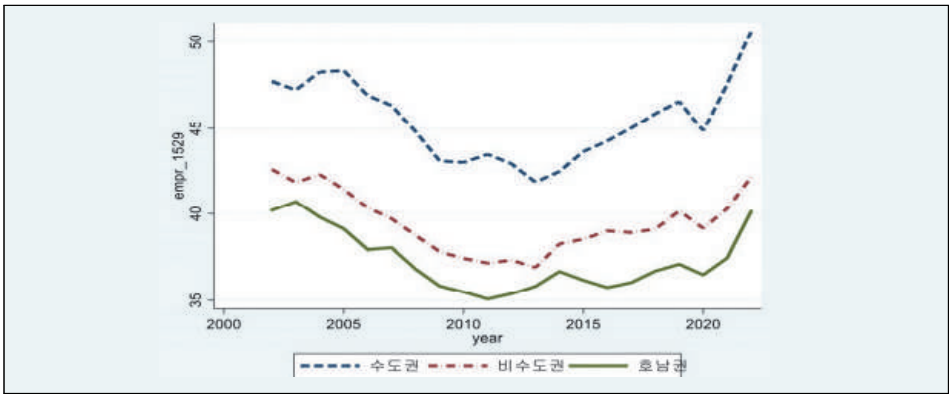
수도권, 비수도권, 호남권 비교 | 호남권 내 시도 비교

출처: 이상호(2023:81)

❍ ’22년 호남권 청년층 고용률은 40.1%로 수도권 50.6%에 비해 상대적으로 저조한 편임

- ’01년 호남권 청년고용률은 40.2%로 수도권 47.7% 대비 -7.5%였던 것과 비교할 때 그 격차가 확대됨

[그림 5-33] 일자리 양의 위기: 청년(15-29세) 고용률



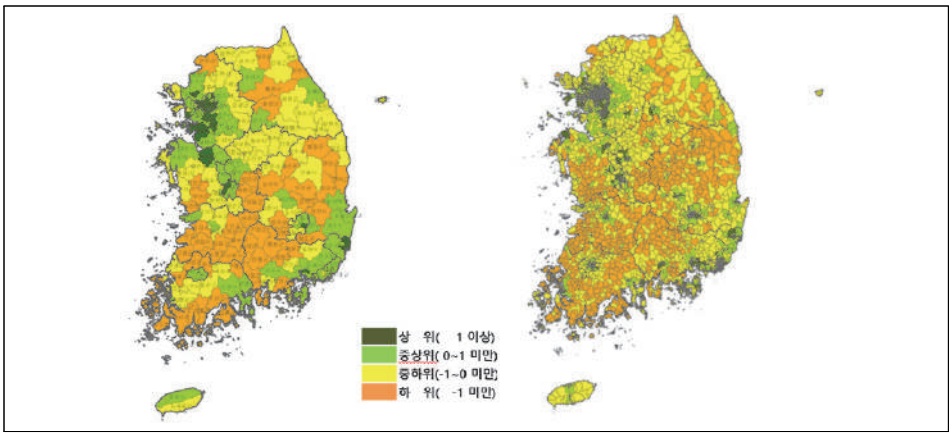
출처: 이상호(2023:82)

□ 호남권 일자리의 위기: 질적 측면

❍ 지역 간 격차를 지역 일자리 질 지수(Local QEI)로 살펴본 결과, 도시화-산업화된 지역일수록 양질의 일자리를 보유하고 있는 것으로 나타남

- 지역 일자리 질 지수는 고소득비중(소득 4분위), 고학력비중(전문대학 이상), 고숙련비중(전문가/관리자) 등을 종합 고려한 수치로 1점 이상일 경우 상위, 0-1미만은 중상위, -1미만일 경우 하위에 해당
- 지역별로 상위에 해당하는 39개 지역의 82%는 서울 및 수도권에 소재하고, 중상위지역 93개는 비수도권 산업 및 거점도시, 경기도 주요도시, 광역시의 구 단위 지역이었으며 하위지역인 54개는 대부분 비수도권 도지역의 군부에 해당

[그림 5-34] 지역 일자리 질 지수(Local QEI) 분포 현황(시군구와 읍면동)

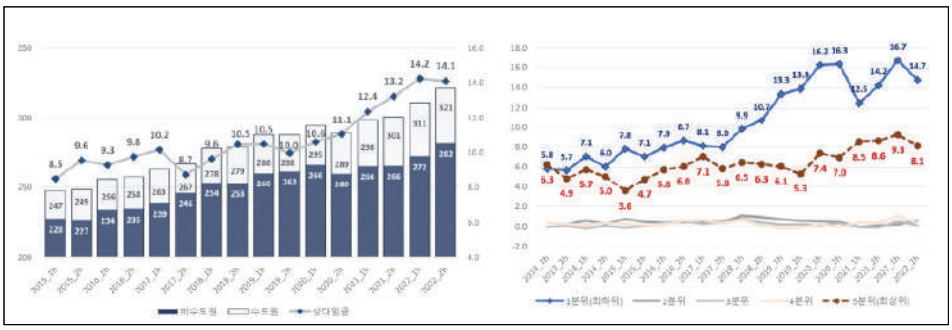


출처: 이상호(2023:83)

❍ 2010년 중반 이후 비수도권 대비 수도권 상대임금 격차가 확대되며 코로나19 발생 이후 이러한 양상 가중

- '15년 1분기 수도권의 상대임금 8.5%는 '22년 1분기 14.2%까지 격차가 증가함
- 수도권의 상대임금은 최하위 1분위에서 가장 큰 폭으로 증가하여 최상위 5분위까지도 증가함

[그림 5-35] 비수도권 대비 수도권 상대임금

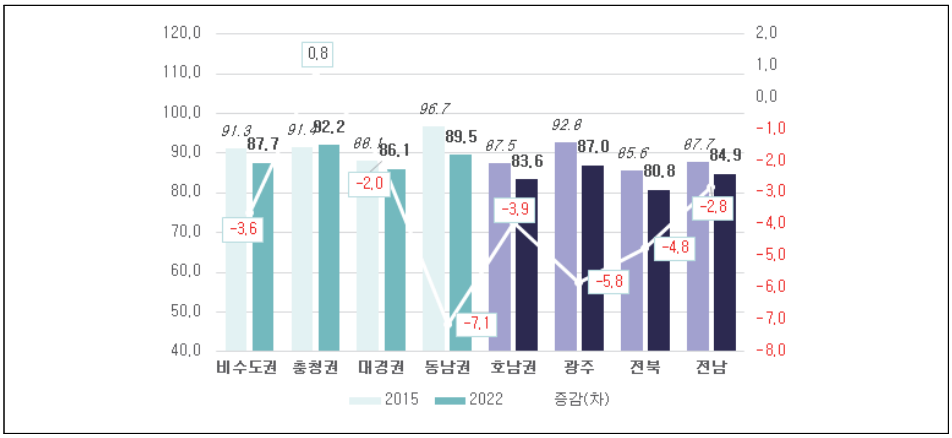


출처: 이상호(2023:83)

❍ 수도권을 기준으로 호남권의 명목상대임금을 살펴보면 '15년 87.5%에서 '22년 83.6%으로 3.9%p 하락함

- 호남권 내에서는 광주의 상대임금이 전남, 전북보다 높지만, 이 역시 동기간 92.8%에서 87% 수준으로 하락

[그림 5-36] 수도권 기준 호남권 명목상대임금 비교



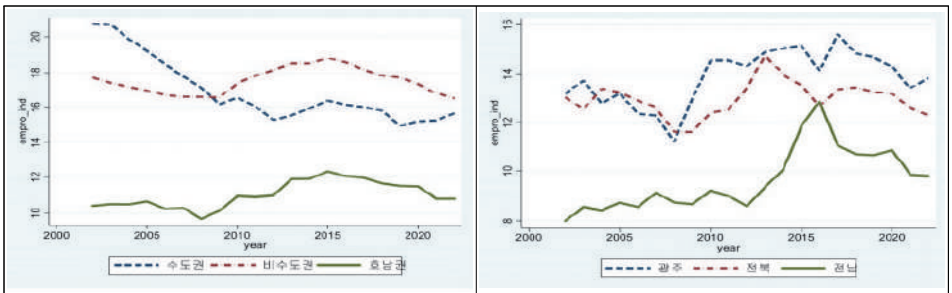
주: 수도권을 100으로 기준
출처: 이상호(2023:84)

□ 호남권 일자리 위기: 주요 요인 파악

❍ 호남권 제조업 취업자는 2010년 초반에서 중반까지 증가하다가 이후부터 감소 추세임

- '10년 10%였던 제조업 취업자 비중은 '15년 12.3%까지 증가하였으나 '22년 10.8% 수준으로 감소
- 이러한 감소세는 호남권 모든 지역에서 해당하며 특히 광주, 전남이 더욱 심각

[그림 5-37] 제조업 취업자 비중



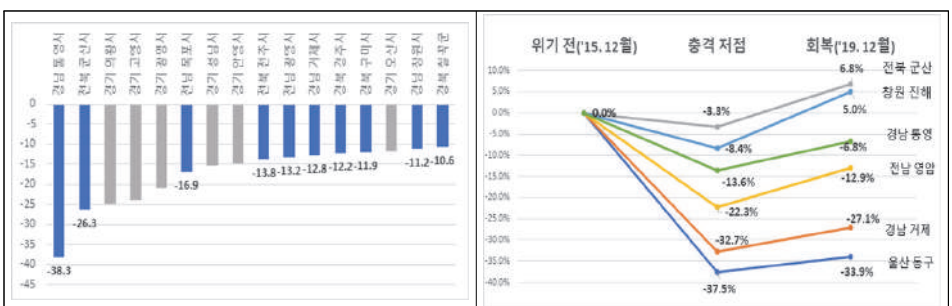
수도권, 비수도권, 호남권 비교 | 호남권 내 시도 비교

출처: 이상호(2023:84)

❍ 특히, 제조업 취업자 증가율 하위 시군구에는 영남과 호남의 전통적인 산업도시들이 대거 포함

- 조선업 등 특정 산업에 대한 의존도가 높은 지역일수록 상대적으로 충격의 폭이 크고 회복속도가 더딤

[그림 5-38] 비수도권 제조업 집적지의 쇠퇴 및 낮은 회복력



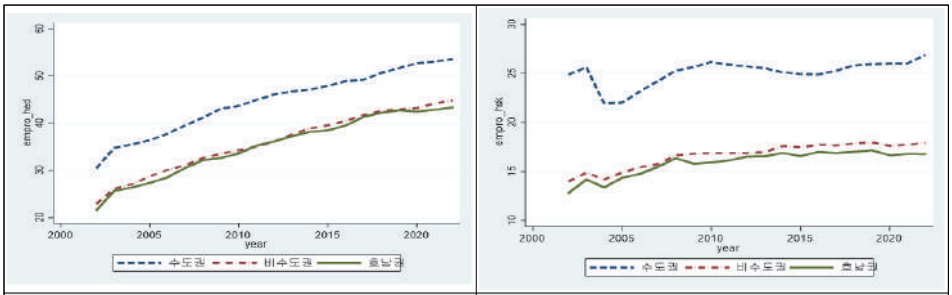
제조업 취업자 감소 상위 시군구 ('13년도 대비 19년) | 조선업 고용위기지역 회복력 정도

출처: 이상호(2023:85)

❍ 고학력 고숙련 인재의 수도권 집중 경향이 뚜렷하여 '22년 고학력 취업자 및 전문직 취업자 비중의 경우 수도권 대비 호남권은 10%p이상 낮음

- 호남권 내에서는 전남 지역의 고학력 및 전문직 취업자 비중이 광주, 전북보다 가장 낮음

[그림 5-39] 고학력·전문직 취업자의 수도권 비중



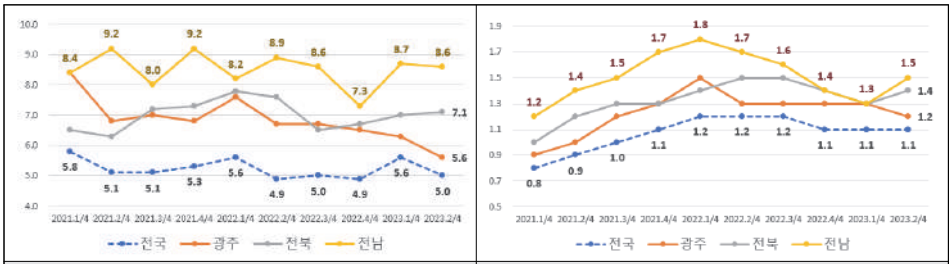
고학력(전문대졸 이상) 취업자의 수도권 비중 | 전문직 취업자의 수도권 비중 추이

출처: 이상호(2023:85)

❍ 임금을 포함한 근로조건 저하로 이직률이 증가하고 기업의 구인난에 따른 빈일자리율이 증가하고 있음

- 23년 2사분기 이직률은 전남 8.6%, 전북 7.1%, 광주 5.6% 수준으로 전국평균(5.0%)보다 모두 높음
- 23년 2사분기 빈일자리율 역시 전남 1.5%, 전북 1.4%, 광주 1.2% 수준으로 전국평균(1.1%)보다 모두 높음

[그림 5-40] 이직률 및 빈일자리율 추이



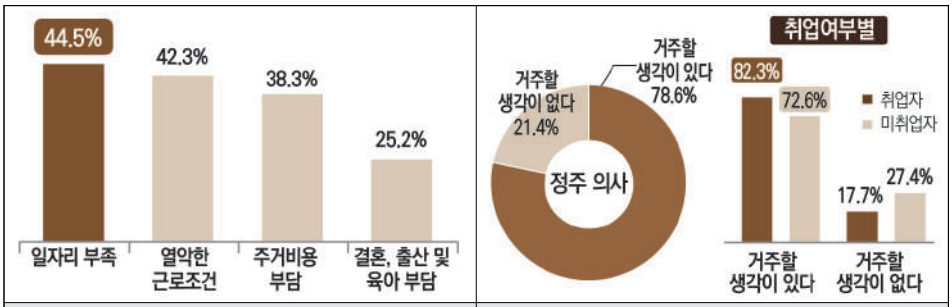
이직률 | 빈일자리율

출처: 이상호(2023:86)

❍ 여수시와 호남지방통계청의 2022년 청년사회경제실태조사 결과, 청년들이 겪고 있는 어려움 1순위는 일자리 부족(44.5%), 2순위는 열악한 근로조건(42.3%)이었음

- 3년 이내 정주의사를 묻는 질문에 응답자의 과반(78.6%)이 정주 의사가 있다고 응답하였고, 취업자의 거주의향(82.3%)이 비취업자(72.6%)에 비해 좀 더 높게 나타남

[그림 5-41] 여수시 청년들의 어려움 및 정주의사



여수시 청년이 겪는 어려움(복수응답) | 정주의사

주: 19-39세 이하 청년 1,200명 대상
출처: 여수시·호남지방통계청(2022)를 인용한 이상호(2023:86)

□ 청년인구의 유출

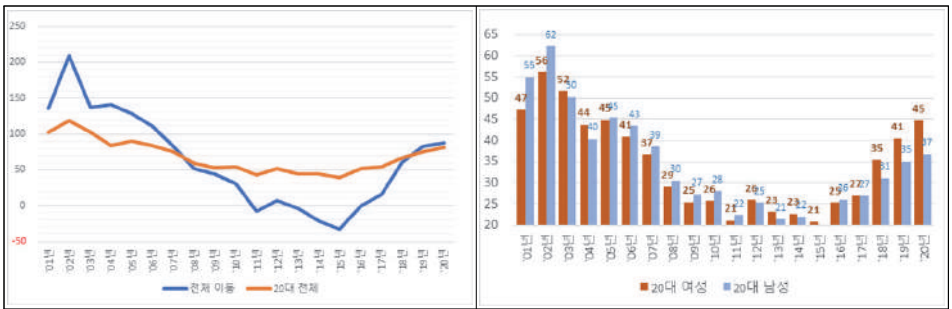
❍ 수도권으로의 인구 유입은 2010년대 중반부터 다시 증가하기 시작

- 20대 청년층의 수도권 순유입은 '10-'19년 60만 명 이상으로 같은 기간 전체 인구의 순유입(20만 명)의 3배 수준에 달함
- 2010년대 중반 이후 청년 여성의 수도권 유입 규모는 청년 남성을 앞지름

❍ 청년층의 인구유출은 지역공동체의 지속가능성을 위협하는 요소로 청년층의 순유출이 많은 지역은 비수도권 농어촌, 이른바 소멸위험지역이 다수 해당

- 반대로 청년층의 순유입이 많은 지역은 경기도, 충북의 신도시 지역, 광역대도시의 신도심-신산업 지역 등임

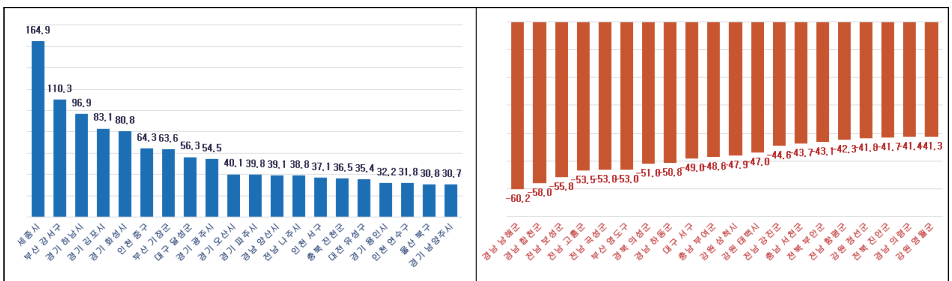
[그림 5-42] 수도권으로의 청년 인구 유입



전체 및 20대 인구의 수도권 유입자수 | 20대 여성 및 남성의 수도권 유입자수

출처: 이상호(2023:87)

[그림 5-43] 청년층 인구 순유입률 및 순유출률 현황(상위 20개 시군구)



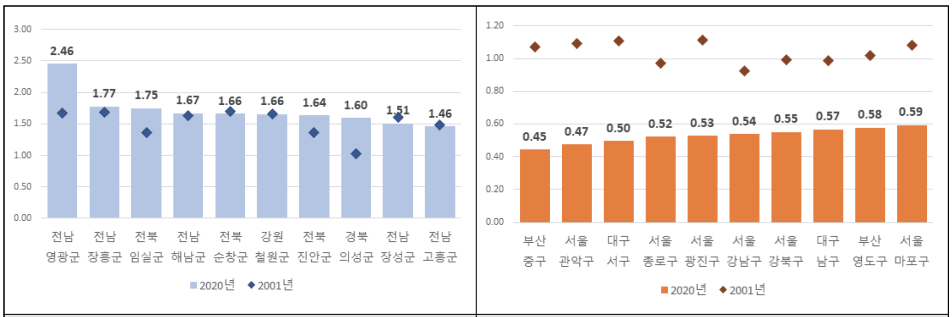
순유입률 | 순유출률

출처: 이상호(2023:87)

❍ 지역의 인구 유출에 따른 국토의 불균형 발전은 국가 전체의 인구감소 및 경제 쇠퇴로 귀결되는 큰 문제

- 출산율이 높은 지역은 대부분 인구가 유출되는 낙후지역으로 출산율의 변동 폭도 크지 않은 데 반해, 대도시 인구밀집지역은 출산율이 낮을 뿐만 아니라 지난 10년간 큰 폭으로 감소

[그림 5-44] 합계출산율 현황(상하위 10개 시군구)



상위지역	하위지역

출처: 이상호(2023:88)

2. 대안적 정책과제 제안

□ 지방소멸의 원인을 진단하는 '울타리 세우기'

❍ 문제를 규정하기 위한 울타리 세우기 차원에서 지역위기의 핵심적 요인을 살펴보면 일자리의 공간적 구조변화와 기존 지역 일자리 정책의 한계 등이 있음

❍ 먼저, 일자리의 공간적 구조변화와 관련하여 우리나라 지역일자리의 근간인 자동차, 조선, 철강, 기계, 전자 산업 등은 많은 소재와 장비, 장치 등이 투입된다는 측면에서 자본집약적이지만, 수만 명의 노동력이 한곳에서 일한다는 점에서 노동집약적이기도 함

- 더구나, 지역의 제조업 일자리는 한편으로는 더 많은 수의 로컬 서비스 일자리를 창출하고 다른 한편으로는 금융, 공공 행정, 의료와 같은 기능을 가진 지방 도시도 함께 성장시키는 원동력이 되어 왔음

❍ 2000년대 이후 기술변화와 시장의 글로벌화로 인해 주력 제조업의 고용창출력이 빠른 속도로 감소하면서 이들 제조업이 집적한 지역에서 일자리가 빠르게 감소함

- 울산, 거제, 통영, 목포, 영암, 군산 등 조선업 밀집 지역이 이에 해당함

❍ 경기가 회복되거나 산업이 발전해도 새로운 일자리는 주로 IT분야와 결합한 고숙련 서비스 분야에서 만들어지거나 플랫폼 노동이나 돌봄서비스와 같은 저숙련 서비스에서 일자리가 만들어지고, 이들 일자리 모두 지리적으로나 문화적으로 고립된 지역이 아니라 촘촘한 인적-물적 네트워크로 연결된 서울-수도권과 같은 대도시에 토대를 둠

- 여기에 코로나19와 같은 부정적인 충격이 발생하면서 지역의 미래와 지속가능성에 회의적인 청년들의 지역유출을 가속화는 방아쇠 역할을 하고 있음

❍ 또 다른 지역위기의 원인으로서 기존 지역 일자리 정책은 고립된 지역의 분절된 정책이라는 한계점을 보유하고 있음

- 혁신도시와 도청이전의 경우, 공공기관 종사자 이전의 산술효과, 역내 인구재배치, 지역혁신역량 구축 등이 한계
- 산단대개조, 도시재생뉴딜, RIS(E)사업, 상생형지역 일자리 사업 등과 같이 대규모 공모형 프로젝트 사업의 경우, 지자체 역량과 경험 부족으로 기획력 부족, 부처별 분절적 추진에 따른 효과성 저하, 일자리 창출력 제고를 위한 성과관리 등이 한계
- 인구감소대응지역과 지방소멸대응기금의 경우, 민원해결성 인프라 사업이나 효과가 불확실한 생활·관계인구 혹은 문화관광사업에 집중하고 있고, 개별 기초지자체 수준의 지원은 낙후지역의 고립성을 극복하는데 효과 미비하다는 점 등이 한계

□ 대안적 발전모델의 기본방향

❍ 대안적 발전모델의 기본방향은 고립된 지역을 연결하고 단절된 사업은 묶어 중앙과 지역이 서로 협력함으로써 청년 인재들이 지역에 뿌리내릴 수 있도록 '매력적인 곳'으로 거듭날 필요가 있음

❍ 이는 곧 기존 모델과 차별화되는 대안적 모델로의 전환으로 산업 전반에 걸친 변화 요구

- 괜찮은 일자리, 적정규모의 양육과 교육, 문화생활이 가능하도록 디지털 기반을 확충하는 공적 재정투입과 제도적 지원 필요

[표 5-3] 대안적 발전모델 특성: 기존 모델과의 비교

구분	기존 모델	대안적 모델
산업/기술	제조업/중화학	서비스업/4차산업혁명
교환	고생산성-고임금	괜찮은 일자리-양질의 다양한 서비스
주체	남성 중심	여성 중심
집중과 분산	중앙집중형	분권형-다양성-연결성
지역	대량생산(도시)-대량소비(도시) 수직적-위계적 공간분업	스마트한 지역공동체간 수평적 협업과 역할분담
관계	자본-임노동간의 대립과 타협	세대간 상생과 협력 청년여성(서비스공급자)-보건/양육(수요자)간의 상생
중심섹터	국가-시장	국가-시장-사회의 조화

출처: 이상호(2023:92)

❍ 대안적 일자리 전략 확보를 위해서는 다음의 4가지 과제를 수반함

- 지역일자리 정책의 목표 재설정: 수도권 집중이 불가피하고 비가역적이라는 수동적-적응적 접근이 아니라 수도권과 비수도권간 구상과 실행의 분리를 완화하고 '인재를 분산'하기 위한 '적극적-전환적' 접근 필요
- 장소기반 접근과 사람기반 접근의 조화: 혁신도시, 도시재생, 산업단지 조성 등 하드웨어는 인력양성, 채용지원, 고용서비스 등의 소프트웨어와 연계하여 산업-교육-복지가 연계된 양질의 일자리 창출
- 지역 노동시장 이중구조 완화와 일자리 환경개선: 지역 내 고용취약계층에 대한 사회적 보호와 통합을 위해 원하청 구조개선, 중소기업 작업장 혁신, 플랫폼노동 등 비전형근로에 대한 보호, 산업안전 강화 등
- 중앙과 지역의 역할분담과 협력체계: 중앙은 지역의 역량이 부족해서 권한을 줄 수 없다는 편견을 버리고 지역의 역량축적을 위한 지원을, 지역은 모든 것을 내부에서 해결하기보다 외부의 역량을 자원으로 활용

□ 지역유형별 맞춤형 접근 및 모델

❍ 광역경제권 수준의 전략 하에서 권역 내 하위지역은 환경과 특성에 따라 맞춤형 전략을 수립할 필요가 있음

- 권역 내 공동의 이익을 위한 연계협력을 도모하되, 지역의 여건 및 상태에 따라 정책적 처방을 달리하는 맞춤형 전략 추구

[표 5-4] 지역유형별 맞춤형 정책 패키지 접근

구분	성장지역	위기/쇠퇴지역
중소규모 공동체	• 거창(승강기), 밀양(뿌리산업) 등 • 인력수요증가에 대응하기 위한 인력 양성과 매칭, 채용장려금 등 • 중소기업의 R&D를 지원하기 위한 외부 혁신기관과의 연계협력지원	• 의성군, 철원군 등 인구감소지역 • 스마트농업-주거지원 등 패키지정책 • 공공서비스의 집적과 접근성 제고 • 지역 취약계층 고용/소득 지원을 위한 사회적경제 활성화와 일자리 제공
특화된 산업도시 (특화 외부성)	• 평택시, 안성시 등 • 공동의 인력양성 프로그램을 통해 내부 숙련 향상 프로그램 운영 • 역내 취약계층, 고령자, 여성 등의 노동시장 참여 촉진 • 문화-서비스업 기반확충을 통한 도시 어메니티 강화	• 통영시, 군산시 등 • 지역대학과 연계한 구조조정 실직자 전직 및 재숙련화 등 회복력 중심의 유연안정성 모델 지원 • 지역 취약계층 고용/소득지원을 위한 사회적경제 활성화와 일자리 제공
복합대도시 (규모와 다양성의 경제)	• 광주 광산구, 부산 강서구 등 • 신도심 지역은 서비스-공공기능 중심으로 노동력 수요증가 • 광역 수준의 인력풀 내에서 매칭 개선 등 필요 • 대도시 인프라와 혁신기관 등의 자원을 최대한 활용하는 것이 관건	• 부산 영도구, 대구 서구, 광주 동구 등 • 원도심 도시재생 사업과 연계한 숙련 전환, 전직 지원 등 일자리 사업 지원 • 노후 산업단지의 고도화와 산업 전환, 주거, 서비스, 문화 연계 • 대도시 인프라와 다양성 등의 자원을 최대한 활용하는 것이 관건

출처: 이상호(2023:93)

❍ 현행 지역유형별 일자리 모델은 지역의 위기에 대한 공감대 형성, 정책수단의 연계, 중간조직의 역할 등이 돋보이나 상대적으로 각종 인프라 사업에 대응되는 적절한 프로그램 부족으로 어려움을 겪고 있음

- 지역위기 극복을 위한 정책 및 사업에 대한 지지와 참여를 바탕으로 지역별 특성 및 공간적 범위에 따라 정책 수단들이 서로 연계되고 패키지화되어 있으나 소프트웨어에 해당하는 사업내용은 불충분한 상황

[그림 5-45] 지역유형별 일자리 사례(전북군산, 경남, 부산영도, 경북의성)

	전북 군산 상생형일자리	경남 공유대학	부산 영도 도시재생뉴딜	경북 의성 이웃사촌마을
위기의 성격	지역 대기업 폐업으로 인한 산업 쇠퇴	지역 대학 입학자원감소 경쟁력 약화	지역산업 및 원도심 쇠퇴, 인구유출	인구 고령화 청년인구 유출
공간적 층위	중규모 도시	광역수준	동 수준	마을 수준
일자리 연계	산업-노동 연계	교육-산업 연계	산업-정주환경-문화 연계	농업 –주기 –정주환경 연계
지원 수단	인건비 + 기업지원	교육과정 + 채용연계	인프라 조성 + 창업지원	창업지원 +주거지원
사업 대상	청년층	청년층	취약계층 청년층	청년층 기존 주민
지자체	광역 -기초 협력	광역	광역-기초 협력	광역 -기초 협력
중간 조직	노사정협의체	대학추진단	도시재생현장 지원센터	이웃사촌 지원센터

출처: 이상호(2023:94)

❍ 향후 지역 주도의 일자리 사업 지원체계 확보를 위해 중앙과 지역의 역할 분담 및 정책지원 협력체계 구축, 지역역량 및 리더쉽 강화 등에 주목하는 한편, 지역 일자리 정보 및 통계인프라를 강화하여 지역 상황에 맞는 정책수요 발굴 및 기획 필요

- 지역 주도로 맞춤형 사업을 설계하면 중앙정부는 이를 지원하는 방식으로 정책 추진
- 시군구 이하 지역 일자리 통계자료의 경우, 찾기도 어렵고 찾더라도 해석하기 어려워서 제대로 된 지역고용정보 제공 및 지표개발 등의 개선 필요

3. 시사점

□ 지방소멸에 대한 국민적 합의와 울타리 세우기

❍ 지방소멸위기 대응을 위한 숱한 정책적 노력에도 불구하고 악화하는 정책 현실에 대한 반성과 명확한 원인 진단이 필요함

- 지방소멸의 전국화라는 국가 위기 인식과 일자리의 공간적 구조변화라는 지역위기의 핵심 파악이 문제해결의 급선무

❍ 2000년대 이후 산업구조가 변화하면서 IT분야, 플랫폼노동, 돌봄서비스 등 새로운 일자리들은 지리적으로나 문화적으로 서울-대도시권을 지향하는 경향이 강하고 이는 국토의 불균형 발전은 가중함

- 전통적 제조업과 달리 촘촘한 인적-물적 네트워크가 연결되는 환경 선호함에 따라 비수도권 중소 시군 단위 지역들이 외면받고 있는 실정

□ 지방소멸에 대응하기 위한 일자리 정책 방향

❍ 기존 지역 일자리 정책은 혁신도시 및 공공기관 이전 등 산술적 균형 개념에 치중하거나 대규모 공모형 프로젝트들로 산발적 정책을 추진하는 등 지역의 현실을 제대로 다루지 못하는 피상적 접근의 한계로 실질적 성과를 거두지 못함

❍ 이제라도 청년 인재들이 지역에 뿌리내릴 수 있도록 '고립된 지역은 연결하고' '단절된 사업은 묶고' '중앙과 지역이 서로 협력'하는 것이 중요

- 지역의 고립성이 해결되지 않는 한 주거, 산업, 교육 등 각종 정책의 선순환은 발생하기 어려움
- 중앙정부 차원에서 추진 중인 파편적·분절적 정책들을 연계하여 시너지 효과를 창출할 수 있도록 거시적이고 종합적인 접근 필요
- 중앙과 지방이 광역경제권 수준에서 지역혁신, 지역특화, 일자리 육성 등에 대한 기획과 의사결정을 공동으로 수행하는 협력적 거버넌스 필요

제4절 농촌의 지역활성화 및 일자리 전략

1. 여민동락 사례를 통한 지역 활성화 전략[13)]

□ 여민동락 공동체 개요

❍ 여민동락 공동체[14)]는 2007년 전남 영광군 모량면으로 귀농한 세 쌍의 젊은 부부들의 공동 출자로 설립된 일터 공동체로 초기 노인복지센터를 시작으로 마을기업, 깨움마을학교 등 자립적인 농촌지역사회 돌봄 플랫폼으로 진화
- 여민동락 공동체 설립 당시 모량면은 인구의 38%가 65세 이상의 노인층에 해당할 만큼 고령화가 심각한 지역으로 여민동락공동체는 인구유출과 고령화의 늪에 빠진 농촌지역의 새로운 해법 제시

❍ 본 절에서는 농촌 지역활성화 및 일자리 전략을 위한 선결 조건을 여민동락 공동체의 인적, 문화적, 물리적 토대를 중심으로 한 사례를 통해 살피고, 이에 기반하여 기본 모델을 제시하고자 함

2. 농촌 지역활성화 및 일자리 전략의 선결 조건

□ 여민동락 공동체의 등장과 주요 활동

❍ 여민동락공동체는 2007년 30대 초반 도시 젊은이 6명의 농촌살이 도전에서 출발하며 자연 속에서의 작고 소박한 삶을 꿈꾸며 각자가 가진 재능과 역량을 모아 살림살이를 이어가고 그것이 곧 농촌사회에 보탬이 되고자 함
- 농촌의 문화와 규범, 리더쉽을 있는 그대로 존중하면서 전문가나 활동가가 아닌 온전히 마을 주민이 되기를 지향함

13) 권혁범(2023) 발표원고에 기반하여 작성하되, 박윤지·유리나(2017), 정문수 외(2022) 등을 참고

14) 여민동락(與民同樂)은 중국 전국시대 맹자가 제나라 선왕에게 왕이 소유하는 사방 40리 크기의 동산(garden)을 백성과 더불어 즐길 수 있게 할 것을 권면한데서 유래한 용어로 여럿이 함께 만드는 즐거운 세상이라는 실천 의지를 담고 있음(정문수 외, 2022:56)

❍ 귀농 후 1년 반 동안 지역자원 조사와 주민 면담을 진행하였고 취약노인층을 위한 활동이 필요하다는 결론 하에 2008년 6월부터 주간보호시설 형태의 여민동락 노인복지센터 운영 시작

- 이밖에 지역의 필요와 욕구에 기반한 다양한 지역 복지 활동(하절기 방역, 취약계층 백내장 수술지원, 의료봉사 및 문화예술공연, 10원 자판기 운영, 병원 및 읍내 이동지원, 형광등·수도꼭지·전기콘센트 등 수리 및 교체, 영화관 단체 관람, 영정사진 찍기, 마을축제 개최 등)도 수행

[그림 5-46] 여민동락공동체의 지역복지활동



출처: 권혁범(2023:102-103)

❍ 노인복지센터 운영 1년 후인 2009년 주민수 감소에 따른 초등학교 폐교 대상 지정 등 새로운 지역사회 고민이 제기되고 이는 지역주민과 함께 사회적 농업을 본격화하는 계기가 됨

- 이는 농업과 농촌은 어떻게 지속가능할 것인가에 대한 답을 찾는 과정으로써 전문적 돌봄서비스 중심의 시설복지 차원에서 벗어나 지역주민들과 함께 하는 지역복지활동 추진 결심

❍ 초기 설립명칭인 여민동락 농장 동락원에서 2009년 여민동락공동체로 전환하고 농촌 주민들에게 부족한 서비스를 농업인이 농업 활동을 하며 농촌자원을 활용하는 방식으로 제공하기 시작

- 2009년 모시송편을 만드는 마을기업 할매손(현재 더불어삶사회적협동조합)을 설립하여 노인 일자리 제공 및 소득기반 마련

[그림 5-47] 여민동락공동체 노인일자리



모싯잎송편공장	노인일자리 작목반	사회적 농장 운영

출처: 권혁범(2023:105)

- 2011년 이동장터인 동락점빵 사회적협동조합을 설립하여 식자재 및 생활 필수품을 공급하고 지역 농민이 생산한 농산물 판매

[그림 5-48] 여민동락공동체 이동장터 동락점빵



출처: 권혁범(2023:108)

❍ 이후 여민동락공동체는 교육·문화·복지 분야로 실천영역을 확장하여 지역사회와 함께 작은 학교 살리기 활동 추진하는 한편 경로당을 거점으로 삼아 문화여가프로그램 운영

- 2015년부터 묘량마을 교육공동체인 깨움 마을학교 운영하고 있으며 농한기 경로당 문화취미교실인 장암산 마을학교, 찾아가는 여민동락 문화복지 난장 등 다양한 프로그램 운영

❍ 또한 여민동락공동체는 청년 귀농귀촌 정착 프로그램을 통해 농촌살이를 경험하고 지역에 정착할 수 있도록 지원함

[그림 5-49] 여민동락공동체 청년 귀농귀촌 정착지원



귀농인 정착 지원 | 외지청년 농촌살이 프로그램 운영 | 청년동아리 지원

출처: 권혁범(2023:109)

❍ 2023년 11월 현재 여민동락공동체 연계 지역일자리 참여자 현황을 살펴보면 귀농귀촌인 18명, 지역민 1명이 각 분야의 사업을 담당
- 현재 총 19명(20대 2명, 30대 2명, 40대 7명, 50대 8명)으로 사업참여는 자유로운 편으로 매년 15-20명 선 유지

[표 5-5] 여민동락공동체 연계 지역일자리 참여자 현황(23년 11월 현재)

분류/분야	여민동락 공동체	노인복지 센터	노인일자리와 사회적농업	동락점빵 사회적 협동조합	더불어삶 농특산물 가공공장	지역 활성화
귀농귀촌인	1	7	2	4	2	2
지역민	1	–	–	–	–	–

출처: 권혁범(2023:110)

□ 자립적인 지역사회 돌봄 플랫폼으로 진화하는 여민동락공동체

❍ 지속적인 인구감소와 고령화, 특히 젊은 세대의 감소는 지역뿐만 아니라 여민동락 활동의 위기를 의미

- 2007년 이후 17년간 갈수록 악화되는 생활기반시설과 더불어 지역에 거주하는 모든 이의 지혜와 참여, 협력, 실천 없이는 농업, 농촌의 회생은 불가능하다고 판단

[표 5-6] 묘량면 인구감소와 고령화율

구분	2007년 2월	2015년	2016년	2017년
묘량면 총인구수	2,140	1,927	1,909	1,852
65세 이상 비율	764(36%)	760(39.4%)	753(39.4%)	770(41.0%)

출처: 권혁범(2023:111)

❍ 2017년 중순부터 지역공공기관, 지역사회단체, 학부모들과 함께 묘량면 지역활성화 사업 추진 본격화
- 이는 2019년 농림축산식품부 기초생활거점육성사업으로 선정

[그림 5-50] 묘량면 활성화 사업


지역리더 학습여행


지역청년일꾼 학습여행


묘량면 활성화 주민의견수렴

출처: 권혁범(2023:109)

❍ 2019년 11월, '묘량면 건강한 인구구성과 활성화를 위한 10년의 구상과 실천안'을 수립하고 '우리가 할 수 있는 것에 집중하기' 시작
- 지역사회의 의견수렴 결과, 노인인권 기반 재가노인복지 공간 마련, 야외 커뮤니티정원 조성, 점방매장 확장, 묘량면 이주청년을 위한 임대주택 조성 등이 우선순위로 손꼽힘

❍ 정든 묘량을 떠나지 않고 건강하게 나이들며 삶을 이어갈 수 있도록 노인통합돌봄공간을 조성하여 에이징 인 플레이스(Aging in place)개념을 지역사회 내 실천
- 행안부 지역자산화 사업선정, 은행 대출, 조합원 출자금 증액운동, 후원 등을 통해 2,000여평의 부지를 확보하고 지역 고령노인을 위한 돌봄공간 조성
- 1단계 공간조성 사업이 2023년 8월 완공되었고, 향후 2단계 소규모 노인의료복지주택 조성 및 의료복지사회적협동조합 전환을 통해 3단계 돌봄마을을 실현하고자 함

[그림 5-51] 여민동락공동체 노인통합돌봄공간 조성



출처: 권혁범(2023:115)

3. 농촌활성화 및 일자리 전략의 기본 모델

□ 여민동락의 17년, 지역 활성화를 위한 토대 구축에 매진

❍ 인적 토대 구축을 위해 귀농귀촌인과 안정적 정착을 위한 지속적 노력을 다하는 한편 지역현안을 수익모델로 구상하여 일자리를 제공하는 전략을 세움
- 전국 귀농귀촌센터, 서울 청년허브 등 청년 이주사업 단체와 연계하여 귀농귀촌인의 유입을 촉진하는 한편, 빈집 정보를 파악하여 해당 마을주민과 소유자를 설득하고 영광군과 함께 빈집 리모델링 사업 등을 추진

❍ 물리적 토대 구축을 위해 지역활성화를 위한 주민위원회를 결성하고 농림축산

식품부, 교육부 등 각종 정부 사업선정을 마중물로 삼아 지역 내 생활기반시설 확충 노력

- 재가노인을 위한 돌봄공간 및 생활기반시설을 확충하는 한편, 젊은 세대 이주를 위한 소규모 공공임대주택조성 시도

❍ 문화적 토대 구축을 위해 지역사회 구성원의 관심과 지역이 할 수 있는 일에 집중하는 전략 강조

- 작은 학교 살리기 성공의 핵심 요인 중 하나는 이해관계자의 참여에 기반한 공론장을 구성하고 이를 잘 이끌어나갔다는 점임
- 지역활성화를 위한 각종 사업 추진 과정에서도 대표 주민조직의 참여와 회의체 구성이 전제되며 주민의견 수렴과 소통을 통해 사업 추진

□ 기존 농촌활성화 및 일자리 정책사업의 실패 원인

❍ 사람이 살만한 최소한의 토대가 붕괴된 현 농촌사회에 제대로 된 처방 없이 '밑 빠진 독에 물 붓기'만 하는 정책 현실이 문제

- 토대란 어떤 사물이나 사업의 밑바탕이 되는 기초와 밑천을 의미하는 단어로 농촌사회의 문제는 바로 토대의 붕괴에 있음
- 다시 말해, 정책의 구현 및 축적이 이뤄질 수 없는 바탕을 두고 정책을 쏟아 붓는 악순환을 거듭
- 마치 로또와 같은 대기업, 대학, 산업단지 등의 유혹에서 벗어나 농촌사회가 사람의 기본적 품위를 지켜주고 발전을 위한 공간이자 품이라는 근원적 측면에 집중할 필요가 있음

❍ 여민동락공동체 사례를 통해 살펴보았듯이 토대 복구를 위해서는 민관의 체계적 접근(로드맵 수립)과 지속적인 실천 중요

- 인적 토대는 농촌 활성화의 선결 조건으로서 농촌을 지향하는 준비된 역량있는 사람 유입 중요
- 물질적 토대로서 지역 인구를 위한 최소한의 생활기반시설 구축 필요
- 문화적 토대로서 지역사회의 환대와 포용, 이해와 존중, 협동과 연대를 통한 공동체성 복원 중요

□ 농촌 활성화를 위한 지역 일자리 기본 모델 제안

❍ 기존사업의 전환과 융합을 통해 정책의 시너지를 배가하는 한편 장기적인 측면에서 농촌 활성화를 위한 제대로 된 방향 잡기가 필요함

- 중앙부처 농촌 정책사업의 융합을 통한 시너지 효과를 극대화하고 장기적 측면에서 새로운 산업구조 변화 속에서 농업·농촌은 어떠한 변화를 맞이하고 어떤 원칙을 고수해야 할 것인지 고민 필요
- 도시의 대척점이 아니라 농촌은 그 자체로 사람, 지역사회, 자연이 조화로운 삶터이자 인간으로서의 품위 있는 삶을 영위하는 공간으로서 농업·농촌 발전을 위한 장기적 계획 필요

❍ 단기적으로는 지역 주체의 참여하에 지역 현안을 해결해나가는 일자리 모델 개발 필요

- 일자리 모델은 지역주체, 여건에 따라 다양하게 변형 가능하며, 사업추진을 위해서는 농촌활성화를 위한 핵심주체들의 정착과 확장이 중요

[표 5-7] 농촌활성화를 위한 지역일자리 기본모델(단기과제)

분야	핵심일꾼	내용	국가의 역할
현장밀착형 중간지원 조직	귀농 귀촌인	• 면단위 설치 • 주민자치지원, 자원조사와 활성화계획 수립, 지역복지활동 • 혁신형 농촌복지관 사회복지사, 주민자치회간사, 정책사업추진지원조직(마을만들기, 농촌활성화, 사회적경제등) 활동가	• 주거 • 인건비 • 교육
노인복지 서비스	귀농 귀촌인	• 면단위 또는 인근 생활권 • 지역주민이 참여하는 노인돌봄사회적협동조합설립 • 소규모 노인의료복지주택, 노인주간보호센터, 방문요양, 노인맞춤돌봄센터 운영, 노인돌봄마을 조성	• 주거 • 교육 • 정책사업으로 만들어진 공간 및 유휴공간 활용 기회부여
지역특성에 기반한 생활편의 서비스	귀농 귀촌인	• 면단위 또는 인근 생활권까지 지역주민의 필요와 욕구에 기반한 서비스 제공 • 도시락, 반찬, 간식제조 및 배달, 마을카페 및 회의와 교육실, 공유식당, 소규모 슈퍼마켓(편의점)이 융합된 다기능 공간	

출처: 권혁범(2023). 농촌의 지역활성화 및 일자리 전략, p.118

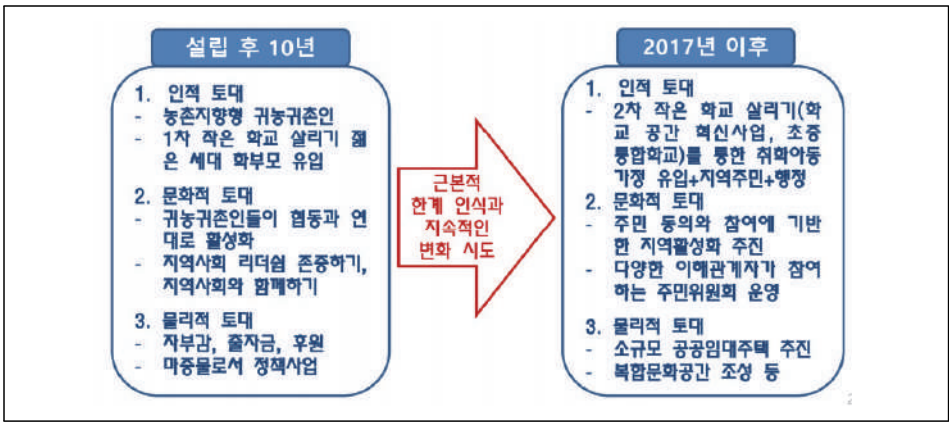
❍ 인적-물리적-문화적 토대의 통합적 실천을 위해서는 현실적이고 구체적인 대응 전략 필요
- 인적 토대 구축을 위해서는 농촌 지향형, 생태 지향형 귀농귀촌인 유입이 현실적인 대안
- 물리적 토대 구축을 위해서는 귀농귀촌인의 안정적인 주거지 마련이 필수이며 생활임금 또는 수당을 적정기간 보장하고 정책사업을 통해 확보된 지역 내 유휴공간 활용에 우선권을 부여하는 방식 적용 필요
- 문화적 토대 구축을 위해서는 농촌 지역활성화와 일자리 전략에 대한 인식과 동의, 포용과 지지, 참여가 핵심인 만큼 공식적인 소통의 장과 주민자치 실현이 중요

4. 시사점

□ 여민동락공동체를 통해 살펴본 농촌 지역활성화의 방향

❍ 여민동락공동체는 인구유출과 고령화로 소멸되어가는 지역이 새롭게 활력을 확보해나가는 농촌지역 활성화의 가능성을 보여준 사례
- 여민동락공동체는 2007년 설립 후 10년 동안 귀농귀촌인과의 협동과 연대를 통해 지역사회와 함께 할 수 있는 다양한 활동들을 수행하였다면 2017년부터는 근본적인 한계 인식과 지속적인 변화 시도 하에 지역 활성화 및 주민자치의 플랫폼으로 본격화하기 시작

[그림 5-52] 여민동락공동체 활동 전개



출처: 권혁범(2023:112)

❍ 본 사례를 통해 살펴본 바, 농촌 지역활성화 및 일자리 정책이 지향해야 가장 중요한 지점은 지방소멸의 위기 속에 사그라져가는 지역의 토대를 다시금 되살리는 일로 정책의 핵심은 크고 먼 곳에 있기보다 작고 가까운 곳에 있음을 상기

– 이와 더불어 여민동락공동체가 추구한 '농촌사회를 존중하기', '우리가 할 수 있는 일에 집중하기' 등은 사회적 농업을 실천하는 프로토콜에 해당

KRILA
Korea Research Institute for Local Administration






제6장

지방소멸대응전략의 협력적 추진방안

제1절 지방소멸대응전략의 협력적 추진 필요
제2절 지방소멸대응전략의 협력적 추진체계 구축
제3절 지방자치단체의 협력적 추진사례-강원도

제6장 지방소멸대응전략의 협력적 추진방안

제1절 지방소멸대응전략의 협력적 추진 필요

1. 지역 위기 원인에 대응한 통합대책 수립

○ 국가 총인구의 규모와 구조변화에 영향을 미치는 요인은 저출산·고령화 추세이지만, 지역의 인구 위기는 수도권으로 향하는 지역의 인구이동에 있음
- 합계출산율 등은 농촌 등 비수도권 지역이 훨씬 높게 나타나나, 교육 및 취업 등의 이유로 삶의 터전을 옮기기 시작한 것이 현재의 지역 위기를 태동시킨 배경임

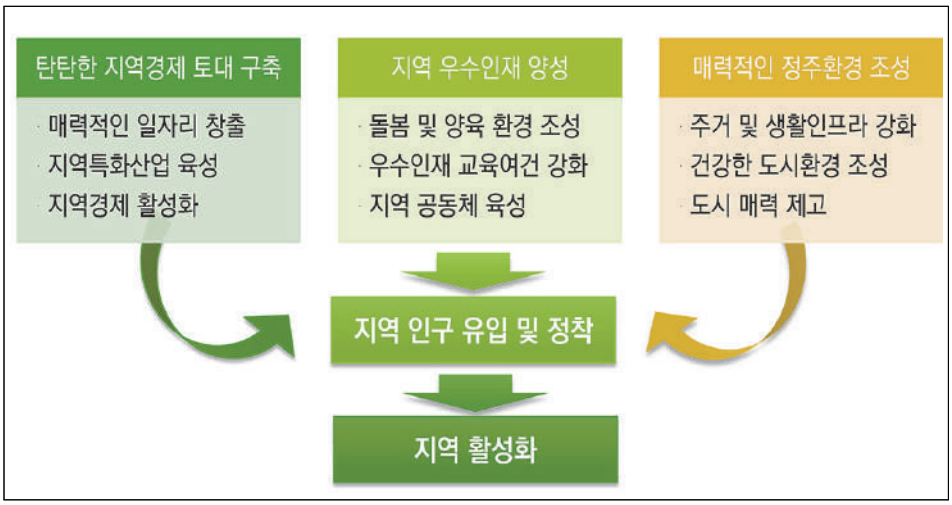
○ 젊은 층이 지역을 떠나 대도시 및 수도권으로 이동해가는 대탈출(Exodus)을 저지하고 지방소멸의 위기를 극복하기 위해 지방소멸대응정책이 마련되기 시작

○ 지방의 인구 유출을 가속화시키는 원인이 교육 및 일자리, 부족한 정주환경 등 다양한 원인으로 나타나고 있으므로, 이를 해결하기 위한 대책도 다양할 수밖에 없음
- 지역이 자율적으로 수립하고 있는 지방소멸대응전략은 대체로 지역쇠퇴를 야기하는 경제적, 사회적, 환경적 요인에 대응한 대책들임
- 매력적인 일자리를 창출하고 지역자원을 활용한 특화산업을 육성하고, 돌봄 및 양육환경을 조성하고 우수인재가 지역에 남아 교육을 받을 수 있는 여건을 조성하며, 매력적인 정주환경 조성으로 지방 인구 대탈출을 막는 인구댐 역할을 하게 하는 것임

○ 다양한 지방소멸 위기에 대응한 지방소멸대응전략은 단일 부서가 단일 사업 수행으로 해결할 수 없는 통합적 대책으로 수립해야 함

– 각 지역마다 객관적인 여건 분석을 통해 위기에 대한 해법은 차별화된 특성화 전략을 수립할 수 있겠지만, 각 전략은 유기적으로 서로 맞물려 선순환적인 위기 탈출의 해법으로 작동할 수밖에 없음

[그림 6-1] 지방소멸대응전략의 선순환적·통합적 대책 수립



출처: 이소영(2023.6), 제1차 지방소멸대응 협력포럼 자료집, 한국지방행정연구원

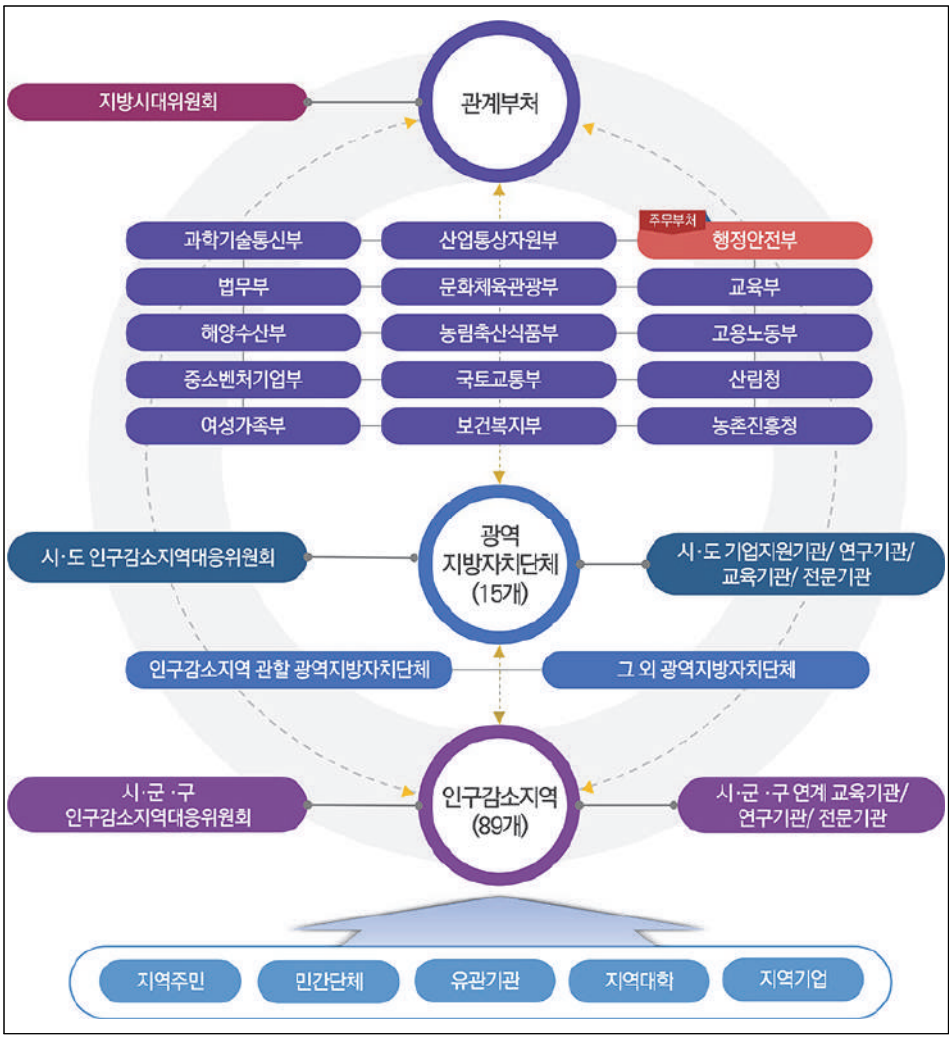
2. 위기 탈출을 위한 광범위한 협력적 체계 필수

❍ 지역의 위기가 고착화된 원인은 크게 3가지로 대별될 수 있음(이상호, 2023)
- 지역위기의 원인에 대응하는 전략적 기획력 부족: 기술환경이 변화하고 산업과 인구가 동시에 쇠퇴하는 상황에서 여전히 중앙과 지역 모두 과거의 방정식에 의존해서 사업을 추진하니 효과를 달성하기가 어려움
- 파편화되고 분절적인 공모사업 추진방식: 지자체간 사업과 예산을 유치하기 위한 출혈경쟁을 부추기고 연계가 필요한 타사업은 공모에서 탈락하거나 시기가 맞지 않으니 중장기 전략을 안정적으로 추진하기 어려움
- 하드웨어에 대응되는 소프트웨어 정책간 불균형: 교통 및 인프라 등 지리적 접근성을 제고하는 노력에 비해 지역인재를 육성하고 일자리로 연결하기 위한 제도적 접근성이나 관계의 접근성을 제고하는 데는 소홀

❍ 개별지역에 산업과 기술, 주거, 교육 인프라를 투자해도 연쇄효과를 촉발하기 어렵기에 각 지역 내 물리적 인프라를 완비하기보다는 지역별 특화와 주변 지역과의 교통개선, 인력교류, IT기술과 제도 개선을 통해 양질의 행정, 복지, 교육, 의료 서비스를 제공받을 수 있는 제도적 접근성 개선 중요
- 지역특화산업 육성, 지역혁신중심대학지원체계, 지역인적자원개발 및 일자리창출지원사업 등 중앙정부의 관련 주요 사업들은 연계-시너지 강화 필요

❍ 지방소멸대응전략의 협력적 추진을 위해서는 다층적 차원의 협력적 거버넌스 체계 구축이 필요
- 중앙정부 관련 부처들이 합동으로 재정 및 제도적 지원을 통해 지역간 협력을 실질적으로 촉진하되, 지역의 부족한 전략의 기획과 수립, 추진을 지원하기 위해 분야별 전문인력을 포함하는 중앙-지역간 협력적 거버넌스 구축도 필요
- 중앙차원의 협력, 중앙-지역간 협력 뿐만 아니라, 지방자치단체 간 협력적 체계 및 지역내 협력체계 구축도 필요

[그림 6-2] 지방소멸대응전략을 위한 협력적 추진체계 구축



출처: 행정안전부(2023), 인구감소지역 대응계획 수립 및 지원방안 연구, 한국지방행정연구원

제2절 지방소멸대응전략의 협력적 추진체계 구축

1. 지역 거버넌스 활성화 방안

□ 지방소멸대응기금 사업부서와 인구정책 총괄부서 간 소통 활성화

❍ 총 122개 지자체를 대상으로 지원되는 지방소멸대응기금의 사업부서와 인구정책 총괄부서 간 업무분담과 관련하여 다양한 조직 구성이 나타남
- 전남 강진군, 경북 고령군 등과 같이 인구정책을 총괄하는 전담부서(인구정책과)가 존재하고 해당 부서가 지방소멸대응기금도 관리하는 유형
- 부산 영도구, 대구 남구, 경기 가평군, 충남 공주시, 경남 남해군, 경남 합천군 등과 같이 인구정책 외 여러 현안 사업을 담당하는 특정 부서(신성장전략과/미래전략실/기획예산담당관/핵심전략추진단/미래성장활력과) 내 인구정책을 총괄하는 팀을 마련하고 지방소멸대응기금도 함께 관리하는 유형
- 강원 정선군 등과 같이 특정 부서(기획관) 내 인구정책을 총괄하는 팀(인구정책팀)과 지방소멸대응기금을 관리하는 팀(기획팀)이 서로 다른 유형
- 인천 강화군 등과 같이 특정 부서(기획예산과) 내 특정 팀(기획팀)이 인구정책과 지방소멸대응기금을 비롯해 타 업무를 겸무하는 유형

❍ 지방소멸대응기금이 지역 주도의 지방소멸대응 사업 추진을 위한 재정지원인 만큼 사업의 목적성 및 성과를 제고하기 위해서는 인구감소대응정책을 총괄하는 전담부서나 전담조직을 통해 사업을 추진하는 것이 바람직
- 「저출산고령사회기본법」과 「인구감소지역지원특별법」 등의 제도적 토대가 마련된 이후 전담부서의 구성, 전담인력의 확충 등 지자체 차원에서 인구정책에 대한 관심과 노력이 크게 나아지고 있으나 여전히 개선의 지점은 남아있는 상황

[표 6-1] 인구정책총괄부서와 지방소멸대응기금 사업부서 조직구성 유형

유형	내용	해당 지자체
인구정책 전담부서를 통한 기금관리	지역의 인구정책 총괄하여 전담하는 별도의 부서가 존재하고 해당 부서가 지방소멸대응기금도 도맡아 관리	전남 강진군, 경북 고령군 등
특정 부서 내 인구정책 전담조직을 통한 기금관리	지역현안을 담당하는 특정 부서(미래전략실, 기획예산담당관 등) 내 인구정책팀을 구성하고 해당 팀을 중심으로 인구정책 총괄 및 지방소멸대응기금 관리	부산 영도구, 대구 남구, 경기 가평군, 충남 공주시, 경남 남해군, 경남 합천군 등
특정 부서 내 인구정책 전담조직이 존재하나 비전담조직을 통한 기금관리	특정 부서 내 인구정책 담당하는 팀이 있으나 지방소멸대응기금 관리를 담당하는 팀은 상이	강원 정선군 등
인구정책 총괄부서나 전담조직없이 기금관리	인구정책 부서나 조직 없이 소수의 인력이 인구정책과 지방소멸대응기금 관리 외 타 업무 병행	인천 강화군 등

출처: 각 시군 홈페이지를 검색하여 연구자 작성

❍ 지방소멸대응기금의 사업부서와 인구정책 총괄부서 간 정보교류 및 소통을 활성화할 수 있도록 조직 개편이나 소통 채널 마련 시급

- 정책추진과정에서 부서 간 소통 부재를 유발하는 칸막이 현상은 사업의 효율적 추진에 걸림돌이기에 선결 필요

□ 인구, 일자리, 주거, 문화관광, 복지, 인프라 관련 지방소멸대응정책 연계

❍ 인구정책은 인구뿐만 아니라 일자리, 주거, 관광, 교육 등 인구와 관련한 제반 사항 모두를 포괄하는 정책으로 지방소멸대응정책 또한 이와 다르지 않음

- 인구정책, 주거정책, 복지정책 등은 학제적 구분일 뿐 삶의 질 제고라는 동일한 목표를 이루기 위한 동일한 대안

❍ 그러나 정책의 현장을 살펴보면, 같은 지역 내 동일 정책대상을 두고 펼치는 정책임에도 불구하고 정책 간의 벽은 높고 분명

- 예컨대, 지역주민은 지역의 인구, 주거, 문화, 교육, 복지 등을 모두 아우르는 대상이지만, 각각의 영역으로 파편화된 정책은 전문화라는 명목을 내세우며 각자의 방식으로 지역주민을 호출

❍ 최근 지자체마다 워케이션, 한달살기 등 행정구역을 넘나드는 생활인구의 장기간 체류를 반기면서도 지역의 문화 참여와 향유는 주민등록을 둔 내지인의 몫이지 외지인의 영역은 아닌 상황
- 각종 지역문화 및 생활프로그램 지원조건이 주민등록에 기반한 경우가 많아 신청 자체가 불가한 경우가 많음

❍ 단순히 인구정책의 범위를 저출산 완화, 인구 유입 등으로 한정하지 말고 인구와 관련한 다양한 정책과 유기적으로 연계하려는 노력 필요하며 행정구역이라는 경계를 벗어난 유연적 접근을 통해 생활인구 유입을 현실화할 필요가 있음
- 선차적으로 살기 좋은 공간을 만드는 일은 곧 인구를 유입하는 방법이 될 수도 있음(Sorensen, 2007)

□ 돌봄 및 교육 개선을 위한 유보, 초중고 학생/학부모 등 수요기반 정책 추진

❍ 저출산 완화 및 교육여건 개선을 위해 학생 및 학부모 등의 수요에 기반한 정책 추진이 필요한 상황
- 육아의 경제적 부담, 경력단절, 돌봄서비스 부족 등으로 인한 저출산 현상은 지난 20년간 지속된 고민이나 여전히 해결의 실마리를 찾지 못하고 있음

❍ 특히 그간 지자체의 저출산 완화를 위한 인구정책은 출산장려금, 임신축하금과 같이 현금성 인센티브 지급 위주로 정책의 성과가 장기간에 걸쳐 지속되지 못하는 한계 내재
- 출산장려금만 받고 지역을 이탈하는 보조금 먹튀 현상도 부지기수

❍ 정책의 효율성 제고를 위해서는 낳기가 아닌 '키우기'에 방점을 둘 필요가 있음
- 어떻게 키울 것 인가에 대한 분명한 해답 없이 낳기만을 강조하는 인구정책은 문제 현상에 대한 임기응변에 불과

❍ 정책수요자의 관점에서 임신-출산-보육-교육 등의 과정을 살펴 무엇이 필요하고 무엇이 시급한지 등을 파악하고 이를 정책으로 구현하는 실질적인 노력이 필요함

- 여성가족부가 25~54세 여성 8,521명을 대상으로 실시한 '2022년 경력단절여성 등의 경제활동 실태조사'에 따르면 전 생애에 걸쳐 경력단절을 경험하는 여성의 비율은 42.6%이고, 자녀가 있는 기혼여성의 경우 경력단절 경험 비율은 58.4%로 자녀가 없는 기혼여성(25.6%)에 비해 2배 이상 높았음 (여성가족부 보도자료, 2023.6.1.)

[표 6-2] 자녀여부에 따른 경력단절 경험

(단위: %)

구분	전체 여성	기혼여성							
		유자녀				무자녀			
		25-34세	35-44세	45-54세	전체	25-34세	35-44세	45-54세	전체
경단경험 있음	42.6	57.2	61.2	56.5	58.4	20.1	24.6	34.4	25.6
경단경험 없음	57.4	42.8	38.8	43.5	41.6	79.9	75.4	65.6	74.4

출처: 여성가족부 보도자료(2023.6.1.), p.2

❍ 정책추진을 위한 가동자원으로써 지역 교육여건 관련한 자치단체-교육청 등 유관 기관 간 협조체계 구축 필요

- 자치단체와 교육청은 저출산 및 지역주민 감소에 따른 학령기 학생 수 감소라는 문제의 연쇄적 고리를 마주하고 있지만, 정책의 영역상 소통이 부족한 실정

□ 자치단체 간 생활권 사업 등 공공서비스 공동 이용에 관한 논의의 장 마련

❍ 정주인구를 향한 지방의 소모적인 경쟁이 아닌 지자체 발전에 실질적인 이득이 되는 사업추진에 대한 논의 필요

- 경직된 행정구역 단위에서 탈피하여 규모의 경제 실현 및 중복투자 방지를 위해 생활권 단위의 정책 설계 및 생활 서비스 공급 검토
- 여기서 생활권이란 행정구역인 시·군·구 단위가 아닌 인접 행정구역 간 경계를 넘는 지역으로 안동-예천, 천안-아산, 전주-완주 등은 관할 시군은 다르나 생활권이 비슷한 지역에 해당함

❍ 그러나 '부울경 특별연합'의 해체 사례에서도 알 수 있듯이 행정구역을 중심으로 한 지역의 이해가 공고한 만큼 생활권이라는 새로운 공간 범주를 통한 공공서비스 공동 이용 추진을 위해서는 무엇보다 정책이해자 간의 충분한 논의와 소통이 필요

- '부울경 특별연합'은 행정구역의 통합을 통해 인구의 효율적인 분산을 도모하고, 지방소멸에 적극적으로 대응하고자 초광역 특별지자체 추진하였으나 지역의 이해를 지키기 위한 행정구역 중심의 영역적 행위 실천으로 인해 좌초한 사례임

□ 일자리 창출 및 유입 인구 정착 지원을 위한 지자체-기업 간 협력기반 구축

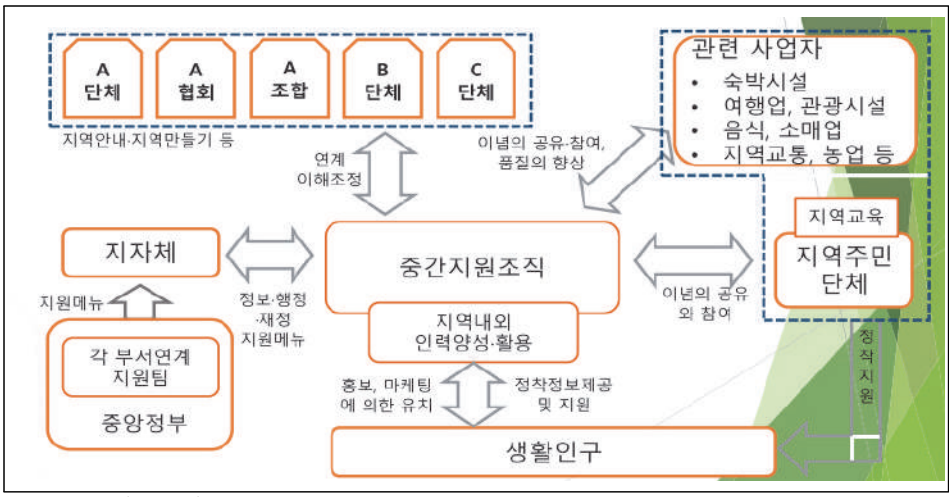
❍ 인구감소를 유발 및 촉진하는 일자리 부족, 열악한 정주 여건 개선을 위한 지역 내 민관 차원에서의 상시적 협력 필요

- 인구감소지역에서 타지역으로 유출하는 인구의 전출사유를 분석한 결과, 직업이 34.2%로 가장 컸고, 가족 27.6%, 주택 17.7%, 교육 8.0% 등으로 나타남(이소영 외, 2023)
- 일자리, 주거, 교육 등의 문제는 공적 영역의 힘으로만 해결하기란 역부족으로 민간 영역의 협력이 반드시 필요

❍ 지역 내 여러 기업 및 단체, 지원조직 등과의 유기적인 협력기반을 구축하여 공동의 목표를 위한 하나의 결사체로 나아갈 필요가 있음

- 민관 이해주체자별 역할 배분과 지원, 참여 및 소통 등을 통해 지역의 문제를 지역 주도로 해결하는 내재적 역량 확보

[그림 6-3] 민관 거버넌스 구축 및 운용



출처: 이소영(2023.6), 제1차 지방소멸대응 협력포럼 자료집, 한국지방행정연구원

2. 중앙정부 및 중앙–지역간 거버넌스 활성화 방안

□ 자치단체 기금사업과 연계 추진하고 있는 다양한 부처 사업에 대한 상호 이해 도모

❍ 지자체의 지방소멸대응 기금사업은 지방소멸대응기금이라는 별도의 재정 지원을 통해 이뤄지지만, 사업내용의 상당 부분은 다양한 부처 사업과 연계 속에 추진되는 사업으로 사업 전반의 효과와 효율 제고를 위해서는 부처 간 추진사업에 대한 상호 이해가 중요

- 부처별 다양한 사업이 결국 지역의 지방소멸대응이라는 하나의 목표로 수렴되는 만큼 부처간 공동의 이해를 가지는 것이 필요

❍ 행정안전부, 농림축산식품부, 국토교통부, 산림청 등 부처마다 지방소멸 대응을 위한 지역 내 일자리 창출, 생활 여건 개선 등을 목적으로 다양한 사업을 추진 중임

- 다양한 부처 사업에 대한 이해를 통해 사업의 중복이나 혼선 등을 방지
- 또한 하나의 사업이 마중물이 되어 여타 사업 성공의 선순환을 형성하거나

사업의 동시 연계를 통해 사업효과의 극대화를 추구하는 등의 전략적 접근 가능

[표 6-3] 기금사업과 연계한 부처사업 예시

구분	실천과제 사업예시	시도 및 중앙부처 연계사업
경남 함양군	• 솔솔바람집(빈집마을호텔)	• 경남도 경남별장/농림축산식품부 농촌빈집 정비사업
	• 소셜트립 in 함양	• 경남관광재단 관광두레사업/한국관광공사 지역관광 추진조직
	• 청년과 함께 백두대간 따라 가드엔까페 조성(카페형 농장)	• 산림청 백두대간 주민지원사업
	• 함양 맥주펍	• 경남 농촌융복합산업 활성화 지원사업/농림축산식품부 6차산업 지원사업
경북 의성군	• 의성愛 청춘공작소 (외식창업플랫폼)	• 농림축산식품부 청년외식창업 공동체공간조성
	• 금수장2호 청춘샛별맨션	• 과학기술정보통신부 메타버스 노마드지원사업
	• 안계 올~來 마을성장 프로젝트 (로컬푸드가공센터 등)	• 경상북도 유기농산업복합서비스 지원단지 조성/균형위, 국토부 안계행복플랫폼 조성 등
	• 조성지 청산愛뚜벅이길	• 행정안전부 청년창업 지역정착사업/균형위, 국토부 안계행복 플랫폼 조성

출처: 경상남도 함양군(2023), 인구감소지역대응 기본계획, 경상북도 의성군(2023), 인구감소지역대응 기본계획

□ 인구감소지역 지원 부처간 연계사업 적극 발굴

❍ 지방소멸대응 기금사업과 중복되지 않으면서, 인구감소지역을 지원할 수 있는 대책 필요

- 부처간 유사중복지원이 되지 않도록 부처간 연계사업 적극 발굴 필요

❍ 예컨대, 지역살아보기 프로그램의 경우 문화체육관광부의 생활관광 활성화 및 워케이션 사업, 농림축산식품부의 도농교류협력사업, 행정안전부의 청년이주 정착지원사업 등 유사한 성격의 지역정착 지원사업들이 난무하는 실정

- 물론 부처마다 타깃집단이나 사업내용은 차이가 있어 문화체육관광부의 경우 체류형 관광객을 중심으로 한 사업대상지 선정 및 프로그램 개발 등에

치중하고, 농림축산식품부는 귀농귀촌 탐색자를 중심으로 한 프로그램 지원, 행정안전부는 청장년의 정착과 관련한 제반 서비스 지원에 방점이 있음

- 정책대상이나 지역, 목적 등에 따른 정책적 구분으로 실제 정책의 내용은 대동소이한 편

[표 6-4] 지역 살아보기 프로그램 예시

구분	타깃집단	내용	비고
생활관광 체험형	• 체류형관광객	• 유망체류형 관광지역 선정 • 프로그램 개발, 홍보 마케팅 지원, 인력양성	• 문화체육관광부 생활관광 활성화 및 워케이션 사업
농산어촌 체험형	• 귀농귀촌 탐색자 • 도농교류활동 기여자	• 귀농귀촌종합지원센터의 체험프로그램 연계지원	• 농림축산식품부 도농교류협력사업
일자리 체험형	• 취창업 준비 청장년 겸업 및 부업희망자	• 일자리사업연계 주거 등 생활 서비스 지원	• 행정안전부 청년이주 정착지원 사업

출처: 이소영(2023.6), 제1차 지방소멸대응 협력포럼 자료집, 한국지방행정연구원

❍ 인구감소지역 지원 부처 간 연계사업 적극 발굴을 통해 지방소멸을 위한 부처 간 협력 활성화

❍ 현재 추진 중인 지역활력타운 공모사업의 경우, 은퇴자나 청년 등 지방 정착을 희망하는 사람들에게 주거·문화·복지가 결합한 주거지를 제공하여 지방이주 및 정착을 지원하는 사업으로 행정안전부를 위시한 문화체육관광부, 농림축산식품부, 보건복지부, 국토교통부, 해양수산부, 중소벤처기업부 등 7개 부처가 협력하여 사업 지원함(이소영, 2023.10)

- 행정안전부가 부처 협력을 총괄하고 문체부·복지부 등 관계부처는 연계사업을 발굴 및 협력
- 특히, 이주자의 생활 불편 해소를 위해 각 부처는 연계 가능한 지원사업을 메뉴판 방식으로 제공할 예정으로 지자체는 지역 특성에 적합한 사업을 선택해 계획을 수립하고 공모에 선정될 경우 각 부처의 연계사업을 통합 지원하는 등 관계부처의 협업과 지역의 자율성을 동시 강조

[그림 6-4] 지방활력타운 개념도



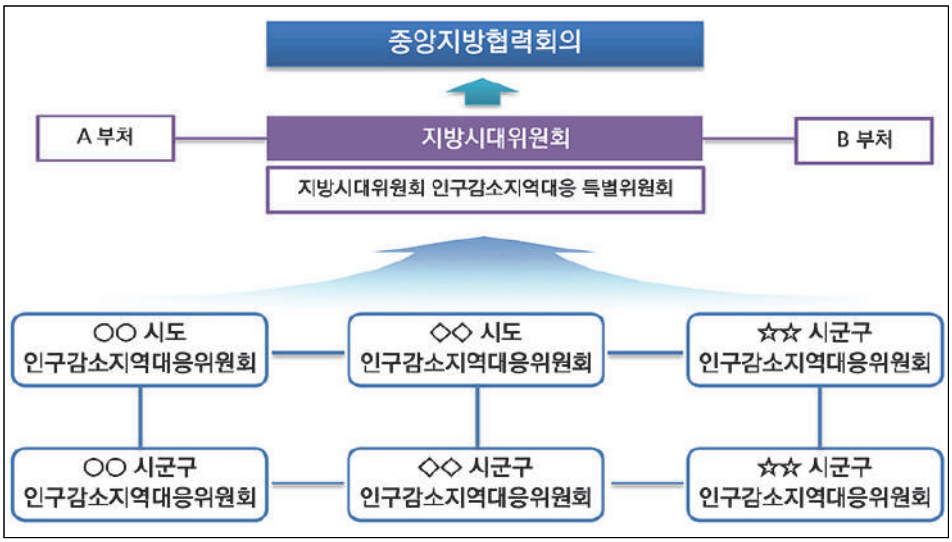
출처: 이소영(2023.6), 제1차 지방소멸대응 협력포럼 자료집, 한국지방행정연구원

□ 인구감소지역대응위원회와 지방시대위원회 간 협업체계 구축

❍ 인구감소지역 지원 특별법에 따르면 지자체 인구감소지역대응 기본계획은 인구감소지역대응위원회가, 국가 기본계획은 지방시대위원회가 심의함에 따라 지자체-국가 간 협력체계 부재

- 특별법 제9조 규정에 따라 설치된 인구감소지역대응위원회와 지방시대위원회 간 협업체계 구축 필요

[그림 6-5] 인구감소지역대응위원회와 지방시대위원회 간 협업체계 수립



출처: 행정안전부(2023), 인구감소지역 대응계획 수립 및 지원방안 연구, 한국지방행정연구원

❍ 이를 위해서 지방시대위원회 운영세칙에 따라 구성가능한 특별위원회 조직으로서 인구감소지역대응 특별위원회 구성 및 운영 가능

- 지방시대위원회내 컨트롤 타워 역할 마련하여 지방과 적극 소통

□ 중앙지방협력회의의 적극 활용

❍ 중앙-지방 협력 관련 최고 의사결정기구로서 중앙지방협력회의

- 중앙지방협력회의는 대통령, 총리, 전국 17개 시도지사, 주요 장관 등이 참여하는 제2의 국무회의로서 기존 시·도지사 간담회와 달리 「중앙지방협력회의의 구성 및 운영에 관한 법률」로 규정되고 구속력을 갖춘 새로운 국정운영시스템으로 2022년 1월 이후 2023년 5월까지 4회째 실시

[표 6-5] 중앙지방협력회의의 구성 및 운영에 관한 법률

구분	내용
기능	• 국가와 지방자치단체 간 협력, 국가와 지방자치단체의 권한, 사무 및 재원 배분사항 심의 • 지역간 균형발전, 지방자치단체의 재정 및 세제에 미치는 국가정책에 관한 사항 심의
구성 및 운영	• 대통령, 국무총리, 기획재정부장관, 교육부장관, 행정안전부장관, 국무조정실장, 법제처장, 시도지사 • 의장은 대통령, 부의장은 국무총리

출처: 이소영(2023.6), 제1차 지방소멸대응 협력포럼 자료집, 한국지방행정연구원

❍ 2023년 2월에 열린 제3회 중앙지방협력회의의 주요안건은 지방소멸 대응으로 인구문제가 시급한 지역 중심의 지방소멸 대응기금 배분 개편 논의와 함께 지방시대의 핵심은 교육과 산업이라는 점이라는 공동의 이해를 가짐

- 중앙지방협력회의의 첫 지방안건이 지방소멸이라는 점은 해당 사안의 위중함을 의미
- 1조원 규모의 기금 배분 기준에 인구감소지수 추가하는 한편, 지역대학 재정지원 권한과 자유무역 지역 운영 권한 위임 결정

❍ 중앙-지방간 소통·협력·공론의 장으로서 구성원 전원 안건 제출 가능 등 중앙-지방간 수평적·상향식 관계로 회의체 운영

- 자치단체·지방4대협의체·중앙정부 등 협업을 통해 안건을 발굴·숙성하고, 중앙-지방 간 합의하여 중앙지방협력회의에 상정

제3절 지방자치단체의 협력적 추진사례-강원도

❍ 2023년 수립된 지자체 인구감소지역대응 기본계획 분석 결과, 지자체간 연계 협력사업은 전반적으로 발굴이 저조한 것으로 나타났으나, 이 가운데에서도 강원도가 가장 높은 비율로 지자체간 연계협력 사업을 발굴한 것으로 나타남 (행정안전부, 2023)

❍ 인구감소지역 지자체간 연계협력이 활성화되기 위해서는 광역자치단체의 역할이 중요한 바, 여기서는 지방자치단체 협력적 추진사례로 강원도 지역을 대상으로 살펴보도록 함[15)]

1. 강원도 지방소멸 개관

□ 전국 3% 비중 인구 2035년 정점 지속 감소 전망

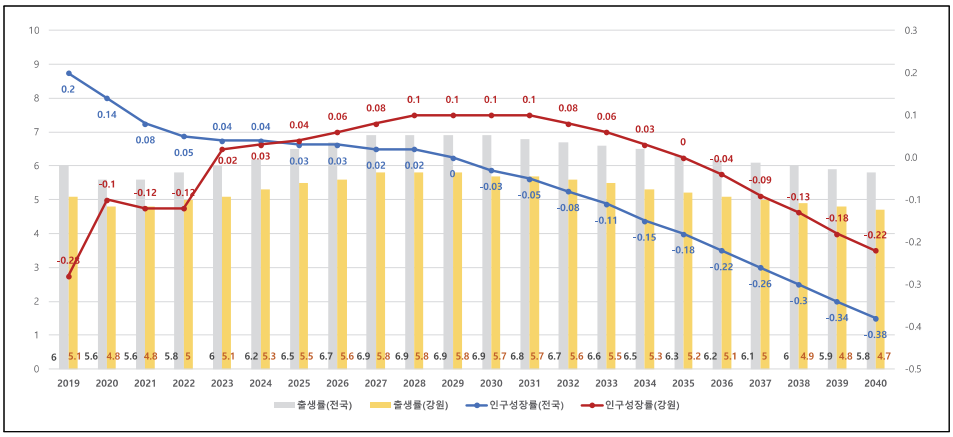
❍ (전국 3% 비중 강원 인구) '21년 기준 강원도의 인구는 154만 명으로, 전국 인구의 2.98% 비중
- 원주 36만 명 〉 춘천 28만 명 〉 강릉 21만 명 〉 동해 9만 명 순 (양구 2.2만 명)

❍ (낮은 인구성장률) 전국의 20년간 평균 인구증감률은 3.05%이며, 강원도는 0.75% 전국에 비해 강원도 20년간 인구성장률 매우 낮음
- 전국: '00년 3.4% → '05년 2.5% → '10년 2.8% → '15년 5.1% → '20년 1.5%
- 강원: '00년 1.4% → '05년-1.5% → '10년 0.5% → '15년3.2% → '20년 0.3%

❍ (2035년 인구정점) 강원도는 '19년 -0.28%에서 '22년 -0.12%까지 마이너스 인구성장률 기록, 강원도 인구는 2035년을 기점으로 하여 지속해서 감소할 전망

15) 강원도 사례는 제1차 지방소멸대응 협력포럼 류종현(2023), 강원특별자치도 지방소멸 대응 과제를 참조하여 발표자가 추가 작성함

[그림 6-6] 전국과 강원도 인구성장률 및 출생률(인구 천명당) 비교



출처: 통계청(2019; 2021), 장래인구추계

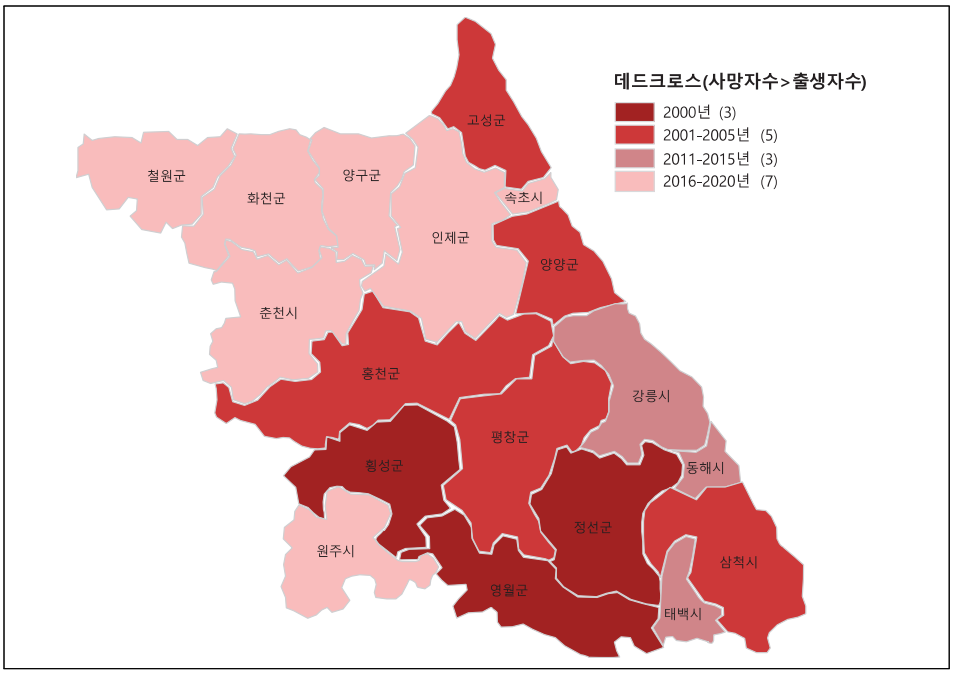
❍ (전국 최고의 1인 가구 비중) 도내 가구 수는 약 66만 가구이며, 1인 가구는 23만 가구로, 일반 가구 대비 1인 가구 비중은 35%

- 전체 1인 가구 중 20~30대 청년 1인 가구는 28.3%(전국 평균 35%), 65세 이상 고령 1인 가구는 30.4%(전국 평균 25%) 차지
- 1인 가구 50% 이상인 지역은 춘천시 교동, 효자2동, 효자3동, 원주시 흥업면, 강릉시 옥천동, 강릉시 경포동, 삼척시 원덕읍, 면 지역은 독거노인 인구 비중이 높음

□ 도내 모든 시군 데드크로스와 초고령사회 진입

❍ (도내 모든 시군 데드크로스 진입) 강원도는 '20년을 기점으로 모든 시군이 데드크로스 진입. 횡성, 영월, 정선은 '00년부터, 평창, 양양은 '01년부터, '20년에는 원주를 마지막으로 강원도 전 지역이 데드크로스에 진입함

[그림 6-7] 강원도 데드크로스 진입 시기 및 현황



출처: 통계청(2022), 인구동향조사

❍ (낮은 출생률) ’21년 전국 조출생률은 5.6명, ’22년 5.8명인 데 반해 강원도는 ’21년에 4.8명, ’22년 5.0명일 것으로 전망하여 전국 평균보다 낮은 수준

❍ (높은 고령인구 비율) ’21년 강원도 전체 인구대비 65세이상 고령인구 비율은 21.7%(33.3만명)으로, 전국 고령인구 비율인 17.1%보다 높음

❍ (횡성, 양양 가장 고령화) 횡성(31.09%) 양양(31.06%) 고령인구 비율 최대, 읍면동 단위에서는 철원군 근북면(61.5%), 춘천시 북산면(46.8%), 삼척시 가곡면(46.5%), 노곡면(46.4%) 순

[표 6-6] 노령인구비율 상위 10개 지역(읍·면·동)

(단위: 명, %)

지역(읍·면·동)	총 인구수	65세이상 노령인구	
		인구 수	비율
철원군 근북면	104	64	61.5
춘천시 북산면	967	20	46.8
삼척시 가곡면	669	311	46.5
원주시 부론면	2,226	1,003	45.1
춘천시 남면	1,073	477	44.5
삼척시 미로면	1,807	798	44.2
강릉시 왕산면	1,574	693	44.0
영월군 상동읍	1,025	451	44.0
홍천군 두촌면	2,434	1,060	43.5
횡성군 청일면	2,379	1,030	43.3

출처: 통계청(2021), 인구동향조사

❍ (높은 노령화지수) 노령화지수[16]는 전국이 138.8('21년)인데 비해 강원도의 노령화지수는 194.2 ⇒ 유소년인구 100명 대비 노령인구 194.2명

❍ 전국 노령화지수 평균이 '17년부터 100을 넘어서면서 유소년인구보다 노령인구가 더 많아졌으나, 강원도는 이미 '11년에 100.4로, 고령화가 타 시도에 비하여 빠르게 진행

❍ (낮은 유소년 비율, 높은 고령인구 비율) 강원도의 최근 5년간 유소년 비율은 11.6%, 고령인구 비율은 18.5%로 전국 평균보다 유소년 비율은 적고 고령인구 비율은 높음

❍ (초고령 시군 15개) 고령인구 비율 20%를 넘어선 지역이 15곳으로, 초고령사회로 여겨지는 고령인구 비율이 높은 대부분은 군지역임

- '16년에 삼척시와 횡성, 영월, 평창, 정선, 고성, 양양을 비롯한 군지역의 고령인구 비율이 20%를 넘어서 초고령사회로 진입

16) (노령화지수) = {고령인구(65세이상) ÷ 유소년인구(0~14세)} × 100

– ’20년에는 춘천, 원주, 속초를 제외한 모든 시군의 고령인구 비율이 20%를 넘어섰고, 강원도 평균 고령인구 비율 또한 20.3%에 달하여 초고령사회로 진입

[표 6-7] 최근 5년간(2016~2020) 강원도 유소년 및 고령자 비율

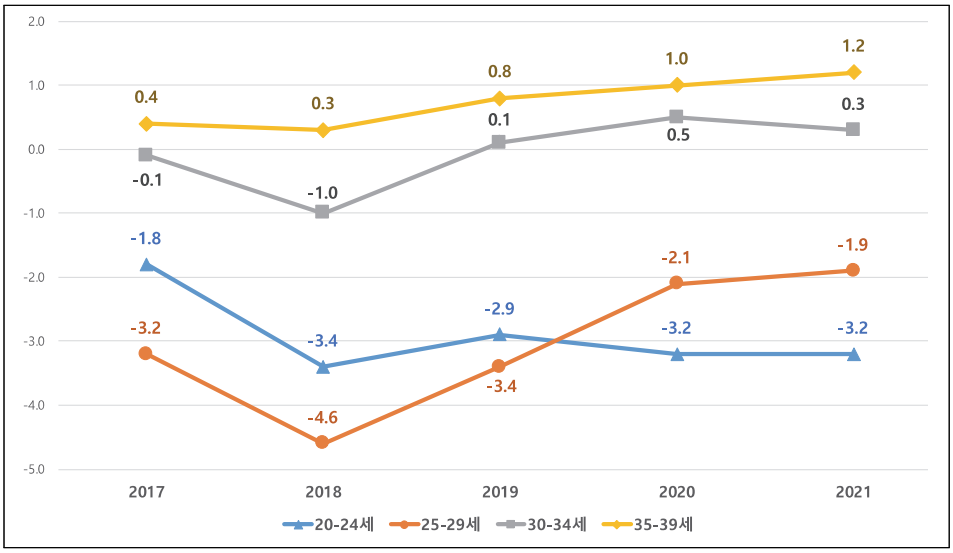
구분	2016		2017		2018		2019		2020		5년 평균	
	유소년	고령자	유소년	고령자	유소년	고령자	유소년	고령자	유소년	고령자	유소년	고령자
전국	13.3	13.3	13.9	13.0	12.7	14.4	12.3	15.1	12.7	13.0	13.0	13.8
강원도	12.3	17.0	11.9	17.8	11.6	18.4	11.3	19.2	11.1	20.3	11.6	18.5
춘천시	13.0	14.5	12.6	15.2	12.3	15.7	12.1	16.4	12.0	17.4	12.4	15.8
원주시	14.0	12.4	13.7	13.1	13.3	13.5	13.0	14.1	12.9	14.9	13.4	13.6
강릉시	11.6	17.1	11.1	18.1	10.7	18.7	10.4	19.4	10.2	20.4	10.8	18.7
동해시	13.9	16.4	13.5	17.3	13.2	18.3	12.7	19.4	12.3	20.5	13.1	18.4
태백시	12.1	19.5	11.8	20.8	11.5	21.9	11.0	23.2	10.7	24.6	11.4	22.0
속초시	13.1	16.0	12.5	16.8	12.2	17.4	11.7	18.4	11.5	19.4	12.2	17.6
삼척시	10.2	20.3	9.9	21.4	9.8	21.9	9.5	22.7	9.2	23.9	9.7	22.0
홍천군	11.0	21.6	10.5	22.7	10.1	23.4	9.7	24.7	9.0	26.1	10.1	23.7
횡성군	9.2	25.0	8.9	26.3	8.6	26.6	8.4	27.6	8.0	29.0	8.6	26.9
영월군	9.1	25.2	8.7	26.6	8.3	27.3	8.0	28.4	7.7	29.7	8.4	27.4
평창군	10.0	23.0	9.5	24.4	9.0	25.2	8.5	26.6	8.0	28.5	9.0	25.5
정선군	9.8	23.0	9.5	24.0	9.0	24.7	8.7	25.7	8.5	27.6	9.1	25.0
철원군	12.8	19.1	12.4	19.8	12.1	20.3	11.9	21.4	11.7	22.5	12.2	20.6
화천군	12.6	18.5	12.2	19.2	11.8	20.2	11.6	21.4	11.1	22.2	11.9	20.3
양구군	13.1	17.6	12.8	18.3	12.8	18.6	12.5	19.7	11.9	20.9	12.6	19.0
인제군	13.6	17.6	13.4	18.5	12.8	19.0	12.5	19.5	12.0	20.7	12.9	19.1
고성군	7.8	23.2	7.7	24.1	7.4	24.9	7.5	26.6	7.2	28.5	7.5	25.4
양양군	9.2	26.5	8.9	27.7	8.5	28.4	8.2	29.1	8.0	30.1	8.6	28.4

출처: 통계청(2021), 인구총조사

□ 청년 순이동자 수 감소, 50대~60대 순 유입 증가

○ (청년 순이동자수 감소) 최근 5년간 강원도내 20대 인구 천명당 순이동자수(총전입-총전출)는 감소 추세. 30대 인구는 30~34세에서 '17-'18년 순이동률이 감소하였으나, 이후 증가하였음. 35~39세 인구는 최근 5년간 순이동률이 증가하는 추세

[그림 6-8] 강원도 청년 순이동률 (2017~2021년)

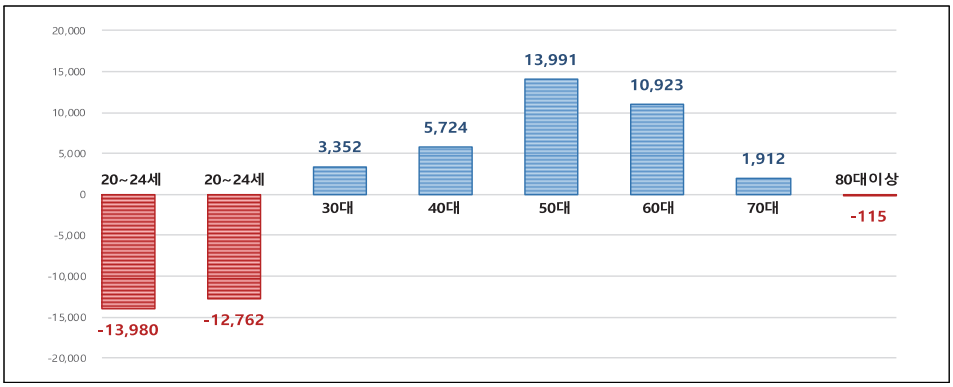


출처: 통계청(2022), 국내인구이동통계

○ (청년인구 순유출, 중장년 순유입) 강원도의 전체 연령별 순이동자수('17년~'21년) 20~29세, 80대 이상은 유출, 30대~70대 유입

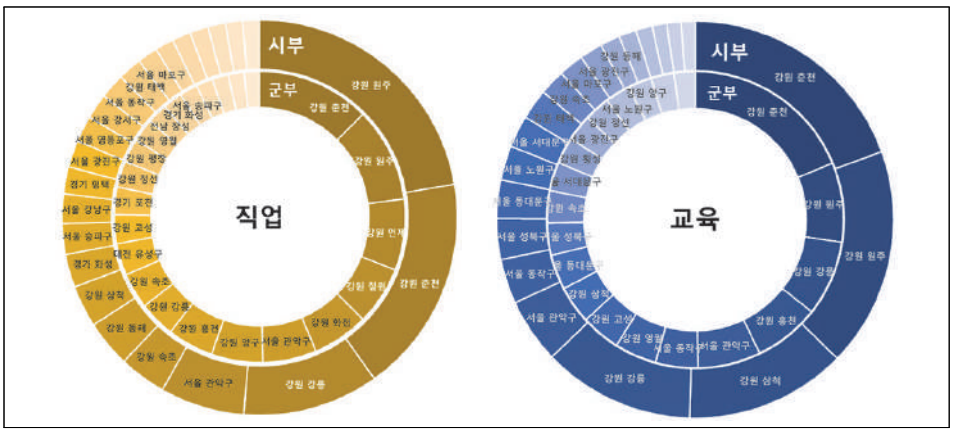
- 20~24세 13,980명, 26세~29세 12,762명, 80대 이상 인구 115명 유출. 30대 3,352명, 40대 5,724명, 50대 13,991명, 60대 10,923명, 70대 1,912명 유입
- 20~24세 인구의 유출은 대학진학, 25세~29세 인구의 유출은 대학 졸업 후 타지역으로의 인구이동 추정

[그림 6-9] 강원도 연령별 순이동자 수(2017~2021년 누적인구)



출처: 통계청(2022), 국내인구이동통계

[그림 6-10] 강원지역 20~30대 청년 전출사유별 목적지(2016~2020년)



출처: 통계청(2020), 국내인구이동통계

❍ 최근 5년간 강원지역 인구는 11,980명이 순유입됨

- 시지역(+20천명)으로 인구 순유입, 군지역(-8.1천명)에서 순유출. 원주(+20천명), 춘천(+5.6천명), 강릉(+3.1천명), 횡성(+2.4천명), 속초(2.2천명), 홍천(+0.4천명) 6개 시·군에서는 인구가 순유입, 이외 시·군은 순유출됨. 태백(-4.7천명)과 삼척(-4.3천명)의 인구 유출 정도가 가장 큼

[표 6-8] 최근 5년간('17년~'21년) 강원지역 시·군별 인구 순이동

(단위: 천 명)

구분	춘천	원주	강릉	동해	태백	속초	삼척
시도간	-0.5	10.6	0.6	-1.4	-2.7	2.0	-2.4
도내	6.1	9.4	2.4	-0.5	-2.0	0.3	-1.8
합계	5.6	20.0	3.1	-1.9	-4.7	2.2	-4.3

구분	홍천	횡성	영월	평창	정선	철원	화천	양구	인제	고성	양양
시도간	2.7	3.3	0.2	1.3	0.2	-3.4	-0.0	-1.1	0.6	0.0	1.9
도내	-2.2	-0.9	-0.5	-2.1	-1.4	-0.6	-1.8	-1.1	-1.1	-1.7	-0.2
합계	0.5	2.4	-0.3	-0.8	-1.2	-4.1	-1.9	-2.2	-0.5	-1.7	1.7

출처: 통계청(2022), 국내인구이동통계

❍ (전출인구와 전입인구) 최근 5년간 도외 지역에서 강원도로 전입인구 연평균 80,139명이며, 전출인구는 연평균 77,743명

- 전입인구의 36%는 경기도, 서울 25.3%, 인천광역시 6.7% 등, 수도권 지역에서 비교적 많은 인구가 전입. 전출인구의 36.4%가 경기도, 25.6%는 서울로 이동

❍ (전출 청년인구 대부분 도내 시군 전입) '16년~'20년 5년간 전출한 20~30대 인구의 57.3%(238.9천명)은 강원도내 시군으로 전입했으며, 주로 직업(34.4%, 82.1천명)과 가족(26.9%, 64.3천명)을 이유로 이동

[표 6-9] 최근 5년간 강원도 전입 현황(2017~2021년)

(단위: 명, %)

전출지		2017	2018	2019	2020	2021	합계	비율
총이동	전국	211,653	216,398	217,626	223,354	217,103	1,086,134	
도내 이동	강원	130,963	140,086	139,681	141,063	133,645	685,438	
도외 이동	서울	21,016	19,558	19,105	20,701	20,974	101,354	25.3
	부산	2,221	1,943	2,077	2,102	2,102	10,445	2.6
	대구	1,657	1,676	1,712	1,947	1,866	8,858	2.2
	인천	5,396	5,125	5,190	5,544	5,421	26,676	6.7
	광주	859	730	783	826	845	4,043	1.0
	대전	2,302	2,094	2,297	2,217	2,251	11,161	2.8
	울산	947	927	950	992	987	4,803	1.2
	세종	482	449	581	616	633	2,761	0.7
	경기	28,698	27,502	28,229	29,381	30,583	144,393	36.0
	충북	4,581	4,089	4,489	4,615	4,627	22,401	5.6
	충남	2,868	2,935	2,867	3,193	3,084	14,947	3.7
	전북	1,543	1,326	1,448	1,319	1,389	7,025	1.8
	전남	1,478	1,383	1,469	1,576	1,514	7,420	1.9
	경북	3,474	3,420	3,493	3,692	3,641	17,720	4.4
	경남	2,475	2,353	2,471	2,693	2,725	12,717	3.2
	제주	693	802	784	877	816	3,972	1.0

출처: 통계청(2020), 국내인구이동통계

[표 6-10] 최근 5년간 강원도 전출 현황(2017~2021년)

(단위: 명, %)

전입지		2017	2018	2019	2020	2021	합계	비율
총이동	전국	209,618	220,252	215,965	217,897	210,422	1,074,154	
도내 이동	강원	130,963	140,086	139,681	141,063	133,645	685,438	
도외 이동	서울	19,761	20,417	19,895	20,048	19,259	99,380	25.6
	부산	2,028	1,935	1,811	1,814	1,816	9,404	2.4
	대구	1,536	1,643	1,435	1,495	1,485	7,594	2.0
	인천	4,663	4,832	4,596	4,353	4,520	22,964	5.9
	광주	730	711	626	685	728	3,480	0.9
	대전	2,682	2,529	2,471	2,344	2,462	12,488	3.2
	울산	766	737	684	688	694	3,569	0.9
	세종	797	870	688	770	837	3,962	1.0
	경기	27,656	29,402	27,835	28,504	28,284	141,681	36.4
	충북	4,764	4,650	4,457	4,217	4,417	22,505	5.8
	충남	3,645	3,373	2,996	3,299	3,499	16,812	4.3
	전북	1,378	1,289	1,190	1,281	1,280	6,418	1.7
	전남	1,405	1,290	1,512	1,313	1,268	6,788	1.7
	경북	3,587	3,361	3,224	2,958	3,245	16,375	4.2
	경남	2,312	2,192	2,078	2,268	2,175	11,025	2.8
	제주	945	935	786	797	808	4,271	1.1

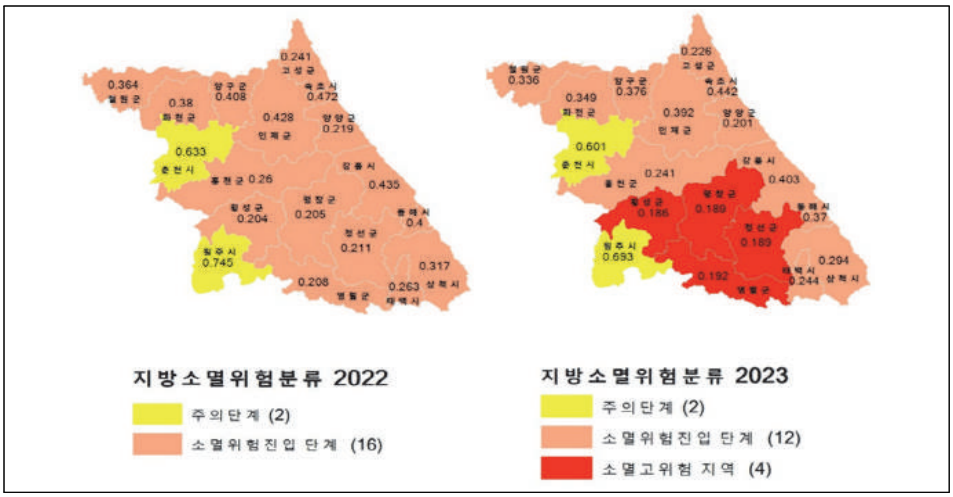
출처: 통계청(2020), 국내인구이동통계

□ 강원도 인구감소지역 소멸위험단계에서 소멸 고위험지역으로 전환

❍ 강원도 인구감소 대상지역의 지방소멸 위험지수는 최근 1년 동안 4개 자치단체가 소멸고위험지역(0.2 이하)으로 분류

- '23년 현재 횡성군, 평창군, 영월군, 정선군

[그림 6-11] 강원지역 지방소멸 위험 분류('23년)



2. 지방소멸 대응 정책의 협력적 추진

□ 지방소멸 대응 중·장기 비전 및 목표

○ (비전) 도민 모두와 지역이 활력 넘치는 강원특별자치도

○ (목표)

- (정성) 혁신성장 자립 강원, 행복공동체 강원, 삶의질 선도 강원
- (정량) 일자리 4,000명/기업유치·창업 200개/생활인구 418,500명

□ 지방소멸 대응 추진전략

○ 지역전략산업 연계 혁신성장 일자리 창출

- (산업) 혁신산업생태계를 특화하여 산업간 융합 및 협약을 통한 일자리 창출에 따른 지역 균형발전 목표 달성

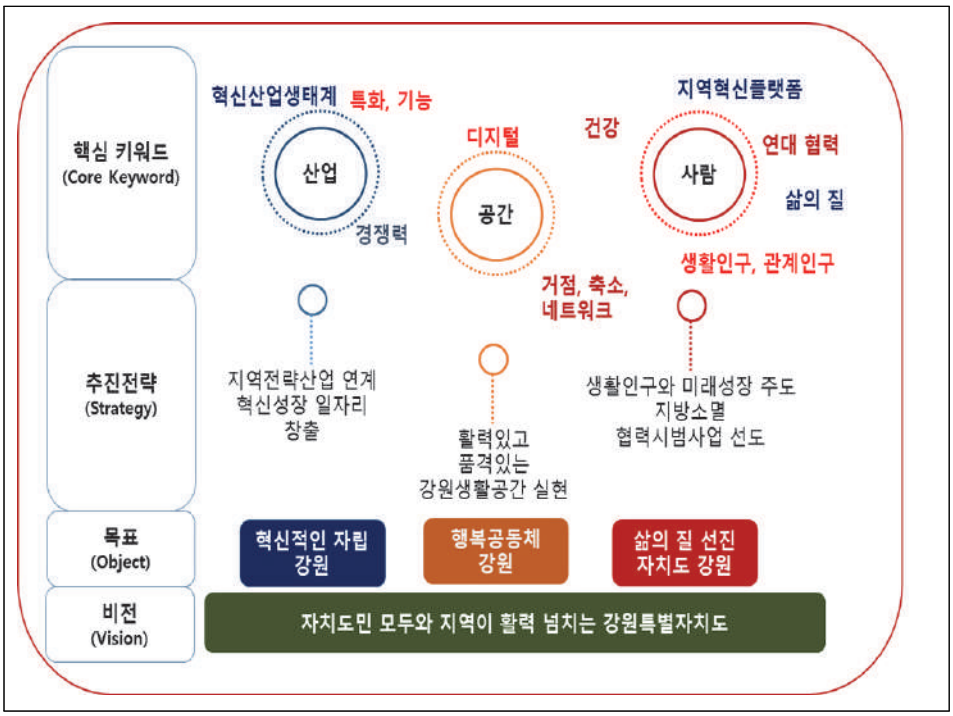
○ 건강한 삶과 따뜻한 돌봄 보금자리 구성

- (사람-삶) 건강한 삶 연대 협력 구축에 따른 생활인구 및 관계 인구 증가

❍ 매력 있고 품격있는 강원 생활공간 실현

- (공간) 지역 거점을 중심으로 한 축소 네트워크 조성에 따라 건강한 행복 생활 공동체 조성

[그림 6-12] 강원도 지방소멸 대응 비전과 목표



□ 지방소멸 대응 협력사업 추진과정

❍ 강원도 전담조직 신설 및 확대 → 지역소멸대응팀 신설('22.04월)

- 10시·군('21.12월) → 13시·군('22.05) 확대 설치

❍ 도 지역균형발전지원센터 설치

- 센터 설치: 강원연구원에 설치('22.01월)
- 개소식 개: 강원연구원('22.04월)

○ 투자계획 수립 연석회의 개최
- (목적) 지방소멸대응기금 운영 및 투자계획 수립방안 논의
- (일시 및 장소) 2022년 2월 21일 강원도청
- (참석) 도지사, 행정부지사, 경제부지사, 전문가 4인

○ (시·군 대상 설명회 개최) 사업 선정 방침 및 사업계획을 위한 시·군 관계자 및 혁신기관 대상 설명회 개최
- (시·군 관계자 대상 설명회) 지방소멸대응기금의 지원 방향과 사업 선정원칙 및 평가기준
- (시·군 부단체장 회의) 기금 목적성 및 투자계획 수립 방향에 대하여 시·군의 적극 협조 요청
- (혁신기관 대상 간담회) 도내 혁신기관 사업기획 담당자 대상 사업 발굴 관련 간담회 개최

○ 시군 부단체장 회의 개최('22.02.25): 행정부지사 주재

○ 투자계획 최종보고회 개최('22.05.24): 행정부지사 주재

○ 도의회 대응 주문
- 김혁동의원, 도정질의('22.03.15): 기금사업이 시군간 연계협력이 될 수 있도록 도에서 사업 조정 및 대응 주문
- 서면자료 요구: 박병구의원('22.02.18). 김수철의원('22.04월), 신도현 부의장('22.05.19)

○ 도 주관 사업컨설팅(2회): 1차(04.13~14), 2차(05.09~10)

○ 도 혁신기관 사업관련 간담회('22.03.14)

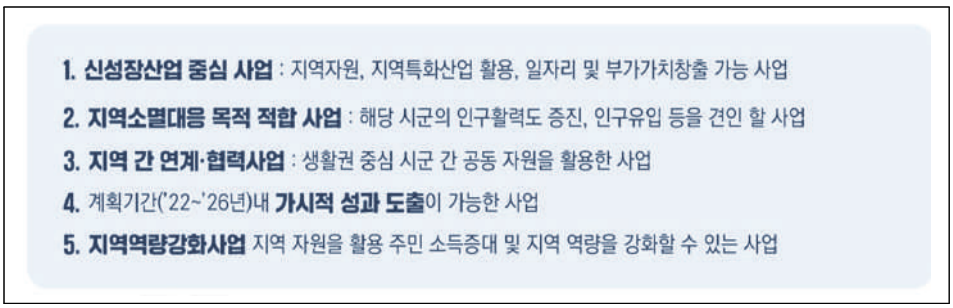
○ 시·군 연계협력사업, 협약체결
- 다시 붐비는 44국도 만들기 사업('22.03.31): 홍천+인제
- 디지털 농법기반 고랭지 스마트팜 조성('22.03.31): 삼척+태백
- 강원고생대 국가지질공원 활용 생활인구유입 확대('22.04월): 정선+태백+영월+평창

- 강원남부내륙권 디지털헬스케어 혁신센터 조성('22.05월): 평창+정선

□ 지방소멸 대응 협력사업 선정원칙

○ 사업 선정원칙
- (사업의 연계성) 전체 사업은 광역과 기초간 연계사업으로 추진
- (신성장산업 중심 사업) 지역자원, 지역특화산업 활용, 일자리 및 부가가치 창출 가능 사업
- (지역소멸대응 목적 적합 사업) 해당 시군의 인구활력도 증진, 인구유입 등을 견인할 수 있는 사업
- (지역 간 연계·협력 사업) 생활권 중심 시군 간 공동 자원을 활용한 사업
- (성과지향 사업) 계획기간 내 가시적인 성과도출이 가능한 사업
- (지역역량강화사업) 지역자원 활용 주민 소득증대 및 지역 역량을 강화할 수 있는 사업

[그림 6-13] 사업선정 고려사항



□ 지방소멸 대응 협력 사업 선정 서면 평가: 2022. 04. 06(수) ~ 08(금), 4일간

○ 시군이 제출한 사업계획에 대해 사업개요, 세부 내용 등을 서면 검토. 사업 특성별 현장평가가 필요하다고 인정되는 경우 현장 방문을 진행

○ 평가위원: 총 7명

○ 세부 절차: 평가위원별 점수 부여 → 평균 점수 산출 → 순위산정
- 평가위원이 평가항목(3개)별 점수를 부여하여 해당 평가위원의 사업계획별 종합점수를 산출
- 사업계획별 평가위원의 종합점수 중 최고 및 최저 점수는 제외하고 평균 점수를 산출(총 5인의 평균 점수)
- 사업유형별 평균 점수를 기준으로 순위를 산정

□ 지방소멸 대응 협력 사업 선정 종합평가 시행

○ 위원별 서면평가로 결정된 사업유형별 순위를 기준으로 사업 추천

○ 사업별 평균점수가 동점으로 사업선정(개수) 범위를 넘어가는 경우 사업 추천위원회의 협의·조정을 통해 순위부여

○ (예시) 도 기획사업(선정 12개 사업), 동점을 포함 12위를 차지한 사업이 2개 이상일 경우 → 사업 추천위원회 재평가 → 순위부여(12위, 13위)

□ 사업추천위원회 구성 운영

○ (구성인원) 기금 투자계획 자문위원회 위원 7명으로 구성
- (분야) 지역산업, 지역개발, 도시계획, 인구, 통계, 창업, 기업규제, 교육, 지역공동체, 주거, 문화·관광, 복지·웰빙, 의료, 청년, 산림, 귀농·귀촌, 모빌리티, 홍보, 갈등관리, 도시재생

○ 평가대상: 시·군에서 신청한 사업계획서

○ 위원역할: 서면평가, 종합평가를 통해 최종 사업순위 결정 → 추천

□ 지방소멸 대응 협력 사업 평가 및 선정

○ 평가 중점방향
- (사업 우수성) 지역별 여건 분석을 바탕으로 특화자원 활용, 효과 높은 사업을 효율적으로 추진

- (연계성 확보) 기금을 통해 다양한 사업 및 정책, 재원이 연계될 수 있도록 계획 수립하고 시너지 효과 창출
- (추진체계) 사업 추진 전 과정에 걸쳐 추진체계가 안정적으로 구성되고, 지역사회를 구성하는 다양한 주체 참여

❍ 평가항목

[표 6-11] 도 기획사업 및 특별지원사업(총 100점)

평가항목 (3개)	세부항목(8개)	배점
① 사업의 우수성 (50%)	1. 사업의 타당성 • 여건분석(추진배경, 목적 등), 목표의 적절성, 지역 특화발전 정책 방향과의 부합성 등	15
	2. 사업의 효과성 및 효율성 • 목표달성을 위해 해당 기금사업의 기여 정도와 비용대비 효과의 정도, 성과의 지속성 여부 등	25
	3. 사업의 실현가능성 • 사업 시행의 신속한 추진과 사전절차 등의 이행 여부	10
② 계획의 연계성 (35%)	4. 기금 투자계획을 구성하는 사업간 연계성 • 기금사업 간 연계 정도(국고지원사업, 지자체사업, 민간사업 등)	15
	5. 타 사업 및 정책과의 연계성 • 다양한 재원과 사업이 긴밀하게 연계되어 시너지 효과가 창출되는 정도(광역 및 기초계정간 예산 배정 비율)	20
③ 추진체계의 적절성 (15%)	6. 기금사업 추진을 위한 조직체계 • 다양한 관계부서, 지역사회 주체들이 참여하는 정도	8
	7. 자체 성과분석 체계 • 사업성과를 측정, 분석하여 환류하는 시스템의 구축 여부	3
	8. 사업 완료 후 사후 관리체계 • 사업 운영, 성과를 지속적으로 창출할 수 있는 점검계획 등	4
가점	• 지자체 추진 의지 및 타 지역과의 연계성	+3~5
감점	• 도 담당부서 사전협의 및 사업 동의 여부	-3~5

[표 6-12] 시·군간 연계·협력사업(총 100점)

평가항목 (3개)	세부항목(8개)	배점
① 사업의 우수성 (50%)	1. 사업의 타당성 • 여건분석(추진배경, 목적 등), 목표의 적절성, 지역 특화발전 정책방향과의 부합성 등	15
	2. 사업의 효과성 및 효율성 • 시·군간 연계를 통한 시너지 효과, 인구유입, 일자리 창출 등 직·간접적인 기대효과	25
	3. 연계·협력을 통한 사업의 실현가능성 • 연계·협력 설정 권역의 적절성, 사업 시행의 신속한 추진과 사전절차 등의 이행 여부	10
② 계획의 연계성 (35%)	4. 기금 투자계획을 구성하는 사업간 연계성 • 기금사업 간 연계 정도(국고지원사업, 지자체사업, 민간사업 등)	15
	5. 타 사업 및 정책과의 연계성 • 다양한 재원과 사업이 긴밀하게 연계되어 시너지 효과가 창출되는 정도 (광역 및 기초계정간 예산 배정 비율)	20
③ 추진체계의 적절성 (15%)	6. 기금사업 추진을 위한 조직체계 • 시·군간 협업체계 구축 계획의 적합성, 다양한 관계부서, 지역사회 주체들이 참여하는 정도	8
	7. 자체 성과분석 체계 • 사업성과를 측정, 분석하여 환류하는 시스템의 구축 여부	3
	8. 사업 완료 후 사후 관리체계 • 사업 운영, 성과를 지속적으로 창출할 수 있는 점검계획 등	4
가점	• 지자체 추진 의지 및 타 지역과의 연계성	+3~5
감점	• 도 담당부서 사전협의 및 사업 동의 여부	-3~5

❍ (사업 선정) 평가 기준에 따라 도 기획사업 15개, 시·군 연계협력 사업 4개, 특별지원사업 4개 사업 선정

□ 강원도 지방소멸 대응 사업: 총괄

○ (강원도 사업 종류) 모든 광역사업(23개 사업)은 도와 시군의 연계 추진 사업임
- (도 기획사업) 지역산업 육성을 통해 일자리 및 부가가치 창출 가능 사업 ⇒ 도 + 시·군 연계사업
- (시·군 연계협력사업) 시·군이 지방소멸대응을 위하여 협력, 공동 추진하는 사업 ⇒ 시·군 + 시·군 연계사업
  - 협력 시·군 간 공동협약 ⇨ 제안(시·군 → 도) ⇨ 평가 ⇨ 최종 선정
- (특별지원사업) 인구감소 관심지역으로 특별히 인구감소 지원사업이 요구되는 시·군에서 시행하는 사업 ⇒ 도 + 시·군 연계 사업
  - 사업부서, 시·군, 연구원, 혁신기관 등이 제안 → 도에서 총괄 기획

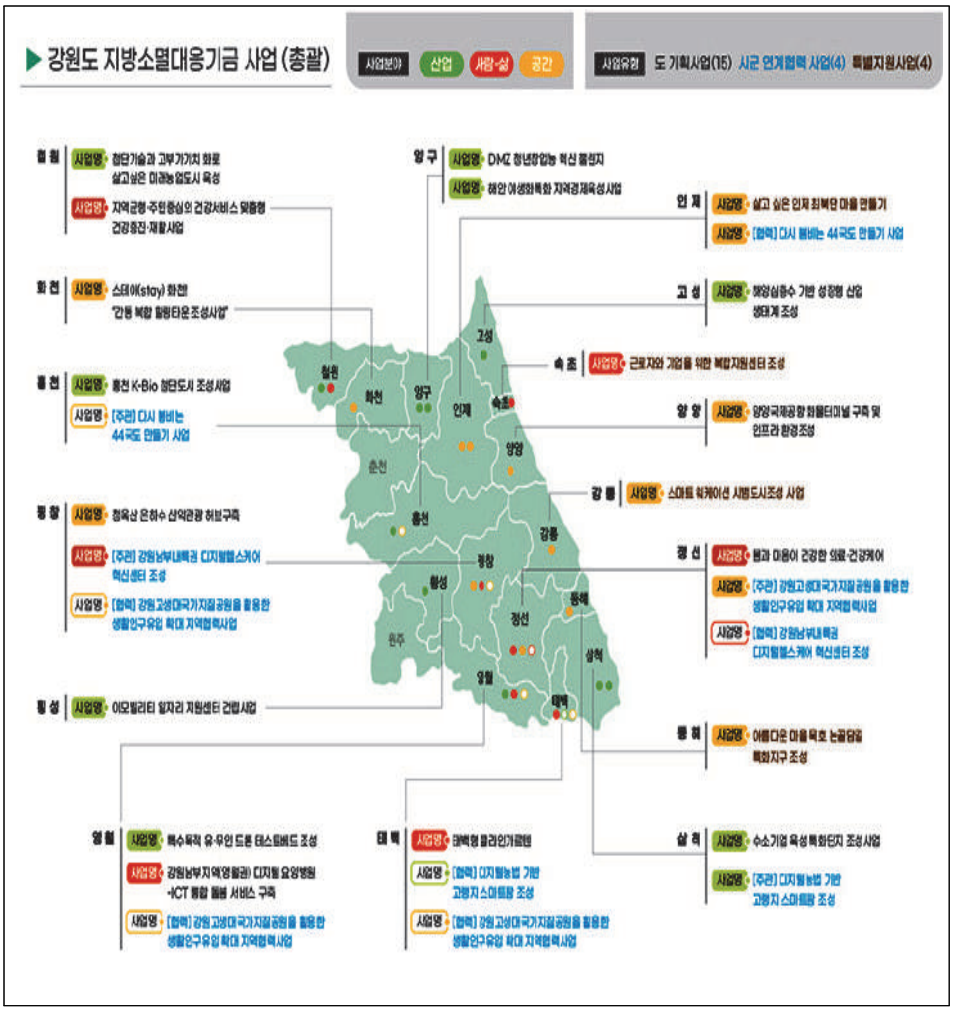
○ (선정사업) 도내 인구감소지역(12개)과 관심지역(4개)으로 지정된 16개 시·군에서 총 23개 사업을 기획
- 도 기획사업 15개, 시·군 연계협력사업 4개, 특별지원사업 4개
- (사업분야) ① 일자리, ② 교육, ③ 보육, ④ 의료·건강, ⑤ 주거, ⑥ 교통, ⑦ 문화·관광, ⑧ 지역산업, ⑨ 귀농·귀촌, ⑩ 생활인구 확대 등
- 지역특성 및 사업간 연계성 고려하여 2~3개 복수 분야 사업 결합, 융복합 패키지사업으로 설계
- 국고보조사업, 지자체사업, 민간자본사업 등 타 사업과 연계되도록 계획 수립

○ 추진전략별 선정 기금사업
- 전체 23개 선정사업은 추진전략에 따라 산업 9개, 사람(삶) 6개, 공간 8개로 분류

[표 6-13] 강원도 지방소멸 대응 광역기금사업 전략별 선정

구분	산업	사람-삶	공간
도 기획 사업 (15)	• (삼척) 수소기업 육성 특화단지 조성사업	• (태백)태백형 클라인가르텐	• (화천)스테이(stay) 화천! "간동 복합 힐링타운 조성사업"
	• (양구) DMZ 청년창업농 혁신사업 챌린지		
	• (횡성)횡성 이모빌리티 일자리 지원센터 건립사업	• (정선)몸과 마음이 건강한 의료건강 케어	• (양양)양양국제공항 화물터미널 구축 및 인프라 환경조성
	• (양구)해안 야생화특화 지역경제육성사업		
	• (영월)특수목적 유·무인 드론 테스트베드 조성	• (철원)지역균형·주민중심의 건강서비스 맞춤형 건강증진·재활사업	
	• (고성)해양심층수 기반 성장형 산업 생태계 조성		• (평창)청옥산 은하수 산악관광 허브 구축
	• (홍천)k-Bio 첨단도시 조성사업	• (영월)강원남부지역 (영월권) 공공요양병원 건립 사업	
	• (철원)첨단 기술과 고부가가치회로 살고 싶은 미래 농업도시 육성		
시군 연계 협력 사업 (4)	• (삼척/태백)디지털농법 기반 고랭지 스마트팜 조성	• (평창/정선)강원남부 내륙권 디지털헬스케어 혁신센터 조성	• (홍천/인제)다시 붐비는 44국도 만들기 사업
			• (정선/태백, 영월, 평창) 강원고생대국가지질공원을 활용한 생활인구유입 확대 지역협력사업
특별 지원 사업 (4)	–	• (속초)근로자와 기업을 위한 복합지원센터 조성	• (강릉)강릉 스마트 워케이션 시범도시 사업
			• (동해)아름다운 마을 묵호 논골담길 청년특화지구 조성
			• (인제)살고 싶은 인제 최북단 마을 만들기

[그림 6-14] 강원도 지방소멸대응기금 사업 총괄도('22~'23년)



□ **(산업) 지역전략산업 연계 혁신성장 일자리 창출**

○ 낮은 경제성장률 및 지역내총생산 전국 10위, '20년 1인당 지역내총생산 전국 10위

- '20년 강원도 지역내총생산 성장률 0.03%(전국: 0.45%), 강원도 전국비중 2.5%
- 1인당 생산, 소득, 민간소비 규모 모두 전국 평균보다 낮음

○ 서비스업 중심 산업구조 및 주력산업의 약세 및 낮은 생산-소득-소비규모

- 서비스업 부가가치 약 32.7조 원(총 부가가치의 72.3%). 서비스업 중심의 산업구조, 전국비중 2.9%
- 서비스업이 주력산업인 데 비해, 전국대비 비중은 2.9%에 불과
- 전국 평균보다 생산과 소득과 소비규모 모두 낮음

○ 지역특화산업 발굴 및 육성을 통한 산업구조 개선 + 지역경제 활성화 신산업 생태계 조성

- (목표) 일자리 2,000명, 기업유치·창업 90개, 생활인구 100,000명

[표 6-14] 산업분야 선정 기금사업 내 연계협력사업

사업구분	지역	사업명	광역기금(백만원)	
			'22년	'23년
도 기획사업 (도+시군 연계)	삼척	수소기업 육성 특화단지 조성사업	1,300	1,700
	홍천	홍천 K-Bio 첨단도시 조성사업	1,600	2,100
	횡성	이모빌리티 일자리 지원센터 건립사업	1,300	1,700
	영월	특수목적 유·무인 드론 테스트베드 조성	900	1,200
	철원	첨단기술과 고부가가치화로 살고 싶은 미래농업도시 육성	900	1,200
	양구	DMZ 청년창업농 혁신사업 챌린지	1,300	1,700
	양구	해안 야생화특화 지역경제육성사업	500	600
연계협력사업 (시군간 연계)	삼척-태백	디지털농법 기반 고랭지 스마트팜 조성	700	1,000
합계			9,200	12,200

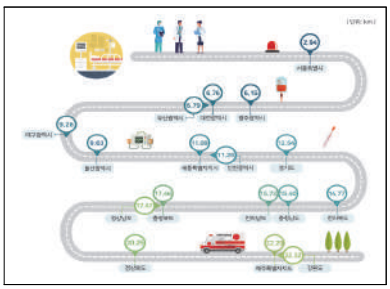
□ (사람-삶) 건강한 삶과 따뜻한 돌봄 보금자리 조성

○ 응급의료인프라 접근성 전국 최하위

- '20년 가까운 응급의료시설까지 도로 이동 거리 22.32km(전국 평균 11.89km)

[표 6-15] 응급의료 취약인구비율 및 응급의료시설 접근성

등급	해당 시·군
매우취약	인제군, 정선군, 평창군
취약	고성군, 양구군, 양양군, 철원군, 화천군, 횡성군
보통	삼척시, 영월군 홍천군
양호	태백시
매우 양호	강릉시, 동해시, 속초시, 원주시, 춘천시



○ 의료기관 수 전국대비 5% 및 노령화지수 전국 최상위

- 의료기관 수 26개(전국 521개소)
- '21년 노령화지수 194.2[17]로 최상위권 (전국 138.)8

○ (의료 접근성 전국 최하위) + (높은 고령인구 비율)

- 의료 접근성 및 의료서비스 인프라는 전국 최하위인 데 비해, 고령인구 비율은 전국 최상위권
- 의료서비스 및 복합케어센터 조성사업을 통한 정주여건 개선 + 일자리 창출 + 생활인구 증대 ⇒ 건강한 삶 연대협력 구축
- 일자리 300명, 기업유치·창업 20개, 생활인구 8,500명

17) 유소년인구(0~14세) 100명 대비 고령인구(65세이상) 수

[표 6-16] 사람-삶 분야 선정사업 내 연계 협력 사업

사업구분	지역	사업명	광역기금(백만원)	
			'22년	'23년
도 기획사업 (도 + 시군 연계)	태백	태백형 클라인가르텐	1,300	1,700
	영월	강원남부지역(영월권) 디지털 요양병원-ICT 통합 돌봄 서비스 구축	1,300	1,700
	정선	몸과 마음이 건강한 의료건강 케어	1,300	1,700
	철원	지역균형·주민중심의 건강서비스 맞춤형 건강증진·재활사업	900	1,200
연계협력사업 (시군 + 시군)	평창-정선	강원남부내륙권 디지털헬스케어 혁신센터 조성	700	1,000
특별지원사업	속초	근로자와 기업을 위한 복합지원센터 조성	600	800
합계			6,100	8,100

□ (공간) 활력있고 품격있는 강원 생활공간 실현

○ (거점도시 인구 집중화) 청년층 중심 춘천, 원주, 강릉으로의 인구유입 증가하였으며 주된사유는 '직업'

- (일자리, 정주여건 원인) 거점도시에서 큰 규모 사업체 취업 비율이 높고, 문화시설, 의료 등 정주여건 격차로 인해 거점도시로 인구유입

○ (청년층 수도권으로 순유출) 강원도 모든 시군에서 수도권으로 20대 순유출

- (인프라 격차) 취업/임금, 대학 진학, 문화·의료 인프라에서 수도권과 상당한 격차
- 인구 10만명 당 문화기반시설 수는 많으나, 낮은 인구밀도로 접근성↓

○ (귀촌인구 증가세) 강원지역으로의 50~60대 귀촌인구 증가세

- '13~'17년 평균 28,085명 → '18년 30,023명 → '19년 31,873명 → '20년 32,072명

○ (인프라 취약) 수도권 및 전국 대비 취약한 취업/임금, 대학진학, 문화·의료 인프라로 청년층 인구 순유출

❍ (귀촌인구 증가) 20~40대는 인구유출, 50~60대는 인구유입의 원인은 수도권과 접근성이 높은 도내 지역으로의 귀촌 증가

❍ 인구유출방지 + 인구유입 상생 + 지역매력 증대 ⇒ 활력이 넘치는 생활공동체
- (목표) 일자리 1,700명, 기업유치·창업 90개, 생활인구 310,000명

[표 6-17] 공간분야 선정 기금사업 중 연계 협력 사업

사업구분	지역	사업명	광역기금(백만원)	
			'22년	'23년
도 기획사업 (도 + 시군 연계)	평창	청옥산 은하수 산악관광 허브 구축	1,900	2,500
	화천	스테이(stay) 화천! "간동 복합 힐링타운 조성사업"	1,900	2,500
	양양	양양국제공항 화물터미널 구축 및 인프라 환경 조성	2,600	3,400
연계협력사업 (시군 + 시군)	정선/태백, 영월, 평창	강원고생대국가지질공원을 활용한 생활인구유입 확대 지역협력사업	700	1,000
	인제/홍천	다시 붐비는 44국도 만들기 사업	700	1,000
특별지원사업	강릉	스마트 워케이션 시범도시 조성 사업	600	800
	동해	아름다운 마을 묵호 논골담길 청년특화지구 조성	600	800
	인제	살고 싶은 인제 최북단 마을 만들기	600	800
합계			9,600	12,800

□ 지역 상생 지자체 간 연계 관련 사업

❍ (홍천+인제) 다시 붐비는 44국도 만들기 사업
- 동서고속도로 개통으로 인한 국도(미시령힐링가도) 통행량 감소로 홍천군, 인제군의 국도 44호선 주변 상권 쇠퇴 및 붕괴
- 인제-홍천 총괄부서 및 담당부서와 사업 추진단 구성하여 44번국도 통행량 증가를 통해 관광인구 및 지역경제 활성화: 생활인구 증가에 따른 지역 인구 활력 증진
- 거점형 여행자센터는 홍천에, 타운형 여행자센터는 인제에 구축하여 홍천~인제 광역시티 투어버스를 운행

❍ (삼척+태백) 디지털 농법 기반 고랭지 스마트팜 조성
- 고랭지 배추와 고추 주생산지인 삼척시 하장면(인구소멸지수 0.11)과 태백시 삼수동(인구소멸지수 0.25)은 인구소멸 고위험지역과 위험지역으로 노동력이 부족한 상황
- 지역농협 농산물 산지유통센터와 연계하여 공동 출하. 드론 조종사 양성 및 방제단 운영으로 청년 일자리 창출

❍ (정선+태백, 영월, 평창) 강원 고생대 국가지질공원을 활용한 생활인구 유입 확대 지역협력 사업
- 강원도 정선군·영월군·태백시·평창군에 걸친 고생대지질공원의 유네스코 세계지질공원 후보지 등록을 추진하여 전담조직 구성
- 지질교육관광활성화를 통한 방문객 및 생활인구 유입 확대. 전문기관 설립 및 인력양성을 통한 지역 일자리 창출

❍ (평창+정선) 강원남부내륙권 디지털헬스케어 혁신센터 조성
- 건강 정주여건 조성이 어려운 강원남부내륙권의 디지털헬스케어 혁신센터(건강공동체, 건강공간)를 조성, 주민의 건강 정주여건 개선
- 원주, 횡성의 디지털헬스케어 산업과 리빙랩 연계하여 지역활력(일자리) 창출

□ 지자체내 사업 간 연계 사례 (화천군 – 태백시)

(화천군)		• 스테이(stay) 화천! “간동 복합 힐링타운 조성사업” – 군유지 공공개발을 통한 휴양, 주거기능 복합도시 조성 – 군거타운, 청년보육센터 조성, 스포츠파크 조성, 농산물 종합가공 센터건립, 동서고속철도 화천역세권개발	광역계정 2,500백만원 시군비625
연계사업	**화천군**	• 화천형 교육정책(교육) – 자녀의 대학 등록금 전액 및 거주비(월50만원 한도) 전액 지원 – 학자금 등 지원으로 가계부담 완화로 안정적 지역정착 도모	3,800백만원
	화천군	• 화천군 인구증가시책(정주여건) – 전입지원금, 출산장려금, 주택수리비 지급	762백만원
	화천군	• 화천 귀농학교(일자리) – 귀농과정, 귀촌과정, 단기과정 등 운영	25백만원

	행정안전부 화천군	• 화천공공산후조리원 (의료) - 화천군에 1년 이상 거주하는 산모 2주간 무료 이용 - 출산장려 및 "아이기르기 가장 좋은 화천" 만들기 환경 조성	816백만원
	화천군	• 화천군 정착지원 시책 (주거) - 화천군 내 집 마련 융자금 이차보전 지원, 귀농 농업창업 및 주택구입 지원(융자 추천), 농업기술 전문교육 지원 등	228백만원
(태백시)		• 태백형 클라인가르텐 - 주거복합서비스 제공 및 복합 힐링거점 구축 - 복합힐링센터 구축, 힐링빌리지 조성, 웰니스 특화단지 조성, 헬스케어센터 구축	광역계정 1,900백만원 시군비1,200
연계사업	**강원자치도 태백시**	• 웰니스 항노화산업 특화단지 조성사업 - 천연자원을 활용 융·복합 특화단지 조성을 통한 천연치유물 제조산업 유치 등 6차 산업형 명품 도시 조성	도비 2,965백만원 시비 15,607백만원
	강원랜드	• 강원랜드 시니어헬스 케어센터(웰니스특화단지 내) - 최첨단 스마트케어시스템을 의료·건강시설, 게스트하우스 등 구축을 통한 차별화된 의료서비스의 통합적 케어 구축	민간 8,801백만원

□ 기금사업 조직체계 구성

❍ 내부 조직체계

- 강원도 지방소멸대응추진단
  ※ (총괄부서) 균형발전과, (단장) 기획조정실장
- 강원도지역균형발전지원센터(강원연구원)

❍ 외부 조직체계

- (투자계획 자문위원회) 투자계획 분야별 강원지역 특화 전문가로 구성. 광역 및 기초투자계획 기금사업에 대한 컨설팅, 기초(시·군) 투자계획에 대한 옴부즈만 역할
- (혁신기관 및 주민협의체) 강원테크노파크, 강원도일자리재단, 강원도관광재단, 강원창조경제혁신센터, 도시재생주민협의체, 주민자치회 등
- (지역혁신플랫폼)
  - 디지털헬스케어 협력 네트워크: 의료기기, 바이오, 정밀의료 등
  - 이모빌리티 협력 네트워크: 제조기업, 협회, 시군 등

- 워케이션 협력 네트워크: 관광재단, ICT기업, 시군 등
- 공간혁신 협력 네트워크: 주거, 환경, 농촌 등

□ 운영 계획

❍ 강원도 지방소멸대응추진단
- 총괄부서인 균형발전과에서 추진
- 총괄부서와 단위사업 추진부서로 조직 내부 협력체계 구축
- 투자계획의 기획부터 집행, 평가, 환류 등 전 과정에 걸쳐 긴밀히 협력
- 시·군 투자계획과 광역계획의 정합성 검토 및 연계

❍ 강원도지역균형발전지원센터
- 시·군, 대학, 혁신기관 등과 협업체계 구축을 통해 계획수립에 필요한 아이디어 및 자료 등 지원
- 지역혁신플랫폼 및 투자계획 컨설팅 자문위원회 운영
- (지역혁신 플랫폼) 민관협력에 대한 이해도가 높고 다양한 정책경험을 가진 혁신기관 및 지역주민협의체

[표 6-18] 투자계획 자문위원회(참고)

【참고】 투자계획 자문위원회

- (대상지역) 계획수립, 사업추진, 성과분석 등 사업 전반에 대한 컨설팅으로 시군의 인구감소 대응을 위한 역량강화 지원
- (운영기간) '22~'26년
- (지원대상) 총 16개 시군 * 인구감소지역(12) + 관심지역(4)
- (구 성) 분야별 전문가 20명 내외 구성
  * 지역산업, 지역개발, 도시계획, 인구, 통계, 창업, 기업규제, 교육, 지역공동체, 주거, 문화·관광, 복지·웰빙, 의료, 청년, 산림, 귀농·귀촌, 모빌리티, 홍보, 갈등관리, 도시재생
- (운영계획) 시군별, 분야별 계획수립, 성과분석 등 컨설팅, 옴부즈만 역할
  * 컨설팅 수요조사(월별) → 내용 검토 → 유선 자문 및 필요시 현장 방문하여 컨설팅

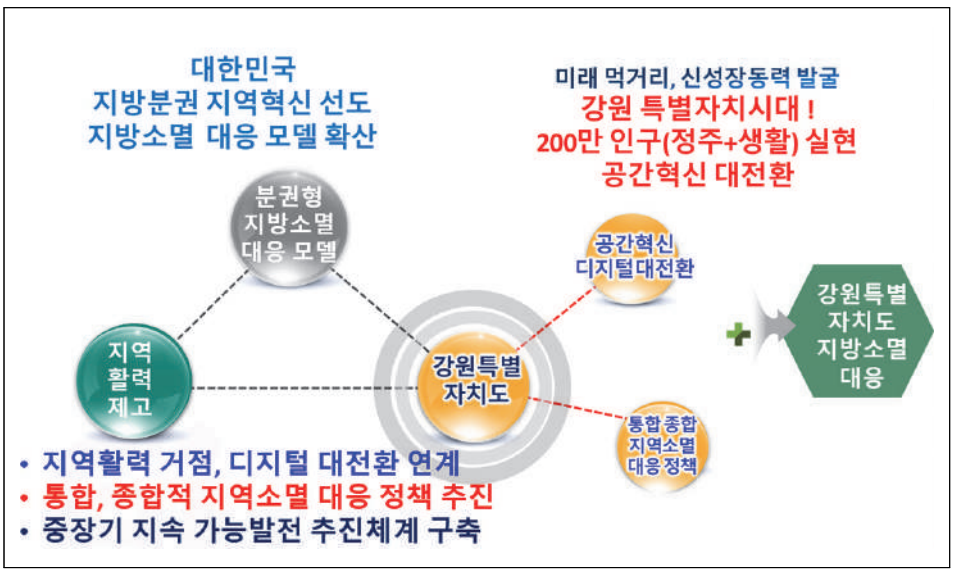
3. 시사점

□ (지방소멸 대응 기본방향) 대한민국 지역혁신과 지방분권 선도

❍ 도외로의 공간이동·이동인구 안전장치 마련, 지역매력도 향상을 통한 공간격차 해소, 어디서나 행복하게 살 수 있는 강원특별자치도, 정주인구 + 생활인구 포함 200만 특별자치도민 실현

- (지역혁신 공간활력 제고) 압축-네트워크 생활거점, 축소디지털 대전환 연계, 디지털(스마트)타운, 지역활력타운 등
- (분권형 통합 정책 패키지사업 추진) 국비지원 공모+도+시군 자체사업, 지방소멸 대응 통합플랫폼 구축, 기회발전특구 등 연계 추진
- (지방소멸 대응 추진체계 정립) 총괄 조정, 중간지원조직 역량 강화
- (지방소멸 대응 제도 개선) 조례제정, 인구감소지원특별법 특례 등 건의

[그림 6-15] 지방소멸 대응 기본방향



□ **(지방소멸 대응 기금-투자계획-지자체 간 연계 추진) 기업 유치·창업, 일자리 창출 등 정주 여건 개선 및 생활인구 확대**

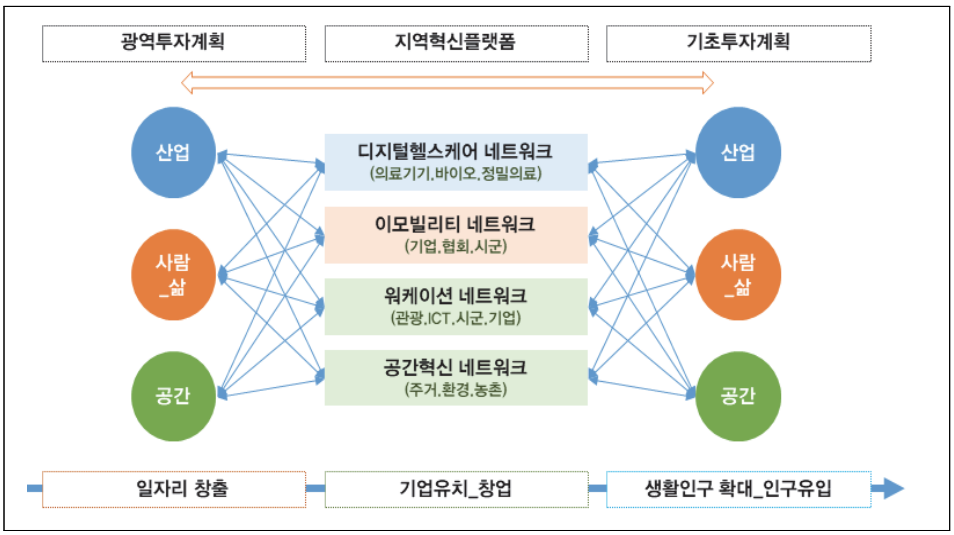
❍ 모든 광역기금사업은 광역계정과 기초계정 간 연계로 추진

- (도 기획사업·특별지원사업 재원 구성) 도 기금 + 기초기금 + 국비 + 지방비
- (시·군 간 연계·협력 사업) 도 기금 + 기초기금(시·군+시·군) + 국비 + 지방비

❍ 광역 투자계획과 기초 투자계획 간 연계

- 지역혁신플랫폼 중심 광역 및 기초투자계획과의 연계를 통해 기업유치·창업, 일자리창출 등을 통해 정주여건 개선 및 생활인구 확대

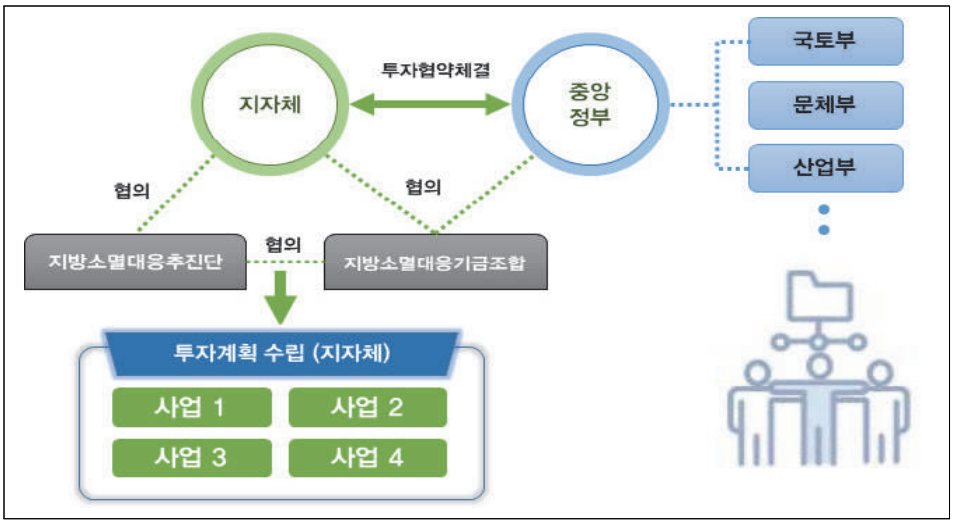
[그림 6-16] 지방소멸대응기금-투자계획-지자체간 연계 추진



❍ 타 지자체와 연계

- 중앙-지방 간 협력 강화를 위한 지원체계 구성. 광역과 기초 간 연계협력 사업에 대해 중앙정부와 투자협약체결을 안정적 사업예산을 확보

[그림 6-17] 기업유치·창업, 일자리 창출 등 정주 여건 개선 및 생활인구 확대



□ 지방소멸 대응 사업 연계 효과 제고

❍ 지역산업 육성을 통한 성장형 일자리 및 부가가치 창출. 일자리 창출 및 근로소득 마련으로 청년층 인구유출 방지 및 인근 지역의 근로(유동)인구 유입 도모

- R&D 연구를 기반으로 지역에서 활용 가능한 산업 발굴 및 경쟁력 강화
- 귀농·귀촌인과 청년농들에게 일자리, 창업, 교육, 주거 등 농촌패키지 제공으로 안정적이고 성공적인 농가소득 정착 지원
- 제품 생산에서 인력 양성까지 창업 및 기업 지원으로 산업 생태계 구축에 필요한 산업 기반 구축

❍ 지역자생력 확보를 위해 산학연관이 지역에 맞는 산업과 기술을 선정하고 혁신클러스터 구축

- 기술개발, 인력양성, 생산활동이 유기적으로 연결돼 산업 집중도를 높일 수 있는 지역산업 클러스터를 적극 조성
- 교육발전특구, 조세 및 규제 특례지역인 기회발전특구, 글로벌 신산업 혁신특구와 연계 추진

❍ 도민 모두의 건강한 삶의 질 향상을 통한 인구감소 방지
- 편의시설 확보로 근로자의 의욕 향상과 지역민의 삶의 질 향상
- 산후조리, 돌봄, 의료, 요양 등의 생애주기 맞춤형 통합 서비스 제공 등 안전망 확충
- 지역 주민이 건강한 삶을 영위하는 모든 사람들이 살고 싶은 도시로 도약
- 보건 전문인력의 교육과 고용으로 일자리 확대 및 인구유입 기대

[그림 6-18] 강원특별자치도 지방소멸 대응 커뮤니티 휴먼케어 시범사업 추진

특별자치도 지방소멸 대응
커뮤니티휴먼케어 시범사업 추진

지방소멸 문제 해결 대안 마련
지방소멸 시범대상지역 선정과 시범사업 추진
지방소멸대응 모델 발굴 및 확산

(예) 지역포괄케어플랫폼(보건+의료+돌봄+@)
일자리창출, 정주영건 개선 등 청년유입 정착 성공 모델

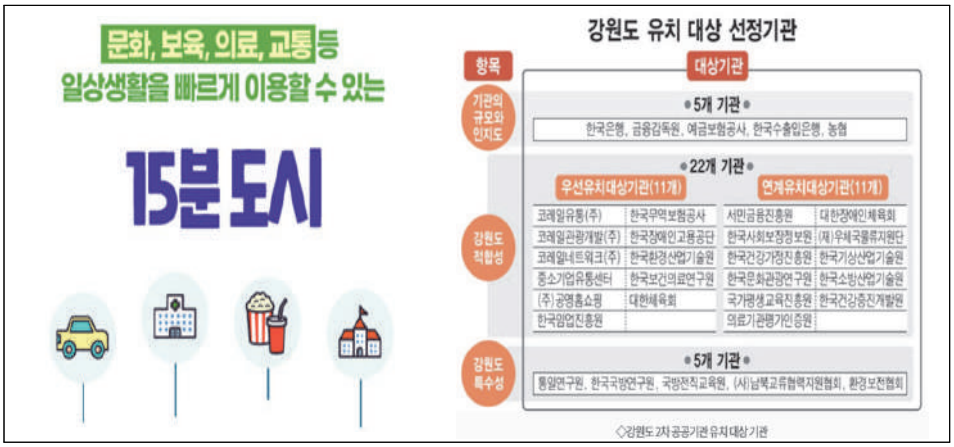
특례 발굴: 재원, 특별구역 지정, 규제특례 등



❍ 지역 거점 중심의 활력 공간 실현을 통한 생활인구 확대
- 문화 감성, 음식, 숙박 등 개성 있는 매력공간 창출로 활력 넘치는 이미지와 생활인구 확대
- 청년 감성이 물씬 풍기는 청년창업 추진으로 지역 활성화와 정서적 안정감을 도모하여 청년층의 지역 정착 유도
- 낙후된 정주여건 개선과 주민주도형 일자리 창출의 기초생활 인프라 마련을 통한 인구증가 기반 마련
- 지방소멸 거점 공간의 건강한 복원(회복)을 위한 행복공동체, 강원형 지역 활력타운, 마을호텔사업, 스마트공동체, 지역케어타운
- 중앙부처 지방소멸 관련 사업 연계 추진

- 제2차 공공기관 이전, 교육부 폐교 복합타운, 행안부 청년마을 등
- 컴팩트(축소)-네트워크 지역(도시)정책 패러다임 전환을 위한 n분생활권, 복합화, 강소도시(지역)생활권 구축
- 농촌지역재생 연계 농촌 지역혁신 공간 재편

[그림 6-19] 지역 거점 중심의 활력 공간 실현을 통한 생활인구 확대



□ 지역 분권형 특화발전 정책과 연계 추진

❍ 중앙정부의 획일적, 부처별 분산적·개별적 지역발전에서 맞춤형 지역발전, 공간 통합적 접근 등 지방정부가 자율적 의사결정과 내생적 역량과 특화발전에 의존하는 전략으로 전환

- 사회, 문화, 기반 시설 등 삶을 위한 편의·편리성을 균등하게 누릴 수 있는 자족적 여건 조성, 생활권 등을 중심으로 공동체의 정체성과 지역 중심의 고유한 문화, 교육, 인프라 등을 향유 할 수 있는 여건이 선행돼야 함

❍ AI, 5G+디지털 전환, 탄소중립사회 실현, SDGs 발전 등이 단계적으로 반영

- 지방분권 특화발전 혁신모델이 다양하게 추진되어 전국으로 확산. 대한민국 미래를 견인하는 지역발전 플랫폼 구축을 통해 지방시대를 구현

□ **다차원적, 통합적 종합적인 관점에서 협력 추진**

○ 인구 감소지역 등 저발전지역과 지역사회 안전망에서 소외된 도민의 삶의 질 개선을 위한 포용적인 시범모델사업 추진과 디지털 사회안전망 구축 등 다부처 정책패키지 맞춤형 시책사업이 국·지방비 재원 등과 연계 시행

- 공간 단위의 다차원적(초광역-광역-기초)이고, 통합적·종합적인 관점에서 인구감소지역 대응 기본계획 재설계가 우선
- 균특회계와 지방소멸 대응기금, 강원도 광역 균특회계 등 3층 균형발전 재원 구조를 통합하고 일원화. 인구감소 대응 모델사업(생활공동체, 공간복지)을 통한 특화모델 협약사업 추진

○ 분권형 특화발전 및 통합정책사업 추진

- (지역내 거점에 중점) 국비공모+도비+시군 자체사업 연계
- (지역대학 연계 지역혁신클러스터 조성) 청년 일자리 창출, 강원 지역혁신 플랫폼, 글로컬대학 등
- 지방시대위원회 협약사업 및 기회발전특구 등 연계 추진
- (강원형 지역소멸 대응 통합모델 시범사업 추진) 강원 지역균형발전사업 + 강원 지방소멸기금사업 + 도비지원사업 등 연계, 강원형 커뮤니티 휴먼케어 시범사업(예)

참고문헌

감사원. (2021). 인구구조변화 대응실태1(지역) 보고서.

강동우 외. (2018). 인구구조 변화 및 지방소멸에 대응하는 지역고용정책 사례 연구. 한국노동연구원.

강지수 외. (2022). 인구감소지역 관광객 유입의 경제효과 분석 연구. 한국문화관광연구원.

강원도. (2023). 강원도 인구감소지역대응 기본계획.

강원도. (2023). 지방소멸대응기금 투자계획.

경상남도 함양군. (2023). 인구감소지역대응 기본계획.

경상북도. (2023). 2030 경북관광비전.

경상북도 보도자료. (2023.3.5.). 경상북도. 2023 인구대반전 프로젝트 본격 가동.

경상북도 의성군. (2023). 인구감소지역대응 기본계획.

고계성. (2023). 지방소멸대응 위한 남해안권 관광전략, 제3차 지방소멸대응 협력포럼 자료집(2023.10.25.), pp.35-57.

관계부처합동. (2021.12.22.), 대학 경쟁력 강화를 통한 학령인구 감소 대응(안).

관계부처합동. (2022.12.12). 제6차 관광진흥기본계획 K-컬처와 함께하는 관광매력국가.

관계부처합동. (2023.10). 제1차 인구감소지역대응 기본계획('22-'26).

교육부. (2022.11). 정부 11.2조원 규모의 고등·평생교육지원 특별회계 편성.

교육부. (2023.1). 2023년 주요업무추진계획: 교육개혁, 대한민국 재도약의 시작.

교육부. (2023.2). 지역혁신중심 대학지원체계 구축방안.

교육부. (2023.6). 첨단분야 인재양성 위해 수도권-지방대학-지자체 손잡는다.

구형수 외. (2018). 지방소멸 위기에 대한 국가적 대응전략. 국토연구원.

구형수. (2018) 저성장시대 소멸위기 도시근린지역의 유형별 대응방안 연구. 국토연구원.

국회 문화체육관광위원회. (2023.9.20). 치유관광산업 육성에 관한 특별법안 공청회 자료집.

국회미래연구원. (2023.09.05.). 트리플 트랜지션(Triple Transition) - 디지털 전환,

녹색 전환, 그리고 국제질서 전환, 국가미래전략 Insight 77호.

권혁범. (2023) 여민동락공동체 활동사례로 본 농촌 지역활성화 및 일자리 전략. 제4차 지방소멸대응 협력포럼 자료집(23.11.28). pp.99-119.

김명진·정의정. (2014). 지방정부 주도로 육성된 혁신클러스터 비교 연구: 리서치트라이앵글과 경기도 혁신클러스터를 대상으로. 국토지리학회지, 48(4), pp.409-423.

김병국. (2023). 지방소멸대응 지역관광 활성화 방안, 제3차 지방소멸대응 협력포럼 자료집(2023.10.25.). pp.99-117.

김송이. (2014). 광역관광개발사업의 지역연계협력사업 추진 개선 방안. 한국문화관광연구원.

김윤수. (2021). 지역혁신성장을 위한 전략산업 구조고도화와 성장경로 분석. 산업연구원.

김정희. (2013). 지역발전을 위한 지방대학 육성정책 연구. 지방정부연구. 17(1), pp.105-135.

김종한 외. (2022). 지역경제 활성화를 위한 지역산업특화 인재 집적 방안. 일자리기획단.

김학수 외. (2021). 2021~2025 국가재정운용계획 지원단 보고서 – 학령인구 감소에 따른 교육재정 효율화. 한국개발연구원.

김현주 외. (2020). 인구구조 변화에 따른 국내관광 정책방향. 한국문화관광연구원.

김현호. (2012). 지역간 연계협력사업 추진현황 및 발전방향. 한국지방행정연구원.

김현호 외. (2019). 인구감소지역 유형별 모델 및 사업개발. 한국지방행정연구원.

김현호 외. (2021). 국가위기 대응을 위한 지방소멸 방지전략의 개발. 한국지방행정연구원.

김형주 외. (2016). 지역기반의 지식트라이앵글에서 대학의 역할 강화 방안. 정책연구 2016-05. 과학기술정책연구원.

김호정. (2018). 수도권 고속교통체계 구축에 따른 통행행태 변화와 향후 정책과제. 국토정책 Brief. No.762.

남윤명. (2023). 충청북도 RISE 운영방향, 제2차 지방소멸대응 협력포럼 자료집(2023.8.30.). pp.73-87.

농림축산식품부, 한국농촌경제연구원. (2022). 농어업인 삶의 질 향상 정책 우수사례집:

다함께 만드는 행복농촌 이야기.

대학교육연구소. (2020). 대학 위기 극복을 위한 지방대학 육성 방안. 대학교육연구소·전국대학노동조합.

류방란 외. (2018). 인구절벽 시대 교육정책의 방향 탐색: 지방별 인구 감소 및 학생수 감소 실태를 중심으로. 한국교육개발원.

류종현. (2022). 강원도 지역소멸 위기 대응 방안. 저출산고령사회위원회-강원도 인구정책 워크숍.

류종현. (2023. 6). 강원특별자치도 지방소멸 대응과제. 제1차 지방소멸대응 협력포럼(2023.6.22.) 발표집.

마강래. (2018). 지방분권이 지방을 망친다. 개마고원.

마강래. (2020). 베이비부머가 떠나야 모두가 산다. 개마고원.

마강래. (2021). 부동산, 누구에게나 공평한 불행. 메디치미디어.

마강래. (2023). 위기의 지역을 살리는 암묵지의 힘. 제4차 지방소멸대응 협력포럼 자료집(23.11.28). pp.29-48.

문화체육관광부. (2021.10). 남부권 관광개발 기본구상 수립.

문화체육관광부 보도자료. (2023.8.29) 일과 휴가를 동시에, 워케이션으로 지역관광 활성화한다.

민성희 외. (2017). 인구 및 국토공간구조 변화 전망과 대응방향. 국토연구원.

민철구 외. (2011). 지역혁신을 위한 지역대학 역할정립과 활성화 방안. 정책연구 2011-10. 과학기술정책연구원.

박경현 외. (2023.6.19). 초광역권 육성을 위한 정책과제. 국토정책 브리프. no. 921. 국토연구원.

박대현. (2023). RISE 정책추진 관련 토론문. 제2차 지방소멸대응 협력포럼 자료집(2023.8.30.). pp.91-92.

박세훈 외. (2017). 인구감소시대 지방중소도시 활력증진 방안. 국토연구원.

박세훈 외. (2017). 인구감소시대 지방중소도시 활력증진 방안. 국토연구원.

박승규. (2023). 인구소멸시대의 중소기업 생태계 조성을 위한 중앙 및 지방 정부의 역

할. 2023년 지방시대 엑스포 발표자료.

박윤지·유리나. (2017). 느리게 함께 가는 곳. 여민동락공동체. 농정연구. vol63. pp.114-126.

박진경·김현호. (2019). 지방분권에 대응한 광역지자체 균형발전정책 추진시스템 효율화 방안. 한국지방행정연구원.

박진경 외. (2019). 지역인구감소 대응을 위한 종합대책 마련 연구. 한국지방행정연구원.

박진경 외. (2020). 인구감소대응 지방자치단체 청년유입 및 정착정책 추진방안. 한국지방행정연구원.

박진경 외. (2021). 지역주도형 청년일자리사업 성과분석 및 발전방안. 한국지방행정연구원.

산업연구원. (2023). 지역정책 20년의 공과와 신균형발전정책 방향 모색(출간예정).

서봉언 외. (2020). 인구절벽시대 미래 교육정책 방향, 전국교육정책연구소네트워크.

서영인 외. (2021). 대학의 지역경제 파급효과 제고를 위한 정부의 고등교육투자 방안. 한국교육개발원.

송우경. (2023). 지방소멸대응을 위한 지역특화산업 전략. 제4차 지방소멸대응 협력포럼 자료집(23.11.28). pp.51-72.

송창용 외. (2021). 대학경쟁력 강화를 통한 학령인구 감소대응. 한국직업능력연구원.

신현석·반상진·변기용·이은구·주희정. (2011). 지역발전을 위한 고등교육정책의 새로운 비전과 방안의 탐색, 교육정치학연구. 18(2), pp.205-234.

안소현 외. (2023). 인구감소시대의 체류인구 도입 필요성과 정책방안. 국토정책brief.

안영진. (2010). 대학의 지역 경제적 파급효과: 독일 대학의 사례 분석. 한국경제지리학회지. 13(4), pp.529-547.

안영진. (2018). 대학과 기업 간의 협력에 관한 연구: 독일의 대학을 사례로. 한국지역지리학회지. 24(1), pp.83-98.

엄미정 외. (2015) 미래사회변화에 따른 과학기술인력 양성 및 활용방안. 과학기술정책연구원.

여수시·호남지방통계청. (2022). 2022 여수시 청년사회경제실태조사.

우동기. (2023). 이제는 지방시대 다시 뛰는 대한민국! 그 비전과 전략. 제2차 지방소멸 대응 협력포럼 자료집(2023.8.30.). pp.21-31.

유이선·김지수. (2022). 지역의 탄소중립 수용력 진단과 중장기 대응전략 연구. 산업연구원.

유희연. (2023). 우리나라 저숙련 이주노동자 지역분포 현황과 특성. 국토연구원.

윤동열 외. (2022). 지역·산업맞춤형 일자리창출 지원사업 개편방안. 고용노동부.

이근. (2023). Innovation-Development Detours for Latecomers(출간예정).

이상열 외. (2022). 중단기 문화정책 방향과 과제. 문화체육관광부.

이상호 외. (2022). 지방소멸 위기 극복을 위한 지역 일자리 사례와 모델. 한국고용정보원.

이상호. (2016). 한국의 지방소멸 에 관한 7가지 분석. 한국고용정보원.

이상호. (2023) 지방소멸대응을 위한 일자리 창출 전략. 제4차 지방소멸대응 협력포럼 자료집(23.11.28). pp.75-95.

이소영 외. (2017). 지방소멸대응지역 활력특별법 연구. 한국지방행정연구원.

이소영. (2023.6). 지방소멸 대응전략의 협력적 추진방안. 제1차 지방소멸대응 협력포럼(2023.6.22.) 발표집.

이소영. (2023.10). 지방소멸 대응기금 투자사업 효율화 방안. 한국지역개발학회 추계학술대회(2023.10.20.) 발표집.

이소영·박진경. (2021). 지방대학 위기대응 및 상생협력 방안. 한국지방행정연구원.

이소영·박진경. (2021). 경기 접경지역의 낙후지역 발전방안. 한국지방행정연구원.

이원도 외. (2023). 인구감소 위기 대응을 위한 지역활력의 시계열적 변동석 분석. 지방행정연구. 37(1), 251-280

이자은. (2020). 생활인구 패턴분석을 통한 구로구 정책 활용방안, 구로구청.

이정현. (2023). 윤석열 정부의 지방시대, 그 비전과 전략, 지방시대위원회강연자료(2023.6.22.).

이제연·이소영. (2021). 지방소멸 위기지역에 적합한 지역일자리 설계방안. 한국지방행정연구원.

이종호·이철우. (2014). 트리플 힐릭스 공간 구축을 통한 클러스터의 경로파괴적 진화: 미국 리서치트라이앵글파크 사례. 한국경제지리학회지. 17(2), pp. 249-263.

이철우·이종호·박경숙. (2010). 새로운 지역혁신 모형으로서 트리플 힐릭스에 대한 이론적 고찰. 한국경제지리학회지. 13(3), pp.335-353.

이태열. (2019). 우리나라 인구문제와 외국인 이동의 중요성. 보험연구원 포커스.

임승달 외. (2004). 국가균형발전을 위한 지방대학 육성방안. 국토연구원.

정문수 외. (2022). 2022년 농정현안: 미래를 준비하는 인적 자원활용과 농촌재생. 한국농촌경제연구원.

정우성 외. (2012). 연구중심대학의 연구 성과를 활용한 산학협력 활성화 방안 연구. 포항공과대학교.

정철 외. (2022). 2022 인구감소지역 빅데이터 분석 및 관광 중심 대응방안 연구. 한국관광공사.

제레드 다이아몬드(2019). 대변동-위기, 선택, 변화, 강주헌 역. 김영사.

조기현 외. (2017). 인구감소지역 재정 지원체계 개선방안. 한국지방행정연구원.

조성은 외. (2021). 국가균형발전을 위한 지방대학 혁신역량 제고방안. 대통령직속 국가균형발전위원회.

조영희 외. (2022). 인구구조 변화에 대응한 새로운 외국인력 유입체계 연구. 이민정책연구원.

지방시대위원회. (2023). 지방시대의 비전과 전략. 대국민 보고대회.

진보라 외. (2022). 관광 트렌드 분석 및 전망 2023-2025. 한국문화관광연구원.

차미숙 외. (2016) 인구감소시대, 관광진흥을 통한 지역 체재·교류인구 증대전략. 국토정책 Brief. 제588호, 국토연구원.

차미숙 외. (2022). 지방소멸 대응 정책방향과 추진전략. 국토이슈리포트. 제57호, 국토연구원.

최경은. (2023). 인구감소지역의 관광 활성화 방안. 제3차 지방소멸대응 협력포럼 자료집(2023.10.25.). pp.61-80.

최경은 외. (2021). 포스트 코로나 시대 관광산업의 성장 아젠다와 정책과제. 한국문화관광연구원.

최자은 외. (2021) 지방자치단체간 지역관광협력 활성화방안연구. 한국문화관광연구원.

최지연. (2023). 지방소멸대응 위한 남해안권 관광전략 관련 토론문. 제3차 지방소멸대응 협력포럼 자료집(2023.10.25.), pp.135-137.

최정윤 외. (2022). 지방대학 경쟁력 강화 정책의 종합진단 및 발전방안. 한국교육개발원.

최종인. (2012). 리서치 트라이앵글(RTP)의 새로운 50년 설계와 시사점. 혁신클러스터연구. 5(1), pp.47-70.

통계청. (2020). 최근 20년간 수도권 인구이동과 향후 인구전망.

하혜영 외. (2022). 새로운 인구개념인 "생활인구"의 의미와 향후 과제. 국회입법조사처.

한광식. (2023). 지역혁신중심 대학지원체계(RISE)의 방향과 과제. 제2차 지방소멸대응 협력포럼 자료집(2023.8.30.). pp.37-57.

한국관광공사 보도자료. (2023.9.7). 일본 워케이션 관광객이 부산으로 온다고?

한국관광공사 보도자료. (2022.9.26). 인구감소 지역을 관광활성화로… '디지털 관광주민증'.

한국관광공사 보도자료. (2023.5.31). 디지털 관광주민증으로 나도 지역주민! 인구감소지역 명예 주민도 되고 할인 혜택도 받자!

한국해양수산개발원 보도자료. (2023.8.16.). KMI. 2022년 해양관광 시장규모 37조 4,400억원으로 추정.

해양수산부 보도자료. (2023.2.20). 남해안, 해양레저관광 중심으로 거듭난다.

행정안전부. (2023). 인구감소지역 대응계획 수립 및 지원방안 연구. 한국지방행정연구원.

홍성효 외. (2020). 지역혁신을 위한 미래지향적 고등교육 체제 구축 방안 연구. 국가교육회의.

Etzkowitz, H. et al. (2000). The Dynamics of Innovation: from National Systems and Mode 2 to a Triple Helix of University-Industry- Government Relations, Research Policy, 29, 109-123.

Hill, K and Hoffman.D. (2009). The Contribution of Universities to Regional Economics, ASU School of Business.

OECD. (2018). Productivity and Jobs in a Globalised World: Can All Regions Benefit., OECD Publishing, Paris.

Ron Boschma. (2023). What kind of opportunities for regional innovation policy?, 산업연구원 지역균형발전연구센터 20주년 발표자료.

Sorensen, A. (2007). Liveable Cities in Japan: Population ageing and decline as vectors of change. International Planning Studies, 11(3/4), 225-242.

경북신문. '소멸위기' 경북, 인구감소심각지역 16곳, '전국최다', 2021.10.18.

경북일보. 고령군 디지털관광주민증 발급 '활발', 2023.9.14.

농민신문. 작은 산촌의 대변신…빈집은 호텔로, 주민은 호텔리어로. 2023.8.30.

뉴스사천. 대학의 힘을 지역 혁신으로...'핀란드의 꿈', 2018.11.06.

동아일보. 지역대학 3곳 손잡고 첨단연구단지 키워 쇠락하던 도시 살렸다, 2023.5.25.

동아일보. "핀란드, 노키아 몰락뒤 학생-청년사업가 주도로 스타트업 붐", 2023.5.30.

미라클어헤드. 스타트업 시작은 기업가 정신 함양...산학 협동 모범사례, 2017.10.23.

오마이뉴스. "일본 나오시마섬과 지중미술관: 예술과 주민, 자연이 녹아든 섬 전체가 미술관...나오시마에서만 관람할 수 있는 독특한 작품들." 2019.5.15.보도

연합뉴스. 인구 감소 지방소멸대응기금 배분금액, 2022.8.16.

용인시민신문. 지역과 대학, '유니버+시티'로 상생의 길을 걷다: 에스포시를 스타트업 천국으로 바꾼 핀란드 알토대의 혁신, 2018.10.18.

조선비즈. '쇼핑몰이야, 회사야 카카오 판교 신사옥 아지트 가보니', 2022.7.23.

조선일보. 미 '제2실리콘밸리' 비결은 성과 조급증 버린 인내심, 2016.8.22.

경상북도 빅데이터 통합플랫폼. http://www.gbdata.kr(검색일자: 2023년 11월1일)

경북나드리. https://tour.gb.go.kr/main.do(검색일자: 2023년 11월 1일)

고령군청. http://tour.goryeong.go.kr/kor/(검색일자: 2023년 11월 1일)

고령군유튜브. https://youtu.be/_EqXDCX1Nbg?si=LWP8UtaWYw_Q47Ge(검색일자: 2023년 11월 1일)

디지털 관광주민증. https://korean.visitkorea.or.kr/digtCard/digt_card_intro.do(검색일자: 2023년 11월 1일)

스트리밍하우스. https://thehyuil.co.kr/mcstIntro(검색일자: 2023년 11월 3일)

한국관광공사. https://korean.visitkorea.or.kr/(검색일자: 2023년 11월 3일)

한국교육개발원교육통계서비스. https://kess.kedi.re.kr/(검색일자: 2023년 9월 9일)

2023 한국치유관광 페스타공식 홈페이지. https://www.wellnessfesta.kr/(검색일자: 2023년 11월 3일)

RTP. https://www.researchtriangle.org/(검색일자: 2023년 9월 8일)

RTRP Regional Profile. 2019.5.15.

https://www.researchtriangle.org/wp-content/uploads/2019/05/RTRP_Regional_Profile_5.15.19_web.pdf(검색일자: 2023년 9월 8일)

부 록

[부록 1] 지방소멸대응전략 선행연구 목록

구분	연구자	분석방법	연구명 및 주요 연구내용	정책방안
종합 전략	구형수, 2018, 저성장시대 소멸위기 도시근린지역의 유형별 대응방안 연구 (국토연구원)	문헌연구 통계분석	• 인구 50만 이하 43개 지방도시 대상 • 주거환경, 토지이용, 생활서비스 3개 부문의 28개 지표 선정 • 소멸 진행 단계에 따라 존속근린, 준한계근린, 한계근린	• 유휴공간 활용, 지역 맞춤형 일자리 제공 • 생활서비스 접근성 개선 • 생산·거주 혼합 거점 공간 마련 • 지역 간 연계 및 이주지원
	민성희 외, 2017, 인구 및 국토공간구조 변화 전망과 대응방향 (국토연구원)	문헌연구 통계분석 사례조사	• 장기간 연평균 인구변화율, 최근 연평균 인구변화율, 인구포지션지수(PPI, 최고인구/최저인구/현재인구 고려하여 현시점 인구의 위치 파악), 인구밀도를 활용하여 6개 유형 구분(p.x)	• 압축개발 • 기초생활인프라 공급 • 네트워크 도시체계구축 • 지역 유휴 부동산 활용, 문화·복지시설 확충 • 농촌지역 맞춤 지역재생
	박세훈 외, 2017, 인구감소시대 지방중소도시 활력증진 방안 (국토연구원)	문헌조사 통계분석 사례연구 면접조사	• 인구규모, 산업구조, 인구변동기준 군집분석을 통한 유형화 진행 • 지역거점도시, 산업도시, 소도시로 구성하여 조사를 진행	• 역사문화자원 중심도시 지원 • 중심도시, 주변시군 연계 • 도심 상업지역 사업진흥지구 제도 도입 • 사회적경제조직커뮤니티 기반 일자리 창출 • 유휴공간을 활용한 생활 인프라 공급 • 유휴공간 신탁제도 활성화
	구형수 외, 2018, 지방소멸 위기에 대한 국가적 대응전략 (국토연구원)	문헌조사 통계분석 GIS분석 사례연구 합동연구	• 이상호(2018) 분석결과를 활용하여 인구구조, 경제구조, 공간구조 등의 지역적 특성을 바탕으로 지역유형화 • 조건양호지역, 단일대책지역, 복합대책지역, 특별대책지역으로 유형화하여 분석을 진행하였음	• 돌봄서비스를 사회적 경제조직 중심일자리 창출 • 지방거점도시 중심 권역 설정, 지방 대학 특화산업 지원 강화 • 도시민의 농산어촌 이주 지원 제도운영 • 유휴·방치 건축물 활용 일자리 취약계층 제공 • 지역 내 소규모 생활거점에 서비스 기능 집약화 • 취약계층 사회서비스 결합형 공동거주시설 제공

구분	연구자	분석방법	연구명 및 주요 연구내용	정책방안
	박진경 외, 2019, 지역인구감소 대응을 위한 종합대책 마련 연구 (한국지방행정연구원)	문헌조사 제도분석 사례분석 시책조사	• 인구감소지역의 6가지 유형별 분류를 진행하여 사례분석을 진행하였음	• 새로운 인구 유입촉진 강화 • 지역인재 육성, 양육·돌봄·교육 연계 • 지역특화산업·관광 육성 • 사회적 경제·지역순환경제 활성화 • 스마트 생활공간 육성 • 공동체 앵커공간 조성
	김현호 외, 2019, 인구감소지역 유형별 모델 및 사업개발 (한국지방행정연구원)	문헌조사 제도분석 사례분석 설문조사 FGI	• 박진경·김상민(2017) 연구 결과를 기초로 인구감소지역 유형화하여 분석하였음	• 청년인구 정착사업 • 보육·교육·돌봄 복합사업 • 중앙공무원 파견사업 • 스마트 고용거점 창출사업 • 자산기반 마을소득 창출사업 • 생활서비스 거점 육성사업
	이소영, 2017, 지방소멸대응지역 활력특별법 연구 (한국지방행정연구원)	문헌조사 통계분석 인터뷰	• 지방소멸 위기지역 (인구, 소득·재정) • 인구: 인구증감률, 노령인구비율, 생산가능인구비율, 젊은 여성인구비율 • 소득·재정: 1인당 주민세, 재정자립 • 위와 같은 구성으로 활력특별법에 대한 사안 연구	• 마을 공동체 프로그램 운영, 인구 유입 촉진정책 • 지역고유자산 활용, 상품화·산업화 • 지역고유 자원 활용 관광화 • 지역 순환 금융체계 구축 • 지방 이전기업지방투자촉진 보조금 지원 확대 • 거점마을 중심 마을 네트워크 구성 • 노후·유휴공간 활성화
	이상호, 2016, 한국의 지방소멸에 관한 7가지 분석 (한국고용정보원)	통계분석	• 20-39세 여성인구와 65세 이상 고령인구의 상대비 분포 • 공간지니계수의 변화 확인 • 소멸위험 지자체의 주요 인구지표	• 여성을 위한 문화, 여가시설 • 결혼 후, 좋은 주거환경 조성 • 양육, 교육여건 제공
	조기현 외, 2017, 인구감소지역 재정 지원체계 개선방안 (한국지방행정연구원)	문헌조사 제도연구 워크숍	• 지역발전 재정지원제도 현황 파악 • 주요국 지역개발 포괄보조금 사례 • 인구감소대비 재정지원제도 대응방안	• 지역소비세 확충 및 목적세화 • 사회복지세 도입 • 법인지방소득세의 공동세화 도입 • 국세 지방 이양 • 소득세 탄력세율 도입 • 기업투자 취득세 및 재산세 감면 특례제도 확대

구분	연구자	분석방법	연구명 및 주요 연구내용	정책방안
교육정책	류방란 외, 2018, 인구절벽 시대 교육정책의 방향 탐색: 지방별 인구 감소 및 학생수 감소 실태를 중심으로 (한국교육개발원)	문헌연구 통계분석 컨설팅	• 지역별 인구절벽 실태조사와 학생수 감소 전망 • 학생수 감소에 대한 대응 정책 검토(초중등교육 및 고등교육) • 외국사례(일본, 독일) 조사	• 인구절벽에 대한 지역의 대응 방향 제시 • 경직된 학교 체제를 유연한 체제로 변경 검토 • 교육과정 또한 네트워크화된 교육과정 운영 검토 • 지역사회 내 고립된 학교를 통합된 시공간으로 조성 • 중앙 획일화된 접근에서 벗어나 민간협력 거버넌스를 통한 의사결정으로 진행
	서봉언 외, 2020, 인구절벽시대 미래 교육정책 방향 (전국교육정책연구소 네트워크)	문헌고찰 사례연구	• 교육체제의 유연화: 자유학구제, 공동교육과정, 복합화 • 학교공간의 혁신 및 재구조화 • 기초학력보장, 기술과 교육의 병합, 민주시민교육 • 협력적 교육거버넌스 구축을 위한 고찰	• 지역에 적합한 적정규모 기준 마련 • 교육제도의 유연화 • 학교교육 내실화를 위한 공간 혁신 • 사용자 주도의 학교공간 • 가정교육 및 복지와 긴밀한 연계 • 교육과정 자율성 확대 등
	김학수 외, 2021, 2021~2025 국가재정운용계획 지원단 보고서 - 학령인구 감소에 따른 교육재정 효율화 (한국개발연구원)	현황분석 비교분석 제도분석	• 교육단계별 교육현황 변화 추이 및 국제비교 • 고등교육 및 평생 직업교육의 정부지원 현황 및 문제점 제시 • 현행 지방교육재정교부금 제도의 문제점 제시	• 장기필요재원규모 및 재원 확보방안 제시 • 현행 재정지원 사업들과 미래 방향 • 대학원 기관지원 • 고등교육의 유연성 확대와 산학협력 강화 • 미래지향적 투자방향에 대한 검토
	임승달 외, 2004, 국가균형발전을 위한 지방대학 육성방안 (국토연구원)	문헌조사 설문조사 통계분석	• 지방대학과 지방발전에 관한 이론적 고찰 • 우리나라 대학의 공간적 수급 변화와 진학행태 분석 • 지방대학의 지역연계 실태 및 지역발전 효과 분석 • 국내외 지방대학 육성정책과 시사점 • 지방대학 육성정책에 대한 설문조사 분석	• 지방 분권, 분산, 분업정책에 의한 수도권과 지방간 격차 해소 • 지방대학육성 특별법 제정을 통한 지방대학 우대 조치 • 지방대학육성을 위한 안정적 재원의 확보 • 지방대학의 우수학생 및 교수 유치 지원 • 지방대학 경쟁력 강화를 위한 대학 구조조정 촉진

구분	연구자	분석방법	연구명 및 주요 연구내용	정책방안
				• 국가균형발전과 연계한 지역 밀착형 대학의 육성
	송창용 외, 2021, 대학경쟁력 강화를 통한 학령인구 감소대응 (한국직업능력연구원)	현황분석 통계분석 인터뷰	• 사회, 경제적 변화에 대응하는 대학의 역할 및 기능 재정립 • 교육비 및 중앙 정부의 인력양성 정책 추진체계 현황 및 성과분석 • 인력수요 전망전략 및 전망결과 • 신기술분야 인력양성 부처별 현황분석 • 대학의 인력양성을 위한 관계자 인식조사	• 국가 인재양성정책의 중장기 추진과제 제언 • 대학의 기능과 체제 개선 제언 • 산업체 맞춤형 인력양성을 위한 사내대학 활성화 • 대학의 고용부 훈련사업 참여 활성화 • 신기술 분야 인력수요 전망 체제 구축 • 지자체-대학-기업 상생발전 모델 구축
	엄미정 외, 2015, 미래사회변화에 따른 과학기술인력 양성 및 활용방안 (과학기술정책연구원)	동향분석 문헌분석 통계분석 요인분석	• 저출산-고령화 관련 이공계 인력 관련 정책 동향 분석 • 인구구조 변화에 따른 중장기 이공계 인력규모 전망 분석 • 중장기 이공계 인력 수급에 영향을 미치는 요인 • 저출산 고령화에 대응한 중장기 이공계 인력정책 운영방안	• 이공계 인력의 노동여건 개선에 대한 투자와 병행하여 양적 확대 정책 추진 필요 • 실질적인 이공계 인력풀의 관리 및 투자확대가 필요 • 조직내 인력구성의 고령화에 따른 경쟁력 저하 대응 필요 • 이공계 고급일자리 확대 및 직업여건 개선 필요
	조성은 외, 2021, 국가균형발전을 위한 지방대학 혁신역량 제고방안 (대통령직속 국가균형발전위원회)	문헌조사 통계분석 군집분석	• 지역인구 변동과 지역격차 현황분석 • 고등교육 정책과 대학격차 변화 및 영향분석 • 국가균형발전과 대학의 역할 및 육성의 필요성 • 국가균형발전을 위한 지방대학 혁신역량 강화방안	• 지속가능한 지역-대학의 공생 필요 • 고등교육기관의 전략적 기능 분화 • 산학연계 지역 생태계 구축 • 지방대학 혁신플랫폼 구축
	홍성효 외, 2020, 지역혁신을 위한 미래지향적 고등교육 체제 구축 방안 연구 (국가교육회의)	문헌조사 실태분석 계량분석 설문조사 인터뷰	• 지역혁신을 위한 고등교육 연합 네트워크 사례분석 • 지역혁신을 위한 고등교육 연합 네트워크 구축의 필요성과 가능성 탐색 • 지역과 국가 혁신을 위한 고등교육 연합 네트워크 구축에 대한 정책 제언	• 고등교육 연합 네트워크 모형 제안 • 법적 한계 및 제약 해결을 위한 방안으로 거버넌스 구축 • 재정적 지원: 필요성과 방향 제시

구분	연구자	분석방법	연구명 및 주요 연구내용	정책방안
산업 일자리	박진경 외, 2020, 인구감소대응 지방자치단체 청년유입 및 정착정책 추진방안 (한국지방행정연구원)	문헌조사 정책조사 통계조사 사례조사 FGI	• 전국 229개 지자체 (2000-2019) • 청년인구 감소지역 및 20, 30대 인구유출 지역에 대한 유입 및 정착방안에 대한 추진방향 모색	• 지역특성과 청년 선호도를 고려한 정착단계별 전략 마련 • 청년 일자리·주거·교통 복합사업 우선 추진 • 지역뉴딜일자리 및 온라인 기반 창업 활성화
	이상호 외, 2022, 지방소멸 위기 극복을 위한 지역 일자리 사례와 모델 (한국고용정보원)	문헌조사 사례조사 통계분석	• 전국 및 17개 광역시도별 소멸위험지수를 제시하고 도시 재생형 일자리 창출의 주요과제에 대해 고찰함 • 러스트벨트형, 대학소멸 위기형, 원도심쇠태형, 풀뿌리공동체형 등 유형화 하여 각각의 사례조사 진행	• 대안적 지역 일자리 전략 제안 • 러스트벨트-위기노동자 지원형 일자리 정책 수단 모색 • 지역혁신인재 양성형 일자리 정책 수단 모색 • 공동체 활성화와 청년일자리 창출을 위한 방법 모색
	강동우 외, 2018, 인구구조 변화 및 지방소멸에 대응하는 지역고용정책 사례 연구 (한국노동연구원)	문헌조사 통계분석 사례조사 인터뷰	• 이상호(2016) 참고하여 지방소멸위험지수를 근거로 전국 시군구 단위의 연구를 진행함	• 사회적 경제를 통한 작은 일자리 만들기 • 귀향희망자 대상 이주 코디네이터 및 지역활동가 육성 • 지역주도 정책 수립 및 중앙정부 지원 활용
	이제연 외, 2021, 지방소멸 위기지역에 적합한 지역일자리 설계방안 (한국지방행정연구원)	동향분석 정책조사 특성분석	• 일자리 창출 관련 정책조사 • 지방소멸 위기지역의 특성 분석 • 지방소멸 위기지역의 고용 잠재력 분석 • 브레인스토밍	• 지방소멸 위기지역 맞춤형, 유형별 전략 마련 • 지역혁신 주체 연계 일자리 창출전략 마련 • 지역혁신생태계 구축을 위한 스마트 특성화 전략 마련
	김종한 외, 2022, 지역경제 활성화를 위한 지역산업특화 인재 집적 방안 (일자리기획단)	현황분석 실태분석 입지계수	• 지역인재 육성정책의 현황과 성과 • 해외 지역인재의 주요 정책과 사례 • 지역별 특화산업 및 인재현황 분석 • 지역산업특화 인재 집적 방안	• 공공기관 2차 지방이전을 통한 지역인재 이식방안 • 가업상속공제 제도를 활용한 지역인재 이식방안 • 해외 및 수도권 역외 우수인력 유치 전용 주택 지원 방안 • 외국인 석박사급 인재 지방중소기업 유인제도 개선 및 확산 • 고등교육체계 개편을 통한 지역인재 육성 허브 구축
	윤동열 외, 2022, 지역·산업맞춤형	문헌조사 전문가FGI	• 일반지역 및 산업 맞춤형 일자리 창출 지원사업 분석	• 지역일자리 사업의 전략적 개선과제

구분	연구자	분석방법	연구명 및 주요 연구내용	정책방안
	일자리창출 지원사업 개편방안 (고용노동부)		• 지역혁신 프로젝트 • 고용안정 선제대응 패키지 • 지역 고용위기 대응 지원 • 사업개편 방안 및 정책제언	• 사업유형별 지원수단별 재분류 방안 • 지역일자리 예산 배분 및 확보 • 중앙정부 직제 개편과 초광역 거버넌스
	박진경 외, 2021, 지역주도형 청년 일자리사업 성과분석 및 발전방안 (한국지방행정연구원)	통계조사 현황조사 실태조사 만족도조사 사례분석	• 청년일자리 및 고용현황 분석 • 지역주도형 청년일자리 사업 종합성과분석 • 21년도 지역주도형 청년일자리사업 성과분석, 만족도조사, 우수사례분석 • 지역주도형 청년일자리 사업 중장기 발전방안	• 수요맞춤형 유형별 청년일자리 사업 추진 • 청년일자리 질 제고를 통한 고용안전성 확보 • 지역단위의 통합적 서비스 전달체계 구축 • 성과확산을 위한 청년일자리 사업 홍보 강화 • 체계적 성과관리체계 구축
생활 인구 (외국인)	유희연, 2023, 우리나라 저숙련 이주노동자 지역분포 현황과 특성 (국토연구원)	문헌분석 제도조사 현황조사 사례조사	• 국내 저숙련 이주노동자의 유입 제도와 실태에 대한 문헌조사 진행 • 주민등록인구 대비 이주노동자의 전국 및 수도권 분포 현황을 조사 • 캐나다, 호주, 뉴질랜드의 이주노동자 사례를 분석	• 정교한 이민정책과 지역 정책 구상을 위해 지속적인 지역분포 특성을 파악할 필요가 있음을 시사 • 농촌지역 및 계절 이주노동자를 유형화하여 관리가 필요함을 시사 • 우리나라의 외국인 정책 및 다문화 가족정책 기본계획에 '지역'의 중요성에 대한 인식이 커져야함을 제시 • 이주노동자의 지역사회 적응과 통합을 위한 지원과 노력이 필요함
	하혜영 외 2022, 새로운 인구개념인 "생활인구"의 의미와 향후 과제 (국회입법조사처)	문헌조사 제도조사 사례조사	• 2023년 1월부터 시행되는 인구감소지역 지원 특별법은 생활인구라는 개념을 새로 도입하였음 • 이에 맞추어 생활인구에 대한 의미와 법률 및 제도적 조사를 진행 • 일본의 관계인구, 독일의 복수주소제 등 생활인구와 유사한 사례에 대해 조사함	• 명확한 생활인구 선정 기준과 측정방식 마련이 필요함을 시사함 • 생활인구의 합리적인 활용 방안을 모색할 필요가 있음 • 지역내 외국인 인구를 확대하고 정착제도를 마련할 필요가 있음을 시사함

구분	연구자	분석방법	연구명 및 주요 연구내용	정책방안
	안소현 외, 2023, 인구감소시대의 체류인구 도입 필요성과 정책방안 (국토정책brief)	유형분석 영향분석	• 총 인구가 증가하지 않는 인구감소시대에 정주인구 중심의 정책만으로는 지방소멸 문제 해결 한계 • 체류인구의 개념 • 체류인구의 현황 및 체류지역 유형 구분 • 체류인구의 지역 영향	• 기반조성 – 확대 – 지역연계성 강화로 구분하여 추진 • 국가 공통의 정책과 지역특성에 바탕을 둔 지역유형별 정책간 조화 추구 • 체류인구와 지역 간 상생의 관점으로 방향 설정 필요
	이자은, 2020, 생활인구 패턴분석을 통한 구로구 정책 활용 방안 (구로구청)	패턴분석 특성분석	• 구로구 생활인구(행정동별, 연령별) 패턴분석 • 생활인구 패턴분석에 따른 유형화 및 지역특성 • 생활인구 데이터 적용 및 활용방안 제시	• 체감도 높은 지역정책 마련을 위한 자료 축적 • 구로구만의 차별성 있는 마을단위 계획 수립 • 지역특색에 맞는 인구유입 정책 • 효율적인 도시관리 방향 예측
	이태열, 2019, 우리나라 인구문제와 외국인 이동의 중요성 (보험연구원 포커스)	통계분석 사례분석	• 저출산 현상이 심화되면서 자연인구 증가 동력이 상실 • 외국인 입국이 출국자 수를 꾸준히 상회하면서 우리나라의 주요 인구증가 요인이 되고 있음 • 국내 장기 체류 외국인 수는 2018년 170만 명 수준에 육박하고 있어, 이미 외국인은 우리나라 인구 문제를 다루는 데에 중요한 요소가 됨 • 외국인 주민은 연령구성이 젊으며 단순노무직 비중이 높음	• 인구문제의 핵심 방안은 출산률 개선일 수 밖에 없으나, 인구자연증가가 감소세인 현 시점에서 외국인 문제의 중요성을 인식하고 실효성 있는 정책 도입을 해야 함 • 보험산업의 경우 외국인 인구의 증가에 따라 새로운 고객군으로서 국내 거주 외국인의 특성을 파악할 필요가 있을 것임
	조영희 외, 2022, 인구구조 변화에 대응한 새로운 외국인력 유입체계 연구 (이민정책연구원)	문헌검토 현장조사 인터뷰	• 이민정책과 인구정책의 관계 • 인구관점에서 본 지역차원의 이민정책 • 현행 외국인력 유입체계 분석: 단순기능과 숙련기능 중심으로 • 현 단계 외국인력 전망체계의 문제점 분석 • 외국인력에 관한 이민정책 거버넌스	• 외국인력 정책에서 가장 큰 비중을 차지하고 있는 고용허가제의 전면적 재검토가 필요 • 국내에서 합법적 경제, 취업활동이 가능한 이민자의 규모를 확인하고 그들의 노동시장 진입과 통합 수위를 정책적으로 결정하는 전제 조치를 시행한 후 보완적인 방편으로 운영되어야 함

구분	연구자	분석방법	연구명 및 주요 연구내용	정책방안
문화 관광	정철 외, 2022, 2022 인구감소지역 빅데이터 분석 및 관광 중심 대응방안 연구 (한국관광공사)	문헌연구 사례분석 빅데이터 분석 심층분석	• 방문자 경제, 생활인구, 상관관계, 인구감소 정책에 대한 문헌 연구 • 해외 인구감소 대응정책과 사례 • 분석데이터를 통한 전국 시도 빅데이터 관광소비분석	• 대표 관광지에서 다양한 문화 서비스 제공 • 지역민 가이드와 함께하는 "지역 구석구석 살펴보기" • 지역 노후 인프라 개선 및 유휴자원 활용 • 중년 크리에이터를 활용한 지역 관광 활성화 • 연계 체류형 관광사업 조성
	강지수 외, 2022, 인구감소지역 관광객 유입의 경제효과 분석 연구 (한국문화관광연구원)	문헌검토 통계분석 전문가자문 인터뷰	• 인구감소지역 현황 및 관광여건 분석 • 인구감소지역의 국내 관광 현황 분석 • 인구감소지역 관광객 유입의 경제효과 분석	• 인구감소지역의 관광수요 창출 및 확대를 통한 생활인구 유입 확대 및 지역활력 제고 도모 • 인구감소지역의 관광공급기반 확충을 통한 지역인구 유출 방지 및 유입확대도모 • 인구감소지역의 관광 활성화를 위한 연계협력적 접근 강화
	이상열 외, 2022, 중단기 문화정책 방향과 과제 (문화체육관광부)	정책분석 문헌연구 설문조사 전문가자문	• 거시환경 변화 분석 • 문화부문 정책이슈 및 수요 분석 • 역대 정부의 문화정책 분석	• 국민기본권으로서의 문화권 신장 • 문화력을 통한 소프트파워 강화 • 지속가능성제고를 위한 디지털 그린 전환 • 성장동력창출을 위한 산업 경쟁력 제고 • 문화로 지역의 균형발전과 활력 제고 • 협력적 거버넌스를 위한 기반 구축
	차미숙, 2016, 인구감소시대, 관광진흥을 통한 지역 체재·교류인구 증대전략 (국토연구원)	사례조사	• 인구감소시대, 해안선 발전거점 조성의 필요성 및 추진방안 논의 • 일본의 인구감소 대응과 관광진흥을 통한 증대전략 분석 • 일본의 사례, 관광진흥을 통한 지역경제효과	• 인구감소시대에 대응, 지역 특성을 살린 관광진흥으로 지역 내 체제, 교유인구 증대 방안 강구 • 지역관광진흥 성공사례를 토대로 거점지역화 및 주변지역 연계 및 확산을 도모하는 네트워크형 발전전략 추진 • 중앙-지방간 관광진흥협력체계를 구축 및 운영