

인구 감소시대를 맞이한

문재인 정부

국토 도시, 균형발전

정책 방향

- 일시 : 2018년 5월 18일(금)
- 장소 : 공주대학교 대학본부 1층 대회의실

주최 : 한국공간환경학회, 충남연구원
주관 : 충남연구원, 공주대학교
후원 : 국가균형발전위원회



목 차

일본의 지역소멸 지역창생에 대한 비판적 검토	1
박경 (목원대학교 경제학과 교수)	
인구감소시대 지속가능한 도시정책방향	21
오용준 (충남연구원)	
인구감소시대를 맞이한 국토도시균형발전	38
이관률 (충남연구원)	
불)균형발전과 국토공간의 재구성	52
최병두 (대구대학교 지리교육과 교수)	
지역선순환을 통한 지역균형발전 방안	66
변창흠 (세종대학교 행정학과 교수)	
혁신도시 이중도시화 해소를 위한 대안적 실험 : 공공기관 연계 고등학교의 탄생과 계획가의 역할	90
홍성호 (충북연구원)	
제 4차산업혁명에 대비한 지역과학기술혁신정책의 방향	111
김성진 (KISTEP)	

환영사

안녕하십니까? 충남연구원 원장 강현수입니다.

오랫동안 우리나라 국토 도시 문제와 지역 불균형 문제를 비판적으로 다루어 온 한국공간환경학회와 충남연구원이 “인구 감소시대를 맞이한 문재인 정부 국토 도시 균형발전 정책 방향”이라는 주제의 심포지움을 오늘 함께 개최하게 되어서 대단히 뜻 깊게 생각합니다.

우리나라 국토 도시 문제의 핵심에는 수도 서울에 대한 인구와 권력, 기회의 집중 문제가 있습니다. ‘말은 제주도로, 사람은 서울로 보내라’는 오랜 속담이 있을 정도로, 국가 권력이 집중된 수도 서울에는 기회가 집중되었고 권력과 기회를 찾아서 사람들이 몰려들었습니다. 서울이 사람들로 넘치자 주변 수도권이 커지기 시작했습니다. 이제 수도권은 우리나라 인구의 절반, 산업 생산의 절반을 차지하고 있습니다. 정부가 직접 나서서 수도권 인구와 산업의 억제 정책을 펼친 지 꽤 오랜 시간이 지났지만 수도권 집중 문제는 여전히 시정되지 않고 있고, 지금은 과거와 다른 양상을 보이면서 더 심화되는 측면도 있습니다. 수도권 집중과 반대로 지역 중소도시들과 농촌 지역은 활력을 잃어가고 있습니다.

한편 우리나라는 저출산 고령화 현상과 함께 이제 인구 감소 시대로 접어들고 있습니다. 일부 농어촌 지역은 고령화와 인구 유출로 지역의 최소한의 존립 기반마저 위협받고 있습니다. 충청남도의 농어촌 지역도 예외가 아닙니다. 수도권과 가까운 충청남도 북부 지역 시군은 인구가 늘고 있지만, 수도권에서 상대적으로 먼 남부 지역의 시군은 인구가 감소하고 있습니다. 농어촌 마을들의 상당수는 현재와 같은 추세가 계속될 경우 2-30년 후에는 마을 자체가 사라질 처지에 놓여 있습니다. 인구 감소 시대 국토 도시 정책의 새로운 전기가 필요합니다.

작년 5월 출범한 문재인 정부는 균형발전 정책을 중요한 국정과제로 추진하겠다고 선언하였고, 올해 초 문재인 정부의 국가균형발전 비전이 발표되었습니다. 노무현 정부 때 처음 만들어진 이명박 정부 때 지역발전위원회로 이름이 바뀌었던 국가균형발전위원회도 다시 복원되었습니다.

오늘 이 심포지움에서 인구 감소시대를 맞이한 우리나라 국토 도시 정책과 함께, 문재인 정부의 균형발전 정책이 나아가야 할 방향에 대해 훌륭한 논의들이 이루어 질 것 같습니다. 오늘 논의를 바탕으로 충청남도뿐만 아니라 우리나라의 모든 지역이 문재인 정부의 국정 목표처럼 ‘고르게 잘 살고 발전’할 수 있게 되기를 기대합니다.

오늘 행사에서 귀중한 글을 발표해 주실 발표자 여러분, 좋은 토론을 해 주실 토론자 여러분, 그리고 이 행사를 준비하느라고 그동안 수고 해주신 한국공간환경학회, 충남연구원, 공주대학교, 국가균형발전위원회 관계자 여러분께 감사드립니다.

2018년 5월 18일

충남연구원장 강현수

제 1부 : 인구 감소시대 국토 도시 정책

일본의 지역소멸 지역창생에 대한 비판적 검토

박경

일본의 지방소멸, 지방창생정책에 대한 비판적 검토

목원대 박경

I. 서론

2014년에 일본창성(創成)회의[좌장, 마스다 히로야(増田寛也) 전 총무상]의 ‘소멸 자치체 리스트’ 및 ‘스톱 소자녀화·지방활력 전략(ストップ 少子化・地方元気戦略, 2014)’ 보고서(통칭 마스다 보고서)가 공표된 이후 일본 전역에서 인구감소와 지방소멸 문제가 초미의 관심거리가 되었다. 특히 마스다 보고서는 소멸 가능성이 있는 지자체의 리스트를 공표함으로써 큰 반향을 일으켰다. 아베(安倍) 내각은 즉각 이를 받아드려 인구 1억 명 유지를 위해 국가정책의 총동원령을 내리고, 2015년부터 5개년 계획으로 인구감소 억제와 지방활성화를 위한 ‘마을·사람·일 창생 비전’과 ‘종합전략’¹⁾(일명 지방창생전략 혹은 로컬 아베노믹스)을 수립하였으며, 금년까지 3차년도 계획이 실시 중이다.

아베 내각의 지방창생전략은 그간 막연하게 위기로 인식된 지방소멸 문제를 정면으로 다루고, 인구문제와 동경일극집중(東京一極集中) 문제를 연계시켜 인구의 동경전입 억제와 지방활성화를 범부처적으로 종합대응한 점에서 종전과 다른 대책으로 높이 평가된다(人羅格, 2014). 그러나 반론도 만만치 않다. 지방소멸을 전제로 지방중핵도시 중심으로 국토구조를 재편하자는 발상(소위 콤팩트 시티, compact city)은 소규모 시정촌(市町村)의 절망감을 부추기고 선택과 집중에 의한 배제를 가속할 것이며(岡田知弘, 2014a, 小田切徳美, 2014a, 山下祐介, 2014 등), 새로운 중앙주도의 성장우선주의, 국가관리적인 경쟁주의(佐無田光, 2015, 金井利之, 2016 등)라는 비판이 제기되고 있다. 한편 다른 일각에서 종래의 신자유주의 구조개혁론자들로 부터의 비판도 있다. 일본 정부의 국가전략 특구 워킹 그룹의 단장을 역임한 핫타(八田達夫, 2014) 교수는 인구감소는 본질적인 문제가 아니며, 경제성장을 위해서는 생산성 증대가 더 큰 과제로서 인구감소나 지방활성화 대책으로 결혼장려, 출산대책 등이나 쇠퇴하는 지방을 위해 불필요한 재정을 낭비할 것이 아니라 규제완화와 구조개혁을 통해 국제적 비즈니스 센터를 육성하고, 소멸 가능지역으로부터 중추 대도시로 이주를 원활하게 하는 정책이 더 긴급하다고 말한다.

우리나라에서도 인구감소와 지방의 위기문제는 남의 이야기가 아니다. 이상호(2016)은 마스다 보고서의 시산방법을 우리나라에 적용하여 228개 기초지자체 중에 소멸 우려가 있는 지자체가 무려 79개나 된다고 발표함에 따라 우리나라도 지방소멸의 시대가 왔다는 보도가 이어졌다. 이런 맥락에서 학계나 관련기관에서도 일본의 지방소멸론과 로컬 아베노믹스에 대한 논의 소개가 다양하게 이루어져 왔는데, 대부분 지방창생전략이나 지방소멸론을 단순히 소개하는 데 그쳤지만²⁾, 최근에 박승현(2017), 이정환(2017)과 같이 지방창생전략이나 지방소멸론과 관련된 일본 내의 논쟁을 심층적으로 다루는 글도 나오고 있다. 그러나 아쉽게도 주로 일본학 연구지에 게재되고 지역 및 국토연구자들 사이에는 유통되지 않고 있다.

이 글에서는 2014년 이후 일본에서 쏟아져 나온 마스다 보고서의 지방소멸론과 아베정부의 지방창생전략에 대한 논쟁을 비판적으로 검토하고 그 과제와 시사점을 발견하고자 한다. 일본의 논의

1) 地方創生本部(2014), 「まち・ひと・しごと創生 総合戦略」 및 「まち・ひと・しごと創生長期ビジョン」.

2) 김순은(2017), 김유정, 하혜영(2016), 나주몽(2016), 이윤석 (2015), 차미숙 (2016) 등.

동향을 보면 2014년~15년간에는 지방소멸론과 지방창생전략의 목표와 기초, 이념에 대한 시사평론적인 논의가 많았지만³⁾, 2016년 이후에는 지방창생전략이 전국에 걸쳐 본격적으로 실시되고 그 성과 관측도 가능하여, 학계를 중심으로 본격적인 검토와 평가가 전개되는 양상이다⁴⁾. 이 글에서는 후자의 동향과 연구 성과를 반영하여 검토를 진행하고자 한다⁵⁾.

이 글의 전개는 다음과 같다. 제2장에서는 지방소멸론, 지방창생전략의 등장배경 및 주요 내용과 특징을 검토한다. 제3장에서는 그간 일본에서 전개된 지방소멸, 지방창생에 대한 각종 논의(평론, 책, 논문 등)들의 논점을 비판적으로 정리·검토한다. 제4장에서는 지방창생의 과제와 시사점을 간단히 정리함으로써 맺는말로 갈음한다.

II. 마스다 보고서와 로컬 아메노믹스(지방창생 전략)

1. 마스다 보고서와 지방소멸론

마스다(増田寛也)와 일본창성회의(日本創成会議)⁶⁾가 일련의 지방소멸론을 전개한 것은 2013년 말 부터로, 마스다와 일본창성회의 인구감소문제 검토 분과는 공동명의로 ‘2040년, 지방소멸. 극점사회(極点社会)가 도래한다’란 제하의 글을 『중앙공론(中央公論)』의 2013년 12월호에 게재하였다. 이 12월호에는 독자의 관심을 끌기 위해 ‘괴사(壊死)하는 지방도시’를 특집 제목으로 잡고, 위의 글 이외에도 ‘공공투자 소용없다’, ‘30만 도시를 일본 전역에 만들자’, ‘인구감소로 동경도 수축하고 일본은 망한다’ 등의 다른 글이나 좌담도 실었다. 이어 일본창성회의의 인구감소문제 검토 분과회는 2014년 5월에 ‘제언 : 스톱 저출산 · 지방활력전략(提言 : ストップ少子化・地方元氣戦略)’을 정식 정책제안서로 발표하고, 이 내용 중 소멸하는 지방자치단체 523개 리스트를 『중앙공론』 6월호에 공표하였으며, 동 7월호에는 아예 노골적으로 ‘지방 전부는 구할 수 없다(全ての町は救えない)’란 글을 실었다. 8월에는 일련의 발표를 묶어 『지방소멸-동경 일극집중이 초래하는 인구급감(地方消滅, 東京一極集中が招く人口急減)』이란 책을 출간하였다. 그 이후에도 『지방소멸과 동경노화(地方消滅と東京老化-日本を再生する8つの提言)(2015)』, 『지방소멸 창생전략 편(地方消滅 創生戦略篇)(2015)』 등 여러 편의 대담이나 전략해설을 담은 책들을 내놓았다.

인구감소문제 검토분과회의 정책제언과 중앙공론에 게재된 일련 글과 책들의 핵심 내용을 아사카와(浅川和幸)는 다음의 다섯 가지 점으로 요약하고 있다(浅川和幸, 2015, pp. 13-14).⁷⁾

- 3) 대표적인 것이 월간 『世界』 2014년 9월호의 오다기리(小田切徳美), 사카모토(坂本誠)의 글, 10월호의 오카다(岡田知弘)의 글, 그 외에 자치체문제연구소의 츠노다(角田英昭, 2015)의 글, 일본경제신문 2015.2.10.일 특집의 안도(安藤毅, 2015)의 글 등이다.
- 4) 예를 들어 지방창생이 2016년 5월에 개최된 일본 경제지리학회(제 63회 대회) 심포지엄의 메인 주제였으며, 그 외에 ‘都市社会研究(2016.8호)’와 같은 학술지도 지방창생을 특집으로 다루고 있다.
- 5) 이점에서 박승현(2017), 이정환(2017)의 논문과 이 글이 차별성을 가진다. 아울러 상기 논문들은 상기 논문들은 인구사회학, 정치학적 관점이 강하나, 이 글은 지역경제, 지역정책학 관점을 더 중시한다는 점도 다른 점이다.
- 6) 동일본 대지진 이후 동북지역 창생을 넘어 일본의 창생을 모색하고자 일본 생산성본부가 2011년 5월에 발족한 민간회의 기구로, 에너지 문제나 인구감소 대책 등의 정책 제언을 해 왔다. 좌장이 전 총무장관이었던 마스다 히로야(増田寛也)이다.
- 7) 일반적으로 마스다 보고서란 일본창성회의의 ‘제언- 스톱 저출산 · 지방활력전략’이나 이를 책으로 묶은 ‘지방소멸-동경 일극집중이 초래하는 인구급감’을 지칭하나, 아사카와(浅川和幸, 2015, p. 13)는 상기 소개한 일련의 글과 보고서를 총괄하여 소위 ‘마스다 보고서’라고 하는데, 여러 글을 경과하면서

- ① 급속한 인구 감소는 지역에 따라 불균등하게 나타나며, '지방 소멸'이 생긴다(청년 인구의 대도시로의 유입이 주요 요인). 동시에 대도시권(특히 동경권의 초고령화)의 경우, 인구 당의 의사 수나 요양보호 시설 수용 정원이 적고 종사자도 큰 폭으로 부족하기 때문에 고령자 서비스의 부족 문제가 심각할 우려가 높다
- ② 대도시권은 욕아 환경이 나빠기 때문에 인구 감소가 가속화한다(인구 감소의 블랙 홀).
- ③ 인구를 유지하기 위해서는 거국적인 일관, 통합 지원전략이 필요하다
- ④ 인구의 재배치를 하기 위해서는 종래의 지역 균형(평등) 정책을 접고, 광역 블록, 지역중핵도시에 집중적인 투자하는 '방위·반전선(防衛・反轉線)' 구상을 채택해야 한다.
- ⑤ 국가차원에서는 '중앙 사령탑'(종합전략본부)을 만들어 기본 구상(장기 비전과 종합 전략)을 수립하고, 광역 블록 차원에서 '지방 사령탑'(지역전략협의회)을 만들어 이를 구체화하는 체제를 만들어야 한다.

주지하다시피 일본에서 인구 감소 사회의 도래는 새로운 문제가 아니다. 일본국립사회보장·인구문제연구소(2013년)(이하 사인연, 社人研)는 2013년 기준으로 1억 2,730만 명의 일본의 인구가 2048년에 1억을 하회하여 2060년에는 약 30%가 감소한 8,647만 명으로 줄어든 것으로 전망한바 있다(国立社会保障・人口問題研究所, 2013). 사인연은 지방의 심각한 인구감소 경향도 재차 증명한 바 있다. 그러나 마스다 보고서는 지방에서 대도시로의 인구 유입이 앞으로도 계속된다는 것을 전제로 사인연의 인구 추정을 다시 계산하였다.

그 결과 1,800개의 기초자치단체(市町村) 가운데, 젊은 여성(20~39세)이 2040년까지 반수 이하로 감소해버리는 자치체는 896개소로 약 반수에 달하여, 사인연 추계의 373개소(전체의 약 2할)를 크게 웃돌았다⁸⁾. 마스다 보고서는 이것을 '소멸가능 지자체'라고 하고, 이 중에서 인구추계 1만명 이하의 523개 지자체가 특히 소멸가능성이 높다고 하면서 그 개별 지역 명을 공표하였다. 이런 지역들을 종전에는 과소지역이나 유지불가능 또는 한계촌락이라는 이름으로 지칭된 데 반하여 마스다 보고서는 '소멸'이란 과격한 표현까지 써서 반향이 매우 컸다.

마스다 보고서는 또한 인구집중문제와 동경일극집중 문제를 관련짓고 있다. 단순히 동경이 지방의 인구를 흡수해왔던 것에 그치지 않고, 동경의 합계출산율이 1.13으로 전국 평균(1.43)보다 눈에 띄게 낮아 동경이 일본 전체의 저출산과 소자녀화에 박차를 가하는 구조를 강조하였다. 동경은 블랙홀과 같이 젊은 인구를 흡수하여, 일본 전체를 쇠퇴시키는 구조를 마스다 보고서는 '극점(極點) 사회'라고 명명했다. 이런 인구 시뮬레이션을 바탕으로 마스다 보고서는 동경으로 집중되는 인구의 블랙홀 현상을 막고 지방을 살리기 위해 방어(防禦)·반전(反轉)선의 인구 댐으로 인구 30~50만 수준의 지방중핵도시를 육성할 것을 제안하였다.

마스다 보고서가 발표된 이후 그 논지와 정책 방향에 대해 많은 비판이 제기되었다. 이지치(伊地知恭右, 2017, pp. 94~96)는 마스다 보고서가 나온 2013년 이후 관련 서적, 논문, 비평 등을 개괄하고 논란이 된 점을 다음과 같은 정리하고 있다

- ① 소멸 가능 지자체 선정의 인구 추계 방법의 문제, 즉 소멸 가능 지역의 정의가 애매하고 인구 추계 방법에 객관성이 약하다고 하는 점, ② 모든 지방을 살릴 수 없다고 하면서 선택과 집중, 그리고

그 내용이 조금씩 달라지거나 구체화되었기 때문이다.

- 8) 인구재생산 연령(20~39세)의 여성인구 통계는 사인연의 2013년 인구전망에서 처음 추계되었다. 사인연은 사회적 이동(인구유출)이 지난 5년간 추계적으로 완화된 사실을 반영하여 추계를 한 반면에, 마스다 보고서는 같은 사인연 통계에 의존하면서도 인구의 사회적 이동이 완화된지 않는다고 가정하고 추계하였다. 그 결과 사인연의 373개에서 896개로 소멸 가능 지자체 수가 훨씬 늘었다.

배제 논리에 서 있는 점, ③ 명시적이지는 않지만, 보고서에서 언급하는 광역블록론이나 지방중핵도시 육성론이 도주제(道州制)나 지자체 합병 추진으로 연결되지 않을까 하는 의구심, ④ 지방중핵도시에 적용하는 콤팩트 시티 개념에 오용이 있다는 점 등이다. 이 중에서 가장 문제시 되는 점은 마스다 보고서의 지방소멸과 선택과 집중론일 것이다. 이것은 뒤에 다시 살펴보기로 하고, 지방소멸론이 아베 내각의 지방창생전략과 어떻게 접목되었는지 살펴보기로 하자.

2. 아베 정부의 지방창생전략

아베 정부는 마스다 보고서가 나온 지 불과 1년도 안 되어 50년 후 1억 명 인구를 유지를 위한 국가 총동원령을 내리고 2014년 6월의 ‘기본 지침(骨太方針) 2014’과 ‘성장전략 개정판(日本再興戰略改定版)2014’에 인구감소 대책과 지역활성화를 중점 시책으로 전면내세웠다. 또한 같은 해 9월, 제 2차 아베 개조(改造) 내각 출범을 계기로 새로 지역창생 장관의 자리를 신설하고 자민당의 2인자인 이시바 시게루(石破茂) 전 자민당 간사장을 기용하여, ‘마을·사람·일 창생 본부(まち・ひと・しごと創生本部, 이하 지방창생본부)’를 설립했다. 그리고 같은 해 11월에는 ‘마을·사람·일 창생법’과 ‘개정 지역재생법’을 가결하여 12월에 ‘창생법’에 따라 향후 50년간의 인구 비전, 즉 ‘마을·사람·일 창생 장기 비전(이하 장기 비전)’과 향후 5년간의 시책의 전략을 제시한 ‘마을·사람·일 창생 종합 전략(이하 종합전략)’을 수립하였다.

민간 회의에서 나온 제안을 일본 정부가 국가핵심 정책으로 불과 1년도 안 되어 채택한 것은 상당히 의외의 일이다. 마스터 보고서가 소멸 지자체 이름을 구체적으로 적시하여 사회에 엄청난 파문을 일으킨 것도 그 이유 중에 하나이지만, 그동안 실시되었던 아베노믹스가 지방까지 파급력을 가지지 못하여 지방에 불만이 고조된 데다가 내수확대를 위해 지역 경제활성화가 필요한 점, 그리고 이듬해인 2015년 5월에 실시할 지방선거에 정치적으로 대응해야 하는 점이 그 배경이 된 것으로 보인다(佐無田光, 2015, p 62.).

장기비전을 보면, 향후 50년 후(2060년 경) 1억 명 정도의 인구를 유지하여 2050년대에도 실질 경제성장률 1.5~2% 유지할 것을 전면내세우고, ① 도쿄 일극 집중의 시정, ② 젊은 세대의 취업·결혼·육아의 희망 실현, ③ 지역 특성에 맞는 지역 과제의 해결을 핵심 과제로 삼고 있다. 또 이를 실현하기 위한 구체적인 종합정책으로, ① 2020년까지의 5년간의 누계로 지방에 30만 명의 청년층 고용을 창출하여 ‘지방의 안정된 고용을 창출’하고, ② 동경권으로 연간 10만 명의 전입 초과를 2020년까지 균형되게 하여 동경권으로부터 지방으로 전출을 4만 명 증가시키고 지방으로부터 동경권으로 전입을 6만 명 감소시켜 ‘지방으로 새로운 인구이동 유도’하며, ③ 젊은 세대의 경제안정이나 결혼, 출산, 육아를 만족 시킬 수 있는 사회를 만들어 ‘결혼·출산·육아의 희망을 충족’하며, ④ 지방도시나 대도시권에 ‘지역특성에 맞는 지역 만들기’를 하고, 중추도시권 및 생활권의 육성과 지역 간 연대를 추진한다는 4가지 정책방향을 제시하고 있다.

한편 국가 차원의 거국적인 종합비전 및 전략의 수립과 아울러, 2015년 말까지 지역별로도 ‘지방판 창생비전’과 ‘창생종합전략’ 수립하도록 하여, 2016년 말 현재 전국 47개 도도부현(都道府県) 전부와 1,737개 시구정촌(市区町村) (1,741개 중 99.8%)에서 지역별 창생전략 수립이 완료되었으며, 2016년부터 본격적인 지방인구 유치, 활성화 정책이 시행 중이다(内閣官房 創生本部事務局, 2016.4.).⁹⁾

9) 지방판 계획도 중앙의 지침에 따라 다음 분야의 구체적인 시책을 담는 것으로 되어 있다. (1) 일 창생 : 지역 이노베이션, 로컬 브랜딩(일본판 DMO, 지역 상사), 로컬 서비스 생산성 향상 등, (2) 지방으로 사람의 흐름: 이민 촉진, 생애 활약의 거리, 지방 창생 인재 확보·육성 등, (3) 근로 방식 개혁: 청년 고용 대책, 워크 라이프 밸런스의 실현 등, (4) 마을 만들기 : 콤팩트 시티, 작은 거점 지역의 번영의 창출, 제휴 중추 도시 등.

이 지방창생 전략에는 여러 가지 주목할 만한 행·재정 지원책도 여럿 포함하고 있다. 지방창생추진 교부금(매년 약 1000억 엔 규모)의 지원과, 고향 납세 제도(ふるさと納税)¹⁰⁾의 확충, 본사의 기능이나 공장을 지방에 이전에 기업에 대한 우대조치(7% 법인세 감면) 등이 포함되어 있으며, 앞에서 언급한 것처럼 지방창생본부를 설치하고 전담 대신(地方創生相)을 두며 2007년에 설치된 내각부 지역활성화 통합사무국을 2015년 1월에 지방창생추진실로 개편하여 중앙 차원의 총괄력을 강화한 점도 눈에 띈다.

이런 지방에 대한 ‘적다고 보면 적고 많다고 보면 많은(山崎朗, 2017)’ 재정지원은 2000년대 이후 일본의 지역 정책기조와 상당히 다르다. 2000년대 초 고이즈미(小泉) 개혁 이래 일본의 지역정책은 ‘지방 문제에 대한 관심의 쇠퇴’, ‘대도시권 중시’, ‘성장·구조개혁 중시’(예, 국가전략특구)의 기조를 유지해 왔고, 국토의 균형발전 보다는 구조개혁에 더 초점을 뒀다¹¹⁾. 당시 고이즈미 정부하에서 경제산업성의 지역경제산업심의관이었던 이마이야쓰오(今井康夫, 2005, p. 235)는 “지방경제는 경기불황과 공공투자 삭감으로 심각한 침체상황에 빠져있었지만 지역이 고통을 감내하는 것 자체가 과거의 악패를 탈각하는 것이며, 구조개혁이라고 여겼다”라고 말할 정도였다.

이런 점에서 아베의 지방창생 전략은 종전의 정책 기조를 전환한 것인지 아니면 여전히 고이즈미 개혁 이후의 구조개혁 노선의 연장선상에 있는 것인지 논란의 소지가 있다. 일각에서는 지역 간 경쟁, 대도시 중심, 구조개혁 중시의 기조가 여전하다고 보지만, 다른 일각에서는 종전과 다르다고 보기도 한다.

여러 비판에도 불구하고 지방창생본부에서는 종래의 연장선상이 아니고 이차원적인 새로운 지역정책이라는 것이 기본 입장이다¹²⁾. 첫째, 정부로서는 처음으로 그간 터부시하던 명제에 정면 도전하였는데, 인구의 장기 목표, 도쿄에의 집중의 억제, 지방에의 이전 촉진을 정식으로 제기하고 이를 수치로 목표화 하였고, 둘째, 전임대신 배치, 셋째, 지방창생 교부금이나 사업소 이전 세제 등 획기적인 재정 및 세제의 마련, 넷째, KPI(Key Performance Indicators)에 따라 수량적 목표설정과 평가관리, 다섯째, ‘산학관’을 넘어서 ‘산학관금노언(産學官金勞言)’의 협력체제 구축한 점에서 종전과 다르다는 것이다.

아울러 추진방법도 종전의 실패에 대한 반성에 기초한 점도 주목된다. 즉, 지금까지의 정책이 결과적으로 지방의 인구 유출이나 저출산 억제에는 실패한 요인은, ① 부성청·제도마다의 종적관계구조, ② 지역 특성을 고려하지 않는 전국 일률의 수법, ③ 효과 검증을 수반하지 않는 산포식(선심성), ④ 지역에 침투하지 않는 표면적인 시책, ⑤ 단기적인 성과를 요구하는 시책 등 때문이었다. 이런 자기반성을 바탕으로, 지방창생 장관 이시바(石破茂)는 다음과 같은 새로운 정책 5 원칙(소위 이시바 5원칙)을 세운다.

- ① 자립성: 지방의 자립적, 주체적 노력을 지원
- ② 장래성: 지방이 주체가 되어 전향성이 강한 사업을 지원
- ③ 지역성: 각 지역의 실태에 맞는 시책을 지원(국가 지원의 확실성 탈피)
- ④ 직접성: 사람, 기업, 사업의 이전 및 창출에 직접적 효과가 있는 시책을 집중적 지원

10) 현민세·시민세의 일부를 개인이 지정한 임의의 자치체에 기부하는 제도로, 2008년 제1차 아베 정권 때에 창설된 것을 확대 실시하였다. 2016년부터 기업판 고향납세제도 창설되었다.

11) 2001년 4월에 탄생한 고이즈미 내각은 ‘구조개혁 없이 경기회복 없다’란 슬로건을 내걸고 성역 없는 구조개혁을 추진하면서 지방 공공사업의 억제에 의한 재정재건을 추진, 소위 헤세이(平成) 대합병이라는 대규모 시정촌 합병, 과소지역의 소규모 지자체에 대한 지방교부세 삭감, 수도권 공장제한법과 공업재배치법 각각 2002년 및 2006년 폐지, 내각에 도시재생본부를 설치하여 대도시권에 공공사업의 우선 배분을 실시 등을 해 왔다. 이런 구조개혁 기조는 1차 아베 내각까지 지속되고 있었다.

12) 이즈미 히로시(和泉洋人), 内閣総理大臣補佐官-창생본부실무총괄, ‘지방창생 전략의 이차원 시책을 밝힌다.’日本經濟新聞 2015. 2. 10일자.

- ⑤ 결과의 중시: PDCA(PLAN DO CHECK ACTION)채택. 구체적인 수치목표를 설정하여 효과 검증과 개선을 실시.

초기에는 2015년 통일지방선거 대비용이 아닌가, 2016년 이후에도 지속적으로 이런 기조가 유지될 것인가 반신반의하는 분위기도 있었지만, 그간의 진행경과를 보면 일단 지방에서는 자부담이 작고 중앙의 재정지원도 지속되고 있어, 진수성찬이라고 환영하는 분위기이다.

그러나 이런 정부의 입장에도 불구하고 여전히 실효성이 낮았던 종래 정책 메뉴의 반복이라든지, 2020년 동경올림픽으로 동경으로 인구집중이 더욱 가속화가 예상되는 가운데 지방인구 유지가 가능할지, 또 지방으로의 인구유입 확대와 청년층 유지를 위해서는 지방의 경제활성화, 고용확대가 관건인데 과연 가능할 것인가, 또 지방의 초고령자 복지 준비도 부족 상황에서 동경권의 고령자를 지방으로 이전시킬 경우 지방의 부담만 더 크게 하는 것이 아닌지 등의 여러 우려도 제기되고 있다(人羅格, 2014). 또 중앙주도에서 탈피하여 지방의 주도하에 실시하는 정책이라고 하지만, 실제로는 여전히 중앙의 창생지침과 계획에 의존하는 계획이라는 비판도 있다.

이하에서는 장을 달리하여 지방소멸론과 지방창생전략의 핵심 논점들을 보다 심층적으로 검토해 보기로 한다.

Ⅲ. 지방소멸론과 지방창생전략의 논점

1. 지방소멸론의 논점

1) 인구추계 방법

마스다 보고서는 인구의 재생산력에 주목하여 2040년까지 젊은 여성 인구가 반 이하가 되었을 때 소멸 가능 도시라고 하지만 사실 그 소멸의 정의가 무엇인지, 왜 인구 1만 명을 기준으로 했는지, 1만 명 이하의 시정촌(市町村)과 그 이상의 시정촌이 질적으로 어떤 차이가 있는지 불명확하다. 예를 들어서 사카모토(坂本誠, 2014b)는 인구추계의 경우 국가 전체로 추계할 때는 상당히 정확도가 높지만 시구정촌(市區町村) 장래인구 추계는 모수(母數)가 작고 특히 사회적 증감(지역간의 이동)의 경우 추계 기법이 발달해 있지 않아 정확도가 낮은데도 불구하고 이를 근거로 소멸 지자체를 구체적으로 거명하는 것은 무리가 있다고 지적한다. 오다기리(小田切德美, 2014a)는 소멸의 정확한 기준이 없고, 소멸한다면(인구가 제로) 언제 소멸하는지 말하지 않고 단순히 공포를 주기 위해 소멸이라는 용어를 쓴다고 비판한다.

또 마스다 보고서는 전원회귀 동향도 간과하고 있다고 지적된다. 특히 2011년 이후에 동일본대지진 후에 전원회귀 동향이 늘고 있는데, 마스다 보고서에서는 이런 추계는 반영하지 않고 있다는 것이다(小田切德美, 2014a, pp. 44-45). 그러나 전원회귀 동향 때문에 지방의 인구 감소가 얼마나 억제될 것인가에 대해서는 논란의 여지가 있다. 사카모토(坂本誠, 2014b, p.8)는 2000년대 이후 개별 지자체 단위에서 전원회귀 경향의 사례가 적지 않았지만, 전국적으로 보면 오히려 동경인구 집중이 가속화되었다고 한다. 따라서 마이크로한 현상으로 매크로한 문제의 해결을 찾는 것은 무리가 있다는 것이다.

2) 과소 농산촌 철퇴론과 선택과 집중 논리

이런 추계 상에 정확도가 떨어진다고 해서 마스터 보고서는 의의가 없는가? 지방에서 인구감소가 불가피하다는 경종을 울린 점에서는 여전히 의의가 있다고 할 수 있다. 그러나 지방의 인구 감소를 ‘지방의 소멸’이라고 까지 표현한 것은 지나치고 다분히 정치적 의도가 엿보인다. 사실 일본에서 존속이 어려운 촌락이나 한계 마을, 또는 과소화 지역 문제에 대한 연구는 오래전부터 있어 왔다.¹³⁾ 그러나 이런 연구의 공통적인 결론 중의 하나는 한계마을 또는 과소지역이 급속히 증가하는 추세이지만, 그것이 지방 또는 농촌의 소멸로까지 이르지 않는다는 것이다.

실제, 2015년 국토교통성 · 총무성의 ‘과소지역 등 조건불리지역의 취락 현황파악 조사’(過疎地域等 条件不利地域における集落の現況把握調査, 2015, 이하 약칭 과소지역 등)¹⁴⁾ 보고서에 의하면, 5년 전인 2010년의 조사에서 10년 이내에 소멸이 예상되는 집락 452개 중에, 2015년까지 실제 소멸한 취락은 약 1할(41개 마을) 밖에 없고, 대부분은 현존하여 의외로 한계 마을이라도 존속성이 강하다는 것을 보여준다.¹⁵⁾ 단지, 50명 미만, 20세대 미만의 취락의 비율의 증대, 고령자 비율의 증대 등의 심각성이 커지고 있는 것은 확실하지만, 이러한 취락에도 행정에 의한 육아 지원, 빈집 등의 정보 제공 등이 성공하여 귀농귀촌에 의한 전입자가 증가하는 사례도 적지 않다. 2000년대 후반에 농촌 연구자들의 다수 참여하여 일본 전역의 한계마을 실태를 광범위하게 조사한 (사)농촌개발기획위원회(2007)의 보고서에서도, 한계마을의 발생은 마을 내외부의 다양한 사회경제적 요인이 관여하며, 인구 및 가구수, 고령화 등의 단일의 지표나 수치만 가지고 판단해서는 안 되고, 마을의 기능의 상실에서 인구의 완전 소멸까지는 비교적 장시간이 걸린다고 보고하고 있다.

동경대 명예교수인 오모리(大森彌)는 이런 점에서 “지역은 쉽게 소멸하지 않는다. 만약 소멸한다면 지자체 소멸이라는 최악의 경우를 상정하여 주민들이 의욕을 잃어버리게 만듦으로써, 인위적으로 시정촌을 소멸시키려 하는 움직임이 나온 경우이다”(大森彌, 2014, 角田 英昭, 2015, p.2에서 재인용)라고 하며, 마스다의 지방소멸론이 소멸이라는 표현을 씌으로써 소멸하지도 않을 마을을 소멸하게 만드는 부작용을 초래한다고 비판한다.

마스다 보고서에서 더 큰 논란이 되는 문제는 지방소멸 대책으로 내세우는 선택과 집중의 논리이다. 사카모토(坂本誠, 2014b, pp.207-8)는 마스다 보고서는 지방중핵도시를 거점으로 인구 70-80만 내외의 광역블록을 만들어, 중심시와 주변지역을 포함한 권역 전체의 경제를 견인하여 동경으로의 일극집중을 막기 위한 인구 댐으로서 기능할 것을 상정하나, 중심도시에만 집중 투자를 하는 우를 범하면, 자본이 집중적으로 투자된 중심도시가 일시적으로 돋보인다고 해도, 주변의 농산어촌 지역의 피폐와 함께, 이윽고 중심 도시도 쇠약해 갈 수 밖에 없는 점을 간과한다라고 비판한다. 오다기리(小田切徳美, 2014a)도 농촌으로부터 철퇴를 권하여 도시의 집중 투자를 기도하는 ‘농촌 접기’¹⁶⁾의 논의가 마스

13) 특히 농산촌 지역에서 고령화가 급속히 진행됨에 따라 1990년대 말부터 마을의 기능 유지가 곤란한 한계 마을 연구가 상당히 진행되었다. 한계마을(또는 촌락)이라는 용어는 오노 아끼라(大野晃)가 1990년대 초에 처음 사용하였는데, 65세 이상 인구의 50% 이상으로 고령화가 진행되어 공동체의 기능유지가 한계에 달한 상태를 말한다(大野晃, 1991, 조영재 외, 2013, p.12에서 재인용).

14) 이 조사는 1999년도에 제1회가 실시된 이래, 2006년도, 2010년도에 이어 2015년에 4번째의 조사가 실시되었다.

15) 실제 일본의 농산촌에서 그간 ‘65세 이상 인구를 기준으로 10년 이내에 소멸 가능성이 있는 취락’을 한계 마을이라고 파악해 왔으나, 65세가 넘어서 생산현장에서 물러나는 것이 아니라 오히려 시니어로 지역의 주체가 되는 경우가 많다. 따라서 위의 2015년 정부 공식문건인 ‘과소 지역 등’ 보고서에서는 ‘한계마을’이나 ‘지방소멸’이라는 표현을 쓰지 않고 대신에 ‘유지가 어려운 촌락’이나 ‘과소 지역’이란 표현을 쓰고 있다.

16) 원문에는 農村たたみ, 즉, 직역하면 농촌 접기, 의역하면 농촌 포기란 뜻이나, 여기서는 원문에 충실하여 농촌 접기로 표시한다.

다 보고서를 계기로 등장하고 있다고 하면서, 마스다 보고서에서 유럽의 콤팩트 시티 개념을 종종 인용하지만, 유럽에서 콤팩트 시티는 도시 내부를 지속가능 도시로 효율화하는 방안으로 사용되는 것과 달리 마스다 보고서는 주변의 농촌이나 산촌을 잘라내 버리는 것으로 콤팩트 시티를 오용하고 있다고 비판한다.

키노시타(木下齊, 2014)가 말하는 것처럼, 지방소멸이란 인구가 감소하면 해당 지자체가 더 이상 운영이 곤란하여 파탄 나가거나 소멸한다는 의미이지, 실제로 그 지방에서 사람 자체가 없어지고 소멸한다는 의미가 아니다. 그런데도 지방소멸이라고 충격적인 표현을 써서 마치 지방에 사람이 없어지는 것처럼 여론 조장을 하는 것에는 모종의 정치적 의도가 있다는 의구심을 사기에 충분하다.¹⁷⁾ 츠노다(角田英昭, 2015, p.3)의 말을 빌리면, 지방소멸론은 문제를 지극히 단순화하여 알기 쉬운 형태로 제기함으로써, 인구감소와 지방쇠퇴 문제를 단순히 ‘지방의 자기책임론’으로 바꾸어, 인구 감소 사회 속에 노력하지 않고 장래 전망을 그릴 수 없는 지자체는 소멸해도 어쩔 수 없고, 그런 지역에는 공공투자를 할 필요가 없으며 세금의 낭비라고 하는 고이즈미(小泉)정부 이래로 주창되어 온 구조개혁 노선의 의도가 숨어 있다는 것이다.

3) 유럽의 관련 논의와 대안으로서 도농 공생과 교류

그렇다면 선택과 집중의 대안은 무엇인가? 자립과 상호의존에 근거하는 ‘탈성장형 도시와 농촌의 공생적 사회’, 즉 다양성과 공생이 그 대안이 될 것이다¹⁸⁾. 그러나 이지치(伊地知恭右, 2017)는 그간 일본에서 논의되어 온 다양성과 공생, 자립과 내발적 발전은 미래에 대한 바람직한 선택으로서 의미 있는 가치관이지만, 이에 적합한 사례의 열거에 머물고, 구체적인 공적 실천을 수반한 영향력 있는 전략으로까지 나아가지 못했다고 평한다.

최근 서구에서도 이와 관련된 논쟁이 뜨겁다. 크루그만(Krugman, 1991)의 신경제지리학이나, 세계은행 보고서(2009)는 집적의 경제를 중시한 대도시의 성장경인론에 서서 선택과 집중을 강조하는 반면에, 유럽연합이나 OECD는 스마트(smart) 성장, 지속가능한(sustainable) 성장, 포용(inclusive) 성장의 3축의 조화를 통한 지역발전을 중시한다(Barca 외, 2012, Garretsen 외 2013).

논란의 핵심은 도시만 경제성장을 견인하는가, 낙후지역을 위한 지역정책은 불필요 내지 무용한가 하는 점이다. 크루그만 이후 적지 않은 학술논문이 도시의 집적의 이점을 강조하여 낙후지역은 종종 잠재적인 자산으로 간주되기 보다는 국가의 성장을 가로막는 요소로 간주한다. 그러나 경제성장의 공간적 패턴을 실증적으로 연구한 OECD의 보고서에 따르면¹⁹⁾, OECD 전체 지역의 통계와 23개 특정지역에 대한 사례를 연구한 결과, 중급 내지 소규모 지역(인구기준)이 전체 경제성장의 절반 이상에 기여하며, 또한 경제성장률도 도시지역에 못지않게 높다는 것을 실증하고 있다. 이 보고서의 관찰은 크루

17) 카타야마(片山善博)는 민간차원에서 구성된 일본창성회의의 멤버에 일본 정부의 전·현직 관료들이 포진하고 있어 마스다 보고서는 실제로 중앙관청가가 뒷받침한 내용이며, 단순한 민간 차원의 제언은 아니라고 하면서, 여기에는 도시 재개발을 추진하는 건축기술계 관료, 시정촌 합병을 더욱 추진하길 원하는 총무성 관료, 낭비적인 지방 공공투자를 줄이려는 재무성 관료, 인구 문제로 정부 내에서의 위상을 높이겠다는 후생 노동성 관료들의 이해관계가 숨어 있다는 것이다(片山善博, 2015, 山下祐介, 2016, p. 38에서 재인용). 이런 점에서 山下祐介(2016)는 마스다 보고서의 정책형성 과정에 대한 사회정치적 맥락 분석이 필요하다고 한다.

18) ‘재정 때문에 동경권 이외의 다른 지역에서 사람이 사는 일을 불합리한 일로 여겨 농촌이나 과소지역을 버린다고 하는 것은 국민은 국가를 위해 있다는 본말전도의 가치관이며, 도시 주민의 농촌으로의 관심의 고조를 계기로 탈성장형 도시농촌 공생 사회, 전원회귀 시대가 새롭게 주목받고 있다’(小田切, 2014a). ‘획일성을 내포하는 선택 대신에 다양성과 공생을 추구해야 하며, 다양성과 공생은 자립을 기초로 한다’(山下祐介, 2014)등

19) OECD(2012), ‘모든 지역에서의 성장촉진(Promoting Growth in All Regions)’.

그만류의 신경제지리학의 주장과 달리, 실제로 덜 도시화되고 인구 밀도가 낮은 EU 지역의 많은 지역도 성장에 매우 중요한 공헌을 하고, 또 개발 잠재력을 가지고 있음을 보여준다. 이런 점에서 McCann & Raquel(2015)은 대도시의 역할에 중점을 두는 선택과 집중의 논리는 유럽 연합의 많은 지역에서 나타나는 공간 성장의 특성을 적절하게 반영하는 전략이 될 수 없다고 말한다.²⁰⁾ 마스다 보고서와 같이 적어도 인구나 도시규모를 기준으로 철회, 소멸론을 주장하는 것은 최근의 세계 학계의 공간경제이론을 거의 반영하지 못하는 논의라고 할 수 있다²¹⁾.

다만 인구감소 시대에 저밀도 과소지역이나 농산촌지역에 대한 공공서비스나 투자의 효율화가 필요 없다는 것은 아니다. 그 방향으로 대부분의 학자들은 도시와 주변부가 연계하여 일정 권역에 생활 및 고차 서비스를 집약화하는 광역 도시권 내지 생활권 전략을 제안한다. 그러나 뒤에서도 언급하겠지만 이것은 마스다가 말하는 집중과 배제의 원리에 서 있는 것이 아니라, 도시와 주변부가 상호역할을 분담하면서 공생, 교류하는 것을 말한다. 마스다는 유럽에서 논의되는 콤팩트와 네트워크 개념을 농촌 철퇴론, 배제론으로 오용하고 있다고 말할 수 있다.

2. 로컬 아베노믹스(지방창생전략)의 논점

지방창생전략은 2019년이 계획년도 말이기 때문에 아직 그 시책의 효과가 충분히 발휘되었다고 보기에는 이르지만, 창생본부가 2017년도에 중간 점검한 내용을 보면²²⁾, 2016년 기준 합계출산율은 1.44로서 오히려 전년보다 떨어졌고(2015년은 1.45), 동경으로 2016년에 12만 명의 전입 초과가 일어나 여전히 동경일극집중 현상이 지속되고 지방과 동경권의 전출입 균형을 위한 각종 시책의 효과가 충분히 발휘되지 않고 있으며, 지방자치단체들의 지방창생에 대한 열의도 작고 위기의식도 약하다고 자체 평가하고 있다. 물론 인구 감소나 지방의 일자리 창출과 같은 어려운 문제에 대응하는 것이 1, 2년 안에 쉽게 성과를 볼 수 있다고 생각되지는 않지만, 아베의 지방창생전략은 기대한 만큼 성과를 거두지는 못하고 있는 것으로 보인다. 일본 정부(창생본부)에서도 이 때문에 2017년도부터 일부 계획을 수정하여 추진 중이나, 현재는 계획 초기에 관계한 창생 본부의 이시바(石破茂) 장관을 비롯한 사무국장, 차장의 대부분이 바뀌어 추진동력도 약화되어 가는 모습이다.

이하 지방창생 전략의 핵심 논란이 되는 문제점들을 정리해 보기로 하자.

1) 인구대책으로서 지방이주

지방창생계획에는 인구문제, 저출산, 고령화 문제에 대한 대책으로 동경권의 인구를 지방으로 이주시키는 정책을 주요 전략으로 삼고 있다. 동경권 인구의 지방이주는 동경권의 과밀이나 탁아소, 노인복지시설 부족문제를 해결하여 대도시의 생활의 질을 향상시키고 지방의 인구유지와 신규 인재의 확보를 통한 지역활성화에 기여할 수 있는 방안이다. 그러나 여러 논자들은 지방 창생에 근거한 정책 패키지를 통해서 국가 전체의 인구 감소·저출산 고령화 문제를 해결할 수 있는지 의문을 제기한다. 예를 들어 지방 이주 정책 중에는 ‘지역 활성화 협력대(地域おこし協力隊)’처럼 젊은이의 이주 촉진책도 있지만, ‘일본판 CCRC²³⁾의 촉진’과 같이 은퇴자·고령자의 이주가 주요 대상으로 되어 있기 때문에, 동

20) 이를 반영하여 최근 유럽 연합의 낙후 지역발전정책(European Union Cohesion Policy)의 새로운 전략으로 지역자원을 활용한 전문 다양성과 도시와 농촌의 공생에 초점을 두는 스마트 전문화(Smart Specialization)를 대안 삼고 있다.

21) 물론 농촌의 다원적 기능을 중시하는 최근의 농촌발전론의 관점에서 봐도 말할 나위가 없다.

22) 内閣府地方創生推進室(2017), 「まち・ひと・しごと創生総合戦略 2017 改訂版」.

경권의 의료·복지 문제를 지방으로 떠넘기고, 지방 활성화로 이어지지 않을 가능성이 있다는 것이다(木村俊文・多田忠義, 2017, p.16)²⁴⁾.

또 인구 감소를 막기 위해서는 인구 이동에 기인하는 사회 감소뿐만 아니라 출산을 저하에 기인하는 자연 감소도 막는 것이 중요하다. 그러기 위해서는 지방 이주를 추진할 뿐만 아니라 거기에 살고 있는 젊은이가 안심하고 결혼·출산·육아를 가능한 환경을 어떻게 만들어 낼지도 중요하다. 그러나 지방창생은 지방이주에만 초점을 맞추고 정작 저출산의 원인이 되는 동경권 및 대도시권의 낮은 출산율을 어떻게 할 것인가 하는 대책은 취약하고, 전부 지방의 책임으로 돌리고 있다는 비판도 제기되고 있다.²⁵⁾

야마자키(山崎朗)는 2020년에 개최되는 동경 올림픽, 수도권 순환 고속도로 건설, 해외관광객 급증에 따른 호텔 건설 러시, 도심 재개발 등, 동경으로의 돈·사람·일자리의 집중이 계속되고 있어, 2020년까지 수도권의 인구사회 증감을 제로로 하는 정책목표는 사실상 실현이 불가능한 목표라고 한다. 이 때문에 단기간에 확실한 성과를 거두기 위해 1인당 3년간 1,200만엔~1,300만 엔의 국비를 투입하는 ‘지역활성화 협력대’(地域おこし協力隊)(매년 3000명)와 같은 일종의 개인 직접지불형 지방이주 시책이 추진되나, 과연 이것으로 12만 명 전입초과를 해결할 수 있을까 반문한다. 수도권의 젊은이들이 자발적으로 이주하기 위해서는 이런 일종의 직접 지불제가 아닌 지방에 양질의 일자리를 창출하는 것이 핵심이나, 이 길은 쉽지 않고 시간이 걸린다. 지방창생을 제대로 하기 위해서는 단기간에 효과가 명확하게 보이는 정책으로 옮겨가려는 유혹에서 벗어나야만 하지만, 지방창생전략은 예산 규모가 소규모 다양한(잡다한)정책의 집합체(오합지졸)로 되어 있어, 부처별로 단기, 중기적, 장기적 대책이 혼재하고, 그 전체상을 파악할 수 없다. 따라서 지방창생 정책은 동경의 돈·사람·일자리 집중을 억제하는 근본책이 될 수 없다는 것이다(山崎朗, 2017, pp. 378~380 및 p. 390).

한편 인구의 지방 이주 대상지역이 왜 지방거점도시만 인가, 왜 농촌지역으로의 이주는 간과되는 가도 자주 제기된 반론이다. 오다기리(小田切徳美, 2014a, p. 189)는 지방소멸론 = 지방거점도시 육성론이란 성장추구형 도시적 사회 선택을 강요하는 것이며, 진정한 전원회귀란 탈성장형 도시·농촌 공생적 사회를 추구하는 것이며, 도시생활을 접고 보다 나은 전원생활을 꿈꾸는 지방이주 경향은 중소도시보다는 전원, 즉 농촌 지향이 더 크다고 말한다.

2) 광역 블록 형성(일본판 콤팩트 시티)과 국토재배치 정책

마스다 보고서의 지방중추 거점도시 육성 구상은 지방창생계획에서 제휴 중추도시권 구상(2015년~중심도시 인구 20만 이상)²⁶⁾, 정주자립권 구상²⁷⁾(2008년~, 중심시 5만 정도) 전략으로 구체화 되었다.

23) Continuing Care Retirement Communities의 약자, 즉, 돌봄 딸린 은퇴자 전용주거복합단지.

24) 같은 맥락에서 나카자와(中澤高志, 2016, p285)같은 사람은 ‘지방 창생론을 끝까지 파고들면 동경을 국민 경제 추진 엔진으로서, 지방은 육아와 고령자 의료·간호라는 관리 공간으로 각각 만드는 것이다’라고까지 통렬히 비판하기 까지 한다.

25) “지방의 매력을 높이고 지방에 이주하는 사람이 증가하는 것 자체는 물론 좋은 일이지만, (중략) 대도시에서 있어서의 출산율을 어떻게 개선하느냐 하는 것도 고려하지 않으면 안 된다. 국가 단위에서 저출산이 문제라면, 인구의 절반이 거주하는 대도시부의 출산율 저하의 원인을 해소하고 개선해 가는 것이 무엇보다도 중요하다. 예를 들어, 저출산의 원인으로 도시화로 인해 생계비나 양육비가 지방보다 상승하고 있는 것이 오랫동안 지적되어왔다. (중략) 이런 대도시 지역의 출산율 저하의 원인을 분석하여 대응하는 것이 중요하나, 대도시라서 출산율이 개선될 수 없다고 포기하고 지방에서 하라는 것은 매우 무책임한 것이다”(木下齊, 2014, p.4).

26) 제휴 중추 도시권(連携中枢拠点都市圏) 구상은 애초에 지방 중추거점 도시권이란 이름으로 2014년 8월에 나왔으나, 2015년 1월에 일부 개정되어 제휴 중추 도시권 구상으로 개명되었다. 이 지방 중추

소위 ‘일본판 콤팩트 시티’(岡田知弘, 2014) 만들기로, 이런 구상은 사실 새로운 것은 아니다. 일본의 국토종합계획의 역사적 맥락에서 보면 제2차 전국종합개발계획(이하 전총)(1969년~)의 광역 생활권, 제 3차 전총의 정주 구상(1977년~), 제 4차 전총(1987년~)의 교류 네트워크 구상, 제 5차 전총(1998년~)의 생활권간 제휴 축, 제 6차 전총인 국토형성 계획²⁸⁾(2008년~)의 광역 블록이란 이름으로 유사한 구상이 지속되어왔다(森寛史, 2017).

이런 구상들은 동경일극집중을 막고 다극분산형 국토구조를 만들기 위해 지방에 거점을 만들고, 도시 간 연계를 통해 인구 유출을 방지하여 생활서비스 제공의 효율화, 안정화를 꾀하고, 지역활성화를 도모한다는 것이다. 이번 지방창생 계획에서는 이를 강화하여 재정조치를 확충(포괄 특별교부세 인상)하고, 대상 권역의 확대 및 내용의 충실화 등을 도모하는 것으로 되어 있다. 또 과거와 달리 해당 도시나 지자체 간에 자발적인 제휴에 의한 권역 구성을 기본으로 하고 있다.

그간 이러한 광역 행정권 시책에 대해 이미 여러 비판이 있었다. 예를 들면 호보(保母武彦, 2013)는 지방거점도시 정책의 경우 지방도시에 집중적으로 투자가 이루어진 반면, 중산간지를 중심으로 하는 조건불리 지역의 대책이 불충분하여 그 쇠퇴를 앞당기는 결과가 되었다고 한다.

그러나 마스다 보고서가 조건불리지역의 철수는 불가피하다는 입장을 견지하는 것과 달리 아베 내각의 지방창생 전략에서는 이런 조건불리지역 포기론을 명시적으로 내세우지는 않는다. 지방창생에는 조건불리지역에 대한 대책이 없는 것은 아니다. 복수의 마을로 구성된 생활권의 인프라를 유지하기 위한 ‘작은 거점(小さな拠点, 소위 콤팩트 빌리지)’의 형성을 지원하는 시책이 그 예의 하나이다. 그러나 ‘작은 거점’은 생활 인프라의 유지를 중심으로 사회 정책에 치우쳤고, 지속 가능한 지역 만들기에 불가결한 경제 정책의 관점이 빠져있다. 또 ‘작은 거점’ 만들기를 내세운 ‘국토 그랜드 디자인 2050’은 먼저 서비스 기능의 집약화·고도화를 추진, 교통 네트워크 및 정보 네트워크로의 연결을 내세운 다음, 일정한 시간 후 유도에 따라 ‘거주지의 집약화’를 추진하겠다고 기술되어 있어 조건불리지역의 집약화 논리를 다분히 포함하고 있다. 이런 점에서 사카모토(坂本誠, 2014b, pp.5-6)는 아베의 지방창생 전략은 마스다 보고서의 기본 패러다임과 광역 블록, 광역 행정권 시책을 계승하므로 결과적으로 이런 지방 자르기, 농촌 포기과 연결될 수 있다고 우려한다.

더구나 일본에서 제휴 지방중추도시, 정주자립권 등의 정책이 종국적으로 지방정부 계층구조의 개혁, 즉 도주제의 도입과 시정촌 합병을 염두에 두는 것이 아닌가하는 의구심도 적지 않다. 현재 광역권 형성은 지방자치단체의 자발적 참여와 제휴를 기본으로 하지만, 이것이 순조롭게 진행되지 않으면 2000년대 초와 같이 헤이세이(平成) 대합병으로 나갈 것이 아닌가 하는 의구심이다²⁹⁾. 실제로 헤이세이(平

거점 도시가 되기 위해서는 인구 20만 명 이상이 요건이 되고 있으며, 대학, 구명 구급 센터, 백화점 등 대형의 쇼핑센터 등 고차 도시 기능을 정비하여 권역 전체의 경제성장과 발전을 견인한다는 구상이다. 구체적으로는 30만 명 정도의 몇 개의 도시가 제휴하여 도시권을 형성(대략 75만 정도)하면 이런 고차 도시 기능을 정비할 수 있다고 봐서, 이런 기능적 중추도시권이 생기면 대도시권으로 진출을 방지하기 위한 댐으로서 기능을 완수하게 된다고 기대하고 있다. 2017년 현재 제휴 중추도시권의 경우 전국에서 61개 도시가 해당되지만 선언을 한 시는 15개시에 그치고 있다. 재정조치로서는 경제성장과 고차도시 기능 집적·강화를 위한 지원으로 2억엔의 보통교부세 조치, 생활관련 기능서비스 향상을 위해 1.2억 엔의 특별교부세 조치, 제휴 시읍면에는 1시읍면당 1500만 엔(연간)의 특별교부세가 지원된다.

27) 정주자립권 구상은 2008년, 제 6차 전총(국토형성계획)에서 제창되었는데, 지방창생계획에서는 이를 충실, 강화하고 있다. 인구 5만 정도의 도시를 중심으로 주변의 시정촌이 제휴(연합)하여 약 10만 정도의 인구 규모인 정주자립권을 만들어 의료, 복지, 교통 등의 생활기반 확보를 목적으로 하며, 전국에 2016년 정주자립권 선언을 한 시는 128개 시로서, 109권역(463 시정촌)이 협정 체결을 마쳤다.

28) 제 6차 전국종합개발계획부터는 명칭이 국토형성계획으로 변경된다.

29) 키도 히로시(城戸宏史, 2016)은 ‘지방창생’ 정책은 인구 감소 문제를 계기로 하고 있지만, 그 해결이 어렵기 때문에 결국 올림픽이 끝나는 2020년 이후에 일본 정부가 재정 합리화를 이유로 시정촌 합병을 추진할 가능성이 높다고 예측한다.

成) 대합병은 일본 정부 공식적인 보고서에 따르면, 자치의 범위를 광역화하여 재정합리화에 기여한 바도 있지만, 합병 당한 주변부의 쇠퇴와 인구감소를 초래한 부작용이 생각보다 컸다고 평가된다(総務省, 2010)³⁰⁾, 이 때문에 지방이나 중앙정부도 합병 이야기는 공식적으로 꺼리는 분위기이다. 예를 들면, 오이타(大分)현의 히라마츠(平松) 지사의 일품일촌 운동의 성공사례라고 일컬어지는 유후잉(湯布院)이나 오야마(大山)과 같은 지역도 지역활성화에는 성공하였지만, 결국 2000년대 초에 행재정 효율화를 명분으로 한 헤이세이 대합병으로 유후시(由布市), 히타시(日田市)로 편입되어 지자체가 사라졌으며, 그 후유증³¹⁾으로 그간의 지역활성화, 마을만들기가 상당한 충격을 받고 있다(城戸宏史, 2016).

더 근본적으로는 일본의 전후 지역정책사에서 볼 때 동경집중을 막고 분산형 국토구조를 만들기 위하여 지속해서 광역 지방거점 육성 정책을 내놓았음에도 불구하고 왜 성공하지 못하고 동경일극집중이 계속되었는가 하는 근본적인 의문도 제기되고 있는 점에 주목해야 한다. 나가무라(中村剛治郎, 2006), 사무타(佐無田光, 2015)등과 같은 내발적 발전론자들은, 전후 일본의 고도성장기에 중앙정부가 국토자원 이용계획의 결정권을 쥐고 동경일극 중심의 수직적인 국내 지역 간 분업시스템을 만들었고, 이런 구조 하에서 동경 집중, 지방쇠퇴의 구조가 정착되었기 때문에, 이를 해소하여 중앙집권모델에서 분권적 국토구조로 근본적인 경로수정을 하지 못하면, 단순히 광역 지방거점 육성 정책 만으로서는 지방의 쇠퇴, 나아가서는 지방으로부터 부와 인구 유입에 의존해 성장해 온 동경 자체의 쇠퇴를 막을 수 없다고 한다.³²⁾

3) 지방창생관련 교부금과 지역의 자율성

아베 내각 지방창생전략의 핵심 추진수단은 ‘지방창생관련교부금’³³⁾으로, 기초(시정촌), 광역(도도부현), 광역연대 등 다양한 방식으로 각지에서 신청한 사업(주로 지방판 종합전략에 근거)을 대상으로 특색있는 선구적인 사업계획을 선정, 재정지원을 하는 구조이다(동경권도 포함되어 있다). 2016년도 현황(1차분)을 보면, 총 1,926개 사업에 약 906억 엔이 지원되었는데, 대략 사업당 4.7천만 엔 정도로

30) 이런 맥락에서 사카모토(坂本誠, 2014b)는 헤세이의 합병 전후의 실태를 분석할 결과 2000년부터 2010년까지의 20~39세 여성 인구 감소율이 높은 상위 20개 지역 모두가 합병을 통해 새로운 자치단체의 일부가 된 구(舊) 시정촌(市町村)이었다. 만약 인구 감소 대책으로 시정촌의 재편이 촉진되는 일이 있으면 이런 새로운 구(舊) 시정촌(市町村)을 발생시켜 오히려 지역의 피해를 가속시킬 우려가 있다고 한다.

31) 오야마(大山)경우 구(舊) 히타시(日田市)에 편입·합병되어 주변 농촌부로 전략하면서 마을만들기의 주체였던 농협과 지자체의 일체성이 약화되고, 독자의 지역명을 내건 오야마 브랜드 육성 전략도 혼란을 겪게 되었다.

32) 이들은, 그 대안으로 만약 광역권을 만들더라도 지방창생전략이나 ‘국토 그랜드 디자인 2050’에서처럼 대도시권의 임팩트를 지방거점도시에, 지방도시의 임팩트를 농촌마을에 파급시켜 ‘작은 거점’을 만들고 주변 취락을 네트워크로 연결한다고 하는 소위 지방판 트리클 다운 방식이 아니라, 지역의 활성화를 진행시켜 가려면 이 이론을 넘어 임팩트의 파급을 소규모로부터 대규모로 전환해 나가는 국토계획 관점이 필요하다고 한다(角田英昭, 2015, 佐無田光, 2015 등).

33) 매년 이름이 조금씩 바뀌었다. 그 명칭과 예산액을 다음과 같다.

연도	예산항목	교부금 명 및 예산액
2014년	추경	지방창생 선행형 교부금 1700억엔
	추경	지역소비환기·생활지원형 교부금 2500억엔
2015년	추경	지방창생 가속화 교부금 1000억엔
2016년	본예산	지방창생 추진 교부금 1000억엔
	추경	지방창생 거점정비 교부금 900억엔
2017년	본예산	지방창생 추진 교부금 1000억엔

자료: 地方創生本部, 地方創生関係交付金

<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/sousei/about/kouhukin/>

주로 관광진흥, 이주·정주촉진, 상품개발·판매, 고령자 주택 등 일자리 창출과 인구유지 부문의 사업들이다.³⁴⁾ 미리 시군별, 혹은 광역단위별 배분액이 결정되지 않고, 채택된 사업(또는 지체)만 지원하기 때문에 아이디어 경쟁이 치열하며, 주로 중앙의 선정지침에 잘 부응할수록 지원을 더 잘 받는다.

지방자치단체가 ‘사활을 걸고 저출산, 고령화에 제동을 걸면서 자신의 아이디어로 미래 성장을 개척해 나가도록 국가가 지원한다’는 이와 같은 자율적, 상향식 정책 추진 방식은 종래의 중앙주도적 전략으로는 지역활성화가 성공하지 않는다는 교훈을 받아들이는 종래에 없던 변화라고 평가할 수 있다(佐無田光, 2015, 山崎朗, 2017 등).

그러나 사업 시행 3차연도를 맞이하며 적지 않은 문제점이 나타나고 있다. 예를 들어, 채택된 사업들이 기존에 해오던 사업들의 반복에 지나지 않고, 단기성 위주이며(木下齊, 2016), 1988년 다케다(竹下登) 내각 때 실시되었던 ‘고향 창생 1억엔 사업(ふるさと創生 1億円事業)’과 마찬가지로 선심성 예산집행이라는 비판이 제기되고 있다(山崎朗, 2017, p.378).³⁵⁾

또 지역자율이라고 하지만, 실제 국가전략의 일환으로 추진하는 아베정부의 지방창생 전략이 거꾸로 지역자립과 자율성에 얼마나 철저할 것인가에 대한 의문도 제기되고 있다. 여러 논자들의 지적처럼 지방판 종합 전략은 국가의 종합전략 정책 메뉴를 바탕으로 수립하게 되어 있어, 기존의 중앙 주도에서 탈피가 쉽지 않다(佐無田光, 2015, 金井利之, 2016, 森寛史, 2017, 山崎朗, 2017 등).

같은 맥락에서 핵심 성과 지표(KPI)의 설정과 수치목표 관리도 중앙의 관여를 더욱 강화할 우려가 있다는 비판도 나온다. 지방창생전략은 그 수법으로, 효과성과 결과 중시의 관점에서 핵심 성과 지표(KPI)를 설정하고 수치목표에 따라 객관적으로 평가·재검토하는 프로세스를 중시한다. 그러나 데이터에 기초한 정책 입안(EBPM: Evidence-Based Policy Making), KPI 설정, PDCA 사이클 확립 등은 지역의 자주성이 확보되지 않는 한 결국 중앙재원에 의존하는 지방의 통제에 이용될 우려가 있다는 것이다(木村俊文·多田忠義, 2017)

더구나 시책을 재빨리 수립할 수 있던 곳은 이미 전국적으로도 앞선 자치 단체뿐이며, 지방창생 보좌관이었던 이즈미(和泉洋人, 2015, p.3)도, “가능성 있고 선도적인 곳을 우대할 수밖에 없다. 선도 지역을 집중지원하고 서로 경쟁하게 한 결과 어느 정도 지역 간에 이긴 편과 진편이 나오는 것은 어쩔 수 없다”고 하여, 사실상 처음부터 지방창생전략이 지역 간 격차를 용인하고 있음을 밝히고 있다. 결국, 경쟁력 있는 선진 지역은 더 후한 지원을 받고 그것을 놓친 지역은 점점 뒤처지게 되어 지역 간 격차 문제 확대로 이어질 가능성이 있다.³⁶⁾

물론 경쟁이 나쁜 것만 아니다. 다른 지역과 경쟁 속에서 자기 지역의 경쟁우위를 확보해 갈 수 있다면 지역의 활성화와 인구감소, 저출산 대책에 이바지할 수 있을 것이다. 그러나 “지방의 아이디어를 국가가 판단하고 사업채택을 결정하여 교부금을 준다면, 지방은 지방창생 교부금이라는 명칭의 교부금을 얻기 위해 지방창생을 한다는 본말이 전도된 결과를 낳게 된다. 이것은 교부금 노획경쟁이며, 이주자 쟁탈 경쟁이며, 지방간 제로섬 게임, 쟁탈 경쟁이다”(金井李之, 2016, pp. 33-34). 또 “지자체 간에 경쟁의 구도로 좋은 것인가, 많은 약소 지자체는 재원도 없고, 인재도 고갈되는 중에 어떻게 경쟁에서 살아남을 수 있을 것인가? 내셔널 미니멈에 관련된 복지나 육아 등도 서로 경쟁하고 시책을 효

34) 内閣府地方創生推進室(2016), 「地方創生加速化交付金の交付対象事業の決定について」, 平成 28年 3月18日.

35) 地域消費喚起・生活支援型交付金(2014년 예산)은 9할 이상이 프리미엄 붙은 상품권[예: 10% 할인 상품권(역내 소비 촉진 목적), 고향 명물상품·여행권(역외 소비 촉진)], 저소득자에 대한 등유 구입 조성비(생활지원) 등에 사용되었는데, 지방의 소비를 진작시킨다는 명목 하에 산포식, 선심성 예산 집행의 전형이라는 것이다.

36) 지방창생관련 교부금의 지역별 격차도 상당히 큰 것도 문제이다(松原宏, 2016). 예를 들어 2016년도 지방창생교부금의 경우 광역별로 보면(기초 제외) 홋카이도(北海道)는 총 14개 사업에 총 9억 엔을 받았지만, 에히메(愛媛)현 경우 4개 사업에 약 2억4천만 엔만 지원을 받았다.

올화하는 것이 과연 좋을 것인가. (중략) 일본 전체가 축소해 나가는 가운데, 과소지역이나 조건불리지역은 한층 인구밀도가 줄어들어 각종 인프라의 유지가 재정상의 이유로부터 유지 곤란, 채산에 맞지 않게 되면, 버림받아 이주를 강요당하는 사태에 이르지 말란 법은 없을 것이다. 특히 네트워크의 그물에 걸리지 않아 그런 혜택을 못 받는 지역의 문제가 향후 더욱 현저하게 되면, 지역 격차는 한층 확대될 염려가 있다”(森寬史, 2016, p.94)라는 지적도 귀 기울일 필요가 있다.

IV 맺는말 : 지방창생의 과제와 시사점

지방창생전략에 대해 일본 내에서는 지방창생의 이름값을 할 수 없다고 엄격하게 비판하는 입장³⁷⁾에서부터 비판보다는 수정 보완이 필요하다는 입장까지 다양한 입장이 존재하지만, 수정 보완이 필요하다는 입장에서조차, ① 장기 비전의 과제가 왜 ‘인구감소 문제의 극복’과 ‘성장력의 확보’의 두 가지 만인지, 어떻게 동경일극 집중을 시정하고, 어떤 국토구조를 목표로 하는지 명확하지 않다. ② 종합 전략의 4개의 기본 목표나 정책 패키지에 대해서도 상호 조정이 충분하지 않다. ③ 지방 창생 시책이 급하게 만들어져, 기존의 지역경제나 지역정책 이론을 충분히 고려하지 못했다. ④ 지방창생관련 교부금의 효과성에 대하여 검증이 필요하다고 지적한다(日本学術会議, 2017, 松原宏, 2016).³⁸⁾ 여러 지적 중에 특히 지방 창생 전략이 이론적 기반이 부족하고, 정책 간에 상호 연계성이 부족하다는 지적은 뼈아픈 지적이라 하지 않을 수 없다.

이하에서는 지금까지의 논의를 정리하고 그 과제와 시사점을 간략히 언급하기로 하자.

우선 마스다 보고서는 인구 문제를 농촌뿐만 아니라 도시 지역을 포함하여 국가 전체의 장래를 좌우하는 과제로 부각하고, 소멸 리스트를 통해 대책의 시급함을 사회 전체적으로 호소하는 데 성공하였다.

그러나 마스다 보고서의 문제점은 첫째로, 저출산 문제와 지방자치단체의 경영문제 등을 모두 인구 문제로 바꾸고, 합계출산율을 높이고 대도시에서 지방에 사람이 이동하면 지방 문제가 해결한다는 논리에 서 있다. 이와 같은 인구 통계만 축으로 한 지방 소멸론은 동경일극집중이나 인구감소, 지방쇠퇴가 안고 있는 근본적인 문제를 간과하고 본질을 외면하게 할 우려가 있다.

둘째로 마스다 보고서의 근거에 있는 과소 농촌 지역의 철퇴론, 즉 선택과 집중의 논리가 합당한 인구대책과 지역활성화 전략으로 적절한 논리인가 하는 점이다. 소멸 가능 리스트의 발표는 위기 충격으로 미래에 대한 대응책을 마련하게 만든 점에서 나름 기여한 점도 적지 않지만, 반대로 지역의 미래를 개척하려는 의욕을 잃게 하고 오히려 피폐를 촉진하게 되는 부작용을 낳을 수 있다. 따라서 중핵도시로 주변지역을 콤팩트 화, 철수시켜가기보다는 지역에 어떻게 인구를 유지하고 지역을 활성화할 것인가 하는 방향을 생각하는 것이 더 중요하다고 보인다. 서구의 사례를 봐도, 고용증가율이나 경제성장률이 도시지역에 못지않게 높은 소규모 지역도 적지 않기 때문이다.

아베 내각의 지방창생 전략은 인구감소 문제를 정면으로 다루고, 종전의 획일적, 중앙주도, 부처 분

37) ‘지방창생은 지역에 대한 침략이다’(山下祐介・金井利之, 2015), 또는 ‘지방창생에 힘쓸수록 지방은 소멸한다’(金井利之, 2016) 등.

38) 동경대 종합문화 연구과 마쓰바라(松原宏) 교수는 “지방창생 시책이 어느 정도 나온 현재, (내재적인 비판만학하기 보다는: 필자 추가) 종합적인 관점에서 정책 전반을 재점검하고 지속가능하고 체계적인 지역 정책으로 다듬어 지방창생을 진전시킬 필요가 있다”고 말한다(松原宏, p. 356). 마쓰바라 교수는 정부의 지방창생 전략에 직간접으로 관여하고 있으며, 일본학술회의 제언, ‘인구감소시대를 맞이한 일본의 지속가능하고 체계적인 지방창생을 위하여(2017)’의 작성 간사도 맡았다.

산적 정책에서 지방자율을 중시한 정책으로의 전환, 그리고 동경 인구집중의 억제와 지방활성화 및 일자리 창출, 결혼·출산의 장려 등의 새로운 정책에 도전한 점은 높이 평가할 만하다.

그러나 첫째로, 일본 내 여러 학자가 지적하듯이 현재의 지방창생 전략은 동경일극 집중과 지방쇠퇴, 저출산 사회구조와 원인에 대한 근본적인 고민이 부족하다. 지방이 인구유지와 출생률 증가를 위해 노력하면 정부가 지원하겠다고 하는, 지방 책임의 구제책으로 환원된 감이 없지 않다. 저출산, 인구 감소의 원인이 어디에 있는지, 지방의 위기를 가져온 원인은 무엇인지 좀 더 심층적인 고민 위에 국가가 할 일과 지방이 할 일을 적절히 구분하여 대책 수립을 할 필요가 있다. 아울러 저출산, 인구문제의 해결을 위해서는 인구 이동(동경집중)으로 인한 사회적 감소 문제뿐만 아니라, 근본적으로는 저출산 사회라는 자연적 감소에 대응하는 정책의 수립이 더 중요하다. 안심하고 출산·육아를 할 수 있는 사회 만들기를 국가가 책임지고 할 필요가 있다.

둘째, 국가 주도적인 지방창생 정책으로서 지방의 자율적 발전과 아이디어가 생성되기 어렵다. 오히려 의존만 강화할 가능성이 있다. 지방창생전략의 실제 구도는 지역 간에 자유로운 경쟁 보다는 종래와 같이 중앙이 선택권을 가진 가운데, 지방자치단체가 중앙의 선정을 둘러싸고 경쟁하고 있는 구조라고 보인다. 따라서 중앙주도형의 지방창생이 아니라, 분권적이고 아래로부터의 자율적인 경쟁과 지방창생이 필요할 것이다.

셋째, 인구감소(사회적 감소)가 동경일극 집중 때문이라면, 젊은이나 고급인력의 지방이동뿐만 아니라, 권력, 재원, 본사, 고기술, 첨단 서비스 등 동경 중심의 수직집중 사회경제 구조를 바꾸어야 지방의 활성화되고, 실제 지방의 젊은이들이 지방에 살고, 지방의 출산력도 살아날 것이다. 아울러 단순한 인구대책을 넘어 장기적인 관점에서 지방의 고급 서비스업과 산업 클러스터를 육성하는 전략도 적극적으로 강구될 필요가 있다.

넷째, 상호 모순적인 글로벌 시대 대응(효율화)과 지역 지향(형평화)을 지방창생전략에서 실제로 어떻게 조화할지도 고민이라고 보인다. 어디에 비중을 두는가에 따라 종래와 같이 글로벌화를 겨냥하여 재정긴축과 구조개혁, 대도시 지향의 정책을 우선할 것인지 지방의 균형발전과 소규모 농산촌 지자체의 활성화까지도 조화롭게 담보할 것인지, 실제 아베 정부의 창생전략의 지향점은 달라질 것이다. 동경대 교수인 카나이(金井利之)는 “일본이 디플레 경제·무성장 경제하에서 제로섬 경쟁에 들어섬에 따라, 2000년대 초반 고이즈미(小泉) 구조개혁 이후 일본의 지역정책은 ‘국토의 균형있는 발전’에서 ‘국토의 균형없는 정체(停滯)’로 전환하였다. 아베 정부의 지역창생도 구조적으로 긴축재정과 대도시 편중의 제약 때문에 근본적으로 ‘국토의 균형없는 정체(停滯)’기조에서 벗어날 수 없고, 대도시와 지방 사이의 제로섬 경쟁 속에 재원을 지방에 우호적으로 배분하기 어렵다. 따라서 지방관계자들은 처음에는 지방권 경시정책에서 국토의 균형있는 발전으로 전환하지 않을까 기대하였지만, 지방창생에 대한 기대는 현재 ‘환멸’로 바뀌고 있다”고 까지 한다(金井利之, pp.28-30). 환멸까지는 아니더라도 2020년 동경 올림픽이 끝나면 재정효율화를 이유로 재차 지방의 구조조정 바람이 불 가능성이 있다고 보는 사람이 적지 않다. 일본 경제의 글로벌화와 저출산·고령화에 따른 구조 전환은, 일본 사회경제 시스템 전체의 재편성의 필요성을 현실화시키고 있다는 점은 부정할 수 없다. 이것이 아베의 지방창생 전략의 배경이다. 그러나 지역 간 격차시정에서 지역 간 경쟁과 발전으로 전환하더라도, 유럽의 지역발전정책과 같이 최소한 내셔널미니멈은 국가가 보장하는 가운데, 지역 간 로컬옵티멈을 위해 경쟁하는 체제가 바람직한 것으로 보인다(박 경, 2008).

이러한 여러 과제에도 불구하고 지방소멸론에서 촉발된 아베의 지방창생전략은 일본의 구조변화(서비스 경제화·지식경제화·정보화·도시화·글로벌화)와 인구감소에 대응한 새로운 전략으로서 그 ‘신규성’, ‘종합성’, ‘다양성’(山崎朗, 2017)은 주목할 만하다. 비록, 중앙주도, 단기성과 위주, 정책 간 연계성의 부족, 이론적 기반 취약 등의 문제점이 있지만, 새로운 시도들과 이를 둘러싼 다양한 논쟁들은 일본

지역정책의 수준과 연구를 한 단계 진전시킬 것으로 보인다.

참고 문헌

- 김순은(2017), 「일본의 지방창생정책」, 『공공정책연구』, 동의대학교 지방자치연구소(33권 2호), 25-55
- 김유정, 하혜영(2016), 「일본 지방창생전략의 추진 현황과 시사점」, 『이슈와 논점』 (제 1220호), 국회입법조사처.
- 나주몽(2016), 「일본의 지방창생전략」, 『도시정보』 (409), 22-24
- 박 경(2008), 「일본의 지역정책 전환의 의의와 시사점 : 내셔널미니멈(national minimum)과 로컬옵티멈(local optimum)을 중심으로」, 『지역사회연구』, 제 16권 제 3호, 한국지역사회학회.
- 박승현(2017), 「'지방소멸'과 '지방창생': '재후'(災後) 관점으로 본 '마스다 보고서」, 『일본비평』, 서울대학교일본연구소, (16), 158-183.
- 이상환(2016), 「한국의 '지방소멸'에 관한 7가지 분석」, 『지역 고용동향 브리프』, 한국고용정보원, 2016 봄호, 4-17
- 이윤석(2015), 「최근 일본행정의 이슈」, 『한국행정포럼』, 한국행정학회, (148), 12-14
- 이정환(2017), 「인구감소와 지속가능한 지방만들기 - 지방소멸(地方消滅)을 둘러싼 논점」, 『일본공간』, 국민대학교 일본학연구소, 21권, 194-224
- 차미숙(2016), 「인구감소시대, 일본의 지방창생전략과 지역공간구조 재편방안」, 『국토정책 Brief』 (555), 1-8.
- 조영재, 유학열, 윤정미, 이관률, 박경철, 엄성준, 김정하(2013), 『과소화·고령화에 대응한 '한계마을정책' 도입을 위한 기초연구』, 충남발전연구원.
- 佐無田光(2015), 「동아시아 자본주의와 일본의 지역정책 : 중앙집권 모델의 위기(東アジア資本主義と日本の地域政策: 中央集権モデルの危機)」, 『지역정책』, 한국지역정책학회, 제2권 제 2호, 50-79.
- 角田英昭(2015), 「自治体消滅論、地方創生戦略を検証し、真の地域再生を」 (2015年10月, 自治体問題研究所, https://www.jichiken.jp/article_11).
- 岡田知弘(2014a), 「さらなる選択と集中は地方の衰退を加速させる」, 『世界』 10月号, Vol. 861 (2014 年10月), 65-73.
- 岡田知弘(2014b), 「自治体消滅論を超えて-自治体消滅論の意図を読み説く」, 自治体問題研究所(自治体研究社).
- 国土交通省(2014), 『国土のグランドデザイン2050—対流促進型国土の形成—』.
- 国土審議会政策部会長期展望委員会(2011) 「国土の長期展望」 中間とりまとめ概要
- 国立社会保障・人口問題研究所(2013), 『日本の地域別将来推計人口 (平成25年3月推計)』
- 今井康夫(2005), 「産業政策として産業クラスター 計画」, 二神恭一, 西川太郎 編著, 『産業クラスターと地域経済』, 八千代出版社.
- 金井利之(2016), 「地方創生」の行政学, 『都市社会研究』 (8号), せたがや自治政策研究所, 19-34.
- 内閣官房まち・ひと・しごと創生本部事務局(2016), 「地方人口ビジョン及び地方版総合戦略の策定状況」.
- 内閣府(2014), 「経済財政運営と改革の基本方針2014—デフレから好循環拡大へ—」.
- 内閣府(2014), 「日本再興戦略改定版」.
- 内閣府地方創生推進室(2016), 「地方創生加速化交付金の交付対象事業の決定について」, 2016年 3

- 月18日.
- 農村開発企画委員会(2007), 「限界集落における集落機能の実態等に関する調査報告書」.
- 大森彌(2014), 『自治体消滅』の罨, 『町村週報』, Vol. 2879(2014 年5 月19日号).
- 大西隆・小田切徳美・中村良平・安島博幸・藤山浩(2011), 『これで納得集落再生—「限界集落」のゆくえ』, 2011.01, 株式会社ぎょうせい.
- 大野晃(1911), 「山村の高齢化と限界集落」, 『経済』 (1991年7月号), 新日本出版社.
- 木下斉(2014), 「地方創生 論議で注目、増田レポート「地方が消滅する」は本当か?」
<https://thepage.jp/detail/20141027-00000017-wordleaf?page=1>
- 木下斉(2016), 「地方創生交付 1000億円リストの危険な傾向」, 『東洋経済ONLINE』 (2016年4月26日), <http://toyokeizai.net/articles/-/115349?page=2>
- 保母武彦(2013), 『日本の農山村をどう再生するか』, 岩波現代文庫.
- 山崎朗(2017), 「地方創生の政策課題と政策手法」, 『経済学論纂 (中央大学)』, 第57巻 第3・4 合併号, 375-395(2017年3月)
- 山下祐介(2014), 『地方消滅の罨—増田レポートと人口減少社会の正体—』, ちくま新書.
- 山下祐介・金井利之 (2015): 『地方創生の正体—なぜ地域政策は失敗するのか—』, ちくま新書.
- 山下祐介(2016). 「地方創生言説・政策の構造と展開: 社会分析の可能性」, 『都市社会研究』(8号), せたがや自治政策研究所, 35-57.
- 森寛史(2017), 「戦後地域政策の中の地方消滅論」, 『宇都宮共和大学論叢』(第18号), 2017, 75-98.
- 城戸宏史(2016), 「地方創生政策の問題と今後の市町村合併の可能性—一村一品運動のインプリケーションを踏まえて—」, 『経済地理学年報』(第62巻), 306-323.
- 小田切徳美(2014a), 「農村たたみに抗する田園回帰—「増田レポート」批判」, 『世界』, Vol. 860 (2014 年9 月号), 188-200.
- 小田切徳美(2014b), 『農山村は消滅しない』, 岩波書店.
- 安藤毅(2015), 特集・地方創生、政府の「総合戦略」を読み解く, 【深層】地方創生、安倍政権の思惑と展望, 日本経済新聞(2015.2.10.), <http://www.nikkeibp.co.jp/article/tk/20150210/435065/>
- 伊地知恭右(2017), 「地方消滅・地方創生論における思想を探る—」, 『実践政策学』(3巻 1号,) 91-104, https://policy-practice.com/db/3_91.pdf
- 人羅格(2014.9), 「地方創生の背景と論点」, 全国知事会, 研究レポート, <http://www.nga.gr.jp/data/report/report26/14090102.html>.
- 日本創成会議・人口減少問題検討分科会(2014), 「ストップ 少子化・地方元気戦略」.
- 中村剛治郎(2006), 「11章 地域政策」, 『現代経済政策 第3版』, 有斐閣 所収, 215-217.
- 中澤高志(2016), 「地方創生」の目的論」, 『経済地理学年報』(62巻 4号), 1-21.
- 増田寛也・河合雅司(2015a), 『地方消滅と東京老化—日本を再生する8つの提言』, ビジネス社.
- 増田寛也・富山和彦(2015b), 『地方消滅 創生戦略篇』, 中央公論新社.
- 増田寛也・人口減少問題研究会(2013), 「特集 壊死する地方都市—戦慄のシミュレーション 2040 年, 地方消滅。『極点社会』が到来する—」, 『中央公論』(Vol. 128, No. 12, 2013 年 12月号), 18-31.
- 増田寛也・日本創生会議・人口減少問題検討分科会 (2014) 「緊急特集 消滅する市町村523—壊死する地方都市—提言 ストップ「人口急減社会」 国民の「希望出生率」の実現、地方中核都市圏の創成—」, 『中央公論』(Vol. 129, No. 6, 2014 年 6月号), 18-43.
- 増田寛也編著(2014), 『地方消滅—東京—極集中が招く人口減—』, 中央公論新社(동 한역, 지방소멸, 김정환 옮김, 와이즈베리).

- 地方創生本部 事務局(2015), 「まち・ひと・しごと創生 2014年度, 2015年度 創生関連事業 予算」.
- 地方創生本部(2014), 「まち・ひと・しごと創生 総合戦略」
- 地方創生本部(2014), 「まち・ひと・しごと創生長期 ビジョン」
- 浅川和幸(2015), 「『地方消滅論』と小規模自治体の活性化のあり方を考える—西興部村の若い担い手の調査をとおして—」, 『北海道大学教職課程年報』(Vol. 5), 11-36.
- 総務省(2010), 「平成の合併」について.
- 坂本誠(2014a), 「人口減少社会」の罫. 『世界』(Vol. 860, 2014年 9月号), 201-208.
- 坂本誠(2014b), 「人口減少対策を考える—真の『田園回帰』時代を実現するためにできること」, JC総研 REPORT32, 2-11(2014年12月), JC総合研究所, http://www.jc-so-ken.or.jp/pdf/ja_report_writer/M-Sakamoto/32-14WI-M-Sakamoto.pdf
- 八田達夫(2014), 「人口減少恐るるに足らず」 『日本経済研究センター会報』(2014年7月号), <http://www.jcer.or.jp/webkaiho/index.aspx?id=29Z9VLWZXSZXSRLIHGD5WIN0HNPJY5S>).
- 片山善博(2015), 「日本を診る」, 『世界』(2015年 5月号).
- 和泉洋人(2015), 「内閣総理大臣補佐官に聞く— 地方創生では、異次元の施策を打ち出す」(対談 真部保良 = 日経BPインフラ総合研究所) 日経BP(2015.2.10.) <http://www.nikkeibp.co.jp/article/tk/20150210/435094/>
- Armstrong, H.W., and Taylor, J. (2000). *Regional Economics and Policy*, 3rd edition, Blackwell, Oxford.
- Barca, F., McCann, P. & Rodriguez-Pose, A. (2012), 'The case for regional development intervention: Place-based versus place-neutral approaches', *Journal of Regional Science*, 52(1), 134-152.
- Garretsen, H., McCann, P., Martin, R., and Tyler, P.,(2013), 'The future of regional policy', *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 6, 179-186.
- Krugman, P. (1991) *Geography and Trade*, Cambridge, MA: MIT Press.
- McCann, P., & Raquel Ortega-Argilés (2015) 'Smart Specialization, Regional Growth and Applications to European Union Cohesion Policy', *Regional Studies*, 49(8), 1291-1302.
- OECD(2012), 'Promoting Growth in All Regions Lessons from across the OECD', OECD.
- OECD(2016), *Territorial Reviews : Japan*, OECD.
- World Bank (2009), *World Development Report 2009: Reshaping Economic Geography*, Washington, DC: World Bank.

* 이 글은 『지역정책』, 한국지역정책학회(2017), 4권 2호(1~21)에 게재된 논문임.

제 1부 : 인구 감소시대 국토 도시 정책

인구감소시대 지속가능한 도시정책방향

오용준

인구감소시대 지속가능한 도시정책방향

2018.05.18

I. 여는 말

II. 인구감소시대 도시정책

III. 맺는 말

충남연구원 오용준 선임연구위원

yjuno@cni.re.kr

I. 여는 말

01. 지역의 현실

02. 새로운 정책환경

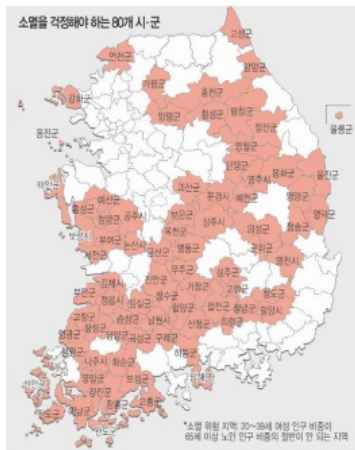
01 여는말 지역의 현실

■ 인구 감소

① 인구구조 변화와 지방소멸 위기

- 합계출산율이 2016년 1.17명으로 OECD 국가 중 최하위 수준(프랑스 2.0명, 미국 1.9명, 일본 1.4명)

→ 한국고용정보원(2016)은 전체 시군구(228개) 중 30년 내 35.1%(80개)가 소멸될 우려가 있고, 국토연구원(2017)은 전국 20개 축소도시를 발표



01/20

01 여는말 지역의 현실

■ 인구 감소

① 인구구조 변화와 지방소멸 위기 : 지방소멸과 삶의 질 양극화, 중앙집권체제의 폐해

- 지요 우넨 츠카사(2015)는 지방의 문제를 중앙집권적 예산집행체계와 적자 내는 노후 공공시설 증가로 인한 지역경제 공원묘지화로 비판
- 초등학교 없는 면 24개, 보육시설(어린이집) 없는 읍·면 412개, 응급의료기관 없는 군 10개 등 최소한의 균등한 삶 보장 미흡(행정자치부, '17년)

마사다 히로아, 2015



지요 우넨 츠카사, 2015



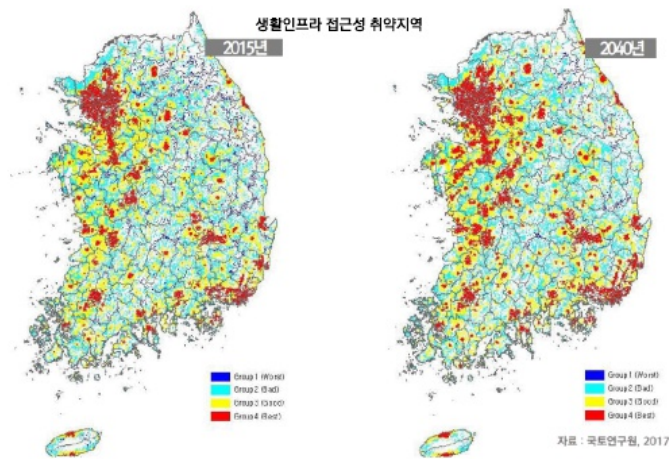
01/20

01 여는말 지역의 현실

■ 공간적 불평등 심화

② 생활사막(Life Deserts) 확대

- 인구밀집지역의 교육, 의료, 보육, 교통 등 기초 생활인프라 부족으로 인한 생활사막 확대 전망
- 포용적 성장(Inclusive Growth) 관점에서 사회·경제적 취약계층의 생활인프라 서비스 접근성에 대한 사회적 관심 증대



02/20

01 여는말 지역의 현실

■ 인구증가 열망 증후군

③ 대규모 계획에 의한 재앙

- 산업화시대 성장형 도시계획은 계획인구 및 토지이용물량 산정 중심의 획일화된 물적계획
- 인구 증가를 전제한 도시계획은 공적자금이 잘못된 계획과정을 통해 공간에 투자되는 부작용 유발(Peter Hall, 1982, Great Planning Disasters)

시도별 정래인구와 도시계획의 의한 계획인구 차이

광역시·도	2015년 인구 (명)	2020년			
		통계청 추정인구 (A)	도시·군기본계획 목표인구(B)	차이 (B-A)	편차율2) (B-A)/A
서울특별시	10,022,181	9,635,114	9,798,400	163,286	1.69%
부산광역시	3,513,777	3,396,020	3,900,000	503,980	14.48%
대구광역시	2,487,829	2,446,239	2,750,000	303,761	12.42%
인천광역시	2,925,815	2,978,706	3,100,000	121,294	4.07%
광주광역시	1,472,199	1,496,093	1,550,000	53,907	3.60%
대전광역시	1,518,775	1,521,598	1,750,000	228,402	15.01%
울산광역시	1,173,534	1,172,306	1,320,000	147,694	12.60%
세종특별자치시	210,884	337,391	416,000	78,609	23.30%
경기도	12,522,606	13,220,552	17,037,200	3,816,648	28.87%
강원도	1,549,507	1,531,889	2,258,754	726,865	47.75%
충청북도	1,583,952	1,629,704	1,943,278	313,574	19.24%
충청남도	2,077,649	2,203,891	3,220,484	1,016,593	46.13%
전라북도	1,869,711	1,823,507	2,356,816	533,309	29.25%
전라남도	1,908,996	1,793,547	2,467,794	674,247	37.59%
경상북도	2,702,826	2,684,814	3,870,317	1,185,503	44.16%
경상남도	3,364,702	3,385,992	4,067,530	681,538	20.13%
제주도	624,305	676,454	900,000	223,546	33.05%
합계	51,529,338	51,973,817	62,706,573	10,732,756	20.65%(23.14%)

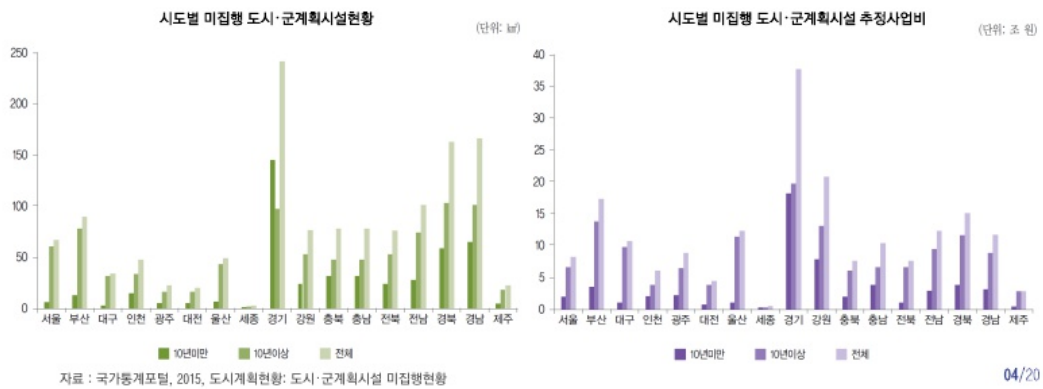
03/20

01 여는말 지역의 현실

■ 미집행 기반시설 양산

③ 대규모 계획에 의한 재앙 : 대규모 장기미집행 도시·군계획시설 일몰

- 전국 도시·군계획시설 (6,831km²) 중 19.4%가 미집행, 이중 10년 이상 장기미집행 시설은 65.4%에 육박
- 전국 도시공원 결정면적 934km² vs. 이 중 미집행 면적은 516km²(미집행률 55.2%, 사유지 보상비 22조 1천억원, 공사비 25조 4천억원)
→ 10년 이상 장기미집행 공원면적은 442km²(전체 미집행면적의 85.7% 차지, 사유지 보상비 17조 2천억원)



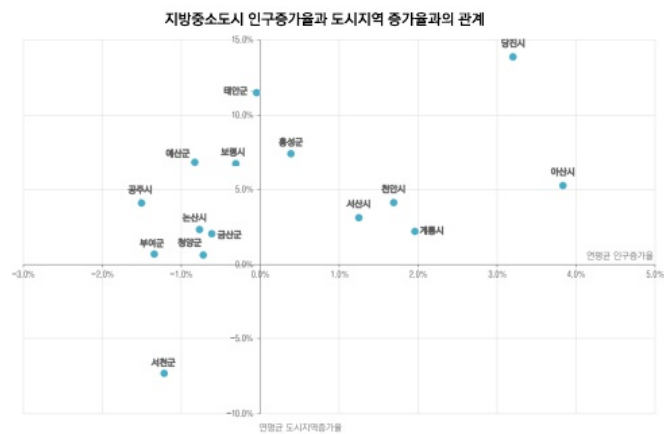
04/20

01 여는말 지역의 현실

■ 시가지의 외연적 확산

③ 대규모 계획에 의한 재앙 : 내부충진식 개발 없는 시가지의 외연적 확산

- 인구감소시대 도시지역 확대(교외 확산)는 기반시설 투자에 대한 세수 부담 뿐 아니라 중심시가지의 기능을 약화
→ 시가지화구역의 미개발지 개발을 지연하고 구도심 인구를 유출시키며 재산가치도 하락시키는 악순환고리 양산



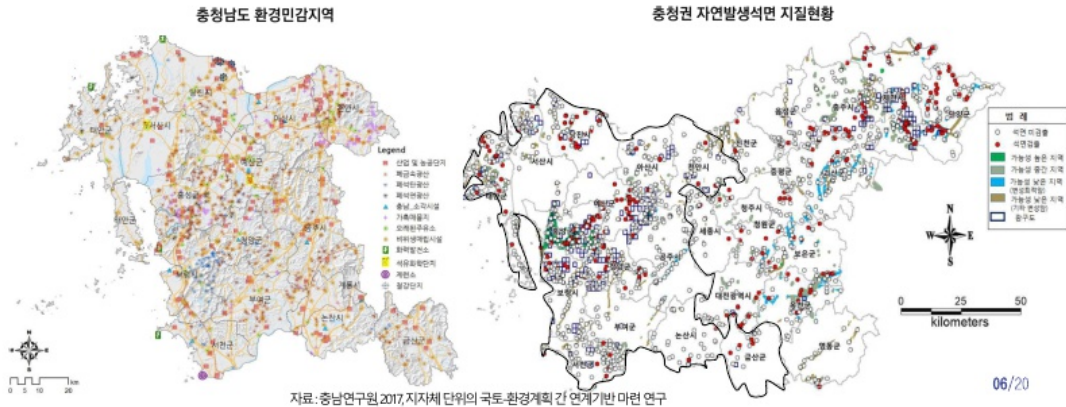
05/20

01 여는말 지역의 현실

■ 환경민감지역 노출

④ 환경민감지역에 대한 개발이슈 대두

- 중앙정부의 지속적인 용도지역 규제 완화로 환경민감지역(자연발생석면, 제련소 오염토지, 화력발전소 주변지역, 축사악취지역, 가축매몰지 등)의 문제(환경민감지역 주변 개발로 인한 환경 및 건강 피해 우려, 사회적 갈등)가 더욱 확산
→ 전국 최고 수준 석면노출 피해자(17년 전국 2,511명 중 92명)를 보유한 충남 홍성 장항선복선화, 청양 광산 및 철석장 개발 등 갈등



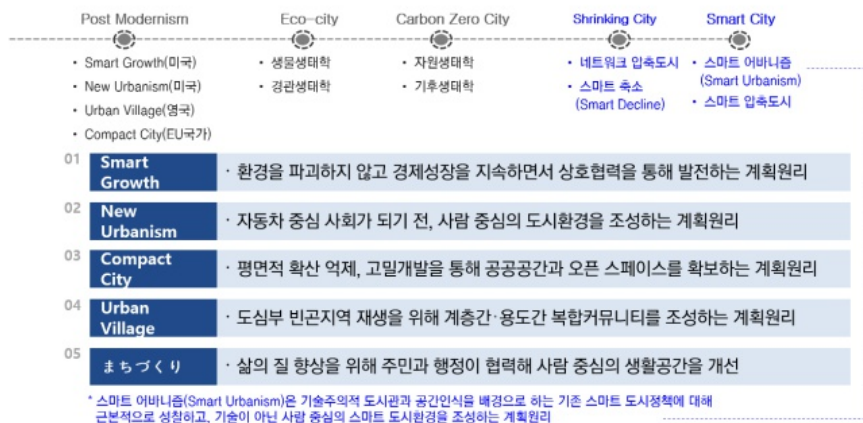
02 여는말 새로운 정책환경

인구감소시대 지속가능한 도시정책방향

■ 도시 패러다임의 변화

인구감소시대

- 인구감소 위기를 축소도시 기회로 인식을 전환하는 패러다임 변화 요구, Small can be Beautiful(Popper&Popper, 2002)
→ 인구감소 대응(deal with)전략(쇠퇴도시정책)에서 인구감소 적응(adaptation)전략(축소도시, 스마트도시정책 등)으로 전환



* 스마트 어바니즘(Smart Urbanism)은 기술주도적 도시관과 공간인식을 배경으로 하는 기존 스마트 도시정책에 대해 근본적으로 성찰하고, 기술이 아닌 사람 중심의 스마트 도시환경을 조성하는 계획원리

■ 저성장시대 국제기구의 제안

OECD, 2014, Compact City Policies : Korea

- OECD는 한국사회가 처한 경제적·사회적·환경적 위기를 효과적으로 대응하기 위해 총진식 개발, 대중교통 연계, 지역 서비스 및 직업에 대한 접근성 개선 등 압축도시(Compact City) 정책을 제안

UN, 2015, Post-2015 개발의제

- UN은 지속가능발전목표(SDGs)를 Post-2015 개발의제로 채택(2015.9)
- 인간이 빈곤, 기아, 폭력으로부터 자유롭고 교육과 보건위생, 안전한 주거와 에너지 접근이 보장되는, 정의롭고 평등한 사회를 비전으로 제시

OECD & World Bank, 2017, 포용적 성장(Inclusive Growth)

- OECD : 빈곤 감소, 불평등 해소, 참여 확대, 지속가능성 추구
- 세계은행 : 사회적·경제적·공간적 측면을 아우르는 포괄적인 포용성 추구

UN HABITAT, 2016, 해비타트 III의 새로운 도시의제(The New Urban Agenda)

- 모두를 위한 도시(Cities for all)를 조성할 때 도시화는 인류에게 기회가 될 수 있음을 주장
- 자원 배분에 있어 공간정의, 의사결정에 있어 시민참여, 사회·경제·문화적 다양성 존중

08/20

Ⅲ. 인구감소시대 도시정책

01. 정책방향
02. 축소도시정책
03. 생활인프라 공급정책
04. 공간환경정책

01 | 인구감소시대 도시정책 정책방향

인구감소시대 지속가능한 도시정책방향

■ 인구감소의 영향과 기회

[공간] 스마트 축소도시

- 인구 감소 상황을 인정하고 지혜로운 도시발전을 유도하기 위한 도시정책이 요구
→ 건물과 토지 사용을 적게 하고 덜 개발하면서 삶의 질 향상에 초점을 둔 스마트 축소(Smart Decline) 지향

[시설] 생활인프라 혁신도시

- 인구감소시대 생활인프라의 접근성이 낮은 생활사막(Life Desert) 지역에 대한 정책이 요구
→ 모든 사람이 양질의 기초서비스에 접근할 수 있는 권리를 증진하는 포용적 성장(Inclusive Growth) 추구

[환경] 지속가능한 순환도시

- 인구감소시대 도시자원의 재이용을 통해 환경부하를 경감하는 스마트 순환도시정책이 요구
→ 환경규제를 강화하고 기후변화에 적응하는 공간환경정책 추진을 통해 지구환경을 개선

가치의 다원화와 고차원적 요구에 대응할 수 있는 도시정책방향을 모색

09/20

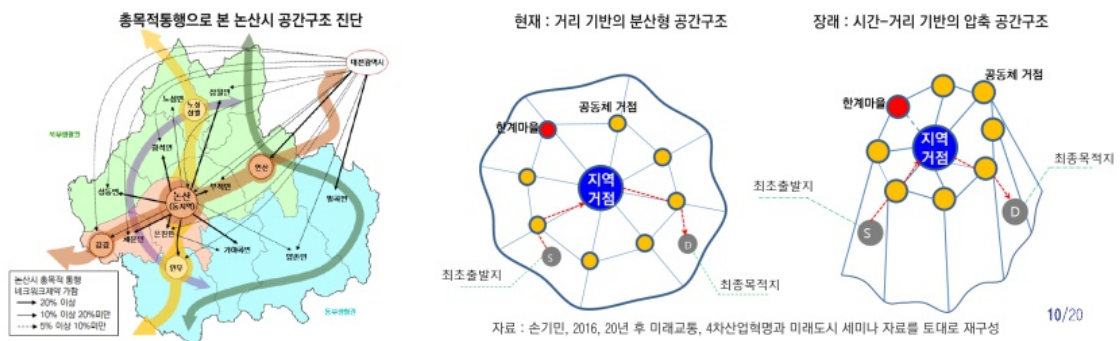
축소도시정책

- ① 압축도시 공간구조 구축
- ② 압축과 연계(Compact & Network) 방식의 건강주구 조성
- ③ 축소도시계획 수립

■ 정책방향

① 압축도시 공간구조 구축 : 인구감소시대 네트워크 압축도시 공간구조

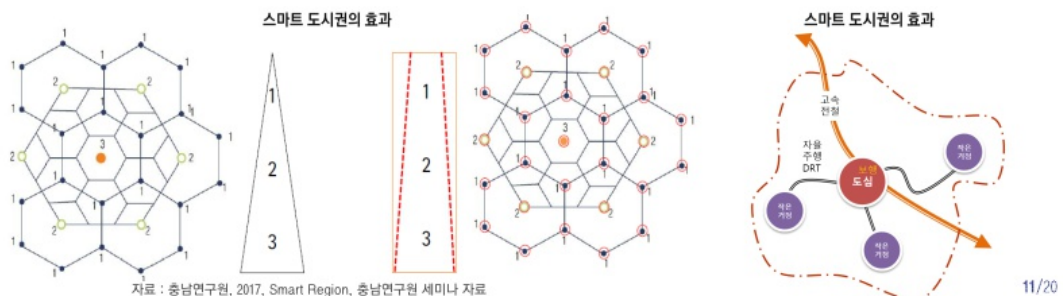
- 일반적으로 균형발전 측면에서 다핵분산 공간구조를 설정하고 중심지가 지 주변지역의 도시화(용도지역 상향 조정)를 유도
→ 현재 공간구조는 물리적 거리 개선을 위해 SOC를 확충하는 방식, 예컨대 논산시 부도심(4개 핵)은 주변 읍면에 대한 영향력* 미약
* 대전광역시 목적별 O/D를 분석하면, 논산시는 단핵도시 성격이 강하고 노선-상행은 공간구조상 핵으로 설정되었으나 유입, 유출성이 낮아 기능적 강화가 전제
- 지역거점과 주변지역 간 시간-거리(Time-Distance) 단축을 통해 서비스가 **거리와 상관없이 압축되는 네트워크 압축도시** 공간구조 구축
→ 압축적 분산도시(Decentralized Concentration City)로서 지역거점과 주변마을 간 접근성(DRT, 마을주민차량 공유제 등)이 향상되는 공간구조



■ 정책방향

① 압축도시 공간구조 구축 : 4차산업혁명시대 스마트 도시권(Smart City & Region) 육성

- 인구감소시대에는 대도시 집중현상이 가속화되어 대도시와 주변 중소도시 간 도시기능 및 서비스 수준 격차가 심화될 전망
- 스마트 도시권은 대도시, 주변 중소도시, 농어촌지역이 스마트 기술(Smart Technology)과 교통인프라 연계를 통해 하나의 유기적인 공간으로 통합되어 중심지 위계와 상관없이 고차의 도시서비스를 일정한 수준으로 제공할 수 있는정책
→ 스마트 기반시설에 대한 네트워크(시설의 공동이용, 무인자율주행 DRT 등 스마트한 대중교통 개선)를 구축하여 중심지가 위계가 낮은 중소도시가 거점도시의 고차서비스를 균등하게 향유할 수 있는 서비스 접근성을 개선
→ 국가균형발전위원회의 강소도시권 정책, 상생·협력벨트 사업과 연계한 소도시연합권의 스마트한 국토공간체계를 구축



생활인프라 공급정책

- ❶ 생활인프라 이용방식 개선
- ❷ 생활인프라 공급형태 전환
- ❸ 생활인프라 공급방식 확대
- ❹ 생활인프라 공급대상 변경

03 인구감소시대 도시정책 생활인프라 공급정책

■ 정책방향



❶ 생활인프라 이용방식을 집중연계형(Compact & Network)으로 개선

- 대도시 근교형 지역, 도농·농촌형 지역의 생활인프라 이용방식은 집중(Compact)하고 연계(Network)하도록 개선
→ 생활인프라 이용방식을 공동이용형, 통합이용형, 상호이용형** 등으로 확대하는 행정의 혁신을 유도
- ** 상호이용형 : 동일한 생활인프라를 기능을 특성화하고 상호이용하도록 네트워크로 연결하는 형태

❷ 생활인프라 공급형태를 통합연계, 주민참여형 관리로 전환

- 개별시설이 아닌 거점시설(스마트 헬스케어센터)를 중심으로 생활인프라를 통합 배치하는 건강주거 정주환경을 조성
- 행정 중심의 생활인프라 관리방식을 사회적경제, 주민공동체에 기반한 방식(예: 노인공동 생활공간 조성)으로 전환

14/20

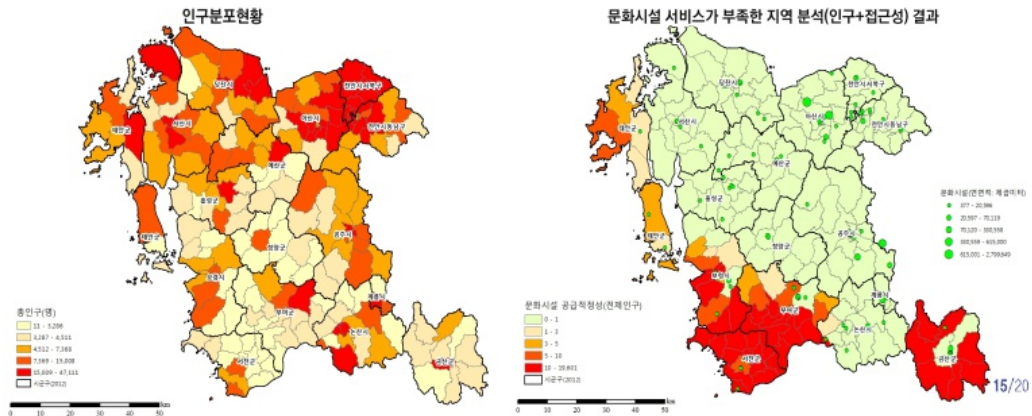
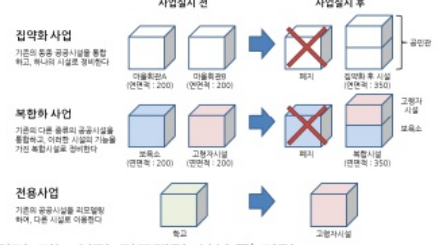
03 | 인구감소시대 도시정책 생활인프라 공급정책

■ 정책방향

③ 생활인프라 공급방식을 스마트 축소도시 관점에서 접근

- [기존 시설] 노후 저이용 공공시설 평가를 통해 재배치 방안(유지, 통합, 기능 정지, 기능 이전, 리모델링, 신설 등) 마련
 - [신규 시설] 생활인프라 공급방식을 인구수+접근성 통합기준으로 변경, 생활인프라 지방투자사업의 타당성 제고 및 명분 마련
- * 공공시설의 품질(내진성, 열화도), 기능(이용도, 시설운영비용), 입지(시설집약 가능성, 교통편의성) 등

일본의 공공시설 최적화사업



03 | 인구감소시대 도시정책 생활인프라 공급정책

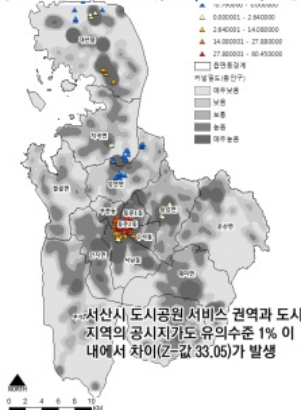
인구감소시대 지속가능한 도시정책방향

■ 정책방향

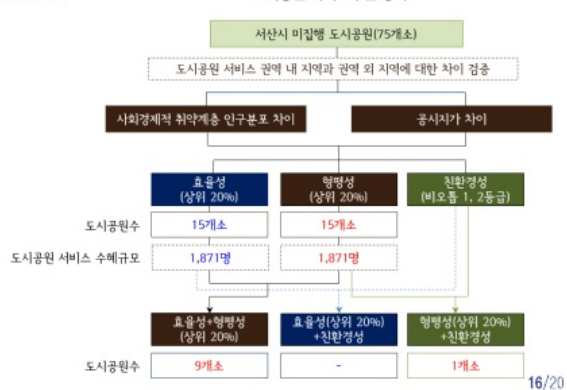
④ 생활인프라 공급대상을 포용적 성장(Inclusive Growth) 관점에서 설정

- 도시공원 서비스 공급지역과 그렇지 않은 지역 간에 공시지가 차이가 발생, 사회·경제적 취약계층 인구구성비도 상이
- 도시공원 우선순위는 포용적 성장관점에서 효율성(질적균형) 뿐 아니라 형평성(양적균형), 친환경성(생물다양성) 관점에서 검토

기 조성된 도시공원 서비스 권역(700m; 도보·10분) 내 평균 공시지가 차이



도시공원 서비스수준 평가



공간환경정책

- ① 공간환경수단 마련
- ② 공간환경계획 수립
- ③ 공간환경사업 추진

04 인구감소시대 도시정책 공간환경정책

■ 정책방향

① [공간환경수단] 국토환경정책 변화에 따른 대응체계 구축

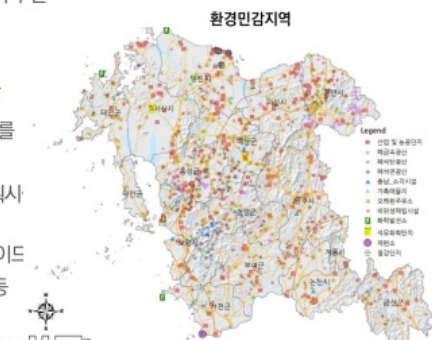
- 산줄기 연결성 강화: 한반도 국토 생태네트워크에 기반한 보전축 설정
→ 산줄기 단절지점 복원, 유희토지 녹지복원, 미세먼지 그린인프라 구축 등
- 자연보전총량제* 실시: 개발압력이 높은 지역과 환경보호가 필요한 경합지역을 중심으로 공간환경계획 우선 수립, 국토의 건강성 회복 및 난개발 방지 등 정책 추진

* 계획총량(사업 후 자연자원총량) - 현총량(사업 전 자연자원총량), 부족분에 대해 부담금 부과

② [공간환경계획] 도시계획 위계별, 계획수단별 국토환경 연동화

- 도시기본계획: 기초조사(재해취약성 검토, 토지적성평가) 연계, 생태네트워크를 반영한 공간구조 설정, 비오톱을 개발가능지 분석기준에 반영 등
- 도시관리계획: 비오톱 등급을 용도지역·구역·지구 변경, 장기미집행 도시계획사·해제 우선 순위 선정에 활용
- 지구단위계획: 환경체크리스트(대기, 수질, 악취 등), 조류친화형 도시개발 가이드
- 개발행위허가: 도시계획조례에 환경기준 의무화, 개발가능지 분석기준 반영 등
- 성장관리방안: 연안관리, 오염토지** 관리 등

** 시 및 구제역 매몰지 관리, 석면(보령·청양·홍성·예산·태안 석면폐광산, 홍성 광천역 석면터널로 예산 SG충남방직 폐공장 등), 장항 브라운필드



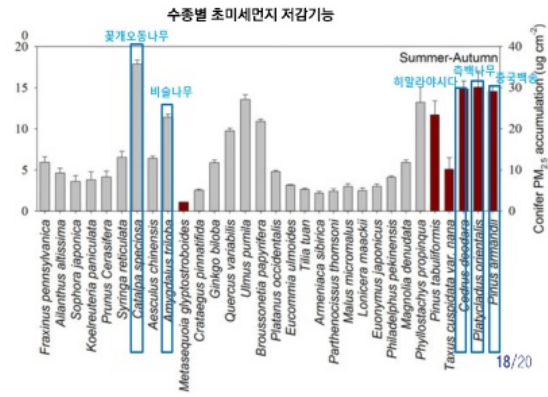
17/20

04 인구감소시대 도시정책 공간환경정책

■ 정책방향

③ [공간환경사업] 자연과 사람이 공생하는 순환도시

- 스마트 순환도시 조성사업 : 축소도시 특성 및 지역환경에 맞는 브라운 필드(Brown Field) 재이용, 전통기법 활용 문순환, 빈집 활용 생태 징검다리 조성 등 생태계서비스 확대, 환경인프라 광역화 및 에너지자립 등 추진
- 미세먼지 그린 인프라(촉백나무는 단위면적(cm^2)당 약 $30\mu\text{g}$ 의 초미세먼지 축적) 구축, 도시공원·도시숲·가로수(줄 이상 복층구조)와 연계

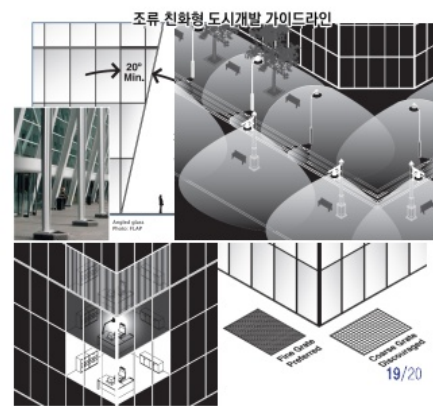


04 인구감소시대 도시정책 공간환경정책

■ 정책방향

③ [공간환경사업] 자연과 사람이 공생하는 순환도시

- 도로 개설시 로드킬(road-kill)방지시설* 설치 의무화, 도로횡단구조물(수로박스, 배수로 등)로 동물이 접근하도록 유도펜스 설치 병행
- 대규모 철새 도래지역을 중심으로 조류 친화형 도시개발 가이드라인(Bird-Friendly Development Guidelines) 운용
- * 미국(로드킬로 연간 \$753만 USD 피해) 워싱턴주는 야생동물 펜스 설치로 로드킬 사고의 80% 저감, US-97A(15km) 구간 사업비(\$27만 USD)는 연방정부 46.9%, 주정부 16.9%(환경국 16.9%, 교통국 34.7%), NGOs(7개) 1.3%, 보험사 0.2% 부담



Ⅲ. 맺는 말

01 | 맺는 말 결론

인구감소시대 지속가능한 도시정책방향

■ 인구감소시대 도시정책방향

인구감소시대 축소도시계획 수립

- 도시는 보다 압축적이며 네트워크 체계로 재편되어야 한다. 도심 공동화현상을 억제하기 위해 대중교통 결절지에 생활인프라를 복합하고 주변 농촌지역과의 대중교통 접근체계를 강화해 나가야 한다.
- ① 압축도시 공간구조 구축(네트워크 압축도시 공간구조 & 스마트 도시권), ② 압축과 연계 방식의 건강주구 조성, ③ 인구감소를 현실로 받아들인 축소도시계획 수립

스마트 축소에 대응하는 생활인프라 혁신

- 스마트 축소는 도시에 무엇이 남아야 하는가를 결정하고 불필요한 서비스를 재조정하는 것을 의미한다. 생활인프라는 도시 간에 공동으로 활용하고 시설 간에 통합연계하며 주민이 참여하는 관리체계로 전환해야 한다.
- ① 생활인프라 이용방식 개선, ② 생활인프라 공급형태 전환, ③ 생활인프라 공급방식 확대, ④ 생활인프라 공급대상 변경

지속가능한 도시 조성을 위해 도시계획을 환경계획과 연동

- 도시계획을 환경계획과 연동하여 국토의 과잉개발을 방지하고 환경과의 조화를 통해 지속가능한 발전을 추구해야 한다.
- ① 공간환경수단 마련, ② 공간환경계획 수립, ③ 공간환경사업 추진

20/20

감사합니다.

제 1부 : 인구 감소시대 국토 도시 정책

인구감소시대를 맞이한 국토도시균형발전

이관률

인구감소시대 새로운 불균형

목 차

- I. 문제제기
- II. 인구정책과 인구감소의 문제
- III. 수도권집중과 지방분권의 실태
- IV. 새로운 불균형에 대한 대응전략

충남연구원 이 관 료
krlee@cni.re.kr

I. 문제제기

01 | 문제제기

■ 우리나라의 공간적 및 권력적 구조는 한 곳으로 집중되어 있다는 특징을 갖고 있음

- 공간적으로 수도권에 집중되어 있고, 권력적으로 중앙정부에 집중되어 있음
- 수도권(면적은 11.79%)에 전체 인구의 49.5%, 국회의원의 48.2%가 집중되어 있음

■ 일반적으로 자본, 지식, 권력, 정보는 한 곳으로 집중하는 성격을 갖고 있음

- 교통과 정보통신기술이 발전할수록 집중의 현상은 더욱 가속화됨
- R.Perroux(1955)에 의하면, 성장은 모든 곳에서 이루어지지 않음

■ 향후 우리나라 인구는 2031년 5,296만 명을 정점으로 그 이후 감소할 것으로 전망됨

- 그러나 인구감소시대에도 불구하고, 특정지역은 인구가 증가할 것으로 예상됨
- 대표적으로 경기, 세종, 충남, 인천, 제주, 충북, 강원은 인구가 증가할 것으로 예상됨



01 | 문제제기

■ 인구감소시대 수도권과 중부권의 인구비중은 2015년에 비해서 증가할 것으로 전망

- 수도권은 2015년 49.5%에서 2045년 50.0%로, 중부권은 13.6%에서 15.0%로 증가예상
- 반면 호남권은 11.3%에서 11.1%로, 영남권은 25.7%에서 23.7%로 감소예상

■ 본 글의 목적은 인구감소에 따른 새로운 불균형의 발생과 대응방안을 모색하는데 있음

- 최근 수도권집중은 인구의집중이 아닌 경제, 권력, 행정의집중현상강화
- 양적측면의집중에서질적측면의집중으로 전환되고, 고착화되는 단계로 이행



01 | 문제제기

Ⅰ 시도별 장래인구 추정

- 수도권은 2015년 49.5%에서 2045년 50.0%로, 중부권은 13.6%에서 15.0%로 증가예상
- 반면 호남권은 11.3%에서 11.1%로, 영남권은 25.7%에서 23.7%로 감소예상

(단위 : 만명)

구분	15년	20년	25년	30년	35년	40년	45년	증감 (45-15)
전국	5,101	5,197	5,261	5,294	5,283	5,220	5,105	4
서울	994	964	955	943	926	906	881	-113
부산	345	340	334	328	321	310	298	-47
대구	247	245	241	237	231	224	215	-32
인천	288	298	308	315	319	318	314	26
광주	151	150	149	148	146	142	138	-13
대전	154	152	154	156	156	155	152	-2
울산	116	117	119	119	118	115	111	-5
제주	19	38	43	47	51	54	56	37

구분	15년	20년	25년	30년	35년	40년	45년	증감 (45-15)
경기	1,242	1,322	1,364	1,390	1,397	1,385	1,356	114
강원	152	153	155	157	158	158	157	5
충북	159	163	167	171	173	174	172	13
충남	210	220	229	236	241	243	242	32
전북	184	182	182	181	180	178	174	-10
전남	180	179	179	179	178	177	174	-6
경북	268	268	269	269	268	265	259	-9
경남	333	339	341	342	340	335	325	-8
제주	60	68	72	76	79	80	80	20

01 | 문제제기

Ⅰ 권역별 인구구성비

(단위 : %)

구분	2015년	2020년	2025년	2030년	2035년	2040년	2045년	증감 (45-15)
수도권	49.5	49.7	49.9	50.0	50.0	50.0	50.0	0.5
중부권	13.6	14.0	14.2	14.5	14.8	15.0	15.3	1.7
호남권	11.3	11.1	11.1	11.0	11.0	11.1	11.1	-0.2
영남권	25.7	25.2	24.8	24.5	24.2	23.9	23.7	-2.0

Ⅱ. 인구정책과 인구감소의 문제

1. 인구정책의 개념과 유형
2. 인구감소의 문제
3. 우리나라 인구정책 구조
4. 지역별 인구변화의 예측

인구감소시대 새로운 불균형

01 | 인구정책의 개념과 유형

Ⅰ 인구정책의 개념

- 인구문제를 해결하기 위해 어떤 일정한 이념 또는 목적 하에서 국가나 정부가 실시하는 정책을 의미함
- 인구규모, 인구분포, 인구구조, 출생, 사망, 인구이동 등에 변화를 일으키기 위한 목적으로 실시하는 각종 정책

Ⅱ 인구정책의 유형

구 분	주요내용	정 책
자연적 인구변화	출생률	인구조정정책
	사망률	
사회적 인구변화	인구유입	인구대응정책
	인구유출	

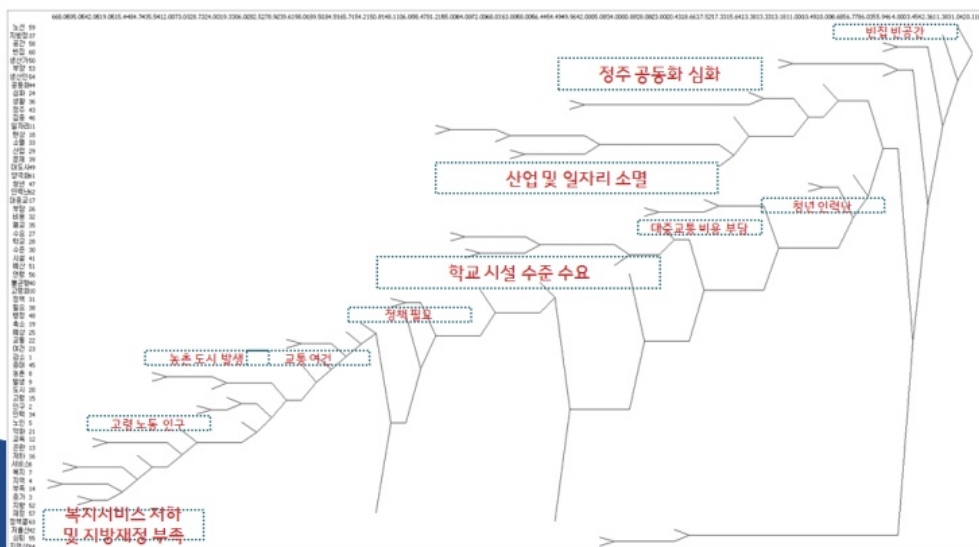
Ⅲ 인구변화의 원인

구 분	주요 원인
출생	생물학적 요인, 사회적요인(가족규범, 혼인규범, 피임 및 유산), 경제적 요인, 기타요인 등
사망	질병, 결혼상태, 환경오염 등
인구이동	직장 및 학교, 결혼, 주택 등

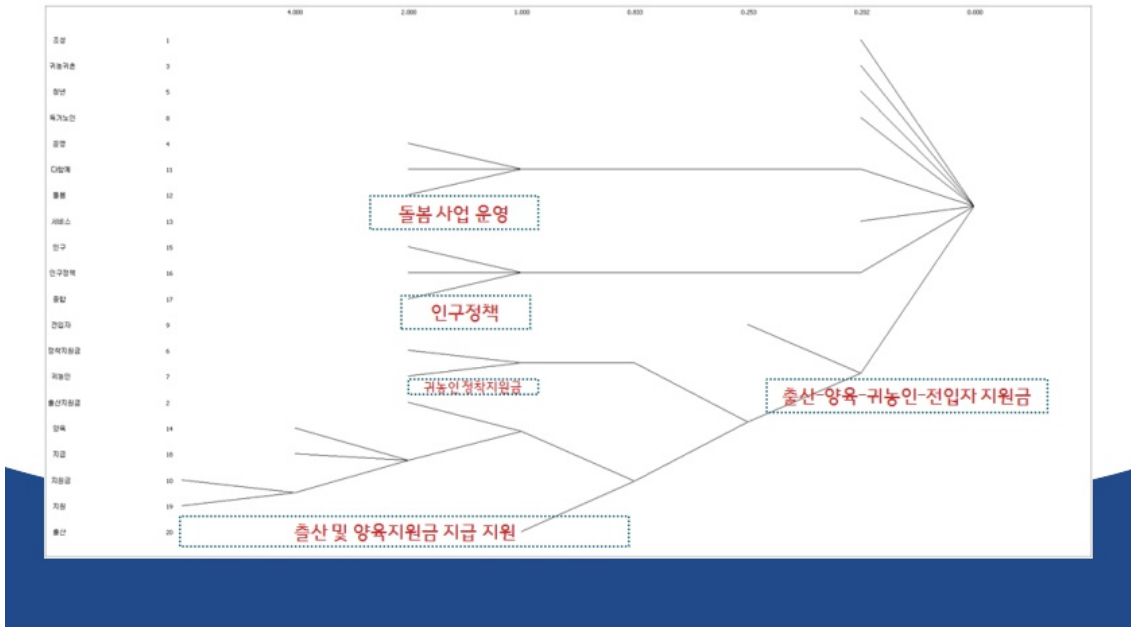
■ 이론적 측면

인구감소의 문제	현 상
심각한 노동력 부족	생산성 감소 등
정신적 스트레스 증가	자살률 증가, 우울증 증가 등
경쟁력 약화	지역적 중요성 상실 등
분노적 사회	불평등(성, 지역), 범죄증가, 사회 불안 등
두뇌 유출	대도시 혹은 특정 국가로 인구 집중
성적 불평등	여성의 비중 감소
고령화	사회적 부담 증가
상권 폐쇄	고객부족으로 인한 사업체 감소
도시의 종주와 현상	특정 지역의 권한 확대 및 불평등 심화
공공부문의 지출 축소	각종 공공서비스에 대한 대응 부족
반정부 감정 증대	각종 소외 현상으로 반정부 감정 증대
공공시설의 부족	학교, 교통, 인프라의 부족
외국인의 증대	새로운 사회갈등 요소
국방자원의 부족	국가 안보 위협
자연환경의 복원	동식물의 증대

■ 인식적 측면



03 | 우리나라의 인구정책 구조



04 | 지역별 인구변화의 예측 - 충남사례

인구감소의예상지역					인구증가의예상지역				
구분		단위 : %			구분		단위 : %		
시군별	전안	1.6	1.8	0.0	전체	21.3	18.9	21.0	
	공주	63.5	60.0	87.5	공무원	1.8	0.0	1.5	
	보령	61.9	60.0	75.0	전문가	2.2	8.1	3.1	
	아산	4.8	5.5	0.0	아산	25.3	27	25.6	
	서산	15.9	18.2	0.0	서산	23.1	21.6	22.9	
	논산	65.1	63.6	75.0	논산	0.4	0.0	0.4	
	계룡	36.5	32.7	62.5	계룡	1.8	2.7	1.9	
	당진	11.1	10.9	12.5	당진	13.3	18.9	14.1	
	금산	82.5	80.0	100.0	서천	0.4	0.0	0.4	
	부여	84.1	83.6	87.5	청양	0.4	0.0	0.4	
	서천	85.7	85.5	87.5	홍성	8.4	2.7	7.6	
	청양	93.6	92.7	100.0	예산	1.3	0.0	1.1	
	홍성	34.9	32.7	50.0					
	예산	60.3	60	62.5					
	태안	74.6	72.7	87.5					
	없음	4.8	5.5	0.0					
읍면동리별	시의 동지역	11.1	12.7	0.0					
	시의 읍소재지	25.4	21.8	50					
	시의 면소재지	65.1	64.5	62.5					
	시의 농촌마을	68.3	67.3	75.0					
	군의 읍소재지	42.9	36.4	87.5					
	군의 면소재지	77.8	76.4	87.5					
개발단계별	군의 농촌마을	93.6	92.7	100					
	없음	1.6	1.8	0.0					
	시의 구시가지	78.0	78.4	75.0					
	시의 신시가지	8.5	7.8	12.5					
	군의 구시가지	89.8	90.2	87.5					

Ⅲ. 수도권 집중과 지방분권의 실태

1. 수도권 집중의 실태
2. 지방분권의 실태
3. 균형발전과 지방분권의 문제

01 | 수도권 집중의 실태

인구감소시대 새로운 불균형

■ 우리나라의 수도권 집중은 더욱 가속화 되고 있음

- 인구, 경제, 산업, 금융, 교육, 지방배정의 경우 수도권 집중은 급속히 진행됨
- 반면 도시기반, 보건복지는 수도권 집중이 완화되고 있음
- 최근에는 사회복지시설, 도서관, 국회의원, 공원, 고등학생, 은행대출, 의료기관, 인구의 수도권 집중이 더욱 가속화 되는 경향을 보임

01 | 수도권 집중의 실태

■ 수도권 집중도와 변화(1) - 인구, 경제활동, 산업구조, 금융, 도시기반 부문

구분		1995	2000	2005	2010	2015	증가율 (95-15)	변화 유형
인구	인구	44.15	46.25	48.10	49.21	49.49	5.34	/
경제활동	GRDP	3.56	3.97	3.89	4.12	4.23	0.67	/
산업구조	기업체	43.72	44.80	46.56	47.10	47.38	3.66	/
	서비스업체	46.30	45.21	45.16	46.85	47.06	0.76	V
	GRDP 대비 연구개발투자비	1.10	1.29	1.60	1.45	1.60	0.50	/
	제조업체	55.57	56.95	57.23	50.67	50.64	-4.93	Λ
금융	은행예금	64.26	68.06	67.81	72.04	69.20	4.94	/
	은행대출	58.94	65.25	66.73	70.12	65.27	6.33	/
도시기반	공원	30.43	29.32	29.97	37.44	38.23	7.80	/
	도로	23.54	24.41	23.19	22.74	22.33	-1.21	\

01 | 수도권 집중의 실태

■ 수도권 집중도와 변화(2) - 보건복지, 교육환경, 지방재정, 의사결정 부문

구분		1995	2000	2005	2010	2015	증가율 (95-15)	변화 유형
보건복지	공공체육시설	40.75	39.48	41.94	49.66	32.91	-7.84	Λ
	문화시설	40.86	42.86	40.66	35.57	36.42	-4.44	\
	병상	42.86	40.39	45.04	36.54	35.74	-7.12	\
	사회복지시설	29.74	29.44	29.28	43.37	64.46	34.72	/
	의료기관	46.41	46.30	47.86	52.28	51.93	5.52	/
교육환경	대학	35.19	35.45	35.96	34.49	33.92	-1.27	\
	도서관	23.53	22.75	25.67	38.21	41.20	17.67	/
	고등학생	40.16	43.60	46.66	47.76	47.73	7.57	/
지방재정	재정자립도	1.57	1.77	1.76	1.89	1.69	0.12	/
	지방세액	4.78	5.80	5.88	5.45	5.18	0.41	Λ
의사결정	국가공공기관	21.88	22.64	24.32	18.26	20.51	-1.37	Λ
	기업본사	64.53	66.91	59.67	58.87	57.22	-7.31	\
	국회의원	33.20	44.76	44.86	45.31	48.22	15.02	/

01 | 수도권 집중의 실태

■ 수도권 집중도와 지역불균형의 변화 형태

		지역불균형	
		증가	감소
수도권 집중도	증가	인구* GRDP 기업체 은행예금* 공원 사회복지시설* 의료기관 도서관* 고등학교* 재정자립도 지방세액 국회의원*	서비스업체 GRDP대비연구개발투자비 은행대출
	감소	-	제조업체 도로 공원체육시설 문화시설 병상 대학 국가공공기관 기업본사

주: 진한 글자는 수도권 집중도 변화가 높은 항목이고, *는 지역불균형의 변화가 높은 항목임.

02 | 지방분권의 실태

■ 국가사무와 자치사무 : 80 vs 20

· 지방정부에서 추진하는 대부분의 사무는 위임사무임

■ 국세와 지방세 : 70 vs 30

· 국세로 징수해서 지방교부금형태로 재배분함

■ 중앙정부와 지방정부의 계획 고권 : 100 vs 0(?)

· 공모식사업구조와 matching fund로 지방정부의 계획고권이 매우 제약적임

■ 특별행정기관 및 공기업과 지방정부의 중복

· 다양하고 많은 특별행정기관과 공기업의 영역이 지속적으로 확대되고 있음

03 | 균형발전과 지방분권의 문제

■ 수도권 집중은 악화되고 있고, 지방분권은 이루어지지 않고 있음

- 1980년 이후, 2000년 이후 수도권 집중과 지방분권은 개선되지 않고 있음
- 극단적으로 균형발전정책과 비장분권정책의 정책적 효과는 미흡했다고 평가할 수 있음

■ 개별법에 의한 수도권 규제완화 및 지방이양의 소극적 대응

- 2000년도 이후 수도권 규제완화는 대부분 국회의원의 입법발의를 통해 이루어졌음
- 사무만이양하고 조직과 예산을 이양하지 않거나 새로운 국가사무를 신설함

■ 수도권 집중과 지방분권의 병렬적 접근의 한계

- 수도권 집중에 대한 논의에서 지방분권이 고려되지 않고 있음
- 지방분권에서 수도권 집중에 대한 논의가 되지 않고 있음

■ 최근 경제력, 재정력, 정치력의 수도권 집중이 가속화되고 있음

- 과거 수도권 집중은 단순히 인구와 경제활동의 집중이었다면, 현재 수도권 집중은 경제, 재정, 정치적 측면에서 권력이 집중되는 양상을 보임
- 권한의 집중은 수도권 집중 현상을 고착화하는 구조를 만들게 할 우려가 있음

IV. 새로운 불균형에 대한 대응전략

1. 정책논거의 전환
2. 대응전략의 모색

01 | 정책논거의 전환

Ⅰ 과거의 정책논거

- 균형발전은 인구와 경제의 수도권집중에 기반을 둠
- 지방분권은 사무와 세원의 배분에 기반을 둠

Ⅱ 향후의 정책논거

- 균형발전은 지방분권의 개념을 통합해 수도권 권으로 권력 집중 해소를 강조해야 할 것임

02 | 대응전략의 모색

Ⅰ 국가균형발전위원회와 자치분권위원회의 통합화

- 균형발전과 지방분권이 통합적으로 추진될 수 있도록 조직과 제도를 정비하도록 함
- 정기적인 “균형발전 및 지방분권 영향평가”의 의무화 및 공시화

Ⅱ 권력의 집중을 조장하는 기반의 균형적 배분

- 비수도권의 양질의 교육 기반 확보
- 지방금융의 활성화
- 인구비례식 국회의원 산정의 개선

Ⅲ 중앙정부의 불필요한 지방정부 규제 개선

- 지방정부와 중복되는 특별행정기관, 공기업의 폐지 및 업무 이양
- 매뉴얼식 상향식 공모제 폐지 및 제한
- 지역발전특별회계 중 포괄보조금 제도의 정상적 운영

Ⅳ 지역발전을 위한 최소한의 기반 확보

- 지역인재 채용 할당제의 확대로 지역인구 유지
- 수도권에 대한 과밀부담금 확대로 지방의 자원 확보
- 자치사무와 계획 고권의 확보로 지역정책 추진

02 | 대응전략의 모색

■ 지방정치와 시민사회의 활성화 촉진

- 지역정당제도 및 지역비례대표제 도입
- 지방의회의 입법권 강화
- 지역시민사회의 활성화

■ 지방주권의 영역적 확장 도모

- 지방의 에너지주권
- 지방의 물 관리주권
- 지방의 환경주권

■ 균형발전과 지방분권의 다차원적 접근 모색

- 광역측면과 기초측면
- 도시측면과 농촌측면
- 중심지측면과 주변지측면

인구감소시대 수도권 집중과 불균형에 대한
지역차원의 대응전략이 필요합니다.

제 2부 : 문재인 정부 균형발전 정책

(불)균형발전과 국토공간의 재구성

최병두

(불)균형발전과 국토공간의 재구조화

문재인 정부 국토 도시, 균형발전 정책 방향
한국공간환경학회, 충남연구원 공동주최
2018.5.18. 공주대학교
최병두(bdchoi@daegu.ac.kr)

2018-05-17

(불)균형발전과 국토공간의 재구조화

1. 서론

문재인 정부의 균형발전 정책

❖ 문재인 대통령의 지방분권 공약

- 연방제 수준의 지방분권, 어떻게 할 것인가?
- 경제적 지역불균등 속에서 실질적 분권이 가능한가?
- 연방제 수준의 지역정부의 권역(규모)은 ?

❖ 연구목적

- 지역(불)균형발전에 대한 관계적, 다문화적 접근의 필요성을 전제로,
- 자본축적 과정에 내재된 불균등발전 메커니즘에 관한 이론에서 불균등을 유발하는 모멘텀을 확인하고, 이를 제어하거나 완화시킬 수 있는 방안 도출
- 경제적 불균형발전 완화 방안에서 조응하는 정치공간의 재구조화 방안 모색
- 우리나라 지역불균등 발전의 역사 및 국토공간의 재규모화 정책 개관,
- 국토공간의 재규모화를 위한 대안적 권역 설정과 다규모적 네트워크 경제로의 전환 및
- 국토공간의 협력적 지방분권 레짐으로의 전환에 관한 논의

2018-05-17

(불)균형발전과 국토공간의 재구조화

1

2. 지역(불)균형발전과 공간 재규모화

지역의 개념과 지역(불)균형

❖ 지구화 시대, 지역이란?

- 지역의 개방성, 경계의 유연성, 다중성(다규모성)
- 집적과 집중/분산과 분화 과정이 역동적으로 전개되는 흐름의 공간(관계성)

❖ 지역격차 분석

- 단위지역들 간 비교, 외형적 수치 비교, 격차 확인
- 지역 개념의 한계, 격차 원인 분석의 한계 (순환누적적 인과모형)

❖ 신고전적 균형 모형

- 생산요소들의 지리적 이동을 통한 지역 균형: 관계성, 흐름의 공간
- 지리적 불균형의 지속 일반화, 생산요소들의 지리적 이동성 한계
- 교통통신의 발달로 이동성 급증, 그러나 지리적 불균형은 심화

→ 지역불균형발전 이론의 재검토, 지역불균형 완화 가능성과 전략 모색

2018-05-17

(불)균형발전과 국토공간의 재구조화

2

2. 지역(불)균형발전과 공간 재규모화

하비의 공간적 조정과 불균등발전론

❖ 하비의 자본순환론과 공간적 조정 개념

- 1차 순환에서 과잉축적의 위기 → 공간적 조정(spatial fix)
- 내적 공간적 조정(건조환경 투자)과 외적 공간적 조정(해외 자본 유출)
- 공간적 조정에서 자본의 지리적 이전, 불균등한 투자와 분포,
- 또한 공간적 조정에 따른 피해(감가)의 지리적 전가

❖ 제기되는 문제

- 공간적 조정에서 작동하는 내적/외적 공간의 규모는?
- 자본의 역외 유출을 막으면, 불균등발전이 완화될 것인가?

❖ 문제의 해법: 공간적 조정에 따른 불균등발전 메커니즘을 제어

- 공간적 조정이 가능한 국가 하위 공간 규모 내에 한정 (국민국가로의 회귀?)
- 자본의 지리적 이동성 제한, 대체할 수 있는 네트워크 밀도의 강화

2018-05-17

(불)균형발전과 국토공간의 재구조화

3

2. 지역(불)균형발전과 공간 재규모화

닐 스미스의 시소운동과 불균등발전론

❖ 닐 스미스의 불균등발전론

- 자본축적 과정에 내재된 공간적 차별화와 균등화의 시소운동
차별화 경향: 노동의 분업, 노동과정의 사회적 차이
균등화 경향: 시장 확장, 노동 착취 조건의 균등화, 이동성의 증대
균등화/차별화의시소운동으로 자본의 집중/분산이 반복됨

❖ 제기되는 문제

- 차별화 경향 통제: 노동의 분업에 내재된 부정적/긍정적 효과 ?
- 자본의 시소운동, 자본의 공간적 집적과 집중을 어떻게 통제?

❖ 문제의 해법: 자본의 시소운동에 따른 불균등발전 메커니즘을 제어

- 노동의 분업은 생산의 효율성 증대, 문제는 생산된 부의 배분에 개입
- 잉여를 소유,관리하는 집단의 집적지를 공간적으로 분산, 다중화함.

2018-05-17

(불)균형발전과 국토공간의 재구조화

4

2. 지역(불)균형발전과 공간 재규모화

불균등발전의 완화와 공간의 재규모화

❖ 불균등발전 완화를 위한 공간의 재규모화 전략

- ① 공간적 조정이 국가 하위 공간규모 내에서, 이들 간에서 이루어지도록 제어
→ 국토공간을 적정 규모의 권역으로 구획화 (영역적이면서 기능적인 범위로)
기존의 중심적 기능지역(수도권)에 필적할 수 있는 규모의 권역 조성
- ② 자본의 지리적 이동성을 제한, 대체할 수 있는 권역 내 네트워크 밀도 강화
→ 고임금, 원료, 시장의 한계 극복 위한 네트워크 경제(근접성, 네트워크 효과)
- ③ 노동 분업에 의한 차별화보다 효율성 및 생산성 증대, 분배의 균등성 추구
→ 권역을 노동 분업의 특화에 따라 구분, 공동체적 생활경제 향상
- ④ 잉여(가치)를 소유·관리하는 계급이나 기관의 지리적 분산 배치, 다중심화
→ 사회경제적 중추기능의 지역 분산과 착근화 유도, 권역 내에서 관계성 확보

→ 자본의 불균등발전을 제어하는 데 적절한 정치적 공간규모는 ?

2018-05-17

(불)균형발전과 국토공간의 재구조화

5

3. 중앙집권화에 대한 공간 재규모화

중앙집권적 정치와 협력적 거버넌스

❖ 중앙집권적 정치 권력의 역사

- 전통적으로 중앙집권적 권력 체계, 국가 주도적 자본축적 전략: 발전국가
- 1990년대 이후, 신자유주의 국가와 지방자치제(국가 기능의 하향적 규모화)
기업주의 도시정부로의 전환, 중앙정부의 신자유주의적 지방관리 정책
- 지방분권의 전제조건: 지방정부와 시민사회 간, 지방정부들 간 협력적 거버넌스

❖ 지방정부들 간 협력적 거버넌스

- 지방정부 간 완전 분절과 통합 사이에 다양한 협력 관계(연방제 내/외적 관계)

표 1. 협력의 정도에 따른 거버넌스 유형 구분

	비공식적 임시 협력	공식적 임시 협력			상설 기구 설립, 협력	단일 통합조직
		정보공유	공동 활동	기구 설립		
관리구조	가치관 공유, 신뢰 및 규범에 따른 자치	공동의 관심사에 대한 정보 공유, 문제 해결을 위한 공동 활동 및 한시적 협력기구 설립			포괄적 규정을 통한 외부 통제기관 설립	계층적, 획일적 통제
관계	네트워크	파트너십			연합(연방)	통합

2018-05-17

(불)균형발전과 국토공간의 재구조화

6

3. 중앙집권화에 대한 공간 재규모화

대안적 거버넌스와 공간 재규모화

❖ 협력적 거버넌스의 한계

- 신자유주의적 공사파트너십 중심의 거버넌스
- 정부(중앙 및 지방) 중심의 하향식 거버넌스, 시민사회 요구 미반영

❖ 대안적 거버넌스 모형

- 국지적 레짐이론의 복귀: 국지적 정치활동 강조
- 메타거버넌스: 국가중심에서 벗어나 다규모적, 성찰적 거버넌스 강조
- 헤게모니 거버넌스: 시민사회 계급집단들의 연합을 통해 형성된 사회적 리더십
이 정부(중앙 및 지방)를 주도하는 거버넌스 체제(시민정 civic policy)
거버넌스 내 갈등과 대립 인정, 공론화 과정을 통한 합의

❖ 다중심적 거버넌스: 헤게모니 거버넌스의 다원화, 다규모화

- 다중심성: 자율적 규칙 하에서 작동하는 다양한 규모의 의사결정(오스트롬)
→ 다규모적 층위에서 작동하는 시민사회 조직과 장치들 간 협력적 거버넌스
- 다중심적 거버넌스가 지방정부들 간 힘의 불균형을 무시, 은폐할 가능성

2018-05-17

(불)균형발전과 국토공간의 재구조화

7

3. 중앙집권화에 대한 공간 재규모화

지방분권과 공간의 재규모화

❖ 중앙집권화를 완화하기 위한 지방분권 전략

- ① 중앙정부(중앙정치 권력)의 통제와 기존 지방정치 규모의 한계에서 벗어나기 위한 지방정부들 간 협력 관계 → 사안별로 다양한 협력 관계 구축, 상설체 제도화
 - ② 중앙정치권력이 자신의 권력 강화 또는 실패 은폐를 위한 방안으로 권력의 재규모화 경계 → 성찰적 자기조직에 바탕을 둔 거버넌스 구축
 - ③ 지방시민사회의 계급 집단들의 연합(헤게모니 블록)에 의한 리더십 강화, 도시 및 지역 수준에서 정치적 사회와 시민사회가 결합 → 시민권력에 기반한 지방정부
 - ④ 시민권력에 바탕을 둔 다원적, 대규모적, 다중심적 거버넌스 체제 구축
→ 지방정부들 간 수평적 협력관계와 통합적 국가에 의한 위계적 조정 제도화
- 지방에 뿌리를 둔 헤게모니 블록 간 연대체의 역량 강화, 어떻게?
시민권력(과 이들의 연합체)에 대응하는 지배집단들의 연합체는?

2018-05-17

(불)균형발전과 국토공간의 재구조화

8

4. 불균등발전 역사와 국토공간 재규모화

지역불균등발전의 역사

시기	국가성격	축적체제	생산요소	경제적 특성 (분업)	공간적 특성 (불균등)
1960년대	발전주의	유혈적 테일러주의	노동	경공업 중심의 제조업과 농업 간 분업	도시와 농촌 간 불균등
1970-1980년대		포드주의(종속적 포드주의에서 포드주의로 성숙)	노동+자원+자본	경공업과 국제적으로 이식된 중화학공업 간 분업, 구상기능(본사)과 실행기능(분공장)간 분화, 대량생산-대량소비체제 완결	수도권 및 중화학공업이 밀집한 동남임해지역과 여타 지역 간 불균등
1990-2010년대	발전주의적 신자유주의	포스트포드주의(유연적축적체제로의 이행과 심화)	자본+기술	대기업 중심 대량생산체제와 유연적 생산체제의 혼합, 정보기술의 발달, 지식기반경제와 전통생산요소산업 간 분업	본사 및 생산자서비스업이 밀집한 수도권과 여타 지역 간 불균등
2020년대	신(급진적) 조합주의	?	자본+자율기술+신노동	초국적기업 중심 자율기술체제(4차 산업혁명)와 국지적 생활경제(사회적 기업 등)의 공존	지구화된 초국적기업 허브들과 국지적 분산입지한 생활경제 간 불균등

2018-05-17

(불)균형발전과 국토공간의 재구조화

9

4. 불균등발전 역사와 국토공간 재구조화

국토공간의 재규모화 정책 역사

❖ 국토종합개발계획에서 규모화 전략

- 제1차: 하천유역 중심 4대권, 도단위 8중권, 8-10개 군단위 17개 경제소권
- 제2차: 국토 다핵화를 위한 지역생활권, 수정: 대도시 중심 지역경제권
- 제3차: 1개, 2-3개 광역지자체를 묶은 9개 권역(수도권, 강원권, 충북권 등)
- 제4차: 축 개념에 기반한 10대 광역권(아산만권, 전주군장권 등)
- 제4차 수정: 3개축, (7+1) 경제권(수도권, 강원권, 충청권, 전북권...)
재수정: 초광역개발권(4개축), 광역경제권(5+2), 기초생활권(162)

❖ 이명박정부의 광역경제권 전략

- 정책기조: 규모의 경제화, 지역별 특화, 지역간 연계 상생,
- 추진전략: 선도프로젝트 추진, 광역발전협의회 설치, 광역경제권 발전계획
- 문제점: 1) 개별 경제권의 내생적 경제자립 능력 미흡;
2) 광역경제권 내부 하위 규모와의 연계성 부재
3) 광역경제권 권한 부재, 4) 수도권 대응하는 권역 규모 미달.

2018-05-17

(불)균형발전과 국토공간의 재구조화

10

4. 불균등발전 역사와 국토공간 재규모화

국토공간 재규모화를 위한 규모 설정

❖ 국토공간 재규모화를 위한 기본 전제

- ① 개별 광역경제권의 내생적 경제자립성
- ② 권역 내 하위 규모와의 연계성
- ③ 광역경제권의 행정적 권한 부여
- ④ 수도권에 대응하는 권역 규모 설정

❖ 재규모화를 위한 추가전제

- ① 권역 내 자립적 노동분업과 인프라체계
- ② 권역 내 사회-생태적 연계성 확보
- ③ 권역별 역사적, 사회문화적 고유성 보장
- ④ 권역들 간 대등한 관계에서 협력
- ⑤ 연방제 수준으로 정치적 통합에 조응
- ⑥ 통일 후 한반도 광역연방제 고려

❖ 이러한 기본 및 추가 전제 하에서 3개 초광역권 제시

- ① 중부권: 서울, 인천, 경기, 강원, 제주 (수원)
- ② 동남권: 부산, 대구, 울산, 경남, 경북 (창원)
- ③ 서남권: 광주, 대전, 충남, 충북, 전남, 전북

2018-05-17

(불)균형발전과 국토공간의 재구조화

11

5. 다규모적 네트워크 경제로의 전환

네트워크 권역경제 모형

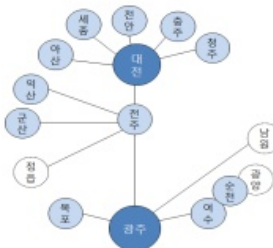
❖ 네트워크 권역경제 개념

- 네트워크 권역경제: 지역들 간 네트워크 구축을 통해 다양한 연계효과를 얻을 수 있도록 설정된 초광역적 경제권
- 네트워크 연계효과: 노동분업에 따른 상호보완성, 네트워크에 기반한 집적 효과, 나아가 자본의 권역 내부 이동을 통해 권역외 유출 억제 등

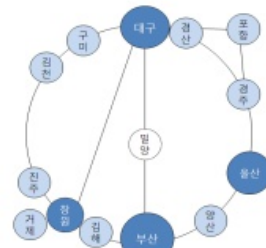
❖ 네트워크 권역경제 모형



단핵중심모형(중부권)



다핵-선형모형(호남, 충청권)



다핵-환상형 모형(영남권)

2018-05-17

(불)균형발전과 국토공간의 재구조화

14

5. 다규모적 네트워크 경제로의 전환

네트워크 권역경제의 필요성과 효과

❖ 네트워크 권역경제의 필요성

- 지역 내 집적과 네트워크(지역혁신체계)에서 나아가 지역들 간 상호연계성
- 권역 내 지역들 간 분업체계 활성화, 세계도시지역(수도권)에 버금가는 네트워크형 도시-지역발전 추진
- 지역들 간 경제적 상호보완성에서 나아가 정책거버넌스 구축, 사회공간적 형평성 및 생태환경적 공생 추구

❖ 네트워크 권역경제의 효과

- 개별 지역경제 규모의 한계 극복, 권역적 규모+집적경제에 따른 경제발전
- 지역들 간 분업적 네트워크 강화, 권역경제 활성화, 효율화
- 권역 간 네트워크보다 권역 내 네트워크 확충, 재정비, 인프라 비용 절감
- 권역 내 다중심도시체계 구축, 지역(공동체 경제)와 결합된 권역 경제
- 수도권에 견줄 수 있는 규모, 서유럽 강소국가에 준하는 규모, 연방제 토대

2018-05-17

(불)균형발전과 국토공간의 재구조화

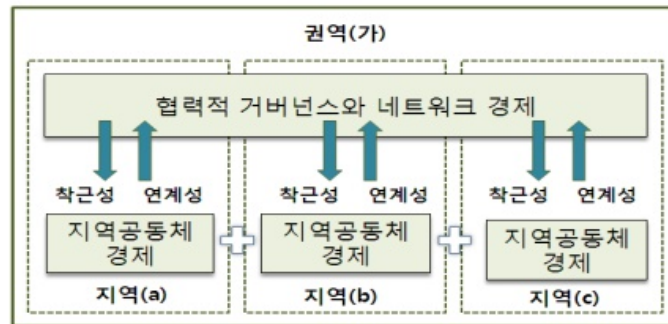
15

5. 다규모적 네트워크 경제로의 전환

지역공동체 경제의 구축

❖ 지역공동체 경제의 의의

- 단순한 내생적 발전에서 나아가 지역 간 네트워크 경제와 결합(착근성과 연계성)
- 지역혁신체계의 권역적 확장: 지역혁신, 지역기업을 위한 제도적 밀집에서 지역 사회, 지역주민을 위한 제도적 밀집으로
- 지역 기업들 뿐 아니라 다양한 공적 기관들의 공공성 강화



2018-05-17

(불)균형발전과 국토공간의 재구조화

16

5. 다규모적 네트워크 경제로의 전환

지역공동체 경제의 특성

❖ 사회적 경제

- 수익 창출, 그러나 수익의 극대화가 아니라 지역공동체 활성화 목표
- 시장과 기업을 위한 투자가 아니라 공동체와 사람을 위한 투자

❖ 중소기업 경제

- 대기업의 독과점 경제에서 벗어나 대기업과 중소기업의 공생
- 혁신적·창의적 중소기업 지원, 중소기업들 간 협력 관계 강화

❖ 공동체경제(공유경제)

- 지역 자원의 공유와 공동체 관계 활성화에 기반한 경제
- 지역 내 자원 순환자립, 경제의 소유(교환가치)에서 사용 개념으로 전환

❖ 지방분권 경제

- 개별 지역경제 규모의 한계 극복, 권역적 규모+집적경제에 따른 경제발전
- 지역들 간 분업적 네트워크 강화, 권역경제 활성화, 효율화

→ 지역공동체 경제와 네트워크 권역경제 간 상호보완성 강화, 공진화경제

2018-05-17

(불)균형발전과 국토공간의 재구조화

17

6. 협력적 지방분권 레짐으로의 전환

지방분권의 필요성과 한계

❖ 기존 지방분권 담론 및 정책 반성

- 2000년대 이후 지방분권 담론과 이를 요구하는 사회운동 대두
- 그러나 중앙(수도권)의 권한을 지방 이양하는 제로섬 게임으로 인식, 수도권과 비수도권 간 갈등 심화
- 이명박, 박근혜 정부, 중앙집권적 정치권력 강화, 지자체들 간 경쟁에 바탕을 둔 지역 지원 정책, 지자체들 간 갈등 노출

❖ 지방분권의 필요성과 한계

- 지방정부에게 권한 대폭 이양하여 자율적으로 지역발전 추구
- 중앙권력의 단순 지방 이양은 현실적으로 여러 문제 유발
 - 1) 권한의 지방 이양을 둘러싼 갈등
 - 2) 현재 지방정부는 이양된 권한을 실효적으로 시행할 수 있는 능력 부족
중앙정부에 대응할만한 지역 공동체 정치가 활성화되지 못함.
또한 지역경제의 불균등으로 지방재정의 양극화 심화

2018-05-17

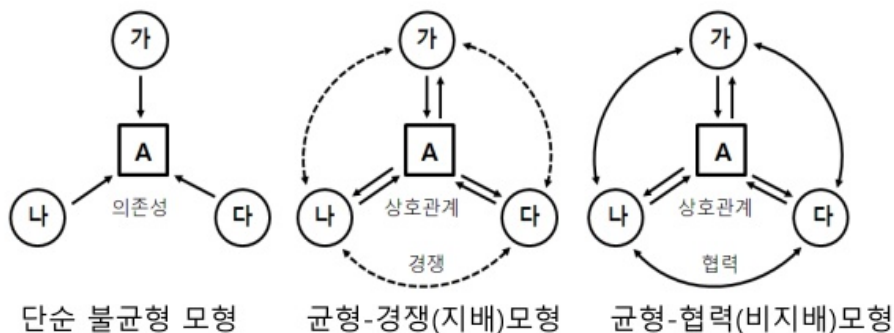
(불)균형발전과 국토공간의 재구조화

18

6. 협력적 지방분권 레짐으로의 전환

협력적 지방분권 모형과 효과

❖ 협력적 지방분권 모형



❖ 협력적 지방분권의 효과

- 중앙과 지방정부간 갈등 완화, 지방정부들 간 합의를 통한 정책 추진
- 지방정부들 간 협력체계 구축, 과잉경쟁 해소, 권역 내 자원 공유
- 지방정부들 간(권역 내 및 권역 간) 인프라 구축과 입지 선정 협력

2018-05-17

(불)균형발전과 국토공간의 재구조화

19

6. 협력적 지방분권 레짐으로의 전환

협력적 지방분권과 권역 경제의 결합

협력적 지방분권과 네트워크 권역경제 정책

규범성(계획)	기본 취지	주요 방안
경제적 상호보완성 (분산 → 분업으로)	분업적 네트워크 강화를 통한 집적효과 달성	- 도시 간 경제적 연계성(분업관계) 강화 - 권역 내 연계(순환)교통통신 인프라 구축
정책적 상호협력 (경쟁 → 협력으로)	협력적 거버넌스체제의 구축을 통한 상호경쟁 관계의 극복	- 도시-지역 간 정책 협력체계 구축 - 권역 내 다중심적 거버넌스 구축 등
사회공간적 형평성 (차별 → 균형으로)	수평적 상호연계의 구축을 통한 계층적 위계질서의 해소	- 도시 간 사회문화 활동 교류/공유 촉진 - 권역 내 교육, 복지, 문화 사회 인프라 확충
생태환경적 공생 (고갈 → 순환으로)	중소규모 압축도시의 분산적 집 중과 연계를 통한 공생적 발전	- 권역 내 생태환경 및 자원 공유 - 도시-지역 간 에너지 자원/폐기물 순환성

2018-05-17

(불)균형발전과 국토공간의 재구조화

20

6. 협력적 지방분권 레짐으로의 전환

협력적 지방분권을 위한 정치 전략

- ❖ 생활공간에 기반을 둔 헤게모니 연대 활성화
 - 생활공간 기반 정체성(주체화)의 활성화, 참여와 의사소통
 - 국지적 헤게모니 연대 구축, 근린적 주민자치 조직(자율적 조합)과 활동
- ❖ 시민성의 재규모화와 도시권의 제도화
 - 국가적 시민성에서 도시 및 지역 시민성으로 재규모화
 - 도시(지역)에 대한 권리의 구체적 내용 구성 및 제도화
- ❖ 지방정부들 간 권역경제·정치통합체 구축
 - 지방정치의 활성화(직접 민주주의 가능성), 지방정부들 간 협력적 거버넌스 구축
 - 현 광역지자체 역할 축소, 권역경제권에 기반한 연방자치체로의 제도 개편
- ❖ 국가 기능의 하향/상향 재화와 조정 역할
 - 국가 기능을 권역통합체로 이양, 중앙정부는 외적 국가를 대표, 내적으로 조정
 - 한반도의 탈분단을 위한 연방제로 전환 가능성 모색

2018-05-17

(불)균형발전과 국토공간의 재구조화

21

(불)균형발전과
국토공간의 재규모화

질의응답과 토론

감사합니다

2018-05-17

(불)균형발전과 국토공간의 재구조화

<간지>

제 2부 : 문재인 정부 균형발전 정책

지역순환을 통한 지역균형발전 방안

변창흠

충남연구원·한국공간환경학회
지역균형발전 세미나

지역선순환체계 구축을 통한 지역균형발전 구상과 정책 과제

변창흠

세종대 행정학과 교수

CONTENTS

- I 지역균형발전정책, 무엇을 추구할 것인가?
- II 지역불균형 발전의 양태와 해석
- III 지역균형발전 실현방안에 관한 이론적 검토
- IV 문재인 정부 지역정책에서 공간규모와 선순환 문제
- V 지역선순환 모델 구축을 통한 지역균형발전 방안
- VI 지역균형발전 정책의 실행력 제고를 기대하며



지역균형발전정책, 무엇을 추구할 것인가?



지역균형발전정책,
무엇을 추구할 것인가?

1) 지역균형발전의 절박성?

4

| 강한 지역균형발전 추진 의지, 실행모델은 여전히 구상 중 |

강력한 국가균형발전 정책 추진 의지와 다른 여건

- 국가균형발전위원회의 명칭 변경과 새로운 출발
 - 2월 1일 문재인 대통령의 국가균형발전 비전 및 전략 선언으로 강한 추진 의지 대외적 표명
 - 국가균형발전특별법 개정으로 9년만에 '균형' 명칭 복원. 국가균형위원회의 위상 강화, 지역혁신협의회 부활, 포괄지원협약제 도입 등
- 과거와는 다른 지역균형발전에 대한 접근과 사회적 요구
 - 지역균형발전 자체가 사회적 관심과 쟁점에서 다소간 거리를 유지 중
 - 과거에 비해 더 심각해진 불균형 상황에서도 지역균형발전에 대한 요구는 미약한 상황

지역균형발전의 절박성을 떨어뜨리는 요소들

- 10년간 보수정부의 균형발전 정책에 대한 비판과 균형발전정책의 가시적 효과 미약
- KTX 및 간선고속도로 확충에 따른 접근성 제고로 많은 지역이 이미 수도권 생활권에 편입
- 지방도시에서도 소득증가와 자산가치 증가에 따라 수도권 집중에 대한 문제인식 희석

슬로건이자 상징으로서 지역균형발전 정책

- 지역간, 지역내, 계층간 균형발전은 거부하기 힘든 보편적인 가치로 인식 중
- 강제적 기능이전이나 차별적 규제가 아니라면 슬로건으로서 균형발전에 대해서만 보편적 수용 중



| 지역균형발전의 새로운 비전과 상징 필요 |

중앙정부 주도, 분산형 균형발전정책의 효과에 대한 회의

- 수도권 기능 분산형 균형발전의 효과에 대해 논란 중
 - 기대보다 작은 수도권 기능 및 인구의 분산 효과
 - 성장기, 강력한 중앙정부의 추진력 바탕으로 집행 가능했던 정책
 - 저성장 시대에는 재정부담의 한계, 주변중심도시에 과도한 부담으로 실행에 한계
- 신도시형 개발거점과 기성 시가지와 연계 발전 미흡
 - 세종시 활성화 및 혁신도시 시즌 2 정책의 추진에 따른 기존 시가지의 상대적 박탈감
 - 도시재생 뉴딜정책과 신시가지 정비와 상충 우려

연방제 수준의 자치분권 추진 선언과 지역균형발전과의 관계

- 지역균형발전은 강력한 중앙정부의 의지와 권한, 재원에 기반해서 추진
- 강한 자치분권 추진이 균형발전을 위한 정책에 장애요소로 작용 우려
 - 기존의 자치단체가 극심한 격차 속에서 분권업무 수행 능력과 자원 및 세원 격차 확대 우려

강력한 지역균형발전 추진 의지와 균형발전의 구체성 문제 : 어떤 균형?

- 참여정부 보다 더 강력한 지역균형발전 정책 추진의지
- 수도권 vs. 비수도권 간의 균형이 아닌 새로운 균형발전의 모습인지 모색 필요



| 지역균형발전은 사회와 공간의 지속가능한 발전을 위한 국가의 의무 |

보편적 가치로서의 지역균형발전

- UN Habitat 모두를 위한 도시(Cities for All) 원칙 선언
 - 누구나 소외되지 않고 지속가능하며 포용적인 도시경제 보장, 환경적인 지속가능성 보장
 - 지역 차원에서 균형발전의 원칙으로 준수 필요
- 보편적 인권으로서 기회의 접근성과 삶의 질의 균형
 - 지역간, 주민간 격차를 기본권 보장의 관점에서 접근

기본적인 관점

- 지역균형발전은 일정 공간단위에서 대등한 지역적 관계망을 구축하는 것
 - 사회적 취약계층을 위한 기회의 접근성 균등과 삶의 질 보장을 통한 기본권 실현
- 물리적인 시설의 투자와 생산을 넘어 지역의 역사, 문화, 자산, 사람이 혁신적으로 결합하여 지역이 지속적으로 발전하고 발전의 결과가 선순환하는 것이 궁극적인 목표

연구의 목적

- 문재인 정부의 지역균형발전정책을 공간규모와 지역선순환의 관점에서 재평가
- 새로운 여건에 맞는 문재인 정부의 지역균형발전 정책의 방향 설정
- 지역선순환 체제 구축을 위한 기존 지역균형발전 정책의 평가와 정책과제 도출
- 지역균형발전정책의 실효성 제고를 위한 정책 방안 도출



지역불균형의 다양한 양태와 해석



지역불균형의 다양한 양태와 해석

1) 가속화되는 수도권 일극 집중

8

| 수도권 집중은 공간의 위계화로 고착 중 |

수도권 집중과 삶의 질 격차

- 국토면적의 11.8%에 과도한 집중
 - 인구, 생산, 고용, 부가가치 등의 절반 내외의 집중
 - 고부가가치, 첨단, 전문성, 대기업 본사, 혁신역량의 70% 이상의 집중
- 기회와 삶의 질의 격차 확대
 - 교육, 문화, 관광, 인적 네트워크 등의 집중
 - 부동산 자산가치 상승, 개발이익의 향유로 자산격차 확대

가치의 서열화와 획일주의의 위험

- 서울·수도권은 다른 것이 아니라 우월한 것으로 지역의 서열화 확대, 장소의 위계화 고착
- 부동산, 대학의 서열화가 자산축적과 기회에 대한 접근성 차이로 귀결
- 획일적인 가치가 지배하는 사회로 발전

반전의 조짐이 없는 집중 경향

- 참여정부 시기 2012년까지 수도권 기능 이전, 균형발전 효과 발생 기대
- 수도권 집중완화의 어떤 조짐도 없는 일방향 집중의 가속화, 고착화



| 지역간 격차가 삶의 질과 건강격차로 확대 |

교육 격차

- 학생수 감소로 지방교육의 질 저하
 - 전체 학생수가 30명 이하 학교의 대부분이 비수도권 지방으로 정상적인 교육 기회 확보 불가
 - 중학, 고교, 대학 외지 유학으로 높은 학비 및 생활비 부담, 가족과 별거로 정서적 경제적 부담 가중
- 대학의 서열화와 인재의 외부 유출
 - 전국 대학 중 상위 20개 대학 중 수도권 대학이 16-17개를 차지
 - 지역의 우수인재의 수도권 유출로 지역대학 경쟁력 취약의 악순환

의료 및 문화 격차

- 농산어촌의 응급 의료 기관 부족, 산부인과 등 의료 지원 한계
 - 서울 big 5 병원의 진료비 55.1%는 타지역 환자로부터 발생
- 공연시설, 극장, 문화기반시설의 수도권 집중 분포
 - * 시도당 평균문화시설 수는 수도권 315개 대 비수도권 118개

건강과 의료 서비스 격차로 인해 기대수명의 지역간 격차

- 소득, 의료 지원 혜택 수혜 여부와 환경적 여건이 건강수명의 지역간 격차를 유발
- 수도권 상위 지역의 건강수명이 지방에 비해 약8년 긴 것으로 분석(강영호, 2016)



| 지역의 공동화 위기 속 청년층 귀농귀촌 인구 증가로 새로운 계기로 활용가능 |

지역의 공동화 위기

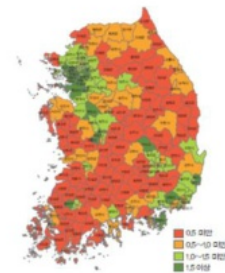
- 전체 시군구(228개) 중 향후 30년 내 37%가 소멸 위기
 - 소멸위험지수(20-39세 여성인구/ 65세 이상 고령인구)가 0.5 미만
 - 고부가가치, 첨단, 전문성, 대기업 본사, 혁신 역량의 70% 이상의 집중
- 기회와 삶의 질의 격차 확대
 - 교육, 문화, 관광, 인적 네트워크 등의 집중
 - 부동산 자산가치 상승, 개발이익의 향유로 자산 격차 확대

재정 취약, 고령화, 산업기반 부족

- 취약한 재정 능력
- 고령인구의 확대에 따라 소멸 대기
- 산업적 기반 부재

도시인구의 농산어촌 유입 확대

- 귀농산어촌 인구의 꾸준한 증가, 청년층 비중 확대, 30대이하가 50%, 이주 대상지역의 확장은 새로운 가능성
- 전략적인 유치와 정착 지원을 통해 농산어촌 발전의 계기로 활용 필요



<지방소멸위험지역>



| 지역인재의 유출은 지역의 경쟁력을 떨어뜨리는 악순환 유발 |

지역인재의 지역외 유출의 심각성에 대한 연구

- 지역 우수인재의 지역외 유출에 대해 많은 전문가들이 심각한 문제로 인식
 - 박우식·염창욱·남병탁(2011)은 대구·경북지역 인재 유출 구조 분석
 - 박주상(2018)은 부산지역 대졸청년층의 취업과 외부 유출 문제를 분석
 - 류장수(2015)는 부산지역을 대상으로 지역인재의 유출실태 및 결정요인 분석
 - 이찬영·조세형·류재준(2016)은 광주지역 청년층 인재유출 원인 분석
 - 문영만·홍장표(2016)는 수도권과 비수도권의 노동시장 격차와 지역인재유출 요인 분석 등

지방 고교졸업자의 대학 진학지역별 고교와 대학 특성(4년제 대학)

	지방	수도권	합계
특성별 합계	82.7	17.3	173.843
일반계고	89.9	92.3	155.960
고등학교 계열			
외고과학교	0.7	4.0	2.252
농고상고공고	7.5	1.3	11.031
기타	1.9	2.5	3.401

지역인재 유출의 악순환 구조

- 류장수(2015)는 지역인재 유출의 악순환 구조를 실증적으로 분석
 - 지역의 우수인재 유출이 지역대학의 경쟁력을 떨어뜨리고 지역대학 졸업생들의 브랜드 가치를 저하시키며, 그 결과 좋은 일자리 기업의 지역대학 졸업생 채용을 기피함에 따라 지역의 우수인재 유출이 가속화된다는 구조를 설명
- 이러한 구조는 지역인재 부족으로 인한 우수 기업의 지방 입지 및 이전 거부 등으로 지역발전에 장애요인으로 작용할 수 있음



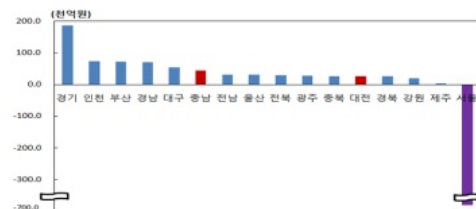
| 지역소득의 역외 유출은 자금의 지역순환을 통한 지역산업의 파급효과를 억제 |

소득, 자금의 역외 유출의 심각성에 관한 연구

- 총생산액 대비 총소득액 비교 등의 방식을 통해 소득의 역외유출 규모를 추정
 - 원광희(2016)은 지역내총생산 대비 지역총소득률이 2000년 이후 계속 증가하여 2014년 수도권은 111.2인 반면, 비수도권은 89.55에 불과하여 수도권 대비 80.5%에 불과한 것을 밝힘
 - 정준호(2018)는 지역생산소득(GRDP)과 지역분배소득(GRNI) 간의 격차를 역외소득 규모로 파악. 2000~16년간 서울경기와 지방광역시로 순위입, 수도권으로만 970조원 유입되어 2016년 전국 실질 GRDP의 64.4% 수준
 - 한국은행 대전충남본부(2016)에서도 소득의 역외 유출 규모에 대해 추계. 서울을 제외한 모든 시도가 순유출을 경험함을 밝힘

자금의 역외 유출의 의미

- 생산과 소득간의 불일치는 생산과 소비간의 불일치를 의미
 - 지역에서 창출된 가치가 지역의 소득이나 소비지출로 이어지지 않아 지역경제 파급효과가 제한적



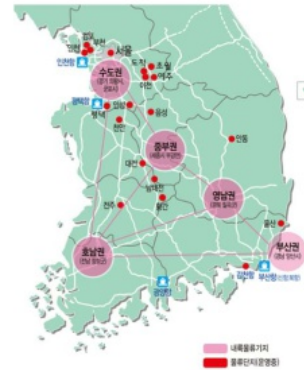
<그림 1-33> 서울로 유출되는 다른 지역의 소득
주: 한국은행 대전충남본부(2016)



| 수도권 중심 물류체계 구축으로 혼잡비용 가중, 물류경쟁력 취약 |

물류의 수도권 집중

- 물류기지 및 물류단지의 수도권 집중
 - 전국의 물류기지는 수도권을 중심으로 5개가 설치되어 운영 중
 - 물류단지는 전국에 26개이나 9개를 제외하고 수도권에 집중
- 공영도매시장 거래의 수도권 집중
 - 농산물의 경우 수도권으로 물류가 집중되었다가 지방으로 다시 배분되는 사회적 낭비
 - 전국 거래 물량 중 수도권 거래가 59% (서울의 가락동농수산물도매시장이 주도)



권역별 물류 순환의 부족

- 도로 중심의 물류로 고비용 구조로 운영
- 권역별로 물류가 처리되는 구조를 구축하지 못한 채 수도권에 의존하는 물류 체계
- GDP 대비 물류비 비중 : 한국 11%, 미국 8.1%, 일본 9.1%



지역균형발전 실현방안에 대한 이론적 검토



1) 내생적 발전전략

15

외생적 지역발전 전략의 한계

- 외생적 발전론은 개도국의 근대화론에서 시작
 - 외부 투자와 자원을 활용하여 부존자원의 한계 극복, 신속한 발전 성과 기대
 - 근대화 이론에 입각하여 선진국의 경험을 개발도상국과 후진국에 이식 노력
 - 지역발전론에서도 외부 자원과 투자를 활용한 지역발전모형이 핵심적인 국가전략으로 채택
- 외생적 지역발전에 대한 문제 제기
 - 근대화지역생산액 증가에도 불구하고 지역소득 증가나 소비지출 증가로 연계 부족
 - 환경오염 유발, 지역산업간 연계 부족, 개발의 섬 효과 등 부작용 유발
 - 宮憲一 등이 실증분석을 바탕으로 외생적 발전의 한계를 지적, 일본형 내발적 발전론으로 체계화

대안적 지역발전전략으로 내생적 발전론

- Dag Hammarskjold Report : 내생적 발전(endogenous development)의 방향과 개념 제시
 - 지역내부의 구조적 혁신을 통하여 해결하는 것을 또 하나의 발전으로 정의(지경배, 2008: 293)
- 외생적 발전에 대한 대항적 비전의 모델
 - 외부자본이나 중앙정부, 민간에 의해 구성원의 의도와 무관하게 지역이 정비되는 현상에 대한 반발
 - 구성원의 주체성, 내부자원 활용성, 신뢰에 기반한 협력, 혁신을 특성으로 함
 - 마을 단위에서부터 읍면동, 시군구, 시도, 권역, 광역 차원까지 다양한 공간단위에서 이상적인 모습으로 지역선순환을 제시



2) 지역선순환 논의

16

지역선순환의 이상

- 외생적 발전에 대한 대항적 비전의 모델
 - 외부자본이나 중앙정부, 민간에 의해 구성원의 의도와 무관하게 지역이 정비되는 현상에 대한 반발
 - 구성원의 주체성, 내부자원 활용성, 신뢰에 기반한 협력, 혁신을 특성으로 함
 - 마을 단위에서부터 읍면동, 시군구, 시도, 권역, 광역 차원까지 다양한 공간단위에서 이상적인 모습으로 지역선순환을 제시

지역선순환의 다양한 차원

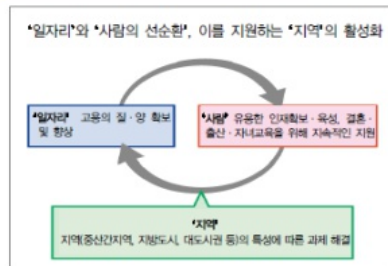
- 마을공동체에서 지역선순환
- 농촌마을에서 지역선순환 경제 : 지역협동경제 클러스터(박영범), 박진도, 박경
- 중소도시 특화산업의 지역선순환 : 창조도시 구상과 연계. 불로냐.
- 대학과 지역간 선순환 : 지역 내 인재 유출방지
- 산학연 혁신체제의 지역선순환 : 대학, 민간기업, 협회, 연구소의 협력을 통한 RIS 구축
- 지자체-대학-공기업-인재의 지역선순환 : 취업과 의무채용, 전문직 할당
- 에너지의 생산과 활용, 재활용 중심의 지역선순환
- 자치단체 차원의 주민참여 거버넌스 중심의 지역선순환
- 광역경제권 차원의 경제공동체로서 지역선순환



2) 지역선순환 논의

17

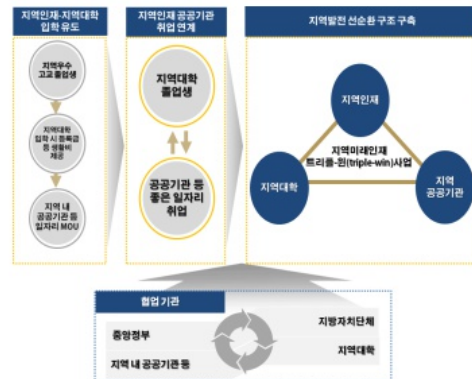
지역선순환의 정책 및 제안 사례



〈그림〉 지역창생에서 마을·사람·일자리 선순환 구조
자료: 차미숙(2016)



〈그림〉 상류와 하류의 교류와 연계 구조
자료: 미야바시 시게유키(2018)



〈그림〉 지역미래인재 트리플-윈(triple-win)사업
자료: 류장수 (2015)

지역선순환의 쟁점

- 선순환되는 지역의 범위와 한계
- 선순환 대상
- 선순환 기획의 주체
- 선순환과 개방성



2) 지역선순환 논의

18

지역선순환의 쟁점

- 선순환되는 지역의 범위
 - 다양한 공간규모에 적용 가능
 - 규모별 순환대상과 개방성의 차이
- 선순환의 대상
 - 인재, 자금, 일자리
 - 특산물, 에너지, 생태계
 - 혁신, 지식, 정보, 물류 등
- 선순환 기획의 주체와 거버넌스
 - 지자체, 중앙정부, 지역 주체 대학 등
 - 사회적 기업, 협동조합 등
- 선순환과 개방성간의 갈등
 - 규모별 개방성의 정도
 - 주체나 자원의 특성별 개방성
- 고유자원, 자산 부족 지역의 활용가능성
 - 고유자원 부족시 활용의 제한성



3) 지역균형발전에서 공간적 규모 논의

19

| 지역균형발전을 위한 공간단위는 정책 우선 순위 결정 기준 |

균형발전을 위한 공간적 규모의 설정 필요성

- 공간정책에서 우선순위 결정의 근거
 - 초광역권, 광역권, 광역단체, 기초단체, 읍면동, 마을단위까지 공간규모 다양
 - 모든 공간대상 정책이 대외적으로는 지역균형발전과 지역발전을 지향
- 규모의 경제와 효율성을 위한 적정 공간단위
 - 지역정책 목표별 효율성과 효과성을 위한 적정한 공간단위 설정 필요
 - 혁신창출과 확산, 일자리 연계를 위한 공간 규모
- 참여와 협력, 거버넌스와 자치권의 단위
 - 모든 공간단위에서 참여와 협력은 불가능, 기능별 목적별 우선순위 결정 필요
 - 대표성 확보를 위한 지역적 단위, 자치권의 범위와 한계 설정을 위해 공간규모 결정 선행 필요
- 문화, 역사적인 경험과 공감의 단위
 - 구성원의 소속감과 일체감을 공유하는 지역적 범위
 - 역사성과 문화를 공유하는 공간적 단위
- 생활권, 유역, 생태권
 - 통근, 통학, 서비스의 수요와 공급의 단위
 - 유역의 상류와 하류의 연계 단위(미야바시 시계유기, 2018. "상(산촌)하류(도심)간 교류에 의한 지역부흥")
 - 하천, 산림 등 동일한 생태계를 공유하는 지역적 단위



3) 지역균형발전에서 공간적 규모 논의

20

| 단일 권역에서 3계층 공간규모로 변화, 강조되는 공간규모는 정책의지에 따라 결정 |

역대 정부 지역정책에서 공간적 규모와 단위 검토

- 국토종합계획에 나타난 공간규모
 - 유역, 지역생활권, 광역권, 경제권으로 공간규모 변화
 - 권역의 종류와 개수에 따라 계획의 목표 변화
- 참여정부의 규모의 경제와 효율성을 위한 적정 공간단위
 - 국토종합계획에서 8개 권역 중시, 추후 5+2 초광역경제권 주장
 - 수도권과 비수도권간의 격차 해소에 최우선
 - 수도권 기능의 지방이전 신도시로 행복도시, 혁신도시, 기업도시 건설 추진
- 이명박 정부의 광역경제권과 기초생활권, 초광역개발권
 - 3차원 국토 개발을 지향, 기초, 광역, 초광역차원에서 지역발전 도모
 - 광역경제권위원회, 광역발전특별회계 설치 등 광역경제권을 가장 중시
- 박근혜 정부의 신 3계층 지역행복생활권
 - 국민행복과 직결되는 생활서비스 제공 단위로 지역행복생활권 제시
 - 광역단위 공간전략으로 시도경제 협력권과 초광역개발권도 고려
 - 생활권협의회, 생활기반계정 설치 등 지역행복생활권 가장 중시
 - 행복생활권에는 중추도시권, 도농연계권, 농어촌권으로 유형화

<표> 주요계획에서 나타난 공간적 단위

계획명	계획 기간	내용
제1차 국토종합개발계획	1972-81	4대 유역권, 8중권, 17소권
제2차 국토종합개발계획	1982-91	28개 지역생활권
제3차 국토종합개발계획	1992-2001	9개 권역
제4차 국토종합개발계획	2000-2020	10개 광역권, 개방형 통합국토축
신국토구상	2004.1	π+6각형 구조
제4차 국토종합계획 수정	2004-2020	7+1 경제권역
제1차 국가균형발전 5개년계획	2004-2008	초광역클러스터



3) 지역균형발전에서 공간적 규모 논의

21

| 수도권 집중에 대응할 수 있는 지방광역권 육성은 여전히 핵심적인 지역정책 과제 |

광역권 생활권이 작동하지 않는 이유

- 광역경제권 정책의 실패원인
 - 자치단체간 협력 부족, 실행력 부족 등으로 실질적인 정책 효과 미흡
 - 광역경제권발전위원회가 설립되고 광역발전특별회계까지 설치되었지만 실효성 부족
 - 광역경제권을 지자체간 협력보다 수도권 경쟁력 강화를 위한 논리로 활용
 - 광역발전위원회가 대표성을 갖지 못해 대표성을 지닌 지자체의 의지를 넘어서기 어려움
- 지역생활권 구상의 미작동 원인
 - 지난 정부 정책의 연속성에 대한 부담
 - 생활권 내 협력을 위한 구체적 실행모델 개발 부족
 - 생활권협의회가 지자체를 넘어설 수 있는 대표성 부재로 실효성 확보의 어려움

지역균형발전 정책에서 광역권의 중요성

- 수도권의 위상과 대응권 육성 필요
 - 수도권의 일극집중은 우리나라 지역불균형발전의 가장 대표적인 모습이고 반드시 해결해야 할 과제
 - 수도권 집중해소를 위해서는 수도권에 대응할 수 있는 광역권 육성이 핵심
 - 대부분의 광역경제권이 500만 인구규모, 역사문화적 동질성, 자치권과 재정능력 보유
 - 세계적인 도시권 및 광역권 육성 움직임과 부합



3) 지역균형발전에서 공간적 단위 논의

22

| 광역경제권이 대부분 특별지방행정기관 지방청 관할 구역의 공간규모 |

<표> 특별지방행정기관의 지방청을 통해 본 관할구역

	중소기업청	국토관리청	해양항만청	노동청	환경청	보훈청	산림청
서울	○	○		○	○	○	○
경기	○		○	○			
인천	○		○				
충북	○						
충남	○	○	○	○	○	○	○
대전	○						
전북	○	○	○	○	○ 세안금	○	○
전남	○		○○				
광주	○						
경북	○	○	○	○	○	○	○
대구	○						
경남	○		○	○	○	○	
부산	○		○	○	○	○	
울산	○		○				
강원	○	○	○	중부	○	서울	○ 북부
제주				광주	영산강		

지방행정청의 관할구역은 광역경제권 규모 위주

- 광역경제권이 기본적인 관할구역인 기관
 - 국토관리청, 노동청, 보훈청, 환경청, 산림청 등
 - 규모의 경제, 통제의 용이성 등이 작용
- 국가기능의 분권화 추진시 광역경제권이 기본 단위
 - 국가기능 지방이양시 시도, 시군단위 분할이관에 한계
 - 광역권단위로 관리의 용이성, 연속성 확보 도모



문재인 정부 지역정책에서 공간규모와 선순환 문제



문재인 정부 지역정책에서
공간규모와 선순환 문제

1) 국정운영5개년 계획에서 나타난 지역정책

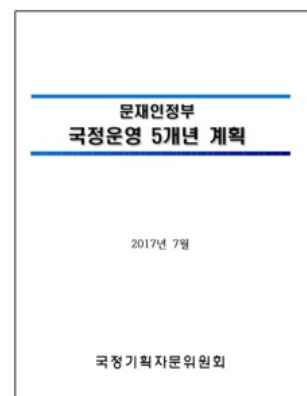
24

국정운영 5개년 계획에서 지역정책

- 5대 국정목표 중 하나로 “고르게 발전하는 지역” 선정
 - 지역균형발전과 자치분권에 대한 강한 추진 의지를 밝힘
 - 20대 국정 과제 중 3개 과제 포함(“풀뿌리 민주주의를 실현하는 자치분권”, “골고루 잘사는 균형발전”, “사람이 돌아오는 농산어촌”
11개 과제, 53개 실천과제로 구성)
- 4대 복합혁신과제로 지역 정책을 선정, 범부처 협력사업으로 추진
 - 일자리 경제, 혁신창업국가, 인구 절벽 해소, 자치분권과 균형발전을 선정
 - 균형발전 분야 핵심사업
 - . 균형발전 거버넌스 및 지원체계개편, 혁신도시 중심의 신지역성장거점 구축,
 - . 인재와 신산업이 모이는 산업단지 혁신, 세종시를 명실상부한 행정중심복합도시로 육성 등

문재인 정부 지역정책의 특징

- 지역균형발전에 대한 강한 추진의지 확인
- 자치분권과 균형발전을 동시 추진. 과거 균형위와 정부혁신위간의 관계 고려
- 균형발전 추진을 위한 거버넌스 강조
 - 제2국무회의 도입, 국가균형발전위원회 개편, 균형발전 상생회의(가칭) 개최 등
- 균형발전의 대상지역과 실행방안, 추진 사업의 내용(세종시, 혁신도시, 산업단지)이 제한적



2018.2.1. 국가균형발전 비전과 전략 선언

비전	지역이 강한 나라, 균형잡힌 대한민국
목표	지역주도 자립적 성장기반 마련
3대 전략 / 9대 핵심 과제	<p>1. [사람] 안정되고 품격있는 삶</p> <p>① 지역인재·일자리 선순환 교육체계</p> <p>② 지역자산을 활용한 특색있는 문화·관광</p> <p>③ 기본적 삶의 질 보장을 위한 보건·복지체계 구축</p> <p>2. [공간] 방방곡곡 생기도는 공간</p> <p>① 매력있게 되살아나는 농산어촌</p> <p>② 도시재생 뉴딜 및 중소도시 재도약</p> <p>③ 인구감소지역을 거주강소지역으로</p> <p>3. [산업] 일자리가 생겨나는 지역혁신</p> <p>① 혁신도시 시즌2</p> <p>② 지역산업 3대 혁신</p> <p>③ 지역 유희자산의 경제적 자산화</p>

정책전환

구분	기존 국가균형발전정책	문재인정부 국가균형발전정책
여건	고도성장, 인구증가, 도시확장	저성장, 인구감소, 도시재생
주체	중앙정부 주도 / 지역간 경쟁	지방정부 주도 / 지역간 협력
특성	외생적 개발, H/W 중심	내생적 발전, 지역자산 활용
공간균형	수도권 집중억제	수도권에 견줄 광역권과 도시권 육성

“균형발전전략”



국가균형발전의 비전과 전략에서 공간규모와 단위

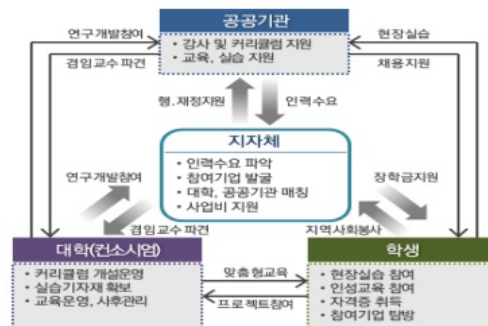
- 공간규모별 다차원적 정책목표 + 지역내 균형발전 정책 추진(지역발전위원회, 2018.2.1.)
 - 시·도, 광역경제권 : 경제·산업·일자리 균형
 - 시·군·구, 지역생활권 : 교육·보건·복지·삶의 질 균형
 - 읍·면·동, 동네마을 : 자치역량 강화, 주민공동체 및 사회적 경제 육성
- 중소도시 연계협력 강화를 통한 감소도시권 육성
 - 지역에서 고차서비스를 받을 수 있도록 기능 서비스를 공유하는 자족도시권 구축
 - 3~5개 도시를 연계하여 고차서비스를 유지할 수 있는 배후인구 (30만명 내외) 확보
- 불편없는 농촌 365 생활권 구축
 - 중심지, 기초생활거점, 마을간 상호기능 연계로 생활권 구현

공간규모에 대한 검토 의견

- 균형발전을 위해 우선적으로 고려하는 공간규모 불명확
 - 공간규모별 다차원적 정책목표 설정 : 다양한 차원에서 추진되는 정책을 균형발전정책으로 수용 가능
 - 적정 공간규모와 단위에 대한 입장 불명확 (경제·산업·일자리 균형의 공간규모로 시·도와 광역권을 병렬적으로 예시)
- 자족생활권으로서 감소도시권과 기존 생활권과의 차별성 불명확
 - 이명박 정부의 기초생활권, 박근혜 정부의 행복생활권의 계승했는지 새로운 기준으로 제안된 것인지 불명확

국가균형발전의 비전과 전략에서 지역선순환 문제

- 지역선순환은 국가균형발전의 비전과 전략에서 핵심적인 개념 (지역발전위원회, 2018.2.1.)
 - 국가균형발전의 목표로 “지역주도 자립적 성장기반 마련 ”으로 설정하여 선순환 개념을 포함
 - 9대 핵심과제로 “지역인재-일자리 선순환 교육체계” 설정
- 지역인재-일자리 선순환 교육체계
 - 공공기관-민간기업, 대학, 지자체가 교육, 일자리, 혁신을 위한 협력
 - 대학지원과 특별전형, 채용의무화 등에 주안점
- 농촌 신활력 플러스 추진
 - 다품종 소량 농산물과 농촌특화자원을 활용한 일자리 창출사업
 - 지역순환경제의 일환으로 창의적 사업모델 개발 초점
- 균형발전과 지역의 자립적 산업생태계 건인
 - 대표중견기업, 공동R&D 등 패키지 지원, 혁신창업허브 역할 강화
 - 지역 내 자립적 혁신, 창업, 사업화, 서비스 생태계 조성



지역선순환 문제에 대한 검토 의견

- 지역선순환 중 인재-일자리 중심으로 공공부문의 역할에 초점
 - 민간부문의 자금(소득) 선순환 촉진 방안에 대한 고려 필요
- 지역선순환을 구성하는 요소 중 안정된 삶과 일자리 균형 부분에 대한 고려 필요

3) 자치분권 로드맵과 자치단위의 문제

29

자치분권 로드맵 상의 공간규모와 지역선순환 문제

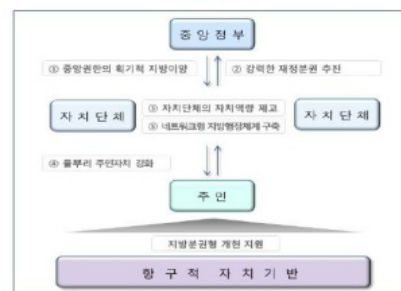
- 연방제 수준의 강력한 지방분권으로 지자체에 자치권 부여
 - 중앙권한의 지방이양 대상은 자치단체와 주민
 - 고부가가치, 첨단, 전문성, 대기업 본사, 혁신역량의 70% 이상의 집중
- 자치권 지방이양의 공간 규모
 - 광역단위 : 자치경찰제, 제주특별자치도, 자주재원 확충 등
 - 기초단위 : 사무이양 및 자주재원 확충 등
 - 마을단위 : 혁신 읍면동 등
 - 지자체 연합 : 자치단체간 연계·협약, 광역연합제도, 행정구역 통합 등
- 지역선순환 구축을 위한 자치권 확보 문제
 - 풀뿌리 주민자치 강화를 위한 혁신 읍면동 및 주민참여 활성화
 - 지자체간 협력, 협업, 협약을 통한 네트워크형 지방행정체제 구축

자치분권에서 공간규모와 지역선순환의 문제에 대한 검토 의견

- 자치분권을 위해 우선적으로 고려하는 공간규모 불확실
- 지자체간 협력과 협업은 중요한 시도이나 행정효율성이나 주민편의 중심
- 인재, 일자리, 자금 순환을 위한 자치권 확보에 대한 의지는 불명확

III. 자치분권 비전 및 5대 핵심전략

비전	「내 삶을 바꾸는 자치분권」
목표	「연방제에 버금가는 강력한 지방분권」
핵심전략	① 중앙권한의 획기적 지방이양 ② 강력한 재정분권 추진 ③ 자치단체의 자치역량 제고 ④ 풀뿌리 주민자치 강화 ⑤ 네트워크형 지방행정체제 구축
추진기반	지방분권형 개헌 지원



4) 여건변화에 따른 지역균형발전정책의 방향과 과제

30

지역정책을 둘러싼 여건 변화

- 새로운 차원의 지역불균형 현상 등장과 시정의 필요성 증가
 - 과거 수도권과 비수도권 간의 격차와 다른 차원의 지역문제 발생
 - 저출산 고령화 현상 심화, 지역인구 소멸과 국가의 지속가능성 문제 등장
 - 가치의 획일화와 서열화, 부동산의 자산화에 따른 지역의 서열화와 기회의 불균형 확대
- 기존 균형발전정책에 대한 평가와 새로운 접근의 요구
 - 중앙정부 주도의 분산형 균형발전 정책의 효과에 대한 논란
 - 도시재생, 마을만들기, 동네혁신, 혁신지자체, 복지연대 등 삶의 질을 강조하는 새로운 접근 등장
 - 재정적 한계와 정부의 권한 축소에 따른 새로운 사업모델, 재원방안, 협업방식 개발 필요

문재인 정부 지역정책의 지향과 과제

- 포용적 발전의 가치에 입각한 균형발전에 대한 강력한 추진 의지
 - 사회 및 공간의 양극화 심화에 따른 교정, 주민의 권리로서의 기회의 균등과 삶의 질 보장 필요
- 지역의 인력, 자원, 자산을 활용한 선순환 구조 구축을 지향
- 공간규모별 지역정책의 추진과 행정구역의 범위를 넘어서는 협력사업 지원
- 지방분권 및 참여형 거버넌스를 통해 맞춤형 정책 선택과 갈등 해소
- 장애요소 극복을 통한 실행력 있는 지역정책의 추진

지역정책의 전환

기존 지역정책		새로운 지역정책
- 혁신개발 건설형 - 방산·산업·도시개발 - 경제, 산업, 개발 중심 - 외곽, 광역 성장전략	특성	- 지역자원 활용형 - 도시문제의 농촌을 통한 해결 - 경제, 산업, 사회, 문화 중심 - 수도권도 포용적 성장전략
- 중앙정부 주도 - 분산형 지역정책 - 수도권에 지역적 분산 기대	주체	- 지방주체 주도 - 분권형 지역정책 - 지역주체 주도, 자원활용형
- 수도권, 비수도권, 광역경제권 - 단일 규모 균형 추구	공간	- 자율적 도시네트워크 단위 - 다중적 공간단위 균형
- 타지역정책·혁신사업 육성 - 외부기업, 지방 유치 중심	산업	- 지역순환경제 육성 중심 - 내부 자산, 인력, 인력 활용



지역선순환 모델구축을 통한 지역균형발전 방안



지역선순환 모델
구축을 통한
지역균형발전 방안

1) 지역이 국가위기 해결의 출구이다

32

문제로서의 지역, 대상으로서의 지역

- 그동안 지역은 문제 해결의 대상으로만 존재
 - 불균형 해소, 낙후지역 지원, 문제 지역 해소 등
 - 중앙정부의 지원, 외부자본의 투자, 기능의 이전을 통해 해결해야 할 대상으로 존재
 - 지역 자체가 문제 대상이었기에 국가 전체의 문제를 해결하는 주체가 되는 데 한계

대안으로서, 해법으로서의 지역의 등장

- 지역은 우리나라 위기 극복의 현장이자, 새로운 혁신의 공간으로 인식 필요
 - 기존의 획일적인 가치와 서열화 구조 속에서 풀어낼 수 없는 문제를 푸는 대안적 공간
 - 국가의 문제를 해결하는 돌파구이자 기획의 공간
- 지역은 대안적인 가치와 삶의 방식을 실현하는 공간
 - 보편적인 가치에 부합하면서 지속가능성을 지니는 생활양식의 발굴
 - 제2의 인생을 시작하고 혁신인력들이 새로운 자원을 활용하여 혁신을 창출할 공간
- 새로운 가능성으로서, 새로운 사회적 해법으로서 지역의 등장
 - 주민공동체, 주민교육과 리더 양성을 통해 지역발전의 해법을 제시한 지역 등장
 - 지역내 자원의 선순환을 통해 지역소득 증가와 일자리 창출 성공지역 발굴
 - 그러나 여전히 마을단위, 동네 단위에 한정되어 개방시대의 대안으로는 한계

저출산	합계출산율 1.17(2016), 1.07('17 예정)
부채위기 (연금고갈)	GDP 대비 가계부채 비율 93.8% (2060년 고갈 예정)
낮은 행복도 (자살률)	10만명당 28.7명 (노인 10만명당 54.8명)



지역선순환 모델 구축의 필요성과 전제

- 지역균형발전을 위한 공간단위가 명확하게 설정되어야 한다
 - 우선적으로 추구할 지역균형발전의 공간단위 설정 필요
 - 각 공간단위에서 지역선순환 발전 체제 구축
- 지역의 인재와 자산을 활용한 발전이어야 한다
 - 외생적 발전의 개발의 심 현상 극복 : 총량적 성장에도 불구하고 지역과 괴리
 - 지역의 자산과 자원, 인력의 혁신과 연계된 발전 필요
- 지역의 주체가 주도하는 사업 모델이어야 한다
 - 지역 산업, 대학, 연구기관, 주체와 연계된 사업이 추진되어야
 - 지역의 주체들이 사업의 기획, 추진, 운영과 연계성을 갖도록 설계 필요
- 지역주체들의 협업을 통한 혁신의 산출물이어야 한다
 - 표준화되고 획일적인 산업, 사업은 비용절감 효과가 사라지면 이동가능성이 높음
 - 지역주체들이 생산물이나 서비스의 기획, 생산, 관리에서 혁신할 수 있어야 지속성 유지 가능
- 지역단위에서 복합혁신과제로 추진되어야 한다
 - 일자리, 인구절벽 해소, 혁신창업국가, 자치분권과 균형발전은 지역선순환체계를 통해 실현가능
 - 각 규모의 공간단위에서부터 좋은 사례를 만들고 확산함으로써 복합혁신과제의 성과 도출 가능



| 공간 규모별로 균형발전의 비전과 목표가 명확해야 한다 |

광역경제권 규모

- 수도권 집중에 대응할 수 있는 광역경제권 육성 필요
 - 광역경제권 내에서 인재, 일자리, 자금, 물류가 선순환할 수 있는 규모의 경제 실현 가능
 - 선순환의 주체가 될 대학, 연구기관, 지자체, 기업, 특별지방행정청 등이 갖춘 공간 규모
 - 지역선순환 모델에서 가장 우선적으로 추구해야 할 공간규모
- 광역경제권 간의 격차 해소와 자립권 형성을 위한 목표와 지표 관리 필요
 - 인재, 일자리, 자금, 물류의 역내 선순환비율을 지표로 작성하여 관리 필요
 - 선순환을 위해 필수적으로 갖추어야 할 시설과 기능 확보를 위한 지원 필요
 - 균형의 목표가 인재와 일자리, 산업과 혁신, 투자와 물류 중심

기초자치단체 규모

- 기초생활서비스에 대한 접근성 향상을 위해 기초생활권 육성 필요
 - 교육, 복지, 의료, 문화 등 기초적인 생활서비스 접근성에서 차별화가 없도록 거점 구축 필요
 - 하나의 생활권에서 기초적인 서비스가 일정기간 내에 완결적으로 제공될 수 있도록 생활권 설계
- 기초자치단체 규모에서 완결성을 갖추지 못하는 경우 연계협력을 통한 생활권 구성
 - 지자체 및 주체들간의 구성 및 운영에 대한 협력 필요



| 공간 규모별로 균형발전의 비전과 목표가 명확해야 한다 |

읍·면·동 및 동네 마을 규모

- 공동체 형성의 최소단위로 지역의 인력, 자산, 자원을 활용한 모델 발굴 필요
 - 동네의 주체들이 보유한 자산과 자원을 활용하여 새로운 서비스, 프로그램, 생산물을 기획
 - 생산이나 소득을 위한 협동조합이나 사회적 기업 등 사회적 경제 조직의 육성과 주도적 역할
 - 리더의 육성, 조직화, 협력을 통해 자치 역량의 강화
- 읍·면·동은 행정의 단위에서 보건복지건강 서비스의 공급 단위로 전환 중
 - 주민자치의 단위로 마을계획이나 자치회 사업 추진 가능
 - 지역의 역사, 문화, 자연의 유산이 있는 읍·면·동은 복지서비스의 단위를 넘어 새로운 성격 모색 가능
 - 문화의 단위, 생산 및 서비스 사업 단위로 전환하는 모델 개발 가능

지자체간의 협력 규모

- 광역자치단체간 협력의 경우 자연과 역사문화, 인프라를 매개로 한 지역선순환 모델 구상 가능
 - 강유역권, 문화권, 공공인프라 공동 설치 및 운영 등의 단위
 - 협력의 계기를 활용하여 공동생산, 공동소비 및 교류의 선순환 모델로 발전 가능
- 기초자치단체간 협력의 경우 생활서비스권 중심으로 구성, 생산 및 서비스 선순환모델로 발전 가능
 - 강소도시권은 기초간 협력, 365생활권은 읍·면·동 간의 협력 모델
 - ※ 일본 지방창생계획 : 정주자립권, 연계중추도시권



| 인재, 자금, 지식과 혁신의 선순환을 통해 지역자원의 유출과 지역의 황폐화를 방지해야 한다 |

인재의 지역선순환

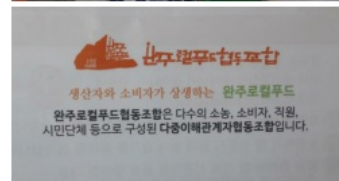
- 광역권 규모에서 고급인재의 선순환이 가능한 생태계 구축 필요
 - 대학-전문직(변호사, 의사, 한의사, 약사 등)-협회-지자체간 협력 필요
 - 대학-민간기업-연구기관-혁신과 교육프로그램을 통한 취업 연계 필요
 - 대학-공기업-지자체간 의무채용을 위한 협력 필요
- 고급인재 정착을 매개로 한 지역혁신 및 취업생태계 구축

자금의 지역선순환

- 생산과 소비-소득 간의 불일치로 인한 자금의 외부 유출 축소
 - 지역차등화와 법인세 감면을 통한 기업 본사의 지방이전 유도
- 로컬푸드 매장, 특산공예품의 개발 및 판매를 통한 자금의 선순환 유도
 - 지역내 생산물의 지역내 선순환을 통해 에너지 비용 절감, 지역소득 증가 실현

협력적 혁신을 통한 지식의 선순환

- 대학-기업-연구소-자치체의 협업을 통한 혁신 창출
 - 혁신의 지역내 확산을 통한 지역경쟁력 강화와 일자리 창출
- 지식의 공유와 협력을 통한 지역의 문화적 자산 강화





| 일자리 창출, 인구의 지방정착, 지역혁신의 창출로 국가위기 문제의 해결의 효과를 기대 |

인구의 지방 정착을 통한 지역균형 발전

- 지역의 선순환을 통한 일자리 창출
- 귀농귀촌 유도, 청년층의 귀환
- 지역에 대한 소속감으로 정착 유도

지역혁신의 창출

- 지역의 인재, 자원, 자산을 활용한 협력으로 고유한 성과를 도출하는 혁신을 창출
 - 유일한 생산, 서비스, 사업모델로 혁신창출 과정이 혁신 그 자체
- 공동의 비용 절감, 사회적 자본 형성, 인재 육성의 효과 기대

4대 복합·혁신과제와 지역선순환 모델

- 4대 복합·혁신 과제는 문재인 정부의 국정비전을 선명하게 부각할 수 있는 과제, 자원을 최우선적으로 투입해서 추진할 과제, 여러 부처가 연관된 과제임
- 4대 복합·혁신과제는 일정한 공간단위에서 복합적으로 추진될 수밖에 없으며, 여러 주체들의 협력과 협업을 통해서 실현 가능
- 지역단위에서 선순환모델을 통해 4대 복합·혁신과제의 성과 도출 가능



| 지역의 자부심 고양, 협력을 통한 공동체 육성을 통한
새로운 삶의 방식 창조로 가치확일주의, 서열주의 극복 |

지역에 대한 강한 소속감과 자부심

- 지역혁신의 주체로서 참여
- 혁신성과의 공유화 확산

협력을 통한 공동체 육성

- 강한 공동체 의식으로 정착성 강화
- 거주와 일에 대한 만족감 증대
- 다양한 협동조합과 사회적 기업의 등장
- 공동체 활성화를 위한 프로그램 운영

새로운 삶의 방식 창조

- 새로운 삶의 양식과 가치를 창조
- 자산중심, 경제적 가치 기준의 서열주의 극복
- 수도권 중심의 획일주의 극복의 계기



지역단위 혁신체제 구축을 위한 자원체계

- 교육 + 산업 + 연구 + 생활 단위의 협력적 혁신체제 구축
 - 지역단위에서 안정적인 고용과 일자리를 창출할 수 있도록 혁신을 창출 유도
 - 지역혁신 지원을 위해 각 부처단위로 추진되고 있는 혁신기능들을 지역단위에서 총괄 관리 유도
 - 지역별 혁신협의회의 주도적인 역할, 필요시 광역권 지역혁신협의회 구성

지역단위 특별지방행정기관의 통합적 관리

- 특별지방행정기관의 지방단위 통제 및 관리
 - 지역단위의 사업실행을 위한 주체로 국가공사, 지방공사의 통합 관리
 - 자치분권의 일환으로 지방권한 및 예산 지방 이양을 통해 광역단위 관리 유도

지역주체간 강력한 지역순환 거버넌스의 구축가 운영

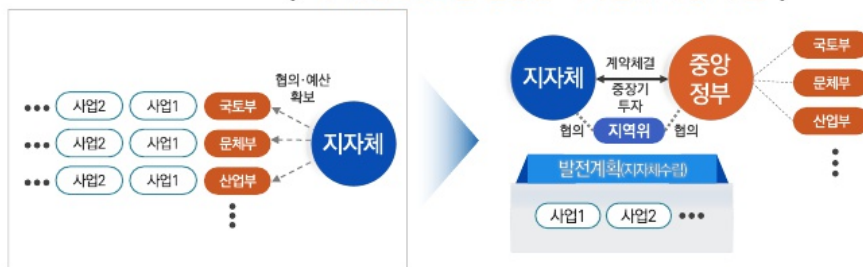
- 지역순환은 교육, 창업, 일자리, 행정, 연구 등이 결합된 복합과제
- 지역단위의 복합혁신과제 기획과 추진, 모니터링을 위한 거버넌스 구축
 - 지역혁신협의회 활용
- 광역단위 협력을 위한 국가균형위의 조정 과 지원, 모니터링 필요
- 장기적으로 광역권, 도시권 거버넌스를 위한 대의제도 검토 필요



지자체 간 협력을 위한 지원과 제도 개선

- 지역순환은 행정구역을 넘어서서 구축 가능
- 지자체간 협력 공동사업을 기획과 예산 편성을 지원
 - 계획계약 제도 활용
 - 광역적인 협력을 위한 별도의 계정 신설 추진

| 계획계약제도를 활용한 지역협력 사업 추진 |





지역균형발전 정책의 실행력 제고를 기대하며



지역균형발전정책의 실행력 제고를 기대하며

42

구두선에 그칠 수 있는 지역균형발전정책

- 모순을 뛰어넘을 수 있는 해법과 결단이 필요한 시점
 - 지역균형발전과 자치분권의 동시 추진 : 현재의 불균형 상황을 고려
 - 지자체와 주민 참여를 통한 지역균형발전의 실현 : 강력한 중앙정부와 조정기능 필요
 - 모든 공간규모에서 균형발전을 달성 : 공간발전의 우선 순위 결정 필요
 - 혁신도시 활성화와 도심지역 도시재생 활성화의 동시 달성 : 저성장, 인구감소 시대 고려

수도권 집중구조 완화를 위한 돌파프로젝트 기획 필요

- 현재의 사회경제 공간구조 개편과 수도권 집중구조 존속의 선택
 - 집중구조 완화를 위한 획기적인 프로그램이나 프로젝트 필요
 - 실행을 위한 사업모델과 제도적 지원 종합적 검토
 - 지역선순환 구조 구축을 위한 파격적인 지원

다층적 지역선순환 모델의 사례 지원, 확산, 홍보

- 획일적 서열적 가치 구조 탈피 사례 발굴
 - 지역선순환 모델 사례 발굴과 홍보
- 규모의 경제를 통한 수도권 대응 광역경제권, 도시권 육성
 - 수도권과 대조되는 지역선순환 모델 중심 도시권 육성 프로그램 중심 발전 유도



감사합니다.

제 2부 : 문재인 정부 균형발전 정책

혁신도시 이중도시화 해소를 위한 대안적 실험
: 공공기관 연계 고등학교의 탄생과 계획가의 역할

홍성호

혁신도시 이중도시화 현상과 문제완화를 위한 대안적 실험 소개



목차

제1장 서론

제2장 문헌 고찰

제3장 이중도시화 현상 진단

제4장 대안적 사례 소개

제5장 나오며



I 서론



충북 혁신도시 종합발전계획 4

01. 혁신도시의 태동과 위상

1960년 : 수도권 인구 20.8% < 비수도권 인구 79.2%

• 1964년 “대도시 인구집중 방지책” 으로 최초 정책개입

2016년 : 수도권 인구 49.5% < 비수도권 인구 50.5% • 52만명

2017년 : 수도권 인구 49.6% (2,568만명) < 비수도권 50.4% (2,610만명) • 42만명

수도권 시각의 인구 골든크로스 임박

해방 이후 최대 비수도권 도시개발사업 「세종시, 혁신도시」 개발

혁신도시는 수도권 과밀억제의 보루, 미래 국가균형발전을 위한 전진기지

혁신도시 시즌 2

국가균형발전의 시대정신이 얹혀 있는 유기체
현정부 균형발전 최대 현안

02. 혁신도시의 조성

('17년 기준)

조성면적 [전체] 44,891천㎡ ↔ [평균] 4,489천㎡

사업비 [전체] 9조 8,979억원 ↔ [평균] 9,897억원

계획인구 [전체] 267,000명 ↔ [평균] 26,700명

이전기관 [전체] 115개 ↔ [평균] 11.5개

• 세종시 20개 및 개별이전 19개 별도 (합계 : 154개)
 • (당초) 수도권 소재 345개 기관 중 175개 지방이전
 • (변경) 추진과정에서 159개로 조정
 • 공기업 선진화 방안 통폐합 154개 조정

이전인원 [전체] 41,548명 ↔ [평균] 4,154명

혁신도시

03. 혁신도시의 실천

「21세기 지방화 시대를 여는 혁신도시 기본구상(2006)」에서,
 이전 공공기관의 정착 및 성과 확산을 위한 단계별 추진계획을 정립

혁신도시 기본구상에 근거하여 현재 이전 공공기관 정착이 추진 중이며,
 현재 제1단계 사업과 제2단계 사업의 사이에 있음



계획 대비 5년 정도의 시차 존재, '18년 현재 산학연 정착단계 시작 시점

- (부지) 부지조성 완료 (100%) / (공공기관) 혁신도시 115개 중 109개 이전

• 6개 기관 착공 혹은 청사 설계 중 ('18년 6개 이전예정)

04. 혁신도시의 성과(1)

수도권 인구억제 보루

- “지방 쇠퇴” 속 혁신도시 입지 도시 인구 유입 가시성과 달성
- 공동주택 입주 시점(2013년) 전후 10개 혁신도시 인구 70,823명 증가
- 울산 24,181명, 전주완주 5,699명, 진천음성 14,545명, 나주 19,441명, 진주 9,367명, 김천 7,452명, 증가 - 부산, 대구 2개 지역 감소
- 혁신도시 조성이 지역발전의 계기로 작동하였음을 증명

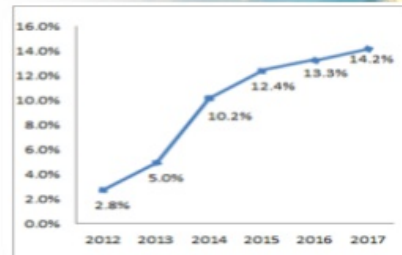
(단위 : 명) / 주민등록인구 기준

구분		2012년	2017년
부산		3,538,484	3,470,653
대구		2,505,644	2,475,231
광주·전남	나주시	90,669	110,110
울산		1,140,951	1,165,132
강원	원주시	326,325	341,337
충북	진천군	63,458	73,677
	음성군	92,980	97,306
전북	전주시	648,863	648,964
	완주군	90,377	95,975
경북	김천시	135,456	142,908
경남	진주시	337,314	346,681
제주		583,713	657,083
계		9,554,234	9,625,057

04. 혁신도시의 성과(2)

지역인재, 젊은인재 정착

- 지역인재 채용률 증가, 인재 정착 도시
 - [혁신도시법 제29조의 2] (기준)혁신도시 공공기관은 지역 대학생, 고교 졸업생을 우선 고용할 수 있다.
 - [변경] --- 채용비율 및 기준 등 대통령령에 따라 채용하여야 한다.
- 젊은 인구의 정착
 - 높은 30대 인구 및 영유아 세대 비율 구성
 - 4차산업혁명 등 사회변화 탄력 대응 조건 구비



*2018년 18%, 2022년 30% 목표

연령	모도시 진천군(%)	혁신도시 여산면(%)
0~10세	10.47	14.06
11~20세	10.98	9.07
21~30세	10.14	9.55
31~40세	14.27	18.42
41~50세	16.57	15.14
51~60세	16.41	15.06
61~70세	9.90	8.86
71~80세	7.80	6.85
81~90세	3.14	2.66
91~100세	0.32	0.33

연령	모도시 음성군(%)	혁신도시 평동면(%)
0~10세	9.30	15.02
11~20세	10.00	6.51
21~30세	10.52	11.60
31~40세	13.29	20.44
41~50세	16.60	14.95
51~60세	17.80	14.31
61~70세	10.69	8.77
71~80세	8.14	5.58
81~90세	3.26	2.34
91~100세	0.41	0.48

04. 혁신도시의 성과(3)

내생적 지역발전 자산확보

- 공공기관은 지역의 내생적 발전을 위한 중요 자산
 - (프랑스) 소피아앙티폴리스, (일본) 스쿠바 등의 사례
 - 국가적 업무를 수행하는 기관의 역할이 지리의 힘에 귀속 · 국제기구 UN 일사자 뉴욕출신 다수
- 해방 이후 혁신도시 조성 이전까지, 다수 지역은 공공기관 자산활용 지역전략 추진이 불가능하였음
 - 특정지역 (수도권, 대전) 이외 공공기관 본사 입지 경험이 일천



• 303개 공공기관 입지 매핑도

05. 혁신도시 과제(1)

혁신도시 사전2 추진방향		기존	변경 (2018.3.27.시행)
혁신도시를 국가균형발전을 위한 新지역성장 거점화	추진기반 정비 및 혁신도시 정주 인프라 확충 (*18)		
	과제 1 살기좋은 도시 조성		
	과제 2 공공기관 지역거점 확대		
	과제 3 지역안정 채용 및 양성		
	과제 4 주변지역과의 상생발전		
	공공기관 정착 및 도시 인형화 (*20)		
	과제 5 국가혁신클러스터 구축		
	과제 6 기업 집적 및 투자 유치		
	과제 7 성장효과 공유 및 확산		
	혁신도시 중심의 산학연 융복합 클러스터 구축 (*22)		
	과제 8 종합발전계획 수립		
	과제 9 거버넌스 구축		
	과제 10 특별회계 정비		
		중앙정부	없음
		혁신도시	혁신도시 종합발전계획 (국토교통부장관, 5년 주기)
		지자체 (시/도)	이전공공기관 연계 혁신도시 지역발전계획
		혁신도시별	발전계획 (5년 주기)
		이전공공기관	이전공공기관 지역발전계획 (임의계획)
		혁신도시별	이전공공기관 지역발전계획 (의무계획, 매년)

※ 대한민국 정부, 국가균형발전 비전 및 전략 (2018. 2. 1)

05. 혁신도시 과제(2)

● 인구 불균형을 현상 대두 등

구분	계획의 주요내용
계획의 개요	•계획 수립배경 및 목적, 계획의 범위, 계획 수립체계 등
현황 및 여건분석	•혁신도시 관련 현황 분석 •대내외적 여건변화 전망
비전 및 목표	•혁신도시 정책의 비전, 목표 및 추진전략
혁신도시 국가균형발전 거점화 전략	•혁신도시별 특화발전(주변지역 연계), 혁신도시 간 연계 등을 통한 국가균형발전 및 지역성장 거점화 방안 등
혁신도시 생활여건 조성 전략	•문화·교육·복지·보건의료 등 생활여건 조성방안 등
혁신도시 중심의 지역경제 활성화 전략	•산·학·연 클러스터 구축, 이전공공기관과 연계한 지역산업 육성방안 등
지역인재 양성 전략	•대학, 이전공공기관, 기업 등의 연계·협력을 통한 지역인재 양성방안 등
혁신도시 스마트시티 구축에 관한 사항	•혁신도시 스마트시티 인프라 구축 및 서비스 제공방안 등
혁신도시-주변지역 상생발전 전략	•혁신도시-원도심-주변지자체 간 상생발전방안 등
계획의 집행 및 관리 전략	•계획의 집행을 위한 중앙행정기관, 지자체, 공공기관 등 주체간 협업 및 역할분담 방안 등 •연차별 추진계획, 우선추진사업, 사업간 연계, 예산조달 및 사업관리에 관한 사항 등 •기타 혁신도시 등의 발전을 위해 필요한 사항 등

국가균형발전 사업이 지역 내 균형발전 저해

06. 연구 목적

- 혁신도시-상생발전 전략 수립에 애로 존재
 - (실증적) 관련 사례를 찾기 어려움
 - (이론적) 혁신도시 특성에 부합하는 관련 연구 희소
- 문제 “들어내기”를 위한 이론적 근거 마련 필요
 - 이중도시(dual city) (Mollenkopf and Castells, 1991) 개념을 통한 혁신도시 문제 네이밍 시도
- 최근 태동한 상생발전 연관 사례 소개
 - 서전고등학교 : 이전 공공기관(한국교육개발원)~지역주체~행정기관 연계 학교모델 구축
 - 교육을 테마로 한 혁신도시~주변지역 연계 사례
- 계획가의 역할에 대한 제언

II 문헌 고찰



01. 혁신도시 연구

충북 혁신도시 종합발전계획 14

- 해외사례 시사점
 - 김태환, 2005; 남기범, 2006; 유청영, 2006
- 공공기관 연계 지역산업 발전전략
 - 권정주 외, 2009; 윤철석, 2009, 송하율, 2015; 홍진기 외, 2015
- 공공기관 이주 및 직원 만족도
 - 김준우 외, 2007; 류형철 외, 2012; 김윤서 외, 2016
- 정부 정책방향과 맥락을 같이하는 연구
 - 이민원, 2016; 류승한 외, 2017; 류승한, 2017
- 그 외 혁신도시 정책방향 거시적 고찰

혁신도시와 주변지역 상생발전 방안 마련 연구 회소

02. 관련 이론 (이중 도시)

- **사회경제적 양극화에 따른 도시 내 계층의 공간적 분리를 다룬 연구**
 - 도경선, 1994; 윤인진, 1998; 배미애, 2007; 정수열, 2016 등
 - 혁신도시라는 지구단위 도시의 특성 도출에 애로 (공공기관의 수도권에서 이전 등)
- **공간적 분리 문제를 도시이론으로 전개한 사례로 이중도시론 검토**
 - 이중도시란 자본 주도 도시 산업구조의 변화가 재편되면서, 도시 경제의 양극화가 공간 구조를 재조직하여 공간분리를 촉발하는 현상을 지칭
 - 자본주의 도시화 과정을 거친 세계 도시 등을 이해하기 위한 인식 틀로 활용
 - 공간구조의 재편을 이중도시의 틀로 이해
 - (서구) 자본 주도, (혁신도시) 국가 주도 / 발전주의 국가 경로를 형성한 한국적 특수성

네이밍을 통한 문제제기의 개념 틀로 활용

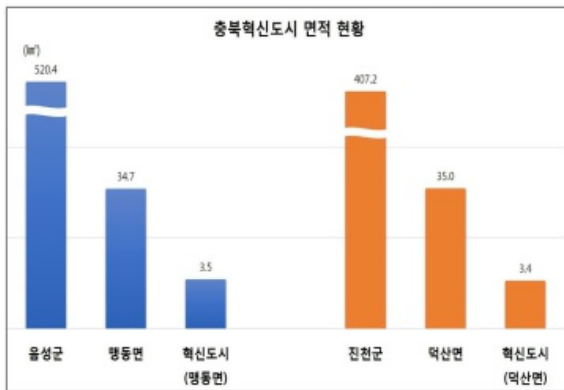


이중도시화 현상 진단 : 충북 혁신도시를 사례로

01. 사례지(1)

위치 및 행정구역

- 음성과 진천은 북으로 안성·이천, 서로 천안, 남으로 청주·증평, 동으로 충주 위치
- 음성군은 2개 읍(음성읍, 금왕읍), 7개 면으로 구성되어 있고 총 면적은 520.4km²
- 진천군은 1개 읍(진천읍), 6개 면으로 구성되어 있고 총 면적은 407.2km²
- 혁신도시는 진천군 덕산면과 음성군 맹동면의 경계지역에 위치, 전체 면적은 6.9km²
- 음성군 맹동면 34.7km²(혁신도시 3.5km²), 진천군 덕산면 35km²(혁신도시 3.4km²)



01. 사례지(2)

조성면적 [충북] 6,925천 m² ↔ [평균] 4,495천 m²

계획인구 [충북] 39,000명 ↔ [평균] 27,000명

이전기관 [충북] 11개 ↔ [평균] 11.3개

충북 혁신도시

사업여건

이전인원 [충북] 3,085명
↔ [평균] 4,037명

IT·문화 기능군	nipa	정보통신산업진흥원	정보통신산업 정책 연구 및 지원
	KISDI	정보통신정책연구원	KI산업 정책연구
인력개발 교육 기능군	한국교육개발원	국가교육발전 정책 연구·개발	
	한국교육과정개발원	교육과정 연구·개발, 기술 국가고시 출제·관리	
	국가공무원인재개발원	국가공무원 채용 준비	
	법무연수원	법무부 공무원 교육 훈련	
과학기술· 공공서비스 기능군	한국고용정보원	국가고용정책 수립 및 지원	
	KATS	국가기술표준원	국가표준제도 확립 지원
	KISTEP	한국과학기술정책연구원	국가과학기술 정책 수립 및 지원
	KGS	한국지질자원연구원	지질·지반 안전관리 및 기술개발
	한국소비자원	한국소비자원	소비자 상담 및 분쟁조정, 제품 제도 및 정책 연구

01. 사례지(3)



구 분		개 요
태양광 기술지원센터	규 모	부 지 : 14,395㎡ 연면적 : 4,936㎡
	사업비	208억원
	주 관	충북테크노파크
건물에너지 기술센터	사업기간	'13년 ~ '14년
	규 모	부 지 : 14,395㎡ 연면적 : 3,478㎡
	사업비	316억원
기후환경실증 시험센터	주 관	건설생활환경시험원
	사업기간	'13년 ~ '14년
	규 모	부 지 : 9,369㎡ 연면적 : 6,386㎡
친환경 에너지타운	사업비	228억원
	주 관	건설생활환경시험원
	사업기간	'15년 ~ '17년
생거진천 에코타운	규 모	부 지 : 71,748㎡ 연면적 : 26,416㎡
	사업비	135억원
	주 관	한국에너지기술연구원
대용량 ESS 시험센터	사업기간	'14년 ~ '18년
	규 모	부 지 : 217,183㎡ 연면적 : 67,244㎡
	사업비	2,015억원
자동차연비센터	주 관	건설생활환경시험원
	사업기간	'15년 ~ '20년
	규 모	부 지 : 29,900㎡ 연면적 : 7,800㎡
자율차연비센터	사업비	320억원
	주 관	기계전기전자시험원
	사업기간	'15년 ~ '18년
	규 모	부 지 : 10,000㎡ 연면적 : 3,000㎡
	사업비	150억원
	주 관	에너지관리공단
	사업기간	'14년 ~ '20년

이전기관 기능과 별도로 신재생에너지 신산업 육성

02. 분석 개요

측정 요소

- ❖ 이중성(duplicity) : 하나의 사물에 겹쳐 있는 서로 다른 두 가지의 성질
- ❖ 이중도시 측정 요소 : 인구, 정치, 경제, 행정·사회·문화
- 이중도시(Mollenkopf and Castells, 1991) 참조
- ❖ 측정요소 가운데 통계자료를 구할 수 있거나 정성적으로 통찰할 수 있는 지표를 선정

분석 지표

구 분	내 용
인구	인구구성
정치	투표행위
지역경제	소유권 (상업용지, 산업용지)
	지방세
행정·사회·문화	행정·사회·문화 갈등

03. 분석 결과 (인구)

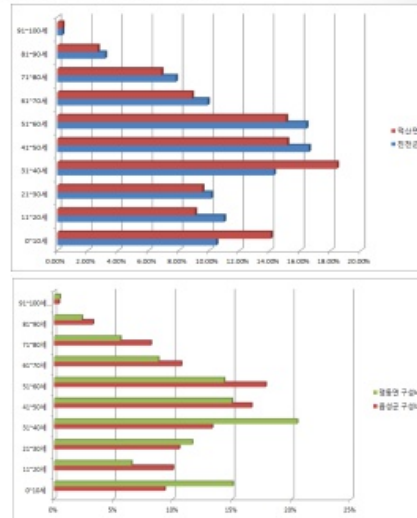
● 인구의 전입

- 2018년 2월 기준 16,667명 거주
- 관내(진천, 음성) 약 52%, 충북도 약 14%, 타 시도 약 34% 구성

● 세대별 인구 구성

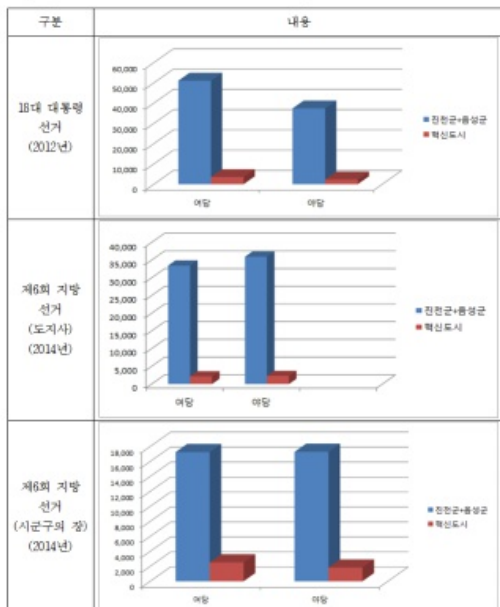
연령	모도시 진천군(%)	혁신도시 마산면(%)
0-10세	10.47	14.06
11-20세	10.98	9.07
21-30세	10.14	9.55
31-40세	14.27	18.42
41-50세	16.57	15.14
51-60세	16.41	15.06
61-70세	9.90	8.86
71-80세	7.80	6.85
81-90세	3.14	2.66
91-100세	0.32	0.33

연령	모도시 음성군(%)	혁신도시 행동면(%)
0-10세	9.30	15.02
11-20세	10.00	6.51
21-30세	10.52	11.60
31-40세	13.29	20.44
41-50세	16.60	14.95
51-60세	17.80	14.31
61-70세	10.69	8.77
71-80세	8.14	5.58
81-90세	3.26	2.34
91-100세	0.41	0.48

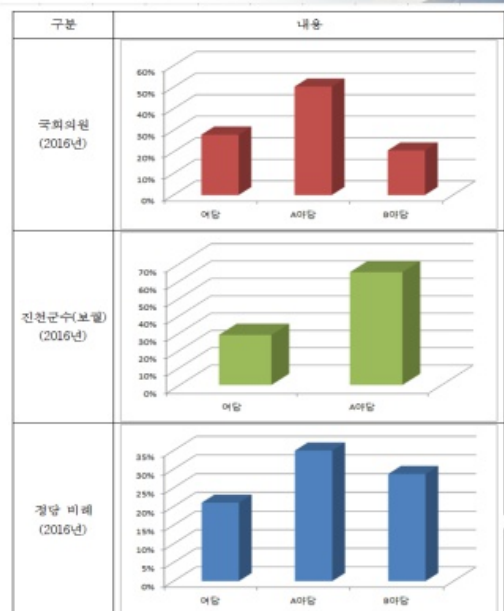


03. 분석 결과 (정치)

〈혁신도시 인구유입 이전〉



〈혁신도시 인구유입 이후〉



* 여당, 야당 구분은 선거 당시 구분 기준임

03. 분석 결과 (경제)

- 경제적 격차를 고찰하기 위해 혁신도시 구역 내외의 지방소득세를 분석
 - 지방소득세 : 소득세 10%, 법인세 과세표준 1~2.2%
 - 혁신도시 내 거주자의 지방소득세와 진천군·음성군 지역 전체 인구의 지방소득세 비교

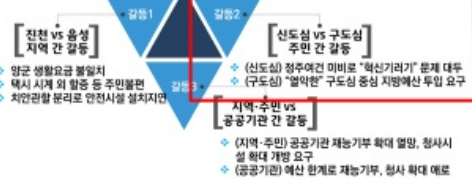
구분	'14년 ①	'15년 ② ('15.12월말기준)	'16년 ('16.9월말기준)
소득세	9,685,064	25,070,654	34,326,802
취득세(부동산, 차량 등)	7,167,062	18,300,308	24,048,975
등록면허세(자동차 및 면허세)	204,117	660,823	1,140,594
주민세(군정촌, 농업원본, 재산분)	54,866	401,667	642,842
지방소득세(소득세 10%, 법인세 과세표준 1~2.2%)	483,275	1,473,906	3,134,911
재산세(토지, 건축물, 주택 등)	944,236	1,896,363	2,165,560
자동차세(소유분)	68,858	297,790	665,622
지역자원시설세	61,239	264,417	419,616
지정교육세(취득세, 등록면허세 등의 일부)	661,291	1,753,406	2,068,662

구분	진천군	음성군	충북혁신도시
지방소득세(원)	6,423	10,417	1,473,908
	6,423,000,000	10,417,000,000	1,473,908,000
지역 인구(인)	67,145	104,316	8,200
1인당 평균 지방소득세(원)	95,659	99,860	179,745

지방세 증가를 통한 지역발전 효과 유발 혁신도시 구역 내외의 경제적 분리는 가속화

03. 분석 결과 (사회·문화·행정)

- 사회
 - 진천신문, 음성신문과 별도로 “혁신도시” 신문 창간
- 문화
 - “스타벅스”와 “별다방”의 생활환경 차이
 - 4차로 도로 위 “경운기”가 갖는 생활양식 :
- 행정
 - 예산의 공간적 투입과 관련한 갈등



04. 시사점

- 혁신도시 구역 외 지역과 이질적 공간의 출현 경계 필요
 - (세계도시) 세계화 맥락에서의 “노동의 이중구조화 → 공간의 분리”
 - (혁신도시) 국가주도의 “공간의 지구단위개발 → 정치, 경제, 문화 이중구조화”



혁신도시와 주변지역의 상생발전, 공동체 회복 모색 필요



IV

대안적 사례 소개 (공공기관 연계학교의 설립과 운영)

01. 공공기관 연계 학교의 탄생(1)

정책적 배경

- 1 국가수준의 지역 균형 발전 전략
- 2 공공기관의 지방 이전 추진
- 3 충북 혁신도시: "교육연구기관" 이전
- 4 지역사회발전 핵심 요소: "교육"- "좋은 학교"



01. 공공기관 연계 학교의 탄생(2)

계획의 수립

- (필요성) 세계 10대 교육정책 연구기관 「한국교육개발원(KEDI)」 이전 및 혁신도시 신설행 학교 건립을 계기로, KEDI 에서 책임 운영하고 충청도·충북 교육청에서 행·재정을 지원하는 새로운 학교 유형 설립 공감대 마련
- 교육정책과 학교현장의 유기적 환류체계가 구현되는 국내유일 교육 테스트베드
→ (국가) KEDI 연구원의 현장연구 지원환경 제고를 통해 국가 교육정책 질적 향상 도모
→ (지역) 공공기관 임직원 자녀들이 정착하는 지역 우수학교 육성 및 정주여건 개선
- (2016년) 제도화, (2017년) 서전고등학교 개교, (2018년) 시범학교 확대

2016년

- (충북 교육청 등) KEDI 학교 운영규정 등 제도화
- (한국교육개발원 등) 운영계획 마련

2017년

- KEDI 학교 개교 (서전고등학교)
- KEDI 학교 운영

2018년 이후

- 서전고등학교 정상화 (기숙사 신축, 교통개선)
- KEDI 학교 지정 (유, 초, 중, 고)
- KEDI 학교 정착·확산

01. 공공기관 연계 학교의 탄생(3)

계획의 구체화

주민참여계획의 혁신도시 버전으로 계획 구체화

정책실무자 회의

(기본계획) 7회
(기본구상) 7회

전문가 세미나 / 주민설명회

(기본계획) 2회
(기본구상) 2회

협약식 (MOU)

(기본계획) 2회



02. 공공기관 연계 학교의 운영

기본 특징

- 교명 : 서전고등학교
 - 진천태생 독립운동가, 서전서숙
 - 교명변경위원회 심의를 거쳐 변경 (기존) 석장고등학교
- 학생수 : 20명 (학급당)
 - 과학고등학교 등 특수목적고 수준, 20명(학급당)
 - 충북교육청, 진천군에서 각각 협약에 따라 연간 별도지원
- 학생수 및 선발방법
 - 학교설립 인재상에 부합하는 자기주도 전형으로 100% 선발
 - 공공기관 자녀, 진천음성 거주자, 충북도 거주자로 인원할당
 - 모집구역의 확장으로 기숙사 별도 신축 중

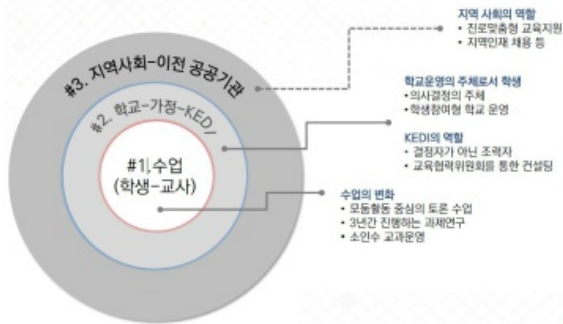


구분	2017년	2018년	2019년 이후
학급수 (학급)	8 (1학년)	16 (1~2학년)	24 (1~3학년)
학생수 (명)	160	320	480
교원수 (명)	24	38	52

02. 공공기관 연계 학교의 운영

모형의 정립

● 기본관점



● 교육이념



● 운영 특징

무개열 학생 맞춤형 개별화 교육과정
미래 교육환경
변화에 적합한 진로교육

학생의 선택과 참여 존중
다양성, 자율성 보장

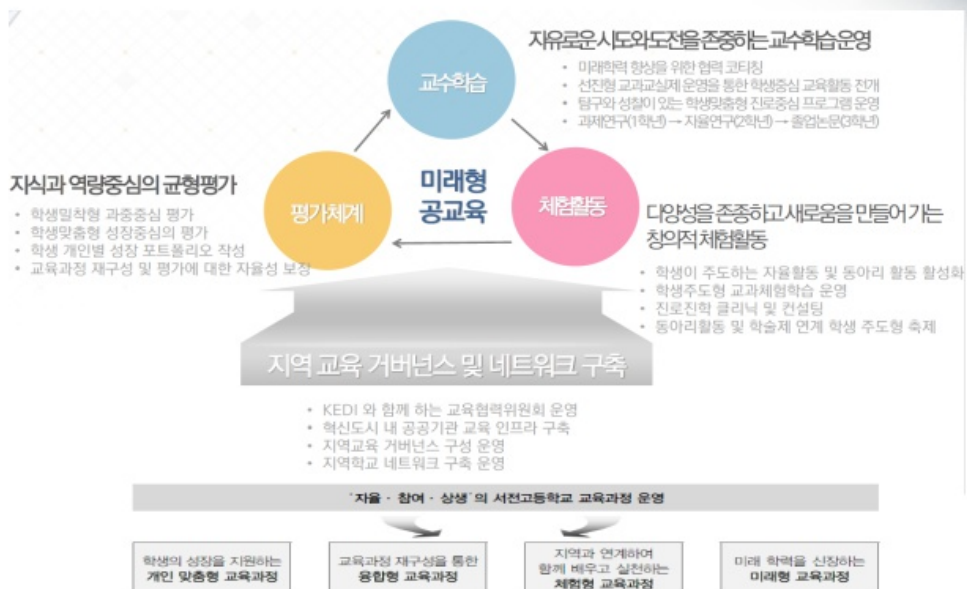


학교 혁신의 리더로서의 교원
전문적 공동체 형성

KEDI 등 교육전문가 집단의 학교 운영 지원
지역사회의 교육활동 지원 및 학교 운영 참여
학부모의 학교 참여 기회 확대

02. 공공기관 연계 학교의 운영

특징



03. 운영 평가

/ 기대감

- 학교의 정착
 - 학생만족도, 학부모만족도 최고 수준 평가
 - 공공기관 자녀 입학 가시화
 - 지역사회 기대감 확대
- 혁신도시와 주변지역과의 연계 강화
 - 학생들에 의한 교류 확대 (혁신도시, 주변지역)
 - 학부모에 의한 교류 확대 (혁신도시, 주변지역)
 - 전문가를 통한 교류 확대 (혁신도시, 주변지역)

/ 향후 방향

- “아이 하나 키우는데 온 마을이 돕는다” 컨셉 정착
 - 학생 동아리 활동 등에 공공기관, 주변지역 전문기관 및 관계자 참여 활성화
- 성과의 확장 모색



나오며



1. 사람 중심 마을 만들기

- 혁신도시가 지역과 상생을 이룰 때 성공 → 쓰쿠바 vs 아카델고르도크
- “혁신도시의 주인은 누구인가? 공공의 역할은 무엇인가?”에 대한 성찰과 실천
 - 교환가치 중심에서 사용가치 중심으로 가치 확산
 - (복합적 갈등) ① 더 많은 요구가 있는 지역민 VS 예산의 한계로 애로를 겪는 공공기관 (청사개방, 재능기부 등) ② 정주여건 조기구축을 요구하는 혁신도시 구역 내 사람 VS 구도심 중심 예산투입 요구하는 기존 주민
 - 공공청사 시설, 광대한 녹지·공원, 학교·어린이집, 스포츠시설 등의 시설의 지역주민 공동활용으로 사용가치 강화
 - 사람, 마을, 공동체, 사회적 경제, 문화유산, 소통, 참여, 복원 등 새로운 도시운동 실현지로서 혁신도시를 구성하고 주변지역을 연결
- 교육을 통한 사람중심 마을만들기 가능성의 확인

2. 계획가의 역할

- 전통적 계획이론에서 다루어지는 계획가의 역할에 대한 비판이 거세짐
 - 건축가가 집을 짓기 위해 무언가를 하듯이, 도시를 위해 무언가 하는 것
 - 어메니티 수준, 기능, 건강, 안전 등 제고
 - 물리적 도시에 대한 계획가의 관심은 지나치게 제한적이고,
 - 공공 및 민간 개발에 대한 민주적 절차에 따른 포괄적 조정은 불가능 해 보임
 - 향후, 다양한 분야의 전문가 집단, 이해당사자 집단을 조직화 하고 역량을 극대화 필요
 - 전달(Delivery) 역할의 제고 (Klosterman, 1985)
- 다변화 된 환경에서 계획가의 플랫폼 역할에 대한 검토 필요
 - 공공기관의 관심사를 포착, 지역문제 해소대책으로 활용가능성 검토
 - 공공기관을 지역발전의 주체로 활동할 수 있게 “장”을 마련
 - 혁신도시 주요행위자가 지역에 착근하면서, 국가적 역할을 잘 수행할 수 있는 환경 조성
 - 전달자로서의 계획가의 역할을 통해 혁신도시~주변지역 상생발전 마련의 단초 마련



감사합니다.

<간지>

제 2부 : 문재인 정부 균형발전 정책

제 4차산업혁명에 대비한 지역과학기술혁신정책의 방향

김성진

제4차 산업혁명에 대비한 지역과학기술혁신정책 의 방향

2018.5.18

정책기획본부 혁신기반센터 김성진

KISTEP 한국과학기술기획평가원

제4차 산업혁명에 대비한 지역과학기술혁신정책의 방향

제4차 산업혁명 어떻게 바라봐야 하는가?



세계경제포럼(2015, 2016), 독일 인공지능연구소(2011), 한국은행(2016), 조윤정(2017) 수정 인용

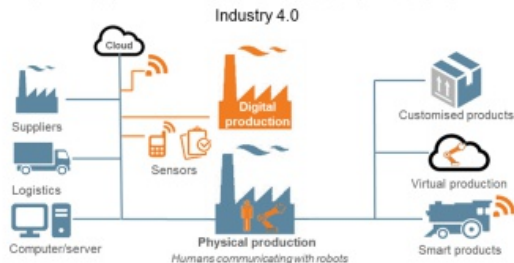
사회적 변화
문화적 변화
경제적 변화



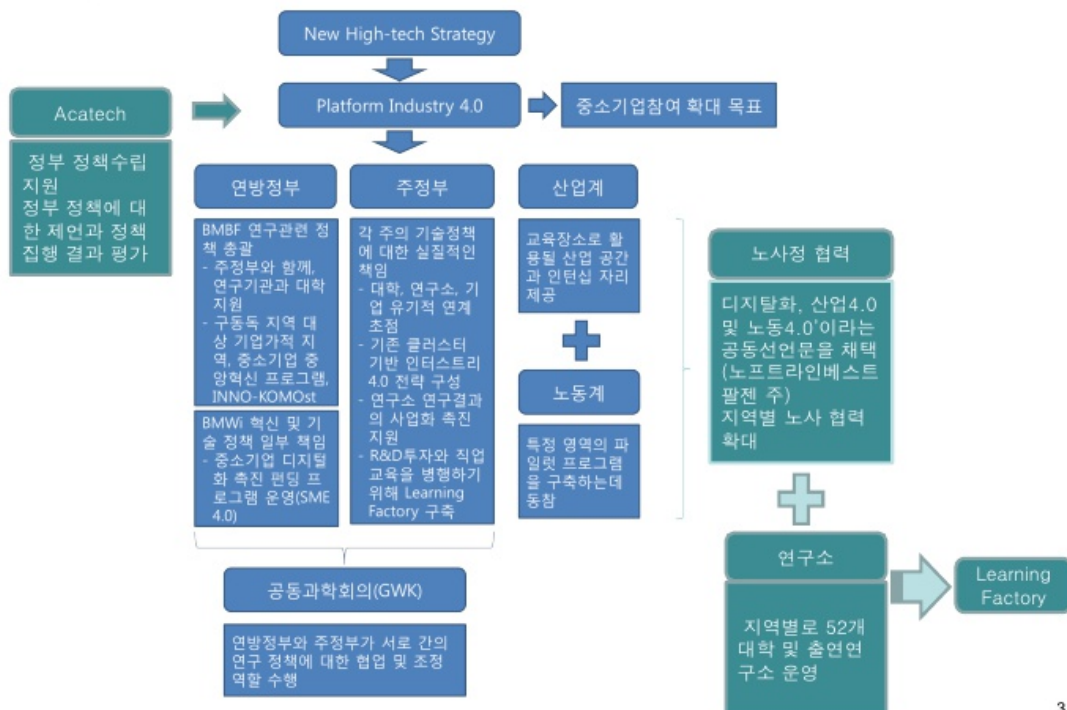
· 사물·서비스 간 인터넷 기반 위의 최적의 제품을 제조하는 제조플랫폼인 사이버-물리 시스템 구축(CPS) 구축을 핵심요소로 추진

① 대기업·중소/중견기업 간 협업 생태계 구축, ② IoT/CPS 기반의 제조업 혁신, ③ 제품개발 및 생산공정 관리의 최적화와 플랫폼 표준화 등 추구

· 원활한 추진과 다양한 분야의 관계자가 참여할 수 있는 환경 마련을 위해 'Industry 4.0 Platform' 출범

[illegible][illegible]

2



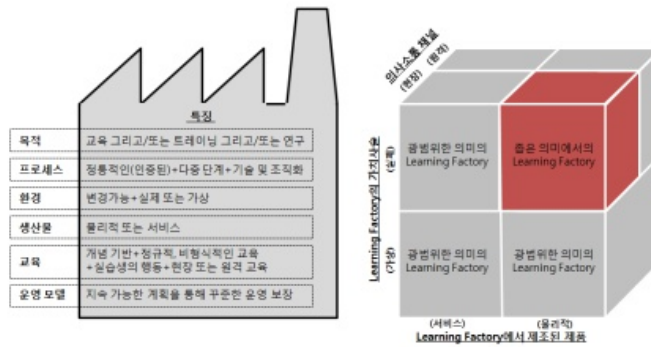
3

범부처 차원의 전략 추진

정부부처	주제분야
독일연방경제부 (BMWi)	산업 4.0: 산업지원, 융합 및 플랫폼, 기술, 혁신
독일연방교육연구부 (BMBF)	연구지원
독일연방노동사회부 (BMAS)	노동 4.0: 고용, 직업능력
독일연방내무부 (BMI)	정보 보안, IT 보안
독일연방교통디지털인프라부 (BMVI)	인프라, 광대역 네트워크 확충
독일연방법무소비자보호부 (BMJV)	소비자 보호, 정보 보호

4

일자리와 과학기술에 대한 새로운 접근



브라운슈바이크 대학 러닝 팩토리 사례



5

한국은 여전히 대기업 유치를 통한 지역혁신성장전략을 제시
제4차 산업혁명에 대비한 모형인가? 연구/디자인
한국 GM은 왜 남는가?
한국지원은 한국투자산업의 핵심기업으로 성장하고 있다



기술연구소는 치질정제(기판, 비닐, 종질판에서 제각각 수준을 얻은 결정박을 일정 크기 및 모양의 R6D 칩 형태로 중요한 위치를 차지하고 있습니다. 기술연구소를 GMS의 4개 주요사업권역 중 이터저지에서 동주적 연신사업에 가점도로서 회사를 확보하고 GMS 백미, GMS 자료로 인해, 로컬 동 GMS나 R6D 글과 자체의 마키역차(결정물) 및 파비트론에 개발에 공동출자하고 있으며, 자체의 R6D 연구 및 소정형 마키역차 기술을 주도하는 중요한 역할을 담당하고 있습니다. 또한, 하이리나드, 만조전등 세 차례의 친경은 자회사 간의 기술 개발에 대한 협력도 더욱 강화하고 있습니다.



청라 주철시업장에는 80여개 이르는 글로벌 수준의 다양한 주철 시업장과 전 세계 자동차 업계 최초로 시업실 안에서 사제철의 온도나 습도, 탈탈질 등 자물쇠로 조종할 수 있는 시업실 등 첨단 시설을 두루 갖추어 세계적이다. 한국기업은 초소형 프레스기, 구름다리, 콘크리트 경계기 등 철수 신차의 주철에는 스프링/휠, 엔진실, 변속실 등 자동차에 대한 다양한 시설과 개발이 가능해졌고, 휴한/혹서 등 특수환경을 인공적으로 만들어 낼 수 있어 설차 개발 비용을 획기적으로 줄일 수 있게 되었을 것으로 보인다.



생산기술 분야를 특화하여 설립된 생산기술연구소는 세계 최고 수준의 차세대 및 궁극적 제작 능력을 보유하여 있습니다. 컴퓨터 시뮬레이션 등을 통한 공업경제와 새로운 생산공학 개발로 품질 향상과 생산성 제고 등 최상의 생산기술을 연구하고 있습니다.

또한, 미래에는 GM의 아메리칸 생산기술을 본거지 위치하여 앞선 생산기술을 바탕으로 GM그룹의 아시아 태평양 지역의 모든 속속 사업장에 대한 기술지원과 생산능력 향상을 주도적으로 이끌고 있습니다.



다자간협정은 2003년 1월 무역장벽을 없애고 경제, 미안한 것들이 모였을, 다자간협정이다. 무역 장벽을 없애고 경제를 개방, 개방을 구상해서 있다. 다자간협정은 GMR의 글로벌 네트워크를 통해 북미, 유럽, 아시아의 무역을 자극할 다자간협정과 교류 및 협력에 관하여 국제적으로 다자간 협정의 중요성을 강조함으로써, 경제 개조 과정에서부터 사용될 다양한 협정적인 다자간 협정을 선보이고 있습니다.

특히, 다자간협정은 GMR의 글로벌 시장 및 경제 개발을 위한 다양한 협정 및 기술/연구와 함께 GMR의 글로벌 전략적 이점과 다자간 협정에서 중요한 역할을 담당하고 있다.

문재인 정부의 지역혁신정책 방향



우리나라의 제4차 산업혁명에 대비한 정책 및 사업

■ (진단 결과) 유사한 스마트제조 정책 사업들을 여러 기관에서 관리하여 집행의 효율성 저하 우려

- 5개의 관리기관을 통해 집행되는 6개의 스마트제조 정책사업은 차별화정도가 낮음
 - 중소·중견 제조업체를 대상으로 기업 당 최대 5천만 원 상당의 스마트공장 설비 구축 또는 SW를 지원한다는 점에서 스마트제조 정부지원사업 간의 유사도가 높음
 - 사업별로 기업의 소재지 제한(지역특화사업), 산업 제한(부리기업 자동화·첨단화 지원사업) 등이 존재하나 주요기업은 모두 국내 중소·중견 제조기업이라는 점에서 차별성이 낮음

현장 인터뷰

- (지원기관 관리자) "현재 스마트제조 정부지원 사업들은 주체만 다르고 내용상에 큰 차이가 없습니다. 이로 인하여 수요기업도 혼란을 겪고 있고, 지원기관 역시 수요-공급 매칭에 어려움을 겪고 있습니다."
- (수요기업) "정부 지원 스마트제조 사업들은 지원 대상 및 지원 사항에 있어 차이가 거의 없습니다. 이로 인해 수혜 확률이 높은 스마트제조 지원 사업을 찾는 데 시간을 할애해야 합니다. 정책 지원 창구가 일원화되면 좋겠습니다."

KISTEP 이슈위클리(2018) 국내 스마트제조 정책 지원 현황 및 개선방안

8

우리나라의 제4차 산업혁명에 대비한 정책 및 사업

주관처	사업명	사업목표(17년)	비고
중소벤처기업부	(80) 산업통상자원부	<ul style="list-style-type: none"> • '17년까지, 누적 구축지원 중소기업 수 5,000개 달성 • '17년까지, 신규 구축지원 중소기업 수 2,200개 달성 • '17년까지, 클린에너지 스마트 공장 500개 구축 	<ul style="list-style-type: none"> • '25년까지, 스마트 공장 보급목표율 3단계로 상향 조정 • '25년까지, 1,500개 선도모델 구축을 통한 스마트공장 고도화
	클라우드형 스마트공장 보급사업	• '17년까지, 클라우드형 스마트공장 50개 이상 구축	• '25년까지, 스마트공장 관련 현장 인력 및 전문인력 등 창의융합형 인재 4만 명 양성
	지역특화사업	• 각 지역의 특고노력과 및 창조경제 혁신센터 별 사업목표 상이	
	정보화역량 강화사업 (생산현장 디지털화 사업)	• 17년까지, 200개 기업 내외 지원	• 관련 예산 100억 원 이내
	부리기업 자동화·첨단화 지원사업	• -	• 40개 내외 과제, 총 40억 원 지원
산업통상자원부	산업혁신운동	• 17년까지, 중소기업 스마트 공장 누적보급수 2,000개 목표	• 산업부의 「제조업 혁신 3.0 전략」의 4대 추진방향의 일환으로, 「지역제조업의 스마트혁신」 추진방향에 따라 사업목표 설정

[자료] 각 사업 공고 및 사업 담당자 인터뷰

(표 8) 스마트공장 단계별 정의 및 보급률(%)

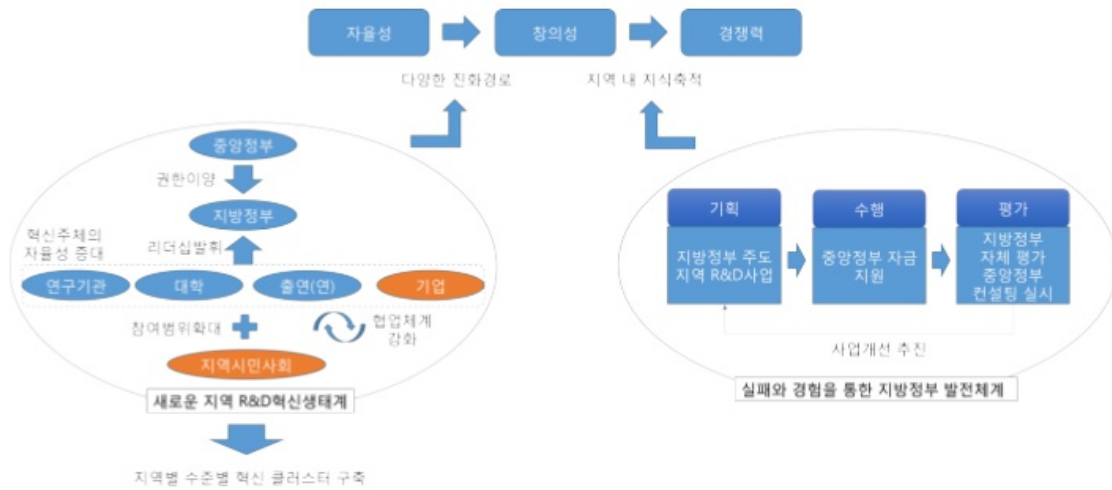
	기초	중간1	중간2	고도화
정의	설비 설계 자동화, 공정플류 관리	설비 데이터 자동 집계, 기술정보 개발 및 운영	설비 제어 자동화, 공장 운영 통합	사물인터넷(IoT), 빅데이터 등 연계
보급률	79.1%	19.2%	1.7%	0%

[자료] 각 사업 공고 및 사업 담당자 인터뷰

KISTEP 이슈위클리(2018) 국내 스마트제조 정책 지원 현황 및 개선방안

9

지역혁신체계의 지향점은?



10

Thank you

MEMO

MEMO