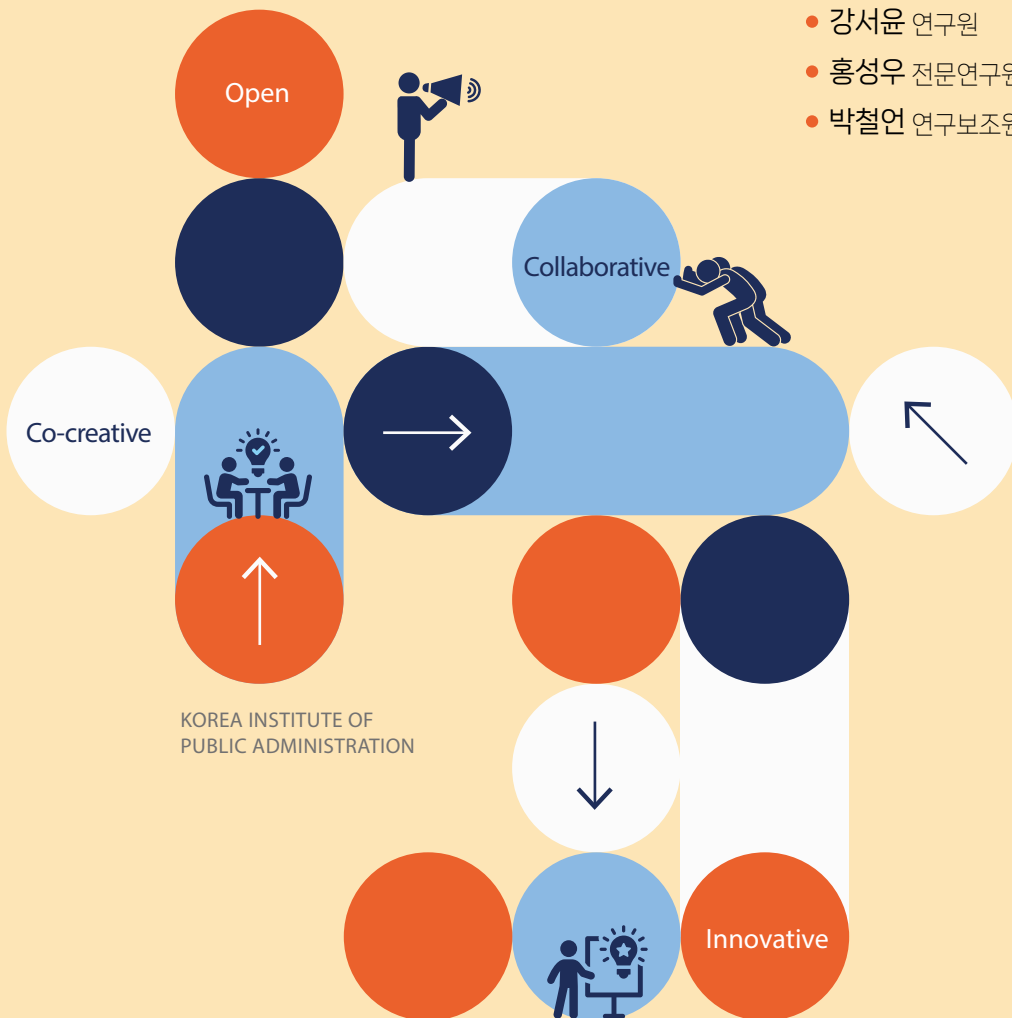


축소사회 인구구조 변화 적응을 위한 지역정책 새판짜기

✍ 행정혁신연구실

- 엄지선 연구위원
- 조세현 선임연구위원
- 강서윤 연구원
- 홍성우 전문연구원
- 박철언 연구보조원



KOREA INSTITUTE OF
PUBLIC ADMINISTRATION



한국행정연구원

OPEN POLICY LAB
KOREA INSTITUTE OF PUBLIC ADMINISTRATION

축소사회와 지역 인구구조 변화

축소사회 적응을 위한 새로운 정책 패러다임의 필요성

④ 대한민국은 성장시대에서 축소사회로 진입하였으며, 이에 변화된 시대에 조응하는 새로운 정책 패러다임 제시가 필요함

- 2020년 출산율보다 사망률이 높은 '인구 데드크로스'로 진입함에 따라, 전체 인구 규모는 장기간 지속적인 감소 상태에 진입할 것으로 예상되며 이러한 인구 통계적 변화는 현재 산업 고도와 수준 및 경제 규모를 고려할 때 대한민국이 축소사회로 전환되었음을 의미
- 행정안전부가 지정한 89개의 "인구감소지역" 및 "관심지역" 이외에도 향후 비수도권의 많은 도시가 인구감소를 경험하게 될 것임. 따라서 현 시점 정책대상으로서의 인구감소지역 및 관심지역뿐만 아니라 대한민국 전체가 축소사회로 전환하게 될 것을 염두에 두고 정책 방향성을 설정해야 할 시점임

④ 지역 인구구조 변화로 인한 지역활력의 저하는 곧 국가의 경쟁력 하락으로 이어질 수 있으며 지방정부 차원의 대응이 아닌 국가 전체 차원에서 다뤄야 하는 정책난제로 바라봐야 함

- 지금까지 비수도권 지역은 수도권 지역보다 높은 출산율을 보이며 국가 '인구 댐'의 역할을 해왔으나 비수도권 지역 유소년 및 청년 인구의 지속적인 유출로 인해 비수도권 지역 인구 고령화와 산업쇠퇴 등 지역활력이 저하되었음¹⁾

- 산업의 고도화와 함께 청년 인구가 고부가가치 일자리를 찾아 수도권으로 이동하면서 수도권은 집적 효과에 의한 성장을 이루어 온 반면 수도권의 성장 결과가 지역에 대한 투자와 기술 이전으로 이어지지 않아 지역의 경제발전은 정체되어 있음

1) 통계청 (2023.11.27.). 보도자료. 인구주택총조사 결과로 분석한 우리나라 청년세대의 변화(2000~2020). 청년세대의 53.8%가 수도권에 거주하며 ('20년 기준), 2000년 이후「수도권·중부권」에 거주하는 청년세대 비중은 지속적으로 증가한 반면,「호남권·영남권」은 점차 감소 (통계청, 2023.11.27.)

- 지역 활력의 저하는 다음과 같은 경로에 의해 국가 경쟁력 하락으로 이어짐
 - 인구의 수도권 집중에 의한 수도권 지역의 고비용-중소득 구조로 청년들은 출산을 기피하며, 이는 국가 전체의 인구감소 속도를 촉진하고 국가전체의 생산력 저하를 가져옴
 - 수도권의 고부가가치 산업은 지역산업의 공급망을 통해 유지되고, 수도권과 지역 간 생산과 소비의 상호 보완성을 갖는 등 긴밀한 연계를 가지므로, 지역경제의 쇠퇴는 결국 국가경제 전체에 부정적 영향을 미침
 - 산업구조의 변화와 인구가동 속성 및 구조의 변화로 인해 과거 인구성장기 기반의 정책으로는 급격한 지역인구 감소 문제를 해결하지 못할 뿐만 아니라 국가 전체의 미래 지속가능성을 대비 하는데에도 한계가 있음
- ☑ 현재의 '성장기반(인구증가)'을 전제로 하는 지역인구 감소 대응 정책의 목적과 지향점에 대한 수정이 필요하며, 농산어촌 및 소도시 등, '소멸위험' 지역에 대한 인구유입 촉진 및 유출 방지를 위한 단발성 사업을 수행하는 정책기획 방식에 대한 수정이 필요함
- ☑ 이에 본고의 목적은 축소시대 적응을 위한 정책의 목표와 방향성을 지역의 인구구조 변화에 초점을 맞추고 '지역정책의 새판짜기'를 제시하는 것에 있음
- '지역정책의 새판짜기'가 실행되기 위해서는 축소사회형 정책패러다임 및 방향성 재설정과 이를 추진하기 위한 정책의 기획 및 이행방식, 재정마련 및 투입방식 그리고 다각적/다차원적 거버넌스체계 구축의 혁신이 필요함. 이에 본고는 이러한 체계와 프로세스에 초점을 맞추어 작성되었음
 - 이에 균형발전, 지역산업, 인구, 지방자치 등 다양한 분야의 학계 및 현장 전문가로 워킹그룹 (working group)을 구성하고 다 회차의 워크숍을 운영하여 정책의 방향성을 정립하고 의제 및 전략을 발굴하였음
 - 본고는 워킹그룹 참여자가 합의한 결과물을 연구진이 정리하여 작성함

현장 및 협업 지향형 정부혁신을 위한 워킹그룹 구성 및 운영

워킹그룹(working group)의 목적과 필요성

- ④ 열린정책랩(Open policy lab)은 학계, 산업계 등 다양한 현장 전문가, 정책전문가들이 한자리에 모여 집단지성을 기반으로 정책의제를 발굴하는 플랫폼의 역할을 수행함
- ④ 인구구조 변화에 의한 지역 쇠퇴 문제는 청년이 원하는 일자리와 기업이 원하는 인력 간의 미스매치, 산업구조 고도화에 따른 고부가가치 인력 양성 체제로서 교육의 한계, 청년이 원하는 정주여건과 지역 환경 간 간극, 그리고 축소되는 지역에서의 정책수요를 통합적으로 기획하고 맞춤형으로 실행할 지방정부의 역량 부족 등 매우 다양한 요인들이 복합적으로 작용함
 - 따라서 새로운 정책패러다임과 정책의제·전략을 통합적으로 제시하기 위해서는 다양한 전문가들이 참여하는 열린정책랩 운영 방식이 요구됨

인구구조 변화 적응을 위한 지역 정책의제 발굴 워킹그룹 운영 과정

- ④ 정책환경분석

다양한 문헌연구를 통해 지역의 인구감소는 결국 '일자리'와 '산업'의 붕괴로 인해 지역활력 저하에 따른 인구유출의 문제인 것으로 파악
- ④ 워킹그룹 구성

지역 인구구조 변화에 대한 통합적 접근을 원칙으로 하되, 정책환경분석 결과를 바탕으로 '지역 혁신'과 '지역 인구감소 및 지방소멸' 이슈와 관련한 현장전문가 및 정책전문가를 위주로 워킹그룹을 구성하고 워크숍을 운영함

 - (현장전문가) 테크노파크, 과학산업진흥원 등 지방정부와 현장을 연결하는 지역혁신 중간조직, 로컬크리에이터 양성을 위한 제3섹터 조직 등 분야별 현장 전문성이 높은 전문가 풀 구성

- (정책전문가) 학계(경제, 재정, 지방 행정 및 정책 및 자치 제도 등), 정부출연 연구기관(한국행정연구원, 지방행정연구원, 과학기술정책연구원, 한국개발연구원, 국토연구원 등) 소속의 전문가로 구성.
- 열린정책랩은 현장의 목소리를 정책의제와 전략 형성 시 반영하고자 하는 취지를 가진 바, 정책전문가 풀 구성 시, 지방정부 및 지역 활성화를 위한 다양한 행위자와의 소통 경험을 가진 정책전문가를 선별하고자 하였음
- (다양한 지역의 목소리) 다양한 지역의 현황을 청취하고 목소리를 반영하기 위하여 지역별로 현장전문가와 정책전문가를 골고루 구성함

④ 워킹그룹 워크숍

'지역혁신(WG1-1)' 과 '지역 인구감소 및 지방소멸(WG1-2)' 이슈별 워크숍의 대화차 운영을 통해 분야별 정책의제를 발굴하고 합동 워크숍을 통해 발굴된 의제를 통합적으로 재구성 및 구체화함

- (1차 워킹그룹 워크숍) 지역혁신 이슈와 인구감소 및 지방소멸 이슈에 대해 분야별 워킹그룹 워크숍을 별도로 5회 운영
- (2차 워킹그룹 워크숍) 지역혁신 그룹(WG1-1)과 인구감소 및 지방소멸 그룹(WG1-2)을 통합하여, 1차 워킹그룹 워크숍에서 발굴된 정책의제를 구체화하고 협의하는 합동 워크숍 운영

④ 정책의제·전략 도출

1차와 2차 워크숍 운영을 통해 발굴된 의제를 종합하여 정책의제를 구조화하고 의제-전략 단위로 재구성

그림 1 지역 정책의제 발굴 워킹그룹 운영 과정





축소사회 인구구조 변화 적응을 위한 정책목표와 방향성의 전환

새로운 정책목표 설정의 필요성

☑ 축소사회 진입과 정책변혁의 모멘텀

대한민국의 축소사회 진입에 대해 성장지향 정책이 실패한 결과라는 단편적 시각이 아닌 합리적인 미래 경로 설정을 위한 최적의 모멘텀(momentum)이라는 시급성을 가지고 정책 목표를 재설정해야 함²⁾

- 이는 축소사회로 진입한 도시와 국가가 다음과 같은 특징을 내포하기 때문
 - 축소사회에서 도시는 성장하기 위한 기회 및 자원의 파이 자체가 줄어들어 대부분의 자원이 대도시 및 거점 도시들에게 배분되며, 되는 '성장의 편향성' 이 두드러지게 됨. 그결과 주변의 중소도시들은 '성장의 부스러기'를 차지하기 위해 불필요한 경쟁을 하고 있음(말라흐, 2024)
 - 이러한 불필요한 경쟁에는 제한된 총 인구규모 내에서 타 지역의 인구를 뺏는 제로섬(zero-sum) 인구유치 경쟁도 포함됨
 - 불필요한 경쟁은 결국 지역이 보유한 자원과 협력을 바탕으로 지역을 주도적으로 발전시키고자 하는 동기와 역량을 저해함으로써 경쟁이 지역발전을 추동하지 못하는 결과 초대
- 현재 우리나라는 이러한 현상을 목도하고 있기 때문에 기존과는 다른 정책 방향성을 모색하고 그에 따른 정책의제와 전략을 재구성해야 함

☑ 축소사회 지역정책의 목표

본고는 축소사회형 지역정책의 목표를 "인구구조 변화의 속도를 늦추고 축소되는 환경에 적응하여 지역의 지속가능성을 높일 수 있는 경제·사회·행정적 여건을 마련"하는 것으로 제시함

- 축소사회에서의 인구감소는 적극적 '대응'을 위한 해결책을 모색해야 하는 문제가 아니라 인구구조 변화에 대한 '관리'를 통한 '적응'이 요구되는 문제라는 관점의 전환 필요

2) 앨런 말라흐는 그의 저서 '축소되는 세계(2024)'에서 한국과 일본은 급격한 저출생과 고령화로 인해 '축소국가의 선두'로 진입했다고 서술

- 지역 인구감소는 지역의 활력을 저하시켜 주민들의 삶의 질을 하락시키고 자의가 아닌 타의의 이유로 지역을 떠나게 만드는 원인으로 작용
- 따라서 축소사회의 지역정책은 주민들이 지역을 떠나지 않고 안정적으로 행복한 삶을 유지할 수 있도록 지역사회의 인프라를 재조정하고 지역의 특성에 따라 다각도에서 지역맞춤형 활성화 방안을 마련하는 것에 초점을 두고 추진
- 이를 통해 국가 전체적으로 인구가 감소하고 있는 상황에서 인구감소지역을 대상으로 한 재생장(regrowth) 기반의 정책에 국한하는 것이 아니라 광범위하고 장기적인 관점에서 인구구조 변화에 적응해 나가기 위한 다양한 전략과 수단을 유기적으로 연계해야 함

방향성 1 ▶ 형평성에서 차등적 기반으로 패러다임의 전환

☑ 필요성

축소사회에 적응하기 위해서는 지역 간 형평성을 고려한 균형발전 정책 패러다임이 수정될 필요가 있음

- 그간의 국가균형발전 정책은 지역 간 격차 해소, 지역경쟁력 강화, 주민 삶의질 제고를 목표로 시행되었고, 지역 주도와 지역 간 협력을 강조해 왔음
그러나 지역격차는 더욱 심화되었고, 지방자치단체 간 이해관계 갈등으로 인하여 협력에 의한 지역발전 또한 활성화되지 못하였음
- (일본 사례) "균형발전"이 갖는 나눠먹기식 자원 배분이라는 부정적 이미지 때문에 정책용어에서 "균형발전"이라는 용어를 사용하지 않기 시작함(차미숙 외, 2022)

워킹그룹 의견

현행 균형발전 제도의 문제점

- ✓ 자원 배분 과정에서 발생하는 지역 간 형평성에 대한 정치적 고려, 즉 '나눠주기식' 자원 배분이 그간의 정책 효과를 저해하는 요인 중 하나임

☑ 내용

균형발전은 지역맞춤형 차등적 정책으로 선회해야 함. 즉 지역 여건에 부합하는 다양한 정책 수단의 조합을 통해 합리적 지역 재편과 지역 내 주민 삶의질 제고를 이루어 내야 함

방향성 2 ▶ 통합적 정책 수립과 집행을 위한 정책협업과 혁신

④ 필요성

지역활력 저하는 '상대적으로 생산성이 높은' 청년인재가 일자리를 찾아 떠나는 문제, 즉 '청년의 수도권 집중'이라는 인구구조 변화가 주요한 원인으로 작용하고 있으나 현행 대응 정책은 부처 및 정책의 지나친 분절화로 인해 실효성을 거두지 못하고 있음

- 지방인구감소대응 정책(행정안전부), 지역혁신 정책(산업부, 중기부, 과기부, 교육부), 공간정책(국토교통부) 등 지역 정책이 부처 간 칸막이에 의해 분절적으로 수행될 뿐만 아니라, 청년인재의 수도권 집중과 유기적으로 연계되지 못하여 효과적으로 대응하지 못하고 있음
- 특히, 지역 내 청년 일자리와 관련된 지역혁신 정책 내에서도 산업부(R&D, 기반 구축, 지역투자), 중기부(지역중소기업R&D, 산학협력R&D, 창업기반 구축), 과기부(연구개발(강소)특구) 등 분절적 사업 구조에 의해 수행되고 있으며, 그 결과 사업의 공간적 중첩성과 유사·중복이 발생됨(조세현·정서화 외, 2022: 42)

④ 내용

지역-산업-인재를 유기적으로 연계하는 지역맞춤형 통합적 정책협업 체계를 구축. 즉, 거버넌스 혁신과 정책수단의 혁신적 조합(policy mix)으로 작은 성공사례(small success)를 축적·확산해 나가야 함

④ 축소사회 적응을 위해 본고가 제시하는 두 가지 정책 방향성, 즉 ① 형평성에서 차등적 기반으로의 패러다임 전환, ② 통합적 정책 수립과 집행을 위한 정책협업과 혁신을 견지하기 위해서는 중앙·지방 차원에서의 강력한 리더십이 요구됨

- 중앙·지방 정부 차원에서의 리더십은 지역에서의 인구감소-산업쇠퇴-지역격차 확대-지방의 삶의 질 저하가 곧 국가의 지속가능성을 위협하는 문제임을 인식하고 차등적 정책의 기준 마련 및 부처 간 칸막이 속에서의 관행적 사업 수행방식 혁신을 위한 공론화와 대타협을 이룰 수 있어야 함

④ 이상의 정책패러다임 변화 방향성을 바탕으로 열린정책랩 워킹그룹은 축소사회 인구구조 변화 적응을 위한 정책의제와 전략을 다음과 같이 제안함

표 1 축소사회 인구구조 변화 적응을 위한 지역 정책 방향성, 의제, 세부전략

목표	인구구조 변화의 속도를 늦추고 축소되는 환경에 적응하여 지역의 지속가능성을 높일 수 있는 경제·사회·행정적 여건을 마련		
방향성	① 형평성에서 차등적 기반으로의 패러다임 전환 ② 통합적 정책 수립과 집행을 위한 정책협업과 혁신		
의제	전략		세부전략
1 장소기반 (place-based) 통합적 정책 수립으로 지역활력 제고	1-1	혁신자원이 집적된 거점지역 중심 지역혁신정책 마련	- 거점지역 중심의 미래산업 육성 - "동물원 운영"에서 "생태계 조성 지원" 방식으로의 전환 - 기술인재 육성을 위한 R&D 투자 - 학·연 활성화 기반 로컬 창업 집중 지원
	1-2	지역 특성 맞춤형 중소·중·저비용 구조의 산업 육성 및 정부여건 마련	- 산업의 다각화를 통한 지역 활성화 - 중숙련인력(middle-up skilled workers) 양성 및 R&D 투자 - 역도시화 유도를 위한 사업기획 지원
	1-3	스마트 쇠퇴(smart decline)를 위한 자발적 축소 노력 지원	- "비우기" 전략에 기반한 스마트 축소 지원 (예: 작은 거점 구축, 제3섹터 활성화, 서비스 디지털화)
2 정책협업과 실험을 통한 지역수도 기반 지역활력 제고	2-1	장소기반 맞춤형 통합적 정책 수립과 실험을 위한 정책실험	- 문제해결형 다부처 연계 정책실험
	2-2	예산 사일로 완화를 통한 장소기반 통합적 지역활력 제고 정책 추진	- 통합적 재정 활용 전략 (다부처 정책연계형, 지역 연계형, 회계연계형) - 사업예산 패키지 공동기획단 구성
	2-3	지역활력 제고를 위한 차등적 재정투자 혁신	- 지역활력 성과기반 재정투입 (예: 보조금 및 자금 활용 현황 조사 및 성과 검토, 하드웨어 인프라 조성 지원 최소화 등)
3 장소기반 정책을 위한 중앙-지역-민간 협력적 거버넌스 구축과 활용	3-1	Middle-Up-Down(MUD) 프로세스 기반 예산 기획	- (중앙) 지역발전 관련 일반 및 균특회계사업과 자금 통합 메뉴판 작성 - (지방) 지역수요 맞춤형 사업 포트폴리오 기획 - (중앙-지방) 사업 기획의 구체화
	3-2	지역 자율성 확대를 위한 포괄적 예산 활용 지원	- 포괄적 사업 메뉴와 예산 - 예산 성과관리 체계화
	3-3	자율성 기반 규제완화 의사결정 체계 구축	- (중앙) 포괄적 규제완화 사안 제시 - (지방) 자율적 규제완화 사안 선택
	3-4	공공기관 및 민간 제3섹터 활성화	- 개방형 혁신 기반 지역활력사업 이행 - 지방정부 역량 강화 지원
4 인구구조 변화 적응을 위한 정책 결정의 과학화	4-1	행정구역을 넘어서는 지역 인구구조 분석 단위의 다각화	- 새로운 인구구조 변화 분석단위 수립 - 인구구조 변화의 역동성을 보여줄 수 있는 지표 개발
	4-2	인구구조 분석 데이터 활용 제고	- 증거기반 지역활력 제고 기본계획 수립 - 지방정부 간 연계 및 협력 거버넌스 추진 기초자료로 활용 - 인구구조 변화 분석 거버넌스
5 새로운 인구 유입의 실효성 제고	5-1	광의의 생활인구 활성화	- 생활인구의 개념과 목표의 확장 - 생활인구제도의 실효성 제고
	5-2	지역수요 기반 이민정책 수립 및 이행	- 지방정부 주도 이민정책 - 지역사회 통합·장기정주형 외국인 유입 정책 - 외국인 주민 종합 데이터 구축

IV 축소사회 적응을 위한 새로운 지역 정책의제와 전략

정책의제 1. 장소기반(place-based) 통합적 정책 수립으로 지역활력 제고

☑ 필요성

개별 지역(장소)의 특성과 필요를 고려하여 그 지역의 문제를 해결하고 주민 삶의 질을 향상함으로써 지역 활력을 제고하는 장소기반 정책으로 전환할 필요가 있음

- 장소기반 정책은 지역의 경제·사회·환경적 특성을 반영한 문제해결을 강조함. 따라서 '중앙이 최선을 알지 못한다'는 인식으로부터 출발하여야 함. 지역 내 경제·사회·환경적 맥락에 기반한 지식과 다양한 이해관계자 참여에 의해 문제를 해결해야 하기 때문에 장기적이고 적응적인 관리 관점이 필요함(Beer, 2019: 10-11; 남기범, 2016: 777)
- 이러한 관점에서 장소기반 정책은 일반적인 보조금 제공을 통한 균등화 조치와 차별성을 가짐(Dafflon, 2005; Beer, 2019: 12 재인용)

전략 1-1 ▶ 혁신자원이 집적된 거점지역 중심 지역혁신정책 마련

- 지금까지의 산-학-연 연계 정책의 한계와 지방대학의 균형이 이미 무너진 상황에 대한 비판적 성찰을 기반으로 지역혁신정책의 효과성을 제고하기 위한 전략 마련
- (거점지역 중심의 미래신산업 육성) 거점지역은 행정구역의 경계를 넘어 생태계 내에서 기능적으로 연계된 "지역(region)" 단위로 규정
 - 산업 특성을 반영한 자본, 인력, 네트워크, 시설 등 지역혁신을 위한 다양한 자원과 역량의 집적가능성이 높은 지식기반 거점지역과 주변지역을 포괄하는 권역 내에서 혁신생태계가 작동하고 미래 신산업 관련 연관 다양성을 증대할 수 있도록 지원³⁾

3) 유사한 맥락에서 정민수 외(2023)는 비수도권 거점도시의 중심지 기능 회복을 통해 광역권 내 이동 촉진, 권역별 인프라와 산업 집적의 특화, 도심 내 지식산업 집적을 시행함으로써 청년인구 유출에 따른 지역경제 악화 문제에 대응할 것을 제안한 바 있음

- (“동물원⁴⁾ 운영”에서 “생태계 조성 지원” 방식으로 전환) 거점과 주변 지역이 가치사슬(value chain)로 연계되어 민간이 자발적으로 생태계를 조성할 수 있도록 연구개발, 기업활동, 사회 서비스, 교육, 의료 등의 맞춤형 통합적 지원 제공
 - 현행 거점지역 육성을 위한 건물 신축, 임대료 절감, 장비 투입 방식은 혁신생태계 내에서의 창의와 경쟁을 촉진하지 못하고 효과성과 지속가능성이 낮은, 이른바 “동물원 운영” 방식의 지원이었음
 - 이러한 방식을 탈피하고 인재가 추구하는 ‘일과 생활 패턴’-‘비즈니스 모델’-‘정주여건’과 기존의 지역 인프라의 매칭에 자원을 투입하는 “생태계 조성 지원”으로 전환
 - 이를 위해서는 지역 내 다양한 행위자의 인센티브 구조를 면밀하게 파악하는 과정이 요구됨

워킹그룹 의견

거점지역 활성화를 통한 자원 투입의 효율성 제고

- ✓ (거점지역 대기업 유치) 지역의 문제는 기업과 일자리의 문제이기 때문에 산업단지가 지역의 인구 담 역할을 해왔음. 민간 R&D는 지역경제 활성화에 기여하고 사회적으로 환원되는 선순환 역할을 하는바, 기업 없이는 지역인재의 수도권 집중을 막을 수 없음. 따라서 거점지역에 대기업을 유치하여 정주인구, 인재채용, 비즈니스의 스피노프 등 혁신이 지역 내 자발적으로 일어날 수 있도록 생태계 형성 지원
- ✓ (산발적 특구 운영 지양) 특구가 거의 모든 지역에 형성되어 있는 데다⁵⁾ 균형발전 목적의 특구 간 인센티브 차이가 거의 없고 균형발전 기여도가 높지 않음. 이러한 산발적 특구 운영을 지양하고 기업과 인재가 몰릴 수 있는 거점지역 활성화 방식으로 특구를 운영해야 함. 주요 인프라 및 문화시설, 서비스 시설을 거점지역에 집중하고 (대)기업 유치를 위한 파격적 제도 설계 필요

- (기술인재 육성을 위한 R&D 투자) 산업이 아닌 핵심기술인력에 대한 직접적/파격적 투자를 통해 지역산업 형성 및 융합신산업 육성이라는 장기적 목표 달성
 - 핵심기술인력의 지역대항 유입을 촉진하기 위한 파격적 인센티브 체계를 마련하고, 해당 인력을 중심으로 한 연구단 형성을 지원함으로써 지역 내 산업적 파급효과를 확대
- (학·연 활성화 기반 로컬 창업 집중 지원) 핵심기술인력 중심의 연구단 성과를 활용한 창업을 지원하고 생태계 조성을 위한 통합적 지원 수행
 - 각 지역에 분포한 정부출연연구기관 분원과 지역 대학 및 기업 간 협업 프로젝트에 대한 적극 지원을 통해 지역인재의 연구활동이 창업으로 이어질 수 있도록 연계. 이러한 창업활동을 시작으로 장기적 관점에서 지역 내 산업기반을 축적해 나가도록 함

워킹그룹 의견

장기적 효과를 고려한 산학연 정책 혁신 필요성

- ✓ 지역 청년인재의 유출, 정주여건의 미비로 기업은 지역에서 일정 기간 영리활동을 한 이후 지역을 떠나게 되면서 투자 비효율성을 유발함. 이러한 상황에서 단기적 관점에서의 투자는 오히려 우수인재가 지역에서 유출되는 결과만을 초래. 장기적 관점에서 우수인재가 지역으로 유입될 수 있도록 하는 재정투자, 지역의 인재가 지역 산업 특성에 맞는 역량을 갖출 수 있도록 지원하는 전략 필요

4) ‘동물원’ 운영 방식이란 단순히 생존을 위해 먹잇감을 공평하게 제공함으로써 활력을 저하하는 지원 방식을 의미

5) 균형발전의 핵심수단으로 사용되어 온 특구의 양상을 보면 2022년 8월 기준으로 909개 이상의 특구가 지정되어 있어, 전 국토가 특구인 상황(이서희, 2022:27)

전략 1-2 ▶ 지역 특성 맞춤형 중소득·중/저비용 구조의 산업 육성 및 정주여건 마련

- 거점 및 주변 지역의 산업과 인적자원의 특성, 지역 내 경제기여도, 정주여건 형성 기여 가능성 등을 다각도에서 반영한 중소득·중/저비용 구조의 산업 육성
- (산업 다각화를 통한 지역 활성화) 수도권과의 지리적 근접성 및 행정중심지 여부에 따라 주력 산업의 종류와 발전 경로가 다르며, 인구감소 양상에도 차이가 있으므로, 지역특성을 반영하는 산업 다양성 제고
 - 지역여건을 고려하지 않고 미래 신산업 위주로 전략산업을 지정하기 보다, 지역 경제기여도가 높은 주력 산업 및 특화산업의 디지털 전환을 통해 산업구조 고도화
 - 주력산업 및 특화산업의 디지털 전환을 통해 지역 내 고학력 여성이 서비스 산업을 찾아 수도권으로 이동하지 않고 지역 내 노동시장 진입을 유인

워킹그룹 의견 지역 신산업 유치 전략의 문제점

- ✓ 모든 지역이 대기업을 유치할 수 없고 특정 신산업이나 제조업만으로 지역을 활성화하는 데에 한계가 있음
- ✓ 전략산업이나 특화산업은 대기업 몇 개에 대해서만 영향을 미칠 뿐 실제 지역에는 전략산업과 관련이 없는 중소기업들이 훨씬 더 많음
- ✓ 지방자치단체장의 공약 이행이나 재선을 목표로 하는 첨단전략기술 및 타겟팅 산업 지정은 지역에서 예산을 매칭하지 못하거나 규제를 해소하지 못하는 경우 지속되지 못함
- ✓ 지역의 인문계 전공 여성들은 제조기업이 요구하는 역량과의 미스매치로 인하여 취업을 위해 수도권으로 이주하는 경향이 있음

- (중숙련인력(middle-up skilled workers) 양성 및 R&D 투자) 현실적으로 지역 내 중소·중견 기업이 필요로 하는 현장형 중숙련 인력 공급을 위한 인재양성 및 low-mid-tech R&D에 대한 투자로 지역기업의 생산성 제고

워킹그룹 의견 첨단기술과 지역 산업 간 미스매치의 문제점

- ✓ 지방정부는 지역여건을 고려하지 않고 3-4년 동안 반짝하다가 사라지는 첨단산업의 유치를 통해 수혜만 보려고 하지만 지속가능하지 않음. 첨단기술을 지역에 이전하면 지역 고용이 활성화되리라는 것은 일종의 환상임., 중·저 수준 기술에 비하여 첨단기술의 고용창출효과 지속성이 오히려 낮음

- (역도시화 유도를 위한 사업기획 지원) 중소득·중/저비용 구조 내에서 쾌적하고 안전한 삶을 누릴 수 있는 정주여건을 마련함으로써 청년층인구 유출 방지, 청년 및 신중년층의 역도시화(counter-urbanization) 유도
 - 청년의 창의적 아이디어 및 라이프 스타일과 지역 산업 특성을 결합한 비즈니스 모델 육성 및 창업 지원 (예: 제주도 고향 회귀 청년과 해녀와의 협업 비즈니스(해녀의 부업) 양성)
 - 은퇴 이후 제2의 인생을 설계하고자 하는 신중년층 대상 지속가능한 일자리 창출

워킹그룹 의견

저비용 구조 마련의 필요성

- ✓ 비수도권 지역이 수도권보다 매력적이지 않은 상황에서 지역에서 정주하고자 하는 유인은 결국 낮은 비용임. 따라서 저비용 구조와 환경을 조성함으로써 인구유입을 유도할 수 있어야 함

전략 1-3

스마트 쇠퇴(smart decline)를 위한 자발적 축소 노력 지원

- 지역 내 혁신자원이나 지식기반이 부재하여 인구감소에 수반하는 경제위축, 세수 감소, 행정·재정적 관리 비용 증가, 물리적 공간의 쇠락(빈집 증가, 기반시설 노후화 등), 지역 슬럼화 등 활력을 잃어 가는 지역에 대한 새로운 지원방식 도입
 - 쇠퇴한 지역에 대한 추가적 인프라 투자나 고밀도 개발을 지양, 축소도시로의 전환을 통해 지역의 새로운 가치와 가능성을 발견하고⁶⁾ 이를 지역활력의 동력으로 활용하고자 하는 사업기획을 적극 지원

워킹그룹 의견

균등한 자원 지원의 문제점

- ✓ 보조금으로 유사·중복적 인프라에 투자하거나 지역쇠퇴로 인해 활발하게 사용되기 어려운 용도의 인프라에 투자하는 관행이 여전히 존재하고 있어 개선이 필요
- ✓ 모든 지방을 다 살린다는 것은 모든 사람이 다 부자가 되고 싶다는 것과 같이 현실적으로 불가능하지만 그렇다고 모든 지역민이 그 지역을 떠나도록 두어서는 안 되고 지역민이 그 지역에 애착을 느끼고 안정적으로 삶을 영위할 수 있는 생활기반이 있어야 함

- (“비우기” 전략에 기반한 스마트한 축소 지원) 인구구조 변화에 선제적으로 적응하기 위해 지역 공간 및 인프라를 효율적으로 활용하고 행정·재정 규모를 적정화하는 등 지역의 활력과 기능을 지속적으로 유지하고자 하는 지역에 대한 지원 확대
 - 현실적으로 지방정부의 자발적 혁신으로 ‘비우기 전략’을 이끌어내기 어려울 수 있음. 그러나 “비우기 전략”이 곧 “생존 전략”임을 직시하고 스마트한 쇠퇴를 위한 과감한 리더십이 필요. 이를 위해 중앙정부는 지방정부의 자발적 축소 노력을 행정·재정적으로 적극 지원

예시

스마트 쇠퇴(smart decline)를 위한 전략

- ✓ (작은거점 구축) 인접 지자체 간 공공 인프라 및 서비스 공동 활용을 위한 지자체 간 연계, 이를 위한 작은 거점 지정
- ✓ (제3섹터 활성화) 쇠퇴지역에서 경제·사회·문화적 가치를 발견하고 이를 비즈니스로 연계하고자 하는 로컬 크리에이터 사업 및 이들의 정주 유도를 위한 지원, 로컬크리에이터 사업을 지원하기 위한 제3섹터 활성화
- ✓ (서비스의 디지털화) 스마트빌리지, 디지털 마을 전환을 위한 지원으로 행·재정 효율화, 신산업의 실증기회 부여, 주민의 생활 편의 향상을 동시에 달성

6) 프레스리안(2023.7.7.). '자발적 축소도시'는 어떤 것인가? [경제지리학자들의 시선] 인구감소 시대의 스마트한 도시 쇠퇴를 꿈꾸며 (URL: <https://www.pressian.com/pages/articles/2023070611383011627>)

정책의제 2. 정책협업과 실험을 통한 지역주도 기반 지역활력 제고

☑ 필요성 1

장소기반 지역활력 정책의 기획과 실행은 부처 간과 중앙-지방정부 협력에 기반한 행정·재정의 집중적 투자와 점진적·장기적 접근이 이루어져야 함

- (부처 사일로) 균형발전 및 지역 활성화 정책 사업의 공간적 중첩에도 불구하고 개별 조직의 기능별 사업 추진으로 인한 유기적 연계의 미흡. 행정·재정의 집중적 투자를 위해서는 부처 간 협업에 의한 통합적 정책 수립과 실행이 뒤따라야 함
 - 행정안전부의 인구감소지역과 국토교통부의 성장촉진지역, 산업부의 산업위기대응 특별지역이 공간적으로 중첩(차미숙 외, 2022)
- (정책실험) 전국단위에서 동시에 대규모 사업으로 실시하기보다 지역여건에 부합하는 작은 성공 사례를 축적해 나가는 실험 방식을 택할 필요가 있음

☑ 필요성 2

각 부처별 기능 중심의 워터폴(waterfall) 방식 예산 운용은 조직 이기주의에 따른 예산 극대화 동기와 결합하여 재원의 비효율적 배분을 초래. 또한 중앙 부처 간, 중앙-지방 간, 지방정부 간, 지방정부 내 부서 간 협업을 저해함

- (보조금 사일로와 하향식 보조금 배분) 부처별 사일로형 예산을 지방정부 보조금으로 배분하는 방식은 중앙과 지방정부의 이해가 공통으로 부합하면서 지역활력을 위한 정책수단으로 활용되어 왔음
 - 그러나 단일 부처-단일 지자체로의 수직적 재정 보조는 진정한 지역 주도에 의한 주민 삶의 여건 개선을 이루어 내지 못한 것으로 평가됨
- (회계 사일로) 회계 형태별 예산의 연계가 미흡하여 재정 투입 규모가 분산되거나 유사·중복 사업에 예산이 투입되는 비효율 초래
 - 산업부, 중기부 등 중앙부처의 균형발전특별회계 사업과 지역 산업생태계 형성을 위한 일반회계 사업 간 분절적 추진(조세현 정서화 외, 2022:45)
 - 지방소멸대응기금과 균형발전특별회계 간 연계 미흡에 따른 재정투입 규모 분산 및 소액화로 문제해결 성과 창출에 한계(류영아, 2022: 49)

☑ 필요성 3

지방정부의 자발적·주도적·장소기반 맞춤형 지역활력 관련 사업의 효과성을 제고할 수 있도록 충분한 동기를 부여할 사업구조 및 재정유인책이 다소 미흡

- 그간의 형평성 위주의 재정배분은 지자체의 주도적인 지역활력 사업 기획을 통한 문제해결 행동을 유도하기보다 지방자치단체의 도덕적 해이를 유발하기도 하였음
- 또한 지자체의 예산 용도 및 사용 조건이 엄격하여 지역여건 부합도가 높은 사업을 자율적이고 창의적으로 기획하는 데 제약으로 작용

전략 2-1 ▶ 장소기반 맞춤형 통합 정책 수립과 실행을 위한 정책실험

- **(문제해결형 다부처 연계 정책실험)** 지방정부가 지역공동체와 지역경제 활성화를 위한 다양한 이해관계자 및 주민의 의견을 반영한 사업계획을 수립하고, 특정 지역을 대상으로 공동의 문제 해결책을 점진적으로 모색해 나가는 정책실험을 수행
 - 지역별 특성에 따른 목표를 명확하게 설정하고 작은 성공사례를 창출, 제도 개선 사항을 도출하고 점진적으로 고도화해 나가는 단계별 프로세스 정립

예시

다부처 정책연계 실험 사업

- ✓ 기업+일자리 특성+청년세대 수요를 종합적으로 반영한 정주여건(human amenities) 마련을 위해 교육부의 지역대학지원사업, 중소벤처기업부의 지역중소기업지원사업, 행정안전부의 청년마을만들기 사업 등 유관 사업 간 연계와 협업을 활용한 정책실험
- ✓ 과기부의 농촌 IoT 실증 사업을 실제 농가 적용을 위한 농식품부와의 연계 협업을 통한 농촌 디지털 전환
- ✓ 국토부 수요응답형 버스, 농림부 농업용 로봇, 복지부 돌봄 로봇 실증 투입을 통한 농촌 지역 활력 제고와 신산업 기업 경쟁력 제고를 위해 민관학 협동 모델 정립

전략 2-2 ▶ 예산 사일로 완화를 통한 장소기반 통합적 지역활력 제고 정책 추진

- **(통합적 재정 활용 전략)** 지역의 맞춤형 문제해결에 통합적으로 접근하기 위해 국고보조금 사업과 관련 기금 간, 국고보조금 사업 간, 지역 사업 관련 일반회계와 균특회계 간 연계성을 높이고 재원의 규모를 확대하는 통합적 재정 지원 전략 마련
 - **(다부처 정책 연계형)** 인구감소지역지원특별법에 따라 중앙-지방 협력에 의한 사업 추진 시 지역발전투자 협약 체결이 가능한바, 현재 추진되고 있는 지역활력타운 조성사업*과 같은 다부처 정책 연계형 사업 확대
 - * 행정안전부, 문화체육관광부, 농림축산식품부, 보건복지부, 국토교통부, 해양수산부, 중소벤처기업부가 관할하는 사업 중 지역이 지역활력타운에 조성하고자 하는 시설과 서비스를 자율적으로 선택하고 구성
 - **(지역 연계형)** 거점도시와 주변지역 간 기능을 연계하기 위한 자발적 협력 프로젝트를 수행하는 경우 지역 연계를 위해 다부처 사업예산을 통합하여 투입
 - **(회계 연계형)** 다부처 정책 연계형이나 지역 연계형 사업 추진에 있어서 일반회계 중 지역 관련 예산, 균특회계, 지방소멸대응기금, 지방상생협력기금 등 다양한 재원을 적극 혼합하여 활용함으로써 재원 규모를 확대, 시너지 효과를 창출할 수 있도록 회계별 지역활력 제고 사업 메뉴판을 통합적으로 제공

워킹그룹 의견

현행 재정지원 유형 및 규모의 문제점

- ✓ 현재는 사업의 실효성이나 예산 규모 차원에서 효과성 없이 소진되는 재정투입이 이루어지고 있는 사업이 다수. 지역활력 효과를 창출할 수 있는 사업 또는 지역에 대해 자원을 집중할 필요

워킹그룹 의견

현행 보조금 활용 방식의 문제점

- ✓ 지역의 문제해결, 일자리 창출 등 지역발전에 직접적으로 연계되는 사업 기획이 아닌 무조건 예산을 확보하고 보자는 식의 관행이 지속
- ✓ 지역에 지속적 영향을 줄 수 있는 사업에 대한 투자보다 자치단체장의 재선을 위한 단기성과 위주의 사업에 치중
- ✓ 보조금의 공모사업 방식 배분에 의해 지방자치단체 내 부서 간 협업에 기반한 통합적 기획 등 지역문제 해결을 위한 주도적 사업 설계 역량 축적이 이루어지지 않음
- ✓ 지방자치단체의 매칭 예산 부족에 따른 예산 운용의 비효율성 초래
- ✓ 사업종료 후 지속적 지원이 없을 시 지자체 예산 부족으로 사업의 결과물이 지역의 자원으로 축적되지 않음

- (사업예산 패키지 공동기획단 구성) 중앙-지방 공동 사업 기획단을 구성하고 참여기관 간 기획 및 집행 과정에서의 역할을 분담하는 구조 내에서 사업예산을 패키지화하는 방식으로 운영함으로써 통합적 정책기획과 실험의 실효성 제고
 - 국고보조금 협업예산을 편성하고 지방소멸대응기금과 연계하는 협업 패키지 예산을 마련, 투자협약을 체결하도록 함으로써 자원 규모와 지속가능성 확대⁷⁾
 - 다부처 연계형, 지역 연계형, 회계 연계형 등 통합적 기획을 장려하기 위해 차등적 재정 인센티브를 제공함으로써 광역경제권 내 협력모델에 대한 학습과 실험 유도
 - 사업기획 단계에서부터 성과지표를 공동으로 구축하고, 지역 내 연구기관, 혁신지원기관 등과의 협력을 통해 지방정부가 성과지표를 관리
 - 중앙정부 차원에서는 직접적인 성과평가보다는 성과 전반에 대한 관리 차원에서 사업기획, 이행, 성과 관련 데이터 구축과 데이터 기반 성과관리 및 환류체계 확립을 지원

7) 지방소멸대응기금은 국고보조사업을 중심으로 투자협약 체결 시 기금 지원 대상으로 우선 선발하는 방안을 고려하고 있으나, 다부처 협업 활성화 및 회계 간 연계를 더욱 확대·강화하기 위한 협업 패키지 예산을 제안함

전략 2-3 ▶ 지역활력 제고를 위한 차등적 재정투자 혁신

- (지역활력 성과기반 재정투입) 지역활력을 제고하기 위한 지방정부의 자율성과 책무성, 재정 투입의 효과성을 제고하기 위한 인센티브 부여

워킹그룹 의견

지역활력 제고 정책 효과성 창출을 위한 재정투자 혁신 방안

- ✓ (보조금, 기금 활용 현황 조사 및 성과 검토) 지역활성화와 인구감소 완화를 위한 보조금, 기금 활용 현황에 대한 전수 조사 및 성과에 대한 면밀한 검토를 통해 국고보조금 유사 사업 조정과 사업 일몰제도 실효성 제고
- ✓ (하드웨어 인프라 조성 지원 최소화) 인프라 구축 이후 유지·관리를 위한 예산 부족으로 지속가능성이 높지 않을 뿐 아니라, 이제는 인프라보다 생태계 조성을 위한 지원을 통해 지속가능성을 모색해야 함
- ✓ (지자체 간 협업 사업 우선 지원) 초광역권 등 지자체 간 협업을 통해 집적효과를 낼 수 있는 사업에 대해 국고 보조금 우선 배정(지역 간 차별성이 두드러지지 않는 사업을 두고 지역 간 경쟁하여 지역 특성과의 부합성과 지속가능성이 사업 선정 시 고려되지 못하고 있으며 지역간 협력은 비경쟁 분야에서만 발생하고 있음)
- ✓ (인구감소기본계획과 지방소멸대응기금 간의 연계성 제고) 산업의 정착에도 10여 년이 소요되는 점을 고려, 3+3+4년의 중장기적 관점에서 감소지역으로부터 졸업하기 위한 계획 수립 → 지방소멸대응기금 활용 → 평가의 체계를 마련하고, 인구감소지역 졸업을 위한 인센티브 체계로서의 기금운용 방안 마련. 현재의 구조로는 인구감소지역을 탈피할 유인 없이 도덕적 해이 발생 가능
- ✓ (보통교부세 산정 시 지역여건 반영) 보통교부세 산정 방식의 과감한 개편을 통해 산업, 일자리 창출 등 지역 발전을 위한 적극적 자구책을 마련하는 지역에 차등적으로 배분

정책의제 3. 장소기반 정책을 위한 중앙-지역-민간 협력적 거버넌스 구축과 활용

☑ 필요성 1

부처 사일로/회계 사일로에 기반한 하향식(top-down) 공모사업의 문제점을 해소하기 위해 사업의 기획, 집행, 평가에 이르는 일련의 과정에서 중앙과 지역이 협력하고 소통하는 프로세스가 필요

☑ 필요성 2

지역맞춤형 정책 수립을 위해서는 지역의 의견이 적극적으로 반영될 수 있는 '자율성 확대' 방안과 함께, 지역의 창의적 문제의 해결을 위한 다양한 행위자 간 협력 전략 필요

워킹그룹 의견

지방정부의 사업기획 및 이행의 문제점

- ✓ 현재 인구감소지역은 재정이 부족한 것이 아니라 혁신의 의지, 창의적인 아이디어(기획역량) 그리고 적극적인 추진력(이행역량) 부족이며 이로 인해 지역의 실제 상황과는 무관한 지식산업 센터나 창업 지원 센터와 같은 유사한 인프라가 지나치게 많이 구축되고 있음. 따라서 현재 중앙정부의 인구감소지역 지원 방안에 대한 고민과 고찰이 필요
- ✓ 지방정부는 지역이 필요한 맞춤형 사업을 기획 및 이행하기보다는 기존 방식을 답습하는 사업을 기획 및 이행하는 등 실행력 확보와 평가를 수월하게 하는 것에 초점을 맞추고 있음

☑ 필요성 3

인구성장 기반 기조에 맞춰 기획된 각종 제도와 규제들이 인구감소지역의 지역활력을 저해하는 장애물로 작용하고 있어 지방정부가 불합리한 규제 완화를 위한 의사결정 과정에 자발적으로 참여를 유도하는 기제 구축이 필요함

워킹그룹 의견

불필요한 지역 규제 완화의 문제점

- ✓ 현재 중앙정부가 지역을 지원하는 기준 고시를 인구규모 혹은 연령으로 삼고 있는데 이러한 기준이 지역 주민의 삶을 불편하게 만드는 규제로 작용하고 있어 주민들을 타의에 의해 떠나게 만드는 요인으로 작용, 지원을 하기 위한 기준이 지방소멸을 오히려 촉진할 수 있음

전략 3-1

Middle-Up-Down(MUD) 프로세스 기반 예산 기획

- ① 중앙부처가 지역발전 관련 일반회계 및 균특회계 사업과 기금 통합 메뉴판 작성(top-down), ② 지방정부가 지역수요 맞춤형 사업 포트폴리오 기획(bottom-up), ③ 중앙-지방 간 협력에 의한 사업 기획을 구체화(middle-up-down)
- 이러한 Middle-Up-Down (MUD) 프로세스를 통해 중앙정부는 국가정책 전체의 방향성과 지역정책 간 부합성을 유지할 수 있고 지방정부는 지역문제해결에 기여할 수 있는 사업을 자율적으로 기획할 수 있음 (조세현-정서하, 2022: 183)

예시

중앙-지방 간 협력 Middle-Up-Down 프로세스

중앙정부 지역활력제고 지원사업 메뉴판 제공 및 공모 → 지방정부(간 연합) 주도의 지역활력 제고 사업 포트폴리오 기획 → 기획재정부/행정안전부/지방시대위원회 및 관계부처 공동 심의 → 통과된 심의안에 대해서 중앙 다부처-지방 공동 사업 기획단 구성 → 중앙에서 지방의 사업기획 컨설팅 및 지자체와 협의하여 사업 기획을 구체화하고 협업 패키지 예산 편성 → 기획재정부와 행정안전부에 협업 패키지 예산 요구 → 투자협약체결 → 지방에서 사업 집행 → 평가 → 환류

전략 3-2

지역 자율성 확대를 위한 포괄적 예산 활용 지원

- 장소기반 지역 맞춤형 사업 기획에 대한 지방자치단체 자율성을 최대한 부여할 수 있도록 포괄적 접근 이행
- (포괄적 사업 메뉴와 예산) 기존 공모사업과 차별성 있게 운영되기 위해서 중앙정부가 제시하는 메뉴판은 국가 전체 차원의 정책 방향성을 견지하되 지역의 자율성을 보장할 수 있도록 사업유형을 제시하고 포괄적으로 예산을 활용할 수 있도록 함

워킹그룹 의견

현행 상향식(bottom up) 의사결정의 문제점

- ✓ 지방정부의 역량이 부족하다고 하지만 역량 부족보다 자율성 부족이 더 큰 문제. 지역산업정책에 있어서는 중앙정부가 포괄적 사업 범위를 탐다운 방식으로 제시하고 그 안에서 지역이 자유롭게 기획하는 자율성이 부여된다면 지역이 주도적 사업 기획을 시도하고 학습할 수 있을 것임

- (예산 성과관리 체계화) 지역에 기획과 집행이 자율성을 부여한 만큼 재정투자 비효율성 방지 및 정책 실행의 효과성을 제고하기 위한 지방의 책무성 확보 수단으로 예산 성과관리를 체계화
- 지역은 지역실패에 대한 과학적 분석과 그간의 사업 수행 방식에 대한 성찰, 이해관계자의 참여와 논의 구조를 마련하고, 성과에 대한 평가를 강화하여 예산 운용의 책무성을 확보

워킹그룹 의견

책무성 확보 기제 필요성

- ✓ (지역협력에 의한 사업 확대 시) 광역경제권이라는 예산 집행 주체가 명확하지 않은 상황에서 지방정부 간 협력보다 예산 확보 및 인프라 유치를 둘러싼 갈등 발생 우려

전략 3-3 자율성 기반 규제완화 의사결정 체계 구축

- 지역이 처한 상황이 매우 상이하기 때문에 지역 및 주민 수요를 반영할 수 있는 새로운 의사결정을 통해 규제를 완화할 수 있는 제도 구축
 - 인구감소 시대에 역행하는 불합리한 규제를 중앙정부가 포괄적으로 발굴하고, 규제완화 의사결정 단계에서 지방정부의 자율성을 확대하여 규제완화 이행에 있어 지방정부의 의사를 중앙정부가 반영할 수 있는 장점을 가짐
 - (중앙정부) 지역 규제 현황 파악 및 규제 완화 심의를 시행하여 완화가 필요한 규제를 선정하고, 규제완화 리스트를 전 지방정부에 배포
 - (지방정부) 지역에 필요한 규제 완화 의견을 중앙부처에 송부하고, 심의가 결정된 규제 완화 대상에 대해 선택적으로 정책 수용⁸⁾

예시

지역주도 규제 완화 예시

- ✓ 은퇴자 지방 이주 및 정주 촉진 규제 개선: 귀농/귀촌인 자격기준 완화, 농어촌 빈집 관련 규제 개선, 은퇴자 등의 두 지역 살기 관련 규제개선, 농어촌 민박 사업 규제, 원격의료 허용 범위 확대, 보건진료소 설치 기준 완화 등
- ✓ 아동, 여성, 청년 지방 이주 및 정주 촉진 규제 개선: 폐교 활용 촉진 및 유류시설 활용, 작은 도서관 시설 및 도서관 자료 기준 완화, 농지임대차 규제 개선 등(차미숙 외, 2023: 127 부분인용)

8) 현재 일본은 '제안모집제도'를 통해 이러한 규제발굴 및 특례 제도를 이행 중

전략 3-4 공공기관 및 민간 제3섹터 활성화

- **(개방형 혁신 기반 지역활력 사업 이행)** 중앙정부와 지방의 정부와 지역 내 중간조직과 민간 제3섹터 간의 협력적 거버넌스 구축을 통해 필요한 자원의 지원과 로컬리즘 기반의 사업기획 및 이행 역량을 강화하는 '개방형 혁신(open innovation) 생태계 조성'
 - 다양한 중간조직 및 민간 제3섹터를 활용한 민-관 거버넌스 구축을 통해 지역 고유의 지리적, 문화적, 역사적 특징을 독창적인 아이디어로 브랜드화하여 외부인구 유입을 유도하고 주민참여형 지역관리로 이어지는 선순환 구조 마련
- **(지방정부 역량 강화)** 지역 내 제3섹터 기관들이 축적된 사업 이행 경험과 전문성을 바탕으로 지방정부 사업 기획 및 이행 과정에서 컨설팅 역할과 사업 공동 이행의 파트너 역할을 수행함으로써 지방정부의 역량 부족 문제를 보완

워킹그룹 의견 지역 내 민-관 협력 거버넌스 구축의 필요성

- ✓ 지역의 자율성 확보는 단순히 지자체의 권한과 특례를 부여하는 것으로 이루어 질 수 없으며 역량이 뒷받침되어야 함. 지역 내 자생적으로 존재하고 있는 민간조직과 중간조직, 정부출연연구기관 지역분원 등 다양한 공공기관과 제3섹터들과의 협업을 통해 지방정부가 부족한 자체 역량을 보완할 수 있는 자원으로 활용할 수 있음
- ✓ 행정안전부의 청년마을 사업은 중앙정부가 지역의 민간기업에 직접 지원하고 사업기획의 자율성을 보장하여 행정구역에 구애받지 않고 지역특성에 맞는 사업을 추진할 수 있게 함. 지원을 받은 민간기업은 성공사례를 축적하여 타부처 사업에 참여하거나 타 지역 사업과의 협업 등을 실행할 수 있음. 또한 축적된 노하우를 지자체와 협업하여 지자체 사업 기획에 컨설팅 역할을 수행함으로써 지역의 자산으로 활용하고 있음

정책의제 4. 인구구조 변화 적응을 위한 정책 결정의 과학화

☑ 필요성

인구감소 측정과 감소지역 선정의 수단을 넘어, 지역개발 정책 의사결정에 기초자료로 활용할 수 있는 다차원적인 인구구조 변화 분석 및 활용 체계 구축이 필요

- 현재 지역의 인구감소 현황은 주로 기초자치단체 단위로 분석되고 있으며 그 결과 또한 인구감소 지역 선정에 활용되고 있어 다차원적인 데이터 분석과 활용의 다각화 방안을 고려할 필요가 있음

워킹그룹 의견 현행 인구구조 변화 분석 데이터의 문제점

- ✓ 현재 발표되고 있는 인구감소 및 구조 변화 분석 결과들은 중앙정부에서 전반적으로 추이를 모니터링하기에 유용할 수 있으나 지역에서 적용하기에는 한계가 많이 보임
- ✓ 한국은행에서 발표한 분석처럼, 인구감소와 관련된 데이터는 기초와 광역단위로 데이터를 모으는 것이 맞다고 보며 이러한 데이터와 함께 국고보조금과 같은 많은 데이터를 연계해서 아카이브화를 할 필요가 있음
- ✓ 획일화된 지표 및 지수로 모든 인구구조 변화를 분석하는 것보다 기초, 광역, 지역(regional unit) 단위에서 분석하여 지방정부가 필요에 따라 분석결과를 선택하도록 하는 방향을 추구할 필요가 있음

전략 4-1 행정구역을 넘어서는 지역 인구구조 분석 단위의 다각화

- (새로운 인구구조 변화 분석단위 수립) 인구이동에 따른 지역 활성화 변화를 다차원적으로 측정할 수 있는 분석단위의 다각화를 추진
- 분석의 단위는 기존의 행정구역을 기반으로 하는 광역과 기초자치단체 단위, 그리고 행정구역을 넘어서 지리적, 사회경제적, 문화적 동질성을 공유하고 있는 지역(regional unit)을 기반으로 하는 공간단위 등으로 유형화하여 인구구조 변화를 다차원 측면에서 분석
 - (광역정부 단위 분석) 광역정부 내 기초자치단체 간 인구구조 변화 양상과 광역 간 인구이동 및 인구구조 변화의 양극화 추이 등을 분석할 수 있음
 - (도시권/생활권 단위 분석) 행정구역을 넘어서는 도시권과 생활권을 국가적 차원에서 인구감소지역의 모니터링할 수 있는 공간단위로 활용
 - 통계청(2007)에서는 이미 도시권에 대해 '하나의 도시를 중심으로 형성되는 통근권을 토대로 해당도시와 그 주변지역 간 기능적 상호작용을 이루어지는 권역'이라고 정의
 - 인구감소지원 특별법에서 생활권을 '인구감소지역 주민의 생활편의 증진 등을 위한 권역'으로 규정하고 있으며 이명박 정부 때부터 기초, 지역, 광역 생활권 등 지역개발 기본계획에 생활권을 활용하고 있음
 - 따라서, 현 제도에 규정하고 있는 도시권과 생활권을 '지역활력을 도모할 수 있는 사회/경제적 측면의 권역'으로 재정립하여 인구구조 변화 분석단위로 활용

예시

생활권 기반 통계 분석 해외사례

- ✓ 독일은 노동시장권 단위를 기본으로 구조적 취약지역을 선정하고 연방과 주정부 차원에서 지역활력 제고를 위한 재정 및 제도적 지원 제공
- ✓ 미국의 경우 대도시 통계 지구(metropolitan statistical area, MSA)를 국가승인통계 단위로 설정하고 경제, 사회, 노동 등의 다양한 지역 통계를 제공하여 지역단위(regional unit)의 지역개발 계획 등에 활용하도록 권고

- (인구구조 변화의 역동성을 보여줄 수 있는 지표 개발) 지역별 인구구조 변화를 다차원적으로 분석하고 지역 활력 수준을 측정할 수 있는 새로운 지표 개발 추진

예시

새로운 지역 인구구조 변화 및 지역활력 분석 지표 개발 예시

- ✓ 절대적 인구감소가 아닌 인구의 유동성 분석을 위한 지표(ex. 10년 단위 인구 변화율, 인구구조 변화율, GRDP)
- ✓ 지역경제 활력 측정을 위한 지표(ex. 지역혁신, 창업생태계, 산업과 교육 연계 등)
- ✓ 지역 인구이동 추적 지표
- ✓ 여성(청년) 지역 유출입 및 이동, 삶의 질 측정 지표
- ✓ 지역출신 대학생의 취업·급여 통계 지수(ex. RISE사업 수행 시 해당 통계 반드시 작성 및 제공 의무화)
- ✓ 지역 산업별 요구되는 기술 숙련 정도 측정 지수(외국인 노동자/유학생/국내 청년 등의 산업별 일자리 배정)
- ✓ 인프라 지표(교통인프라, 지술의 개발 및 적용 가능한 연구 인프라, R&D 및 혁신 잠재력 통신기술 인프라 등 종합적 평가)
- ✓ 빅데이터 등의 정성 지표

전략 4-2 ▶ 인구구조 분석 데이터 활용 제고

- **(증거기반 지역활력 제고 기본계획 수립)** 지역 인구구조 변화 분석 데이터를 지역활력 제고 방안 기획의 기초자료로 활용하여 증거기반 민생정책의 수립을 의무화
 - 지역인구 관련 지표 및 지수 개발의 목적을 '인구구조 변화의 분석을 통해 지역맞춤형 지역활력 제고 방안 수립 의사결정의 기초자료 활용'으로 설정
 - 이를 위해 지방정부는 지역활력 제고를 위한 단계적 목표를 설정하고, 목표 달성 시 중앙정부 차원에서 인센티브(차등석 재정투입 제도와 연계)를 지방정부에 제공하는 제도 구축을 통해 분석 결과의 활용성 제고(예, 지역활력 활성화 우수 지역 선정)
- **(데이터 기반 협력적 의사결정)** 공간단위를 기반으로 지역 인구구조 변화 지표 및 지수를 개발하여 기초자치단체 간 증거기반 협력 거버넌스 구축과 의사결정에 활용할 수 있도록 함
- **(인구구조 변화 분석 거버넌스 역할 정립)** 정부별 인구구조 변화 분석 지표 및 지수 활용과 관련된 역할의 재정립
 - **(중앙)** 전 지역의 인구구조 변화 상황을 모니터링할 수 있는 인구 증감 및 유출입과 관련된 인구통계학적 중심의 종합지수를 활용한 분석
 - **(중앙)** 현재 각 부처 및 다양한 연구에서 개발 및 활용되고 있는 지표 및 지수를 취합하고 이해용이성, 국가 승인통계 여부, 지표작성주기, 중립성 등을 기준으로 평가하여 공신력 높은 지표로 개선할 수 있도록 관리
 - **(중앙)** 다양한 지표 및 지수의 아카이브 구축을 통해 지방정부가 필요에 따라 활용할 수 있는 지표 및 지수 메뉴판 구축
 - **(지방)** 지방정부 스스로가 지역의 인구구조 변화를 진단할 수 있는 자체 지역진단표를 개발하고 이에 따라 중앙정부에서 제시한 공신력 높은 지표 및 지수를 선정하여 인구구조 변화 분석 및 정책의사결정에 활용
 - **(지역거버넌스)** 개발된 지표를 정부 차원에서 활용하는 것뿐만 아니라 지역협의체 및 연구기관에서 활용하고 개선할 수 있도록 지역 거버넌스 연계 방안 마련

정책의제 5. 새로운 인구 유입의 실효성 제고

☑ 필요성

정주인구 이외 새로운 유형의 인구 유입 방안으로 "생활인구"(국내)와 "이민"(국외) 정책이 추진되고 있으나 제도 이행의 실효성을 증대하기 위한 세부적인 전략 구축이 필요

- 생애주기별 혹은 라이프 스타일의 변화와 개인 삶의 목적에 따라 공간을 달리하는 사회(time-bound traditon) 변화를 반영하여 생활인구 활성화 방안 수립 필요
- 현재 지역 생산성인구 증대 관점에서 외국인 입국 관련 권한의 지방정부 이양이 논의되고 있음. 지역 수요에 기반한 이민정책이 실효성을 거두기 위해서는 지역 외국인 인력 수요의 과학적 측정과 이에 기반한 세부 정책 수립에 대한 논의가 필요

전략 5-1 ▶ 광의의 생활인구 활성화

- **(생활인구의 개념과 목표 확장)** 지방정부는 지역의 '활력'을 높이는 사람이라는 개념에 충실한 생활인구 개념을 재정립하고 단계별 생활인구의 인구학적 특징, 유형, 규모를 규정하고 단계별 지원책을 포함한 이행 방안과 유입 규모, 집중 대상 인구의 특징 등을 포함하는 '생활인구 통합 계획(가칭)' 수립
 - 현재 생활인구의 개념은 지역에 머무는 시간에 초점이 맞추어져 있어 기존 정주인구와의 차별성을 나타내지 못하고 있어 일본의 관계인구 개념을 도입하여 생활인구의 개념을 확장하고 낮은 관계부터 높은 관계까지의 생활인구의 단계별 지원책을 마련하여 이행(이원도 외, 2023)
 - 단계별 생활인구의 최종 목적은 정주인구로 연계될 수 있는 통합계획 수립
- **(생활인구제도의 실효성 제고)** 중앙정부는 지역맞춤형 생활인구 종합계획의 목표 및 성과 달성 촉진을 위한 인센티브 제도 수립
 - 교부금 산정의 단순한 근거 제공이 아닌, 실질적인 생활인구 유치를 통해 지역활력 제고를 실현할 수 있는 인센티브 제도 수립(예, 인구감소지역 졸업 제도(가칭))

워킹그룹 의견

소비력 있는 생활인구 유치의 필요성

- ✓ 현재 생활인구에는 몇가지 문제점을 내포하고 있음. 일본의 경우 지역 정주인구 1명당, 소비하는 외국인, 국내 숙박 관광객, 당일 방문객이 1:12:30:81의 비율로 나타남, 국내에 같이 산술 방식을 적용할 경우 외국인, 국내 숙박 관광객이 1:16:80로 나타남. 즉, 생활인구들이 지역 내에서 소비를 하지 않아 지역경제 활성화에 기여도가 적어 생활인구 도입 취지에 맞지 않고 있음
- ✓ 따라서 현행 생활인구 제도의 실효성 제고를 위해서는 소비력 있는 생활인구를 유치하기 위해서는 매력적인 관광상품 개발 등을 통해 지역 내 소비력 증진을 위해 노력해야함

전략 5-2 ▶ 지역수요 기반 이민정책 수립 및 이행

- **(지방정부 주도 이민정책)** 이민자 유입의 지역 간 격차 및 수도권 집중문제 해결을 위한 지방정부 주도의 외국인 인력 유입 및 정주 의무화 정책 도입
 - 최소거주 의무화 정책의 도입이 필요하나 실효성을 거두기 위해서는 외국인을 위한 정주 인프라(예, 일자리, 교육 등) 구축 정책이 함께 시행되어야 함

워킹그룹 의견

지역정책이 결합된 이민정책의 필요성

- ✓ 중앙정부 중심의 이민정책은 외국인 유입의 지역간 격차와 수도권 집중 문제를 더욱 야기할 수 있음. 따라서, 지역특성을 고려한 지역별 외국인 유입 규모 산정과 지역거주를 유도하는 비자 정책 도입을 통해 이민정책과 지역정책이 결합할 수 있도록 유도

● **(지역사회 통합·장기정주형 외국인 유입 정책)** 지역 사회통합을 고려한 중고숙련, 중고임금 장기 정주형 외국인 유입 정책 추진 관련 규제 완화

- 저숙련 저임금의 단기순환형 외국인 노동자 유입으로는 지역의 인구구조 변화에 지속가능하게 적응할 수 없음. 중고숙련 혹은 우수인력 외국인 노동자 유입과 그들의 장기정주를 위한 지역사회 내 교육기관 및 일자리 수요의 매칭을 고려한 정책이 이행되어야 함
- 다만 이 경우에도 중고숙련 외국인력에 의한 내국인 청년 노동시장 대체 효과 및 외국인력 도입 가능 업종 등에 대한 면밀한 검토 필요

워킹그룹 의견

장기정주형 외국인 유입 관련 사회적 통합 문제점

- ✓ **(사회경제적 비용과 내국인과의 갈등)** 외국인력 도입을 현재 노동 인력 수급 대안으로 실행할 경우, 장기 정주로 인한 사회경제적 비용(예, 복지 및 생활인프라 비용) 발생으로 내국인과의 갈등이 발생할 수 있음

● **(외국인 주민 종합 데이터 구축)** 지역수요 기반 외국인 유입 규모 및 장기정주 정책 마련을 위한 '외국인 주민' 대상 종합 데이터 구축

- 외국인을 단순히 노동력을 제공하는 인력의 관점이 아닌 주민의 관점으로 바라보고 국내 주민 대상 승인 통계 분석 지표를 외국인 주민 분석 지표와 동일시하여 결과를 발표
- 이를 통해 지방정부가 지역특성을 반영해 단기순환형과 장기정주형 외국인을 분류하고 각 유형이 지역 수요에 맞도록 정책 수립하는데 근거 자료로 활용
- 이를 위해서는 법무부, 고용노동부 등 유관 부처가 보유하고 있는 데이터 연계가 필수적임

축소사회형 인구구조 변화 적응 지역정책 체계와 프로세스

- 본고에서 제시된 정책의제와 전략은 (1)거점지역, (2)주변지역, (3)쇠퇴지역 등 장소기반 통합 정책으로 이행되며, 각 정책의제와 전략들은 지역의 필요에 따라 서로 유기적으로 연계되어 실행 되는 특징을 가짐

목표

인구구조 변화의 속도를 늦추고 축소되는 환경에 적응하여 지역의 지속가능성을 높일 수 있는 경제·사회·행정적 여건을 마련

방향성

- ① 형평성에서 차등적 기반으로 패러다임 전환
- ② 통합적 정책 수립과 집행을 위한 정책협업과 혁신

정책 내용

의제 5 새로운 인구 유입의 실효성 제고

전략5-1 | 광의의 생활인구 활성화

- 생활인구 개념과 목표 확장
- 생활인구제도 실효성 제고

전략5-2 | 지역수요기반 이민정책

- 지방정부주도 이민정책
- 장기거주형 외국인 유입정책
- 외국인 주민 종합 데이터 구축

전략1-1 | 거점지역

- 미래신산업 육성
- 생태계 조성 지원
- 기술인재육성을 위한 R&D 투자
- 대학교육과지역학연활성화 기반 로컬 창업 집중 지원

연계

전략1-2 | 주변지역

- 산업다각화
- 중숙련 인력 양성 및 R&D 투자
- 역도시화 유도 사업 지원

졸업

연계

전략1-3 | 쇠퇴지역

- 스마트 축소 지원 (작은 거점, 제3섹터 활성화, 서비스 디지털 전환)

의제 1 장소기반 통합적 정책 수립을 통한 지역활력 제고

체계

- 전략 2-1 | 장소기반 맞춤형 정책실험
- 전략 2-2 | 예산사일로 완화
- 전략 3-1 | MUD 프로세스 기반 예산 기획
- 전략 3-3 | 자율성 기반 규제완화
- 전략 3-4 | 공공기관 및 민간 제3섹터 활성화

수단

- 전략 2-3 | 차등적 재정 투자 혁신
- 전략 3-2 | 포괄적 예산 활용 지원
- 전략 4-1 | 인구구조 분석단위 다각화
- 전략 4-2 | 인구구조 분석 시 데이터활용 제고

의제 2 정책협업과 실험을 통한 지역주도 기반 지역활력 제고

의제 3 장소기반 정책을 위한 중앙-지역-민간 협력적 거버넌스 구축과 활용

의제 4 인구구조 변화 적응을 위한 정책결정의 과학화

정책실행방식

부록

워킹그룹 워크숍 참여자 리스트

구분	참여자	소속	전문분야
WG1-1 (지역혁신)	고영진 선임연구원	전북테크노파크	전북
	김광주 부장	충북과학기술혁신원	충북
	서일원 교수	전남대학교	혁신생태계
	손성민 팀장	제주테크노파크	제주
	임지현 센터장	강원특별자치도 사회적경제지원센터	강원
	전재식 선임연구위원	한국직업능력연구원	혁신생태계
	정서화 선임연구원	대전과학산업진흥원	대전
	정형구 본부장	부산산업과학혁신원	부산
	최종민 교수	계명대학교	대구
WG1-2 (인구감소 및 지방소멸)	권오상 대표	퍼즐랩	지역사업
	김재훈 교수	대구대학교	교육
	민기 교수	제주대학교	균형발전
	민보경 그룹장	국회미래연구원	인구정책
	박민정 연구위원	이민정책연구원	외국인
	박찬수 선임연구위원	과학기술정책연구원	지역혁신
	엄태호 교수	연세대학교	재정
	이소영 단장	한국보건사회연구원	인구정책
	차미숙 선임연구위원	국토연구원	균형발전
	최병호 교수	부산대학교	재정
	최지민 부연구위원	한국지방행정연구원	균형발전
	한요셉 연구위원	한국개발연구원	재정

* 가, 나, 다 순으로 작성

☺ 참고문헌

- 남기범(2016). '선택과 집중'의 종언: 포스트클러스터 지역산업정책의 논거와 방향. 한국경제지리학회지. 19(4). 한국경제지리학회.
- 류영아(2022). 지방소멸대응기금의 도입 및 향후 과제: 중장기적 정책과 거점 전략화. NARS 입법·정책. 108. 국회입법조사처.
- 앨런 말라흐(2024). 김현정 역. 축소되는 세계: 인구도, 도시도, 경제도, 미래도, 지금 세계는 모든 것이 축소되고 있다. 사이.
- 이원도·홍근석·이소영(2023). 인구감소지역 활력제고를 위한 생활인구의 도입. 한국지방행정연구원.
- 이서희(2023). 지역균형발전과 기회발전특구. 지방자치 이슈와 포럼. 47. 한국지방행정연구원.
- 정민수 외(2023). 지역간 인구이동과 이구경제. BOK 이슈노트. 2023(29). 한국은행.
- 조세현·정서화 외(2022). 지역혁신을 위한 중앙-지역 협력방안. 2022 열린정책랩 결과보고서: OPL 워킹그룹2. 한국행정연구원·대전과학산업진흥원.
- 차미숙 외(2022). 국가균형발전3.0 패러다임 구축과 실천전략 연구. 경제·인문사회연구회.
- 차미숙·최예슬·조은주(2022). 지방소멸 대응 정책 방향과 추진전략. 국토이슈리포트. 57(2). 국토연구원.
- 차미숙·이차희·조은주(2023). 인구감소시대 지역발전을 위한 규제 합리화 방안. 국토연구원.
- 프레시안(2023.7.7.) '자발적 축소도시'는 어떠신가요? [경제지리학자들의 시선] 인구감소 시대의 스마트한 도시 쇠퇴를 꿈꾸며 (접속일, 2024.6.10, URL: <https://www.pressian.com/pages/articles/2023070611383011627>)
- Dafflon, B.(2005). Fiscal Federalism in Switzerland: a survey of constitutional issues, budget responsibility and equalization. In Fiscal federalism in the European Union. Routledge.
- Beer, A.(2023). The governance of place-based policies now and in the future? OECD-EC High-Level Workshop Series: Place-Based Policies for the Future.