

2025

정책개발 연구용역
최종보고서

지방소멸 대응 지역활력 회복방안 연구



진주시의회
(경상국립대학교)

제 출 문

진주시의회 의장 귀하
이 보고서를 「지방소멸 대응 지역활력 회복 방안 연구」의 정책개발 연구용역 최종 보고서로 제출합니다.

2025. 11.

■ 지역활력회복연구회

박재식(대표의원)

윤성관

강진철

김형석

최민국

최호연

신서경

■ 연구기관

연구기관 : 경상국립대학교

책임연구원 : 송원근(경상국립대, 교수)

연구원 : 박용식(경상국립대, 교수)

연구원 : 김주호(경상국립대, 교수)

보조연구원 : 곽은하(골목문화연구소, 소장)

목 차

I. 서론

1. 연구의 배경 및 필요성 1
2. 과업 내용과 범위 2
3. 연구 결과 활용계획 2

II. 지방소멸 시대 지역발전 이론·개념적 연구

1. 지역발전 관련 개념 검토 및 시사점 5
2. 새로운 지역발전의 토대로서 지속가능성과 회복탄력성 8
3. 지방소멸과 대안적 인구 개념 13
4. 지역활력 회복과 회복 탄력성 19

III. 지역활력회복을 위한 중앙 및 광역정부의 정책과 한계

1. 지역활력 회복을 위한 중앙정부의 정책 23
2. 지역활력 회복을 위한 광역정부의 정책 37
3. 지역활력 회복을 위한 중앙 및 광역정부 정책의 한계 44

IV. 지역활력 회복을 위한 지방정부(진주)의 기존 정책과 한계

1. 진주 지역 발전과 지역 이미지 발전 과정 49
2. 진주의 지역·도시발전 정책 및 인구소멸 대응 정책 50
3. 지역활력 회복을 위한 진주시 정책 평가 55

V. ‘활력회복도시’ 진주 : 분야별 정책 및 제도개선 방안

1. 지역특화 산업 및 일자리 분야(인력양성) 정책 제안 57
2. 지역사회서비스 분야 정책 제안 63
3. 문화, 예술, 관광 분야 정책 제안 65
4. 지역활력 회복을 위한 지방재정 개선 정책 제안 70

VI. 요약 및 결론 75

<참고문헌> 83

표 목 차

[표 1] 회복탄력성의 주요 내용	20
[표 2] 한겨레 지역 회복력 평가 지표	22
[표 3] 기회발전특구 시범지역 지정 결과(24년도)	25
[표 4] 기회발전특구 투자기업-지자체간 투자협약 주요 내용	26
[표 5] 기회발전특구 지방세 감면 조항	28
[표 6] 교육부의 지역혁신 사업 RIS와 RISE	30
[표 7] 교육발전특구 시범지역 지정 현황(24년도)	31
[표 8] 인구감소지역 통합지원사업 추진 현황	33
[표 9] 지방소멸대응기금 구성 체계	34
[표 10] 초광역 공간 개념에 대한 이론적 논의	38
[표 11] 초광역권과 특별지방자치단체 근거법	38
[표 12] 부울경 특별연합 추진 경과	39
[표 13] 지방자치단체조합과 특별지방자치단체 비교	39
[표 14] 주요 지자체의 특별지자체 등 통합 추진 현황	41
[표 15] 5극3특으로 인한 변화	43
[표 16] 진주시 50만 자족도시 여건과 성장 잠재력	51
[표 17] 진주시 50만 자족도시의 비전, 목표, 전략	51
[표 18] 진주비전 2030 중장기발전계획 목표와 추진전략	54
[표 19] 부산 청년·신혼부부 주택지원 지원 사업	61
[표 20] 미국 공익재단의 ‘5% 지출의무’	64
[표 21] 진주 백악기 지질자원 현황과 활용방안	68
[표 22] 진주시 주요 건축물을 활용한 관광정책	69
[표 23] 지방소멸 대응기금 유사 기금 비교	72

그림 목 차

[그림 1] 관계인구 개념	17
[그림 2] 한겨레 지역회복력의 구성요소	21
[그림 3] 기회발전특구 2차 지정 지역	26
[그림 4] 교육부의 지역혁신 사업 개념	30
[그림 5] 5극3특 국가균형성장 전략 설계도	42
[그림 6] 대학의 허용 용도 외 개발가능 지원 법률	57
[그림 7] 부울경 재정투자 시뮬레이션	59
[그림 8] 우주항공 인재 양성을 위한 초광역 협력	62

<요 약 문>

- 민선7기 부울경메가시티 실패 후 신정부의 ‘5극3특’ 정책이 지역균형발전 정책으로 시행되는 가운데 서부 경남의 중심도시 진주시의 지역활력회복을 통하여 서부경남 지역 발전을 견인하고 이를 통해 지역간 및 지역 내 불균형 발전을 방지할 필요가 있음
- 본 연구를 통하여 지방소멸 방지를 위한 중앙 및 광역정부, 그리고 기초 지자체 진주의 지역 및 도시 발전 정책 현황과 문제점을 검토한 후, 분야별 정책 제안을 도출함으로써 향후 지자체 조례 등 기초자료로 활용하고 자 함
- 연구 내용은 1) 지방소멸 및 지역활력 회복에 대한 개념 및 기존 연구 및 시사점 2) 지역활력회복을 위한 정책(중앙정부 및 광역정부, 기초지자체) 정책 추진 현황 및 문제점 검토 3) 진주시 지역활력 회복을 위한 분야별 정책 제안 등으로 구성
- 기존 지역개발이 가진 한계를 배경으로 나타난 새로운 지역개발 패러다임은 지속가능성과 회복탄력성 개념에 입각한 것으로, 본 연구에서는 지속가능한 발전을 위해서 반드시 회복탄력성 개념이 필요함을 제시함. 이는 아무리 지속가능성이 높은 체계라고 하더라도 갑작스러운 외부 충격과 교란으로 한 번에 무너지면 지속가능성은 의미가 없기때문임.
- 지역의 쇠퇴 혹은 지방소멸 현상은 이미 심각한 위기 단계에 이르렀고 이러한 현실을 반영, 중앙정부나 비수도권 지자체들은 지역재생, 도시경쟁력 강화, 지역균형발전을 위한 다양한 정책을 시행하고 있으나 지역간 불균형과 격차는 오히려 심화되고 있음.
- 또한 지역·국가적 위기와 기후생태 위기가 심화되는 상황 하에서 국민의 기본적 삶이 위협받고 있으나, 최근까지 중앙 및 광역 정부의 지방분권과 균형발전 정책 효과는 미진함.

- 이 연구는 중앙정부의 지역정책(Regional Policy)로서 지역균형발전 관련 정책 현황을 살펴보고, 한계는 무엇인지를 검토함
- 지방소멸에 대응하기 위해 관계인구 및 생활인구 등 대안적인 인구 개념을 도입하고 지자체에서 관련 조례를 만들고, 다양한 정책을 시행하고 있으나 인구의 수도권 집중과 지역 불균형이라는 근본적 원인의 해결 없이 얼마나 효과적일지는 미지수임.
- 또한 생활인구 정책이 실효성이 있으려면 일시적 연결이 아닌 지속적 관계 형성을 위한 구체적인 정책 및 지자체 간의 밀도 있는 협력 방안이 마련될 필요 있고 또한 ‘고향사랑기부금’ 과 ‘지방소멸대응기금’ 정책과 연계하여 추진되어야 함.
- 더 중요하게는 생활인구 또는 관계인구 확대 사업의 핵심이 지역가치라는 점에서, 주민들의 참여에 기반하여 지역이 가진 자연, 역사, 문화 등과 연계한 지역가치 발굴과 생활인구 확대 정책을 활용할 필요가 있음.
- 중앙정부 지역균형발전 정책으로서 윤석열 정부의 대표적 균형발전 정책이라 할 수 있는 기회발전특구는 지역 주도의 분권형 균형발전은 국가발전을 위한 새로운 시도이자 패러다임의 전환이라는 점에서 긍정적 측면을 가지고 있으나 여러 한계가 있음.
- 또한 교육발전특구 역시 여전히 지방의 지을을 훼손하고, 따라서 지자체로 예산과 권한 이양이 아니라, 정부가 지방자치를 통제하는 장치로 작용할 우려가 큼
- 지방소멸대응기금, 지역상생발전기금, 고향사랑기부금 같은 지방소멸 대비 관련 기금들 역시 그 역할을 제대로 못하고 있고 따라서 각 기금의 문제점을 검토하고 이를 개선하려는 노력이 필요함
- 지역활력 회복을 위한 광역정부 차원의 정책은 민선 7기의 메가시티 (혹은 메가리전) 정책과 이재명 정부의 ‘5극3특’ 정책을 들 수 있음

- 기존 수도권 일극체제 대응 전략으로서 부울경 메가시티는 지역균형발전 선도모델로서 선언적 수준에 그쳤다는 비판이 있고, 거버넌스, 책임소재 불분명, 실무기구 구성 미흡, 지역내 불균형 심화에 대한 우려, 그리고 최종적으로 정권 교체에 따른 각 지자체의 특자체 탈퇴로 실패함.
- 또한 메가시티 실행조직으로서 공동사무를 담당하도록 한 부울경 특별자치단체 역시 공동사무 처리방식에 있어서 시도간 책임소재 불분명, 광역도와 광역시의 차이점 미 고려, 교통 및 인프라와 공간정책을 전담할 수 있는 실무기구 구체성 미흡, 부울경 특자체 좌초 예에서 볼 수 있듯이 협력기반 거버넌스 모델 취약성, 소외 지역을 만들어 지역내 불균형을 심화시킬 것이라는 우려 등으로 성공하지 못했음
- 반면 신 정부 ‘5극 3특’ 은 각 권역별 지역 대표 산업과 지역 거점대학에 집중투자로 일자리를 만들고 정주 여건을 만들어 수도권과 경쟁하는 것을 지향함. 또한 기존에는 균형발전이 강조되었다면 현재의 5극3특은 균형 ‘성장’ 혹은 성장축다극화를 강조한다는 점에서 차이가 존재
- 신정부가 추진하려는 5극3특의 지방 우대 예산 배분체계 마련, 균형성장영향평가제도 도입 등 변화가 예상되는 가운데서도 여전히 중앙정부 중심의 재원 배분체계를 벗어나지 못할 가능성도 있음. 이는 지역 주도 지역활력 회복을 위한 자체 재원 마련이 한계로 작동하고 있기 때문임. 이 문제를 해결하기 위해서는 기존의 지역소멸 방지를 위한 다양한 기금들의 통합적 운용, 자체적 지역활력회복 펀드 등 지속가능한 지방재정 확보 방안을 마련할 필요가 있음
- 한편 기초지자체인 진주의 지역 및 도시발전 정책 및 인구소멸 대응정책을 「진주시 인구 50만 자족도시 발전계획」과 「진주비전 2030 중장기발전계획」을 중심으로 내용을 살펴보고 그 문제점을 제시함
- 정책제안으로서 ‘활력회복도시’ 진주를 만들기 위해 다음 네 가지 분야에서 정책을 제안함

- 첫째, 지역특화 산업 및 일자리 분야(인력양성) 정책 제안으로는 1) 교육발전특구 내 대학 제약 해소를 위한 규제 개혁 2) 교육발전특구와 기회발전특구 동시 제정 3) 강소특구와 남부내륙고속철도 역세권 청년특구 동시지정(강소특구 + 청년특구) 등을 제시함
- 둘째, 지역사회서비스 분야 정책 제안으로는 1) 지역상생기금을 활용한 사회복지서비스 확충 2) 지역재단의 설립을 통한 사회복지서비스 확충을 제시함
- 셋째, 문화, 예술, 관광 분야 정책 제안으로는 1) 청년 배려 문화정책 시행 및 문화정책 참여 플랫폼 운영 2) 지역 대학과 연계, 문화인프라 및 콘텐츠로서 도서관 활용 3) 지역의 지질 자원 등 다양한 문화자원 콘텐츠 개발 활성화를 제시함
- 넷째, 지역활력 회복을 위한 지방재정 개선 정책 제안으로 1) 지역상생발전기금 활용도 제고 및 자체 지역상생기금 재원 확보 2) 통합재정안정화기금의 사용 비율 상향 조정 등 제도 개선 3) 지방소멸 대응 관련 기금 및 타 기금과 통합적 운용과 포괄보조제 시행 4) 역내 각종 특구 지정으로 인한 개발이익 환원기금(광역 차원의 부울경 환원기금 + 지자체 자체 조성 개발이익 환원기금 조성) 등을 제시
- 장기적으로는 이상 네 가지 내용을 담은 (가칭) ‘진주시 지속가능재정 조례’ 입법 등 제도적 기반 조성을 검토할 필요가 있음

1. 서론

1. 연구의 배경 및 필요성

- 지방소멸에 대한 대응으로 중앙정부는 소멸위기지역 지정, 지방소멸위기 대응기금 등 정책을 실행 중이나, 소멸위기 지역 외에 중소도시에서도 고령화 심화 및 청년 유출 등으로 위기 상황은 재현
- 한편 각 지방자치단체들의 위기 대응은 중앙정부에 대한 높은 의존도, 공모사업 중심의 사업실행, 분절적 사업 실행, 부족한 지자체 자체 재원 등으로 인하여 정책 효과성이 떨어지는 상황임
- 진주시는 서부 경남의 중심도시로서 교육도시, 문화예술 도시, 기업가정신도시, 우주항공복합도시 등 다양한 정체성의 변화를 겪고 있고, 그 실현을 위해 다양한 지자체 정책을 추진해오고 있으나 지역의 활력을 회복하기에는 역부족 상황임
- 지방 및 지역 발전을 위한 개념으로 많이 사용되고 있는 지방소멸이라는 개념은 부정적 의미를 담고 있어, 이보다는 지역활력회복이라는 긍정적 차원에서 진주시의 지역활력 회복을 위한 다양하고 종합적인 정책 마련 필요
- 또한 이를 위해 지방자치 및 재정 분권을 제도화하고 이를 기반으로 지역활력을 회복하기 위한 지자체 차원의 입법적 제안 등이 필요
- 서부 경남의 중심도시로서 진주시의 지역활력회복을 통하여 서부경남 지역 발전을 견인하고 이를 통해 지역 간 및 지역 내 불균형 발전을 방지할 필요가 있음
- 진주시는 지역 발전을 위해 산업일자리 차원에서 우주항공산업 육성과 지원 정책을 실행 중이나 이는 관련 산업인력 양성, 사회서비스 및 교육 문화예술 등 다양한 분야 인프라의 성장과 함께 시너지 효과가 극대화 될 수 있음

2. 과업 내용과 범위

가. 과업의 내용

- 지역활력 회복 방안 모색과 지방 의회 입법지원 방안 마련을 위한 기초 제시로 진주시의 지역활력을 회복 및 진주시 업그레이드 방안 모색
- 제안된 지역활력회복 방안의 구체적 정책 실행 연계를 통하여 지역경제 활성화 및 ‘활력회복도시 진주 만들기’ 사례 축적(연구회 운영-지방의회 입법-정책 구체화-정책모니터링) 및 타 지자체 확산

나. 과업의 범위

- 지방소멸 및 지역활력 회복에 대한 개념 및 기존 연구 및 시사점
 - 지방소멸 및 지역활력 회복의 개념과 관련 연구 검토
 - 기존 연구로부터 발견 가능한 시사점 도출
- 지역활력회복을 위한 정책(중앙정부 및 광역정부, 기초지자체) 정책 추진 현황 및 문제점 검토
 - 지방소멸 방지 지역균형발전(광역지자체 포함)의 문제점
 - 기초지자체 진주시 도시발전 계획 및 정책 방안 검토 및 문제점 도출
- 진주시 지역활력 회복을 위한 분야별 정책 제안을 통한 향후 지자체 조례 제정 등의 기초로 삼고자 함
 - 진주시의 활력 회복을 위한 정책 제안(분야별 대표 정책 등 제시)

3. 연구결과 활용 계획

가. 지방소멸 방지를 위한 지역민 및 지방의회의 역할 인식 개선

- 지방소멸 대신 지역활력회복이라는 용어 사용과 인식 개선으로 지역민의 지역활력회복 정책 제안 및 실행 과정에서 적극적이고 자발적인 참여

제고에 활용

- 지역활력회복을 위한 지방자치단체 및 지방의회의 역할에 대한 인식 개선 및 정책 개발에 대한 적극적 참여 및 정책 효과 개선

나. 지역활력 회복 정책 관련 지자체 입법의 기초 마련

- 지속가능한 지역발전의 중심 개념으로서 지역활력회복에 대한 지역민 및 지방정부, 지방의회 간 공감대 형성에 활용
- 진주시 지역활력회복 방안에 대한 지방의회의 역할 제고 및 관련 조례 등 제·개정으로 지역소멸 방지 및 지역간 격차 해소를 위한 정책적, 제도적 기초 마련

다. ‘지역활력회복도시 진주’ 만들기, 지역 경제 활성화 방안 제안

- 지역활력회복 정책 중 산업·일자리 육성 정책을 통해 지역경제 활성화 토대 구축
- 지역의 산업적, 문화적 회복 방안 모색을 청년유출 방지 정책으로 연계함으로써 ‘활력회복도시’ 진주 건설에 활용
- 서부 경남의 중심도시로서 진주의 지역활력회복을 통하여 인근 광역지방자치단체 및 기초 지방자치단체와 공동협력 및 상생발전 토대로 활용

라. 정책 수립 자료 활용 및 조례 제·개정의 기초로 활용

- 지역활력회복을 위한 진주시 정책 수립 자료로 활용. 또한 이를 실현하기 위한 제도적 기반으로 관련 조례 등의 제·개정 기초 자료로 활용
- ‘활력회복도시’ 진주를 위한 지자체 차원의 지속가능한 재정 확보 방안의 정책적 근거로서 활용

II. 지방소멸 시대 지역발전 이론·개념적 연구

1. 지역발전 관련 개념 검토 및 시사점

가. 지역의 개념과 유형

1) 지역의 개념

- 지역(region)에 대한 합의된 개념 정의는 존재하지 않음. 학문 분야와 연구 목적에 따라 지역의 개념은 다양하게 정의되고 있음
- 지역개발 및 공간계획 분야에서 지역은 일반적으로 국가의 하위 공간 단위를 의미함. 이런 의미에서 지역은 보통 ① 최하위 공간 단위가 두 개 이상 모인 공간 단위, ② 내부의 여러 공간 단위들이 공통의 특성을 지니고 있거나 기능적으로 밀접히 연계, ③ 내부의 공간 단위들 간의 지리적 연결이라는 세 가지 속성을 지님

2) 지역의 유형

- 지역은 다양한 기준으로 구분될 수 있음. 하지만 일반적으로 ① 기능적 연계, ② 행정·정치 단위, ③ 자연적 특성에 따라 구분됨. 이러한 특성에 따라 지역은 다음 세 유형으로 구분될 수 있음
 - ① 동질지역(homogeneous region): 어떤 주요한 특성을 공유함에 따라 동질적인 성격을 띠는 공간단위. 해당 특성은 지형, 기후와 같은 자연적 특성일 수도 소득, 산업구조, 역사, 언어, 문화 등 사회경제적 특성일 수도 있음(예: 서부경남 문화권)
 - ② 결절(結節)지역(nodal region): 특정 중심지(결절점)와 그 주변 배후지가 기능적으로 밀접히 상호작용하면서 형성된 공간단위(예: 서울광역생활권)
 - ③ 계획지역(planing region): 특정 정책을 효과적으로 달성하기 위해 인위적으로 설정된 공간단위 (예: 혁신도시)

나. 지역개발 개념과 지역개발 패러다임 전환

1) 지역개발의 개념

- 지역개발(지역발전, regional development)에 대한 정의는 대체로 아래 정의를 따르고 있음

“복수의 공간단위를 포괄하는 광범위한 지리적 영역을 대상으로 산업화와 도시화에 필요한 물적 기반의 조성과 사회경제적 제반 조건의 개선을 추구하는 다양한 활동” (김용웅 외 2015: 28)

“[지역이] 직면하고 있는 문제를 해결하고 장기적인 발전을 도모하기 위하여 종합적이고 쇄신적인 발전을 이룩해 나가는 계획적인 과정” (박종화 외 2016: 7-8)

2) 전통적 의미의 지역개발

- 전통적 의미의 지역개발은 국가 주도의 경제성장 거점 개발에 가까움. 한국 산업화 시기의 지역개발처럼 국가는 경제성장을 최우선 목표로 삼고, 이를 효율적으로 달성하기 위해 소수의 거점 지역에 자원을 집중 투입하는 방식

- 그 핵심 특성은 다음과 같음

① 국가/중앙정부 주도의 하향식(개발 주체의 측면): 국가/중앙정부가 국가 전체의 수준에서 종합적 계획 수립하고 자원 배분을 결정하는 등 개발 과정에서 주도적 역할을 수행. 이는 기본적으로 중앙에서 지방으로의 하향식(top-down)으로, 지역의 자율성보다는 국가적 차원의 일관된 개발 방향성을 중시.

② 경제성장 중심(개발 목표의 측면): 국가 전체의 양적 경제 성장에 집중. 특정 지역의 경제 성장을 전략적으로 촉진함으로써 국가 전체의 발전을 효과적으로 도모하는 방식을 채택. 대규모 공업단지 조성, 교통망 확충, 항만 건설 등의 사회간접자본(SOC) 건설 등 산업 기반 확충을 주요 사

업으로 적극 추진

- ③ 성장거점개발 전략(핵심전략 측면): 성장거점개발(growth pole development)을 채택. 즉, 지리적 위치나 자원, 인프라 등의 측면에서 성장 잠재력이 높다고 판단되는 특정 지역이나 도시를 전략적 성장 거점으로 선정하고, 그곳에 자본, 기술, 인력 등을 집중적으로 투자하는 선별적 개발 전략을 구사. 이는 성장 거점의 발전이 점차 주변의 낙후된 지역으로 자연스럽게 확산할 것이라는 믿음에 기초

3) 지역개발의 패러다임 변화

- 전통적 의미에서 지역개발은 제한된 자원을 효율적으로 활용하여 단기간에 빠른 경제성장을 창출할 수 있게 함. 이런 점에서 기존의 지역개발은 확실한 강점과 나름의 의의를 가짐

- 하지만 다음과 같은 한계를 노정함
 - ① 지역 불균형 심화 : 개발에서 소외된 지역은 낙후되어 지역 간 격차가 확대됨. 성장 거점으로 선정된 지역조차도 인구 과밀, 환경 오염, 주거 문제, 교통 혼잡 등 다양한 도시 문제에 직면하게 되고 따라서 또 다른 사회적 비용 발생
 - ② 지역의 요구와 괴리된 개발 : 중앙정부 주도의 획일적 개발 계획은 지역의 고유한 특성과 주민들의 다양한 요구를 충분히 반영하지 못함. 이로 인해 지역 주민들의 실질적인 필요와 괴리된 개발이 이루어지는 경우가 많음
 - ③ 지속가능성의 한계: 성장 일변도의 지역개발은 단기적인 성과를 보일 수 있으나 환경 파괴, 지역 공동체 붕괴, 문화적 정체성 상실 등의 문제를 야기하여 장기적 관점에서의 지속가능성에 심각한 한계를 드러냄

- 지역개발 패러다임은 다음과 같은 방향으로 변화하고 있음
 - ① 국가/중앙정부 주도에서 지역 주도로 : 지역의 주체들(지방정부, 주민, 지역 기업 등)이 주도하여 지역 특성에 맞는 발전 전략을 수립. 이에 따라 진행 방식도 하향식에서 상향식(bottom-up)으로 변화

- ② 단기적인 경제성장에서 장기적인 지속가능 발전으로 : 경제성장을 넘어 주민의 삶의 질 향상과 사회, 문화, 환경 측면에서 지속가능성 추구. 특히 미래 세대의 필요를 충족시킬 수 있는 능력을 손상시키지 않으면서 현재 세대의 필요를 충족시키는 발전을 지향
- ③ 거점개발에서 균형발전으로 : 특정 지역에 자원을 집중 투자하는 방식에서 벗어나 지역간 균형있는 발전을 도모. 지역간 격차를 줄이고 연계와 협력을 통해 상생 발전을 추구

2. 새로운 지역발전의 토대로서 지속가능성과 회복탄력성

가. 지속가능성

1) 지속가능성의 개념

- 일반적으로 통용되는 ‘지속가능성’ (sustainability)의 개념은 1987년 UN세계환경발전위원회(World Commission on Environment and Development: WCED)가 발표한 보고서 『우리 공동의 미래』 (Our Common Future), 일명 ‘브룬트란트 보고서’ 의 ‘지속가능한 발전’ (sustainable development) 개념에 기초함
- 이 보고서는 지속가능한 발전을 “미래 세대가 자신들의 필요를 충족시킬 수 있는 능력을 훼손하지 않으면서 현재의 필요를 충족시키는 발전” 으로 정의
- 지속가능성은 새로운 발전 패러다임의 핵심 개념. 경제성장 위주의 협소한 발전 패러다임에서 벗어나 환경, 사회적 복지, 삶의 질까지 고려하는 광범위하고 포괄적인 발전 패러다임으로의 전환을 뒷받침

2) 경제성장 위주의 발전 패러다임에 대한 근본적 성찰

- 기존의 발전 패러다임은 단기적인 경제성장에 주력. 이는 급격한 산업화와 경제성장을 가능케 하였지만, 다른 한편으로는 환경 파괴와 자원 고

갈 등의 문제를 야기. 나아가 지속적인 경제성장의 기반만이 아니라 인류 생존의 기반까지 위협

- 1972년 발표된 로마클럽의 보고서 「성장의 한계」(The Limits to Growth)는 기존의 발전 패러다임에 대한 근본적 성찰과 패러다임 전환 논의의 시작을 알리는 상징적 출발점. 이 보고서는 기존과 같은 경제성장 위주의 발전으로는 무한한 성장이 불가능함을 지적
- 1972년 환경을 주요 의제로 다룬 최초의 국제회의인 ‘유엔인간환경회의’ (UN Conference on Human and Environment)가 스웨덴 스톡홀름에서 개최. 회의 결과로 ‘유엔인간환경선언’ (UN Declaration on Human Environment)이 채택. 이 선언은 “인간환경을 보호하고 개선하는 것은 세계 모든 사람의 복지와 경제발전에 영향을 미치는 중요한 과제” 로 명시. 선언의 내용을 실현하기 위해 ‘유엔환경계획’ (UN Environment Programme)이 창설
- 이처럼 1970년대부터 경제성장 위주의 기존 발전 패러다임에 대한 비판적 논의가 서서히 고조. 이러한 배경 하에서 UN 세계환경발전위원회회의의 ‘브룬트란트 보고서’ 가 발표, 지속가능한 발전이 발전 패러다임의 새로운 대안으로 부상

3) 사회적 지속가능성의 중요성

- 1997년 존 엘킹턴(John Elkington)은 지속가능한 발전의 접근 방식으로서 ‘TBL(Triple Bottom Line)’ 을 제시. TBL의 핵심은 경제, 환경, 사회의 세 영역이 지속가능한 발전의 주요 요소로서 상호불가분 관계에 있으며, 따라서 경제적 가치 외에 환경적 가치와 사회적 가치까지 균형있게 고려하여 발전 방향을 설정해야 한다는 데 있음
- 2002년 ‘지속가능발전세계정상회의(World Summit on Sustainable Development, WSSD)’ 는 TBL을 직접적으로 명시한 것은 아니지만, 그것의 핵심 사상처럼 경제, 환경, 사회가 지속가능한 발전을 위한 세 가지 축임을 공식적으로 합의
- 지속가능한 발전의 사회적 측면은 경제적 측면과 환경적 측면에 비해 상대

적으로 간과되어 옴. 하지만 세 측면이 서로 불가분의 관계에 있는 만큼 사회적 지속가능성 없이는 경제적 지속가능성과 환경적 지속가능성도 불가능

○ 사회적 지속가능성에는 크게 다음과 같은 두 가지 유형이 존재

- ① 유지형(보전형, preservative) 사회적 지속가능성: 사회적 한계가 존재함을 전제하고 그것에 이르지 않도록 현상을 유지(보전)하는 데 주력하는 유형으로서 기본적인 복지 제공 등 소극적 역할에 중점을 둠
- ② 발전형(developmental) 사회적 지속가능성: 사회를 단순히 유지하거나 보존해야 할 대상으로 보지 않고, 사회 구성원들의 다양한 사회적 욕구를 실현하고 삶의 질을 향상하는 방향으로 발전하는 과정에 있는 것으로 봄. 이를 위해 사회적 형평성에 기반하면서 구성원들의 역량 강화와 사회적 자본 형성을 적극적으로 도모

○ 사회적 지속가능성을 발전형으로 이해한다면, 사회 구성원의 역량 강화, 사회적 자본 형성, 삶의 질 향상, 그리고 사회적 형평성(예: 세대 간, 계층 간, 지역 간의 형평성) 등은 지속가능한 발전의 핵심 요소임

나. 회복탄력성

1) 회복탄력성의 개념

- ‘회복탄력성’ (resilience)이라는 개념은 생태학 분야에서 처음 체계적으로 정립. 좋은 생태계는 단순히 외부의 방해 없이 균형 상태를 유지하려는 속성, 즉 안정성을 갖춘 것이 아니라 끊임없이 교란(disturbance)을 겪으면서도 그것을 흡수하고 그것에 적응하여 원래의 상태를 회복하는 속성을 갖추었음을 설명하기 위한 개념으로서 등장
- 이후 회복탄력성 개념은 공학 및 의학뿐만 아니라 심리학, 교육학과 사회과학 분야 전반으로 확산하고 분야별로 그 의미도 다소 상이하지만, 기본적으로 위와 같은 속성을 전제로 함

회복탄력성(Resilience)

- 1973년 생태학자 Holling은 ‘리질리언스란 시스템 내 관계의 지속성, 변화와 방해를 흡수하고, 인구나 상태 변수 간의 동일한 관계를 유지하는 시스템 능력’으로 정의
- ‘지속가능한발전과 복지 및 포용적 성장을 위해 경제적, 환경적, 사회적 충격 또는 만성적인 압력으로 인한 영향을 흡수, 복구하고 또 적응하는 능력(OECD,2013)
- 기후변화, 재난, 경제위기 등 비상 사태가 발생했을 때 이를 이겨낼 수 있는 힘. 경제학, 재난방재학, 심리학 등 다양한 분야에서 활용. 회복력을 갖는다는 것은 장기적 전망을 포기하지 않으면서도 위험 요인이나 기타 충격, 스트레스를 예측, 이로부터 회복할수 있는 개인, 가구, 인구 집단, 또는 체제의 역량

- 또한 단순히 기존 상태를 회복하는 것을 넘어 교란 경험을 발판으로 이전보다 더 나은 상태로 발전하는 속성을 내포하기도 함
- 2020년 코로나19 팬데믹 이후 도시의 취약성이 드러나면서, 외부 충격에 유연하게 대응할 수 있으며 지역 단위의 자립성을 갖춘 ‘도시 회복탄력성(회복력)’에 관한 관심이 높아짐
 - ① 코로나19 팬데믹 이후 보건 위생, 자원의 유통, 사회복지, 경오염 등 다양한 분야에서 도시의 취약성이 드러났고, 성장과 발전을 중심으로 한 기존의 도시 모델에 대한 반성과 재평가가 두드러짐
 - ② 국제기구와 민간 연구기관은 지역회복력을 정의하고, 이를 강화하기 위한 방안을 연구하기 시작
 - ③ 경제협력개발기구(OECD)에서도 2019년 회복력 있는 도시(Resilient cities)는 미래 충격을 흡수, 회복, 대비할 수 있는 능력을 갖추고, 지속가능한 개발, 웰빙 및 포괄적 성장을 추진하는 도시로 정의
 - * 미국 록펠러 재단과 에이룹(Arup) 컨설팅회사가 작성한 도시 회복력 체계(City Resilience Framework)는 도시의 회복력을 외부의 충격 속에서 견디고 적응하고 변형할 수 있는 개인, 지역사회 또는 시스템의 능력으로 규정
- UN에서는 지역 사회가 역경에 대처하는 능력과 동시에 자율 조직화와 대중적 기술 기반 기초 지식과 창의적 해법을 통해 사회적 유대감을 강화 것을 커뮤니티 회복력(communitaryresilience)으로 정의(IlcheongYi, 2023:61)

2) 회복탄력성과 지속가능발전

- 지속가능한 발전을 위해서는 반드시 회복탄력성이 필요함. 아무리 지속가능성이 높은 체계라고 하더라도 갑작스러운 외부의 충격과 교란으로 한 번에 무너진다면 지속가능성은 의미가 없음
- 하지만 회복탄력성이 높다고 해서 반드시 지속가능한 발전이 실현되는 것은 아님. 높은 회복탄력성을 바탕으로 회복한 원래의 상태가 지속 가능하지 않을 것일 수 있음
- 회복탄력성은 지속가능한 발전을 가능케 하는 여러 요인 중의 하나임. 즉 회복탄력성은 지속가능성의 필수조건일 뿐 충분조건은 아님

3) 회복탄력성에 기초한 지속가능한 지역발전

- 단기적 경제성장 위주의 기존 발전 패러다임은 성장 거점으로 선택된 일부 지역에서 빠른 산업화와 경제성장, 고용 창출, 인구 유입과 도시화, 사회기반시설 확충 등 긍정적 결과를 가져옴. 하지만 그 외 지역에서는 산업 기반 미비와 경제적 쇠퇴, 인구 유출과 고령화, 사회기반시설 부족, 상대적 박탈감 등을 야기함. 지역 불균형 발전은 지역 격차를 심화시킴
- 시간이 지나면서 성장 거점 지역에서도 환경 오염과 자연 생태계 파괴, 소수의 주력 산업과 대기업에 의존한 지역 경제, 주거난과 교통난, 도시 빈곤과 지역 내 불평등, 지역 정체성 상실과 공동체 해체, 삶의 질 저하 등의 문제에 직면하고 지속가능성에 있어 한계를 노정함
- 지역발전과 관련하여 회복탄력성 개념은 경제위기와 주력 산업 쇠퇴, 기후 변화와 환경오염, 자연재해, 인구구조 변화, 팬데믹, 도시집중화, 사회적 양극화 등과 같은 외부의 충격과 교란으로부터 회복하고 적응하며 성장하는 것을 뜻함
- 각 지역이 직면하는 구체적인 문제들은 상이함. 하지만 어떤 지역이든지 외부의 충격과 교란에 효과적으로 대응하지 못할 경우 지역 발전은 기대하기 어려

음. 즉, 회복탄력성을 갖추어야만 지역 발전을 도모할 수 있음. 특히 지속가능한 지역 발전을 위해서는 회복탄력성이 필수적임

- 회복탄력성에 기초한 지속가능한 지역발전을 위해서는
 - ① 경제적 측면에서 산업구조의 다각화를 통한 경제적 위기의 분산, 지역 경제의 자생력 강화, 지역 경제의 취약 부분 개선과 역량 강화, 위험 요소에 대한 재정 지원과 자원 배분
 - ② 사회적 측면에서 지역사회 네트워크 형성과 활성화, 교육을 통한 주민의 역량 강화, 사회적 불평등 완화, 사회적 약자에 대한 포용
 - ③ 환경적 측면에서 자원순환시스템 구축, 자연재해 대비를 위한 방재 시설 확충, 지역 생태의 자산 보존과 활용 등과 관련한 방안을 마련해야 함

- 국내에도 ‘도시의 지속가능성’, ‘지역 회복력’에 기반한 도시 모델에 대한 필요성이 높아지면서, ‘친환경’, ‘자족도시’ 등 도시 비전을 목표로 하는 지방자치단체가 늘고 있음
 - 2018년 정부가 발표한 3기 신도시 개발정책을 보면, 주민 삶의 질 향상과 도시 발전의 지속가능성을 지향하며, 도시의 ‘자족’과 ‘친환경’ 기능을 담은 ‘친환경 자족도시’ 모델을 목표로 내세움
 - 인천광역시, 경기도 광명, 화성 등은 지역 자원을 발굴·생산하며 이를 소비하고 재 활용하는 순환 경제 모델을 구축함. 이 밖에도 신재생 에너지 생산과 지역 단위 자원순환을 통해 지속 가능한 도시를 지역의 비전으로 제안하는 지자체가 늘고 있음

3. 지방소멸과 대안적 인구 개념

가. 지방소멸의 개념과 배경

1) 지방소멸의 개념

- 저출산·고령화와 인구 유출 등으로 인해 특정 지역의 인구가 급감하고 인구 재생산 구조가 붕괴함에 따라 지역의 사회경제적 활력이 저하되고, 결국 그것의 존립 자체가 어려운 상황을 의미

- 인구감소(The Demographic Cliff)가 거시경제에 충격을 주고 디플레이션을 초래할 수 있다는 대중적 관심의 출발은 덴트(H. Dent)의 연구가 대표적 예임(Dent, 2014).
- 그러나 인구절벽이 생산가능인구를 감소시키고 이것이 잠재성장률 이하의 경제성장을 지속하는 이른바 성장 침체(growth recession)를 가져온다는 지적은 그렇게 새로운 것이 아님(Krugman, 2009; Summers, 2014).
- 일본의 지방소멸 현상을 분석한 2014년 일본창성회의의 보고서 「성장을 이어가는 21세기를 위하여」라는 일명 ‘마스다 리포트’ (増田寛, 2014)는 인구고령화나 인구절벽 현상이 지방 혹은 지역의 쇠퇴와 소멸이라는 더 심각한 문제를 수반하고 따라서 인식과 대책에 대한 다양한 논의를 촉발.
- 그러나 이 ‘마스다 리포트’ 및 인구절벽론에 대한 비판도 존재
 - 정치적 목적(아베노믹스 추진 근거)을 띤 충격 요법, 핵심지표·소멸기준 등 작위성, 결국 낙후 지역의 포기론으로 귀결
 - 다양한 지역 현안을 단순히 인구문제로 환원하는 결과 초래(전대욱, 2017)
 - 여성비하 문제 등 야기
 - 도쿄와 오사카와 같은 대도시의 일부 비즈니스 중심 자치구도 소멸가능성 도시에 포함되는 등 이해하기 어려운 결과 제시.
- 지방소멸이라는 개념을 만들어낸 일본조차도 ‘지방창생’이라는 개념을 사용하는 것에 비해 우리는 부정적 용어가 확대재생산되고 있음.
 - ‘소멸’이라는 강력한 이미지는 위기 의식과 불안감을 조장하고(정성호, 2019), 그동안 지역간 격차와 소외·배제를 심화시켰던 개발주의 정책을 더욱 확대·강화할 우려가 있음.
 - 또한 지역 위기, ‘지방소멸’ 망령 속에 다시금 지역을 중앙과 자본의 먹잇감으로 던지고 있다는 비판도 있음.

2) 지방소멸의 배경

- 저출산·고령화에 따른 자연적 인구 감소와 청년 인구의 유출이 가장 직접적 계기. 특히 고령 인구가 많은 농촌 지역에서 심각.

- 하지만 보다 근본적으로는 수도권 중심의 산업화와 경제 발전에 따른 지역 격차 심화가 결정적. 지역 격차는 일자리, 산업 기반 등 경제적 측면만이 아니라 교육, 문화, 주거, 의료 등 다양한 방면에서 발생.
- 결과적으로 지방소멸은 수도권 위주의 지역 불균형 발전과 그에 따른 수도권 집중 현상이 저출산·고령화 등의 인구학적 변화와 맞물리면서 발생.
- 2023년 2월 기준 소멸위험지역은 전국 228개 시군구의 약 52%인 118곳. 이 중 소멸고위험지역은 51곳으로 빠르게 증가. 또한 인구 50만 이상의 일부 대도시로도 확산(이상호·이나경 2023).

나. 대안적 인구 개념

1) 전통적인 인구 개념으로서 정주인구

- 정주인구는 전통적 인구 개념으로 특정 지역에 상시 거주하는 인구를 말함. 일시적으로 체류하는 사람은 제외하되 일시적으로 부재 중인 사람은 포함함.
- 정주인구가 법적으로 명확히 정의된 개념은 아니지만, 통상적으로는 「주민등록법」에 따라 해당 지역에 주민으로 등록된 사람을 가리킴. 「주민등록법」(제 6조 제1항)은 “30일 이상 거주할 목적으로 그 관할 구역에 주소나 거소를 가진” 사람을 주민등록 대상으로 보고 있음.
- 따라서 정주인구는 ‘주민등록인구’와 사실상 동일한 의미로 쓰임.

2) 대안적 인구 개념의 필요성

- 등록 인구나 활동 인구의 불일치 : 교통·통신의 발전, 노동 공간과 생활 공간의 분리 심화 등에 따라 거주 중심에서 활동 중심으로 생활공간이 확장되면서, 주민등록상 주소지와 실제 생활지가 상이한 경우가 많아짐. 그 결과, 실제 행정수요를 파악하기 어려워짐.

- 제로섬(zero-sum)적 인구 유치 경쟁 : 지방소멸 위기에 있는 다수의 지자체가 관할 구역 내에 주민등록을 한 인구를 늘리는 데 주력. 하지만 이는 국가 전체적으로 봤을 때 제로섬적인 결과를 가져옴.
- 이로 인해 지자체별 실제 행정 수요 파악 및 지역 특성에 맞는 발전 전략 수립이 어려워짐에 따라 기존의 정주인구 개념의 한계를 보완할 새로운 인구 개념의 도입이 필요해짐.

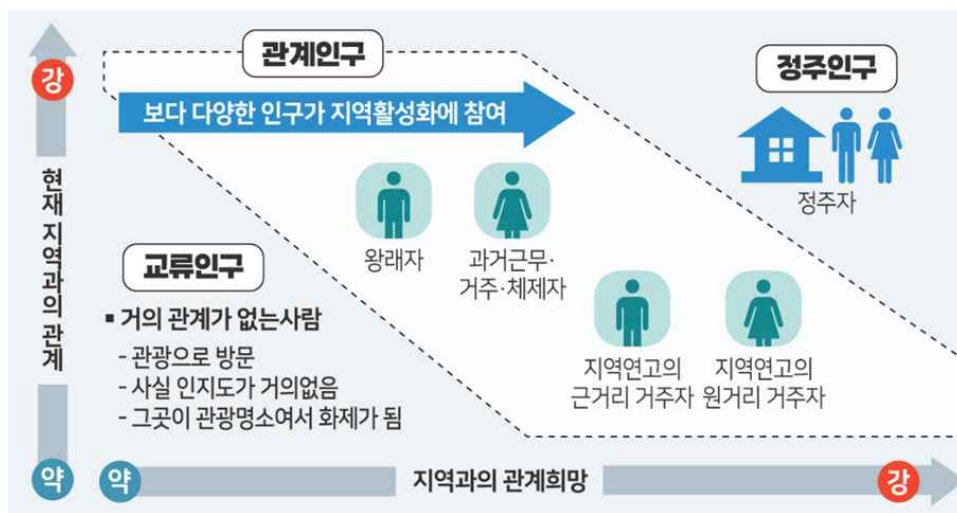
3) 관계인구

- 관계인구는 특정 지역에 상시 거주하는 정주인구와 단기 체류하는 교류인구의 중간 개념으로서, 완전히 이주하거나 정착하지는 않지만 지속적인 방문을 통해 지역과 관계를 맺는 모든 사람을 포괄함.
- 2014년 일본창성회의의 보고서 「성장을 이어가는 21세기를 위하여」(마스다 보고서) 발표를 계기로 지방소멸이 사회 문제로 본격 대두되면서 지역 활성화를 위한 대안이 필요하다는 인식이 확산.
- 2016년 시민활동가 타카하시 히로유키의 저서 『도시와 지방을 섞다: ‘타베루 통신’의 기적』에서 처음으로 ‘관계인구’라는 용어가 언급. 정주인구와 교류인구의 중간 개념으로 사용하면서 도시민의 입장에서 도시 이외의 지역으로 이주하여 거주하는 것은 어렵지만 지속적인 관계를 맺을 수는 있다는 것을 강조.
- 2016년 사시데 카즈마사의 저서 『우리들은 지방에서 행복을 찾는다』는 관계인구를 특정 지역과 관계를 맺는 인구로 정의하면서 좀 더 지역의 관점에서 이 용어를 사용
- 학술적으로는 일본 메이지대학 농학자인 오다기리 토쿠미(小田切徳美) 교수에 의해 개념이 정립됨. 토쿠미는 ‘관심’과 ‘관여’를 두 축으로 관계인구 개념을 도식화하고 관계인구가 지역 활성화의 주체가 될 수 있음을 강조(류영진, 2020)
- 관계인구가 지역에 미치는 효과에 대해서 생산자형 관계인구가 1인당

GRDP에 긍정적 영향을 미치며, 소비자형 관계인구는 관광 지출액에 긍정적인 영향을 주는 것으로 나타남(정서윤·우명제 2024).

- 관계인구는 정주 여부가 아니라 지속적인 관계 맺기를 중요한 기준으로 삼으면서 지역 활성화를 위해 정주민구만이 아니라 지역과 관계하는 다양한 종류의 사람들을 개념적으로 포괄

[그림 1] 관계인구 개념



출처: 차미숙(2021)

4) 생활인구

- 생활인구는 법률상 “특정 지역에 거주하거나 체류하면서 생활을 영위하는 사람” (제2조 제2항)으로 정의됨
- 2023년 「인구감소지역 지원 특별법」 제정과 함께 도입된 새로운 인구 개념으로서 주민등록인구 외에 체류인구와 외국인도 포함함. 즉, 생활인구는 정주민구 뿐만 아니라 통근, 통학, 관광의 목적으로 체류하면서 지역 활력을 높이는 체류인구(월 1회, 하루 3시간 이상 체류)를 중요하게 고려
- 일본의 생활인구와 마찬가지로 정주민구 중심의 전통적인 인구 개념을 넘어서며 지역 활성화의 맥락에서 외부 인구에 주목함.

- 즉, 생활인구는 일본에서 정의한 관계인구뿐 아니라, 교류인구, 관계인구, 정주인구를 다 포괄하는 개념
- 생활인구는 정주 여부에서 벗어나 실제로 생활하는 인구의 규모와 활동, 그리고 그에 따른 실질적인 행정 수요를 파악하는 데 용이. 뿐만 아니라 정주인구 유치 경쟁에서 체류인구 확대를 통한 지역 활력 회복으로 정책의 주안점을 전환하는 데 기초가 됨
- 2025년 4월 1일 「인구감소지역 지원 특별법」 일부개정을 통해 생활인구 확대에 기여할 수 있는 조항이 신설, 법률상으로 정의됨. 농어촌유학에 대한 행정적·재정적 지원(제22조의2 신설), 인구감소지역 이주자에게 공유재산 및 물품의 사용료·대부료 감면(제24조제3항) 등이 포함
- 그러나 이 생활인구 개념 역시 시군구간 경쟁이라는 부작용을 낳고 있으며, 또한 지자체 수준에서 생활인구 확대를 위한 정책 수립을 위해 생활인구 데이터 사용이 필수적이거나 데이터 구입에 따른 비용부담을 크게 느끼고 있다는 한계가 있음

다. 대안적 인구 개념과 지방소멸 대응 정책

- 새로운 인구 개념은 지방소멸 대응 정책에서 다음과 의의를 가짐
 - ① 이주와 정주에서 관계맺기로 인식의 전환: 지역 활성화를 정주인구의 양적 증가로 평가하던 기존 관점에서 벗어나 지역과의 질적 관계를 중심으로 보게 됨
 - ② 인구 유치에서 활력 창출로 정책 목표의 전환: 이전까지는 정주인구 유치를 위해 일자리, 주택, 교육, 의료 등의 기반 시설을 확충하는 데 주력했다면, 이제는 그것뿐만 아니라 지역을 방문하고 체류하는 사람들을 통해 지역의 활력을 창출하는 것에도 중점을 둬
 - ③ 단절과 경쟁에서 연결과 상생으로 지자체 간 관계 전환: 정주인구의 틀 내에서 각 지자체는 단절·고립된 채 정주인구 유치는 물론 산업기반 및 사회기반 시설 확보, 주거 시설 확보 등 다양한 측면에서 경쟁 관계에 있었음. 하지만 새로운 인구 개념은 이러한 소모적 경쟁에서 벗어나 상생의 가능성을 열었음

- 하지만 그럼에도 인구의 수도권 집중과 지역 불균형이라는 근본적 원인의 해결 없이 얼마나 효과적인지는 미지수임. 또한 일시적 연결이 아닌 지속적 관계 형성을 위한 구체적인 정책 및 지자체 간의 밀도 있는 협력 방안이 마련될 필요 있음
- 또한 생활인구 정책이 실효성이 있으려면 ‘고향사랑기부금’ 과 ‘지방소멸대응기금’ 정책과 연계하여 추진되어야 하며, 더 중요하게는 생활인구 또는 관계인구 확대 사업의 핵심이 지역가치이며, 주민들의 참여에 기반하여 지역이 가진 자연, 역사, 문화 등과 연계한 지역가치 발굴과 생활인구 확대 정책을 활용할 필요가 있음.

4. 지역활력 회복과 회복탄력성

가. 지역활력의 개념

- ‘활력’ (vitality)은 사전적 의미로 “살아 움직이는 힘”, 즉 생명체가 가지고 있는 힘을 의미
- 그동안의 활력 연구는 활력 수준에 대한 평가와 평가지표 선정을 위한 자료수집의 용이함 때문에 지역(region)보다는 도시(urban)를 중심으로 진행됨. ‘도시 활력’ 은 하나의 유기체로서 도시가 얼마나 역동적이고 그 안에서 얼마나 활발한 활동이 이루어지는지를 나타내는 개념임
- ‘지역활력’ 은 도시활력을 도시 이외의 지역으로까지 확대 적용한 개념임. 이 개념은 인구감소 및 인구소멸의 위기에 직면한 지역의 여건 및 역량 수준을 파악하는 데 유용
- “도시 생태학적 관점에서 활력은 도시를 하나의 유기체로써, 얼마나 역동성이 높고 활발한 (인구 및 경제) 활동이 발생하는 지역인지를 설명하는 개념으로 활용.
- 하지만 모든 공간이 다른 지역보다 (거주 및 생활) 인구가 집중된 도시가 될 수 없으며, 선택된 도시화 권역 또한 도시화 지표의 수준에 따라 중심지와 배후 지역으로 구분될 수 있음

- 따라서 지역활력의 개념적 정의는 1) 단순히 높은 활동성 및 역동성(dynamics)을 지향하는 관점에서 벗어나, 2) 장기적 관점에서 지역의 고유한 역량(capacity)과 특성에 따라 적정한 (인구 및 경제) 활력 수준으로, 3) 효과적인 지역활력 증진 방안을 통해 지역 상향평준화 (levelling up) 및 불평등 격차를 해소하는 것을 목적으로 한다는 원칙을 바탕으로 개념화시킬 수 있다” (이원도 외, 2023: 262)

나. 회복탄력성 관점에서 본 지역활력회복

- 회복탄력성은 단순히 원래의 상태를 회복하는 것을 넘어 교란과 충격으로부터 벗어나는 경험을 통해 성장하는 속성까지 내포함

[표 1] 회복탄력성의 주요 내용

종류	주요 내용
충격으로부터 되튀어오름	<ul style="list-style-type: none"> ■ 시스템이 충격 이전의 상태 또는 궤도로 되돌아가는 현상에 주목 ■ 회복의 속도와 크기를 분석
충격을 흡수하는 능력	<ul style="list-style-type: none"> ■ 충격을 받았을 당시 시스템의 구성, 기능, 정체성에 집중 ■ 시스템이 새로운 상태나 형태로 변화하기 전까지 견딜 수 있는 충격 크기 분석
충격에 반응할 때 긍정적 측면의 적응 능력	<ul style="list-style-type: none"> ■ 충격 시 시스템의 주요 성능을 유지할 수 있는 역량에 주목 ■ 주요 성능 유지를 위한 시스템의 구성, 기능, 조직 변경은 용인

- 이런 회복탄력성 관점에서 지역활력회복이란 단순히 지역 쇠퇴 이전으로의 원상 복구가 아니라 외부의 교란과 충격에 따른 위기에 대응하면서 새로운 여건에 적응하고 더 지속가능하고 활력있는 상태로 나아가는 것을 말함. 예컨대 지방소멸 위기 속에서 지역 고유의 자원을 활용하여 새로운 발전 동력을 창출하는 것까지를 포함하는 개념이라 할 수 있음
- 최근 UN에서는 community resilience 개념을 통해 지역 사회가 역경에 대처하는 능력과 동시에 자율 조직화와 대중적 기술을 기반으로 한 기초 지식과 창의적인 솔루션을 통해 사회적 유대감 강화를 강조(Ilcheong Yi, 2023:61)

다. 지역활력회복 측면에서 본 지역발전과 지역활력지표

- 한겨레는 ‘지역 회복력’ 을 ‘외부로부터 위협과 충격을 받더라도 지역 자원의 활용과 다양한 공동체 구성원 간의 연대 및 협력을 기반으로 유연하게 극복함으로써 지속적인 전환을 추구하는 역량’ 으로 정의
- 지역회복력은 △지역 자원에 기반해 생산-소비가 지역 안에서 순환 △자발적 참여와 상호 책임을 통해 친환경 도시를 실현하며, 공동체의 참여와 협력으로 사회적 네트워크를 구축 △소외와 차별없는 안전함이 보장되는 삶터 △외부 위기에도 지속적으로 발전과 전환을 추구하는 요소를 갖춰야 함
- 한겨레 ‘지역 회복력 평가’ 는 지역 회복력 구성 요소를 기반으로 평가 영역 및 방향성을 설계함

[그림 2] 한겨레 지역회복력의 구성요소



출처: 한겨레(2025, 14쪽)

- 이러한 정의와 지역회복력 구성요소를 기초로 전국 226곳 기초지방자치단체(이하 기초지자체)* 대상으로 평가 진행(2024년 12월 기준 자료)**

* 특별자치시 및 행정시인 세종시, 제주시, 서귀포시는 평가 대상에서 제외

** 정량평가 데이터는 2024년 12월 기준 자료, 정성평가인 네거티브 스크리닝은 직전 3개년 자료를 활용

- 평가지표는 환경, 경제, 사회 3대 평가영역과 영역별 총 10개 부문, 하위 38개 세부지표로 구성. 영역별 배점은 환경 30점, 경제 30점, 사회 40점으로 총 100점 만점으로 평가

[표 2] 한겨레 지역 회복력 평가 지표

영역	부문	세부지표	
환경 (30)	탄소중립	주민 1인당 신재생에너지 총발전량	
		주민 1인당 전력 소비량	
		신재생에너지 발전량 비율	
		탄소중립 관련 공약 및 추진사업	
	자원재순환	형소 예산 주민부담률	
		일반폐기물 재활용률	
	환경오염	대기 오염 제감도	
		수질 오염 제감도	
		토양 오염 제감도	
		온실가스 배출량	
		기후변화 불안도	
경제 (30)	지역내총생산	전체 예산 대비 총부가가치 배수	
		전년 대비 총부가가치 증가율	
		전년 대비 비제조업 분야 총부가가치 증가율	
	고용안정	전년 대비 일자리 증가율	
		전년 대비 상용일자리 증가율	
		전년 대비 300만 이상 사업장 상용일자리 증가율	
			일자리 기획 충분도
	사회연대경제	공공조달 중 사회적기업 구매 비율	
		주민 천 명당 사회적경제기업 수	
사회 (40)	공중보건	미충족 의료율	
		인구 천 명당 의료기관 수	
		인구 천 명당 의료종사자 수	
		30분 내 응급의료시설 이용률	
	사회복지	노인 천 명당 복지기관 수	
		아동 천 명당 아동복지기관 수	
		주민 1인당 문화시설 면적	
		주민 1인당 사회복지예산 비율	
	주거 및 교통	노후주택 비율	
		전년 대비 민집 비율	
		전년 대비 주택수 증가율	
		전년 대비 일반가구 주택 소유율 증가율	
	시민사회		시내 마을버스 이용 만족도
			지자체 여성 기초자치 의원 비율
		장애인 고용 비율	
		성인지 예산 집행률	
		주민참여예산 비율	
		투표율	

출처: 한겨레(2025, 17쪽)

Ⅲ. 지역활력회복을 위한 중앙 및 광역정부의 정책과 한계

1. 지역활력 회복을 위한 중앙정부의 정책

가. 지역정책으로서 지역균형발전 정책

- 지역의 쇠퇴 혹은 지방소멸 현상은 위기 단계에 이르렀고 이러한 현실을 반영, 중앙정부나 비수도권 지자체들은 지역재생, 도시경쟁력 강화, 지역균형발전을 위한 다양한 정책을 시행하고 있음.
- 그러나 다양한 대책들에도 지역간 불균형과 격차는 오히려 심화되었고, 따라서 이하에서는 중앙정부의 지역정책(Regional Policy)로서 지역균형발전 관련 정책 현황을 살펴보고, 한계는 무엇인지를 검토할 필요가 있음
- 지역정책(Regional Policy)은 지방자치단체 주도로 중앙정부과 지방정부 간, 지방자치단체간 협력을 통하여 지역활력회복을 목표로 정책을 만들고 자원을 배분하는 정책.(국토균형발전정책, 인구정책, 산업클러스터 정책의 일부를 포괄하여 지방정부가 이를 통합적으로 관리)
- 우리나라의 지역정책은 특정산업(전략산업, 선도산업)이나 지역(비수도권)을 선정하여 집중적으로 육성하는 전략이었음
- 지역균형발전에 대한 인식이 높아진 2000년대 이후, 지역정책은 지역균형발전 정책으로 전환이 이루어졌고, 이 국가균형발전정책의 주요 방향은 수도권 1극체제 완화를 위한 노력이었음
- 인구감소에 대한 대응으로 제기된 지역발전 정책이 바로 장소기반(place-based) 지역발전(혹은 지역혁신) 정책임(OECD, 2013). 인구감소에 대응하고 지속가능한 국가·지역 발전기반을 마련하기 위하여 사람과 일자리 선순환 기반을 확립하고, 이들을 지역 내에서 활성화시킨다는 것임.

- 문재인 정부의 지역균형발전 정책은 수도권과 비수도권 고용률 격차의 감소 등 부분적으로 소기의 성과도 있었으나 생산과 분배소득 지역 간 격차 확대, 비수도권 대학 미충원 증가 같은 비수도권 서비스 접근성의 질적 수준 미흡, 청년층 인구 이동으로 인한 수도권 인구집중 가속화 등에 따라 수도권 집중 반전에는 이르지 못했다는 평가
 - 문재인 정부의 지역정책이 글로벌 가치 사슬의 변동과 그에 따른 한국경제의 구조적 전환과 결부된 지역간 격차 확대를 직시하지 못했음.
 - 저출산·고령화, 디지털 전환, 에너지 전환 등 시대적 대전환의 과제를 지역 정책에 충분히 투영하지 못했음.
- 지역·국가적 위기와 기후생태 위기가 심화되는 상황에서 국민의 기본적 삶이 위협받고 있으나, 분권과 균형발전 정책 효과는 미진함

나. 특구 정책: 기회발전특구와 교육특구

- 기회발전특구와 교육발전특구는 윤석열 정부가 추진하는 '지방시대 4대 특구'(교육발전특구·기회발전특구·도심융합특구·문화특구)에 속하는 제도로, 지역 균형 발전과 지역의 경쟁력 강화를 목표로하고 있음
- 두 특구는 각각 독립적으로 운영되나, 기회발전특구로 지정된 지역에 교육발전특구도 함께 지정함으로써 시너지 효과가 나게 하는 것이 중요함.

1) 기회발전특구 현황

- 기회발전특구는 지방에 기업의 대규모 투자를 유치하여 일자리를 창출하고 지역 경제를 활성화하기 위한 제도임
- 기회발전특구는 미국의 낙후지역 투자 촉진책으로 2017년부터 시행된 기회특구(Opportunity Zone)제도를 참조, 상대적으로 낙후된 지역에 민간투자를 활성화하여 공간적으로 조화로운 지역균형발전 수준을 높이기 위한 개발 모델

- 우리나라의 기회발전특구는 미국의 기회특구 제도 상의 세제 혜택을 더 확대, 양도소득세 외에도 상속·증여 자산을 재투자 시 상속세·증여세 감면, 투자된 기업에 대한 법인세 감면까지 고려, 세제 감면 외에 규제자유특구에서 제공되던 산업관련 특례들도 함께 제공하고 있음
- 기존의 특구제도와 달리, 지자체가 투자 기업과 협의해 정한 지역을 기회발전특구로 지정하고, 선도산업을 지방자치단체가 선정하면, 지방에 기업의 대규모 투자 유치를 위해 세제혜택·재정지원, 규제특례, 정주여건 개선 등 패키지로 지원하는 파격적인 수준의 인센티브를 종합적으로 지원하는 구역으로 정의
- 「지방분권균형발전법」에 근거, 기회발전특구를 “개인 또는 법인의 대규모 투자를 유치하기 위하여 관계 중앙행정기관과 지방자치단체의 지원이 필요한 곳으로 제23조에 따라 지정·고시되는 지역”으로 규정(제2조 제13호).
- 제1차(24.6.20)로 지정된 8개 기회발전특구 이외에 제2차로 6개 시·도가 추가로 지정하여(11월 6일) 전국 14개 시도에 기회발전특구가 지정되었음.

[표 3] 기회발전특구 시범지역 지정 결과(24년도)

구분	기회발전특구 대상지역	
비수도권	6개 광역시 소관 전체 기초자치단체	부산, 대구, 광주, 대전, 울산, 세종 소관 기초자치단체(시·군·구)
	7개 시도 소관 전체 기초자치단체	강원, 충북, 충남, 전북, 전남, 경북, 경남 소관 기초자치단체(시·군·구)
	제주	제주(기초자치단체 없음)
수도권	인구감소지역	인천 강화군, 인천 옹진군, 경기 연천군, 경기 가평군
	접경지역	인천 강화군, 인천 옹진군, 경기 김포시, 경기 고양시, 경기 파주시, 경기 양주시, 경기 포천시, 경기 동두천시

출처: 행정안전부(2024)

[그림 3] 기회발전특구 2차 지정 지역



출처: 산업통상자원부 보도자료(2024)

○ 주요 내용:

- 지방자치단체가 자율적으로 특구 계획을 수립하고 운영을 주도
- 중앙정부는 세제 감면, 규제 특례, 재정 지원 등 파격적 인센티브를 제공, 이를 통해 수도권 기업의 지방 이전을 유도, 양질의 신규 일자리를 만들어 지방 인재의 유출을 막고 인구를 유입시키는 것이 목표임
- 특구에 이전하거나 투자하는 기업은 법인세 및 소득세 감면, 취득세 및 재산세 면제 등 다양한 혜택을 제공

[표 4] 기회발전특구 투자기업-지자체간 투자협약 주요 내용

지자체	투자 기업 및 투자 금액
대구	(주)엘앤에프: 2조 5,500억원 투자, 아치전지 양극재·음극재공장 건립
부산	(주)코스콤: 2,300억원 투자, 한국거래소 파생상품 거래를 위한 금융데이터센터 구축
대전	(주)리컴바이오사이언스 ADC(항체-약물접합체) 기술고도화 연구시설 후속 연구개발 투자
경남	K오션플랜트(주): 약 1조원투자, 해상풍력 발전용 하부구조물 생산공장 신설
제주	한화시스템(주): 871억원 투자, 민간우주센터 조성 및 위성 제조·발사 등
전북	효성첨단소재(주): 6,800억원 투자, 탄소섬유 생산공장 설립
경남	(주)에코프로: 이차전지 소재 생산공장 건립 등에 투자
전남	(주)포스코퓨처엠: 1조 2,300억원 투자, 광양만권 내 이차전지 소재 생산공장 건립

출처: 산업통상자원부 보도자료, 2024. 6. 20. 자

2) 기회발전특구의 문제점

- 기회발전특구는 참여정부 이후 지속적인 지역균형발전정책에도 불구하고 수도권쏠림 현상 및 지방소멸 위기감 확대, 지방 청년층의 수도권 이동, 지방의 다양성·자율성·창의성을 적극적으로 활용하지 못한 중앙주도 추진 방식의 한계 등을 고려할 때, 지역 주도의 분권형 균형발전은 국가발전을 위한 새로운 시도이자 패러다임의 전환이라는 점에서 긍정적 측면을 가지고 있으나 다음과 같은 한계도 있음
 - ① 기회발전특구에 어떤 산업을 일으키고 어떠한 규제를 풀어야 하는지에 대한 수요는 지방자치단체의 역량에 달려있음. 특히 기회발전특구의 경우에는 기초지자체의 역량이 중요하지만 현재의 지자체가 그런 역량을 가지고 있는지에 대한 의문이 많음
 - ② 기회발전특구의 성공을 위해 필수적인 인적 자원을 공급하기 위한 교육 제도를 합리화하는 등 교육특구와 연계 혹은 다른 특구와 동시 지정 등이 필요하지만, 이러한 사례가 많지 않고 이것은 기회발전특구는 기초지자체, 교육특구는 성격상 광역지자체 주도로 이루어지는 상황때문이라고 할 수 있음.
 - ③ 기회발전특구에 대한 중앙정부의 지원 역할을 적절히 수행하도록 하기 위해 ‘지방시대위원회’를 설치(2023년 7월 10일부터 시행된 「지방분권 균형발전법」에 의거 자치분권위원회와 국가균형발전위원회를 통합한 지방시대위원회를 설치)하여 담당하게 하였으나, 동 위원회는 집행기구로서 성격이 약해 실질적인 기능을 발휘하지 못했음.
 - ④ 기회발전특구나 교육특구 모두 지역의 권한과 책임을 확대해 지역의 특성을 반영한 특구 모델을 자율적으로 구성·추진하는 등 지방 분권 강화가 전제되어야 하지만, 현재 지방분권은 여전히 한계가 많다는 점도 한계임.
 - ⑤ 기회발전특구의 경우 지정 분야에서 알 수 있듯이 자동차, 반도체, 이차전지 분야 등은 사업의 중복 등의 문제 발생. 따라서 향후 지역 접근성 및 동일한 분야의 선정 등을 해결할 수 있는 보안장치 마련할 필요가 있음

- ⑥ 기회발전 특구의 경우 특정 지역의 특구 지정 시 주변부의 낙후지역들의 불평등은 오히려 확대될 가능성도 있음. 따라서 기회발전특구 지역과 주변 낙후지역간의 불균형해소를 위한 방안 모색 필요
- ⑦ 경제특구보다 세제, 규제 및 금융 등의 지원이 큰 기회발전특구를 동일 지방정부가 추진할 경우, 이 두 특구 간 형평성 문제가 존재하여 현행 경제특구 입주기업이 불만을 제기할 가능성도 존재. 따라서 기회발전특구 선정 시 현행 경제특구와 기회발전특구의 차별성 등을 고려, 현행 경제특구에 대한 평가와 기회발전특구에 통합 또는 병행여부 판단 필요. 만약 이 특구들을 병행할 경우 중복요소를 제거하는 추가적 노력이 필요(오문성 외, 2022: 278)
- ⑧ 기회발전특구에서 창업하거나, 이전, 공장 신·증설 등을 목적으로 취득·보유한 부동산에 대한 취득세·재산세를 감면하고 있고 이는 지방세 세수감소로 이어질 우려가 있으므로 이에 대한 보완 대책이 필요

[표 5] 기회발전특구 지방세 감면 조항

지방세특례제한법
<p>제80조의2 ① 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」 제23조에 따라 지정된 기회발전특구(이하 이 조에서 “기회발전특구”라 한다)에서 창업(제58조의3제6항 각 호에 해당하지 아니하는 경우로서 같은 조 제4항 각 호의 업종을 영위하는 경우로 한정한다)하는 기업에 대해서는 다음 각호에서 정하는 바에 따라 지방세를 감면한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 창업하기 위하여 취득하는 사업용 부동산에 대해서는 2026년 12월 31일까지 취득세의 100분의 50을 경감하고, 과세기준일 현재 해당 용도로 직접 사용하는 그 사업용 부동산에 대해서는 재산세 납세의무가 최초로 성립한 날부터 5년간 재산세를 면제(수도권 지역에 있는 기회발전특구의 경우에는 3년간 재산세를 면제하며, 그 다음 2년간은 재산세의 100분의 50을 경감)한다. 2. 지방자치단체의 장은 해당 지역의 재정 여건 등을 고려하여 제1호에 따라 취득세를 감면하는 경우에는 100분의 50(수도권 지역에 있는 기회발전특구의 경우에는 100분의 25)의 범위에서 조례로 정하는 율을 추가로 경감할 수 있고, 재산세를 감면하는 경우에는 5년간 감면기간을 연장하여 100분의 50(수도권 지역에 있는 기회발전특구는 제외한다)의 범위에서 조례로 정하는 율에 따라 경감할 수 있다.

② 수도권(제75조의5에 따른 인구감소지역 또는 「접경지역 지원 특별법」 제2조제1호에 따른 접경지역을 제외한다)에서 본점 또는 주사무소를 설치하거나 공장시설을 갖추고 사업을 영위하는 기업이 해당 본점이나 주사무소 또는 공장을 폐쇄하고 수도권 외의 기회발전특구로 이전하는 경우 다음 각 호에서 정하는 바에 따라 지방세를 감면한다. 이 경우 이전하는 본점 또는 주사무소의 범위 및 공장의 범위, 업종, 규모 및 공장용 부동산의 요건은 행정안전부령으로 정한다.

1. 해당 사업에 직접 사용하기 위하여 취득하는 사업용 부동산에 대해서는 2026년 12월 31일까지 취득세의 100분의 50을 경감하고, 과세기준일 현재 해당 용도로 직접 사용하는 그 사업용 부동산에 대해서는 재산세 납세의무가 최초로 성립한 날부터 5년간 재산세를 면제한다.

2. 지방자치단체의 장은 해당 지역의 재정 여건 등을 고려하여 제1호에 따라 취득세를 감면하는 경우에는 100분의 50의 범위에서 조례로 정하는 율을 추가로 경감할 수 있고, 재산세를 감면하는 경우에는 5년간 감면기간을 연장하여 100분의 50의 범위에서 조례로 정하는 율에 따라 경감할 수 있다.

③ 기회발전특구에서 공장을 신설·증설하는 기업에 대해서는 다음 각 호에서 정하는 바에 따라 지방세를 감면한다. 이 경우 공장의 범위, 업종, 요건 등은 행정안전부령으로 정한다.

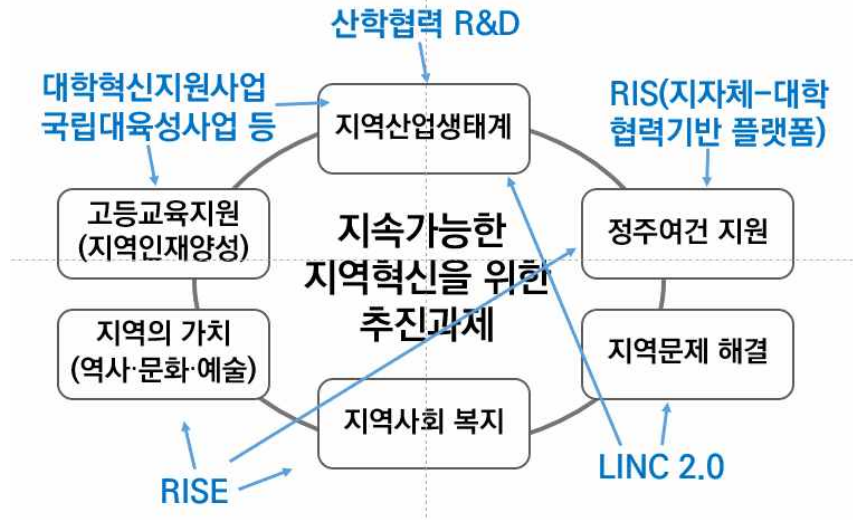
1. 해당 사업에 직접 사용하기 위하여 취득하는 사업용 부동산에 대해서는 2026년 12월 31일까지 취득세의 100분의 50을 경감하고, 과세기준일 현재 해당 용도로 직접 사용하는 그 사업용 부동산에 대해서는 재산세 납세의무가 최초로 성립한 날부터 5년간 재산세의 100분의 75(수도권 지역에 있는 기회발전특구의 경우에는 100분의 35)를 경감한다.

2. 지방자치단체의 장은 해당 지역의 재정 여건 등을 고려하여 제1호에 따라 취득세를 경감하는 경우 100분의 25의 범위에서 조례로 정하는 율을 추가로 경감할 수 있다.

3) 교육발전특구 현황

- 교육발전특구는 교육부의 지역혁신 정책으로 하나로서 지역 혁신기관의 하나로서 대학의 적극적인 혁신을 기초로 지역산업 생태계를 바꾸고 이에 부응한 인력양성을 도모하는 수단 가운데 하나로 자리매김할 수 있음
- 교육발전특구는 지자체-대학협력기반 지역혁신 사업(RIS) 및 지역혁신중심 대학지원체계(RISE)에 연원을 둔 것으로 지자체, 교육청, 대학, 기업 등이 협력하여 지역 교육을 혁신하고 지역 인재를 양성 및 정주시키는 체제를 구축하는 제도임

[그림 4] 교육부의 지역혁신 사업 개념



출처: 대교협(2023)

[표 6] 교육부의 지역혁신 사업 RIS와 RISE

구분	지역혁신중심 대학지원체계(RISE)	지자체-대학 협력기반 지역혁신 사업 (RIS)
근거	「지방대육성법」 제21조제1항 ※ '24년말까지 수도권 포함 등 법령 개정	「지방대육성법」 제21조제1항
목표	지역발전 및 대학특성화를 통한 대학 경쟁력 강화	첨단분야 중심 지역 인재양성
사업영역	지역혁신, 산학협력, 고등직업교육, 평생교육 등 지역발전-대학혁신 연계 전분야	첨단분야 중심
대상	비수도권+수도권 광역지자체(시·도) ※ 필요시 시·도간 연계 협력사업 가능	비수도권 광역 지자체 단일·초광역 복수형 플랫폼
플랫폼별 지원규모	시·도별 차등 지원 ※ 지역별 학생수·대학수, RISE계획의 타당성 등을 종합적으로 고려	재원 지원 규모 고정 ※ 단일형 국고 300억원, 복수형 국고 480억원
지자체 역할	사업 총괄(사업기획), 자체 성과평가 ※ RISE센터를 통한 예산배분, 집행, 선정, 관리	핵심분야 선정, 사업비 매칭, 사업공동관리 등
사업 집행·관리	지자체 산하 비영리 법인(RISE센터)	총괄대학 소속 총괄운영센터
심의 기구	(지방) 지역고등교육위원회(신설추진)	(지방) 지역협업위원회

- 윤석열 정부 출범 이후 교육발전특구 연혁을 보면 아래와 같음
- 지방시대 선포식을 통해 「교육자유특구 기본방향」 발표(' 23.9.14.)
- 교육부, 「교육발전특구 시범지역 지정 추진계획」 발표(' 23.12.8.)
- 교육발전특구위원회 구성(' 24.2.6)
- 교육발전특구 1차 시범지역 지정(' 24.2.28)
- 교육발전특구 2차 시범지역 지정(' 24.7.30.)

○ 교육발전특구의 주요 내용:

- 지역이 주도하는 맞춤형 교육 개혁을 통해 지역 인재가 지역에서 성장하고 정착할 수 있는 교육생태계 조성
- 교육 관련 규제 완화, 재정 지원 등을 통해 지역 특성에 맞는 교육 정책 추진
- 대학과 지역 산업체 간 연계를 강화해 지역 인재 양성 및 취업을 지원
- 지역사회 의 정주 여건을 개선하여 궁극적으로 인구 유출을 막는 것을 목표로 하고 있음

[표 7] 교육발전특구 시범지역 지정 현황(24년도)

유형	신청단위	지정	선도지역(32개)	관리지역(24개)
1 유형	기초 지자체	41건 (42개 기초지자체)	- (강원) 춘천, 화천, 원주, 강릉 - (충북) 충주, 진천-음성 - (경북) 포항, 구미, 상주, 울진, 김천, 영주, 영천, 울릉 - (경기) 파주, 김포, 포천, 연천 - (충남) 공주, 금산 - (전남) 순천	- (충북) 제천, 옥천, 괴산, 보은 - (경기) 고양, 양주, 동두천 - (인천) 강화 - (경북) 칠곡, 봉화, 경산 - (충남) 서산 - (전남) 광양 - (강원) 동해, 태백, 삼척, 평창, 영월, 정선 - (경남) 남해
2 유형	광역 지자체	7건 (7개 광역지자체 전지역)	- 부산, 대구, 광주, 대전, 울산, 제주	- 세종
3 유형	광역지자체가 지정하는 기초 지자체	8건 (5개 광역, 41개 기초지자체)	- 경북(안동-예천) - 경남 I (진주, 사천, 고성, 창원, 김해, 양산, 거제, 밀양) - 전북 I (익산, 남원, 원주, 무주, 부안) - 전남 I (나주, 목포, 무안, 신안, 영암, 강진) - 경남 II (의령, 창녕, 거창, 함양)	- 충남(아산) - 전북 II (전주, 군산, 정읍, 김제, 임실, 순창) - 전남 II (여수, 담양, 곡성, 구례, 화순, 함평, 영광, 장성, 해남)

※ 예비지정 : 1유형 8개 (경기) 가평, (강원) 홍천, (충북) 청주, 영동, 증평 (경북) 경주, 문경, (경남) 통영
3유형 1개 전남(완도, 진도, 고흥, 보성, 장흥)

출처: 교육부 2025년도 교육발전특구 시범지역 운영 추진계획(안)(25.3.20)

4) 교육발전특구의 문제점

- 중앙정부가 지자체에 요구하는 사항 구체적 설정(예: 지자체는 4가지 모형(지역정주형, 취창업연계, 지/산/학/연 협력, 혁신적 직업/ 평생교육, 지역현안 해결) 내에서 선택하도록 제안(교육부, 2023. 2)함으로써 여전히

지방의 지출을 훼손하고, 따라서 지자체로 예산과 권한 이양이 아니라, 정부가 지방자치를 통제하는 장치로 작용할 우려가 큼

- 대학, 지역대학에 대한 근본적 인식변화가 없는 가운데 RIS의 한계(대학 그리고 교육부의 역할 분담이 명확하지 않고, 지자체의 대학지원 역량에 한계가 있다는 점)등에 대한 보완이 미흡한 가운데(국회예정처, 2023, 고등교육 재정지원 분석) 사업이 실행 중임
- 또한 지속가능 재정책보방안, 재정적 격차에 대한 고려가 없음. 즉 시범 지역 시행에서부터 지자체가 주도하는 대학지원 재원확보의 적정성을 강조하였지만 정치적 예산배분, 지속가능한 예산 배분(지속가능한 지방재정 확보) 연계 부족, 자체별로 큰 차이를 보이는 재정자립도(재정자주도 등)를 고려하지 않고 있음
- 글로벌대학 30 사업과 함께 지자체가 재원 배분의 권한을 크게 가지고 있는데 이는 지자체에 대한 대학의 종속 우려(특정 광역정부의 영향력, 정치적 리스크의 문제)가 있음 또한 부실 사립대학 지원을 목적으로 한 지자체장과 사립대간 담합구조 형성도 우려(이는 공영형 사립대 등 지방 사립대 개혁을 더욱 어렵게 할 것임)
- 반대로 지자체의 입장에서 보면 역량 축적이 안된 지자체의 경우 오히려 지자체의 부담이 가중될 것이라는 우려 존재(지자체별로 다른 지방재원 수준과 규모). 따라서 지자체가 포함되고 주도한다면 지자체의 재정의 지속가능성을 반드시 함께 고려할 필요가 있음

다. 지방소멸 방지 정책: 지방소멸대응기금과 지역상생발전기금

1) 지방소멸대응기금

- 지방소멸대응기금이 도입되기 전에도 행정안전부는 지방소멸 문제에 대한 대응을 위해 ‘인구감소지역 통합지원사업’ 및 ‘인구감소 및 저출산 대응 공모사업’을 실시하여 기초지방 자치단체인 시·군·구에 대해 특별교부세를 교부(류영아, 2022:3)

[표 8] 인구감소지역 통합지원사업 추진 현황

구분	지방자치단체	예산(억 원)		
		특별교부세	지방비	총사업비
2017년	강원 평창, 충북 음성, 충남 예산, 전북 정읍, 전남 고창·강진, 경북 명양, 경남 하동·합천(9)	88	59	147
2018년	강원 화천·인제, 충남 보령·서천, 전북 김제·임실, 전남 곡성·보성, 경북 문경·봉화, 경남 함양 (11개)	90	60	150
2019년	강원 정선, 충남 홍성, 전북 순창, 전남 영암, 경북 청도 (5개)	20	20	40
2020년	(인구감소 대응) 강원 고성, 충남 부여·청양, 전북 남원, 경북 군위/ (저출산 대응) 충북 괴산, 충청남도(본청), 전남 고흥, 전남 강진, 경남 거제 (10개)	40	40	80
2021년	충북 괴산, 전남 화순, 경북 예천, 경남 하동, 전북 진안, 전남 곡성 (6개)	30	30	60

출처 : 하혜영·김예성, 지방소멸 위기지역의 현황과 향후 과제, 국회입법조사처, 2021, 30면, 표 12(인구감소 지역 통합지원 공모사업 추진 현황(2017~2021)) 재구성.

- 2021년에는 구 「국가균형발전특별법」개정을 통해 인구감소지역의 정의 규정이 신설되었으며, 2021년 10월 행안부는 89개 인구감소지역을 지정·고시
- 지방소멸대응기금은 지역이 주도적으로 인구감소와 지방소멸 등에 효과적으로 대응할 수 있도록 지원하기 위해 2022년 「인구감소지역 지원 특별법」이 제정됨으로써 도입
- 2022년부터 2031년까지 10년간 매년 1조 원 규모로, 15개 광역자치단체와 107개 기초자치단체(인구감소지역 89개, 관심지역 18개)에 배분
- 중앙정부에서 연 1조 원 규모의 예산을 지원하며, 2024년부터는 일부 금액이 지역활성화투자펀드로도 출자
- 기금은, 기초지원계정(7,500억 원)과 광역지원계정(2,500억 원)으로 구분되어 있고, 기초지원계정의 95%는 인구감소지역, 나머지 5%는 인구감소지역으로 지정되지 않았지만, 선제 대응을 통해 인구 감소에 대한 예방 관리가 필요한 ‘관심지역’에 배분

- 광역지원계정의 90%를 인구감소지역 관할 시도에 집중적으로 배분, 10%는 인구와 재정 여건에 따라 차등적으로 지원하되 인구감소 현상과 재정 여건이 양호한 지역(서울특별시, 세종특별자치시)은 배분에서 제외

[표 9] 지방소멸대응기금 구성 체계

기초계정 (75%, 7,500억원)	인구감소지역 89개(95%, 7,125억 원)	■ 투자계획을 평가하여 차등배분 성과 지향적 운용
	관심지역 18개(5%, 375억 원)	
광역계정 (25%, 2,500억원)	인구감소지수, 재정자립도, 인구밀도 등을 고려하여 배분(1,500억 원)	■ 산식에 따라 정액 배분 지역 여건을 반영하여 운용
	지역활성화투자펀드 출자(1,000억원, '24~)	■ 광역별 배분 금액의 40% 출자

2) 지역상생발전기금

- 지방기금법 제17조 제1항에 의하면 특별시·광역시·특별자치시·도·특별자치도(이하 “시·도”라 한다)는 지방자치단체 간 상생(相生) 발전을 지원하고, 기금의 여유자금을 효율적으로 관리·활용하기 위하여 지역상생발전기금(이하 “발전기금”이라 한다)을 설치한다고 명시
- 지방자치단체 간 재정불균형 완화 목적으로 운영 중인 대표적인 지방재정조정제도는 지방교부세와 조정교부금임. 이는 수직적 지방재정조정제도(류영아, 2018)임. 한편 지역상생발전기금은 유일한 수평적 지방재정조정제도라는 점에서 의미가 있음
- 주요 내용은 다음과 같음
 - (목적) 지방자치단체 간 상생발전을 위한 재정지원 및 기금 여유자금의 효율적 관리·활용
 - (재원) 수도권 자치단체의 출연금(수도권 지방소비세의 10%p 중 전환사업보전금과 재원조정분을 제외한 잔여분 중 35% 출연), 지방으로 이양되는 국고 보조사업의 국비
 - (용도) 수도권 자치단체의 출연금 중 50% 시·도 재정지원 및 50% 용자지원, 전환사업보전금
 - (운용 주체) 17개 시·도로 구성된 지역상생발전기금조합이 관리·운영하되, 한국지방재정공제회(지역활력지원단)에 사무를 위탁하여 수행

3) 지방소멸대응기금, 지역상생발전기금의 문제점

- 결론부터 말하자면 지방소멸대응기금, 지역상생발전기금, 고향사랑기부금¹⁾같은 지방소멸 대비 관련 기금들이 그 역할을 제대로 못하고 있고 따라서 각 기금의 문제점을 검토하고 이를 개선하지 않으면 안됨
- 2022년부터 2031년까지 10년간 매년 1조 원 규모로, 15개 광역자치단지역의 인구감소 문제에 대응하기 위해서는 재정의 역할이 중요하며, 인구감소 지역의 재정상황에 비추어 국가적 재정지원은 현실에서 피할 수 없는 과제. 이러한 관점에서 지방소멸대응기금은 인구감소지역에 대한 재정지원을 직접적인 목적으로 하고 있다는 점에서 일면 긍정적 평가가 가능
- 또한 동 기금은 인구감소지역 등이 수립한 투자계획에 재정 지원을 함으로써 지역 자율성과 창의성을 보장한다는 측면에서 매우 중요한 의미를 가짐.
- 그러나 지방소멸대응기금의 도입 취지와 본질적인 목적에도 불구하고 기금의 실제 운용에 있어서는 일정한 한계가 존재
 - ① 먼저, 매년 1조 원을 지방에 배분하는 지방소멸대응기금이 지자체 공모 방식으로 운영됨으로써 지자체간 경쟁을 격화시킬 우려가 있음.
 - ② 또한 이 기금은 많은 경우 지자체 장의 치적쌓기를 위한 지역숙원사업, 지역단체사업 등 민관거버넌스를 해결한다는 성격을 가지고 있음.
 - ③ 지방소멸대응기금은 2022년부터 2031년까지 한시적으로 운용될 우려가 큼, 이에 대해 인구문제가 단기간에 해결될 수 없는 성격을 가지고 있다는 점을 근거로 비판이 가능
 - ④ 기금의 재원 규모와 기금을 배분받은 대상의 수의 관계에 있어서는 기금의 재원에 관해서도 검토가 요구. 즉, 전체 226개 기초지방자치단체 중 108개 기초지방자치단체가 인구감소지역 또는 관심지역으로 지정되어 있

1) 본 보고서에서는 다루지 않지만, 현재 고향사랑기부금은 직장인 10만원 기부로 세액공제+답례품, 자치단체 1만명에서 1만5천명 사이가 기부가 다수이다.

는 현실에서 기금으로부터 배분되는 금액을 통해 각 지역이 인구감소 문제에 대해 효과적으로 대응할 수 있는지 의문

⑤ 기금의 배분기준 및 방식에 대해서도 검토 필요함. 즉 지방자치단체의 상대적 재정상황은 투자계획의 수립에 대해 큰 영향을 미칠 수 있으며, 투자계획 평가에 따른 차등배분 방식은 불필요한 지역 간 경쟁을 유발할 수 있다는 한계가 있음. 또한 매년 평가를 통해 기금을 배분하는 것도 재검토가 필요함. 인구정책은 장기적 관점이 요구되기 때문임

⑥ 기금의 형식적 운용과 실질적 운용과의 모순을 극복하기 위한 입법적 노력도 요구되고 있음. 형식적으로 지방자치단체조합이 기금의 관리·운용 주체이지만, 실질적으로는 행정안전부 산하 기관인 한국지방재정공제회가 그 사무를 위탁받아 수행함으로써 국가가 개입할 수 있는 여지가 존재하기 때문. 특히 이를 통해 지방자치단체의 자율성이 제한될 수 있음에 주목할 필요가 있음

* 한국지방재정공제회가 위탁받아 사무를 수행하는 것은 지역발전상생기금도 마찬가지임

⑦ 인구감소지역 지원제도 관련 법체계 측면에서는, 지방자치단체에 설치하는 기금의 관리 및 운용에 관한 기본적인 사항을 규율하는 「지방자치단체 기금관리기본법」에서 개별·구체적인 기금을 규율하고 있음. 따라서 향후 법개정을 통해 「인구 감소지역 지원 특별법」에서 지방소멸대응기금을 규율하는 것이 적절

⑧ 나아가 지방소멸대응기금 외에 지방교부세 및 지역균형발전특별회계도 인구감소지역에 대한 재정지원제도인데, 지속가능한 인구 감소지역에 대한 재정지원제도 정립을 위해서는 개별 제도 간 통합 등에 관한 논의가 요구되고 있음.

○ 서울과 경기 지역에서 기금을 마련하고 지역에 배분하는 지역상생발전기금의 경우에도 지자체 자체 예산사업에 사용되는 재원이라고는 하지만 기금 배분 내역 및 성과분석 보고서가 공개되지 않고 있음. 즉 해당 기금이 각 지자체에서 어떻게 사용되었는지를 알 수 없음. 또 기금 사용 측면에서 지방소멸 위기에 직접적으로 대응하기 어려운 실정임.

- 결국 지방소멸대응기금, 지역상생발전기금, 고향사랑기부금같은 지방소멸 대비 관련 기금들이 목적에 부합하는 역할을 하지 못하고 있다고 평가할 수 있음.
- 따라서 지방재정조정제도까지 고려하여 지역활력을 회복하기 위해서는 국가균형발전 특별회계, 지방소멸 대응을 목적으로 한 각종 기금, 그리고 국고보조금 등의 재정 제도를 종합적으로 고려하면서 지방이 주도권을 가지고 통합적 운영이 가능한 정책적 접근이 필요

2. 지역활력 회복을 위한 광역 정부의 정책

가. 메가시티와 초광역권

- 메가시티는 인구 1,000만 이상 도시권을 말함. 노동과 자본, 상품의 흐름이 행정구역이나 국가의 경계를 벗어나 이동하고 있음이 강조될 때는 메가리전(megaregion) 혹은 메가시티리전(megacity region)이란 표현을 많이 사용. 반면에 도시들이 선형으로 쭉 이어지고 있는 일종의 '회랑' 형태가 강조될 때 거대한 광역권이 메갈로폴리스(megalopolis)라 부름.
- 초광역(超廣域)이란 말은 광역지자체로서 부산과 울산, 경남이 광역지자체를 뛰어넘어 연합체를 구성하고 협력 사업을 한다는 의미. 이것이 한국적 메가시티의 기본 개념임
- 문재인 정부와 민선7기 부울경 메가시티, 그리고 초광역협력사무를 추진하는 주체로 특별지방자치단체는 초광역협력 정책임
- 그러나 초광역협력 메가시티와 초광역권은 동일 개념이 아님
 - 메가시티와 초광역권은 거점과 주변지역의 연계를 통한 임계규모 확보, 거대경제권 형성을 통한 경쟁력 강화라는 공통점이 있지만, 메가시티는 관념적 실체인 반면 초광역권은 법률적 실체라는 차이가 있음
 - 문재인 정부에서 추진코자 했던 부울경메가시티는 이명박정부 시기 5+2 광역경제권과 유사한 것으로 초광역협력 정책, 광역시도를 초월한 연계 협력사업을 수행하는 것임.

[표 10] 초광역 공간 개념에 대한 이론적 논의

개념	정의	학자(발표연도)
메갈로폴리스 (Megalopolis)	• 연속적이고 내부적으로 상호연결된 매우 거대한 다핵적 도시체계	Gottmann(1961)
글로벌 도시지역 (Global-city region)	• 자본, 노동, 사회적 활동이 복잡한 방법으로 연계되면서 국가 단위를 초월하여 형성된 고밀 집중체 • 주변지역 배후지, 주거지 등을 포함하는 대도시권의 확장 또는 연속된 대도시 지역	Scott(2001)
메가시티리전 (Mega-city region)	• 10~50개 도시들이 물리적으로 이격되어 있지만, 기능적으로는 1개 이상의 대도시권 주변으로 연계되고 클러스터화된 공간 • 새로운 기능적 분업으로 거대한 경제적 힘을 발휘	Hall & Pain(2006)
대도시지역 (Metro(politan) region)	• 기능적 경제구역을 구성하는 인구, 경제활동의 대규모 집적체 • 경제구역은 다수의 경제적 연계가 집중되어 있는 지리적 공간으로, 일반적으로는 다수의 지방정부가 포함됨	OECD(2006)
메가리전 (Mega region)	• 노동과 자본이 비용에 따라 재배치되는 도시 및 주변 교외 배후지역 통합체 • 과거 대도시와 유사한 기능을 수행하지만 규모는 과거보다 매우 큰 형태를 지님	Florida et al.(2008) UN-Habitat(2010)
	• 대도시권 중심과 주변지역의 네트워크, 환경, 경제, 인프라 상호작용 등을 통해 공간적, 기능적으로 연계됨	Ross(2009)

출처: 박경현 외, 2021, 국토균형발전을위한초광역연계발전전략, 국토정책Brief, No.821.

- 특별지방자치단체는 특정 기능 영역에서 연계협력을 이전보다 더 구조화하고 제도화하기 위한 것임.

[표 11] 초광역권과 특별지방자치단체 근거법

<p>(초광역권) 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」 제2조 “초광역권”이란 지역의 경제 및 생활권역의 발전에 필요한 연계·협력사업추진을 위하여 2개 이상의 지방자치단체가 상호 협의하여 설정하거나 「지방자치법」 제199조에 따른 특별지방자치단체가 설정한 권역으로서 시·도의 행정구역을 넘어서는 권역</p> <p>(특별지방자치단체) 「지방자치법」 제199조</p> <p>① 2개 이상의 지방자치단체가 공동으로 특정한 목적을 위하여 광역적으로 사무를 처리할 필요가 있을 때에는 특별지방자치단체를 설치할 수 있다. 이 경우 특별지방자치단체를 구성하는 지방자치단체(이하 “구성 지방자치단체”라 한다)는 상호 협의에 따른 규약을 정하여 구성 지방자치단체의 지방의회 의결을 거쳐 행정안전부장관의 승인을 받아야 한다.</p> <p>* 현재까지 추진된 특별지방자치단체 : 부울경 특별연합(폐기), 충청권 특별지방자치단체(추진단 승인 운영. 2023.1~)</p>

나. 민선 7기 부울경 메가시티 1.0

- 22년 4월 19일 출범한 부울경 특별연합은 부산, 울산, 경남 세 지자체가 하나의 생활권과 경제권으로 묶는 것임(부울경 메가시티 1.0).
 - 당시 780만 명 규모인 3개 시도의 인구를 2040년까지 1,000만 명으로 늘리고, 지역 내 총생산도 491조 원에 달하는 거대도시로 키운다는 게 목표. 기존 메가시티인 수도권에 대항마로 또 다른 메가시티를 띄운다는 계획
 - 2022년 9월 박완수 경남지사 메가시티 정책은 실익이 없으며 부산과 울산, 경남의 행정통합안을 제시
 - 22년 10월 특자체는 경남, 울산의 탈퇴 선언으로 해체되고, 이후 메가시티의 핵심 인프라인 동남권 광역철도망 구축 전망도 불투명해진 상황

[표 12] 부울경 특별연합 추진 경과

날짜	내용
2018. 6	동남권 상생협약 체결
2019. 3	동남권 상생발전협의회 발족
2019.12	김경수 경남도지사 '권역별 메가시티 구축 제안'
2020. 3	부산·울산·경남 '동남권 발전계획 수립 공동연구' 시작
2020.11	김경수 경남도지사, 부울경 행정통합 제안(부산경남 먼저, 울산은 2단계로 통합)
2021. 1	지방자치법 개정(특별지방자치단체 설치 근거 마련)
2022. 3~4	부·울·경 시도의회 특별연합 규약 의결
2022. 4	부·울·경 특별연합 출범
2022. 9	경상남도 및 울산시 부·울·경특별연합 탈퇴 선언

- 특별자치단체는 지금까지 지자체 협력제도 중 가장 진일보한 형태

[표 13] 지방자치단체조합과 특별지방자치단체 비교

구분	지방자치단체조합	특별지방자치단체
법적 성격	공법인	지방자치단체로서 공법인
구성 기관	-	공동 설치하기로 한 지방자치단체
집행 기관	지방자치단체 내부에서 선임	특별지방자치단체 의회에서 선출 * 구성 자치단체의 장 겸직 가능
	임용권 조합장 임용권 없음	특별지방자치단체장 임용권 없음
	직원 구성 지방자치단체 파견 직원	지방자치단체 파견직원+특별지방자치단체 소속 지원
지방의회	-	특별지방자치단체 의회 * 구성자치단체의 의회 의원으로 구성
사무위임	-	국가 또는 시·도 사무 위임 가능

- 민선 8기 부산·울산·경남 초광역경제동맹은 법적 기구가 아닌데 비하여 법률에 근거해 만든 부·울·경 특별연합은 부족한 점이 있지만 중앙정부로부터 일정의 권한과 재정적 지원을 약속받은 기관임
- 부울경 특별자치단체는 부산, 울산, 경남 이 세 지역이 모여 만든 또 하나의 지자체. 이 특별지자체는 몇 가지 특수한 목적, 즉 초광역권의 발전을 위해 필요한 사무를 주로 다루게 됨. 메가시티1.0의 최종 목표는 부울경 행정통합으로 제시된 바 있음
- 그럼에도 기존 수도권 일극체제 대응 전략으로서 부울경 메가시티가 지역균형발전 선도모델로서 선언적 수준에 그쳤다는 비판이 있음(조재욱, 2023)
 - 지역사회의 동의가 결여되어 충분한 동력을 확보하지 못했음
 - 지자체간 구상의 차이로 인한 조정 실패, 광역별 이기주의
 - 초광역권 내 지역 내 불균형에 대한 우려
- 또한 메가시티 실행조직으로서 공동사무를 담당하도록 한 부울경 특별자치단체는 다음과 같은 문제점이 있음(경남연구원, 2022; 박재욱, 2023; 박재욱, 2024; 이정섭 외 2023; 하경준 2021).
 - 공동사무 처리방식에 있어서 시도간 책임소재 불분명
 - 지자체간 자발적 협력을 필요로 하며 초광역협력의 필수 사항이 아님
 - 광역도와 광역시의 차이점 미 고려, 즉 도시밀집성 차이, 광역시 인근 지역 중심의 사업 추진으로서 서부 경남 등 메가시티 지역 내 균형발전 고려 미흡
 - 교통 및 인프라와 공간정책을 전담할 수 있는 실무기구 구체성 미흡
 - 부울경 특자체가 좌초된 예에서 볼 수 있듯이 협력기반 거버넌스 모델은 지속성 측면에서 매우 취약
 - 특별연합 규약은 재정지원 법적 기반 미비로 예비타당성 조사나 지방교부세 등 실질적 지원 부재, 소외 지역 등 지역균형발전 사무 부재, 비용분담 구조의 부적절
- 또한 부울경 메가시티 1.0은 소외 지역을 만들고, 지역 내 불균형을 심화시킬 것이라는 우려로 인해 지역 내 소외 예상지역 등의 반대가 있었음. 이러한 우려를 불식하기 위해서도 부울경 펀드 조성, 개발이익 지역환원제, 지역내 교차보조 등 제도적 보완 필요성이 제기(마강래, 2024)

다. 지역균형성장 정책으로서 5극3특 정책

- 5극 3특 본격 제기 이전에 각 지자체의 대응을 보면, 2024년 12월 18일 충청권 4개 시·도(대전·세종·충북·충남)가 ‘충청광역연합’ 이란 특별지방자치단체(이하 특별지자체)설립(12.31 사무개시)

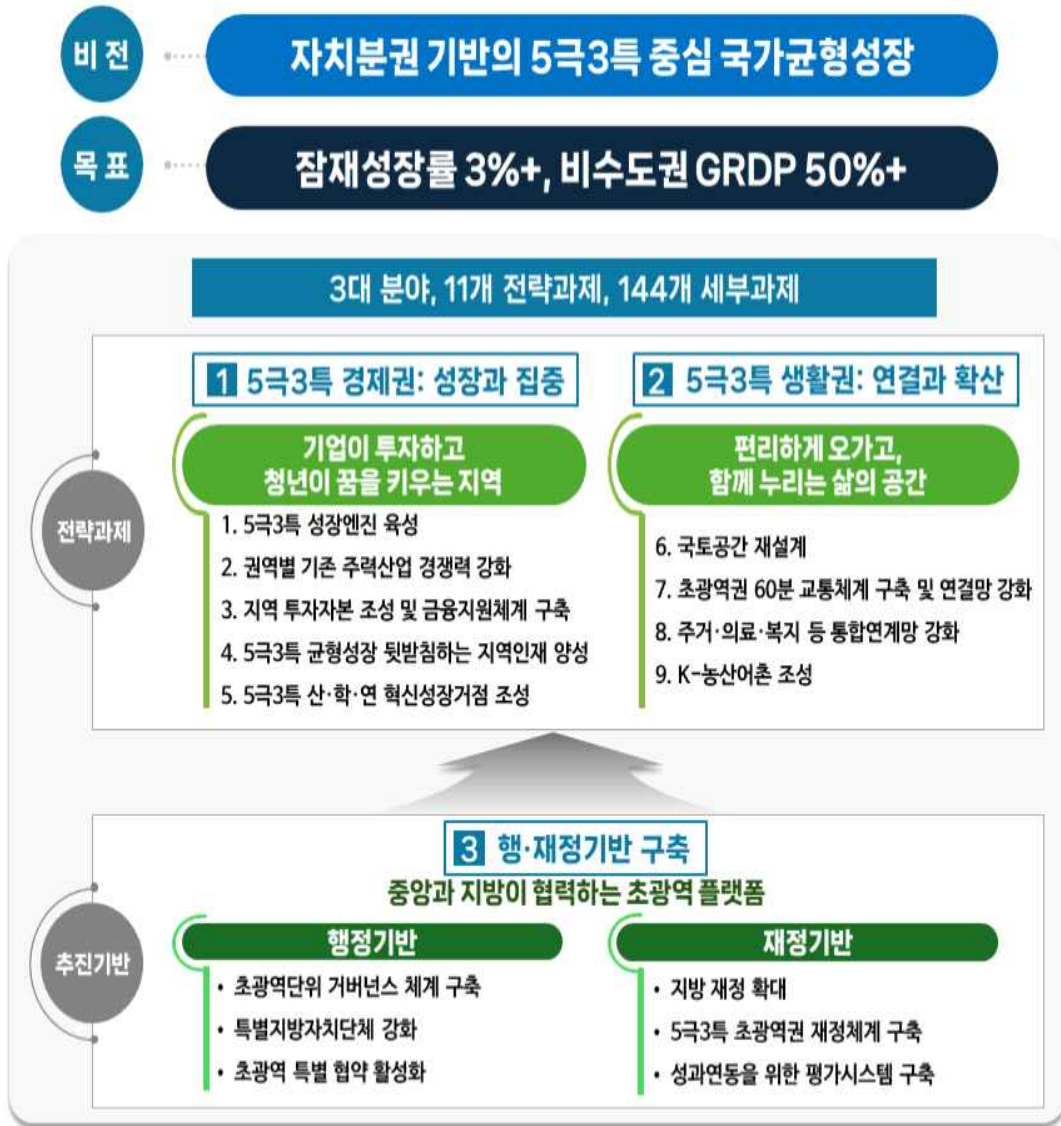
[표 14] 주요 지자체의 특별지자체 등 통합 추진 현황

해당 지자체	추진 내용
부산·경남	행정통합 12월 말 공론화위원회 활동 결과 발표
대구·경북	공동협력TF발족 초광역권 발전 전략 마련 착수
광주·전남	6월 27일 특별광역연합 추진 선포식, 올해 말 출범
충청	광역연합 출범 이어 대전·충남 행정통합 추진
경기	한강 이북 10개 시군 경기북부특별자치도 지정 추진
전북	새만금특별지자체 설립, 완주·전주 행정통합 추진

출처 : 각 지자체

- 5극 3특 정의 : 수도권, 충청권, 동남권, 대경권, 호남권의 5극, 강원, 전북, 제주 등 3개 특별자치도
- 5극 3특 지향 : 각 지역의 대표 산업과 지역 거점대학에 집중투자로 일 자리를 만들고 정주 여건을 만들어 수도권과 경쟁
- 기존에는 균형발전이 강조되었다면 vs 현재의 ‘5극 3특은 균형 ‘성장’ 혹은 성장축다극화를 강조한다는 점에서 차이
- 기획·운영·재정권 지방이양, 지역민의 활발한 지역발전 정책에 참여. ‘지역 주권’ 에 대한 강조
- 이재명 정부는 9월 30일 새 정부 출범 후 첫 번째 지방시대위원회 본회의를 통해 「5극3특 국가균형성장 추진전략 설계도」 를 보고
 - 이 설계도는 이재명 정부의 ‘모두가 잘사는 균형성장’ 비전을 실현하기 위해 ①5극3특 경제권:성장과 집중, ② 5극3특 생활권:연결과 확산, ③ 5극 3특 추진기반:행정·재정 기반구축이라는 3대 분야 11개 전략과제와 144개 세부 과제로 구성

[그림 5] 5극3특 국가균형성장 전략 설계도(균형성장 액션플랜)



출처: 관계부처 합동(2025)

○ 주목되는 것은 5극3특 재정적 기반으로 균형성장 기대효과를 측정하여 효과가 높은 사업에 인센티브를 부여하는 등 지방을 우대하는 예산 배분체계를 마련을 위해 균형성장영향평가제도를 도입하고 지방우대 기준으로 적용한다는 것임.

- 지방시대위원회의 예산편성 사전조정권을 강화하고, 지특회계 내 초광역특별계정 신설 및 포괄보조를 대폭 확대해 지방 재정의 자율성 확대, 성과연

동을 위한 평가시스템을 구축하여 책임성을 강화.

[표 15] 5극3특으로 인한 변화

구분	현재	개편 후
행정체계	17개 시도	5개권역+3개 특별자치도
거버넌스	지방자치단체 개별 대응	2-3개지자체 공동대응 (광역연합, 특별지방자치단체 구성)
재정운영	중앙정부중심 사업별 예산지원(지자체 의견 반영 제한적)	권역 단위 장기재정계획 기반 총액지원 및 성과연동 운영
	지특회계 포괄보조 3.8조원 지자체 대상 사업수 47개	10.6조 원으로 초광역예산 지원 121개로 지자체 자율성 확대
예산편성	개별 사업단위 신청 배분	권역별 발전전략에 따라 '통'으로 지원(통합·조정 강화)
재정기반	단기적·한시적 특별회계	초광역특별계정 신설
초광역정책 추진체계	시도별정책추진 특별지방자치단체 권한 미비	특별지방자치단체 실질화 권역별 사무발굴 및 이양
사업방식	부처별 개별 공모 위주 중복·비효율 및 지자체 경쟁 심화	통합공모방식으로 전환 다부처 협력사업으로 예측가능성
협약방식	지역발전투자협약 중앙-지방 제한적 방식	초광역특별협약 중앙-지방-민간 3자간 공동설계·집행
성과관리	부처별 개별 성과관리 형식적 성과평가 체계운영	광역연합 특자체 단위 종합성과관리 평가결과에 따른 재정인센티브 구축

출처: 관계부처 합동(2025)

- 5극3특과 연계하여 이른바 ‘서울대 10개만들기’가 지역균형성장정책의 하나로 제시되었음. 이는 지방의 인재 유출, 성장 동력 상실이 다시 산업의 쇠퇴를 가져오고, 그 결과 더 많은 인재가 유출되는 악순환을 해소하기 위한 일환으로 제시되었음.
- 이 제안의 핵심적 의미는 학벌주의와 수도권 집중이라는 두 가지 고질적 문제를 동시에 해결하려는 파격적인 균형발전 정책이라 할 수 있음.
- ‘5극 3특’ 전략 과제 4번에서 ‘5극 3특 균형성장 뒷받침하는 지역인재 양성’을 제시. 이는 ‘서울대 10개 만들기’를 직접적으로 지원할 수 있는 조항으로 정부의 공식적인 균형발전 설계도 안에서, ‘서울대 10개 만들기’는 ‘5극’으로 상징되는 메가시티의 성장을 이끌 ‘핵심 성장 엔진’으로 규정되어 있음을 의미.

3. 지역활력 회복을 위한 중앙 및 광역정부 정책의 한계

가. 기존의 지역균형발전론은 불균형 성장 전략

- 지역균형발전이라는 큰 틀에서 지역산업정책의 목표를 달성하기 위한 전략은 특정산업(전략산업, 선도산업)이나 지역(비수도권)을 선정하여 집중적으로 육성하는 불균형 성장전략을 사용
- 이러한 불균형성장전략은 저성장·저고용으로 대표되는 뉴노멀(New Normal) 시대에는 다음 요인으로 인해 정책 성과를 거두기 어려움
 - ① 생산 낙수효과의 제약
 - ② 고용의 제한적 증대와 고용 절약적 성장
 - ③ 고용채널을 통한 소득의 낙수효과 제한

나. 기존의 지역균형발전론은 산업·제조업 중심

- 기존의 지역균형발전은 산업 및 제조업 중심으로써 산업·일자리 중심의 균형발전 전략이 성공하기 위해서는 주택, 교육, 문화 등 다양한 요소들을 복합적으로 계획하고 이에 부응한 정책 개발과 이에 대한 과감한 지원이 이루어져야 함.
- 특히 지역특화 성장동력 육성을 위한 인력양성과 이들을 위한 지역의 정주 여건 조성이 필수적이며, 이에 부응하여 지역의 문화예술 서비스 인프라가 충분히 확대되어야 함
- 뿐만 아니라 시군구 단위의 지역사회 서비스를 양적으로 뿐만 아니라 질적으로 확대함으로써 이를 통해 인구의 수도권 집중을 막고, 지방의 인구 소멸을 방지할 수 있음.

다. 지역발전과 역량간 미스매치

- 기회발전특구 및 교육특구 등이 성공하기 위해서는 지역의 역량이 중요하나 지역발전을 위한 기초 및 광역정부의 역량에는 여전히 한계가 존재. 이는 지방분권이 더 확대되어야 함을 의미
- ‘비현실적이고 이상적인 정책내용’, ‘부실한 거버넌스 체제’, 그리고 ‘부족한 지역 역량’ 문제가 중요하며, 특히 많은 정책이 프로그램이나 프로젝트로 구체화되지 못해 지방이 주도적으로 사업을 구상할 경우 많은 어려움에 직면(지역발전위원회, 2013)
- 혁신과 산학연 협력을 강조하지만, 혁신 역량이 취약한 지역에는 혁신 투자가 가지 않는 ‘지역혁신의 역설’이 제기되고 있음(Oughton et al. 2002), 따라서 산학협력을 포함하여 지역 활력 회복을 위한 다양한 사업을 시행함에 있어서 지역활력 회복을 주도한 지역의 주체 형성과 이에 대한 (사업중심의 정책지원이 아닐) ‘사람 중심의 지원’으로 사업 방향의 근본적인 재검토가 이루어져야 함.

라. 균형발전 특별회계의 문제점

- 균형발전정책사업이 2005년 균형발전특별회계 신설로 지역별로 시행되고 있으나 지역별로 부처별로 예산이 편성됨으로써 지역간 연계협력사업 추진 시 공동재정 운영에도 한계가 노정(주진형, 2021)
- 즉, 균특회계의 가장 큰 문제는 ‘동일한 회계 안에 있지만 집행은 부처간 칸막이 방식’으로 진행되는 것으로 이는 각 부처의 예산을 강력하게 통제하지 못하는 지방시대위원회(구 균형발전위원회) 위상과 역할에 한계가 있기 때문임
- 게다가 2005년 편성되기 시작한 균특회계의 경우 2009년 이후 40%밖에 그 규모가 늘지 않고 있음.²⁾ 또 자금 집행이 주로 낙후지역 개발에 초점을

2) 이에 비해 같은 기간 동안 국가 예산 규모는 250% 증가하였다. 또 2023년도 균특회계 예산은 12.7조 원으로 이는 22년 예산 10.9조 원보다 1.8조 증액된 것이다. 그러나 이 증가는 타 회계 및 기금에서 집행하던 4.5조 원 규모의 사업을 2023년부터 균특회계로 이관하였기 때문이다(이성현, 23년도 균특 예산의 0.7%, 861억원에 불과한 신규사업 비중, 나라살림 브리핑, 2022.10.25.) 24년 예산의 경우에도 23년 본예산(11.7조원)보다 11.1%증가한 13.1조 원이었지만 지방소멸대응기금(1조원) 등 총 1.8조 원이 다른 회계 및 기금사업에서 이관된 것이어서 이를 제외하면 4,983억 원이 전년보다 감소한 금액이다(이성현, 통계적 착시 걷어내면 24년 균특회계 예산 4,983억원 감소, 나라살림 브리핑, 23.9.20).

맞추고 있고, 예산이 수도권에 상당 부분 배정됨으로써 수도권과 지역간 격차 해소라는 취지에도 부합하지 않음. 예산 집행 방식도 지자체 공모방식으로 진행되고 있다는 한계가 있음.

- 현재 균특회계 이외에 지역균형발전 개념에 입각한 재원으로 초광역협력 사업 예산, 앞에서 분석한 지역상생발전기금 등이 있지만 이 재원들이 각 부처의 예산사업의 성격을 크게 벗어나지 못하고 있음.
- 또 현재와 같은 지역위기의 고착화는 예산 규모 문제를 넘어 파편화되고 분절적인 공모사업 추진 방식에 있음. 공모 방식은 지자체간 사업(예산) 유치 출혈 경쟁을 격화시키고, 연계가 필요한 타 사업이 탈락할 경우 사업간 시너지도 기대할 수 없음.
- 이재명 정부 들어서 5극3특 재정적 기반으로 균형성장 기대효과를 측정하여 효과가 높은 사업에 인센티브를 부여하는 등 지방을 우대하는 예산 배분체계 마련을 위해 균형성장영향평가제도를 도입하고 지방 우대 기준으로 적용하기로 함으로써 예산배분체계 개선이 기대됨.
- 또한 지방시대위원회의 예산편성 사전조정권을 강화하고, 지특회계 내 초광역특별계정 신설 및 포괄보조를 대폭 확대하여 지방재정의 자율성을 확대하고, 성과연동을 위한 평가시스템을 구축하여 책임성을 강화하겠다고 발표.
- 그럼에도 이러한 예산 배분은 여전히 중앙정부 중심의 자원 배분체계를 벗어나지 못하고 있음. 이는 지역 주도 지역활력 회복을 위한 자체 자원 마련이 항상 한계로 작동하고 있기 때문, 이 문제를 해결하기 위해서는 기존 지역소멸 방지를 위한 다양한 기금들의 통합적 운용, 자체적 지역활력회복 펀드 등 지속가능한 지방재정 확보 방안을 마련할 필요가 있음.
- 또한 서울대10개 만들기 정책은 교육부의 정책이라는 좁은 틀에 가두지 말고, 5극3특 지역균형성장 정책과 연계하여 지역 대학을 '5극 3특' 균형발전의 진정한 플레이어로 만들어야 함. 즉 대학을 더 이상 국가지원이나 혜택을 받는 주체가 아니라 균형성장 혹은 균형발전의 미션을 수행하는 주체로서 인식해야 함.

마. 지방분권 확대의 역설

- ‘지방소멸’ 과 지역위기에 대한 지자체들의 경쟁이 지역간 격차를 오히려 확대해왔던 경험을 볼 때, 제대로 된 자치분권과 이를 뒷받침하는 지속가능한 재정력 확보도 어려운 과제임. 일본의 고이즈미 정권의 삼위일체 개혁으로 재원을 지방으로 이양한 것이 자치단체간 세수 격차를 오히려 키웠듯이 단순히 지방에 권한을 이양하고 재원을 배분하는 것으로는 수도권 집중을 막을 수 없을 것임.
- 지역균형발전 혹은 지역균형성장에는 지방분권과 지방재정 확대가 필수적이거나 이 지방분권의 확대가 오히려 지역간 격차를 심화시킬 우려도 큰 상황. 특히 5극3특 혹은 권역별 메가시티를 둘러싼 중앙과 지방간, 광역간, 부처간 이해관계가 복잡하고 조정하기 쉽지 않은 이유도 있음

IV. 지역활력 회복을 위한 지방정부(진주)의 기존 정책과 한계

1. 진주 지역 발전과 지역 이미지 발전 과정

- 진주시는 전통적으로 역사도시, 교육문화도시 등의 이미지를 가지로 있었으며, 이후 지역발전을 위한 다양한 노력이 추가되면서 이미지도 변화해 왔음
- 2019년 10월 유네스코 공예 민속예술 창의도시에 선정됨으로써 문화예술의 도시라는 이미지를 추가
- 또한 2018년 7월 10일 한국경영학회가 진주를 ‘대한민국 기업가정신 수도’로 선포함으로써 ‘기업가정신도시’로서 이미지도 추가
- 산업·일자리의 중요성이 커지면서 새로운 성장동력으로서 중앙정부 및 지방정부의 항공산업 및 우주산업 육성 일환으로 ‘우주항공복합도시’로서 이미지 병존. 주요 내용은 아래와 같음
 - 2017년 4월 한국항공우주산업(KAI)과 가까운 진주시 정촌면 일대 진주지구(83만㎡), 사천시 용현면 일대 사천지구(82만㎡)로 나눠 항공산업에 특화한 ‘항공국가산업단지’ (24년 11월 4일 ‘경남 우주항공국가산업단지’로 명칭 변경, 진주지구는 311㎡ 감소, 사천지구는 7천610㎡ 증가) * 진주지구(83만㎡)는 2019년 9월 착공
 - 20년 2월 5일 한국산업기술시험원(KTL) 우주부품시험센터 개소
 - 23년 12월 진주시를 포함한 경남도가 과학기술정보통신부로부터 우주산업 클러스터 삼각체제(경남·전남·대전)의 한 축인 위성특화지구로 지정
 - 25.3.15일 초소형 인공위성(Jinjusat-1B) 성공발사(미국 캘리포니아주 반덴버그 우주기지, 스페이스X사의 팰콘9 발사체, 2019년부터 기초지방자치단체 최초로 초소형위성을 개발
 - 25년 6월 국가우주항공산단 착공

- 25년 현재 '우주항공복합도시 건설을 위한 특별법' 추진 중

2. 진주의 지역·도시발전 정책 및 인구소멸 대응 정책

가. 진주시 인구 50만 자족도시 발전계획

1) 기본 내용

- 저출산·고령화 등 인구구조 변화, 산업구조 변화, 도시 간 경쟁 심화 등으로 인한 도시의 쇠락을 막고 변화에 맞는 안정적 성장을 유인하여 진주를 인구 50만의 자족도시로 발전시키기 위해 2014년 「진주시 인구50만 자족도시 발전계획」(이하 자족도시 발전계획)을 수립
- 계획기간은 2014년 이후 10년으로서 2023년을 끝으로 종료됨. 이후 별도의 독자적인 후속 발전계획이 수립되지는 않았지만, 「2030 진주도시기본계획」, 「진주비전 2030 중장기발전계획(2021~2030)」 등에 통합·연계
- 인구 50만 자족도시 구상은 「진주비전 2030 중장기발전계획(2021~2030)」에서 대한민국 남중부(경남 서부권과 전남 동부권) 100만 생활권 중심 도시 구상으로 발전
- 진주시 내부 여건을 검토하고 관련 계획과 주민의식조사를 참고하여 성장여건을 파악한 후 도시지역개발, 교통, 산업·경제, 교육·복지, 문화·관광, 재난·재해·안전, 농업·농촌, 환경 등 8개 분야의 과제별 사업추진 방안을 제시
- [진주시의 내부 여건 및 현황] ① 입지여건, ② 자연환경, ③ 인문·사회환경(인구 및 주택, 용도지역, 교통, 산업·경제, 교육·복지, 문화·관광, 환경), ④ 추진사업(도시·지역개발, 교통, 산업·경제, 교육·복지, 문화·관광, 재난·재해·안전, 농업·농촌, 환경)의 측면에서 검토
- [관련 계획] 자족도시 발전계획은 「제4차 국토종합계획 수정계획

(2006~2020)», 「제3차 경상남도 종합계획(2012~2020)」 등의 상위 계획과 「진주도시기본계획(2004~2025)」, 「진주시 중기발전계획」 등 진주시 관련 계획 등과의 연계 속에서 수립

○ [주민 설문조사] 진주시민 1,066명을 대상으로 자기기업식 설문을 통해 진주시의 ① 현안, ② 정주환경, ③ 미래상, ④ 발전방향 등을 조사

○ 아래와 같이 진주시의 성장 여건, 문제점, 잠재력을 진단

[표 16] 진주시 50만 자족도시 여건과 성장 잠재력

성장 여건	<ul style="list-style-type: none"> • 혁신도시 유치 • 기업유치·신성장동력산업 확충 • 항공국가산업단지 지정 추진 • 금형(부리)산업단지 조성 	<ul style="list-style-type: none"> • 통영-대전간 고속도로 개통 • 남부내륙철도(김천~거제) 구축 • 경전선 복선 전철화 계획 • 진주남강유등축제 글로벌화 추진
성장 문제점	<ul style="list-style-type: none"> • 인구 증가 정체와 노령인구 증가 • 토지이용의 불합리 • 도심 쇠퇴 현상 	<ul style="list-style-type: none"> • 고수의 산업의 취약 • 관광 • 생활편익시설의 부족
성장 잠재력	<ul style="list-style-type: none"> • 자연환경 • 혁신도시 유치 • 교육중심도시 	<ul style="list-style-type: none"> • 문화관광자원 보유 • 교통여건

○ 이상의 내용을 바탕으로 자족도시 조성을 위해 아래와 같은 비전, 목표, 전략을 설정하고 도시·지역개발, 교통, 산업·경제, 교육·복지, 문화·관광, 재난·재해·안전, 농업·농촌, 환경 등 8개 부문의 과제별 사업추진 방안을 마련

[표 17] 진주시 50만 자족도시의 비전, 목표, 전략

비전	<ul style="list-style-type: none"> • 남부권 글로벌 중추도시 진주
목표	<ul style="list-style-type: none"> • 남부권 글로벌 중추도시 도약을 위한 지속가능한 글로벌 경쟁력 확보 • 지속가능한 글로벌 경쟁력은 도시의 경제적 지속성 즉, 경제성장을 본질로 함 • 진주시의 경제적 지속성을 유지시키는 경제지표들의 향상을 목표로 인구 50만 자족 도시로 나아가기 위한 새로운 틀을 구성
전략	<ul style="list-style-type: none"> • 진주정신 선양을 통한 진주 정체성 강화 • 지역 혁신역량 강화를 통한 글로벌 경쟁력 제고 • 도시환경 품격 향상을 통한 매력도시 조성 • 도시 창조성 증대를 통한 창의도시 구현

2) 전반적 평가

- 전체적으로 다소 전통적인 지역발전 패러다임 내에서 수립. 물론 과거와 같이 국가/중앙정부 주도성, 성장거점 중심의 개발과 같은 면모는 크게 보이지 않는다는 점에서 전통적인 지역발전 패러다임에 있는 전형적인 계획이라고 할 수는 없음.
- 또한 자족도시 조성을 위한 성장 잠재력 진단과 사업 추진 방안 등에서 비경제적 요인까지 고려하고 있기도 함. 하지만 여전히 경제성장을 중심으로 지역·도시발전을 계획·추진하는 경향이 강함. 이는 특히 자족도시 조성을 위해 설정된 목표에서 뚜렷이 나타남
- 그런 만큼 지역 발전에 있어 지속가능성과 회복탄력성이 중요하게 반영되지 않은 것으로 보임. 사회적·환경적 지속가능성에 대한 고려가 부족하며, 회복탄력성은 경제적 측면에서도 부족함. 예컨대 경제성장의 동력이 지역 경제의 자생력을 강화하고 취약점을 개선하는 데 맞춰져 있기보다는 혁신도시 유치, 항공국가산업단지 조성 등 외부로부터의 자원 확보에 중점을 두고 있음
- 상당히 적극적이고 야심찬 인구정책 목표를 설정. 저출산·고령화라는 강력한 외부 조건에도 불구하고 단순히 현재의 인구 수준을 유지하는 것을 넘어 50만의 인구를 갖춘 자족도시를 조성하고자 함. 이는 이 발전계획이 수립된 2010년대 중반 진주시 인구에서 약 150% 증가한 수치임
- 인구50만 자족도시는 전통적인 정주인구 개념에 기반하고 있음. 또한 남부권 글로벌 중추도시임을 내세웠지만 주변 도시들과의 관계가 연결과 상생보다는 단절과 경쟁을 위주로 인식된 편임

나. 진주비전 2030 중장기발전계획

1) 기본 내용

- 기존의 중장기 발전계획이 2020년을 끝으로 종료됨에 따라, 2021년부터

향후 10년을 위한 「진주비전 2030 중장기발전계획(2021~2030)」(이하 진주비전 2030)을 새롭게 수립

- 진주시의 내외부 여건을 검토하고 국가, 경상남도, 진주시의 관련 계획과 주민 설문조사를 참고하여 7개 목표 및 17대 추진전략 제시
- [진주시의 외부여건] ① 인구여건(저출산·고령화)과 ② 산업·경제 여건(기술 변화, 문화·관광 트렌드 변화, 기후·환경 변화)으로 구분하여 중점적으로 살펴봄
- [진주시의 내부여건] ① 지역경제·일자리, ② 문화·관광·체육, ③ 지역개발·교통, ④ 보육·교육, ⑤ 환경·기후변화, ⑥ 보건·복지, ⑦ 농업 등 7개 부문의 현황과 각 부문별 중점추진사업을 중점적으로 분석하고 검토
- [관련 계획] 진주비전 2030은 「제5차 국토종합계획(2020~2040)」, 「제4차 국가균형발전 5개년 계획(2018~2022)」 등 국가 관련 계획, 「제4차 경상남도 종합계획(2021~2040)」과 「경상남도 발전계획(2018~2022)」, 「경남 혁신도시 발전계획(2018~2022)」 등 경상남도 관련 계획, 「2030 진주도시기본계획」, 「2025 진주시 도시재생 전략계획」, 「진주시 공간환경전략계획」 등 진주시 관련 계획과의 연계 속에서 수립
- [주민 설문조사] 진주시민 1,500명(응답자: 934명)을 대상으로 자기기업식 설문을 통해 ① 정주여건 만족도, ② 거주지역별 현안, ③ 진주시의 강점, 약점, 기회 요인, 위협 요인(SWOT의 4가지 요소), ④ 부문별 사업 우선순위, ⑤ 계획반영 희망사항 등을 조사
- 이상을 바탕으로 아래와 같은 7개 목표 17대 추진 전략을 도출함

[표 18] 진주비전 2030 중장기발전계획 목표와 추진전략

7대 부문 및 목표		17대 추진전략
지역경제·일자리	일자리가 풍부한 미래산업 경제도시	<ul style="list-style-type: none"> • 미래성장 新산업 재편 및 확장 • 남중권 관역 경제권 구축 • 수소경제 선도도시 구축 • 시민의 도전을 뒷받침하는 여건 조성
문화·관광·체육	품격 높은 역사·문화 관광 도시	<ul style="list-style-type: none"> • 부강진주 문화·관광 클러스터 조성 • 스마트 진주관광 인프라 구축 • 일상에서 일생으로 누리는 체육도시 조성
지역개발·교통	KTX 진주시대에 걸맞는 첨단 스마트도시	<ul style="list-style-type: none"> • 대한민국 남중부 교통 허브도시 진주 구축 • 시민이 행복한 스마트 창의 도시 조성
보육·교육	아이 낳고 키우기 좋은 행복 교육도시	<ul style="list-style-type: none"> • 아이들이 행복한 교육도시 조성 • 시민 모두가 누리는 평생학습도시 조성
환경·기후 변화	사람과 자연이 공존하는 친환경 녹색도시	<ul style="list-style-type: none"> • 환경친화 탄소중립 선도도시 조성 • 함께 그린(Green) 녹색 자연도시 조성
보건·복지	다함께 더불어 잘 사는 복지도시	<ul style="list-style-type: none"> • 사각지대 없는 촘촘한 보건·의료 서비스 제공 • 시민 모두가 행복한 복지도시 조성
농업	농민의 행복한 삶으로 이어지는 건강한 농촌	<ul style="list-style-type: none"> • 진주 농업의 6차 산업 기반 확대 • 체계적 지원을 통한 활기찬 농촌 조성

2) 전반적 평가

- 비교적 새로운 지역발전 패러다임의 틀 내에서 수립된 것으로 보임. 「진주시 인구50만 자족도시 발전계획」에 비해 전통적인 지역발전 패러다임에서 벗어나 있음. 지역·도시 발전에 있어 경제성장을 중요하게 고려하되 동시에 주민의 삶의 질 향상과 다양한 욕구 충족을 도모하고자 함. 그에 따라 경제 이외의 분야에 대한 목표와 추진 전략 등을 이전보다 구체화함
- 경제만이 아니라 사회 및 환경 측면에서도 지속가능성을 고려하여 계획을 수립. 계획 수립의 배경 및 목표는 물론 각 부문의 추진 전략과 핵심 과제에서도 지속가능성이 강조
- 회복탄력성 관점이 반영되어 있음. 특히 비전과 목표 설정에 있어 저출산·고령화, 수도권 집중, 저성장, 이상기후 및 신종감염병, 부울경 메가

시티 등 진주시의 외부 여건을 적극적으로 고려. 그리고 그에 따른 예상치 못한 충격과 위기를 기회로 바꾸기 위한 발전 전략 및 패러다임 전환, 내부의 역량 강화를 강조함

- 하지만 회복탄력성에 기초한 지속가능한 지역·도시발전을 위해서는 관련 내용들이 현재보다 더 구체화될 필요 있음
- 「진주시 인구50만 자족도시 발전계획」의 인구 50만 자족도시 구상이 대한민국 남중부(경남 서부권과 전남 동부권) 100만 생활권 중심도시 구상으로 발전
- 남중부 100만 생활권 중심도시 구상은 전통적인 정주인구 개념이 아닌 대안적인 생활인구 개념에 기반하고 있음. 또한 이 구상을 실현하기 위해 서부 경남 및 동부 전남과 상생협력 체계를 구축할 필요성이 있음을 강조. 주변 도시들과의 관계 설정에 있어 고립적·단절적·경쟁적 관점에서 벗어난 것으로 보임
- 하지만 우주연구장비산업 실증거점 조성, 바이오산업 토탈 클러스터 연합 조성, 관광벨트 구축 등의 계획 외에는 타 시도, 특히 전남동부권과의 연계 지점과 그 가능성을 파악하기 어려움. 서부 경남을 넘어 동부 전남과의 관계에 있어 중심성을 확보하기 위해서는 다양한 부문에서 더 구체적인 방안이 필요해 보임
- 전반적으로 인구소멸 문제를 대안적 인구 개념에서 접근한 것은 높게 평가받을 만하나 생활권 중심성을 어떻게 확보하고 생활인구를 어떻게 넓힐 수 있는지에 대한 방안들은 보다 명확해질 필요 있음

3. 지역활력 회복을 위한 진주시 정책 평가

- 2014년 「진주시 인구 50만 자족도시 발전계획」(이하 자족도시 발전계획)을 수립. 계획기간은 2014년 이후 10년으로서 2023년을 끝으로 종료

- 그러나 이 계획은 지역발전에 있어 지속가능성과 회복탄력성이 중요하게 반영되지 않고, 사회적·환경적 지속가능성에 대한 고려가 부족하며, 회복탄력성은 경제적 측면에서도 부족

- 경제성장의 동력과 일자리 창출 관련 계획이 지역 경제의 자생력을 강화하고 취약점을 개선하는 데 맞춰져 있기보다 혁신도시 유치, 항공국가 산업단지 조성 등 외부로부터의 자원 확보에 중점을 두고 있음

○ 2021년부터 향후 10년을 위한 「진주 비전 2030 중장기발전계획(2021~2030)」은 「진주시 인구50만 자족도시 발전계획」에 비해 전통적인 지역발전 패러다임에서 벗어나 있고, 지역·도시발전에 있어 경제성장을 중요하게 고려하되 동시에 주민의 삶의 질 향상과 다양한 욕구 충족을 도모하고자 한다는 점에서 한 단계 진전된 계획이나 다음과 같은 요인들을 추가적으로 고려해야 함.

- 생활권 중심성을 어떻게 확보하고 생활인구를 어떻게 넓힐 수 있는지에 대한 방안들은 보다 명확하게 할 필요가 있음. 이를 위해 생활인구 확장을 위한 구체적인 실행계획을 담은 실행계획서(관련 연구 및 정책 거버넌스 제안 등을 담은 프로젝트 실행이 긴급하게 필요)

- 대안적인 생활인구 개념에 기반하고 있는 만큼 이 구상을 실현하기 위해서는 지역의 신성장동력과 일자리 창출에 더하여 정주여건 개선과 사회서비스 확충과 재원 마련이 동시에 필요함.

- 지자체와 대학간 협력을 통한 인력양성과 이를 위한 대학생 청년의 정주여건 개선을 위한 사업(예컨대, 지역혁신 플랫폼 사업(RIS), RISE사업, 글로벌대학30 사업) 등의 문제점 개선을 위한 노력과, 개선 계획에 입각한 구체적 정책 실현 방안이 필요함

- 또한 서부 경남 및 동부 전남과 상생협력 체계를 구축하고, 이를 위해서는 지자체간 경쟁보다는 인재 양성을 위한 ‘지자체 공동 산업 클러스터 구축’ (우주연구장비산업 실증거점 조성, 바이오산업 토탈 클러스터 연합 조성, 관광벨트 구축) 등의 구체적 실행 계획이 필요하며, 유사 종류의 클러스터 확대 등이 필요함.

V. ‘활력회복도시’ 진주 : 분야별 정책 및 제도개선 방안

1. 지역특화 산업 및 일자리 분야(인력양성) 정책 제안

가. 교육발전특구 내 규제 개혁, 교육발전특구와 기회발전특구 동시 제정

1) 교육발전특구 내 대학의 제약 완화

- 진주는 5극 중 하나인 부울경 권역 내 거점대학이 위치한 도시로서 ‘5극3특’ 과 연계하여 ‘서울대10개 만들기’ 정책을 통해 지역거점대학이 균형성장의 플레이어로서 미션을 수행할 수 있도록 기존 교육발전 특구 내 존재하는 규제를 과감히 완화할 필요가 있음.
- 대학이 지역균형발전의 역할을 다하기 위해서라도 적극적 지원과 제도 변화 필요. 특히 아래와 같은 지역균형 성장의 미션을 수행하기에 대학이 직면한 제약을 대폭 완화할 필요가 있음
 - 특히 대학은 여전히 학교용지 허용 용도 외에는 개발이 불가능한 상황

[그림 6] 대학의 허용 용도 외 개발가능 지원 법률



2) 교육발전특구와 기회발전특구 동시 제정

- 진주는 2024년 3월 경남형 미래전략 산업 교육발전특구 5개 지구 중 하나인 “우주항공 교육발전특구” 선도 지역으로 기 선정
 - 30억~100억 원 규모의 재정지원, 지역 특성에 맞는 교육 관련 특례 혜택
- 또한 우주항공 신성장 동력 산업의 허브도시로서 강소특구의 하나로 ‘위성특구’로 지정되어 있음.
- 특구 지정은 모두 지리적으로 인접해 있어 시너지 효과를 극대화하기 위해서는 동 지역을 ‘기회발전 특구’로 동시 지정할 필요가 있음

나. 강소특구와 남부내륙고속철도 역세권 개발 연계(강소특구 + 청년특구 동시 지정)

- 지역균형발전 정책의 하나로서 중앙정부의 5극3특 정책이 시행되면 진주가 속한 부울경 권역에 대한 지역균형 발전 정책이 구체화될 것으로 예상되므로, 메가시티 성공을 위해 권역 내 거점도시로서 진주의 성장전략이 필요함
- 5극3특 각 권역 내 도시들의 균형적 성장이 광역경제권 내 연계성을 확보하면서 이루어질 수 있도록 거점 중심도시에 대한 투자를 확대, 육성하는 것이 우선적으로 필요
 - * 한국은행의 인구이동과 지역간 산업·무역 연계를 고려한 시나리오(일반균형모형) 분석 결과 지역 거점도시 집중 투자(공공투자 집중 등)로 생산성을 제고하면 주변 지역으로 효과가 파급되면서(전국 GDP +1.3%) 수도권 위주의 생산성 개선시(GDP +1.1%)보다 중소도시·군 지역 경제도 더 나은 성과를 거두는 것으로 나타남(정민수 외, 2024).
- 마강래 외(2024)에 따르면 분산투자에 비하여 거점도시에 대한 투자로 인한 인구수 차이가 2060년 기준 최대 61만 명에 이르는 것으로 조사(매년 2.4조 원을 투자할 경우)

- 즉 재정을 분산 투자하는 것보다 지방 거점도시에 집중 투자하였을 때 인구감소 방지 효과가 약 2배 높다*는 실증 분석 결과를 제시

[그림 7] 부울경 재정투자 시뮬레이션



출처: 마강래 외(2024)

- 이런 차원에서 부울경 지역에 7개 역세권 개발 목표를 세우고 그 중 하나로 혁신도시와 대학이 근접한 진주역 부근을 광역철도(부울경 GTX)의 역세권으로 지정하여 투자를 집중할 필요가 있음
- * 마강래 외 (2024)에 따르면 지역간 인구 이동에 따라 분류한 부울경 지역의 거점은 모두 14곳으로 선정

- 이와 함께 ① 역세권 도시 도심융합특구 지정 후 범부처 패키지 지원, ② 해당 역세권에 청년특구 동시 지정, ③ 역세권 내 ‘기업투자 협약 없이도’ 기회발전 특구 지정이 가능하도록 하는 정책 시행이 필요

* 경남도청·창원대 인근(창원시), 인제대·김해시와 가까운 트라이포트 배후지역(김해시), 부산대 양산캠퍼스(양산시), 경상국립대·진주역·사천공항 일대를 검토할 수 있는 대상지로 정리(경남연구원, 2025)

- 이를 좀 더 구체적으로 살펴보면 아래와 같음

1) 역세권 도시 도심융합특구 지정

- 교통의 결절점으로 거점도시를 지정, 기업을 유치하고 이를 통해 역세권 개발, 이를 위해서는 '압축적인 공간'에 청년이 원하는 기업을 유치하고, 문화, 상업시설을 집중하는 전략 필요
- 역을 중심으로 반경 600~700m내 포함되는 지역의 면적은 약 1.1~1.5km² 정도(10분 도보권). 여기에 '앵커' 기업을 유치하고, 지역의 대학, 공공기관을 연계하고, 청년들을 위한 주택을 배치
- 이런 개념으로 제안된 정책이 '도심융합특구' 임. 도심으로 청년들이 선호하는 일자리가 몰리는 최근 추세를 반영, 도심기능의 고밀도 혁신 공간을 조성하는 정책.
- 그러나 국토교통부 주도의 이 정책은 특구 내 인프라 구축 이외에 다른 인센티브를 제공하는 데 한계. 도심융합특구가 범 부처 사업으로 전환(산업통상자원부, 중소벤처기업부, 과학기술정보통신부, 교육부, 행정안전부, 고용노동부, 보건복지부 등) 이 특구에 여러 가지 인센티브를 패키지화로 효과 극대화
- * 부산 센텀2지구 산업단지 2021년 11월 국토교통부로부터 '도심융합특구 선도지구' 로 선정³⁾
- * 울주군 역세권과 중구 혁신지구에 탄소 중립 지구, 탄소배출 저감 기술개발 지구 등 6개 지구 구축 예정. 24년 11월 울주군 KTX역세권융합지구(162만m²)와 중구 다운혁신융합지구(30만m²)가 울산 도심융합특구 지정⁴⁾

2) 청년특구 동시 지정

- 인구감소, 지역소멸 대응을 위한 청년 특구를 넘어 역세권 산업 일자리 수요에 부응하는 인력과 이들의 주거를 확보한 청년 특구를 동시에 지정
- 현재 부산의 공공임대를 통한 청년·신혼부부 주택 지원사업⁵⁾ 부울경 메가시티 내 역세권에 확대 도입(각 역세권 지원대상 청년도 부울경 지역

3) 해운대구 센텀2지구에 로봇과 인공지능, 미래 모빌리티 등의 첨단산업 육성, 2030년까지 복합문화공간(BS-Square) 조성 예정.

4) 울산 도심융합특구 조성사업이 완료되면 26,201명의 일자리 창출은 물론 11,825가구의 주택수요가 발생하는 것으로 추정(울산경제신문 24.11.7)

5) 2024년 11월 12일 발표한 부산주거종합계획(2032년) '상상 이상의 행복주거 도시, 부산'

거주로 확대)

- * “부산 청년·신혼부부에 대한 ‘제로 임대료’로 평생 주거할 수 있는 주택을 2030년까지 1만호 공급
- * 공공임대주택을 청년에게 6년 지원, 신혼부부에게는 7년을 지원
- * 신혼부부 중 한 자녀 출생 시 20년 지원, 두 자녀 이상 출생 시 평생 무료 거주

[표 19] 부산 청년·신혼부부 주택지원 지원 사업

청년 모두가(家)	청년	(예비)신혼부부	1자녀 이상 출산
거주기간	3년 + 3년	최대 7년	· 1자녀 20년 · 2자녀 평생
소득기준	월평균 소득 50% 이하	월평균 소득 100% 이하 *맞벌이 20%가산	월평균 소득 120~150% 이하 *맞벌이 20% 가산
지원기준	공공임대주택 > (임대주택) 임대료 지원 민간임대주택 > 공공임대주택 지원기준 준용(초과분 자부담)		

3) 기업협약 없는 기회발전특구

- 역세권 주변 기회발전특구로 지정하여 기업투자 유치
- 현재 기회발전특구 지정 및 운영 지침에서는 ‘투자협약을 체결한 기업이 있어야만 기회발전특구로 지정할 수 있다’고 규정.
- 부산 금융기회발전 특구 지정(24.6.15)⁶⁾
- 그러나 기회발전특구는 신규 입지의 ‘개발’을 위한 제도가 아니라 단순히 일정 범위를 대상으로 지정하여 세제 혜택 등의 인센티브를 ‘부여’하는 제도. 따라서 기회발전특구를 투자협약을 체결한 기업이 없는 곳(상대적으로 투자 여건이 취약한 곳)에도 지정할 수 있도록 할 필요가 있음

다. 특화인력 양성 목적 특구간 초광역 연계협력확대 및 자체 지역상생기금 조성

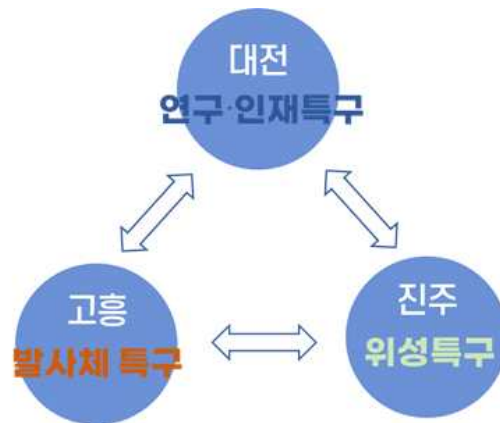
- 지역의 인구감소가 청년층의 수도권 이동과 기업들의 지역 인재 고용 기피 현상이 결부된 것이라면 지역 특화 산업 육성과 일자리 창출을 위한 지원이

6) 문현금융단지 내 부산국제금융센터(BIFC) 3단계(10,293㎡)와 일반용지(16,973㎡), 북항재개발지역 2단계(723,710㎡) 총 75만 976제곱미터(㎡)를 특구 지역으로 선정. 또한, 부산비디엑스(BDX)·비엔케이(BNK)자산운용·코스콤 등 3개 앵커기업을 포함 29개 금융기업이 1조 4억 원 규모의 투자의향서를 제출. 중·단기적으로 ▲1조 4억원의 투자 ▲1,129명의 청년 신규 일자리 창출 ▲25,000명의 고용, 5조 8천억 원의 생산, 2조 7천억 원의 부가가치 유발 등 경제적 파급효과

확대되어야 함. 이를 위해서는 다음과 같은 정책을 고려할 필요가 있음

- 1) (지역정착형 인재양성) 3개 특구* 간 연계·협력을 강화하고 지역별 산업체와 연계한 인력양성을 통해 지역 균형발전을 정착시키기 위한 광역 및 기초 지자체 간 협력 및 ‘우주항공 인재양성’ 초광역사업 지원

[그림 8] 우주항공 인재 양성을 위한 초광역 협력



- 2) 예산의 증액, 우주항공관련 정부의 투자도 직접 재정투자도 아닐뿐더러 한정된 정부 예산과 미약한 벤처캐피탈을 바탕으로 민간의 소규모 자력 투자를 기반으로 하고 있음.

- 정부의 우주기금도 정부투자 연 50억(VC 합계 100억원)을 목표로 하다가 증액하여 연 100억원(VC합계 200억원)을 목표로 하고 있음.

- 우주기업을 육성하기 위하여 여러 가지 다양한 프로그램을 준비하고는 있지만, 기본적으로 국내 우주 수요는 정부 R&D 형태가 대부분임

* 2026년도 우주항공청 예산안은 1조 1,131억 원 규모, 25년도(9,649억 원) 대비 15% 증액

- 3) 자체 상생기금 조성 및 지역인재 육성에 활용

- 23.4.27일 경상남도 주관으로 항공우주산업의 경쟁력 확보와 지역인재 육성을 위해 경상남도교육청, 진주시, 한국토지주택공사, (재)경남테크노파크와 ‘항공우주산업 인재양성 사업(이하 사업)’ 업무협약을 체결

- 이 협약은 경남혁신도시 이전 공공기관인 한국토지주택공사가 항공우주산업 발전과 지역인재 양성을 위해 매년 5억원씩 14년간 총 70억원을 지원하고, 5개 기관이 협력해서 사업을 추진한다는 것을 주요 내용으로 하고 있음

2. 지역사회서비스 분야 정책 제안

가. 지역상생기금 활용 사회복지서비스 확충

- 지역활력 회복을 위해서는 지역특화산업 육성과 일자리 확충, 주거인프라 확충 등 이외에도 해당지역 및 기초자치단체의 사회복지서비스 확충이 병행되어야 함
- 이를 위해서는 사회복지 서비스를 포함한 다양한 목적 사업을 위한 공익재단의 설립을 통해 지역활력 회복 및 도시, 공동체 활성화를 모색이 필요
- 다양한 목적 서비스에는 예컨대 가난한 학생들에 대한 학자금 대출, 지역 문제 해결을 위한 비영리단체 지원, 저소득층을 위한 주택단지 조성, 제도권 금융을 이용하기 힘든 금융소외계층에 무이자나 저금리 용자 등이 사회적 가치 투자 등을 들 수 있음
- 이러한 다양한 목적사업을 수행하기 위한 재원으로 중앙정부 차원의 지역상생발전기금과 지자체가 주도하여 지역의 공공기관 혹은 민간의 참여를 바탕으로 자체적으로 조성하는 상생기금을 활용할 수 있음

나. 지역재단의 설립

- 지역사회서비스 및 다양한 목적사업을 통한 지역활력회복을 위해서 가칭 지역재단 설립을 통한 방법도 있을 수 있음. 물론 그 기능이나 위상은 광역 차원에서나 기초지자체 차원에서도 논의가 가능할 것으로 보임.
- 이러한 사업과 기능을 수행하는 유사 기관으로서 중앙정부 차원에서 농림축산식품부의 지역재단, 광역정부 차원의 경기도지역재단, 그리고 각 지자체 차원에서 사회복지재단, 지역문화재단 등이 설립되어 있음.
- 기초나 광역 차원의 지역재단 설립과 공익적 목적 사업 활성화를 위해

서는 우선 민간 재단의 공익투자 확대를 위한 법적, 제도적 틀을 마련하는 것이 필요.

○ 예를 들어 미국처럼 공익재단의 '5% 지출 의무'가 적용할 경우, 2023년 국세청 공시 기준, 우리나라 공익법인 전체 (11,521개)의 자산 평균액은 약 300억 원임. 법인이 보유한 총 자산액이 348조 원에 이룸. 이 중 5%를 가정하면 약 17조 원에 달함. 고유목적 사업 계정에 쌓인 자산만 놓고 계산하더라도, 매년 큰 규모의 돈이 사회적으로 유의미한 곳에 흘러갈 수 있음

○ 이를 반영해 최근 공익법인이 공익을 목적으로 행하는 투자도 직접 '공익목적사업'에 해당하는 것으로 규정한 '상속세 및 증여세법' 개정안 발의(윤호중 의원 대표 발의 25.2.5)

- 공익법인이 운용 소득 80% 이상과 출연재산가액 1% 이상을 '직접 공익목적사업'에 사용할 의무를 부여하여 공익법인이 수행하는 직접 공익목적사업에 공익목적 투자를 포함
- 공익 법인의 중소기업 투자를 확대하기 위해 주식취득 비율 제한(의결권 주식 10%) 예외 규정도 마련

[표 20] 미국 공익재단의 '5% 지출의무'

- 미국의 민간재단은 매년 자산의 5% 이상을 분배할 의무(1969년 입법화)가 있음. 공익을 위해 조성한 돈이니 쌓아두지 말고 사용하라는 의미임.
 - * 미국은 1969년부터 공익법인이 다양한 금융수단으로 사회문제를 해결할 수 있도록 프로그램 연계투자(PRI) 제도를 도입. 게이츠재단이 세계 보건 향상을 위해 1억 달러가 넘는 규모의 글로벌헬스투자펀드를 조성.
 - * 영국 역시 자선단체법에 사회투자를 정의
- 재단 목적사업에 부합하는 자선활동, 기부금, 사회투자(PRI), 운영비가 '정상' 분배로 인정되는 지출 항목들임.
- 특히 주목되는 것은 '프로그램 연계 투자(Program Related Investment)'로 불리는 사회투자임
- 공익재단의 재원 사용은 ① 투자하려는 이유가 재단의 설립 목적에 부합해야 하고 ② 돈벌이가 목표가 아니어야 하며 ③ 선거나 로비 활동에 사용하면 안 된다고 규정

3. 문화, 예술, 관광 분야 정책 제안

- 지역활력 회복을 위해서는 지역특화산업 육성과 일자리 확충, 주거인프라 확충과 함께 지역의 문화예술 분야의 인프라 확충이 필요함.
- 특히 지역의 인구 감소와 이에 따른 활력도 저하가 청년들의 수도권 이동에서 기인하고 있는 것이라면 일자리 확충과 병행, 지역 문화예술 관련 활동 및 관련 서비스를 확충하는 정책들을 추진함으로써 지역 청년들이 문화를 통해 자기 지역에 대한 자부심과 감수성을 키우고 이를 통해 지역활력을 회복해야 할 필요가 있음
- 청년들이 고향을 떠나지 않고도 문화·예술 교육을 받고 관련 일자리를 찾을 수 있도록 생애 주기별 맞춤형 교육과 일자리 창출·매칭을 체계적으로 추진해야 함

가. 진주시 문화정책 현황

- 진주는 서부 경남의 중심 도시로서 경남문화예술회관, 국립진주박물관 등의 문화시설을 보유하고 있으며 문화도시로서 위상과 면모를 가지고 있음.
- 진주시는 ‘대한민국 문화도시’로 최종 지정된 바 있음. 이에 따르면 3년간(2025~2027) 200억 원 규모의 지원이 예정되어 있으며 다양한 문화정책과 지역문화 활성화 사업을 추진
- 2019년에는 유네스코 공예 및 민속예술 창의도시(2019년 지정, 2024년 의장도시)로서 전통 목공예 인력양성, 전통공예·세계민속예술 비엔날레 등 국제적 문화정책 실천해가고 있음

나. 진주시 문화정책 보완점

- 그러나 문화적 위상에 부합하고, 전국적 지명도가 있는 문화콘텐츠는 부족
 - 전국 최고의 지질자원을 보유하고 있지만 활용도가 매우 낮은 실정(천년기물넘물로 지정된 백악기 지질자원은 4곳임)
 - 빼어난 현대 건축물의 관광자원화(국립진주박물관, 경남문화예술회관, 진

주시 건축상 수상작 활용)도 잘 이루어지지 않고 있음

- 논개와 임진왜란 당시 매물 지역사, 형평운동, 농민항쟁, 의병 등의 콘텐츠가 많지만 이를 적극적으로 활용하지 못하고 있음.

○ 특히 지역의 청소년과 대학생을 배려한 문화정책이 부족함(예를 들면 지역 행사에 초청 가수가 대부분 전통가요 가수임)

○ 또한 기본적인 문화시설인 시립도서관의 접근성이 부족하고, 지역대학의 도서관도 개방되어는 있으나 기초자치단체 도서관과 대학도서관 연계, 프로그램의 다양성 측면에서 보면 지역민의 참여가 매우 제한적으로 이루어지고 있음.

- 혁신도시 복합문화도서관 개관 예정이지만 원도심에서 도보로 접근 가능한 도서관 부족
- 대학도서관은 경상국립대학교, 진주교육대학교, 연암공과대학교, 진주보건대학교 등이 있지만 지역민이 이용 가능한 곳은 경상국립대학교뿐임
- 진주시 운영 도서관: 연암도서관, 서부도서관과 어린이전문도서관, 비봉어린이도서관, 도동어린이도서관, 혁신어린이도서관, 남부어린이도서관
- 경남교육청 운영도서관: 진양도서관

다. 문화 분야 정책 제안

1) 청년 배려 문화정책 시행 및 문화정책 참여 플랫폼 운영

○ 청년 창작자 레지던시 프로그램

- 진주성, 남강 등 지역 자원을 활용한 창작 활동 지원
- 숙소, 작업 공간, 멘토링 제공
- 결과물은 지역 축제나 전시로 연계

○ 지역 대학과 연계한 청년 문화기획자 양성 아카데미

- 문화기획, 예산 운영, 홍보 등 실무 중심 교육
- 수료 후 지역 문화행사 기획 참여 기회 제공
- 지역 청년들이 직접 문화정책을 제안하고 실행
- 이를 위해 중앙 정부 문화분야 전문인력 양성과 일자리 창출 사업*에도 적극 대응

* 2027년까지 지역문화 기획자 1850명 양성을 목표로, 지역대학의 문화 관련학과 졸업자

등 대상 전문 교육과 지역 내 문화재단, 문화원 등 문화시설에서의 일 경험 지원.⁷⁾

○ 청년 예술인 쇼케이스 & 마켓

- 음악, 미술, 퍼포먼스 등 다양한 분야의 청년 예술인 발표 기회 제공
- 진주성 야외무대, 남강변 등에서 정기 개최
- 작품 판매 및 네트워킹 기회 제공

○ 청년 복합문화공간 조성

- 카페, 공연장, 스튜디오, 공동작업실이 결합된 공간
- 청년들이 자유롭게 창작하고 교류할 수 있는 거점
- 지역 폐건물을 리모델링하여 활용

○ 디지털 문화 콘텐츠 제작 지원

- 유튜브, 팟캐스트, 웹툰, VR 등 디지털 콘텐츠 제작비 지원
- 진주 지역 문화자산을 소재로 한 콘텐츠 우선 지원
- 콘텐츠 제작 워크숍 및 장비 대여 서비스 운영

○ 문화정책 참여 플랫폼 운영

- 청년들이 직접 문화정책을 제안하고 투표할 수 있는 온라인 플랫폼
- 우수 제안은 실제 정책으로 반영

2) 지역 대학과 연계, 문화인프라 및 콘텐츠로서 도서관 활용

○ 지역의 도서관은 모든 시민에게 ① 지식정보 접근권을 제공하는 정보 및 데이터 주권 실현의 공간이자, ② 지역 주민들에게 생애주기별 교육프로그램을 제공하고 운영하는 평생학습의 장이면서 동시에 ③ 지역문화의 중심지며, 나아가 ④ 사회적 고통과 표용의 공간으로서 지역사회 활력 회복에서 중요한 역할을 수행할 수 있음

○ 이를 제대로 수행하기 위해서는 다음과 같은 정책들을 고려할 수 있음

- 정보 및 데이터의 디지털 아카이빙 인프라 구축을 통한 데이터 시민권 확대
- 지역민 특별회원제 모바일 출입증 등을 통한 지역 대학과 연계한 도서관 시설 활용도 제고

7) <<https://www.kbmaeil.com/article/202303230357979>>

- 도서관 문화프로그램 및 공간 공유 확대, 지역민 대상 독서·문화 프로그램 확대(북토크, 시민 강좌, 건강·의학 특강, 가족 독서캠프 등), 커뮤니티 공간 및 회의실 예약제 운영(스터디룸, 소모임실, 세미나실 등 지역민도 예약 가능하도록 확대), 전시·공연·체험 행사 개최(지역 예술가, 동아리와 협력한 전시·공연, 체험 부스 운영)

3) 지역의 지질 자원 등 다양한 문화자원 콘텐츠 개발 활성화

- 진주시의 지질자원 등 다양한 지역 자원들을 문화콘텐츠 개발로 연계, 이를 지역 미래를 위한 공유자원화하여, 이를 토대로 하여 학술, 교육, 관광, 지역경제 활성화 등 다양한 분야에서 활용할 수 있도록 함.
- 이 공유자원화는 단순 보존을 넘어 지역 정체성과 경제를 살리고 지역활력 회복에 활용하는 것이 중요
 - 진주시는 전국에서 백악기 지질자원 천연기념물을 가장 많이 보유한 도시(인근 고성은 2개, 진주는 4개)
 - 국가지질공원 인준을 받고도 남음이 있고 인근 지역과 연계하면 유네스코 지질공원 인준도 가능

[표 21] 진주 백악기 지질자원 현황과 활용방안

<ul style="list-style-type: none"> ■ 진주 유수리 백악기 화석산지 (천연기념물 제390호) <ul style="list-style-type: none"> - 지질 교육장: 초·중·고 학생 대상 현장 체험학습 및 지질학 교육 프로그램 운영 - 야외박물관화: 화석 노출층을 보존하면서 관람로, 해설관, 모형 등을 설치해 일반인에게 개방 - 디지털 콘텐츠 개발: VR/AR 기반의 공룡 탐험 콘텐츠 제작 ■ 진주 가진리 새발자국과 공룡발자국 화석산지 (천연기념물 제443호) <ul style="list-style-type: none"> - 생태·진화 교육: 조류와 공룡의 진화적 연관성을 설명하는 교육 콘텐츠 - 전시관 연계: 발자국 화석을 실물 또는 복제하여 전시관에서 소개 ■ 진주 호탄동 익룡·새·공룡발자국 화석산지 (천연기념물 제535호) <ul style="list-style-type: none"> - 복합 생물군 해설 프로그램: 익룡, 새, 공룡의 생태와 발자국 비교 체험 - 영상 콘텐츠 제작: 다큐멘터리, 애니메이션 제작(‘에나’ 후속편) ■ 진주 정촌면 백악기 공룡·익룡발자국 화석산지 (천연기념물 제566호) <ul style="list-style-type: none"> - 지질 테마파크 조성: 발자국 화석을 중심으로 한 체험형 테마파크 개발 - 지역 브랜드화: “공룡의 도시 진주”라는 슬로건으로 관광 마케팅 강화 - 지질 해설사 양성: 지역 주민을 대상으로 해설사 교육 후 일자리 창출

- 이 천연 지질자원은 다음과 같은 활용 방안과 효과를 기대할 수 있음
 - 교육 자료로 활용: 지역 교육지원청과 연계한 지질 체험학습 프로그램 운영, 대학생 대상 지질캠프 운영 등
 - 학술 연구 및 국제 협력: 백악기 생태계 복원을 위한 데이터 수집. 국내외 대학과 공동연구 등
 - 지역 경제 활성화 효과: 지질 관광상품화(지질 관광 패키지 등), 공룡캐릭터 IP개발, 해설가 등 일자리 창출,
 - 진주 도시 마케팅: 지역브랜드화, “공룡의 도시 진주”

- 지질자원 뿐만 아니라 진주의 근현대 역사 건축물(영남포정사 문루, 경남문화예술회관, 경남진주박물관 등)등 역사적으로 의미가 크고, 건축적 가치가 높은 건축물을 중심으로 ‘건축 도시 진주’ 를 지향한 다양한 콘텐츠와 관광상품 개발 필요

[표 22] 진주시 주요 건축물을 활용한 관광정책

<ul style="list-style-type: none"> ■ 건축물 중심 관광 코스 개발 <ul style="list-style-type: none"> - ‘진주 건축문화길’ : [(국립진주박물관) - 진주성 → 영남포정사 → 진주향교 → 문산성당 → (경남문화예술회관)] - 각 지점에 건축 해설사 배치, 건축 사진 공모전, 건축 드로잉 워크숍 운영. ■ 현대 건축물 활용 관광 콘텐츠 개발 <ul style="list-style-type: none"> - 경남문화예술회관: <ul style="list-style-type: none"> · 김중업 건축 투어 + 공연 관람 패키지. · 옥상 전망대 활용 ‘남강 야경 투어’ . - 목조건축 공공시설: <ul style="list-style-type: none"> · 진양호 우드랜드, 물빛나루쉼터 등에서 목공예 체험 프로그램 운영. · 탄소중립 건축 투어로 친환경 관광 콘텐츠 개발. ■ 대학 건축관련 학과와 연계한 건축물 기반 축제 및 이벤트 <ul style="list-style-type: none"> - ‘진주 건축문화주간’ : <ul style="list-style-type: none"> · 주요 건축물에서 동시다발적 문화행사 개최. · 시민 참여형 건축 해설, 어린이 건축 체험, 건축가 강연.

4. 지역활력 회복을 위한 지방재정 개선 정책 제안

- 모든 지자체들이 ‘지방소멸’에 대응하기 위해서 다양한 노력을 기울이는 가운데 지방재정 규모 축소를 막고 지방재정의 악순환 고리를 끊어 지속가능한 지방재정 구조를 구축하기 위해서 다음과 같은 점들을 제안해 볼 수 있음.

가. 지역상생발전기금 활용도 제고 및 자체 지역상생기금 재원 확보

- 지역상생발전기금은 정부 차원에서 지역균형발전을 위해 배분되는 것으로 지자체 예산에 편성될 수 있는 재원이라는 점에서 의미가 있지만 그 사용처가 분명하지 않고 투명하지 않다면 그것은 큰 문제임.

- 따라서 기금 규모와 투명성을 높일 수 있는 지방의회의 견제가 필요하며 동시에 지자체 차원에서 가칭 지역상생기금 혹은 지역활력회복 기금 등을 조성하여 지역상생발전 혹은 지역활력 회복에 필요한 사업이 주도적으로 활용할 수 있도록 해야 함.

* 23.4.27일 경상남도의 주도 하에 항공우주산업의 경쟁력 확보와 지역인재 육성을 위해 경상남도교육청, 진주시, 한국토지주택공사, (재)경남테크노파크와 ‘항공우주산업 인재양성 사업(이하 사업)’ 업무협약을 체결하고 지역상생기금을 매년 5억 원씩 14년간 총 70억원을 지원하기로 한 것이 대표적인 예라 할 수 있음

나. 통합재정안정화기금의 사용 비율 상향조정 등 제도 개선

- 통합재정안정화기금은 지방정부가 세수 감소를 보전하기 위해, 예를 들면 코로나19와 같은 재난이나 재해 대응을 위해서 여유 자금으로 만들어 높은 기금임.

- 2023년 말 기준 예치금은 약 24.5조 원이고 이 중 활용 가능한 재원은 약 13.7조 원 수준.⁸⁾ 경남의 경우는 총 1.3조 원 규모. 지역개발기금은 8,200억, 기타 기금이 4,400억 원과 비교하면 적지 않은 금액임.

8) 23년 8월 말 기준

- 한편 증가율을 보면 22년도에서 23년까지 기금 규모가 크게 증가. 이 금액을 단순 합계하는 것이 큰 의미는 없으나 지방자치단체가 자체적으로 쓸 수 있는 기금이 약 2.6조 원 정도 되는 셈.

○ 문제는 통합재정안정화기금 예치금 규모에 비해 실제로 사용된 금액은 잔액 대비 60% 수준에 머물러 있다는 점임. 물론 이 기금은 여유 자금의 성격이 있기 때문에 그 기금을 다 소진한다는 것은 위험한 일이 될 수도 있음. 그러나 통합재정안정화기금에 더하여 순세계잉여금 또는 교부세 미편성액, 그리고 예비비 잔액 등을 포함해 많은 여유 자금이 존재한다는 것은 납세자들에게 불필요한 세수 부담을 지우고 있다는 의미이기도 함.

○ 따라서 이런 여유 자금을 더 적극적으로 편성해 활용할 것인가를 고민할 필요가 있음. 이런 관점에서 따라서 현재 50~70%로 정해진 사용 비율을 70~90%로 상향조정해야 함. 또 지자체 자체 기금들이나 지역개발기금 등 여러 기금들간 진출입이 용이하도록 법·제도를 바꾸어 지방자치단체가 자기 지역의 활력을 회복하기 위해서 필요한 재원을 좀 더 적극적으로 활용할 수 있어야 함.

다. 지방소멸 대응 관련 기금 및 타 기금과 통합적 운용과 포괄보조제

○ 국가균형발전특별회계제도의 개혁도 포함하여 지방소멸 대응 혹은 지역 활력회복 관련 기금들을 통합적으로 고려한 위기 대책 마련과 정책적 접근 필요

○ 위에서 지적한 지역상생발전기금이 일반 예산과 크게 다를 바 없는 상황이라면, 교부금으로 통합하거나, 지자체 타 기금과 통합 등을 통해서 부처별로 진행되는 지역사업의 중복과 비효율을 막는 것이 필요함.

○ 이러한 노력은 물론 쉬운 일은 아니며, 또 관련 기금의 통합적 운영에 대한 지방자치단체의 강한 의지, 예를 들면 통합관리를 위한 별도의 행정조직 신설같은 행정적 뒷받침이 있어야 함. 즉 통합재정을 위한 지자체 거버넌스를 개편과 관련된 문제임.

[표 23] 지방소멸 대응기금 유사 기금 비교

구분	지방소멸 대응기금	지역상생발전기금		균특회계 (지역지출계정)
		(재정지원계정)	(전환사업보장계정)	
목적	지방소멸 방지	수도권과 비수도권의 재정적 격차완화	균특회계 국고보조사업 지방 이양	국가균형발전
재원출연 주체	중앙정부	수도권 광역자치단체	중앙정부	중앙정부
재원관리 주체	지방소멸대응기금 조합(지방재정공제회)	지역상생발전기금조합 (지방재정공제회)		기획재정부
재원수령 주체	지방소멸 지역	비수도권 광역자치단체		균형발전 관련 사업을 실시하는 지자체
재원 규모	연간 1조원 (22년 7,500억원)	22년 2,503억원	22년 4조 5,992억원	22년 2조 3천억원
지방소멸 대응기금과 유사점	-	한시적 기금		중앙정부 재원
		동일한 조합에서 관리		지역밀착형 사업 지원
		지자체가 사전계획 수립	-	포괄보조금이므로 주어진 한도 내에서 지자체가 사업 추진
지방소멸 대응기금과 차이점	-	재원 출연 주체가 수도권 광역자치단체	재원 출연 주체가 중앙정부	국고보조금이므로 지자체가 대응 지방비를 부담해야 함
		지방소멸 위기에 직접적으로 대응하기 어려움		

출처: 류영아(2022)

- 여기서 중요한 것은 광역이든 기초든 지자체가 정치적 리스크로부터 자유로워야 한다는 점임. 지자체 장을 정당 추천으로 결정하는 현재 시스템에서는 정치적 리스크, 즉 꼭 다른 정당이 아니더라도 단체장이 바뀌면 이전 지자체장이 실행했던 정책들이 중단되거나 뒤집히는 위험이 항존하고 있음

라. 역내 각종 특구 지정으로 인한 개발이익 환원기금(광역 차원의 부울경 환원기금 + 지자체 자체 조성 개발이익 환원기금 조성)

- 가장 먼저 고려할 수 있는 것은 지역 내 각종 개발로부터 발생할 수 있는 개발이익의 지역 환원임. 지역의 개발로 생긴 이익을 지역에 환원하

여 재정 분권도 높이고 이를 물적 토대로 해서 지역활력을 회복하고 지방자치를 한 단계 더 발전시키자는 것임.

- 좀 더 넓은 의미에서 보자면 양도소득세나 토지초과이득세 등과 같은 조세제도를 통한 이익환수도 개발이익환수제도의 하나임. 과세 이외의 방법을 활용한 개발이익환수제도는 토지소유자나 시설에 대한 수익자 부담금제도나 개발사업 이익에 대한 개발부담금, 부담금 이외의 개발이익 환수제도 등이 있음

- 개발주의 방식의 한계는 여러 차례 지적되었고, 또 양적인 성장보다는 질적 성장으로 성장 방식의 변화가 필요하다는 인식은 어느 정도 보편화 된 상황에서도 지역 개발에 대한 수요는 항상 존재할 수밖에 없음. 다만 지역적 관점에서 지역 개발을 바라보고, 이를 통해 실질적인 지방자치 실현, 여기에 필요재원 마련이라는 관점에서 접근해야 함.

- 개발이익의 환수 혹은 지역환원은 개발 사업에 참여하는 민간 자본에게 적정한 수익을 보장하는 수준에서, 즉 가능한 범위 내에서 이루어져야 할 것이나 실행과 관련해서 먼저 지역환원형 개발이익에 대한 정의가 필요. 즉 “공공이 주도한 개발 사업의 결과 조성된 토지로부터 발생한 이익으로 총수입에서 총 사업비를 차감한 금액”을 의미함. 물론 현재도 개발이익환수제가 있지만, 개발 이익을 환수할 수 있는 범위가 계속 축소되고 있다는 한계가 있음. 또 설사 개발이익을 환수한다고 해도 지자체의 일반회계로 포함시키는 경우가 대부분임.

○ 따라서 개발이익이 지역에 제대로 환원되려면, 광역정부 차원에서 가칭 개발이익 도민환원기금 같은 형태로 기금을 조성하고⁹⁾ 진주와 같은 광역권에 속한 도시나 지자체들은 이 기금 혹은 해당 지자체 내 개발이익 환원 기금으로 자체 조정한 기금을 합해 지역활력 회복의 재원으로 사용할 수 있어야 함.

○ 이러한 관점 전환은 개발 사업과 관련된 자치 행정의 목표, 또는 방향과

9) 현재 경기도나 울산광역시 같은 경우가 이런 방식으로 개발이익을 관리한다. 「경기도 개발이익 도민환원기금 설치 및 운용 조례」, 「울산광역시 개발이익 시민환원기금 설치 및 운용 조례」

기본적인 방침을 포함한 지자체의 자치법규(조례)를 통해 법적인 근거를 마련하는 것으로 구체화되어야 함.

마. 지속가능한 재정체계의 구축과 이를 위한 제도 정비

○ 좀 더 장기적인 차원에서 지속가능한 지방재정을 위해서 중앙정부 수준에서 혹은 광역정부 수준에서 (가칭) ‘지속가능재정법’ 혹은 광역 차원의 조례 제정을 추진하고 지자체 수준에서는 이를 실행할 조례 등을 만들어 구체화할 필요가 있음(예컨대 가칭 ‘진주시 지속가능재정 조례’)

- 기존의 ‘건전재정’이라는 재정준칙 대신 지속가능재정법 및 지자체 조례의 준칙으로서 ‘지속가능한 재정’은 현 제도하에서 시행되고 있거나 계획된 현재와 미래의 정부지출을 현 시점의 정부 순자산과 현행 제도하에서 징수 가능한 현재와 미래의 조세수입으로 충당할 수 있는 상태를 의미

- 지방자치단체도 이 같은 지속가능한 재정체계를 구축하여 지역에서 필요한 일들을 지역에서 자율적으로 결정하고 이를 통해 ‘지방소멸’에 대응해가면서 지역의 활력을 회복해가야 함

- 지방재정 확충을 위해 지방재정법 개정 등이 이루어지고 있으나, 지자체 차원의 재정수요 충당을 위해서는 이상의 내용을 반영한 지속가능재정법 및 관련 조례 등이 필요함

* 25.10.26 긴급한 재정수요에 필요한 경비 충당을 위해서도 지방채 발행이 가능하도록 지방채 발행 대상을 확대하는 내용을 담은 ‘지방재정법’ 일부개정안 국회 통과

VI. 요약 및 결론

1. 연구의 필요성 및 배경

- 진주시는 서부 경남의 중심도시로서 교육도시, 문화예술 도시, 기업가정신도시, 우주항공복합도시 등 다양한 정체성의 변화를 겪고 있고, 그 실현을 위해 다양한 지자체 정책을 추진해오고 있으나 지역의 활력을 회복하기에는 역부족 상황임
- 지방 및 지역 발전을 위한 개념으로 많이 사용되고 있는 지방소멸이라는 개념은 부정적 의미를 담고 있어, 이보다는 지역활력회복이라는 긍정적인 차원에서 진주시의 지역활력 회복을 위한 다양하고 종합적인 정책 마련 필요
- 진주시는 지역 발전을 위해 산업일자리 차원에서 우주항공산업 육성과 지원 정책을 실행 중이나 이는 관련 산업인력 양성, 사회서비스 및 교육 문화예술 등 다양한 분야 인프라의 성장과 함께 시너지 효과가 극대화 될 수 있음
- 연구의 목적을 지역활력 회복을 위해 진주시가 서부경남의 거점도시로서 성장하고 로컬 콘텐츠(지역 자원) 개발과 창업 생태계를 구축하여 지역 공동체 회복을 위한 선순환 구조로 전환하고, 지방의회 역할 강화를 통해 지속 가능한 지역발전과 시민의 삶의 질 향상을 목적으로 함

2. 지방소멸 시대 지역발전 이론·개념적 연구

가. 지역개발 패러다임의 변화

- 전통적 의미의 지역개발은 국가 주도의 경제성장 거점 개발에 가까움. 한국 산업화 시기의 지역개발처럼 국가는 경제성장을 최우선 목표로 삼고, 이를 효율적으로 달성하기 위해 소수의 거점 지역에 자원을 집중 투입하는 방식으로 다음과 같은 한계를 가짐

- ① 지역 불균형 심화 : 개발에서 소외된 지역은 낙후되어 지역 간 격차가 확대됨. 성장 거점으로 선정된 지역조차도 인구 과밀, 환경 오염, 주거 문제, 교통 혼잡 등 다양한 도시 문제에 직면하게 되고 따라서 또 다른 사회적 비용 발생
 - ② 지역의 요구와 괴리된 개발 : 중앙정부 주도의 획일적 개발 계획은 지역의 고유한 특성과 주민들의 다양한 요구를 충분히 반영하지 못함. 이로 인해 지역 주민들의 실질적인 필요와 괴리된 개발이 이루어지는 경우가 많음
 - ③ 지속가능성의 한계: 성장 일변도의 지역개발은 단기적인 성과를 보일 수 있으나 환경 파괴, 지역 공동체 붕괴, 문화적 정체성 상실 등의 문제를 야기하여 장기적 관점에서의 지속가능성에 심각한 한계를 드러냄
- 기존 지역개발이 가진 한계를 극복하고 새로운 지역개발 패러다임은 지속가능성과 회복탄력성 개념에 입각한 지역개발 및 지역발전 개념으로 변화하고 있음
 - 지속가능한 발전을 위해서 반드시 회복탄력성이 필요. 아무리 지속가능성이 높은 체계라고 하더라도 갑작스러운 외부의 충격과 교란으로 한 번에 무너지면 지속가능성은 의미가 없음

나. 지역소멸과 대안적 인구개념

- 일명 ‘마스다 리포트’ (増田寛, 2014)는 인구고령화나 인구절벽 현상이 지방 혹은 지역의 쇠퇴와 소멸이라는 더 심각한 문제를 수반하고 따라서 인식과 대책에 대한 다양한 논의를 촉발하고 있으나 이에 대한 비판도 존재. 또한 지방소멸이라는 개념을 만들어낸 일본조차도 ‘지방창생’이라는 개념을 사용하는 것에 비해 우리는 부정적 용어가 확대재생산되고 있음.
- 이를 방지하기 위해 전통적인 ‘정주인구’ 개념 대신 ‘관계인구’ 나 ‘생활인구’ 개념을 통해 지방소멸에 대응하고 있고 이 개념들은 나름대로 의미를 가지고 있음

- 그럼에도 인구의 수도권 집중과 지역 불균형이라는 근본적 원인의 해결 없이 이 두 가지 인구 개념이 지방소멸 대응에 얼마나 효과적일지는 미지수임. 또한 일시적 연결이 아닌 지속적 관계 형성을 위한 구체적인 정책 및 지자체 간의 밀도 있는 협력 방안이 마련될 필요 있음
- 기초지자체에서 시행하고 있는 생활인구 또는 관계인구 확대 사업의 핵심은 지역가치이며, 주민들의 참여에 기반하여 지역이 가진 자연, 역사, 문화 등과 연계한 지역가치 발굴과 생활인구 확대 정책을 활용할 필요가 있음.

3. 지역활력회복을 위한 중앙 및 광역정부의 정책과 한계

가. 지역활력 회복을 위한 중앙 정부 정책과 한계

- 지역의 쇠퇴 혹은 지방소멸 현상은 위기 단계에 이르렀고 이러한 현실을 반영, 중앙정부나 비수도권 지자체들은 지역재생, 도시경쟁력 강화, 지역균형발전을 위한 다양한 정책을 시행하고 있음.
- 그러나 다양한 대책들에도 지역간 불균형과 격차는 오히려 심화되었고, 따라서 이하에서는 중앙정부의 지역정책(Regional Policy)로서 지역균형발전 관련 정책 현황을 살펴보고, 한계는 무엇인지를 검토할 필요가 있음
- 그러나 지역·국가적 위기와 기후생태 위기가 심화되는 상황 하에서 국민의 기본적 삶이 위협받고 있으나, 최근까지 중앙 및 광역정부의 지방분권과 균형발전 정책 효과는 미진함
- 윤석열 정부의 대표적 균형발전 정책이라 할 수 있는 기회발전특구는 지역 주도의 분권형 균형발전은 국가발전을 위한 새로운 시도이자 패러다임의 전환이라는 점에서 긍정적 측면을 가지고 있으나 여러 한계가 있음
- 교육발전특구 역시 여전히 지방의 지율을 훼손하고, 따라서 지자체로 예산과 권한 이양이 아니라, 정부가 지방자치를 통제하는 장치로 작용할 우려가 큼

- 지방소멸대응기금, 지역상생발전기금, 고향사랑기부금 같은 지방소멸 대비 관련 기금들 역시 그 역할을 제대로 못하고 있고 따라서 각 기금의 문제점을 검토하고 이를 개선하지 않으면 안됨

나. 지역활력 회복을 위한 광역정부의 정책과 한계

- 지역활력 회복을 위한 광역정부 차원의 정책은 메가시티(혹은 메가리전) 정책과 이재명 정부의 ‘5극3특’ 정책을 들 수 있음
- 민선 7기의 부울경 메가시티 추진으로 설립된 특별자치단체는 부산, 울산, 경남 이 세 지역이 모여 만든 또 하나의 지자체로 이 특별지자체는 몇 가지 특수한 목적, 즉 초광역권의 발전을 위해 필요한 사무를 주로 다루게 됨. 메가시티1.0의 최종 목표는 부울경 행정통합으로 제시된 바 있음
- 그럼에도 기존 수도권 일극체제 대응 전략으로서 부울경 메가시티가 지역균형발전 선도모델로서 선언적 수준에 그쳤다는 비판이 있음
- 또한 메가시티 실행조직으로서 공동사무를 담당하도록 한 부울경 특별자치단체 역시 공동사무 처리방식에 있어서 시도간 책임소재 불분명, 광역도와 광역시의 차이점 미 고려, 교통 및 인프라와 공간정책을 전담할 수 있는 실무기구 구체성 미흡, 부울경 특자체가 좌초 예에서 볼 수 있듯이 협력기반 거버넌스 모델 취약성, 소외 지역을 만들어 지역 내 불균형을 심화시킬 것이라는 우려 등으로 성공하지 못했음
- 이후 2024년 12월 18일 충청권 4개 시·도(대전·세종·충북·충남)가 ‘충청광역연합’ 이란 특별지방 자치단체(이하 특별지자체)설립(12.31 사무개시)
- 신 정부의 ‘5극 3특’ 은 각 권역별로 지역의 대표 산업과 지역 거점대학에 집중투자로 일자리를 만들고 정주 여건을 만들어 수도권과 경쟁하는 것을 지향함. 또한 기존에는 균형발전이 강조되었다면 현재의 ‘5극 3특’ 은 균형 ‘성장’ 혹은 성장축 다극화를 강조한다는 점에서 차이가 존재
- 주목되는 것은 5극3특 재정적 기반으로 균형성장 기대효과를 측정하여 효과가

높은 사업에 인센티브를 부여하는 등 지방을 우대하는 예산 배분체계 마련을 위해 균형성장영향평가제도를 도입하고 지방우대 기준으로 적용한다는 것임.

- 5극3특과 연계하여 이른바 ‘서울대 10개만들기’가 지역균형성장정책의 하나로 제시되었음. 이는 지방의 인재 유출, 성장 동력 상실이 다시 산업의 쇠퇴를 가져오고, 그 결과 더 많은 인재가 유출되는 악순환을 해소하기 위한 일환으로 제시되었음.
 - ‘5극3특’의 경우 본격적인 시행 전이라는 점을 고려할 필요가 있지만 지역균형발전을 위한 중앙 및 광역정부의 정책은 다음과 같은 한계가 있음
 - 첫째, 지역균형발전이라는 큰 틀에서 지역산업정책의 목표를 달성하기 위한 전략은 특정산업(전략산업, 선도산업)이나 지역(비수도권)을 선정하여 집중적으로 육성하는 불균형 성장전략을 사용
 - 둘째, 기존의 지역균형발전은 산업 및 제조업 중심으로 산업·일자리 중심의 균형발전 전략이 성공하기 위해서는 주택, 교육, 문화 등 다양한 요소들을 복합적으로 계획하고 이에 부응한 정책 개발과 이에 대한 과감한 지원이 이루어져야 함.
 - 셋째, 기회발전특구 및 교육특구 등이 성공하기 위해서는 지역의 역량이 중요하나 지역발전을 위한 기초 및 광역정부의 역량에는 여전히 한계가 존재. 이는 지방분권이 더 확대되어야 함을 의미
 - 넷째, 균형발전정책사업이 2005년 균형발전특별회계 신설로 지역별로 시행되고 있으나 지역별로 부처별로 예산이 편성됨으로써 지역간 연계협력 사업 추진 시 공동재정 운영에도 한계가 노정.
- 다만 신정부가 추진하려는 5극3특 재정적 기반으로 균형성장 기대효과를 측정하여 효과가 높은 사업에 인센티브를 부여하는 등 지방을 우대하는 예산 배분체계 마련을 위해 균형성장영향평가제도를 도입하고 지방우대 기준으로 적용하기로 함으로써 예산배분체계 개선이 기대됨.
 - 이러한 예상되는 변화에도 여전히 중앙정부 중심의 자원 배분체계를 벗어나지 못할 가능성도 있으며, 지역이 주도하는 지역활력 회복을 위한 자체 자원

마련이 항상 한계로 작동하고 있기 때문에, 이 문제를 해결하기 위해서는 기존의 지역소멸 방지를 위한 다양한 기금들의 통합적 운용, 자체적 지역활력 회복 펀드 등 지속가능한 지방재정 확보 방안을 마련할 필요가 있음

- 다섯째, ‘지방소멸’ 과 지역위기에 대한 지자체들의 경쟁이 지역간 격차를 오히려 확대해왔던 경험을 볼 때, 제대로 된 자치분권과 이를 뒷받침하는 지속가능한 재정력 확보도 어려운 과제임. 일본의 고이즈미 정권의 삼위일체 개혁으로 재원을 지방으로 이양한 것이 자치단체간 세수 격차를 오히려 키웠듯이 단순히 지방에 권한을 이양하고 재원을 배분하는 것으로는 수도권 집중을 막을 수 없을 것임.

4. 지역활력회복을 위한 지방정부, 진주시 정책과 한계

- 진주의 지역 및 도시발전 정책 및 인구소멸 대응정책을 「진주시 인구 50만 자족도시 발전계획」과 「진주비전 2030 중장기발전계획」을 중심으로 그 내용을 살펴보고 각각의 문제점을 제시함
- 2014년 「진주시 인구 50만 자족도시 발전계획」(이하 자족도시 발전계획)을 수립. 계획기간은 2014년 이후 10년으로서 2023년을 끝으로 종료
 - 그러나 이 계획은 지역발전에 있어 지속가능성과 회복탄력성이 중요하게 반영되지 않고, 사회적·환경적 지속가능성에 대한 고려가 부족하며, 회복탄력성은 경제적 측면에서도 부족
 - 경제성장의 동력과 일자리 창출 관련 계획이 지역 경제의 자생력을 강화하고 취약점을 개선하는 데 맞춰져 있기보다 혁신도시 유치, 항공국가 산업단지 조성 등 외부로부터의 자원 확보에 중점을 두고 있음
- 2021년부터 향후 10년을 위한 「진주 비전 2030 중장기발전계획(2021~2030)」은 「진주시 인구50만 자족도시 발전계획」에 비해 전통적인 지역발전 패러다임에서 벗어나 있고, 지역·도시발전에 있어 경제성장을 중요하게 고려하되 동시에 주민의 삶의 질 향상과 다양한 욕구 충족을

도모하고자 한다는 점에서 한 단계 진전된 계획이나 다음과 같은 요인들을 추가적으로 고려해야 함.

- 생활권 중심성을 어떻게 확보하고 생활인구를 어떻게 넓힐 수 있는지에 대한 방안들은 보다 명확하게 할 필요가 있음. 이를 위해 생활인구 확장을 위한 구체적인 실행계획을 담은 실행계획서(관련 연구 및 정책 거버넌스 제안 등을 담은 프로젝트 실행이 긴급하게 필요)
- 대안적인 생활인구 개념에 기반하고 있는 만큼 이 구상을 실현하기 위해서는 지역의 신성장동력과 일자리 창출에 더하여 정주여건 개선과 사회서비스 확충과 자원 마련이 동시에 필요함.
- 지자체와 대학간 협력을 통한 인력양성과 이를 위한 대학생 청년의 정주여건 개선을 위한 사업(예컨대, 지역혁신 플랫폼 사업(RIS), RISE사업, 글로벌대학30 사업) 등의 문제점 개선을 위한 노력과, 개선 계획에 입각한 구체적인 정책 실현 방안이 필요함
- 또한 서부 경남 및 동부 전남과 상생협력 체계를 구축하고, 이를 위해서는 지자체간 경쟁보다는 인재 양성을 위한 ‘지자체 공동 산업 클러스터 구축’ (우주연구장비산업 실증거점 조성, 바이오산업 토탈 클러스터 연합 조성, 관광벨트 구축) 등의 구체적인 실행 계획이 필요하며, 유사 종류의 클러스터 확대 등이 필요함.

5. ‘활력회복도시’ 진주를 위한 분야별 정책 및 제도개선 방안(요약)

가. 지역특화 산업 및 일자리 분야(인력양성) 정책 제안

- 교육발전특구 내 대학 용지 사용에 관한 제약 해소를 위한 규제 개혁을 통한 지역사회 혁신 주체로서 대학의 역할 강화
- 교육발전특구와 기회발전특구 동시 제정을 통한 시너지 효과 극대화
- 강소특구와 남부내륙고속철도 역세권(혹은 5극3특 권역 내 개발지) 대상 청년특구 동시 지정(강소특구 + 청년특구)을 통한 청년 정주여건 조성

나. 지역사회서비스 분야 정책 제안

- 다양한 목적사업을 수행하기 위한 재원으로 중앙정부 차원의 지역상생발전기금과 지자체가 주도하여 지역의 공공기관 혹은 민간의 참여를 바탕으로 자체적으로 조성하는 지역상생기금을 활용한 사회복지서비스 확충
- 지역재단의 설립과 '프로그램 연계 투자(Program Related Investment)' 등을 통한 사회투자 확대, 사회복지서비스 확충

다. 문화, 예술, 관광 분야 정책 제안

- 청년 배려 문화정책 시행 및 문화정책 참여 플랫폼 운영
- 진주 지역 대학과 연계, 문화인프라 및 콘텐츠로서 도서관 활용
- 지역의 지질 자원 등 지역의 다양한 자원들을 문화컨텐츠 개발로 연계, 이를 지역 미래를 위한 공유자원화하여, 이를 토대로 하여 학술, 교육, 관광, 지역경제 활성화 등 다양한 분야에서 활용컨텐츠 개발 활성화. 이 공유자원화는 단순 보존을 넘어 지역 정체성과 경제를 살리고 지역활력 회복에 활용

라. 지역활력 회복을 위한 지방재정 개선 정책 제안

- 지역상생발전기금 활용도 제고 및 자체 지역상생기금 재원 확보
- 통합재정안정화기금의 사용 비율 상향조정(50~70% → 70~90%) 등 제도 개선
- 지방소멸대응기금 등 지방소멸 대응 관련 기금 및 타 기금과 통합적 운용과 포괄보조제 시행
- 역내 각종 특구 지정으로 인한 개발이익 환원기금(광역 차원의 부울경 환원기금 + 지자체 자체 조성 개발이익 환원기금 조성)
- 장기적인 차원에서 지속가능한 지방재정을 위해서 중앙정부 수준에서 혹은 광역정부 수준에서 (가칭) '지속가능재정법' 혹은 광역 차원의 조례 제정을 추진하고 지자체 수준에서는 이를 실행할 조례 등을 만들어 구체화할 필요가 있음(예컨대 가칭 '진주시 지속가능재정 조례')

참고문헌

- 관계부처 합동, 2025, “수도권 일극에서 ‘5극 3특’ 으로, 대한민국 성장지도 바뀐다.”, 보도자료, 25.9.30
- 경남연구원, 2022, 부울경 특별연합의 실효성 분석(22.8.31)
- 경남연구원, 2025, '지 브리프'(G-Brief) (정책 소식지 25.1.6일)
- 교육부, 2025, 2025년도 교육발전특구 시범지역 운영 추진계획(안)(25.3.20)
- 국토연구원, 2021, 「국토 이슈 리포트」, 제32호
- 김용웅·차미숙·강현수, 2015, 『新지역발전론』, 한울.
- 대교협, 2023, 대학-지역혁신 지원체계 정립 연구, 한국대학교육협의회 대학-지역혁신 TF 결과 보고서
- 류영아, 2022, “지방소멸대응기금의 도입 현황 및 향후 발전방안”, 「지방세논집」, 9(2), 1~23쪽
- 류영진, 2020, “일본의 ‘관계인구(關係人口)’ 개념의 등장과 의미, 그리고 비판적 검토”, 「지역사회학」 21(1), 5~30쪽.
- 마강래, 2018, 『지방분권이 지방을 망친다: 지방분권의 함정, 균형발전의 역설』, 개마고원.
- 마강래, 2023, “Compact & Network 정책의 사회·경제적 효과, 지역균형발전포럼 정책세미나(23.12.14) 발표문
- 마강래, 2024, “메가시티를 둘러싼 네가지 미션”, 남덕우기념사업회 10차 토론회(24.11.28) <메가시티: 이슈와 과제, 전망> 발표문
- 마강래 외, 2024, 중장기 지역경제 발전 및 거점형 균형발전 전략 방안. 중앙대학교 산학협력단; KBS시사기획 창(2024.4.16.)
- 마스다 히로야(増田寛也), 2014, 『地方消滅: 東京一極集中が招く人口急増』, 東京: 中央公論新社, 김정환 역(2015), 『지방소멸』, 서울:미래엔·와이즈베리.
- 박경현 외, 2021, 국토균형발전을 위한 초광역 연계발전 전략, 「국토정책 Brief」, No.821.
- 박종화·윤대식·이종열, 2016, 『지역개발론: 이론과 정책』, 제3개정판. 박영사
- 박재욱, 2023, 「부산·경남 행정통합 제2차 토론회」 토론문(23.5.15)
- 박재욱, 2024, “메가시티 추진과 특별지방자치단체의 무산: 부울경 특별연합을 중심으로”, 「21세기정치학회보」, 34(1), 1~30쪽
- 부산연구원, 2022, 『부산 15분 도시』, 부산연구원 (2022.3)
- 석주희, 2024, “인구 감소 시대의 새로운 대안 ‘관계인구’ ”, 「통섭인문학」

- 3(1), 81~95쪽.
- 송주연·임석희, 2015, “도시의 질적 발전을 위한 사회적 지속가능성의 이론적 탐색”, 「대한지리학회지」 50(6), 677~694쪽.
- 양광식, 2018, “지역의 지속가능성을 고려한 국가균형발전정책 연구”, 「한국지역개발학회지」 30(4), 27~42쪽.
- 오문성·김완용, 2022, 현행 특구와 지방이전 기업에 대한 세제지원의 분석 및 개선방안, 「경영교육연구」, 37(6), 한국경영교육학회, 278~279쪽
- 윤정재·김동근·안소현·김고은·박대근, 2025, “생활인구 개념의 도시기본 계획 도입방안”, 「국토정책 Brief」.
- 이상호, 2016, “지역 고용동향 심층분석: 한국의 ‘지방소멸’에 관한 7가지 분석”, 「지역 고용동향 브리프」 2016년 봄호: 3-17. 한국고용정보원.
- 이상호, 2018, “한국의 지방소멸 2018”, 「고용동향 브리프」, 한국고용정보원
- 이상호·이나경, 2023, “지방소멸위험 지역의 최근 현황과 특징”, 「지역산업과 고용」 봄호, 112~119쪽.
- 이성현, 2023, “통계적 착시 견어내면 24년 균특회계 예산 4,983억원 감소”, 「나라살림 브리핑」 (23.9.20)
- 이원도·유수동·김영룡, 2023, “인구감소 위기 대응을 위한 지역활력의 시계열 변동성 분석”, 「지방행정연구」 37(1), 251~280쪽.
- 이원종 외 13인, 2015, 『지역발전정책론: 이론과 실제』, 율곡출판사.
- 이정섭 외, 2023, 부산울산경남특별연합의 성공적 운영방안, 부산연구원
- 전대욱, 2017, “인구절벽과 지방소멸론: 저출산고령화 예측과 소멸지역 분석을 중심으로”, 한국지역진흥재단 마을공동체발전센터 세미나 ‘인구절벽에 대응하는 지역발전 정책론’ 발제문
- 전대욱, 2017, “저출산·고령화에 따른 지역발전의 영향과 향후 대책: 일본 로컬아베노믹스와 지방창생전략의 시사점”, 「지방행정연구」, 31(1), 63~84쪽
- 정민수 외, 2024, “지역경제 성장요인 분석과 거점도시 중심 균형발전”, 한국은행 이슈노트 24-15호
- 정서윤·우명제, 2024, “관계인구 유입이 인구감소지역의 지역경제에 미치는 영향”, 「대한부동산학회지」 42(3), 201~222쪽
- 정성호, 2019, “지방소멸론에 대한 비판적 검토”, 「지역사회학」, 20(3)
- 정은주·정봉현·나주몽, 2016, “도시의 지속가능성(Sustainability)과 리질리언스(Resilience)에 관한 연구”, 「한국지역개발학회지」 28(4), 87~108쪽.
- 조재욱, 2023, “초광역적 공간전략의 정치경제: 메가시티 구상의 의의와 과

- 제를 중심으로”, 「한국과 국제정치」, 39(4), 1~39쪽
- 주진형, 2021, “초광역협력사업 추진 및 지원방안”, 2021 국가균형발전 비전 회의 발표문
- 지역발전위원회, 2013, 국민행복과 지역통합을 선도하는 새로운 지역발전 정책 방향
- 차미숙, 2021, “지역활력 증진과 ‘관계인구’ 활용”, 「국토」 2021년 12월호
- 최남희, 2015, “새로운 지역개발전략으로서의 회복탄력성의 요소와 인과순환적 원형구조에 관한 연구”, 「한국 시스템다이내믹스 연구」 16(4), 155~178쪽.
- 하경준, 2021, 동남권(부울경) 메가시티 기본구상 및 전략, 한국지방정부학회 하계학술대회 발표문
- 하혜영, 2025, 「지방소멸 대응책, 생활인구 제도의 성공 과제 : 지역 방문 넘어 체류·정주로 재설계」, 국회입법조사처 보고서
- 한겨레, 2025. 2025한겨레 지역회복력 평가, 한겨레신문사
- Dent, H., 2014, *The Demographic Cliff*. New York: Portfolio, Penguin Group (권성희 역, 2015, 『2018 인구 절벽이 온다』, 서울: 청림출판)
- Krugman, P., 2009, *The Return of Depression Economics and the Crisis of 2008*, W. W. Norton & Company
- Ilcheong Yi, 2023, Encyclopedia of the Social and Solidarity Economy, United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD), Edward Elgar Publishing
- OECD, 2013, *Innovation Driven-Growth in Regions: The Role of Smart Specialization*, OECD Publishing, Paris
- Oughton, C., M., Landabaso & K. Morgan, 2002, “The Regional Innovation Paradox: Innovation Policy and Industrial Policy”, *Journal of Technology Transfer*, Vol 27(2), pp. 97~110
- Summers, L. H., 2014, U.S. Economic Prospects: Secular Stagnation, Hysteresis, and the Zero Lower Bound, *Business Economics* 49, 65-73 (2014). <https://doi.org/10.1057/be.2014.13>