

## 요약

### 1. 연구의 배경 및 목적

- 최근 기후변화, 고령화 시대로의 진입, 경제 성장 경로의 불확실성, 저성장, 저소비, 높은 실업률 등이 일반화되는 ‘뉴 노멀(New Nomal)’시대로 접어들면서 이러한 경제·사회의 구조적 변화에 신속히 대응할 수 있는 회복력(resilience)의 보유 여부가 도시 및 지역의 경쟁력을 좌우하고 있음
  - 위기나 위협에 대응할 수 있는 사회·경제적 적응력(adaptation)과 회복력 있는 사회 구현을 목표로 하는 정책으로 패러다임의 전환이 요구됨
  - 따라서 위기나 외부충격에 대응하는 지역 회복력을 측정할 수 있는 새로운 차원의 지표체계 구축과 분석을 토대로 지역 회복력 강화를 위한 정책적 전략 및 대안이 요구됨
  
- 본 연구는 경제·사회적 위기나 충격에 대응할 수 있는 회복력 개념을 토대로 지역 회복력 진단 및 분석을 통해 국토 및 지역 정책방향을 모색하고자 함
  - 최근 논의되고 있는 지역 회복력에 관련된 이론, 연구 및 정책들을 조사
  - 경제 불안정 시대에 있어서 지역 회복력에 영향을 미치는 지역의 특성을 파악하기 위하여 지역 회복력 진단지표 체계를 구축하고, 외부의 경제적 충격을 받았던 1997년 IMF 외환위기 시기의 지역 회복력 분석을 수행
  - 회복력 강화라는 측면에서 지속가능한 국토 및 지역발전의 개념을 새롭게 정립하고 회복력 제고를 위한 국토 및 지역정책의 정책 방향과 전략들을 제시

## 2. 외국의 지역 회복력 지표 및 정책 활용 사례

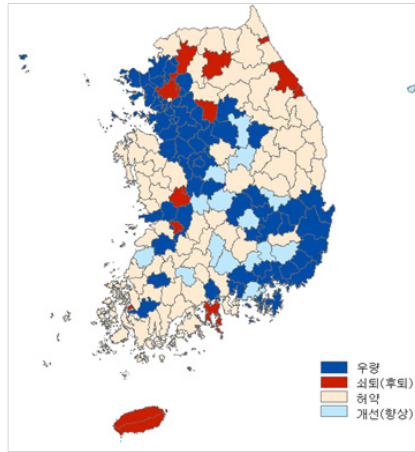
- 회복력에 대한 지표 및 지수들은 기후변화에 따른 재해, 금융위기로 인한 피해 등을 극복하기 위해서 본격적으로 개발되기 시작함
  - 영국과 미국을 중심으로 지역의 경제적, 인구·사회적, 물리적, 사회역량 등을 판단하는 변수들을 활용하여 지역단위의 회복력 지표 및 지수들을 개발
  
- 위기에 대비하여 지방정부들이 지역 회복력을 정책적 목표로 도입하고 정책적 대안들을 마련하고 있음
  - 영국의 에딘버러시 정부는 경제 침체상황에서 경제적 회복력 향상을 위한 실행계획을 세우고, North LEP(Local Enterprise Partnership)에서는 LEP 단위 계획에 대한 회복력 평가의 기초적인 항목들을 제시
  - 오스트리아에서는 지역 회복력을 모니터링 할 수 있는 지표들을 제시하고, 라인탈(Rheintal)과 린츠(Linz) 지역의 회복력을 지원하고 감소시키는 측면을 분석, 이들 지역의 적응적 재생주기 단계에 대하여 제시함
  - OECD는 글로벌 경제위기에 대응한 대도시의 정책 방향을 제시하고 있으며, 이 중 인력개발에 대한 투자와 중소기업에 대한 지원, 물리적 인프라 구축, 재정지출의 재조정 등의 정책을 채택함

## 3. 지역 회복력 진단지표 구축 및 지수 산출

- 지역 회복력 진단을 위한 지표선정을 위해 인적 자본, 물적 자본, 혁신 자본, 경제 자본, 사회·문화 자본 등 5개 대분류 영역과 15개 세부영역으로 구성
  - 설문조사 결과 대분류 영역에서는 인적 자본(23.1점), 경제자본(22.4점)의 가중치가 가장 높게 나타남
  - 인적 자본에서는 노동시장, 물적 자본에서는 기반시설, 혁신 자본에서는 연구개발 및 고등교육, 경제 자본에서는 경제구조, 사회·문화 자본에서는 공동체 역량이 가장 중요하게 나타남

- 구독가능한 시·군단위 자료를 이용하여 1997년 IMF 외환위기 당시와 최근 2010년 지역 회복력 진단지표와 지수를 시범적으로 산출하고 시계열적 비교를 시행함
  - 1997년에 비해 2010년 순위가 떨어진 회복력 쇠퇴(후퇴)지역은 대체로 강원도 및 경기도 일부 지역과 서울 등에 위치
  - 전반적으로 1997년 및 2010년 진단지수의 순위가 낮은 회복력 허약 지역으로는 강원도, 충청남도, 전라북도, 전라남도, 경상북도가 해당됨

<지역 회복력 진단지수 순위 변화 (1997-2010)>

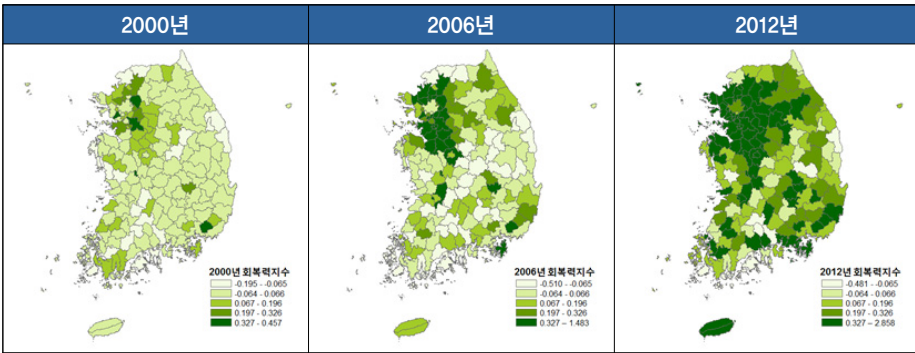


#### 4. 지역 회복력 분석 및 지역 유형화

##### 1) 지역 회복력 분석

- 1997년 IMF 외환위기로 인해 1998년 사업체 종사자수 감소 정도를 나타내는 취약성 지수에 따르면 전체 163개 시·군 중 89.0%가 하락함
  - 18개 시·군(10.9%)이 종사자수 감소가 나타나지 않음
- 1998년 대비 종사자수의 증가 정도를 나타내는 회복성 지수 분석 결과, IMF 경제충격으로 종사자수가 감소한 이후 2000년에는 강원도, 2006년에는 경상북도와 충청권의 종사자수 회복성이 낮게 나타남
- 사업체 종사자수를 기준으로 1997년 외환위기 이전의 수준 이상으로 회복된 지역을 의미하는 회복력 지수 분석 결과, 2000년에는 수도권과 대구·경북지역의 회복이 뚜렷하며, 이후 전국적으로 회복이 진행되는 패턴을 보임

<연도별 회복력 지수 변화>

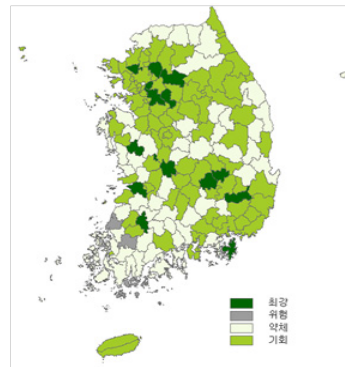


- 충격에서 회복되는데 걸리는 시간을 의미하는 회복시간 지수 분석 결과 평균 회복기간은 3.88년이며, 광주가 1년으로 가장 짧고, 전라북도가 6.07년으로 가장 긴 회복기간을 보임
- 지역 회복력 분석을 통해 도출된 지수들과 지역 회복력 진단 지표들과의 상관관계 분석 결과, 지역 회복력 진단지수는 경제충격이 왔을 때 특정지역의 취약성보다는 회복력, 회복시간 등 종합적 측면의 평가가 가능한 지수로 판단됨
  - 즉 우리나라의 지역변수들은 경제충격에 의한 하락을 설명하기보다는 충격 이후의 회복력을 설명하는데 유리하다고 볼 수 있음

2) 취약성과 회복력에 따른 지역 유형화

- 취약성과 회복력 지수를 이용하여 최강, 위험, 약체, 기회 지역으로 유형화
  - 취약성이 낮고 회복력도 높은 최강 지역(9.2%), 취약성이 낮지만 회복력이 낮은 위험 지역(1.8%), 취약성이 높고 회복력도 낮은 약체 지역(36.2%), 취약성이 높지만 회복력이 높은 기회 지역(52.8%)

<취약성과 회복력 지수에 따른 지역 유형화>



- 지역 유형별로 지역 회복력 진단 지표들의 평균값을 비교·분석함
  - 지가상승률이 높은 지역, 사업체당 종사자수가 큰 지역이 취약성이 낮음
  - 농업 및 도소매업·운수업 및 소비자 서비스업 등의 특화도가 높은 지역들이 취약성이 높게 나타남
  - 회복력이 큰 지역들은 인구증가율이 높고, 고령인구비율이 낮으며, 순이동률이 높고, 외국인 등록인구 비율이 높은 지역, 인구 대비 종사자수가 많은 지역, 상수도 보급률이 높고, 지식기반 제조업 종사자 비율이 높은 지역 등이 해당
- 경제적 충격에 대응하기 위해 취약성을 낮추고 회복력을 향상시키기 위한 방안이 필요
  - 다양한 인적자원과 고용증대, 충분한 기반시설 공급, 지역의 토지가치 적정화, 지식기반 제조업 확장 및 다각화를 통한 혁신자본 강화, 제조업 및 생산자 서비스업의 특화도 향상, 지자체 재정의 자립과 안정성 증대, 중장기적 관점에서 산업의 다양성 제고가 필요

## 5. 지역 회복력 제고를 위한 정책 방향 및 추진 과제

### 1) 지역 회복력 제고를 위한 정책 방향

- 기본방향 : 지속가능한 발전을 위한 국토 및 지역 회복력 강화
  - 이를 추진하기 위해 다음과 같은 5가지 영역별 정책방향을 설정하고 이를 달성을 위한 전략들을 제시
- 인적자본 확충 및 노동시장의 유연성 강화
  - 출산율 회복 및 안정화를 통한 인구구조 균형화, 인구증가율 확보, 여성·장애인·고령인구 등 유희화된 인력의 발굴 및 활용

- 시장이 요구하는 고급인력의 질적 수준 향상을 도모하고 노동 및 직업구조 변화에 적응할 수 있는 자기개발, 직업훈련, 평생교육 등 교육 지원 및 권장 등을 통한 기능적인 유연성을 확보
  - 노동시장 유연화에 의해 나타날 수 있는 고용 불안전성에 대응하기 위한 사회적 안정망 구축, 실효성 있는 지역고용 거버넌스의 구축과 이해당사자들의 정책 역량 제고
- 물적 인프라의 지속성 유지
- 지역 에너지 생산-저장-소비 시스템, 복합 수송 네트워크, 주택 및 토지시장의 대체성 마련 등 공공재 공급의 공유화 및 분산화(다핵화)
  - 노후인프라의 관리 및 재생과 기반시설의 모듈화를 확보하여 기반시설의 지속성을 유지
- 혁신능력의 업그레이드
- 지식기반 제조업으로의 구조적 변화를 촉진할 수 있도록 관련 지식기반 서비스업과의 융복합을 통한 확장 및 다각화 등 지식산업의 다양성 창출
  - 지식의 확산 및 역량 강화를 위한 지역 창조혁신 플랫폼 구축과 지역공동체의 학습조직화
- 경제구조의 안정성 확보
- 산업구조의 특화와 다양성의 조화, 즉 기존 주력산업의 구조 고도화 및 중장기적 관점에서 산업의 다양성과 기업 경쟁력 향상
  - 지역경제생태계 조성을 통한 자족성 강화를 위해 지역 내부의 생산-소비-재생산이 순환되는 지역순환경제시스템 구축 및 사회적 경제(협동조합, 사회적 기업, 마을기업, 지역금융 등)를 활성화
- 사회적 네트워크 및 자본의 강화
- 기본적인 생활과 건강을 위한 사회서비스의 보장(취약계층의 최소 생활 보장, 의료보험 및 연금제도 등)을 통한 건전한 지역사회 유지 및 형성

- 공동체 결속 및 신뢰, 시민참여 및 활동, 다양한 지역사회 구성원들의 협력 네트워크의 조직화 등 사회적 자본 확대
- 지역주민과 기업 및 시민단체, 정부 및 지자체의 통합적 거버넌스 구축 및 외부 충격시 지역에서 대응할 수 있는 단기 계획 및 회복력 증대를 위한 장기 계획 수립

## 2) 지역 회복력 제고를 위한 추진과제

- 지역 회복력 관련 정보 제공 및 모니터링 체계 구축
  - 지역 회복력 구조를 점검, 진단하고 개선할 수 있는 진단지표의 지속적인 개선과 모니터링이 가능한 평가체계를 구축
  - 지역 회복력 관련 정보의 수집과 모니터링을 통해 지자체의 정책 의사결정의 기초자료로 활용
  
- 지역 회복력 진단을 통한 구조개선 지원 강화
  - 외부충격이나 위기에 취약한 부문과 강점인 부문의 측정 및 평가를 통해 중앙정부 및 지자체의 지원 대상 우선순위 도출에 활용
  - 위기관리 및 회복력 강화를 통한 지역의 구조개선에 초점을 둔 인센티브 지원 방안을 마련
  
- 지자체별 지역 회복력 자체평가 체크리스트 개발 및 활용
  - 지자체별로 외부 충격이나 위기에 대응하기 위한 정책방안들이 어느 정도 준비되고 실행되고 있는지에 관한 체크리스트를 포함한 자체평가기법을 개발
  
- 위기 대비 및 위기 이후 대응 계획 수립 및 제도 도입
  - 위기 발생시 적절한 대응 방안을 포함하는 위기대비계획 수립 및 위기 발생 이후 경제·사회시스템의 지속성 확보를 위한 연속성 계획 수립을 도입하고 이를 의무화할 필요

- 주민 교육·훈련 프로그램 개발 및 소통 활성화
  - 위기 상황에서 대비한 사전준비활동과 교육 및 훈련 프로그램을 통하여 주민의 인식 확산 및 위기발생시 대응 능력을 향상
  
- 지역 회복력 강화를 위한 다층적 거버넌스 체계 구축
  - 위기에 대해 이해하고 이에 대응하는 역할과 책임에 대한 공공 및 민간부문, 시민사회 이해당사자간 다층적 거버넌스 체계 구축
  - 위기에 취약한 지역사회계층이 의사결정 및 정책결정, 계획 및 실행과정에 포괄적으로 참여할 수 있는 방안 마련