

국토이슈리포트

KRIHS ISSUE REPORT

No. 84 2024. 2. 21.

발행처 국토연구원 발행인 심교언 주소 세종특별자치시 국책연구원로 5 www.krihs.re.kr



독일의 국가균형발전정책, '동등한 삶의 질' 내용 및 시사점

이우진 부연구위원

독일 연방정부는 국가균형발전 관점에서 독일의 어디에 살든 누구나 동등한 삶의 질을 누릴 수 있도록 2019년 국토 전 지역을 대상으로 '동등한 삶의 질' 정책을 도입

- 통일 이후 구동독지역을 집중적으로 개발하던 독일 연방정부는 인구 감소와 산업구조 쇠퇴 등 다양한 사회적 문제가 구서독지역으로 확산함에 따라 독일 전 지역을 대상으로 한 균형발전의 필요성을 인식
- '동등한 삶의 질 위원회(Kommission Gleichwertige Lebensverhältnisse)'를 구성하여 동등한 삶의 질 정책을 실현할 수 있는 방향성을 제시한 후, 도출된 결과를 바탕으로 12개 중점과제를 채택하고, 위원회를 주축으로 '독일 전 지역을 대상으로 하는 지원 시스템(Gesamtdeutsches Fordersystem)' 구축
- '독일 전 지역을 대상으로 하는 지원 시스템'은 6개 관련 부처에서 기존에 진행하고 있던 사업들과 신규 사업 22개를 '동등한 삶의 질' 정책이라는 하나의 구호 아래 협업을 통하여 추진
- 연방정부와 연방주가 함께 추진하고 있는 '공동과업-지역경제구조개선사업(Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur: GRW)'에서는 산업이나 경제활동 부진, 고용기회 부족, 인구 감소 등의 경제·사회적 지표에서 전반적으로 취약성이 나타난 지역을 22개 사업의 우선 추진 및 지원대상지역으로 설정

GRW는 경제·사회적으로 취약한 지역을 체계적으로 지원하기 위하여 전통적 행정구역이 아닌 '노동시장지역'을 기준으로 지원대상지역을 선정

- 통계상 노동자들은 거주지에 속하고 국내총생산은 근무지에 속하기 때문에 독일의 지역정책은 기능적 측면이 고려된 노동시장지역을 공간적 경계로 채택하여 정책을 수립
- 유럽 내 격차를 줄이기 위하여 유럽연합에서 독일에 지원하던 보조금의 30%가 감축됨에 따라 독일 연방정부는 기존에 설정한 GRW의 지원지역 선정지표 비중을 변경하여 구서독지역도 지원대상에 포함되도록 조정
- 경제력이 저하되어 지역 내 산업구조의 급격한 변화가 필요한 지역을 특별지원지역으로 지정하고, 지속적이고 집중적인 지원이 이루어질 수 있도록 하는 등 예방적 차원에서의 대응전략을 수립

독일의 균형발전정책인 '동등한 삶의 질'은 연방정부와 연방주의 긴밀한 협업을 바탕으로 추진되고 있으며, 크게 세 가지 시사점을 제시

- 첫째, 독일은 지방분권체제를 갖추고 있음에도 중대한 사안이 있는 경우 연방정부의 개입을 허용하고 있으며, 지역 지원을 그중 하나로 인식하여 연방정부 차원에서 '동등한 삶의 질' 정책 추진을 위한 새로운 지원 시스템 및 대상지역을 선정
- 둘째, 행정구역 대신 기능지역을 기준으로 대상지역을 선정하여 합리적이고 효율성 있는 투자가 진행되도록 고려
- 셋째, 연구와 혁신적 개발을 지원대상으로 하는 경우 연구자나 기업, 대학 등의 협력이 지역구조의 대전환을 위하여 의미가 있다고 판단되면 각 파트너가 위치한 곳이 지역적으로 연계되어 있지 않아도 유연하게 지원함으로써 지역의 창의적 변화 주도

01 국내 현황

새로운 국가 비전 '대한민국 어디서나 살기 좋은 시대'에 따른 지방시대로의 첫출발

- 정부는 수도권 쏠림 현상과 지방소멸에 대응하기 위하여 지방시대 실현의 중요성을 강조
 - 우리나라 국토면적의 12%에 불과한 수도권인 인구, GRDP(지역내총생산), 취업자 수, 소비 등 다양한 부문에서 비수도권의 비중을 추월(산업연구원 2022, 25)
 - 수도권의 1인당 GRDP가 비수도권보다 300만 원이나 높으며, 매출액 기준 1,000대 기업 중 수도권에 입지한 기업의 비율이 86.9%에 달함
 - 지속적으로 감소하는 출산율, 급격한 고령화, 청년인구의 수도권 집중 등의 영향으로 전체 시·군·구 226곳 가운데 약 40%(89곳)가 인구감소지역으로 지정¹⁾
- 지방정부 주도하에 국가 발전과 국민의 행복이 증진될 수 있도록 중앙정부는 균형발전과 책임 있는 지방분권을 목표로 설정
 - 각 지역의 특성을 살리는 특화발전이 이루어질 수 있도록 정부는 과감한 지방분권을 전략으로 제시

지방자치분권과 지역균형발전정책을 유기적으로 연계·통합하는 과정

- 기존에 분리하여 추진하던 지방자치분권과 지역균형발전정책의 유기적 연계 및 실효성 제고를 위해 통합 체계 구축을 시도
 - (근거법) 「지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」과 「국가균형발전 특별법」을 통합한 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법(이하 지방분권균형발전법)」이 2023년 7월 10일 시행
 - '지방자치분권'은 민주, 다양화, 경쟁을 추구하는 반면 '지방균형발전'은 형평, 통합, 통일에 가치를 두고 있어 통합정책의 시너지 창출을 위한 노력이 필요(한국지방행정연구원 2022, 4)
 - (위원회 설립) 「지방분권균형발전법」 제62조에 근거하여 2023년 7월 기존 '국가균형발전위원회'와 '자치분권위원회'를 통합한 '지방시대위원회' 발족
- 지방시대위원회는 2023년 11월 1일 제1차 지방시대 종합계획(2023~2027)을 발표
 - 지방시대 종합계획은 17개 시·도가 수립한 지방시대 계획과 중앙행정기관이 제시한 부문별 계획, 관련 지자체가 수립한 초광역권 발전계획을 반영
 - 중앙부처와 지방시대위원회는 지방시대 5대 전략으로 자율성 키우는 과감한 지방분권, 인재를 기르는 담대한 교육개혁, 일자리 늘리는 창조적 혁신성장, 개성을 살리는 주도적 특화발전, 삶의 질 높이는 맞춤형 생활복지를 제시(지방시대위원회 2023)
 - 이와 관련하여 기회발전특구, 교육발전특구(가칭), 문화특구 및 지역 특성에 맞는 농어촌공간계획 수립 등 다양한 사업을 중점 과업으로 채택하여 지방정부가 주체적으로 이끌도록 지원
 - 지방정부가 지방시대 종합계획에 제시된 과업과 지자체 숙원사업을 추진할 수 있도록 총괄 지원을 전담할 '지역정책지원과'를 지방시대위원회에 별도 신설(지방시대위원회 2023)

1 행정안전부. 인구감소지역 지정. <https://www.mois.go.kr/frt/sub/a06/b06/populationDecline/screen.do> (2023년 11월 23일 검색).

02 독일 균형발전정책 '동등한 삶의 질'의 도입배경과 차별성

유럽의 균형발전정책 동향

- 유럽연합은 유럽 내 지역 격차를 줄이고 사회적 통합을 강화하기 위하여 2020년 '영토 의제 2030 (Territoriale Agenda 2030)' 의결
 - '영토 의제 2030'과 2011년에 수립된 '영토 의제(Territoriale Agenda)'가 가장 크게 차이를 보이는 것은 첫째, 삶의 질, 생활기반시설, 인구성장과 사회발전, 디지털화와 다양한 산업혁신, 일자리와 경제발전의 격차 감소, 둘째, 기후변화대응 전략 마련에 대한 고민이 있다는 것임(Böhme and Gløersen 2023, 6-7; 10)
- '영토 의제 2030'은 '동등한 유럽'과 '그린 유럽' 두 가지 의제를 핵심 목표로 선정
 - '동등한 유럽'은 유럽 내 모든 지역과 그곳에 거주하는 모든 사람들에게 동등한 발전의 기회 제공을 의미
 - 유럽 회원국 간 협력을 통해 균형 잡힌 지역개발, 지역 간 격차 해소 및 장소 간 불평등이 완화되는 기능 지역, 국경을 초월하여 쉽게 거주하고 일할 수 있는 지역통합을 제시(Böhme and Gløersen 2023, 6-7)
 - '그린 유럽'의 목표는 삶의 공동 터전인 생태계 보호와 사회적 변화를 통한 기후 보호
 - 우선순위 주제는 기후변화 대응 및 탄소중립을 추진하는 도시와 지역을 통하여 건강한 환경 만들기, 견고하고 지속가능한 지역경제 순환생태계 구축, 지역의 지속가능한 디지털 및 물리적 연결성 강화 등(그림 1) 참조)

〈그림 1〉 영토 의제 2030의 6가지 우선순위 주제



자료: Böhme and Gløersen 2023, 7.

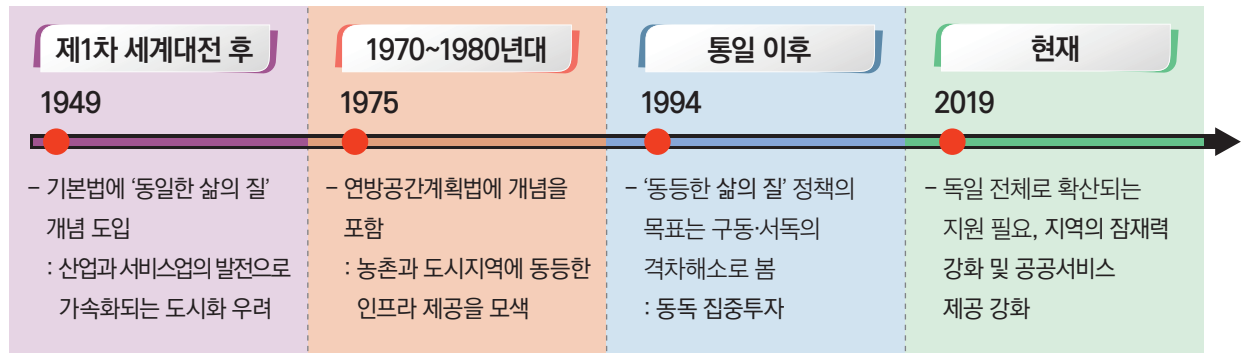
독일의 동등한 삶의 질 개념 도입 및 발전 과정

- 독일은 1949년 처음으로 동등한 삶의 질에 대한 개념을 기본법에 포함
 - 제1차 세계대전 이후 각종 산업이 발전하면서 인구의 도시 집중이 가속화되자 지방정부는 동일한 삶의 질 (Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse)이라는 개념을 기본법 제72조 2항에 명시(Deutscher Bundestag 2023, 5)
 - 연방헌법재판소는 동일한 생활조건과 관련된 정책 추진 시 연방정부가 연방주에 개입할 수 있는 상황을 “연방공화국 내 어떤 지역의 생활조건이 현저하게 악화되어 연방사회 전체의 조화를 심각하게 해치거나, 그런 변화가 예측된다면” 연방정부가 연방주에 입법권 행사가 가능(Deutscher Bundestag 2023, 8) 하다고 설명
- 1975년 연방공간계획법(Raumordnungsgesetz: ROG)에 동등한 삶의 질 고려를 명시
 - 정치적·사회적으로 동일한 삶의 질이 중요한 주제로 주목받는 계기가 됨(Lechleitner 2018, 5)
 - ROG 제1조 2항에서는 사회·경제적 요구사항에 따른 공간계획 수립 시 지역의 생태환경을 보존하고 조화를 이루는 동시에 서로 동일한 생활조건을 갖춘 지역 간의 지속가능하고 균형 잡힌 질서 형성을 주요 원칙으로 제시
- 1994년 독일의 통일을 계기로 동등한 삶의 질에 대한 논의가 본격적으로 시작
 - 구동독과 구서독 간의 격차 해소를 위하여 동등한 삶의 질 확립의 중요성에 주목
 - ‘동일한’이라는 표현 대신 ‘동등한’ 삶의 질(Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse)이라는 용어를 사용하기 시작하였으며, 정치적·사회적으로 동등한 삶의 질이라는 주제가 주목받기 시작(Lechleitner 2018, 7)
- 2019년 19대 연방정부에서 동등한 삶의 질을 국가중점정책과제로 선포
 - 2013년 국토계획장관회의(Die Ministerkonferenz für Raumordnung)에서 동등한 삶의 질에 대한 새로운 해석과 목표의 필요성을 제기(BMI 2019, 54)
 - 구동독과 구서독의 격차 해소를 추구했던 기존 사업들의 효과가 미흡하였으며, 기존 개념으로는 인구 감소나 지역 간 격차 심화 등에 대응하기 어렵다는 의견 제시
 - 연방정부는 2018년 동등한 삶의 질 정책을 추진하기 위하여 ‘동등한 삶의 질 위원회(Kommission Gleichwertige Lebensverhältnisse)’를 구성하고 지역 간 발전의 불균형과 인구변화에 대응하는 새로운 방안을 수립하도록 조치(BMI 2019, 8)
 - 동등한 삶의 질 위원회 의장은 연방내무건설국토부(BMI) 장관으로 연방식품농업부(BMEL)와 연방 가족노인여성청소년부(BMFSFJ)의 장관이 공동의장을 맡음²⁾
 - 동등한 삶의 질 위원회는 문화미디어청, 신연방청, 연방이민난민청 및 연방지방자치단체연합(Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände)³⁾으로 구성되었으며, 지역 부채, 경제와 혁신, 공간계획 및 통계, 기술과 인프라, 사회기반시설 및 일자리, 참여와 사회의 응집력 등 6개 세부 전문분야로 구분됨

2 연방내무건설국토부(Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat: BMI), 연방식품농업부(Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft: BMEL), 연방가족·노인·여성·청소년부(Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend: BMFSFJ).

3 연방지방자치단체연합(Kommunale Spitzenverbände)은 독일도시연합(Deutsche Städtetag), 광역자치단체협의회(Deutsche Landkreistag), 독일기초자치단체연합(Deutsche Städte- und Gemeindebund)으로 구성됨.

〈그림 2〉 동등한 삶의 질 개념의 발전과정



자료: Lechleitner 2018, 5-7; Deutscher Bundestag 2023, 5-8; BMI 2019, 8; 54를 참조하여 재작성.

현재 연방정부가 추진하는 '동등한 삶의 질' 정책의 목표 및 특징

- 독일 연방정부는 2019년 '동등한 삶의 질 위원회'에서 수립한 '독일을 위한 우리의 계획: 어디서나 동등한 삶의 질(Unser Plan für Deutschland-Gleichwertige Lebensverhältnisse überall-)' 기본계획을 바탕으로 12가지 중점과제를 선포
 - (목표) 독일에 사는 모든 사람이 거주하는 지역에 영향을 받지 않고 발전과 참여의 기회를 공정하게 누릴 수 있도록 지원(BMI 2019, 8)
 - 지역과 생활공간 내 일자리, 기반시설, 교육, 문화, 건강 등과 관련된 공공서비스 지원을 포함

〈표 1〉 연방정부의 동등한 삶의 질 실현을 위한 12가지 중점과제

① 독일 전 지역의 지원대상지역을 선정하는 새로운 지원 시스템 구축	⑦ 지방정부의 부채에 대한 공정한 해결방안 마련
② 경제력 취약 지역, 인구감소지역, 접근성 취약지역 등에 일자리 창출	⑧ 참여와 봉사활동 강화
③ 전국 광대역 인터넷망과 이동통신망 확대	⑨ 어린이 돌봄 서비스의 품질 확보와 참여기회 확보
④ 지역의 이동성 및 교통 인프라 개선	⑩ 장애인 친화지역 실현
⑤ 도시개발사업 지원과 사회주택 건설 촉진	⑪ 지방 시민들의 상호 협력 촉진
⑥ 시골 마을과 농촌지역의 역량 강화	⑫ '동등한 삶의 질'을 독일 모든 지자체 정책의 기준으로 지정

자료: BMI et al. 2021, 8-9를 참조하여 재작성.

- (세부 전략) 동등한 삶의 질 정책에서는 5가지 전략을 수립(BMI 2019, 8)
 - 독일에 거주하는 모든 사람들에게 자원의 공정한 분배와 동등한 기회를 확보
 - 지역 간 격차와 불평등의 고착화 방지, 경쟁력 부족으로 혁신적 전환이 필요한 지역의 발전을 도모
 - 전통적으로 독일이 가진 강점인 분산된 주거, 행정 및 경제구조 유지를 위하여 노력
 - 지방의 유출인구 증가와 도시화로 인하여 도시지역에 가해지는 경제적 부담과 사회적 문제를 경감
 - 독일 내 사회적 통합과 연대 강화 및 보호를 의미
- 동등한 삶의 질 정책을 기반으로 지원대상지역이 구동독에서 독일 전역으로 확대되었으며, 농촌과 대도시의 격차 최소화에 대한 개념과 문제 해결 방향성도 변화(bpb 2022)
 - 통일 이후 경제적 지원을 필요로 하는 지역은 주로 구동독을 중심으로 집중되어 있었으나, 점차 구서독지역에도 산업구조가 취약해지고 경제력이 저하되는 지역들이 나타나기 시작

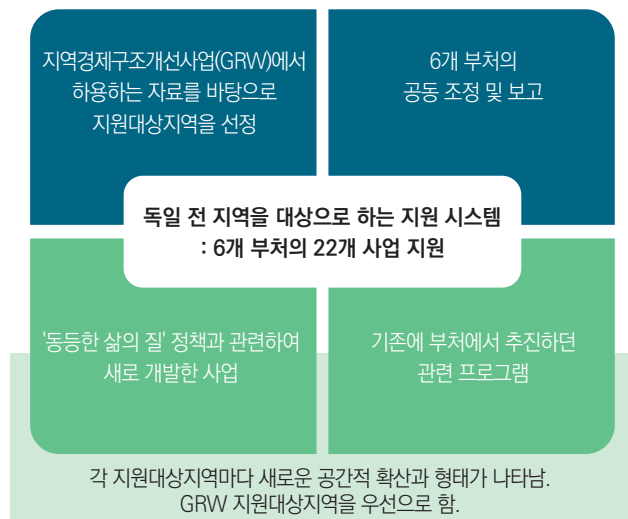
- 과거 1970~1980년대에 도·농 간의 격차를 해결하는 것에 중점을 두었다면, 현재는 도시와 농촌이라는 이분법적 관점보다는 각 도시와 농촌별 특색에 부합하는 발전 방향을 모색하는 것에 중점을 둬
- 경제적으로 취약한 구조를 가진 지역의 잠재력을 제고하고 지역 간의 격차를 감소시키기 위하여 도시 및 지역계획 등 공간계획적 관점에서의 해결방안 모색에 관심을 가지는 것이 중요
 - 지역계획 및 지역개발의 강력한 연계를 통하여 경제력이 취약한 지역의 잠재력을 강화하고 지역 간 격차를 줄이며 공공서비스 제공을 보장하도록 지역계획을 수립

03 '독일 전 지역을 대상으로 하는 지원 시스템' 개발 및 의의

'동등한 삶의 질' 정책을 실현하기 위한 추진방법과 전략을 담은 새로운 지원 시스템 개발

- 구동독지역을 지원하기 위하여 운영해왔던 경제지원 시스템 '솔리다르팩트(Solidarpakt)'를 폐지하고 독일 전 지역을 대상으로 하는 새로운 지원 시스템 개발
 - 연방정부는 통일 이후 구동독지역의 재건과 인프라를 구축하기 위하여 구체적인 지원방법 및 전략을 담고 있는 지원 시스템으로 '솔리다르팩트 I(1995~2004년)'과 '솔리다르팩트 II(2005~2019년)'를 도입⁴⁾
 - 다양한 사회적 변화에 따라 구서독지역에서도 경제력과 산업구조가 취약한 지역이 확산하기 시작 하면서 독일의 전 지역을 효율적이고 체계적으로 지원할 수 있는 새로운 지원 시스템 개발이 필요
 - 연방정부는 통일 이후 30년 만에 '솔리다르팩트'를 폐지하고 2020년 1월 1일 새로운 경제지원 시스템인 '독일 전 지역을 대상으로 하는 지원 시스템(Gesamtdeutsches Fördersystem, 이하 지원 시스템)'을 도입
 - '지원 시스템'은 2019년 연방정부가 구성한 '동등한 삶의 질 위원회'의 '경제와 혁신' 부문 전문가들이 개발(BMWi 2021a, 6)
- 연방정부는 '동등한 삶의 질' 정책의 중점과제 중 새로운 지원 시스템 구축을 가장 먼저 완료함으로써 '동등한 삶의 질' 정책이 체계적으로 추진될 수 있도록 기틀을 마련
 - '지원 시스템'은 '동등한 삶의 질' 정책에 제시된 다른 11가지 중점과제를 지원 하기 위하여 크게 두 가지 전략을 제시 (〈그림 3〉 참조)

〈그림 3〉 '독일 전 지역을 대상으로 하는 지원 시스템'의 구조



자료: BMWi 2020, 14.

4 Bundes-Zentrale für politische Bildung. Solidarpakt I und II. <https://www.bpb.de/themen/deutsche-einheit/lange-wege-der-deutschen-einheit/501239/solidarpakt-i-und-ii/> (2023년 11월 27일 검색).

〈표 2〉 새로운 지원 시스템을 기반으로 편성된 6개 부처의 22개 세부 지원사업

순번	책임부처	지원대상	지원사업	2021년 예산 편성 (단위: 백만 유로)
1	연방경제에너지부 (BMWi)	기업 대상 조치	공동과업-지역경제구조개선사업(GRW)	918.825
			유럽 복구 프로그램-지역지원사업[European Recovery Programme(ERP)-Regionalförderprogramm]	600
			유럽 복구 프로그램-창업을 위한 자금 (ERP-Kapital für Gründung)	150
			대규모 보증 프로그램 (Großbürgschaftsprogramm)	(보증에 따른 금전 손실만 해당)
			GTAI(Germany Trade & Invest)를 통한 외국무역 촉진 (Außenwirtschaftsförderung durch GTAI)	41
		연구 및 혁신	혁신역량 구축(Innovationskompetenz: INNO-KOM)	103.118
			중소기업 중앙혁신 프로그램(Zentrales Innovationsprogramm Mittelstand: ZIM)	620
			과학·기술 등 지식 기반 창업 지원(EXIST-Potentiale)	39.3
		전문가 양성	중소기업을 위한 직업교육 및 훈련 지원 (Förderung überbetrieblicher Berufsbildungsstätten: ÜBS)	54.02
		광대역 네트워크 확장 및 디지털화	디지털화 촉진을 위한 중소기업 지원 („Digital Jetzt-Investitionsförderung für KMU“)	57
도시·농촌 디지털 이니셔티브(Initiative Stadt.Land.Digital)	2.025			
2	연방교통디지털 인프라부(BMVI)		광대역 네트워크 지원 프로그램 (Breitbandförderprogramm)	1.355
3	독일연방교육연구부 (BMBF)	연구 및 혁신	가족 프로그램-지역기업 (Programmfamilie „Unternehmen Region“)	114
			가족 프로그램-(지역)혁신과 구조 전환 (Programmfamilie „Innovation & Strukturwandel“)	47.6
			지방자치단체의 혁신 지원(Kommunen innovativ)	1.4
		전문가 양성	중소기업을 위한 직업교육 및 훈련 지원 (Förderung überbetrieblicher Berufsbildungsstätten: ÜBS)	72
4	연방식품농업부 (BMEL)		연방·연방주 공동과업-농업구조 및 해안 관리 (Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“: GAK)	130.802
			시골지역을 위한 특별지원계획 (Sonderrahmenplan Integrierte Ländliche Entwicklung)	200
5	연방내무건설국토부 (BMI)	인프라와 공공서비스	도시개발 지원(Städtebauförderung)	790
6	연방가족·노인· 여성·청소년부 (BMFSFJ)		모든 세대를 위한 집과 시설 조성(Mehrgenerationenhaus. Miteinander-Füreinander 2021-2028)	25.18
			지역의 인구변화 대응 지원(Demografiewerkstatt Kommunen)	-
			민주주의 실현(지방 민주주의를 위한 동맹) Demokratie leben!(„Handlungsbereich Kommune Partnerschaften für Demokratie“)	35.6
지원금 합계				3,210.87

출처: BMWK 2021a, 31-36을 참고하여 재작성.

- 첫째, 독일 내 동등한 삶의 질 제공이라는 목표를 이루기 위하여 6개 관계부처를 ‘지원 시스템’이라는 하나의 구호 아래 취합하고 해당 부처가 추진하던 기존 사업과 새롭게 개발한 사업까지 총 22개 사업을 ‘동등한 삶의 질’ 정책에 포함
 - 관계부처 간 사업 추진현황을 파악하여 협력할 수 있도록 고안된 전략으로, 6개 부처에는 연방경제 에너지부(BMWi), 연방식품농업부(BMEL), 연방내무건설국토부(BMI), 연방교통디지털인프라부(BMVI)⁵⁾, 연방가족·노인·여성·청소년부(BMFSF), 독일연방교육연구부(BMBF)가 해당(BMWi 2021a, 8)
- 둘째, ‘지역경제구조개선사업(Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“: GRW)’의 지원지역 선정지표를 ‘동등한 삶의 질’ 정책사업의 추진 및 지원 지표로 채택
 - GRW는 기존에 연방정부와 연방주가 경제력이 약한 지역을 함께 지원하던 사업으로 구동독뿐 아니라 구서독지역까지 포함한 독일 전 지역을 대상으로 지원이 필요한 지역의 선정이 가능
 - ‘동등한 삶의 질’ 정책은 ‘지원 시스템’의 체계 안에서 새롭게 추진되며 정부는 매년 1.7억 유로를 투자할 예정
- 동등한 삶의 질 위원회의 권고에 따라 연방경제에너지부(BMWi)는 2년마다 정부에 새로운 지원 프로그램의 추진현황 및 결과에 대한 모니터링 보고서를 제출해야 함
- 2021년 연방정부는 ‘지원 시스템’의 추진상황에 대한 첫 번째 보고서(Erster Bericht der Bundesregierung zum Gesamtdeutschen Fordersystem für strukturschwache Regionen)를 통하여 시스템 도입현황 및 모니터링 내용을 발표(표 3) 참조

연방정부와 연방주의 ‘공동과업-지역경제구조개선사업(GRW)’을 바탕으로 지원우선지역을 설정

- GRW는 독일 내 가장 중요한 지원사업으로서, 경제력이 낮은 지역의 개발을 위하여 해당 지역의 중소기업 혹은 지역에 투자하는 기업에 보조금을 지원(BMWK 2022, 1)
 - GRW는 연방정부와 연방주 간 협력을 바탕으로 50년 이상 지속된 지원사업이며 법⁶⁾으로 명시
 - 취약한 경제구조를 가진 지역을 중장기적으로 발전시키기 위하여 일자리 확보 등 해당 지역의 종합적 발전전략을 수립하는 유일한 프로그램
- ‘지원 시스템’은 GRW의 지원대상지역을 ‘동등한 삶의 질’ 정책의 우선지원지역으로 제시
 - 이러한 전략은 ‘경제적 구조가 취약한 지역’의 기준을 규정하여 ‘동등한 삶의 질’ 정책의 22개 사업이 선정지역에 집중하여 추진될 수 있도록 유도하고 각 주와 지역 간 보조금 경쟁을 피하게 할 수 있음 (BMW 2020, 13)
 - GRW 지표가 ‘동등한 삶의 질’ 정책의 지표로 사용되면서 기존에 일자리 창출에만 집중하던 지원목표를 다양한 문제의 개선 및 지원으로 확장(Förderdatenbank, 2023년 11월 23일 검색)
 - 고용 창출과 소득 보장, 경제 성장과 복지 증진, 해당 지역의 단점 보완과 더불어 사회적 변화와 기후변화 대응 및 지역 혁신 지원 등을 강조
 - 특히 탄소중립과 지속가능한 경제구조 등으로 전환하는 과정이 가속화될 수 있도록 상품 다양화 및 혁신적 상품 개발, 친환경적 상품생산공정 변경(에너지, 재료 등 기후 대응 관련 사업) 등을 지원대상에 포함

5 약어: BMVI(Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur), BMBF(Bundesministerium für Bildung und Forschung)

6 공동과업-지역경제구조개선사업에 관한 법률(Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“: GRWG)에 명시(GRW-Gesetz-GRWG 1969).

- 연방정부는 기존 GRW 지표 중 취업가능인구 전망가중치를 10% 높이고, 2022~2027년 지원할 새로운 대상지역을 발표
 - GRW 지표의 공간적 분석 경계를 노동시장지역(Arbeitsmarktregionen)으로 설정
 - GRW는 지역의 경제활동 및 장소조건을 정확하게 측정하기 위하여 행정구역 대신 기능지역인 노동시장지역을 공간적 경계로 설정(BMWi 2021a, 13)
 - 총 401개의 독일 지자체를 223개의 노동시장지역으로 구성
 - GRW의 보조금 지원
 - GRW는 유럽연합이 지원하는 C-지원지역(C-Fördergebiete)과 독일이 지원하는 D-지원지역(D-Fördergebieten)으로 구분
 - 연방정부는 2021년 독일 내 C-지원지역에 대한 유럽연합의 보조금이 2014~2021년 대비 약 30% 감축됨에 따라 D-지원지역 확대를 결정(BMWi 2021b, 17)

〈표 3〉 GRW 적용지표 비중 변경

(단위: %)

구분	지역생산성	불완전고용	취업가능인구 전망	인프라 구축
2014~2020년 적용지표 비중	40	45	7.5	7.5
2022~2027년 적용지표 비중	37.5	37.5	17.5	7.5

자료: BMI 2019, 34; BMWi 2021b, 18-19.

〈표 4〉 GRW 지원대상지역별 최대 지원비율

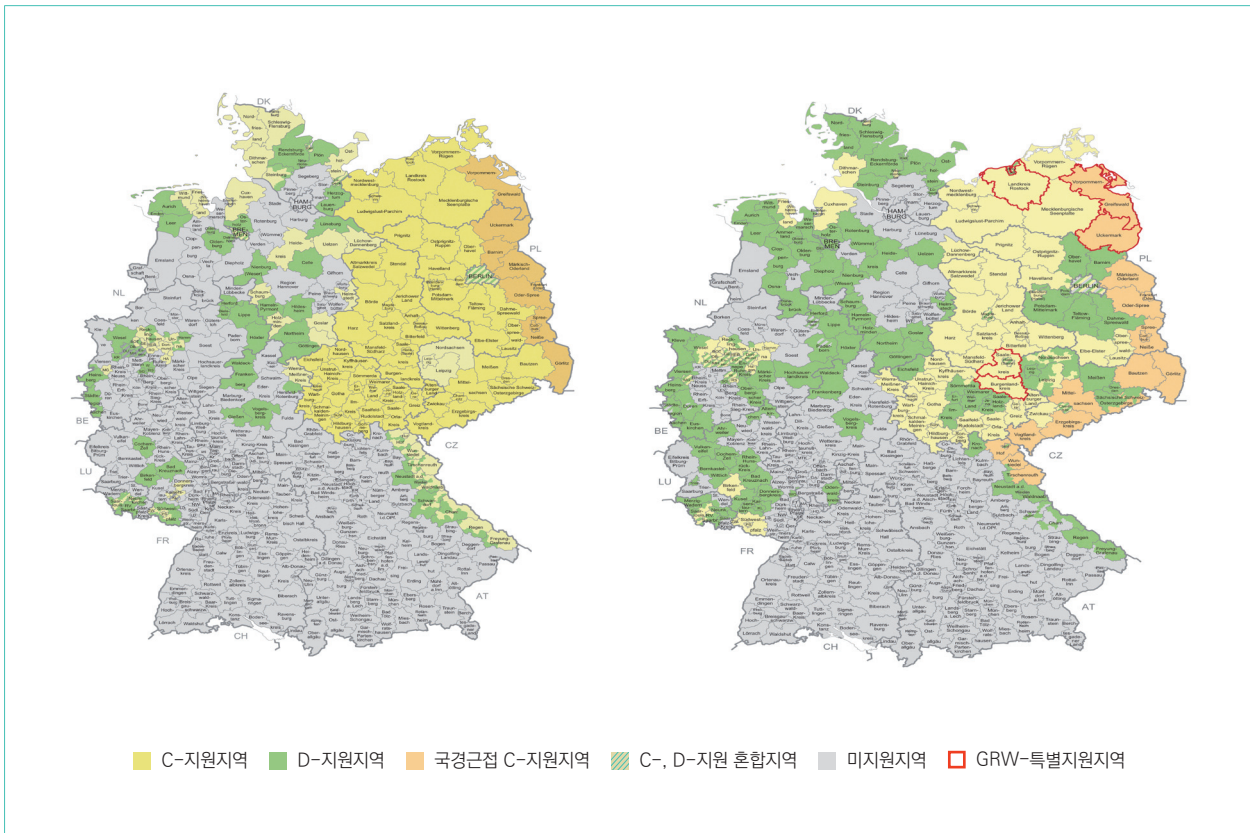
지원지역 분류	2022~2027 최대 지원비율(%)			지원대상지역별 특징
	대기업	중기업	소기업	
C-지원지역(A타입)	15	25	35	• A타입: 해당 지역의 인당 국내총생산은 27개 유럽연합 회원국 평균을 하회하거나, 실업률이 회원국 평균을 상회해야 함. • B타입: 해당 지역의 인당 국내총생산이 27개 유럽연합 회원국 평균을 상회하거나, 실업률이 회원국 평균을 하회해야 함. • A와 B타입: 2009~2018년 사이 해당 지역의 인구 감소율이 10% 이상이라면, 언급된 최대 지원율은 5%p 높아질 수 있음. • C타입: 해당 지역은 폴란드 또는 체코의 국경(유럽 A-지원지역)에 접하여 있음. 이러한 국경지역의 지원율은 국경 사이 두 지역의 지원 격차가 15%p를 초과하지 않는 한도 내에서 추가될 수 있음.
C-지원지역(B타입)	10	20	30	
C-국경근접 지원지역(C타입)	25	35	45	
D-지원지역	-	10	20	
C-, D-지원 혼합지역	최대 20만 유로, 지원율은 B타입의 지원율보다 최대 20%p 높을 수 있음			

자료: BMWi(2021b, 21) 참고하여 재작성.

- 독일 전역으로 확대된 GRW의 지원대상지역
 - 연방정부가 2014~2021년에 선정한 GRW 지원대상지역과 2022~2027년에 선정한 지역을 살펴보면 구서독 쪽으로 대상지역 확산(〈그림 4〉 참조)
 - 2021년 기준 독일 인구의 약 40%가 GRW의 지원대상지역에 거주하고 있는 것으로 나타남(BMI 2019, 34)
- GRW 내 특별지원지역 지정
 - 연방정부는 2022~2027년 새롭게 추진되는 GRW 가운데 특별지원지역을 지정
 - 러시아-우크라이나 전쟁으로 인해 원유 공급과 관련 사업의 어려움이 발생하면서 포괄적 '미래 패키지(Zukunftspaket)', 즉 미래를 위한 전략으로 독일에 안정적 원유공급을 첫 번째 목표로 설정(BMWK 2022, 90)

- 로이나(Leuna)와 슈제트(Schwedt)와 같이 구동독의 정유산업지역과 항구지역, 관광지역 등 새로운 가치 창조와 고용 잠재력 확보가 필요한 곳에 투자하여 지역의 경제구조 변화를 도모
- 연방주 브란덴부르크의 운커마크(Uckermark), 연방주 메클렌부르크 폴포먼의 로스톡(Stadt Rostock)과 그라이프스발트(Greifswald), 연방주 작센 안할트의 부르겐란트크라이제(Burgenlandkreis)와 잘레크라이제(Saalekreis)도 특별지원지역에 포함
- 특별지원지역은 C-지원지역으로만 구성되어 있으며, 2023년 1월 1일부터 2032년 12월 31일까지 총 7.5억 유로 규모의 보조금을 계속 받을 수 있음(BMWK 2022, 90)
 - 연방과 해당 특별지원지역의 연방주는 GRW의 일반 지원금과는 별도로 예산을 확보하였으며, 이 중 연방은 전체 보조금의 절반인 약 3.75억 유로를 지원

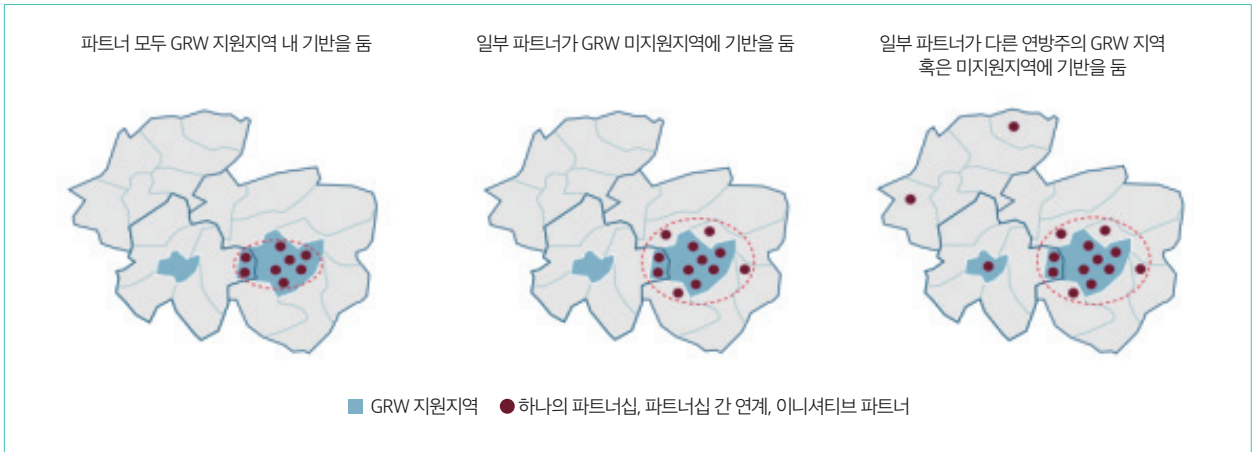
〈그림 4〉 2014~2021년(좌)과 2022~2027년(우) 지역경제구조개선사업(GRW) 지원대상지역



자료: BMWi 2021a, 11; BMWK 2022, 106을 참조하여 재작성.

- GRW 지원대상지역은 6개 부처 22개 사업의 기준이 되지만, 사업별 특징 및 목적에 따라 지원대상지역을 확대하거나 축소가 가능
 - 연구와 혁신 부문의 ‘혁신 및 구조 전환(Innovation & Strukturwandel)’사업 사례(〈그림 5〉 참조)
 - 이 프로그램은 중소기업과 대학 및 관계자들의 파트너십 구성을 지원 조건으로 함
 - 기후변화 대응을 위한 디지털 기술 개발 등 지역의 혁신적 대전환을 위하여 협력의 필요성이 증명되는 경우 타 연방주의 GRW 대상지역뿐 아니라 미지원지역에 기반을 둔 협력 파트너에게도 똑같은 지원을 보장(BMBF 2021, 1-3)

〈그림 5〉 혁신 및 구조 전환 사업 지원을 위한 협업 파트너 구성 조건



자료: BMBF 2021, 1-3을 참조하여 재작성.

04 독일 균형발전계획 '동등한 삶의 질' 정책의 시사점

국가 차원에서 취약한 경제구조를 가진 지역을 지정하고 이를 대상으로 '동등한 삶의 질' 관련 사업을 추진

- 연방정부는 '경제적 구조가 취약한 지역'의 개념과 GRW에서 선정한 지원대상지역을 일치시킴
 - 연방정부는 '동등한 삶의 질' 정책의 효과적 추진을 위하여 6개 관계부처와 관련 사업 22개를 한 울타리 안에 모아 부처 간 협력과 연계가 가능하도록 새로운 지원 시스템을 구축하고, 우선적으로 사업을 추진해야 할 지원대상지역을 지정하여 효율적이며 집중적인 투자를 유도
 - 각 부처는 사업 추진 시 GRW가 선정한 지원대상지역을 바탕으로 관련 사업의 특성에 맞게 지원요건이나 지원대상을 조정하여 사업을 추진할 수 있으며, 궁극적으로 인구감소현상 심화 및 경제적·사회적·문화적으로 어려움을 겪고 있는 가진 지역에 혁신적 변화가 이루어질 수 있도록 꾸준히 지원할 필요

지역경제구조개선사업(GRW)은 행정구역 대신 노동시장지역을 기준으로 지원대상지역을 선정

- 독일의 지역정책은 전통적 행정구역이 아닌 거주와 일자리가 연계되어 설정된 기능지역, 즉 노동시장 지역을 기준으로 함
 - 연방정부가 균형발전을 추진하기 위한 기준으로 기능지역을 활용한 것은 전통적 행정구역처럼 지리적 경계만으로는 지역 간의 경제구조 차이를 조사하는 데 한계가 있을 수밖에 없음을 시사
 - 특별지원지역도 기능지역을 기준으로 설정하여 급격한 변화를 위한 집중적·효율적 지원이 가능
 - GRW의 대상지역 선정 시 생산성 혹은 고용률 등 지역현황을 나타내는 지표의 비중을 줄이고 '장래 취업 가능한 인구 전망' 지표의 비중을 높인 것에서 일부 지역은 경제위기가 발생하기 전에 예방 차원에서 지원하려는 목적이 강하게 반영될 것으로 판단

지역경제 활성화, 산업구조 전환 등 공간적 경계를 제한하지 않고 지원

- 독일 연방정부는 오늘날 경제력이 낮은 지역이 직면한 문제를 혁신적 도전과 변화의 기회로 보고, 해당 지역의 경제 및 산업구조 전환 시 디지털 기술을 활용하여 기후변화에 대응할 수 있는 생산공정이나 생산품을 만들 수 있도록 공간적 경계를 제한하지 않고 지원
 - GRW 사업의 대상지역을 기본 지원대상으로 지정하고 있으나, 물리적·공간적 연계보다는 지역에 혁신적 변화를 줄 수 있는 파트너십 형성에 중점을 두어 해당지역 외 관계자도 같은 지원을 제공
 - 연방정부가 에너지 전환을 통하여 기후변화에 대응하도록 연구와 혁신의 구체적 방향을 제시하고 있어, 관계부처 역시 22개 신규 사업 추진 시 관계된 사업 및 전략을 연구 중

한국의 메가시티 정책 또한 노동시장지역을 고려하는 등 유연한 공간범위 설정이 필요하고, 경제 및 산업 구조전환과 기후변화 대응 등 다양한 협력과제 추진 필요

참고문헌

- 김현우, 이준영. 2022. 수도권·비수도권 간 발전 격차와 정책 방향. 월간 KIET 산업경제 286호: 23-33.
- 김현호. 2022. 지방시대위원회, 지방분권과 지역균형발전의 통합적 추진. 지방자치 정책Brief 152호. 원주: 한국지방행정연구원.
- 지방시대위원회. 2023. 윤석열 정부, 「지방시대 종합계획(2023-2027)」 발표, 11월 1일. 보도자료.
- 행정안전부. 인구감소지역 지정. <https://www.mois.go.kr/frt/sub/a06/b06/populationDecline/screen.do> (2023년 11월 23일 검색).
- Bunde sministerium für Bildung und Forschung(BMBF). 2021. https://www.innovation-strukturwandel.de/strukturwandel/sharedocs/downloads/files/innovation-und-strukturwandel_definition-region.pdf?__blob=publicationFile&v=2 (2023년 11월 27일 검색).
- Bunde sministerium des Innern, für Bau und Heimat(BMI). 2019. *Unser Plan für Deutschland – Gleichwertige Lebensverhältnisse überall*. Ostbevern: BMI.
- Bunde sministerium des Innern, für Bau und Heimat(BMI), Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft(BMEL), Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend(BMFSFJ). 2021. *Politik für gleichwertige Lebensverhältnisse*. Berlin: Bundesregierung.
- Bunde sministerium für Wirtschaft und Energie(BMWi). 2020. *Strukturförderung unter einem Dach. Schlaglichter der Wirtschaftspolitik*. Berlin: BMWi.
- _____. 2021a. *Erster Bericht der Bundesregierung zum Gesamtdeutschen Fördersystem für strukturschwache Regionen. Bestandsaufnahme und Fortschrittsbericht der regionalen Strukturförderung in Deutschland*. Berlin: BMWi.
- _____. 2021b. *Regionale Strukturpolitik. Schlaglichter der Wirtschaftspolitik*. Berlin: BMWi.
- Bunde sministerium für Wirtschaft und Klimaschutz(BMWK). 2022. *Koordinierungsrahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“* ab 1. Januar 2023. Berlin: BMWK.
- Bunde szentrale für politische Bildung(bpb). 2022. Gleichwertige Lebensverhältnisse. <https://www.bpb.de/themen/deutsche-einheit/lange-wege-der-deutschen-einheit/506199/gleichwertige-lebensverhaeltnisse/#footnote-target-1> (2023년 11월 21일 검색).
- _____. Solidarpakt I und II. <https://www.bpb.de/themen/deutsche-einheit/lange-wege-der-deutschen-einheit/501239/solidarpakt-i-und-ii/> (2024년 2월 6일 검색).
- Böhm e, K. and Gløersen, E. 2023. *Territorial Agenda 2030-mplementation Review*. Strasbourg: European Parliament.
- Deuts cher Bundestag. 2023. Begriff der „gleichwertigen Lebensverhältnisse“. <https://www.bundestag.de/resource/blob/958030/6e26383d73713da5ceda1523c768e376/WD-3-162-22-WD-1-041-22-pdf-data.pdf> (2023년 11월 24일 검색).
- Förderdatenbank. <https://www.foerderdatenbank.de/FDB/Content/DE/Foerderprogramm/Bund/BMWi/gemeinschaftsaufgabeverbesserung-der-regionalen.html> (2023년 11월 23일 검색).
- Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“(GRW-Gesetz-GRWG). 1969. <https://www.gesetze-im-internet.de/wistrukt/BjNR018610969.html> (2023년 11월 3일 검색).
- Lechleitner, M. 2018. *Gleichwertige Lebensverhältnisse. Teil 1: Begriff und Staatsziel. (Wahlperiode Brandenburg, 6/53)*. Potsdam: Landtag Brandenburg, Parlamentarischer Beratungsdienst.

이 원고는 “김수진, 이소현, 이우진, 이해민. 2023. 균형발전과 지방분권의 통합적 추진 방향과 과제. 세종: 국토연구원”의 4장 해외사례 분석내용 일부를 보완 및 수정하여 작성함.