

북유럽 국가 지역정책의 시공간적 발전과 전환:

노르웨이, 스웨덴, 핀란드를 중심으로

김 인 춘*

북유럽 국가들에서 지역정책은 전국토와 지역의 균형발전과 지역평등을 위해 특정 지역에 대한 적극적인 투자와 지원을 의미한다. 이러한 지역정책의 중요한 목표는 어느 지역에 살든 모두에게 높은 수준의 동등한 삶의 질과 기회를 보장하는 것으로 1960년대부터 구체적인 지역정책과 전략들이 시행되어 왔다. 이러한 전통적인 지역정책은 1980년대 이후 변화가 나타났는데 지역혁신시스템, 장소기반 리더십에 기반한 다양한 새로운 발전경로 창조 등이 그것이다. 이에 본 논문은 노르웨이, 핀란드, 스웨덴의 지역정책을 1) 지방자치의 전통과 분권, 2) 광의의 지역정책인 전후 복지국가, 3) 협의의 지역정책인 전통적 지역균형 정책 및 최근의 지역혁신시스템과 지역발전경로 창조라는 세 요소로 분석하였다. 본 논문은 이 세 요소의 시간적 3 단계와 공간적 3 차원의 분석틀을 제시하고 이를 통해 노르딕 지역정책의 발전과 전환을 검토하였다. 노르웨이, 핀란드, 스웨덴의 지역정책은 업그레이드되고 있으며, 인구전환, 기후변화, 디지털 및 그린(green) 전환 등 많은 도전들은 지역정책의 영역을 확대시키고 있음을 보여준다.

* 연세대학교 동서문제연구원

주제어: 지역정책, 균형발전, 평등한 삶의 질, 지역정책의 시공간적 발전과 전환

1. 들어가며: 연구의 배경과 목적

오늘날 대부분의 OECD 국가들에서 대도시와 농촌 및 변방지역 간 공간적 격차(spatial disparities)의 심화는 큰 도전이 되고 있다(OECD, 2016). 농촌변방지역에는 좋은 일자리가 매우 적고 사회경제적 자원이 축소되고 있기 때문이다. 이는 대도시로의 노동력 이동과 농촌변방지역의 인구감소 및 고령화의 심화, 지역 쇠퇴를 가져오고 있다. 지역정책에서 지역의 발전과 경제성장은 핵심 요소이자 목표의 하나이다. 그러나 지속적인 지역정책에도 불구하고 많은 나라들에서 지역격차는 여러 요인에 의해 심화되어 왔는데, 1980년대 이후 재정위기와 복지국가 개혁, 신자유주의적 세계화와 유럽통합의 심화, 신기술과 산업구조 재편 등은 지역에도 큰 영향을 미쳤다. 이에 유럽연합(EU)은 지역정책을 매우 중시하여 구조기금(structural funds)으로 지역발전, 구조개혁, 결속정책 등에 투자해오고 있다.¹⁾ 최근의 세계적 상황, 즉 지식기반경제, 디지털화, 기후변화, 팬데믹, 주거문제 등이 지역 간 격차를 더욱 심화시키고 있다고 한다(OECD, 2022b).

북유럽 국가들에서 지역정책은 전국토와 전지역의 균형발전과 지역평등을 위해 특정 지역에 대한 적극적인 맞춤형의 투자와 지원을 의미하며, 1960년대부터 이를 위한 구체적인 지역정책과 전략들이 시행되어 왔다. 노르웨이, 스웨덴, 핀란드는 국토가 남북으로 길고 광활하며 인구밀도가 매우 낮은 자연·인문지리적 요인으로 인해 인구 희소지역이나 북부지역 등이 정책적으로 특별한 관심을 받아 왔다. 북유럽 국가들은 1인당 국민소득이 높고 민주

1) https://european-union.europa.eu/priorities-and-actions/actions-topic/regional-policy_en 참조. 1968년 지역정책부서(Directorate-General for Regional Policy of the European Commission)가 만들어졌고, 1975년 지역발전기금(the European Regional Development Fund)이 도입되었다.

주의와 법치주의가 잘 작동하며, 효과적인 제도와 정책, 책임지는 정치인, 유권자들의 자발적인 참여와 감시가 이루어지며, 사회적 평등 수준이나 국민들의 행복감, 사회적 신뢰 수준도 매우 높다. 북유럽 국가들의 정치와 제도, 시민참여의 궁극적 목표는 어디에 살든, 어떤 사회경제적 배경을 가졌던, 모든 사회구성원들이 안전하고 자유로우며 동등한 삶의 질과 기회를 누리게 하는 것이다. 북유럽 국가들은 지역간 GDP 격차가 매우 적고(OECD, 2022a), EU의 지역경쟁력지수(EU Regional Competitiveness Index, RCI)에서도 매우 양호하게 나타나고 있다. 이러한 지역평등과 균형발전을 실현하는데 지방자치의 전통과 분권, 포괄적인 복지정책, 적극적인 지역정책이 중요한 역할을 했다.

북유럽 국가들은 공통적으로 일찍부터 높은 수준의 지방자치와 분권 원리를 실현하면서 능동적인 시민참여에 기초한 지방자치와 지역민주주의(local democracy)를 실현해 왔다. 1837년 노르웨이의 지방정부에 관한 법률을 시작으로 다른 북유럽 나라들도 19세기 중반에 법적으로 지방자치 제도가 명시되었다(서현수, 2018). 또한 20세기 중후반에는 ‘노르딕 모델’이라는 높은 수준의 평등과 연대, 효율과 성장을 가져온 특유의 사회경제발전 모델을 발전시켜 왔다. 오랜 기간 북유럽 국가들에서 ‘지역’은 경제적 차원보다 역사문화적, 정치적 차원의 의미가 강했다. 노르웨이, 스웨덴, 핀란드는 넓은 국토와 울창한 산림에 인구밀도가 매우 낮아 자연적으로 지역격차(regional disparities)가 발생할 수밖에 없는 구조적 요인을 안고 있었다. 노르웨이의 지역문화(bondekultur)를 만든 농어산촌의 오두막(cabin)과 보트하우스, 스웨덴의 트롤(troll), 핀란드의 늪과 ‘자연의 교회(church of nature)’라는 사우나 등 북유럽 지역의 농어산촌 서사는 고유의 노르딕 민족주의와 문화예술을 일구었고, 지역의 전통과 정체성을 만들어 왔다. 이러한 자연적, 역사적 지역격차는 대도시 및 산업도시와 농촌변방 간의 공간적 균열구조를 가져왔고, 이에 각 나라의 농민당은 농촌변방지역의 이익을 적극적으로 대변해 왔다. 이에 더해 전후의 포괄적인 복지정책은 모두가 평등한 삶의 질과 복지서비스 혜택을 보장하여 지역균형에 크게 기여하게 되면서 지역정책은 전통적인 지방자치와 경제발전 그 이상의 목표를 달성하게 되었다.

그러나 1990년대 이후 신자유주의적 세계화와 복지개혁으로 북유럽 국가들에서도 평등과 연대가 지속적으로 약화되고 있으며, EU 가입, 이주민 증가, 극우정당의 등장과 세력 확대로 전통적인 북유럽 정체성도 약화되고 있다. 북유럽 국가들은 개방과 세계화, 지역 간 격차에 맞서 지역의 일자리와 경제발전을 위한 산업클러스터, 지역혁신시스템 등 지역 산업지구 구축 및 혁신, 대학 개혁 및 설립 등으로 적극적으로 대응해 왔다. 또한 지역의 다양한 전통과 문화를 살리고 이에 기반한 성장전략도 만들어 왔다. 이러한 변화 과정에서 북유럽 국가들은 여전히 지역정책을 중시하고 혁신적인 전환을 추구해오고 있어 이들 지역정책의 특성과 역할을 살펴보는 것은 북유럽 국가들을 이해하고 그 함의를 모색하는데 의미가 있을 것이다. 이들 나라의 지역정책 목표는 거의 동일하다. 지역간·지역내 격차 축소, 포용과 웰빙 증진, 불평등 방지와 삶의 질 향상, 지역의 비교우위와 경쟁력 강화, 기후변화 완화와 green 전환, 지역문화 발전과 지속가능한 지역만들기, 산업혁신, 기술 및 교육 증진 등이 그것이다. 이를 위한 각국의 지역정책에는 EU의 지역펀드 프로그램도 포함되어 있다.

덴마크는 노르웨이, 스웨덴, 핀란드에 비해 국토가 매우 작고 평지로 구성되어 있으며, 농축산업의 강한 경쟁력으로 자연적인 지역격차는 물론 사회경제적인 지역격차가 매우 미미하다. 실제로 덴마크에서는 특별히 지역정책이 강조되지 않았기에 이 글에서는 덴마크를 제외한 북유럽 3국의 지역정책을 편의상 ‘노르딕 지역정책’으로 칭하고 노르딕 지역정책 및 각국 지역정책의 특성과 변화를 검토하고자 한다.²⁾ 이에 본 논문은 노르딕 지역정책의 내용을 살펴본 후 노르웨이, 스웨덴, 핀란드의 지역정책을 1) 19세기 이후의 지방자치의 전통과 분권화, 2) 전후의 포괄적인 복지정책, 3) 적극적인 지역균형 정책과 1990년대 이후의 지역혁신시스템과 지역발전 경로 창조라는 세 요소로 분석하고, 이 세 요소의 시간적 3 단계와 공간적 3 차원이라는 분석틀을 제시하여 노르딕 지역정책의 시공간적 발전과 전환을 검토하고자 한다.

2) 본 연구는 필자의 2022년 NICE D&R(주)의 노르웨이의 높은 전기차 보급율의 사회문화적 배경 관련 자문과 2023년 국토연구원의 <균형발전과 지방분권의 통합적 추진 방향과 과제>(김수진 외) 연구의 자문에 기반하여 새로운 논문으로 작성된 것임을 밝힌다.

2. 노르딕 지역정책의 목표와 의의: ‘모두에게 동등한 삶의 질과 기회’

일반적으로 지역정책은 성장, 재분배, 환경, 지역역량 강화의 4단계 패러다임을 갖는다고 한다(고병호, 2010). ‘지역 차원’은 이론적, 개념적, 경험적 관점에서 다양하게 논의되어 왔고, ‘지역’ 또는 ‘지역적’이라는 용어는 학문분과나 주제 또는 규모에 따라 여러 방식으로 쓰여 왔다. 지역정책 연구는 어떤 것의 하위 차원에서 일어나는 패턴, 현상, 과정에 관심을 갖는데, 행정적으로는 광역(regions) 단위 이하의 다양한 지역의 발전, 전환, 보전, 재생 등을 목표로 한다. 지역정책은 지리학, 행정학, 사회학, 산업조직론, 정치학 등 사회과학 전 분야에서 다루어지는 분야인 만큼 연구의 범위와 대상, 분석 차원, 목적 등이 매우 다양하다. 지역의 성장과 발전 경로에 대한 연구는 주로 경제지리학이나 산업조직론 분야에서, 지방분권은 정치학이나 행정학에서 많이 다루어져 왔으며, 지역의 문화자원이나 삶의 방식 등 문화사회적 차원의 지역 연구도 매우 활발하다. 많은 나라들이 글로컬 시대, 4차 산업혁명 시대, 저성장 시대, 기후변화 시대 등에 맞는 새로운 지역정책으로 효율과 형평, 지방자치와 지역민주주의, 환경과의 역동적 조화를 추구하고 있다.

지역정책은 다양한 용어로도 사용되며 여러 의미와 목표를 포괄하는데 지역발전정책, 지방정책, 지역경제정책, 지역산업정책, 농어촌정책, 지역균형정책, 지방분권정책 등이 그것이다. 이 연구에서는 이 모든 것을 포괄하는 의미로 ‘지역정책’(regional policy)을 사용하고자 한다. 지역의 단위 또한 다양한데, 광역 및 기초지자체와 같은 공식적인 행정 단위 외에 일반적으로 메트로, 비메트로(non-metro), 지역거점(regional centres), 대도시지역, 중도도시지역, 농어산촌, 인구감소지역, 오지 및 취약지역 등이 있다. 또한 역사적, 문화적으로 지칭되어온 전통적인 지역(traditional provinces) 범주도 있다. 지역정책은 이들 지역의 지속가능한 성장과 회복력 개선을 통해 대도시와의 격차나 지역 간 격차를 줄이고 지역재생과 균형발전, 삶의 질 향상, 나아가 지방분권과 민주주의를 목표로 한다.

<표 1> 북유럽 4국 개관

	노르웨이	스웨덴	핀란드	덴마크
국토면적	6,244만 ha	5,289만 ha (남한의 4.5배)	3,384만 ha	429만 ha
인구	550만 명	1,060만	550만명	590만명
1인당GDP	9만5천 달러	6만3천 달러	5만5천 달러	7만3천
광역지자체	19 개	21 개	19 개	5 개
기초지자체	428 개	290 개	309 개	98 개
주요산업	석유천연가스, 수력전기, 어업 등	철단산업, 중화학 제조업 등	제조업, IT, 임업, 농업 등	제조업, 농축업 등
삶의 방식	가치있는 평범한 삶 추구, 절제와 겸손의 안테의 법칙(law of Jante), 소박 과 중용의 회계(hygge) 및 라곰(lagom) 문화, 친환경적 삶, 자연과 함께하 는 삶(프리루프트슬리프, friluftsliv), 가족(동거가족)중시 등			

1인당GDP: 한국은행 (2022년 기준)

노르딕 지역정책에서도 다양한 지역 단위가 사용되어 왔으며, 행정단위인 광역지자체(regions, county)와 기초지자체(communes, municipalities) 외에도 관습적으로 불리어온 지역명을 사용하기도 한다. 기본적으로 노르딕 지역정책은 지역 간 균형과 평등을 목표로 하며, 이를 위해 지역의 개발과 발전, 보전과 보호, 지역과 지역주민에 대한 지원 등을 목적으로 한다. 노르딕 지역정책은 일반적으로 ‘광의’의 지역정책(‘broad’ regional policy)과 ‘협의’의 지역정책(‘narrow’ regional policy)으로 구분된다. 광의의 지역정책인 인프라, 산업, 교육, 방위, 분배 및 공공사회서비스 등은 오랫동안 존재했고 일반적으로 시행되어 온 정부의 국가정책들이다. 다만 1960년대 들어 지역 균형발전을 위해 특정 지역이나 대상을 위한 특별한 협의의 지역정책이 시행되면서 기존의 국가정책들이 보다 체계적이고 의식적, 의도적으로 균형발전과 지역평등을 목표로 하게 되면서 광의의 지역정책이 된 것이다(Foss et al., 2000; Westlund, 2011). 전 국토와 국가, 국민 전체의 발전과 행복을 위한 광의의 지역정책과 특정 지역과 특정 지역민을 위한 ‘구체적인’(specific) 협의의 지역정책이 상호 보완적으로 작용하고 서로를 강화시키는 역할을 하면서 지역발전과 지역

균형이 이루어지도록 한 것이다.

20세기 중후반 북유럽 국가들은 지역평등과 균형발전을 위해 광의의 지역 정책인 복지국가의 발전과 협의의 지역정책인 지역발전정책을 적극적으로 추진해 왔다. 이는 지역발전과 균형, 모두에게 동등한 삶의 질과 기회, 실질적인 민주주의의 실현을 위한 것이었다. 사회서비스는 변방지역까지 평등하게 제공되어야 했기에 분권화된 복지행정과 기초지자체 중심의 복지서비스 시스템이 발달했고(신영규 서현수, 2022; Kuhnle, 2000; Angell et al., 2016), 국가와 지자체 간 협력적 거버넌스와 지역의 역량강화(empowerment)를 가져왔다. 이는 발전이나 개발, 기계적 균형을 위한 분권이 아니라, 권한(정치권력)의 이전과 자원(경제력)의 분산 외에도 사람을 위한 복지와 삶의 질, 실질적인 민주주의를 위한 분권이 중요함을 보여준다. 노르딕 지역정책이 강조하는 ‘모두에게 동등한 삶의 질과 기회’란 바로 사람에게 자원이 분산되고 분배되는 것을 말한다. 민주주의를 담보하는 지방 분권이란 모두에게 동등한 삶의 질과 기회를 통해 개인의 자유를 최대화하는 것이며, 지역의 자유를 통해 개인의 자유를 실현하는 것이기 때문이다(정병기, 2018).

<표 2> 광의의 지역정책과 협의의 지역정책

광의의 지역정책	협의의(구체적) 지역정책
인프라(Infrastructure)	지역 지원금(Localisation grants)
농업정책	특별지역 농업정책
노동시장정책	인구희소지역 지원금
교육	고용 지원금
포괄적인 복지정책	교통운송 지원금
국방군사	소득세(급여세, 사회보장기여금)인하, 면제
기타 재정 지출 등	기타 지원금(other grants) 등

출처: Olaf Foss et al., 2000; Hans Westlund, 2011

지역정책은 ‘지역들의 유럽’(Europe of Regions)이라는 용어에서 보듯이 유럽 차원에서 확대되어 왔다. 1994년에 도입된 EU의 유럽지역발전기금(The European Regional Development Fund/Cohesion Fund)은 EU 지역들 간의 불

균형을 완화함으로써 EU의 경제적, 사회적, 지역적 결속 강화와 지역발전을 목표로 하고 있다. 최근에는 ‘유럽 그린딜’(the European Green Deal) 로드맵으로 지역 차원에서 ‘그린디지털’(green & digital)이라는 ‘두 개의 전환’(the Twin transitions), 공정하고 포용적인 경제의 달성을 최우선적으로 강조하고 있다. 현재 진행되고 있는 2021-2027년 프로그램을 보면 ‘시민에게 더 가까이 다가가는 더 스마트하고 그린하며 더 많이 연결된 사회적 유럽(smarter, greener, more connected and more social Europe that is closer to its citizens)’을 목표로 다양한 사업과 투자가 실행되고 있다.³⁾ EU 차원의 지역발전정책 목표 또한 궁극적으로 균형발전과 유럽시민들의 삶을 향상시키는 것이다. 덴마크, 스웨덴, 핀란드도 EU 회원국으로서 유럽지역발전기금 프로그램을 실행하면서 지방차원, 국가차원, EU 차원의 다양한 지역발전 정책들이 이루어지고 있다. 노르웨이는 정식 EU 회원국은 아니지만 EEA(the European Economic Area) 회원국으로서 이를 통해 EU 준회원국의 지위를 가지며 EU 지역발전 프로그램에 참여하고 있다.

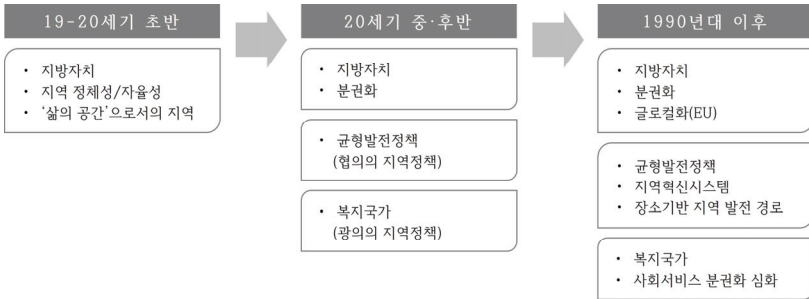
3. 노르딕 지역정책 분석틀: 시간적 3 단계와 공간적 3 차원

본 연구는 노르딕 지역정책이 지방자치와 분권에 기반하고, 포괄적 복지국가의 광의의 지역정책과 균형발전 정책의 협의의 지역정책을 통해 제도화되고 발전했으며, 새로운 지역혁신과 발전경로 창출 전략을 통해 업그레이드해 오고 있음을 살펴보고자 한다. 역사적으로 보면 19세기 이후의 지방자치 제도, 20세기 중후반의 포괄적 복지국가와 적극적인 균형발전 정책, 20세기 후반부터 지역혁신과 새로운 지역발전 경로라는 3 단계와 이 세 개의 요소가 공간적으로 상호작용하는 3 차원의 지역정책 분석틀을 제시하여 이를 통해 노르딕 지역정책의 발전과 전환을 검토하려는 것이다. 공간적 3 차원이란 지

3) <https://www.fi-compass.eu/funds/erdf> 참조.

역의 공간에서 지방자치와 분권 영역, 균형발전 정책 영역, 복지국가 영역이 공존하는 차원과 지방, 국가, 글로벌(EU 등) 차원을 의미한다.

<그림 1> 노르딕 지역정책의 3 단계 · 3 차원 분석틀



3.1 북유럽의 지방자치와 지역민주주의, 지방분권

북유럽 국가들은 공통적으로 일찍부터 높은 수준의 지방자치 전통을 발전 시키고 분권 원리를 실현하면서 시민참여에 기초한 지방자치와 지역민주주의를 실현해 왔다. 시민자치가 일상에서 자발적으로 행해지고, 이것이 지방 정부와 공공사회서비스, 지역사회의 네트워크를 형성하고 있다(서현수, 2018; 최희경, 2023a, 2023b). 중요한 것은 헌법적 가치인 분권과 지방정부의 자율성은 법치주의의 규범에서 행해지며 역할과 책임 또한 분명하다는 점이다(Kettunen, 2021). 노르웨이 의회는 1837년 지역 자치구(Formannskapsdistrikt)에 관한 법(Alderman Act of 1837)을 제정했는데, 이는 당시 스웨덴·노르웨이 연합왕국(1814~1905)의 왕인 칼 요한(Carl Johan) 스웨덴 왕이 승인한 농촌 지역의 기초자치체 시스템으로 노르웨이의 민주주의와 민족의식의 발전에 중요한 이정표가 되었다(Indresøvd, 2007). 덴마크도 1837년 대중 선거를 통해 선출되는 지방 의회를 설립했고 1849년에는 헌법에 자치의 원칙을 명시했다. 스웨덴은 1862년 지방정부의 조례에 관한 법률을 제정하여 교구 중심의 지방자치에서 근대적인 지방정부의 탄생과 그 역할을 명시하였다. 러시아제국 하의 핀란드에서도 1865년 지방정부법(Rural Municipality Law)이 제

정되었고 지방의회(municipal assembly)는 농촌지역의 지방자치와 민주주의 사상 고취에 중요한 역할을 했다(Suodenjoki, 2023).

역사적으로 노르딕 지역의 농민들(peasants)은 높은 수준의 정치적, 경제적 자율성을 누렸고, 농민 중심의 정당, 즉 농민당 계열의 정당들이 큰 영향력을 발휘해 왔다. 이는 역사적으로 땅과 그 땅에 사는 사람을 중시한 농본주의적 정체성에 기반한 것으로 유럽의 북쪽 변방이자 그 변방 내의 변방이 미래와 함께하는 ‘삶의 공간’으로서의 지역이 형성된 것과 밀접하게 연관되었다.⁴⁾ 노르웨이, 스웨덴, 핀란드의 농민당(현 중앙당), 덴마크 좌파당(Venstre, 현 자유당 Denmark’s Liberal Party)의 정치적 영향력은 지금도 지속되고 있다. 이는 북유럽 국가들에서 견고한 지역정책이 가능했던 중요한 요인이기도 하다. 또한 북유럽 사회는 19세기 후반에서 20세기 초까지 노동운동, 농민운동, 절제운동, 자유교회운동, 민중학교운동, 협동조합운동 등 활발한 대중운동으로 협동조합을 비롯한 시민사회단체의 결성과 활동이 활발하였다. 이는 지방자치를 더욱 강화시켰고 민주주의의 발전과 ‘강한 사회’의 토대가 되었다. 분권의 원리에 따라 중앙정부와 지방정부의 관계, 기초지자체와 광역지자체의 관계도 수평적, 협력적 거버넌스의 특징을 보여주었다.

북유럽에서 지방자치는 지방의회를 중심으로 한 의회주의와 대의 민주주의 원리에 기반해 이루어진다. 자치단체장도 내각제 원리에 따라 지방의회에서 선출되며, 의회에서 선출된 대표들이 지방정부의 행정위원회(executive boards, 즉 자치단체장 중심의 행정기구) 및 정책 영역별 위원회를 관장함으로써 주요 의사결정을 내리고 관할 행정기구에 대한 감독 기능을 수행한다. 이는 주로 기초지자체의 지방자치 체제이며, 광역지자체의 경우에도 선거를 통해 의회를 구성하고 행정위원회를 구성하지만 나라마다 약간씩 차이가 있다. 노르웨이와 스웨덴은 광역의회에서 선출되는 광역지사 외에 중앙정부가

4) ‘삶의 공간’(Livsrum, living space)은 덴마크 코펜하겐대학의 인문지리학자 구드문 하트(Gudmund Hatt, 1884~1960)의 개념으로 (약)소국 민중(농민)의 지정학적 역할을 강조하였다. 이는 유럽 변방인 북유럽 약자의 지정학을 중시한 것이었지만 스웨덴의 민족주의자이자 ‘지정학’(Geopolitik) 개념을 창안한 것으로 알려진 정치학자 루돌프 켈렌(Rudolf Kjellen, 1864~1922)과 함께 나치독일과의 연관성으로 인해 부정적으로 인식되기도 하였다(Tunander, 2008; Larsen, 2011).

임명하는 광역행정청장이 있다. 행정청장은 실질적인 권한을 갖는 광역의회와 협력적 관계를 가지며 중앙정부와 지방정부 간 조정 역할을 한다(김인춘, 2015).⁵⁾ 간선의 광역의회였던 핀란드는 다소 상이한데 2021년 ‘사회 및 의료 개혁에 관한 법’의 도입으로 2022년 1월 복지서비스자치주 설립과 첫 광역의회 직접선거가 실시되었다. 이에 사회·보건의료 서비스와 구조 서비스에 대한 업무와 책임은 2023년부터 복지서비스자치주로 이관되어 ‘중앙정부-복지서비스자치주-기초지방자치단체’ 3단계 거버넌스가 구축되었다(신영규 서현수, 2022).

북유럽형 지방정부 시스템은 공공업무의 분권화 수준이 매우 높고, 지역수준의 복지국가 시스템이 발달했다. 복지 분권화를 보면 행정 분권과 집행 분권이 이루어져 있고, 위임과 이양까지 이루어져 있다. 입법적 분권의 경우, 노르딕 국가들 중 분권화 수준이 가장 높은 스웨덴의 기초지자체(기초의회)는 소득세, 즉 지방소득세를 징수하는데 세율(28~35%)을 결정할 수 있다. 이 세금 수입의 약 2/3는 기초지자체가, 약 1/3은 해당 광역지자체로 귀속된다. 지방세 수입은 기초지자체, 광역지자체 수입의 약 70~80%를 차지한다. 나머지는 교부금, 수수료 등 기타 수입으로 구성된다. 지방정부 세입에서 중앙정부에 의한 교부금 비중은 15% 전후이다. 핀란드 지방정부도 16~22% 범위에서 지방소득세를 징수할 권한이 있으며 이 지방소득세는 지방정부 예산의 약 48%를 충당한다. 중앙정부 교부금 비중은 16% 수준이다. 노르딕 국가들 중 비교적 분권화 수준이 낮은 노르웨이의 교부금은 기초의 경우 30% 전후, 광역지자체의 경우 45% 전후를 차지한다(김인춘, 2015).⁶⁾ 노르딕 국가들은 분권화 정도에서 차이가 있지만 공통적으로 분권화에서 기초지자체의 역할이 광역보다 크고, 복지법정주의와 재정준칙(법) 등으로 중앙정부의 관리감독이 비교적 강하다는 점을 들 수 있다.

분권(decentralization)은 집권(centralization)과 상반되는 개념으로 국가 권

5) <https://www.regjeringen.no/en/dep/bfd/organisation/tilknyttede-virksomheter/County-Governors/id426157/> 참조

6) <https://www.government.se/government-policy/municipalities-and-regions/The-Norwegian-Association-of-Local-and-Regional-Authorities;Swedish-Association-of-Local-Authorities-and-Regions> 참조

력의 탈중앙화나 탈집권화의 과정 및 그 상태를 의미하는 것으로 권력(권한)의 분산은 분권이 된다(정병기, 2018). 중앙집권과 반대되는 지방분권은 국가 권력과 자원이 중앙과 수도에 집중되지 않고 지방이나 비수도 지역, 농어산촌 지역에 분산되거나 분산된 상태를 말한다. 이러한 자원에는 사회경제적 자원 뿐 아니라 정치권력의 자원도 포함된다. 또한 ‘지역’이라는 것이 행정기구 차원의 ‘지자체’나 ‘기관’이라기보다 그 지역공동체와 주민 ‘사람’이 중요하며, 사람에게 이러한 자원들이 분산되는 것이 매우 중요하다. 지역주민의 정치적 권한과 자원이란 정치적 권리와 참여는 물론, 모두에게 동등한 보편적 복지와 사회적 기회, 높은 삶의 질, 지역의 지속가능한 사회경제적 자원, 지역공동체와 개인의 실질적인 자유를 말한다. 지방 분권이 확대되고 심화될수록 행정권은 물론 집행권과 결정권도 지방으로 위임되고 이양될 수 있는데 분권화가 가장 많이 이루어진 복지 등 공공사회서비스 분야가 그러하며, 지역정책, 환경 및 자연보전 정책도 분권화가 상당히 진행되어 왔다.

노르딕 지역정책이 추구하는 균형발전과 지방분권의 목적은 궁극적으로 사람 개인의 실질적인 자유와 민주주의의 실현에 있다. 따라서 지방분권이 이루어져 지방정부가 많은 권한을 갖는다고 반드시 지역주민의 삶이 향상되고 민주주의가 보장되거나 발전하는 것이 아니기에 분권 그 자체가 목적이 될 수는 없다. 지방 분권에서 자치와 주권의 일차적 단위는 지역이지만, 지역의 자치와 주권은 어디까지나 지역주민의 자유와 권리를 토대로 할 때 의미가 있기 때문이다(정병기, 2018; 박진완, 2014). 북유럽 국가들에서 분권은 지방정부에 자원과 권한이 분산되는 그 이상을 의미한다. 지역과 개인의 자유와 삶의 질을 보장하지 못하는 자치는 민주주의가 아니라고 한다면, 시민의 참여, 지역주민의 이익과 주권 확대, 지방정부의 투명성과 효율성을 강화하는 민주적 분권화와 민주적 지역정책이 중요해진다.⁷⁾ 북유럽 국가들에서 광의의 지역정책으로서의 복지국가는 지방정부의 자원과 권한을 확대시키고 개인의 자유와 삶의 질을 보장하는데 중요한 역할을 해왔다. 주민 참여와 지

7) 지방정부가 지방 차원의 민주주의와 good governance를 강화해야 한다고 강조하는 스웨덴지방정부협의회(SALAR)의 활동에 대해서는 <https://salarinternational.se/salar/aboutus.67999.html> 참조

역민주주의의 발전에 핵심 역할을 한 북유럽의 지역자치 전통은 1980년대 이후 제도적으로 확대되고 강화된 지방분권과 탈중앙화가 지역과 개인들에게 자유와 주권을 보장하는데 중요한 토대가 되었다.

3.2 전후 복지국가

제 2차 세계대전을 거치며 북유럽 국가들은 중앙집중적 국가와 사회민주주의적 복지국가의 발전으로 1970년대까지 중앙정부의 규모와 권한, 역할이 지속적으로 커져왔다. 기초지자체가 기본적인 공공사회서비스를 담당하고 있었지만 법적 규제와 중앙정부의 관리감독이 중요했다. 중앙정부 산하의 여러 행정청 및 관련 기관이 광역 및 기초지자체 단위에서 행정업무를 수행했기 때문이다. 복지서비스는 물론, 주거, 교육, 일자리 등 전후 복지국가의 발전이 중앙정부의 역할을 확대했던 것이다. 북유럽의 복지국가와 공공 사회서비스는 나라마다 개별 제도의 구체적인 설계와 운용방식에서는 차이가 있지만, 대부분 조세에 의한 재원으로 보편적이고 포괄적으로 모든 시민의 필요에 따른 서비스를 제공하는 ‘사회서비스국가’의 성격을 갖는다. 중앙정부는 연금 등 사회보험을 책임지고, 지방정부는 돌봄, 보건의료서비스를 비롯한 각종 사회서비스 제공을 책임져 왔다(Magnussen et al., 2009; 신영규 서현수, 2022).

중앙정부 중심의 공공부문 팽창과 관료체제의 확대로 지방행정 비중은 상대적으로 축소되었지만, 역사적으로 지역의 주민들이 지역의 일을 의논하고 결정하는 자치의 전통은 온존되었다. 더구나 복지국가의 확대로 지방정부의 역할도 커져 아동보육 및 초중등교육, 노인케어 및 보건의 공공사회서비스 뿐 아니라 지역의 도로와 교통, 주거 등 지역계획과 지역의 산업발전도 담당하게 되었다. 특히, 기초지자체는 보편적 복지국가의 핵심인 공공사회서비스를 제공할 권한과 책임을 지면서 지역사회의 복지와 일상적인 삶과 관련된 문제를 담당하는 것이다. 이로 인해 북유럽의 복지국가를 ‘지방복지국가’(local welfare states), ‘사회서비스복지국가’라 부른다(Baldersheim et al., 2017). 국토 면적이 넓고 인구가 적기에 대도시를 제외한 거의 모든 코뮌은 몇 천 명에서 몇 만 명으로 구성되어 공동체적 지역사회의 성격을 지니며, 기초의회

를 중심으로 주민들의 참여로 지역사회의 사업과 활동, 문제들을 함께 논의해왔다.

스웨덴, 노르웨이, 핀란드는 1960년대부터 정책적으로 지역 균형발전을 위한 협의의 지역정책을 적극적으로 추진해 왔다. 전반적으로 농어촌 지역에, 특히 취약지역에 더 많은 자원을 배분하면서 지역의 역량을 키워왔는데 지방 자치의 전통에 더해 지역과 지역주민의 권한도 커지게 되었다. 1960~1980년대의 강력한 지역균형 정책으로 지방마다 대학, 병원, 시의회, 문화시설 등이 설립되었고, 국가기관이나 산업시설이 전국에 걸쳐 분산되었다. 중앙정부 뿐 아니라 광역지자체도 지역균형 정책에서 중요한 역할을 담당했는데 광역의 회를 중심으로 해당 지역의 전반적인 발전, 교통, 의료 등의 기반시설 관리 및 구축, 중앙정부의 지방사무소인 주 행정청과 중앙정부 균형발전 정책에 대한 협력 및 실행 등이 그것이다. 1960~1980년대 중앙정부 하에서 대부분 시행되어온 지역정책은 주로 주(counties) 단위나 지역(regions) 단위로 이루어져 왔기 때문이다(Foss et al., 2000; Angell et al., 2016). 적극적인 지역균형 정책과 보편적이고 포괄적인 복지국가의 발전으로 지방 복지서비스가 확대되어 시골과 도시 간, 지역 간 빈부격차나 삶의 질에 별 차이 없게 되었다.

이에 더해 1980년대 이후 적극적인 분권화와 민영화로 지방정부의 권한과 역할, 책임은 더욱 커졌다. 복지서비스에 더해 환경정책, 지역재생 및 지역혁신, 지역의 글로벌화 등이 그것이다. 신자유주의적 세계화와 유럽통합은 지역 중심성, 지역 주도성을 강화해 왔는데 노르딕 지역정책 또한 이러한 변화에 따라 분권화와 탈중앙화가 이루어졌다. 세계화와 신자유주의 이념은 북유럽의 복지국가에도 큰 영향을 미쳐 민영화와 시장화가 도입되었는데 효율성과 재정 안정성, 이용자 선택권이 강조되면서 돌봄서비스와 보건의료서비스 제공에 있어 민간과 시장의 역할이 크게 확대되어 왔다. 특히, 덴마크, 핀란드, 스웨덴에서는 기초지자체 노인돌봄서비스의 민간시장 의존도가 크게 증가하고 있다(Moberg, 2017; 신정완, 2021). 1990년대 이후 탈중앙화, 아래로부터(bottom-up) 및 장소기반(place-based) 지역발전 방식이 중요해지면서 광역 뿐 아니라 기초지자체 단위의 지역정책도 매우 중요해졌다. 복지국가의 재편과 민영화에도 북유럽 각국의 소득보장제도는 여전히 견고하며 사회적

비스에서의 공공 책임은 지속되고 있다. 모든 아동 및 장애인 돌봄서비스의 제공은 여전히 대부분 공적으로 이루어지며, 노인돌봄에서 서비스 제공은 일부 민간이 하더라도 그 비용은 공공이 지불하고 있는 것이다(Kuhnle, 2000; 양재진 남윤민 김인춘, 2024). 20세기의 대표적인 광의의 지역정책인 노르딕 복지국가는 지역균형, 삶의 질과 기회의 보장에서 여전히 중요한 역할을 하고 있는 것이다. 노르웨이, 핀란드, 스웨덴에서 1960년대부터 적극적으로 추진되어온 협의의 지역정책인 균형발전정책은 1980년대 이후 지역혁신시스템과 새로운 지역 발전 경로의 창출이라는 지역정책의 3 단계로 전환되어 왔다.

3.3 균형발전정책, 지역혁신시스템과 지역 발전 경로의 창출

북유럽 국가들은 세계화와 탈냉전이라는 세계사적 상황에서 국가전략의 전환을 추진했는데, 스웨덴과 핀란드의 경우 1995년 EU 가입이 중요했다.⁸⁾ 스웨덴은 개방과 혁신, 경쟁(정책)으로 효율성과 수출을 중시하고, 성장을 통한 균형발전이라는 지역정책 노선을 선택했다. 핀란드는 기술혁신과 IT산업 발전, 교육혁신을 중시했다. 덴마크는 유연안정성 모델의 노동시장개혁과 효율성을 강조했으며, 2007년 대대적인 행정개혁으로 광역정부와 기초지자체의 수를 대폭 줄여 효율성을 증대시켰다. 개방성이 상대적으로 약한 석유부국 노르웨이는 석유산업 확대 및 국부펀드(석유, 연금)의 안정적 운용을 중시하고, 지역 균형발전을 지속하고 정주형태 유지를 우선했다.

북유럽 국가들에서는 1980년대 이후 복지국가의 개혁과 재편, 세계화의 심화로 경제성장과 일자리 창출, 지역발전을 위한 지역혁신 정책이 적극적으로 추진되었다. 지역혁신시스템(regional innovation systems, RIS)으로 산업 클러스터와 사이언스 파크, 대학개혁과 산학연 협력, 혁신적인 ‘그린디지털’(green & digital) 전환 정책 등이 그것이다. 지역혁신시스템은 특히 스웨

8) 노르웨이에서는 EU 거부 세력과 지방 및 농어산촌 유권자들의 반대로 EU 가입 국민투표(1972년, 1994년)가 부결되었다.

덴과 핀란드에서 적극적으로 추진되었는데 오늘날 핀란드와 스웨덴은 디지털 스킬(skills)에서 세계 1, 2위를 차지한다. 1990년대 이후 스웨덴은 성장을 통한 균형이라는 지역정책을, 노르웨이는 균형과 성장의 조화를 중시한 지역정책을 추진하게 되었고, 핀란드의 경우 농민을 대표하는 중앙당(Suomen Keskusta)이 강해 중소도시와 농어산촌을 위한 지역정책은 여전히 주요 정책으로 자리잡고 있다. 실제로 2019년 기준 지역 간 소득격차⁹⁾를 보면 북유럽 국가들 모두 양호하지만 핀란드와 노르웨이는 1.5배 수준으로 스웨덴과 덴마크의 1.7배보다 더 양호하다(OECD 2022).

지역발전이나 지역격차는 여러 요인에 의해 나타나는데 거시적으로는 구조적 조건과 정책적 요인이 중요하다. 지역의 산업구조는 그 지역의 혁신 역량에 중요한 조건이 된다고 보는 것이다. 대표적으로 지역혁신시스템 관점은 지역 산업의 기술과 혁신에 초점을 맞추었고, 지식 창출에 중요한 핵심 조직들에 주목해 왔다(Asheim & Isaksen, 2002; 신정완, 2012). 중앙과 지방정부의 협력으로 이루어진 지역혁신시스템은 세계화시대에 ‘지역’과 ‘글로벌’을 융합하여 지역 및 국가 경쟁력을 강화하는 주요 전략으로 간주되어 왔다. 최근 들어 이러한 산업혁신 방식 외에 행위 주체들을 중시하는 새로운 ‘지역발전 경로’(regional growth paths)라는 전략이 등장하고 있다. 새로운 ‘경로’를 창출하여 지역격차를 줄이고 지역과 주민의 이익을 증대시키는 것이다. 지역발전 경로 개념은 특히 노르웨이, 스웨덴, 핀란드에서 적극적으로 논의가 전개되고 있는데¹⁰⁾ 지역의 경제 및 산업 구조변화를 위한 원동력으로 ‘혁신’ 그 자체를 강조하던 것에서 ‘새로운 산업 경로를 어떻게 발굴하고 만들어 갈 것인가’로 이동한 것이다. 행위자 중심의 새로운 지역발전 경로 논의에 의하면, 지역발전은 구조적, 정책적 요인 뿐 아니라 지역의 정치지도자, 이해관계자, 주민 등 여러 행위자들의 실제 행위 과정이 중요한 역할을 한다는 것이다. 기업을 포함한 다양한 행위자들의 행위나 개입이 미시적으로 상

9) OECD Index of regional disparities in GDP per capita (richest 20% relative to poorest 20% of regions) 자료로 상위 부유한 20% 인구 지역과 하위 20% 인구 지역의 비율임.

10) 구양미 “지역 산업 정책을 위한 장소 기반 리더십이 필요하다” 2024.4.26. 프레시안 칼럼. https://www.pressian.com/pages/articles/2024042418012900932?utm_source=naver&utm_medium=search

호작용하여 지역의 특성과 동학, 지역 산업에 미치는 영향이 그것이다(Grillitsch & Sotarauta, 2020; Nilsen et al., 2023). 지역의 구조 변화를 위한 ‘기회 공간’(opportunity spaces)을 만들어내는 새로운 경로 발전의 형태들은 ‘경로 개선(upgrading)’, ‘경로 차용’, ‘경로 분기(branching)’, ‘경로 다양화’, ‘새로운 경로 창조’ 등이다(Grillitsch et al., 2018).

‘새로운 지역 발전 경로’의 대표적인 연구자인 스웨덴 룬드대학의 그릴리치 교수와 핀란드 탐삐레 대학의 소타라우타 교수는 지역 발전 경로를 추동하는 세 가지 구조 변화의 요소로 혁신적 기업가정신, 제도적 기업가정신, 장소 기반 리더십(place-based leadership)의 ‘세 개의 변화 행위자’(the trinity of change agency)를 제시하였다(Grillitsch & Sotarauta 2020). 장소 기반 리더십은 지역의 새로운 경로 창출과 관련된 다양한 이질적인 행위자들을 조정하고 발전방향을 제시하고 비전을 공유하여 지역 구조 변화의 핵심 추동력으로 작동한다. 이는 장소 기반 리더들이 역량과 권한, 자원을 모으고, 과거나 기존 경로가 아닌 ‘인지된 미래’로 기회 공간을 만들고 활용하여 새로운 발전 경로를 만들고 특정 장소를 변화시키는 것을 목표로 하는 전략이다(Sotarauta et al., 2023; Jolly et al., 2020; Grillitsch et al., 2018; Kurikka et al., 2023). 행위주체 중심 이론의 또 다른 관점은 지역 발전에서 관계적 현상과 ‘인지적’ 지역 공동체의 역할을 강조한다. 지역 산업경로 발전을 설명하는데 있어 구성적 표현(articulations)으로서의 서사가 그것으로(Nilsen & Njøs, 2022), 구성적 표현의 반복적인 사회적 과정은 행위자들에게 사회적 의미를 만들고 소속감을 갖게 만들어 새로운 지역발전 경로의 등장에 기여할 수 있다는 것이다. 산업 관계자, 정치인, 연구개발자, 일반인 등 여러 행위자들이, 예를 들어, 목재산업을 전통 남성 산업 대신 그린혁신 산업으로 표현하면 지역의 핵심으로서 목재산업의 명성, 인재 충원 등에 영향을 미치게 된다는 것이다. 변방지역인 스웨덴 스몰란드(Småland) 지역의 가구, 유리 등 오랜 전통산업의 성공적인 재생¹¹⁾과 베름란드(Värmland) 지역 전통 임업의 바이오경제로의 전환, 노

11) 스몰란드 모델은 엔세핑 Jönköping, 크로노베리 Kronoberg, 칼마르 Kalmar 세 개 주로 이루어진 스몰란드 지역이 지방도시 간 산업클러스터 조성을 통해 지속적으로 일 자리를 창출하고 산학클러스터를 구축함으로써 지역을 발전시켜 온 것을 말한다. 스몰란드 지역은 2019년 ‘Nya Småland’(New Småland)라는 현대예술 프로젝트를 설

르웨이 북부 헬게란드(Helgeland) 지역의 자연환경과 조화된 전통적인 수력 발전소의 예술적 승화, 핀란드 북부 동라플란드(Eastern Lapland) 지역 임업의 자연친화적이고 다문화친화적인 그린혁신 등이 지역의 행위자들이 중심이 되어 기존의 산업구조를 새로운 발전경로로 전환, 업그레이드한 사례들이다.

4. 스웨덴, 핀란드, 노르웨이의 지역정책: 3 단계와 3 차원 분석틀의 관점에서

4.1 스웨덴의 균형발전과 지역정책

4.1.1 균형발전, 지역평등, 동등한 삶의 질

스웨덴 지역정책의 핵심개념은 지역균형과 ‘균형적 확장’(balanced expansion)이며, 시장원리의 부정적 영향을 최대한 줄이고 누구나 살고 싶은 곳에서 살 수 있게 지원하는 것을 목표로 해왔다. 모든 시민은 거주지와 관계없이 동등한 수준의 복지와 삶의 질을 누릴 권리를 갖게 하는 것이다. 스웨덴 헌법(정부조직법)은 지방자치가 스웨덴의 기본 운영 구조임을 밝히고 있으며, 지방자치 제도는 스웨덴 행정의 기본 제도로 민주주의 구현의 핵심으로 보고 있다. 지방의회를 중심으로 지역민주주의가 발전한 스웨덴의 각 지역의 주민들은 정책 수립 및 집행에 밀착되어 있어 지역 정치인과 긴밀히 소통하고 지역정책의 결정에 이들 정치인의 책임을 물을 수 있다. 시민들의 대부분 활동은 지역에 기반을 두고 있으며, 지방정치와 지방정부가 제공하는 다양한 복지는 시민들의 요람에서 무덤까지의 사회적 삶에 큰 영향을 미친다. 이러한 지역 차원의 정치와 삶의 모습은 다른 북유럽 국가들에서도 마찬가지이다.

스웨덴은 전후부터 균형발전, 지역평등, 동등한 삶의 질을 위해 지역정책

립하여 스웨덴 내 지역 간, 지역과 국제(해외) 간 상생협력관계를 구축해오고 있다.

을 적극적으로 추진했다. 북부 5개 주로 이루어진 북부지역(Norrland 노르란드)은 국토의 2/3, 인구 12%의 임업 및 광산업의 산악지역으로 오랜 기간 균형발전을 위한 지역정책의 주요 대상이 되어 왔다. 스웨덴에서 특정 지역을 대상으로 한 구체적인 지역정책(regionalpolitik), 즉 협의의 지역정책은 1965년 북부지역의 기업 노동 수요에 대응하고 인구감소 문제를 해결하기 위해 도입되었다. 북부지역 뿐 아니라 지리적으로 오지에 가까운 남동지역(옌세핑 Jönköping, 크로노베리Kronoberg, 칼마르Kalmar 3개 주)도 지역발전정책의 대상이 되어 왔다. 1965년 협의의 지역정책이 도입되면서 교육 및 복지정책 등 기존의 많은 정책들이 지역 차원을 우선하고 지역을 체계적으로 고려하는 ‘지역 인지적인’ 광의의 지역정책으로 발전했다(Westlund, 2011). 광의의 지역정책은 여러 부서들의 정책 영역을 포괄하는데 교육, 다양한 인프라, 사회보장제도의 공적 지원 등이 그것으로, 모든 공공 서비스의 전국적 평등화를 목표로 하였다. 이에 1960~1980년대 자원 재분배, 지역균형, 지역평등을 위한 중앙정부의 지역정책은 매우 강력했는데 이를 위한 과학적 근거는 ‘중심지이론’(central place theory)¹²⁾과 지리적 집중화가 중요했다고 한다(Wikman & Mohall, 2022; Knudsen, 2020). 중심지인 중앙정부의 광역 행정청과 중앙부처 산하 지방청은 표준화된 복지서비스를 1970년대까지 독점적으로 제공했다.

스웨덴에서 균형발전과 지역평등을 위한 중요한 제도 중 하나는 지방재정 균등화 제도이다. 1965년 협의의 지역정책이 시행된 직후인 1966년부터 기초 지자체 간 경제적, 사회적 격차의 완화와 보정을 위해 수평적 재정이전 정책인 재정균등화 제도가 도입되었다. 또한 협의의 지역정책이 도입된 1965년 이후 산업정책으로서의 지역정책과 지역 간 균형이 강조되었는데 1970년대 들어 중앙정부 차원에서 지역계획을 만들어 시행하게 되면서 협의의 지역정

12) 1933년 독일 지리학자 발터 크리스탈러(Walter Christaller)가 고안한 중심지이론(central place theory)은 노르딕 국가들에서도 적극 활용되었다고 한다. 전후 노르딕 국가들에서 이 이론의 활용은 산업 및 생산 중심의 지역계획이라기보다 복지국가의 발전과 보편적인 공공 사회서비스의 제공과 맥을 같이 했다는 점이 특징이다. 복지국가가 지리학적 차원에서 공간 계획에 따라 이루어진 성격이 있다는 것이다. 특히, 스웨덴은 지역계획을 적극 활용하여 지역과 상관없이 모두가 평등한 사회서비스를 누리게 하는데 매우 적극적이었다(Wikman & Mohall 2022).

책이 확대되었기 때문이다. 지역 간 균형발전을 위해 물적 인프라의 지역 투자 뿐 아니라, 다양한 자원의 분산을 중시하면서 산업정책으로서의 지역정책이 확대된 것이다. 이를 기반으로 1970년대부터 지역정책으로서의 고용정책이 본격화되었는데, 지역의 일자리를 보전하고 확대하기 위해 일자리를 창출하고 지역노동시장의 통합을 추진하였다. 복지정책과 고용정책이 지역정책의 핵심이 된 것이다.

스웨덴 복지국가의 본격적인 발전은 1932년 사회민주당이 집권하면서부터 시작되었다. 스웨덴 복지국가는 1928년 당시 사회민주당 한손(Per Albin Hansson, 1932-46년 총리 재임) 당수가 제시한 ‘국민의 집’(Folkhemmet) 개념에 기반하여 국가가 국민 개개인의 사회적 삶을 책임진다는 원칙에 기반하였다. 당시 계층 간 사회경제적 격차가 매우 컸고, 저출산과 해외이민으로 인구문제가 심각했던 스웨덴은 실업자를 위한 일자리 창출과 육아 등 여성의 가사노동 사회화를 우선시했다. 사회민주당은 점진적 개혁주의 노선에 기반하여 경제성장과 완전고용, 노사합의를 중시했는데 1938년 살트셰바덴(Saltsjöbaden)협약은 계급타협에 기반한 전후 스웨덴 복지모델의 토대가 될 수 있었다. 연금, 실업급여, 부모급여 등 사회보험제도 외에도 스웨덴 복지국가는 어느 지역에 살든 모두가 돌봄, 교육, 보건의료 등 기본적인 사회서비스를 받을 수 있도록 계획되었고, 이러한 서비스는 지방정부를 통해 제공되었다. 도시의 열악한 주거문제도 개혁하기 위해 공공주택이 건설되었다. 이와 같이 공적으로 제공되는 다양한 복지 혜택으로 스웨덴은 사회서비스 중심 복지국가의 모델이 되었다.

복지제도는 지속적으로 발전, 확대되어 왔으나 1970년대 이후 오일쇼크에 따른 세계경제 위기와 내부적으로 재정문제, 노사갈등, 좌우 이념갈등, 복지개혁 등 여러 문제가 드러나기 시작했다. 1980년대 들어 사회민주당의 노선 변화도 나타나 개방과 시장자유화, 경쟁력 강화 담론이 강해졌다(김인훈, 2007). 1980년대 중반부터는 지역정책의 방향이 전환되기 시작했는데 중앙차원의 계획이나 정부 주도보다 지역 차원에서 지방 행정청, 지방정부, 기업, 노사 등 지역의 이해관계자들에 의한 인적자본 향상과 지역역량 계발이 중시되었다. 각 지역에 대학을 설립하고 그 대학과 지역 중심으로 산학연의 산업

클러스터가 중요해진 것이다. 대학 설립은 중앙 정부 소관이었지만 대학과 산학연의 성장과 발전은 그 지역의 이해관계자들 중심으로 이루어졌다.

4.1.2 지역정책으로서의 전국적인 클러스터 조성과 대학 개혁

지역발전 정책으로서의 산업 클러스터 및 혁신시스템 개념이 중앙정부 및 지방 차원 정책에서 매우 중요해지면서 다수의 주에서 1970년대 후반부터 클러스터 정책이 시행되었다. 인구가 희소한 스웨덴의 중·북부지역과 낙후된 남동지역 등 농촌지역에서도 경제발전을 촉진하기 위한 클러스터 조성 정책이 시작되었다. 2002년 기준 전국적으로 99개의 지역 클러스터(local clusters)가 조정되었는데 수도 스톡홀름 지역의 14개 외에 다수의 클러스터가 지역적으로 다양하게 분포되어 전통적인 제조업 관련 클러스터 뿐 아니라 IT, 식품, 가구, 주얼리 등 거의 모든 업종이 망라되었다.¹³⁾ 대표적으로 시스타(Kista) ICT 클러스터를 비롯하여 ‘산업 생태계에서 혁신의 추진체로서의 클러스터(Clusters as boosters of innovation in industrial ecosystems)’는 지금도 스웨덴 지역정책에서 중요한 역할을 하고 있다.¹⁴⁾ 시스타 클러스터의 성공에는 선도 기업인 에릭슨의 역할이나 시스타 지역의 산관학연 협력체계의 발전, 스웨덴의 발전된 통신산업, 정부의 산업정책과 지역정책이 중요한 역할을 했다. 또한 전통적 스웨덴 모델의 제도적, 문화적 토양이 스웨덴 ICT 산업 및 시스타 클러스터의 발전에 긍정적으로 작용했다고 한다(신정완, 2012). 계급타협과 복지국가가 산업혁신과 지역발전에 크게 기여했음을 알 수 있다.

전국적인 클러스터 조성과 함께 지역정책으로서의 대학 탈중앙화와 지역 대학 설립이 이루어졌다.¹⁵⁾ 국가경쟁력 강화와 인적자본의 고도화를 위해 고

13) Göran Lindqvist, Anders Malmberg, Örjan Sölvell (2008). *Swedish Cluster Maps: A Statistical Inventory of Clusters in Sweden in 2002* Center for Strategy and Competitiveness, Stockholm School of Economics. file:///C:/Users/Administrator/Desktop/swedish_cluster_maps_eng_1.pdf

14) ‘클러스터와 지역의 만남’(“Clusters meet Regions - Malmö, Skåne, Sweden”)라는 주제의 행사가 최근(15 June 2023 - 16 June 2023) 스웨덴 말뫼에서 개최되었는데 말뫼 사례 뿐 아니라 유럽 지역의 클러스터 협력방안도 논의되었다. <https://clustercollaboration.eu/content/clusters-meet-regions-malmo-skane-sweden>

등교육의 확대가 필요해지게 되자 스웨덴 정부는 1977년 대학 구조개혁을 추진하게 되었다. 개혁의 핵심은 여러 지역에 11개의 새로운 대학을 설립하는 것으로 기존의 14개 기술·전문칼리지가 종합대학으로 승격되고 확대되었다. 이러한 대학개혁으로 1987년부터 스웨덴의 고등교육정책은 지역정책의 일환으로 정치, 사회, 경제적 요인을 반영하여 대학의 공간적 탈중앙화를 강조하게 되었다. 그 결과 26개의 기초지자체에 36개의 대학 및 칼리지가 신설되었다. 지역대학의 확대는 정부의 지역정책에서 가장 중요한 부분이 되었다(Andersson, 2004).¹⁶⁾ 대학의 탈중앙화와 지역대학 설립의 파급효과로 중소대학들의 연구역량 증대, 산학연, IT 등 ‘지식산업’이 크게 성장하여 지역경제의 성장, 일자리 창출 등 경제적으로 큰 성과를 거둔 것으로 평가되었다. 경제적 성과 외에 사회적으로도 중요한 결과를 가져왔는데 고등교육의 지리적 접근성을 크게 높이고 중하위 계층의 대학진학률을 크게 높여 사회적 기회와 평등을 달성하는데 기여했다는 점이다.

스웨덴은 1990년대부터 과거의 균형발전 중심의 지역정책에서 벗어나 집중과 선택, 효율성과 경제성장을 중시하면서 클러스터 등 다양한 실험과 혁신솔루션을 개발해왔다. 2009년 설립된 경제지역발전청(Tillväxtverket, Swedish Agency for Economic and Regional Growth)은 스톡홀름 본부 외에 전국적으로 8개 사무소를 두고 클러스터 조성 등 지역발전 정책에서 핵심역할을 하고 있다. 혁신청(Swedish Innovation Agency), 지자체 차원에서는 주 행정청(County Administrative Boards, Länsstyrelsen), 주의회(County Councils), 각 부처의 지방청, 기초의회가 광의의 지역정책인 보편적 복지국가와 다양한 협의의 지역정책을 실행하고 있다.¹⁷⁾ 새로운 지역정책으로 낙후된 전통적 지역

-
- 15) 인구가 적기도 하지만 스웨덴은 전통적으로 대학교육 확대보다 중등 전문기술교육을 중시하였기에 1977년까지 룬드대학, 옘살라대학, 스톡홀름대학, 왕립공과대학 등 오랜 역사의 유명 대학 11개만 존재하고 있었다.
 - 16) 스웨덴의 지방의 특화된 대학과 연관 기업에 대해서는 최연혁 “대한민국의 급소, 지방경쟁력” 2024.6.22. 뉴스핌 칼럼 참조. <https://www.newspim.com/news/view/20240622000005>
 - 17) 행정청은 각 주에 있는 중앙정부 기관으로 중앙정부가 임명한 6년 임기의 행정청장이 중앙정부의 지역정책 관리감독, 지방정부의 지역정책 조정, 지방정부에 대한 규제감독 역할을 한다 (강한 분권화에도 단일국가(unitary state) 정체성 유지). 주의회는 지역정책에 대한 의사결정 및 집행 권한을 갖는다. 보건복지청(Socialstyrelsen)

의 발전을 위해 많은 클러스터가 만들어졌지만 변방농촌 지역의 발전이나 ‘신경제’로의 전환은 쉽지 않았고, 달라르나대학 설립(1977년 설립)으로 전략적으로 지역 발전을 추진한 달라르나(Dalarna)지역 사례나 베름란드(Värmland) 지역 사례 등 일부는 성공적이었지만 (Martin et al., 2023) 다수의 클러스터가 성공적이지 못했다. 이러한 지역정책은 여전히 논쟁적이고 그 성과에 대한 평가도 다양하다. 지역 불균형과 불평등이 심화되었다는 비판이 그것으로, 실제로 지역 불평등과 지역 집중화가 나타났기 때문이다 (Håkansson & Andersson, 2019; Andersson et al., 2021). 이는 균형발전과 지역평등을 중시한 스웨덴에서도 신자유주의적 세계화와 탈규제, 급격한 기술발전 시대에 심화된 공간적, 지역적 불평등과 대도시지역으로의 집중화를 잘 보여준다고 하겠다. 스웨덴에서 지역대학의 설립이나 클러스터의 조성은 지역발전과 경제성장에 중요한 요소인 인구 이동과 노동시장 확대를 가져왔는데 이는 클러스터의 성공을 위해서는 외부로부터의 인구(노동력) 유입과 지역 노동시장의 확대가 중요하다는 점을 보여준다. 스웨덴 정부도 2020년 고학력 인구의 도시 이동, 지역 간 기술 격차 등이 소득격차를 심화시켰다는 점을 확인한 바 있으며, 이에 지역투자지원(Regional Investment Support), 북부지역 4개 주에 대한 장거리 운송비 지원 등 다양한 지원을 해오고 있다.

이러한 국가 경쟁력 강화 차원의 지역혁신 정책과 달리 1980년대 들어 농촌 및 중북부 기초지자체들 중심으로 지역주민과 함께 지역의 문제를 극복하기 위한 노력이 시작되었다. 시민참여 확대로 시민위원회, 지역발전단체들, 지역위원회 등 새로운 조직들이 만들어졌는데 지역 행위주체들이 혁신적 기업가정신과 장소기반 리더십으로 발전경로를 찾기 시작한 것이다. ‘지역 발전 경로’ 개념이 그것이다. 이들은 기존의 규제로 역할과 활동에서 어려움을 겪게 되자 ‘Free Commune’, 즉 ‘독립기초지자체실험(Independent Municipality Experiment)’이라는 새로운 참여 방식을 만들었는데 이는 1991년 중앙정부의 규제를 없애고 조직 설립에 대한 기초지자체의 권한을 보장하는 새로운 지자체법으로 발전되었다.¹⁸⁾ 1990년대 초의 경제위기와 1995년 EU 가입으로 지

등 복지서비스, 노동시장, 교육, 주택 등 중앙 각 부처의 지방청이 있으며, 일부 청이나 지방사무소는 지방정부와 협력 관계를 갖는다.

역과 지자체에 더 많은 권한을 넘기는 지방행정개혁도 이루어지게 되었다. 1990년대부터 지방 분권화가 가속화되어 지역발전정책, 교통 및 인프라의 권한과 책임이 지역 차원으로 탈중앙화되면서 지방 및 EU 차원의 지역발전 정책들이 다수 등장했다.¹⁹⁾ 이에 각 지역들은 기존의 투명성, 효율성, 성과 중시 외에도 시민의 참여와 만족, 효능감을 높이는데 노력해오고 있다(Foss et al., 2000; McCallion, 2016).

4.2 핀란드의 지역정책

4.2.1 지방자치와 균형발전 정책

핀란드는 역사적으로 농민들의 자율성과 독립성이 강했는데 1865년 도입된 농촌지역의 지방의회(municipal assembly)와 농민당(1906 창당, 현 중앙당)을 통해 지방과 농촌지역의 강한 정치적 영향력이 지속되어 왔다. 핀란드의 지방자치는 다른 북유럽 국가들과 마찬가지로 시민참여와 분권의 원리에 기반하여 발전해 왔다. 19세기 말부터 노동세력도 강해져 1899년 창당된 사회민주당은 1900~1910년대 들어 가장 강력한 정당이 되었으나 러시아혁명과 핀란드의 독립 외중에 1918년 좌우 내전의 당사자가 되기도 했다. 제 2차 세계대전을 거치며 국가적 생존과 사회통합의 위기를 겪었으나 이를 극복한 후 1960년대부터 사회 코포라티즘과 복지국가의 건설이 이루어지게 되었다. 농민당 출신으로 전후 가장 강력한 대통령이었던 우르호 켄넨 대통령(1956~1981 재임)을 비롯하여 농민당의 강한 정치적 영향력과 사회민주당의 협력으로 보편적 복지국가가 제도화되었다. 중앙정부 주도의 다양한 사회서비스가 전국적으로 평등하게 제공되었고, 스웨덴에 비해 복지의 관대성이 덜했지만 모든 사회구성원들이 공적복지의 혜택을 권리룰 누릴 수 있게 되었다(신영규 서현수, 2022; 김인춘, 2017). 광의의 지역정책으로서의 보편적 복지국가가

18) Free Commune 실험은 스웨덴 뿐 아니라 노르웨이, 핀란드, 덴마크에서도 실행되었다(Fimreite & Nesheim, 1994).

19) 2021년 승인된 European Commission의 <2022-2027 regional aid map for Sweden> 참조.

수립되었던 것이다.

핀란드 지역정책의 목표는 지역의 자원과 관계없이 모든 지역의 주민 모두에게 평등한 복지를 제공함으로써 전국에 인구가 거주하도록 지원하는 것이다. 전후 핀란드에서 가장 중요한 정당으로 중요한 역할을 해온 중도우파 농민당은 농촌지역, 농임업, 농민과 시골지역 주민의 이익을 우선시하며 전국의 지역을 균형적으로 발전시키고자 했다. 스웨덴, 노르웨이와 마찬가지로 적극적인 지역 균형발전 정책을 전략적으로 추진했다. 협의의 지역정책으로 농임업 지역에 대한 지원이 지속적으로 이루어졌고, 특히 북부 임업지역은 핀란드의 주요 산업이자 인구가 적어 특별 지원이 이루어졌다. 섬 정책은 역사적으로 중요한 지역정책으로 1949년부터 섬 및 군도 관련 위원회가 있어 왔다. 지역정책으로서 대학 분산 및 확대 정책도 추진되었는데 전후 핀란드의 고등교육 정책은 핀란드 민주주의와 복지국가 발전의 역사적, 정치적 맥락과도 긴밀하게 연계되어 발전하였다(서현수, 2023). 대학과 고등교육정책은 지역 균형발전 전략의 측면에서 매우 중요한 정책기제로 작동했는데 농민당이 참여한 전후 연합정부들이 이를 적극적으로 추진했다. 1958년 핀란드 북부의 오울루대학(University of Oulu) 설립을 시작으로 대학이 없던 동북부 지역에 여러 대학들이 설립되었다.

지역정책은 지역의 지속가능발전, 성장, 경쟁력, 주민들의 웰빙, 생활환경의 질을 높이는데 그 목적이 있다. 핀란드의 지역정책은 주로 경제고용부(Ministry of Economic Affairs and Employment), 내무부(Ministry of the Interior), 농업산림부(Ministry of Agriculture and Forestry)에서 관할해 왔고, 최근에는 경제고용부가 주도적인 조정 역할을 하면서 여러 관련부서가 지역 전략을 입안한다. 핀란드 정부는 4년마다 미래정책보고서를 제출하는데 국가 지역발전계획(regional development decision)도 여기에 포함된다.²⁰⁾ 또한 총리실과 Sitra(the Finnish Innovation Fund) 공동의 국가미래예측네트워크가 있

20) 핀란드 의회는 1993년 세계 최초로 의회 산하 미래정책 전담기구로서 미래위원회(Tulevaisuusvaliokunta, Committee for the Future)를 설립했다. 2000년 헌법개혁으로 의회 상임위원회가 된 미래위원회는 4년마다 정부가 제출하는 미래정책보고서를 심의하는 등 중장기 관점의 국가 미래전략을 수립, 실행하는데 중요한 역할을 담당하고 있다.

는데 이는 데이터에 기반하여 미래의 정책에 대해 논의하고 조정하는 기구이다. 이는 정부와 지자체 등 주요 기관과 행위자들로 하여금 중장기적 관점에서 관련 정책과 임무를 하도록 촉진하는데 이는 지역 차원에서도 적용된다. 핀란드는 19개(본토18+올란드Åland)섬의 광역지자체(regions)가 있으며, 광역의회는 중앙정부 기관, 대도시, 지자체, 대학 등과 협력하여 지역발전 전략과 전반적인 지역발전에 대한 책임을 갖는다. 모든 지역이 각자의 강점을 지니고 있다는 인식 하에 ‘지역발전은 협력(cooperation)이다’라는 모토는 중앙정부, 광역의회(Regional Councils), ELY Centres (The Centres for Economic Development, Transport and the Environment), 기초지자체, 주민 간 소통에 기반한 관련 기관들의 다층적 활동과 협력을 말한다.²¹⁾ ELY Centres는 중앙정부의 범부처 지역정책 실행 기관으로 지역의 경쟁력, 웰빙, 지속가능한 발전, 기후변화 대응을 촉진하기 위한 것으로 전국적으로 15개의 센터가 있다.²²⁾

4.2.2 세계화 시대 지역정책의 혁신과 발전

세계화와 탈냉전의 시기에 핀란드도 경제성장과 산업혁신을 위해 지역정책이 변화되고 업그레이드되었다. 새로운 산업과 직업에 맞는 인력을 키우기 위한 직업고등교육 기관으로서 다수의 응용과학대학(AMK, University of Applied Sciences)이 1990년대에 전국적으로 설립되었는데 이는 지역 균등발전 정책이기도 했다. 응용과학대학은 처음부터 지역 내의 노동생활과 삶의 질, 지속가능한 혁신 프로세스 창조 등으로 지역발전에 기여하는 지역적 임무를 부여받았다고 한다(서현수, 2023). 1990년대 초부터 핀란드는 세계화와 경쟁력, IT 등 하이테크를 중시하면서 지식기반 사회와 국가혁신시스템을 위한 정책들을 시행하였고, 이에 Centres of Expertise, Regional Centre Development Programmes, 멀티폴리스(Multipolis project)와 같은 혁신시스템 정책이 지역정책과 결합되면서 지역은 혁신에서 중요한 역할을 하게 되었다.

정부가 추진한 혁신프로그램 지역정책으로 하이테크 네트워크인 멀티폴

21) <https://tem.fi/en/regional-councils>.

22) <https://www.ely-keskus.fi/web/ely-en> 참조.

리스 프로젝트는 스웨덴과 유사한 클러스터 전략으로 물질, 사회적 자원이 부족한 북부핀란드에 IT 기술을 발전시키기 위한 것이다. 이를 위해 북부 중심도시인 오울루(Oulu)에 이 프로젝트의 중심인 글로벌 ‘테크노폴리스’를 설치하고, 그 외 모든 북부핀란드 지역을 ‘학습지역’으로 하여 특화된 국가폴리스 6개(Digipolis 등)와 지역폴리스 8개(Micropolis 등)를 분산 설치했다. 특화된 15개 폴리스의 클러스터, 하이테크 기업과 기술자들, 지역개발자, 대학 및 연구기관 등을 함께 연결하여 협력네트워킹, 새로운 정보의 습득, 사회적 네트워크, 공동프로젝트 등을 촉진해왔다(Jauhiainen and Moilanen 2012). 기술과 연구가 부족한 북부핀란드에 지역혁신시스템에 기반한 IT 발전을 목표로 한 멀티폴리스 네트워크는 전통적인 분배와 협의의 지역정책이 글로벌 차원의 혁신시스템과 공존하는 형태가 되었다. 멀티폴리스 정책의 성과는 정확히 알 수 없으나 북부변방에 IT 기술을 향상시켜 핀란드의 IT 선진국에 기여했을 것으로 보인다.

2002년 제정된 핀란드의 지역발전법(the Act on Regional Development)은 지역발전, 특히 취약한 농촌지역의 농업발전을 위해 다양한 계획과 프로그램을 실행, 조정, 모니터링하며 예산 지원(EU Structural Fund 포함) 및 인센티브를 제공한다. 지역발전법에 따라 지역의회(Regional Councils)는 중앙부처와 협력하여 전반적인 지역발전과 지역전략프로그램의 입안 및 승인 책임을 갖는다. 지역의회가 자신의 중장기적 전략계획을 가지고 지역 및 지방의 이익을 증진하는 것이다. 경제성장, 산업발전, 고용율 증대로 지속가능성에 기반한 지방 경쟁력과 웰빙을 보장하기 위한 지역발전법은 주민, 비즈니스와 산업, 지역 구조를 변화, 발전시켜 지역 간 균형발전과 삶의 조건을 향상시키고 지역 간 격차를 줄이려는 것이다.²³⁾ 2010년대 들어 핀란드의 지역발전정책은 경쟁력과 혁신, 산업 및 인구 복원력에 중점을 두고 있다. 지역 비즈니스를 지원하기 위해 ‘지역혁신실험(The Regional Innovations and Experimentations, AIKO) 프로그램’이 2016년 시작되었고, 2018년에는 지방도시의 지속가능환 발전을 위한 정부 전략이 발표되었다. 범부처 협력기구이자 농촌정책을 주관

23) OECD Regional Outlook 2023 - Country profiles: Finland; OECD Regional Outlook 2019 “Regional Development Policy in Finland” 참조.

하는 농촌정책위원회(Rural Policy Council, 1988년 설치)는 현재 The National Rural Policy Programme 2021-2027으로 네트워크와 파트너십에 기반하여 지역특화 접근으로 농촌정책과 농촌발전의 구조와 실행을 향상시키고 있다. 인구회소지역을 위한 의회그룹(parliamentary group)도 작동하고 있다.

2021 도입된 지방정부 개혁으로 중앙정부와 지방정부 간 협력, 보건 및 사회서비스의 지자체 역할 강화, 지역 간 네트워크 촉진이 이루어지고 있다. 2021년 개정된 ‘EU 지역구조정책실행법’(The Act on Regional Development and Implementation of the European Union’s Regional and Structural Policy)은 지역정책의 기구, 권한, 업무 등을 포괄하며 EU의 Interreg²⁴⁾ 정책을 관할한다. 2021 도입된 지방정부 개혁의 핵심은 복지국가 개혁으로 21개 복지서비스자치주(hyvinvointialue, wellbeing services county)의 설립이 그것이다. 2021년 6월 사회서비스 전달 체계의 광역화를 위해 21개 복지서비스자치주를 설립하여 사회서비스, 보건서비스, 구조서비스(rescue service)의 제공 책임을 이양하는 것과 미래형 사회보건센터(Tulevaisuuden sosiaalija terveyskeskus) 모델을 개발하여 사회보건서비스의 공공성과 접근성 제고를 목표로 하는 개혁안이 도입되었다. 이에 복지서비스주 의회를 구성하기 위해 2022년 1월 23일 첫 광역의회 선거가 실시되었고, 2023년 1월 1일부터 핀란드의 사회보건서비스는 자치주 중심의 공공 전달체계를 통해 제공되게 되었다.

탈냉전과 세계화 이후 핀란드는 지역혁신을 위한 교육개혁, 복지국가 개혁, 경쟁력과 혁신, 산업 및 인구 복원력에 중점을 둔 지역정책이 이루어져 왔다. 이에 더해 새로운 지역정책 방식인 ‘지역 발전 경로’ 개념과 장소기반(place-based) 리더십이라는 행위자 중심의 지역발전 경로가 창출되고 있는데 라플란드지역 사례가 그 중 하나이다. 라플란드 지역은 1980년대부터 변화하기 시작했는데 지역의회와 주민들이 라플란드 지역을 혁신적이고 지속가능하며 다문화친화적인 지역으로 만들기 위해 노력해왔다. 임업지역이자 인구회소지역인 라플란드는 환경을 보호하면서 혁신 잠재력을 키우고 지속가능한 전환을 해야 하는 산업 전환의 문제를 안고 있었다. 디지털화와 기술혁신

24) Interreg는 1989년 시작된 유럽지역개발기금(European Regional Development Fund) 지원 사업의 지역 간 협력을 촉진하기 위한 프로그램임.

을 이루고 생산 공정을 향상시켜 환경, 에너지, 천연자원의 지속가능한 이용으로 라플란드 지역 산업의 순환경제 달성이 그것이다. 최근에는 EU의 지역정책 기금 프로그램(The EC-OECD Pilot Action on Regions in Industrial Transition)으로 라플란드 지역이 다문화 사회²⁵⁾와 지역 다양성으로 재평가되고 있으며, 지역의회, 참여기업과 주민 등 이해관계자들의 협력과 소통으로 새로운 기회 공간을 찾고 지역의 임업 연관 산업의 혁신과 순환경제를 촉진하고 있다.²⁶⁾ 동라플란드 지역은 펄프생산에서 예코산업으로 전환하고 있으며, 이 지역에서 변화를 이끄는 행위주체들과 이를 추동하는 요인들은 장소기반 리더십에 있다고 한다. 변화를 추동하는 행위 주체들이 ‘인지된 미래’를 공유하면서 다양한 자원, 역량, 권한을 동원하여 발전 경로를 창출하는 것이다(Sotarauta et al., 2023). 핀란드의 지역정책도 역사적으로 이루어져온 지방자치와 분권에 기반해 있고, 20세기 중후반의 복지국가와 적극적인 지역균형발전 정책이 긴밀하게 역동적으로 추진되었음을 알 수 있다. 이에 핀란드도 스웨덴과 마찬가지로 지역정책의 세 요소가 3 단계로 실현되고, 이 세 요소가 하나로 통합 존재하면서 중앙, 지역, 글로벌(EU)의 3 차원이 작동하고 있음을 알 수 있다.

4.3 노르웨이의 지역정책

4.3.1 지방자치와 균형발전 정책

노르웨이 지역정책의 목표는 균형발전, 평등한 삶의 조건, 지속가능한 성

25) 노르웨이, 스웨덴, 핀란드의 북극지역에 거주해온 사미(Sámi 또는 Saami) 소수민족이 있지만 그 수가 매우 적고 고유성이 강해 과거에는 외부와 접촉이 거의 없었으나 지금은 여러 보호조치를 받고 있다. 1999년부터 사미어는 공식 소수인종 언어로 인정받았고, 사미의회는 1993년 설립돼 스웨덴 정부의 공식 지원을 받고 있다. 노르웨이와 핀란드에서도 1989년과 1996년 사미의회가 공식 인정받아 사미족을 위한 전통문화와 언어보존을 위한 행정업무를 관장하고 있다.

26) EC-OECD Pilot Action: Regions in Industrial Transition, *East and North Finland's High Impact Action: Cross-regional Voucher System to Stimulate Digitisation and Circular Economy in the Tree, Wood and Timber Value Chain*, OECD 2023.

장으로 모든 지역이 골고루 균형적으로 성장하고, 어디에서나 평등한 삶의 조건과 기회를 누리며, 모든 지역이 지속가능하게 발전하는 것이다. 1940년대 후반부터 1960년대까지 20여년 장기 집권한 노르웨이 노동당은 스웨덴보다 더 먼저, 더 강한 정부 주도의 산업 및 지역발전 정책으로 균형발전, 경제적 번영, 평등한 복지와 높은 삶의 질을 위한 토대를 구축하는데 중요한 역할을 했다. 이 시기의 노르웨이 지역정책은 스웨덴, 핀란드와 같이 특정지역에 대한 지원과 지역 간 균형과 평등을 위한 위로부터의(top-down) 범국가적 정책이라는 성격과 ‘탈중앙화된 중앙화(decentralised centralisation)’로 적극적으로 지방에 대한 투자를 확대하면서 자원을 분산해 왔다. 1968년에 설립된 SIVA(Industrial Development Corporation of Norway, Selskapet for industrivekst) 등 여러 정부기관이 지역정책을 담당했는데 북부지역인 트론헤임에 본부를 둔 SIVA는 전국적으로 사무소를 설치하여 고용, 기업 발전, 성공 가능한 지역 공동체 축진을 위해 다양한 사업을 해왔다. SIVA 주도로 비지니스 파크의 산업특구, 클러스터 육성 등을 포함하여 각 지역에 적합한 산업발전을 지원해 왔다.

노르웨이는 전통적으로 지역공동체의 자율성과 자치가 오랜 문화로 자리 잡아 왔지만 제 2차 세계대전 후 중앙정부의 권한과 역할이 강화되었다. 노르웨이 복지국가도 노르딕 복지모델의 포괄적, 보편적 성격을 지니고 있지만 중앙정부의 역할과 권한이 큰 편이다. 지방정부는 동일한 행정 지위를 갖는 광역지자체(fylker, 19개)와 기초지자체(kommuner, 428개)로 구성되어 있으며, 지역민주주의 수준이 매우 높다. 광역지자체는 중등교육과 지역개발 등을, 기초지자체는 다양한 사회서비스, 지역주민의 삶의 질과 안전, 기초교육, 교통 및 인프라 등 거의 모든 공공서비스를 책임지고 있다.²⁷⁾ 노르웨이는 스웨덴뿐 아니라 핀란드, 덴마크에 비해서도 국가의 권한과 감독역할이 강하여 중앙정부는 광역 및 기초지자체에 대해 총괄적 권한을 갖는다고 한다(Sellers & Lidstrom, 2007). 중앙의 지방정부부(The Ministry of Local Government

27) Norwegian Ministry of Local Government and Modernisation, *Local Government in Norway* (2014). https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kmd/komm/veiledninger_og_brosjyrer/local_government_in_norway_h-2313e.pdf 참조

and Modernisation)는 재정위기에 처한 지방정부에 개입할 수 있으며, 그 결과 지방정부의 재정건전성은 매우 양호하다. 노르웨이 지방세율은 15% 수준으로 스웨덴의 32% 수준에 비해 상당히 낮으며, 중앙정부 교부금 비중이 지방정부 예산의 40%를 넘고 있다. 다른 북유럽 국가들과 마찬가지로 복지서비스의 분권화는 이루어져 있지만 복지재정은 중앙화의 성격을 보이고 있다 (김인춘, 2015).

오늘날 노르웨이 지역발전에 가장 중요한 역할을 하는 정부기관은 2004년에 기존 4개 기관의 통폐합으로 설립된 ‘혁신 노르웨이’(Innovation Norway)이다. 농어업에서부터 산업, 스타트업을 아우르고 노르웨이 관광 마케팅과 해외 무역대표부 역할도 하는 Innovation Norway의 기금은 노르웨이 의회와 각각의 주 의회가 배정하고 있다. 국내 11개, 해외 26개의 사무소를 두고 있으며 자율과 책임에 기반한 수요자 중심의 사업과 정책을 추진하고 있다. 2021년 연차보고서에 의하면 5,459개의 프로젝트를 지원했는데 다수의 지역 사업들이 포함되어 있다.²⁸⁾ 2007년 지방행정개혁을 통해 주 의회의 권한과 역할이 강화되었고 지역정책도 아래로부터의 혁신과 자율이 크게 중시되고 있다.

4.3.2 세계화 이후의 노르웨이 지역정책 - 균형발전, 동등한 삶의 질, 성장

2000년대 들어서도 기존의 지역정책이 지속되면서 농어촌지역 농어업 투자와 균형발전을 중시하고 있다. 북부 및 벽지/인구희소 농촌지역에 대한 협의의 지역정책을 통해 평등한 삶의 조건, 전국 모든 지역의 지속가능한 지역 균형, 성장이라는 목표를 추구하고 있다. 2003년에는 큰 논란 끝에 의회 의결로 7개의 정부기관을 지방으로 이전했고, 2005-2011년 지역농촌발전정책 특별교부금은 55% 증가했다. 거대 국영 석유산업의 막대한 수익과 경쟁력 있는 1차 산업 등으로 노르웨이 경제와 국민소득이 급속히 커지면서 인구 유입도 크게 늘었다. 2006-2016 시기 이민자가 크게 증가했는데 이들은 도시보다

28) Innovation Norway, *Annual Report 2021*. <https://arsrapport.innovasjon Norge.no/2021/en>

농어촌 등 중소 지역에 더 많이 정착한 것으로 나타났다. 노르웨이 통계청(SSB)에 의하면 2022년 기준 전체 인구 중 이민자 비중은 약 15%이다. 1970년대 노동이민자와 그 후손들 대부분이 수도인 오슬로 및 오슬로 주변지역 거주함에 따라 오슬로 지역에 이민자 수가 가장 많다. 중요한 점은 2000년대 이후 크게 증가한 이주민들이 농촌 및 해안지역의 노동 수요 증가로 지방에 더 많이 정착하고 있다는 사실이다. 먼 지역에 위치한 작은 지자체에서도 이민자 비중이 크게 높아지고 있어 Gamvik(북부 어촌) 28.1%, Båtsfjord(북부 어촌) 27%의 이민자 비중은 오슬로의 25.4%보다 높다. 농어촌 인구의 고령화와 1차 산업의 경쟁력이 높기 때문이다.

최근의 노르웨이 지역정책은 지역균형 발전에 더해 지역혁신과 새로운 지역 발전 경로의 창출에 주목하고 있다. 노르웨이 정부의 2017-2019 백서(White Papers)에 의하면 이전 정책 시기인 2013년에 비해 오지 농촌지역에 더 많은 지원을 하는 것으로 나타난다. 2019 백서인 <미래를 위한 활기찬 공동체>('Vibrant Communities for the Future - the district report')와 새로운 지역발전 전략(the New Strategies for Mountain and Inland Areas and for Coastal Areas)은 고령화와 인구감소라는 인구학적 도전, 양질의 공공서비스 문제, 비즈니스 발전의 문제를 반영하여 오지 취약 지역에 대한 지원을 강조하고 있다. 지역균형, 평등한 삶의 조건, 전국토의 지속가능한 지역을 목표로 농촌지역의 성장과 고용 증진, 지역사회에 기여하는 천연자원의 지속가능한 활용, 전국적으로 평등한 공공사회서비스 제공 등이 그것이다. 농어촌지역에 중점을 둔 지역균형과 지속가능한 발전에 초점을 맞추어 지방과 농촌의 비즈니스 성장, 국경협력과 북극 지역, 농어촌지역의 역량구축과 기본공공서비스에 우선적으로 투자하고 있다.²⁹⁾

또한 지역 불평등 완화와 균형발전을 위해 중소도시에 대한 지원도 증가

29) <https://www.regjeringen.no/en/topics/high-north/id1154/> 참조.

변방인 남부해안 지역에 위치한 아그데르(The Agder region)지역은 지역혁신시스템 사례이다. 2007년 공립종합대학으로 설립된 아그데르대학교(University of Agder)와 지역의 다양한 자원을 활용하여 지역의 새로운 발전 경로를 창출하고 있다(Agder County Council, *Regional Development Plan Agder 2030 - Attractive, co-creating and sustainable* 참조).

하고 있다. 2021년 도입된 소도시발전전략('The 2021 Strategy for Small Towns')은 소도시를 중심으로 주변지역의 발전을 추동, 선도하고 공공서비스 제공을 위해 '전문화된' 중심 센터로서의 소도시 역할에 초점을 둔 전략이다. 소도시 자체의 발전은 물론, 주변 농어산촌이나 오지지역의 중심지 역할을 하면서 여러 측면에서 지역발전에 도움이 될 수 있기 때문이다. 산악내륙지역 발전 전략(2021 Strategy for mountain and inland areas)도 산악내륙지역의 비즈니스 발전을 증진하기 위한 것으로 천연자원과 관련된 비교 이점을 개발 하거나(에너지, 산업, 바이오경제, 식량생산, 관광 등), 보다 전문화된 사업들(데이터 센터 등)을 추진하는 전략이다. 해안지역 발전 전략 (2021 Strategy for coastal areas)은 해안지역의 지속가능성을 고려하면서 기존산업의 발전을 지원하고 신산업 활동을 촉진하는 전략이다. 연안풍력, 식량과 의약품 위한 바이오자원, 이산화탄소포집, 수소 및 해저 미네랄 등이 그것이다. 다양한 지역발전정책을 추진하기 위한 주요 수단은 용자와 지원금, 특별 대상지역의 구조조정을 위한 맞춤형 패키지, 인구가 희소한 오지지역의 역량강화 지원 방안 등과 같은 구체적인 정책이 있다. 또한, 지역적으로 차별화된 사회보장비 경감 정책, 재생에너지 소비에 대한 부가가치세 면제, 취약한 기초지자체에 대한 특별 교부금 등이 있다.

노르웨이는 장소기반 리더십으로 전통산업의 혁신과 새로운 산업발전 경로를 동시에 창출해내고 있다. 여러 행위주체들이 수력발전소, 임업 등의 전통산업을 지역 성장의 자원 및 바이오경제의 핵심으로 표현하는 혁신 중심의 서사는 새로운 기회 창출로 이어져 지역발전 경로들을 만들어 내고 있는 것이다. 위험하고 혁신이 어려운 산업으로 인식되어 위기에 처했던 목재산업은 생산 공정의 디지털화, 바이오경제의 성장, 지속가능성 전환의 필요성 등으로 새로운 기회를 갖게 되었다. 천연자원인 나무가 '환경'(greening)의 상징으로 표상된 것이다(Nilsen et al., 2024). 수력발전소도 그린산업 전환이라는 지역의 미래산업 창출로 전환되어 지역의 새로운 발전경로를 만들었는데 2015년 완공된 헬게란드(Helgeland)의 어브라 포르스란드(Øvre Forsland) 수력발전소는 HelgelandsKraft 에너지 회사 소유의 작은 수력발전소로 그 지역 1,600여 가구에 그린에너지를 공급한다.³⁰⁾ 헬게란드 지방은 노르웨이 북부에

위치한 3개 광역지자체 중 하나인 노르드란드(Nordland)의 남부 산간해안 지역이다. 노르드란드는 그린산업(green industry) 전환에 적극적이데, 헬게란드의 지역산업 경로 발전 사례가 중요한 것은 지역의 행위주체들이 지역의 전통산업에 그린산업 전환이라는 지역의 미래산업 창출을 접목하였기 때문이다(Jolly et al., 2022).

1990년대 이후 나타난 이러한 변화는 노르웨이의 전통적 지역정책의 체계 모니가 약화되고 기후변화, 구조적 효율성 추구, 그린산업, 소프트 콘텐츠 등 ‘에코공간적 전환 ‘(eco-spatial’ turn)으로 지역정책이 변화하고 있는 것을 보여준다. 이는 고령화와 저성장, 지역소멸의 영향도 크다(Knudsen, 2018). EU에 가입하지 않을 만큼 노르웨이의 농어산촌은 자율성과 경쟁력을 가지고 있으며, 도시와 농어산촌 간 분리 모습도 나타난다. 남부 해안가에 위치한 The Agder region 지역이 스스로 혁신하여 자신들의 거버넌스를 구축한 사례나 (Rypestøl, 2018), 헬게란드 모델, ‘대리거주’(vicarious habitation)(Knudsen, 2018)의 삶이³¹⁾ 이를 보여준다. Non-EU, 석유부국, 강한 1차 산업, 넓고 긴 국토, 농어산촌의 독립성과 같은 노르웨이의 특성은 균형발전을 중시하는 지역정책을 지속시키는 역할을 하고 있다. 지방자치와 복지국가, 전통적 지역정책과 혁신적 지역정책의 조화에서 볼 때 노르웨이도 3 차원의 지역정책이

-
- 30) 이 발전소가 유명한 것은 웅장한 산과 해안의 아름다운 자연과 지속가능한 에너지 생산의 조화 뿐 아니라 노르웨이산 목재의 예술적인 건축물과 발전소 내부의 개방으로 교육 역할도 하며 지역의 수력발전소 역사와 여러 혜택에 관심을 불러일으키게 하기 때문이다. 수력전기는 재생에너지 사회에서 중요한 역할을 할 것이기에 더 주목하고 있다. 자연과의 조화와 재생가능성renewability 그 자체인 이 수력발전소는 헬게란드의 하이킹 코스와 아름다운 풍경을 보러 오는 방문객들에게 노르웨이 수력발전의 역사와 수력발전이 어떻게 자연과 조화를 이루는지를 알려줄 수 있다. 헬게란드 지역은 풍부한 에너지와 발달된 운송으로 산업 클러스터로 잘 알려져 있으며, ‘Arctic Cluster Team’ 프로젝트로 기업들, 연구 및 교육기관들이 국가 기관과 협력하여 지역의 경쟁력을 강화하고 있다(Helgeland Industrial Park, <https://www.hipa.no/en/>)
- 31) 경제적 이득이 거의 없는 오지나 시골, 섬에 사는 거주를 ‘대리거주’라는 개념으로 설명하는데 이는 이들 ‘적극적인 소수’의 삶을 이해하고 지지하는 더 많은 다수를 대신하여 거주한다는 것을 말한다. 탈산업사회에서 많은 사람들은 이들을 구조전환으로 남겨진 시골변방을 상징적으로나 정치적으로 ‘보살피는’ 사람들로 본다. 노르딕 지역에서 이러한 대리거주의 형태와 중요성은 나라마다 다르다. 특히 땅이 넓고 산악지대와 해안지대가 많은 노르웨이는 이러한 삶이 더 자주 나타난다고 한다.

작동하고 있음을 알 수 있다.

5. 나가며: 노르딕 지역정책의 3 단계와 3 차원의 의의와 전망

1990년대 이후 노르딕 지역정책은 상향식(bottom-up)의 지역주도 정책, 시설투자보다 소프트 콘텐츠 투자, 파트너십, 혁신 등을 중시해 왔다. 노르웨이, 핀란드, 스웨덴이 공유했던 전통적인 협의의 지역정책 체계모니는 약화되었지만 스웨덴은 성장을 통한 균형발전, 선택과 집중, 효율성을 강조했고, 노르웨이와 핀란드는 여전히 균형발전과 지역평등, 정주형태 보전을 중시해 왔고 지역격차도 더 양호한 편이다(Torfining et al., 2015). 북유럽 국가들 모두 지역정책의 이념과 목표, 지역정책 영역이 확대되는 측면에서는 유사하지만 산업구조, 국가전략, 개방화의 정도 등에서의 차이가 지역정책의 차이를 보여주고 있다.

EU의 지역경쟁력지수(EU Regional Competitiveness Index, RCI)에 의하면 2016-22년 시기 EU 회원국인 덴마크, 스웨덴, 핀란드의 지역경쟁력은 최고 수준(지표상 10.0 이상)으로 향상된 것으로 나타난다. 특히 스웨덴과 핀란드는 광활한 북부지역을 포함하여 모든 지역이 좋아진 것으로 나타나 노르딕 지역정책이 성공적임을 보여준다. EU의 지역경쟁력은 지역이 기업과 거주민에게 매력적이고 지속가능한 환경을 제공할 수 있는 역량을 말하며, RCI는 ‘기본’(Basic), ‘효율성’, ‘혁신’의 3개의 범주에 각각의 세부 지표로 분석한다.³²⁾ 2023년 세계경제포럼(WEF) 경쟁력 순위에서는 덴마크 1위, 핀란드 4위, 스웨덴 5위로 나타나고, 디지털스킬(skills)에서는 핀란드, 스웨덴이 1, 2위, 덴마크 8위이며, 노르웨이도 10위권으로 높다. 이러한 성과에도 불구하고

32) ‘기본’은 제도, 거시경제 안정성, 인프라, 건강, 교육 / ‘효율성’은 대학·훈련·평생 교육, 노동시장 효율성, 시장규모 / ‘혁신’은 준비된 기술, 고급 비즈니스, 혁신임. European Commission 2023 *EU Regional Competitiveness Index 2.0 - 2022 edition* https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/work/rci_2022/eu-rci2_0-2022_en.pdf 참조

북유럽 국가들도 여러 문제를 안고 있다. 정치사회적으로 극우정당의 득세와 배타적 민족주의, 인종주의의 모습도 보이고 있다. 상당수의 이민자들이 노동시장이나 시민사회에 제대로 통합되지 못하고 있으며, 스웨덴의 경우 오랜 시민자치의 전통이 이민자들로 인해 지속가능하지 못할 것으로 우려되고 있다(최희경, 2023). 세계화와 디지털 시대에 고소득 직업이 증가하면서 소득 불평등이 다소 심화되고 있지만 견고한 사회안전망으로 가처분 소득의 지니계수는 덴마크 0.268, 핀란드 0.273 노르웨이 0.285 스웨덴 0.286로 여전히 매우 양호하다.³³⁾

국토 모든 지역에서 실현되고 있는 효율적인 분권과 민주적인 지방자치, 다양한 지역정책, 소득보장과 공공 사회서비스의 복지국가는 주민의 삶의 질을 보장하고 지역의 경쟁력을 높이고 있다. 북유럽 국가들은 사회적 평등 문화, 견고한 사회안전망, 우수한 교육시스템, 일과 삶의 균형 문화, 풍부한 문화활동 기회, 사회단체 및 정치 참여 등 높은 삶의 질을 공유하고 있다. 전통적인 지방자치와 전후 발전해온 복지국가, 오랜 기간 적극적으로 실행된 균형발전을 위한 협의의 지역정책과 1980년대 이후 지역의 혁신과 경쟁력을 중시한 지역정책, 최근의 지역의 문화와 장소 및 행위주체에 기반한 새로운 지역산업발전 경로 전략 등이 삶의 질을 포함한 지역경쟁력을 높이고 있는 것이다.

지역격차가 줄지 않는다는 점에서 지역정책의 한계를 말할 수 있지만, EU 지역경쟁력지수가 보여주듯이 수도 및 대도시의 지역경쟁력은 더 높다는 점에서 지역의 균형발전을 위한 지역정책은 필수적일 수밖에 없다. 노르딕 주변지역과 오지에서 나타나고 있는 공간정의(spatial justice)와 사회적 재생산 위기라는 비판에 대응하기 위해서도 그러하다. 도시와 차이나는 주거와 일자리, 의료, 교육 등의 삶의 조건들이 변방지역의 사회적 재생산을 어렵게 한다는 것이다(Eriksson & Tollefsen, 2022). 인구감소와 고령화, 농촌 및 소외지역의 인구유출과 숙련노동력 부족, 기후변화, 디지털 전환과 ‘디지털 평등’, 그린전환, 광의의 지속가능성, 비어가는 공간 등은 지역정책의 영역을 확대시키고 있다. 기존의 협의의 지역정책과 새로운 혁신적, 경로 창출적 지역정책

33) <https://data.oecd.org/inequality/income-inequality.htm> 참조.

의 융합, 지역정책의 ‘에코공간적 전환’(eco-spatial turn), 지역정책의 영역 확대는 노르딕 지역정책이 업그레이드되고 있음을 보여준다.

시공간적으로 발전해온 3 단계와 3 차원의 노르딕 지역정책은 시민의 참여, 개인의 이익과 권리, 자유를 확대시키는 민주주의의 실현에 기여해 왔다. 광의의 지역정책으로서 포괄적이고 보편적인 복지국가가 모두에게 동등한 기회와 권리를 줌으로서 북유럽 국가들의 균형발전과 지역평등에 중요한 기여를 했다는 점은 중요한 의미를 갖는다. 오늘날 노르딕 지역의 현재는 미래를 약속하며 역사적으로 발전해온 지방자치와 복지국가, 적극적으로 추진되어 온 다양한 협의의 지역정책들이 지역의 공간에서 역동적으로 상호작용하고 업그레이드된 결과이다. 이는 현재의 3 단계와 3 차원의 노르딕 지역정책이 향후 어떻게 발전, 변화할지 주목해야 하는 이유이다.

《참고문헌》

- 고병호(2010). “국가균형발전을 위한 지역정책 패러다임의 변화와 방법론”. 『도시행정학보』, 23(2).
- 김수진, 이소현, 이우진, 이혜민, 홍세영, 김인춘(2023). 『균형발전과 지방분권의 통합적 추진 방향과 과제: 지역사회기반 공간복지를 중심으로』. 국토연구원.
- 김인춘(2007). 『스웨덴 모델 - 독점자본과 복지국가의 공존』. 삼성경제연구소
- _____ (2015). “스웨덴·노르웨이의 복지분권화와 한국에의 시사점”. 『스칸디나비아연구』, 16.
- _____ (2017). “20세기 핀란드의 사회적 분리와 정치적 통합: ‘사회적인 것’의 민주주의적 구성과 ‘정치계획’”. 『스칸디나비아연구』, 20.
- 박진완(2014). “헌법적 동질성 실현의 문제로서 지방분권과 지역주민의 권리”. 『법학논고』, 48, 1-46.
- 서현수(2023). “핀란드의 대학 체제와 고등교육 정책에 관한 연구”. 『스칸디나비아연구』, 32.
- _____ (2018). [토론 / 핀란드의 지방자치 제도와 주민 참여 메커니즘] “주민 참여는 대의민주주의 대체보다 보완·강화 차원”. 『주민자치』, 82.
- 신영규, 서현수(2022). “핀란드 사회보건서비스 거버넌스 개혁에 관한 연구: 복지서비스자치주 설립과 첫 광역의회 선거 결과를 중심으로”. 『스칸디나비아 연구』, 29.
- 신정완(2012). “스웨덴의 시스타 사이언스 시티(Kista Science City)의 성공 요인: 산업정책 및 지역발전정책의 변화와 스웨덴 모델의 효과를 중심으로”. 『민주사회와정책연구』, 21(21) 민주사회정책연구원.
- _____ (2023). “스웨덴 일차의료 영역에서 진료선택제도(vårdval) 도입의 효과”. 『스칸디나비아연구』, 31.
- 양재진, 남윤민, 김인춘(2024). 『스웨덴의 사회보장개혁 사례 및 사회적 합의 과정 고찰』. 한국사회보장학회 용역과제 보고서 (2024.4).

- 이재성(2003). “지방분권과 민주주의”. 『사회와 철학』, 6.
- 정병기(2018). “지방 분권과 민주주의: 민주주의 발전을 위한 지방 분권의 이론과 요건”. 『한국과 국제정치』, 34(1).
- 최연혁(2023). “[최연혁 교수의 스웨덴 패러독스] ⑬ 지방경쟁력은 곧 국가경쟁력”. (<https://www.newspim.com/news/view/20230301000248>)
- 최희경(2023a). “스웨덴 시민자치의 지속가능성 고찰: 다문화성 변인을 중심으로”. 『스칸디나비아연구』, 32.
- _____(2023b). “주민자치형 공유시설 관리모형 탐색: 스웨덴 사도(私道)관리 사례”. 『한국행정논집』, 35(4).
- Andersson, Lars Fredrik, Håkan A. Bengtsson, Stefan Fina, Bastian Heider. (2021). *Unequal Sweden: Regional socio-economic disparities in Sweden* FRIEDRICH-EBERT-STIFTUNG.
- Andersson, Roland, John M. Quigley and Mats Wilhelmson. (2004). “University decentralization as regional policy: the Swedish experiment” *Journal of Economic Geography*, Vol.4, Issue 4.
- Angell, Elisabeth, Yngve Flo and Gro Marit Grimsrud. (2016). *The rural and regional policy of Norway - Institutions, development features and current instruments* Uni Research Rokkansenteret, Bergen.
- Asheim, B.T. and A. Isaksen. (2002). “Regional Innovation Systems: The Integration of Local ‘Sticky’ and Global ‘Ubiquitous’ Knowledge” *The Journal of Technology Transfer*, 27.
- Engqvist, Jonatan Habib(ed.) (2020). *Nya Småland* Arvinius+Orfeus Publishing, Stockholm.
- Eriksson, Madeleine and Aina Tollefsen. (2022). “Spatial Justice and Social Reproduction in the Nordic Periphery” in Peter Jakobsen et al. (eds.) *Socio-Spatial Theory in Nordic Geography - Intellectual Histories and Critical Interventions* Springer.
- Fimreite, Anne Lise & Torstein Nesheim. (1994). “Lateral structures revisited: conceptual refinement and empirical extensions” *HALLINNON TUTKIMUS* 4.
- Foss, Olaf, Johansen Steinar Johansson, Bo Mats Svensson. (2000). “Regional

Policy in Norway and Sweden - a Comparative Analysis” Paper
Presented at the ERSA Conference Barcelona, August.

_____ . (2002). “Regional
Policy at a Crossroad: Sweden and Norway on Different Paths?” Paper
Presented at the ERSA Conference Dortmund, August.

Grillitsch, Markus et al. (2018). “Unrelated knowledge combinations: The
unexplored potential for regional industrial path development”
Cambridge Journal of Regions Economy and Society, 11(2).

Grillitsch, Markus & Markku Sotarauta. (2020). “Trinity of change agency,
regional development paths and opportunity spaces” *Progress in Human
Geography*, 44(4).

Håkansson, P.G. and Andersson, M. (2019). “Regional Inequalities in Sweden
1985–2014”, P.G. Håkansson and H. Bohman (eds.) *Investigating Spatial
Inequalities*, Emerald Publishing Limited, Bingley.

Indresøvdé, Eivind. (2007). “Democracy in Norway in a Historical Perspective”
in Matthew N Chilambo et al. (eds.) *Learning democracy : a resource
book* Montfort Media.

Jauhiainen, Jussi S. and Helka Moilanen. (2012). “Regional innovation systems,
high-technology development, and governance in the periphery: The case
of Northern Finland” *Norsk Geografisk Tidsskrift - Norwegian Journal
of Geography* Vol.66, Issue 3.

Jolly, Suyash et al. (2020). “Agency and actors in regional industrial path
development. A framework and longitudinal analysis” *Geoforum*, 111.

_____ . (2022). “Legitimizing responsible, green, and digital
regional industrial restructuring in Nordland: Opportunities and pitfalls”,
paper presented at Norsk geografisk selskap (NGS) Konferanse, 27-28
Oct..

Kettunen, Pekka. (2021). “Local Autonomy in the Nordic Countries: Between a
Rock and a Hard Place” in Tomas Bergström, et al. (eds.) *The Future
of Local Self-Government - European Trends in Autonomy, Innovations*

and Central-Local Relations Springer.

- Knudsen, Jon P. (2018). “Vicarious habitation – reinterpreting the role of peripheral living in a Nordic context” *European Planning Studies* 26(2).
- _____. (2003). *Future Challenges and Institutional Preconditions for Regional Development Policy*, Nordregio Report, Oslo.
- _____. (2020). “Dealing with rural-urban economic welfare challenges in the Nordic countries – a theory-based overview” *Nordic Welfare Research*.
- _____. (2018). “Towards a new spatial perspective – Norwegian politics at the crossroads” *Norsk Geografisk Tidsskrift* 72(2): 1-15.
- Kuhnle, Stein. (2000). “The Scandinavian welfare state in the 1990s: Challenged but viable” *West European Politics* Vol.23, Issue 2.
- Kurikka, Heli, et al. (2023). “Regional opportunity spaces – observations from Nordic regions” *Regional Studies* Vol.57, Issue 8.
- Larsen, Henrik Gutzon. (2011). “The need and ability for expansion”: Conceptions of living space in the small-state geopolitics of Gudmund Hatt “*Political Geography* 30(1): 38-48.
- McCallion, Malin Stegmann. (2016) “A ‘Europe of the Regions’ – Swedish Regions as the Undead” in *A “Europe of Regions”: Obsolete or Obstinate?*, Centre International de Formation Européenne, CIFE.
- Marklund, Carl & Henrik Gutzon Larsen. (2022). “Sublimated expansionism?: Living space ideas in Nordic small-state geopolitics”, in Peter Jakobsen et al. (eds.) *Socio-Spatial Theory in Nordic Geography: Intellectual Histories and Critical Interventions*. Springer
- Martin, Hanna et al. (2023). “Reconsidering actor roles in regional innovation systems: transformative industrial change in the forest-based bioeconomy” *Regional Studies*, 57(9).
- Nilsen, Trond, et al. (2023). “Varieties of periphery and local agency in regional development” *Regional Studies*, 57(4).
- Rypestøl, Jan Ole. (2018). *New Regional Industrial Path Development:*

- Entrepreneurs, Knowledge Exchange, and Regional Contexts*. Doctoral Dissertation, The University of Agder, School of Business and Law.
- Sotarauta, Markku et al. (2023). “Change agency and path development in peripheral regions: from pulp production towards eco-industry in Lapland” *European Planning Studies* Vol.31, Issue 2.
- Suodenjoki, Sami. (2023). “The municipal assembly as a scene of local democracy and subaltern political experiences in Finland, 1865–1917” in Karen Lauwers, et al.(eds.) *Subaltern Political Subjectivities and Practices in the Nineteenth and Twentieth Centuries*, Routledge.
- Torfing, Jacob, et al. (2015). “The Scandinavian Regional Model: accounting for the shift from convergence to divergence” *Scandinavian Journal of Public Administration*, 19(4): 7-28.
- Tunander, Ola. (2008) “Geopolitics of the North: Geopolitik of the Weak: A Post-Cold War Return to Rudolf Kjellén” *Cooperation and Conflict*, 43(2).
- Westlund, Hans. (2011). “Spatial Policy for Sparsely Populated Areas: A Forlorn Hope? Swedish Experiences,” in Börje Johansson, et al. (eds.), *Theories of Endogenous Regional Growth*, Springer.
- Wikman, Pär and Marcus Mohall. (2022). “Translating Space: The Rise and Fall of Central Place Theory and Planning-Geography in Sweden” in Peter Jakobsen, et al. (eds.). *Socio-Spatial Theory in Nordic Geography - Intellectual Histories and Critical Interventions* Springer.
- OECD (2016). *Regions at a Glance 2016*. Paris: OECD.
- OECD (2020a). *Rural Well-being - Geography of Opportunities*, Paris: OECD.
- OECD (2020b). OECD Rural Studies (October 05, 2020).
- OECD (2022a). *Regions and Cities at a Glance 2022* Paris: OECD.
- OECD (2022b), “Regional economy”, OECD Regional Statistics (database).
- Norwegian Institute for Urban and Regional Research (NIBR, Oslo Metropolitan University).
- Swedish Institute for Regional Research (SIR).

<Abstract>

**Spatio-temporal Development and Transformation
of Regional Policy in Northern European
Countries:
Norway, Sweden and Finland**

Kim, Inchoon*

Regional policy in Finland, Norway and Sweden means active investment and support in specific regions for regional balance and equality across the country and region. Regional policies and strategies have been implemented actively since the 1960s to guarantee a high level of equal quality of life and opportunities for everyone, no matter where they live. There have been changes in these traditional regional policies since the 1980s and regional innovation systems and the creation of various development paths based on place-based leadership have been developed. This paper analyzes the regional policies of Norway, Finland, and Sweden into three elements spatio-temporally: 1) the tradition of local self-government and decentralization, 2) post-war welfare state as a 'broad' regional policy, and 3) regional balance policy, regional innovation systems and creation of regional development paths. In this paper these three-stages and three-dimension analytical framework has been presented and the development and transformation of Nordic regional policies were reviewed. Regional policies are being upgraded, and many challenges such as population transition, climate change, and digital and green transition are expanding the areas of regional policies.

* Institute of East and West Studies, Yonsei University

Key Words: regional policy, balanced development, equal quality of life,
spatio-temporal development and transformation

성명: 김인춘
소속: 연세대학교 동서문제연구원
E-mail: ickim95@yonsei.ac.kr

논문 접수일: 2024.6.15.

논문심사 완료일: 2024.7.6.

수정원고 접수일: 2024.7.11.

게재 확정일: 2024.7.11.