

토론문

김륜희 박사	(토지주택연구원)
노근호 본부장	(청주대 산학협력단)
류종현 박사	(강원연구원)
오용준 박사	(충남연구원)
원광희 박사	(충북연구원)
이성재 박사	(전북연구원)
장동호 과장	(충청남도 미래정책과)
황혜란 박사	(대전세종연구원)

국가균형발전정책 관련 전문가 워크숍 토론문

LH 토지주택연구원 김륜희

1. 지역불균형 실태와 문제점

- 현재 지역 간 경제적 불평등이 과거에 비해 개선된 것은 아니지만 그렇다고 더 심화되었다고 보기는 어려움. 지역 간 불균형 보다는 수도권의 소득 대비 주택 가격 비율(RIP) 상승 등 양극화가 문제
- 경제적 불평등 외 교육, 문화, 복지 등 사회적 불평등은 양적으로는 개선되었다고 볼 수 있으나 여전히 수도권과 지방간 질적인 수준에서의 격차는 매우 큼
- 이런 격차의 종착점은 지방소멸이라는 단어를 만들어냈고 일본의 경우 지방소멸이란 단어가 보편적으로 쓰이고 있어 비슷한 지역정책을 추진해온 한국도 비슷한 양상을 보일 것으로 전망
- 이러한 지방 소멸 문제를 해결하는 대안으로 많이 제시되는 것이 ‘작지만 강한 마을’ 개념인데 고령화가 심한 지방의 경우 미래 발전 동력이 부족하다는 점에서 수도권과 지방의 격차는 더 커질 것으로 우려

[광역시도별 사회적 경제 현황(2016년 12월 기준)]

구분	(인증)사회적 기업		마을기업		일반 협동조합		사회적 협동조합		총계	
	개수	%	개수	%	개수	%	개수	%	개수	%
서울	292	17.0	91	6.6	2,548	25.4	189	31.0	3,120	22.7%
부산	97	5.7	75	5.5	538	5.4	20	3.3	730	5.3%
대구	64	3.7	81	5.9	450	4.5	19	3.1	614	4.5%
인천	101	5.9	55	4.0	272	2.7	25	4.1	453	3.3%
광주	88	5.1	52	3.8	595	5.9	16	2.6	751	5.5%
대전	43	2.5	50	3.6	413	4.1	29	4.8	535	3.9%
울산	57	3.3	28	2.0	183	1.8	4	0.7	272	2.0%
경기	285	16.7	166	12.1	1,674	16.7	167	27.4	2,292	16.7%
강원	106	6.2	105	7.6	531	5.3	31	5.1	773	5.6%
충북	78	4.6	78	5.7	334	3.3	14	2.3	504	3.7%
충남	79	4.6	109	7.9	356	3.5	19	3.1	563	4.1%
전북	108	6.3	100	7.3	695	6.9	11	1.8	914	6.7%
전남	76	4.4	131	9.5	440	4.4	11	1.8	658	4.8%
경북	112	6.5	104	7.6	447	4.5	12	2.0	675	4.9%
경남	78	4.6	108	7.8	355	3.5	31	5.1	572	4.2%
제주	40	2.3	28	2.0	162	1.6	9	1.5	239	1.7%
세종	9	0.5	15	1.1	43	0.4	3	0.5	70	0.5%
합계	1,713	100	1,376	100	10,036	100	610	100	13,735	100

출처: 한국사회적기업진흥원 및 협동조합 홈페이지, 행안부 자료를 활용하여 재구성

주: 협동조합연합회도 포함

- 지역격차 해소차원에서 낙후지역 지원 등 그간 지역 인프라 개선에 많은 재정을 투자하였는데 인구 대비 과잉투자의 우려 발생
- 최근 지역개발사업 중 폐도, 폐역, 폐철도, 폐교, 주민센터, 경로당, 놀이터 등 용도변경이 필요한 수많은 기반시설들에 대한 활용방안이 제시
- 대부분 캠핑장, 쥘라인, 레일바이크, 박물관, 청년창업공간 등 비슷비슷한 용도로의 변경을 위해 국비지원을 요청하는 반면 동일 시군구 내 다른 지역에 신규 도로, 철도, 복합커뮤니티센터, 복합문화센터 등의 신규 설치를 요청
- 향후 분권을 통해 지방의 재정자립수준을 높인다고 하더라도 기반시설 등의 지속적인 운영관리비용 문제 발생
- 기존 지역의 기반시설 설치 등 국비지원사업의 경우 향후 운영관리는 지자체에서 한다는 원칙이 있었으나 지방상수도 노후화가 문제되면서 국비지원이 가능해져 향후 지방의 노후한 기반시설에 막대한 재정투입 요구 불가피
- 사전 계획 수립이나 공모방식의 국비지원으로 과잉 투자 유도 및 재정투자의 유연성 저하
- 예를 들어 10개년 지역개발계획 수립 시 향후 10년간 지역발전방향이나 전략 없이 지자체별 지원 금액(약 125억 원)에 맞춘 사업위주로 계획안 제시
- 계획계약제 도입, 사업 구체화를 위한 컨설팅 강화, 기 수립된 계획안의 변경 절차를 개선하여 열린 계획 수립 필요

2. 지역균형발전 정책의 개선과제

- 인구감소 등 지방소멸 -> ‘작지만 강한 마을’ 개념의 마을생존전략 수립 등 수도권과 지방의 격차 완화 방안 모색
- 도시와 농촌의 쇠퇴문제 -> 수도권 내 낙후지역이나 쇠퇴지역 발생, 지역 내 도농 격차 완화 방안 및 재생전략 수립
- 양극화 문제 -> 사회적 경제, 공유 경제 활성화 방안 등 지역경제 활성화 모색
- 문재인 정부 이후 지역발전관련 언론 기사를 보면 대구경북은 ‘예산 삭감, 차별, 홀대, 정권 상실 후유증’ 등이고 전라는 ‘호남중용에 대한 기대감, 기대에 못 미치는 예산, 발전의 호기’ 등 여전히 대규모 SOC 예산과 지역발전을 동일시

- 지역구분(도활지역, 성촉지역)에 따른 재원배분보다 정책목표별 재원배분 필요, SOC를 포함하여 지역발전예산의 도별 포괄보조형태로 중앙정부와 계약 체결 후 예산 내 세부 사업 포트폴리오를 수립, 부처별 관리 및 지원 시행
- 지역개발에서 지방 토호세력의 영향력이 여전히 막강, 재정투자의 비효율성 야기, 지방분권을 위한 계획역량 제고 및 주민역량강화 필요, 형식적인 주민의견 청취와 지역 내 교수, 연구원 등의 전문가 의견 청취를 지양하고 소통과 거버넌스 강화를 통해 향후 균형발전의 인적 토대 마련 필요

문재인 정부 지역균형발전 정책에 바란다

노근호 청주대학교 산학취창업본부장

1. 현재 지역불균형 실태와 문제점

□ 지역 간 격차 상존

- 수도권과 비수도권 간의 인구, 중추기능(정치, 언론, 금융, 교육) 격차
- 시·도 간의 경제성장, 혁신역량 격차
- 대도시, 중소도시, 농산어촌 간의 경제 및 생활 여건 격차

2. 지역균형발전정책의 개선과제 : 지역산업정책을 중심으로

□ 지역산업·기업 지원 프레임(지원 대상, 프로그램, 사업구조 개선 등)

- 대표산업군 재편
 - 현재 8개 주력 5, 경제협력 3 등 8개 → 주력 3개, 경제협력 2, 지역자율 3개 등
 - 융합산업 집중 육성(예, 태양광+이차전지, 태양광+유기농 등의 조합 발굴)
- 평가방법 개선 : 자율성 확대
 - 지역맞춤형 평가체계 정립 : 지역별 대표산업군 상이, 지표 동일 등 모순
- ‘블록편당’, ‘포괄보조금’ 제도 확대 : 일회성 지원방식 지양
 - 기존 프로그램별 공모 방식 → 기관 직접지원 방식으로 전환
 - 원포인트 지원방식 → 추적형, 연계형 지원방식으로 전환

□ 추진체계(중앙-지역의 역할, 추진체계 효율화 등)

- 중앙-지역의 역할 변화 : 지역의 자율성 확대 필요
 - 산업·기술 중심에서 플랫폼·네트워크 중심으로 경쟁관계 변화
 - ▷ 단기(1년) 실적위주의 평가체계 → 중장기 과제관리 체계로 변화
 - ▷ (지역) 대상 사업 발굴 → (중앙) 모니터링, 점검, 컨설팅에 주력
 - ▷ (사례) 향후 2년간 AI 헬스케어 → '19년부터 3년간 자율 육성
 - 중앙의 역할 강화 : 4차 산업혁명 준비 정도(한국 25위)
 - ▷ 노동시장의 유연성(83위) 및 법률시스템(62위) 개선에 총력
 - ▷ (사례) 규제 완화 → 규제특례 차원의 과감한 지원

- 지역의 컨트롤타워 구축 : 부처별 기능적 접근 → 공간적 총합
 - 추진체계의 복잡성과 컨트롤타워 부재로 인한 일관성 취약 해소
 - ▷ 지역 대학·연구소·관련기관들 간 경쟁심화로 협력 문화 창출 애로
 - ▷ 유사 기능 중복으로 혼란유발과 차별성 미미로 인한 원성
 - ▷ 각 부처·지자체 각 국별 사업 난립으로 총체적 지역사업 관리 지난
 - 지역사업 컨트롤타워 구축
 - ▷ 과학기술정보통신부·보건복지부 등 지역사업 체계적 관리 및 중복투자 방지
 - ▷ 4차 산업혁명 시대 도래에 따른 산업·기술변화에 대응력 제고

- 지역의 민간중심 링커조직 육성
 - EU의 ‘Open Science’, ‘Citizen Science’을 벤치마킹, 적극 배양
 - ▷ 뷰카(VUCA, 변동·불확실·복잡·모호) 상황에 맞는 신전략 시급
 - ▷ 본격적인 지방자치, 지방분권 시대 개막의 정치적 변화에 적극 대응
 - ▷ 급변하는 4차 산업혁명에 대한 지역의 적응력 강화
 - 지역의 ‘전문위원회 또는 포럼’ 구성 및 평가 위임
 - ▷ 중앙의 선정(picking winners) 및 사전 관리보다 지역의 개방과 투명성 제고
 - ▷ 결과에 대한 지역의 책임성 강화

- 공간구상(새로운 권역 개념, 행정구역 중심, 중추도시권 중심 등)
 - 광역권 : 메갈로폴리스(지식, 비즈니스 생태계 공유)
 - 도시·지역 간 네트워크를 강화, 각 도시의 특성화된 자산을 공유
 - ▷ (사례) 세종-대전-청주를 잇는 메트로폴리탄 에이리어
 - 기술·기업·지식융합으로 ‘지역융합얼라이언스’ 달성

 - 시·도단위 : 대표산업 위주의 산업클러스터 육성
 - 규제프리존, 경제자유구역 등 신성장산업 플랫폼 조성

 - 지역단위 : 혁신도시, 기업도시 등 도시성 적극 활용
 - 도시 취향의 젊은 인재 양성 및 유치에 맞는 정주환경 제공
 - ▷ 산업단지 등 물리적 인프라를 통한 양적 목표 지양
 - ▷ 이전 공공기관의 지역인재 채용 강력 시행
 - ※ 충북혁신도시의 경우 진천, 음성으로 양분되어 발전 저해 → 통합 지역화

□ 기타

- 범부처사업의 연계 강화 : 지역발전위원회의 역할 강화
 - (사례) 오송첨복재단(과학기술정보통신부), 생명연(복지부), 충북TP(중기부)
 - ▷ ‘바이오메디컬 창조생태계 강화’ 기획안 작성
 - ▷ 지역에 소재한 바이오메디컬 자산 활용 극대화 목적
 - ▷ 지자체에서 관심이 미미한 것은 주무 부처가 없는데 기인
- 지역산업 및 경제모니터링 강화 : 회복력(resilience)이 요체
 - 뷰카 시대의 급변하는 상황변화에 대응하는 시스템 구축
- ‘벤처천억기업’ 등 고성장기업에 대한 관심 제고 : 경제성장 주역의 손 바뀜
 - 재계 10위까지의 매출 총액과 비교한 비중이 대폭 증가
- ‘피플펀딩’ 장구

3. 새 정부 지역균형발전 정책 기조와 방향 제시 :

- ‘문재인 정부 국정운영 5개년 계획’, 2017. 7 -

□ 5대 국정목표 중, 4번 고르게 발전하는 지역

- 풀뿌리 민주주의를 실현하는 자치분권 : 국정과제
 - 획기적인 자치분권 추진과 주민 참여의 실질화
 - 지방재정 자립을 위한 강력한 재정분권
 - 교육 민주주의 회복 및 교육자치 강화
 - 세종특별자치시 및 제주특별자치도 분권모델의 완성
- 골고루 잘사는 균형발전
 - 전 지역이 고르게 잘사는 국가균형발전
 - 도시경쟁력 강화 및 삶의 질 개선을 위한 도시재생뉴딜 추진
 - 해운·조선 상생을 통한 해운강국 건설
- 사람이 돌아오는 농산어촌
 - 누구나 살고 싶은 복지 농산어촌 조성
 - 농어업인의 소득안전망의 촘촘한 확충
 - 지속가능한 농식품 산업 기반 조성
 - 깨끗한 바다, 풍요로운 어장

□ 4대 복합·혁신과제 중, 4번 국가의 고른 발전을 위한 자치분권과 균형발전

- 지역의 자치권·재원 부족, 수도권 집중과 지역 간 격차 심화 해소를 위해, 지역 경쟁력을 강화하고 자립적 성장을 지원하는 신균형발전전략 필요
- 국가사무의 획기적인 지방 이양과 자치분권의 제도적 기반을 강화하고 지역의 자율성을 중시하는 강력한 국가균형발전 지원체제 구축
- 세종시를 명실상부한 행정중심복합도시로 육성하고 혁신도시 내실화, 산업단지 활성화로 지역의 신성장동력 확충 및 지역경제 활력 제고
 - 제2국무회의 도입과 국가사무의 획기적 지방 이양
 - 자치분권의 제도적 기반 확보
 - 국가균형발전 거버넌스 및 지원체계 개편
 - 지방재정 자립을 위한 강력한 재정분권 추진
 - 주민직접참여제도 확대 및 마을자치 활성화
 - 혁신도시 중심으로 신지역성장 거점 구축
 - 인재와 신산업이 모이는 산업단지 혁신
 - 세종시를 명실상부한 행정중심복합도시로 육성

4. 수도권 정책 개선 과제

새 정부 지역균형발전 2.0 : 정책기조와 추진과제

류 중 현(강원연구원 선임연구위원)

I. 문제제기 : 새 정부 지방분권·균형발전 정책기조 전환

■ 균형발전 : 헌법이 규정하고 있는 국가의 책무이자 기본권

- 헌법 제119조는 균형발전이 국가의 책무이자 국민의 기본권이며, 헌법 123조 2항에는 국가는 지역 간 균형 있는 발전을 위하여 지역경제를 육성할 의무가 있다고 규정하고 있음
- 122조에서도 국가는 국민 모두의 생산 및 생활기반이 되는 국토의 균형 있는 이용 개발과 보전을 위하여 법률이 정한 바에 따라야 한다고 규정
- 지역균형발전은 각 지역이 특성에 맞는 발전과 지역 간의 연계 및 협력 증진을 통하여 지역경쟁력을 높이고 국민의 삶의 질을 향상시키기 위한 지역 간의 균형 있는 발전을 의미
 - 수도권과 지방, 도시와 농촌 간 경제적·삶의 질 측면의 발전 격차 완화
 - 전국 어디에서나 지역발전을 위한 균등기회 제공 지향

■ 새 정부 지방분권강화 및 균형발전 관련 주요 공약

- 지방분권 : 시·도지사가 참여하는 제2 국무회의 신설, 지방자치법 전면 개정 통한 자치와 분권 법적기반 확보(4대 지방자치권 보장), 적극적 사무이양 우한 지방이양일괄법 제정 등

〈 새 정부 지방분권 강화 및 균형발전 주요 공약 〉

- 새 정부 분권 및 균형발전의 주요 공약
 - 자치입법권, 자치행정권, 자치재정권, 자치복지권 등 4대 지방자치권 보장
 - 시·도지사가 참여하는 제2 국무회의 신설, 지방일괄이양법 제정
 - 국세와 지방세 비율 개선(6대4), 국가보조금의 포괄보조금체제로 개편
 - 혁신도시 '시즌 2' 시행, 대기업 본사의 지방 이전 촉진을 통한 상생형 기업생태계 구축 등
- 지방재정 자립, 재정분권 : 지방교부세율 상향 및 교부세제도 개선, 국고보조사업 정비, 실질적 포괄보조금제도 도입, 고향사랑 기부제도 도입, 국세-지방세 구조개선 및 자주재원 확충 등 재정분권 확대

- 혁신도시 시군2 : 혁신도시 중심 혁신클러스터(지능형 스마트도시 조성), 혁신도시와 구도심 균형발전 추진, 대기업 본사 지방이전 촉진을 통한 지역 상생형 기업생태계 구축 등

■ 새 정부 국정 4대 복합·혁신과제 선정과 최고의 국가전략으로 지방분권을 통한 균형발전정책을 제시

- 지방분권을 통한 국가균형발전은 수도권과 지방이 상생하고 협력하며 지속 가능한 발전을 이룰 수 있다는 최고의 국가발전 전략으로 제시하고 95년 지방자치시대 이후 최초로 청와대 정책실내 균형발전비서관 신설하여 시스템정부와 지방 맞춤형으로 전환
 - 대통령이 직접 지방정책 추진 과정을 점검, 여러 부처에 걸쳐 있는 현안을 통합관리 가능, 현재의 지역발전위원회와 지방자치위원회를 통합하여 지방분권 균형발전위원회로 통합 구성 예정
- 국정기획자문위원회는 4대 복합혁신과제로 일자리 경제, 4차 산업혁명, 인구절벽 해소, 지방 균형 발전을 선정함. 새 정부의 국정 비전을 부각하고 예산·조직·인력 등 정책 자원을 최우선 투입할 과제

■ 균형발전 정책 패러다임 재정립으로 지방분권형 균형발전 2.0 실현

- 지난 정부의 지속적인 지역발전 정책 추진에도 불구하고 수도권 대 지방 간 격차는 더욱 심화 되고 있음. 중앙정부의 분산·난립되어 있는 지역균형 발전사업으로 인해 지방에서는 공간발전 전략과 무관하게 통합 조정 없이 사업들의 분절적 추진으로 사업의 효과성이 미미한 실정
- 현재 지역발전특별회계는 2017년 9.8조원 규모로 2005년 시행 때 보다 양적으로 2배 증가하였지만 현장의 체감 성과는 미흡한 실정임. 포괄보조사업 확대로 지역 자율성이 향상됐으나 지역별 특성화 전략 부족과 유사·중복사업 추진 등 문제점 노출
- 저 출산, 고령화에 따른 인구 감소, 저성장 추세의 고착화가 급격히 진행되면서 전국이 더불어 잘사는 국토를 만들기 위한 포용적 낙후지역 발전정책 추진이 시급하게 대두되고 있음. 낙후지역의 지역균형 발전에 중점을 두고 지방분권을 강화하는 균형발전 패러다임의 재정립이 필요한 시점임

- 새 정부의 지역균형발전 정책기조 변화와 정책 구체화가 되는 현재 시점에서 지난 정부의 지역균형발전정책의 성과와 평가를 바탕으로 지방분권형 균형발전 2.0 정립을 위한 주요 쟁점과 의제를 살펴보고 국토공간의 건강성 회복, 자치분권·재정혁신, 포용적 지역발전 강화, 통합추진체계 구축, 양질의 일자리 연계 창출 등 정책기조별 추진과제를 제시 함

II. 참여정부 이후 지역(균형)발전정책 추진 성과와 문제점

- 각 정부별 지역(균형)정책의 정책기조, 공간전략, 중점사업, 추진체계
 - 참여정부 : 수도권 기능분산과 지역 간 균형발전의 국가균형발전 추진
 - MB정부 : 균형보다 지역경쟁력 강조, 5+2 광역경제권 전환
 - 박근혜정부 : 지역생활권(63개) 중심의 주민 체감 지역사업 추진

<역대 정부 지역발전정책 정책기조와 방향>

구분		노무현정부	이명박정부	박근혜정부
정책 기 조	정책 목표	혁신 주도의 공간적 균형발전	지역의 경쟁력 강화 및 특화발전	지역행복 및 삶의 질 향상
	정책 수단	기능 분산형 균형발전정책 - 세종시 건설 - 혁신·기업도시 건설 - 4+9 지역전략산업 육성	5+2 광역경제권정책 - 광역경제권 선도산업 육성 - 30대 선도프로젝트 발굴·추진	지역희망(HOPE)프로젝트 - 지역생활권 구성·운영 - 생활권 선도사업 추진 - 삶의 질 서비스 제공
	정책 대상	행정구역	행정구역+광역권(초광역개발권, 광역경제권, 기초생활권)	행정구역+생활권 (지역행복생활권)
계획		(법정계획) 국가균형발전계획 - 부문별 계획 - 지역혁신발전계획	(법정계획) 지역발전계획 - 부문별 계획 - 광역발전계획 (임의계획) - 초광역권개발구상 - 시·도발전계획 - 시·군·구발전계획	(법정계획) 지방발전계획 - 부문별 계획 - 시·도발전계획 (임의계획) - 지역생활권 발전계획
추진 계 획	추진 조직	중앙 : 국가균형발전위원회, 부처 지방 : 지자체	중앙 : 지역발전위원회, 부처 지방 : 광역경제발전위원회, 지자체	중앙 : 지역발전위원회, 부처 지방 : 지자체
	재정	국가균형발전특별회계 - 지역개발사업계정 - 지역혁신사업계정 - 제주계정	광역·지역발전특별회계 - 지역개발계정 - 광역발전계정 - 제주계정	지역발전특별회계 - 생활기반계정 - 경제발전계정 - 제주계정 - 세종계정
	거버 넌스	지역혁신협의회(법정기구)	지역발전협의회(임의기구)	지역생활권발전협의회(법정기구)
제도		균특법 제정(2004.1.10.)	균특법 개정(2009.4.22.)	균특법 개정(2014.1.7.)

■ 각 정부의 지역(균형)정책 성과와 평가

- 참여정부 : 국가균형발전위원회, 국가균형발전특별법, 국가균형발전특별회계 등 지역혁신 및 정책 추진기반 마련, 행정중심복합도시, 공공기관 지방이전 등 지방분권 분산시대 토대 및 전환점 마련과 가장 역동적인 지역발전정책 추진
- MB정부 : 국가균형발전특별법에서 균형발전을 삭제하고 각 지자체의 글로벌 경쟁력을 강화하는 것에 방점, 5+2광역경제권을 통한 지역 간 연계와 협력의 필요성 제시, 수도권에 과도한 규제완화에 따른 불균형 성장 회귀
- 박근혜정부 : 국민행복·지역희망 프로젝트 지역발전정책 추진, 지역선도 지역정책 실증, 수도권 경제력 집중심화, 지역의 일자리 위기, 지방소멸 가능성 급증

■ 현재 지역(균형)발전정책 추진의 문제점

- 역대 정부의 지역균형발전 정책이 제대로 작동하지 못한 결과 수도권 대비(非)수도권 간 격차가 심해지면서 지역 불균형 문제 위험수위
 - 2016년 말 기준 국토의 12%인 수도권에 인구 50%, 100대 기업 본사 95%, 전국 20대 대학 80%, 의료기관 52%, 공공청사 80%, 정부투자기관 89%, 예금 70%, 지역내 총생산액(GRDP) 49%, 총사업체 47%가 집중
- 지역균형발전 정책사업들은 중앙정부의 추진주체들이 기능적으로 분산·난립된 채 통합 조정이 없는 상태에서 분절적으로 추진
 - 중앙정부 추진주체가 다기화, 상호연계 조정이 부족한 상태로 독자적이고 경쟁적 추진. 사업의 유사중복에 따른 예산·자원 활용의 비효율 발생, 국가·지역자원의 최적 활용 곤란
- 부처간, 부처-지자체간, 지자체간 연계·협력 미흡으로 유사·중복사업 발생, 중앙부처의 총괄 조정 및 모니터링·컨설팅 미흡, 갈등구조 복잡화, 다양성 확대에 지자체간 연계·협력 애로
- 지역여건 분석 및 특성화 전략 부재로 정책효과 및 작동성 저하. 공급자 위주 사업 추진은 지역 불균형 초래, 경쟁·낭비 심화에 따른 자원배분의 효율성 침해
- 현재 지특회계는 2005년 5.4조원에서 2016년 10.0조원, 2017년 9.8조원 규모로 양적 성장에도 불구하고 지역 현장의 체감 성과는 미흡, 포괄보조사업 확대에 지역 자율성이 향상됐으나 지역별 특성화 전략 부족과 유사·중복사업 추진 등 문제점 노출

- 지역발전 5개년계획 예산의 절반을 차지하는 지특회계 131개 지역발전 사업이 전략적이고 체계적으로 추진되지 못함. 지특회계의 경제발전계정의 경우 광역도로나 산업단지 진입도 등 SOC 사업 비중이 높아 지역에서 체감도가 떨어지고 있음
- 도로 건설, 하천 정비 등의 지역발전이라는 명목으로 지특회계 전체 예산의 4분의 3 큰 비중을 차지하고 최근 9년간 수도권 중심으로 지특회계 가 배분. 배분액 증가폭이 가장 큰 광역지자체는 서울(131.8%), 경기(69.6%), 경북(56.7%), 인천(55.2%) 순

III. 새 정부 자치분권과 균형발전 주요 계획과 쟁점

1. 자치분권과 균형발전 주요 동향과 계획

■ 새 정부 균형발전 주요 공약

- 지방분권을 통한 균형발전은 수도권과 지방이 상생하고 협력하며 지속가능한 발전을 이룰 수 있다는 최고의 국가발전 전략으로 현재 국정기획자문위원회 경제2분과에서 세부 추진계획과 로드맵 수립 중
- 균형발전정책 대선공약 발표(2016.4.17) : 지방분권 강화 및 균형발전 주요 공약 제시

<새 정부 지방분권 강화 및 균형발전 주요 공약(2016.4)>

- 자치입법권, 자치행정권, 자치재정권, 자치복지권 등 4대 지방자치권 보장
- 시·도지사가 참여하는 제2 국무회의 신설, 지방일괄이양법 제정
- 국세와 지방세 비율 개선(6대 4), 국가보조금의 포괄보조금체제로 개편
- 혁신도시 '시즌 2' 시행
- 대기업 본사의 지방 이전 촉진을 통한 상생형 기업생태계 구축 등

■ 새 정부 균형발전 추진 동향

- 새 정부는 '95년 지방자치시대 이후 최초로 청와대 정책실 내 균형발전비서관을 신설하여 시스템정부와 지방 맞춤형으로 전환하고 국정 비전을 부각하고 예산·조직·인력 등 정책 자원을 최우선 투입할 과제로 균형발전 채택

<새 정부 균형발전 추진동향>

- 청와대 정책실 산하 균형발전비서관 신설 및 비서관 내정
- 분권과 균형발전 국정 4대 복합·혁신과제 선정(국정기획자문위원회)
 - ※ 4대과제 : 일자리 경제, 4차 산업혁명, 인구절벽 해소, 분권과 균형 발전
- 국정기획자문위원회 균형발전 관련 주요 국정과제 채택
 - 고향세 신설과 지방이양 대기업 세제혜택 강화
 - 지방소비세율 상향 조정
 - 국세와 지방세 비율 장기적으로 6:4 또는 7:3 달성

■ 새 정부 국정5개년계획(2017. 7. 19) : 자치분권과 균형발전

- **고르게 발전하는 지역** : 전국이 고르게 발전하기 위해 우선적으로 추진되어야 할 것이 자치분권과 균형발전
 - 자치분권 : 중앙정부 권한의 지방 이양과 지방재정 확충을 통해 지방분권을 추진하고, 주민자치 확대를 통한 지역 현장에서의 풀뿌리 민주주의를 구현
 - 균형발전 : 지역이 가진 잠재력을 극대화하여 자립적 성장기반을 마련함으로써 중앙 대 지방, 지방 대 지방간의 경제·사회적 격차를 해소
 - ‘고르게 발전하는 지역’ 3대 국정전략 : ① 풀뿌리 민주주의를 실현하는 자치분권 ② 골고루 잘사는 균형발전 ③ 사람이 돌아오는 농산어촌
- **전략2 골고루 잘사는 균형발전** : 강력한 국가균형발전 체계 확립으로 지역 자율성 및 균형성장 기반 구축, 혁신도시를 지역 신성장 거점으로 육성하고 산업단지를 활력 넘치는 혁신공간으로 전환하여 지역경제의 활력 제고
 - ☞ 골고루 잘사는 전국을 만들어 내기 위해 균형발전 전략 추진
 - 국가균형발전 추진을 위한 거버넌스 및 지원체계를 강화하고 혁신도시·세종시·산업단지·새만금 등 지역성장거점과 각종 클러스터를 활성화
 - 지역 주민의 삶의 질 개선과 도시 활력 제고를 위해 구도심과 노후 주거지 등을 도시재생뉴딜 사업대상으로 선정, 도시재생과 연계한 공공임대주택 공급 등 공공중심의 지원을 집중적으로 수행
 - 세계적 수준의 경쟁력이 있는 국내 조선·해운의 재건을 위해 친 환경 고효율 선박 확보, 한국 해운 재건 프로그램 등 조선·해운 상생협력을 추진하는 등 지역의 핵심 산업을 재건

□ 주요내용

- (추진체계) 국가균형발전위원회 명칭 복원 및 위상 강화를 통해 강력한 균형발전 지원체계를 구축하고 지역의 자율·책임성 강화
- (세종시 육성) 명실상부한 행정중심복합도시의 기능을 수행하기 위해 중앙행정기관 추가 이전, 서울-세종 고속도로 조기 구축 등 추진
- (혁신도시 중심 클러스터 육성) 이미 조성된 혁신도시 중심으로 신산업 테스트베드 구축, 기업유치 등을 통해 혁신클러스터 조성 - 이전 공공기관 특성과 연계하여 스마트시티 기술을 적용하고, 창업·정주공간 확충 및 필요시 구도심 도시재생 병행
 - 속도감 있는 새만금 사업추진을 위해 공공주도 매립, 국제공항·신항만 등 물류교통망 조기 구축
- (산업단지 혁신) 업종 고도화를 넘어 도시재생과 연계한 창업·혁신, 문화·복지공간까지 어우러진 산업단지 혁신 2.0 추진

○ 이행목표·계획

- 1단계('17년~'18년) : 자치분권 및 강력한 국가균형발전 체계 구축, 제2국무회의는 '17년 하반기 중 시범운영 후 개헌 시 제도화, 자치분권·기능이양 등을 위한 각종 법령 정비
- 2단계('19년~'20년) : 자치분권 및 국가균형발전 본격화 : 지방 행·재정 통제 플랫폼 구축, 행정서비스 혁신 자치단체 확산, 서울-세종 고속도로 세종~안성 구간 착공, 국가혁신클러스터 1단계 사업 완료
- 3단계('21년~'22년) : 자치분권 및 지역혁신 생태계 정착, 행정서비스 스마트화 등 고도화 사업 시범실시, 세종시 신청사 준공, 산업단지 산학융합지구 15개 조성 완료
- 입법계획 : 국가균형발전특별법, 혁신도시특별법, 행정중심복합도시특별법 개정 ('17년 하반기 국회 제출)

○ 지역공약 이행방안 : 중앙과 지방의 상생 발전과 전국이 골고루 잘사는 대한민국 실현을 위해 지역공약을 보완·발전시켜 단계적으로 충실히 추진해 나갈 계획, 중앙부처와 지자체 간 지속적인 소통과 협업을 통해 국가균형발전을 위한 지역공약을 실천

- 문재인정부 지역공약은 143개로 구성 : 17개 시도 공약 130개, 시도 간 상생공약 13개, 지역산업 혁신, SOC(교통·지역개발), 공공기관 이전 등 제도 혁신, 기관 설치

- 국가균형발전 정책과 연계로 시너지 제고 : 일자리 창출, 지역산업 혁신, 지역 간 양극화 완화 등 큰 틀의 국가균형발전 정책을 토대로 공약을 실천
⇒ 관계부처, 지자체, KDI 등 연구기관이 공동으로 지역산업 및 여건을 정밀 진단하고 국정과제*와 연계한 ‘국가균형발전 전략’ 수립(’17년 말) * 혁신도시 시즌2, 산업단지 혁신, 행정중심 복합도시 육성 등
- 국가 전체 우선순위에 따라 단계적 이행 및 투자재원 다양화, 일자리 창출, 지역산업 혁신, 지역 숙원사업 등을 우선 검토, 공기업 투자, 민간역량 등 국가의 다양한 자원 활용

○ 지역공약 추진체계 및 일정

- 추진 체계 : 청와대 균형발전비서관 및 지역발전위원회가 총괄·조정하여 상시 관리, 지역공약을 지역발전정책과 연계하여 일관성 있게 추진하고 국가와 지자체 간의 이해관계 조정
지역공약의 효율적 추진을 위해 ‘균형발전 상생 회의’(가칭) 개최
- 단계적 추진 : 혁신클러스터 조성 등 지역산업 혁신 과제 ① ‘지역발전위원회’ 주관으로 관계부처, KDI, 지자체 등이 함께 ‘국가균형발전 전략’ 수립, ② 국가균형발전 전략 토대로 단계적 과제 착수
- 사전절차 이행 후 추진 : 대형 SOC 등 ○ 일자리 창출 등 국가재정 투자방향의 큰 틀 내에서 지역의 수요가 높은 SOC에 대해 우선순위를 마련하고 단계적으로 절차 이행
- 향후 일정 : ‘국가균형발전 전략’ 및 제도 개선 과제 착수(7월~)
즉시추진과제는 ’18년 예산편성 과정에서 반영(~8월)
‘국가균형발전 전략’ 수립(~12월)
‘국가균형발전 전략’에 맞추어 지원(’18년~)

2. 자치분권과 균형발전 주요 계획 주요 쟁점

■ 지방분권형 균형발전정책 정립과 재정분권 실현

- 지역 간 격차는 국가균형발전특별법 제정과 혁신도시 이전 등의 노력에도 지속적으로 악화해 GRDP 지니계수는 0.218로 OECD의 최하위권. 대통령제의 중앙정부 중심의 국가 발전 전략의 한계를 인식하고 진정한 지방분권으로 성장 한계 극복의 실질적 대안 강구

- 새 정부 출범과 동시에 지역발전 정책이 지방분권과 균형발전이란 양축으로 전환되고 큰 변화가 예상되고 있음. 낙후지역의 지역균형 발전에 중점을 두고 지방분권을 강화하는 방향으로 정책 추진이 필요
- 낙후지역에 대한 정책 배려와 차별화된 지원을 통해 국가균형 발전이 이뤄질 때 진정한 분권이 실현될 것 임

■ 지역·주민 주도 지방분권형 균형발전정책 강화

- 지방분권과 균형발전이 지역균형발전의 양축으로 부상, 균형발전 정책의 큰 변화가 예상. 분권화와 지방화의 흐름을 반영하여 중앙정부의 역할을 축소하고 지방의 역할을 중시. 지역수요에 부응하고 주민체감도가 높은 균형발전 사업 추진
- 물리적 총량적 성장보다 주민 체감·삶의 질과 행복도 향상 중심
- 낙후지역에 대한 정책 배려와 차별화된 지원 등에 중점
- 중앙 주도 하향식 지역정책에서 지역·주민 주도 상향식 지역정책 전환
- 재정운용에 대한 지방의 자율성 확대와 재정분권은 지방분권 실현의 선결과제이며 추진체계의 핵심. 지방세입의 확충 및 중앙·지방 간 재정관계의 재정립이란 큰 틀의 접근 필요. 지방이 국가경쟁력의 구심점인 재정분권 실현

■ 제4차 수도권정비계획(2021~2040)의 특별성장관리 방식 전환

- 최근 전국 대비 수도권 인구 비중은 49.5%로 이미 3차 수도권정비계획의 목표치 보다 1.9% 상회하고 있음. 통계청 인구추계는 2028년 50.2%까지 증가 추세가 계속될 것으로 전망
- 수도권 지방자치단체 전체 2020년 계획인구는 3천18만8천명, '수도권정비계획법'상 목표인구 2천375만2천명보다 640만명 많은 인구임
- 최근 수립 중인 제4차 수도권정비계획(2021~2040)에서 수도권의 새로운 비전과 패러다임 통하여 수도권의 적정인구 관리 등 계획과 관리원칙의 선진화와 수도권특별성장관리 방식 전환

■ 낙후지역의 포용적 지역발전정책 도입으로 자생적 활력 강화

- 현재 낙후지역은 국가균형발전특별법 제2조가 규정하고 있는 발전도 하위

70개 성장촉진지역 시군으로 그 동안 발전 배제, 소외 극복과 지역공동체 소멸을 방지하고 전국이 더불어 잘사는 국토를 만들기 위해서는 포용적 낙후지역 발전정책 추진이 시급

- 포용적 발전이란 발전에서 배제된 지역과 주민이 없이 전국 모든 지역의 생활수준이 거의 대등하게 고루 잘 사는 지역 발전정책을 지칭(OECD, 2016)
- 지방소멸 및 인구감소지역에 대한 포용적 지역발전 정책지원 강화 필요. 지방소멸 예상 지역에서는 교육·의료·보육 등 기초생활 인프라의 부족으로 ‘생활사막(Life Desert)’ 현상 진행 중. 전 국민이 국토의 어느 곳이나 풍요로운 삶을 누릴 수 있는 기반 조성

- 한국고용정보원(2017.3) 소멸위험지역 전국 85개 시 군
- 한국지방행정연구원(2017) 지역소멸, 위험예상지역 51개~ 최대 79개
- 국토연구원(2016) 축소 도시(shrinking city) 전국 20개 시

■ 통합적이고 지속 가능한 지역균형발전정책 추진체계 구축

- 중앙부처 칸막이 식 행정에서 비롯된 분절현상의 피해를 방지하고 중앙부처간 협력과 정책의 통합조정이 우선적으로 추진되어야 함
- 현재 지역균형발전 정책 사업들은 중앙정부의 추진주체들이 기능적으로 분산·난립된 채 통합 조정이 없는 상태에서 분절적으로 추진
- 중앙정부 추진 주체의 다기화로 상호연계 조정이 부족, 독자적이고 경쟁적 추진과 사업의 유사중복에 따른 예산 낭비와 비효율 발생
- 선진국들의 낙후지역발전정책은 장기적, 계획적 관점에서 추진되고 있음. 중앙단위 컨트롤 타워 기능 강화와 추진주체, 공간, 재원의 통합과 장기적이고 계획적인 관점에서 통합적 지역발전 추진체계 구축 필요

■ 일자리 정책패키지와 지원시책 선순환 구축으로 지역 활성화 도모

- 최고의 복지는 일자리라 할 정도로 최근 일자리 창출이 지역별 최우선 정책과제가 되고 있음. 일자리 복지의 지역 간 균등화 및 선순환 구축
- 지역인구감소와 지역경제 축소 극복을 위해 일자리와 사람의 선순환 구조 확립과 이를 지원하는 정책패키지와 지원시책 추진으로 지역 활성화를 도모하고 고용의 질·양의 확보와 향상
- 일본 지방창생정책의 마을·사람·일자리 창생 장기비전과 종합전략의 정책패키지로 추진 중인 사람과 일자리 창생의 선순환 구축 참고

IV. 새 정부 지방분권형 균형발전 2.0 정책기조와 추진과제

1. 패러다임 정립과 정책기조

■ 국토 공간의 재해석과 국가 미래 관점에서 새 정부 균형발전 철학 구현

- 역대 정부의 다양한 지역균형발전정책과 수도권 집중 완화 정책 추진에도 불구하고 수도권 집중으로 인한 압축적인 국가성장에 기여했지만 지역 간 격차와 폐해는 심화되고 있음
 - 수도권에 인구 50%, 100대 기업 본사 95%, 전국 20대 대학 80%, 예금 70%, 지역 내 총생산액(GRDP) 49%, 총사업체 47%가 집중
- 현재 진행되고 있는 저성장 고착화, 저출산·고령화, 양극화, 포용적 발전, 지방소멸, 지역공동체 위기, 지방분권, 재정분권, 4차 산업혁명시대 등에 능동적으로 대응하기 위한 새로운 지역균형발전 패러다임 수용 대전환
- 현재 수도권 일극 중심 발전전략에서 국가 미래 생존전략·지역이 국가 미래를 견인하는 국토 공간의 재해석과 현재 직면하고 있는 지역발전의 여건 변화와 정책 수요에 능동적으로 대처하고 기존 지역균형발전정책의 한계를 보완하기 위해 ‘지역균형발전 종합비타민 복용정책’ 구현 필요

■ 지방분권형 균형발전 2.0 패러다임 정립

- 참여정부 균형발전 1.0정책 추진 : 국가균형발전법과 국가균형발전특별회계를 만들고 공공기관 지방이전을 통해 국가 주요기능의 지방 이전을 추진함
지역균형발전에 대한 인식을 공간적 개념에서 산업적 측면으로 전환하고 주무부처를 국토부에서 산업부로 전환하는 새로운 시도 추진
- 새 정부 균형발전 2.0 뉴 패러다임 정책으로 전환 : 참여정부 균형발전 1.0을 토대로 지난 정부가 소홀한 국가균형발전정책을 복원하고 지방분권을 통한 국가균형발전정책으로 수도권과 지방이 상생하고 협력하며 지속가능한 발전을 이룰 수 있는 균형발전 전략 패러다임 대전환 필요
 - 기존 균형발전 정책과 계획시스템을 혁신하고 새로운 틀에서 균형발전 공간 전략과 정책 추진, 지역격차·갈등 완화를 위한 포용적 지역발전정책과 지역 간 협업을 통한 상생 포지티브 섬 정책 도입, 지자체와 주민이 주도하는 상향식 방식으로 균형발전 정책 패러다임 전환 등

■ 지방분권형 균형발전 2.0 5대 정책기조

- 새 정부 지방분권형 균형발전 2.0 5대 정책기조 : 국토공간의 건강성 회복을 위한 균형발전, 자치분권·재정 혁신형 균형발전, 포용적 지역발전을 강화하는 균형발전, 통합추진체계구축을 통한 균형발전, 양질의 일자리 연계 창출형 균형발전 등

〈지방분권형 균형발전 2.0 : 5대 정책 기조(안)〉

- 정책기조 1 : 국토공간의 건강성 회복을 위한 균형발전
- 정책기조 2 : 자치분권·재정 혁신형 균형발전
- 정책기조 3 : 포용적 지역발전을 강화하는 균형발전
- 정책기조 4 : 통합 추진체계 구축을 통한 균형발전
- 정책기조 5 : 양질의 일자리 연계 창출형 균형발전

2. 주요 5대 추진과제

■ 국토 공간정의를 통한 건강성 회복과 자립적 성장기반 강화

- 대한민국 어느 곳에 살더라도 국민으로서 평등한 삶의 기회가 부여되고 장소보다는 사람이 우선하는 지역발전 전략, 지역 공간 정의, 지역 공간생활복지 패러다임과 연계, 지방이 국가 미래를 건인하는 두 트랙 균형발전 추진 : Track1(지방) 지역 성장 및 자립기반 강화 , Track2(수도권) : 수도권 특별 성장관리
- 지방 균형발전과 경쟁력향상을 위한 지역성장 자립기반 강화
 - (가칭) 지역발전기본법 또는 지역발전촉진특별법 제정
 - 지역발전투자협약·지역등급제를 통한 차등지원·지역균형발전영향평가 제도 도입
 - 정부축 국토(지역)공간 발전전략에서 동서축 공간 지역발전전략으로 전환
- 국가교통시설의 종합적·체계적 확충을 위해 지난정부 확정 추진 중인 국가장단기(2020년 또는 2025년) 인프라 계획 및 5년 단위 투자계획에 대한 전면적 수정 보완
 - 인프라는 기업의 투자 결정은 물론 관광객 유입, 지역 내외의 이동 등에서 가장 중시되는 판단 근거
 - 미 개선시 국토 불균형 발전을 고착화 시키고 국가경쟁력을 약화시키는 요인으로 작용, 국토 인프라 동서축 보강을 통한 국가통합 SOC 확충

<참고> 대상계획 : 제4차 중기교통시설투자계획(2016~2020)은 물론, 부분
 별 계획인 제3차 국가철도망구축계획(2016~2025), 제5차 공항개발 중장
 기 종합계획(2016~2020), 제3차 항만기본계획 수정계획(2016~2020), 고
 속도로 건설 5개년 계획(2016~2020년) 등 2020년까지 국비 92조원 등
 131조7000억 원을 투입 예정 임

- 수도권 성장관리 계획시스템 도입으로 수도권 인구 적정 관리 : 2016년 전
 국 대비 수도권 인구 비중은 49.5%로 이미 3차 수도권정비계획의 목표치보
 다 1.9% 상회하고 있음. 통계청 인구추계는 2028년 50.2%까지 증가 추세
 가 계속될 것으로 전망
- 수도권 지방자치단체 도시기본계획인구 전체 2020년 계획인구는 3천 18만 8천 명,
 ‘수도권정비계획법’상 목표인구 2천 375만 2천 명보다 640만 명 과잉인구 발생
- 최근 수립 중인 제4차 수도권정비계획(2021~2040)에서 수도권의 새로운 비전과
 패러다임 정립. 수도권의 적정인구 관리 등 계획과 관리원칙의 선진화 기법
 도입, 수도권 특별성장관리 방식으로 전환
- 수도권 인구의 적정 관리와 공간의 질적 수준 향상을 위해 4차 수도권정비
 계획(2021~2040) 기본계획 수립 시 선진 계획 시스템 도입과 수도권정비
 계획법 개정을 통해 수도권 특별 성장관리 계획시스템으로 전환
- 수도권 관련계획 통합 : 기본계획과 관리계획으로 특별 성장관리
- 제4차 수도권정비계획상 현재 과잉인구 하향 조정 : 선진국 수도권 수준
 (20~30%)으로 목표인구 적정관리
- 수도권정비계획 토지이용에 관한 사항 포함 개선
- 수도권 계획 적합성 기준으로 계획허가제 도입
- 수도권의 인구, 공장, 학교 등 총량관리 및 관리방식 선진화

〈 최근 수도권 규제완화 관련 주요 쟁점 〉

- 최근 수도권 규제완화 주요 쟁점으로는 수도권 동북부 낙후지역 수도권
 범위 제외, 판교창조경제밸리 등 수도권 IT R&D 블랙홀, 그린벨트 규제
 완화 대규모 개발, 공장총량제 범위확대 및 체계적 관리, 공여구역 대학
 이전 및 신증설, 자연보전권역 공장입지 규제 유지, 수도권 SOC 투자
 집중 및 영향력 강화, 수도권 사실상 규제프리존 다수 선점

■ 자치분권·재정 혁신형 균형발전 제도적 특 확립 및 촉진

- 우리나라의 지방자치단체는 광역 17개 시·도, 기초 226개 시·군·구로 총 243개임. 지방분권의 가치가 헌법과 제도에 의해 보호받고 중앙집권 체제를 청산하여 전 국민이 골고루 잘사는 지방분권 균형발전 체계 확립
 - 지방분권형 헌법 개정 : 헌법 전문과 헌법 조항에 지방분권에 관한 조항을 확대 보완 추가하여 지방분권에 관한 최상위의 제도적 틀 확립
 - 지방자치기본법 제정 : 지방정부의 기본수요 지원에 관한 국가의 책무 명시, 주민자치의 기본권적 보장선언, 자치입법권과 자치재정권 강화, 주민의 지역대표성 강화, 중앙정부 정책수립에서 자치분권에 주는 영향 평가의 의무화
- 지방분권형 국가균형발전정책 추진을 위한 맞춤형 국가균형발전특별법 개정 및 지방분권 혁신형 국가균형발전계획 수립
 - 국가균형발전특별법에 지방분권형 국가균형발전 관련 사항 개정
 - 현재 지역발전5개년계획을 지방분권형 국가균형발전계획으로 수립
 - 시도지사 참여 제2국무회의 신설 국가균형발전 최적기구화
 - 제5차 국토종합계획(2021-2040)의 비전과 목표, 부문별 계획 반영
- 지방분권형 국가균형발전 2.0 실현을 위한 특별회계 개편·확충
 - 보통교부세, 분권교부세, 지특회계 등 지역균형발전을 지향하는 재정 지원제도 간 시너지 창출
 - 현재 지역발전특별회계 명칭을 국가균형발전특별회계로 개편
 - 현재 특별회계 경제계정 제외, 생활계정(시·도 자율편성, 시·군·구 자율편성)의 비중을 늘리고, 포용성장계정과 연계협력계정을 신설
 - 시도 광역지자체가 지역균형발전 지원조례와 시행규칙 제정하고 특별회계를 설치·운영하여 광역지자체 내 지역균형발전을 촉진
- 국세와 지방세 간 비중 조정, 국가보조금의 포괄보조금체계 개편을 통해 자치재정권 확대와 중장기적으로 재정분권 실현
 - 국세와 지방세 비율 개선 : 현재 8대 2 수준을 6대 4 수준까지 개선
 - 환경개선부담금과 주세 등 국세를 지방세로 이양
 - 지방소비세율과 법인지방소득세율 인상
 - 부가가치세의 11%에 해당하는 지방소비세율을 20%까지 인상

- 지방 행정서비스와 밀접한 상관성을 가진 부가가치세와 부동산 매매 양도소득세, 지자체 인·허가 시설의 개별소비세를 지방으로 이관
- 국가보조금의 포괄보조금 체계로 확대 개편
- 분권 교부세 재편
- 고향사랑 기부제도 고향세 및 기업형 고향세 도입 추진

■ 포용적 지역균형발전을 통한 생활환경 등가치화와 공간생활복지 실현

- 포용적 지역균형발전을 통한 생활환경 등가치화와 공간생활복지 실현과 누구나 전국 어디에 살든지 일정 수준의 삶의 환경 제공, 사각지대 없는 포용적 지역발전 강화 : 독일헌법은 삶의 질 수준의 등가치성 명문화
- 포용적 지역발전 강화 정책 정비 및 도입
- 국토 어디서나 국민의 헌법상 행복추구권이 보장되는 공간복지 실현
- 현행 국가균형발전특별법 개정 또는 포용지역발전 특별법 제정
- 포용지역 대상 특별지역 관리 시책 도입 : 지방 활력 및 지역재생뉴딜 전략 추진으로 지방소멸, 인구감소 방지
- 현행 균특법 개정 또는 낙후지역 발전에 관한 특별법령 제정·시행을 통해 현재와 다른 차원에서 통일된 지정기준과 공간단위를 규정하고 포용적 정책대상인 낙후지역을 명확히 정의, 낙후지역의 효과적 발전을 위한 지역 간 및 정부부처 간 연계·협력을 강화
- 포용적 지역발전을 실천하기 위해서는 전국 어디에 살든지 간에 동일한 수준의 삶의 질을 보장한다는 기본생활권정책 틀에 기초
- 지속가능한 발전을 위해 사회구성원 모두가 서로 배려하며 함께 성장하는 지역발전정책 지향
- 지역발전정책방향을 결정하는 과정에서 개발될 정책과 시설이 소외된 계층, 지역, 국가에 도움이 되는지를 중요하게 고려
- 낙후지역 인구유지와 지속가능 발전기반 구축
- 포용적 지역발전을 강화하기 위한 균형발전 정책 정비
- 도시 및 지역계획에 지역별 특성에 맞는 포용 정책이 확대될 수 있도록 포용도시 조성의 원칙과 방향 등 제시
- 포용적 지역발전 신규 지원지역 및 정책적 관심지역 구분 및 집중 대응

- 생활 인프라 접근성 취약지역 생활사막(life desert) 확대 전망지역 생활 인프라 취약개선 및 national minimum 수준 충족
- 낙후지역(저발전 지역)의 공간생활복지 서비스의 통합적 제공을 위한 폐교(예정)시설의 복합적 토지이용과 활용을 통한 (가칭) 공간생활복지통합센터 설치·운영 검토
- 지역 간 발전 격차(공간적 포용성 측면)해소에서 경제적·사회적 포용성을 보완한 가칭 분권 혁신형 포용성장 프로그램 마련 이행

■ 통합 추진체계의 행정기구화로 일관된 지역균형발전 추진

- 중앙부처 칸막이 식 행정의 분절 현상 피해 방지와 중앙부처 간 협력과 정책의 통합조정을 위한 중앙부처 통합적 지역발전 추진 조직과 지역의 통합적 시책추진을 지원하는 통합적 지역발전 추진체계 구축 필요
- 경쟁력 있는 국토 조성과 지역 간 연계 및 생활의 질 향상을 위해 거시적 관점에서 지역균형 및 경쟁력을 제고하는 큰 틀을 정립하고 미시적 관점에서 주민서비스와 삶의 질을 높이는 단계별 추진전략과 실천과제 병행 추진
 <참고> 지역균형발전정책의 효율성 제고와 통합적 활용을 위한 제도로서 지역의 정책통일성을 높이고 프로그램 간의 조정 가능 : 국토균형발전청(프랑스 CGET), 포괄적보조금제도(미국 CDBG : Community Development Block Grant), 통합적 지역발전계획(Consolidated Plan) 참조
- 중앙정부 지역발전정책 지원 연계·조정을 위한 컨트롤 타워 기능 수행 및 집행력 강화를 위한 추진체계와 실행 조직 구축
- 중앙단위 통합 컨트롤 타워 기능 강화 : 대통령 직속 지역발전위원회를 실질적 행정위원회(국가균형발전위원회)로 전환 또는 중·장기적으로 프랑스와 같이 국토균형발전청(CGET)을 신설하여 효율성 제고와 일관된 균형발전 도모, 지역균형발전 시책사업, 기획, 예산심의, 정책조정권 부여, 중앙부처 지자체 간 협력과 정책 통합 조정 촉진
- 지방단위 통합 컨트롤 타워 기능 강화 : 현재 분산적으로 추진되고 있는 지역단위 시책과 사업을 상호 연계·조정하여 시너지 효과를 높일 수 있는 지역단위 협력적 거버넌스 구현 및 통합 추진체계 구축(예 : 광역단위 협의체 또는 광역발전통합청)

- 행정 인프라 D/B 및 정보시스템 강화 : 다양한 조직과 기관에 의해 지역단위에서 추진되거나 계획 중인 지역개발사업에 대한 사업계획 수립 및 사업집행과정에서 상호 연계·조정을 촉진

■ 양질의 일자리 창출형 균형발전 생태계 구축

- 전국 혁신도시 중심 혁신클러스터 구축 및 혁신도시 일자리 생태계 조성
 - 혁신도시 공공기관 지역인재 채용 비율 상향 조정
 - 혁신도시 강화를 위한 이전기관 산하 기관 동반 이전
 - 혁신도시 이전기관-대학-지역산업 혁신 클러스터 구축
(예 : 전남 나주혁신도시 한전공대 설립 추진)
 - 혁신도시와 연계 공공기관의 산업적 가치 인식과 특화산업 창출
 - 신규 산업자원 개발을 통한 지역산업 진흥으로 새로운 일자리 창출
 - 혁신도시 구역 범위 확대를 통한 대기업 본사 지방이전 촉진과 지역상생형 기업생태계 구축
- 지연산업 육성과 낙후지역 국가지원 균형발전특별산업단지 조성을 통한 지역혁신 생태계 허브 육성
 - 낙후지역 국가지원 균형발전특별단지 조성
 - 도시재생·농촌지역재생 뉴딜 프로젝트 추진
 - 향토 산업 및 지역자원의 6차산업화 촉진

새로운 국가균형발전을 위한 국토전략

충남연구원 오용준 연구위원

1. 문제인식 전환

가시적으로 지방의 인구나 경제성장 규모는 국가전체의 절반 수준에 달하고, 세종시, 혁신도시 조성이 완성단계로 접어들면서 메가 수도권 정책을 통한 수도권 규제 완화요구가 커지고 있다. 그러나 수도권으로 고급일자리, 소비, 소득은 여전히 집중되고 있고, 지방과의 교육·문화·환경 등 삶의 질 격차는 더욱 심화되고 있다. 보수정권 8년의 균형발전 역주행은 충청남도 기업 유치도 1/10 토막냈다.

최근 수도권은 수도권정비계획 개정을 통해 수도권의 복잡한 이해관계를 정리하려 하고 있다. 이러한 시도가 수도권 규제를 없애는 수단이어서는 안 되는 주장만으로는 국민적 공감대를 형성하기 어려운 구조이다. 해법은 수도권과 비수도권이라는 이분법적 접근에서 새로운 균형발전 문제인식을 찾아 새로운 균형발전에서 찾아야 한다. 그러려면 공정하고 정의로운 국가균형발전정책을 지향해야 한다.

2. 새로운 균형발전 방향

새로운 국가균형발전은 공정하고 정의로운 균형발전이 지방과 수도권의 성장과 발전을 촉진하여 국가발전의 잠재력을 확대하고 국가경쟁력을 강화하는 지역발전을 의미한다.

1) 다층적인 균형발전 추구 : 균형발전대상의 다원화

새로운 국토균형발전정책은 다층적인 균형발전을 추구해야 한다. 국토정책의 목표를 공간정의(Spatial Justice)¹⁾ 관점에서 다층적(광역, 지역, 생활권)

1) 공간적 부정의(Spatial Injustice, 공간을 통해 기울어진 정의) 문제를 해소하기 위해 공간적 실천해법을 모색해야 한다.

격차를 해소하는데 초점을 두어야 한다. 균형발전에 대한 스케일(scale) 내리기가 필요한 시점이다.

인구감소시대에는 대도시권 인구집중 경향이 가속화될 전망이다. 지역사회 존립이 어려운 지역의 국가공공서비스 전달체계를 개선해야 한다. Iot 기반의 서비스 네트워크를 구축하는 스마트 리전(Smart Region) 정책²⁾에 주목할 필요가 있다. 지역단위에서 새로운 균형발전은 지역역량 강화를 전제로 인구감소에 적응하는 장소 기반 중심의 도시재생이 중심이 되어야 한다.

생활권 단위에서는 연계협력의 형태, 대상, 사업 등을 차별화해야 한다. 지역 간 협력의 크기가 다르기 때문에 자주적 연대나 법적 연대를 선택할 수 있는 경계 없는 연계협력이 작동해야 한다. 연대의 대상도 행정+행정(포괄보조), 행정+시민사회(Crowd funding), 도시+인접도시(광역단위 Tax Sharing) 등으로 다양화할 수 있다. 기존의 인구성장시대 연계협력사업을 인구감소시대 축소도시 연계협력사업(기존 시설 재활용, 주민복지, 사회적 약자 지원사업 등)으로 과감히 전환해야 한다.

2) 효과적인 균형발전 추구 : 균형발전수단의 고도화

효과적인 균형발전을 추구해야 한다. 뉴노멀시대 메가수도권정책은 국가경제의 지속가능성과 복원력을 저하시킬 수 있다. 그래서 지방 도시권 육성과 함께 다극성장거점(행정중심복합도시, 혁신도시 등)의 신성장동력과 양질의 일자리 창출은 필수적이다. 이를 위해서는 중앙정부와 지방정부가 함께 하는 국가균형발전 2.0을 추진해야 한다.

국가균형발전 2.0은 균형발전사업 측면에서 세종시, 혁신도시 성과를 극대화하며 수도권 공공기관 이전 2단계³⁾를 핵심과제로 추진할 수 있다. 균형발

-
- 2) 스마트 도시전략은 균형발전 차원에서 초연결사회(Hyper-connected) 네트워크 균형(시간-거리 기반의 압축공간구조)을 유지하고 생활인프라의 공정한 분배구조를 만드는 중요한 수단이라 할 수 있다.
- 3) 2016년 현재 우리나라에는 『공공기관의 운영에 관한 법률』에 따라 총 321개 공공기관이 있다. 문제는 아직도 수도권에 전체의 44.2%인 142개소(서울 109개소, 인천7개소, 경기 26개소)가 위치하고 있다는 거다. ‘중앙과 지방간 기본협약(2005.05.27.)’을 체결한 2005년 이후 신설된 공공기관 37개 중 국가균형발전특별법에 저촉되지 않는 기관이 19개에 달하고, 이전 지정된 기관일지라도 다양한 이유로 남아 있는기관이 60개소에 달한다. 아직도 지방으로 79개 공공기관이 이전 기능하다.

전예산⁴⁾ 측면에서는 부동산 개발 중심의 지역개발방식을 국가최소기준을 달성하기 위한 포용적 지역정책으로 전환해야 한다. 중앙과 지방이 공동목표(분권형 지역발전)를 정해 칸막이(sector) 접근이 아닌 장소(place) 기반의 예산(예: 1년 10조 지역발전특별회계)을 운용해야 한다. 전국이 골고루 잘사는 대한민국을 실현해야 한다.

3) 정의로운 균형발전 추구 : 균형발전수단의 사회화

정의로운 균형발전을 추구해야 한다. 환경정의(Environment Justice) 차원에서 사회적 자원 배분방식의 불공정성을 어떻게 해소할지가 관건이다. 해법은 수도권과 지방이 사회적 편익을 공평하게 향유하고, 사회적 비용은 공정하게 분담하는데서 찾아야 한다.

환경부담금을 자치재원화하고 생태계서비스지불제와 지역별 환경용량 총량제를 도입하며, 지방도 수도권 수준의 대기질 관리정책을 추진하는 등 해결해야 과제가 산적해 있다. 특히, 생태계서비스지불제는 자발적 계약에 근거하여 특정환경서비스의 수혜자가 공급자에게 서비스 이용에 대한 일정액의 대가를 지불하는 국가균형발전 시범사업으로 추진할 필요가 있다.

충남의 제안
<ul style="list-style-type: none"> · 2014년 6개 입법과제 제안 : 지역차등 전기요금제 도입, 생태계서비스 지불제 도입, 공익형 농업직불금 제도 도입, 송·배전시설 주변의 온전한 피해 보상, 수도권 내 대학 신·증설 제한 등 · 2016년 9개 입법과제 제안 : 지방정부 현장책임성 강화 위한 특별지방행정기관 이양, 지속가능한 발전을 위한 미래의 생명공간, 연안 하구 생태복원, 미세먼지 대책, 전력수급체계 개선(전기요금 병산제) 등 · 2017년 5개 입법과제 제안 : 주민세를 동네자치세로 개편, 농촌특성에 맞는 복지보건서비스(찾아가는 서비스, 생활인프라 통합 운영) 통합·재편, 공교육 강화를 위해 공공형 국·공립 어린이집 확대, 4대강 사업으로 훼손된 하천생태계 복원 등

4) 기존 균형정책의 집행방식은 중앙정부 재원을 둘러싼 지역경쟁이 심하고 칸막이 예산이었다. 쓸 돈이 없는 게 아니라, 사용조건을 맞춰 사용하기 어려운 예산이 너무 많다는 게 더 큰 문제다.

3. 정책제언

균형발전은 헌법의 명령(헌법제119조, 제122조)이다. 문재인정부의 국가균형발전은 국토를 공정하고 정의롭게 하는 새로운 균형발전을 추구해야 한다. 이를 위해 균형발전대상을 다원화하고 공간정의 차원에서 다층적인 균형발전을 추진해야 한다. 균형발전수단의 고도화를 통한 효과적인 균형발전도 중요한 과제이다. 환경정의 차원에서 새로운 균형발전가치를 사회화하여 정의로운 균형발전을 추구해야 한다. 새로운 균형발전은 지방이 주도하는 분권형 균형발전에서 출발해야 한다.

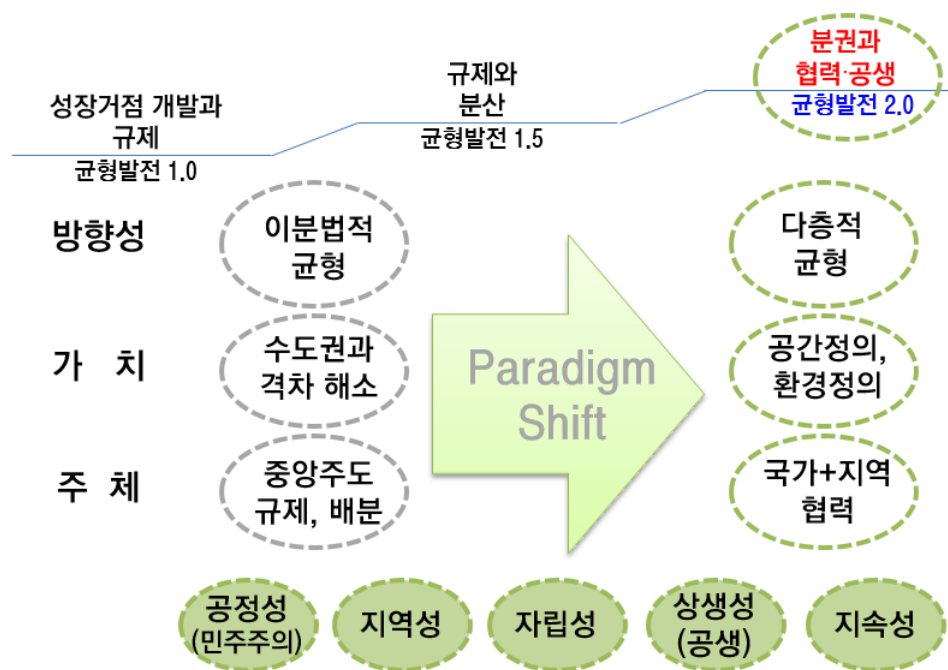


그림 1. 새로운 균형발전 패러다임

문재인정부 지역균형발전 정책에 바란다

충북연구원 남북부분원 총괄분원장 원광희 수석연구위원

1. 헌법 개정이 국가균형발전에 어떠한 영향을 미칠 것인가

- 지방분권·균형발전은 양립될 수 있는 정책 아젠다인가
 - 지방분권이 자칫 균형발전을 쓰나미 처럼 삼켜 버릴 수 도 있음->국비 지방비 비율 전환->국가사업의 지방비 매칭비율의 확대로 전환될 가능성
 - 인구기준이 밑바탕이 되는 시스템하에서는 또 다른 불균형의 문제발생->어떠한 문제의식과 해결의지를 갖고 출발할 것인가에 대한 고민 필요
- 지방분권·균형발전 위한 지역중심분권형 국가운영 시스템

2. 국가균형발전 특별법 개정시 무엇을 고려해야 하는가

- 균특회계의 차별화 전략을 이행할 수 있는가?
- 인적네트워크형 조직체계의 부활은 가능한가?
 - 지역혁신협의회의 부활
 - 균형위 -> 광역 지역혁신협의회 -> 기초 지역혁신협의회의 역할과 기능
- 지역발전위원회의 명칭변경과 역할 및 기능강화는 가능한가?
 - 가칭)국가균형발전위원회
 - 역할 : 예산을 기반으로 한 균형위형 지역개발사업(연계협력이 기반) 추진 가능성
- 지역위 간사부처의 변화 가능성
 - 산업부가 그대로 간사역할을 할 것인지, 아니면 타 부처로 이관 시킬 것인지(현재 타부처로 이관될 수 있다는 논의가 진행 중 인걸로...)

3. 행정중심복합도시와 혁신도시에 대한 정부지원 의지

- 행정중심복합도시에 대한 정부부처 및 국회 분원(또는 분원) 이전, 서울-세종 고속도로 등 지원의지는 확고

- 혁신도시의 접근성, 접근수단, 생활환경서비스 기준 등이 매우 열악->어떠한 지원의지를 보일 것인가
 - 혁신도시지원에 관한 특별법 제정 필요->현재 개별법에 의해 지원됨에 따라 혁신도시의 운영시스템이 제대로 작동되지 않고 있음
 - 삶의질 개선을 위한 행정서비스전달체계 강화, 대중교통중심의 이동편의 증진, 복수지역기반형 혁신도시에 대한 특별지원책 강구
 - 혁신도시간 연계체계를 어떻게 작동시킬 것인가에 대해 고민필요
 - 추가 공공기관 이전을 위한 정책은

4. 지역발전을 위한 지원 철학, 시스템의 변화 가능성

- 인구감소가 가져올 다양한 공부정적인 효과에 대한 예단과 대응
- 지방을 바라보는 중앙의 인식전환 가능성
 - 인구를 기반으로 하는 지원기준의 변화 필요성
 - 부처 간 유사중복의 문제를 누가, 어디서, 어떻게 조율해 나갈 것인가->균형위의 역할과 기능강화 필요성이 대두되는 이유
- 공모방식의 변화 -> 메뉴형사업체계
 - 중앙은 유형별 표준모델 제시하고 예산총액만 관리 -> 지방은 지역특성에 맞는 가변형 지역개발모델을 개발 제안 ->중앙에서 엄정평가관리체계가동하는 방식으로 전환
- 성장지역과 한계지역 지원체계의 이원화 추진

5. 가칭) 충북형 도농통합형 뉴딜정책 추진

- 현 국토부 도시재생뉴딜정책과 농림부의 농촌중심지정책을 융복합화한 광역단위의 차별화된 재생뉴딜정책 추진
 - 현재 국토부(안)에서는 광역의 선정권 부여(총 사업비의 70%), 그러나 광역도는 경험도 관심도 없었던 상황->해야 할 일들이 너무 많다.
 - 광역도의 조례제정과 특별회계, 중간지원조직, 해당도의 특성에 맞는 선정기준 및 가이드라인 등 매뉴얼 작성이 시급

국가균형발전정책 관련 전문가 워크숍 토론회

전북연구원 이성재

1. 지역균형발전 정책의 개선과제

○ 수도권과 비수도권 간 격차 심화

- 수도권 인구는 전체의 49.5%('07년 48.6%→'16년 49.5%), GRDP는 49.4%('07년 49.2%)

▶ 수도권 규제 및 기업의 지방이전 촉진 확대 필요

○ 획일적 지역정책 공간단위 설정에 따른 정책효과 미흡

- 지난 정부의 지역정책의 대표 브랜드인 5+2 광역경제권과 행복생활권은 정부 주도의 획일적인 권역 설정으로 권역 내 연계·협력 미흡 및 정책체감도 저하

▶ 정부 주도의 인위적인 권역설정을 지양하고 행정구역 내에서 마을 또는 동일생활권을 형성하고 있는 마을권역 단위 등으로 세분화하여 정책체감도 제고 필요

○ 포괄보조 사업 추진에 따른 지역 특화발전 전략 미흡

- 시군구자율편성사업은 특수상황, 일반농산어촌개발, 성장촉진, 도시활력증진 등의 지역으로 구분되고 지역에 해당하는 4~5개 사업만 추진 가능

▶ 지역의 특성이 반영된 시군 자율사업 확대 필요

○ 낙후지역에 대한 정책지원 미흡으로 지역간 격차 심화

- 낙후지역 지원을 위해 도입한 성장촉진지역은 국토부 소관업무로 되어 있어 낙후지역의 자생력 증진에 한계

▶ 낙후지역 관련 업무는 농식품부, 산업부, 문화부, 복지부 등 다 부처가 공동으로 연계하여 협력할 수 있는 제도 마련 필요

2. 새정부 지역균형발전 정책 기조와 방향

1) 균형발전 개념

- 정책적 개념 : 기존의 개발 인프라가 집중된 지역 중심의 발전과 경제성 논리를 지양하고 저발전지역이 발전할 수 있도록 정부 차원의 공정하고 공평한 기회 제공
- 경제적 개념 : 지역 자원의 효율적 활용 및 부가가치 제고를 통해 국가경쟁력 제고
- 사회적 개념 : 인구감소, 고령화, 저출산 등 시대적 과제에 대응하여 지역활력 도모 및 지역격차 해소

2) 새정부 균형발전 목표

- (가칭) 차별없는 지역, 차별화된 지역
 - 인구 부족, 소외지역 등으로 정부지원에서 차별받지 않고, 각 지역이 지역 특화 자원을 기반으로 특성있는 발전 도모
 - 지역내 유·무형 자원의 현명한 이용과 잠재력 극대화로 자립적 성장기반 마련
(지역 자원의 현명한 이용 → 특화발전 → 지역경쟁력 제고 → 지역활력 → 골고루 잘사는 균형발전)

3) 새정부 균형발전 방향

① 지역발전특별회계 개선

- 균특·광특·지특을 거치면서 생활계정은 2005년과 비슷한 수준으로 체감도 저하
 - 경제/생활: ('05년) 12,870억/42,060억 → ('17년) 47,290억/46,650억
- 생활계정 예산 확대 : 경제계정 예산은 축소하고 포괄보조 사업군 내 인구유지를 위한 사업 신설 검토
- 연계협력 계정 신설 검토 : 시도간, 시군구간 협력사업 보다는 지역활력을 위한 도시·농촌간 협력사업 필요

② 지역활력 시범사업 확대 추진(예: 지역활력특구 시범사업)

- 개요: 고령화 및 인구유출이 심화된 지역을 대상으로 정부 시범사업 추진
- 활력: 일자리(공공일자리+사회적일자리), 사람(인재확보, 출산·교육), 마을(공동체 등)
- 내용: 인구유치, 출산장려, 일자리 창출, 공동체 활성화 + 활력 위한 시군 자율사업

③ 지역활력 활성화를 위한 부처 협업 사업 확대

예) 농촌중심지활성화(농식품부, 60억~120억)

- 지역의 중심지와 배후마을의 서비스 연계를 강화하는 사업이지만, 농식품부 하드웨어 중심의 사업 추진으로 사업목적 달성에 한계
- 복지부, 문화부 등의 사업을 연계시켜 중심지와 배후마을 서비스 강화 필요

문재인 정부 지역균형발전정책 워크숍

충청남도 미래정책과장 장동호

1. 현재 지역 불균형 실태와 문제점

1.1 불균형 실태

- 역대 정부의 다양한 지역균형발전 정책에도 불구하고, 수도권 중심의 압축적 국가성장으로 지역 간 격차 심화

<2015. 11. 1. 현재>

구분	국토	인구	100대 기업본사	의료 기관	20대 대학	공공 청사	정부투 자기관	예금	GRDP	사업체 매출액
수도권	11.8%	49.5%	95%	52%	80%	80%	89%	70%	49%	55.1%

* 수도권 집중의 사회적 총 기회비용을 약27조 4천억원으로 추정

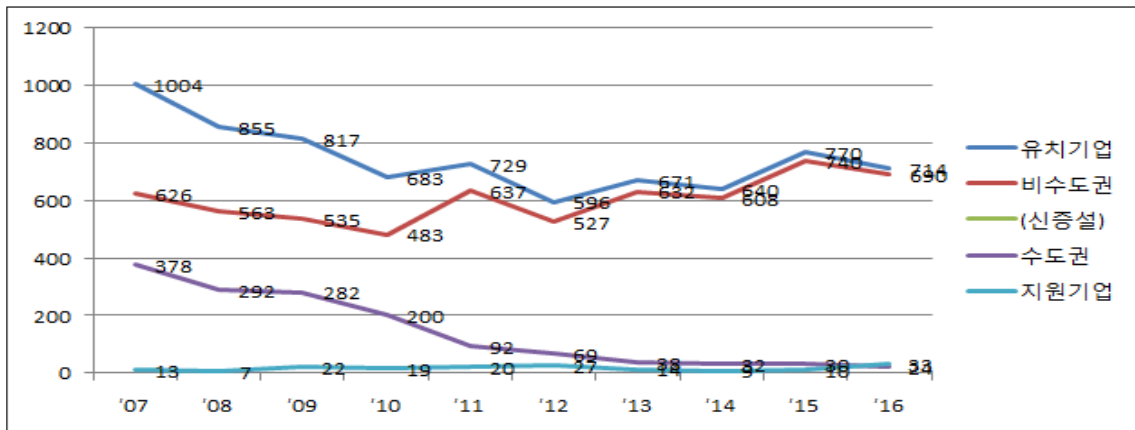
- 지방은 전체 3,400개 읍·면·동의 40% 지역에서 인구 소멸을 걱정하는 수준
- 지난 정부에서 수도권 규제 완화, 지방 이전기업에 대한 지원 축소, 지방대학의 수도권 이전 허용 등으로 불균형 가중
- 국회 입법조사처에 따르면 지난 1982년 수도권 정비계획법 시행 이후 지난 2011년 까지 모두 21차례의 규제 완화가 이루어짐
 - 신설 첨단 16개 업종 대상 500㎡이상 공장 신증설 가능(2005. 4./주한미군기지 이전 지원특별법, 주한미군 공여구역 지원 특별법)
 - 자연보전권역 3만㎡이하 택지조성 허용(2006. 3./수도권정비법)
 - 공장총량제 적용대상 사업장을 200㎡에서 500㎡로 확대(2009. 3./수도권정비법 시행령)
 - 자연보전권역 내 대기업 공장 1천㎡ 내 허용(2009. 3./산업집적 활성화법)
 - 자연보전권역으로의 대학 이전 허용(2012. 5./수도권정비법)
 - 자연보전권역 내 수질보전특별대책구역 공장 신증설 제한 완화(2012. 9./ 수질 및 수생태계 보전법)
- 정부의 투자활성화 대책 등 우회적 수도권 규제완화 정책 지속 추진
 - 투자활성화 대책은 전국 차원의 일률적 규제완화지만 실질적으로는 수도권에 직접적인 수혜대상

1.2 문제점

○ 역대 정부마다 계속하여 지역균형발전 정책을 추진하고 있으나 수도권과 지역 간 불균형은 갈수록 심화

※ 충남도 내 수도권 이전기업이 2007년 378개 → 2016년 24개로 급감

<지난 10년간 충남 기업유치 추세 현황>



- 충남도 내에서 보면 경부축 중심의 경제성장으로 인하여 지역 내 불균형 문제 대두

* 충청남도의 경우 지정학적으로 수도권에 인접한 북부권(4개시/ 천안·아산·서산·당진)의 집중 현상이 지속되고 있음(GRDP 76%, 인구 60%, 제조업 59% 등)

○ 이번 정부에서도 지역균형발전을 약속하고 있지만 균형발전의 구체적인 방법과 대상이 불분명하여 수도권 집중화로 양극화 현상이 더욱 심화될 우려가 있음

2. 지역균형발전 정책의 개선과제

○ 현 정부에서는 혁신도시 중심으로 신지역성장 클러스터를 구축하여 균형발전을 도모하는 전략 계획

- 이전기관-대학-지역산업 간 클러스터 구축, 수도권 관련기업 본사 이전 촉진 등을 위한 제도 마련 필요

- 충남의 경우 세종시 입지를 이유로 혁신도시가 미 지정되어 혁신도시를 축으로 하는 개발에서 제외될 우려, 지역 간 형평성 차원에서 충남에 혁신도시 지정 또는 대안 마련이 필요한 실정

세종시 출범에 따른 충청남도의 손실('12년 기준)

- 인구 : 9.6만명 감소(216.4만 → 206.8만) ▪ 면적 : 399.6km² 감소(서울시 면적의 70%)
- 도 재정 : 지방세 378억원, 재산 1,103억원, GRDP 1조 7,994억원 감소

○ 균형발전 정책 추진 대상의 선명성과 명확성(수도권과 지방간, 지방과 지방간) 제시 필요

- 낙후지역의 성장발전 지원정책과 지역 특성화 발전을 위한 기반시설 확충 등

○ 균형발전 계획 및 투자, 효과 등을 환류할 수 있는 지속가능한 제도적 장치 마련

○ 대기업 본사와 공장의 지방이전 지원

- 대기업은 협력업체와의 연계성, 취업의 질적 측면 등에서 지역투자활성화를 위한 가장 중요한 수단중의 하나
- 설비투자보조금 비율을 중견기업 수준으로 상향(최대 11%→19%) 조정하고, 대기업 이전에 대해 한시적으로 입지보조금을 지원함으로써 대기업의 지방이전에 대한 강력한 의지 표명 필요

<지방투자촉진보조금 제도>

구 분	매칭비율 (국:지)	지 원 비 율		
		대기업	중견기업	중소기업
수도권 인접지역	45:55	- 투자(6%)	- 투자(9%)	입지(9%) 투자(11%)
일반지역	65:35	- 투자(8%)	입지(10%) 투자(11%)	입지(30%) 투자(14%)
지원우대지역	75:25	- 투자(11%)	입지(20%) 투자(19%)	입지(40%) 투자(24%)

○ 미래의 새로운 공간, 연안·하구 생태복원

- '환경'과 '개발'이 지속가능한 관점에서 연안·하구의 가치를 재평가하고, 미래자산으로서 개발·보존·복원의 입체적 논의를 통해 지역 균형발전 도모

연안·하구의 경제·생태적 가치

- (Nature紙, '97년) 농경지 대비 단위면적당 생태적 가치가 기수역(강물과 바닷물이 섞이는 곳)의 경우 250배, 갯벌의 경우 100배에 육박
- (해수부, '13년) 우리나라 갯벌의 경제적가치는 연간 약 16조원 수준

3. 새 정부 지역균형발전 정책 기조와 방향 제안(재정분권)

○ 부동산 양도소득세의 지방세 이양

- 현재 국세와 지방세 비중 8:2의 중앙 의존적 재원구조는 지방자치 및 지역균형발전의 실효성을 약화시키고 있음
- 양도소득세의 지방이양을 통해 지방정부의 과세자주권을 확대하고 재정운영 권한과 책임성을 강화할 필요

○ 지역별 차등 전기요금제

- 발전소 건설에 따른 대기오염, 온배수, 송전선로 등 지역 간 비용과 편익의 불균형을 감안한 「지역별 차등 전기요금제」 적용

4. 수도권 정책 개선과제

4.1 지방대학의 수도권 이전 제한

- 통계청은 2030년에 필요한 대학 수를 현재(386개) 56% 수준인 220개 정도로 전망
- 「수도권정비계획법」상 수도권 대학입지 총량 규제에도 불구하고 반환 공여구역 지역에 대학을 이전·증설 가능토록 하여 다수의 지방대학이 수도권 이전 추진을 가속화
 - * 2006. 9. 4. 주한미군 공여구역 주변지역 등 지원 특별법 제정
- 5개 대학이 수도권 이전을 완료하였으며 4개 대학은 계획 승인
- 이는 지방대학 육성 정책과 배치되고, 국토균형발전을 저해하며 수도권 집중으로 막대한 사회적 비용을 초래하여 국가전체 경쟁력이 약화
- 지방대학이 수도권으로 이전하는 것을 제도적으로 제한하지 않을 경우 지방대학은 상당수가 폐교되는 위기에 직면할 우려가 있음

4.2 수도권 개발 총량제 규제 제도 마련

- 그동안 균형발전, 투자활성화 등을 이유로 수도권 규제가 우려할만한 수준으로 완화
- 앞으로 저출산·고령화로 인하여 지방은 소멸 위기에 봉착할 문제 우려
- 수도권 과밀현상은 환경파괴, 토지 및 주택가격 상승, 기반시설 확충비용, 각종 사회비용 증대 등 수많은 사회문제 야기
- 수도권 규제완화를 실질적으로 제어할 수 있는 수도권 개발총량제 또는 지역균형발전영향평가제도 등을 도입

지방과학기술의 현황과 과제

대전세종연구원
도시경영연구실 황혜란
hrhwang@dsi.re.kr

목차

- I. 지방과학기술 현황
- II. 지방과학기술 정책의 방향성 전환
- III. 새정부 지방과학기술 정책과제

지방과학기술 현황과 한계

지방과학기술 진흥의 진화과정

	제1차 (2000~2004)	제2차 (2005~2007)	제3차 (2008~2012)	제4차 (2013~2017)
비전		<ul style="list-style-type: none"> 지역 혁신역량 강화 통한 지역 경쟁력 제고와 국가균형발전 실현 	<ul style="list-style-type: none"> 지역의 혁신역량 강화 통한 지속가능한 지역발전과 국가균형발전 실현 	<ul style="list-style-type: none"> 지역 과학기술역량 강화와 중앙과 지역의 과학기술 파트너십 강화
목표	<ul style="list-style-type: none"> 지역 성장잠재력 확충 지식기반사회 대비 지역 과학기술혁신기반 구축 	<ul style="list-style-type: none"> 지역산업 경쟁력 강화 과학기술인프라와 자원의 지역편중 해소 지자체주도-중앙정부 조정의 지방과학기술사업 추진체계 	<ul style="list-style-type: none"> 지역별 고유 과학기술혁신 역량 구축과 지역산업의 성장동력 확보 	<ul style="list-style-type: none"> 지역 과학기술 역량 강화와 자원 확충 지역의 자율과 책임 중앙-지역 협력체계 구축
특징	<ul style="list-style-type: none"> 연구조직 육성을 통한 지역 과학기술기반 형성 	<ul style="list-style-type: none"> 국가균형발전 기조에 따른 지방간 과학기술 자원 편중 해소 지역 혁신역량 기반 경제성장 	<ul style="list-style-type: none"> 지역별 특화산업 성장 광역경제권 사업 수도권 포함 	<ul style="list-style-type: none"> 지역자율확대 기획 창조경제 연계

지방과학기술 현황

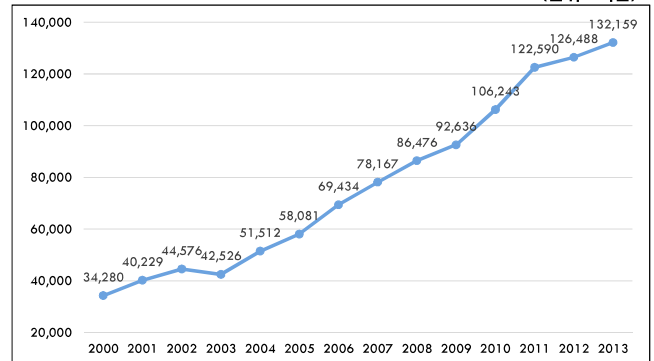
지역별 과학기술관련 예산 총 증가율

(단위 : 억원, %)

시도	2000	2013	2000년 대비 2013년 증가율	시도	2000	2013	2000년 대비 2013년 증가율
서울	428	1,082	152.8	강원	135	1,264	836.3
경기	359	2,819	685.2	충북	60	6,336	10,460.0
인천	104	1,739	1,572.1	충남	490	1,798	266.9
부산	220	3,218	1,362.7	전북	179	3,409	1,804.5
대구	277	6,951	2,409.4	전남	142	1,623	1,043.0
광주	82	1,417	1,628.0	경북	45	3,466	7,602.2
대전	67	814	1,114.9	경남	161	2,167	1,246.0
울산	29	1,942	6,596.6	제주	74	1,090	1,373.0

전국	2,852	41,180	1,343.9
수도권	958	6,454	573.7
비수도권	1,894	34,726	1,733.5

비수도권 R&D 예산 증가 추이 (단위 : 억원)



비수도권 과학기술예산 증가

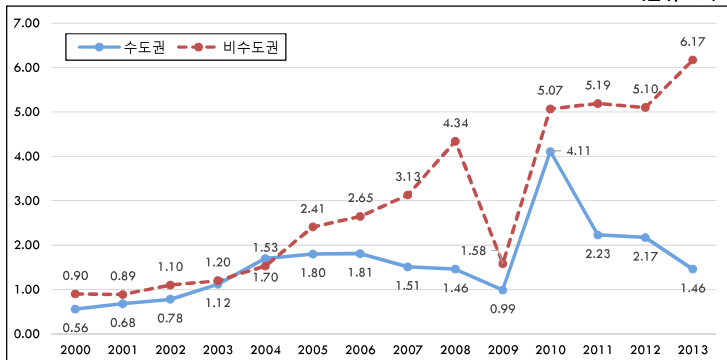
지방과학기술예산의 양적 확대

지방과학기술 현황

지역별 혁신거점 총 증가율 (단위 : 개, %)

시도	2000	2013	2000년 대비 2013년 증가율
전국	5,227	27,589	427.8
서울	1,771	7,069	299.2
부산	226	1,001	342.9
대구	157	969	517.2
인천	276	1,548	460.9
광주	95	579	509.5
대전	256	1,081	322.3
경기	1,217	9,169	653.4
강원	77	375	387.0
충북	169	971	474.6
충남	202	1,142	465.3
전북	103	603	485.4
전남	75	381	408.0
경북	205	933	355.1
경남	284	1,275	348.9
제주	19	109	473.7
수도권	3,520	18,867	436.0
비수도권	1,707	8,722	411.0

지자체의 총 예산 대비 과학기술관련 예산 비중변화 (단위 : %)

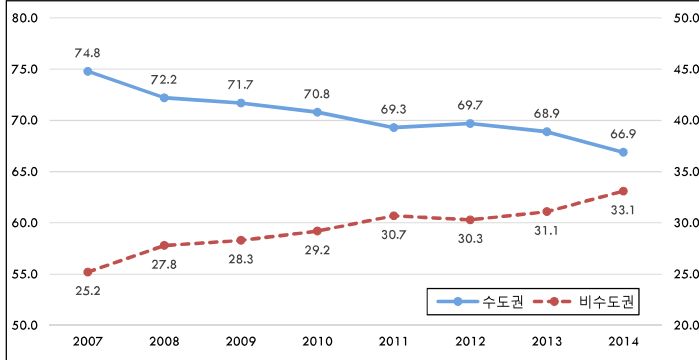


지자체의 과학기술자원 투입의지 강화

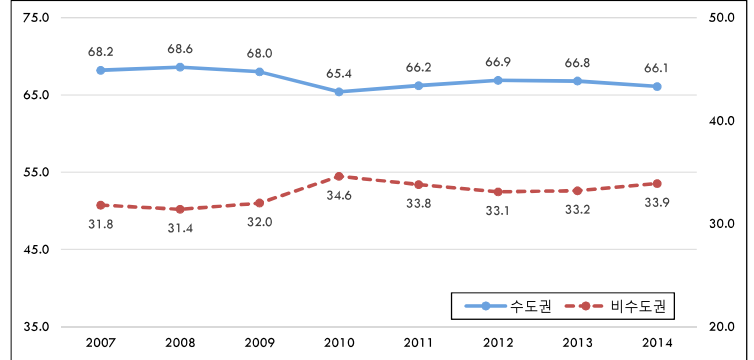
지역 혁신거점 양적 증가

지방과학기술 현황: 성과

국내성과인정특허등록수의 지방비중 증가 추이 (단위 : %)



성과인정 SCI논문게재수의 지방비중 증가 추이 (단위 : %)

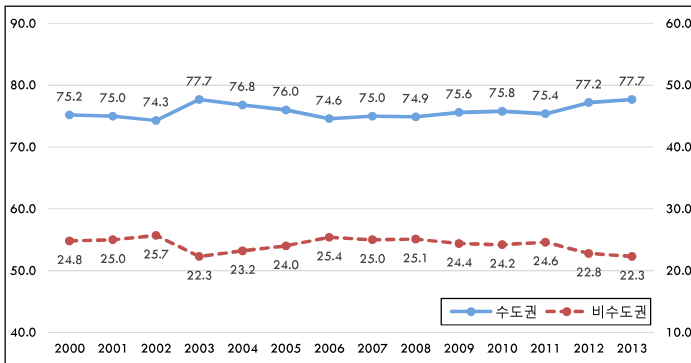


특허 등록 지방비중 증가

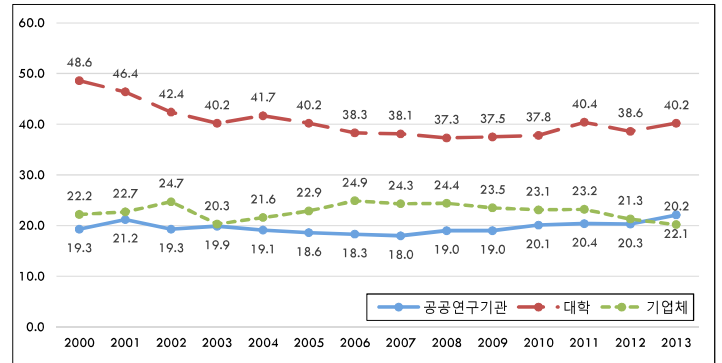
지식생산 다소 증가

지방과학기술 발전의 한계

총 R&D 예산 중 지방비중 증가 추이



총 R&D 예산 중 지방비중 증가 추이(연구개발주체별)



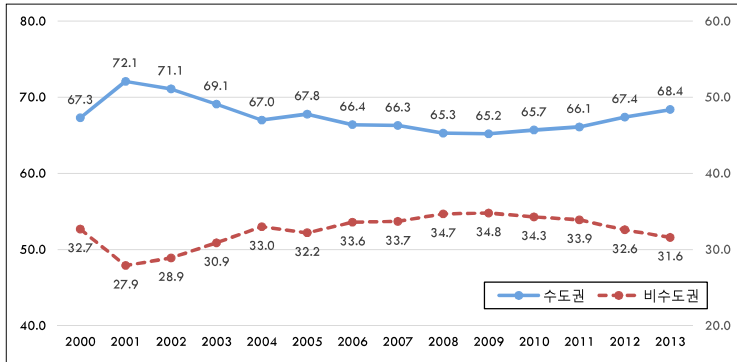
연구개발예산의 수도권-비수도권 격차 온존

주체별로 상이한 진화패턴

지방과학기술 발전의 한계

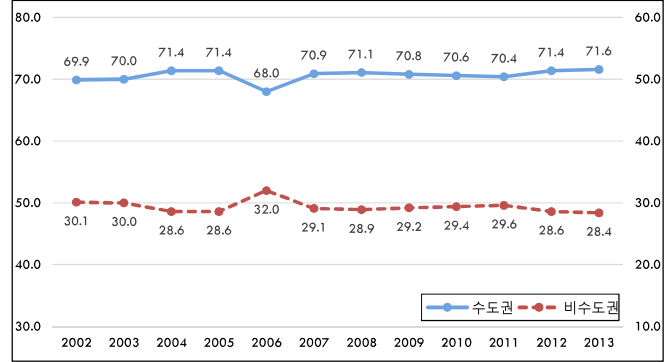
총 지역기술혁신거점의 지방비중 증가추이

(단위 : %)



총 연구원의 지방비중 증가추이

(단위 : %)



2000년대말 이후 연구거점 수도권 재집중
지역혁신거점간 기능중복과 전문성미흡 지속

연구인력의 지방이동 난항

지방과학기술 발전의 한계: 산학연 연계와 기술사업화

대학 기술이전, 사업화 지원사업 성과

- 대학 TLO (2006), 대학 기술지주회사 (2010) 시작
- 대학의 기술료 수입 점진적 증가
- 해당조직의 역량강화 통한 재정자립화 미흡
- 사업성과를 기술이전 건수, 자회사 설립 건수 등 기술이전 사업화 실적 제고를 목표로 추진한 결과

단위: 억원, 건수

대상 사업	정부 연구비	SCI 논문	국내특허 등록	해외특허 등록	기술료 체결
국가R&D 사업	943,384	171,309	56,743	5,564	40,994
10억당		1.82	0.6	0.06	4.35
지역R&D 사업	22,931	1,129	1,539	57	235
10억당		0.49	0.67	0.02	0.1

지역 R&D 사업은 지역특화산업육성사업, 지역전략산업육성사업, 광역경제권선도산업육성 사업을 포함
자료: 허가형 (2016), 지역산업경쟁력강화사업 평가, 국회예산처에서 재구성

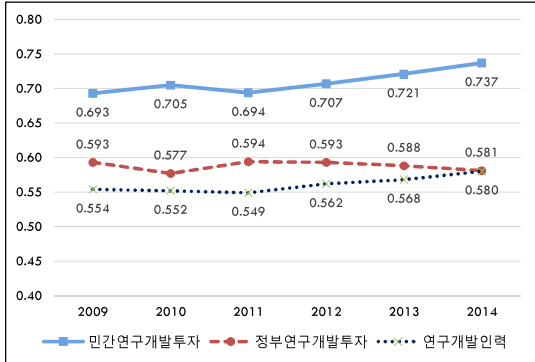
민간부문 혁신투자 불균형을 공공부문이 보완
인력의 수도권-비수도권 불균형 심화

낮은 지식생산과 사업화 성과

지방과학기술 발전의 한계 : 종합

연구역량의 불균형

(단위 : %)

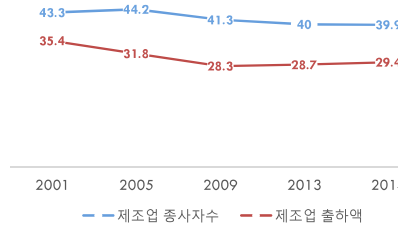


한국과학기술기획평가원 (2015), 2015년 과학기술산업 스코어보드 이슈분석 결과

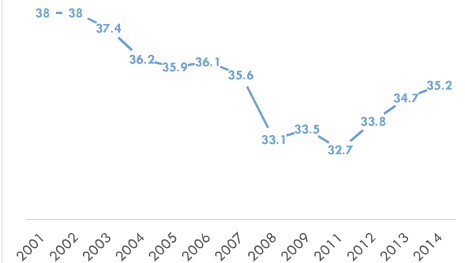
경제역량

(단위 : %)

제조업 종사자 및 출하액 수도권 비중변화



제조업 부가가치 수도권 비중



자료: 허가형 (2016), 지역산업경쟁력강화사업 평가, 국회예산처에서 재구성

민간부문 혁신투자 불균형을 공공부문이 보완
인력의 수도권-비수도권 불균형 심화

경제역량 불균형도 개선 미미
지역의 신규 잠재혁신기업수의 감소

지방과학기술 진흥의 성과와 한계

성 과

- R&D 투자규모, 연구개발인력 등 양적 확대
- 지역 R&D 수행을 위한 과학기술 인프라 확충
- 과학기술지식 생산, 경제적 성과 성장
- 지방정부의 과학기술 진흥과 경제연계 의지
- 지방과학기술 거버넌스 정비 시작
- 혁신지원기관 인프라 구축 ('14: 517개)

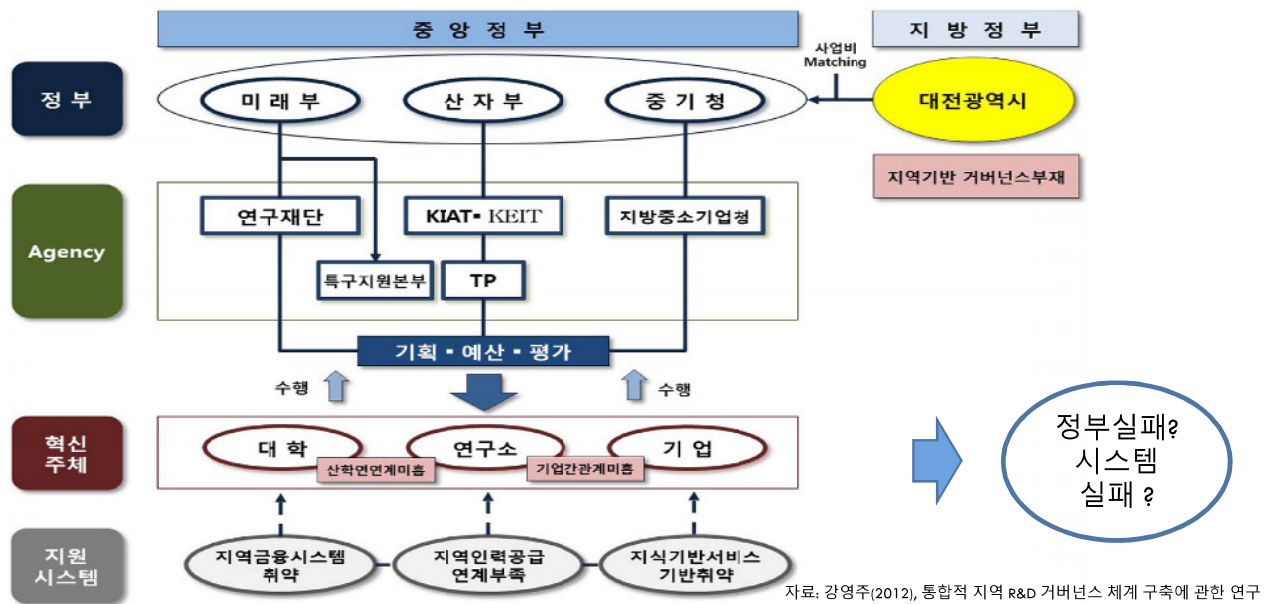
정책·시스템

과학기술 역량

사업화

한 계

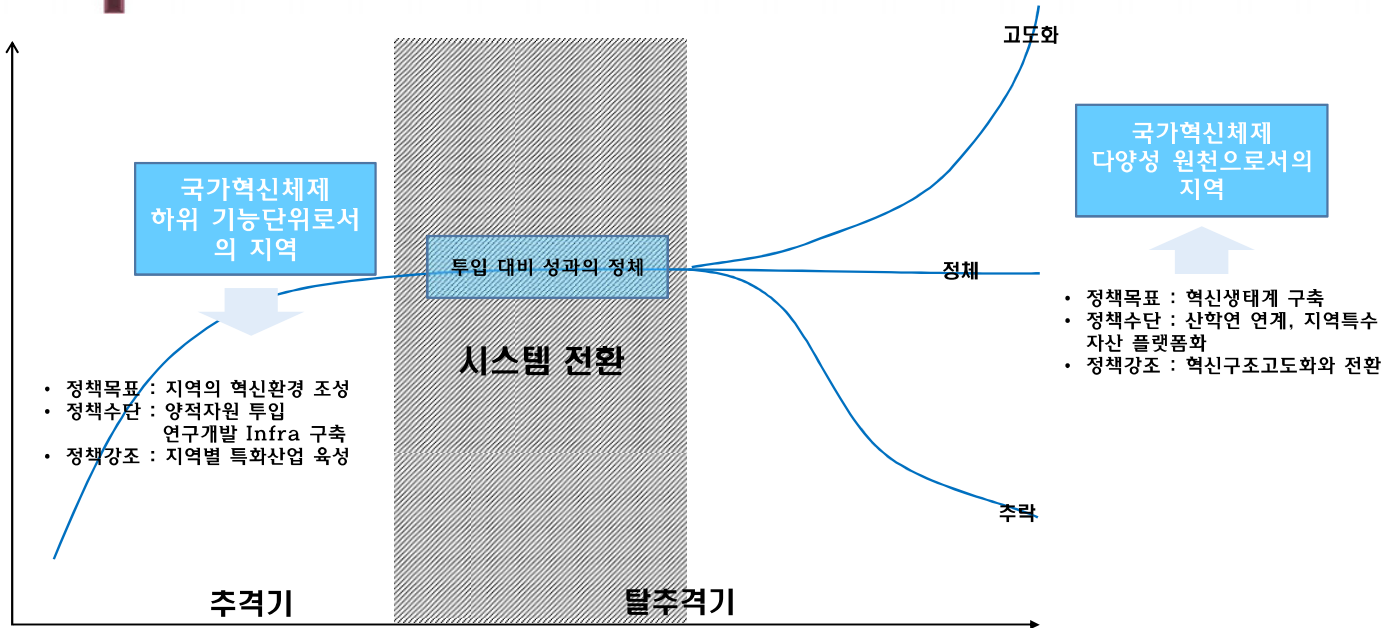
- 중앙정부 주도의 지원 시스템
- 지역의 주도적 R&D 기획·관리 역량 미흡
- 지역주도 기획, 집행, 평가 위한 지역 과학기술 거버넌스 미흡 → 성과평가와 피드백 시스템 미흡
- 지방 R&D 하드웨어 확충에 비해 질적 성장 미흡 : 수도권·비수도권 지식생산 격차 지속
- 시민체감형 (지역문제해결형) 과학기술 활동 미흡
- 기술이전조직(TLO, 기술지주회사)의 전문성 미흡에 따른 낮은 기술 사업화 성과
- 지역기술거점지관(TP), 지원기관의 낮은 전문성과 경제적 자립도
- 지역의 민간중심 혁신 촉진기능(VC, 연구개발서비스기업) 부재
- 지원대상 중소기업의 낮은 성장성 지속



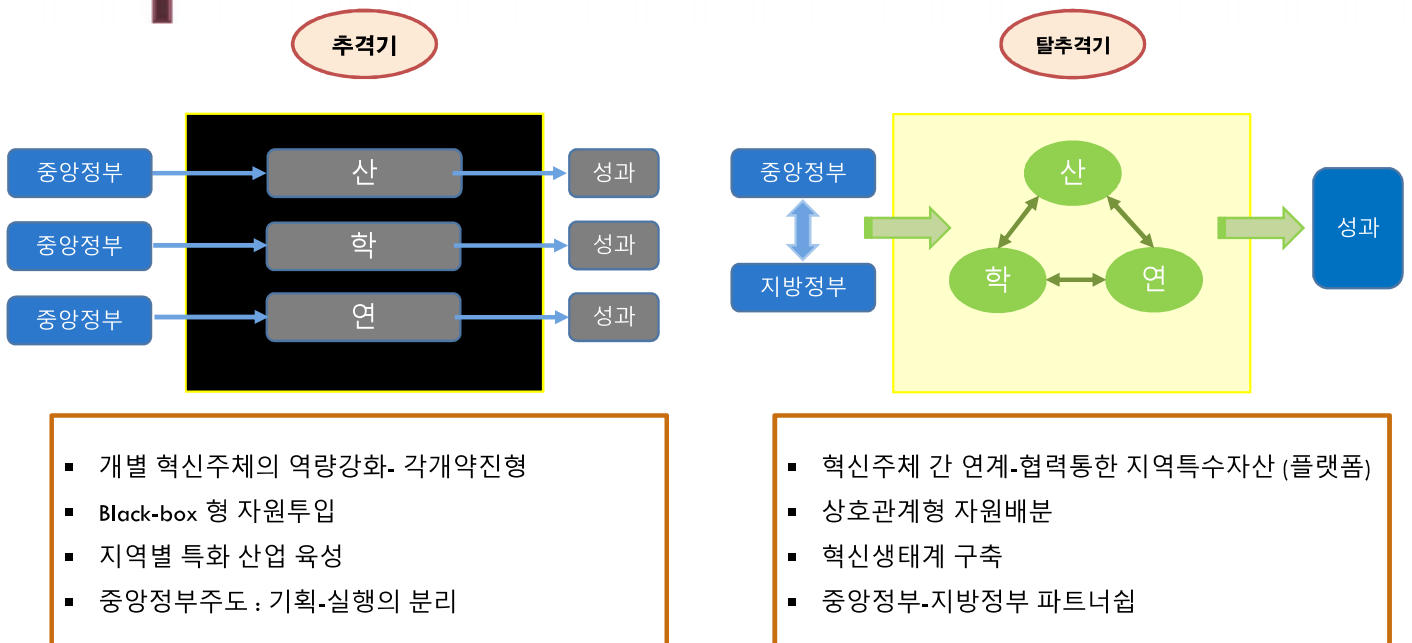
지역 내 각개약진형 혁신시스템 형성

지방과학기술 정책의 방향성 전환

국가혁신체제의 진화와 지방과학기술



지방과학기술 진흥 시스템 전환



지방과학기술혁신 육성의 방향

현재

- 개별 혁신주체의 역량강화
- 지역별 특화 산업 육성: 기계적 산업선별
- 외부 자원 유치 통한 발전전략

정책환경변화

- 산업/기술 불확실성, 융복합 증대 → 선별정책의 위험성 부상
- 개별 혁신주체의 생산성 한계 → 연계통한 긍정적 외부효과 요청
- 저성장기 진입 → 외부유입에 의해 전략 한계

방향

1. 지역자산화를 통한 혁신생태계 구축
 - 혁신주체 간 연계·협력통한 지역특수자산 (플랫폼)
 - 내생적 발전전략에 근거한 역량의 지역 내 축적과 혁신성과의 지역 내 환류 고려
2. 지역과학기술혁신 거버넌스와 정책 프로세스 전환
 - 지역 자원과 역량에 근거한 특화 → 스마트 전문화
 - 스마트 전문화를 위한 정책 프로세스와 거버넌스의 정비
3. 지역사회문제해결을 통해 시민이 체감할 수 있는 과학기술활동 활성화
 - 리빙랩, 사회적경제조직의 혁신역량 강화 등을 통한 지역사회문제해결형 과학기술활동

새정부 지방과학기술 정책과제

지역자산화를 통한 혁신생태계 구축

현재

- 개별 기업 중심의 지원
- 기업지원과 중개기능 미흡
- 지식생태계와 혁신생태계의 분리, 개별 혁신주체의 각개약진형 혁신활동

방향

- 비즈니스생태계 조성
 - ✓ 공공연구부문(대학, 연구기관) 연계 중소벤처기업 혁신고도화 연구(ex, 대만 신죽단지 코닝사례 / 표준연 진공센터)
 - ✓ 중개연구 강화 (기초원천의 사업화 연계 위한 추가연구)- 산학연 연계
 - ✓ 기업간 협력 연구를 통한 신성장 기반기술 개발
 - ✓ 중개기능 강화, 민간중심의 **accelerator** 생태계 지원

지방과학기술혁신 거버넌스

현재

- 중앙정부 주도
- 매뉴얼에 의한 패키지형 공급중심 지원
- 사업별 분절형 지원방식

정책환경변화

- 지방정부의 과학기술혁신정책 의지 고양
- 지역 혁신주체의 기획역량 강화- 지역기업수요
- 지역기반 과학기술 거버넌스 형성 (경기,부산, 전북 등)

방향

- 공급-수요 two-track 지원체제로의 전환
 - ✓ Top-down 전략기획과 bottom-up 수요기반 사업
 - ✓ 중앙정부-지방정부 파트너십에 근간
 - ✓ 포괄보조 방식 확대
- 지원방법의 프로세스 혁신
 - ✓ 자기발견적 과정으로서의 기획, 지원대상선정
 - ✓ 선발, 지원, 성과평가와 피드백 시스템
 - ✓ 역량증진 중심의 성과평가 체계 구축

미국 DARPA

- 펀딩 네트워크를 통해 경쟁관계에 있는 연구자 그룹간 지식의 흐름을 촉진, 실패와 성공의 경험 공유, 창업예비자와 대학을 연계, 사업화 지원 위한 정부조달 연계
- 승자의 집합적 구성

지방과학기술혁신의 새로운 아젠다: 사회문제해결형 혁신

배경

기술-사회 Grand Challenge :
기후변화, 에너지고갈, 양극화, 고령화

과학기술에 대한 사회적 책임론 부상

새로운 혁신 패러다임- 높은 불확실성

- 보건의료, 주거, 농식품, 교통, 교육, 에너지, 환경, 돌봄, 안전 등의 부문
- 지역밀착형 혁신



핀란드 아라비안란타 U-city 리빙랩



덴마크 에그몬트 리빙랩



독일 운데마일 리빙랩

정책

기술-사회 동시구성의 기획 Framework

이해관계자의 참여적 혁신과정 설계

다양성과 시스템 혁신의 원천, 지역

- 시스템 혁신으로 연결가능 (ex. 전기시스템-에디슨, 자동차시스템-포드, 컨테이너 시스템-운송혁명) → 신성장동력 산업 추동