

[기조발제]

문재인정부 균형발전 정책 혁신 과제

강현수 원장
(충남연구원)

문재인정부 균형발전 정책 혁신 과제

충남연구원 강현수 원장

1. 문재인 정부 출범과 국정과제 공표

○ 2017년 5월 문재인 정부가 출범하고 두 달 후 새 정부 국가 비전과 국정 목표 제시

- 문재인 대통령 취임사 : “기회는 평등할 것입니다. 과정은 공정할 것입니다. 결과는 정의로울 것입니다.”
- 문재인 정부 국가비전 : “국민의 나라 정의로운 대한민국”
- 국정과제 체계
: 국가 비전 - 5대 국정 목표 = 20대 국정 전략 - 100 대 국정과제
- 100대 국정과제와 별도로 새정부 국정 비전을 선명하게 부각할 수 있는 4대 복합 혁신 과제 선정

○ 균형발전은 문재인 정부 국정과제에서 매우 중요한 위치 차지

- 5대 국정목표 중 4번째 국정목표가 “고르게 발전하는 지역”
- 4번째 국정목표는 다음과 같은 세 가지 전략으로 구성됨
 - 전략 1 : 풀뿌리 민주주의를 실현하는 자치분권
 - 전략 2 : 골고루 잘사는 균형발전
 - 전략 3 : 사람이 돌아오는 농산어촌
- 전략 2 : 골고루 잘사는 균형발전 아래 다음 국정과제 배치
 - 78번 과제 : 전 지역이 고르게 잘사는 국가균형발전
 - 79번 과제 : 도시경쟁력 강화 및 삶의 질 개선을 위한 도시재생뉴딜 추진
 - 80번 과제 : 해운 조선 상생을 통한 해운 강국 건설
- 4대 복합 혁신 과제 중 4번째 과제가 “국가의 고른 발전을 위한 자치분권과 균형발전”

- 복합 혁신 과제의 균형발전 관련 내용은 다음과 같이 구성됨

- 혁신도시 중심으로 신지역성장 거점 구축
- 인재와 신산업이 모이는 산업단지 혁신
- 세종시를 명실상부한 행정중심복합도시로 육성

○ 국정과제에서 균형발전이 차지하는 비중에 비해 세부 과제와 내용은 단조로움

- 세종시, 혁신도시, 산업단지가 균형발전 공약의 핵심
- 도시재생과 해운 강국이 균형발전 항목으로 들어온 것은 특이점
- 4번째 국정목표가 “고르게 발전하는 지역” 추진 소요 예산의 대부분은 도시재생 (5.8조) 와 농어민 생활안정이 차지

2. 문재인 정부 균형발전 무엇을 어떻게 혁신할 것인가?

가. 과거에 대한 성찰과 새로운 시대적 흐름 반영 필요

○ 과거 정부 균형발전 정책에 대한 교훈과 반성 필요

- 중앙집권적, 중앙정부 주도 사업 추진
- 개별 부처 각개약진 사업 추진
- 하드웨어 중심의 사업 진행, 성과 지향이 아닌 투입 지향 사업 진행

○ 새로운 시대적 흐름 고려 필요

- 저성장 경제. 고용 없는 성장
- 저출산 고령화. 인구 절벽. 지역소멸 위기
- 4차 산업혁명 같은 산업 구조 변화
- 기후변화에 대한 국제적 관심 (파리기후변화 협약, 유엔 지속가능성 지표 등)

○ 다른 나라 사례 검토

- 최근 일본의 지방창생 전략 등

나. 문재인 정부의 균형발전 정책 지향 명확화 필요

○ 문재인 정부는 과거 정부의 균형발전 정책의 성과와 한계를 성찰하고 다음 과제에 집중해 주기를 제안함

(1) 공간 규모별로 다차원적 균형발전 목표 명확화.

- 국가 전체 차원의 균형발전 : 전국 어디든 모든 국민의 삶의 기회 균등
- 수도권과 비수도권 간 균형발전 : 수도권 인구, 산업 집중도 50% 선 유지
- 광역자치단체(시도) 및 광역경제권 간 균형발전 : 경제 산업 일자리 균형
- 기초자치단체(시군) 및 지역생활권 간 균형발전 : 복지 교육 삶의 질 균형
- 동네 마을 단위 : 자치 역량 강화, 공동체 및 사회적 경제 육성

(2) 국민 주권 시대 자치 분권 강조. (분권 지향)

- 중앙정부 중심에서 지방정부와 지역주민 중심으로 정책 추진 주체 변화
: 중앙정부 주도 하향식 방식 ==> 지역주민과 지방정부 주도 상향식 방식

(3) 거버넌스 혁신으로 정책 효과성 강화 (혁신 지향)

- 다양한 부문 정책들의 결합, 다양한 참여 주체들의 협력 체계 구축
: 부문간 융복합 정책, 파트너십 강조
- 중앙정부, 지방정부, 민간 및 주민 역할 구분하고, 국가균형발전위원회는 조정 중재 촉진 역할
- 일자리, 4차산업혁명, 저출산 해소, 자치분권 등 4대 국정과제와 연계

(4) 발전 수준에 따라 지역간 차등 지원 (포용 지향)

- 객관적 지표에 의거 발전 수준에 따라 지역 구분하고 발전 미흡 지역 추가 지원
- 평등한 기회와 함께 정의로운 결과 추구

(5) 환경과 생태를 고려한 지역 발전 추구 (지속가능성 지향).

- 물리적 개발, 토건과 SOC 사업 대신, 문화, 교육 등 소프트한 사업 강화
- 환경 파괴를 최소화하는 소규모 맞춤형 개발 방식 채택

(6) 지역간 다차원적 협력 촉진

- 도시권 차원 협력 (도시경제권, 도시생활권 : 도시와 그 주변지역 협력)
- 광역경제권 차원 협력 (시도 협력)
- 지역생활권 차원 협력 (시군 협력)

* 이명박, 박근혜 정부 광역경제권과 지역생활권의 경우 취지는 좋으나. 사업 효과성 부족, 중앙정부 중심의 획일적 지역 구분, 광역 및 기초자치단체 자발성 무시, 지역 현장에 대한 무지 등으로 성공하지 못함.

다. 균형발전 정책 추진 체계에 대한 고민 필요

○ 국가균형발전위원회 (현 지역발전위원회) 위상

- 부처가 할 일은 무엇이고 균형발전위원회가 할 일은 무엇인가?

○ 묵시적 (암묵적) 균형발전 영향 사업 제어 방안

- * 명시적으로 균형발전 정책을 표방하지 않지만 균형발전에 실질적으로 영향을 미치는 사업이 대부분임
(예: 대학 입시 제도 : 특목고, 균형발전 선발, 내신 반영 비율 확대 등)

○ 타 부처 사업 및 문제인 정부 핵심 국정과제 (4대 복합 혁신 과제) 와 관계 설정 및 융복합 추진 방안

- 일자리 정책 / 일자리 위원회와 연계 방안
- 4차산업혁명과 창업 국가 정책 / 4차산업혁명 위원회와 연계 방안
- 인구절벽 해소 / 저출산 고령화 위원회와 연계 방안

- 자치분권 / 지방자치위원회와 연계 방안
- 국토부의 도시재생뉴딜사업과 연계 방안

○ 균형발전 관련 계획 및 유사 위원회와 관계 설정 필요

- 국토계획과 균형발전 5개년 계획 연계 방안
- 도시재생 / 도시재생위원회와 연계 방안
- 농촌 삶의 질, 농산어촌 개발 / 삶의 질 위원회, 새로 신설될 농어업 농어촌 특별위원회와 연계 방안
- 지역 연구개발 / 신설될 국가과학기술자문회의와 연계방안
- 성 주류, 여성 정책과 연계 방안 등

3. 문재인 정부 균형발전 정책 성공을 위한 과제와 쟁점

< 선결 해결 과제 >

1. 문재인 정부가 국가 균형발전을 위해 이번 정부 임기내 반드시 해야만 할 정책이나 사업 선정
2. 위 정책 혹은 사업을 위해 필요한 추진 체계와 지원 조직, 사업 방식
(예) 도시재생위원회 설치, 연 10조 공적자금 투자
3. 위 정책 혹은 사업을 통해 얻고자 하는 성과를 측정할 계량 지표
(예) 좋은 일자리 창출 수
4. 문재인 정부 균형발전 정책의 공간 단위
(예) 5+2 광역경제권,
5. 문재인 정부 균형발전 정책의 핵심 특징 설정

6. 문재인 정부 균형발전 정책의 비전 설정

7. 문재인 정부 균형발전위원회가 수행해야 할 업무와 조직 구축

8. 문재인 정부 수도권 정책 방향과 내용 (수도권 규제에 대한 입장 포함)

9. 지역발전 특별회계 개혁 방향과 개혁 내용

(예) 실질적 포괄보조금화, 지역상생기금 투입 등

현재 지특회계 구성 내용 : 연 10조 원

구분		생활기반계정(4.6조)	경제발전계정(4.9조)	세종계정(0.1조)	제주계정(0.4조)
지자체 자율편성 (포괄 보조금)	시도	시·도 자율편성사업 ¹⁾ (2.8조)	-	시도, 시군구 자율편성사업	시도, 시군구 자율편성사업
	시군구	시·군·구 자율편성사업 ²⁾ (1.8조)	-		지방행정기관 이관사무수행
부처 직접편성 (국가 보조금)		-	직접편성사업 (4.9조)	직접편성사업	직접편성사업

10. 올해 균형발전특별법 개정 사항

11. 내년 헌법 개정시 헌법 조항에 담아야 할 균형발전 내용

* 현재 균형발전 관련 헌법 조항 120조, 122조, 123조

< 쟁점 과제 >

12. 균형발전 정책/사업과 지역발전 정책/사업은 다른 것인가?

13. 균형발전 정책/사업에서 중앙정부가 할 일과 지방정부가 할 일은 각각 무엇인가? 또 각 부처가 할 일과 균형발전위원회가 할 일은 어떻게 다른가?

14. 낙후지역 사업에 대한 현재의 부처별 영역 구분은 적절한가?
도시지역-국토부, 접경지역-행자부, 농촌지역-농식품부 등
15. 농촌 삶의 질 계획 및 농산어촌 개발 사업 (농식품부 사업) 어떻게 포괄할 것인가?
16. 도시재생 사업 (국토부 사업) 어떻게 포괄할 것인가?
17. 지역발전투자협약제도 우리나라에서 실현 가능성 있는가?
현재 균형발전특별법에 있으나 사문화
18. 균형발전에 영향을 미치는 묵시적 부처 정책에 대한 제어 방안이 있는가?
19. 지역발전위원회, 대통령 자문위원회에서 행정위원회로 전환할 필요 있는가? 필요성 있다면 실현 가능한가?
20. 대선 지역 공약. 균형발전위원회가 어떻게 관리할 것인가?
21. 균형발전 사업 모니터링 및 평가 업무, 균형발전위원회가 어떻게 수행할 것인가?

< 참고문헌 >

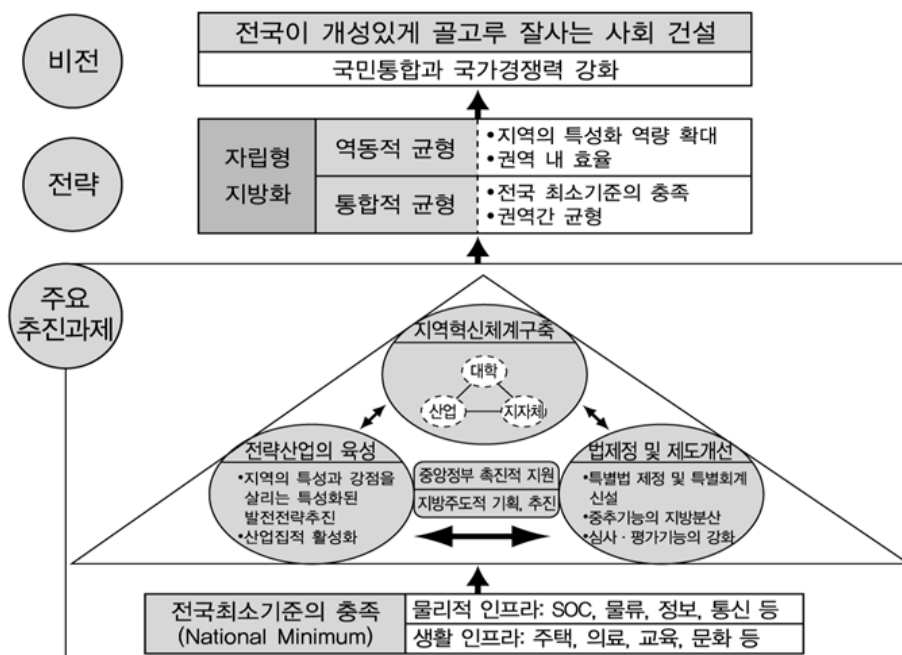
국정기획자문위원회, 문재인 정부 국정운영 5개년 계획

■ 참조 1 : 국정과제 적시된 균형발전 사업

- 1 세종시 육성 (국정과제)
- 2 혁신도시 중심 클러스터 (국정과제)
- 3 산업단지 혁신 (국정과제)
- 4 도시재생 뉴딜 (국정과제)
- 5 해운 조선 상생 (국정과제)
- 6 농산어촌 + 농어민 (국정과제)
- 7 깨끗한 바다, 풍요로운 어장 (국정과제)
- 8 지방대학 육성, 지역인재선발 의무화 (국정과제-교육부)
- 9 지역방송 활성화 (국정과제-방통위)
- 10 지역간 문화 균형발전, 문화격차 해소 (국정과제-문화부)
11. 지역 단위 소규모 분산형 전원 보급 (산업부)
12. 새만금 사업 (새만금청)

■ 참조 2 : 역대 정부 균형발전 / 지역발전 비전 체계

가. 참여정부 국가균형발전 비전체계



나. 이명박 정부 지역발전 비전체계



다. 박근혜 정부 지역발전 비전체계

