

문재인 정부균형발전 정책 방향과 전략

2017.11.28.

강현수

충남연구원 원장

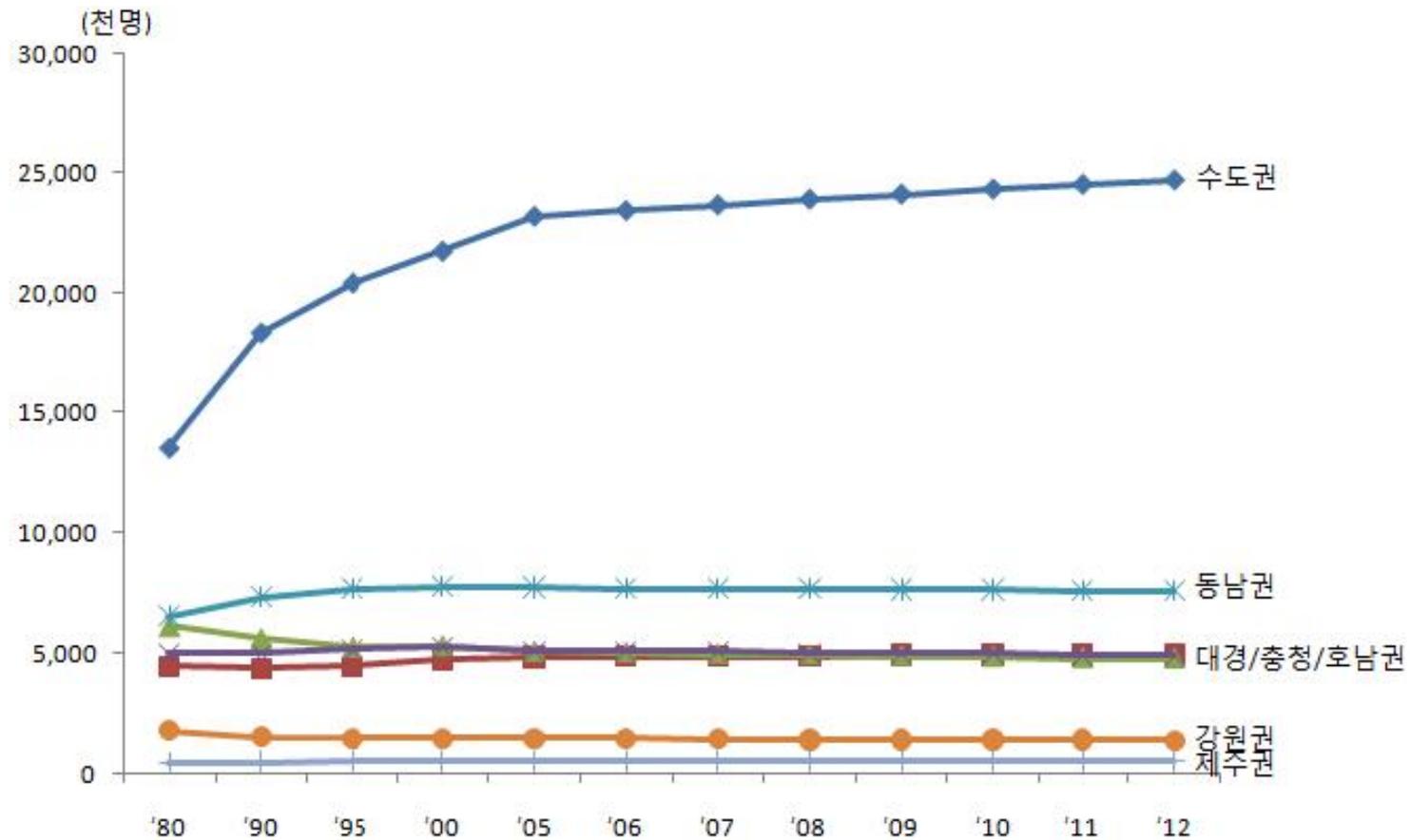
차 례

1. 우리나라 지역 불균형 현황
2. 역대 정부 균형발전 정책
3. 최근 정책 환경 변화
4. 문재인 정부 국정 철학과 국정 과제
5. 문재인 정부 균형발전 정책 비전과 전략 제안
6. 문재인 정부 균형발전 대표 사업 제안

1. 우리나라 지역 불균형 현황

수도권 집중 정도

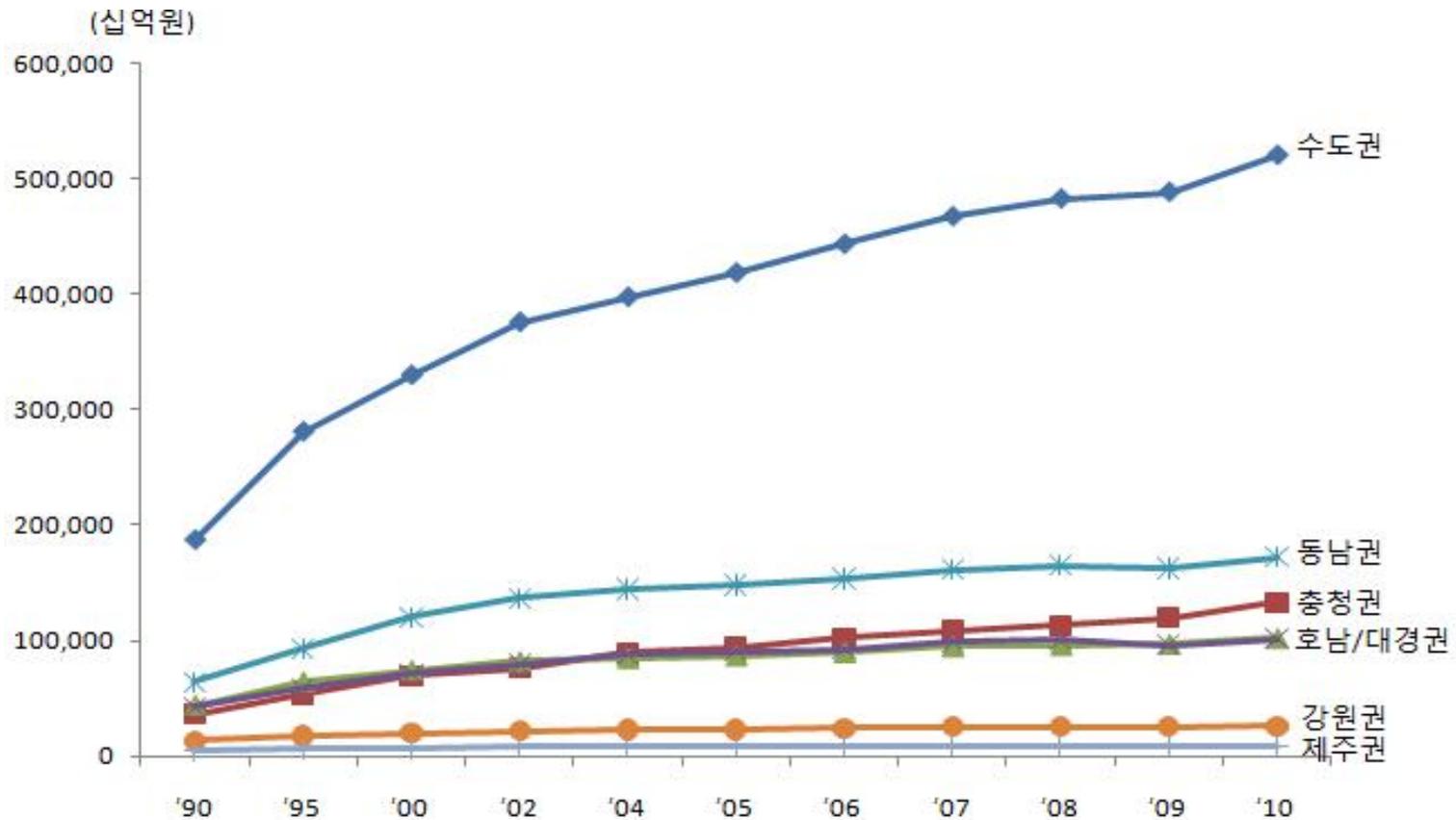
수도권 인구 : 전국 인구의 약 절반



출처: 지역발전위원회 2012

수도권 집중 정도

수도권 GRDP : 전국 GRDP의 약 절반

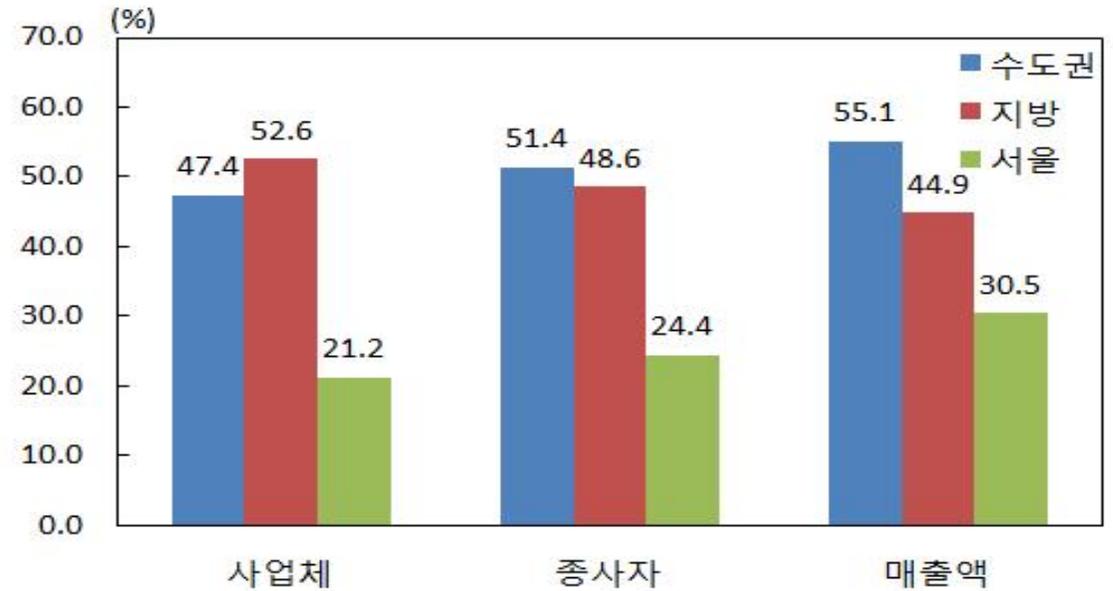


출처: 지역발전위원회 2012

수도권 집중률

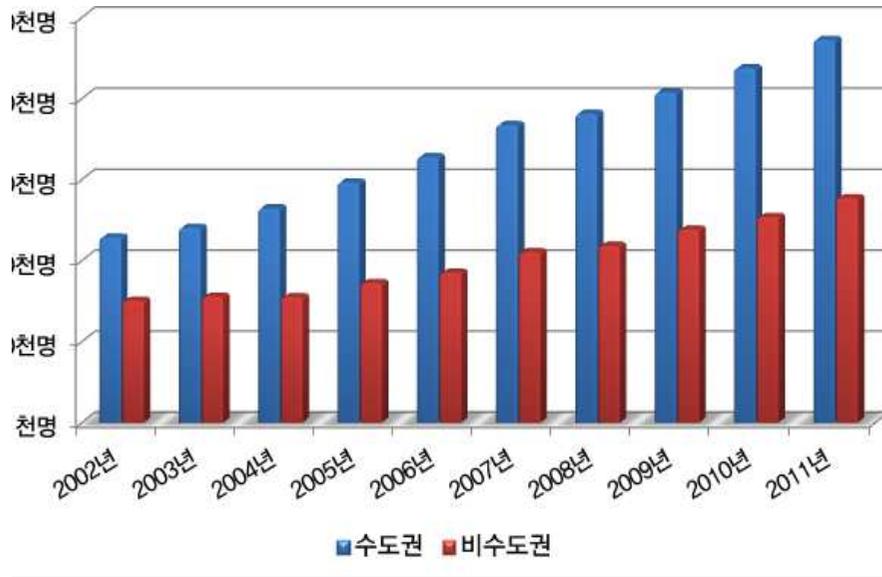
	80	90	00	05	10	15	16
면적	11.8	11.8	11.8	11.8	11.8	11.8	11.8
인구	35.5	42.8	46.3	48.2	49.3	49.7	49.7
GRDP	-	47.5	48.4	48.9	48.8	49.4	..
사업체수	41.1	44.6	44.8	46.6	47.1	47.4	..
100대 기업	84.0	84.0	87.0	76.0	78.0	83.0	67.0
지역민총소득	-	-	51.4	53.9	54.9	53.8	..
은행예금	-	-	68.1	67.8	72.0	69.2	68.7
은행대출	-	-	65.2	66.7	70.1	65.3	64.9

지역별 사업체, 종사자, 매출액

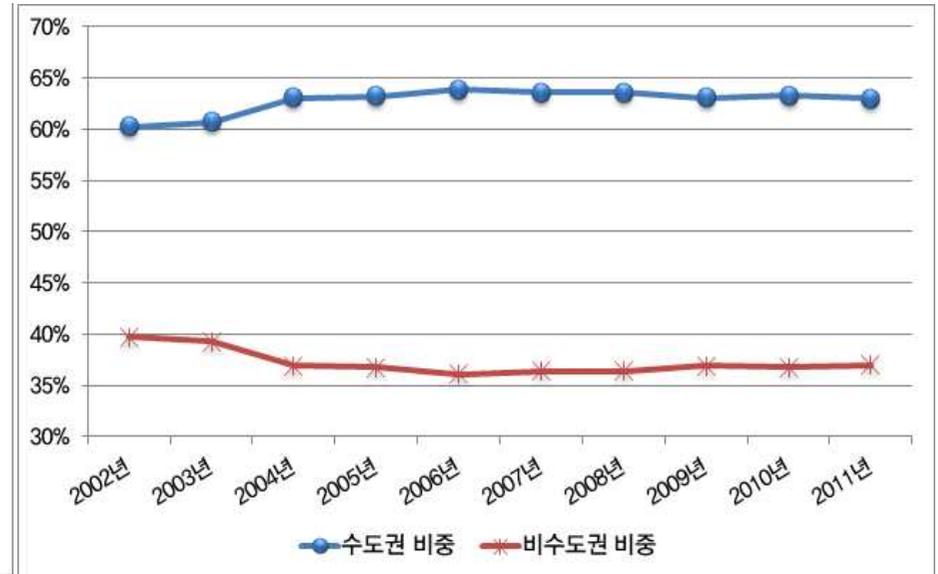


수도권 집중 정도

연구개발 인력



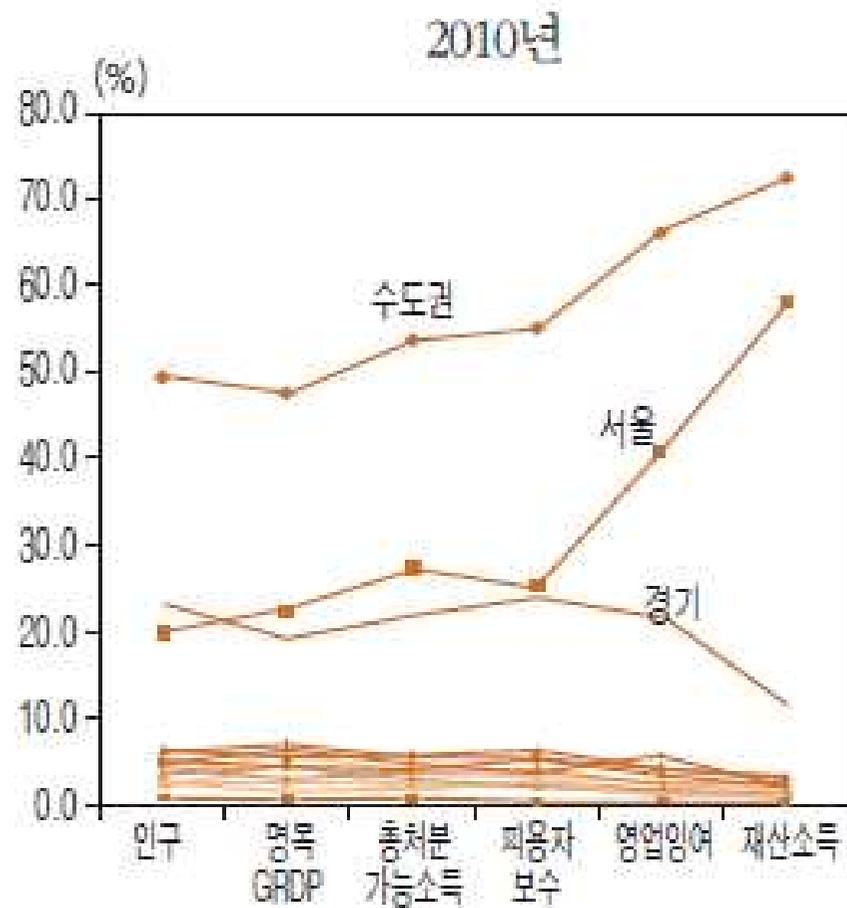
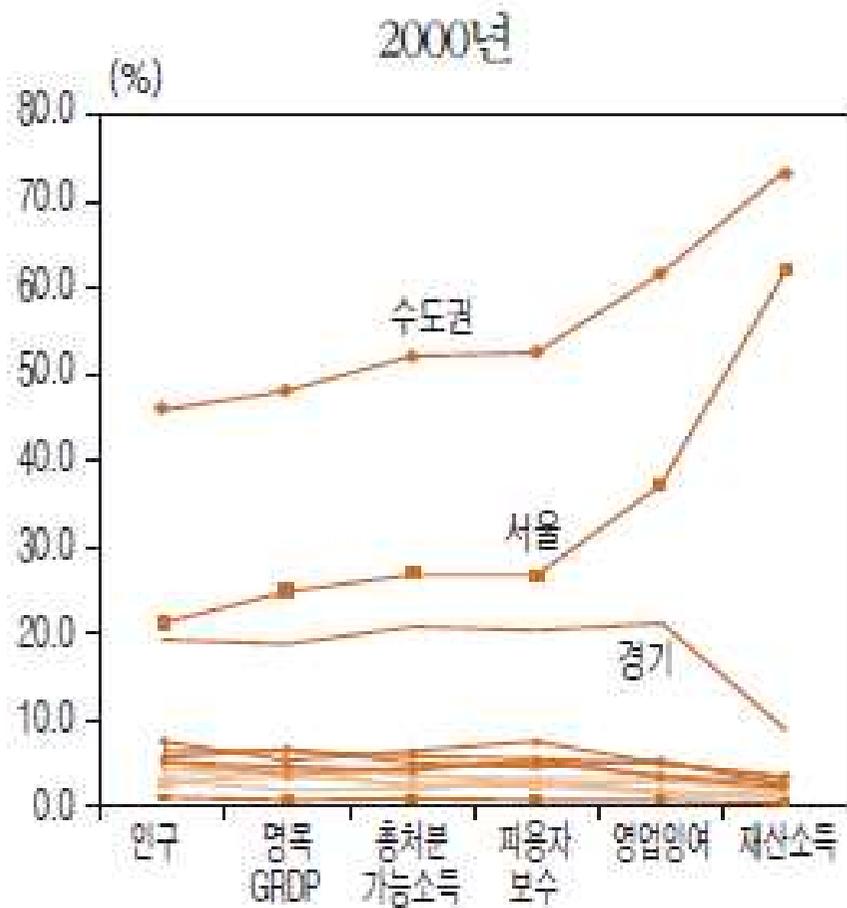
<그림> 연구개발 인력 추이



<그림> 연구개발 인력 비중 추이

자료 : 지역균형발전협의회(2014), 박근혜정부 수도권 규제완화 정책 관련 정부 과제 대응방안 연구, 충북발전연구원, pp.16~17 참조.

수도권 전체가 아닌 서울에 영업 잉여와 재산소득 집중



출처: 정준호 2013

수도권. 특히 서울에 대한
지나친 집중이 문제다.

최근 수도권 집중의 현상과 본질

■ 현상

인구, 생산, 고용, 부가가치 등에서 전국의 약 절반을 차지
수도권의 집중도가 그동안 계속 높아지다가 이제는 안정화
세종시, 혁신도시 개발 완료



이제는 균형발전 정책이 필요 없다 ?

■ 본질

권력, 기회, 고급인력, 소비, 소득의 수도권 (서울) 집중도는 더욱 심각
양적 지표에 제대로 포착되지 않는 삶의 질의 격차가 더 문제
(예: 교육, 문화, 여가, 의료, 심지어 환경 ...)

문제는 권력과 기회, 편익의 수도권 (서울) 집중이다

현재 인구와 산업의 수도권 집중도는 전국 대비 50% 수준

기업본사, 연구개발, 고부가가치, 고임금 산업/직종의 수도권 집중 가속
부동산 자산 가치, 교육 기회, 취업 기회 역시 수도권에 압도적 우위

비수도권에는 단순 실행, 저부가가치 산업/직종 배치

비수도권 경제 선순환 구조 붕괴와 학교와 기업의 일자리 미스매칭

수도권 편익을 위해 타 지역의 비용과 희생 강요 (예: 물, 전력 의존성)

수도권과 비수도권 사이에 일종의 중심-주변 관계가 형성

민간 권력의 서울 집중

1000 대 기업 본사의 70 % 이상 수도권 본사.

1000 대 기업 중 530개사 서울 본사. 매출액의 64.4 % 차지

1000 대 기업 중 707개사 수도권 본사

나머지 대기업 역시 지방의 본사는 형식상 본사,
실질적 본사는 서울 소재 사무소.

(예: 포항 포스코, 구미 제일모직, 울산 현대중공업,

부산 한진중공업, 서산 현대오일뱅크, 창원 두산중공업 등)

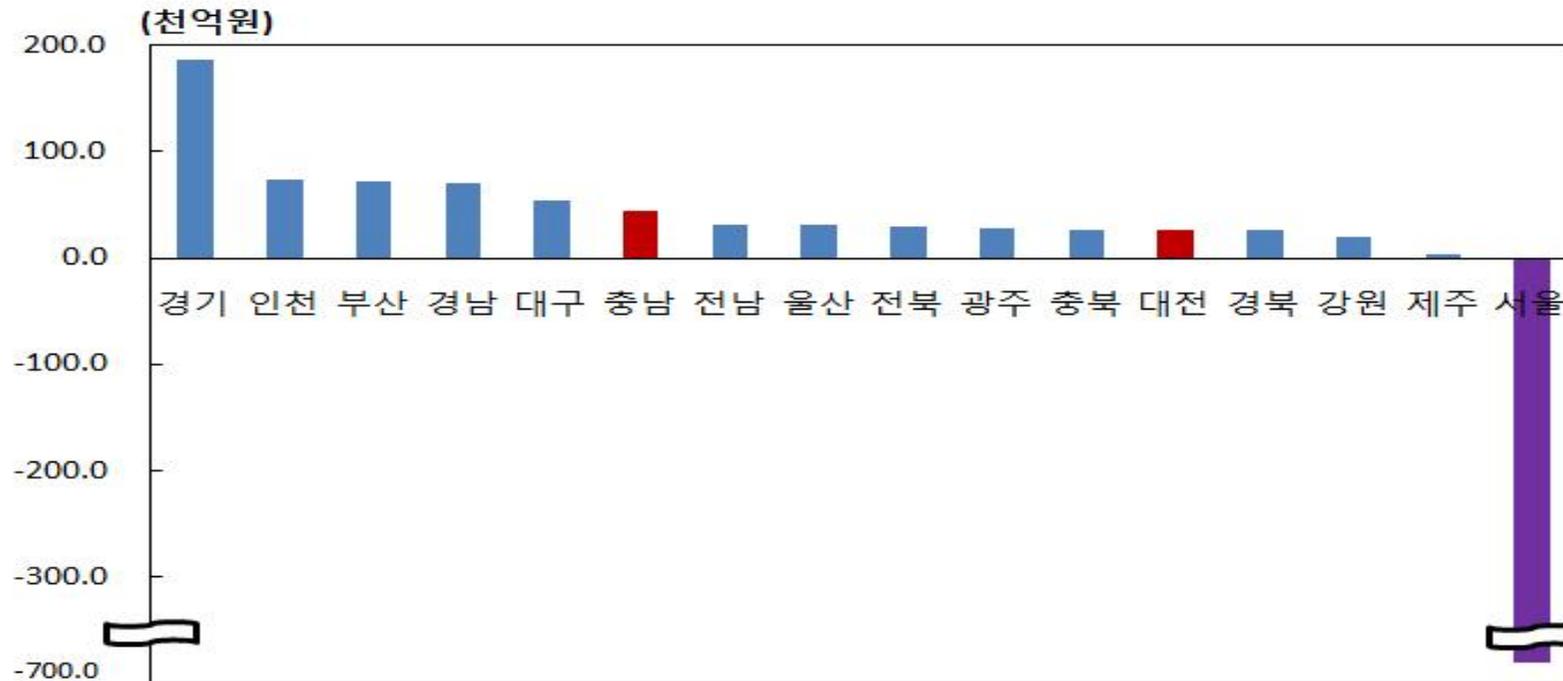


서울과 지방의 수직 계층적 지배 종속 구조 형성

서울 본사 : 관리 통제 기능 vs. 지방 공장 : 생산 기능

서울로 유출되는 다른 지역의 소득

서울을 제외한 모든 지역에서 소비의 순역외유출이 나타남
경기 18.6조원, 충남 4.4조원 (2014년)



출처: 한국은행 대전충남본부 2016

명문 대학의 서울 집중과 대학의 공간적 서열화

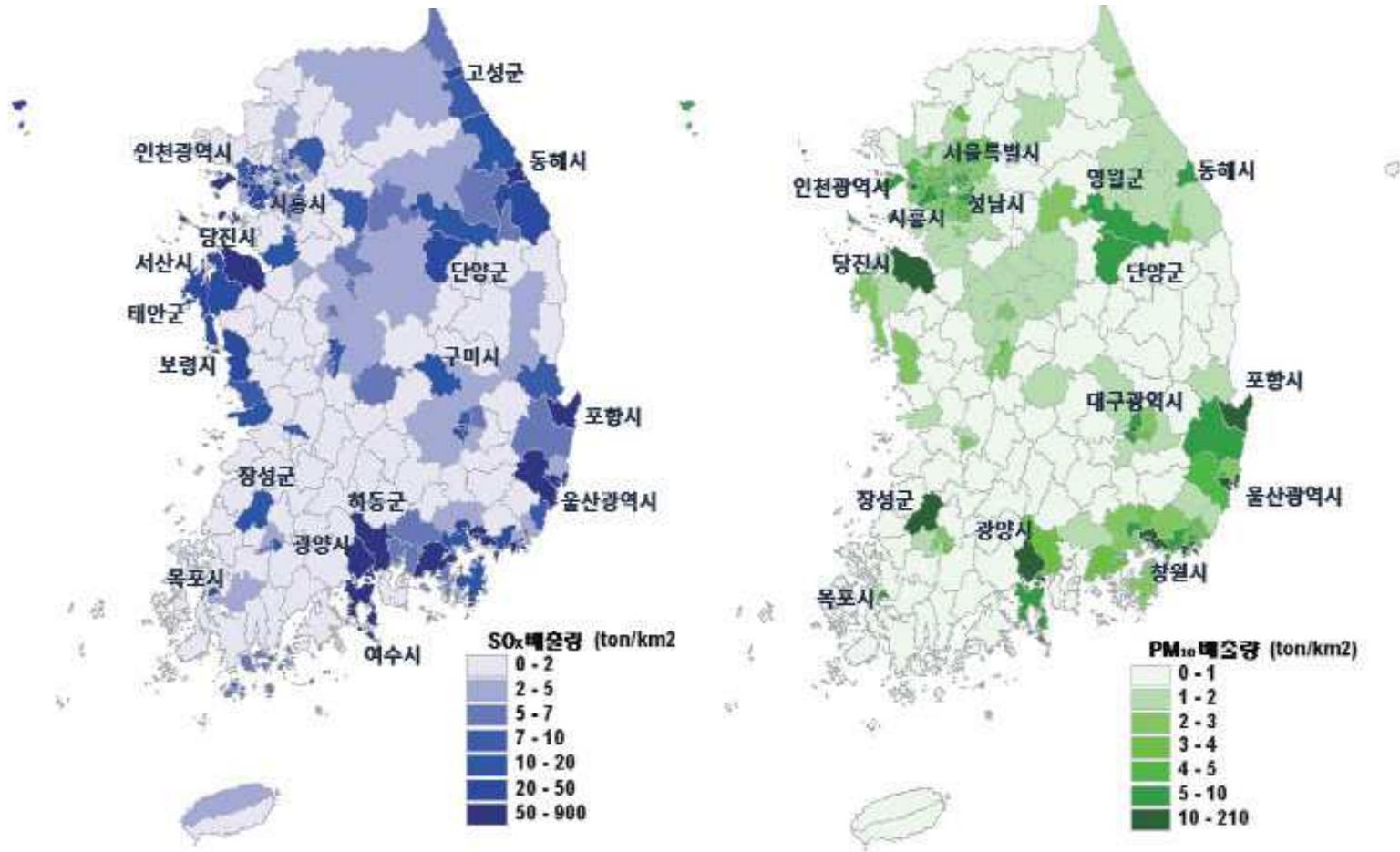
서울 소재 대학 (In Seoul) – 수도권 대학 – 비수도권 대학
대학 서열화 현상
지방 국립대학 위상 저하.

좋은 일자리의 서울 집중과 일자리의 공간적 서열화

좋은 일자리, 취업 기회의 서울과 수도권 집중
서울 – 수도권 – 비수도권 일자리 서열화 현상
지방 일자리 취업 기피 현상

환경 피해도 비수도권이 심각

지역별 황산화물(SOx)과 미세먼지(PM₁₀)배출량 분포 (2014)



위험 시설의 비수도권 입지

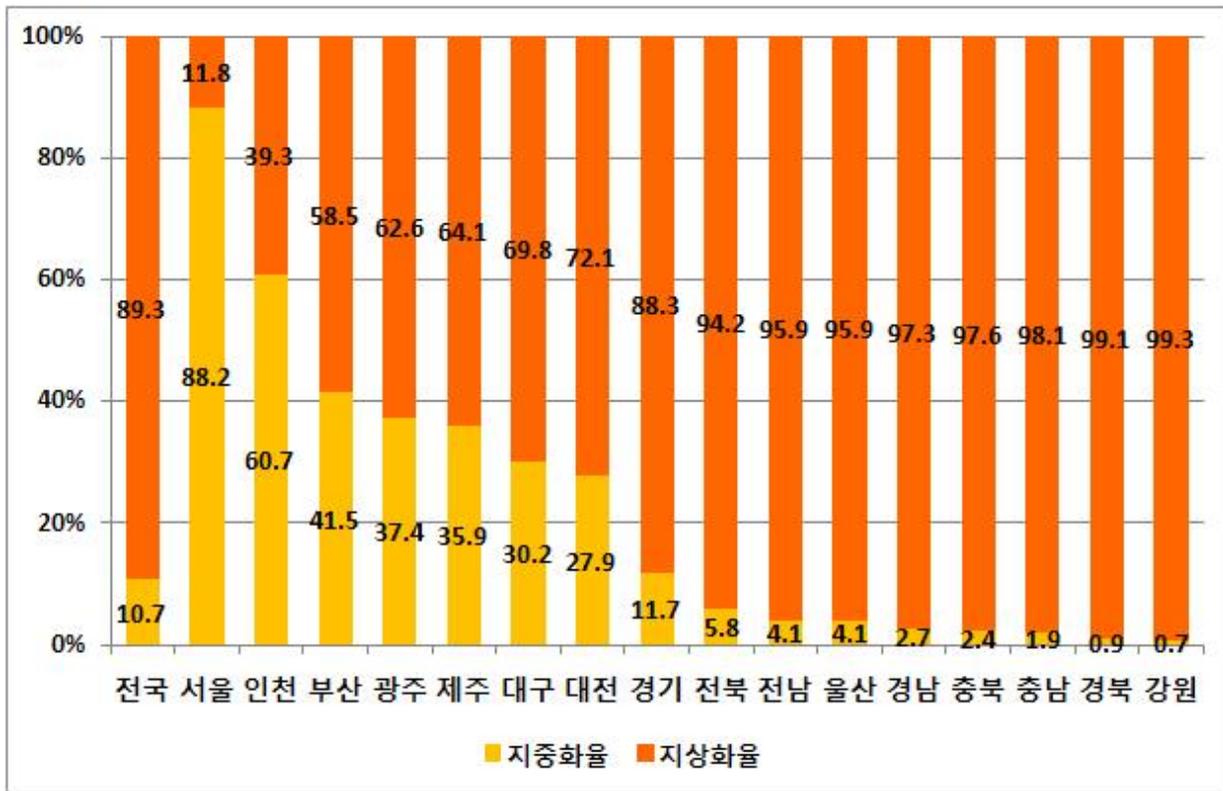
우리나라 원자력 발전소 입지



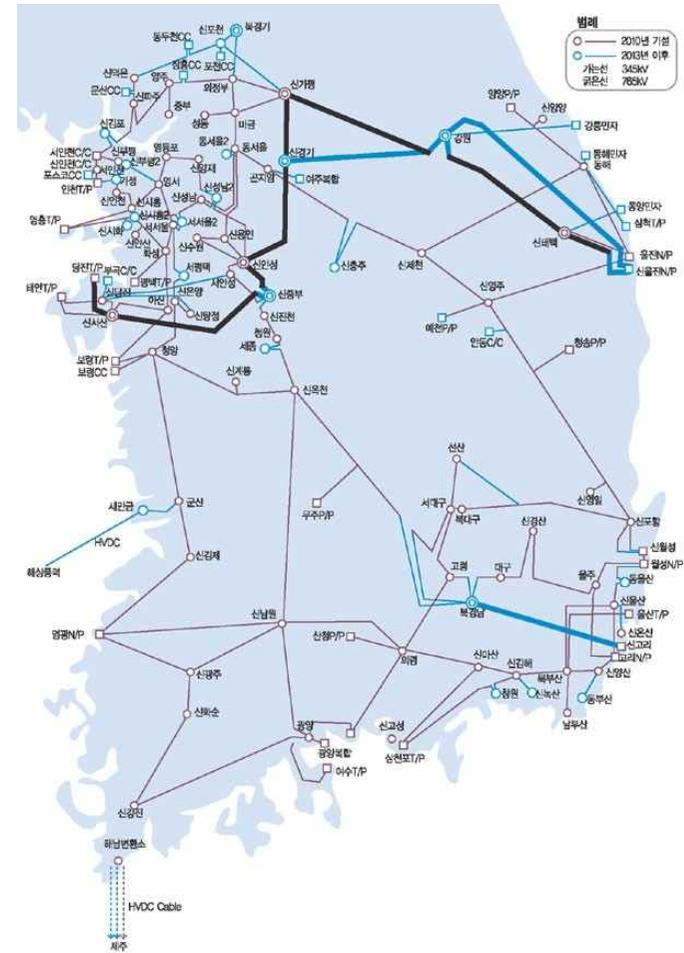
출처: 한국원자력산업회의

환경 불평등 : 전력 생산지와 전력 소비지의 분리

고압송전선로 지중화 및 지상화 비율



전국 송전탑 배송망



국토 공간의 서열화, 지역 차별

■ 서울 = 지배

중앙

중심

1 류

■ 나머지 지역 = 종속

지방

주변

2류

사회적 편익과 비용의 불공정 분담

■ 서울 = 편익 향유

편익 시설 집중

■ 나머지 지역 = 비용 부담

위해 위험 시설 집중

사회적 편익과 비용의 불공정 분담



출처: Jtbc 2016. 6. 24

가덕도 신공항 무산

원전해체센터 부산 유치 무산

VS.

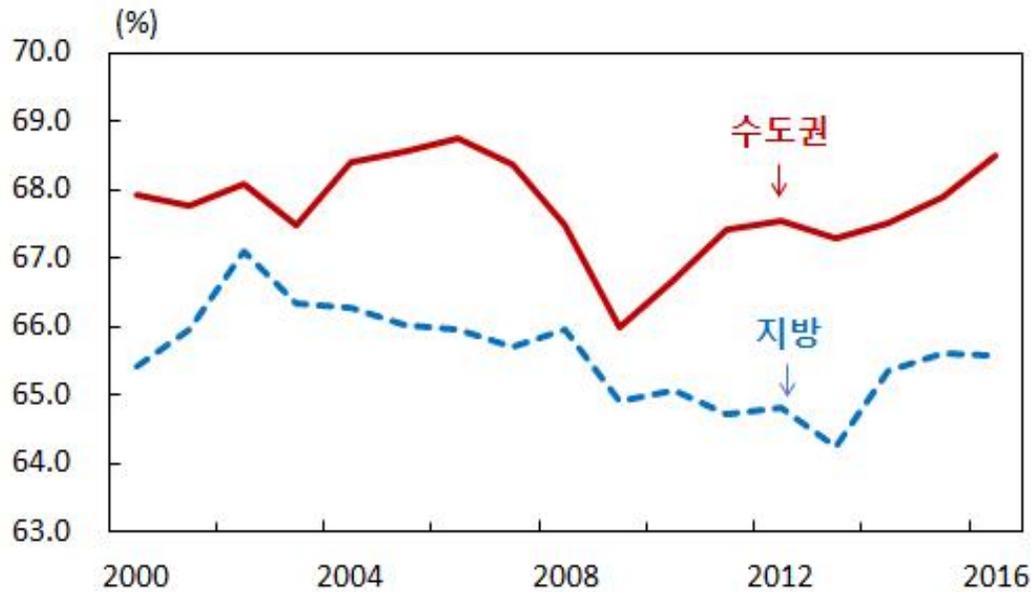
신고리 5 6호기 추가 건설

주한미군 생화학 무기실험실 부산8부두 설치추진



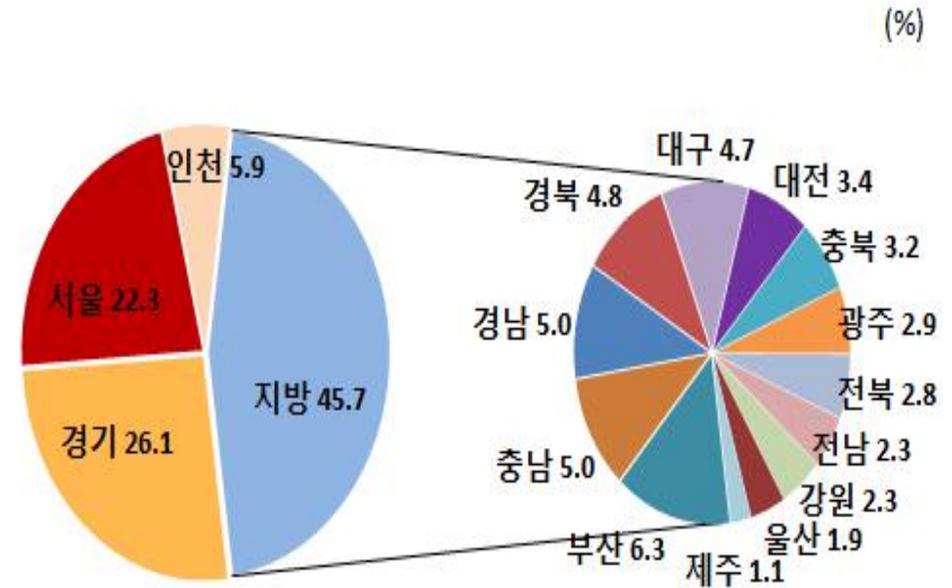
청년 고용

20~30대 고용률 추이



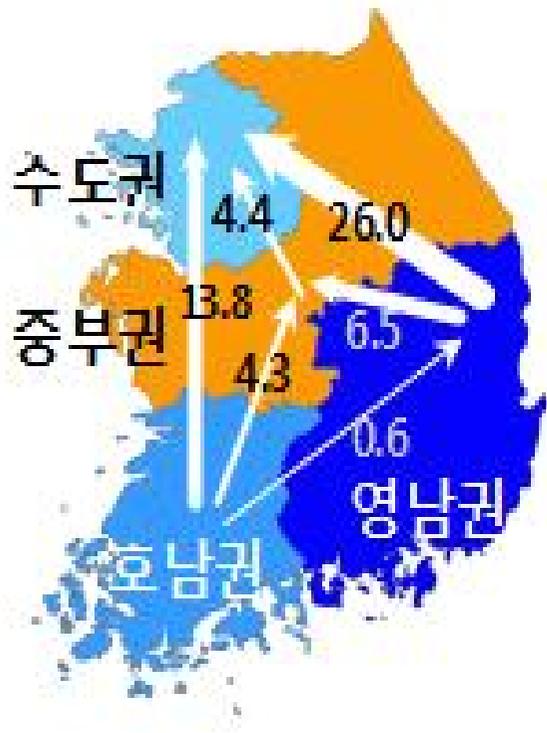
자료: 2016년 통계청
한국은행 대전충남본부 2017 재인용

15-29세 취업자의 지역별 분포



자료: 2015년 기준 한국고용정보원
한국은행 대전충남본부 2017 재인용

20~30대 인구의 권역간 순이동



단위 : 천명

단위 : 천명

		2000	2005	2010	2015	2016
20~30 대	전체	119.8	99.9	47.9	22.7	41.7
	남	66.3	49.3	24.0	11.1	22.3
	여	53.4	50.6	23.9	11.7	19.4
총 인구	전체	150.3	128.8	31.0	-33.0	-0.9
	남	78.4	58.7	11.2	-22.2	-3.9
	여	71.9	70.1	19.8	-10.8	3.0

주: 2016년 자료: 통계청

한국은행 대전충남본부 2017 재인용

2. 역대 정부 균형발전 정책

대한민국 헌법

120조 ② 국토와 자원은 국가의 보호를 받으며, 국가는 그 균형있는 개발과 이용을 위하여 필요한 계획을 수립한다.

122조 국가는 국민 모두의 생산 및 생활의 기반이 되는 국토의 효율적이고 균형있는 이용·개발과 보전을 위하여 법률이 정하는 바에 의하여 그에 관한 필요한 제한과 의무를 과할 수 있다

123조 ① 국가는 농업 및 어업을 보호·육성하기 위하여 농·어촌종합개발과 그 지원등 필요한 계획을 수립·시행하여야 한다.

② 국가는 지역간의 균형있는 발전을 위하여 지역경제를 육성할 의무를 진다

헌법개정 연혁과 균형발전 조항(총 개정횟수 : 9회)

'48.7.17 제정 '72.12.27 개정 '80.10.27 개정 '87.10.29 개정

전문	국민생활	국민생활의 균등한 향상			
----	------	--------------	--	--	--

경제	국민경제	균형있는 국민경제 발전				균형있는 국민경제 성장 및 안정과 적절한 소득 분배 (119조 2항)
	국토개발	-	-	국토의 균형있는 개발과 이용을 위하여 필요한 계획 수립 (120조)		
	지역발전	-	-	지역사회의 균형있는 발전	지역간의 균형있는 발전을 위하여 지역경제 육성 (123조 2항)	

그동안 정부는 무엇을 했는가 ?

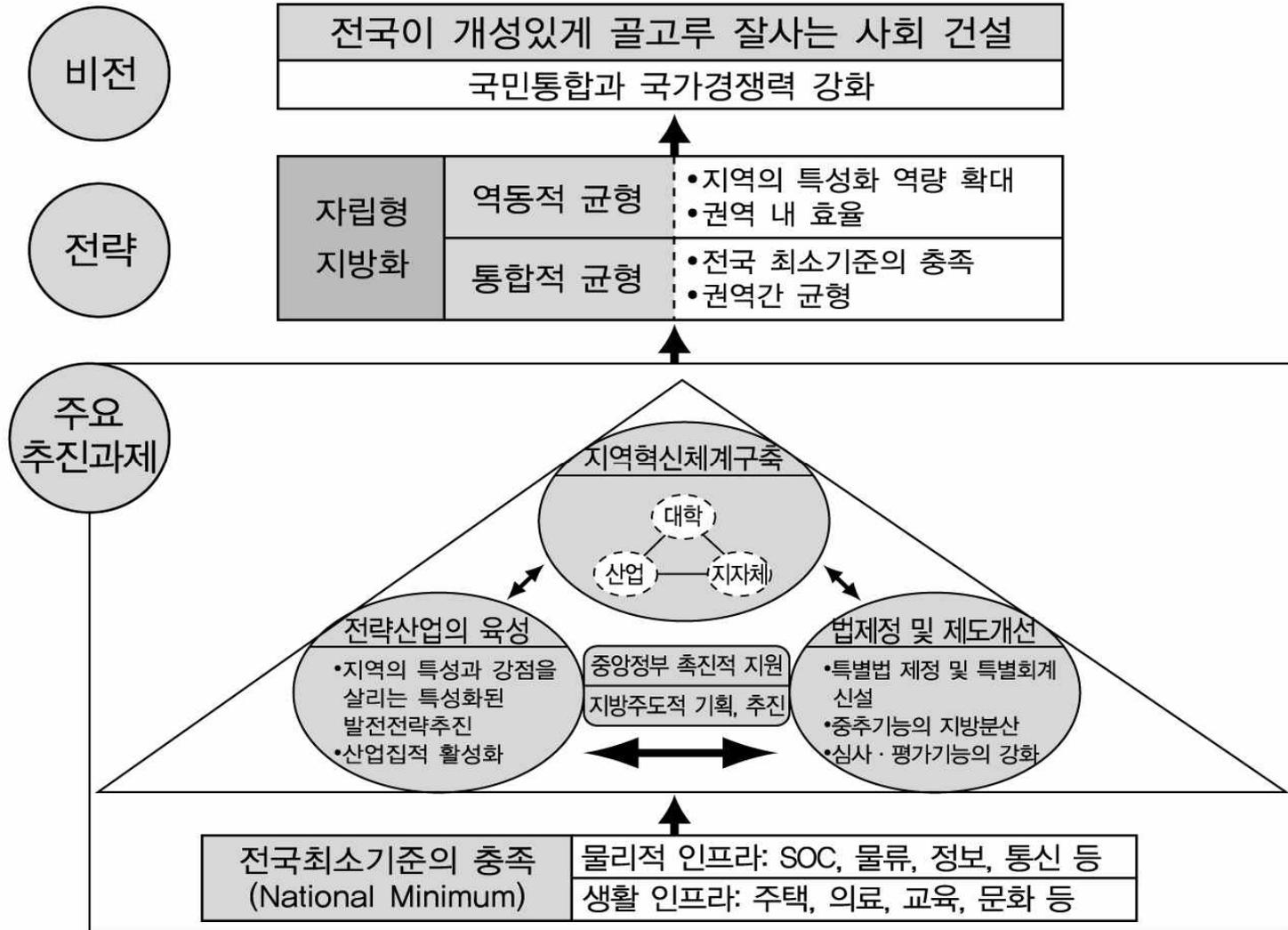
역대 정부의 지역균형발전 정책 수단

- 수도권 규제
- 농어촌 투자 / 낙후지역 개발
- SOC 건설, 공업단지 조성

- 행정수도 건설, 혁신도시, 기업도시 건설 (참여정부)
- 정부부처 및 국책기관 지방이전 (참여정부)
- 지역혁신체제 (참여정부)
- 5+2 광역경제권 (이명박 정부)
- 창조경제혁신센터 (박근혜 정부)

* 4대강 (이명박 정부)

참여 정부 (2003-2007)



출처: 국가균형발전위원회

- 노무현 대통령 지방분권, 균형발전에 대한 강력한 의지
- 세종시, 혁신도시, 기업도시 추진
- 국가균형발전특별법 제정. 균형발전특별회계 설치,
국가균형발전위원회 구성
- 참여정부 초기 균형발전 우선론 vs 지방분권 우선론 대립
- 대통령 자문 정부혁신지방분권위원회와
국가균형발전위원회 별도 구성

참여 정부 균형발전 정책 성과와 한계

■ 성과

- 대통령이 중심이 되어 가장 강력한 균형발전 정책 추진
- 국가균형발전위원회, 국가균형발전특별법, 국가균형발전특별회계 등 제도와 기구 마련
- 행정중심복합도시, 혁신도시, 기업도시 건설과 중앙부처 및 공공기관 지방 이전
- 혁신정책, 균형정책, 산업정책, 공간정책, 삶의 질 정책을 아우르는 종합적, 체계적 추진
- 지역혁신체계 구축에 입각한 내생적 지역발전을 위한 지역 산업 육성을 강조
- 신활력사업, 살기좋은 지역만들기 등 다양한 균형발전 사업 추진

■ 한계

- 신행정수도가 위헌 판결로 인해 행정중심복합도시로 격하
- 제2단계 균형발전 정책 추진 좌절

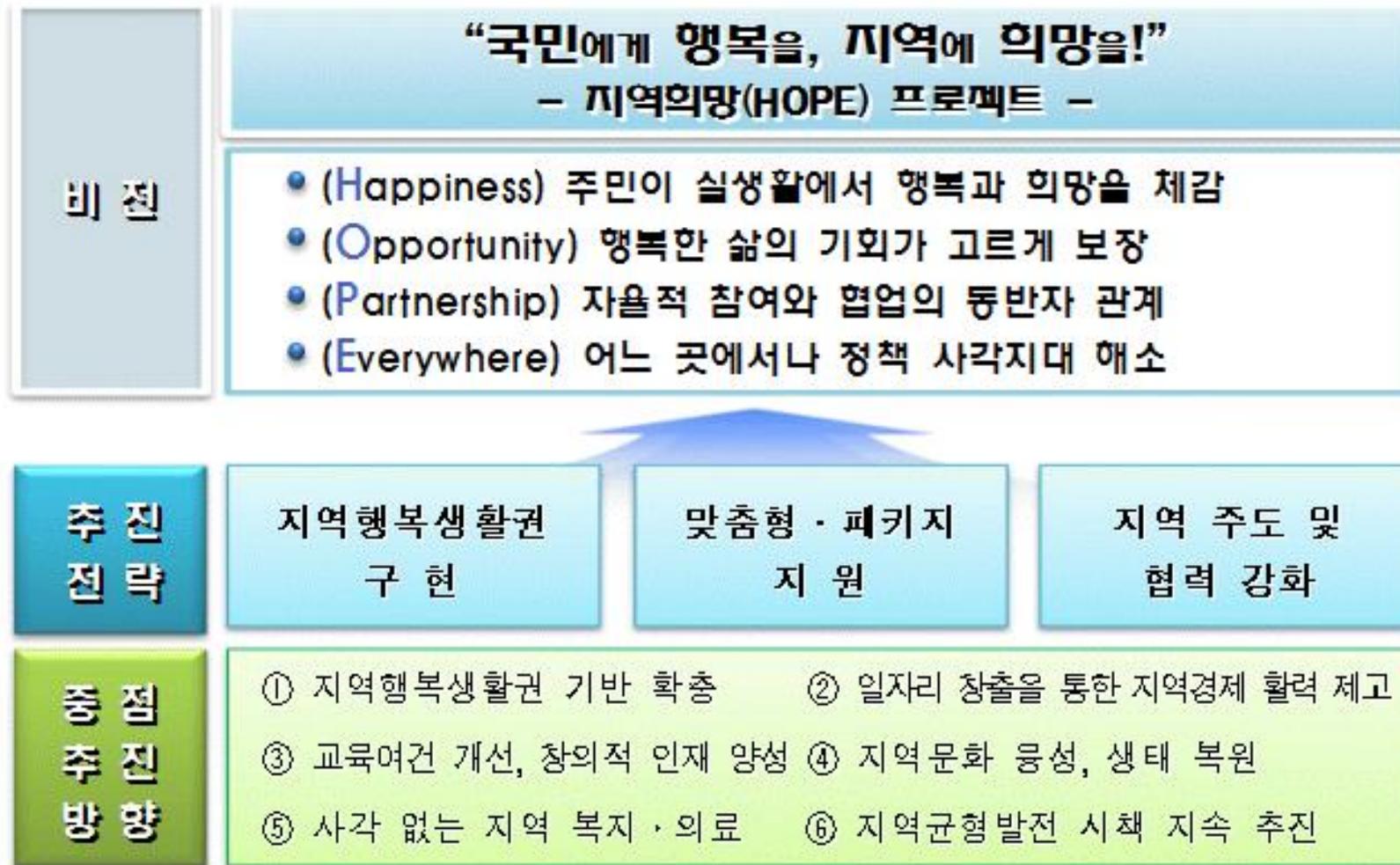
이명박 정부 (2008-2012)



출처: 지역발전위원회

- 이명박 정부 5+2 광역경제권 추진
- 노무현 정부 정책에 대한 의도적 비판. 삭제
그러나 내용적으로는 실질적 계승
- 세종시 수정안 논란

박근혜 정부 (2013-2017)



출처: 지역발전위원회

- 박근혜 정부 지역행복생활권 추진
- 창조경제혁신센터 설립
- 새마을 운동 계승에 대한 집착

이명박 박근혜 정부를 거치면서, 노무현 정부의 균형발전 정책 퇴행

노무현 정부의 균형발전 정책 계승과 아울러

새로운 시대적 변화 상황에 대응하는 새로운 균형발전 정책 필요

*** 수도권 규제를 둘러싼 논쟁과, 세종시 건설 논의는 여전히 진행중**

*** 이 두가지 이슈를 넘어서는 새로운 담론과 정책 필요**

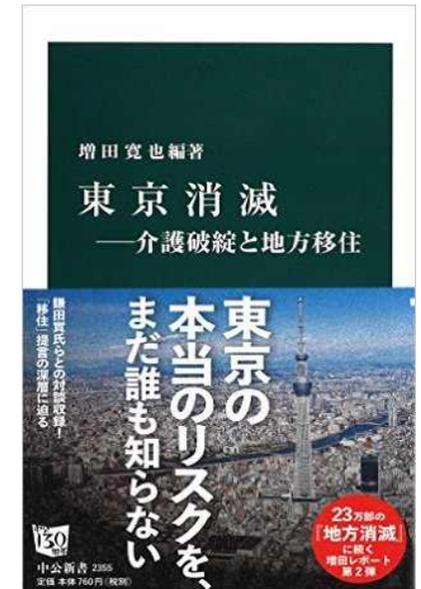
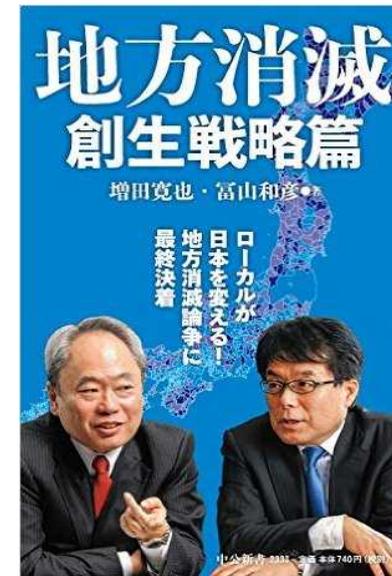
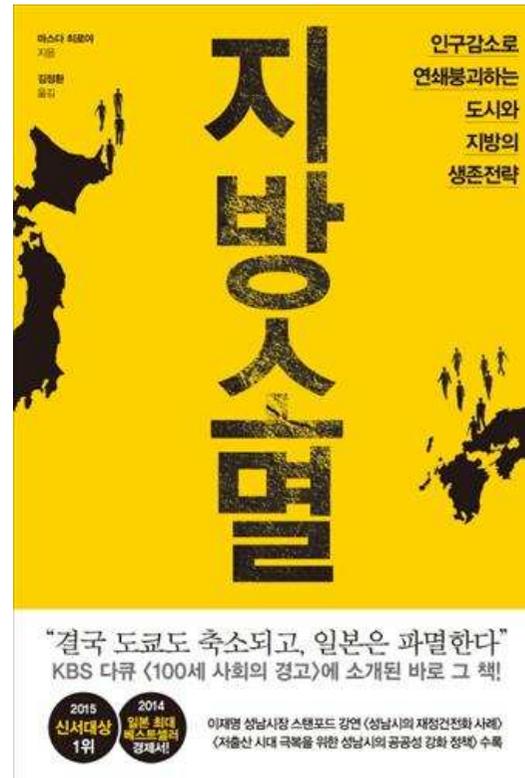
역대 정부 지역균형정책 무엇이 문제였는가?

- 구체적 목표 모호
 - 슬로건 중심. 실현가능한 목표 ?
- 중앙집권적 정책 추진.
 - 현장 상황 무관심. 지방정부 무책임 방조
- 부처 할거주의. 칸막이 행정
- 정부 중심 (규제 아니면 재정투입). 거버넌스 및 민간 참여 미흡

3. 정책 환경의 변화

일본의 위기 의식

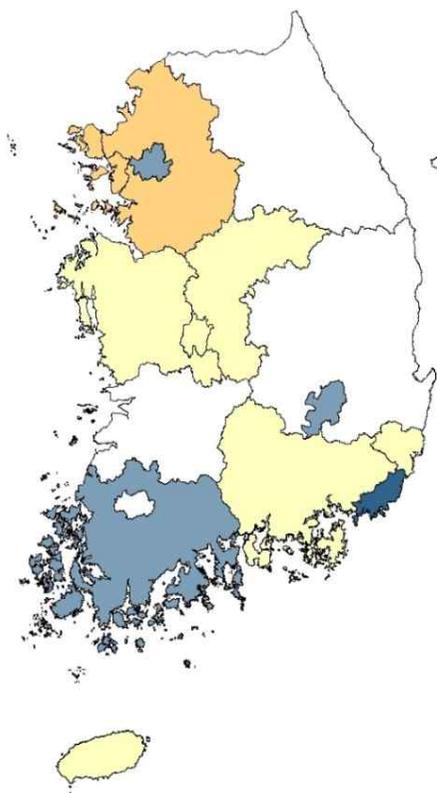
인구 감소로 지역이 소멸한다



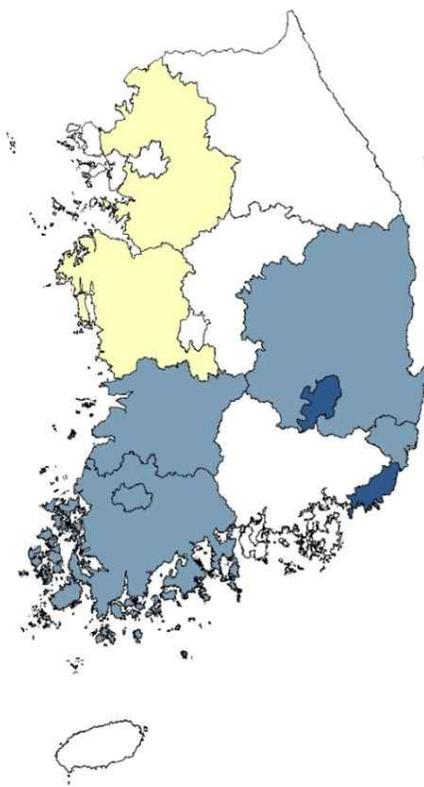
지역 위기 징후 1 : 인구 감소로 인한 지역 존립 위기

시도별 장래 인구 성장률

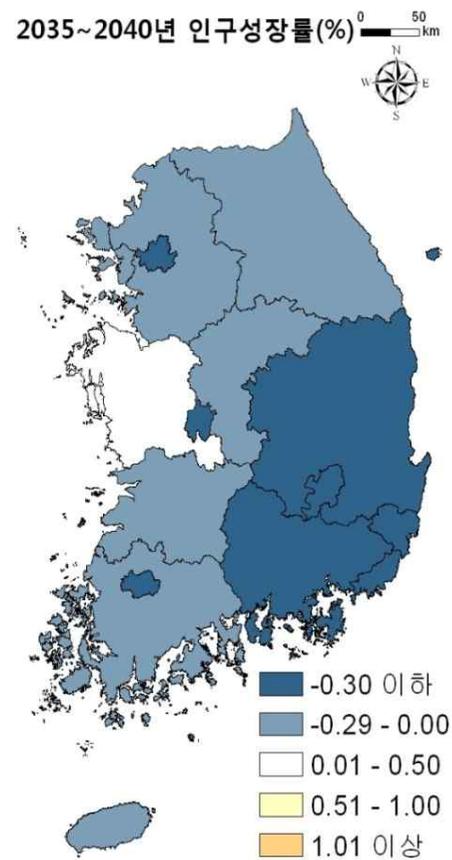
2010~2015년 인구성장률(%)



2020~2025년 인구성장률(%)



2035~2040년 인구성장률(%)

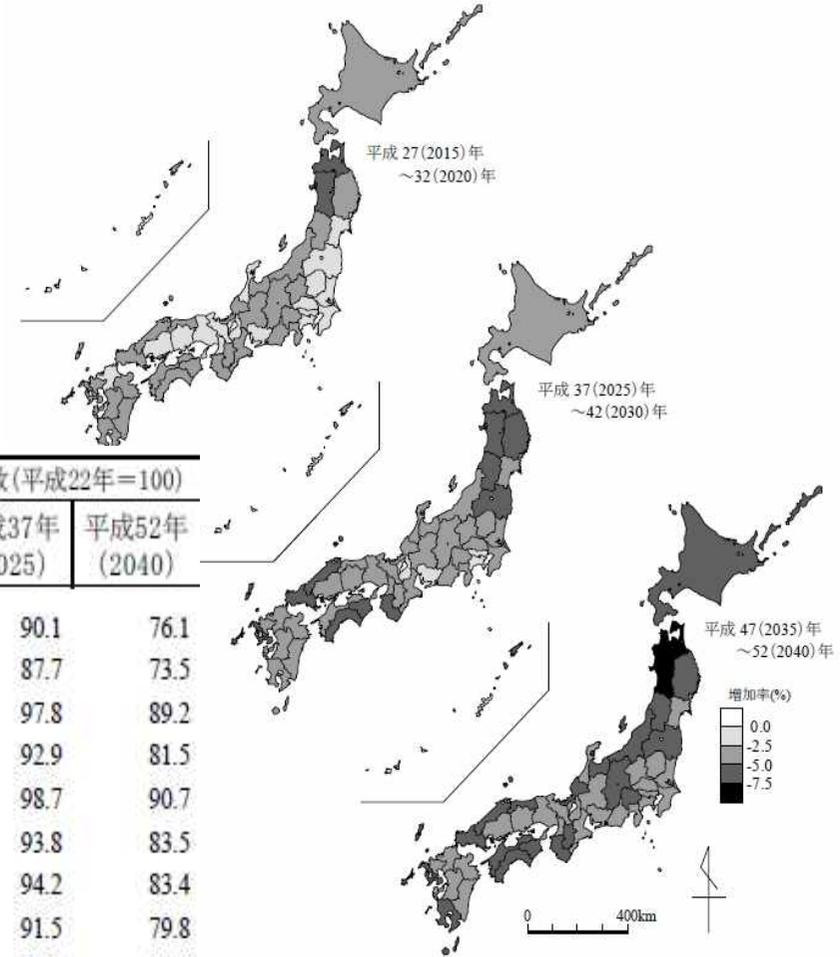


출처: 통계청

지역 위기 징후 1 : 인구 감소로 인한 지역 존립 위기

일본의 지역별 장래 인구 추정

ブロック	總人口(1,000人)							指数(平成22年=100)	
	平成22年 (2010)	平成27年 (2015)	平成32年 (2020)	平成37年 (2025)	平成42年 (2030)	平成47年 (2035)	平成52年 (2040)	平成37年 (2025)	平成52年 (2040)
北海道	5,506	5,361	5,178	4,960	4,719	4,462	4,190	90.1	76.1
東北	9,336	8,929	8,607	8,191	7,759	7,319	6,863	87.7	73.5
関東	42,604	42,763	42,392	41,656	40,640	39,406	38,010	97.8	89.2
北関東	6,986	6,867	6,699	6,489	6,248	5,982	5,696	92.9	81.5
南関東	35,619	35,896	35,693	35,166	34,392	33,424	32,314	98.7	90.7
中部	21,716	21,430	20,973	20,375	19,686	18,931	18,125	93.8	83.5
近畿	22,758	22,528	22,072	21,440	20,692	19,862	18,983	94.2	83.4
中国	7,563	7,392	7,175	6,917	6,638	6,342	6,034	91.5	79.8
四国	3,977	3,838	3,683	3,510	3,331	3,146	2,955	88.3	74.3
九州・沖縄	14,597	14,357	14,021	13,610	13,152	12,656	12,115	93.2	83.0

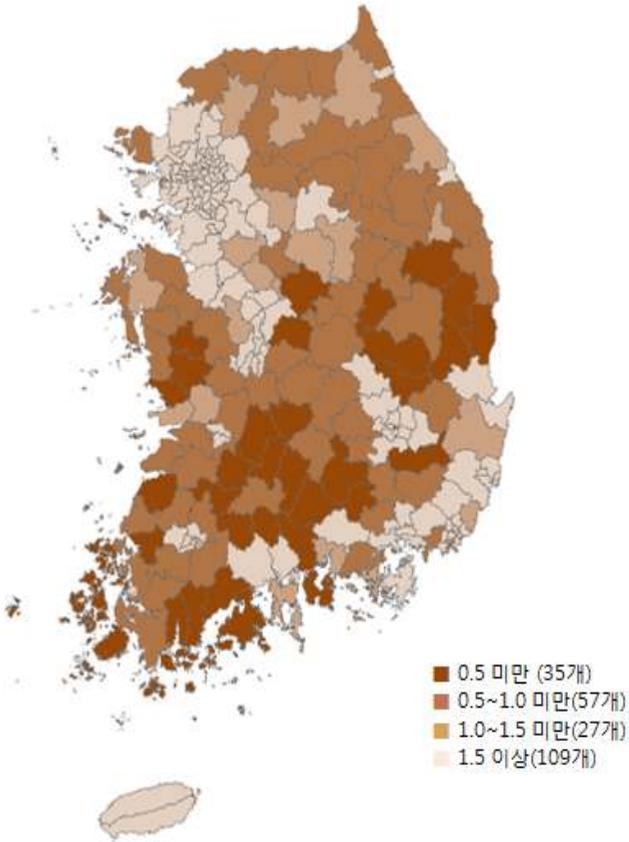


출처: 國立社會保障·人口問題研究所(2013)

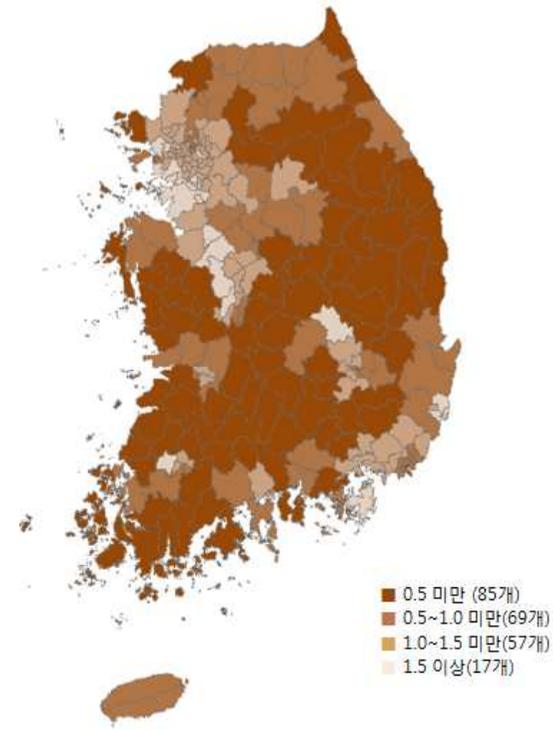
전국 소멸위험지역

20-39세 여성인구 / 65세 이상 고령인구

2005년 35개

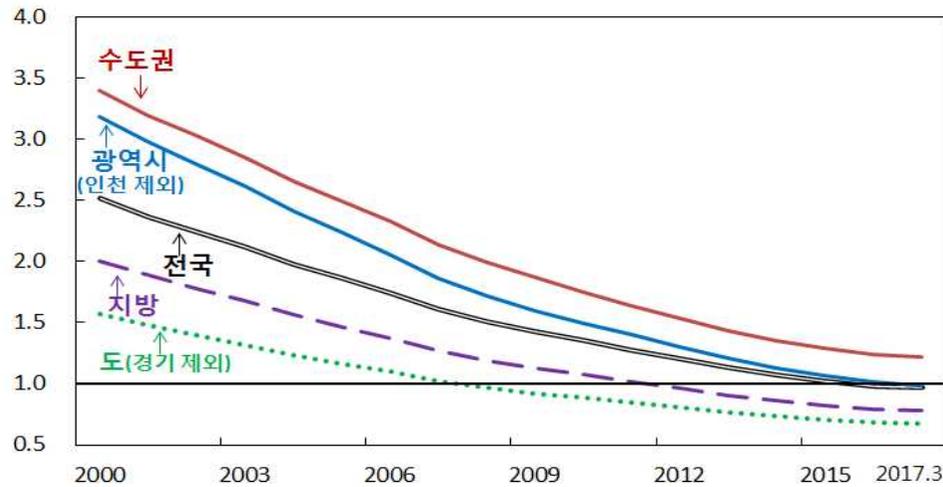


2017년 85개

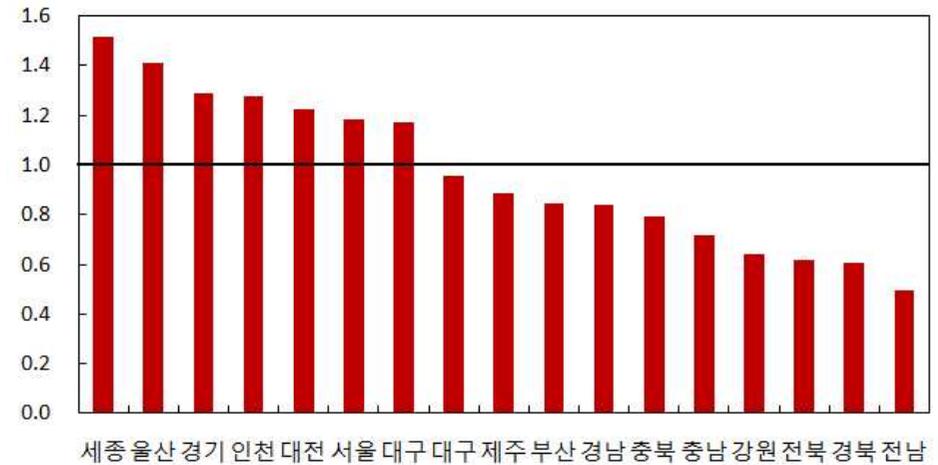


지방소멸 리스크

전국 및 광역시도별 현황



<그림> 전국 소멸위험지수 추이



<그림> 광역시·도별 소멸위험지수

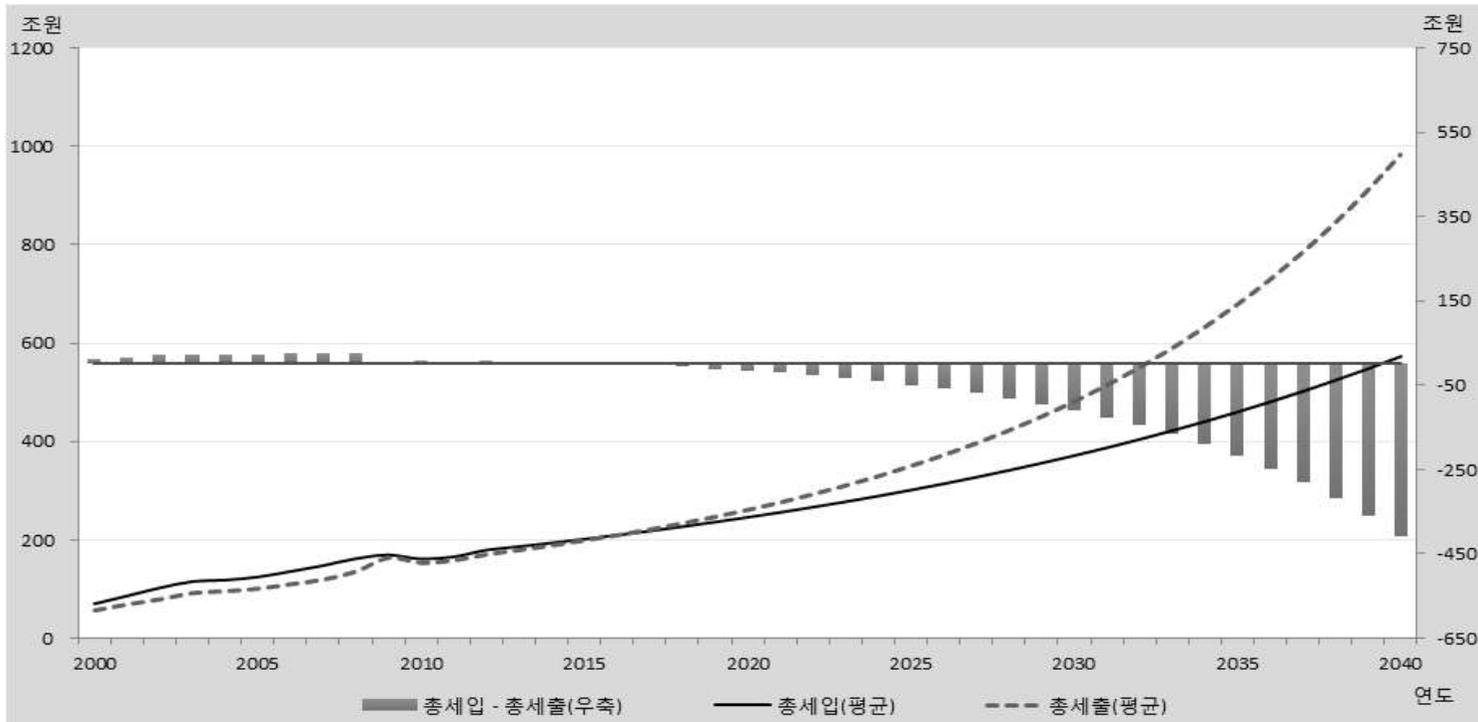
자료 : 김한수(2017), 인구감소와 '지방소멸'의 리스크 점검 및 정책적 시사점, 한국은행 대전충남본부.

지역 위기 징후 2 : 지방 재정 위기

지속가능하지 못한 지방재정

: 현재 지방재정 구조로는 장래 사회복지 지출을 감당할 수 없음

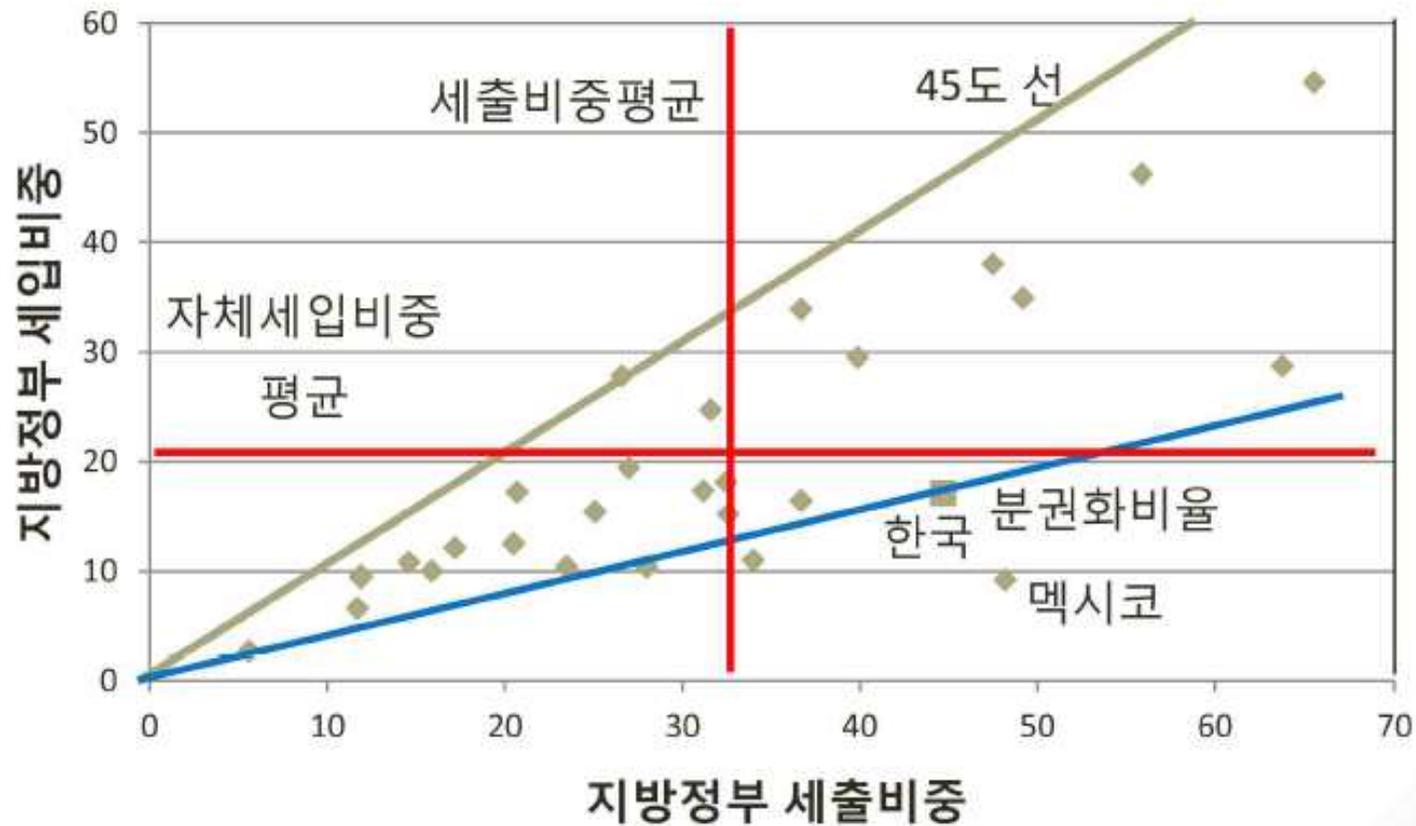
지방재정 지속가능성 전망



출처: 박지현 2015

지역 위기 징후 2 : 지방 재정 위기

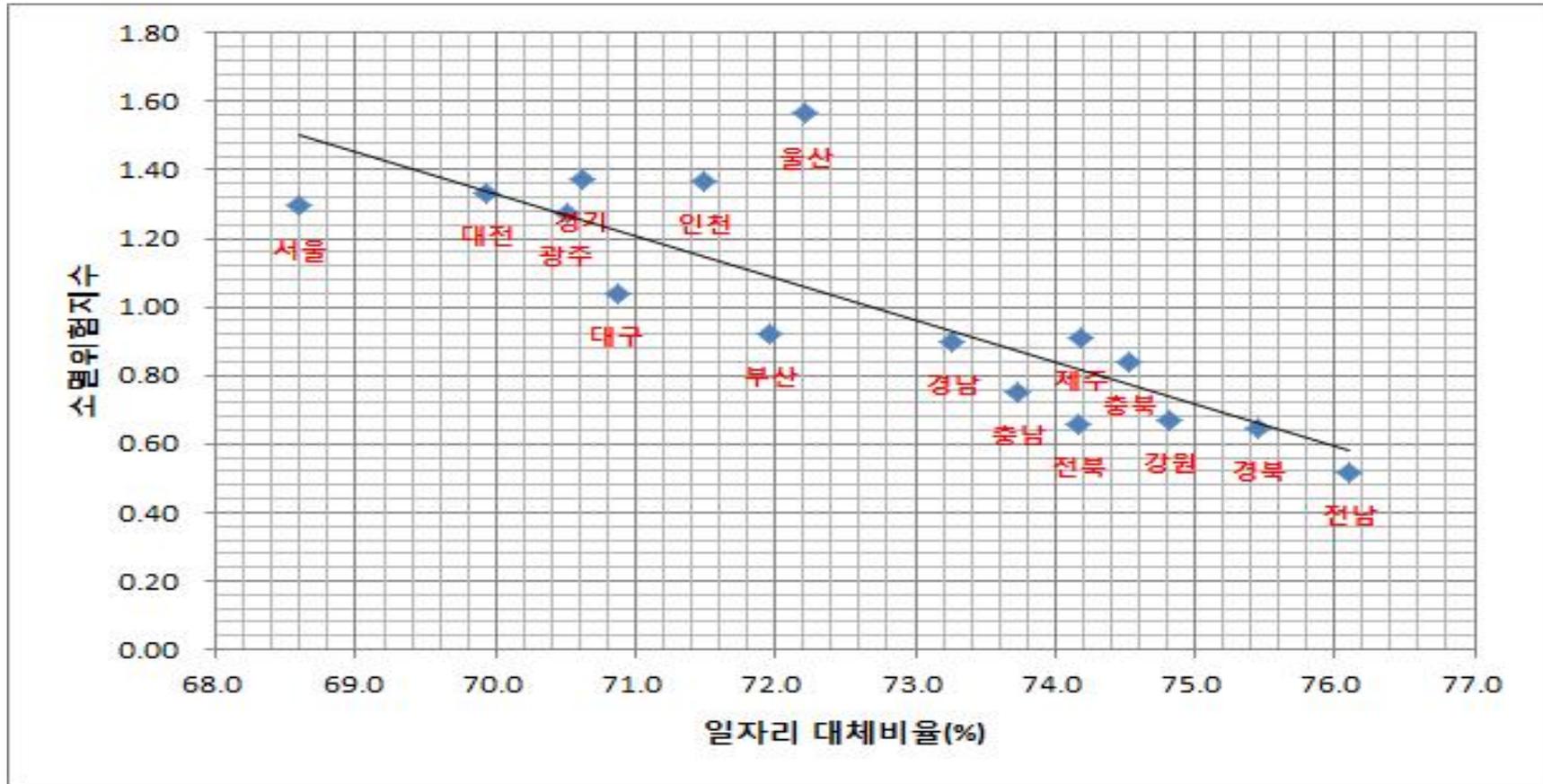
OECD 최저 수준의 낮은 지방재정 분권화 비율 (자체세입/세출비중)



출처: 주만수 2014

지역 위기 징후 3 : 4차 산업혁명에 따른 일자리 감소

4차 산업혁명으로 인간이 하는 일 중 상당수를 기계가 대체



시도 일자리 소멸 위기

자료 : 마강래(2017)

지역 위기 징후 4 : 지역 주력 산업의 위기



최근 해운산업, 조선산업 문제 (영남권 지역경제 문제)

④ 누가 피해를 보는가?

해고 노동자. 지역 사회. 지역 경제

④ 누구의 책임인가? 누가 대책을 세워야 하는가?

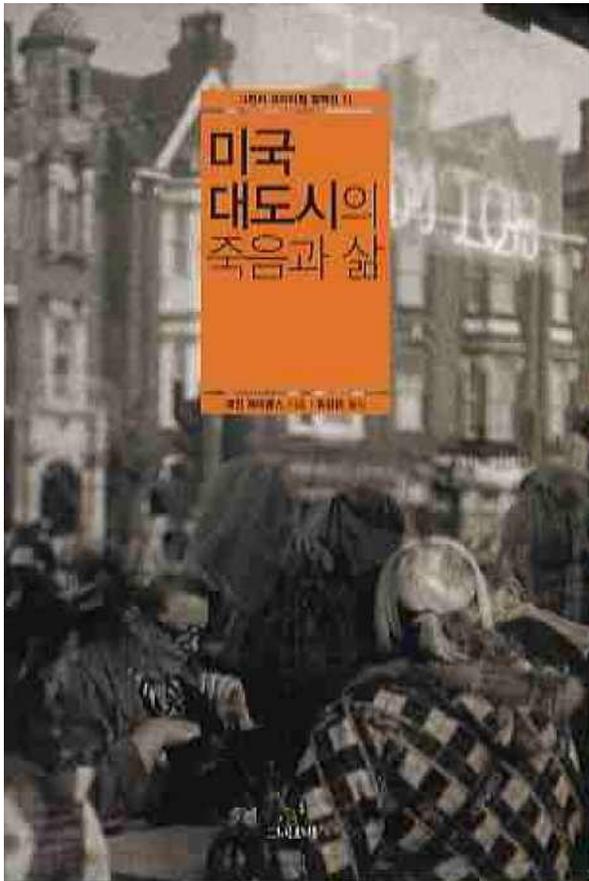
기업 ? (한진해운, 대우조선..)
산업부 ? 기재부? 해수부? 금융위원회?

④ 대안은 있는가?

1980-90년대 서구 선진국 공업지역의 핵심 문제 (Old Industrial Region)
조만간 우리나라 공업지역의 핵심 문제

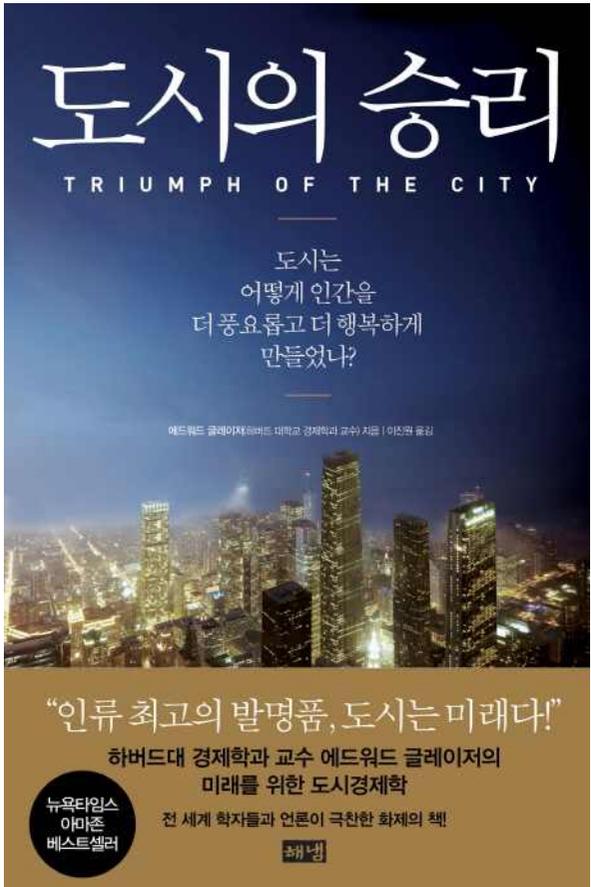
지역 위기 징후 5 : 세계화 정보화 시대 대도시 선호 경향 심화

도시의 승리



제인 제이콥스
도시 : 혁신과 안전 보장

에드워드 글레이저
도시 : 혁신과 경제 성장 원동력
도시화 : 인류 번영과 행복의 열쇠

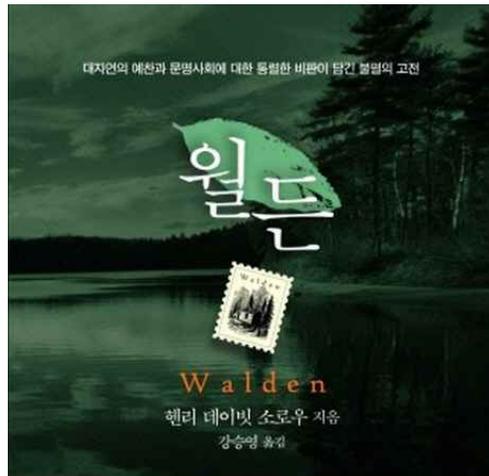


자연 회귀

소도시 (전원도시) 찬성

대도시 찬성

헨리 데이비드 소로

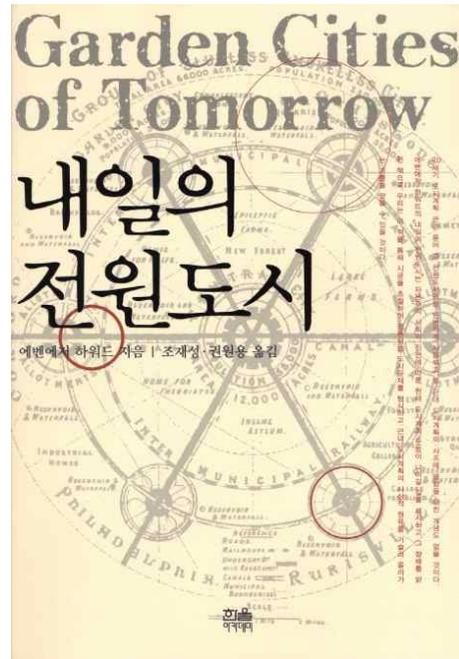


법정 스님이 사랑하고 한비야가 추천한 바로 그 책!
가장 많이 팔린 최고 번역의 <월든>

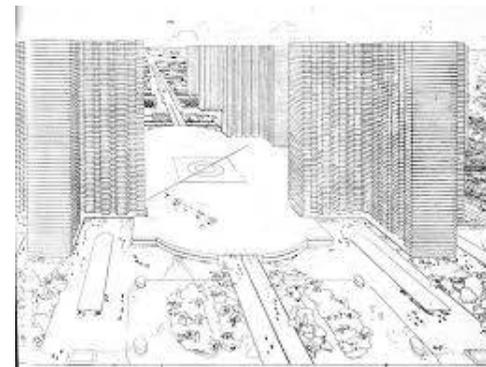
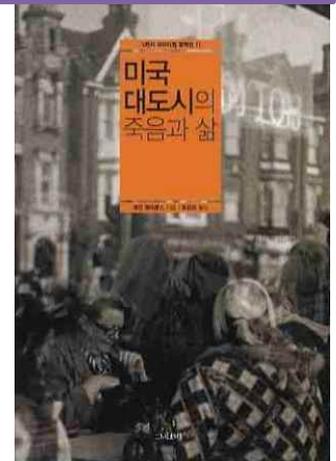
"소로우의 생활신조를 한마디로 표현하면 '간소하게 살라'입니다.
자신의 인생을 단순하게 살면 살수록 우주의 법칙은 더욱더
명료해질 것입니다." -법정스님

문정나무

에베네제 하워드



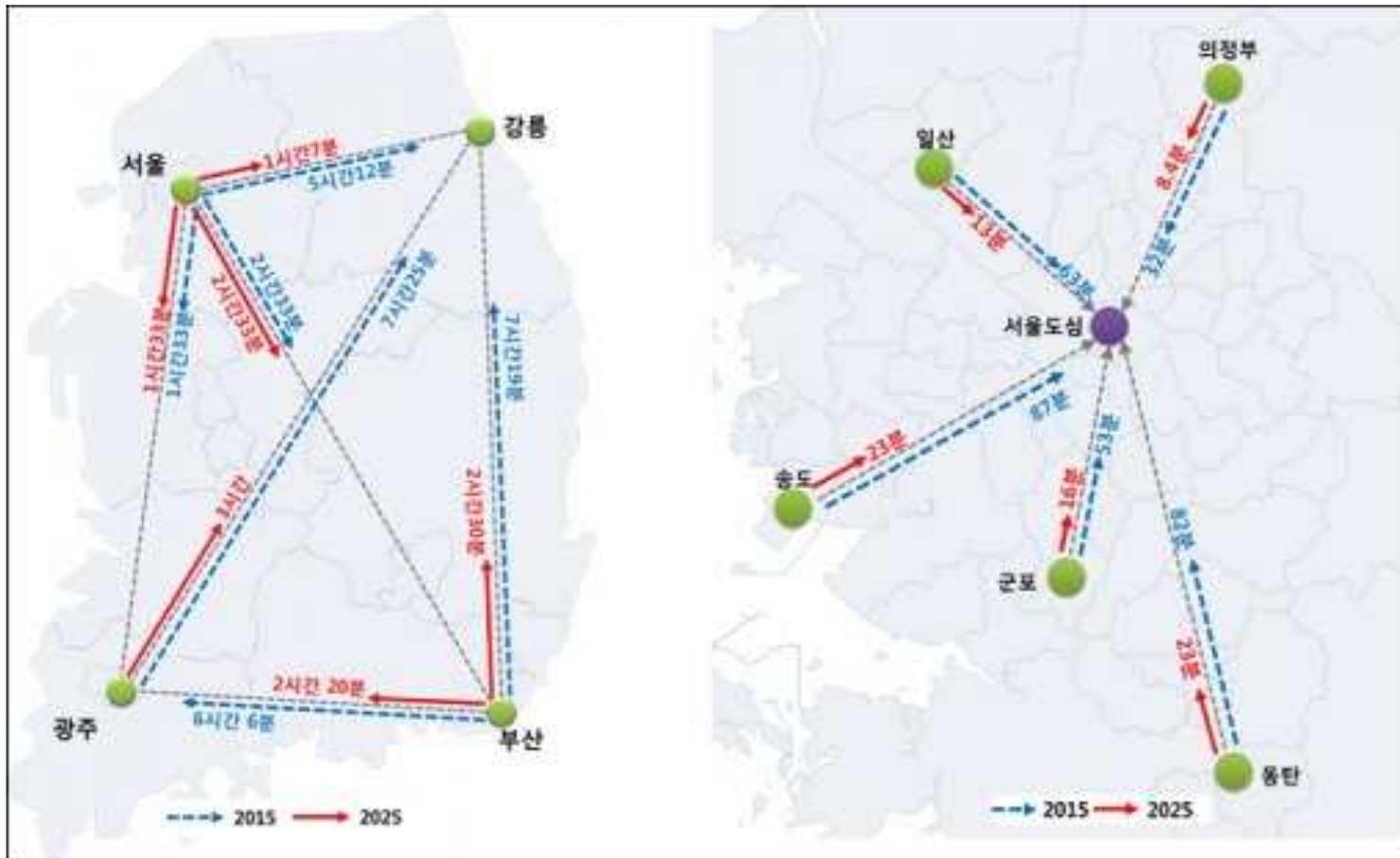
제인 제이콥스



르 코르뷔제

교통망 발달 : 대도시에 유리 - 서울과 수도권 지배력, 영향력 강화

'70조' 국가철도망 구축계획, 전국 2시간 권역... 전체인구 85% 수혜

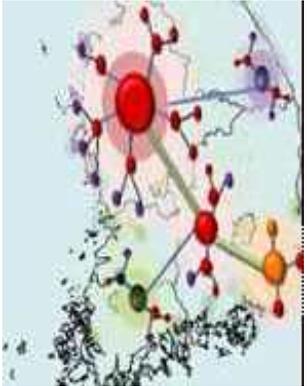


정보화/유비쿼터스 시대 입지 변화

어디에서나 입지 가능
그렇다면 어디에 입지할 것인가?

사람들이 살고 싶은 곳. 선호하는 곳에 입지

우리나라 국토의 미래는 ?

구분	매가도시권성장	자족적 분립	분산적 집중	다중심超연계
	<ul style="list-style-type: none"> ▪수퍼대도시권성장 ▪공동화지역 증가 	<ul style="list-style-type: none"> ▪중규모도시 성장 ▪인구과소지역의 생산공간화 	<ul style="list-style-type: none"> ▪도시 권 규모와 기능에 따라 계층화 	<ul style="list-style-type: none"> ▪분산 및 연계
특징				

자료 : 이용우(2015), 국토공간구조 미래전망과 대응전략, 국토연구원 국토정책 브리프, p.5 참조.

4. 문재인 정부 국정철학과 과제



국민과의 약속, 끝까지 지키겠습니다

100대 국정과제

2017 2022

문재인정부

국정운영 5개년 계획

국정기획자문위원회

2017년 5월 10일,
문재인정부 출범

새 시대를 향한
국민 모두의
간절함이 이뤄낸
문재인정부



“ 기회는 평등할 것입니다.
과정은 공정할 것입니다.
결과는 정의로울 것입니다. ”

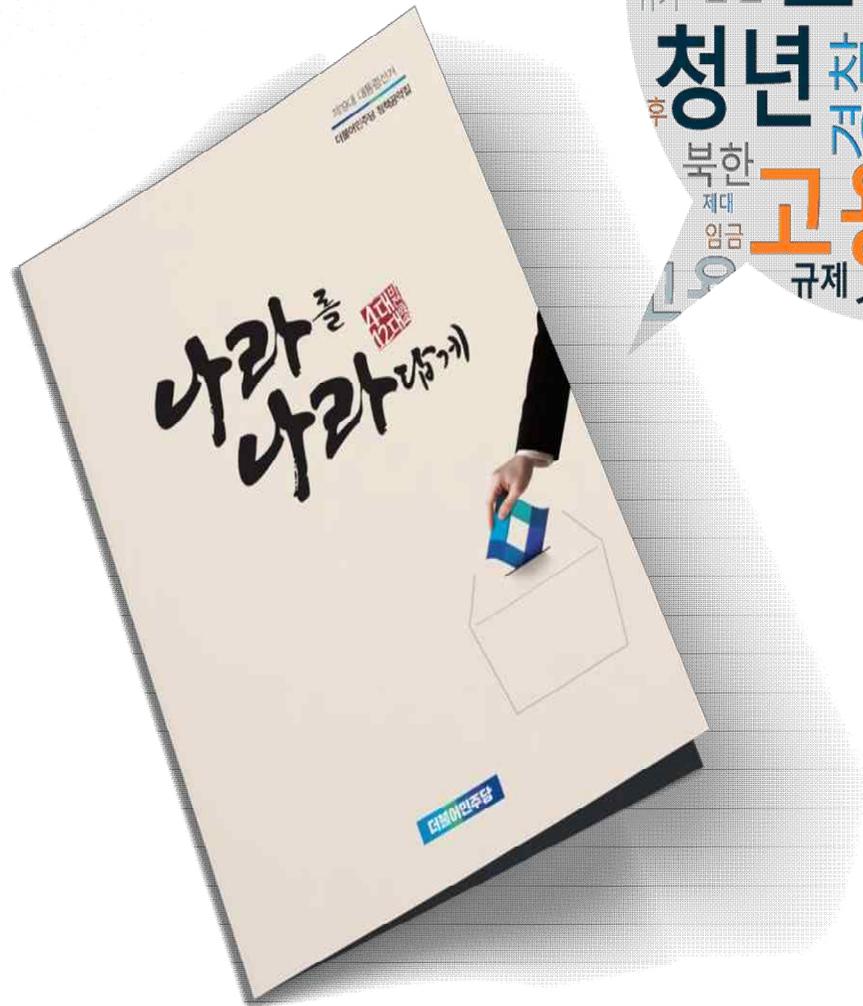
문재인 대통령 취임사



4대 비전 12대 약속

201개 공약

892개 세부 공약



국민의 나라 정의로운 대한민국

1

국민이 주인인 정부

2

더불어 잘사는 경제

3

내 삶을 책임지는 국가

4

고르게 발전하는 지역

5

평화와 번영의 한반도

국가비전

국민의 나라 정의로운 대한민국

5대 국정목표

국민이
주인인 정부

- | 국민주권의
촛불민주주의 실현
- | 소통으로 통합하는
광화문 대통령
- | 투명하고 유능한
정부
- | 권력기관의
민주적 개혁

더불어
잘사는 경제

- | 소득 주도 성장을 위한
일자리경제
- | 활력이 넘치는
공정경제
- | 서민과 중산층을 위한
민생경제
- | 과학기술 발전이
선도하는 4차 산업혁명
- | 중소벤처가 주도하는
창업과 혁신성장

내 삶을
책임지는 국가

- | 모두가 누리는
포용적 복지국가
- | 국가가 책임지는
보육과 교육
- | 국민 안전과 생명을
지키는 안심사회
- | 노동존중·성평등을
포함한 차별 없는
공정사회
- | 자유와 창의가
넘치는 문화국가

고르게
발전하는 지역

- | 품뿌리 민주주의를
실현하는 자치부권
- | 골고루 잘사는
균형 발전
- | 사람이 돌아오는
농산어촌

평화와
번영의 한반도

- | 강한 안보와
책임 국방
- | 남북 간 화해협력과
한반도 비핵화
- | 국제 협력을 주도하는
담당한 외교

100대 국정과제

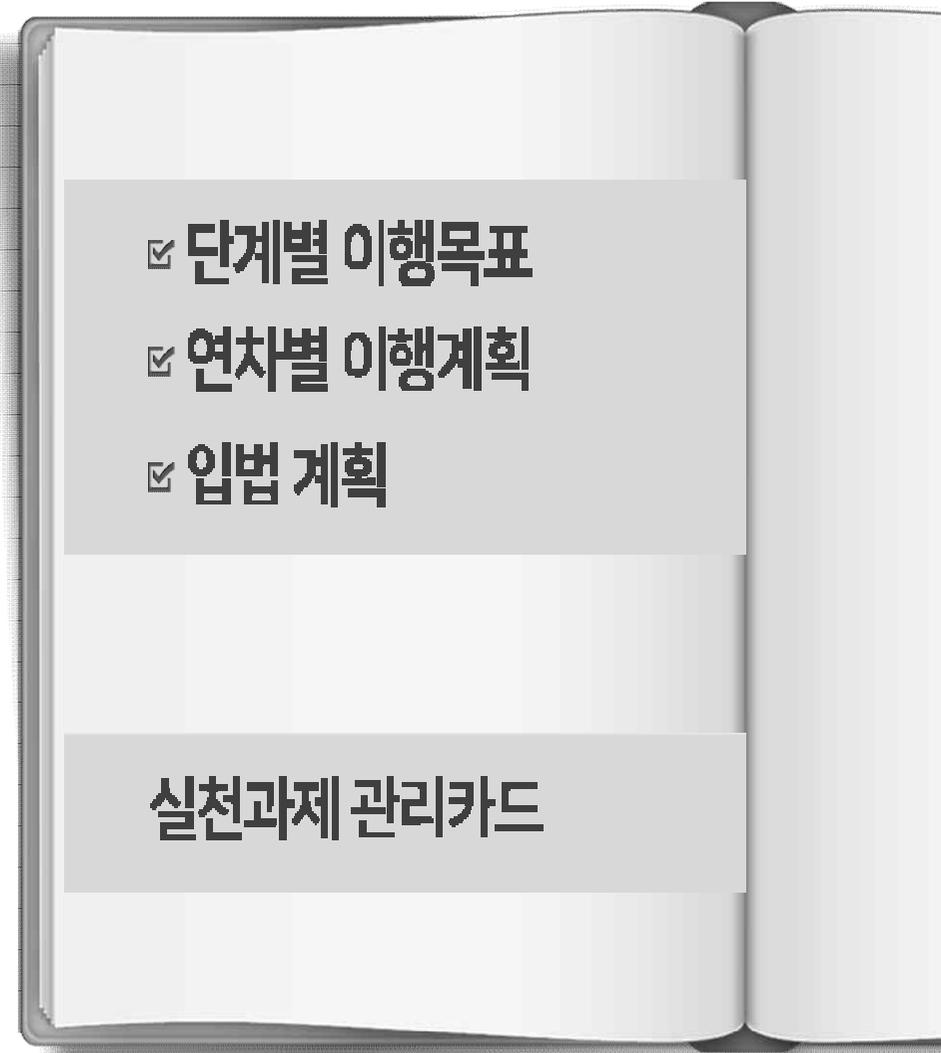
15개

26개

32개

11개

16개



국민의 나라 정의로운 대한민국

4

고르게 발전하는 지역

- 풀뿌리 민주주의를 실현하는 자치분권
- 골고루 잘사는 균형 발전
- 사람이 돌아오는 농산어촌

나라를 나라답게 국민과 함께합니다

전략 1. 풀뿌리 민주주의를 실현하는
자치분권

전략 2. 골고루 잘사는 균형 발전

전략 3. 사람이 돌아오는 농산어촌

01

국민이
주인인 정부

02

더불어
잘사는 경제

03

내 삶을
책임지는 국가

04

고르게
발전하는 지역

05

평화와
번영의 한반도

1. 풀뿌리 민주주의를 실현하는 자치분권

국
정
과
제

74 획기적인 자치분권 추진과 주민 참여의 실질화

- 제2국무회의 제도 도입

75 지방재정 자립을 위한 강력한 재정분권

- 국세-지방세 비율 개선 (8:2 → 6:4)
- 지방교부세율 인상

76 교육 민주주의 회복 및 교육자치 강화

- 역사교과서 국정화 금지
- 국가교육위원회 설치

77 세종특별시 및 제주특별자치도 분권모델의 완성

- 세종시 기능 강화 및 제주특별자치도 분권모델 구현

2. 골고루 잘사는 균형발전

78 전 지역이 고르게 잘사는
국가균형발전

- 행자부·미래부 세종시 이전
- 혁신도시 육성

79 도시경쟁력 강화 및
삶의 질 개선을 위한
도시재생뉴딜 추진

- 도시재생뉴딜사업 추진

80 해운·조선 상생을 통한
해운강국 건설

- 한국해양진흥공사 설립
- 기존 노후항만 재개발

3. 사람이 돌아오는 농산어촌

81

누구나 살고 싶은
복지 농산어촌 조성

- 농산어촌 주민 삶의 질 제고
- 숲을 국민 쉼터로 재창조

82

농어업인 소득안전망의
 촘촘한 확충

- 쌀생산조정제
- 공익형직불제·농어업재해보험

83

지속가능한
농식품 산업 기반 조성

- 청년 농어업 영농 정착
- 첨단 스마트팜·양식장 조성

84

깨끗한 바다, 풍요로운 어장

- 연근해어업 생산량 회복
- 어업 경영여건 개선·어촌 활력 제고

Chapter.

4대 복합·혁신 과제

일자리 | 4차 산업혁명 | 인구절벽 | 지방분권·균형발전

복합 · 혁신과제

다부처가 관련된
대형·복합 과제

국정비전·5대
국정목표를 부각

예산·조직·인력 등
정책집행 자원을
즉각적, 최우선으로 투입

불평등 완화와
소득 주도 성장을 위한
일자리경제

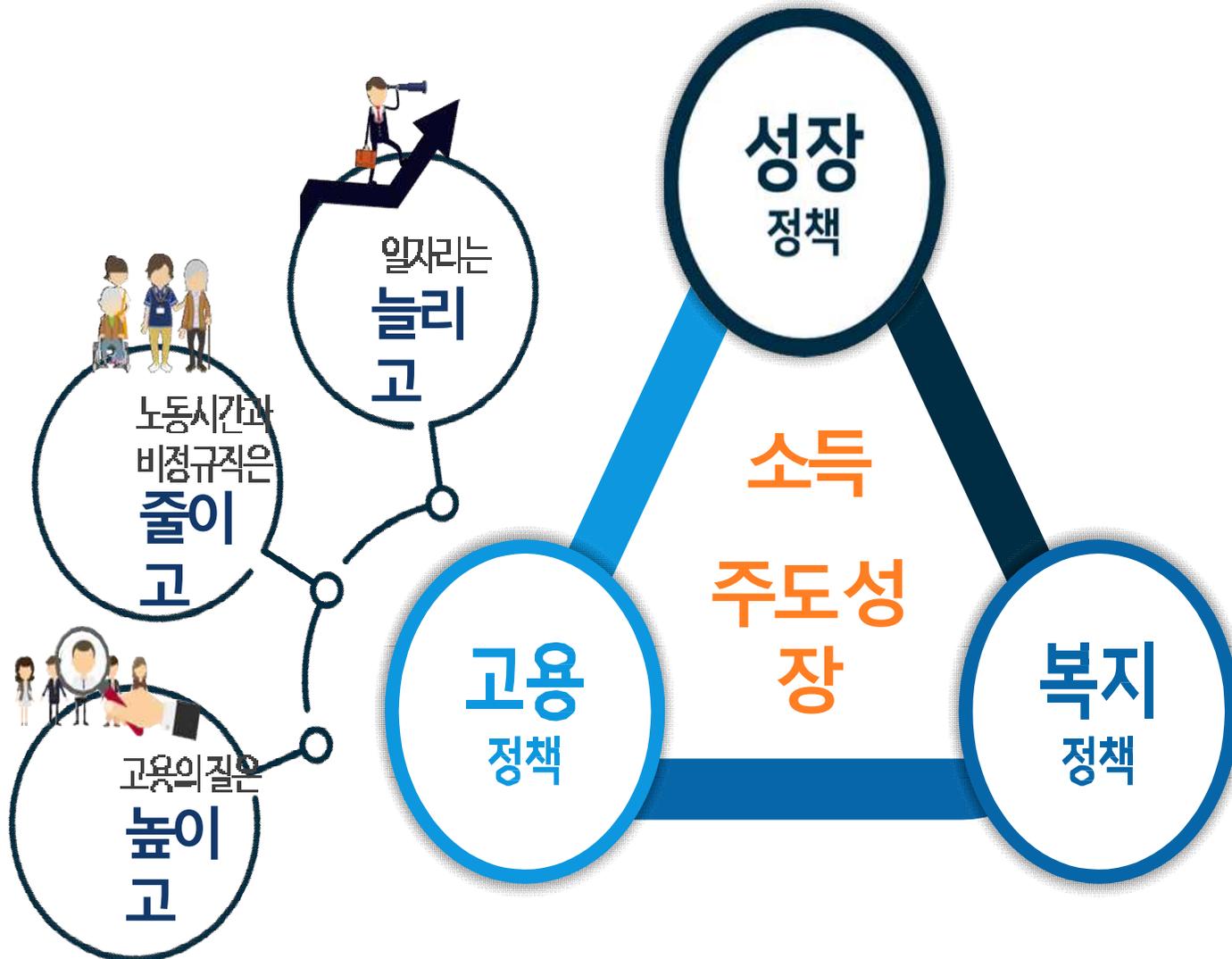
4차 산업혁명을
선도하는
혁신 창업국가

교육·노동·복지
체계 혁신으로
인구절벽 해소

국가의
고른 발전을 위한
자치분권과 균형발전

01. 불평등 완화와 소득 주도 성장을 위한 일자리경제

성장 고용 복지의 황금삼각형



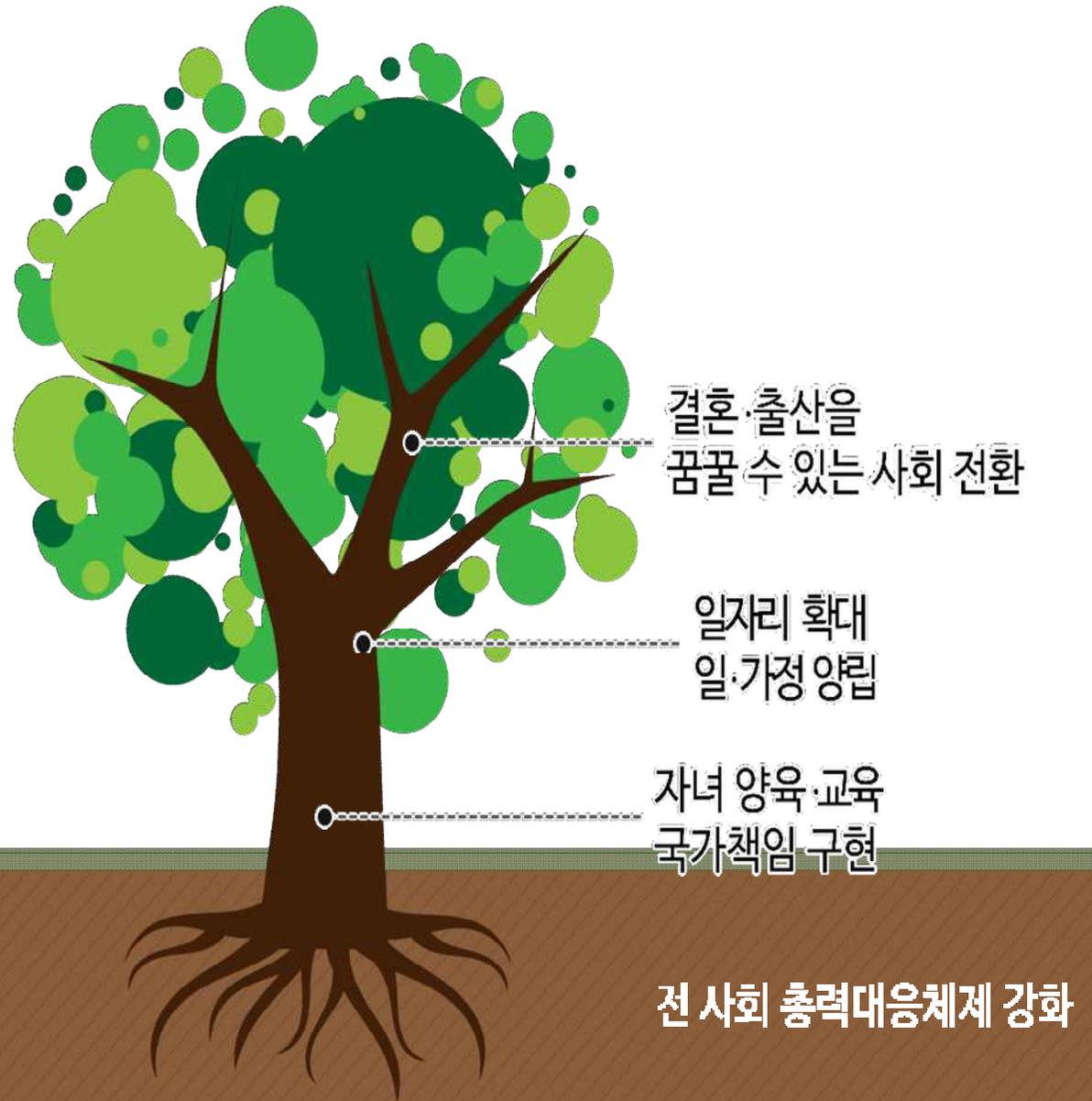
02. 4차 산업혁명을 선도하는 혁신 창업국가

4차 산업 선제 대비로
사회 변화 능동 대응



03. 교육·노동·복지 체계 혁신으로 인구절벽 해소

**5천만 행복사회 실현,
적정 인구 유지**



04. 국가의 고른 발전을 위한 자치분권과 균형발전

자치분권·균형발전 협업 강화



04. 국가의 고른 발전을 위한 자치분권과 균형발전

자치분권

- 제2국무회의 제도 도입
- 4대 자치권 보장
- 지방이양 일괄법 제정
- 재정분권 추진

균형발전

- 균형발전 추진체계 복원·강화
- 행자부·미래부 세종시 이전
- 혁신도시중심 국가 혁신 클러스터 선정
- 산업단지 혁신 2.0 추진
(창업·혁신 + 문화·복지 + 도시 재생)

Chapter.

지역 공약

01. 지역공약 현황

문재인정부 지역공약 143개



지역산업
혁신

54개



기관이전 등
제도개혁

24개




SOC
(교통·지역개발)

49개



기관설치

16개

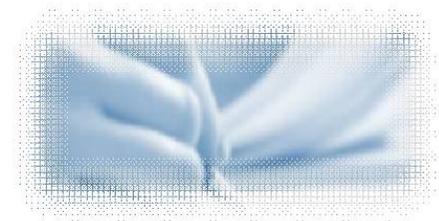
02. 추진 전략



큰 틀의 「국가균형발전 전략」(‘17년말)을
토대로 공약을 실천



추진체계 마련 등 지역과의
소통체계 구축



일자리 창출 등 국가 우선순위에 따라
단계적 이행

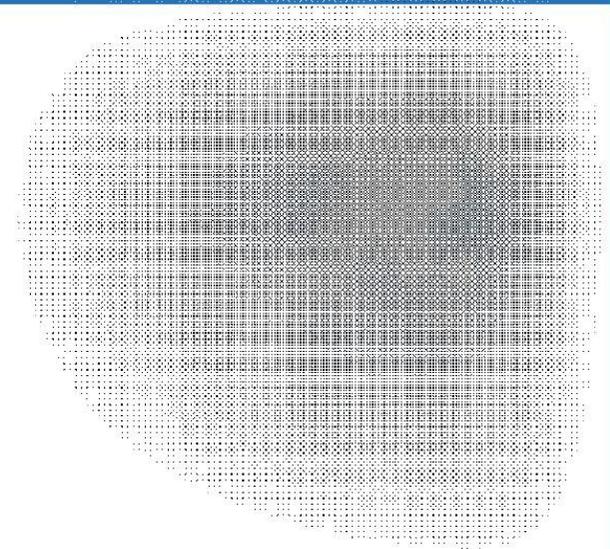


국가·지자체 간 역할 재정립 등
지방분권 추진상황 고려

추진 체계

지역발전위원회를 「국가균형발전위원회」로 확대 개편

- 지역공약을 전담하는 체계를 마련하여 이행력 제고
- 중앙과 지자체 간의 이해관계 조정 등 소통 강화
 - * 위원회 내 「(가칭)균형발전 상생 회의」 신설
- 지역발전 정책과 연계하여 공약의 시너지 효과 창출



유형별 추진방안

[1] 즉시 추진 : 계속사업 및 제도개혁

계속사업

연차별 적정소요 반영

- '18년 예산은 금년 예산편성과정에서 반영
- 연차별 소요는 국가재정운용계획에 포함

제도개혁

신속한 협의 착수

- 공청회 등 의견수렴 및 이해관계 조정
- 국가 차원에서 공약 보완 등 대안도 검토

[2] 단계적 추진 : 지역산업 혁신

국가균형발전위원회 주관으로 「국가균형발전 전략」 수립

- 관계부처, 지자체, KDI 등이 함께 지역의 기존 산업여건, 공약 등을 정밀 진단
 - 지역의 전략산업 발굴, 공약 우선순위 등 '균형발전마스터플랜' 수립

「국가균형발전 전략」을 토대로 단계적 과제 착수

- 균형발전 전략에서 제시된 우선순위에 따라 공약의 단계적 이행 절차 착수

[3] 사전절차 이행 후 추진 : 대형 SOC, 국가기관 설립 등

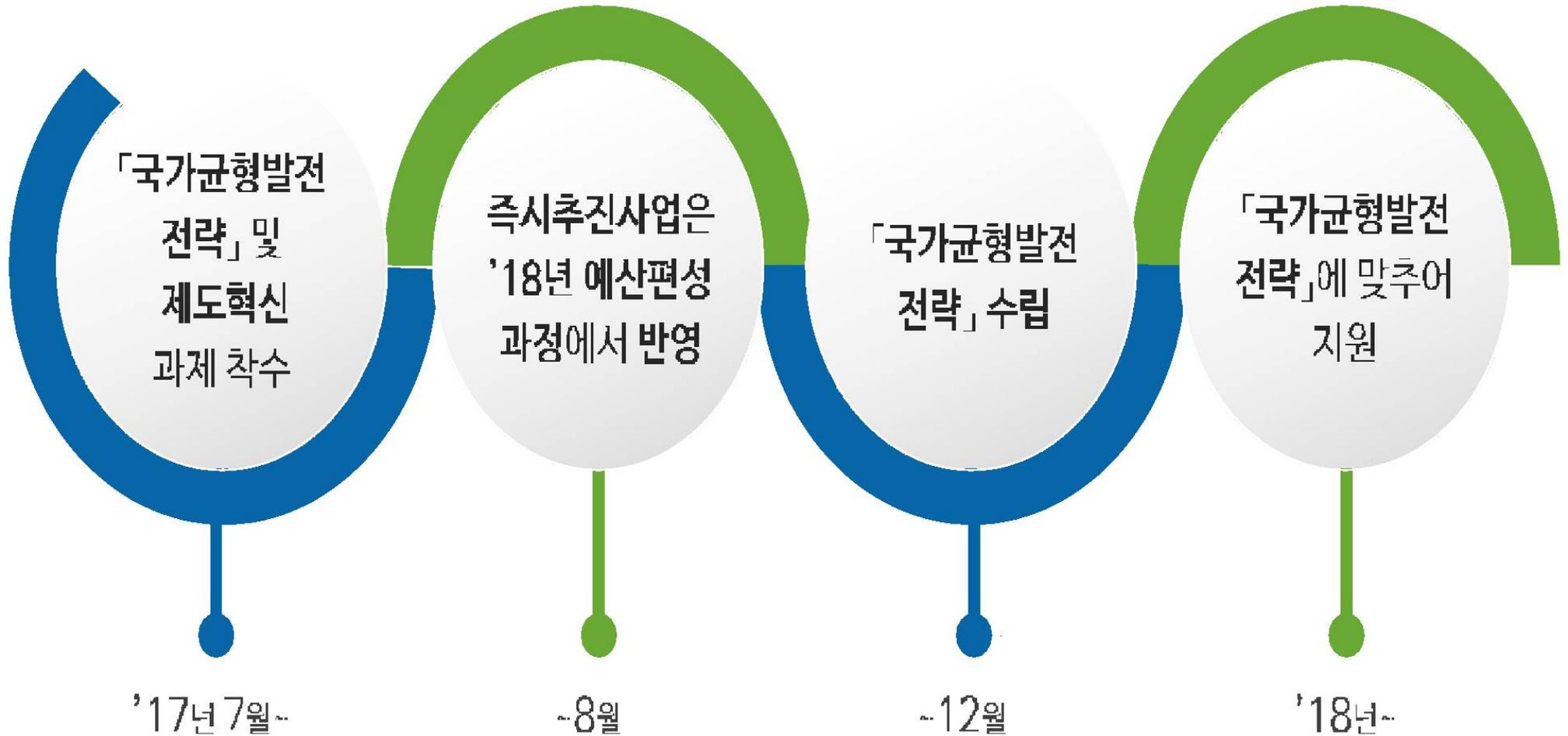
SOC는 우선순위에 따라 필요절차 이행

- 일자리 창출 등 국가재정 운용방향의 큰 틀 내에서 효율적 투자 필요
- 상위계획 반영, 예비타당성조사 등 절차 이행 후 추진

「국가균형발전 전략」을 토대로 단계적 과제 착수

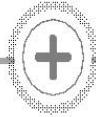
- 설치 필요성, 타 지역과의 형평성, 유사기관 중복우려 등 검토
- 법령 제·개정, 예비타당성조사 등 사전 절차 이행 후 지원

04. 향후 일정



주요 공약 재원조달 계획 - 투자계획

공약지출 소요
151.5조원



지방이전재원
26.5조원

178조원



**더불어잘사는
경제 (42.3조원)**

공공부문 일자리 창출 (11.4조원),
4차산업혁명 및 R&D (9.5조원) 등



**내 삶을 책임지는
국가 (77.4조원)**

기초연금·장애인연금 10만원 인상 (23.1조원),
0~5세 아동수당 지급 (10.3조원) 등



**고르게 발전하는
지역 (7.0조원)**

도시재생 뉴딜 (5.8조원, 임대주택 건설분 포함시 11.5조원),
농어업 직불금 및 쌀생산 조정제 등 (1.1조원), 혁신클러스터 (0.1조원) 등



**평화와 번영의
한반도 (8.4조원)**

장병 급여 인상 (4.9조원),
북핵 대응 핵심 전력 조기 구축 (3.5조원) 등



**제도개선 후
추진 (16.4조원)**

실업급여 강화, 출산수당, 장병 복무기간 단축 등

자치분권 균형발전 세부 공약

자치분권 균형발전 국정과제 목록

국정목표 4 고르게 발전하는 지역

- 전략1 풀뿌리 민주주의를 실현하는 자치분권
- 전략2 골고루 잘사는 균형발전
- 전략3 사람이 돌아오는 농산어촌

자치분권 관련 국정과제 목록

전략 1 풀뿌리 민주주의를 실현하는 자치분권

74. 획기적인 자치분권 추진과 주민 참여의 실질화

(행자부)

75. 지방재정 자립을 위한 강력한 재정분권

(행자부 · 기재부)

76. 교육 민주주의 회복 및 교육자치 강화 (교육부)

77. 세종특별자치시 및 제주특별자치도 분권모델의

완성 (행자부)

균형발전 관련 국정과제 목록

전략 2 골고루 잘사는 균형발전

78. 전 지역이 고르게 잘사는 국가균형 발전
(산업부 · 국토부 · 행자부)

79. 도시경쟁력 강화 및 삶의 질 개선을 위한
도시재생뉴딜 추진 (국토부)

80. 해운 · 조선 상생을 통한 해운강국 건설
(해수부)

균형발전 관련 국정과제 목록

전략 3 사람이 돌아오는 농산어촌

- 81. 누구나 살고 싶은 복지 농산어촌 조성 (농식품부)
- 82. 농어업인 소득안전망의 촘촘한 확충 (농식품부)
- 83. 지속가능한 농식품 산업 기반 조성 (농식품부)
- 84. 깨끗한 바다, 풍요로운 어장 (해수부)

78. 전 지역이 고르게 잘사는 국가균형발전 (산업부 · 국토부 · 행자부)

□ 과제목표

- 국가균형발전 거버넌스 및 지원체계를 재정립하여 지역의 특화발전과 자립적 성장을 지원
- 혁신도시 · 산업단지 · 세종시 · 새만금 등 지역 성장거점 중심으로 혁신 클러스터를 활성화하고 혁신생태계 구축

78. 전 지역이 고르게 잘사는 국가균형발전 (산업부 · 국토부 · 행자부)

□ 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**
- (산업단지 혁신) 업종 고도화를 넘어 도시재생과 연계한 **창업 · 혁신, 문화 · 복지 공간까지 어우러진 산업단지 혁신 2.0 추진**

문재인 정부 자치분권 균형발전 국정과제 특징

5대 국정목표, 4대 복합혁신과제 포함

④ 5대 국정목표 중 4번째 국정목표

고르게 발전하는 지역

④ 4대 복합 혁신과제 중 4번째 복합 혁신과제

국가의 고른 발전을 위한 자치분권과 균형발전

자치분권과 균형발전을 통합 과제로 인식

노무현 정부의 성과와 방향 계승

5. 문재인 정부 균형발전 정책 비전과 전략 제안

고려사항

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 사업진행, 성과 지향이 아닌 투입 지향 사업 진행

고려사항

과거에 대한 성찰과 새로운 시대적 흐름 반영 필요

새로운 시대적 흐름 고려 필요

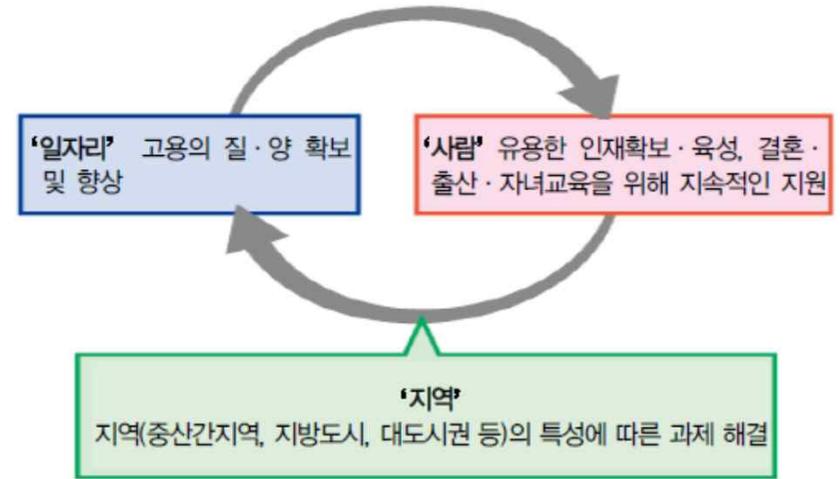
- 저성장경제, 고용 없는 성장
- 저출산 고령화, 인구 절벽, 지역소멸 위기
- 4차 산업혁명 같은 산업구조 변화
- 기후변화에 대한 국제적 관심(파리기후변화 협약, 유엔 지속가능성 지표 등)

다른 나라 사례 검토

- 최근 일본의 지방창생 전략, 유럽연합의 지역정책 및 프랑스, 영국 등 소속 국가들의 정책 흐름 등

일본 지역 창생 전략

‘일자리’와 ‘사람의 선순환’, 이를 지원하는 ‘지역’의 활성화



마을 · 사람 · 일자리 창생 장기 비전과 종합전략 개요

장기 비전 (중장기 전망)		<ul style="list-style-type: none"> 인구감소문제의 극복: 2060년 1억 명 인구확보 목표, 도쿄일극집중 시정 성장력 확보: 2050년 실질GDP 성장률 1.5~2% 유지
정책 패키지	기본 목표(KPI)	주요 추진시책
사람과 일자리 창생의 선순환	1. 지방에서 안정된 고용을 창출 (젊은 층 고용창출수, 여성취업률, 재일외국인 관광소비액 등)	<ul style="list-style-type: none"> 지역산업 경쟁력 강화(업종횡단) 지역산업 경쟁력 강화(분야별) 지방에 인재환원, 지방인재육성 및 고용대책 ICT 활용으로 지역 활성화
	2. 지방에 새로운 사람의 유입 촉진 (지방이주전수, 기업의 지방거점 및 고용자수, 지방대학 진학률 등)	<ul style="list-style-type: none"> 지방이주 촉진 일본판 CCRC(Continuing Care Retirement Community) 구상의 추진 기업의 지방거점 강화, 지방채용·취업 확대 지방대학 등 활성화
	3. 젊은 세대의 결혼, 출산, 자녀교육 지원 (젊은 세대 취업률, 남성육아 휴업률, 첫째자녀 출산 후 여성계속취업률 등)	<ul style="list-style-type: none"> 젊은 층 고용대책 추진 임신, 출산, 자녀교육 지원 일과 생활의 조화 실현(일하는 방식의 변화)
선순환 지원, 마을 활성화	4. 시대에 맞는 지역만들기 - 안심생활 유지 및 지역 간 연계 촉진 (작은거점수, 정주자립권 협정체결, 입지적정화 계획 수립, 중고·리폼시장 규모 등)	<ul style="list-style-type: none"> 작은거점(다세대교류, 다기능형 집락생활권) 형성 지원 지방도시의 경제·생활권 형성 - 콤팩트화와 네트워크 형성, 연계중추도시권 형성, 정주자립권 형성 촉진 대도시권의 안심생활 기반 확보 기존 스톡(stock)의 관리 강화

출처: 차미숙

■ 인구감소, 지방 소멸 시대 일본의 대안

'지역의 문제는 지역에서 해결 한다'는 생각을 바탕으로
각 지역이 주체적으로 실시하는 다양한 정책을 지원해나가는 것이 중요하다.

내각에 중앙 사령탑으로서 '종합 전략 본부'를 설치하고 국가적인 장기 비전이나 종합 전략을 책정한다.

각 지역에는 지방 사령탑으로서 특히 대도시권 이외의 지방 도시가 참가하는 '지역 전략 협의회'를 설치하고 지역의 인구 감소 대책을 담은 '지역판 장기 비전'과 '지역판 종합 전략'을 책정해나간다

'사람'을 중심에 두는 정책을 전개.

인구 감소 사회에서는 한 사람 한 사람의 '능력과 자질 향상'이 중요해진다.

고려사항

문재인 정부의 균형발전 정책 지향 명확화 필요

공간규모별로 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

문재인 정부의 균형발전 정책 지향 명확화 필요

국민 주권시대 자치분권 강조(분권 지향)

- 중앙정부 중심에서 지방정부와 지역주민 중심으로 정책 추진 주체 변화 : 중앙 정부 주도 하향식 방식 → 지역주민과 지방정부 주도 상향식 방식

거버넌스 혁신 정책 효과성 강화(혁신 지향)

- 다양성 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 국정과제에 연계

문재인 정부의 균형발전 정책 지향 명확화 필요

발전 수준에 따라 지역간 차등 지원(포용 지향)

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

환경과 생태를 고려한 지역 발전 추구(지속가능성 지향)

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

지역간 다차원적 협력 추진

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

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

균형발전 정책 추진 체계 어떻게 설계할 것인가?

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)

균형발전 정책 추진 체계 어떻게 설계할 것인가?

타 부처 사업 및 문재인 정부 핵심 국정과제(4대 복합 혁신과제)와 관계 설정 및 융복합 추진 방안

- 일자리 정책/ 일자리 위원회와 연계 방안
- 4차산업혁명과 창업 국가 정책/ 4차산업혁명 위원회와 연계방안
- 인구절벽해소/ 저출산·고령화 위원회와 연계방안
- 자치분권/ 지방자치위원회와 연계 방안
- 국토부의 도시재생뉴딜사업과 연계방안

균형발전 정책 추진 체계 어떻게 설계할 것인가?

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

문재인 정부 균형발전 정책에서 반드시 다루어야 할 내용

- ① 인구 → 인구절벽 대응 / 저출산 고령화 위원회와 연계
- ② 일자리 → 문재인 정부 최우선 대책 / 일자리 위원회와 연계
- ③ 경제기반 + 성장동력 → 경제산업부서 및 4차산업혁명위원회와 연계
- ④ 삶의 질 (정주환경)
- ⑤ 현장 주체 역량
- ⑥ 제도 개혁 및 협치

문재인 정부 균형발전 정책 기조 제안

문재인 정부 균형발전 정책의 가치와 철학, 지향하는 방향 제시

- 정책기조 = 가치와 철학 = 추구방향 = 추진방향

① 자치 분권 ② 혁신 ③ 포용 ④ 지속가능성

문재인 정부 균형발전 정책 목표 제안

6가지 정책 목표 (안)

- ① 인구
- ② 일자리
- ③ 경제기반
- ④ 삶의 질 (정주환경)
- ⑤ 현장 주체 역량
- ⑥ 제도 개혁 및 협치

문재인 정부 균형발전 정책 목표 제안

4가지 정책 목표 (안)

- ① 일자리 (창의적 인재와 좋은 일자리)
- ② 경제기반 (산업 클러스터와 혁신 생태계)
- ③ 삶의 질 (품격 높은 정주환경)
- ④ 제도 개혁 및 협치 (정책 효과성 증대)

* 인구는 나머지 목표가 다 충족될 때 나타나는 최종 결과이므로 목표에서 제외

* 현장 주체 역량 강화를 제도 개혁 및 협치와 결합

문재인 정부 균형발전 정책 목표 제안

정책 목표별로 균형발전 공간 단위 차별화 제안

- 광역 시도 (광역경제권) 단위로는 일자리와 경제기반의 균형을
기초 시군 (기초생활권) 단위로는 삶의 질과 정주환경의 균형을 추구하는 것을 제안함

- ① 시도 (광역경제권) 간 균형 있는 일자리 및 경제성장 기반 구축
(예) 수도권과 비수도권 인구 및 경제기반 균형 : 수도권 비수도권 인구 및 GRDP 50% 대 유지 등
- ② 시군 (기초생활권) 간 삶의 질과 정주환경 격차 해소
(예) 인구 감소 위기 지역 적정 인구 유지 (지역소멸지수 00% 이내 관리) 등

문재인 정부 균형발전 정책 추진 방향 / 전략 제안

분권과 혁신을 통한 **지역 주도 발전**

지속가능한 지역 일자리 생태계 구축

기본적 **삶의 질을 보장하는 정주환경 조성**

참여와 소통의 거버넌스 및 제도 혁신

분권과 혁신을 통한 **지역 주도 발전**

- 지역 보유 자산 활용 (지역대학, 지역미활용 자산 등)
- 지역 인재양성 및 지역 주체역량강화
- 지역혁신체계 구축

지속가능한 지역 일자리 생태계 구축

: 다층적 지역 경제 성장 거점 육성

- 동네 공동체(커뮤니티 앵커 증진, 동네공동체 사회적 기업, 리빙랩, 도시재생지구)
- 농산어촌 신활력 (귀농귀어촌, 농산어촌 신활력, 산림자산 산업화)
- 도시성장거점(세종시, 혁신도시2, 새만금, 스마트도시)
- 광역 클러스터 (혁신 클러스터, 네트워크형 스마트지역)
- 글로벌 이니셔티브 (환동해, 환황해, 환남해, 남방경제권, ODA)

지속가능한 지역 일자리 생태계 구축

: 다부처 융복합 패키지 지역 맞춤형 뉴딜 사업 지원

- 도시 및 농촌 재생 뉴딜 사업 : 정주환경 개선
- 분산형 소규모 재생에너지 뉴딜 사업 : 에너지 전환촉진
- 귀농귀촌 뉴딜사업 : 농지, 주택 임대 등 지역 정착 지원
- 보건의료 뉴딜사업 : 의료취약지역 공공의료시설 확충, 긴급응급의료 체계 구축
- 지역문제해결형 연구개발 뉴딜사업 : 적정기술, 소규모 연구개발

기본적 삶의 질을 보장하는 정주환경 조성

- 지역간 차등지원(기본적 삶의 질, 발전수준과 생태보전을 고려)
- 신활력지역을 통한 격차완화 프로그램(지역소멸대응, 접경지역, 도서지역)
- 삶의 질 사각지대 해소(사각지대해소, 극빈층 지원 : 영화관, 의료, 복지, 문화 등)
- 지역생태환경 보전과 환경정의 구현(지역이 제공하는 공공편익 및 생태계 서비스 보장)

소통과 참여의 거버넌스 및 제도 혁신

- 헌법 개정 및 지역발전특별법 개정
- 국민이 참여하는 정책과 예산(국민제안공모제, 시도1번가, 국민참여예산)
- 참여와 협력의 균형발전 거버넌스(연구협의체, 균형발전상생회의)
- 다부처 패키지사업 원스톱 지원(지특회계 개혁, 계획협약제 등)

문재인 정부 균형발전 정책 특성과 차별성 제안

거버넌스 혁신으로 정책 효과성 강화

- 다문화 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

국민과 함께 하는 균형발전 정책을 위한 국민소통 강화

- 국민주권시대에 부응하여 국민공모제 등 균형발전 정책에 국민 참여 확대

문재인 정부 균형발전 정책 특성과 차별성 제안

달라진 시대 상황과 경제 정책 패러다임 반영

- 저출산으로 인한 인구감소 및 고령화 추세 대비
- 소득주도성장, 4차산업혁명 및 일자리 중요성 반영
- 삶의 질, 지속가능성을 추구하는 새로운 가치관과 삶의 방식 확산

촛불 시민 혁명의 여망 : 국민 주권 시대 자치 분권 강조

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

문재인 정부 균형발전 정책 특성과 차별성 제안

발전 수준에 따라 지역간 차등 지원

- 객관적 지표에 의거 발전 수준에 따라 지역 구분하고 발전 미흡 지역 추가 지원
- 발전 수준 구분을 위한 지표는 누구나 이해할 수 있는 간단하고 단순하게 구성
- 평등한 기회와 함께 정의로운 결과 추구

공간 규모별로 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

문재인 정부 균형발전 정책 특성과 차별성 제안

참여정부 균형발전 정책 계승 발전

- 참여정부 국가균형발전 1.0 을 잇는 국가균형발전 2.0
- 세종시와 혁신도시 육성 사업 계승
- 국가균형발전위원회 복원 및 새로운 시대에 맞는 새로운 정책과 사업 추진

균형발전 정책 효과성 제고를 위한 과감한 정책 개혁

- 각 지역에 산재된 지역산업지원기관을 지역화 관점에서 개편
- 지특회계의 실질적 포괄보조금화로 지방정부 자율성 제고
- 균형발전 자원배분 구조 및 우선 투자 순위 변화

지방분권과 균형발전 병행 결합 추진

중앙 집권이 지역 불균형의 근본적 원인 = 지방분권은 균형발전의 전제 조건

중앙 집권형 지역발전 보다, 지방 분권형 지역 발전이 더 효과적

중앙정부 주도의 전국적으로 획일적인 발전 모델보다는,
지방정부 주도의 개성있고 차별적인 지역발전 모델이 필요

균형발전에 있어서 중앙정부의 역할은 여전히 매우 중요

국가 최소 기준 보장을 위해 중앙정부가 해야할 역할은 대단히 큼

분권의 기대 효과

파트너십 (Partnership) + 협치 (governance) + 부문 정책 융복합 (policy mix)

중앙정부와 지방정부, 민과 관의 역할 분담과 상호 파트너십 협력
정부의 힘만으로는 균형발전 불가능. 다양한 민간 주체 참여와 협력 유도
정부 각 부처와 민간의 역량을 다 함께 모으는 민관 협치와 정책 융복합 필요

지역 현장: 지역주체 육성 + 문제 해결 역량 강화

분권의 기대 효과

■ 지역간 상생 협력

중앙정부 재원을 둘러싼 지역간 경쟁에서, 지방 분권에 기초한 지역간 협력으로 전환

- 지방 분권이 전제되어야 권한을 가진 지역간 협력이 원활해 짐
- 발전 지역과 낙후 지역 간 수평적 지방재정 조정제도 확대 (지역상생발전기금)
- 지역간 특화 발전을 통한 지역간 협력적 분업 강화

■ 균형발전 사업의 효과 증대

예산 낭비적 사업 추진 대신, 실질적 성과를 만드는 효율적, 효과적 사업 추진

- 공급자 중심의 사업 추진 방식 대신 수요자 중심의 사업 추진
- 물리적 가시적 사업 대신, 지역의 내생적 발전을 가져올 수 있는 사업 추진

분권 과제들

재정 분권

특별행정기관 지방 이전

거버넌스 개혁

지특회계 개혁

지역혁신기관 개혁

6. 문재인 정부 균형발전 대표 과제와 사업 제안

헌법 개정

- 자치분권 개헌에 대한 높은 관심에 비해, 균형발전 개헌에 대한 관심 없음
- 이번 헌법 개정에서 균형발전 내용 어떻게 반영할 것인가 ?

문재인 정부 균형발전 대표 개혁 과제

포괄보조 방식으로 지특회계 개선

지역주도를 지향하는 지역혁신기관 정비

객관적 지역 구분 및 그에 따른 지역간 차등지원

법인세 공동세화 및 지역차등배분 제도 도입

문재인 정부 균형발전대표 사업

지역 재생을 위한 신활력사업

공간정의를 위한 생태계 서비스

지속가능성을 위한 지역 분산형 재생에너지 지원

장기미집행 도시계획 시설 지원

귀농귀촌 지원

감사합니다