

발제 1.

## 새 정부의 지역균형발전정책 방향과 과제

장재홍 박사

(산업연구원)

# 새 정부의 지역균형발전정책 방향과 과제

2017. 9. 12.

장 재 홍

산업연구원 선임연구위원  
(사)한국지역정책학회 명예회장





# Contents



## I 기본 관점

## II 새 정부의 지역정책 관련 공약 및 사업 검토

## III 향후 지역균형발전정책의 목표와 전략

1. 정책 목표(Goal & Objectives)
2. 국토 신 발전 축 및 거점 형성
3. 지역 및 산업 특성별 맞춤형 혁신 활성화
4. 낙후지역 인구 유지 및 지속가능 발전 기반 구축
5. 신 지역발전 시스템 구축







# 기본 관점



# I -1. 중앙정부 지역정책의 정체성과 필요성

## 중앙정부 지역정책의 정체성과 목표

- 지역정책의 정체성에 대한 논의는 정부의 여러 정책 영역 중 과연 다른 정책 영역과 차별화되는 고유한 대상, 목적, 역할을 갖고 있는가를 검토하는 데서 출발
  - 지역정책 고유의 정체성은 정책 기획·집행·평가의 1차 준거가 '지역'이라는 사실에서 찾아야 함.
  - '지역'이라는 국가의 하위 공간단위를 대상으로 하므로 지역정책의 대상은 반드시 두 개 이상이어야 하고 서로 이질적이어야 함.
- 지역정책 차별화의 범주는 지역 간 형평성 제고 측면과 지역별 효율성 제고 측면으로 구분
  - 전자는 국가 지원 규모의 차등화 즉 낙후지역에 상대적으로 많은 국가 자원을 배분하는 것을 말하며, 후자는 서로 다른 지역별 상황(regional profile)에 맞춘 정책조합(policy mix)의 차별화를 의미
  - 지역정책의 본질적인 목표는 지역 간 형평성 제고(⇒ 국가 정체성, 결속 강화)
  - 지역별 효율성 측면의 중앙정부 개입은 온정적 간섭주의(paternalism)

# I -1. 중앙정부 지역정책의 정체성과 필요성

- 정책의 궁극적 목표는 '사람'이나, 지역 간 격차의 해소 및 지역별 경쟁력 강화를 위해 지역자원과 특성에 맞는 지역별 정책조합이 필요(EU, OECD)
  - 지역 간 격차의 정태적·직접적 해소를 위한 정책과 낙후지역의 발전 잠재력 강화를 통한 동태적·우회적 수렴 정책(Catching-up & Convergence)으로 구분 (OECD 2016, 장재홍 2008, 2012)
  - 지역 산업정책, 과학기술정책은 동태적·우회적 수렴 정책에 해당되며, 사회간접자본(SOC) 확충 정책은 양자 모두에 관련
  - 지역정책은 최근 정태적 균등화에서 동태적 수렴을 보다 중시하는 방향으로 이행
- 장소기반정책과 지역정책은 대부분 겹침.
  - 다만, 전자는 국가 전체의 효율성 제고 관점에서 선진지역을 우선할 수도 있으나, 지역정책 관점에서는 그러한 정책은 배제되어야 한다는 점이 가장 큰 차이 (장재홍, 2016)



# I -1. 중앙정부 지역정책의 정체성과 필요성

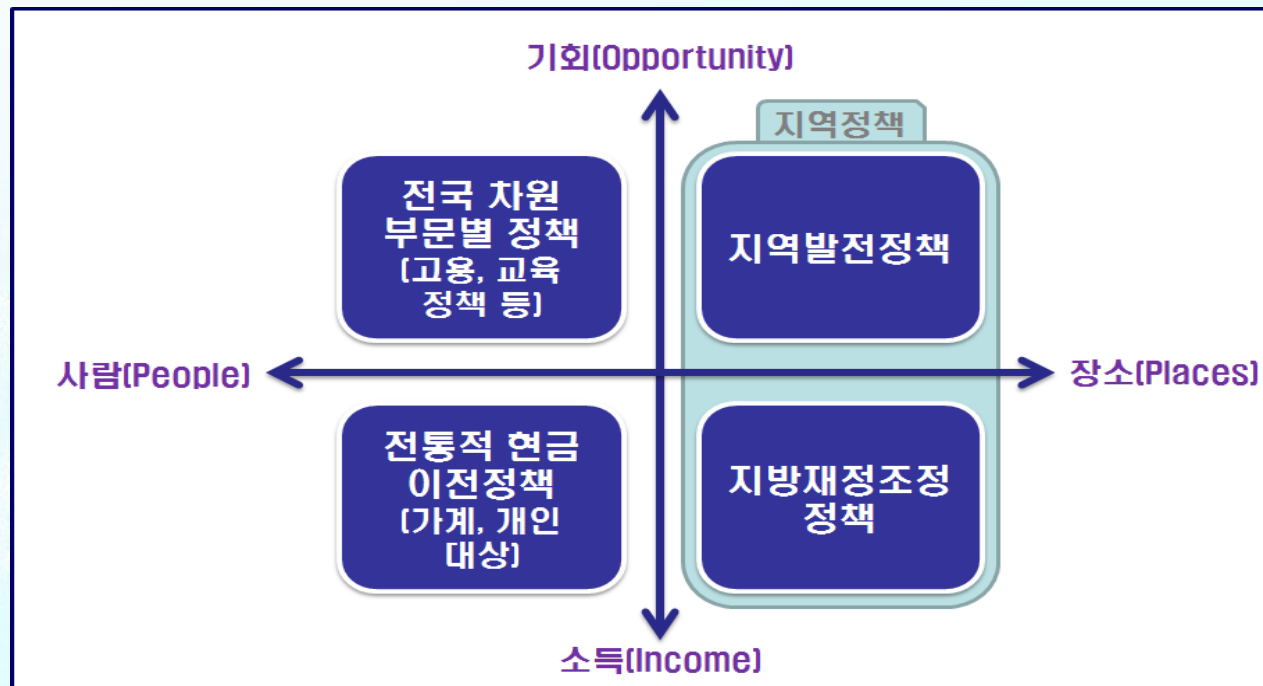
## 지역정책, 지역발전정책, 지역산업정책

- 정책 대상을 장소와 사람, 정책 목표를 기회와 소득으로 구분할 경우 사람-기회 조합은 고용, 교육, 과학기술정책 등 부문별 정책, 사람-소득 조합은 개인 또는 가구에 대한 금전적 재배분 정책(사회적 형평정책), 장소-소득 조합은 지방재정조정정책의 영역이며, 장소-기회의 조합이 지역발전정책이라고 할 수 있음(장재홍, 2012, 2014).
- 지역정책은 지방재정조정정책과 지역발전정책을 아우르는 것이라고 할 수 있는데, 전자는 현재의 지역 간 소득(재정력) 격차 보전을 위한 단기적 자원 이전 정책을, 후자는 낙후지역의 미래 소득(후생) 수준 향상을 위한 중장기적 발전역량 확충정책을 의미함(장재홍, 2012, 2014).
  - 낙후지역이 아닐지라도 중앙부처가 지역별 발전을 위한 정책 개입을 할 수도 있는데, 이는 중앙부처가 지역에 비해 종합적 정책 역량(재원, 행정, 정보 역량)이 더 낫다는 전제, 즉 온정적 간섭주의(paternalism)에 근거하는 것임.
  - 우리나라 산업부, 교육부, 미래부의 지역정책 프로그램이나 프로젝트들은 대부분 지역발전정책에 속한다고 볼 수 있음. 다만 지역별 패키지형 정책 기획이 잘 이루어지지 않고 있어 지역정책의 정체성에 충실하다고는 볼 수 없는 상황

# I-1. 중앙정부 지역정책의 정체성과 필요성

- 우리나라에서는 참여정부 이후 지역산업정책이 지역발전정책의 가장 중요한 영역으로 자리잡고 있음(지역산업정책의 정의는 장재홍 외, 2002) 참조)
- 지역산업정책은 통상 산업통상자원부 중심의 지역발전정책으로 인식되고 있으나, 실제 정책수단은 과학기술, 인적자원, 지구 지정 등 타 부처 소관 영역도 많아 통합적 기획, 추진이 바람직함.

<정부 정책 영역 중 지역정책 영역>



자료: OECD(2012)를 장재홍이 일부 보완, 장재홍(2012) 재인용



# I -1. 중앙정부 지역정책의 정체성과 필요성

## 한국에서의 중앙정부 지역정책의 필요성

### 상존하는 지역 간 격차

- 지역 내 문제 해결 주체는 지역을 관할하는 지자체이지만 아래와 같은 지역 간 격차의 조정 및 해결 주체는 지역보다 상위의 행정조직일 수밖에 없음.
  - 수도권과 비수도권 간의 인구, 중추기능(언론, 금융, 교육, 정치) 격차
  - 시·도 간의 경제성장, 혁신역량 격차
  - 대도시, 중소도시, 농산어촌간의 경제 및 생활 여건 격차

### 지역 간의 재정력 불균등 구조

- 헌법적 가치인 지역균형발전을 위해서는 중앙정부가 선진지역으로부터 징수한 세수를 낙후지역에 투입하는 지방재정조정이 불가피

### 중앙-지역 간 정책역량 격차는 축소되었으나 중앙정부의 고유 정책영역 온존

- 우리나라의 뿌리 깊은 중앙집권 구조 속에서 2000년대 이후의 지역정책 계획도 실질적으로 중앙정부가 주도
- 그간 지역의 정책 기획, 추진 역량이 급속히 향상되어 중앙정부의 개입 여지가 축소된 것은 사실이나, 국책 과제의 입지 결정, 지역 간 경합 사업의 조정, 경제발전 자원의 지역 간 배분 등 중앙정부의 고유 정책영역은 여전히 존재

# I-2. 중앙정부 정책 개입 시 유의사항

- 경쟁 제한적 시책, 사업 배제(**비배제성** non-excludability) 중시
  - 경쟁 이전 단계(pre-competitive stage)에 지원 한정
  - 신산업, 신기술, 신제품, 신지역 위주의 시책은 배제성이 낮음  
(슈페터적 혁신과 창업의 중요성, 영국 EZ 사례)
- **정책효과**의 공공성(publicness), 부가성(additionality) 중시
  - 지식기반 확충, 혁신역량 강화 등
  - 동일 대상지역 내 인접 장소로의 투기성 위치이동(displacement) 유발 시책 지양
- 정책 **기획/집행/평가과정**의 중앙-지방간 및 지역 상호간 보충성(subsidiarity), 투명성(transparency), 책임성(accountability), 파트너십(partnership) 중시
- 유치산업(기술), 성장산업(기술), 성숙산업(기술)을 구분하여 각 **단계별** 최적 정책조합(policy mix) 추구
- 중심 대도시, 산업도시, 농산어촌별 **맞춤형** 정책 조합(policy mix) 추구

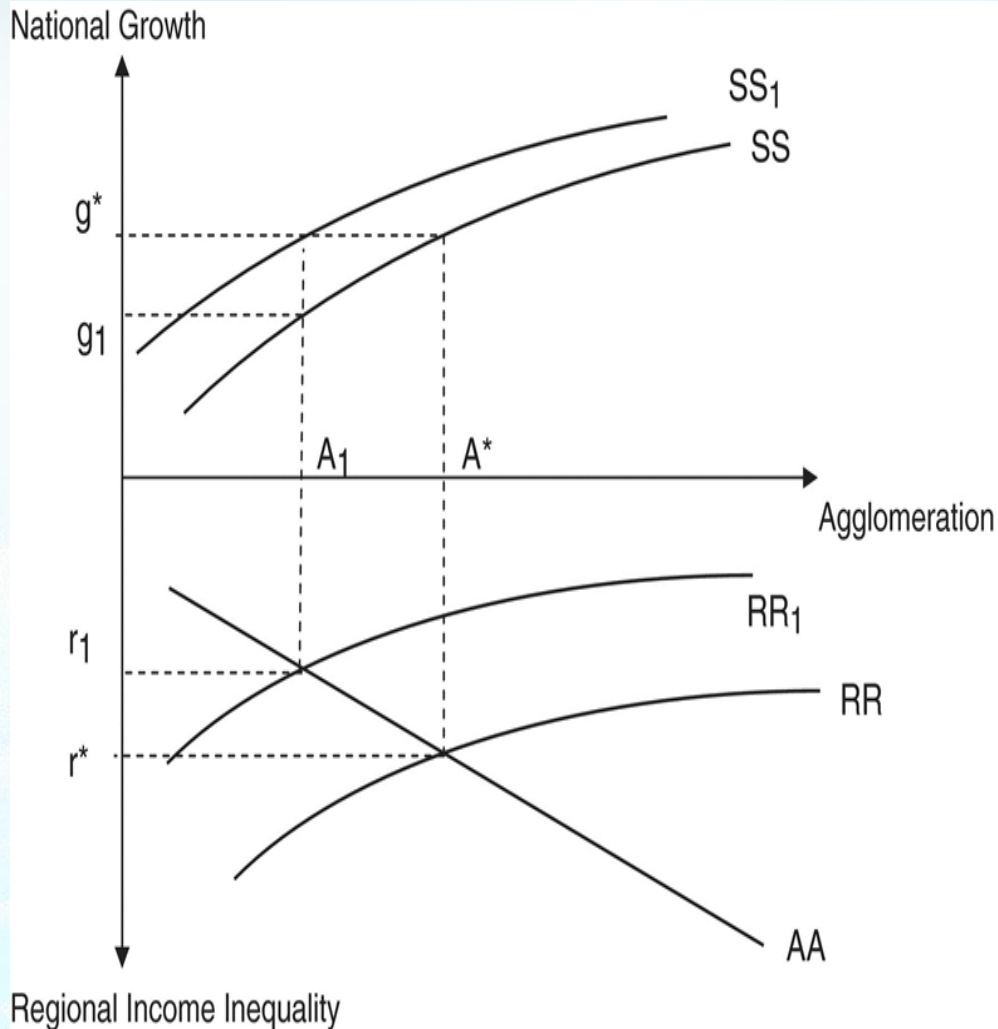
# I-3. 동태적 지역균형발전 중시

- “잘 하는 지역(예: 수도권)에 지원을 집중하고, 그 낙수효과를 낙후지역에 파급시키거나 사회복지 관점에서 시혜를 베풀자”는 주장은 시장경제원리에 맞지 않은 논리이며, 지역정책의 정체성 무시(지역정책의 논거 부정)
  - 잘 하고 있는 지역에 왜 정부가 개입하나?
  - 지역정책의 본질적 목표는 지역 간 형평성 제고(헌법 3개 조항에 명시)
  - EU(2012)에 따르면 2000년대 들어 주변부의 성장속도가 더 높음.
  - 런던권 경제발전의 영국 내 타 지역 파급효과는 거의 없음.(P. McCann, 2016)
- 우리나라의 **낙후지역은 이용가치가 없는 사막이 아니며**, 오랜 기간 국가의 투자가 비켜갔을 뿐임.
  - 이스라엘의 발전 사례
  - 울산, 포항, 구미, 광양도 국가공단 조성 이전엔 낙후지역
  - ICT+청정 자연환경+1인 가구 및 은퇴자 급증: 낙후지역 발전의 새로운 기회
- 4차 산업혁명, ICT, 소프트웨어 등 오늘날의 주류인 Footloose Industry의 성장에 있어서 어느 지역이든 입지 제약은 크지 않음.
  - 일본 도쿠시마현 카미야마초의 사례(인구 7,000명의 산촌이 창조산업 거점화)
  - 입지조건이 아닌, **국민 의식과 정부 정책의지의 문제**



# I-3. 동태적 지역균형발전 중시

- 지역균형발전과 국가 경제성장의 동태적 조화 가능성



집적, 지역 간 격차, 국가 경제성장 간  
관계와 지식확산/혁신의 효과

(주)

AA: 집적과 지역 간 소득격차의  
Trade-Off 곡선

RR: Competition & Congestion Effect  
곡선

SS: 집적경제효과 곡선

※혁신을 위한 지역 간 지식확산은  
SS → SS1 ( $g^*$ 를 유지하면서  $r^* \rightarrow r_1$ )

(자료) B. Gardiner, R. Martin & P. Tyler,  
2011, 장재홍(2012) 재인용



# 새 정부의 지역정책 관련 공약 및 사업 검토

## Ⅱ-1. 새 정부의 지역균형발전 관련 공약

### ● 공약 6: “전국이 골고루 잘 사는 대한민국”

- 지방분권 강화(실질적인 포괄보조금제도, 고향사랑기부제도, 국민참여 예산제 도입)
- 명실상부한 행정중심복합도시(행정자치부, 미래부 세종시 이전, 국회 분원 설립, 서울-세종 고속도로 조기 착공)
- 혁신도시 시즌2(혁신클러스터 육성, 혁신도시와 구도심의 균형발전, 대기업 본사 지방이전 촉진)
- 산업단지 활성화 방안 마련(노후산업단지를 혁신산단으로 전환, 산단 내 기업간 협업체계 구축)
- 살기 좋은 농산어촌(청년농, 귀농인, 소농민에게 저렴한 공공임대 농지 지원 등)
- 유희향만을 이용한 해양산업클러스터 육성

### ● 공약 8: “민생·복지·교육 강국, 대한민국”

- 지역 간 의료양극화 해소
- 도시재생 뉴딜로 노후주택 지원 및 생활여건 개선
- 대학의 글로벌 경쟁력 강화(거점 국립대 집중 육성 등)

### ● 공약 12: “문화가 숨쉬는 대한민국”

- 문화균형지수 개발 및 낙후지역 우선 지원
- 관광을 통한 지역균형발전과 지역경제활성화



## Ⅱ-2. 도시재생 뉴딜사업 검토: 수도권 집중 가속화 우려

### ● 도시재생 뉴딜사업(공약)

- 매년 10조원씩 5년 간 공적 자원 투입
- 뉴타운, 재개발사업이 중단된 노후 주거지 지원, 농촌지역 고령어르신 공동주거(생활복지주택) 건설, 노후주택을 정비 또는 매입하여 공공임대주택으로 활용, 원도심·전통산업집적지·재래시장 정비

### ● 수혜 지구의 수도권 집중 가능성

- 현 도시재정비촉진사업의 지원 대상 지구 수 분포: 61개 중 45개(74%)가 수도권(서울 33, 인천 2, 경기 10)

### ● 성과 평가 측면에서도 수도권에 유리

- 압도적으로 큰 미래 수요 규모
- 공급자(설계·시공·감리자) 확보 및 규모의 경제 구현 용이

### ● 공적 자원의 지역 간 배분 원칙 사전 설정 필요

- 공적자원 투입의 수도권 편중은 젠트리피케이션(민간자본 유입)과 상승작용하면서 수도권 집중 가속화 우려(젠트리피케이션 억제와 사업 효과와 상충 관계)
- 지역균형발전을 저해하지 않으려면 최소 50% 이상 비수도권에 배분 필요
- 일자리 창출부문보다 지역정책 부문의 사업으로 추진함이 바람직

## Ⅱ-3. 지방분권과 지역균형발전의 상충 가능성

### ● 지방분권 강화 시책(공약)

- 시도지사 자치국무회의(제2국무회의) 제도 도입(대통령과 광역 지방자치단체장 참여)
- 중앙정부 권한 및 사무의 이양(지방자치법 전면 개정, 지방이양 일괄법 제정 등)
- 국세의 지속적인 지방이양 등 국세-지방세 구조개선 및 자주재원 확충
- 지방교부세율 상향 및 교부세 제도 개선

### ● 지방분권 ⇒ 지역균형발전의 3개 조건

- 조건 1(상대적, 조건 2, 3에 의존): 낙후지역의 가용 재원이 현재보다 작지 않아야 한다.
- 조건 2(절대적, 지역별 효율성): 정책 효율성, 효과성이 현(중앙정부 주도) 시스템보다 커야 한다.
- 조건 3(절대적, 지역간 형평성): 낙후지역의 정책 효율성, 효과성이 선진지역에 비해 커야 한다.

### ● 지방분권과 균형발전의 상충 가능성

- 지방분권은 정치시스템상의 권력 점유 문제, 지역균형발전은 국가 정책 목표
- 현 조세·재정시스템 하에서는 조건 1의 충족이 거의 불가(법인세의 69.4%가 수도권에서 징수)
- 지방분권론자의 주장은 조건 2 관련(시책별 보충원리, 대응원리 검토 필요)
- 세밀한 이행과정 관리, 조세·재정시스템 개선(법인세 수입의 사업장 소재지별 배분 등) 필요

## Ⅱ-4. 중소기업 육성과 지역균형발전의 상충 가능성

### ● 중소기업부 신설(공약)

- 지역산업 육성 시책 주관(예정)

### ● 지역균형발전과의 상충 가능성

- 2015년 법인세 납부 중소기업의 57.5%가 수도권 소재
- 중소기업부 시책의 주고객인 수도권 중소기업들에게 상대적으로 불리한 시책을 기획, 추진할 수 있을 것인가?

### ● 중소기업부, 산업부, 미래부의 분업 및 협업 체계 확립 필요

- 단기적, 현상 개선(기업지원) 시책: 중소기업부
- 중기적, 지역 신산업 육성, 투자 유치, 글로벌화 촉진 시책: 산업부
- 장기적, 미래 지역 혁신역량 확충 시책: 미래부
- 3개 부처 상호간 및 교육부, 노동부와의 연계·협력 시스템 구축



## Ⅱ-5. 종합 의견: 정합성 있는 지역정책의 기본 틀 마련 필요

### ● 지방분권·균형발전은 새정부 4대 국정 목표 중 하나

- 문재인 정부 정체성에 직결된 가치체계(cf. 일자리 창출: 이전 정부와 공통)
- 타 부문의 시책 기획 시에도 하나의 판단기준이 되어야
- 현재 지역균형발전이라는 가치체계와 역점 사업들 간에 정합성이 부족
- 정치시스템 개편(지방분권)과 국가 정책 목표(지역균형발전) 설정은 별개의 영역이며, 前者는 後者の 제약요인이 됨. 전자 개편 시 후자에 미칠 영향을 면밀히 검토해야

### ● 지역정책의 정합성, 지속가능성 확보 필요

- 관련 시책, 사업들을 지역 및 장소 기반으로 재분류, 통합, 체계화
- 지역균형발전에 필수적인 이슈들을 계획에 담을 필요(표장 참조)
- 중앙집권적 시스템으로부터 지방분권 시대로의 이행을 위한 세밀한 과정 관리 방안 강구, 실천
- 폭넓은 의견 수렴, 국민적 합의 기반의 장기적으로 지속가능한 목표, 전략 마련



# 향후 지역균형발전정책의 목표와 전략

# Ⅲ-1. 정책 목표(Goal & Objectives)

**최상위 목표(Goal): “ 활기찬 지역경제, 상생하는 지역공동체”**

◆ **중간 목표(Objectives):**

- 국토 신 발전 축 및 거점 형성(Balanced Development)
- 지역 및 산업 특성별 맞춤형 혁신 활성화(Smart Growth)
- 낙후지역 인구 유지와 지속가능 발전 기반 구축(Inclusive Growth)
- 신 지역발전 시스템 구축(New Governance System)

**【채택 이유】**

- 최상위 목표의 “활기찬 지역경제”란 스마트하고, 지속가능한 지역경제 성장을, “상생하는 지역공동체”란 지역 내 주체 간 및 지역 간 협력을 통한 포용적 사회 발전을 내포
- 중간 목표의 “국토 신발전 축 및 거점 형성”은 효율성과 형평성 측면을 공유하는 목표이며, “지역 및 산업 특성별 맞춤형 혁신 활성화”는 주로 효율성 측면, “낙후지역 인구 유지와 지속가능 발전 기반 구축”은 주로 형평성 측면의 정책 목표로, 어느 하나도 포기할 수 없는 것
- EU를 비롯한 세계적 정책 동향(Smart, Sustainable and Inclusive Growth)과 OECD(2016) 등의 제언(Productive Regions for Inclusive Societies)과 부합



# Ⅲ-1. 정책 목표

## 【예상 논쟁점】

- “국토 신 발전 축 및 거점 형성”은 수도권 억제가 아닌 비수도권의 발전기반 확충에 대한 정책자원 투입 증대 중심
- 지역별 효율성과 지역 간 형평성 간의 상충 가능성
  - 낙후지역의 추급(catching-up)을 통한 동태적 수렴 추구가 필요
- 낙후지역이란 일정한 기준 이하의 인구밀도, 생산, 소득, 생활수준을 갖고 있는 기초지자체들

## Ⅲ-2. 국토 신 발전 축 및 거점 형성

### 1) 채택 이유 및 예상 논쟁점

#### 【채택 이유】

- 수도권 일극 집중 공간구조의 시정
  - 국토의 10분의 1에 불과한 수도권에 인구와 경제활동의 절반 이상, 정치, 금융, 언론, 교육 권력의 대부분이 집중
  - 단기적으로는 시장경제원리의 작용으로 보일 수 있으나, 토지는 공급량이 고정된 자산으로 국토 이용의 장기적·총체적 효율성을 크게 저상시킴.
  - 추가적 수도권 집중은 누적적인 집적의 불경제 야기
- 동서 간 연결성 제고로 국토 전역의 새로운 경제 활력 창출, 지역 간 포용 및 결속 증진
- 지방 분권을 위한 물리적 기반 확충

#### 【예상 논쟁점】

- 단기적 관점에서의 반론(재원 부족, 낮은 B/C Ratio 등)

## Ⅲ-2. 국토 신 발전 축 및 거점 형성

### 2) 전략 및 정책과제

#### ❖ 국토개발 부문 : 동서축 보강을 통한 국가 통합 SOC 구축

- 수백 년간의 수도권 일극 지향적 남북축 교통인프라 구축은 완성 단계
- 미래 국가 발전 잠재력의 획기적 향상은 동서축 연계 인프라의 확충이 관건
  - 환황해경제권과 환동해경제권을 2시간대에 직결시키고, 향후 북극항로와 연결함으로써 획기적 국가 신성장 동력 창출
  - 3대(북부, 중부, 남부) 동서축 발전 벨트와 기능적 경제권(Functional Economic Area: FEA) 단위의 교통, 용수, 에너지 인프라 확충에 역점 ⇨ 3×2 국토공간 구조
  - 이명박정부의 내륙벨트, 3대 해안벨트는 단순한 지리적 연계 구상으로, 수도권 집중 완화 및 국가 균형발전 효과 미미
- 지방분권의 물리적 토대 구축
  - 수도권 편향성 탈피, 지역 간 다양한 자율적 교류·협력 기반 구축
- 문재인정부의 공약과 일맥 상통
  - 무주-대구 고속도로, 중부권 동서횡단철도(서산-울진간), 달빛내륙철도(광주-대구간)
- 아울러 경제권역별 SOC 통합 네트워크 구축으로 경제순환구조 확충 및 권역 내 이동성 제고 필요



## Ⅲ-2. 국토 신 발전 축 및 거점 형성

❖ 문화관광부문 : 5대 통합 문화관광권(국토 5극 문화관광 공동체) 육성

- 수도권 일극 중심의 내·외국인 유입 구조 혁파
- 역사, 문화, 자연자원을 연계하여 권역 단위의 **통합적 정체성**을 구현함으로써 내·외국인의 다극적 체류형 관광 기반 구축
- 수도권, 백제문화권, 신라문화권, 가야문화권, 제주권
  - 기존 산악벨트, 해양관광벨트, 거점개발 사업은 수도권 집중 완화 효과 및 경제적 성과 미미

## Ⅲ-2. 국토 신 발전 축 및 거점 형성

### ❖ 수도권과 비수도권의 상생 발전을 통한 국가적 결속(cohesion) 강화

- 3대 지표(인구밀도, 1인당 소득, 1인당 GRDP) 기준 지역 간 지원 차등화
  - 인구밀도는 산지, 내수면 면적을 제외한 가용(주거용, 산업용) 면적 기준으로 산정
  - 보충원리와 대응원리에 입각, 시책 특성(적정 거버넌스체계 및 파급효과의 공간적 범위)에 맞추어 광역지자체, 기초지자체 단위로 평가 및 지원 추진
- 기능적 경제권 관점의 특화된 4차산업혁명 거점 조성(지역산업정책에 반영)
- 비수도권 산업(기업)의 혁신·글로벌화 역량 강화 지원 및 기업투자 촉진을 위한 특별조세감면(지역산업정책에 반영)
  - 영국 Enterprise Zone(EZ)의 자본투자세액공제(capital allowances) 참고
- 사회적 할인율 인하 및 지역 간 차등 적용
  - 현 5.5% → 4% 선으로
  - 순수 국가공공재 4%, 수도권 사업 4.5%, 비수도권 사업 3.5% 적용

# Ⅲ-3. 지역 및 산업 특성별 맞춤형 혁신 활성화

## 1) 채택 이유 및 예상 논쟁점

### 【채택 이유】

- 그간의 지역 산업정책, 과학기술정책, 인적자원정책, 도시·농산어촌정책의 분절 및 지역 특성 반영 미흡, 지역 및 민간의 자주적 역량 도출 미흡
- Picking winners형의, 시장경제원리를 침해하는 시책 추진의 부작용
- 지역 및 산업별 특성에 맞는 효과적이고 효율적인 혁신 활성화를 위해서는 한국형 스마트전문화 추진이 바람직

### 【예상 논쟁점】

- 과거 수십 년간에 걸쳐 고착된(locked-in) 중앙부처 정책 수립, 집행 관행의 탈피가 가능할까?
- 스마트전문화 기반 혁신 활성화를 위한 합리적이고 설득력 있는 지침 작성, 거버넌스 시스템 구축이 적기에 이루어질 수 있을 것인가?



# Ⅲ-3. 지역 및 산업 특성별 맞춤형 혁신 활성화

## 2) 접근방법: 한국형 스마트전문화 추진

- 스마트전문화론을 우리나라에 적용하는 데는 중앙부처와 지자체의 상당한 노력이 필요하고, 지역산업정책 관련 거버넌스 시스템의 정비가 병행될 필요가 있음.
- 그럼에도 불구하고 그간의 우리나라 지역산업정책의 시장기능 왜곡, 도덕적 해이 초래 등의 문제점을 시정하고 정책의 효율성과 효과성을 높이기 위해서는 접근방법의 획기적 전환이 요구됨.
- 스마트전문화론은 세계 유수의 지역정책 전문가들과 정책 당국자들의 오랜 논의과정을 거쳐 EU가 공인한 것으로, 지금까지 제시된 지역정책 대안들 중 가장 보편타당한 접근방법이라 할 수 있음.
- 정책 대상 공간범역의 크기나 지원 대상 분야(산업, 기술, 활동 등)를 불문하고 적용 가능한 정책 수립 가이드라인으로서, 우리나라의 지역산업정책에도 그 기본 논점과 접근방법을 적극적으로 수용하는 것이 바람직함.

# Ⅲ-3. 지역 및 산업 특성별 맞춤형 혁신 활성화

## 3) 전략 및 정책과제

### (1) 지역 · 산업 발전단계별 다층적 혁신 활성화

#### ❖ 국가미래전략 신기술·신산업 육성(Global TRL 1~3단계)

- 전국 단위의 글로벌 가치사슬 단계별 최적 입지 선정(National-Sectoral approach)
- 전국적 4차산업혁명의 기술적·지적 플랫폼 기능
- 중앙부처가 기획, 집행, 평가를 주도
- 관련 중앙부처(산업부, 미래부, 교육부, 노동부) 합동 기획

# Ⅲ-3. 지역 및 산업 특성별 맞춤형 혁신 활성화

## ❖ 광역 성장주도부문 육성(Global TRL 4~8단계)

- 광역경제권, 중추도시권, 지역산업권 단위의 Regional-Functional approach
- 스마트전문화 관점에서 4차 산업혁명의 분야별 전진기지(글로벌 경쟁거점) 구축 추진
  - 주력 분야 선정은 연접 지자체들의 자율 협의 존중
- 그 외에는 특정 산업 지정을 지양하고(국가미래전략산업, 구조조정산업, 지연산업을 제외한 모든 산업이 대상), 스마트전문화를 통한 혁신 활성화에 역점
  - 광역지자체 단독 및 연접 광역지자체 연합 추진으로 2원화
  - 연관 다각화, 융합, 혁신생태계 구축
  - 범용 핵심기술(IT, 나노, 신소재 등)과 기존산업의 접합, 융합, 혁신생태계 육성 등
  - 국가 및 타 광역지자체와의 연계·협력을 위한 지식 플랫폼과 네트워크 구축
  - 혁신 관련 하드웨어(연구개발 시설·장비, 산업단지·특구, 광역교통시스템 등) 구축은 연접 광역지자체 연합 사업 중심
  - 광역지자체 단독 사업은 창업·기업유치 촉진 및 중소기업 지원 사업에 역점



# Ⅲ-3. 지역 및 산업 특성별 맞춤형 혁신 활성화

## ❖ 구조조정 지역·산업 활성화(Global TRL 9단계)

- 당해 산업 입지지역(당해 및 연접 기초지자체) 대상의 Multi-level Sectoral approach
- 회복력(resilience) 강화, 산업 재생, 고용 대책, 구조 변화에 역점
- 국가+광역지자체+기초지자체 역할 분담체계 구축
  - 지역 주력산업의 쇠퇴가 지역경제 전반에 미치는 부정적 효과(소비 감소, 실업자 증대, 인구 유출 등)에 대한 종합적 대응책 강구

## ❖ 낙후지역 산업발전 기반 구축(Global TRL 7~9단계)

- 단일 기초지자체 또는 2~5개 기초지자체연합 단위의 Local-Functional approach
- 지연산업 육성을 통한 일자리 창출
  - 향토산업 및 지역 자원의 6차산업화 촉진
  - 지역 토착형 제조업, 서비스업의 혁신 활성화 및 연관 다각화 촉진
  - 마이크로 엔터프라이즈(microenterprise) 육성

### Ⅲ-3. 지역 및 산업 특성별 맞춤형 혁신 활성화

#### ❖ 낙후지역 산업발전 기반 구축(Global TRL 7~9단계)(계속)

- 국가 지원 균형발전특별산업단지 조성(비수도권 낙후지역 대상)
- 인접 대도시, 산업도시와의 연결성(connectivity) 강화, 글로벌화 지원
- 광역지자체가 조정(coordination) 및 지원(support)
- 기초지자체의 산업육성 추진 역량 강화가 선결조건
- 소요 국비 전액 시군 포괄보조, 낙후도에 따른 차등 지원

# Ⅲ-3. 지역 및 산업 특성별 맞춤형 혁신 활성화

## (2) 지역(권역) 내 경제·산업 순환구조 확충

### ❖ 기능적 경제권(중추도시권, 지역산업권 등) 관점의 “강한 연계(strong ties)”망 구축

- 소프트 인프라와 하드 인프라 병행 확충
- 도시계층 간 상보적 발전 시스템 구축
  - 지식 창출-확산-활용, 상품 및 서비스 거래, 투입요소 수급의 상호보완을 통한 시너지효과 추구

### ❖ 인적자원, 지식자원의 기능적 경제권 차원 Pooling 및 이동성(mobility) 제고

- 낙후지역에 외국 전문가/근로자, 국내 은퇴 전문가/근로자 유입 촉진
- 지역별 통근권 확대를 위한 교통시스템 정비·확충
- 산업·과학·기술인력 수급 관련 통합 정보시스템 구축



### Ⅲ-3. 지역 및 산업 특성별 맞춤형 혁신 활성화

#### ❖ 인구규모에 상응하는 지방 대도시의 역량 강화

- 지식기반서비스업 중점 육성(혁신지구, 비즈니스지구, 금융타운, 의료지구 등 조성)으로 지역 기업 및 주민의 수도권 의존도 완화
- 권역 내 인재공급 및 글로벌화 허브 기능 확보(중추대학 육성, 공항·고속철도 접근성 향상 등)

#### ❖ 산업도시의 지속가능한 발전기반 구축

- 기업 경쟁력 강화 및 연관 다각화(related variety) 지원
- 산업구조 재편·고도화(industrial restructuring)
- 구조조정 인력의 재훈련, 재취업 기회 확대

# Ⅲ-3. 지역 및 산업 특성별 맞춤형 혁신 활성화

## (3) 효율적 스마트 거버넌스 시스템 구축

### ❖ 권역 내 산업지원 시설, 기관 운영상 규모의 경제 구현

- 조직체로서 지원서비스 생산 및 공급상의 규모의 경제 구현, 연관다각화·융복합화에 대응
- 각종 R&D 지원기관의 통합적 운영

### ❖ 스마트전문화 추진 기반 정비

- 중앙부처 차원의 추진 기구 및 제도 정비, 매뉴얼 작성
- 지역(광역지자체, 기초지자체) 차원의 추진기구 및 프로그램 정비

### Ⅲ-3. 지역 및 산업 특성별 맞춤형 혁신 활성화

#### ❖ 기업가적 발견을 위한 관민협치 거버넌스(Quadruple Helix) 구축

- 기업가적 발견은 민간 주도과 참여를 하나, 우리는 유럽과 달리 민간의 역량이 부족하므로 과도기적 단계로 중앙정부와 지방정부가 협치를 통해 이런 역량 부족을 보완 필요
- 이를 위해 지방분권의 촉진, 지방정부 및 TP의 역량강화, 민간협치 모델의 보급, 중앙정부의 지역컨설팅 강화 등이 필요

#### ❖ 스마트 전문화 모니터링, 평가시스템 구축

- EU의 스마트 전문화론에서 평가와 모니터링은 회계감사의 장이 아니라 관련 행위자들 간의 학습의 장임(EU, 2012)
- 사업 모니터링과 평가에서 중앙부처의 칸막이식의 집권적 사업관리와 양적 지표 중심의 형식적인 '시장관리주의'(market managerialism)의 극복 필요



# Ⅲ-4. 낙후지역 인구 유지와 지속가능 발전 기반 구축

## 1) 채택 이유 및 예상 논쟁점

### 【채택 이유】

- 농산어촌 지역의 급격한 인구(특히 청장년) 감소 및 고령화 대응
- 낮은 기회비용 요소(토지)를 활용한 새로운 발전 거점 구축

### 【예상 논쟁점】

- 낙후·과소지역의 선정 기준, 방법, 지원 차등화 방안 마련 필요
  - EU 모델 참고 가능
- 낙후·과소지역의 인구유지, 지방소멸 위기에 대한 실효성 있는 대책 마련이 가능할 것인가?

# Ⅲ-4. 낙후지역 인구 유지와 지속가능 발전 기반 구축

## 2) 전략 및 정책과제

### ① 한국형 지방재활성화 전략(Local Revitalization Strategy) 추진

- ※ 1차 목표: 인구 유지, 정주체계 안정화로 지방소멸 예방
- ※ 2차 목표: 고용 및 소득 창출 기반 강화로 인구 유입 유도
- ※ 일본의 지방창생전략 등 참조

### 인구 유지

- 한국형 지방재활성화전략 (Local Revitalization Strategy) 추진
- 5070 세대 은퇴인력의 귀촌 및 현지 취업 촉진
  - 기업·공공부문에 대한 자문, 네트워크 에이전트 및 플레이스 마케터 역할 강화
- 청장년 인구 순유입 및 정착 촉진 방안 강구
- 사회적 기업 육성

## Ⅲ-4. 낙후지역 인구 유지와 지속가능 발전 기반 구축

### ❖ 혁신 친화적 지역 만들기

- 기초지자체의 산업육성 및 혁신 활성화 시책 추진역량 강화
- Local Quadruple Helix 구축
  - 지역 산·학·관·민 주체 간 파트너십 함양, 기업가정신 및 혁신친화적 주민 의식 함양 등
- 별도 프로그램과 자원 마련 및 낙후도에 따른 차등적 포괄 보조금 지원



# Ⅲ-4. 낙후지역 인구 유지와 지속가능 발전 기반 구축

## ② 지속가능 발전 기반 구축

### ❖ 국가 지원 균형발전특별산업단지 조성 및 글로벌화 추진

- 비수도권 도(道)별 낙후지역 1 곳을 국가 지원 균형발전특별산업단지로 지정
  - 기초지자체 단위(단수 또는 복수)(기존 농공단지는 규모의 경제 구현 미흡)
- 기업 유치·창업 촉진, 민간자본 투자 활성화, 산업(기업)의 혁신·글로벌화 역량 강화를 위한 특별조세감면, 글로벌 마케팅/스카우팅/서칭 지원, 지원기관을 연계한 통합 지원서비스 제공
- 영국 Enterprise Zone(EZ)의 입지 선정 원칙(displacement 예방과 낙후지역 발전을 위해 Clean Site에 지정)과 자본투자세액공제(capital allowances) 등의 지원 시책 참고

### ❖ 부족한 생산투입요소(특히 인적자원) 확충

- 기숙사 등 산업인력 정주기반 개선과 병행
- 외국인 정주기반 확충
- 주변 대도시, 산업도시와의 접근성 개선

### ❖ 포용적 혁신(inclusive innovation) 촉진

- 낙후 농산어촌 주민에게 혁신 성과 향유 기회 확충
- OECD(2017), MIT의 IIC(Inclusive Innovation Challenge) 등 벤치마킹

# Ⅲ-5. 신 지역발전 시스템 구축

## 1) 채택 이유 및 예상 논쟁점

### 【채택 이유】

- 전술한 3대 중간목표 달성을 위해서는 기존 정책 관행의 탈피와 새로운 거버넌스 시스템 구축이 필수적
  - 보충원리와 파트너십에 입각한 추진기구, 추진체계, 계획 수립 및 정책 사이클 단계별 지침 마련
- 실질적 지역 주도, 투명성·책임성, 파트너십을 바탕으로 정책 사이클의 총체적 효율성, 효과성 향상
- 정부 예산절감, 유사중복 및 도덕적 해이 방지, 임계규모(Critical Mass) 형성

# Ⅲ-5. 신 지역발전 시스템 구축

## 【예상 논쟁점】

- 지방분권 추이, 추진기구의 법적 지위 여하에 따라 독립 거버넌스 기구 설치, 지자체간 연합(일본 모델), 중앙부처의 조건부(conditionality) 프로그램(EU의 스마트전문화 모델) 운영 중 선택 또는 혼합(mix) 운영
- 과거 수십 년간에 걸쳐 고착된(locked-in) 중앙부처 정책 수립, 집행 관행의 탈피가 가능할까?
- 합리적이고 설득력 있는 지침 작성, 거버넌스 시스템 구축이 적기에 이루어질 수 있을 것인가?
- 행정단위가 광역시도로 분리되어 있는 우리 여건에서 유럽이나 미국처럼 별도의 대도시권 또는 광역경제권을 설정, 광역경제행정기구 설립은 가능할까?
- 유럽의 스마트 전문화나 일본의 지방창생 사례: 기술, 활동이나 클러스터 범위에 따라 다양한 지역단위를 지원대상으로 함(일본 경우 배분 비율 도도부현 4 對 시정촌 6)



# Ⅲ-5. 신 지역발전 시스템 구축

## ❖ 계획의 단위와 분야

- 지역창생계획; 광역지자체(시·도)단위 계획 + 기초지자체(시·군)단위 계획
  - 계획의 분야는 일본의 지방창생계획 참조
- 지역혁신계획: 목표는 스마트한 성장과 혁신 활성화
  - 지역별로 다양한 과제와 해결방법에 대응하여 계획 평가-> 포괄보조금 및 일반보조금의 메뉴식 지원
  - 예) 충남, 울산 등 기존산업 전문화 지역 ⇒ 산업다각화 중심의 계획 / 전북, 전남, 강원 등 뚜렷한 특화산업이 없는 지역 ⇒ 산업집적과 전문화 중심 계획
  - 예) 광역: 첨단 산업 창출, 시군: 연고, 전통산업 및 농수산업 중심
  - 일자리, 산업발전, 중소기업 지원, R&D의 통합적 지원
  - 예산배분 ; 광역단위 계획 5: 시군단위 계획 5로 배분
    - ⇒ 기존 지역산업진흥계획은 광역 시도 내에서도 성장지역만을 대상으로 하며, 낙후지역은 배제

## Ⅲ-5. 신 지역발전 시스템 구축

### ❖ 지역발전위원회, 산업부, 중소기업부의 역할

- 지역발전위원회: 지역정책의 위상 확립, 장기 정책기조 정립, 5개년계획의 목표와 전략 수립, 정책기획 · 집행 · 평가에서의 부처간 역할 조정
- 산업부: 중장기적 관점에서의 지역 신산업 육성, 미래 산업발전기반(인프라, 신기술, 인재) 확충, 4차 산업혁명의 권역별 거점 형성, 지역산업 구조 조정 및 글로벌화 촉진, 지역간 산업진흥 협력 촉진
  - 기존 산업군(주력, 특화)을 대상으로 한 명시적 산업 타게팅은 지양
- 중소벤처기업부: 지역 중소기업의 단기적 정책 지원 needs(애로 기술, 경영일반, 자금난 해소, 고용 및 숙련 향상 등) 충족, 벤처 창업 활성화

## Ⅲ-5. 신 지역발전 시스템 구축

### 지역혁신주체의 연계와 통합화

- 전국에 테크노파크(17개), 지역특화센터(61개), 지역혁신센터(127개), 지자체 연구소(19개), 출연연의 지역분원(64개), 전문생산기술연구소, 산단 클러스터 등 13개 시도에 약 550여개의 기관이 산재해 있으며, 이를 연계 또는 통합화 추진
  - 미래성장동력에 대한 지원, 혁신 활성화, 산업고도화와 지연산업의 육성, 지식생태계의 임계치 확보 등 기능과 역할을 재정립 광역 시·도와의 협력적 차원에서 연계 또는 통합하여 관리함.
- 모니터링 및 컨설팅 기관으로서의 역할 강화
  - 지역혁신기관은 지역정책을 실행 및 모니터링하며, 장기적으로 컨설팅 기관으로서의 자립화를 유도함.



## Ⅲ-5. 신 지역발전 시스템 구축

### Quadruple Helix 모델 구축: 산 · 학/연 · 관 + 민(수요)

- 산학연관 뿐만 아니라 소비자, 수요자, 시민사회 등의 이해관계자까지 포함하는 형태의 협력관계
  - 잠재적 고객의 참여를 통해 이익집단의 로비나 이해관계에 의한 의사 결정 방지
- 협력적 리더십(Collaborative Leadership)의 형성과 상호학습
  - 기업가적 발견과정의 활성화
  - Boundary spanner를 포함시킴으로써 조정·중개 역할 수행



감사합니다