

# 자치분권시대의 국토종합계획 방향과 과제

이민원 광주대 교수  
([autolocal@hanmail.net](mailto:autolocal@hanmail.net))





# 자치분권시대의 국토종합계획

새로운 국토종합계획 수립을 위한 심포지엄

## CONTENTS

01

생각의 틀

02

자치분권형 국토종합계획의 성공 조건

03

자치분권에 대한 근본적 성찰

04

자립적 균형발전에 대한 입장 정립

05

자치분권의 과제

06

자치분권 과제에 의거한 자립적 지방화

# I. 생각의 틀



# 1. 현황



## ■ 중앙집권이 초래한 지역의 침체

- 지방 주력산업 집적지역의 침체
- 지방 중소도시의 왜소화
- 시·도 간 과당경쟁에 따른 자원의 낭비
- 바람직한 지역정책의 실종

## ■ 중앙집권 모델의 확산으로 소수 대도시화 가속

- 중앙집중 모델의 확산으로 불균형의 분화
- 지방 대도시가 주변 지역을 흡수하여 거대화 가속

# 1. 현황



## ■ 혁신도시 시즌2 출발

- 4차산업시대가 도래했다
- 혁신도시 시즌2는 4차산업의 전진기지 구축 작업이다
- 공공기관에게 4차산업선도가 의무로 부과되었다

## ■ 강력한 지방분권 시대 예고로 자립적 지방화는 필연

- 연방수준의 지방분권 달성 의지 천명
- 지방분권형 개헌 추진

## 2. 고민꺼리



- 자립능력이 부족한 지자체에게 자립적 지방화를 기대해야 한다
- 4차산업시대에 지역에게 자립적 발전이 요구되고 있다
- 혁신도시내 공공기관에게 4차산업선도를 기대하지만, 공공기관이 4차산업을 선도하는데 어려움이 있을 것이다
- 지방대도시화가 심화되면 비수도권내의 불균형 문제 공간이 다수 등장하여 새로운 갈등이 나타나고 방치하면 통제 불능의 상태 우려
- 온전한 지방분권으로 충실한 지방자치를 보장하겠다는 정부의 약속은 그간 잘 지켜지지 않았다.

### 3. 의문 및 과제



- 자립적지방화는 지역경쟁력강화에 도움을 주는가?
- 자립능력이 부족한 상태에서 자립적 균형발전을 추진할 주체를 어떻게 구축해야 하나?
- 격동하는 4차산업시대의 자립적 발전의 철학과 방안은 무엇인가?
- 확산되는 지방대도시화에 어떻게 대처할 것인가?
- 혁신도시 4차산업 전진기지화의 방법은 무엇인가?
- 강력한 지방분권의 전제조건은 무엇인가?
- 균형발전계획(국토종합계획)의 성공 조건은 무엇인가?
- 지방자치에서 주목할 포인트는 무엇인가?

# 1.1. 자치분권형국토종합계획의 성공조건은 무엇인가?





# 1.국토종합계획은 어느 수준이어야 하나?



## ■ 1단계

- 계획이 처음 등장하여 존재 자체가 의미가 있음
- 존재 자체 만으로도 새로운 세상을 열 만큼 중요한 역할을 함

## ■ 2단계

- 해를 거듭하면서 새로운 영역을 추가해나감
- 이번 계획에서는 **자치분권**의 철학을 반영함

## ■ 3단계

- 새로운 영역을 추가하는데 만족하지 않고 매우 충실한 계획이 필요함
- 충실한 계획이 되려면 과거의 잘못을 바로잡거나 새로운 방향을 설정하는 강력한 방안이 필요함

## ■ 4단계

- 충실하고 완벽한 계획을 세우면 반드시 실천해냄
- 국가의 계획에 대한 높은 신뢰도가 형성됨

# 1. 국토종합계획은 어느 수준이어야 하나?



## ■ 국토종합계획의 확장

표 1 국토종합계획의 분야와 쟁점 결합

	주택	교통	도로	항공	도시	추가...
균형발전						
통일						
글로벌경쟁력						
안전						
지속가능성						

- 분야별(주택, 교통 등) 계획에서 쟁점별(균형발전, 안전 등) 계획으로 전환 예정
- 각 쟁점을 분야별로 검토하여 계획을 세우는 형식이 바람직

## 2. 자치분권형 균형발전계획은 어느 수준이어야 하나?



### ■ 1단계

- 지방자치를 실시한 이후 지방자치에 대한 다양한 반성과 새로운 시도 등장
- 지방자치의 실시가 자립형 지역발전에 대한 고민을 촉발시켜 옴

### ■ 2단계

- 고민 응축되어 발전계획에 자치분권의 정신을 추가하자는 합의가 탄생함
- **자치분권형 균형발전계획의 탄생**

### ■ 3단계

- 매우 정교한 자치분권형 균형발전계획 수립
- 자치분권형으로 국가를 개조할 강력한 방안 탑재
- 중앙집권형 국토종합계획을 바로 잡을 계획을 세우기란 매우 어려움

### ■ 4단계

- 강력한 지방분권형 균형발전계획을 반드시 실천
- 지방분권형으로 균형발전을 추진한다는 국가의 정책에 신뢰가 형성됨

### III. 자치분권에 대한 근본적 성찰



# 1. 전개과정



## ■ 지방의 강화 단계(국가형성 초기)

- 국가는 여러 지방의 결합체다
- 강력한 국가는 강력한 지방의 결합체다
- 따라서 국가를 강하게 만들려거든 지방을 강하게 만들어라

## ■ 중앙집권 단계

- 지방이 지나치게 강력해지면 국가의 힘이 약화되어 혼돈의 시대를 헤쳐나가기 힘들다
- 중앙집권으로 지방을 적절히 통제해야 한다

## ■ 지방분권 단계

- 중앙권력이 절대권력이 되면 절대적으로 전횡을 휘두르며 부패한다.
- 보다 강력한 지방권력이 중앙의 절대권력을 견제해야 한다
- 강력해진 지방권력이 중앙권력의 전횡과 부패를 미미하게 흉내
- 지방권력의 통제 장치를 만드는 작업이 필요하다
- **지금 우리나라는 이 단계에서 지체하고 있다**

## 2. 지방분권의 전개 과정



### ■ 강한 지방을 위해 강한 광역자치단체가 필요하다

- 지방의 세력을 키워야 한다
- 우리의 광역자치단체의 힘이 미약하여 이들을 모아 강력한 국가를 만든다는 개념이 성립하지 않는다
- 광역지자체의 집권화가 필요하다

### ■ 광역단체를 강하게 만들려면 기초단체가 먼저 강해져야 한다

- 기초단체를 강하게 만들어야 한다
- 기초단체를 결합시켜서 광역단체를 만들기 때문이다

### 3. 지방자치의 전개 과정



#### ■ 민주주의 도입 단계(독재와 민주 사이의 선택 문제)

- 지방자치의 선결 조건은 민주주의다.
- 독재를 타도하고 민주주의를 도입하였다

#### ■ 자치분권의 등장(어떤 민주주의냐?의 문제)

- 민주주의란 생활정치에 의해 실천된다.
- 생활정치란 주민의 생활여건을 규정하는 정부나 지자체의 정책, 법률과 조례의 제정, 개정, 폐지를 주민 스스로 하는 것을 말한다.
- 이같은 생활정치를 자치활동이라고 한다.
- 자치활동을 보장하기 위해 지방분권이 필요하다.

### 3. 지방자치의 전개 과정



#### ■ 지자체의 능력 향상을 위한 노력 단계(질 좋은 지방자치)

- 우수한 단체장과 지방의원이 탄생하도록 유도
- 불량한 단체장과 지방의원을 퇴출시키는 직접민주주의의 도입

#### ■ 지방자치에 대한 신뢰 형성 단계(지속적인 지방자치)

- 지방자치에 대한 불신이 팽배하다
- 우수한 단체장과 지방의원이 지속적으로 선출되어 지방자치에 대한 신뢰를 구축한다



# 3. 자치와 분권의 한계



## ■ 지역 이기주의

- 지방분권이 완전하게 이루어지면 각 지역은 국가 보다는 자기 지역의 발전에만 관심을 쏟는다
- 지역 이기주의로 결국 지방과 국가 모두 약화될 가능성이 있다

## ■ 지역간 격차 확대

- 지방분권으로 지역간 격차가 심화될 수있다
- 국가를 구성하는 각 지방이 고르지 못하면 국가의 약화가 우려된다

## 4. 자치와 분권의 현실



- 지방분권이 아닌 지방이양에 치중해왔다
  - 중앙정부 주도로 행정사무를 지방에 이양해왔다
  - 권한이 결여된 사무이양은 지자체에게 단순행정을 강요하였다.
  
- 지방재정 확충에 소홀하였다
  - 행정사무 이양에 재정이 동반되지 않았다.
  - 재정의 자율성 증가도 진행되지 않았다.

# 5. 자치분권의 성공조건



## ■ 자치분권의 한계 극복

- 지방분권은 결국 자립적 지방화를 추구함을 알아야 한다
- 자립적 지방화는 지역이기주의와 지역간 격차를 초래할 수있음을 알자
- 단제장의 무능과 부패로 지역의 쇠퇴를 가져올 수 있음도 알아야 한다
- 이 모든 부작용을 감내하고 극복할 인내심과 치밀한 계획이 필요하다

## ■ 자립적 지방화를 위한 재정과 권한의 충분성을 보장한다

- 국세에 의한 교부금의 증액과, 지방세에 의한 공동세의 신설이 필요
- 지방분권형 개헌으로 중앙정부사무의 지방이양이 아닌 지자체에 대한 입법권, 재정권, 사법경찰권, 행정권 인정이 필요

## 5. 자치분권의 성공조건



### ■ 지역의 파편화를 막아야 한다

- 수도권과 비수권의 균형 뿐만 아니라 비수도권내의 지역간 균형을 이루어 지역간결속력을 증진시켜야 한다
- 비수도권내 지역간 균형에는 중앙정부의 역할이 필요하다

### ■ 지방행정의 무능과 부패로 인한 지역쇠퇴를 막는 제도적 환경 개선이 필요하다

- 지방분권형 개헌으로 직접민주주의를 강화한다.
- 지역내 협치제도를 강화한다.
- 다만 협치를 구성하는 집단들간에 경색이 발생할 가능성이 높으므로 중앙 정부와 지역간의 상호소통을 늘려 지역내 의사충돌을 완화시켜야 한다

## 5. 자치분권의 성공조건



### ■ 중앙집권과 지방분권의 조화

- 지역문제는 지역이 해결해야 한다
- 하지만 중앙집권 체제에서는 지역에게 지역문제를 해결할 권한이 없다.
- 지역에 의한 지역문제해결을 위해 지방분권이 필요하다
- 하지만 현재 지역문제 원인은 중앙집권 등 외부환경 요인이 강하다
- 결국, 지역문제 해결의 주체는 지역내부이지만, 해결책은 외부환경에서 찾는 것이 중요하니 중앙집권과 지방분권 사이의 적절한 조화가 필요하다.
- 적절한 조화란 **"내부의 주체적 힘을 기르되 고립되지 않으며, 외부의 힘을 찾되 종속되지 않는다"**이다.

# IV. 자립적 균형발전에 대한 입장 정립



# 1. 방향의 이견 해법



## ■ 지역자립은 과연 옳은가?

### • 의견대립

- ❖ 중앙정부 배려: 지역 낙후를 탈피하기 위해서는 중앙정부로 부터 특별한 배려가 필요하다
- ❖ 지역자립: 중앙집권의 비효율이 지방의 침체를 초래하고 있는 현실을 극복하려면 지방분권에 의한 지역자립 발전은 필수불가결한 현실임

### • 해법

- ❖ 중앙정부의 시혜를 통한 지역발전이 성공하려면 중앙집권의 비효율을 치료하고 지역의 특화발전이 가능해야 하지만 이는 불가능한 처방임
- ❖ 지역자립 발전모델을 채택하려면 자립 모델로도 지역낙후를 탈피할 수있음을 보여주어야만 한데, 본고에서 제시하는 후속 정책들로 가능함
- ❖ 다른 대안 모델: 소규모낙후지역에는 중앙정부의 배려를 강화하고, 일반 지역에는 자립모델을 적용

# 1. 방향의 이견 해법



## ■ 지방분권과 균형발전은 어느 것이 먼저인가?

### • 의견대립

- ❖ 선(先)균형발전: 자치 모델 적용은 지역격차를 확대시키므로, 균형발전으로 출발선을 동일하게 만든 후에 자립적 지방화 모델을 적용해야 한다
- ❖ 선(先)지방분권: 지방분권 없는 균형발전 정책은 허망하여 지속가능하지 않고 지역에 맞는 발전을 이루어내지 못하므로, 지방분권으로 지역의 힘을 길러 특화발전을 도모해야 한다

### • 해법

- ❖ 선 균형발전 모델을 채택하려면 지역에 권한이 없어도 바람직한 방향으로의 지역발전을 지역 스스로 수행해갈 수있음을 보여주어야 하지만 그건 불가능함. 권한 없는 지자체에게 지방자치는 빛 좋은 개살구임
- ❖ 선 지방분권 모델을 채택하려면 자치모델만으로도 지역격차를 해소할 수있음을 보여주어야 하는데, 스스로의 선택에 의한 지역발전 수행으로 지역격차 해소를 상당 부분 달성할 수있음





## ■ 향후 혁신도시의 주요기능은 무엇으로 삼아야 할 것인가?

### • 의견대립

- ❖ 주거도시 중시: 혁신도시도 사람이 사는 공간이므로 주거도시로서의 기능을 완비함이 필요함
- ❖ 산업도시 중시: 혁신도시는 지역의 특정한 곳에 수도권의 공공기관을 이전시켜 균형발전을 선도하는 사명이 부여된 곳임

### • 해법

- ❖ 혁신도시의 주거기능을 강조하면서 클러스터 구축 등을 완비해갈 수있으면 주거도시 중시도 무방함, 하지만 어려울 것으로 보임
- ❖ 혁신도시의 산업 기능을 강조하면서 주거기능을 잘 갖출 수있으면 산업도시 기능을 강조할 수있음. 가능할 것으로 보임



## ■ 지방대도시화는 억제해야 하나, 활용해야 하나

### • 의견대립

- ❖ 지방대도시화 억제: 비수도권내에 새로운 갈등이 늘어나면 통제가 어려워지기 때문에 대도시화를 막아야 함
- ❖ 지방대도시화 활용: 전국의 모든 과소화 지역을 살려낼 수는 없으므로 대도시를 중심으로 주거 및 산업공간을 개편하자

### • 해법

- ❖ 대도시화를 억제하면서 전국의 모든 지역을 균형발전시킬 수 있다면 대도시화 억제가 바람직할 것임.
- ❖ 대도시를 활용하면서 대도시로 인한 지역내 불균형 갈등을 해소할 수 있다면 대도시를 활용할 수 있음. 혁신도시 모델을 대도시 지역에 이식하는 방안을 검토할 필요

## 2. 제도의 이견 해법



### ■ 지역발전기구의 성격은 어떠해야 하는가?

#### • 의견대립

- ❖ 중앙정부주도: 지역발전기구는 중앙정부 주도로 운영되어야 효과를 볼 수있다
- ❖ 지자체 주도: 지역발전기구는 지자체 주도로 운영되어야 자립적 발전이 가능하다

#### • 해법

- ❖ 지역발전기구를 중앙정부 주도로 운영하여도 자립적 지역발전이 가능하다면 중앙정부 주도도 무방함. 그러나 불가능한 일임.
- ❖ 지역발전기구를 지방정부 주도로 운영하여도 지역발전 효과를 볼 수 있다면 지방정부 주도가 타당함. 가능한 방법임. 단 중앙정부는 최소의 개입으로 최대의 효과를 낼 수 있는 범위에서 개입함

## 2. 제도의 이견 해법



### ■ 지방세 비중 증가는 반드시 필요한가?

#### • 의견대립

- ❖ 국세비중 증가: 지방세 비중 증대는 경제력이 취약한 지역의 재정 상황을 악화시키므로, 국세비중을 높여 열악한 지역에 대한 지원을 늘려야한다는 입장
- ❖ 지방세비중 증가: 재정자립도를 높여 지방재정의 사정을 개선시키자는 입장

#### • 해법

- ❖ 국세 증가를 통해 재정자립도를 개선시켜 지역의 자율발전에 도움이 된다면 국세 비중 증가도 받아들일수 있음. 국세의 포괄예산화에 성공하면 가능함
- ❖ 지방세 증가를 통해 지역발전 예산을 충분히 확보하여 지역격차를 감소시킬 수 있다면 지방세 증가 방법이 타당함. 지역간 재정조정 정책이 성공하면 가능함
- ❖ 두 방법 모두 가능한 방법이지만, 시대적 요청이 지방세 비중증가에 있음

# 3. 자원에 대한 입장 이견 해법



## ■ 지역에게 절실히 필요한 것은 권한인가 물질인가?

### • 의견대립

- ❖ 물질증가: 지역에는 물질이 부족하므로 물질 지원의 증가가 지역발전의 핵심
- ❖ 권한증가: 지역발전에 진정으로 필요한 것은 지역 정책의 자율성을 실천할 수 있는 의사결정의 권한

### • 해법

- ❖ 지역에 대한 물질 지원을 늘리고도 지역에 의사결정권을 충분히 부여할 수 있다면 지역에 대한 물질 지원이 바람직. 하지만 불가능함
- ❖ 지역에 의사결정권을 부여하고도 지역의 풍요가 가능하다면 지역에 권한을 부여함이 더 중요. 자율적 의사결정이 보장되어야 지역에 필요한 결정으로 더 풍요한 세상을 만들 수 있음.

# 3. 자원에 대한 입장 이견 해법



## ■ 지역인재 양성의 방향은?

### • 의견대립

- ❖ 지역인재 채용 축소: 혁신도시내 공공기관에 우수한 인재 유입을 늘려 공공기관이 지역발전을 선도하도록 함
- ❖ 지역인재 채용 확대: 지방대학의 발전을 도모 하여 지방대학에 우수한 인재 유입 효과 기대

### • 해법

- ❖ 지역인재가 아닌 다른 우수한 인재 채용을 증가시켜도 지방대학의 우수한 인재 양성이 가능하다면 지역인재채용비중을 굳이 늘릴 필요 없음. 그러나 불가능한 일임.
- ❖ 지역인재 채용 비중을 늘려도 공공기관에 우수한 인재가 유입되도록 하는 방안이 가능하다면 지역인재채용을 늘려야 함. 가능한 방안을 찾아야 함

## 4. 자치분권형 국가균형발전 강령



자치분권과 국가균형발전을 통하여 지방이 건강한 나라, 골고루 잘 사는 대한민국을 지향한다.

### ■ 분권자치

- 주민주권의 토대 위에 분권과 자율의 지방자치시스템을 구축한다
- 지방분권형 헌법 개정을 통해 자치분권국가로 국가운영패러다임을 개편한다

### ■ 균형발전

- 지역과 중앙정부의 상호협력 패러다임으로 전환한다.
- 지역이 주도하고 중앙정부가 지원하는 시스템을 구축한다

## V. 자치분권의 과제





# 1. 자립적 지역연합국가를 지향한다



## ■ 정책 방향

- 중앙정부는 원칙적으로 지자체가 수행할 수 없는 일을 담당한다
- 새로운 국가균형발전은 지역주도로 추진하고, 광역권역별로 『지역정부연합』을 구성하여 지역에서 자율적으로 운영한다.
- 『지역정부연합』은 지역의 주요 3대 기능인 교육, 복지, 지역경제의 기능을 자율적으로 추진 하도록 시스템을 구축한다.
- 이러한 기능을 수행하기 위하여 기능뿐만 아니라, 관련 재정, 인력, 그리고 권한을 『지역정부연합』에 일괄적 이양하여 예산편성 및 집행, 그리고 정책을 추진한다.
- 『지역정부연합』은 지역 발전을 자율적으로 추진하여, 궁극적으로 국가균형발전을 도모한다.

# 1. 자립적 지역연합국가를 지향한다



## ■ 정책 과제

- 중앙정부의 기능, 권한, 인력, 그리고 재정을 포괄적으로 지방정부에 이양하는 『기능별 일괄이양법』을 제정
- 중앙정부 기능 중 지역의 발전과 국가균형발전 기능을 모아 『분권균형발전부』의 설치가 필요하다.
- 자치분권과 균형발전을 기획·조정하는 수석비서관 체제를 BH에 도입 필요

## 2. 지자체는 행정, 입법, 재정의 자율성을 갖는다



### ■ 정책 방향

- 지자체는 행정, 입법, 재정의 자율성을 갖는다.
- 지자체가 기본적인 행정기능을 담당할 수 있도록 지방세의 비율을 확대한다.
- 중앙부처 및 기관별로 세분된 보조금을 포괄보조금으로 개편한다.
- 중앙정부는 사무 및 기능을 지자체로 이양할 경우, 관련 기능을 수행하기 위해 필요한 재정을 함께 이양한다.
- 지자체의 재정수입 및 지출과 관련된 정책의 조정이 필요한 경우, 『중앙·지방의 정책결정 협의체』의 동의를 얻어야 한다.

### ■ 정책 과제

- 지방세의 비율 증가 및 지방세원 신설권 부여
- 중앙부처의 세부적인 국고보조금을 포괄보조금화
- 지방공동세를 도입하여 지방재정을 조정하는 재원으로 사용하되, 그로인해 기존 재정력의 서열이 바뀌지 않게 한다.
- 『중앙-지방의 정책결정 협의체』의 설치

# 3. 중앙정부는 각 지역의 자립적 발전을 위한 기회균등을 보장한다



## ■ 정책 방향

- 균형발전은 자치분권시스템의 구축을 통하여 추진한다.
- 나눠 주기식 균형발전은 자치분권 시스템을 왜곡하고 수도권과 비수도권, 지역 간 갈등 등 사회적 문제를 양산한다는 인식을 공유한다.
- 정부와 지자체는 비효율적인 중앙집권적 시스템을 개혁하기 위하여 서로 협력한다.
- 정부와 지자체는 자율적 균형발전 시스템 구축을 위하여 서로 협력한다.

## ■ 정책 과제

- 광역권역별로 지역주도의 『지역정부연합』 구성을 검토
- 『지역정부연합』의 대표와 견제기구(의회성격)는 관련 지자체에서 간접 선출
- 『지역정부연합』은 교육, 복지, 지역경제의 기능을 중앙정부로부터 일괄 이양 받아 예산의 편성 및 집행, 그리고 정책의 추진을 담당한다
- 지방자치발전위원회와 국가균형발전위원회는 『지역정부연합』을 보조 및 지원한다.
- 행정부처와 청와대 및 국회는 세종시로의 이전을 지향한다.

# 4. 지역주민의 민주적 자치활동을 보장한다



## ■ 정책 방향

- 자치분권에 대한 주민들의 관심을 제고시킬 조직을 만들고, 정기적인 교육 및 홍보를 추진한다.
- 주민이 지자체 조례(향후 자치법률)의 제정과 개정에 참여할 수 있는 제도적 장치를 마련한다.
- 주민 참여예산제, 정책참여제도 등을 강구한다.

## ■ 정책 과제

- 주민이 지자체 조례(향후 자치법률)의 제정과 개정에 참여할 수 있는 제도적 장치 마련
- 주민 참여예산제, 정책참여제도 등을 강구

# 5. 국회는 지방분권 및 균형발전을 지향한다



## ■ 정책 방향

- 국회가 자치분권과 균형발전에 대해 특별한 관심을 갖는다
- 지방분권과 균형발전 업무는 범부처에 걸쳐있으므로 범부처를 통괄하는 특별위원회를 설치한다

## ■ 정책 과제

- 국회 내 “자치분권·균형발전위원회”를 상설 특별위원회로 설치하여 지방이양일괄 법 제정 등 숙원과제를 처리한다.
- 지역의 입장을 반영할 상원(지방원)이 설치된 양원제 도입

# 6. 지방분권형 개헌 추진



## ■ 정책 방향

- 지방자치단체를 독립된 지방정부로 격상시킨다.
- 지방분권과 지방자치를 가로막는 기존 헌법조항을 개정하여 자치분권의 근본적인 토대를 마련한다.
- 국회의 구조를 자치분권에 적합하게 개편한다.
- 주민자치권을 강화한다.

## ■ 정책 과제

- 지방정부에게 조세권, 사법경찰권, 조직권 등을 부여한다.
- 지방의회에게 입법권을 부여한다.
- 지역주민의 지방정부 의사결정과정 참여를 높이고 지방의회를 견제할 수 있는 강력한 장치를 설치한다.

# VI. 자치분권 과제에 의거한 자립적 지방화







## ■ 좋은 일자리의 지역 간 격차가 지속적으로 확대

- 수도권에서 비즈니스서비스와 의료 · 교육 · 공공서비스 중심으로 일자리가 성장
  - ❖ 비즈니스서비스업 일자리 순증가의 70% 이상이 수도권에서 발생
  - ❖ 제조업의 일자리는 주로 비수도권에서 증가하고 있는데, 주력산업의 산업구조조정 여파로 고용증가를 기대하기 어려운 상황
- 산업기술인력 증가가 수도권 중심으로 이루어짐
  - ❖ 산업기술인력은 대부분 수도권에서 증가함
  - ❖ 비수도권 산업기술인력의 감소 원인 : 수도권 내 대규모 연구단지 조성에 따른 연구개발인력의 수도권 집중, 지방에 대한 공공R&D투자 감소, 지역대학의 산학협력 역량 취약 등
    - \* 지역소재 기술연구소의 수도권 이전 사례: 경남 창원국가산단 내 삼성테크윈(2010년), 현대위아(2012년), 두산중공업(2014) R&D센터 이전. 구미의 삼성모바일연구소 수원 이전(2009), LG전자 구미연구소 평택 이전, 광주 금호타이어 기술연구소 용인 이전(2013) 등
  - ❖ 우수한 기술인력의 수도권 집중으로 지방은 생산공장만 남게 되어 산업혁신생태계가 와해될 우려



## ■ 좋은 일자리의 지역 간 격차가 지속적으로 확대

- 4차산업혁명은 일자리의 지역간격차를 가속화시킬 것
  - ❖ 4차산업의 발달이 초래할 일자리의 감소는 농림어업, 조립종사자, 기능직, 단순서비스업 종사자 등에 집중될 것임
  - ❖ 비수도권의 농촌지역, 중소도시에 농림어업, 조립종사자, 기능직, 단순서비스업 종사자 비율이 높음
  - ❖ 비수도권의 농촌지역, 중소도시의 일자리가 감소할 가능성이 높음



## ■ 지역산업 성장의 중추거점인 주력산업 집적지역의 침체 가시화

- 지방의 조선, 철강, 화학 등 장치형 주력산업 집적지들의 산업생산지수와 고용률 감소 확대 경향
- 신규 선박수주는 급감하였고, 이를 반영하여 기타운송장비업 산업생산지수가 경남은 75.4, 울산은 63.7까지 하락(2010=100, 2016년 5월 기준)

## ■ 지방 대도시권으로 인구 및 산업이 집중, 지방 중소도시 위축

- 인구규모 5만명 이상 84개 도시 중 31개 도시(비수도권 지역은 56개 중 29개)에서 인구 감소(1990~2010) 진행
- 수도권의 도시는 대부분 성장, 충청권, 영남권, 강원제주는 20만명 이상 도시는 성장, 20만명 이하 도시는 쇠퇴. 호남권은 광주, 전주를 제외한 지역 쇠퇴



## ■ 시·도 간 지역혁신기관의 난립과 규모 불충분

- 광역 시·도 마다 지역혁신지원기관의 난립
  - ❖ 수도권 제외 14개 광역시·도에 약550여개의 기관이 존재
  - ❖ 다양한 유형의 지역혁신지원기관이 지속적으로 확대·확산.
  - ❖ 과학기술분야 정부출연연구기관 지역분원, 전문생산기술연구소 등도 확대
    - \* 지역혁신지원기관: 지역연구협력센터(RRC)·기술혁신센터(TIC), 테크노파크, 지역특화센터, 지역혁신센터, 지자체연구소, 지방과학기술진흥센터, 연구개발특구본부, 산학융합본부, 연구개발지원단, 지역사업평가단 등
- 지역혁신지원기관의 지역R&D를 선도·주도해 나갈 고급 연구인력이 매우 취약
  - \* RIS기관(지자체연구소, 지역특화센터 등)의 연구인력이 10명 이내



### ■ 경제/산업 환경의 변화와 지역의 사명

- 저성장 추세의 고착화 대책 필요
  - ❖ 성장잠재력(인프라, 인력, 자원 등)을 활용하여 국가의 성장잠재력을 높여야 함
  - ❖ 포용적 성장을 통한 성장의 지속력 확대와 성장의 질을 높이는 데 지역산업 발전이 필수적
- 4차 산업혁명에 따른 산업발전 패러다임의 급격한 변화에 대처
  - ❖ 4차 산업혁명에 따른 경계의 소멸과 시공간의 압축으로 지방 대도화 진행을 고려하여 지역발전의 틀을 새로 마련
  - ❖ 초고속 및 자율형 교통수단의 발달로 경제·생활권이 광역화되어가는 추세의 반영도 필요
  - ❖ 지역산업의 새로운 성장원천을 발굴하고 육성하기 위한 대책 시급

## 2. 자립적 지방화정책 목표

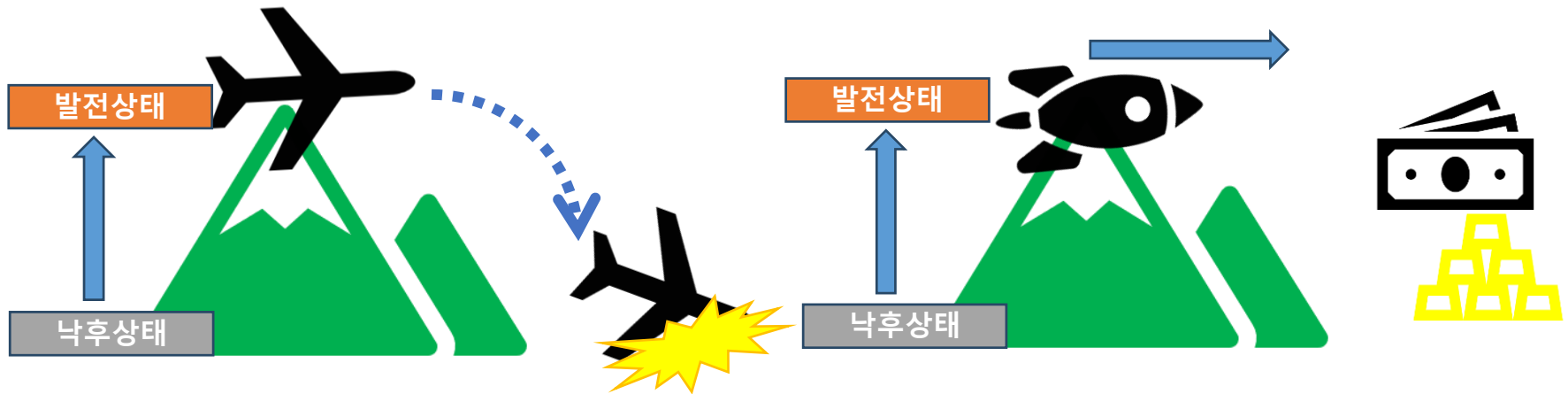


### ■ 지역정책의 기초 변화 모색

- 중앙의존형 모델은 지속가능하지 않거나 엄청난 비용이 든다
- 모델1은 지속성 없는 글라이더모델, 모델2는 추진비용이 많이 드는 로켓모델

그림 1 중앙의존형 선균형발전모델1

그림 2 중앙의존형 선균형발전모델2



모델1은 추진력 부족으로 지속 불가능, 모델2는 비용 과다로 지속불가능

## 2. 자립적 지방화정책 목표

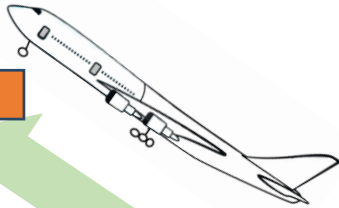


### ■ 지역정책의 기초 변화 모색

- 스스로 날아오르는 훈련을 해야 날아 오를 수 있다
- 날아오를 여건을 구비해야 한다

그림 3 자치분권형 발전

발전상태



활주로

낙후상태

47



### ■ 지역정책의 기초 변화 모색

- 행정구역 중심에서 장소기반정책 중심으로 전환 필요
  - ❖ 행정구역 단위의 산술적 형평성 지양
  - ❖ 지역 특성과 해결해야 할 지역문제 맞춤형 정책 필요,
  - ❖ 지역간 격차의 다층성으로 인한 균형발전 달성 어려움도 고려
- 자치분권의 적정 공간단위 설정
  - ❖ 산업, 혁신, 교육, 교통 및 시설 입지의 관점에서 17개 시·도 단위는 너무 분산적
  - ❖ 발전거점의 광역화(대도시권화) 추세도 반영 필요



## 2. 자립적 지방화정책 목표



### ■ 지역정책의 기초 변화 모색

- 수도권과 비수도권 차원이 아닌 새로운 구분 설정 필요
  - ❖ 수도권과 비수도권이 아닌 새로운 대칭 발생
  - ❖ 수도권을 포함한 전지역을 재구분할 새로운 기준을 찾아 특성별로 구분한다
  - ❖ 예: 해양지역과 내륙지역, 과밀지역과 과소지역, 첨단지역과 전통지역 등

표 2

새로운 지역구분의 예

	과밀지역	과소지역
해양지역	해양/과밀	해양/과소
내륙지역	내륙/과밀	내륙/과소

## 2. 자립적 지방화정책 목표



### ■ 자립적 지방화정책 목표: 분권과 상생의 지역별 특성화 발전

- 광역발전권을 육성하여 국가균형발전 도모
  - ❖ 광역발전권과 광역시·도의 연계를 기반으로 지역별 특성화 발전을 지향
  - ❖ 광역발전권의 예: 수도권(서울, 인천, 경기), 중부권(대전, 세종, 충남, 충북), 서남권(광주, 전북, 전남), 동북권(대구, 경북, 강원), 동남권(부산, 울산, 경남) + 제주특별권

## 2. 자립적 지방화정책 목표



### ■ 자립적 지방화정책 목표: 분권과 상생의 지역별 특성화 발전

- 3층 체계의 지역발전 공간 단위(광역발전권, 광역시·도, 주민생활권)
  - ❖ 광역발전권(중추거점도시, 글로벌 산업도시)
    - ✓ 지역정책의 기획, 조정(광역시·도 간 갈등관리 포함), 사업평가
    - ✓ 지역별 광역발전위원회를 설립하여 중앙정부와 협력하에 운영(중앙주도 광역RDA)
    - ✓ MB정부 광역경제권: 명확한 추진체계 없이 해당 시·도간 느슨한 연합에 방임하는 형태로 지역분권의 단위가 되지 못하였음. 광역경제권 선도산업 육성사업 정도만 추진하여 광역경제권을 지역발전의 주체로 세우지 못함.
  - ❖ 광역시·도(산업클러스터와 지역성장거점)
    - ✓ 시·도 내 경제산업 육성(산업단지와 클러스터)
    - ✓ 문화, 복지, 주민 공공서비스 등 담당
  - ❖ 주민생활권(기초 시·군 경제생활권, 마을 공동체 단위)
    - ✓ 농촌 및 마을 단위 사업 담당



## ■ 지방 중추도시의 신성장거점 구축

- 기존 도시내에 활용도가 저조한 공항(광주, 대구 등), 군사시설(탄약창 등) 등 국유자산을 변화된 도시환경에 맞게 재활용함으로써 새로운 성장거점을 마련
  - ❖ 지방 대도시의 새로운 성장 모멘텀을 제공함으로써 도시의 개조에 기여
  - ❖ 개별 사안별 접근을 지양하고 전국토에 걸친 국유자산 증장기 마스터 플랜을 수립하여 종합적으로 추진



## ■ 지방 중추도시의 신성장거점 구축

- 혁신도시를 4차산업의 전진기지로 육성함
  - ❖ 공공기관이 주도하는 새로운 장르개척의 공간
    - ✓ 선진국이 설계한 모델의 모방에서 벗어나 새로운 장르를 개척하는 수준의 연구개발이 필요
    - ✓ 공공기관이 4차산업의 영역에 국민의 이익을 위해 투자(예: '한국전력'의 에너지밸리 투자)
  - ❖ 특화형 지식서비스산업의 거점으로 육성
    - ✓ 비즈폴리스 조성을 위한 지원 확대.
    - ✓ 지역 제조업 및 기존 대도시의 특화기능과 연계된 지식서비스산업의 성장거점을 구축, 지식서비스 일자리를 창출
    - ✓ 지역에 산재된 연구소를 집적하여 연구 및 우수 인력양성 체계를 구축
    - ✓ 전문기업에 지식서비스 바우처 지원사업의 우선 공급권 부여



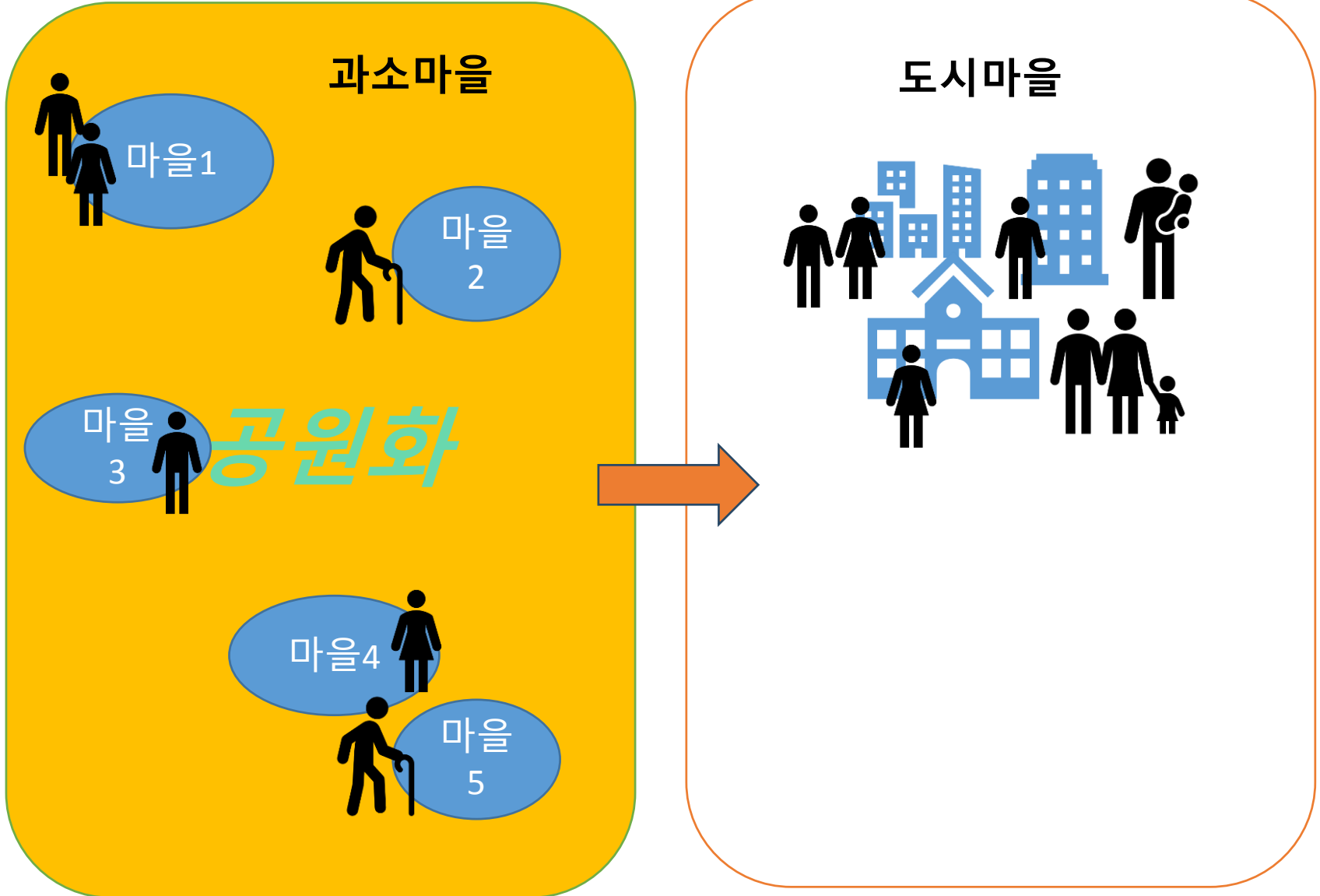
## ■ 지방 중추도시의 신성장거점 구축

- 지방대도시화로 공동화되는 과소지역에 **도시마을** 추진 검토
  - ❖ 인구과소 지역의 높은 행정비효율
    - ✓ 인구과소 지역일 수록 주민1인당 소요예산 높음
    - ✓ 하나의 지역을 지탱하기 위한 기반시설의 유지 보수비용 때문
  - ❖ 인구과소 지역을 모아 **도시마을**을 건설함
    - ✓ 과소지역의 생활공간의 개수를 줄여 행정비효율 개선
    - ✓ 과소 시군에 3개 정도의 도시마을을 건설하여 과소지역의 주민을 이주시킴
    - ✓ 주민이전적지는 공원으로 재구성하여 과소지역 활력 도모

# 3. 균형발전 추진전략



그림 4 도시마을





#### ■ 스마트한 지역산업 육성 지원 강화로 지역 일자리 유지 및 창출 확대

- 광역발전권의 중추거점도시와 글로벌 산업도시(글로벌 산업혁신클러스터)를 중심으로 권역 특화형 신기술산업(미래 성장산업)을 발굴하여 적극 육성
  - ❖ 광역발전권의 중추거점도시를 중심으로 지역의 주력산업 분야와 유기적으로 연계될 수 있는 지식서비스업부문(기업지원서비스, 금융, 물류, 통신, 소프트웨어, 문화 등)을 특성화하여 집중 육성
  - ❖ 광역발전권의 미래 성장산업 육성에는 국가 산업정책의 지역전개 차원에서 추진(중앙정부 역할 강화)
  - ❖ 광역RDA 주도하에 국가 산업정책의 지원을 집중하고, 균형발전특별회계를 이용하여 권역단위 지원 강화





## ■ 스마트한 지역산업 육성 지원 강화로 지역 일자리 유지 및 창출 확대

- 4차산업혁명의 신기술을 기존 주력산업에 도입하여 산업경쟁력을 강화함으로써 지역의 좋은 일자리 유지에 주력

\* 시·도별 지역전략산업 육성에서는 준포괄보조 방식의 지원을 통해 지역 자율성과 분권을 강화

- 지역산업 지원증가

- ❖ 지역산업 육성을 위한 지원을 기존의 2배 정도 확대(연간 1.4조원 규모)

- ❖ 광역발전권의 미래 성장산업 육성에 40%, 시·도별 지역 일자리 창출과 유지를 위한 주력산업과 뿌리산업에 대한 지원을 60% 배분

- 시·도별로 '지역산업·과학기술진흥원(가칭)' 설립을 통해 효율적인 추진체계 구축

- ❖ 지역산업기획단, 지역산업평가단, 연구개발지원단, 과학기술진흥센터 등 통합

- ❖ 지역산업 및 지역 과학기술 진흥전략 기획, 유사기관 간 연계·협력 촉진

# 3. 균형발전 추진전략



## ■ 지역의 대학을 산학협력의 중심거점으로 육성

- 4차산업혁명시대에는 융합부문에서 강점을 가질 수 있는 지역대학의 역할이 중요
  - ❖ 국립대학은 기초과학연구, 인문사회과학 연구 등에 특화
  - ❖ 사립대학은 시장수요가 뒷받침될 수 있는 분야(응용기술연구, 직업교육 등)
- 지방의 역량 있는 대학을 중심으로 산학협력을 집중 지원
  - ❖ 지역의 특화된 연구 및 기술 역량을 보유하고 있는 사립대학을 중심으로 산학협력 거점기능을 수행할 수 있도록 집중 지원함으로써 지역 내 선순환적 인력수급체계 형성
  - ❖ 지역대학의 특성화를 위한 지원규모를 확대하고, 공동기술개발 뿐만 아니라 지역기업과의 고용연계형 산학협력에 대한 지원도 대폭 강화



## ■ 분권과 지역의 주도성 강화를 위한 추진체계 구축 및 자원 확대

- 국가균형발전위원회의 역할 강화
  - ❖ 제도와 시스템의 정비를 통한 지속가능한 지역발전 기반 마련을 위해서는 국가 균형위의 정책 조정기능 중요.
  - ❖ 중앙부처(분권균형발전부) 혹은 행정위원회로의 전환 검토



## ■ 분권과 지역의 주도성 강화를 위한 추진체계 구축 및 자원 확대

- 분권형 광역 RDA 설립
  - ❖ 중앙부처와 해당 지자체 담당자, 민간전문가로 구성된 중부권, 서남권, 동북권, 동남권 광역RDA 설립(수도권은 기존의 광역행정협의회 운영)
  - ❖ 주요 기능 : 산업, 혁신, 교육 부문 지역발전정책의 기획, 관련 사업 및 예산 조정, 균형발전사업의 평가와 효율화, 광역시·도 간 갈등관리 및 조정 등 담당



## ■ 분권과 지역의 주도성 강화를 위한 추진체계 구축 및 자원 확대

- 분권형 광역 RDA 설립

- ❖ 균형발전특별회계를 확대하고(예: 10조원 -> 12조원), 자치분권을 강화하기 위해 운용방식도 개편

- ✓ 개발부담금, 과밀부담금 등 부담금의 편입비율을 상향하고 담배 관련 세금의 일부를 균특회계에 편입하여 균특회계 세입 확대(1.3조원 증액)
    - ✓ 지역상생발전기금을 2배 정도 확대하여 균특회계에 편입(7,000억원 증액)
    - ✓ 지역자율의 포괄보조 예산을 확대하고, 광역발전권의 성장을 위한 자원의 투입에서도 지역의 의견을 최대한 반영



## ■ 지방국제공항 해외노선 할당제

- 지방공항 피해 심각함
  - ❖ 사실상 개점 휴업 상태
  - ❖ 간간히 관광객용 전세기 중심 운행
- 지방공항의 활성화로 균형발전 효과
  - ❖ 외국인 관광객 유입으로 지역경제 활성화
  - ❖ 지역생산물 수출 비용 감소
- 할당제 운용 방법
  - ❖ 인천공항의 국제노선의 일부를 떼내어 지방으로 할당해줌
    - ✓ 1안: 지방공항 마다 특정 국가 노선 지정
    - ✓ 2안: 지방공항 마다 특정국가 노선 지정하지 않음
  - ❖ 초기에는 인천공항 70%, 지방공항 30%로 시작하여 점차 지방공항 할당 비중을 늘려감



## ■ 국가균형발전공사설립

- 지역정책의 체계화
  - ❖ 동일한 지역사업을 여러개 부처에서 추진하는 중복 방지
  - ❖ 전임자 사업의 부적절한 변경을 막아 지역사업의 연속성을 보장함
- 지역간 낭비적 경쟁 완화
  - ❖ 지자체장들이 임기내에 성과를 얻기 위해 다른 지자체 사업을 줄속으로 모방하여 낮은 성과로 이어지는 폐단 방지
  - ❖ 국가 전체를 아우르는 지역정책으로 지역특화 사업 추진 가능
- 지역사업의 적극적 추진
  - ❖ 자치분권 개혁의 핵심 메시지는 업무의 주인을 찾아주는 것임
  - ❖ 업무의 주인을 찾아주는데는 권한부여 외에 이윤이 큰 역할을 한다.



## ■ 국가균형발전공사설립

- 공공성과 이윤추구형을 결합
  - ❖ 전 국토를 조망하며 지역정책을 수립하고 집행하는 공공성
  - ❖ 지역을 디자인하는 업무를 수입원으로 하는 이윤추구형
- 국가균형발전위원회와의 업무 분담
  - ❖ 국가균형발전위원회는 지역정책의 방향, 목표, 정책수단, 중앙부처간 업무 조정, 예산 등을 담당함
  - ❖ 국가균형발전공사는 국가균형발전위원회의 가이드에 따라 각 지역을 체계적으로 검토하여 지역정책을 수립하고 지자체별로 적합한 정책을 제시한다.





---

감사합니다