참여정부의
지방분권과 국가균형발전정책

2007.9.17

국가균형발전위원회

보고순서

I 참여정부의 신국가발전 패러다임

II 지방분권과 국가균형발전의 비전과 과제

III 미래과제 : 분권국가와 균형사회를 위하여

Ⅰ 참여정부의 신국가발전 패러다임

1. 참여정부의 새로운 패러다임 : 지방분권과 국가균형발전

구발전 패러다임의 한계

- 중앙집권체제에 따른 지방의 자치역량 약화
- 요소투입형 불균형 성장
- 수도권 중심의 일극집중 구조 심화
- 수도권의 단절적 성장패턴 고착

"중앙집권적 불균형 국가"

국민통합 저해

국가발전 잠재력 저하

신발전 패러다임의 모색

- 분권형 국가의 건설
- 혁신주도형 균형발전
- 다핵발전 거점의 조성
- 수도권과 비수도권의 동반성장

"지방분권적 균형국가"

[참고] 권역별 전후방 연관성 분석 (한국은행, 2007)

	수도권	강원권	충청권	전라권	경북권	경남권	평균
타지역 후방연관성(%)	17.8	32.5	28.0	23.3	26.1	22.5	25.0
타지역 전방연관성(%)	19.0	39.2	39.2	41.3	35.8	36.4	35.2

2. 참여정부의 국가발전 비전 및 국정과제

3대 국정 목표

- 국민과 함께하는 민주주의
- 더불어 사는 균형발전사회
  : 지역간·계층간 불균형을 시정하여 국민통합을 증진하고 새로운 성장동력을 창출
- 평화와 번영의 동북아시대

국가 비전

- "유연한 분권형 국가"의 건설
  ➡ 경직적 중앙집권체제에서 유연한 분권형 체제로 전환

- "연대와 동반성장을 위한 균형발전사회" 구축
  ➡ 최소한의 기회보장, 지역별 특성화 발전

2. 참여정부의 국가발전 비전 및 국정과제

12대 국정 과제

외교통일국방 분야

- 한반도 평화체제 구축

정치행정 분야

- 부패없는 사회, 봉사하는 행정 구현
- **지방분권과 국가균형 발전**
- 참여와 통합의 정치개혁

경제 분야

- 자유롭고 공정한 시장질서 확립
- 과학기술 중심사회 구축
- 동북아 경제 중심국가 건설
- 미래를 열어가는 농어촌 건설

사회문화여성 분야

- 참여복지와 삶의 질 향상
- 교육개혁과 지식문화 강국 실현
- 국민통합과 양성평등의 구현
- 사회통합적 노사관계 구축

II 지방분권과 국가균형발전의 비전과 과제

1. 지방분권의 비전과 전략

"지방활력의 증진을 통한 분권형 선진국가"

주민과 함께하는 가까운 정부	아래로부터 지속적인 자기혁신이 가능한 정부	지방의 창의성과 다양성이 존중되는 사회	자율과 책임, 공동체 정신을 바탕으로 한 사회

2. 지방분권 추진현황과 과제

지방분권 로드맵 과제

7대 분야	로드맵 과제 (47개)	'04	'05	'06	'07	과제수
중앙-지방간 권한 재배분	제주특별자치도 추진, 자치경찰제 도입 등	→	→	→		10
획기적 재정 분권의 추진	지방교부세제도 개선, 국고보조금 정비 등	→	→	→	→	14
자치행정 역량강화	자치입법권 확대, 지방공무원 인사제도 개선	→	→	→		8
의정활성화 및 선거제도 개선	지방의정활동 기반강화, 지방선거제도 개선	→	→	→		2
책임성 강화	주민소송제 도입, 주민소환제도 도입 등	→	→	→		5
시민사회 활성화	주민자치제도 개선, 주민투표제도 도입 등	→	→			5
협력적 정부간 관계정립	중앙-지방단체간 협력체제 강화, 중앙-지방정부간 협력체제 강화 등	→	→	→		3

로드맵 과제 진행상황

- 지방분권로드맵 47개 과제 중 제주특별자치도 추진, 주민소송·소환·투표제 등 36개 과제 완료(76%) : 9개 과제 추진 중, 2개 과제 종결

추진과제 자치경찰제, 재정분권, 자치입법권, 자치단체에 대한 감사체계 개선 등

종결과제 특별지방행정기관의 지방이양과 분권형 도시계획 체계 구축과제는 의견불일치로 종결

3. 국가균형발전정책의 비전과 전략

비전

"전국이 고루 잘사는 균형사회 건설"

목표

혁신주도형 지역발전으로 자립적 지방화 달성

추진정책

혁신 정책	균형 정책	산업 정책	공간 정책	질적발전 정책

제도적 기반

국가균형발전특별법 제정	국가균형발전 5개년 계획	국가균형발전특별회계 신설

4. 국가균형발전정책의 추진현황과 과제

국가균형발전정책 로드맵과제

- 제도구축분야와 5대 핵심분야, 18대 로드맵과제, 48개 세부과제 (완료 10개, 지속추진 38개)
  - ➔ 수도권의 질적 발전 정책은 중장기 과제로 추진중

분 야	18대 로드맵과제	'04	'05	'06	'07
제도구축	국가균형발전 5개년 계획 수립				
	국가균형발전특별회계 운영 및 제도개선				
	균형발전사업평가체제 확립				
혁신정책	지역혁신체계 구축 및 운영지원				
	지방대학육성 및 지역인적자원 개발				
	산학협력의 활성화				
균형정책	낙후지역 활성화				
	지역특화발전특구 추진				
	문화관광자원을 활용한 자립형 지역개발				
산업정책	지역전략산업의 진흥				
	산업단지혁신클러스터화 추진				
	대덕연구개발특구 육성				
공간정책	신국토구상 수립·추진				
	수도권 계획적관리방안수립				
	공공기관 지방이전 및 혁신도시 건설				
	수도권기업의 지방이전				
질적발전정책	살기좋은 지역만들기				
	수도권의 질적 발전				

4. 국가균형발전정책의 추진현황과 과제

1단계 균형발전정책의 성과

- 법, 조직, 인력, 예산 등 균형발전의 정책기초 확립
- 지역의 혁신역량 증진과 자립적 발전토대 구축
- 인재, 기술, 산업의 연계 체제 구축과 특성화 발전전략 수립

2단계 균형발전정책의 방향 및 과제

- 정부·공공부문 주도 ➡ 민간기업의 지방투자 확대
- 차등화된 지원체계 마련
- 기업대책 : 7대 분야 14개 과제, 사람대책 : 7대 분야 22개 과제

기업대책

- 법인세 부담의 대폭 경감
- 인력난 해소
- 산업용지 공급 확대
- 경제자유구역·자유무역지역 추가 지정
- 지방이전 기업에 대한 도시개발권 부여 확대
- 대기업 지방투자에 대한 출자총액제한제 예외 인정
- 지방이전·투자기업에 대한 맞춤형 패키지 지원

사람대책

- 고품질 주택 공급
- 지방 초·중등 교육의 수월성 제고
- 경쟁력있는 지방대학 육성
- 선진형 의료서비스 공급
- 지역 선도도시의 교육·문화·의료·복지 인프라 확충
- 지방의 사회개발투자 확대
- 지방재정 배분시 낙후도 반영 확대

III 미래과제 : 분권국가와 균형사회를 위하여

1. 국가균형발전정책의 지속적 추진

정책의 지속화

• 균형발전 핵심정책의 안정적 추진

- ➡ 공간정책 : 행정중심복합도시, 혁신도시, 기업도시의 성공적 추진
- ➡ 혁신정책 : 지역혁신체계의 활성화, 지역의 연구개발 역량 강화
- ➡ 산업정책 : 지역전략산업과 혁신클러스터의 지속적 육성

• 수도권 질적 발전 정책의 본격적 추진 (3대 분야)

- ➡ 생활분야 : 환경, 주거, 의료, 복지, 문화의 획기적 개선
- ➡ 지식분야 : 연구개발, 지식서비스산업(컨설팅, 금융, 법률서비스 등) 육성
- ➡ 국제분야 : 국제기구 및 다국적기업유치, 금융허브 형성

국가균형발전 인식의 확산

• 국가균형발전정책은 국민통합과 국가경쟁력 증진의 필수 조건

* 헌법적 기초(123조 2항)

" 국가는 지역간의 균형 있는 발전을 위하여 지역경제를 육성할 의무를 가진다"

2. 2단계 국가균형발전정책의 본격 추진

제도화

- 지역분류 및 차등화 지원정책 : 국가균형발전특별법에 법적 근거 마련
- 6개 관련법률 개정
  - 조세특례제한법(법인세 차등 감면, 최저한세율 적용배제)
  - 국민건강보험법(건강보험료 감면)
  - 산업입지법(지방이전기업 전용단지 지정 및 특례조항 신설)
  - 기업도시특별법(기업도시 유형신설) 등

예산

- 예산반영이 필요한 20개 과제의 예산소요를 2008년 예산안과 중기재정운용계획에 반영
  - 2008년 예산규모 1.3조원 수준
    (기추진중 : 0.6조원, 신규증액 : 0.7조원 내외)

3. 초광역경제권 구상

필요성

- 기초자치단체는 생활서비스 기능에 치중
- 광역자치단체는 산업·경제 기능 수행
- 행정구역 중심의 정책추진

⇒ 세계화 시대의 지역 및 국가경쟁력 극대화에는 미흡

(참고) 오마에 겐이치 : 지역국가론

- 경제의 無국경화 진행
- 국민국가(nation state)에서 지역국가(region state)로 전환
  - ➡ 지역경제권의 주요 구성요건 : 인구규모 300~2,000만명, 비교우위 산업, 우수대학, 교통통신망, 국제공항, 항만 등
- 대표적 지역경제권

아시아	후쿠오카·큐슈·부산, 오사카·간사이 지역, 홍콩·심천(중국), 부산·울산·경남 등
유럽	북부 이태리, 독일의 바덴뷔르템베르크, 영국의 웨일즈 등

초광역경제권의 주요특성

지역간 협력을 통한 자원활용의 시너지 창출	지역별 특화 발전 및 지역간 연계 발전	글로벌 경쟁을 갖춘 개방적 클러스터 구축

3. 초광역경제권 구상

한국의 초광역경제권 구축 방향

- 개별 시·도 단위를 넘어선 초광역적 혁신거점 육성
- 초광역적 SOC 체계 보완
- 권역별로 국제적 비교우위가 있는 전략산업 육성

5+2 초광역경제권 구상

- 5대 초광역 경제권 : 수도권, 중부권, 서남권, 대구·경북권, 동남권
- 2대 지역 경제권 : 강원권, 제주권

※ 향후 초광역경제권 구상이 구체화될 경우 행정구역 개편도 검토할 필요

3. 초광역경제권 구상

권역별 현황(5+2)

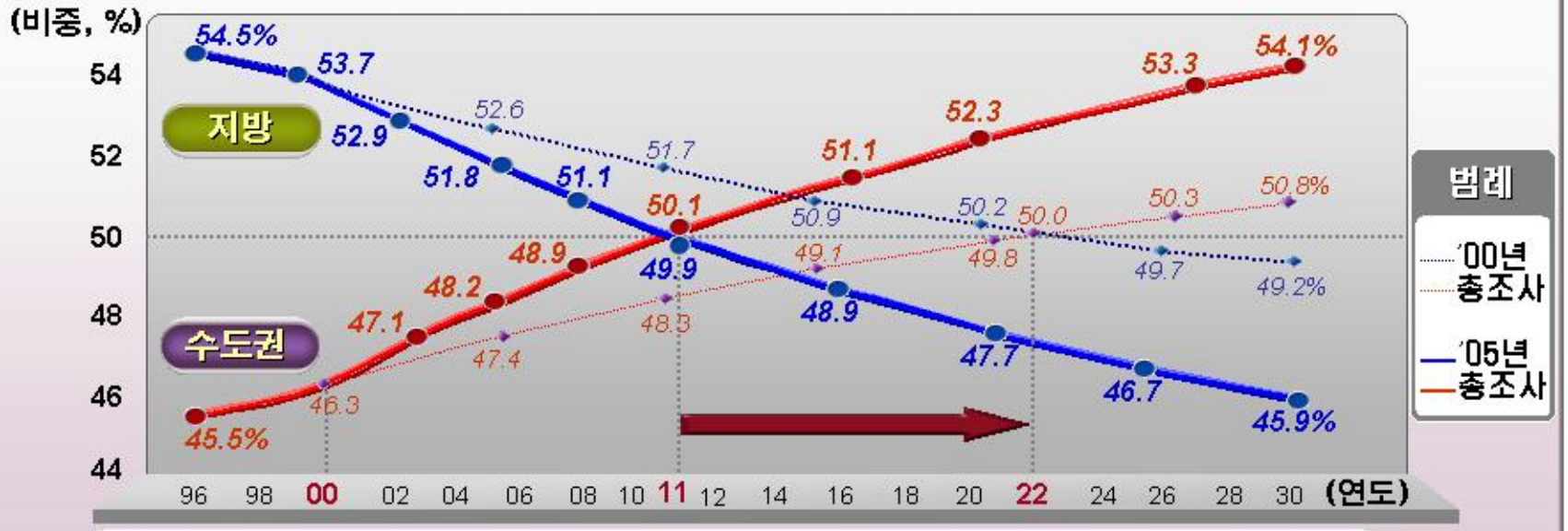
구분	인구(천명)	GRDP(십억원)	공항 및 항만	주력산업	대학
수도권	23,202 (48.2%)	386,348 (47.4%)	인천, 김포, 평택	IT[전기전자] 금융비지니스, 물류	68 (38.9%)
중부권	4,871 (10,1%)	91,005 (11.2%)	청주, 태안, 보령, 장항, 대산	정보통신, 자동차부품, 반도체, 생물	29 (16.6%)
서남권	5,113 (10.6%)	82,883 (10.2%)	군산, 광주, 목포, 여수, 완도, 광양	광산업, 자동차부품, 신소재·조선, 기계 등	26 (14.9%)
대구 경북권	5,158 (10.7%)	84,598 (10.4%)	대구, 포항, 포항항	전자정보, 메카트로닉스, 신소재부품 등	22 (12.6%)
동남권	7,764 (16.1%)	140,474 (17.2%)	김해, 울산, 사천, 부산, 삼천포, 통영, 마산	기계부품, 자동차, 조선· 항만물류 등	20 (11.4%)
강원	1,488 (3.1%)	22,065 (2.7%)	양양, 원주, 삼척, 동해, 묵호	의료기기, 신소재·방재 등	8 (4.6%)
제주	542 (1.1%)	7,917 (1.0%)	제주, 서귀포	친환경농업, 관광 디지털컨텐츠	2 (1.1%)

※국가별 GDP 기준 : 수도권 세계 16위, 동남권 30위, 중부권 51위(2005년 기준/출처 : 한국은행)

4. 지역간 힘의 균형확보를 위한 제도적 방안 연구

필요성

2011년 수도권 인구비중 50% 상회 전망



수도권 인구 50% 상회 ➡ 수도권의 정치적 대표권이 지방 압도

17대 국회의원의
수도권, 비수도권 비중
(단위 : 인, %)

	수도권	비수도권
지역구	109 (44.9%)	134 (55.1%)
전국구	44 (78.6%)	12 (21.4%)
합 계	153 (51.2%)	146 (48.8%)

5. 분권과 균형의 조화

'선분권·후균형발전' 주장의 문제점

- 수도권과 비수도권의 경제적 불균형 심화
- 지방재정의 '부익부 빈익빈' 현상 악화

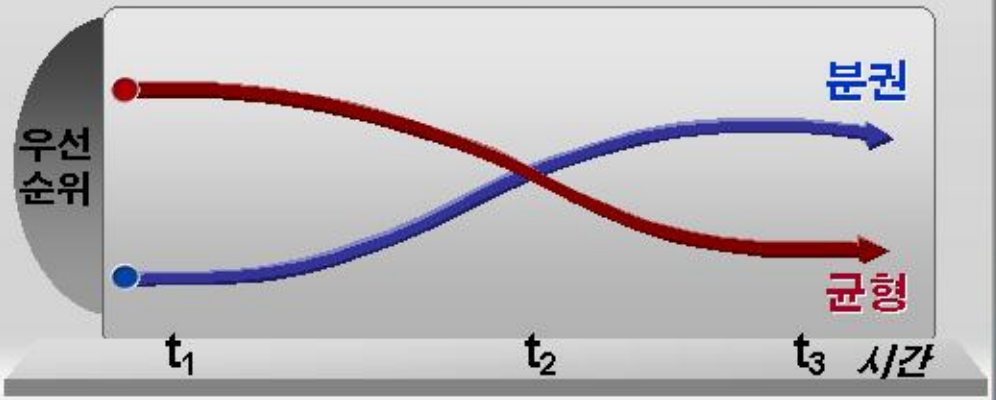
분권과 균형발전의 병행

- 지역혁신역량 강화, 지역전략산업 육성 등 균형발전정책을 통한 지역간 불균형 해소
- 분권정책의 단계적 추진

단계별 접근

초기	균형발전정책 중점
중기	분권정책 강화
장기	균형적 분권국가 건설

"우선순위와 시간에 따른 분권과 균형정책의 정책 조합"



감사합니다