

포용국가 실현을 위한 자치분권과 지역혁신

일시 | 2019. 6. 5.(수) 14:00~17:30

장소 | 국회의원회관 제8간담회실



P/R/O/G/R/A/M

토론회 개요

- 주 제 : “포용국가 실현을 위한 자치분권과 자치단체의 역할”
- 일 시 : 2019년 6월 5일(수) 14:00~17:30
- 장 소 : 국회의원회관 제8간담회실
- 주 최 : 대통령직속 국가균형발전위원회, 대통령소속 자치분권위원회, 한국지방행정연구원, 더불어민주당 참좋은지방정부위원회
- 주 관 : 민주연구원, 국회의원 김두관 의원실

진행식순

• 사회: 문병주 민주연구원 수석연구위원

진행순서	초청인사 및 패널 섭외(안)		
식전 행사	<ul style="list-style-type: none"> • 국민의례 • 내외빈 소개 		
인사말	<ul style="list-style-type: none"> • 이해찬 더불어민주당 대표 • 김두관 더불어민주당 참좋은지방정부위원회 상임위원장 • 송재호 대통령직속 국가균형발전위원회 위원장 • 김순은 대통령소속 자치분권위원회 위원장 • 양정철 민주연구원 원장 • 윤태범 한국지방행정연구원 원장 		
토론회	주제 1	좌장	정정화 강원대학교 교수(한국지방자치학회장)
		발제	최지민 한국지방행정연구원 부연구위원 “자치분권 시대의 지역혁신 추진방향과 전략”
		토론	김병관 더불어민주당 국회의원
			김윤식 대한민국의시도지사협의회 사무총장
	주제 2	토론	김학홍 행정안전부 지역혁신국 국장
			박진영 국가균형발전위원회 대변인
			정보연 주민자치형공공서비스추진단 단장
			coffee break
토론회	주제 2	좌장	이기원 한림대학교 교수
		발제	이종호 경상대학교 교수 “지역혁신과 광역지방자치단체의 역할”
		토론	고영구 전국지역혁신협의회 회장/극동대학교 교수
			이경호 산업통상자원부 지역경제총괄과 과장
토론회	주제 2	토론	이상일 국토교통부 혁신도시정책총괄과 과장
			이은학 대전광역시 자치분권과 과장

C/O/N/T/E/N/T/S

❏ 프로그램	i
❏ 목차	ii
❏ 인사말	
이해찬 더불어민주당 대표	v
김두관 더불어민주당 참좋은지방정부위원회 상임위원장	vii
송재호 대통령직속 국가균형발전위원회 위원장	ix
김순은 대통령소속 자치분권위원회 위원장	xi
양정철 민주연구원 원장	xiii
윤태범 한국지방행정연구원 원장	xv
❏ 축사	
진 영 행정안전부 장관	xvi
김현미 국토교통부 장관	xviii

■ 주제 1

❏ 자치분권 시대의 지역혁신 추진방향과 전략	1
● 최지민 한국지방행정연구원 부연구위원	
❏ 토론1	23
● 김병관 더불어민주당 국회의원	

C/O/N/T/E/N/T/S

토론2	27
● 김윤식 대한민국시도지사협의회 사무총장	
토론3	33
● 김학홍 행정안전부 지역혁신국 국장	
토론4	39
● 박진영 대통령직속 국가균형발전위원회 대변인	
토론5	45
● 정보연 행정안전부 주민자치형공공서비스추진단 단장	

■ 주제 2

지역혁신과 광역지방자치단체의 역할	55
● 이종호 경상대학교 교수	
토론1	77
● 고영구 전국지역혁신협의회 회장/극동대학교 교수	
토론2	83
● 이경호 산업통상자원부 지역경제총괄과 과장	

C/O/N/T/E/N/T/S

토론3	89
• 이상일 국토교통부 혁신도시정책총괄과 과장	
토론4	97
• 이은학 대전광역시 자치분권과 과장	

인사말



더불어민주당 대표 **이해찬**

반갑습니다. 더불어민주당 당대표 이해찬입니다. 자치분권·균형발전 실현 대토론회의 두 번째 개최를 진심으로 축하드립니다. 소중한 자리를 마련해 주신 김순은 자치분권위원회 의장님, 송재호 국가균형발전위원회 위원장님, 김두관 참좋은지방정부위원회 위원장님, 윤태범 한국지방행정연구원 원장님, 양정철 민주연구원 원장님, 그리고 특별히 시간을 내어 자리를 빛내 주신 진영 행정안전부 장관님과 김현미 국토교통부 장관님께 깊은 감사의 말씀을 전합니다.

제6회 지방자치의 날 기념식에서 문재인 대통령께서는 “지역과 지역이 포용하고 서로 기대며 발전하는 국가균형발전은 대한민국의 미래다.”라고 하셨습니다. 이는 과거 개발성장 시대에 적합했던 중앙집권적 국정운영모델로는 4차 산업혁명 시대를 이끌어 갈 수 없음을 분명히 하신 것이며, 동시에 지방분권과 균형발전을 통해 국가의 성장 동력을 만들겠다는 의지를 표명하신 것입니다. 이에 문재인 정부는 자치분권 여수선언을 시작으로 해서 자치분권 종합계획과 2019년 자치분권 시행계획을 발표하며 지방분권과 균형발전을 구체화 시켜 오고 있습니다.

자치분권 혁신의 핵심은 지역주민의 삶과 직접 연관된 다양한 행정자치를 주민 스스로가 결정하는 것에 있습니다. 그래서 자치분권을 통해 지역의 가치를 높여나가겠다는 지역사회의 공감대와 지역 혁신을 위한 지방자치단체의 역할이 대단히 중요합니다. 동시에 이를 제도화해 정책적 뿌리를 내리도록 해 나가야 합니다.

제도의 방향은 가치를 중심으로 정립되어야 합니다. 시대적 흐름인 자치분권과 균형발전이라는 가치가 오늘 토론회를 통해 더욱 확산되고, 제도로 안착될 수 있도록 지속적인 관심과 성원을 당부 드립니다. 함께 해 주신 모든 분의 건승을 기원합니다. 감사합니다.

2019년 6월 5일

더불어민주당 대표 이 해 환.

인사말



더불어민주당 참좋은지방정부위원회 상임위원장 **김두관**

안녕하십니까? 더불어민주당 참좋은지방정부위원회 상임위원장을 맡고 있는 국회의원 김두관입니다.

바쁘신 와중에도 “포용국가 실현을 위한 자치분권과 지역혁신”이라는 주제로 열리는 두번째 「자치분권·균형발전 실현 대토론회」에 함께 해 주신 여러분께 뜨거운 환영과 감사의 인사를 드립니다.

오늘 토론회를 위해 함께 애써주신 김순은 대통령소속 자치분권위원회 위원장님, 송재호 대통령직속 국가균형발전위원회 위원장님, 양정철 민주연구원장님, 윤태범 한국지방행정연구원장님을 비롯한 관계자 여러분께 깊은 감사의 인사를 드립니다.

아울러 토론회를 더욱 뜻깊게 만들어 주실 김병섭 서울대 교수님, 최지민 한국지방행정연구원 수석연구위원님과 김병관 국회의원님, 김윤식 대한민국의도지사협의회 사무총장님, 김학홍 행정안전부 지역혁신정책관님, 박진영 국가균형발전위원회 대변인님, 정보연 행정안전부 주민자치형공공서비스추진단장님, 이기원 한림대 교수님, 이종호 경상대 교수님, 고영구 전국지역혁신협의회장님, 이경호 산업통상자원부 지역경제총괄과 과장님, 이상일 국토교통부 혁신도시정책총괄과장님, 이은학 대전광역시 자치분권과장님께도 진심으로 감사드립니다.

문재인 대통령께서는 지난 4월 임시정부 수립 100주년을 기념하며, “혁신으로 성장하고 포용으로 함께 누리는 혁신적 포용국가로 새로운 100년의 기틀을 세우겠다”고 말씀하셨습니다. 지난 100년, 우리 대한민국은 눈부시게 성장했지만, 그 성장은 국민의 희생 아래 만들어져 왔고 국가가 성장한 만큼 경제적 불평등과 양극화의 그늘 또한 깊어졌습니다.

이제는 경제성장률이 가정경제의 성장과 국민의 삶의 질을 대변할 수 있는 시대가 아닙니다. 경제적 불평등과 양극화를 해소하지 않고는 대한민국의 지속적인 성장을 기대할 수 없으며, 실질적 성장의 목표 역시 국민의 삶의 질 제고, 중소기업의 성장, 격차 완화 등 포용적 성장이어야 합니다. 이것이 문재인 대통령께서 새로운 100년의 기틀로서 혁신적 포용국가를 강조하신 이유입니다.

인도의 성자 마하트마 간디는 “인도를 살리기 위해서는 70만 개의 마을공화국이 필요하다”고 말했습니다. “보다 작은 단위와 단순한 조직으로 집중되어 있을 때 집단의 삶이 더 쾌적하고 다양하며 생산적”이라는 것입니다.

결국 혁신적 포용국가의 핵심은 ‘사람’과 ‘지역’입니다. 국민 개개인의 의사가 반영되고, 자율성과 다양성이 발휘되며, 지역의 일을 해당 지역이 결정할 수 있는 사회, 그리고 계층 간, 지역 간 양극화가 없이 함께 잘 사는 사회가 바로 혁신적 포용국가의 모습일 것이며 자치와 분권, 균형발전이 중요한 이유입니다.

자치재정권 등의 권한들을 지방정부에게 충분히 보장하고, 지방정부는 지역 주민의 참여와 자치를 충분히 보장해 지역이 혁신과 포용적 성장의 주체가 될 수 있도록 해야 합니다. 또한 지역의 혁신이 성공할 수 있도록 각 지역의 혁신역량을 골고루 높여 지역사회들이 함께 발전할 수 있도록 해야 합니다.

오늘 토론회에는 이러한 자치와 분권, 균형발전, 그리고 지역혁신을 실현해 나갈 전문가와 각 주체들이 함께 해 주셨습니다. 두 가지 주제로 나눠 더욱 깊이 토론하는 자리이니 만큼 지역사회를 바꾸고 혁신적 포용국가를 만들어 나가기 위한 귀한 제언들을 쏟아내 주시기를 기대합니다.

아울러 오늘 이 자리를 통해 대한민국이 심각한 양극화 문제를 해결하고, 지역에 활력을 불어넣으며, 새로운 100년을 위한 혁신적 포용국가로 가는 소중한 계기가 되기를 바랍니다. 집권여당의 지방정부와 지방의회를 지원하고 대변하는 위원회의 대표자로서 오늘의 귀중한 제언들이 실천될 수 있도록 저도 최선의 노력을 다하겠습니다.

함께 해 주신 여러분께 다시 한 번 깊이 감사드리며, 여러분의 가정에 건강과 행복이 가득하시기를 기원 드립니다.

감사합니다.

2019년 6월 5일

더불어민주당 참좋은지방정부위원회 상임위원장 **김 두 관**

인사말



대통령직속 국가균형발전위원회 위원장 **송재호**

안녕하십니까?

대통령직속 국가균형발전위원회 위원장 송재호입니다.

오늘 귀한 자리를 만들어 주신 이해찬 더불어민주당 당대표님, 김두관 참좋은지방정부위원회 상임위원장님, 양정철 민주연구원 원장님께 감사의 말씀을 드립니다 .

또한, 김순은 자치분권위원회 위원장님, 윤태범 한국지방행정연구원 원장님께도 깊은 감사의 말씀을 드립니다.

문재인 정부는 국가균형발전이 시대적 과제임을 인식하고, 역대 정부 중 최초로 ‘균형발전’을 국정목표로 선정하였습니다.

문재인 대통령님께서서는 “국가균형발전과 지방분권을 최대한 실천한다”고 하시면서 “대한민국의 성장은 지역에서 시작하며, 243개 지방자치단체 하나하나의 성장판이 열려야 대한민국 전체가 성장할 수 있다”고 말씀하셨습니다.

국가균형발전위원회는 지역주도로 여러 중앙부처와 협의, 조정해 지역발전을 실행하는 “지역발전투자협약 시범사업”을 추진합니다.

시·도별 1개 사업으로, 총 11개 사업을 선정해 국비 300억원을 매칭, 투입합니다. 지자체가 주도하여 부처 칸막이를 해소하는 사업으로 국가균형발전정책의 새로운 제도를 실천합니다.

국비 30조, 지자체 매칭 포함해 48조의 생활SOC 복합화 사업도 추진합니다. 지자체 주도로 추진하기 위해 시민설명회를 6개 광역지자체, 11개 기초지자체에서 개최했습니다. 많은 시민들께서 참여해 주셨습니다. ‘10분 동네’를 만드는 ‘국민생활SOC 프로젝트’에 좋은 말씀들과 제안을 주셨습니다. 소중한 말씀들을 반영해, 국민들의 삶이 바뀌는 체감형 생활SOC 복합화사업이 될 수 있도록 하겠습니다.

지역혁신을 위해서는 국민생활과 밀접한 지자체의 역할이 중요합니다. 정책기획·입안·추진·평가·재원사용 등에서 광역(기초)지자체의 권한과 책임을 강화해 인구감소와 지방소멸의 위기에 적극적 대응전략을 실행해야 합니다.

자치분권이 제도라면, 균형발전은 국민들의 생활여건을 변화시키고 체감하는 정책입니다. 지역의 지리적·사회적·문화적 특성에 적합한 산업을 육성하고, 다른 지역과 차별화되는 특화발전을 통해 다양성이 존재하는 균형을 추구함으로써 마을의 변화, 지역혁신을 이루어 나가는 것입니다.

오늘 토론회가 이러한 실천들을 더욱 풍성하게 하는 자리가 되었으면 합니다. 좋은 말씀들을 많이 듣고, 성심을 다해 함께 노력하도록 하겠습니다. 감사합니다.

2019년 6월 5일

대통령직속 국가균형발전위원회 위원장 **송 재 호**

인사말



대통령소속 자치분권위원회 위원장 **김순은**

안녕하십니까? 자치분권위원회 위원장 김순은입니다.

오늘 민의의 전당인 이곳 국회에서 ‘포용국가 실현을 위한 자치분권과 지역혁신’이란 주제로 대토론회가 열리게 된 것을 매우 뜻 깊게 생각합니다.

이번 대토론회에 참석하여 주신 이해찬 더불어민주당 대표님, 진영 행정안전부 장관님, 김현미 국토교통부 장관님, 송재호 국가균형발전위원회 위원장님, 김두관 더불어민주당 참총연지방정부위원회 상임위원장님, 양정철 민주연구원 원장님, 윤태범 한국지방행정연구원 원장님을 비롯한 발제자, 토론자 등 관계자와 내외 귀빈 여러분들께도 깊은 환영의 말씀을 전합니다. 또한 이 자리를 마련해 주신 주최측 관계자 분들에게도 감사의 말씀을 전합니다.

그 동안 우리나라는 국가 주도방식의 양적성장에 치우쳐 중앙과 지방 간 불균형적인 성장을 이루어 왔습니다. 그럼에도 국가 중심의 해결방안을 지속하다 보니 그 간극은 더욱 커지고 현재 사회적 위기를 초래하고 있습니다.

또한 이런 문제점은 계층 양극화, 저출산·고령화 등 다양한 파생문제로 이어져 미래 성장동력을 저해하고 4차 산업사회로의 효과적인 전환을 어렵게 만들어 왔습니다.

이러한 문제 해결을 위해 현 정부는 지난 2월 2019년을 “혁신적 포용국가” 원년으로 선포하고 포용국가 실현을 위한 3대 비전, 9대 전략을 발표했습니다.

우리 자치분권위원회는 이러한 정부의 정책 기조에 맞춰 “우리 삶을 바꾸는 자치분권”이란 비전 아래 자치분권 정책을 총괄적으로 추진해 나가고 있습니다. 작년 9월에는 자치분권 추

진의 로드맵을 제시한 「자치분권 종합계획」을, 올해 2월에는 「2019년도 자치분권 시행계획」을 발표하여 분권정책을 충실히 실현해 나가고 있습니다.

포용국가 실현 과제 중 특히 “사회통합을 위한 지역균형발전”은 무엇보다 절실히 이루어야 할 국가적 목표이고 이를 위해 자치분권을 통한 지방자치단체의 역할 강화가 필수적으로 선행되어야 할 것이란 점에 많은 사람들이 공감하고 있습니다.

이러한 시점에서 오늘 토론회는 “자치분권을 통한 사회적 가치 구현방안”과 “지역혁신에 관한 지방자치단체의 역할”에 대해 논의하는 매우 의미있는 자리라고 생각합니다. 오늘 토론회를 계기로 자치분권과 주민주권 구현을 위한 주체적인 자치단체의 역할에 대한 좋은 의견이 나오길 기대합니다.

오늘 논의에 나온 고견들은 저희 자치분권위원회 및 정부의 분권정책에도 적극 반영되도록 최선의 노력을 다하겠습니다.

좋은 의견 많이 내주시기 바라며 바쁘신 가운데 이렇게 귀중한 시간을 내어 주신 참석자 여러분께도 깊은 감사의 말씀을 올립니다. 감사합니다.

2019년 6월 5일

대통령소속 자치분권위원회 위원장 **김 순 은**

인사말



민주연구원 원장 양정철

안녕하십니까? 민주연구원 원장 양정철입니다.

바쁘신 와중에도 「자치분권·균형발전실현대토론회」에 함께 해주셔서 대단히 감사합니다. 자치분권과 균형발전은 헌법에도 명시된 소중한 가치이자, 다 함께 잘사는 나라를 만들기 위한 주춧돌입니다. 우리 당 또한 자치분권과 균형발전의 가치를 강령에 명시하였고, 이는 김대중·노무현 정부의 국정철학에도 관철되어 왔습니다. 그러나 권력과 자원의 중앙 편중 현상과 더불어 지방과 중앙의 격차는 나날이 심해져 가는 것이 현실입니다. 문재인 정부와 더불어민주당은 중앙과 지방의 불균형이 국가의 기반을 위태롭게 하는 심각한 문제임을 인지하고, 이를 해결하기 위한 노력들을 견지하고 있습니다.

오늘 이 자리에서는 우리 정부의 자치분권·균형발전 전략의 정책방향만을 제시하는 자리가 되기보다는 어떻게 이 정책을 실현할 수 있을지를 논의하는, 보다 실질적인 대안을 마련하는 자리가 될 수 있기를 바랍니다. ‘포용국가의 실현을 위한 자치분권과 지역혁신’이라는 제목은 국민들의 삶을 바꿀 수 있는 체감형 정책을 만들어나가기 위한 고민의 일부분입니다. 그리고 이 자리에 계신 행정부·입법부 관계자분들께서는 오늘 이 자리에서 제시한 좋은 제안들을 실제 정책으로 실현시킬 다양한 방안들을 모색해 주시면 감사하겠습니다.

이번 토론회는 ‘지역혁신’이라는 주제로 진행됩니다. 지방소멸이 현실화된 지금의 상황에서 사회의 혁신을 넘어 지역의 혁신을 추구하는 것은 거스를 수 없는 시대적 사명입니다. 이에 발맞춰 문재인 정부도 주요 국정과제 전략 중 하나로 ‘풀뿌리 민주주의를 실현하는 자치분권’을 제시하였습니다. 지역 사회에서 주민이 주인이 된다면 지역의 경쟁력은 보다 강화

될 것이며, 현재 지역이 겪는 사회문제의 상당부분이 해결될 수 있을 것으로 기대합니다.

실질적인 자치분권과 균형발전 전략의 추진을 통하여 우리 정부의 정책 기조인 ‘다 함께 잘 사는 포용국가’를 보다 짜임새 있게 만들어 나갔으면 합니다. 집권 3년차를 맞는 문재인 정부와 더불어민주당의 성공적 국정운영을 위해 민주연구원 또한 최선의 노력을 다하겠습니다. 오늘 토론회를 주관하신 분들과 발표 및 토론을 준비해주신 분들의 노고에 감사의 인사를 드립니다.

감사합니다.

2019년 6월 5일

민주연구원 원장 **양 정 철**

인사말



한국지방행정연구원 원장 **윤태범**

안녕하십니까?

한국지방행정연구원장 윤태범입니다. 자치분권 실현 대토론회Ⅱ에 참석해주신 여러분께 진심으로 감사의 인사를 드립니다.

자치분권과 균형발전의 상호대립된 관계를 긍정적인 상생의 관계로 전환할 수 있는 핵심 전략이 바로 지역혁신입니다. 지역 스스로 문제를 정의하고, 그들 스스로만이 할 수 있는 정확한 해결책을 적용하는 모든 과정이 지역혁신의 일환입니다.

이를 위해 지자체 담당자의 역량강화, 참여제도 운영의 내실화, 주민의 참여를 구조적으로 뒷받침할 수 있는 지역 내 시민자원의 확보가 필요하다고 생각합니다.

이러한 고민들이 오늘 토론회를 통해 구체적인 대안으로 이어지기를 진심으로 바랍니다.

행사를 준비해주신 양 위원회 관계자분, 민주연구원, 더불어민주당 참좋은지방정부위원회, 김두관 의원실에 감사의 말씀을 드립니다. 오늘의 진지한 논의가 실질적 결과를 얻을 수 있도록 저희 연구원에서도 전심을 다해 지원하도록 하겠습니다.

감사합니다.

2019년 6월 5일

한국지방행정연구원 원장 **윤 태 범**

축사



행정안전부 장관 **진 영**

여러분 반갑습니다. 행정안전부 장관 진영입니다.

「자치분권·균형발전 실현 대토론회」 개최를 진심으로 축하드립니다. 소중한 자리를 마련해 주신 김두관 의원님을 비롯한 더불어민주당 참좋은지방정부위원회의 노고에 깊이 감사드립니다. 뜻을 함께 해주신 자치분권위원회, 국가균형발전위원회, 민주연구원, 한국지방행정연구원 관계자 여러분께도 감사의 말씀을 드립니다.

우리 사회는 저출산·고령화, 양극화, 지역 쇠퇴 등 다양한 문제에 직면하고 있습니다. 하지만 과거의 중앙집권적 방식으로는 이러한 문제를 해결하는데 한계가 있습니다.

자치분권과 균형발전을 통해 지방이 각자의 특성과 여건에 맞는 방식으로 문제를 해결해야 하는 이유입니다. 다양성과 자율성을 바탕으로 여러 시도를 함으로써 공동체와 지역경제가 활력을 되찾을 수 있을 것입니다.

특히, 주민 참여를 바탕으로 시민사회와 기업, 지방자치단체 등 다양한 주체가 함께 지역의 문제를 발굴하고 해결하는 지역혁신이 중요합니다. 그런 점에서 ‘포용국가 실현을 위한 지역혁신 및 자치분권과 지방정부의 역할’이라는 오늘 토론회의 주제는 매우 의미 깊습니다.

발제와 토론으로 자리를 빛내주신 각계 전문가를 비롯한 모든 분들께 감사드립니다. 행정안전부도 여러 의견을 경청하여 지역 사회문제를 함께 해결하기 위해 더욱 노력해 나가겠습니다.

다시 한 번 오늘 토론회 개최를 축하드리며 함께하신 모든 분들의 건승을 기원합니다. 감사합니다.

2019년 6월 5일

행정안전부 장관 **진 영**

축사



국토교통부 장관 **김현미**

‘자치분권과 균형발전 실현을 위한 대토론회’ 개최를 진심으로 축하드립니다.

평소 자치분권과 지역 균형발전에 관심과 애정을 가져주시고 토론회에 함께해 주신 이해찬 더불어민주당 대표님께 깊이 감사드립니다. 오늘 토론회 개최를 위해 많은 분들이 힘을 모아주셨습니다. 김순은 자치분권위원회 위원장님, 송재호 국가균형발전위원회 위원장님, 김두관 더불어민주당 참좋은지방정부위원회 상임위원장님, 양정철 민주연구원장님, 윤태범 한국지방행정연구원장님께 감사드립니다.

아울러, 주제 발표와 토론을 통해 자치분권과 균형발전 실현을 위한 다양한 방안을 함께 모색해주실 전문가와 내빈 여러분께도 감사의 인사를 드립니다.

지난 반세기 동안 우리나라는 압축적 성장을 통해 세계 10위권의 경제 강국으로 성장했습니다. 그러나 경제성과 효율성을 우선시하다 보니 인구와 산업이 수도권에 집중되는 문제가 발생했습니다. 많은 지방 도시들은 점차 활력을 잃어가고 있으며 지역이 고르게 발전하지 못하는 현실에 처해 있습니다. 특히, 인구 감소 현상이 더욱 뚜렷한 농어촌 지역을 중심으로 지방소멸 위기가 현실화될 우려도 제기되고 있습니다.

자치분권과 균형발전은 이러한 당면 문제를 풀어갈 해법이자 침체된 대한민국의 새로운 성장 동력이 될 것입니다. 선진국들 역시 지속 가능한 국가발전 전략으로 자치분권 강화와 균형발전 정책을 추진하고 있습니다.

이에 문재인 정부는 자치분권과 국가 균형발전 정책을 통한 ‘고르게 발전하는 지역’을 5대 국정목표 중 하나로 정했습니다. 지난해에는 ‘자치분권 종합계획’과 ‘국가균형발전 비전과 전략’을 통한 실행 계획을 마련하고 중앙과 지방정부가 이를 추진하기 위해 역량을 집중하고 있습니다.

우리 국토교통부도 자치분권 시대에 맞게 각종 권한 등을 지방에 추가적으로 이양해갈 것입니다. 지방정부가 주도적으로 지역의 발전을 계획하고 자립역량을 갖춰갈 수 있도록 상향식 지역개발 방안도 정립할 계획입니다. 지역과 지역주민이 중심이 돼 지역의 경쟁력을 높일 수 있는 방안을 지속적으로 고민하고 정책으로 발전시키겠습니다.

지역의 경쟁력이 곧 국가 경쟁력입니다. 오늘 토론회에서 논의되는 자치분권과 균형발전 실현을 위한 다양한 방안들이 지역 경쟁력을 강화하고, 지속가능한 국가발전의 중요한 밑거름이 되어줄 것으로 믿습니다. 국토교통부도 자치분권과 균형발전 실현을 위해 모든 역량을 기울이겠습니다.

감사합니다.

2019년 6월 5일
국토교통부 장관 **김 현 미**



주제 1

자치분권 시대의 지역혁신 추진방향과 전략

최지민 한국지방행정연구원 부연구위원

자치분권 시대의 지역혁신 추진방향과 전략

최지민 한국지방행정연구원 부연구위원

I. 문제인식: 지역의 현주소

1) 지나친 중앙정부의 의존성

- 강력한 중앙정부의 영향력 ⇒ 자치분권 영역
 - (인사·조직의 자율성 제약) 기준인건비, 직제규칙 등으로 인해 지방자치단체의 인사·조직의 방만한 운영을 통제하기 위한 제약 존재
 - (국가사무의 압도적 비중) 김대중정부 이후 현재까지 국가사무의 지방이양을 추진해 왔으나, 지방이양 수준은 미미하여 국가사무 중 지방사무의 비율: 김대중정부 27.3%, 노무현정부 33.1%, 이명박정부 28.3%에 불과 ⇒ 국정과제 역시 국가사무로서 지방의 자치사무수행의 여력을 크게 제약
 - (높은 중앙의 재정의존도) 총 조세 중 지방세비율은 2012년 24.1%에서 2016년 26.5%로 다소 증가하였으나 ‘국세 : 지방세 = 8 : 2’ 수준이며 수도권과 일부 광역시를 제외하고 재정 자립도는 50%를 넘지 못하는 곳이 대부분임
 - 지방자치법 전면개정안이 준비 중에 있으나 자치분권의 핵심인 세입의 자유화(재정분권의 실질적 수단)가 빠져있다는 한계 존재
- 수도권 대비 비수도권 격차 심화 및 지자체 간 협력부재 ⇒ 균형발전 영역
 - 서울·경기 등 수도권의 지역 내 총생산(GRDP)은 각각 357조와 372조인데 비해, 그 밖의 비수도권의 지역 내 총생산(GRDP)은 충남(117조원), 경남(108조원)을 제외하고 대부분 100조원 미만
 - 지금까지 정부가 취한 지역불균형에 대한 완화책은 “분산”으로 수도권에 집중된 사회적, 경제적, 행정적 힘을 지방으로 분산시키고자 하였음
 - 균형발전의 추진방식은 균형위원회를 통한 하향식 사업의 분배(테크노 파크설치, 균형발전종합계획)가 핵심이며 이는 중앙정부-개별지자체 간 독자적 관계에 매몰되도록 하는 주요한 원인

※ 참고사항

- 지자체별 협력제도: 사무위탁, 행정협의회, 지방자치단체조합, **광역경제발전위원회**, 행정구역통합
- 총평: 대부분 행정서비스(상하수도, 쓰레기소각)공급의 효율성을 목적으로 하거나, 권리의무주체가 되지 못해 결정의 구속력 없음
광역경제권 사업과 관련된 유일한 연합체계인 광역발전위원회는 2014년 시점으로 폐지

2) 자치분권과 균형발전의 상충: tricky issue

- 자치분권강화를 통해 지방에 권한을 부여하는 것은 지역 간 격차를 오히려 증가
 - 과세자주권 부여를 통해 지방세의 비중을 높이면 국세에 의한 재분배 효과는 떨어지게 됨(국세는 전체적으로 돈을 거둬 지역격차를 완화하는 재분배 기능을 수행)
 - 따라서 세수여건이 좋은 수도권, 대도시는 발전이 가능하나, 그렇지 못한 지역은 국가로부터의 전입되는 세입(재정격차보정)감소로 현재보다 재정여건이 악화될 가능성이 있음
 - 인구감소를 겪고 있는 지방중소도시의 경우, 과세자주권 부여보다 지자체 존립이 우선이며, 한편 균형발전을 위한 국고보조사업은 매칭사업비의 지방 부담을 통해 지자체 여건에 맞는 정책도입, 즉 자치분권을 제약
 - 자치분권의 핵심논리인 중앙재정권한의 지방이양이 균형발전을 위한 제도수행의 제약으로 작용하는 셈
 - 핵심은 자치분권과 균형발전의 상충관계를 벗어나기 위한 새로운 시도가 필요하다는 점임
- ∴ 지역 스스로 문제를 해결할 수 있는 자치역량의 강화를 통해 지역의 발전방안을 스스로 마련할 수 있는 새로운 개념도입이 필요한 시점**

II. 자치분권 시대의 지역혁신

1. 지역혁신 개념정립을 위한 검토사항

1) 구성개념

- 사회: 인간관계의 결합양상에서 출발하여 공공과 민간을 아우르는 공간적 영역을 일컫는 용어로 사용됨. 공공정책영역에서의 사회는 시민참여의 공론장으로써 적극적 참여주체가 활동하는 공간임
- 지역: 국가의 하위 단위로서 통시적인 관점에서 문화·경제·사회·지리적 동질성을 어느 정도 공유하는 공간이며 행정단위
 - 문화적 동질성을 갖추고 직접적인 의사소통이 가능하여 공동체로서의 기능이 작동할 수 있는 자연부락 수준의 ‘마을’이 최소단위
- 혁신: 개선과 성장을 위해 새로운 기회를 모색하려는 모든 사회경제적 단계에서 이루어지는 활동의 통합작용
 - 혁신에는 새로운 것을 창출하려는 기술적인 혁신과 혁신 주체들 간의 상호작용과 학습 분위기를 조성하는 조직의 혁신이 포함
- 사회혁신: 사회주체를 통한 혁신, 혁신적 활동을 통해 개선되는 사회의 이중적 의미를 지님
 - 사회혁신은 시민참여를 통해 그 동안 정부나 시장이 해결하지 못한 사회문제를 해결하려는 것으로 정의 → 사회혁신을 통해 정부의 일하는 방식을 전환하여 정책성과의 정당성과 민주성 확보 가능(정부혁신의 수단)
 - 국내에선 지자체수준(박원순 서울시정)에서 도입, 문재인 정부 출범 후 국가수준의 어젠다로 확장됨
 - **(본래적 의미)** 현실의 일상에서 작은 변화를 실제 만들어 보임으로써 거시적 변화, Big Change를 위한 계기를 준비하는 전략이자 방법론
 - **(정부관점에서의 정의)** 정부영역에서 사회혁신을 재정의하면, 정책수립 및 추진의 중심을 시민(또는 주민)으로 이동(Power Shift)시킴으로써 자원·제도·공직 가치관 변화를 통해 정부의 권한을 위임하는 정부혁신의 기회이자 수단
- 지역혁신: 균형발전 및 지역개발을 통칭하는 산업 또는 혁신클러스터의 “지역혁신체계”의 일환으로 이미 공공부문에서 도입된 개념
 - **(기존정의)** 균형발전위원회에서 관장하는 “지역혁신체계: RIS”는 과학기술 기반, 산업 및 혁신 클러스터의 형성을 위해 지방의 적절한 공간적 범위와 구성요소를 연계하는 균형발전

정책임

- 지역의 산업경쟁력 강화를 위해 지역외부에서 대기업이나 연구소 같은 조직을 유치하여 혁신활동 기반을 구축하는데 집중되며 지방의 경우, 광역시·도를 중심으로 이뤄짐
- 지역 자체 내에 기획 및 혁신능력 부족으로 그 성과가 외부로 유출되어 지역의 혁신능력과 삶의 향상에 충분한 기여를 하지 못한다는 비판이 존재
- (사회혁신관점에서 정의) 지역공동체와 다양한 지역사회의 이해당사자들의 참여와 협치에 의해 지역사회의 문제를 해결하는 것
- (자치분권강화에 따른 재정의: 문제해결형 지방정부에 방점) 지자체 사무이양 및 재정력 강화에 따라 지역문제해결을 위한 자치행정영역이 확대됨
- 지방자치단체가 적극적으로 혁신적 실험을 통해 당면한 문제를 해결하는 것으로 지방자치단체의 행정혁신과 이를 위한 지역 내 혁신토대육성, 양자의 결합
- 지역사회 + 혁신: 지역의 정치·경제·행정의 문제를 개선하며 더 살기 좋은 지역으로 만드는 혁신으로 현재의 사회혁신과 거의 동일한 의미로 활용

⇒ (전략방향 1) 행안부가 추진하는 지역사회혁신은 단순 사회혁신사업을 지역혁신으로 치환하는 것이 아니라 **지자체의 문제해결력 증진을 위한 “지자체혁신(역량강화), 이를 위한 맞춤형지원”의 내용을 포함**

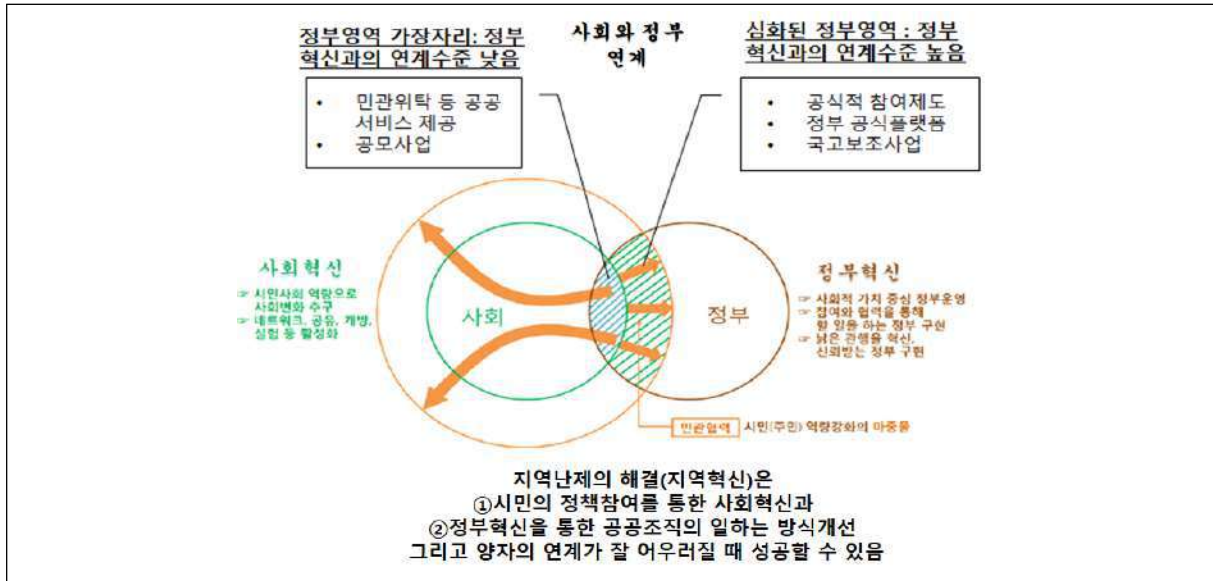
2) 사회혁신과 정부혁신과의 관계

- 사회혁신과 정부혁신은 구별되는 개념이나 상호연계를 통해 사회문제를 해결함
- 사회혁신을 통해 정부 관료제가 해결하지 못한 난제를 해결할 수 있는데, 이는 사회영역에서 시작되어 중첩되는 영역을 통해 정부고유 영역으로 편입됨
- (사회혁신에서 정부혁신 간 이동단계) ①사회문제 발생 → ②민간의 자발적 정책실험→ ③사회문제 일부개선→ ④개선의 지속가능성을 높이기 위해 정부영역으로 편입→ ⑤정부 관료제 작동양식 변화→ ⑥정부의 일하는 방식 개선 → ⑦사회문제의 해결 가속화

〈표 2-1〉 정책문제 발생에 따른 정부 및 사회관계

영역	개입주체	작동방식	혁신영역	이동단계	결과
정부	공공행정조직	규제, 공공서비스 제공 통한 직접개입	정부혁신	6,7	문제개선 문제유지 문제약화
정부·사회 중첩	공공행정조직	공식화된 참여제도(민원, 위원회, 직접접촉, 주민자치회) 공식플랫폼 및 예산사업	사회혁신을 통한 정부혁신 연계영역	4,5	
	민간	민간위탁, 계약(공모방식)	사회혁신	2,3,7	
사회	기업, 조직화된 시민단체, 개인	다양한 참여, 자생적 활동, 사회혁신적 실험			

〈그림 2-1〉 사회와 정부의 연계를 통한 사회혁신과 정부혁신 관계도

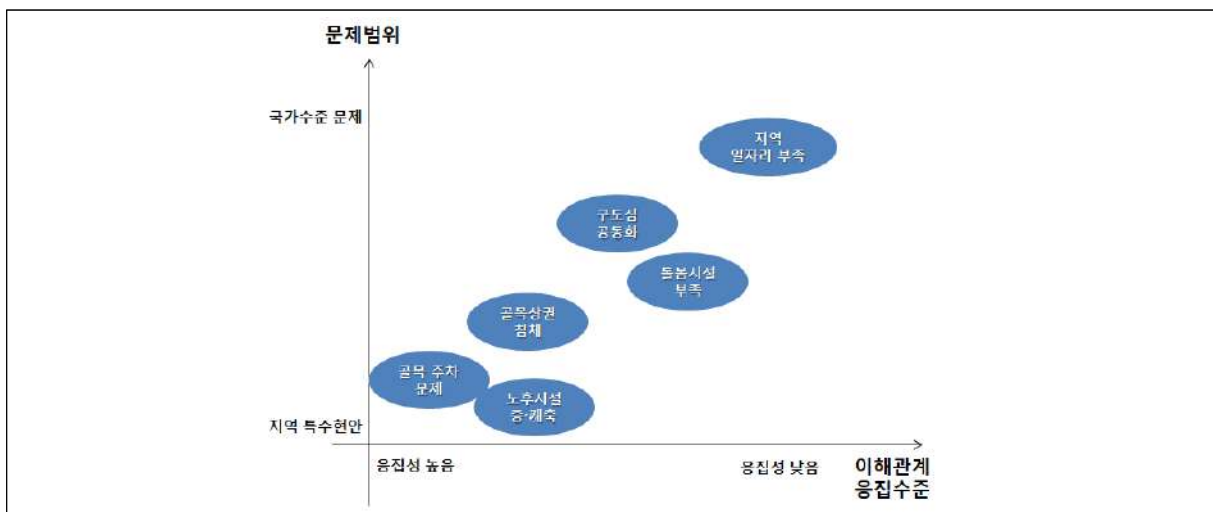


⇒ (전략방향 2) 정부혁신과의 관련성을 고려하여 ①지자체 혁신을 통한 지역의 사회문제해결: 지방행정혁신 ②사회혁신주체의 양성을 통한 사회문제해결: 사회혁신으로 구분

3) 사회문제의 다양성

- 사회문제를 특성에 따라 구조화하는 방식은 문제수준, 문제영역, 문제원인 등으로 매우 다양함
- 문제수준: 〈그림 2-2〉과 같이 사회문제를 문제범위와 이해관계의 응집수준으로 문제를 도식화하면 지역에서 국가에 이르기까지 매우 상이

〈그림 2-2〉 사회문제의 수준: 이해관계와 문제범위 기준



- 문제영역: ①지역경제와 일자리, ②복지와 교육, ③문화와 환경, ④도시경관 및 정비, ⑤공동체 영역 등으로 구별되며 각각의 영역이 독립적으로 존재하기도 하지만 대부분 상호관련성을 가짐
- 문제발생원인: 경제요인(기간시설의 이전, 국가수준의 경제충격), 갈등유발 정책의 도입(협오시설), 기존에 존재하고 있던 문제의 악화 등으로 매우 다양함

⇒ **(전략방향 3)** 지역혁신에서 다룰 사회문제, 해결주체들의 역할범위, 추진전략, 세부사업을 **문제중심형으로 구분하여 설정함**

4) 지역 간 격차

- 지역사회 문제를 해결하기 위해 동원, 배치할 수 있고 또 지역사회자산을 강화할 수 있는 혁신역량(①혁신, ②자원, ③기술의 총합)은 지역별로 편차가 매우 심함

〈표 2-2〉 지역혁신역량과 관련된 지표

영역	내용	측정지표
혁신투입 자원	혁신에 활용될 자원 (연구역량, 시장, 참여주체)	연구개발비, 사업체, 연구인력, 인구, 연구기관, 노령화 지수 정부 R&D 예산, 대졸인구/경제활동인구, 산학협력연구지원과제, 대학교창업보육센터 입주업체, 고급기술(지식)인력/총취업자
혁신환경 조건	혁신이 작동할 환경(공공, 민간인프라, 정부역량)	인터넷이용률, 잠재혁신역량(근접 광역시 영향), 지방재정규모, 인허가처리건, 정보화예산/투자, 문화기반시설, 도로포장률, 도시적 활용 토지, 의료인력 소득수준, 소득세신고액, 승용차등록

⇒ **(전략방향 4)** 지역별 혁신역량 수준을 고려하여 **지역 간 추진전략을 차별화함**

5) 사회혁신(지역혁신)과 관련된 정책영역

가-1. 수직적 혁신정책전달체계: 부처 간

- 지역을 중심으로 설계된 다수의 사업들이 추진부처에 따라 분절적으로 집행됨에 따라 이에 대한 연계조정이 미흡함
- 지역개발, 지역문제해결, 주민의 참여 등과 같이 지역문제와 관련된 영역은 크게 다음의 4가지로 구분되어 추진
 - ① 경제적 영역 : 기본 법제는 현재 없으며 개별 부처사업으로 추진 중. 이를 통합관리하기 위한 기본법인 사회적경제기본법안이 국회 심의 중. 동법은 주로 다부처에서 추진되고 있는 사회적기업, 마을기업 등의 육성을 위한 기금마련과 사회적경제센터와 위원회 설립을

통한 경제영역 관리에 집중됨

※ 사회적경제기본법안

• 주요내용

- 사회적경제조직을 총괄하는 기본법으로 민관거버넌스 구축을 위한 법적 토대로 2016년에 재발의(윤호중 대표발의)
- 사회적기업육성법 개정, 협동조합기본법 개정 등이 포함, 사회적경제의 투자환경(신보 등 투자사를 통해 연간 2천억 규모), 금융환경육성 등의 내용을 담고 있음

• 우려사항

- 민간 투자사는 어디에 투자하고, 사회적경제조직 당사자와 지역의 역할정의, 금융공급이 어려운 지역의 자금흐름 관리 등에 관한 금융생태계 맥락에서 사회적경제를 정의, 사업을 추진하는 정책영역은 공백
- 별도의 중간지원조직(사회적경제지원센터) 설립을 통한 정책전달체계를 상정, 기존 마을공동체 지원조직, 주민자치단체, 각종 고용, 사회서비스 센터들간의 역할 중복과 비효율문제가 발생 가능함

- ② 정치적 영역 : 주민자치회 및 주민참여예산제도, 주민주도형 사회문제해결사업 등이 행안부 예산 및 특교사업으로 추진되고 있음
- ③ 행정서비스 영역 : 읍면동사무소의 기능 및 권한 확대. 과거 서울시의 찾아가는 동사무소(찾동)사업을 모태로 한 주민자치형 공공서비스기능 확대가 행안부 내 별도의 추진단(주민자치형공공서비스추진단)에서 추진 중

※ 주민자치형 공공서비스

• 주요내용

- 읍면동 중심의 공공서비스를 민과 관이 함께 계획·생산·전달하는 소지역 단위 혁신으로 서울시 혁신읍면동 사업을 모태로 함(18년도 예산전액 삭감, 이후 주민자치형 공공서비스로 재편)
- 찾아가는 보건복지 서비스, 풀뿌리자치, 주민이 직접 만드는 마을사업 등으로 공동체 강화(재건)를 목적으로 삼음

• 우려사항

- 주민자치회 운영에 대한 기본여건 부재, 주민자치회에 대한 통제와 견제방안 없이 표준운영방식 고수하는 경우 지역갈등유발 가능
- 주민자치형 시책사업은 기존의 마을공동체, 마을기업관리 사업과 유사하며 사회혁신사업과 내용적으로 매우 유사

- ④ 도시재생 및 지역개발 영역 : 기존의 철거 및 정비방식이 아닌 주거 환경 개선, 지역별 문화 콘텐츠 발굴 등 지역 주민들이 원하는 생활 관련 시설을 설치하는 방식의 도시재생뉴딜이 새롭게 조성

가-2 수직적 혁신정책전달체계: 행안안전부 내

- **(마을단위 사업연계문제)** 사회혁신사업과 별도로 부처 내 기존의 마을단위의 공모사업은 여전히 추진되고 있으며 사업간 연계조정은 어려움

〈표 2-3〉 행안부 내 마을관련 사업

사업명	주요내용	지원대상	근거법
마을기업	지역자원을 활용한 마을기업 육성	전국	-
희망마을	지역 내 취약계층의 지역주민 공동체 활성화 지원	전국	-
공동체정원사업	공동체의식 함양하고 정원문화 확산	전국	-
평화생태마을	접경지역 생태 녹색관광 등 다양한 소득원 발굴	접경지원	접경지역지원 특별법
정보화마을	농산어촌 정보화를 통한 소득증대·정보격차해소	농산어촌	자정부법

※ 참고 : 상기 표는 2015년 기준으로 현재와 사업내용 및 방식 간 차이가 존재할 수 있음

- **(사회혁신 수단에 따른 부서 간 연계문제)** 사회혁신을 위한 수단을 ①공공데이터, ②공공인프라, ③정책혁신으로 구분하는 경우 다수의 부서의 수행기능들이 상호연계성을 가짐

〈표 2-4〉 행안부 내 사회혁신수단 유관부서

주요수단	개념	수행기능	관련부서
공공데이터	혁신적 정책 개발을 위한 데이터 공유	공공데이터 제공 정보공개법령 및 제도총괄 행정정보공유 제반총괄	공공데이터정책과 정보공개정책과 행정정보공유과
공공인프라	혁신을 위한 참여지원 및 참여공간 마련	국민 정책참여과정 기획 비영리민간단체 지원 지역사회혁신 활성화 지역공동체 활성화 지원 지역사회혁신 플랫폼 구축 생활기반 조성 총괄 지역혁신주체육성	국민참여혁신과 민간협력과 지역사회혁신정책과 지역공동체과장 주민참여협업과 생활공간정책과 지구촌새마을추진단
정책혁신	정부의 혁신성을 증대시키는 수단	정부혁신 전략·계획총괄 공공서비스 개선 협업과제 발굴·조정·지원	혁신기획과 공공서비스혁신과 협업정책과

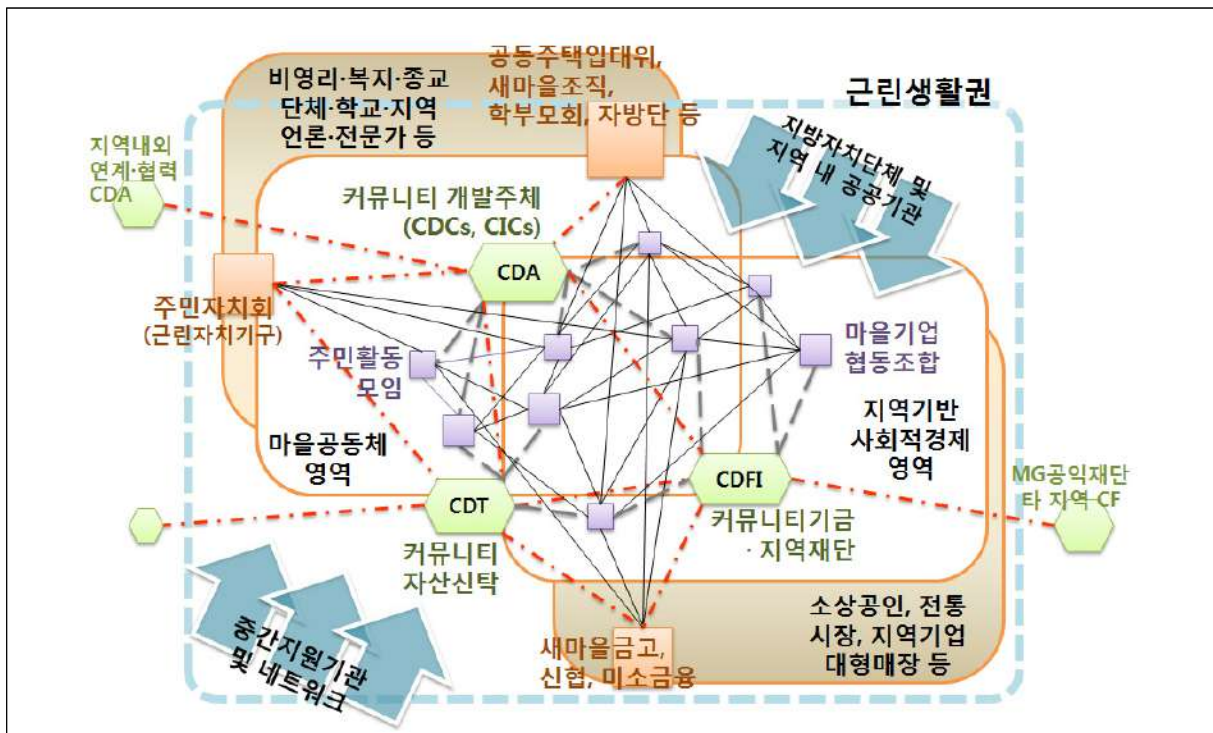
※ 사회혁신수단 구별, 이삼열 외(2017) 등 사회혁신을 다룬 연구들에서 공통적으로 언급

⇒ **(전략방향 5)** 실국이 개별 추진하고 있는 지역단위사업, 사회혁신 수단간 **연계성 확보와 이를 위한 총괄적인 사업관리방안이 마련되어야 할 것**

나. 수평적 영역 기준(지역: 다양한 참여주체가 공존하는 정책공간)

- 다양한 부처의 다양한 사업을 지역 내 동일한 참여자들이 관여⇒ 지역에선 사회혁신과 사회혁신의 유관영역(사회적경제, 마을공동체)이 공존
- 혁신을 통한 사회문제해결(사회혁신)의 정신을 담아내지 못한 사회적 경제
 - 사회적기업은 사회서비스 확충과 일자리공급의 목적으로 정부에 의해 육성(복지관점)되어 시장성, 혁신성, 지속가능성의 시각을 접합시키기 어려움
 - 사회혁신경제는 정부주도의 지자체 공모형 사업(활동공간마련 및 리빙랩 활동지원)으로 축소된 사회혁신 사업과 동일하게 자생력 강화를 위한 지원책마련이 시급

〈그림 2-3〉 수평적 영역: 다수참여자가 공존하는 지역



〈표 2-5〉 지역 내 사회혁신 및 유관영역 간 비교

	사회혁신	사회적경제	마을공동체
개념	<ul style="list-style-type: none"> • 사회문제해결을 위한 비영리활동 • 구조개혁과 밀접(정부혁신수단으로 활용) • 사회적경제의 원동력 	<ul style="list-style-type: none"> • 자본주의의 부작용(빈부격차, 환경파괴)이 야기하는 사회문제에 대한 대안 • 사회적 가치에 기반한 공동이익을 목적으로 생산, 소비, 분배가 이뤄지는 경제 시스템구축 	<ul style="list-style-type: none"> • 주민자치와 풀뿌리 민주주의 구현을 위한 주민결사체
작동 영역	<ul style="list-style-type: none"> • 사회적 경제 • 시장경제(당초에 태동한 영역) 	<ul style="list-style-type: none"> • 사회적 경제 	<ul style="list-style-type: none"> • 주민자치 • 돌봄공동체
주안점	<ul style="list-style-type: none"> • 문제해결을 위한 혁신적 시도의 확대 • 지역성, 주민의 참여라는 주민자치권 강조 • 혁신성 구현을 위한 다양한 실험(실험을 위한 수단으로 리빙랩이 대표적으로 활용) 선호 	<ul style="list-style-type: none"> • 사회적가치창출 • 지속가능성 확보(지속적 수익창출을 위한 판로확보 등) 	<ul style="list-style-type: none"> • 주민자치 실현 • 주민자치회 내실화
추진 주체	<ul style="list-style-type: none"> • 행정안전부 사회혁신사업 (지역혁신국) 	<ul style="list-style-type: none"> • 고용노동부 사회적기업 • 기획재정부 협동조합 • 행정안전부 마을기업(지역혁신국) • 국토교통부 도시재생개발사업 	<ul style="list-style-type: none"> • 행정안전부 주민자치형공공서비스 추진단
현재 상황	<ul style="list-style-type: none"> • 사회혁신개념 부재 (현재 추진사업은 매우 제한적인 사회혁신사업으로 발표자료 참조) • 생태계육성부분에서 사회적경제와 중복 • 주민참여형 사업과 밀접한 관련에도 연계성 없이 추진 	<ul style="list-style-type: none"> • 다부처 개입으로 인한 통합추진체계 부재 • 일자리, 취약계층 보호 등의 복지목적으로 인해 정부의존도 높음 • 사회적 목적이 중시됨에 따른 까다로운 인증제도(일반기업의 사회적기업 전환비용 높음) 	<ul style="list-style-type: none"> • 읍면동 맞춤형 복지와 주민자치의 결합 • 주민자치 영역은 주민자치회 제도화, 주민참여예산제도의 읍면동 연계, 주민주도형 공모사업 등으로 세분화 • 이중 주민주도형 공모사업부분이 현행 사회혁신사업과 일치
연계가능 지점	<ul style="list-style-type: none"> • 문제유형별(지역경제와 일자리, 복지와 교육, 문화와 환경, 도시경관디자인, 공동체) 접근 • 시장성에 대한 고려 		<ul style="list-style-type: none"> • 주민주도형 공모사업 기능 재편 통합(사회혁신사업의 집행을 읍면동으로 이관)

⇒ (전략방향 6) 사업의 분절성 개선을 위한 **지역단위의 통합추진체계가** 필요

2. 지역혁신 내 사회혁신 위상 재정립

1) 현행 사회혁신 사업평가

- 사회혁신의 개념에 비추어 평가하면 현재 사업은 정책대상이 모호하며 지속가능성을 제고하기 위한 제도적 기반마련이 다소 미흡함(※ 최지민 작성 사회혁신 평가보고서 참조)
 - 현재의 사업내용을 사회혁신의 개념정의¹⁾에 의거하여 개념의 세부요소(①시민참여, ②혁신적 사회문제 해결, ③정부의 일하는 방식 전환)별로 평가하면 다음<표 2-6>과 같이 요약됨

<표 2-6> 사회혁신 세부정의에 따른 현 추진사업 평가

세부정의	평가
시민참여	<ul style="list-style-type: none"> • 정주성을 기반으로 한 주민이 제시한 지역현안에 대한 해결방식을 채택 • 체감할 수 있는 마을단위 사업수행에 집중 • 모든 지역에 공동체의 문제를 해결하고자 하는 적극적인 사회혁신가가 균일하게 분포하고 있다고 가정 • 마을공동체 및 지리적 여건을 넘어 지역, 국가차원의 혁신 확산에 대한 고민은 부재
혁신적 사회문제 해결	<ul style="list-style-type: none"> • 소규모 리빙랩이 다룰 수 있는 사회문제는 지역 내 작은 현안 수준 • 혁신적 사회주체의 참여가 반드시 필요한 난제에 대한 개념 정립부재 • 일자리감소와 인구감소, 미세먼지 등의 사회문제와 쓰레기 및 빈집문제 등은 지역현안은 인과관계 존재→ 사회혁신의 확산을 통해 국가차원의 구조적 문제와 지역수준의 현안을 매개할 수 있는 수단이 현재는 부재 • 지역문제를 넘어 사회, 국가차원의 참여와 연장선에서 주민주도의 참여를 어떻게 확장시켜야 할지에 대한 확장수단에 대한 고민 필요
정부의 일하는 방식 전환	<ul style="list-style-type: none"> • 주민주도형 사업에 대한 정부의 역할은 소극적 지원자에 귀결될 수밖에 없음 • 리빙랩 실패에 대해 정부가 책임질 일 또는 불이익은 없음 • 실제 얻어질 결과를 통해 정부의 일하는 방식(제도화)에 어떻게 연결될 수 있는지에 대한 고민이 필요함 • 플랫폼 구축을 통해 실제 정부가 일하는 방식이 어떻게 달라졌는지에 대한 미래상을 뚜렷하게 제시함으로써 정부의 일하는 방식의 근본적 변화로 연계해야 할 것 • 지방의회와 주민자치회, 주민참여 예산제도 등 기존의 지역문제 해결을 위한 대의제도 및 참여제도와 연계성에 대한 내용은 아직 구체화되지 못함 • 공모형 리빙랩 이후, 정부영역에서 주민이 행사할 수 있는 실질적 권한이 어떻게 확대될 수 있는지에 대한 시뮬레이션 필요

- 가장 큰 문제는 기존사업들이 사회혁신의 주체를 시민으로 상정하여 혁신주체의 다양성(지자체, 주민, 시민)의 동기를 충분히 고려하지 못하고 있는 것임
 - ①혁신의 지원자로서의 너그럽고 신뢰할 만한 정부와 ②공동체 이익을 우선으로 하는 이해관계가 동질적인 선한 시민이라는 비현실적인 가정에 근거

1) 사회혁신의 정의: 시민참여를 통해 사회문제를 해결하려는 정부혁신의 일환으로써 정부의 일하는 방식의 전환을 통한 정책 성과의 정당성과 민주성 확보의 시도

- 이상적이며 추상적인 역할기대와 달리 실제 공공영역과 민간의 행태는 다양함
 - (공공) 문제해결에 대한 국가와 지자체의 역할과 책임범위가 명확해야 하나, 사회문제라는 추상성 높은 의제를 국가-지자체-주민으로 구별하지 않고 혼용
 - (민간) 참여주체는 정주성을 가지고 있는 주민과 공간적 개념과 무관하게 수익성/사업성 등을 추구하는 혁신주체(기업, 단체)로 구분되는데 이에 대한 차별적이고 체적인 지원책이 부재함

〈표 2-7〉 정책행위자별 기대역할 및 실제행태 간 차이

	기대역할	실제 행태	정책적 개입 영역
정부	정부는 예산사업의 실패에도 책임을 묻지 않고 장기적 시계(time span)를 유지, 높은 정책신뢰성을 확보해야함	<ul style="list-style-type: none"> • 주민참여형 사업에 대한 정부의 책임성에 대한 인식부재 • 혁신 생태계 구축을 위한 각종 공모사업의 틀 내에서 공간조성을 통한 예산지출에 집중 • 주체 간 네트워킹 조성과 홍보 등의 행사지원 • 조성된 네트워크의 활용방안, 현재 사업추진주체에 대한 실태파악 미흡 • 사회혁신사업의 지속가능성에 대한 내외부 불신 • 중앙과 지방 간 혁신추진 역할배분 모호 • 지자체의 자체혁신역량을 강화시키는 부분은 조직실의 정부혁신사항과 분절적으로 추진 • 정부 일하는 방식의 개선(정부혁신)으로 사회혁신사업의 결과가 반영되지 못할 가능성 높음 	① 지역 내 혁신주체에 대한 정보 및 실태파악 <ul style="list-style-type: none"> - 다양한 속성(기업, 민간, 주체의 활동영역)별 행태에 대한 정보획득 - 혁신주체의 주민자치형공공 서비스, 지자체 위원회 간 연계활동조사 ② 지속가능성에 대한 고려 필요 <ul style="list-style-type: none"> - 유사사업간 통합관리 - 제도적으로 정착될 수 있는 타사업(읍면동 주민자치) 간 연계방안 - 성과에 따른 단계별 차등지원 후 국·도비 사업과 연계추진 ③ 주민이 체감할 수 있는 성과평가지표의 구축 <ul style="list-style-type: none"> - 혁신주체와 일반주민 간 역할 및 내부갈등관리 ④ 중앙과 지방 간 지역혁신추진 역할의 설정 <ul style="list-style-type: none"> - (중앙)국가차원의 혁신체계관리 - (지방)지역차원의 혁신체계관리 ⑤ 지자체에 대한 중앙의 혁신지원체계 마련
시민	다양한 동기와 무관하게 공동체의 관점에서 지역의 문제를 스스로 해결하는 선한 시민	<ul style="list-style-type: none"> • 기업, 시민, 다양한 단체 등의 이질적인 참여주체 • 학습, 자발적 문제발견 권한의 전면 부여받고 있음 • 해결현안에 대한 지역별 차별화가 어려움 → 주민수준에서 해결하기 쉬운 근린문제로 귀결 • 리빙랩 운영의 공과를 체화하고 이후 적극적인 활동으로 연계하지 못함 	① 리빙랩 운영에 대한 지원 <ul style="list-style-type: none"> - 실패와 성공경험 확산 - 지속적인 추적관리 필요 ② 지역유형별(정치, 경제) 생태계 관리의 차별화 필요성

2) 지역혁신 내 사회혁신 관계

- 지역혁신은 지자체의 정부혁신, 사회주체양성을 통한 사회혁신을 아우르는 개념

〈표 2-8〉 지역혁신과 사회혁신 간 관계

지역혁신: 지역의 문제해결을 위한 지역의 혁신적 시도			
혁신주체	지자체, 주민, 혁신주체 - 지자체: 지역문제의 혁신적 해결을 원하는 혁신담당자 - 주민주체: 지역문제 해결을 위해 공공영역에 참여하고자 하는 시민(정주성 ○) - 기업형 혁신주체: 혁신적 기법도입으로 수익성을 내하고자하는 기업가정신의 참여주체 (정주성 무관)		
영역	정부 (공공부문 고유영역)	정부·사회중첩 (사회영역이 정부영역에 영향을 미치는 연계영역)	사회 (사회영역)
세부혁신 영역	정부혁신	사회혁신을 통한 정부혁신	사회혁신
사회문제 해결방식	규제 및 공공서비스 통한 직접개입	사회혁신주체들이 공식적 참여수단을 통해 간접적으로 사회문제 해결에 기여	완전히 자발적인 사회혁신주체에 의한 해결
대상	지방자치단체	지방자치단체 내 주민참여수단	주민, 혁신주체
목표	지자체혁신(지방행정혁신)을 통해 지역의 문제해결	지자체 정책참여수단의 내실화 통해 지역의 문제해결	사회혁신주체 양성을 통해 지역의 문제해결
전략	지역 내 격차관리 지방자치단체 혁신역량증진 혁신에 대한 인센티브 부여 혁신추진의 정보접근성 부여	주민자치회 활성화, 마을기업 등 주민공모사업 방식개선 위원회내실화	주민역량강화 정부·사회중첩영역으로 혁신성이 전달되기 위한 통로마련(혁신주체 네트워크 및 법제도 인프라 구축)

- 특히 국가와 지방의 지역혁신 역할이 다음의 〈표 2-9〉로 구별되어야 하는데 지방이 지역 내 문제해결역량을 갖추도록 국가는 지역 내 격차관리, 지방자치단체 혁신역량증진, 혁신에 대한 인센티브 부여, 혁신추진의 정보접근성을 부여해야함

〈표 2-9〉 지역혁신에 관한 중앙-지방 적정 역할

	역할	세부과제
중앙	<ul style="list-style-type: none"> 표준화, 지역 간 격차완화 지방자치단체 혁신지원 국가차원의 책임성 확보 사회혁신 유관부처 간 연계확보 및 역할 재정립 	<ul style="list-style-type: none"> 지역유형별 사회혁신관리 세부지원(지원대상: 지자체, 사회혁신생태계) 사회혁신사업 평가 및 모니터링 문제유형별(지역경제, 복지교육, 문화환경, 도시경관, 공동체) 문제수준에 따른 사회혁신관리 매뉴얼 작성 지자체 문제해결사례(중범위 문제수준)에 대한 공유 및 확산
지방	<ul style="list-style-type: none"> 차별화, 맞춤형, 자율성, 탄력성, 대응성, 융통성 확보 	<ul style="list-style-type: none"> 문제유형별 사회혁신사업 시행(수립 및 시행 전면 재량)

Ⅲ. 지역혁신 추진전략

1. 추진개요

1) 전략적 방향의 도출

- 지역혁신의 전략적 추진방향
 - 앞서 도출된 6가지 전략방향에서 공통적으로 언급되고 있는 내용을 전략키워드(연계성, 유용성, 차별성, 책임성)로 도출하여 “지역혁신 정책연계 강화”, “지역혁신플랫폼 재정비”, “지역혁신 맞춤형 전략”의 추진방향을 도출

〈그림 3-1〉 정책설계방향 도출 절차

전략방향		전략키워드	추진방향
1	문제해결력 증진을 위한 지자체혁신(역량강화), 이를 위한 맞춤형지원	연계성	① 지역혁신 정책연계 강화 - 마을단위 사업총괄파악 - 정부혁신, 지역혁신, 주민참여형 공공서비스 간 기능통합 - 부처 내 주민참여, 혁신관련 부서 간 조정기구마련
2	①지자체 혁신을 통한 지역문제해결: 지방행정혁신 ②사회혁신주체의 양성을 통한 사회문제해결: 사회혁신을 구분		
3	문제중심형 지역혁신 전략, 사업영역, 수단마련	유용성	② 지역혁신 플랫폼 재정비 - 공공데이터 시장구축
4	지역 간 지역혁신의 추진전략을 차별화	차별성	
5	행안부 내 지역단위사업, 사회혁신 수단간 연계성 확보와 총괄관리방안 마련	책임성	③ 지역혁신 맞춤형 전략 마련 - 지역 내 역량과 문제의 차별화 - 정책수단의 차별화 - 혁신주체(공공, 민간: 쿼드러플 구조 등)의 차별화 - 차별화된 정책수립계획
6	분절성 개선을 위한 지역단위의 통합추진체계 구축		

- 추진원칙
 - ① 원칙1: 지역혁신주체(쿼드러플: 지자체, 주민, 기업·금융기관, 지역대학연구기관)의 역량에 따라 기초여건수준을 구분하여 차별화된 전략을 취함
 - ② 원칙2: 지역문제해결이라는 지역혁신의 목표에 부합하도록 공간범위가 지나치게 넓지 않은 영역(〈그림 3-2〉의 2,3사분면의 영역)을 주요 정책영역으로 설정

- ③ 원칙3: 사회혁신의 국가수준의 파급력을 고려하여 국가수준의 확장가능성을 추가적으로 검토함(〈그림 3-2〉의 1사분면 내실화 방안을 지역혁신사업과 연계)
- ④ 원칙4: 사회혁신주체의 생존력을 강화하기 위한 지속가능한 거래 플랫폼 창출: 1회성, 행사성, 물리적 결합위주의 플랫폼과 차별화된 공공데이터 거래플랫폼의 구축(✓기본플랫폼: 혁신주체의 니즈에 부합하는 빅데이터 1차 가공, ✓거래플랫폼: 혁신수요기관-혁신아이디어 제공기관 간 매칭기능부여)

2) 전략적 추진방향 1: 지역혁신 정책연계 강화

- 마을단위 사업총괄파악
- 정부혁신, 지역혁신, 주민참여형 공공서비스 간 기능통합(추후 상세히 검토예정)
- 부처 내 주민참여, 혁신관련 부서 간 조정기구마련(추후 상세히 검토예정)

3) 전략적 추진방향 2: 지역혁신 플랫폼 재정비(공공데이터 거래시장 구축)

- 혁신수요에 부합하지 않은 개별적 온라인 플랫폼, 오프라인 플랫폼의 재정비
- 정보의 집적화를 통한 실제적 혁신방안
 - 정보접근성 부여를 통한 지자체 자체역량 강화 및 혁신주체의 시장 생존율 제고

〈표 3-1〉 공공데이터 거래시장 개념

주요수단	개념	추진방식
공공데이터	혁신적 정책을 개발함에 있어서 필요한 데이터들이 정책개발에 바로 사용할 수 있을 정도로 가공하여 제공함	<ul style="list-style-type: none"> • 문제유형별 데이터 가공, 지자체 혁신담당자와 민간에 제공 • (미국의 경우에는 Socrata라는 기업을 통해 공공데이터의 개방, 공유와 관련된 모든 데이터의 라이프사이클을 관리할 수 있는 플랫폼을 제공)
공공인프라	공공기관의 물리적 자원뿐만 아니라 공공기관의 인적자원의 제공	<ul style="list-style-type: none"> • 실무진 공무원과 민간과의 '계약형 협업'을 통한 단기 민관협력 프로젝트들을 다수 수행
정책혁신	정부의 혁신성을 증대시키는 수단	<ul style="list-style-type: none"> • 정책혁신의 주체가 되는 사회혁신생태계에 충분한 투자를 통해 생산자층을 확보 • 지자체담당자의 혁신수용도 제고(정보접근성 확보) • 혁신을 통한 지자체의 인센티브 부여(혁신의 책임 및 성과관리)

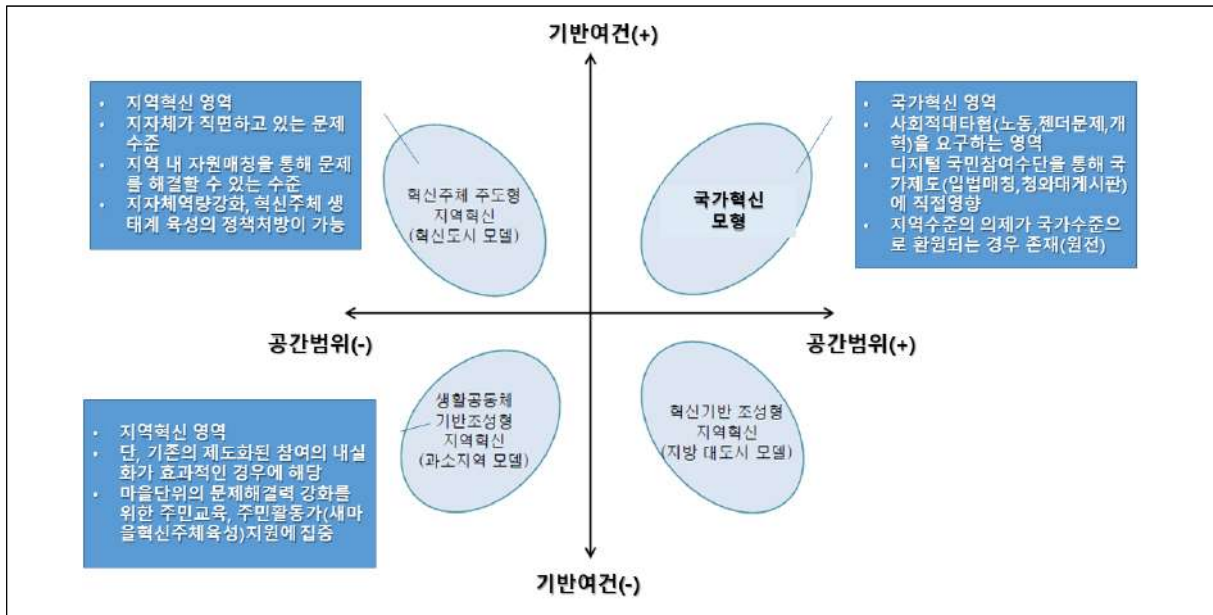


- ✓ 수요자(지자체, 기업, 주민)의 니즈에 부합하는 지역정보의 가공
- ✓ 지역혁신을 위한 정보의 공유 플랫폼 마련
- ✓ 플랫폼을 통해 정보의 즉각적 활용 및 복합정보의 재생산

4) 전략적 추진방향 3: 지역혁신 맞춤형 전략마련

- 지역혁신 맞춤형 전략 마련을 위한 지역유형화(4대 유형별)
 - ①지역혁신을 위한 기반여건: 사회혁신주체(지방자치단체 역량, 주민역량 기업기반조성, 지역대학연구기관)의 역량수준을 뜻함
 - ②공간범위: 문제가 발생하는 공간영역을 뜻하며 크기를 기준으로 지역-국가수준으로 구분

〈그림 3-2〉 맞춤형 지역혁신전략



- 다양한 지역혁신 모델이 적용 가능한 범위는 2사분면(지역문제의 발생원인: 경제적 충격, 갈등유발시설의 유치) 등으로 다양한 혁신모델 적용가능

〈표 3-1〉 지역혁신전략별 세부추진 사항

지역혁신전략	특징	접근	우선육성 주체 ²⁾			
			지자체	기업	주민	지역연구대학
국가혁신모형	연구역량 풍부 주민역량 높음 지자체 의식수준 높음 수익기반조성의 협업생태계 풍부	지역혁신적 정책수단과 국가혁신 과제연결 국가의제 관리 지역혁신의제의 국가차원으로 확대	-			
혁신주체주도형 지역혁신 (대전, 세종 및 혁신도시)	연구역량 풍부 주민역량 높은 편 지자체 의식수준 보통 공공기관 인프라 존재	지자체 공무원 교육 공공기관 활용 혁신적 실험 실시	✓	✓	✓	✓
혁신기반조성형 지역혁신	공간범위 넓음 연구역량 보통 주민역량 보통 지자체 의식수준 보통 수익기반조성의 협업생태계 빈약	지자체 공무원 교육	✓	✓		✓
생활공동체 기반조성형 지역혁신	연구역량 낮음 주민역량 낮음(고령화) 지자체 의식수준 보통 수익기반조성의 협업생태계 빈약	지자체 공무원 교육 지역혁신가 발굴육성(새마을사업)	✓		✓	

- 지역역량은 지자체별로 매우 다양하므로 유형화를 통한 차별적 접근 필요
 - 지역유형화는 지역의 혁신주체(지자체, 기업, 주민, 연구기관)의 역량수준을 기준으로 고-중-저의 분포 산출, 맞춤형 혁신추진체계 방안에 대한 기본자료로 활용하고자 함
 - 분포는 4개 주체별 지표를 단일 지수로 통합할 수도 있고, 4개 주체 중 실제로 지역혁신역량에 더 밀접하게 관련을 가지고 있는 지자체영역 또는 주민영역을 한정할 것인지는 지표사항에 따라 분석하고자 함
- 혁신주체의 특성을 포착할 수 있는 관련지표들은 다음의 〈표 3-2〉와 같이 제시할 수 있는데 모든 지표를 분석에 포함할 수 있는 지에 대한 전문가 검토를 요청함

2) 정책우선순위를 표기하는 대신, 주체별 주요 접근방식으로 대체서술예정

〈표 3-2〉 지역혁신 역량 지표사항 예시

주체	내용	관련 지표
지자체	공무원 행정역량, 문제해결수준, 민관참여여건, 공공인프라	지방재정규모, 정보화예산/투자, 도시적 활용 토지, 전년 대비 1인당 GRDP 증가 정도, 지역 내 공공기관 수(또는 혁신도시여부)
기업	시장경제여건, 경제규모	사업체, 대학교창업보육센터 입주업체, 고급기술(지식)인력/총취업자, 취업자 증가율,
사회적 경제상황	사업체 수 대비 마을기업, 사회적기업, 협동조합 수	
주민	교육수준, 소득, 시민참여수준	인구, 노령화 지수, 대졸인구/경제활동인구, 참여예산반영금액 / 세출예산액

- 유형화를 통해 다양한 문제상황에서의 추진체계를 마련하는 것이 필요

- ① 지역유형화 기준 선정 → 주요지표에 대한 유형화
- ② 유형별 지역혁신추진체계의 다양화(〈표 3-3〉 참조)

〈표 3-3〉 문제상황(지역쇠퇴) 지역유형별 추진체계

역량수준	문제상황	문제범위 넓은 (시군구 행정구역 밖)	문제범위 좁음 (시군구 행정구역 내)
혁신역량 높음 (혁신도시 및 수도권)	도심쇠퇴 상황 - 도시외곽의 과도한 개발 - 도심의 기반시설 확충 곤란	-	<ul style="list-style-type: none"> • 지자체를 제외한 혁신주체의 특성을 고려한 도시재생을 위한 혁신실험 가능 • 혁신주체별 역량과 자원활용가능 <ol style="list-style-type: none"> ① 공공기관 주도형: 보스턴 모델 ② 주민주도형 ③ 시장주도형
	산업쇠퇴 상황 - 산업시설의 타 지역 유출 및 교외지역 이전	권역별 기간시설 유치전략(지자체간 기간시설유치 협력), 광역차원의 산업유치	<ul style="list-style-type: none"> • 지방자치단체 조합설립을 통한 권역별 대응사항마련
혁신역량 보통 (지방중소 도시)	도심쇠퇴 상황 - 도시외곽의 과도한 개발 - 도심의 기반시설 확충 곤란	-	-
	산업쇠퇴 상황 - 산업시설의 타 지역 유출 및 교외지역 이전	-	-
혁신역량 낮음 (농어촌)	지역차원의 쇠퇴 - 인구의 지속적 유출 - 도시산업구조 열악 - 정주환경 악화	-	<ul style="list-style-type: none"> • 문제해결 주요주체는 지자체 • 지자체 교육 및 정보연계 매우 중요:soc 확충 국가자원확보 및 외부자원활용방안에 대한 정보연계 등 • 문제해결수단: 읍면동 공적전달 체계(보건복지서비스 연계 등

2. 지역혁신의 국가역할: 지역혁신국 미션 및 전략

- 지역혁신국은 지역혁신의 국가역할을 수행하는 공식기구

〈표 3-4〉 지역혁신국이 담당해야할 국가기능

	역할	세부과제
중앙	<ul style="list-style-type: none"> 표준화, 지역 간 격차완화 지방자치단체 혁신지원 국가차원의 책임성 확보 사회혁신 유관부처 간 연계확보 및 역할 재정립 	<ul style="list-style-type: none"> 지역유형별 사회혁신관리 세부지원(지원대상: 지자체, 사회혁신생태계) 사회혁신사업 평가 및 모니터링 문제유형별(지역경제, 복지교육, 문화환경, 도시경관, 공동체) 문제수준에 따른 사회혁신관리 매뉴얼 작성 지자체 문제해결사례(중범위 문제수준)에 대한 공유 및 확산

〈그림 3-3〉 지역혁신국 미션 및 전략방향 총안

미션	자치분권시대의 지역혁신을 위한 전방위적 지원체계 구축				
혁신 영역	지방행정혁신· 사회혁신 연계	지방행정혁신· 사회혁신 연계	지방행정혁신	사회혁신	지방행정혁신
전략	지역혁신 정책연계 강화	지역혁신 정책연계 강화	지역혁신 맞춤형 전략 마련	지역혁신 맞춤형 전략 마련	지역혁신 맞춤형 전략 마련
사업 영역	주민참여수단 통합	지역통합성 확보	지역유형별 지역혁신 지원	지역 내 혁신생태계 구축	지역혁신 성과관리
정책 대상	주민참여주체(참 여제도, 리빙랩사업, 공모사업 참여)	주민참여주체/ 시장주체	지자체 지역혁신담당	주민참여주체/ 시장주체	지자체 지역혁신담당
세부 추진 사업	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 공모사업 집적 화통합관리 ▶ 주민참여제도 연계강화 <ul style="list-style-type: none"> - 주공추진단 사업과 기능 통합 - 주민참여예산제와 마을단위혁신사업통합 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 다부처 사업 통합활동연계 조정협의체 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 지자체 혁신지원 <ul style="list-style-type: none"> - 지역문제 중심의 지원체계구축(지역문제데이터, 문제별 가용정책수단 매칭, 국민해결2018년) - 지자체혁신사례 공유 및 담당자 교류 - 문제해결을 위한 자원동원연계 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 혁신주체지원 <ul style="list-style-type: none"> - 마을참여주체육성(마을자도자육성능확대) - 법제도기반조성(공간활용공모사업지양) - 사회혁신주체 각종 네트워크(기존중간지원조직 연계 기능 확보, 별도센터설치 지양) - 리빙랩사업 총괄관리 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 혁신평가 및 확산 <ul style="list-style-type: none"> - 지역데이터 기반의 실패사례공유(문제은행) - 지자체혁신수행능력 경진대회 통한 확산(실패박람회와 연계)



김병관 더불어민주당 국회의원

memo

Handwriting practice lines consisting of 20 horizontal dotted lines.

memo

This image shows a single sheet of white paper with horizontal ruling lines. The lines are evenly spaced and run across the width of the page. There are no margins, text, or other markings on the paper.



토론 2

김윤식 대한민국시도지사협의회 사무총장

[토론 2]

김윤식 대한민국시도지사협의회 사무총장

- 최지민 박사님의 발제문은 “혁신”에 대한 깊고 체계적인 고민을 담고 있으며, 우리 사회와 정부가 지닌 지속적이고 복잡한 수많은 문제들에 대해 생각하는 기회를 주었음. 이에 대해 감사드립니다
- 발제문은 우리나라 지역이 지닌 문제에 대한 진단으로 시작하여, 지역혁신의 전략적 방향을 제시하고 있음
 - 그런데 아직 완성되지 않은 부분이 있어 아쉬웠으며, 앞으로 유용한 지침이 될 수 있도록 완성하여 주시길 당부드립니다
- 발제문의 체계와 내용에 대해 대부분 공감하고 동의함
 - 다만 다른 차원이나 관점에서 접근할 수 있는 세 가지를 말씀드리겠음
- 첫째, ‘지역문제의 현주소’에 대한 것임
 - 최박사님께서 지역이 처한 현실을 ‘지나친 중앙에 대한 의존성’과 ‘자치분권과 균형발전의 상충’으로 진단하고 있음
 - 다만 ‘자치분권과 균형발전의 상충’ 문제를 극복하기 위해 ‘자치역량의 강화를 통해 지역의 발전방안을 스스로 마련할 수 있는 새로운 개념의 도입 필요성’을 대안으로 제시하고 있음
 - 그런데 ‘중앙에 대한 의존성’ 문제가 여전히 상존하는 상태에서 ‘자치역량의 강화를 통한 스스로의 발전방안 마련’을 위한 개념의 도입이 적절한 대안인가에 대해서는 여전히 의문이 남음
 - 중앙의 재원과 정책 프로그램을 통해 하향식으로 지방을 지원하는 ‘정책 프레임’이 여전히 존재하는 상황에서 지역 스스로 ‘자치역량을 강화’하고 ‘발전방안’을 스스로 찾으라는 처방은 논리적으로 모순이기 때문임
 - 물론 최박사님께서 ‘자치분권,’ 특히 ‘재정분권’의 강화는 세입 격차를 초래하게 되고, 이는 결국 불균형 발전을 초래할 것이라는 논리에 근거하고 있음
 - 소위 국세-지방세 비중 8:2 구조 속에서 7:3까지의 재정권한 지방이양은 부분적으로 세입격차를 증가시킬 수 있음
 - 그렇지만 세입격차의 발생에 따른 불균형 발전이 우려되므로, 재정분권을 강화하기 보다는 먼저 ‘스스로 자치역량 강화’를 대안으로 제시하면서 여전히 하향식 중앙집권 속에서 의존성

을 탈피하고 자치역량을 강화하라는 것은 재원과 권한을 지닌 중앙정부의 직무유기를 조장하는 대안이 될 수 있음

- 따라서 지방의 자치역량을 강화하고 스스로 발전방안을 찾아내고 실현시키기 위해서는 우선적으로 지방의 재원과 권한의 확대를 통해 의존성을 줄이고 자율성을 강화하는 것이 적합한 대안이라고 생각함
- 이러한 대안을 논리적으로 뒷받침할 수 있는 것이 ‘세입분권의 강화’와 더불어 동시에 지역 간 재정격차를 줄여주는 기능을 수행하는 “지방교부세”의 역할 강화임
- 이러한 논리체계에 근거하여 지방정부들은 자율성 강화를 위해 ‘지방세 확충’과 ‘지방교부세 역할 강화’를 대안으로 꾸준히 제시하고 있는 것임
- 둘째, ‘사회혁신과 정부혁신과의 관계’에 대한 것임
 - 최박사님께서서는 주체와 대상을 기준으로 ‘사회혁신’과 ‘정부혁신’을 구분하고 있으며, 두 개의 혁신은 중첩된 영역에서 서로 연계될 수 있음을 제시함
 - 이에 대해 공감함
 - 즉 시민사회 역량으로 사회변화를 추구하고, 이를 통해 정부의 일하는 방식 등을 개선하여 ‘정부혁신’을 이루는 논리체계 또는 접근방법에 동의함
 - 그런데 이러한 논리체계에 근거하여 제시한 5쪽의 ‘전략방향 2’는 “①지자체 혁신을 통한 지역의 사회문제 해결(지방행정혁신), ②사회혁신 주체의 양성을 통한 사회문제 해결(사회혁신)’으로 제시하고 있음
 - 이는 앞서 말한 소위 ‘사회혁신을 통한 정부혁신’의 체계가 아닌 ‘지자체 혁신을 통한 사회혁신’의 체계로 이해됨
 - 이것은 논리체계의 일관성이 없는 것으로 이해될 수 있음
 - ※ 저의 오해일 수 있으니, 최박사님께서 보완하여 설명해 주실 것을 부탁드립니다
- 셋째, ‘지역혁신 추진전략’에 대한 것임
 - 최박사님께서서는 6가지 지역혁신의 전략방향, 그리고 그것에 기반하여 3가지 추진방향을 제시하고 있음
 - 이 중에서 지역혁신역량은 지역의 4대 혁신주체, 즉 지자체, 기업, 주민 및 연구기관의 수준에 의해 결정된다는 점을 밝히고 있음
 - 이러한 혁신주체들의 역량이 서로 다르다고 진단하고 있으며, 그에 따라 차별적 접근이 필요함을 강조하고 있음
 - 그리고 역량수준이 높은 지역(수도권 및 혁신도시 지역), 혁신역량이 보통인 지역(지방 중소도시) 그리고 낮은 지역(농어촌)이 처한 문제상황이 다르다는 점을 밝히고 있음
 - 하지만 아쉽게도 최박사님께서서는 이러한 체계를 구성하고 진단하고 있지만, 그러한 상황에

서 어떠한 지역혁신을 추구하는 것이 바람직한가 또는 어떻게 지역혁신을 추진할 것인가에 대한 대안을 명확히 제시하지 않고 있음

- 다만 ‘지역혁신 역량이 높은 지역’이면서 ‘문제범위가 좁은 영역’에서는 특정 혁신주체가 주도하는 유형으로 지역혁신을 추진할 수 있고, ‘지역혁신역량이 낮은 지역’이면서 ‘문제범위가 좁은 영역’에서는 지자체가 주도하는 유형을 제시하고 있음(표 3-3)

- 그런데 이러한 혁신역량에 대한 진단과 처방은 지역혁신역량 수준의 차이를 고착화시킬 수 있으며, 지역별로 처한 문제들이 서로 다른 상황에서 모든 문제해결능력에 대한 격차가 존재하므로 지자체가 주도하는 해결유형만을 제시하는 것은 바람직하지 않다고 생각됨

- 즉, 각 지역은 그 지역이 처한 문제를 인식하고 해결하는 역량을 모든 혁신주체들이 배양할 수 있다는 논리체계 속에서 대안이나 추진방안을 제시하는 것이 필요하다고 생각됨

※ 이러한 저의 생각이 발제문에 대한 오해에서 빚어진 것일 수도 있으니, 최박사님께서 보완하여 설명해 주실 것을 부탁드립니다

- 참고로, 지역혁신 주체의 역량에 대해 말씀드리겠음

- 혁신주체의 하나인 대학에 대한 중앙정부의 투자를 하나의 예로 제시하겠음

- 논리적으로 생각하면 역량이 낮다고 진단되는 지방의 국립대학에 더 많이 투자, 최소한 동일한 수준으로 투자하여 역량을 강화하는 것이 올바른 처방이라고 생각함

- 그런데 현실은 정반대임

- 예를 들어, 전임교원 1인당 학생 수의 경우, 서울대는 13.9명인데 반해 지방의 국립대들은 20~23명 수준임. 그리고 최근 국가지원금의 규모도 서울대는 연간 4,400억원, 지방 국립대들은 연간 1,300~1,400억원 수준이어서 3배 이상 차이가 나고 있음

- 끝으로, 지역혁신역량의 강화를 통해 지역사회가 직면한 수많은 문제들을 해결하여 전국이 골고루 잘 사는 사회를 만들어야 한다는 점에 100퍼센트 동의하고 있음

- 다만 현실이나 문제에 대한 인식과 그에 기반한 해결방안이나 전략의 마련은 논리적이고 실현가능한 범위에서 정립되고 추진되는 것이 중요함

- 오늘의 대토론회는 자치분권과 균형발전이 양립할 수 있다는 전제 위에서 논의가 되어야 하며, 그에 합당한 정책이나 실행계획으로 도출되고 추진되어야 할 것임

- 최박사님의 발제는 이를 위한 소중한 기초가 되었으며 다시 한번 감사드립니다



토론 3

김학홍 행정안전부 지역혁신국 국장

[토론3]

김학홍 행정안전부 지역혁신국 국장

■ 지역혁신의 의미

- **(현재 상황)** 저성장과 경기침체, 저출산·고령화, 사회양극화 등 정부 단독으로 해결하기 어려운 문제(wicked problem)가 지속적으로 발생하고 있음.
 - 한국과학기술기획평가원('18년) 조사에 따르면 국민들은 국내 사회문제의 심각성이 높고(시민 83%, 전문가 77%), 문제해결 정도는 낮게 전망(시민 45%, 전문가 48%)하고 있음.
- **(추진필요성)** 복잡한 사회문제를 해결하기 위해서 정부는 다양한 주체(연구기관, 산업, 시민사회)와 협업해야 함.
 - 또한 당면한 지역문제 해결을 위한 지방정부의 “문제해결력”이 중요해지고 있으며, 중앙정부는 지역간 격차 해소를 위해 이에 대한 지원이 필요함.
- **(지역혁신이란)** 주민참여를 바탕으로 시민사회, 기업 및 정부가 협력적 거버넌스를 구성하여 새로운 방법으로 지역문제 해결하는 것
 - ① 지역혁신의 지속적인 추진을 위한 제도적 기반 마련, 지역혁신 주체간 연계 및 활동역량 강화 등 혁신생태계를 구축하고자 하며, ② 지자체의 문제해결력을 높이기 위한 여건분석 및 지역 유형별 맞춤형 전략 수립을 지원하고자 함

■ 지역혁신을 통한 사회적 가치 실현

〈지역내 혁신생태계 구축〉

- **민관협업 플랫폼 활성화**
 - 지역내 문제해결을 위해 주민이 주도적으로 의제를 발굴하고, 주민·지자체·공공기관·전문가 등 지역구성원이 참여하는 **지역혁신포럼** 구성 및 제도화 추진
- **지역주체 혁신역량 강화**
 - 지자체 공무원과 함께 하는 **지역혁신 아카데미** 개최
 - 지역혁신주체(주민·활동가·공기업) 대상 사회문제해결과정 교육 및 체험 워크숍 실시, 네트워크 활성화를 통한 민간 혁신주체 역량강화 지원

- 청년 공동체 활성화, 마을기업 육성(마을기업 육성 지원법 제정 등), 새마을 운동 등 주민 주도 공동체 활성화 지원

〈지역 유형별 지역혁신 지원전략 수립〉

- **지자체 유형화 및 맞춤형 전략 마련**
 - 각 영역별 혁신주체들의 역할과 적용 가능한 해외사례 등을 담은 **매뉴얼 발간**(~'19. 하) 및 지역별 맞춤형 전략 수립
- **연구 지원 전문기관 신설**
 - 지역 유형화, 이에 따른 맞춤형 전략 수립, 성과관리 등을 체계적으로 추진하기 위해서는 연구 전문기관 필요

〈주민참여 기반의 지역혁신 사업 추진〉

- **민관협업 사회문제해결 확산 사업**
 - 민관협업, 공유경제 활성화를 통하여 **지역활력**을 도모하는 사업으로 **청년의 지역정착 지원** 및 **일자리 창출**을 목적으로 함
- **지역거점별 소통협력공간 조성·운영**
 - 지역혁신 거점공간 조성 및 주민주도 문제발굴·혁신활동, 사례연구 등을 통해 **지역사회 문제 해결력**을 높이는 ‘혁신플랫폼’ 운영
 - '18~20년까지 권역별 총 6개소 조성을 통한 모델 제시로 사회혁신 역량의 지역불균형 해소 및 지역밀착형 문제해결 기반 마련
- **주민참여 리빙랩 공유·확산**
 - 지역주민 중심으로 지역 문제를 해결할 수 있도록 리빙랩 사업에 대한 가이드북 마련, 사업 간 연계 등을 통한 원활한 사업 추진 지원
 - 주민참여 리빙랩 활성화 관련 **전문가 자문** 및 정책연구를 통해 **우수·실패사례 시사점 분석** 및 확산을 위한 **제도개선 방안** 등 모색

〈지역혁신 성과관리〉

- **사례 공유의 장 마련**
 - 주민과 함께 하는 **실패박람회*** 개최
- * 실패경험 공유·사회자산화, 재도전을 응원하는 사회분위기 조성

- 지역현장 공유 및 정책방향 논의를 위한 민관합동 공동체·사회혁신 한마당 개최(공동체·혁신 관련 활동가가 함께 정책 이슈 및 지역의제 논의, 우수사례를 공유·전파하여 시너지 효과 창출)
- **지자체 역량강화를 위한 자기진단지표 개발**
 - 지역혁신지수 개발을 통한 정량평가와 지역유형별 정성평가(마을 역동성지수)를 바탕으로 통합적인 성과관리 및 자율혁신 역량강화

■ 마무리

- 공공·시장의 기존 역할만으로는 더 이상 예측과 문제해결이 쉽지 않은 복잡성의 시대를 맞아 국민과 함께하는 정부로 패러다임의 전환이 필요하며, 지역혁신을 통한 **주민 삶의 질 향상 및 사회적 가치 실현**을 위해 **민관협력 거버넌스** 구축에 노력하겠음.



토론 4

박진영 대통령직속 국가균형발전위원회 대변인

지방자치단체 중심의 지역혁신이 가능할까요?

박진영 대통령직속 국가균형발전위원회 대변인

■ 문제제기

- 분권이 지역의 발전과 직접적으로 이어지는지는 의문이 있음
- 분권화된 권한을 토대로 지역성장의 안정적 선순환 구조가 만들어 질 수 있도록 지역 내 혁신세력(?)과 역량을 강화하는 중요
- 특히, 분권과 자치를 바탕으로 지역이 갖고 있는 인적·물적 자원과 특성들을 발굴·연계·활용하는 것이 지역혁신활동의 핵심임

■ 누가 혁신가인가?

- 일련의 혁신활동들은 기존과 같이 행정조직 중심으로는 달성되기 어려운 것이 모두가 공감하고 있는 점이며, 지역 내 다양한 주체들이 함께 참여하는 이른바 혁신생태계 속에서 진행되어야 함
- 혁신생태계에서 가장 열정적 참여자는 경제주체들일 수밖에 없음
- 지역의 경제 또는 다양한 시민사회의 혁신주체들 간의 자율적 상호작용을 통해 혁신활동이 자연스럽게 활발하게 이루어지고 그 성과가 지역성장으로 연결되는 것이 중요

■ 이와 관련, 지역 내 혁신역량을 결집하고, 혁신 주체들간의 역할 조정 및 연계협력을 통해 혁신활동을 진작시킬 수 있는 리더 그룹이 필요

- 국가균형발전위원회는 지난해 「국가균형발전특별법」 개정을 통해 지역혁신활동의 주도자이자 조정자로서 시도 및 시군구 지역혁신협의회의 설치근거를 마련, 이를 토대로 지난해 말 17개 시도*별로 출범을 완료
* 시도지사 소속, 20명 이내로 구성
- 지역혁신협의회 출범 이후, 시도별로 균형발전 5개년 계획, 지역발전투자협약, 규제자유특구 지정 등 지역의 청사진을 제시하는 굵직한 안건들에 대한 심의를 담당해 오고 있으며, 앞으로 그 역할은 더욱 커질 전망

※ 균특법상 지역혁신협의회의 주요 심의 범위

- 시도계획 및 시도 시행계획의 수립에 관한 사항
- 관할 시도지역 산업기업의 육성 등에 관한 중장기 전략수립에 관한 사항
- 관할 시도가 추진하는 국가균형발전시책의 시행에 관한 사항
- 지역경제활성화 촉진시책 운영체계에 대한 평가 및 개선에 관한 사항
- 국가혁신융복합단지의 지정과 육성에 관한 사항

- 시도 협의회별로 자체 워크숍 개최와 연구모임 운영 등 자발적 혁신모임과 활동을 통해서 지역내 혁신거점으로서 혁신의 불씨를 키워가고 있음

■ 한편, 사회문제의 해결을 위한 과정으로서의 혁신활동과 더불어 지역의 경제적 성장과 발전을 위한 지역경제 생태계의 혁신에 대해서도 깊이 있는 고민

■ 지역단위에서 이루어지고 있는 각종 산업육성·기업지원관련 혁신활동들이 지역의 발전방향에 맞게 추진되고 있는 지, 그래서 실제로 지역관점에서 도움이 되고 있는 지에 대해서는 반성할 부분이 있음

- 산업부, 중기부, 과기부 등 지역단위에서 지역혁신기관들을 관리하고 있는 부처별로 제각기 사업 계획을 수립·실행하고 있고, 이러한 칸막이식 사업 추진은 결국 지역에서 큰 효과를 갖기 어렵게 하고 있음
- 부처들의 사업추진과정에서 각 지자체의 특성·여건도 반영되기도 어려운 구조
- 지자체도 중앙부처에서 지원하는 예산확보에만 목을 매고 있는 상황으로 장기적인 발전 계획을 짜임새 있게 마련하고 지역단위에서의 사업들을 주도적으로 연계할 수 있는 구조도 요원한 실정

■ 이러한 고질적인 구조적 문제는 지역내 혁신생태계에서 기업가, 연구자, 공무원간의 상호작용을 가로막고 있는 것으로 반드시 개선되어야 할 과제임

- 중앙부처단위에서의 사업체계를 근본적으로 개선하고 지역단위에서의 지역혁신기관들의 활동도 지역이 주도할 수 있도록 검토되어야 함

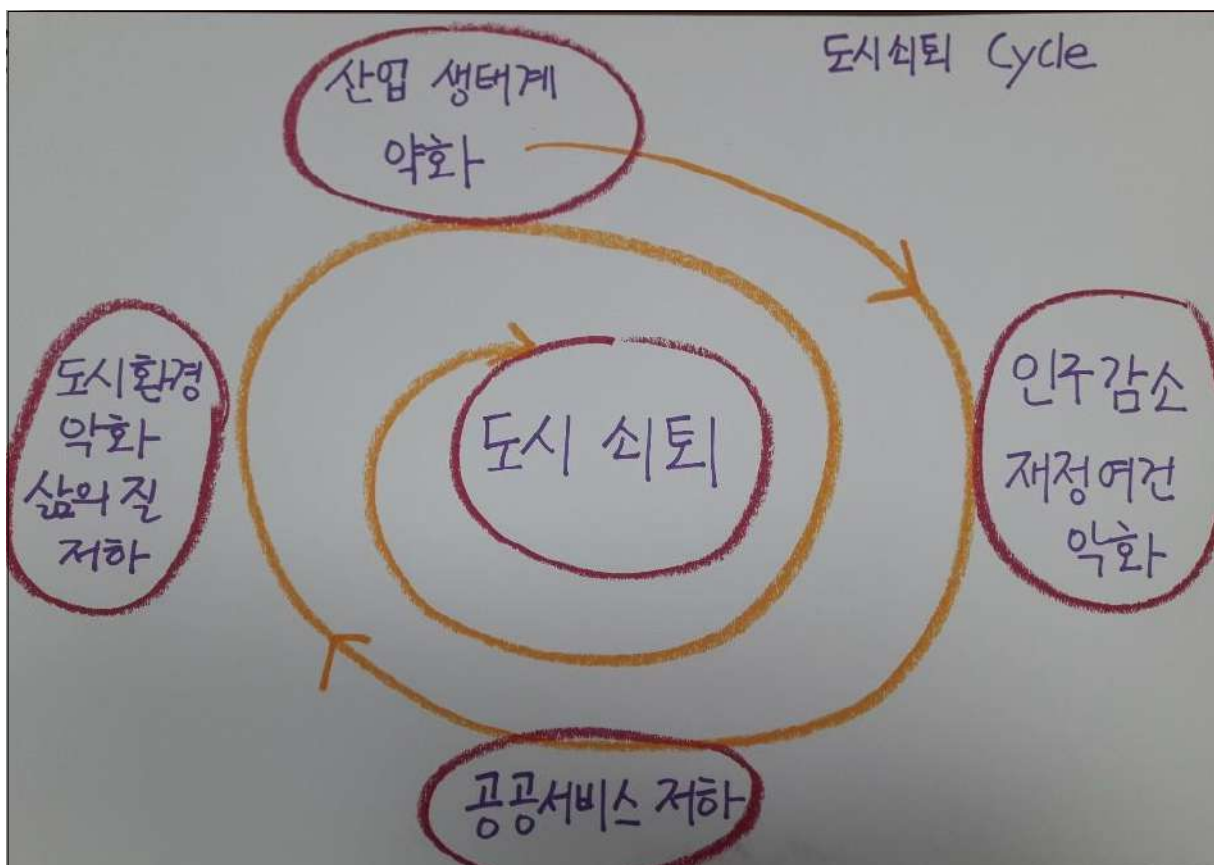
- 균형위에서는 지역내에서의 이러한 혁신생태계가 중앙이 아닌 지자체 중심으로 운영되어 실질적 혁신성장의 효과가 나타날 수 있는 방안을 적극 마련하고 있으며, 이 과정에서도 핵심은 지역혁신협의회가 될 것임
- 많은 지자체에서 산발적인 회의체나 형식적 협의체를 운영하고 있으나, 이제는 분산되어 있는 추진체계와 역량을 법에 근거를 두고 있고 실질적 혁신지원 거점인 지역혁신협의회에 결집시켜서 지역의 가시적 성장을 이끌어 나가야 할 것임
- 균형위는 앞으로도 균형발전과 관련한 제도 개선은 물론, 지역의 혁신생태계 구축과 운영, 그를 통한 성장에 도움이 될 수 있는 체감도 높은 정책들을 현장의 지자체와 함께 적극적으로 발굴하고, 실행해 나가도록 하겠음

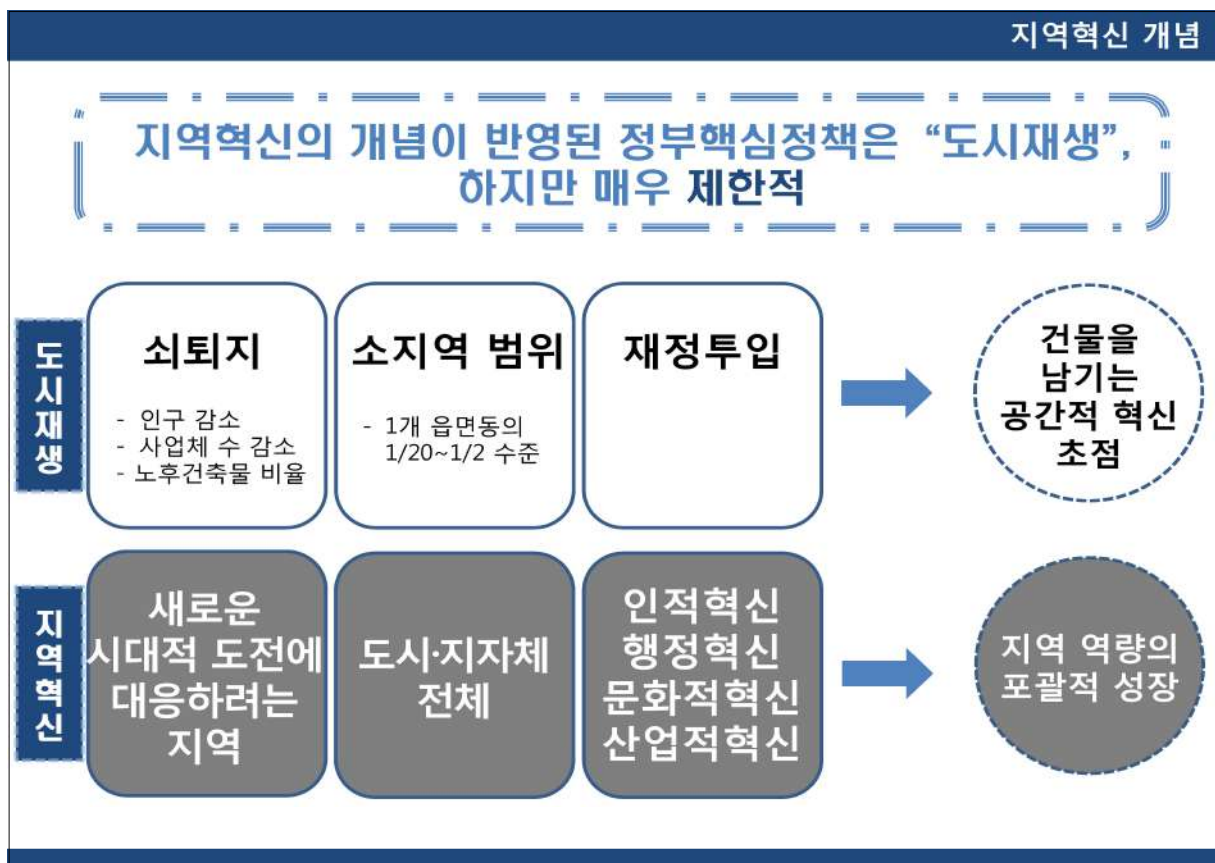
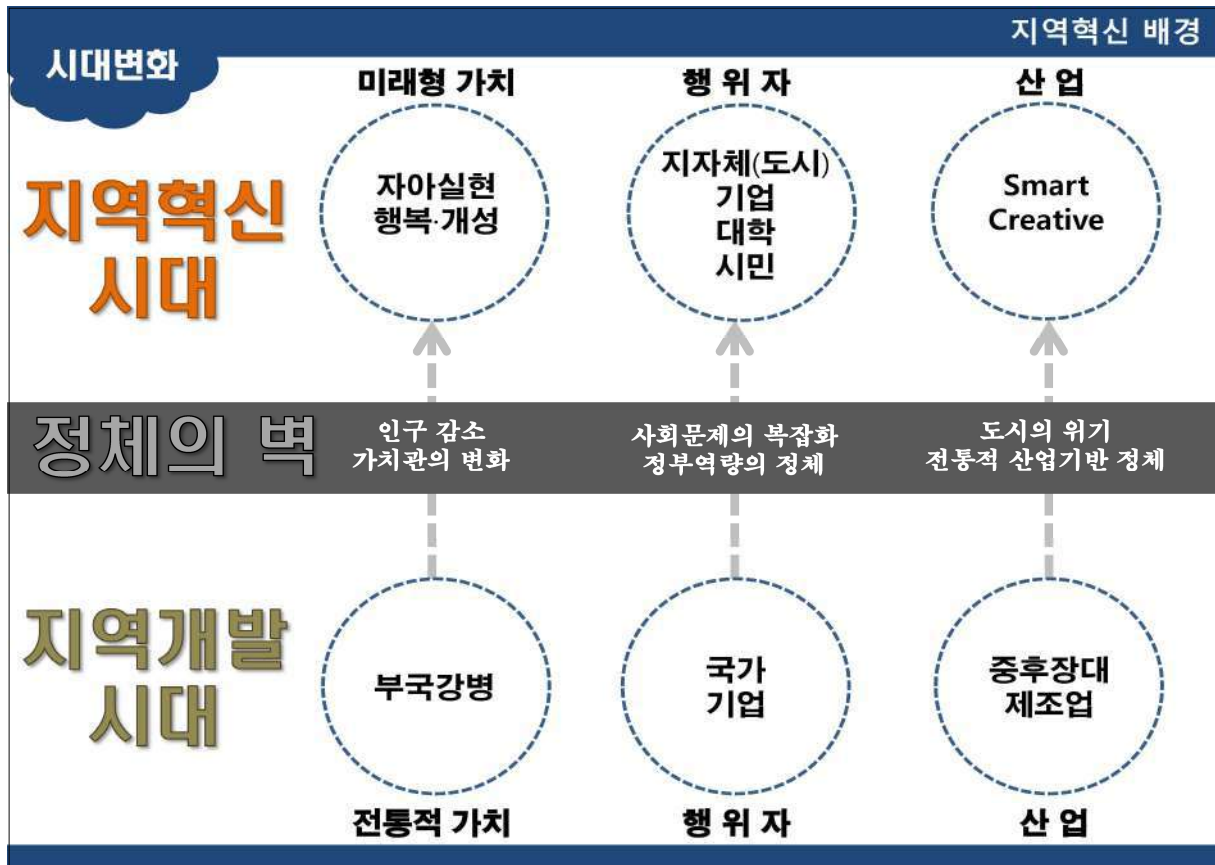


토론 5

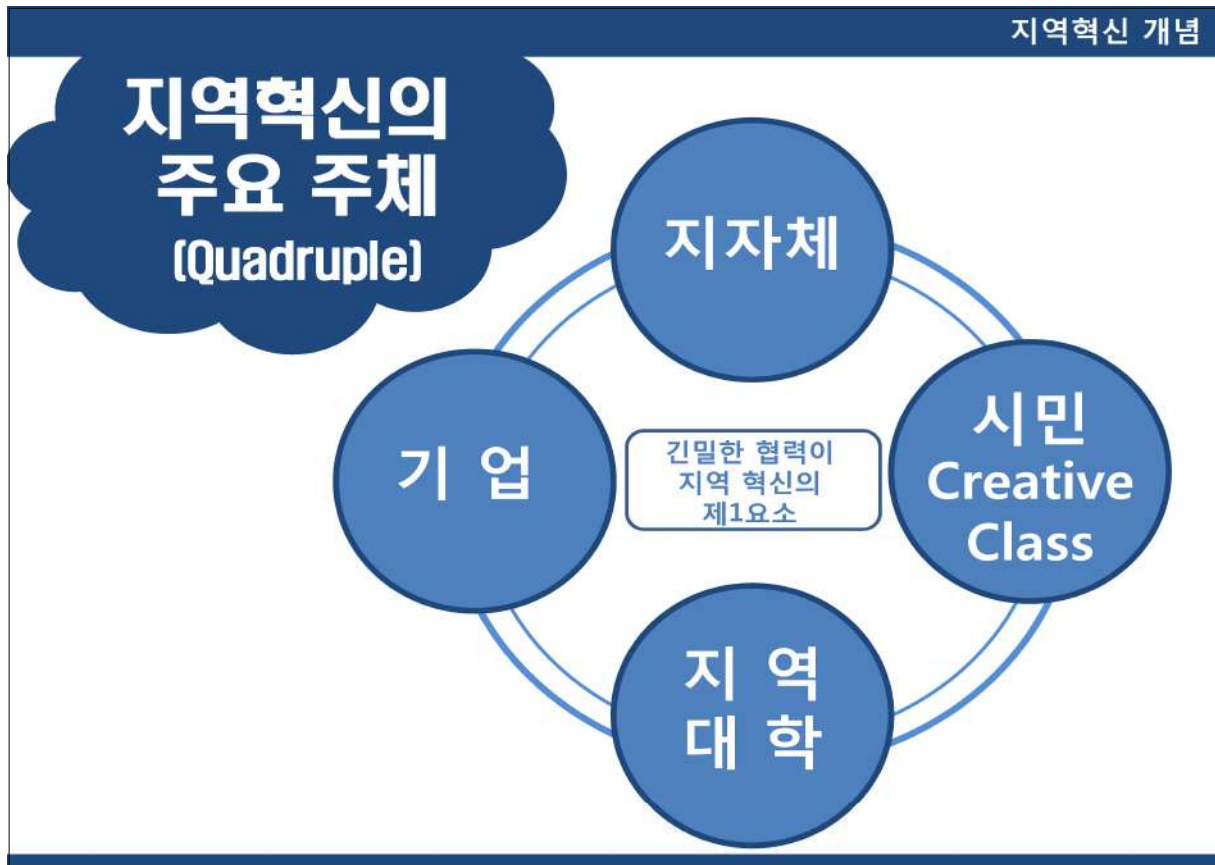
정보연 행정안전부 주민자치형공공서비스추진단 단장

지역혁신의 기보들



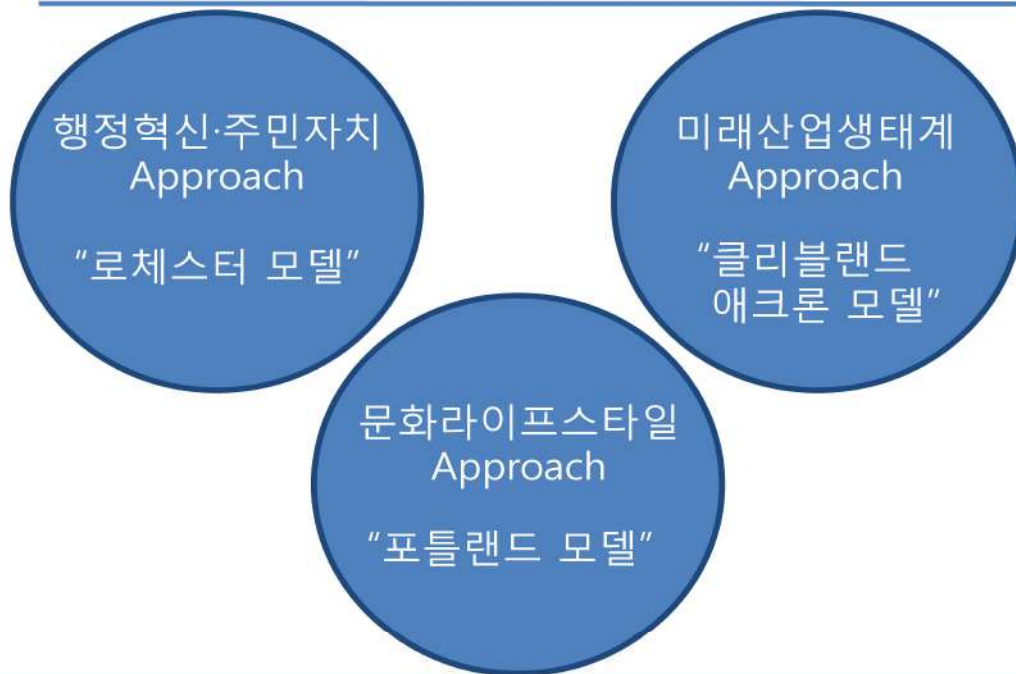


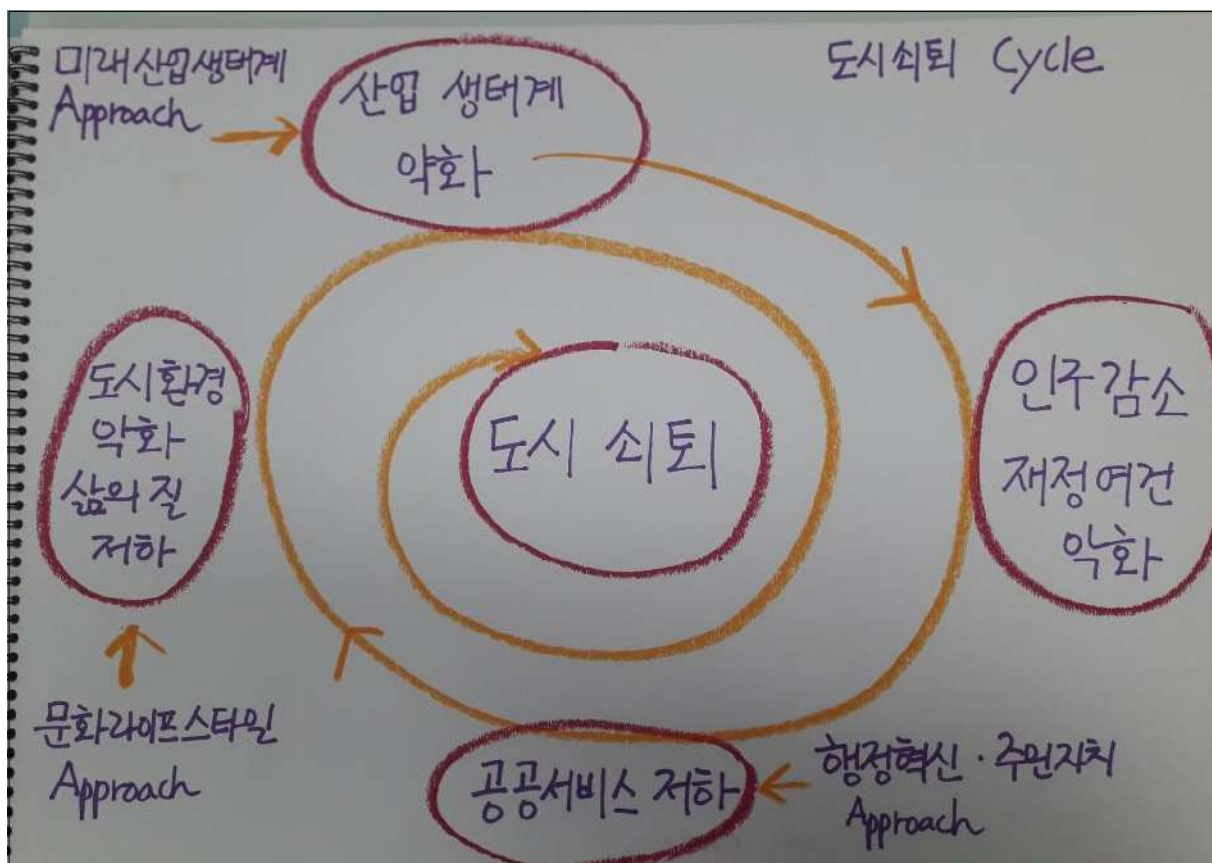
지역혁신 개념



지역혁신 사례

지역혁신의
몇 가지 Approach



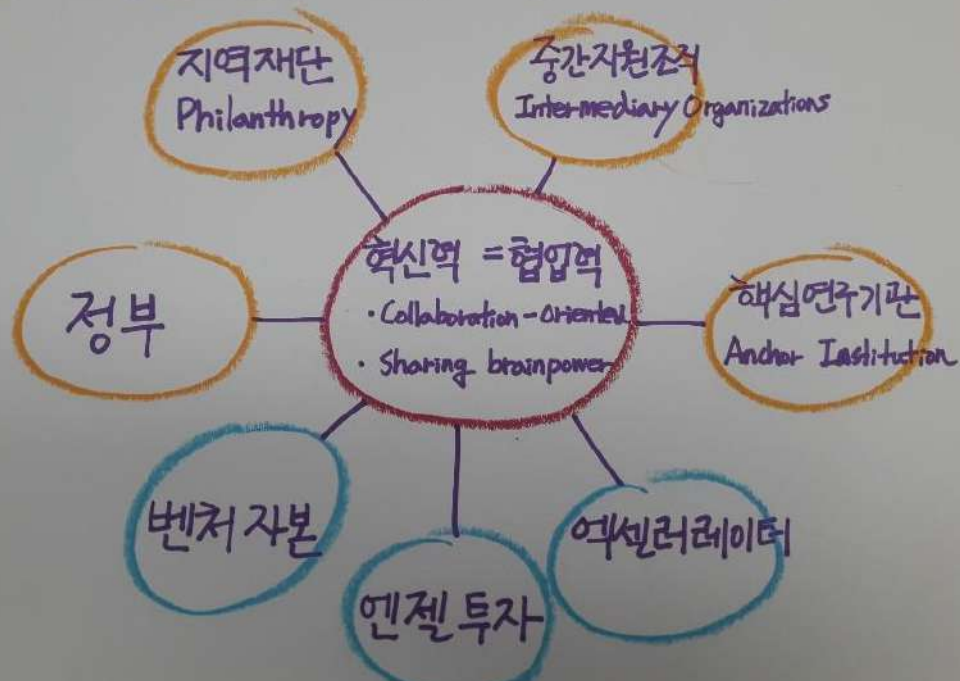


미래 산업생태계 Approach 사례들

: 정답? 아니. 그저 기보. 자꾸 들여다보면 실험이 된다.

1. 클리블랜드 기보 : "혁신력 = 협업력"이라는 것을 알려주는 전형적 사례. 실리콘밸리 보다는 한국적 사례.
2. 뉴욕 기보 : 도시의 미래에 관한 "전략적 판단의 중요성"
3. 애크론 기보 : 관전포인트 "Anchor Institution의 중요성" (핵심 연구기관)
4. 루트 128 vs 실리콘밸리 : 도시산업 혁신의 최근 추세들

실리콘 밸리는 이터백, 클리블랜드는 두보.
두보가 좋은 점. "따라할 수 있다!"



· 2008년 금융위기의 직격탄을 맞은 뉴욕.
15개월 동안 금융부문에서만 3만6천개 일자리 잃어.
2009년 20억불, 2010년 14억불 세수감소. 공공부문 13만9천개 일자리 감소.

↓

다행히 뉴욕이 가진 도시매력 덕분에 인구는 유지.
"안되겠다. 뉴욕의 미래를 재건하자." 지역사회 공감대
「a Game Changer Initiative」

↓

1. 금융만 가지고는 안된다. 결국 기술기반 산업이 함께 가야한다.
2. 보스톤의 기초과학을 따라잡을 수 없다. 우리는 응용과학(Applied Science)으로 가자.
3. 30년 후를 비추고 "응용과학 대학"을 설립하자.
기업유치·산업유치가 아닌 대학유치

↓

2010년 전세계 대학에 투자의향요청 받판.
뉴욕시는 (시 소유 부지 4곳 중 1곳 제공(대학이 선택)) 1억불 투자 제공.

1년 후 유력했던 스탠포드를 제치고 코넬+텍사스 A&M 선정 (루즈벨트섬)

↓

제2의 뉴욕대학 도시과학 캠퍼스
제3의 컬럼비아대학 데이터공학 연구소 선정
벌써 Startup 생태계가 만들어지고 있음

★ 관전포인트 (아래)
· 부자일때 준비하는구나.
· "이 프로젝트가 직면한 첫번째 어려움은 30년 동안은 성공여부를
안 수 없다는 것입니다." "당장"이라는 압력속에서
한 세대 다음을 보는 것이 정치리더. 혁신리더의 역할

루트 128 vs 실리콘밸리, 그 혁신 스토리

1950~60년대 미국, 공간적으로 고립된 대기업 캠퍼스 성립
루트 128 외곽, 실리콘밸리, 리서치 트라이앵글 파크 ...
이곳들이 혁신 주도



세계 최고의 대학 + 국가연구프로젝트의 상당부분 수주하면서
50~60년대 루트 128 전성기.

그런데 국가연구예산이 줄고 첨단산업의 추세가 바뀌면서 1985년 이후
실리콘밸리가 주도권. 두 지역을 연구한 섹서니언 교수에 의하면

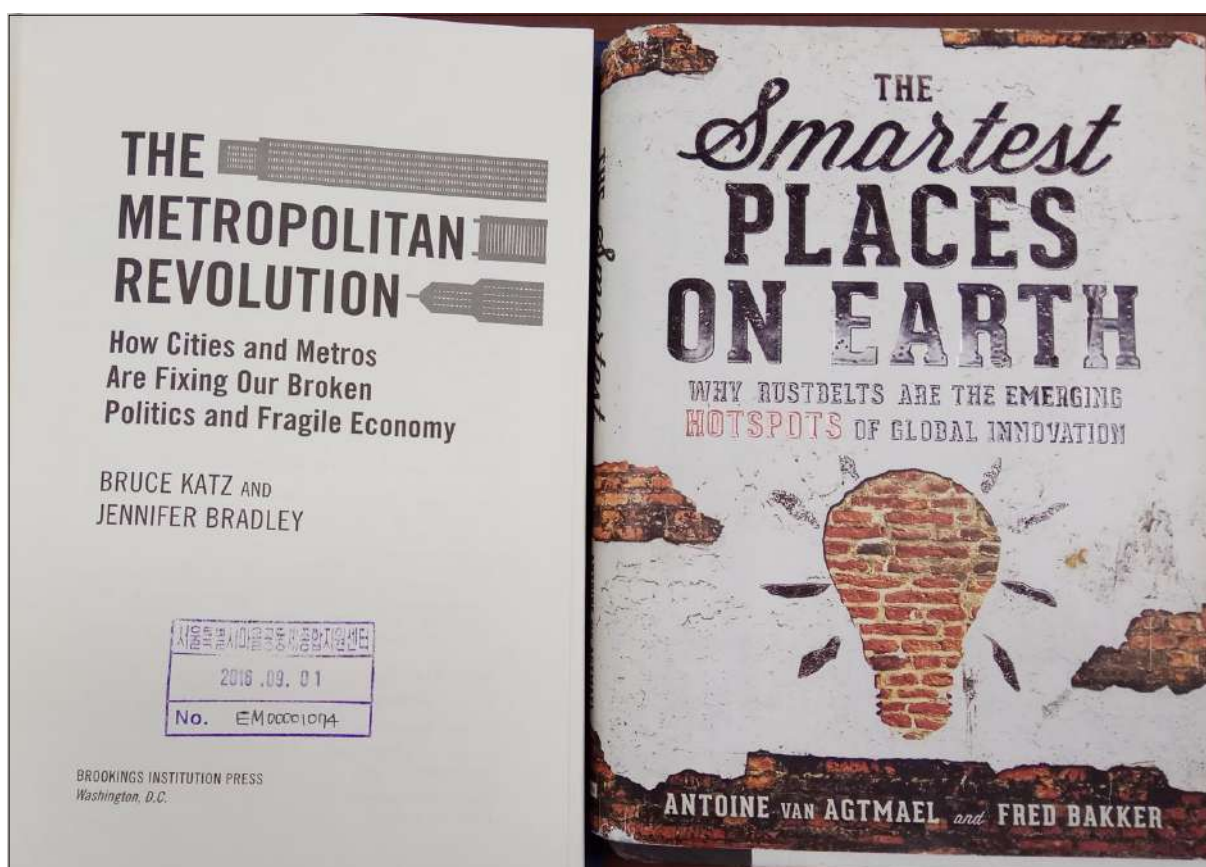
(대기업 중심 기업에 막혀 혁신이 교류 장애 백인 중심의 경직된 문화	VS	(신생 벤처기업 중심 혁신가들의 활발한 교류와 협업 다양한 인종, 관대한 문화	혁신에도 문화가 중요
----------------------------------------------	----	---------------------------------------------------	----------------



2000년 이후 루트 128 변화감지. 혁신역량이 루트 128 외곽에서
보스턴과 캠브리지 시내로 진입. 도심형 혁신지구 등장.

교외의 고립된 기업 캠퍼스 ⇒ (대학의 연구역량
기업의 혁신역량
활력있는 도시문화) 도심형 혁신생태계 형성

전형적인 교외의 사이언스 파크였던 노스캐롤라이나의 트라이앵글 파크도
도시화 선언. 매력적인 도시가 혁신역량을 끌어들이고 있기 때문.





주제 2

지역혁신과 광역지방자치단체의 역할

이종호 경상대학교 교수

자치분권, 균형발전 실현을 위한 대토론회 II
2019. 06. 05.

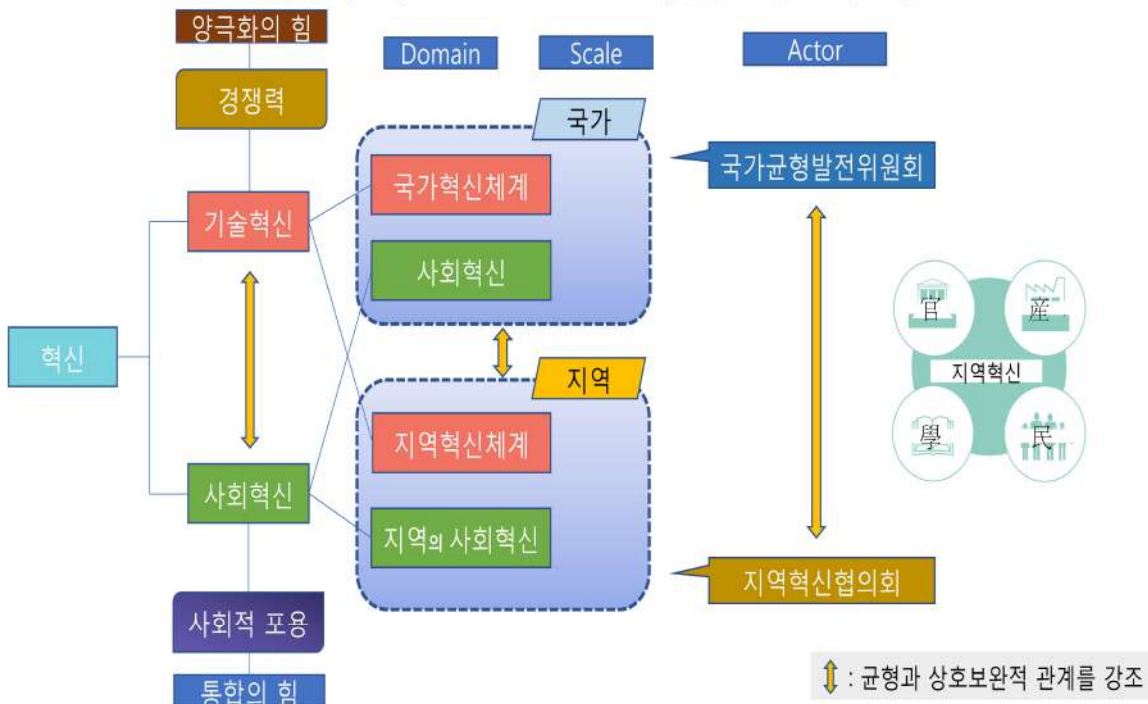
지역혁신과 광역지자체의 역할

이 종 호

경상대학교 교수/산학협력정책연구소장

UNICO 경상대학교
산학협력정책연구소

지역혁신 관련 개념의 이해



균형발전정책의 변화

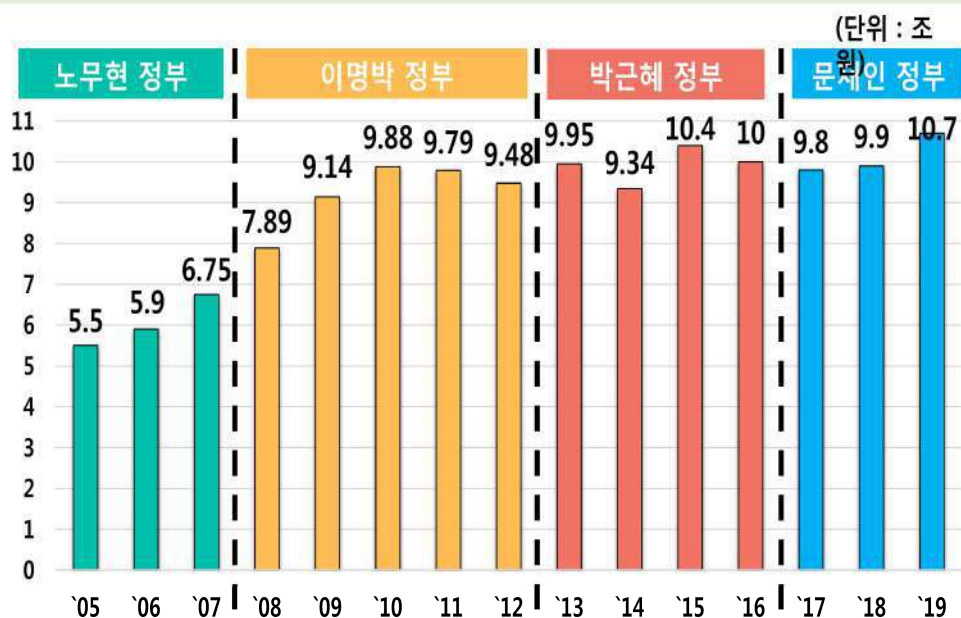
- 노무현, 문재인 정부 vs. 이명박, 박근혜 정부의 차이 :
 - 분권-자치를 통한 균형발전 추구, 거버넌스 구축 vs. 인위적 권역 묶음, 거버넌스 없는 연계협력사업

구분	노후원 경우	이대발 경우	박근애 경우	문제인 경우
주요목적	-지역 간 불균형 해소 -지역혁신 및 특성에 맞는 발전 -지리형 지방발전 촉진	-지역의 특성이 있는 발전 -지역 간의 연계협력 추진 -지역경제적 제고 및 삶의 질 향상	-지역 간 불균형 해소 -지역특성이 있는 발전 -지역 간 연계협력 -경제영역권 제고 및 삶의 질 향상	-지역 간 불균형 해소 -지역 특성에 맞는 자립형 발전 -산업 생활의 균형한 향상
핵심요소	-국가균형발전 -지역혁신체계 -통용기관	-지역혁신 -지역전략산업 -지역민학산업	-지역혁신도사업 -지역물산산업 -통용기관	-국가균형발전 -지역확화산업 -국가기능유기개발
공간단위	내륙지역 농촌	-기초생활권 -효광역생권 -특수상향지역	-광역시경전 -성장축진지역 -농산어촌	-기초생활권 -광역협력권 -성장축진의 지역 -농산어촌 -산업위기대응특별지역
주요시책	-지역혁신체계 구축 -지역민학산업 선정 -지방대학육성 -지역과학기술 진흥 -지역문화보존사업 -지역문화관광육성 -내륙지역 및 농산어촌 개발 -지역재활 활성화 -통용기관 지정지원 -기업 및 대학 지정지원	-5·6 광역경전선 구축 -국토의 다원적 개발 -지역별전략연구 수립 -지역산업육성 -지역교육여건 개선 -지역과학기술 육성 -지역발전정책 수립 -교통물류망 확충 -지역문화유산 육성 -국공유류관 확충 -지역문화재 특성 및 환경보전 -지역문화 관광 사업 -장소창조지역의 개발 -통용기관 지정지원 -기업 및 대학 지정지원	-지역생활권 구축 -주민생활환경 확충 -지역발전 역량 강화 -지역발전전략 강화 -지역산업육성 및 일자리 창출 -지역교육여건 개선 -지역대학육성 지원 -지역과학기술 육성 -지역발전정책 수립 -지역문화유산 육성 -국공유류관 확충 -지역문화재 특성 및 환경보전 -지역문화 관광 사업 -장소창조지역의 개발 -통용기관 지정지원 -기업 및 대학 지정지원	-지역혁신체계 구축 -주민생활환경 확충 -지역발전 역량 강화 -지역산업육성 및 일자리 창출 -지역교육여건 개선 및 인력양성 -지역대학육성 지원 -국가균형발전거점 육성 -교통물류망 확충 -지역문화유산 육성 및 환경보전 -지역문화 및 보건의료 확충 -성장축조지역 등의 개발 -산업위기대응지역 육성 -공동(국민) 지정지원 및 혁신도시 협력사업 -국가기능유기특별단지 지정, 육성 -기업 및 대학의 지정지원 -지역민학추진위원회 제정 -지역물류계간 무역 화물 개발 관리 -국가균형발전촉진에 관한 국공유류법 개정

자료: 산업연구원(2018)

균형발전특별회계 예산 변화

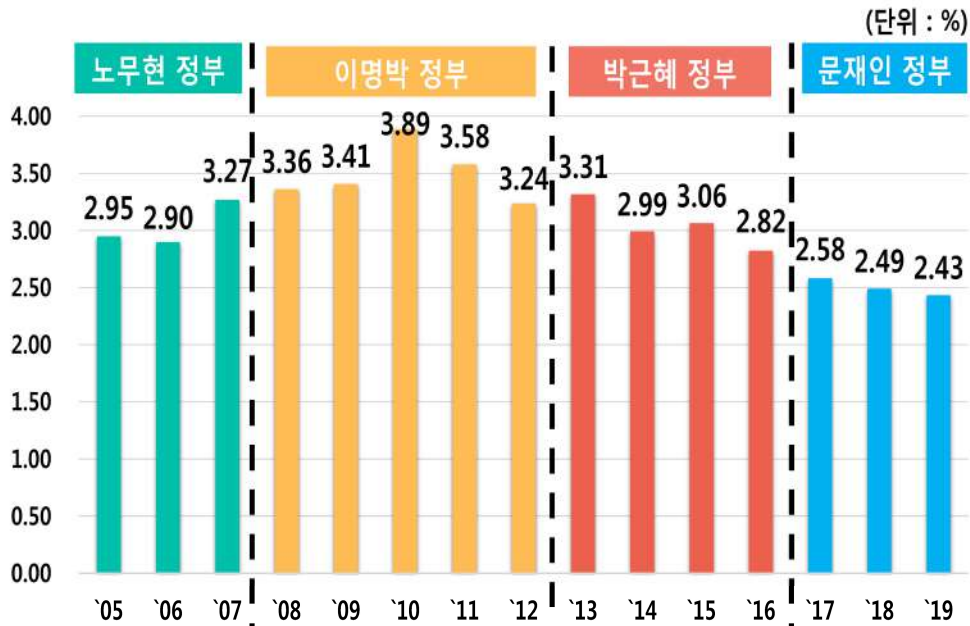
- '09년 이후 균형발전 예산은 매년 9 ~ 10조원대를 유지



자료: 신두섭(2014)의 기술훈정부 내부자료와 기술훈정부(2018, 2019) 자료 토대로 필자 정리

균형발전특별회계 예산 비중 변화

- 전체 정부예산 대비 균특회계 예산 비중은 이명박 정부 이후 지속적으로 감소 추세



자료: 신두섭(2014)의 기획재정부 내부자료와 기획재정부(2018, 2019), E-나라지표(2019)를 토대로 필자 정리

국가균형발전특별회계 예산의 구조

- 2019년 기준 국가균형발전 특별회계는 지역자율계정, 지역지원계정, 세종 및 제주특별자치시 계정으로 구성
- 지역자율계정의 경우 지자체의 선택적 신청에 의해 집행되며, 지역지원계정의 경우 중앙부처의 사업계획에 맞추어 집행

계정		지역자율계정	지역지원계정	세종특별 자치시계정	제주특별 자치도계정
편성방식					
지자체 자율 편성	시·도	①시·도 자율편성사업	-	③시도, 시군구 자율편성사업 · 시·군·구 기반구축사업 등 포함	④시도, 시군구 자율편성사업 · 시·군·구 기반구축사업 등 포함
	시·군·구	②시·군·구 자율편성사업	-		⑤특별지방행정 기관이관사무 수행경비
부처직접편성		-	⑥부처직접 편성사업	⑦부처직접 편성사업	⑧부처직접 편성사업

자료: 기획재정부(2019)

지역자율계정 사업의 현황

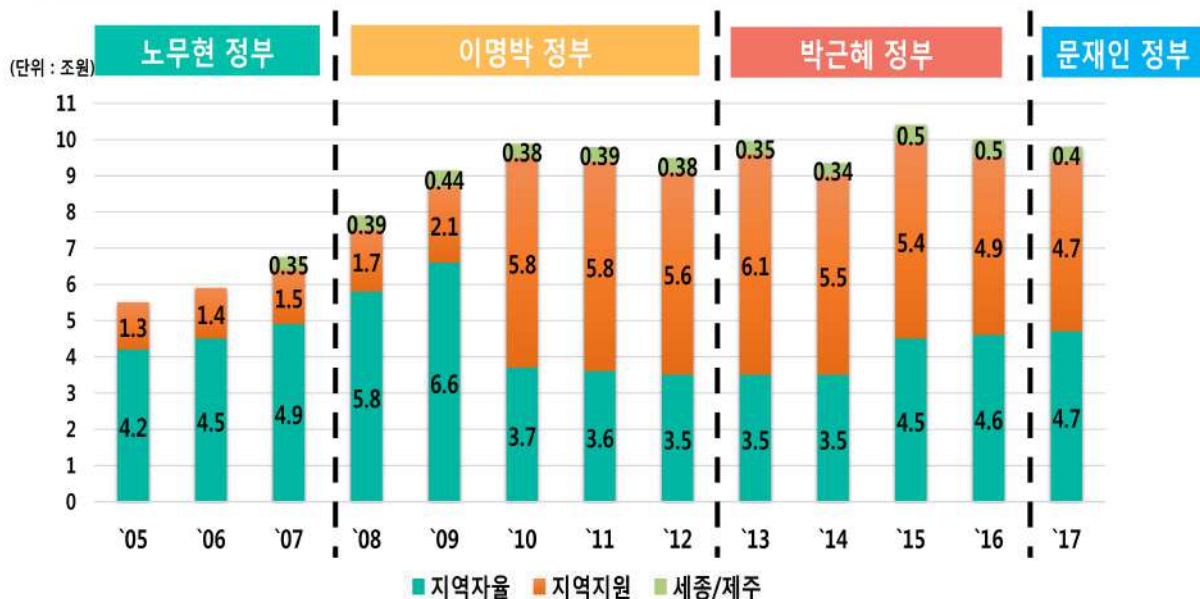
- 2019년 지역자율계정 사업은 43개 사업으로 광역지자체 37개, 기초지자체 6개로 구성
- 지역자율계정 사업은 포괄보조사업 형태로 지원되나 지자체의 재정현황, 낙후정도에 대해 충분히 고려하지 않고 획일적인 보조율을 적용하는 사업이 다수

포괄보조 사업명	보조율	포괄보조 사업명	보조율
① 문화시설 확충 및 운영	30~70%	②3 생태하천 복원	50~70%
② 관광자원 개발	50%	②4 노후상수도 정비	50~70%
③ 체육진흥시설 지원	30%	②5 대중교통 지원	70~90%
④ 지방문화산업기반 지원	50~80%	②6 지역거점 조성지원	50~100%
⑤ 산업단지·폐산업시설 문화재생	50%	②7 주차환경개선지원	50%
⑥ 문화유산 관광자원 개발	50%	②8 공업용수도 건설지원	100%
⑦ 농촌자원복합산업화지원	50%	②9 지역공동체 일자리 지원	50%
⑧ 농업기반정비	80%	③0 사회적기업 일자리창출	75%
⑨ 지역전략식품산업육성	50%	③1 지역자율형 사회서비스 투자사업	50~80%
⑩ 어촌자원복합산업화지원	50%	③2 지역문화행사 지원	40~50%
⑪ 어업기반정비	80%	③3 농촌형 교통모델	50%
⑫ 해양 및 수자원 관리	50%	③4 공공형택시지원	50%
⑬ 수산물가공산업육성	30~50%	③5 수산물 안전검사체계 구축	50%
⑭ 지역농촌지도사업 활성화	50%	③6 지방하천 정비	50%
⑮ 산림경영지원 육성	80%	③7 지역사회활성화기반조성	50%
⑯ 산림휴양·녹색공간조성	50%	③8 성장촉진지역 개발	100%
⑰ 임도시설(국유림 제외)	70%	③9 도시활력증진지역 개발	50%
⑱ 지역특성화산업 육성	50%	④0 특수상황지역 개발	80%
⑲ 전통시장 및 중소유통물류 기반조성	60%	④1 일반농산어촌 개발	70%
⑳ 청소년시설 확충	30~88%	④2 지역행복생활권 협력사업	70~80%
㉑ 상수도시설 확충 및 관리	70%	④3 소하천정비	50%
㉒ 자연환경 보전 및 관리	50%		

자료: 기획재정부(2019)

정권별 국가균형발전특별회계 예산구조

- 이명박 정부 이후 지역지원계정의 비중이 크게 증가
- '15부터 지역자율계정의 비중이 증가되고 있는 추세임.



자료: 신두섭(2014)의 기획재정부 내부자료와 기획재정부(2018, 2019), E-나라지표(2019)를 토대로 필자 정리

정권별 국가균형발전 관련 사업 추진기구

- 2005년 국가균형발전위원회의 출범 이후 정권별로 위원회의 명칭은 상이하나 국가균형발전사업을 위한 중앙정부와 지방정부의 추진기구는 유지되고 있음.
- 노무현 정부와 문재인 정부의 균형발전 관련 추진기구는 동일한 구성을 보이며, 지방의 지역혁신협의회를 중심으로 국가균형발전사업이 추진됨.

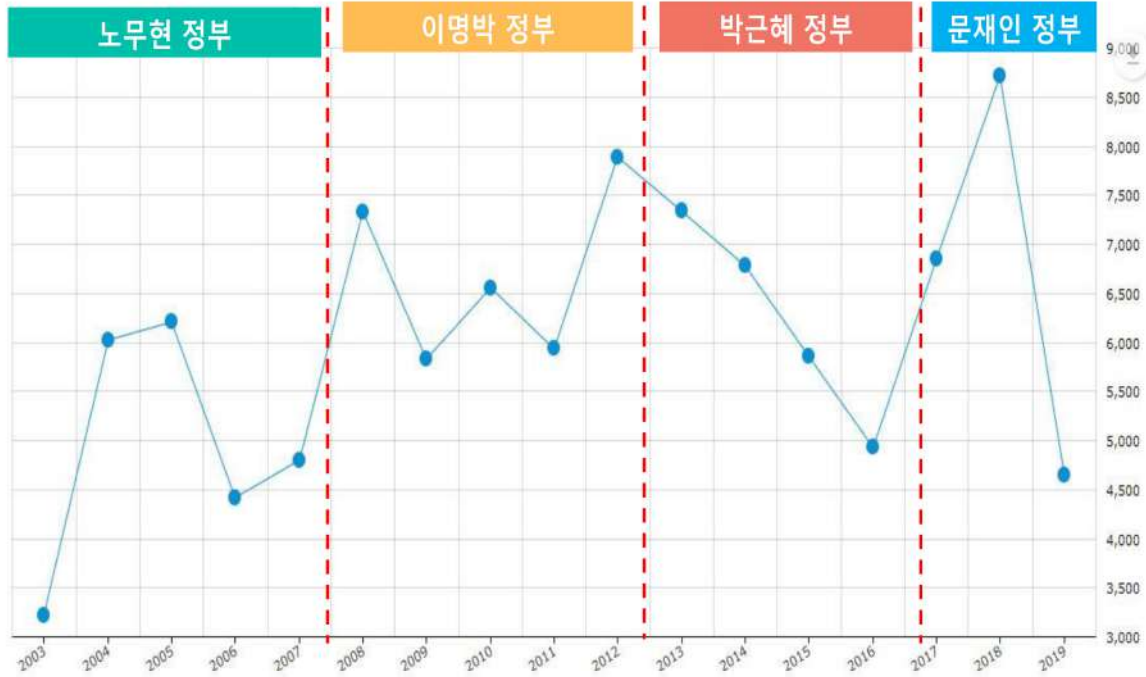
참여정부	이명박정부
<ul style="list-style-type: none"> - (중앙) 국가균형발전위원회 - (중앙) 국가균형발전기획단 - (중앙) 국가균형발전지원단 - (지방) 시도 지역혁신협의회 - (지방) 시군구 지역혁신협의회 	<ul style="list-style-type: none"> - (중앙) 지역발전위원회 - (중앙) 지역발전기획단 - (중앙) 지역발전지원단 - (지방) 광역경제권발전위원회 - (지방) 시도 발전협의회 설치
박근혜정부	문재인정부
<ul style="list-style-type: none"> - (중앙) 지역발전위원회 - (중앙) 지역발전기획단 - (중앙) 지역발전지원단 - (지방) 시도 생활권발전협의회 	<ul style="list-style-type: none"> - (중앙) 국가균형발전위원회 - (중앙) 국가균형발전기획단 - (중앙) 국가균형발전지원단 - (지방) 시도 지역혁신협의회 - (지방) 시군구 지역혁신협의회

자료: 산업연구원(2018)

균형발전 관련 키워드 트렌드 분석



균형발전 관련 키워드 트렌드 분석



[키워드: 균형발전]

균형발전 관련 키워드 트렌드 분석



[키워드: 지역혁신]

균형발전 관련 키워드 트렌드 분석



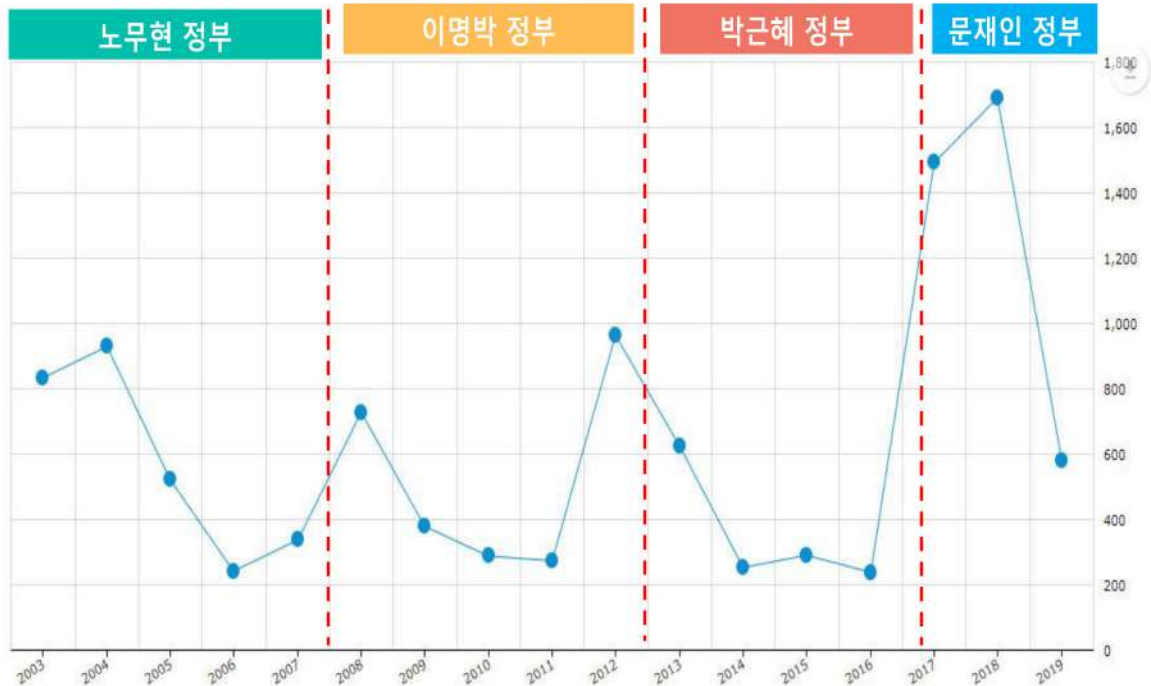
[키워드: 균형발전 AND 지역혁신]

균형발전 관련 키워드 트렌드 분석



[키워드: 분권]

균형발전 관련 키워드 트렌드 분석



[키워드: 균형발전 AND 분권]

균형발전 관련 키워드 트렌드 분석

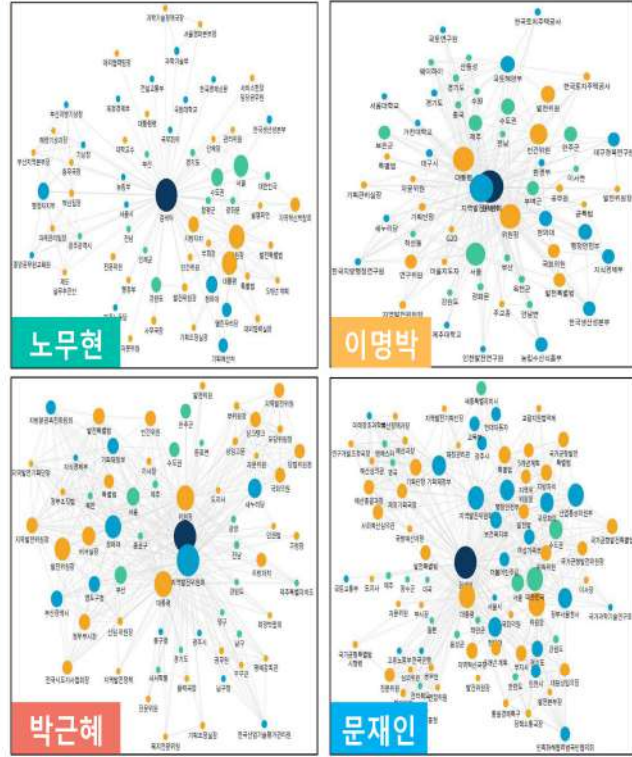


[키워드: 지역혁신협의회 AND 분권]

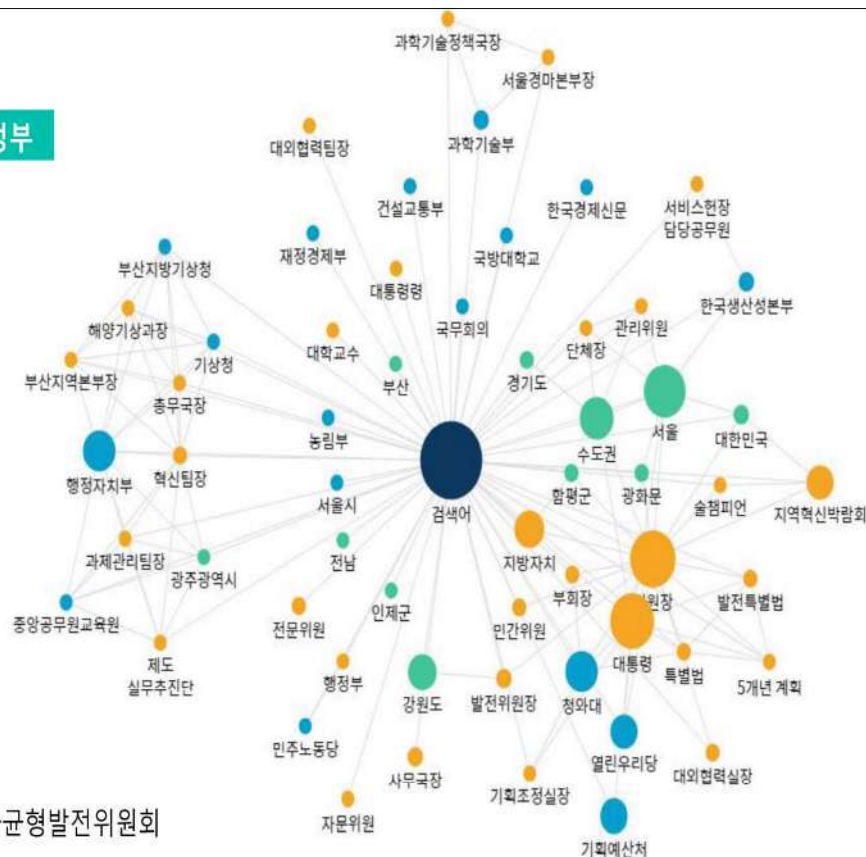
정권별 국가균형발전위원회 관계도

- BiGkinds 사이트에서 각 정권별 언론기사에서 언급된, 국가균형발전위원회와 개체명(장소, 기관, 키워드)의 관계도를 추출
- 노무현 정부의 경우, 행정자치부, 위원장, 법안, 지방자치와 관계성이 높게 나타남.
- 이명박 정부는 국토해양부, 행정안전부, LH, 지방행정과 관계도가 높음.
- 박근혜 정부는 청와대, 지역발전위원회, 법안, 분권 관계가 밀접한 것으로 나타남.
- 문재인 정부의 경우, 행정안전부, 산업통상자원부, 기획재정부, 세종시 등이 자주 언급된 것으로 나타남.

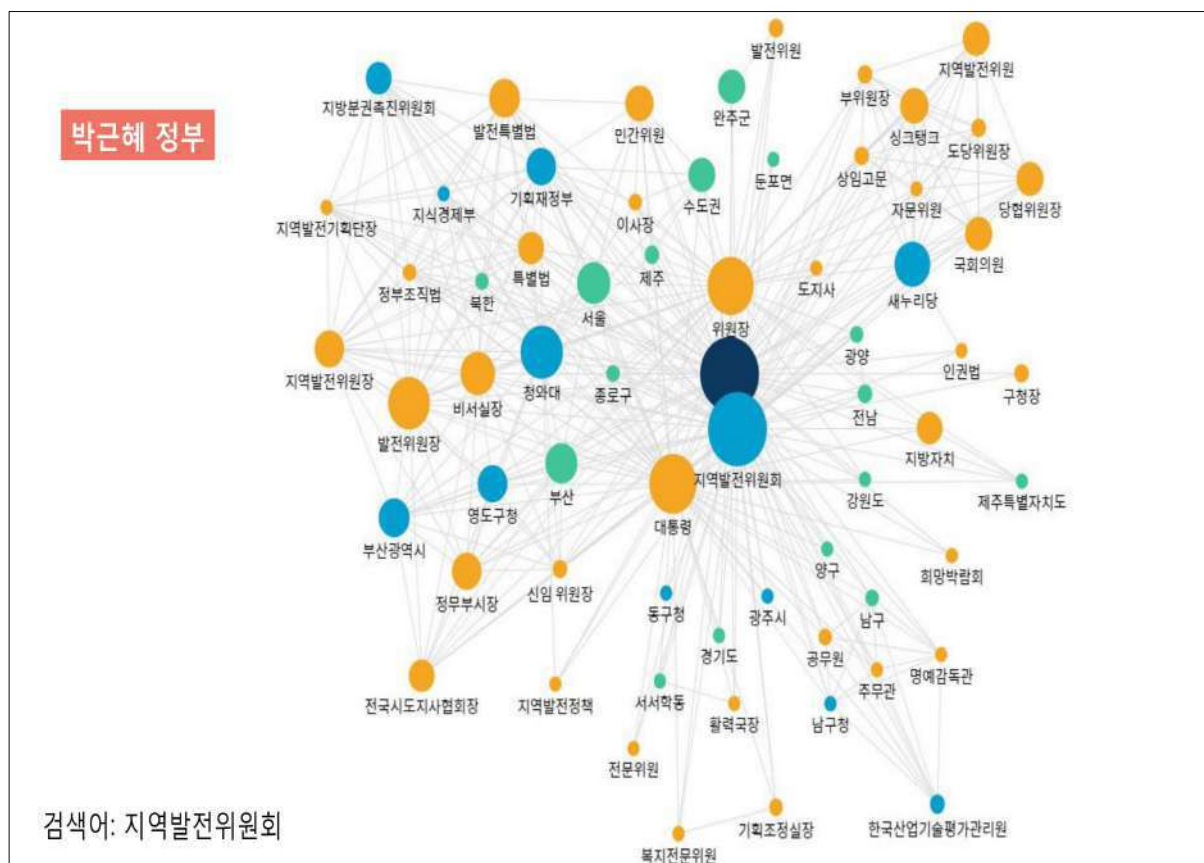
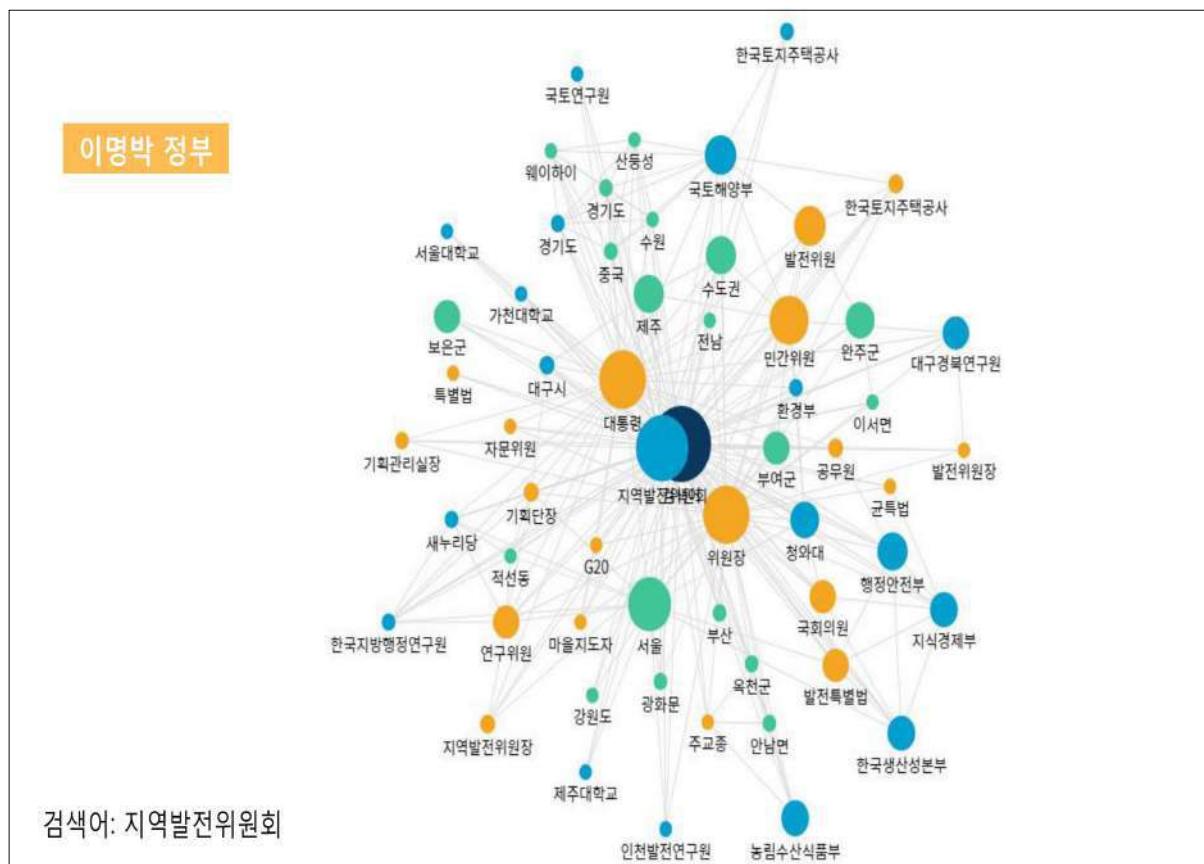
자료: BiGKind-한국언론진흥재단(2019)

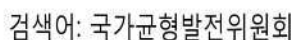


참여정부



검색어: 국가균형발전위원회





정권별 국가균형발전위원회 연관어

- BiGkinds 사이트에서 각 정부집행 기간별 언론기사에서 연관성이 높은 키워드를 추출
- 모든 정권에서 균형발전위원장과 관련된 연관 키워드가 가장 빈번히 나타남.

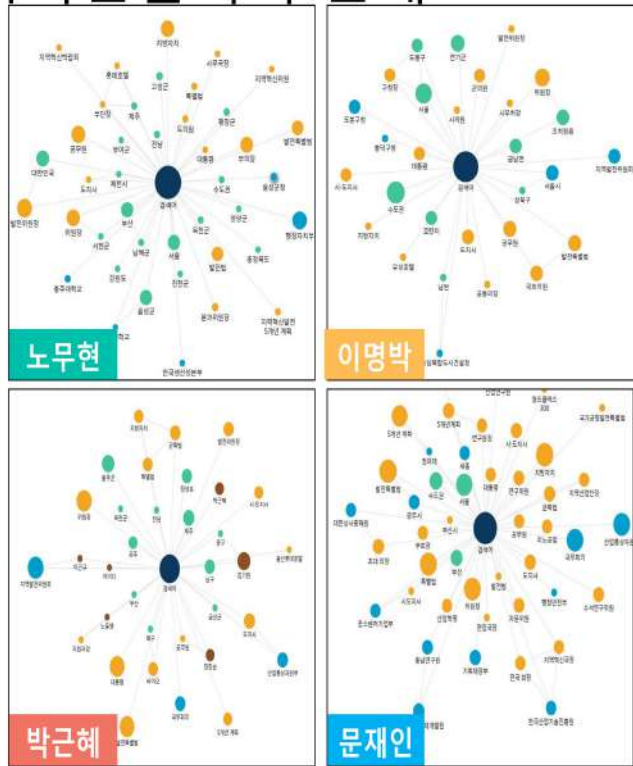


자료: BIGKind-한국언론진흥재단(2019)

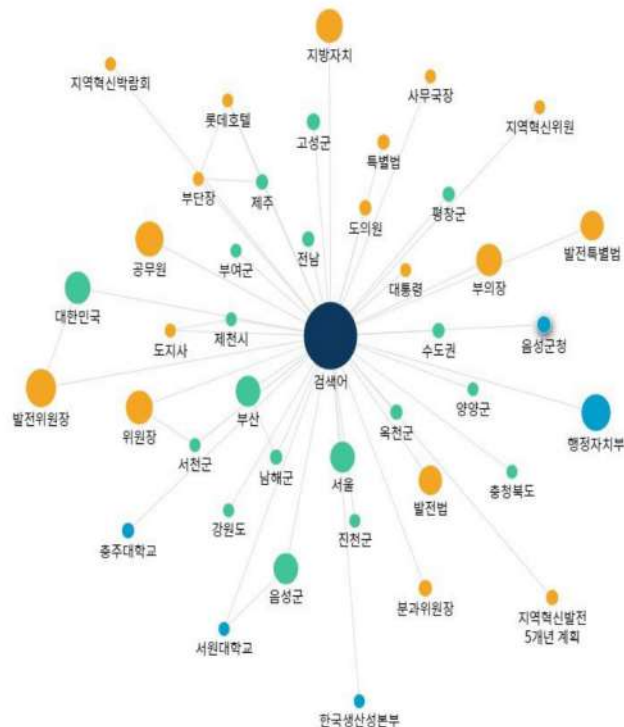
정권별 시도 지역혁신협의회 관계도

- BiGKinds 사이트에서 각 정부집행 기간별 언론기사에서 언급된, 지역혁신협의회와 개체명(인물, 장소, 기관)의 관계도를 추출
- 노무현 정부의 지역혁신협의회는 기초지자체와의 관계성이 높게 나타남.
- 이명박, 박근혜 정부의 시도 발전협의회는 광역경제권 단위의 지역과 관계가 밀접한 것으로 나타남.
- 문재인 정부의 경우, 각종 정부시책과 관련된 개체가 가장 빈번하게 언급된 것으로 나타남.

자료: BiGKind-한국언론진흥재단(2019)



참여정부

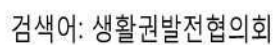


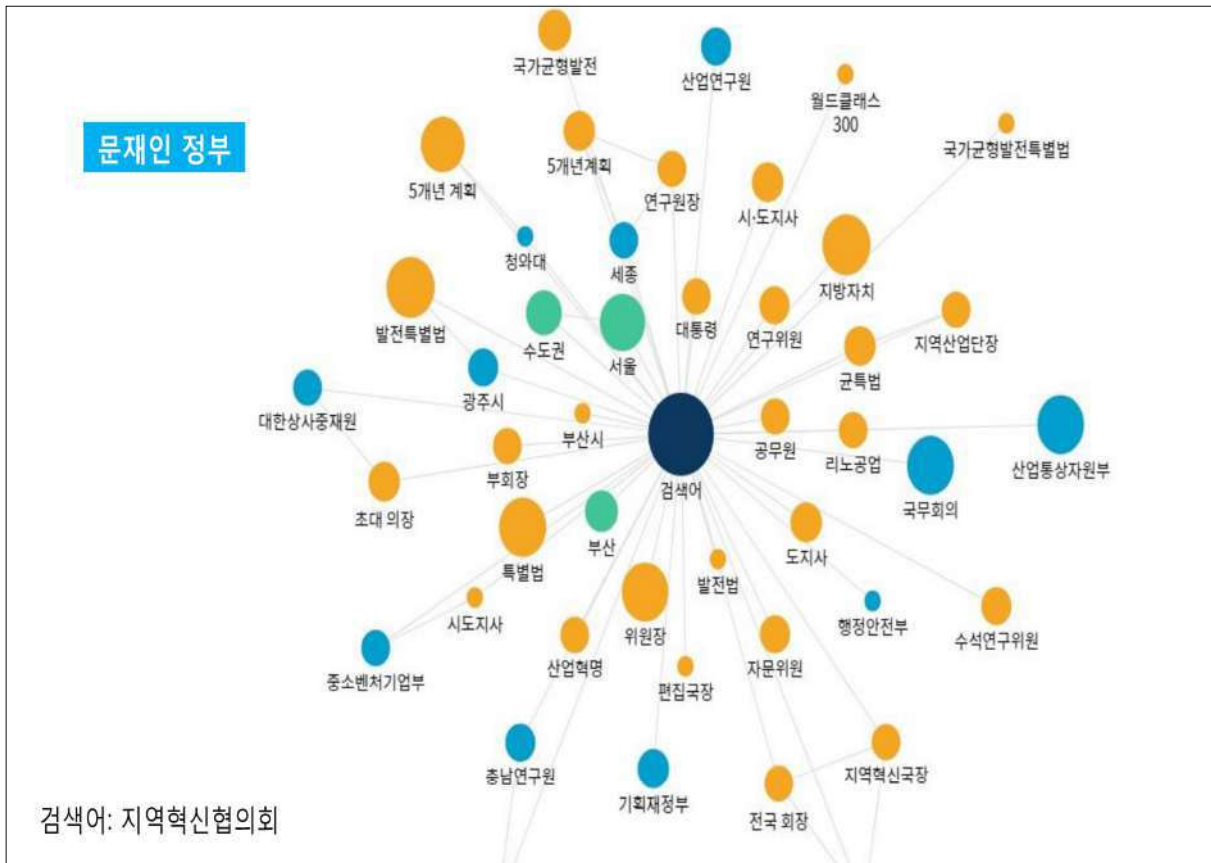
검색어: 지역혁신협의회

이명박 정부



박근혜 정부





정권별 시도 지역혁신협의회 연관어

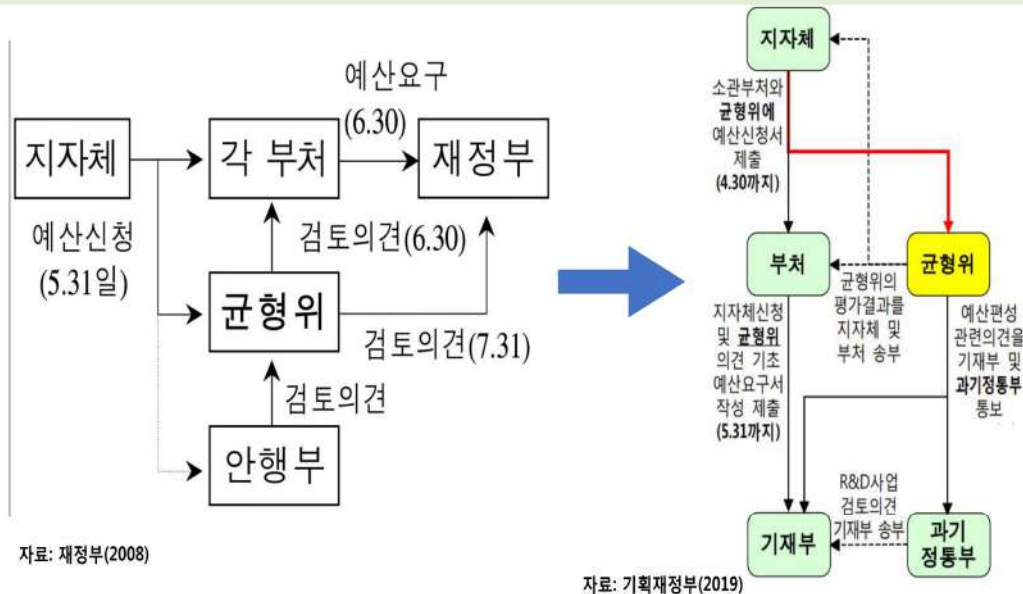
- BiGkinds 사이트에서 각 성부집행 기간별 언론기사에서 연관성이 높은 키워드를 추출
- 노무현, 문재인 정부의 균형발전 추진기관 및 추진정책과 관련된 연관 키워드가 가장 빈번히 나타남.
- 이와는 반대로 이명박, 박근혜 정부의 시도 발전협의회는 정책을 추진하는 각 지역의 명칭이 주로 나타남.



자료: BIGKind-한국언론진흥재단(2019)

국가균형발전사업 추진 절차

- 노무현 정부와 문재인 정부의 균형발전사업의 추진 절차는 유사성을 보이고 있으며, 지자체에서 사업계획을 수립하여 예산을 요구하면, 중앙정부에서 평가하여 예산을 지급하는 형태로 진행됨.



시도 지역혁신협의회의 역할

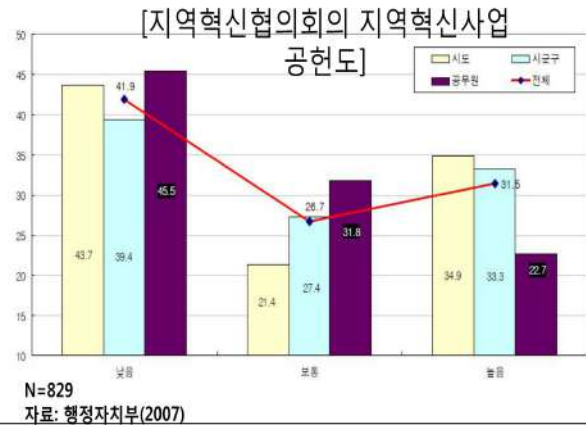
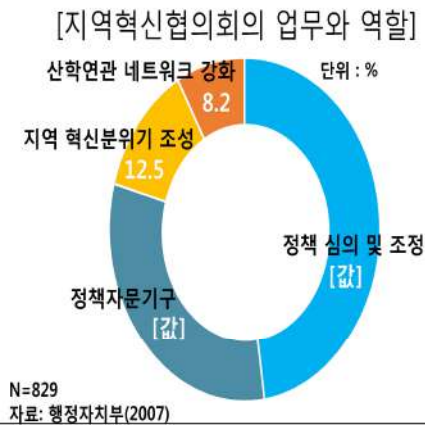
- 노무현 정부와 비교하여, 문재인 정부는 시,도 지역혁신협의회의 역할을 관련법 상에서 구체화 시킴.
- 이는 역할 범위를 확대하고, 사업의 평가, 협의 기능을 강조하는 것이기도 함.
- 그러나 '스마트 전문화 전략'에서 강조하고 있는 "내발적 차원에서 지역 특수성을 반영한 새로운 지역혁신 사업(전략)의 발굴, 기획, 추진, 조정, 평가 등"에 대한 내용은 명시하고 있지 않음.

구분	역할
노무현 정부	<ul style="list-style-type: none"> • 지역혁신발전계획의 수립에 관한 사항 • 당해 지역의 국가균형발전의 중요사항에 대한 협의, 조정에 관한 사항 • 그 밖에 시, 도협의회의 의장이 부의하는 사항
문재인 정부	<ul style="list-style-type: none"> • 시, 도 계획 및 시, 도 시행계획의 수립에 관한 사항 • 관할 시, 도 지역 산업, 기업의 육성 등에 관한 중장기 전략 수립 • 관할 시, 도가 추진하는 국가균형발전시책의 시행에 관한 사항 • 관할 시, 도가 추진하는 지역경제 활성화 촉진 시책 운영체계에 대한 평가 및 개선에 관한 사항 • 관할 국가혁신융복합단지의 지정과 육성에 관한 사항 • 그 밖에 시, 도 협의회의 장이 부의하는 사항

자료: 국가법령정보센터(www.law.go.kr)의 국가균형발전특별법(제8084호, 제15489호)

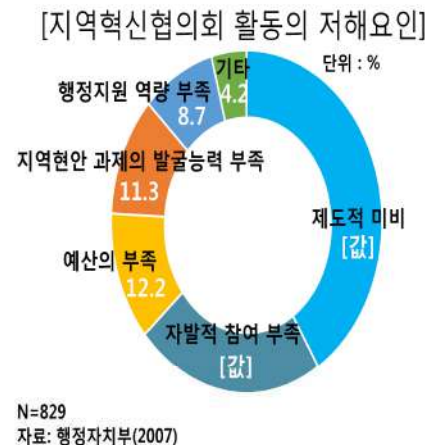
참여정부의 시도 지역혁신협의회 활동 평가

- 참여정부와 문재인정부 간 국가균형발전사업의 목적, 사업단위, 조직구성, 추진절차, 추진기구 등이 유사하게 나타나고 있는바, 참여정부 말기(2007)에 실시된 지역혁신협의회에 관한 평가는 문재인 정부의 지역혁신협의회 시책에 유의미할 것으로 판단됨.
- 설문조사는 지역혁신협의회 활동을 수행한 전국의 시도위원, 시군위원, 공무원 829명을 대상으로 실시한 결과임.
- 응답자 대다수는 **지역혁신협의회**의 역할을 **정책 심의와 조정(47.6%)**, **정책자문기구(31.6%)**로 생각하고 있는 것으로 나타나 그 역할과 기능을 좁게 생각하고 있는 것으로 나타남.
- 또한 실제 **지역혁신협의회**의 **지역혁신사업에 대한 공헌도를 낮게 평가**하고 있어, 지역혁신협의회에 대한 재정립이 필요한 것으로 지적됨.



참여정부의 시도 지역혁신협의회 활동 평가

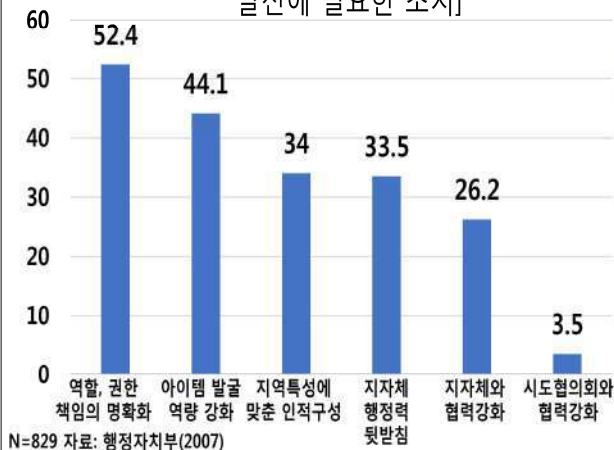
- 각 시도의 공무원들은 지역혁신협의회 구성원 중 대학교수, 지자체장 및 관계자, 연구기관 출신 시도위원의 기여도에 비해 산업계, 시민단체, 지방의회 출신 시도위원의 기여도는 상대적으로 낮게 평가 → **"전문성 + 참여의 적극성"이 중요한 요인으로 작용**한 것으로 판단됨.
- 지역혁신협의회 활동의 저해요인으로서는 제도적 미비(41.4%)가 가장 높았으며, 자발적 참여부족, 예산의 부족, 과제발굴능력 순으로 응답 → **"제도적 유인 마련 + 전문성과 참여의지가 높은 전문가를 위촉"**하는 것이 기능 제고를 위한 관건일 것으로 판단됨.



참여정부의 시군구 지역혁신협의회 활동 평가

- 참여정부의 시군구 지역혁신협의회는 위원의 역량과 전문성, 위원회의 역할과 권한이 미흡한 것으로 평가
- 현재 균형발전특별법 상의 시군구 지역혁신협의회의 권한에 관한 내용도 지역혁신협의회 구성과 임명에 관한 일반적인 내용 외에 **기능과 역할에 관한 구체적인 내용은 명시되어 있지 않음.**

[참여정부의 시군구 지역혁신협의회 발전에 필요한 조치]



[현재 국가균형발전 특별법 상의 시군구 지역혁신협의회 권한]

국가균형발전 특별법 제16202호 중 제29조(시·군·구 지역혁신협의회)
 ① 시장·군수·구청장은 관할 시·군·구가 추진하는 **국가균형발전정책의 시행 및 지역혁신 등과 관련된 중요 사항의 협의·조정** 등을 위하여 시·군·구 지역혁신협의회를 둘 수 있다.
 ② 제1항에 따른 시·군·구 지역혁신협의회 구성, 운영 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

국가균형발전 특별법 시행령 제29172호 중 제33조(시·군·구 지역혁신협의회 구성 및 운영)
 ① 법 제29조제1항에 따른 시·군·구 지역혁신협의회(이하 "시·군·구 협의회"라 한다)는 시·군·구 협의회의 장 1명을 포함하여 20명 이내의 위원으로 구성한다.
 ② 시·군·구 협의회의 위원은 국가균형발전과 지역혁신에 관한 학식과 경력이 풍부한 사람으로서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람 중에서 시장·군수·구청장이 위촉하거나 임명하는 사람이 된다.

- 중 략 -

문재인정부의
균형발전정책은
기존 정책의
한계를 탈피하고
있는가?

구분	내용
정책 설계	정책철학 실증 - 특별법 제정, 특별회계 편성 근본 취지인 헌법이 규정한 지역균형발전 가치, 철학 반영 부족 - 우리사회의 민주적 가치인 지방분권에 대한 인식 반영 부족
	중앙주도 정책설계 - 지방보다 중앙정부의 필요에 의한 중앙주도의 정책설계 관행 지속 - 지자체는 중앙정책의 대리 집행인, 공모사업 참여자적 성격이 아직도 강함
정책 내용	개발·성장시대 인프라 중심 - 이명박 정부, 박근혜 정부를 포함하여 대부분의 시책 내용이 도로, SOC 등 인프라 공급 중심으로 구성 인구감소·고령화, 저출산 등 경제 및 축소시대의 내용의 고려는 부재 - 참여정부 제의 지자체 자율편성 사업보다 인프라 위주의 부처편성사업 비중 증가
	균형에서 불균형 이동 - 참여정부가 설계한 지역균형발전정책이 이명박 정부를 거치면서 불균형정책으로 회귀되고 이것이 박근혜 정부도 여전히 이어지고 있음
공간 계획	지자체 소외 - 정책시행의 주체인 지자체를 벗어난 광역경제권, 지역생활권 등의 추진으로 그림상의 계획에 머무는 문제
추진 방식	분권보다는 분산적 추진 - 3분 정책에 의한 참여정부 조차도 권한과 재정의 지방이양 보다는 수도권 기능의 지방분산 위주의 정책 추진
	중앙주도 정책추진 - 중앙부처가 사업을 기획하고 점진, 평가하는 방식으로 중앙부처-시도-시군구로 이어지는 중앙집권적 정책체계 형성 - 특별회계 지자체 자율편성 사업마저 부처 공모방식 확대로 지자체 자율성 제약
	낮은 수준의 정책 지방화 - 사업기획, 입안, 추진, 평가, 재원사용 등에서 지방의 권한 결여 - 주민의 참여는커녕 지역 거버넌스 부재
재원 지원	재원사용 자율성 부족 - 이명박·박근혜 정부를 거치면서 중앙부처 편성 사업의 비중이 증가, 중앙부처가 재원사용용도, 지역, 규모 지정할 뿐 아니라 사후통제 통해 지역 재원투자 자율성 여지 부족 - 특별회계 포괄보조 도입했으나 사업군 확대, 포괄보조 사업의 내역사업 의존
	일반회계 국고보조사업과 중복 - 지역균형발전정책의 지방화, 분권화의 핵심인 지방의 자체 재원 부족 - 특별회계 부처편성사업과 부처 일반회계 국고보조 사업과 동일

이원섭 외(2017), 청와대 균형발전비서관실 토론회자료

검토 사항

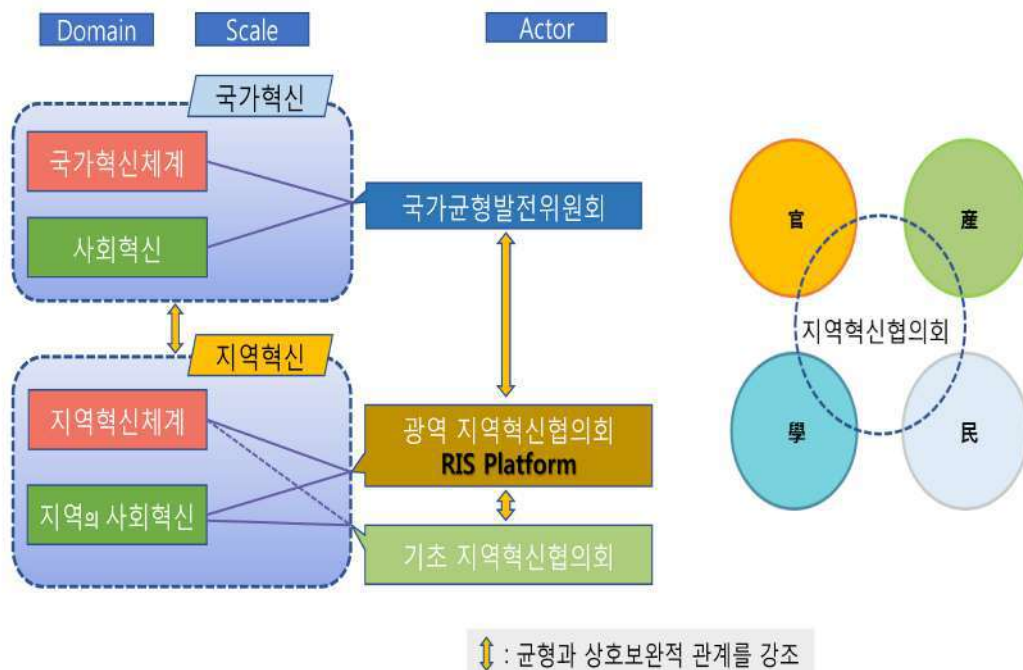
✓ RIS 거버넌스 플랫폼으로서 “광역 지역혁신협의회” 위상 부여

- 국가균형발전 및 정책추진에 있어서 분권화 중요성 : 행, 재정적 분권 + 자치 역량의 중요성
- RIS governance platform으로서 “지역혁신협의회”의 권한과 역할에 대한 제도적 확립 및 인식 확산이 필요
- 광역지자체 종속 기구 vs. 독립 기구 vs. 절충 ?
- 시도 지역혁신협의회 vs. 시군구 지역혁신협의회 간의 관계 정립

✓ “전환적” 국가균형발전정책의 설계 및 추진

- 중앙주도의 정책설계 및 평가 관행에서 탈피하고 지역주도형 지역혁신정책 수립/추진 구조로 전환이 필요
- 지역 혁신주체의 제도적 학습 역량 강화를 위한 S/W 중심의 지역자율계정 사업이 강화될 필요가 있음
- 원칙 : 신내생적(neo-endogenous) + 일관적(consistent) + 포괄적(comprehensive) + 점진적(incremental) 정책 원리가 결합된 정책 설계 및 추진 체계 확립 필요

지역혁신 협의회의 위상과 역할



경청해 주셔서
감사합니다!

jhl@gnu.ac.kr



고영구 전국지역혁신협의회 회장/극동대학교 교수

[토론 1]

고영구 전국지역혁신협의회 회장/극동대학교 교수

(1) 지역이 강한 나라! 균형 잡힌 대한민국! 지역이 강해지려면, 지역 스스로 자립적 성장기반을 만드는 것이 무엇보다 중요하다. 간단히 말해서 중앙에 대한 의존도를 줄이고 지역혁신을 바탕으로 지역의 양적 질적 발전을 이루는 것이다. 이를 위해서 지역 스스로 창의적 역량을 키우고 내생적 발전전략을 추진해야 된다. 4차 산업혁명 시대가 도래함도 여전히 지역이 중요한 이유는 지역이 고유한 장점을 가지고 있기 때문이다. 즉 지리적 근접성을 바탕으로 다양한 지역혁신 주체들이 신뢰를 바탕으로 함께 학습하고, 이를 통해 새로운 지식과 기술을 창출, 확산, 활용하는데 지역이 그 어떤 단위보다도 유리하기 때문이다. 따라서 지역 내 혁신주체간의 유기적인 협력 체계 구축, 즉 지역혁신체계의 구축은 지역경쟁력 강화의 열쇠이자 국제경쟁력 강화의 핵심과제가 아닐 수 없다.

지역의 각 주체들은 경제적으로 사회적으로 새롭고 유용한 지식을 창출, 확산, 활용하고 촉진하기 위한 노력을 기울여야 하는데, 이러한 역량을 모으고 연대하는 것이 바로 지역혁신체계 구축이다. 지역혁신협의회는 지역혁신체계 구축을 촉진하는 선도 조직이다. 산·학·연·관 협력의 전통이 서구에 비해 부족한 우리의 현실에서 지역혁신협의회는 그만큼 중요하다. 이러한 취지에서 국가균형발전특별법 제28조, 제29조는 지역혁신협의회의 설립 근거를 명기하고 있으며, 제9조2에는 지역혁신체계 구축 의무를 부여하고 있다.

(2) 지역혁신협의회는 지역혁신과 분권화를 이끄는 선도자이자, 중앙과 지역, 지역과 지역을 이어주는 가교자의 역할을 맡고 있다. 그리고 정책의제를 발굴하고 추진하는 조력자로서 역할은 물론, 지자체, 지역대학, 지역기업, 시민사회 등 다양한 혁신 주체 간 네트워크의 연계자이자, 지역혁신과 자립적 지방화를 확산시키는 촉진자 역할을 수행한다. 균특법 28조에 따르면 1. 시·도 계획 및 시·도 시행계획의 수립에 관한 사항 2. 시·도 지역산업·기업의 육성 등에 대한 중장기 전략 수립에 관한 사항 3. 시·도가 추진하는 국가균형발전시책의 시행에 관한 사항 4. 시·도에서 추진하는 지역경제 활성화 촉진 시책 운영체계에 대한 평가 및 개선에 관한 사항 5. 국가혁신융복합단지(국가혁신클러스터)의 지정과 육성에 관한 사항 등을 심의하도록 되어 있다.

또한 제9조의2에 따르면 국가와 지방자치단체는 지역의 여건과 특성에 적합한 지역혁신체계를 구축하기 위하여 1. 지역혁신체계의 유형 개발에 관한 사항 2. 산·학·연 협력의 활성화에 관한 사항 3. 지역혁신을 위한 전문인력의 양성에 관한 사항 4. 기술 및 기업경영에 대한 지원기관의

확충에 관한 사항 5. 대학·기업·연구소·비영리단체·지방자치단체 등의 교류·협력의 활성화에 관한 사항 6. 지역혁신 관련사업의 조정 및 연계운용에 관한 사항 등의 시책을 추진하도록 되어 있다. 이 역시 지역혁신협의회가 주축이다.

각 시도 지역혁신협의회는 그동안 국가균형발전5개년계획, 국가혁신융복합단지육성계획, 지역발전투자협약(계획계약) 시범사업, 규제자유특구사업 등 28조 법적 요구사항을 심의하는데 그치고 있다. 이 밖의 지역혁신체계 구축을 위한 폭넓은 역할을 다하지 못하고 있다.

(3) 과거 참여정부때 우리는 지역혁신협의회 운영을 경험한 바 있으며, 지역혁신체계 구축을 통하여 지역발전과 균형발전, 지역혁신 역량을 모아 왔다. 참여정부의 지역혁신협의회는 국가균형발전특별법이 규정한 균형발전 주요사업에 대한 심의 등 법적 활동 분만 아니라 산·학 협력, 민·관 협력을 위한 제반 네트워크 구축에 노력을 기울이는 한편, 지역인재 발굴 및 교육, 지역혁신을 위한 분위기 제고에 기여해 왔다. 또한 시·군·구 지역혁신협의회로 확대하여 지역 주체간의 유기적 협력관계가 공고히 하고 자립적 지방화의 기반을 닦았다는 평가를 받았다. 그러나 이명박(광역경제권발전위원회), 박근혜(생활권발전협의회)정부로 이어지면서 지역혁신과 균형발전정책은 시련을 겪으며 소멸되고 말았다. 다행히도 문재인정부가 출범하면서 국가균형발전정책 추진을 위한 법적 제도적 장치가 복원되었다. 균특법에 근거하여 지난해 11월 즈음 전국적으로 시·도단위 지역혁신협의회가 구성되었다. 참여정부 이후 10년 만의 일이다.

그러나 오랜 기간 단절의 시간을 잊기란 쉽지 않다. 지난 정부들의 참여정부 흔적 지우기로 인하여 지역에서의 단절감은 생각보다 크다. 상황이 이렇다 보니 지역에서는 지역혁신협의회 역활과 중요성에 대한 이해가 부족할 수 밖에 없다. 시·도 별로 다소의 차이는 있으나 지역혁신협의회를 적극 활용하려는 의지를 찾아보기 어렵다. 일반 안건심의나 행정자문 정도로 인식하는 지역이 적지 않은 실정이다. 지역발전을 위한 전략적 수단으로서 지역혁신협의회는 매우 유용한 기구임에도 불구하고 제대로 활용하지 못하고 있는 것이다.

(4) 지역혁신협의회가 본래의 역할과 기능을 수행하기 위해서는 무엇보다 지자체의 인식전환이 중요하다. 지역혁신협의회는 産·學·研·民·官 등 지역혁신 주체들의 역량을 모을 수 있는 유일한 법적 기구이다. 개별 주체가 분절되어서는 지역혁신이 가능하지 않다는 사실을 우리는 정보화시대부터 경험해 왔다. 융합과 복합, 협력과 연대의 중요성은 아무리 강조해도 지나치지 않다. 따라서 지역혁신협의회를 원동력으로 지역혁신과 지역발전을 견인해 나가는 이른바 지역혁신체계를 구축하는 것이 필수적 요소이다.

시·군·구 단위 지역혁신협의회로 확장시킴으로서 지역역량을 더욱 키워 나갈 수 있다. 균특법 29조에 따르면, “시·군·구가 추진하는 국가균형발전시책의 시행 및 지역혁신 등과 관련된 중요사항의 협의·조정 등을 위하여 시·군·구 지역혁신협의회를 둘 수 있다.”라고 명시하고 있다. 정

부가 적극적으로 권장할 필요가 있다.

그리고 정부의 지역혁신정책 의지가 무엇보다 중요하다. 지역이 자립적 성장기반을 갖추지 못한 상태에서 ‘지역 스스로’의 역량만으로는 한계가 있다. 지역간 자원배분에 있어서도 정부의 역할은 막중하다. 따라서 정부는 지역혁신 및 균형발전에 관한 정책수위를 높여야 한다. 다시 말해서 ‘균형잡힌 대한민국’ 건설을 위해서는 국가균형발전위원회를 행정위원회로 전환하여 집행력을 갖도록 할 필요가 있다. 지역혁신과 균형발전정책은 별도 다른 영역이 아니라, ‘정부정책의 기준을 지역에 두는 것’ 그 자체이다. 일자리 문제, 저출산 고령화, 인구감소 위기, 4차 산업혁명 등 대응과제도 지역의 관점에서 풀어볼 것을 권하는 바이다.

(5) 저성장시대로의 진입과 저출산 고령화 및 인구감소, 소득 불평등 등의 문제는 지역혁신에 있어서 새로운 해법을 요구하고 있다. 지역혁신에 있어서 포용성을 강화할 필요가 있다는 것이다. 즉 “포용적 지역혁신”의 관점에서 정리하자면,

첫째, 산업 보다는 사람 중심으로의 전환이다. 과거 산·학·연 클러스터 전략은 사람을 도외시한 측면이 없지 않았다. 산업(장소) 번영이 곧 사람 번영으로 이어지지 않을 수 있다. 따라서 마을기업, 협동조합, 사회적 기업 등도 지역혁신의 중요한 축으로 인식할 필요가 있다, “産·學·研·官”에서 “産·學·研·民·官”으로의 전환이다.

또 하나는 수요측면이 중요하다는 것이다. 저성장의 원인을 단순히 보면, 공급 측면에서 잠재성장률의 저하와 수요측면에서의 유효수요 부족을 들 수 있다. 그러므로 지역경제의 잠재성장률을 높이고 유효수요를 창출해야 한다. 특히, 분배의 악화, 대기업과 중소기업 간 격차, 가계부채 증대에 기인한 수요부족과 고용력 저하가 문제이므로, 수요 측면이 강조될 필요가 있다. 스펀티식 공급 혁신과 케이즈식의 유효수요 확대를 병행해야 한다.

그리고 질적 혁신이다. 우리나라는 1인당 소득 3만달러를 달성한 3050클럽의 반열에 올랐음에도 불구하고 삶의 질 차원에서는 매우 미흡하다. 정책과 자원배분의 우선순위를 인권, 빈곤, 안전, 환경, 사회적 약자 등 사회적 가치 실현에 두어야 한다. 이러한 관점에서 행안부에서 추진하고 있는 사회혁신 확산기반 구축, 사회혁신 생태계 조성사업은 의미있다고 본다.

(6) 지역혁신협의회는 다음 세 단계 로드맵으로 역할을 강화해야 한다. 첫째, 지역혁신협의회 스스로 지역혁신 과제에 대해 학습하고 공유하면서 집단지성을 발휘하는 것이다. 다음 지차체, 지역대학, 지역기업, 시민사회 등 다양한 지역사회 주체들과 네트워크를 구축하고 연대하는 것이다. 그리고 이러한 노력을 바탕으로 지역혁신 역량을 키우고 지역사회 곳곳에 확산시키는 것이다.

이렇듯 지역혁신의 결집체로서 역량을 강화하고, 지역혁신 주체들의 역량을 모으고, 지역사회 전반에 확산시키는 일이 지역혁신협의회 주된 역할이다.



토론 2

이경호 산업통상자원부 지역경제총괄과 과장

지역산업 혁신성장을 위한 지자체 역할 강화

이경호 산업통상자원부 지역경제총괄과 과장

■ 산업부의 지자체 주도 혁신성장 지원현황

- 산업부는 지역이 주도하고 중앙이 지원하는 ①혁신성장생태계 조성, ②혁신역량 강화, ③각종 지원사업 통합플랫폼 구축 등을 지원중
* ①국가혁신클러스터, ②지역혁신협의회, ③ 스마트특성화 기반구축사업
- 지자체의 역할이 강화된 ①공간, ②역량강화, ③추진체계 등 3가지 차원의 지원을 통해 지역의 자생적인 신산업 육성 역량을 제고

■ 국가혁신클러스터 - 공간

- (현황) 국가혁신클러스터 육성 전략('17.12)에 따라 지역 주도로 계획을 수립한 14곳을 지정('18.11)하고, 산·학·연 중심의 혁신프로젝트 추진 중
- 지정 이후 규제혁신, 재정·금융 지원 등 인센티브 제공을 통해 48개 중핵기업을 유치하고, R&D 실증프로젝트 등 추진
- (추진현황) 지자체 및 지역혁신기관을 중심으로 1단계('18~'20년) 혁신프로젝트 지속 추진 및 기업유치 확대, 성과관리 체계 구축('19년말 예정)

〈14개 시도별 대표분야 및 혁신프로젝트〉

시도	대표분야(대·중분류)		혁신프로젝트(1단계 기준)
울산	미래차 항공	초소형 전기차	초소형 전기차용 전장·의장부품 개발
경북		전기차 부품	전기차 5대 핵심부품 개발
세종		자율차 서비스	도심형 자율주행셔틀 서비스 기반 구축
경남		항공 부품	민수항공기 부품 설계/제작 기술 개발
대구	바이오 헬스	지능형 의료기기	지능형 맞춤형의료기기 개발 및 의료산업생태계 조성
강원		디지털 헬스케어	개인맞춤형 홈케어 시스템 구축
전북		스마트 농생명	스마트팜 및 고부가가치 전략식품 상용화
제주		화장품 및 식품	개인맞춤형 기능성 화장품 개발

시도	대표분야(대·중분류)	혁신프로젝트(1단계 기준)
충남	에너지 신산업	수소에너지
광주		에너지 및 미래차
전남		에너지신산업
충북		에너지 첨단 부품
부산	ICT 융합	해양 ICT 융합
대전		스마트 안전산업

□ 스마트특성화 기반구축사업 - 역량강화

- (현황) 4개 시·도별 스마트 특성화 전략*을 기반으로 지역특성에 따라 연구장비 등 혁신 기반을 강화하는 「스마트특성화 기반구축사업」** 추진
 - * 스마트 특성화 : 지역의 특성을 반영하여 지역산업 역량을 강화(고도화, 다각화)하거나 위기에 직면한 주력산업을 새로운 산업으로 전환하는 지역성장 정책
 - ** 스마트특성화 기반구축사업 : 지역산업의 고도화, 다각화, 전환을 위한 장비 확충, 혁신기관·장비간 연계강화, 기술지원 및 전문인력양성 등 지원(총 사업비 9,600억원)
- '20년 선정계획 시·도 설명회('19.2)를 실시하고, 14개 시·도에서 자체적으로 발굴한 27개 후보사업 신청 및 선정완료('19.4)
- (추진계획) ①플랫폼 구축, ②장비확충, ③인력양성 등 지역의 혁신기반 강화사업을 '20년(국비 567억)부터 본격 추진
 - * 1단계('20~'22), 2단계('23~25) 총 6년간 6,720억원 국비지원 예정(안)

□ 지역혁신협의회 - 추진체계

- (현황) 자립형 지방화를 통한 균형발전 구현을 위해 지역 혁신역량 제고 및 특화 발전 사업을 주도*하는 지역혁신협의회 개편 추진
 - * 국가혁신융복합단지 지정·육성 계획 심의('18.10월), 시·도 발전계획 및 시행계획 심의('19.2월), 지역발전투자협약안 심의('19.4월), 규제자유특구 계획에 대한 의견제시('19.4월)
- (추진계획) 그간 협의회의 문제점을 개선, 균형발전 정책에 대한 민관 협치와 중앙-지방 및 지역 혁신주체 간 상호 소통·협력 촉진

그간 협의회* 문제점	개선방안
〈위원〉 명망가 중심, 다양성·창의성 부족	⇒ <ul style="list-style-type: none"> • 다양한 실무 전문가 참여 • 분과위 등 운영 활성화
〈기능〉 단순 자문·연구 역할 한정, 실질적 기능 수행 한계	⇒ <ul style="list-style-type: none"> • 실질적 기능 강화 추진 <ul style="list-style-type: none"> * 지침 반영, 향후 법령 개정 • 시도별 근거 조례 제정

그간 협의회※ 문제점	개선방안
〈활동〉 소극적·일시적 활동, 성과·실적 미흡 등	⇒ <ul style="list-style-type: none"> • 운영 성과에 따른 예산, 인센티브 차등 지원 • 전문 교육·컨설팅 시행
〈연계·협력〉 균형발전위원회, 타 시도 협의회와의 유기적 연계 부족	⇒ <ul style="list-style-type: none"> • 균형위의 후보 추천 • 균형발전 상생회의 등 정례적 소통채널 제도화 • 협의회 간 협력 지원 <ul style="list-style-type: none"> * 의장단 회의, 워크숍 개최 등
〈지원조직〉 민간 지원조직으로, 적극성 및 리더십 부족, 지자체 관심 저조	⇒ <ul style="list-style-type: none"> • 지원조직 근거 명확화 <ul style="list-style-type: none"> * 지역혁신지원단 법률 규정 • 운영비 지방비 매칭, 지자체 책임도 제고 <ul style="list-style-type: none"> * '19년 예산부터 적용

※ 지역혁신협의회, 광역경제권발전위원회, 생활권발전협의회



토론 3

이상일 국토교통부 혁신도시정책총괄과 과장

[토론 3]

이상일 국토교통부 혁신도시정책총괄과 과장

■ 혁신도시 시즌2 추진현황

- 혁신도시 조성, 공공기관 지방 이전이 마무리되어감에 따라 혁신도시를 **新지역성장거점**으로 육성하기 위해 시즌2 추진중

① 이전 공공기관의 지역발전 기여

- 지역인재 **교육사업(오픈캠퍼스*)**, **지역인재 의무채용****, 시설물 개방(체육시설, 회의실 등), 이전 지역 재화·서비스 우선 구매 등

* 지역 대학생 등을 대상으로 이전 공공기관이 보유한 인력·시설을 활용하여 취업과 관련된 실무 및 현장견학 중심의 인재양성 교육('19년, 20개 기관)

** 신규채용시 일정비율('18년 18%→'22년 30%) 이상 지역인재 채용('18년 23.4%)

② 혁신도시 정주여건 개선

- 공공시설 등 **핵심 정주시설**(학교, 어린이집 등) 및 **복합혁신센터**(문화·보육·창업 공간 등 포함) 건립, **광역교통 확충 및 개선** 등

③ 혁신도시 산업 클러스터 활성화

- 혁신도시 **입주기업에 대한 인센티브*** 지원, 투자 설명회 개최 등 적극적인 **투자유치 활동**, 다양한 특구** 지정 지원 등

* 사무실 임차료 지원, 부지 매입비 금융비용 지원 등

** 산단(국가·도시첨단 등), 투자선도지구, 강소형연구개발특구, 규제자유특구

④ 주변지역과의 상생발전 지원

- 혁신도시 인근 구도심에 **도시재생 뉴딜사업*** 추진, 로컬푸드·관광 활성화 지원, 사회적 협동조합 설립 추진 등

* 광주·전남 혁신도시 시행중, 강원·경북·경남 혁신도시 등도 공모 준비중

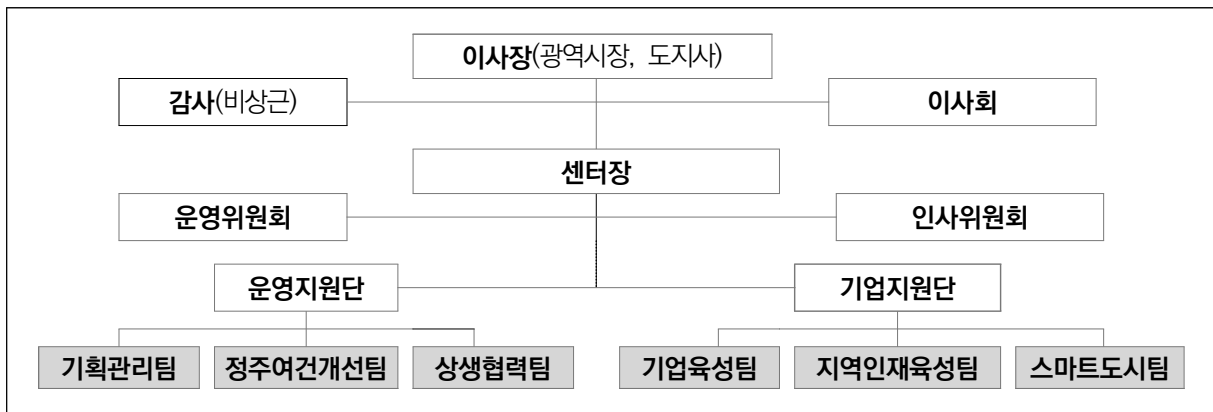
■ 지자체 역할 강화

- 혁신도시 발전을 통한 국가균형발전 실현을 위해 정부는 **지역성장기반(혁신도시 플랫폼)**을 마련하고, **지자체가 지역발전 주도**

① **지자체를 중심으로 혁신도시 시즌2에 대한 컨트롤타워 역할(사업 기획, 조정, 집행)을 하는 발전재단 설립 추진**

- 지자체가 이전 공공기관, 지역대학, 기업 등 지역혁신 주체들의 연계·협력을 이끌어내고 지역에 실질적으로 필요한 사업 추진
- 발전재단의 추진동력을 강화하기 위하여 이전 공공기관 지방세 등을 재원으로 하는 **혁신도시 발전기금 조성·활용**

* 발전기금 조성 의무화를 위한 법 개정안 상임위 심사 대기



※ 선도적으로 강원 혁신도시 발전재단 설립 추진중('19.7월 설립, 잠정)

② **지역인재 양성 및 채용촉진** 등을 위하여 **지자체와 지역대학이 중심이 되어** 이전 공공기관 등과 **지역인재 채용협의체** 구성·운영

- 지역인재 양성 확대를 위해 **지자체가 지역대학(지역선도대학 육성사업)**과 **이전 공공기관(오픈 캠퍼스)의 지역인재 양성사업** 연계
- 또한, 정부와 함께 **합동채용설명회** 개최, **이전 공공기관의 지역인재 의무채용 제도 개선 협의** 등 지역인재 채용 활성화 추진

참고 1

공공기관 지방이전 현황

* ____는 임차기관임

지역	소속기관	지방이전 공공기관(109개)		
		공기업	준정부기관	기타공공기관
계 153개	44개	18개	47개	44개
혁신도시 112개	32개	15개	39개	26개
부산(13)	국립해양조사원, 국립수산물품질관리원	주택도시보증공사, 한국남부발전(주)	한국자산관리공사, 한국주택금융공사, 한국청소년상담복지개발원	한국해양과학기술원, 한국예탁결제원, 한국해양수산개발원, 게임물관리위원회, 영상물등급위원회, 영화진흥위원회
대구(10)	중앙신체검사소, 중앙교육연수원	한국감정원, 한국가스공사	신용보증기금, 한국교육학술정보원, 한국산업단지공단, 한국산업기술평가관리원, 한국정보화진흥원	한국사학진흥재단
광주·전남 (16)	국립전파연구원, 농식품공무원교육원, 우정사업정보센터	한국전력공사, 한전KDN(주), 한전KPS(주)	한국전력거래소, 한국방송통신전파진흥원, 한국인터넷진흥원, 한국농어촌공사, 한국농수산식품유통공사, 사립학교교직원연금공단, 한국콘텐츠진흥원, 농림식품기술기획평가원	한국농촌경제연구원, 한국문화예술위원회
울산(9)	고용노동부 고객상담센터, 국립재난안전연구원	한국석유공사, 한국동서발전(주)	한국산업인력공단, 근로복지공단, 한국산업안전보건공단, 한국에너지공단	에너지경제연구원
강원(12)	국립과학수사연구원	한국광물자원공사, 대한석탄공사	한국광해관리공단, 도로교통공단, 국립공원공단, 국민건강보험공단, 한국보훈복지의료공단, 건강보험심사평가원, 한국관광공사	대한적십자사, 한국지방행정연구원
충북(11)	국가기술표준원, 법무연수원, 국가공무원인재개발원		정보통신산업진흥원, 한국소비자원, 한국고용정보원, 한국가스안전공사	한국교육개발원, 정보통신정책연구원, 한국교육과정평가원, 한국과학기술기획평가원 (‘19.12)
전북(12)	농촌진흥청, 국립농업과학원, 국립원예특작과학원, 국립식량과학원, 국립축산과학원,		한국전기안전공사, 한국국토정보공사, 국민연금공단	한국식품연구원, 한국출판문화산업진흥원

지역	소속기관	지방이전 공공기관(109개)		
		공기업	준정부기관	기타공공기관
계 153개	44개	18개	47개	44개
경북(12)	한국농수산대학, 지방자치인재개발원			
	기상청 기상통신소, 국립농산물품질관리원, 농림축산검역본부, 국립종자원, 조달청 조달품질원, 우정사업조달센터	한국도로공사 한국전력기술(주),	한국교통안전공단	(주)한국건설관리공사, 한국법무보호복지공단, 대한법률구조공단
경남(11)	중앙관세분석소	한국토지주택공사, 한국남동발전(주)	중소벤처기업진흥공단, 한국시설안전공단, 한국승강기안전공단	한국산업기술시험원, 한국저작권위원회, 주택관리공단(주), 국방기술품질원, 한국세라믹기술원
제주(6)	국토교통인재개발원, 국세공무원교육원, 국세청 국세상담센터, 국세청 주류면허지원센터, 국립기상과학원		공무원연금공단	
개별 이전 (22)	오송 (5)	질병관리본부, 식품의약품안전평가원, 식품의약품안전처	한국보건산업진흥원, 한국보건복지인력개발원	
	아산 (4)	경찰대학, 국립특수교육원, 경찰인재개발원, 경찰수사연수원		
	기타 (13)	국방대학교(논산), 관세국경관리연구원(천안), 산림항공본부(원주), 해양경찰교육원(여수), 중앙119구조본부(대구)	한국수력원자력(주)(경주), 한국중부발전(주)(보령), 한국서부발전(주)(태안)	한국원자력환경공단(경주), 농업기술실용화재단(익산), 한국장학재단(대구)
세종(19)			선박안전기술공단, 축산물품질평가원, 농림수산식품교육문화정보원	국토연구원, 한국법제연구원, 한국개발연구원, 한국조세재정연구원, 과학기술정책연구원, 한국교통연구원, 대외경제정책연구원, 산업연구원, 한국보건사회연구원, 한국환경정책평가연구원, 한국직업능력개발원, 한국청소년정책연구원, 경제인문사회연구회, 국가과학기술연구회, 한국노동연구원, 가축위생방역지원본부

* 파란색 볼드는 미이전 기관(1개)으로 '19년 말까지 이전완료 예정

** 상기 유형에 해당되지 않는 한국지방행정연구원(공직유관단체, 강원 혁신도시로 이전)은 기타공공기관에 포함·산정

참고 2 혁신도시 발전재단 설립 추진

추진배경

- 혁신도시 시즌2의 성공적 추진을 위해 지자체, 공공기관, 대학 등을 조율하여 혁신도시 사업 전반을 컨트롤하는 구심점 조직 필요
 - * 혁신도시내 공공기관이전이 마무리됨에 따라 지자체별 혁신도시 주관 조직이 축소되어, 혁신도시 관련 사업이 각 부서에 산재된 상황
- 특히, 클러스터 활성화, 지역인재 육성, 스마트도시 조성 등 중장기적 과제의 효과적 수행을 위해 영속적이고 전문적인 조직 필요성 증대

추진방안

- 지방자치단체 주도로 혁신도시 시즌2를 총괄하고 기업의 성장을 지원하는 발전재단을 혁신도시별로 설립
- 혁신도시 시즌2를 위한 플랫폼 기관으로서, 핵심 업무를 기획·조정·집행하고, 대외적으로 인포메이션 센터 기능 수행
 - * 혁신도시 산학연 클러스터 활성화, 지역인재 육성, 스마트도시 조성 등
- 혁신도시별로 '22년까지 준공예정인 복합혁신센터*내에 입주하여, 테크노파크 등 기업지원기관과 협업을 통해 기업유치 및 start-up 기업 육성
 - * 혁신도시에 정주인프라 시설과 창업지원 공간 등을 융합한 시설로 우리부에서 시설예산 지원

추진현황

- '19년 강원 혁신도시에 우선 출범 후 '22년까지 전체 도시로 확산
 - * 지자체별 설립일정

년도	19년	20년	21년	22년
개소	강원	광주·전남	경북/울산/경남/제주	부산/대구/충북/전북

지역혁신과 광역지방자치단체의 역할

이은학 대전광역시 자치분권과 과장

① 균형발전 정책의 변화

- 현 정부의 분권-자치를 통한 균형발전정책 추진은 시대이념에 부합
 - 21세기 들어 국가 지역정책이 ‘지역의 경쟁력이 곧 국가의 경쟁력’이라고 하는 패러다임으로 변화하였음
- 패러다임 변화에 따라 분권과 자치는 시민민주주의의 기본 가치로써 시도의 경쟁력을 높이는 중요한 핵심 요소가 됨

② 균형발전특별회계

- 균특회계는 참여정부에서 신설되어 이명박정부 이후 매년 평균 9~10조원대 유지하고 있으나 정부 전체 예산대비 비중은 계속 낮아지고 있음
- 균특회계 중 지역이 자유롭게 활용 할 수 있는 지역자율계정은 지속 확대되고 있어 긍정적이며, 계속 비율이 높아지길 기대함
- 지역자율개정 예산이 확대되고 있지만 그 예산을 사용할 수 있는 사업은 광역지자체 37개, 기초지자체 6개 등 총 43개 사업으로 한정되어 있고, 그 대부분이 광역도의 시군 단위에서 필요로 하는 기초 인프라 확충 관련 사업들로 구성되어 광역시의 경우 특성에 맞는 균형발전 사업 추진을 지원하는데 미흡
 - 대전의 경우 과학도시의 위상을 반영하여 4차 산업혁명을 통한 특성 있는 발전을 추구하지만 해당하는 포괄보조사업은 거의 없음
- 때문에 시도의 의견을 들어 균특회계의 포괄보조사업을 확대할 필요가 있으며, 궁극적으로는 지역자율개정 예산을 시도별로 일괄 배정하여 시도가 필요로 하는 사업을 추진 할 수 있게 하는 것이 바람직
 - 이때 중앙부처는 해당 사업의 추진계획을 검토하여 조정하고, 사업종료 후에는 예산이 제대로 사용되었는지 심도 있게 평가하여 그에 따라 인센티브 또는 패널티 부여 역할 담당

- 또한 현재 포괄보조사업의 보조율이 특정 사업 몇개를 제외하고는 대부분 50%로 낮은 것으로 판단됨. 지역을 지원한다는 취지에 맞게 최소 60~70%로 높여주었으면 하는 바램

3 국가균형발전 관련 사업추진 기구

- 국가균형발전을 추진하기 위해 중앙에는 국가균형발전위원회(또는 지역발전위원회)를 두어 총괄하게 하였지만 정부의 균형발전 정책 방향에 따라 균특법을 개정하여 지방에 각각 다른 조직을 구성
 - 참여정부에서는 혁신성장을 강조하여 지역혁신협의회, 이명박정부에서는 광역경제권 정책이 핵심이 되어 광역경제권발전협의회, 박근혜정부에서는 기초 생활권 단위의 정책 추진을 위해 생활권발전협의회, 문재인정부에서는 다시 지역혁신협의회 구성
- 시도의 입장에서 바라본 정부별 사업추진 기구는 조금씩 차이를 보이지만 그 권한과 역할은 거의 비슷하고, 때로는 유명무실하게 운영되어 왔음
- 단, 현 정부에서의 지역혁신협의회는 지난 정부와 달리 다양한 권한을 부여하기 위하여 노력하고 있지만, 정책을 결정하고 사업을 추진하는 시도지사의 권한을 넘을 수 없어, 역할에 한계 존재
- 이러한 현상은 중앙의 국가균형발전위원회도 크게 다르지 않음
 - 단순히 자문기구 성격의 국가균형발전위원회는 독자적으로 균형발전 사업을 추진 할 수도 없고, 타 부처와의 협의, 조정에 강력한 권한을 가지고 있지도 않음
- 때문에 중앙의 국가균형발전위원회, 지방의 시도 지역혁신협의회가 실질적 역할을 하기 위해서는 먼저 국가균형발전위원회가 행정위원회로 전환되어 균형발전사업을 직접 집행할 수 있게 하는 것임
 - 행정위원회인 국가균형발전위원회의 지역별 사업 추진에 대한 심의·조정 역할을 지역별 혁신협의회에 부여하면 국가균형발전위원회와 더불어 지역혁신협의회 권한도 강화될 것으로 생각됨

포용국가 실현을 위한 자치분권과 지역혁신