

제7회 국가현안 대토론회

지방의 위기, 국회의 역할을 논(論)하다

2023. 8. 30. (수) 9:00~11:00

국회의원회관 제1소회의실

▶ 국회방송 유튜브 생중계

주 최



대한민국 국회
NATIONAL ASSEMBLY

주 관



국회사무처
NATIONAL ASSEMBLY SECRETARIAT



국회미래연구원
NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

제7회 국가현안 대토론회

지방의 위기, 국회의 역할을 논(論)하다

프로그램

1 개회식 09:00~9:30

개회 및 국민의례

개회사	김진표	국회의장
축사	김교홍	국회행정안전위원회 위원장
	이상민	행정안전부 장관

2 발제 및 토론 9:30~11:00

기조연설 [지방시대 비전과 전략]

우동기 지방시대위원회 위원장

좌장 김영미 한국정책학회 회장 / 상명대학교 행정학부 교수

토론

이철우 대한민국시도지사협의회 회장 / 경상북도지사

김영록 전라남도지사

송재호 국회지역균형발전포럼 상임공동대표 / 더불어민주당 국회의원

박우량 지속가능발전지방정부협의회 회장 / 신안군수

마강래 중앙대학교 도시계획·부동산학과 교수

허원순 한국경제신문 수석논설위원

폐회

지방의 위기, 국회의 역할을 논(論)하다

목 차

개 회 사 김 진 표 국회의장	8
축 사 김 교 흥 국회행정안전위원회 위원장	10
축 사 이 상 민 행정안전부 장관	12
기조연설 [지방시대 비전과 전략]	
우 동 기 지방시대위원회 위원장	15
토 론 이 철 우 시도지사협의회장 / 경상북도지사	31
토 론 김 영 록 전라남도지사	38
토 론 송 재 호 국회지역균형발전포럼 상임공동대표 / 더불어민주당 국회의원	44
토 론 박 우 량 지속가능발전지방정부협의회장 / 신안군수	50
토 론 마 강 래 중앙대학교 도시계획·부동산학과 교수	57
토 론 허 원 순 한국경제신문 수석논설위원	61



개회사



국회의장 김진표

국회의장 김진표입니다.

오늘, 일곱 번째 <국가현안 대토론회>에서는 ‘지방의 위기’를 주제로 국회의 역할을 모색해 보고자 합니다. 발제를 맡아주신 우동기 지방시대위원회 위원장님, 감사합니다. 행사를 준비해주신 이광재 사무총장님과 김현곤 미래연구원장님 그리고 국회 가족 여러분, 수고 많으셨습니다.

역대 정부가 모두 지역 균형발전을 핵심 국정과제로 추진해왔습니다. 그러나 수도권 편중 문제는 갈수록 심화하고 있습니다. 도시와 농촌의 격차는 더욱 커지고 있고, 활력을 잃어가는 지역이 눈에 띄게 늘어나고 있습니다. 급기야 ‘지역소멸’을 걱정해야 하는 상황이 닥쳐오고 있습니다.

국토의 11.8%에 불과한 수도권에 절반이 넘는 국민이 모여 살고 있습니다. 청년들은 더 좋은 일자리를 찾아 수도권으로 모여듭니다. 이런 추세가 지속되면 30년 안에 국내 농산어촌은 물론 지방 소도시까지 황폐해질 것으로 우려됩니다.

수도권 집중의 폐해는 상상을 초월합니다. 부동산, 일자리 문제가 감당하기 어려운 수준으로 치달고, 지방의 많은 대학이 존립을 위협받을 수밖에 없습니다. 취약해진 지방 도시들이

경제·산업적 위기에 직면하고, 지방에 거주하는 국민에 대한 행정 서비스의 질도 떨어질 우려가 큼니다.

지방의 위기는 국가적 위기입니다. 균형발전이 어려워지면 지방은 물론 수도권 발전, 더 나아가 나라의 발전을 기대하기 어렵습니다. 수도권과 지방이 함께 잘 사는 길을 열어야 합니다.

우리 국회는 그동안 지역 균형발전을 위한 법과 제도를 뒷받침하기 위해 여러 노력을 해왔습니다. 지역이 주도해 원하는 정책과 사업을 기획하고 정부가 이를 효과적으로 지원할 수 있도록 정한 ‘지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법’도 5월 국회 본회의를 통과해 7월부터 본격 시행되고 있습니다.

지역소멸 위기를 막기 위해 국회가 더 많은 역할을 해야 합니다. 지역의 상황에 맞게 지속가능한 전략을 마련하고, 정책대안을 적극 모색해야 합니다. 오늘 지역소멸 위기를 해결할 수 있는 지혜를 모으기 위해 국회와 중앙정부 그리고 지방의 전문가들이 함께 모였습니다.

오늘 토론회가 지역 위기 해결을 위한 의미 있는 토론의 장이 될 수 있기를 기대합니다. 여러분의 지혜에 기대를 겁니다. 감사합니다.

2023. 8. 30.

국회의장 김진표

축 사

국회행정안전위원회 위원장 김교홍



반갑습니다. 국회 행정안전위원장을 맡고있는 국회의원 김교홍입니다.

지방의 위기, 국회의 역할을 논하라는 주제로 『제7회 국가현안 대토론회』 개최를 진심으로 축하합니다.

오늘 뜻깊은 자리를 마련해주신 김진표 국회의장님과 이광재 사무총장님, 국회사무처, 국회미래연구원 관계자 여러분 감사합니다. 발제와 토론을 맡아주신 전문가와 지방자치단체장, 국회의원 여러분께도 감사의 마음을 전합니다.

2019년을 기점으로 우리나라는 지방소멸이라는 중대한 시대적 위기를 맞이하고 있습니다. 2019년 10월을 기준으로 인구의 자연감소가 지속되고 있으며, 수도권 인구 비중이 처음으로 비수도권 인구를 추월한 시점입니다. 저출산으로 인한 인구감소가 대한민국 전체에 해당하는 문제라면 수도권으로 인구이동은 지방에 더욱 치명적으로 작용합니다.

이는 단순히 비수도권만 겪는 문제는 아닙니다. 지방의 위기를 지역의 위기로 관점을 넓히면 수도권 내에서도 대도시로의 집중이 가속화되며 많은 지역이 소멸 위기를 겪고 있습니다. 인천 강화·옹진, 경기도 일부를 포함한 전국 89개 기초자치단체가 인구감소지역으로 지정됐습니다.

지난 5월 지방자치분권 특별법을 제정하면서 인구감소지역과 접경지역을 기회발전특구로 지정할수있도록 했습니다.

지역의 인구감소는 해당 지역의 경제위축과 세수감소, 공공기관 시설의 축소, 취업기회 감소 등으로 이어져 지역의 청년유출을 가속화하는 악순환으로 반복됩니다.

청년들이 특정한 지역으로 몰리는 것은 꿈을 실현할 수 있는 기회가 불균등함을 의미합니다. 산업구조의 변화나 좋은 일자리의 부족도 인구 문제의 원인일 수 있지만, 청년들은 교육, 사회·문화적 혜택과 개인의 성취를 이룰 수 있는 희망이 있는 곳을 찾아 모여들게 됩니다. 꿈의 크기와 가능성이 지역에 따라 달라져서는 안될 것입니다.

정부는 인구감소 대응과 국가균형발전 측면에서 다양한 정책을 추진하고있으나, 국민들이 체감할 수 있는 효능감 있는 대안을 마련하는 데는 한계가 있었습니다. 국민의 의견이 모이는 국회 차원에서 지방 위기에 대응하는 해결 방안을 모색하는 자리가 마련되어 뜻깊게 생각합니다.

오늘 토론회에 정부와 국회, 지방자치단체, 각계 전문가들이 한 데 모인 만큼, 지방소멸위기를 극복하기 위한 실효성 있는 방안을 논의하는 자리가 되길 바랍니다.

저도 국회 행정안전위원장으로 오늘 토론회에서 논의된 내용을 세심히 살피고, 지역균형발전을 위해 지원을 아끼지 않겠습니다.

다시 한번 오늘 『제7회 국가현안 대토론회』 개최를 진심으로 축하드리며, 함께하신 모든 분들의 가정에 건강과 행운이 가득하길 기원합니다.

2023. 8. 30.

국회행정안전위원회 위원장 김교흥

축 사



행정안전부 장관 이상민

안녕하십니까. 행정안전부 장관 이상민입니다.

제7회 국가현안 대토론회 개최를 진심으로 축하드립니다.

의미 있는 토론회를 마련해 주신 김진표 국회의장님, 김교흥 행정안전위원장님을 비롯한 관계자 여러분께 깊은 감사의 말씀을 드립니다.

더불어 기초연설을 준비해 주신 우동기 지방시대위원장님과 토론에 참석해 주신 모든 분들께* 감사드립니다.

* 송재호 의원님, 이철우 시도지사협의회회장님, 김영록 전남지사님, 박우량 신안군수님,
김영미 한국정책학회회장님, 마강래 교수님, 허원순 논설위원님

최근 대한민국은 합계출산율 0.78명이라는 심각한 저출산을 겪으면서, 본격적인 인구감소 국면에 접어들었습니다.

한편, 국토 면적의 11%에 불과한 수도권에 절반이 넘는 인구가 거주하는 등 지역 불균형과 소멸 위기는 심화되고 있습니다.

이러한 국가적 위기 상황에 대처하기 위해서는 중앙 중심의 분권·발전 정책에서 벗어나 지방이 주도적으로 성장동력을 발굴하고, 중앙은 이를 지원하는 체제로 과감하게 전환해야 합니다.

지난 7월 10일 「지방분권균형발전법」 시행과 함께 출범한 지방시대위원회는, 지방분권과 균형발전을 연계 추진하면서, 지방의 정책과 사업을 효과적으로 지원하는 구심점 역할을 할 것으로 기대됩니다.

행정안전부도 지방의 위기를 극복하고, ‘대한민국 어디서나 살기 좋은 지방시대’를 구현하기 위해 혼신의 힘을 다하겠습니다.

89개 인구감소지역에 대해서는 정주 여건을 개선하여 지역의 활력을 높일 수 있도록 교육, 의료, 주거, 문화 등 다양한 특례를 지속적으로 확대해 나가겠습니다.

또한, 생활인구 제도를 활용하여 통근, 통학, 관광 등 체류 인구를 고려한 맞춤형 정책 추진을 지원하겠습니다.

작년부터 도입한 지방소멸대응기금은 국고보조사업, 민간투자 등과 연계하여 재원 배분의 실효성을 높여 나가겠습니다.

마지막으로, 기업이 지방에 적극적으로 투자할 수 있도록 관계부처와 함께 규제를 과감히 혁신하고, 재정·세제 특례를 대폭 지원하겠습니다.

오늘 토론회를 계기로 국회, 지방정부, 중앙정부가 지방 위기에 대한 인식을 같이 하고 보다 긴밀히 협조해 나가는 계기가 되길 바라며, 다시 한번 국가현안 대토론회 개최를 축하드립니다.

감사합니다.

2023. 8. 30.

행정안전부 장관 이상민

제7회 국가현안 대토론회

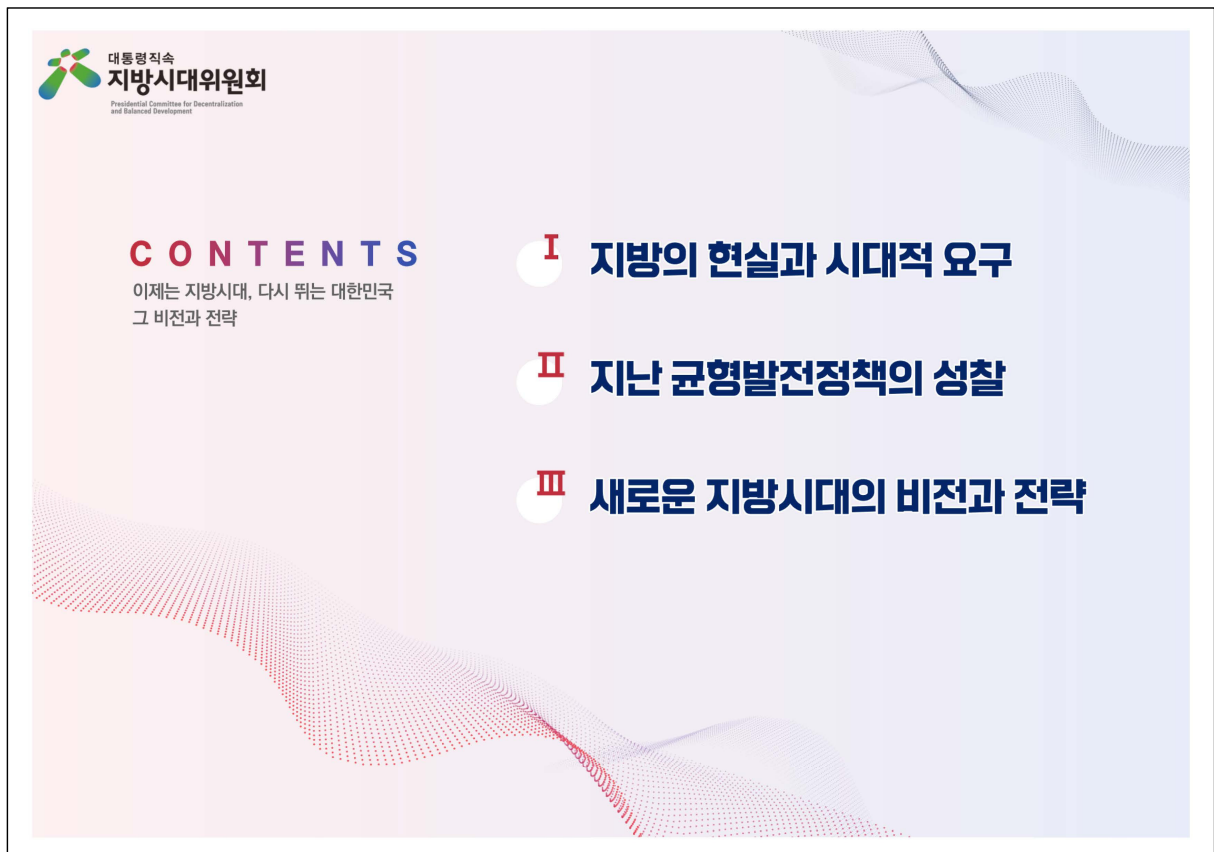
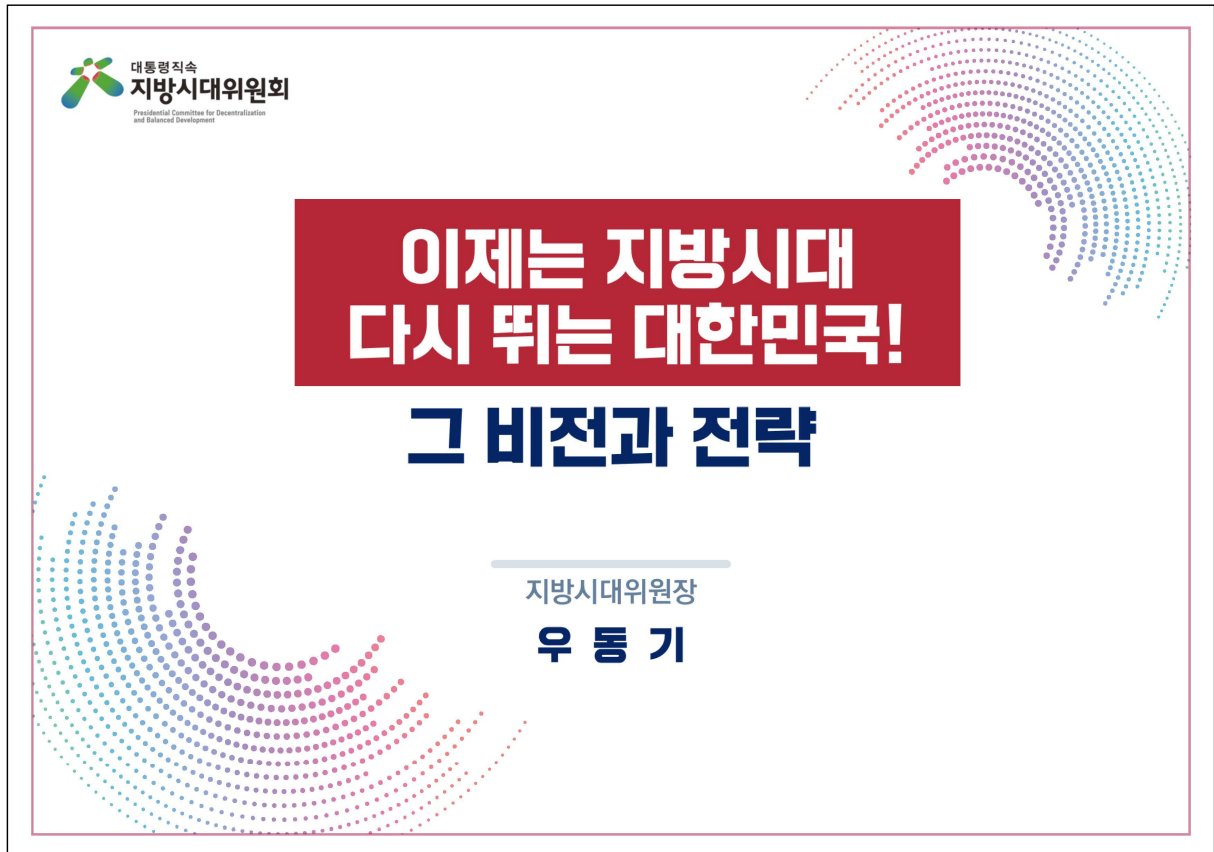
지방의 위기, 국회의 역할을 논(論)하다

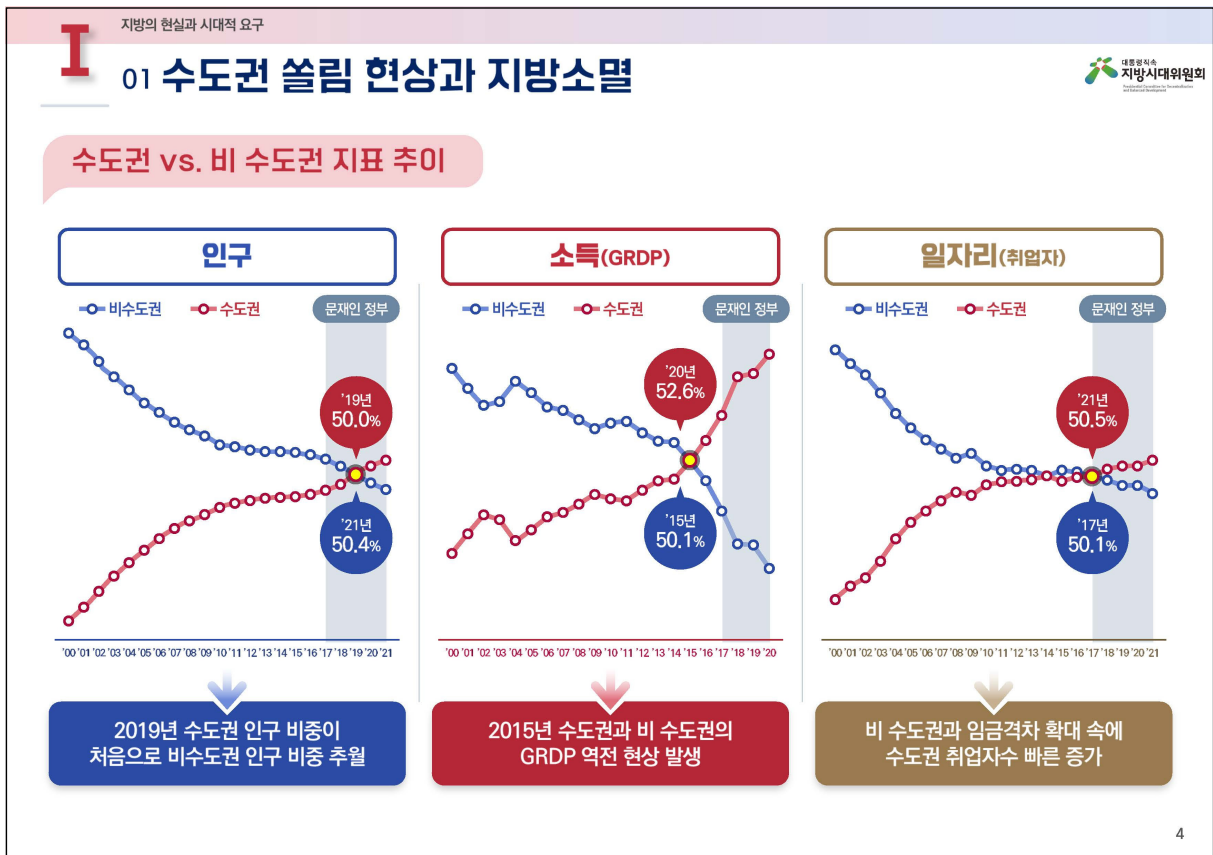
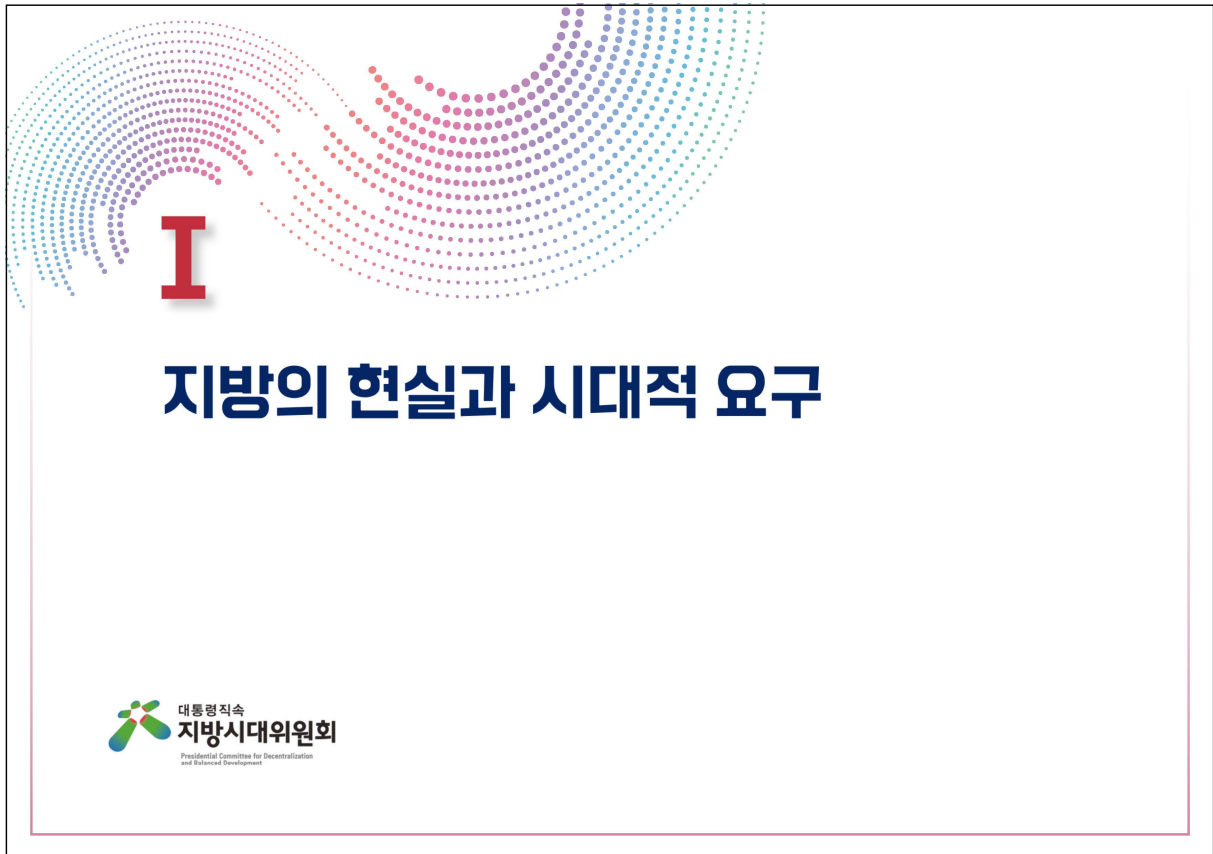
기조연설

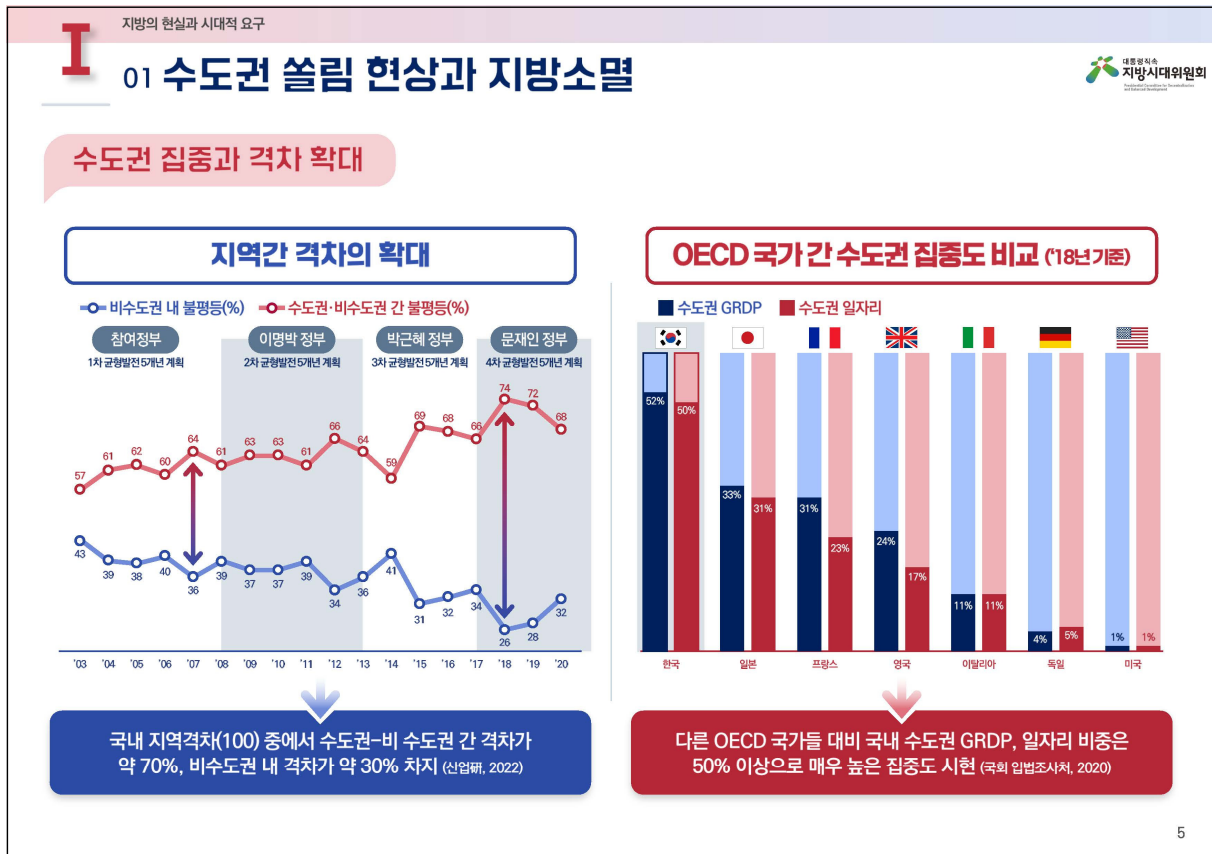
지방시대 비전과 전략

우 동 기

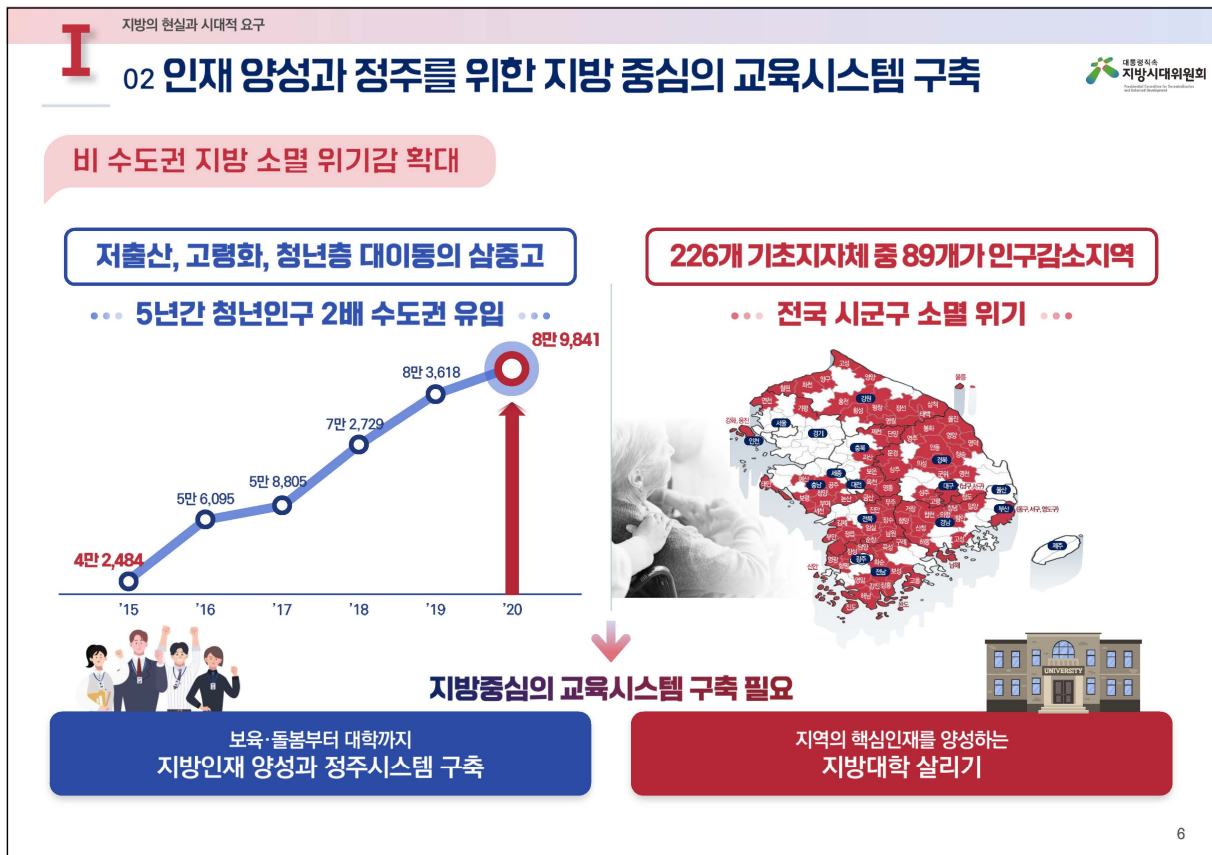
지방시대위원회 위원장



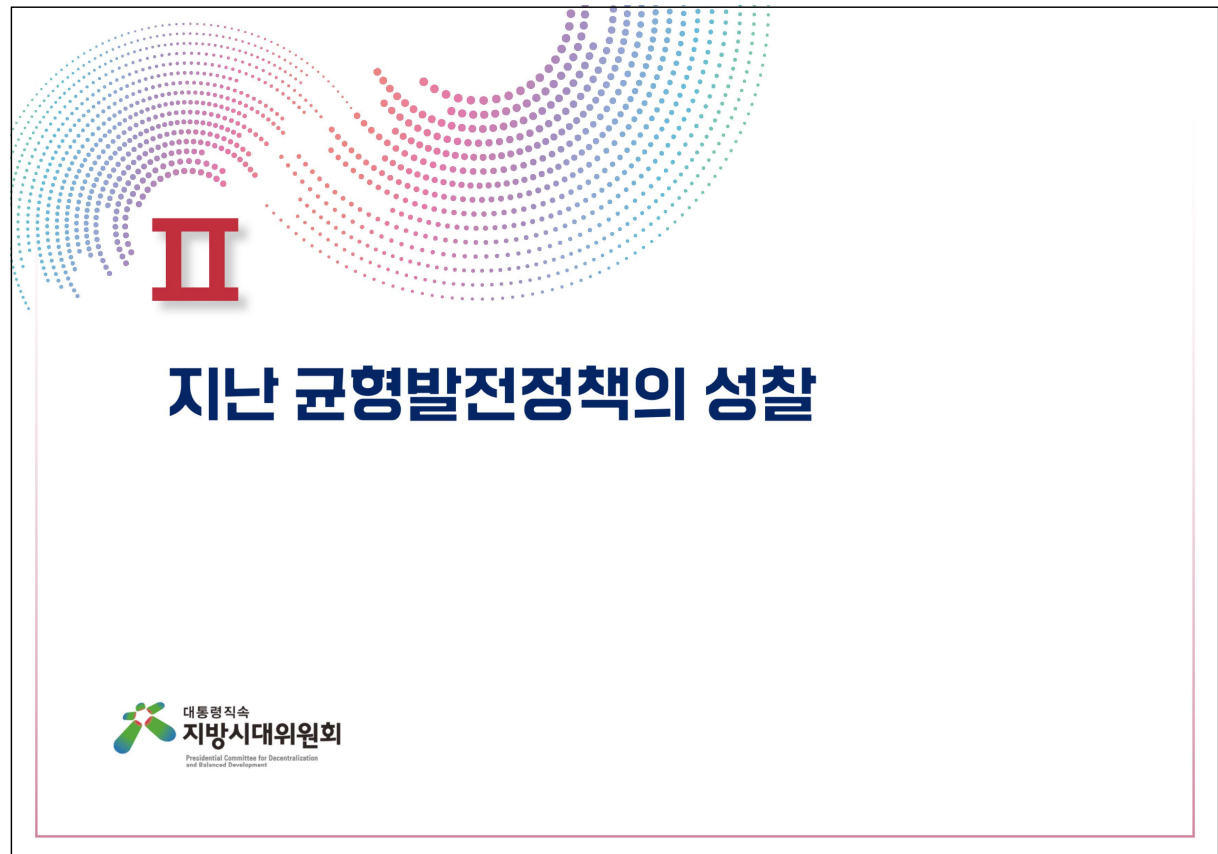




5



6



II

지난 균형발전정책의 성찰

01 그간의 균형발전정책 패러다임

현안 문제

정책 목표
핵심 가치

추진 체계

중점 전략
및
추진 과제

균형발전 1.0

- 빈곤 탈출, 자립경제기반 구축
- 수도권 과밀·집중 억제와 낙후지역 지원

- 성장과 개발

- 중앙정부 주도
 - 경제자원과 사회간접자본 구축: 경제개발계획 & 국토종합개발계획

균형발전 2.0

- 수도권 집중억제와 지방분산(국가균형발전)
- 국가경쟁력 강화, 국민행복 실현

- 지역격차 해소(국가균형발전과 지방분산)
- 국가경쟁력 강화, 국민행복 실현

- 중앙정부 주도, 지역주도 필요성 인식
 - 국정과제 추진: 국가균형발전특별법, 균형발전특별회계, 국가균형발전계획

균형발전 1.0			균형발전 2.0			
성장거점전략	광역발전전략	균형발전전략	국가균형발전전략	광역경제권전략	지역행복생활권 전략	포용적 균형발전 전략
1960~1970년	1980년대	1990년대	2003~2008년	2009~2013년	2014~2017년	2018~2022년
- 빈곤의 악순환 탈피 - 자립경제기반 구축 - 공업화 기반 조성 등 국가경제 성장 지원	- 성장-복지 조화 - 수도권 집중 억제 - 정주생활권 구상과 낙후지역 지원	- 세계화, 지방화 대응 - 지방분권형 국토 골격 - 국토환경 보전 대응 - 통일대비 국토 기반	- 혁신주도형 기반 구축 - 낙후지역 자립기반 조성 - 수도권 질적 발전 - 네트워크형 국토 형성	- 국가경쟁력 강화 - 광역화·지역간 연계협력 활성화 - 기초생활권 형성 - 지역주도 상생발전	- 국민행복 증진 (HOPE) - 일자리 확충으로 지역경제 활력 제고 - 교육·여건 개선, 문화·복지·의료 확대	- 지역 주도 분권형 균형발전 전략 - 사람·공간·산업 육성 전략

*출처 : 차미숙 (2023), 전환기의 균형발전정책 패러다임과 실천전략

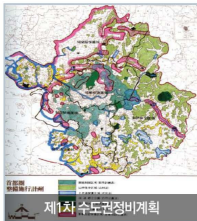
II

지난 균형발전정책의 성찰

02 역대 정부의 균형발전 정책

대한민국
지방시대위원회

균형발전 정책 태동과 수도권 집중 심화



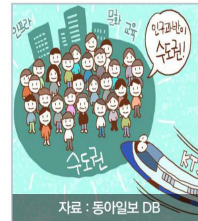
박정희 정부

1963. 12 ~ 1979. 10

균형발전 정책 태동

수도권 억제를 위한 수도권정비계획법 제정 및 정비계획 수립 등

수도권정비계획 도입, 행정수도 이전을 위한 백지계획 추진 등
균형발전 정책의 초석 마련



자료 : 동아일보 DB

김대중 정부

1998. 2 ~ 2003. 2

수도권 집중 가속화

광역교통망·첨단 정보통신 발전이
오히려 수도권 집중을 촉진

IMF 위기 극복과 국가경쟁력 향상을 위해
벤처기업 및 첨단전략산업 육성 추진,
정보화로 수도권 집중 효과



출처: 서울역사박물관(공공누리에 따라 서울역사박물관의 공공저작물 이용)



II

지난 균형발전정책의 성찰

02 역대 정부의 균형발전 정책

대한민국
지방시대위원회

수도권 집중을 막기 위한 지속적 노력

김영삼 정부

1993. 2 ~ 1998. 2

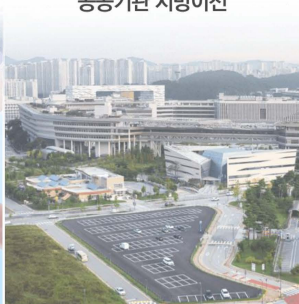
지방자치 확대와
도농 통합 추진으로
지방권한 확대의 전기 마련



노무현 정부

2003. 2 ~ 2008. 2

균형발전의 거점 구축 적극 추진
(세종시, 혁신도시, 기업도시) →
2014년까지 150여개
공공기관 지방이전



이명박 정부

2008. 2 ~ 2013. 2

5+2 광역경제권의 추진으로
수도권에 버금 가는 지역경제권
및 메가시티 조성 노력



박근혜 정부

2013. 2 ~ 2017. 3

창조경제 추진으로
혁신기반 조성 (대기업-지역연대),
지역행복생활권 조성추진



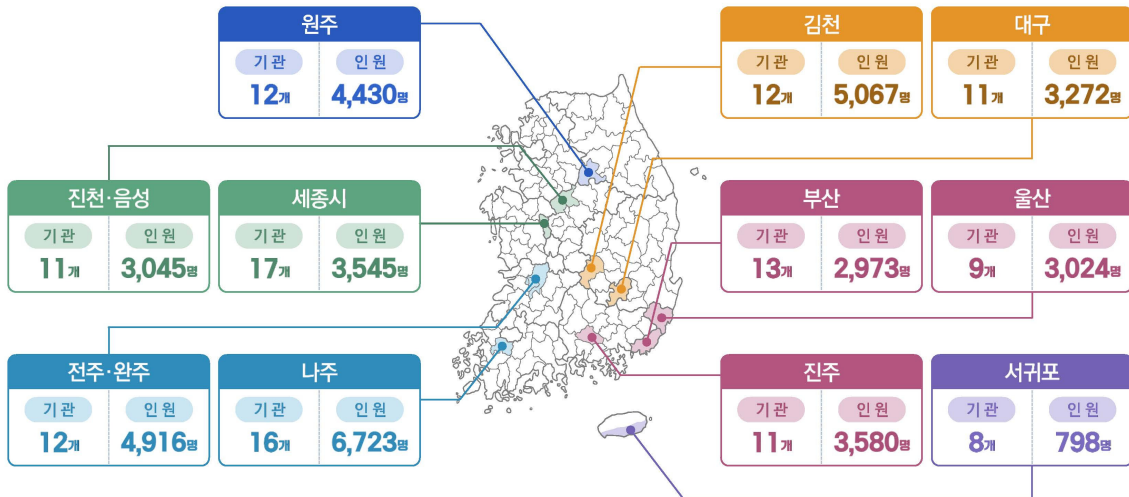
II

지난 균형발전정책의 성찰

02 역대 정부의 균형발전 정책

대통령직수
지방시대위원회

1차 공공기관 지방이전 추진 (2014년말 기준)



11

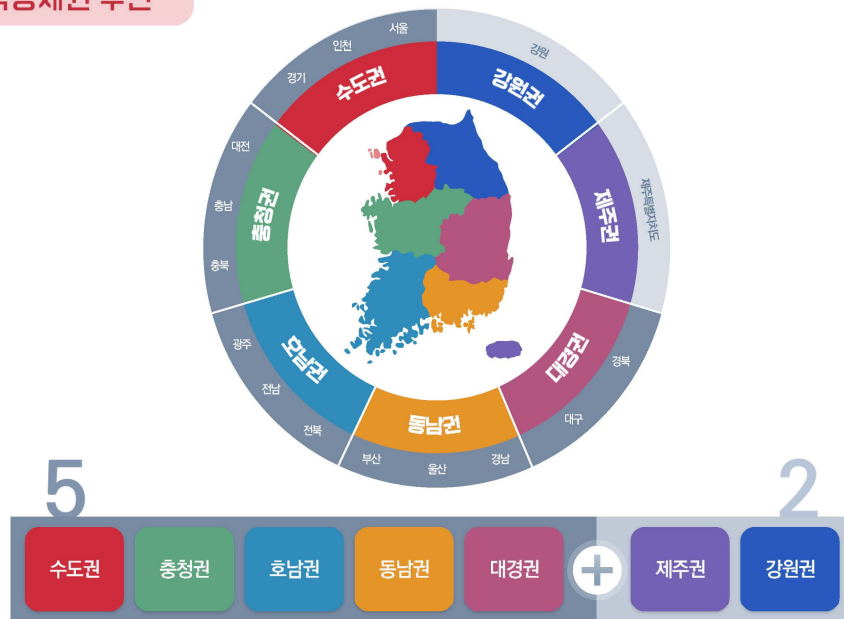
II

지난 균형발전정책의 성찰

02 역대 정부의 균형발전 정책

대통령직수
지방시대위원회

5+2 광역경제권 추진



12

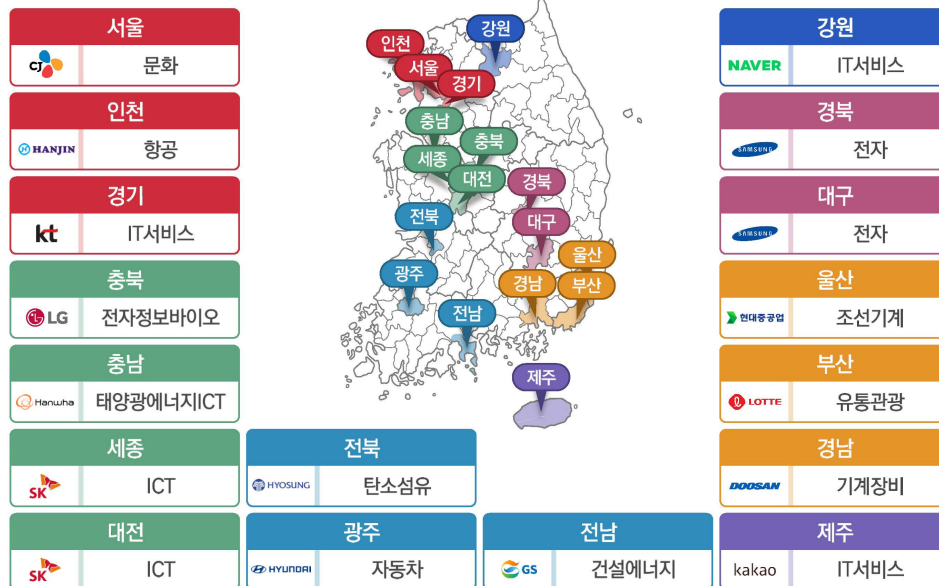
II

지난 균형발전정책의 성찰

02 역대 정부의 균형발전 정책

대통령직속
지방시대위원회

창조경제혁신센터와 지역별 대기업 연계



13

II

지난 균형발전정책의 성찰

03 균형발전 정책의 한계

대통령직속
지방시대위원회

지식·정보의 수도권 집중

- 명문 대학, R&D 기능, IT 및 벤처기업의 수도권 집중으로 비수도권은 새로운 가치 창출 역량 미흡



구조적 한계



자산의 공간적 격차

- 수도권과 비 수도권 가구의 순자산(전체 자산-부채) 규모 격차 확대 및 재산소득의 높은 수도권 비중

공간분업형 산업생산 체계

- 대기업 본사 및 고차 기능은 수도권에 집중하고 비수도권은 분공장이 입지하여 기획과 생산기능이 공간적으로 분리
- 대기업의 수도권 집중(2019년 사업체 기준 60.7%) 과 대기업-중소기업 간 임금격차로 고임금 양질의 일자리 수도권 집중

14

II

지난 균형발전정책의 성찰

03 균형발전 정책의 한계

대통령직속
지방시대위원회

15

II

지난 균형발전정책의 성찰

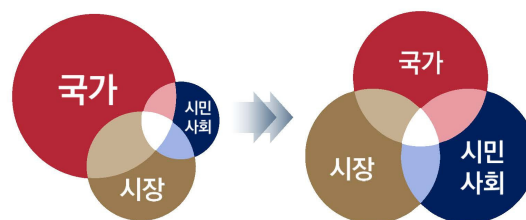
04 균형발전의 패러다임 전환

대통령직속
지방시대위원회

지방이 새로운 활력의 시작 : 레짐 체인지 (Regime Change)

윤석열 정부의 '자유' 추구

- 시대변화에 대한 인식을 바탕으로 국가·시장·시민사회 역할 재정립
- 시장자유, 지방분권, 공공재와 공공서비스 생산에 있어 시민과 소비자 그리고 기업의 생산적 활동을 강조
- 자유주의적이고 종합적인 접근으로 지역의 잠재 역량 극대화



新지역균형발전을 국민과 함께

공정

지역마다의 존엄성,
공정한 발전기회

상식

지역주민의
삶의 질 향상

'공정'과 '상식'의 새로운 리더십

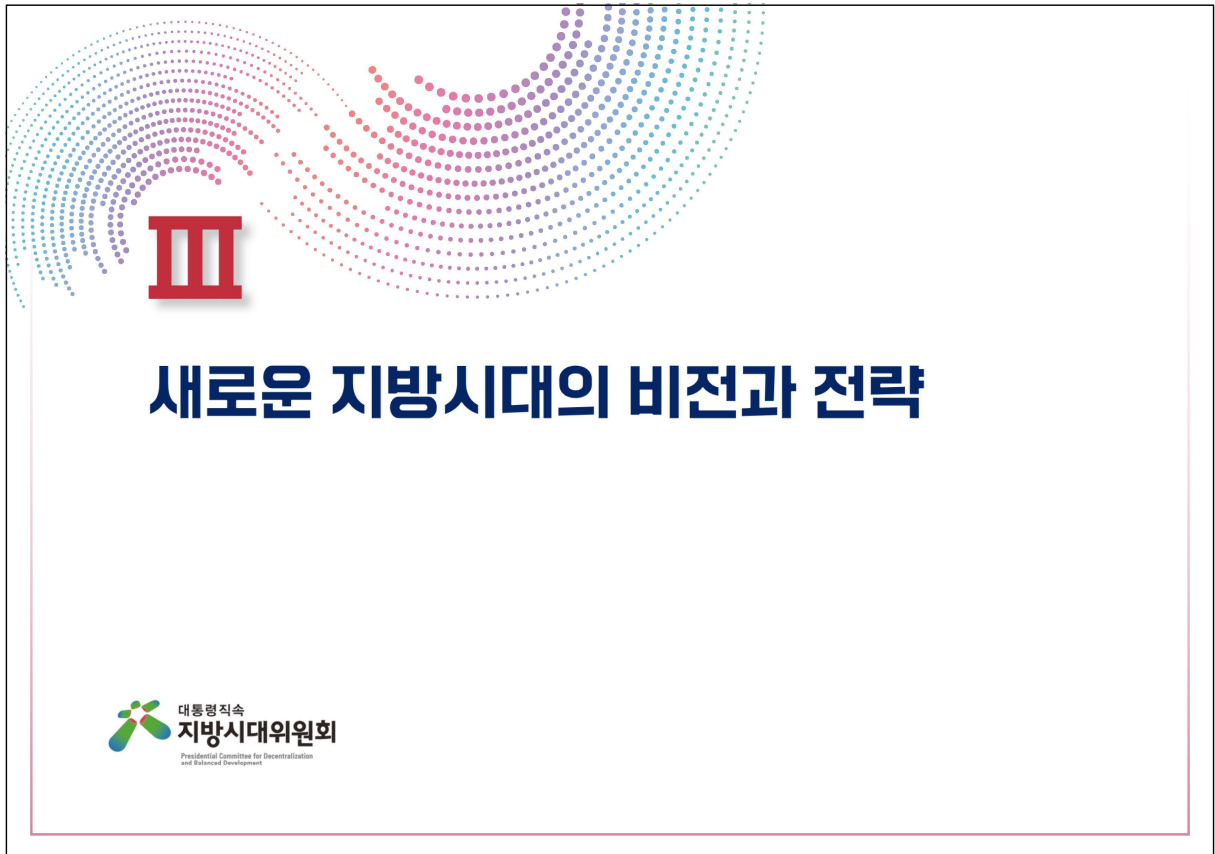
자치분권과 균형발전의 통합적 추진



중앙 주도의 '분산형 균형발전' →

지방 주도의 '분권형 균형발전'으로 전환 필요

16



III

새로운 지방시대의 비전과 전략

03 어디서나 살기 좋은 지방시대 본격 출발

「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」

 공포(2023. 6. 9.)

 시행(2023. 7. 10.)



19

III

새로운 지방시대의 비전과 전략

법·제도 정비





법령

지방자치분권 및 지역균형발전에
관한 특별법 제정 및 시행(7.10.)



조직

지방시대위원회 출범
(세종시 설치)



계획

지방시대종합계획 수립
(’23년~’27년)



예산

지역균형발전특별회계
규모 확대

20



교육으로 지역 간 불균형을 해소하고
지역특화 발전과 지방자치 분권을 통해서

어디에 살든 **균등한 기회를 누리는
지방시대를 열겠습니다!**



대통령직속
지방시대위원회
Presidential Committee for Decentralization
and Balanced Development

제7회 국가현안 대토론회

지방의 위기, 국회의 역할을 논(論)하다

좌 장

김영미 한국정책학회장 / 상명대 행정학부 교수

토 론

이철우 시도지사협의회장 / 경상북도지사
김영록 전라남도지사
송재호 국회지역균형발전포럼 상임공동대표 / 더불어민주당 국회의원
박우량 지속가능발전지방정부협의회장 / 신안군수
마강래 중앙대학교 도시계획·부동산학과 교수
허원순 한국경제신문 수석논설위원

지방시대! 대한민국의 새로운 역사를 만들자

이철우 시도지사협의회장 / 경상북도지사

들어가며 ~ 구심력의 역사에서 원심력의 미래로

대한민국 역사는 중앙집권의 역사이다. 중앙집권으로 일관한 한반도 천년의 역사는 한마디로 ‘구심력’의 역사이다. 우리가 지방시대를 외치는 것은 수도권 집중을 극복하고 모든 지방이 주체가 되는 다원적이며 원심력이 작용하는 새 역사 창조의 물꼬를 트는 작업이다. 따라서 부분적인 개선이 아니라 근본적인 혁명 또는 개혁이 되어야 한다.

망국의 병(病), 수도권 집중으로 대한민국이 신음하고 있다. 이미 출산율은 0.7명대로 역대 최저수준으로 떨어졌고 출생아 수가 20만명대로 감소한 상황이다. 감사원에서조차 50년 이내로 대한민국 인구가 절반으로 떨어질 것이라는 전망을 내놓고 있다.

서울에서 청년들은 고시원, 단칸방 등 열악한 주거환경에서 고군분투하고 있다. 이를 탈출하기 위해 대기업, 공기업, 공무원 등 안정적인 일자리를 찾고 있다. 이런 상황에서 결혼 출산까지 생각하는 것은 현실적으로 무리이며 수도권의 안정적인 일자리 부족과 부동산 가격폭등은 저출생을 더욱 부채질 하고 있다.

지금도 수도권이라는 한정된 공간과 획일화된 가치만을 추구하는 경쟁사회는 일찍 취업해 결혼하고 아이낳고 기르며 느끼는 미래의 평범한 행복과 잘 될 수 있을 것이라는 희망을 가져야 할 청년들을 방황하게 만들고 있다.

근본적으로 혁신을 해야 한다. 차의 본체가 녹슬고 엔진이 점점 힘을 잃고 있는데 부속품을 조금 갈아 끼운다고 문제가 해결되는 것은 아니다. 모든 것을 원점에서 재검토 하고 중앙정부와 지방정부 그리고 국가와 민간간의 역할을 재검토하며 이와 연결된 국가운영의 판을 재구조화해야 한다.

국가운영의 새로운 판은 단언컨대 ‘지방시대’이다. 지방에서 다양한 가치가 존중받으며 안정적이며 가치있는 일자리가 넘치도록 만든다면, 수도권에서 경쟁을 완화하고 지방에게 새로운 미래를 설계할 수 있지 않을까 희망을 가질 수 있을 것이다.

대한민국 저출생 극복과 소득 5만불시대로 나가는 지름길은 지방을 발전시키는 것이다. 통일신라시대 5소경을 만든 것처럼 비수도권에도 일자리와 주거안정 그리고 교육과 문화 향유의 기회가 풍부한 기회의 땅을 많이 만들어야 하며 이를 위해 지방에 더 많은 권한과 스스로 발전할 수 있도록 중앙정부에서 지원하고 국민적 공감대를 만들어 나갈 필요가 있다.

더 많은 권한을 가지는 지방정부를 위해

어떤 사람들은 지방정부를 신뢰할 수 없다고 말하기도 한다. 각종 부정부패와 이권카르텔 등이 지방에서 벌어지며 스스로 기획하고 지역을 발전시킬 능력에 대한 근본적인 불신이 있다.

그러나, 지방이 능력이 없는 건 완전한 권한을 지방에 부여하지 않았기 때문이다. 지방을 비판적인 관점에서 문제중심으로 볼 것이 아니라 강점중심으로 보고 지방의 잠재력과 자원을 인정하고 스스로 결정할 수 있도록 권한과 힘을 부여해야 한다.

지방자치 30년이 지났지만 현재, 행안부 허락 없이는 ‘국’하나도 신설하지 못하는 상황이며 재정적인 측면에서도 중앙정부의 의존도는 높아지고 있다.

지방정부가 자율성을 가지고 스스로 발전하려면 재정자립도도 높아져 자체적인 사업을 할 수 있어야 하지만, 현재 대한민국에서 중앙정부의 지원없이 자립예산으로 지방을 경영할 수 있는 지방자치단체가 존재하지 않는다. 그나마 서울시가 75.4%로 가장 높고, 45%를 넘는 지방 정부는 200개가 넘는 지방정부 중 7개에 불과하다.

2023년 조세 중 국세와 지방세의 비율은 무려 74:26이다. 심지어 26을 가지고 광역정부와 기초정부가 나눠야 하기 때문에 지방자치가 제대로 돌아갈 리가 없다. 국세 지방세 구조상 대부분의 세목을 국세로 지정해 놓아 중앙정부로 흘러가고, 지방세 항목이 많지 않아서 중앙정부에 의존할 수 밖에 없는 형태로 법이 짜여져 있는 상황이이고 부동산 경기침체까지 더해져 더욱 문제가 심각하다.

도지사로서 10조원이 넘는 예산을 굴리고 있지만, 도지사가 마음대로 할 수 있는 예산은 1,000억원 정도밖에 되지 않는다. 대부분의 예산이 보조금이라는 형태의 꼬리표 달린 예산이기 때문이다.

이제 획기적으로 조직권과 재정권을 확보할 수 있는 방안이 필요하다. 고령화, 저출생 등 외부환경 변화를 극복해야 하는 각 지방정부는 생존을 모색해야 하는 처지로 더 이상 지방정부가 중앙의 예산을 집행하는 보조적 존재가 아닌 독립된 위상으로 문제를 대처하는 핵심주체로서 역할을 맡아야 한다.

민간경제 활동무대의 지방이전을 위한 제도설계

- 균형발전인지예산제도 도입 -

인구의 50.3%, 청년인구의 55%가 국토의 12%에 불과한 수도권에 집중되어 있다. 그렇다 보니 1,000대 기업의 86.9%가 수도권에 있고 취업자수의 절반이상은 수도권에 몰려 있는 상황이다. 지방에는 30대 기업 중 단 4곳의 본사만이 위치하고 있는 상황이다. 세계적으로 보아도 압도적인 수도권 과밀국가이다.

역대정부는 균형발전 균형발전을 외쳤지만 말로만 균형발전이었다. 현재까지 3기 신도시에 120만호의 주택을 공급했고 GTX건설에 15조원이 넘는 돈을 쏟아 부었다.

그러나 2000년 이후 해마다 10만여명의 청년이 수도권으로 이동하는 인구의 빨대효과만 가져왔다.

이제, 수도권 집중의 물질을 바꾸기 위한 제도설계와 지방에 국가전략산업을 유치할 수 있는 활동무대를 많이 만들어야 한다.

우선, 국가균형발전인지예산제도 도입을 서둘러야 한다. 국가에서 예산을 편성할 때 균형발전의 관점에서 지역에 미치는 영향을 분석하여 예산을 편성할 수 있도록 제도를 도입해야 한다. 구체적으로 국가재정법 상 예산원칙에 “예산이 균형발전에 미치는 효과를 평가하고 그 결과를 정부의 예산 편성에 반영하기 위해 노력해야 한다”는 의무를 명시하는 것이다.

비수도권의 SOC는 수요가 부족해 경제성이 없어 좌초되는 사례가 많다. 관점이 잘못되어 있다. 수도권에 강남으로 연결되는 GTX노선은 역을 따라 신도시가 형성되면서 비수도권의 청년들을 빨아들이고 있다. 그야말로 공급이 수요를 창출하는 상황이다.

비수도권의 경우도 마찬가지이다. 2016년 개통된 상주~영덕간 고속도로는 기획단계에서부터 경제성 부족의 지적이 많았지만, 개통이후 고속도로 종점인 영덕이 1,000만 관광도시가 되었으며 강구항은 연간 300만명이 찾는 국민관광지가 되었다.

배부른 어른에게 주는 빵한조각과 배고픈 아이에게 주는 빵한조각의 효용이 다르다는 것은 경제학적 상식이다. 균형발전 인지예산제를 도입해 수도권과 비수도권 사이의 예산배분의 효과성을 국가발전의 관점에서 재구조화 하고 새로운 예산배분 원칙으로 확립시켜 나가야 할 것이다.

이렇게 예산운영에 있어 균형발전의 관점을 포함하는 경우 수도권에 쏠리던 SOC사업, 전국적 관점의 의료여건 개선정책, 부동산 정책 등에 지역 균형발전의 관점이 상당부분 반영될 것이다.

전문가들도 수도권 부동산 규제완화 정책들이 지방 미분양을 더욱 심화하고 시장자금이 수도권으로 모리면서 부동산 빈부격차도 가속화한다고 지적하는 만큼 수도권 집중의 논리를 막을 수 있는 제도적 저항감을 만들 수 있다고 기대한다.

통합과 개방으로 지방시대 견인해야

- 지방대학 진흥! 이민정책, 다문화정책과 함께 확장되어야 -

우리나라 경제에 가장 큰 위협요인은 인구감소다. 대한민국은 인구감소 등으로 2050년이면 OECD국가 중 잠재성장을 꼴지를 기록할 것이라는 암울한 전망이 나오고 있다. 행정안전부는 전국 89개 시군구를 인구감소지역으로 지정했다. 수도권에는 4개 시군구를 제외한 85개 시군구가 모두 비수도권에 위치해 있다.

우리나라의 인구감소는 모두가 다 아는 정해진 미래이지만, 국가차원의 포괄적이며 확실한 해법은 어느 누구도 제시하지 못하고 있다. 그렇다면 이민의 수용과 다문화사회로의 이행은 피할 수 없는 현실이고 선택이다.

최근 국제사회는 인플레이션감축법(IRA), 반도체법처럼 보조금 지급을 통해 자본과 첨단기술산업을 유치하기 위한 국가간 경쟁이 치열하다. 이제 인재(Human resource)유치 전쟁의 시대가 될 것이다.

4차산업혁명시대는 기계가 일하고 인간은 창의적 활동에 몰두하는 시대이다. 우리는 더 크고 성능이 좋은 기계들로 짧은 시간에 더 많은 빵들을 만들어 낼 수 있겠지만, 창의적인 교육을 받은 사람이 많아지면 더 맛있는 빵과 빵을 둘러싼 문화예술 등 국가적인 소프트파워를 더욱 많이 만들어 낼 수 있을 것이다.

이번 정부에서 대학교육 진흥권한을 지방정부로 이양한 것도 같은 맥락일 것이다. 지방에서 열심히 노력해 글로벌 대학과 같은 국제적인 강소대학을 많이 만들고 대한민국에 대한 동경을 가진 외국의 청년들이 우리 지역의 대학에 와서 교육을 받고 지역의 빈일자리를 채우며 본국의 가족들과 함께 지역에 정착해 사는 다양한 공동체의 모습을 만드는 것이 필요하다.

이를 위한 제도적 기반으로 ‘외국인 광역비자’ 제도를 제안한다. 현재, 법무부 주도로 도지사가 비자를 추천하면 법무부가 허가해 주는 형태인 ‘지역특화비자’ 시범사업을 진행하고 있다. 외국인 광역비자는 여기서 더 나아가 비자발급 권한 자체를 일부 시도지사에게 넘겨주는 제도이다.

국회에서도 광역비자 도입을 위한 법률 개정작업이 진행되고 있다. 임이자 의원이 발의한 ‘출입국 관리법 개정안’과 ‘인구감소지역 특별법 개정안’은 인구감소지역을 관할하는 시도지사가 외국인 산업인력과 이공계 유학생의 체류 및 거주지역을 해당 시도로 한정하는 광역비자를 법무부 장관과 협의를 거쳐 발급할 수 있도록 하는 내용을 담고 있다. 아울러 외국인 유학생의 부모에게 취업비자를 주는 정책도 추가적으로 도입해 볼 만하다. 지방대학에 외국인 유학생 1명이 입학하면 부모 2명에게 취업비자를 줄 수 있도록 하면 소멸의 위기를 겪고 있는 지방정부에게 큰 힘이 될 것이다.

국회와 정부가 할 일은 분명하다. 지방대학이 벚꽃피는 순서로 망한다고 하지만 국내적으로 수도권 중심의 발전전략을 구사해온 국가정책의 희생자가 바로 지방대학이다. 이제라도 균형 발전의 관점에서 지방대학을 국제무대에서 경쟁할 수 있는 대학으로 키우는 일에 집중하고 지방정부에 예산과 권한을 대폭 이양하는 일이 우선되어야 할 것이다.

지방정부-대학-지역산업체간 협력을 통해 각각의 인적 물적 자원을 어떻게 연계해 활용할 것인가에 대한 진지한 고민이 있어야 하며 이민정책, 다문화정책과 함께 지역사회를 살릴 수 있는 범정부적인 지원체계가 뒤따라야 할 것이다.

지방시대에 걸맞는 지역산업 재구조 방안

- 성장세에 있는 산업을 지역밀착형 산업으로 재구조화 -

지방이 살기 위해서는 성장세에 있는 국가전략산업의 주 활동 무대를 지방으로 이전해야 한다.

과거 산업화 시절에는 지방의 산업단지들이 국가 기간산업을 지탱하면서 대한민국 발전을 견인했다. 포항의 철강산업단지와 구미의 국가산단이 그랬고 울산의 조선과 자동차산업도 그랬다. 그런데 어느 순간 수도권 규제완화와 더불어 주력산업들이 수도권으로 집중되어졌다. 반도체는 용인, 수원, 평택을 중심으로 클러스터가 형성되었고 디스플레이 공장들도 파주에 자리를 잡았다. 성장하는 기업들은 자연스럽게 인재를 빨아들이는 블랙홀이 되었고 수도권 집중은 더욱 가속화 되었다.

지방이 살기 위해서는 성장세에 있는 산업을 국가전략산업으로 관리하면서 의도적으로 지방을 중심으로 발전할 수 있는 지원체계를 갖추어야 한다. 지난해 국회에서 통과된 ‘국가첨단전략산업법’은 국가첨단전략기술을 지정하고 보호·육성하기 위한 방안들을 포함하며 산업통상자원부 장관이 ‘국가첨단전략산업 특화단지’를 지정할 수 있게 하였다.

그 결과, 7곳의 국가첨단전략산업 특화단지가 지정되었다. 국가적 효율성을 위해 용인·평택을 반도체특화단지로 지정하기도 하였지만, 세계 최고의 기술력과 점유율을 가진 배터리 산업은 포항, 울산, 청주, 새만금을 특화단지로 지정했고 구미도 반도체 특화단지로 지정했다.

한마디로 ‘의미있는 진전’이라 평가하고 싶다. 국가전략산업으로서의 가치를 지역균형발전이라는 목표에 투영시킨 정책적 판단이다.

이는 지역에서 성공사례가 있기 때문에 가능했다. 경북이 2019년 배터리 규제자유특구를 유치했는데, 현재까지 5조원이 넘는 배터리 소재기업 투자유치에 성공했고, 2019년 당시 분양율 1%에 불과하던 블루밸리 산업단지는 1단계 분양용지를 70% 판매했고 용지가 없어 투자를 할 수 없다는 기업들의 목소리를 반영해 2단계 착공에 들어간 상황이다.

경북의 배터리특구 성공사례는 배터리라는 성장세에 있는 산업을 정책특구의 형태로 공간만 만들어 준다면 기업들도 충분히 투자할 유인이 있고 지방정부와 대학이 힘을 합쳐 인재를 공급하면 추가투자도 이끌어 내 지역발전의 동력이 된다는 믿음을 심어 줄 수 있는 사례이다.

경북은 이런 경험을 살려 22개 시군의 특화산업과 대학 그리고 기업을 매칭시켜 인재를 육성하고 기업이 투자할 수 있는 여건을 만들어 주며 지방정부는 청년들이 정주할 수 있는 여건을 만들어주는 ‘K-U시티 프로젝트’를 본격적으로 추진하고 있다.

그 과정에서 교육부의 지방대학 진흥권한 이양과 RISE시범사업 선정 등은 지방정부가 더 잘 할 수 있도록 믿음을 주고 밀어주는 정책적 배려라 할 수 있다.

이렇게 중앙정부-지방정부-대학-민간의 새로운 역할분담으로 지방을 살리기 위한 실험들은 곳곳에서 지속되고 있다.

비수도권에 민간이 더 과감하게 투자할 수 있도록, 새로운 정책적 상상력도 더해야 할 것이며 국회차원의 불필요한 규제완화를 위한 입법적 노력과 지역에게 인센티브를 주기위한 의도적 노력이 함께 한다면 금상첨화일 것이다.

국회와 지방시대위원회 시도지사협의회 등 다양한 협력관계를 유지하면서 동의할 수 있는 현안에 대해 같은 목소리를 내고 입법적 과제에 대해서는 힘을 합쳐야 한다.

나가며 : 국민행복의 지름길 ‘지방시대’

‘공짜 점심은 없다’고 했다. 우리나라가 세계 10대 경제대국으로 성장한 이면에는 수도권 중심의 발전전략과 그에 따른 국토불균형 발전이라는 비용청구서가 우리에게 날라왔기 때문이다.

그러나 이겨 낼 수 있다고 생각한다. 저출생·고령화의 경고와 자살률 1위가 말해주듯 국민이 행복하지 않은 현실속에 살고 있지만, 대한민국은 세계에서 유일하게 민주화와 산업화를 동시에 달성한 기적의 역사를 가지고 있는 나라이기 때문이다.

대한민국의 새로운 도약을 위한 유일한 해답은 ‘지방시대’이다. 지방이 다양한 모습으로 발전하면서 국가발전을 견인하는 시대가 올 때 과거 산업화와 민주화를 스스로 달성했던 국민적 자신감을 회복하고 비로소 국민이 행복한 진정한 선진국이 될 것으로 믿는다.

지방소멸위기의 현주소 진단, 자치분권과 균형발전을 위한 입법과 정책과제

김영록 전라남도지사

① 지역 위기의 현실

□ 지난 60년간 인구와 산업이 수도권으로 집중되면서 비수도권 특히, 농어촌 지역은 청년인구가 줄고 고령화가 심각해지며 소멸위기에 다다랐음

○ 전남의 경우, 2013년 데드크로스* 발생, 2014년 전국 최초 초고령사회에 진입한 이후 인구감소 가속화

* 사망자 수가 출생아 수보다 많아지면서 인구가 자연감소(대한민국은 '20년 데드크로스)

○ 전남은 출산율이 높음에도 불구하고, 청년층이 학업이나 일자리를 찾아 빠른 속도로 타 지역으로 빠져나가 청년 인구비율*이 전국 최하위

* (청년인구, '22년) 387,294명, 도 인구의 21.35% ※ (전국) 13,901,927명 (27.04%)

□ 실제로 지역이 피부로 느끼는 지역균형발전이 어려운 이유는 인재 유출·청년 유출 때문임

○ 인재가 지역에 뿌리를 내려야 기업이 투자를 하고, 기업이 투자를 해야 좋은 일자리가 생기고, 좋은 일자리를 보고 다시 인재들이 지역에 정착하는 선순환 구조를 만들어 내기 위해서는 정부 차원에서 특단의 조치가 필요

○ 교육을 핵심 동력으로 해 수도권의 인재 쏠림 현상을 막기 위한 '교육자유특구*'가 이번 「자치분권 및 균형발전 특별법」에 빠져 아쉬우나, 교육계 등 다양한 사회 목소리를 들어 반영될 필요 있음

* (교육자유특구) 특정 지역 내 초중고교의 학생 선발권과 학교 운영 자율권을 보장해 교육의 다양성을 확대(명맥이 끊기다시피 했던 '지방 명문 초중고교' 부활 도모)

□ 중앙과 지방, 그리고 수도권과 비수도권 간의 균형을 회복하고 협력적 관계로 나아가기 위해서는, 지방정부에 힘을 실어 중앙과 수평을 맞추고, 지역 불균형의 구조적 수렁에서 벗어나기 위한 각고의 노력이 필요

② 지역 주도의 분권형 권력구조 개편

- 지방자치가 시작된 지 32년째로 그동안 지방분권과 균형발전을 위해 많은 노력이 있었지만, 여전히 수도권은 초집중*에 따른 문제**를, 지역은 소멸위기***를 겪고 있음

* 국토의 10분의 1에 불과한 수도권에, 인구의 절반(53%, '21년 기준)이 살고 있으며 정부 출연기관의 70%, 100대 기업 본사의 90%가 몰려있음

** **합계출산율('21년 기준) : 전국 0.81명, 서울 0.63, 인천 0.78, 전남 1.02** 아파트 평균 매매가 상승액('17.5월 → '22.5월) : 서울 6.7억원, 비수도권 55백만원

*** 전국 226개 기초지자체 중 40% 인 89곳이 인구감소지역이며, 전남의 경우 22개 시군 중에 16곳이 인구감소지역에 해당

- 그동안 정부의 노력 중 눈에 띄는 성과도 있었음

- 노무현 정부에서는 「국가균형발전특별법」 제정, 균형발전 특별회계 설치, 세종 행정복합도시 건설, 혁신도시·기업도시 조성 등 선 굵은 정책들을 다수 실현시켰음
- 이명박 정부와 박근혜 정부에서는 '지방소비세' 도입과 함께, '선도 SOC 프로젝트', '도시재생사업' 등으로 낙후지역을 개발함
 - 전남도의 경우 '신안 천사대교'가 '선도 SOC'로 선정되어 예타 면제를 받아 착공할 수 있었으며 현재는 관광 핫플레이스가 됨
- 문재인 정부에서도 '연방제 수준의 지방분권'을 목표로 32년 만에 「지방자치법」 전면개정, 「인구감소지역지원특별법」 제정, 두 차례에 걸친 재정분권, 지방소멸대응기금 신설 등을 이루어냄

- 다만, 다양한 국가정책에도 불구하고 상황이 나아지지 않는 것은 부처 간 협의·조정을 넘어 예산지원까지 수반할 수 있는 지방분권과 균형발전의 강력한 구심점의 부재라고 생각함

- 이러한 면에서 지역에서는 새롭게 출범한 지방시대위원회에 거는 기대가 매우 크다고 할 수 있음

- 윤석열 대통령은 '진정한 지방시대'를 열기 위해 중앙정부의 권한을 지역에 과감히 이양할 것이라고 강조해 왔음

- 일례로 최근 '대학 지원 권한'을 지자체에 이양하여, 오는 2025년부터는 광역지자체가 지방대학 및 지역인재 육성 추진계획을 세우고, 대학의 설폐 승인, 지도·감독 권한을 갖게 됨

○ 지방은 지방이 제일 잘 알고 있음

중앙정부는 지방정부가 할 수 없는 것만 맡고 지자체에 모든 것을 넘긴다는 생각으로 지방으로의 과감하고 혁신적 권한 이전이 필요함

□ (재정 분권 확대) 지방에 힘을 실어 중앙과 수평을 맞추기 위해서는 지방재정을 대폭 확충하는 동시에, 항구적이고 혁신적인 재정분권이 뒷받침되어야 함

① 낙후지역 발전을 위한 단비와 같은 재원인 지방소멸대응기금은 현행 연 1조원은 너무 적고, **최소 5조원은 되어야 함**

- 既 재정분권 과정에서 자연 감소한 지방교부세 연 2조 5천억원과
- 수도권 인구 유입으로 인한 집값 상승 효과인 양도소득세·종합 부동산세 증가분 등을 감안하면 결코 많은 금액이라고 할 수 없음

② 13년 동안 10조 원 수준에 머물러 있는 지역균형발전 특별회계 ‘지역자율계정’ 규모를 획기적으로 늘려야 함

- 지역 간 불균형 해소라는 도입 취지를 살려 지역의 선호도가 높으면서 성과가 우수한 사업을 수행할 수 있도록 지역자율계정 규모를 확대(20 → 60%)하고
- 복지, 재해예방 등 안정적 재정투입이 요구되는 국가사업(지역아동센터운영, 해양쓰레기정화 등)은 자율계정이 아닌 국비 일반회계로 추진하여 자율성을 높여야함

③ 학령인구 감소에 따른 교육청의 재정수요 하락 등 재정 여건 변화에 따라, 시·도세인 지방교육세(취득세 20%, 재산세 20% 등)의 교육비특별회계로의 전출률도 하향(100 → 50%) 조정해야 함

④ ‘지역자원시설세’의 과세 대상을 넓혀서 원자력 폐기물, 석유정제, 시멘트 생산 등 지역의 자원을 활용한 대가를 지역으로 환원하여, 화학사고 등 재난 예방 및 대응, 환경보호·개선 사업에 필요한 재원으로 확보해야 함

⑤ 소방공무원 기본급 공안직 수준 치우개선에 따른 인건비 상승분(3.5%)에 대한 추가 국비 지원으로 지방재정 부담을 최소화 해야 함

- 인건비 대부분을 지방비로 부담(지방비 83%, 국비 17%) 하고 있어, 現 소방안전교부세율(45%)로는 인건비 충당 불가, 교부세율 10% 인상으로 보전 필요

○ 이렇게 늘어난 재원은 낙후지역에 우선 배정하고, 지역이 필요로 하는 곳에 활용할 수 있도록 자율성을 높여야 함

□ (자치조직권 확대) 지역의 특성과 행정수요에 부합한 조직을 구성할 수 있도록 자치조직권이 보장, 확대되어야 함

○ 지자체 조직 운영의 자율성을 높이도록 실·국 등 설치 기준을 대통령령에서 조례로 위임하고 부단체장 정수를 3명까지 늘려야 함

□ (특별지방행정기관 지방 이관) 특별지방행정기관은 지역 민생경제와 환경관리 등 실제로 지방행정을 수행하므로 지자체로 이관되어야 함

○ 지금껏 행정의 비효율, 주민 불편으로 지방자치를 저해해 왔음

중앙정부는 지방중소벤처기업청, 지방환경청, 지방고용노동청 등 특별지방행정기관의 사무·인력·예산을 지자체에 한꺼번에 넘겨줘야 함

지방분권·균형발전을 위한 재원을 대폭 늘리되 수도권·대도시가 아닌 낙후지역을 중심으로 개편하고, 재정분권 확대, 자치조직권 확대 등으로 지역 주도 성장의 근간 마련

③ 수도권과 비수도권의 상생을 위한 균형발전 전략

□ 수도권과 비수도권의 격차의 원인은 경쟁력을 갖지 못한 비수도권에 있는게 아니라 불균형 투자를 해온 국가에 있음

○ 전남연구원의 조사 통계에 따르면 1967년부터 2020년까지 54년 동안 국가가 지방에 투입한 ‘지방재정 실질지출 총액’은 수도권이 1,620조원, 영남권이 1,210조원, 호남권이 690조원 규모

□ (2차 공공기관 이전) 국가 차원에서는 실제로 격차를 좁힐 과감하고 상징성 있는 정책을 시행해야 하고, 대표적으로 2차 공공기관 이전을 들 수 있음

○ 전남이 한국전력공사를 유치해 대한민국 에너지 수도로 발전했듯이 공공기관은 단순한 기관이 아니라 지역산업을 발전시킬 혁신의 주체임

○ 산업은행의 경우, 최근 모든 기능의 부산 이전 방침을 정하고 산업은행법 개정에 속도를

내는 반면에, 농·수협중앙회 등 공공기관 이전 논의는 정체되어 있음

- 전남 전통의 농수산업이 AI 활용 첨단수출산업으로 거듭나기 위해 「산은법」에 이어 「농·수협법」의 동반 개정이 필요함

□ (남해안 발전 특별법) 지역균형발전의 새로운 패러다임으로 경제수도 서울, 행정수도 세종에 이어, '신해양·문화관광·친환경 수도 전남'을 건설해, 한반도 최남단 전남이 '진정한 지방시대'의 포문을 열겠다는 각오임

- 그 첫 단추로 남해안을 종합적·체계적으로 개발할 '남해안 종합개발청'이 꼭 설립되어야 함
 - 전남·부산·경남이 모여 '남해안 글로벌 해양관광벨트 구축 상생협약'을 하고, 남해안권 정책협의회 등으로 힘을 모았으나, 지자체만으로는 한계
 - 관련 중앙부처도 국토부, 문체부, 해수부 등 6개로 나뉘어져 있음

- 국가가 중심이 되고 지역이 참여하는 남해안권 종합 개발 전담조직 신설과 국가 주도의 체계적 개발을 위한 남해안권 발전 특별법 제정*이 시급함

* 「남해안권 발전 특별법」 발의(소병철, 김희재의원, '23. 5월, 6월) → 상임위 병합심사 예정

□ (기회발전특구) 정부는 지방시대 핵심정책으로 '기회발전특구'를 내걸고 취득세, 재산세, 소득세, 법인세 감면과 양도차익 지원 등 파격적인 조세특례를 검토 중임

- 물적·인적자원이 집중된 수도권과 멀어질수록 기업유치와 인력확보에 한계가 있어 지방에 더 강력한 인센티브가 필요함
 - 경제계에서도 가업상속 공제한도 확대 등 지방이전 기업에 파격적인 조세 혜택을 요구하고 있음

- 다만, 부자 감세라는 국민감정과 세수감소, 조세 형평성 등으로 당장 도입이 어려운 상황이라면, 지방소멸 위험지역 內 기회발전특구에 우선 적용해 볼 것을 제안함

□ (인구감소지역 지원 특별법) 「인구감소지역 지원 특별법」의 특례사항에서 사실상 가장 핵심이 되는 '예비타당성 조사면제'와 '국책사업에 대한 지방비 분담비율 축소' 조항이 빠져있음

- 낙후지역에 대규모 투자를 하려면 사실상 예타 면제가 필요하며, 대규모 투자 후, 실제 편익이 기대보다 큰 경우도 많음
이번 정부에서 예타 면제 신규사업을 확대하여 지역불균형을 개선하고 지역성장의 기반을 구축해야함

- ‘지방시대’에 반영된 윤석열 정부의 국정운영 철학은 ‘지역균형발전만이 국가 발전의 모멘텀’이라는 인식에서 출발함
- 균형발전 없이는 지방이 살아갈 수 없으며, 지방이 없으면 국가의 존립마저 위협받음, 더 늦기 전에 지방을 살리고 국가를 바로잡는 특단의 지방정책 실행이 시급함
 - 수도권 초집중을 막고 지역의 자생력을 높여야 저출산 문제, 부동산 과열, 양극화, 지방 소멸이라는 국가적 난제를 해결할 수 있음

농·수협 등 2차 공공기관 이전 조속 시행, 남해안의 종합적·체계적 개발을 위한 남해안 종합개발청 설립, 지방소멸 위험지역 기회발전특구 조세특례 도입, 인구감소지역 예타면제 등 특례 지원 확대를 통해 지역균형발전 성과 기대

지방소멸의 위기와 대안

송재호 국회지역균형발전포럼 상임공동대표 / 더불어민주당 국회의원

지방소멸의 위기와 대안

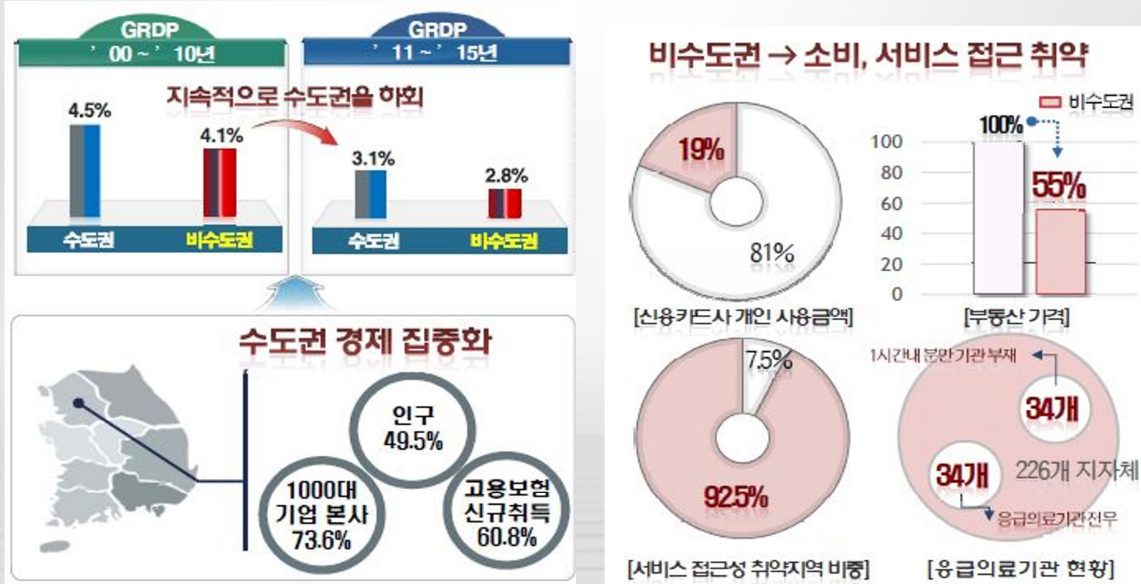
국회의원 송재호

- 국회 지역균형발전포럼 상임 공동대표
- 더불어민주당 국가균형발전특별위원회 위원장



국토소멸의 위기 : “대한사람 대한으로 길이 보전” 할 수 있나?

통계로 본 수도권과 비수도권의 격차

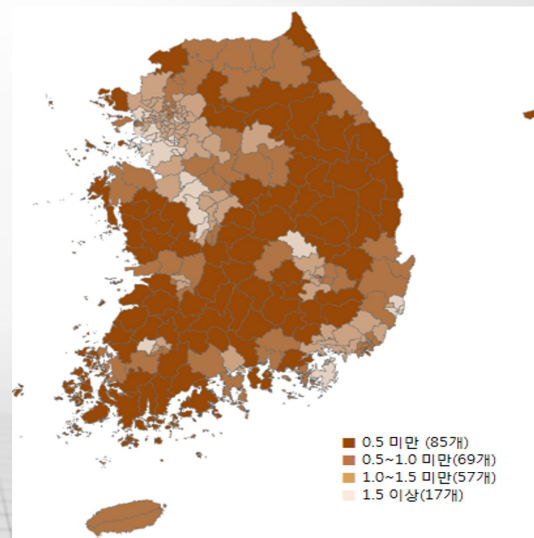


국토소멸의 위기 : “대한사람 대한으로 길이 보전” 할 수 있나?

마을공동체 붕괴와 지방소멸

- ▣ 아이들 없는 읍·면·동
→ 마을공동체 붕괴
- ▣ 지방소멸 → 지방살생부
- ▣ 향후 30년 내에 226개 시·군·구 중 37%인 85개가 소멸위기
» 소멸위험지수(고령인구/2030여성인구)가 0.5미만인 지역
- ▣ 국민·국토 소멸과 국가붕괴

<지방소멸 위험지수>



과감한 분권으로 자립적 지역발전기반 구축

중앙권한의 획기적 지방이양 추진



시산학[市産學] 생태계 구축

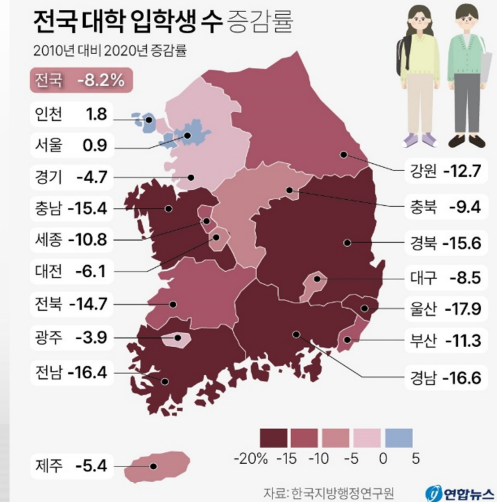
시산학 생태계 구축을 위한 중견기업 유치

- 법인세 · 상속세 · 근로소득세 대폭 감면
- 규제샌드박스 허용
- 저리 정책자금 원스톱 서비스 등 행재정적 지원



서울대 10개 만들기

- ❑ 전국 9개 권역에 9개의 서울대 수준 대학 육성
- ❑ 권역(국립)대학연합체계 구축을 통한 혁신경쟁력 강화 및 구조개혁
 - » 개별대학간 경쟁강화를 통한 구조조정은 지역의 혁신경쟁력 약화 초래



농어촌 2거주지

농촌 국민주택 규모 1가구 2주택 면제

- ❑ 농촌 국민주택 규모 주택에 대해
 - » 1가구 2주택 면제 및 취득세·양도세·상속세 면제



추가 공공기관 이전

기업이전 촉진과 지원방안

■ 혁신도시 및 공공기관 이전 추진

- » 공공기관 추가이전 후보지 입지 선정시 전략적 고려 필요

■ 민간기업 비수도권 지역유치 방안

- » 지방이전 기업 종사자 정주 여건 조성

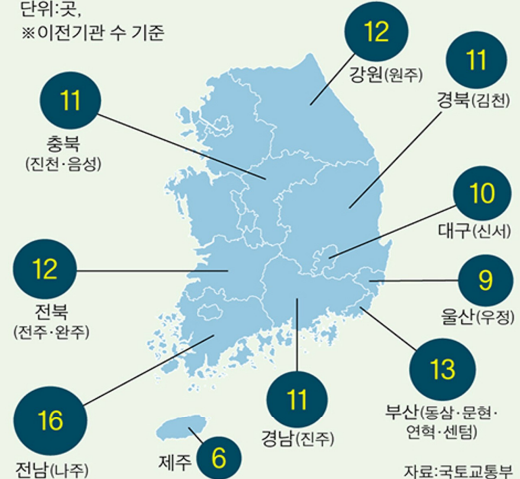
■ 혁신도시 연계 민간기업 유치

- » 지방세 감면 및 혜택 확대

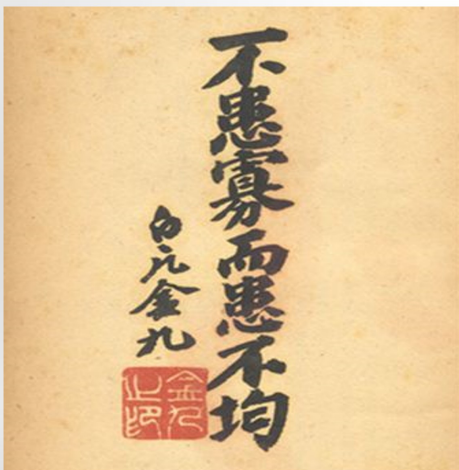
전국 혁신도시 및 공공기관 이전 현황

단위:곳

※이전기관 수 기준



시대적 소명



“영토에 골고루 주민이 살게 하라.
어디를 가나 똑같은 권리를 누리게 하라.
어디에서나 풍요와 활기를 똑같이 향유
하게 하라. 그렇게 하면,
국가는 가장 강력하게 되는 동시에
최대한 가장 잘 다스려지게 될 것이다.
도시의 성벽은 시골집들의 잔재로
만들어진다는 점을 명심하라.
수도에 궁정이 세워지는 것을 볼 때마다,
나는 나라 전체가 누옥들로 채워지는 것을
보는 것 같은 느낌이 든다.”

“나라를 다스리는 자는 백성들이 부족한 것을
걱정하지 않고 균등하지 못한 것을
걱정해야 한다.” (논어 계씨편)

백범김구 선생이 쓴 “不患寡而患不均” 휘호

장 자크 루소 [사회계약론]



토론문

박우량 지속가능발전지방정부협의회장 / 신안군수

[신안군 토론안]

① 사례로 보는 지방정부 혁신 정책

- ① 신안군 사례와 지방정부의 정책 지향점

② 수도권과 비수도권 상생을 위한 균형발전 전략

- ① 신재생에너지 지방세 세목(시군세) 신설
- ② 지방자치단체 저출산 극복을 위한 재정 인센티브 지원

③ 인구감소에 적응하는 국토공간의 효율적 활용전략

- ① 인구 소멸 위기 극복을 위한 토지이용제약 완화
- ② 농업진흥지역 농가주택 시설의 활용 확대

1-① 사례로 보는 지방정부 혁신 정책

배경과 정책 방향

- 신안군은 섬으로 구성된 지역 여건상, 오랜 기간 국토개발의 사각지대에 놓여있었으며, 그 결과 수십 년간 인구감소, 고령화의 문제를 겪고 있음
- 어려운 여건에도 불구하고, 신안군만이 가진 고유한 자원과 특성을 최대한 활용하여, 지역 부활의 정책으로 도입·운용하고 있음

정책 사례

〈신재생에너지 개발이익 공유제(햇빛연금, 바람연금)〉

- 전국 최초, 신재생에너지 발전사업의 개발이익을 주민에게 배당금으로 지급
- 지방정부 재정 투입 없음(비예산형)
- 햇빛연금 10,724명, 총 84억원 지급('21~'23)
- 지급 지역 인구 증가(전년 대비 151명 증가)

홈 > 지방

'햇빛 바람연금 효과' 폐교위기 넘긴 신안 자라분교

기사등록 2023/03/13 18:08:35

← 기사

| 주민등록상 취학 예정 아동수 15명으로 늘어

언론자료(2023.3.13. 뉴시스)

〈청년 어선 임대 지원 사업〉

- 전국 최초, 귀어·귀촌 청년에게 어선 임대(이자 연0.5%)
- 36척, 총 51명에게 임대(청년 어업인 육성)
- (누적)어획 위판고 35억원 달성
- 청년 어업인 단체 장학금 5백만원 기탁
- 2021년 해양수산부 국책사업에 반영(확산)



〈1섬 1뮤지엄 프로젝트〉

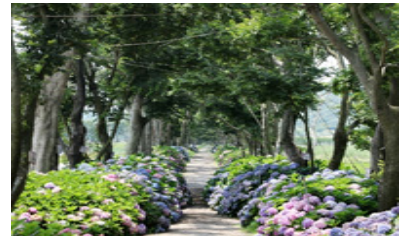
- 세계 유수의 작가가 참여하는 예술의 섬 조성
 - 참여 작가 : 야나기 유키노리, 마리오 보타, 박은선, 올라퍼 엘리아슨, 안토니 고폴리 등
- 뮤지엄 26개소 조성(완료11, 진행3)
- 피아노의 섬 등 예술분야 연계



조감도: 플로팅 뮤지엄

〈1섬 1정원 프로젝트〉

- 사계절 꽃이 피고 숲이 울창한 테마섬 조성
 - 섬별 대표수종, 꽃 지정
- 정원 24개소 조성(완료11, 진행13)
- 섬 자생식물의 재발견 및 보전
- 사계절 꽃 축제 개최로 관광객 유치



환상의 정원 - 팽나무 숲길

〈컬러마케팅〉

- 섬 특성을 반영한 고유의 정체성을 브랜드화
- 섬 방문객 증가
 - 퍼플섬(연40만명), 병풍도(연5만명), 기점소악도(연5만명), 선도(연1만명) 등
- 섬 자생식물의 재발견 및 보전
- 사계절 꽃 축제 개최로 관광객 유치



퍼플섬

□ 그동안 변화(성과)

- 주민 소득증대와 체류형 관광객이 증가함에 따라 인구감소세가 완화되었으며, 최근에는 인구가 증가하고 있음 (전년말 대비 266명 증가)
- 주민들이 섬에 사는 것에 자긍심을 갖게 되어, 사회적자본이 지역의 자산으로 축적되고 있음

※ 신안군 인구 추이(2017년 ~ 2023년 현재)

연 월	'17.12.	'18.12.	'19.12.	'20.12.	'21.12.	'22.12.	'23.1.	'23.7.
인구(명)	42,070	41,263	40,274	38,938	38,217	37,858	37,087	38,124

※ 1인당 지역내총생산(GRDP) 증감률(2018~2020)

	신안군	전남도	전국	비고
GRDP증가률(%)	19.0%	4.6%	1.7%	

※ 신안군 방문자 현황 (2018년 ~ 2022년 *관광데이터랩)

연도	2018	2019	2020	2021	2022
방문객	437만명	596만명	568만명	652만명	692만명

2-① 신재생에너지 지방세 세목(시군세) 신설

□ 현황 및 문제점

- 태양광과 풍력발전은「신에너지 및 재생에너지 개발·이용·보급 촉진법」에 따라 재생에너지로 분류되어 다양한 정부지원
 - 지방자치단체도 관련 인프라 구축 및 육성 등을 위하여 재정 투입
- 태양광발전은 산림훼손, 토사유출, 경관훼손, 염전·농경지 잠식 등 발전소 건설 시 유허공간을 개발에 따른 자연녹지지역 및 생태보호의 훼손 발생
- 풍력발전시설 또한 건설 시 수목훼손이 불가피하고 발전기 부지 조성과 관련된 진입도로, 송전선로 설치 등에 식종훼손 및 멸종위기종의 서식지 훼손이 발생하고, 어업인의 조업구역 축소에 따른 조업감소, 생태자원 영향, 피해보상 등의 문제가 발생
 - ⇒ 이처럼 태양광과 풍력발전 시설 입지는 주변지역에 다양한 환경적 비용을 초래하여 지역주민 후생에 부정적 영향을 미칠 뿐 아니라 열악한 기초자치단체 재정에 추가적 부담 요인으로 작용

□ 건의사항

- 태양광과 풍력발전 시설에 대하여 신재생에너지세를 부과함으로써 기초자치단체가 해당 시설 주변지역의 환경과 지역주민 후생을 개선하기 위해 필요한 재원 확보

○ 「지방세기본법」에 신재생에너지세에 관한 조항을 신설 건의함

- * 태양광발전소 및 풍력발전 시설 지방세 과세 타당성 검토 연구결과
⇒ 과세 타당하다는 의견제시(2018. 한국지방세연구원)

2-② 지방자치단체 저출산 극복을 위한 재정 인센티브 지원

□ 현황 및 문제점

- 국가 행정의 최일선에 있는 지방자치단체는 각종 저출산 대응시책을 마련하여 지역문제 해결 노력 중
⇒ 중앙정부의 지원은 정형화된 정책사업이나 국비 공모사업에 지방비를 매칭하는 방식으로 지원하고 있어 지자체의 자율적인 사업추진이 어려움
- 저출산은 이미 국가적인 의제가 된 지 오래이므로, 지방에서도 저출산 문제를 해결하는데 적극 동참
⇒ 재량적·창의적으로 사업을 발굴 할 수 있도록 저출산 극복 실적에 따라 재정 인센티브 제공 필요

□ 건의사항

- 인구감소지역 중 전국 합계출산율보다 높은 지역에 대하여 재정 인센티브 차등 지원
 - (제안) 합계출산율을 초과하는 출산율 0.02당 20억원을 해당 지자체에 교부
⇒ 1단계 : 인구감소지역 → 2단계 : 전국 확대
 - * (예시) 합계출산율 0.78명 기준(*2022년 우리나라 합계출산율-통계청)
⇒ 지역출산율 0.8명 : 20억원, 0.82명 : 40억원, 0.84명 : 60억원
- 특별교부세 평가 지표 중 소멸지수 등 반영하여 인구감소지역 중 출산율 개선 지자체에 특별교부세 일정부 추가 교부

3-① 인구소멸위기 극복을 위한 토지이용제약 완화

□ 현황 및 문제점

- 「국토계획법」 및 「농지법」에 따라 생산관리지역·보전관리지역·농림지역·농업진흥지역(농업진흥구역, 농업보호구역)에서는 휴게음식점, 일반음식점, 숙박시설, 제조업소 등 생활·관광 기반시설 및 제조시설의 설치 불가함.
⇒ 인구소멸위기지역은 대부분이 비도시지역 및 농업진흥지역으로 상기의 건축 제한으로 생활기반시설의 확충 및 개선, 관광 등 지역산업의 육성을 위한 관광인프라 구축에 매우 어려운 실정임.
- 또한 용도지역 변경 및 농업진흥지역 해제의 권한이 시·도지사에게 있음에 따라 여건 변화에 탄력적으로 대응하고자 하여도 관련 행정절차 지연, 지역 여건의 이해 부족 등으로 용도지역 및 농업진흥지역 변경(해제)에 많은 어려움 있음.

□ 건의사항

- 인구소멸위기지역내 용도지역 지정 간소화 및 결정 권한 위임
 - 계획관리지역, 생산관리지역, 보전관리지역, 농림지역, 자연환경보전지역
 - ⇒ 계획관리지역, 준계획관리지역(생산관리지역, 보전관리지역, 노농리지역), 자연환경보전지역 재구분
 - ※ 준계획관리지역에서는 일정규모의 휴게·일반음식점, 숙박시설 등 건축 가능
 - ※ 준계획관리지역으로 지정된 후 5년 경과 시 계획관리지역으로 변경
- 3만제곱미터 이하 용도지역 변경 권한 시장·군수에게 위임

3-② 농업진흥지역 농가주택 시설의 활용 확대

□ 현황 및 문제점

- 현재 농지법상 농업진흥지역에서는 1세대 당 660㎡ 이하의 농가주택 등농업 관련 시설의 건축은 가능하나, 지역 내 전통 차, 요리, 고택의 활용등을 위한 토지의 활용은 매우 제한적

- 인구감소지역 내 신축 또는 1년 이상 주거한 농가주택은 농업 진흥지역이더라도 식당, 카페 등 근린생활시설로 용도변경이 가능하도록 법령 개정 필요

□ 건의사항

- 「인구감소지역 지원 특별법」제24조제2항에 농가주택이 근린생활시설로 용도변경이 가능하도록 개정
- 「농지법」제32조 10호에 「인구감소지역 지원 특별법」제24조제2항에 따라 용도변경된 근린생활시설의 설치에 대한 예외 규정을 신설

〈국가현안 대토론회〉 토론 요지

마강래 중앙대학교 도시계획·부동산학과 교수

1. 들어가며

- 2015년부터 수도권 집중 현상이 더욱 빠른 속도로 진행되고 있으며, 수도권은 집적의 불경제(e.g. 높은 집값, 낮은 출산율, 낮은 삶의 만족도 등)가 더욱 심화
 - 반면에 비수도권은 집적의 경제를 잃어가면서, 도시재생 비용 및 인프라 유지비용이 증가하고 있지만, 중앙정부는 아직 뚜렷한 지역 정책을 내놓지 못하고 있음
- 지역 활성화를 위해 ‘Two-track 전략’을 사용하는 것이 바람직하며, 이를 위해 강력한 중앙정부 부처가 필요함
 - (도시권 전략) 하나는 도시권 활성화 전략을 통해 산업을 육성하는 전략임
 - (중소도시 & 농촌 전략) 또 다른 하나는 소도시와 농어촌 활성화를 위해 중소기업 일 자리를 육성하고, 베이비부머를 유입하는 전략임
 - (거버넌스 전략) 두 가지 전략을 효율적으로 추진하기 위해 강력한 부총리급 중앙부처가 필요

2. 도시권 육성을 통한 산업생태계 구축 전략

- (광역협력사업) 전 세계적으로도 수도권이나 수위도시의 위세에 대응하기 위해 광역화 흐름이 이어지고 있으며, 광역적 협력사업을 위한 중앙정부로부터의 분권 요구가 커지고 있음
 - 공간을 통합적으로 바라보고 광역적 공간체계 구상할 필요가 있음. 또한 광역적 협력 사업을 위해 중앙으로부터 이양받을 수 있는 권한을 고민해야 함
 - 비수도권의 광역인프라는 예비타당성조사를 통과하기 힘든 상황. 경제성분석은 수요에 관한 과거 추세를 기반으로 하는데, 비수도권은 수요가 점차 감소했기 때문. 수요가 있어서 인프라가 필요하다는 논리가 아닌 ‘인프라가 어느 정도의 수요를 창출할

수 있는지’에 대한 설득 논리를 마련하고, 중앙정부의 투자 평가제도에 대한 개선을 요구할 필요

〈표 1〉 해외 광역 도시권의 계획 특성

구분	미국	영국	프랑스	일본
등장 배경	• 기존 도시경계를 넘어 도시화와 교와화 등이 진행됨에 따라 대도시권 형성	• 글로벌 금융위기 이후 경기 침체, 인프라 및 지역개발 자금조달 상 어려움 • 재정건전화, 공공지출 삭감으로 새로운 유형의 자금 조달방안 논의	• 지역발전정책의 패러다임 변화 • 수도권 성장정책 추진 • 행·재정적 효율성 강화를 위한 행정체제 개편 요구	• 인구감소에 따른 행정 서비스 개편 요구 • 집약과 네트워크화 개념에 기초한 지방 거점 형성 필요성 강화
주요 정책	• 연방정부에서 연방법을 통해 장기 광역도시권계획 수립 및 집행 지원	• City Deals 정책 - 생산성 제고, 일자리 창출 등의 수요를 충족하기 위한 관련 인프라 투자의 우선순위 설정	• 메트로폴(Metropole) - MAPTAM법을 통해 메트로폴 권한 규정 및 지위 구분 - 코뮌협의회는 자동적으로 메트로폴로 전환	• 지방중추거점도시의 권역 설정 • 대도시권 경제발전전략 수립 및 고차 도시기능의 집적 유도
거버넌스	• 지역위원회(COG) • 광역도시계획기구(MPO)	• Combined Authorities (CA)	• 메트로폴 - 위원회, 메트로폴회의, 발전위원회 등 설치	• 지방중추도시권 관련 지자체 협의체

자료: 김태환 외(2016), 박관홍(2020)을 참고하여 재정리

○ (일자리 환경) 지역 특화산업을 육성하기 위해 산업생태계 구축

- 산업구조 변화에 대응해서 미래 성장 산업에 대한 지속적인 고민 필요
- 기업의 지방이전을 촉진할 수 있도록 기업에 강력한 인센티브의 제공(e.g. 앵커기업 개발권 부여(원형지 개발 포함)뿐만 아니라, 근로자에게도 세제 인센티브, 이주근로자 주택 특별공급 제공, 보육지원 등의 인센티브 제공
- 중앙정부-지방정부-대학-지자체-민간기업 등이 서로 연계될 수 있는 산업생태계의 구축하기 위한 노력도 병행 → 좋은 예로, 〈산집법〉 개정(2021.10)을 통해 산학융합지구 지정을 대학 부지 내에도 할 수 있도록 함

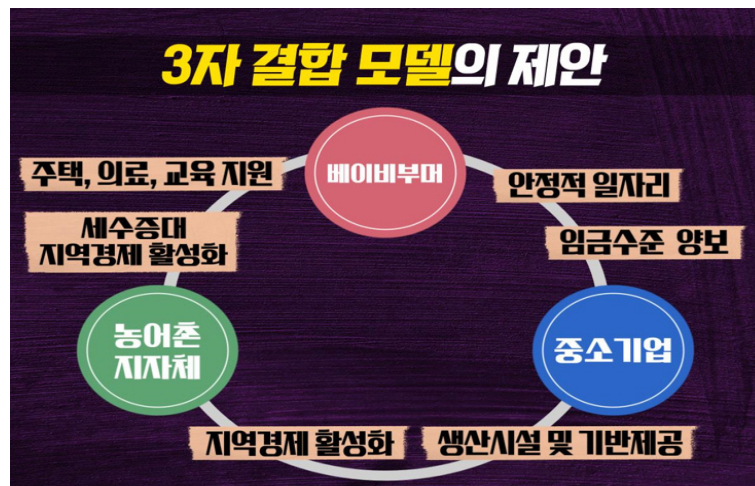
○ (정주 환경) 지역인재가 선호하는 정주환경 구축

- 예전에는 사람이 일자리를 찾아가는 특징을 보였는데, 지금은 일자리(기업)가 인재를 찾아가는 양상을 보이고 있음 → 혁신성장기업의 수도권 집중이 강화되는 것은 이러한 혁신인재의 분포와 관련성이 큼
- 결국은 혁신 인재들이 어떠한 정주환경을 선호하는지에 대해 고민하고 이들을 위한

인센티브 전략이 필요함(e.g. 앵커기업 유치시 근로자를 위한 보육지원, 주택 특공, 대학 교육 등과 연계)

3. 베이비부머의 귀향귀촌을 통한 농촌 활력 증진 전략

- 1차와 2차 베이비부머의 귀향귀촌 흐름이 강해지고 있음
- ‘베이비부머’가 ‘농어촌 지자체’로 이주해 ‘중소기업’ 일자리를 찾는 3자 결합 사업화 모델을 구축할 필요가 있음



〈그림 1〉 3자 결합을 통한 귀향귀촌의 활성화

- 이와 더불어, 활력있는 농어촌을 만들기 위한 공간 정책의 방향을 적극적으로 모색해야 함
가. 공간압축 정책 (입지적정화 + 작은거점)
나. 연계정책 (결합개발, 지역상생기금, 고향세, 이중주소제, 공동세 등의 네트워크 전략)
다. 농어촌에 맞는 일자리, 의료, 문화 전략 구축 → 이 또한 ‘연계-압축 전략’이 필요

4. 부총리급 중앙부처의 신설

- 균형발전을 위해서는 ‘산업생태계’ 구축이 최우선
- 이를 위해 ‘(비교우위를 가질 수 있는) 특화산업 선정, 공공기관 및 국회이전, 지역 인프라 구축, 부처별 균형발전정책 조율 등의 과제가 남아있음
- 현재 자문기구에 머물고 있는 지방시대위원회나 개별부처의 힘으로는 이러한 정책을 추진하는 데 한계가 있음
- 이에 균형발전을 위한 강력한 컨트롤타워(예를 들어, 부총리급 중앙부처의 신설)이 매우 시급함

토론문

허원순 한국경제신문 수석논설위원

기업 지방이전, 법인세보다 소득세 감면으로

(한국경제, 2022.9.23.)

‘부울경(부산·울산·경남) 특별연합’에서 빠지겠다는 경상남도의 최근 발표는 아쉽지만 사실상 예고된 것이었다. “실익이 없다”는 이유 그대로일 것이다. 동남권 메가시티는 앞서 울산시가 ‘해오름 동맹론’을 외칠 때 이미 금이 갔다. 새 시장 부임 두 달도 안 돼 울산은 포항·경주와 옛 신라문화권의 해오름 동맹 실무협약에 들어갔다. 인구 111만 명 울산도 333만 부산, 327만 경남과 짝이 되느니 50만 포항, 25만 경주와 함께 가는 게 지역 발전에 ‘실익’이라고 판단했을 만하다.

800만 명의 부울경 단일화 구상은 9개월 전 나왔을 때부터 막연했다. 문재인 정부가 임기를 다섯 달 남기고 던진 안이었다. 두 개 이상 시·도가 모이면 특별지방자치단체를 설치할 수 있다는 지방자치법 근거 규정을 본 것이었는데, 정권 교체에 지자체장까지 바뀌자 바로 이 모양이다. 대전·세종·충남북 등을 묶는 다른 특별지자체 구상도 덩달아 어두워졌다.

논의의 핵심은 지역 살리기다. 저출산 자체보다 더 걱정인 지방인구 급감과 수도권 비대화 해소 차원에서 권역 통합안이 나왔지만 진척이 어렵다. 이 수준의 느슨한 통합조차 쉽지 않지만, 옥상옥의 행정조직 신설 정도로는 어려운 게 균형발전이란 해묵은 숙제다.

현 정부 들어서도 시도는 계속되고 있다. 지방분권법과 국가균형발전법 통합도 그런 노력이자. 그 바탕에 성장촉진지역 개발, 기업·대학·공기관 이전 같은 낯익은 과제가 또 제시됐다. 이상민 행정안전부 장관은 ‘SKY대+특목고 연계 이전론’도 내놨다. 고향세 도입 같은 감성팔이 행정도 있다. 하지만 가축신 위로 가려운 발 긁어대는 것 같다. 설령 지자체를 통합한다고 해도 지역경제 활성화와 일자리 창출의 충분조건은 못 된다.

효율적 지역 살리기는 역시 기업 유치다. 수없이 거론된 대안이다. 최근 한국지방행정연구원의 균형발전 세미나에서도 거듭 확인됐다. 각 지방으로 기업 이전이나 신규 건설을 어떻게 꾀할 것인가. 아무리 절실해도 민간 기업을 억지로 움직일 수는 없다. 공기업을 인위적으로 분산

시킨 혁신도시를 보면 종업원이 가족과 함께 가는 게 중요하다. 특단의 유인 방법은 기업 종사자 개인에 대한 소득세 감면이라고 본다. 법인세와 기업의 소득세 감면 같은 기존의 회사 대상 감세 정도로는 안 된다. 법인 감세도 기업 경영에선 유인책이지만, 종사자는 체감하기 어렵다. 그래서 본사나 주력 사업장을 이전하면서 근로자들이 가족과 함께 옮겨가면 개인 소득세를 10년쯤 면제해주고 신설 기업인 경우에는 5년 면제와 5년 50% 감액 같은 파격 지원을 고려해볼 직하다. 연봉 8000만원 직장인은 연간 1000만원 이상의 소득세를 면제받는 효과를 볼 수 있다. 5000만원을 받는 신입 사원도 수백만원의 이익을 볼 수 있다. 지원 강도가 셀수록 기업 종사자 다수가 지방행에 동의하고, 노조도 움직일 가능성이 높다.

부족하면 건강보험료 감면도 안 될 것 없다. 부지 제공 같은 혜택은 오히려 후순위로 검토할 일이다. 당연히 특혜 시비가 나올 것이다. 특혜 시비는 클수록 좋다. 유치 효과 또한 특혜 논란에 비례할 것이다. 특혜라는 게 ‘비용’, 정확히는 ‘유치 성사를 위한 대할인’이라는 점을 자각하는 게 중요하다. 그래야 ‘거래’가 이뤄진다. 지역을 살리는 이런 윈윈의 거래는 도학자가 아니라 상인이, 법만 보는 딸각발이 관료보다 비즈니스맨이 잘한다. 지역소멸 위기 앞에서 지자체는 을도 못 되는, 병(丙)·정(丁)이라는 사실을 지방 주민뿐 아니라 균형발전 주창자들도 알아야 한다.

메가시티나 지방 행정조직을 정비하지 말자는 게 아니다. 당장 실현 가능하고 효과도 바로 나타나는 방안에 집중하자는 것이다. ‘기피시설 지자체 공모제’ 같은 것으로 보완하면 더 좋다. 주민 2만4000명 청송군이 몇 백 명의 교도관 상주 효과를 기대하며 법무부에 추가 교도소 유치를 제안한 게 좋은 사례다. 쓰레기 소각장 문제로 맞붙은 서울시와 마포구의 대립도 발상을 전환해 경기도 외곽이나 접경 강원도의 군(郡)을 대상으로 하는 ‘입지 경매’로 풀어볼 만하다. 서울시민에게 쓰레기 비용을 더 부과해 그 돈으로 유치 지역을 살릴 수 있다. 이탈리아 로마는 화물열차로 스위스에 비싼 비용으로 쓰레기 수출도 한다. 위기의 지방 구하기가 정부 설계만으로 잘 안 된다는 사실이 탁상의 메가시티 육성안에서 확인되고 있다.

<https://www.hankyung.com/opinion/article/2022092297041>

주중 서울, 주말 지방...지역소멸 막을 '1.5 주민제' 어떤가

(한국경제, 2022.7.1.)

민선 8기 지방자치단체장들이 오늘 업무를 시작한다. 한 달간 인수위원회로 다졌을 지역 발전의 각오와 비전이 기대된다. 수도 서울시장과 인구 1358만 명의 경기도지사부터 주민 9000명의 울릉군수까지 체급은 천차만별이지만, 내 지역 발전은 내가 주도한다는 포부만큼은 다를 게 없을 것이다. '지방정부'라는 말이 자연스러울 정도로 한국의 자치행정은 나름 발전해왔다. 주민과 기업에 휘두르는 권력도 막강하다. 하지만 행정 품질은 아직 갈 길이 멀다. 소멸 위기 지역도 여전히 많다.

신임 시·도지사와 시·군·구청장에게 두 가지를 제안한다. 특히 비수도권에서 귀 기울이면 좋겠다. 발등의 불, 인구 지키기를 양방향에서 볼 필요가 있다. 끝없이 나가는 젊은 층 붙잡고, 쭈뼛쭈뼛하며 탈수도권을 망설이는 장년층 불러들이기다. 청년 잡기부터 보자. 청년 인구의 수도권 집중은 이미 심각한 지경에 이르렀다. 부산에서도 10~20대 인구 유출은 수년째 이어지는 고민이다. 단적으로 고등학교 졸업생의 1등부터 10등까지, 아니 20, 30등까지 모두 서울로 가려는 게 현실이다. 다른 광역시는 물론 군 지역까지 다 그렇다.

이 청년 인재들을 붙잡는 데 총력을 기울여야 한다. 성적 최우수 학생이 관내 대학으로 진학하면 월급처럼 매달 200만~300만원씩 지급하면 어떤가. 연간 3000만원으로 잡고 100명이면 30억원, 1000명이어도 300억원이다. 부산시 올해 예산 15조5296억원의 0.02%, 0.2% 수준이다.

'정착 장학금'에 굳이 조건을 달 필요도 없다. 졸업 후 3년 정도 지역에 머물게 하면 된다. 술한 청년지원 프로그램보다 지역경제 살리기에 더 도움이 될 수 있다. 성적만으로 인재를 가리는 시대는 아니지만, 그래도 우수한 공학도 등을 붙잡아보라. 결국 이들이 기술을 개발하고 창업에 나설 것이다. 이래야 지역에 기가 살아난다. '잘난 놈은 다 서울로 가버린다'는 열패감에서 일단 벗어나는 게 중요하다.

동시에 서울의 '경상남도 남명학사' '전라북도 서울장학숙' 같은 시설 지원도 재고하기를 바란다. 값비싼 서울 강남의 고향 기숙사가 지역 생존, 절체절명의 지역 인구 확보전에 도움이 되겠다. '출향 인사의 입신양명, 보람차지 아니한가'와 같은 전근대적 사고에서 벗어날 때도 됐다. OO학숙·OO학사가 서울에 28개나 있다. 서울로 유학 가서 우수 로펌에 자리 잡고 수도권의 글로벌 기업에 입사하는 데 지역 장학금을 왜 주나. 매년 수만 명씩 고향을 이탈하는 청년들이 서울 집값 올리고 수도권 편중 현상을 부채질하는 '엔진'이다. 작은 연료라도 지역 내부로 돌려보라.

다른 한 축은 은퇴 언저리의 베이비부머 유치다. “물 좋고 산 좋으니 부디 오시라”는 호소는 안 된다. 농지법, 주택보유 중과세제 등 겹겹 규제가 5060세대의 지방행을 막고 있다. 일단 ‘주말 주민등록 제도’를 만들어 영입에 나서보라. 서울 거주자를 주말 주민으로 인정해 주민세를 받되 비과세 농가주택 인정 범위를 확대해 세금만 가볍게 해도 받은 성공이다. 누구라도 생활 터전을 완전히 옮기기는 현실적으로 쉽지 않다. 그러니 관광객 유치하듯 유동 인구만 확보 해도 ‘경제 인구’는 늘어난다. 주말 주민 5060세대는 돈을 쓰고 돈 벌기에도 나설 것이다. 주말엔 다른 지역 주민도 되는 ‘1.5주민등록제’를 비수도권 단체장이 연대해 추진하면 어떨까. 연구 인력이 있는 시도지사협의회와 시장군수구청장협의회를 내세우면 비서울 의원이 다수인 국회도 부응할 것이다.

농어촌에서 보면, 허여멀건 도시 은퇴자들이 주말에 와서 바비큐라도 해 먹는광경이 편치 않을지 모른다. 괜한 심술 같은 텃세도 나올 수 있다. 그렇게 주말농장 규제가 복잡해졌고, 수 천 년 된 경자유전 논리의 농지법은 성역이 됐다. 하지만 감정적 배타 정서를 극복하지 못하면 지방은 홀로서기 어렵다. 소멸 위기 지역은 더하다. ‘0.5주민’의 주말 거주자로 도시인 불러들이기가 절실한 이유다.

수도권 오세훈·김동연·유정복의 연쇄 회동에 비수도권 단체장들은 위기감을 느끼고 있다. 부산·울산·경남, 충남북·세종이 연합하지 않고도 생존할까. 인수합병(M&A)에 성공해 특례시로 활로를 모색하는 창원·마산·진해를 보라. 어떻게든 청년을 붙잡고, 형편 되는 5060세대를 유치해야 지역 소멸을 면한다. 이번엔 전임자나 탓하며 당선됐을지 몰라도 4년 뒤엔 ‘당신은 뭘 했나’라는 비판이 쏟아질 수 있다. 당선의 영광은 어쩌면 오늘뿐이다.

<https://www.hankyung.com/opinion/article/2022063086471>

발 간 일 2023년 8월
편 집 국회미래연구원
발 행 처 국회사무처, 국회미래연구원

이 책은 국회미래연구원 홈페이지(www.nafi.re.kr)에서 보실 수 있습니다.
© 국회사무처·국회미래연구원, 2023

제7회 국가현안 대토론회

지방의 위기,
국회의 역할을
논(論)하다