



## [특집] 연중기획

연중기획 시리즈 키워드

1

구조  
전환

2

공간  
구상

3

재정  
혁신

4

산업  
생태계

5

정책  
효과성

6

집담회

## [연중기획] 국가균형발전

### ⑥ 종합토론: 전문가 집담회

일시: 2026년 04월 30일

장소: 서울 컨퍼런스하우스달개비

좌장 정은미 산업연구원

패널 김현아 한국조세재정연구원 (조세·재정)

박경현 국토연구원 (국토·지역)

이상호 산업연구원 (산업)

최영섭 한국기술교육대학교 (노동)

정리 정은미 산업연구원



## [연중기획] 국가균형발전

**좌장 정은미** 산업연구원

**패널 김현아** 한국조세재정연구원 (조세·재정)

**이상호** 산업연구원 (산업)

**정리 정은미** 산업연구원

**박경현** 국토연구원 (국토·지역)

**최영섭** 한국기술교육대학교 (노동)





## 1. 국가균형발전의 개념

### 정은미

오늘 논의는 “국가균형발전이란 무엇인가”라는 질문에서 시작하고자 합니다. 지난 20여 년간 이 주제가 주요 정책 의제로 다뤄져 왔음에도 불구하고 여전히 중요한 질문이라는 문제의식이 듭니다. 오늘은 먼저 국가균형발전을 단순히 ‘기계적 평등’이나 ‘획일적 발전’으로 해석하는 기존의 관점에서 벗어나, 새로운 정의를 해보고자 합니다. 각 분야 전문가로서 생각하시는 국가균형발전의 개념을 공유해주시면, 이를 바탕으로 논의를 이어가겠습니다.

### 박경현

정권에 따라 「국가균형발전」, 「지역균형발전」 등 정책 용어는 달라져 왔지만, '균형'은 헌법이 명시하고 있는 오래된 국가적 가치이자 핵심 원칙입니다. 그동안 균형발전은 주로 낙후 지역을 지원하거나 수도권과의 격차를 완화하는 관점에서 이해되어 왔습니다. 그러나 급격한 인구 감소와 이동 양상을 고려할 때, 이제 균형발전은 단순한 지역 지원을 넘어 국가 전체의 지속가능성과 직결된 문제로 재인식되어야 합니다.

과거에는 지역 인구가 수도권으로 유입되며 국가 성장의 기반을 형성했으나, 이제는 이동할 인구 자체가 줄어드는 인구 절벽 시대에 직면했습니다. 지역의 성장 기반이 무너지면 수도권의 지속적인 발전 또한

결코 담보할 수 없습니다. 국가균형발전은 지역 간 불평등 완화를 넘어, 국가 전체의 경쟁력과 생존을 도모하기 위한 필수적인 국가 전략으로 이해되어야 합니다.

### 이상호

국가균형발전은 모든 공동체와 개인이 함께 잘 살아야 한다는 헌법적 가치가 정책으로 표면화된 것입니다. 수도권과 비수도권의 격차는 결국 사회적 불평등이 공간적으로 귀착된 문제라 볼 수 있습니다. 과거 사람 중심의 접근도 시도되었으나, 정책적 효율성과 효능감 측면에서 공간 중심의 정책이 핵심적 역할을 지속해 왔습니다.



그러나 '균형'에 대한 서로 다른 해석은 정책 추진의 걸림돌이 됩니다. 시장의 조정 메커니즘을 신뢰하는 경제학적 관점에서는 균형발전의 우선순위를 낮게 보는 경향이 있습니다. 하지만 현실은 지역 간 집중과 불평등이 오히려 심화되고 있습니다. 이는 한 지역의 성장이 다른 지역으로 전이되는 경로를 명확히 찾지 못한 경제학적 이해 부족에서 기인한 측면도 있습니다.

또한 지역 발전이 국가 전체의 발전과 어떻게 연결되는지에 대한 사회적 합의와 비용 편익적 인식 차이도 여전합니다. 이제 균형발전 논의는 단순한 격차 해소를 넘어, 지역 간 상호작용과 확산 효과를 포함한 보다 동학적(dynamic) 관점의 이해가 수반되어야 합니다.

#### 정은미

국가균형은 헌법적 가치임에도 자연적인 균형 메커니즘이 작동하지 않아 그동안 실효를 거두기 어려웠습니다. 이러한 상황에서 국가의 인위적 개입은 필수적이며, 이를 위한 가장 핵심적인 수단은 재정이었습니다. 재정 전문가의 입장에서 국가균형발전을 어떻게 보시는지요.

#### 김현아

경제학에서 재정의 기능은 크게 자원배분(reallocation), 재분배(redistribution), 경제안정화(stabilization)로 구분됩니다. 국가균형발전은 이 중 「재분배」 개념에

해당하며, 저는 이 관점에서 정책 방향을 고찰하고 있습니다.

거버넌스 측면에서 보면, 과거에는 세입 중심의 「지방자치분권위원회」와 세출 중심의 「국가균형발전위원회」가 분리되어 있습니다. 특히 지방자치분권위원회는 세입 확충을 위해 부가가치세의 지방 이전 비율을 5%에서 25%까지 확대하는 등 국세·지방세 조정을 추진하였고, 균형발전위원회는 보조금과 교부세를 통한 재분배를 담당하였습니다. 현재는 이 기능들이 「지방시대위원회」로 통합되었습니다.

우리나라는 세계 최고 수준의 수도권 집중도와 지방 공공서비스 수요로 인해, 덴마크에 버금갈 만큼 막대한 지방 이전재원을 투입하고 있습니다. 즉, 타 국가들에 비해 재분배의 범위와 규모가 가장 큰 나라라고 할 수 있습니다.

하지만 지난 20여 년간 이전지원 규모가 비약적으로 늘었음에도 불구하고, 인구와 산업의 집중도는 더욱 심화되었습니다. 이는 경제성장을 저하와 인구 감소라는 근본적인 변화 때문입니다. 과거에는 균형발전 정책이 성장의 촉매제가 될 수 있었으나, 지금은 이러한 구조적 문제로 인해 재정의 역할이 매우 제한적입니다. 균형발전은 세입과 세출을 아우르는 재분배 정책으로서 고도화된 전략이 필요한 시점입니다.

## 최영섭

노동 전공자의 시각에서 국가균형발전의 본질은 산술적 동등이 아닌 형평(equity)에 기반한 '기회의 균등성'입니다. 거주지와 관계없이 양질의 일자리, 보육, 교육에 접근할 기회가 보장되어야 하며, 개인의 선호와 생애주기에 따라 삶의 양태를 선택하는 데 제약이 없는 상태가 핵심입니다.

정책의 실효성을 높이기 위해서는 수도권과 비수도권이라는 이분법적 구분을 넘어 대상을 세분화해야 합니다. 영국의 다중결핍지수(Index of Multiple Deprivation)가 기회가 박탈된 지역을 평균 1,500명 단위로 아주 세밀하게 분류하듯, 한국도 정책 단위를 정밀하고 구체적으로 특정해야만 실제 기회가 박탈된 지역에 대한 정교한 지원이 가능할 것입니다.

## 2. 기존 균형발전 정책의 성과와 한계

## 정은미

국가균형발전에 대한 부정적 평가는 지역의 인적 자원과 산업 기반 등 다방면의 결핍이 여전히 해소되지 않았음을 의미합니다. 그간의 정책들이 재정 투입이라는 인풋(input) 관점에만 매몰되었던 것은 아닌지 검토가 필요합니다. 막대한 재정 지원이 실질적인 성과로 이어지지 못한 이유에 대해 의견을 말씀해 주시지요.

## 김현아

국가균형발전 정책이 실패했다는 목소리가 높지만, 실제 지방의 모습은 과거와 비교할 수 없을 만큼 달라졌습니다. 교육 여건과 스마트 기기 보급, 도로 등 하드웨어 측면에서 물질적으로 매우 풍요로워졌습니다.

그동안 한국 사회는 인력 시장을 효율적으로 운영하기 위해 사교육과 대학 서열화에 기반한 '효율성 극대화(efficiency animal)' 식 접근을 취해 왔습니다. 이러한 시스템은 K-컬처를 비롯해 여러 분야에서 세계 1위의 성과를 내는 원동력이 되었습니다. 그러나 그 이면에는 저출산과 높은 자살률이라는 막대한 비용이 따르고 있으며, 이는 우리 사회가 더 이상 경제학적 정상상태(steady state)에 있지 않음을 보여줍니다.

연구자로서 진단하건대, 균형발전을 위한 재정 투입보다 우리 사회의 효율화 속도가 훨씬 더 빨랐던 것이 정책 체감도를 낮춘 원인이라는 생각입니다. 균형발전 정책은 일정한 성과를 거두었으나, 우리가 추구해 온 경제성장 패러다임이 그 효과를 상쇄했다고 평가하는 것이 타당하겠습니니다.

#### 정은미

국가균형발전이 실패했다는 지적을 접할 때마다, 과연 "무엇이 실패했는가?"라는 생각이 들기도 합니다. 현재의 지역 사회는 일하고자 하는 이들은 수도권으로 향하더라도, 여유로운 삶을 지향하는 이들은 정착할 수 있는 환경을 갖추어 가고 있다는 느낌입니다. 어쩌면 우리가 개발 시대의 가치 기준으로 현재의 국가균형을 평가하는 것은 아닐까라는 생각도 듭니다.

#### 이상호

정책의 성과를 논하기에 앞서, 정책 도입 당시의 경제 환경 변화를 직시해야 합니다. 2000년대 초반은 산업 구조가 전환되는 격변기였으며, 글로벌 금융위기와 중국의 급부상으로 인해 국내 지역 제조업의 수요 기반이 지속적으로 약화되었습니다. 여기에 온라인·플랫폼 경제의 확산과 고령화까지 겹치며 지역 경제의 토대는 급속히 약화되었습니다.

이러한 거시적 환경 변화 속에서 첨단 신산업은 고도의 도시 집적 기능을 요구했으나, 지역 도시들은

기존 주력산업 중심의 구조에 머물러 있었습니다. 결국 지역 산업이 대외 환경 변화에 적응할 여유도 없이 제조업 기반이 축소된 구조적 조건들이, 균형발전 정책을 실패한 것처럼 보이게 만든 결정적 요인이 되었습니다.

#### 정은미

지역 위기감이 고조된 90년대 말 이후에도 정책 논의는 여전히 제조업 중심에만 머물렀으며, 서비스 산업은 거의 논의되지 않았습니니다. 또한 공간 단위를 광역화하는 시도는 있었으나, 그 내부에서 산업을 전략적으로 재배치하거나 주요 기능을 공간적으로 집약시키는 구체적인 개념은 부재했습니다. 이러한 기능적 집약의 결여가 균형발전 정책의 실효성을 낮춘 원인이 되었습니다.

#### 박경현

균형발전 정책의 역설은 지역 간 경쟁 심화가 오히려 정책 성과를 저해했다는 점에 있습니다. 그동안 "무엇을 할 것인가"라는 산업 논리는 있었으나, 이를 어디에 배치할지에 대한 공간 전략은 부족했습니다. 1990년대 중반 지방자치제 이후 지역 간 경쟁이 당연하게 받아들여지면서, 우위에 있는 지역이 자원을 선점하는 승자독식 구조가 고착되었고 국가의 공간 조정 기능은 위축되었습니다.

지방 대도시들 역시 독자적 생존 기반이 약화되었으며, 과거 지역 내에서 발생한 부가 순환되던 구조도

사라졌습니다. 혁신도시 또한 수도권 분산에는 기여했으나 지역 내부에서는 주변 자원을 흡수해 또 다른 불균형을 낳기도 했습니다. 따라서 이제는 지역 간 경쟁에만 의존할 것이 아니라, 국가와 지방이 산업과 공간 정책을 통합 설계하여 거점과 주변 지역을 유기적으로 연결해야 합니다.

#### 최영섭

균형발전 정책의 성과는 평가 기준에 따라 다릅니다. 도로와 국도 등 물리적 기반시설과 교육 지원은 과거와 비교할 수 없을 정도로 개선되었습니다. 그러나 정작 사람이 줄어들면서 대중교통 이용이 어려워지고, 식품과 의료 분야의 서비스 공백인 '사막화' 현상이 심화되는 등 지역 쇠락의 현실 또한 명확합니다.

우리 사회에는 두 개의 서로 다른 시대적 시계가 공존하고 있습니다. 하나는 국가와 기업을 위해 개인의 희생을 당연시하는 1970년대식 성장주의 시계이고, 다른 하나는 개인의 욕구와 권리에 솔직한 2020년대식 시계입니다. 현재의 지역 발전 전략이나 인력 양성 정책은 여전히 과거의 시계에 머물러 있으며, 지역 발전을 위해 개인이 동원될 수 있다는 구시대적 시각이 청년들의 지역 기피를 구조적으로 심화시키는 요인이 되고 있습니다.

### 3. 현재 정책 및 향후 과제

#### • 커맨딩 하이츠(Commanding Heights)와 조정자 역할 문제

##### 정은미

인공지능과 글로벌 가치사슬 재편 등 메가트렌드가 변화하는데도 국가균형발전에 대한 접근은 여전히 사람 늘리고 기관을 이식하고 재정을 투입하면 된다면 과거의 방식에 머물러 있는 것 같습니다. 이상호 박사가 제시하신 「커맨딩 하이츠(Commanding Heights)」라는 개념을 지역성장거점, 혁신거점 논의와 어떻게 연결되는지 설명해 주시지요.

##### 이상호

「커맨딩 하이츠(Commanding Heights)」는 균형발전 논의를 개별 사업을 넘어 국가 성장체계 전반의 구조적 해법으로 접근하려는 의지를 담고 있습니다.





이는 자치분권, 지역산업정책, 초광역권 등 역대 정부가 제시해 온 핵심 전략들을 포괄하며, 지역의 혁신 역량과 규모의 경제를 확보하려는 시도라는 점에서 의미가 있습니다.

가장 큰 문제는 이러한 전략들을 전 부처 관점에서 통합할 조정자(coordinator)의 부재입니다. 현재의 17개 시도 체계와 부처별 개별 사업 구조에서는 자원을 전략적으로 조율하기 어려워, 결국 재정이 정치적으로 '1/n식 안배'되는 한계가 있습니다. 이로 인해 집중 투자에 따른 집적 효과와 규모의 경제가 약화되고 있습니다. 따라서 국가 차원의 전략적 우선순위를 관철할 수 있는 강력한 조정 기능과 협상력(bargaining power)의 확보가 무엇보다 중요한 과제라고 생각합니다.

#### · 인력 양성 사업의 조정 문제

##### 최영섭

인력 양성 사업의 조정 문제와 관련하여, 부처 간 유사·중복 사업을 사전에 걸러내는 방식은 대상과 내용을 미세하게 바꾸는 '트위킹(tweaking)'으로 인해 한계가 있습니다. 따라서 저는 위에서부터의 사전 조정 뿐 아니라, 실제 사업 수행 과정에서의 구체적 상황을 기초로 하는, '밑에서부터의 조정' 방식이 도입, 혹은 최소한 병행되어야 한다고 봅니다.

이를 위해 모든 사업들의 최말단에서 실제 수행되는 사업 수행 내용들을 모두 포괄하는 통합 데이터베이스를 구축해야 합니다. 예를 들어 인력양성 사업이라면 모든 중앙부처와 지자체의 인력양성 사업들의



실제 교육훈련 과정들에 대한 통합 데이터베이스가 없는데, 그걸 반드시 구축하고, 이를 통해 개별 과정별 운영 상황을 세밀하게 모니터링해야 합니다. 또한 참여 인원과 같은 단기 실적 중심의 평가에서 벗어나, 참여자에 대한 5년, 10년 단위의 장기 추적조사를 통해 사업의 실질적인 성과를 엄밀히 관리해야 합니다. 그래야 장기적인 효과가 반영되는 사업 기획과 운영이 가능할 것입니다.

#### • 재정분권과 예산 구조

##### 정은미

「5국 3특」 체제는 기존 권역 개념을 실질적인 실행 단계로 옮겼다는 점에서 광역 단위 사업의 새로운 가능성을 열었습니다. 다만 도로와 철도 같은 인프라 구축을 넘어, 산업 및 기업 유치와 연계된 재정 투입이 병행되어야만 지역의 진정한 성장 잠재력으로 이어질 수 있습니다. 현재 지자체 예산 중 산업·에너지(2.6%)와 과학기술(0.1%) 비중이 극히 낮은 것은 지역 주도 사업보다 국가 보조 방식에 의존하는 구조적 한계를 보여줍니다. 이러한 현실을 고려할 때, 지역이 스스로 혁신 생태계를 설계하고 자생력을 확보할 수 있는 바람직한 재정 투자 방향에 대해 말씀 부탁드립니다.

##### 김현아

우리나라 예산 구조는 모든 사업이 법률과 주무 부처에 얹혀 있어, 다부처 유사·중복 사업의 구조적 조정이 거의 불가능합니다. 지난 20년간 ‘지역소멸’, ‘저출산’, ‘AI’ 등 새로운 키워드로 포장된 사업들이 이어졌으나, 이는 실상 기존 이익단체들이 예산을 확보하기 위해 반복해 온 구조적 산물입니다.

역설적으로 윤석열정부 때 「기준 중위소득」이 거의 두 배 가까이 올랐고, 문재인정부 때 생계급여 인상이 더 적었습니다. 정치적으로는 지역구 의원들의 장소(place) 기반 요구와 비례대표들의 사람(people)



기반 요구가 묘하게 균형을 맞추고 있습니다. 특히 양당제 구조에서는 두 정당 모두 재정 이전 규모를 늘리려는 유인이 같아, 다당제보다 유사·중복 사업을 조정하기가 더 어렵습니다.

대안으로 특정 산업과 연계한 '마킹(marking) 방식'의 재정 지원이나 '초광역 재정 계정' 신설을 검토할 필요가 있습니다. 부처 내 사업 통합 시 인센티브를 부여하여 성과와 연결하는 방식도 유효할 것입니다. 다만, 조건 없는 국세·지방세 이양 확대에는 반대합니다. 그간의 세입 이양은 과세 책임성 강화 대신 국가 채무 증가로 이어졌기 때문입니다. 지방정부는 스스로 세율을 조정해 세수를 확보하기보다 '국비

확보'라는 손쉬운 방식에 익숙해져 있으며, 차이를 차별로 인식하는 지역 간 경쟁 심리로 인해 과세권 부여의 정치적 비용도 매우 큼니다.

재정 평가 측면에서는 신규 사업 편입 시 기존 사업을 폐지하는 '지출검토(spending review)' 방식이 가장 효율적입니다. 현재의 성과 평가는 방법론이 부재하고 전문가 풀이 협소하여 실질적인 지출 구조조정으로 이어지지 못하고 있습니다. 공공 부문은 민간처럼 회계 추적을 통한 자동적인 인력·비용 구조조정 메커니즘이 없으므로, 보다 엄정한 지출 검토 체계가 도입되는 게 좋겠습니다.

### • 지방분권 모델과 행정통합 문제

#### 박경현

영국은 지방분권을 3단계로 나누어 추진하고 있습니다. 지자체 간 협의 단계(1단계)와 법적 연합체 구성 단계(2단계)를 거쳐, 권역 대표인 '메트로 메이어(Metro Mayor)'를 직접 선출하는 3단계에 이르면 중앙정부의 권한과 자원 이양 규모가 극대화됩니다. 맨체스터 연합처럼 지역들이 공통 목표를 공간계획에 담아내는 방식이 핵심입니다.

반면 우리는 지역 역량이나 협력 수준에 대한 검토 없이 "통합하면 지원하겠다"는 식으로 성급히 접근해 왔습니다. 특히 통합 이후의 재분리 문제나 재정 지원만을 목적으로 한 결합에 대한 대응 논의가 부

족합니다. 원래는 행정구역을 유지하며 연합체를 구성하는 '특별지방자치단체' 방식이 검토되었으나, 현재는 논의가 행정통합으로 급격히 쏠려 있는 상황입니다.

앞으로의 지역 협력은 '나이키 방식'으로 전환되어야 합니다. 동네마다 양말을 하나씩 나눠 주던 방식에서 벗어나, 재원을 모아 공동의 '좋은 신발' 하나를 사는 구조가 필요합니다. 무엇을 어디에 투자할지 먼저 협의하는 체계 없이 돈부터 지급하는 현재의 방식은 지양해야 합니다.

#### 김현아

행정통합이 기정사실화되었으나, 기능과 행정의 통합 방식 및 재정 인센티브의 구체적 재원에 대한 숙의 과정이 부족했습니다. 막대한 지원 규모가 먼저 제안되다 보니, 실질적인 득실 따지기보다 재원 확보에 매몰된 경향이 있습니다.

일본이나 프랑스처럼 행정구역은 유지하되 폐기물 처리나 교통 등 기능별로 연합하여 효율성을 높이고 국가가 인센티브를 주는 방식이 대안이 될 수 있습니다. 현재 대구·경북, 광주·전남, 충청권 등 지역별로 다양한 유형의 통합 및 연합 시도가 이루어지고 있습니다. 이러한 흐름이 기존의 'n분의 1'식 재정 배분 관행을 깨고 실질적인 효율성을 확보하는 계기가 될지 궁금하고 기대가 됩니다.



**최영섭**

남부 해안의 목포·순천·여수·광양·하동·사천은 지리적으로 긴밀히 연결되어 있으며, 내륙의 거점 대학들과도 밀접한 거리에 있습니다. 일례로 사천·진주의 경상국립대학교는 부산·창원보다 오히려 50~60km 거리인 순천과 연계하는 것이 지역 인재 양성과 산업 기여 측면에서 훨씬 기능적입니다. 행정 경계가 아니라 기능적 연관성을 기준으로 연계를 설계해야 합니다.

**· 정부 주도 산업 육성의 한계와 인력 양성 방향****이상호**

국가 주도의 선별적 지원(picking)은 한국을 포함한 많은 국가의 성공적인 산업화 전략이었습니다. 다만 지역균형발전 차원에서는 이러한 지원이 정치적 왜곡 없이 실질적인 효과를 거두는 것이 관건입니다.

단순한 기존 산업 업그레이드만으로는 수도권과의 격차를 줄이기 어려우므로, 고생산성 첨단 산업 유치도 필수적입니다. 이를 위해 지역과 앵커기업이 초기 단계부터 공동기획(co-design)하는 방식이 중요합니다. 지역의 지원책과 기업의 혁신 역량을 함께 설계함으로써 실질적인 투자와 성장을 이끌어내야 합니다. 국가가 산업 전략의 큰 틀을 설계하되, 구체적인 입지와 투자는 민간의 판단을 적극 활용하는 방향으로 나아가야 하겠습니다.

**최영섭**

정부가 특정 산업을 지정해 육성하는 방식의 실효성에 대해 깊은 회의가 듭니다. AI 인재 육성을 10년 가까이 외쳤음에도 여전히 인력이 부족한 현실은 정부 주도 모델의 한계를 보여줍니다. 오히려 K-컬처나 K-푸드처럼 정부가 개입하지 않은 분야에서 민간의 자생적 성과가 두드러졌습니다. 정부는 민간이 자율적으로 활동할 수 있는 환경 조성에 집중해야 합니다.



인력 양성 측면에서도 '산업을 위해 사람을 기른다'라는 1970년대식 동원 논리에서 벗어나야 합니다. RISE 사업이나 '서울대 10개 만들기' 등에서 과거의 관습을 반복하기보다, 청년 개개인의 주체성을 존중하는 방향으로 전환해야 합니다. 특히 계약학과와 경우 정부 재정보다는 기업의 직접 투자가 중심이 되어야 실질적인 성과를 낼 수 있습니다.

또한 「5극 3특」 등 지역 정책이 기업 유치에만 매몰되어, 일터의 안전과 워라밸 등 노동 환경을 간과하고 있는 점이 우려됩니다. 최근의 산업 재해 사례들은 기본 관리가 부재한 현장의 실태를 여실히 보여줍니다. '기업하기 좋은 지역'을 넘어 '일할 맛 나는 환경'을 구축하는 정책이 반드시 병행되어야만 지역의 지속 가능한 활력을 기대할 수 있습니다.

#### 정은미

「5극 3특」이 다른 지역의 대기업을 끌어오겠다는 발상에서 벗어나, 미래 지향적인 관점에서 신산업 육성 성과 시범사업을 추진하고 지역 대학이 이에 걸맞은 미래 인재를 양성하는 혁신 생태계 구축에 집중해야 하겠습니다. 어떤 방안이 있을까요?

#### 최영섭

지역 맞춤형 인력 양성은 정부 재정에만 의존해서는 결코 성공할 수 없습니다. 기업이 비용을 부담하고 현장과 교육을 병행하는 독일식 도제 훈련 방식처럼, 민간의 공동 투자가 필수적입니다.

이와 관련하여 볼프강 슈트렉의 '유익한 제약(Beneficial Constraint)' 개념을 주목해야 합니다. 자본가가 단기 이윤만 쫓다 시장을 망가뜨리지 않도록, 노동 포용을 유도하는 제도적 장치가 필요하다는 의미입니다. 노동 존중은 자본가만의 과제가 아니며, 정규직과 비정규직, 원청과 하청 간의 차별을 해소하는 사회 전체의 성찰이 동반되어야 지역이 진정한 '사람 살 만한 곳'이 될 수 있습니다.

아울러 대규모 사업의 기획보다 중요한 것은 현장의 실행 여건입니다. 막대한 예산을 투입해도 정작 이를 집행하는 중간 조직 인력들의 역량이 충분치 않다면 사업의 내실을 기대하기 어렵습니다. 예컨대 최저임금 수준의 비정규직 인력으로 단기 실적 위주의 사업만 반복한다면 장기적으로 실효성있는 사업이 추진되기를 기대할 수 없습니다. 결국 풀뿌리 실행 단계의 역량이 강화되지 않는다면 아무리 큰 재정 투입도 기대한 효과를 거두기 어려울 것이라는 점에서 실제 사업을 수행하는 사람들의 처우와 환경을 세밀하게 살펴야 하겠습니다.

#### 4. 5극 3특 정책의 성공을 위한 제언

##### 박경현

현재 초광역 협약 체결을 법제화하는 과정이 진행 중입니다. 이 방식은 각 부처의 사업들을 하나의 공통 협약으로 묶어, 중앙정부는 협약 기반의 추진 주체를 형성하고 지역은 공동 대응하는 구조를 지향합니다. 기본 설계는 갖춰졌으나 실제 운영 면에서는 여전히 과제가 많습니다. 특히 부처와 지역 간의 간사 역할을 어떻게 설정할지, 그리고 어떤 유인책을 통해 초광역 사업의 지속성을 확보할 것인지가 핵심 쟁점입니다.

##### 이상호

협약에서 핵심은 협상력(bargaining power)입니다. 현재는 명확한 책임 주체가 없어 중앙정부가 지역의 요구를 조정하거나 거부하기 어려운 구조이므로, 이를 개선하기 위한 책임 체계 정립이 시급합니다. 협약 기반의 포괄보조금 전환에는 동의하되, 반드시 '엑시트(exit) 경로'를 명확히 설계해야 합니다. 이때 엑시트를 단순한 페널티로 간주하기보다, 모니터링 결과에 따라 사업을 유연하게 재조정하고 협약을 수정할 수 있는 합리적인 절차로 운영해야 합니다. 아울러 중앙과 지방을 잇는 중간 조직의 역량을 강화하고, 평가 또한 중앙과 지방이 공동으로 수행하는 협력적 관리 체계를 구축하는 것이 중요합니다.

##### 김현아

「5극 3특」의 재정 전략은 단순한 지원을 넘어 지역의 자생적 혁신과 재정책임성이 함께 작동하는 구조로 전환되어야 합니다. 중앙의 대규모 지원은 초기 마중물로서 중요하지만, 일방적 지원은 지역의 의존성만 강화할 위험이 있습니다.

현재 지역구 국회의원이 '특별교부세 확보'를 주요 성과로 홍보하는 방식은 지방재정의 구조적 문제를 여실히 보여줍니다. 이러한 방식은 지방의 책임성을 약화시키고 국가 채무만 늘릴 뿐입니다. 따라서 지자체가 공공서비스 수준과 자원 부담을 스스로 결정하고 책임지는 구조로 나아가야 합니다.

「5극 3특」을 계기로 세입부담과 재정지원이 동시에 논의되어야 합니다. 국세와 지방세, 이전재원 구조를 전면 재검토하여, 지역이 자율적으로 재원을 조달하고 집행하는 심층적인 재정제도 개편이 이루어져야 하겠습니다. 이를 통해 균형발전과 재정 지속가능성을 동시에 달성해야 합니다.

##### 정은미

오늘 논의를 바탕으로 국가균형발전을 위한 정책 방향을 정리해 보겠습니다.

첫째, 차이를 인정하는 균형발전입니다. 획일적 평준화가 아니라 각 지역의 고유한 특성과 차이를 존중하는 독자적 발전 방향을 정립해야 합니다. 둘째,

광역 차원의 전략적 설계입니다. 관행적인 예산 투입의 증가에서 벗어나, 면밀한 비전 설정과 구체적인 실행 경로를 먼저 설계하는 것이 필수적입니다. 셋째, 권역 간 유연한 연계입니다. 「5극 3특」이 새로운 분절적 단위가 되지 않도록, 단위 간의 유기적인 협력과 연결성을 고려한 구조를 지향해야 합니다. 넷째, 미래 지향적 산업 전략입니다. 기존 대기업을 뺏어오는 제로섬 방식이나 유사 산업의 중복 추진을 지양하고, 미래 산업 기반의 구성에 집중해야 합니다. 마지막으로, 사람 중심으로의 전환입니다. 산업의 도구로서 인력을 양성하던 논리를 탈피하여, 지역민 개개인의 삶과 미래를 지원하는 국가의 역할로 관점을 바꿔야 합니다.

이번 집담회에서 논의되었듯이, 새로운 정책이 지역 분권의 패러다임을 혁신하여 과거와는 다른 실질적인 성공 사례를 만들어내기를 기대하겠습니다.