

2026 국가비전 입법정책 컨퍼런스

국회입법조사처 · 2026. 4. 17.

지역불평등 해결을 위한 지역균형발전 전략은 무엇인가?

공간분업 전환, 생산적 투자금융,
그리고 혁신 인력의 다양성

양승훈 | 경남대학교 사회학과 · 국회입법조사처 자문위원 · 국민경제자문회의 미래기획분과 분과장

발표 개요



01 재생산 위기 속 청년노동시장

비수도권 청년(특히 여성) 유출, 공간분업, 산업가부장제



02 구조적 금융 실패

생산적 투자금융의 부재와 은행의 부동산 편중



03 메가시티와 5극 3특

초광역화를 통한 유효한 지역경제 형성의 조건



04 6대 정책 전략

혁신시스템 · 암묵지 전수 · 인력 다양성 · 투자금융 · 지역투자공사 · 재기 금융

PART 01

재생산 위기 속 청년노동시장

공간분업 · 산업가부장제 · 수도권 집종의 구조적 메커니즘

지방소멸의 인구동태적 실체

2019년 수도권 인구 > 비수도권 — 지속적 노력에도 흐름 불변

60~70%

비수도권 유출 인구 중
청년 비율

60~70%

유출 청년 중
여성 비율

1위

이주 사유: '일자리'
(통계청, 2025)

'일자리'는 무엇을 뜻하는가?

- 단순 고용 가능 수가 아니라, 지역 노동시장 전반에 대한 '기대 없음'에 가까운 구조적 문제
- 고학력화 속에서 대졸자 일자리 위축, 특히 여성 대졸자에게 양질의 일자리 미제공
- 대졸 여성의 커리어잡, 제조업 구상 기능 확보가 지역 일자리 문제 해결의 첩경

공간분업의 구조: 세 변수와 두 단계

이촌향도 경로 축소

정규직 생산직 급감
수도권만 유일한 경로

고학력화 75%

사무·기술직 일자리
비수도권 구조적 부족

산단 분공장 전략

삼중나선 미충족
생산물량만 해소

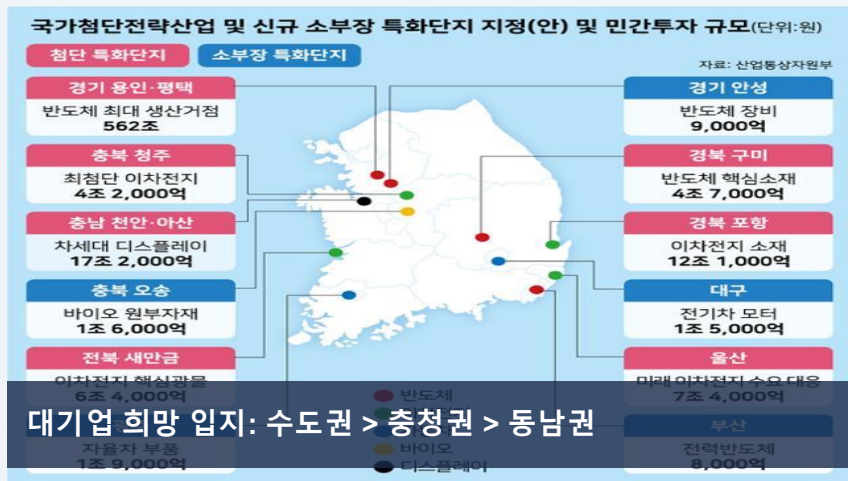
1단계: 구상 기능의 수도권 집중

- 제조대기업 R&D·설계·기획 → 수도권 이전
- 1985 마북리연구소 → 1996 남양연구소 → 2022 판교 R&D센터
- 산업도시 사무·기술직 내부노동시장 자체가 수도권으로 이주

2단계: 첨단 산단의 수도권 재집적

- SK하이닉스 용인 승리(2019), 삼성 평택·화성 팹 확장
- 수도권: '캠퍼스'로서 R&D+생산 통합, 삼중 나선 작동
- 비수도권: 연구소·대학 부재, '낙후된 공장지대' 낙인

첨단산업 투자와 글로벌 대기업의 공중부양



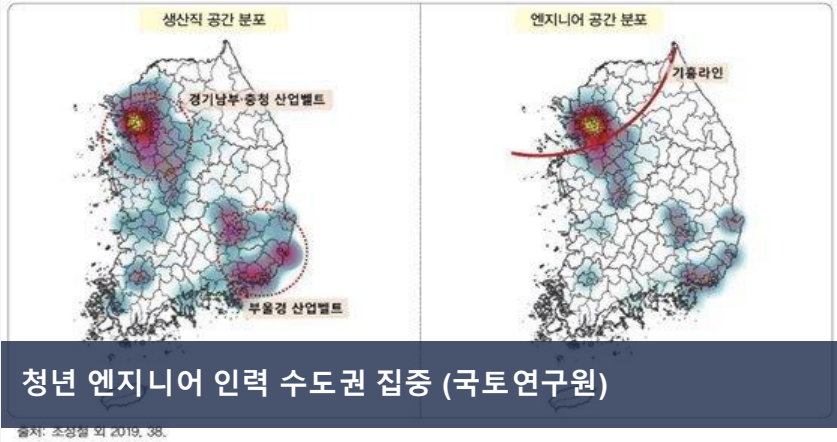
공중부양하는 글로벌 대기업

- 친환경차 PHEV/EV/HEV 성장하는 현대차
- 한화오션의 필리조선소 인수
- 지역·노동·공급자와의 결속 와해
- 전환 대응에 늦는 산업도시

실행 기능은 해외로 '공중부양'할 수 있는 것이 되었고, 비수도권은 생산하청기지로 격하

구상 기능의 수도권 집중과 산업 공간 재편

그림 3 청년 산업인력의 직종별 전국 고밀 분포 분석 결과



구상 기능이 활성화된 지역은 '좋은 일자리' + 경력관리 가능성 + 다양한 인재풀을 의미

산업가부장제와 여성 '커리어잡'의 부재

커리어잡 (Career Job)

승진·임금 향상이 가능하거나 전문성으로 이직할 수 있는 일자리. 대기업 화이트칼라, 전문직.

핑크칼라잡 (Pink Collar)

수요 있으나 공급 과다로 최저임금 수준. 이직·복직 시 임금 상승 없음. 요양보호사, 간호조무사 등.

산업도시 주력산업의 성비 (남:여)

현대중공업	현대자동차	롯데케미칼	SK에너지	S-OIL
97 : 3	94.4 : 5.6	88 : 12	94 : 6	94 : 6

산업도시 주력산업에 여성의 자리는 없다 — 공과대학 여학생 23% 시대에 동등한 일자리 제공 불가

수도권 집중과 '절망의 응축'



동남권 패턴의 변화 (2016~)

- 남학생: 경기 남부·충청권 제조업으로 입사원서 방향 전환
- 여학생: 23~26세 부산에서 2년 탐색 후 서울 이주 — 부산시 '골든타임'
- 서울 30대의 경기도 이주 둔화 — 결혼·출산 지연으로 생애주기 이행 변화
- AI 에이전트 확산 이후 대졸 이상 고용이 더욱 가파르게 감소 (장지연 외, 2024)

그렇다면, 해법은 어디에 있는가?

대기업 유치의 한계

- 구상 기능에 이미 수십 조 원의 매몰 비용 투자
- 남양연구소 30년간 투자 — 이전 의사결정 불가
- 실행(생산) 기능은 오히려 해외 이전 가능
- 첨단 산단도 수도권·충청권에 재집적



Key Player = 스타트업

- 대기업 '유치'가 아닌 지역에서 벤처를 '육성'하는 전략이 유효
- 딥테크·소부장 스타트업이 지역 혁신 생태계의 앵커
- 인재 다양성(여성 엔지니어)도 스타트업 생태계에서 실현 가능
- 퇴직 엔지니어의 암묵지와 스타트업의 결합



그런데...

- 생산적 투자금융이 구축되어 있지 않음
- 은행은 부동산에 편중
- VC·매개 금융 서비스의 지역 부재
- 기술 기반 기업 평가 역량 전무

지역경제의 미래 성장동력은 Factory가 아닌 Lab에 있음 — 스타트업 생태계 구축이 핵심이나, 자본이 흘러들어가지 못하는 구조적 금융 실패가 병목

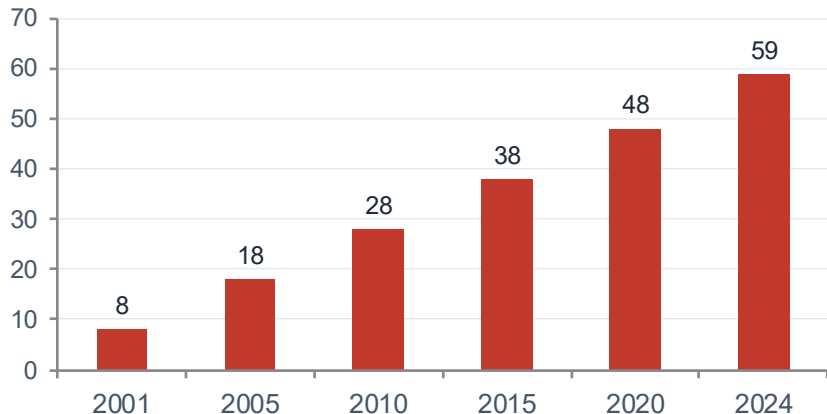
PART 02

구조적 금융 실패

생산적 자본이 지역 혁신 생태계로 흘러들어가지 못하는 이유

은행의 생산적 금융 기능 상실

우리은행 주택자금대출 비중 추이



핵심 데이터

- **주택대출 비중: 8.1% → 58.8%**
(2001→2024, 우리은행 공시)
- **제조업 대출, 부동산·건설업에 역전**
(KB 2017~, 우리 2020~)
- **삼성전자, 은행 대신 채권시장 선택**
(대출처 못 찾아 예금 유치 난색, 2026.3)

한국 금융은 생산적 기업을 평가·투자하는 역량 없이 부동산·B2C·PF에만 자금을 집중해 옴

지역 투자금융 인프라의 부재

~73%

벤처투자의
수도권 집중

87%

중기부 등록 VC
수도권 소재

0.7%p

무형자산 배분 비효율
연간 성장률 저하

구조적 악순환 + 금융 평가 역량 부재

- 지역 스타트업: 수도권 원정 IR → 본사 수도권 이전 악순환
- M&A·세컨더리 시장 부재 → 투자금 지역 내 순환 불가
- TCB 실적 68.8%가 단순 전환, 심사관 1인당 하루 8건 → 담보 중심 심사의 한계
- DIP 금융 미작동, 블랙리스트 영구 보존 → 회생 성공률 30% (미국 60%의 절반)

PART 03

전략 제언

메가시티와 5극 3특 · 혁신시스템 · 투자금융 · 인력 다양성

지역에는 무엇이 필요한가?

세대/젠더/노동/저출산·고령화 이슈를 함께 포괄하는 정치적·정책적 기획의 필요성

메가시티?

초광역 행정연합을 통한 규모의 경제, 중복투자 방지, 메가 프로젝트의 가능성

노동시장 이중구조 해소?

정규직-비정규직 간극 축소, 비수도권 전반에서 양질의 일자리 확보

서비스섹터 클러스터?

문화예술·서비스산업의 지방 생태계 조성 — 단, 성공 전례 부재

여성인력 적극 채용?

제조업의 affirmative action — 성별 균형 고용과 혁신 성과의 연관

메가시티와 5극 3특: 국가 스케일의 소환

착안점

- 산업가부장제가 국가 공간계획에 의해 조성된 것이라면, 재조립/해체 모두 가능
- 여성 일자리는 성차별 해소만으로 불충분 → '규모의 경제' 필요
- 청년 이탈 순위: 1. 일자리, 2. 주거, 3. 문화

5극 3특 초광역화 전략

- 5개 초광역 + 3개 특별자치도: 지역투자공사, 거점 국립대, 광역교통망
- 동남권(부울경), 대경권, 광주·전남권, 충청권 등 권역별 산업 특화와 연결성 강화



5극 3특: 지역투자공사(VC), 거점 국립대 투자, 광역교통망으로 각 초광역권에 수도권에 준하는 혁신 생태계 구축

6대 정책 전략 프레임워크

1



지역 혁신시스템
구축

2



암묵지 전수와
스타트업 연계

3



혁신 인력
다양성 확대

4



기존 금융의
생산적 전환

5



지역투자공사
실효적 운영

6



실질적 재기
금융 인프라

1 지역 혁신시스템 구축

구상 기능의 비수도권 진출과 삼중 나선 복원

구상 기능의 비수도권 진출

대기업 핵심 설계·개발의 비수도권 거점화 인센티브 — 혁신 인력 정착의 전제 조건

통합 엔지니어링 허브

권역별 주력산업(조선·자동차·방산·바이오·에너지·농생명 등) 클러스터 연계 다학제 협업 거점 조성

과기원-출연연-기업 연계

KAIST·DGIST·UNIST·GIST 연계 제조 스타트업 육성 → 5극 3특의 실질적 내용

혁신 증개 기능 지역화

VC·인큐베이터·액셀러레이터 지역 거점 확대 — Series-B 이후 기술역량의 지역 축적

2

암묵지 전수와 제조 스타트업 연계

숙련 인력의 혁신 자원화

체화된 전문성의 가치

중화학공업(동남권), 반도체·디스플레이(충청권), 철강·섬유(대경권) 등 권역별 퇴직 전문인력의 암묵지(tacit knowledge)

인센티브 구조 설계

지분 참여·공동 창업·기술 자문 계약을 통해 단순 강의·자문을 넘어 실질적 혁신 기여로 연결

매칭 플랫폼 + 스핀오프 지원

퇴직 전문인력 매칭 플랫폼을 지역 인큐베이터와 통합 운영 + 소부장 협력사 분사 창업 체계

3

혁신 인력의 다양성 확대

비수도권 여성 커리어잡 확보와 성별 균형 고용

실태 진단

비수도권 제조 현장 및 서비스업의 여성 채용·배치 관행 분석 — 공과대학 여학생 23% 시대, 동등한 일자리를 제공할 수 있는지 점검

커리어잡 확보

핑크칼라가 아닌 커리어잡 경로 설계 — 멘토링·직무 전환·육아 인프라 연계, 수도권 외 지역에서도 경력 축적 가능한 노동시장 조건

인센티브 연계

성별 균형 고용 기업에 지역균형발전 인센티브 — 다양성(diversity)과 혁신 성과 연관 연구에 기반

4

기존 금융의 생산적 금융으로의 전환

기술금융 평가 기준 실질화

담보 대신 현금흐름·사업 기여도 심사 → RCF/RCS 데이터 기보 시범 도입 후 시중은행 확산

지역재투자평가제도 실효화

지자체 금고 선정 시 평가 결과 의무 반영 + 한국은행 금융중개지원대출 지역투자공사 연계

벤처펀드 출자 RWA 규제 현실화

은행 벤처펀드 출자 시 위험가중자산 규제 완화 → 민간 유동성의 혁신기업 유입 경로 확보

5

지역투자공사의 실효적 운영

평가 역량 선행 확보

설립 이전부터 민간 VC 공동심사 메커니즘 의무화 / KPI: 개별 건 생존율 → 펀드 전체 수익률

딜플로우 생태계 형성

딥테크·소부장 선제 투자로 기업 파이프라인 발굴 / 권역별 심사위원회에 민간 VC·기술 전문가 명문화

회수 경로 설계

지역 내 M&A 중개 + 세컨더리 거래 플랫폼 → 투자→성장→회수→재투자 순환의 권역 내 완결

6

실질적 재기 가능한 금융 인프라

DIP 금융 실질 활성화

산업은행·기업은행 전용 자원 배정, 최우선 변제권 법적 보장 → 회생 기업 운전자금 공급

블랙리스트 실질 삭제 의무화

금융기관 내부 블랙리스트 영구 보존 관행 폐지, 대표자 과거 도산 이력 반영 단계적 제한

법인 신용 평가 원칙 명문화

법인의 신용은 법인의 현금흐름과 자산으로 평가 — 신용정보법 개정으로 제도화

추진 시 고려사항

Factory에서 Lab으로

지역경제 성장동력은 대공장이 아닌 고부가가치 '실험실'에 있음. 정부 R&D와 사업화 투자금융의 연결 구조가 핵심.

5극 3특과 국가 스케일

문제의 크기가 기초·광역 지자체 재정·권한을 초과. 초광역화 기반 지역투자공사(VC), 거점 국립대 투자, 광역 교통망으로 수도권에 준하는 혁신 생태계 구축.

유치에서 육성으로

대기업 구상 기능·첨단 실행 기능의 '유치'만이 아니라, 지역에서 벤처를 유니콘으로 '육성'하는 전략이 더 효과적 지역혁신전략.

지역균형발전의 재설계

공간분업의 전환

구상 기능의 지역 분산, 삼중 나선 복원, Factory에서 Lab으로

생산적 투자금융

지역투자공사 기반 투자→성장→회수→재투자 순환 구축

혁신 인력의 다양성

여성 커리어잡 확보, 산업가부장제 전환, 인구 재생산 구조 회복