# 제 4 장　국가균형발전정책

## 1. 새로운 국가균형발전 패러다임의 정립

정부는 최고 국정과제의 하나로서 국가균형발전을 설정하고 강력한 분권·분산정책을 적극적으로 추진하고 있다. 분권·분산정책의 핵심 중의 하나인 국가균형발전은 '지역간 발전의 기회균등을 통해 국토 공간상의 모든 지역의 발전 잠재력을 증진함으로써 어느 지역에 거주하더라도 기본적인 삶의 기회를 향유하고, 궁극적으로 국가 전체의 경쟁력을 극대화하는 것'을 의미한다. 이러한 새로운 패러다임에 입각한 국가균형발전이 목표로 하는 것은 '전국이 개성 있게 골고루 잘사는 사회의 건설'이다.

이러한 정부의 새로운 국가균형발전은 국민통합과 국가경쟁력 강화라는 두 가지 과제의 동시 해결을 추구하고 있다. 그 동안 우리나라는 압축적 근대화를 통해 짧은 시간 내에 산업화를 이루는 데 성공하였으나 그 결과 사회 모든 부문에 심각한 불균형이 초래되었고, 그로 인해 특권과 차별, 배제의 갈등구조가 형성되고 공동체의 분열이 야기되었다. 국가균형발전은 이 같은 사회적 갈등을 유발하고 공동체의 분열을 초래한 지역간 불균형발전을 극복하고 모든 지역이 고루 잘사는 균형사회를 건설함으로써 국민통합을 실현하는 것을 목표로 하고 있다.

그동안 지역간 균형발전을 달성하기 위해 다양한 정책을 추진했음에도 불구하고 수도권 집중은 가속화되어 왔다. 그 원인은 지방발전 정책 보다는 수도권 집중 억제 등 소극적 정책에 치중했고 균형발전정책을 범 정부 차원에서 강력하게 추진할 추진체계가 없어 여러 부처에서 단편적, 분산적으로 추진했을 뿐만 아니라 체계적인 법과 제도적 기반이 없어 대내외 여건변동에 따라 정책이 수시로 변동했기 때문이다.

<표 Ⅱ-4-1>　역대정부 지역균형발전시책 및 평가

| | 주요시책 내용 | 평가 |
|---|---|---|
| '62～'79<br>(3·4공화국) | · 대도시 인구집중 방지책('64)<br>· 그린벨트 지정 | · 대통령의 강력한 의지를 토대로 규제적 수단 중심으로 추진 |
| '80～'87<br>(5공화국) | · 수도권 정비계획법 제정('82)<br>· 수도권 규제범위를 경기·인천까지 확대 | · 수도권 억제정책의 법적 기반 마련<br>· '82년 올림픽 유치 이후 수도권 억제정책 완화 |
| '88～'92<br>(6공화국) | · 지역균형개발 기획단 설치('89)<br>· 수도권 5개 신도시 건설 | · 신도시 주택 200만호 건설로 인한 수도권 비대화 현상 심화 |
| '93～'97<br>(문민정부) | · 수도권 공장 총량제 및 과밀부담금제 도입<br>· 개발촉진지구 도입('94)<br>· 준농림지 개발 허용 | · 세계화를 위한 경쟁력 강화 차원에서의 규제완화 정책으로 수도권 집중 초래<br>· 준농림지 개발 등으로 수도권내 공장·주택건설 가속화 및 난개발 초래 |
| '98～'02<br>(국민의 정부) | · 외국인 투자에 대한 수도권 입지규제 완화<br>· 그린벨트 규제 완화 | · 외환위기 극복과 구조조정 과정에서 수도권 집중 가속화 |

정부의 국가균형발전전략이 과거와 근본적으로 다른 것은 지방분권, 지방분산, 지방분업 등 3분정책을 통해 수도권과 비수도권이 함께 번영할 수 있는 '상생전략'(win-win strategy)을 추구한다는 점이다. 특히 내생적 발전전략을 통해 지방이 스스로의 힘으로 일어 설 수 있는 '자립형 지방화'를 실현해 나가고자 한다.

새로운 시대에는 부가가치 창출의 원천이 노동·자본에서 기술·정보를 기반으로 한 지식으로 변화하고 있으며, 국가차원이 아닌 지역차원의 조직이 핵심 경제단위로 부상함으로써 지역의 경쟁력이 국가경쟁력의 근원이 되고 있다. 이는 경제활동이 세계화됨에 따라 대학, 기업 및 여타 혁신주체들 간의 핵심 상호작용이 '국가'보다 훨씬 역동적이고 신축적인 '지역'을 단위로 이루어지고 있기 때문이다.

특히, 미국의 실리콘밸리, 스웨덴의 시스타 사이언스파크 등 선진국의 사례에서 알 수 있듯이, 기술개발과 기업지원체계를 효율적으로 접목해 지역의 특성에 알맞은 지역산업을 발전시키는 것만이 국가경쟁력을 획기적으로 높일 수 있는 방법이다. 지역의 경쟁력이 제고되지 않고는 국민경제의 지속적인 성장에 한계가 존재하며, 지방의 성장잠재력을 기반으로 집적의 이익을 유도하는 국가균형발전정책의 추진을 통하여 중장기적인 국민경제의 효율성 제고가 가능하게 될 것이다.

<표 II-4-2> 국가균형발전 패러다임의 변화

| | 기존 패러다임 | 새로운 패러다임 |
|---|---|---|
| 발전목표 | ▪ 총량적 성장 | ▪ 균형적 성장 |
| 추진주체 | ▪ 중앙정부 주도 | ▪ 지방정부 주도 |
| 추진전략 | ▪ 수도권 규제 강화 (zero-sum strategy) | ▪ 수도권·지방의 상생발전 (win-win strategy) |
| 주요정책 | ▪ SOC 등 물리적 인프라 확충 | ▪ 지역혁신체계 구축을 통한 지방의 자생력 강화 |
| 추진방식 | ▪ 단편적·분산적 추진 (법·제도적 기반미비) | ▪ 종합적·일관된 추진 (특별법·특별회계 신설) |

## 2. 국가균형발전의 비전과 과제

참여정부의 새로운 국가균형발전 모델은 국민통합과 국가경쟁력 강화라는 두 가지 과제의 동시 해결을 추구한다. 국가균형발전은 사회적 갈등을 유발하고 공동체의 분열을 초래한 지역간 불균형발전을 극복하고 모든 지역이 고루 잘사는 균형사회를 건설함으로써 국민통합을 실현하는 것을 목표로 한다.

또한 세계화와 지식정보화 등 새로운 시대적 조건 속에서 지속적인 발전을 위해 수도권 집중형인 한반도를 다극 분산형으로 재편해 나가고자 한다. 이는 수도권지역의 과도한 집적·혼잡비용을 줄이고, 인구, 인적자원, 자본의 유출로 정체와 침체에 빠진 지방의 잠재력을 극대화할 수 있어서 국가전체의 생산성과 효율성을 증진시키고 국가경쟁력을 강화하는 데 기여할 수 있을 것이다.

'국가 선진화'(upgrade Korea)를 목표로 하는 균형발전의 핵심은 지방화를 통한 선진화 전략이다. 지방을 혁신의 주체, 역동적 발전의 주체로 육성함으로써 나라 전체가 잘살 수

있는 새 동력을 만들어 나가는 것이다.

정부는 국가균형발전 정책의 3대원칙을 다음과 같이 제시하였다. 첫째, 과거와 같은 개별부처 중심의 단편적 지원방법이 갖는 한계를 극복하고, 지방이 지니는 복합적 문제를 해소하기 위해 지방분권, 국가균형발전, 신행정수도 건설 등 '종합적 접근'으로 지방화를 추진해 나가고자 한다.

둘째, 과거와 같은 노동력, 자본 등 물량위주의 요소투입형 경제발전에서 벗어나 자립형 지방화를 위한 '지역혁신체계'를 구축하고, 이를 통해 지방경제를 혁신주도경제로 전환시켜 나가고자 한다.

셋째, 과거의 수도권 집중 억제보다는 '선 지방육성, 후 수도권의 계획적 관리'라는 원칙하에 지방과 수도권이 상생발전할 수 있는 토대를 구축해 나가고자 한다.

이러한 국가균형발전 3대원칙에 입각해 주요 시책들을 강력히 추진해 나갈 예정이다. 정부의 이러한 새로운 국가균형발전전략이 제대로 실천된다면 우리의 지방은 오랜 침체에서 벗어날 수 있을 것이다. 특히, 모든 지역에 지역혁신체계를 구축하여 지역경제를 혁신주도형 경제로 전환시키고, 이를 통해 전국을 혁신시켜 나가고자 한다. 그렇게 해서 가까운 장래에 우리 사회는 국민소득 2만불에 도달하고, 궁극적으로 전국이 골고루 잘사는 선진국으로 도약해 나갈 수 있을 것이다.

<표 II-4-3> 국가균형발전의 핵심시책

| 분 류 | 시 책 |
|---|---|
| 혁신정책 | 1. 지역혁신체계 구축 |
| | 2. 지역전략산업의 육성 |
| | 3. 지역산업클러스터 활성화 |
| | 4. 지방대학 육성 |
| | 5. 신산학협력체제 구축 |
| | 6. 지방에 대한 R&D 예산 지원비중 확대 |
| 지역특화발전정책 | 7. 지방문화·관광산업의 육성 |
| | 8. 지역특화발전특구 제도 도입 |
| 분산정책 | 9. 공공기관의 지방이전 |
| | 10. 지방의 기업유치에 대한 종합지원 |
| 낙후지역 대책 | 11. 낙후지역 종합대책 수립·추진 |
| 수도권 대책 | 12. 수도권의 계획적 관리 |