제 1 장　국가균형발전정책

제 1 절 국가균형발전을 위한 제도적 기반 구축

1. 국가균형발전의 체계적 추진을 위한 특별법 마련

70년대 이후 균형발전정책은 수도권 규제와 지방에 대한 SOC 등 H/W 구축, 중앙부처 위주로 추진하였으나, 수도권 집중이 계속 심화되는 문제점이 지속되었다. 특히 국가균형발전을 위한 법적·제도적 기반이 부재하여 관련 시책을 일관되게 추진할 수 없었던 것이 가장 근 문제점이었다.

또한, 전략산업 육성, 지역혁신체계 구축 등 지역의 자생적인 혁신역량을 강화하기 위한 시책 추진이 미흡하였고, 개별 중앙부처 차원에서 단편적·산발적으로 추진하여 정책의 실효성이 저하되었다.

그 결과, 수도권과 비수도권의 격차는 오히려 확대되어 70년대에 28.3%에 불과했던 수도권 인구는 '01년 47.2%로 증가하였고, 지역총생산은 '01년 46.5%, 대기업본사의 91%가 수도권에 집중되고 있다. 특히, 산업혁신을 뒷받침하는 R&D, 연구인력, 연구개발기관 등의 수도권 비율이 60% 내외 수준에 이르는 등 수도권 집중 현상이 가속화되었다.

이러한 수도권집중으로 수도권물류비용이 '02년 66.7조원으로 세계 최고수준이며, 수도권 교통혼잡비용도 10년전에 비해 3배 증가한 4.7조원에 달한 반면, 지방은 자립적인 성장능력을 독자적으로 갖추어 나가는데 취약한 면이 많아 지역발전을 위한 획기적인 대책이 필요한 것이 현실이다.

<수도권 집중도(2001년)>

· 면적 : 11.8%	· 인 구 : 47.2%	· 국가 공공기관 : 83.6%
· 대학교 : 40.5%	· 정보통신 업체 : 89%	· 외국 기업 : 65%
· 금융대출 : 66%	· 벤처기업 · 연구개발기관 : 70%	· 100대 기업 본사 : 91%
· 대기업의 수도권대 출신 비율(10억이상) : 66%		· 제도업 일자리 : 46.6%

* 자료 : 국토연구원

정부는 이러한 문제의 근본적인 근본 해결을 위해 “지역이 주도하는 혁신형 성장”으로 국가균형발전의 패러다임을 새롭게 제시하고, 법적·제도적 기반이 될 「국가균형발전특별법」을 제정하는 것이 필요하게 되었다.

관계 부처와의 수차례에 걸친 이해조정과정, 그리고 지방자치단체와 관련 시민단체들의 의견 수렴을 통하여 마련된 국가균형발전특별법안은 국회에서 더 많은 토론과 논의과정을 거치면서 더욱 지방의 관점에 충실한 법으로서 국회를 통과하게 되었다(2003.12.29).

2. 균형발전시책을 통한 지역특성화 발전 추진

앞으로 지역특성화발전을 촉진시킴과 동시에 지역기업이 혁신주도형 기업으로 성장·발전하여 나아갈 수 있는 토양을 적극적으로 조성해 나갈 계획이다.

가. 지역혁신체계의 구축

사회간접자본 중심의 개발에서 벗어나 지역의 혁신능력과 특성화 역량을 제고하여 지역혁신체계를 구축함으로써 지역의 자립적인 성장능력을 획기적으로 확대해 나가게 된다.

기업, 연구소, 대학 등 지역의 혁신주체가 참여하는 지역혁신협의회를 각 지자체별로 설치하여 지역의 혁신분위기를 고양시켜 나갈 것이다. 특히, 산·학·연 연계를 통한 「지역혁신특성화 시범사업」, 기업 지원기관간 「네트워크 허브」 사업 등을 추진하여 지역혁신주체간의 네트워크를 강화시

켜 나가는 계기로 만들 것이다.

나. 지역전략산업의 육성

지역별로 특성화된 전략산업을 육성하기 위해 기존의 4대, 9대 지역산업 진흥사업을 지속적으로 추진하고, 산업집적 활성화 기본계획에 따라 권역별 클러스터 구축을 촉진해 나갈 것이다. 또한, 지역별 산업단지를 클러스터의 혁신 거점으로 전환하기 위해 금년 상반기중에 혁신 로드맵을 작성하고 연구시설 등과 연계할 수 있는 방안을 수립할 것이다.

또한, 기술개발 등 S/W사업과 연구센터 건설 등 H/W사업을 종합적으로 추진하여 사업의 효율성을 극대화하고, “차세대성장동력산업”의 선정·발굴을 통하여 지역특성에 맞는 전략산업을 적극 육성하게 된다.

다. 공공기관 및 기업 등의 이전

지방의 혁신역량 강화 및 투자활성화를 위하여 공공기관과 기업의 지방이전 시책을 추진해 나갈 것이다.

정부는 수도권에 소재하고 있는 공공기관에 대한 이전계획을 수립·시행하고, 공공기관 지방이전시책의 원활한 추진을 위하여 재정적·행정적 지원대책을 시행해 나갈 것이다. 지방이전 대상 공공기관은 중앙행정기관의 소속기관, 정부투자기관, 정부출자기업체 등으로 하되, 수도권을 관할구역으로 하는 기관 등 수도권에 소재하는 것이 필요한 기관의 경우 이전대상 공공기관에서 제외하였다.

또한, 수도권기업의 지방이전에 대한 지원을 통해 지방의 혁신역량 강화 및 투자활성화를 도모하여 지역산업 육성과 혁신역량 강화의 계기로 활용하고자 한다. 기업의 지방이전을 위하여 부지매입비, 고용보조금 등을 ‘04년 한해동안 300억을 지원하고, 원활한 지방이전을 위하여 범정부차원의 지원대책을 마련해 나갈 계획이다.

이러한 지원정책은 비용절감 등으로 해외로 이전하려는 기업이 가급적 지방으로 이전하도록 지원하여 제조업 공동화를 방지함과 아울러 지방경제의 활성화에 기여할 것으로 전망된다. 특히, 수도권기업의 지방이전을

통하여 기존공장부지를 활용한 고부가가치산업 및 외국첨단기업의 유치 등을 가속화하여 산업구조 고도화의 기회로 적극 활용함으로써 수도권이 동북아의 경제 중심지로 발전해나갈 계기가 될 수 있을 것이다.

라. 낙후지역 개발

이미 EU 등 선진국에서도 1인당 소득수준 등의 지표를 활용하여 낙후지역을 지정하여 종합적인 지원대책을 수행하고 있는 바와 같이, 낙후지역과 농산어촌에 대해서도 종합적인 지원으로 발전역량을 획기적으로 개선해나가고자 한다. 고용창출이 가능한 지연산업에 대한 R&D 지원 등과 기업투자활성화를 위한 인센티브 부여 방안을 마련하여 낙후지역이 자립적으로 성장할 수 있는 실질적인 기반을 구축할 것이다.

낙후지역은 관계부처와의 협의를 거쳐 재정상황, 소득수준, 연평균 인구감소율 등 객관적인 지표를 활용하여 오지, 접경지역 등 기존 낙후지역 이외에 추가로 낙후지역을 지정할 것이다.

3. 국가균형발전특별회계 신설

국가균형발전사업의 일관된 추진과 재정적 지원을 위하여 국가균형발전특별회계를 설치·운용하게 되었다. 균형발전특별회계는 기획예산처장관이 관리하고, 회계예산은 소관부처별로 구분하여 계상한다.

균형발전특별회계는 주세, 일반회계 전입금 등 약 5조원 규모로 운용되며, '04년중 예산편성과정을 거쳐 05회계년도부터 시행되어 국가균형발전정책의 실질적 추진을 뒷받침하게 된다.

특히, 균형발전특별회계 사업은 시·도가 자율적으로 정한 투자우선순위에 따라 예산을 신청하고, 이를 최대한 존중하여 예산을 편성하는 등 지자체의 자율성 제고에 중점을 두었다. 또한 예산집행과정에서 이월 및 전용범위의 확대 등 지역의 특성에 맡는 지역발전사업을 추진할 수 있는 예산운영체계를 마련하였다.

<표 Ⅶ-1-1> 특별회계 세입·세출 현황

구 분	지역개발사업계정	지역혁신사업계정
세 입	▪ 주세 80% ▪ 토특 재원(과밀부담금 등) ▪ 일반회계 및 타특별회계 전입 등	▪ 주세 20% ▪ 일반회계 및 타특별회계 전입 등
세 출	▪ 지자체 보조사업중 지역개발사업 ▪ 농어촌지역개발(종전 양여금사업) ▪ 개발촉진지구 지원 등	▪ 지역혁신체제(RIS) 및 전략산업 육성, 지방대학·지역R&D 지원 등(출연·보조 사업)

4. 국가균형발전 추진체계 구축

국가균형발전정책의 효율적 추진을 위해서는 중앙 및 지방행정기관의 각종 지역사업의 총괄·조정과 특별회계 운영이 필수적이다. 특히 과거에는 균형발전정책을 범정부차원의 추진체계가 없이 여러 부처에서 단편적으로 추진하여 균형발전정책의 실효성이 저하되었다.

프랑스나 영국 등 선진국의 경우 각국의 정부체제 및 지방자치제도에 적합한 강력한 추진체계를 구축하여 소기의 성과를 거두고 있다. 이원집정부제인 프랑스의 경우 총리(위원장), 관계부처장관으로 구성된 일종의 관계부처장관회의인 CIADT(Comité Interministeriel de l'Aménagement et du Dévelopment du Territorire)와 총리 직속 행정기구인 DATAR(Delegation a l' Amenagemeng Du Territorie et a l' Action Regionale)를 설치하여 관련부처 및 지자체간의 정책조정 역할을 수행하고 있다. 영국도 중앙차원의 통상산업부(DTI : Department of the Trade and Industry)와 지역차원의 지역개발기구(RDA : Regional Development Agency)를 통하여 범정부차원의 지역혁신 및 산업육성정책을 추진하고 있다.

따라서, 정부는 대통령 소속 자문기구로 국가균형발전위원회를 설치하여 균형발전정책의 통합적 추진을 도모하였다. 특정 독립부서가 아닌 자문기구인 국가균형발전위원회는 중립적 입장에서 각 부처 및 지자체의 정

책조정을 추진하게 된다. 또한 특히, 자문기구인 국가균형발전위원회의 실행력을 보완하기 위하여 산업자원부에 국가균형발전지원단을 설치하고, 위원회의 업무지원, 지역혁신통계DB 구축, 지역혁신발전계획 수립 지원 등의 업무를 수행하게 하였다.

또한 지역차원에는 지역의 산학연전문가가 참여하는 지역혁신협의회를 설치하여 당해 지역의 주요 국가균형발전정책 및 지역혁신발전계획의 심의 등을 수행하도록 하였다. 지역혁신협의회는 중앙차원의 국가균형발전위원회와 보조를 맞추어 지역의 자생적인 발전역량 강화를 위한 혁신 네트워크의 중추적인 기구로서 역할을 수행하게 된다.

제 2 절 제1차 국가균형발전 5개년 계획 수립

1. 국가균형발전의 거시적인 틀과 방향 제시

국가균형발전특별법(제4조~제8조)은 국가균형발전 5개년 계획 수립에 관한 사항을 규정하고 있으며, 동법에 의거하여 수립되는 국가균형발전 5개년 계획은 법정계획으로서 국가균형발전에 대한 비전과 실천의지를 표명하고 체계적인 시책추진을 위한 마스터 플랜으로서 로드맵의 역할을 하게 된다.

국가균형발전 5개년 계획은 자립형 지방화를 통하여 전국이 개성 있게 골고루 잘사는 사회건설을 목표로 하는 정부의 정책 의지를 담고 있다. 계획은 관련 중앙 부처 및 시도의 의견을 수렴하여 국가균형발전위원회에서 총괄을 하여 수립한다.

특히, 과거 지역 정책과 같이 단순한 수도권 집중억제가 아니라, 지역의 내생적 혁신역량의 확보를 통한 지역간 불균형 시정과 지역별 특성과 비교우위를 바탕으로 한 '자립형 지방화' 달성을 위해 정부의 균형발전정책에 대한 새로운 패러다임에 기초하여 계획을 수립하고 있다.

국가균형발전 5개년 계획은 참여정부의 향후 5년간 국가균형발전에 대한 비전과 목표를 제시하고, 균형발전을 위한 강력한 실천의지를 표명하고 지역에 대해서는 지역혁신체계 구축에 대한 정책수단을 제시한다. 또한 중앙정부에 대해서는 지역 정책의 준거가 되고, 시도별로는 혁신역량 강화를 통한 지역내 「지속가능 발전전략」을 제시한다.

국가균형발전 5개년 계획은 「총괄계획」, 「부문별 계획」, 「시·도별 계획」의 3개 부분으로 구성되어 있다. 국가균형발전위원회에서 작성하는 「총괄계획」은 국가균형발전 5개년 계획의 의의, 중장기 방향, 목표 및 비젼, 추진체계 및 운용방안 등을 제시하고 관련 중앙부처에서 수립하는 「부문별 계획」은 중앙정부 차원에서의 국가 계획(National Plan)으로서, 부문별

중점 실천과제에 대한 추진방안을 제시하게 된다.

「시·도별 계획」은 지역계획(Regional Plan)으로서, 광역자치단체가 개별적으로 작성하는 시·도별 부문과 이를 전국차원에서 조망하는 개관부문으로 구성되게 된다.

2. 제1차 국가균형발전 5개년 계획 수립 지원

2003년 7월까지 국가균형발전위원회를 중심으로 중앙부처 및 16개 지자체에 계획 수립 T/F 구성하고 역할을 분담하였다. 또한 계획 수립을 전문적으로 지원하기 위해 전문연구기관인 산업연구원내에 「국가균형발전연구센터」를 설치하고 국책연구소, 민간연구소, 지역발전연구원 등 지역혁신 관련 전문가 200여명을 Think Tank 풀로 구성하여 지자체가 수립하는 지역혁신발전계획 수립을 지원하였다.

국가균형발전위원회 및 관계부처와의 협의를 거쳐 계획 수립 지침을 작성하여 시달하고 지역별 계획 수립 과정에서 민·관 연구기관 전문가를 총동원하여 3차례에 걸쳐 컨설팅을 실시하였다. 컨설팅 과정에서 16개 시·도별로 5명씩 전담 전문가를 배치하여 밀착 지원이 가능하도록 하였으며, 지자체·지역발전연구원·산업연구원 간의 긴밀한 협의를 통해 계획의 정합성을 최대한 제고시키도록 하였다.

‘03년 12월 중간보고회 개최 등 여러 의견 수렴 절차를 통해 16개 광역 지자체의 지역혁신발전 5개년 계획의 최종 시안은 2004년 3월말경에 확정될 예정이며 중앙부처에서 수립하는 부문별 계획 역시 2004년 3월까지 최종 시안이 수립되어 2004년 4월중에 시·도별 계획과 중앙부처 계획 간의 정합성 검토과정을 거쳐 국가균형발전위원회 본회의 심의 및 국무회의 심의를 거쳐 2004년 4월말에 최종 확정될 예정이다.

제 3 절 자립형 지방화를 위한 지역혁신역량의 강화

지식기반시대에는 국가단위보다는 지역단위의 경쟁력이 강조되면서 산·학·연·관의 지역혁신체계 구축을 통한 발전전략의 추진이 요구된다. 수많은 선진국들이 지역혁신체계를 통해 지방의 역량을 강화하려는 이유는 지리적, 문화적, 제도적 의미에서의 인접성이 서로 떨어져 있을 경우 갖기 어려운 특별한 접근, 특별한 관계, 더 나은 정보, 더 강력한 인센티브, 그리고 여타의 생산성에 있어서의 이점 때문이다. 이에 따라 지방은 더 이상 정체된 지역이 아니라 새로운 지식과 기술의 창출 및 확산을 위한 전진기지로서의 새로운 위상을 부여받고 있는 것이다.

미국의 '실리콘밸리', 이탈리아 북부의 '제3이태리', 영국의 '캠브리지 과학단지', 독일의 '바덴뷔르템베르그', 일본 오이타현의 '1촌1품운동', 오스트리아의 '그라츠' 등과 같이 선진 각국은 이러한 지역혁신체계의 구축을 통해 다양한 신성장동력을 창출하고 있다. 이 같은 선진국의 수많은 사례는 산·학·연·관의 유기적인 연계가 실제로 지역 내 경제발전에 매우 긍정적인 효과를 미친다는 사실을 입증하고 있다.

이러한 지역혁신체제가 원활히 작동하기 위해서는 중앙과 지역 수준에서 혁신체계를 구성하고 이들 간에 상호 유기적인 연계와 협력체제를 구축하는 일이 필수적이다. 시·도 수준에서 산·학·연·관이 참여하는 지역혁신협의회를 구성하여 지역단위에서 지방자치단체, 대학, 기업, 연구기관 등 지역혁신 주체들이 긴밀한 협력과 공동학습을 통해 혁신을 창출, 확산, 활용해 나갈 예정이다. 선진 각국의 경험을 통해서 알 수 있듯이, 대학과 인접한 지역의 첨단산업단지를 기반으로 하는 기업간의 네트워크, 기업과 기업간의 네트워크뿐만 아니라 더 나아가 정부와 지역주민까지 연계한 네트워크의 형성이 지역혁신에서 핵심적 성공요인이기 때문이다.

이를 위해 산자부는 지역전문가들간의 「교류와 미팅의 장」을 만들어 암묵지의 교환을 통한 혁신의 확산을 유도하고, 지역에서 이루어지는 기업지원서비스의 효율적인 네트워킹 구축 등을 통하여 지역의 혁신잠재력을 극대화하기 위한 사업을 추진하였다.

먼저 Inno-Cafe(혁신사랑방)을 시범적으로 24개를 설치하여 지역내

혁신주체들의 마당으로 정착하여 대면적 접촉을 통한 교류의 장으로 활용하도록 하였다. 이를 통해 지역내 각 분야의 전문가들은 공통관심분야에 대한 포럼, 연구회, 교류회 등 다양한 형태의 교류모임이 가능하게 되었다. 2004년도에는 TIC, 지역산업진흥센터, 산학연공통연구센터 등에 Inno-Cafe(혁신사랑방)를 100여개 확대설치할 예정이다.

또한, 여러 기업지원기관의 서비스를 하나의 접점으로 연결하여 기업애로를 진단하고 적합한 지원서비스를 판단하여 지원서비스를 밀착형으로 연계·중개 제공하기 위한 기업지원기관 네트워크 허브를 5개지역에개설하였다. 공급자 중심의 백화점식 기업지원서비스에서 수요자 중심의 맞춤형 기업지원서비스로의 전환을 목표로 2003년도 5개지역의 시범 네트워크 허브 구축사업의 성과 및 문제점을 반영하여 2004년도에는 16개로 확대 운영할 예정이다.