

국가균형발전 정책의 성과와 과제

김 동 건

서울대학교 교수

1. 머릿말

국가균형발전정책은 70년대 이후 꾸준히 전개되어 온 우리나라 국토개발 및 지역경제분야의 원론적인 정책이다. 대표적인 정책수단으로 수도권 억제정책을 들 수 있다. 수도권 정비계획법에 따라 공장과 대학설립에 매우 엄격한 제한이 주어져 왔다. 그리고 지역균형발전법을 통해 구체적인 지역발전 시책을 제시하여 왔다. 그러나 이렇다할 가시적인 성과를 거두지 못하고 오히려 수도권의 인구와 산업집중은 심화되고 지방과의 격차는 더욱 벌어져왔던 것이 그동안의 실정이었다.

우리나라에서는 중앙정부가 수차례에 걸친 경제발전 종합계획을 수립하여 경제발전을 추진함으로써 세계가 주목할만한 경제성장을 이룩하였다. 그러나 강력한 중앙집권식 경제발전의 틀은 지방정부의 자발적인 개발능력을 고양시키는 데는 한계가 있었다. 그 결과 지방정부는 중앙의존적인 사고와 태도로 지속가능한 자생적 발전능력을 배양하지 못하였다. 중앙정부가 전국을 동일하게 취급함으로써 지역의 독자성과 고유한 특성을 기초한 발전이 이루어지지 못하였던 것이다.

이러한 상황을 인식하여 2003년 참여정부가 출범하면서 분권화·균형발전을 중요한 정책과제로

설정하고 이를 추진하는 전략으로서 2004년 1월17일 국가균형발전특별법을 제정·공표하였다. 또한 참여정부는 지난 2007년 7월25일 경남 진주산업대학에서 노무현대통령과 각계인사 1000여명이 참석한 가운데 2단계 국가균형발전 종합대책을 발표하였다. 본고에서는 그동안의 균형발전정책의 성과를 살펴보고 2단계 균형발전방안의 내용 및 향후과제를 검토하고자 한다.

II. 참여정부 국가균형발전정책의 주요내용 및 성과

1. 주요내용

참여정부의 국가균형발전정책은 다핵형·혁신주도형 균형발전사회를 건설하는데 그 목표와 비전을 두고 있다. 소수의 발전거점보다는 다수의 발전거점을 육성하는 다핵형 균형발전과 각 지역의 창조적 역량을 키우는 혁신주도형 균형발전을 추구하며, 동시에 이런 과정에서 지역의 특성화 발전과 상행, 연계발전을 도모하는 것을 정책적 이상으로 하고 있다.¹⁾

참여정부의 국가균형발전은 크게 세 가지 접근전략 하에서 이루어지고 있다. 첫째, 종래 대부분의 지방자치단체가 채택했던 ‘의존적 발전’에서 탈피하여 지방자치단체의 자립의지와 혁신역량에 의해 스스로 발전할 수 있는 내생적 지역혁신전략을 채택하고 있다. 둘째, 지역의 자립을 위해서는 지역산업을 육성하는 것이 핵심적 과제라 판단하고 지역전략산업을 선정하여 지역경제 활성화를 도모하고 있다. 셋째, 수도권과 지방의 상생전략(win-win strategy)을 추구하여, 수도권을 계획적으로 관리함으로써 양적성장에서 질적관리로 전환시키고 수도권분산정책 및 규제개혁 등을 단계적으로 추진시키는 것이다.

이와 같은 비전과 전략 하에 [그림1]과 같이 6대 분야에 16개 과제를 설정하고 이에 대한 로드맵을 작성하여 추진해왔다.

1) 국가균형발전위원회, 국가균형발전정책 : 선진국 진입전략(국가균형발전정책보고서, 2007.1.)

[그림1] 국가균형발전정책 16개 로드맵 과제

분야	과제명
제도구축	1. 균형발전 5개년 계획 수립 2. 균형발전 특별회계 설치 및 운영 3. 균형발전사업 평가체계 확립
혁신정책	4. 지역혁신체계 구축 및 운영 5. 지방대학육성 및 지역인적자원 개발 6. 산학협력 활성화
균형정책	7. 낙후지역 활성화 8. 지역특화 발전특구 추진 9. 문화관광자원을 활용한 자립형 지역개발
산업정책	10. 지역전략산업 진흥 11. 산업단지 혁신클러스터화 12. 대덕연구개발 특구 육성
공간정책	13. 행정중심 복합도시 건설 14. 공공기관 지방이전 및 혁신도시 건설 15. 수도권 기업의 지방 이전
질적발전정책	16. 수도권의 계획적 관리방안 수립(살기 좋은 지역 만들기)

[그림1]의 16개 과제 중 세인의 관심을 가장 많이 끌어 모으고 있는 것이 공간정책의 3개 과제이다. 행정중심 복합도시 건설은 행정도시건설특별법이 2005년 3월에 제정되고, 예정지역 지정(2005년 5월), 행정기관 이전계획 확정(2005년 10월) 등을 거쳐 2006년 말에는 85%의 토지보상이 완료되었으며, 현재 행복도시의 마스터플랜인 기본계획이 수립 중에 있다. 모든 것이 계획대로 진행된다면 2012년부터 건설이 착수될 예정이다.

또한 공공기관의 80% 이상이 수도권에 위치하고 있어서 수도권 집중의 주요원인으로 작용하고 있다는 문제점을 직시하여 수도권 소재 175개 기관(직원수 3만2천명)을 수도권과 대전을 제외한 12개

시·도로 이전하는 공공기관 지방이전계획을 확정(2005년 6월)하였으며 공공기관이 이전할 11개 시·도에 10개의 혁신도시입지선정을 마무리(2005년 12월) 하였다. 현재 혁신도시 기본구상 방향에 따라 혁신도시별 기본구상(안)이 마련 중에 있으며, 2012년까지 공공기관 이전을 완료할 계획이다. 수도권 기업을 지방으로 이전시킴으로써 지역경제발전의 효과를 창출하고 이를 통해 지방에 기업도시를 건설하고자 하는 계획은 2단계 균형발전 방안의 핵심사항으로 되어 있기에 2단계 계획내용을 소개할 때 언급하기로 한다.

2. 주요성과

참여정부의 국가균형발전정책은 균형발전을 국가발전전략 차원으로 확대하여 이를 강력히 추진할 수 있는 제도적 기반을 마련하였다는데 큰 의미가 있다. 구체적으로 지방주도의 낙후지역 발전계획을 수립하여 그 지역의 특성에 맞는 체계적인 낙후지역개발을 추진하도록 함으로써 지역간 불균형을 완화할 수 있는 “씨앗”을 심었다고 평가할 수 있다. 지역혁신체계의 구축으로 지방이 스스로 발전할 수 있는 토대를 마련하여 지역의 단순 산업집적지인 전통적인 산업단지를 혁신클러스터로 탈바꿈시키고, 지방대학을 중심으로 산학협력을 활성화하는데 주력하였다고 평가된다.

국가균형발전정책의 실질적인 성과도 점차 가시화되고 있다. 비수도권 지역 내의 총생산성(GRDP) 성장률이 '99~'02년 연평균 7.1%에서 '03~'04년에는 8.8%로 높아졌다. <표1>에서 보듯이 수도권과 비수도권간의 GRDP 비중이 점차 비수도권쪽으로 증가하고 있음은 지역균형발전의 긍정적인 현상이라고 하겠다.

<표1> 수도권·비수도권 GRDP 규모 및 비중 추이

(단위: 조원, %)

연 도	규 모		비중(B/(A+B))
	수도권(A)	비수도권(B)	
2001	299	322	51.8
2002	334	352	51.3
2003	352	379	51.9
2004	372	414	52.7

이러한 비수도권의 성장에는 지역혁신을 통한 제조업의 성장에 크게 기인하고 있다. 그래서 수출의 증가도 두드러지는데 비수도권의 수출이 2001년부터 2005년까지 연평균 17.5% 증가하였고, <표2>

에서 보듯이 전국대비 비수도권 수출비중이 2001년 56.7%에서 2005년 67.2%로 크게 상승하였다.

〈표2〉 비수도권 수출규모 및 비중 추이

(단위: 억불, %)

연 도	비수도권 수출규모	비 중
2001	853	56.7
2002	990	60.9
2003	1216	62.7
2004	1668	65.7
2005	1912	67.2

한편 지방의 자율성 제고라는 측면에서 지방재정의 지원을 확대하였다. 국가전체 재원 중 지자체의 가용재원이 '03년 82조원에서 '06년 100조원으로 연평균 7.3%증가하여, 중앙·지방간 가용재원 비율(%)이 2003년 43:57에서 2006년 41:59로 지방의 비중이 2%포인트 상승하였다(표3참조).

〈표3〉 지자체의 가용재원 규모 및 비중 추이

(단위: 조원, %)

연 도	지자체 가용재원 규모	중앙정부와의 비중
2003	82.0	57%
2004	88.4	58%
2005	95.6	59%
2006	100.6	59%

Ⅲ. 2단계 국가균형발전 정책의 추진

1. 추진배경 및 기본 전략

앞에서 살펴 본 1단계 정책은 공공부문 주도의 다핵형, 혁신주도형 균형발전 기반강화에 역점을 두었다면 2007년 7월에 발표된 2단계 정책은 민간부문의 지방투자촉진으로 지역의 발전동력을 확충시키는데 역점을 두고 있다. 이러한 추진배경으로는 수도권의 강력한 흡인력이 여전히 지속되고 있으며 심각한 지역간의 발전격차가 계속되고 있는 상황에서 지방에 민간투자가 확대·촉진 되지 않고서는 소기의 성과를 거둘 수 없다는 판단에 근거하고 있다.

따라서 추진전략으로는 “기업하기 좋고 살기 좋은 지방”이라는 비전 하에 기업하기 좋은 투자환경 조성
 과 살기 좋은 생활여건 조성에 역점을 두고 있다. 이러한 비전 하에 2대 부문 14개 과제를 채택하였는데
 [그림2]에 요약·정리되어 있다.

[그림2] 2단계 균형발전정책: 2대 부문 14개 과제

정책부문 (비전)	기업대책 (기업하기 좋은 지방)	사람대책 (살기 좋은 지방)
정책과제	1. 법인세부담 대폭 경감 2. 인력난 해소 3. 산업용지 공급 확대 4. 경제자유지역 추가 지정 5. 지방이전기업에 대한 도시개발권 부여 6. 대기업의 지방투자에 대한 출자총액제 한제도 예외 인정 7. 지방이전기업에 대한 맞춤형 패키지 지원	1. 고품질 주택 공급 2. 지방 초·중등 교육의 수월성 제고 3. 경쟁력 있는 지방대학 육성 4. 선진의료서비스 공급 5. 지역선도도시의 교육·문화·의료·복지 인프라 확충 6. 지방의 사회개발 투자 확대 7. 지방재정 배분시 낙후도 반영 확대

2. 주요내용

2단계 정책의 핵심은 수도권에서 지방으로 이전하는 기업(대기업 및 중소기업)이나 지방에서 창업하는 기업에 대해 법인세 감면 등 인센티브를 대폭 확대하는 데 있다. 즉, 지방이전 기업이나 지방창업기업에 대해 2008년부터 최고 70%까지 법인세를 감면해 주기로 했다.

우선 전국 234개 기초자치단체를 지역발전정도에 따라 4개 그룹으로 분류하여 기업이 어떤 지역에 있는지에 따라 법인세 감면을 차등적용(30%, 50%, 70%) 하게 된다. 또 대기업이 지방으로 본사와 공장을 옮길 경우 법인세 감면기간을 현행 7년에서 15년으로 늘려주기로 했다.

예를 들어 수도권 소재 대기업이 가장 낙후된 “1지역”으로 이전하면 10년간은 70%, 추가 5년간 50%의 법인세를 감면받는다. 대기업이 “1지역”에서 창업한다면 초기 7년간은 70%, 이후 3년간은 30%의 법인세를 감면받는다. 중소기업은 이전·창업 등에 관계없이 법인세 감면율이 1지역 70%, 2지역 50%, 3지역 30%로 결정되었고 이러한 법인세 감면 혜택은 항구적으로 주어진다. 정부는 법인세 감면을 결정짓는 지역분류에 대해 금년 하반기(9월경) 중에 확정하기로 했다. 아울러 지방이전 기업에는 지역투자나 고용창출규모에 따라 상업적 도시개발권을 차등부여하며, 최소개발규모도 현행

330만㎡에서 100만㎡로 대폭 완화하기로 했다.

한편 살기 좋은 생활여건 조성을 위해서는 공간의 질과 삶의 질을 높이는 것이 중요함으로 쾌적하고, 아름답고, 특색있는 공간을 만드는 정책으로 농어촌 지역의 공동체를 복원하고, 소득기반이 전제가 되는 질적인 생활환경을 만들어 거주민들이 지역을 떠나지 않고 도시민들이 오히려 돌아오도록 하는데 중점을 두고 있다. 개방형 자율학교를 지방중심으로 총41개교 까지 확대지정하고, 경쟁력 있는 지방대학을 육성하는데 특히 지방국립대학병원을 중증질환에 특화된 지역중심병원으로 육성하기로 했다.

이러한 기업하기 좋고 살기 좋은 지역 만들기를 위해서는 각 부처간의 협조와 이해가 필수적이다. 예컨대, 이를 주관하는 국가균형발전위원회와 이를 총괄·지휘하는 행정자치부 및 관련부처들 간의 협력을 통한 체계적 지원방안이 마련되어야 함은 정책의 성공적 집행을 위해 필수적인 요건이 된다.

IV. 국가균형발전 정책의 향후 과제

1. 정책의 신뢰성 확보와 국민적 공감대 형성

균형발전을 실현하기 위하여 무엇보다도 먼저 해결해야할 당면과제는 균형발전사회에 대한 비전을 공유하고 이에 근거한 발전정책에 대한 국민적 공감대를 형성하는 것이다.

그런데 전국을 특성있게 발전시키고 기본적 삶의 질을 높이는 균형잡힌 사회를 건설하겠다는 정책에 대하여 국민들은 여전히 회의적인 시각을 가지고 있다는데 문제가 있다. 수도권 정책의 기본방향에 대해서는 국론분열의 빌미마저 제공하고 있으며, 공공기관의 지방이전 같은 것은 강제적 분산정책으로 인식되어서 정권적 이데올로기 논쟁으로 변질되고 있는 실정이다. 따라서 차기정부가 들어서면 자연스럽게 국가균형발전정책이 수정되고 보완될 것이라는 추측이 존재하게 된다.

이와 같은 국민적 공감대 부족현상은 국가균형발전정책이라는 것이 어차피 다양한 이해관계자 및 기득권층과의 합의 형성이 주요한 과업임에도 이러한 합의 형성이 항상 용이하지 않기 때문에 기인한

다. 그러나 한편 정부당국은 국가균형발전정책이 이데올로기적 평등-균형시각에 머물러 현실을 무시한 채 무리하게 짜여지고 추진되지 않았나 엄밀하게 성찰해 볼 필요가 있다.

무엇보다도 정책의 신뢰성 확보가 중요하다. 지금의 균형발전 정책은 그 성과가 대부분 5년 이상에 걸쳐 추진되어야 나타나는 중·장기적 과제가 대부분이기 때문에 정책의 연속성이 중요하나 그 연속성은 신뢰성 속에서 이루어져야 할 것이다.

행복도시의 경우에는 건설기본계획이 2006년 7월 확정·고시된 이후 각종 계획이 수립·추진되어 왔고, 2007년 하반기에 부지조성공사착공, 2008년 하반기 청사건축을 거쳐 2012년부터 행정기관의 단계적 이전 및 주민입주가 개시되고 2030년에는 인구 50만의 행정중심의 복합형 자족도시가 완성될 예정이다.

혁신도시의 경우에는 이전대상기관으로 선정된 175개 공공기관이 11개 시·도에 혁신도시를 건설하여 집단으로 이전하게 되는데, 2007년 말 착공하여 2012년에 완공하여 공공기관의 지방이전을 완료할 계획이다. 혁신도시의 건설은 완전한 성장거점으로 정착하기까지 10~30년이 걸리는 장기프로젝트이며, 민간기업 주도의 투자를 통한 자족형 도시를 건설하는 기업도시의 경우도 10년 이상이 소요될 것으로 예상된다.

이러한 장기적 특성 때문에 정책이 일관성 있게 추진되는 것이 정책의 성패를 결정짓는 핵심요소에 틀림없으나 바람직한 목표를 향해 추진하면서도 지나치게 서두르기 보다는 국민적 합의 도출 노력을 항상 꾀하면서 추진하여야 할 것이다.

2. 분권과 균형발전간의 조화

참여정부는 정부혁신지방분권위원회로 하여금 지방분권을 추진하게 하고, 국가균형발전위원회로 하여금 지역균형발전(즉, 분산)을 추진하게 하고 있다. 두 가지 과제가 현재 상황에서 대단히 중요한 과제임에 틀림없으며 따라서 대통령 직속으로 이들 문제를 전담하는 정책기구를 각각 설치한 것은 타당한 측면이 있다. 그러나 이 두 가지 중요한 과제를 병렬적으로 추진하는 데서 발생하는 양자간의 상충이 발생하게 됨을 간과해서는 안될 것이다.

지방자치의 시행과정에서 분권과 분산은 자칫 모순관계에 빠지기 쉽다. 분권은 수직적 분산행위로서 중앙으로부터 지방으로의 권한과 재원의 이양을 주요 내용으로 하며 지방의 자율권을 확대하는 요인으로 작용한다. 반면 분산은 수평적 분산행위로서 주로 중앙정부에 의한 재원의 재량적 지방배분을 내용으로 하며 따라서 지방의 자율권을 오히려 제어하는 요인으로 작용한다. 또한 분권이 중앙과 지방간의 협력관계에 연관되는 반면, 분산은 수도권과 비수도권의 대립관계에 연관되고 있다.²⁾

이러한 관계를 고려할 때 중앙정부가 채택하는 균형발전(분산)정책은 분권을 저해하지 않는 범위 내에서 적절하게 접근해야 한다. 분권과 균형발전을 담당하는 정책기구가 병렬적으로 이원화되어 있다고 하더라도 양자를 유기적으로 연계하게 하는 정책조율의 통로가 마련되어야 할 것이다. 나아가서 앞에서 이미 지적하였듯이 관련부처간의 협력체계 구축이 중요하다. 부처가 각기 추진하고 있는 유사한 균형발전 사업을 통합하여 일원화된 운영체계를 구축할 수 있다면 더 이상 바랄 수 없겠으나 현실적으로 그것이 용이하지 않다면, 기득권을 인정하면서도 사업연계 성과의 효과성을 제고하기 위한 사전조정기능을 강화할 필요가 있다.³⁾

지방자치단체의 추진역량 강화도 필수적이다. 분권에 의하여 부여된 자율권에 기초하여 지방자치와 지역발전을 성공적으로 수행하기 위하여는 지자체에 주어진 권한을 적절히 활용하는 수권능력이 요구된다. 모든 것을 중앙에 의존하려고 한다면 분권도 지역발전도 제대로 수행할 수 없다. 주민의 역량강화도 필요하다. 지방공무원의 역량강화만으로는 진정한 지방자치와 지역발전에는 한계가 있고 주민의 자치능력이 함께 할 때 지방자치와 균형발전의 조화를 이룰 수 있다. 주민의 역량강화에는 적극적인 참여의식과 함께 공공문제에 대한 건전하고 폭넓은 식견이 포함된다고 하겠다.

3. 국가균형발전특별회계의 개선

국가균형발전특별회계(균특)는 국가균형발전특별법을 재정적으로 뒷받침하기 위하여 2005년 신설되었다. 국가균형발전특별회계는 그동안 중앙부처가 여러 개의 회계(일반회계, 지방양여금특별회계 등)를 통해 개별적으로 분산 추진해왔던 균형발전 관련사업을 하나의 특별회계로 통합관리한다는 측

2) 이승중, “분권과 균형발전”, 지방행정연구, 제17권 제3호(2003.12), p.90.

3) 한표환, “균형발전의 개념적 정의와 당면과제”, 지방재정, 2006년 제4호, p.29.

면에서 중요한 의의를 지닌다. 이 특별회계의 가장 큰 특징은 지방자치단체가 자체적으로 지역발전계획을 수립하면 중앙정부는 지역사업 예산을 패키지 방식으로 지원한다는 것이다. 즉, 지방이 스스로 성장과 혁신의 주체가 되도록 재정을 운영하는 한편, 중앙행정기관의 간여는 줄여나가겠다는 것이다. 만일 이 특별회계가 그 의도대로 부처간 칸막이식 중복사업지원을 없앨 수 있게 된다면 보조금이 효율과 형평성이 높아지는 것은 물론이고 지방의 자율성 제고에도 기여하게 될 것으로 기대된다.

그러나 이 특별회계가 도입된 지 3년차를 맞이하고 있는 현시점에서 볼 때 과연 의도했던 소기의 목적을 달성하고 있는지 의문이 들게 된다. 그동안 지적되어 왔던 몇 가지 문제점을 소개하면 다음과 같다. 첫째로, 규모가 영세하며 그 증가율이 과거의 국고보조금 증가율보다 낮다는 비판이다.⁴⁾ 균특의 규모는 2005년 출범 시에 5.5조원, 2006년에 5.9조원, 2007년에는 6.8조원으로 지난 3년간 꾸준히 증가하여 왔다. 그러나 이 정도의 규모로는 진정한 균형발전과 자립형 지방화를 구축하는데 역부족이라는 지적이다. 더욱이 균특 출범 당시의 재원조달은 지방양여금특별회계를 폐지하고 이 재원의 대부분과 기존 국고보조금의 일부를 이관받는 것으로 이루어졌다. 그런데 시일이 지나가면서 각 부처 소관의 국고보조금은 다시 증가하기 시작하였고 그 증가율은 균특의 그것을 상회하게 된 것이다. 이렇게 되니까 지방으로의 재정지원은 증가하고 있으나 균특이 생김으로써 특별히 나아진 것이 없지 않으나 불만이 제기되는 것이다. 두 번째로, 균특이 하나의 특별회계로 통합시켜 보조사업의 효과를 통일 목적으로 도입되었으나 여전히 부처이기주의와 할거주의의 관행이 유지되고 있다는 지적이다. 또한 중앙정부의 간여 때문에 지방의 자율성이 더 높아졌다고 볼 수 없다는 비판이 생기고 있다. 이는 여러 가지 복합적인 이유로 인한 것이지만 특히 균특 사업의 다양성으로 사업선정과정에서 혼선이 올 수 있고, 또한 특별회계 내부의 두 사업계정(지역개발계정, 지역혁신계정)을 연계시키는 제도적 장치를 갖고 있지 않을 뿐 아니라 양자간에 정책목표 면에서 상충되는 일면이 있기 때문이다.⁵⁾

본고에서 국가균형발전특별회계의 구체적 개선방안을 모두 언급하기에는 지면상 부적절하다. 다만 3년이 경과하고 있는 현시점에서 운영과정에 발생한 문제들은 검토하고 개선책을 마련하여 시정할 것은 시정해야 할 것이다. 그래서 도입목적에 부합되도록 규모면에서나 운영면에서, 그리고 재원배분 방식 등에서의 개선이 이루어져야 할 것이다. ☹

4) 배득중, “국가균형발전특별회계의 중장기적 개선과제”, 지방재정, 2006년 제4호, p.40.

5) 임성일, 이창균, 서정섭, 국가균형발전특별회계의 개선방안(한국지방행정연구원 연구보고서, 2005.12.), pp.153~154.

❖❖❖ 참고문헌 ❖❖❖

- 국가균형발전위원회, 국가균형발전정책 : 선진국 진입전략(국가균형발전정책보고서, 2007.1.)
- 박재영, “국가균형발전정책, 어디까지 왔나?”, (서울대학교 행정대학원 한국정책지식센터 발표 논문, 2007.4.3.)
- 배득중, “국가균형발전특별회계의 중장기적 개선과제”, 지방재정, 2006년 제4호, pp.36~46.
- 이승중, “분권과 균형발전”, 지방행정연구, 제17권 제3호(2003.12), pp.73~100.
- 임성일, 이창균, 서정섭, 국가균형발전특별회계의 개선방안(한국지방행정연구원 연구보고서, 2005.12.).
- 한표환, “균형발전의 개념적 정의와 당면과제”, 지방재정, 2006년 제4호, p.19~35.

