

# 새정부의 ‘국민대통합을 위한 지역 균형발전’ 정책에 대한 제안

임준홍 | 충남발전연구원 기획조정연구팀장

## 1. 새정부의 지역정책

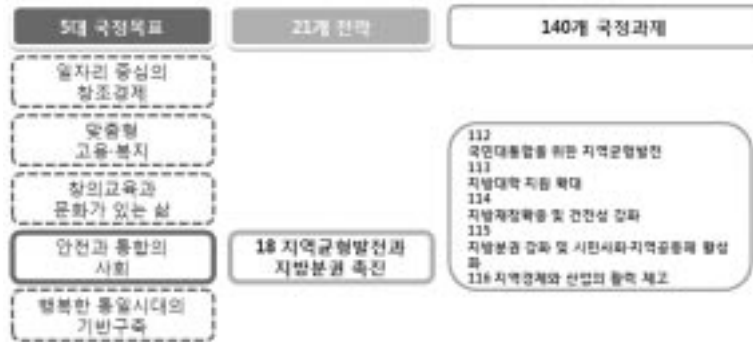
### 1) 새정부의 국정과제와 균형발전

성장에 초점을 둔 개발주의적 정책이 주를 이룬 결과, 우리나라에서 지역 간 격차 해소는 피할 수 없는 선택이 되었다. 이러한 불균형의 문제를 해결하기 위해 과거 정부는 ‘수도권정비계획법(1982년)’ 제정으로 본격화되었지만 격차는 더욱 심화되었고, 참여정부 때에는 균형발전의 근본적인 모멘텀을 확보하고자 행정중심복합도시(세종시)와 혁신도시 건설 등의 정책을 추진하였다. 그러나 이러한 균형발전 정책은 이명박정부 들어와 국가경쟁력 강화와 광역경제권 육성 중심의 지역발전 정책에 초점을 두면서 오히려 수도권 규제는 완화되고, 지역격차는 심화되고, 균형발전에 대한 정부의지도 후퇴되었다.

이러한 균형발전에 대한 새정부의 정책의지는 얼마 전 발표한 국정과제에도 눈에 띄지 않는다. 그림에서 보는 바와 같이 21개 전략 중 하나로 ‘지역균형발전과 지방분권 촉진’으로 제시되어 있지만 이를 실현하기 위한 국정과제인 ‘국민대통합을 위한 지역균형발전’을 보면 대선 공약집에서 제시한 지역발전위원회 강화, 지역발전위와 광역발전위의 권한조직 개편보다 오히려 소극적인 ‘지역발전위원회의 사업조정 기능 강화’로 정리되어 후퇴한 느낌이다. 즉, 수도권의 인구와 경제, 정치의 집중력과 영향력은 여전하지만, 이 문제를 어떻게 할 것인가에 대한 명확한 방향제시와 구체적인 추진과제가 없다.

이는 새정부가 시작단계이기 때문에, 구체적인 균형발전정책에 대한 내용이 준비되지 못한 것이라는 판단에서 본 글에서는 새정부에게 바라는 지역정책 특히, 균형발전정책에 대해 몇 가지 제안하고자 한다.

## 1. 새정부의 ‘국민대통합을 위한 지역균형발전’ 정책에 대한 제안



〈새정부의 국정목표와 국정과제〉

### 2) 새정부의 ‘국민대통합을 위한 균형발전’ 정책

새정부는 국민대통합을 위해 지역균형발전 정책을 제시하고 있다. 그 주요 내용은 도시권 중심의 지역 발전체계를 구축하는 등 지역의 성장거점을 육성하여 국토균형발전을 도모하고, 특히 산업기능 중심의 기존 지역정책을 보완하여 경제권과 도시생활권을 연계하는 주민 체감형 국토발전정책을 추진하고자 하는 것이 핵심이다.

구체적인 내용은 다음과 같다. 첫째는 지방거점도시의 지역 중추도시권 육성이다. 10+α 중추도시권에 도시의 규모와 특성 등을 고려하여 도시권별 맞춤형 발전전략에 따라 도시재생, 신성장동력 발굴, 국민 행복 생활인프라 구축 등 핵심 프로젝트를 발굴·지원하는 것이다.

둘째는 세종시 조성이다. 세종시 기반시설을 적기에 조성하고 자족기능 확충을 위해 인센티브 도입 및 과학벨트 연계 발전 등 추진하는 것이다.

셋째는 산업단지에 대한 내용으로 지역 특화산업 개발, 노후산업단 재생 추진, 식품, 항공 등 지방 중소 특화산업 개발, 노후 산업단지재생 사업 등을 중점적으로 추진하고 ‘행복한 산업단 만들기 사업’과 연계하여 업종을 재편하는 것이다.

넷째는 동서통합지대 조성이다. 섬진강 인근에 영호남 간 문화교류, 연계교통망 확충 등 동서회합과 남부경제권의 성장거점을 육성하는 것이다.

마지막 다섯째는 지역발전위원회 역할 강화 등 지역 개발 추진체계를 개편하는 것이다.

이상에서 살펴본 새정부의 ‘국민대통합을 위한 지역균형발전’ 정책은 지금까지 정부차원에서 추진되거나 관심을 갖고 있던 정책을 체계적으로 정리·보완한 수준이며, 균형발전의 핵심인 국토불균형 문제, 지역격차 해소 문제, 수도권과 비수도권의 상생발전 문제 등에 대한 논의와 구체적인 제안이 없다.

물론, 이러한 예민한 문제를 표면화·구체화하는 것이 새정부가 말하는 ‘국민대통합’에 오히려 방해된

다는 판단에서였는지는 모르겠지만, 지역의 지속가능한 발전과 국가경쟁력을 위해서도 '국민대통합'이 필요하고, 이에 대한 방향제시와 전략이 포함되지 않은 것은 분명하다.

이에 새정부는 균형발전에 대한 심각성과 그 필요성에 대해 새롭게 재인식하고, 이를 바탕으로 균형발전에 대한 구체적인 과제와 실천전략을 제시하여야 할 것이다.

## 2. 균형발전 정책의 방향 ; 균형발전과 지역격차에 대한 재인식

지금까지 균형발전정책의 효과가 미비한 것은 균형발전에 대한 인식과 중요성이 선택의 순간마다 경제성장 이슈에 밀린 것이 가장 큰 이유일 것이다. 그리고 몇몇 전문가와 정책결정자들이 균형발전 정책을 현실적으로 효과가 없다고 판단하거나 그 중요성을 알면서도 외면한 결과라고 생각된다. 이로 인해 균형발전정책은 지속성을 담보하지 못했고, 그 추진력도 그때마다 달라졌다.

이에 반해 최근 OECD는 지역정책의 필요성과 중요성을 높이 평가하고, 우리나라의 지역 간 격차를 30개 회원국 중에서 4위로 평가한 것을 보면 매우 우려스럽다.

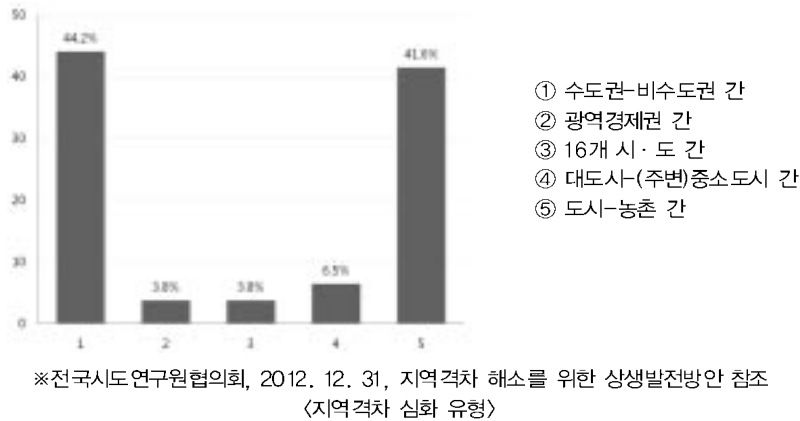
이러한 현실에서 우리가 분명히 재인식해야 하는 두 가지가 있다. 하나는, 균형발전은 우리나라 헌법에 규정된 헌법적 가치이고, 정부의 의무라는 것을 명확히 인식하여야 한다. 이러한 재인식이 없는 한 균형발전 정책은 항상 경제성장에 밀려 관심 밖이 된다.

그러나 정부와 많은 학자들이 말하는 경제성장과 일자리 문제는, 균형발전 없이는 근본적인 답을 찾기 어렵고, 지속가능성이 없다는 점을 명심하여 균형발전에 대한 국민적 공감대와 새로운 인식이 필요한 시점이다.

다른 하나는 지역격차에 대한 다양한 인식에 관심을 가져야 한다. 우리나라에서 격차 문제, 불균형의 문제는 다양하게 나타나고 있다. 시도간, 대도시와 중소도시 간, 도시와 농촌 간, 수도권과 비수도권 간의 격차 등 다양한 모습으로 나타나고 있다. 정부는 이러한 다양한 격차를 함께 추진하는 종합적 지역정책을 추진하여야 한다.

특히, 이들 격차 중에서 가장 이슈화되는 것은 여전히 수도권과 비수도권 간의 격차라는 점과 이에 못지않게 고령화, 농촌의 과소화 등으로 도시와 농촌 간의 격차가 심화되는 문제에 대해서는 '100% 국민 행복'이라는 관점에서 국정정의 중심에 서야 한다.

## 1. 새정부의 '국민대통합을 위한 지역균형발전' 정책에 대한 제안



## 3. 새정부의 균형발전 정책 추진을 위한 정책제안

‘국민대통합’과 ‘100% 국민행복’이라는 새정부의 가치는 균형발전의 이념과 가장 잘 부합한다고 생각된다. 대립과 갈등, 기회의 균등, 약자에 대한 배려 등을 종합적으로 함축하고 있다고 판단된다. 이에 새정부는 균형발전에 대한 보다 명확한 방향과 전략이 제시되어야 한다는 점에서 몇 가지 제안하고자 한다.

### 1) 과거 정부의 균형발전사업의 성공적 마무리 ; 세종시와 혁신도시 + 도청신도시

균형발전은 헌법에서 보장한 헌법적 가치이고, 국가 의무인 점을 명확히 하여 새정부는 과거정부에서 추진하고 있는 균형발전의 대표적인 사업인 세종시와 혁신도시 건설 등을 보다 강력하게 추진하여야 한다. 이들 사업들이 미진하고, 후퇴할수록 균형발전은 물론 지역격차는 심화될 것이다.

그리고 국가차원에서 추진하고 있는 프로젝트뿐만 아니라 지역의 균형발전 차원에서 추진하고 있는 충남과 경북의 ‘도청신도시’ 건설이 성공적으로 이루어질 수 있도록 지원하여야 할 것이다.

### 2) 주민의 행복과 지속가능한 발전을 위한 스마트한 수도권 성장관리 정책 추진

경제성장이 국민의 행복과 직결되지 않는다는 것은 이미 많은 연구와 경험에서 알 수 있다. 이러한 이유에서 OECD, UN 등 국제기구에서는 행복지수를 발표하고, 이에 대한 다양한 정책을 제안하고 있다.

지금은 저성장시대이다. 저성장시대에 지속적인 국가경쟁력 강화와 국민행복을 위해서는 수도권 정책

을 과거 양적 성장에서 질적 성장으로 무게 중심을 이전하여야 한다. 단기적인 성장과 무분별한 공장유치로는 수도권 지역의 질적 성장을 담보하지 못하며, 이는 장기적으로 국가경쟁력을 약화시키고, 지방의 자생력을 약화시킨다.

이러한 의미에서 우선적으로 수도권 발전의 정책패러다임을 선진국을 참조하여 '스마트 성장관리 시스템'으로 전환하여야 한다. 그러나 지금 일부에서 논의되고 있는 수도권 성장관리정책은 스마트성장이라기 보다는 낙후된 수도권 북부지역의 개발촉진 등을 다루고 있고, 이것이 대선의 공약집에도 제시되어 있다.

즉, 현재 주장하고 있는 수도권 성장관리정책은 무늬만 성장관리이고, 현실적으로는 규제완화를 통한 낙후지역 개발이라는 점에서 심히 우려된다. 이에 정부는 지속가능한 수도권의 발전, 국가경쟁력 강화 차원에서 수도권의 발전방향과 지방과의 역할 분담 등을 명확히 제시하고, 진정한 의미의 스마트한 수도권 성장관리 정책을 추진하여야 한다. 이 속에서 과도한 규제나 지속가능한 발전을 막는 규제는 과감히 조정되어야 할 것이다.

### 3) 수도권과 지방의 상생발전을 위한 균형발전 제도의 제도화

수도권 규제 완화는 글로벌 경제침체를 계기로 일자리와 성장의 정책 기조 속에 많이 완화되었다. 그 대표적인 것이 2008년 국가경쟁력강화위원회가 주도한 '국가경쟁력 강화를 위한 국토이용의 효율화 방안'이다. 이 방안에서는 수도권 내 공장 신증설 확대 조치, 자연보전권역 수질오염 총량관리 실시 지역에서 개발사업 허용 범위 확대, 인천경제자유구역내 규제완화 등을 통해 수도권 입지규제를 대폭 완화하였다. 뿐만 아니라 최근에도 수도권장비계획법의 폐지와 수도권의 계획과 관리에 관한 법률 제정안이 국회에 상정되어 있다.

이러한 현실에서 균형발전에 대한 국민적 공감대와 헌법적 가치에 따라 제도적으로 정비가 필요한 몇 가지 부분에 대해 제안하고자 한다.<sup>1)</sup>

우선, 지역균형발전의 기본법인 '국가균형발전특별법'을 지방이 주도하고 국가가 지원하는 방식으로 획기적으로 개선하여야 한다. 광역경제권별 추진기구로 '광역경제권발전위원회'를 설치하여 광역경제권의 큰 틀에서 시·도 사업 간의 연계·협력 체계를 구축하여야 한다. 그리고 광역·지역발전특별화계를 설치하여 지역단위의 개발지원을 위한 지역개발제정과 광역경제권의 경쟁력 제고를 위해 광역발전계정으로 국가재원을 배분 등의 대책이 요구된다.

둘째, '지역균형발전 영향평가에 관한 법률'을 제정하여야 한다. 수도권과 비수도권의 상생발전을 도

1) 본 내용은 연구자가 균형발전협의체 자문위원으로 활동하면서, 논의된 내용과 관련 토론회 내용을 종합적으로 정리한 내용임

모하고, 지역균형발전을 효율적으로 추진하기 위해 '균형발전영향평가제도(2005년 기획예산처)'가 도입되었지만, 법적 구속력 부재로 실질적인 균형발전을 위한 제도적 수단으로 기능이 미흡하고, 광특회계의 지역적 배분 요소로만 이용되고 있다.

이에 균형발전 영향평가에 대한 법적 구속력과 의무적 행위를 강화하고, 비수도권 주력산업에 대한 영향평가 등 수도권 정책과 사업이 비수도권에 미치는 영향을 평가할 수 있도록 제도적으로 뒷받침하여야 한다.

셋째, 지역발전위원회를 정부 중앙 행정기관으로 확대·개편하여야 한다. 현행 지역발전위원회는 위원회 조직의 법적 구속력과 실효력에 한계가 있으며, 타 중앙부처와 협력적 사업 추진 위한 의사결정권이 부재하다. 이에 '지역발전위원회'를 '행정위원회'로 확대·개편하여 직무의 독립성과 기능의 통합성, 합의제 행정관청의 성격을 보유하도록 하여야 할 것이다.

### 4) 지역정책의 패러다임 전환 : 지역주도의 내발적 지역발전 정책 지원 강화

저성장시대에 균형발전을 위해서는 중앙정부의 물적·양적 지원정책도 중요하지만, 지방정부의 지역정책 패러다임 및 인식전환이 요구된다. 이러한 지역정책의 가장 중요한 것은 지역민의 소통과 협력을 통한 내발적 발전의 힘을 키우는 것이다. 그러나 지금까지의 지역정책은 개발과 성장의 외부효과에 초점을 둔 정책 위주로 추진되었기 때문에 정책 및 사업효과가 제한적이었으며, 지속적이지도 못했다.

이에 새정부의 지역정책은 지역민과 지역의 자산을 살려 지역을 발전시킬 수 있는 역량을 키우는 것이 그 첫 단계이며, 그 과정에서 지역에 있는 각종 기업이나 유치기업의 지역밀착 정도를 강화시켜 지역 기여효과를 극대화할 수 있도록 즉, 지역의 성장이 지역에 선순환되는 구조로 만들고, 그 판단 기준에서 지역민이 존중받는 체계로 전환하여야 한다.

그리고 지방정부 역시, 외생적 발전에 기대지 말고, 지역의 지속가능한 발전을 위해서는 주민 역량 강화와 지역개발의 주체인 주민과 행정, 전문가가 함께 정책을 개발하고, 주민의 입장, 내부역량 강화의 입장에서 지역정책을 추진하도록 체계적인 시스템 만들기에 역점을 두어야 할 것이다.

#### 참고문헌

- 18대 대통령직인수위원회, 2013. 2. 제18대 대통령직인수위원회 제안 박근혜정부 국정과제  
지역발전위원회, 2013. 1, 국민행복과 지역통합을 선도하는 새로운 지역발전 정책 방향  
전국시도연구협의회, 2012. 12, 지역격차 해소를 위한 상생 발전방안  
김용웅, 2013. 2, 새정부 지역정책 개선과제와 전략, 국토정보  
정희윤, 지역 간 상생발전 정책의 추진방향, 지역발전위원회 지역과 발전 Vol. 11