

# 시대적 과제, 지방살리기의 국가적 전략

송두범(충남발전연구원 연구실장, dbsong@cdi.re.kr)

## I. 서론

- 이명박 정부가 출범하면서 ‘5+2광역경제권’발전을 위한 6대 전략을 수립해 창조적 광역발전을 추진하고, 참여정부의 대표적인 균형발전사업인 혁신도시의 재검토논의가 대두되는 등 참여정부에서 추구해온 국가균형발전정책과는 차별성을 보이게 하려는 노력이 시도되고 있음.
- 이명박 정부의 국토균형발전의 기초는 수도권과 지방을 대립관계에서만 볼 것이 아니라, 수도권과 지방이 각자 상생발전할 수 있는 역할을 수행해 글로벌 경쟁력 극대화를 강조하고 있음.
- 다시 말해, 이명박 정부는 국가경쟁력 강화 및 수도권 낙후지역 발전을 위한 ‘규제완화’에 초점을 맞추고 있으며, 이를 위해 ‘수도권공장설립 완화’, ‘정비발전지구 도입’, ‘상수원 상류 공장입지구제 개선’ 등 대대적 수도권규제완화 정책과 함께, 수도권정비계획법 폐지 및 대체입법을 추진하는 것으로 계획하고 있음.
- 이와 같이 이명박 정부가 계획하고 있는 수도권규제완화 정책이 수도권의 국제경쟁력을 높이고 국가전체의 경쟁력을 제고할 수 있을지에 대해서는 정책이 실행되지 않는 시점에서 선불리 속단할 수 있는 없음.
- 그러나 영국의 컨설팅업체인 프라이스워터하우스 쿠퍼스(PwC)의 자료에 따르면 2005년 세계도시의 경제규모 순위는 도쿄, 뉴욕, 로스앤젤레스가 각각 1, 2, 3위를 차지했고, 우리 나라의 도시중에서는 서울 20위, 부산 48위, 대구 113위에 올랐으나, 인터내셔널헤럴드트리뷴(IHT)은 세계의 살기좋은 도시중 가장 살기좋은 도시 20위 안에 우리 나라 도시는 없었고, 2006년 머서휴먼리소스컨설팅의 조사에 의하면 우리 나라 서울이 살기좋은 도시 순위 87위에 올랐음.
- 이와 같이 경제력 순위 20위의 서울이 살기 좋은 도시 87위에 불과한 통계는 살기에 좋지 않은 도시가 경제력만 크다고 국제경쟁력이 높아지는 것은 아니라는 것을 보여주는 것이고, 이러한 도시들이 규제를 완화하는 것만으로 살기 좋아지고 국제경쟁력 또한 높아진다고 볼 수도 없음.
- 우리 나라가 국제경쟁력을 갖기 위해서는 헌법 제123조 제2항의 “국가는 지역간의 균형있는 발전을 위하여 지역경제를 육성할 의무를 진다”라고 규정된 바와 같이 지역간 균형발전을 충실히 이행해야 하는 전제에서 출발하는 것이 바람직할 것임.
- 이명박 정부에서도 2008년 3월 28일 『신발전지역 육성을 위한 투자촉진 특별

법』<sup>1)</sup>을 제정·공포함으로써 국가균형발전정책 근간을 마련한 바가 있음.

- 따라서, 본 연구는 이명박 정부의 출범과 더불어 기존에 추진해왔던 국가균형발전에 대한 패러다임이 ‘창조적 광역발전’으로 변화됨에 따라 이러한 패러다임이 중앙부처의 Action Plan에 어떻게 용해되어 있는지를 살펴보고, 갈수록 수도권과의 격차가 심화되고 있는 지방을 살리기 위해 공간정책에 한정하여 국가차원의 전략이 무엇인지 살펴보고자 하는데 그 목적을 두고 수행하였음.

## II. 이명박 정부의 국토정책 기조

### 1. 이명박 정부의 국정운영과 국토정책 기조<sup>2)</sup>

- 대통령직 인수위원회의 활동에서 살펴본 새 정부의 국가비전과 국정기조는 다음과 같음.
  - 새 정부는 ‘선진화를 통한 세계 일류국가’를 최상위 국가비전으로 제시하고 있음. 여기서 세계 일류국가의 구체적인 모습은 일류의 시민의식과 문화, 일류의 과학기술과 산업을 통해 경제발전과 사회통합이 실현되는 나라로서 대다수 국민이 잘사는 나라, 차가운 시장경제를 녹여줄 따뜻한 사회, 고품격의 소프트파워가 강한 나라 등 세 가지를 요소로 함.
- 국가비전의 하위개념인 행동규범은 ‘창조적 실용주의’로 철학이나 원칙이라기보다는 구체적인 정책실행 등에 있어서 요구되는 행동규범이며, 국가비전 달성을 위한 실천전략으로 선진화를 내용으로 하는 ‘신발전체제’를 추구하고 있음.
- 이명박 정부는 또한 섬기는 정부, 활기찬 시장경제, 능동적 복지, 인재대국, 성숙한 세계국가 등 5대 국정지표, 21대 전략목표와 193개 국정과제를 제시하고 있음.
- 이 중 국토정책기조는 수도권과 지방을 대립관계에서만 볼 것이 아니라 수도권과 지방이 각자 잘할 수 있는 역할을 수행해 글로벌 경쟁력을 극대화함. 이를 위해 창조적 광역발전과 실질적 지방분권이 가능하도록 광역경제권을 구축하고, 특별행정기관을 정비하며, 지방자치에 필요한 재원을 확충해 지방자치의 효율적 운영을 유도하는 정책과제를 제시하고 있음.
- 또한 지역특성에 맞는 지역개발 추진 등을 통해 지속가능한 성장을 위한 인프라를 구축하고, 이를 위해 다양한 고부가가치 신성장동력을 육성함으로써 산업구조를 선진화하여, 융합신기술, 금융, 의료, 문화·관광산업 및 주력 기간산업의 경쟁력을 강화함. 새만금을 동북아경제중심도시로 거듭나게 하는 한편 원천기술

1) 당초 법안 제출당시 특정지역(전남 목포·무안·신안) 지원을 목적으로 성안되어 법률로서의 한계를 지니고 있으나, 법 제정일로부터 6개월 후인 금년 9. 29부터 시행되는 이 법은 제1조(목적)에서 “산업 및 생활기반시설 등이 다른 지역에 비하여 낙후되어 있으나 성장 잠재력을 보유한 지역을 종합적·체계적으로 발전시키고 투자를 촉진함으로써 성장동력 창출과 국가균형발전에 이바지 한다”고 낙후지역 개발의지를 천명하고 있음.

2) 제17대 대통령직인수위원회, 성공 그리고 나눔, 백서 1, 2008, pp.35-47에서 정리.

개발을 위한 과학비즈니스벨트를 조성하는 정책과제를 제시하고 있음.

## 2. 국토균형발전을 위한 정책의제

### 1) 광역경제권 육성을 통한 지역경쟁력 강화<sup>3)</sup>

- 그간 우리 정부는 균형발전을 위해 다양한 노력을 기울여 왔으나 행정구역 단위에 고착된 정책에 치중함에 따라 지역간 사업중복, 수도권-지방의 대립, 한정된 재원에 따른 소모적 경쟁, 지역의 글로벌 경쟁력 제고에 한계를 나타냈음. 이에 세계적 장소경쟁에 부응하고 생활·생산공간이 광대역화되는 추세에 부응해 글로벌 경쟁력을 갖추수 있는 ‘창조적 광역발전전략’을 설정하였음.
- ‘글로벌 경쟁력을 갖춘 지역경제·지역간 공동발전’이라는 비전을 설정하고, ‘행정구역 초월, 창조적 지역협력’, ‘특성화 발전을 통한 성장’, ‘광역권 신성장동력 구축’, ‘분권과 통합’이라는 4대 기조하에 5+2광역경제권을 추진할 방침이다. 5대 광역경제권으로 수도권(서울, 인천, 경기), 충청권(대전, 충남, 충북), 호남권(광주, 전남, 전북), 대경권(대구, 경북), 동남권(부산, 울산, 경남)을 설정하고, 2대 특별광역권으로 강원도와 제주특별자치도를 설정할 계획임.



[그림 1] 5+2광역경제권

자료 : 조선닷컴홈페이지, 1월 27일 접속

- 광역경제권 발전을 위한 6대 전략을 수립해 창조적 광역발전을 추진할 계획임
  - 첫째, 광역경제권과의 연계사업 활성화임. 지역간 협력을 통한 유망주력산업 육성 등을 위해 광역유형(광역경제권 내 시·도간 연계사업), 초광역유형(광역경제권 간 연계사업), 기초유형(광역경제권 내 기초지역 간 연계사업) 등 다양한

3) 제17대 대통령직인수위원회, 성공 그리고 나눔, 백서 1, 2008, pp.68-69.

연계 협력사업을 활성화시킬 계획임.

- 둘째, 규제개혁 등을 통한 시장친화적 지역경제 활성화 촉진임, 광역경제권 투자활성화 여건의 획기적 조성을 위해 규제완화 등 수요자 중심, 기업맞춤형 지원 시스템을 전국적으로 구축할 계획임. 이를 위해 규제완화 및 원스톱 행정지원 등을 통해 스피드하고 저렴한 산업입지 공급체계를 구축할 예정임.
- 셋째, 광역경제권 기간 인프라망 구축임. 광역경제권의 경쟁력 강화를 위해 지역간 간선고속도로망, 고속철도망, 국제항만, 국제공항 등 권역 간 인프라를 확충할 계획임.
- 넷째, 낙후지역의 신발전지대로의 전환임. 교통망의 발달, 관광·여가수요의 확대, 청정 및 장수·건강지역을 선호하는 국민의식의 변화를 계기로 만성적 낙후지역이 발전할 수 있는 새로운 기회를 최대한 활용해 국토 신발전지대로 전환할 계획임.
- 다섯째, 수도권과 지방의 공동발전체제 형성임. 수도권과 지방의 대립관계를 불식하고 상호 윈-윈의 발전체제를 구축하기 위해 광역경제권 간 연계투자 및 제도적 여건을 조성할 계획임.
- 여섯째, 협력·통합·분권적 광역경제권 제도의 실천임. 광역경제권 발전을 지역 간 협력과 통합적 조정, 실질적 분권화 체제 속에서 효율적으로 이뤄질 수 있도록 광역 행·재정 시스템을 구축할 예정임.

<표 1> 새정부의 창조적 광역발전

지금까지의 균형발전		새 정부의 창조적 광역발전
1	공공기관 분산 치중형 균형발전	지역경쟁력·경제살리기·균형발전을 결합한 통합적 지역발전
2	행정구역에 고착된 지역발전방식, 지역간 소모적 경쟁	행정구역을 초월한 개방·협력·광대역 경제권방식, 지역간 창조적 경쟁, 시너지화
3	'수도권 對 지방' 차원의 수도권·지방 대립형 균형발전	'수도권과 지방' 차원의 수도권·지방 공동발전
4	전국적으로 규제 존치에 따른 지역민간투자 위축형 균형발전	지역특성을 고려한 규제 개혁을 통해 민간투자 맞춤형 지역발전
5	글로벌 경쟁력에 소극적 균형발전	국가개조와 국제적 프로젝트 추진 등 글로벌 경쟁력에 적극적 지역발전
6	중앙주도의 형식적 지방분권	지역주도의 실질적 지방분권

- 이를 위해 대통령 직속의 국가경쟁력강화위원회를 활용해 국가경쟁력 특위업무 중 광역경제권과 관련된 전반적인 국가정책을 논의토록 하고, 국가경쟁력강화위원회 내에 '광역경제권활성화추진단'을 운용해 국가차원에서 광역경제권 간 정책기획·조정·모니터링을 해나갈 예정임.
- 또한, 국가균형발전특별회계 재편과 관련부처 보조금 일부 및 교부세 재원 일부, 신규재원 등으로 광역경제권 업무지원을 위한 광역경제권 특별회계 운영을 검토하고, 관련 법령 등을 종합·조정해 광역경제권 추진을 위한 근거 법률을 마련

할 계획임.

- 아울러, 각 권역별로 광역경제권 지역본부를 설치·운영해 기존 행정협의회와 조합의 실질적 권한 미흡에 따른 유명무실 문제를 해소하고, 시·도간 실질적 협력을 이끌어낼 수 있도록 할 계획임.
- 지역본부는 광역경제권 전략 및 사업추진계획수립, 지역간 정책·사업조정, 국내외 민간투자를 해당 광역경제권으로 신속 원활하게 유치하기 위한 원스톱 행정 구현 역할 등을 하게 될 것임.

## 2) 수도권 규제 의 합리화<sup>4)</sup>

- 수도권을 세계적 대도시권으로 육성하고, 경쟁력을 확보하기 위해 수도권 규제의 합리적 개편이 시급함. 다만, 수도권 규제완화를 둘러싸고 수도권·비수도권 간에 이해관계에 따른 첨예한 대립구도가 형성되어 있으므로, 지방의 발전대책 없는 수도권 규제완화는 지역간 갈등을 초래할 수 있음.
- 수도권에 대한 규제의 합리적 조정방안은 지방발전정책과 연계해 추진하되 수도권 문제의 특수성을 감안해 중·장기과제로 구분해 단계적·전략적으로 추진하는 것이 바람직할 것임.
  - 단기적인 추진방안으로 현 규제의 기본틀을 유지하면서도 국가경쟁력 강화와 수도권내 낙후지역의 발전을 도모하기 위한 규제완화를 우선 추진하도록 할 계획임.
  - 주요 내용으로는 정비발전지구제도를 새로이 도입해 공공기관 이전부지, 노후 공업지역 등을 대상으로 지구를 지정해 수도권 규제가 탄력적으로 적용되도록 하고, 인천자유경제자유구역, 평택국제화계획지구 등 국가경쟁력 강화에 필요한 지역에 대해서는 「수도권정비계획법령」에 따른 현재의 권역을 조정해 기업입주 등에 따른 규제를 완화할 계획임. 또한 수도권내 낙후지역의 발전기반을 조성하기 위해 낙후지역내 개발사업 및 대형건축물 규모에 대한 제한 등 실효성이 적고 불합리한 규제를 개선하고자 함.
  - 중·장기적인 추진방안으로는 광역경제권 구축 등 지방의 발전기반 조성계획과 병행해 법령에 의한 기존의 획일적 규제에서 벗어나 계획에 의한 탄력적 관리(계획적 관리체제)로 전환하고, 관리 주체도 중앙정부의 주도가 아닌 중앙정부와 수도권 지자체가 공동으로 참여하는 합의체계를 구축해 수도권 관리에 대한 새로운 패러다임을 도입할 계획임.
- 이러한 추진사항의 원활한 지원을 위해 2008년 중에는 정비발전지구를 도입하고 기업·낙후지역 관련규제개선(안)을 마련할 예정이며, 중·장기적으로 수도권내 자치단체와 협의해 계획적 관리 실천계획을 마련하고, 관련 법령의 정비 및 광역거버넌스 기구 설치도 추진하고자 함. 2010년 이후에는 ‘수도권 성장관리계획(가칭)’을 수립하고 수도권 관리체제를 계획적 관리체제로 전면 전환할 계획임.

4) 제17대 대통령직인수위원회, 성공 그리고 나눔, 백서 1, 2008, pp.101-103.

### 3) 새만금지역을 ‘동북아 경제중심도시’로 개발<sup>5)</sup>

- 새만금간척사업으로 조성된 2만 8,300ha의 땅과 1만 1,800ha의 담수호를 어떻게 활용하는가 하는 것은 국익, 지역발전, 환경 등의 관점에서 매우 중요한 문제임.
- 새만금을 동북아 경제중심도시로 개발하기 위해서는 먼저 기존 계획을 수정할 필요가 있음. 기 확정발표(2007.4)된 토지이용계획을 농지조성 중심에서 ‘경제중심도시’건설로 방향을 전환할 계획임. 항만·물류, 식품·가공, 신·재생에너지, 해양관광, 국제금융센터, 항공·우주복합과학단지 및 환경단지 등의 조성을 고려하고 있음.
- 이의 추진을 위해 우선 기존의 내부토지 이용계획상 72%인 농지를 30%로 축소 조정하고 토지용도별 기본계획을 조기에 확정해 나갈 계획임. 또한 사업기간은 2030년 이후에서 2020년까지 완료하는 것으로 10년을 단축하고자 함. 개발방법도 기존의 순차적 개발방식이 아니라 수질개선을 통해 동진·만경수역 등 동시 개발을 추진할 방침임.
- 새만금 개발사업의 원활한 추진과 함께 외국인 투자 유치 확대와 민간자본 유치 촉진을 위해 사업추진체계, 각종 지원시스템과 특례조항 등을 개선하는 방향으로 「새만금특별법」 개정을 추진할 계획임.

### 4) 세계화를 이끄는 국제과학비즈니스벨트 조성<sup>6)</sup>

- 21세기 지식경제시대를 대비해 세계적 첨단연구시설은 국가경쟁력 확보 차원에서 전략적 투자성격을 가짐. 미래의 먹거리를 만드는 국가전략으로서의 과학벨트조성은 과학과 인문학·예술이 융합하는 창조적 연구공간과 세계적 과학두뇌 유치, 유기적인 국제협력관계 구축을 통해 구체화됨.
- 창조적 연구공간은 기초과학 및 의료·생명과학 발전의 기반이 될 세계최고의 시설과 인력을 갖춘 ‘아시아기초과학연구원’(가칭) 설립으로 구체화함. 학문분야별로 세계 정상급 과학자 100명 내외의 자문단을 구성해 연구·기획, 평가에 대한 세계적 수준을 유지하고, 세계 정상급 연구자를 팀 리더로 선발해 연구그룹 구성, 연구과제 선정 등 연구자육권을 부여할 계획임.
- 연구시설은 융합연구의 세계 중심이 될 수 있는 수준의 기초연구센터, 미래장비센터, 신물질센터, 연구병원 등이 연계 결합될 것이며, 차세대 기초과학 연구기반시설인 가속기 설치로 세계적인 연구원으로 위상을 정립할 것임.
- 가속기는 중이온 가속기(세계 5대시설)를 검토하고 있으며, 획기적인 무통·무혈암치료시설로서 방사성 동위원소빔 생산 및 신물질 개발연구 등에 활용할 계획임. 방사광 가속기는 신소재 개발, 재료·화학·의학 등 응용과학과 물성, 원자·분자물리, 화학, 생물학 등 기초과학에도 활용할 수 있음.

5) 제17대 대통령직인수위원회, 성공 그리고 나눔, 백서 1, 2008, pp.106-107.

6) 제17대 대통령직인수위원회, 성공 그리고 나눔, 백서 1, 2008, pp.108-109.

- 세계적 과학두뇌와 다국적 기업의 교류를 촉진하는 과학기술의 지식세계화 축으로서 ‘세계지식교류센터’를 설치해 국제 지식축제·컨퍼런스 및 저개발국 지원프로그램을 운영할 계획임.
- 과학·인문사회·문화예술 등 학제간 융합연구를 통해 창조적인 지식생산·교류를 지원하는 ‘지식융합센터’는 과학과 문화예술이 교류·융합할 수 있도록 지식융합 심포지엄 운영 및 과학예술센터·과학박물관 등 문화인프라 조성을 목표로 함.
- 멘토링, 기술평가, 글로벌 마케팅, 창업지원 등 과학기술 사업화를 촉진하고 산업구조 고도화에 따른 채빙기업 및 기술발굴·유치·투자로 과학·비즈니스 모델을 단계별로 구체화해나갈 계획임.
- 외국인 정주환경 개선, 문화예술 등 창조적 연구환경 조성으로 외국인을 위한 주택·학교 등 건설, 의료·종합행정 서비스 지원, 영어공용화 도입 등도 추진할 계획임.
- 효율적 사업추진을 위해 2008년 초부터 전담조직 신설, 특별법 제정, 예산확보 등을 통해 조기에 착수하고, 2012년까지 가속기 시운전이 가능하도록 제반 설비를 단계적으로 구축하고, 2017년까지는 사업을 완료해 중장기적인 미래전략의 기초를 정립함.
- 사업의 지속성과 확장성을 유지하기 위해 「국제과학비즈니스벨트 조성·지원특별법」과 「아시아기초과학연구원 설립법」 등 2개 법안 제정을 추진할 계획임. 특별법 제정과정에서 공청회 개최, 의견수렴, 법제처 심사 등 입법절차를 조기에 추진하고, 안정적 재원조달을 위한 ‘특별회계’설치도 검토할 예정임. 대통령 직속으로 국제경쟁력강화위원회에 국제과학비즈니스사업추진단을 설치해 관련부처 등과 이해관계를 조정, 결합하는 조직체계 구성이 요구됨.

### 3. 새정부의 국토균형발전정책의 시사점

- 참여정부는 국가발전과제중에서 국가균형발전을 가장 역점을 두고 추진해나가는 핵심과제라고 할 수 있음<sup>7)</sup>. 참여정부의 국가균형발전정책은 지방이 스스로의 힘으로 일어서는 자립형 지방화를 지향하며, 지방도 살고 수도권도 사는 상생발전을 도모함으로써 일극 집중에서 다극 분산의 분권-분산국가를 지향해 왔음.
- 반면, 새정부에서는 과거의 발전체제를 수도권과 지방의 대립, 시도단위 균형발전, 요소투입중심, 국토불균형발전 등으로 규정하면서 수도권과 지방의 글로벌 경쟁력 극대화, 경제권역 단위 광역개발, 사람과 제도혁신 중심, 지속성장을 위한 인프라 구축을 지향하고 있음.
- 이와 같이 참여정부와 새정부의 국토균형발전정책은 외형상 큰 차이가 없어보이지만, 가장 큰 특징은 ‘규제완화’로 판단됨.
- 국토해양부의 대통령업무보고자료<sup>8)</sup>에서는 단기적으로 광역경제권 발전전략과 병행하여 경쟁력 향상과 수도권내 지역간 형평성 제고를 위해 규제를 개선(08.12부터 수도권정비계획법령 개정 추진)하고 공공기관 이전부지 등에 규제가 완화

7) 국가균형발전위원회, 국가균형발전의 비전과 전략, 동도원, 2004,p.69.

8) 국토해양부, 기업하기 좋고 살기편한 국토경영, 업무보고 자료, 2008.3.24, p.9.

되는 정비발전지구제도를 도입하며 경제자유구역·미군반환공여구역 등에 산업단지 물량규제 배제 등을 계획하고 있음.

- 중기적으로는 법령이 아니라 계획에 의해 수도권의 성장을 유연하게 관리하는 ‘계획적 관리체제’로 전환추진(09~ )하여, 중앙정부와 지방정부의 합의에 의한 계획수립과 현재의 수도권 3개 권역을 정책목적에 따라 가변적으로 정책지구 지정 등 규제완화를 계획하고 있음.
- 기획재정부<sup>9)</sup> 역시 광역경제권 개발과 병행하여 수도권과 지방이 서로 상생발전할 수 있는 기반을 마련하고 국가경쟁력 강화와 수도권 내 상대적 낙후지역의 발전을 도모하기 위해 ‘정비발전지구제’ 도입 등 규제 개선추진을 계획하고 있음. 즉, 국가경쟁력 강화 및 수도권 낙후지역 발전을 위한 규제완화, 수도권 계획적 관리를 위해 수도권정비계획 폐지 및 대체입법을 추진하고, 산업집적활성화법령 개정을 추진할 계획임.
- 환경부에서도 상수원 보호구역 10km(지방상수원)~20km(광역상수원), 취수장 15km 이내에는 모든 공장입지를 금지(산업입지 및 개발에 관한 통합지침)하고 있는 현행 공장입지규제를 완화하여 발생하수를 공공하수처리장에 유입·처리하고, 오염사고에 대비하여 저류지를 설치하는 경우, 입지규제 거리를 취수장으로부터 7km 이내로 완화 조정하는 개선내용과 아울러 산업입지통합지침을 개정(2007.7~2008.7)하는 계획을 제시하고 있음.<sup>10)</sup>
- 이러한 국정기조 및 중앙부처의 동향을 검토해본 결과 이명박 정부에서는 참여정부가 견지해온 수도권 규제정책을 비롯한 각종 공간 및 산업정책에서 탈피하여 ‘규제완화’를 핵심화두로 유지할 수 있는 논리를 정당화해갈 것으로 예상됨.

### Ⅲ. 이명박 정부에서 균형발전의 위상

#### 1. 이명박 정부는 ‘지역균형’을 어떻게 보고 있는가?

- 이명박 당선인은 2008년 1월 22일 16개 시도지사협의회 간담회에서 “어느 한쪽을 규제해서 다른 쪽이 발전하는 것보다는 다른 쪽에 많은 혜택을 주는 방식으로 가야한다”고 발언함으로써, 지금까지의 국가균형발전정책에 대한 반성과 성찰을 강조하고 있음.<sup>11)</sup>
- 즉, 비수도권 지역은 1995년 지방자치제도 실현 이후 지역발전을 위한 숭한 자구노력에도 불구하고 내생적 발전을 위한 기반을 마련하는데 만족스러운 결과를 얻지 못했음.
- 구체적으로 비수도권 13개 시·도의 지역총생산(GRDP)는 국민의 정부 수립전인 1997년 52.4%에서 2006년 51.8% 수준으로 오히려 쇠퇴하였음. 주민등록상 인구

9) 기획재정부, “7% 성장능력을 갖춘 경제” 세부 실천계획, 2008.3.10, p.37.

10) 환경부, 2008년 환경정책 실천계획, 2008.3.21, p.14.

11) 제17대 대통령직인수위원회, 성공 그리고 나눔, 백서 2, 2008, p.151.



역시 1997년 전국대비 54.4%에서 2006년 51.4%로 낮아져 수도권으로의 인구유출이 가속화되었음.

- 이러한 추세는 국민의 정부뿐만 아니라 국가균형발전을 국정의 최우선과제로 추진했던 참여정부 하에서도 인구의 수도권 집중이 심화되는 등 지역균형발전의 성과가 크게 나타나지 않았음을 보여주고 있는 것이라고 주장함.
- 따라서 이명박 정부에서는 국민의 정부에서 참여정부에 이르기까지 국가균형발전을 지속적으로 추진해왔지만, 수도권과 비수도권의 격차가 시정되지 않았기 때문에 국가균형발전의 효과가 없는 것으로 단언하고 5+2광역경제권을 주장하고 있으나, 기존정부가 지역균형발전정책을 국정의 최우선 과제로 삼아 추진해왔음에도 불구하고 수도권과 비수도권간의 발전격차가 여전히 존재하고 있음은 주지의 사실이기 때문에 ‘균형정책’의 폐기는 오히려 그 격차를 심화시킬 우려가 있음.

## 2. 이명박 정부는 지방을 어떤 시각에서 보고 있는가?

- 참여정부에서는 지방분권과 국가균형발전정책을 핵심국정과제로 선정하여 추진해 왔고 이중에서도 국가균형발전을 역대 어느 정부보다 적극적으로 관리해오며 따라 ‘지방’을 수도권에 앞서 우선육성의 대상으로 간주하고 수도권규제의 틀을 지속적으로 유지해 왔으나, 중앙정부 주도의 균형발전의 추진으로 자립적 지역발전에까지는 연결되지 못하였음.
  - 행정중심복합도시 건설 추진, 공공기관 지방이전, 국가균형발전특별회계 설치 및 운영 등
- 이명박 정부에서도 ‘창조적 광역발전과 실질적 지방분권’을 국정과제로 제시하고, 수도권과 지방이 대립관계가 아니라 서로 잘할 수 있는 역할을 수행해 글로벌 경쟁력 극대화에 초점을 맞추는 ‘수도권과 지방의 공동발전체제 형성’을 강조하고 있음.
- 따라서, 지방육성에 우선순위를 두기 보다는 지방에서 우려하고 있는 수도권내 낙후지역 규제완화의 일환으로 추진중인 ‘정비발전지구제도’를 새롭게 도입할 계획에서 보는 바와 같이 ‘수도권 규제완화’를 통한 수도권의 경쟁력 강화에 우선순위를 두고 있는 것으로 보여 상대적으로 ‘지방’은 소외되고 있는 듯한 인상을 주고 있음.
  - 정비발전지구 제도도입, 기업·낙후지역 관련규제개선, 수도권성장관리계획 수립 등

## 3. ‘행정중심복합도시’의 대안인 ‘국제과학비즈니스벨트’ 공약은 어떻게 이행할 것인가?

- 신행정수도로 시작했으나, 위헌소송을 겪으면서 행정중심복합도시로 그 격을 낮

추어 추진중인 ‘세종시’ 현재의 상태로는 자족성 있는 도시건설이 어렵다는 것이 이명박 당선자의 주장이었음.

- 이명박 대통령이 당선자는 2007년 11월 1일 「행정도시 + 대덕연구개발특구 + 오송·오창」을 하나의 광역경제권으로 묶는 국제과학비즈니스 벨트로 건설하여 한국판실리콘벨리로 육성하겠다는 광약을 발표하였으며, 대통령직인수위원회에서도 신성장동력 확보를 위해 ‘아시아기초과학연구원(가칭)’을 중심으로 하는 국제과학비즈니스벨트를 2017년까지 조성하겠다는 국정과제를 발표하였음.
- 이와 같이 행정복합도시의 자족성 확보를 위해 새정부에서 국정과제로 제시된 국제과학비즈니스벨트 조성이 최근의 언론보도를 보면, 구심점 없이 표류하고 있어 추진의지에 대한 의구심이 들고 있음.
- 특히, 국제과학비즈니스벨트 공약을 위해 교육과학기술부 관련 T/F(30명)가 해체된 후 교육과학기술부 과학기술전략과 소속 국제과학비즈니스벨트 추진팀(5명)으로 축소됨에 따라 인수위와 과기부시절 각종 자료들을 검토중에 있을 뿐 아무것도 확정된 것이 없어 ‘시작은 있었지만, 실체가 없는 사업’으로 전략할 우려가 팽배해 있는 것이 충청권의 현재 분위기임.<sup>12)</sup>

#### 4. 혁신도시 건설은 계획대로 추진해갈 것인가?

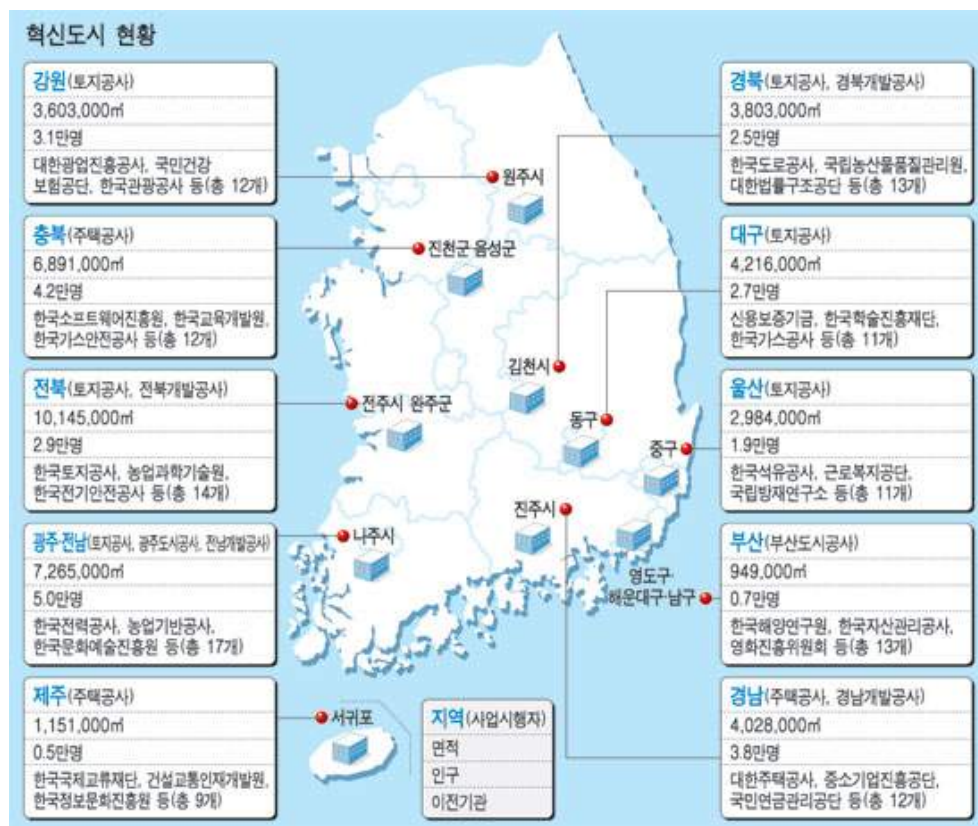
- 2003년 6월 국가균형발전을 위한 공공기관 지방이전 방침이 발표된 이래 정부와 12개 시·도지사간 기본협약이 체결되고, 2005년 12월 23일 10개 혁신도시 입지선정이 완료되었으며, 2012년 혁신도시건설 및 공공기관 지방이전을 완료할 계획을 수립하였음.
- 그러나 이명박 정부가 출범하면서 혁신도시로 이전하기 위한 세부계획이 확정된 28개 공공기관 모두 민영화 또는 통폐합 대상으로 선정하여 ‘선(先) 민영화-후(後) 자율적 지방이전’을 추진할 계획으로 있어 참여정부에서 국토균형발전의 핵심과제로 추진해 왔던 ‘혁신도시’는 어떠한 형태로든 변형될 것으로 예상됨.
- 이전계획의 백지화 및 변경, 이전계획 모두 국가균형발전위원회에서 심의되어야 하지만, 국가균형발전위원회의 근거법령인 ‘국가균형발전특별법’의 전면개정을 추진하여, 국가균형발전위원회 명칭과 인적구성을 전면 개편할 것으로 알려지고 있음.
- 이와 같이 이명박 정부에서는 혁신도시를 공기업 민영화 및 통폐합과 연계함으로서 원점에서 재검토할 것으로 예상되는바, 지방자치단체의 상당한 반발을 야기할 것으로 예상됨.

---

12) 충청투데이, ‘충청 뭉’ 공언한 대통령 약속 지켜질까, 2008.5.12, 6면.

<표 2> 시·도별 혁신도시 현황

시·도	혁신도시 입지	규모	이전대상기관
부산	· 기능별자구(문현동, 해운대, 영도) · 공동주거지(군수 사령부 부지, 강서 신도시)		한국자산관리공사 등 12개 기관
대구	동구 신서동 일원	132.8만평	한국가스공사 등 12개 기관
광주·전남	나주시 금천지역 일원 (광주와 공동입지)	380만평	한국전력공사 등 18개 기관
울산	중구 우정동 일원	84만평	근로복지공단 등 11개 기관
강원	원주시 반곡동 일원	105만평	도로교통안전관리공단 등 13개 기관
충북	진천군 덕산면 음성군 맹동면 일원	275만평	한국가스안전공사 등 12개 기관
전북	전주·완주 이서동 일원	488만평	한국토지공사 등 13개 기관
경북	김천시 농소면·남면 일원	170만평	한국도로공사 등 13개 기관
경남	진주시 문산읍 소문리 일원	106만평	대한주택공사 등 12개 기관
제주	서귀포시 서호동 일원	18.5만평	한국정보문화진흥원 등 9개 기관



[그림 2] 전국 혁신도시 현황

## 5. 국가균형발전을 위한 제도적 장치는 존재하는가?

- 2008년 2월 26일 제정된 “신발전지역 육성을 위한 투자촉진특별법”은 5+2광역경

제권의 과급효과가 미흡한 지역으로서 환경규제와 지형적 입지조건이 불리하고, 광역적 사회간접자본이 취약하여 국토발전 격차가 두드러지게 나타나는 낙후지역으로 이명박 정부의 국가균형발전정책의 근간이 될 법령임.

- 이 법령에는 발전계획수립과 발전촉진지구 및 투자촉진지구의 지정, 인·허가의 제, 부담금 감면, 지원특례, 행·재정지원 등을 주요내용으로 하고 있음.
- 그러나 이 법은 당초 ‘서남권 등 낙후지역 발전 및 투자촉진 특별법’으로 특정지역(목포·무안·신안)지원을 목적으로 성안되어 전국적 신발전지역에 적용하는 법률로서는 한계를 지니고 있음.

<표 3> 신발전지역육성을위한투자촉진특별법의 주요내용

구분	주요내용
목적	산업 및 생활기반시설 등이 다른 지역에 비하여 낙후되어 있으나 성장잠재력을 보유한 지역을 종합적·체계적으로 발전시키고 투자를 촉진함으로써 성장동력 창출과 국가균형발전에 이바지함
적용대상	발전잠재력이 있는 낙후지역과 그 시·군지역
계획체계	신발전지역종합발전계획 - 발전촉진지구→개발계획→실시계획 - 투자촉진지구 지정
추진체계	신발전지역위원회(총리)
인·허가의제	개발·실시계획 승인시 34개 법률, 82개 의제 - 도시기본계획 승인 - 도시지역으로 변경, 지구단위계획 지정 - 농어촌관광휴양단지 사업계획 - 산업단지 지정·대규모 점포개설 등
부담금 감면	4개 부담금(개발부담금, 농지보전부담금, 댐에초지조성비, 대체산림자원조성비), 면허세·수수료 등 면제
토지수용	토지면적 2/3이상, 토지소유자 1/2이상
지원사항	사업시행·투자유치 특례 등
행정지원	사업시행자·임주기업 조세감면, 국고우선지원(조조금 인상 포함) 임재료감면 등 지원. 사업시행장에 대한 채무보증
제도특례	임주기업 자금지원, 국공유지 장기저리 임대, 사립학교 설립, 의료기관 설치지원, 임대산업단지 우선 지정, 집주기업 주택공급 특례, 지역주민 우선 고용

- 또한, ‘개발촉진지구’와 발전촉진지구의 유사성, ‘동·서·남해안권발전 특별법’과의 중복문제, 신발전지역보다 인접지역으로 발전혜택이 전가될 가능성 등의 문제점을 내포하고 있어 본래의 목적달성에 상당한 어려움이 있을 것으로 예상됨.
- 따라서 국가균형발전을 위한 제도적 장치로서 이 특별법은 한계를 가지고 있어 전국의 모든 낙후지역 육성을 위한 법률로 개정할 필요가 있음.

## 6. 경부운하 건설사업이 지역균형발전에 도움이 되는가?13)

- 13) 변창흠, 광역경제권시대의 ‘수도권규제합리화’와 지방의 대응전략, 낙동강 경제권 중심시대의 상주지역 발전방안을 모색하는 지역혁신 세미나 자료집, 상주지역혁신협의회, 2008, pp.50-51.

- 경부운하는 이명박 정부의 193개 국정과제 중 43개 핵심과제의 하나로 선정
- 교통운송수단으로서 타당성이 없는 경부운하 사업을 추진하기 위해서는 특별법 제정이 반드시 선행되어야 함. 민간투자법상 운하는 민자유치 대상사업에서 빠져있으며 개별법상의 근거도 부재함
- 경부운하의 건설운영상의 적자를 보전하기 위해서는 대규모 개발사업의 추진이 불가피함. 지방에서는 이미 대규모 주택미분양이 현실인 상황에서 대규모 개발사업은 경부운하 노선 중 수도권과 지방대도시 인근지역의 택지개발사업과 일부 지역의 관광개발사업에 한정될 것
- 경부운하 건설을 위해 팔당댐 상수원을 북한강 지역으로 이전하는 경우 남한강은 상수원으로서의 기능을 상실하기 때문에 상수원보호구역 및 수도권정비계획법상의 자연보전권역의 지정목적이 없어지게 됨.
- 자연보전권역은 수도권인구의 32.7%를 차지하고 있으나, 인구는 3.9%에 불과하므로, 자연보전권역이 해제되거나 이 지역에 대한 규제완화가 이루어져 개발이 본격화되는 경우 수도권 집중은 더욱 가속화될 예정임.
- 이에 따라 경부운하 건설을 통해 부분적으로 지역균형발전이 이루어지더라도 수도권 규제가 완화되면 그 효과보다 수도권 집중효과가 더욱 크게 나타날 것임.

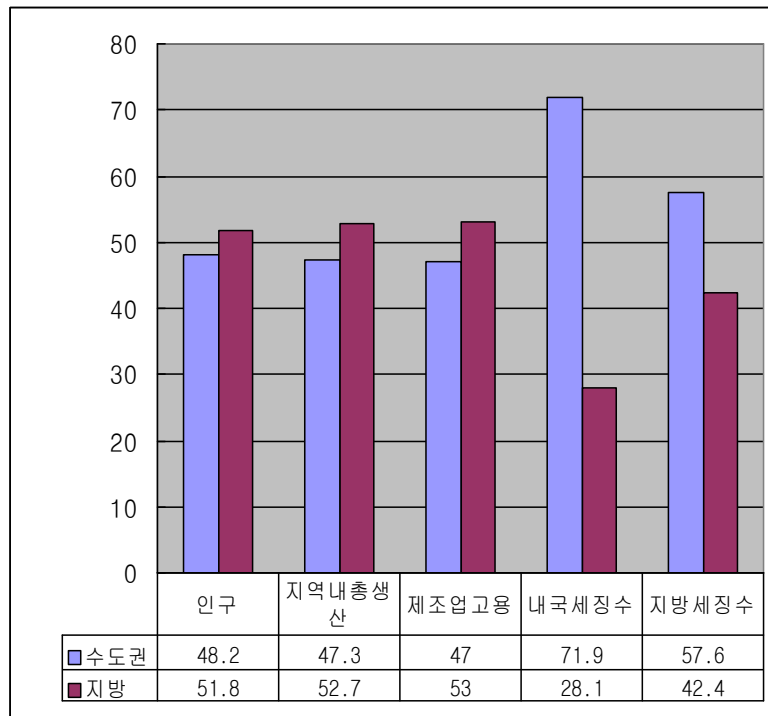
## 7. '5+2 광역경제권' 구상에서 지방은 경쟁력이 있는 존재인가?

- 이명박 정부가 제시하고 있는 '5+2 광역경제권'에서 비수도권의 위상을 경제지표(2005년 기준)를 통해 살펴보면 지방의 총면적은 88.2%로 수도권의 8.8배를 차지하고 있으나, 인구는 51.8%, 지역내총생산은 52.7%, 제조업고용은 53.0%, 내국세징수액은 28.1%, 지방세 징수액은 42.4%에 불과한 실정임.
- 이와 같이 비수도권 6개 경제권을 모두 합해야 겨우 수도권에 대응할 만한 경제규모를 가지고 있으나, 그 어떤 지표에 있어서도 개별 광역경제권이 수도권과 비교할만한 곳이 없을 정도로 열악한 수준임

<표 4> 광역경제권별 경제지표 비교(2005년)

구 분	면 적 (km <sup>2</sup> )	인구(인)	지역내총생산 (백만원)	제조업고용 (인)	내국세징수 (백만원)	지방세징수 (백만원)
전 국	99,646 (100.0)	47,278,951 (100.0)	817,811,875 (100.0)	2,865,549 (100.0)	78,211,931 (100.0)	35,977,359 (100.0)
수도권	11,730 (11.8)	22,766,850 (48.2)	386,989,607 (47.3)	1,346,360 (47.0)	56,200,060 (71.9)	20,720,115 (57.6)
충청권	16,572 (16.6)	4,792,804 (10.1)	91,614,559 (11.2)	316,131 (11.0)	5,567,555 (7.1)	3,167,269 (8.8)
호남권	20,629 (20.7)	5,021,548 (10.6)	83,504,218 (10.2)	202,357 (7.1)	3,484,889 (4.5)	2,530,104 (7.0)
대경권	19,910 (20.0)	5,072,188 (10.7)	84,477,482 (10.3)	347,105 (12.1)	4,589,809 (5.9)	3,106,441 (8.6)
동남권	12,342 (12.4)	7,629,115 (16.1)	141,180,802 (17.3)	616,119 (21.5)	6,696,892 (8.6)	5,163,008 (14.4)
강원권	16,613 (16.7)	1,464,559 (3.1)	22,381,340 (2.7)	32,882 (1.1)	1,328,064 (1.7)	889,301 (2.5)
제주권	1,848 (1.9)	531,887 (1.1)	7,663,867 (0.9)	4595 (0.2)	344661 (0.4)	401,121 (1.1)

자료 : 통계청 국가통계포털(<http://www.kosis.kr>)



[그림 3] 수도권과 지방의 경제지표 비교(2005년)

## IV. 지방살리기를 위한 국가적 전략

### 1. 지역균형발전 정책의 발전적 계승

- 이명박 정부에서 '5+2 창조적광역발전전략'이 과거 정부의 노력과 성과를 부정

하고 완전히 새로운 그림을 그리려는 것이 아니라, 잘된 사업들은 적극 계승하고 예산운영 시스템이나 지역혁신사업 추진 방법 등 그간에 축적된 경험과 노하우들은 충분히 살려나갈 것이라고 밝히고 있음.<sup>14)</sup>

- 비수도권에서도 참여정부에서 국제과제로 추진해 왔던 “지역균형”에 대해 이명박 정부가 수정 없이 계승하는 것을 원하는 것이 아니라, 이명박 정부식 정책선회에는 어느 정도 인정하는 분위기이지만, 전임정부에서 추진해왔던 지역균형발전을 위한 사업들을 전면부정하지 않을까 하는 우려를 하고 있는 것이 사실임.
- 실제 이명박 정부의 국토정책이 전정부의 성공적인 사업을 적극적으로 계승하겠다는 주장과는 달리 전임 정부의 모든 것을 부정하는 듯한 주장이 수도권과 언론기관 등을 중심으로 봇물처럼 제기되고 있음.
- 지역균형발전정책은 프랑스, 영국, 일본 등의 사례를 봐도 이미 한물간 유물이고, 수도권집중억제도 수도권집적 활용으로 바꾸고, 경제력을 지역의 한곳으로 집중하고 그 성장의 과실을 이웃 도시들에 나누는 오래된 불균형 전략이 새롭게 각광받게 되었으며, ‘분산과 해체’ 전략으로는 아무것도 이룰 수 없다고 주장하는 것이 그 예임.
- 지역균형발전정책이 이 시점에서 여전히 국토공간정책으로 유용한 이유는 수도권과 비수도권문제뿐만 아니라, 농촌과 도시, 비수도권내 중심도시와 주변도시간의 문제를 풀어가는데 유용한 틀을 제공하기 때문임.
- 따라서 최근 국토정책의 패러다임이 ‘지역간 균형발전’에서 ‘지역별 특화발전’ 또는 ‘지역의 자립적 발전’으로 전환하여 지역간 비교에 따른 갈등을 극복하고 지역별로 선진국 따라잡기에 총력을 기울일 필요가 있다<sup>15)</sup>는 주장에 동의하지만, 그렇다 하더라도 ‘지역균형발전’은 정책과정의 방법론으로든 최종적으로 달성해야 할 정책의 목적으로든 여전히 유용하다는 점에서 결코 포기할 수 없는 과제라고 할 수 있음.

## 2. ‘5+2 창조적 광역발전전략’의 불확실성 제거

- 이명박 정부에서 국토발전의 새로운 틀로 제시한 ‘5+2 창조적 광역발전전략’을 둘러싸고 수도권에서는 수도권규제완화 조치에 대한 기대, 비수도권에서는 수도권규제완화의 근거로 활용될 것이라는 우려 때문에 수도권과 비수도권의 입장에는 차이가 있음.
- 비수도권내에서도 지역경제회생을 위한 절호의 기회로 간주하고 당해 지역의 이익을 극대화하기 위해 적극적인 수용의사가 있는 자치단체가 있는가 하면, 오히려 기존의 지역이익이 침해될 것을 노심초사하고 있는 자치단체도 있는 것이 현재의 상황임.

14) 제17대 대통령직인수위원회, 성공 그리고 나눔, 백서 2, 2008, p.155.

15) 이동우, 국토정책의 목표 수정에 관한 제언, 국토정책 Brief, 제174호, 국토연구원, 2008.4.14.

- 이러한 견해차이는 중앙부처간 또는 중앙부처와 지방간에도 상존하고 있는데 그 근본적인 원인은 '5+2 광역발전전략'이 모호하고 구체성이 없다는 점에서 찾을 수 있음.
- 따라서 광역발전전략이 국가경쟁력을 강화하고 지역균형발전을 위해 이상적인 정책인지에 대해서 전문가 등의 심도 있는 논의를 지속한 후 반드시 필요한 사업이라면, 성공적인 추진을 위해 모호성과 불확실성을 제거하고, 구체적인 안을 제시하는 것이 필요함.
  - 광역경제권이 행정구역 통합을 통하지 않고서도 충분히 효과를 거둘 수 있는지, 개별 광역권간의 균형발전을 인정하고 해결방안을 담고 있는지 등 정책의 목적을 명확히 해야할 필요성이 있음.
  - 광역경제권의 광역사업이 산업, 공간구조개선, 광역기반, 권역중심도시, 공공디자인 문화관광, 국제교류 등 광범위하게 제시하고 있으나 정책의 범위를 명확히 해야할 필요성이 있음.
  - 광역본부의 권한 및 역할, 광역경제권특별회계 등이 기존의 행정조직에서 어느 정도 독립적인지, 개별광역경제권의 예산편성 및 집행의 자율성을 어느 정도 존중하는지 등 추진조직과 재정확충방안 등을 명확히 해야할 필요성이 있음.
  - 반드시 현재의 행정구역을 중심으로 한 5+2광역경제권이 최적의 권역설정인지 등을 면밀히 검토할 필요가 있음.

### 3. 지역균형발전관련 국정과제의 단계적 이행

- 이명박 정부에서 지역균형발전과 관련하여 제시하고 있는 '국제과학비즈니스벨트 조성' 및 '새만금지역의 동북아경제중심도시 개발'의 차질 없는 이행이 요구됨
- 먼저 국제과학비즈니스벨트 조성사업은 2008년 초부터 전담조직 신설, 특별법 제정, 예산확보 등을 통해 조기 착수하겠다는 인수위의 계획과는 달리 공약사항이행을 위한 구체적 움직임이 후속되지 않아 실체가 없는 사업으로 전략할 우려가 지역내에서 팽배해 있다는 점을 앞에서도 밝힌바 있음.
- 이와 같이 참여정부 국가균형발전의 핵심과제인 행정중심복합도시 건설사업을 보완하여 자족성을 제고하기 위한 차원에서 추진하고 있는 국제과학비즈니스벨트 조성사업이 이명박 정부의 핵심과제임에도 불구하고 구체화된 사업이나 정책, 업무계획 등을 제시하지 못함에 따라 행정중심복합도시로 이전하는 중앙행정기관의 축소와 더불어 행정중심복합도시 건설이 예정대로 추진될 것인지에 대한 의구심이 팽배해 있는 것이 충청권의 실정임.<sup>16)</sup>
- 따라서, 국제과학비즈니스벨트 조성사업을 공약대로 실현하기 위해서는 사업에 대한 개념을 명확히 하고 청사진과 구체적 Action Plan을 수립하며, 이사업을 추진하기 위한 추진주체인 중앙정부의 담당부처 결정과 인력배치, 핵심사업 선

16) 대전일보, 이명박 정부 지역균형정책 전면수정 충청권 반발, 2008.4.17, 3면외 다수.



정, 입지선정 등이 급선무임.

- 국제과학비즈니스벨트 조성 공약이 복잡한 양상<sup>17)</sup>으로 전개되면서 행정중심복합도시 건설이 차질을 빚지 않을까하는 우려와 함께, 대덕 R&D 특구를 이용한 가시적 성과창출이 더 중요하다는 지역내 의견들이 표출되고 있는 실정임
- 국제과학비즈니스벨트 조성사업이 행정중심복합도시의 자족성을 확보하고 국가 경쟁력 제고를 위해 반드시 필요한 사업이라면, 인수위에서 제시한 바와 같이 전담조직 신설, 특별법 제정, 예산확보 등의 절차를 통해 단계적으로 이행하고 있는 모습을 보여줌으로써 지방살리기에 대한 국민들의 신뢰를 확신케 할 필요가 있음.

#### 4. ‘선 지방육성, 후 수도권규제완화’ 원칙의 견지

- 참여정부의 신수도권 발전방안에서는 공공기관이전과 행정복합도시건설이 예정대로 추진된다는 전제하에 2008년 이후 수도권규제체계를 종합적으로 개편하여 금지위주 규제는 심사를 통해 허용하는 간접규제로 바꾸고 현재 3대 권역으로 구분된 수도권지역관리방식을 지역실정에 맞게 합리적으로 조정하여 규제를 차별적으로 적용하며, 2014년 이후 수도권정비계획을 지자체 주도의 자율적 계획관리체제로 전환하고 중앙정부는 조정·중재 및 지원자의 역할을 수행한다는 로드맵을 제시한바 있음.<sup>18)</sup>
- 이와 같은 수도권규제 논리는 현 이명박 정부가 주장하는 바와 같이, “수도권규제완화는 수도권과 비수도권이 이해관계가 첨예하기 때문에 지방발전정책과 연계하여 추진하는 것이 바람직하다”는 주장과 크게 다르지 않은 것으로 판단됨.
- 다만, 이명박 정부에서 계획중인 수도권정비계획법 폐지 및 대체입법 추진, 정비발전지구제 도입, 수도권계획적 관리체계 전환, 상수원 상류 공장 입지규제완화 등의 시책이 지방발전을 위해 무엇을 줄 것인가에 대한 구체적인 대안 없이 성급하게 추진될 경우 자칫 수도권 일극집중을 심화시키는 결과를 초래하고, 비수도권 주민들의 저항에 직면할 가능성이 있다는 측면에서 보다 심도있는 논의가 필요한 것으로 판단됨.

#### 5. 공기업 민영화 및 통폐합과 연계된 혁신도시 추진방안 모색

- 2008년 4월 17일 국토해양부장관은 ‘혁신도시를 전면적으로 백지화하는 방향의 재검토는 아니고, 혁신도시 등 지방발전정책이 실질적으로 작동하여 실효성 있게 추진하는 방향으로 재검토 중이다’ 라는 취지의 발언을 함으로써 어떤 형태이든 혁

17) 대통령직 인수위 국제과학비즈니스벨트 T/F팀장이었던 민동필 서울대 물리학과 rytbn는 인수위 시절“국제과학비즈니스벨트 사업이 꼭 충청권에만 국한된 것은 아니라”라는 발언 및 전국적 공모추진 등의 논의에 따라 동남권, 호남권 광역자치단체들까지 벨트유치에 참여의사를 보이고 있음.

18) 국가균형발전위원회, 국가균형발전의 비전과 전략, 동도원, 2004, p.305.

신도시의 변화가 필요함을 언급하였음.

- 그러나 현실적으로 혁신도시로 이전하기 위한 세부계획이 확정된 28개 공공기관 모두 민영화 또는 통폐합 대상으로 선정하여 ‘선(先) 민영화-후(後) 자율적 지방 이전’을 추진할 계획으로 있어 참여정부에서 국토균형발전의 핵심과제로 추진해 왔던 ‘혁신도시’는 어떠한 형태로든 변형될 것으로 예상되지만, 혁신도시건설 예정지역 자치단체와 주민들의 상당한 반발이 예상되고 있어, 이러한 반발을 어떻게 해결할 것인가 하는 것이 관건임.
- 현재 국토해양부에서는 지역경제활성화 등 지방에 도움이 될 수 있는 방향으로 대책을 모색중인이라고 밝히고 있지만 사업 자체의 축소도 배제하지 않고 있음.<sup>19)</sup>
  - 혁신도시 사업원전 재검토, 공공기관 지방이전 축소, 기업유치를 위한 택지조성 원가 인하, 주택분양가 인하를 통한 분양촉진 등 다양한 가능성을 열어놓고 대안을 마련 중인 것으로 전해지고 있음.
- 국토해양부 관계자는 이전규모 자체를 축소하기 보다는 혁신도시를 광역화해서 자체의 경쟁력을 높이는 방향이 될 것이라면 인위적인 재배치보다 지자체간 대화를 통한 자발적인 통합이 바람직하다고 언급하고 있음.

<표 5> 혁신도시 개선방안

구 분	주 요 내 용
재원부족 기관 지원	• 청사 신축비 70% 이상 자체조달 국고지원
용지 조성원가 인하	• 공원, 녹지, 도로 등 재정지원 범위 산업단지 수준확대
이전기관 직원지원	• 주택우선분양, 주택자금 저리지원, 종합병원 신설, 이전직원배우자 실업급여 지급
한학연클러스터 조기구축	• 세제 감면, 보조금 지원, 공공기관 관련 기업 동반 이전
장기임대 산업단지 조성	• 혁신도시 산학연 클러스터용지 절반 임대단지로 지정 • 2010년부터 임대산업단지 부지를 정부가 매입
교육문화여건 조성	• 외국교육기관, 특목고, 자율학교 등 설치 • 기숙형 공립학교, 전문특성화고 등 혁신도시 우선유치 • 공공육아시설 자자애가 설립운영
광역경제권과 연계 추진	• 혁신도시를 광역경제권의 거점으로 육성 • 광역권내 도로, 전기, 통신 등 기반시설 우선지원

자료 : 국토해양부, 2008.

- 결국, 공기업 민영화나 통폐합으로 혁신도시 건설이 예정대로 추진되기 어렵다는 것이 정부의 주장이지만, 공기업 민영화와 통폐합 역시 혁신도시 이전을 전제로 추진되어야 하고, 오히려 민영화된 공기업이 더 큰 역량을 보유하게 되어 지역특화의 경쟁력을 높일 수 있기 때문에 여건이 허락하면 함께 비수도권으로 이전하여 광역간 특화정책을 선도하는 것도 한 가지 방법일 수 있음.<sup>20)</sup>

19) 매일경제신문, 2008.4.16일자.

20) 권용우, 광역경제권과 혁신도시, 상생할 수 있다. 중앙경제, 2008.5.6, E6.

## 6. 지방자치단체 단위의 지역균형발전 시책의 확대

- 지역간 불균형 문제나 국토공간의 균형발전을 논할 때 항상 수도권과 비수도권의 발전격차를 그 중심에 두어 왔으나, 수도권에서도 과밀한 지역과 낙후된 지역이 공존하듯이, 비수도권에서도 상대적으로 발전된 지역과 낙후된 지역이 존재함
- 이러한 면에서 볼 때 지역간 균형발전문제는 수도권과 비수도권과 같이 단층구조로만 접근할 것이 아니라, 지역을 좀 더 세분하여 낙후정도에 따른 다층적인 구조로 파악하고 해결방안 또는 다양하게 제시할 필요가 있음.
- 특히, 지역에서의 불균형발전은 지역의 성장잠재력을 약화시키고 상대적 박탈감을 강화시켜 지역의 자생적 발전에 부정적 영향을 미칠 수 있다는 측면에서 시급히 해소해야 할 과제임.
- 따라서, 일부 자치단체가 추진하고 있는 균형발전 노력은 발전지역과 낙후지역의 통합적 발전을 통해 지방자치단체의 경쟁력을 강화하는데 기여하고 있으며, 국토균형발전의 이념과도 일치하여 지방살리기에 기여할 것으로 예상됨.
- 현재 충청북도, 충청남도, 전라북도, 제주도 등에서 지역균형발전과 관련된 조례를 제정하고, 지역내 낙후지역 선정 및 낙후지역에 대한 지원을 위해 전담조직 설치, 재원확보, 낙후지역계획 수립 등을 통해 지역균형발전정책을 추진중에 있음.<sup>21)</sup>
- 일부 자치단체에서 추진중에 있는 지역균형발전사업은 수도권과 비수도권의 균형발전을 위한 노력에도 정당성의 근거를 제공할 것으로 판단되어 향후 지방살리기 차원의 시책으로 확산시켜 나가기 위해 선진기업 벤치마킹, 보다 정교한 지원방법론 개발 등의 노력이 후속되어야 할 것임.

## V. 결 론

- 이명박 정부의 출범으로 공간 및 산업정책에서의 ‘규제완화’는 거스를 수 없는 대세가 될 것으로 예상됨. 이에 따라 그동안 수도권과 비수도권의 균형발전정책도 수도권에 대한 일방적 규제보다는 광역경제권 개발과 병행하여 수도권과 지방의 상생발전 논리를 강조하고 있지만, 기존의 정부보다는 시장논리에 한 발 더 다가가는 형태가 될 것은 명확해 보임.
- 본 연구는 이명박 정부의 출범과 더불어 기존에 추진해왔던 국가균형발전에 대한 패러다임이 ‘창조적 광역발전’으로 변화됨에 따라 이명박 정부의 국토정책기조와 지역균형발전의 위상을 살펴본 다음 지방살리기를 위한 국가적 전략방향을 살펴보는 데 목적을 두고 수행하였음.
- 연구결과 이명박 정부의 국토균형발전 정책기조는 광역경제권 육성을 통한 지역

21) 송두범·한상욱, 광역자치단체 지역균형발전정책의 효율적 추진방안, 한국지방자치학회 춘계학술토론회 발표원고, 한국지방자치학회, 2008.5.16.

경쟁력 강화, 수도권내 낙후지역 규제완화를 위해 정비발전지구를 도입하고 수도권3개 권역의 조정, 수도권의 계획적 관리체제로 전환하는 ‘규제완화’를 핵심 화두로 제시하고 있음.

- 아울러, 지방발전을 위해 새만금지역의 동북아 경제중심도시 개발 및 행정중심 복합도시의 자족성 확보 위한 국제과학비즈니스벨트 조성을 국정과제로 제시하고 있음.
- 한편, 이명박 정부에서 균형발전이 차지하는 위상에 대해 살펴본 결과 기존 정부의 국가균형발전정책에 대한 반성과 성찰을 강조하고, 지방에 대한 생각도 수도권과 지방의 공동발전체제 형성을 강조하고 있으나 수도권내 낙후지역 규제완화를 통한 수도권경쟁력 강화에 우선순위를 두고 있는 듯함.
- 뿐만 아니라, 행정중심복합도시의 대안으로 추진중인 국제과학비즈니스벨트 조성사업은 구체화된 액션플랜이 부재하며, 공공기관 지방이전의 일환으로 추진중인 혁신도시 역시 어떤 형태로든 변형이 불가피한 것으로 보임.
- 이명박 정부에서 균형발전정책의 핵심인 5+2 광역경제권 구상은 수도권과 비수도권, 지방자치단체마다 자기 지역의 이해관계와 결부하여 상당한 견해차가 있는 것도 사실임.
- 이와 같은 분위기 속에서 지방살기를 위한 국가적 전략을 공간구조에 한정하여 살펴보면 다음과 같이 제시할 수 있음.
  - 첫째, 지역균형발전정책은 여전히 국토공간정책으로 유용한 틀을 제공하기 때문에 발전적으로 계승할 필요가 있음.
  - 둘째, 5+2 창조적 광역발전전략에 대한 모호성과 구체성의 결여됨에 따른 불확실성을 제거하여 그 목적과 범위, 추진조직, 재정확충, 권역 설정 등을 분명히 해야함
  - 셋째, 행정중심복합도시의 자족성 확보차원에서 계획중인 국제과학비즈니스벨트의 청사진과 구체적인 Action Plan을 수립하고 전담조직, 특별법 제정, 예산확보 등이 필요함
  - 넷째, 수도권정비계획법 폐지 및 대체입법 추진, 정비발전지구제 도입, 수도권 계획적 관리체제, 상수원 상류 공장입지규제완화 등의 시책에 대해서는 비수도권과 합의를 통해 해결하려는 자세가 필요함
  - 다섯째, 공기업 민영화 및 통폐합을 이유로 중단될 수 없으며, 공기업 민영화 및 통폐합 역시 혁신도시 이전을 전제로 추진되는 것이 바람직하고, 어느 정도의 변형이 불가피하더라도 혁신도시는 추진되는 것이 바람직함.
  - 여섯째, 수도권과 지방간의 불균형뿐 아니라, 지방자치단체 차원에서도 지역간 불균형발전을 해소를 위한 지역균형발전 시책을 보다 많은 자치단체로 확산하고 지원방법 개발 등을 모색할 필요가 있음
- 지방살리기가 반드시 공간정책에만 한정된 것이 아니라는 측면에서 본 연구에서 제시한 몇 가지 제안은 지방살리기를 위한 핵심적인 내용의 전부가 아니라는 측면에서 한계를 지님

- 그러나, 국가공간정책이 정권의 교체와 관계없이 적어도 그 이념과 핵심내용은 일관성을 유지하고, 최대한의 자율성과 독립성을 가지고 추진될 수 있는 환경이 조성될 때 지방살리기가 한층 더 실현가능성이 있다는 점을 분명해 보임.

## 참 고 문 헌

- 국가균형발전위원회, 국가균형발전의 비전과 전략, 동도원, 2004.
- 국가균형발전위원회, 지역균형발전을 위한 충북개발전략 연구, 2005.
- 국토해양부, 기업하기 좋고 살기편한 국토경영, 업무보고 자료, 2008.3.24.
- 권용우, 광역경제권과 혁신도시, 상생할 수 있다. 중앙경제, 2008.5.6, E6.
- 기획재정부, “7% 성장능력을 갖춘 경제” 세부 실천계획, 2008.3.10.
- 김동건, 국가균형발전정책과 국가재정, 재정포럼, 제136권, 한국조세연구원, 2007,
- 김은경, 참여정부의 국가균형발전정책에 대한 비판적 검토, 여성경제연구, 제4집 제 2호, 2007.
- 대전일보, 이명박 정부 지역균형정책 전면수정 충청권 반발, 2008.4.17, 3면 외 다수.
- 송두범·한상욱, 광역자치단체 지역균형발전정책의 효율적 추진방안, 한국지방자치학회 춘계학술토론회 발표원고, 한국지방자치학회, 2008.
- 안영진, 우리 나라 낙후지역 개발정책의 평가와 발전과제, 지리학연구, 제41권 4호, 2007,
- 원광희, 균형발전정책 추진동향과 효율적 추진, 2008.
- 이동우, 국토정책의 목표 수정에 관한 제언, 국토정책 Brief, 제174호, 국토연구원, 2008.4.14.
- 제17대 대통령직인수위원회, 성공 그리고 나눔, 백서 1, 2008.
- 최병선, 새정부의 국토균형발전정책 과제와 방향, 국토, 국토연구원, 2008.
- 충청남도, 충청남도 균형발전개발계획, 2008.
- 충청투데이, ‘충청 뭉’ 공언한 대통령 약속 지켜질까, 2008.5.12, 6면.
- 환경부, 2008년 환경정책 실천계획, 2008.3.21.