

# CEO Report

## 「국가균형발전」 개념의 재인식

박충훈

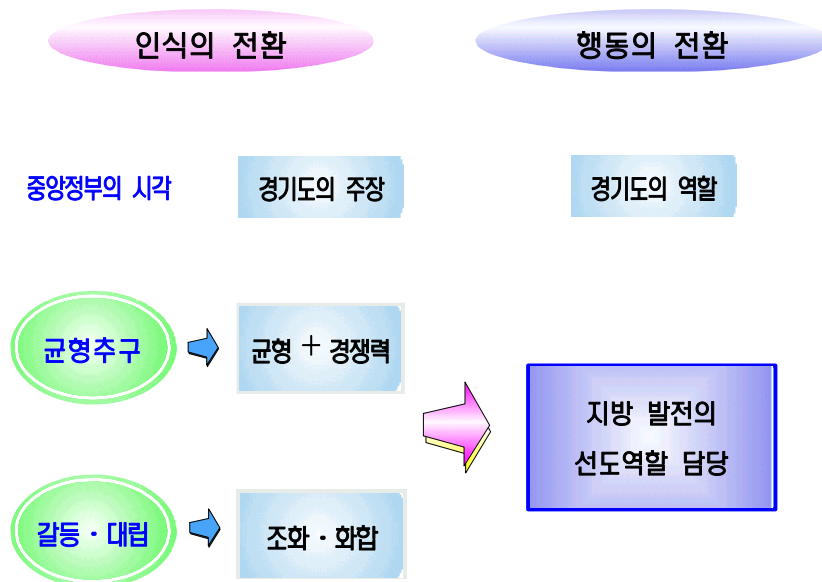
2003. 8. 30

내용문의 : 박충훈 책임연구원  
E-mail : [chparkdr@kri.re.kr](mailto:chparkdr@kri.re.kr)  
T E L : 031-250-3273

## 결론 및 내용 요약

### 1. 결 론

- 국가균형발전은 확고한 가치관에 기초한 미래지향적 인식의 전환이 필요하며,
- 특별법의 개별 조항에 대한 소극적 대응보다는 지방자치단체간 공동참여방식을 제안하여 균형발전을 선도할 수 있는 의지와 능력이 있음을 적극적으로 보여줌으로써,
- 균형발전 추진과정에 경기도가 참여하여 발전방향, 실행계획, 자원배분 등에 있어 실질적 주도권을 행사할 수 있는 통로를 개설하여야 함.



## 2. 요약

### I. 국가균형발전특별법의 개요

- 과도한 수도권 집중을 억제하고, 수도권과 비수도권의 지역격차를 완화하여 균형성장을 유도.

### II. 현행 국가균형발전의 논리

- 수도권 집중 및 지역간 발전격차 심화에 따라 자치단체의 자립능력은 제한되고, 지역간 불신 조성.
- 이를 해소하기 위해 전국최소기준의 충족을 통한 초기조건을 달성하고, 지역혁신체계 구축 및 지역전략산업 육성을 통해 지역간 균형발전 도모.

### III. 국가균형발전의 재음미

- 지방간 균형발전과 더불어 지역경쟁력의 강화방안도 동시에 고려 필요.
- 상대적 박탈감의 해소와 지방발전의 동반자관계 형성을 통하여 대립·갈등구조에서 조화·화합으로 전환 필요

### IV. 경기도의 역할

- 지방자치단체간 계획계약제도의 도입 등 지방발전을 위한 경기도의 역할을 천명함으로써 지역발전의 선도역할 담당

## I

## 국가균형발전특별법의 개요

### 1. 균형발전특별법 제정의 의의

- 국가균형발전특별법(안)은 인구와 산업, 공공 및 민간의 중추관리기능 등이 과도하게 수도권으로 집중되어 국토의 불균형발전이 가속화되는 시점에서, 수도권과 비수도권의 지역격차를 완화하여 수도권과 비수도권이 균형성장을 할 수 있도록 유도하기 위한 정책수단임.

### 2. 주요 골자

- 국가균형발전에 관한 범정부적 조정기구인 **국가균형발전위원회**를 설치·운영하며, 국가균형발전을 촉진하기 위하여 **국가균형발전 5개년계획**을 수립·집행하고, 국가균형발전사업 추진을 재정적으로 지원하기 위해 **국가균형발전특별회계**를 신설함.
- 국가균형발전 5개년계획에 포함될 주요사업으로 **지역혁신체계의 구축·육성, 지역전략산업의 육성, 지방대학의 육성, 지역과학기술의 진흥, 지방문화·관광의 육성, 공공기관 및 기업 등의 지방이전, 지역경제활성화 시책의 추진, 낙후지역개발의 촉진** 등이 제시됨.
- 국가균형발전특별회계는 **지역혁신사업계정과 지역개발사업계정**으로 구분하여, 지역혁신사업계정은 경쟁력 강화를 위한 역동적 균형의 달성에 이용되고, 지역개발사업계정은 전국 최소기준 충족을 위한 통합적 균형의 달성에 이용됨.

II

현행 국가균형발전의 논리

1. 불균형 성장의 폐해

1) 지역간 발전격차의 심화

- 장기간에 걸친 중앙집권적 국가구조와 조속한 국가발전을 위해 선택한 불균형 발전전략 등으로 인한 국토개발의 결과 수도권과 비수도권, 영남과 호남 사이의 발전격차가 심화됨.
- 또한 총량적 효율성을 토대로 하여 불균형적 투자배분정책을 추진함으로써 농촌·중소도시·대도시간 지역발전격차가 심각하게 확대됨.
- 이에 따라 수도권과 비수도권, 농촌과 도시, 영남과 호남간 불신이 심화되고, 상호간 합리적 의사소통이 어려워짐.

2) 의존적 지방화(dependent localization) 심화

- 지방자치단체의 자치·자립·자활능력이 배양되지 않은 상태에서 국가발전에 소요되는 자원배분이 중앙에 의해 일방적으로 이루어지게 됨에 따라, 지역발전사업에 소요되는 계획·인력·자원을 중앙에 의존할 수밖에 없는 상황이 고착화 됨.
- 또한, 중앙정부에 의해 인사권, 재정권, 규제권, 인허가권, 자원배분권 등이 독점적으로 행사됨에 따라

지방자치단체의 독자적 개발계획은 중앙정부정책과의 조화를 위하여 항상 제한될 수밖에 없는 상황임.

- 따라서 지방자치단체의 자립능력은 극도로 제한되어 질 수 밖에 없으며, 중앙정부에 의존하는 정도가 심화되는 경향이 나타남.

### 3) 과도한 수도권 집중실태

- 불균형발전전략과 중앙집권체제의 강화는 결과적으로 과도한 수도권집중을 초래하게 됨.

#### < 수도권 집중 실태 >

구 분		집중도
국토면적		11.8%
인구집중		47.2%
주요기관집중	정부중앙부처	100%
	기타공공기관	84%
	100대 대기업 본사	91%
	벤처기업	77%
	기업부설연구소	72.1%
	10대 명문대	80%
경제력 집중	총량경제력	52.6%
	금융거래비중	70.4%
	조세수입비중	70.9%

## 2. 균형발전을 위한 전략

### 1) 특성화발전전략

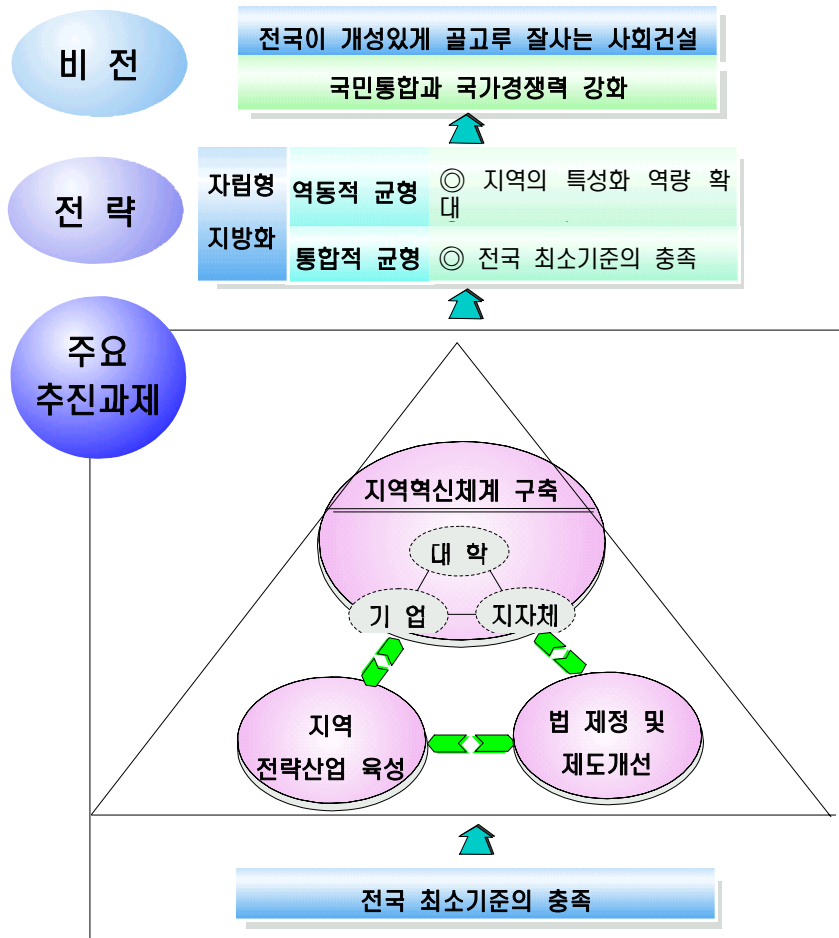
- 중앙정부에 의존할 수 밖에 없던 지방자치단체의 자립능력의 신장을 위해 지역별 산업의 특화를 통해 고유의 경쟁력을 함양함으로써 지역역량을 극대화 해 나가는 특성화발전전략을 추진함.
- 지역내의 특성화를 위해 대학-기업-지방자치단체를 연결하는 지역혁신체계를 구축하고, 지역내 산업의 발전을 위해 지역의 특성과 강점을 살리는 특성화된 지역전략산업 육성을 추진함.
- 지역혁신체계의 구축과 지역전략산업의 육성은 지방자치단체가 중심이 되어 추진하되, 중앙정부는 이를 지원하기 위하여 법·제도의 정비, 특별회계 신설을 통한 재원마련 등 지원·조정기능을 담당함.
- 이러한 특성화발전전략을 토대로 지역의 잠재력과 비교우위를 극대화하고, 지방사회의 혁신능력을 제고하여 모든 지방의 역동적 발전을 촉발시키고자 함.

### 2) 전국최소기준의 충족

- 불균형성장 과정에서 소외된 지방자치단체들은 지역적 특성에 따른 지역간 격차를 자연스러운 것으로 받아들이기 보다는, 불균형성장 과정에서의 인위적 자원배분의 왜곡에서 기인한 것으로 간주함.

- 따라서 각 지역이 지역간 격차를 스스로 인정할 수 있도록 하기 위해서는 초기조건이 균형이 요구되며, 이를 위해 전국 최소기준에 미달하는 낙후지역에 대한 정부투자의 확대 등 기회균등이 어느 정도 보장되어야 함.
- 낙후지역의 지원을 위한 정부투자는 SOC, 환경, 물류, 정보통신 등 물리적 인프라 및 주택, 의료, 교육, 문화 등 생활인프라의 확충에 초점을 두게 됨.

< 국가균형발전의 비전과 전략 >





III

국가균형발전의 새음미

1. 균형발전과 경쟁력 확보

1) 국가균형발전의 방향

- 국가균형발전위원회에서 추진하는 국가균형발전의 개념은 전국 최소기준의 충족을 통한 기회의 균형 달성을 기반으로 하여 지역의 잠재력과 비교우위를 극대화하여 지역의 경쟁력을 강화시키고자 함.
- 이에 따라 낙후지역에 대한 정부투자를 통해 초기조건을 균등을 달성하고, 수도권에 비해 상대적으로 낙후된 비수도권(지방)의 지역혁신체계 구축 및 지역전략산업 육성을 통해 자립형 지방화를 지향하고자 함.

2) 경쟁력 강화 병행 추진

- 지방의 자립을 지향하는 국가균형발전의 원칙은 매우 바람직한 방향이라고 하겠으나, 균형과 아울러 경쟁력의 확보에도 관심을 기울여야 함.
- 현재 세계는 국가와 민족의 개념을 뛰어넘어 오직 경쟁력 있는 기업만이 살아남는 무한경쟁시대로 접어들고 있음. 따라서 국내무대보다 국제무대에서의 경쟁력이 더욱 중요한 시점이라고 할 수 있으며, 이러한 국제경쟁력을 국내의 지방자치단체가 모두 확보하는 것은 불가능에 가까움. 따라서 국제경쟁력 확보에 근접한 곳을 집중 육성하여야 할 필요성이 있음.

- 또한, 이미 경쟁력을 확보하고 있는 수도권을 배제한 채 비수도권에 대한 집중투자를 통해 국가재원을 분산시킴으로써, 이미 수도권이 보유하고 있는 경쟁력을 사장시키는 결과를 초래하게 됨.
- 수도권이 비수도권 발전의 동반자 역할을 담당하게 되면 이미 확보된 경쟁력을 통해 비수도권의 경쟁력 확보를 촉진시키는 시너지효과가 나타날 수 있는데, 이를 고려하지 않고 있음.

## 2. 대립·갈등에서 조화·화합으로

### 1) 상대적 박탈감의 해소

- 비수도권의 수도권에 대한 감정, 호남의 영남에 대한 감정 등은 각종 개발사업 등에서 특정지역이 그동안 배제되었다는 상대적 박탈감에 기인하고, 이러한 상대적 박탈감이 지역간 대립·갈등구조를 증폭시켜온 것임. 따라서 지역간 대립·갈등구조를 조화·화합구조로 전환하기 위해서 상대적 박탈감 해소를 위한 조치가 필수적임.
- 그럼에도 불구하고, 현행 특별법(안)에서는 여전히 국가균형발전의 대상을 비수도권으로 제한함으로써, 기존의 수도권과 비수도권의 대립구조를 개선하지 못하고 있음.

## 2) 지방발전의 동반자관계 형성

- 현행 국가균형발전 구상에는 지방이 지역발전의 주체로 규정되어 있으며, 부가적으로 국가와 지방이 공동으로 지역발전의 주체가 될 수 있도록 규정하고 있는 반면, 지방자치단체간 공동주체의 방안은 배제되어 있음.
- 자본, 기술, 조직, 경험 등에서 상당한 경쟁력을 축적한 수도권의 지방자치단체가 비수도권의 지방자치단체와 공동으로 지역발전을 도모할 수 있는 동반자관계를 형성한다면, 수도권의 경쟁력을 효율적으로 활용할 수 있을 것임.
- 또한, 상대적 박탈감을 기초로 수도권에 대한 반감을 보이는 비수도권과의 동반자관계 형성을 통해 기존의 대립·갈등구조를 완화할 수 있는 계기가 형성될 수 있음.
- 이를 위해 수도권에서도 지방의 발전을 위해 필요한 지원을 아끼지 않는 적극적 참여(예: 지역균형발전을 위한 기금조성)가 요구되며, 나아가 지방발전을 선도하는 핵심역할을 수행하여야 함.

## IV

## 경기도의 대응방안

## 1. 개별조항에 대한 대응 자세

- 국가균형발전의 개별조항에 대한 경기도의 대응은 중앙정부나 타 자치단체의 시각에서는 경기도만의 이익을 추구하려는 이기주의적 대응으로 비칠 수 있음.
- 따라서 국가균형발전법의 개별조항에 대한 대응은 실무선에서 하여야 하며, 경기도지사의 입장에서는 세 부적 사항보다는 국가균형발전을 위해 경기도가 앞장서겠다는 의지를 천명하는 방향으로 대응하여야 할 것임.

## 2. 지방 발전의 선도역할 담당

- 국가균형발전에 있어 경기도가 주도권을 잡기 위해서는 지역발전의 주체가 될 수 있는 계기를 마련하여야 할 것임.
- 현재 구상중인 국가와 지방간 계획계약제도에서 한걸음 더 나아가 지방자치단체간 계획계약제도의 도입을 주장함으로써 균형발전 논의를 선도해 나갈 필요가 있음.
- 국가의 재정지원을 토대로 한 국가와 지방의 계획계약제도 하에서는 경기도의 역할이 배제되거나 소극적 참여에 그칠 가능성이 높음.

- 반면 지방자치단체간 계획계약제도를 도입하게 되면, 경기도의 재정지원을 토대로 한 균형발전사업을 계획할 수 있으며, 해당사업에 대한 영향력 행사가 가능해져 경기도의 역할이 두드러질 수 있음.
- 지방자치단체간 계획계약제도가 도입되어 경기도가 낙후된 지방의 발전을 위해 직접 투자·지원하게 될 경우, 경기도의 기확보된 경쟁력을 활용하여 지역 발전을 선도할 수 있으며, 수도권에 반감을 가진 지방 정서를 완화하는 좋은 계기도 될 것임.