

참여정부 국정운영백서 ⑥

균형발전

참여정부 국정운영백서 ⑥

균형발전

국정홍보처

참여정부 국정운영백서 편찬위원회

편찬위원장

김병준 정책기획위원장

편찬위원

1권 총론 / 대통령 발언록

성경룡 정책실장(감수)

정동수 정책조정비서관(책임집필)

2권 민주주의

차성수 시민사회수석, 이호철 민정수석, 천호선 홍보수석(감수)

윤건영 정무기획비서관(책임집필)

3권 경제

김대유 경제정책수석(감수)

문일재 경제정책비서관(책임집필)

4권 사회

김용익 사회정책수석(감수)

김동완 사회정책비서관(책임집필)

5권 통일 · 외교 · 안보

백종천 통일외교안보정책실장(감수)

배기찬 동북아비서관(책임집필)

6권 균형발전

이민원 국가균형발전위원장(감수)

남동균 국가균형발전위원회비서관(책임집필)

7권 정부혁신

차의환 혁신관리수석(감수)

권해상 혁신관리비서관(책임집필)

8권 일지 / 자료

김정호 기록관리비서관(책임집필)

편집 총괄

김종민 국정홍보비서관

발간사

참여정부는 북핵과 신용불량자 위기 속에서 출발해 지난 5년 동안 이를 극복하고 민주주의 개혁, 국민소득 2만 달러 달성, 동반성장, 동북아 평화 정착, 균형발전, 정부혁신 등 각 분야의 성과를 통해 대한민국을 선진국으로 발전시켰다.

권위주의, 특권과 유착을 청산하고 공정하고 투명한 민주주의를 뿌리내렸다. 대통령의 권력은 그 어느 때보다 겸손해졌고 초과권력을 위해 이용됐던 권력기관들은 모두 제자리로 돌아갔다. 권력에 의해 굴절됐던 과거사의 상처도 치유하고 있다.

정경유착과 관치경제를 청산하고 시장경제를 정착시켰다. 국민소득 2만 달러와 수출 3천억 달러 달성은 이렇게 공정하고 투명한 기업경영과 시장경쟁이 만들어낸 경제성과다. 미래의 성장을 위해 한·미 FTA 협상도 타결시켰다.

참여정부는 지난 시기 성장 제일주의, 승자독식이 만들어낸 양극화 문제를 국민적 의제로 제기하고 이를 해결하기 위해 노력한 최초의 정부다. 성장과 복지가 함께 가는 사회를 만들기 위해 복지재정과 사회투자를 꾸준히 늘렸다.

북핵 문제로 전쟁 위기까지 치달았지만 평화적 해결이라는 원칙을 버리지 않고 북한과 주변국들을 끈질기게 설득해 한반도, 나아가 동북아시아에 평화와 번영의 대세를 만들어냈다. 남북정상회담으로 이제 정전체제 종식과 평화협정 체결까지 내다보게 되었다. 한·미 간 여러 난제들을 풀어내고 수평적 동맹 관계로 성숙시켰다.

행정복합도시, 혁신·기업도시 등 균형발전 사업을 통해 수도권 집중을 해결하고 국토의 고른 성장을 도모한 것과 정부 혁신을 통해 행정 및 대국민 서비스의 질을 높인 것도 참여정부의 중요한 성과다.

이런 성과에도 불구하고 '참여정부 실패론' '잃어버린 10년' 등의 이해할 수 없는 주장이 남발되는 것은 대한민국 발전을 위해서도 바람직하지 않은 일이다. 『참여정부 국정운영 백서』는 참여정부의 성과와 한계를 가감 없이 기록함으로써 향후 국정운영과 역사적 평가에 필요한 사료가 될 것이다. 이 책이 참여정부에 대한 공정하고 성숙한 담론을 이끌어내는 데 쓰이길 기대해본다.

2008년 2월

참여정부 국정운영백서 편찬위원장 김병준

머리글

참여정부는 국가균형발전정책을 가장 핵심적인 국정과제로 설정하고 이를 체계적으로 추진해 왔습니다. 이 책은 국가균형발전정책을 참여정부의 핵심과제로 설정하게 된 역사적 배경, 균형발전정책의 비전과 전략, 구체적인 부문별 균형발전정책의 내용, 그 성과와 과제 등을 종합적으로 정리한 내용을 담고 있습니다.

건국 이후 한국사회는 ‘요소투입형 및 중앙집중형’ 성장전략을 통해 반세기만에 산업화와 민주화라는 근대화의 두 가지 핵심과업을 성취하였습니다. 아울러 90년대에 들어와서는 지식정보화에도 앞장서 정보통신강국의 반열에 진입하는 데에도 성공하였습니다. 그러나 요소투입형 모델의 성장동력이 소진되고, 집중형 불균형발전전략으로 인해 지방의 발전잠재력과 국가 전체의 경쟁력이 약화되어 90년대 후반 들어 마침내 외환금융위기를 맞기에 이르렀습니다. 이에 따른 한국사회의 통합력 저하 현상은 중대한 국가적 이슈로 대두되기 시작하였습니다.

참여정부가 국가균형발전정책을 핵심 국정과제로 설정한 것은, 이러한 경제성장 동력의 약화와 지역불균형의 심화라는 한국사회의 구조적 문제를 해결하고 기술혁신·지역혁신을 통해 문민정부와 국민의 정부 시대로부터 물려받은 외환금융위기의 누적된 문제들을 완전히 해소하여, 궁극적으로는 한국을 선진국 대열에 진입시키기 위해서였습니다.

이러한 목표를 달성하기 위해 참여정부는 첫째, 과거의 요소투입형 성장전략이 아니라 과학기술 분야의 연구개발과 문화예술 분야의 창조활동 등을 통해 새로운 부가가치의 창출과 생산성 향상을 도모하는 창신형(創新型) 발전전략 둘째, 수도권 이외에 중부권·서남권·동남권 등 전 국토로부터 성장동력을 찾아내기 위한 다극분산형 균형발전전략 셋째, 지방의 잠재력을 극대화하는 지방화를 통해 세계화에 대응하는 개방형 세방화(Glocalization) 전략을 채택하였습니다.

이러한 전략 하에 참여정부는 국가균형발전특별법을 제정하고, 국가균형발전특별회계를

신설하였으며, 국가균형발전위원회를 출범시키는 등 국가균형발전정책을 추진하기 위한 기반을 마련하였습니다.

또한 국가균형발전을 위한 구체적 정책으로 혁신정책, 균형정책, 산업정책, 공간정책, 삶의 질적 발전정책 등 5대 정책을 추진해 왔습니다. 아울러 민간기업의 지방투자를 유도하고 촉진하기 위한 2단계 국가균형발전정책을 추진하였습니다.

이러한 균형발전정책의 추진 결과, 지방의 1인당 지역내총생산(GRDP)이 수도권을 추월하고, 비수도권의 수출비중이 크게 상승하는 등 가시적인 성과가 조금씩 나타나고 있습니다. 또한 수치로 계량화할 수는 없지만, 지역혁신주체들의 공동학습 열기의 고조와 네트워크의 구축을 통한 내생적 발전역량의 축적 등 긍정적 변화도 나타나고 있습니다. 혁신형 발전전략의 속성상 그 성과는 향후 차츰 더 가시화될 것으로 전망됩니다.

참여정부의 국가균형발전정책을 종합 정리한 이 책이 중앙과 지방정부, 대학, 기업, 연구소, 언론, NGO 등 지역혁신과 균형발전을 통한 국가경쟁력 강화에 관심을 가진 모든 분들에게 유익한 자료로 활용되기를 바랍니다.

국가균형발전위원장 이민원

차례

제1편 국가균형발전정책의 개관

제1장 국가균형발전정책의 구상과 태동	14
제1절 국가균형발전정책의 추진 배경 · 14	
제2절 국가균형발전정책의 골격 마련 · 25	
제3절 국가균형발전위원회의 출범과 대구구상 · 32	
제2장 국가균형발전정책의 비전과 전략	41
제1절 국가균형발전정책의 비전 · 41	
제2절 국가균형발전정책의 추진전략 · 44	
제3장 국가균형발전정책의 추진기반 구축	52
제1절 국가균형발전특별법의 제정 · 52	
제2절 국가균형발전특별회계의 신설 · 68	
제3절 국가균형발전5개년계획 수립 · 78	

제2편 부문별 국가균형발전정책

제4장 혁신정책	90
제1절 혁신정책의 개관 · 90	
제2절 지역혁신체계의 구축 · 92	

제3절 지방대학 혁신역량 강화사업	101
제4절 지방 과학기술의 진흥	105
제5절 산·학·연 네트워크 강화	112
제6절 혁신정책의 성과와 과제	118
제5장 균형정책	121
제1절 균형정책의 개관	121
제2절 신활력사업	127
제3절 지역특화발전특구사업	136
제4절 균형정책의 성과와 과제	141
제6장 산업정책	148
제1절 산업정책의 개관	148
제2절 지역전략산업 육성	153
제3절 산업단지 혁신클러스터 육성	158
제4절 대덕연구개발특구 육성	167
제5절 산업정책의 성과와 과제	175
제7장 공간정책	179
제1절 공간정책의 개관	179

제2절 신행정수도 건설 논의 및 행정중심복합도시 건설	181
제3절 공공기관 지방이전 및 혁신도시 건설	195
제4절 기업도시 건설	209
제5절 수도권기업의 지방이전 촉진	215
제8장 삶의 질적 발전정책	218
제1절 삶의 질적 발전정책 개관	218
제2절 살기 좋은 지역 만들기	219
제3절 수도권발전 종합대책	231
제9장 2단계 국가균형발전정책	243
제1절 추진 배경	243
제2절 비전과 추진 전략	245
제3절 부문별 정책 과제	247
제4절 추진 경위와 향후 과제	252
제3편 국가균형발전정책의 성과와 향후 과제	
제10장 국가균형발전정책의 성과	256
제1절 투입 성과	257

제2절 산출 성과	•258
제11장 향후 과제 266
제1절 기존 균형발전정책 및 2단계 정책의 지속적 추진	•266
제2절 혁신주도형 발전전략의 추진과 이에 따른 보완	•267
제3절 초광역경제권 구상과 세계화 도모	•269



1

국가균형발전정책의 개관

1

국가균형발전정책의 구상과 태동

제1절 국가균형발전정책의 추진 배경

1. 참여정부의 국가경영 전략 차원

건국 이후 한국사회는 불과 반세기 만에 온 세계가 놀랄 정도로 산업화와 민주화라는 근대화의 두 가지 핵심 과업을 우리 힘으로 성취하는 데 성공하였다. 1990년대에 접어들어서는 ‘산업화에는 뒤졌지만 정보화에는 앞서 가자’는 캐치프레이즈를 내걸고 당시 정보통신 후진국에 머물러 있던 한국사회를 일약 정보통신강국의 반열에 진입시키는 데에도 성공하였다.

그러나 1990년대 후반에 접어들어 개발연대를 이끌어오던 ‘요소투입형 발전모델’의 성장동력이 소진되고 노사갈등을 비롯한 갖가지 사회갈등이 분출하면서 급기야 외환 금융위기라는 절체절명의 위기가 찾아왔다. 또한 이 시기에 과거 수도권 일극중심형 불균형 발전 전략으로 인해 지방의 발전잠재력과 국가 전체의 경쟁력이 약화되고, 한국사회의 사회통합력이 현저히 약화되는 문제가 중대한 국가적 이슈로 부각되기 시작했다.

이런 상황에서 출범한 참여정부는 경제성장 동력의 약화와 지역불균형의 심화라는

한국사회의 구조적 문제를 해결하고 정부혁신·경제혁신·기술혁신·지역혁신을 통해 한국사회를 총체적으로 혁신함으로써 문민정부와 국민의정부 시대로부터 물려받은 외환금융위기의 누적된 문제들을 완전히 해소하고, 궁극적으로는 한국을 선진국 대열에 진입시키려는 목표를 추구하였다. 이러한 목표 달성을 위해 참여정부는 다음과 같은 네 가지 발전전략을 국가경영의 핵심전략으로 채택·추진하였다.

첫째는 창신형(創新型) 발전 전략이다. 창신형 발전 전략은 단순히 비용우위와 투입확대를 추구하는 요소투입형 성장전략과는 대별되는 것으로 과학기술 분야의 연구개발과 문화예술 분야의 창조활동 등을 통해 새로운 부가가치의 창출과 생산성 향상을 도모하려는 발전전략이다. 개념적으로는 창신형 발전이란 창조형 발전과 혁신주도형 발전을 포괄하는데, 전자는 원천적으로 새로운 지식, 기술, 제품, 문화를 만들어내는 것에, 후자는 일하는 과정과 방식의 변화를 통해 경제의 효율성을 높이는 것에 중점을 둔 개념이다. 새로운 단계의 내생적 발전은 이 두 가지 요소를 모두 결합해야 가능하다 할 수 있다.

둘째는 다극분산형 균형발전 전략이다. 과거에는 요소투입형 성장모델을 활용하면서 수도권 발전을 통해 타 지역을 이끌어가는 일극집중형 또는 일극주도형 발전을 추구했다면, 참여정부는 다극분산형 발전모델에 따라 수도권과 타 권역의 공동발전·균형 발전을 추구한다. 즉, 수도권 이외에 중부권, 서남권, 동남권 등 전 국토로부터 성장동력을 찾아내기 위해 다극분산형 균형발전 전략을 채택하였다. 달리 말하면 과거의 정부가 수도권 일극을 집중 육성하는 ‘한강의 기적’ 모델을 추구했다면, 참여정부는 한강 외에 금강·영산강·낙동강 등 ‘4대 강의 기적’을 통해 한국사회 전체의 발전잠재력을 극대화하는 전략을 추구하고 있는 것이다.

셋째는 개방형 국가경영 전략이다. 한반도의 지정학적·지경학적 위상으로 볼 때 한국은 동북아 국가들과 함께 평화와 공동번영을 모색하지 않으면 안 된다. 폐쇄형이 아닌 고도의 개방형 국가경영 전략을 채택해야만 이러한 과제를 성공적으로 수행할 수 있다. 이 전략은 그간 동북아경제중심 프로젝트라는 이름으로 추진되어 왔는데, 그 내용에는 남북한 사이의 경제교류를 활성화하는 한편, 한반도 전체가 동북아시아, 나아가 세계의 허브로 발전하도록 개방형·고속형·혁신형 국토의 관점에서 공항, 항만, 철도 등 SOC를 배치하고, 지역전략산업과 산업클러스터의 육성을 통해 지역경쟁력과 국가

경쟁력을 강화하는 정책 등이 포함되어 있다.

넷째는 세계화 전략이다. 세계화 전략은 FTA 체결 확대 등 보다 적극적인 대외개방 정책을 추진함으로써 우리의 활동무대를 해외로 더욱 확장하고, 이를 통해 우리 경제사회 전반을 새롭게 혁신하고, 나아가 산업 전반의 생산성과 국가경쟁력을 획기적으로 높 이려는 국가발전 전략이다. 세계화가 급속히 진행되고 있는 21세기의 상황과 수출입이 우리 경제에서 차지하는 비중이 70%를 상회하고 있는 현실에서, 참여정부는 선진국으 로 도약하기 위한 획기적 방안의 하나로 세계화 전략을 과감히 채택하였고 개방정책을 적극적으로 추진하였다.

발전론의 관점에서 볼 때, 위에서 언급한 창신형·균형발전 전략은 내생적·내포 적·내발적 발전모델을 추구한 것인 반면, 개방형·세계화 전략은 외연적·공간확장적 발전모델을 추구한 것이다. 이 두 발전모델은 상호보완적 관계에 있으며, 함께 추구되 어야만 각 전략의 실효성을 기할 수 있다.

참여정부는 한국사회의 선진화를 위하여 위의 네 가지 발전 전략을 국가경영 전략의 중심으로 삼았고, 전략 추진을 위해 국가균형발전정책을 핵심 정책과제로 선정하게 되 었다. 국가균형발전정책의 기본 취지는 수도권 외에 전국 모든 지방의 혁신역량, 경쟁 력, 잠재력을 극대화하는 지방화 과업을 추진함으로써 성장동력을 새롭게 확보하여 세 계화의 도전에 적극 대응하려는 것이다. 이것은 한국사회가 건국 이후 산업화, 민주화, 정보화의 발전단계를 거쳐 참여정부에 와서는 지방화를 통한 세계화 전략을 추진하고 있음을 의미한다. 이런 점에서 참여정부는 지방의 역량을 강화하고자 하는 한국사 최초의 정부로서 지방화와 세계화의 역사적 과제를 동시에 수행하고 있다고 할 수 있다.

2. 수도권 집중에 따른 폐해 해소의 필요성

우리나라는 산업화 과정에서 중앙집권체제를 통해 ‘불균형발전 전략’을 추진함으로 써 압축 성장에는 성공할 수 있었으나 ‘수도권의 과밀과 지방의 침체’라는 결과를 낳았 다. 특히 수도권 중심의 일극(一極)집중형 발전모델을 적용함에 따라 돈·자원·기업 활동·인구가 수도권으로 과도하게 집중되면서 지방경제의 위축, 지방의 자치능력 약

분야별 수도권 집중의 실태(2000년 기준)

구분		집중도
국토면적		11.8%
인구집중		47.6% (2003년 말 기준)
주요기관의 집중	중앙정부부처	100.0%
	기타 공공기관	84.0%
	100대 대기업 본사	91.0%
	벤처기업	77.0%
	기업부설 연구소	72.1%
	10대 명문대	80.0%
경제력 집중	총량 경제력	52.6%
	금융거래	70.4%
	조세수입	70.9%

자료 : 통계청

화, 국민통합 저해 등의 문제가 나타나게 되었다.

수도권의 면적은 전 국토의 11.8%에 불과한데, 경제력의 경우 2000년을 기준으로 금융거래와 조세 수입의 70% 가량이 수도권에서 발생하였으며, 중앙정부 부처의 100%, 100대 대기업 본사의 91%, 공공기관의 84%, 10대 명문대학의 80%, 벤처기업의 77%가 수도권에 집중되었다. 그 결과 우리나라의 총량 경제력에서 수도권이 차지하는 비중은 50%를 넘어 계속 증가하여 왔다.

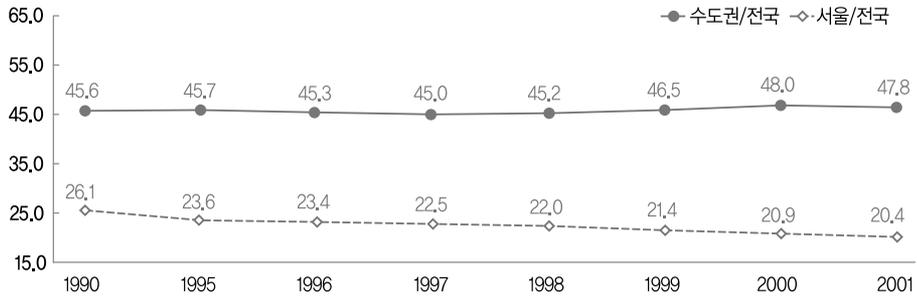
이 같은 수도권의 경제력 집중은 취업기회, 교육기회, 의료기회, 문화기회를 수도권에 집중시켜 필연적으로 인구의 수도권 집중을 야기했다. 즉 수도권의 인구는 매년 20여만 명 이상 증가해왔으며, 이는 전국 인구 평균증가율의 3배에 달하는 수준이다. 2005년 말 기준으로 수도권 인구는 전체의 48.1%에 달한다. 수도권으로의 경제력 및 인구 집중이 얼마나 심각한 상황인지는 지역내총생산(GRDP), 제조업체 수, 재정자립도, 수도권 인구비중에 관한 통계자료를 살펴보면 쉽게 알 수 있다.

2001년 현재 서울의 지역내총생산은 전국의 20.4%를, 수도권의 경우는 47.8%를 차지하고 있다. 이는 국토의 90%를 차지하는 지방의 생산이 전국의 52.2%에 불과함을 의미한다.

지역내총생산의 시·도별 비중을 비교해봐도 서울·경기 두 지역만 20%를 넘었을 뿐, 나머지 지역은 모두 10% 미만이며, 특히 동남권의 부산·경북·경남을 제외하면

서울·수도권 지역내총생산 비율 추이

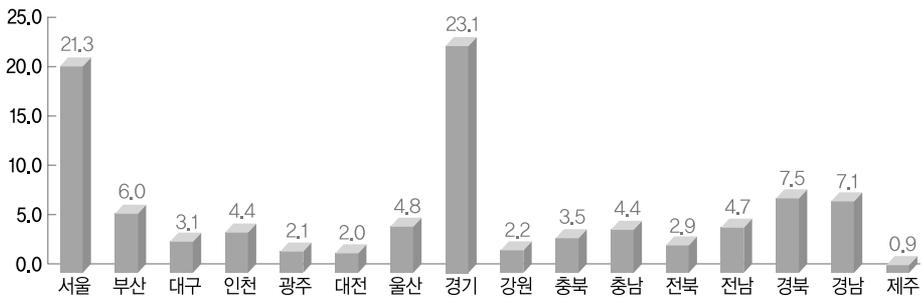
(단위 : %)



자료 : 통계청

지역내총생산의 시·도별 비중 비교(2004년)

(단위 : %)



자료 : 통계청

다른 모든 지역이 5%를 넘지 못하고 있다.

제조업체 수를 보더라도 2001년 현재 전국 제조업체 중 18.3%가 서울에 있고, 56.4%가 수도권에 있으며, 지방에 소재하고 있는 업체비중은 43.6%에 불과한 실정이다.

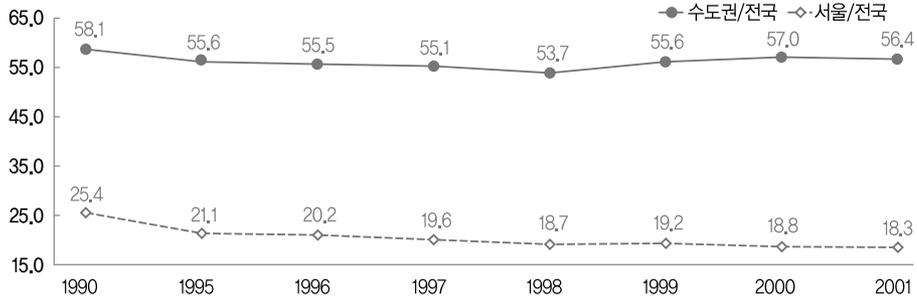
이에 따라 서울·경기·인천 등을 제외하고 다른 모든 지역의 재정자립도가 2002년 말 기준으로 40% 미만에 머물고 있다.

이 같은 수도권의 경제력 집중은 인구의 수도권 집중을 더욱 강화시키는 요인으로 작용해 수도권 인구 비중이 계속 상승하여 왔다. 수도권으로의 순인구 유입은 1980년대 후반 이후 지속적으로 감소추세를 보였지만 외환위기 이후 다시 증가추세로 반전했다.

한국의 수도권 인구비중은 세계적으로 인구 집중이 심하다는 일본, 프랑스, 영국을

서울과 수도권의 제조업체 수 집중 추이

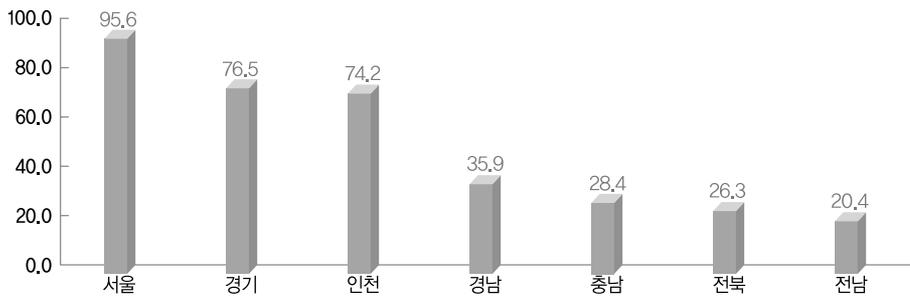
(단위 : %)



자료 : 통계청

각 지역별 재정자립도(2002년 말 기준)

(단위 : %)



자료 : 행정자치부

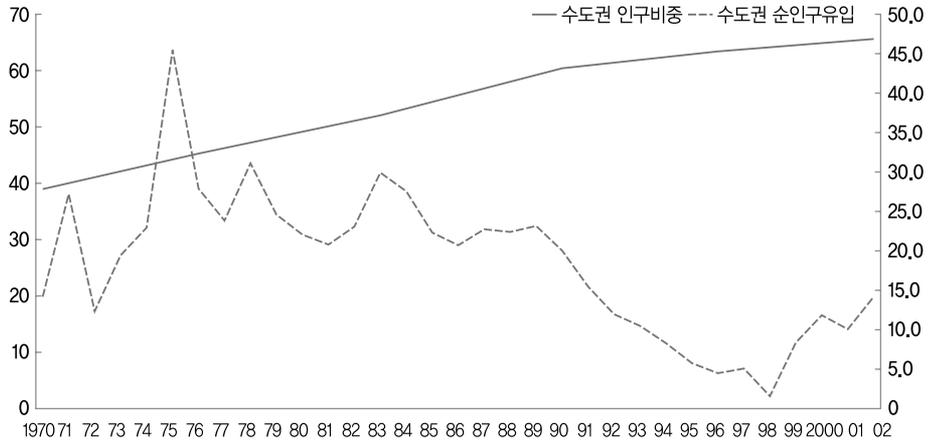
훨씬 능가하는 수준이다.

수도권 집중에 따른 수도권과 지방의 격차 확대는 단순히 형평상의 문제가 아니라 국가경쟁력을 저하시키는 주요 요인으로 작용하였다. 즉 수도권은 각종 사회·경제적 폐해를 심각하게 겪는 반면 지방은 인구의 절대규모가 줄어드는 가운데 활력을 찾지 못하고 공동화됨에 따라 전체적인 국가경쟁력의 약화를 초래하였다. 보다 엄밀히 말하면 수도권과 지방의 격차 확대로 인해 ‘고비용·저효율의 국토구조’가 형성됨으로써 국토 전체의 생산성과 경쟁력이 떨어졌다고 할 수 있다.

수도권의 경우 인구증가에 따라 토지 및 주택 비용의 상승, 임대 비용의 상승, 공장건설 및 운영비의 상승, 생활비의 상승 등에 따른 생산요소 비용이 급증하게 되었고, 이와

수도권 인구비중과 수도권으로의 순인구 유입 추이

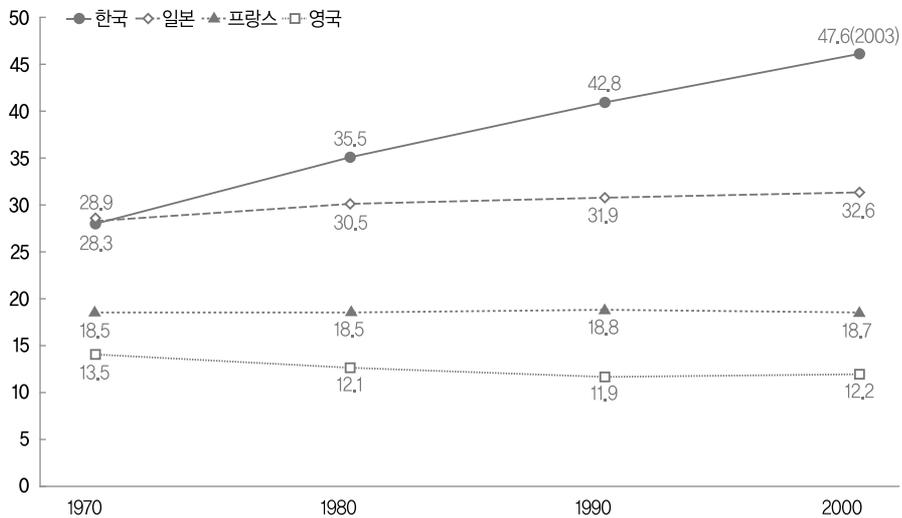
(단위 : 만명, %)



자료 : 통계청

수도권 인구비중의 국제 비교

(단위 : %)

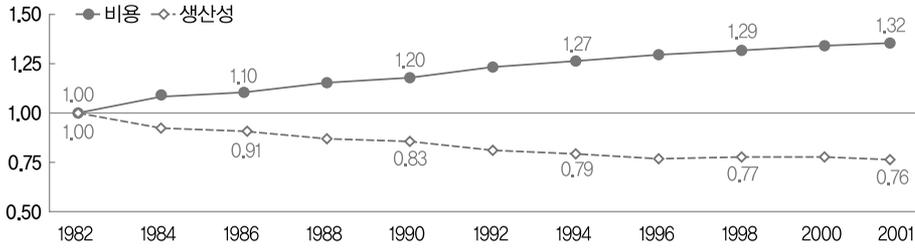


자료 : 각국의 통계청 DB

동시에 혼잡비용 · 환경비용 · 건강비용 등 사회적 비용도 증가하게 되었으며, 더구나 인구집중 억제 등을 위한 각종 규제가 강화됨에 따라 결국 신규 투자와 외국인 투자에

수도권 비용 및 생산성 변화 추이

(단위 : %)



자료 : 국토연구원(2004년), 연도별 지수는 1982년 기준

중대한 장애가 발생하게 되었다. 말하자면 고비용과 규제로 말미암아 생산성의 급속한 하락과 경쟁력의 약화를 초래하게 된 것이다.

지방의 경우 수도권에 비해 상대적으로 유리한 저비용의 여건이 형성되어 있으나 이러한 여건이 충분히 활용되지 않는 데서 오는 ‘효율성 손실(efficiency loss)’이 발생하게 되었다. 지방에는 상대적으로 저렴한 토지가 풍부하게 공급되고 있고, 여유 있는 산업단지들이 많이 조성되어 있으며, 도로·철도·항만·공항 등 사회간접자본시설도 상당히 잘 건설되어 있다. 그럼에도 불구하고 많은 사람과 기업이 수도권의 블랙홀 작용에 의해 계속하여 수도권으로 모여들었기 때문에 이러한 좋은 조건들이 제대로 활용되지 못했다. 그리하여 지방은 수도권과는 반대의 측면에서 저효율성의 문제가 발생하게 된 것이다.

수도권의 경제력 집중으로 인해 지방의 일자리가 줄어들면서 학교와 직장을 찾는 청년뿐만 아니라 지방의 미래를 짊어질 우수한 인재들마저 끊임없이 수도권으로 유출되는 구조적 모순의 악순환이 반복되어 왔다. 그런 탓에 지역발전의 중심축이 되어야 할 지방대학은 2003년 기준으로 미충원율이 30% 수준으로 늘어나면서 존폐위기를 맞이하고 있는 실정이다. 이러한 현상은 지방의 사회적 소외감, 경제적 박탈감을 심화시키고 수도권과 지방 간, 지방과 지방 간의 갈등을 야기함으로써 사회통합력을 현저히 약화시키는 주요 요인으로 작용하였다.

수도권의 과도한 집중에 따라 국가경쟁력이 저하되고 사회통합마저 저해된다면 세방화(glocalization)시대에서 국가 발전 및 재도약은 차치하고라도 국가의 생존마저 위협

받게 될 것이다. 따라서 참여정부로서는 국가의 모든 역량을 집중하여 국가균형발전정책을 추진하지 않으면 안 되었다. 즉 참여정부는 수도권에 과밀을 해소하고, 동시에 지방의 발전을 촉진시키기 위한 국가균형발전정책을 무엇보다 중요하고 시급한 과제로 삼게 되었던 것이다.

3. 새로운 성장동력 창출의 필요성

고도성장기의 우리나라는 연평균 7~9%대의 높은 성장률을 실현했으나 1990년대 후반 외환금융위기 후에는 성장률이 지속적으로 감소하여 최근에는 4~5%대로 하락하였다. 즉 고도성장을 시작한 1960년대 이후 지금까지 경제성장률이 '경향적 하락추세'를 보이고 있다.

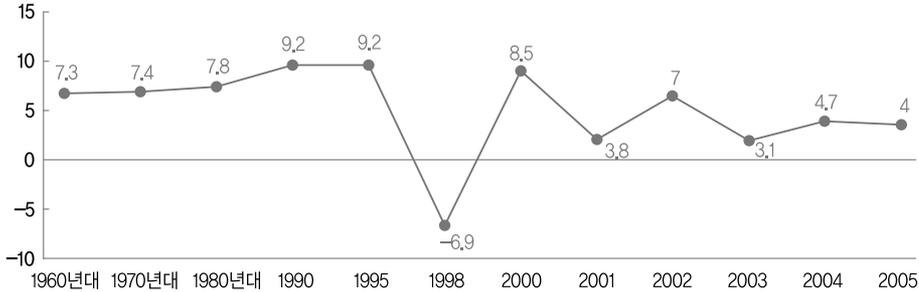
이런 현상은 일반적으로 국민 소득수준이 높아지는 데서 오는 불가피한 측면도 있다. 그러나 보다 중요하게는 한국경제가 선진국의 문턱에서 후발 국가들과의 비용경쟁에서 밀리는 반면 새로운 성장동력을 찾아내지 못하는 데 따른 결과라 할 수 있다. 그러므로 새로운 성장동력을 찾아내는 것이 무엇보다 시급한 과제인 것이다.

WTO 체제의 출범과 정보통신기술(IT)의 발전으로 경제활동의 세계화(globalization)가 급속히 진행되는 가운데 새로운 성장동력은 어디에서 찾아낼 수 있을까? 세계화는 국가 간 경제적 경계의 소멸과 세계 무한경쟁 시대의 도래를 의미하는데, 경제의 글로벌화로 국제경쟁이 심화되고 경제통합이 진전됨에 따라 특히 지역의 중요성이 부각되었다. 즉 국가 간의 경쟁보다는 집적의 경제가 작용하는 공간적 범주로서의 도시간, 클러스터 간의 경쟁이 보다 중요하게 되었으며, 지역마다 고유의 경쟁력을 강화하기 위해 자원의 발굴과 활용을 극대화하려는 노력이 절실히 필요하게 되었다. 이런 점에서 세계화 시대의 새로운 성장동력은 지방화를 통한 지역경쟁력의 강화에서 찾아낼 수 있다 할 것이다.

국가 단위에서 전 지역의 경쟁력을 강화하기 위해서는 ① 요소투입형이 아닌 창신형 발전전략을 추진하여 전국 각 지역이 지역혁신을 이루고 새로운 연구개발과 문화창조 활동 등을 통해 내생적 발전역량을 확충하며 ② 균형발전 전략을 추진하여 전국 모든 지역이 특화산업을 육성하고 발전잠재력을 키우며 ③ 적극적인 대외개방 전략을 추진하여 해외에서 우리의 상품시장을 더욱 확대하고 주요 자원을 더욱 풍부하게 확보하려

한국경제의 성장을 추이

(단위 : %)



는 노력을 기울여야 할 것이다. 바로 이러한 노력들이 세방화(globalization)시대에 새로운 성장동력을 창출하고 국가경쟁력을 강화할 수 있는 근본적 방안인 것이다.

참여정부가 추진하는 국가균형발전정책은 위 세 가지 요소를 모두 포함하고 있다. 즉 국가균형발전정책은 지역의 내생적·내포적 발전을 통한 자립적 발전을 도모하기 위해 창신형 발전전략을 추구하고 있으며, 또한 전국 각 지역의 특성 있는 발전과 지역 간 연계발전을 통해 국토 전체의 성장동력을 확충하고자 하고 있으며, 마지막으로 지역의 발전잠재력을 극대화하여 적극적 대외개방과 세계화를 추진하고 있기 때문이다.

이렇게 볼 때 새로운 성장동력의 창출과 국가경쟁력의 강화가 절실히 요구되는 상황에서 참여정부는 국가균형발전정책을 추진할 수밖에 없었다. 왜냐하면 만약 국가균형발전정책을 추진하지 않을 경우에는 상당수 지역이 세계경쟁에서 도태되고, 지역자원의 활용이 위축되며, 지역 간 불균형이 더욱 심화되어 갖가지 부정적 현상이 나타나고 장기적으로는 국가경쟁력과 성장잠재력이 악화될 게 분명해 보였기 때문이다.

4. 국가균형발전정책에 대한 대통령의 의지와 결단

참여정부 이전에도 수도권 집중 문제의 심각성은 인식되었고, 24쪽의 표에서 보는 바와 같이 역대 정부들은 한결같이 여러 가지 균형발전 정책들을 추진해왔다. 그러나 역대 정부 어디에서도 가시적 성과를 얻지는 못했고 오히려 수도권 집중을 더욱 심화시

키는 결과를 낳기도 하였다. 참여정부 이전의 수도권 집중 억제 정책에 나타난 문제점을 살펴보면 대략 다음과 같다.

첫째, 주로 수도권에 인구와 산업을 들어오지 못하게 하는 입지규제 중심의 소극적 접근으로 일관해왔다. 수도권정비계획법·공장총량제·과밀부담금제 등 수많은 수도권 규제가 만들어졌지만, 수도권 인구는 지방에 비해 더욱 빠르게 증가하는 추세를 보였다. 이것은 수도권과 비수도권 간 각종 인프라나 기업환경·주거환경 등의 격차가 매우 큰 상황에서 단순히 수도권 규제만으로는 수도권으로의 유입을 억제할 수 없었고, 또한 수도권 개발에 따른 엄청난 지대(rent) 발생도 큰 요인으로 작용했기 때문이다.

둘째, 지방에 대해서는 적극적 발전정책을 전혀 제시하지 못했고, 사실 지방화에 대한 인식조차 갖지 못했다. 지방경제의 침체가 기본적으로 내부 구조적 여건과 역량이 취약한 데 따른 것임에도 불구하고 기업을 수도권으로부터 지방으로 밀어내는 방식으로만 일관하고 지방 자체에 대해서는 소홀히 했던 것이다. 그 결과 균형발전정책은 거의 실효성이 없었고, 지역 간 격차가 더욱 확대되는 결과만 초래하였다.

셋째, 수도권 집중 억제 등 지역 균형발전정책이 정부 내 여러 부처에 분산되어 단편적으로 추진되었고, 법·제도상 체계적 기반이 구축되지 않아 대내외 여건변동에 따라

역대 정부의 균형발전정책		
	주요시책 내용	평가
1962~79(3·4共)	대도시 인구집중방지책(1964) 그린벨트 지정	대통령의 강력한 의지를 토대로 규제적 수단 중심으로 추진
1980~87(5共)	수도권정비계획법 제정(1982) 수도권규제 범위를 경기·인천까지 확대	수도권억제정책의 법적기반 마련 올림픽 유치 이후 수도권억제정책 완화
1988~92(6共)	지역균형개발기획단 설치(1989) 수도권 5개 신도시 건설	신도시 주택 200만호 건설로 인한 수도권 비대화 현상 심화
1993~97(문민정부)	수도권공장총량제, 과밀부담금제 도입 개발촉진지구 도입(1994) 준농림지개발 허용	세계화로 인한 경쟁력강화 차원의 규제완화정책으로 수도권 집중 초래 준농림지개발 등으로 수도권 내 공장·주택 건설 가속화 및 난개발 초래
1998~2002(국민의정부)	외국인투자에 대한 수도권 입지규제 완화 그린벨트 규제 완화	외환위기 극복과 구조조정 과정에서 수도권 집중 가속화

자료 : 산업연구원, '국가균형발전특별법 해설집' (2004년 12월)

정책이 수시로 변경되기도 하였다. 이런 상황에서 범정부 차원의 균형발전정책 추진체계는 사실상 기대할 수 없었다.

참여정부가 들어서면서 이러한 정책상의 한계와 취약점을 극복하고 범정부 차원에서 국가균형발전정책을 체계적으로 추진해야 한다는 인식이 대두되었다. 특히 국정 최고 책임자인 대통령이 국가균형발전정책에 대한 확고한 의지를 가지고 있었다. 그 결과 집권 초기부터 대통령 직속 국가균형발전위원회를 설치하는 등 재임기간 내내 국가균형발전정책을 강도 높게 추진해온 것이다.

제2절 국가균형발전정책의 골격 마련

1. 추진 경위

1) 16대 대통령선거에서 국가균형발전이 주요 쟁점으로 부상

제16대 대통령선거 당시 노무현 후보는 지방분권과 지역균형발전을 위해 행정수도를 충청권으로 옮기고 지역적 특성에 맞게 기능별로 정부 부처를 이전하겠다고 발표하였다. 또한 지방분권국민운동(위원장 김형기 경북대 교수) 등 지역 NGO를 중심으로 지역분권과 국가균형발전에 대한 국민적 관심이 높아지면서 국가균형발전정책이 16대 대통령선거의 주요 쟁점으로 부상하였다. 특히 지방분권국민운동과 주요 대선 후보들 간에 지역분권과 지역균형발전에 대한 국민협약서 체결이 잇달아 이루어졌다. 당시 민주당 노무현 후보는 12월 8일 대구에서 지방분권국민운동의 지역대표들이 지켜보는 가운데 국민협약서에 서명했다.

2) 16대 대통령직 인수위원회, 국가균형발전을 10대 과제로 선정

노무현 후보가 대통령에 당선되고 대통령직 인수위원회 활동이 시작된 후 국가균형발전정책이 차기 정부의 핵심과제로 부상하였다. 2002년 12월 31일 제1차 인수위원회 분과위 간사단회의를 거쳐 2003년 1월 6일 당선자 주재로 개최된 국정과제 선정에 관한

업무보고 회의에서 ‘지방분권과 국가균형발전’이 10대 과제로 선정되었다.

인수위원회는 지방분권 및 지방경제 활성화, 지방대학 및 지방문화 육성, 신행정수도 건설 등을 다루기 위해 정무분과위원회 산하에 ‘지방분권과 국가균형발전’ T/F(팀장 김병준 정무분과위원회 간사위원)를 구성하였다. 동 T/F는 우리나라 수도권의 과도한 집중이 한국사회의 발전을 왜곡하고 국민통합을 저해하고 있다는 데 공통된 인식을 가졌다.

2003년 1월 10일 10대 국정과제 팀장 전체회의에서 10대 국정과제별로 팀의 구성, 역할과 운영, 향후 일정 등을 확정하였다. ‘지방분권과 국가균형발전’ T/F는 지방의 참여를 높이기 위하여 지방에서 현장보고 및 간담회 형식으로 업무보고를 하기로 하고, ‘지방분권화 추진’, ‘지방대학 및 지방문화 육성’, ‘지방경제 및 특성화 발전’, ‘신행정수도 건설’ 등 4개의 소주제별로 팀을 구성하였다.

4개 소주제별 팀은 수차례에 걸친 토의를 통해 각각 핵심주제를 발굴하였다. 먼저 ‘지방분권화 추진’ 팀은 지역혁신 네트워크와 재정지원체계 연계, 지방재정력 확충과 건전성 확보 등을 주요 주제로 선정하였다. ‘지방대학 및 지방문화 육성’ 팀은 대학의 특성화 분야를 지역의 대표 브랜드로 육성하고, 테크노파크(TP) 등 각 부처 지역기술혁신사업을 확충하여 지방대학과 연계하며, 지역문화축제 지원 및 도서관·박물관 등 문화 인프라를 구축하고, 고부가가치 문화산업을 육성하는 데 초점을 두기로 하였다. ‘지역별 특성화 발전’ 팀은 지역혁신체계 구축, 지식기반산업집적지구 지정, 13개 시도 지역산업진흥사업의 확대, 문화·SW·해양신산업 발전, 지역 연고산업과 연계된 농공단지·특산단지 육성, 산업단지의 전략산업별 재편 등을 주요 과제로 선정하였다. ‘신행정수도 건설’ 팀은 신행정수도의 구체적 입지는 선정하지 않되, 환경친화적으로 건설하는 방안을 마련하기로 하였다.

한편 경제Ⅱ분과위원회에서는 지역특성화 발전과 관련하여 깊이 있는 논의가 이루어졌다. 우리나라의 경우 강력한 수도권 규제에도 불구하고 수도권과 지방의 격차가 확대되고 있으며, 지방 간에도 소득격차가 심화되고 있다는 점을 인식하고 지역 특성화 발전을 통한 지역 간 격차 해소에 초점을 두었다. 또한 기존의 하드인프라 위주 지방균형발전 전략의 한계에 대한 해결방안을 모색하였다. 즉 지방의 산업여건 및 기술인프라가 미흡한 상황에서 산업단지 조성·SOC 확충 등 하드웨어 위주의 정책 지원만으로는 지

방에서의 기업 창업과 항구적 고용 창출을 도모하기 힘들다는 것이다.

종합적인 지방경제 발전 비전의 부재로 인해 지자체에서 분출되는 정치적 요구에 따라 사업이 추진되는 사례가 빈번하고 중앙행정기관 간 사전 조율 없이 개별 부처별로 독자적 사업추진이 이루어지고 있다는 것이 문제점으로 대두되었다. 또한 산학연계를 통한 이공계 대학교육 내실화의 필요성이 제기되었다. 지역전략산업과 연계된 이공계 대학의 특성화 발전을 유도하고, 특성화대학의 교육환경을 세계적 수준으로 개선하며, 이공계 대학과 실업 교육에 산업수요를 적극 반영하고, 지역혁신기술 개발사업의 신설과 대학·기업 간 1사 1전담교수제의 도입을 통한 지역애로기술 지도 등을 추진할 필요가 있음이 제기되었다.

3) 국가균형발전을 위한 전국순회토론회 개최

노무현 대통령 당선자는 2003년 1월 20일 제4차 인수위원회 간사단 회의를 통해 지방분권과 국가균형발전을 위한 전국순회토론회가 형식적이 아니라 실질적인 토론의 장이 될 수 있도록 지방화 문제뿐만 아니라 몇 가지 포괄적인 국정과제들도 함께 포함해서 개최되도록 지시하였다. 즉 지방대학 육성, 지방경제 발전, 지방분권, 자치경제 등의 의제들도 전국순회토론회에서 논의될 수 있도록 하였다. 이에 따라 지방분권과 국가균형발전 T/F는 지방분권과 국가균형발전을 위한 전국순회토론회를 1월 27일 대구·경북 지역을 시작으로 광주·전남, 부산·울산·경남, 강원, 대전·충남·충북, 전북, 제주 등 7개 지역에서 개최하였다. 전국순회토론회에서는 각 지역의 현안과 지역의 경제활성화를 위한 방안들이 논의되었으며, 국가균형발전정책 방향에 대해 활발한 토론이 이루어졌다. 이 토론회에서 지방분권의 필요성과 중앙·지방 간의 연결시스템 구축의 필요성이 강조되었다. 또한 지방문화의 활성화 및 지방대학의 육성 방향, 지방의 혁신역량 강화 방안 등에 대해 논의가 이루어졌다.

2. 주요 쟁점

16대 대통령직 인수위원회 정무분과위원회 산하의 ‘지방분권과 국가균형발전’ T/F

및 경제Ⅱ분과위원회에서 국가균형발전정책과 관련된 토의가 진행되면서 나타난 주요 쟁점사항은 다음과 같다.

1) 재원 확보의 필요성과 정부 재정 부담의 상충

지방재정력 확충과 건전성 확보를 위한 방안으로 지방교부세율 인상, 국세의 지방세 이전 등이 검토되었다. 지방교부세율 인상과 관련해 기획예산처는 2000년부터 교부세 법정률이 13.27%에서 15%로 상향 조정되었으므로 추가 인상은 곤란하다는 입장을 표명했고, 행정자치부에서는 교부세 법정률은 인상되었지만 국가기능의 지방 이전 등 자치단체의 추가 재정부담 수요 급증으로 교부세율의 추가 인상이 필요함을 강조하였다. 지방소비세, 지방소득세 도입에 대해서는 행자부에서는 필요하다고 주장하였으나, 기획예산처와 재정경제부는 향후 국가재정 소요와 세원의 지역별 불균형 등을 고려하여 신중히 검토할 필요가 있다는 입장이었다.

이러한 문제에 대해서 '지방분권과 국가균형발전' T/F는 지방이전재원의 자율적 포괄적 활용으로 지역사업 투자 효과를 제고하기 위해 국가균형발전특별회계를 신설하고, 지방 주도하에 특화 분야의 핵심역량을 집중 육성하는 지역특화발전계획을 수립하여 체계적 자원배분을 유도하기로 하였다. 특별회계와 관련해서는 비록 양여금 및 지역사업 등 특별회계 편입재원의 대상과 관련하여 논란 가능성이 있고 소관 부처의 반발이 우려되기는 하나 신설하기로 하였다. 그리고 특별회계 운영과 관련 사항의 심의조정을 위해 국가균형발전위원회를 신설하여 운영하기로 하였다.

2) 수도권과 비수도권 간의 이해관계 대립 우려

수도권 집중 완화 및 국가균형발전정책을 종합적 체계적으로 추진할 수 있도록 국가균형발전특별법을 제정하고 국가균형발전위원회를 설치하는 문제에 대해서도 많은 실행상의 문제점이 제기되었다. 먼저 국가균형발전특별법 제정에 대해서는 수도권 지역과 비수도권 지역 간의 참여한 이해관계 대립으로 법안 통과에 어려움이 예상된다라는 점이 문제가 되었다. 국가균형발전정책의 추진체계와 관련하여서는 국가균형발전정책을 추진하기 위한 법적 뒷받침이 있는 전담기구가 없다는 점이 난관으로 제기되었다.

3) 수도권 집중 억제 vs. 수도권의 계획적 관리

경제Ⅱ분과위원회에서 주로 논의가 이루어진 수도권 집중 억제 정책과 관련하여서는 현재 공장·대학·공공기관 등 인구집중 유발시설의 수도권 내 입지를 억제하는 수도권정비계획법에 대해 많은 검토가 이루어졌다. 이는 곧 수도권 집중 억제라는 수도권 정책의 기초를 설정하는 것이기 때문이었다.

이에 대해 현행 억제기조를 계획적 관리로 전환하여야 한다는 주장과 현 상황에서 억제시책 완화는 곤란하다는 반대 입장이 대립하였다. 수도권의 계획적 관리가 필요하다는 주장은 동북아 경제중심국가 육성을 위해 수도권의 국제경쟁력 강화가 요구되고, 과도한 규제는 성장선도산업의 육성을 저해한다는 점에서 수도권 억제 완화가 필요하다는 것이다. 반면, 수도권 집중추세가 지속되는 상황에서 수도권 집중 억제시책의 완화는 국토 불균형 심화와 국제경쟁력 저하를 초래한다는 반대 입장도 강하게 나타났다.

이러한 쟁점들과 국가균형발전정책 전반 사항에 대해 노무현 대통령 당선자는 인수위 간사단회의, 각 분과별 정책간담회, 국정과제 합동토론회 등을 통해 정책 방향을 제시하거나 검토할 것을 지시하였다. 먼저 노무현 대통령 당선자는 지역사업을 검증하는데 있어서 지방대학의 역할을 강조하였다. 또한 기준선 이하의 낙후지역 지원 방안을 마련하고, 수도권 문제는 규제가 안고 있는 부분을 해소하는 차원에서 새로운 계획 개념으로 접근할 필요가 있음을 지적하였다. 특히 2003년 1월 21일에 개최된 ‘자유롭고 공정한 시장질서 확립’에 관한 국정과제 합동토론회에서 당선자는 수도권에 대한 계획적 관리가 지방분권 전략과 배치된다는 일부의 우려에 대해, 이는 규제를 무차별적으로 푸는 것이 아니라 지방분권이라는 확고한 의지를 바탕으로 균형 있는 정책을 만들어가는 새로운 개념임을 상기시켰다.

3. 국가균형발전정책의 골격 마련

1) 중앙과 지방의 조화로운 균형발전은 미룰 수 없는 과제

인수위원회는 활동을 마무리하면서 제출한 활동결과 보고서에서 국가균형발전정책을 차기 정부의 주요 정책과제로 제시하였다. 먼저 국정이념에 있어서 정부 명칭을 참

여정부로 하는 한편, 3대 국정목표 중 하나로 ‘더불어 사는 균형발전사회’를 포함하여 국가균형발전에 대한 확고한 의지를 천명하였다. ‘더불어 사는 균형발전사회’는 특권과 차별·배제의 갈등구조를 없애고, 집중·집권 사회를 분산·분권 사회로 만들어 국민통합을 도모한다는 것이다. 수도권과 지방, 도시와 농어촌의 균형발전이 핵심 내용이라 할 수 있다.

이와 함께 4대 국정원리에 있어서도 ‘분권과 자율을 통한 다극중심의 사회 건설’을 주요 국정원리로 제시하였다. 집중과 집권으로 생긴 우리나라의 각종 문제점을 해결하기 위해서는 분권화와 함께 각 단위의 책임성과 자율성을 높이는 노력을 동시에 진행해야 한다는 것이다.

지방분권과 국가균형발전과 관련하여서는, 먼저 1990년대 초 지방자치제도가 시작되었지만 아직까지 진정한 의미의 참여적인 지방자치에는 이르지 못한 것으로 평가하고, 이에 따라 지역 간 균형발전을 추구하여 국민적 통합의 토대를 마련하고 지방분권을 획기적으로 추진하기로 하였다.

특히 지방의 대학과 기업, 연구소, 시민단체, 자치단체 등이 연계된 지역혁신 네트워크를 구축하여 지방발전의 토대로 삼고, 적절한 분산정책과 실행정수도 건설 등 획기적인 분권화 정책을 통해 이를 뒷받침하기로 하였다. 이를 위해서 중앙의 기능과 권한의 획기적인 지방이양 추진, 지방의 자치역량 강화, 지방재정의 확충과 건전성 확보, 지역혁신 네트워크와 재정지원체제의 연계 강화 등으로 지방의 자율성과 책임성을 확보하기로 하였다.

또한 지역별 특성화 발전을 도모하기로 하였다. 산·학·연·관이 유기적으로 연계된 지역혁신시스템을 구축하고, 5년 단위의 산업집적활성화 기본계획을 수립하여 지역전략산업을 육성하기로 하였다. 지방대학, 연구소, 기업지원기관을 네트워크하는 산업집적 지도를 작성하며, 지역개발기구를 설립해 지역사업을 발굴할 필요가 있음을 제시하였다. 지역개발기구는 혁신주체 간 네트워킹을 촉진하고 중앙예산 지원창구를 일원화함으로써 클러스터 형성의 핵심주체 역할을 수행하는 것이 바람직한 것으로 지적되었다.

선택과 집중 방식으로 지역특화산업을 육성하기 위해 4개 지역산업진흥사업은 2004

년부터 2단계 사업을 추진하고 9개 시·도 지역산업진흥사업(2002~2006년)도 재정여건을 감안해 점진적으로 확대 추진하기로 하였다. 그리고 기초지자체에 대해서는 소지역 특성을 감안하여 지역 연고산업 발전기반을 조성하며, 산지표시 등 지적재산권을 보호하고, 재정자립도 30% 미만 지역의 지역 연고산업에 대해서는 기술개발 등을 지원하기로 하였다. 이 밖에 지역특성별 산업거점도시 육성, 낙후지역의 성장 인프라 확대, 낙후지역 이전 기업에 대한 국가균형발전보조금 차등 지급, 전략산업 중심의 물류체계 개선, 지방 중소기업의 발전 지원 등이 제시되었다.

지방대학 및 지방문화 육성에도 중점을 두기로 하였다. 지방대학 육성을 위해서는 권역별 대학 특성화가 필요하다는 점이 특히 강조되었다. 대학의 특성화 분야를 지역의 대표 브랜드로 육성하고, 산업체·대학·연구소·지자체 등 지역의 주체들이 협력하여 지역특화산업과 연계함으로써 지역발전의 핵심역량을 집중할 필요가 있음을 제시하였다. 이를 위해서는 지방대학 육성기반을 조성하고, 테크노파크(TP)와 소규모 기술혁신센터(RRC, TIC, SRC ERC) 등 각 부처의 지역기술혁신사업을 확충하여 지방대학과의 연계를 강화하며, 지방대학을 R&D 핵심주체로 육성하기 위해 정부 R&D 예산의 지방대 지원 비율을 높이기로 하였다.

이 밖에 지방대학의 국비장학금 확대, 해외연수 지원, 첨단기자재 및 기숙사 확충 등으로 지방대의 우수인재 유치여건을 조성하기로 하였다. 지방문화를 육성하기 위해서는 우리문화 역사마을 만들기 사업 등을 추진하여 문화적 정체성을 확립하고, 지역문화 축제를 지원하며 도서관·박물관 등 문화 인프라를 구축하기로 하였다. 또한 출판·애니메이션·게임 등 고부가가치 문화산업을 중심으로 지역별로 특화된 문화산업단지 조성 사업을 확대하기로 하였다.

한편 신행정수도 건설과 관련하여서는 서울 일극집중의 폐해를 극복하고 수도권과 지방의 상생발전을 유도하기 위해 충청권에 신행정수도를 건설하기로 하였다. 신행정수도는 정치 행정의 중심지로 조성하되, 일부 첨단산업과 교육 연구기능을 구비한 자족 도시로 건설하고 저밀도의 쾌적한 생태 정보도시가 될 수 있도록 적정 개발규모를 설정하기로 하였다.

과학기술 부문에 있어서는 수도권 집중 완화와 지방 성장잠재력 확충을 위해 지방의

과학기술역량 강화가 필수적이라는 인식하에 지방대학 중심의 산학연 연구체제를 구축하고, 지방대학을 지역혁신의 주체로 육성하며, 연구개발특구와 산업특구를 육성하기로 하였다.

인수위원회 활동에서 국가균형발전정책의 중요성이 부각됨에 따라 노무현 대통령의 취임사에서도 중앙집권과 수도권 집중은 국가의 미래를 위해 더 이상 방치할 수 없음을 지적하고 중앙과 지방이 조화와 균형을 이루면서 발전해야 한다고 강조하였다. 이를 위해서 대통령은 비상한 결의로 정책을 추진할 것임을 천명하였다.

이러한 인수위원회의 보고서 내용이 국가균형발전정책의 핵심정책으로 연결되었다는 점에서 참여정부 국가균형발전정책의 골격은 참여정부 인수위원회에서 어느 정도 이루어졌음을 알 수 있다.

대통령 발언

중앙집권과 수도권 집중은 국가의 미래를 위해 더 이상 방치할 수 없습니다. 지방분권과 국가균형발전은 미룰 수 없는 과제가 되었습니다. 중앙과 지방은 조화와 균형을 이루면서 발전해야 합니다. 지방은 자신의 미래를 자율적으로 설계하고 중앙은 이를 도와야 합니다. 저는 비상한 결의로 이를 추진해 나갈 것입니다.

- 대통령직 인수위원회간행 인수위원회 백서 「대화」 중에서

제3절 국가균형발전위원회의 출범과 대구구상

1. 국가균형발전위원회의 출범

인수위원회의 작업 결과와 국가균형발전에 대한 노무현 대통령의 강력한 의지표명에 따라 국가균형발전위원회 구성에 대한 실무작업이 진행되었다. 이에 따라 2003년 4월 7

일 제정된 대통령령 제17957호의 「국가균형발전위원회규정」에 따라 국가균형발전위원회가 대통령 자문기관으로서 설립되고, 이어 4월 9일에는 성경룡 위원장이 초대 국가균형발전위원회 위원장으로 취임하였다.

위원회의 조직체계는 크게 당연직 정부위원과 위촉직 민간위원으로 구성된 전체위원회, 위원회의 심의사항을 분야별로 사전에 연구·검토하기 위한 4개의 전문위원회, 사무처리 기구인 기획조정실, 그리고 위원회의 업무와 관련된 사항에 대하여 자문을 받기 위한 자문위원회로 구성되었다. 이 조직체계는 국가균형발전특별법이 제정되고 난 후에 전면 개편된다.

제1기 국가균형발전위원회는 재정경제부, 교육인적자원부, 행정자치부, 과학기술부, 문화관광부, 산업자원부, 정보통신부, 건설교통부, 기획예산처 등 9개 부처의 장관, 국무조정실장 및 대통령비서실 정책실장 등 11인의 당연직 위원과 성경룡 위원장을 비롯하여 김달용 경북대 총장, 손욱 삼성종합기술원장 등을 포함한 12인의 민간위원 등 총 23명의 위원으로 구성되었다.

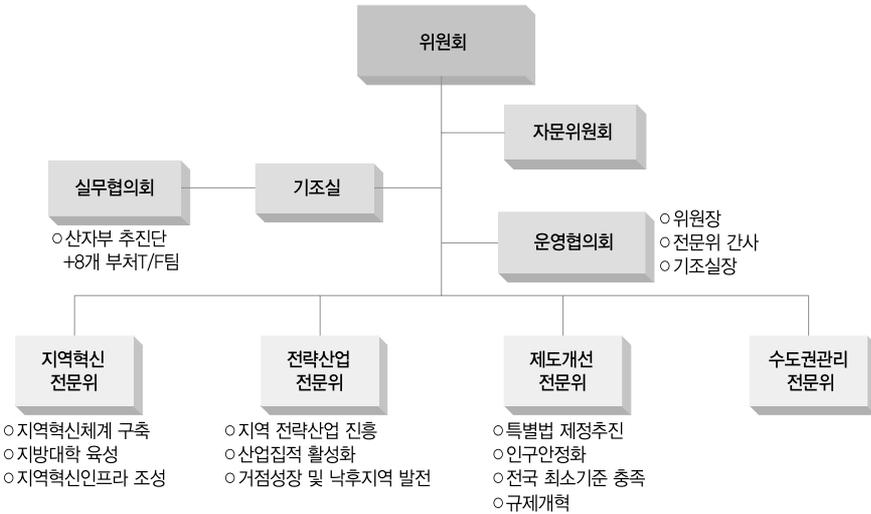
「국가균형발전위원회규정」(대통령령 제17957호, 2003. 4. 7 제정)

권역별·지역별로 특성화된 발전전략을 추진하여 지방의 자생력 있는 발전역량을 확충하고, 권역 내 효율제고 및 권역 간 균형발전을 통하여 전국이 골고루 잘사는 나라를 건설하기 위한 국가균형발전에 관하여 대통령 자문에 응하기 위하여 대통령 소속하에 국가균형발전위원회를 둔다.(동 규정 제1조)

전문위원회는 제도개선분과 전문위원회, 전략산업분과 전문위원회, 지역혁신분과 전문위원회, 수도권관리분과 전문위원회 등 4개로 구성되었으며, 앞의 세 전문위원회는 2003년 5월 2일에, 수도권관리분과 전문위원회는 9월 6일에 뒤늦게 발족하였다. 전문위원회는 간사 1인을 두되 위원 중에서 위원장이 지명하는 자가 하도록 되어 있어 전체 위원회와 전문위원회간의 연계성을 도모하였다.

한편 위원회의 업무와 관련하여 전문적인 연구·조사 사업을 의뢰하고 자문을 받기 위해 각 지역의 대학총장, 연구원장, 시민단체 대표, 대학교수, 연구원, 기업인 등 각계각층의

국가균형발전위원회 조직체계



주 : 수도권관리전문위는 다른 전문위에 비해 4개월 늦게 구성

저명인사와 전문가 등 약 180여명을 2003년 11월 9일자로 자문위원으로 위촉하였다.

위원회의 업무와 관련된 사무를 처리하기 위한 사무기구로는 기획조정실을 두고, 기획조정실의 장은 대통령비서실의 국가균형업무를 담당하는 비서관이 겸직하도록 하였다. 관련 부처에서 파견된 공무원과 민간전문계약직 공무원으로 이루어진 기획조정실은 지역혁신팀, 전략산업팀, 제도개선팀, 수도권관리팀, 정책연구팀, 기획팀, 홍보팀, 대외협력팀 등 8개의 팀으로 나누었다. 파견 공무원은 산업자원부, 기획예산처, 재정경제부, 교육부, 건설교통부, 행정자치부, 과학기술부, 문화관광부에서 각각 충원되었으며, 민간전문계약직의 경우에는 시민단체 활동가, 연구기관 연구원, 정치인 등 다양한 분야에서 경험과 능력을 갖춘 인사들이 위원회에 참여하게 되었다. 과거 국민의정부 때 공무원 위주로 구성된 지역균형발전위원회와는 달리 국가균형발전위원회는 참여정부라는 성격에 걸맞게 공무원과 민간인이 조화를 이루며 협력할 수 있도록 구성되었다.

2003년 4월 7일 위원회 출범 이후 「국가균형발전특별법」이 제정된 같은 해 12월 말까지 총 7회의 전체위원회 회의를 개최하였다. 먼저 4월 9일 개최된 제1차 전체회의에서는 위원회의 운영세칙을 의결하고 위원회의 향후 일정을 보고하였다. 제2차 전체위원회에

기획조정실 조직도



서는 제2차 국정과제회의의 안건인 ‘지역혁신체계 구축을 통한 지방대학 발전방안’을 검토하였으며, 전문위원회별 역할 분담을 조정하였다. 제3차 전체위원회에서는 수도권관리위원회의 설치, 지역혁신체계 구축방안, 지방대학 육성방안을 보고하였다. 그리고 제4차부터 제7차 전체위원회에 걸쳐 국가균형발전특별법의 제정, 공공기관 이전, 신산학협력을 포함한 지역혁신체계 구축, 국가균형발전5개년계획의 수립 등 대구구상에서 발표된 7대 과제를 중심으로 논의가 이루어졌다. 한편 이러한 국가균형발전 전체위원회를 뒷받침하기 위하여 전문분과 위원회별 회의도 2003년 중 총 41회 개최되었다.

국가균형발전위원회의 출범 첫 해, 향후의 국가균형발전정책의 추진 기반을 마련하고 국가균형발전의 주요 핵심 과제를 추진하는 데 전념하여, 국가균형발전과 관련한 대통령 주재 국정과제회의를 총 5회 개최하였으며, 2003년 9월에는 ‘참여정부의 21세기 국가발전전략’이라는 주제하에 부산에서 시·도지사회의를 개최하였다.

2. 대구구상 및 국가균형발전의 3대 원칙과 7대 과제

인수위원회에서 참여정부 국가균형발전정책의 골격이 어느 정도 이루어졌다면, 2003년 6월 12일의 대구구상은 참여정부 국가균형발전정책의 기본 방향과 주요 실천과제를

제시하였다는 점에서 큰 의미를 지닌다. 국가균형발전위원회 발족 이후 준비한 정책방향이 대통령 주재하에 대구에서 개최된 제9회 국정과제회의에서 대구구상으로 발표되었다. 대구 테크노파크 본부에서 발표된 「국가균형발전을 위한 구상」에서는 3대 원칙과 7대 과제가 제시되었다. 대구에서 개최된 제9회 국정과제회의는 비수도권에서의 첫 국정과제회의로서의 의미도 크다.

제9회 국정과제회의의 의제는 ‘자립형 지방화를 위한 지역산업 발전방안’으로 설정되었다. 국가균형발전위원회는 자립형 지방화를 달성하기 위해서는 지역산업정책 추진 체계 개편, 주력산업과 신산업의 융합·발전, 자립형 지역특성화 발전기반 구축 등의 과제를 추진하여 지역이 혁신지향형 지역산업구조로 전환되어야 함을 강조하였다.

국가균형발전위원회의 발표가 있는 후, 대구 컨벤션센터에서 개최된 오찬 간담회에서 참여정부의 확고한 지방화 실현의지를 표방하기 위해 노무현 대통령은 「국가균형발전을 위한 구상(3대 원칙, 7대 과제)」을 발표하였다.

여기서 제시된 국가균형발전정책의 3대 원칙은 종합적 접근 방법으로 혁신주도형 경제로의 발전전략 아래 먼저 지방을 육성한 후 수도권의 계획적 관리를 도모한다는 것으로 국가균형발전정책의 패러다임이 과거에 비해 크게 변화되었음을 알 수 있다.

3대 원칙을 보다 자세히 살펴보면, 먼저 정책추진 체계에서는 과거에는 지역 관련 정책들이 정부 부처별로 부분적·산발적으로 추진되었으나 앞으로는 지역 단위로 종합적이며 체계적·입체적으로 추진할 필요가 있다는 점이다. 과거 지역 관련 정책은 중앙

국가균형발전 관련 국정과제회의별 주요 안건

구분	회차	주요 안건	비고
국정과제회의	제2(4월 24일)	• 지역혁신체계 구축을 통한 지방대학 발전방안	청와대
	제9(6월 12일)	• 자립형 지방화를 위한 지역산업 발전방안	대구구상
	제14(7월 24일)	• 국가균형발전을 위한 제도적 기반 구축	청와대
	제23(9월 25일)	• 참여정부의 신산업협력 비전 및 과제	청와대
	제30(11월)	• 공공기관 지방이전 촉진방안	비공개
시·도지사 회의	제1회(9월 8일)	• 참여정부의 21세기 국가발전전략 (분권과 자율의 균형발전국가 건설)	부산

부처들이 개별 사업별로 심사·조정 후 예산을 요구하는 방식으로 추진되었다. 이에 따라 지방의 투자계획이 각 지방의 투자 우선순위보다 중앙부처의 투자 우선순위에 의해 결정되었다. 각 부처별 예산으로 확보된 지방의 투자계획이 산발적으로 이루어져 상호 연계성이 떨어질 뿐만 아니라 중복 집행되어 투자 효율성이 저하되었다. 따라서 참여정부에서는 지역 관련 투자계획들을 해당 지역의 투자 우선순위에 따라 지역 단위로 종합 검토하여 사업들 간의 상호연계성을 높임으로써 투자효율의 극대화를 도모할 필요가 있다는 것이다.

발전전략에서도 과거의 지역균형발전정책이 지역 인프라 확충 중심의 요소투입에 치중하였으나, 앞으로는 지역혁신에 초점을 둔 소프트웨어적인 정책을 강화할 필요가 있다는 것이다. 참여정부 이전의 국가균형발전정책은 주로 도로 등 기반시설 확충과 지역의 보건복지여건 개선 등 정주여건의 개선에 초점을 두고 있다. 즉 인프라 중심의 국가균형발전정책 추진으로 지역의 특성에 따른 정책기획보다는 낙후지역의 정주여건 개선이라는 목표에 따라 정책이 기획되고 집행되었다. 그러나 지역의 자립형 성장기반을 구축하기 위해서는 그 동안 구축된 인프라를 바탕으로 혁신지향의 소프트웨어적 정책이 추진되어야 할 상황에 이르렀다. 특히 1990년대 이후 세계화와 지식기반경제화에 대응하기 위해서는 요소투입형 경제체제에서 혁신주도형 경제체제로의 전환이 필요하며, 이를 위해서는 혁신역량이 부족한 지역의 혁신역량 강화가 시급한 상황에 이르렀다는 인식이다.

이와 함께 참여정부 이전의 국가균형발전정책의 핵심을 이룬 수도권 규제에 관한 정책 역시 지방의 자립적 성장기반이 마련되지 못한 상황에서 수도권 규제라는 소극적 정책에 치중되었기 때문에 수도권의 집중은 지속적으로 이루어졌다. 따라서 과거의 실패

국가균형발전정책의 3대 원칙		
구분	과거의 지역균형발전정책	참여정부의 균형발전정책
접근방법	개별적 접근	종합적 접근
발전전략	요소투입형 경제	혁신주도형 경제
지방·수도권	수도권집중억제	선 지방육성, 후 수도권 계획적 관리

를 극복하기 위해서는 수도권에 대한 계획적 관리정책을 추진하여 수도권과 지방이 공존하고 수도권의 양적 팽창이 억제될 수 있도록 해야 한다는 것이다. 즉 수도권과 비수도권 모두 혁신과 효율성을 통한 질적 향상을 기할 수 있도록 수도권 정책이 마련되어야 하며, 이는 곧 수도권의 계획적 관리 정책으로의 전환을 의미하게 된다.

한편 국가균형발전정책의 당면 실천과제로서는 특별법 제정 등 7개 과제를 선정하였다. 7대 과제 중 특별법 제정과 국가균형발전5개년계획 수립은 참여정부 국가균형발전정책의 추진기반을 마련한 것이고, 공공기관의 지방이전 정책은 행정중심복합도시 건설과 함께 참여정부의 대표적인 분산정책으로 자리 잡게 되었다. 또한 R&D 지방지원 비율 확대, 지역혁신체계 시범사업 등은 지역혁신을 통해 지역의 자립적 기반 확충을 도모하는 역동적 균형정책으로, 지역특화발전특구 설치 및 낙후지역 대책 등은 형평성 차원의 통합적 균형정책으로 추진되었다.

참여정부 국가균형발전정책의 기본 방향이 마련된 「대구구상」은 당초 산업발전 위주의 구상에서 보다 포괄적인 정책 구상으로 발전됨으로써 정책방향의 전환점이 된 것으로 인식되고 있다.

대구구상이야말로 국가균형발전정책을 추진함에 있어 큰 전환점이었으며, 그 전까지는 새 정부가 어떤 일을 추진할지 모르던 각 부처가 대구구상으로 인해 구체적 방향을

국가균형발전정책의 7대 과제		
과제명	추진내용	추진시기
특별법 제정	국가균형발전, 신행정수도, 지방분권 등 3대 특별법 제정 및 특별회계 설치	2003년 9월 정기국회 제출
공공기관 지방이전	245개 공공기관 이전계획 확정발표	2003년 말까지 1차 대상 발표
R&D 지방지원 비율 확대	국가 R&D의 중앙·지방 배분비율 확대로 지방대학 집중육성	2003년 8·2~2007년 6·4
지역혁신체계 시범사업	지역혁신체계를 토대로 지역발전계획 수립	2004년 중 광역, 기초 대상
국가균형발전5개년계획	지방주도 지역발전계획 종합	2003년 말까지 계획수립, 발표
지역특화발전특구설치	지역별 개성 살릴 핵심규제 1~2개 개혁	2003년 말까지 법제정
낙후지역대책	농어촌, 산촌 등 낙후지역 특별대책	2003년 중 추진

잡고 움직일 수 있게 된 것이다. 즉 행자부는 낙후지역 개발, 건교부는 공공기관 이전, 신 행정수도 건설, 산자부는 지역전략산업 육성, 교육부는 지방대학 육성 등을 맡게 되었다.

대구구상에 대하여 조선일보 등 주요 중앙일간지에서는 전체적인 국가균형발전정책의 기본 방향보다는 공공기관의 지방이전에 초점을 두고 2004년 총선을 염두에 둔 정치적 행동으로 평가하였다. 그러나 총선 이후에도 공공기관 지방이전 정책 추진이 더욱 활발히 이루어져 정치적 의미로서가 아니라 참여정부의 국가균형발전에 대한 강력한 의지에 의해 추진된 것임이 드러났다.

「국가균형발전을 위한 대구구상」 전문

참여정부가 출범한 2003년의 세계와 한국에는 세계화·정보화·지방화라는 시대적 변화의 물결이 거세게 밀어닥치고 있습니다. 특히 지식기반시대의 도래로 경제활동 패러다임이 근본적으로 변화하면서 지방의 잠재력을 극대화해야만 지속적 경제발전이 가능한 새로운 환경이 조성되고 있습니다.

우리나라는 지난 반세기 동안 강력한 중앙집권체제하에서 '불균형발전 전략'을 추진해왔습니다. 그 결과 우리는 압축적 산업화에 성공할 수 있었으나 지역불균형의 심화, 지방의 자치능력 약화, 국민 통합의 저해, 국가경쟁력 약화 등 수많은 문제가 양산되었습니다. 이를 방지할 경우 머지않아 중앙과 지방 간의 균열과 갈등이 새로운 국가적 부담으로 작용하게 될 것입니다.

따라서 통합된 국가, 경쟁력 있는 나라를 만들기 위해서는 지방화라는 국가목표를 반드시 이루어 나가야 합니다. 참여정부는 앞으로 전국이 개성 있게 골고루 잘사는 사회를 건설하기 위해 강력한 지방화 정책을 추진해 나갈 것입니다.

지방을 혁신의 주체, 역동적 발전의 주체로 육성함으로써 지난 8년여 동안 정체해온 국민소득 1만 달러 시대를 넘어 2만 달러 시대로 나아갈 수 있는 전기를 마련해 나가고, '지방화를 통한 국가의 선진화'를 반드시 실현해 나가도록 하겠습니다.

이에 국가균형발전이라는 국정과제를 반드시 실천하겠다는 의지를 모아 '3대 원칙'과 '7대 과제'를 국민 여러분께 밝혀 드리고자 합니다.

1) 국가균형발전정책의 3대 원칙

1. 국가 개조의 차원에서 집권형 국가를 분권형 국가로 바꾸고, 지방이 지니는 복합적 문제를 해소하기 위해 지방분권, 국가균형발전, 신행정수도건설 등 '종합적 접근'으로 지방화를 추진한다.
2. 자립형 지방화를 위한 '지역혁신체계'를 구축하고, 이를 통해 지방경제를 혁신주도경제로 전환시켜 나간다.

3. 지방을 우선적으로 육성하고, 수도권외의 '계획적 관리'를 통해 지방과 수도권이 상생발전할 수 있는 토대를 구축한다.

2) 국가균형발전 정책의 7대 과제

1. 「국가균형발전특별법」, 「신행정수도특별법」, 「지방분권특별법」 등 3대 특별법을 2003년 9월 정기국회에 제출하고, 지방의 자주재원을 확대하며, '국가균형발전 특별회계'를 설치하여 지방화를 위한 법률적 제도적 기반을 마련한다.

2. 금년 말까지 신행정수도 입지조사와 기본구상을 수립하고, 2004년 말까지 입지선정을 완료함으로써 행정수도 이전을 구체화하며, 정부소속기관, 정부투자·출연기관 등을 대상으로 제1차 지방이전 계획을 금년 말까지 확정 발표하고 2004년 중에 제2차 종합이전계획을 발표한다.

3. 국가R&D 예산의 지방 지원비율을 2003년 20%에서 임기 내에 두 배 이상으로 확대하여 지방대학을 집중 육성하고, 지역산업 및 지역문화와 연계한 인재양성을 본격 추진한다.

4. 2004년 중에 지역발전계획에 따른 지역혁신체계 시범사업을 추진하고, 지역산업정책의 선정체계 및 추진체계, 심사평가체계를 전면 개편한다.

5. 금년 중에 시·도별 사업계획, 지역특성, 지역의 비교우위 등을 종합적으로 고려해 자립형 지방화를 위한 국가균형발전 5개년계획을 수립한다.

6. 금년 말까지 지방 기초자치단체가 제안하는 1~2개 핵심규제의 개혁을 목표로 하는 「지역특화발전특구법」을 제정하여 지역경제발전의 토대를 구축한다.

7. 지역격차 완화를 위해 「전국최소기준」 관련 정책을 개발하고, 금년 중에 농어촌, 산촌 등 낙후지역에 대한 전반적 조사를 실시해 낙후지역 발전을 위한 특별대책을 추진한다.

우리가 국가균형발전을 위한 이상의 3대 원칙과 7대 과제를 확고하게 실천해 나간다면 우리의 지방은 오랜 침체에서 벗어나고, 머지않아 우리 사회는 전 지방의 혁신을 통해 국민소득 2만달러 시대로 나아갈 수 있을 것입니다. 우리 모두 힘과 지혜를 모아 위대한 국가균형발전의 시대를 열어나갑시다. 감사합니다.

- 2003년 6월 12일 대통령 노무현

2

국가균형발전정책의 비전과 전략

제1절 국가균형발전정책의 비전

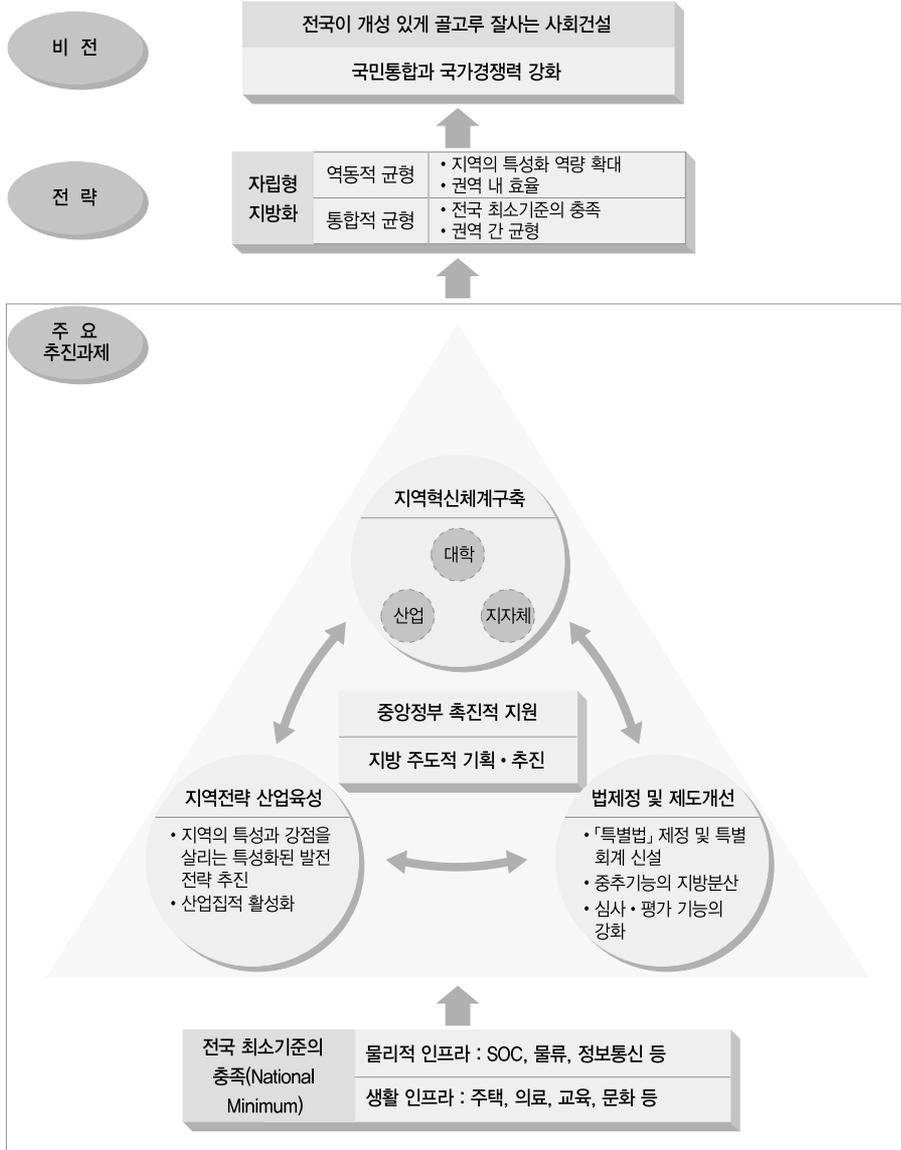
1. 전국이 개성 있게 골고루 잘사는 사회 건설

참여정부는 새로운 패러다임에 입각한 국가균형발전의 비전으로 ‘전국이 개성 있게 골고루 잘사는 사회의 건설’을 설정하였다.

새로운 국가 비전하에서 전국의 각 지역은 각각의 특성과 비교우위를 바탕으로 특성화 발전 전략을 수립해 나가야 한다. 「특성화 발전전략」이란 지역별 산업특화를 통해 고유의 경쟁력을 창출함으로써 지역의 성장잠재력을 확충해 나가는 발전전략을 의미한다.

이를 위해서는 지역혁신체계를 구축하고 지역별로 선도산업 군집을 적극적으로 육성해야 한다. 특히 지역마다 전략산업을 중심으로 혁신클러스터를 만들고 지역혁신 네트워크를 구축하여 지역 고유의 특성화를 촉진시켜야 한다. 이를 통해 지역의 자립적 발전역량을 키우고 국가와 지역의 역동적인 성장을 부추김으로써 상향적 특성화를 실현한다.

국가균형발전의 비전과 전략



이러한 과정에서 국민적 에너지를 한데 모아 총력을 기울여 나간다면 머지않아 전국의 각 지역은 국내·외 어느 지역과도 차별화되는 분야별 산업수도로 발돋움할 수 있을 것이다. 이를 통해 우리 사회는 수도권과 비수도권, 그리고 모든 지방이 균형 있고 특색 있게 발전하는 균형사회로 성숙해 나갈 수 있게 될 것이다.

2. 국민통합과 국가경쟁력 강화

국가균형발전의 새로운 모델은 국민통합과 국가경쟁력 강화라는 두 가지 과제의 동시 해결을 추구하고 있다. 압축적 근대화를 통해 단기간 내에 산업화를 이루는 데 성공하였으나 그 결과 사회 모든 부문에 심각한 불균형이 초래되었고, 그로 인해 특권과 차별·배제의 갈등구조가 형성되고 공동체의 분열이 야기되었다. 국가균형발전은 이와 같은 사회적 갈등을 유발하고 공동체의 분열을 초래한 지역 간 불균형 발전을 극복하고 모든 지역이 고루 잘사는 균형사회를 건설함으로써 국민통합을 실현하는 것을 목표로 하고 있다.

이와 함께 세계화와 지식정보화 등 새로운 시대적 조건 속에서 지속적인 발전을 위해 수도권 집중형인 한반도를 다극 분산형으로 재편해 국가경쟁력을 제고해 나가고자 한다. 이는 단기적으로 보면 종합적 여건이 갖추어지지 않아 효율성이 낮은 지역으로 국가자원을 전환해 투자효과를 저하시키는 하향평준화를 지향하는 것으로 보일 수도 있다. 그러나 장기적으로 보면 수도권 지역의 과도한 집적·혼잡 비용을 줄이고, 수도권 지역에서의 기본적 공공서비스의 공급비용을 낮출 수 있을 뿐만 아니라 여타 지역의 잠재력을 극대화할 수 있어서 국가 전체의 생산성과 효율성을 증진시키고 국가경쟁력을 강화하는 데 기여할 수 있다.

제2절 국가균형발전정책의 추진전략

1. 내생적 발전 전략을 통한 자립형 지방화 추진

참여정부의 국가균형발전 전략이 과거의 전략과 근본적으로 다른 것은 지방분권, 지방분산, 지방분업 등 삼분(三分) 정책을 통해 수도권과 지방이 함께 번영할 수 있는 '상생 전략'을 추구하고 있다는 점이다.

분권은 지방 스스로가 지역의 정책을 결정하고, 지역발전을 위한 전략을 수립·추진할 수 있는 능력의 배양을 의미한다. 분산은 수도권에 과도하게 집중되어 있는 기능들을 지방으로 분산함으로써 지방의 역동성을 증대시키는 것을 뜻한다. 분업은 모든 지방이 동일한 산업·문화·삶의 조건을 갖추는 것이 아니라, 지방의 특성과 잠재력, 지역이 가지고 있는 고유한 역사적 맥락에 기초하여 지역마다 개성 있는 산업, 문화, 삶의 조건을 만들어가기 위한 특성화 발전을 도모한다는 것이다. 그리고 그러한 발전이 지방과 지방 간의 네트워크를 통해 시너지효과를 발휘하여 국가경쟁력 제고로 승화될 수 있는 체계를 갖춘다는 점에서의 지방 간 분업을 의미하는 것이다.

이를 위해 참여정부는 중앙에 일반적으로 의존하는 외생적 발전 전략에서 벗어나 지방 스스로가 혁신역량을 토대로 추진해 나가는 내생적 발전 전략을 통해 지방이 스스로의 힘으로 일어서고 발전할 수 있는 '자립형 지방화 전략'을 추진해 왔다. 이러한 전략은 단순히 지방의 몫을 더 늘리는 차원에 그치는 것은 아니다. 자립형 지방화는 세계화·정보화 시대를 맞이하여 더욱 치열해진 국제경쟁을 극복하고 선진국으로 도약하기 위한 국가개조계획으로 승화시켜 온 것이다. 자립형 지방화 전략은 분권과 자율을 바탕으로 지방의 창의성·자발성·역동성을 증진시키는 전략이며, 나아가 지방의 발전 및 국가의 발전을 동시에 추구하는 참여정부의 국가균형발전 전략의 핵심이다.

자립형 지방화는 단순한 분권 이상의 의미를 갖는다. 자립할 수 있는 내적 동력으로서 지역혁신체계를 구축하고, 행정적·재정적 자립을 통해 지역의 특성에 맞는 발전을 추구하는 것이 자립형 지방화를 통한 국가균형발전 전략인 것이다. 자립형 지방화는 수도권과 비수도권을 포괄하는 국토 전역을 대상으로 지역 간 불균형을 해소하고 지역혁

신과 특성화된 발전을 추구한다. 이를 통해 참여정부가 추진하는 국가균형발전의 비전인 '전국이 개성 있게 골고루 잘사는 사회를 건설' 하고자 하는 것이다.

참여정부의 자립형 지방화 전략은 지역불균형 해소를 위해 패러다임을 근본적으로 변화시키는 체계적 지역발전 전략이다. 자립형 지방화가 근본적 패러다임 전환이라고 말할 수 있는 것은 중앙정부에 집중된 자원을 더 많이 분배받으려고 서로 경쟁을 벌이는 의존형 지방화 전략에서 완전히 벗어나려는 시도이기 때문이다. 자립형 지방화는 산·학·연·관의 네트워크를 통한 지역혁신체계 모델을 개발하고, 이를 통해 지역의 내생적 발전을 이루어 나가는 것을 기본 목표로 하는 것이다.

2. 통합적 균형과 역동적 균형의 병행

자립형 지방화는 지역의 잠재력과 비교 우위에 기반한 특성화 발전 전략으로서 권역 내 효율성을 극대화하는 과정을 통해 실현할 수 있다. 지역에 내재된 잠재적 능력을 배양하는 한편 지리적·문화적·경제적·사회적으로 특정 지역이 가지고 있는 고유한 특성을 살려 그 지역이 역동적으로 기능할 수 있는 발전을 추구하는 것이다.

여기서 문제는 어떻게 국가 전체 차원에서 지역 간 균형을 유지할 수 있는가 하는 것이다. 국가 전체 차원에서 균형을 이루기 위해서는 우선 전국 최소기준의 충족을 통해 권역 간 균형을 확보해야 한다. 전국 최소기준은 낙후도·지역불균형 정도 등 객관적 지표를 선정할 이후 다양한 분야에 걸쳐 전국평균 등 일정기준을 확립함으로써 설정할 수 있을 것이다. 국가균형발전을 위해서는 전국 최소기준에 미달하는 낙후지역에 대한 지원을 확대함으로써 균형적인 발전여건을 조성하는 일이 필수적이다.

국가균형발전은 한편으로는 낙후지역의 제반 여건을 끌어올리면서, 다른 한편으로는 지역 특성의 차이를 바탕으로 자립적인 지역활성화 정책을 추진하는 것을 의미한다. 즉 국가균형발전은 한 차원 향상된 지방의 삶의 조건 위에서 지역주의를 극복함과 동시에 지역별 특성화를 통한 발전을 추구하고자 하는 것이다.

따라서 자립형 지방화는 두 가지 균형전략의 병행을 통해 추진해야만 했는데, 그 하나는 통합적 균형이며 다른 하나는 역동적 균형이다. 통합적 균형은 교정적 균형과 동

일한 개념으로, 전국 최소기준을 충족시켜 나가는 전략을 의미한다. 다시 말해 현재의 낙후지역은 기존의 불균형 성장모델과 같은 경제발전모델의 희생지역이라고 말할 수 있는데, 통합적 전략이라는 것은 바로 이러한 점을 교정해 감으로써 일종의 기회의 균등을 제공한다는 것이다.

그러나 통합적 전략만을 사용한다면 국가균형발전 전략은 기존과 마찬가지로 의존형 지방화로 전략할지도 모르는 위험성이 있었다. 이에 따라 역동적 균형발전전략이 동시에 요구될 수밖에 없었는데, 이는 지역별 특성화 발전전략을 의미한다. 즉 지역의 역동성은 내생적 성장동력에 의해 발현되므로 그 잠재적 성장동력이 발현될 수 있도록 지역 특성에 입각한 발전을 이루어 나가야 하는 것이다. 이러한 역동적 균형발전 전략에 입각해 자립형 지방화를 실현하기 위하여 전국 모든 지역에 지역혁신체계를 구축하였다.

이처럼 자립형 지방화를 통한 국가균형발전 전략의 핵심은 전국 최소기준의 충족을 통한 통합적 균형의 실현과 지역의 잠재력과 비교우위를 극대화하는 역동적 균형을 병행 추진해 나가는 일이다. 자립형 지방화를 위해서는 지방정부의 자치권을 신장하고 지역사회의 혁신능력을 제고하여 모든 지방의 역동적 발전을 촉발하는 역동적 균형이 필요하다. 이러한 역동적 균형은 ‘기회의 균형’에 기초한 것이며 ‘결과의 균형’을 의미하는 것은 아니다. 결과를 동일하게 만드는 기계적 균형에 머물 경우 진정한 지역혁신이 이루어질 수 없기 때문이다.

그러나 역동적 발전 과정에서 불가피하게 지역 간 격차가 확대될 수밖에 없다. 따라서 각 지역이 이러한 격차를 스스로 인정할 수 있도록 하기 위해서는 초기 조건의 균형이 필요했다. 즉 전국 최소기준에 미달하는 낙후지역에 대한 정부투자의 확대 등 통합적 균형을 통해 기회균등이 어느 정도 보장되어야만 했던 것이다. 따라서 참여정부의 국가균형발전 전략은 기본을 보장하면서도 차이를 인정하는 ‘통합적 균형과 역동적 균형의 병행전략’이라고 말할 수 있다.

3. 혁신주도형 발전 전략

세계의 경제환경은 산업활동의 세계화, 디지털·네트워크화, IT·BT·NT 등 지식기

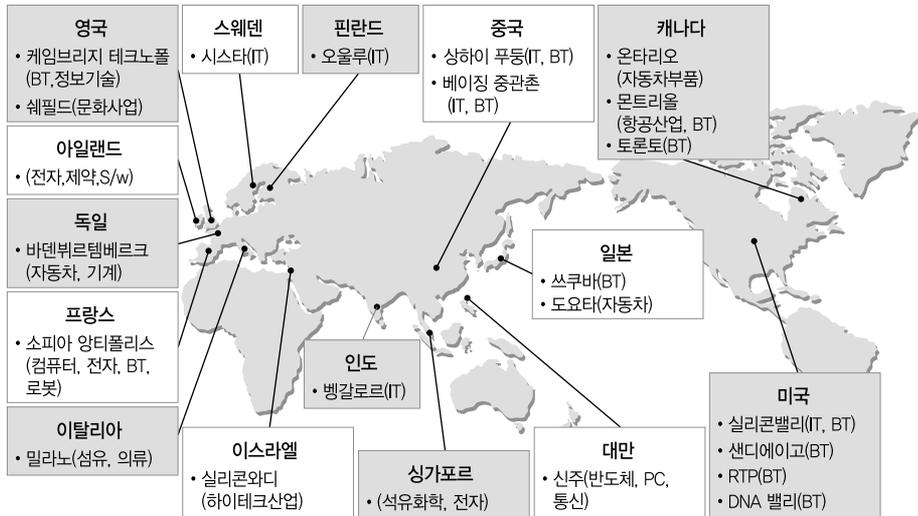
술혁명, 중국경제의 급성장, 환경과 시장의 조화라는 소용돌이에 직면하고 있다. 이러한 경제환경 변화에 대응하여 선진국 및 동북아 각국은 ‘혁신주도형’ 경제발전모델을 채택하여 기술혁신을 통한 원천적인 국가경쟁력 확보에 전력을 기울이고 있는 상황이다. 이러한 정보기술혁명에 기반한 ‘신성장’ 모델은 미국은 물론 영국, 프랑스 등 유럽으로 확산되고 있을 뿐만 아니라 동북아 각국들도 중국의 저임공세에 대응하여 IT·BT·NT 등 신기술의 창출·확산·활용에 정책적 관심을 집중하고 있다.

이처럼 세계 경제환경의 급변에 따라 한국경제는 1990년대 초 이후 지속적으로 대전환의 도전을 받아 왔다. 1960년대 초에 산업화를 시작한 이후 우리는 노동력과 자본 등 요소투입형 발전전략을 통해 급속한 성장을 이루는 데 성공할 수 있었다. 그러나 1990년대 중반 이후 새로운 성장동력을 찾지 못하면서 저성장의 굴레에서 벗어나지 못하고 있다. 전환기 속의 우리 산업은 선진국과 개도국 사이에서의 넷 크래커(nut-cracker) 딜레마, 혁신이 미흡한 경제구조, 경제주체 간 대립의 심화 등의 도전 속에서 혁신에 성공함으로써 새로운 발전의 길을 찾아 나가느냐, 아니면 정체하거나 쇠퇴하느냐 하는 중대한 갈림길에 놓여 있는 실정이다.

혁신주도형 경제는 산학협력 및 R&D 투자 등을 통해 창의적이고 현장적응력이 높은 인력을 양성하고, 새로운 기술을 창출할 뿐만 아니라 기술의 사업화 및 상업화를 촉진시켜 국부 자체를 증대시키는 경제를 의미한다고 말할 수 있다. 기존의 ‘혁신모델’에서는 연구개발에 의한 지식·기술의 창출, 교육·훈련을 통한 인적자본의 육성, 혁신적 기업가 정신 등을 강조해 왔다. 그러나 최근에는 산학협력 및 연구개발투자를 통한 새로운 기술의 창출만으로는 혁신주도형 경제가 성공할 수 없다는 주장이 제기되고 있다. 이에 따라 최근 혁신의 개념은 상업적 성과를 중시하는 ‘기술혁신+사업화’로 새롭게 정의되고 있다.

이에 따라 참여정부에서는 혁신주도형 경제체제와 ‘지역 특성화 발전 전략’을 결합함으로써 지역별 산업의 특화를 통해 고유의 시장경쟁력을 함양하여 지역역량을 극대화해 나가는 발전전략을 채택하였다. 이를 토대로 지역의 전략산업은 과거의 노동과 자본 중심의 요소투입형에서 벗어나 기술과 정보가 집약적으로 작동되는 혁신주도형으로 탈바꿈해 나갈 수 있게 되었다.

세계 각국의 주요 산업클러스터



이 같은 새로운 발전 패러다임은 참여정부가 독자적으로 개발한 것이 아니다. 이미 세계의 모든 나라들은 전략산업을 중심으로 지식과 기술 그리고 문화가 집약된 혁신클러스터를 발전시켜 나가고 있다. 미국의 실리콘밸리와 샌디에이고 실리콘힐 등을 필두로 하여 스웨덴의 시스타, 핀란드의 오울루, 독일의 바덴뷔르템베르크, 이탈리아의 밀라노, 프랑스의 소피아 앙티폴리스, 영국의 케임브리지 테크노폴 등의 해외 사례는 모두 지역 내의 지리적 근접성에 입각하여 새로운 혁신을 이루어낸 대표적 성공사례들이다.

4. 개방적 · 다극분산형 국토구조 창출

참여정부의 국가균형발전 전략은 국내적 균형만을 목표로 추진된 것은 아니다. 보다 적극적 의미에서 국가균형발전은 세계화에 대한 대응의 일환이기도 하다. 즉 한편으로 세계화를 수용하면서 다른 한편으로 세계로의 응비를 목표로 추진하는 전략인 것이다.

한반도는 역사적으로나 지리적으로나 항상 동북아의 중심에 놓여 있었다. 그러나 세계 열강의 다툼 속에서 동북아의 중심을 상실하고 변방의 한 국가로 전락하기도 했으며, 치

열한 냉전의 최전선을 형성하면서 세계적 힘에 대한 의존적 지위를 벗어나지 못해 왔다.

그러나 민주화, 세계화, 탈냉전, 지식정보화 시대에 한반도는 더 이상 변방이 아니다. 한류로 대변되는 문화의 발원지, 정보통신 강국으로서 신기술의 진원지 그리고 동북아시아의 물류중심지로서 그 중심적 지위를 되찾아 가고 있는 중이다. 이러한 상황하에서 산업시대의 모델에 의한 국가의 총량적 접근으로는 효율적 경쟁을 이루어내기 어렵다. 세계화에 대응하는 한반도의 다중심주의 전략은 한반도의 각 지방이 동북아시아의 중심으로서 자립적으로 기능할 때 비로소 가능한 것이다.

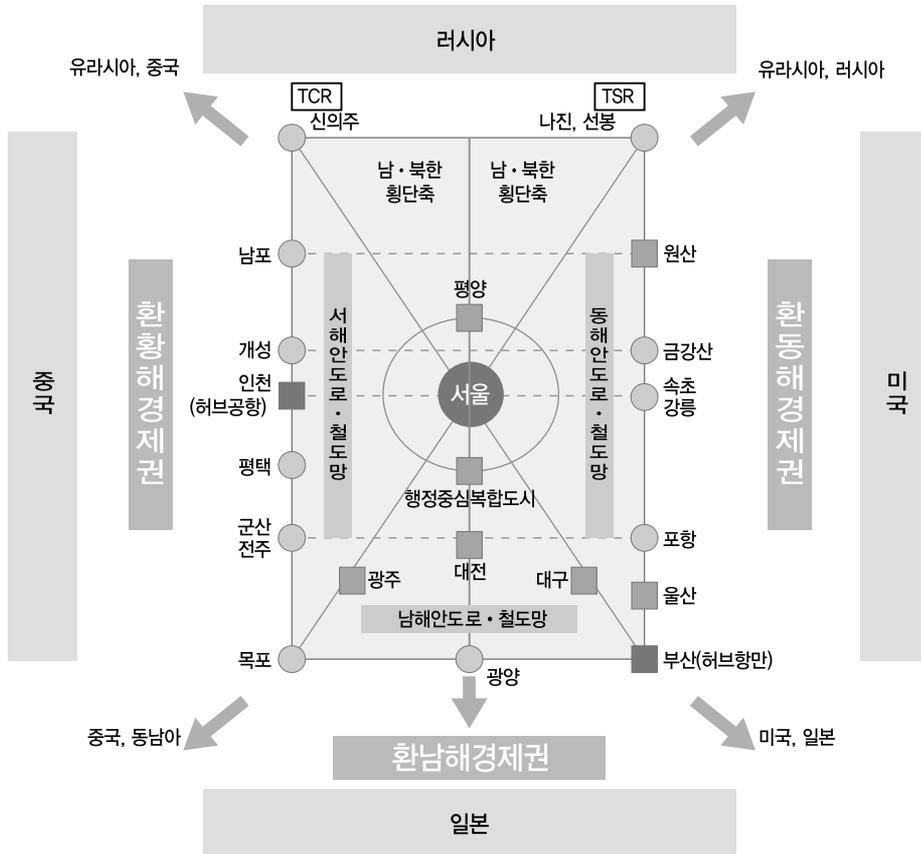
이에 따라 참여정부는 개방적·다극분산형 국토공간구조 형성을 주요 전략으로 채택하여 창조적이면서도 강력한 대한민국을 만들어가고 있다. 이것은 변화하는 동북아 질서가 우리에게 부여한 기회와 위기의 구조 속에서 피할 수 없는 전략적 선택이다. 이는 세계화 속에서의 지방의 역할 제고뿐만 아니라 남북관계의 변화, 대중국 교류·교역의 증가와 같은 정치경제적 환경의 변화와도 깊은 관련을 맺고 있다. 따라서 전국토의 혁신역량을 창출할 수 있는 공간은 바로 이러한 변화에 능동적이고 유연하게 대응할 수 있는 구조이어야 하는데, 바로 이것이 개방적·다극분산형 국토구조이다.

이러한 전략이 현실적으로 가능한 것은 동북아시아에 해양경제권과 대륙경제권이라는 두 개의 경제권이 형성돼 있기 때문이다. 한반도는 균형발전 전략을 통해 환황해권과 환동해권 경제권의 교차점이 갖는 이익을 극대화하여야 한다. 이 권역만 해도 인구 100만 명 이상의 거점도시가 47개나 있을 뿐 아니라 그 중심에 한반도가 위치한다. 이러한 이점을 활용한 국토구조의 변화는 동북아시아 성장의 과실을 한반도로 가져올 수 있는 계기를 제공함과 더불어 동북아시아의 평화구조 정착에도 기여하게 될 것이다.

이러한 구조를 달성할 수 있는 공간구상으로는 국토 연안축을 육성하고, 새로운 국토 개방거점체계를 만들어가는 것을 들 수 있다. 연안축 육성은 일종의 U자형 구조를 나타내겠지만, 각 축별로 고유한 특성을 가져야 한다. 동해안축은 환동해경제권에, 서해안축은 환황해경제권에 특화시킬 수 있을 것이다. 그리고 이 두 축은 대륙과 해양을 연결할 뿐 아니라 유럽까지도 뻗어나갈 수 있는 세계화축이라는 성격을 갖는다. 반면 남해안축은 양 경제권을 이어주는 역할을 하여 복합경제권역으로 육성할 수 있을 것이다.

이 축들이 제 기능을 하기 위해서는 먼저 이들 지역에 특성화된 산업구조, 즉 산업클

동북아시아대의 한반도 공간구상 모델



러스터지대, 국제물류지대, 국제무역지대, 관광지대와 같은 것들을 형성한 후 이것을 네트워크식으로 연결해야 한다. 이를 위해 행정중심복합도시의 건설과 함께 ×자 형태의 SOC망을 형성할 필요가 있다. 대외적으로는 남·북 간의 철도 연결로 부산~서울~신의주를 통해 중국횡단철도(TCR)와 연결하고, 목포~서울~나진~선봉을 통해 시베리아 횡단철도(TSR)와 연결해야 한다. 이를 실현하기 위해서는 단순한 경제적 논리뿐만 아니라 남·북한 간 평화와 신뢰의 구조를 갖추어 가는 작업이 중요한 전제조건이다.

연안축을 중심으로 거점도시를 형성할 필요가 있다. 우선 국제교류, 물류시설, 국제기간교통시설망을 보유하고 있는 인천·부산·광양을 연안의 대거점으로, 기간교통시

결과 산업기지를 보유하고 있는 군산·목포·울산·포항·강릉 등을 중거점으로 육성하는 것도 고려할 수 있다. 이들과 내륙거점인 행정중심복합도시와 혁신도시, 혁신클러스터 등을 결합함으로써 전 국토공간을 내륙과 연안이 네트워크화되는 공간으로 재창출할 수 있다. 이러한 국토구조의 네트워크화를 위한 인프라 구축이 국가균형발전정책의 주요 추진전략 중 하나이다.

5. 수도권과 지방의 상생발전 추구

참여정부의 국가균형발전정책은 수도권과 비수도권의 기능과 역할을 미래지향적으로 재정립하여 양자가 모두 번영할 수 있는 정책, 즉 수도권과 지방의 상생발전 구현에 초점을 맞추었다. 새로운 패러다임에 입각한 국가균형발전 전략도 과거와 근본적으로 다르게 지방분권, 지방분산, 지방분업 등 3분 정책을 통해 수도권과 지방이 함께 번영할 수 있는 '상생 전략(win-win strategy)'을 추구하고자 하였다.

상생 전략은 수도권을 국제경쟁력을 갖춘 세계도시로 발전하도록 하는 한편, 지방에 대해서는 중앙정부가 핵심 성장역량을 적극 지원하는 것을 의미한다. 수도권 과밀 해소와 지방발전의 새로운 기회 부여를 위해 수도권 기능의 지방 분산을 과감하게 추진하는 한편, 수도권은 계획적 관리와 첨단산업·금융·비즈니스 경쟁력 증진을 통해서 세계적인 도시로 발전시킨다. 수도권을 계획적으로 관리하여 양적 성장에서 질적 성장으로 전환하고, 수도권의 과다한 규제를 개선하기 위해 수도권 분산 시책 및 규제개혁 등을 일정시차를 두고 균형발전정책과 연동시켜 단계적으로 접근하고자 하였다.

3

국가균형발전정책의 추진기반 구축

제1절 국가균형발전특별법의 제정

1. 특별법 제정의 추진 경위

1) 국가균형발전위원회에 특별법 초안 마련을 위한 T/F 구성

국가균형발전위원회는 2003년 4월 공식 출범 후 「국가균형발전특별법」 제정을 가장 시급한 과제로 인식하고 2003년 5월 특별법 제정을 위한 구체적 작업 방침을 마련하여 제도전문위 소위로서 특별법 초안 마련을 위한 태스크포스팀을 구성하였다.

태스크포스팀은 2003년 6월 말까지 행정부 시안을 마련하고, 그 해 정기국회에 시안을 제출한다는 목표를 가지고 총 10차례에 걸친 회의를 진행하면서 주요 쟁점사항에 대해 조율하였다. 제2차 회의에서는 특별법의 적용 범위에 수도권을 배제하자는 주장과 포함하자는 주장에 대해 논의하였다. 제3차 회의에서는 프랑스 균형개발정책의 내용을 검토한 후 프랑스의 지역정책에 관한 범부처적 전담기구인 DATAR와 같은 조정·통합기능을 수행할 수 있는 추진조직에 대한 토론이 주로 이루어졌다. 또한 특별회계의 재원 마련 방안도 주요 쟁점으로 대두되었다. 이후 태스크포스팀은 수차례의 공식·비

공식적인 모임을 가진 후 7월 12일 제9차 회의에서 특별법 태스크포스팀이 마련한 초안을 국가균형발전위원회에 보고하였다. 7월 18일 마지막 회의인 제10차 회의를 개최하여 제9차 회의에서 합의한 내용을 토대로 몇 가지 주요 쟁점에 대해 최종적으로 타결하여 특별법 초안을 작성 제출하였다.

2) 국정과제회의·차관회의·국무회의 통해 이견 조율 후 입법화 박차

대통령 주재로 2003년 7월 24일 개최된 국정과제회의에서 국가균형발전위원회 특별법 T/F가 마련한 초안의 주요 핵심적 사항이 집중적으로 논의되어 조정이 이루어졌다. 한편 국가균형발전위원회는 8월 11일 기초단체장 및 지방의회 의장단협의회와 법안에 대한 의견을 교환하고, 8월 14일에는 지방분권운동본부 등 NGO그룹과 정책간담회를 가져 지역 및 NGO와의 협의과정을 거쳤다. 이러한 절차를 거쳐 국가균형발전위원회는 8월 19일 전체위원회를 개최하여 특별법을 심의하고 법안을 공개하였다.

「국가균형발전특별법」의 주무부처로 결정된 산업자원부는 8월 19일부터 10일간 법안 입법예고를 위한 관계부처 및 지자체 협의, 8월 20일부터 권역별 법안 공청회를 개최하는 등 입법화를 위해 빠르게 움직였다. 이후 특별법은 9월 3일부터 행정절차법에 의한 입법예고, 10월 1일 법제처 심의완료, 9일 차관회의, 15일 국무회의 심의를 거쳐 10월 21일 국회에 제출되었다. 법제처 심의과정에서는 국가균형발전위원회가 대통령 자문기구로 명시되어 있는데 실질적 심의 기능을 수행하는 점이 문제가 되었다. 그러나 이 문제에 대해서는 ‘행정기관의 조직과 정원에 관한 통칙’에 의해 자문기구가 심의, 조정, 협의 등의 행위를 할 수 있다는 점을 들어 국가균형발전위원회의 적극적 역할을 인정하게 되었다.

차관회의에서 특별회계에 대한 부처 간 이해를 조정하여 특별법안을 다소 수정하였으며, 경기도의 의견을 수렴하여 수도권을 제외한 지방개념이 적용되는 범위를 축소하였다. 다음으로 대통령 자문기구인 국가균형발전위원회는 각종 시책의 법적 주체가 될 수 없다는 법제처의 의견에 따라 시책의 주체를 정부 내지 지자체로 변경하였다.

3) 경기도 등 수도권외 반발로 입법화의 고비 맞아

차관회의와 국무회의를 거친 특별법안은 국회에 송부되어 국회심의과정에 들어갔다. 특별법의 내용이 공개된 후 경기도 등 수도권외는 국회심의과정에서 법제정에 대한 반발 움직임을 본격화하였다. 특히 경기도는 당시 손학규 지사를 비롯하여 관계자들이 법제정 저지에 총력을 기울였고, 이는 국회 산업자원위원회의 박종희 의원 등의 대체입법으로까지 연결되면서 또 한 번의 고비를 맞게 되었다.

한편 당시 각 정당은 「국가균형발전특별법」을 둘러싸고 수도권과 비수도권의 대립이 커져 당론을 결정하기가 힘든 상황이었다. 특히 원내 다수당인 한나라당은 당내 수도권 의원들의 반발과 특별법 통과 무산 시 안게 되는 정치적 책임으로 인해 당론을 결정하기가 매우 힘든 입장에 처해 있었다.

4) 지방의 강력한 지지에 힘입어 입법화에 성공

이처럼 주요 정당의 당론 결정이 이루어지지 못하고, 국회의원들은 소속 당을 떠나 지역구가 수도권이나 비수도권이나에 따라 상반된 입장을 보이는 등 법안 통과에 어려움을 겪었으나, 특별법에 대한 지방의 강한 열망과 역량 결집으로 2003년 12월 29일 특별법이 본회의를 통과하게 되었다. 지방에선 지방분권국민운동과 지방자치단체전국협의회 등 NGO들이 연대하여 각종 성명서 발표, 13개 시·도 공동 일간지 광고 게재, 국민대행진과 국민대회 개최 등으로 특별법 통과를 위해 총력을 기울였다.

한편 언론에서는 수도권에 있는 언론들이 반대논조를 표명한 반면 비수도권 언론들은 특별법 통과를 위한 여론결집과 이익대변에 노력하였다. 특히 언론민주화운동 이후 창·복간된 28개 지역신문사로 구성된 전국지방신문협의회는 지방살리기 3대 특별법 제정운동에 참여하여 비수도권 시·도지사협의회 등의 각종 성명서나 활동을 대서특필하고 '3대 특별법'이 지방을 살리는 시대적 현안임을 부각하였다. 당시 메이저급 중앙일간지들은 특별법에 대해 명확한 입장을 표명하지는 않았으나, 특별법 반대에 치중된 기사 보도로 지방의 불만을 야기하였다.

이처럼 「국가균형발전특별법」이 수도권의 반발을 극복하고 타협과 조정을 통해 국회를 통과하게 된 데에는 지방의 지자체와 시민단체의 강력한 지지가 있었기 때문인 것으

로 평가된다. 국가균형발전위원회 위원장으로서 「국가균형발전특별법」 제정의 가장 큰 책임을 맡았던 성경룡 위원장은 「국가균형발전특별법」이 국회를 통과하게 된 데에 대해 “여당의 절대적 열세로 인해 사실상 입법 추진이 거의 불가능에 가깝다는 말을 들을 정도로 「국가균형발전특별법」 제정은 어려운 일이었다. 법안 제정을 위해 수많은 난관에 봉착해야 했고, 해당 의원을 상대로 일대일 접촉을 시도하고, 자료를 전달하고 설명하는 등 갖은 애를 써야 했다. 하지만 이 법은 온 지역과 국민이 바라는 대의명분을 가진 법이었고, 실질적으로 지방 발전을 뒷받침할 수 있는 많은 정책수단을 가지고 있는 법이기 때문에 그러한 절대적 열세 속에서도 86%라는 큰 지지를 받아 통과될 수 있었다고 생각한다. 사실상 정부의 힘만으로 추진했다면 결코 이를 수 없었을 것이다. 매번 어려운 상황이 닥칠 때마다 분권 및 지역혁신운동을 내 일처럼 생각하는 지역의 여러 자생적 NGO들, 균형발전정책의 취지에 공감하는 많은 지역신문사와 방송사들의 그야말로 헌신적 참여와 지원이 있었기에 가능한 일이었다. 특히 2003년 11월 18일 서울 여의도 문화마당에서 있었던 ‘지방살리기 3대 특별법 제정추구를 위한 범국민대회’는 전국 각지의 지자체 관계자, 시민활동가, 언론사 등 1만여 명이 넘는 사람이 모여 하나된 지방의지를 표현한 감동적인 날로 기억되며, 이런 고무적 분위기가 결국 특별법을 입법화하는 원동력이 되었다고 생각한다”라고 평가하였다.

지방의 강력한 요구와 국가균형발전에 대한 시대적 요구에 따라 국회에서 통과된 「국가균형발전특별법」안은 2004년 1월 7일 정부에 이송되어 1월 13일 국무회의 석상에서 「지방분권특별법」, 「신행정수도건설을 위한 특별조치법」 등과 함께 서명·공포되었다.

2. 특별법 제정 과정에서의 주요 쟁점

「국가균형발전특별법」을 제정하는 과정에서 가장 쟁점이 되었던 사안은 크게 3가지로 나눌 수 있다. 국가균형발전특별회계의 재원 확보 문제, 국가균형발전추진체계와 관련된 국가균형발전위원회와 각 부처의 기능과 역할, 마지막으로 특별법의 적용범위, 즉 수도권권을 포함할 것인가의 문제로 대별된다. 이 가운데 국가균형발전특별회계와 관련된 논의 상황은 ‘제2절 국가균형발전특별회계의 신설’에서 자세히 언급하도록 하고 본

절에서는 나머지 2개 핵심 과제의 논의 상황에 초점을 두고 기술한다.

1) 국가균형발전위원회의 성격과 각 중앙부처의 역할 분담

(1) 국가균형발전위원회의 법적 위상 : 자문위원회 vs. 심의·의결 기구

국가균형발전위원회의 특별법 T/F의 초안 마련 시부터 향후 국가균형발전위원회의 기능과 역할에 대해 많은 논란이 있었다. 당초 T/F는 프랑스의 DATAR와 같은 조정·통합 기능을 수행할 수 있는 전담기구의 필요성에 인식을 같이 하였다. 이후 제9차 T/F 회의에서 T/F가 마련한 초안에 대해 국가균형발전위원회의 성경룡 위원장과 관련 팀장이 참석한 가운데 보고회의를 가졌는데, 동 회의에서는 T/F가 마련한 유일 대안에 집착하지 말고 여러 가지 대안 마련이 필요하다는 의견이 대두되었다.

이에 따라 3가지 대안, 즉 자문위원회, 심의·의결기구, 부처 형태의 행정위원회에 대한 장·단점이 광범위하게 검토되었으나 결론에는 도달하지 못하고 국정과제회의에 상정하여 토론하는 것으로 정리되었다. 다만 원칙적으로 위원회를 법정기구화하여 집행기구 특성을 가지는 기획단을 설치하되 인적 구성을 최소화하기로 하였다. 이 때 산업자원부에 지원단을 설치하는 문제에 대해서도 의견이 제기되었으나, 관련 부처 간의 이견이 표출되었다. 최종 모임인 7월 18일에도 국가균형발전위원회의 위상에 대한 검토가 이루어졌으나, 국가균형발전계획을 국가계획으로 설정할 경우 국무회의의 심의사항이 되므로 균형위가 심의·의결 기능을 갖게 되면 국무회의와 기능상 중복이 우려된다는 의견도 제기되었다. 한편 지자체와 지방의 분권그룹 등은 비공식적 논의과정을 통해 심의·의결기구화를 지지하였다.

2003년 7월 24일 국정과제회의에서도 국가균형발전위원회의 법적 성격과 관련하여 대통령 소속 자문기구, 심의·의결기구, 별도의 행정기관화 등 3가지 대안을 중심으로 논의되었다. 이 회의에서는 국가균형발전위원회의 심의·의결기구화는 국무회의와의 관계 설정, 민간전문가의 참여 등의 문제가 있어 대통령 자문기구의 성격을 가지는 것으로 정리되었다. 이후 법제처의 법안 심의과정에서 국가균형발전위원회가 자문위원회의 성격을 지닌 채 심의·조정·협의의 기능을 할 수 있는냐의 문제가 다시 불거졌으

나, 법적 검토 결과 이러한 기능을 수행할 수 있는 것으로 판단하였다. 다만 법제처의 의견에 따라 국가균형발전 시책의 주체는 위원회가 아니라 정부 내지는 지자체가 담당하는 것으로 결론을 내렸다.

(2) 지방의 요구 : 부총리급 '국가균형원' 설립

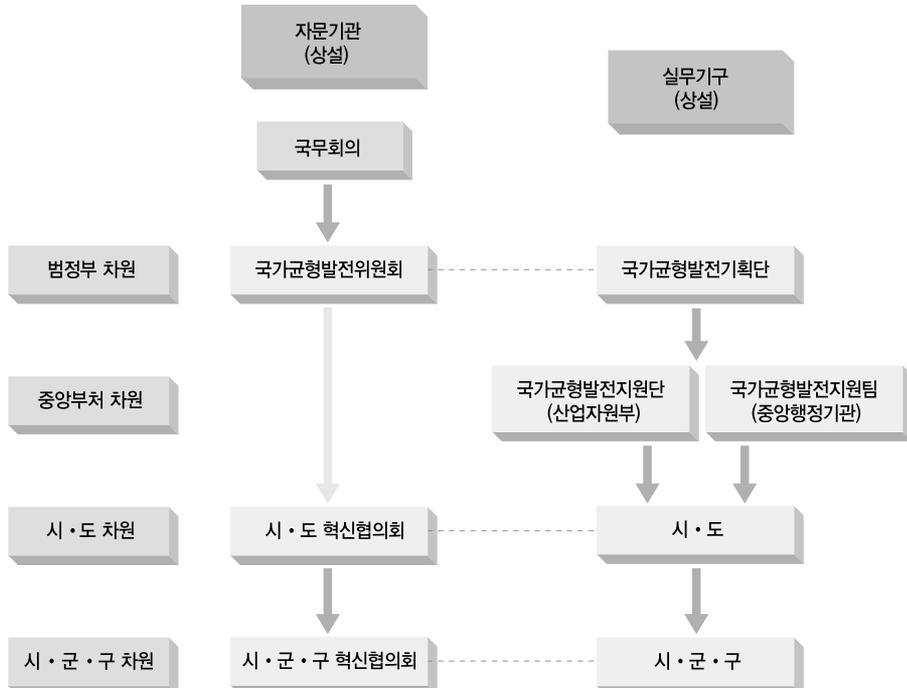
국가균형발전위원회의 법적 성격과 관련하여 지방분권국민운동 등과 같은 지역 시민단체들은 국가균형발전위원회보다는 별도의 행정기관인 '국가균형원' 과 같은 부총리급 위상을 갖는 국가기구 설립을 주장하였다.

국가균형발전위원회는 2003년 7월 14일 정부중앙청사 1217호에서 지방분권국민운동 대표단과 지방화전략 의견수렴을 위한 간담회를 가졌다. 이날 간담회는 성경룡 국가균형발전위원회 위원장과 김병준 정부혁신지방분권위원회 위원장, 그리고 김형기 지방분권국민운동 의장, 지역 대표 등 지방분권국민운동 관계자 10명이 참석한 가운데 개최되었으며, 두 위원회에서 작성한 두 법률안과 지방분권국민운동에서 제안한 「지역균형발전특별법안」 및 「지방분권특별법안」에 대한 논의가 이루어졌다.

이 자리에서 지방분권국민운동 측은 대통령 자문기구인 국가균형발전위원회의 형태가 아닌 과거 경제기획원과 같이 강력한 위상과 힘을 지닌 '국가균형원' 을 설치할 것을 주장하였다.

이처럼 지역 시민단체 등 지방의 보다 강력한 국가조직에 대한 강한 지지에도 불구하고 대통령 자문기구로서 국가균형발전위원회의 신설로 결론이 나게 된 배경에 대해 당시 국가균형발전위원회의 이정호 기획조정실장은 이렇게 설명하였다. “시민사회 한편에서는 국가균형발전위원회를 더욱 강력한 기구, 즉 '국가균형원' 과 같은 부총리급 파위를 지닌 국가기구로 만들었어야 한다고 주장하는 목소리가 있었다. 그랬더라면 좀더 강력한 힘과 추진력으로 정부 각 부처의 의견대립을 조율하고 기타 불필요한 갈등을 줄일 수 있었으리라는 기대 때문이었다. 하지만 일이 그렇게 추진되려면 정부조직법을 개정해야 하는 등 거쳐야 할 단계가 많은데 당시 여소야대의 상황으로서는 결코 쉬운 일이 아니었다. 국가균형발전위원회를 특별법이 뒷받침하는 것에 대해서도 야당에서는 상당히 반대를 했었다. 그 당시 처해 있었던 입법상황이 전체 299명 국회

국가균형발전 추진기구



의원 중 여당이 50여명 밖에 안 되던 ‘여소야대’ 시절이라 특별법을 무사통과시키려면 여야가 모두 공감할 ‘아주 획기적인’ 법안이어야 했다. 우리는 이 불균형을 조화시키면서 법안을 통과시키는 것이 최대 관건이었기에, 지방을 다니면서 시민단체와 지자체를 설득하기 시작했다. 시민단체의 높은 기대수준을 충족시키자면 당시 입법환경으로는 통과가 어렵다는 점과 장기적 관점에서 이번 균형발전특별법이 교두보 역할을 하게 될 것이란 점을 들어 설득했고, 다행히 이 부분에 대해 다들 공감해 주셨기에 그나마 큰 힘이 되었다.”

즉 ‘국가균형원’과 같은 강력한 국가조직의 필요성에 대해서는 지방의 시민단체와 마찬가지로 정책 담당자도 공감을 하였지만, 당시의 입법 환경과 입법 가능성을 고려하지 않을 수 없었기에 결국 대통령자문기구로서의 국가균형발전위원회 설립에 그쳤다는 설명이다. 이렇게 볼 때 ‘국가균형원’과 같은 강력한 국가기구의 신설은 향후에도 여전히 제기될 수 있는 사안으로 남겨두게 된 것으로 평가된다.

(3) 균형정책 소관 중앙행정부처는?

국가균형발전위원회가 자문기구의 성격이 지니게 됨에 따라 국가균형발전위원회를 행정적으로 지원하고 국가균형발전 시책을 담당하는 중앙부처의 역할에 대하여 각 부처 간 이견이 커지게 되었다. 행정자치부, 과학기술부, 건설교통부 등은 산업자원부가 주무부처의 역할을 수행하는 데 대하여 일관되게 반대 입장을 표명하였다. 그리고 행정자치부의 경우 국가균형발전특별회계의 관리 및 운영의 소관부처를 기획예산처에서 행정자치부로 변경하자고 주장하였다.

따라서 차관회의와 국무회의를 통해 의견 조율이 이루어졌다. 먼저 과학기술부 등 일부 부처가 제기한 ‘산업자원부에 국가균형발전추진단 설치 불가’ 문제는 국가균형발전위원회 출범 초기부터 입법 절차, 국무회의 심의, 국회대응 등 지원업무를 수행하여 온 산업자원부에 관련 기구를 설치하되, 불필요한 오해의 소지가 있는 ‘추진단’이라는 명칭을 ‘지원단’으로 수정하였다. 또한 국가균형발전 특별회계의 관리·운영부처를 기획예산처에서 행정자치부로 변경하자는 주장에 대해서는 국가균형발전 특별회계가 17개 부처·청의 소관 사업을 포괄하고 있어 특정사업 부처가 관리·운영하기에는 부적절하므로 특별법안 내용과 같이 기획예산처가 관련 업무를 담당하기로 하였다.

특별법이 공포된 후 국가균형발전에 관한 과제 발굴, 추진상황 관리 및 위원회와의 업무협조를 위해 산업자원부에 지원단을, 여타 중앙행정기관에는 국가균형발전지원팀을 두어 균형위 기획단장이 주재하는 실무협의회를 통해 부처 간 업무협조 및 조정역할을 수행하였다. 또한 16개 시·도에 국가균형발전 업무의 행정지원을 위한 ‘지역균형발전팀’이 설치되고 지방대학·지자체·기업·지역 시민사회 등이 참여하는 ‘지역혁신협의회’가 속속 구성되어 유기적 협력체제를 구축했다.

2) 수도권 배제 또는 수도권 포함 : 지방과 수도권의 갈등

(1) 「국가균형발전특별법」 초기 논의에서는 원칙적으로 수도권의 특별법 적용 배제

특별법 T/F 제2차 회의부터 특별법 적용의 공간적 범위에 대한 논의가 시작되었다. 동 회의에서는 특별법의 적용에 수도권을 배제하자는 주장도 나왔지만, 특별법의 제정

목적과 입법 환경, 수도권 지역 내에도 낙후지역이 포함되어 있다는 현실 등을 고려하여 원칙적으로 수도권을 제외한 지방에 대해 특별법을 적용하되, 수도권 지역 내의 낙후지역은 대상지역에 포함하는 것으로 결정하였다.

이러한 특별법안이 공개되자 수도권 특히 경기도는 법안 자체에 대한 반대뿐만 아니라 법안의 내용에서도 수도권 배제에 대해 강력하게 이의를 제기하였다. 당시 경기도의 손학규 지사는 성경룡 균형위원장, 산업자원부 장관 등과의 면담을 통해 수도권이 각종 규제와 역차별을 받고 있다고 주장하면서 수도권 배제 조항의 삭제를 요구하였다. 당시 손학규 지사는 수도권 공장의 지방이전 촉진에 따른 산업공동화 우려, 재정경제부 주도의 「지역특화발전특구법」안에서의 수도권 배제 등을 강조하면서 수도권에 대한 역차별을 주장하였다. 특히 경기도는 2003년 8월 22일 수도권 역차별 해소 범도민대책협의회를 구성하는 등 조직적인 법제정 반대 운동을 전개하였다.

(2) 경기도의 반발로 경기도 주장을 일부 반영하는 등 설득에 주력

경기도의 반발이 심화됨에 따라 산자부·균형위와 경기도 간에 협의가 진행되었으며, 9월 4일에는 당시 박관용 국회의장 주재로 ‘국가균형발전과 산업집적전략’이라는 주제하에 토론회를 개최하여 균형위원장, 산업자원부장관, 경기도지사 등이 발제와 토론을 진행하는 등 활발한 의견 개진이 이루어졌다. 이러한 일련의 협의에 따라 차관회의에서 경기도의 입장을 반영하여 특별법 적용의 공간적 범위를 조정하였다. 즉 경기도의 의견을 반영하여 수도권의 낙후지역과 비수도권을 포함하는 공간개념인 지방에만 해당하는 시책의 범위를 축소하고, 문화관광 시책의 경우 적용 대상을 수도권과 비수도권을 포함하는 지역으로 수정하였다. 또한 수도권 낙후지역에 대해서는 투자의 필요성을 인정하여 지방이전 유인 조치를 취하지 않기로 하고, 국가균형발전의 정의를 신설하고 국가경쟁력 강화 문구를 삽입하도록 하였다. 그리고 수도권정비계획제도의 개선을 특별법에 명시하자는 경기도의 주장에 대해서도 향후 수도권 규제 문제를 적극적으로 다루기 위해 국가균형발전위원회의 심의사항에 ‘수도권관리의 기본방향에 관한 사항’을 명기하도록 하였다.

이러한 수정에도 불구하고 경기도는 지방개념의 철회와 수도권 규제의 가시적 개선

이 포함되지 않자 특별법에 대한 반대 운동을 더욱 강하게 전개하고 한나라당 박종희 의원을 대표발의자로 하여 의원입법안 형태로 11월 5일 대체입법안을 제출하였다. 이에 대해 국가균형발전위원회와 산업자원부는 특별법이 수도권보다는 지방에 대한 발전촉진 정책을 담고 있지만 수도권 규제 문제에 대한 정비 가능성을 열어 두고 있으며, 특히 낙후지역 문제에 대해서는 수도권과 비수도권을 차별하지 않는다는 점을 강조하면서 경기도 주민·기업인·지역 언론들에 대해 집중적으로 법안 설명 노력을 기울였다.

(3) 산업자원위원회 법안소위에서 대타협에 도달

정부안과 의원입법안을 둘러싼 갈등은 12월 5일 개최된 산업자원위원회 법안심사소위에서 대타협을 이루게 되었다. 산자위 법안소위에서는 지방 개념, 공공기관 지방이전 범위 등 주요쟁점에 대해 정부안을 바탕으로 박종희 의원이 대표 발의한 경기도안을 절충하는 방식으로 소위위원 전원합의로 수정 통과되어 12월 8일 전체회의에 상정기로 했다. 지방개념 삭제는 정부가, 수도권정비계획법 폐지는 경기도가 양보하고, 지방대학 육성 및 공공기관·기업의 지방이전 대상기관의 소재지역 범위는 양측이 절충하여 대타협에 도달한 것이다. 당시 산업자원부 김칠두 차관은 타협의 내용에 대해 이렇게 설명했다. “균형발전특별법은 초안부터 국회 본회의를 통과하기까지 수많은 지역과 수많은 단체의 요청에 의해 수정과 보완을 거듭했다. 특히 경기도는 국회 본회의 마지막까지 법률안을 수정하고자 했고, 그들의 주장 중 일부는 받아들이고 일부는 근본취지를 설득해 정부안을 그대로 추진하며 특별법에 마지막 수정이 가해졌다.

수정 내용을 하나씩 살펴보면, 먼저 ‘지방’의 개념에 있어 경기도의 의견을 수렴하여 지방개념을 축소하고 상징적으로 국가균형발전의 정의를 신설하였다. 단 ‘지방’의 개념을 총칙 개념에서는 삭제하되, 지방개념이 필요한 조문에서는 ‘수도권이 아닌 지역’으로 정의된 개념을 사용하기로 했다. 기업이전의 경우 정부안의 수도권 개념에 반대하여 경기도는 ‘수도권의 낙후지역을 제외한 모든 지역’이 아닌 ‘과밀억제권역’에 한정하자는 의견을 제시하였으나, 결국 양측 안을 배제하고 수도권 중 인구과밀·산업입지·산업집적을 고려하여 대통령령으로 정하는 지역으로 대안을 마련했다. 또 낙후지

국회 산자위 법안소위에서의 주요 합의내용

- 지방개념의 정의(제2조 제2호) : 의원입법안
 - 지방개념 정의는 삭제
 - 지방대학과 공공기관 등의 지방이전에서 실질적으로 지방개념 반영
- 지방대학 육성 조항(제11조) : 절충안
 - 지방대학 육성 조항은 현행 골격을 유지(지방대학 졸업생 채용장려제 등)하되, 다만 산·학·연 협력사업은 수도권에 소재하는 대학도 지원이 가능하도록 조정
- 공공기관 지방이전 조항(제17조) : 절충안
 - 이전대상이 수도권 소재 공공기관 및 기업에서 공공기관 이전과 기업이전을 분리, 공공기관 이전은 수도권 소재로 정부안을 유지하고, 기업은 대통령이 정하는 지역으로 조정
 - 공장등록 수, 제조업 매출액, 인구밀도 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 것으로 과밀억제권역과 성장관리권역 중 일부가 포함 가능
- 경기도는 「수도권정비계획법」 폐지 주장 철회 : 정부입법안
 - 대신 '수도권의 경쟁력 강화 등 수도권 관리의 기본 방향'에 관한 사항을 위원회 심의사항으로 반영

역의 범위에 대해서는 오지개발촉진법·도시개발촉진법·접경지역지원법 등에 해당 하는 지역을 제시하였으나, 수도권 낙후지역의 배제 여부를 놓고 논란을 벌인 후 수도권 낙후지역도 타 지역 낙후지역과 동일하게 지원된다는 취지를 확인한 후 최종 법률안에 정부안이 반영되었다. 지방대학 육성과 관련해서는 지역발전을 위해 지방대학의 육성이 절대적으로 필요한 조건이므로 지원강화가 필요하다는 입장에서 최종적으로 정부안이 반영되었고, 공공기관 지방이전과 관련해서는 수도권의 과밀억제권역에 한정하자는 이견이 있었으나 지역발전의 가시적 효과와 지방의 특성화발전 유도, 민간 부문의 지방이전 촉진 효과 등을 고려해 정부안이 채택되었다.”

3. 특별법의 주요 내용

1) 국가균형발전5개년계획의 수립·추진

「국가균형발전특별법」의 내용을 압축하면 국가균형발전위원회의 주도하에 국가균형발전 5개년계획을 수립하여 국가균형발전 특별회계를 주요 재원으로 국가균형발전 시책들을 추진하는 것으로 볼 수 있다. 즉 국가균형발전5개년계획을 통해 균형발전에 대한 강한 실천의지를 표명함과 동시에 참여정부가 향후 5년간 추진할 국가균형발전에 대한 비전과 목표를 제시하고 구체적 정책 내용을 발굴한다는 것이다. 이 계획은 국가균형발전과 국가경쟁력 강화를 동시에 달성하기 위한 전략들과 지역혁신체계 구축 등에 대한 정책수단을 제시하고 있다. 중앙정부에 대해서는 이 계획이 지역 정책의 준거가 되고, 시·도별로는 혁신역량 강화를 통한 지역 내 「지속가능 발전전략」의 기본계획이 된다.

특별법에 따르면 정부는 국가균형발전의 목표와 지역혁신체계의 구축 등에 관한 사항이 포함된 「국가균형발전계획」을, 특별시장·광역시장 및 도지사는 지역혁신발전의

국가균형발전계획 및 지역혁신발전계획의 주요 내용	
국가균형발전계획	<ul style="list-style-type: none"> • 국가균형발전의 목표에 관한 사항 • 지역혁신체계의 구축 및 활성화에 관한 사항 • 지역전략산업의 육성에 관한 사항 • 지방대학의 육성 및 지역의 인적자원의 개발에 관한 사항 • 지역의 과학기술의 진흥에 관한 사항 • 지역의 정보화의 촉진 및 정보통신의 진흥에 관한 사항 • 지역의 문화·관광의 육성에 관한 사항 • 지역금융활성화 등 지역경제활성화에 관한 사항 • 낙후지역 및 농·산·어촌의 개발촉진에 관한 사항 • 공공기관 등의 지방이전에 관한 사항 • 투자재원의 조달에 관한 사항 • 그 밖에 국가균형발전을 위하여 필요한 사항
지역혁신발전계획	<ul style="list-style-type: none"> • 지역혁신발전의 목표에 관한 사항 • 지역의 현황 및 발전역량의 분석에 관한 사항 • 지역혁신을 위한 여건개선 및 기반조성에 관한 사항 • 지역혁신을 위한 시책과 사업추진에 관한 사항 • 지역혁신을 위한 투자재원의 조달에 관한 사항 • 그 밖에 지역혁신을 위하여 필요한 사항

목표와 지역현황의 분석, 지역혁신역량 강화 시책 등에 관한 사항이 포함된 「지역혁신발전계획」을 각각 5년 단위로 수립·시행하도록 되어 있다. 국가균형발전계획은 국무회의의 심의를 거쳐 대통령의 승인을 얻도록 하고 있으며, 지역혁신발전계획은 지역혁신협의회 심의를 거쳐 관계 중앙행정기관 및 국가균형발전위원회에 제출하도록 하고 있다. 국가균형발전계획 및 지역혁신발전계획에 포함되는 사항은 다음과 같다.

2) 국가균형발전 추진체계 구축

국가균형발전의 효율적 추진을 위한 중요 정책에 대해 대통령의 자문에 응하기 위하여 대통령 소속하에 국가균형발전위원회를 설치하도록 하였다. 국가균형발전위원회는 위원장 1인을 포함한 30인 이내의 위원으로 구성하도록 하였다. 위원은 당연직 위원과 위촉직 위원으로 하되, 당연직 위원은 산업자원부 장관, 기획예산처 장관 등 중앙행정기관의 장으로 하고, 위촉 위원은 20인 이내로 하며 위촉 위원의 과반수는 위촉일 현재 1년 이상 수도권권이 아닌 지역에 주소를 둔 자로 하도록 하였다.

또 위원회의 사무를 처리하기 위하여 위원회 소속하에 국가균형발전기획단을 두도록 하고, 기획단 사무의 지원 등을 위하여 산업자원부에 국가균형발전지원단을, 그 밖의 중앙행정기관에 국가균형발전지원팀을 둘 수 있도록 하였다. 한편 특별시·광역시·도에 지역혁신발전계획의 수립, 지역의 국가균형발전 중요사항에 대한 협의·조정에 관한 사항 등을 심의하기 위하여 지역혁신협의회를 두도록 하였다.

3) 국가균형발전 특별회계의 설치

국가균형발전정책 추진을 위한 재원으로 「국가균형발전 특별회계」(이하 ‘균특회계’)를 신설하였다. ‘균특회계’는 주세 등을 재원으로 2005년에 약 5조원 규모로 조성되며, ‘지역개발사업계정’과 ‘지역혁신사업계정’으로 구분하여 기획예산처장관이 관리·운영하도록 하였다. 지역개발사업계정은 주세의 100분의 80, 과밀부담금 등을 그 세입으로 하고, 낙후지역 및 농·산·어촌의 개발 등의 관련 사업에 대한 보조 등을 그 세출로 하고 있다. 지역혁신사업계정은 주세의 100분의 20 등을 그 세입으로 하고, 지역혁신체계의 구축 및 활성화 관련 사업에 대한 출연·보조 또는 융자 등을 그 세출로 하도록 하였다.

4) 주요 균형발전 시책 추진

특별법에 명시된 주요 균형발전 시책으로는 자립형 지방화를 위한 지역혁신역량 강화, 지역특화발전정책 추진, 공공기관의 지방이전 추진, 낙후지역 개발 촉진, 수도권의 계획적 관리 등 크게 5가지로 나눌 수 있다.

(1) 자립형 지방화를 위한 지역혁신역량 강화

지역의 산·학·연·관 네트워크화로 지역혁신체계를 구축하고, 이를 지역발전과 지방문화 발전의 중심축으로 활용하고자 각 지역에 지역혁신협의회를 구성한다. 지역혁신협의회에 다양한 혁신주체를 참여시켜 지역별 혁신체계 구축·형성의 구심점 역할을 하도록 하였다. 또한 지방에 대한 R&D예산 지원 비중을 확대하고, 특성화 지방대학의 육성을 통한 지방화전략을 추진한다.

지역혁신 특성화 시범사업 등을 통해 지역혁신체계 구축의 모범사례를 개발하여 이를 전국적으로 확산시킨다. 중장기적으로 지방대학의 특성화 기반 조성 등을 통해 지역발전계획과 부합하는 분야를 집중적·안정적으로 지원하고, 지방대학이 지역발전을 견인하여 자립형 지방화의 토대를 구축토록 제도적 기반을 마련한다.

지역대학과 기업 간 연계를 통해 혁신이 항상적으로 일어날 수 있도록 산학협력체계를 구축한다. 이를 통해 지역산업의 발전 및 지역대학의 자립기반 구축을 도모하고, 산업단지와 인접한 지역대학을 중심으로 산업체와 대학 간의 긴밀한 산학협력이 이루어질 수 있도록 하였다.

(2) 지역특화발전정책 추진

제조업, 문화, 관광, 물류, 유통 등 전 산업을 대상으로 지역 특성과 비교우위를 고려하여 지역 자체적으로 전략산업을 선정하였다. 또한 지역산업진흥사업(4대 및 9대 지역)의 지속 추진으로 경쟁력 있는 지역산업 클러스터를 형성하며, 기존산업의 고도화와 함께 차세대 성장 동력산업의 조화로운 발전을 함께 추진한다.

지역혁신체계를 중심으로 한 지역산업정책을 추진하여 지역혁신 네트워크를 강화하고 지역의 산업에 대한 일관된 기획, 관리 및 평가체제를 확립하여 SOC 등 기존 하드웨

어 기반 바탕 위에 지역의 산·학·연 등 혁신 역량을 최대한 결집시켜 나간다. 또한 지역특성에 따라 ‘지역특화발전특구’를 설치하여 지방의 특색 있는 발전과 경제활성화를 도모한다. 특구지정은 지자체가 지역특성에 적합한 특구를 제안하고, 중앙정부는 이를 심사하여 특구로 지정하고 관련 규제를 대폭 완화하는 절차를 거치게 된다.

(3) 공공기관의 지방이전 추진

공공기관의 80% 이상이 수도권에 위치하여 수도권 집중의 주요 원인으로 작용하고 있는 문제점을 직시하여 수도권 소재 공공 부문의 적극적인 지방분산을 통해 민간 부문의 지방이전을 유도하고 궁극적으로 균형발전을 촉진시킨다.

공공기관 지방이전은 다음과 같이 3개의 원칙을 가지고 추진한다. 첫째, 행정중심복합도시 건설과 연계하고 조기에 공공기관 지방이전을 추진하며 둘째, 원칙적으로 수도권에 소재한 모든 공공기관을 이전하며 셋째, 자발적 이전을 유도할 수 있는 종합적 지원대책을 마련한다는 것이다.

이전 추진방안은 원칙적으로 기능별 유사기관을 집단이전하고 대규모 기관은 개별이전도 병행 추진함으로써 효율성과 형평성을 도모하고, 이전대상 기관과 해당 지자체 간에 상호협상을 통해 이전협약을 체결하는 등 전 국민적 공감대를 형성하도록 한다.

(4) 낙후지역의 개발 촉진

지역격차 완화를 통한 통합적 균형의 달성을 위해 농어촌 등 낙후지역에 대한 전반적인 조사를 실시하고, 낙후지역 발전을 위한 특별대책을 추진해 나간다. 인구감소율, 재정자립도 등 객관적 지표를 토대로 낙후도를 파악하여 낙후지역에 대한 차등지원의 기준으로 활용한다.

또한 기존 정책추진체계의 개선을 통해 ‘도서개발’, ‘오지개발’, ‘정주권개발’ 등 부처별로 분산된 지역개발 정책을 종합적·체계적으로 지원하도록 시스템을 정비한다. 한편 낙후지역 발전계획은 지방이 주도적으로 수립하고, 중앙은 부처 간 협력을 통해 이를 조정·지원하는 방향으로 역할을 정립한다.

기존 정책추진 외에 새로운 프로젝트의 개발정책을 수립하여 국토기간교통망 확충을

통해 낙후지역 발전기반을 마련하고, 지연(地緣)·향토산업의 발전을 지원하며, 낙후 지역과 도시 간 연계를 통한 소득창출방안 마련, 생태·역사·문화관광 자원의 활용 등 지역별 차별화 개발전략을 마련한다. 또한 주 5일 근무제 확대에 따른 국민의 여가수요 변화 등 생활여건 변화에 부응하여 주말을 농촌에서 지낼 수 있도록 하는 방안을 적극 강구한다.

(5) 수도권외의 계획적 관리

우리나라는 그 동안 역대 정부의 수도권 규제정책에도 불구하고 수도권 인구는 오히려 크게 증가하였다. 이는 그 동안의 수도권 정책이 수도권 규제라는 소극적 정책에 치중함으로써 수도권에 대한 효과적 관리에 실패한 결과라고 할 수 있다.

과거의 실패를 극복하기 위해서는 수도권에 대한 계획적 관리정책을 추진하여 수도권과 지방이 공존하고 수도권의 양적 팽창을 방지하기 위한 정책이 추진되어야 한다. 수도권과 비수도권 모두 혁신과 효율성을 통한 질적 향상을 기할 수 있는 수도권 정책을 마련한다.

4. 특별법 제정의 의의

「국가균형발전특별법」 제정은 역사적으로 우리나라가 중앙집권·집중 시대에서 지방분권·분산 시대로 나아가는 전환점을 마련했다는 점에서 큰 의의가 있다고 할 수 있다. 즉 특별법에 포함된 국가균형발전에 대한 비전 및 각종 정책의 추진을 통해 그 동안 지방분권·분산 시대의 장애물이 되어온 강력한 중앙집권체제, 수도권 일극 집중 등 외적요인들을 적극적으로 해소하고 지방의 특성화 발전을 추진해 나갈 수 있는 제도적 기반이 마련된 것이다. 그 동안 균형발전을 위한 다양한 정책의 추진에도 불구하고 범정부차원의 강력한 추진체계 및 법·제도적 기반이 부족하여 수도권 집중현상이 오히려 심화되었다는 평가를 고려해 볼 때, 「국가균형발전특별법」의 제정을 통해 제도적 기반이 마련된 것은 매우 중요한 정책적 전환이라 할 수 있다.

특별법 제정을 통해 국가균형발전 특별회계를 신설하고 국가균형발전 5개년계획을

수립하였으며, 국가균형발전위원회를 중심으로 한 국가균형발전정책의 추진체계를 완비하였다. 이러한 체계적이고 안정적인 제도적 기반하에서 행정중심복합도시 건설, 공공기관 지방이전 및 혁신도시 건설 등 분산화 정책과 지역혁신체계의 구축, 지역전략산업의 육성, 신산학협력 등 혁신주도형 경제정책을 강력히 추진할 수 있게 되었다.

또한 특별법 제정을 통해 수도권과 지방의 상생 발전의 토대가 구축되었다는 점도 의미가 크다. 즉 입법 과정에서 수도권의 반발이 제기되기도 하였지만 대화와 타협을 통해 특별법이 제정될 수 있었다는 것은 수도권과 지방 간 협력체계의 기초가 마련된 것으로 볼 수 있다.

그리고 지방 주도의 낙후지역 발전계획 수립을 통해 지역의 특성과 수요에 맞는 체계적인 낙후지역 개발을 추진함으로써 낙후지역의 발전을 촉진하고 지역 간 불균형을 축소할 수 있는 계기를 마련하였다. 지역혁신체계의 구축으로 지방이 스스로 발전할 수 있는 토대를 마련하였다는 점에서도 의의를 찾을 수 있다. 수도권에 관해서는 수도권의 과도한 집적 혼잡비용을 줄이고, 지역발전의 잠재력을 극대화함으로써 국가경쟁력을 강화할 수 있는 전환기를 부여한 것으로도 평가될 수 있다.

제2절 국가균형발전특별회계의 신설

1. 국가균형발전특별회계 신설의 의의

국가균형발전정책 추진을 위한 특별회계 신설은 국가균형발전정책의 성패를 좌우할 수 있는 핵심적 사항으로 특별법 제정 시 가장 논란이 됐던 부분이다. 과거 국민의정부에서도 지역균형발전을 위한 특별회계 신설을 추진하였다는 점을 보더라도 특별회계 신설의 중요성을 알 수 있다.

「국가균형발전특별회계」(이하 ‘균특회계’) 신설의 배경에는 비록 지방재원 지원 규모가 교부세율 인상, 보조금 지원 확대 등을 통해 일반회계에 비해 빠른 속도로 증가하였으나, 질적 개선은 매우 미흡하였다는 데 있다. 즉 지방이전재원 중 중앙정부에 의하

지역정책 추진을 위한 선진국의 예산제도의 사례

- 프랑스의 국토계획기금

프랑스는 1995년부터 국토계획기금(FNADT)을 신설하여, 이전에 분산되어 있던 국토계획보조기금, 농촌개발계획기금 등 6개 기금을 대체하고 재정지원방법을 단순화하고 있다. 또한 DATAR는 1982년 지역균형개발을 촉진하기 위해 기존 5개의 보조금을 통합·단순화하여 고용창출 및 지방기업 지원을 목적으로 국토개발장려금(PAT)을 설치하여 국토개발 우선지역에 산업프로젝트, 연구개발 프로젝트를 지원하고 있다.

- 영국의 「Single Pot」예산제도

영국은 2002년 4월부터 포괄보조금 형태의 「Single Pot」예산제도를 운용(약 3조~4조 원 규모)하고 있다. 이는 통상산업부, 부수상실, 교육직능부 등 5개 개별부처의 지역개발 관련 예산을 하나로 통합하여 RDA로 배정하고, RDA는 지역 우선순위에 따라 자율적으로 예산을 집행하는 제도이다.

- EU의 구조기금(Structural Fund)

EU는 1988년 구조기금 신설을 통해 지역개발지원을 위한 재원을 제도적으로 확보함으로써 집행력을 극대화하고 있다. 개별국가(State)가 아닌 지역(Region)이 자생적 기반을 가져야 EU 전체의 경쟁력이 제고된다는 관점에서 구조기금을 조성하였다. 2000년~2006년 기간 중 1,950억 유로를 조성하고 이 중 약 70%를 낙후지역 개발에 집중 지원하였다.

여 용도·기준이 사전에 정해지는 국고보조금이 큰 폭으로 증가하여 지역의 투자우선 순위보다는 중앙의 선호에 따라 재원이 배분됨으로써 지역사업의 투자효율성이 저하되었다. 또한 지방재정의 중앙 의존도가 높아지면서 지방 스스로 세수확대를 위해 노력할 유인이 부족한 실정이었다.

이런 현상은 기존의 지방재원 지원체계하에서는 해결하기 힘든 구조적 문제에 기인하고 있으며, 그 해결을 위해 균특회계로 통합하는 것이 불가피하였다. 즉 지역사업 재원을 하나의 균특회계로 통합·연계하여 중앙부처 시각보다는 지역 특성 및 우선순위에 따른 사업추진이 가능하도록 재정지원체계를 개선할 필요가 있다는 것이다.

2. 국가균형발전특별회계 신설의 경위 및 주요 쟁점

「국가균형발전특별회계」의 신설과 재원확보 방법은 인수위원회 시절부터 부처 간 이해관계가 첨예하게 대립하였던 사안이었으며, 특별법 제정과정에서도 갈등이 지속되었다.

1) 신규재원의 마련과 로또복권 수익금

‘균특회계’ 신설에 관해서는 먼저 국가균형발전위원회의 특별법 T/F에서 조세연구원 김정훈 박사의 발제로 ‘균특회계의 재원은 기존 유사재원의 통합적 활용뿐만 아니라 신규재원의 확보를 통해서 이루어져야 한다’는 주장이 제기되면서 논의가 시작되었다. 당시 기존 재원인 지방양여금, 국고보조금, 특별교부세, 기타 부담금은 균특회계로 통합적으로 운영하고 신규재원으로 로또복권 수익금을 활용하는 방안이 제안되었다.

그러나 균특회계 신설의 중요성과 부처 간 이해관계 조정의 필요성으로 인해 특별법 T/F보다는 경제장관회의를 통해 논의가 이루어졌다. 경제장관회의에서 로또복권 수익금 활용방안은 기획예산처 및 국무총리실이 수익금의 불확실성, 타 용도로의 사용 필요성 등으로 반대 입장을 표명하면서 무산되었다.

2) 지방양여금의 균특회계로의 흡수와 행정자치부의 반발

지방양여금을 균특회계로 흡수하는 문제에 대해서는 행정자치부가 강력하게 반대하였다. 지방양여금은 주세의 100% 편입, 교통세 14.2% 편입, 농특세 15.3% 편입 등으로 약 5조원 규모로 구성되었다.

2003년 6월 청와대에서 개최된 ‘지방분권과 국가균형발전 촉진을 위한 재정분권 추진방안’ 회의에서는 균특회계를 지방양여금과 분리하여 운용하기로 결정하였다.

7월 22일 ‘재정분권을 위한 지방재정지원제도 개선방향’에 관한 국가균형발전위원장·정부혁신지방분권위원장 및 관계부처 장관회의에서도 지방양여금의 교부세로의 전환과 균특회계 편성에 대한 문제가 논의되었다. 동 회의에서는 지방양여금에 의한 사업 중 지자체에 대한 일반재정보조 및 도로정비사업은 지방교부세로 전환하고, 수질오

염방지 및 청소년육성사업은 국고보조사업으로 편입하며, 농어촌지역개발사업은 균특회계로 편입하도록 하였다.

이후 7월 24일 대통령 주재로 열린 국정과제회의에서는 지방양여금제도를 폐지하고 양여금의 5대 핵심사업 중 농어촌개발사업 재원을 흡수하고 일반재원을 충당하여 약 5조원 규모로 균특회계의 재원을 확보하도록 하였다.

이후 균특회계 설치와 관련하여 ‘재정분권 및 국가균형발전 추진방안’에 대한 회의를 8월 22일 대통령 정책실장 주재로 개최하였다. 동 회의에서 국가균형발전위원회와 정부혁신지방분권위원회, 재정경제부·행정자치부·기획예산처 등 관계부처 장관이 참석한 가운데 다음과 같이 합의하였다.

첫째, 지방소비세 신설 및 교부세 산정방식 개편문제는 추후 논의하여 결정하기로 하고 둘째, 특별교부세의 규모 축소(교부세의 9.1%→3%) 및 용도한정을 통한 객관화를 도모하며 셋째, 이미 착수된 지방도 완공소요 지원문제는 행정자치부, 기획예산처 등 관계부처 실무협의를 통해 지방교부세법 개정작업 등에 의해 지방양여금 폐지에 따른 보완대책을 강구하기로 하였다.

‘재정분권 및 국가균형발전 추진방안’과 관련하여 9월 4일 개최된 회의에서는 대통령이 ‘① 지방재정의 자율성 제고 ② 지방 자주재원의 총량 확대 ③ 지방의 과세자주권 확충을 위한 지방세 제도 개선’이라는 재정분권과 균형발전 추진의 3단계 기본방향을 제시하였으며, 지방소비세 신설문제는 중장기 과제로 검토하고, 지방교부세 산정방식 개편 관련 논의는 당분간 중단하기로 하였다.

2003년 9월 2일에서 10월 4일까지 국가균형발전위원회 기획조정실장 주재로 재정경제부·행정자치부·기획예산처 등 관계부처 국장회의를 4차례에 걸쳐 개최하여 균특회계의 주요재원으로서 특정세입을 명시하는 문제, 특별법 부칙상 지방양여금법 폐지 조항을 명시하는 문제, 자동차교통관리개선특별회계 재원 중의 일부를 균특회계로 편입하는 문제 등에 대해 치열한 공방을 벌인 끝에 합의에 도달하였다.

이러한 논의 과정에서 행정자치부는 지방재정조정제도의 전반적 개편작업이 완료되지 않은 현 시점에서 균특회계 주요 재원으로 특정세목(예: 주세전액)의 편입 여부를 논의하는 것은 부적절하므로 일단 지방양여금법 개정을 통해 농어촌지역개발사업분

(주세 141/1000)만을 균특회계로 편입토록 하자고 주장하였다.

또한 행정자치부는 다음과 같이 지방교부세법 개정 방안을 제시하였다. 첫째, 기존 지방양여금 중 지방교부세 전환분(약 2.8조원)만큼의 지방교부세 법정률을 15%에서 18.3%로 인상하는 것을 지방교부세법에 명시하고 둘째, 이미 시행 중인 지방양여금 지방도사업은 기존 지방양여금 배분방식에 따라 지원하되 지방교부세 재원으로 5년 정도 한시적으로 지원하고 완공 이후에는 보통교부세로 전환 조치하며, 구체적 수치는 행정자치부와 기획예산처가 추후 협의해 나가기로 요청하였다.

이에 대해 균형발전위원회를 비롯한 재정경제부·산업자원부·기획예산처는 2003년 7월 22일의 관계부처 장관회의 결과에 따라 지방양여금법 폐지는 기정사실이며, 주세전액은 자동적으로 일반회계에 편입되게 되므로 행정자치부가 이의를 제기할 사항이 아니라고 주장하였다. 다만 지방양여금 중에서 지방교부세로 전환하는 부분만큼의 지방교부세율 증가를 특별법에 명시하는 것은 대안으로 검토 가능하다고 의견을 제시하였다. 결국 일련의 후속회의 개최를 통해 주세 100%를 균특회계의 주요 재원으로 특별법 내에 명시하는 데 의견 일치를 보았다.

이러한 과정에서 행정자치부는 지방양여금의 폐지와 균특회계의 규모에 대한 반대를 매우 강하게 표출하였다. 이러한 행정자치부의 반대 입장은 국회심의과정에서 국가균형발전위원회에 소속된 국가균형발전기획단을 총리실 또는 행정자치부에 설치해야 한다는 의견으로 나타나기도 하였다. 행정자치부 및 국회 행정자치위는 산업자원위원회 심의 시까지 균특회계에 '자동차교통관리개선 특별회계'의 재원을 편입하는 것에 반대한다는 의사를 공식문서로 표명하였으며, 지방양여금 폐지 역시 산업자원위원회 심의 시까지 계속 반대 입장을 지속하였다.

결국 12월 8일 국회 산업자원위원회 전체회의에서 「국가균형발전특별법안」을 전원합의로 통과시키면서 산업자원위원회 부대의견으로 다음과 같이 합의하였다. '자동차교통관리개선특별회계법 제4조제1항제4호및제5호 규정에 해당되는 사업예산은 2007회계연도부터 균특회계 계상을 시행령에 명시하기로 한다.'

지자체에서도 처음에는 지방양여금 폐지에 따른 재원 축소를 우려하여 행정자치부와 입장을 같이하였으나, 특별법 설명과정에서 지자체의 우려가 불식되면서 지방양여금

폐지 반대 입장이 변화되었다.

3) 국가균형발전특별회계의 소관 중앙부처는?

균특회계의 운용 주관부처에 대해서도 산업자원부와 기획예산처가 대립하였으며, 건설교통부도 건설교통부 소관 특별회계는 건설교통부장관이 운용할 것을 주장하기도 하였는데 결국은 기획예산처가 균특회계의 주관부처로 결정되었다.

당시 국가균형발전위원회 업무의 지원 부처였던 산업자원부가 특별법의 주관부처로서 역할을 해야 한다는 의견과, 균특회계 업무는 여러 부처를 통괄해야 하므로 특정 부처가 해결할 수 없다는 기획예산처의 주장이 대립되었으나 균특회계의 구성과 운영이라는 중차대한 업무의 성격상 기획예산처의 협조가 불가피하다는 점이 감안되어 결국 균형발전 추진의 일반업무 주관실행부처는 산업자원부로, 균특회계에 관한 업무는 기획예산처가 주관하기로 조정되었다.

4) 균특회계 편성에서의 지역 자율성 제고 등의 문제

균특회계의 운용절차와 관련하여 지방분권국민운동 등의 지역 시민단체들은 현재 처럼 지역이 신청하고 중앙정부가 예산 편성을 하는 시스템이 아니라 지방에 일정 금액을 할당하고 지역이 자율적으로 편성하는 시스템을 마련할 필요가 있음을 주장하기도 하였다.

균특회계 중 지역개발계정의 경우 지역 할당액을 부여하고 지역이 자율적으로 편성하도록 되어 있으나 여전히 중앙정부의 승인을 받아야 하고, 지역혁신계정의 경우 부처에 예산 할당액을 부여하는 방식으로 운용되고 있다는 점을 볼 때, 이는 시민단체들의 당초 주장이 일부 반영되기는 했으나 만족할 만한 수준은 아님을 의미한다.

균특회계는 과거와 달리 국가균형발전정책을 뒷받침해 줄 재정기반이 마련되었다는 점에서 진일보한 조치이기는 하나 향후 개선되어야 할 여지도 많이 남아 있다. 즉 지방의 자율적이며 안정적인 정책 재원 마련을 위해서는 균특회계의 안정적 세수원을 다양하게 마련하고 균특회계 편성에 있어서도 지역의 자율성을 지속적으로 제고해야 할 것이다.

3. 국가균형발전특별회계의 주요 내용

1) 지역혁신계정과 지역개발계정으로 구분

효율적 국가균형발전정책 추진을 위해 균특회계를 ‘지역혁신 및 특성화발전을 위한 지역혁신사업계정’과 ‘지역 간 차별 시정을 위한 지역개발사업계정’으로 구분하고 있다. 지역혁신사업계정은 주로 지자체 스스로 수립하는 ‘지역혁신발전계획’을 지원하며, 지역개발사업계정은 지역 SOC, 문화·관광자원 개발, 낙후지역 개발 등 기존의 하드웨어 중심의 개발사업들로 구성되어 있다.

지역개발사업계정의 세입은 특정재원과 일반재원으로 구성되어 있다. 특정재원은 주세(80%)와 과밀부담금·개발부담금·개발제한구역훼손부담금 등 기존의 토지관리 및 지역균형개발특별회계, 농어촌구조개선특별회계 등으로 구성되었다. 2007년부터는 자동차교통관리개선특별회계의 지방도 구조개선 사업이 균특회계로 이관되었다. 지역개발사업계정의 대상사업은 지자체 보조사업 중 지역개발과 관련하여 균특법 제34조 제2항에 명시된 기준에 부합되는 사업으로 명시하고 제외되는 사업은 대통령령에 명시토록 규정되어 있다.

지역혁신사업계정의 세입은 특정재원인 주세(20%)와 일반회계 및 기타 특별회계 전입금으로 구성되어 있다. 지역혁신사업계정의 대상사업은 지역혁신과 관련한 사업에 대한 출연·보조·융자사업으로서 균특법 제35조 제2항에 사업 대상유형이 열거되어 있다.

2) 지역의 자율성 제고를 위한 예산 편성

균특회계의 예산은 지역사업의 수요자인 지방자치단체의 특성과 우선순위를 최대한 반영하여 국가균형발전 시책을 효과적으로 지원하기 위해 계정별로 편성하고 있다.

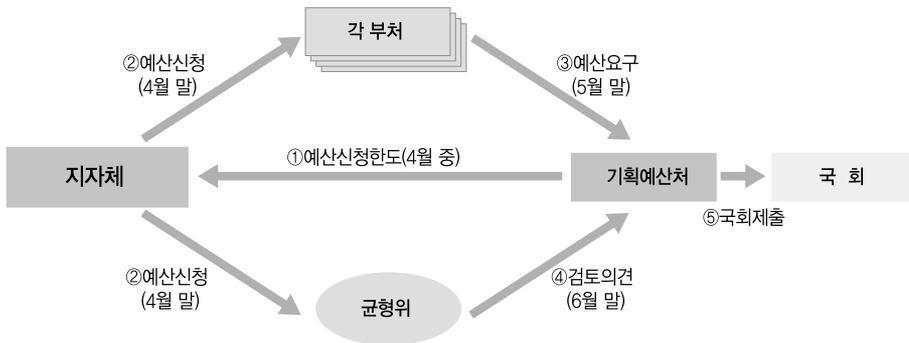
먼저 지역개발사업계정은 사전에 시·도별 예산신청 한도를 설정하여 시·도별로 재원을 사전에 배분하는 톱다운(Top-down) 형식을 취하고 있다. 예산처는 시·도 협의(균형위 주관)를 거쳐 시·도별 예산신청한도를 결정·시달(4월 중)하고, 시·도는 신청 한도 내에서 본청 및 시·군·구의 예산신청을 종합·조정하여 부처 및 균형위에 예산을 신청하게 된다. 각 부처는 지자체의 신청(안)에 대해 국가정책과의 정합성·중복

성을 점검하고 해당 검토의견을 첨부하여 예산을 요구한다. 신청 한도 내 사업의 경우 소관부처는 시·도가 신청한 금액을 조정할 수 없도록 하여 지자체 의사를 중앙부처가 왜곡하는 것을 방지하고 있다.

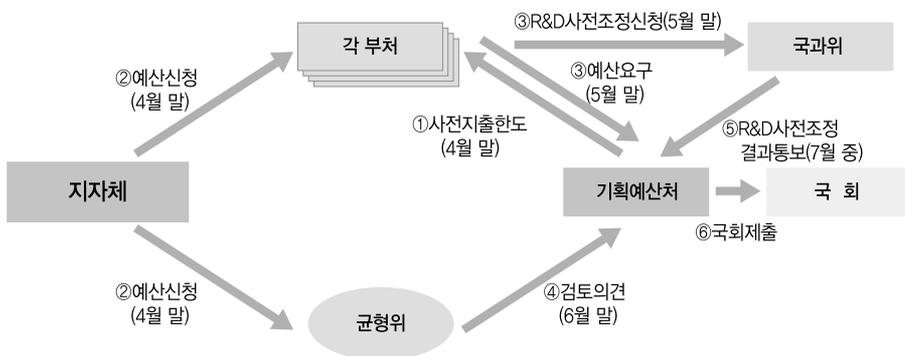
균형위는 지자체 신청(안)에 대한 검토의견을 예산처에 제출하고, 예산처는 각 주무부처 및 균형위 검토의견을 반영하여 예산을 편성한다. 소관부처의 지출한도는 시·도의 신청결과에 따라 사후조정한다.

지역혁신사업계정은 부처별로 재원이 사전 배정된다. 예산처는 부처별 사전 지출한도를 결정하여 시달(4월 말)하고 각 부처는 지출한도 내에서 지자체 예산신청을 기초로

지역개발사업계정 예산편성 절차



지역혁신사업계정 예산편성 절차



예산을 요구한다. 지자체는 자체 지역혁신발전계획을 토대로 소관 부처에 예산을 신청한다. 이 때 지자체는 해당 지역내 대학·기업 등 각 사업시행주체의 예산신청 내역을 종합한다. R&D 예산의 경우 각 부처는 국과위에 사전조정을 신청한다.

균형위는 지자체 신청(안)에 대한 검토의견을 예산처에 제출하고, 국과위(기술혁신특위)는 R&D 예산 조정의견을 예산처에 제출한다. 예산처는 각 부처의 예산요구에 대해 균형위 의견 등을 반영하여 예산을 편성하고, R&D 예산에 대해서는 국과위(기술혁신특위)의 조정의견을 반영한다.

4. 국가균형발전특별회계 신설에 따른 기대효과

1) 지역개발사업계정 : 지자체별 예산신청 한도 설정으로 지자체 우선순위에 따른 사업 추진이 가능

지역개발사업계정 신설에 따른 기대효과로는 먼저 과거에는 지방의 예산신청 시 지자체가 자체 사업 우선순위를 고려하지 않고 각 부처 사업별로 최대한 예산을 신청하였으나, 이제는 지자체별로 예산신청 한도가 설정되어 지자체가 자체 자원능력을 고려하여 필요사업을 신청하게 됨으로써 지자체의 우선순위에 따라 사업이 추진된다는 점을 들 수 있다.

지역개발계정 신설에 따른 기대 효과		
	종전 (각 부처 주도)	개선 (지자체 주도)
예산신청	<ul style="list-style-type: none"> • 지자체는 우선순위 고려없이 각 부처 사업별로 최대한 예산신청 → 지자체 우선순위 미반영 	<ul style="list-style-type: none"> • 지자체별 예산신청 한도 및 자체자원능력 고려해 필요사업 신청 → 지자체 우선순위 반영
예산편성	<ul style="list-style-type: none"> • 각 부처 및 예산처는 가용재원 범위 내에서 삭감·조정에 치중 → 지역발전전략 반영 미흡 	<ul style="list-style-type: none"> • 예산신청한도 내 사업은 부처·균형위의 이견이 없는 한 지자체 신청안을 존중하여 편성 → 지역발전전략 중점 반영
예산집행	<ul style="list-style-type: none"> • 부처가 지자체별 예산교부액을 재조정 • 사후정산제 적용, 전용 제한 → 안정적·신속적 사업집행 제약 	<ul style="list-style-type: none"> • 국회 예산확정과 동시에 지자체별 예산 교부액도 사실상 확정 • 사후정산제 배제, 전용범위 확대 → 자율적·안정적 사업추진 가능

또한 예산편성 시에는 과거 각 부처 및 예산처가 가용재원의 범위 내에서 삭감·조정
 에 치중하였으나, 이제는 예산신청 한도 내 사업의 경우 부처·균형위의 이견이 없는 한
 지자체 신청안을 존중하여 편성함으로써 지자체의 지역발전전략이 반영될 수 있게 된다.
 예산집행에 있어서도 부처가 지자체별 예산교부액을 재조정하던 것을 국회 예산확정과
 동시에 지자체별 예산 교부액이 사실상 확정되고 사후정산제 적용이 배제됨과 아울러 전
 용범위가 확대되어 지자체의 자율적이며 안정적인 사업 추진이 가능하게 되었다.

2) 지역혁신사업계정 : 지역 투자 우선순위, 지역 특성화 전략 반영

지역혁신과 관련된 주요 사업의 경우 과거에는 대학·연구소가 자체 선호에 따라 부
 처에 직접 신청하여 사업이 선정되었다. 지역혁신사업계정 신설로 이제는 지자체가 지
 역혁신협의회를 중심으로 지역 우선순위를 고려해 혁신사업 관련 예산을 신청하게 됨
 으로서 지역 투자 우선순위 및 지역 특성화 전략을 반영할 수 있게 되었다.

예산집행에 있어서도 과거에는 예산확정 후 집행단계에서 사후 공모를 통해 사업이 확
 정됨으로써 단기간 내 연구계획수립·평가·선정 등 공모절차 등이 이루어져 사업추진
 이 지연되고 연구기간이 부족하여 사업이 부실화되는 문제점이 초래되었다. 지역 혁신사
 업계정하에서는 국회 예산확정과 동시에 지자체별 예산 배분 내역이 확정됨으로써 집행
 단계에서 지자체의 신축성 있는 사업 추진이 가능하게 되었다. 즉 지자체 수요에 부응한
 치밀한 사업계획을 사전에 수립할 수 있게 됨으로써 효율적 재정집행이 가능해졌다.

지역혁신계정 신설에 따른 기대 효과		
구분	종전 (지자체 비참여)	개선 (지자체 참여)
예산신청	<ul style="list-style-type: none"> • 대학·연구소가 자체 선호에 따라 부처에 직접 신청 → 지자체의 참여 기회 미비로 지역 투자 우선순위 및 지역특성화 곤란 	<ul style="list-style-type: none"> • 지자체가 지역혁신협의회를 중심으로 지역 우선순위를 고려하여 예산신청 → 지역 투자 우선순위 및 지역 특성화 전략 반영
예산집행	<ul style="list-style-type: none"> • 예산확정 후 집행단계에서 사후 공모를 통해 사업 확정 → 단기간 내 연구계획수립·평가·선정 등 공모절차 등으로 사업추진 지연 및 연구기간 부족 초래 	<ul style="list-style-type: none"> • 국회 예산확정과 동시에 지자체별 예산 배분 내역 확정 → 집행단계에서 지자체의 신축성 있는 사업 추진 → 지자체 수요에 부응한 치밀한 사업 계획을 사전 수립하여 효율적 재정집행 가능

이처럼 참여정부는 균특회계의 신설을 통해 지방재정 지원을 공급자(중앙정부) 중심에서 수요자(지방자치단체) 중심으로 전환시키는 일대 전기를 마련하였다고 할 수 있다.

제3절 국가균형발전5개년계획 수립

1. 국가균형발전5개년계획 추진 경위

1) 정책 간의 상호 연계성과 지역의 자율성 도모

참여정부가 들어서기 전 인수위원회 때부터 국가균형발전계획의 수립 필요성에 대해서는 공감대가 형성되었다. 이는 과거 국가균형발전정책이 성공적으로 추진되지 못한 주요 원인으로 중앙정부 전체를 포괄하는 종합적 추진계획이 부재하였다는 인식에 기인하고 있다. 즉 범정부 차원에서 강력하게 추진할 추진체계와 종합계획이 부재함에 따라 여러 부처에서 단편적·분산적으로 정책이 추진됨으로써 정책의 중복성과 효율성 저하를 야기하였다는 것이다. 다른 한편으로는 지역의 각종 정책이 지역의 관점에서 추진되기보다는 중앙정부 주도의 획일적 정책이 추진됨으로써 지방의 창의와 자율을 이끌어내는 데 실패하였던 것으로 분석되었다.

특히 지역혁신이 요구되는 시대적 상황하에서 지역의 특성을 고려한 종합적이며 체계적인 정책 추진이 불가피하게 되었다. 이에 따라 참여정부는 관련 정책들을 종합적이며 체계적으로 연계하기 위해 국가균형발전5개년계획이라는 하나의 틀로 묶음으로써 정책 간의 상호연계성과 지역의 자율성 강화를 도모하였다.

2) 대구구상의 발표로 국가균형발전5개년계획 수립 작업 본격화

제1차 국가균형발전5개년계획은 2003년 5월 초부터 국가균형발전위원회와 산업자원부를 중심으로 계획 수립 준비작업에 착수하였다.

국가균형발전위원회와 산업자원부의 사전 준비작업은 2003년 6월 12일 대구구상이 발표되고 국가균형발전계획의 추진이 공식화되면서 가속화되기 시작하였다. 당시에는 「국

국가균형발전특별법」이 제정(2003년 12월 29일 국회 통과)되기 이전이었다. 따라서 국가균형발전5개년계획에 대한 수립방향, 수립체계, 수립절차 및 방법, 계획의 내용 등에 관해 국가균형발전특별법안의 논의 상황을 점검하면서 계획 수립 작업이 추진되었다.

3) 16개 광역시·도의 지역혁신발전계획 수립 착수

제1차 국가균형발전5개년계획의 수립은 산업자원부가 산업연구원에 제1차 국가균형발전5개년계획 수립지원 사업을 요청하면서 실질적으로 추진되기 시작하였다. 2003년 7월 21일에는 국가균형발전위원회 위원장, 산업자원부장관, 16개 시·도 부시장 및 부지사, 국책연구소장(KIET, KDI, 국토연구원, 지방행정연구원 등) 등이 참여하는 ‘국가균형발전5개년계획 수립 고위정책협의회’를 개최하였다. 또한 2003년 8월에는 제1차 국가균형발전5개년계획 수립지침을 마련하여 중앙부처와 16개 광역시·도에 송부하였다.

특히 국가균형발전5개년계획 중 지역별 계획인 지역혁신발전5개년계획은 사상 처음으로 국가계획으로서 16개 광역시·도의 혁신계획을 지역 자율적으로 수립한다는 점에서 계획 작성에 상당한 어려움이 예상되었다. 이에 따라 지역혁신발전5개년계획 수립을 위해 2003년 8월 11일부터 9월 1일까지 전국을 수도권, 충청권, 강원권, 전라권, 제주권, 경남권, 경북권 등 7개 권역으로 나누어 지역 순회 지침 설명회를 개최하였다.

지역 순회 지침 설명회를 통해 계획수립에 대한 질의응답과 지역혁신체계에 대한 전문가 강의 등이 이루어지면서 중앙과 지방 간의 상호 공감대가 형성되었다. 한편 지역 순회 지침 설명회 당시 수도권에서는 국가균형발전정책에 대한 부정적 입장이 표출되기도 하였다.

국가균형발전5개년계획의 수립지침을 보면, 5개년 계획은 중앙과 지방의 공동참여로 수립되는 범정부적·종합적 계획의 성격이 있으며, 중앙의 관련된 모든 부처와 16개 시·도가 공동으로 계획수립 과정에 참여하는 것으로 규정하였다. 또한 5개년계획을 「총괄편」, 「부문별 계획」, 「시·도별 계획」의 3개 부분으로 나누고, 「총괄편」에서는 국가균형발전5개년계획의 의의, 중장기 방향, 목표 및 비전, 추진체계 및 운용방안 등을 제시하도록 하였다. 「부문별 계획」은 중앙정부 차원에서의 국가 계획으로서 부문별 중점 실천과제에 대한 추진방안을 제시하도록 하였다. 「시·도별 계획」은 지역계획으로

서 광역자치단체에서 개별적으로 작성하는 시·도별 혁신발전계획과 이를 전국 차원에서 조망하는 개관 부분으로 구성토록 했다.

4) 국가균형발전위원회는 총괄·부문별 계획, 산업자원부는 지역혁신발전계획 담당

국가균형발전5개년계획 수립 추진체계는 국가균형발전위원회가 총괄 및 부문별 계획, 산업자원부는 지역혁신발전계획을 담당하도록 하였다. 국가균형발전위원회는 5개년계획의 수립에 관한 사항을 총괄하면서 「국가균형발전 5개년계획 수립지침」의 작성 및 관련기관 송부, 「총괄편」의 작성, 부문별 계획의 중점 분야 및 추진 과제를 확정하고, 부문별 주관부처로부터 자료를 취합하여 종합 조정하도록 하였다. 또한 5개년계획의 최종 시안을 마련하여 본위원회 심의를 거쳐 최종안을 확정하는 역할을 담당하였다.

산업자원부의 국가균형발전추진단은 시·도별 계획이 원활히 작성될 수 있도록 필요한 지원 및 교육을 담당하며, 「시·도별 계획」 중 「개관 부분」은 산업자원부 추진단이 시·도별 계획을 취합한 후 시·도별 계획을 분석하여 시안을 작성하고, 이를 국가균형발전위원회에 제출하도록 하였다.

5) 지역혁신발전계획은 사상 처음으로 지역 자율적으로 수립

16개 광역시·도는 지역별 특성에 맞게 원칙적으로 지방 자율로 계획수립 추진체계를 구축하되, 광역자치단체의 국가균형발전T/F팀(팀장: 기획관리실장)은 계획수립 실무작업을 담당하기 위해 지역의 산·학·연 전문가로 ‘지역계획작업반’을 구성·운영하고, 시·도별 계획 수립의 전 과정을 총괄 관리하도록 하였다.

16개 광역시·도의 지역혁신발전5개년계획 수립 작업은 광역시·도의 위임을 받은 지역발전연구원 등 지역 연구관련 기관에서 수행하였다. 또한 광역자치단체는 계획수립 시 주요 사항에 대하여 관계부처 및 관할 기초 지방자치단체와 협의해야 하며, 최종계획을 확정함에 있어서 지역혁신협의회(당시 구성 예정)의 심의를 거쳐 개별 시·도별 계획을 수립하도록 하였다.

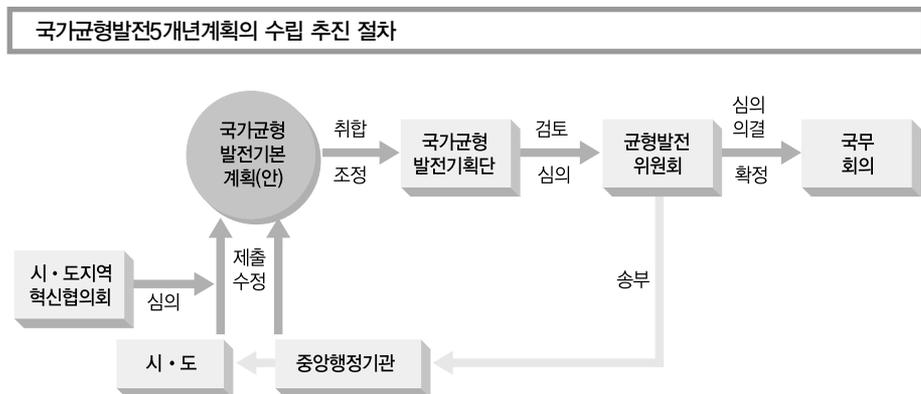
산업연구원은 계획 수립 자문위원단을 구성하여 부문별 계획과 시·도별 계획을 포

괄한 국가균형발전5개년계획 작성을 총괄 건설당하는 역할을 담당하였다. 국가균형발전위원회와 산업자원부, 산업연구원은 계획수립 관련 FAQ를 작성하고 자문단을 구성하여 2003년 10월 28일부터 16개 시·도별로 현지 컨설팅 및 전문가 자문을 실시하였으며, 16개 광역시·도를 5개 권역으로 나누어 11월 7일부터 2차 컨설팅 겸 지역혁신 순회교육을 실시하였다.

이러한 과정을 거쳐 2003년 12월 9일 성경룡 국가균형발전위원장이 주관한 가운데 국가균형발전위원회, 산업자원부, 산업연구원 관계자 및 관련 전문가와 16개 시·도 계획 수립책임자가 참석하여 지역혁신발전계획에 대한 중간보고회를 개최하였다. 중간보고 이후에는 2004년 1월 27일부터 서울교육문화회관에서 16개 광역시·도별로 3차 컨설팅 회의를 진행하면서 지역별 전략산업을 협의 조정하였다.

6) 부문별 계획과 지역혁신발전계획의 정합성 검토

중앙부처의 부문별 계획과 16개 광역시·도의 지역혁신발전시행계획의 초안이 마련된 후 각 계획 간의 정합성을 검토하였다. 2004년 2월 25일에는 16개 광역시·도를 수도권, 중부권, 동남권, 서남권 등 4개 권역으로 나누어 5개년계획 수립 총괄팀(국가균형발전위원회·산업자원부·산업연구원 관계자), 부문별 계획 주관부처 담당(국)과장 및 각 광역시·도의 계획수립자가 참석한 가운데 부문별 계획과 지역혁신발전계획의 정합성 검토를 위한 4차 컨설팅을 진행하였다.



그리고 2004년 3월 25일에는 총괄팀 및 부문별 계획 검토 전문가산업연구원 등 국책연구원과 산업단지공단 관계자와 부문별 계획 수립 중앙부처 관계자가 함께 부문별 계획 검토의견 및 예산 T/F팀에서 작성한 부문별 계획 예산 검토의견을 바탕으로 각 중앙부처 부문별 계획의 체계 정립 및 부문별 계획 간의 상호 통합 및 조정안을 마련하였다.

이러한 과정을 통해 마련된 제1차 국가균형발전5개년계획은 2004년 6월 대통령 주재 하의 국정과제회의와 7월 공청회 및 국가균형발전위원회의 심의를 거쳐 8월에 국무회의에서 심의·의결됨으로써 수립이 완료되었다.

2. 국가균형발전5개년계획의 주요 쟁점

과거와는 달리 국가균형발전5개년계획의 경우 지역이 계획 수립의 주요 주체로 기능하게 되면서 다음과 같은 문제점들이 대두되었다.

1) 지역 전략산업의 개수 획일화 및 첨단·성장 산업 편중 문제

지역 전략산업의 선정은 국가균형발전5개년계획 수립에 매우 중요한 의미를 지니고 있다. 지역특성화를 통해 지역의 내생적 발전을 도모한다는 국가균형발전정책의 목적에 따라 전략산업 중심의 지역특화발전을 도모하기 때문이다. 따라서 향후 정부의 지원도 전략산업 중심으로 이루어질 것으로 이해되었다. 이후 실제 국가균형발전정책 추진에 있어서도 지방대학 혁신역량 강화(NURD)사업, 지역혁신기반구축사업, 지역혁신체계(RIS)특성화 사업 등 새로이 추진되는 각종 정책에서 사업 선정 기준으로 전략산업과의 부합성이 제시되었다.

과거에는 중앙정부가 지자체와 협의하여 지역 전략산업을 선정하였으나, 국가균형발전5개년계획에서는 원칙적으로 지자체가 전략산업을 선정하도록 되어 있다. 다만 국가균형발전위원회는 국가균형발전5개년계획 작성지침을 통해 16개 광역시·도의 전략산업 수를 지역당 4개로 제한하였다. 이에 대해 경제규모가 큰 광역시·도는 지역에 따라 경제규모가 각각 다르고 경제·산업 여건도 다르기 때문에 일률적으로 4개씩의 전략산업을 선정하는 것은 바람직하지 않다고 반대하였다. 또한 16개 광역시·도는 전략산업

을 현재의 주력산업보다는 차세대 성장동력산업 위주로 선정하려는 경향이 강했다. 특히 바이오(또는 생물)산업과 전자(정보)·정보통신산업은 각각 12개 지자체, 10개 지자체가 전략산업으로 선정하였다.

지역과의 협의과정에서 다음과 같은 이유를 설명하고 상호 이해를 통해 전략산업 선정을 마무리하였다. 경제규모에 따라 전략산업의 개수가 달라질 수 있다는 것은 어느 정도 타당성이 있으나, 16개 광역지자체가 자율적으로 전략산업을 선정하기 때문에 전략산업 수에 제한을 두지 않을 경우 지역 역량에 비해 과다 선정될 우려가 있다는 점이다. 또한 지역경제규모에 따라 전략산업의 수를 차별할 경우 지역 간 갈등이 오히려 더욱 커질 것으로 우려된다는 것이다.

따라서 전략산업의 개수보다는 전략산업의 세부 부문을 중심으로 산업의 범위를 조정함으로써 16개 광역시·도와의 협의를 진행하였다. 또한 전략산업 선정에 있어 첨단산업과 주력산업의 조화가 매우 중요하다는 점을 강조하였다. 즉 첨단산업 위주로 전략산업을 선정할 경우 경기변동에 따라 지역경제의 불안정성이 높아질 수 있다는 것이다. 이러한 협의결과 최종 선정된 지역 전략산업을 보면, 차세대 성장동력산업이 전체의 45%, 기존 주력 제조업이 55% 정도를 차지하고 있다.

2) 중복산업은 지역별 중점 세부 산업부문 조정으로 해결

차세대 성장동력산업 등 전략산업의 지역 간 중복문제를 해결하기 위하여 각 지역의

지자체 간 중복 전략산업의 중점 분야			
중복 전략산업	지역별 중점분야		
바이오산업	<ul style="list-style-type: none"> 서울(바이오 신약·의료) 경기(바이오 의약) 충북(바이오 신약·장기) 전남(농업·해양식품) 경남(생물화학소재·의료) 	<ul style="list-style-type: none"> 대구(바이오 신소재) 강원(실버청정·해양) 충남(농·축산) 경북(생물한방·해양생명) 제주(건강·뷰티) 	<ul style="list-style-type: none"> 대전(바이오 의약) 전북(발효산업)
전자정보산업	<ul style="list-style-type: none"> 대구(모바일) 경북(임베디드) 	<ul style="list-style-type: none"> 광주(광전자) 충북(반도체·이차전지) 	<ul style="list-style-type: none"> 충남(디스플레이)
정보통신산업	<ul style="list-style-type: none"> 서울(멀티미디어) 경기(IT부품소재) 	<ul style="list-style-type: none"> 인천(S/W산업) 충북(이동통신) 	<ul style="list-style-type: none"> 대전(통신기기)

경제여건과 부합되는 세부 산업 부문을 선정하도록 유도하였다. 이에 따라 바이오산업 및 전자정보통신산업 등 지역별로 중복성이 강한 산업의 지역별 중점 세부 산업 부문을 조정하였다.

3) 계획의 예산 조달과 편성에 대한 조정

계획의 예산편성과 관련된 문제도 많이 제기되었다. 계획 작성기간 중 균특회계 편성이 이루어지지 않아 지역혁신발전5개년계획을 수립하는 데 있어서 예산규모의 설정 및 예산편성의 절차와 관련된 많은 문제 제기가 있었다. 또한 부문별 계획을 수립하는 중앙부처에서는 개별 부처의 사업 확대에 많은 관심이 기울여졌다. 교육인적자원부의 지방대학혁신역량강화사업, 산업자원부의 지역혁신특성화시범사업 등 신규사업들이 제시되었으며, 이러한 신규사업 및 기존사업들에 대한 중앙부처의 예산편성은 국가균형발전위원회, 기획예산처 등이 중심이 되어 조정이 이루어졌다.

시·도별로는 계획의 예산을 중앙부처가 편성하여 각 지자체에 배정하기 어려운 상황인 점을 설명하고 시·도별로 예산부분을 자율적으로 결정하되 사업의 우선순위를 설정하도록 유도하였다. 그리고 정부의 예산편성이 실제 이루어지는 시점에 지역에서 설정한 사업 우선순위가 반영될 수 있도록 국가균형발전위원회가 조정역할을 하도록 하였다.

4) 지역 내 이해관계자들의 요구 조정 힘들어

지역 자체적으로 지역혁신발전5개년계획이 수립됨에 따라 계획 수립을 담당하는 지자체 및 지역발전연구원과 지역 이해관계자와의 협의 조정이 큰 문제로 대두되었다. 지역 차원에서 사업의 선정 및 우선순위 설정과 관련하여 계획 수립기관과 이해관계자 간의 갈등이 있었다. 지역혁신발전5개년계획에 포함된 사업이 향후 정부의 정책지원에 우선적으로 고려된다는 점에서 지역 이해관계자들의 사업 선정 요구 및 상위 우선순위 배정에 대한 요구가 매우 많았다.

지역혁신발전5개년계획의 경우 최초로 지역에서 스스로 수립하는 중앙 차원의 계획이라는 점에서 지역 이해관계자의 요구는 매우 컸던 것으로 보인다. 국가균형발전위원

회 등 중앙정부의 관련 기관은 지역계획은 원칙적으로 지역 자율적으로 수립하는 것이며, 이러한 갈등을 지역 내에서 조정하는 것 자체도 매우 의미 있는 일이라는 시각에서 개입을 자제하였다. 결국 지역 내 계획수립기관, 지자체 및 이해관계자 간의 상호 협의를 통해 사업계획상 갈등이 어느 정도 해결되었고 특히 지역혁신발전협의회를 통해 조정이 마무리되었다.

3. 국가균형발전5개년계획의 주요 내용과 의미

국가균형발전5개년계획의 성격을 보면, 지역의 역량과 선택에 기초하여 스스로 일어서는 ‘자립형 지방화’ 달성을 추구하는 최초의 상향식 계획이라는 특징을 지니고 있다. 또한 중앙정부와 지역 간 파트너십과 상호연계를 중시하는 협력적 계획이라 할 수 있으며, 이것은 지방정부가 지역혁신발전5개년계획을 처음으로 스스로 작성하였다는 점에서도 잘 나타나고 있다.

이와 함께 국가균형발전5개년계획은 국가균형발전과 관련된 기존계획을 상호 연계하는 포괄적 성격의 계획이자 나침반 역할을 하는 유도적 성격의 계획이다. 또한 계획 수립 과정에 학계, 연구기관, 언론계, NGO, 행정기관이 모두 참여하여 정책수요를 반영하는 참여적이며 수요자 중심의 계획이라 할 수 있다.

1) 경제개발5개년계획과 같이 국가경제의 전환을 도모

국가균형발전5개년계획과 경제개발5개년계획은 국가 경제정책에서의 전환점을 이룬다는 점에서 상호 비교될 수 있으나, 계획 작성시점의 시대적 흐름, 경제규모, 대내외 여건 등의 차이로 인해 계획의 성격과 내용은 근본적으로 서로 다르다고 할 수 있다.

먼저 경제개발5개년계획의 경우 농업 중심의 경제구조하에 빈곤의 악순환과 저성장이 만연한 상황에서 경제개발 기반을 구축하는 것이 무엇보다 가장 큰 당면과제였다. 이에 따라 계획 작성에서 지자체가 배제되고 중앙정부의 주도로 이루어졌으며, 사업 내용에서도 주로 SOC 등 물리적 인프라를 확충하고, 인력·자본 등 요소투입형 성장모델을 채택하게 되었다.

경제개발5개년계획과 국가균형발전5개년계획의 비교

구분	경제개발5개년계획	국가균형발전5개년계획
배경	· 빈곤의 악순환 · 농업중심 경제구조 · 저성장 함정	· 지역 간 격차의 심화 · 요소투입형 경제구조의 한계 · 저기술·저혁신 함정
목적	· 경제개발 기반 구축	· 자립형 지방화 기반 구축
계획의 특성	· 행정계획 · 지자체 배제·중앙정부 주도 · 투입주도형 성장모델 · SOC 등 물리적 인프라 확충	· 법정계획 · 중앙과 지방의 파트너십 · 혁신주도형 지역특성화 발전모델 · 지역혁신체계 구축 등 소프트웨어적 인프라 강화

이에 반해 국가균형발전5개년계획의 경우 계획 작성에서 중앙과 지방의 파트너십이 강조되었고, 사업 내용에서는 혁신주도형 지역특성화 발전 모델을 채택하고 지역혁신 체계 구축과 같은 소프트웨어적 인프라 확충에 역점을 두었다.

2) '자립형 지방화' 달성을 추구하는 최초의 상향식 계획

국가균형발전5개년계획의 구성과 수립 절차는 참여정부 국가균형발전정책의 방향과 추진체계에서의 패러다임 변화를 그대로 반영하고 있다.

먼저 국가균형발전5개년계획 수립과정을 통해 중앙정부의 지역정책이 종합적으로 검토되고 계획이 수립되었다는 점이 큰 의미를 지닌다. 또한 지역 스스로 수립한 지역 혁신발전5개년계획은 지방 투자계획의 수립에 있어서 중앙정부 중심을 벗어나 지방정부의 역할을 강화하고 내생적 지역발전전략을 추구하는 참여정부의 정책변화를 반영하고 있다. 특히 지자체가 스스로 지역계획을 수립하는 과정에서 이해관계자의 갈등을 조정하는 과정을 경험하였다.

각 광역시·도에서는 산업계, 학계, 연구기관, 언론계, NGO, 공무원 등이 모두 참여해 정책수요를 반영하여 지역혁신발전5개년계획을 수립하였다. 이처럼 광역지자체가 자체 발전계획을 수립하고 여타 광역시·도 간 조정과정을 거치면서 지자체의 기획 역량과 이해관계 조정 역량이 제고되었다.

3) 지역균형과 국가경쟁력 강화를 동시에 추구

제1차 국가균형발전5개년계획의 정책 내용을 보면, 지역의 혁신발전을 위한 지역별 전략산업을 선정함으로써 중앙부처의 정책과 연계될 수 있는 기반을 마련하였고, 주로 소프트웨어적 정책개발에 초점을 맞추고 있다. 정책 유형에 있어서는 참여정부 국가균형발전정책의 양대 축인 혁신을 통한 역동적 균형 관련 정책과 국민통합을 위한 통합적 균형 관련 정책이 핵심내용으로 되어 있다. 즉 지역의 경제효율을 높이는 역동적 균형 정책으로 지역의 성장역량을 강화하고 수도권과 지방 간의 경제격차를 줄이는 동시에 국가경쟁력 강화도 함께 도모하고 있다.

한편 국가균형발전5개년계획은 단순한 정책방향을 제시하는 기본계획의 성격을 넘어서 예산과 연계함으로써 정책 실천 의지가 강하게 내포되어 있다. 국가균형발전5개년계획의 내용에 투자재원의 조달에 관한 사항이 포함되어 있으며, 국가균형발전계획은 ‘예산회계법 제16조제1항의 규정에 의한 중·장기 재정운용계획과 연계되어야 한다’라고 명시되어 있다.

4) 평가시스템 구축으로 정책 효율성 제고

국가균형발전정책의 투명성, 책임성 및 실효성을 제고하기 위해서는 공정하고 효과적인 평가체계 구축과 운영이 필수적이라는 점에서 시행계획 실적에 대한 평가가 「국가균형발전특별법」에 명시되어 있다. 평가체계는 단계별 평가시스템을 채택하고 있다. 평가시스템은 각 단계에 따라 예산신청서에 대한 검토(사전평가)와 연차별 시행계획의 실적 평가(사후평가)로 구분한다. 사전평가는 지자체가 매년 5~6월에 제출하는 예산신

국가균형발전 시행계획 평가방법		
구분	평가주체	비고
시행계획 평가 및 예산신청서 검토	국가균형발전위원회	· 지역혁신발전계획과 지자체 예산신청의 연계성 중점 평가
모니터링 및 컨설팅	국가균형발전위원회 및 각 부처	· 지방의 성과향상을 위한 전문가 자문
추진실적 평가	국가균형발전위원회	· 전년도 시행계획 추진실적 평가

청서를 중심으로 이루어진다. 사전평가에서는 지자체별 투자 우선순위의 적정성 및 중복성, 지자체가 제기하는 대규모 신규사업의 필요성을 중점 평가하게 된다. 사후평가는 매년 3~4월 지자체와 부처가 제출한 시행계획 추진실적을 기초로 이루어진다. 지자체와 부처가 매년 2월 15일까지 제출한 자체평가를 토대로 사업목표 달성도, 성과 및 효율성 등을 중점 평가하도록 되어 있으며, 외부평가를 수행하여 사업수행주체의 자체평가에 내재하는 평가의 중립성·공정성 등의 문제점을 보완하고 있다.



2

부문별 국가균형발전정책

4

혁신정책

제1절 혁신정책의 개관

참여정부의 국가균형발전정책은 혁신정책, 균형정책, 산업정책, 공간정책, 삶의 질적 발전정책 등 크게 다섯 가지 부문으로 구분할 수 있다. 이 가운데 혁신정책, 특히 지역 혁신정책은 국가균형발전정책의 핵심이다.

우리나라 중앙정부가 지역혁신체계를 구축하여 지역발전을 구현하겠다는 전략을 지방정책의 기조로 받아들이기 시작한 것은 1990년대 중반 이후의 일이다. 이때부터 정부는 지방대학을 사업주체로 삼고 기업, 지자체 등 유관기관이 참여하는 지역기술혁신사업을 추진하기 시작하였다. 당시 사업은 테크노파크 조성, 창업 보육, 과학기술 증진, 정보통신사업 지원 등이 핵심을 이루고 있었다. 모두 지식기반산업의 육성과 관련한 것으로 지역단위의 첨단산업 클러스터 조성을 시도해보겠다는 의도가 작용한 것으로 보인다.

그러나 참여정부가 지역혁신정책을 국가균형발전정책의 핵심정책으로 채택하게 된 것은 이전에 추진하였던 지방정책들이 다음과 같은 문제점들을 가지고 있다는 인식 때문이었다.

첫째, 지방분권의 제도화와 같은 기반여건이 구비되지 아니한 채 시도한 서구모델의 실험은 태생적으로 성장의 한계를 지니고 있었다. 분권의 고도화를 일찍이 달성한 서구 국가의 지역혁신체계모형은 지방주도 중앙후원형의 모델이다. 그러나 우리나라는 반대로 중앙주도 지방후원형의 지역혁신체계모형을 추구하였다. 이러한 시스템하에서 지역별로 특성화된 지역혁신체계구축은 원천적으로 불가능했다.

둘째, 지역혁신체계구축의 기본조건으로서 분권의 제도화만큼이나 중요한 조건이 지방대학의 육성이다. 지방대학은 지역혁신체계구축의 포괄적 역할담당자이기 때문이다. 그러나 과거에는 지방대학육성에 관심이 별로 없었다.

셋째, 지역혁신체계모델의 다양성이 없이 지역별로 특성이 없는 모델이 일률적으로 적용되었다. 모든 모델은 한결같이 탈공업화산업의 육성을 지향하는 것이었다. 탈공업화산업은 통상 지식기반산업으로 불린다. 탈공업화론자들은 세계경제가 이미 제조업 중심 경제에서 탈공업화산업 중심의 경제로 이행하였다고 믿고 탈공업화산업이 미래의 성장을 보장하는 중추역할을 맡게 된다고 주장한다. 따라서 이 영역을 지원하는 지역혁신체계구축이 절대 필요하다고 강조한다. 이는 서구사회의 경우 타당한 논리로 받아들여진다. 많은 나라들이 탈공업화정책을 지향하고 있고 또한 성과를 거두고 있기 때문이다. 그러나 우리의 사정은 조금 다르다. 포디즘(fordism)적 산업과 전통산업을 여전히 국가경제 중심축의 하나로 삼고 있고 그러한 산업과 연관된 영세협력업체들이 지방에 산재해있다. 그렇기 때문에 이들 업체와 지방의 경제주체들을 네트워킹하는 다양한 지역혁신체계모델의 개발이 당연히 요청됨에도 과거에는 이를 간과했다.

넷째, 과거 정부는 지역혁신체계구축의 공간적 기본단위를 광역지자체로 삼았다. 기초지자체의 내부역량을 키우는 구체적 전략을 고려하지 않았던 점으로 미루어 그렇게 평가할 수 있다. 광역 단위의 지역혁신체계가 전략적 차원에서 고려되어야 함은 당연하다. 그러나 기초지자체별 지역혁신체계의 구축도 균형발전의 실현을 위해서 절대적으로 필요하다. 그것은 기초지자체의 역량강화를 위해서뿐만 아니라 지역의 사회경제적 여건, 입지 여건, 자원동원의 가능성 등을 복합적으로 고려하여 혁신체계가 마련되어야 하기 때문이다.

이러한 과거 정부의 지방정책들이 가진 문제점을 극복하기 위해 지역별 특성화 전략

및 내생적 혁신주도형 지역발전정책을 채택하게 된 것이다.

참여정부가 추진하는 국가균형발전정책으로서의 혁신정책은 첫째, 지역발전 및 지역 경쟁력 강화를 위해서는 전국 각 지역마다 지역혁신체계(RIS)를 구축해야하며 둘째, 지역혁신을 위해서는 지역의 두뇌로서 지방대학이 먼저 혁신역량을 강화해야 하고 셋째, 지식기반경제하에서 지역의 활로를 찾기 위해서는 지방 과학기술을 적극 진흥해야 하며 넷째, 지방기업과 지방대학 및 연구단체들이 긴밀한 네트워크를 형성하고 협력하여 지역산업 발전과 지역경제 활성화에 적극 나서야 한다는 점을 강조하고 있다. 즉 지역 단위의 혁신체계를 구축하고 그 틀 속에서 대학과 기업이 중추적이며 선도적 역할을 수행하여 지역혁신을 이루어야 한다는 것이다.

제2절 지역혁신체계의 구축

1. 지역혁신체계(RIS) 구축의 의의

참여정부가 추진하는 국가균형발전정책 중 가장 핵심적인 정책은 혁신정책이며, 지역혁신체계(RIS : regional innovation system)의 구축은 중요한 혁신정책 중 하나다.

과거의 지역사회는 내부적으로 분절된 상태에서 중앙정부의 후견주의적 통제체제(clientelism)에 수직적으로 종속된 구조에 처해 있었다. 지역사회가 이런 상태를 탈피하고 자생·자립적 발전을 이루려면 외부의존적 발전전략이 아니라 내생적 지역발전 전략을 추구할 필요가 있다. 또한 세계화, 지식·정보화 시대에 있어서 경제발전의 관건은 투입요소 증대가 아닌 혁신을 통한 성장동력 창출이라 할 수 있는데, 지역발전을 위해서는 혁신주도형 발전전략을 채택할 필요가 있다. 즉 지역 내 경제주체들의 참여와 협력, 상호학습, 교육·훈련을 바탕으로 지식·기술의 창출·확산·활용을 고도화하고 인적자본의 축적 및 효율적 활용을 도모하려는 노력이 필요한 것이다.

지역혁신체계(RIS)는 이러한 내생적 지역발전전략과 혁신주도형 발전전략을 동시에 추구하는 개념인데, 지역혁신체계의 구축이란 지역사회에 존재하는 지자체, 기업, 대학,

연구소, NGO 등이 다양한 형태의 수평적 협력관계를 수립하고 활발한 의사소통과 공동학습을 하는 가운데 지역발전을 위해 필요한 지식과 정보를 창출하고 혁신활동을 전개하는 것을 말한다. 지역혁신체계를 이론적 측면에서 보면 지역 내부의 혁신주체들이 수평적으로 결합하여 지역사회의 내생적 발전을 도모하고자 하는 자율적 네트워크(network) 또는 거버넌스(governance)로 이해할 수 있다.

1990년대 중반 이후 선진국들은 지역혁신체계의 중요성을 인식하기 시작했고, 1990년대 후반 OECD는 집적과 네트워크 형성을 내용으로 하는 지역혁신체계 구축을 지역경제발전의 새로운 모델로 제시한 바 있다. 참여정부도 이러한 시대적 흐름에 따라 혁신경제로의 이행과 국가균형발전을 위해 전국의 모든 지역에 지역혁신체계를 구축하고자 하였다. 즉 지방정부, 지역대학, 지역기업, 지역언론, NGO 등 지역혁신주체들을 상호 연계시켜 지역혁신체계를 구축하고, 공동학습, 혁신창출, 신산업 창출, 기존 산업의 고도화를 스스로 추진하게 하여 지역의 성장엔진 역할을 수행하도록 한 것이다.

2. 지역혁신협의회 구성

국가균형발전을 위해서는 내생적 혁신주도형 지역발전전략이 필요하다는 인식하에 국가균형발전위원회는 발족 초기부터 지역혁신을 주도할 중심주체와 방향에 대해 많은 논의를 거쳤다.

지역혁신의 중심주체로 영국의 지역발전기구(RDA: Regional Development Agency) 등 다양한 대안이 검토되었는데, 결론은 지역혁신협의회 구성으로 정리되었다. 이것은 중앙의 간섭을 배제한 자율적 혁신주도 조직이 지역 내에 있어야 한다는 인식과 지역혁신체계를 성공적으로 구축하기 위해서는 지역의 다양한 혁신역량을 망라하여 지역의 대표성을 가지는 효율적·민주적 거버넌스(governance)체계가 필요하다는 판단에 따른 것이다.

초창기에 지역혁신협의회를 어떤 인사로 어떻게 구성해야 하는가에 대해 상당한 논란이 있었는데, 이와 관련하여 국가균형발전위원회는 여러 시민단체 대표들과 간담회를 개최하기도 하였다. 이 자리에서는 지방의 시민단체 등이 과연 혁신주체로서 역량이

있을지, 지역혁신협의회 구성이 관변단체나 지방토호세력 위주로 이루어지지 않는지, 국가균형발전이 정권 차원의 단기적이고 경제적인 관점에만 머물고 장기적이고 문화적인 관점은 소홀히 하지는 않을지 등에 대한 우려와 지적들이 있었다.

이러한 논의과정을 거친 뒤 참여정부는 국가균형발전특별법의 규정을 통해 광역지자체에 대해서는 지역혁신협의회 구성을 의무화하고, 기초지자체에 대해서는 지역의 자율적 판단에 따라 구성할 수 있도록 하였다. 지방분권과 자치의 정신에 따라 지역혁신협의회 위원 선정은 자치단체장의 자율적 판단에 따라 이루어지도록 하였고, 협의회의 운영은 전적으로 협의회 자체의 판단에 의해 진행되게 하였다.

따라서 정부의 역할은 자립적 지역발전의 비전과 지역혁신전략의 방법론을 제시하고, 전국 의장단 회의를 지원하며, 다양한 형태의 교육활동을 뒷받침하는 데 국한되고 있다. 만약 위원 선정과 운영 등에 정부가 개입한다면 지역혁신협의회가 거꾸로 중앙정부의 지원에 의존하려 들거나 새로운 이익유도 정치의 매개체로 변질되어 외부의존적 발전방식을 지속시키는 역효과가 나타날 가능성이 있기 때문이다.

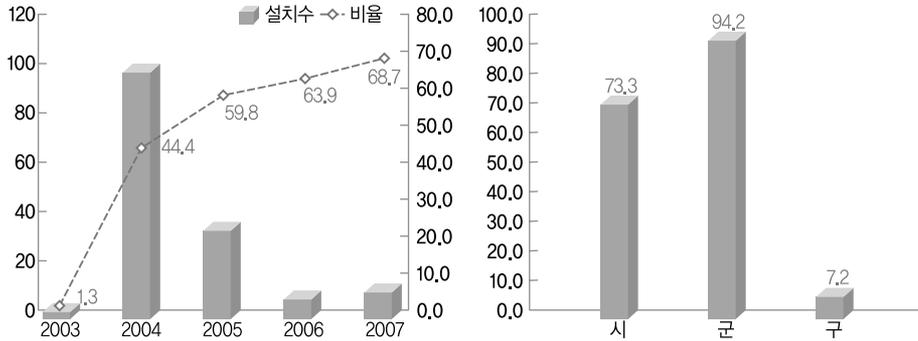
이러한 규정과 원칙에 의거하여 국가균형발전위원회는 지역혁신협의회를 ‘지역 내 다양한 혁신주체들의 공동학습과 혁신 창출의 장을 제공하고 지역 내 혁신활동을 협의·조정하는 기구’로 정의하고 지역혁신협의회 구성을 본격 추진하였다. 우선 시·도 광역 지역혁신협의회 위원을 구성(2004년 1월~5월)하고, 대통령 주재 지역혁신발전 5개년계획 토론회(2004년 7월~9월 : 인천(7월 8일), 전북(7월 9일), 대구·경북(7월 16일), 광주·전남(7월 29일), 울산(8월 12일), 강원(8월 20일), 제주(8월 26일), 부산(9월 6일)>를 거쳐 지역혁신협의회에 대한 정책 취지를 확산시켜 나갔다. 그리고 기초자치단체의 시·군·구 기초 지역혁신협의회 구성은 2004년 6월부터 계속 진행되었다.

지역혁신협의회 구성현황을 살펴보면, 대구·경북지역혁신협의회(2003년 11월)와 목포시 지역혁신협의회(2003년 11월)의 창립 이래 꾸준히 증가하여 2007년 9월 현재 시도 14개, 시·군·구 144개가 설치되어 있다.

246개 자치단체 중 16개 광역 시·도는 100% 설치를 완료했으며, 특히 광주와 전남, 대구와 경북은 경제권을 기반으로 초광역 협의회로 구성 운영 중에 있다. 230개 시·군·구 자치단체는 61.3%가 구성을 완료했으며, 특히 설악권협의회, 경북북부협의회, 가야권

지역혁신협의회 구성 현황

(단위 : 개, %)



협의회는 문화적·지리적·경제적 기반에 따라 초행정구역 단위로 구성되어 있다.

지역혁신협회의 위원은 총 5,637명으로 시·도협의회 위원이 1,259명, 시·군·구협의회 위원이 4,378명이다.

직능별로 보면 학계(23.9%), 주민·사회단체(18.8%), 농·산업계(17.5%), 공무원(16.2%), 정치계(8.4%), 연구기관(6.7%), 기타(5.3%), 언론계(3.3%)로서 지역경제활성화와 지역현안 발굴에 필요한 학계와 주민·사회단체, 농·산업계의 비중이 60.2%에 달하고 있다.

시·도 협의회는 학계(30.3%), 공무원(17.6%), 주민·사회단체(17.1%), 연구관련(11.7%), 농·산업계(10.1%), 정치계(5.9%), 기타(3.7%), 언론계(3.6%)의 순으로 구성되었으며, 시·군·구 협의회는 학계(22.0%), 산업·농업계(19.7%), 주민·사회단체(19.2%), 공무원(15.8%), 정치계(9.2%), 기타(5.7%), 연구관련(5.2%), 언론계(3.2%)의 순으로 구성돼 있다.

지역혁신협의회는 「국가균형발전특별법」 제6조, 제28조, 제29조에 따라 다음과 같은 기능을 수행한다. 첫째, 지역혁신발전계획(지역혁신을 위한 투자재원의 조달에 관한 사항 포함)의 심의, 둘째 당해 지역의 균형발전의 중요사항에 관한 협의·조정, 셋째 균특회계 예산신청 시 사업의 우선순위 등에 대한 심의, 그 밖에 지역혁신협의회 의장이 부의하는 사항을 협의한다.

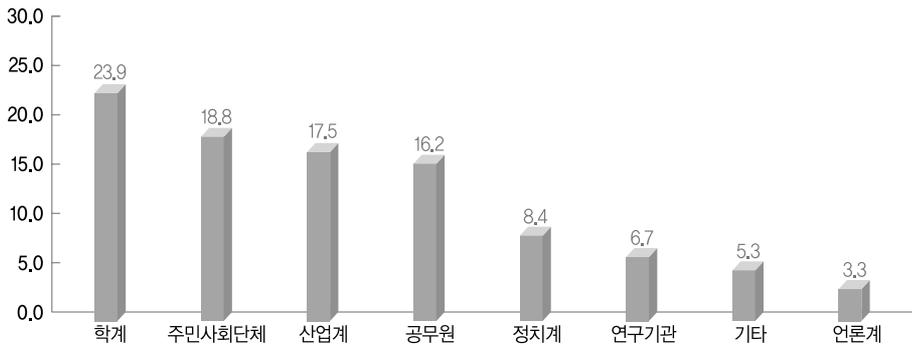
지역혁신협의회 위원 현황

(단위 : 명)

구분	서울	부산	대구경북	인천	광주전남	대전	울산	경기	강원	충북	충남	전북	경남	제주	합계
기초	-	46	783	64	683	30	30	338	584	394	371	552	503	-	4,378
광역	32	160	100	139	138	54	103	52	131	58	60	58	59	115	1,259
합계	32	206	883	203	821	84	133	390	715	452	431	610	562	115	5,637

지역혁신협의회 위원 직능별 분포

(단위 : %)

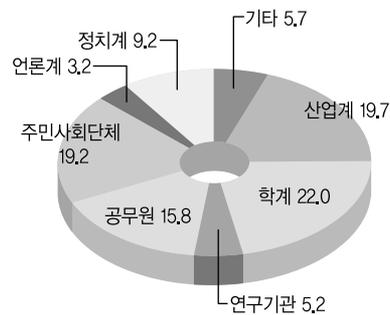
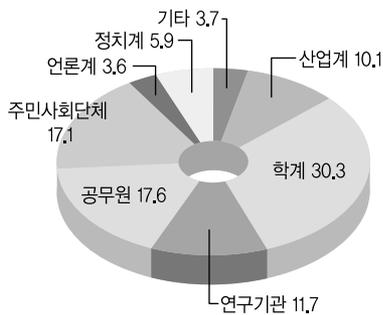


이러한 기능을 수행하기 위해 지역혁신협의회 위원은 혁신자(Innovator), 조정자(Coordinator), 촉진자(Facilitator), 가교자(Linker)의 역할을 담당하게 된다.

또한 각 협의회는 기능별(또는 분야별)로 기획조정, 인적자원개발, 전략산업 등 공통

시·도협의회 위원 직능별 분포 (단위 : %)

시·군·구협의회 위원 직능별 분포 (단위 : %)



적인 분과 이외에 서울시의 금융/IT 산업, 대전시의 과학 R&D 등과 같은 지역특성에 맞는 4~5개의 분과협의회를 구성하여 활발한 활동을 진행하고 있다.

정부는 기초지자체 지역혁신협회의 활성화를 위해 광역협의회에 ‘위원선정위원회’를 구성하고 전문성을 가진 다양한 혁신 인사로 위원을 선정하도록 유도함으로써 기초협의회 구성을 지속적으로 확대해 나가고 있다. 또한 광역과 기초 협의회 간 네트워크를 강화하고 협의회의 역량을 제고하기 위하여 지역사업에 대한 지자체 예산 신청 시 협의회의 심의의견을 첨부하도록 지도하고(근거 : 균특법 시행령 제39조 2항), 지역사업의 우선순위 결정, 주민의견 반영 등 협의회의 종합적인 심의·평가기능을 강화하는 데 주력하였다.

지역혁신협의회 활동을 지원하기 위하여 정부는 2006년에는 14개 광역 지역혁신협의회·연구회(각 14개)에 연구활동비로 10억 2,000만 원을 지원하고, 132개 기초 지역혁신협의회에는 혁신의제 발굴 및 확산, 공동학습 및 네트워크 구축, 혁신포럼, 협의회 간 공동사업 등에 필요한 사업을 공모하여 60개 협의회에 차등 지원하였다(총사업비 18억원). 광역협의회에 대하여 4억 6,100만 원의 예산으로 지역혁신리더 및 광역협의회 교육, 혁신자대회·합동워크숍, 우수협의회 인센티브 지원 등의 사업을 지속적으로 추진하고, 기초협의회에 대하여는 3억 8,000만 원의 예산으로 전국단위 의장단 회의, 박람회 대비 워크숍, 우수협의회 모범사업 특별지원 및 인센티브 등을 지원하였다. 이를 통해 광역 및 기초지자체 지역혁신협회가 산·학·연·관 등 모든 지역혁신 주체들의 네트워크를 위한 대표적 체제로서의 위치를 확고히 정립하고, 지역혁신을 통해 자립형 지방화 기반을 구축하는 데 핵심적 역할을 수행하도록 하고 있다.

3. 지역혁신 분위기의 확산 노력

국가균형발전위원회는 지역혁신의 비전을 제시하고 혁신을 선도해 나갈 혁신리더를 확보하고 혁신마인드를 확산시키기 위하여 2004년 6월부터 교육팀을 구성·운영하였고 2005년 4월부터는 기존 교육팀을 한국지역혁신교육원으로 확대 개편하였다. 또한 지역혁신 표준 공동교재의 개발, 전문기관의 선정 및 전문 강사의 양성을 추진하고, 지

역혁신협의회 및 정부의 지역혁신사업 참여자 등을 우선적 대상으로 전문지식 및 교육 훈련 기회를 제공하도록 하였다.

한편 지역혁신 우수사례의 확산 및 혁신주체들의 학습과 역량 강화를 위해 매년 지역 혁신박람회를 개최함으로써 모든 지역이 조기에 혁신형으로 전환되도록 유도하였다. 그동안 모두 네 차례의 대한민국 지역혁신박람회(제1회 2004년 11월 11일~14일 부산 BEXCO, 제2회 2005년 10월 5일~10월 9일 대구 EXCO, 제3회 2006년 11월 6일~11월 10일 광주 김대중컨벤션센터, 제4회 2007년 9월 17일~18일 서울 COEX신관)가 개최되었다. 이와 함께 지역 내 혁신주체 간의 교류 활성화를 위해 이노카페(Inno-Cafe)를 지역별로 설치 운영(2003년 10월)하고 있다.

이러한 정책적 노력을 바탕으로 전국의 모든 지역에서 지역혁신의 분위기가 확산되도록 하였다. 즉 지방주도의 사업발굴, 사업기획 등 사업 추진 과정에서 지역의 기획능력과 자율성을 배양하도록 하고, 지역 혁신주체 간 협력을 유도하며, 지역의 내생적인 발전 및 학습 체제를 구축하도록 하였다. 지역혁신체계의 핵심요소인 상호작용과 공동 학습의 장을 조성하여 지식의 창출·확산·활용이라는 혁신문화의 정착을 유도하였다. 특히 혁신문화의 정착을 위하여 단순한 전문성 교육을 넘어서 안목, 가치관, 정신적 자각, 세계사적 흐름 등 정신적·문화적 측면에서의 혁신의 중요성을 강조하였다.

4. 지역혁신협의회에 관한 몇 가지 논란

지역혁신체계의 구축 과정에서 지역혁신협의회와 관련하여 각종 회의나 언론을 통해 몇 가지 문제점이 제기되었다.

먼저 지역혁신협의회 구성 면에서 지역대표성을 갖추지 못한 경우도 있다는 것이다. 즉 몇몇 광역지자체의 경우 지역혁신협의회에 소속 기초지자체들의 인사가 두루 참여하지 못해 지역대표성을 상실했다는 지적이다. 또한 지역혁신협의회 역할과 기능 면에서 그 내용이 명확하게 정립되어 있지 않을 뿐만 아니라 그 수행에 있어서도 실효성을 기대하기 어려운 점이 있다는 것이다. 즉 지역혁신협의회가 각종 지역혁신 관련 사업을 통합·조정하기 위해서는 실질적 심의기능을 가져야 하는데, 이를 뒷받침해줄

제도적 장치가 없다는 지적이다.

그리고 지역혁신협의회의 운영 면에서 향후 얼마나 지속적 운영이 가능할지에 대한 우려와 함께 부실 운영 가능성에 대한 지적도 있었다. 즉 지자체들이 중앙정부의 재정지원을 더 많이 얻어내려고 새로운 사업이나 정책을 급조하고 기존 사업들을 과장하는 경향이 있는데, 그 결과 지역혁신협의회가 본래의 설립취지와는 달리 운영될 수 있다는 것이다.

국가균형발전위원회는 이러한 문제점들을 해결하기 위해서 지역 내 주요시책 추진에 폭넓은 관심을 기울이고, 상호 학습, 전국 시·도 협의회 의장단 회의 개최, 시·군·구 협의회 의장단 및 실무공무원 공동학습 등을 통해 지역혁신 분위기를 확산하는 데 주력하였다. 특히 지역혁신 관련 교육프로그램의 기획과 운영을 통해 혁신인력 양성에 집중하였으며, 워크숍과 회의를 통해 지역혁신협의회의 개방적인 위원회 구성방안, 독립성 및 전문성 확보 등에 관해 지속적으로 논의하였다.

5. 지역혁신체계 구축의 성과

이러한 노력에 힘입어 2006년 4월 143개 지역혁신협의회의 운영 실태를 점검한 결과 지역혁신협의회가 지역의 혁신적 발전을 주도하고 있는 것으로 평가된 바 있으며, 지역혁신협의회 우수 운영사례(제천시협의회의 생태도시 조성방안 모색, 마산시 협의회의 테마 있는 마산 조성을 위한 모색 등)가 나타나고 있다. 또한 다양한 교육 프로그램 운영 및 지역혁신 교육 네트워크 구축을 통해 지역혁신 인력 양성 및 지역혁신 연구가 확산되고 있다.

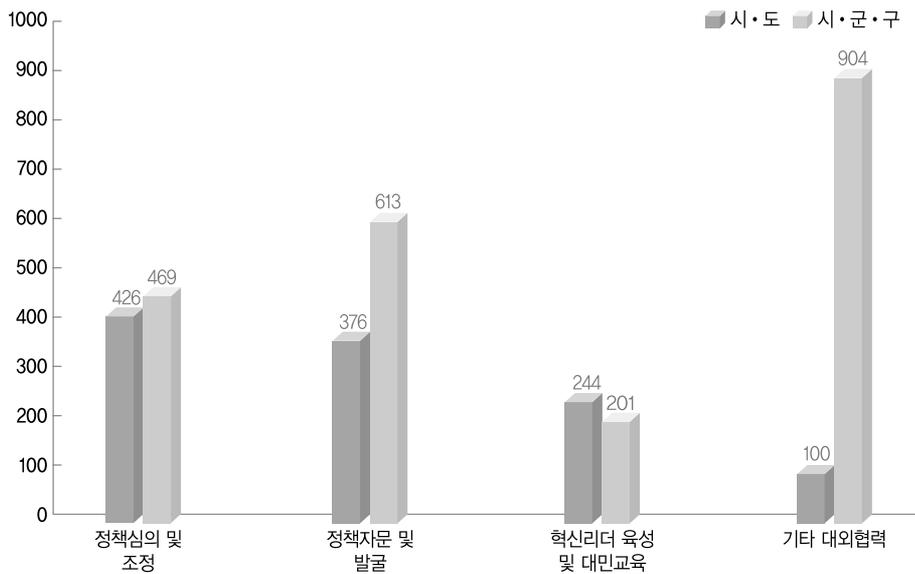
지역혁신협의회는 2006년 3월부터 2007년 7월까지 시·도 1,146회, 시·군·구 2,187회 등 총 3,333회, 연평균 21회의 활동을 전개해 왔다. 지역혁신의 활동을 정책심의·조정활동, 정책자문 및 발굴 활동, 혁신리더 육성 및 대민활동, 기타 대외협력활동 등 4가지 범주로 구분하면, 시도협의회는 정책심의 및 조정 활동(37.2%)에 시·군·구 협의회는 기타 대외협력활동(41.3%)에 주력한 것으로 나타나고 있다.

한편 국가균형발전위원회는 위원회 내에 교육팀(한국지역혁신교육원)을 구성, 운영하여 정책 관련자 대상 우수사례 현장 교육 및 연찬회 개최를 통해 균형발전정책의 성

지역혁신협의회의 주요 활동 성과

(단위 : 건)

구분	정책심의 및 조정	정책자문 및 발굴	혁신리더 육성 및 대민교육	기타 대외협력
시·도	426	376	244	100
시·군·구	469	613	201	904



과를 확산하고 비전을 공유하고 있다. 중앙·지방 공무원 교육원 및 지방혁신인력개발원에 균형발전 및 지역혁신정책 과정을 개설하고 교육을 실시해오고 있다.

또한 지역혁신박람회를 성공적으로 개최함으로써 지방민 스스로의 자각과 잠재력을 확인하게 되었으며, 지방이 자신감을 회복하는 계기가 마련되었다. 아울러 다른 지역과의 비교학습 등을 통해 자기 지역의 문제에 대한 해답을 찾을 수 있는 공동학습의 장이

이노카페 운영실적(2003년 10월 ~ 2005년 8월)

운영기관	이용인원	오피니언 리더 확보	설명회·세미나 등 개최	상담실적		홍보실적
				정보제공	교류협력 알선	
45곳	145,429명	3,529명	2,116건	42,543건	2,852건	3,948건

열릴 수 있었다.

그리고 지역혁신 주체 간의 네트워킹을 활성화하기 위해 추진한 이노카페(Inno-Cafe) 운영사업은 시작한 지 만 2년 동안 총 14만 5,429명이 이용하였으며, 설명회·세미나 등을 총 2,116건을 개최하고 4만 2,543건의 정보를 제공하는 등 큰 성과를 나타내었다.

제3절 지방대학 혁신역량 강화사업

1. 지방대학 혁신역량 강화사업(누리사업)의 필요성

지역혁신체계를 구축하는 데는 지방대학의 역할이 매우 중요하다. 지식기반사회에서는 정보와 기술을 기반으로 하는 지식근로자를 배출하고 그에 상응하는 신기술형 지식 기업을 창출할 수 있는 대학이 핵심 역할을 수행할 수밖에 없기 때문이다.

따라서 지역발전을 위해서는 지방대학에 지역발전의 중추기지 및 기획센터의 역할을 부여하고, 지방대학을 지역 R&D의 핵심주체로 육성함으로써 지역산업과 밀착된 연구 개발 및 기술이전을 촉진시켜 나가지 않으면 안 된다. 또한 이를 통해 인재의 지방 정착 과 지방대학의 발전이라는 선순환 고리를 만듦으로써 '지방대학의 육성을 통한 자립형 지방화 전략'의 토대를 구축할 필요가 있다.

지방대학 혁신역량 강화사업(누리사업 : New University for Regional Innovation)은 이러한 필요성에 의해 추진된 사업이다.

2. 누리사업의 추진경위와 사업내용

인수위원회 시절부터 강조되어 온 지방대학 육성정책은 지방대학 혁신역량 강화사업(누리사업)으로 정책화되었다. 참여정부는 '지방대학 전문가협의회'를 구성하여 새로운 국가균형발전전략을 모색하고, 지방대학을 지역발전의 중심으로 육성하기 위한 기본계획을 수립하였다. 2003년 6월부터 권역별 간담회, 정책토론회, 공청회 등 다양한

의견수렴 과정을 거친 후 같은 해 12월 최종 기본계획을 완성하였다.

본 계획에 따르면, 지방대학 혁신역량 강화사업은 지역발전과 연계된 지방대학의 특성화 분야를 집중 육성하여 지식기반시대로의 전환에 따른 지식과 기술을 갖춘 지식근로자를 배출하고 지식기반형 혁신기업을 창출할 수 있도록 대학 역량을 강화하는 데 목표를 두고 있다. 이러한 목표 달성을 위해 정부는 누리사업에 2004년부터 2008년까지 1조 2,400억 원(2004년 : 2,200억 원, 2005년 : 2,400억 원, 2006년 : 2,600억 원, 2007년 : 2,594억 원, 2008년 : 2,600억 원 등)을 투자한다는 계획을 세우고 진행해오고 있다.

누리사업은 기본적으로 지방대학이 중심이 되어 구성된 인력양성 사업단을 지원하는 방식으로 추진되었다. 4년제 지방대학을 중심으로 대학, 지자체, 산업체, 연구소, NGO 등이 참여할 수 있다. 대상 지역은 비수도권 13개 광역자치단체를 기준으로 설정하였으며, 각 권역 내 소재한 대학의 사업단 간 경쟁을 통하여 사업단을 선정하고, 선정된 사업단의 사업추진 경비를 패키지 방식으로 일괄 지원하는 것을 원칙으로 하고 있다.

특히 지역별·대학별로 다양한 프로그램을 기획하도록 사업 유형별로 지원규모를 차등화 함으로써 사업 간 특성을 제고하고 있다.

이러한 계획하에 2004년 1월 16일 사업공고를 거쳐 4월 21일에 각 사업단으로부터 사업계획 신청서를 제출받아 평가를 진행했다. 누리사업의 평가는 시·도별로 구성된 지역혁신협의회의 지역검토를 거쳐 중앙의 평가단에서 최종평가를 실시하였다. 평가결과 총 454개의 신청 사업단 중 112개의 사업단이 선정되었다.

사업단을 선정할 이후 선정 사업단 점검 및 연차평가를 통해 지속적인 관리를 하고 있다. 2004년 8월 1차연도 선정 사업단 1차 점검을 통해 허위기재 1개 사업단의 선정을 취소하였고, 66개 사업단에 대해서는 경고조치를 하였다. 그리고 2004년 12월에 1차연도 선정 사업단을 2차 점검하여 사업비를 부적정하게 집행한 6개 사업단에 대해서도 경고를 한 바 있다.

2005년 1월에는 새로운 사업공고를 하고 2005년 6월 신규 사업단을 선정하였다. 1차연도 선정 112개 사업단(2,200억 원)은 계속 지원하되, 예산이 증액(2004년 2,200억 원 → 2005년 2,400억 원)됨에 따라 7개 사업단을 추가 선정(대형 3개, 중형 2개, 소형 2개)하게 된 것이다. 평가도 계속적으로 실시하여 1차연도 연차평가 실시결과 선정취소(7

지방대학을 통한 지역혁신의 목표

	현재	⇒	5년 후
전국	<ul style="list-style-type: none"> • 학벌주의, 대학 서열화 • 우수인재와 일자리의 수도권 편중 	⇒	<ul style="list-style-type: none"> • 대학서열화 현상 완화 및 대학 특성화 • 국가균형발전 및 지방분권
지방 대학	<ul style="list-style-type: none"> • 우수학생 수도권대학 진학 편중 - 학생총원율(2003) : 86.9%(대학), 81.4%(전문대 포함) • 교원 확보율(2003) : 59.2% • 산·학·연·관 협력 미흡 • 졸업생 취업을 저조 및 양질의 취업기회 부족 ※ 2003 지방 일반 4년제 대학 : 57.6% 	⇒	<ul style="list-style-type: none"> • 우수학생 지방대학 진학을 증가 - 사업(특성화) 분야 총원율 : 100% • 특성화 분야 교원확보율 : 80% • 산·학·연·관 협력 활성화 • 졸업생 취업을 증가(70%) 및 취업의 질 제고 - 졸업생에 대한 기업의 만족도 제고
지역 경제	<ul style="list-style-type: none"> • 재정 자립도 및 GRDP 저조 • 지역 내 일자리 부족 • 지역 인구증가를 감소·정체 	⇒	<ul style="list-style-type: none"> • 재정 자립도 및 GRDP 향상 • 지역 내 일자리 증가 • 지역 인구증가율이 자연증가를 초과
지역 문화	<ul style="list-style-type: none"> • 문화·예술·복지 향유기회 부족 • 지역주민의 문화적 박탈감 심화 	⇒	<ul style="list-style-type: none"> • 문화·예술·복지 향유기회 증가 • 지역주민의 문화만족도 상승

개 사업단, 72억 원) 및 사업비 삭감(61개 사업단, 173억 원) 등의 조치를 취하고 연차평가 결과 발생된 잔여사업비로 11개 사업단을 추가 선정하였다. 2005년 11월에는 상시 컨설팅팀을 구성·운영하여 사업 추진상황에 대해 지속적인 컨설팅 및 모니터링을 실시하고 있다. 2006년에는 8개 사업단을 추가 선정하고, 2개 사업단을 취소했으며 34개 사업단에 대해 사업비를 삭감했다. 2007년 9월에는 중간평가를 실시, 3개 사업단을 선정 취소하고 40개 사업단에 대해 사업비를 삭감하였다. 2007년 12월 현재 총 128개의 사업단(대형 37개, 중형 32개, 소형 59개)이 사업을 추진하고 있으며, 여기에 참여하고 있는 대학은 100개(4년제 75개교 16만 8,919명, 전문대 25개교 1만 409명)이고 참여학생 수는 약 18만 명(전체 지방대생의 10% 수준)에 이른다.

누리사업을 추진하는 과정에서 일부 언론으로부터 문제점을 지적받은 적도 있다. ‘대형 사업 대부분을 국립대가 싹쓸이했다는 말이 나돌 정도로 사업단 선정이 불투명하다’, ‘자연계 위주로 사업단이 선정되어 지방대 인문계열이 고사될 우려가 있다’, ‘교육부의 포스트 BK21 등과 유사한 사업으로 중복투자에 따른 예산 낭비다’ 등의 지적들이 그것이다.

이러한 언론 비판은 누리사업에 대한 정확한 이해가 없었던 탓에 생긴 오해에서 비롯된 것이라 할 수 있다. 즉 누리사업은 지역의 전략산업과 연계된 특성화 부문에 대한 지원이라는 명확한 목표와 일관된 기준에 따라 공개경쟁 및 공정평가를 통해 사업단을 선정했고, 과학기술 부문의 지원을 통해 지역혁신을 추구하고 이공계의 사회적 소외현상을 완화한다는 차원에서 자연계에 대한 지원 비중을 높였던 것이기 때문이다. 한편 일부 대학의 경우 사업과 관계없는 잦은 해외연수, 장학금 남발, 교직원 예산지출 등 비정상적 사업운영을 했다는 지적이 있었는데, 이에 대해서는 사업단 선정 취소, 지원액 삭감 등 강력한 조치를 취하였다.

3. 누리사업의 성과

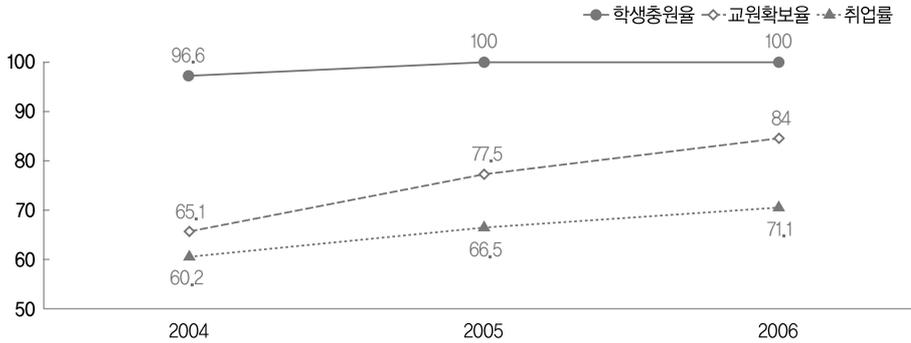
누리사업의 성과로서는 첫째, 지방대학의 특성화 및 교육력 제고로 지방의 우수인력을 양성할 수 있게 된 점 둘째, 대학이 지역발전에 기여할 수 있는 물꼬를 트게 된 점 셋째, 대학·산업체·지자체 간에 소통제도가 마련되고 소통의 문화가 형성되었다는 점 등을 들 수 있다.

먼저 누리사업으로 대학, 지자체 등이 참여한 사업단에 2004년부터 2008년간 약 1조 2,400억 원을 지원함으로써 지방대학 졸업생의 취업률 및 지방의 고급인력 배출이 크게 증가하고 있다. 사업참여 학생의 취업률이 2004년 58.9%에서 2007년 71.3%로 높아졌으며, 특히 2005년 특성화 분야의 학과(부) 신입생 충원율이 100%를 기록하였다. 또한 고급인력인 지방대 석·박사 배출인원이 2003년 3만 1,080명에서 2004년 3만 2,637명, 2005년 3만 3,074명으로 지속적으로 증가하여 지방의 고급인력 양성 및 확보에도 성과가 있었던 것으로 나타나고 있다.

이와 함께 산업현장에 대한 적합성이 높은 전공교육을 실시하고 이를 통해 지방대학 졸업생들의 취업경쟁력을 제고시켰다. 누리사업으로 지방대학들은 교육과정 개편 1,202건, 교재개발 실적 1,339건을 추진하였으며, 학생들의 기업체 현장실습을 활성화(3,723개 업체 참여 1만 9,071명 실습)하고, 1,081개 전공·학습동아리 지원 및 776건의 창의적 종합설계(Capstone Design) 교육을 실시하였으며, 8,127명 해외연수, 7만 1,217명 어학·정보화

누리사업을 통한 지방대학(특성화 분야) 교육여건 개선

(단위 : %)



교육, 1만 3,848명 졸업생 리콜교육을 실시하는 등 전공교육을 강화하였다.

누리사업은 또한 지역 내 산·학·연·관의 교류와 협력을 활성화하는 계기를 마련해 주었다. 지역대학에 지역발전을 위한 중추기지, 기획중심의 기능을 부여함으로써 이를 매개로 다양한 네트워크가 형성될 수 있었다. 예를 들면 2,211개 산업체에 5,386명이 참여하는 등 산업체의 인턴십을 강화하고, 산업체 임직원 강사활용, 대학교수 산업체 현장근무 등 산업체와의 인력교류를 활성화하였다(1,574명의 산업체 임직원 강사활용, 대학교수 54명 산업체 현장연수 및 근무). 또한 3,488개 업체 1만 1,150명 기업체 근로자에 대하여 재교육을 실시하고 다양한 산학협력 성과(기술지도 1,757건 793개 업체, 공동연구 547개 과제 62억원, 사업화 실적 89건)를 창출하였다.

이상과 같이 지방대학은 누리사업을 통해 내적으로는 지방대학 졸업생의 취업률 상승으로 충실화 되었고, 외적으로는 지역 전략산업, 향토산업, 문화산업 등의 발전에 필요한 지역인재 양성의 메카로 성장하게 되었다.

제4절 지방 과학기술의 진흥

지역혁신을 이루기 위해 필요한 원천적 에너지는 과학기술 역량을 강화하는 데서 찾을 수 있다는 인식하에 정부는 지방의 과학기술을 진흥하기 위한 정책을 지속적으로 추

진하고 있다. 지방과학기술 진흥정책의 주요 내용으로는 정부 R&D 예산의 지방투자 비중 확대, 지방기술혁신사업의 추진, 지역 R&D 거점의 육성, 지방연구중심대학의 육성 등이 있다.

1. 정부 R&D 예산의 지방투자 비중 확대

1) 지방 과학기술 혁신역량 강화를 위한 투자 확대 필요

기술혁신을 통한 자립형 지방화를 달성하기 위해서는 지방의 과학기술 혁신역량이 필요하나, 국가 R&D 투자는 수도권에 집중되어 있다. 즉 지방 R&D 투자는 지방의 연구역량에 비해 부족하여 국가적 차원에서 연구인력과 인프라의 효율적 활용이 이루어지지 못하고 있는 것이다. 특히 지방 R&D 투자비중 확대시책이 시작되었던 2003년에는 정부 R&D 예산의 73.0%, R&D 인력의 67.3%, R&D 조직의 69%가 수도권과 대전 지역에 집중되어 있었다. 국가 R&D 투자의 수도권 편중 현상은 경제력의 수도권 집중을 가속화하고 지방의 혁신발전을 저해하게 된다.

따라서 지역혁신을 통한 자립형 지방화를 이루기 위해서는 지방의 과학기술 혁신역량을 강화하기 위한 투자 확대가 절실히 필요하다. 특히 민간기업의 지방 R&D 투자가 미약한 상황에서 정부의 선도적 역할이 중요하다 할 것이다.

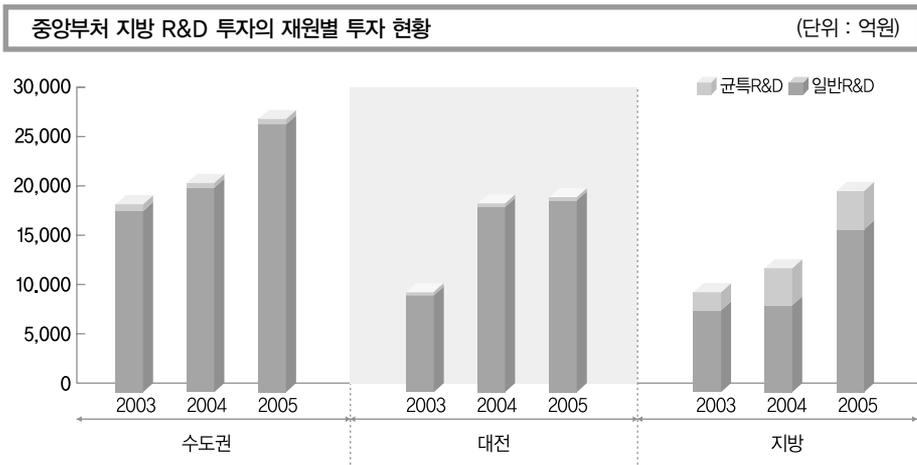
2) 지방 R&D 예산 비중 확대 추진

정부는 지방에 대한 연구개발투자를 확대하여 연구개발 인프라를 확충하고 기술혁신역량을 강화하기 위해 정부 R&D 예산 중 지방투자 비중을 2003년 27%에서 2007년까지 40% 수준으로 확대하기 위한 시책을 적극 추진하고 있다. 또한 정부는 지방 R&D 투자의 성과와 효율성을 제고하기 위해 시설·장비 등 인프라 구축보다는 지역의 전략산업 육성에 직접적 효과가 있는 기술개발사업과 인력양성사업에 대한 투자를 우선적으로 확대해 나가고 있다.

지금까지의 성과를 보면, 정부 R&D 예산 중 수도권·대전을 제외한 지방투자 비중은 2003년 27.0%에서 2006년 36.2%로 상승하였으며, 동 기간 중에 지방 R&D 투자규모

구분	2003년	2004년	2005년	2006년	연평균 증가율
정부 R&D 예산(기금 제외)	55,768	60,995	67,366	72,283	9.0%
수도권+대전	40,715	41,421	44,632	46,115	4.3%
지방	15,053	19,574	22,734	26,168	20.4%
지방투자비중	27.0%	32.1%	33.7%	36.2%	-

주 : 국가연구개발예산 배분 · 조정 시 지방 R&D 투자 조정 결과



는 연평균 20% 이상 증가하여 수도권과 대전의 R&D 투자 연평균 증가율 4.3%에 비해 증가율이 5배 가까이 된다. 이러한 지방 R&D 투자의 확대에 크게 공헌한 것은 중앙부처의 균특회계 R&D 투자라 할 수 있다. 즉 중앙정부의 균특 R&D 투자가 전체 중앙정부 R&D 투자의 9%에 불과하지만, 그림에서 보는 바와 같이 수도권에서는 그 비율이 감소하였으나 지방은 크게 증가하였기 때문이다.

2. 지방기술혁신사업의 추진

1) 지역 특성화 분야의 기술혁신역량 강화

지방기술혁신사업은 지방의 기술혁신역량을 강화하여 자생적 지역발전을 꾀하도록

지역별 특성화 분야를 대상으로 연구 인프라 구축, 기술개발 활동, 연구거점기관 육성, 클러스터 구축 등을 지원하는 정책이다. 세부사업으로 연구센터 집적과 네트워크 구축 지원을 위한 지역 R&D클러스터 구축사업, 지자체 중심의 전략산업 연구개발을 위한 지자체 주도 연구개발지원사업, 지자체 특화산업의 고부가가치화 거점육성을 위한 지자체연구소 육성사업이 있다. 총사업규모는 4,373억 원으로 국비 2,316억 원(53%), 지방비 1,233억 원(28%), 민간 827억 원(19%)으로 조달된다.

2006년 6월 현재, 지역 R&D클러스터 구축사업으로 대구 첨단 진단·예측의료 기술 개발 등 6개 지역을 지원하고 있다. 또한 지자체연구소 육성사업은 부산 하이테크 부품 소재 연구지원센터 등 11개 지역을 지원하고 있다. 지자체 주도 연구개발 지원사업은 대구 차세대 선도산업기술 개발사업 등 9개 지역을 지원하고 있다.

2) 지역디자인센터(RDC), 지역혁신센터(RIC), 테크노파크(TP)

이외에 한국디자인진흥원을 축으로 하는 광역디자인네트워크를 구축함으로써 디자인산업의 지역 간 균형발전을 도모할 목적으로 부산, 광주, 대구의 지역디자인센터(RDC: Regional Design Center) 건립을 지원하고 있다. 또한 지역전략산업 육성 분야 및 대학 강점 분야의 장비구축·활용, 연구개발, 창업지원, 교육훈련 등의 지원을 통해 지역의 성장잠재력을 확충하기 위하여 70개의 지역혁신센터(RIC)를 지원하고 있다. 1995년부터 2004년까지 지역혁신센터(RIC) 사업을 통해 장비구축·활용, 특허 출원·등록, 기술지도·이전, 교육훈련 등에서 아래와 같이 큰 성과를 나타내었다. 향후 관련 기관 간의 협력체계 구축을 통해 정보공유를 촉진하기 위해 유비쿼터스 기반의 네트워크(가칭: U-RIC.NET) 시스템을 구축할 계획이다.

또한 1997년부터 조성하기 시작한 테크노파크(TP) 사업을 지원하고 있다. 테크노파크(TP)는 대학, 연구소, 기업, 지자체의 역량을 결집하여 창업보육시설, 시험생산시설, 연구개발시설, 기술경영지원 시설을 일정한 장소에 집적시킴으로써 기술혁신 및 사업화의 거점역할을 해왔다. 앞으로 지역의 산업단지 혁신클러스터 추진단, 특화센터, 전략산업기획단 등 지역 내 다양한 혁신지원기관과 연계하여 지역혁신을 위한 지원을 체계화하는 작업을 하고 있다.

지역혁신센터(RIC) 운영성과(1995~2004)							
장비구축·활용		특 허		기술지도/이전		교육훈련	
지원기업	지원건수	출원	등록	지원기업	지원건수	지원기업	교육인원(명)
6,427개	131,000건	2,600건	1,058건	8,100개 /2,250개	27,800건 /3,400건	9,077개	30,600명

테크노파크(TP) 사업을 통한 창업보육 실적은 아래의 표와 같으며, 그 외에도 상당한 기업지원 실적을 거두었다. <2005년 : 연구개발지원 214건(45건 특허출원), 장비구축 326건(26만 8,365시간 활용), 교육훈련 340건(9,376명 교육) 등>

전국 테크노파크 지원 개요			
			(단위 : 억원)
대 상 지 역	지정시기	지원기간	예산지원(5년간)
송도, 경기, 대구, 경북, 광주, 충남	1997년12월	1998~2003년	각 250억원
부산, 포항	2000년12월	2003~2007년	각 125억원
충북, 전북, 전남, 강원	2003년12월		
경남, 울산	2004년12월	2004~2008년	

주 : 경기북부 TP(2005년 3월), 서울 TP(2005년 9월)는 민간주도형으로 지정

연차별 창업보육 실적				
구 분	2002	2003	2004	2005(년)
보육업체 수	278	296	386	429
총매출액(억원)	1,762	3,940	5,839	7,208
평균매출액(억원)	6.3	13.3	15.1	16.8
총고용(명)	2,398	2,958	3,116	3,508
평균고용(명)	8.6	10	8.1	8.2

자료 : 국가균형발전위원회·산업자원부, 2006

3. 지역 R&D 거점의 육성

1) 지역 IT산업 지원을 위해 대학 IT 연구센터(ITRC) 육성

지역 IT산업 육성을 위하여 추진되고 있는 대학 IT 연구센터(ITRC) 육성사업은 대학에 결집되어 있는 인적자원을 적극 활용하여 IT분야 핵심기술을 개발하고 프로젝트 수행능력이 있는 고급 연구인력을 양성하기 위하여 2000년부터 시작된 사업이다. 현재 27개 대학의 47개 연구센터(수도권 23개, 지방 24개)를 지원하고 있다. 2002년까지는 국가적으로 꼭 필요한 IT분야에 대해 지정공모를 통해 선정하였으나, 2003년부터는 지정공모 이외에 지역균형발전을 고려하여 수도권을 제외한 지방대학을 대상으로 한 자유공모 제도를 도입하였다.

IT연구센터에는 연간 대학원생 3,200명, 교수 500명, 산업체 등의 연구원 500여 명 등 총 4,200여 명이 연구에 참여하고 있으며, 연구센터에서 배출된 인력들은 삼성, LG 등 대기업과 한국전자통신연구원 등의 연구기관에 취업하고 있다(평균 취업률 94%). 또한 센터당 평균 SCI급 논문 20편, 특허출원 9.5개 등 과학적 성과도 우수하여 IT 신성장동력 분야 전문인력 양성에 핵심적 역할을 수행 중이다.

2) 지방과학연구단지 육성, 지역특성화 연구개발사업 추진 등

지방의 산·학·연 연계를 강화하고 연구개발 결과의 사업화를 촉진하기 위하여 기업, 대학, 연구기관이 한 장소에 모여서 유기적으로 활동할 수 있도록 지방과학연구단지를 육성·지원하고 있다. 2008년 1월 현재 충북 오창, 전북의 전주·완주, 광주, 강원도 강릉, 부산(녹산), 대구(성서), 전남(대불), 경북 구미 등 8개 과학연구단지가 지정되었으며 2010년까지 총 10개 이내 지방과학연구단지를 지정·육성할 계획이다.

또한 생태·자연환경·재해 등 지역 특성을 고려하여 전국을 5대 권역으로 구분하고, 권역별로 전문화된 지역특화기술연구를 전략적으로 지원하는 지역특성화 연구개발사업은 지역애로기술 해결과 지방 건설산업의 경쟁력 강화, 지방경제 활성화, 지역주민의 삶의 질 향상을 위해 추진하고 있다. 2006년부터 연구단(권역별 5개, 총괄 1개)별로 연구과제를 본격적으로 개발하고 있다.

이 외에도 지역 특유의 환경문제 해결을 위해 전국 16개 시·도 소재 주요 대학에 총 18개의 지역환경기술개발센터를 운영하고 있으며, 해양생물 분야의 연구를 위해 강릉대, 조선대, 군산대, 경상대의 4개 대학에 2003~2008년까지 해양생물연구센터 설립을 지원하고 있다.

4. 지방연구중심대학의 육성

정부는 10년 후 지역경제를 선도할 지방연구중심대학을 육성하는 사업을 추진하고 있다. 과학기술부는 지역의 우수 이공계 대학 중 2004년에 부산대와 전북대 2개교, 2005년에 충북대와 전남대 2개교 등 총 4개교를 지방연구중심대학 육성 사업단으로 선정하였다.

연구중심대학은 지역의 전략산업과 연계된 특화 연구를 통하여 산업화 기술을 개발하고 인력을 양성하며, 개발기술을 사업화함으로써 지역의 기존 산업을 대체할 새로운 미래 산업을 창출하는 것을 목표로 하고 있다. 정부는 연구중심대학이 국내 최고 수준의 지역 연구개발능력을 확보하도록 지원함으로써 지역의 과학기술활동을 주도할 차세대 고급 연구인력을 양성하고, 우수과학기술인력의 해당 지역 유입을 촉진하고자 한다.

또한 특화 분야 중심으로 지역대형연구거점을 형성하고 이를 통해 네트워크를 구축

지방연구중심대학 지원성과(2004~2005년)			(단위 : 건, 명)
구분	2004	2005	합계
SCI급 및 국제학술지 실적	47	98	145
국내 논문 실적	85	64	149
국제 학술대회 발표 실적	68	106	174
국내 학술대회 발표 실적	184	242	426
특허출원 실적	22	62	84
시제품 및 결과물 제작실적	8	33	41
연구인력	881	391*	1,272

주 : 2개 사업단(전남대, 충북대)은 2005년 지원함.

하여 특화 분야 연구 클러스터로 발전시켜갈 계획이다. 나아가 ‘원천기술개발(대학 실험실) → 응용·개발(대학 내 벤처기업 및 연구센터) → 기업화(산·학 제품화 개발)’ 과정을 통한 순환적인 R&D 구조를 정착시키고, 해당 지역별 특화 분야에서 ‘지역별 연구개발 ⇔ 지역산업 창출’이 이루어지는 대학의 산업기지화를 확립하고자 한다.

한편 2004년부터 시작된 지방연구중심대학 사업을 통해 2년간 SCI급 및 국제학술지에 145건의 논문이 게재되었으며, 특허출원이 84건, 시제품 및 결과물 제작 실적이 41건에 이르렀다. 이러한 연구중심대학 사업을 통해 향후 10년 동안 지역경제를 살릴 수 있는 자생적인 미래 산업의 창출이 기대된다.

제5절 산·학·연 네트워크 강화

1. 新산학협력 추진 : 수요자 중심의 산학협력 활성화

지역혁신정책의 핵심은 지역 내 산학협력을 통해 산·학·연 네트워크를 활성화하고 지역 혁신역량을 키워 산업발전을 이루고 지역 경쟁력을 키우는 데 있다. 그런데 지금까지 산학협력을 위한 정부 지원은 공급자인 대학에 집중되었고, 정부 부처들의 사업 간 통합 및 조정이 이루어지지 않아 산학협력의 시너지 효과가 발휘되지 못하였다. 그 결과 산학협력이 일회성에 그치는 경우가 많았고, 연구개발과 인재양성 등 모든 측면에서 투자의 효율성이 저하되었다.

이러한 문제점들을 극복하기 위해서는 대학과 기업은 항상적·항구적 혁신창출을 위해 서로 협력하고 자극하는 상생형·상승형 협력관계를 구축함으로써 ‘기술력 있는 기업 육성, 대학 경쟁력 강화’의 길로 나아가야 할 것이다.

이러한 문제의식하에 참여정부는 신산학협력을 통해 공급자 중심에서 수요자 중심으로, 지원범위나 참여범위에 있어 기존의 부분적 지원 및 지역적 참여에서 대학 단위의 종합적 지원과 총괄적 참여로 산학협력의 방향을 전환시켰다. 아울러 기존의 R&D 중심 및 이론·연구중심의 산학협력이 아니라 실용화 및 상품화를 목표로 현장 실무 및

기존의 산학협력과 참여정부의 신산학협력 비교

구 분	기존의 산학협력	신산학협력
기본개념	공급자 중심	수요자 중심
목 적	순수 R&D 중심	실용화/상품화 R&BD 중심
교 육	이론 / 연구중심	현장 / 실습 중심
지원범위	부분적 지원(프로젝트/학부/전공별)	대학단위의 종합적 지원
참여범위	지역적(교수별/과제별 분산방식)	총괄적(교수/기업체/연구원/학생 등)
평 가	SCI 등 논문실적 중심	특허, 기술이전, 사업화 실적 중심

실습 중심의 산학협력을 추진해 나가고 있다. 즉 산학협력을 통해 기술혁신을 이룬 선진국들의 경험과 우리나라의 기존 산학협력 시스템에 대한 비판적 분석·평가를 통해 개방성, 통합성, 혁신성을 지향하는 새로운 산학협력의 모델을 확립해 나가고 있다.

이에 따라 참여정부는 2003년 6월 ‘신산학협력 비전 및 추진전략’을 확정하고, 지금까지 추진해왔던 산·학·연 공동기술개발사업뿐만 아니라 산학협력중심대학 육성, 산학일체형 구조로의 대학개편 지원, 산학협력 촉진을 위한 제도개선 등을 추진하였다.

동년 9월 25일 ‘신산학협력체제 구축 방안’을 주제로 열린 제23회 국정과제회의에서는 부처(교육인적자원부, 산업자원부 등 5개 부처 및 중기청)별 산학협력 활성화 대책이 보고되었고, 수요자 중심의 산학협력 활성화를 위한 5대 정책과제(산학협력 중심대학 선정·육성, 대학 평가제도의 개선, 대학의 기업설립 및 출자 허용, 국가 산학협력 데이터베이스 구축·활용, 산학협력 민관협력체제 구축)를 발표하였다. 참여정부의 신산학협력에 대해서는 언론에서도 대체로 긍정적 반응을 보였다. ‘신산학협력을 추진하려는 대통령의 의지’와 ‘신산학협력의 비전, 목표 및 영역별 정책과제’는 114쪽의 표에 자세히 나와있다.

신산학협력의 비전·목표 및 4대 영역별 정책과제

비 전	신산학협력을 통한 3만달러 시대 선도			
목 표	대학·기업 간 상생발전, 혁신주도형 경제도약		기업 성장과 창업을 통한 적극적 고용확대	
과 제	인재양성	기술개발	기술활용	창업지원
	수요자 중심 교육	혁신기술 창출	기술이전/거래/금융 및 평가	첨단기술사업화
지 향	개방형·통합형·혁신지향형			
	혁신창출을 위한 대학과 기업 간 시장지향적·수요자 중심형 협력			

기술혁신형 연구개발	연구개발의 사업화 대폭 강화	<ul style="list-style-type: none"> • 사업화 단계 연구 과제를 우선 지원 • 산학협력 사업 평가 시 기업만족도 및 사업화 고려
	기초·원천기술의 사업화연계 강화	• 개발단계부터 산업계 공동참여로 사업화 기간 단축
	연구개발과 인력양성 프로그램 연계	• 석·박사 연구지원금 인정비율 확대
기술이전, 거래, 평가, 금융 및 기술지도	1사 1전담 교수제도	• 산기대의 가족회사제도 장점을 살린 '1사 1전담 교수제' 도입 및 확산
	기술 및 경영지도	<ul style="list-style-type: none"> • 대학교수 중심 분야별 기술지원 체제 도입 • 마케팅, 금융, 회계, 경영 부문 종합지도
	산·학협력기구 통해 대학의 기술이전 및 중개기능 강화	<ul style="list-style-type: none"> • 대학 기술이전 전담조직의 활동 강화 • 대학별 라이선싱 대상기술 리스트 공개
창업지원	대학 내 창업지원 기반 확충	<ul style="list-style-type: none"> • 대학 내 첨단 창업지원 기반 확충으로 제2의 벤처 창업 붐 확산 • 대학 내 창업보육 기능 강화 • 테크노파크를 보육졸업 기업을 위한 전문기관으로 활용
	창업교육 확대	<ul style="list-style-type: none"> • 대학에서 창업 이론·방법 전문교육 추진 • 중·고교에서 기업가 및 과학자 일대기 통해 기업가 정신 함양
수요자 중심의 교육을 통한 인재양성	취업 연계형맞춤교육	<ul style="list-style-type: none"> • 기업 맞춤형 인재육성 프로그램 개발 • 산업계 수요를 반영한 교육프로그램으로 졸업생 취업 능력 제고
	현장실습 및 인턴십	<ul style="list-style-type: none"> • 이론·실무 겸비된 교육으로 청년취업을 제고 • 전경련 등 경제단체와 협조해 인턴십 확대
	산업아카데미 확산	• 기업 임직원에 대한 지속적 재교육 실시

2. 산·학·연 네트워크 강화사업의 주요 내용

참여정부는 구체적으로 산·학·연 네트워크를 강화하기 위해 산학협력중심대학 육성, 지방대학의 산학협력 촉진, 산·학·연 공동기술개발, 커넥트 코리아(Connect Korea : CK) 등의 사업을 추진해왔다. 그 결과 산학협력 활동 증대로 산학협력을 통한 기술이전 건수, 기술료 수입 등이 지속적으로 증가하고 있으며, 지방의 창업보육기업도 꾸준히 증가하고 있다. 사업별 내용을 살펴보면 다음과 같다.

산학협력 중심대학 육성사업은 각 지방의 주요 산업집적지가 혁신 클러스터로 발전할 수 있도록 산업단지와 대학의 긴밀한 협력관계를 형성해 각 권역별로 산학협력의 허브를 육성하는 정책이다. 즉 산학협력 중심대학이 산업집적지의 기업들이 필요로 하는 기술개발, 인력양성 등의 기능을 수행함으로써 산업집적지의 기술개발기능과 네트워크 기능을 확대하려는 것이다.

이 때문에 산학협력 중심대학은 교수평가와 임용, 교과목 개편 등을 산학협력 중심으로 재편하여 산업단지를 위한 인력양성과 R&D 센터의 기능을 수행토록 하고 있다. 전국을 8개 권역으로 구분하여 총13개 대학(권역별 1개씩 일반대 8개, 전국권역에서 산업대 5개)이 산학협력 중심대학으로 선정되었다.

동 사업은 교육인적자원부, 산업자원부, 국가균형발전위원회가 공동 추진하여 도입 원년인 2004년도에 400억원의 예산을 투입하였고, 그 결과 산학협력 중심대학들은 교과과정 개편, 산학협력제도 도입, 기술개발·이전·지도, 산업체 맞춤형 인력양성 등을 통하여 실질적인 산학 네트워크를 구축하고 있다. 특히 한국산업기술대, 한밭대 등 산업대에서는 산업현장에서 필요한 기술지원, 기술개발, 인력재훈련 등 현장중심의 실무적 지원에 중점을 두고 있어 기업의 재교육비 절감 등의 효과를 내고 있다. 산학협력 중심대학 육성사업의 1차연도 주요성과는 116쪽의 표와 같다.

지방대학의 산학협력 촉진 사업으로 학교기업 운영 지원, 전문대학 해외인턴십 지원, 산·학협력단 설치·운영 등이 추진되고 있다. 대학이 특정학과와 연계하여 물품의 제조·가공·판매, 용역의 제공을 할 수 있도록 하고 있는 학교기업에 대해서는 1기(2004년~2005년)에 45개교, 2기(2005년~2006년)에 50개교에 대한 지원이 이루어졌는데, 이

산학협력 중심대학 육성의 1차연도 주요성과

특성화학과(부) 육성(개)	capstone design과제(개)	공학교육인증제 (프로그램)	현장실습 (참여학과/명)	계약형학과 (전공)(개)	산업체위탁과정 (학부 수/명)
42	938	34	172/7,353	23	88/2,491
산·학인력 교류(명)	산업계출신 교수임용(명)	산·학협력 전담교수(명)	교수임용 및 평가제도 개선(항목)	산업계 기부장학금 수혜인원(명)	기업맞춤형 장비구축 (3,000만원 이상)
2,072	102	65	153	1,114	85
기술개발 (과제 수)	기술이전 (건수)	특허출원 (건수)	가족회사 수	산학협력협의회 (개)	취업률(%) (학교 전체)
214	66	121	4,745	162	71.4

자료 : 국가균형발전위원회·산업자원부, 2006년

산·학·연 공동기술개발사업 추진실적 및 성과

(단위: 백만원, 건)

구분	1993~1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	계	
정부지원액	49,265	21,000	35,000	38,102	34,120	39,120	42,100	42,600	301,307	
컨소시엄 수	433	146	182	197	206	218	222	135	1,739	
참여기업 수	6,997	1,870	2,554	2,787	2,757	2,876	2,788	2,276	24,905	
과제수	6,286	1,795	2,327	2,611	2,593	2,743	2,690	2,276	23,321	
성 과	특허출원 등	1,257	654	731	787	761	836	-	-	5,026
	시제품제작	3,692	1,160	2,029	2,184	2,284	2,251	-	-	13,600
	공정개선	2,611	739	1,536	1,648	1,806	2,106	-	-	10,446

로 인해 학생충원율과 취업률이 증가하고 있다. 전문대학생 해외인턴십 지원에 의해서 는 2005년과 2006년에 총 648명이 혜택을 입었다.

2004년부터 대학에 설치된 산학협력단은 산학협력업무 전담·지원, 산학협력 계약 체결·관리, 대학 재정지원사업 통합관리 등의 업무를 수행하고 있으며, 2005년 2월 현재 358개 대학에 333개가 운영되고 있다.

지역 내 산·학·연 협력을 통해 기술개발·이전을 활성화하기 위하여 1993년부터 지금까지 총 3,013억원의 예산을 투입하여 산·학·연 공동기술개발사업을 실시해오

고 있다. 2005년부터는 대학의 교수연구실·실습실을 산학협력실로 지정하여 중소기업과 교수·재학생이 공동기술개발을 수행하고 기술개발 완료 후 참여 학생들이 해당 기업에 취업하도록 유도하고 있다. 또한 지방 중소기업의 연구기반이 취약한 점을 고려해 지방대학 내 중소기업 부설연구소를 지원하고 있다. 이는 대학이 중소기업의 부족한 연구인력을 양성·공급하고 중소기업은 대학의 교수 및 연구장비를 활용해 대학과 중소기업 간 협력체제를 강화하는 효과가 있다.

산·학·연 공동기술개발사업은 지역대학과 지방중소기업 간 산학협력 네트워크 구축, 중소기업 현장애로기술 해결, 지방의 R&D 활성화 등에 크게 기여하였고, 중소기업 단독으로는 실현하기 어려운 가시적 성과를 거두었다. 또한 매년 총 정부지원액의 60% 이상을 수도권 이외 지방에 지원함으로써 국가균형발전에도 일익을 담당했다.

주요 CK사업 내용	
주요 CK사업	내용
스프링보드 프로그램	• 사업기획 강화, 기술의 사업성 스크린, 기술창업 교육
산학협력 주체 간 교류증진	• 연구자, 기업가, 투자자, 비즈니스 서비스(금융·법률·회계 등) 공급자 등과의 만남의 장을 마련하여 파트너십 증진
자문위원회 운영	• 금융기관 경영자, 대학총장, 기업 경영자 등으로 구성하여 대학 연구자들과 기업 간 자문
교수의 기업자문	• 중기청 기술지도 사업 등에 의거 교수들의 기업자문을 통해 기업의 애로사항을 해소하고 대학과 기업 간 신뢰 증진
연구자·기업가 간의 만남의 장 프로그램 운영	• 세미나, 포럼 등을 개최하여 상호 네트워크 증진방안 논의
기업인과 만남프로그램 운영	• 벤처자금 확보과정에서의 애로사항 등 기업활동에 대한 다양한 경험을 대학 및 연구자에게 소개
기술이전 및 사업화 박람회 개최	• 기술금융포럼 및 보건복지부, 특허청 등의 기술이전박람회등과 연계하여 개최
우수사례 포상	• 기술이전, 신기술 및 아이디어의 사업화에 성공한 기업을 우수사례로 선정하여 수상하게 하고 이를 제품홍보와 연계
산학협력 혁신주체 교육	• 특허관리, 기술이전 및 기술평가 등 국내외 실무교육
지식재산관리	• 특허경비, 특허관리 전문가와 지원사업과의 연계 • 한국특허정보원, NTB 등의 기술정보시스템 구축 및 연계

자료 : 국가균형발전위원회, 2006년

우리나라에서는 지금까지 대학 및 공공기관의 연구성과가 지역의 기업에 이전되어 제품개발과 생산성 향상에 활용되는 정도가 선진국에 비하여 미미했다. 이에 대학과 공공연구소에서 개발된 기술을 신속하게 기업과 산업으로 전파하기 위해 2006년부터 커넥트 코리아(Connect Korea : CK) 사업을 시작하였다.

CK는 대학·연구기관의 사람·기술과 기업·금융 간의 상호 유기적이면서 깊고 긴밀한 연결과 양방향 소통을 통해 대학·연구기관의 연구성과 활용을 촉진시킴으로써 기술혁신 선순환구조를 형성하는 중개기능의 지원조직을 말한다. 이는 대학·연구기관·기업·투자자·사업서비스업체(법률, 회계, 마케팅 등) 간의 상호 신뢰를 바탕으로 기술자문, 기술투자, 정보교환, 금융포럼 등 교류의 장 등을 통해 대학 등의 보유기술의 사업화를 촉진하기 위한 것이다.

CK의 주요 사업은 산학협력단과 공공기관 기술이전전담조직(TLO)을 운영하기 위한 직접비용을 지원하고 117쪽의 표와 같은 다양한 프로그램을 운영토록 하는 것이다. 앞으로 수도권, 중부권, 동남권, 서남권의 4개 권역별로 산학협력단을 2개 이상씩 선정해 총 15개 산학협력단을 지원하고, 공공기관 TLO관련 10여개 기관을 지원한다.

제6절 혁신정책의 성과와 과제

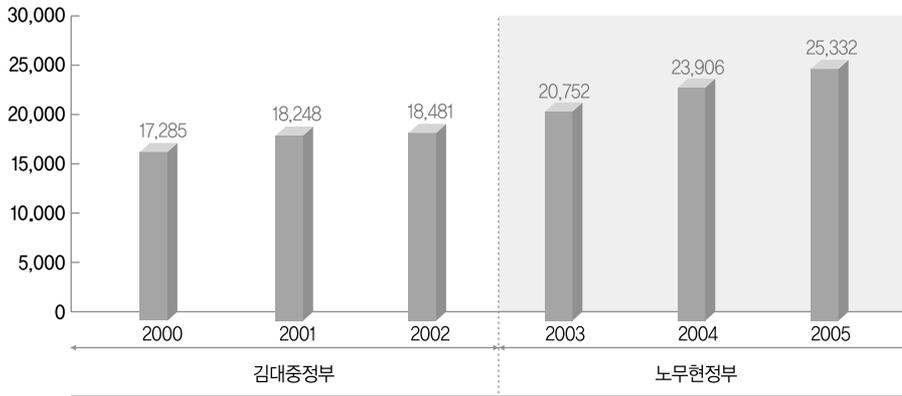
지난 5년간 참여정부는 중요한 국정과제의 하나로 혁신정책을 적극적으로 추진해왔고, 이제 그 성과도 서서히 나타나고 있는 상황이다. 예를 들면 지방 과학기술 진흥정책을 추진해온 결과 지역의 과학기술 혁신 인프라가 구축되었고, 이를 바탕으로 지역의 특허·실용신안 등록건수 및 기술혁신형 중소기업 수 등이 크게 증가하여 지역 혁신역량이 강화되고 있다.

지방의 특허관련 출원건수는 2002년 1만 8,481건에서 2005년 2만 5,332건으로 대폭 증가하였고, 기술혁신형 중소기업 수는 2003년 695개에서 2004년 906개, 2006년 4월 현재 1,388개로 크게 증가하였다.

그러나 이러한 성과는 만족하기에는 아직 불충분한 수준이다. 현실적으로 경제력, 인

지방의 특허출원 실적 추이

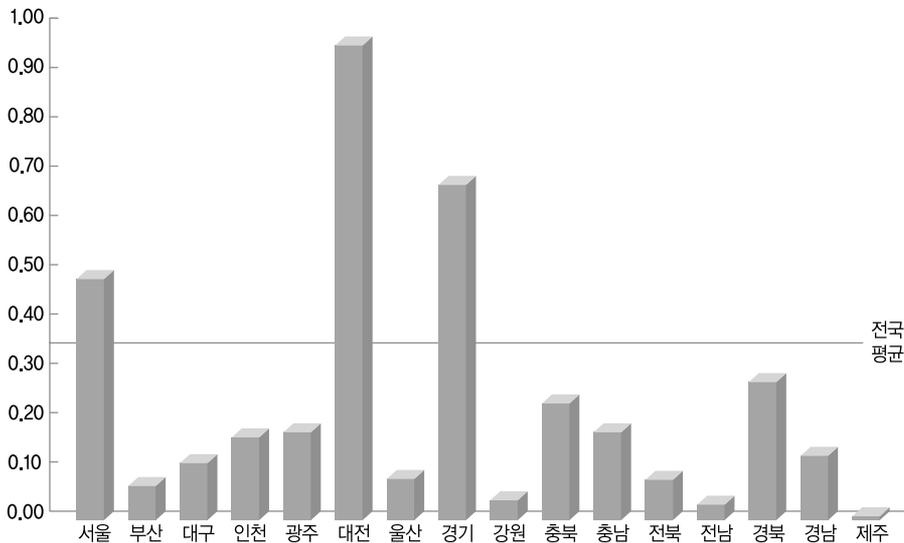
(단위 : 건)



자료 : 특허청(2006)

력, 혁신역량 등 거의 모든 면에서 수도권에 비해 상대적 열위에 처한 지방은 경제발전을 향한 활로를 좁혀림 찾지 못하고 있는 실정이다. 다시 말하면 참여정부의 혁신정책 추진 노력에 의해 ‘혁신(innovation)’의 시동을 거는 데는 일정한 성과를 냈지만 아직

지식창출 부문의 지역 간 격차 (2004년)



도 가야 할 길이 많이 남아 있다 할 것이다.

예를 들어 119쪽의 그림에서 보듯이 지역혁신 역량의 주요 구성요소의 하나인 지식 창출 역량의 경우 대전(대덕), 경기, 서울과 기타 지역 사이에는 매우 큰 격차가 존재하고 있음을 알 수 있다. 또한 거의 모든 지방의 지식창출 역량이 일반적으로 매우 낮은 수준에 머물러 있다는 점도 잘 알 수 있다. 이런 점을 고려할 때 앞으로 지역발전을 촉진하기 위하여 지역의 혁신역량 강화를 위한 혁신정책을 더욱 강도 높게, 또 지속적으로 추진할 필요가 있다 하겠다.

5

균형정책

제1절 균형정책의 개관

1. 참여정부 균형정책의 의의

다양한 목표를 지니는 지역정책에서 균형정책은 일반적으로 지역 간의 소득·복지·성장의 균형을 달성하기 위한 다양한 차원의 시책을 포괄하는 정책으로 인식되고 있다. 그러나 참여정부 국가균형발전정책의 핵심과제 가운데 하나로서의 균형정책은 한국경제의 압축성장 과정에서 파생된 지역 간 불균형을 치유하기 위한 ‘교정적 차원의 균형’을 의미한다. 국가균형발전을 위해서는 전국 최저기준에 미달하는 낙후지역의 발전이 중요하기 때문이다.

낙후지역 발전을 추구하는 참여정부의 균형정책은 낙후지역의 혁신역량 강화는 물론, 낙후지역을 새로운 활력이 넘치는 지역으로 변모시킴과 동시에 전 국토가 고루 잘 사는 지역이 되게 함으로써, 국민통합과 국가경쟁력 향상을 위한 필수불가결한 정책이라고 할 수 있다.

균형정책 차원에서 시행되고 있는 낙후지역 정책 가운데 가장 대표적인 것은 신활력

사업과 지역특화발전특구사업이다. 이들은 지역의 자립적 특성화 발전을 겨냥하고 있는 공통점을 지니고 있다.

2. 균형정책의 추진 배경과 경위

참여정부가 신활력사업을 비롯한 균형정책을 새롭게 추진하게 된 것은, 이전부터 시행되고 있는 각종 낙후지역 개발사업들이 생활환경의 개선, 문화복지시설의 증대 등 적지 않은 성과에도 불구하고 낙후지역의 장기적 자립발전기반 마련이라는 근본적 정책 목표 달성에는 미흡하였다는 자성 때문이었다.

신활력사업은 지역이 주체가 되어 혁신역량을 키우고 강점을 발굴, 특화·상품화하여 지역 발전을 유도하는 소프트웨어 중심의 낙후지역 개발방식으로 기존의 지역개발 방식과는 큰 차이가 있다. 또한 추진 주체도 중앙정부보다는 지자체가 중심이 되며 민간의 참여가 보다 자유로운 체제라는 특징이 있다.

추진 경위를 보면, 참여정부는 2003년 6월 12일 노무현 대통령의 「국가균형발전을 위한 대구구상」에서 낙후지역 개발대책을 주요 과제로 포함시켰으며, 「신국토구상」(2004년 1월 29일)에서도 낙후지역대책의 일환으로 「농·산·어촌의 혁신」을 주요 과제로 제시한 바 있다. 그리고 「국가균형발전특별법」을 통해 신활력지역의 체계적 지원을 제도적으로 뒷받침했다. 이후 제50회 국정과제회의(2004년 7월 15일) 보고를 통해 낙후지역 개발을 위한 「신활력지역 발전구상」을 발표하였다. 이와 함께 동년 9월에는 국가균형발전위원회와 공동추진단이 만든 「신활력사업 추진지침」이, 동년 10월에는 행정자치부에서 만든 「신활력사업 추진지침」이 발표되었다.

2004년 9월에는 전국 234개 기초자치단체를 평가하여 낙후도가 심한(하위 30%) 70개 시·군을 신활력지역으로 고시하였다.

2004년 10월부터 2005년 4월까지의 신활력사업 관계자들을 대상으로 워크숍, 정책설명회 및 지역순회 주민설명회 등 정책설명회를 개최하였다. 2004년 10월 14~15일 경상북도 영양군에서 신활력사업 추진지침 교육을 위한 제1차 워크숍 개최를 시작으로, 12월 2~3일 전라북도 남원시에서 신활력사업계획 수립지원을 위한 제2차 워크숍을 개최하였다.

균형정책의 기본원리

구분	초점
경쟁력 강화	근본적 처방 : 지역의 부가가치 창출
특성화 발전	차별화 이점 : 향토자원 개발
소프트 전략	지역주도의 3D기반, 중앙정부 협력

신활력지자체별 주민참여에 의한 사업선정 및 계획수립 제출(2004년 10월~2005년 2월 11일), 관계부처 검토 및 자문위원회 평가·심의(2005년 4월 16일~4월 28일), 공동추진단 심의·의결을 거쳐 사업계획 확정(2005년 4월 30일), 2005년 신활력사업예산시·군별 배정(2005년 5월 23일)을 거쳐 2005년 6월부터 시·군별 세부 실행계획 수립을 통하여 신활력사업을 본격적으로 추진하게 되었다.

신활력사업을 추진하는 과정에서 몇 가지 오해와 논란이 있었다. 신활력사업이 기존의 낙후지역 개발사업과는 어떻게 다른가, 예산의 중복은 없는가, 소프트웨어 중심 사업은 어떻게 하는 것인가 등에 관한 논란이었다. 그러나 이러한 논란을 극복하고 ASP모델(125쪽 내용 참조)이 도입되고, 지자체의 담당 공무원이 신활력사업의 개념을 이해하기 시작하면서 신활력사업도 서서히 궤도에 오르게 되었다.

3. 균형정책의 기본원리 및 전략중점

1) 정책의 기본원리

낙후지역 발전을 근간으로 하는 참여정부 균형정책의 기본원리는 다음과 같다.

먼저, 낙후지역의 경쟁력 강화다. 이는 종래의 낙후지역 정책에 대한 반성에서 출발하고 있다. 기존의 낙후지역 정책은 도로, 마을안길, 상하수도 등 물적 인프라가 정책의 핵심 대상이었다. 이처럼 생활환경 개선을 위한 물적 인프라 공급정책은 낙후지역의 발전을 위한 근본적 처방이 되지 못하는 한계로 인해 장기적 시행에도 불구하고 침체가 오히려 가속화되는 결과가 발생했다.

낙후지역의 발전을 위해 가장 중요한 요소는 지역의 일자리와 소득 창출에 있다. 지

역의 발전은 일자리와 소득이 창출되지 않고는 불가능하기 때문이다. 이 같은 이유에서 참여정부의 균형정책은 생활환경 개선을 위한 물적 인프라 투자보다 지역의 경쟁력과 자생력을 강화시키기 위한 부가가치 창출을 중시하게 되었다.

둘째, 특성화 발전을 추구하고 있다. 이는 지역의 개성에 기반한 특성화·차별화 전략을 통해 경쟁력을 확보하고 있는 지역발전의 세계적 동향과도 부합한다. 특성화 발전을 위한 도구로 ‘지역자원 및 향토자원(regional asset)’의 개발을 중시하고 있다. 그래서 특성화된 자원을 활용한 특화산업의 육성이나 제품의 개발, 관광 등을 활성화시키고 있다.

셋째, 종래의 중앙 주도 인프라 공급과는 다른 지역 주도의 소프트 전략에 근거하고 있다. 이전과 같이 중앙의 인프라 수혜로는 지역의 매력이나 경쟁력 있는 상품·불거리를 만들 수 없고 중앙에 대한 지역의 의존성만 강화하기 때문이다. 그런 관점에서 지역의 ‘3D적 접근’을 중시하고 있다. 다른 지역이 흉내 내거나 모방할 수 없는 차별화(differentiation), 연구개발(development), 지역의 새로운 디자인(design)을 강조하고 있다.

지역의 기획과 고민이 중시되는 지역의 3D적 접근을 위해서는 지방자치단체의 마인드 전환도 필요하다. 종래의 행정 마인드 중심에서 기업가적 마인드 혹은 비즈니스 마인드로의 전환을 중시하는 이유는 행정 마인드에 안주해서는 지역의 회생과 발전에서 중요한 부가가치를 창출할 수 없기 때문이다.

2) 전략중점

(1) 혁신역량 강화

낙후지역이 수동적·의존적 발전이 아니라 자립적 발전이 가능하려면 낙후지역의 혁신역량을 강화해야 한다. 이는 외부의 지원에 종속되는 것이 아니라 내부의 자원을 활용하고 역량을 결집함으로써 자립적으로 발전할 수 있는 새로운 지역발전 시스템을 구축함을 의미한다.

참여정부는 지역 혁신역량 강화를 위한 실천모델로서 ‘ASP 모델’을 제시하고 있다.

ASP 모델은 주체(Actor 또는 Innovator), 시스템(System), 프로그램(Project 또는 Program)의 3가지 요소로 구성된다. 주체(A)는 기업가, 공무원, 전문가, 주민대표, 연구원 등 낙후지역의 발전을 견인할 주체로서 이들의 발굴과 육성이 중시된다. 시스템(S)은 구성원 간에 네트워킹과 신뢰·협력을 바탕으로 혁신이 이루어질 수 있는 하부구조가 되는 시스템을 의미한다. 프로젝트(P)는 지역이 비교우위를 갖는 특화사업 및 선도 사업을 말한다.

낙후지역의 발전에 있어 ASP 모델은 지역의 내적 역량을 키울 수 있는 주체 및 시스템을 구축하는 것이 중요함을 보여주고 있다. 낙후지역 정책의 목적이 ‘당장 잡아먹을 물고기’를 얻자는 것이 아니라 ‘물고기를 잡는 법’을 알게 함이 중요하기 때문이다. 이를 위해 중앙정부는 혁신주체에 대한 교육 등을 통해 의식의 변화를 유도하고 지식 및 기술·정보력을 갖춘 창의적 지도자(creative innovator)를 육성하며, 혁신주체 간의 네트워킹을 통해 신뢰와 협력관계를 구축하여 집단적 학습(collective learning), 사업기획 등을 지원하고 있다.

(2) 산업 간 융·복합

낙후지역 정책에서는 산업·부문간의 융·복합(inter-sectoral convergence)을 강조하고 있다. 낙후지역 발전의 근간이 되는 향토자원의 부가가치를 극대화하기 위한 전략의 일환이라고 할 수 있다.

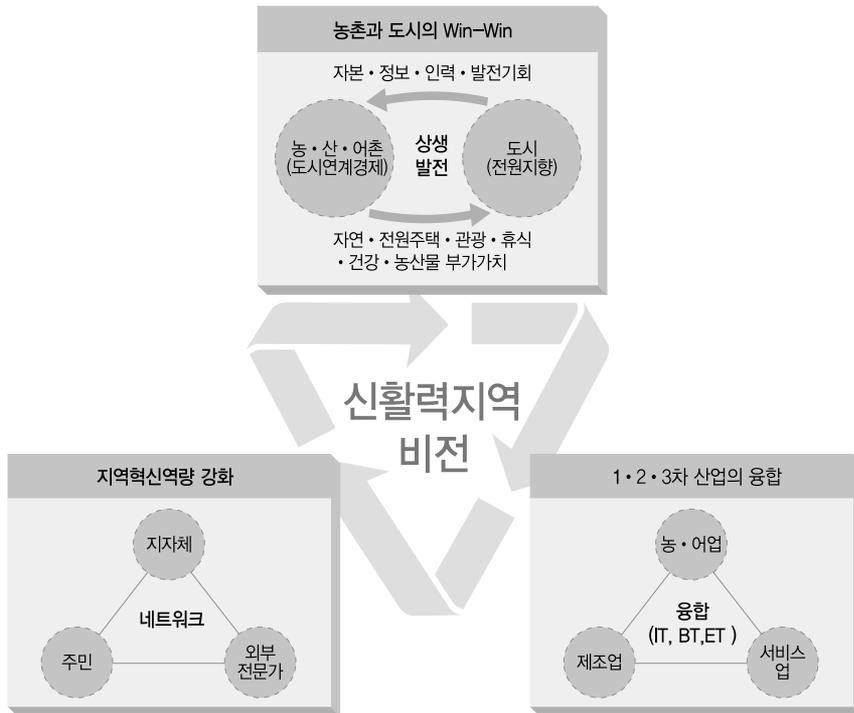
향토자원은 특정한 부문에 한정되지 않는 개발 특성을 지니고 있다. 1차 산물이 가공·제조되어 제품이 될 수도 있고, 3차 서비스 상품으로 활용되기도 한다. 또 2차 제조업 상품이 축제나 이벤트의 상품으로 활용되기도 한다. 산업 간의 융·복합은 향토 자원의 이같은 특성을 활용하는 전략이다.

향토자원 개발을 통해 낙후지역을 농·어업, 제조업, 서비스산업의 다양한 부문이 융합·복합되어 부가가치를 창출하고 새로운 활력이 넘치는 곳으로 전환시키는 데 목적을 두고 있다. 이는 농·산·어촌 등 낙후지역의 경제 기반을 1차 생산에서 그치는 것이 아니라 제조업, 관광, 축제, 유통 등을 융합하여 소득 기반을 확대하는 차원의 시책인 셈이다.

산업 간 융·복합의 유형

유형	특성
1차 산업과 2차 산업	재배산물의 제조업 상품화
1차 산업과 3차 산업	재배산물의 서비스, 관광제품화
2차 산업과 3차 산업	제조업품의 서비스, 관광제품화
1차, 2차, 3차산업	재배 + 생산, 가공 + 관광

균형정책(신활력사업)의 비전 및 전략중점



(3) 도·농 간 상생

도·농간 상생 전략은 도시와 대표적 낙후지역인 농촌이 필요로 하는 것을 상호 보완함으로써 낙후지역의 발전을 도모하는 전략이다. 그중에서도 강조하는 분야는 '5都2

村' 전략으로, 이는 주중 5일은 도시에서 주말 2일은 농촌에서 지내도록 하는 전략이다.

이 전략은 현대인의 라이프스타일 변화에 기반하고 있다. 주5일 근무제가 본격 시행되고 국민의 주말 생활패턴이 변화함에 따라 도시·농촌 두 장소의 거주(two-place living)의 증가, 농촌체류 및 반(半)거주의 증가 등 도시민의 라이프스타일이 질적·양적으로 변화하고 있다.

또 고속철도·고속도로와 같은 고속교통망의 확충과 초고속 정보통신기술의 발달은 낙후지역의 접근성을 대폭 향상시켜 거리제약이 감소되었고 삶의 질, 환경가치 등을 중시하는 분위기가 확산되어 낙후지역의 어메니티에 기반한 매력이 증가하고 있다.

따라서 5도2촌형 사업을 통하여 도시민에게는 전원에서의 여가활동과 농촌체험 및 휴식, 거주기회를 제공하면서 농어민에게는 일자리 창출 및 특산·물 판매 확대의 기회를 제공할 수 있다. 5도2촌형 사업을 촉진하기 위해 도시민의 농산어촌 체험 프로그램을 개발, 지원하고 있다. 아울러 농·산·어촌의 특색있는 생태·역사·문화관광 자원을 개발하여 건강·휴양·레포츠가 종합적으로 연계되고 휴식과 레저를 동시에 즐길 수 있는 공간으로 개발하려는 노력을 기울이고 있다. 마지막으로 5도2촌형 사업을 활성화하기 위해 도시주민의 농·산·어촌 주거를 지원하기 위한 전원주택단지 개발이나 은퇴농장 조성 등을 지원하고 있다.

제2절 신활력사업

신활력사업은 낙후지역의 내생적 자립발전역량을 강화하기 위한 선진방식의 낙후지역 개발사업으로 관 주도, 인프라 구축 위주의 기존 낙후사업과는 추진방식 등에서 차별화되는 새로운 사업이다. 신활력지역으로 지정된 지자체가 사업추진에 대한 포괄적 자율권을 가지고 민·관이 공동 협력하여 지역의 발전역량을 강화하고 성장동력을 창출할 수 있는 인재 양성, 소득 및 고용 창출, 향토자원 개발 등 소프트웨어 위주의 사업을 추진한다. 즉 선정된 지역의 신활력사업 계획은 지역의 일자리와 소득의 창출에 초점을 두고 인프라 구축보다는 혁신체계의 구축, 지역혁신협의회 운영을 통한 주체들의

협력과 역량 강화 등과 같은 소프트웨어적인 사업을 중심으로 수립되어야 한다. 따라서 인프라 등 물적 투자와 같은 하드웨어 사업은 불가피한 경우를 제외하고는 원칙적으로 인정되지 않는다.

시·군에서는 사업 발굴 시 단편적인 사업추진이 아닌 지역발전에 대한 종합적이고 장기적인 비전 아래 부가가치와 소득 창출 효과가 큰 사업 위주로 선택·집중하여 선도 사업을 추진하게 되며, 중앙정부에서는 신활력사업 성격에 맞는 사업이 추진될 수 있도록 민·관 전문가로 구성된 자문위원회를 통해 사업계획 수립 단계부터 지속적으로 지원·점검하고 사업실적을 평가한다. 정책 내용과 추진현황을 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

1. 정책내용

1) 대상지역 선정

신활력지역은 「국가균형발전특별법」 제2조 및 동법 시행령 제2조에 의거, 행정자치부장관이 매 3년마다 선정·고시토록 하고 있다. 선정지역은 산업쇠퇴, 인구감소 등으로 소외되고 경제 기반이 부족하여 활력이 없을 뿐 아니라 재정이 취약하여 발전지역에 비해 경쟁력이 떨어지는 낙후지역이다.

선정지표는 인구 측면·산업경제 측면·재정 측면을 고려하고 있는데, 인구 측면은 인구 변화율과 인구밀도, 산업경제 측면은 주민세소득할, 재정 측면은 재정력지수를 사용하였다.

인구·산업경제·재정 지표의 중요도를 동일하게 간주하여 각 지표의 표준화 점수를 계산한 후 단순 가중치를 적용하여 종합지수를 산출하여 지역별 낙후도 순위를 산정하였다. 그 결과 전국 234개 자치단체 중 낙후도 상위 30%인 70개 시·군을 2004년 9월에 선정했다.

70개 신활력지역은 국토면적의 48.8%를 차지하고 있으나, 인구규모에 있어서는 전국의 7.4%에 불과하다. 선정된 지역은 백두대간 산간지역, 서남해안의 도서지역 등에 주로 위치하고 있다. 1970년부터 2003년까지 신활력지역의 인구는 810만명에서 350만명으로 전국 인구 대비 26.4%에서 7.4%로 급격히 감소하였다.

신활력지역 지정현황(2005~2007년)

시·도	시·군 수	시·군
인 천	2	웅진군, 강화군
강 원	12	화천군, 양구군, 인제군, 영월군, 정선군, 양양군, 고성군, 홍천군, 태백시, 횡성군, 평창군, 철원군
충 북	5	보은군, 괴산군, 영동군, 증평군, 단양군
충 남	3	청양군, 금산군, 부여군
전 북	9	진안군, 임실군, 순창군, 무주군, 장수군, 고창군, 부안군, 남원시, 김제시
전 남	17	곡성군, 신안군, 구례군, 보성군, 장흥군, 강진군, 진도군, 고흥군, 완도군, 담양군, 해남군, 함평군, 화순군, 무안군, 장성군, 나주시, 영암군
경 북	13	군위군, 청송군, 영양군, 봉화군, 울릉군, 영덕군, 예천군, 의성군, 청도군, 성주군, 상주시, 문경시, 고령군
경 남	9	의령군, 함양군, 산청군, 합천군, 남해군, 거창군, 하동군, 창녕군, 고성군
계	70	시 : 6개, 군 : 64개

2) 계획수립

신활력지역으로 선정된 지역은 신활력사업을 추진하기 위해 지역혁신협의회를 주축으로 지역 스스로가 사업아이템을 발굴한 다음, 지역발전을 위한 3년 단위 중기계획과 연차별 시행계획을 수립한다.

중기계획 및 연차별 사업계획의 수립절차는 다음과 같다.

먼저 신활력지자체는 중기계획과 시행계획을 작성하여 관할 시·도지사를 거쳐 국가 균형발전위원회 및 행정자치부장관에게 제출한다. 정부는 사업계획과 기존 부처별 지역개발사업과의 중복지원 여부, 우선순위 등에 대하여 공동추진단의 관계부처와 균형 위 의견을 수렴한 다음 자문위원회에 사업계획을 제출하여 신활력지자체의 사업계획에 대한 자문·평가와 수정·보완·컨설팅을 지원한다.

자문위원회는 소득과 일자리 창출 가능성, 신활력사업의 선택과 집중성, 사업의 구체성, 계획기간 내 실현가능성, 예산규모의 타당성, 지역발전 기여도, 투자 우선순위의 적

정성, 파급효과 및 기대효과, 기존 지역개발사업과의 중복 여부, 연계 시·군과의 사업 연계 가능성 등을 검토한다.

자문위원회의 평가결과를 종합하여 행정자치부장관은 균형위와 협의한 다음, 신활력 지자체에 대해 신활력사업 계획의 수정·보완을 요구하게 된다. 수정·보완 요구를 받은 신활력지자체는 신활력사업 계획을 수정·보완한 후 행자부장관에게 제출하여야 하며, 행정자치부장관은 수정·보완 요구사항과의 일치여부를 확인하여 국가균형발전 위원회에 제출한다. 행정자치부장관은 자문·평가를 반영하여 수정·보완된 최종 신활력사업 계획을 종합하여 공동추진단에 제출하며, 공동추진단의 심의가 이루어지면 확정된 사업계획을 기획예산처장관에게 제출하여 예산을 신청하게 된다.

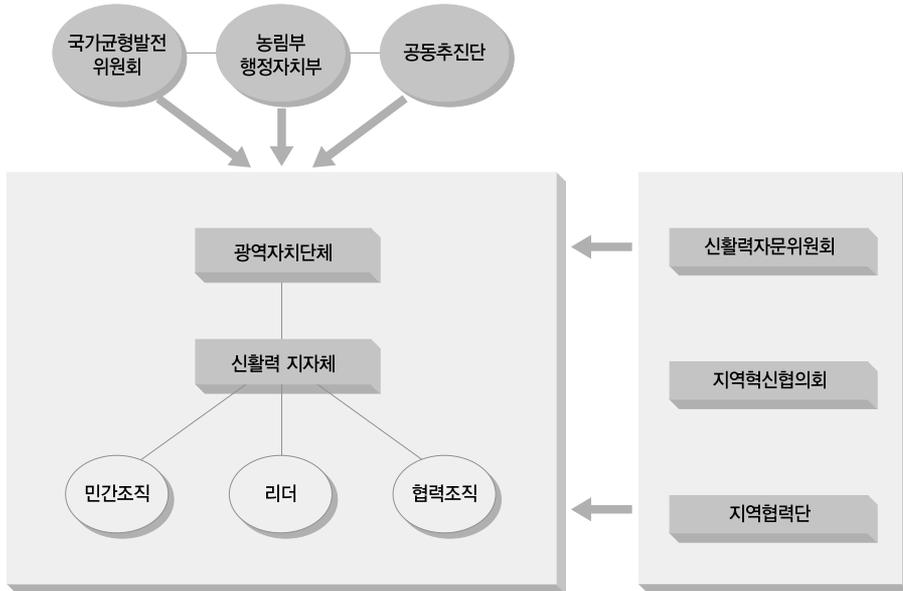
3) 추진체계

신활력사업의 추진주체는 신활력지역의 지정을 받은 기초자치단체가 된다. 신활력사업이 낙후지역을 대상으로 추진되는 사업인 만큼 국가균형발전위원회, 행정자치부, 공동추진단, 자치단체, 지역혁신협의회 및 자문위원회 등 다양한 주체들이 사업에 관여하고 있으며 상호 네트워크로 연결되어 있는 것이 이 사업의 특징 중 하나이다.

먼저 중앙정부 차원에서는 신활력사업의 원활한 추진을 위해 '공동추진단' 및 '자문위원회'가 구성·운영되고 있다. '공동추진단'은 관계 부처 공무원으로 구성하여 신활력사업의 계획 및 실적평가 결과 심의, 공동기획·조정을 통한 사업 간 연계방안 등 심의와 같은 주요사항을 심의하는 역할을 수행한다. 「자문위원회」는 사업계획 및 추진실적에 대한 자문과 평가를 위해 민간전문가·지역혁신협의회 위원·관계부처 공무원 등으로 구성, 운영하고 있다.

지방 차원에서도 다양한 형태의 조직이 구성되어 있다. 지방 차원에서는 지역혁신협의회가 사업의 종합기획을 담당하며, 지역주민·학계·관련전문가·지역혁신포럼 등의 의견도 최대한 수렴토록 권고하고 있다. 또 신활력사업의 추진과정에 필요한 전문지식과 정보를 제공하기 위하여 지역혁신자문관(FD) 제도를 도입, 운영했다. 이는 신활력 지자체에 자문관을 선임하여 계획수립, 집행, RIS 구축 등 전반적 사항에 대해 자문·컨설팅을 지원하는 제도이다.

신활력사업 추진체계



그러나 2007년부터는 이같은 신활력사업 추진체계에 약간의 변화가 일어났다. 중앙차원에서 사업의 총괄적 기획은 국가균형발전위원회가 담당하고 있으며, 농림부가 사업을 주관하게 되었다. 지역선정 및 평가는 행정자치부가 담당한다. 국가균형발전위원회를 중심으로 사업시행과 평가가 이원화된 형태를 취하고 있다.

지역차원에서는 신활력 FD 대신 보다 밀착된 지원을 제공하기 위해 지역협력단 제도를 도입하고 있다. 이는 지역전문가로 구성된 협력단과 신활력지자체가 협약을 맺어 신활력지역의 발전에 필요한 제반 서비스를 제공하는 시스템이다.

4) 재원지원

중앙정부는 신활력사업에 매년 2000여억원을 지원하고 있다. 2005년부터 시작된 1차 신활력사업에 대해서는 2007년까지 3년간 지원하게 되며, 최대 3차에 걸쳐 9년까지 지원하게 된다. 지역별 지원규모는 낙후도를 감안하여 차등화하며, 졸업제도를 도입하여 조기에 졸업하는 지역에 대해서는 인센티브를 부여하도록 되어 있다.

신활력사업 투자계획(2005~2007년)

연도	사업비(억원)			
	국비	지방비	민자 등	계
2005	2,000	379	296	2,675
2006	1,900	451	419	2,770
2007	1,900	475	381	2,756
계	5,800	1,305	1,096	8,201

자료 : 국가균형발전위원회 · 농림부, 「신활력사업 추진현황 보고」(2006)

2005년과 2006년의 경우, 균특회계(지역개발사업 계정)를 통해 각각 2,000억 원, 1,900억 원을 지원했다. 2005년의 경우, 지원액 중 1,750억 원은 신활력 시·군의 낙후도에 따라 20억~30억 원을 차등적으로 지원하는 기본배정이었다. 하위 10%까지는 30억 원, 11~20%는 25억 원, 21~30%는 20억 원이 지원되었다. 나머지 250억 원은 신활력사업 계획이 우수한 시·군에 지원하는 인센티브 배정이다. 사업계획이 상위 20%까지는 5억 원, 21~50%까지는 3억 원을 인센티브로 제공하여 총 131억 원을 지원했다.

국고지원과 자체부담액을 합친 신활력사업의 총 투자규모는 2005~2007년간 총 280개 사업에 약 8,200억 원으로 시·군 별로 평균 120억 원 규모이다.

5) 평가 및 환류

신활력사업에 대한 평가는 국가균형발전위원회와 행정자치부가 주관하고 있다. 먼저 연차별 평가를 위해 신활력지자체는 매년 말에 지원금 사용내역과 사업계획 추진실적을 시·도지사를 경유하여 국가균형발전위원회와 행정자치부장관에게 제출해야 한다. 행정자치부장관은 연차별 추진실적을 취합하여 국가균형발전위원회와 관계부처와 협의한 다음 자문위원회에 평가를 의뢰하여야 한다.

자문위원회는 신활력사업 추진의 적절성 및 예산활용의 적정성 등을 평가하고, 평가 결과에 따라 사업추진 방식의 수정·보완 여부 등을 검토한다. 평가결과 수정·보완할 필요가 있을 경우 행정자치부장관은 신활력지자체에 수정·보완을 요구하여야 한다. 또한 행정자치부장관은 평가결과를 종합하여 공동추진단에 제출하여야 한다. 자문위원

회가 차년도 사업계획을 자문·평가할 때에도 평가결과를 반영하여야 한다.

종합평가는 3년 단위로 이루어지게 된다. 신활력지자체는 3년 단위사업이 종료된 때 종합추진실적을 시·도지사를 경유하여 국가균형발전위원회 및 행정자치부장관에게 제출한다. 행정자치부장관은 종합추진실적을 취합하여 국가균형발전위원회 및 관계부처와 협의한 후 3년간의 추진실적을 감안하여 평가를 한다. 신활력사업별로 A(투자확대 필요), B(전년수준 유지), C(투자축소 필요)의 3가지 등급으로 평가를 하게 된다.

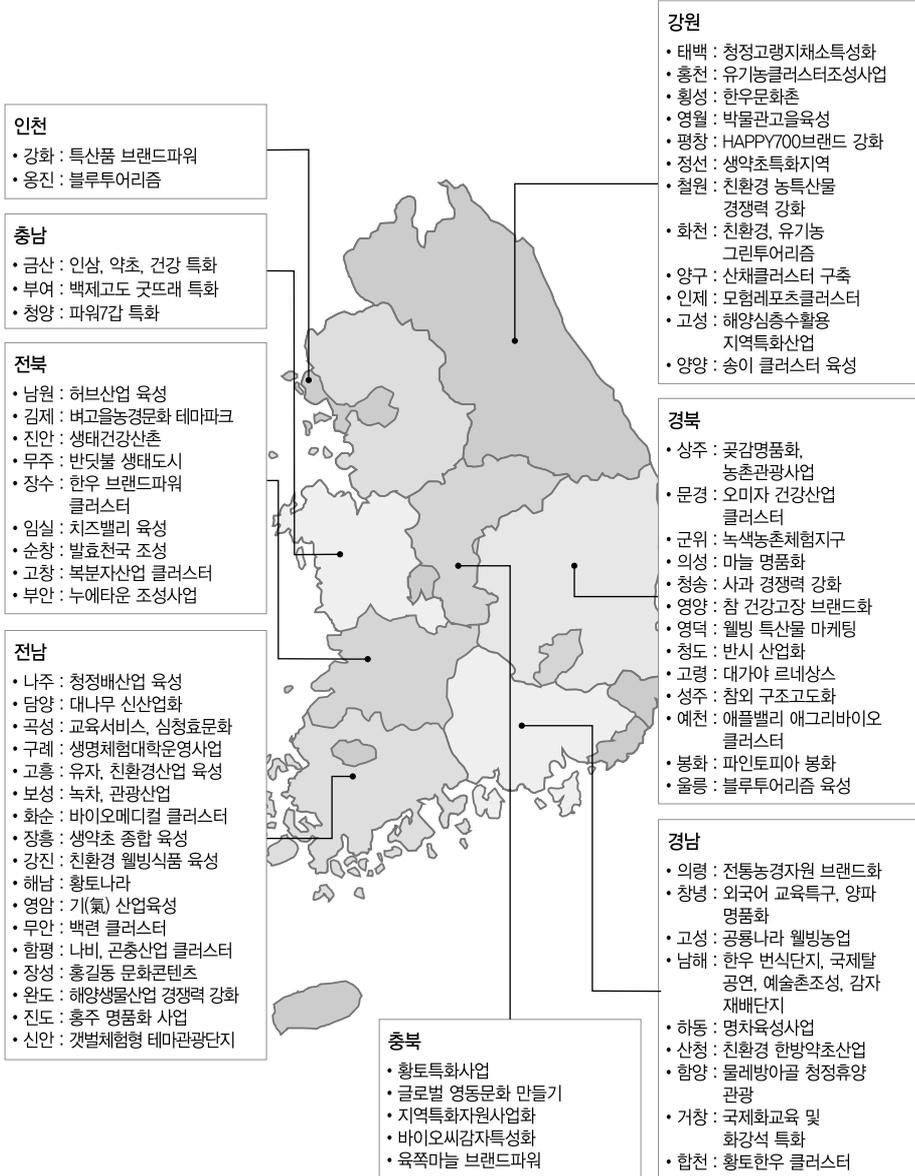
2. 추진현황

1) 사업현황

신활력사업 계획에는 특색 있는 향토자원 개발, 지역문화관광 개발, 지역이미지 마케팅, 교육자원 개발 등 다양한 사업이 포함되어 있어 전통적인 낙후지역 개발사업과는 차별화된 모습을 보이고 있다. 기존의 낙후지역 개발사업에서 시행해 왔던 SOC건설, 생활·정주환경 개선 등의 인프라 구축사업은 배제되어 있는 반면, 지역의 내생적·자립적 발전역량을 강화하고 성장동력을 창출할 수 있는 특산물과 같은 향토자원 개발,

신활력사업의 유형		
유형	총 70건	대표사업 (예시)
• 향토자원 개발(지역특산물)	35건	- 나비·곤충산업 클러스터 구축(함평군) - 발효천국 조성사업(순창군)
• 지역문화관광 개발	12건	- 친환경·유기농 그린투어리즘(화천군) - 박물관고를 육성사업(영월군)
• 지역이미지 마케팅	7건	- HAPPY 700 브랜드 강화(평창군) - 생태건강산촌만들기 지역마케팅(진안군)
• 교육·인재 육성	5건	- 외국어교육 특구조성(청녕군) - 국제화교육 특성화(거창군)
• 생명·건강산업 육성	6건	- 생약초 특화지역 조성(정선군) - 인삼·약초를 통한 오감체험형건강사업(금산군)
• 해양·수산자원 개발	5건	- 해양 생물산업 경쟁력 강화(완도군) - 블루투어리즘 및 특산물 브랜드화(울릉군)

신활력사업의 분포



지역문화관광 개발, 지역이미지 마케팅사업이 주류를 이루고 있다.

그 가운데 지역특산물 개발이 35건으로 가장 많고, 그 다음이 지역문화관광 개발 12건, 지역이미지 개발 7건, 생명·건강산업 육성 6건, 교육·인재 육성 5건의 순으로 나타나 지역자원을 활용하는 사업이 주류를 이루고 있다.

구체적인 사업에서는 지역적 특성이 드러나고 있다. 강원도의 경우 산악지방이라는 지형적 특성을 반영해 고랭지, 생약초, 산채, 모험 레포츠, 송이 등의 사업에 특징을 보이고 있다. 경북은 꽃감, 마늘, 사과, 반시, 참외 등 과일에 초점을 둔 사업들이 시행되고 있다. 전남은 배, 대나무, 유차, 황토, 기(氣), 백련, 나비, 홍길동, 홍주, 갯벌 등으로 사업의 주제가 다른 지역보다 다양하다.

2) 활용자원

대부분의 지역에서 소프트자원의 활용정도가 크다. 교육·인재 사업과 같이 지식이란 소프트자원을 직접 산업화하는 경우도 있지만 대부분은 지역의 고유한 향토자원에

지역 특산물 개발사업의 향토자원 중복	
자 원	신활력지역
(생)약초	정선, 금산, 장흥, 산청
한 우	횡성, 장수, 남해, 합천
교 육	창녕, 거창, 합천, 곡성
친환경·유기농	홍천, 철원, 화천, 고성
생 태	진안, 무주, 함평
그린투어리즘	화천, 군위, 의령
녹 차	고성, 보성, 하동
감 자	괴산, 남해
마 늘	단양, 의성
황 토	보은, 해남
감	상주, 청도
사 과	청송, 예천

문화·지식·기술·전통·창의 등을 접목시켜 혁신을 통해 부가가치를 높이려고 시도하고 있다. 그러나 지역특산물 개발사업의 경우 대상지역이 35개 지역이나 되다보니 사업지역 간 활용자원이 유사, 중복되는 지역이 불가피하게 나타나고 있다.

제3절 지역특화발전특구사업

1. 정책내용

1) 정책 목표 및 방향

지역특화발전특구는 지역여건과 특성에 따라 선택적으로 규제특례를 적용하는 지역을 말한다. 참여정부는 지역경제활성화 방안의 하나로 지역특화발전특구제도를 도입하였다. 전국적으로 획일화된 규제를 지역특성에 따라 차별적으로 완화함으로써 자립적 지역발전을 촉진하자는 취지에서다. 과거부터 답습되어온 획일적·의존적 지역개발방식에서 벗어나 지역의 특성을 살린 창의적이고 차별화된 발전을 유도하기 위해 도입된 시책이라고 할 수 있다.

지역특화발전특구는 규제가 지역 특성에 따라 다를 수 있다는 접근을 통해, 지역의 개성을 발휘할 수 있도록 규제를 개혁하겠다는 기초를 설정하고 있다. 이를 뒷받침하는 정책 방향은 다음의 몇 가지로 간추릴 수 있다.

첫째, 지역특화발전특구를 지역별 특성에 부합하는 규제개혁을 지향하는 방향으로 추진한다. 이 같은 방향에 따라 지방자치단체가 아이디어에 기반하여 지역 특성에 부합하는 규제개혁과 특구를 제안하도록 하여 공급자(중앙정부) 중심의 획일적 규제에서 탈피해 수요자(지방) 주도의 규제개혁으로 전환한다는 것이다. 다만 환경, 안전 등 국민 건강과 직접 관련되는 분야는 규제완화의 대상에서 제외한다.

둘째, 특구 지정과 연계된 중앙정부의 재정, 세제 지원은 배제한다. 특구 지자체에 규제개혁과 재정지원이 동시에 제공되면 지나친 특혜의 소지가 있으므로 중앙의 재정지원 대신 지자체 예산이나 이미 제공되는 중앙정부의 재정지원을 특구사업에 우선적으

로 배분하거나 지자체가 민자유치, 지방채 발행 등을 통해 필요한 재원을 마련하도록 하고 있다.

셋째, 규제특례 관련 절차를 간소화한다. 과거 시·군·구가 하나의 사업을 추진하기 위해 사업과 관련된 중앙부처와 일일이 협의하던 절차 대신 재정경제부를 통해 일괄적으로 협의하는 원스톱 서비스(one stop service)를 제공하는 것을 제도화하고 있다.

마지막으로 특구지정의 공간적 범위는 전국을 대상으로 한다. 수도권 가운데서도 낙후지역은 특구 도입의 필요성이 인정되고 있는데, 수도권을 배제할 경우 규제완화의 정책효과가 반감되기 때문이다.

2) 주요 규제특례

중앙 주도에서 지역 주도로 발전전략을 변경추진할 필요성에 따라 2003년 6월 대통령 대구구상을 통해 지역특구제도를 「국가균형발전 7대 과제」 중의 하나로 추진키로 결정하였다. 그 후 2004년 3월 「지역특화발전특구에 대한 규제특례법」이 제정·공포되었으며 2004년 9월부터 지역특구제도가 시행되었다.

규제특례란 규제를 완화하거나 규제권한을 이양하는 것으로 여기에는 세 종류가 있다. 즉 일반적 규제특례 사항과 토지이용에 관한 규제특례, 특구의 장에게 행정권한을 이양하는 권한이양에 관한 규제특례로 구분하고 있다.

특히 2006년 10월에는 자치단체의 다양한 특화사업 지원 및 이를 통한 지역특구제도의 활성화를 위해 「지역특구법」을 개정하여, 규제특례 항목을 확대하였다. 이에 따라 규제특례가 종래의 32개 법률 69개에서 47개 법률 97개로 확대되었다.

규제특례의 유형	
유형	주요 내용
일반 규제특례(56개)	- 학교설립, 옥외광고물, 도로통행제한, 농지위탁경영, 도로점용, 출입국 관리 특례, 농어촌 정비 특례 등
토지이용 규제특례(33개)	- 농지전용, 초지전용, 산지전용, 농업진흥지역 해제, 용도지역 변경, 도시계획시설 결정 등
권한이양 규제특례(8개)	- 체육시설설치 및 등록, 식품표시, 축산물 가공처리, 자동차관리 등

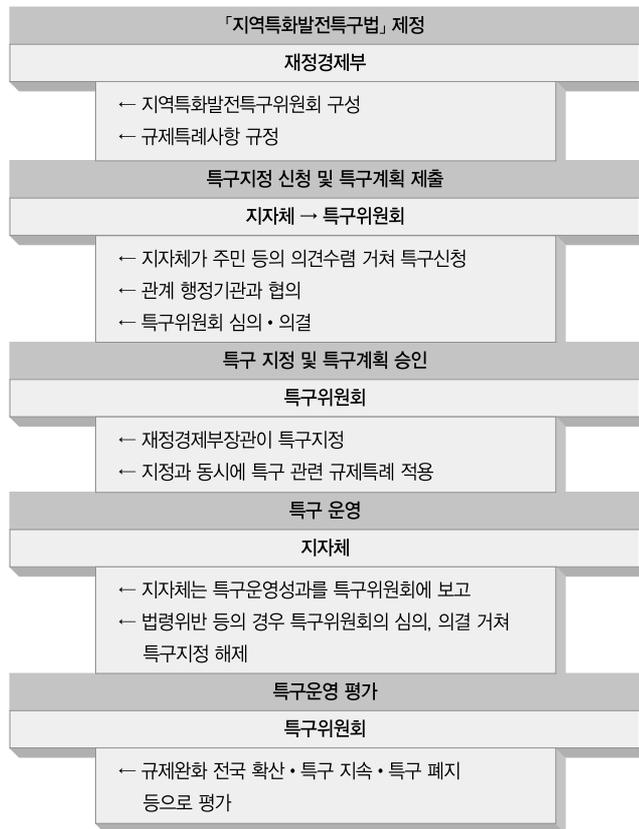
3) 지정 및 운영

지방자치단체(시·군·구)가 지역특성을 반영한 특구사업과 규제특례를 제안하면 중앙정부가 이를 검토하여 수용가능한 규제를 완화하는 방식으로 지정되고 있다.

특구법 제4조, 5조, 9조의 규정에 의하면, 지방자치단체가 특구계획을 작성하여 특구 지정 신청을 하면 특구위원회가 이를 심의, 의결하여 특구를 지정한다.

보다 구체적으로 살펴보면, 먼저 특구법에 따라 재정경제부가 지역특화발전특구위원회를 구성하고 규제특례 사항을 규정한다. 그 후 특구를 지정하고자 하는 지방자치단체는 지역주민의 의견을 수렴한 특구계획을 재정경제부 장관에게 제출해야 한다. 시·군·구와 다른 지방자치단체가 공동으로 특구를 신청하고자 하는 경우에도 공동으로

지역특화발전특구 지정 절차



작성한 특구계획을 재정경제부장관에게 제출해야 한다.

재정경제부장관은 관계 행정기관의 장과의 협의 및 특구위원회의 심의, 의결을 거쳐 특구를 지정한다. 이때 특구계획의 내용 중 사전환경성 검토대상이 되는 사업이 포함되어 있는 경우 사전환경성검토협의를 거쳐야 한다.

재정경제부 장관은 특구지정 내용을 관보에 고시하고, 이를 해당 시장, 군수, 구청장 및 관련 시·도지사에게 통지한다. 특구지정은 당초 동일한 기초지방자치단체 내에서 2개 이상의 특구지정이 가능하였으나, 2005년 6월부터 특구지정을 3개 이내로 제한함으로써 핵심사업에 집중하도록 유도하고 있다. 특구로 지정됨과 동시에 해당자치단체는 규제특례 조치를 적용받아 특구를 운영한다. 특구로 지정받은 자치단체는 매년 자체 평가결과를 특구위원회에 보고해야 하며, 특구위원회는 특구 운영평가를 통해 규제완화의 전국 확산, 특구 지속, 특구 폐지 여부 등을 결정해야 한다.

특구계획을 심사하는 특구위원회는 재정경제부에 설치하며 위원장 1인, 부위원장 2인, 당연직 위원과 10인 이내의 위촉위원으로 구성한다. 이때 위원장은 재정경제부장관이 되고, 부위원장은 건설교통부장관과 위촉위원 중 호선하는 자가 된다. 특구 지정의 기준은 특화사업과 지역의 특성 및 여건의 부합성, 신청 규제특례와 특화사업의 연관성, 특화사업 실행재원 확보, 지역경제 활성화 효과 등이다.

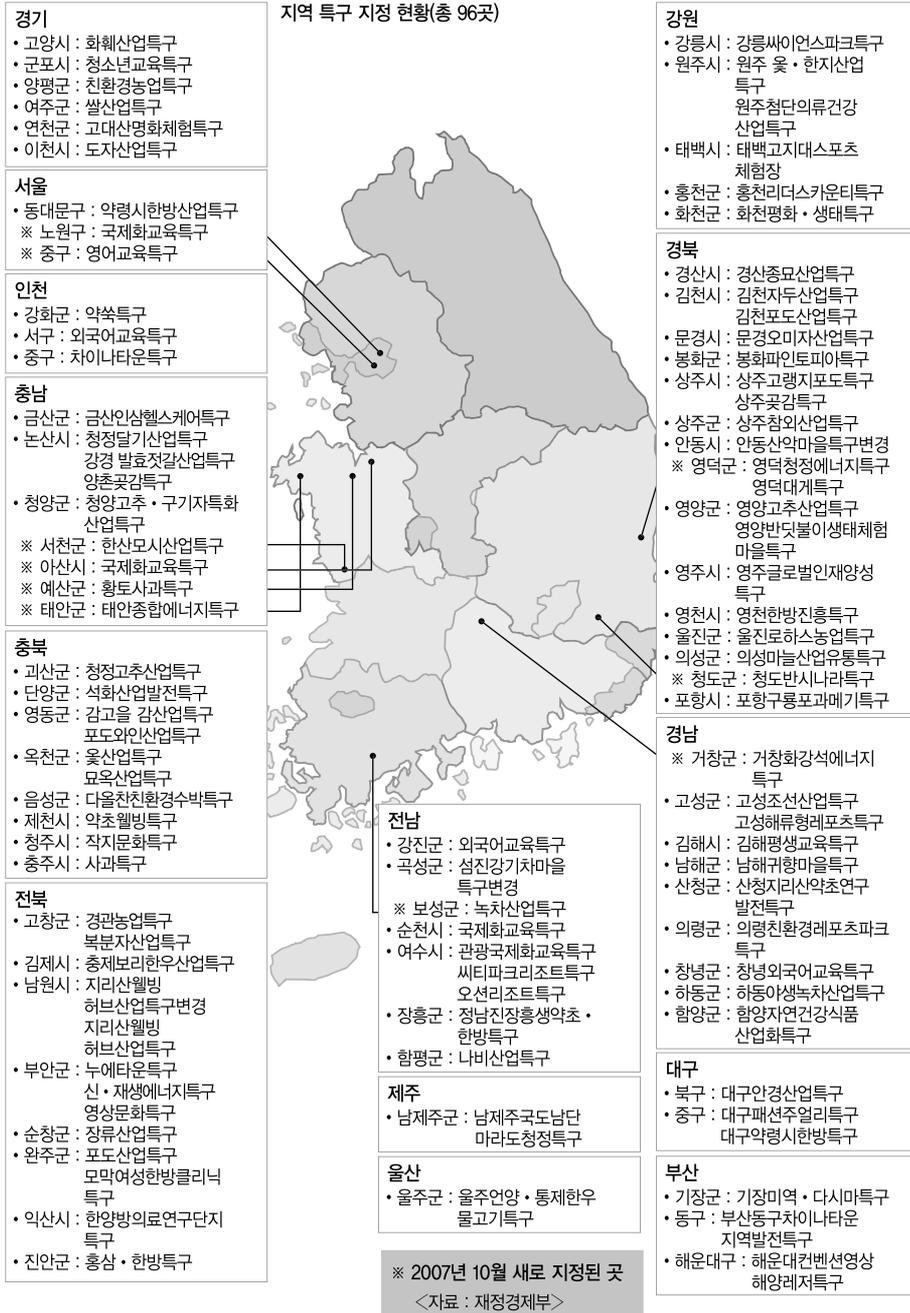
2. 추진현황

2004년 12월 제1회 특구위원회는 순창 장류산업특구, 고창 복분자특구, 고창 경관농업특구 등 6개의 특구를 최초로 지정했다. 그 후 2007년 10월 말 현재, 96개 지역을 특구로 지정하고 있다.

유형별로는 지역특산물과 관련한 향토자원(regional asset)진흥특구 유형이 가장 많은 44개, 그 다음은 관광자원을 활용한 관광 및 레포츠특구 17개, 외국어교육 강화를 위한 교육특구가 13개 등의 순위이다.

지역별로는 경북을 중심으로 전북·경남·전남·충북·충남 등이 지역특구제도를 적극 활용하고 있는 반면, 대도시 및 수도권 지역의 경우 상대적으로 특구제도 활용 비중이 낮은 편이다.

특구 지정현황(2007년 10월 현재)



유형별·지역별 특구 현황							(단위 : 개)
구분	교육	산업R&D	의료사회복지	관광레포츠	향토자원진흥	유통물류	계
서울	2					1	3
부산				2	1		3
대구		2				1	3
인천	1			1	1		3
울산					1		1
경기	1			1	4		6
강원		2	1	2	1		6
충북		1		1	7	1	10
충남	1	1			6	1	9
전북		1	2	1	6	1	11
전남	4			3	3		10
경북	1	1		3	10	4	19
경남	3	2		2	4		11
제주				1			1
계	13	10	3	17	44	9	96

제4절 균형정책의 성과와 과제

1. 성과

1) 신활력사업

신활력사업은 2004년 대상지 선정을 통해 2005년 6월부터 본격적으로 추진되기 시작했다. 사업을 추진한 지 2년 남짓밖에 되지 않은 시점에서 종합적 성과를 측정한다는 것은 무리가 있다. 그럼에도 불구하고 지금까지의 사업추진을 통해 적잖은 성과가 나타나고 있다. 그 가운데 대표적 성과는 다음과 같다.

첫째, 무엇보다 지역의 활력이 제고되고 있다. 신활력사업 추진을 통해 성장동력의

상실, 인구의 감소와 고령화로 낙인찍혔던 ‘낙후지역’이 이름 그대로 새로운 활력이 증가하는 ‘신활력지역’으로 바뀌고 있다. 현재 상당수 지역에서 소득이 증가하고 있으며, 새로운 일자리가 창출되고 있다.

이 같은 성과들은 패배주의에 젖어있던 낙후지역에 새로운 희망을 불어넣는 계기가 되고 있다. 특성화된 발전을 위해 아이디어와 지혜를 모으고 사업을 기획하여 목표를 세우고 노력하면 소득과 일자리가 창출됨을 경험했기 때문이다. 평창군 봉평면의 경우, 신활력사업이 시행되기 전 2004년 5,042명이던 인구가 2006년 말에는 4%가 증가한 5,237명을 기록하기도 했다. 그런 경험은 지역주민들에게 잘살 수 있다는 의욕과 자신감을 불어넣어 주고 있다.

둘째, 지역발전에 대한 고민과 기획, 협력을 증가시키고 있다는 점이다. 종래의 낙후 지역개발정책은 생활환경 조성 등 인프라 투자 위주였다. 지역은 중앙정책의 대리집행 자격에 머무르다 보니 사업추진에 대한 별다른 고민이 필요 없었다. 지역주민도 물적 투자의 지역 간 균등배분에 관심을 가지는 정도였다. 그러나 신활력사업은 부가가치 창출을 겨냥한 소프트웨어 사업이다 보니 지역의 고민과 기획, 연구개발 등을 필수적으로 요청한다. 이에 대응하여 신활력지역들은 지방자치단체, 지역주민, 외부전문가 등이 협

신활력사업 지역의 창출성과					
시·군	주요 분야	산출지표	산출성과		
			2004년	2005년	증감(%)
순창군	장류산업	매출액(억원)	1,900	2,400	26.3
		고용인력(명)	500	610	22.0
청도군	반시 산업화	생산량(톤)	21,117	24,880	17.8
		소득액(억원)	232	420	81.0
임실군	치즈 유가공	고용창출(명)	61	78	27.8
		매출액(억원)	100	120	20.0
횡성군	횡성한우	한우사육두수	21,698	24,885	14.6
		매출액(억원)	85.4	168	96.7
양구군	산채 클러스터	매출액(억원)	15	33	120
		관광객(천명)	212	230	8.4

자료 : 국가균형발전위원회·농림부, 「신활력사업 추진현황 보고」(2006)

력하여 지역의 경쟁력 있는 향토자원(regional asset)의 발굴뿐 아니라 선택과 집중에 의한 독특한 사업선정을 통해 부가가치를 창출하기 위해 지혜를 모으고 사업기획, 마케팅 등에 골몰하는 성과를 창출하고 있다.

셋째, 신활력리더를 양성하고 있다는 점이다. 대부분의 낙후지역은 혁신적인 리더의 지도와 주도를 통해 지역발전을 달성하는 경우가 많다. 일본의 경우 일촌일품의 발상지인 오야마정(大分町)의 야하다 하루미(矢幡治美)의 경우가 그러하고, 이케다정(池田町)의 마루타니(丸谷金保)의 경우도 마찬가지이다. 그 외의 지역도 그러하다.

신활력사업도 인재 육성을 강조하고 있으며, 지역인재의 육성에 상당한 재원을 투자하고 있다. 대표적인 곳이 강원도 인제군이다. 인제군은 지역혁신리더를 양성하기 위해 2005~2006년 사이 72인의 마을리더를 교육시켰다. 그 결과 이들은 신활력 선도사업의 추진주체로 활동하고 있다. 화천군의 지역리더아카데미, 양구군의 산채포럼, 영동군의 감고을 영동아카데미의 경우도 이와 유사한 사례에 해당한다.

넷째, 혁신을 위한 자구적 노력의 증대이다. 지방자치단체는 지역의 부가가치를 창출하기 위해 종래의 행정 마인드에 더해 기업가적 비즈니스 마인드를 증가시키고 있으며, 지역주민은 혁신을 창출하기 위해 혁신의 근원 중 하나인 동아리·포럼 등 자발적 학습조직을 만들어 학습분위기를 확산시키고 있다.

2) 지역특화발전특구

앞서 언급한 신활력사업처럼 지역특화발전특구도 사업추진이 2년 남짓 경과한 시점이기 때문에 성과를 평가한다는 것은 다소 무리가 있다. 그렇지만 지금까지의 대표적 성과를 제시하면 다음과 같다.

첫째, 사업의 추진이 오래 되지 않았음에도 불구하고 제도가 조기 정착된 점을 들 수 있다. 그 결과 2007년 10월 말 현재 96개의 특구가 지정되었다. 특례제도를 활용하여 지역별 특성화 발전방향에 부합되게 규제특례를 적용하거나 특구를 지정하여 낙후지역의 활력을 높여가고 있으며, 규제완화와 더불어 과거 시·군·구가 하나의 사업을 추진하기 위해 중앙부처와 일일이 협의하던 절차를 간소화하여 원스톱 서비스를 제공하는 계기를 가지게 되었다.

둘째, 특구에 의한 지역의 연계적 특성화 발전의 추구를 가능케 한 점이다. 특구가 직접적 지원은 없으나, 지자체의 자율이 최대한 보장되는 제도 인프라 역할을 함으로써 신활력사업과의 연계적 사업추진을 통한 지역발전 효과를 증가시키는 시너지 효과를 발생시키고 있기 때문이다. 실제 70개 신활력지역 가운데 특구제도를 연계적으로 활용하는 지역은 함평, 부안, 거창, 성주 등 25개 지역에 이르고 있다.

셋째, 지역특성화에 특화사업을 펼치고 싶은 지방자치단체는 중앙 의존적 자세에서 벗어나 자기책임하에 사업을 추진하고 있다. 지역특성에 맞는 사업을 발굴하여 재정·세제지원이 배제된 가운데 특화사업을 추진함으로써 지방이 부족한 기획력을 함양할 수 있다. 이 같은 경험을 토대로 순창 장류특구는 한국식품연구원·전북대와 공동으로 '발효산업벨트'를 조성함으로써 산·학·연 협조의 모범 사례가 되고 있으며, 원주 첨단의료건강산업특구의 경우 27개 의료전문기업을 유치하였을 뿐 아니라 의료기기 매출액과 수출액을 신장시키고 있다. 이같은 성과의 이면에는 국가균형발전위원회와 재정경제부가 우수특구를 선정하는 평가시스템을 운영하고 있는 것이 많은 도움이 되고 있다.

2. 문제점

1) 신활력사업

앞서 언급한 성과에도 불구하고 보다 많은 성과를 창출하기 위해서는 몇 가지 개선이 요구된다.

첫째, 소프트사업에 대한 보다 높은 이해와 지역의 적용이 필요하다. 신활력사업은 마을 진입로 개선, 지붕개량, 상하수도 건설 등과 달리 지역의 지혜와 기획에 의한 테마 선정에 의해 소득과 부가가치를 창출하는 취지의 사업이다. 그러다 보니 물적 인프라 사업에 비해 성과창출이 느릴 수밖에 없다. 사업을 추진하기에도 애로가 있으며 사업추진에 대한 책임감도 많다. 이런저런 이유로 인프라 투자에 대한 유혹을 받기 쉽다. 그런 탓으로 현재 신활력사업을 추진함에 있어 물적 인프라 투자를 50%까지 인정함으로써 소프트웨어 사업의 본래 취지를 탈색시킬 소지를 안고 있다.

둘째, 신활력사업의 특징 가운데 중요한 것은 사업테마의 차별성이다. 지역적 특성을

지닌 소수의 경쟁력 있는 향토자원을 선정하여 그 부가가치를 극대화해 지역발전을 도모한다는 취지의 정책이기 때문이다. 이런 취지에 부합되도록 상당수 자치단체가 차별성 있는 테마를 선정하여 사업을 추진하고 있지만, 아직도 테마의 차별성이 떨어지는 지역도 있다. 한우나 마늘, 녹차, 황토 등 특산물 개발을 테마로 선정한 경우가 대표적이다. 그 결과 사업테마의 집중성도 떨어지고 있다. 4개 이상의 테마를 선정하여 사업을 추진하는 지역도 있다. 이는 사업역량의 결집을 어렵게 하는 요인이 되고 있다.

셋째, 사업의 통합, 연계적 추진이 부족하다. 신활력사업이 기반하고 있는 향토자원은 융·복합적인 개발의 특성을 지니고 있다. 향토자원의 본질적 속성 때문에 특정한 부문의 개발로 한정되지 않고 1차, 2차, 3차 산업으로 복합적으로 개발될 뿐 아니라 이런 개발의 속성 때문에 다양한 부문에 걸쳐 지식과 노하우를 지닌 주체의 참여와 협력을 필요로 한다. 그러나 중앙 차원에서는 부처 간의 협력 사업이 취약하고, 지방 차원에서도 다양한 부서의 협력이 미약한 형편이다. 아울러 지역 내 인프라 기반 사업과의 연계 추진이나, 유사하거나 동일한 향토자원을 개발하는 지역 간의 연계적 사업추진도 미약한 편이다.

넷째, 자문 및 컨설팅의 체계성이 부족한 측면이 있다. 신활력사업은 지역에서 부족한 사업경험과 노하우를 보충해 주기 위해 중앙이나 지역 차원에서 자문 및 컨설팅을 제공하고 있다. 그러나 지역에서 추진하고 있는 신활력사업은 사업의 기획뿐 아니라 생산, 가공, 상품화, 판매 및 마케팅, 정책평가 및 환류 등 다양한 측면의 지혜와 노하우를 필요로 한다. 이를 지원하기 위해 초기의 지역자문관(Family Doctor) 제도를 거쳐, 지역협력단 제도를 운영하고 있다. 그러나 아직 지역협력단 제도가 제대로 정착하지 못하다 보니 보다 실질적인 도움을 주지 못하는 아쉬움이 있다.

2) 지역특화발전특구

창의적인 아이디어에 의한 특성화된 발전을 지원하기 위한 특구제도는 지역의 자율성을 신장시키는 등의 성과를 창출한 측면이 많지만, 다음과 같은 측면에서 미흡한 점도 있다.

먼저, 특구지정은 경쟁적으로 이루어졌으나 이를 현실화하는 지방 차원의 조치가 부족한 편이다. 차별화·특성화에 의해 사업을 추진할 수 있는 지역의 추가적인 기획과

고민이 부족하다.

둘째, 근본적으로 중앙정부의 재정지원 없이 지역 자체 특성화사업의 추진이 용이한 지방자치단체가 많지 않아 특구 성과를 확산해 가는 데 한계가 있다. 특히 대부분의 특구가 채소류, 어류 등 지역 특산물 진흥에 그치고 있어 의료·복지·IT 위주로 되어 있는 외국에 비해 모델개발과 기획에 대한 지역의 노력이 부족하다.

셋째, 지역특구의 질적 내실화가 부족하다. 특구는 사업계획이 장기발전과 연계되는 경우가 대부분이라 단기간에 가시적 성과를 내지 못하는 점도 없지 않으나, 규제완화에도 불구하고 효과적인 민간투자 유치를 위한 투자자의 이해나 홍보가 미흡한 편이다.

3. 과제

참여정부의 균형정책은 종래 중앙 주도의 시책과 달리 지방 주도에 의한 상향적(bottom-up) 방식에 의한 사업의 추진, 소프트웨어에 기반한 전략, 지역의 창의와 기획, 아이디어에 기반한 특성화되고 차별화된 사업의 추진, 다양한 주체의 참여에 의한 거버넌스적 접근의 시책 등에서 공통점을 지니고 있다.

무엇보다 부가가치 창출을 통해 지역경제를 활성화하는 정책이라는 점에서 보다 핵심적인 공통점을 지니고 있다. 주체 간 협력체계, 즉 지역혁신체계의 구축을 통해서 지역자원의 활용을 극대화함으로써 낙후지역의 부가가치와 소득 그리고 일자리를 창출하여 사람이 살 수 있는 공간으로 재생시키는 데 목적이 있다.

그러나 낙후지역의 발전과 이를 통한 지역 간 균형발전의 달성이 여전히 어려운 과제임과 동시에 일회성이 아니라 지속성을 필요로 한다는 점에서 보다 많은 성과를 창출하기 위해서는 다양한 측면에서 정책의 개선이 필요하다. 소프트 지역개발전략의 본래 기능을 최대한 발휘할 수 있도록 사업 내용 및 방식, 추진역량, 추진체제, 제도 등 다각적 측면에서 정책대안이 모색되어야 한다.

신활력사업의 경우 첫째, 사업의 내용 및 추진방식 측면에서는 발전테마를 경쟁력 있는 소수로 집중하고 부문 간 융합을 통해 혁신 성과를 제고해야 한다. 소프트 개발사업과 인프라 사업, 기존의 사업과 신활력사업의 연계적 추진도 강화해야 한다.

둘째, 지방의 추진역량 강화 측면에서는 인적자원이 취약한 신활력지역의 특성을 감안하여 기획능력과 전문성을 지속적으로 보완하는 외부 지원체제의 강화와 내부의 혁신리더 양성을 위한 교육·훈련 프로그램을 질적으로 향상시켜야 한다. 그리하여 신활력사업이 지역주민에게 착근되어 현장주민 중심의 사업이 되어야 한다.

셋째, 추진체제의 정비도 신활력사업의 지속적 추진을 위해서 중요한 요소이다. 특히 공동협력시스템이 심화되어야 한다. 신활력사업이 다양한 테마로 구성되고 있으며, 지역주민의 개발 및 활용이 융합·복합성을 띠고 있기 때문에 부처 간, 주체 간 협력이어야말로 신활력지역의 부족한 역량을 보완하여 사업을 성공으로 이끄는 관건이 되기 때문이다.

넷째, 제도개선 측면에서는 1단계 사업의 추진과정에서 드러난 공모제, 평가, 재정지원 등 여러가지 제도적 문제점에 대해서 개선방안을 마련해야 한다.

지역특화발전특구의 경우 지역특구 운영을 보다 내실화하는 차원의 조치가 필요하다.

첫째, 지역의 특성화 발전과 규제혁신 도모를 통한 소득 창출에 초점을 둔 지역특구 지정의 지속적 확대가 필요하다. 동시에 지역특화사업에 민간자본을 유치할 수 있는 방안의 개발이 필요하다.

둘째, 중앙이나 특구 지자체 차원에서는 특구 계획의 수립단계부터 전문가의 자문을 받을 수 있는 분야별 전문가 풀(pool) 제도를 지원하는 방안을 개발해야 할 것이다.

셋째, 지자체 특구운영 담당자뿐 아니라 단체장에게 특구 운영에 대한 정보제공은 물론, 혁신적 아이디어 개발을 위한 워크숍, 포럼 등의 학습프로그램의 지원이 필요하다. 이를 통해 담당자는 실무능력을 향상시킬 수 있으며, 단체장은 사업의 이해를 배가할 수 있기 때문이다.

마지막으로 성과를 전국으로 확산할 수 있는 방안이 개발되어야 한다.

결국, 신활력사업과 지역발전특구를 통해 지역경제가 활성화되고 나아가 지역 간 균형발전을 달성하기 위해서는 지역의 특별한 고민이 필요함을 알 수 있다. 부가가치를 창출하기 위해서는 3D적 접근이 요청된다. 테마·전략 등에서 다른 지역과 차별화(differentiation)해야 하고, 이를 위해서 부단히 연구개발(development)해야 하며, 지역을 새롭게 디자인(design)해야 하기 때문이다. 지속적이고 보다 질 높은 균형발전의 성과를 창출하기 위해서는 중앙이나 지역 모두가 이를 위한 방안을 강구할 필요가 있다.

6

산업정책

제1절 산업정책의 개관

1. 혁신클러스터 기반 산업정책의 추진배경

1) 참여정부 이전의 산업정책 및 과학기술정책의 한계

1960년대 이후 우리 경제가 압축적으로 고도성장을 이룩할 수 있었던 것은 1960년대 농업사회를 정부 주도의 산업화 정책을 통해 산업사회로 전환시켰기 때문이라고 할 수 있다.

이러한 정부 주도의 산업정책은 정부가 특정산업을 지정·육성하는 계획을 수립하고 전략적으로 그 산업에 자금을 배분하면, 민간 기업이 정부가 지정한 산업에 진출하여 기업 활동을 수행하는 방식으로 이루어졌다. 이러한 방식의 산업정책이 가장 전형적으로 나타난 것은 1970년대 실시된 중화학공업화 정책이지만, 이전의 수출산업 육성과 이후 2000년대 초반까지의 산업정책에서도 나타나고 있다.

예를 들면 1960년대 말과 1970년대 초에 가발, 섬유, 목재 등 수출산업을 육성하기 위해 정부는 수출활동에 상당한 조세 및 금융상의 인센티브를 주는 동시에, 구로공단이나

마산 수출자유지역을 만들어 여기에 도로 건설, 공업용지 제공 등 공장의 가동에 필요한 사회간접자본 시설을 공급하였다.

이후 1970년대에 들어오면서 「기계공업육성법」 등 개별 공업육성법을 제정하여 중화학공업을 육성하였으며, 특히 이 과정에서 특정 지역에 대규모 산업단지를 조성하고 여기에 특정 산업을 입주시키는 정책을 구사하였다. 구미의 전자산업단지, 창원외 기계공업단지, 울산 및 여천의 화학공업단지 등은 바로 이러한 배경하에서 조성되었다.

이와 동시에 중화학공업에 필요한 과학기술의 발전을 위해 과학기술정책도 시행되었는데 그 방식도 산업정책과 유사한 형태를 띠었다. 즉 대덕에 대규모 연구단지를 조성하고 국책 연구기관들을 여기에 입주시켜 연구를 수행케 하는 방식이었다. 당시 국책연구기관의 연구는 기업의 수요와는 큰 관련이 없고 연구자, 정부 등 공급자 위주의 연구를 수행하는 경우가 대부분이었다.

이러한 방식의 산업정책과 과학기술정책을 통해 연구개발은 대덕, 경영기획은 서울, 생산은 지방에서 이루어지는 지리적 분포가 정립되었고, 산업현장과 연구개발이 분리되는 현상도 여기서부터 시작된 것으로 볼 수 있다. 우리 경제가 모방을 통해 선진국을 따라잡는 단계에서는 이러한 지리적 분포 및 연구와 산업현장의 분리는 아무런 문제가 되지 않았다.

그러나 우리 경제가 선진국으로 발돋움하기 위해서는 이러한 산업발전의 논리가 더 이상 통하지 않게 되었다. 선진국과 경쟁관계에 들어서게 된 시점에서는 선진국이 우리 기업에게 기술을 주려고도 하지 않을 뿐 아니라 단순한 기술도입만으로는 선진국과 경쟁할 수가 없는 것이다. 이제는 우리 스스로 독자적 기술을 개발하여 이를 토대로 차별화된 제품을 생산하고 공정혁신을 해나가야 하는 시점에 온 것이다.

이러한 상황에서는 연구와 산업현장의 지리적 분리, 기획기능과 생산기능의 지리적 분리가 치명적 약점으로 작용하게 된다. 생산현장과 접목된 연구개발을 통해서만 산업의 혁신이 가능한데, 이를 위해서는 연구개발 담당자와 산업현장의 끊임없는 상호작용이 필요하다.

즉 연구개발과 산업현장을 지리적 및 기능적으로 분리시킨 지금까지의 정책은 더 이

상 유효하지 않을 뿐 아니라 오히려 지속적 성장에 장애가 되고 있는 것이다. 따라서 우리 경제가 선진국으로 도약하기 위해서는 지금까지 산업정책과 과학기술정책의 패러다임에 일대 전환이 필요하다는 공감대가 형성되었다.

2) 국내 환경 변화와 새로운 발전전략

한편 1990년대 중·후반까지 한국경제의 고도성장을 뒷받침해온 요소투입형 성장방식은 이제 한계에 다다랐으며 혁신주도형 성장방식에서의 전환이 없이는 선진국 진입이 어렵게 되었다.

혁신주도형 성장이 되기 위해서는 생산과정에서 ‘공정혁신(Process Innovation)’을 통해 동일한 투입으로 보다 많은 재화를 만들거나 아니면 ‘제품혁신(Product Innovation)’을 통해 성능과 품질이 개선된 제품이나 완전히 새로운 제품을 만들 수 있어야 한다. 나아가 이러한 혁신이 일상적이고 지속적으로 일어날 수 있는 시스템이 생산현장에 정착되어야 한다. 이는 결국 생산과정에서 일하는 사람의 능력이 지속적으로 향상될 수 있는 시스템이 구축되어야 함을 의미한다.

생산과정에서 혁신이 지속적으로 일어나기 위해서는 새로운 기술과 지식이 지속적으로 창출되어야 할 뿐 아니라, 이렇게 창출된 기술과 지식이 생산현장에서 일하는 사람들에게 지속적으로 확산되고 활용될 수 있는 시스템이 구축되어야 한다. 이는 한편에서는 산업현장이 필요로 하는 공정 및 제품에 관한 기술·지식이 끊임없이 창출·공급되고, 다른 한편에서는 이것이 생산현장에서 지속적으로 확산·적용되면서 동시에 새로운 기술·지식에 대한 수요가 제시될 때 달성될 수 있다. 말하자면 기술과 지식의 창출과 이의 확산·적용이 상호 선순환구조를 이룰 때 비로소 혁신주도형 성장이 달성될 수 있는 것이다.

그런데 원천적인 기술과 지식의 창출은 대학이나 연구기관에서, 그리고 이의 확산과 적용은 산업현장에서 일어나는 것이 보통이다. 따라서 기술과 지식의 창출과 이의 확산·적용이 상호 선순환구조를 이루기 위해서는 대학 및 연구기관과 산업체가 서로 긴밀히 협력하는 관계가 확립되어야 한다. 지금까지의 선진국 사례를 보면 이처럼 산·학·연이 상호 긴밀한 협조관계 속에서 혁신주도형 성장을 달성하는 가장 효율적인 수

단이 바로 ‘혁신클러스터(Innovation Cluster)’를 조성하는 것임을 알 수 있다.

혁신클러스터란 산업체와 대학 그리고 연구기관이 일정한 지역을 중심으로 모여서 상호 긴밀한 네트워크를 형성함으로써 상시적으로 혁신이 일어나는 체제를 갖춘 지리적 공간을 가리킨다. 미국의 실리콘밸리와 샌디에이고, 영국의 케임브리지 테크노폴, 프랑스의 소피아 앙티폴리스, 스웨덴의 시스타, 핀란드의 오울루, 일본의 도요타 등이 바로 이에 속한다. 이들 지역은 해당 국가에서도 가장 빠른 성장을 이룩하고 있는 지역으로 알려져 있다.

우리나라에서도 지난 40년간 요소투입형 경제성장을 해오는 과정에서 이와 유사한 형태의 산업집적지와 연구개발집적지가 형성되어 있다. 전국에 산재해 있는 국가 혹은 지방산업단지와 대덕연구단지가 그것이다.

그러나 개발연대에 조성된 대부분의 국가 및 지방산업단지는 단순한 생산집적지로서 연구개발기능이 없으며, 또 대덕에 조성된 연구단지는 연구개발 기능만 집적되어 있을 뿐 생산기능이 없다. 국가 전체적으로 보면 생산기능과 연구개발 기능을 모두 갖추고 있으나, 단지별로 보면 생산기능과 연구개발 기능이 분리되어 산·학·연의 유기적인 결합을 통해 혁신이 상시적으로 일어나는 혁신클러스터로서 성장하는 데는 한계가 있는 것이다.

참여정부의 혁신클러스터 정책은 이러한 단순집적지를 생산과 연구개발이 상호 접목되어 혁신이 상시적으로 일어나는 혁신클러스터로 탈바꿈시킴으로써 우리 경제를 혁신주도형 성장체제로 전환시키기 위한 것이다. 이러한 의도하에서 2004년부터 대덕연구단지에 대해서는 생산기능을 보완하는 사업을, 그리고 창원, 구미, 울산, 반월·시화, 광주, 원주, 군산 등 7개 시범단지를 선정하여 이에 대해서는 인근 대학 및 연구기관과의 협력 네트워크를 활성화하는 사업을 중점적으로 추진하게 되었다.

2. 주요 산업정책의 개요

참여정부는 지역산업정책의 핵심으로 혁신클러스터를 기반으로 하는 다양한 시책을 추진하고 있다.

지역별 혁신클러스터 형성을 위해 우선 지역별로 전략산업을 선정하여 집중 육성하는 시책을 펴왔다. 지역별 전략산업을 선정하게 된 가장 큰 동기는 각 지역별 특성에 맞는 클러스터를 형성함으로써 자생력 있는 발전을 도모하기 위함이었다. 이를 위해 지역별로 4개 내외의 전략산업을 선정되었고 전략산업 중심의 산·학·연 연계를 통한 혁신클러스터 형성을 도모하기 위한 제반 정책이 마련되었다.

그 중 대표적인 것이 바로 지역전략산업 육성이다. 동 사업은 선정된 지역별 전략산업을 중심으로 인프라 구축, 기술개발, 기업지원서비스 등을 제공하는 프로그램이다. 현재 4개 지역산업진흥사업의 2단계 사업과 9개 지역산업진흥사업이 연차별로 정해진 장기투자계획에 따라 추진 중에 있다. 또한 지역경제 파급효과 및 성공 가능성이 높고, 기존 지역산업진흥사업과의 시너지 효과가 큰 사업을 신규로 선정하여 지원하는 지역 혁신기반구축사업이 2005년부터 추진되고 있다.

참여정부는 이와 같은 지역전략산업 육성과 함께 지역별 여건과 잠재력을 감안하여 특성 있는 혁신클러스터를 조성하는 정책을 추진하고 있다. 하나는 연구개발 중심의 클러스터로서 대덕연구단지를 그 대상으로 삼고 여기에 생산기능을 접목시켜 샌디에이고의 BT클러스터와 같은 발전단계를 거쳐 궁극적으로 실리콘밸리의 형태로 접근하고자 하는 것이다. 다른 하나는 생산 중심의 클러스터로서 구미산업단지 등 생산 중심의 산업단지를 대상으로 삼고 여기에 연구개발기능을 강화하여 시스타와 같은 발전단계를 거쳐 실리콘밸리의 형태로 접근하는 것이다. 즉 지역별로 R&D 중심 클러스터, 생산 중심 클러스터 등 기능별 혁신클러스터를 구축하는 것이다.

연구개발 중심 클러스터인 대덕연구단지의 경우 대덕연구개발특구법 제정을 통해 연구개발 역량의 고도화뿐만 아니라 연구개발성과의 상업화·국제화 등을 도모하며 연구기능에 생산기능을 접목시키는 노력이 경주되고 있다.

또한 산업단지의 혁신클러스터화가 추진되고 있다. 혁신환경과 구조고도화의 정도에 따라 산업단지를 유형화하여 지역전략산업과 연계한 산업단지로 개편함으로써 기업의 경쟁력을 강화시키고자 하는 데 그 목적이 있다. 현재 7개 시범단지(창원, 구미, 울산, 반월·시화, 광주, 원주, 군산)를 혁신클러스터로 육성하는 사업이 추진되고 있다.

제2절 지역전략산업 육성

1. 추진 경위

1997년 외환위기 이후 지역경제가 급속하게 침체되면서 기존의 산업기반이 붕괴할 수 있다는 위기의식이 팽배해졌다. 이러한 지역경제의 위기에 대응하고 기존 산업의 기반을 유지하기 위해 산업자원부는 1999년에 대구의 섬유산업, 2000년에는 부산의 신발산업, 경남의 기계산업, 산업기반이 취약한 광주에 시범적으로 신산업인 광(光)산업을 대상으로 지역산업진흥사업을 실시하였다. 2002년부터는 이러한 4개 지역 외에 9개 지역을 추가함으로써 수도권을 제외한 13개 시·도를 포함하는 지역산업진흥사업 추진체계를 갖추게 되었다.

참여정부 들어와서는 과거 지역산업정책에 대한 정밀한 평가를 기초로 2003년 6월 12일 대구에서 실시된 제9차 국정과제회의를 통해 경제적 합리성을 존중한 사업의 추진, 기존 산업과 신산업의 조화, 혁신주도형 지역경제발전을 향후 지역산업정책의 3대 기본방향으로 설정하였다. 이에 따라 지역전략산업정책 추진체계를 전면적으로 개편해 나갔다.

경쟁에 입각한 사업선정, 중앙정부 가이드라인 제시 등을 통해 선정체계를 개편하고 중앙의 컨설팅 지원 및 지역혁신 인력양성을 통해 효율적 추진체계를 구축하였다. 그리고 평가항목을 사전에 제시하도록 의무화하여 부풀리기식 사업신청을 원천적으로 차단함으로써 평가시스템을 강화하였다.

한편 국가균형발전위원회는 2003년 3월부터 2004년 6월까지 각 지역이 제시한 전략산업 우선순위를 토대로 전문가 80명의 자문을 얻어 16개 시·도별로 지역전략산업을 선정하였다. 그리고 2003년 6월 제9회 국정과제회의를 통해 자립형 지방화를 위한 지역산업 발전방안을 보고하였다. 그리고 이 보고결과를 토대로 2004년 2월 대구, 부산, 광주·경남 등 4개 지역별 전략산업 지원을 위한 4개 지역 2단계 진흥사업 추진·계획을 수립했다.

2004년 8월, 국가균형발전위원회는 각 지역혁신협의회 심의를 거쳐 전국 16개 시·도별로 4개의 전략산업을 최종 결정하였다. 아울러 2004년 6월과 2005년 4월에 걸쳐 9개 지역 진흥사업 투자계획을 조정하였다.

지역전략산업 지원내용

구분		대상지역	지원 대상 및 내용	국비 투자액(억원)
4개지역 진흥사업	1단계(1999 ~ 2003)	대구, 부산	• 섬유, 신발, 기계, 觀光 산업 • 인프라, R&D, 인력양성 등	7,023
	2단계(2004~ 2008)	경남, 광주	• 시·도별 전략산업(2~3개) • R&D 비중 확대	9,496
9개지역 진흥사업(2002~ 2007)		4개지역 제외 비수도권	• 시·도별 전략산업(2~3개) • 인프라, R&D	7,407
지역혁신산업기반구축 (2005~)		전 국 (비수도권)	• 시·도별 전략산업(4개) • 인프라, R&D, 인력양성 등	1,670

16개 광역자치단체에서 지역 내 의견수렴 및 지역혁신협의회 심의를 거쳐 자율적으로 선정된 각각 4개의 전략산업이 제1차 국가균형발전5개년계획에 반영됨에 따라, 지자체에서는 4+9개 지역산업진흥사업으로 지원하지 못한 전략산업과 새로이 발굴된 유망 신규사업에 대해 많은 지원 요청이 있었다.

이를 수용하기 위해 2005년부터 지역혁신산업 기반구축사업을 신설하여 매년 책정된 예산의 범위 내에서 사업 타당성조사와 평가를 거쳐 선정된 사업을 지원해 주고 있다. 그런데 지역혁신산업 기반구축사업에서 추진하는 사업의 목적이나 지원내용 및 추진절차가 4+9개 지역전략산업진흥사업과 유사하므로 2006년부터는 이를 통합하여 지역전략산업육성 사업으로 추진하게 되었다.

2. 추진 현황과 성과

지역전략산업육성을 위한 지원현황을 보면 1999년부터 2007년까지 모두 2조 3,392억 원의 국비가 지원되었는데, 이 가운데 참여정부 기간 동안 전체 지원금액의 75%인 1조 7,375억 원이 투입되었다.

기능별로는 인프라 구축과 기술개발에 총 지원금액의 80% 이상이 지원되었으며, 지역별로는 비수도권 13개 지역 중 부산·대구·광주·경남 등 4개 지역에 전체 예산의 63%인 1조 4,746억 원이 지원되었다.

16개 시·도별 전략산업



지역 내에서는 1~2개의 주요 전략산업에 대해 집중 지원이 이루어졌는데 지역 내에서 전체 예산의 50% 이상이 투입된 전략산업을 보면, 경남의 지식기반기계(59%), 광주 의 광산업(66%), 부산의 기계부품(55%), 울산의 자동차(58%), 전남의 생물(63%), 전북 의 자동차기계(63%), 제주의 건강부티생물(50%), 충남의 전자정보기기(65%) 등이다.

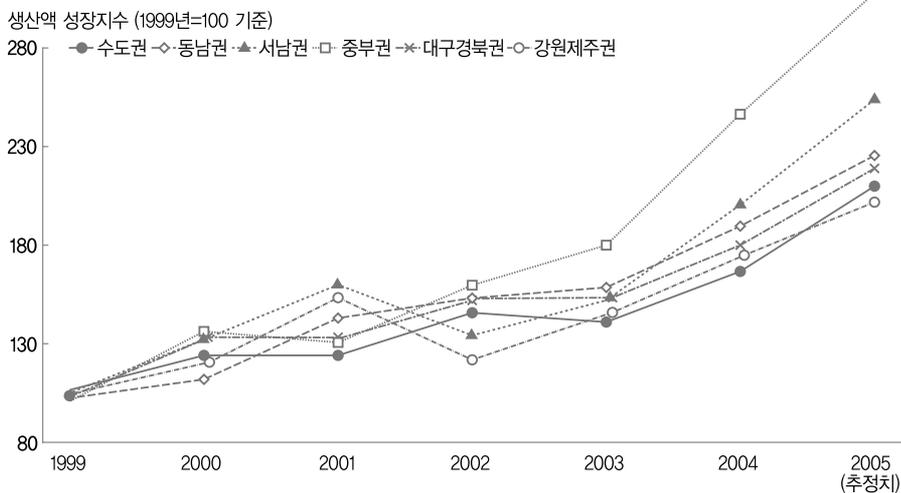
지역전략산업육성정책을 통한 지원지역에서 경제 지표가 뚜렷이 개선되고 있다.

첫째, 4개 지역 1단계 전략산업의 육성 결과 수출활성화 등 가시적 성과가 나타나고 있으며 구체적으로는 대구의 경우 직물의 수출단가 상승으로 나타났고, 경남의 경우 기계산업의 수출액 증가로 나타났다.

둘째, 수도권을 제외한 13개 시·도를 대상으로 한 지역전략산업육성사업은 지역전략산업 중심의 지역혁신체제(RIS) 구축을 목표로 추진되어 지방의 산업집적기반 구축 강화에 큰 기여를 하고 있는 것으로 나타나고 있다. 2003년 이후 전자·운송·화학·전기·금속 등 산업 전반에 걸쳐 지방이 수도권보다 높은 성장세를 지속하고 있으며, 특히 부품소재산업의 경우 대부분 지방의 성장세가 수도권의 성장세를 압도하고 있다.

셋째, 지역전략산업 육성사업으로 중점 지원한 지역별 전략산업도 빠르게 성장하여,

부품소재산업의 지역별 성장 추이



자료 : 산업자원부

전국 대비 경남지역 기계산업의 성장세

(단위 : %)



자료 : 국가균형발전위원회

32개 전략산업 중 19개가 해당 산업의 전국 성장률보다 높은 성장률을 기록하고 있다. 광주 광산업의 경우, 생산액이 2000년 3,000억 원에서 2005년 1조 3,300억 원으로 늘어나 증가율이 전국의 165%보다 높은 335%를 기록하였다. 또한 경북의 전자정보산업의 경우 생산액이 2000년 24조 7,700억 원에서 2005년 57조 6,400억 원으로 증가해 성장률이 전국 평균 43%보다 훨씬 높은 133%를 기록하였다.

경남의 경우 매출액이 1999년 당시 30조 원이었으나 2002년 말 41조 3,000억 원으로 크게 증가하였다. 특히, 기계산업 분야 지원을 시작한 2000년 이후 전국의 성장률을 추월하기 시작하여 2003년 이후 생산, 고용, 업체 수 등에서 타 지역과 격차를 벌리며 빠르게 성장하고 있다. 생산액은 2000년 30조 700억 원에서 2003년 41조 800억 원, 2005년에는 54조 9,000억 원으로 증가하였다. 고용은 2000년 15만 8,000명에서 2003년 17만 8,000명, 2005년에는 19만 400명으로 늘었다. 업체 수는 2000년 3,792개에서 2003년 4,647개, 2005년에는 5,148개로 증가하였다. 광주의 경우 1999년 광기업 수가 47개에 불과했으나, 2003년 190개, 2006년 말 현재 273개로 증가하였으며, 매출액도 1999년 250억 원, 2003년 6,339억 원, 2005년 말 현재 8,095억 원으로 증가하였다.

넷째, 2003~2007년 기간 중 69개의 특화센터사업(9개 지역: 26개, 4개 지역 2단계: 26개, 혁신기반구축: 17개) 중 51개 사업이 완료되었으며, 또한 기업이 필요한 장비 2,811건을 구축하고 창업보육공간 13만 4,578㎡를 확보 가동함으로써 입주한 일부 기업들의

가시적 성과가 나타나고 있다.

원주 의료기기산업의 경우 연세대가 보유한 인프라와 연구개발 역량의 공동 활용 및 이전을 통해서 의료기기산업 클러스터로 도약할 수 있는 가능성을 보여주었다. 전주 기계산업의 경우 첨단기계벤처단지를 조성하고 전북대(신소재), 군산대(시험평가), 전주대(농기계) 등과 연계하여 자동차부품 및 금형 관련 산·학·연 공동연구가 활발히 진행되고 있다.

그 외에도 충북 오창 반도체, 전북 군산 자동차부품, 춘천·대전 바이오, 강릉 해양생물, 경북 안동 건강생물, 전남 순천 신소재, 화순·나주 바이오, 제주 향장품 등 각 지역별 특화센터에서 벤처기업의 창업과 관련 기업의 유치, 산·학 공동연구개발 등이 활발하게 진행되고 있어 가시적 성과가 기대되고 있다.

제3절 산업단지 혁신클러스터 육성

1. 추진 경위

산업단지 혁신클러스터 정책은 2002년 12월 대통령직 인수위원회가 혁신클러스터 정책을 참여정부의 지역 및 기술발전의 핵심정책으로 채택하면서부터 본격적으로 논의되기 시작하였다. 이런 논의가 구체화된 것은 대전에서 2004년 1월 29일 신국토구상 7대 중점과제 중의 하나로 산업클러스터를 채택하면서부터이다. 이때 채택된 7대 중점과제는 ①지역혁신체계 구축 ②산업단지 혁신클러스터화 ③농·산·어촌 혁신 ④지방분산 국가프로젝트 추진 ⑤친환경적 국토관리 ⑥개방거점 확충 및 광역개발벨트 조성 ⑦계획정비 등이다.

그리고 산업단지 혁신클러스터 사업을 제도적·정책적 수준에서 결정하여 추진하게 된 것은 2004년 6월 3일 청와대에서 대통령 주재로 국정과제회의를 개최하여 「산업단지 혁신클러스터화 추진방안」을 확정하고 발표하면서부터이다.

이날 회의에서 참여정부는 세계적 경쟁력이 있는 혁신클러스터 육성이 3만 달러 국민소득을 달성하고 국가가 도약할 수 있는 핵심과제의 하나라고 판단하고, 2004년 3월

「대덕연구단지를 R&D 혁신클러스터로 육성」하는 계획을 발표한 데 이어 산업단지를 혁신클러스터화하는 방안을 발표하였다.

국가산업단지 중에서 혁신역량이 우수한 7개 단지, 즉 창원(기계), 구미(전자), 울산(자동차), 반월·시화(부품소재), 광주(광산업), 원주(의료기기), 군산(기계·자동차부품)을 혁신클러스터 육성 시범단지로 지정하기로 하였다. 7개 시범단지는 산업단지의 경쟁력·산업집적도, 산업단지의 지역 내 경제 비중 등의 기준에 따라 선정되었으며, 군산(기계·자동차부품)산업단지는 투자유치 활성화와 더불어 혁신클러스터에 입각한 시책을 동시에 추진하기로 하였다.

산업단지 혁신클러스터 정책을 강력하게 추진하기 위해 국가균형발전위원회가 정책을 총괄 조정하고, 산업자원부에는 ‘산업단지 혁신클러스터 추진위원회’(위원장: 산자부 차관)를, 각 시범단지별로는 ‘클러스터 추진단’을 구성하기로 결정하였다. 이날 회의에서는 혁신클러스터 추진을 위한 6대 추진과제도 선정하였다. 6대 과제는 ① 산·학·연 공동 핵심선도기술 개발 ② 산업단지 연구역량 강화 ③ 혁신교육 및 전문 인력 양성 ④ 우수기술인력 징주여건 개선 ⑤ 혁신클러스터 촉진을 위한 입지공급 확대 ⑥ 산업단지 구조고도화 관련 법·제도 정비 등이다.

한편 2004년 6월 17일 발표된 제1차 국가균형발전5개년계획에서는 지역별 혁신클러스터 육성과제를 제시하였다. 그리고 2005년 1월 17일 혁신클러스터 추진위원회를 통해 세부 실행계획을 확정하고 구체적 실행에 옮기기 시작하였다.

2005년 1월 산업자원부는 「산업단지 혁신클러스터화 추진계획」을 수립하고, 동년 3월 「산업단지 혁신클러스터사업 2005년 국비지원계획」을 수립하여, 2005년 4월부터 2006년 3월까지 1차년도 사업을 시행하기에 이르렀다. 그리고 2005년 5월 산업자원부는 「산업단지 혁신클러스터사업 운영요령」(산업자원부고시 제2005-114호)을 제정하였다.

2. 정책 내용

1) 비전과 목표

본 사업은 산업단지를 혁신클러스터로 육성하여 2003년에 비해 2008년에는 매출액

산업단지 혁신클러스터의 육성목표

	2003년 현황	2008년 목표
매출액	157조원	291조원
종사자	38만명	49만명
특허등록	10,532건	16,226건

7개 시범단지의 발전비전과 목표

구분	발전비전	매출액 목표	
		2003년	2008년
창원	세계 수준의 첨단기계산업클러스터	24조원	45조원
구미	글로벌 디지털 전자 클러스터	36조원	80조원
울산	자동차부품 글로벌 공급기지	69조원	116조원
반월·시화	첨단부품소재 글로벌 공급기지	25조원	40조원
광주	세계적인 광산업 클러스터	1조원	6조원
원주	글로벌 디지털 첨단의료기기 클러스터	150억원	1조원
군산	환황해권 자동차 부품 생산 및 물류거점	1,6조원	4조원

을 157조원에서 291조원으로, 종사자는 38만명에서 49만명으로, 특허등록건수는 1만 건에서 1만 6,000여 건으로 증대시키는 것을 목표로 하고 있다.

산업단지 혁신클러스터사업의 목표를 달성하기 위해 7개 시범단지별로 발전비전과 성과목표를 제시하였다. 발전비전은 시범단지별로 특성화된 분야에서 세계적 혁신클러스터로 성장하겠다는 것이다. 구체적 성과목표로 2008년 매출액을 2003년보다 약 2배 가까이 증대시키겠다는 의욕을 보이고 있다.

2) 추진 전략

이러한 목표를 달성하기 위해 본 사업은 산·학·연·관 네트워크를 구축하고, 연구

7개 시범단지 혁신클러스터 사업비					(단위 : 억원)
구 분	2005년	2006년	2007년	2008년	합 계
사무국 운영	13	21.5	23	23	80.5
창 원	40	53	74	74	241
구 미	40	53	74	74	241
울 산	40	53	74	74	241
반월·시화	40	53	74	74	241
광 주	40	53	74	74	241
원 주	40	53	74	74	241
군 산	40	123	145	105	413
총 계	293	462.5	612	572	1,939.5

자료 : 산업자원부

개발 역량을 강화하며, 우수인력의 정주 및 근무환경을 개선하고, 국내·외 우수 클러스터와 교류 및 협력을 촉진하는 네 가지 과제를 설정하였다.

첫째, 산학연 네트워크 구축은 지식과 기술의 활발한 교류를 통해 혁신을 창출할 수 있도록 협력적 개방형 네트워크를 구축하는 것을 목적으로 하고 있다. 네트워크 구축을 위해 업종별, 기술분야별 산·학·연이 참여하는 단지별 5~10개의 소규모 산·학·연 협의체(미니클러스터)를 구성하도록 한다.

둘째, 연구개발 역량의 강화는 연구개발과 생산이 결합된 자립형 지역클러스터를 구축하는 것을 목적으로 한다. 해당지역에서 추진 중인 기존 연구개발 인프라 구축사업과 클러스터사업을 연계하도록 한다.

셋째, 우수인력의 정주 및 근무환경을 개선하여 핵심인력을 유치하도록 한다. 산업단지 구조고도화 등 산업단지 환경개선도 추진한다.

넷째, 국내·외 우수 클러스터와의 교류 및 협력을 촉진하여 개방형 클러스터를 구축하도록 한다.

산업단지를 혁신클러스터로 전환하여 우리 경제의 성장엔진으로 활용하기 위해 정부는 4년간에 걸쳐 약 1,900억 원을 투자할 계획을 수립하였다.

3) 추진 체계

산업단지 혁신클러스터 사업의 추진체계는 국가균형발전위원회, 산업자원부, 한국산업단지공단으로 이어지는 수직적인 구조를 기본으로 하고, 여기에 중앙 차원에서의 정책협의회와 지방 차원에서의 지원기관협의회를 구성하여 수평적인 협의구조를 구축하여 보완하고 있다.

정부, 지자체, 대·중소기업, 지원기관 등 다양한 주체의 혁신역량을 결집시키고 기관간 조정과 역할분담 체계를 구축하기 위해 국가균형발전위원회가 혁신클러스터 사업을 총괄한다. 산업자원부는 클러스터사업 중 산업단지 혁신클러스터 사업을 주관하며 산업집적정책심의회에서 중요사항을 심의하고 결정한다. 그리고 클러스터 사업을 효율적으로 추진하기 위해 클러스터추진단을 7개 시범단지별로 구성하여 운영한다.

국가균형발전위원회는 부처별로 추진 중인 산업단지클러스터, 대덕 R&D클러스터, 오송 바이오클러스터 등에 대해 종합적으로 정책조정과 점검하는 역할을 담당한다. 국가균형발전위원회 산하에 부처별 클러스터 육성사업의 시너지 효과를 창출하기 위해 지역 혁신클러스터 정책협의회를 설치하여 운영한다. 2006년 3월 대학 및 연구기관의 연구성과 활용 극대화를 위한 커넥트 코리아 사업의 추진에 따라 이 사업과의 통합 및 관리 차원에서 정책협의회를 지역 혁신클러스터 및 커넥트 코리아 정책협의회로 확대 개편하였다. 이 정책협의회는 위원장을 의장으로 하며 11개 부처의 차관 및 민간 전문가 22명 등 총 34명으로 구성되어 있다.

주무부처인 산업자원부에는 산업단지 혁신클러스터 정책에 관한 사항을 심의하기 위하여 산업집적정책심의회를 설치하여 운영한다. 심의회에서는 산업단지 혁신클러스터에 관한 기본정책과 제도를 결정하고, 종합계획을 수립하고 변경하며, 산업단지 혁신클러스터 육성에 필요한 재정을 지원하고, 추진단을 구성하는 등 주요사항을 결정한다.

한편 산업단지 혁신클러스터 사업을 효과적으로 추진할 수 있도록 한국산업단지공단에 산업단지혁신클러스터 추진사무국(이하 '사무국')을 둔다. 산업단지 혁신클러스터 사업을 평가하고 자문하기 위해 정책평가기관을 둔다.

그리고 산업단지 혁신클러스터사업을 실질적으로 추진하기 위해 7개 시범단지별로 추진단을 구성하여 운영한다. 추진단은 기존의 한국산업단지공단의 지역별 본부 및 지

혁신클러스터 추진체계 구축



사를 활용하고 한국산업단지공단이 없는 원주의 경우 기존의 원주의료기기테크노밸리를 활용한다. 이처럼 기존의 조직을 활용하되 추진단을 산업단지 관리 중심조직에서 탈피하여 혁신클러스터 활동에 맞게 재편하기 위해 추진단장은 민간의 전문가를 공모를 통해 선임한다.

3. 추진 현황

1) 산·학·연 네트워크 구축

산업단지 혁신클러스터 사업은 2005년 4월부터 시작하여 2007년 10월 현재 3차연도 사업이 추진되고 있다. 아직 초기 단계의 사업이기 때문에 구체적 성과를 창출하기에는 이른 측면이 있다.

산업단지 혁신클러스터 사업의 가장 큰 성과는 산·학·연의 협력을 촉진할 수 있는 산학연 협의체인 미니클러스터를 구성하여 운영한 것이라고 할 수 있다. 미니클러스터는 업종별, 기술별로 대·중소기업, 대학, 연구소, 지원기관 관계자가 함께 참여하여 포럼, 협의회 등 다양한 형태의 네트워크 활동을 통하여 과제를 도출하고 해결방안을 모

미니클러스터의 구성 현황(2007년 10월 현재)

창원 (5)	구미 (6)	울산 (4)	반월시화 (7)	광주 (6)	원주 (4)	군산 (4)
기계산업	전자산업	자동차산업	부품소재산업	광산업	의료기기산업	기계자동차
공작기계 금형 운송장비 메카트로닉스 금속소재	파워디스플레이 부품소재·금형 모바일 E&H IT 융합섬유 IT 장비	엔진모듈 파워트레인 차체/새시 의장모듈	정밀화학 섬유소재 자동차부품 전기전자(PCB) 청정도금 금형&소재 메카트로닉스	광통신부품 LED 광응용 전자부품 금형 자동차부품	한방의료기기 재활의료기기 의료기기부품 유 헬스	플라스틱 소성 기계철강 이업종

색하는 소규모 협의체를 말한다.

3차연도 사업이 추진되고 있는 2007년 10월 현재 7개 시범단지에서 총 36개의 미니클러스터가 구성되어 산·학·연 협력체계를 강화하고 있다. 미니클러스터는 반월시화 단지가 7개로 많은 편이며 원주, 울산과 군산이 각각 4개씩으로 적은 편이다.

미니클러스터의 구성 방식은 창원의 경우 기계산업의 가치사슬(소재, 중간부품, 중간조립품, 완제품)에 따라 금속소재, 금형, 메카트로닉스, 공작기계, 운송장비 등의 미니클러스터를 구성하였다. 울산의 경우는 자동차산업의 주요 부품을 기준으로 엔진, 파워트레인, 차체, 의장 등으로 구성하였다. 광주의 경우는 광산업에 광통신, 광응용, LED 등에서, 자동차산업과 전자산업에서 각각 1개씩의 미니클러스터를 구성하고, 금형산업에서도 1개를 구성하였다.

7개 시범단지의 미니클러스터의 회원으로는 기업체 1,874명, 대학 503명, 연구소 134명, 지원기관 257명 등 총 2,768명으로 구성되어 있다. 기업체 회원이 전체의 67.7%로 가장 높은 비중을 차지하고 있다.

시범단지별로 보면 창원이 700명으로 가장 많고, 반월시화와 구미도 각각 682명과 526명으로 많은 것으로 나타났다. 원주에서는 대학교수의 참여가 158명으로 가장 많고, 창원에서는 기업체의 참여가 많은 것이 특징이다.

2) 기업의 혁신역량 강화

산업단지 혁신클러스터 사업에서는 다양한 산·학·연 협력 지원 사업을 수행하고

미니클러스터의 회원 현황(2007년 10월 말 현재)

(단위 : 명)

	기업체	대학	연구소	지원기관	합계
창원	565	78	33	24	700
구미	346	127	15	38	526
울산	144	20	21	20	205
반월시화	492	91	48	51	682
광주	185	16	13	13	227
원주	79	158	3	94	334
군산	63	13	1	17	94
합계	1,874	503	134	257	2,768

있다. 지원대상은 추진단별, 지역별 특성에 맞는 기업의 혁신역량 강화를 위한 사업이 된다. 이를 크게 기술혁신역량 강화사업과 기업경쟁력 강화사업으로 구분할 수 있고, 세분하면 13개 분야로 구분할 수 있다.

구체적으로 주요한 사업을 보면 현장맞춤형 기술개발사업, 이전기술 사업화 지원사업, 시제품 제작지원, 산업재산권 확보, 해외규격 확보, 교육훈련사업, 공동마케팅 지원, 해외시장 개척 지원 등이 있다. 업체당 추진단 지원금의 지원한도는 사업의 특성에 따라 차등화하고 있다. 기술개발사업의 경우는 과제당 최대 2억 원이며, 추진단 특성화 사업은 과제당 최대 1억 원으로 설정해 두고 있다.

산업단지 혁신클러스터사업에서 산학연 협력 지원사업으로 추진한 성과를 보면 지난 3년간(2005년 4월 ~2007년 10월) 발굴하여 지원한 과제 수는 3,410건이며, 1차연도 1,243건, 2차연도 1,455건, 3차연도 712건이다. 과제 유형별로 구분해 보면 경영일반 지원이 41.6%로 가장 많고 다음으로 마케팅 지원이 28.2%, 연구개발이 20.7%를 차지하고 있다. 자금지원, 인력지원 등은 낮은 비중을 차지하고 있다.

그러나 과제의 선정 및 지원 건수는 실적으로서의 의미는 있으나 그것이 곧바로 기업의 기술혁신 강화나 경쟁력 강화로 나타나는 성과를 의미하는 것은 아니다.

그리고 지난 3년간 발굴한 3,410건의 애로과제 중에서 해결건수는 2,697건(1차연도 1,179건, 2차연도 1,171건, 3차연도 347건)으로 집계되었다. 해결유형으로 보면 정기회

의, 세미나, 지원기관협의회 개최 등 네트워크 활동을 통해 해결한 것이 1,289건(47.8%)으로 가장 많았다. 다음으로 자금지원 등 비교적 간단하여 추진단에서 자체적으로 해결하거나 외부 전문가를 활용하여 즉시 해결을 지원한 것이 674건(25.0%)으로 높은 비중을 차지하고 있다. 추진단에서 구성한 전문가 풀(코디네이터)을 통해 해결을 지원한 것이 441건(16.4%)이고, 특정 과제에 대해 별도팀을 구성하여 해결한 것의 비중은 221건(8.2%)이며, 다른 정책사업으로 연계하여 해결을 지원한 것이 72건(2.7%)으로 전반적으로 낮게 나타났다.

또한 산업단지 및 중소기업 연구역량의 획기적인 확충을 위해 지난 2006년 산업자원부, 국가균형발전위원회에서 마련한 산업단지 R&D 역량강화 방안을 토대로 2007년

구분	창원	구미	울산	반월 시화	광주	원주	군산	계	비중
경영일반	189	168	189	283	187	208	196	1,420	41.6
R&D	182	77	76	180	67	51	72	705	20.7
자금	49	9	14	1	11	1	24	109	3.2
인력	20	16	42	14	15	18	34	159	4.7
마케팅	184	151	28	128	158	250	62	961	28.2
기타	4	0	0	2	0	48	2	56	1.6
합계	628	421	349	608	438	576	390	3,410	100.0

구분	창원	구미	울산	반월 시화	광주	원주	군산	계	비중
추진단	239	135	17	61	110	60	52	674	25.0
네트워크	213	108	192	179	125	329	143	1,289	47.8
정책사업	10	17	0	28	0	16	1	72	2.7
코디네이터	46	36	47	199	15	37	61	441	16.4
별도팀 구성	31	29	19	35	32	14	61	221	8.2
합계	539	32	275	502	282	456	318	2,697	100.0

150억원 규모의 예산을 확보하고 공동기술개발, 연구개발 핵심장비 및 기자재 확충, 연구센터 등 인프라 확충 및 기존시설의 구조개선 등 단지별 추진전략에 부응하는 차별화된 사업을 선정하여 추진하고 있다.

아울러 단지별로 특성화된 당면과제에 대해 효율적으로 대응하기 위해 단지별 혁신역량 및 발전단계 등 단지특성을 고려한 차별화 전략을 수립, 단지별로 20억원 범위 내에서 특성화 사업을 추진하고 있다.

제4절 대덕연구개발(R&D)특구 육성

1. 추진 경위

참여정부는 과학기술의 발전과 기술혁신을 통해 선진경제로 도약하기 위해 혁신클러스터 정책을 적극 추진하고 있다. 혁신클러스터 정책은 연구개발과 생산을 상호 유기적으로 연계시키는 데 중점을 두고 있다.

대덕연구단지는 70여 개의 정부 및 민간연구소, 6개의 대학이 집적해 있는 등 높은 연구개발 잠재력을 갖추고 있다. 이처럼 축적된 연구역량과 연구성과를 사업화함으로써 한국형 혁신클러스터의 대표적 성공사례로 육성하고, 우리 경제의 성장엔진으로 삼을 필요가 있다. 이를 위해 대덕연구단지과 그 인근지역을 연구개발특구로 지정하고 사업화 및 국제화 역량을 보강하여 10년 내 연구개발 기능과 비즈니스 기능이 상호 유기적으로 결합된 초일류 혁신클러스터로 육성하는 계획이 수립되었다.

이 사업은 2004년 3월 10일 제42회 국정과제회의에서 대덕연구개발특구의 육성방침이 결정되면서부터 본격화되기 시작하였다. 그리고 동년 7월 특구육성방안 및 법률안시안이 확정되었으며, 입법예고와 국무회의 의결을 거쳐 동년 12월 마침내 국회를 통과하였다.

그리고 2005년 1월 27일 「대덕연구개발특구 등의 육성에 관한 특별법」이 제정되었다. 동년 3월 31일 대덕연구개발특구 비전선포식을 가진 데 이어 특별법이 동년 7월 28일

시행됨에 따라 대전광역시 대덕구·유성구 일원 약 70.4km²에 걸친 대덕연구개발특구가 탄생하게 되었다.

2005년 8월에는 연구개발특구위원회를 구성하고, 연구개발특구기획단을 6개 부처 합동으로 과학기술부 내에 설치하였다. 또한 대덕연구개발특구 내 입주기관에게 기술 사업화 및 입주 관리 등 종합서비스를 제공할 대덕연구개발특구 지원본부를 2005년 9월 설립하여 특구 육성사업의 추진체계를 완성하였다.

연구개발특구 육성사업의 기본방향을 수립하기 위해 2005년 11월 연구개발특구위원회를 개최하고 2006년부터 2010년까지의 연구개발특구 육성종합계획을 수립하여 특구 육성사업의 토대를 마련하였다.

2. 정책 내용

1) 비전과 목표

대덕연구개발특구는 과학기술 지식의 창출, 이전 및 활용이 효율적으로 일어나는 연구개발 견인형 신성장 동력기지로써 국내 혁신클러스터 허브(National Hub)에서 나아가 글로벌 허브(Global Hub)로 도약하여 국가 경제성장의 견인차 역할을 해 나갈 계획이다.

대덕연구개발특구의 주요 성과목표

	2004년	2010년 목표	2015년 목표
기업체	648개	1,500개	3,000개
매출액	3,4조원	12조원	30조원
해외특허	1,659건	5,000건	16,000건
외국연구기관	2개	8개	20개

연구개발특구 육성종합계획에 따르면 대덕연구개발특구는 2015년까지 세계 초일류 혁신클러스터로 도약한다는 비전을 세우고 2010년까지의 성과목표를 설정하고 있다. 이에 의하면 2004년 648개인 기업체를 특구개발사업을 통해 2015년에는 3,000개로 늘리고, 매출액은 2004년 3조 4,000억 원에서 2015년에 30조 원으로 증가시키는 것을 목표로 하고 있다. 또한 해외특허 등록 건수도 2004년 1,659건에서 2015년 1만 6,000건으로, 외국연구기관도 2004년 2개에 불과하던 것을 2015년에는 20개로 늘리는 것으로 목표를 설정하고 있다.

2) 추진 전략

이러한 목표를 달성하기 위해 ① 연구성과의 사업화 촉진 ② 벤처생태계 조성 ③ 글로벌 환경 구축 ④ 타 지역과의 연계 및 성과 확산 등을 추진전략으로 삼고 있다.

첫째, 연구성과의 사업화를 촉진하는 것이다. 이를 위해 특구가 보유한 강점기술을 발굴하여 사업화를 지원하는 특구연구개발사업을 추진하고, 기술포럼·기술이전설명회 개최 등을 통해 기술거래 및 기술이전 활성화를 유도하며, 공공기관이 보유한 기술을 직접 사업화하기 위해 연구소기업의 설립 육성을 지원한다.

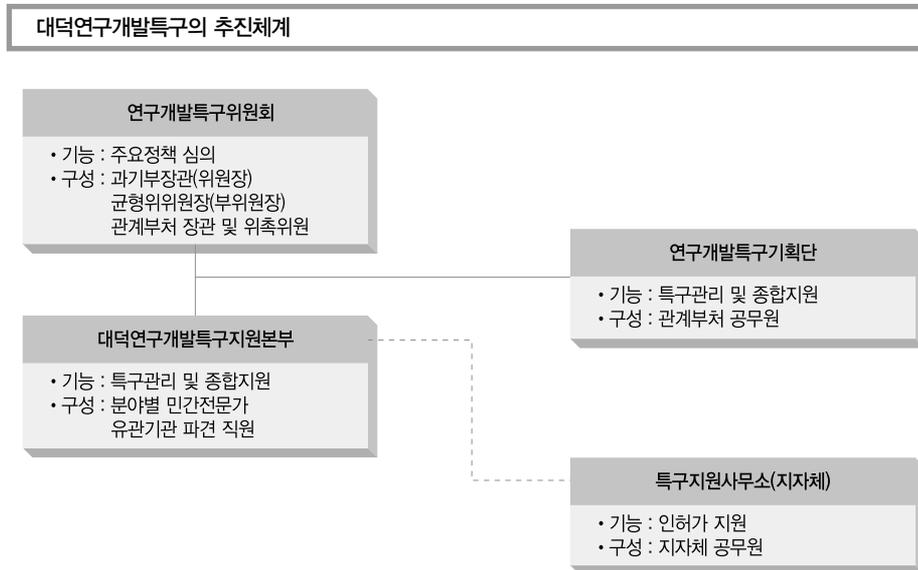
둘째, 특구 벤처생태계를 조성하는 것이다. 이를 위해 7년 이상의 장기투자 형태로 운영할 대덕특구 벤처투자펀드를 2007년까지 800억 원을 조성하였으며, 2008년에는 1,000억 원 규모로까지 조성하여 초기 기술벤처를 육성할 계획이다. 기술사업화 관련 기관들 간의 교류·협력과 기술사업화를 촉진시키기 위해 기술수요자그룹, 기술공급자그룹, 사업지원그룹 등 총 77개 기관이 참여한 기술사업화협의회도 구성하여 운영 중에 있다. 또한 기술사업화 교육 및 창업 교육을 실시하여 특구 내 창업 및 기술사업화 전문 인력을 공급하고 있다. 도쿄, 베이징 등에서 해외 마케팅을 실시하고 미국, 홍콩 등에서 해외 투자로드쇼를 개최하여 기술벤처의 해외 판로를 개척하고, 해외 자금을 적극 유치하여 첨단기술벤처의 창업과 성장을 지원한다.

셋째, 글로벌 환경 구축으로서 대덕특구의 국제화를 위해 프랑스 소피아 앙티폴리스·중국 중관촌 등 해외 혁신클러스터와 양해각서(MOU)를 체결하고, 혁신클러스터 국제 컨퍼런스를 개최하는 등 해외 혁신클러스터와의 교류 및 협력체계를 강화한다. 컨

벤션센터 건립, 게스트하우스 및 보육시설 설립을 통해 비즈니스 및 정주 공간도 확충하고 있다. 마지막으로 다른 지역과 연계하여 대덕연구개발특구의 성과를 전국적으로 확산시킨다는 전략이다.

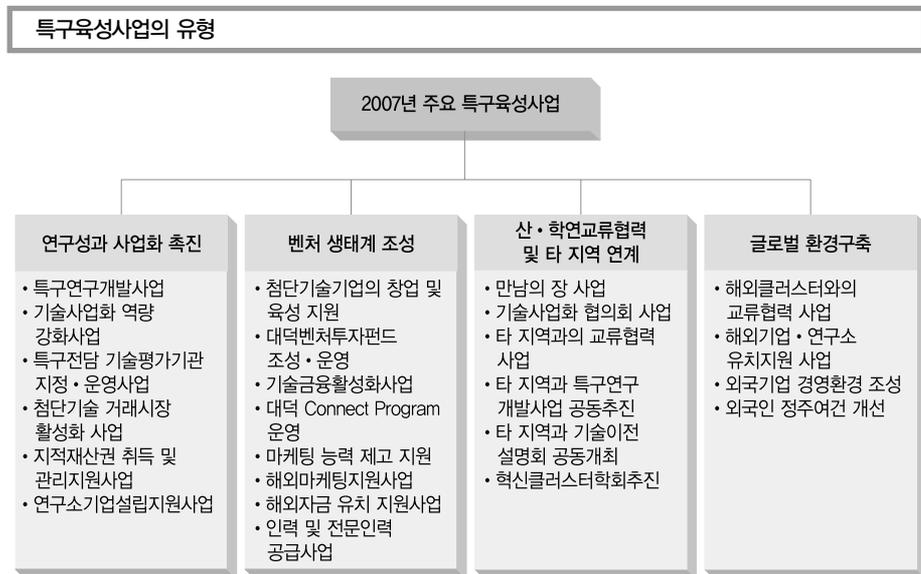
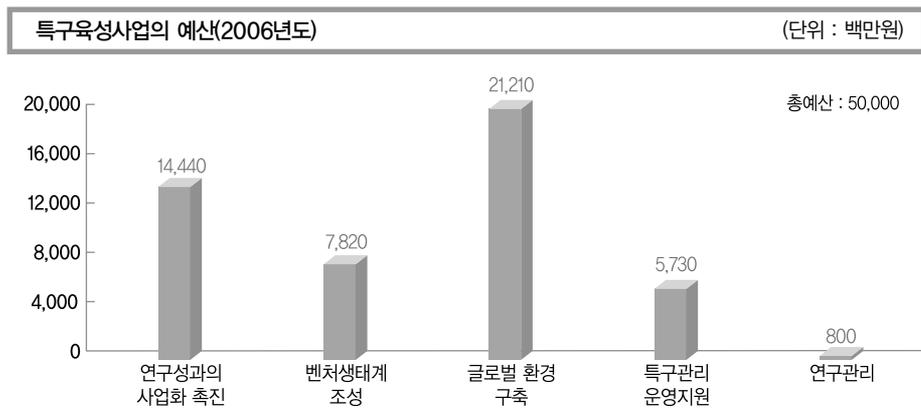
3) 추진 체계

대덕연구개발특구의 추진체계는 크게 연구개발특구위원회, 연구개발특구기획단, 대덕연구개발특구지원본부 등으로 구성되어 있다. 과학기술부장관을 위원장으로 하고 국가균형발전위원회 위원장이 부위원장, 관계부처 장관 및 위촉위원들로 구성된 연구개발특구위원회에서 특구와 관련된 주요정책을 심의한다(특구법 제7조). 그리고 연구개발특구위원회를 실무적으로 보좌하기 위해서 과학기술부 직속기관으로 연구개발특구기획단이 설립되어 있다(과학기술부와 그 소속기관 직제 제21조의 2). 또한 특구법 제46조에 의거하여 특구육성사업을 원활히 추진하기 위해 대덕연구개발특구지원본부가 공공법인 형태로 설립·운영되고 있다.



3. 추진 현황

대덕특구육성사업에는 2007년 한 해 동안 약 500억 원의 예산이 편성되었다. 2007년 글로벌기반구축사업(202억 원)이 포함되어 있는 글로벌환경구축 부분에 가장 많이 편성되었으며(42.4%), 연구성과의 사업화 촉진(28.9%)과 벤처생태계 조성(15.6%)에 상대적으로 많이 편성되었다.



특구지원본부는 2015년까지 '세계 초일류 혁신클러스터로의 도약' 이란 특구비전을 달성하기 위해 2007년 한 해 동안 20여개 이상의 주요 사업과 60여개 이상의 세부사업들을 추진해 왔다. 특구육성사업은 크게 연구성과의 사업화 촉진, 벤처생태계 조성, 산학연 교류협력 및 타 지역 연계, 글로벌 환경구축 등으로 구분되어 추진되고 있다.

1) 연구성과의 사업화 촉진

특구연구개발사업은 기존의 기술 중 사업화 가능한 기술을 판별해 내고, 이에 추가 연구를 수행함으로써 기술사업화를 실현하는 것이다. 특구연구개발사업은 2006년에는 총 16개 과제에 41개 기관이 참여하여, 약 80억원의 예산이 투입되었으며, 2007년에는 계속 과제 16개(37억 2,000만원) 및 신규과제 20개 내외(93억 원)를 지원하는 것으로 되어 있다.

수요기술조사사업에서는 벤처기업협회, 한국전자산업진흥회 등을 통해 200여 개 기업의 수요기술을 발굴하였으며, 한국전자통신연구원, 한국표준과학연구원 등 7개 정부출연연구기관을 대상으로 우수 특허 300건을 도출하여 수요기술과 매칭을 시도함으로써 9개 기업과 10개 기술에 대해서 수요자와 공급자를 매칭시키는 성과를 이루었다.

특허자산 실사사업에서는 2006년에 총 2차에 걸쳐 특구 내 대학 및 공공 연구기관을 대상으로 휴면특허에 대한 특허자산 실사가 추진되었다. 1차에는 6개 기관 해외특허 1,840건을 실사하여 기술가치 분석을 완료하였고, 평가결과 우수특허(A등급)로 분석된 443건에 대해서는 사업화와 연계하려고 노력함으로써 기술사업화를 제고에 기여하고 있다. 11개 기관 국내특허 2,600건을 대상으로 하는 2차 실사는 현재 진행 중이다.

연구소기업 설립 지원사업을 통해 2006년 한 해 동안 원자력연구소의 (주)선바이오텍과 기계연구소의 (주)탐스 등 2개 연구소기업이 탄생하였다. 2007년에는 표준연구원과 전자통신연구원에서 추가적으로 연구소기업을 설립함으로써 총 5개의 연구소기업이 설립되었으며, 여타 연구기관에서도 추가적인 연구소기업 설립을 계속 추진 중에 있다.

2) 벤처생태계 조성

기술금융 지원사업을 위해 2006년 9월 대덕특구 투자조합이 결성되어, 2007년까지

총 800억 원 규모의 펀드가 조성되었고 2008년까지 1000억 원 규모로 확대될 예정이다. 유한회사형 펀드운용사인 '이노폴리스 파트너스'에 의해 전문적으로 운용됨으로써 투자의 효과성 제고에 기여할 것으로 기대된다.

경영서비스 지원사업은 사업화 단계에 접어든 기업에 대해 자금뿐만 아니라 경영, 회계, 법률, 마케팅 등의 경영지원 서비스를 제공하는 것이다. 대표적인 경영지원 서비스를 제공하기 위해 특구지원본부에서는 대덕 하이-업(high-up)프로그램의 추진을 통해 예비 창업자 및 창업 초기자들의 기업가적 경영 마인드 및 창업경영 실천지식을 제공하고 있다. 또한 전문가 네트워크 제공을 통해 창업 기업가로서의 육성을 촉진하고 있다.

인력 지원사업으로는 실무와 네트워크 역량을 강화하는 대덕 CEO 과정과 CFO과정을 운영하고 있으며, 예비 창업자들의 실무역량 배양을 위해 스타트업(Start-up)과정을 운영하고 있다. 그리고 기술사업화에 필요한 기술경영 및 특허 관련 교육, 그리고 마케팅 관련 교육을 수행하기 위해 단기 교육과정을 제공하고 있다.

3) 산·학·연 교류협력 및 타 지역 연계

특구 내 산·학·연 혁신주체 간의 교류협력을 활성화하기 위하여 매주 정기적으로 만남의 장을 제공하고 있다. 특구 내 산·학·연·관 관련자를 대상으로 강의나 포럼식으로 진행되는 특구 기업아카데미와 점심시간을 이용하여 특구 소재 기관을 탐방하는 특구여행 등 다양한 프로그램이 있으며, 매주 화요일부터 목요일까지 정기적으로 운영되고 있다.

만남의 장 사업이 산업유형과 혁신주체 유형과 무관하게 교류의 장을 마련하는 프로그램이라면, 전문클러스터 육성사업은 특구 내 전문기술 분야별로 클러스터를 조성하여 이들의 활동을 지원하는 사업이다. 특구 내에 전문분야별 클러스터 형성을 촉진하고 이들 내에서의 공동사업 발굴 및 추진을 지원하는 전문클러스터 육성사업을 진행 중에 있다.

전문기술의 사업화 촉진이라는 특정의 목적을 추구하는 기술사업화 집중(Focusing) 그룹 운영사업을 추진하고 있다. 기술사업화협의회는 그 대표적 사례로 지난 2006년 4월 창립되어 기술수요자그룹 16개, 기술공급자그룹 44개, 지원그룹 18개 등 총 78개 기

관이 참여하여 대덕특구 기술사업화에 대한 토론을 주도하고 있으며, 향후 기술사업화 기획공동체 육성을 위한 기반이 될 것으로 보인다.

타 지역클러스터와의 교류협력을 위한 기반을 마련하기 위해 울산 테크노파크나 반월시화 산업단지와 교류협력을 촉진하고 있으며, 타 클러스터와의 실질적 교류협력 사업을 추진하기 위해 대덕특구 정밀화학클러스터와 울산 경영자협의회 간의 상호협력을 위한 '미래화학산업협회' 등을 창립하였다.

4) 글로벌 환경구축

해외클러스터와의 교류협력을 위한 기반마련을 위해 프랑스 소피아안티폴리스나 중국 중관촌, 핀란드 오울루, 호주 테크놀러지 파크 벤틀리, 중국 무한 동호 신기술개발구 등의 세계적 혁신클러스터와 MOU를 체결함으로써 국제적 혁신네트워크의 기반을 마련하였다.

대덕특구 강점기술 보유기업의 해외자본 유치 및 선진시장 진입을 지원하기 위해 외자유치 로드쇼와 기업대상 상시 투자유치 지원프로그램을 운영하고 있다. 2006년 한 해 동안 해외 외자유치 로드쇼는 총 2차(1차 : 미국 홍콩, 2차 : 도쿄 싱가포르)에 걸쳐 개최되었으며, 미국의 경우 모건스탠리 등 41개 업체와 90여명이, 그리고 도쿄의 경우 도코모 등 46개 기관과 60여 명이 참석함으로써 해외자본 유치의 기반을 마련하였다. 그 결과 특구 내 기업인 한국터보기계와 이머시스는 각각 45억 원과 5억 원의 투자유치 성과를 거두었다.

2006년 한 해 동안 해외기업 및 연구소 유치를 위한 기초 작업으로 대덕특구 글로벌 환경구축 현황에 대한 조사를 실시하였으며, 특구 내로 유치 가능한 잠재유치 대상기업 등을 파악하는 작업을 실시하였다. 또한 특구 내 기업이나 연구소가 해외 기업이나 연구소를 유치하고자 할 경우 이에 필요한 제반사항을 지원하는 프로그램도 실시하고 있다.

또한 2007년 7월 바로셀로나에서 개최된 제24회 국제사이언스파크협회(IASP) 세계총회에서 2010년 제27회 세계총회를 대덕이 유치하는 성과를 거둠으로써 대덕은 국제적 혁신클러스터로 거듭날 계기를 마련하게 되었다.

제5절 산업정책의 성과와 과제

1. 성과

국가균형발전을 위한 산업정책은 지역경제의 활성화와 지역의 혁신역량 제고를 위해 지역별로 특화된 혁신클러스터를 조성하는 것을 기본적인 틀로 삼고 추진되어 왔다. 그러나 1999년부터 시작된 지역산업진흥사업을 제외하고는 대부분의 사업이 사업 시행을 위한 추진체계, 인프라시설 등의 기반을 구축하는 단계에 있다. 따라서 그 성과를 종합적으로 판단하기에는 아직 시기상조이다. 그러나 일부 가시적인 성과가 나타나기도 하며 적어도 정책목표와 수단이 적절하였다는 전문가들의 지적이 많다는 점은 고무적이다.

지역전략산업육성사업에서는 지역전략산업 수출 증대 등 경제적 성과가 나타나고 있을 뿐만 아니라 지역특화센터의 구축 등을 통한 혁신역량 강화 등의 혁신성과도 어느 정도 나타나고 있다. 지역기업의 기술경쟁력을 제고하고 나아가 산·학·연 연계의 확산을 촉진하는 등의 성과도 시현되고 있다.

이러하면 지역전략사업진흥사업에 참여한 기업이 비참여 기업보다 매출액 증가율 및 R&D투자에서 높은 증가세를 보여주고 있는데, 매출액의 경우 참여 기업이 9.9%의 매출액 증가율을 보인 반면, 비참여 기업은 8.0%의 증가율을 보였다. R&D투자에서도 비참여 기업은 2.8%의 증가율에 그친 반면 참여 기업은 7.8%의 높은 증가율을 보였다.

산업단지 혁신클러스터사업에서는 7개 추진단을 구성하고 추진단별로 소규모 협의체인 미니클러스터를 구성하였으며 기업체·전문가 등으로 구성된 회원을 3,000명 이상 확보하는 등의 실적을 보이고 있다.

이러한 성과에 따라 2007년 11월에 대구 성서산업단지를 비롯한 인천 남동, 부산 녹산, 전남 대불, 충북 오창 등 5개 지역이 혁신클러스터 시범 단지로 추가 지정되었다.

단지별 특성에 맞는 장기발전 전략과 지역발전을 위한 사업 우선순위 등에 대한 지역의 합의가 도출되고 지역 혁신주체 간에 긴밀한 네트워크가 중요하다는 분위기가 확산되고 있는 점도 중요한 성과로 지적된다.

대덕연구개발특구사업은 특별법을 제정하고 특구지원본부를 설립하는 등 추진체계를 구축하였으며 일부 창업, 연구소 기업 등의 성과를 창출하고 있다.

2. 과제

이상과 같은 성과에도 불구하고 각 산업정책별로 개선되어야 할 점도 적지 않다. 그 중 중요한 것들을 지적하면 다음과 같다.

우선 지역산업진흥사업에서는 다음과 같은 개선방안이 강구될 필요가 있다.

첫째, 당초 충분한 기획과 준비가 부족한 상황에서 착수되어 효율성과 효과성을 제고하기 위한 개선노력이 미흡한 면이 있다. 지역별 산업발전계획에 따라 체계적으로 사업을 추진할 필요가 있다. 지역여건을 고려하여 지역산업의 중장기 비전과 발전전략을 수립하기 위한 지역전략산업 중심의 산업발전 로드맵의 수립이 요구된다.

그리고 기획, 선정, 집행, 평가 등 지역사업 추진 전반에 걸친 개선방안을 모색하여 지역사업의 패러다임을 재검토할 필요가 있다. 사업선정 과정에서도 지역산업 로드맵과의 부합성 등을 검토하여 성공 가능성이 낮은 사업을 배제하는 등 사업기획과 사업선정을 엄격히 할 필요가 있다.

둘째, 지자체의 적극적인 관심과 지원의 부족, 지자체 책임의식의 부족 등으로 지역특화센터의 운영비, 전문인력 등의 확보가 미흡하고 이로 인해 지역기업에 대한 실질적인 지원기능이 취약한 점이 있다. 지자체의 자율성과 책임성을 강화하는 방안이 더 강구되어 지자체가 지역여건에 맞게 사업기획, 평가, 조정 등의 기능을 수행할 수 있도록 최대한 자율성을 부여하되, 사업 추진과정의 효율성 제고, 사업의 효과성 제고 등과 관련해서는 지자체의 자기 책임성을 강화하도록 할 필요가 있다. 사업선정 과정에서도 지자체의 추진의지, 리더십, 추진실적, 혁신역량 등을 종합 검토하여 차등화할 필요가 있다.

셋째, 지역진흥사업으로 지원하여 설립된 지역특화센터의 자립화와 지속발전 가능성 여부가 불투명하다. 이를 위해서는 지역특화센터의 지역전략산업에 대한 역할과 위상, 그리고 국비지원에 대한 분명한 가이드라인의 정립이 필요하다. 지역특화센터는 지역의 대학, 정부출연연구소, 전문생산기술연구소 등과의 관계에서 그 역할과 기능을 정립

해야 하며, 자립화 및 지속발전을 위해서는 수익창출 모델이 정립되어야 할 것이다.

넷째, 지역진흥사업을 추진하는 과정에서 정부정책에 대한 평가시스템이 도입되고 정착되어가고 있으나 기획·집행·평가 간 연계가 미흡하다는 지적이 있다. 다른 한편으로 중앙정부의 획일적 운영방식과 과도한 평가가 지나친 간섭으로 이어지고 평가준비에 과도한 시간이 소요되는 등의 부작용도 나타나고 있다. 국고지원사업에 공공책임성을 확보하고 기획, 집행, 평가 간 연계 제고, 지역특화센터의 자율성 확대 등을 동시에 확보할 수 있는 평가체계의 개편이 요구된다.

한편 산업단지 혁신클러스터사업은 다음과 같은 개선점이 필요한 것으로 지적되고 있다.

첫째, 클러스터 형성이 목표인 만큼 지원 대상을 산업단지 입주기업에 한정하지 않고 인근 지역 내 전략산업에 속한 기업까지 확대하는 것이 바람직하다.

둘째, 추진과정에서 민간 전문가를 추진단장으로 선임하였음에도 불구하고 여전히 추진단의 자율성이 미흡하다는 지적이 있는 만큼 자율성을 확대해주는 방향으로 개선이 필요하다. 지역에 자율과 권한을 주고 책임을 강화하는 방식으로의 전환이 요구된다.

셋째, 산업단지별 여건이 상이하고 클러스터의 발전단계도 상이하기 때문에 각각의 특성에 부합하는 단위사업의 선정과 추진이 필요하며 시범단지별 여건과 발전단계에 부합하는 성과목표를 제시하고 이를 기준으로 시범단지별로 차별화된 평가기준으로 평가하는 것이 필요하다.

넷째, 미니클러스터에 다양한 혁신주체가 참여하며 네트워크를 형성하고 있는데, 이 네트워크가 지속 성장할 수 있는 자생력을 갖추도록 유도하는 것이 필요하다. 이를 위해서는 참여로 인한 실질적 편익이 발생하도록 유도할 필요가 있다.

대덕연구개발특구 육성사업도 다음과 같은 점이 개선될 필요가 있다.

우선 성과목표의 달성을 위해 구체적인 전략의 수립이 필요하다. 대덕연구개발특구의 주요 성과목표로 첨단기술기반의 기업을 3,000개 육성하는 것과 매출액 30조 원을 달성하는 것이 있다. 이 중에서 어느 것에 더 중점을 두어야 하는지에 따라 전략이 달라질 수 있다. 대덕의 특성을 살리는 것은 첨단기술기업의 3,000개 육성이 더 중요할 것으로 보인다. 매출액의 신장은 대규모 기업들이 집적되어 있는 산업단지에서 더 쉽게 달

성할 수 있기 때문이다.

다음에 대덕연구단지의 정부출연연구원 등 연구기관과 인근지역 기업 간의 거리를 좁히는 노력이 필요하다. 지난 30여 년 동안 고립된 섬과 같았던 대덕연구단지에서 대덕연구개발특구의 출범 이후 연구소 기업이 탄생하는 등의 긍정적 변화가 나타나고 있다. 앞으로 더욱 더 연구기관과 기업간의 거리를 좁혀 연구개발 성과를 사업화하고 정부출연 연구기관을 지역에 착근시키는 노력이 요구된다.

7

공간정책

제1절 공간정책의 개관

1. 공간정책의 추진 배경

수도권 과밀과 지역 불균형의 문제 해결을 위해 과거 정부는 나름대로 많은 노력을 기울여 왔다. 예컨대 공장총량제·과밀부담금제 등을 통해 직접적으로 수도권의 과밀화를 규제하고, 지방을 위해서는 지역별 성장거점 도시와 SOC 확충, 공공기관 지방이전 등 각종 정책을 실시하였다. 그러나 지금까지의 많은 노력에도 불구하고 수도권으로의 집중 완화와 지역경제 살리기는 소기의 성과를 거두지 못했다.

수도권 집중의 문제는 일자리와 교육 기회의 격차 등 여러 가지 원인이 있을 수 있으나, 수도권의 과밀과 집중을 부추기는 주요 요인 중 하나는 정치·행정 등 국가중추기능의 집중이라고 할 수 있다. 국가중추기관 및 공공기관은 민간기업의 입지활동에 직접적 영향을 미치는데, 기업 본사 등 민간기업의 수도권 입지를 촉진하고 지방으로의 이전을 막는 요인으로 작용한다. 따라서 국가균형발전을 도모하기 위해서 민간의 수도권 입지규제 정책만으로는 한계를 보일 수밖에 없다.

참여정부는 중앙의 권한을 그대로 남겨둔 채 국가균형발전은 불가능하다는 인식하에 국가중추기능의 공간적 이동과 함께 중앙정부의 권한을 지방으로 분권화하는 것이 필요하다고 보고 행정수도 건설, 공공기관의 지방이전 등의 사업을 추진하기로 하였다.

2. 공간정책의 목표와 의의

참여정부의 공간정책은 다차원적 목표를 가지고 있다. 일차적으로는 수도권의 과밀을 해소하는 것이 가장 중요한 목표이다. 수도권의 ‘공간의 질’과 ‘삶의 질’을 개선함으로써 질적 발전을 도모하는 것이 그 다음이다. 여기서 한 걸음 나아가 수도권으로부터 이전하는 행정기관과 공공기관을 중심으로 지방의 산업과 경제적 활력을 증진하고, 이것을 통해 균형발전과 국가경쟁력 증진을 동시에 이루고자 하는 것이 궁극적 목표이다.

참여정부 공간정책의 가장 큰 의의는 무엇보다도 수도권 일극집중 구조를 극복하고 전국에 다수의 새로운 발전거점을 조성하는 데 있다.

제4차 국토종합계획 수정계획(2006~2020년)에서는 미래의 국가성장 동력 창출과 지역통합의 기반으로 대외적 개방과 국내 지역 간 연계를 지향하는 새로운 국토구조를 구축하는 것이 필요하다고 밝히고, 대내적으로 자립형 지방화와 지역 간 상생을 촉진하는 다핵연계형 국토구조의 구축을 목표로 하고 있다.

따라서 다극분산형 국토구조로의 개편 전략은 모든 지역의 성장잠재력을 최대한 활용하여 국가 도약의 기틀을 만들어 나갈 필요성에 부응하는 것이고, 또한 수도권의 과밀 해소와 지방의 성장잠재력 확충을 동시에 추구하고 지역별 특성화 발전을 통해 지역 경제를 활성화하여 국가경쟁력의 향상을 도모하는 데 그 의의를 찾을 수 있다.

제2절 신행정수도 건설 논의 및 행정중심복합도시 건설

1. 추진 경위

1) 신행정수도 건설의 구상과 준비

(1) 대선을 통한 국민적 합의

2002년 대선 당시 노무현 대통령후보는 수도권 집중이 국가의 균형발전과 낙후된 지역발전의 최대 저해요소임을 인식, '수도권 집중과 비대화는 더 이상 방치할 수 없는 상황에 이르러 국가적 결단이 필요하다' 며 수도권 집중억제와 지역경제의 근본적 해결을 위하여 충청권에 행정수도를 건설하여 청와대와 중앙부처부터 이전할 것을 공약사항으로 발표하였다.

노무현 후보가 대통령에 당선된 후 대통령직 인수위원회는 신행정수도 건설과 관련된 기본구상을 마련하였는데 이는 세 가지로 정리할 수 있다.

첫째, 뿌리 깊은 '서울제일주의'의 관행에서 벗어나 실질적인 분권과 국가균형발전의 전기를 마련하기 위해 충청권에 자족기능을 갖춘 신행정수도를 건설한다.

둘째, 기존 수도권은 경제수도 기능을 유지하면서 동시에 국제교류와 금융, 물류, IT 등 비즈니스 기능을 강화하여 동북아중심국가 전략의 거점으로 육성한다.

셋째, 지방은 그 특성과 잠재력을 살려 산업별 수도를 육성하고 교육여건 개선과 지방재정 강화를 병행 추진한다.

(2) 신행정수도 건설에 대한 국회의 지지

참여정부의 국정과제로 추진하기 시작한 신행정수도 건설은 단순히 신도시를 건설하는 것과는 다른 의미를 지니고 있었다. 기존의 도시개발 관련 법률은 신행정수도 건설에 적용하기에 추진기구, 건설재원 마련, 난개발 방지 등 실제적인 내용상 부족한 점이 많았다. 또한 입지선정에서 준공에 이르는 건설과정 전반에 걸쳐 국민적 합의가 무엇보다도 중요하다는 점에서 절차적 민주성을 보완해야 했으므로 별도의 특별법 제정이 필

요했다.

신행정수도 건설은 대통령선거 과정에 공약으로 제시되었기 때문에 1차적으로 국민적 합의 과정을 거쳤다고 할 수 있었지만 특별조치법안에 대해 국민의 대의기구인 국회에서 보다 심도 있는 토론을 거쳐 통과함으로써 신행정수도 건설에 대한 국민적 의지를 재차 확인할 필요성이 있었다.

「특별조치법안」은 2003년 12월 29일 국회 본회의에 상정되어 재석 194명 중 167명의 압도적인 찬성으로 국회를 통과하였고 2004년 1월 13일 국무회의를 거쳐 2004년 4월 17일부터 시행되게 되었다.

특별조치법 제정으로 참여정부는 신행정수도 건설을 효율적으로 추진하기 위한 기구로서 신행정수도건설추진위원회를 두어 중앙행정기관을 비롯한 주요 국가기관을 신행정수도로 이전하는 계획을 수립하도록 하였고, 이를 토대로 신행정수도 건설의 밑그림이 될 건설기본계획을 수립하도록 하였다. 아울러, 신행정수도의 건설에 필요한 재원마련을 위하여 「신행정수도건설특별회계」를 설치하여 건설교통부장관이 관리·운영하도록 하였으며, 중요한 사항에 대하여는 미리 위원회의 심의·의결을 받도록 하였다.

이처럼 특별조치법의 제정으로 참여정부 출범 후 정부가 제시한 신행정수도 건설 추진일정인 '2007년 착공, 2012년 이전 시작'이 가능하게 되었고, 정부가 신뢰를 얻을 수 있는 기반을 마련하는 계기가 되었다.

(3) 주요 국가기관 이전계획 수립

「신행정수도건설추진위원회」는 주요 국가기관 이전계획을 수립하기 위해 2004년 3월부터 행정·입법·사법부 및 학계 전문가 등 총 13명으로 구성된 이전계획 T/F를 구성하여 총 7차례의 회의, 공청회, 관계기관 협의를 거쳐 주요 국가기관 이전계획안을 완성하였다.

이전계획에 의하면 이전의 효율성을 기하기 위하여 기관별로 이전 일정을 분산·조정하여 순차적으로 이전하되, 이전 초기에 국가중추행정기관을 우선 이전하여 신행정수도에서 정부기능이 조기에 안정적으로 정착·수행될 수 있도록 하였다.

(4) 신행정수도 건설기본계획 마련

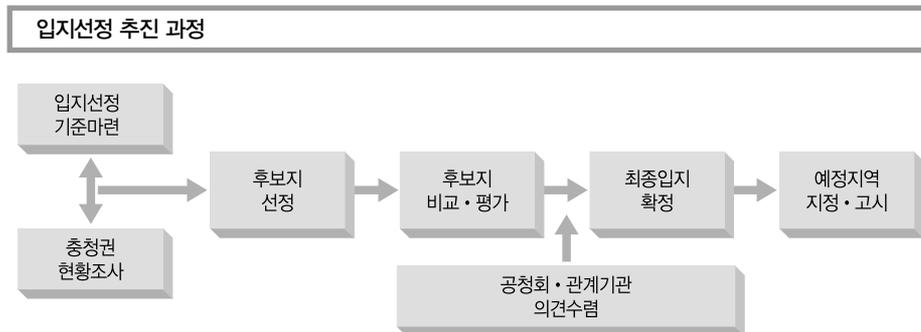
신행정수도 건설은 일반 신도시 건설과는 성격이 다르므로 그 건설방향에 대한 기본적인 원칙 또한 필요하였다. 이에 「신행정수도의 건설을 위한 특별조치법」 제정 시 추진위원회는 신행정수도의 인구·면적 등 도시의 규모, 도시의 형태, 신행정수도의 상징과 이미지, 도시개발 기본방향, 효율적인 사업추진방안, 건설비용의 추정치 및 재원조달 방안, 입지기준 등에 대한 기본방향을 수립하도록 하였다.

건설기본계획 수립에 앞서 신행정수도연구단에서 도시기본구상에 대한 연구를 수행하였다. 신행정수도연구단은 2003년도에 국책연구기관, 관련학회, 전문가, 시민·환경단체 등 14개 기관으로 구성되었다.

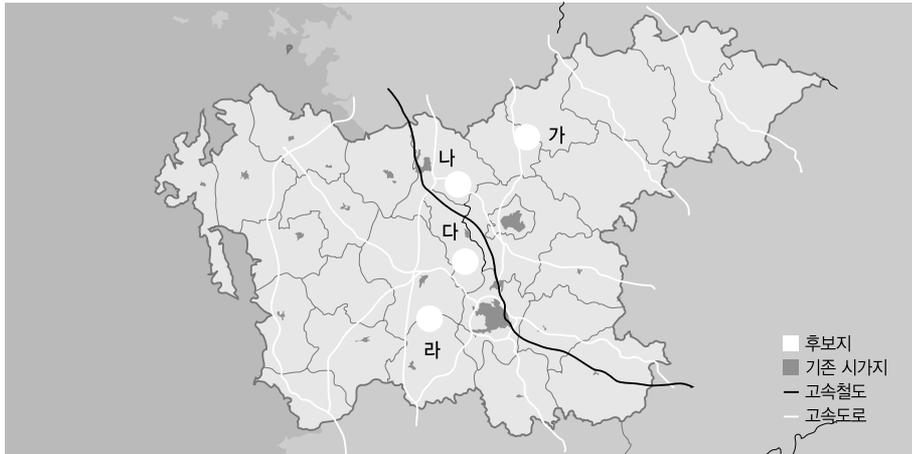
도시기본구상 연구결과 등을 토대로 2004년 4월부터 6월까지 5차례의 회의를 거쳐 건설기본계획(안)을 마련하였다. 관련부처 협의결과와 공청회 의견을 반영하여 마련된 건설기본계획(안)은 8월 9일 대통령 승인을 거쳐 8월 10일에 관보에 고시됨으로써 확정되었다.

(5) 신행정수도 입지 선정

신행정수도의 입지는 국가균형발전을 선도할 수 있는 지역이면서 동시에 수도로서의 국가적 기능과 생활터전으로서의 도시 기능을 원활히 수행할 수 있는 지역을 선정하기 위해, 다음과 같은 공정하고 객관적인 절차를 마련하고 체계적인 방식으로 신행정수도 입지 선정을 추진하였다.



최종 확정 후보지 4개 지역



신행정수도 입지의 통상적 기본원리인 통합성 및 상징성·중심성·기능성·환경성 및 안전성, 그리고 건설목표인 국가균형발전의 5가지 측면에서 평가·검증한 결과 충청권 입지의 타당성이 입증되었다. 신행정수도 건설목표인 국가균형발전효과를 극대화 하는데 가장 바람직한 지역으로 판단된 충청권에서 후보지를 선정하기 위해 합목적성(국가균형발전성), 개발가능성, 보전필요성의 3가지 기준이 종합적으로 고려되었다.

컴퓨터 시뮬레이션, 현지답사와 관련회의 등을 통하여 균형발전성, 개발가능성, 보전필요성 등 후보지 선정기준에 적합한 지역 중 인구 50만 명의 수용이 가능한 75.9km² 내외 규모의 개발이 용이한 진천·음성지역(가), 천안지역(나), 연기·공주지역(다), 공주·논산(라)지역의 4개 후보지가 선정되었다.

신행정수도 후보지 평가작업을 위해 2004년 4월 평가지원단이 「평가방법(안)」을 마련하고 별도의 전문가 검토와 「입지선정관리 T/F」 회의를 거쳐 구체적인 후보지 평가 방법과 지침이 수립되었다. 또한 선정된 후보지에 대한 공정하고 객관적인 평가를 위하여 각 시·도와 관련학회가 추천한 전문가 79인으로 구성된 평가위원회는 2004년 6월 21일~26일 4개 후보지에 대한 비교평가를 실시하였다.

평가위원들이 평가한 후보지 평가점수를 종합·계산한 결과에 따르면 다 지역(연기·공주)이 88.96점을 획득하여 최우수 후보지로 나타났으며, 그 다음으로는 라 지역

후보지 평가점수					
후보지	가중치	가(진천·음성)	나(천안)	대(연기·공주)	라(공주·논산)
기본평가항목					
국가균형발전효과	35.95	23.02	25.18	31.85	30.62
국내외에서의 접근성	24.01	16.77	19.44	21.43	17.99
주변환경에 미치는 영향	19.84	13.75	14.75	18.40	14.78
삶의 터전으로서 자연조건	10.20	7.04	8.22	8.93	8.10
도시개발비용 및 경제성	10.00	6.29	7.43	8.35	8.88
총 점	100.00	66.87	75.02	88.96	80.37
순 위		4	3	1	2

(공주·논산), 나 지역(천안), 가 지역(진천·음성) 순으로 평가되었다. 평가결과 1위인 연기·공주 지역은 국가균형발전효과, 국내외에서의 접근성, 자연 환경에 미치는 영향, 삶의 터전으로서 자연조건 항목에서 전반적으로 높은 점수를 받았다. 특히 경부고속철도 오송역 및 청주공항에 인접하고, 당진~상주 간 고속도로, 경부고속도로 및 경부선에 가까워 접근성이 뛰어난 것으로 평가되었으며, 대전·충북·충남의 중심지역에 위치하여 균형발전 효과뿐 아니라 국민통합 효과도 높은 것으로 평가되었다.

후보지 평가결과에 대하여 전국순회 공청회(7월 12일~30일 전국 13개 도시) 및 관계 기관 의견 수렴(7월 19일~30일) 결과 이견이 없어 평가결과 1위 후보지인 ‘연기-공주 지역(충청남도 연기군 남면, 금남면, 동면 및 공주시 장기면 일원 약 72.91km²)’을 신행정수도 입지로 2004년 8월 11일 제6차 추진위원회에서 심의·확정하였다.

2) 신행정수도 건설의 시련

(1) 신행정수도특별조치법 위헌 결정

특별조치법에 대한 헌법소원을 제기하려는 움직임은 법률이 공포되어 시행되면서부터 시작되었다. 서울시와 함께 헌법소원을 준비한 수도이전반대 국민연합은 특별조치법이 국회에서 심의 중이던 2003년 11월 3일 학계 및 언론계·원로정치인 등이 주축이

되어 결성된 국민포럼으로, 최상철 서울대 교수를 상임대표로 하여 신행정수도 건설을 저지하기 위한 범 국민운동을 전개해 왔다.

이들은 신행정수도 건설을 반대하기 위한 방안의 하나로 헌법소원을 제기할 계획을 세우고, 헌법소원심판을 수행할 대리인단을 구성하여 2004년 6월 2일 이석연 변호사가 헌법소원 제기계획을 공개적으로 밝혔으며, 7월 12일 서울시의원 50여명을 포함하여 169인의 청구인을 모집하여 헌법소원을 제출하였다.

이에 따라 정부 측에서는 추진단장인 정책기획수석이 주재하는 관계부처 대책회의를 통해 건설교통부차관을 중심으로 헌법소원 대책반회의와 국무조정실장이 주관하는 관계차관회의를 필요시 운영하여 대처하도록 하였다.

관계부처 간 유기적 협조체계의 틀 안에서 대리인단의 의견서 작성에 필요한 증거자료와 참고자료가 수집·작성되어 수시로 제공되었다. 헌법소원 대책반 회의를 통해 법리적 쟁점을 분석하고 의견서 작성 방향을 논의하였으며, 관계차관회의를 개최하여 주요쟁점에 대한 정부 측 입장 정리 및 대응 전략 등을 협의하였다.

서울시는 수도이전을 반대하는 의견서를 8월 14일 헌법재판소에 제출하였으며, 의견서 본문의 법리적 주장은 청구인단의 주장과 유사하였으나, 서울시정개발연구원을 통해 작성한 참고자료에서는 수도이전의 문제점과 정책효과에 대하여 건설교통부에서 제출한 자료와 그 동안 정책추진과정에서 작성된 국토연구원 등의 연구자료를 비판하는 내용을 담고 있었다.

이에 대응하기 위하여 헌법소원 관계대책반회의를 열어 서울시 의견에 대한 반박의견서는 건설교통부에서 작성하기로 하였으며, 의견서의 작성에 있어 법리적인 부분은 대리인단의 의견을 구하고, 정책자료의 비판에 대하여는 국토연구원과 추진단에서 작성한 자료를 건설교통부에서 취합하여 9월 8일 헌법재판소에 제출하였다.

헌법재판소 전원재판부는 10월 21일 오후 2시 대심판정에서 9명의 헌법재판관이 입정하여 120여명의 방청객이 경청하는 가운데 윤영철 헌법재판소장이 “수도가 서울인 점은 관습헌법에 해당하고, 관습헌법 역시 헌법의 일부이므로 헌법개정 절차에 의해서만 변경될 수 있는데, 「신행정수도의건설을위한특별조치법」은 헌법개정절차 없이 수도를 이전하는 것을 내용으로 하고 있으므로 헌법개정안에 대한 국민투표권을 규정한 헌

법 제130조에 위반한다”라는 결정문 요지를 발표하였다.

헌법재판소의 결정 주문에 의해 10월 21일부터 특별조치법은 그 효력을 상실하였으며, 이 법률에 의한 추진위원회와 추진단도 조직의 설치근거를 상실하게 되어 더 이상의 업무를 할 수 없게 되었다.

(2) 신행정수도 특별조치법 위헌 결정에 대한 각계 반응

헌법재판소가 위헌 결정을 함에 따라 정부는 즉각 고위당정회의를 개최하고 대응방안을 협의하여 헌법재판소의 위헌결정에 따라 신행정수도건설추진 등의 법률적 효력이 미치는 행위를 중단키로 하고, 앞으로 국민여론을 폭넓게 수렴하고 법률전문가로부터 헌재 결정에 대한 법적 효력과 법리적 타당성 등을 자문받고 당과 긴밀히 협의하여 정부의 대응책을 마련하고 당정청특별대책위원회를 구성하기로 하였다.

학계 및 법조계에서는 헌재가 내세운 관습헌법론에 대한 해석과 의견이 엇갈렸다.

헌재의 논리에 반대하는 주장은 첫째, 수도에 관한 사항이 관습헌법에 해당하는 사항인지에 대한 논란에서 시작되었다. 과거에는 수도가 가지는 지리적·안보적 의미로 인해 국가의 정체성을 표현하는 실질적인 헌법사항일 수 있으나, 현대 국가에서 헌법목적의 실현을 위한 방편에 불과하고 그 목적 실현에 직접 영향을 주는 사항이라고 보기는 어렵다고 하였다.

둘째, 수도 규정이 관습헌법임을 인정한다고 하더라도 수도 이전을 위해서는 관습헌법에 반하는 헌법개정이 필요하다는 헌재의 논리도 강하게 비판받았다. 관습헌법은 대표적인 불문헌법의 하나로서 다수국민의 지지를 더 이상 얻을 수 없을 때 자연스레 사멸하는 것일 뿐 헌법개정을 통해 존재하고 사라지는 것이 아니기 때문이다. 특히 성문헌법에는 연성헌법과 경성헌법이 있을 수 있지만, 불문헌법은 연성헌법이라는 것이 학계의 지배적 견해라는 점에서 비판이 있었다.

셋째, 청구인 적격과 관련해서도 비판이 있었다. 헌법개정안에 대한 국민투표는 대통령이나 재적과반수의 국회의원에 의해 제안되고, 국회에서 재적 2/3 이상의 찬성으로 의결되어야 비로소 이루어지므로 헌법개정안이 제안조차 되지 않은 상황에서는 국민투표권이 발생하지 않는다는 것이다.

반면 현재의 논리를 찬성하는 측은 첫째, 성문법만으로 모든 사항을 규율할 수 없으므로 관습헌법을 당연히 인정할 수 있으며, 둘째, 수도 서울의 관습헌법성은 헌법을 해석하는 현재의 고유권한이라는 근거를 내세우고 있었다.

3) 대안 마련

(1) 후속대책으로서의 행정중심복합도시 건설

헌법재판소가 2004년 10월 21일 「신행정수도의 건설을 위한 특별조치법」에 대해 위헌결정을 내림에 따라 신행정수도 건설사업의 전면 중단과 함께 이 사업을 추진하던 신행정수도건설추진위원회의 활동도 자동중지되었다. 이에 따라 정부는 헌법재판소의 결정에 따른 후속조치를 마련하는 업무를 전담할 조직인 「신행정수도의 건설을 위한 특별조치법 위헌결정에 따른 후속대책위원회」를 2004년 11월 18일 공식 출범시켰다.

또한 「신행정수도의 건설을 위한 특별조치법」에 대한 헌법재판소의 위헌 결정은 참여정부의 국토균형발전의 이념 자체에 대한 궁극적인 결정이라기보다는 절차적인 측면에 대한 헌법 차원의 판단으로 이해되었다. 따라서 정부가 출선하여 지방으로 이전하면서 공공기관 지방이전, 지방분권 등 관련 국가균형발전시책을 연계하여 추진하고자 하는 기본 정책방향은 지속적으로 추진하되, 정부가 일방적으로 대안을 결정하는 방식이 아닌 전 국민의 여론을 결집하여 현재 결정내용을 반영하면서도 국가균형발전 효과를 극대화할 수 있는 후속대안을 마련하고자 하였다.

이에 후속대책위원회와 산하 실무기구인 추진단에서는 대안마련 필요성에 대한 공감대 형성 및 분위기 조성을 위하여 여·야를 망라한 정치권, 신행정수도 반대단체, 사회원로 등 다양한 단체와의 대화채널을 마련하며, 전문가 토론회·간담회 등 학계, 전문가 여론 주도 계층의 다양한 대안 제기의 기회를 마련하고, 특히 여론주도층의 의견을 최대한 수렴할 수 있는 프로그램을 추진하게 되었다.

이를 통해 행정특별시, 행정중심도시, 교육과학도시, 다기능복합도시 등이 유력한 대안으로 부상하였다. 이 과정에서 특히 전문가들은 후속대안을 균형발전정책과 연계하여 마련할 것과 행정기능 분산 시 효율성을 고려할 것 등을 강조하였으며 시민단체 및

언론계도 균형발전과 지방분권의 연계를 중시하면서 적극적인 대국민 홍보가 필요함을 지적하였다.

결과적으로 이와 같은 의견 수렴과 민간전문가 그룹 차원에서의 적극적 대안 제시는 국회 신행정수도후속대책 및 균형발전특위에서 「신행정수도후속대책을 위한 연기·공주지역 행정중심복합도시 건설을 위한 특별법」 제정이라는 결론을 도출하는 데 결정적인 역할을 한 것으로 평가된다.

(2) 행정중심복합도시건설특별법 제정

2004년 12월 21일 국회 내에 「신행정수도 후속대책 및 지역균형발전 특별위원회」가 구성되었으며, 특별위원회 내에 신행정수도 후속대책 소위원회 및 지역균형발전 소위원회가 구성되어 보다 구체적이고 실질적인 후속대책을 수립하게 되었다.

특별위원회가 마련한 「신행정수도후속대책을 위한 연기·공주지역 행정중심복합도시 건설을 위한 특별법」은 여러 차례의 회의와 조정을 거쳐 국회특위에 보고되었고, 특위에서 2005년 2월 5일 정세균 의원을 대표로 151명의 여·야·의원들이 공동으로 발의하여 건설교통위원회에 회부하였다. 건설교통위원회의 의결을 거쳐 본회의에 상정된 특별법안은 투표결과 재석 177명 중 158인의 찬성으로 의결되었다. 국회의 본회의를 통과한 법안은 3월 15일 국무회의 심의를 거쳐 3월 16일 대통령의 재가를 얻은 후 3월 18일 공포되었다.

특별법에 따라 4월 7일 민·관의 공동 위원장(국무총리, 민간위원장)과 27인의 위원으로 이루어진 「행정중심복합도시건설추진위원회」를 구성하였다. 건설교통부장관은 국토의 중심부에 위치하여 국가균형발전과 지역성장 효과를 달성할 수 있는 충청남도 금남면, 남면, 동면과 공주시 장기면, 반포면 일원 72.91km²을 추진위원회 심의와 대통령 승인을 받아 행정도시 건설 예정지역으로 지정·고시하고, 사업시행자로서 한국토지공사를 지정·고시하였다. 행정자치부장관은 특별법에 따라 12부 4처 2청 등 총 49개 기관을 이전하는 중앙행정기관 등의 이전계획을 2005년 10월 5일 수립하였고, 건설교통부장관은 행정도시 건설사업의 마스터플랜을 제시하는 건설기본계획(2005년 5월 ~ 2006년 7월)을 수립하였다. 또한 건설재원을 안정적으로 운용하기 위하여 2006년부

터 특별회계를 설치하였으며, 개발사업을 효과적으로 추진하기 위한 별도의 집행기구로 「행정중심복합도시건설청」을 2006년 1월 1일 개청하였다.

(3) 행정중심복합도시 건설에 대한 법률적 논쟁의 종결

「행정중심복합도시건설특별법」이 국회를 통과한 후 3월 18일 공포와 동시에 투기방지대책 등 일부조항은 즉시 시행에 들어갔으며, 시행령은 5월 18일 제정·공포되어 5월 19일부터 법령 전체가 시행되었다. 특별법의 제정단계부터 행정도시 건설을 반대하는 측에서 특별법 시행 이후 헌법소원을 제기할 것이라는 우려를 증명이라도 하듯 최상철 교수 등 12인이 특별법 재심요구 청원서를 3월 21일 국회에 제출하였고, 4월 7일에는 한나라당 박재완 의원 등이 특별법 폐지법률안 및 국민투표 촉구결의안을 국회에 제출하였다. 6월 15일 수도이전반대국민연합 대표 최상철 교수 등 222명이 행정중심복합도시건설특별법에 대하여 위헌확인 헌법소원을 제기하였다.

헌법재판소의 전원재판부에서는 심리와 토의를 위한 첫 평의가 10월 6일 개최되었다. 이후 11월 24일 오후 2시, 9명의 재판관이 입장하였고 윤영철 헌법재판소장이 행정중심복합도시건설특별법 위헌확인 헌법소원에 대한 결정문을 발표하였다. 결정문 주문은 청구인들의 심판청구를 각하한다는 내용이였다. 이에 따라 행정도시 건설에 대한 법률적 논쟁에 마침표를 찍고 행정도시 건설 사업의 본격적 추진을 위한 토대가 마련되었다.

2. 닷 올린 행정중심복합도시 건설

1) 행정중심복합도시 계획수립 과정의 특징

행정중심복합도시 건설은 기본계획(2006년 7월)과 개발계획(2006년 11월) 수립 과정에서 국제공모를 시행하고 도시건설의 수요자를 계획 수립과정에 직접 참여시키는 등 개방형 계획수립체제로 출발하였다.

행정중심복합도시 계획수립 과정의 특징을 살펴보면, 첫째 환상(Ring)형 도시구조를 마련하여 국가균형발전과 국민통합을 상징화하는 등 도시형태와 건설이념을 연계하였다. 특히 도시의 중심부는 시민들이 공유하여 사람과 자연이 공존하는 시민 중심의 지

속가능한 환경도시로 개발할 계획이다.

둘째, 국제공모 및 다양한 토론회, 세미나 등을 통해 개방형 계획 수립 절차를 확립하고 수요자의 참여를 적극 유도하였다. 다양하고 참신한 아이디어를 얻기 위해 단계별로 국제공모를 추진하여 기본계획 및 개발계획에 반영하였다. 2005년에 추진된 도시개념 아이디어 국제공모를 비롯하여, 첫마을 마스터플랜 국제설계경기 및 중심행정타운 조성 국제설계경기 등이 추진되어 전 세계의 전문가들이 다양한 아이디어를 제시하였다.

셋째, 공간계획과 경관계획을 개발계획 수립 단계부터 고려하여 다양하고 매력있는 도시경관이 형성될 수 있도록 하였다. 기존의 도시는 입체적인 건축계획에 대한 고려를 하지 않고 토지이용계획이 수립되어 획일적이고 매력없는 도시경관이 형성되는 문제가 발생하였다. 그러나 행정중심복합도시는 입체적인 이미지 구현을 목표로 하는 마스터플랜을 먼저 수립한 후 이를 토지이용계획에 반영하였다.

행정중심복합도시 건설은 주민참여형 보상을 통한 보상업무의 혁신을 가져오기도 했다. 그 동안 개발사업이라면 으레 높은 건물과 넓은 도로 등 변화된 생활환경이 새로 조성되는 반면, 이주할 곳이 없는 영세민과 철거민들을 만들어내곤 했다. 그러나 행정중심복합도시는 개발사업으로 인한 혜택이 기존 주민과 영세민에게도 충분히 돌아갈 수 있도록 다양한 보상방안을 마련하고 주민이 사업에 적극 참여토록 유도하여 보상업무의 혁신을 이루어냈다.

행정중심복합도시건설청은 2006년에는 중심행정타운, 첫마을사업 등 선도사업을 적극 추진하였다. 주요 정부청사 입지지역을 행정도시를 대표하는 생활권으로 조성하기 위해 중심행정타운 조성사업을 추진하였다. 중심행정타운은 청사부지를 포함하여 총 272만^m²으로 청사부지 34만^m², 교육·문화·복지시설 15.2만^m² 등이며, 개성있고 창의적인 설계안을 발굴하기 위해 마스터플랜을 수립하기 위한 국제설계경기를 추진하였다. 국제설계경기에는 총 33개국에서 204팀이 등록하여 다양한 아이디어가 제시되었다.

중심행정타운 외에도 행정도시 건설을 선도할 상징성 있고 모범적인 주거지를 개발하기 위하여 시범사업으로 첫마을사업을 추진하였다. 첫마을은 연기군 남면 송원리·나성리 일원의 약 1.15km² 규모로서 모범적 주거지 조성을 위해 계획단계부터 입체적 조성을 고려하는 원형지 개발 등 새로운 도시개발 방식을 도입하였다. 첫마을의 사업주체

로는 대한주택공사가 선정되었다.

아울러 행정도시와 인근 지역과의 연계발전을 위해 광역도시계획 마련, 광역교통개선대책 마련 등을 통해 행정도시와 인근 충청권을 연계하는 광역적 네트워크 구축을 위한 기반을 마련하였다. 광역도시계획은 행정도시와 인접지역간의 공간구조 및 기능을 연계하고 역할 분담체계를 마련하기 위한 계획으로, 2006년 1월 연기·공주·대전·청주 등 충청권 9개 시·군(3,598km²)을 행정도시광역계획권으로 지정하였다.

2006년에는 도시명칭 제정, 행정도시의 법적 지위 및 행정구역 검토 착수 등을 통해 자치단체 설립의 기반을 마련하고, 난개발 및 부동산투기 방지, 문화재 조사 등도 차질 없이 추진하여 도시건설을 위한 기반을 조성하였다.

우선 주민입주 및 행정기관 이전 일정에 따라 자치단체의 출범이 가능하도록 도시명칭 등 자치단체 설치 준비기반을 마련하였다. 국민공모, 국민선호도조사, 명칭제정심의위원회 및 추진위원회 심의 등을 거쳐 도시명칭을 세종(世宗, Sejong)으로 확정(2006년 12월)하였다.

또한 주변지역 난개발 및 부동산투기 등 도시개발의 부작용을 방지하기 위한 대책도 적극 추진하였다. 개발행위 허가 심사를 위하여 전문가로 위원회를 구성하고, 불법 개발행위 실태에 대한 점검을 실시(2006년, 24회)하였으며, 토지거래허가구역, 투기지역, 투기과열지구로 지정하고 15개 기관 합동으로 부동산투기대책본부를 운영하였다.

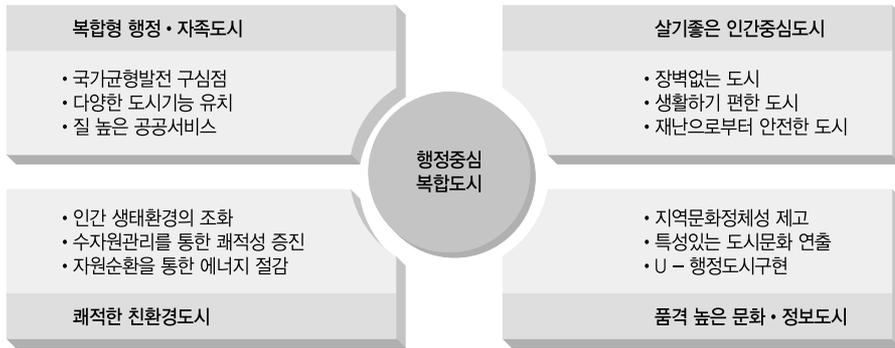
2) 행정중심복합도시의 청사진

2007년 7월 20일, 참여정부 국가균형발전 사업을 선도하는 행정중심복합도시 '세종'의 기공식이 열렸다. 수도권 반발과 위헌 판결 등 우여곡절을 겪은 끝에 마침내 역사적 첫 삽을 뜨게 된 것이다.

행정중심복합도시는 수도권에서 이전하는 중앙행정기능이 중심이 되고 문화·교육·국제교류 등의 기능이 조화된 미래형 복합도시로 건설될 예정이다. 따라서 도시건설의 정책목표를 미래세대를 위한 지속가능한 모범도시 조성으로 정하여, 균형발전 및 국민통합에 기여하고 향후 건설되는 도시들의 새로운 모델을 제시할 수 있도록 구상되었다.

도시건설의 이념을 상생, 도약, 순환, 소통으로 설정하였는데 먼저, 지역·세대·계

행정중심복합도시 건설의 기본방향



자료 : 건설교통부(2006), 「행정중심복합도시 건설기본계획」

층간 갈등을 극복하고 화합을 도모하는 ‘조화로운 도시’를 구현하고 둘째, 행정·환경·문화·기술 등 각 분야의 혁신과 도시의 수준 및 삶의 질 향상을 선도하는 ‘역동하는 도시’를 실현하며 셋째, 자연과 인간, 보전과 개발이 조화되고 생태·경제·사회간 연계와 재생산이 이루어지는 ‘지속가능한 도시’를 지향하고, 마지막으로 참여와 교류로 개방적 민주적 도시문화를 창달하는 ‘열린 도시’를 추구한다.

이러한 목표 아래 도시건설의 기본방향으로 복합형 행정·자족도시, 쾌적한 친환경도시, 살기 좋은 인간중심도시, 품격 높은 문화·정보도시의 구현을 지향하고 있다.

특히 도시의 기본 골격으로 국가균형발전과 분권형시대를 상징하여 환상형 구조를 도입하고 공간이용의 균등성과 민주성을 도시구조에 적응하였다. 환상형 공간구조를 따라 도시의 주요 기능인 중앙행정, 문화/국제교류, 도시행정, 대학/연구, 의료/복지, 첨단지식기반 등을 거점별로 배치하여 도시를 균형있게 형성하고, 분산·분권의 이념을 담아낼 수 있도록 하고 있다.

행정중심복합도시로 이전할 중앙행정기관 등의 이전범위는 2005년 2월 국회의 실행정수도후속대책특별위원회에서 여·야 합의한 사항을 토대로, 12부 4처 2청 등의 중앙행정기관과 그 일부 소속기관 등 총 49개 단위기관을 이전 대상으로 잠정 분류하였다.

이전 대상 기관

구분	대상 기관
대통령 직속기관	<ul style="list-style-type: none"> • 중앙인사위원회 • 소청심사위원회 • 중소기업특별위원회 • 국민고충처리위원회
국무총리 직속기관	<ul style="list-style-type: none"> • 국무조정실 • 국무총리비서실 • 비상기획위원회 • 공정거래위원회 • 국가청소년위원회 • 기획예산처 • 법제처 • 국정홍보처 • 해외홍보원 • 영상홍보원 • 국가보훈처 • 보훈심사위원회
부·청 단위 중앙행정기관	<ul style="list-style-type: none"> • 재정경제부 • 국세심판원 • 공적자금관리위원회 • 금융정보분석원 • 경제자유구역기획단 • 지역특화발전특구기획단 • 교육인적자원부 • 교원소청심사위원회 • 과학기술부 • 문화관광부 • 농림부 • 산업자원부 • 무역위원회 • 광업등록사업소 • 전기위원회 • 정보통신부 • 우정사업본부 • 통신위원회사무국 • 보건복지부 • 환경부 • 중앙환경분쟁조정위원회 • 노동부 • 중앙노동위원회 • 최저임금위원회 • 산업재해보상보험심사위원회 • 건설교통부 • 중앙토지수용위원회 • 항공사고조사위원회 • 항공안전본부 • 해양수산부 • 중앙해양안전심판원 • 국세청 • 소방방재청
총계	12부 4처 2청 등 49개 단위기관

3) 행정중심복합도시 건설의 기대효과

행정중심복합도시의 건설은 국토 공간구조 재편이라는 국가적 차원에서의 의미와 자족적 성장중심으로서 지역거점의 형성이라는 지역적 차원의 의미로 나누어 살펴볼 수 있다.

국가적 차원에서 행정중심복합도시 건설의 기대효과는 다음 4가지 측면을 살펴볼 수 있다. 먼저 수도권 인구분산 효과로서 이전하는 중앙행정기관의 종사자 및 유관인구의 이전은 수도권 인구분산에 기여할 것으로 기대된다.

둘째, 수도권 환경의 개선효과로서 수도권 인구분산으로 인하여 수도권에 대한 환경 부담이 경감되어 환경개선 효과가 기대되며, 폐기물, 대기오염, 하수의 유입 등 환경부담이 절감되고 수도권 주민의 삶의 질이 향상될 것으로 기대된다.

또한 행정중심도시건설을 위한 투자는 전체산업에 대한 광범위한 생산유발 및 고용 창출효과를 가져와 경제활성화에 기여하고, 미래지향적 선진도시 건설의 경험은 향후 도시계획 및 건설산업 분야의 질적 향상에 도움이 된다.

마지막으로 행정중심복합도시 건설은 수도권 종합발전대책, 균형발전정책, 지방분권 등 상호 연관된 모든 정책의 구심점으로 작동하여 '국가재도약'의 견인차 역할을 수행할 것으로 기대된다.

지역적 차원에서 행정중심복합도시의 인근의 주변도시들과 상호기능분담 및 긴밀한 상호작용 네트워크의 형성이 예상된다. 행정중심복합도시의 접근을 위한 연계 교통망이 확충되고 주변지역과의 원활한 교통편의를 위해 철도·도로 등 광역교통체계가 개편되면, 충청권 내 도시 간 연계성이 강화된다.

이러한 인프라 시설의 확충은 지역 내 산업의 생산성 증대와 비용구조 개선을 통해 기업 경쟁력을 강화시킬 것이다. 수도권 등으로부터의 인구유입으로 다양한 노동력 확보가 보다 용이해지고 다양한 기능의 집적으로 지역산업의 경쟁력 강화에 기여할 수 있을 것이다.

제3절 공공기관 지방이전 및 혁신도시 건설

1. 추진 경위

1) 구상과 준비

공공기관의 지방이전 역시 신행정수도 건설과 마찬가지로 2002년 당시 노무현 대통령후보가 중앙행정기관의 부속기관과 정부투자·출연기관 등 공공기관을 적극적으로 지방에 이전하겠다고 공약하면서 출발하였다.

참여정부는 수도권 과밀과 지방 침체로 야기된 국토 양극화를 극복하기 위하여 공공기관의 기능적 특성과 지역전략산업을 연계하여 지역발전의 토대를 구축하고자 혁신도시를 건설하여 공공기관을 집단으로 이전하도록 하였다.

참여정부 출범 이후 노무현 대통령이 「국가균형발전을 위한 대구구상」 발표(2003년 6월 12일)를 통하여 공공기관 지방이전 추진 방침을 천명한 후 관계부처 회의, 국정과제회의(2003년 11월 26일) 등을 통하여 공공기관 지방이전 방안에 대한 본격적인 논의가 시작되었다. 2003년 12월에는 여당이 소수인 어려운 여건 속에서 공공기관 지방이

전 추진의 법적 근거가 되는 「국가균형발전특별법」이 국회 본회의를 통과하였다.

대통령 탄핵소추 등 추진상 어려움이 있었으나 관계부처·공공기관·지자체와 협력하여 수도권 소재 공공기관 현황조사 및 지자체 의견조사를 실시하고, 관계부처에서 지원방안을 검토하는 등 공공기관 지방이전정책을 일관되게 추진하였다. 또한 각 부처별로 산하 기관장 및 노동조합과 대화를 가졌으며 수도권 소재 공공기관 직원들을 대상으로 이전정책 설명회를 개최하였다. 국가균형발전위원회 산하 공공기관지방이전특별위원회는 이전 대상 기관 선정을 위한 검토 작업을 진행하였다.

2004년 8월에는 국가균형발전위원회 논의를 거쳐 「신수도권 발전 및 혁신도시 건설방안」이 발표되었으며, 9~10월에는 시·도지사, 시·도의회 의장 등을 대상으로 시·도 순회 이전정책설명회가 개최되었다.

헌법재판소에서 2004년 10월 21일 「신행정수도의건설을위한특별조치법」에 대한 위헌 결정이 내려지자 공공기관 지방이전에 대한 회의론이 확산되었다. 이에 정부는 대통령 주재 시·도지사 회의, 총리 주재 시·도지사 회의 및 일반 시민 대상 시·도 순회 정책설명회를 개최하여 신행정수도 후속대책과 함께 공공기관 지방이전 추진의지를 지속적으로 표명하였다.

국회 여·야가 함께 참여하는 신행정수도후속대책및지역균형발전특별위원회가 설치되어 신행정수도 후속대책 및 지역균형발전 문제를 다루게 됨에 따라 동 특위 및 동 특위 내 지역균형발전소위원회에 공공기관 지방이전 추진현황을 보고하고 국회의 협조를 이끌어내었다.

2) 공공기관 지방이전 계획 확정·발표

「신행정수도후속대책을위한연기·공주지역행정중심복합도시건설을위한특별법」이 국회 본회의를 통과하여 신행정수도 후속대책이 정리됨에 따라 공공기관 지방이전도 범정부적인 협력체계를 구축하여 이전 계획의 확정·발표를 위한 본격적 절차가 진행되었다.

총리실 기획재장이 주재하는 정부대책반회의, 청와대 비서실장이 주재하는 공공기관 지방이전 지원회의, 경제정책수석이 주재하는 실무상황점검회의를 매주 개최하는 등 범정부적인 협력체계를 가동하였고, 각 부처에서도 공공기관지방이전추진단을 운영하였

다. 또한 필요 시에는 총리가 주재하는 당정청 고위정책조정회의를 수시로 개최하였다.

2005년 3월 30일에 개최된 총리 주재 시·도지사 간담회에서는 공공기관 지방이전계획의 최종 확정·발표 전에 정부와 시·도간에 이전원칙과 기준에 대하여 기본협약을 체결하기로 하였다. 이에 따라 시·도 행정부지사회의, 시·도 기획관리실장회의 등에서 논의를 거쳐 정부와 12개 시·도지사(수도권, 대전 제외)간에 공공기관 지방이전 기본협약이 5월 27일 체결되었다.

공공기관 지방이전 계획 확정을 위한 절차가 본격적으로 추진됨에 따라 노조 측도 이전반대 시위 등 투쟁 강도를 높여 나갔으나, 정부는 노조 측과 지속적으로 대화하여 정부와 상급노조단체 간에 노·정협약을 체결하고 이전정책 추진에 협력하기로 하였다. 또한, 공공기관 이전정책에 대한 공감대를 확산하고 여론을 수렴하기 위하여 심포지엄, 공청회, 기자간담회, 부처별 공공기관 직원대상 설명회 등을 개최하고 홍보책자 발간, TV·라디오·인터넷 등 언론매체를 통한 홍보활동을 전개하였다.

공공기관 지방이전 계획은 국가균형발전위원회 및 국무회의 심의를 거쳐 2005년 6월 24일 확정·발표되었으며, 건설교통부 고시 제2005-204호로 2005년 7월 11일 관보에 게재되었다. 또한 「수도권발전종합대책」을 6월 28일 발표하여 수도권과 지방의 상생발전 의지를 재확인하였다.

3) 이전할 공공기관과 함께 새롭게 태어날 혁신도시들

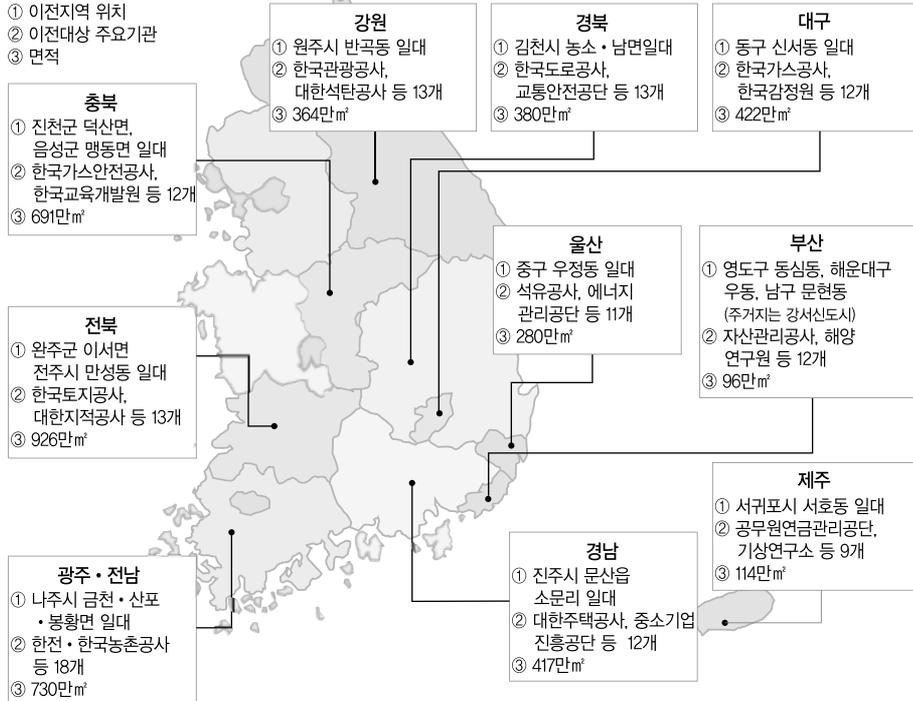
정부와 시·도 간 기본협약에 따라 정부에서는 「혁신도시입지선정지침」을 시·도에 제시하였으며, 동 지침에 따라 각 시·도는 혁신도시입지선정위원회를 구성하여 혁신도시 후보지를 선정하고 정부 협의를 거쳐 혁신도시 입지를 발표하였다. 또한 시·도별로 정부와 시·도-이전기관 간에 이행기본협약을 체결하여 공공기관 지방이전 관련 주요 당사자들이 혁신도시 건설에 협력하기로 하였으며, 동 협약에 따라 시·도별로 지방이전추진협의회를 구성하였다.

혁신도시 입지선정이 마무리된 후 ‘혁신도시건설보고회’를 개최하여(2006년 2월 21일, 전주) 혁신도시 개발방향을 제시하고, 혁신도시 개발 기본구상 수립 방향을 마련하여 발표하였다(2006년 4월 10일).

시·도별 혁신도시 입지선정 현황

시·도별 혁신도시 입지선정 현황

- ① 이전지역 위치
- ② 이전대상 주요기관
- ③ 면적



자료 : 건설교통부

2. 추진 과정에서의 몇 가지 쟁점

1) 어느 기관을 옮길 것인가?

지방으로 이전할 공공기관의 범위를 어떻게 정할 것인가가 우선 큰 문제로 제기되었다. 국가균형발전위원회 산하 공공기관지방이전특별위원회는 수도권 소재 268개 기관 중 수도권 잔류기관은 78개, 지방이전 대상기관은 190개로 잠정 분류했다. 또한 당연 잔류기관 43개 기관과 수도권 입지가 불가피한 기관 35개 기관을 선정하여 국가균형발전위원회의 심의를 거치도록 하였다.

그러나 2004년 6월 공공기관이전특별위원회의 검토 이후에 실행정수도 위헌결정과

이전대상 공공기관 현황

전국 공공기관	수도권소재 기관	이전 대상기관				
		계	소속기관	투자·출자기관	출연기관	개별법인
409	345	175	67 ¹⁾	26	53 ²⁾	29

1) 위원회 13개, 교육연수·연구기관 22개, 기타 32개

2) 이전계획 발표 직후(2005.7.1) 경제·인문사회연구회로 통합된 경제사회연구회와 인문사회연구회는 본 보고서에서 하나의 기관으로 취급하였음

위헌결정 후속대책으로 추진된 「행정중심복합도시특별법」 제정 등으로 이전·잔류기관 분류의 재검토가 불가피하게 되었다. 이에 따라 2005년 4월 국가균형발전위원회는 공공기관 현황조사를 실시하여 그 결과를 바탕으로 이전·잔류여부 보완검토를 실시하였다. 2005년 4월 29일에 개최된 제6차 공공기관이전특별위원회에서는 이전/잔류기관 분류에 대한 최종적인 논의를 하였다. 이러한 공공기관특별위원회의 안을 국가균형발전위원회 본회의 및 국무회의에서 논의한 결과 176개 기관이 지방이전 대상기관으로 확정되었다. 이후 경제사회연구회와 인문사회연구회가 경제·인문사회연구회 하나로 통합되어 175개 기관으로 최종 확정되었다.

공공기관 지방이전 계획에 따라 이전하는 공공기관의 총규모는 본사정원 3만 2000명, 지방세 납부액 연 800억 원, 예산액 연 140조 원에 달한다. 2012년까지 175개 공공기관이 지방으로 이전을 완료하게 되면 지방 소재 공공기관의 비중은 현재의 15%에서 65%로 증가하게 될 것이다.

이전지역은 수도권과 대전청사와 대덕연구단지 등 다수의 공공기관이 소재하고 있는 대전을 제외한 12개 광역시·도로 하였다. 그리고 12개 광역시·도로 이전할 공공기관 선정은 국가균형발전정책의 효과를 극대화하기 위해 형평성과 효율성이란 두 가지 원칙을 적용하였다. 형평성 원칙에 따라 시·도별 지역발전 정도를 감안하여 적정하게 차등 배치하였으며, 효율성 원칙에 따라 공공기관 지방이전이 지역발전에 최대한 기여할 수 있도록 지역여건과 각 기관의 특성을 종합적으로 고려하여 이전지역을 결정하였다. 아울러 가능한 범위 내에서 지역이 원하는 유치희망기관과 기관의 이전희망지역 등도 반영하고자 노력하였다.

2) 이전 대상기관 조합원들과의 갈등과 설득

이전 대상 공공기관의 노조는 지방이전 시 업무효율성 저하, 생활여건 악화 등을 이유로 2005년 6월 노·정협약이 체결되기 전까지 지방이전에 반대하는 활동을 전개하였다. 이러한 이전반대 활동은 특히 전국공공노동조합연맹(공공노련), 전국공공운수사회서비스노동조합연맹(공공연맹) 등 상급노조단체를 중심으로 이루어졌다.

노동조합의 반발에 따라 정부에서는 정부대책반 노조팀을 중심으로 관련 여러 상급노동조합 측과 수차례에 걸쳐 협의를 진행하였다. 정부와 한국노총 전국공공노동조합연맹·전국금융산업노동조합은 2005년 6월 21일 정부가 추진하고 있는 공공기관 지방이전정책의 원활한 추진을 위해 공동 노력하며, 정부는 이전에 따른 기관과 임직원에게 지원대책을 수립하기로 하는 노·정 협약을 체결하였다. 또한 정부와 민주노총 공공연맹도 2005년 6월 23일 정부과천청사에서 정부가 추진하고 있는 공공기관 지방이전의 원활한 추진과 노동자의 권리보호를 위하여 공동 노력하기로 하는 노·정 협약을 체결하였다.

3) 대형공공기관 유치를 위한 지자체들 간의 경쟁

공공기관 이전과 관련하여 지방의 각 지자체는 2004년 초 활발한 유치전을 전개하면서 일부 과열 현상이 나타나기도 하였다.

예를 들면 울산광역시도 수도권 소재 공공기관 유치를 위해 ‘세계적인 친환경 산업수도 울산으로 오십시오’라는 제목의 홍보자료를 132개 공공기관에 발송하였는데, 이 당시 울산시가 중점적으로 유치를 추진한 공공기관은 한국석유공사와 근로복지공단 등 울산의 특성에 맞는 석유·화학과 에너지, 환경, 노동 분야의 20여 개 공공기관에 달하였다.

공공기관 지방이전에 충북이 제외될 것이란 소문을 들은 충북에서는 충북 보은군농촌지도자회 등 6개 농민단체가 2004년 8월 3일 보은군농업기술센터에서 공공기관 충북이전 배제 철회를 촉구하는 결의대회를 갖고 청와대와 국무총리실 등에 이 같은 내용을 담은 건의서를 제출하였다.

이에 반하여 수도권 지자체는 정부의 공공기관 지방이전정책을 강력하게 반대해 왔

으며, 경기도 시장·군수협의회는 행정수도·공공기관·기업 지방이전 반대 결의문을 채택하는 등 이전반대 입장을 공개적으로 표명하였다.

정부에서는 수도권과 지방이 상생발전할 수 있도록 2004년 8월 31일 「신수도권발전 및 혁신도시 건설방안」을 발표하게 되었다. 이날 강동석 건설교통부장관은 국가균형발전의 큰 틀 속에서 다핵형·혁신형 국토와 글로벌형 국토 경영을 구체적으로 실천하기 위하여 현행 규제위주·중앙정부 주도의 경직적 수도권 정책을 단계적·점진적으로 중앙과 지자체가 상호 협조하는 체제로 전환할 것이라고 말했다. 특히 성경룡 국가균형발전위원장은 분권·분산을 통한 혁신 주도형 패러다임으로 전환하여 수도권과 지방이 모두의 삶의 질과 경쟁력을 향상시켜야만 국가 재도약이 가능하다고 하면서 수도권과 지방 간에 이해와 협조가 필요하다고 강조하였다.

정부는 공공기관 지방이전 정책의 취지, 주요내용과 향후일정 등에 대하여 광역 지자체를 대상으로 지역의견을 수렴하기 위해 정책설명회를 개최하고 의견을 청취하였다.

2005년 2월 24일 국회 신행정수도후속대책특위 산하 지역균형발전소위원회에서 대형공공기관을 지역별로 1개씩 배치하겠다는 방침이 수면위로 나타나면서 지역에서는 대형공공기관 유치를 위한 경쟁이 심화되었다. 일부 시·도는 대규모 공공기관 유치 무산 시 공공기관 지방이전 계획 수용을 거부할 의사가 있음을 공개적으로 표명하였다.

2005년 5월 21일 12개 시·도 기획관리실장이 참석한 가운데 「공공기관 지방이전 기본협약」 체결을 앞두고 사전 조율작업을 벌였으나 각 시·도 간 의견이 엇갈려 합의에 실패하였다. 우여곡절 끝에 정부는 2005년 5월 27일 이해찬 국무총리 주재로 국가균형발전위원장과 관계부처 장관, 12개 시·도 지사가 참석한 가운데, 공공기관 지방이전 및 혁신도시 건설정책의 원활한 추진을 위한 정부와 12개 시·도 간 기본협약을 체결하였다. 정부와 12개 시·도 간 기본협약 체결로 공공기관 지방이전 및 혁신도시 건설정책은 추진에 탄력을 받게 되었다.

4) 입지선정을 둘러싸고 광역지자체 내 갈등 표출

정부와 시·도 간 기본협약에 따라 정부에서는 2005년 7월 27일 「혁신도시입지선정 지침」을 시·도에 제시하였으며, 동 지침에 따라 각 시·도는 혁신도시입지선정위원회

를 구성하여 혁신도시 후보지를 선정하고 정부 협의를 거쳐 동년 12월 혁신도시 입지를 발표하였다. 혁신도시 입지선정이 마무리된 후 2006년 2월 21일 전주에서 ‘혁신도시 건설보고회’를 개최하여 혁신도시 개발방향을 제시하고, 혁신도시 개발 기본구상 수립 방향을 마련하여 동년 4월 10일에 발표하였다.

혁신도시 입지선정과정에서는 지자체 내에서 여러 갈등이 표출되었으며, 일부 지역은 법정 소송을 벌이기도 했다.

건설교통부가 국토연구원에 연구 용역을 발주하여 마련한 혁신도시 입지선정기준에 따르면 혁신도시 입지는 혁신거점으로서의 발전 가능성, 도시개발의 적정성, 지역 내 동반 성장 가능성을 토대로 총 8개의 평가항목별 배점기준을 제시하되, 지역여건을 고려할 수 있도록 10% 범위 내에서 조정할 수 있도록 하였다. 즉 필요 시 지역여건을 고려하여 10점의 범위 내에서 새로운 평가항목을 신설하거나 기존 항목에 가산하여 적용할 수 있도록 하였다.

입지선정기준에 대하여 지자체에 결정권을 주지 않는다며 일부 지자체의 갈등이 있었지만 지자체의 의견을 수렴하고 국가 전체 차원에서 합리적인 방향으로 추진할 계획임을 확인시키는 노력을 하였다.

이러한 노력을 통해 갈등이 점차 완화되면서 혁신도시 입지가 선정되었다. 정부의 혁신도시 입지선정 평가기준에 따라 각 시·도지사 책임하에 수도권과 대전·충남을 제외한 11개 광역시·도에서 10개 혁신도시 입지가 선정되었다.

전북은 전주시 중동·만성동과 완주군 이서면 일대, 경남은 진주시 문산읍 소문리 일대, 광주와 전남은 공동 혁신도시로 전남 나주시 금천·산포·봉황면 일원, 대구는 동구 신서동 일대, 울산은 중구 우정동 일대, 강원은 원주시 반곡동 일대, 경북은 김천시 농소면·남면 일대, 제주는 서귀포시 서호동 일대, 충북은 진천군 덕산면·음성군 맹동면 일대, 그리고 부산은 강서신도시에 공동주거지가 마련되고 3개의 기능군(해양수산관련 4개 기관은 영도구 동삼동 매립지, 금융기관은 남구 문현금융단지, 영화관련기관은 해운대구 센텀시티)으로 이전기관이 배치되는 것으로 잠정 선정되었다. 이 결과는 정부와의 협의를 거쳐 확정되었으며, 규모는 지구 지정 시 확정하도록 하였다.

3. 참여정부 공공기관 지방이전의 특징

참여정부가 주요 국정과제의 하나로 추진하고 있는 공공기관 지방이전은 다음과 같이 몇 가지 특징을 지니고 있다.

첫째, 175개 기관을 지방으로 이전하는 대규모 국책 과제이다. 과거 정부에서 일부(10~50개 정도) 공공기관을 대상으로 이전을 추진하였던 것에 비하여 참여정부의 공공기관 지방이전은 수도권 소재 345개 공공기관 전체를 대상으로 검토했다.

둘째, 국가균형발전을 위해 대의명분이 있는 정책이나, 실천에는 많은 마찰이 수반되는 복잡한 갈등 과제이다. 정부, 이전기관, 지자체(수도권/비수도권, 광역/기초) 간에 이전 여부, 이전지역 등에 있어 견해를 달리하는 다차원적 갈등 구조를 지닌 과제이다.

셋째, 행정중심복합도시 건설, 수도권발전대책 등과 연계하여 수도권과 지방의 상생발전을 도모하는 공동 과제이다.

넷째, 과거와 달리 법에 명시된 근거에 의해 추진하는 법적 과제이다. 과거 3차례(1973년, 1980년, 1990년)에 걸쳐 추진된 공공기관 이전은 대통령이나 총리의 지시에 바탕을 두고 추진되었으나, 이번에 추진하는 공공기관 지방이전은 「국가균형발전특별법」에 그 근거를 두고 있다.

또한 과거 정부의 공공기관 이전과 비교할 때 참여정부의 공공기관 지방이전정책은 수도권 과밀해소와 지역특성화 발전을 아울러 도모하고, 이전 대상기관이 포괄적이며,

과거 정부와 참여정부의 공공기관 지방이전 비교		
구 분	(종전) 이전 추진 사례	(금번) 공공기관 지방이전 계획
목 표	수도권 인구 분산	수도권 과밀해소+지역특성화 발전
근 거	대통령(총리) 지시	국가균형발전특별법
이전기관	한정적	포괄적
이전지역	수도권 및 충청권	비수도권 전역
이전방식	기관별 개별이전	기능별 집단이전

이전지역을 비수도권 전역으로 하고 있으며, 기능별 집단이전 방식을 택하고 있다는 점에서 차이가 있다.

4. 혁신도시의 추진현황과 과제

1) 혁신도시 개발의 기본구상

혁신도시란 이전하는 공공기관 및 산업·대학·연구소·지자체가 서로 긴밀히 협력할 수 있는 최적의 혁신여건과 수준 높은 주거·교육·문화·환경 등 정주여건을 갖춘 새로운 차원의 미래형 도시다. 이는 특히 공공기관 지방이전을 촉매로 혁신성과 역동성을 갖춘 특성화된 도시 또는 지구를 건설하여 지역발전거점으로 육성하고자 하는 것이다.

즉 수도권에서 이전하는 공공기관을 혁신도시로 이전하여 지역혁신에 중추적 역할을 담당하도록 하자는 것이다. 공공기관의 기능적 특성과 각 지역특성에 부합한 지역전략산업 육성정책을 연계함으로써 지역발전의 토대를 구축하고자 혁신도시로 집단적으로 이전하는 것이다. 이는 혁신도시 건설을 통해 지역특성화 발전을 촉진함과 더불어 지역의 혁신클러스터 형성과도 연계시켜 자립적 지역발전을 도모하고 지역의 활력과 경쟁력을 제고하려는 전략이다.

이전하는 공공기관을 수용하는 혁신도시는 자생력 있고 지속가능한 지역의 성장거점을 지향하고 있다. 이를 위해 지방으로 이전하는 공공기관을 중심으로 관련 기업, 대학, 연구기관이 지리적으로 인접하여 상호 유기적인 네트워크를 형성하여 혁신을 창출·확산하는 여건을 조성할 계획이다.

이전하는 공공기관은 지역의 전략산업이나 육성산업과 관련을 가지는 기능군으로 집단이전하게 된다. 이들 공공기관은 지역내 대학이나 연구소와 연구협력 및 지원 등을 통해 혁신주체로서 매우 중요한 역할을 수행할 수 있다. 산·학·연·관의 협력과 네트워크를 촉진하는 혁신환경을 조성하기 위해 혁신지원센터 등과 같은 다양한 지원시설의 설치를 계획하고 있으며, 혁신도시 내 주체들 간의 교류모임, 연구회, 협의회 등의 조직을 구성하고 이를 지원하는 산학협력촉진제도, 기업유치지원제도 등 제도적 환경

시·도별 이전 기능 및 지역발전 전망

구분	이전 기능	지역산업 및 지역발전 전망
부산	해양수산 금융산업 영화진흥 등	· 동북아의 물류비즈니스 중심도시 · 동남광역경제권의 중추관리도시 · 제2의 금융중심지 · 영화·영상산업
대구	산업진흥 교육·학술진흥 가스산업 등	· 대구·경북권 산업클러스터 중추도시 · 대구·경북권 연구개발(R&D) 거점구축 · 고급인력 배출의 교육혁신도시
광주	전력산업	· 에너지산업 광역클러스터 중심도시
울산	에너지 근로복지 산업안전 등	· 기존 주력산업의 다양화 · 미래 성장동력 신산업 발전 · 선진국형 산업복지 도시
강원	광업진흥 건강생명 관광 등	· 기존산업 구조고도화 · 생명건강산업의 메카 · 청정환경의 동북아 관광허브지대
충북	정보통신 인력개발 과학기술 등	· 바이오산업과 미래정보통신산업의 조화로운 발전 · 고도 교육인프라와 혁신형 인력양성 지원도시
전북	국토개발관리 농업생명 식품연구 등	· 환황해경제권의 성장 · 교류전진기지 · 첨단 농업생명, 생물산업클러스터의 중심
전남	정보통신 농업기반 문화예술 등	· 전통산업과 첨단산업의 조화로운 발전 · 농업기반 고도화로 선진농업지역 구현
경북	도로교통 농업기술혁신 전력기술 등	· 선진형 교통인프라의 물류거점 · 친환경·첨단과학기술 접목한 미래형 농도
경남	주택건설 중소기업진흥 국민연금 등	· 건설기술 및 관련서비스산업 육성 · 지식집약형 첨단산업(육성)의 중심지
제주	국제교류 교육연수 국세관리 등	· 제주국제자유도시 육성 · 교육연수 특성화로 지역경제기반 강화

자료 : 건설교통부(2005), 수도권 공공기관의 효율적인 지방이전 추진방안

도 구비하도록 할 계획이다.

혁신도시에서는 물리적으로 산·학·연·관 구성원들의 협력과 교류를 원활하게 이

를 수 있도록 구상하여 이에 부합하는 공간구조를 갖추고, 교육, 문화, 교통, 통신 등 최상의 도시인프라를 구비하도록 하고 있다.

이를 구현하기 위해 도시내부에 혁신주체의 지식교류와 상호학습을 위한 공간인 혁신중심지구를 조성한다. 일상적으로 이용하는 상업·업무·문화·스포츠·여가시설 등을 보행자 몰 주변에 배치하고 미래형 도시에 걸맞은 첨단인 교통·정보통신체계를 구축한다는 것이다.

장소매력도를 높이기 위해 충분한 녹지공간과 오픈스페이스를 확보하며 자연환경을 보전하고 생태보전시스템을 갖추도록 조성한다. 주거와 여가환경도 고급인력이 유인되고 정착하여 정주할 수 있도록 매력있고 쾌적하게 조성하고 개방형 자율학교 등 우수한 교육인프라도 구축할 계획이다.

2) 추진 현황

2006년 12월 22일 국회에서 「혁신도시 건설지원특별법」이 본회의를 통과함에 따라 혁신도시 건설을 위한 법적·제도적 기반이 마련됐다.

총면적 6600만㎡으로 전국 11개 시·도에 10개 혁신도시(부산, 대구, 나주, 울산, 원주, 진천·음성, 전주·완주, 김천, 진주, 서귀포)가 건설될 예정이며 이전 공공기관은 한국전력(광주), 한국해양연구원(부산), 한국가스공사(대구), 한국석유공사(울산) 등 125개에 달한다. 이밖에 혁신도시가 아닌 충남의 행정중심복합도시와 개별 지역으로 이전하는 공공기관도 일부 있다. 현재까지 진행된 혁신도시 건설구상의 현황 및 개발컨셉트는 <표 2-34>와 같다.

2006년까지 지구지정 및 개발계획 수립, 2007년 중 착공하고 2012년에 완공하여 공공기관 지방이전을 완료할 계획으로 추진 중이다.

2007년 9월 12일 국제교류연수도시 건설을 목표로 한 ‘제주 서귀포 혁신도시’가 전국 10개 혁신도시 가운데 처음으로 첫발을 내디뎠고, 같은 달 20일에는 경북 김천 혁신도시가 두 번째 기공식을 가졌으며, 10월 31일에는 경남 진주 혁신도시가, 11월 8일에는 광주 전남 공동혁신도시가, 12월 26일에는 울산 혁신도시가 각각 기공식을 가졌다.

혁신도시 현황(이전기관, 개발컨셉트)

지역	위치	이전기관	개발컨셉트
부산	영도구 해운대구 남 구	한국해양연구원, 한국해양수산개발원, 국립해양조사원, 국립수산물품질검사원, 한국주택금융공사, 증권예탁결제원, 대한주택보증, 영화진흥위원회, 영상물등급위원회, 한국남부발전, 한국청소년상담원, 한국자산관리공사 등 12개	<ul style="list-style-type: none"> • 21세기 동북아시아 해양수도 - 남부 경제권의 중추도시 - 세계자유무역 거점도시
대구	동 구	신용보증기금, 한국산업기술평가원, 한국산업단지공단, 한국학술진흥재단, 한국사학진흥재단, 교육인적자원연수원, 한국교육학술정보원, 한국가공공사, 한국전산원, 한국감정원, 중앙119구조대, 중앙신체검사소 등 12개	<ul style="list-style-type: none"> • Brain City(지식창조) - 학원중심의 Edu-City - 에너지 절약형 Solar City
광주· 전남	나주시	한국전력공사, 한전기공, 한국전력거래소, 한국농촌공사, 정보통신부지식정보센터, 한국정보보호진흥원, 전파연구소, 한국전파진흥원, 프로그램심의조정위원회, 한국농촌경제연구원, 농업연수원, 한국문화예술위원회, 한국문화콘텐츠진흥원, 한전KDN, 해양경찰학교, 농수산물유통공사, 저작권심의조정위원회, 사립학교교직원연금관리공단 등 18개	<ul style="list-style-type: none"> • Agro-Energypia - 신재생 에너지 및 농업, 생물 산업 중심도시
울산	중 구	한국석유공사, 에너지관리공단, 에너지경제연구원, 한국동서발전, 근로복지공단, 한국산업인력공단, 산재의료관리원, 노동부종합상담센터, 한국산업안전공단, 국립방재연구소, 운전면허시험관리단 등 11개	<ul style="list-style-type: none"> • 경관중심의 그린에너지 폴리스 - 에너지 절약형도시 - 환경친화형 도시
강원	원주시	대한광업진흥공사, 대한석탄공사, 광해방지사업단 국민건강보험공단, 건강보험심사평가원, 대한적십자사, 한국보훈복지의료공단, 한국관광공사, 국립공원관리공단, 도로교통안전관리공단, 국립과학수사연구소, 한국지방행정연구원, 산림항공관리소 등 13개	<ul style="list-style-type: none"> • Vitamin City - 건강도시(well-doing) - 참살이 도시(well-being)
충북	진천군 음성군	한국소프트웨어진흥원, 정보통신정책연구원, 한국인터넷진흥원, 한국교육개발원, 한국교육과정평가원, 중앙공무원교육원, 법무연수원, 한국노동교육원, 한국과학기술평가원, 한국소비자보호원, 기술표준원 한국가스안전공사 등 12개	<ul style="list-style-type: none"> • 교육·문화 이노벨리 - IT, BT 벤처도시 - 연수도시 - 문화·정보·환경도시
전북	전주시 완주군	한국토지공사, 대한지적공사, 농업과학기술원, 농업생명공학연구원, 농업공학연구소, 원예연구소, 작물과학원, 축산연구소, 한국농업전문학교, 한국식품연구원, 자치인력개발원, 한국간행물윤리위원회, 한국전기안전공사 등 13개	<ul style="list-style-type: none"> • Agricon City - 농생명 과학 도시 - 친수공간형 전원도시
경북	김천시	한국도로공사, 교통안전공단, 한국건설관리공단, 국립수의과학검역원, 국립식물검역소, 국립종자관리소 국립농산물품질관리원, 한국전력기술, 정보통신부조달사무소, 조달청중앙구매사업단, 한국객생보호공단, 기상청기상통신소, 대한법률구조공단 등 13개	<ul style="list-style-type: none"> • 경북 Dream Valley - IT·BT (농업) 벤처도시 - 교육·문화·환경도시

지역	위치	이전기관	개발컨셉트
경남	진주시	대한주택공사, 주택관리공단, 한국시설안전기술공단 중소기업진흥공단, 산업기술시험원, 요업기술원, 한국전자거래진흥원, 한국남동발전, 한국송강기안전관리원, 국방품질관리소, 중앙관제분석소, 국민연금관리공단 등 12개	• 경남 Inno-River City - 기업지원 거점도시 - 녹색친수 도시
제주	서귀포	한국국제교류재단, 재외동포재단, 국세공무원교육원, 국세청기술연구소, 기상연구소, 공무원연금관리공단, 국세종합상담센터, 건설교통인재개발원, 한국정보문화진흥원 등 9개	• 국제교류 · 연수 폴리스 - 국제교류 거점도시 - 연수휴양 · 관광도시

3) 기대효과

이러한 혁신도시 건설로 기대되는 효과는 크게 지역의 혁신역량 제고, 산업클러스터 형성 촉진, 고용증대 등 지역경제 활성화로 나눌 수 있다. 특히 혁신도시 건설은 공공기관과 지역대학, 기업 등과 협력을 유도하고, 지방의 우수인력도 확보할 수 있으며, 아울러 공공기관 이전은 민간기업 지방이전 및 지역 내 창업을 촉진시키는 한편 관련 서비스업의 활성화를 가져와 산업클러스터 형성을 촉진할 수 있을 것으로 기대된다.

또 고용 유발효과 13만 3000명, 생산 유발효과 연 간9조 원, 부가가치 유발효과 4조 원 등 지역경제가 활성화할 것으로 예상된다. 실제 공공기관 지방이전은 지방세 수입증가로 이어져 지방재정의 확충에 기여할 것으로 보인다. 175개 이전대상 공공기관의 최근 3년간(2002~2004년) 지방세 납부액은 모두 2268억 원으로 연평균 756억 원에 이른다. 이와 함께 지역특화산업과 연계해 지역산업발전 및 특성화에도 기여할 것으로 보인다.

4) 향후 과제

공공기관 지방이전 및 혁신도시 건설은 도시인프라 구축에서 완전한 성장거점으로 정착하기까지 10~30년이 걸리는 대규모 장기 과제이다. 따라서 참여정부 임기 내에는 이러한 장기 계획이 계획대로 착실히 추진될 수 있도록 법적·제도적 기반을 다지고 지구지정 후 개발계획을 수립하여 착공한다는 취지에 따라 추진해왔다. 향후 공공기관 지방이전 및 혁신도시 건설의 주요 추진과제를 보면 다음 그림과 같다.

노무현정부

- 제도적 기반 구축(2006)
 - 자원특별법 제정, 특별회계 설치
 - 이전지원방안 관련 법령 정비
- 추진체계 구축(2006)
 - 혁신도시위원회 등 구성
- 이전기관 -지역 협력체계 구축(2006)
 - 겸임교수 · 인턴십 · 공동연구개발 · 장학금 지급 등 조기 추진
- 개발계획 수립(2006~2007)
 - 기본구상 마련, 지구지정, 용지보상
 - 개발계획 및 실시계획 수립

노무현정부 이후

- 혁신도시 건설(2008~2012)
 - 부지조성 및 사옥건축
 - 건설과정 점검 및 관리
- 종전부지 매각 및 활용(2008~)
- 공공기관 이전(2012년까지)
 - 선도기관 등 조기이전 추진
- 지역산업과 연계발전 본격 추진(2010~)
 - 유관기업 유치, 연관산업 육성
 - 산 · 학 · 연 네트워크 활성화

제4절 기업도시 건설

1. 추진경위

1) 전경련의 제안과 정부의 수용

그 동안 우리나라는 양적 성장을 중요시하는 개발과정에서 인구뿐만 아니라 산업도 수도권으로 집중되는 수도권 과밀 현상이 심화되어 왔다. 상위 1,000대 기업 중 수도권 분포는 72.6%, 벤처기업 분포는 69.5%, 외국인 투자기업 분포는 78.9%로 기업의 수도권 집중이 매우 심각한 수준이다. 이러한 기업의 높은 수도권 집중 현상은 기업들의 생산입지 경쟁심화 및 새로운 기업투자를 위한 입지환경의 악화를 초래하였다.

이와 같은 상황을 인지한 전국경제인연합회(이하 '전경련')는 기업의 투자 확대를 유도하기 위해 2003년 10월 17일 기업도시 개발을 제안하게 되었다. 전경련은 2004년 6월 15일 외국 사례조사 등 기본조사를 거쳐 '기업도시포럼'을 개최한 후 특별법 제정을 정부에 건의하였다.

문제의 심각성을 느끼고 있던 건설교통부도 2004년 6월 건설교통부차관을 위원장으로 「기업도시지원 실무위원회」를 구성하고 기업도시지원에 관한 기본방향을 검토하는

등정부 내 기업도시 개발을 위한 지원체제 마련에 착수하였다.

건설교통부는 국가균형발전위원회와의 논의를 거쳐 지역 및 도시와의 협력을 통해 기업의 가치창출을 극대화할 수 있는 기반을 다질 수 있도록 「기업도시특별법」안을 마련하였다. 2004년 6월에 마련된 특별법안은 관계기관, 전문가, 시민단체 등과의 협의를 거쳐 12월 9일 국회를 통과하여 12월 31일 공포하게 되었다.

2) 시범지역 선정

건설교통부는 특별법이 공포예정(2004년 12월 31일)됨에 따라 기업도시 개발사업의 조기 가시화 등을 위하여 기업도시 시범사업 선정을 추진하기로 하였다. 2004년 12월 28일 전경련 주관으로 「기업도시 개발제도 및 유치전략 설명회」가 개최되어 기업도시 제도 및 시범사업에 대한 이해와 폭넓은 의견수렴을 위한 노력이 이루어졌다.

건교부는 2005년 5월 6일 시범사업 선정 등 기업도시에 관한 중요정책을 심의·의결할 수 있도록 국무총리를 위원장으로 14개 관계부처 장관이 당연직으로 참여하고 건설교통부장관이 위촉하는 15인의 민간위원이 참여하는 기업도시위원회를 구성하고 위원회 활동에 관하여 간담회를 개최하였다. 위촉된 민간위원은 기업도시 정책을 심도있게 심의하기 위하여 각 분야별 전문가로 엄선되었으며, 시민단체 인사와 여성 등을 포함하는 등 대표성도 다양하게 확보할 수 있게 구성되었다.

정부는 5월 18일 총리 주재로 제1차 기업도시위원회를 개최하여 「기업도시 입지제한 지역」과 「시범사업 선정·평가계획」등을 심의·의결하였다. 기업도시 입지제한지역은 ① 수도권 ② 광역시(군지역 제외) ③ ‘대규모 개발사업 집중지역 및 인근지역’이다. ‘대규모 개발사업 집중지역 및 인근지역’은 행정중심복합도시 예정지역·주변지역에 인접한 10개 시·군과 수도권에 인접하여 개발압력이 높은 3개 군 등이다. 「시범사업 평가기준」은 ① 국가균형발전기여도 ② 지속발전가능성 ③ 대규모 개발사업 부합성 ④ 사업실현 가능성 ⑤ 안정적인 지가관리 등의 5대 요건으로 이루어져 있다.

정부는 2005년 7월 8일 제2차 기업도시위원회를 개최하여 기업도시 시범사업을 신청 받은 8개 지역 중 전남 무안(산업교역형), 충북 충주와 강원 원주(지식기반형), 전북 무주(관광레저형)를 포함 총 4개 지역을 시범사업으로 선정하는 한편, 경남 사천(관광레

시범사업 평가결과 신청지역별 각종 순위					
도시유형	신청지역	①유형별순위	②종합순위	③공통기준순위	④개별기준 순위
산업교역형	무안	1	6	5	6
자식기반형	충주	1	2	2	5
	원주	2	5	4	4
관광레저형	태안	1	1	1	3
	무주	2	3	3	1
	영암해남	3	4	6	2
	사천	4	7	8	7
	하동광양	5	8	7	8

※(종합순위 및 개별기준은 평가기준과 평가자가 서로 다르므로 순위만 가지고 다른 도시유형 간을 단순 비교할 수는 없음)

저형)과 경남·전남의 하동광양(관광레저형) 등 2개 지역은 탈락시켰다. 한편 평가점수에서는 최고점수를 취득한 태안지역과 매우 우수한 점수를 취득한 영암해남지역은 간척농지의 전용문제, 환경보전대책 문제 등에 관하여 보다 심도있는 논의가 필요하다고 보고 1개월 후 선정 여부를 다시 심의하여 결정하기로 하였다. 재심으로 판정된 영암해남은 담수호 수질개선대책, 야생동물 보호, 친환경적 토지이용계획 등 종합적인 환경분야 보완대책을 정부에 제출하였다. 또한, 태안군과 현대건설(주)에서는 농지보존 범위를 약 3.3km²로 확대하고, 유사시 약 7.5km²를 농지로 환원하는 확약서 제출, 개발이익 100% 지역개발사업 재투자, 직접사용토지의 10년간 의무사용, 공공기관의 사업 참여 등 농지보존과 공공성 담보에 대한 진전된 보완계획을 마련하여 기업도시위원회에 제시하였다. 정부는 8월 25일 제3차 기업도시위원회를 개최하여 심의한 후 영암 해남과 태안 2개 지역을 관광레저형 기업도시 시범사업으로 추가 선정했다.

3) 시범 기업도시 개발계획 승인

태안 관광레저형 기업도시 개발구역 지정 및 개발계획 승인 신청서가 2006년 5월 29일, 사업시행자인 현대건설(주)로부터 문화관광부에 접수되었다. 태안 관광레저형 기업도시는 충남 태안군 태안읍 남면(천수만 B지구) 일원 14.6km²에 2020년까지 인구 1만

5,000명의 관광레저형 자족도시를 건립하는 사업이다. 이날 접수된 개발계획안은 2005년 8월 선정된 기업도시 6개 시범사업 중 최초로 제출된 것으로 민간기업의 투자축진을 통한 일자리 창출과 국토균형발전을 위해 추진하고 있는 기업도시 개발사업의 본격 추진을 알리는 신호탄으로 평가되었다.

2006년 11월 30일에는 무안기업도시개발(주)이 무안기업도시의 개발구역 지정 및 개발계획 승인 신청서를 건설교통부에 제출하였다. 무안기업도시는 기업도시 시범사업 6곳 중 유일한 산업교역형으로서 전남 무안군 무안읍, 망운·현경·청계면 일원 40.3km²에 2025년까지 상주인구 15만 명의 산업 및 물류형 자족도시로 건설된다.

또한 기업도시 6개 시범사업 중 지식기반형으로 선정된 원주 및 충주는 2006년 12월 15일 기업도시 개발구역 지정 및 개발계획 승인 신청서를 건설교통부에 제출하였다. 원주기업도시의 개발구역은 원주시 지정면 신평리·가곡리, 호저면 무장리 일원 약 5.3km²에 2015년까지 상주인구 2만 5,000명의 첨단의료 및 건강바이오형 자족도시로 건설된다. 충주기업도시 개발구역은 충주시 주덕읍, 이류면, 가금면 일원 약 7.0km²에 2020년까지 상주인구 2만 2,000명의 연구개발 시설 및 첨단부품 소재산업형 자족도시로 건설된다.

2. 기업도시의 특징과 유형

1) 참여정부 기업도시 건설의 특징

기업도시 건설은 국가균형발전과 지역경제활성화를 통한 국가경쟁력 제고를 목표로 하고 있다. 정부가 아닌 민간기업이 지역 및 도시와 협력하며 기업가치를 창출하고 지역·도시개발에 주도적으로 참여함으로써 지역발전을 도모하고 있다.

기업도시 건설은 다른 공간정책과는 다르게 기업과 지자체가 공동으로 추진하는 것을 원칙으로 하고 있다. 기업도시는 330만m² 이상의 규모를 원칙으로 민간기업이 직접 입지를 선정하고, 개발주체가 되어 민간이 도시개발과 기업투자계획을 동시에 실현함으로써 기업활동에 필요한 교육, 의료, 문화 등 다양한 정주여건이 마련될 수 있다.

따라서, 기업도시는 과거 생산기능 위주로 개발된 산업단지와는 전적으로 다른 방법

기업도시와 기존 산업단지의 차이점

구분	민간주도형 기업도시	정부주도형 산업단지
목적	민간기업 주도의 투자를 통한 지속성과 환경성을 갖춘 도시개발	기업의 입지수요 충족을 위한 단지 조성
규모	330만㎡ 이상 원칙	3만㎡ 이상 지방산업단지
입지선정	민간기업	정부
개발주체	민간 원칙(민간 + 공공도 가능)	공공원칙 (민간은 자기 직접사용분에 한하여 개발 가능)
산업입지, 기업투자	도시개발 + 기업투자계획 동시개발로 산업입지 및 기업투자가 동시에 발생	선 산업단지 개발 후 입주기업 모집 (일부 산업단지 미분양 상존)
생활여건	교육·의료·문화 등 복합도시로 다양한 정주여건 마련	생산기능 위주 개발로 정주여건의 다양성 부족

으로 건설된다고 할 수 있다. 기업도시는 산업, 연구, 관광·레저, 업무 등 경제활동을 위한 주된 기능은 물론 주거, 교육, 의료, 문화 등 지역주민들의 삶의 질을 높이기 위한 자족적 복합기능을 함께 갖추는 도시개발 모델이다.

2) 시범 기업도시의 유형별 사례

기업도시는 지역 특성화 전략과 연계할 수 있도록 4가지 유형으로 나누어 개발된다. 제조업과 교역 위주의 산업교역형, 연구개발 위주의 지식기반형, 관광레저와 문화 위주의 관광레저형, 지식혁신의 거점이 되는 혁신거점형으로 구분된다.

전남 무안에 건설되는 산업교역형 기업도시 산업생산과 교역기능을 주목적으로 기업 유치와 신규고용 창출을 통해 지역이 스스로 성장할 수 있는 기반을 마련하기 위해 계획된 도시이다. 충북 충주와 강원 원주에 건설되는 지식기반형 기업도시 다수의 학교·연구소·벤처기업 등이 입지하여 산업·연구기능을 모두 갖춘 복합도시로 계획되어 있다. 전북 무주, 충남 태안, 전남 영암·해남에 건설되는 관광레저형 기업도시 정주기능과 관광기능을 기본기능으로 갖추고, 지역의 특성 등을 감안하여 스포츠, 휴양, 문화·엔터테인먼트 기능이 선택적으로 개발된다. 마지막으로 지역혁신의 거점 육성을 목적으로 건설되는 혁신거점형 기업도시 인근도시, 산업단지, 대학 등과의 연계

기업도시 시범지역 지정 현황 (2007년 12월 현재)

지역	유형	사업개요	투자규모
전남 무안	산업교역형	항공물류, 관광휴양, 산업 및 주거단지 조성 (40.3Km ² / 2005~ 2011년)	27,370억원
충북 충주	지식기반형	테크노폴리스센터, 실버타운, 클리닉센터 등 (7.0Km ² / 2005~ 2012년)	3,958억원
강원 원주	지식기반형	첨단의료, 건강바이오, 문화컨텐츠 단지 등 (5.3Km ² / 2005~ 2015년)	4,573억원
전북 무주	관광레저형	워터파크, 골프장, 콘도 메디컬 웰빙센터 등 (7.7Km ² / 2005~ 2015년)	4,494억원
충남 태안	관광레저형	테마파크, 생태공원, 골프장, 주거단지 등 (14.6Km ² / 2005~ 2011년)	11,528억원
영암·해남	관광레저형	마리나, F1 경기장, 호텔, 카지노, 주거단지 등 (33.0Km ² / 2005~ 2012년)	23,075억원
계	• 산업교역형 1개, 지식기반형 2개, 관광레저형 3개		74,998억원

성을 강화할 수 있는 위치에 조성되게 되며 특히 공공기관 지방이전을 통해 균형발전 효과를 극대화할 수 있는 지역을 우선적으로 고려한다.

현재 산업교역형 1개, 지식기반형 2개, 관광레저형 3개로서 6개의 시범지역이 선정되어 개발될 예정이다.

3. 기업도시 건설의 기대효과

기업도시는 정부재정에 의존하지 않고 기업이 선도적 역할을 담당하여 국토를 균형 있게 개발하는 효과를 가져올 것으로 기대된다. 기업도시의 건설로 인해 지역의 투자여건이 개선되어 민간투자가 활성화될 것으로 기대된다.

건설교통부는 2005년 8월 선정된 기업도시 시범지역으로 인해 총 7조 4,998억 원의 신규투자가 발생할 것으로 예상하고 있다. 아울러 38조 원의 생산유발효과, 6조 7,000억 원의 부가가치 유발효과, 41만 명의 고용증대 효과를 가져올 것으로 추산하고 있다. 또한 기업도시는 지역의 생산투자·연구·교육기능이 집적된 혁신클러스터로 발전하

여 지역혁신의 거점으로서 낙후지역의 경제활성화와 지역균형발전에 크게 기여할 것으로 기대되고 있다.

제5절 수도권 기업의 지방이전 촉진

참여정부는 국가균형발전을 위해서는 공공부문의 지방이전뿐 아니라 수도권에 집중되어 있는 기업의 지방이전도 촉진함으로써 지역발전의 토대를 마련하고 지역경제의 활성화를 도모할 수 있다는 판단하에 수도권 기업의 지방이전을 촉진하는 정책을 추진하였다. 이러한 정책은 차후 2단계 국가균형발전정책으로 보다 확대 심화되는데, 여기서는 1단계에서 추진된 수도권 기업의 지방이전 정책을 간략하게 살펴보기로 한다.

1. 추진 내용

참여정부는 수도권 기업의 지방이전을 촉진하기 위해서는 세제·금융 등에서 지원제도를 마련하고 이들 기업에 대한 종합지원체제를 구축하여 운영하는 것이 필요하다고 판단하고 「국가균형발전특별법」에 지원근거를 마련하는 등의 조치를 취하였다.

특히 1단계에서 추진된 수도권 기업의 지방이전 촉진정책은 수도권(과밀억제권역 전체 및 성장관리권역 중 안산, 김포, 화성, 양주, 포천)에 3년 이상 소재한 고용규모 50인 이상의 지방이전 기업을 대상으로 하였다.

추진내용을 보면 먼저, 「국가균형발전특별법」에 지방이전 기업에 대한 지원근거를 마련하고 이전기업 유치 지자체에 대한 국가의 재정자금 지원을 위해 산업자원부에서 2004년 5월에 「지자체 지방이전 재정자금 지원기준」을 제정하였다.

또한 「조세특례제한법」을 개정하여 지방이전 지원세제감면 일몰기한을 2005년 말에서 2008년말로 3년 연장하고, 과밀억제권역에서 수도권 외로 이전하는 경우에 최저한세 적용을 배제토록 했다(2006년 12월).

아울러 산업단지공단 본사 및 지역본부 등에 기업지방이전 종합지원센터 11곳을 설

치하여(2004년 7월) 허가·세제·용자·공장용지 안내 등 종합서비스를 제공하고 있다. 이와 함께 기업의 지방이전 및 지방투자 지원을 위한 온라인 종합정보시스템을 구축하여 운영 중인데, 지방이전기업에 대한 보조금 신청과 처리 등을 위한 ‘기업이전 및 지방투자’ 웹사이트(www.comis.go.kr)를 산업단지공단에서 2006년 12월 구축하여 운영 중이며, 혁신도시, 산업단지, 행정중심복합도시 등과 연계한 이전안내, 종전부지 매입 및 매각 지원을 위한 ‘수도권기업 지방이전’ 홈페이지(www.comoinfo.co.kr)를 한국토지공사에서 2007년 12월 구축하여 운영 중이다.

금융면에서는 산업은행 등의 특별자금 운용을 통하여 부지구입, 공장신축 등 기업의 지방이전 시 소요되는 비용을 지원해주고 있다.

2. 추진 실적

수도권기업의 지방이전을 촉진하기 위한 정부의 지원실적을 보면, 우선 조세감면 부문에서 2003년부터 2006년까지 법인세 5,177.1억 원, 소득세 247억 원 등 모두 5,424.1억 원의 감면 지원실적을 나타내었다.

금융지원 실적을 보면, 2000년 2월 1차 자금 조성 후 2007년까지 4차 자금을 조성하여 지원하고 있으며, 2003년부터 2007년 6월까지 모두 5,456억 원의 대출을 산업은행을 통해 지원하였다.

또한 기업의 지방유치 촉진을 위하여 이전기업의 토지매입비용, 건축투자비용 등 일부를 국가 및 지자체가 보조금으로 지원한 실적을 보면, 2004년 5월 재정자금 지원기준 마련 후 2007년 6월까지 127개 업체(138건)에 총 1,402.2억 원의 이전보조금을 지원하였다.

수도권기업의 지방이전에 대한 조세감면 지원실적 (단위 : 억원)										
조세특례제한법	2003		2004		2005		2006		계	
	법인세	소득세								
60조	4.7	0	7	0	7	0	0	13	18.7	13
	4.7		7		7		13		31.7	
61조	0	0	0.2	0	0.6	0	0.6	0	1.4	0
	0		0.2		0.6		0.6		1.4	
63조	376	30	393	60	438	70	442	74	1,649	234
	406		453		508		516		1,883	
63조의2	684	0	803	0	1150	0	871	0	3,508	0
	684		803		1,150		871		3,508	
계	1,064.7	30	1,203.2	60	1,595.6	70	1,313.6	87	5,177.1	247
	1,094.7		1,263.2		1,665.6		1,400.6		5,424.1	

자료 : 재정경제부

수도권기업의 지방이전에 대한 금융지원 실적 (단위 : 억원)							
조성 규모	2002	2003	2004	2005	2006	2007.6	계
1차(2000.2.25) 3,000	723	702	995	275	300		2,995
2차(2003.8.13) 2,000		1,447	478	65			1,990
3차(2006.1. 2) 2,000					460	254	714
4차(2007.1. 2) 2,000						480	480
합 계	9,000	723	2,149	1,473	760	734	6,179

자료 : 산업은행

수도권기업의 지방이전에 대한 금융지원 실적 (단위 : 억원)						
구 분	2004	2005	2006	2007.6	계	
지원건수(업체수)	18(18)	56(51)	57(52)	8(6)	139(127)	
지원액	국비	132.5	300	238.4	43.35	714.25
	지방비	1193	39.34	198.86	30.72	687.92
	계	251.5	639.34	437.26	74.07	1,402.17

자료 : 산업자원부

8

삶의 질적 발전정책

제1절 삶의 질적 발전정책 개관

지난 반세기 동안 우리는 쉬지 않고 앞만 보고 달려왔다. 이 과정에서 수많은 사람들이 농촌을 떠나 도시로 이동하였고, 곳곳에 거대 공룡 같은 도시들이 우후죽순처럼 생겨났다. 이런 가운데 도시와 농촌의 공간의 질과 주민의 삶의 질 문제는 방치되어 온 것이 사실이다.

그러나 이제 국민소득 3만 달러를 바라보는 시기에 접어들었고, 주5일 근무제가 도입됨에 따라 도시 곳곳의 숲과 공원에서, 근린 체육공원에서, 각종 문화시설에서 가족, 직장 동료, 친구들과 함께 여가를 즐길 수 있는 여유도 생겨났다. 따라서 우리에게 더 많은 녹지, 공원, 실개천, 보행자 도로, 문화시설, 체육시설이 필요하게 되었다. 즉 이에 대한 투자를 더 이상 미룰 수 없는 상황이 된 것이다.

이러한 국민의 행복 추구를 위하여 정부는 살기좋은 지역 만들기라는 새로운 정책을 추진하고 있다. 이 정책은 급속한 산업화·도시화 과정에서 훼손되고 무시됐던 자연환경을 복원하고 삶의 질을 개선함으로써 우리의 지역사회를 ‘아름답고, 쾌적하고, 특색 있는 지역공동체’로 발전시킨다는 목표를 갖고 있다. 한편 정부는 과거와는 다른 새로

운 접근으로 수도권 정책을 추진하고 있다. 즉 지금까지의 양적 팽창을 질적 발전으로 전환시키고, 수도권과 지방의 상생발전을 추구하며, 수도권 규제를 단계적으로 개선해 나간다는 것이다.

살기좋은 지역 만들기와 새로운 접근의 수도권 정책은 삶의 질적 측면을 강조한 것으로 삶의 양적 측면에 치중한 혁신정책, 균형정책, 산업정책, 공간정책 등과 상호보완적으로 작용하여 국가균형발전정책을 ‘삶의 양적 측면과 질적 측면의 균형, 경제와 환경의 균형, 일과 휴식의 균형’ 등으로 보다 차원 높게 업그레이드시킬 것이다.

제2절 살기좋은 지역 만들기

1. 정책 구상의 배경

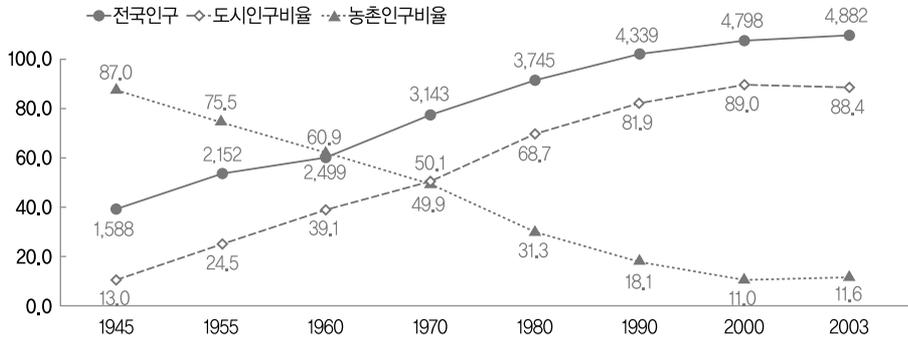
참여정부는 2005년부터 국가균형발전위원회를 중심으로 「살기좋은 지역 만들기」라는 정책을 구상하고 2006년부터 본격 추진하기 시작했다. 여러 국가균형발전정책들이 한창 진행 중인 정권 중반기에 정부가 새삼 「살기좋은 지역 만들기」를 구상하게 된 이유를 시대적 상황과 관련하여 살펴보면 다음과 같다.

먼저 국내 상황을 보면, 우리나라는 산업화가 본격적으로 시작된 1960년대 이후 단기간에 급격한 도시화 과정을 거치면서 농촌형 사회에서 도시형 사회로 전환되었다. 220쪽 그림에서 보는 바와 같이 해방 직후 13.0%였던 도시화율은 1960년에는 39.1%로 증가하였고, 그 이후 증가추세가 가속되어 2000년에는 89.0% 수준에 이르게 되었다. 즉 전체 국민의 10명 중 9명이 도시에 거주하는 상황이 된 것이다. 이와 같은 급격한 인구집중과 함께 도시는 극심한 주택난과 교통난, 획일적 생활환경, 물질주의적 양적 팽창에 따른 척박한 문화여건, 생태환경 파괴 등으로 생활여건은 갈수록 열악해지게 되었다.

한편 농촌은 도시로의 인구유출에 따른 급격한 인구감소와 아기 울음소리조차 들리지 않을 정도로 가속화 되고 있는 인구의 고령화로 인해 지역사회의 유지 자체가 곤란한 실정이 되었다. 즉 1960년에 1,799만 명이었던 농촌인구는 2003년에 566만 명으로

우리나라의 도시화 추세

(단위 : %, 만명)



자료 : 국가균형발전위원회, 「살기좋은 지역 만들기」, 2006.

대폭 감소했으며, 이에 따라 농촌의 인구비중은 60.9%에서 11.6%로 크게 줄어들었고 인구 2,000명 이하인 면(面)은 1990년 30개에서 2000년에 170개로 크게 증가하였다. 또한 도시의 65세 이상의 노령인구는 대략 5% 내외인 데 반해 농촌의 노령인구는 무려 17.1%에 달하고 있다. 그리고 인구감소 및 고령화 외에 생활여건 및 공적 서비스의 취약으로 인해 농촌생활은 더욱 어렵게 되었다. 즉 도로포장률과 상수도 보급률이 도시에 비해 현저히 낮고, 주택의 노후화가 심하며, 특히 의료·복지서비스는 매우 부족한 수준이다. 한마디로 농촌이 국토공간의 사각지대로 전락할 위기에 처해 있다 할 것이다.

지난 반세기 동안 급격한 도시화·산업화를 경험하면서 국민소득 2만 달러에 이르는 경제도약을 달성했지만, 인구 과밀화에 따른 도시공간의 무질서, 인구의 과소화·고령화에 따른 농촌공간의 저발전, 그리고 이로 인한 열악한 생활환경과 삶의 질 저하 등과 같은 심각한 문제들이 우리 사회에 여전히 남아 있다. 이런 상황을 극복하기 위해서는 환경과 생활공간을 재창조하고 전국 어디에서든지 삶의 질을 획기적으로 높이기 위한 정책을 시급히 추진해야 하는데, 「살기좋은 지역 만들기」는 바로 이러한 문제의식에서 비롯된 것이다.

다음으로 세계화라는 시대상황을 보면 「살기좋은 지역 만들기」의 정책적 가치는 더욱 뚜렷해진다. 세계화의 진전은 토지를 제외한 모든 생산요소의 개방화와 유동화를 가져오는데, 자본·기업·우수한 인재를 가장 좋은 조건을 찾아 국내·외 어디로든 쉽게 이동

할 수 있는 생산요소로서 일반적으로 ‘쾌적하고 아름답고 문화적으로 풍부한 도시나 지역’으로 이동하게 된다. 이렇게 보면 전 세계의 모든 도시와 지역은 세계적인 인재와 기업 등 핵심적 생산요소를 끌어들이기 위한 치열한 경쟁관계에 놓여 있다고 할 수 있다.

따라서 모든 도시와 지역은 현재 거주하고 있는 주민의 행복을 증진하기 위해서 뿐만 아니라 미래에 자기 지역으로 찾아올 주민들을 위해서도 공간의 질과 삶의 질을 높이기 위해 지속적인 투자를 하지 않으면 안 된다. 또한 이질적 요소에 대한 개방적·관용적 문화를 갖추고, 나름대로의 개성을 살리면서 창조적으로 발전해 나가야 한다. 바로 이러한 노력이 도시와 지역의 경쟁력을 높이는 것이다. 한편 국가 단위에서는 샌프란시스코, 시애틀, 보스턴, 뉴욕, 워싱턴 DC, 파리, 런던, 베를린, 도쿄, 싱가포르 등과 같이 쾌적하고 매력적이며 개방성을 갖춘 창조적 도시를 몇 개나 확보하고 있는냐가 국가경쟁력을 결정한다고 볼 수 있다. 그러므로 살기좋은 도시와 지역을 많이 만드는 것 자체가 국가경쟁력을 강화하는 길인 것이다.

이런 점에서 서울, 부산, 대구, 광주, 대전, 울산, 인천, 수원 등 많은 한국의 대도시들, 청주, 전주, 원주, 안동, 마산, 목포 등 수많은 중소도시들, 그리고 새로 건설할 행정중심 복합도시, 혁신도시, 기업도시들을 공간의 질과 삶의 질을 충실히 갖춘 우수한 도시로 발전시키는 것은 우리나라의 장래를 좌우할 중대한 과제라 하겠다.

지금까지 살펴보았듯이 「살기좋은 지역 만들기」는 도시와 농촌의 공간의 질과 삶의 질을 높이기 위해서 뿐만 아니라, 지역경쟁력 및 국가경쟁력을 강화하기 위해서도 필요한 정책이다. 그리고 수도권과 지방의 상생발전을 실현시킬 수 있는 정책이다. 이 정책이 추진되기 이전에는 균형발전 개념이 주로 수도권과 지방의 균형 문제에 치중되었는데, 「살기좋은 지역 만들기」를 통해 ‘도시와 농촌의 상생, 개발과 환경의 조화, 성장과 복지의 병행, 세계화와 지방화의 융합’과 같은 보다 확대되고 체계화된 개념으로 업그레이드되었고, 그 결과 보다 진정한 의미의 국가균형발전정책을 위한 토대를 마련하게 되었다.

2. 추진 경위

2006년 3월 28일 국정과제회의에서 국가균형발전위원회는 살기좋은 지역 만들기 사

업의 비전과 과제 등 정책구상을 발표하였고, 이 자리에서 대통령은 동 사업의 추진을 지시하였다. 이후 행정자치부는 2006년 6월 1일에 기본방향을, 8월 8일에는 추진계획을 마련하여 발표하였다. 같은 해 10월 2일 읍·면을 포함한 지방자치단체를 대상으로 참가희망 지자체를 공모하였다. 공모계획을 바탕으로 총 140개 대상 시·군 중 126개 시·군이 2개월여 동안 주민과 행정기관이 지혜와 역량을 모아 준비하여 행정자치부에 계획서를 접수함으로써 90%가 넘는 참가율을 보였다.

또한 행정자치부와 국가균형발전위원회는 2006년 11월 7~12일 사이에 열린 제3회 대한민국지역혁신박람회에서 '살기좋은 지역 만들기 전국사례발표 워크숍'을 개최, 주민이 주도해 살기좋은 지역을 만들어가는 전국의 13개 사례에 대한 발표와 토론을 갖기도 하였다. 여기에서는 문화예술·테마 지역 만들기, 생태자연환경 복원 및 공간의 질 제고, 지역공동체 복원 및 삶의 질 제고 등 3개 주제로 발표회가 개최되었다.

2007년 1월 29일 살기좋은 지역 만들기 주민참여 확대를 위한 관계기관장 회의가 개최되었다. 박명재 행정자치부 장관, 성경룡 국가균형발전위원회 위원장, 노진환 서울신문 사장, 김주현 한국지방행정연구원 원장이 참석하여 기관 간 협력 강화와 효과적인 홍보방안에 대해 협의하였다. 이들 4개 기관은 2006년 8월 28일 「살기좋은 지역 만들기 공동협력 협약서」를 체결하고, 살기좋은 지역자원 경연대회, 지역 만들기 우수사례 기획취재, 공동 포럼·세미나 개최, 살기좋은 지역 만들기 걷기대회 등을 공동 추진함으로써 「살기좋은 지역 만들기」 정책을 주민들에게 홍보하는 데 큰 성과를 거둔 것으로 평가받고 있다.

행정자치부는 2007년 2월 1일 「살기좋은 지역 만들기 2007~2009 지자체 우수계획 선정」을 통하여 국가지정 시범지역 30개, 도지정 시범지역 17개를 최종 확정하여 발표하였다. 국가지정 시범지역은 해당 지자체에서 요청한 중앙정부 정책을 묶어서 패키지로 범정부적 차원에서 지원하고, 3년간 평균 20억 원의 인센티브 사업비를 지급하며, 각종 제도과 전문가적 조언을 제공한다. 또한 살기좋은 지역특구로 지정되면 공립학교 설립·운영 및 외국인의 교원 및 강사임용이 가능해지고, 농지전용 및 산지전용 등에 있어서 특례를 적용받는 등 다양한 규제가 해소되도록 재정경제부 등 관계부처와 협의를 하였다.

또한 행정자치부는 선정된 47개 지역을 살기좋은 지역 만들기의 성공 거점으로 만들고 이를 타 지역으로 확산·보급시켜 나갈 계획이다. 이와 더불어 건설교통부는 살기좋은 도시 만들기, 농림부는 전원마을 조성, 문화관광부는 가고싶은 섬 만들기 등 부처별로 소관 전문성을 살려 추진하도록 하고, 행정자치부는 이들을 총괄관리하면서 지자체의 참여를 독려하고 있다. 행정자치부는 이와 같은 공모 및 시범사업 이외에도 살기좋은 지역 만들기가 국민적인 생활운동으로 발전할 수 있도록 이벤트를 개최하고, 언론기관과의 전략적인 기획홍보를 해나갈 계획이다.

그런데, 이러한 살기좋은 지역 만들기 사업을 추진하는 가운데 언론으로부터 오해를 받은 적도 있었다. 농촌의 한 마을에 예산 100억 원이 투입된다는 등 농촌지원사업에서의 예산낭비와 중복투자에 관한 비판적 보도가 있었는데, 살기좋은 지역 만들기도 역시 이들 사업과 별반 다를 게 없다는 주장이 제기된 것이다. 물론 농림부가 농업·농촌종합대책 및 삶의 질 향상 5개년계획의 일환으로 추진하는 각종 농촌지원사업들에 대해서는 충분한 이해가 부족해 그런 비판을 했을지 모른다. 그러나 살기좋은 지역 만들기는 농촌지원사업과는 전혀 다른 취지와 내용으로 금년 들어 처음 추진하는 사업이며, 더구나 언론 일각에서 말하는 ‘현실과 동떨어진 데 헛돈이나 뿌리고, 정책효과는 불투명하고 부작용도 많은’ 그런 사업은 결코 아니다. 따라서 살기좋은 지역 만들기의 정책 목표 및 내용에 대해 언론 등이 정확히 이해할 수 있도록 노력해야 할 것이다.

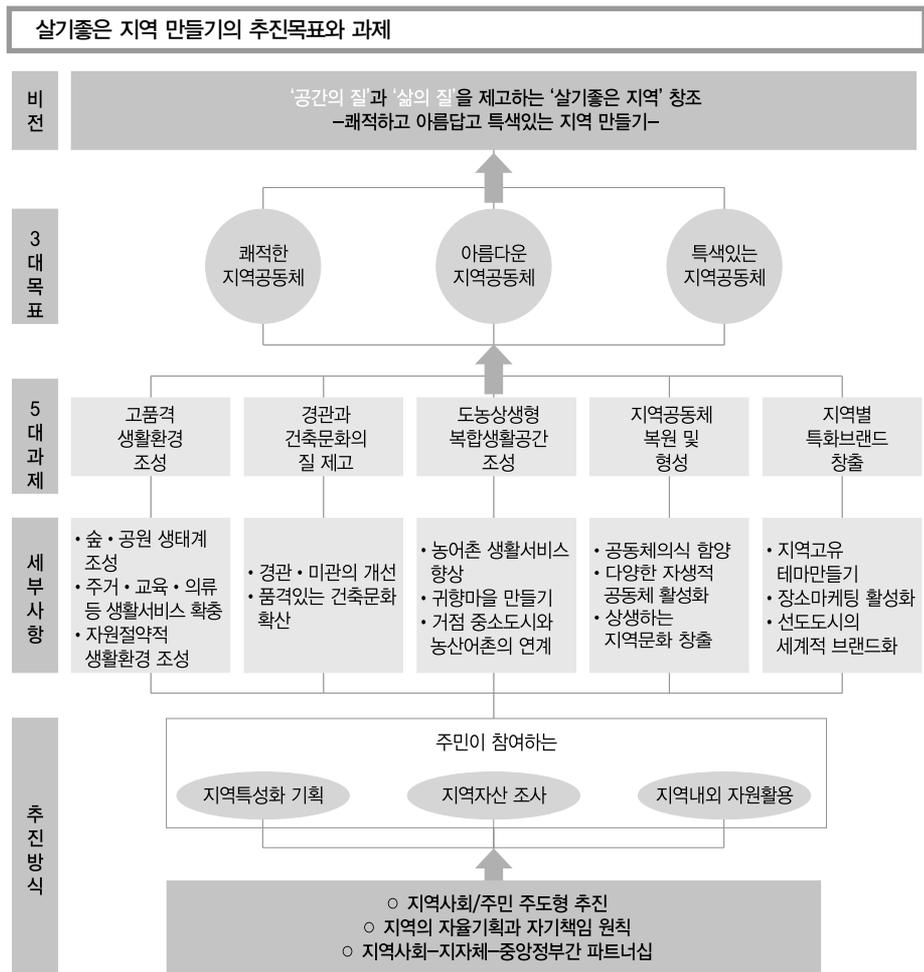
3. 정책내용

1) 살기좋은 지역 만들기의 개념, 비전, 목표

살기좋은 지역 만들기의 개념을 정리하면, 지역별로 가지고 있는 개성과 부존자원을 활용하여 아름답고 쾌적하고 특색있는 도시와 농·산·어촌을 자치단체, 주민, 시민단체 등이 협력하여 재설계, 재창조하는 활동이라 할 수 있다. 이때 정부는 일자리와 생활기반을 조성하여 인적·물적 요소가 조화를 이루게 하고, 지역 내 운영시스템을 구비하고 제도적 지원을 뒷받침하는 역할을 한다.

참여정부가 출범한 이후 추진한 혁신정책, 균형정책, 산업정책, 공간정책이 주로 양적 발전에 초점을 둔 것이라면, 살기좋은 지역 만들기는 공간의 질과 삶의 질을 개선하는 질적 발전을 추구하는 정책이다. 따라서 국가균형발전정책은 살기좋은 지역 만들기를 통해 보다 차원 높고 완결성을 갖춘 정책으로 발돋움하게 되었다.

살기좋은 지역 만들기는 공간의 질과 삶의 질을 높이고자 하는 비전하에 쾌적하고, 아름답고 특색있는 지역 만들기를 그 목표로 추구하는 정책이다. 여기서 ‘공간의 질’이란 특정 공간이나 장소가 지니고 있는 쾌적성과 아름다움, 편안함과 개성 등을 의미하



는 것으로서 산·숲·하천과 같은 자연적 환경과 도로, 건축물, 광장과 같은 인공적 환경의 질을 모두 포함하는 개념이다.

한편 ‘삶의 질’이란 특정 공간이나 장소에 살고 있는 사람들의 생활 만족도를 의미하는 것으로 주거, 의료, 교육, 문화 등 생활서비스의 제공 수준과 상태에 의해 결정되는 개념으로 볼 수 있다. 다시 말하면 농산어촌 지역의 공동체를 복원하고, 소득기반이 전제가 되는 질적인 생활환경을 만들어 거주민들이 지역을 떠나지 않고 도시민들이 오히려 돌아오도록 하는 데 중점을 두고 있다. 또한 서울 등 도시권은 각 도시가 가지고 있는 장점을 더욱 살려서 세계적 도시들과 경쟁하도록 지원하는 정책이다.

2) 정책의 5대 과제

살기좋은 지역 만들기의 이러한 비전과 목표를 달성하기 위해 정부는 시급하고도 중요한 5대 과제를 설정했다. 즉 무엇보다 시골에 계신 할머니, 할아버지들의 손자손녀들이 올 수 있는 마을로 탈바꿈하는 것이 가장 큰 목적인데 이를 위해 첫째, 고품격 생활환경 조성 둘째, 경관과 건축문화의 질 제고 셋째, 도·농상생형 복합생활공간 조성 넷째, 지역공동체 형성 및 복원 다섯째, 지역별 특화브랜드 창출 등 과제를 제시했다.

첫째, 고품격 생활환경 조성 사업은 도시화·산업화 과정에서 훼손된 자연환경과 녹지를 복원하여 인간과 자연을 재결합하는 데 중점을 두고, 주민들을 위한 생활서비스를 충실히 제공함으로써 생활환경 전반을 고급화·고품격화 하는 것을 지향한다. 이를 위해 숲과 공원으로 둘러싸인 녹색도시 만들기, 사람 중심의 녹색교통도시 만들기, 수준 높은 교육·의료·복지서비스 제공 등을 추진한다.

둘째, 경관과 건축문화의 질 제고 사업은 도시를 건설하는 과정에서 훼손된 자연경관의 아름다움을 되살리고, 도로, 주택, 공공 건축물 등 인공적 환경의 쾌적성과 심미성을 높여 지역의 전체적인 이미지를 개선하고 매력도를 제고하고자 한다. 이를 위해 아름답고 개성있는 도시경관·미관 가꾸기, 품격 있는 건축문화 확산하기, 풍요로운 삶을 위한 문화여건 조성하기 등을 추진한다.

셋째, 도농상생형 복합생활공간 조성 사업은 주5일 근무제의 확대, 소득향상, 고령화 사회의 진전 등에 따라 도시에서 농촌으로 인구가 역이동하는 새로운 상황에서 도시민

세부 추진과제

부 문	세부 과제(예시)
1. 고품격 생활환경조성	<ul style="list-style-type: none"> • 숲·공원·생태계 조성 • 주거, 교육, 의료 등 생활서비스수준 향상 • 자원절약적 생활환경 조성
2. 경관과 건축문화의 질 제고	<ul style="list-style-type: none"> • 경관·미관의 개선 • 품격 있는 건축문화의 확산
3. 도농상생형 복합생활공간 조성	<ul style="list-style-type: none"> • 농촌의 생활서비스수준 향상 • 도시민을 위한 귀향마을 만들기 • 농촌과 연계한 중소도시 생활서비스지원 강화
4. 지역공동체 형성 및 복원	<ul style="list-style-type: none"> • 지역공동체역시 함양 • 다양한 자생적 공동체 활성화 • 봉사하고 상생하는 지역문화 창출
5. 지역별 특화브랜드 창출	<ul style="list-style-type: none"> • 지역 고유의 브랜드 만들기 • 장소마케팅 활성화 • 균형발전 선도도시의 세계적 브랜드화

품격높은 생활환경 조성 사업

사례 예시

<p>숲과 공원으로 둘러싸인 녹색도시 만들기</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 녹지총량제 도입 등 녹지·공원 확충하기 • 학교숲 만들기, 담장허물기와 한평공원 갖기 • 녹색길(Greenways) 만들기 • 테마형 도시생태하천 만들기
<p>사람중심의 녹색교통도시 만들기</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 대중교통이용 활성화 • 자전거 전용도로 확충 및 이용 활성화 • 보행자친화적 가로 조성하기
<p>수준 높은 교육·의료·복지 등 생활서비스 제공</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 특성과 경쟁력을 갖춘 학교 만들기 • 주민수요 맞춤형 의료서비스 네트워크 • 재해·범죄에 안전한 마을 만들기

과 농촌 주민들이 상생하고 공존할 수 있는 여건을 만들고자 한다. 이를 위해 도시민을 위한 귀향마을 만들기, 농촌·중소도시에 양질의 생활서비스 제공, 귀향도시민의 느린 생활의 여건 조성 등을 추진한다.

넷째, 지난 반세기 동안 산업화와 도시화가 급속하게 진행된 결과 우리나라의 도시와

경관과 건축문화의 질 제고 사업

사례 예시

아름답고 개성있는 도시경관·미관 가꾸기	<ul style="list-style-type: none"> · 가로시설물 정비로 아름다운 거리 만들기 · 가로, 교량, 문화재 등 주요 시설물 조명 연출 · 구릉지·하천변 자연경관 살리기 · 지역을 대표하는 랜드마크 만들기
품격 있는 건축문화 확산하기	<ul style="list-style-type: none"> · 창조적 건축디자인 발굴·보급하기 · 시민이 뽑은 아름다운 건축물 선정 · 시민과 전문가가 참여하는 시민건축문화 교실 · 전통 역사거리 복원하기
풍요로운 삶을 위한 문화여건 만들기	<ul style="list-style-type: none"> · 테마별 공연장·미술관·박물관 만들기 · 찾아가는 공연 활성화(복지시설 등) · 생활권 도서관 늘리기 · 시민과 전문가가 참여하는 문화포럼 운영

도·농상생형 복합생활공간 조성 사업

사례 예시

도시민을 위한 귀향마을 만들기	<ul style="list-style-type: none"> · 기호에 맞는 다양한 유형의 주거단지 만들기 · 기존마을과 융화되는 지역공동체 만들기 · 마을숲 조성하기
양질의 생활서비스 제공하기	<ul style="list-style-type: none"> · 농어촌 사회안전망 확충 · 소득읍·면의 복지, 문화기능 강화 · 인근 중소도시를 평생학습도시로 만들기 · 배후 중소도시의 의료지원기능 강화
귀향 도시민의 여가 및 느린생활 즐기기	<ul style="list-style-type: none"> · 전문성과 경험을 살린 농어촌 봉사운동 참여 · 느린생활을 위한 다양한 프로그램 개발 · 친목회, 동호회 등 지역 소모임 활성화

농촌의 지역공동체는 크게 약화되거나 해체의 길을 걸어왔는데, 살기좋은 지역 만들기가 지속적으로 추진되고 확대되기 위해서는 지역공동체의 복원 및 활성화가 병행되어야 한다. 이를 위해 어울려 사는 커뮤니티 만들기, 학교·의료 공동체 만들기, 사회적 약자와 함께하는 지역 만들기 등을 추진한다.

다섯째, 살기좋은 지역 만들기는 개별 지역의 개성과 특성을 살려 지역사회의 가치를 증진시키고, 이를 통해 직·간접으로 소득, 일자리 창출 등 지역경제 활성화에 기여할 수 있도록 기획하고 관리해 나가야 한다. 이를 위해 지역고유의 테마 만들기, 장소마케팅

지역공동체의 형성과 복원을 위한 사업

사례 예시

어울려 사는 커뮤니티 만들기	<ul style="list-style-type: none"> • 주민 참여형 마을 가꾸기(꽃길 만들기 등) • 마을행사를 통한 공동체意識 함양 • 복합커뮤니티센터를 통한 만남과 교류 활성화
학교·의료 공동체 만들기	<ul style="list-style-type: none"> • 학교시설의 복합화 및 지역사회에 개방하기 • 방과후 평생교육 프로그램 운영하기 • 주민들의 자발적 모임을 통한 환자방문과 간병하기 • 공공·민간 의료기관 협력을 통한 의료봉사 활성화
사회적 약자와 함께 하는 도시·마을 만들기	<ul style="list-style-type: none"> • 저소득층 어린이와 청소년을 위한 복지 확충하기 • 고령자와 장애인이 불편없이 살 수 있는 마을 만들기 • 계층혼합(Social Mix)으로 함께 사는 마을 만들기

지역별 특화브랜드 창출 사업

사례 예시

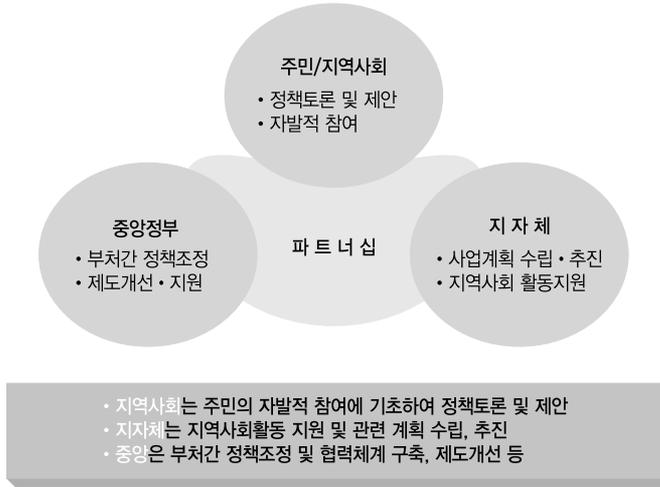
지역고유의 테마 만들기	<ul style="list-style-type: none"> • 마을이야기를 발굴하여 추억공간 만들기 • 우리 지역만의 독특한 상징만들기 • 지역고유자산을 생태관광자원화 • 지역특산물을 브랜드로 키우기
장소마케팅 전개하기	<ul style="list-style-type: none"> • 세계에서 하나뿐인 고유의 마을 축제 만들기 • 지역고유테마를 활용한 해외지역과 교류하기 • 재래시장만의 특별한 이벤트 만들기
균형발전 선도도시를 살고 싶은 도시의 모델로 만들기	<ul style="list-style-type: none"> • 한국도시를 대표하는 행정중심복합도시 만들기 • 개성있고 경쟁력 있는 혁신도시 만들기 • 투자를 촉진하는 살기 좋은 기업도시 만들기

팅 전개하기, 균형발전 선도도시를 살고 싶은 도시의 모델로 만들기 등 지역별 특화브랜드 창출 사업을 추진한다.

3) 추진 체계

살기좋은 지역 만들기의 추진 방식은 지역 주도·주민 주도의 사업추진을 원칙으로 하고 있다. 기존의 정부 주도 추진 방식에서 탈피하여, 지역의 주체인 동시에 정책의 수혜자인 주민들이 사업기획과 집행의 전 과정에 주인의식을 갖고 자발적으로 참여하는

살기좋은 지역 만들기의 사업추진체계



것이 중요하다. 그 이유는 지역의 특성을 살리고 가치를 높이기 위해 추진하는 사업이 과거와 같이 관주도의 주민동원형으로 이루어지면 주민의 의존성만 키우거나 외형적 변화만 추구하게 될 뿐이고 주민의 자발성과 창의성을 살려내거나 지속적 사업추진을 유도해낼 수 없기 때문이다.

지역 주도 · 주민 주도의 사업추진과 함께 지역의 자율기획과 자기책임이라는 원칙도 충실히 지켜야 한다. 각 지역별로 주민과 지자체가 협력하여 살기좋은 지역 만들기 계획을 수립할 때 지역의 인적 · 물적 · 문화적 자산 전반에 대한 조사와 강점 · 약점 분석을 토대로 장기적 긴 안목에서 지역 특성에 초점을 둔 창의적 기획을 만들고, 지역내외의 가용자원을 최대한 활용해야 한다.

이러한 원칙과 기초하에 지역사회(주민과 NGO), 지자체, 중앙정부 사이의 협력적 파트너십이 이루어져야 한다. 주민 · 지역사회는 자발적 참여에 기초하여 토론 등 공론화 과정을 거쳐 사업을 발굴 · 제안하고, 지자체는 주민의 의견을 취합하고 지역사회 활동을 지원한다는 차원에서 관련 계획을 수립 · 추진해야 한다. 중앙정부는 부처 간 관련 사업의 연계 · 조정, 제도 개선, 재정 지원 등을 통해 지역주도로 추진되는 사업의 후원자, 지원자 역할을 담당하게 된다.

4. 살기좋은 지역 만들기 사업의 과제

살기좋은 지역 만들기 프로젝트가 성공하기 위해서는 첫째, 관 주도의 하향식 정책 추진에서 탈피하여 주민의, 주민에 의한, 주민을 위한 프로젝트로 추진되어야 한다. 이를 위해서는 정책의 토론·제안·기획·집행단계의 전 과정에 걸쳐 주민참여를 극대화한 주민주도형·국민참여형 정책 추진에 역점을 두어야 한다. 주민이 주도하고 참여하는 거버넌스형 접근이 하나의 중요한 '혁신' 이라고 할 수 있다.

둘째, 지역사회 네트워크를 활용하여 상호학습이 활성화되어야 한다. 서구사회와 달리 우리나라의 경우, 주민의 사업기획 및 집행 참여경험이 상대적으로 적은 관계로, 시민단체를 중심으로 지역사회 주체들과 협력하여 주민참여 매뉴얼을 작성하는 등 다양한 학습효과 제고 방안을 강구할 필요가 있다.

셋째, 중앙정부·지자체·지역사회의 개방적·수평적 파트너십도 구축되어야 한다. 주민 주체의 사업추진 시스템이 근간을 이루고, 주민과 지자체의 협력적 파트너십이 프로젝트 추진을 위한 주도적 역할을 해야 하며, 중앙정부는 사업추진 방향을 제시하고 제도적·행정적 사업지원 시스템을 구축하며 지자체와의 협력방안을 마련해야 한다.

행정자치부는 국가 및 도 지정 47개 지역의 살기좋은 지역 만들기 사업이 성공하면 이 지역의 생활여건에 큰 변화가 나타날 것으로 기대하고 있다. 즉 그동안 떠나는 것으로만 인식되던 농·산·어촌 지역이 이제는 교육과 의료 그리고 고품격의 생활환경이 조성되어 살기좋은 지역으로 탈바꿈될 것이고, 또한 도시민의 이주물결이 나타날 것으로 기대하고 있다. 한편 그 동안 다수 부처에서 전국을 대상으로 획일적으로 분산투자 하던 방식이 전면 혁신되고 선택과 집중방식에 의한 효율적 재정투자가 이루어져 살기좋은 지역 만들기 사업이 건설교통부, 농림부 등 타 부처의 사업에 좋은 모델이 될 것으로 기대하고 있다. 이러한 기대를 실현하기 위해서는 무엇보다도 지역 주민들의 관심과 정성을 모으는 일이 가장 중요하다. 다음 세대에게 살기좋은 지역이라는 크나큰 자산을 물려줄 수 있도록 주민 모두의 마음과 힘을 합치는 데 노력해야 할 것이다.

제3절 수도권발전 종합대책

1. 추진 배경

우리나라의 수도권 집중은 세계적으로 유례를 찾기 어려울 정도로 심각한 수준이다. 수도권 집중은 집적의 이익을 넘어 주택·교통난, 환경오염 등 막대한 사회적 비용을 유발하고 있다. 기존의 수도권 정책은 수도권정비계획법(1982), 공장총량제(1994), 과밀부담금제(1994) 등과 같이 인구와 산업의 수도권 진입을 억제하는 ‘입지규제 중심의 소극적인 접근’에 치중되었었다. 그 결과 수도권 인구와 산업의 집중추세 및 과밀화는 지속되어왔고, 이로 인한 손실이 크게 나타나고 있다. 반면 낙후지역은 인구감소 추세가 더욱 심화되고 있다. 농어촌(읍·면)의 인구비중은 1990년에 25.9%에서 2000년에는 20%, 2013년에는 17.2%로 감소할 전망이다.

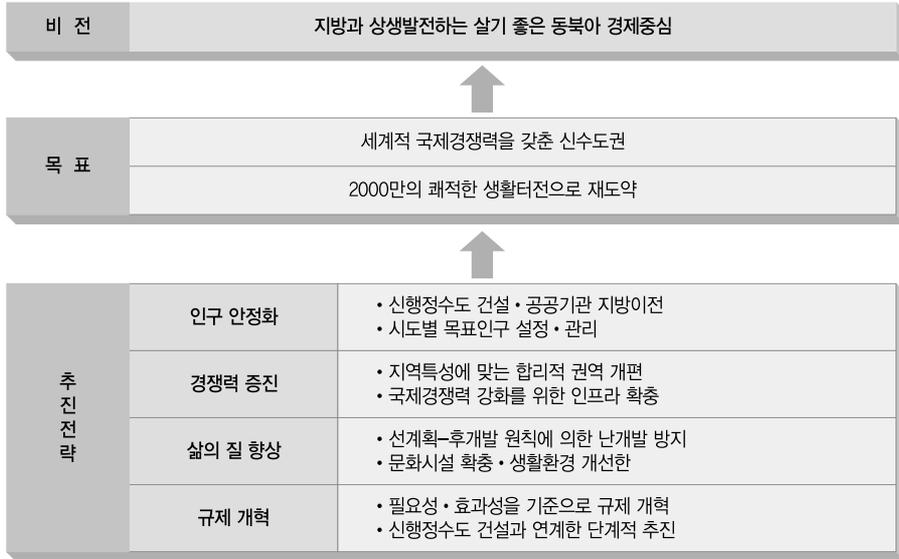
국가 재도약을 위해서는 수도권의 질적 발전과 지방의 자립적 발전을 동시에 추구할 새로운 패러다임이 필요한 시점이다. 수도권은 과대비만, 지방은 영양실조라는 국토의 이중구조를 해소하고, 지방과 수도권이 모두 상생 발전할 수 있는 토대를 마련해야 한다. 즉 행정중심복합도시 건설, 공공기관 지방이전 등 ‘적극적 지방화 정책’을 통해 지방을 새로운 성장동력으로 육성하는 한편, 수도권은 ‘적극적 발전’을 위한 종합대책을 통해 세계적인 경쟁력과 삶의 질을 갖춘 동북아 경제중심으로 육성할 필요가 있다.

이에 따라 정부는 수도권발전 종합대책을 수립·추진하여 수도권의 과밀화를 해소하고, 삶의 질을 향상시키며, 규제개선을 통한 질적 발전을 도모하고 있다. 이러한 노력을 바탕으로 수도권은 세계적 경쟁력을 가진 경제중심으로 나아갈 수 있을 것이다.

2. 추진 경위

수도권 발전대책 수립은 선진한국을 이룩하기 위한 노무현 대통령의 핵심 대선공약 사업으로 시작되었다. 2003년 6월 12일 「국가균형발전을 위한 대구구상」을 계기로 수도권 발전대책 추진방침을 발표하게 되었고, 2004년 8월부터 2005년 6월까지 국가균형발전

수도권 질적 발전의 비전과 전략



위원회 내 수도권관리전문위원회를 구성·운영하여 전문가들의 의견을 수렴하였다.

2004년 8월 31일 수도권의 질적 발전을 도모하기 위한 「신수도권 발전방안」을 국정 과제회의에 보고하고 기본방침을 언론에 발표하였다. 또한 2004년 12월~2005년 6월까지 국회 신행정수도 후속대책 및 지역균형발전 특별위원회 및 열린우리당 수도권발전 대책위원회 보고 등으로 총 10회에 걸쳐서 국회 및 정당과 의견을 조율하고, 수도권 순회토론회 및 정책간담회를 총 10여회 실시하여 수도권 발전대책과 관련한 여론을 수렴하였다.

2005년 3월 2일 행정중심복합도시법 통과 이후, 범정부 차원의 「수도권발전대책협의회」(국무총리 주재)를 구성하였으며, 같은 해 3월 19일부터 6월 20일까지 수도권 지자체의 참여하에 5차례의 협의회를 통해 수도권의 경쟁력 강화 및 삶의 질 증진, 규제개선 방안 등을 협의하였고, 2005년 6월 27일 「수도권발전 종합대책」을 발표하면서 정책을 본격 추진하였다.

그런데 행정수도 이전의 위헌판결 이전의 정부의 수도권 질적 발전 방안에 대하여 일

부 언론은 이를 수도권의 반발을 의식한 홍보성 정책으로 부정적 보도를 한 바 있었다. 그리고 정부가 2004년 8월 31일 발표한 「신수도권 발전 및 혁신도시 건설방안」에 대해 기업들도 ‘실질적인 투자 활성화로 이어질지 미지수’라며 회의적인 반응을 보였다. 그러나 수도이전 위헌 결정 이후에도 정부와 여당은 행정특별도시를 대안으로 방향을 잡으면서 정책의 일관성을 유지하고 수도권 규제 완화 및 국토균형발전정책을 계속적으로 추진해 나갔다.

2005년 5월 17일에는 외국인 투자기업 25개 첨단업종에 대한 수도권 공장 신증설이 허용되었다. 이에 대해 당시 손학규 경기도지사는 국내 첨단기업에 대해서도 신증설을 허용해야 하며, 그렇지 않을 경우 국내 기업이 아예 투자를 포기하거나 외국으로 빠져나간다고 밝혔다. 즉 그는 “현재 국내 6개 사, 3조 6,000억 원 이상의 대기업이 수도권 내 투자를 대기하고 있다. 국내기업의 조속한 신증설을 촉구한다. LG계열 4개사가 파주지역에 3조 5,000억 원, 반월산업단지 내 T사가 900억 원, 남동공단 내 D사가 500억 원의 투자계획을 세워놓고 수도권 첨단기업에 대한 신설 허용만을 기다리고 있다. 파주 LG필립스와 연관된 업종의 투자마저도 균형발전 논리에 밀려 지연된다면 어떻게 이 살벌한 세계경제 환경 속에서 우리 기업들이 살아남을 수 있겠느냐”고 불만을 토로한 바 있다.

수도권의 규제완화 문제를 둘러싸고 지방에서는 반대 목소리를 드높였다. 2005년 11월 10일 수도권 규제완화 중단을 촉구하는 13개 시·도지사 공동선언문이 발표되기도 하였다. 특히 이의근 경북도지사를 비롯해 대구·경북 인사들은 정부의 수도권 규제완화 철회를 강력 촉구하며 대립각을 세우기도 하였다. ‘대구·경북 수도권규제완화 반대 추진위원회’를 발족시키는가 하면, 한나라당 권오을 의원 등 지역구 출신 국회의원들은 청와대를 향의 방문하기도 했다. 이처럼 대구·경북 지역에서 가장 크게 반발했던 것은 수도권인 파주의 LG LCD단지나 수원, 용인의 삼성R&D센터는 허용되는데, 오히려 경북은 수도권으로 인구가 가장 많이 빠져나가는 지역(통계청 2005년 3/4분기 인구 이동 결과)이라는 사실에 대하여 강한 불만을 가졌기 때문으로 보인다.

이처럼 수도권 대책 추진 과정에서 수도권과 지방 간의 갈등, 언론과 기업 등의 반발이 있었던 것은 부인할 수 없는 사실이다. 그럼에도 불구하고 정부는 수도권 질적 발전의 비전을 실현하기 위해 「수도권발전 종합대책」의 여러 과제들을 일관성 있게 추진하고 있다.

3. 수도권발전 종합대책의 내용

1) 글로벌 경쟁력 제고와 삶의 질 향상

수도권발전 종합대책의 가장 큰 추진목표는 수도권과 지방의 상생발전이라는 큰 틀에서 수도권의 글로벌 경쟁력을 제고하고 삶의 질을 향상시키는 것이다. 이를 위해서 먼저 수도권에 관한 패러다임을 노동·자본 투입위주의 양적 팽창에서 지식·기술 중심의 질적 발전으로 전환하고, 인구 안정화를 전제로 다양한 삶의 질 개선 방안을 추진하며, 인적자원 활용, 산학협력 네트워크 구축 등을 통해 지식기반 제조업과 서비스업을 집중 육성할 계획이다. 또한 수도권 규제개선은 행정중심복합도시의 건설, 공공기관 지방이전 등 지방화 추진속도와 연계하여 단기적으로는 현재의 정책기조를 유지해 나가면서 경쟁력 강화에 필수적 사항을 선별적으로 개선하고, 중장기적으로는 수도권 권역의 합리적 조정, 계획관리체제로의 전환 등 종합적인 개편을 추진할 예정이다.

2) 수도권의 경쟁력 강화와 인구 안정화 관련 대책

지역 특성을 반영한 산업클러스터를 활성화하기 위해 현재 수도권에 형성된 27개의 중소규모 산업클러스터에 대한 지원 방안을 적극 강구하고, 수도권 규제와 경쟁력 강화 방안을 상호 연계하여 산업클러스터의 활성화를 모색하며, 수도권에 입지한 노후 산업 단지의 환경개선 등 재정비 방안을 검토할 계획이다. 또한 수도권에 시·도별 인구지표제를 도입하여 2004년 말 현재 47.9%인 수도권 인구집중도를 2020년까지 현재수준에서 안정화되도록 인구지표를 설정·관리할 계획이다. 현재의 수도권 인구증가 추세를 방지할 경우 2010년경에는 전체 인구의 50%에 이를 것으로 전망된다.

3) 정부청사 및 공공기관 종전부지의 활용방안 마련

정부중앙청사는 행정중심복합도시 이전 시기에 맞추어 수도권 잔류 행정기관을 재배치하여 활용하는 방안을 검토하고, 과천청사는 산·학·연 협동연구단지 등으로 활용하는 방안을 모색하고자 한다. 친환경 도시 특성을 유지하면서 '지역경제 활성화'와 '자족성 강화'에 중점을 두되, '종전부지를 매각'하여 행정중심복합도시 건설비용에

충당하는 것도 고려할 계획이다. 공공기관 종전부지는 수도권 발전전략의 틀 속에서 해당기관, 지자체, 지역주민 모두에 이익이 되는 방향으로 활용방안을 모색하고, 구체적인 활용방안 추진 시에는 지자체의 의견을 적극 수렴할 예정이다. 예컨대 성남 국제비즈니스타운(국내기업 본사, 외국기업 지사 등 유치), 안양 방송영상단지(영화, 방송, 멀티미디어) 등으로 활용하는 방안이 논의되고 있다.

4) 서울시의 세계도시화 프로젝트 추진

서울을 세계적 경쟁력을 지닌 동북아의 거점도시이자 국가 혁신창출의 중심지로 육성하는 서울 세계도시화 프로젝트를 추진하고 있는 중이다. 동북아 비즈니스·금융 허브를 구축하기 위하여 2005년 7월 한국투자공사(자본금 1조 원)를 출범시켜 국내 자산 운용업 활성화를 주도하고, 외국 금융기관에 대한 흡인력을 확보한 상태이다. 서울 도심, 용산, 강남, 여의도, 상암을 국제업무지구로 조성하기 위해 다국적기업 지역본부, 국제기구 등을 적극 유치함으로써 서울을 동북아 비즈니스 중심지로 육성한다는 계획도 가지고 있다. 국제회의 개최 증가에 대응하여 고부가가치 국제회의산업을 전략적으로 육성하기 위한 시책도 강구 중이다.

서울시의 5대 IT클러스터 및 3대 BT클러스터 활성화 지원 방침에 따라 도심(종로·중구)의 디지털콘텐츠 산업 육성, 구로 서울디지털산업단지의 구조고도화, 상암 DMC의 첨단 IT복플렉스 조성, 테헤란 밸리 등 강남 IT클러스터의 국제적 혁신네트워크 구축, 공릉 NIT클러스터 조성 등 5대 IT클러스터의 활성화와 홍릉 바이오밸리, 강북메디클러스터, 관악 생명공학클러스터 등 3대 바이오클러스터의 활성화를 지원할 계획이다.

서울시의 세계도시화 프로젝트	
동북아 비즈니스·금융 허브	국제비즈니스(도심, 용산, 강남, 여의도, 상암), 동북아금융허브(명동, 여의도, 강남)
5대 IT거점	종로·중구 도심(문화), 강남(소프트웨어형), 구로·금천(하드웨어형), 상암(미디어·엔터테인먼트), 공릉(나노+IT)
3대 BT거점	홍릉 바이오밸리, 강북 메디클러스터, 관악 생명공학클러스터
전통산업의 고도화	도심인쇄, 의류패션, 종로귀금속, 재래시장 현대화

자료 : 건설교통부·국가균형발전위원회, 「수도권발전종합대책」, 2005.

도심의 인쇄·의류패션·귀금속 등 전통산업 클러스터와 2002년부터 추진 중인 재래시장의 현대화에 대한 지원도 강화하고 있다.

또한 서울시 강남·북 간 격차 등 내부 불균형 해소를 위하여 광역개발을 통한 도시구조 개선을 추진 중에 있다.

5) 인천시의 동북아 관문도시화 전략 추진

인천시의 비전은 '시민과 함께 하는 동북아의 관문도시 건설'을 실현하는 것이다. 이러한 동북아 관문화 전략은 세계 수준의 물류중심 실현에 초점이 맞추어져 있어 경제자유구역의 적극적인 역할이 매우 중요하다. 인천국제공항을 2020년까지 연간 여객 1억 명, 화물 700만 톤 규모의 동북아 중추공항으로 개발할 계획이다.

공항구역에 1단계로 2.1km² 규모의 자유무역지역을 개발하여 다국적 물류 및 생산기업을 유치하고, 2008년까지는 공항 활주로 등 2단계 시설 확장을 추진할 예정이다.

인천항의 경쟁력을 제고하고 항만시설 공급을 확충한다는 목표 아래 인천항 항만관리 효율성 제고 및 경쟁력 강화를 위해 1조 266억 원을 출자하여 2005년 7월 인천항만공사를 설립하였다. 인천북항은 고철부두 등 18선석을 확보하기 위한 사업을 지속 추진하고, 인천남외항은 다목적 부두 확충을 위한 타당성 조사 및 기본설계 용역을 시행하는 등 조기에 사업을 추진하였다. 또한 물류기업의 투자유도를 위해 항만배후단지 조성하여 새로운 부가가치 창출기반을 마련하였다.

인천공항 접근로의 다양화 및 동북아 물류중심국가 실현을 위해 인천대교(제2연륙

인천시의 동북아 관문 도시화 전략

경제자유구역의 활성화	송도(국제업무, IT·BT산업, R&D센터), 영종(항공물류, 첨단산업, 해변종합관광), 청라(금융·관광·복합레저)
국제물류비즈니스 클러스터 조성	인천국제공항, 인천항, 인천항만공사제 도입 등
관광·여가 도시화	용진(도서 해양관광), 강화(역사문화, 해양관광), 소래포구(문화관광, 레저, 수변문화지구)
구도심의 재생	도시재생 프로젝트, 구도심의 자동차부품, 기계 등 주력산업 구조고도화

자료 : 건설교통부·국가균형발전위원회, 「수도권발전 종합대책」, 2005.

경기도의 7개 권역별 발전방안		
권역	시·군	발전방안
남 부	수원, 용인, 오산, 화성, 평택, 안성	지식기반 IT·BT, 국제항만클러스터 등
서 부	부천, 안산, 시흥, 광명	반월·시화 국가혁신클러스터, 생활로봇, 첨단부품소재, 창조산업(음악, 영상, 게임 등) 클러스터 등
중 부	안양, 군포, 의왕, 과천	정보통신, 멀티미디어, 철도산업 R&D 등
동 부	성남, 하남, 광주, 이천, 여주	IT 벤처밸리, 휴양레저, 도자문화클러스터 등
북 부	의정부, 동두천, 양주, 포천, 연천	전통제조업(가구, 섬유) 구조고도화, 슬로푸드, 평화·안보 클러스터 등
북동부	구리, 남양주, 가평, 양평	영상산업, 휴양·레저, 친환경, 슬로푸드 등
북서부	고양, 파주, 김포	LCD, 출판문화, 남북교류 등

자료 : 건설교통부·국가균형발전위원회, 「수도권발전 종합대책」, 2005.

어메니티 자원을 연계·활용하여 문화·관광클러스터를 활성화하고, 전통음식 특구를 조성하여 관광과 연계를 통해 주민소득 증대에도 기여하고자 한다. 5도2촌 생활의 확산에 따른 체류형 숙박시설 등 인프라 및 관련 소프트웨어 프로그램을 지원하고 있다.

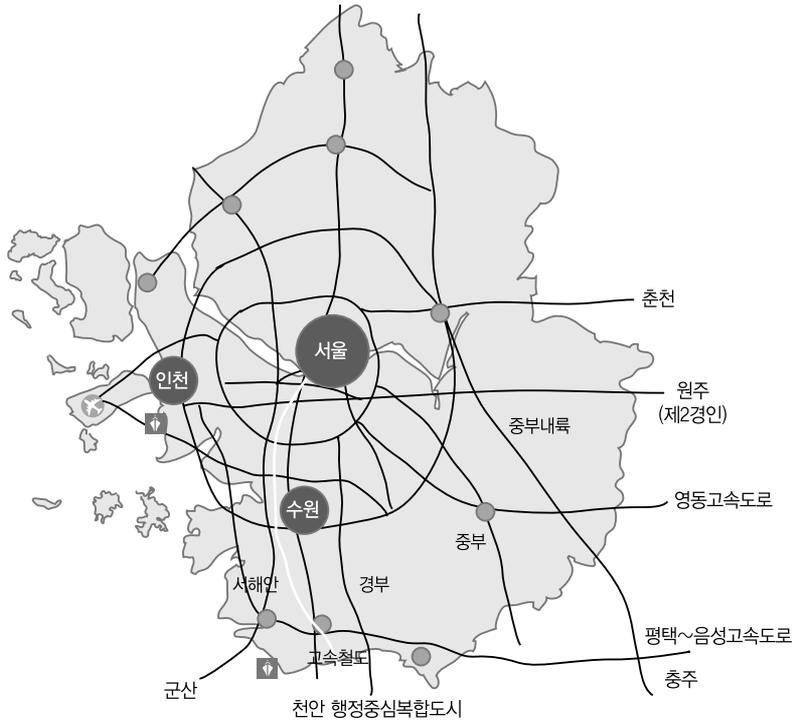
경기 북서부는 파주 LCD, 출판문화정보단지를 중심으로 지식기반산업 클러스터를 통한 지역 경쟁력 강화를 최우선 과제로 삼고 있다. 남북연계 도로, 철도 등 인프라 구축 및 경험사업과 연계하여 남북한 교류, 물류의 전진기지 역할 수행을 지원한다는 계획이다.

경기북동부는 구리, 남양주, 양평, 가평 지역의 영화촬영소 등을 중심으로 영상, 애니메이션 등 문화콘텐츠에 기반한 ‘실리우드’ 클러스터의 활성화를 도모할 예정이다. 남양주 지역에 기존 택지지구 등을 중심으로 주거·교육·문화·관광·산업 기능이 복합된 혁신형 주거공간을 조성하고, 경기도 남·북부 간 지역격차 등 지역 내 불균형을 해소하기 위한 방안도 강구되고 있다.

7) 수도권의 SOC 확충

서울과 인천 및 경기도를 급행으로 연결하는 간선급행버스체계(BRT)를 구축하는 등

수도권 간선도로망 확충 구상



대중교통 중심체계를 강화하고 수도권에 총 22개 BRT노선(540km)을 구축하여 대중교통 이용률을 획기적으로 제고할 예정이다. 서울시 주요 경계지역에 종합환승센터를 설치하며, 서울시 외곽지역에 환승주차장을 건설할 계획이다.

국제업무단지 연계교통망 및 물류 연계수송망을 확충하기 위해 경의선 용산~문산 복선전철 등 국제업무단지 연계교통망과 수인선 건설 등 물류 연계수송망을 개발할 예정이다. 또한 광명역 활성화를 위해 연계교통망을 구축하고 역세권을 단계적으로 개발할 계획이다.

수도권 광역전철을 확충하고, 급행전철을 확대 운행하기 위해서 2007년까지 인천공항~김포공항을 연결하는 공항철도를 건설하고 2009년까지 서울 도심과 연결하여 인천 공항기능을 극대화한다. 또한 수도권 내 주요거점과 수도권 인접 광역지자체를 연결하는 광역철도를 확충하고, 남북철도와 대륙철도의 연결 및 개성공단 제품의 철도화물 수

송 활성화에 대비하여 수도권 우회 수송 철도망을 구축할 예정이다.

현재 한계 용량에 도달하고 있는 서울외곽순환도로의 교통량 분산을 목적으로 제2외곽 순환고속도로를 추진하고 있다. 인천공항 접근의 정시성 확보와 송도신도시 지원을 위해 인천대교도 2005년 6월에 착공했다.

8) 단기적 규제 개선

수도권 성장관리권역의 산업단지 내에서 외국인 투자기업의 첨단업종(25개 업종) 공장 신·증설을 재허용하고, 첨단업종 범위의 일부 조정을 통하여 2004년 말로 종료된 신·증설 허용 특례기간을 2007년 말까지 연장할 계획이다. 국내 대기업 첨단공장의 신설허용은 행정중심복합도시 건설, 공공기관 지방이전 등 지방화 추진 정도와 연계하여 종합적으로 검토하고 있다.

(1) 정비발전지구 제도 도입

행정중심복합도시 건설과 공공기관 지방이전 등에 따른 수도권의 경쟁력 약화 우려를 불식시키고, 현행 권역별 규제의 획일성·경직성을 보완하여 수도권 내부의 균형발전을 도모하기 위해 정비발전지구 제도를 도입한다. 수도권 과밀해소와 국가균형발전기조를 유지하는 범위에서 제한적으로 정비발전지구로 지정하고 선별적인 규제특례를 부여한다.

지정 대상지역으로는 행정기관 및 공공기관이 지방으로 이전함에 따라 지역경제의 활력이 저하될 것으로 우려되는 지역이 검토되고 있다. 수도권 내 다른 지역보다 상대

수도권 공장입지 규제 현황				
구분	과밀억제권역	성장관리권역		자연보전권역
공장총량	2004~2006년 건축총량 8.6Km ² (산업단지·공업지역 제외)			
공업지역	제2차 수도권정비계획(1997년~2011년) : 43.9Km ²			
공장 규제	대기업	신·증설 금지	신·증설 금지(14개 첨단업종 증설 허용)	신·증설 금지
	외투기업	신·증설 금지	신·증설 금지※2002~2004년 25개 업종 한시 허용	신·증설 금지

자료 : 건설교통부·국가균형발전위원회, 「수도권발전 종합대책」, 2005.

적으로 저발전된 지역도 정비발전지구로 지정하여 수도권 내부의 균형발전 및 다핵분산화를 도모한다. 인구·산업·지방재정 등을 종합 고려하여 낙후도가 심한 접경지역 등을 대상으로 검토하고 있다.

정비발전지구의 공간적 범위로는 동일 지역 내 복수의 이전 공공기관의 종전부지를 연계하거나, 일부 종전부지를 중심으로 지역발전거점이 될 수 있는 지역을 지정한다는 원칙이다. 저발전지역 내에서는 산학연계 또는 지역 고유자원 등을 활용하여 지역발전 잠재력이 발현될 수 있고 기존의 접경지역 개발계획, 신활력지역 지원사업 등과 연계될 수 있는 입지를 중심으로 지정하여 지역발전효과를 제고한다.

수도권 규제특례는 수도권정비계획법상의 규제 및 수도권 집중억제를 목적으로 시행 중인 조세증과 조치 등을 선택적으로 완화한다는 것을 원칙으로 하고 있다. 법률「수도권정비계획법」에서 규제특례 사항을 일괄 규정하되, 지구별 특례는 수도권정비위원회 심의를 거쳐 지구유형 및 입지성격에 따라 필요한 사항에 국한하여 적용한다.

(2) 자연보전권역 택지규제의 합리적 개선

현행 자연보전권역 안에서 6만^m² 초과 택지조성사업이 금지되고, 3만~6만^m² 사업은 수도권 심의를 거쳐 허용된다. 단, 오염총량제를 시행하는 시·군에서는 20만^m²까지 허용하고 있다. 그러나 소규모 개발을 억제하기 위해 사업을 수차례 분할하거나 연접하여 시행하는 경우 합산하여 규제하는 것으로 되어 있다. 다만 난개발·수질오염 통제에 효과적인 지구단위계획과 오염총량제가 확대 도입될 수 있도록 인센티브를 부여한다는 방침이다.

(3) 대학 설립·이전 규제의 합리적 개선

현행 수도권 안에서 4년제 대학의 신설이 금지되어 서울시 내부에서 기존 대학의 이전도 불가한 것으로 되어 있으나, 서울시 내부에서의 대학 이전을 허용하여 시설 및 운영여건을 개선하고 도시 내부의 균형발전을 촉진하는 방향으로 개선되고 있다. 또한 접경지역으로의 대학 이전이 유도될 수 있도록 지원하고 있다.

9) 중장기적 규제개선 대책

행정중심복합도시 등의 건설단계에서는 현행 수도권정책을 단계적으로 정비 개편하였다. 즉 1994년에 지정된 현행 3개 권역을 그간의 지역별 인구변화, 산업발전 정도 등을 기준으로 개편하였고, 자연보전권역은 「한강수계특별법」개정(수질오염총량제 의무화)과 연계하여 규제제도를 정비하였다.

현재의 일률적 금지 위주의 규제방식을 심사를 통해 허용 여부를 결정하는 방식으로 전환하였으며, 공공기관의 지방이전 실적을 보아가며 수도권에 잔류하는 공공기관의 수도권 내 신·증축 허용기준을 조정할 예정이다.

행정기관 및 공공기관의 지방이전 효과가 가시화된 이후에는 규제 위주의 현행 「수도권정비계획법」 체제를 전면 개편하여 중앙정부와 수도권 지자체가 협력하는 계획관리체제로의 전환을 도모하고 있다.

9

2단계 국가균형발전정책

제1절 추진 배경

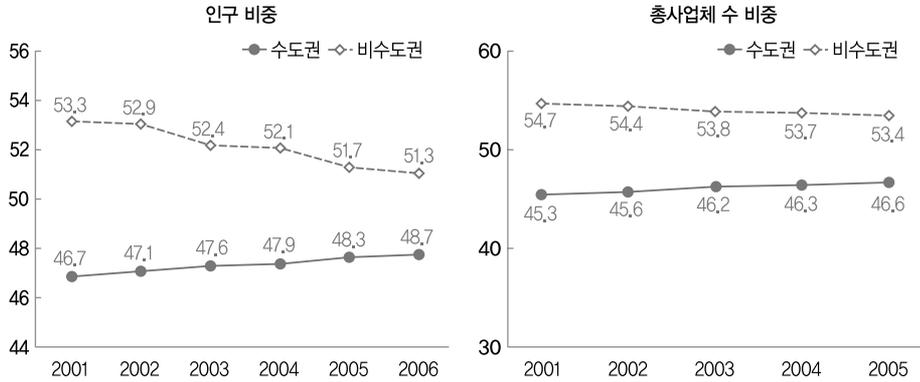
참여정부는 출범 후 국가균형 발전을 위해 지역의 혁신역량 강화, 수도권 기업의 지방이전 등을 추진해왔으며, 이러한 노력으로 비수도권의 지역내총생산(GRDP) 및 지방수출액이 증가하는 등의 효과가 나타나고 있다. 그러나 지난 반세기 동안 급속하게 증가되어온 수도권으로의 강력한 흡인력으로 인해 수도권 인구는 계속하여 증가하고 있으며, 지방의 인구·산업·경제적 역동성은 기대에 다소 미흡한 실정이다. 특히 지방의 경우 수도권과 가까운 원주 등 강원 일부 지역과 충북 등을 제외한 지역은 투자가 상대적으로 저조한 상황이다. 국가균형발전정책의 효과가 가시화되어 수도권 인구 및 산업의 분산과 지역경제 활성화라는 목표가 달성되기까지는 상당한 정도의 시간지체(Time Lag) 현상이 발생하기 때문이다.

수도권 인구비중은 2002년 47.1%에서 2006년 48.7%로 증가하였으며, 총사업체 수의 비중도 지속적으로 상승하고 있는 반면, 지방은 인구·총사업체수 비중·고용규모 등이 정체 또는 감소되고 있다.

이러한 상황에서 지방의 경제·사회적 활력을 살리기 위해서는 기업과 사람이 지방

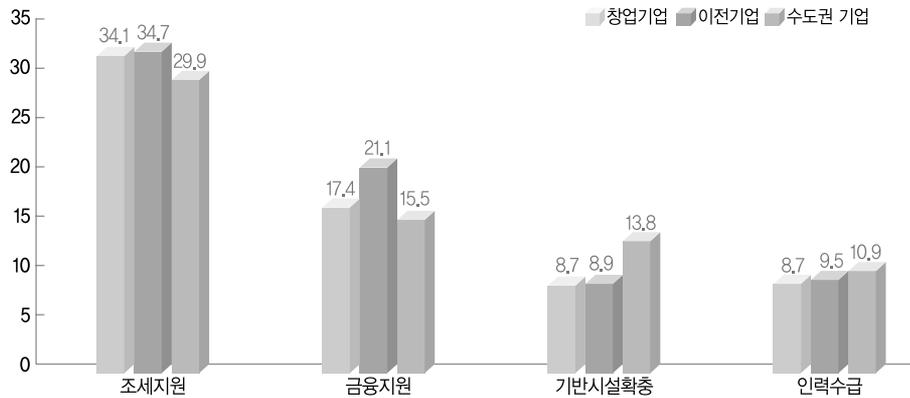
수도권과 비수도권의 인구 및 총사업체 비중

(단위 : %)



자료 : 통계청

지방투자 촉진 및 활성화를 위한 정책수요



자료 : 대한상공회의소(2006)

에 모일 수 있는 여건이 조성되어야 한다. 이를 위해 지방에서의 기업 창업(FDI 포함)과 수도권 기업의 지방이전을 보다 더 활성화할 수 있는 획기적 유인책이 필요하다.

한편 대한상공회의소가 2006년 11월 실시한 지방의 경영환경 개선을 위한 조사에 의하면, 기업들이 지방투자자과 입지를 활성화하기 위해 정부로부터의 지원이 필요한 분야는 조세와 금융 지원, 기반시설 확충, 인력수급 지원 등의 순서로 나타났다. 조세 지원

과 관련하여 지방창업기업의 34.1%, 지방이전기업의 34.7%, 수도권소재기업들의 29.9%가 중요하다고 하였으며, 금융지원에 대해서는 지방창업기업의 17.4%, 지방이전기업의 21.1%, 수도권 소재기업의 15.5%가 향후 해결되어야할 정책과제라고 답하였다.

2단계 국가균형발전정책은 이러한 민간의 정책수요를 반영하여 참여정부가 그동안 추진한 국가균형발전정책의 성과를 보다 가속화하고 이와 연계해 민간 부문의 투자촉진을 유도함으로써 지역발전의 획기적 토대를 마련하기 위해 추진되었다.

제2절 비전과 추진 전략

1단계 균형발전정책이 지역혁신역량 강화, 행정중심복합도시, 공공기관 이전과 혁신도시 건설 등 다핵형 국토공간 형성과 지역혁신체계 구축과 전략산업 육성 등 지역경제 기반 강화를 위해 공공부문이 정책을 주도하였다면, 2단계 균형발전정책은 지방에 기업과 사람이 모일 수 있도록 실질적인 투자유인을 제공하는 등의 정책을 통해 민간부문의 투자를 유도하도록 하였다.

이를 위해 ‘기업하기 좋고 살기좋은 지방’ 만들기를 정책목표와 비전으로 설정, 기업하기 좋은 투자환경을 조성하고 사람 살기 좋은 생활여건을 조성하여 지방에 기업과 사람이 모이도록 유인을 획기적으로 강화하는 것에 중점을 두었다.

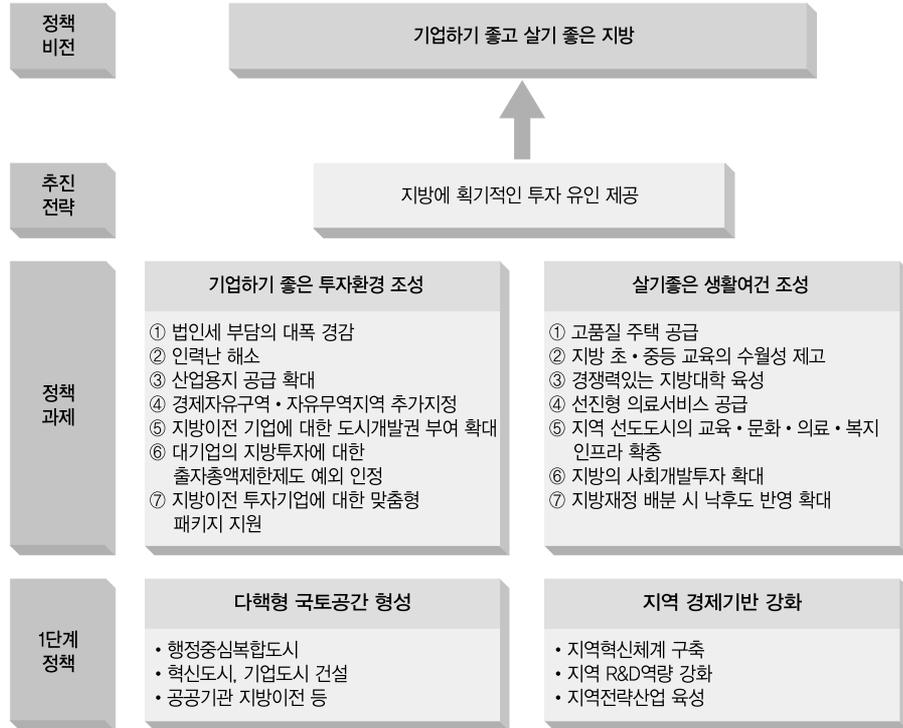
그 동안 추진해 온 지역 혁신역량 강화, 다핵형 국토공간 조성을 토대로 지방에 획기적인 투자유인을 제공하는 한편, 정책의 실효성 제고를 위해 지역거점(지방도시, 산업클러스터) 중심으로 정책과제를 패키지로화하여 집중 지원해 나가도록 하였다.

특히 지역의 인구, 재정, 인프라 등 5대 부문 14개 지표의 통계치를 종합평가하여 전국 234개 기초자치단체를 4개의 그룹으로 분류하여 인센티브를 차등 지원해 나갈 계획이다.

정부는 이와 같은 내용을 담은 「2단계 국가균형발전정책」을 2007년 7월 25일 경남 진주에서 발표했다.

2단계 균형발전정책은 기업하기 좋은 여건과 사람 살기좋은 환경 조성에 역점을 두

2단계 균형발전정책의 비전, 전략, 과제



고 기업과 사람 등 2대 부문으로 구성되어 있다.

기업대책은 기업의 지방 투자시 3대 애로사항인 세금, 인력난, 부지 문제를 집중 해결하기 위한 법인세 부담 경감, 고용보조금 및 외국인근로자 우선 지원, 임대산업단지 공급 확대, 도시개발권 부여, 총액출자제한제도 예외 인정, 기업별 맞춤형 서비스 지원 등이다.

사람대책으로는 인간다운 삶의 기본적 요소인 주거·교육·의료·복지 부문의 공공 서비스 기반을 획기적으로 확충하도록 하며, 이를 위해 지방이전 기업 전원마을 지원, 원어민교사 충원 확대, 개방형 자율학교 확대, 지방대기부금 세제지원, 지방국립대병원의 3차 의료기관 육성, 지역주민 건강관리시스템 구축 등으로 구성되어 있다.

제3절 부문별 정책 과제

1. 기업하기 좋은 투자환경 조성

1) 법인세 부담의 경감

지방에서 창업하거나 지방으로 이전하는 기업, 또한 기존의 지방기업에 대한 조세지원제도가 기존에도 있었으나 이 제도가 수도권기업의 지방이전 및 지방창업을 대폭 유인하지 못했다. 따라서 이들 기업에 대한 법인세 부담의 획기적 경감이 필요하다.

2단계 정책에서는 이들 기업에 대한 법인·소득세를 지역발전정도에 따라 차등감면하고, 정책의 실효성 제고를 위해 기존 감면대상의 최저한세율의 적용을 배제할 계획이다.

2) 인력난 해소

지방중소기업의 기술전문인력 확보를 지원하기 위해 미취업 고급연구인력의 지방중소기업 고용 지원을 확대하기로 했다. 또 기존의 지방기업이 신규투자로 일정기준 이상의 고용을 창출할 경우 고용비용의 일부를 정부가 보조해주는 제도를 도입하기로 했다.

외국인 근로자의 고용과 관련하여, 지방기업에 대한 외국인 고용한도 규모를 20% 추

법인세 차등감면 방식		
	현행	개선
중소기업	<ul style="list-style-type: none"> • 창업 : 4년 50% 감면 • 이전 : 5년 100%, 2년 50% 감면 • 운영 : 중소기업특별세액 감면(2008년말까지) 수도권 10~20%, 지방 5~30% 	<ul style="list-style-type: none"> • 창업·이전·운영 통합 • 지역별로 차등 감면 지역Ⅰ : 70% 지역Ⅱ : 50% 지역Ⅲ : 30% 지역Ⅳ : 0%
대기업	<ul style="list-style-type: none"> • 이전시 최초 5년 100%, 이후 2년 50% 	<ul style="list-style-type: none"> • 이전 시(수도권→지역Ⅰ·Ⅱ·Ⅲ) 최초10년: 70%+50%+30% 감면 이후 5년: 35%+25%+15% 감면 • 창업 시 최초7년: 70%+50%+30% 감면 이후3년: 35%+25%+15% 감면

※ 지역Ⅰ로 갈수록 낮추, 지역Ⅳ로 갈수록 발전지역임을 의미

가 허용하고, 지방이전기업을 외국인 고용신청 시 우선 배정하기로 했다. 지방기업이 필요로 하는 주문형 인력 양성과 관련하여서는, 현행 산학협력중심대학 사업을 ‘지방대학의 지역기업 주문형 인력양성 중심’으로 확대 추진하고 이를 현재 23개 대학에서 2009년까지 40개로 확대하기로 했다.

3) 산업용지 공급 확대

지방에서의 기업활동을 촉진하기 위해서는 기업이 필요로 하는 부지를 손쉽게 확보할 수 있도록 해야 한다. 이와 관련하여 지방이전 기업을 위해 2008년부터 연간 33만㎡ 규모의 공공임대산업단지를 공급하여 10년간 330만㎡ 규모로 산업단지 공급 애로지역을 중심으로 추가 공급해나가기로 했다. 특히 공공기관이 이전되는 혁신도시의 경우 초장기(예: 50년) 초저가(연간 임대료는 조성원가의 1% 미만, 3.3㎡당 5천원 수준) 임대산업단지 공급을 확대하여, 지방이전 공공기관 관련 최첨단 기업·연구소를 유치하여「혁신형 산업클러스터」가 조성될 수 있도록 한다.

또한 지방이전 기업에 대한 산업용지 공급 특례제도를 도입, 「지방이전기업 전용단지」를 개발하여 기업이 지방으로 이전 또는 신규투자하는 경우 인센티브와 특례를 지원하기로 했다. 이를 위해 시·도지사 등이 참여하는 「이전기업 용지 애로해소위원회」(가칭)를 국무총리 산하에 설치하기로 한다.

4) 경제자유구역 및 자유무역지역의 추가 지정

외국인기업의 직접투자 유치를 촉진하고 지역경제 활성화를 위해 조성·운영되고 있는 경제자유구역과 자유무역지역의 확대가 필요하다.

이를 위해 2003년에 지정되어 운영되고 있는 인천, 부산·진해, 광양만권 등 3개 경제자유구역의 지난 3년간의 추진성과를 평가하고, 추가 지정시기 및 지정요건·기준 등을 마련하여 경제자유구역을 확대 지정할 계획이다.

마산, 익산, 군산, 대불, 동해, 울춘, 부산항 등 현행 10곳의 자유무역지역은 운영을 내실화하는 한편, 수도권 이외의 지역을 대상으로 수요조사 및 타당성 평가를 통해 추가 지정해 나가기로 했다.

5) 지방이전 기업에 대한 도시개발권 부여 확대

현재 민간기업이 기업도시를 개발하거나(기업도시개발특별법) 수도권 과밀억제권에서 지방이전 시(도시개발법) 도시개발권을 부여하고 있는데, 이를 확대해 일정규모 이상의 고용기업이 지방으로 이전하는 경우 도시개발권을 부여하기로 했다. 즉 지방이전 기업 등이 개발하는 새로운 기업도시 유형(가칭: 복합거점형)을 신설하여, 이러한 기업도시 개발 시의 최소개발면적과 사업시행자 요건 등을 완화하기로 했다.

6) 대기업의 지방투자에 대한 출자총액제한제도 예외 인정

지방경제 활성화 및 고용창출을 위해 본점이 지방에 소재한 기업에 대한 출자에 대하여 출자총액제한의 예외를 인정해주기로 했다. 공정거래법에 반영되어 있는 이 사항은 지방기업(법 개정 이후 신설된 지방기업에 한함)에 대한 주식 취득 시 출총제 예외를 인정하고, 법 개정 이전의 기존 기업이더라도 수도권에서 지방으로 이전하는 경우 이에 대한 주식 취득은 예외로 인정할 계획이다.

7) 지방이전 · 투자기업에 대한 맞춤형 패키지 지원

현재 지방으로 이전하는 기업의 애로는 기업들이 개별적으로 정부와 지자체를 접촉하여 해결하고 있는 실정이다. 이를 개선하기 위해 산업자원부에 「지방기업 종합지원센터」, 관련부처 · 지자체에 「지방기업지원창구」를 개설 · 운영하여 기업의 지방이전 · 투자의 전 단계에 걸쳐 컨설팅 및 민원을 전담 처리하기로 한다.

8) 지방이전보조금 지원 확대

현재 지방으로 이전하는 수도권 소재 기업에 대하여 지방이전에 따른 부담을 경감시켜 주기 위해 각종 보조금을 제공하고 있으나 중소기업(50인 미만)은 지원대상에서 제외되어 있다. 따라서 중소기업의 지방이전 촉진을 위해 보조금 지급대상이 되는 이전기업의 고용규모 요건을 현행 50인 이상에서 30인 이상으로 완화하기로 했다. 이러한 이전보조금은 지역발전정도에 따라 분류된 4개의 지역별로 차등지원하기로 한다.

2. 살기좋은 생활여건 조성

1) 고품질 주택 공급

지방이전 기업의 종사자들이 안정적인 주거여건을 갖추도록 하기 위해 공공주택 특별분양 제도를 도입하기로 한다. 지방이전 기업 종사자에 대해 해당지역의 신축 아파트 입주자격 우선권을 부여하며, 지방이전으로 인한 일시적 2주택자의 양도세 비과세기간을 현행 2년에서 5년으로 연장한다. 또한 지방이전 기업의 사원용 임대주택 건설시 국민주택기금의 공공임대주택 건설자금 지원조건과 동일하게 저리용자로 지원할 계획이다.

지방이전 기업이 종업원들을 위해 도시인근 농촌지역에 종업원 공동 전원주택단지 개발 시 주택건축비를 저리 용자하고 도로, 상하수도, 초고속통신망 등 기반시설을 설치 지원해 주도록 한다. 아울러 현행 농어촌 전원주택 취득시 양도소득세를 비과세하고 있는 면세기준(기준시가 7,000만원 이하)을 완화(기준시가 1.5억원 이하)하도록 한다.

2) 지방 초·중등 교육의 수월성 제고

지역의 초·중학교를 「지역복지거점학교」로 지정하여 예체능 전문인력·원어민교사 등을 지원하도록 한다. 현재 실시 중인 「방과후 학교제도」는 교육품질 향상이 이루어질 수 있도록 예체능, 과학, 논술 등 외부 전문가의 아웃소싱 비율을 확대하여 프로그램을 전문화하고 원어민 영어보조교사 충원율을 대폭 높여나가도록 한다.

지방 우수고교 육성을 위해 혁신도시·기업도시 등 교육여건이 열악한 지역을 중심으로 교장 공모제, 학교운영(교육과정, 교원인사, 예산 등)의 자율권을 확대하는 개방형 자율학교형의 고등학교를 추가 지정하고, 이와 연계해 특성화 전문계고(25개)를 육성하도록 한다.

농어촌(88군, 52도농복합시)의 1군 1우수 고교를 현행 86개에서 연차적으로 140개로 확대 육성하며 어학실, 멀티학습실, 온라인 교육 등 유비쿼터스 학습환경을 조성하고 교과과정을 개선해나가도록 한다.

3) 경쟁력있는 지방대학 육성

지역발전의 중추적 싱크탱크로서 인재양성과 혁신을 주도하는 지방대학의 경쟁력을 강화해 나갈 필요가 있다. 이를 위해 우선 지방대학에 진학하는 우수학생에 대한 장학금 지원을 확대해나가기로 했다. 비수도권 이공계대학 진학 우수학생 2,000여 명을 매년 선발하여 장학금을 지급하는 지역대학 우수학생 지원제도를 도입하기로 한다. 또한 지방대학 인문계열 신입생 및 재학생 중 우수학생에 전액 장학금을 지원하도록 한다.

지방대학의 재정확충과 관련하여, 기업이 지방대학에 지급하는 맞춤형 교육비용 및 연구개발설비 기부금을 세액 공제 대상에 포함하도록 한다.

지방대학의 경쟁력 강화를 위해 국가출연연구기관과의 전략적 제휴를 촉진해 나가야 한다. 이를 위해 지방대학과 출연연구기관, 산업체 등이 교수·학생 교환 프로그램, 교수·연구원의 인사교류, 공동연구 등에 대해 포괄적 협력에 대한 협약방식을 도입하고 우수한 프로젝트는 지원해 나가도록 한다.

4) 선진형 의료서비스 공급

지방 특히 중소도시와 농어촌지역에서 취약한 지역주민 건강관리체계 구축사업을 추진하여, 주민건강정보를 데이터베이스(DB)화하고, 정기 방문검진, 응급의료서비스 지원 등을 강화해 나가도록 한다. 이와 관련하여 농어촌지역 보건소를 1차 「지역의료건강센터」로서의 기능을 강화하여 시설과 장비를 현대화하고 공중보건의 등 전문인력 확충, 지역주민 방문진료를 확대해 나가도록 한다.

지방의료원은 지역의 2차 거점 공공의료기관으로 중점 육성하여 지역응급의료센터, 재활센터, 장기요양병동 등 포괄적 서비스 제공을 위한 시설과 장비를 확충하며, 지방 국립대학병원은 대학별 특성화 분야를 지정하여 세계 최고수준의 최첨단 의료시설을 구축하여 경쟁력 있는 3차 전문·특화의료기관으로 육성해 나가도록 한다. 특히 선진형 응급의료체계가 구축될 수 있도록 중환자용 구급차(Mobile ICU) 보급과 전문인력 확충 등을 시범사업으로 추진하고 단계적으로 확대해 나가도록 한다.

5) 지역 선도도시의 교육·문화·의료·복지 인프라 확충

지방의 특성화 발전과 경제활성화를 위해 추진 중인 혁신도시 및 기업도시 건설에 있어 교육·문화·의료·복지 등 분야의 인프라 확충이 필요하다. 혁신도시와 기업도시 내 신설학교 또는 인접지역의 기존 학교를 개방형 자율학교로 우선 지정하여 학생과 학부모가 선호하는 학교가 설립될 수 있도록 한다. 또한 향후 지방에 조성되는 문화·예술관련 국립시설(국립도서관·전시장·공연장 등)을 혁신·기업도시에 우선 배치하도록 한다. 혁신도시 및 기업도시의 규모와 성격에 맞추어 국공립 노인요양시설·보육시설 등을 우선 확충해 나가도록 한다.

6) 지방의 사회개발투자 확대

지방의 사회개발투자 확대를 위해 지방교부세 배분기준의 사회복지·문화 반영 비율을 40% 수준으로 상향 조정하며, 지방에 대해서는 인구고령화 추세에 대응하여 지자체의 사회개발 투자를 확대하도록 유도한다.

7) 지방재정 배분 시 낙후도 반영 확대

「국가균형발전특별법」에 의해 운영되고 있는 특별회계 배분 시 낙후도 비중을 확대 반영할 필요가 있다. 균형발전특별회계 중에서 지자체 자율편성재원인 지역개발계정의 배분에 있어 낙후도 요소의 반영을 강화하여 재원배분 변동폭을 확대하고 비수도권 지원을 강화하는 방안을 병행 추진하도록 한다.

또한 매칭펀드 사업에 대한 지방분담 비율을 차등화하여 지역발전 정도에 따라 지방분담률에 차등을 두도록 예산편성지침에 차등방안을 명시하며 신규사업 시행 또는 현행 사업지침 개편 시 매칭비율 차등을 의무화하는 방안을 검토한다.

제4절 추진 경위와 향후 과제

2단계 국가균형발전정책의 주요 핵심내용 가운데 하나는 전국 234개 기초자치단체

를 4개의 그룹으로 분류하여 그룹별로 인센티브를 차등 지원해 나간다는 것이다. 이 분류에 따라 법인세 차등감면, 건강보험료 기업부담분의 감면 등이 이루어지기 때문이다.

정부는 이를 위해 지역의 발전정도를 나타낼 수 있는 지표개발을 용역의뢰하고, 이에 입각한 지역분류 시안을 마련해 공청회를 여는 등(2007년 9월 19일) 의견수렴에 들어갔다.

정부가 마련한 지역분류 시안은 통계자료의 확보가능성을 감안해 인구, 산업·경제, 재정, 복지, 인프라 등의 부문에서 14개 지표를 선정하고 여기에 정책적 요소를 감안해 마련한 것이었다.

그러나 정부가 마련한 지역분류 시안을 놓고 수도권과 비수도권, 일부 광역자치단체 등과의 사이에 갈등이 빚어지기도 했다. 특히 경기도는 군사시설 보호구역으로 묶인 파주, 의정부 등과 상수원 보호지역인 여주, 이천 같은 경기 북·동부지역 대다수가 서울과 동급인 '지역 IV그룹'으로 분류된 것에 대해 강력히 반발하면서, 지역분류의 객관성에 의문을 제기하기도 했다.

이러한 과정에서 정부는 구체적인 지역분류는 대통령령으로 정하는 과정에서 다시 논의될 수 있다는 입장을 설명하고, 지역분류 및 차등지원의 근거를 마련한 「국가균형발전특별법 개정안」을 2007년 9월 27일 국회에 제출하였다.

국가균형발전특별법 개정안(조문 신설)

제3조의2(지역분류에 의한 국가균형발전 조치) ① 정부는 국가균형발전을 촉진하기 위하여 전 지역을 발전 정도에 따라 4개 유형으로 분류하여 그 유형에 따라 재정적·행정적 사항 등에 관한 지원조치를 할 수 있다.

② 제1항에 따라 지역을 분류하는 경우에는 인구, 경제발전 정도, 재정상황, 사회기반시설 수준, 그 밖에 대통령령으로 정하는 사항을 종합적으로 고려하여야 한다.

③ 제1항과 제2항에 따른 지역분류의 방법, 절차, 세부적 기준 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

그러나 당분간 2단계 정책의 본격적인 시행은 어려움을 겪을 것으로 보인다. 「국가균형발전특별법 개정안」이 2007년 정기국회에서 통과되지 못하고 다음 임시국회에서 논

의하기로 유보되었기 때문이다. 다만 지역분류에 따라 차등지원되는 법인세와 건강보험료 감면 부분을 제외한 나머지 2단계 정책과제, 이를테면 지방대학 기부금에 대한 세제지원 강화와 대기업의 지방기업 출자에 대한 출자총액제한제도 예외 인정 등은 관련법이 통과됨으로써 그대로 시행될 수 있게 되었다.

지역 분류 시안				
구분	지역 I (59)	지역 II (55)	지역 III (62)	지역 IV (58)
수도권(66)	(0)	강화군 (1)	옹진군 동두천시 양주시 연천군 포천시 가평군 양평군 (7)	서울특별시(25)인천광역시(8) 의정부시 광명시 평택시 구리시 남양주시 군포시 의왕시 하남시 파주시 이천시 안성시 김포시 수원시 성남시 안양시 부천시 안산시 고양시 과천시 오산시 시흥시 용인시 화성시 광주시 여주군(58)
충청권(33)	보은군 옥천군 영동군 괴산군 금산군 부여군 서천군 청양군 홍성군 예산군(10)	충주시 제천시 청원군 증평군 진천군 단양군 공주시 보령시 서산시 논산시 연기군 태안군 당진군 (13)	대전광역시(5) 청주시 음성군 천안시 아산시 계룡시(10)	(0)
강원권(18)	횡성군 영월군 철원군 화천군 양구군 고성군(강원) 양양군(7)	춘천시 강릉시 동해시 태백시 속초시 삼척시 홍천군 평창군 정선군 인제군(10)	원주시(1)	(0)
호남권(41)	정읍시 남원시 진안군 무주군 장수군 임실군 순창군 고창군 부안군 곡성군 구례군 고흥군 보성군 장흥군 강진군 해남군 무안군 함평군 완도군 진도군 신안군(21)	군산시 익산시 김제시 완주군 여수시 순천시 나주시 담양군 화순군 영암군 영광군 장성군 (12)	광주광역시(5) 전주시 목포시 광양시(8)	(0)
영남권(72)	상주시 군위군 의성군 청송군 영양군 영덕군 청도군 고령군 성주군 예천군 봉화군 울진군 울릉군 의령군 고성군(경남) 남해군 하동군 산청군 함양군 거창군 합천군(21)	기장군 달성군 경주시 김천시 안동시 영주시 영천시 문경시 칠곡군 진주시 통영시 사천시 밀양시 함안군 창녕군(15)	부산광역시(15) 대구광역시(7) 울산광역시(4) 울주군 포항시 구미시 경산시 창원시 마산시 진해시 김해시 거제시 양산시(36)	(0)
제주권(4)	(0)	제주특별자치도(4)	(0)	(0)



3

국가균형발전정책의 성과와 향후 과제

10

국가균형발전정책의 성과

참여정부의 국가균형발전정책은 우리나라가 중앙집권·집중시대에서 지방분권·분산시대로 나아가는 전환점을 마련했다는 데 큰 역사적 의미가 있다. 과거 역대 정부도 균형발전정책을 내세웠지만, 실질적으로 균형발전정책을 최고의 국정과제로 설정하고 이를 본격 추진한 것은 참여정부가 처음이라고 할 수 있다.

국가균형발전정책은 지역혁신체계의 구축을 통해 지방의 특성화 발전을 추진해나갈 수 있는 기반뿐만 아니라 지방이 스스로 발전할 수 있는 토대를 마련하였다. 또한 단순히 산업의 집적지에 불과했던 전통적 산업단지가 혁신클러스터로 탈바꿈되고, 지방대학을 중심으로 새로운 산학협력이 활성화되고 있다. 특히 지역별 전략산업을 중심으로 지역의 산업기반이 견실하게 확충되고 있다. 그리고 낙후지역에 대해서는 그 지역의 특성과 수요에 맞는 체계적인 신활력사업을 추진함으로써 낙후지역의 발전을 촉진하고 지역간 불균형을 해소할 수 있는 전환점을 마련하였다.

참여정부는 국가균형발전정책 추진을 위한 제도적 기반도 마련해 지방에 대한 중앙정부의 재정지원제도를 획기적으로 변화시켰을 뿐만 아니라 전체 지원규모도 확충하였다. 이에 따른 국가균형발전정책의 실질적인 성과도 점차 가시화되고 있다.

여기서는 참여정부의 국가균형발전정책 추진 이후 현재까지의 성과를 종합적으로 살

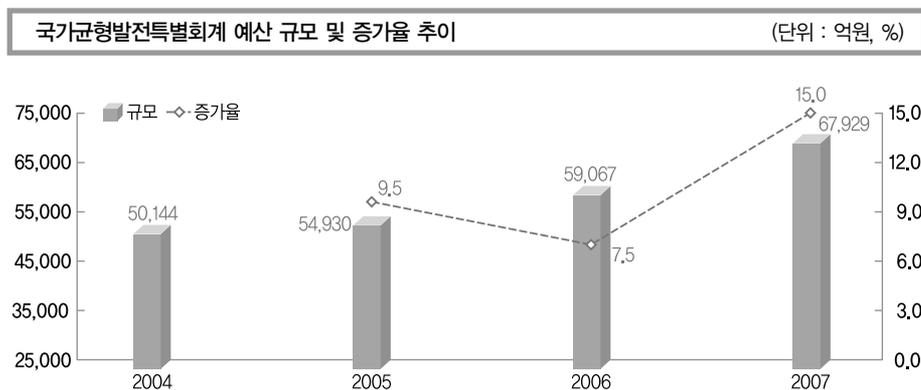
펴본다. 지역혁신에 바탕을 둔 국가균형발전정책은 혁신의 속성상 성과가 단기간에 나타나기보다는 장기간에 걸쳐 더욱 확산, 증폭되는 경향이 있다는 점을 고려할 때, 향후 성과는 더욱 커질 것으로 기대된다.

제1절 투입 성과

먼저 투입 부문을 보면, 참여정부는 국가균형발전정책을 재정 측면에서 뒷받침하기 위해 「국가균형발전특별회계」(이하 ‘균특회계’)를 신설하고 이를 지속적으로 확대하였을 뿐만 아니라 균형발전을 위한 가용재원이 최대한 많이 투입되도록 재정을 관리하고 있다. 이러한 재정지원을 바탕으로 낙후지역의 지원 사업, 클러스터 육성사업, 지역혁신역량 강화사업, 지역연구개발사업 등에 더 많은 재원을 투입하고 있다.

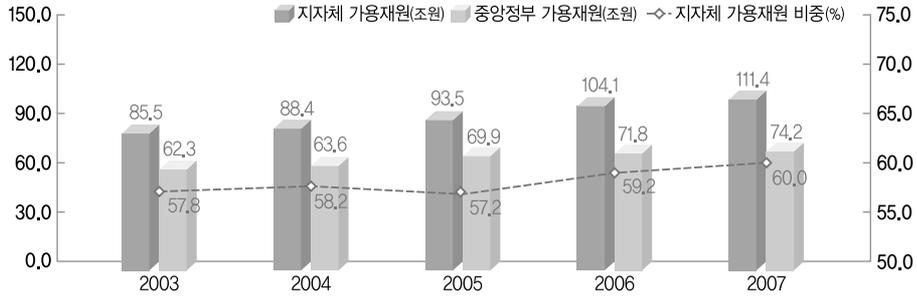
먼저 국가균형발전정책 추진을 뒷받침하는 국가균형발전특별회계 규모는 2005년 9.5%, 2006년에 7.5% 증가한 데 이어 2007년에는 전년대비 15.0%나 크게 증가하여 정부의 전체 예산 증가율 8.0%(일반회계 기준)을 크게 상회하였다.

이와 함께 지방재정 지원을 확대하여 지방의 자율성을 제고하고 있다. 국가전체 재원 중 지자체의 가용재원이 2003년 86조 원에서 2006년 104조 원, 2007년에는 111조 원으로 연평균 6.8% 증가하여 중앙·지방 간 가용재원 비율이 2003년 42:58에서 2006년에



지자체의 가용재원 규모

(단위 : 조원, %)



* 지자체가용재원 : 지방이전재원(교부금, 양여금, 국고보조금, 균특회계) 및 지방세

는 41:59, 2007년에는 40:60으로 지방의 비중이 2%포인트 이상 상승하였다.

이처럼 가시적으로 계량화할 수 있는 투입요소 이외에 비가시적인 투입성과도 수없이 많다.

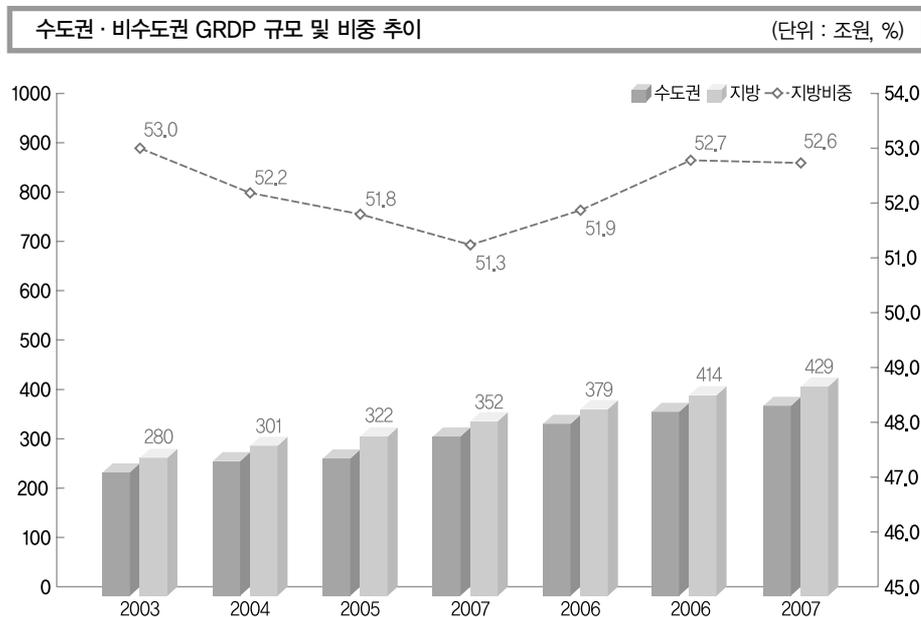
예를 들어 국가균형발전위원회라는 전담기구를 설립하여 균형발전 정책을 총괄하게 한 것, 대통령이 직접 국정과제회의를 주재하여 균형발전 정책을 결정하고 집행과정을 점검한 것, 관련 정부부처에 균형발전 전담부서를 지정·운영하는 것, 대통령 주재 전국 시·도지사회의를 개최하여 주요 문제에 대해 공동으로 협의하는 것, 지역혁신협의회 전국 네트워크를 구성하고 정례적으로 회의를 개최하는 것 등은 모두 계량화할 수는 없지만 참여정부가 균형발전과 지역발전에 대해 얼마나 많은 노력을 기울이고 있는가를 폭넓게 보여준다.

제2절 산출 성과

지역혁신을 통한 자립형 지방화 구축이라는 국가균형발전정책의 특성상 실질적 산출 성과가 나타나는 데는 상당 기간이 소요되지만, 일부 성과가 가시화되고 있는 부분도 있다.

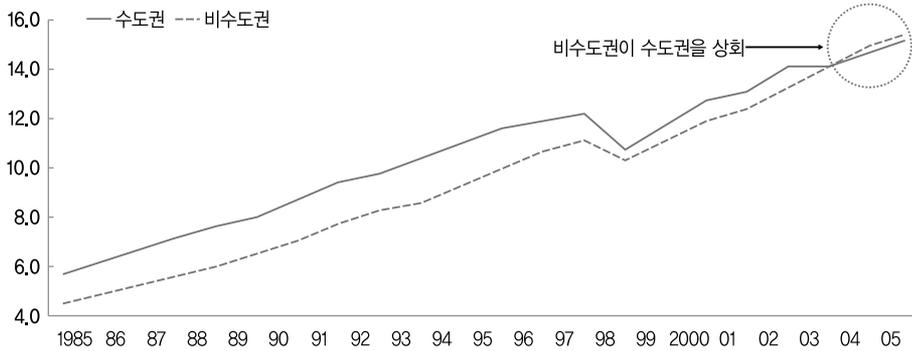
지방의 투자, 고용, 소득, 재정자립도 등을 측정하면 산출 부문의 성과를 비교적 정확하게 평가할 수 있겠지만 지역별로 이러한 자료를 구하기가 매우 어려운 것이 현실이다. 그래서 현 단계에서 가용한 지역내총생산(GRDP) 자료를 활용하여 산출 부문의 성과를 살펴보도록 하자.

그 동안 축소되어 오던 비수도권의 GRDP 비중이 2003년부터 상승세로 반전되었다. 비수도권의 GRDP비중은 1999년 53.0%에서 2002년에 51.3%로 축소되었으나, 2005년에는 다시 52.6%로 상승하였다. 이에 따라 1인당 GRDP도 2004년부터 지방이 수도권을 추월하기 시작하였다. 수도권의 1인당 GRDP를 100으로 볼 때, 비수도권의 1인당 GRDP는 2004년 101.1, 2005년 101.4를 기록하였다. 물론 GRDP 수준 차이가 수도권과 비수도권 간의 실질적인 소득수준의 격차를 정확하게 반영하지는 못한다. 이는 수도권과 비수도권의 자산소득 격차, 비수도권에서 수도권으로의 이전지출 등을 GRDP가 반영하지 못하기 때문이다. 그러나 소득의 절대수준이 아니라 소득의 동태적인 흐름으로 볼 때, 비수도권의 GRDP 증가세가 수도권에 비해 빠르다고 하는 것은 비수도권의 경제여건이 더욱 좋아지고 있음을 보여준다고 할 수 있다.



수도권·비수도권 1인당 GRDP 추이

(단위 : 백만원)



지방의 GRDP 비중이 상승한 것은 참여정부 이후 지방 제조업이 생산성 증가와 더불어 호조를 나타냈기 때문이다. 지방 제조업의 노동생산성은 2000~2002년 3년간 6.4% 증가하였으나, 참여정부 출범 이후인 2003~2005년 3년간은 10.2%나 크게 증가하여 수도권의 노동생산성 증가율 6.0%를 크게 웃돌았다. 물론 비수도권의 노동생산성 향상이 자동차, 조선 등 지역 장치산업의 경기호조와 구조조정에 기인한 바가 크다고 하나, 지역 제조업의 생산성이 이처럼 큰 폭으로 상승한 데에는 지역의 혁신기반이 확충되고 혁신분위기가 확산된 데 따른 효과도 결코 무시할 수 없는 것으로 보인다. 특히 지역 전략 산업 육성과 산학협력 활성화 등의 정책을 강화한 것이 이러한 지역 생산성 향상에 크게 기여한 것으로 평가된다.

노동생산성 향상과 함께 지방 제조업 생산도 2003~2005년 3년간 연평균 12% 상승하여 1999~2002년간의 연평균 증가율 5.8%를 크게 상회하였으며, 수도권(5.8%)과 대비하여서도 두 배 이상의 증가율을 나타내었다.

수출의 경우도 비수도권의 수출이 2001년부터 2005년까지 연평균 17.5% 증가하여

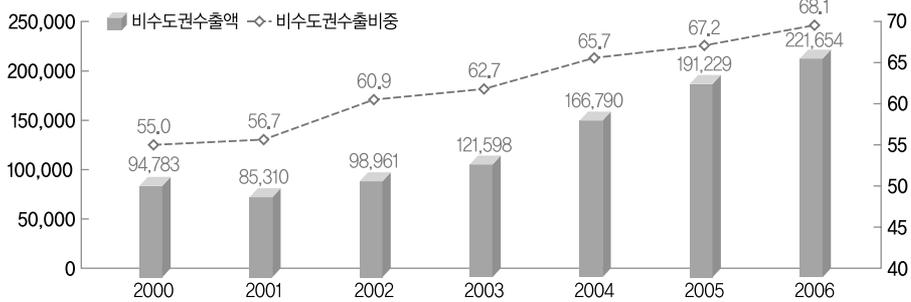
수도권·비수도권 제조업 노동생산성 연평균 증가율

(단위 : %)

구분	2000~2002년	2003~2005년
수도권	7.1	6.0
지방	6.4	10.2

수도권·비수도권 제조업생산 연평균 증가율 (단위 : %)		
구분	1999~2002년	2003~2005년
수도권	6.5	5.8
지방	5.8	12.0

비수도권 수출 규모 및 비중 추이 (단위 : 백만달러, %)



수도권 기업의 지방이전 현황 (단위 : 개)							
연도	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
이전기업 수	41	88	98	138	196	316	366

자료 : 건설교통부(2007)

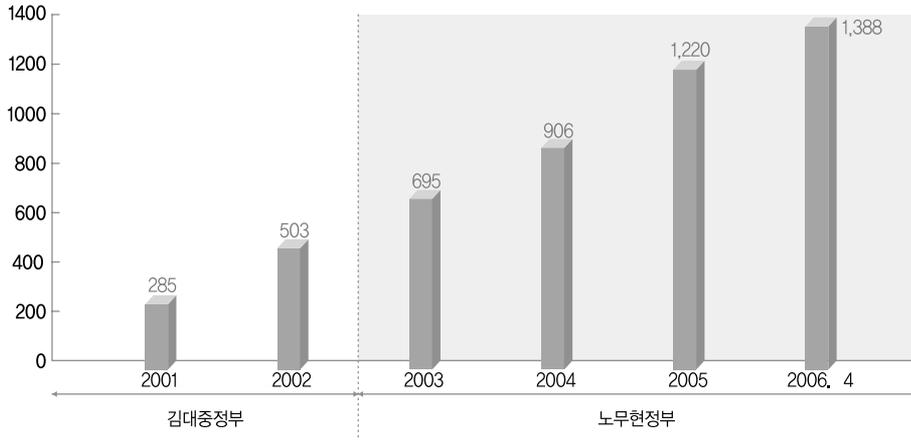
전국대비 수출비중이 2001년 56.7%에서 2005년에는 67.2%, 2006년에는 68.1%로 크게 상승하였다.

한편 수도권 기업의 지방 이전에 대한 지원 강화로 2003년부터 2006년까지 지방으로 이전한 수도권 기업수가 1,016개로 큰 증가추세를 보이고 있다.

지방기업 수의 변화와 관련하여 특히 주목되는 것은 기술혁신형(Inno-Biz) 중소기업이 크게 늘어나고 있다는 사실이다. 2002년 503개이던 지방의 관련 기업체 수는 2003년을 기점으로 완전히 증가하여 2006년 4월 현재 그 수는 1,388개에 이르고 있다. 지역산업의 경쟁력 확보를 위해서는 혁신주도역량을 갖춘 선도기업의 육성이 중요한 전제라

지방의 기술혁신형(Inno-Biz) 중소기업 수

(단위 : 개)



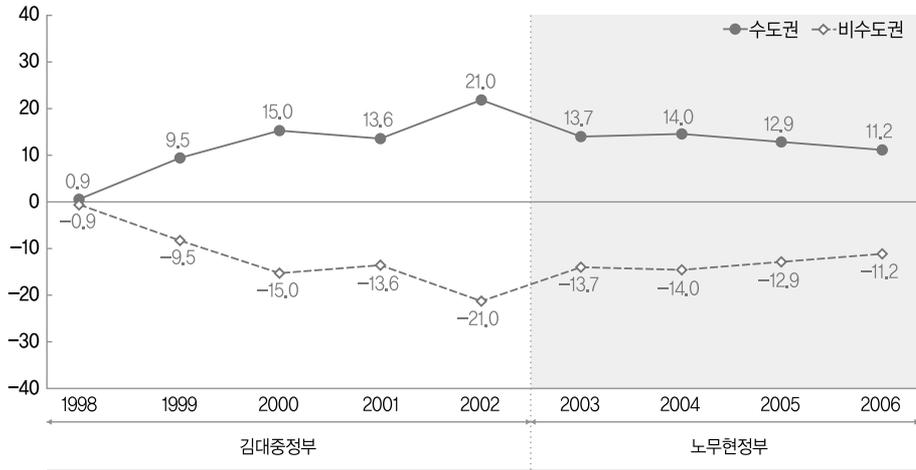
는 점을 유념할 때 지방의 기술혁신형 중소기업의 증가는 미래의 지방경제 활성화를 위해 매우 고무적인 현상이다.

이러한 지역경제의 여건 개선으로 지방 인구의 수도권 유입규모가 2003년 이후 축소되고 있는 것으로 평가된다. 2002년에 지방에서 수도권으로 21만 명이 이동하였으나, 2006년에는 11만 2,000명 수준으로 순유입 규모가 감소하였다. 물론 현 시점에서 수도권 인구 집중 추세가 완화되고 있는 것이 국가균형발전정책의 효과로만 단정할 수는 없으나, 지방의 GRDP 증가, 제조업 부문의 생산 및 고용 증가 등의 영향이 큰 것으로 볼 수 있다.

한편 참여정부의 국가균형발전정책에 대한 대국민 설문조사 결과를 보면, 우리 국민 10명 중 9명은 국가균형발전정책이 필요하다고 생각하고 있는 것으로 나타났다. 특히 비수도권(94.5%)뿐 아니라 수도권(92.7%)에서도 대다수 국민이 국가균형발전 필요성에 공감하고 있는 것으로 나타났다. 국정홍보처가 전문 여론조사기관에 의뢰해 조사하여 2007년 10월에 발표한 바에 따르면 조사 대상자의 약 93.6%가 균형발전정책에 대한 지지를 나타내었다. 국가균형발전정책에 대해 국민의 34.5%가 매우 필요하다고 하였으며, 59.1%가 대체로 필요하다고 하였다.

수도권과 비수도권의 인구 순유입 규모 추이

(단위 : 만명)

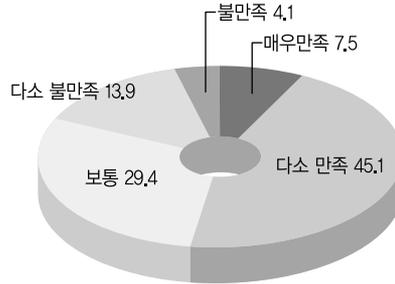


이와 함께 국가균형발전정책의 성과가 점차 가시화되면서 국가균형발전정책의 효과에도 국민 과반수 이상이 만족하고 있는 것으로 나타났다. 조사대상자의 약 53%가 균형발전정책의 효과에 대해 만족하였다.

한편 2007년 10월 31일 세계경제포럼(WEF)은 2007년 국가경쟁력 평가 결과를 발표했는데, 우리나라는 지난해에 비해 12단계나 상승한 세계 11위로 나타났다. 아울러 WEF는 우리나라의 경제구조 발전단계를 2006년 ‘효율성 주도 경제’와 ‘혁신 주도 경제’의 중간단계에서 1인당 GDP 1만7000달러 이상 선진국 모델인 ‘혁신 주도 경제’에 완전히 진입한 것으로 평가했다.

하나의 평가에 일희일비할 필요는 없겠지만, 또한 우리나라 국가경쟁력의 향상이 국가균형발전정책만의 결과라고 할 수도 없겠지만, 주목할 만한 점은 우리나라 경제가 ‘혁신 주도 경제’로 진입하였다고 평가한 점이다. 여기에는 국가균형발전정책이 채택한 ‘혁신 주도형 발전전략’의 성과가 어느 정도 반영되기 시작한 때문이 아닌가 하는 긍정적 전망을 가능하게 한다.

이와 같은 가시적 측면 이외에 비가시적 측면에서도 매우 중요한 변화들이 진행되고 있다.



예를 들어 신활력사업을 추진하는 낙후지역 주민들이 지역혁신 네트워크를 구성하여 스스로 새로운 발전대안을 찾고 이 과정에서 자신감을 회복하는 것, 누리사업을 추진하는 대학에서 기업의 수요를 반영하여 커리큘럼과 교육방식을 대대적으로 개편하는 것, 커넥트코리아 사업을 통해 대학이 기업과 긴밀한 협력체계를 구성하여 대학보유 기술의 이전을 성사시키는 것, 산업클러스터 현장에서 다양한 미니클러스터 모임을 통해 기업들이 기술상의 애로를 해소하고 매출을 늘리는 것, 지역혁신협회의 교육을 통해 많은 위원들이 의존적 발전전략이 아니라 지역혁신전략의 중요성을 깨닫고 새롭게 내생적 지역발전을 시도하는 것 등은 모두 정부와 지자체, 그리고 수많은 혁신 주체들이 공동으로 균형발전정책을 추진하는 과정에서 이루거나 경험한 계량화할 수 없는 귀중한 성과들이다.

앞으로도 이러한 성과들이 더 많이 나타나고 균형발전정책이 더욱 질적으로 심화되어 나가면 머지않아 창신형 발전, 다극분산형 발전의 꽃이 활짝 만개할 것으로 기대된다.

참여정부는 건국, 산업화, 민주화, 정보화에 이어 새롭게 제기되고 있는 지방화와 세계화의 과제를 수행해야 할 역사적 임무에 따라 '지방화를 통한 세계화', 또는 포괄적으로 '한국사회의 선진화' 과제로서 국가균형발전정책을 추진하였다. 해방 후 건국과 산업화 과정을 통해 중앙과 수도권은 비대해졌으나 지방은 왜소해졌고 그 결과 한국의 발전 잠재력이 약화되고 있는 현실에서, 이러한 구조적인 문제를 타개하기 위한 획기적 전략으로서 지방분권과 국가균형발전정책을 추진하였던 것이다.

지방의 자율성과 자치권을 확대하고 국가균형발전을 위한 참여정부의 노력은 행정, 재정, 인사조직 등 여러 측면에서 상당한 정도의 성과를 거둔 것으로 평가된다. 앞에서 살펴본 바와 같이 통계지표상의 가시적인 성과도 조금씩 나타나고 있다. 특히 계량화할 수는 없지만 지역혁신을 통한 자립형 지방화 기반 구축이라는 측면에서는 상당한 성과를 거둔 것으로 평가되고 있다. 그러나 과거 오랜 기간 지속하여 온 중앙집권의 역사와 산업화 과정에서 진행된 불균형성장의 유산을 고려할 때, 균형발전정책을 통해 지방의 성장동력을 살려내고 선진국으로 도약하기 위해서는 앞으로 더 많은 노력이 필요하다.

이런 관점에서 향후 추진하여야 할 주요 과제를 살펴보면 다음과 같다.

11

향후 과제

제1절 기존 균형발전정책 및 2단계 정책의 지속적 추진

우선 무엇보다 기존에 중점적으로 추진해왔던 각 분야별 균형발전정책을 지속적으로 추진해나가야 한다. 지역혁신역량 제고, 지역전략산업 육성, 혁신클러스터, 산학협력, 신활력사업, 살기좋은 지역만들기, 혁신도시 및 기업도시를 비롯한 공간재배치 정책 등 기존에 추진하고 있는 균형발전정책을 지속적으로 추진하는 것이 향후의 가장 큰 과제라 할 수 있다.

지역혁신역량 제고를 위해서는 인재양성을 위해 교육 분야의 지방우대 정책을 지속적으로 추진할 필요가 있다. 또한 산·학·연 연계를 위해 산학협력중심대학의 성과 확산과 산업 미발달 지역에서의 산학협력 방안을 강구하는 것도 매우 중요한 과제라 할 수 있다.

지역전략산업을 발전적으로 보완하고 클러스터 육성 정책을 보다 강화하는 것이 필요하다. 여건의 변화에 따라 지역의 전략산업의 우선순위를 조정하고 범위를 재설정하는 것도 향후의 과제라 할 수 있다. 또한 산업단지의 R&D 인프라 확충 및 환경 개선 정책도 지속적으로 추진하여야 할 것이다.

낙후지역 개발과 삶의 질 제고를 위해서는 기존 신활력사업의 성과를 확산하고 새로이 추진하고 있는 살기좋은 지역만들기 정책을 성공적으로 추진하여야 할 것이다. 특히 살기좋은 지역만들기 사업은 아름답고 쾌적하고 특색있는 지역창조를 통해 공간의 질과 삶의 질을 제고하고 지역사회와 지자체, 중앙정부 간 파트너십을 통해 지역사회 주민주도로 추진하여야 할 것이다.

참여정부가 역점적으로 추진해온 행정중심복합도시의 건설, 혁신도시 건설을 앞으로 치밀한 계획하에서 성공적으로 추진하여야 할 것이다. 특히 기업도시의 경우 민간참여를 활성화할 수 있는 방안을 마련하고 시범사업을 본격적으로 추진할 필요가 있다. 그리고 수도권외의 질적 발전 및 계획적 관리를 위한 구체적 방안을 마련하여야 한다.

국가균형발전정책의 연속성 확보는 그동안 추진하여 온 국가균형발전정책이 확고히 정착되어 자립형 지방화를 이루기 위해 반드시 이루어질 필요가 있다. 정책의 연속성 확보를 위해서는 상시적인 균형발전정책 추진 주체를 설립하는 등 균형발전정책 추진 기구의 유지·강화가 선결 과제라 할 수 있다.

그리고 국가균형발전정책이 확고히 정착되기 위해서는 획기적인 지방투자 및 기업유치가 이루어져야 하며, 이를 위해서는 조세·금융·인프라 등 기업지원환경과 교육·문화·의료 등 생활환경이 개선되어야 할 것이다. 이런 차원에서 마련된 2단계 국가균형발전정책은 비록 이를 뒷받침할 국가균형발전특별법 개정안이 국회를 통과하지 못함으로써 일단 제동이 걸렸지만, 수도권과 비수도권의 갈등을 극복하고 상생구조를 만들 수 있다는 대승적 차원에서 인식되도록 보다 많은 설득과 대화가 필요하며 더욱 면밀하게 다듬어지고 보완되어 지속 추진되어야 할 것이다.

제2절 혁신주도형 발전전략의 추진과 이에 따른 보완

참여정부는 국가균형발전정책의 추진전략으로서 혁신주도형 발전전략을 채택해왔다. 그런데 혁신주도형 경제발전모델을 채택한다고 해서 모든 나라가 당장 고기술, 고생산성의 선진국으로 도약할 수 있는 것은 아니다. 혁신주도형 경제로 전환하는 과정에

서는 크게 두 가지의 딜레마를 극복해야만 한다.

첫째, 장기적 안목에 입각한 투자가 필요하다는 것이다. 경제의 근본역량을 끌어올리는 기술혁신 투자는 회임기간이 길기 때문에 장기적 안목에서 지속적인 투자가 이루어져야 혁신의 성과가 발현될 수 있다. 일반적으로 기술혁신 투자의 장기적인 회임기간과 국민 및 정부의 조급한 혁신성공에 대한 기대 간의 괴리는 필연적으로 상당한 고통(terrible nightmare of innovation)을 수반한다. 이에 따라 정부 스스로 집권 임기를 초월한 일관된 정책추진을 위해 국민적 합의형성을 통해 혁신주체 간의 협력을 이끌어내고, 합리적 투자를 통해 회임기간을 단축하고 혁신성공을 극대화하려는 정책적 노력이 필요하다.

선진국 혁신성장의 경로를 보면 대체로 한 정권 내에서 그 성과가 나타나지 않는 것이 일반적이다. 그럼에도 불구하고 미래에 혁신의 성과가 드러날 수 있도록 하기 위해서는 장기적인 안목에서의 투자가 필요하다. 그러나 실제로 혁신의 성과가 단기간에 결실을 맺지 않기 때문에 국민들의 기대는 이내 실망으로 바뀌고 정책결정자들도 여론에 민감해지지 않을 수 없게 된다. 이렇게 되면 혁신성공을 극대화하기 어려울 수밖에 없다.

대체로 노동력과 자본의 절대량에 의존하는 요소투입형 발전전략은 그 성과가 비교적 빠르게 나타나는 반면, 시간이 지남에 따라 점차 성장률이 둔화되는 경향을 나타내는 것이 보편적이다. 이와 달리 혁신주도형 발전전략은 그 성과가 초기에는 매우 미미한 것이 일반적이지만 일정시점(take-off stage)을 지나면 그 성과가 급속하게 증가하고 장기적으로 갈수록 승수효과가 표출되는 것으로 나타난다. 즉 일정시점까지 고통의 시기를 경과하면 혁신주도형 발전전략의 성과가 요소투입형 발전의 성과를 추월할 수 있는 것이다. 문제는 이러한 발전전략의 전환에 따른 비용을 감내할 수 있는 사회적 준비가 필요하다는 것이다.

한편 혁신주도형 경제는 혁신하는 주체에 대해 더 높은 보상을 부여하기 때문에 사회적 양극화를 심화시킬 수 있다. 따라서 하이테크 사회로 전환하면 할수록 더욱 질 높은 '사회연대정책'을 병행하지 않으면 안 된다. 정보화 격차(digital divide), 기술격차, 고용 없는 성장, 소득불평등 증가 등에 대비할 수 있도록 경제정책과 사회정책이 병행 추진되지 않으면 혁신주도형 경제정책도 위축될 가능성이 커지게 된다.

그러나 여기서 사회적 연대는 어디까지나 일방적인 소득이전과 수혜관계가 아니라 공동체의 시민에게 역동적인 생활기회를 부여하는 적극적 복지의 수단으로서 기능해야 한다. 즉 수동적 복지국가에서는 복지에 대한 의존, 사회적 배제 등의 결과를 낳아 시민들을 무기력하게 만들었지만, 이제는 시민들에게 더 많은 기회를 제공하고 자신들의 복리를 스스로 달성하도록 유도함으로써 시민들이 더욱 강건해지도록 만드는 유인적 복지정책이 되어야 하는 것이다.

따라서 복지정책은 개인이나 지역이 단순히 일방적인 수혜자의 입장이 아니라 자립화를 유도할 수 있는 경제유인적 사회복지정책을 지향하여야 한다. 모든 정책은 경제적으로 유인이 될 때 효과가 있기 때문이다. 물론 이러한 정책 결정과 추진은 중앙정부, 지자체, 지역주민 간의 대화와 타협을 통해 이루어질 필요가 있다.

제3절 초광역경제권 구상과 세계화 도모

지금까지의 균형발전정책은 광역 지자체와 기초 지자체 등 기존의 행정구역을 중심으로 기획되고 추진되어 왔다. 그러나 세계화가 급속도로 진행되고 있는 현실을 감안할 때 현행 광역 지자체의 범위를 넘어서는 초광역경제권 또는 거대 지역경제권을 구축할 필요가 있다. 글로벌 경쟁력 강화를 위해 16개 광역시·도 행정구역별로 분절화된 공간 단위를 경제권으로 나누고 이를 몇 개 정도의 초광역경제권으로 묶을 필요가 있다. 이렇게 되면 이들 지역은 상호 경쟁과 협력을 통해 각자의 발전 잠재력을 극대화할 수 있고, 이에 기반하여 활동의 공간을 세계로 확장할 수 있는 충분한 역량을 비축할 수 있게 될 것이다.

즉 과거에는 수도권을 맨 앞에 세우는 하나의 ‘기차모형’의 불균형 성장 모델인 데 비해 거대 지역경제권 구상은 네 마리의 힘 센 말이 한국을 이끌어가는 일종의 ‘마차모델’이라고 볼 수 있다. 우리가 지방화를 통한 세계화를 모색한다면 기차모델이 아니라 마차모델이 한국의 미래를 위해 더 적합한 지역발전 모델이고 국가발전 모델임을 인식해야 할 것이다.

거대 지역경제권 구상에 있어서 중요한 점은 과거 행정구역 단위로 이루어졌던 각종 SOC 투자, R&D 투자, 산업 투자, 클러스터 투자 등을 초광역적 차원에서 재검토하고 재설계할 필요가 있다는 점이다. 또한 초광역경제권의 거점지역에는 R&D, 행정 본사 기능 등 중추관리기능을 강화하고 초광역적 연계 및 대외개방성을 위한 인프라를 확충함과 아울러 인재·기술·산업의 초광역 간 연계 및 활용을 도모할 필요가 있다. 이를 통해 작은 단위로 이루어지는 투자의 중복과 낭비를 막을 수 있고, 큰 단위의 경쟁력 확보를 위한 제대로 된 투자를 할 수 있기 때문이다.

이런 관점에서 각각의 거대 지역경제권이 대외개방과 교류를 위한 공항과 항만을 갖추고 있는지, 세계적 수준의 경쟁력을 갖춘 대학과 연구개발 역량을 보유하고 있는지, 국제경쟁력을 갖춘 강력한 산업클러스터를 확보하고 있는지를 점검하고, 그러한 조건을 갖추기 위해 충실한 노력을 기울여야 한다. 그래야만 마차모형을 통한 균형발전이 가능하고, 이를 통해 선진국에 진입할 수 있는 강력한 성장동력을 확보하게 될 것이다.

미국, 유럽 등과 학술적 교류를 통해 균형발전정책의 국제화를 추진하는 것도 균형발전정책의 실효성 제고에 도움이 될 것이다. 이와 함께 균형발전의 비전과 전략, 경험을 중국·동남아 등의 국가에 소개함과 아울러 외국공무원, 교수 등 관계자의 교육 및 연수를 강화하는 등 균형발전정책의 세계화를 도모하는 것도 검토할 필요가 있다.

한편 이러한 과제들을 추진해 나가는 과정에서 강조되어야 할 것은 지역혁신전략을 통한 국가균형발전정책의 추진이라는 기초가 지속되어야 한다는 점이다. 이러한 기초를 유지하여야만 지대추구의 함정에서 벗어나 내생적·내포적 발전을 지속적으로 추구할 수 있기 때문이다. 물론 지역의 제한된 자원을 고려할 경우 외부의 지원이 필요한 것도 사실이지만 외부자원 의존형 지역발전을 추구할 경우 외부의존의 함정에서 빠져나올 길이 없고 새로운 가치창출은 요원해진다.

또한 국가균형발전정책은 국내적 발전에 국한된다는 폐쇄적 사고를 극복해야 한다. 세계화와 정보화가 급속도로 진행됨에 따라 국경의 존재가 무력해지는 시대에 접어들어 국내와 국제, 로컬(local)과 글로벌(global)을 구별하는 것은 점점 무의미해지고 있다. 많은 경우에 글로벌요소에 의해 로컬요소가 영향을 받으며, 반대로 로컬전략이 글로벌 공간을 지향하고 있다.

이런 점을 고려할 때 참여정부가 심혈을 기울여 추진하고 있는 국가균형발전정책은 궁극적으로 전국 모든 지방들의 산업적 자생력을 강화시켜 모두가 세계와 교류하고 거래하는 단계로 발전해나가는 것을 목표로 하고 있다. 이렇게 되면 로컬과 글로벌이 서로 열린 상태에서 상시적으로 상호작용하는 수준에 도달할 것이고, 이 단계에서는 국제 경쟁력을 충분히 확보한 지방만이 경쟁은 물론 교류의 대열에서 낙오하지 않게 될 것이다. 바로 그러한 시대에 대비하기 위해 끊임없이 지역혁신역량과 산업적 기반을 확충하고 다양한 어메니티 자원을 중심으로 지역의 매력을 확대하는 노력이 필요하다.

마지막으로 어떤 형태의 발전이든 발전은 결국 내포적 차원(intensive dimension), 외연적 차원(extensive dimension), 시간적 차원(time dimension) 등 3차원의 틀 속에서 진행된다. 내포적 차원이란 지식과 기술 등 특정 행동주체가 보유한 핵심 자원을 뜻한다. 창조와 혁신은 바로 이 차원의 활동이다. 외연적 차원은 행동주체의 활동 범위와 공간에 관한 것이다. 시간적 차원은 활동의 속도를 의미한다.

균형발전정책이 추구하는 것은 그간의 불균형성장에 의해 위축된 모든 지방들이 스스로의 노력으로 창조와 혁신역량을 확충하고, 타 지역과 해외로까지 활동공간을 확대하며, 경쟁이 심화되고 있는 상황에서 이 모든 노력들을 좀 더 빠른 속도로 수행하는 것이다. 이것이 지역발전의 방향이고, 국가발전의 방향이다. 한국사회가 균형발전을 통해 새로운 성장동력을 발굴하여 현재의 경제적 어려움을 극복하고 선진국으로 진입할 수 있는 힘은 바로 이 3차원적 노력에 의해 가능하다.

그런데 한국의 여러 지방들이 처한 현실, 즉 낙후되고 인구가 계속 유출되고 있는 어려운 여건, 그리고 자생적 산업기반을 제대로 확충하지 못하고 있는 상태에서 FTA를 체결하고 대외개방을 확대해야만 하는 상황 등을 고려할 때, 우리의 지방들은 이러한 내부혁신과 대외확장의 노력들을 좀더 '깊고 넓고 빠르게' 진행하지 않으면 안 되는 절박성을 안고 있다고 볼 수 있다. 이것이 오늘날 한국사회의 모든 지방과 한국사회 전체가 처한 생존의 기본 조건이다. 따라서 새로운 발전과 도약은 창신형 균형발전을 통해 지방의 성장동력을 극대화하는 데서 찾아야 하며, 바로 그것이 한국사회가 선진국 대열에 진입할 수 있는 첩경이기도 하다.

참여정부 국정운영백서 ⑥

균형발전

발행처 국정홍보처

발행인 김창호

발행일 2008년 2월 20일

편집협력 김형운편집회사

인쇄제본 삼화인쇄(주)

