

국토정책의 목표 수정에 관한 제언 : ‘지역 간 균형발전’에서 ‘지역별 특화발전’으로

- 우리나라 국토정책의 기본 이념은 ‘지역 간 균형발전’으로서 지역 간의 ‘상대적 격차 완화’가 핵심적인 목표로 되어 있음
- 그런데 세계화의 진전과 더불어 선진국들은 이미 ‘국내의 지역 간 비교’에서 ‘지역의 국제 간 비교’로 지역을 보는 관점 전환
 - 선·후진국을 불문하고 모든 국가는 고유의 지역격차 문제를 가지고 있는데, 예를 들어 영국은 남북 간 격차, 프랑스는 파리와 지방 간, 일본은 수도권과 지방 간 격차가 전통적으로 존재
 - 그럼에도 불구하고 2000년대에 접어들면서 공통적으로 국토정책의 목표를 ‘지역 간 균형발전’에서 ‘지역별 경쟁력 강화’로 전환
- 우리도 국토정책의 목표를 ‘지역별 특화발전’ 또는 ‘지역의 자립적 발전’으로 전환하여 지역 간 비교에 따른 갈등을 극복하고 지역별로 선진국 따라잡기에 총력을 기울일 필요
 - 우리나라의 5대 광역권은 이미 주요 선진국 또는 도시권과 경쟁하기에 충분한 인구 및 역량 확보
 - 예를 들어, 수도권은 런던권, 충청권은 벨기에, 호남권은 덴마크, 대경권은 핀란드, 동남권은 네덜란드 따라잡기에 나서면서 권역 간 협력관계 유지 필요

1. 국토정책의 기본이념인 ‘지역 간 균형발전’

- 헌법 제123조제2항에서 “국가는 지역 간의 균형 있는 발전을 위하여 지역경제를 육성할 의무를 진다”라고 ‘지역 간 균형발전’을 규정
- 1970년 제정된 지방공업개발법에서 2005년 제정된 행정중심복합도시건설특별법에 이르기까지 ‘지역 간(또는 국토) 균형발전’을 제정목적으로 하는 법률만도 20여 개에 달함

【 표 1 】 지역 간(또는 국토) 균형발전을 제정목적으로 하는 법률

법률	제정연도	제정목적
지방공업개발법	1970	지방 간의 경제적 격차를 완화
공업배치법	1977	균형 있는 국민경제의 발전과 국민복지의 증진
수도권정비계획법	1982	수도권의 질서 있는 정비와 균형 있는 발전
농어촌지역개발기금법	1986	농어촌지역사회의 균형 있는 개발
오지개발촉진법	1988	지역 간 격차를 해소하여 국토의 균형 있는 발전
토특회계법	1989	지역균형개발을 효율적으로 추진
산업집적활성화법	1990	균형 있는 지역발전
산업입지및개발에관한법률	1990	균형 있는 국토개발과 지속적인 산업발전
대덕연구단지관리법	1993	균형 있는 지역개발과 건전한 국민경제의 육성
농어촌정비법	1994	현대적인 농어촌 건설과 국가의 균형발전
지역균형개발법	1994	국토의 균형 있는 발전
유통단지개발촉진법	1995	국토의 균형 있는 발전과 국민경제의 건전한 발전
폐광지역개발지원법	1995	지역 간의 균형 있는 발전과 주민의 생활향상
임업및산촌진흥촉진법	1997	국토의 균형발전 및 국민경제의 건전한 발전
지방소도읍육성지원법	2001	국토의 균형 있는 발전
경제자유구역법	2002	국가경쟁력의 강화와 지역 간 균형발전
국토기본법	2002	국토를 균형 있게 발전시키고 지역 간 불균형을 해소
국가균형발전특별법	2004	국토를 균형 있게 발전시키고 지역 간 불균형을 해소
농림어업인 삶의질향상법	2004	지역 간 균형발전을 도모
행정중심복합도시건설특별법	2005	국가의 균형발전과 국가경쟁력의 강화

- 1972년에 수립된 제1차 국토종합개발계획에서 2005년에 수립된 제4차 국토종합계획수정계획에 이르기까지 과거 5차례 수립된 국토계획에서도 ‘지역 간 균형발전’을 국토정책의 한결같은 목표로 설정·유지

2. 균형발전의 지나친 강조에 따른 부작용

- 헌법 전문(前文)에서 천명하고 있듯이 “우리과 우리 자손들의 행복”을 위해서는 “...정치·경제·사회·문화의 모든 영역에 있어서 국민의 기회를 균등하게 보장”하여야 하고, “...국민생활이 균등하게 향상”될 수 있어야 함
- 그럼에도 불구하고, ‘지역 간 균형발전’에 대한 지나친 강조는 다음과 같은 부작용 초래
 - 첫째, 지역의 특성에 따른 차별적 정책집행보다 지역 간 배분을 중시한 획일적 평준화정책으로 자원의 비효율적 이용 초래: 공항·항만·고속철도·산업단지·혁신도시·고속도로 등 광역적 기반시설을 배치할 때 수요나 효율보다 지역 간 배분의 공평성 강조
 - 둘째, 다른 지역과 비교하는 데서 오는 상대적 박탈감 가중: 작년보다 얼마나 발전하였는가보다 전국에서 몇 위인가에 더 큰 관심을 보이고 순위가 저하되면 상대적 피해의식 표출
 - 셋째, 지역의 내부나 외국에서 성장동력을 찾기보다 다른 지역의 기업을 유치하기 위한 과당경쟁으로 지역 간 갈등 유발: 수도권 분산기업 또는 공공기관의 유치를 둘러싼 지역 간 갈등 심화 등
- 세계화 및 1인당 국민소득 2만 달러 시대를 맞이하여 국가의 도약을 위해서는 ‘지역 간 균형발전’의 정책 중요도에 대한 재음미 필요
 - 한정된 자원을 대상으로 한 국내 지역 간 제로섬(Zero Sum) 경쟁보다는 세계시장을 선점하기 위한 외국지역과의 경쟁으로 국토정책의 관점 전환 필요
 - 수도권(서울, 인천, 경기), 충청권(대전, 충북, 충남), 호남권(광주, 전북, 전남), 대경권(대구, 경북), 동남권(부산, 울산, 경남) 등 국내 5대 광역권은 세계의 우수지역과 직접 경쟁할 수 있는 인구, 경제력 등 기초역량을 어느 정도 확보하고 있으므로 벤치마킹 및 경쟁대상을 해외에서 찾는 것이 바람직

3. 선진국은 이미 지역별 경쟁력 극대화로 패러다임 전환

● 일본

- 1962년에 수립된 제1차 전국종합개발계획에서 ‘국토의 균형 있는 발전’을 계획 목표로 명시한 이래, 1990년대 후반까지 국토정책의 기본이념으로 유지
 - 「산탄지역진흥임시조치법」(1961년), 「저개발지역공업개발촉진법」(1961년), 「호설지대대책특별조치법」(1962), 「신산업도시건설촉진법」(1962년), 「공업정비특별지역정비촉진법」(1964년), 「산촌진흥법」(1965년), 「도시계획법」(1968년), 「국토이용계획법」(1974년), 「지방거점도시지역법」(1992년) 등의 개별 법률들이 입법목적을 ‘국토의 균형 있는 발전’으로 명시
- 2000년대에 접어들면서 균형발전이라는 용어 대신에 ‘지역의 자립적 발전’ 또는 ‘지역의 개성 있는 발전’을 강조
 - 2001년 6월에 작성된 고이즈미 정권의 정책보고서 「향후의 경제·재정 운영 및 경제사회의 구조개혁 기본방침」에서는 “...지금까지는 ‘균형 있는 발전’이 주창되어 왔다. 그러나 앞으로는 ‘개성 있는 발전’과 ‘경쟁의 활성화’가 중시되는 방향으로 정책의 기본이 전환되어야 한다. 진정한 의미의 ‘균형 있는 발전’은 오히려 후자를 통하여 구현될 수 있다”라고 패러다임 전환 천명
 - 종래의 국토종합개발법을 대체하여 2005년에 제정된 「국토형성계획법」에서는 국토형성계획의 제정 목적을 “...특성을 살려서 자립적으로 발전하는 지역사회, 국제경쟁력의 강화 및 과학기술의 진흥을 통한 활력 있는 경제사회”의 구현에 있다고 규정함으로써 패러다임의 전환을 법률적으로 반영

● 영국

- 영국은 전통적으로 스코틀랜드를 중심으로 하는 북부지역과 런던을 중심으로 하는 남부지역 간의 경제적 격차가 과제로 존재
 - 1930년대에 이미 스코틀랜드, North East, North West, 남부 웨일즈 등의 낙후

지역을 지원하기 위한 Special Areas Act를 제정하는 등 균형발전정책 추진의 역사가 깊음

- 특히 노동당은 지역격차 시정에 높은 정책적 우선순위 부여
- 1997년에 출범한 블레어정권은 노동당임에도 불구하고 국토정책의 패러다임을 ‘지역 간 균형발전’에서 ‘모든 지역의 동시적 발전’으로 전환
 - 2000년 Spending Review에서 “...모든 지역(all English Regions)의 경제실적을 개선한다”라는 정책 목표를 설정함으로써 상대적 관점보다는 절대적인 관점에서 지역격차 접근
 - 이와 함께, “국가경쟁력을 제고하여 미국, 프랑스, 독일, 일본과의 생산성 격차를 완화한다”라는 정책목표를 설정하여 경쟁 대상 국가를 명시적으로 표현

● 프랑스

- 프랑스는 ‘파리와 프랑스사막’이라는 표현이 회자될 정도로 파리지역과 지방 간의 격차가 전통적인 문제점으로 존재
 - 1963년에 창설된 DATAR(국토 및 지역계획단)를 중심으로 강력한 국가균형발전 정책이 추진되어 왔음
- 그러나 최근 균형발전보다 경쟁력 강화를 중시하는 방향으로 정책전환 추진
 - 2005년 10월에 프랑스 국토정책의 방향을 결정하는 최고의결기구인 CIADT(국토계획 및 개발에 대한 부처 간 위원회)가 CIICT(국토계획 및 경쟁력 부처 간 위원회)로 개편
 - 동년 12월에는 종래의 DATAR와 MIM(경제변화에 대한 범부처 간 사업단)을 통합하여 총리 산하에 DICT(국토계획 및 경쟁력 부처 간 계획단) 설치
 - CIICT와 DICT의 ‘C’는 모두 경쟁력(Compétitivité)의 약자로서, 국토 및 지역정책의 기본이념이 균형발전에서 ‘경쟁력 강화’로 전환되고 있음을 암시

4. 패러다임 전환을 위한 제언

- 우리도 더 늦기 전에 국토정책의 목표를 ‘지역별 특화발전’ 또는 ‘지역의 자립적 발전’으로 전환하여 지역 간 비교에 따른 갈등을 극복하고 지역별로 선진국 따라잡기에 총력을 기울일 필요
- 1 지역개발 관련 법령의 제·개정 시에 ‘지역 간 균형발전’이라는 용어보다는 ‘지역(권역)별 특화발전’ 또는 ‘지역의 자립적 발전’을 목표로 설정
- 2 지역발전의 측정 지표로서 ‘1인당 지역내총생산’과 같은 지역 간 단순비교 지표보다 ‘지역내총생산의 성장률’과 같은 변화지표를 사용
- 3 지역발전의 측정 지표로서 ‘1인당 지역내총생산’과 같은 경제력 지표 이외에 생활환경, 주민만족도 등의 삶의 질 지표 확대
- 4 권역별로 해외에서 벤치마킹 대상 국가(또는 지역)를 설정하고, 이를 따라잡기 위하여 노력하는 ‘국내를 벗어나 세계로(脫國內 向世界)’의 진취적 지역비전 설정

[표 2] 해외 벤치마킹 대상 국가 및 특성

권역	비교대상(예시)	비고
수도권 (2,277만 명)	런던권 (2,100만 명)	• 세계의 금융중심지 • 권역의 계획적 관리로 쾌적한 지역환경 유지
충청권 (479만 명)	벨기에 (1,050만 명)	• EU 및 NATO 본부가 있는 유럽 행정중심지 • 과학기술이 발달한 강소국
호남권 (502만 명)	덴마크 (540만 명)	• 농업과 첨단산업 중심지 • 문학과 예술이 발달한 아름다운 국가
대경권 (507만 명)	핀란드 (520만 명)	• 전자·통신산업의 중심지 • 세계 최고 수준의 글로벌 국가경쟁력 보유
동남권 (763만 명)	네덜란드 (1,630만 명)	• 로테르담항을 중심으로 한 물류중심지 • 금융, 화훼, 농업 등 다양한 산업 발달

주: 런던권에는 런던, South East, East of England 포함

● 국토연구원 이동우 연구위원 (dwlee@krihs.re.kr, 031-380-0198)