참여정부의 국가균형발전 정책:
선진국 진입 전략

2007. 1

성 경 륭

국가균형발전위원장

< 목 차 >

I. 국가균형발전 정책의 필요성 ·····1
1. 한국 현대사의 발전과정과 참여정부의 시대적 과제 ·····1
2. 국가균형발전 정책의 필요성 ·····4

II. 주요 선진국의 균형발전 전략 ·····7
1. 다극분산형 사회경제구조의 창출 ·····7
2. 글로벌 기업과 대학의 육성 및 다극분산 정책 ·····10
3. 다수의 거대 지역경제권 형성 ·····12

III. 국가균형발전의 비전과 정책 중점 ·····13
1. 균형발전 정책의 비전과 목표 ·····13
2. 참여정부의 문제의식과 접근 ·····15

IV. 국가균형발전 정책의 주요 내용 개관 ·····17
1. 혁신정책 ·····17
2. 균형정책 ·····20
3. 산업정책 ·····22
4. 공간정책 ·····25
5. 질적 발전 정책 ·····30

V. 국가균형발전 정책의 성과 ·····34
1. 투입부문의 성과 ·····34
2. 산출부문의 성과 ·····36

VI. 결론: 균형발전사회를 위한 제언 ·····38

I. 국가균형발전 정책의 필요성

1. 한국 현대사의 발전과정과 참여정부의 시대적 과제

건국 이후 한국사회는 불과 반세기만에 온 세계가 놀라는 가운데 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 한국사회가 일약 정보통신강국의 반열에 진입하는 데에도 성공하였다.

그러나 1990년대 후반에 접어들어 개발연대를 이끌어오던 '요소투입형 발전모델'의 성장동력이 소진되고 노사갈등을 비롯한 갖가지 사회갈등이 분출하면서 급기야 외환금융위기라는 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 한국사회를 선진화하기 위해 세 가지 발전전략을 채택하였다. 첫째, 한국경제의 발전단계와 후발국가들의 추격 등 국내외적 조건을 감안하여 비용우위와 투입확대를 추구하는 요소투입형 성장전략이 아니라 과학기술 분야의 연구개발과 문화예술 분야의 창조활동을 통해 새로운 부가가치의 창출과 생산성 향상을 도모하는 창신형(創新型) 발전전략을 채택하였다.[1)]

둘째, 수도권 이외에 중부권, 서남권, 동남권 등 전 국토로부터 성장동력을 찾아내기 위해 다극분산형 균형발전 전략을 채택하였다.

---

1) 창신형(創新型) 발전은 창조형 발전 및 혁신주도형 발전을 모두 포함하는 발전 전략이다. 혁신주도형 발전이 경제의 효율성을 높이기 위해 주로 일하는 과정과 방식을 변화시키는 것을 의미한다면, 창조형 발전은 원천적으로 새로운 지식, 기술, 제품, 문화를 만들어내는 데 중점을 둔다. 따라서 새로운 단계의 내생적 발전은 이 두 가지 요소를 모두 결합해야 가능하다. 특히 이 점에 대해서는 중국에서 많은 관심을 가지고 있고, 창신형이라는 용어도 중국 정부에서 먼저 사용하였다.

그리하여 과거 박정희 정부가 요소투입형 성장모델을 활용하면서 수도권의 발전을 통해 타 지역을 이끌어가는 일극집중형 또는 일극주도형 발전을 추구했다면, 참여정부는 수도권과 타 권역의 공동발전을 추구하는 다극분산형 발전모델을 추구한다. 달리 말하면 과거의 정부가 수도권 일극을 집중 육성하는 "한강의 기적" 모델을 추구했다면, 참여정부는 한강 외에 금강, 영산강, 낙동강 등 "4대강의 기적"을 통해 한국사회 전체의 발전잠재력을 극대화하는 전략을 추구하고 있는 것이다.

셋째, 참여정부는 한반도의 지정학적·지경학적 위상에 주목하고 동북아 국가들과 평화와 공동번영을 모색하기 위해 폐쇄적 국가경영 전략이 아니라 고도의 개방형 국가경영 전략을 채택하였다. 그간 동북아경제중심 프로젝트라는 이름으로 추진된 이 전략은 남북한 사이의 경제교류를 활성화하는 한편, 한반도 전체가 동북아지역, 나아가 세계의 허브로 발전하도록 개방형·고속형·혁신형 국토의 관점에서 공항, 항만, 철도 등 SOC를 배치하고, 지역전략산업과 산업클러스터의 육성을 통해 지역경쟁력과 국가경쟁력을 강화하는 정책을 추진하고 있다.

이러한 발전전략을 통해 참여정부는 문민정부와 국민의 정부 시대로부터 물려받은 외환금융위기의 누적된 문제들을 해소하고, 정부혁신·경제혁신·기술혁신·지역혁신을 통해 한국사회를 총체적으로 혁신하며 궁극적으로 한국을 선진국 대열에 진입시키는 목표를 추구하고 있다.[2)]

그런데 세계화가 급속히 진행되고 있는 21세기의 상황과 수출입이 우리 경제에서 차지하는 비중이 70%를 상회하고 있는 현실을 고려할 때, 선진국으로 도약하기 위한 전략은 반드시 적극적인 대외개방을 통한 국가경쟁력 제고 전략을 포함하지 않을 수 없다.

---

2) 여기서 선진국 진입을 목표로 설정한다고 할 때 기존의 선진국들을 '미화'하려는 의도는 전혀 가지고 있지 않다. 그 대신 여러 선진국들에서 폭넓게 나타나는 우수하고 긍정적인 측면, 예컨대 창의적 교육, 연구개발 및 문화예술 분야의 창조역량, 유기적인 산학협력, 강력한 혁신역량을 갖춘 기업과 산업, 지역사회의 자립적 발전기반, 성장과 복지의 적절한 조화, 강력한 국제경쟁력 등을 종합하여 한국사회의 발전과제로 상정할 수 있다고 본다.

말하자면, 세계화를 통해서만 우리 경제사회 전반을 새롭게 혁신할 수 있고, 생산성과 경쟁력을 획기적으로 높일 수 있으며, 우리의 활동무대를 해외로 더욱 확장할 수 있는 것이다.

현 단계에서 볼 때, FTA 체결 확대[3]를 중심으로 진행되고 있는 세계화 전략은 참여정부가 초기에 역점을 두었던 동북아경제중심 프로젝트의 확대이며, 한국의 국가경쟁력을 증진하기 위해 새롭게 집중하고 있는 국가발전 전략이다. 또한 이 과제는 궁극적으로 모든 지역의 혁신역량과 경쟁력을 통해서만 실현가능한 과제이므로 세계화 전략의 실효성을 높이기 위한 근본은 국가균형발전 정책에 있다고도 볼 수 있다. 발전론의 관점에서 접근하면 창신형 전략에 입각한 참여정부의 국가균형발전 전략은 내생적·내포적·내발적 발전모델을 추구하고 있으며, 동북아중심 프로젝트와 세계화 전략은 외연적·공간확장적 발전모델을 추구한다고 이해할 수도 있다.

이상의 논의를 요약하면, 해방 이후 한국사회는 건국, 산업화, 민주화, 정보화의 발전단계를 성공적으로 거쳐왔으며, 이런 토대 위에서 참여정부는 현재 지방화와 세계화의 역사적 과제를 수행하고 있다고 정리할 수 있다. 다시 말해 국가균형발전 정책을 통해 수도권 외에 전국 모든 지방의 잠재력을 극대화하는 지방화 과업을 추진 중이며, 이를 통해 성장동력을 새롭게 확보하여 세계화의 도전에 대응하고자 노력하고 있다. 이런 점에서 참여정부는 한국의 역사에서 지방의 역량을 강화하고자 하는 최초의 정부이며, 이로써 '지방화를 통한 세계화' 전략을 추진하고 있다고 규정할 수 있다.

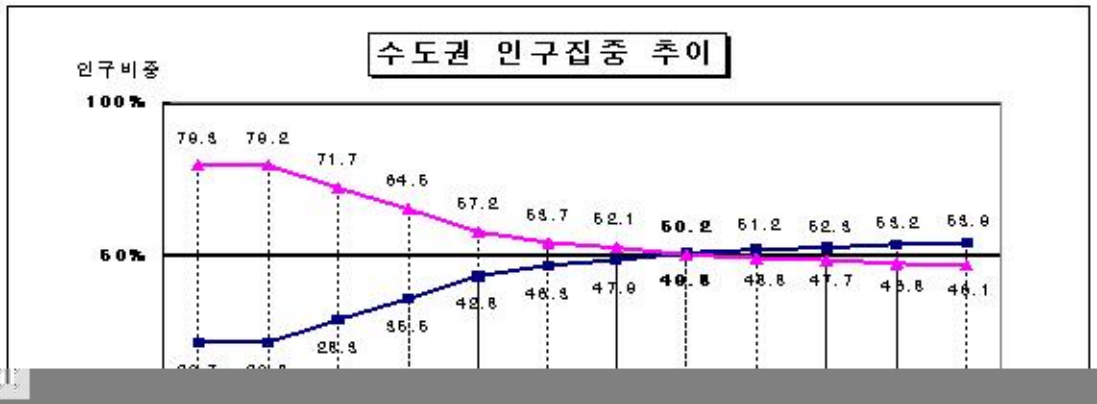
3) 현재 전세계적으로는 197개의 FTA가 가동 중에 있다고 한다. 한국은 지금 미국과 FTA 협상을 진행하고 있고, 이어 EU, 중국, 호주, 캐나다 등과도 FTA 체결을 검토해야 할 단계에 접어들고 있다. FTA는 협정 체결 당사국 사이에 무관세로 무역을 가능하게 하는 협정이므로 한국처럼 수출입 비중이 높은 '개방형 경제'(open economy)를 가진 나라는 가능하면 많은 나라와 FTA를 체결하는 것이 국가경쟁력 확보를 위해 필수적 요소라고 볼 수 있다.

2. 국가균형발전 정책의 필요성

참여정부가 국가균형발전 정책을 추진하지 않을 수 없는 배경은 다음의 두 가지로 정리할 수 있다.

첫째는 수도권으로의 인구·산업·경제·권력집중이 극심하기 때문이다. 아래의 <그림 1>에서 보는 것처럼, 지난 수 십년간 수도권은 끊임없이 인구를 끌어들이고 (2005년말 현재 48.1%) 지방은 지속적으로 인구를 빼앗김으로써 지역간 불균형이 심화되어왔다. 수도권이 인구를 흡인하는 요인에는 여러 가지가 있으나 수도권에는 좋은 취업기회, 교육기회, 의료기회, 문화기회가 많고, 동시에 중앙 행정기관의 100%, 주요 공공기관의 85%, 100대 대기업의 91%가 집중해있다는 것이 가장 중요한 요인이다. 이로써 수도권은 전국으로부터 인구를 흡인하는 블랙홀로 작용하게 되었다.

<그림 1> 수도권과 지방의 인구 비중

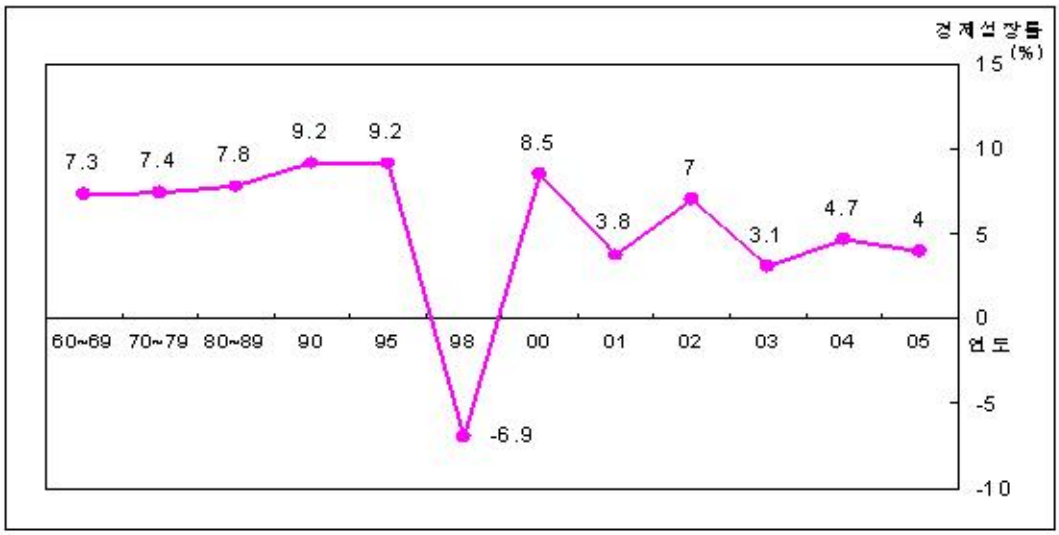


시에 혼잡비용, 환경비용, 기기비용 등 사회적 비용도 주의하게

종합적으로 보면, 현재의 수도권 일극집중 상황은 '고비용-저효율의 국토구조'를 형성하고 있기 때문에 균형발전 정책을 통해 수도권의 과밀을 해소하고, 동시에 지방의 발전을 촉진해야만 국토 전체의 생산성과 경쟁력을 증진할 수 있다고 결론지을 수 있다. 이런 점에서 균형발전 정책은 새로운 국가발전 전략, 국가재도약 전략으로 이해할 수 있다.

둘째로 우리는 한국이 고도성장을 시작한 1960년대 초반 이후 지금까지 경제성장률이 '경향적 하락추세'를 보이고 있다는 점에 주목하고자 한다. 아래의 <그림 3>에 제시되어 있는 것처럼 고도성장기에 우리나라의 성장률은 연평균 7~9%대의 높은 성장률을 실현했으나, 1990년대 후반 IMF 외환금융위기를 겪은 이후 지속적으로 감소하여 최근에는 4~5%대로 하락하였다. 한국경제의 성장률이 최근 들어 하락하는 이유는 일반적으로 국민소득 수준이 높아지는 데서 오는 불가피한 측면도 있다. 그러나 보다 중요하게는 한국경제가 선진국의 문턱에서 후발국가들과의 비용경쟁에서 밀리는 반면 새로운 성장동력을 찾아내지 못하는 데에 문제의 심각성이 있다고 생각된다.

<그림 3> 한국경제의 성장률 추이



이러한 상황을 타개하기 위해서는 새로운 성장동력을 찾아내는 것이 급선무이다. 우선 세 가지의 원천을 제시할 수 있다. 첫째는 앞서도 지적한 것처럼 더 이상 요소투입형 모델이 아니라 창신형 발전전략을 통해 새로운 연구개발과 문화창조 활동을 통해 내생적 발전역량을 확충하는 것이다. 둘째는 균형발전 전략을 통해 전국 모든 지역의 특화산업을 육성하고 발전잠재력을 키우는 것이다. 셋째는 적극적인 대외개방 전략을 통해 해외에서 우리의 상품시장을 더욱 확대하고 주요 자원을 더욱 풍부하게 확보하는 것이다.

이상의 논의를 종합하면, 참여정부가 추진하는 국가균형발전 정책은 이 세 가지 요소를 모두 포함하고 있다고 정리할 수 있다. 무엇보다도 지역의 내생적·내포적 발전을 통한 자립적 발전을 도모하기 위해 창신형 발전전략을 추구하고 있으며, 전국 각 지역의 특성있는 발전과 지역간 연계발전을 통해 국토 전체의 성장동력을 확충하고자 하고 있으며, 마지막으로는 지역의 발전잠재력을 극대화하여 적극적 대외개방과 세계화를 추진하고 있다. 이렇게 볼 때 참여정부의 국가균형발전 정책은 한편으로는 지방화 전략이고, 다른 한편으로는 세계화 전략이라고 이해할 수 있다.

II. 주요 선진국의 균형발전 전략

1. 다극분산형 사회경제구조의 창출

참여정부가 국가균형발전을 채택했을 때 사회 여러 영역에서 다양한 비판이 제기되었다. 일부에서는 균형발전 정책은 기본적으로 잘 사는 지역에서 자원을 빼앗아 못사는 지역을 도와준다는 분배론 또는 사회주의론의 관점에서 비판을 제기하였다. 다른 일부에서는 한국이 처해있는 현재의 경제침체 문제를 해결하기 위해서는 발전잠재력을 가장 많이 가지고 있는 수도권을 억제할 것이 아니라 오히려 수도권의 규제를 대폭 완화하여 투자를 더욱

촉진해야 한다는 수도권 선도발전론을 제기하였다. 또 다른 쪽에서는 한정된 자원을 널리 분산하지 말고 효율성과 발전가능성이 높은 특정 지역과 특정 산업분야에 투자해야 한다는 '선택과 집중론'의 관점에서 문제를 제기하였다.

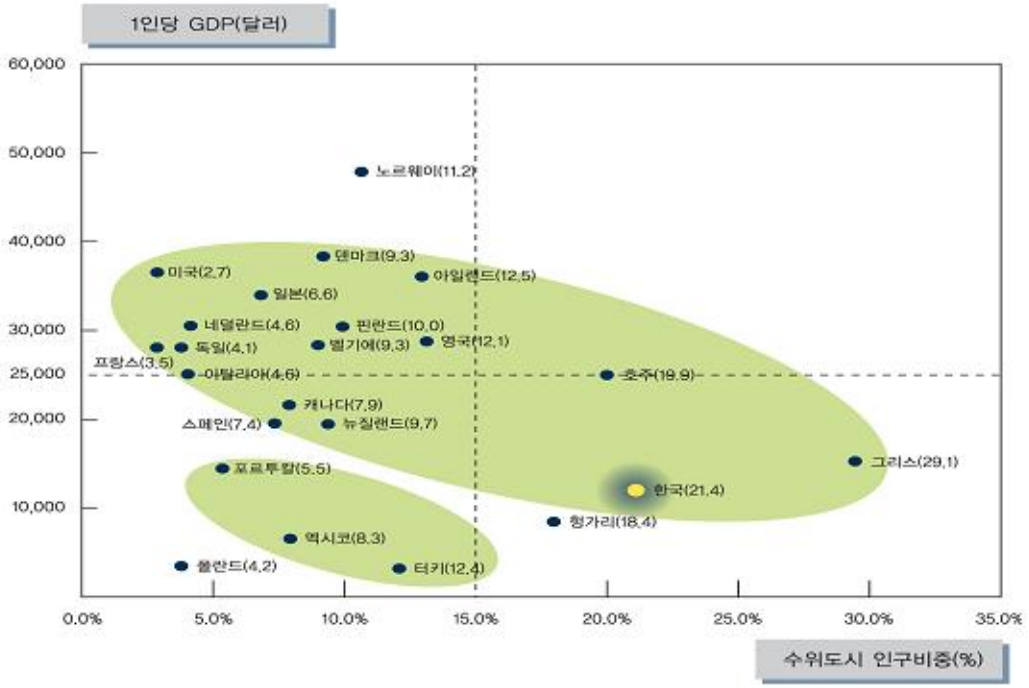
이들 주장은 모두 일면의 타당성을 가지고 있다. 그러나 사회통합, 국민통합의 관점에서 어려운 지방에 대해서도 '기회의 균등'을 보장하기 위해 발전의 기회를 폭넓게 부여하는 것은 사회정의를 위해서나 국가공동체의 결속을 위해서나 매우 필요한 일이다. 따라서 분배론 또는 사회주의론의 비판은 지나치게 단순한 논리이다. 수도권 선도발전론은 '고비용-저효율 국토'의 문제를 더욱 악화시키고 장기적 관점에서 국가 전체의 발전잠재력을 더 이상 키우지 못하는 전략이라는 점에서 타당성이 부족하다고 판단된다. 마지막으로 선택과 집중론은 효율성을 극대화해야 하는 측면에서 반드시 채택해야 할 원리이기는 하나 역시 기회의 균등을 보장하고 각 지역의 자립적 발전을 위해 기본 여건을 조성해야 한다는 측면에서 지나치게 강조되어서는 곤란하다고 볼 수 있다.

그렇다면 선진국에서는 균형발전 정책이 어떻게 구현되고 있고, 그 결과는 어떻게 나타나고 있는가? 수많은 유럽 국가들과 북미 국가들은 기본적으로 지역간 불균형을 시정하기 위해 다양한 제도와 프로그램들, 예컨대 구조기금(structural fund), 낙후지역 지원사업, 농업 등 취약산업 육성 사업, 공공기관 지방분산 정책, 연구개발 역량 강화사업, 테크노폴 또는 과학연구단지 조성 등 수많은 과제를 추진하고 있다. 그 결과 아래의 <그림 4>에서 보는 것처럼, 대체로 균형발전을 잘 이루고 있고, 이를 토대로 높은 수준의 국민소득을 향유하고 있다.

<그림 4>는 OECD 회원국을 대상으로 각국 수위도시(primary city)의 인구비중과 1인당 GDP의 상관관계를 포착하고 있는데, 대체로 수위도시의 인구비중이 높을수록 1인당 GDP가 낮고, 반대로 수위도시의 인구비중이 낮을수록 1인당 GDP가 높은 것을

보여주고 있다. 우리나라의 경우에는 수위도시(서울)의 인구비중은 매우 높으면서 1인당 GDP가 낮은 전형적인 사례임이 잘 드러나고 있다.

〈그림 4〉 주요 국가의 수위도시 인구비중과 국민소득



자료 : OECD(2004). ( )는 국가별 수위도시 인구비중

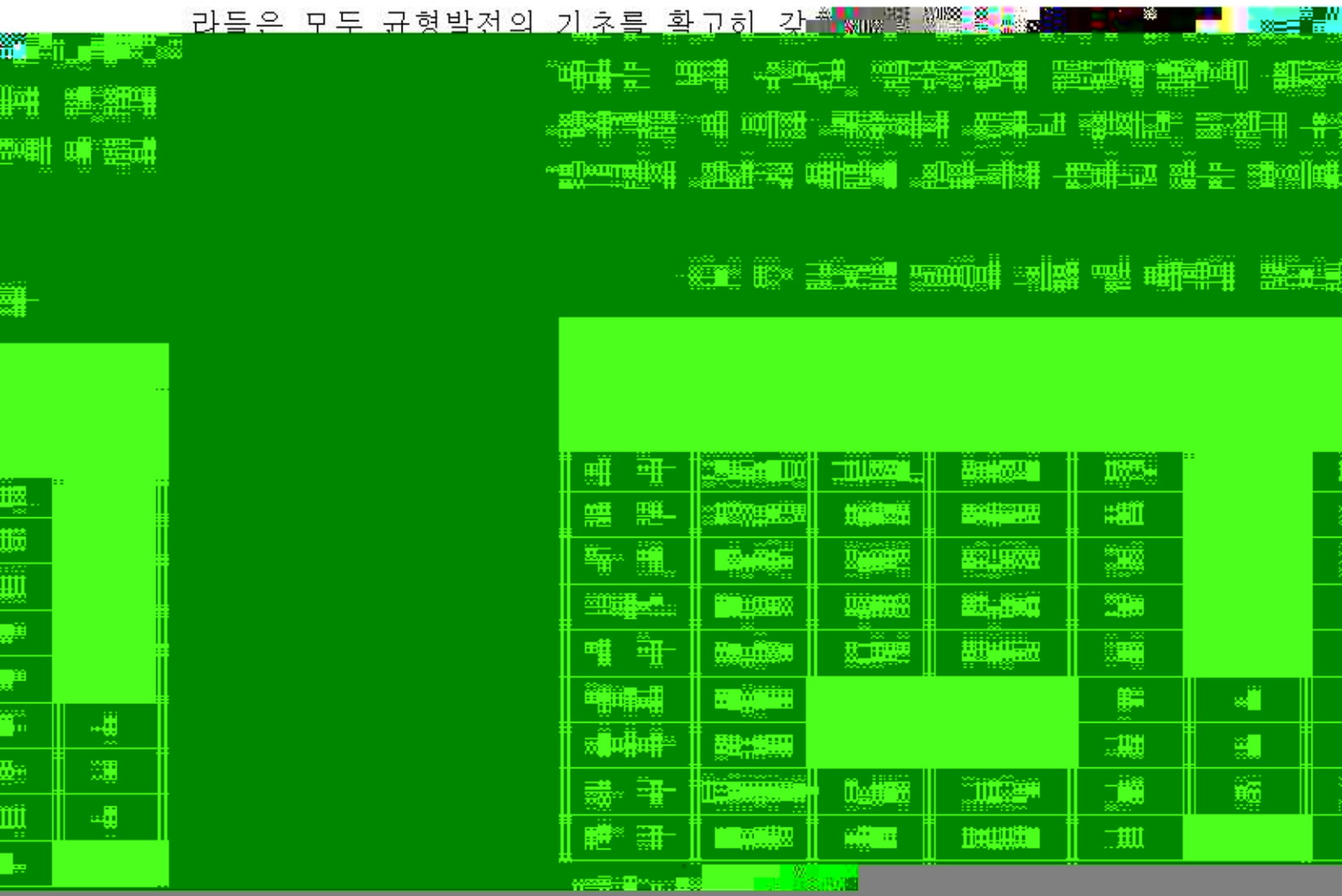
이것을 보면 우리나라가 국민소득 1만불을 넘긴 상태에서 외환위기를 겪고 장기간 경제침체에 시달리고 있는 것은 결코 우연이 아니라는 것을 잘 알 수 있다. 또한 이러한 문제를 가져오는 여러 가지 요인 중에는 한국경제가 요소투입형 발전모델에 수십 년동안 집착했다는 점 외에 수도권 일극집중 구조를 해소하지 못한 점도 한국경제의 질적 도약을 이루지 못하게 하는 억제요인으로 작용했다는 것을 발견할 수 있다.

앞서 제기된 분배론, 수도권 선도발전론, 선택과 집중론 등의 비판을 다시 한 번 생각해보면 이런 단순 논리로는 우리가 처한 경제적 어려움을 극복하지 못하며 오직 창신형 발전과 균형발전을 통해서만 경제재도약과 선진국 진입이 가능하다는 것을 확인

할 수 있다. 우리보다 앞서 2~4만불대에 도달한 선진국들은 모두 일찍부터 창신형 발전과 다극분산형 균형발전을 통해서 그러한 경제대국의 반열에 올라설 수 있었다는 점을 명심해야 한다. 단순한 분배론과 수도권 선도발전론, 선택과 집중론으로는 결코 더 이상의 발전 여력을 창출하기 힘들며 동시에 선진국 도약도 어렵다는 점에 대해 폭넓은 이해가 필요하다.

2. 글로벌 기업과 대학의 육성 및 다극분산 정책

OECD 회원국 중 G7 국가에 속하는 미국, 일본, 독일, 프랑스, 영국, 이태리, 캐나다 등 세계 최고 선진국들의 경우와 우리나라를 구별하는 가장 중요한 차이는 균형발전 여부이다. 즉 이들 나라들은 모두 균형발전의 기초를 확고히 갖



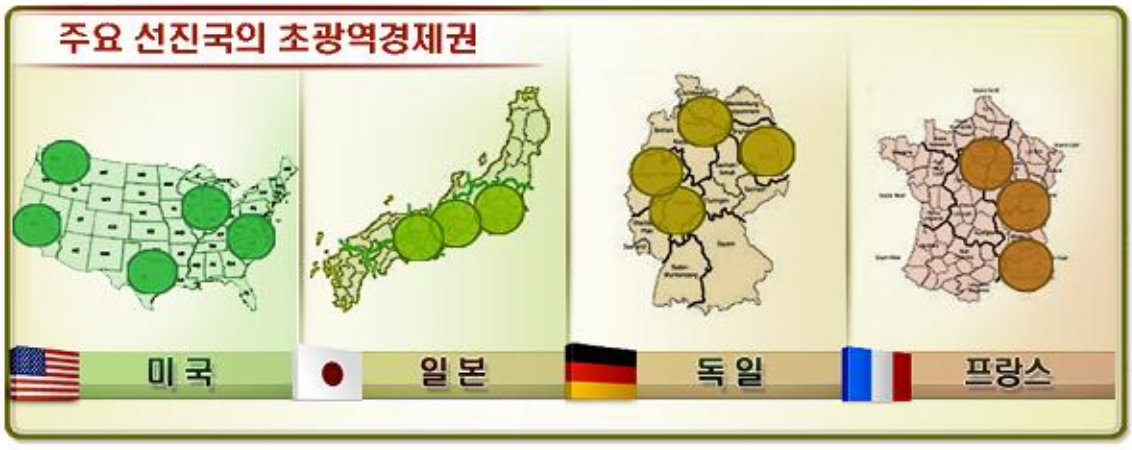
이 문제를 살펴보기 위해 위에 <표 1>을 마련했다. 이 표에 의하면 G7 국가들은 모두 다음과 같은 두 가지 중요한 특징을 보인다. 첫째, 글로벌 500대 수준에 해당하는 다수의 기업과 대학을 보유하고 있다. 둘째, 이들 기업과 대학들은 소수의 발전 거점에 집중되지 않고, 여러 지역에 폭넓게 분포하고 있다. 이 두 가지 특징을 종합하면, 세계 최고·최강의 선진국들은 한결같이 불균형 발전이 아니라 균형발전을 통해 선진국의 대열에 진입했으며, 세계 수준의 기업과 대학들이 이러한 균형발전과 국가발전

지역보다 더 많은 인적·물적 자원을 끌어들여 더 활력있는 발전을 도모할 수 있게 되었다. 이렇게 볼 때, 세계화와 정보화가 급속히 진행되고 있는 오늘날은 지역이 경제활동을 조직하는 매우 중요한 주체로서의 역할을 수행하고 있고, 동시에 지방정부가 국내는 물론 전세계를 대상으로 활동하고 있는 기업과 대학, 그리고 다양한 NGO 등과 일종의 '지역발전 연합체'(또는 공동생존연합체)를 구성하여 지역발전을 공동으로 추진하고 있다고도 볼 수 있다.[6]

3. 다수의 거대 지역경제권 형성

앞서 살펴본 것처럼, 세계 최고의 선진국들은 글로벌 기업과 대학들을 많이 보유하고 있고 또한 이들이 넓은 지역에 분포되어 있는 특징을 보인다. 여기에 더해 선진국들은 다수의 강력한 거대 지역경제권(mega-regions) 또는 초광역경제권을 형성하고 있다. 아래의 <그림 5>에 제시되어 있는 것처럼, 미국은 5개, 일본은 3개, 독일은 4개, 프랑스는 3개 정도의 거대 지역경제권을 발전시키고 있는 것이다.

<그림 5> 주요 선진국의 거대 지역경제권



6) 지역이 여러 주체들의 공동 발전연합체라고 한다면, 국가는 이들 '지역연합체의 연합체'(또는 연방체)로서 지방분권과 균형발전 정책을 통해 지역의 활동을 더욱 촉진하고 이들 통해 지역경쟁력과 국가경쟁력을 증진하는 접근을 해야 할 것이다. 오마에 겐이치(2006: 274)는 국가의 약화 또는 해체를 주장하면서 대대적인 분권화를 통해 인구 300~2,000만 규모의 지역국가(region state)를 육성하고 이들 지역국가의 자치권과 경제적 활력을 조장해야 번영이 가능하다고 주장하고 있다.

그러면 선진국들은 왜 이런 특징을 보이는가? 우선 선진국들의 경우 기본적으로는 균형발전의 틀을 잘 유지하고 있지만, 이 구조 속에서도 소수의 거점 대도시가 주변 지역과 분업 및 상호연계 구조를 발전시켜 큰 규모의 지역경제권을 형성하고 있는 것으로 보인다. 다시 말해 개별 지역들은 각자 지역별로 특화된 산업과 대학, SOC 등 나름대로의 발전기반을 확보하고 있으나, 뉴욕, 샌프란시스코, 동경, 오사카, 베를린, 프랑크푸르트, 파리, 리용 등 거점 대도시들은 중추관리기능·연구개발기능·산업기능 등의 측면에서 주변지역을 통합시키고 있고, 글로벌 공항과 항만 등 SOC 측면에서 국내 주변지역을 세계와 연결시키는 역할을 담당함으로써 거대 지역경제권을 형성하는 것이다. 그리하여 선진 각국에서는 3~5개의 거대 지역경제권을 중심으로 '균형 속의 집중' 현상이 나타나게 되었다.

이상의 논의에서 우리는 몇 가지 중요한 함의를 도출할 수 있다. 첫째, 수많은 선진국의 사례에서 보듯 균형발전 전략이야말로 전국토의 성장동력을 키우고 선진국에 진입할 수 있는 가장 효과적인 전략이다. 둘째, 균형발전을 통해 국가경쟁력을 확보하기 위해서는 세계무대에서 주도적 역할을 수행할 수 있는 글로벌 기업과 대학을 많이 육성하고 이들이 여러 지역에 뿌리를 내리도록 해야 한다. 셋째, 이런 균형발전의 구조 속에서도 여러 작은 지역들이 거점 대도시를 중심으로 결합되어 강력한 거대경제권을 형성하도록 해야 한다. 이 세 가지 요소들은 수도권 일극중심 구조 속에서 새로운 성장동력을 찾지 못해 큰 어려움을 겪고 있는 한국사회에 대해 많은 교훈을 준다고 볼 수 있다.

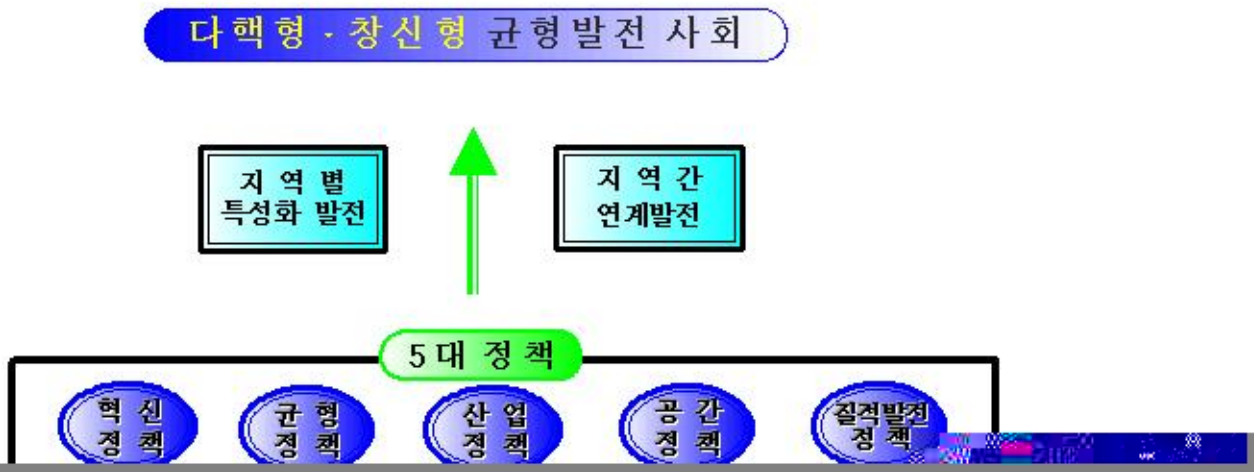
III. 국가균형발전의 비전과 정책 중점

1. 균형발전 정책의 비전과 목표

지금까지의 논의에서 직간접으로 제시된 것처럼 참여정부가

추진하는 국가균형발전 정책의 비전은 다핵형·창신형 균형발전사회의 이상을 구현하는 것이다(<그림 6> 참조). 여러 선진국들에 관한 분석에서 밝혀진 바와 같이 균형발전사회는 불균형사회보다 사회정의와 국민통합의 측면에서 더 우월하고, 지역의 경쟁력과 국가의 경쟁력을 극대화하는 측면에서도 훨씬 더 우월한 사회 형태임이 드러났다. 이런 맥락에서 소수의 발전거점보다 다수의 발전거점을 육성하는 다핵형 균형발전과 각 지역의 창조적 역량을 키우는 창신형 균형발전을 추구하고, 동시에 이런 과정에서 지역별로는 특성화 발전을, 지역간에는 연계발전을 추구하는 것이 참여정부의 정책적 이상이라고 볼 수 있다.

<그림 6> 국가균형발전의 비전과 주요 정책



출하고 국가재도약을 이룰 수 있는 길이라는 점을 정확히 이해할 필요가 있다.

2. 참여정부의 문제의식과 접근

참여정부의 균형발전 정책은 혁신정책, 균형정책, 산업정책, 공간정책, 질적 발전정책 등 5대 정책으로 구성되어 있다. 그러면 이 5대 정책을 관통하는 참여정부의 기본 문제의식과 접근은 무엇이었는가? 세 가지로 제시할 수 있다.

첫째, 참여정부는 이전 정부 시기에 대부분의 지방자치단체가 채택한 지역발전 전략이 '의존적 발전전략'(또는 외부의존적 발전전략)이었다는 점에 주목하고, 지역의 역동적 발전을 위해서는 '지역혁신전략'(또는 혁신적 발전전략)이 필요하다는 문제의식 하에 균형발전 정책을 추진하고 있다. 지난 날 중앙정부가 중요 권한을 독점하고 있던 중앙집권체제 속에서는 많은 지자체들이 자기 지역의 발전을 위해 지역혁신 역량을 강화하고 내포적·내생적 발전 전략을 추진하는 대신 주로 중앙정부의 자원을 끌어들이거나 외부로부터 기업을 유치하거나 큰 행사를 유치하는 식의 손쉬운 외부의존적 발전을 추구해온 것이 사실이다.

그런데 이런 식의 접근은 기본적으로 가치창출형이 아니고 '지대추구형'(rent-seeking)이라는 데 고민이 있다. 많은 지자체들이 새로운 가치를 창출하여 경쟁력을 키우는 대신 계속해서 중앙정부나 외부의 기업들을 대상으로 로비하고 이익을 유도해내는 식의 노력을 하게 되면 개별 지역은 자생적 발전역량을 키우지 못하게 되고, 전국적으로는 끊임없이 가치의 재분배만 일어날 뿐 국부의 총량은 증가하지 않게 된다. 따라서 참여정부는 지역발전에 대해 근본적으로 다른 접근, 즉 개별 지자체의 자립의지와 혁신역량을 강화하여 스스로 일어설 수 있도록 하는 내생적 지역혁신전략을 채택하게 된 것이다.

둘째, 참여정부는 지역혁신전략을 채택하면서 지역의 자립을

위해서는 지역산업을 육성하는 것이 가장 핵심적 과제라고 판단하였다. 각 지역이 자신의 여건과 특성에 맞추어 경쟁력이 있는 산업을 발전시키지 못하는 경우 투자와 고용이 줄어들고, 나아가 지역의 재정자립도도 낮아질 수밖에 없기 때문이다.

이런 문제의식 하에서 참여정부는 2004년부터 제1차국가균형발전5개년계획을 수립·추진하면서 전국 16개 광역지자체별로 4개씩의 지역전략산업을 선정하도록 하였고, 이 산업들이 지역의 발전을 견인하고 지역경제를 활성화할 수 있도록 하였다. 뿐만 아니라 지역 인재육성 정책과 지역 연구개발 정책도 모두 지역전략산업과 유기적으로 연계될 수 있도록 다양한 형태의 산학협력을 촉진하는 데 중점을 두었다.

셋째, 참여정부는 지난 반세기 동안의 산업화 과정에서 서울-대전-대구-부산의 산업화 벨트는 크게 발전한 데 반해, 강원-경북북부-충북남부-전북-전남의 낙후지역 벨트의 발전은 현저히 뒤쳐졌다는 점에 주목하여 낙후지역 벨트를 집중 육성하면서 농촌과 도시 사이의 농도상생을 이루는 데에도 역점을 두고 있다. 이를 위해 낙후지역을 대상으로 신활력사업을 추진하고 있으며, 농도상생을 위해 다양한 농촌체험 사업과 도농교류 사업을 추진하고 있다.

산업화와 도시화가 동시에 진행됨에 따라 지난 수십년 동안 농촌에 거주하던 많은 사람들이 도시로 이동하게 되자 농촌은 인구 및 경제공동화가 진행되었다. 그러나 아름다운 경관, 깨끗한 공기, 쾌적한 환경 등 농촌의 좋은 어메니티 자원을 잘 활용하면 주말이나 휴가철에 역으로 도시로부터 많은 인구를 농촌으로 불러들일 수 있어 농촌재생의 중요한 계기를 만들어낼 수 있다. 이렇게 되면 농촌도 살아나고 도시는 도시대로 시민들이 재충전의 기회를 많이 가질 수 있으므로 농촌과 도시가 서로 윈윈할 수 있는 새로운 여건이 조성된다. 바로 이것이 농촌재생과 농도상생을 위해 참여정부가 중점을 두고 있는 기본 전략이다.

IV. 국가균형발전 정책의 주요 내용 개관

1. 혁신정책

참여정부가 추진하는 국가균형발전 정책에서 가장 핵심적인 정책은 혁신정책이다. 이 정책은 외부의존적 발전전략이 아니라 지역혁신전략에 따라 내생적 지역발전을 이루고자 할 때 필수적으로 요구되는 정책이다. 이런 점에 주목하여 참여정부는 과거의 지역사회가 내부적으로 분절된 상태에서 중앙정부의 후견주의적 통제체제(clientelism)에 수직적으로 종속되어 있던 구조로부터 탈피하도록 하기 위해 지역혁신체계(regional innovation system: RIS)를 구축하여 자생·자립하도록 하는 데 많은 노력을 기울이고 있다.

지역혁신체계란 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 의미한다(구교준, 2005). 이론적 측면에서 보면 이것은 집단적 활동의 조정 메카니즘으로 논의되는 방식 중 권위에 의한 위계적 조정(hierarchy)과 자발적 교환에 의한 시장적 조정(market)과 달리 주요 리더들 사이의 상호연계에 의한 네트워크형 조정(network)에 해당한다고 볼 수 있다 (Cooke, 1998). 이렇게 보면 지역혁신체계는 지역 내부의 혁신주체들이 수평적 결합을 통해 지역사회의 내생적 발전을 도모하고자 하는 자율적 네트워크 또는 거버넌스(governance)로 이해할 수 있다.

이러한 지역혁신체계를 구체화하기 위해 참여정부는 국가균형발전특별법의 규정을 통해 광역지자체에 대해서는 지역혁신협의회의 구성을 의무화하고, 기초지자체에 대해서는 지역의 자율적 판단에 따라 구성할 수 있도록 하였다. 그러나 그 어떤 경우에도 정부는 과거 권위주의 정부들이 지역사회와 시민사회를 위로부터

포섭하고 통제하려 했던 관행을 반복하지 않기 위해 지역혁신협의회의 위원 선정과 운영에는 일체 관여하지 않는 불개입의 원칙을 확고히 견지하고 있다. 만약 그렇게 될 경우 내생적·혁신적 발전을 추구하기 위해 구성된 지역혁신협의회가 거꾸로 중앙정부의 지원에 의존하려 들거나 새로운 이익유도정치의 매개체로 변질되어 외부의존적 발전방식을 지속하는 역효과가 나타날 가능성이 있기 때문이다.

지역혁신협의회의 실태를 살펴보면, 2006년 12월말 현재 전국에 14개의 광역 지역혁신협의회가 조직되어 있고[7] 여기에 780명의 위원이 활동하고 있다. 기초 지역혁신협의회의 경우 132개 조직에 총 4,123명의 위원이 활동하고 있다. 지방분권과 자치의 정신에 따라 지역혁신협의회의 위원 선정은 자치단체장의 자율적 판단에 따라 이루어지고 있으며, 협의회의 운영은 전적으로 협의회 자체의 판단에 의해 진행되고 있다. 정부의 역할은 자립적 지역발전의 비전과 지역혁신전략의 방법론을 제시하고, 전국 의장단 회의를 지원하며, 다양한 형태의 교육활동을 뒷받침하는 데 국한되고 있다.

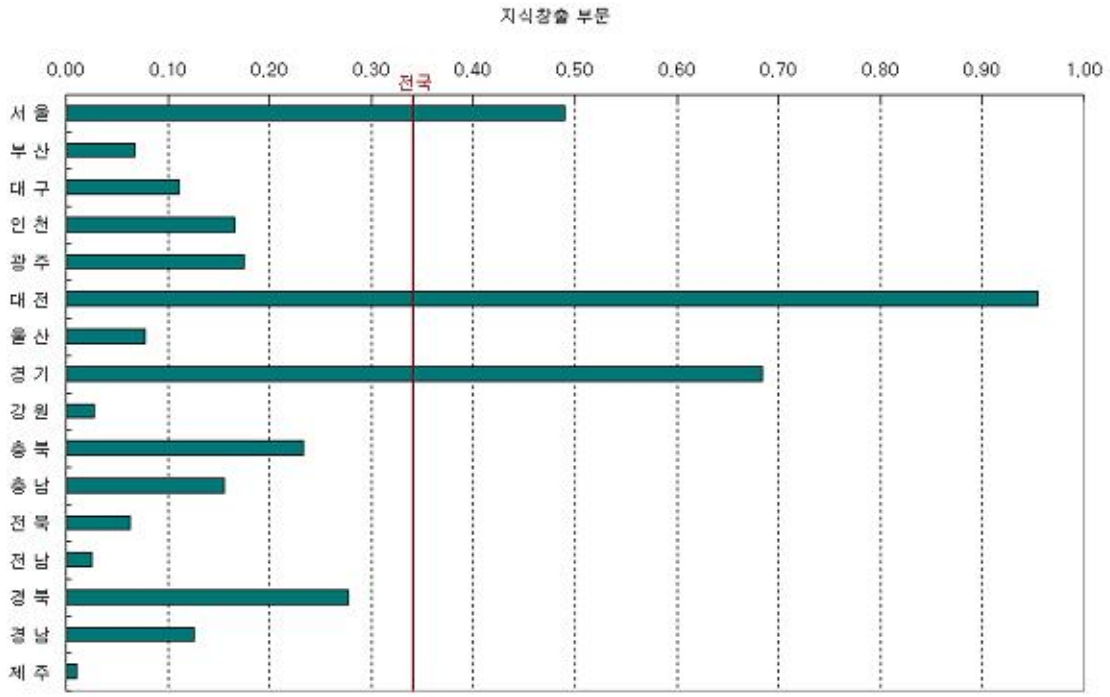
혁신정책의 일환으로 추진되고 있는 다른 사업에는 지역연구개발 예산의 확대, 지방대학 혁신역량강화(누리사업), 지역혁신 포럼, Connect Korea 사업 등 다수의 사업이 포함된다. 먼저 지역연구개발예산 확대 사업은 참여정부 출범 초기에 27%에 불과하던 전체 R&D 대비 지방 R&D 예산(수도권과 대덕 제외)의 비율을 2007년까지 40% 수준까지 끌어올림으로써 지방의 연구개발역량과 지역혁신역량을 강화하고자 하는 사업이다. 누리사업은 지역의 전략산업을 육성하기 위해 전문인력을 양성하고자 하는 지방대 교육지원 사업이다. 지역혁신 포럼사업은 지역혁신협의회가 중심이 되어 지역 주민과 전문가들이 참여한 가운데 지역발전의 방안을 공동으로 모색하고 정보를 공유하고자 하는 토론활동이다.

7) 16개의 광역자치단체 중 광주와 전남, 대구와 경북은 각각 통합 협의회를 구성하고 있다.

마지막으로 Connect Korea 사업은 대학과 공공연구소에서 개발된 기술을 신속하게 기업과 산업으로 전파하기 위해 기술정보 제공, 기술거래, 기술이전 등의 제반 기술과정(technology process)을 촉진하는 산학협력 프로그램이다.

이러한 노력에도 불구하고 현실적으로 지역혁신 역량면에서 상당히 큰 폭의 지역격차가 존재하는 것도 사실이다. 아래의 <그림 7>에 의하면 지역혁신 역량의 주요 구성요소의 하나인 지식창출 역량의 경우 대전(대덕), 경기, 서울과 기타 지역 사이에는 매우 큰 격차가 존재하고 있는 것이 드러난다. 또한 이 그림에서는 거의 모든 지방의 지식창출 역량이 일반적으로 매우 낮은 수준에 머물러 있다는 점도 잘 드러나고 있다. 이런 점을 고려할 때 앞으로 지역발전을 촉진하기 위해 지역의 혁신역량을 강화하기 위한 혁신정책을 더욱 강도 높게, 또 지속적으로 추진할 필요가 있다.

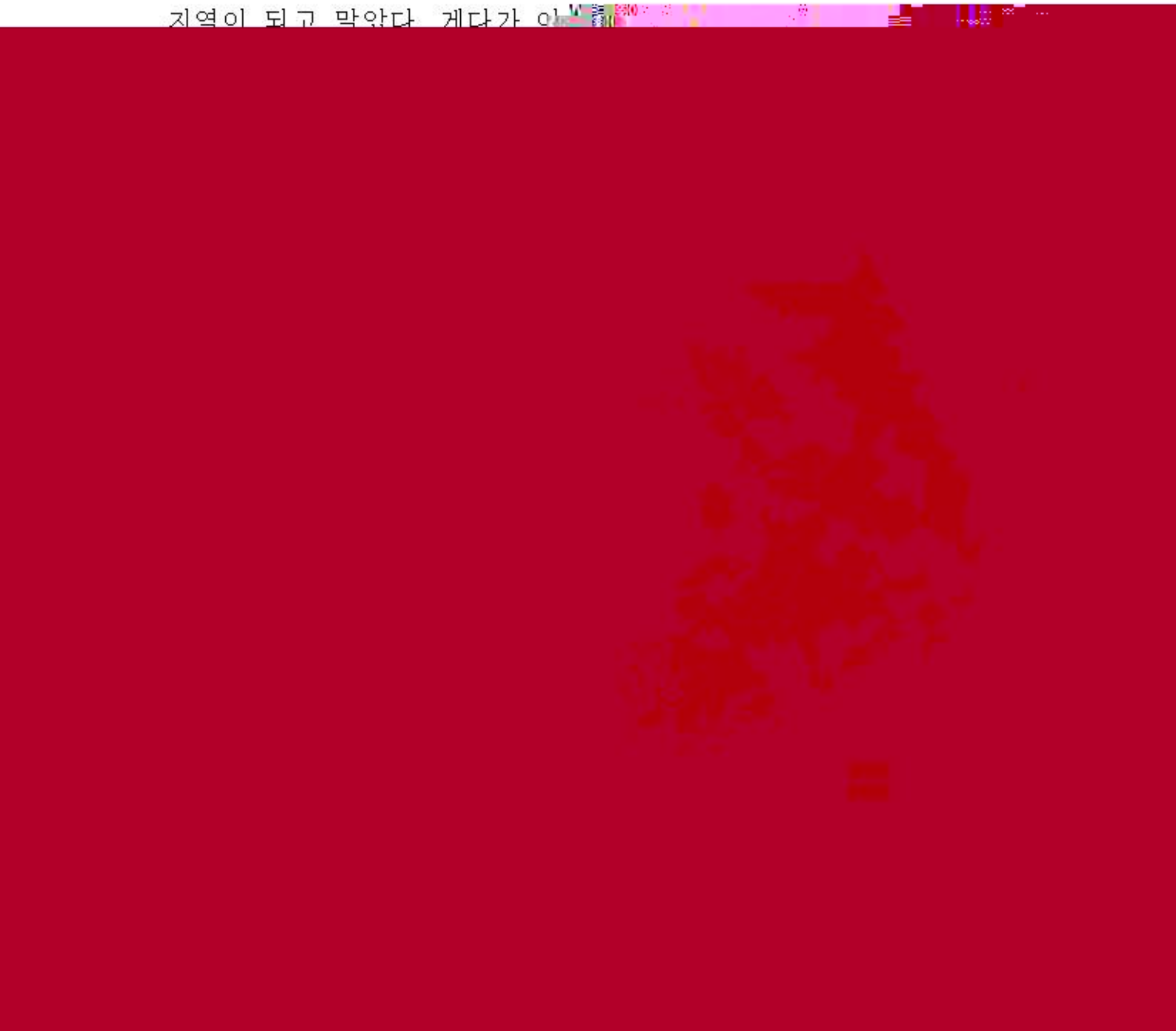
<그림 7> 지식창출 부문의 지역간 격차 (2004)



* 출처: 장재홍(2006)

2. 균형정책

균형정책은 지난 반세기 동안의 산업화와 도시화 과정에서 가장 낙후된 지역에 대해 '기회의 균등' 또는 '교정적 균형'의 차원에서 지원하는 제반 정책을 의미한다. 대체로 이들 지역은 아래의 <그림 8>에서 보는 것처럼 강원도 고성군에서 전남 해남군에 이르기까지 백두대간을 중심으로 산악과 해변을 끼고 있는 길다란 벨트 지역이 대상이 된다. 이들 지역은 1960년대 이래 진행된 산업화·도시화 과정에서 엄청난 수의 인구유출을 지속적으로 경험하였다. 그 결과, 2004년 현재 70개 낙후지역의 면적은 전국토의 48.8%에 이를 만큼 넓지만, 인구비중은 7.4%에 불과한 인구과소지역이 되고 말았다. 게다가 이



따라서 이들 지역에 대해 정부는 '신활력사업'이라는 이름으로 연간 약 2천억원 규모의 재정지원 사업을 추진하고 있다. 그러나 이 사업이 낙후지역의 재정적 의존성을 더욱 증가시키는 정책이 되지 않도록 기본적으로 이들 지역의 혁신역량을 강화하고 특화된 사업을 시행하도록 하는 데 역점을 두고 있다. 특히 아래 <그림 9>에 제시된 것처럼 신활력사업은 세 가지 전략에 중점을 둠으로써 낙후지역의 자립과 번영을 촉진하고 있다.

<그림 9> 신활력사업의 추진전략

첫째, 신활력사업은 ASP 모델에 따라 낙후지역의 혁신역량 강화를 도모한다. 먼저 A(actor)는 혁신주체로서 낙후지역을 이끌고 갈 비전과 리더십을 갖춘 주체를 발굴·육성하는 데 중점을 둔다. S(system)는 지역혁신 시스템으로서 혁신주체들이 고립적으로 활동하지 않고 상호협력과 혁신체계의 틀 속에서 혁신에너지와 시너지를 극대화해나가는 것을 추구한다. P(project)는 지역이 비교우위를 갖는 특화사업을 추진하도록 유도하는 것을 의미한다.[8] 신활력사업은 바로 이 세 가지 요소가 잘 융합되도록 교육, 네트워킹, 사업기획 지원 등에 중점을 두고 있다.

둘째, 신활력사업은 농업 한 가지만 가지고는 농촌의 경쟁력을

8) 일본에서는 농촌경제를 활성화하는 방안으로서 1970년대 후반부터 '일촌일품' 운동이 추진되고 있는데, 각 마을마다 경쟁력을 갖춘 독특한 사업을 특화하는 데 초점을 두고 있다 (히라마쓰, 1993)

회복하기가 어렵다는 점에 주목하여 농산물 생산(1차), 가공(2차), 유통 및 체험(3차) 등 세 가지 산업의 융·복합을 통해 다양한 형태의 6차산업을 발전시켜 농업과 농촌의 경쟁력을 극대화하는 전략을 추구한다.[9)]

셋째, 6차산업을 발전시키는 과정에서 농촌과 도시 사이의 교류협력을 활성화하고 이를 통해 농도상생을 추구한다. 이를 위해 지난 날 산업화·도시화 과정에서 도시로 떠났던 많은 도시민들을 다시 농촌으로 불러들이는 '역의 흐름'(reverse flow)을 활용할 수 있도록 다양한 농촌체험 프로그램을 전국으로 확산하고 농촌지역에 전원마을을 조성하는 등의 노력을 기울이고 있다. 이렇게 되면 농촌과 도시는 단절된 두 세계가 아니라 인구의 저량(stock)은 두 권역에 나뉘어져 있으나 주말이나 휴가철의 유량(flow)은 도시에서 농촌으로 많은 인구흐름을 생성함으로써 농촌이 재활성화될 수 있는 계기가 형성될 것이다.[10)]

지방을 위한 균형정책의 다른 하나는 지역특화발전특구 제도이다. 이 제도는 특정 분야의 규제를 대폭 완화함으로써 그 분야에 민간투자가 활성화되도록 하는 제도이다. 2006년말 현재 전국의 72개 지역이 특구 지정을 받았으며, 대략 2조원 규모의 민간자본투입이 예정되어 있다. 특구에는 다양한 분야의 사업이 추진되고 있으나 대체로 향토자원 진흥분야, 의료·건강분야, 관광·레저분야, 교육분야 등이 주조를 이루고 있다.

3. 산업정책

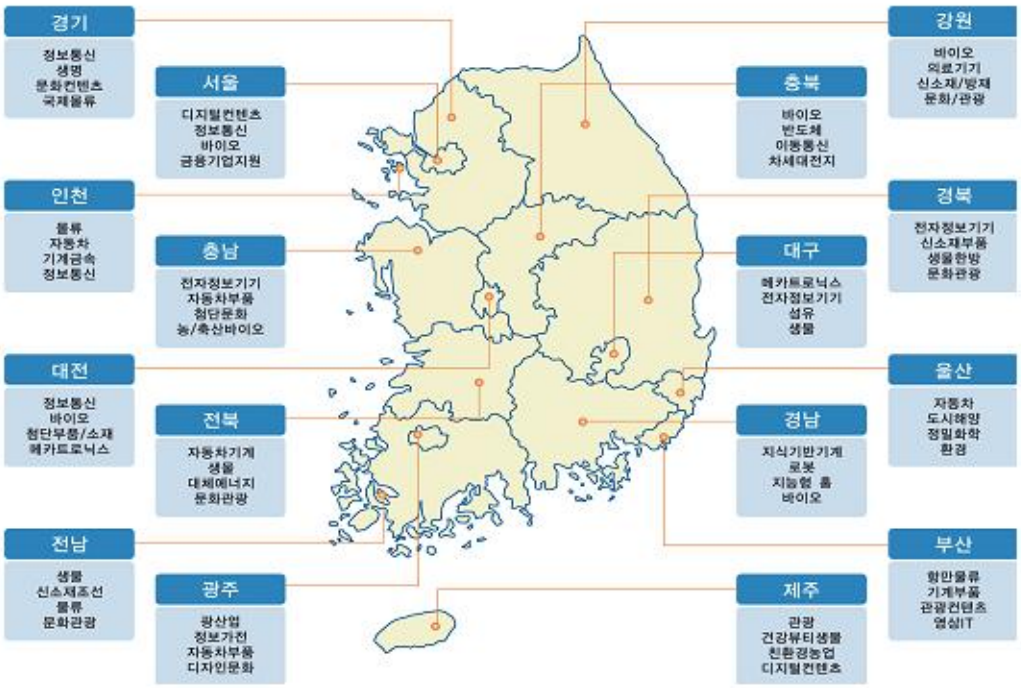
앞서도 지적한 바와 같이 지역발전의 핵심은 산업이다. 왜냐하면 지역산업이 제대로 육성되지 않으면 투자, 일자리, 재정자립도 등 여러 측면에서 심각한 문제가 발생하기 때문이다. 이런 점에서 지역산업은 바로 지역의 쌀이요 밥이라고 할 수 있다.

---

10) 인구의 유량을 활용하는 측면에서는 일본, 중국, 대만, 홍콩, 싱가포르 등 비행거리 1~2시간내에 위치하는 주변국의 도시 인구나 중산층 인구를 폐적하고 독특한 한국의 농촌으로 유치하는 방안도 적극적으로 검토되어야 한다.

이런 인식에 기초하여 참여정부는 강력한 지역경제를 형성하기 위해 제1차 국가균형발전5개년계획을 수립하여 광역지자체마다 4개씩의 전략산업을 육성하도록 하고 있다. 아래의 <그림 10>에 제시된 것처럼 각 지역은 2004년부터 정보통신·바이오·로봇 등 첨단산업과 자동차·조선·기계산업 등 주력 제조산업, 관광·문화·영상·의료 등 서비스 산업 등 다양한 산업을 전략산업으로 채택하여 육성하고 있는 중이다.

<그림 10> 16개 시·도별 전략산업 현황



현 단계에서 볼 때 지역전략산업 육성 정책은 대체적으로 양호하게 진행되는 것으로 평가받고 있다. 산업연구원의 연구(2006)에 의하면 전체 64개 전략산업 중 제조업 분야는 32개인데, 이중 21개 산업은 투자, 고용, 매출액 증가 등 여러 측면에서 성과가 우수한 것으로 평가를 받았고 11개는 미흡한 것으로 평가를 받았다. 비제조업 32개 분야에 대해서는 아직 평가가 이루어지지 않았으나 산업연구원의 분석에 비추어 대체적으로 전략산업

육성 정책은 잘 진행되고 있다고 볼 수 있다. 다만 성과가 미흡한 산업에 대해서는 정밀한 진단을 통해 개선조치를 취하거나 가능성이 있는 다른 유망산업으로 전환하는 것을 적극적으로 검토해 나갈 계획이다.

산업정책에서 큰 비중을 차지하고 있는 다른 정책은 클러스터 정책이다. 이 정책은 한편으로 과거 개발연대에 추진된 산업정책과 과학기술정책의 오류를 시정하려는 노력의 일환이고, 다른 한편으로는 산업정책과 지역정책을 결합하여 산업생산성과 지역경쟁력을 획기적으로 높이려는 시도의 일환이다.

먼저 제3공화국에서 산업화 정책을 신속히 추진하기 위해 전국 여러 지역에 산업단지를 조성하고, 대덕에 연구단지를 조성한 것은 일정한 성과가 있었으나 생산기능과 연구개발기능을 분리시킨 것은 결정적 과오였다. 따라서 세계 각지의 많은 산업클러스터들이 근접한 공간에서 혁신(innovation)과 기업활동(entrepreneurship)을 유기적으로 결합하여 폭발적인 역동성과 활력을 창출하고 있는 것처럼 우리나라의 산업단지와 연구단지를 그런 방향으로 변화시켜나가지 않으면 안된다. 다시 말해 현재의 '단순 집적지'(simple cluster)를 생산과 연구개발이 접목되어 혁신이 상시화되는 '혁신 클러스터'(innovative cluster)로 질적으로 탈바꿈시켜야 하는 것이다.

이런 문제의식하에 아래의 <표 2>에서 보는 것처럼 대덕연구단지와 7개 산업단지에 대해 혁신클러스터 정책이 추진되고 있으며, 오송 의료과학단지는 조성이 완료되면 바로 클러스터 정책을 적용할 계획으로 있다. 그 외에 수원, 파주, 포항 세 지역에 대해서는 민간 중심(삼성전자, LG 필립스, 포항공대)의 클러스터가 조성되어 있는데 여기에 대해서는 정부가 적절한 제도적 지원과 규제개선 조치를 취하고 있다.

부가 추진하고 있는 클러스터 정책의 원리를 최대한 폭넓게 적용하는 것이 필요하다. 이런 점에 주목하여 2007년부터 클러스터 시범사업의 범위를 일차 확대하고, 그 이후 연차적으로 추가 확대하는 방안을 검토할 예정이다. 그리하여 어느 시점에서는 전국의 모든 산업단지들이 클러스터의 원리와 산학협력의 원리에 의해 혁신성과 생산성을 극대화할 수 있도록 해 나갈 계획이다.

〈표 2〉 주요 혁신클러스터의 발전비전과 육성목표

구 분		발 전 비 전	육 성 목 표(매출액)
정부 지원	대덕	연구개발 혁신클러스터	3.6조원('04) → 6조원('09)
	창원	첨단기계 클러스터	24조원('03) → 45조원('08)
	구미	디지털 전자산업 선도	36조원('03) → 80조원('08)
	울산	자동차부품 글로벌 공급기지	69조원('03) → 116조원('08)
	반월시화	첨단부품소재 공급기지	25조원('03) → 40조원('08)
	광주	광산업 클러스터	1조원('03) → 6조원('08)
	원주	첨단의료기기 산업거점	15백만불('03) → 10억불('08)
	군산	자동차 · 기계부품 기지	1.6조원('03) → 4조원('08)
	오송	바이오 혁신클러스터	2.5조원('11)
민간 주도	수원	삼성 반도체 · 디지털밸리	21조원('04) → 48조원('08)
	파주	LG-필립스 LCD클러스터	20조원('10)
	포항	포항공대 첨단소재 공급기지	8조원('02) → 10조원('08)

4. 공간정책

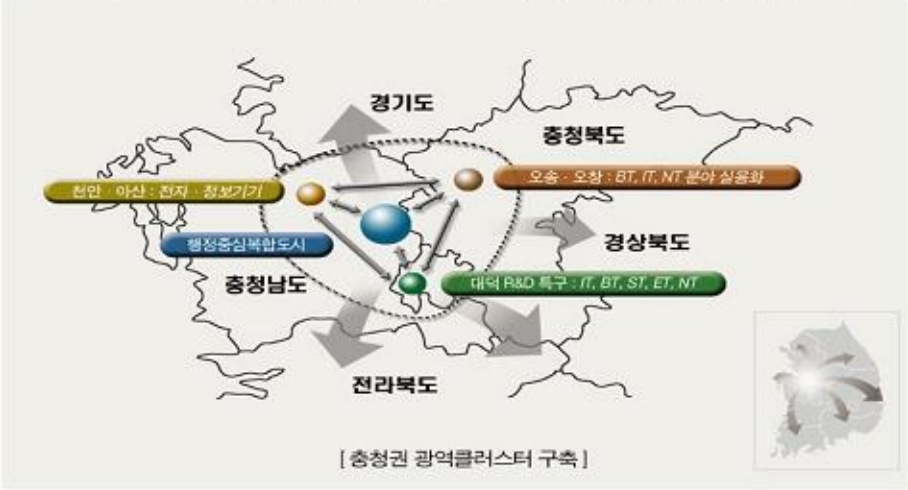
참여정부의 공간정책은 다차원적 목표를 가지고 있다. 일차적으로는 수도권의 과밀을 해소하는 것이 가장 중요한 목표이다. 수도권의 '공간의 질'과 '삶의 질'을 개선함으로써 질적 발전을 도모하는 것이 그 다음이다. 여기서 한 걸음 나아가 수도권으로부터 이전하는 행정기관과 공공기관들을 중심으로 지방의 산업과 경제적 활력을 증진하고, 이것을 통해 균형발전과 국가경쟁력 증진을 동시에 이루고자 하는 것이 궁극적 목표이다.

이런 관점에서 참여정부는 출범 직후부터 행정수도 건설, 공공기관 지방이전과 혁신도시 건설, 기업도시 건설 등의 작업을 일관되게 추진해왔다. 이들 과제의 규모와 의의를 생각하면 가히 역사

상 최대 규모의 국토개조라고 부를 수 있을 정도로 방대한 국책 사업이라고 보지 않을 수 없다. 물론 이 과정에서 위헌논쟁, 수도 분할논쟁, 경쟁력 약화논쟁 등 숱한 논란이 발생하기도 했으나, 헌법재판소의 판결과 국회의 입법을 통해 행정수도가 행정중심복합도시의 형태로 귀결되고 공공기관 지방이전 작업이 정부-지자체, 정부-노조 사이의 사회협약 방식으로 원만히 타결되면서 이제 안정적인 추진단계에 접어들었다.

행정도시, 혁신도시, 기업도시 건설 정책의 가장 큰 의의는 무엇보다도 수도권 일극집중 구조를 극복하고 전국에 다수의 새로운 발전거점을 조성하는 데 있다. 먼저 행정도시의 경우 아래의 <그림 11>에 정리되어 있는 것처럼, 대덕의 연구개발특구, 오창·오송의 IT·BT 클러스터, 그리고 천안·아산지역의 전자·정보기기 클러스터 등 충청권의 3개 연구 및 산업집적지 한 가운데에 위치하게 됨으로써 대전, 충북, 충남 전체를 포괄하는 강력한 '황금의 삼각거점'(golden triangle)을 형성하는 계기가 된다는 데 중요한 의미가 있다. 이렇게 되면 수도권에 버금가는 가장 역동적인 발전거점이 충청권에 조성될 수 있을 것이며, 행정도시 건설을 통해 수도권 외에 중부권(충청권과 강원권), 동남권(영남권), 서남권(호남권) 등 타 지역의 초광역경제권이 부상할 수 있는 새로운 기회가 만들어지게 될 것이다.

<그림 11> 행정중심복합도시와 충청권 발전거점



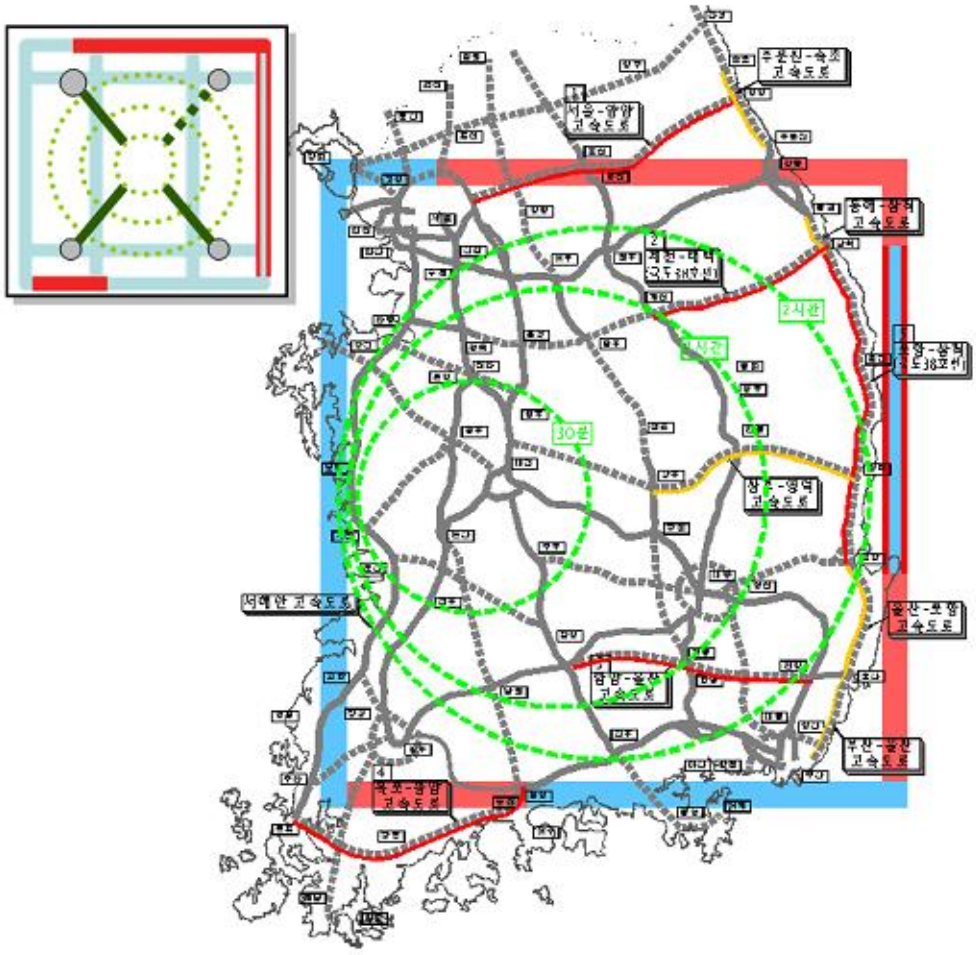
혁신도시의 경우에는 지방으로 이전하는 175개의 공공기관을 산업기능군별로 분류하여 지방으로 배정한 다음, 다시 이 기관들을 하나의 혁신도시에 집중 배치함으로써 10개의 지역에 새로운 발전거점을 조성하는 전략을 채택하고 있다 (<표 3> 참조). 이렇게 하는 이유는 공공기관 이전정책이 수도권의 집중을 완화하는 단순한 소산정책이 아니라 수도권 집중 완화와 지역의 혁신주도적 발전이라는 두 가지 목표를 추구하고 있기 때문이다.

<표 3> 지역별 공공기관의 기능군 구분과 관련 산업발전 전망

구분	이전 기능	지역산업 및 발전 전망
부산	해양수산 금융산업 영화산업 등	·동북아의 물류비지니스 중심도시 ·동남광역경제권의 중추관리도시 ·제2의 금융중심지, 영화영상산업 집중육성
대구	산업진흥 교육학술진흥 가스산업 등	·대구경북권 산업클러스터 중추도시 ·대구경북권 연구개발(R&D) 거점구축 ·고급인력 배출의 교육혁신도시
광주	전력산업	·에너지산업 광역클러스터 중심도시
울산	에너지산업 근로복지 산업안전 등	·기존 주력산업의 다양화 ·미래 성장동력 신산업 발전 ·선진국형 산업복지 도시
강원	자원개발 건강생명 관광산업 등	·기존산업 구조고도화 ·건강생명산업의 메카 ·청정환경의 동북아 관광허브지대
충북	정보통신산업 인력개발 과학기술 등	·바이오산업과 미래 정보통신산업의 조화로운 발전 ·고도 교육인프라와 혁신형 인력양성 지원도시
전북	국토개발관리 농업생명/식품연구	·환황해경제권의 성장 교류전진기지 ·첨단 농업생명, 생물산업클러스터의 중심
전남	정보통신산업 농업지원 문화산업 등	·전통산업과 첨단산업의 조화로운 발전 ·농업기반 고도화로 선진농업지역 구현
경북	도로교통 농업기술혁신 전력기술 등	·선진형 교통인프라의 물류거점 ·친환경 첨단과학기술 접목한 미래형 농도
경남	주택건설 산업지원 국민연금 등	·건설기술 및 관련서비스산업 육성 ·지식집약형 첨단산업 (육성)의 중심지
제주	국제교류 교육연수 국세관리 등	·제주국제자유도시 육성 ·교육연수산업의 특성화로 지역경제기반 강화

2006년 12월 현재 행정도시 건설은 보상작업과 기본계획 수

〈그림 12〉 방사형·□자형 사회간접자본 구조



이에 덧붙여 최근 들어 한반도와 동북아, 나아가 유라시아 대륙을 연결하고자 하는 정부간 시도들이 다양하게 진행되고 있다. 먼저 철도의 경우 아시아횡단철도(TAR)를 건설하기 위한 협약이 2006년 11월에 체결되었는데, 이 계획은 아시아와 유럽의 28개국을 지나는 8만 1천 Km의 철도를 서로 연결하는 계획이다. 아시아고속도로(AH)의 경우 32개국이 참여하여 55개 노선 14만 Km를 연결하는 사업을 이미 추진 중이다.

이들 계획이 잘 진행되면 한반도는 대륙으로부터 단절된 반도가 아니라 방대한 유라시아 대륙에 철도와 도로로 유기적으로 연결되고, 그것도 기점과 종점의 위치에서 거대한 연결망에 접속되

기 때문에 매우 유용성이 높은 지역으로 부상하게 될 것이다. 이와 함께 세계로 연결하는 좋은 국제공항(영종도)과 항만(부산항, 광양항, 인천항 등)도 보유하고 있어 대외개방형·네트워크형·혁신형·고속형 국토의 이상을 실현할 수 있는 SOC의 조건을 충분히 확보하게 되었다.

5. 질적 발전 정책

지금까지 논의한 혁신정책, 균형정책, 산업정책, 공간정책은 모두 균형발전을 통해 지역의 발전잠재력과 국가의 성장동력을 확충하는 데 초점을 두고 있다. 그러나 전체적으로 보면 이 모든 정책들은 삶의 양적 (quantity) 측면에 치중하고 있다는 점을 부인하기 어렵다. 다시 말해 균형발전 정책이 여전히 성장 위주의 논리에 집중되어 있다는 것이다. 물론 한국사회가 장기간 경제침체에 빠져 있고, '일자리 없는 성장'(jobless growth)이 지속됨에 따라 새로운 일자리를 충분히 만들지 못하여 경제적 어려움이 가중되어 있는 것은 사실이다. 그러나 조만간 2만불 시대의 도래를 염두에 두면서 삶의 양적 측면과 질적 측면의 균형, 경제와 환경의 균형, 일과 휴식의 균형도 고려한 한 차원높은 균형발전 정책을 모색해야 할 시점에 이르렀다.

이런 점에 주목하여 참여정부는 최근 들어 '살기좋은 지역만들기'라는 이름으로 새로운 정책을 추진하기 시작했다. 이 정책은 기본적으로 지난 날 급속한 산업화·도시화 과정에서 훼손하고 무시했던 자연환경을 복원하고 삶의 질을 개선함으로써 우리의 지역사회를 "아름답고, 쾌적하고, 특색있는 지역공동체"로 발전시키는 목표를 지향하고 있다 (성경륭, 2006 참조).[11]

이 정책의 구체적인 과제는 아래의 <그림 13>에 정리되어 있는 것처럼 공간의 질(quality of space/place) 제고, 삶의 질 향

11) 19세기말 영국에서는 도시와 자연을 결합한 이상적 도시공동체의 모델로 '전원도시'(garden city) 구상이 제시되고 실제로 레치워스(Letchworth)라는 전원도시가 1903년에 건설되기도 했다 (Kotkin, 2005). 일본의 여러 지역에서는 '마치즈쿠리'(마을만들기)라는 이름으로 우리와 비슷한 사업이 추진되고 있다 (다무라 아키라, 1987; 마쓰오 다다스 등, 2005).

상, 지역공동체 활성화, 지역별 특화브랜드 창출 등 다양한 [illegible]

[illegible]은 [illegible]은에 [illegible]과 [illegible]로 [illegible]되어 있다.

(2) 이는 [illegible] 이해를 바탕에서 수도권으로 이주하는 인구이고, 10년간 [illegible] 수도권에서 타권 이주하는 인구이다.

이런 점을 고려할 때, 수도권에 대해서는 질적 발전의 측면에서 과거와 구별되는 완전히 새로운 접근이 필요하다고 생각된다. 새로운 수도권 정책의 3대 기조는 다음과 같이 제시할 수 있다. 첫째, 수도권은 지금까지의 양적 팽창에서 질적 발전으로 전환해야 한다. 둘째, 과거의 발전이 수도권 일극중심을 심화시키는 발전이었다면 앞으로는 수도권과 지방의 상생발전을 추구해야 한다. 셋째, 수도권 규제는 현행의 시스템을 유지하되 국가경쟁력 차원에서 필요성이 인정되는 사안에 한정하여 선별적으로 개선한다.

이러한 기조를 실현하기 위해서는 무엇보다도 수도권 인구를 안정화시키는 정책이 필요하다. 이를 위해 행정기관과 공공기관의 지방이전, 수도권 소재 기업의 지방이전과 같은 정책이 추진되어야 하고, 수도권의 각 지자체들이 도시계획을 수립할 때 목표인구가 일정 수준의 인구상한선(예: 47.5%)을 넘지 못하도록 하는 인구지표제의 도입을 추진해야 한다.

인구안정화 정책을 강력히 추진하는 바탕 위에서 주민과 지자체가 중심이 되어 살기좋은 수도권을 만들기 위한 다양한 사업들이 기획·추진되어야 할 것이다. 예를 들면 청계천 복원과 서울 숲 사업처럼 자연과 인간을 재결합하는 사업들이 더 많이 추진되어야 한다. 이런 관점에서 크고 작은 숲과 공원, 실개천, 산책로, 자전거 도로 등이 더 많이 만들어져야 할 것이다.

또한 삶의 질을 풍족하게 하기 위해 교육, 의료, 복지 등 생활서비스가 더 많이 확충되어야 하며, 특히 일상생활과 문화가 결합하여 문화적 풍요를 누릴 수 있는 기회가 더 많이 주어져야 한다. 영국의 쉐필드, 스페인의 빌바오, 미국의 클리블랜드, 일본의 가나자와 등 도시재창조에 성공한 많은 사례들을 보면 가장 중요한 요소는 활기있는 문화를 시민생활에 접목한 것이었다. 그러므로 경제적 풍요를 넘어서서 수도권을 정말로 살기좋은 지역으로 만들기 위해서는 환경과 문화의 측면에서 선진지역으로 발돋움할 수 있도록 수도권에 대한 새로운 질적 발전의 비전을 바로 세우

고 실천 전략을 마련해야 한다.

이렇게 하면 수도권의 진정한 가치를 더욱 높일 수 있다고 생각한다. 순전히 이해관계의 측면에서 보더라도, 끊임없는 인구증가로 인해 숲과 녹지가 파괴된 상태에서 아파트로만 둘러싸인 수도권보다 인구는 적정수준으로 유지되면서 풍부한 숲과 공원 속에서 자연과 공존하는 수도권이 더 높은 토지가치(land value)를 향유할 수 있을 것이다. 이런 공간환경을 갖추게 되면 수도권은 지방과 제로 섬 관계에서 지방을 어렵게 하는 지역이 아니라 오히려 세계로부터 다국적 기업의 아시아 본사나 국제기구를 유치하여 명실공히 세계도시(world city)로 부상할 수 있는 좋은 여건을 확보하게 될 것이다.[13] 그리하여 수도권은 한국의 여러 지방과 세계를 매개하는 중요한 연결고리로서의 역할을 다하게 될 것이다.

이와 함께 수도권은 전국으로부터 우수한 인재들을 거의 독점하는 지역이므로 중소규모의 다양한 첨단 지식산업 클러스터를 육성하는 데에도 관심을 기울일 필요가 있다. 예를 들어 수도권에 소재하고 있는 서울대, 연세대, 고려대, 성균관대, 한양대 등 우수한 대학들이 중심이 되어 대학이 보유한 첨단기술들을 활용하여 대학내부나 주변에 IT, BT, NT, CT 클러스터를 조성하는 방안을 검토해볼 수 있을 것이다.

이를 구체화하기 위해 대학 구성원들이 직접 창업하는 방안과 주요 기업의 연구센터나 사업팀을 대학으로 유치하여 공동사업을 벌이는 방안도 고려할 수 있을 것이다. 이렇게 되면 미국의 스탠포드 대학, 영국의 케임브리지 대학, 중국의 칭화대학처럼 대학이 새로운 기술을 개발하고 그것을 사업화하는 중심 기지가 됨으로써 매우 역동적인 산학협력과 클러스터 발전이 가능할 것으로 생

13) 플로리다(Florida, 2005)에 의하면, 세계화·정보화가 급진전되고 있는 오늘날 좋은 자연환경과 혁신여건을 잘 갖춘 도시는 세계로부터 유수한 기업과 우수한 인재를 유치함으로써 경제적 번영을 누릴 수 있는 좋은 위치에 서게 된다고 주장한다. 이렇게 보면 서울과 수도권도 대대적인 규제완화를 통해 기업과 인구의 양적 팽창을 조장할 것이 아니라 오히려 환경과 문화 여건, 그리고 혁신여건을 조성하는 데 더 많은 노력을 기울여야 할 것이다. 그런 노력을 지속적으로 기울이면 좋은 기업과 인재들이 몰려들어 인구의 수를 늘이지 않으면서도 질적 접근을 통해 경제적 번영을 누릴 수 있게 될 것이다.

각된다. 바로 이러한 사업들은 수도권이 인구를 늘이지 않으면서도 창신형 질적 발전의 차원에서 추진할 수 있는 매우 중요한 발전전략이라고 볼 수 있다. 이러한 전략이 성공하면 지방과의 다양한 협력을 통해 상생발전이 가능한 것은 물론 세계로의 진출도 활발하게 일어날 수 있는 매우 생산적인 결과를 예상할 수 있다. 따라서 수도권 소재 대학과 기업, 그리고 지자체는 대학을 중심으로 첨단산업 클러스터를 육성하는 방안에 대해 많은 노력을 기울여야 할 것이다.

V. 국가균형발전 정책의 성과

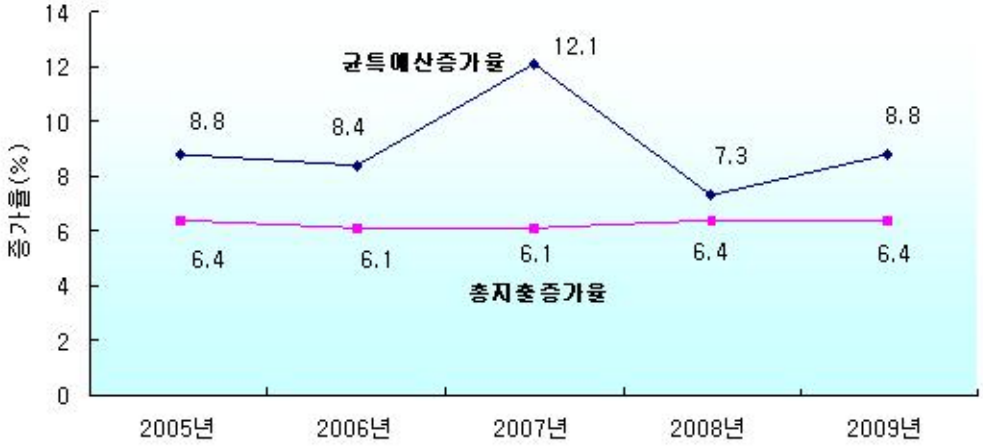
참여정부가 역점적으로 추진하고 있는 균형발전 정책의 성과는 어떠한가? 임기 1년여를 남겨둔 현 시점에서 볼 때 정책 전반에 대해 어떤 평가를 내릴 수 있는가?

지난 반세기 동안 진행된 불균형 성장의 결과를 시정하는 데에는 상당히 긴 시간이 소요되고 또 참여정부가 추진하는 많은 정책들이 실현되어 효과를 내는 데에도 상당히 긴 시간이 필요하기 때문에 정부 출범 이후 4년이 경과하는 시점에서 정책의 효과를 판단하는 것은 매우 어려운 일이다. 그러나 투입부문과 산출부문으로 나누어 총괄적인 평가를 내려보도록 하겠다.

1. 투입부문의 성과

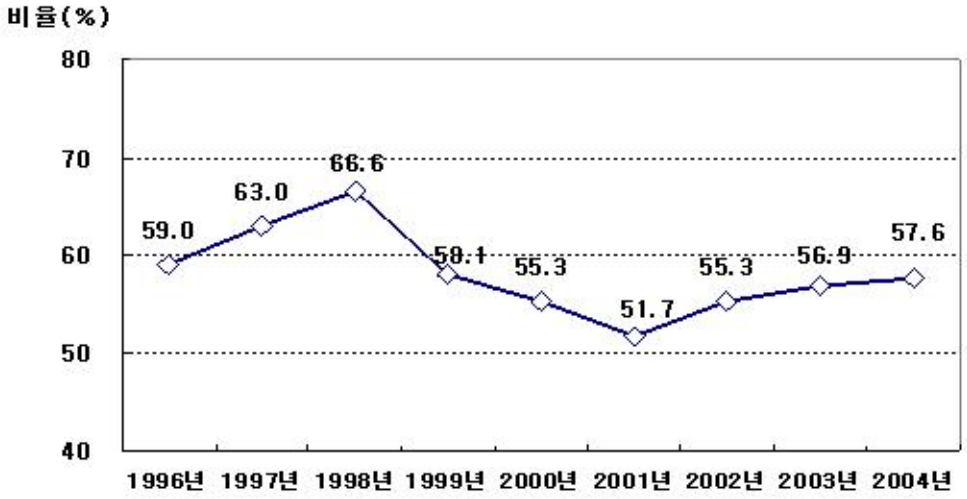
먼저 투입부문의 성과를 살펴보자. 아래의 <그림 14>에 정리되어 있는 것처럼 참여정부는 균형발전정책을 재정 측면에서 뒷받침하기 위해 균형발전특별회계의 증가율을 일반회계 증가율보다 더 높게 유지함으로써 균형발전을 위한 가용재원이 최대한 많이 투입되도록 재정을 관리하고 있다. 이러한 재정지원을 바탕으로 각종 낙후지역 지원사업, 클러스터 육성사업, 자

〈그림 14〉 균형발전특별회계의 증가비율



한편 정부의 이러한 노력과 함께 민간부문의 투입도 빠르게 증가하고 있는 것으로 나타나고 있다. 〈그림 15〉에 제시된 바와 같이 2001년을 기점으로 지방에 대한 민간부문의 설비투자가 빠르게 증가하여 2004년에는 전국 대비 57.6% 수준까지 늘어났음을 보여주고 있다.

〈그림 15〉 민간 설비투자액 중 지방의 비중



이상에서 살펴본 것처럼 참여정부 출범 이후 정부부문과 민간부문에서 모두 지방에 대한 지원과 투자를 확대하고 있다. 이것은

과거와 뚜렷이 구별되는 차이점이다. 그런데 이처럼 가시적으로 계량화할 수 있는 투입요소 이외에도 비가시적인 투입요소도 수없이 많다.

예를 들어 국가균형발전위원회라는 전담기구를 설립하여 균형발전 정책을 총괄하게 한 것, 대통령이 직접 국정과제회의를 주재하여 균형발전 정책을 결정하고 집행과정을 점검하는 것, 전 부처가 예산을 편성할 때 사전에 균형발전영향평가를 실시하도록 하는 것, 관련 정부부처에 균형발전 전담부서를 지정·운영하는 것, 대통령 주재 전국 시도지사회의를 개최하여 주요 문제에 대해 공동으로 협의하는 것, 지역혁신협의회 전국 네트워크를 구성하고 이 기구와 정례적으로 회의를 개최하는 것 등은 모두 계량화할 수 있는 것은 아니지만 참여정부가 균형발전과 지역발전에 대해 얼마나 많은 노력을 기울이고 있는가를 단적으로 보여준다.

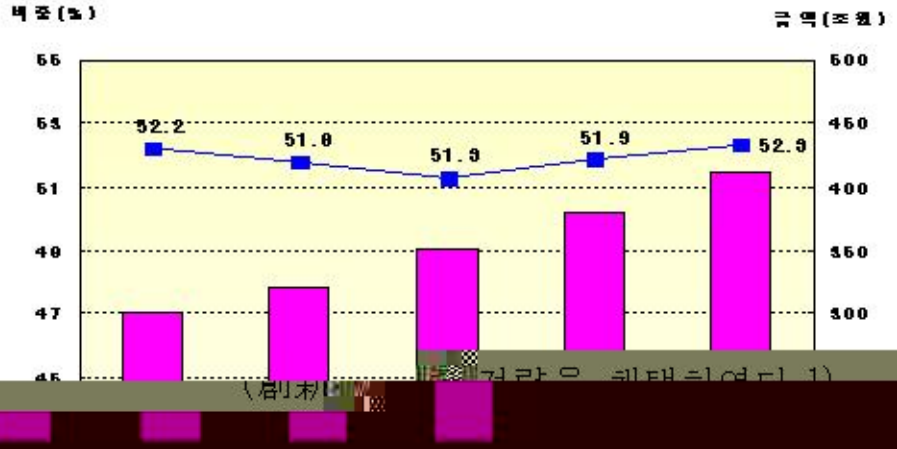
2. 산출부문의 성과

지방의 투자, 고용, 소득, 재정자립도를 측정하면 산출부문의 성과를 비교적 정확하게 평가할 수 있다. 그러나 지역별로 이러한 자료를 구하기가 매우 어려운 것이 현실이다. 그래서 현 단계에서 가용한 지역내총생산(GRDP) 자료를 활용하여 산출부문에서 얼마나 많은 성과가 있는지를 살펴보도록 하겠다.[14]

<그림 16>을 보면 지역내총생산은 2002년을 기점으로 상승국면으로 전환하였고, 2004년에는 2002년보다 1% 포인트 증가한 것으로 나타나고 있다. 이것은 실제로 매우 큰 규모의 증가인데, 아쉬운 것은 2005년 이후에도 그러한 증가기조가 지속되는지를 확인할 수가 없다는 것이다. 그러나 <그림 17>에 제시된 2005년도 지방의 수출 비중을 참고하면 지역내총생산의 증가기조는 큰 변동 없이 유지되고 있는 것으로 추측된다.

14) 지역내총생산은 생산이 이루어지는 장소를 중심으로 측정되고 생산 후 타 지역(예. 서울)으로 이전되는 부분에 대해서는 아무런 정보를 가지고 있지 않기 때문에 실제로 지역의 총소득 또는 주민의 총 가처분소득이 얼마인지를 제대로 포착하지 못하는 한계를 가지고 있다.

〈그림 16〉 지역내총생산(GRDP) 비중의 변화



이상에서 살펴본 것처럼 비록 제한된 자료를 사용하기는 했으나 참여정부의 균형발전정책은 산출부문에서도 상당히 중요한 성과를 시현하기 시작한 것으로 판단된다. 그러나 이와 같은 가시적 측면 이외에 비가시적 측면에서도 매우 중요한 변화들이 진행되고 있다고 생각된다.

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, Connect Korea 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, 지역혁신협의회의 교육을 통해 많은 위원들이 의존적 발전전략이 아니라 지역혁신전략의 중요성을 깨닫고 새롭게 내생적 지역발전을 시도하는 것 등은 모두 지난 4년간 정부와 지자체, 그리고 수많은 혁신 주체들이 공동으로 균형발전 정책을 추진하는 과정에서 이루거나 경험한 계량화할 수 없는 귀중한 성과들이다. 앞으로도 이러한 성과들이 더 많이 나타나고 균형발전 정책이 더욱 질적으로 심화되어 나가면 머지않아 창신형 발전, 다극분산형 발전의 꽃이 활짝 만개할 것으로 기대된다.

참여정부가 출범 초기에 핵심 국정과제의 하나로 지방분권과 국가균형발전을 제시한 것은 바로 이런 역사적 맥락에서였다. 해방 이후 진행된 국가건설과 급속한 산업화 과정에서 중앙과 수도권은 비대해졌으나 지방은 왜소화되었고, 그 결과 한국의 발전잠재력이 약화되고 이에 따라 경제침체가 장기화되고 있다. 따라서 이런 구조적인 문제를 타개하기 위한 획기적 전략으로서 바로 지방분권과 국가균형발전 정책이 제시되었던 것이다.

참여정부가 집권한지 4년이 지나는 현 시점에서 볼 때 지방의 자율성과 자치권을 확대하기 위한 노력은 행정(사무조정), 재정, 인사조직 등 여러 측면에서 상당한 정도의 성과를 거둔 것으로 평가받고 있다. 물론 입법권, 교육자치, 경찰자치, 특별지방행정기관의 이관 등 다른 측면에서는 미흡한 점이 많은 것도 사실이다. 그러나 제주특별자치도의 사례에서 보듯 참여정부의 정신은 지방분권의 수준을 최대화하는 데 있으므로 앞으로 참여정부의 분권기조를 잘 유지하면서 지속적인 분권화개혁을 추진해나간다면 세계화 시대에 빠르고 유연하게 대응할 수 있는 지방정부의 조건을 차근차근 만들어나갈 수 있다고 판단된다.[15]

국가균형발전 정책에 대해서는 앞의 성과 평가에서 제시된 것처럼 투입부문이나 산출부문에서 대체로 의미있는 성과가 나타나고 있는 것으로 평가받고 있다. 국민들을 대상으로 한 여론조사에서도 조사대상 국민의 62.9%가 참여정부의 균형발전정책에 대해 지지의사를 보이고 있는 것으로 나타나고 있다 (한길리서치, 2006). 대다수의 국민들이 균형발전정책의 방향과 주요 정책수단에 대해 포괄적인 지지를 보내주고 있는 것이다.

그러나 길게는 지난 천년 이상 지속된 중앙집권의 역사와 가깝게는 해방 이후 반세기 동안 진행된 불균형성장의 유산을 고려할 때, 균형발전정책을 통해 지방의 성장동력을 살려내고 그 힘으로

15) 참여정부가 추진해온 분권화 개혁의 최대치는 준연방적 권한을 부여받은 제주특별자치도이다. 다음 정부에 가서는 다른 시도에 대해서도 제주특별자치도와 동일한 수준의 지위와 권한을 부여함으로써 한국의 국가형태를 준연방적 국가 또는 고도의 분권형 국가로 발전시켜나가야 할 것이다.

선진국으로 도약하기 위해서는 앞으로도 더 많은 노력이 필요하다고 본다. 이런 관점에서 세 가지의 향후 과제를 제시하고자 한다.

첫째, 강원도 고성에서부터 전남 해남까지 백두대간 주변에 위치하고 있는 많은 낙후지역에 대해서는 자연환경을 잘 보존하면서 지역주민의 소득을 높일 수 있는 효과적인 방안을 계속 마련해나가야 한다. 특히 전남 서남권 지역, 중부 내륙 산악지역, 강원도와 경기도의 동북부권 등은 신활력사업이나 지역특화발전특구 제도만으로는 해결하기 힘든 많은 문제를 안고 있으므로 이들 지역에 대해서는 특별대책을 수립하여 경제적 자립을 유도해나가야 한다.

둘째, 그동안 균형발전을 촉진하기 위해 기업도시, 특화발전특구, 혁신도시, 행정도시, 산업클러스터 조성 등 많은 정책을 적극적으로 추진해왔으나 일부 지역을 제외하고는 지방 전체에 대한 국내외 민간투자가 뚜렷하게 가시화되지 않고 있다. 이런 가운데 수도권에 대한 규제완화 요구는 더욱 높아지고 있고, 지방으로부터 수도권으로의 인구유입은 끊임없이 이어지고 있으며, 강력한 수요억제책에도 불구하고 수도권의 부동산 가격은 갈수록 증폭되고 있다. 이런 점을 고려하여 조세, 인력, 공장부지, 교육 및 의료여건 등 종합적인 측면에서 국내외의 민간투자를 실질적으로 유도할 수 있는 강력한 '제2단계 균형발전대책'의 도입을 검토해야 할 것이다.

셋째, 지금까지의 균형발전정책은 광역 지자체와 기초 지자체 등 기존의 행정구역을 중심으로 기획되고 추진되어왔다. 그러나 세계화가 급속도로 진행되고 있는 현실을 감안할 때 현행 광역지자체의 범위를 넘어서는 초광역경제권 또는 거대 지역경제권을 구축할 필요가 있다. 일본의 평론가 오마에 겐이치(1995, 2006)는 '국경없는 세계'(borderless world)가 출현하고 있는 현 시점에서 미국, 중국, 일본, 유럽 등 여러 지역에서 기존의 행정구역을 넘어 인구 300-2,000만명 규모의 지역이 고도의 자치권을 갖

는 '지역국가'(region state)로 기능하고 있음에 주목하고, 앞으로 지역과 국가의 지속적인 번영을 위해 대대적인 분권화 개혁이 필요함을 역설하고 있다.

증진하는 노력이 필요하다.

마지막으로, 어떤 형태의 발전이든 발전은 결국 내포적 차원(intensive dimension), 외연적 차원(extensive dimension), 시간적 차원(time dimension) 등 3차원의 틀 속에서 진행된다는 점을 강조하고자 한다.[17] 내포적 차원이란 지식과 기술 등 특정 행동주체가 보유한 핵심 자원을 뜻한다. 우리가 강조하는 창조와 혁신은 바로 이 차원의 활동이다. 외연적 차원은 행동주체의 활동 범위와 공간에 관한 것이다. 시간적 차원은 활동의 속도를 의미한다.

종합하면 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.

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 좀 더 "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 한국사회를 선진국 대열에 진입시키는 첩경이기도 하다.

17) 토플러(Toffler, 2006)는 [부의 미래]라는 책에서 부의 창출이 지식, 공간, 시간이라는 세 가지 요소에 의해 이루어진다는 점을 지적하고 있는데, 필자가 제시한 세 차원과 거의 일치한다고 볼 수 있다.

<참고문헌>

구교준, 2005. “지역혁신체계 이론의 어제와 오늘,” [정부학연구] 제11권 2호: 7-32.

김의준, 2003. [투자의 공간적 분산이 경제성장에 미치는 영향]. 국토연구원.

산업연구원, 2006. [지역전략산업의 중간성과 분석].

상해교통대, 2006. “세계 500대 대학”

성경륭, 2006. “살기좋은 지역만들기 정책의 비전과 과제,” 국가균형발전위원회, [살기좋은 지역만들기: 한국사회의 질적 발전을 위한 구상]. 서울: 제이플러스 애드.

장재홍, 2006. [지역혁신지수의 산출 및 지역간 비교분석]. Issue Paper (산업연구원).

포춘지, 2006. “글로벌 500대 기업”

통계청, 2005. www.nso.go.kr

한길리서치연구소, 2006. [참여정부 정책현안 관련 여론조사 결과 보고서].

다무라 아키라, 1987. [마을만들기의 발상] (강혜정 역). 서울: 소화출판

마쓰오 다다스, 니시카와 요시아키, 이사 아쓰시, 2005. [시민이 참여하는 마치즈쿠리: 전략편] (진영환 등 역). 서울: 한울아카데미.

오마에 겐이치, 2006. [부의 위기] (지희정 역). 서울: 국일증권연구소.

히라마쓰 모리히코, 1993. [지방화시대의 새로운 사고] (한국정보문화센터 역)

Cooke, P., 1998. "Introduction: Origins of the Concept," in H-J. Braczyk et.al (eds.), *Regional Innovation Systems: The Role of Governance in a Globalized World*. London: UCL Press.

Florida, R., 2005. *Cities and the Creative Class*. Routledge.

Kotkin, J., 2005. The City: A Global History. N.Y.: Modern Library.

Lee, C.M. et.al (eds.), 2000. *The Silicon Valley Edge*. Stanford, CA: Stanford University Press.

OECD, 2004. www.oecd.org

Ohmae, Kenichi, 1995. *The End of the Nation State*. N.Y.: McKinseyh & Company Inc.

Toffler, A. and H. Toffler, 2006. *Revolutionary Wealth*. (김중웅 역), [부의 미래]. 서울: 청림출판.