참여정부의 국정비전 3

국가균형발전의 비전과 과제

2003. 8.

국가균형발전위원회

I. 국가균형발전의 비전과 전략

1. 국가균형발전의 비전

참여정부가 출범한 현재 우리 사회에는 민주화, 세계화, 정보화, 지방화라는 시대적 변화의 물결이 거세게 밀어닥치고 있다. 특히, 새로운 지식의 지속적 창출과 확산이 국가생존을 가늠하는 지식기반시대의 도래로 경제활동 패러다임이 근본적으로 변화하면서 모든 지역의 잠재력을 극대화해야만 지속적 국가발전이 가능한 새로운 환경이 조성되고 있다.

이에 참여정부는 최고 국정과제의 하나로서 국가균형발전을 설정하고, 균형 없는 집권-집중 발전모델에서 성장과 균형이 병행하는 새로운 분권-분산 발전모델로의 전환을 모색하고 있다. 여기서 국가균형발전은 '지역간 발전의 기회균등을 통해 국토 공간상의 모든 지역의 발전 잠재력을 증진함으로써 어느 지역에 거주하더라도 기본적인 삶의 기회를 향유하고, 궁극적으로 국가 전체의 경쟁력을 극대화하는 것'을 의미한다.

이러한 새로운 패러다임에 입각한 국가균형발전이 목표로 하는 것은 '전국이 개성 있게 골고루 잘사는 사회의 건설'이다(<그림 1> 참조). 지난 시기 우리는 국가주도 압축성장을 통해 빠른 속도로 산업화에 성공하였다. 그러나 중앙집권체제하에서 추진된 일극집중형 발전모델은 수도권의 과밀과 지방의 정체에 따른 국가경쟁력 약화와 국민분열이라는 국가적 난제를 초래하였다.

우리에게 부닥친 이러한 문제를 미처 해소하지 못한 가운데 우리는 세계화와 지식정보화라는 세계사적 변화를 맞이하고 있다. 이 같은 새로운 시대에는 부가가치 창출의 원천이 노동・자본에서 기술・정보를 기밞퉁㉿ ! 캇줁β踕 ð

이러한 새로운 국가비전하에서 전국의 각 지역은 각각의 특성과 비교우위를 바탕으로 특성화 발전전략을 수립해 나가야 할 것이다. '특성화 발전전략'이란 지역별 산업특화를 통해 고유의 경쟁력을 함양함으로써 지역역량을 극대화해 나가는 발전전략을 의미한다. 이를 위해서는 지역혁신체계를 구축하고, 지역별로 전략산업 군집을 적극적으로 육성해야 할 것이다.

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

이러한 참여정부의 새로운 국가균형발전 모델은 국민통합과 국가경쟁력 강화라는 두 가지 과제의 동시 해결을 추구한다. 압축적 근대화를 통해 우리는 짧은 시간 내에 산업화를 이루는 데 성공하였으나 그 결과 사회 모든 부문에 심각한 불균형이 초래되었고, 그로 인해 특권과 차별, 배제의 갈등구조가 형성되고 공동체의 분열이 야기되었다. 국가균형발전은 이 같은 사회적 갈등을 유발하고 공동체의 분열을 초래한 지역간 불균형발전을 극복하고 모든 지역이 고루 잘사는 균형사회를 건설함으로써 국민통합을 실현하는 것을 목표로 한다.

이와 함께 참여정부는 세계화와 지식정보화, 탈냉전과 남북관계의 개선 등 새로운 시대적 조건 속에서 지속적인 발전을 위해 수도권 집중형인 한반도를 다극 분산형으로 재편해 나가고자 한다. 이는 단기적으로 보면 종합적 여건이 갖추어지지 않아 효율성이 낮은 지역으로 국가의 공적 자원을 전환해 투자효과를 저하시키는 것으로 보일 수도 있다. 하지만 장기적으로 보면 수도권지역의 과도한 집적·혼잡비용을 줄이고, 수도권 지역에서의 기본적 공공서비스의 공급비용을 낮출 수 있을 뿐만 아니라 여타 지역의 잠재력을 극대화할 수 있어서 국가전체의 생산성과 효율성을 증진시키고 국가경쟁력을 강화하는 데 기여할 수 있다. 특히 한반도 전체가 유라시아 대륙과 태평양 지역, 그리고 냉전시대의 공산권과 자유민주진영을 연결하는 '대십자로(Grand Cross)'의 중심으로 부상하는 상황에서 한반도 모든 지역의 발전 잠재력을 극대화하는 '전략적 균형 정책'은 치열한 국제경쟁에서 한국의 도약을 가져

올 수 있는 획기적인 국가발전 방책이 될 수 있을 것이다.

2. 국가균형발전의 전략

참여정부의 국가균형발전전략이 과거와 근본적으로 다른 것은 지방분권, 지방분산, 지방분업 등 3분정책을 통해 수도권과 지방이 함께 번영할 수 있는 '상생전략(win-win strategy)'을 추구한다는 점이다. 특히, 참여정부는 내생적 발전전략을 통해 지방이 스스로의 힘으로 일어설 수 있는 '자립형 지방화'를 실현해 나갈 것이다.

자립형 지방화를 통한 국가균형발전전략의 핵심은 전국 최소기준(national minimum)[1]의 충족을 통한 통합적(교정적) 균형의 실현과 지역의 잠재력과 비교우위를 극대화하는 역동적 균형을 병행 추진해 나가는 일이다. 자립형 지방화를 위해서는 지방정부의 자치권을 신장하고 지방사회의 혁신능력을 제고하여 모든 지방의 역동적 발전을 촉발하는 역동적 균형이 필요하다. 이러한 역동적 균형은 '기회의 균형'에 기초한 것이지 '결과의 균형'을 의미하는 것은 아니다. 결과를 동일하게 만드는 기계적 균형에 머물 경우 진정한 지역혁신이 이루어질 수 없기 때문이다.

그러나 역동적 발전 과정에서는 불가피하게 지역간 격차가 확대될 수밖에 없다. 따라서 각 지역이 이러한 격차를 스스로 인정할 수 있도록 하기 위해서는 초기조건의 균형이 필요하다. 즉, 전국 최소기준에 미달하는 낙후지역에 대한 정부투자의 확대 등 통합적 균형을 통한 기회균등이 어느 정도 보장되어야만 하는 것이다. 따라서 참여정부의 국가균형발전전략은 기본을 보장하면서도 차이를 인정하는 '통합적 균형과 역동적 균형의 병행전략'이라고 말할 수 있다. 한 걸음 더 나아가 참여정부는 세계화시대, 동북아시대에 대비하여 한반도의 전 지역이 지니고 있는 전략적 중요성을 최대한 살리기 위해 '전략적 균형 정책'도 추진해나갈 계획이다.

---

1) 전국 최소기준은 낙후도조사, 지역불균형 정도 등 객관적 지표를 선정한 이후 다양한 분야에 걸쳐 전국평균 등 일정기준을 확립함으로써 설정할 수 있을 것이다. 국가균형발전을 위해서는 이러한 최소기준에 미달하는 낙후지역에 대한 지원확대를 통해 균형적인 발전여건을 조성하는 일이 필수적이다.

Ⅱ. 한국사회의 과거와 현재

1. 중앙집권형 국가와 불균형발전 전략

한반도는 통일신라 이후 지금까지 고도의 중앙집권체제에 의해 통치되어 왔다. 특히, 1970년대 이후 특정산업과 지역의 선별을 통한 고도성장과정에서 권력 및 인구와 자원의 수도권 집중은 더욱 더 가속화되었다. 이러한 중앙집권체제의 발달과 수도권의 비대화는 상호밀접하게 연계되어 그 어떤 힘으로도 제어할 수 없을 정도로 강한 상승작용을 일으키며 한국사회의 발전을 왜곡시켜 왔다.

근대화 정책을 추진한 박정희 정권은 제1공화국 시기에 도입된 지방자치제를 강제로 폐지함으로써 지방의 자율성을 원천봉쇄하고 국가권력을 중앙정부로 더욱 더 집중시켰다. 더구나 절대빈곤 상황으로부터 탈출하기 위한 수단으로 발전가능성이 큰 곳부터 개발의 토양을 마련해주고 발전시키면 그 영향으로 다른 지역에도 파급효과가 확산된다는 소위 불균형발전전략을 채택하여 수도권과 비수도권, 영남과 호남 사이의 발전 격차를 더욱 심화시켰으며, 그 유산은 현재 우리 사회의 질곡의 한 형태로 자리매김하고 있다.

이처럼 근대화 과정에서 중앙집권의 논리가 지나치게 강조된 결과, 국가의 총량적인 발전은 이루어졌지만 지역간 균형발전의 측면이 간과됨으로써 오늘날과 같은 과도한 수도권 집중, 지역간 불균형, 지역주의의 문제가 심각한 사회·경제적 문제로 대두하게 된 것이다. 특히, 오랜 기간 동안 주요 국가발전전략으로 채택된 성장거점개발정책을 통해 총량적 효율성을 주요한 가치로 삼아 농촌보다는 도시, 중소도시보다는 대도시를 중심으로 하는 불균형적 투자배분정책을 실시함으로써, 지역간 발전격차를 심각할 정도로 확대시켜 왔다. 그 결과 지역간 조화로운 발전을 추구하고 상생의 길을 걸어가는 지역주의가 아니라 지역간 불신을 조장하는 부정적 의미의 지역주의가 우리 사회를 에워싸고 있으며, 그에 대한 사회적 대가는 지역간 불신의 심화와 그로 인한 합리적 의사소통의 부재로 이어지고 있다.

이러한 수도권의 비대화 문제는 강력한 중앙집권적 국가체제에서 비롯된 것이라고 해도 과언이 아니다. 지난 1960~70년대의 산업화과정에서 중앙정

부는 재정, 금융, 인허가 등 다양한 분야에 걸쳐 강력한 개입주의 정책을 실시하였다. 이 시기에 정경유착을 통한 특혜가 대기업의 형성에 결정적인 역할을 수행하였으며, 따라서 중앙집권적 국가의 혜택을 많이 받는 대기업일수록 수도권에 집중할 수밖에 없었다.

1980년대에 접어들면서 기업과 정부간 관계가 다소 변화하였으며, 80년대 후반 이후 추진된 민영화, 자유화, 각종 규제완화로 말미암아 정부의 기업에 대한 직접규제와 관여의 범위가 과거에 비해 줄어들었다. 하지만 80년대 이후에도 여전히 정부규제가 크게 줄어들지 않았으며, 더구나 외환위기 이후 각종 위기 극복책이 정부주도로 추진되는 과정에서 정부역할이 오히려 증대되기도 하였다. 이처럼 국가와 기업간 관계가 변화하기 시작한 80년대 이후에도 수도권 집중이 여전히 지속되는 이유는 선진국에 비해 여전히 정부의 개입주의적 성격이 강하고, 이러한 중앙집권적 정부와의 대면접촉에 따른 이익이 크기 때문이다.

주지하듯이 우리나라의 중앙집권체제는 권한, 예산, 인력 등 모든 측면에서 세계에서 그 유례가 없을 정도로 높은 집중화 수준을 나타내고 있다. 우리의 중앙정부는 지방을 행정기능에 따라 분할적으로 통제하는 '일원적 국가(unitary state)'의 전형을 보여준다. 집권과 분권의 정도는 나라마다 커다란 편차를 보이는 것이 일반적이다. 이는 나라별로 역사적 발전과정, 정치발전의 단계, 정치문화적 특성, 사회경제적 수준 등이 다르기 때문이다. 이러한 점을 모두 고려할 경우 중앙집권의 정도는 다양한 행정기능을 수행하기 위해 정부부처별로 독자적인 집행기구를 지방에 얼마나 설치·운영하고 있는가 하는 것으로 확인가능하다고 말할 수 있다.

이런 측면에서 볼 때, 우리의 중앙정부는 거의 모든 분야에 걸쳐 부처별로 독자적인 집행기구를 지방에 설치하여 지방행정을 통제하고 업무를 관장·집행하여 왔다. 지금까지 대부분의 중앙부처들은 전국적 업무(국세청, 검찰청 등) 외에 지방업무와 공동업무에 이르기까지 특별행정기구를 전면적·분할적으로 설치·운영하고 있다. 다만 통일부, 외교통상부, 여성부, 기획예산처 등이 소수의 예외에 속한다.

한편 1990년대 이후 지방자치제가 실시되었지만, 현재 우리나라 정부기능 중에는 중앙정부의 사무가 약 80%를 차지하고 지방 사무는 20%에 불과한

실정이다. 이러한 명목적인 지방자치제도하에서는 국가의 통치기능이 수도권에 집중할 수밖에 없다. 이를 두고 그레고리 헨더슨(Gregory Henderson)은 이미 30여 년 전에 “서울은 단순히 한국에서 가장 큰 도시가 아니라 한국 그 자체가 되었다”고 지적한 바 있다. 이처럼 우리나라 지방정부의 자치권은 다른 나라에 비해 현저하게 제한되어 ‘타치 속의 자치 구조’를 벗어나지 못하고 있는 실정이다.

요약하면, 불균형발전전략에 의거한 단기간의 눈부신 압축성장과정에서 중앙정부가 특정지역과 대기업을 집중적으로 육성했던 것이 지역간 격차의 심화와 수도권의 비대화를 유발한 주요한 요인으로 작용하고 있는 것이다.

2. 중앙집권형 국가의 부정적 결과

강력한 중앙집권형 국가체제의 확립과 불균형 발전전략의 추구는 우리 사회에 여러 가지 문제점과 부정적인 결과를 노출시켜 왔다.

첫째, 지방자치가 왜소화되고 왜곡되었다는 점을 지적할 수 있다. 1991년 이후 지방자치가 부활되었지만, 중앙정부는 중요한 권한과 재원을 지방에 이양하지 않은 상태에서 단지 자치단체장과 지방의원을 주민직선으로 선출하는 매우 제한된 지방자치만을 허용하였을 뿐이다.

지방자치제 실시 이후 형식적으로는 지방분권이 상당히 진전되었다. 그 동안 우리는 ‘지방자치=의원과 단체장의 선거’라는 단편적인 등식에 집착한 나머지 정당공천제 채택여부와 선거제도의 개혁에 모든 노력을 경주하였다. 그리고 성공적인 지방자치의 실시를 위한 필요조건과 충분조건을 마련하는 데에는 등한시하여 왔다. 그 결과 1991년 이후 4회에 걸친 지방의원 선거와 3회에 걸친 단체장 선거는 지방자치의 외형적 요건을 충족시켰을 뿐이고 실질적인 지방분권의 측면에서는 과거에 비해 크게 달라진 것이 없다고 평가할 수 있다.

이처럼 우리나라의 지방자치는 아직도 허울뿐이고 실질적 권한과 재정은 여전히 중앙정부가 장악하고 있는 것이 현실이다. 즉, 지방자치의 본질적 요소인 자치조직권, 자치입법권, 자치행정권, 자치재정권 등은 아직도 지방이 아니라 중앙정부의 소관사항으로 남아 있는 것이다. 지난 ‘국민의 정부’는 최

초로 「중앙행정권한의 지방이양 촉진에 관한 법률」을 제정하고 지방이양추진위원회를 구성하여 본격적인 분권을 시도하였지만 커다란 성과를 거두지는 못하였다.

둘째, 중앙집중형 국가체제하에서 '의존적 지방화(dependent localization)'가 이루어져 왔다는 점을 들 수 있다. 우리나라는 중앙이 사실상 통제하는 가운데 지방화가 추진되어 아직도 매우 한정된 지방화 수준을 벗어나지 못하고 있다. 이런 가운데 지방은 유력 정치인, 장관, 대통령 등 중앙의 실력자들을 대상으로 로비활동에 주력하는 이익유도 정치, 즉 부정적 의미의 지대추구(rent-seeking) 활동에 골몰함으로써 합리적인 자원배분의 왜곡을 가져왔고, 오히려 지역불균형 성장의 기반을 유지시키는 데 도움을 주는 결과를 초래하였다. 또한 지역 이미지 제고 및 지역발전의 계기를 일거에 마련하기 위하여 대규모 국제행사 등 각종 사업의 유치경쟁에 주력함으로써 궁극적으로 중앙에 대한 지방의 의존성을 지속적으로 재생산해왔다.

이처럼 지방의 자치권한이 구축되지 않은 조건하에서 주요 권력과 자원을 독점한 중앙집권체제는 인력, 자원, 기업활동 등 사회 각 영역을 중앙으로 강력하게 흡수하는 강력한 흡인력을 발휘하였다. 이러한 상황 속에서 정부권력과 관계된 사업의 인허가나 정부와의 계약, 중요한 정보 등을 획득하기 위해서는 민간기업 역시 수도권에 입지하는 것이 유리할 수밖에 없었다. 이는 기업들이 지방이전을 기피하는 이유 중의 하나가 중앙행정기관과 관련된 업무처리가 어렵다고 말하고 있는 점에서도 잘 드러나고 있다.

그 동안 강력한 중앙집권형 국가체제는 사람, 자원, 돈을 모두 중앙으로 빨아들이는 '소용돌이의 정치(the politics of vortex)'를 가능하게 하였다. 한국사회에서 중앙권력을 장악하는 세력은 인사권, 재정권, 규제권, 인허가권, 자원배분권 등 각종 권한을 독점적으로 행사할 수 있기 때문에 이러한 중앙권력을 차지하기 위한 경쟁은 그만큼 치열할 수밖에 없었다. 만일, 중앙의 권한과 자원이 지방으로 광범위하게 분산되어 원천적으로 중앙권력의 크기가 작았다면 오늘날 우리가 매번 선거를 치를 때마다 경험하는 사생결단식의 심각한 지역간 대립은 발생하지 않았을 것이다.

셋째, 중앙집중형국가의 부정적 결과로 각종 기능과 활동의 과도한 수도권 집중을 지적할 수 있다. 우리의 수도권 면적은 전국의 11.8%에 불과하지만

인구는 전체의 47.2%가 집중되어 있다. 경제력의 경우 2000년을 기준으로 금융거래와 조세 수입의 70% 가량이 수도권에서 발생하였으며, 또한 중앙정부 부처의 100%, 30대 대기업 본사의 88.5%, 10대 명문대학의 80%, 벤처기업의 77%가 수도권에 집중되었다(<표 1> 참조).

<표 1> 수도권 집중의 실상(2000년 기준)

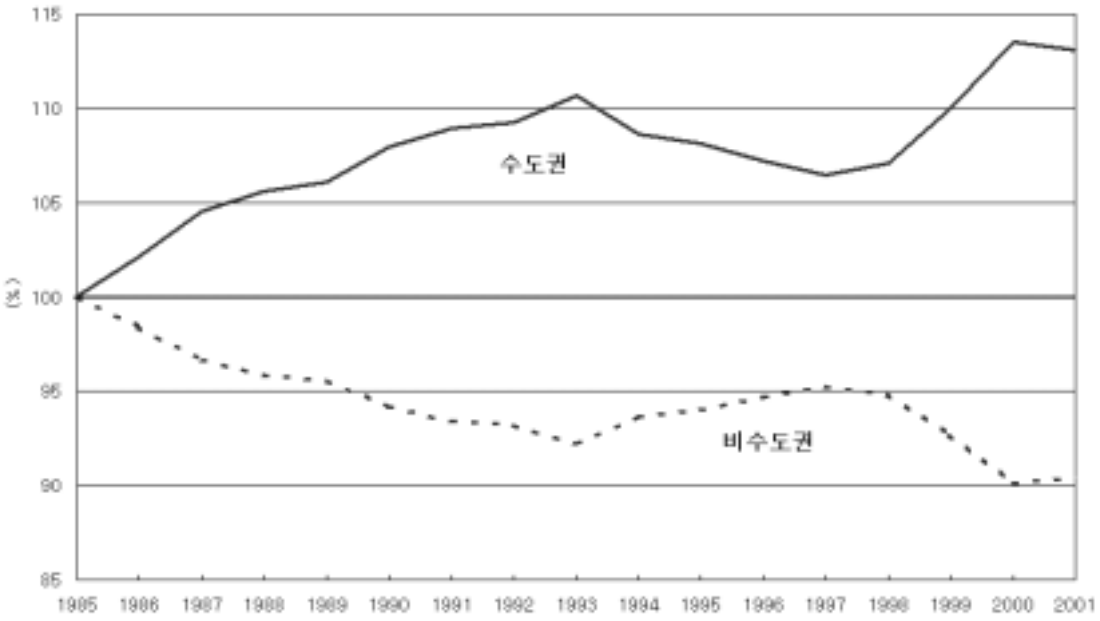
구분		집중도
국토면적		11.8%
인구집중		47.2%(2002년)
주요기관의 집중	정부 중앙부처	100%
	기타 공공기관	84%
	100대 대기업 본사	91%
	벤처기업	77%
	기업부설 연구소	72.1%
	10대 명문대	80%
경제력 집중	총량 경제력	52.6%
	금융거래 비중	70.4%
	조세수입 비중	70.9%

1985~2001년 동안 지역총생산(GRDP)을 기준으로 수도권 지역과 비수도권 지역의 누적적인 성장패턴을 보면, 수도권 지역은 전국대비 113.1%의 누적적인 성장을 하였으나, 비수도권 지역의 그것은 전국대비 90.4%에 불과하였다(<그림 2> 참조). <그림 2>를 통해서 알 수 있듯이 1993~1997년 기간 동안에는 수도권 지역과 비수도권 지역의 상대적 격차가 줄어드는 추세를 보여주었으나 외환위기 이후에는 격차가 그 이전보다 더욱 더 심화되고 있다.

이는 1997년 말의 외환위기 이후 수도권으로의 인적·물적 자원의 집중이 더욱 더 심화되었기 때문이다. 즉, 경제위기 상황에서 상대적으로 더욱 취약한 지방 기업이 부도와 파산 등으로 문을 닫으면서 지방의 생산기반이 더욱 축소되고 위축되었던 것이다. 또한 불균형 성장의 결과로 구축된 수도권 일극중심 경제구조가 수도권 위축의 부정적 효과를 곧바로 지방에 떠넘기는 전달경로를 형성시킴으로써 수도권은 당장의 급한 불을 끌 수 있었지만 지

방경제는 이중고를 겪지 않을 수 없었다. 이러한 결과로 수도권의 총량경제력은 1997년 51.3%에서 2000년 현재 52.6%로 증가할 수 있었던 것이다.

<그림 2> 지역총생산(GRDP)의 누적성장 추이(전국=100)



<출처> 통계청

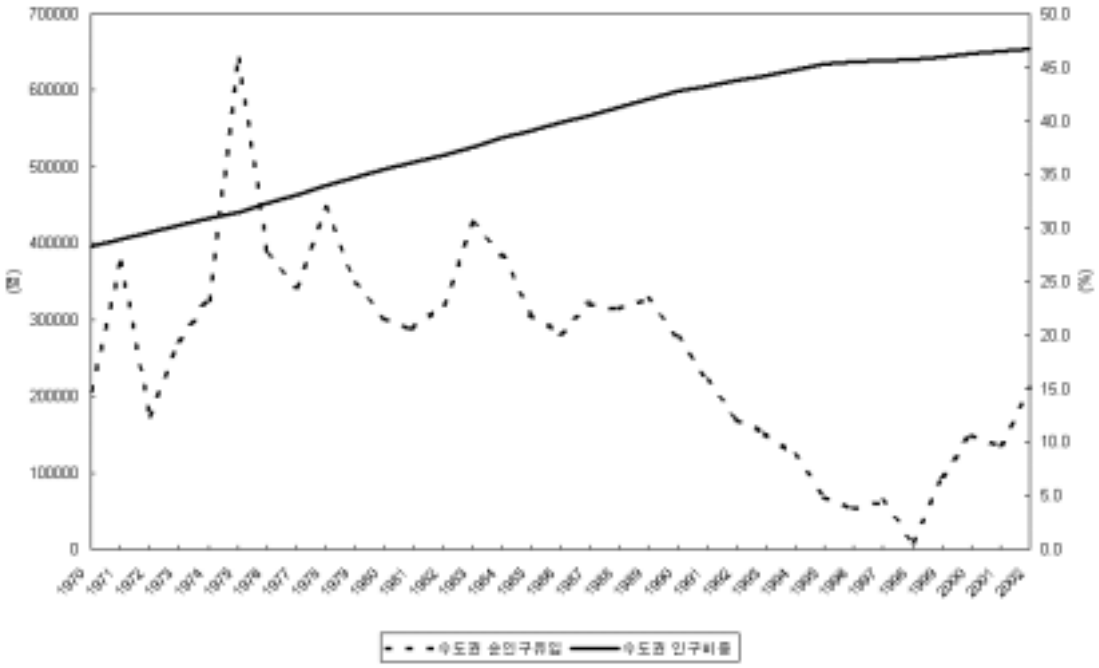
이 같은 수도권으로의 경제력 집중은 인구의 수도권 집중을 더욱 더 강화시키는 요인이 되고 있다. 최근에도 수도권의 인구는 매년 30여만 명씩 계속 증가하고 있으며, 이는 전국인구 평균증가율의 3배에 달한다. 이로 인해 수도권 인구의 전국인구 대비 비중은 1971년 28.9%에서 2002년 현재 47.2%로 급격히 상승하였다. 특히, 1980년대 후반 이후 지속적으로 감소추세를 보여왔던 수도권으로의 순인구유입이 외환위기 이후 다시 증가추세로 반전함으로써 문제의 심각성을 더하고 있다(<그림 3> 참조).

앞으로 지식기반경제가 정착될수록 첨단고급기술과 연구개발기능이 집중화된 수도권과 그렇지 못한 지역간의 격차가 더욱 더 심화될 수 있다. 그럴 경우 수도권으로 인구가 더욱 집중될 것이라는 점은 불을 보듯 뻔한 사실이다. 전국의 인구증가분 중에서 수도권에서 늘어난 인구비중은 60년대 59.2%, 70년대 69.4%, 80년대 88.5%, 90년대 133.8%로 계속 증가하고 있다. 이러한

인구증가 추이는 특단의 조치가 없는 한 앞으로도 계속될 것으로 예측되는데, 이럴 경우 2020년에 수도권 인구는 약 2,600만 명으로 전국인구의 절반 가까이를 차지할 것으로 추정되고 있다.

<그림 3> 수도권 인구비중과 수도권으로의 순인구 유입 추이

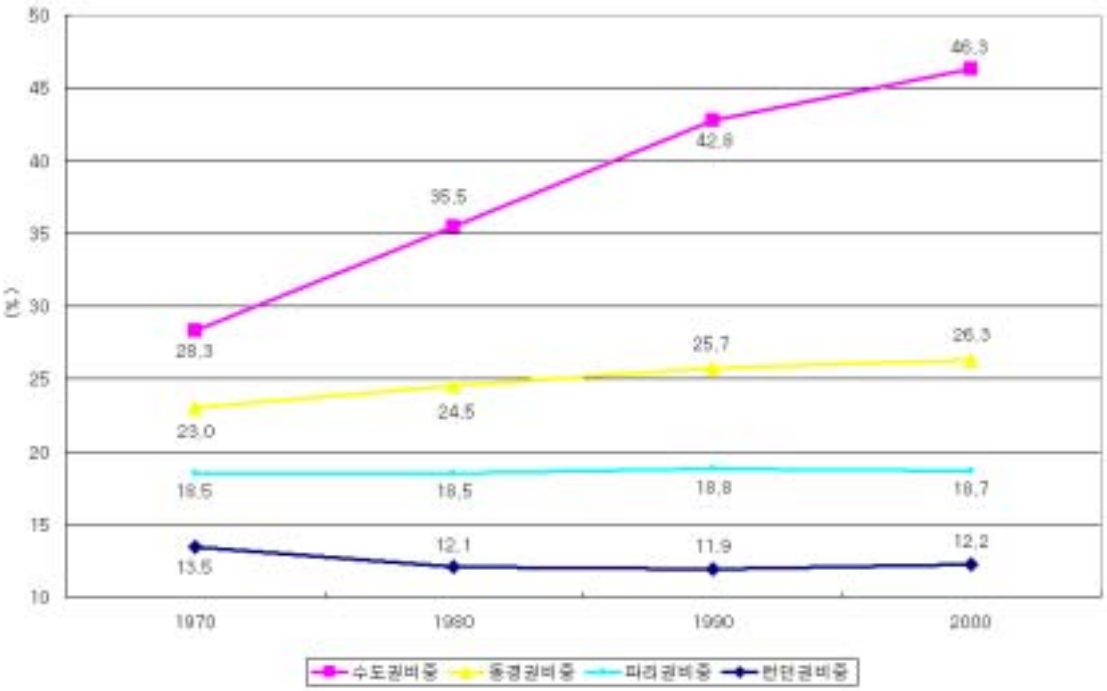
(단위: 명, %)



<출처> 통계청

이러한 우리나라 인구의 수도권 집중정도가 갖는 문제점이 어느 정도로 심각한지는 외국사례와 비교해 보면 금방 확인해 볼 수 있다(<그림 4> 참조). 세계적으로 수도권 집중이 가장 심하다고 일컬어지는 일본, 프랑스, 영국의 경우, 전체인구 대비 수도권지역의 인구비율이 2000년 기준으로 각각 26.3%, 18.7%, 12.2%이다. 이에 반해 우리나라는 무려 46.3%에 달한다. 더구나 2001년과 2002년에는 각각 46.6%, 47.2%로 가파른 상승세를 보여준다. 이로 볼 때, 우리나라의 수도권 인구집중의 정도가 얼마나 심한지를 확인할 수 있다.

<그림 4> 수도권 인구비중의 국제 비교



주 : 1) 동경권은 동경 및 사이타마, 치바, 카나가와 등 3개현, 파리권은 파리 및 일드 프랑스 지역을 포함하고, 런던권은 광역런던지역을 의미.

2) 파리권의 경우, 1968, 1982, 1990, 1999년 인구를, 런던권의 경우는 1971, 1981, 1991, 2001년의 인구를 1970, 1980, 1990, 2000년 인구에 가름하여 사용

자료 : 각국의 통계청 DB

더욱 심각한 것은 위의 <그림 4>에서 볼 수 있듯이 다른 나라의 경우 수도권으로의 인구집중이 더 이상 발생하지 않는 데 반해, 우리의 경우 앞으로도 수도권으로의 인구집중이 더욱 지속될 것이라는 사실이다. 이처럼 우리나라의 수도권 집중현상은 세계에서도 그 유례를 찾아볼 수 없을 정도이다. 더욱이 최근 지식정보화가 진전되면서 첨단지식산업이나 벤처기업의 수도권 집중이 더욱 심화되고 있고, 정치, 행정, 언론, 문화, 교육 등의 측면에서의 수도권 집중도는 경제 분야보다 더욱 더 심각한 양상을 나타내고 있다.

일반적으로 분권형국가 또는 집권형국가라는 정부체제와 수도권의 인구규모 사이에는 상당한 상관관계가 존재한다. 대체로 분권형국가, 특히 미국과

독일처럼 연방주의 체제를 가지고 있는 국가들의 경우 수도의 인구가 현저히 적은(1.5～5% 범위) 반면에, 영국, 일본, 프랑스 등 중앙집권형 국가의 경우 수도권에 인구가 매우 집중(12%～26% 범위)되어 있다. 이것이 시사하는 바는 강력한 수도권 집중억제정책의 여부도 중요하지만, 그 정부구조가 집권형체제인가 아니면 분권형체제인가 하는 사실도 수도권의 인구규모를 결정하는 중요한 요인이라는 사실이다. 따라서 수도권 인구집중문제를 해결하기 위해서는 집권-집중형 국가에서 분권-분산형 국가로의 개혁이라는 근본적인 접근이 필요하다고 말할 수 있다.

넷째, 중앙집권형 국가의 불균형성장전략으로 인해 지역간 불균형 성장이 심화되고 있다는 점이다. 우리 사회는 경제성장의 단계에서 중앙정부의 인위적인 성장거점개발정책과 불균형성장이론에 근거한 제조업의 지역간 편중과 금융을 비롯한 제반 서비스업의 지역간 편중에 의해 지역간 불균형 성장이 초래되고 강화되었다. 1960년대 이후 압축성장과정에서 특정지역의 성장거점에 집중된 자본투자의 결과 수도권과 동남권에 인구 및 산업이 집중함으로써 심각한 지역격차 문제가 발생하였다.

수도권의 비대화와 이에 대응할 만한 2위, 3위 대도시들의 미발달로 인해 수도권에서는 고지가·교통혼잡·주택부족·공해 등의 과밀문제가 가중되고, 지방은 일자리 등 각종 기회와 생활여건의 미비로 인한 상대적 침체가 누적적으로 지속되는 악순환이 발생하고 있다. 이러한 지역간 불균형은 국가자원의 합리적 배분을 왜곡하고 있으며, 선택적 집중에 의한 대도시 중심의 지역개발은 대도시 지역의 지가상승을 부추기고, 토지발생자본 이익은 인구와 산업의 도시집중을 가속화함으로써 누진적인 지역간 격차를 고착화시키고 있다. 또한 이는 지방의 재정적 취약성과 사회적 기반시설 및 사회문화시설의 지역간 격차를 확대시키는 누진적 순환과정을 거치며 더욱 심화되어 왔다. 결국 이러한 문제점은 모두 우리의 국가경쟁력을 크게 약화시키는 요인으로 작용하고 있는 것이다.

이와 함께 대도시에서 공공서비스를 제공하는 비용이 다른 지역에서보다 더 많이 소요되고 혼잡비용이 점점 증대되어 그 비용의 일부가 전국의 납세자들에게 전가되지 않을 수 없기 때문에, 조만간 지역간 조세형평성 문제가 제기될 수도 있는 상황이다. 또한 지나친 지역간 불균형발전은 거주지역에

상관없이 동등한 대우와 서비스를 제공해야 하는 국가의 기본적 역할 수행에 커다란 부담을 가져다 주고 있다.

끝으로, 중앙집권형 국가가 초래한 부정적 요인으로 부정적 지역주의의 확산과 국민분열의 심화를 들 수 있다. 우리 사회에서는 정치권력과 경제력, 그리고 인구와 자원이 모두 중앙에 집중됨으로써 그것을 장악하기 위한 지역패권주의가 출현하였고, 결과적으로 지역갈등이 심화되었다. 중앙·지방간 격차의 심화는 희소자원을 둘러싼 지역간의 사활적 권력투쟁을 불러일으키는 등 소모적 지역주의와 국민 분열의 물적 토대로 작용하여 왔다. 더욱이 지난 근대화 과정에서 심화되고 다원화된 우리 사회의 지역주의는 국민형성이 결코 성공적으로 이루어지지 못했음을 입증하고 있다. 우리는 외형적으로는 강한 민족의식과 국가의식을 가지고 있는 것처럼 보이지만 심층적으로는 더욱 강렬한 지역의식을 가지고 있기 때문이다.

결국, 이러한 지역의식은 친교, 혼인, 거래, 사업, 투표 등 삶의 여러 영역에서 우리의 행동을 결정하는 주요 행위기준으로 작용해왔다. 그리하여 신뢰와 협력 등 중요한 사회적 자본이 특정 지역내부에 국한되고, 지역과 지역 사이에는 불신과 대립이 만연하는 전근대적 행위양식이 지속되기에 이르렀다. 말하자면 우리는 자신의 지역에 대해 특수주의적 가치관과 의식을 발전시켜온 반면, 국가와 민족 전체에 대한 보편주의적 가치관과 의식은 제대로 발전시키지 못했던 것이다. 그 결과 1971년부터 각종 선거가 치러질 때마다 지역주의적 분열은 반복적으로 나타났으며, 특히 민주적 개방이 이루어진 1987년 이후에는 이러한 분열이 더욱 심화되고 확대되는 경향을 보여주었다.

Ⅲ. 국가균형발전의 주요 과제

1. 참여정부의 국가발전전략

국가발전전략을 수립하기 위해서는 무엇보다 과거에 대한 엄밀한 평가에 기초하여 참여정부가 새롭게 부여받은 역사적 임무가 무엇인가를 분명히 규정할 필요가 있다. 지난 60여 년에 달하는 한국 현대사를 통해 우리는 건국, 산업화, 민주화, 그리고 정보화의 시기를 거쳐왔다. 서구 선진국에서는 이러한 과정이 수백 년에 걸쳐 점진적으로 이루어졌지만 우리는 이 모든 과제를 매우 짧은 시기에 압축적으로 추진하지 않으면 안 되었다. 그 결과 양적 성장 위주의 불균형발전전략으로 인해 국가시스템 전반에 걸쳐 수많은 문제점이 파생되고 있다.

특히, 지난 시기 중앙집권체제하에서 수도권은 교통혼잡, 환경오염, 토지와 주택의 부족 등 과밀(過密)의 폐해에 시달리고, 지방은 인구, 인적자원, 자본의 유출로 정체와 침체에 빠지는 과소(過小)의 문제에 직면하는 등 국토의 불균형이 심화되어 있는 상태이다. 이제 참여정부는 압축적 근대화가 파생시킨 이러한 문제점들을 해소하고 명실공히 국가를 '선진화(upgrade Korea)'하는 과제를 추진해 나가야 한다. 이를 위해서는 양과 질의 두 측면에서 새로운 좌표를 설정할 필요가 있다. 즉, 양적으로는 세계 12대 경제강국에서 10대 강국으로, 더 나아가 세계 7대 강국으로 발돋음해 나가야 할 것이다. 질적으로도 상상력과 창의력이 풍부한 지식에 기반하는 문화선진국이 되어야 한다.

이러한 좌표 속에서 참여정부가 추진해 나갈 국가발전전략의 핵심은 지방화를 통한 선진화 전략이다. 즉, 지방을 혁신의 주체, 역동적 발전의 주체로 육성함으로써 나라 전체가 잘살 수 있는 새로운 동력을 만들어 나가야 하는 것이다. 이와 관련하여 노무현 대통령은 지난 6월 12일 '국가균형발전을 위한 대구 구상'을 통해 국가균형발전의 3대원칙과 7대과제를 천명한 바 있다.

먼저, 국가균형발전 정책의 3대원칙을 과거의 지역정책과 비교해 살펴보면 다음과 같다(<표 2> 참조).

첫째, 과거와 같은 개별부처 중심의 단편적 지원방법이 갖는 한계를 극복하고,

지방이 지니는 복합적 문제를 해소하기 위해 참여정부는 지방분권, 국가균형발전, 신행정수도 건설 등 '종합적 접근'으로 지방화를 추진해 나갈 것이다.

둘째, 과거와 같은 노동력, 자본 등 물량위주의 요소투입형 경제발전에서 벗어나 자립형 지방화를 위한 '지역혁신체계'를 구축하고, 이를 통해 지방경제를 혁신주도경제로 전환시켜 나갈 것이다. 그렇게 해서 우리 경제의 체질을 고기술, 고생산성, 고부가가치의 3고를 실현할 수 있는 고기능경제로 전환시키고 조만간 국민소득 2만불시대로의 진입을 본격화해 나가야 한다.

셋째, 과거의 수도권 집중 억제보다는 '선 지방육성, 후 수도권의 계획적 관리'라는 원칙하에 지방과 수도권이 상생발전할 수 있는 토대를 구축해 나갈 것이다. 이를 위해 국가균형발전위원회 내에 수도권관리전문위원회를 설치하고 이 문제를 집중적으로 논의해 나갈 예정이다.

<표 2> 국가균형발전 정책의 3대 원칙

	과거 지역정책	참여정부 정책
접근방법	개별적 접근	종합적 접근
발전전략	요소투입형 경제	혁신주도형 경제로 전환*
지방-수도권	수도권 집중억제	선 지방육성, 후 수도권 계획적 관리

[주] 혁신주도형 경제는 경제발전의 중심을 자본, 설비 등 하드웨어 중심에서 기술, 효율성 등 소프트웨어 중심으로 이동하는 것을 의미. 이를 위해서는 고기술, 고부가가치, 고생산성의 3고(高)전략 실현을 위한 역량결집이 중요

다음으로, 정부부처간 이견조정을 거쳐 확정된 국가균형발전 정책의 7대과제는 아래와 같다(<표 3> 참조).

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

둘째, 2003년 말까지 신행정수도 입지조사와 기본구상을 수립하고, 2004년 말까지 입지선정을 완료함으로써 행정수도 이전을 구체화하며, 정부소속기관, 정부투자·출연기관 등을 대상으로 제1차 지방이전 계획을 2003년 말까지 확정 발표하고 2004년 중에 제2차 종합이전계획을 발표한다.

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

넷째, 2004년 중에 지역발전계획에 따른 지역혁신체계 시범사업을 추진하고, 지역산업 정책의 선정체계 및 추진체계, 심사평가체계를 전면 개편한다.

다섯째, 2003년 중에 시도별 사업계획, 지역특성, 지역의 비교우위 등을 종합적으로 고려해 자립형 지방화를 위한 국가균형발전 5개년계획을 수립한다.

여섯째, 2003년 말까지 지방 기초자치단체가 제안하는 1~2개 핵심규제의 개혁을 목표로 하는 「지역특화발전특구법」을 제정하여 지역경제발전의 토대를 구축한다.

<표 3> 국가균형발전정책의 7대 과제

과제명	추진내용	추진시기
특별법 제정	국가균형발전, 신행정수도, 지방분권 등 3대 특별법 제정 및 특별회계 설치	03년 9월 정기국회 제출
공공기관 지방 이전	245개 공공기관 이전계획 확정 발표	03년 말까지 1차대상 발표
R&D 지방지원 비율 확대	국가 R&D의 중앙:지방 배분비율 확대로 지방대학 집중육성	03년 8:2 → 07년 6:4
지역혁신체계 시범사업	지역혁신체계를 토대로 지역발전계획 수립	04년 중 광역, 기초 대상
국가균형발전5개년 계획	지방주도 지역발전계획 종합	03년 말까지 계획수립, 발표
지역특화발전특구 설치	지역별 개성을 살릴 핵심규제 1-2개 개혁	03년 말까지 법 제정
낙후지역대책	농어촌, 산촌 등 낙후지역 특별대책	04년 중 추진

일곱째, 지역격차 완화를 위해 '전국최소기준' 관련 정책을 개발하고, 2004년 중에 농어촌, 산촌 등 낙후지역에 대한 전반적 조사를 실시해 낙후지역 발전을 위한 특별대책을 추진한다.

이상과 같은 참여정부의 새로운 국가균형발전전략이 제대로 실천된다면 우리의 지방은 오랜 침체와 저발전에서 벗어날 수 있을 것이다. 특히, 모든 지역에 지역혁신체계를 구축하여 지역경제를 혁신주도형 경제로 전환시키고, 이를 통해 전국을 혁신시켜 나가야 한다. 그렇게 해서 가까운 장래에 우리 사회는 국민소득 2만 불에 도달하고, 궁극적으로 전국이 골고루 잘사는 선진국으로 도약해 나갈 수 있을 것이다.

2. 국가균형발전의 정책과제

1) 자립형 지방화를 위한 지역혁신체계 구축

□ 국가균형발전과 지역혁신체계

지금까지 우리의 지방은 '내생적 발전전략(endogenous development strategy)'을 통해 자력으로 성장하는 자립형 지방화를 지향하기보다는 중앙정부에 집중된 자원을 더 많이 분배받으려고 서로 로비경쟁을 벌이는 의존형 지방화에 머물러 왔다. 이에 따라 우리 사회에서 지방은 국가발전의 동력이라기보다는 국가발전의 결과로 지탱하는 황폐한 지역으로만 취급되어 왔다. 그러나 최근 세계화와 지식이 강조되는 새로운 지식기반시대로의 전환에 따라 국가단위보다는 지역단위의 경쟁력이 크게 강조되면서 산·학·연·관의 네트워킹을 통한 지역혁신체계 모델을 개발하고 이를 전국적으로 확산시켜 나가는 일이 매우 중요한 국가적 과제로 대두되고 있다.[2)]

여기서 지역혁신체계(Regional Innovation System: RIS)란 대학, 기업, 연구소, 지방자치단체, 시민단체 등 지역 내 혁신주체들간의 활발한 상호협력과

2) 혁신을 창출하는 데서 '지역'이 특별히 강조되는 이유는 공간적 인접성으로 인해 지역내에서 혁신주체들간 긴밀한 상호협력과 네트워킹을 통한 새로운 지식의 지속적 창출과 확산이 가능하며, 지역사회내에서 신뢰(trust)를 기반으로 하는 '사회적 자본'(social capital)의 축적이 용이하기 때문이다. 즉 지역이 세계화와 지방화에 따른 새로운 환경변화에 국민국가보다 훨씬 더 역동적이고 유연하게 대응할 수 있는 조건을 갖추고 있는 것이다.

공동학습을 통하여 지역의 산업생산체계, 과학기술체계, 기업지원체계를 효율적으로 접합시키고 인력양성, 정보·통신 등 혁신기반을 확충하기 위한 제반 활동과 이에 필요한 지원체제를 말한다.[3)]

이탈리아 북부의 '제3이탈리아', 미국의 '실리콘밸리', 영국의 '캠브리지 과학단지', 독일의 '바덴뷔르템베르그', 일본 오이타현의 '1촌1품 운동', 오스트리아의 '그라츠' 등과 같이 선진 각국은 지역혁신체계의 구축을 통해 다양한 신성장동력을 창출하고 있다. 이러한 선진국의 수많은 사례는 산·학·연·관의 유기적인 연계가 실제로 지역 내 경제발전에 매우 긍정적인 효과를 미친다는 사실을 입증하고 있다.

최근까지 세계 여러 나라들에서 성공적으로 추진되고 있는 지역혁신에서는 다음과 같은 세 가지 과정이 공통적으로 발견되고 있다.

첫째, 지역의 유리한 점과 불리한 점에 대한 철저한 인식이 있어야 한다는 것이다. 이러한 유·불리는 특정 지역의 지리적 위치에서부터 특별한 제도 등에 이르기까지 다양한 형태를 취하고 있다. 따라서 지역혁신을 출발하기 위해서는 지역의 강점과 약점, 기회와 위협 등 SWOT 분석을 통해 지역실정에 맞는 사업을 기획해야만 하는 것이다.

둘째, 소수일지라도 반드시 지역혁신가(regional innovator)들이 있는 부문에 투자를 해야 한다는 것이다. 지역혁신가들이 무엇인가 최초의 첫걸음을 내디딘 상태에서 투자가 이루어져야 효과가 극대화될 수 있다. 예를 들어 지역에 게임산업을 키우고자 한다면 여기에 전력을 기울일 '꾼'들이 있어야 한다. 꾼들이 존재하지 않는 경우에는 아무리 많은 투자를 해도 결국 거품으로 끝날 수밖에 없다.

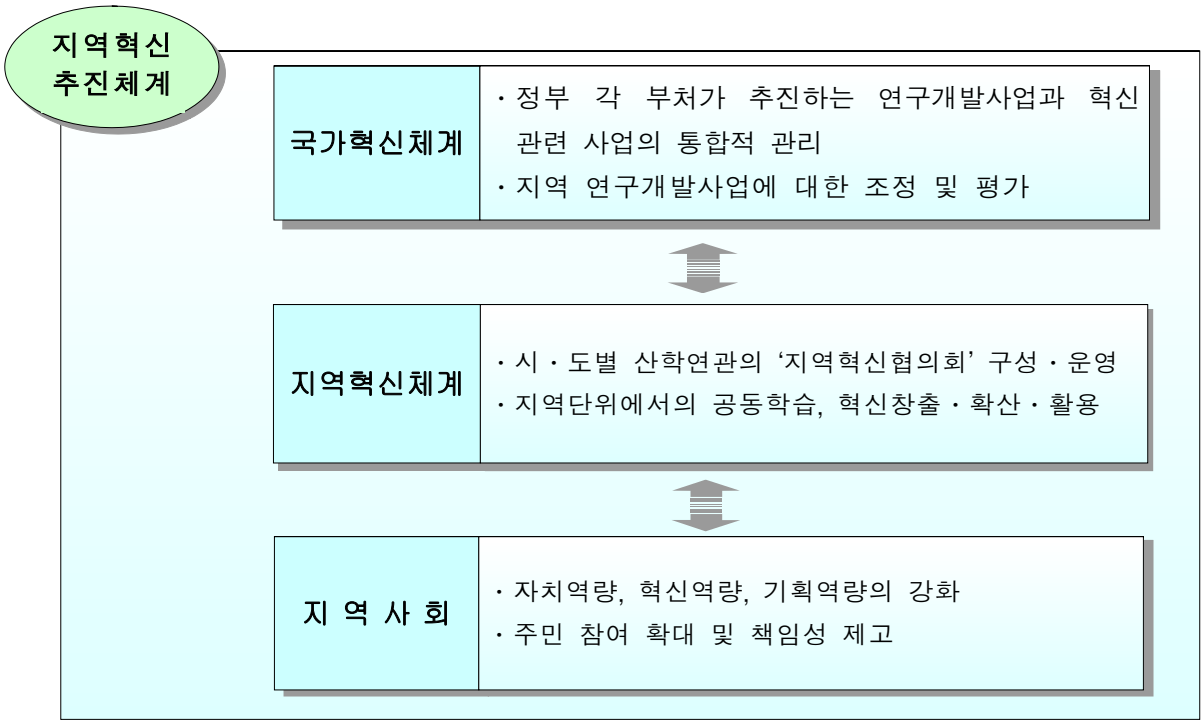
셋째, 혁신네트워크를 통한 상호협력과 조율, 지식이전 등 지방의 '자기증식과정(self-augmenting process)'이 진행되어야 한다. 아무리 조그만 것일지라도 지역혁신가들에 의해 혁신의 '최초의 싹'이 트면 인적자본의 축적, 분리신설(spin-offs), 파급효과, 시너지효과 등 다양한 지역 메커니즘을 통해 이를 반드시 전 지역에 확산함으로써 혁신의 효과를 증폭시켜 나가야 하는 것이다.

---

3) '혁신체계'의 개념은 1980년대 중반 이후 프리만(Freeman), 룬드발(Lundvall) 등이 '국가혁신체계'(NIS) 논의를 본격화하면서 확산되기 시작하였다. 이후 지식기반경제로의 전환에 따라 국가단위에서보다 지역단위에서의 상호작용과 공동학습이 경쟁력 창출에 더욱 유리하다는 쿠크(Cooke)의 주장을 통해 지역혁신체계 개념이 정립되게 되었다. 이러한 지역혁신체계 논의는 내생적 발전을 위한 성장엔진을 지역내부에 구축함으로써 세방화에 따른 새로운 환경변화에 대처하려는 세계적 차원에서의 새로운 시도라고 말할 수 있다.

이러한 지역혁신체계가 제대로 작동하도록 하기 위해서는 중앙과 지역 수준에서 혁신체계를 구성하고 이들간에 상호 유기적인 연계와 협력체제를 구축하는 일이 필수적이다(<그림 5> 참조).

<그림 5> 국가혁신체계와 지역혁신체계의 연계



먼저, 국가수준에서 정부 각 부처가 추진하는 연구개발사업과 혁신 관련 사업을 통합적으로 관리하고, 지역의 연구개발에 대한 총괄적 조정 및 평가를 수행할 국가혁신체계를 제대로 정비해야 한다. 앞으로 국가균형발전위원회를 법제화함으로써 이러한 국가혁신체계를 갖추어 나갈 수 있을 것이다.

다음으로, 각 시·도별로 산·학·연·관이 참여하는 지역혁신협의회를 구성하여 지역단위에서 지방자치단체, 대학, 기업, 연구기관 등 지역혁신 주체들이 공동학습과 혁신창출을 통해 긴밀하게 협력해 나갈 수 있도록 해야 한다. 선진 각국의 경험을 통해서 알 수 있듯이, 대학과 인접한 지역의 첨단산업단지를 기반으로 하는 기업간의 네트워크, 기업과 기업간의 네트워크뿐만 아니라 더 나아가 정부와 지역주민까지 연계한 네트워크의 형성이 지역혁신에서 핵심적 성공요인이기 때문이다.

끝으로, 지역사회 수준에서는 앞으로 확대될 인사·조직·재정 자치권을 잘 활용할 자치역량을 강화하고, 지역발전을 이끌어갈 혁신역량과 기획역량의 제고가 필요하다. 그리고 주민들의 참여를 확대하여 분권-분산에 따른 책임성을 제고시켜 나가야 할 것이다.

□ 지역혁신체계의 유형

지역혁신체계는 대상지역, 주도적 혁신주체, 특성화분야 등에 따라 다양한 형태가 있을 수 있다. 혁신체계는 혁신주체들의 '공통관심사'를 중심으로 구축되는 것이 일반적이기 때문에 동일한 지역 내에도 다양한 지역혁신체계가 구축될 수 있는 것이다.

먼저, 대상지역을 범위로 나누어보면, 시·군 단위에 기초자치단체 지역혁신체계가 존재할 수 있다. 이 경우 지역당사자들의 참여를 높일 수는 있으나 상대적으로 혁신주체가 부족할 가능성이 크다. 다음으로, 광역시도별 지역혁신체계의 경우 행정역량을 확보하기가 용이하고 충분한 혁신주체가 있을 수 있으나, 실제 경제권과 불일치할 가능성이 있다. 끝으로, 2개 이상의 광역시도에 초광역 지역혁신체계가 구축될 수 있는데, 인근시도 특화산업간 연계를 촉진할 수 있는 장점이 있음에도 지자체간 합의를 도출하는 데 많은 어려움이 존재한다.

주도적 혁신주체에 따라서도 다양한 지역혁신체계 유형이 존재할 수 있다. 먼저, 대학이 주도하는 유형을 들 수 있다. 미국의 실리콘밸리는 스탠포드대학이 주도하는 지역혁신체계의 대표적 사례이다. 우리나라의 경우 연세대 원주캠퍼스가 주도하는 원주의 의료기기 산업의 사례를 들 수 있다. 다음으로, 연구기관이 주도하는 형태로는 대전의 대덕밸리가 대표적이다. 기업이 주도하는 형태로는 울산의 자동차, 구미의 전자, 포항의 철강 등의 사례를 들 수 있을 것이다. 끝으로, 지자체가 주도하는 형태로는 춘천시의 바이오산업, 충남의 테크노파크 등을 들 수 있다.

특성화 분야로는 관련산업체의 집적과 네트워크를 통해 기술혁신과 산업경쟁력을 높이기 위한 산업형 지역혁신체계, 대학, 기업, 연구소 등의 R&D활동 및 지역인재 고용, 연구성과의 확산 등을 통해 신기술 창출과 기존산업의 효율성을 높이는 과학기술중심 지역혁신체계, 첨단문화산업의 집적화, 특화

된 문화관광축제 육성, 관광자원개발 등을 통한 문화관광중심 지역혁신체계 등의 구성이 가능하다. 또한 지역의 수요에 기초한 인적자원 개발, 우수인력 양성 및 정착지원 등을 통해 지역혁신역량을 높이는 인적자원개발중심 지역혁신체계, 기타 물류, 금융, 유통 등 서비스기반을 구축하고 적극적인 지원 프로그램을 통해 지역경제를 활성화할 수 있는 등 다양한 분야의 지역혁신체계 구축이 가능할 것이다.

□ 지역혁신협의회의 운영

국가균형발전의 성공적 추진을 위해서는 지역사회의 모든 역량을 결집하는 일이 매우 중요하다. 특히 대학, 기업, 지자체, 지역시민사회 등 지역 내의 다양한 혁신주체들이 지역혁신협의회를 구성하여 공동학습과 혁신창출을 이루어 나가야 한다. 여기서 '지역혁신협의회'는 지역 내에 존재하는 다양한 지역혁신체계를 전체적으로 망라하는 지역전체 수준의 대표체계라고 말할 수 있다.

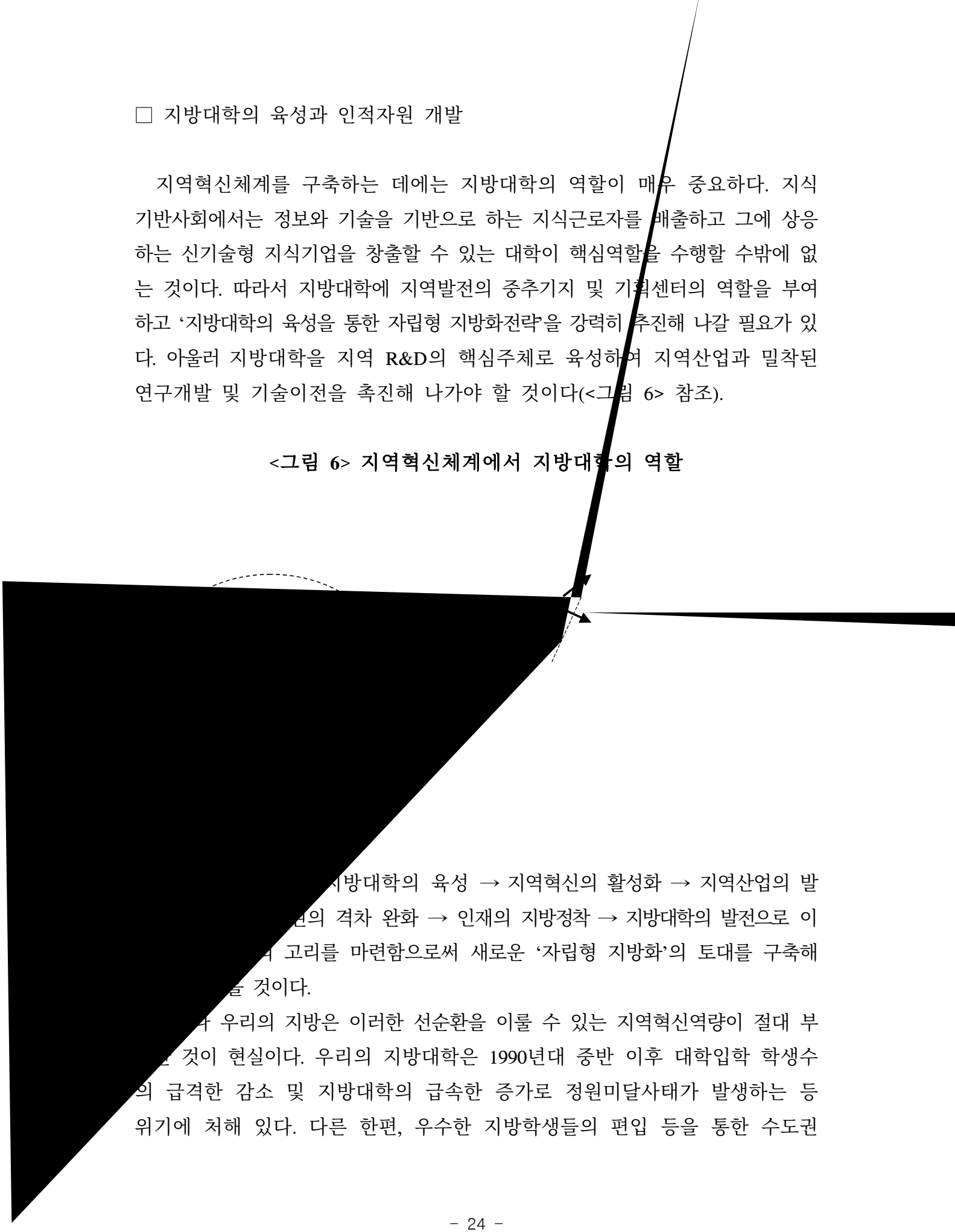
이러한 지역혁신협의회는 지역발전 비전 및 전략수립, 추진과제 선정, 지역발전사업에 대한 우선순위 검토 등 지역단위에서의 균형발전을 위한 조정역할을 하는 한편, 지역 내 혁신주체간 네트워킹 및 지역혁신체계 형성을 촉진하는 중재자 역할을 해야 한다. 또한 중앙과 지방간의 원활한 의사소통을 위한 가교역할도 함께 수행해야 할 것이다.

지역혁신협의회는 지역여건과 특성에 따라 다양한 기능과 형태로 구성·운영될 수 있다. 특정지역 내 모든 지역혁신체계를 망라하는 광역단위의 지역혁신협의회, 기초자치단체 단위의 지역혁신협의회 또는 2~3개 기초자치단체가 연합하는 지역혁신협의회 등 행정·경제·생활권역 등을 고려하여 다양한 구성이 가능할 것이다. 이 중 광역단위에 설치되는 지역혁신협의회에 대해서는 앞으로 제정될 국가균형발전특별법에 명문화하여 법적 지위를 부여하도록 할 것이다. 이러한 지역혁신협의회가 제대로 역할을 수행하도록 하기 위해서는 지방이 스스로의 책임하에 협의회를 구성·운영하고, 중앙은 협의회 구성에 대한 제도적 기반을 마련하고 예산을 지원하는 등 지방과 중앙의 역할분담이 필요하다.

□ 지방대학의 육성과 인적자원 개발

지역혁신체계를 구축하는 데에는 지방대학의 역할이 매우 중요하다. 지식기반사회에서는 정보와 기술을 기반으로 하는 지식근로자를 배출하고 그에 상응하는 신기술형 지식기업을 창출할 수 있는 대학이 핵심역할을 수행할 수밖에 없는 것이다. 따라서 지방대학에 지역발전의 중추기지 및 기획센터의 역할을 부여하고 '지방대학의 육성을 통한 자립형 지방화전략'을 강력히 추진해 나갈 필요가 있다. 아울러 지방대학을 지역 R&D의 핵심주체로 육성하여 지역산업과 밀착된 연구개발 및 기술이전을 촉진해 나가야 할 것이다(<그림 6> 참조).

<그림 6> 지역혁신체계에서 지방대학의 역할



지방대학의 육성 → 지역혁신의 활성화 → 지역산업의 발
의 격차 완화 → 인재의 지방정착 → 지방대학의 발전으로 이
고리를 마련함으로써 새로운 '자립형 지방화'의 토대를 구축해
것이다.

우리의 지방은 이러한 선순환을 이룰 수 있는 지역혁신역량이 절대 부
것이 현실이다. 우리의 지방대학은 1990년대 중반 이후 대학입학 학생수
의 급격한 감소 및 지방대학의 급속한 증가로 정원미달사태가 발생하는 등
위기에 처해 있다. 다른 한편, 우수한 지방학생들의 편입 등을 통한 수도권

유입이 가속화되고 있는 실정이다. 2003년의 경우 지방대학의 미충원율은 16%에서 29%에 달한다. 또한 지방대학은 교육 및 연구여건이 수도권에 비해 상대적으로 열악하며, 지방대학의 고급 연구인력들은 대부분 지역 내보다는 수도권과의 연계에 치중하고 있다. 특히 지역 내 혁신주체간 횡적 교류에서도 지방대학의 역할은 매우 미흡한 실정이다.

이러한 제한된 자원과 취약한 지역혁신역량 속에서 지역혁신체계를 구축하기 위해서는 R&D 및 지역특화산업과 연계된 '지방대학 육성'이 전제되어야 하며, 이를 지원하는 시스템 마련이 급선무라고 할 수 있다. 구체적으로 국가 및 지역수준의 통합적 혁신시스템 구축을 통한 지방 R&D 사업의 통합적 조정 및 재정지원 확대, 개방형/통합형/혁신주도형 신산학협력체제의 구축, 지역인재육성 프로젝트의 추진 등의 과제를 추진해 나가야 할 것이다. 또한 지방대학을 중심으로 지역발전을 이끌 고급인력을 양성하고 연구기술인력의 지방 정주를 위한 기반을 조성해 나가야 한다.

첫째, 지방 R&D 사업의 통합적 조정 및 재정지원 확대를 위해서는 국가 R&D의 지방 및 지방대학 투자비율을 대폭 확대할 필요가 있다. 우리나라는 현재 고등교육에 대한 투자규모가 국가경제규모에 비해 매우 낮을 뿐만 아니라 지방대학에 대한 투자는 더욱 미흡한 실정이다. 실제로 지방대학에는 전체 연구인력의 31.5%가 있으나, 정부 예산의 8.4%를 사용하고 있을 뿐이다(<표 4> 참조). 따라서 신규의 국가 R&D투자는 지방대학 육성에 우선적으로 배분하고, 이를 지방산업과 연계하는 방안이 필요하다.

<표 4> 정부 R&D예산과 대학지원예산 현황

<table>
<tr><th>정부 R&D 예산</th><th colspan="2">대학 지원예산</th><th>비 중</th></tr>
<tr><td rowspan="3">45,569억원</td><td colspan="2">전체 9,294억원 (20.4%)</td><td>20.4 (100%)</td></tr>
<tr><td>수도권대학 (123개) 4,521억원</td><td>9.9 (49%)</td></tr>
<tr><td>지방 대학 (234개) 4,773억원</td><td>10.5 (51%)</td></tr>
</table>

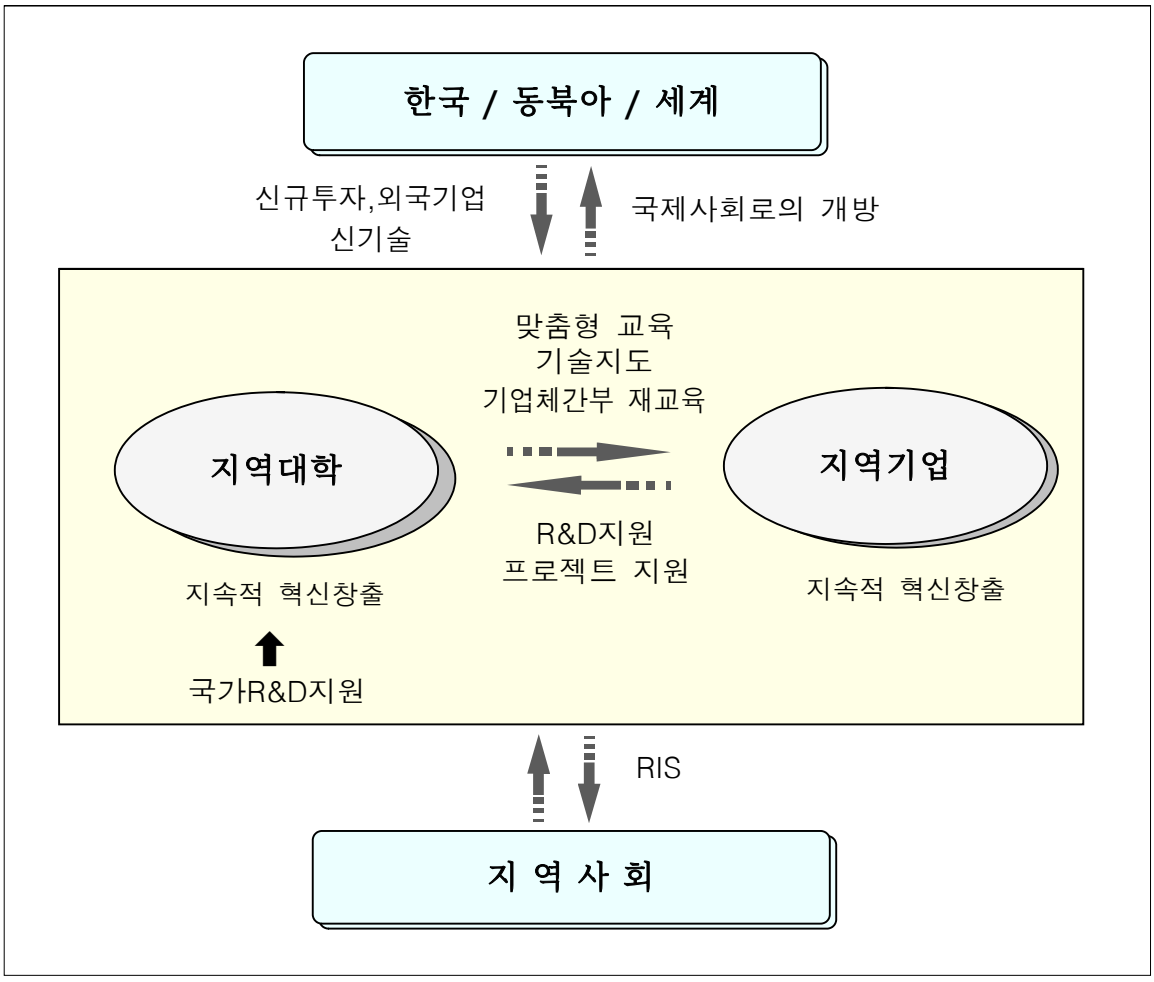
[출처] 2002년도 국가연구개발사업 조사·분석·평가결과(국가과학기술위원회)

[주] 대학 지원예산은 10,609억원이나, 지역별 분류가 곤란한 연구비(1,293억원) 및 해외대학에 지출된 연구비(22억원) 등으로 인해 차이 발생

둘째, 개방형/통합형/혁신주도형 신산학협력체제를 구축하기 위해서는 대학

과 기업이 지속적으로 혁신창출 노력을 진행하는 가운데 지방대학은 기업에 대해 맞춤형교육, 기업체간부 재교육, 기술지도 등을 지원하고, 지역기업은 지방대학에 대해 R&D와 프로젝트를 지원하는 등 실질적인 산·학 연계방안을 강구해 나가야 한다(<그림 7> 참조). 특히, 지방대학의 개편을 통해 교육 및 연구기반을 강화하고, 이를 통해 지방대학을 창업 및 벤처기술 개발의 중심지로서 역할을 할 수 있도록 만들어 나가야 한다. 또한 테크노파크, 기술혁신센터 등 지원기능과 지방대학과의 연계를 강화하여 기술이전과 해외진출 등을 확대해 나가야 할 것이다. 더 나아가 지역산업계가 필요로 하는 인력수요를 반영한 맞춤형 교육과정을 운영하며, 지역산업체 등이 교육과정을 평가하는 외부인증제를 확대하는 등 수요자 중심 교육체계의 구축이 필요하다.

<그림 7> 개방형/통합형/혁신주도형 신산학협력 개념도



셋째, 지방인재육성 프로젝트의 추진을 위해서는 현재 특성화 공대사업 등 과학기술분야에 대한 지원뿐만 아니라 지역산업·문화 및 지역사회와의 연계를 강화하도록 해야 할 것이다. 특히, 지방인재육성 프로젝트의 추진과 관련한 심사 및 지원방식은 지역특화산업과 연계한 지역발전계획, 특성화 분야 중심의 대학 구조조정 및 경영합리화계획과 연계하여 검토되어야 할 것이다.

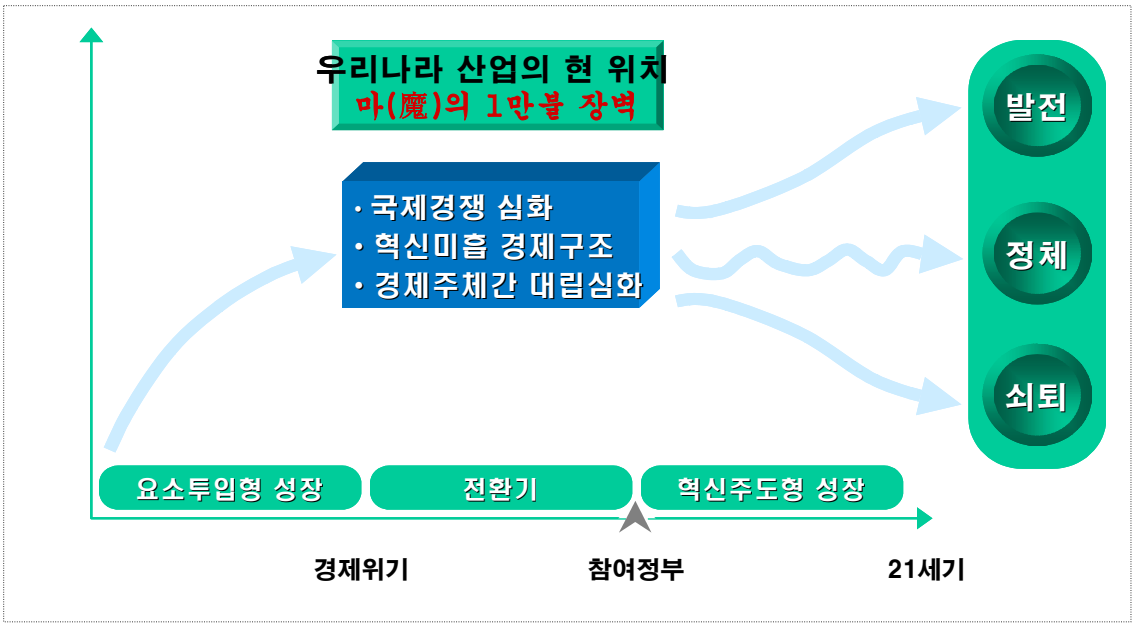
끝으로, 보완적 조치들로서 '지역인재채용장려제'를 도입하여 각종 국가고시 등 공직부터 지방대학 출신자를 우선 채용토록 장려하며, 민간기업이 지방대학 출신자를 인턴채용하거나 고용계약 체결시 인센티브를 부여하는 등 정부차원에서 '적극적 차별시정조치(Affirmative Action)'의 도입을 지원할 필요가 있다. 또한 우수 연구인력의 지방정착을 지원하기 위해서는 수도권 및 외국 우수 연구인력 확보 지원, 연구시설 등 인프라 지원, 지역특화 분야와 관련된 출연연구소 분원의 설치를 통한 연구인력의 일자리 창출, 주택, 교육여건 개선 등 사회문화적 환경개선 등이 이루어져야 한다. 뿐만 아니라 대학학과간 통·폐합 등 특성화분야 중심의 구조조정을 지원하며, 대학간, 대학-전문대학간의 M&A를 통한 경영효율화를 지원하는 등 지방대학의 자구노력을 통한 구조조정을 뒷받침해 나가야 할 것이다.

2) 지역 전략산업의 육성과 산업집적의 활성화

□ 지역산업의 현황과 평가

과거 우리나라 산업은 노동력과 자본 등 요소투입형 전략을 통해 급속한 성장을 이루는 데 성공할 수 있었다. 그러나 혁신을 통해 새로운 성장동력을 찾지 못하면서 우리나라는 지난 1995년 최초로 1인당 국민소득 1만 불을 넘어선 이후 8년 동안 마(魔)의 1만 불 정체상태를 벗어나지 못하고 있다. 현재 전환기 속의 우리 산업은 선진국과 개도국 사이에서의 넛 크래커(nut-cracker) 딜레마, 혁신이 미흡한 경제구조, 경제주체간 대립의 심화 등의 도전 속에서 혁신에 성공함으로써 새로운 발전의 길을 찾아 나가느냐, 아니면 정체하거나 쇠퇴하느냐 하는 중대한 갈림길에 놓여 있는 실정이다(<그림 8> 참조).

<그림 8> 우리나라 산업의 현 위치와 새로운 도전



특히, 지역산업의 경쟁력이 약화되면서 지방경제는 매우 심각할 정도의 침체일로에 놓여 있다. 그것은 산업주기상 개발기 산업과 도입기 산업, 성장기 산업은 주로 수도권에 소재하고, 성숙기 산업과 조정기 산업은 주로 지방에 입지해 지방경제가 매우 취약한 양상을 보이고 있기 때문이다(<그림 9> 참조). 따라서 지방의 신산업 성장동력의 창출과 기존 산업의 고도화 및 조정기 산업에 대한 대책 마련이 시급한 실정이다.

<그림 9> 성장단계별 산업의 입지현황

개발기	도입기	성장기	성숙기	조정기
정부역할필요	시장중심	시장중심	정부역할필요	정부역할필요
· NT · 스마트섬유 · 지능형로봇 · 기타차세대 기술	· 2차전지 · Post-PC · 전자의료기 · 환경기술 · 바이오	· 반도체 · 자동차 · 휴대전화 · 이동전화	· 철강 · 조선 · 기계 · 석유화학	· 신발 · 섬유 · 농·수산업
?	수도권/충청	수도권/영남	영남/호남	부산/대구 전지방

특히, 외환위기 이후 지방경제가 더욱 취약해지면서 수도권과 지방의 총량 경제력 격차가 더욱 확대되는 추세를 보여주고 있다. 이에 정부는 지역산업의 전반적 붕괴위기에 대한 대책으로 1999년 대구의 섬유산업을 시작으로 부산의 신발산업, 광주의 광(光)산업, 경남의 기계산업 등 4개 지역산업진흥사업을 추진하였고, 여기에 1조 원 가량의 국비를 투입하였다. 그리고 2002년부터 수도권을 제외한 나머지 9개 지역으로 사업을 확대하였으며, 여기에는 2006년까지 약 1조 1,000억 원의 국비가 투입될 예정이다(<표 5> 참조).

<표 5> 지역산업진흥사업 현황

(억원)

구 분	지 역	총사업비(국비)	사업기간	주요사업
4대 사업	대구 섬유	6,800(3,670)	'99~'03	섬유종합전시장 등 17개사업
	부산 신발	3,866(2,396)	'00~'03	신발종합지원센터 등 15개사업
	광주 광	4,020(2,353)	'00~'03	한국광기술원 건립 등 12개사업
	경남 기계	4,284(2,143)	'00~'04	기술종합지원센터 등 15개사업
	계	18,970(10,562)		
9대 사업	대전충청권	4,453(3,149)	'02~'06	전자, 생물(의학·화학·동물자원)
	전라제주권	3,811(2,813)	'02~'06	자동차부품, 기계, 생물(자생식물·농업)
	울산경북강원	4,957(2,855)	'02~'06	자동차·전자·생물(의료·환경)
	권역공통	(2,250)	'02~'06	지역특화기술개발사업(S/W)등
	계	15,471(11,067)		

이러한 지역산업진흥사업은 종합적 재정지원 프로그램으로서 지역의 고용유지 및 창출 등 지역경제 활성화에 기여하였으며, 생산·교육·연구시설이 집적된 클러스터 형성의 계기를 마련하였다. 아울러 혁신주체인 지방대학의 사업참여를 촉진하고, R&D 지원을 통하여 기업의 기술경쟁력을 제고하는 성과를 보여주었다.

그러나 지역산업 선정과정에서 충분한 사전 기획이나 지역전문가 등의 여론수렴 과정을 거치지 않고 선심성으로 사업선정이 이루어지고, 지역안배 위주로 사업이 추진되어 경제적 합리성이 부족하였다. 특히, 정치논리 중심

으로 조정기 산업에 대한 지원 결정이 이루어지면서 사업성과가 떨어지는 문제를 안고 있다. 또한 건물, 설비 등 하드웨어 위주의 지원으로 충분한 효과를 거두지 못하고 있다. 뿐만 아니라 지역혁신 체계가 구축되지 못해 R&D와 산업간의 연계가 부족하고, 지역산업에 대한 총괄 조정기능이 미흡한 것으로 나타났다.

□ 지역 전략산업의 진흥

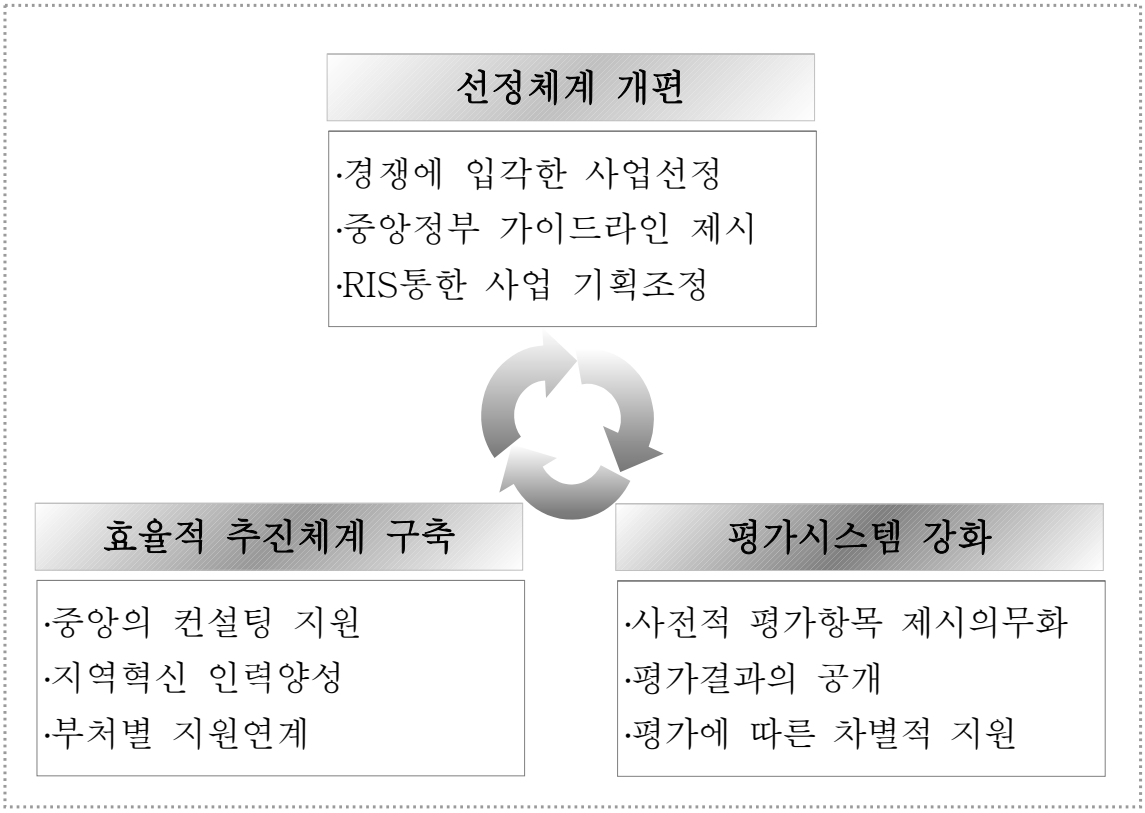
참여정부는 이상과 같은 과거 지역산업 정책에 대한 평가를 기초로 지역산업 정책의 3대 기본방향을 설정하였다.

첫째, 경제적 합리성을 존중해 사업을 추진해야 한다. 이를 위해서는 지역혁신협의회를 통해 사업타당성 검토 및 기획조정을 거치는 방안을 강구해야 할 것이다. 둘째, 기존산업과 신산업을 조화시켜 나가야 한다. 이를 위해 주력산업은 고부가가치화하고, 기존산업과 신산업을 융합·발전시켜 나가야 하며, 지역의 신성장동력을 발굴하고 육성해 나갈 필요가 있다. 셋째, 지역경제를 혁신주도형 경제로 발전시켜 나가야 한다. 이를 위해 지역혁신체계를 구축하고, R&D, 전문인력 등 소프트웨어 지원을 강화하여 기술혁신 및 생산성 향상을 이루어 나가야 할 것이다.

이에 따라 제기되는 참여정부 지역산업 정책의 첫번째 과제는 지역산업 정책 추진체계의 전면적인 개편이다(<그림 10> 참조). 먼저, 기존의 사업선정 체계를 개편하여 경쟁에 입각한 사업선정이 이루어지도록 해야 한다. 여기서 중앙정부는 가이드라인을 제시하는 역할을 수행하고, 지방은 지역혁신체계를 통해 스스로 사업을 기획하고 조정해 나가야 할 것이다.

다음으로, 효율적인 추진체계를 구축하는 일이 중요하다. 중앙은 컨설팅 지원을 통해 지방이 기획능력을 기를 수 있도록 도와주고, 각 부처의 지원을 상호연계하여 종합적 지원이 이루어지도록 해야 하며, 지방은 지역혁신을 이룰 수 있는 인력양성에 전력을 기울여야 할 것이다.

<그림 10> 지역산업 정책 추진체계의 개편



끝으로, 평가시스템을 강화해야 한다. 평가항목을 사전에 제시하도록 의무화하여 부풀리기식 사업신청을 원천적으로 차단하고, 평가결과를 공개하여 투명하고 객관적인 평가가 이루어지도록 해야 하며, 평가에 따라 후속사업에 대한 지원을 차등화해 나갈 필요가 있다.

참여정부 지역산업 정책의 두번째 과제는 주력기간산업과 차세대 신산업의 융합·발전을 이루는 것이다. 이를 위해 먼저, 테크노파크를 전국으로 확대하고 그 기능을 다양화함으로써 혁신중소기업 창업보육을 지원하도록 해야 할 것이다. 그리고 자동차, 조선, 철강, 섬유 등 성장·성숙기 기존산업은 생산공정분야의 강점을 활용하고 핵심기술 개발을 통한 고부가가치화를 촉진해야 할 것이다.

또한 IT·BT·NT·CT 등 신기술과 기존산업의 접목을 통해 새로운 발전영역을 확보하도록 하며, 지방의 신산업 개척을 위한 R&D지원 등이 필요하다. 아울러 정부부처간 협조를 통해 차세대 성장동력산업 중 지역에서 추진

이 가능한 분야를 발굴·추진하도록 하며, 글로벌 경쟁에서 우위를 확보할 수 있는 국내외 연구소의 지방유치, 지방의 스타벤처 육성, 지역별 IT, 지능로봇 등의 집적화 등을 적극 추진해 나가야 할 것이다.

참여정부 지역산업 정책의 세번째 과제는 지역별로 특성화되고 경쟁력 있는 전략산업을 집중·육성하는 일이다. 이를 위해 먼저 시·도지역산업진흥사업의 보완·발전을 통한 지역특성화 발전을 지원해 나갈 필요가 있다. 아울러 기존의 노후 산업단지를 재정비하고 환경친화적 산업단지를 구축하며, 문화·관광·S/W·해양신산업 등 산업별 지역특성화 발전을 촉진해 나가야 한다. 특히, 인근 시·도를 포함하는 광역권역을 중심으로 지역 내 항만 등 물류·유통 및 교류협력 시설을 전략산업과 연계해 나가는 일이 중요하다(<그림 11> 참조).

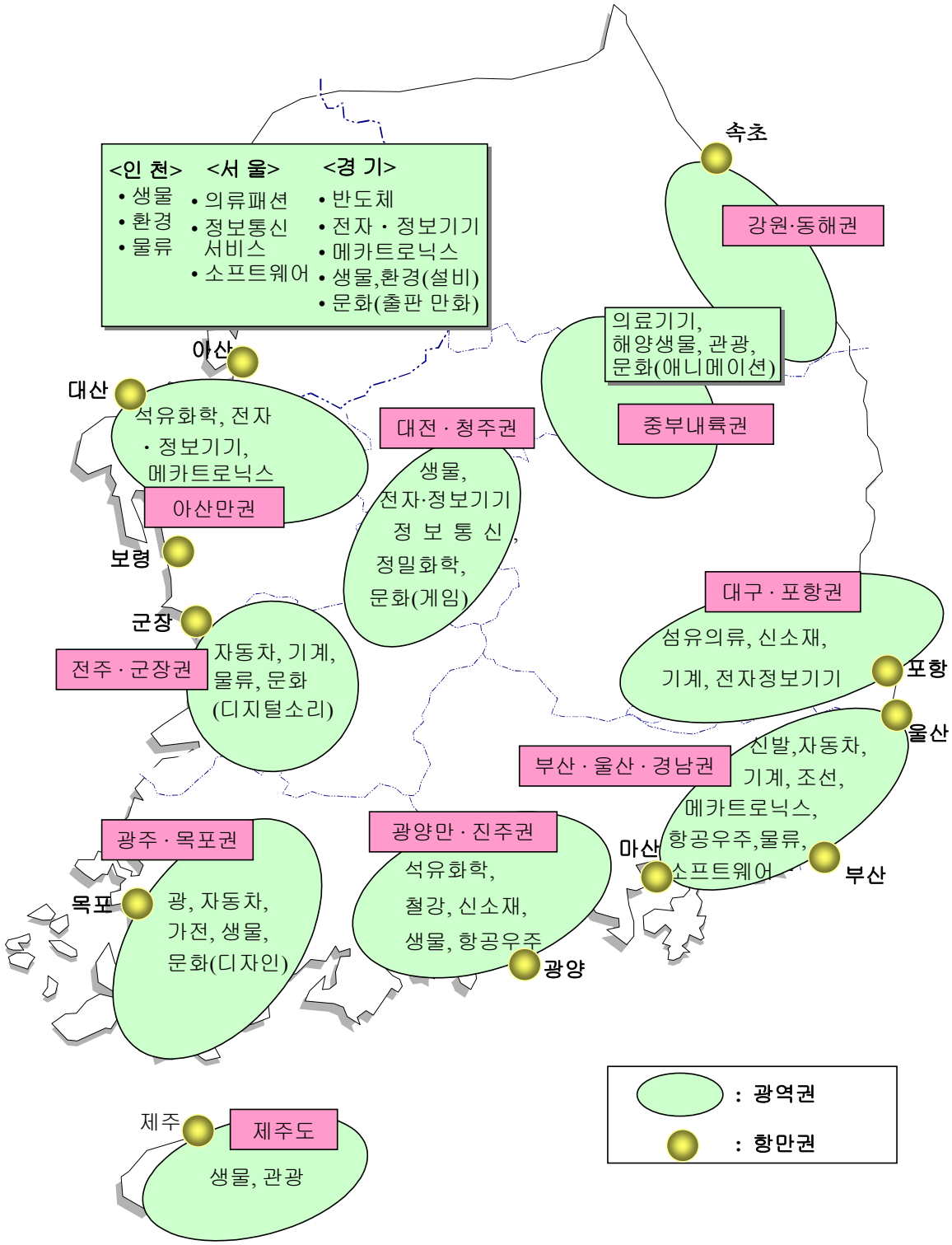
□ 지역 산업클러스터의 활성화

지역 전략산업을 육성하기 위해서는 기업·연구소·대학 및 기업지원시설 등의 유기적인 연계를 통한 지역특성화 클러스터의 조성이 필요하다. 특히 문화, 해양, 관광 등 지역 유망산업의 클러스터를 적극 추진해 나가야 한다. 뿐만 아니라 국내 산업클러스터간 연계를 강화하고, 선진국 산업클러스터와의 교류를 활성화하는 등 개방형 클러스터를 지향해 나가야 할 것이다. 뿐만 아니라 지역혁신체계를 구축하여 기술혁신과 생산성 향상을 유도하고 지역별 산업클러스터를 활성화하는 등 혁신을 통한 지역발전을 꾀하도록 해야 할 것이다.

이를 위해서는 먼저, 지자체, 지방대학, 관련기업, 시민단체, 관련 전문가 등으로 구성된 지역혁신협의회의 설립을 통해 사업조정 및 기획능력을 배양하는 일이 중요하다. 이러한 연계시스템의 구축을 통해 개별 프로그램 위주의 지원에서 체계적·종합적 지원 및 평가·모니터링으로의 전환이 가능하며, 중앙과 지방과의 '계획협약(plan contract)'제도[4]의 운영 등을 통한 전략산업의 효율성도 제고해 나갈 수 있을 것이다.

4) 계획협약제도란 중앙과 지자체간에 공동이해가 있는 중장기 핵심사업을 중심으로 예산분담계획 등에 대해 협약을 체결하는 제도를 말한다. 이 제도를 도입할 경우 단년예산제의 단점을 보완할 수 있으며, 특히 지방의 책임성을 강화할 수 있는 장점이 있다.

<그림 11> 광역권 · 항만권과 지역산업과의 연계(예시)



이와 더불어 지역특성화 발전기반의 구축을 위해서는 국가균형발전5개년 계획의 틀 속에서 산업집적 활성화 계획을 수립·시행해 나가야 할 것이다. 제조업, 문화, 관광, 해양, 농수산 등 지역별 여건에 따른 다양한 전략산업을 육성하고 지역의 혁신역량 결집에 중점을 두는 발전전략을 지향함으로써, 과거 국가주도 불균형성장전략에 따른 폐해를 극복해 나가야 할 것이다.

□ 낙후지역에 대한 체계적 지원

국가균형발전을 위한 기초를 다지기 위해서는 전국 최소기준의 충족을 통한 통합적 균형의 달성이 매우 중요하다. 불균형 발전과정에서 지역혁신을 위한 역량을 충분히 갖추지 못한 지역들이 자립형 지방화를 추진하도록 하기 위해서는 일정 기준 이하로 낙후된 지역에 대해 중앙정부가 지원을 확대함으로써 초기 조건에서의 기회균등을 보장해 주어야 한다. 그렇지 않을 경우 낙후지역은 지역전략산업 육성과 지역혁신체계 구축의 영향범위에서 소외될 여지가 많기 때문에, 지역혁신을 통한 역동적 지역발전전략이 오히려 지역간 격차를 더욱 확대하는 결과를 초래할 수도 있다.

낙후지역의 발전을 위해서는 수도권과 지방간의 관계만이 아니라 동일한 권역 내에서 광역시·도와 기초자치단체간의 발전격차를 고려해야만 한다. 지난 시기의 권역별 거점성장전략에 따라 많은 광역시·도나 인근지역의 경우 자생적 발전기반을 어느 정도 갖추게 된 반면에 여기서 제외된 지역들이 대체로 낙후된 지역으로 남아 있기 때문이다. 이에 따라 수도권과 지방간의 관계에서 분권-분산이 필요할 뿐만 아니라 권역 내에서도 분권-분산이 충분하게 이루어져야만 국가균형발전정책의 실효성을 제고할 수 있게 될 것이다.

지금까지 낙후지역 개발사업의 추진에서는 대부분 도로건설, 관광단지 또는 농공단지 개발 등 지역특성과 무관하게 서로 유사한 사업을 시행함에 따라 한정된 재원이 유사사업분야에 분산 투자되어, 선택과 집중에 의한 효율이 미흡하였다. 특히, 낙후지역 개발과 관련하여 부처별로 다양한 사업이 서로 다른 목적과 일정계획으로 추진됨에 따라 투자효과가 극대화되지 못하였다. 뿐만 아니라 낙후지역 선정과정에서 지역의견수렴이 미흡하였으며, 지역별 안배 등 정치적 요인이 지나치게 강조되어 당초 목적한 효과를 달성하지 못하였다.

이에 따라 낙후지역에 대한 체계적 지원을 위해서는 국가균형발전위원회를 중심으로 전국 최소기준을 수립하도록 하고, 이에 기초하여 SOC, 환경, 물류, 정보통신 등 물리적 인프라 및 주택, 의료, 교육, 문화 등 생활 인프라의 확충을 이루어 나가야 할 것이다. 그리고 다양한 낙후지역 지원제도를 보다 체계화·효율화하도록 하며, 낙후지역으로 선정된 지역에 대해서는 지원효과가 가시적으로 나타날 수 있도록 차등지원을 강구해 나가야 한다.

앞으로 낙후지역에 대한 지원은 과거 50년 동안의 경제개발 과정에서 가장 소외된 지역을 중심으로 추진해 나가야 한다. 또한 낙후지역에 대한 일방적인 재원확대보다는 분산되거나 중복된 사업추진을 보다 체계화, 효율화하여 투자성과를 제고하도록 하며, 시·도별 안배방식보다는 객관적 기준에 의한 낙후지역 선정과 집중지원 등 추진체계의 개선을 통해 효율화를 도모하도록 해야 할 것이다.

3) 국가균형발전을 위한 제도적 기반 구축

□ 국가균형발전특별법 제정 및 특별회계 신설

분권·분산을 통한 대대적인 국가개조와 국가균형발전이 사활적 국가과제로 대두되고 있음에도 불구하고, 지금까지 강력한 추진체계가 구축되지 못하고 관련 법·제도도 완비되지 못하였다. 그리고 개별 부처위주의 파편화되고 단편적인 지방재정 지원사업은 비효율성을 양산해왔다. 이는 기본적으로 수요자 중심의 정책보다는 공급자 위주의 정책에 기반하여 엄격한 사전·사후 평가체계를 갖추지 못한 데 그 근본원인이 있다.

앞으로 중앙정부는 각 부처별로 산만하게 중복적으로 추진되는 지역관련 정책에 대해 종합적 관리의 틀을 마련하고 강력한 조정기능을 수행해나가야 한다. 이를 위해 지역관련 정책을 조정하는 상설기구의 설립이 필요하고, 지역관련 정책 집행의 효율성과 실효성을 담보하기 위한 엄격한 평가체계의 구축이 필요하다. 이러한 강력한 추진체계 구축 및 범정부적 조정기구의 신설을 위해서는 무엇보다 '국가균형발전특별법'이 제정되어야 할 것이다.[5)]

5) 프랑스는 산업부, 건설부 등 관련부처 장관으로 구성된 수상직속의 국토균형발전장관회의(CIADT)를 통해 지역사업 및 국토개발과 관련한 전반적 문제를 심의하고, 국토계획 및 지역균형발전 관련

이를 통해 국가균형발전위원회의 설치 및 운영, 지역혁신체계의 구축, 지역 전략산업 및 지역대학의 육성, 지역기반시설의 확충, 수도권의 계획적 관리 등 국가균형발전의 강력한 추진을 위한 법적 기초를 마련해야 한다. 이에 따라 특별법의 핵심내용에는 국가균형발전특별회계의 설치 및 운용, 국가균형발전의 추진체계, 국가균형발전 5개년계획 및 시·도별 지역혁신발전계획의 수립, 지역특성발전, 지역대학 육성, 공공기관과 기업의 지방이전, 낙후지역개발촉진 등 국가균형발전 핵심시책 등이 포함되어야 할 것이다.

특히 국가균형발전 추진의 핵심수단이라고 말할 수 있는 특별회계는 양여금·보조금 등 지방이전재원의 효율성·연계성을 제고하고, 지역혁신발전계획과의 연계를 통한 자립형 지방화의 기반을 구축하며, 지방의 자율성을 확대하여 실질적인 지방재원으로서의 역할을 수행할 수 있는 방향으로 추진되어야 할 것이다(<표 6> 참조).[6)]

<표 6> 국가균형발전 특별회계 예산편성 및 운용방식 비교

	현행	특별회계 신설시
예산요구	지자체가 부처별·세부사업별로 요구	지자체가 지역혁신발전 계획에 따라 패키지로 요구
사업조정	부처의 투자우선순위 중심	지자체 투자우선순위 중심
예산배분	사업별 타당성 위주 사업비의 안정적 확보 곤란	기존재원 80-90% 안정배분 10-20%는 인센티브로 활용
예산운용	세부사업별 획일적 지원	포괄·차등 지원
전반적 평가	중앙예산 확보경쟁에 치중 자원배분 왜곡 초래	지방의 자율성 확대 RIS체계를 토대로 특성화 유도

부처간 협력을 강화하기 위해 수상직속으로 국토균형발전기획단(DATAR)를 설립하는 등 균형발전을 위한 강력한 추진체계를 구축하여 균형발전정책을 성공적으로 추진하고 있다.

6) 선진국들의 경우 프랑스는 1995년부터 국토계획기금(FNADT)을 신설하여 재정지원방법을 단순화하였으며, 영국은 2002년부터 포괄보조금 형태의 'Single Pot' 예산제도를 운용하고 있다. 또한 EU도 88년 신설된 구조기금을 통해 지역개발지원을 위한 재원을 제도적으로 확보함으로써 집행력을 극대화한 바 있다.

□ 공공기관, 기업 등 국가중추기능의 지방이전

현재와 같이 수도권집중의 폐해가 심각한 상황에서는 지방에 대한 발전전략을 집중적으로 추진한다고 하더라도, 수도권에 대한 시설 및 기능의 진입억제와 수도권 외부로의 유출을 유도하기 위한 세제감면 등 소극적 대책만으로는 정책의 실효성을 확보하는 데 한계가 있다. 따라서 현행과 같은 수도권억제기조와 더불어 이미 수도권에 입지한 인구집중유발시설에 대한 적극적인 분산이전정책이 필요하다.

그러나 민간부문의 지방이전은 간접적 유인책에 의존할 수밖에 없어 정책의 실효성에 한계가 있고, 정책특성상 가시적인 성과는 장기간에 걸쳐 나타나게 된다. 이에 반해 공공부문의 지방이전은 정부의지에 따라 직접 이전이 가능하여 단시일 내에 분산효과를 거둘 수 있으며, 민간부문의 지방이전 확산효과를 유발할 수 있는 장점이 있다. 따라서 민간부문의 지방이전을 촉진함과 동시에 국가균형발전을 위한 제도적 방안으로 수도권에 소재하는 245개 공공기관 등 중추관리기능의 지방이전을 강력하게 추진해 나가야 한다.

중앙정부는 정부소속기관, 개별공공법인, 정부투자기관, 정부출연기관, 정부출자기업 등의 지방이전을 촉진하기 위해 공공기관 지방이전 계획안을 마련하고, '기업의 지방이전촉진대책'을 획기적으로 확대 시행하는 방안을 마련해 나가야 할 것이다. 특히, 수도권 소재 공공기관의 지방이전은 지역특성과 연계해 추진해야 하며, 이전으로 인하여 중장기적으로 효율성을 증가시킬 수 있는 방안을 강구해야 한다. 이를 위해서는 각 지방이 공개경쟁을 통해 기관을 적극 유치하도록 유도하는 방식을 적용할 필요가 있다. 뿐만 아니라 지방으로 이전하는 공공기관 등의 종사자에 대해서는 주택자금 지원, 주택 취득에 따른 세제감면, 자녀교육대책 등 지방정주를 위한 다양한 인센티브를 부여해 나가야 할 것이다.

□ 지역특화발전특구 추진

그 동안 중앙정부 주도로 추진된 지역경제발전대책은 모든 지역에 산업단지, 농공단지, 관광지 등을 획일적으로 개발하는 등 지역별 특성에 맞는 발

전전략을 제대로 실천하지 못해왔다. 지자체도 스스로 경쟁력 있는 사업발굴을 통한 자율적인 재원확충보다는 중앙정부의 재정 지원에 의존하려는 경향을 보여왔다.

그러나 최근 지역특화발전을 위한 지자체들의 노력이 증가하면서 이를 제도적으로 뒷받침할 필요성이 커지고 있다. 특히, 지방화시대에 맞춰 '규제도 지역 특성에 따라 다를 수 있다'는 새로운 접근을 통해 규제개혁을 추진해 나갈 필요가 있다. 이에 따라 참여정부는 '지역특화발전특구법 제정'을 국가균형발전의 7대과제 중 하나로 설정하여 이를 적극 추진해 나갈 예정이다.

참여정부가 추진해 나갈 지역특화발전특구정책의 기본방향은 첫째, 지자체가 지방의 특화발전을 위해 필요한 규제완화를 먼저 제안하면 중앙에서 이를 심사하는 수요자 위주의 선택적 규제개혁을 실시한다는 것이다. 둘째, 특구지정과 직접 연계하여 중앙정부가 특별한 재정, 세제 지원을 하지 않는다는 것이다. 특구지정 자체가 일종의 특혜라고 볼 수 있기 때문에 특정 지자체에 규제완화와 동시에 재정지원을 제공하는 것은 지나친 특혜의 소지가 있기 때문이다. 셋째, 광역자치단체가 아닌 기초자치단체를 중심으로 추진한다는 것이다. 이러한 지역특화발전특구는 중앙정부가 아니라 지방정부가 주도적으로 추진한다는 점, 포괄적 규제완화가 아니라 지자체가 특구 내에 적용될 규제개혁을 선택한다는 점 등에서 기존의 경제자유구역이나 관광특구 등과 차별성을 갖는다.

앞으로 각 지방은 지역경제의 활성화를 위해 '특구라는 유인'을 가지고 외자와 민자를 유치하고 지방채를 발행하는 등 스스로 재원을 마련하려는 노력을 기울임과 동시에, 국가균형발전특별회계를 통해 지방의 재원처분권이 확대되면 지방 자율적으로 사업우선순위에 따라 재원을 활용하는 방안을 강구해 나가야 할 것이다.

□ 국가균형발전 사업의 평가체계 확립

국가균형발전정책의 실효성을 제고하기 위해서는 추진과제의 초기 사업타당성 검토에서부터 최종 완성단계까지 사업의 평가기능을 강화하여야 한다. 종래의 지역전략산업 육성, 산학협동지원사업 등이 큰 성과를 내지 못한 것

은 사업초기 용역단계에서의 부실과 예측 잘못, 사업타당성 결여 등의 문제에 기인한다. 따라서 이 같은 문제점을 해결하고 사업기간 동안 지속적인 평가를 수행하기 위해서는 전문적이고 객관적인 사업평가체계의 구축이 필수적이다. 특히, 현행의 균형발전관련 부처간 또는 사업별 평가시스템에 대한 검토를 바탕으로 중복 또는 비효율적인 사업을 사전에 평가하고, 선정된 사업에 대해서는 사업추진과정과 추진성과에 대한 모니터링을 강화하며, 이를 바탕으로 예산지원을 차등화하는 방안을 검토할 필요가 있다.

4) 수도권의 체계적 관리

□ 수도권과 지방의 상생발전

역대정부는 지난 30여 년간 압축성장의 이면에서 초래된 인구 및 산업의 일부지역에의 편중과 여타지역의 소외라는 지역불균형문제를 어떻게 해소할 것인가 하는 점에 주목하여 수도권정책을 추진해왔다. 특히, 1983년부터 도입된 수도권규제를 위하여 수도권을 3개 권역으로 구분하고, 각 권역별로 대학, 공장, 판매시설 등 인구집중유발시설의 신·증설을 억제하고 대규모 개발사업을 제한하였다.

또한 수도권에서 지방으로 이전하는 기업에 대해서는 세제·금융지원 등 제한적인 인센티브를 제공해왔다. 그리고 수도권 이외의 지방에 대해서는 낙후지역 개발, 산업단지조성, 특정지역 개발, 성장거점 개발 등의 시책을 추진하여 수도권의 성장을 억제하는 한편, 지역격차 등 구조적인 지역문제의 해소에 집중하였다.

그러나 이러한 정책은 수도권 집중이라는 문제점에 대한 근본적 해결책을 제시할 수 없었다. 이에 따라 참여정부에서는 수도권의 억제를 통해 지역불균형을 교정하는 과거의 시책과는 달리, 수도권과 지방의 상생발전전략에 의거하여 전국의 각 지역을 상호의존관계·공생관계로 발전시켜 전국토의 성장잠재력을 극대화하는 새로운 접근방법을 모색해 나갈 것이다.

이와 관련하여 최근 수도권지역에서는 경제활성화 차원에서 수도권 규제 완화를 지속적으로 요구하고 있다. 그러나 지방발전에 대한 구체적이며 실효

성 있는 전략이 가시화되기 이전에 수도권 규제완화를 급속하게 추진할 경우, 오히려 수도권 집중과 이로 인한 과밀을 가속화할 우려가 높다. 따라서 지방육성과 수도권의 계획적 관리를 병행추진하되, '선 지방육성, 후 수도권 계획적 관리'의 원칙하에 지방육성과 수도권 관리 문제를 다소간의 시차를 두고 추진할 필요가 있다. 특히, 지방의 경우 지역특성에 맞는 전략산업의 육성과 지역혁신체계 구축 등을 통해 자립형 지방화를 달성함으로써, 수도권과 지방의 상생발전이 가능할 것이다.

□ 수도권에 대한 계획적 관리체제 구축

세계화, 지식정보화 등 국제적인 경제환경변화에 따라 수도권에 대한 물리적 억제시책만으로는 국가균형발전정책의 실효성을 확보하기 어려운 실정이다. 이러한 경제활동 패러다임 변화에 대응하여 수도권 규제의 합리화를 통한 계획적 관리가 필요하다. 즉, 수도권 인구집중을 유발하지 않으면서 지역발전에 크게 도움이 되지 않는 규제와 국가경제성장과 외국인투자를 저해하는 규제는 완화 또는 폐지하는 것이 바람직하다. 그러나 지역발전에 기여하고 수도권 과밀완화에 기여할 수 있는 규제는 현재 수준을 유지하도록 해야 할 것이다. 아울러 공공기관의 지방이전에 기여할 수 있는 규제는 강화하며, 장기적으로 신행정수도가 건설되어 인구와 산업의 지방이전이 가시화될 경우 수도권 규제를 대폭 완화하거나 또는 해제하지 않을 수 없다.

이렇게 함으로써 수도권의 쾌적성과 효율성을 제고하여 우리나라가 21세기 동북아의 경제문화 중추국가로 도약할 수 있는 기반을 마련하고, 지방은 새로운 성장동력을 마련할 수 있는 혁신의 주체, 역동적 발전의 주체로 변모시켜 궁극적으로 전국이 개성 있게 골고루 잘사는 사회가 되도록 해야 할 것이다.

Ⅳ. 지방의 노력: 자치, 혁신, 참여

우리 사회에서 지방이 저발전과 낙후의 위기에 처하게 된 것은 일차적으로 과도한 중앙집권과 수도권집중 등 외적 요인 때문이라고 말할 수 있다. 정치, 경제, 사회, 문화 등 모든 분야에서 수도권으로의 '총체적 과잉집중'은 시간이 지날수록 더욱 심화되고 있는 것이 현실이다. 그러나 현재 지방이 직면한 위기는 지방 자체의 요인, 즉 자치단체, 지방대학, 지역기업, 지역주민 등의 혁신능력부족과 지나친 중앙의존 등 내적 요인에 기인한 바도 크다.

앞으로 참여정부는 오늘날 지방의 저발전을 초래한 외적 요인들을 모두 제거해 나가도록 할 것이다. 이미 여러 차례에 걸쳐 노무현 대통령은 중앙의 기능, 권한, 재원을 획기적으로 지방에 이양하겠다는 약속을 한 바 있다. 앞으로 국정과제추진위원회들이 중심이 되어 중앙과 지방의 권한을 '영기준(Zero-Base)' 차원에서 재검토하고 지방이 할 수 있는 모든 일은 지방으로 이양해 나갈 예정이다. 또한 중앙정부는 지방정부가 수행할 수 없는 일을 보충적으로 담당한다는 '보충성의 원리(Subsidiarity Principle)'에 입각해 역할을 재정의해 나가야 할 것이다. 뿐만 아니라 자치재정의 확대 및 균형발전특별회계 등 종합적 지원을 통해 지방재정의 자주성을 획기적으로 제고시켜야 한다.

이처럼 지방분권과 새로운 균형발전 정책을 통해 지방의 저발전을 초래한 외적 요인들이 해소되어 나간다면 이제 남는 문제는 지역혁신체계의 구축과 자립의식의 함양 등 지방 내적 요인을 통해 지방이 스스로 일어서는 일이다. 특히 세계화, 지식정보화, 민주화, 분권화, 지방화의 시대적 흐름 속에서 지방이 생존하기 위해서는 지방 스스로 자치역량의 축적, 혁신 및 기획역량 강화, 주민참여 확대 등을 통해 자구책을 강구해 나가지 않으면 안 된다.

1. 자치역량 강화

지방자치의 주체는 바로 지방주민의 공동체적 집합체이다. 지방이 이러한 공동체적 집합으로 형성되기 위해서는 개별행위자들을 하나의 집단의식으로 묶어낼 수 있는 고유한 '지방성'이 있어야 한다. 지방성은 지역의 생태계와 문화·역사의 고유성에 대한 주민들의 인식과 공동체적 합의에 의해 형성된다.

이러한 합의를 도출하고 추진하기 위해서는 무엇보다 지방자치권의 확립이 선행되어야 한다. 그 동안 우리 사회에서 지역의 중앙정부에 대한 정치적·행정적 자치권 요구는 지역경제의 취약성과 지역공동체 의식의 부재 때문에 실효성 확보가 어렵다는 회의론에 부닥쳐왔다. 우리나라에서 지방자치제가 실시된 지 10여 년이 지났음에도 지방자치의 내실화가 이루어지지 못한 것은 부분적으로 이러한 이유에서 비롯되고 있다.

우리의 지방정부는 현재 자치입법권, 조직권, 인사권 등 결정권을 갖지 못함에 따라 독자적 정책을 수립하여 지역발전을 추진할 수 없는 상태이다. 또한 자주재원이 취약해 세입자치가 없고, 중앙정부의 세밀한 예산편성지침으로 인해 세출자치도 이루지 못하고 있다. 지방인재의 수도권 유출과 지방대학의 위상 하락으로 우수한 인적자원이 절대 부족한 것 또한 사실이다.

전통적인 의미의 지방자치는 소규모 지역공동체 내의 일상적인 문제를 다루는 정치적인 협의와 합의의 과정이다. 하지만 세계화라는 거대한 정치·경제적 맥락 속에서 최근의 지방자치는 급속한 기술혁신의 변화속도를 근접한 거리 내에서 기민하고(agile) 유연하게(flexible) 대처할 수 있는 미시적인 사회·경제 조절장치의 구축을 포함한다.

영국의 사회학자 앤소니 기든스(Anthony Giddens)는 이러한 상황을 “가속되고 있는 세계화 과정 가운데 국민국가는 이제 생활의 큰 문제에 대해서는 너무 왜소해진 반면 생활의 작은 문제들에 대해서는 너무 큰 것”이 되어버렸다고 지적하고 있다. 여기서 ‘생활의 큰 문제’란 한 나라의 국민경제적 과제들을 일컫는 것이다. 현재 세계화의 파고 속에서 개별국가는 이런 경제문제에 대해 실효성 있는 대응능력을 상실하고 있으며, 반면에 거대 국민국가보다는 소규모의 지역공동체들이 훨씬 더 기민하게 대응할 수 있고 또 근접적이고 미시적인 조절을 할 수 있다는 것이다.

이러한 의미의 지방자치를 행할 수 있는 역량을 제고하고 의사결정권의 부재, 세원부족, 인재유출 등의 문제점들을 해결하기 위한 첫걸음으로서, 중추적 의사결정을 수행하는 기관의 과감한 지방이전, 재정·세제의 분권화 확대, 지방대학의 특성화 등을 통한 지방인적자원의 개발과 우수인력 유치 등이 필수적이라고 말할 수 있을 것이다.

이에 덧붙여 지방 내부의 자치능력을 강화하기 위한 노력도 절대적으로

필요하다. 이양된 권한과 기능을 제대로 활용하여 지역발전을 선도하는 것이 지방자치의 본래 사명인데, 그러기 위해서는 지역 스스로 의사결정의 질을 향상하고 문제해결 능력을 극대화해야 하기 때문이다.

2. 혁신역량 및 기획역량의 강화

과거 집권-집중시대에는 중앙이 지시하면 지역은 이에 순응하는 것이 일반적이었다. 그런 행동을 통해 더 많은 지원을 중앙으로부터 얻어낼 수 있었다. 따라서 지역은 스스로의 비전과 프로젝트를 추진하는 매니저가 아니라 지시에 복종하는 종업원의 역할을 벗어나지 못하였다.

그러나 이제 분권-분산의 새로운 시대에는 모든 지역이 매니저가 되어 능동적이고 주체적으로 지역발전을 이끌어 나가지 않으면 안 된다. 지역 스스로가 자율적인 사업기획 및 추진역량 강화를 위해 지역혁신체계를 구축하여 가치창출을 위한 지식을 부단히 산출하고 확산시켜 나갈 때에만 지속적인 지역발전을 도모할 수 있기 때문이다.

여기서 혁신은 단순히 첨단기술개발 등만을 의미하는 것이 아니라 정치, 경제, 사회, 문화 등 다양한 분야에서 새로운 아이디어, 지식, 기술을 창출하는 모든 활동을 포함한다. 이러한 혁신의 다양성으로 인하여 혁신의 창출은 다양한 혁신주체들간의 복잡한 피드백 메커니즘과 상호작용의 관계를 필요로 하고 있다.

특히, 지식기반사회로의 전환에 따라 지식이 개인, 기업, 지역, 국가의 경쟁력을 결정짓는 핵심요소로 부상하면서 지식을 창출, 확산, 활용하는 지방소재의 대학과 지식산업의 위상이 높아지고 있다. 지역혁신을 위한 교육과 인재양성의 측면에서 지식기업과 산업에 지식근로자를 공급하는 지방대학의 역할이 핵심적 지위를 부여받고 있는 것이다. 따라서 기존의 중앙집권적 개발방식을 지양하고 자립적 지방화를 위한 혁신역량을 창출하기 위해서는 지방대학의 혁신에서부터 출발해야 한다.

이러한 지방대학의 혁신을 바탕으로 지방정부, 지방대학, NGO, 연구기관, 기업체 등 다양한 혁신주체를 망라하는 지역혁신협의회를 구성하여 정치·경제·사회·문화 등 지역사회의 총체적 시스템 혁신을 위한 역량을 제고해

나가야 할 것이다. 그리고 지역혁신협의회가 중심이 되어 핵심적인 지역발전 계획을 수립하는 등 지역혁신을 위한 사업기획 및 추진을 총괄해 나갈 필요가 있다.

이러한 지역사회 시스템의 혁신은 수직적 사고의 틀에서 벗어나 수평적 차원에서 지역 내 혁신 주체들 사이에 활발한 의사소통을 할 수 있는 틀을 구축해야만 가능하다. 따라서 이러한 수평적 의사소통이 가능할 수 있는 토대, 즉 지역교육과 지역문화의 쇄신과 부흥이 요구된다.

다른 한편으로, 산업자치를 통해 지역산업정책을 수립하고, 이를 뒷받침할 수 있는 인적·물적 자원을 확충하는 일도 필수적이다. 이 같은 지역혁신능력의 자생적 창출을 통해 지역발전의 동력을 지역 내부에서 창출하는 '내생적 발전'을 도모하자는 것이 과거와 구별되는 참여정부의 새로운 지역정책의 핵심내용이다.

이러한 내생적 발전전략의 내용을 구체화하기 위해서는 자치단체 공무원들의 기획능력과 경영능력의 신장이 요구된다. 이를 위해 중앙-지방간 인사교류의 확대, 개방형 임용제의 확대, 교육훈련의 내실화 등을 통해 지방공무원들의 능력을 획기적으로 향상시켜 자립형 지방화의 선도자로서의 역할을 수행해 나갈 수 있도록 제반 여건을 마련해야 할 것이다.

3. 주민과 NGO의 참여 확대, 책임성 강화

지방으로의 분권-분산을 촉진하기 위해서는 지방행정에 대한 주민과 NGO의 감시 및 참여가 대폭 확대되고 투명성이 증진되어야 한다. 중앙정부, 정치권, 중앙언론은 일반적으로 지방행정 내부에 존재하는 비효율과 낭비가 지방으로의 분권-분산을 가로막는 핵심적 요인이라고 지적하고 있다. 지방행정에 대한 중앙의 이 같은 불신을 해소하고 신뢰도를 제고하려면 주민과 NGO의 참여 확대를 통해 지방 자율적으로 비효율과 낭비, 무능과 부패의 문제를 해결할 수 있는 제도적 장치를 마련하는 일이 중요하다.

참여는 학습의 과정이고 학습은 부단한 혁신의 토대라 할 수 있다. 따라서 주민의 전반적인 참여 없이는 혁신 자체가 실질적으로 이루어질 수 없다. 이처럼 주민들의 참여를 통해 지방은 고유의 공동체의식을 창출해 나갈 수 있

다. 이러한 공동체의식이 없는 지방자치는 쟁점과 사건에 따라 공간적으로 이합집산하는 이익집단 정치에 불과할 수도 있다.

주민참여의 확대란 각 지방의 주요한 경제적·사회적·문화적 사업에 대한 의사결정과정에 주민들의 폭넓은 참여통로가 열려 있고, 또 적극적으로 참여하는 실천이 있음을 말한다. 이러한 주민참여의 확대는 지방자치제도의 성공적 운영에 필수적인 주민의 공동체의식과 시민의식을 강화함과 동시에 주민의 활발한 의견투입과 감시활동을 통해 정책과정의 혁신을 가능케 할 것이다. 더불어 주민 상호간, 주민과 자치기관간의 정보흐름을 통해 실효성이 있는 정책대안의 개발 등 합리적 의사결정에도 기여할 수 있게 된다.

지방분권과 지방혁신을 위해서는 NGO를 중심으로 하는 지방분권운동의 역할이 매우 중요하다. 시간의 흐름에 따라 분권-분산정책이 표류하거나 오히려 중앙집권과 수도권 집중으로 역류하는 현상을 예방하기 위해서는 NGO를 중심으로 분권·분산·분업화의 3분정책을 구체화할 수 있는 주민 참여적 실천이 요구된다. 현재 지방분권운동은 그 역사가 매우 일천함에도 불구하고 그 동안 분권-분산에 대한 공감대 확산운동, 지역기업 살리기 운동, 지역정체성 확립운동, 지역교육운동 등 다양한 영역에서 괄목할 만한 성과를 보여주고 있다. 앞으로도 NGO들은 지역혁신의 주체로서의 위상을 강화하고 지역사회 내외에 혁신네트워크를 구축하여 혁신역량을 결집하는 역할을 수행해 나가야 할 것이다.

Ⅴ. 결론: 새로운 미래를 위한 공동 실천

우리는 지금 집권-집중시대에서 분권-분산시대로 나아가는 세계사적 전환점에 서 있다. 이러한 전환을 위해 참여정부는 그 동안 분권-분산의 장애물이 되어온 외적 요인(강력한 중앙집권체제, 수도권 일극 집중 등)들을 적극적으로 해소해 나감으로써 국가균형발전의 기초조건을 충족하고, 궁극적으로 지방의 특성화 발전을 추진해나갈 계획이다. 따라서 앞으로 본격적인 분권화 개혁이 추진되면 점점 더 중요해지는 것은 지방 스스로가 자치, 혁신, 참여를 통해 자신의 힘으로 일어서려는 의지를 보여주는 일이라고 할 수 있다.

국가균형발전은 수 천년 동안 이어온 집권-집중의 관성을 극복해야만 하는 지난한 과제이다. 따라서 분권-분산의 새로운 패러다임을 통한 국가개조 프로그램을 성공시키려면 중앙과 지방이 긴밀한 협조체제를 구축해야만 한다. 그리하여 중앙과 지방이 유기적 결속을 통해 지방도 살리고, 나라도 발전시키는 '위대한 균형의 시대'를 일구어 나가야 할 것이다.

중앙집권적 국민국가를 개혁하여 보다 발전된 지방자치를 구현하고 이를 통해 지역불균형을 시정하기 위해서는, 더 나아가 탈냉전과 민족화해 시대를 맞이하여 동아시아의 '중추지역'으로 발돋움하고 있는 한반도 각 지역의 발전 잠재력을 극대화하기 위해서는 중앙과 지방 모두의 노력이 절실히 필요하다.

무엇보다 중앙집권체제를 분권화하여 유연하고 효율적인 국가체제를 구축하려는 중앙 스스로의 개혁 노력이 선행되어야 한다. 이와 함께 중앙의존에서 벗어나 자립하려는 지역차원에서의 새로운 각성이 뒤따라야 한다. 이러한 각성을 토대로 지방자치단체와 지방대학이 중심이 되어 지역혁신체계를 구축하여 지방의 자립능력을 강화하고, 더 나아가 지방분권과 국가균형발전을 위해 지역 시민사회의 다양한 NGO, 지식인, 언론인들이 광범위한 횡적 연대를 결성해나가야 한다. 그리고 이러한 연대를 전국적 차원으로 확산시키려는 노력도 병행해 나가야 할 것이다

국가균형발전을 통해 국민통합과 국가경쟁력 강화라는 두 가지 과제를 성공적으로 이루어내기 위해서는 중앙과 지방이 '균형국가'(집권과 분권의 균형)와 '균형발전 사회'의 비전을 공유하고 이에 기초해 긴밀한 상호협력을

이루어내는 일이 중요하다. 그렇게 해야만 분권-분산의 새로운 국가비전을 현실로 바꾸어 나갈 수 있게 될 것이다.