

# 국토균형발전정책 패러다임 변화와 지역의 대응방안

金 容 雄  
(국토연구원 부원장)

- I. 문제의 제기
- II. 국토균형발전정책 패러다임 변화
- III. 분권형 국토균형발전을 위한 지역의 대응방안
- IV. 맺음말

## I. 문제의 제기

국토균형발전은 지난 30여년간 우리나라 공간정책의 최대과제였다. 국토균형발전정책에서는 수도권 집중과 과밀해소와 지역간 균형발전을 동시에 추구해 왔다. 국토균형발전이 주요한 정책과제가 된 것은 1960년대 이후 정부주도의 산업화와 경제성장정책이 수도권의 집중과 지역간 불균형을 초래했기 때문이다. 산업화 초기단계인 1960~1980년간 수도권 인구는 520만인에서 1,330만인으로 3배 가까이 증가했으나 다른 지역의 인구는 수도권의 1/7에도 미치지 못하는 22% 증가에 불과했다. 산업화 초기단계 수도권 인구집중이 심화된 것은 정치, 경제, 문화의 중심기능 및 교육기회와 함께 산업 및 경제활동과 취업기회가 수도권에 몰려 있었기 때문이다.

1970년대 중반 이후 수도권의 집중과 지방의 상대적 쇠퇴화가 가시화되면서

국토균형발전에 대한 사회적 관심과 정책적 대응이 대두되기 시작했다. 가장 대표적인 것이 1975년에는 「서울시 인구분산계획」이, 1978년에는 「수도권인구재배치계획」이 수립됐다. 서울과 수도권의 인구집중방지를 위한 수단으로는 공업지역축소, 공장입지규제, 지방학생 서울진입 억제와 공공시설 분산 등 강력한 억제시책을 제시했으나 구체적 집행은 이루어지지 못했다. 국토균형발전정책이 본격적으로 추진된 것은 1982년 「제2차국토종합개발계획」 수립이후부터이다. 1984년 「수도권정비계획법」의 제정으로 수도권내 공장신증설 억제, 대규모건축물 신·증축 억제, 대학정원 규제시책 등이 제도적인 뒷받침을 지니고 추진되었고, 대학, 정부기관 및 공공기관의 지방이전과 지방산업단지개발, 용수, 도로 등 인프라 확충 및 조세, 금융인센티브제공 등 다양한 지역발전촉진시책이 병행하여 추진됐다.

이와 같은 국토균형발전정책의 본격적인 추진에도 불구하고 수도권의 집중과 지역격차 문제는 1980년대 이후에도 큰 개선이 이루어지지 못했다. 1980~2000년간 수도권에는 전국인구의 92.6%인 805만명이 집중된 반면, 전국토면적의 90%정도를 차지하는 여타지역은 수도권 증가인구의 10분의 1에도 미치지 못하는 64만명의 증가에 불과했다. 수도권과 지방간에는 인구의 양적성장 격차외에도 교육, 문화, 사회생활의 기회격차와 취업 및 소득수준 등 삶의 질적 격차가 발생하여 지방침체를 심화시켰다.<sup>1)</sup> 특히 수도권에는 고소득 전문직 비중과 사회적 지위와 통제력이 높은 대기업 본사·금융·언론·정보 및 공공부문의 중추기능의 2/3이상이 집중되어 있고, 부가가치의 새로운 창출원이 되고 있는 IT기술 및 정보분야가 90% 가까이 집중되어 지역간 생활수준과 발전잠재력의 격차를 초래하고 있다.

이는 그동안의 국토균형발전정책이 수도권의 과도한 집중과 지역격차를 해소하는 데 큰 역할을 못했음을 의미한다. 따라서 고질적인 수도권집중과 과밀문제를 해소하고 침체된 지역의 발전을 촉진하기 위해서는 새로운 정책대안의

---

1) 1998년 현재 1인당 소득세를 비교하면 전국을 100으로 보았을 때 서울은 267인데 비하여 가장 낮은 시·도는 27.5로 9.7배를 보이고 있고, 대부분 대도시를 제외한 광역자치단체는 평균 40% 수준에 불과하고 지방대도시 중 가장 높은 곳이 부산 80.5이고 나머지 대도시의 평균은 70에도 미치지 못하여 서울과는 3-4배의 차이를 보이고 있다 (OECD; 2000; 32).

마련이 필요하다. 새로운 국토정책 패러다임은 고질적인 지역격차의 해소역할만을 담당해서는 안된다. 생산양식과 경제-사회체제의 구조적 변화를 초래하는 새로운 정책환경변화에의 대응력을 갖추지 않으면 안된다. 이 같은 맥락에서 참여정부는 새로운 국가균형발전정책방향을 제시하고 있다. 이 글은 참여정부의 국가균형발전정책을 바탕으로 국토균형발전을 위한 새로운 정책 패러다임을 모색하고, 이에 맞는 지역발전정책방향과 전략을 제시하는데 치중하고자 한다.

## II. 국토균형발전 정책패러다임 변화

### 1. 새로운 국토정책환경의 대두

21세기에 들어서면서 국가주의 시대에서 개방화된 지구촌 시대로, 정부 주도 중앙집권의 시대에서 시장 지향의 지방분권의 시대로, 단일가치의 사회체제에서 다원화된 가치관과 사회체제 시대로의 구조적 전환이 진행되고 있다. 이와같은 급격한 사회-경제구조의 변화는 새로운 정책환경과 수요를 유발하고 있다 (김용웅, 1999; 513~568).

첫째, 가장 큰 변화 요인은 세계화의 전개이다. 세계화의 가장 큰 특징의 하나는 자본, 기술, 상품의 국가간 이동이 자유로워지는 것이다. 세계화는 관세의 장벽으로서 국경의 의미와 함께 정부규제력과 영향력의 약화를 의미한다 (Swyngedouw, 1992; 44). 국경의 의미와 정부의 규제력이 약화되면서 국가간 차별적 경쟁력은 줄어들는데 비해 독특한 문화와 제도적 물적기반을 지닌 지역간 경쟁력의 차이는 커지고 있다. 산업화시대 국가주의시대에는 국가발전이 지역발전을 좌우하는 요인이었으나 세계화시대에는 고유의 문화적 전통과 잠재력을 지닌 지역의 발전이 국가발전을 결정하는 요인이 되고 있다. 지구화된 개방경제체제 속에서 모든 생산요소의 이동은 자유로운 반면, 정보지식사회에서 새로운 경쟁력의 요소로 대두되고 있는 전통, 문화, 경관 및 지역적으로 축적된 기술, 제도, 관행 그리고 산업기반은 입지적 고착성이 매우 강하기 때문이다. 세계경제 중심지로 뉴욕, 런던, 파리, 프랑크푸르트와 함께 싱가포르, 홍콩, 상하이 등이 부상하는 것도 이 맥락에서 이해할 수 있다. 한편, 세계화로 인한 기

업과 자본의 자유로운 이동은 국가자원의 지역간 재배분을 통한 균형발전의 효과를 약화시키고 있다. 개방된 세계경제체제 속에서 변영지역의 입지규제 및 기업의 지방 분산시책은 후진지역의 발전으로 이어지지 못하고, 기업의 해외이주와 같은 부작용을 초래할 수도 있다. 지역균형발전을 위해서는 수도권에 집중억제보다는 지방의 기업유치여건개선과 산업 경쟁력의 강화가 핵심과제가 되는 이유가 여기에 있다(김용웅외 1999).

둘째, 지역화 현상의 증대이다. 세계화와 지역화라는 역설적 현상이 동시에 진행되고 있다. 지역화(localization)는 사회-경제문제의 해결에 있어 지역적 자원과 잠재력의 활용을 극대화하고, 지역중심의 자율적인 의사결정이 증대되는 현상을 의미한다. 지역화가 증대되는 현상은 첫째, 세계화가 진전되면서 지역의 문화, 전통, 경쟁력이 중시되게 되었고, 둘째, 지방자치 및 분권화로 지역사회의 자율성이 커지는 데 원인이 있다. 특히 세계화와 기술혁신으로 경제-사회적 변화가 급격히 전개되고 있는 데 지역별로 파급효과가 상이하게 나타나고 있고, 이에 대응방법이 달라지는 데도 큰 원인이 있다 (Morgan, 1992).

기술혁신은 기업간 경쟁을 심화시키고 있고 시장의 불확실성을 증대시키는 역할을 한다. 기업은 시장의 불확실성에 대응하고, 경쟁력을 높이기 위해 기업내 일관된 생산체제에서 벗어나 핵심역량의 강화에 치중하면서 대부분의 기술개발, 생산과정을 지역내 타 기업과 조직에 의존하는 지역화 전략을 채택하게 되었다. 이같은 생산체제의 지역화현상은 국제적 생산과 판매활동을 담당하는 다국적기업의 경우에도 예외는 아니다. 다국적 기업도 변화에의 대응력과 경쟁력의 확보차원에서 지역적 자원을 바탕으로 토착화된 생산시스템을 활용하는 지역에 뿌리내림(embeddness) 전략을 강화하고 있다.

셋째, 분권화와 수평적 협력관계의 확대이다. 분권화는 중앙에서 지방으로, 정부에서 민간으로 권한과 기능을 이양함으로써 지방과 민간부문의 자율성을 확대시킨다. 분권화의 요구에 따라 지방자치단체의 의사결정권과 재정운용권한이 확대되고, 중앙정부내에서도 특별행정기관 등 지방조직의 자율권이 확대될 것으로 전망된다. 분권화의 확대는 지역사회의 자율행정의지와 역량을 높이고 민간부문의 자율성을 증대시키는 반면 정부나 공공부문의 기능조정력 약화를 초

래한다. 정부나 공공기관의 조정역할의 약화는 중앙정부와 지방자치단체, 공공 및 민간부문간 새로운 관계설정과 협력의 필요성을 증대시키고 있다. 특히, 지방 분권화를 통한 지방자치단체의 자율권한이 확대되면서 중앙정부와 지방자치단체간 연계와 협력의 필요성과 노력이 증대되고 있다. 다른 나라의 경우에도 중앙정부는 효율적인 정책 추진을 위해 지역문제에 대한 이해와 대응력이 높은 지방정부와의 수평적 관계에서 협력과 파트너십 형성이 필수적인 요인이 되고 있다(Dunford & Kafkalas, 1992; 22).

넷째, 기술혁신과 네트워크 경제의 출현이다. 정보화와 기술혁신은 생산양식과 산업구조 재편을 가져온다. 중요한 변화의 하나는 고용과 부가가치 창출원이 상품의 생산에서 기술혁신, 디자인, 마케팅, 금융 등 생산자 서비스와 관광과 문화 등 무형의 지식과 서비스분야로 이동하는 것이고, 다른 하나는 시장수요와 상품개발의 급격한 변화를 유발하여 시장의 불확실성과 기업간 경쟁을 심화시키는 것이다. 새로운 부가가치원이 지식과 정보, 서비스분야로 이동하면서 혁신이 중요한 경쟁요인이 되고 있어 양호한 혁신여건의 제공이 새로운 지역정책과제가 되고 있다. 이와 함께, 기업들은 불확실성을 극복하고 경쟁력을 높이는 수단으로 타기업과의 연계와 제휴 강화하고 있다. 지리적으로 인접한 기업간 독특한 생산, 기술, 판매 네트워크 형성은 기업경쟁력의 요인이되고 있다. 이에 따라 산업집적과 지역혁신체제(RIS: regional innovation system) 형성, 그리고 이를 뒷받침하기 위한 산-관-학-민간의 협력체제 구축이 새로운 발전과제로 대두되고 있다. 특히 도시 및 지역발전에 있어 인접지역과의 협력, 제휴와 이의 실현을 위한 효율적인 네트워크 구축의 중요성이 커지고 있다 (김용웅, 2001; 475~503).

끝으로, 가치관과 사회기능의 다원화와 분절화의 심화이다. 가치관의 다양화는 매우 다원적이고 복합적인 사회적 이해관계를 유발하고, 이에 대응하는 사회기능 역시 전문분야별로 분절화되고 있다. 세계화, 분권화, 기술혁신 등으로 사회-경제적인 문제는 점차 복합적인 성격을 지니고 종합적인 처방에 대한 요구가 증대하고 있다. 다원화되고 분절화된 사회기능과 대응이 특정문제에 대한 해결이 어려워지면서 사회기능의 연계, 조정 및 통합의 필요성이 증대하고 있다. 지역문제는 복합적 원인을 지니고 있기 때문에 이의 해결을

위해서는 다양한 전문분야의 참여와 공동노력이 필요하다. 다양한 이해당사자 및 관련집단의 참여와 협력을 이끌어내기 위한 다양한 형태의 거버넌스 구축이 중요과제가 되고 있다 (김용웅, 2002).

## 2. 국토균형발전 정책패러다임의 변화

사회-경제구조의 변화는 정책의 패러다임 전환을 요구하고 있다. 21세기 새로운 정책환경 속에서 국토균형발전의 목표가 효율적으로 달성되기 위해서는 정책의 전략적 목표와 수단뿐만 아니라 국토균형발전에 대한 인식과 정책기조의 획기적인 전환이 불가피하다.

첫째, 국토균형발전에 대한 개념의 재정립이다. 개방적인 지구화된 경제체제 속에서 국토균형발전이란 모든 지역이 균등한 수준의 발전수준이나 형태를 지니는 것을 의미하는 것이 아니고, 모든 지역이 자기만의 개성과 경쟁력을 지니고 자립적으로 발전해나갈 수 역량을 갖추는 것이라고 할 수 있다. 참여정부는 지역간 발전수준의 산술적 균등을 의미하는 정태적 지역균형개념과 지역별 특화된 경쟁력과 혁신력을 극대화를 의미하는 역동적인 지역균형개념의 틀속에서 이를 설명하고 있다 (국가균형발전위원회, 2003).

둘째, 국토균형발전정책의 역할과 위상의 변화이다. 그동안 국토균형발전정책은 국가의 경제발전과 성장의 부작용을 치유하는 주변적 정책에 불과했다. 그러나 향후의 국토균형발전정책은 공간적 불균형의 해소 보다는 국가발전과 경쟁력을 높이는 수단으로서 역할과 위상을 지닌다. 이 같은 차원에서 참여정부에서는 국가균형발전정책을 전국가적 의제(national agenda) 즉 국정과제로 삼아 높은 정책우선순위를 부여하고 있다. 유럽의 대부분의 나라에서는 국토균형발전정책(territorial development policy)을 국가발전을 선도하는 국가정책으로 받아드려, 이의 효율적인 추진을 위해 분권형 국가발전체제를 구축·운영하고 있다.

셋째, 국토균형발전 정책목표의 전환이다. 그동안 국토균형발전정책에서는 수도권과 여타지역간 발전수준을 균등화하는 데 치중해 왔다. 그러나 향후의 국토균형발전정책은 지역의 자립적 성장과 경쟁력 강화에 치중해야 한다. 국

토균형발전정책이 국가발전을 선도하고 지역주민의 소득, 취업기회 증대 등 생활수준개선의 역할을 담당하도록 하기 위해서는 경쟁력을 지닌 지역경제기반구축이 우선되어야 하기 때문이다. 이 같은 국토균형발전정책 목표의 전환으로 수도권과 지방간 상생과 협력발전이 가능해 진다.

넷째, 국토균형발전정책의 추진전략의 전환이다. 지역간 발전수준의 균등화를 추구하는 가장 강력한 수단은 수도권 입지규제, 공장과 공공기관의 지방분산 등 영의 합적(zero-sum) 자원의 재분배에 치중했다. 그러나 지역의 자생력과 경쟁력을 중시하는 개성적 지역발전을 위해서는 입지규제 및 분산과 같은 자원재분배보다는 지역의 혁신성과 잠재력의 극대화를 유도할 수 있는 내부적 발전역량을 키우는데 치중한다. 참여정부의 지역혁신체제구축은 지역발전의 내부적 발전역량과 자립형 지역경제기반을 형성하는 주도적 추진전략이라 할 수 있다. 기존의 정책에서는 중앙정부 주도의 하향적이고 외부자원 의존적 시책 추진이 중시됐으나 향후의 국토균형발전정책에서는 지역자율의 상향적이고 내생적발전전략 추진이 중요하게 되었다. 지역단위의 발전전략에 있어서도 그동안에는 지역내 총량적성장을 촉진하는 전략에 의존했다면 앞으로는 질적개선, 경쟁력 및 지역내 복지효과 강화를 위한 전략을 중요한 의미를 지닌다. 이와 함께 정부주도의 획일적 시책추진에 있어서는 규범성이나 비전제시가 중요한 역할을 했으나 앞으로는 지역주민의 복지증진과 경쟁력있는 경제기반구축을 위해서는 실천가능과 실질적인 정책 효과가 중요한 가치를 지니게 된다.

다섯째, 지원 및 시책추진방식의 전환이다. 국토균형발전의 개념과 목표, 전략의 변화는 국토균형발전을 위한 지원방식과 시책의 추진방식 변화를 함께 초래하고 있다. 그동안 국토균형발전정책에서는 기업에 대한 직접적 규제와 지원 등 정부의 직접 개입방식에 의존했으나 새로운 정책 패러다임에서는 창의적이고 자유로운 기업여건의 형성 등 정부의 간접지원방식을 채택하고 있다. 재정의 지원에 있어서도 그동안에는 지역간 형평성 차원에서 시책의 경제성을 간과했으나 새로운 정책 패러다임에서는 지원 시책과 사업의 경쟁력과 효과성을 중시한다. 이에 따라 지역발전 시책이나 사업의 부문별 개별적 산발적 사업 추진방식보다는 다양한 부문의 시책과 사업을 상호연계하여, 통합적으로 추진

하여 시너지 효과를 높이는 것이 중시된다(김용웅, 2003a; 95-6).

여섯째, 국토균형발전정책의 추진주체의 변화이다. 국토균형발전의 추진주체변화는 크게 두가지 차원에서 살펴 볼 수 있다. 하나는 추진주체의 정부계층구조상 변화이다. 즉 그동안에는 중앙정부가 국토균형발전정책의 수립 및 집행에 있어서 주도적 역할을 했으나 새로운 국토정책 패러다임속에서는 지역사회가 주도적 추진주체가 됐다. 지역의 개성과 자율을 극대화하기 위해서는 지방자치단체와 지역사회가 주도적 추진주체가 될 수 밖에 없다. 다른 하나는 국토균형발전추진 주체의 성격변화이다. 그동안에는 국토균형발전정책은 정부 및 공공기관이 전담하는 체제였으나 새로운 국토정책 패러다임 속에서는 산-학-연 등 민-관협력체가 핵심적인 추진주체로 등장하고 있다. 국토균형발전정책의 추진에는 다양한 정부부서 및 기구간의 협력이 필요하기 때문에 관련기관, 조직집단간 연계, 협력, 통합을 위한 집단적이고 협동적 추진주체로서 다양한 계층의 거버넌스체제가 등장하고 있다. 이 같이 집단적이고 협동적인 통치체제가 확대되면서, 국토균형발전정책 추진을 위한 전담조직이 증대하고 있다. 그동안에는 국토균형발전정책은 중앙정부에서는 관련부처에 산발적으로 분담되어 있고, 지역단위에서는 지방자치단체가 담당해왔다. 그러나 국토균형발전정책에서 경쟁력과 자립적 지역경제기반 구축 등 전략적 목표가 중시됨에 따라 이를 전담하는 추진기관의 중요성이 커지고 있다. 국가단위에서는 프랑스의 국토발전기획단(DATAR), 영국의 지역정책조정위원회(RCU) 등이 있고 지역단위에는 독립기관 형태인 유럽의 지역발전전담기구(regional development agency)가 대표적인 사례이다 (김용웅, 2002).

이 같은 국토균형발전정책 패러다임의 변화는 서구 여러나라에서는 1980년대 이후 일반화된 현상으로 받아드리고 있다 (Stohr, 1989; 192). 참여정부의 국가균형발전전략은 실천가능성이나 실질적 효과보다는 당위성과 비전제시에 치중하고, 공공기관 지방이전 등 물적시설위주의 재배분 정책수단을 채택하고 있으나 기본적으로 국가균형발전에 있어 지역내부역량 강화와 자율적 지역발전추진을 강조하고 있어 기본적으로는 새로운 정책패러다임을 반영하고 있다고 할 수 있다.



< 국토균형발전 정책 패러다임의 변화 >

구 분	전통적 패러다임	새로운 패러다임
정책목표	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 지역간 발전수준 균등화 추구 (지역간 격차 완화)</li> <li>- 지역내 물적기반, 생산규모확대 (지역의 총량적 성장)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 자립적 지역경제성장기반 강화 (지역경제의 자생력 강화)</li> <li>- 지역고용, 소득 등 생활수준향상 (지역의 복지효과 증진)</li> </ul>
대상지역	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 수도권외의 지방발전</li> <li>- 낙후지역 발전 (확정적 행정지역)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 수도권 포함 전국의 모든 지역</li> <li>- 다양한 정책지원지역 발전 (가변적 기능지역)</li> </ul>
추진전략	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 수도권집중억제와 지방이전 (하향적 외부자원 의존적 전략)</li> <li>- 지역물적기반 및 생산규모 확대 (규범성과 비전제시 중시)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 지역잠재력, 내부역량강화전략 (상향적 내생적발전전략)</li> <li>- 경쟁력과 지역경제효과증진전략 (실천가능성과 실효성 중시)</li> </ul>
지원시책 및 추진방식	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 정부의 직접규제 및 지원중시</li> <li>- 인프라 확충, 제조업위주지원</li> <li>- 정치 차원의 형평적 재정지원</li> <li>- 부문별, 사업별 개별지원방식 (사전적 통제 중시)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 지역사회주도위한 간접지원중시</li> <li>- 문화, 관광 등 지역특화분야지원</li> <li>- 경제성, 효과성 차원의 재정지원</li> <li>- 부문별 통합, 일괄지원 방식 (사후평가와 관리 중시)</li> </ul>
추진방식 및 체계	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 중앙정부 주도의 획일적 추진</li> <li>- 공공기관 주도 추진체계</li> <li>- 복지행정의 포괄적 수행체계 (포괄적 추진체계)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 지역자율의 다원적 추진 촉진</li> <li>- 정부계층간, 민-관협력추진체계</li> <li>- 전략부문의 전담수행체제 도입 (전략적 추진체계)</li> </ul>
정책효과	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 영의 합적 지역간 균등발전</li> <li>- 물적·총량적 지역성장 촉진 (거시적 지역성장)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 가치창출적 지역간 상생발전</li> <li>- 지역잠재력 및 주민복지증진 (주민복지 및 자립성 강화)</li> </ul>

### Ⅲ. 분권형 지역발전을 위한 지역의 대응방안

#### 1. 분권형 지역발전의 추진과 대응과제

국토균형발전정책 패러다임 변화는 지역적 차원의 발전전략의 획기적인 전환을 요구하고 있다. 새로운 국토균형발전정책의 방향은 크게 두가지로 요약할 수 있다. 하나는 국토균형발전정책이 지역간 형평성의 확보 보다는 국가경제발전과 경쟁력 강화와 함께 지역의 내생적 발전역량 강화를 중시하는 것이고, 다른 하나는 정책의 수립과 추진에 있어 지역적 자율과 다양한 공공 및 민간조직과 집단간 협력을 중시하

는 것이다.

이 같은 정책목표와 전략의 실현을 위해서는 지역단위에서 중앙정부와 지방자치단체가 협력하여 지역발전을 자율적으로 추진할 수 있는 분권형 지역발전추진체제 구축이 필요하다. 지역의 경쟁력과 내생적 발전역량을 갖추고, 지역중심의 자율적 내생적 지역발전을 추진하기 위해서는 지역에서는 가장 우선해야 할 것은 무엇인지? 지역발전정책 기조와 전략은 어떻게 변하게 될지? 등을 살펴 대응방안을 마련하는 노력이 필요하다 (김용웅, 2003b).

## 2. 분권형 지역발전의 목표와 전략

### 가. 주민밀착형 실용적 지역경제발전

그동안 대부분의 지역발전시책은 장기적인 장미빛 청사진 속에서 외형적이고 총량적인 성장만을 지향해왔다. 그러나 지방분권시대의 지역발전은 지역주민과 민간부문의 참여와 파트너십을 강조하고 있다. 지역발전시책과 사업이 정당화되기 위해서는 사업추진의 실질적인 효과가 지역주민에게 돌아갈 수 있어야 한다. 앞으로 생산양식과 경제구조 전환에 따라 실업이 심각한 지역문제로 등장할 가능성이 있기 때문에 지역발전사업과 시책은 지역의 고용기회 확대와 주민소득 증대를 최우선 목표로 해야 한다. 비록 장기적인 차원에서 총량적인 차원에서 지역발전이 가능하다 하더라도 실천 가능성이 미흡하거나 지역주민이나 기업에게 실질적인 경제혜택을 주지 못하는 경우, 지역발전정책 추진의 정당성 확보와 함께 지역사회의 참여와 협력을 이끌어내기 어렵게 된다.

따라서 향후의 지역발전정책 추진에서는 실질적 지역경제효과가 분명하지 않은 거대 프로젝트의 추진보다는 고용 및 소득 증대 등 지역경제에 실질적인 효과를 줄 수 있는 실천 가능한 시책과 사업에 치중해 나가야 한다. 예를 들면, 산업부문에 있어서는 그동안에는 대규모 산업단지의 조성이나 새로운 기업의 유치 등 외형적이고 총량적인 성

장지향적 사업에 치중해 왔으나 앞으로는 지역내 기존 입지업체의 기술혁신, 생산성, 마케팅 및 지역연계 활동을 지원하는데 노력할 필요가 있다. 기존업체의 경쟁력이 높아지고 생산량이 증가하고 지역내부의 거래가 증대하면 기업유치 이상의 지역경제효과를 거둘 수 있기 때문이다. 해외사례연구에 의하면, 지역고용증가의 60%이상이 기존업체의 생산증대에 의하여 이루어지고 있는 것으로 밝혀져 지역발전기관(RDA)에서는 외국인 투자 및 기업유치 일변도 전략에서 벗어나 기존업체의 기술혁신, 생산 및 마케팅 등을 지원하는 고객관리 및 지원시책(account management)을 확대하고 있다(김용웅·차미숙 2000:10).

#### 나. 효율지향적 지역특화발전

그동안 지역발전정책의 기조는 다분히 형평성 논리를 바탕으로 규범성을 지녀왔다. 지역내에서 사업의 선정 등은 주민생활불편이나 지역내 형평성을 강조해 왔다. 그러나 지방분권시대 실질적 지역경제효과를 높이기 위해서는 지역경제 및 산업의 경쟁력을 높여야 한다. 앞으로 지역발전시책 추진에서는 경쟁력과 효율성을 바탕으로 한 특성화된 지역발전을 추진해야한다.

그동안 지역발전시책과 사업의 추진에 있어 효율성이나 실효성 높이기 위해서는 지역적 경쟁력이 높은 부문의 산업육성과 경제활동의 활성화를 집중적으로 추진해야 한다. 그동안 지역발전시책과 사업은 일반복지행정과 차별성없이 추진돼 왔기 때문에 전문성이나 경영능력 등이 요구되지 않았으나 효율성 위주의 지역발전전략을 추진하기 위해서는 전문인력 확보와 전문조직의 활용이 필요하다. 이 같은 맥락에서 최근 산업육성, 기술혁신 및 도시경제 활성화사업 등을 전담할 수 있는 지역발전기구(RDA)의 설치문제가 활발히 논의되고 있다.

지역발전의 경쟁력을 갖추기 위해서는 「선택과 집중전략」이 불가피하다. 이에 따라 참여정부의 지역별 특성과 강점을 살리는 차원에서 지역혁신체제 구축과 전략산업육성 시책을 추진하고 있다. 그러나 지

역특화산업 육성이나 개성적 발전전략의 전제는 전략산업의 육성이 지역주민에게 취업기회를 제공하고, 소득을 증대시키는 실질적인 경제혜택을 주는 데 있기 때문에 산업기반도 형성되지 않은 첨단산업위주의 지역기술혁신체제 구축과 전략산업육성시책은 정책의 실효성을 약화시키고 자원의 낭비를 초래하는 원인이 될 수 있어 이에 대한 대책이 요구된다.

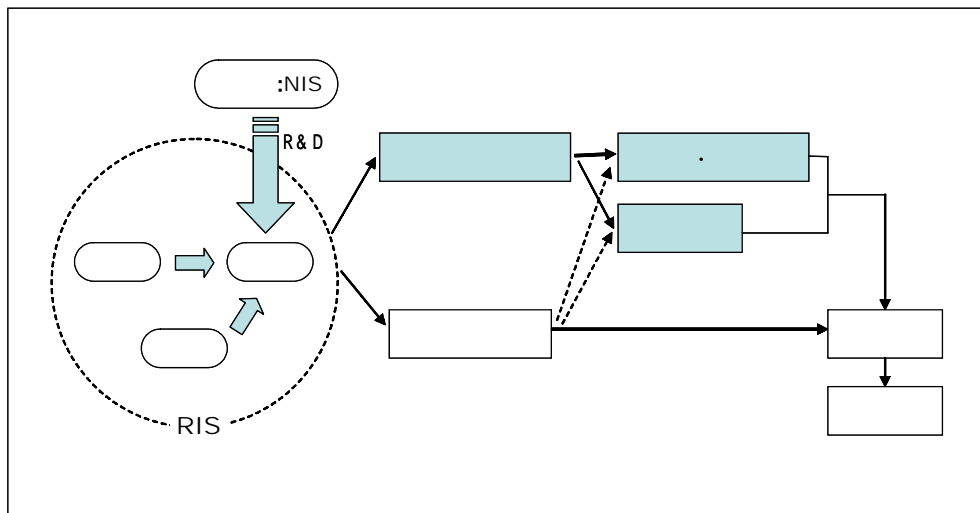
#### 다. 혁신지향적 지역발전

지역발전시책은 고용과 소득증대와 같은 단기적인 정책목표의 달성과 함께 지역이 지속적으로 발전할 수 있는 경쟁력과 발전역량을 갖추는 데 목적이 있다. 참여정부는 지방대학을 지역혁신의 중심거점으로 삼아 지역의 기술혁신과 전략산업 육성을 기본전략으로 하고 있다. 지역내 기업이 혁신역량을 갖추기 위해서는 지역사회의 기술적, 제도적, 문화적 전통과 기반을 함께 갖춘 통합적 지역혁신체제(RIS) 구축이 중요한 과제가 되고 있다.

기술혁신체제 구축의 핵심은 대학과 민간기업이라고 할 수 있다. 참여정부의 지역균형발전위원회에서는 지방대학을 지역특화산업의 기술혁신, 정보, 지식의 생산과 보급의 거점으로 육성하는 데 치중하고 있다. 그러나 이같은 시책이 성공하기 위해서는 새로운 첨단기술을 개발해 나가는 노력보다는 지역산업의 기술혁신과 상품개발을 촉진하는 데 기여할 수 있어야 한다. 대학과 민간기업간 연계과 협력체제의 구축은 지역경제효과의 증진뿐만 아니라 산-학간 긴밀한 연계나 협력관계 없이는 대학의 기술혁신 능력의 발휘가 어렵게 되기 때문이다. 그러나 대학의 육성보다 중요한 것은 기업상호간 정보, 생산, 판매에 관련된 집단적 연계·협력체계인 산업 클러스터를 형성하는 것이다. 개별기업의 경우 시장의 불확실성에 대응하고 경쟁력을 높이기 위해서는 핵심역량에 집중적인 투자를 하고, 기술개발, 상품개발·공정에 있어 타기업과 활발한 연계·협력·제휴를 통한 시너지 효과를 높일 수 있어야

한다2).

지역혁신체제(RIS)란 지역내 대학과 연구기관, 민간기업, 생산자서비스업, 및 기업에 다양한 재정·금융 및 기술지원을 제공하는 수많은 정부 및 공공기관 등 이해관계집단을 함께 묶어 상호유기적인 연계와 협력체계를 갖추는 데 치중해야한다. 이와같은 지역혁신 클러스터는 정책의지나 지원시책만으로 이루어지지 않는다. 여기에는 기업과 대학·연구기관 등 이해집단을 연계시켜주는 중계전문가(brokers)와 이를 뒷받침하는 제도적 기반이 있어야 한다(김용웅, 2003a:99-100).



자료: 국가균형위원회(2003)

<그림> 지역혁신체제에서 지방대학의 역할

## 라. 협력과 통합지향적 지역발전

그동안 지역발전시책과 사업은 부문별 사업주체별로 산발적으로 추진되었다. 이같은 현상은 지역발전전략의 목표가 추상적이고 뚜렷하지 못한 상태에서 상호연계와 조정없이 시책과 사업이 추진되기 때문이다. 앞으로 자립형 지방화 즉 경쟁력을 지닌 자립적 지역경제기반을 효율적으로 구축하기 위해서는 다양한 시책과 사업간 연계와 통합을

2) 지역혁신체제는 지방정부, 지방대학, 기업, NGO, 지방언론 및 연구소 등 지역내 혁신주체들이 지역의 연구개발·생산과정이나 행정제도 개혁, 문화활동 등 다양한 분야에서 역동적으로 상호협력함으로써 혁신을 창출하고 지역발전을 도모하기 위한 체계를 말한다. 이탈리아 북부의 제3이태리, 미국의 리서치 트라이앵글, 실리콘밸리, 영국의 캠브리지과학단지, 독일의 바덴뷔르템베르크 등 선진 각국은 지역혁신체제를 통해 다양한 신성장 동력을 마련하고 있다.

이를 수 있는 전략적 추진이 필요하다.

지역발전 핵심시책과 사업추진의 목적을 효적을 효율적으로 달성하기 위해 산발적으로 추진되던 부문별 개별사업을 연계하여 패키지화하여 추진하는 전략이 필요하다. 패키지 프로그램(package program)이 효율적으로 운용되기 위해서는 연계사업의 패키지화도 필요하나 이의 실현을 위해 다양한 민-관조직, 집단간 「협동화 전략」이 필요하다. 특히 향후의 국토균형발전정책의 성공여부는 자원의 효율적인 이용과 시책과 사업추진의 효과를 높일 수 있도록 다양한 이해당사자간의 협력과 제휴 등 공동노력이 노력이 촉진되어야 한다. 이를 위해서는 지역사회내 이해당사자간 협력, 민관 협력(private-public partnership)의 활성화와 함께 인접지역간 자원의 공유, 공동사업과 계획 추진 등 지역간 협력을 촉진하고, 중앙정부와 지방자치단체간의 협력을 강화하는데 치중할 필요가 있다. 현재 시·도 단위에서는 기술개발, 기업육성 및 지원 등 지역발전과 관련된 서비스와 지원제공을 위해 산업자원부, 과학기술처, 중소기업청 및 건설교통부 등 정부부처 산하의 20개 이상의 조직과 프로그램이 산발적으로 운영되고 있어 중앙정부 지역조직 상호간 연계와 협력 및 통합이 주요한 과제가 되고 있다. 영국, 스웨덴 등에서는 중앙부처간 정책의 조정과 예산지원 및 시책 추진의 일원화 (single window policy delivery) 등을 위해 중앙정부 지방종합청(GOR: government Office of regions)의 설치 및 지방장관(regional prefet)의 임명 등 중앙정부와 지방자치단체간간의 수평적 협력을 위한 거버넌스 체제 구축에 치중하고 있다 (김용웅, 2003a).

#### IV. 맺음 말

국토균형발전정책의 근본적인 패러다임이 변화되고 있다. 국토균형발전정책은 지역간 균등한 발전수준의 확보보다는 모든 지역이 고유의 잠재력을 극대화하여 세계화된 시장경제체제 속에서 경쟁력과 자립성을 지닌 경제주체가 되는 데 근본 목적이 있다. 자립적 경쟁력을 지닌 지역경제기반을 구축하기 위해서는 지역

내 잠재력과 경쟁력을 지닌 특화부문의 육성과 이를 위한 지역사회의 자율적인 참여와 창의적이고 협동적인 노력이 필요하다. 이 같은 맥락에서 중앙정부와 지방자치단체간 연계와 협력관계 속에서 자율적 지역발전을 추진하는 분권형 국토균형발전체제 구축의 필요성이 높아지고 있다.

새로운 국토정책 패러다임의 실현을 위해서는 중앙정부 차원의 시책과 제도의 혁신과 함께 지역발전시책의 추진에 있어서 새로운 접근과 전략이 모색되어야 한다. 지역자율과 참여의 촉진을 위해서는 지역사회의 신뢰확보가 가장 중요하다. 그동안 지역발전목표는 총량적이고 거시적인 성장 등 주민생활과의 밀착성이 높지 못했다. 성공적인 자립적 지역발전을 위해서는 지역발전효과가 주민의 고용과 소득의 증대와 같이 실용적이고 실질적이어야 한다. 지역발전시책이 실질적인 효과를 발휘하기 위해서는 지역발전시책과 사업이 실천가능해야 한다. 청사진 제시적 시책이나 사업과 같이 규범성을 강조하기 구체적 실천력을 확보하는 것이 중요하다. 한편 새로운 국토균형발전정책에서는 경쟁력을 갖춘 지역경제기반 구축을 중시한다. 이를 위해서는 효율성과 경쟁력을 갖춘 지역발전시책과 사업에 우선순위를 두어야 한다. 지역발전시책의 추진에 있어서도 효율성과 경제성의 확보가 매우 중요한 과제가 된다. 그동안 지역발전관련 시책과 사업이 산발적으로 추진되어 중복과 혼란을 초래하였으나 앞으로는 다양한 지역발전시책과 사업을 전략적으로 연계, 조정하여 통합적으로 추진함으로써 투자의 시너지 효과를 거두는데 치중해야 한다. 이를 위해서는 개별사업의 제시보다는 산업지원, 도시개발, 사회간접자본시설 계획 및 사업을 전략적으로 연계하여 지역발전을 촉진할 수 있도록 「패키지형」 시책과 사업개발에 치중할 필요가 있다.

끝으로 새로운 국토균형발전정책 패러다임의 실현을 위해 지역발전을 위한 지역사회의 내부적 역량을 육성하는 것이다. 지역발전을 내부적 역량이란 지역내 산재한 잠재적 자원을 동원하고, 지역발전에 관계가 있고, 기여할 수 있는 기관, 조직, 집단의 자율적인 참여와 협동적 노력을 이끌어 낼 수 있는 체제와 실행력이라 할 수 있다. 이 같은 맥락에서 지방자치단체, 지역내 정부기관, 대학, 금융기관, 민간기업 등이 수평적 연계와 협력을 통하여 다양한 형태의 지역발전을 추진할 수 있는 다원적 지역 거버넌스 체제의 구축이 새로운 과제가 되고 있다. 지

역이 중심이 되어, 자율적, 협동적으로 지역발전을 추진하는 것은 새로운 시책이나 제도의 도입만으로 이루어지지 않는다. 지역사회의 인식과 관행이 바뀌어야 하고, 실천능력이 따라 주어야 한다. 시대의 변화를 예견하고, 이에 대응할 수 있는 전략을 마련하여 지역사회를 설득하여 참여를 유도할 수 있는 지역적 지도력의 발휘가 어느때보다 절실하다.



## 참 고 문 헌

- 김용웅(2003a) 지역중심의 분권형 국토발전체제구축방안, 국토 3월호, 94~103.
- 김용웅(2003b) 지방분권시대의 국토균형발전전략과 지역의 대응방안, 대한국토·도시계획학회 대구경북지회 학술세미나 “지방분권시대의 대구경북의 발전과제, 2003. 6. 26.
- 김용웅(2002) 분권시대, 협력·제휴형 지방자치모델, 자치행정 7월호, 16~19.
- 김용웅(2001) 지역간 연계, 협력의 이론적 배경과 발전방향, 이정식·김용웅(역음) 세계화와 지역발전, 한울 아카데미, 475~503.
- 김용웅(1999) 지역개발론, 법문사.
- 김용웅(1997) 경제의 지방화와 지역개발정책, 국토, 9월호, 24~31.
- 김용웅·차미숙(2000) 유럽의 지역개발 성공사례와 동향, 국토연구원.
- 김용웅외 (1999) 개성있는 지역 창출, 제4차국토계획 지역발전부문, 국토연구원
- 국가균형발전위원회(2003) 국가균형발전의 비전과 과제, 2003. 5.
- OECD (2000) OECD 한국지역정책보고서, 국문판, 국토연구원·건설교통부
- Dunford, Mick & Grigoris Kafkalas (1992) The Global-Local Interplay, Corporate Geographies and Spatial Development Strategies in Europe, in Dunford, Mick & Grigoris Kafkalas (eds.) Cities and Regions in New Europe, Belhaven Press, London, 3-38.
- Morgan, Kevin (1992) Innovating by Networking: new models of corporate and regional development, in Dunford, Mick & Grigoris Kafkalas (eds.) Cities and Regions in New Europe, Belhaven Press, London, 3-38.
- Stohr, W. (1989) Regional Policy at the Cross-roads: an overview, in Albrechts, L. et al., (eds.) Regional Policy at the Cross-roads: European Perspectives, Jessica Kingsley, London.
- Swyngedouw Erik, A. (1992) The Mammon Quest: Globalization, Interspatial Competition and the Monetary: the Construction of New Scales, in Dunford, Mick & Grigoris Kafkalas (eds.) Cities and Regions in New Europe, Belhaven Press, London, 3-38.