

참여정부의 지역균형발전 전략과 과제*

주 성 재**

Evaluating Strategies for Regionally Balanced Development of the Roh Moo-hyun Government*

Sungjae Choo**

요약 : 현재 참여정부에서는 지역균형발전을 높은 우선순위의 정책목표로 삼고 이를 위한 다양한 정책수단을 강구하고 있다. '전국이 개성 있게 골고루 잘 사는 사회 건설'을 비전으로 하고 '자립형 지방화'를 전략으로 삼고 있는 정책의 틀은 각 지역의 독자적인 발전을 추구한다는 점에서 긍정적으로 평가되지만, 문화·사회적인 발전보다는 경제적 측면에 치중되어 있다는 점이 지적된다. 이에 따라 정책수단에 있어서도 지역혁신체계나 전략산업, 산업클러스터 등 산업, 기술, 경제를 중심으로 제시되어 있다. 이 논문에서는 향후 지역균형발전 정책이 균형발전의 개념을 명확히 설정하고, 기존 정책의 미진한 점을 철저히 평가하며, 지역특성에 맞는 다양하고 신선한 정책을 도출할 것을 제안한다. 아울러 실행성을 도모하도록 하며, 효율적인 추진체계를 마련할 것을 제시한다.

주요어 : 참여정부, 지역균형발전, 자립형 지방화, 지역혁신체계, 산업클러스터

Abstract : The Roh Moo-hyun Government of Korea with highest priority establishes policy framework and measures to accomplish the goal of regionally balanced development. With the vision "constructing a country in which every region provides high quality of life with its own specificity" and basic strategy "self-sustained localization", the policy framework is geared to economic aspects of development, rather than cultural or social aspects. Subsequently, policy measures are also focused on such economic tools as regional innovation system, strategic industry, or industrial cluster. This paper suggests that future policy of balance development should set clear definition of balanced development, be based on a through evaluation of the past policy measures, and draw several fresh ideas which match characteristics of each region. These policy directions should be given higher power of practice with efficient organizational support.

Key words : Roh Moo-hyun Government, Regionally balanced development, Self-sustained development, RIS, Industrial cluster

1. 문제제기

참여정부 출범 이후 지역정책의 붐이 일고 있다. 참여정부가 설정해 놓은 많은 국정과제가 직접, 간접적으로 지역정책과 관련을 맺고 있는 것이다. 이것은 정책의 관심이 과거 비공간적인 것에 치중하던데서 탈피하여 공간적인 측면을 강조하는 쪽으로 방향을 전환하고 있다는 것을 의미한다. 우리 사회의 문제가 공간 또는 지역의 문제와 연결되며, 궁극적으로 공간정책으로 해결되어야 함을 인식하는 계기가 마련되었다는 것을 의미하기도 한다. 이것은 공간문제를 연구하는 지리학 또는 지역개발 관련 학문의 붐을 일으킬 수 있는 매우 좋은 계기

가 될 수 있으리라 생각된다.

지역정책이 많이 제시되는 것은 좋으나 지나친 난무는 문제가 될 수 있다. 실행의 효과나 가능성에 대한 검증 없이 정책만 나열하는 것은 문제의 소지를 제공한다. 특히 지역과 관련된 정책은 한번 시행되면 되돌리기가 매우 어렵기 때문에 신중할 필요가 있다. 현시점에서 지역정책에 대한 평가가 필요한 이유가 바로 여기에 있다. 우리가 알고 있는 지역정책의 이론적 바탕, 기존 지역개발의 기초, 실행현황, 실효성 등에 기초한 평가가 필요한 것이다.

이 논문에서는 그동안 2003년 2월 이후 참여정부의 출범 이후 설정, 추진해온 지역균형발전 정책

* 이 논문은 2003년7월25일 한국지역지리학회 하계학술발표대회 심포지움에서 발표된 내용을 수정·보완한 것임.

** 경희대학교 지리학과 조교수(Assistant Professor, Department of Geography, Kyung Hee University)(sjchoo@khu.ac.kr)

참여정부의 지역균형발전 전략과 과제

을 평가하고 이에 근거한 몇 가지 제언을 하고자 한다. 참여정부가 제시하는 정책과제는 거의 모든 것이 지역 차원의 문제와 연결되었으나 여기서는 지역균형발전과 직접적으로 연결되는 것만으로 평가의 대상을 삼고자 한다.

평가를 한다고 할 때 우선적으로 염두에 두어야 할 것은 과연 우리가 무엇을 이상향으로 삼을 것인가, 즉 평가의 근거가 무엇인가 하는 점이다. 지역균형발전의 모범적인 모델이 무엇이며 이를 위한 바람직한 정책수단이 무엇인지, 그 목표수준이 필요한 것이다. 그러나 이에 대한 정답은 없다. 우리는 기존에 논의되어 오는 지역정책의 이론과 실행수단, 그리고 현재까지 진행되어 온 정책의 실행성과 효과에 의존할 수밖에 없다. 여기서의 논의도 이에서 크게 벗어나지 않을 것이다.

2. 참여정부의 지역균형발전 정책 개요

1) 12대 국정과제와 지역균형발전 과제

참여정부는 외교·통일·국방, 정치·행정, 경제, 사회·문화·여성의 4개 부문에서 향후 5년 동안 핵심적으로 추진해나갈 과제 12개를 선정하고 있다(표 1). 이 중에서 지역균형발전과 직접적인 연관을 갖고 있는 과제는 '지방분권과 국가균형 발전'과 '동북아 경제 중심국가 건설'의 2개 과제이다.

이를 보다 구체적으로 살펴보면 <표 2>와 같다.

먼저 '지방분권과 국가균형 발전' 과제를 실현하기 위해서 지방분권의 획기적 추진, 국가균형 및 지역별 특성화 발전, 지방대학 및 지방문화 육성, 신행정수도 건설의 4개 세부과제를 설정하고 있다. 한편 '동북아 경제 중심국가 건설' 과제를 위해서는 국토의 균형발전과 산업발전 전략 병행, 경제자유구역의 조성 및 금융 국제화, 동북아 물류 중심기지 구축, IT 등 첨단산업·비즈니스 허브화, 남북 경제교류협력 촉진 및 대외 환경 조성 등의 방향을 설정하고 있다. '동북아 경제중심국가' 과제의 성격상 구체화된 프로그램은 아직 많지 않은 것으로 보인다.

이 두 과제의 추진은 2개의 위원회와 1개의 기획단 등 3개의 전담팀(task force)이 맡고 있다. 지방분권은 '지방분권 및 행정혁신 추진위원회'가, 국가균형 및 지역별 특성화 발전과 지방대학 및 지방문화 육성은 '국가균형발전위원회'가, 신행정수도 건설은 '신행정수도추진기획단'이 행정부처의 지원을 받아 추진하고 있는 것이다. 이 논의에서 다루고자 하는 것이 이 중 국가균형발전위원회가 추진하고 있는 2개 과제이다.

현재까지 이들 각 과제를 주제로 하는 국정보고회의가 순차적으로 진행되고 있다. 2004년 1월 29일에는 대전 정부종합청사에서 국가균형발전위원회 주관으로 "지방화와 균형발전시대" 보고대회를 열면서 경제성장을 뒷받침하는 종합적인 국토비전을 "상생과 도약을 위한 신국토 구상"이라는 제목

표 1. 참여정부의 12대 국정과제

표 2. 12대 국정과제 중 지역균형발전 관련 세부 과제

자료: 청와대 홈페이지(<http://www.cwd.go.kr>)에서 필자 정리

으로 발표한 바 있다.

2) 지역균형발전 정책의 구체적 내용

이상에서 정리한 바 참여정부의 핵심적인 지역 균형발전 정책과제인 ‘국가균형 및 지역별 특성화 발전’과 ‘지방대학 및 지방문화 육성’의 기본적인 추진방향은 국가균형발전위원회가 2003년 5월 발간한 『국가균형발전의 비전과 과제』에 잘 나타나 있다.

여기서 우선 과제의 명칭을 흔히 사용되어 오던 ‘지역균형발전’ 또는 ‘국토균형발전’이 아니라 ‘국가균형발전’이라고 광범위하게 지정한 것이 이채롭다. 이것은 다음 세 가지 의미를 갖는다고 알려진다¹⁾. 즉, 지역간의 균형적인 발전은 국가적으로 중요한 문제로서, 중앙과 지방간의 역할을 재조정하는 국가혁신 차원의 과제이며, 인프라 구축과 같은 물리

적 수단뿐 아니라 사회, 문화, 제도 등 지역발전의 다양한 프로그램을 필요로 한다는 의미를 갖는다는 것이다.

(1) 비전과 전략

참여정부가 세워 놓은 국가균형발전의 비전, 즉 목표는 ‘전국이 개성있게 살고루 잘사는 사회 건설’이며 하위 목표는 ‘국민통합과 국가경쟁력 강화’이다. 기본적으로 수도권과 비수도권의 정체가 중앙집권체제하에서 추진된 일극 집중형 발전 모델의 결과라고 보고 이를 극복하기 위하여 새로운 분권-분산 발전모델로의 전환이 불가피하다는 관점에서 출발한다(그림 1).

이러한 비전을 추진하기 위한 전략은 ‘자립형 지방화’라는 말로 압축된다. 이것은 수도권과 비수도권이 함께 번영할 수 있는 ‘상생전략(win-win strategy)’에 근거하여 내생적 발전전략을 통해 지방이 스스

참여정부의 지역균형발전 전략과 과제

자료: 국가균형발전위원회, 2003, 『국가균형발전의 비전과 과제』, p.9.

그림 1. 참여정부의 국가균형발전 비전과 전략

로의 힘으로 일어설 수 있는 기반을 마련하지는 것이다. 이를 위해 지역의 잠재력과 비교우위를 극대화하는 '역동적 균형'과 전국 최소기준(national minimum)을 충족하는 '통합적 균형'을 병행하여 추진하는 것으로 되어 있다. 즉, 각 지역에 동일한 기회를 제공하는 것을 전제로 하여 지방정부의 자치권을 신장하고 지방사회의 혁신능력을 제고함으로써 모든 지방의 역동적 발전을 추구하되, 불가피하게 나타나는 지역간 격차 문제의 확대를 방지하기 위하여 최소기준을 선정한다는 것이다.

(2) 주요 추진과제

'전국이 개성 있게 골고루 잘사는 사회 건설'을 위한 추진과제는 네 가지이다. 자립형 지방화를 위한 지역혁신체계 구축, 지역 전략산업의 육성과 산업집적의 활성화, 관련 법 제정 및 제도개선, 그리고 수도권 체계적 관리가 그것이다(표 3). 이 중 에서 마지막 과제인 수도권 관리는 추후 과제로 추진한다고 하여 우선순위를 뒤로 돌리고 있으며 아직까지도 일관된 정책방향이 제시되지 않고 있다. 긍정적으로 본다면 이것은 비수도권의 발전을 우선적으로 추진한다는 의지를 보여주는 것으로

표 3. 국가균형발전 추진과제의 주요 내용

자료: 국가균형발전위원회, 2003, 『국가균형발전의 비전과 과제』에서 필자 정리.

해석할 수 있다.

지역혁신체계 구축을 위해서는 시범적인 모델을 개발하여 전국적으로 확산하는 것을 기본적인 전략으로 채택하고 있다. 각 지역수준에 맞는 혁신체계를 구성하고 상호 유기적으로 연계하여 협력체계를 구축하며, 지역혁신 주체들의 공동학습과 혁신창출을 지원하도록 한다. 이를 위하여 지방대학이 지역발전의 중추기지와 기획센터의 역할을 할 수 있도록 위상을 부여하고 지역산업과 밀착된 연구개발을 촉진한다. 아울러 지역 특성에 맞는 교육, 과학기술, 언론, 정보, 문화, 환경을 조성함으로써 지역혁신의 인프라를 마련한다.

지역전략산업을 육성하기 위해서는 지역수준에서 자체적으로 전략산업육성계획을 수립하고 지원 사업을 결정한다는 원칙 하에서 자생적인 발전기반을 조성하고 기업 환경을 개선하여 투자를 유치함으로써 지역별로 특성화되고 경쟁력 있는 산업을 육성하는 것을 기본전략으로 하고 있다. 산업집적을 활성화하기 위하여 지자체, 지방대학, 기업, 시민단체, 전문가 등이 참여하는 지역혁신협의회를 설립하고, 중앙과 지방과의 계획협약제도를 운영하며 이를 위한 산업집적활성화계획을 수립하도록 한다. 또한 개발촉진지구의 지역경제기능을 다원화하고 오지·도서와 접경지역의 개발사업을 지속적 추진하는 등 낙후지역의 발전기반을 조성하도록 한다.

법·제도적 개선전략으로는 지역정책을 조정하는 상설기구를 설립하고 지역정책 평가체계를 구축하는 것을 기본내용으로 하는 국가균형발전특별법을 제정하는 것을 우선적으로 삼았다. 또한 실행정수도 건설과 더불어 정부투자기관, 정부출연 연구기관, 기업 등 중추관리기능을 지방으로 이전하는 것을 지속적으로 추진하고 지방 이전 기관에 인센티브를 부여한다. 아울러 균형발전의 기준이 되는 전국 최소기준을 수립하도록 한다.

이상의 과제는 중앙정부의 주도로 추진하지만 지방의 노력이 필요함을 아울러 강조하고 있다. 지방의 자치역량을 강화하고 혁신역량과 기획역량을 강화하는 것, 아울러 주민과 시민단체의 참여를 확대하는 것이 그것이다. 지방의 요구를 수용할 수는 있으나 책임성을 높이는 것이 필요함을 말하고 있다.

3) 현재까지의 진행상황

이상에서 언급한 지역균형발전 정책수단을 포괄하는 체계로서 제1차 국가균형발전 5개년계획(2004~2008)이 현재 수립 중에 있다. 이것은 균형발전을 체계적으로 추진하기 위한 마스터플랜으로서 총괄 부문, 부분별 계획, 그리고 시·도별 계획의 3개 부분으로 구성된다. 이 중에서 시·도별 계획은 지역혁신체계를 마련하는 것을 중심으로 하는 『지역혁신발전 5개년계획』이라는 이름으로 수립된다. 현재 계획수립지침에 의하여 시·도별 계획이 1차 컨설팅(2003년 10월~11월)과 2차 컨설팅(2004년 1월~2월)을 거쳐 준비 중에 있다.

추진체계로서 국가균형발전특별법이 실행정수도 건설특별법, 지방분권특별법과 더불어 2003년 12월 말 국회를 통과함으로써 균형발전을 추진하기 위한 법적인 기반을 마련하였다. 이 법은 이상에서 논의한 수단을 시행하기 위한 법적 근거를 제공할 뿐 아니라 재원 확보를 위하여 국가균형발전특별회계를 조성할 수 있도록 하고 있다.

3. 평가

1) 기초 및 개념의 설정 측면

이상에서 살펴본 바 참여정부가 설정하고 있는 지역균형발전의 기초, 개념 및 정책수단은 기존의 논의에서 크게 벗어나지 않고 있는 것으로 보인다. 여기에 대해서는 그동안 진행되어 온 균형발전의 맥락과 크게 차이나지 않는다는 긍정적인 평가와 특별히 새로운 무엇이 없다는 부정적인 평가가 모두 가능하다.

기존의 지역균형발전 정책이 각 지역의 독자적인 발전전략 없이 수도권의 성장을 막는 데에 치중했다는 지적(주성재, 1999)을 감안한다면, 새 정부가 '전국이 개성 있게 골고루 잘사는 사회 건설'을 균형발전의 비전으로 제시한 것은 매우 잘된 것이라 평가한다. 전국 어디에서도 소득과 취업기회의 균등화를 통하여 주민들이 만족할 수 있는 삶의 모습을 추구할 수 있다는 것이 결국 균형발전의 목표가 될 것이기 때문이다(김용웅 등, 2003: 35).

우리나라 국토·지역정책의 골격을 이루어 온

표 4. 국토·지역 정책의 균형발전 관련 핵심목표 비교

국토계획의 흐름을 살펴봐도 이것은 과거보다 훨씬 구체화된 목표인 것으로 보인다. 분산형 국토 골격 또는 통합국토축 형성이라는 목표를 보다 구체화하여 실현한 결과가 바로 전국이 개성 있게 골고루 잘 사는 사회가 될 것이다(표 4).

그러나 이러한 목표를 추진하기 위한 전략의 키워드가 '자립형 지방화'라는 데에서도 알 수 있듯이 이를 달성하기 위한 수단이 지나치게 경제적인 측면에 치중된 것을 지적할 수 있다. 이러한 목표와 수단은 기존에 논의되던 '형평'과 '효율' 중에서 훨씬 효율 쪽에 가깝게 보인다. 산업을 발전시켜 지역경제를 살리는 것이 물론 필요조건은 되겠지만 삶의 질을 높이는 충분조건이 될 수 있을지는 아직 검증이 부족한 것으로 보인다.

이것은 '개성 있게 잘사는' 모습을 과연 어떻게 설정할 것인가, 또는 균형발전의 개념을 어떻게 정의할 것인가와 관련 있다. 참여정부가 발표한 자료, 관련된 회의에서 발표된 내용 등 어느 것에도 이에 대한 심각한 고민을 찾아보기 어렵다. 무엇이 균형을 추구할 것인가, 경제력인가, 삶의 질인가, 균형발전이 추구하는 모델 또는 타깃은 무엇인가가 필요한 것이다.

이러한 문제를 해결하기 위한 방안으로 참여정부는 '역동적' 균형뿐 아니라 '통합적' 균형을 또 다른 측면으로 설정하고 전국 최소수준을 설정할 것을 제안하고 있다. 좋은 설정이기는 하지만 문제는 이들의 밸런스를 어떻게 맞출 것인가, 최소수준을 어떤 기준으로 설정할 것인가 하는 점이다. 역동적 균형을 강조하다 보면 지역간 격차가 더욱 확대될 수도 있는데, 현재 제시된 수단은 대부분 지역의

경쟁력을 강화하기 위한 산업발전 수단이기 때문이다.

2) 균형발전 정책수단 측면

균형발전을 달성하기 위하여 참여정부가 설정한 정책수단은 지역의 경제력 또는 경쟁력을 확대하기 위한 것에 집중해 있다. 지역혁신체계나 전략산업 내지 산업집적은 모두 산업, 기술에 관련된 전략이다. 그나마 법·제도를 개선하기 위한 전략 중에서 지역정책의 조정과 평가, 중추기능의 이전, 전국 최소수준의 수립 등의 내용을 포함되어 있는 것이 새롭다.

이러한 전략은 기존에 논의되던 것들과 비교해 볼 때에도 매우 단순해진 것을 알 수 있다. 1998년 말 건설교통부가 지역발전정책연구단의 보고서를 참조하여 대통령에게 보고한 내용에서도 산업·경제뿐 아니라 교육, 정보, 문화, 기업이전 등을 종합적으로 다루었다. 제4차 국토계획에서도 지방도시 육성, 문화·관광기반 등을 다양한 수단을 포함하고 있다(표 5).

국가균형발전위원회가 설정한 과제가 균형발전에 관한 모든 수단을 망라할 필요는 없다. 또한 몇 가지 집중적으로 실행 가능한 부문에 치중하는 것도 하나의 방법이 될 수 있다. 그러나 개성을 유지하며 잘 살 수 있게 하는 수단이 경제·산업 부문에 치중되는 것은 문제가 있다. 실질적으로 인력이 정착할 수 있는 생활기반을 마련하고 지역주민의 정치적, 사회적 능력을 배양하는 일이 병행되어야 한다는 것이다.

표 5. 주요 계획(또는 정책)이 제시하는 지역균형발전 정책수단

자료: 건설교통부(1998), 대한민국정부(2000), 국가균형발전위원회(2003) 참조, 필자 작성.

이것은 다음에 언급할 추진체계 상의 문제와도 연결되는 것으로 보인다. 지역균형발전의 수단은 산업, 경제, 행정, 문화, 교육 등 모든 분야에서 찾아볼 수 있는데 현재 국가균형발전위원회는 이를 종합적으로 검토하고 기획하는 역할을 부여받지 못하고 있다. 지방분권, 동북아경제중심국가, 신행정수도 건설 등의 과제와 유기적으로 연계되어 움직이지 못하고 있는 것으로 보이며, 심지어 어떤 경우에는 이들과 상충되는 논지도 전개될 수 있는 것이다.

보다 구체적으로 각 전략에 대하여 평가를 해보면, 기본적으로 기존에 논의되던 수단을 반복하고 있는 인상을 준다. 지역혁신체계는 매우 다양한 형

태와 조직을 가질 수 있는데 여기서는 단일모델을 가정하고 있는 듯하다. 현재 각 시·도에서 수립하고 있는 지역혁신발전 5개년계획의 내용에서도 중앙에서 내려진 지침을 따르는 과정에서 각 지역의 잠재력과 특성이 고려된 혁신체계의 모습에 대한 고민이 부족한 것으로 보인다.

지역혁신발전을 위하여 전략산업을 선정하고 각 전략산업의 클러스터가 형성되도록 유도하는 것은 최근 세계적인 산업정책의 추세에 부응한 것이라고 판단된다. 그러나 전략산업의 선정은 판에 박힌 아이디어가 될 수 있다²⁾. 향후 성장잠재력이 있는 산업 전체적인 규모를 기준으로 지역간 조정의 필요가 있을 수 있는데, 각 지자체의 의욕적인 계획

하에서 이것은 매우 어려운 일이다. 오히려 지방이 중심이 된 신선한 전략산업을 상향식으로 발굴할 수 있도록 지원하는 체제가 중요하다.

산업클러스터 육성의 정책효과에 대한 회의적인 의견도 나오는 만큼 이에 대한 주의 깊은 적용도 필요하다고 본다. Martin and Sunley(2003: 26-28)는 산업클러스터 정책이 지역발전의 만병통치약인 것처럼 유행하고 있지만, 기업의 성과가 지역특성에 지나치게 의존한다는 점, 특화산업이 쇠퇴할 때 지역의 총체적 위기가 올 수 있다는 점, 기술변화에 대한 적용이 더디다는 점, 지역의 과열을 유발한다는 점 등을 들어 클러스터 정책의 부정적인 측면을 지적하고 있다. 심지어 이들은 클러스터 정책이 그동안 추진되어온 지역개발의 총체적 관점을 흐릴 위험성도 지니고 있다는 점을 말한다.

지방대학의 역할이 물론 중요하지만 특화된 기업간의 협력을 유도하고 연구기능과의 밀접한 교류와 공동학습이 이루어질 수 있는 체제가 마련되는 것을 지원해야 할 것이다. 지방대학은 혁신체계의 요소로 활동하는 것 이외에 전문적인 인력공급의 역할을 충실히 수행하는 방향의 전략을 가질 필요가 있다.

또 한가지 아쉬운 것은 수도권관리에 대한 구체적인 수단이 아직까지도 제시되지 않는 점이다. 이것은 물론 비수도권의 자립적 발전을 우선한다는 의지를 나타낸 것이기도 하겠지만, 수도권에 요구되는 다양한 수요를 어떻게 관리할 것인지에 대한 정부의 입장을 밝히지 않고 있는 점은 일종의 책임회피의 소지가 있다. 수도권 규제가 곧 지역균형발전의 지름길이라는 전제는 재고해야 할 것이다. 수도권도 하나의 지역으로서 적극적인 관리가 필요하다. 과밀의 문제를 해결하기 위해서는 도시구

조를 재편하고 기능을 적절히 배치함으로써 대도시권으로서 세계 및 국가경제에서 담당해야 할 역할을 효율적으로 수행해야 하는 것이다. 수도권에 대한 대기업의 공장중설 압력에 대하여 최근까지도 정부에서는 명쾌한 해답을 내놓지 못하고 있다.

3) 추진체계 측면

현재 국가균형발전위원회에 구성되어 있는 3개 전문위원회(지역혁신, 전략산업, 제도개선)가 기획하는 정책과제는 각 부처에 구성되어 있는 전담팀에서 실행계획을 수립하도록 되어 있다. 즉, 국가균형발전위원회는 관련 부처 및 지방과의 기획조정기구로서 역할을 수행한다. 간사기관은 산업자원이 맡는다.

모든 위원회가 마찬가지로이지만, 위원회가 기획·조정을 담당하고 실무부처에서 실행계획을 수립하는 것은 이론적으로는 가능한 일이지만 실질적으로는 많은 어려움이 따른다고 알려져 있다. 특히 거의 모든 부처와 연관되는 균형발전의 문제를 여러 부처가 협조하여 추진하는 것은 매우 어렵고 그 실행성이 떨어질 수 있다. 따라서 이 문제를 해결해 나가기 위해서는 위원회에 강력한 위상이 주어질 필요가 있다. 아직까지는 정책수단을 기획하는 단계이기 때문에 큰 문제는 없어 보이지만, 앞으로 실행단계에 들어갈 때 부처간의 업무협조가 적극적으로 이루어질 수 있는 체제를 마련해야 한다.

이보다 더욱 중요한 문제는 위원회나 태스크포스 간의 유기적인 협력이다. 현재 국가성장동력으로서 혁신클러스터를 도출하고 기본전략을 수립하는 것은 동북아경제중심추진위원회의 주요 사업으로도 포함되어 있다. 여기서 국가균형발전과 연계

표 6. 각 부처별 국가균형발전 전담팀(태스크포스) 구성

자료: 국가균형발전위원회(2003), p.18.

체계를 구축하는 것을 주요 과제로 포함하고 있는 것은 매우 다행한 일이다. 그러나 경우에 따라서는 동북아경제중심이 되기 위해서 효율성을 추구하는 과정에서 경쟁력이 있는 지역이 더욱 성장하고 지역간 격차가 확대될 가능성도 배제할 수 없음을 유념해야 할 것이다. 유기적 연계가 필요함은 실행정수도 건설이나 지방분권 과제도 마찬가지이다.

4. 향후 과제

참여정부의 지역균형발전 정책에 대한 평가에 기초하여 향후 중점을 두어야 할 과제에 대하여 다음과 같이 제안한다.

첫째, 참여정부가 목표로 하는 '국가균형발전'의 개념을 명확히 설정할 필요가 있다. 균형발전의 이데올로기와 철학적 기초에 근거하여 개념을 설정하고 그 개념을 구체화하는 여러 단면들을 도출해야 한다. 균형발전의 정도를 측정할 수 있는 지표와 척도 역시 필요하리라 본다. '국토' 또는 '지역' 균형발전이 아니라 '국가'균형발전이라는 용어를 사용하는 만큼 지역간 균형뿐 아니라 계층간 균형을 얼마만큼 추구해야 할지에 대한 명확한 입장도 필요할 것이다.

둘째, 기존에 시행한 정책에 대한 철저한 평가와 반성이 필요하다. 균형발전을 위한 정책은 과거 20년 이상 추진되어 왔으면서도 뚜렷한 성과를 보지 못한 분야라 할 수 있다. 시행이 되었는데 효과가 없었다거나, 시행이 되지도 못하고 논의과정에서 그친 사례에 대하여 그 원인을 철저히 규명해야 할 것이다. 이러한 과정을 통하여 현 시대적 배경에 여전히 실행 가능한 과제를 도출할 수 있으며 정책의 성공을 위한 조건을 찾을 수 있으리라 믿는다.

셋째, 과거의 정책을 참조하면서도 다양하고 신선한 정책을 도출할 필요가 있다. 과거에 시행된 정책에 대해서는 일단 타성에 젖은 접근을 할 가능성이 높다. 지역정책의 새로운 개념을 많이 개발하고 해외의 사례도 적극 활용해야 할 것이다. 새로운 정책에서는 특히 삶의 질 또는 생활여건을 높일 수 있는 과제에 집중할 필요가 있다. 물론 경제·사회적인 측면이 기초가 되겠지만 지역격차를 느끼는 것은 사회·문화적인 측면이 주된 요인이

될 때가 많다. 지역의 삶의 수준을 높일 수 있는 정책이 필요한 것이다.

넷째, 균형발전 정책은 교과서로서의 가치보다는 실행의 교본으로서의 가치가 더욱 중요하다는 점을 항상 기억해야 한다. 아무리 화려하고 그럴듯한 정책이라 할지라도 실행가능성이 없다면 아무 의미가 없다. 실행성을 높이기 위해서 철저한 정책평가가 뒤따라야 할 것이며, 필요한 경우 급격한 궤도의 수정도 고려해야 한다. 모든 정책을 일괄적으로 추진하기보다는 단기, 중기, 장기로 나누어 전략적인 순서를 가지고 추진해나갈 필요가 있다. 각 지역의 특성과 잠재력의 진단에 근거한 정책이 되어야 함은 두말할 나위가 없다.

마지막으로 추진체계를 확고하게 갖추는 일이 필요하다. 현재 참여정부가 구성해 놓은 여러 가지 태스크포스의 업무와 정부부처의 업무간에 조율이 필요하다는 지적은 균형발전과 관련된 조직간에도 마찬가지로 적용된다. 균형발전과 관련된 3개의 위원회와 1개의 기획단은 함께 움직인다는 생각을 가지고 유기적으로 연계할 필요가 있다. 아울러 국가균형발전위원회에는 정부부처의 업무를 조정할 수 있는 강력한 추진력을 부여할 필요가 있다. 그러나 이것은 위원회에서 설정한 과제의 성격과 추진방향에 대하여 정부 내에서 확고한 합의가 이루어져 있음을 전제로 한다.

註

- 1) 국가균형발전위원회 성장률위원장과 의 간담회(2003. 5. 27, 안민포럼)에서 확인된 내용임.
- 2) 국가균형발전위원회의 자료에서는 기존의 논의를 기초로 하여 각 시·도별 전략산업의 예시를 보여주고 있다.

文 獻

건설교통부, 1998, 지역균형발전종합대책(안), 내부자료.
 국가균형발전위원회, 2003, 국가균형발전의 비전과 과제.
 김용웅·차미숙·강현수, 2003, 지역발전론, 서울:한울아카데미.

대한민국정부, 2000, 제4차 국토종합계획(2000~2020).
주성재, 1999, 바람직한 지역·국토균형발전 전략, 월간건설 5월호, 대한건설협회.

Martin, R. and Sunley, P., 2003, Deconstructing clusters: chaotic concept or policy panacea, *Journal of Economic Geography*, 3, pp.5-35.
<http://www.cwd.go.kr>