

# 지역경쟁력 강화를 위한 지역정책방향

오용준 | 충남발전연구원 책임연구원

## 1. 지방화 시대의 도래

지금까지 도시경쟁력의 근간이 되는 산업정책은 지역균형발전을 이루겠다는 목표와는 달리 정책수단의 미비와 제도적 허점으로 말미암아 그 역할이 충분치 못한 결과를 낳았다. 즉, 지방은 산업입지를 위한 충분한 도시기반시설이 마련되지 않은 상태에서 물리적 공간 확산에 주력함으로써 정책의 실효성을 담보하지 못한 반면, 기초 인프라가 상대적으로 우수한 수도권은 지방으로 유도되었던 기업까지 다시 끌어들이면서 가속적으로 팽창하고 있다.

지역균형발전이라는 정책목표를 단순히 수도권 산업체의 지방이전으로 해결하려는 발상으로는 현재의 지역 간 불균등 문제를 푸는데 한계가 있다는 것이 드러났다. 이보다는 지역산업의 자생기반을 제공하는 산업생태계, 즉 도시 인프라와 산업정책이 조화를 이룰 때 지역경쟁력 강화라는 국가정책 목표를 달성할 수 있다.

이에 따라 참여정부는 분권과 자율을 바탕으로 더불어 사는 균형발전사회를 실현하기 위해 지방분권과 국가균형발전을 12대 국정과제의 하나로 추진하고 있다. 이를 위해 「행정중심복합도시건설특별법」, 「지방분권특별법」, 「국가균형발전특별법」등 3대 특별법을 마련함으로써 지방분권과 국가균형발전을 위한 법적·제도적 기반을 완비하였다.

이들 지방발전 관련 3대 특별법의 제정을 통해 지방은 내생적 발전역량을 키워 혁신적으로 발전함으로써, 국가도 전체적으로 균형적 발전에 의한 경쟁력을 확보하고자 하는 것이다. 이러한 통합적 국토관리는 지역의 발전 잠재력 강화에 초점을 두고 있으며, 행정중심복합도시 건설, 지역혁신체계 구축, 지역별 전략산업 육성, 공공기관 지방이전 등과 같은 수단을 통해 자립형 지방화를 구축하고자 하는 전략적 측면을 겸비하고 있다. 하지만, 정부의 의욕적인 국가균형발전 정책에도 불구하고 많은 지역활성화 정책들이 분명한

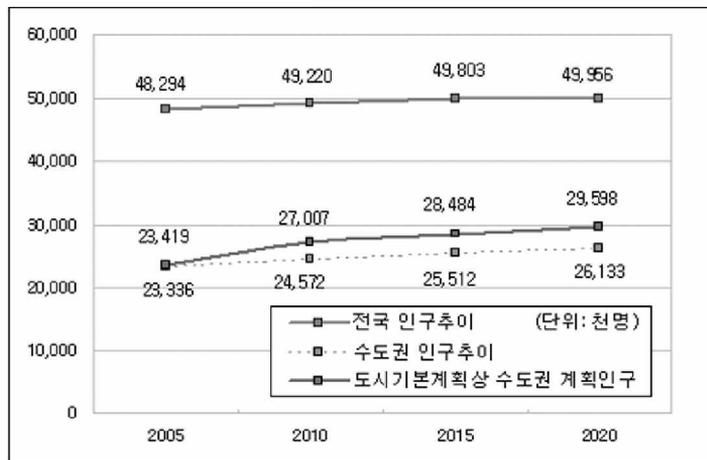
정책 가이드라인이 제시되지 않은 상태에서 양산되고 있고 민간부문의 참여 여건 등이 조성되지 않음으로써 정책적 효과는 아직 불투명한 실정이다.

지방정부 차원에서도 지역사회의 자생력이 갖추어지지 않으면 중앙에 집중되어 있던 권한과 재원을 이양받더라도 지역사회의 경쟁력 제고와 발전을 기할 수 없다. 지방 살리기를 내실화하기 위해서는 분권·분산과 함께 지역사회 내부에 자생적 에너지와 경쟁력을 모아내는 것이 선행되어야 한다.

## II. 우리나라 지역발전정책

### 1. 국가균형발전정책

통계청의 인구예측 결과에 의하면, 2005년부터 2020년까지 전국적으로 166만명의 자연인구 증가가 예상된다. 같은 기간 수도권 도시기본계획을 검토한 결과, 오는 2020년 경기도 인구가 400여만 명이 더 늘어날 것으로 예측된다. 이에 따르면 수도권 인구의 전국 인구 점유율은 2005년의 48.3%에서 2020년에 55.0%에 이를 것으로 나타나는 등 수도권의 인구집중 현상이 갈수록 심화될 것으로 보인다.



[그림 1] 도시기본계획상 수도권 계획인구 예측도

수도권은 인구증가와 더불어 도시권의 광역화에 따라 교통량도 크게 증가하여 왔다. 1995~2003년 사이에 경기도의 자동차 증가율은 평균

86.2%로서 같은 기간 평균 인구증가율 23.1%와 비교하면 폭발적으로 증가하였음을 알 수 있다. 각종 산업입지 규제에도 불구하고 수도권은 기업

입장에서 유리한 입지잠재력을 지니고 있어 산업 체수 또한 계속하여 증가하고 있다.

수도권에서는 고급 노동시장이 대규모로 형성되어 있는데다 도시기반시설이 잘 갖추어져 있기 때문에 입지적 우월성을 지니고 있어 상대적으로 열악한 지방에는 투자가 이루어지지 않는다. 수도권집중과 지방침체의 악순환 고리는 되풀이되고 있는 실정이다.

이로 인해 지방은 인구유출이 심각한 상황이다. 「제4차 국토종합계획 수정계획(2005~2020)」상의 7×9의 격자형 고속도로망이 현실화되는 시점에 도달하더라도, 지방의 인구가 늘어나는 것은 쉽지 않은 상황이다. 과거에는 도시하부구조를 조성하면 지역이 발전한다는 믿음 하에 지역정책이 추진되어 왔지만, 이제는 지방에 고속도로와 산업단지 등의 하드웨어만을 조성할 경우 인구가 증가하거나 산업진흥을 기대할 수 없게 되었다.

참여정부가 추진하고 있는 국가균형발전의 비전은 '전국이 개성 있게 골고루 잘사는 사회의 건설'이다. 이를 통해 국민통합과 국가경쟁력을 강화하는 것을 목표로 하고 있다. 이러한 국가균형발전 비전을 구현하기 위한 전략은 내생적 발전전략을 통해 지방이 스스로의 힘으로 일어설 수 있는 '자립형 지방화'를 실현하는 것으로 집약된다. 자립형 지방화를 통한 국가균형발전전략

의 핵심은 전국 최소기준(national minimum)의 충족을 통한 통합적 균형의 실현과 지역의 잠재력과 비교우위를 극대화하는 역동적 균형을 병행 추진해 나가는 것이다(국가균형발전위원회, 2003).

통합적 균형과 역동적 균형의 병행을 통한 자립형 지방화를 실현하기 위한 주요 정책과제는 지역혁신체계의 구축과 지역별 특성화된 전략산업의 육성, 「국가균형발전특별법」 제정 및 제도 개선 등으로 집약된다. 법적·제도적 기반 구축과 아울러 다양한 형태의 국가균형발전사업도 추진 중이다.

이중 대표적인 정책은 혁신클러스터화·지역전략산업 진흥·지방대학 지원·지방과학기술 육성·지역혁신 및 특성화 발전을 위한 사업 등으로 이루어져 있으며, 이와 함께 낙후지역 지원·사회간접시설 건설·농업생산기반 조성 등 지역 간 불균형 시정을 위한 사업이 진행되고 있다.

## 2. 지방분권·분산화정책

우리나라는 1991년 지방자치제의 제도입 후 소극적 분권추진으로 자치권이 미흡할 뿐만 아니라 획일적 제도와 규제로 지방의 창의성과 자율성이 저해되어 왔다. 그러한 가운데 중앙집권 체

1) 전국 최소기준'의 충족을 통한 '권역 간 균형 확보

2) 지역잠재력과 비교우위를 극대화하는 특성화 발전전략으로 '권역 내 효율' 실현

제의 비효율성과 중앙정부 역할의 한계성이 드러나면서 분권화 전략이 시대적 명제로 대두되었다. 이러한 분권형 국가운영의 요구에 따라 「지방분권특별법」이 제정되고 주민소환제·주민소송제 등이 도입되었다.

중앙정부의 행·재정권한 지방자치단체 이양의 대표적 사례로 도시기본계획 승인권 이양을 들 수 있다. 2004년 정부혁신지방분권위원회의 분권형 국토·도시계획체계 구축방안에 의해 2005년 7월부터 도시기본계획과 도시관리계획의 승인권한이 대폭 지방으로 이양되었다. 이러한 형태의 지방이양은 우리사회가 선진화되면서 추구해야 할 큰 방향을 나타내는 것이다.

중앙정부는 도시계획결정권한의 지방이양이라는 중대한 변화에 직면하여 간섭이라는 역기능을 해소하고, 국토의 건전한 개발과 관리라는 순기능적인 역할을 지속할 수 있도록 변화시켜 나가는 것이 주요과제라 하겠다(김상조, p.13).

지역균형발전을 위한 분산화 전략의 대표적 사례로서 「행정중심복합도시」와 「혁신도시」를 꼽을 수 있다. 행정중심복합도시는 「신행정수도후속대책을위한연기·공주지역행정중심복합도시건설을위한특별법」에 의해 연기·공주지역 행정기능을 이전하는 자축형의 친환경, 인간중심, 문화정보도시로 건설된다. 행정중심복합도시 건설과 공공기관 이전 정책 추진을 통해 중추관리기능을 지방으로 이전함으로써 수도권의 양적 팽창이 억제될 것으로 기대된다.

「국가균형발전특별법」에 의한 분산정책도 함께 추진하고 있다. 「국가균형발전특별법」은 수도권 중심으로 한 일극 집중 체제가 수도권 과밀화와 함께 지방의 침체를 가속화하는 원인으로 규정하고 이러한 비효율을 시정하기 위하여 제정되었으며, 동법 제18조에 근거하여 공공기관의 지방이전이 추진되고 있다.

공공기관 지방 이전과 연계해 추진하고 있는 혁신도시 건설은 지역발전의 거점이 될 수 있도록 민간기업의 지방분산이 실질적으로 유도될 수 있도록 이루어져야 효과가 클 것으로 판단된다. 따라서 혁신도시는 지역특성화 발전과 자립형 지방화의 조기달성을 위해 세계적으로 경쟁할 수 있는 수준의 도시로 개발되어야 한다.

수도권은 이러한 인구 안정화를 바탕으로 산업경쟁력과 삶의 질을 향상시켜 세계적 경쟁력을 갖춘 세계도시로 발돋움 할 수 있는 기회를 찾아야 하며, 지방은 우수인력이 정주할 수 있는 여건 조성과 전략산업·혁신클러스터 육성 등을 통한 지역경제 활성화로 자립기반을 마련해야 할 시점이다.

### 3. 기타 지역발전정책

참여정부의 지역균형발전을 위한 분업화 전략에 의해 다양한 지역발전 정책들이 시행되고 있다. 과거 지역발전 정책은 주로 중앙정부에서 하

드웨어를 지역에 조성하는 것이었으나, 현재는 지방이 직접 사업을 발굴하도록 하고 소프트웨어적 측면을 보다 강조하고 있다. 그런 의미에서 지

역발전 정책은 지역활성화 정책과 장소경쟁력 정책으로 나뉘며, <표 1>에서처럼 정부의 각 부처별로 매우 다양하게 추진되고 있다.

<표 1> 부처별 주요 지역활성화 정책

부 처 명	정 책 명
건설교통부	개발촉진지구, 기업도시, 혁신도시, 제주국제자유도시
산업자원부	지역산업진흥사업, 각유무역지역, 혁신클러스터, 벤처촉진지구(중기청)
재정경제부	경제자유구역, 지역특화발전특구
농림부	농어촌체험마을, 농촌종합개발, 전통테마마을(농진청)
행정자치부	소도읍육성사업, 아류마을사업, 정보화마을사업, 오지·도시개발, 집경지역지원, 신활력사업
문화관광부	지역문화산업클러스터, 아름다운 우리마을, 문화역사마을
정보통신부	지역소프트타운
과학기술부	대덕연구개발특구

기업경쟁력 정책은 고부가가치 창출을 위해 첨단산업단지를 조성하고 클러스터를 육성하여 유사업종의 집중을 통한 상호발전을 유도하려는 전략으로서 산·학·연 연계를 통해 대학·연구소의 혁신적인 기술을 산업으로 연결시키려는 정책이다.

이에 비하여 장소경쟁력 정책은 일정지역에 특화된 자연과 인공의 매력을 원재료로 지역의 매력도를 높여 지역발전을 유도하는 정책이다. 영국의 글래스고우(Glasgow)의 사례에서처럼, 과거 침체된 굴뚝도시가 가든 페스티벌 등의 개최를 통해 문화도시라는 이미지를 형성함으로써 건축디자인의 중심지로 되살아난 데서 볼 수 있듯이 도시이미지는 매우 중요하다.

기업경쟁력 강화 정책 하에 추진되는 주요사업으로는 기업도시, 경제자유구역, 혁신클러스터

형성, 개발촉진지구 등이 대표적이며, 장소경쟁력에 기반한 사업은 지역특구, 농어촌체험마을, 소도읍육성 등이 해당된다.

그 중에서 건설교통부 주관의 낙후지역 정책으로는 개발촉진지구 사업이 대표적인데, 행정자치부의 신활력사업, 오지·도시개발사업 등과 사업 성격이 유사하여 동일한 낙후지역에 중복되어 지정되는 경향이 있다.

기업도시의 경우, 정부와 지방자치단체 측은 기업도시를 낙후지역 개발과 국토균형발전을 위한 수단으로 여기고 있는 반면, 기업 측은 개발잠재력이 높은 지역을 선호하고 있기 때문에 기업도시의 입지를 둘러싼 이견이 존재할 수 있다. 이에 따라 국토균형발전의 명분이 상실될 수 있으므로, 지역의 낙후도에 따라 정부의 차별화된 지원정책이 마련되어야 할 것이다. 또한, 기업도시

개발은 가능하면 정부가 추진하고 있는 국토의 균형발전을 위한 정책수단인 혁신클러스터 조성 정책이나 공공기관 이전을 위한 미래형 혁신도시 개발정책과 서로 연계하여 추진되어야 할 것이다.

이에 비하여 장소경쟁력 정책의 핵심은 도시하부구조의 확충보다는 미개발 자원, 어메니티(amenity) 개발에 있다고 보아야 한다. 금산인삼헬스케어특구나 논산 청정딸기특구와 같이 재정경제부의 지역특화발전 특구제도는 기초 지자체의 지역특화발전 사업을 지원하기 위해 일정 지역을 특구로 지정해 선택적으로 각종 규제에 대해 특례를 적용하는 제도로서 국가균형발전 과제 의 하나로 진행되고 있다.

행정자치부는 2001년 「지방소도읍육성지원법」 제정 이후 각 시·군에 설치된 '읍'지역 중 거주인구가 5만명을 밑돌고 주요 도시기반시설의 설치율이 낮은 지역을 소도읍으로 지정·고시했다. 2005년 현재 194개 소도읍이 지정돼 있다. 이들 소도읍 중에서 육성대상지역에 선정되면 4개 년간 100억원의 국비와 일정 수준의 도비가 지원되며, 각 지역은 특화산업 육성, 시장 및 도심상가의 현대화, 도시 인프라 확충, 전통문화 및 역사 자원의 보전, 관광활성화 등에 집중적으로 나설 수 있다. 이 같은 소도읍 육성사업이 효율적으로 추진되기 위해서는 지방정부 차원에서 각 소도읍 추진기획단의 역할을 강화하고, 실질적인 추진체계를 구축하여 사업간 연계를 강화하며 지방정부의 원활한 재정확보와 집중투자 등이 필요할 것

으로 보인다.

이렇듯 정부의 지역균형발전사업은 외형적으로는 개혁과 지역균형발전을 지향하고 있지만, 지역역량을 모아 지역혁신을 주도하기 보다는 물리적 환경조성을 통한 개발주의적 속성을 띠고 있는 것이 사실이다. 또한, 여러 지역발전 정책들이 부처 중심적으로 수립됨에 따라 정책 간 연계성이 부족하고, 지역안배 차원의 분산투자로 인해 효율성이 저하되어 정책적 개선이 요구된다. 체계적이고 통합적인 국토관리를 위해서는 국토종합계획의 큰 그림 하에 지역발전을 위한 개별 사업들의 위상정립과 역할분담이 이루어져야 할 것이다.

### III. 지역경쟁력 향상을 위한 지역정책방향

#### 1. 지역정책의 새로운 패러다임

##### 1) 기능적 관점을 고려한 권역별 지역발전 정책 추진

지역발전을 위한 산업현황 분석 및 정책방안을 모색할 때, 공간단위를 무엇으로 할 것인가가 중요하다. 현재 우리나라 지역정책은 주로 행정구역(시·군 단위)에 따라 관련정책이 수립·집행되고 있다. 행정구역 위주의 정책수립 및 집행은

사업의 추진력과 행정적 관리 측면에서의 이점은 있지만 행정구역을 넘어서는 산업간 연계와 광역적인 인프라의 계획과 공급의 제약, 지자체간 과열경쟁, 지역별 분산투자로 인한 사업효과의 저감 등의 면에서는 많은 문제점을 야기하고 있다.

OECD가 최근에 수행한 연구결과(Mario Pezzini, 2003)는, 행정구역에 근거한 지역정책의 한계를 지적하고 있다. 동 연구결과는 지역노동시장, 통근권, 산업간 연계를 고려한 기능지역단위로 지역을 정의하고 지역의 자원을 활용할 수 있는 내생적인 혁신시스템의 구축과 지역내·외 경제주체 간 네트워크의 중요성을 강조하고 있다. 또한 지역의 규모와 경제적 성과 간에는 직접적인 관련성이 없다는 점을 지적하면서 인구 규모를 감안한 정주체계의 공간적 패턴에 따라 지역유형(대도시, 중소도시, 농촌지역 등)별 정책 접근이 유효함을 제시하고 있다.

그러나 우리나라의 지역정책에서 행정구역을 무시하기 어렵고 지속적인 정책추진을 위해서는 균형과 효율을 조화시키는 것이 무엇보다도 중요하다. 따라서 우리나라에서는 현재의 지역 간 발전격차를 감안하여, 인접한 시·도 혹은 2-3개 시·군을 포괄하는 공간범역을 권역을 설정하고 '권역 간 균형과 '권역 내 효율' 원리에 입각하여 지역정책을 추진할 필요가 있다. 중앙정부 차원에서는 권역 간 균형의 관점에서 지역유형별 제반 정책수단을 마련하고, 광역 및 기초자치단체는 '협력과 경쟁'을 통해 지역발전 시책을 추진해

야 사업의 효율성을 제고할 수 있을 것이다.

이를 위해서는 경쟁과 협력체계를 구축하기 위해 일정 정도의 예산수준에서 권역 경쟁원리를 도입하고, 지역 간 협력 사업에 대해서는 인센티브를 제공할 필요가 있다.

## 2) 거버넌스의 개혁

지방분권은 중앙정부로부터 단순한 권한의 이전이라는 측면보다는 지방정부의 책임성 강화와 거버넌스의 개혁이라는 측면이 보다 중요하다. 지역공공재를 계획하고 공급하는데 필요한 많은 지식과 정보는 국가 및 지역의 다양한 주체들에게 분산되어 있다. 정보와 지식의 분산 및 비대칭적인 분포는 행정기관 간의 상당한 조정뿐만 아니라 정책계획과 실행단계에서 공공 및 민간부문 간의 협력증진을 요구한다.

따라서 정책관련 행위자들의 참여정도가 정책 결과에도 영향을 미칠 수 있다. 즉, 거버넌스의 구축은 자원의 효율적 사용뿐만 아니라 지역발전 정책을 포함한 정책의 효과성 제고에도 기여하고 있다. 어떤 정책을 채택할 것인가의 문제는 누가 어떻게 이러한 정책들을 계획하고 실행하는가의 문제를 고려하지 않고서는 적절히 해결될 수 없다.

이 같은 측면에서 볼 때 전통적인 정책과정은 복잡한 지역현안을 해결하는데 한계가 있다. 우리사회에 관행화되어 있는 의사결정구조 하에서는 지식을 최대한 공유하기 위하여 관련 행위자들의 참여를 유도하는 대신에 정책결정자들은 독

자적으로 합리적 결정을 내릴 수 있으며, 중앙부처의 공무원들은 계층적인 의사소통과 명령체계를 통해 정책을 효율적으로 수행할 수 있다고 믿고 있다. 이러한 상황에서, 만일 문제가 발생하면 새로운 정책 접근을 시도하여 문제를 해결하려고 노력하기보다는 공공부분의 일반적인 비효율성 문제 또는 관료들의 과도한 업무 등을 원인으로 돌리고서 손 놓고 있는 경우가 허다하다.

이에 비해 분권화의 과정에서 발생하는 다층적인 거버넌스는 기존의 명령과 통제보다는 행위자 사이의 협력관계를 필요로 한다. 명령과 통제는 지역발전에 비효과적임이 드러남에 따라 수직적·수평적 협력이 보다 중시되고 있다. 따라서 정부조직 간의 수직적, 수평적 협력 강화뿐만 아니라 계약·인센티브와 같은 새로운 수단들이 요구되고 있다. 동시에 통제뿐만 아니라 학습과정으로서 정책평가와 모니터링 체계의 필요성이 증가하고 있다. 이는 최종 목표를 달성하고 실제적 또는 잠재적 갈등을 최소화하기 위한 정책점검(policy proofing)과 행정부처 내부와 부처 간 조정의 제도적 강화를 통한 정책의 일관성 확보가 중요함을 의미한다.

## 2. 정부기능의 지방이양에 따른 대비

### 1) 지방의 시각에서 분권화 추진과 모니터링 시스템 도입

정부는 2003년 7월 '지방분권 추진 로드맵'을 통해 중앙권한의 지방이양과 재정분권 추진, 지방정부의 혁신과 인센티브로 참여 유도, 각 계층의 여론수렴 등을 추진전략으로 세운 바 있다. 이에 따라 지방재정 확충 및 불균형 완화, 지방세정제도 개선, 지방재정의 자율성 강화 등 재정분권 역시 강조되고 있다. 특히 로드맵에는 지방재정의 자율성 강화를 위해 국고보조금 제도의 개선이 제시되어 있다.

이 같은 정부기능의 지방이양은 국토의 균형 있는 발전과 지역경제의 활성화를 촉진하고 인구·산업시설의 대도시 집중을 완화할 수 있는 획기적인 기회를 제공할 것으로 보인다. 지방분권은 여러 측면에서 지역의 입지환경 및 기업의 경영환경을 개선함으로써 지역과 기업의 경쟁력을 제고하는 데 긍정적으로 기여할 수 있을 것이다.

그러나 이러한 정책들이 전반적으로 중앙의 눈리가 지배하는 구조로 이루어지고 있다. 현재 수도권에는 재정자립도 90%를 넘는 지자체가 많은 반면 비수도권에는 재정자립도 10%대인 지자체가 허다하다. 이런 상태에서 재정부분의 분권화가 이루어질 경우 부익부 빈익빈 현상이 더욱 심화되어 국토불균형 문제가 오히려 악화될 것이

명확하다. 이 같은 문제에 대한 사전 해결책이 분권화 정책에 선행되지 않으면 안 될 것이며, 중앙 정부의 획일화된 시각보다 지방정부가 자신의 지역이 지닌 특성을 고려해 정한 우선순위에 따라 지역개발사업의 재원을 배분하는 방안도 마련되어야 한다. 이와 함께 지방분권화로 인한 중앙정부의 재정적자 확대나 지방정부의 비효율적인 재정운용을 막기 위해 지방재정에 대한 평가와 모니터링 체계를 강화할 필요가 있다.

## 2) 도시기본계획 결정권한의 지방이양에 따른 제도 보완

분권형 국토도시계획체계 구축을 위한 지방분권의 일환으로 도시기본계획의 승인권이 지방으로 이양되었다. 도시기본계획의 현지성과 계획에 대한 책임, 권한의 일치 등을 고려할 때 시장·군수가 수립하는 도시기본계획에 대한 승인권을 건교부 장관으로부터 도지사에게 이양하자는 의견이 설득력을 얻었기 때문이다.

전체적으로 볼 때, 도시기본계획 결정권한의 지방이양은 우리사회가 선진화되면서 추구해야 할 큰 방향이라고 판단되지만 정책변화에 따른 제도 보완이 요구된다.

첫째, 광역도시계획의 정상화 방안을 강구해야 한다. 행정중심복합도시 광역도시계획을 제외하고 현재의 광역도시계획은 단순히 개발제한구역을 조정하는 기능으로 전락되어 있다. 광역도시계획이 맡아야 할 본래의 기능인 광역 차원의 토

지이용·녹지체계·광역시설 등에 대한 계획과 관리 방안을 마련하고, 혐오시설이나 공동 유치 시설 등에 대한 지자체 간의 협상 테이블을 마련하는 등의 역할을 정상적으로 수행할 수 있도록, 광역도시계획을 더 강화하여 운영을 정상화할 수 있는 방안을 마련해야 한다.

둘째, 주민참여형 도시계획 수립방안이 마련되어야 한다. 도시기본계획은 도시계획 및 도시개발에 관한 종합적 전략을 세우는 기초단계로서 다양한 이해집단을 도시계획 수립과정에 참여시킬 필요성이 대두되고 있다. 특히, 도시기본계획과 도시관리계획이 동시에 추진되어야 하는 여건에서는 입안과정의 주민참여가 도시정비 및 관리 차원에서 더욱 중요하게 되었다.

따라서 도시기본계획 수립단계부터 주민과 함께 계획을 입안하기 위하여 "공개적인 의사결정체계" 도입을 지침으로 명문화하는 것이 요구된다. 가칭 "도시기본계획수립위원회"를 구성하여 시민·시민단체·인근 지자체·전문가 등이 입안단계에서 참여할 수 있는 채널을 마련해야 한다. 공식·비공식적 채널을 통한 지속적 대화를 통해 계획목표와 주민의견의 절충을 위한 노력과 현안과제별 시민단체의 의견 반영을 위한 노력을 강구해야 한다.

셋째, 중앙정부의 도시계획 기능이 지방으로 이양되면서 지역 간 균형발전을 위한 새로운 지역정책의 일환으로 「도시정책지침」을 마련해야 한다. 현재 운용되는 「도시기본계획수립지침」은

도시기본계획의 작성요령이지 정책지침의 성격은 아니다. 중앙정부에서 종합적인 도시정책계획을 수립하여 운용하며, 우리나라 도시정책에 대한 목표를 설정하고 이를 위한 전략 등을 제시하여 자치단체의 전전한 도시발전을 유도해야 한다.

선진화된 사회의 경우 국가에 따라 차이는 있으나 대체적으로 우리나라보다 자치단체의 도시계획 권한이 강한 것이 사실이다. 그러나 이들 국가들은 매우 상세하고 구체적인 지침 등을 사전에 마련하여 이에 따라 도시계획이나 토지이용허가 등이 이루어지고 있어, 실질적으로는 지자체의 재량이 매우 축소되어 있다.

예를 들어 영국의 PPG나 RPG는 수천쪽에 이르는 상세한 규정을 담고 있으며, 미국은 자치단체 별로 토지개발에 관한 엄격한 규제사항을 갖고 있고 이중 토지분할규제(subdivision regulation)와 같은 제도는 매우 상세하고 엄격하게 적용되고 있다.

우리나라도 선진국가와 같은 도시계획 분권화를 추진하고 있는 만큼 그 정책을 뒷받침하는 제도를 함께 마련하여 그에 따른 후속조치를 통해 새로운 분권화 정책을 뒷받침해야 할 것이다.

### 3. 지역혁신체계 강화

지역의 경쟁력 향상은 지역의 산업진흥을 통하여 고용을 창출하고 지역주민의 소득수준을 향상

시키자는 것이다. 특정지역의 경쟁력은 지역산업의 경쟁력이라 할 수 있으며, 경쟁력 있는 기업과 산업구조를 확보한 지역은 지역경제 활성화를 통하여 지속적인 성장을 할 수 있는 여건이 마련되어진다.

최근 들어 각 자치단체별로 지역혁신체계를 구축해 나가고 있다. 지역혁신체계란 각 지역의 전략산업을 중심으로 한 클러스터(cluster), 즉 그 지역의 전략산업에 속한 혁신지향적 기업·연구소·대학·지역발전공사 및 기타 지원기관 등이 상호 네트워크를 구축하고, 각 기관들이 지역발전을 위해 효율적으로 기능하도록 지원하는 정책을 말한다.

과거 지역경제개발계획은 주로 산업단지의 조성이나 생산관련 SOC 등 인프라의 구축에 주력하여 왔지만, 향후 지역경쟁력의 핵심요소는 산업의 수직적·수평적 협력체계의 구축, 지식기술의 개발 및 확산시스템의 구축 등 소프트웨어의 중요성이 높아지고 있다. 지역경쟁력의 결과는 기업경쟁력으로 나타나게 되는데, 기업의 성장은 생산요소의 적절한 확보, 생산과정에서의 기업 간 경쟁과 협력의 정도, 경영능력의 극대화, 외부시장여건 등에 의해 결정된다. 이 같은 기업경쟁력의 증대를 위해서는 지역경제를 구성하고 있는 주체들, 예를 들면 지역기업, 자치단체, 지역대학, 경제단체 등의 유기적 협력체계의 구축이 필수적이다.

국가균형발전을 위한 주요 정책으로는 지역특

화산업발전, 지역혁신체계 구축, 지방대학 육성, 공공기관 및 대기업 지방이전, 낙후지역 개발 촉진 등을 추진하고 있다. 그러나 이러한 사업들이 상호 연계되어 통합적으로 추진되기보다는 개별적으로 추진되어 정책효과를 저감시키고 있다.

이러한 측면에서 지금까지의 지역개발정책이 중앙 집권적 방식에 의해 개별사업 위주로 추진된 개별사업중심의 개발모델이었다면, 앞으로는 지방정부의 주도에 의해 다양한 사업들을 포괄하는 통합적 모델이 되어야 할 것이다.

지역의 혁신역량의 부족, 혁신주체의 부재, 혁신인프라의 부족 등의 현실적인 제약을 지니고 있는 우리나라 지방자치단체의 여건을 고려할 때 지역의 혁신역량만을 활용한 지역산업 육성정책으로는 한계가 있으며, 지역의 산업주체와 무관한 지역개발사업도 한계가 있다. 따라서 지역의 경쟁력을 강화하고 지역의 혁신능력을 확충하기 위해서는 지금까지의 산업혁신 중심의 접근법이 가진 문제점을 인식하고, 산업혁신을 유발할 수 있는 기존의 지역개발정책 수단을 활용하여 지역별로 혁신체계를 구축하는 일은 매우 주요한 정책으로 판단된다(변창흠, 2005).

#### 4. 전략산업 선도도시 육성

최근 국가정책들이 의욕적으로 추진되면서 제도적 갈등(institutional conflicts)에 대한 우려

감도 높아지고 있는 바, 산발적·개별적으로 추진되고 있는 정책들을 시스템화할 필요가 있다. 이미 발표된 공공기관 지방이전, 전략산업진흥, 지역산업클러스터 활성화, 산학연 협력체계 구축, 지방대학육성정책들을 지역적 공간에 초점을 맞추어 재구조화하는, 일종의 정책통합(policy mix)이 시급히 요청된다.

지역별 전략산업을 중심으로 한 산업생태계 조성, 즉 하드웨어(공공기관 지방이전) 및 소프트웨어(지방대학 육성)를 조화시키는 정책 대안으로서 '전략산업 선도도시'를 주목할 필요가 있다.

전략산업 선도도시는 단순히 기존의 산업적 측면만 강조하는 것이 아니라 주력산업 육성을 기반으로 하되, 이를 담는 그릇으로서의 공간적 개념을 중요시한다. 그리고 정책적 목표는 도시경쟁력 제고에 초점이 맞추어져야 한다. 즉 전략산업 선도도시는 지방화 시대의 중심지이며 국내·외적 경쟁력을 지닌 산업발전의 거점으로서, 지방대도시를 특정산업 부문의 수도기능을 갖도록 육성하는 것으로 정의된다.

이 같은 전략산업 선도도시는 전략산업, 지역산업클러스터, 산학연 협력시스템, 지방금융 등을 공간적으로 집적시킨 거대한 용광로로서의 역할을 가지며, 동시에 지역의 자원 및 인력, 기술력을 바탕으로 함으로써 지역의 내발적 성장 잠재력을 발현하는 주체가 될 수 있다.

또한 지역의 성장거점으로서 경제·과학기술·산업적 혁신을 주변지역으로 파급하는 매개

지점이 되며, 여기에서 발생한 혁신이 계층적으로 혹은 공간상으로 확대되면서 인근지역의 발전을 견인하게 된다. 전략산업 선도도시는 산업구조의 고도화를 기함으로써 임금상승 부담 완화, 우수기업 해외이전에 따른 산업공동화 차단, 특화된 산업경제의 국제 경쟁력 제고 등 점점 치열해지고 있는 국제환경변화에 대응하는 역할도 기대된다.

이를 위해서는 지방도시의 산업별 수도화와 기능전문화가 동시에 이루어져야 한다. 지방대도

시를 '산업별 수도'로 육성하고 특정 부문에 한국을 대표하는 도시로 특화하여 서울에 집중된 수도기능을 적극적으로 분담할 수 있어야 한다. 정부는 「제4차 국토종합계획 수정계획」에서 이와 같은 개념의 권역별 전략산업을 제시한 바 있다(표 2). 그러나 중앙정부가 일방적으로 특정도시를 지정하는 것이 아니라 지역에서 도시잠재력 등을 감안하여 특정산업분야의 수도기능을 선택하고 중앙정부는 지원하는 체제로 추진하여야 할 것이다.

〈표 2〉 권역별 전략산업

권역	주요 전략산업	
수도권	서울	디지털컨텐츠, 정보통신, 바이오, 금융기업지원
	인천	물부, 자동차, 기계부품, 정보통신
	경기	정보통신, 자동차, 부품, 소재, 생명, 문화컨텐츠, 극적분류
강원권	바이오, 요.로기기, 신소재·방재, 문화관광	
충청권	대전	정보통신, 메카트로닉스, 바이오, 첨단부품·소재
	충북	바이오, 반도체, 이동통신, 차세대전지
	충남	전자정브기기, 자동차부품, 첨단문화, 농축산바이오
전북권	자동차기계, 생물, 대체에너지, 문화관광	
광주권	광주	광산업, 정브가전, 자동차부품, 디자인문화
	전남	생물, 신소재조선, 물부, 문화관광
대구권	대구	메카트로닉스, 섬유, 전자정브기기, 생물 등
	경북	전자정브기기, 생물한방, 신소재부품, 문화관광
부산권	부산	항만물류, 기계부품, 관광컨벤션, 영상IT
	울산	자동차, 조선해양, 정밀화학, 환경
	경남	지식기반기계, 로봇, 지능형 홈, 바이오
제주도	문화관광, 건강뷰티생물, 친환경농업, 디지털컨텐츠	

한편, 무한경쟁 시대에 경쟁력 있는 지역의 경제여건(경제기반)을 조성하기 위해서는 일정 규모 이상의 집적경제 형성이 필요하다. 지역이 국제경쟁력을 갖추기 위해서는 각 지역별로 성장잠재력이 높은 지방대도시와 기능적 연계하에 있는 주변지역을 한데 묶는, 하나의 통합된(확대된) 성장거점으로 육성 전략이 모색되어야 할 것이다.

성장거점으로서의 산업선도도시는 기능적으로 전문화되어야 하고 광역권 내 유사한 계층의 도시와는 상호 보완적이어야 하며, 상하위 계층의 도시와는 기능적으로 통합되어야 한다. 같은 계층의 도시가 특정 선도도시에 가까이 자리 잡고 있으면서 산업적 성격이 유사하면 불필요한 경쟁을 유발하게 되어 지역발전의 선도 기능을 하기 어렵게 만든다.

국내의 경제전망이 불확실하고 국가적 동원자원의 한계가 있는 상황에서는 Big Push식 균형개발 추진은 용이하지 않기 때문에 선택과 집중을 통한 산업선도도시 육성이 바람직하다.

## 6. 맺음말

지방분권이 지역발전에 기여하려면 반드시 지역혁신이 수반되어야 하며, 주민자치와 결합되어야 한다. 지방분권이 지역발전을 가로막고 있는 중앙집권-서울집중 체제라는 구조를 개혁하는 것이라면, 지역혁신은 지역발전을 저해하는 지역 자신의 낡은 패러다임을 창조적으로 파괴한다는 점에서 주체를 혁신하는 것이다. 이러한 구조개

혁과 주체의 혁신은 서로 맞물려 있다(김형기, pp.78-79).

정부기능의 지방이양은 지역 거버넌스(governance) 혁신을 필요로 한다. 새로운 거버넌스 하에서는 중앙정부는 개략적인 지역발전 방향을 제시하고 지방정부는 구체적인 지역개발 전략을 수립하며, 대신 중앙정부는 계획계약을 체결하여 지자체의 계획실행을 지원할 필요가 있다.

지금까지 논의된 지역혁신체제 모델은 어느 정도 수준의 과학기술 혁신역량이 뒷받침되어 있는 지역을 중심으로 독자적인 혁신역량을 갖춘 주체들 간의 네트워크를 구축하는데 주안점을 두고 있어, 한국의 지역현실에 적용하는 데 한계가 있다. 지금까지의 지역혁신체제 모델은 산업부문에 치중하여 구체적인 지역에서 실현되는 지역개발 사업과 어떻게 연계될 수 있는지에 대해서는 논의의 여지도 남겨두고 있다.

앞서 논의된 개별 부처마다 추진하고 있는 지역균형발전사업 역시 외형적으로는 개혁과 지역균형발전을 지향하고 있지만, 지역역량을 모아 지역혁신을 유도하기 보다는 물리적 환경조성을 통한 개발주의적 속성을 띠고 있는 것이 사실이다. 또한, 여러 지역발전 정책들 간 연계성이 부족하고, 지역안배 차원의 분산투자로 인해 효율성이 저하되어 정책적 개선이 요구된다. 따라서 우리 도에서는 기존의 공간계획이 다양하게 확대·발전되고 있는 점을 감안하여 「제3차 충청남도종합계획 수정계획(2006~2020)」에서부터 이들 공간관련 계획을 종합하고 도단위 계획간의 유기적인 연계성을 제시하도록 신경을 써야 할

것이다.

이에 비하여 현재 정부가 역점을 두고 있는 국가균형발전과 지역경쟁력 강화는 산업선도도시 육성전략을 통해 그 목적을 달성할 수 있을 것으로 판단된다. 지역의 산업 발전과 경쟁력 강화를 위해서는 지방대학과 연구소의 역할이 대단히 중요하다. 즉, 지방대학이나 지역 연구기관에 대한 정부의 투자 확대는 결국 산업선도도시 육성에 디딤돌이 될 것이다. 산업선도도시의 특성에 맞추어 공공기관 및 연구소 이전, 특히 기술연구소를 산업별로 배치하는 것이 중요시되는 것도 이러한 이유에서이다.

전략산업 선도도시의 정책적 위상은, 참여정부 출범 이래 여러 방향에서 접근되고 있는 지역균형

발전 관련 정책들을 체계화·조직화함으로써 정립될 수 있을 것이다. 더욱이 참여정부가 중점적으로 추진하는 176개 공공기관 지방이전 방침도 선도도시 육성 전략과 조화를 이룰 때, 그 성과가 배가 될 것으로 판단된다. 또한 전략산업 진흥, 지역산업클러스터 활성화, 산학연 협력체계 구축, 지방대학 육성 정책들을 공간적으로 집중시킴으로써 정책통합의 시너지 효과도 기대할 수 있다.

지역별로 특화된 전략산업을 근간으로 하되 이를 위한 생태계, 즉 하드웨어(공공기관 지방이전) 및 소프트웨어(지방대학 육성)를 조화시킬 수 있는 '전략산업 선도도시' 육성전략은 최근 부각되고 있는 물리적 집적과 네트워크를 종합한 대안이라는 점에서 그 역할정립이 요청된다.

#### 참 고 문 헌

- 국기균형발전위원회 2003. '국기균형발전의 비전과 과제'  
 권영섭. '기업의 혁신태를 통한 본 지역혁신체계 실증분석', 「지역연구」, 제7권 제호.  
 권영삼·허은영 2000. 「지역 지식기반산업 육성을 위한 잠재력 제고방안연구」, 국토연구원.  
 김상조 2005. 「지방분권에 따른 국토·도시계획체계 재정립 방안 연구」 정부혁신지방분권위원회 자문회의자료.  
 김신배·정준호·송우경 2003. 「OECD 국가의 지역발전정책 동향과 사례」.  
 김인중·김영수·김신배 2001. 「지식기반경제에서의 지역혁신체계 구축모형」, 산업연구원 보고서.  
 김형기. 「지방분권시대 지역혁신을 통한 한국사회발전」, 「분권과 혁신」, 도서출판 소희  
 대한민국정부 2005. 「제4차 국정종합계획 수정계획」.  
 박삼욱 2001. 「산업군집형성과 지역산업발전」, 「21세기와 지역발전」, 국토연구원  
 박용남 2002. 「꿈의 도시 코리아 바」, 0 후  
 변창훈 2005. 「지역경쟁력 강화를 위한 지역정책의 방향」, 미발표 자료  
 복득규 외 2003. 「한국산업과 지역의 생존전략」 클러스터」, 삼성경제연구소  
 산업연구원 2001. 「지식기반경제에서의 지역혁신체계 구축모형」, 연구보고서  
 산업자원부 2003. 「산업전적활성화기동계획」, 문호호  
 산업자원부 2002. 「산업클러스터 활성화 정책 추진」  
 이종규 외 2002. 「싱가포르 21세기 관광수도의 비전」, 서울시장개발연구원.  
 홍덕률 2004. 「분권·혁신시대의 민주적 거버넌스」, 대구경북분권혁신아카데미 분권혁신 CEO과정 강의교재  
 황희연·조근호·김갑성·김윤수·최정석 2003. 「전략산업 선도도시 육성전략」, 대한민국·도시계획학회 부설 경남지회 심포지움 발표자료  
 Capello, R. 'Spatial transfer of knowledge in high technology milieu: learning versus collective learning processes', *Regional Studies*, Vol. 33, No 4, 1999, pp.353-366  
 Haughton, G. 1999, Community Economic Development, The Stationery Office  
 Rezzini, Mero 2003, 'Cultural Regions Development: Main Trends and Policy Challenges in OECD Regions'