

# 국가균형발전의 비전과 과제

2003. 5

국가균형발전위원회

## 국가균형발전 관련 대통령 말씀

지난 40여년간의 국가 불균형성장과정에서 수도권은 지나칠 정도의 과잉 상태로 인해 수많은 문제점으로 시달리고 있으며, 지방은 폐쇄화와 저발전 때문에 고통스럽고 미래에 대한 희망을 가질 수 없는 지역으로 떨어지고 말았습니다. 지금의 중앙과 지방의 격차로 보았을 때 국가 전체 차원에서 새로운 전기를 마련해서 지방발전을 추진해 나가지 않으면 머지않아 중앙과 지방간의 균열과 갈등이 우리 사회의 커다란 부담이 될 것입니다.

따라서 통합된 국가, 효율적인 나라, 경쟁력 있는 나라를 만들기 위해서는 지방화라는 국가목표를 반드시 달성해야 합니다. 앞으로 지방이 잘 살고 활력 있는 지역이 되도록 하기 위해 획기적인 분권을 실시하고, 행정수도를 이전하며, 아울러 지방화시대, 균형발전의 시대를 앞당기기 위한 전략을 강력히 추진해 나가겠습니다. 저는 지방화와 균형발전이 중요하다고 생각하는 수준을 벗어나서 대통령 재임 5년 동안 지방화와 균형발전 정책이 확고히 뿌리내리도록 할 생각입니다.

지방이 다시 살아나는 전환점을 만들어 가기 위해서는 지방 스스로의 혁신을 통해 지역발전을 도모하는 자립형 지방화 전략을 실천해 나가야 합니다. 이를 위해서는 무엇보다 대학과 언론이 두 축을 맡고 지방정부가 함께하는 기획의 구심점, 기획센터를 형성하는 일이 중요합니다. 이를 통해 관내 학계, 산업체, 시민사회, 지역언론 그리고 지방정부 등이 긴밀한 산·학·연 협력체제 또는 지역혁신체제를 구성해 함께 노력해 나가야 할 것입니다.

이러한 자립형 지방화는 무엇보다도 지방대학을 집중 육성하는 데서부터 출발해야 한다고 봅니다. 지식기반 사회의 밑천을 준비하는 곳은 대학이기 때문에 대학이 지역발전의 중심이 되는 것은 시대흐름과 잘 부합합니다. 지방대학의 육성은 단순히 지방대학만의 육성이 아니라 그것을 통한 지방산업의 육성 전략을 함께 결합시켜 나가야 합니다. 지방대학의 육성과 지방산업, 지방화 문제를 한꺼번에 결합시키면 지방의 문제 해결과 연구개발투자의 효율성을 높이는 문제, 대학자율화 문제를 일거에 해결할 수 있을 것입니다.

앞으로 자립형 지방화를 위한 구체적인 전략과 정책은 지방에서 수립해 나가야 합니다. 지방이 가만히 있으면서 중앙에서 알아서 해주겠거니 하거나, 지방이 어렵다고 호소하는 것만으로는 문제해결이 안됩니다. 지방 스스로가 혁신의 주체가 되어 유능한 인재를 양성하고 자기지역의 특색에 맞는 지역전략산업을 발전시켜 나감으로써 위대한 국가균형발전의 시대를 열어 나가도록 해야겠습니다.

## 머 리 말

지금 우리는 집권-집중의 시대에서 분권-분산의 시대로 나아가는 역사적 전환점을 맞이하고 있습니다. 최근까지도 우리의 지방은 서울과 수도권을 향해 떠나는 곳, 그리하여 공동화되고 황폐화된 곳으로만 인식되어 왔습니다. 그러나 지식기반시대의 도래로 경제활동 패러다임이 근본적으로 변화하면서 지역의 잠재역량을 극대화해야만 지속적 국가발전이 가능한 새로운 환경이 조성되고 있습니다.

그 동안 우리 사회는 강력한 중앙집권체제와 수도권 일극집중 등으로 인해 수도권은 심각한 과밀의 문제에 부닥쳐왔고, 지방은 정체와 저발전의 위기에 직면해왔습니다. 이로 인해 수도권과 비수도권간, 지역과 지역간 갈등이 심화되어 왔고, 국토의 효율성 저하로 인한 국가경쟁력 약화를 경험해야만 했습니다.

이제 지방화와 균형발전은 선택의 문제가 아니라 국가생존을 위한 절박한 시대적 과제로 부상하게 되었습니다. 우리가 이러한 과제를 올바르게 풀어나가기 위해서는 불구화되다시피한 지방이 스스로의 힘으로 일어설 수 있는 조건을 창출해야만 합니다.

참여정부는 자립적 지방화를 위한 외적 조건으로 획기적인 지방분권, 새로운 균형발전 정책 등을 강력하게 추진해 나갈 것입니다. 따라서 이제 중요한 것은 정부의 실천노력과 더불어 지방 스스로가 지역특성에 기반한 혁신체계의 구축 등을 통해 자립화의 새로운 조건을 창출하는 일입니다. 이러한 조건위에서 우리는 궁극적으로 전국이 개성있게 골고루 잘사는 사회를 건설해 나갈 수 있을 것입니다.

본 소책자는 참여정부가 국가균형발전을 통해 궁극적으로 추구하는 바가 무엇인가를 제시하고, 이를 위한 구체적인 과제를 도출하려는 목적으로 작성되었습니다. 앞으로 전문가 여러분들의 고견을 기대하며, 이를 국가균형발전사업에 적극 반영함으로써 지속적으로 사업방향과 과제를 재점검해 나가도록 하겠습니다.

아무쪼록 본 소책자가 국가균형발전에 관심을 갖고 있는 모든 분들에게 유용한 자료로 활용되어 국가균형발전에 대한 폭넓은 공감대가 형성될 수 있기를 기대합니다. 끝으로 그 동안 국가균형발전위원회의 비전과 과제를 설정하는 데 수고를 해주신 모든 분들께 깊은 감사의 말씀을 드립니다.

2003년 5월  
국가균형발전위원회  
위원장 성경룡

# I. 국가균형발전의 비전과 전략

## 1. 국가균형발전의 비전

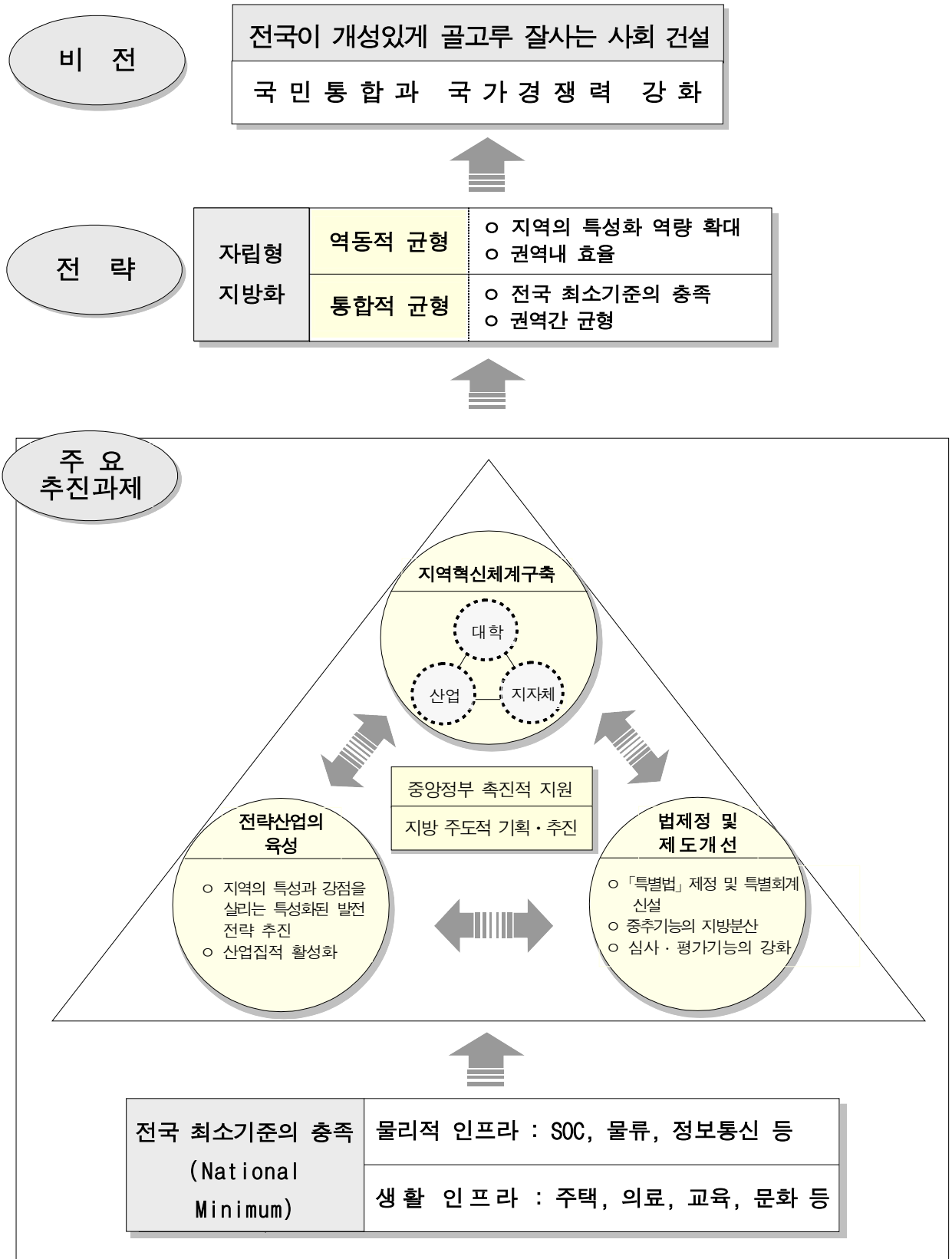
참여정부는 최고 국정과제의 하나로서 국가균형발전을 설정하고, 균형 없는 집권-집중 발전모델에서 성장과 균형이 병행하는 새로운 분권-분산 발전 모델로의 전환을 모색하고 있다. 여기서 국가균형발전은 '지역간 발전의 기회균등을 통해 국토 공간상의 모든 지역의 발전 잠재력을 증진함으로써 어느 지역에 거주하더라도 기본적인 삶의 기회를 향유하고, 궁극적으로 국가 전체의 경쟁력을 극대화하는 것'을 의미한다.

이러한 새로운 패러다임에 입각한 국가균형발전이 목표로 하는 것은 '전국이 개성 있게 살고루 잘사는 사회의 건설'이다(<그림 1> 참조). 지난 시기 우리는 국가주도의 압축성장을 통해 산업화에 성공하였다. 그러나 중앙집권체제하에서 추진된 일극 집중형 발전모델은 수도권과 비수도권의 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 국가차원이 아닌 지역차원의 조직이 핵심적 경제단위로 부상하고 지역의 경쟁력이 국가경쟁력의 근원이 되고 있다. 따라서 우리가 집권-집중의 폐해를 극복함과 동시에 세계사적 환경변화에 기민하고 유연하게 대응하기 위해서는 새로운 분권-분산 발전모델로의 전환이 불가피하다.

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 전략산업군집을 적극적으로 육성해야 할 것이다.

<그림 1> 국가균형발전의 비전과 전략



여러 가지 국가목표 중에서도 국가성장과 발전이라는 전략의 관점에서 봤을 때, 대외적으로 한국이 동북아시아의 중심국가로 가야 한다는 비전과 국내적으로 지방화의 비전이 필수적이다. 이대로는 수도권도 더 이상의 효율성을 기할 수 없고, 지방도 생산성이 있는 활동이 불가능하다. 그리고 이대로 격차가 더 심해지면 중앙과 지방간의 균열과 갈등이 사회의 큰 부담이 될 수도 있다. 따라서 앞으로 통합된 국가, 효율적인 나라, 경쟁력 있는 나라가 되기 위해서는 동북아시아의 비전과 지방화라는 목표를 반드시 달성해야 한다. 내 목표는 대통령으로 재임하는 5년 동안에 내리막으로만 내려가던 지방의 경제력과 문화를 오르막으로 바꾸어 놓는 전환점을 만들겠다는 것이다.

- 강원권 국정토론회 대통령 말씀 -

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 성숙해나갈 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 공

공서비스의 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 가져올 수 있는 획기적인 국가발전 방책이 될 것으로 확신한다.

## 2. 국가균형발전의 전략

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

자립형 지방화를 통한 국가균형발전전략의 핵심은 전국 최소기준(national minimum)<sup>1)</sup>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 보장하

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.

면서도 차이를 인정하는 '통합적 균형과 역동적 균형의 병행전략'이라고 말할 수 있다. 한 걸음 더 나아가 참여정부는 세계화시대, 동북아 시대에 대비하여 한반도의 전지역이 지니고 있는 전략적 중요성을 최대한 살리기 위해 '전략적 균형 정책'도 추진해나갈 계획이다.

## II. 국가균형발전위원회의 조직과 운영

### 1. 위원회 설치의 배경

지난 시기 우리는 급속한 압축성장을 통해 산업화에 성공하였으나 이러한 발전은 균형 없는 성장에 기초한 것이었다. 불균형발전이 심화되면서 수도권은 교통혼잡, 환경오염, 토지와 주택의 부족 등 과밀(過密)의 폐해에 시달리고, 비수도권은 인구, 인적자원, 자본의 유출로 정체와 침체에 빠지는 과소(過少)의 문제에 빠져들게 되었다. 이에 우리 사회는 오랫동안 국가 전체적으로 국민분열과 국가경쟁력 저하라는 난제와 씨름하지 않으면 안 되었다.

역대 정부는 이 문제를 해소하기 위해 압축성장의 이면에서 초래된 인구 및 산업의 일부지역에의 편중과 여타지역의 소외라는 지역불균형을 어떻게 해소할 것인가 하는 점에 주목하였다. 그리고 과밀지역과 낙후지역을 구분하여 과밀화억제 및 낙후지역개발, 수도권시책, 산업단지조성, 특정지역개발, 성장거점개발 등의 지역균형개발시책을 추진하여 수도권의 성장을 억제하고, 이와 아울러 지역격차 등 구조적인 지역문제의 해소에 집중하였다. 이 같은 지역균형발전은 70년대 이래 지역정책에 공통적으로 적용되는 지고지상(至高至上)의 지침으로 활용되었다.

그러나 이는 지역균형발전의 개념조차 제대로 정립되지 못한 가운데 이루어졌고, 이에 따라 전통적 패러다임이 갖는 문제점에 대한 근본적 해결책을 제시할 수 없었다(<표 1> 참조). 특히 지역균형발전 및 지역경제 활성화를 위한 중앙 부처의 사업은 개별 부처 위주로 분산되고 개별사업간 상호연계성이 없이 추진되어 소기의 성과를 거두지 못하였다.



<표 1> 국가균형발전 패러다임의 변화

구 분	전통적 패러다임	새로운 패러다임
발전목표	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 총량적 성장</li> <li>· 효율성 추구</li> <li>· 국가발전</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 삶의 질 향상</li> <li>· 균형과 효율/발전 동시 추구</li> <li>· 지역발전을 통한 국가발전</li> </ul>
지역의 성격	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 이중적 구분</li> <li>· 발전지역과 저발전지역</li> <li>· 공간적 차별성/확일성</li> <li>· 지역의 국지성</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 다면적 구분</li> <li>· 지역구조의 다양성</li> <li>· 공간적 정체성/복합성</li> <li>· 지역의 광역화</li> </ul>
추진주체	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 중앙부처 중심(중앙의존형)</li> <li>· 하향적 집권화</li> <li>· 지역이기주의 조정 곤란</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 지방 중심(지방자립형)</li> <li>· 상향적 분권화</li> <li>· 지역간 상호의존/협력 촉진</li> </ul>
지원방식 및 효과	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 지원주체별 부분적·산발적 분산지원</li> <li>· 중복투자로 시너지효과 미비</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 지원주체간 협력에 바탕해 종합적·체계적·입체적 지원</li> <li>· 지역별 특성화발전으로 효과 극대화</li> </ul>
발전전략 및 지원이념	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 자본, 물질 중심</li> <li>· 제조업 중심</li> <li>· 대기업 중심</li> <li>· 정치성 강조(균등분배원칙)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 정보·기술, 문화 중심</li> <li>· 서비스 및 부문간 연계</li> <li>· 대기업-중소기업간 협력</li> <li>· 권역간 균형, 권역내 효율</li> </ul>

참여정부는 이러한 문제점을 극복하기 위해 국가균형발전을 최고 국정과제 중 하나로 설정하였다. 그리고 근본적 패러다임의 변화에 바탕을 둔 체계적인 지역발전을 추진해 나가기 위해 대통령직속의 국가균형발전위원회를 설치하게 된 것이다. 국가균형발전위원회는 자립형 지방화를 촉진하기 위한 국가수준의 기획·조정기구로서 정부 각 부처의 상호조정 및 협력을 통해 지역별 특성화 발전을 지원하는 역할을 수행해 나갈 것이다.

여기서 우리가 ‘지역’ 균형발전보다 ‘국가’ 균형발전이라는 용어를 사용하는 이유는 크게 두 가지로 생각해볼 수 있다. 첫째, 과거의 국가정책에서 주변적 위치에 머물렀던 균형발전이라는 의제가 이제는 전국가적 의제(national agenda), 즉 대통령 국정과제로 격상되었다. 둘째, 의존형 지방화에서 자립형 지방화로의 전환이라는 새로운 접근방식을 강조하기 위함이다. 과

거에는 수도권역의 역제를 통해 지역불균형을 교정하는 데 주력하였다면, 새로운 국가균형발전 모델은 내생적 발전전략을 통해 전국 각 지역을 상호의존관계·상생관계로 발전시켜 전국토의 성장잠재력을 극대화하려는 것이다.

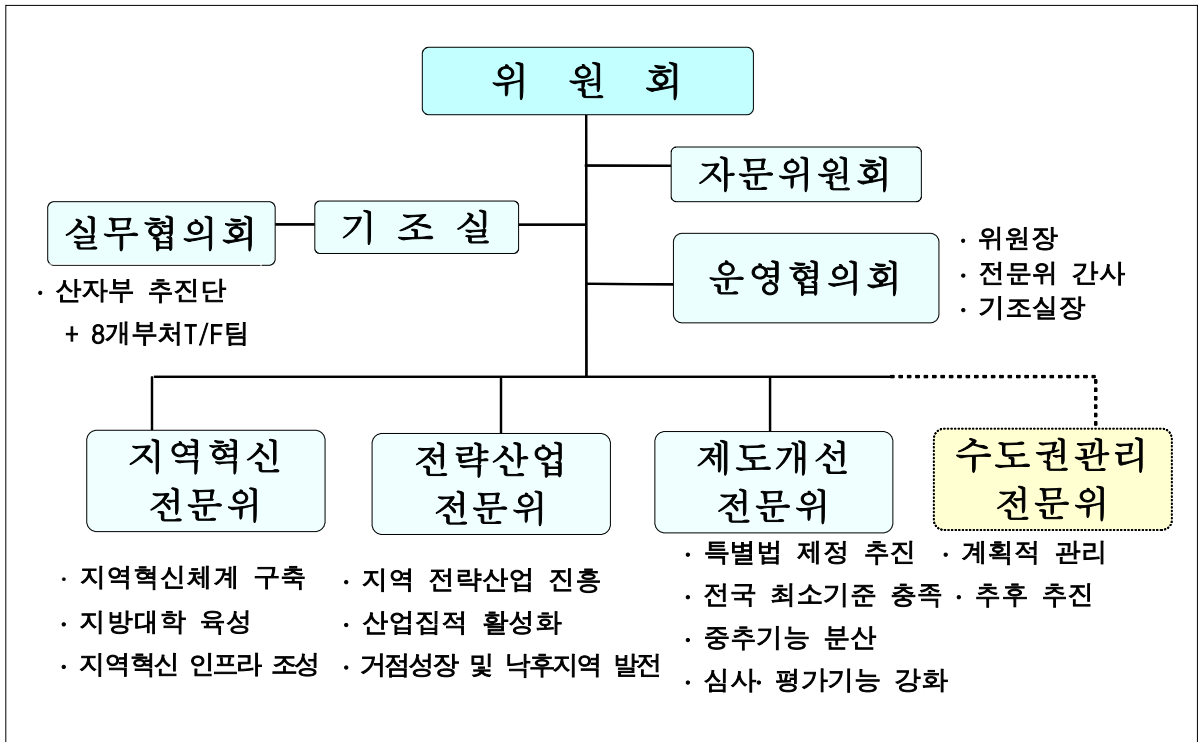
국가균형발전은 국가적 중요성을 갖는 국가적 과제이다. 국가의 균형발전 없이는 세계화 시대에 능동적으로 대응해나갈 수 없다. 「실리콘 밸리」, 「제3이탈리아」 등 선진국의 성공적인 지역경제 사례들이 보여주는 바와 같이, 모든 지역의 잠재력을 극대화하는 역동적 균형은 지식기반경제에서 국가경쟁력을 강화하는 원천으로 작용한다.

## 2. 위원회의 조직 및 운영체계

국가균형발전위원회의 조직은 크게 전체위원회와 3개 전문위원회, 자문위원회, 운영협의회 등으로 구성되어 있다(<그림 2> 참조). 전체위원회는 대통령령에 의거해 위원장 1인, 당연직 위원 및 민간위원 등 25인 이내의 위원으로 구성되며, 당연직 위원으로는 재정경제부장관, 교육인적자원부장관, 행정자치부장관, 과학기술부장관, 문화관광부장관, 산업자원부장관, 정보통신부장관, 건설교통부장관, 기획예산처장관, 국무조정실장 및 대통령비서실 정책실장 등이 참여한다. 이러한 전체위원회는 국가균형발전의 기본전략과 방향을 설정하는 역할을 수행하며, 월 1회 개최를 원칙으로 하고 있다.

전문위원회는 지역혁신, 전략산업, 제도개선 등 기능별로 구성하여, 국가균형발전의 과제를 심층적으로 연구·검토하는 역할을 수행해 나가고 있다. 또한 운영협의회, 자문위원회, 소위원회 등을 활성화하여 각계의 다양한 지식과 경험을 정책수립에 적극 반영해 나갈 예정이다.

### <그림 2> 국가균형발전위원회의 조직체계



특히 위원회는 월1회의 대통령주재 국정과제회의를 개최하여 대통령의 국정철학과 리더십을 토대로 강력한 추진동력을 확보해 나갈 것이며, 위원회가 결정한 사항은 대통령의 지시사항으로 이행력을 담보해 나가고자 한다.

이와 더불어 위원회는 앞으로 관련부처 및 지방과의 원활한 업무협조를 통해 국가균형발전을 위한 기획조정기구로서의 역할을 다해 나갈 것이다. 먼저, 위원회를 중심으로 각 부처 추진단 및 발전팀과 국가균형발전 업무를 위한 추진체계를 구축할 것이다. 이를 위해 국가균형발전 업무의 주무 부처인 산업자원부에 「국가균형발전추진단」을, 그리고 유관 부처에 「국가균형발전팀」을 설치하도록 하였다(<표 2> 참조). 그리고 기조실장이 주재하는 실무협의회를 통해 부처간 업무협조 및 조정을 이루어 나갈 것이다.

<표 2> 각 부처별 국가균형발전 T/F 구성

부처명	구성현황
산업자원부	·국가균형발전 추진단(전담조직) ·단장(기획관리실장) 및 부단장, 팀원
교육인적자원부	·지방대학발전기획팀(전담조직) ·팀장(대학지원국장) 및 부팀장, 팀원
재정경제부, 행정자치부, 과학기술부, 문화관광부, 정보통신부, 건설교통부, 기획예산처	·업무 소관부서에서 겸임팀(국, 과 단위) 운영

뿐만 아니라 앞으로 각 시·도 지역에 국가균형발전 업무의 행정지원을 위한 「지역균형발전추진팀」이 꾸려지고, 지방대학·지자체·기업·지역 시민사회 등이 참여하는 「지역혁신협의회」<sup>2)</sup>가 구성되면 이들과도 유기적 협력체제를 구축해 나가도록 할 것이다.

국가균형발전과제의 성공을 위해서는 지역사회의 모든 혁신역량의 결집이 필요하다. 따라서 위원회는 앞으로 지방대학 및 연구기관, 기업 및 기업지원 기관, 시민사회(NGO, 언론) 등과도 긴밀한 협력관계를 맺어 나가고자 한다. 특히 지방대학을 지역 내 산·학·연·관 연계의 핵심고리로 활용하고, 관련 연구기관(산업연구원, 국토연구원, 한국지방행정연구원, 지방연구원 등)의 사안별 연구참여 및 전문적 정책자문 협조를 적극 강구해나갈 것이다.

또한 테크노파크, 산·학·연·관 컨소시엄, 중소기업지원센터, 지역협력연구센터, 산업단지공단 등 기업지원기관의 성공적 운용사례를 발굴하여 국가균형발전사업에 적극 반영하도록 할 것이다. 이와 더불어 지역주민, 지방대학, 지자체, 지역업체 등으로부터 각종 아이디어 및 과제를 공모해 나갈 것이며, 지역별 분권운동 그룹 및 자치운동 그룹 등과도 협력을 강화하고, 특히 지역 시민사회 단체의 참여와 혁신을 증진할 수 있는 방안을 강구해 나가도록 할 것이다.

2) 지역혁신협의회는 지역에 산재한 다양한 혁신주체들이 지역의 내생적 발전을 추진하기 위해 공동학습과 혁신 창출에 체계적으로 참여하는 긴밀한 협력체제를 지칭한다. 보다 구체적으로 특정 지역내에 다양한 부문과 지역에 걸쳐 여러 개의 지역혁신체계가 구축되는 경우 지역혁신협의회는 이러한 모든 지역혁신체계를 망라하는 지역전체 수준에서의 대표체계를 나타낸다고 말할 수 있다.

### Ⅲ. 국가균형발전의 주요 과제

#### 1. 자립형 지방화를 위한 지역혁신체계 구축

지금까지 우리의 지방은 ‘내생적 발전전략’(endogenous development strategy)을 통해 자립형 지방화를 추진하기 보다는 중앙정부에 집중된 자원을 더 많이 분배받으려고 서로 로비경쟁을 벌이는 의존형 지방화에 머물러왔다. 그러나 세계화와 지식이 강조되는 새로운 지식기반 시대로의 전환에 따라 국가단위보다는 지역단위의 경쟁력이 크게 강조되고 있다. 세계 각국이 지역이 갖고 있는 혁신의 창출·확산·활용을 통해 지속적 경제발전을 도모하려는 것도 바로 이러한 이유 때문이다.<sup>3)</sup>

이에 따라 산·학·연·관의 네트워크를 통한 지역혁신체계 모델을 개발하고 이를 전국적으로 확산시켜 나가는 일이 무엇보다 중요한 국가적 과제로 대두되고 있다. 여기서 지역혁신체계(Regional Innovation System: RIS)란 지방정부, 지방대학, 기업, NGO, 지방언론, 연구소 등 지역 내의 다양한 혁신주체들이 지역의 연구개발, 기술혁신, 벤처창업, 신산업창출, 기존산업의 개선, 행정제도 개혁, 문화활동 등 다양한 분야에서 역동적으로 상호작용하고 협력함으로써 혁신을 창출하고 지역발전을 도모하는 세계적 차원의 새로운 시도를 일컫는다.<sup>4)</sup>

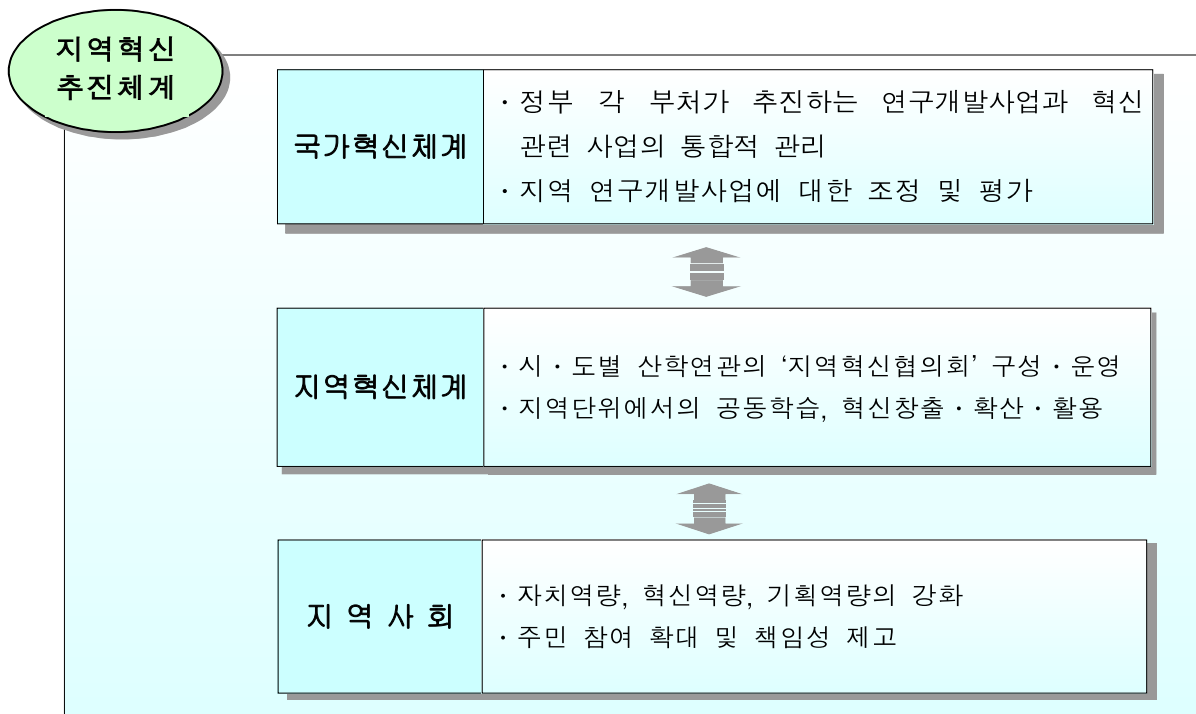
이탈리아 북부의 「제3이탈리아」, 미국의 「실리콘밸리」, 영국의 「캠브리지 과학단지」, 「에딘버러 축제」, 독일의 「바덴뷔르템베르그」, 「뮌헨 맥주축제」, 일본 오이타현의 「1촌1품 운동」, 오스트리아의 「그라츠」 등과 같이 선진 각국은 지역혁신체계의 구축을 통해 다양한 신성장동력을 창출하고 있다. 이러한 선진국의 수많은 사례는 산·학·연·관의 유기적인 연계가 실제로 지역 내 경제발전에 매우 긍정적인 효과로 작용한다는 사실을 입증하고 있다.

3) 혁신을 창출하는 데서 ‘지역’이 특별히 강조되는 이유는 공간적 인접성으로 인해 지역내에서 혁신주체들간 긴밀한 상호협력과 네트워크를 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.

4) ‘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 쿡크(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 혁신체계가 제대로 작동하도록 하기 위해서는 중앙과 지역 수준에서 혁신체계를 구성하고 이들간에 상호 유기적인 연계와 협력체제를 구축하는 일이 필수적이다(<그림 2> 참조). 먼저, 국가수준에서 정부 각 부처가 추진하는 연구개발사업을 통합적으로 관리하고, 지역의 연구개발에 대한 총괄적 조정 및 평가를 수행할 국가혁신체계를 제대로 정비해야 할 것이다.

<그림 2> 국가혁신체계와 지역혁신체계의 연계

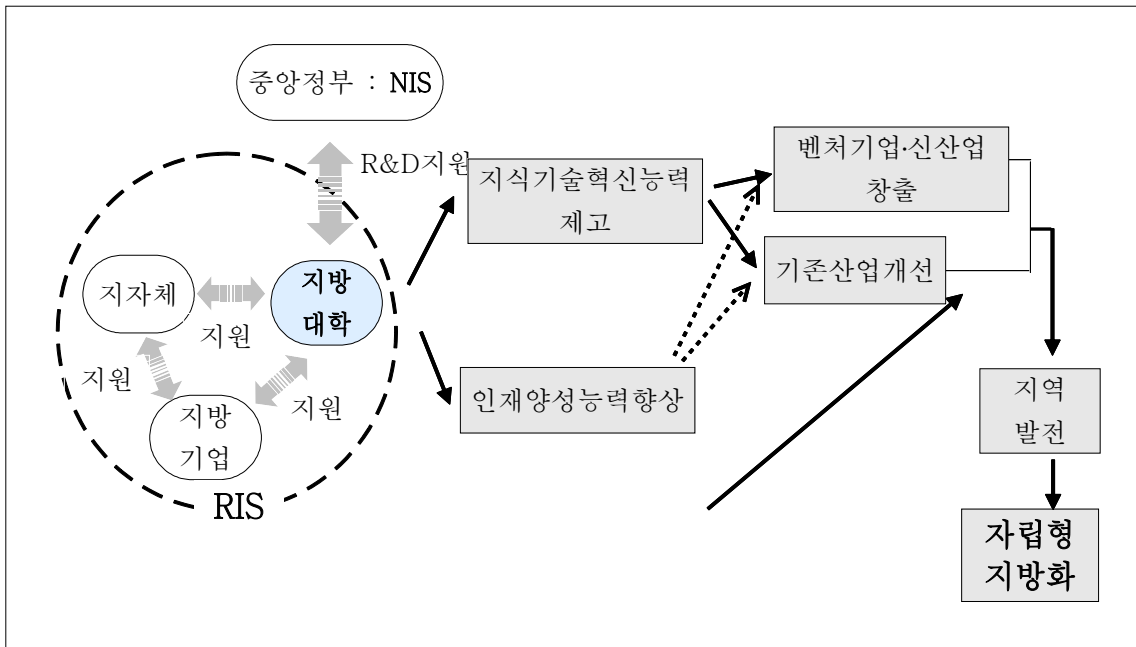


그리고 각 시·도별로 산·학·연·관이 참여하는 지역혁신협의회를 구성하여 지역단위에서 지방자치단체, 대학, 기업, 연구기관 등 지역 혁신주체들이 공동학습과 혁신창출을 통해 긴밀하게 협력해 나갈 수 있도록 해야 한다. 아울러 지역사회는 지방 스스로의 자치역량 축적, 혁신 및 기획역량 강화, 주민참여 확대 등을 병행해 나가지 않으면 안 된다. 선진 각국의 경험을 통해 알 수 있듯이, 대학과 인접한 지역의 첨단산업단지를 기반으로 하는 기업간의 네트워크, 기업과 기업간 네트워크뿐만 아니라 더 나아가 정부와 지역 주민까지 연계한 네트워크의 형성이 지역의 균형발전에 있어 핵심적 성공요인이기 때문이다.

지방화 전략을 실천하기 위해서는 지방 스스로가 지방의 기획의 중심점, 기획센터의 형성을 통해 산·학·연 네트워크를 구축해야 한다. 지방의 발전을 위해서 관내 학계, 산업체, 시민사회, 지역언론 그리고 지방정부 등이 긴밀한 산·학·연 협력체제 또는 산·학·연 연합을 구성해 함께 노력해 나가야 할 것이다. - 전주 국정토론회 대통령 말씀 -

이러한 긴밀한 네트워크의 구축을 통해 우리는 지방대학의 육성 → 지역혁신의 활성화 → 지역산업의 발전 → 지방과 수도권의 격차 완화 → 인재의 지방 정착 → 지방대학의 발전으로 이어지는 선순환의 고리를 마련함으로써 새로운 「자립형 지방화」의 토대를 구축해 나갈 수 있을 것이다. 그러나 우리의 지방은 이러한 선순환을 이룰 수 있는 지역혁신역량이 절대 부족한 것이 현실이다. 따라서 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

<그림 3> 지역혁신체계에서 지방대학의 역할



지식기반사회에서는 정보와 기술을 기반으로 하는 지식근로자를 배출하고 그에 상응하는 신기술형 지식기업을 창출할 수 있는 지방대학의 역할이 매우 중요

하다. 따라서 지방대학에 지역발전의 중추기지 및 기획센터의 역할을 부여하고 「지방대학의 육성을 통한 지방화전략」을 강력히 추진해 나갈 필요가 있다. 아울러 지방대학을 지역 R&D의 핵심주체로 육성하여 지역산업과 밀착된 연구개발 및 기술이전을 촉진해 나가야 한다.

구체적으로 국가 및 지역수준의 통합적 혁신시스템 구축을 통한 지방 R&D 사업의 통합적 조정 및 재정지원 확대, 산·학 연계 강화로 지역혁신 체계의 내실화, 지방인재육성 프로젝트의 추진 등의 과제를 추진해 나가야 할 것이다. 또한 지방대학을 중심으로 지역발전을 이끌 고급인력을 양성하고 연구기술인력의 지방정주를 위한 기반을 조성해 나가야 한다.

지방화 시대, 균형발전의 시대를 열어가기 위해서는 무엇보다도 지방대학을 집중 육성하는 것에서 출발해야 한다. 지방산업육성, 지방인프라지원 등 여러 가지 주문이 나오지만 지방대학을 집중 육성하는 데서부터 출발해야 할 것이다. 지식기반 사회의 밑천을 준비하는 곳은 대학이기 때문에 대학이 지역발전의 중심이 되는 것은 지식기반의 시대흐름과도 잘 부합한다. 지방대학 육성을 통해 지방산업 육성과 지방문화의 창달로 나아갈 수 있을 것이다.

- 제주 국정토론회 대통령 말씀 -

지역특성화 발전을 통한 자립형 지방화를 위해서는 지방대학 육성과 더불어 지역 특성에 맞는 교육, 과학기술, 언론, 정보, 문화, 환경 등 지역혁신을 위한 인프라 구축 및 콘텐츠 개발이 필수적이다. 특히 지역에 기반한 정체성(正體性)을 강화하고 지역매체 개발 및 발전을 추진해 나가는 일이 중요하다. 또한 권역별 물류 인프라 및 지역물류 지원체계를 강화하고, 지역전략산업과 연계된 산업물류 인프라를 구축해야 할 필요성도 크다. 그리고 권역별 중소물류 네트워크를 구축하고, 지연(地緣)산업의 프랜차이즈시스템 보급을 확산해 나가야 한다.

## 2. 지역 전략산업의 육성과 산업집적의 활성화

지역 전략산업을 육성하기 위해서는 무엇보다도 지역의 특성과 강점을 살



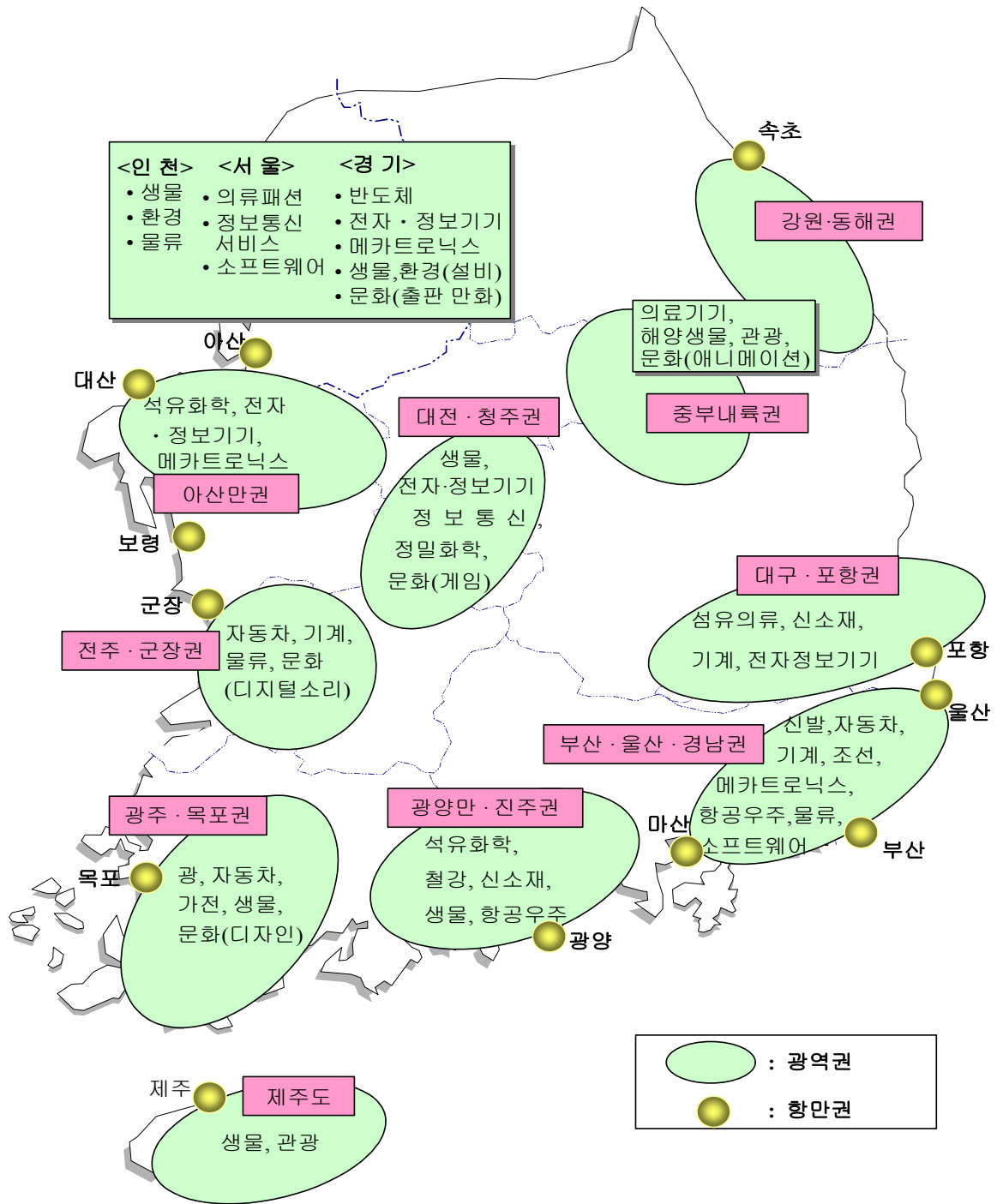
리는 지역별 전략산업의 진흥을 이루어내야 한다. 과거 전략산업의 선정과정에서는 정치적 고려가 우선시되고 사전에 충분한 기획을 거치지 않은 상태에서 사업이 착수되면서 많은 비효율성이 양산되었다. 특히 전략산업 선정이 국가주도의 공급자 위주와 지역배분 위주로 진행되어 해당 지역의 강점과 비교우위, 참여 기업의 경쟁력 등이 충분히 검증되지 않은 경우가 많았다.

이러한 문제점을 극복하기 위해서는 중앙과 지역이 상호 긴밀히 협력하는 가운데 지역 전략산업의 육성이 이루어져야 한다. 특히 지역수준에서 지역 전략산업육성계획을 수립하고 효율성에 근거하여 지원사업을 결정함으로써 지역의 기획능력 및 자율성을 배양해 나갈 필요가 있다. 아울러 산업의 단순한 지방분산정책에서 벗어나 지역의 자생적인 발전기반을 조성하는 방식으로 지역 전략산업을 육성하며, 기업환경 개선 등을 통해 투자유치를 확대해 나가야 할 것이다.

또한 지역별로 특성화되고 경쟁력 있는 전략산업을 집중 육성해 나가야 한다. 이를 위해 앞으로 지역 전략산업의 선정 및 관리방안을 마련하고, 13개 시·도 지역산업진흥사업의 보완·발전을 통한 지역특성화 발전을 지원해 나갈 필요가 있다.<sup>5)</sup> 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 지역내 항만 등 물류·유통 및 교류협력 시설을 전략산업과 연계해 나가는 일이 중요하다(<그림 4> 참조).

#### <그림 4> 광역권·항만권과 지역산업과의 연계(예시)

5) 현재 정부는 산업자원부를 중심으로 13개 시·도 지역진흥사업을 지역특성화 발전의 핵심적 재정지원 프로그램으로 시행하고 있는 중이다. 1999년 대구의 섬유를 시발로 부산의 신발, 광주의 광산업, 경남의 기계 등 4개 시·도지역산업 진흥사업이 추진되고 있으며, 2002년부터 수도권을 제외한 9개시도 전지역으로 사업을 확대한 바 있다.



지역 전략산업을 육성하기 위해서는 또한 기업·연구소·대학 및 기업지원시설 등의 유기적인 연계를 통한 산업집적의 활성화가 필요하다. 먼저, 지자체, 지방대학, 관련기업, 시민단체, 관련 전문가 등으로 구성된 지역혁신협의회의 설립을 통해 사업조정 및 기획능력을 배양해 나가야 한다. 이러한 연계시스템의 구축을 통해 개별 프로그램 위주의 지원에서 체계적·종합적

지원 및 평가·모니터링으로의 전환이 가능하며, 중앙과 지방과의 '계획협약'(plan contract)제도<sup>6)</sup>의 운영 등을 통한 전략산업의 효율성도 제고해 나갈 수 있을 것이다. 이와 더불어 지역종합발전 5개년 계획의 틀 속에서 산업집적 활성화 계획을 수립·시행해 나가야 할 것이다.

끝으로, 지역 전략산업을 육성하기 위해서는 권역거점별로 성장인프라를 확충하고 낙후지역의 발전기반을 조성해 나가야 한다. 이를 위해 개발촉진지구와 지역경제기능을 다원화하고 복합산업공간화를 이루어 나가야 하며, 오지·도서 낙후지역의 개발과 접경지역 개발사업을 지속적으로 추진해 나가야 할 것이다.

### 3. 관련 법 제정 및 제도개선

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

앞으로 중앙정부는 각 부처별로 산만하게 중복적으로 추진되는 지역관련 정책에 대해 종합적 관리의 틀을 마련하고 강력한 조정기능을 수행해나갈 필요가 있다. 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'의 제정이 필요하다.

이를 통해 국가균형발전위원회의 설치 및 운영, 지역혁신체계의 구축, 지역 전략산업의 활성화, 지방대학의 육성, 지역기반시설의 확충, 수도권외의 계획적 관리 등 국가균형발전의 강력한 추진을 위한 법적 기초를 마련해야 한다. 특별법의 핵심내용에는 국가균형발전특별회계의 신설, 수도권과 지방의

6) 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.

발전격차 해소, 지방의 창의성과 다양성을 살린 지역개발, 중앙차원의 지역 균형발전관련 정책의 조정, 지방의 이니셔티브를 강화하는 「선택과 집중」 시스템의 마련, 낙후지역 및 접경지역에 대한 중점 지원방안 등이 포함되어야 할 것이다.

또한 국가균형발전을 위한 제도적 방안으로 공공기관 등 중추관리기능의 지방이전을 강력하게 추진해 나가야 한다. 정부투자기관, 출연연구기관, 기업 등의 지방이전을 촉진하기 위해 공공기관 지방이전 계획안을 마련하고, 지자체가 수도권 소재의 공공기관·기업·대학·병원 등을 유치할 시에는 비용의 일부를 지원하며, 「기업의 지방이전촉진대책」을 연장해서 시행하는 방안 등을 실천해 나가야 할 것이다. 뿐만 아니라 지방으로 이전하는 공공기관·기업·대학의 종사자에 대해서는 아파트 특별분양 및 주택자금 지원, 주택 취득에 따른 취득세·등록세의 감면 등 다양한 인센티브를 부여할 필요가 있다.

또한 국가균형발전을 위한 기초를 다지기 위해서는 전국 최소기준의 충족을 통한 통합적 균형의 달성이 매우 중요하다. 불균형 발전 과정에서 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 지역혁신을 통한 국가균형발전이 오히려 지역간 격차를 더욱 확대하는 결과를 초래할 수도 있다. 따라서 국가균형발전위원회를 중심으로 전국 최소기준을 수립하도록 하고, 이에 입각하여 SOC, 물류, 정보, 통신 등 물리적 인프라 및 주택, 의료, 교육, 문화 등 생활 인프라의 확충을 이루어 나가야 할 것이다.

끝으로 국가균형발전 추진과제의 초기 사업타당성 검토에서부터 최종 완성단계까지 사업의 심사·평가기능을 강화하여야 한다. 종래의 지역전략산업의 육성, 산학협동지원사업 등이 큰 성과를 내지 못한 것은 사업초기 용역단계에서의 부실과 예측 잘못, 사업타당성 결여 등의 문제에 기인한다. 따라서 이 같은 문제점을 해결하고 사업기간 동안 지속적인 심사·평가를 수행하기 위해서는 전문적이고 객관적인 사업평가기관의 설립이 필수적이다.

#### 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 저 발전을 초래한 외적 요인들을 모두 제거해 나가도록 할 것이다. 이미 여러 차례에 걸쳐 노무현 대통령께서는 중앙의 기능, 권한, 재원을 획기적으로 지방에 이양하겠다는 약속을 하신 바 있다. 앞으로 국정과제 추진위원회들이 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.

지방이 잘 살고 활력 있는 지역이 되도록 하기 위해 획기적인 분권을 실시하고자 한다. 많은 권한을 지방으로 이양하고, 행정권한뿐만 아니라 재정에 관한 지방의 권한도 확대할 것이다. 중앙정부에서 용도를 지정하는 특정목적의 이전보다 포괄적인 이전으로 바꿔 지방이 스스로 선택해서 자주적 발전을 이루어 나갈 수 있도록 하겠다.

- 대구 국정토론회 대통령 말씀 -

이처럼 지방분권과 새로운 균형발전 정책을 통해 지방의 저 발전을 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 강

화, 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 10여년이 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) 유연성 있게(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 되어 버렸다고 지적하고 있다. 여기서 ‘생활의 큰 문제’란 한 나라의 국민경제적 과제들을 일컫는 것이다. 현재 세계화의 파고 속에서 개별국가는 이런 경제

문제에 대해 실효성 있는 대응능력을 상실하고 있으며, 반면에 거대 국민국가보다는 소규모의 지역공동체들이 훨씬 더 기민하게 대응할 수 있고 또 끈 접적이고 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 필요

지방에서 전체적으로 혁신이 일어나지 않고 무조건 지원만 해달라는 방식은 곤란하다. 특히 지방대학의 혁신역량 없이는 아무리 많은 돈을 지원해도 소용이 없을 정도이다. 대학이 혁신하고 지방산업의 인력을 제공하고, 연구인력을 생산해 낼 때 국가지원이 지역발전에 기여하는 결과를 낳을 것이다. 지방화 시대를 위해서는 지방의 민주혁신이 필요한데, 이는 중앙정부의 개입보다는 지역주민의 적극적 참여를 통해 이루어 나가야 할 것이다.

- 대전 국정토론회 대통령 말씀 -

로 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 지역발전계획을 수립하는 등 지역혁신을 위한 사업기획 및 추진을 총괄해 나갈 필요가 있다.

이러한 지역사회 시스템의 혁신은 수직적 사고의 틀에서 벗어나 수평적 차원에서 지역내 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 공동체 의식을 창출해 나갈 수 있다. 이러한 공동체의식이 없는 지방자치는 쟁점과 사건에 따라 공간적으로 이합집산 하는 이익집단 정치에 불과할 수도 있다.

주민참여의 확대란 각 지방의 주요한 경제적·사회적·문화적 사업에 대한 의사결정과정에서 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 오

히려 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 괄목할만한 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 국가개혁 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 구축

하려는 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 이루어 내기 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.