

# 지역균형발전 정책 추진에 따른 갈등 해소 방안

강희조\*

---

## 목 차

- |                        |                         |
|------------------------|-------------------------|
| I. 서론                  | IV. 갈등해소의 장애요인과 갈등 해소방안 |
| II. 지역균형발전의 중요성        | 1. 갈등해소의 장애요인           |
| III. 지역균형발전의 목표 및 정책방안 | 2. 갈등 해소방안              |
| 1. 지역균형발전의 패러다임전환      | V. 결론                   |
| 2. 지역균형발전을 위한 주요정책 방안  |                         |
- 

Key Words : 지역균형발전, 혁신, 분권네트워크, 수평적 네트워크형 사회, 기술혁신, 혁신 클러스터

---

## Abstract

본 논문에서는 지역균형발전의 중요성과 지역균형발전의 목표 및 정책방안을 알아보고 지역균형발전정책 추진에 따른 갈등해소의 장애요인과 갈등 해소방안에서 장애요인을 분석하면 지역균형발전 및 지역경제 활성화를 위한 새로운 전략방향을 모색하고, 지역경제 활성화를 위해서는 지역중심으로의 관점의 전환과 새로운 발전전략 설계와 실행의 지속적 추진이 필요하다. 갈등해소의 장애요인으로 권위주의 문화의 전통, 당위론적 사고방식, 교육방식에 있어 우열의식이나 흑백논리 사고와 민주적 훈련 및 자율의식의 결여 되어 있다. 이러한 장애 요인을 해소하기위해 지방경영의 효율화를 위하여 지방 재정확충을 위한 적극적인 정책 제안이 필요하고 지자체간의 협의회 및 중앙정부의 분쟁조정위원회의 법적 구속력과 권한을 강화할 필요가 있으며, 규제완화와 함께 지자체간 경쟁을 유발하고 합리적인 수익자 부담원칙을 적용하는 것이 바람직한 방안임을 알 수 있다.

---

\* 목원대학교 컴퓨터멀티미디어콘텐츠공학부 조교수, hjkang@mokwon.ac.kr, 011-9620-3205

## I. 서론

오늘날의 국가들은 세계화와 함께 지방화를 동시에 달성해야 하는 과제를 안고 있다. 자본과 기술, 인력이 국경을 자유롭게 넘나드는 무한경쟁 환경에서 지방화에 성공하기 위해서는 지방 스스로 세계무대에서 돌파구를 찾아야 한다. 향후의 세계화는 국가경제를 거치지 않고 지방이 중심이 되어 직접 전 세계의 경제와 연결되는 과정이 될 것이다. 이는 곧 지방화가 세계화를 의미하는 것이므로 세계 각국은 지방의 활성화를 위한 다각적인 노력을 경주하고 있다.

지방화 시대의 지역발전정책은 과거와는 다른 시각에서 접근할 필요가 있다. 중앙정부가 중심이 되어 지역별로 자원을 균등 배분하는 정책에서 지방정부가 중심이 되어 지역특성에 근거한 성장 잠재력을 발굴하고 확대하는 것으로의 변화가 필요하다. 국내에서는 민선 지방자치가 실시되면서 지역주민의 자치체제 강화, 지역밀착 행정 등이 과제로 등장하고 있으며, 과밀·과소로 인한 공간적 측면의 비효율 해소가 국토계획의 주요 이슈로 제기되고 있다.

우리나라의 지역격차는 특정지역의 편향적 자원투자로 인하여 소득기회 및 생활환경상의 격차가 초래되고 저발전지역에서 발전지역으로의 인구이동이 발생하면서 발전지역에 대한 투자가 강화되고 인구가 유출된 저발전지역의 발전 잠재력은 상실되어 지역간 불균등 발전의 심화로 이어지는 누적적 악순환 구조로 정의할 수 있다. 이러한 과정은 단기간에 고성장을 달성하기 위한 '불균형 성장'에 입각한 것으로서 지역간 차등적인 경제발전정책의 당연한 귀결이라 할 수 있다.

이러한 개발전략은 총량적인 국가의 경제발전에는 상당부분 기여했음에도 불구하고 산업간·지역간 불균형발전이라는 이중구조를 야기하는 결과를 초래하였다. 불균형 성장전략은 국토공간개발에도 비슷하게 적용

되었다. 저개발된 국토의 효율적인 개발을 위하여 수도권과 동남권에 투자가 집중되었으며 이를 연결하는 경부축 주변에 대규모의 공업도시가 건설되었다. 결국 현재의 지역격차의 발단은 중앙정부의 차등적인 자원 배분에 있었고 투자 재원이 특정지역, 특정 산업에 집중되면서 지역간·산업간의 격차가 초래된 것으로 볼 수 있다.

지방화 시대를 여는 시점에 있어서 지역격차가 문제시되는 것은 현재화된 발전격차의 발생원인 및 배경에 대한 인식 때문이다. 자원배분의 격차가 지역불균형의 직접적인 원인으로 볼 수 있는데, 궁극적으로 자원배분 결정권의 소재가 중앙정부에 있었고, 배분의 기준도 중앙정부에서 선정한 것이었다. 따라서 지방화 시대에 지방자치단체의 자구적인 노력을 통한 지역간 개발경쟁에 있어서 개발기반이 미흡하고 지역경제가 침체된 낙후지역의 상대적 상실감은 커질 수밖에 없다. 성장기반의 차이가 존재하는 상태에서 지방화가 진전될 경우 지역간 불균형이 오히려 심화될 것이라는 예측이 가능하다. 이러한 측면이 향후의 지역균형 발전에 있어서 중앙정부의 역할에 대한 여지를 남기고 있다.

지역격차로 인한 문제는 그야말로 복합적인 양상을 띠고 있다. 고용기회 및 문화환경의 격차로 인한 대도시 집중 심화, 지역간 격차로 인한 지역갈등이 이미 심각한 실정에 이르렀다. 한편 첨단산업 유치 일변도의 지역산업 정책으로 인하여 과잉중복투자가 우려되고 있다. 지역에 기반을 둔 지역밀착형 산업환경의 조성이 미흡하여 산업활동의 지역내 파급효과가 미미하다. 외지자본유입에 의한 지역경제 활성화를 꾀하지만 투자효과가 지역외로 유출되어 지역중소기업은 하청업체로 전락하는 경유가 많다. 이는 지역내 공간을 외부에 잠시 빌려주는 효과에 지나지 않는다. 산업입지는 유연하게 변해가고 있으므로 임지요인이 우위에 있는 지역으로 생산시설들이 손쉽게 이전할 것이

기 때문이다.

지역격차의 심화는 사회적 형평을 저해하고 지역갈등을 야기하여 국가공동체의 통합을 저해하는 요인이 된다. 저발전지역의 성장 잠재력 상실과 발전지역의 지나친 과밀에 따른 외부불경제 발생으로 인하여 국가경제의 능률성과 효율성이 떨어지고 있다. 국토의 균형 발전은 지역갈등과 지역감정의 해소를 위하여, 또한 장기적으로는 국가경제의 경쟁력 확보와 지속가능한 발전을 위하여 반드시 달성해야 할 과제임에 틀림없다.

## II. 지역 균형발전의 중요성

현재 우리나라의 가장 큰 문제점은 수도권과 지방의 불균형, 낙후지역과 개발지역의 불균형이다. 이것은 우리나라 국가경제의 경쟁력 약화와 사회적 통합의 문제이기도 하다. 수도권에는 2004년 말 현재 우리나라 전체 인구의 46%인 2300만 명이 살고 있다. 또한 공공기관의 84%, 100대 기업 본사의 91%, 외국기업의 75%, 정보통신업체 89%가 집중되어 있다. 수도권의 과도한 집중으로 수도권과 지방의 격차는 수도권정비계획과 같은 지속적인 노력에도 불구하고 지속되고 있다. 1989년부터 2001년까지 지역총생산(GRDP)은 수도권이 8.5배 성장한 반면, 지역은 2.2배 성장에 불과했다. 특히 IMF 이후 경제회복 속도의 지역간 격차로 인해 수도권과 비수도권과의 경제력 격차가 계속 확대되고 있다. 수도권과 지방간의 격차는 수도권과 지방이 상생할 수 있는 기회를 약화시키는 반면 갈등을 증폭시키는 커다란 요인이 되고 있다. 그런데 지방은 인구가 계속 줄어들고 있다. 대의정치를 실시하는 우리나라에서 이러한 추세가 지속되었을 때 공화국이 될 수 있을지 의문이 든다.

국회의원을 뽑을 때 인구비례로 뽑는다. 인구편차가 도시와 농촌 간에 1:30이 넘지

않도록 규정되어 있다. 인구와 지역의 대표권을 조화롭게 하기 위해 1:3으로 뽑는데, 수도권 인구가 50%가 넘으면 의원 300명 중 비례대표를 제외한 수도권 의원만 103명이다. 만약 수도권의 인구 집중이 지금 추세대로 진행된다면 국회의원의 50%내지 55%까지 수도권 의원이 될 것이다. 점차 수도권을 대변하는 국회의원 수는 많아지고 지방을 대변하는 국회의원은 적어진다. 그래도 지금은 수도권의 국회의원들 중 상당부분 의원들의 고향이 지방으로 나름대로 지방실정을 잘 안다. 문제는 앞으로 20년, 30년 후 그 사람들의 자손들이 수도권에서 태어나서 수도권의 국회의원이 됐을 때 그들은 지방에 대한 의식이 전혀 없다는 것이 문제다. 그랬을 때 수도권과 지방의 조화를 이루는데 어려움이 뒤따를 것이다. 그야말로 서울공화국이 되는 것이 아닌가 심각하게 생각해봐야 한다. 우리가 균형발전이라는 것을 심각하게 생각해볼 필요가 있다.

지금 수도권에서 수도권 규제를 완화해줄 것을 정부에 요구하고 있다. 수도권의 기업이 지방으로 안 가고 외국으로 나간다는 이유이다. 수도권으로의 지나친 집중은 수도권 자체의 과밀문제를 야기할 뿐만 아니라 지방의 발전기회를 가로막는 장애요인이 되고 있다. 지방에서는 경제활동의 기회가 제한되어 지방에서 배출되는 인재를 활용하지 못하고 고급인력이 수도권으로 집중된다. 수도권의 과밀과 지방의 과소는 국토의 전체적인 성장잠재력을 저하시킨다. 수도권의 인구가 집중될수록 수도권의 집점경제는 감소하는 경향이 있다. 수도권 규제를 완화했을 때 가장 큰 문제는 지방경제를 계속 빨아들이는 블랙홀이 되어 지방경제는 더욱 어려워진다는 것이다. 그래서 참여정부는 국가의 균형발전을 위해 심각하게 생각하고 있는 것이다.

수도권의 인구가 집중될수록 수도권의 집적경제는 감소한다. 우리가 기업 활동이나 경제활동을 하려면 여러 종류의 다른 서비

스가 필요하다. 내가 생산을 하려면 옆의 정보도 필요하고, 택배 서비스도 필요 하는데 이런것들이 한 군데 모여 있으면 기업 활동이 편리하여 집적의 경제는 규모가 커지면서 생산비용이 줄어드는 것이다. 최적의 단계를 넘어서면 이코노미(Economy)가 디스이코노미(Dis-Economy)로 바뀐다. 현재 개별기업 입장으로 보면 서울에 있으면 훨씬 유리하다. 그렇지만 기업들이 다 모인 전체 입장으로 보면 디스이코노미(Dis-Economy)이다. 그렇기 때문에 수도권에서는 더 이상의 어떠한 집적, 집합은 여러 가지로 힘들다.

또 다른 문제는 사회적 비용으로 교통비, 공해문제 등은 실질적으로 개인이 부담하는 것이 아니라 상당 부분은 국가가 부담하고 있다. 그래서 수도권이 비대화됐을 때 개별적인 하나의 입장에서 보면 아무런 문제가 없지만 국가 전체적으로는 여러 가지 비용이 생기기 때문에 적정 규모의 경제가 필요하다는 것이다.

### Ⅲ. 지역균형발전의 목표 및 정책방안

#### 1. 지역균형발전의 패러다임전환

21세기에 들어와 세계화, 지방화를 바탕으로 전 세계적으로 기존의 지역발전 패러다임에 큰 변화가 왔다. 개발국가 중심에서 경제공동체중심, 국가주도에서 지역주도로, 집권·단절형 사회에서 분권·네트워크형 사회로, 요소투입형 성장에서 기술혁신형 성장으로 패러다임이 변화하고 있다.

21세기 세계화, 정보화는 전 세계를 경쟁의 시대로 바꾸었다. 세계화라는 것은 개방과 비슷한 의미이다. 경쟁의 무대국 국가, 지방에서 전세계로 한없이 커지는 것이다. 경쟁의 무대가 커진다는 것은 제일 좋은 상

품을 만들면 무한한 성장의 가능성도 있지만, 뒤집어 얘기하면 경쟁에 뒤떨어지면 세상에서 설 곳 없어진다는 것을 뜻하기도 한다. Best-One만 살아남는 것이다. Best-One이라는 것이 오래 가지 않는다. 경쟁이 치열해지고 기술의 발전하고 정보화가 되면 Best-One이라는 것이 오래 갈 수가 없다. 금방 따라오는 것이다. 그만큼 경쟁이 살벌하고 힘들어지는 것이다. Best-One보다 더 좋은 것은 Only-One이다. 나만 만들 수 있고, 제일 좋은 것을 만드는 것이다.

물론 사람이 중요하다. 지역만의 특성적인 자원으로 상품을 만들어야 한다. 우리 지역에서 나오는 특별한 자원을 가지고 상품을 만들었더니 다른 곳에서는 자원이 없어서 만들지 못하고 우리만 제일 좋은 것으로 만든다. 이게 좋은 것이다.

한약 중에 당귀라는 약이 있다. 중국에서 재배한 당귀와 한국에서 재배한 당귀의 의약 성분을 조사하였을 때 우리지역의 토질이 제일 잘 맞아서 최고의 약효가 있을 때 Only-One 상품이 되는 것이다.

디자인은 이탈리아가 최고다. 이탈리아의 밀라노에는 300년 정통을 자랑하는 가게가 많다. 그들은 이론으로는 설명을 못하지만 디자인을 하면 사람들을 감탄하게 만든다. 결론적으로 앞으로 세계화에서 살아남으려면 지역의 특성자원, 자연적·인문적 자원을 이용한 지역 중심으로 갈 수밖에 없다. 그 지역의 인문적·자연적인 특성자원을 활용한 세계적 상품을 만들어 내는 방향으로 가야 한다. 이런 개방된 세계경제에서 우리가 이기려면 전략을 잘 세워야 한다.

요즘 농산물 개방협상으로 우리 쌀을 혼자서 지킬 수가 없다. 쌀의 경쟁력을 키워야 한다. 예를 들어 한국 쌀이 세계에서 최고품질일 때 세계 사람들이 사간다. 이제는 아시아가 다르고, 동남아가 다르고, 동북아가 다르지만 그 속에 공통성이 있다. 세계적인 개방화에서 협상이라는 것은 당사자간 이해관계다.

FTA는 국가간 서로 이익이 될 때에 체결을 한다. FTA를 체결하지 않으면 국제사회에서 왕따를 당한다. 그런데 우리가 우리 것을 지키고만 있으면 세계 시장에서 배척을 당한다. 이처럼 이제는 공동체 중심, 국가 주도에서 지역주도로 바뀌었다.

정보화가 모든 패턴을 바꿔 놓았다. 옛날에는 위에서 하라는 대로 하면 다 되었다. 정보화가 안 되었을 때에는 윗사람이 똑똑하다. 아랫사람은 당해내지 못한다. 제품생산도 소품종 대량 생산할 때이다. 작업 활동이 메뉴얼화 되어 그대로 따라가기만 하면 되고 관리는 윗사람이 하면 되었다. 정보화가 이루어지지 않았을 때의 사회는 수직형이다. 중앙 집권형은 오케스트라이다. 대량소품종 생산을 하면 메뉴얼이 있고 위에 있는 사람이 관리만 하면된다. 그런데 이제는 소량 다품종, 고객의 감성상품 등은 대량생산이 안 된다. 아이디어가 들어가야 하고 모든 사람들이 다같이 일을 해야 한다. 정보화가 되면서 모든 사람들이 정보를 공유한다. 또한 가져가는 정보의 양이 서로 같다. 우리가 여기서 살아남으려면 수평적 네트워크 사회와 평등한 관계를 맺어 시너지 효과를 만드는 것이다. 네트워크가 없고 시너지 효과가 없으면 경쟁에서 살아남을 수가 없다. 우리 사회가 지금 수직적 중앙 집권사회에서 수평적 네트워크사회로 전환을 못해서 고생하고 있다. 오케스트라는 관학, 현학 등 여러 파트가 있고 지휘자가 지휘를 하면 모든 사람들이 지휘자에 따라서 일사불란하게 움직인다. 수평적 네트워크 사회는 재즈밴드에 비유할 수 있으며 윤도현 밴드와 강산애 밴드 등과 비교해 볼 수 있다. 멤버 중에 드럼 하나가 빠지면 밴드는 시체이다. 윤도현 밴드에서 윤도현이 없으면 시체이다. 따라서 멤버가 동등한 관계로 그 밴드의 캐릭터를 만들어내고 모든 일을 만들어낸다 앞으로 우리사회가 이렇게 바뀐다. 이제는 소량 다품종 생산과 감성마케팅이 요구되는 시대이다. 앞으로 사람에

게 일을 많이 시킨다고 해서 돈을 더 버는 것이 아니다. 이제는 아이디어다. 사람들을 편하게 하고 감동시키는 새로운 상품, 디자인을 높은 새로운 상품 등을 개발하여야 한다. 이것은 혁신에서 나온다.

‘혁신’이라는 말을 제일 처음으로 쓴 사람이 스펀터이다. 우리 인류의 경제사를 살펴보면 경제가 크게 성장할 때가 있었다. 그때마다 혁신적인 새로운 기술이 나왔다. 그래서 경제성장의 동력은 혁신이다. 혁신 중에 제일 큰 것이 산업혁명이다. 그 다음이 정보화 혁명이다. 스펀터가 쓴 책에 보면 ‘증기기관 발명으로 산업혁명이 시작된 것이 아니고 증기기관을 내연기관인 엔진으로 바꾼 것이 산업혁명’이라고 되어있다.

미국의 서부개척시대인 캘리포니아 골드러시 때 돈을 제일 많이 번 사람은 청바지장사다. 청바지는 일 할 때에 편하게 입어도 되기 때문이다. 혁신이란 조그마한 것을 바꿀 수 있는 능력을 말한다. 혁신은 너무 거창하게 생각할 필요가 없고 생활화 하는 것이 무엇보다 중요하다.

우리의 국민소득은 1만 불로, 2만 불의 소득을 올리려면 여자들도 나가서 일을 해야 한다. 이것은 미국의 국민소득의 비약적으로 높아지는 계기가 되었다. 선진국의 국민소득이 2만 불, 3만 불이 되는 것은 여자들이 일을 하기 때문이다. 또 다른 방법으로는 자신의 경쟁력을 높이고 자신의 가치를 높여서 봉급을 두 배로 올리는 것이다. 모든 사람이 그렇게 해야 한다는 것이다. 두 배가 힘들면 한배 반, 자신의 가치를 높이려면 업무의 혁신은 필수적으로 필요하다. 모든 경제구조상 지역의 혁신이 이루어지지 않으며, 그 지역은 경쟁력에서 도태될 수밖에 없다. 그래서 이러한 주변의 변화 때문에 우리의 경제정책도 바뀔 수밖에 없다. 그래서 이러한 주변의 변화 때문에 우리의 경제정책도 바뀔 수밖에 없다. 국가균형발전은 지역중심, 지역주도, 분권네트워크, 수평적 네트워크형 사회, 기술혁신 등

을 통한 성장이다. 이런 큰 변화가 있을 때에 수도권 집중의 불균형을 시정하고 새로운 OFJ다임으로 국가경제 발전전략을 만들 수 있는 것이다. 이러한 국가 균형발전 방향이 참여정부의 국가적인 정책의제로 나온 것이다.

지역간의 갈등을 극복하고 국토의 잠재력과 기회요인을 활용하여 선진인류국가를 건설하는 국토발전 전략이 필요하다. 국토를 재편성하여 국가 경쟁력을 높이고, 사회통합과 지역간 상생을 높여 나가기 위해 모든 역량을 결집해야 한다.

가장 중요한 것은 경쟁력 있는 혁신형 국토이다. 이것이 어느 한 지역만 있는 것이 아니고 적어도 혁신형 국토의 거점이 될만한 핵이 적어도 대한민국에서, 너 개는 되어야 한다. 그 다음은 지속가능한 목표를 세워야 하고 이 핵을 중심으로 모든 지역이 잘 살 수 있도록 만들어야 한다. 우리가 갖고 있는 지정학적 여건을 잘 활용해서 물류의 중심 국가와 동북아의 교류거점으로 만들어야 한다. 우리는 동북아의 지정학적 이점을 최대한 활용해서 우리가 중국과 일본에도 도움이 되고 미국에도 도움이 될 수 있는 방향으로 나가야 한다.

우리는 지역간의 갈등을 극복하고 국토의 잠재력과 기회요인을 활용하여 선진일류국가를 건설하는 국토발전 전략이 필요하다. 국토를 재편성하여 국가 경쟁력을 높이고, 사회통합과 지역간 상생을 위해 모든 역량을 결집해야 한다.

## 2. 지역균형발전을 위한 주요정책 방안

국토균형발전이라는 말은 박정희 대통령 때인 69년 말, 70년대에 나왔다. 그때는 안보관계 때문이었다. 균형발전의 문제는 ‘지방을 어떻게 할 것인가?’이다. 사실 그 때 시작해도 안 늦었다. 그런데 계속 미루고 “지방을 발전시켜라! 기업이 내려가라! 대

학이 내려가라!”고 했지만 아무도 안 내려가는 것이다. 공무원이 안 내려가는데 기업이 내려가겠는가? 대학은 높은 사람과 가까이 해야만 관료로 발탁되기 때문에 대부분의 대학이 서울에 있는 것이다. 전부 남의 텃만 하는 것이다. 그래서 행정수도 이전 얘기가 나왔다. 대통령이 나가면 되겠지, 술선수법 하다가 결국 위헌 판결을 받아서 잘 되지 않았다.

공공기관 지방이전도 정부부처가 행정중심 복합도시로 이전하므로 내려가야 하는 것이다. 공공기관이 지방발전의 핵이 되라는 것이다. 또 다른 의미에서 서울은 정치권력, 경제권력, 문화권력, 학문권력까지 다 몰려 있다. 이것을 분산시켜보자는 것이다. 미국에서는 학문권력과 경제권력으로 분산되어있다. 우리도 좀 바꿔보자! 이런 얘기이다. 우리는 다 두 눈을 갖고 있는데 전부 서울 하나만 쳐다보니까 외눈박이가 되었다. 외눈이 되면 초점은 맞을지 몰라도 균형 감각이 없어진다. 다른 곳도 보라는 얘기이다. 사람들은 분업을 할 줄 알아야 한다. 서울이 모든 것 다 갖는 것이 아니다. 하나를 똑바로 잡아야 한다. 돈을 잡고 싶으면 경제권력 따라가고, 정치권력 잡고 싶으면 정치 있는 곳으로 따라가야 한다. 국민의 생각을 바꿔야 한다. 결국은 행정도시, 공공기관 이전에 대한 우리 국민의 사고방식을 바꾸는 것이 더 중요하다.

그 다음 혁신은 우리가 어떻게 할 것인가? 사람들에게 겁주는 말을 하는 사람은 용어해설을 하는 전문가이다.

예를 들면 클러스터란 포도송이다. 연관되는 기관이 포도송이처럼 모여서 서로 교류하고 시너지 효과를 내라는 얘기이다. 결국은 네트워크를 어떻게 잘 하는가이다. 모여서 서로 교류 잘해서 시너지 효과를 나타내게 하는 물리적인 형태로 다닥다닥 모여 있으면 된다. 이 모이는 요소가 산학연관이다. 산업계, 학계, 연구원, 관료 등이다. 여기서 관료는 산학연관이 잘 될 수 있도록

서로 협의를 할 수 있도록 조정자 역할을 해주는 것을 말한다. 산학연관에 있어서 학연에 있는 사람은 산업을 우습게 보는 경향이 있다. 예를 들면 건축설계 하는 사람들은 시공하는 사람들을 우습게 여긴다. 그런가 하면 시공하는 사람들은 설계하는 사람들에게 “현실도 모르고 외국 책을 베껴서 설계한다.” 라고 말을 한다. 성수대교가 무너진 이유는 설계와 시공이 다르기 때문이다.

그 다음 재미있는 것은 대덕연구단지에서 세계적인 연구 성과라고 거창하게 발표하였지만 그것이 생상품으로 나온 경우는 거의 없다. 나중에 연구결과를 외국에서 가져가 상용화하고 특허를 내면 우리기업은 비싼 특허료를 주고 사온다. 아직도 이런 사고방식을 갖고 있다. 기업을 인정하고 존경해야 된다고 하면 나중에 마지못해 하는 얘기가 기업이 돈을 청렴하게 잘 벌었으면 인정을 해주지만 돈 번 과정이 의심스러워서 인정을 못한다는 것이다.

산학연관이 성공하려면 서로간의 사고방식을 이해하고 협동이 되어야 하며 이를 토대로 혁신 클러스터가 구축될 때 우리의 혁신이 이루어진다. 앞으로 연구단지와 산업단지를 연결하려고 한다. 지금 우리가 7개 산업단지와 손을 잡았다. 안산, 구미, 창원, 울산, 군산 등 혁신도시로 공공기관이 이전되면 그와 관련된 기업들이 따라서 이전되고 기업들과 연구기관이 들어가고 관련 있는 학교가 들어가서 시너지 임팩트가 나와야 한다. 그 다음 생산 활동을 하기 위한 기반시설을 정비해주고 그 사람들이 그 주변도시와 어울릴 수 있도록 해주어야 한다.

앞으로 신도시를 만들 때는 지역민들과 교류할 수 있고 그 사람들의 활동은 충분히 보장하면서 일상적인 접촉을 통해서 그 사람들을 어떻게 동화시킬 것인가를 생각해야 한다.

그 다음 지역의 물적, 인적자원을 활용해서 어떤 전략사업을 할 것인가에 고민을 해

야 한다. 참여정부의 균형발전정책은 정부의 일방적인 정책에서 벗어나 우리가 참여하고 고민을 해서 만든 정책이다. 어떻게 보면 우리를 더 힘들게 하는 정책이다.

전에 국토연구원에서 지방의 지역전략산업이란 주제로 사업계획을 받아 본 결과 우리나라 사람들은 공부뿐만 아니라 고민도 하지 않는다는 것을 알았다. 16개 시도가 다 IT, BT, ET, NT를 신청하였다. 그래서 IT 중에서 어떤 것을 할 것인가 물었더니 “그것은 중앙정부에서 알아서 겹치지 않게 결정해 주세요.” 라는 것이었다. 지방정부의 지역여건을 전혀 고려하지 않고 무엇이 되는지를 생각도 하지 않는 것이다. 그래도 요즘은 조금 나아졌다.

또 지역특화발전특구 사업계획을 받아본 일이 있었다. 전부다 한방약초 단지 등을 신청하였다. “어떻게 이런 사업을 하려 합니까?” 라고 했을 때 “우리는 산에서 캐오는 약초로 참여를 하겠다.” 라는 것이다. 지역전략산업을 위해서는 지역민들이 함께 고민하고 그래도 모르겠으면 외부 전문가를 불러서 지역의 자원을 보여주고 컨설팅을 해야 한다. 앞으로 지역혁신을 이끌어 가는 지역혁신협의회를 만들 때는 지역 내 인사들로만 구성할 것이 아니라 외부인사도 구성원이 돼야 한다. 그래야 지역사회의 달린문이 활짝 열리게 된다. 지역사회에 대한 외부평가도 받아보고 전문가들에게 얘기도 들어보고 객관적인 평가를 통해서 우리가 지역을 발전시키는 발판을 만들어야 한다.

공공기관의 지방 이전효과 극대화 및 기관 간 형평성을 유지하기 위하여 특별한 사유가 있는 경우를 제외하고는 원칙적으로 수도권에 소재한 모든 공공기관을 비수도권으로 이전할 계획이다. 공공기관의 지방이전은 지역특성화 발전에 기여 할 수 있도록 기관의 성격에 따라 유사기능 중심으로 집단화 이전을 추진하고 있다. 이전 대상지역은 수도권을 제외한 13개 광역시·도를 대상으로 하고 있다. 행정중심복합도시 건설

과 연계하여 공공기관 지방이전을 추진할 계획이다. 이전기관과 직원 스스로가 이전이 바람직하다는 판단을 할 수 있도록 다양하고 종합적인 지원대책을 마련해야 한다. 이미 176개의 공공기관 지방이전은 이미 시도별 배치가 끝났다. 지방의 혁신도시 입지 기준은 연구원에서 만들어선 안 된다. 각 시도에 공공기관이 배치되었으면 그 다음부터는 시·도에서 알아서 하면 된다. 그런데 문제는 광역시장, 도지사가 선정에 어려움이 많다는 것이다. 각 기초자치단체에서 입지선정 기준에 대해서 얘기를 하면 어떻게 하느냐고 하는 것이다. 타협의 산물이, 중앙정부에서 입지기준을 만들고 광역자치단체에서는 그 입지기준에 의거 혁신도시를 선정하라는 것이다. 그래도 결정을 못하면 중앙정부에서 조정하겠다는 것이다. 지방에 자율과 분권을 이양해도 고민하기 싫고 귀찮다는 것이다.

## IV. 갈등해소의 장애요인과 갈등해소 방안

### 1. 갈등해소의 장애요인

첫째, 오랜 동안의 권위주의 문화의 전통 때문이다. 권위주의는 대등한 입장의 주고받는 대화가 아니라, 종적인 명령이나 지시에 따른 일방적 커뮤니케이션으로 인간관계가 형성되고 운영되기 때문에 대화가 그다지 필요 없는 것으로 되어버린다.

둘째, 한국사회의 당위론적 사고방식인 문제이다. 편견, 이익, 의견에 너무 지나치게 집착하고 규범적 사고의 틀에 맞추어 판단하는 성향이 강하기 때문에 다른 시각이나 의견에 대해 쉽게 배타적이 된다.

셋째, 교육방식에 있어 우열의식이나 흑백논리적 사고를 육성해 왔기 때문이다. 대등한 대화보다는 자기가 선택한 정답지를

고집하여 서열의식에 사로잡혀 있기 쉽도록 되어 있다. 민주화를 지향하는 젊은 세대에서도 이러한 경향은 발견된다.

넷째, 국민들이 민주적 훈련 및 자율의식이 결여되어 있다. 그 동안 민주적 훈련을 받지 못하였고 자율적인 사고나 행동을 발전시키지 못했기 때문에 자신의 의견이나 생각의 조절방법을 배울 수가 없었던 것이다. 이러한 장애요인을 인정하면서 어떻게 극복해 갈 것인가 중요한 단초가 될 것이다. 무엇보다도 대화를 잘 하기 위해서는 민주적인 인성과 문화를 형성해 가야함을 알 수 있다.

다섯째로 지역혁신역량 부재로 만성적인 침체이다. 수도권과 대도시 중심의 개발정책으로부터 소외된 낙후지역은 자생력이 매우 취약하다. 인구의 급격한 감소와 노령화가 지속됨으로써 지역발전을 견인할 리더십은 인재부족과 지역혁신 역량이 부족하다. 또한 생산성이 낮고 영세한 1차 산업중심의 취약한 산업구조로 지역의 경제를 견인할 수 있는 성장 동력이 부족하다. 그리고 지역경제의 열악한 재정기반으로 스스로 발전할 수 있는 자립기반을 상실하고 있다.

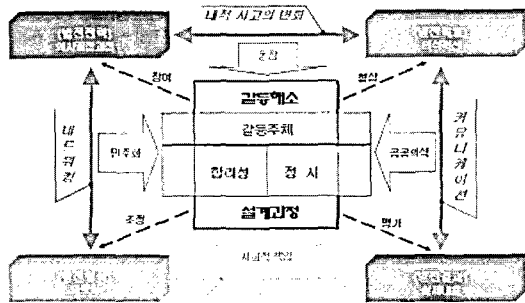
여섯째로 삶의 질 저하의 상대적 박탈감이다. 생활기반시설이 열악하고 교육·문화·의료 등 공공서비스에 대한 접근성이 낮기 때문에 삶의 질이 낮다. 삶의 질 문제는 젊은 인구의 유출로 이어져 지역혁신역량의 부재로 이어지는 악순환을 초래하고 있다.

마지막으로 국민의 생활패턴 변화에 대한 활용 미흡이다. 주5일 근무제 등 국민의 생활패턴 변화가 낙후지역의 새로운 기회로 등장하고 있으나 이를 낙후된 농산어촌의 활성화에 제대로 활용하지 못하고 있다.

사회갈등은 잠재적으로 누적되어 오다가 현재화하면 대부분의 경우 사회적 효과크기 때문에 주어진 사회의 발전에 큰 영향을 미친다고 할 수 있다. 사회갈등에 대한 근본적인 인식의 전환이 선행되지 않는 한 기술적인 대책만으로는 결코 큰 성과를 거



둘 수가 없을 것이다. 장기적인 관점에서 성장 위주의 현대 산업 문명 자체를 넘어서서 새로운 가치관을 수립해야 할 것이다. 갈등 조정을 위한 방안은 크게 사전 예방정책과 사후 조정정책으로 구분할 수 있다. 전자는 사회갈등이 현재화되기 전에 예방하기 위한 조치를 취하는 방법이다. 사후조정이란 갈등이 현재화된 이후 각 갈등 주체들의 이해관계와 공익을 조정하는 방법을 지칭한다. 갈등에 관한 정보의 공개와 조정방안결정 과정의 민주성 확보가 전제가 된다. 공공선의 실현을 두고서 전체 사회구성원에게 필요한 정보는 공개해야 한다. 아울러 갈등에 관한 정책입안 및 결정과정에서 민주주의 원칙을 어떻게 실현할 것인가도 대단히 중요한 사안이라고 할 수 있다. 정책결정과정에 해당 당사자뿐만 아니라 전문가 및 시민단체 등을 포함함으로써 다양한 의견이 개진, 수렴 되어야 한다. 지방자치의 활성화로 인해 중앙정부와의 조율이 요구된다고 하겠다. 중앙정부에서는 갈등해결을 위한 정책의 골격을 제시 할 수 있다. 그러나 갈등의 원인을 가장 잘 알고 그 효과를 직접 느낄 수 있는 것은 바로 갈등 당사자들인 것이다. 어느 경우이든지 정부가 혼자서 갈등현상을 해결한 예는 없다. 지방자치단체들의 이해갈등의 조정을 중앙정부와의 조율을 통해서 견지해 나가고 실질적인 갈등해결은 해당 지역의 자발적인 시민조직 및 단체에 의한 사회운동에 무게 중심이 놓여 있어야 한다. 갈등 해결의 요소와 상호작용은 그림 1과 같다.



<그림 1> 갈등해결의 요소와 상호작용

## 2. 갈등 해소방안

첫째로 지방경영의 효율화를 위하여 비용을 절감하고 수입원 및 조세원을 개발하는 것을 지방재정확충을 위한 적극적인 정책대안이라 할 수 있음. 각종 사용료와 수수료를 현실화하고 유료화하는 것은 지역주민들에게도 충분히설득력을 가질 수 있을 것이다. 하지만 수입을 늘려 재정적자를 보전하고 행정서비스와 복지를 확대하겠다는 취지가 오히려 물가상승으로 인해 주민들의 비용만 증가시키고 불만을 고조시키는 결과를 낳는다면 제고해야 할 것이며, 따라서 주민의 입장에 서서 비용과 혜택을 계산하여 균형을 잃지 않도록 합리적인 세부계획을 세워야 하고, 전세계적인 민영화의 추세에 반하여 지자체가 직접 공영으로 수익사업을 추진하고, 그것도 지역 내 영세 민간업체의 사업영역을 침해하는 것은 이들로부터 거센 저항을 받을 것이며, 관료주의적 경영방식으로 인해 성공할 가능성이 적을뿐더러 영세사업자들이 사라지고 사업이 실패함으로써 조세원이 줄어들고 재정부담이 가중되는 부정적인 결과를 가져올 가능성이 높다.

둘째로 지방행정서비스에 사용자부담의 원칙을 적용하고 부담과 혜택의 기준을 합리적으로 결정하여 주민들이 이의 없이 수용하도록 다각적인 방안을 마련해야 할 것이며, 사용자 부담의 근거 내지 기능으로써 자원배분의 효율화, 공평성 혹은 공정한 배분, 소비자의 평등한 선택권 제공, 수요통제 및 조절, 다양한 서비스 요구에 대한 대응, 효과적인 지방재정의 수입원 증대 등을 들 수 있다.

셋째로 지방자치시대의 갈등현상은 반드시 지역이기주의에 기인한 부정적인 것으로 볼 수 없으며, 그것을 어떻게 대응하는가에 따라 지자체간 경쟁을 유발할 수도 있고, 전체적인 사회의 이익을 배증시킬 수 있는 성격과 가지고 있다.

넷째로 지방자치 실시 이후에 오히려 집

단민원의 발생건수가 감소하고 있는 추세에 있음을 볼 때, 애초의 우려와는 달리 많은 갈등의 소지가 있음에도 불구하고 나름대로 지방자치가 자기조정 기능을 수행하고 있다고 볼 수 있을 것이다.

다섯째로 이득에 비해 비용부담이 더 큰 소극적 이익 내지는 부정적 경쟁사례의 경우, 상대적으로 지역이기주의와 감정적 대립으로 갈등이 장기화될 가능성이 높음. 이에는 자치체간 협의회 및 중앙정부의 분쟁조정위원회의 법적 구속력을 강화하는 것이 가장 시급한 정책과제임. 특히, 2개 이상의 자치체가 얽히고 갈등의 축이 복잡화될 경우는 상급기관의 조정위원회의 권한을 강화하는 것이 없이는 좀처럼 갈등이 해결되지 않고 장기화 될 가능성이 높다.

여섯째로 비용부담에 비해 수혜가 더 큰 적극적 이익 내지는 긍정적 경쟁사례의 경우, 소극적 이익에 비하여 갈등이 일찍 해결될 가능성이 높음. 이에는 규제완화와 함께 지자체간 경쟁을 유발하고 합리적인 수익자 부담원칙을 적용하는 것이 바람직한 방안이다.

방안에서 지역균형발전 및 지역경제 활성화를 위한 새로운 전략방향을 모색하고, 지역경제 활성화를 위해서는 지역중심으로의 관점에서의 전환과 새로운 발전전략 설계와 실행의 지속적 추진이 필요하다. 갈등해소의 장애요인으로 권위주의 문화의 전통, 당위론적 사고방식, 교육방식에 있어 우열의 식이나 흑백논리 사고와 민주적 훈련 및 자율의식의 결여 되어 있다. 이러한 장애요인을 해소하기위해 지방경영의 효율화를 위하여 지방 재정확충을 위한 적극적인 정책 제안이 필요하고 지자체간의 협의회 및 중앙정부의 분쟁조정위원회의 법적 구속력과 권한을 강화할 필요가 있으며, 규제완화와 함께 지자체간 경쟁을 유발하고 합리적인 수익자 부담원칙을 적용하는 것이 바람직한 방안임을 알 수 있다.

## V. 결론

지역균형발전을 위한 정책방향으로는 첫째로 내생적 발전과 자발적인 주체형성-기존의 중앙집권적이고 비민주적인 계획수립과 집행은 각 지역의 고유한 특수성과 지역주민의 기대를 반영하기가 곤란하였으며 많은 부작용과 비능률을 초래하였다. 따라서 이제는 국가 차원의 하향식·총량적 개발전략에서 상향식·내생적(Endogenous) 발전전략으로 무게중심이 이동해야 한다. 지역갈등 및 이기주의의 발전적 승화, 지방통치 및 의사결정의 주체로서의 지역공통체 등 자발적인 지역발전 주체의 중요성이 여기에 있다.

지역균형발전정책 추진에따른 갈등 해소

## 참 고 문 헌

1. 송영필, 박용규, 지역 활성화 정책의 현황과 발전방안, 삼성경제연구소, 2005년 4월
2. 김선빈, 지방자치 4기 출범과 자립적 지역 발전, 삼성경제연구소, 2006년 6월
3. 이규방, 지역균형발전과 한국사회의 비전, 21세기 장성아카데미, 2005년 7월
4. 박용규, 21세기 국가전략과 개혁과제(IV) 삼성경제 연구소, 1998년 1월
5. 문화관광부, 지역문화산업클러스터 현황 점검과 발전방안, 2003년
6. 전국경제인연합회, 기업도시 건설을 통한 투자활성화 방안, 2004년
7. <http://www.mocie.go.kr>
8. <http://www.moct.go.kr>
9. <http://www.balance.go.kr>
10. <http://www.mic.go.kr>