서 평

『수도권 재창조의 비전과 전략』(2005)

– 동도원, 박동·변창흠·김번욱·송우경 지음, 600쪽 –

김용창*

지난 40여 년간의 급속한 경제발전 과정에서 나타난 부산물에서 없었으면 하는 것 가운데 하나가 지역불균등 발전이다. 지역불균등의 양태는 도시와 농촌의 불균등, 수도권과 비수도권의 불균등, 절대적 오지·낙후지역의 불균등 여러 가지가 있지만 특히 온 국민의 관심을 끌고 있는 것이 수도권과 비수도권의 관계이다.

1964년 '대도시 인구집중방지책'을 시작으로 지난 40년 이상 수도권 집중억제 정책을 시행하여 왔으나 주지하다시피 수도권 집중과 지역불균등 발전은 더욱 심화되었다. 이를 두고 좌승희 현 경기개발연구원 원장은 2004년 '한국경제의 10대 불가사의'가 있는데, 그 가운데 '불가사의 2'가 "지역균형발전정책 속에 대한민국은 서울(수도권)공화국이 되었다", '불가사의 3'이 "도·농 균형발전정책 속에 농촌은 더 피폐해졌다"라는 말로 40년 정책실패를 표현한 바 있다.

그동안 무수한 수도권 정책과 도시·지역계획 수립, 관련 연구가 이루어져 오면서 더 이상 새로운 사고가 나올 수 없는 상황이라고도 할 수 있지만 여전히 문제는 해소되지 않고 있다. 그리고 최근에는 세계화에 따른 국가경쟁력 강화차원에서 수도권의 위상을 재정립해야 하고, 그러기 위해서는 규제중심의 수도권 정책에서 패러다임 전환을 해야 한다는 주장이 강력하게 제기되고 있다.

* 세종대학교 산업경영대학원 교수.

참여정부는 행정중심복합도시 건설, 공공기관 지방이전 등 국내적 여건이 변화하고, 중국의 급속한 성장과 경제 개방화의 진전에 따라 국가경쟁력 강화를 위한 수도권 혁신 필요성 증대 명분, 제4차 국토종합계획 수정계획(2006~2020) 등 상위계획 변경, 신수도권 발전방안(2004.8) 및 수도권 발전 종합대책(2005.6) 등 수도권 관리에 대한 새로운 패러다임을 제시 등의 과정을 거쳐 기존에 추진 중이던 제2차 수도권정비계획(1997~2011)을 조기에 종료하고 새로운 수도권의 비전과 발전방향을 담은 제3차 수도권정비계획(2006~2020)을 수립하기에 이른다.

여기에 소개하는 『수도권 재창조의 비전과 전략』은 지난 2년 동안 수도권 정책 방향을 놓고 지방자치단체, 정부 각 부처, 국가균형발전위원회 등이 토론한 내용을 담고 있으며, 국가균형발전위원회에서 발간한 것으로서 총 600쪽에 달하는 방대한 분량이다.

책의 구성은 크게 제1부 참여정부 수도권 정책의 방향과 과제, 제2부 서울시의 세계도시화 프로젝트, 제3부 인천시의 동북아 관문도시화 전략, 제4부 경기도의 실리콘밸리화 플랜으로 짜였고, 구체적인 추진방향과 세부전략을 자세하게 담고 있다.

구체적으로 내용을 살펴보면, 서울시는 동북아 금융허브 및 국제비즈니스 도시 비전을 지향하면서 세계도시화 프로젝트에 맞춰 5대 IT 및 3대 BT 클러스터를 집중 육성하는 플랜을 담고 있다. 도쿄, 상하이 등과 경쟁할 수 있는 동북아의 거점도시이자 국가혁신 창출의 중심도시로 육성하려는 전략이다. 5대 IT 클러스터는 도심(종로·중구)의 디지털콘텐츠 산업 육성, 구로 서울디지털산업단지 구조고도화, 상암 DMC(Digital Media City)의 첨단 IT 컴플렉스 조성, 테헤란 밸리 등 강남 IT클러스터의 국제적 혁신네트워크 구축, 공릉동 나노아이티(NIT) 클러스터 조성을 가리킨다. 3대 BT 클러스터는 홍릉 바이오밸리, 강북 메디클러스터, 관악 생명공학 클러스터 육성을 주요 내용으로 하고 있다.

인천시는 영종, 청라, 송도 등 경제자유구역 활성화, 국제물류 클러스터 조성으로 동북아 관문도시로 변모시켜 나갈 계획이며, 경기도는 7개

권역별 특화발전 전략에 맞춰 한국의 실리콘밸리를 지향하는 첨단·지식기반 산업의 메카로 발전시켜나간다는 구상과 전략을 담았다.

경기도의 권역별 실리콘 밸리화 플랜은 서부(국가혁신 및 창조산업클러스터), 남부(IT·BT클러스터), 중부(지식기반클러스터), 동부(IT복합단지 및 도자(陶瓷)문화산업클러스터), 북부(문화관광클러스터), 북서부(LCD클러스터), 북동부(실리콘밸리의 디지털기술과 할리우드의 문화콘텐츠를 결합한 실리우드 클러스터) 등이 골자다.

기본적인 내용은 제3차 수도권 정비수정계획과 비슷하다. 이 책은 기본성격이 지역발전 또는 수도권 정책에 대한 이념 및 이론적 쟁점을 담고 있는 것이 아니라 현재 논의되고 있는 수도권 발전전략을 집대성한 것이다. 따라서 수도권 발전 전략 구상에서 나올 수 있는 대부분의 구상과 전략을 포괄하고 있는 셈이다.

어떠한 수도권 발전전략을 구상하던 간에 우리나라에서 수도권 정책은 극심한 이해관계의 대립 속에 놓여 있다. 다시 말해서 강력한 중앙집권체제와 달리 지방자치 및 지방분권이 강조되는 시대에서 수도권 정책은 지방정부들 사이는 물론 다양한 집단들의 이해관계 망 속에서 존재한다. 즉 수도권 정책은 이해관계의 집합(환경)이라는 장(場) 위에서 유동적으로 존재하는 것이며, 이러한 유동적인 상태를 대상으로 각 사회집단 및 중앙·지방정부는 각자의 이해를 관철시키기 위한 다양한 노력을 수행하게 된다.

이 과정에서 지배담론으로 자리를 잡고 원하는 바를 실현하기 위해 추상적인 이데올로기 및 실증 분석, 정치적 행위 등을 동원하여 정당성을 부여하려고 한다. 중앙정부 주도의 연구 분석, 지방정부 주도의 연구 분석, 도시·지역정책 관련 전문학자들의 다양한 연구 분석이 담론의 정당성을 판단하는데 동원되지만 중앙정부의 의지를 반영하거나 지방정부의 의지를 반영하거나 연구비 지원자의 의지를 벗어나기 어려울 것이고, 무한한 담론싸움을 전개할 가능성이 크다.

따라서 사회경제적 분화가 심화되고, 계층적이고 강력한 중앙집권적

명령체계가 존재하기 어려운 상황에서 정책의제 설정단계에서부터 정책의 구현 및 집행의 전 과정에 걸쳐 효과적이고 효율적인 정책이해당사자 관리·조정방법이 중요하다. 그만큼 담론과 거버넌스 개념이 정책분석이나 집행에서 모두 중요하다.

허공에 대고 하는 실체 없는 담론싸움을 지양하고자 한다면, 그리고 효율적이고 효과적인 수도권과 비수도권의 관계 정립을 도모하고자 한다면 구체적인 내용이 있어야 한다. 그런 의미에서 여기에서 소개하고 있는 『수도권 재창조의 비전과 전략』의 구체적인 대안과 전략에 대해서 동의하지 않는다고 하더라도 수도권과 비수도권의 관계 정립의 이념상에 대해서 논의할 때 중요한 모티브를 제공한다고 볼 수 있다.

KCI