

새정부와 국가균형발전 정책세미나

2003. 4. 24

- 일 시 : 2003년 4월 24일(목) 오후 13:00~17:30
- 장 소 : 대전 EXPO과학공원 국제회의장
- 주 최 : 중앙일보, 지방분권운동대전본부, 콘라드-아테나워 재단, 대전일보
- 후 원 : 대전광역시

****주최는 지난번 초청장과 마찬가지로 중앙일보 로고, 대전일보 고유명칭, 아테나워, 분권본부가 다르게**

새정부와 국가균형발전 정책세미나

2003. 4. 24

- 일 시 : 2003년 4월 24일(목) 오후 13:00~17:30
- 장 소 : 대전 EXPO과학공원 국제회의장
- 주 최 : 중앙일보, 지방분권운동대전본부, 콘라드-아데나워 재단, 대전일보
- 후 원 : 대전광역시

일 정

- 등록 및 안내 13:00~13:30
- 개회식 13:30~13:45
- 진행 : 김광식 / 지방분권운동대전본부 공동운영위원장
국민의례
개회인사 : 권영빈 / 중앙일보 편집인
Thomas Awe / 독일 콘라트-아데나워 재단 대표
조연상 / 지방분권운동대전본부 상임공동대표, 목원대 교수
조준호 / 대전일보 사장
내빈소개
환영사 : 염홍철 / 대전광역시장
격려사 :
- 주제발표① 『세계 각국의 분권·균형발전 전략』 13:45~15:00
- 사회 : 안성호 / 지방분권운동대전본부 상임공동대표, 대전대 교수
발표 1 : Uwe Krueger / 독일 에어크라트시 주민국장 및 법률국장 (독일의 사례)
발표 2 : 배준구 / 경성대 교수 (프랑스의 사례)
토론자 : 김영래 / 아주대 교수 (미국의 사례)
박 경 / 목원대 교수 (일본의 사례)
- Coffee Break 15:00~15:10
- 주제발표② 『새정부와 분권·균형발전 개혁의 방향』 15:10~16:30
- 사회 : 박재목 / 지방분권운동대전본부 공동대표, 충남대 교수
발표 1 : “지역균형발전의 주요 쟁점과 추진방향”
김영정 / 전북대 교수
발표 2 : “지역균형발전과 신행정수도 건설”
강현수 / 지방분권운동대전본부 정책기획위원장, 중부대 교수
토론자 : 김성국 / 부산대 교수
강형기 / 충북대 교수
정근식 / 전남대 교수
- 종합토론 및 폐회 16:30~17:00
- 지방분권운동 대전본부 총회 17:00~17:30
- 개회 : 조연상 상임공동대표(대전시민사회단체연대회의 공동대표)
경과보고 :
안전심의 : 규약 개정 / 임원 선출 / 사업기조 및 과제 / 예산안 심의의 건
폐회
※저녁식사(지방분권운동 대전본부 의장단 및 운영위원, 참가단체 관계자 전원)

목 차

■ 제1주제 『세계 각국의 분권·균형발전 전략』

- ◎ 프랑스의 분권·균형발전 전략 7
배준구(경성대학교 정치행정학부 교수)
- ◎ 지방분권과 지역균형발전은 시대적 과제(미국의 지방분권)..... 30
김영래(아주대학교 정치학 교수)
- ◎ 일본의 지방분권개혁과 시사점 33
박 경(목원대학교 디지털경제학과 교수)

■ 제2주제 『새정부와 분권·균형발전 개혁의 방향』

- ◎ 국가균형발전의 추진방향과 주요쟁점 41
김영정(전북대학교 사회학과 교수)
- ◎ 지역균형발전과 신행정수도 건설 61
강현수(중부대학교 도시계획학과 교수)

■ 부록

- ◎ 지방분권운동 대전본부 창립총회 자료 81

제 1 주제발표 및 토론

세계 각국의 분권·균형발전 전략

□ 사 회 : 안성호 /지방분권운동대전본부 상임공동대표, 대전대 교수

□ 발 표 1 : Uwe Krueger /독일 에어크라트시 주민국장 및 법률국장

□ 발 표 2 : 배준구 /경성대 정치행정학부 교수

□ 토 론 : 김영태 /아주대 정치학 교수

박 경 /목원대 디지털경제학과 교수

프랑스의 분권·균형발전 전략

배 준구 /경성대 정치행정학부 교수

I. 머리말

프랑스는 한국과 유사하게 수도권 집중과 지역불균형 문제가 심각하여 이를 시정하는 것이 국토 및 지역정책의 중심사상(idées-forces)이 되었다. 프랑스는 우리나라와 마찬가지로 단일국가로서 오랜 중앙 집권의 전통을 유지해 왔고, 서구 선진국들 중에서 가장 늦은 1982년에 지방분권 개혁이 단행되었다.

프랑스의 국토 및 지역발전 전략은 제2차 세계대전 이후에 파리지역의 지나친 인구 및 산업 집중을 억제하고 지방의 발전을 촉진시키는 데 역점을 두었다. 이를 위한 각종 규제 및 지원 제도와 전략이 마련되고, 이를 보완하고 개선하는 노력이 지속적으로 추진되어 왔다.

우리나라에서는 오늘날 수도권과 비수도권(지방)간의 불균형이 매우 심각한 문제로 부각되고 있다. 정부는 1960년대부터 수도권 인구과밀 억제책, 수도권정비계획, 지역균형발전 전략 등이 추진되어 왔다. 그러나 수도권 인구 비중은 1960년 20.8%(519만 명)에서 2000년 46.3%(2,221만 명)로 대폭 증가하였고, 불균형도 별로 개선되지 않고 있다.

반면에 프랑스는 수도권 집중과 지역불균형 문제를 해결하기 위하여 지역균형발전 전략을 채택한 이후 수도권 인구 비중은 1960년 18.2%(847만 명)에서 2000년 18.6%(1,095만 명)로 유지되고, 불균형도 상당히 완화되었다(IAURIF, 23).

프랑스와 한국의 수도권 인구 비중의 차이는 1960년 2.6%(프랑스 18.2%, 한국 20.8%)에 불과하였던 것이 2000년에 27.7%(프랑스 18.6%, 한국 46.3%)에 이를 정도로 그 격차가 10배나 넘게 되었다. 한국의 국토균형발전 전략은 수도권의 인구 집중을 억제하지 못하였고, 수도권과 비수도권(지방)의 격차로 비수도권의 박탈감을 가중하고 있어 이에 대한 비판이 높아지고 있다. 이런 점에서 한국과는 달리 수도권의 인구 집중과 지역불균형의 완화에 상당한 성과를 거둔 프랑스 지역균형발전 전략의 구체적 내용을 분석해 보는 것은 의의가 크다. 따라서 이 연구는 프랑스가 수도권의 집중과 지역불균형을 해결하기 채택한 전략이 어떠한가에 대하여 분석하고, 그 시사점을 제시하고자 한다.

프랑스의 지역균형발전 전략의 특성은 크게 3가지, 즉 분권화, 분산화, 분업화(특성화)로 나누어서 파악할 수 있다. 분권화는 중앙정부 권한(행정, 재정, 계획 등)의 지방 이양과 중앙통제의 완화를 통한 지방자치단체의 자율성 확대를 의미한다. 분산화는 수도권에 집중된 인구, 기능, 기관 등을 다른 지역으로 이전하는 것을 뜻한다. 분업화는 지역의 특성을 고려하여 지역별로 특화된 산업과 전문적 기능을 육성하고 재배치하는 것을 말한다.

프랑스에서는 1982년 지방분권화 이후 지역균형발전전략에도 상당한 변화가 야기된 점을 감안하여 여기서는 먼저 지방분권 개혁에 대하여 살펴본다. 그리고 지역불균형의 현황, 지역균형발전 전략의 전

개과정, 그리고 지역균형발전 전략의 수단 및 효과에 대하여 분석한다. 이 연구는 주로 프랑스의 수도권에 관한 단행본, 전문학술지, 연구보고서 등의 문헌분석 방법을 사용하였다.

II. 프랑스의 지방분권 개혁

1. 지방분권화의 변천과정

프랑스는 1789년 대혁명 후 단일국가의 붕괴 위기에 처하는 과도한 지방분권(décentralisation), 나폴레옹 하의 강력한 중앙집권(centralisation), 그리고 그 후 반(半)지방분권(semi-décentralisation)의 경험을 거쳐 1982년에 지방분권 개혁이 단행되었다.

프랑스에서는 1982년 지방분권화 이전인 1970년대에 과도한 중앙집권 체제에 대한 비판이 제기되었다. 국가의 권한 집중과 규제가 생산성을 저하시키며, 획일주의에 의하여 다양성을 살리지 못하여 국가와 지방자치단체간의 권한 및 기능 재정립, 국가감독의 폐지, 지방재정 확충, 구역조정 등이 제기되었다. 또한 1950년대부터 국토불균형의 폐해와 심각성을 제기한 그라비에(J. F. Gravier)를 비롯한 비판론자들은 자원 및 자본의 중앙집중으로 국가의 관리가 어려운 상태에 직면하여 국가와 지방간 새로운 균형의 모색이 필요하다고 주장하였다(Gontcharoff, 125-126).

지방분권 개혁은 지스카르 데스탱(Valéry Giscard d'Estaing) 대통령에 의하여 1974년부터 1981년까지 시도되었으나 지방세 개혁에만 그치고 실현되지 못하였다. 1981년의 대통령 선거에서 지방분권화를 선거 공약으로 내세웠던 사회당의 미테랑(François Mitterrand)이 대통령으로 당선되어 지방분권 개혁이 단행되었다.

2. 지방분권 개혁의 내용

1982년부터 추진된 지방분권화로 약 40개의 법률이 제정되고 다음과 같은 개혁이 이루어졌는데 주요 내용을 요약하면 다음과 같다.

첫째, 중앙정부의 지방정부에 대한 행정 및 재정통제가 폐지되고, 이러한 통제의 주된 역할을 행하였던 임명 지사(préfet) 제도가 근본적으로 개편되었다.

둘째, 중앙정부와 지방정부(코뮌, 데파르트망, 레지옹)간 권한배분의 체계가 변경되고, 권한이양에 따른 재원이 이전되었다.

셋째, 사전통제에서 사후통제로 전환함에 따른 지역회계원(chambre régionale des comptes)제도의 창설과 회계감사 제도가 개편되었다.

넷째, 지방공무원과 중앙공무원의 권리 및 의무 동등 보장, 여러 지방자치단체 및 지방공공기관 소속 지방공무원의 지위 동등화, 지방공무원 교육훈련의 개선 등이 이루어졌다.

<표 1> 지방분권화 개혁 관련 주요 법률과 내용

연도	법 률	내 용
1982.3.2	코뮌(commune), 데파르트망(département) 및 레지옹(région)의 권리와 자유에 관한 법	-국가의 자치단체 사전통제 폐지 -레지옹을 지방자치단체로 승격 -임명 지사(préfet) 제도 개혁
1982.7.10	지역회계원(chambre régionale des comptes)에 관한 법	-지역회계원의 창설과 기능
1982.7.29	계획의 개혁에 관한 법	-국가, 지역 및 지방계획 체계의 정비와 계획계약제 도입
1982.12.31	파리, 마르세이유, 리옹의 행정조직 및 선거에 관한 법	-3대 대도시의 특수 지위 부여와 구(區)의회 및 구청장 선거
1983.1.7 1983.7.22 1983.12.29	-코뮌, 데파르트망, 레지옹, 국가간 권한배분에 관한 법(1.7)과 개정법(7.22) -권한배분과 재정관계에 관한 법(12.29)	-권한배분 체계의 변경과 권한배분의 명확화 -권한이양과 재원이전 방법
1984.1.26 1984.7.23 1987.7.13	지방공무원의 지위에 관한 법 지방공무원의 교육훈련에 관한 법 지방공무원에 관한 규정의 개정법	-중앙과 지방공무원의 권리 및 의무 동등 보장, -지방공무원 교육훈련의 개선
1988.1.5	지방분권화의 개선에 관한 법	-재정통제, 교부금제의 일부수정 -코뮌간 협력 방식의 보완
1992.2.3	지방의원 직무수행 조건에 관한 법	-지방의원의 직무수행 수당, 연수, 퇴직연금 규정
1992.2.6	지방행정에 관한 기본법	-지방행정민주화(정보공개, 주민참여) -지자체간 협력 개선
1994.6.22	코뮌의 예산절차 및 회계에 관한 법	-예산 및 회계 방식으로 <M 14> 지침 도입
1995.2.4	국토계획 및 개발기본법	-국토계획 및 개발의 기본 방향 정립, 지방 재정 균형 조정
1999.6.25	지속 가능한 국토계획 및 개발기본법	-사회발전, 경제적 능률성 및 환경보호를 결합한 국토의 균형개발
1999.7.12	코뮌간 협력의 간소화 및 강화에 관한 법	-기초자치단체간 협력방식 단순화, 절차 간소화, 재정협력 강화

다섯째, 지방행정의 민주화를 위하여 주민에 대한 정보공개 및 투명성 강화, 자문적 참여 및 주민투표제 등이 제도화되었다.

여섯째, 지방정부간 협력을 강화하기 위한 협력방식의 개편, 절차 간소화, 재정 협력 등이 이루어졌다.

일곱째, 지방의회의 의정활동 활성화를 위한 지방의원의 직무수행에 필요한 수당, 연수, 퇴직연금 등이 변경되었다.

여덟째, 지방자치단체의 예산절차와 회계에 대한 개혁을 통하여 접근성, 투명성을 강화하여 지방관리를 용이하게 하고 효율성을 개선하는데 역점을 두었다.

마지막으로 국토 계획 및 개발에 관한 기본방향과 법률의 정비, 지방분권화 시대에 부응하는 새로운 계획체계의 정립과 새로운 계획계약(contrats de plan) 제도의 도입, 지방재정 제도(세제 및 교부금)의 개편 등이 행하여졌다.

프랑스는 단일국가로서 국가의 통일성 내에서 지방자치단체의 자율과 책임성을 보장하는 지방분권 모델을 정립하였다. 즉 분권화 시대에 부응한 중앙의 권한 및 재원의 지방이양, 중앙정부의 사전적 행정 및 재정통제 폐지와 더불어 사후적·사법적(적법성) 통제로 변경, 지방의회의 권한 및 위상 강화, 지방의원의 신분 확립 및 직무의 전문화를 위한 명예직제의 개선, 계획계약제와 광역행정 등 정부간 협력체계의 정립, 행정의 민주화 등의 개혁에 역점을 두었다.

지방분권 개혁은 중앙집권에 지방분권적 요소를 가미한 반(半)지방분권(semi-décentralisation)의 경향을 거쳐 점진적으로 추진되었다. 이 같은 점진적 개혁은 관련 당사자들에게 지방분권화의 추세에 순응하고, 미리 대비하게 하여 별다른 반대와 저항 없이 추진될 수 있었다. 또한 지방분권의 개혁 과정에서 중앙정부의 권한을 특별지방행정기관의 지사(préfet)에게 위임하는 이른바 행정적 분권(déconcentration)이 병행하여 추진되었다.

반면에 지방제도 및 분권 개혁 이후에 다음과 같은 문제점이 나타나고 있다. 즉 종전의 2층제(코뮌, 데파르트망)에서 새로운 레지옹(région)의 신설에 의한 3층제 전환으로 인한 비능률성과 중복, 기초자치단체(코뮌) 수의 과다와 협소(3만 6천개 이상)에 따른 문제, 지방자치단체간 격차, 특정 권한에 대한 책임 소재의 모호(특히 정부간 공동출자사업의 증가에 따른), 지방자치단체장에 대한 지방의회의 견제 역할 미흡(기관통합형), 겸직 허용(국회의원, 자치단체장, 의회의원 들)에 따른 권력 집중 현상 심화와 부정부패 등이 문제점으로 지적되고 있다.

III. 지역불균형 현황과 균형발전 전략의 전개 과정

1. 지역불균형의 현황

프랑스의 공간 구조는 Le Havre-Marseille 선을 주축으로 북동쪽의 산업이 발전한 지역과 남서쪽의 산업이 낙후된 지역으로 나뉘어 진다. 전후 30년간 경제부흥기를 주도한 전통 산업들이 Le Havre-Marseille 선의 북동부에 위치하고 있는 반면에 서부, 남서부 및 중앙지대는 상대적으로 낙후되어 있어 아직도 농업이 주요 경제활동이며 산업활동에 종사하는 인구비중도 낮다. 특히 이 지역의 고급인력의 상대적 부재가 국토 공간상의 불균형을 더욱 심화시켜 국토의 서쪽은 주변지역의 성격을 띤다(Noin, 17).

프랑스의 지역불균형의 문제는 수도권에 따른 지역불균형으로 요약된다. 즉 파리의 인구는 1850년에 131만 명이었던 것이 제2차 세계대전 이후인 1950년에 550만 명으로 급격히 성장함에 따라 프랑스의 국토 및 지역발전 전략은 파리의 과대 성장을 억제에 역점을 두었다.

행정구역상 수도권 명칭은 1961년 8월 2일에 단순한 행정구역인 '파리 레지옹 디스트릭트(district de la région parisienne)'이 창설된 후 1976년 5월 6일 법에 의해 '일드프랑스 레지옹(région

d'Ile-de-France'으로 변경되어 오늘에 이르고 있다. '일드프랑스 레지옹'은 공식적인 의미의 수도권(découpage officiel)에 해당하며(Noin, 1989: 117), 파리를 포함한 8개의 데파르트망(道)으로 구성되어 있고 파리시 중심부로부터 반경 약 110km에 이르며, 국토면적의 2.5%(12,012km²)를 점하고 있다.

레지옹(région)은¹⁾ 1982년부터 지방자치단체의 지위가 부여되면서 최상급 지방자치단체(코뮌-데파르트망-레지옹의 3층제)가 되었다. 일드프랑스 레지옹은 8개의 데파르트망(道)으로 구성되어 있고 인구 구성을 보면 Paris 213만, Haut-de-Seine 143만, Seine Saint-Denis 138만, Val-de-Marne 123만, Yvelines 135만, Essone 113만, Seine-et-Marne 119만, Val d'Oise 111만 명을 나타내고 있다(Frémy, 811).

수도권 인구는 1850년 3.7%(131만)에서 제2차 세계대전 후 1950년에 13.2%(550만), 1960년 18.2%(827만 명)로 급격히 증가하였다. 그러나 1960년대부터 수도권 인구 비중은 상당히 완화되어 1962년 18.2%(847만), 1968년 18.6%(925만), 1975년 18.8%(988만), 1982년 18.5%(1,007만), 1999년 18.7%(1,095만), 2000년 18.6%(1,095만 명)로 40년 동안 0.6% 이하의 미미한 증가에 그쳤다(Frémy, 811; IAURIF, 21-23).

<표 2> 프랑스 전체에 대한 수도권의 비중

구 분	1960년	2000년
인구	18.2%	18.6%
활동 인구	20.3%	21.4%
외국인수	26.5%	39.0%
고용	20.3%	21.9%
고등학생	19.8%	17.0%
대학생	36.0%	25.0%
고속도로 길이	37.0%	8.0%
자동차	22.2%	17.3%
의사	31.1%	23.6%
소득세 수입	40.0%	33.0%
연구원	65.0%	45.0%
국민총생산		29.1%*
상급관리직		40.6%*
증권시장		96%*
500대 기업 본사		75%*

자료: IAURIF, 23; Madiot et Mestre, 111; Fabries-Verfaillie et Stragiotti, 233.

주): *는 1999년임

수도권의 비중은 <표 2>과 같이 1960년에 활동인구는 20.3%, 외국인수 26.5%, 고용 20.3%, 고등학생 19.8%, 대학생 36.0%, 고속도로 길이 37.0%, 자동차 22.2%, 의사 31.1%, 소득세 수입 40.0%, 연구원 65.0%로 상당히 높게 나타나고 있다. 2000년에 수도권 비중은 1960년에 비하여 활동인구(21.4%), 외국인수 (39.0%), 고용(21.9%)은 높아진 반면에 고등학생(17.0%), 대학생(25.0%), 고속도로 길이(8.0%), 자동차 (17.3%), 의사(23.6%), 소득세 수입(33.0%), 연구원(45.0%)은 낮아졌다.

수도권의 주민 1인당 소득은 2000년 현재 235,792프랑으로 26개 레지옹 중에서 제일 높고, 이는 비수도권(148,178프랑)의 1.6배이며, 제일 낮은 레지옹인 Languedoc -Rousillon(116,937프랑)의 2배를 초과하

1) 레지옹은 1982년부터 최상급 지방자치단체(코뮌-데파르트망-레지옹의 3층제로 구성)가 되었으며, 프랑스는 2001년 현재 26개의 레지옹, 100개의 데파르트망, 36,763개의 코뮌으로 구성되어 있다.

고 있다(Ministère de l'intérieur, 126). 수도권의 비중은 국민총생산 29.1%, 상급관리직 40.6%, 증권시장 96%, 500대 기업 본사 75%(1999년 현재)로 아직까지 높은 수준을 유지하고 있다.

프랑스의 이러한 공간구조는 정치적 구조와 깊은 관련이 있다. 도시권의 구조는 매우 특이하여 비정상적으로 거대한 수도권과 상대적으로 미약한 다른 도시권으로 구성되어 있다. 이는 오랜 역사를 거쳐 형성된 것으로 강력한 중앙집권 체제의 결과이며²⁾ 파리지역으로의 권력과 고차 서비스의 현저한 집중으로 인하여 발생하였다. 이러한 수도권의 과도한 집중으로 교통, 환경, 주택, 에너지 등 과밀비용이 증가되고, 국토이용의 비효율이 야기되고 있다.

2. 지역균형발전 전략의 전개과정

프랑스는 수도권과 지방간의 오랜 갈등에 대처하기 위하여 2차 세계대전 이후 수도권의 산업집중 억제, 균형도시(métropoles d'équilibre), 지역화(régionalisation) 등 각종 수단을 통하여 이를 해결하려고 하였다(Fabries-Verfaillie et Stragiotti, 235). 이론적 측면에서는 보조의 원리(principe de subsidiarité)에 의하여 파리에 불가피하게 필요로 하지 않는 것은 지방에 입지하게 하는 정책을 바람직한 것으로 보았지만 실제로 적용하는 과정에서는 복잡하게 나타났다(DATAR, 1990: 89).

프랑스의 국토 및 지역균형발전 전략은 크게 두 가지 개념, 즉 집권적 개념과 광역적 개념을 토대로 추진되었다. 집권적 개념(conception centraliste)은 드브레(Michel Devre)가 주창한 것으로 중앙정부가 직접 국토계획을 수립·집행하며 레지옹에게 자치권을 부여하는 것이 “국가 속의 또 다른 국가”의 탄생을 초래하고 국가통일성을 저해한다는 시각에 바탕을 두었다.

광역적 개념(conception regionaliste)은 피사니(Edgar Pisani) 등이 주장한 것으로 이는 국가에 의해서는 단지 기본 방향이 제시되고 광범위한 권한 내지 주도권은 광역자치단체인 레지옹이 갖는 것으로 본다. 광역적 개념의 주창자들은 주민생활에 관련된 각종 정책결정에 주민이 참여하고 정책결정을 계층화함에 따라 정책수행상 능률성이 증진되며 레지옹과 국가간의 협력을 통하여 과격한 분쟁을 방지할 수 있는 것을 장점으로 본다.

1982년 지방분권화 이전까지는 집권적 개념에 바탕을 두었으나 점차 지방분산과 함께 광역적 개념을 확대 적용(1972년까지)한 후에 1982년 지방분권화의 실시와 더불어 광역적 개념에 바탕을 둔 전략으로 전환되었다(Cadares, A. et al., 1988).

지역균형발전 전략은 파리와 지방간의 불균형 시정에 초점을 두었고, 이는 파리지역의 성장억제로 구체화되었다. 파리의 다른 지역에 대한 우위 내지 지역간 불균형의 심각성은 1947년 그라비에(J. F. Gravier)의 “파리와 프랑스 사막(Paris et le désert français)”의 주장과 1950년 프티(C. Petit) 건설부 장관의 국토계획 전담부서 창설과 국토계획 정책수립으로 새로운 전기를 맞게 되었다(배준구, 1989).

지역균형발전 전략의 전개 과정은 관점에 따라 다양하게 분류되는데 여기서는 국가(DATAR)와 지역

2) 파리는 18세기 말에 인구 6만이었으나 대혁명 직후에 전국 인구의 2.1%에 불과하였는데 19세기 후반과 20세기 초반에 급격히 인구가 증가되었고, 특히 혁명정부와 2차 제정 때에 두드러지게 나타났다. 대혁명과 나폴레옹 집권의 결과 집중주의 추세와 함께 모든 의사결정권이 수도인 파리로 집중하게 되었고, 그 후 파리와 지방 대도시간의 격차가 심화되었음.

(레지옹)의 역할을 감안하여 4단계, 즉 1950-1962년(도입기), 1963-1975년(부흥기), 1976-1989년(전환기), 1990-2001년(재활성기)로 나누어 본다.

1) 초기(1950-1963년)

이 시기는 지역균형발전 전략에 대한 필요성을 인식하고 재건도시계획부의 장관(C. Petit)이 국토정비계획(plan national d'aménagement du territoire)을 제출한 1950년부터 파리의 성장억제를 위한 정비계획이 마련되어 시행된 1963년까지가 이에 해당한다.

1950년에는 재건도시계획부에 의하여 국토계획기금(FNAT)이 마련되었고, 1953-1954년에 수립된 제2차 계획에서는 지역불균형을 고려하였다.

1955년에는 수도권 성장을 억제하는 행정적 조치로서 일정 면적을 초과하는 기업체 신설 및 증설을 승인(agrément)하는 제도가 채택되었고, 이를 보완하기 위한 제도적 장치로 1960년에 과밀부담금(redevance) 제도가 도입되었다. 1955년에 마련한 공공기관의 지방분산계획에 의하여 1960년부터 대학의 지방이전을 하면서 지역별로 학문영역을 달리 배치하였다.

1960년에는 파리의 성장을 억제하는 파리지역정비계획(Plan d'Aménagement et d'Organisation Générale de la Région Parisienne: PADOG)이 수립되었으나 권역내의 높은 인구성장(매년 약 15만명)으로 인하여 정책의 실효성이 약하였다. 이 정비계획은 파리 교외지역의 외연화 및 무질서한 개발(특히 대규모 주택단지 개발)의 방지에 역점을 두고 대규모 주택단지간 기능적 연계를 통한 질서 있는 개발의 유도, 신도시 건설, 라데팡스(La Defense) 등 오피스 단지의 조성, 공항이전, 대중교통망 확충 및 교통회랑의 건설 등이 추진되었다.

2) 부흥기(1963-1973년)

이 시기는 드골 정부 하에서 지역균형발전 전략을 국가 차원에서 추진하기 위하여 1963년 수상직속 기관으로 국토지역개발기획단(DATAR)을 창설하고, 수도권 규제의 강화와 지방이전 등이 적극적으로 추진된 1963-1973년까지이다.

이 시기에는 파리의 성장을 억제하는 기존의 비현실적인 목표와 논리에 바탕을 둔 정책에 대한 근본적인 수정을 통하여 1965년 수도권기본계획(schéma directeur)에 이를 반영하였다.³⁾ 이 기본계획은 수도권의 지속적인 인구성장(1985년 1,160만명, 2,000년 1,400만명)과 대규모 도시개발이 불가피한 것으로 보고 수용기반의 조성과 성장축을 중심으로 신도시 건설, 기존도시의 재개발 등을 통한 파리의 과밀을 완화하고, 센느(Seine) 계곡지대의 개발 억제를 통한 녹지보존에 역점을 두었다.

지방도시의 집중적 육성을 통해 파리지역의 성장을 제한하고, 파리에 대응하는 도시를 발전시킴으로써 지역불균형을 시정하는 정책으로서 8개 지방대도시를 “균형도시(métropoles d'équilibre)”로 설정(1964년)하여 공공투자의 우선권 부여, 각종 시설 유치에 역점을 두었다.

지역균형발전 전략을 전국적으로 확대함과 동시에 체계적인 지원을 전개하기 위하여 전국을 5개 지역(zone)으로 구분하여 지원을 차등화하고, 이전보상제도를 신설하였다(1964년). 공업분산을 지원하기 위

3) 이 계획은 1965년에 초안이 마련되어, 1966년 파리도議會(conseil départemental)의 의결을 거쳐 수 차례의 수정을 거친 후 1976년에 중앙정부의 승인됨

한 수단으로 3차 산업 부문에 대한 분산계획을 DATAR가 중심이 되어 추진하고(1967년), 파리지역에 신축되는 사무실의 바닥면적이 일정 규모 이상인 경우는 DATAR의 건축허가를 받도록 하였다.

기존의 성장거점도시 전략을 통해 성장거점도시에 집중 지원하였던 것을 성장거점도시보다 한 단계 낮은 중간규모(또는 중소) 도시(villes moyennes)로 확대하고 중소도시육성 전략으로 전환(1971년)하였다.

3) 침체기(1973-1990년)

이 시기는 기존의 중앙정부 주도적인 지역균형발전 전략의 비효율성과 정치·경제·사회적 환경(경제 침체, 지방분권화 등)의 변화에 따라 국가의 개입이 축소되고 지역균형발전 전략의 우선 순위와 추진 방식에 변화가 야기된 1975년에서 1990년까지이다.

농촌지역의 인구 감소를 방지하고 고용증대를 위해 농촌지역을 농촌쇄신지역으로 정하고 각종 지원 방안을 마련하는 농촌개발정책을 추진하였다(1976년). 지역개발보조금(PAT)을 설치하여 파리지역으로부터 이전하는 제조업체와 지방(남부 중앙지역과 서부 및 북부 지역)에 공장을 신설, 확장하는 제조업(일부 서비스업 포함)에 대하여 중앙정부가 지원하였다.

1982년에는 지방분권화의 실시와 함께 레지옹을 지방자치단체로 승격하고 지역계획의 권한 강화, 계획의 개혁에 관한 법의 제정으로 새로운 계획체제 구축(국가계획, 레지옹계획, 계획계약 등), 1984년에는 수도권에 국가와 레지옹(일드프랑스)간 계획계약제의 도입 및 시행(1984-1988년)하였다.

1985년에는 파리 중심지 이외 경우 건축허가제가 폐지되었다가 1989년에는 일부 지역 사무실 신설 허가제가 재도입(1989년에 사무실세 신설 후 1999년에는 공장 및 상업용지세로 확대함)되었다.

4) 재활성기(1990-현재)

이 시기는 지방분권화와 더불어 유럽통합을 앞두고 종전의 '파리와 프랑스 사막에 대한 해묵은 논쟁'서 벗어나 파리를 유럽의 중심도시로 건설하면서 생활의 질을 높이는 데 역점을 둔 1990년에서 현재 까지가 이에 해당한다.

이 시기에 수도권은 국토공간구조의 핵심지역으로서 지방의 중심도시와 연계화 하는 전략이 추진되었고, 21세기를 향한 장기계획 새로이 수립되었다. 새로운 수도권정비계획을 수립하는 준비작업을 1988년에 착수하여 1991년에 "수도권 장기개발구상(Charte de l'Ile-de-France)"을 마련하였고, 1992년에는 수도권기본계획(schéma directeur de l'Ile-de-France)을 완성하였으나 관련 자치단체들(레지옹과 데파르트망)의 반대로 지체되어 오다가 1994년 확정되었다.

1993년에는 일-드-프랑스 레지옹계획(plan regional)이 수립되고, 1994년에는 국가와 파리유역권(Bassin parisien)의 6개 레지옹간 계획계약(contrat de plan, 1994-1999년)이 체결·시행되었으며, 2000년 3월에는 2000-2006년까지의 이러한 국가와 레지옹들간의 계획계약이 체결되어 시행되었다(DATAR, 2000).

이 시기에는 1982년부터 지방분권화의 실시와 더불어 레지옹(région)을 지방자치단체로 승격시켜 지역계획을 비롯한 광역행정 기능의 자율성을 강화하였다. 수도권의 경우 파리시 및 7개의 도(데파르트망)을 포함하는 이른바 "일드프랑스 레지옹(région d'Ile-de-France)"이 광역지방자치단체로의 지위 승격과 더불어 지역계획에 관한 권한이 부여되면서 수도권계획에서 "레지옹"의 역할이 중요시 되었다.

이 시기에는 건축허가에 대한 규제가 2000년 4월 26일 정령(décret) 개정으로 종전의 이용면적에 대

한 규제가 폐지되고 신·증축에 대한 규제만 적용하도록 완화되었다. 지방분산화 전략의 일환으로 수도권 공공기관의 지방이전이 다시 강력하게 추진되었다.

IV. 지역균형발전 전략

1. 분권화 측면

지역균형발전 전략은 중앙정부 차원의 경우 국토 및 지역개발기획단(Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale: DATAR)에게 일임하고 있어 실제로 DATAR가 중심적 역할을 하고, 이 외에 여러 위원회와 자문기관이 부분적인 역할을 담당하고 있다. DATAR는 1963년 드골 대통령 하에서 이전에 국토개발계획에 관련된 업무들이 부처간 협력 부족으로 야기되는 문제를 시정하고, 지역균형발전과 경제적 잠재력을 증진시키기 위한 목적으로 창설되었다. DATAR의 활동을 파악하는 것은 국토 및 지역정책의 상당한 부분을 검토하는 것이나 다름없을 정도로 중요한 비중을 차지한다. DATAR는 국토정비에 관한 국가정책의 핵심적 위치에 있으며, 정책결정을 입안, 촉진 및 조정하는 임무를 맡고 있다.⁴⁾ 지방분권화 와 더불어 레지옹의 지위와 권한 강화 등으로 지역균형발전 전략의 추진에서 다음과 같은 분권화가 이루어졌다.

(1) 레지옹의 지위와 권한 강화

지역계획, 특히 수도권의 계획 및 관리의 경우 지방분권화 이전에는 중앙정부가 주도적인 역할을 하였으나 1982년부터는 광역지방자치단체인 레지옹에게 지역계획의 수립·집행권을 부여하여 주도적인 역할을 하도록 분권화 하였다. 이를테면 1995년 2월 4일 법률 이전의 경우 수도권기본계획 수립은 국가가 레지옹과 협의를 하되 국가가 주도하여 레지옹의 역할은 제한되었으나, 1995년 2월 법률에 따라 레지옹 기본계획의 수립과 수도권계획기금(FARIF)의 수입에 대한 권한은 레지옹에게 이양되었다.

(2) 지역계획에 계획계약제도의 도입

1984년부터 계획계약(contrats de plan) 제도를 채택하여 지역계획의 분권화가 도모되었다.⁵⁾ 계획계약은 국가와 관계당사자(주로 광역자치단체인 레지옹)간에 공동되는 사업에 대하여 그 사업과 재정투자를

4) 1963년 창설 당시에 DATAR는 수상직속 기관(1963-1967년)이었는데 그 후 소속부처가 수 차례 변경되었다. DATAR는 국토개발계획부처간위원회(comité interministériel d'aménagement et des développement du territoire: CIADT)의 사무처 역할을 하며, 부처간 조정을 입안하고, 정책결정의 시행을 담당한다. 그리고 국토정비 및 개발에 대한 정부의 자문기관인 국토개발계획심의회(conseil national d'aménagement et des développement du territoire: CNADT)의 사무처 역할을 하며, 그 진행을 담당한다. DATAR는 일종의 “행정특공대(commando administratif)”에 해당하는 각 부처에서 파견된 임무반(chargé de mission)을 두는 행정구조로 되어있다. 임무반의 구성원은 1963년에 15명, 1967년 25명, 1977년 45명, 그 후 약 40명을 두었고, 2000년 12월 현재 48명이다. 2000년 말 현재 DATAR의 전체 현원은 168명이다.

5) 계획계약제에 대한 자세한 내용은 (배준구, 1998)의 논문 참조

약속하고 일정기간(5-7년)에 걸쳐 시행되는 사업계획을 의미하며, 계획의 분권화, 민주화를 위한 새로운 수단으로 제시된 것이다. 국가와 일드프랑스 레지옹간 계획계약은 1984년부터 4차례(1984-1988, 1989-1993, 1994-1999, 2000-2006년) 체결되었다.

(3) 지역균형발전 및 수도권 정책 관련 기구의 지방대표 참여

지방분산위원회(comité de décentralisation)는 수도권의 건축허가(agrément)의 절차에 개입(자문)하는데 위원은 중앙부처 대표 3명, 지방의회의원 3명(이 중에서 레지옹의회의원 1명), 수상 임명자 3명으로 구성된다(Gérard, 168-169).

국토개발계획심의회(conseil national d'aménagement et des développement du territoire: CNADT)는 2000년 9월 19일 정령(décret)에 의하면 국토정비개발정책의 시행에 대한 국가, 지방자치단체 및 유럽연합의 의견과 제안 사항 공표, 국토종합계획과 분야별 계획의 작성에 의견 제시, 정기적인 국토종합계획 시행의 자문과 계획의 평가에 참여한다. 1995년에 설치된 이 심의회(수상 의장, 국토계획담당장관 대리 의장)는 지자체대표(레지옹단체장 8명, 데파르트망단체장 6명, 코뮌의 장 7명, 지자체협력체 의장 3명), 상원 및 하원의원 각 5명, 경제사회위원회위원장, 레지옹경제사회위원회위원장 4명, 농상공회의소대표 3명, 조합 및 기업 대표 17명, 협회활동대표 8명 등 총 66명으로 구성된다.

1982년 지방분권화 후 중앙의 권한을 하부에 위임하여 국가 임명 레지옹지사가 국토계획 및 경제사회개발에 대한 정부정책을 집행하고, 국가와 레지옹간의 중재자로서 국가와 레지옹간 계획계약 체결 때에 국가대표로서 협상·서명한다.

레지옹경제사회위원회(conseil économique et sociale régionale: CESR)은 1992년 2월 6일 법률 및 1982년 11월 10일 정령(décret)에 의하면 지방자치단체 대표와 경제사회 분야(기업, 조합, 공공기관 및 협회, 전문가 등)의 대표가 참여하여 지역균형발전 및 계획에 대하여 레지옹의회에 앞서 자문하며, 위원의 수는 레지옹에 따라 40-110명을 두고 있다.

이러한 레지옹의 지위 및 권한 강화와 지방대표의 참여 강화는 지역 의사를 반영하는 기회의 부여와 주민의 관심과 참여 제고로 지역실정에 부합하는 합의 도출 및 정책의 실효성 확보에 기여하였다. 특히 계획계약제는 투자사업의 안정성 확보와 계획의 분권화·민주화와 기존의 문제점을 많이 개선하게 되어 긍정적인 평가를 받고 있다.

2. 분산화 측면

(1) 건축허가(agrément)

건축허가(agrément)는 수도권의 과밀을 억제하기 위하여 1955년에 도입한 정책수단으로서 수도권에서 기업의 신설 및 확장할 경우 사전에 도시계획법에 따라 건축허가를 받는 제도이다. 이러한 건축허가제는 아래에서 별도로 언급할 1960년에 설치된 과밀부담금(redevance) 제도에 의하여 보완되었다.

건축허가제는 1955년 도입 때 상(床)면적의 점유를 규제하는 강력하고도 종합적인 규제 시스템에 속하였다. 즉 1955년 당시의 건축허가제는 단순히 상면적의 신규 공급을 규제하는 것이 아니라 상면적의 점유를 규제하여 일단 기준면적을 초과하게 되면 기존건물을 임대해서 입주하거나 기준 이하의 신·증

축을 하여도 모든 개발이 규제의 대상이 되었다. 그러나 2000년 4월 26일 정령(décret) 개정으로 종전의 이용면적에 대한 규제(점유규제)가 폐지되고 신·증축에 대한 규제만 적용되고 있다.

건축허가제의 목표는 파리가 세계적 도시로 발전하는데 기여할 수 있는 특정산업을 선택하여 과밀완화와 과도한 산업성장을 억제하고, 입지 변경이 가능한 공장을 선별하여 유치(이전)할 대상지역으로 유도하는데 목적이 있다.

1980년대 초반부터는 파리권의 인구 및 산업의 집중이 현저히 감소하고 지방분권화와 유럽통합에 대비하여 수도권 기능 강화를 위하여 1985년에 종전의 규제를 대폭 완화하였다. 즉 1985년 1월 14일의 정령(décret)에 의하여 파리 중심지를 제외한 사무실, 공장 등의 신설 허가제가 폐지되고, 허가대상 면적에 대한 기준(사무실 2,000m², 공장 3,000m², 창고 5,000m²)도 완화하였다. 이러한 규제 완화 조치에 의하여 사무실의 신설이 대폭 증가하자 1989년에 수도권정비 차원에서 규제가 다시 강화되었다. 즉 제1지구, 즉 파리시 서부 및 Hauts-de-Seine는 사무실의 신설 허가제가 다시 도입되고, 사무소세의 신설, 주택과 사무실의 비율(2 : 1) 등이 변경되었다(Randet, 1994; Lanversin et al., 1989; DATAR, 1990).

건축허가는 파리에 입지할 공장이나 사무실 착공 억제에 효과적인 수단이었지만 원래 의도와 같이 낙후지역으로 이전한 경우는 드물고 파리 주변 지역으로 많이 이전하여 기대효과에 미치지 못하였다.⁶⁾

(2) 과밀부담금(redevance)

과밀부담금은 파리시 및 주변지역의 과밀지역에 산업 및 서비스업의 집중 억제와 지방분산을 위한 수단으로 1960년 8월 2일의 도시계획법에서 규정하여 오늘날까지 적용하고 있다. 과밀부담금은 수도권(일드프랑스 레지옹) 전체를 대상으로 하지만 과밀지역에만 한정되는 점에서 건축허가제(agrément)와 차이가 있다. 과밀부담금과 건축허가 제도는 도입할 때에는 공장과 사무실을 모두 규제하였으나 공장의 경우 1982년부터 과밀부담금을 적용하지 않는다. 또한 과밀부담금은 오로지 입지를 억제하는 기능만 하고 건축허가제와 같이 이전할 대상지역으로 유도하는 기능은 없으며, 파리와 지방간의 분산과 더불어 수도권내의 기능재배치에도 역점을 둔다.

과밀부담금제는 1955년에 도입된 건축허가제와 더불어 보완관계를 통하여 수도권의 집중 억제 및 지방분산 정책의 효과를 제고하려는 정책 의지가 반영된 것이다. 이러한 경험을 토대로 정부는 아직까지 사무실 공급을 시장에 맡기는 것에 대하여 소극적인 편이며, 수도권의 정비에 대하여 국가가 간여하는 정책을 유지하고 있다.

과밀부담금 제도는 도로건설 및 지방분산 재원으로 활용되어 지역발전에 기여한 반면에 수도권내 노후시설의 증가와 신규 도시기능의 수용 곤란과 같은 문제도 제기되고 있다(Madiot et Mestre, 119-120).

(3) 자연환경보전지역의 설치

1975년 4월 24일의 회람(circulaire)은 농촌공간을 보호하고, 도시의 확산을 제한하기 위하여 수도권 전체의 5분의 1에 해당하는 5개 “자연환경보전지역(zones naturelles d'équilibre)”을 1976년 수도권기본계획에서 채택하고, 레지옹 지사(préfet)가 그 경계를 정하도록 명기하였다. 이 지역은 건축의 엄격한 규

6) 1981년 DATAR의 연구 결과에 의하면 수도권의 공장 감소의 경우 파리 및 인근지역을 떠난 10개 중에서 5개는 단지 없어지고, 4개는 파리 주변지역으로 이전하고, 1개만이 실제로 지방에 정착하였다(Madiot et Mestre, 119).

제, 농업의 관리개발, 자연자원과 삼림의 보호 등에 목적이 있으며, 기본계획(schéma directeur) 및 토지 점용계획(POS)의 수립을 통해 보호된다. 이 조치는 수도권 균형개발을 유도함으로써 건축허가제와 과밀 부담금 제도를 보완한다(Lanversin et al., 1989: 406).

(4) 각종 기관의 지방이전

각종 기관의 지방이전 전략은 1955년 파리의 과도한 성장과 집중을 방지하고 낙후지역개발을 촉진하기 위하여 마련되었다. 처음에 채택된 전략은 공업부문에 한정되었으나 곧 공공부문으로 확대되었다. 특히 1963년에 DATAR가 창설된 후 교육·연구·금융 부문뿐만 아니라 행정 및 공공기관으로 확대하였다. 1970년대 중반 이후 경제침체에 따른 예산감소에 따라 공공부문의 이전 전략이 소강 상태를 나타낸 후 1980년대 말의 지역불균형 및 수도권의 과도 성장에 대한 관심 제고와 경제회복에 따른 예산 확보로 1990년대에 다시 수도권 공공기관의 지방이전 전략이 보다 강력하게 추진되었다(Fouché, 9-46).

교육·연구·금융 및 공공기관의 지방이전 정책은 상당한 효과를 거두었으나 3차 산업의 지방분산은 효과가 낮은 것으로 나타나고 있다(IAURIF, 19). 교육·연구부문의 경우 20년 전부터 지방대학의 발전이 뚜렷하게 나타나고 있고, 우수한 인재를 양성하는 각종 특수분야의 고등 교육기관(Toulouse의 항공 부문 등)이 지방으로 이전하였고, 교육 및 연구 중심지대가 육성되었다. 금융부문은 파리에 집중된 금융 기능이 리용으로 분산되었고, 파리로부터 상당히 떨어진 파리유역 및 교외지역의 도시로 금융기능이 분산되어 성장하고 있다.

1960년에 전국 상위 100대 회사 중에서 87개가 파리에 본사를 두었으나 1991년에는 57개만이 파리에 본사를 둔 정도로 상당히 지방분산이 이루어졌다. 그러나 2차 산업과 마찬가지로 3차 산업도 진정한 의미의 지방분산은 이루어지지 않았고 기업확장에 의한 단순한 고용창출 효과만이 일어났으며, 고차 서비스나 핵심기능은 여전히 파리에 남아 있어 만족할만한 성과를 얻지 못하였다는 견해도 있다(이현주, 25-27).

수도권 공공기관의 지방이전은 1991년 및 1992년의 3차례에 걸친 국토개발계획부처간위원회(CIAT)의 회의에서 2000년 이전까지 3만 명의 공공기관(18개) 직원을 지방으로 분산시키는 계획을 결정(CIAT는 2000년 5월 18일에 4,600명을 추가하기로 결정함)하고, 1991-1999년 사이에 17,264명의 직원이 실제로 지방으로 이전하여 상당한 성과를 거두었다(Madiot et Mestre, 117). 그리고 프랑스의 최고 행정엘리트를 교육하는 국립행정학교(ENA)가 1991년 11월에 Strasbourg로 이전하기로 결정된 후 2단계(제1단계로 1993년 1월, 제2단계 1994년 1월)로 나누어서 이전되었다(Fouché, 136-139)

(5) 지역개발지원제도

파리의 산업집중 억제를 위해 지역개발지원제도는 1950년대 중반까지 주로 기업에 대한 간접적인 지원(유인)을 하였으나 지방분산 효과의 미흡으로 1955년부터 파리지역의 입지규제와 함께 지방의 지역개발보조를 확대하는 방향으로 개편되었다. 지역개발지원제도는 낙후지역에 입지하는 기업의 신설·확장·전환 등에 대한 각종 혜택(보조금, 융자금, 조세감면) 등을 부여하였으며 지방의 상황에 따라 수시로 수정되고, 지원방식의 점진적 다양화와 더불어 지원이 확대되었다.

이에 따라 지역개발지원제도는 건축허가 및 과밀부과금과 병행하여 지방분산 및 고용창출효과를 갖는 기업 선정과 지원비용 등의 체계화를 통하여 지원효과를 제고하였다. 지역개발에 대한 직접적인 지

원 형태는 여러 가지가 있는데 특히 국가의 시설투자 사업계획에 따라 추진된 대학설립, 공항, 고속도로, 철도, 정보통신, 관광정비, 국립공원 등의 지원이 가장 효과적이었다.

지역개발보조금제도는 1955년 설치 후 수 차례 수정되었고, 지방분권화와 함께 지역개발 촉진을 위해 1982년에 여러 형태의 보조금 및 기금이 신설되었고, 1995년 국토개발계획기본법에 의하여 재정지원 방법이 단순화되고, 국토계획 관련기금이 통합되었다. 특히 수도권지역의 연대와 레지옹간 불균형을 완화하기 위하여 수도권코뮌연대기금과 지역불균형시정기금이 신설되어 레지옹간 불균형 완화와 수도권 연대에 기여하고 있다. 예를 들면 지역불균형시정기금은 재정잠재력이 레지옹(26개)의 전국평균을 초과하는 레지옹(2001년 3개)으로부터 공제한 것을 전국 평균의 15%미만인 레지옹(2001년 13개)에 총 39억 프랑(6억 유로) 배분하여 지역불균형 완화에 기여하였다(Ministère de l'intérieur, 34).

3. 분업화(특성화) 측면

(1) 첨단산업지대

첨단산업지대(Technopole, Parc scientifique)는 지역별 산업특화 전략에 의하여 조성되고 첨단산업, 대학, 연구소 등이 유치되었다. 이는 1969년 Nice 인근 Valbonne의 Sophia Antipolis에 처음 조성된 후 파리 근교의 Cité Scientifique d'Ile-de-France-Sud, Grenoble, Toulouse, Poitiers, Rennes, Lille, Strasbourg, Montpellier, Rouen, Nantes, Dijon, Caen, Lyon 등 40여 개 도시에 설치되었다.

지역별 산업 특화 전략에 의한 첨단산업지대는 Sophia Antipolis, Toulouse 등 남부지역에서 상당한 성과를 거두고 있으나 동부와 서부의 일부 지역은 아직까지 성과가 미흡하다. 즉 1969년부터 조성된 Nice 인근 Sophia Antipolis는 1998년 현재 1,103개 기관 입주와 18,536명을 고용하여 성공 사례로 평가받고 있다. 성공요인은 엄격한 개발원칙, 업종간 혼합과 교류(인적, 정보), 양호한 입지 여건, 개발관리주체(컨소시엄: 의회, 상공회의소, 9개 시)의 국제마케팅 등을 들 수 있다(황명찬, 257; Daviet, 233). Toulouse는 지리적 여건을 활용하여 항공과 정보통신산업에 대한 투자(기반조성, 정부지원), 기업유치, 파리 다음으로 많은 대학을 유치하여 첨단산업의 본거지가 되는 성과를 거두었다. 우수 인재를 양성하는 14개 특수학교(grandes écoles)가 있고, 340개 연구소에 1만 여명이 연구원으로 있다(조선일보, 2000.8.7).

첨단산업지대는 국가차원에서 기술적 연계망을 형성하고, 기술 낙후지역에 대하여 기술교육을 할 수 있는 “중소기업기술혁신센터(CRITT)”를 설치하여 지방자치단체와 연계하여 사업을 추진한 결과 좋은 성과를 거두는데 기여하고 있다(Daviet, 233).

(2) 산업전환지대 및 기업지구 설정

산업전환지대(pole de reconversion)정책은 1967년 Nord, Lorraine, Saint-Etienne지역과 Alès유역을

7) 수도권코뮌연대기금은 수도권코뮌간 불균형을 감소시키는데 목적이 있으며, 가장 부유한 코뮌 및 협력체의 조세수입에 대한 공제를 통하여 지원되며 1991년에 신설(1996년 개정)되었다. 지역불균형시정기금은 레지옹간 불균형의 심화를 완화하기 위한 목적으로 1993년 1월에 설치되었다. 자세한 내용은 (한국지방행정연구원, 2002: 605-612) 참조.

광업지대의 대상으로 논의되었고, 이들 지역을 전담하는 산업전환위원회의 설치, 연구활동 및 각종 조치 등이 마련되었다. 1984년 2월에는 14개의 산업전환지대가⁸⁾ 지정되고, 5개 산업부문(제철, 광업, 조선, 자동차, 통신)의 고용이 재배분되었다. 또한 지방분산지원금(고용창출보조금과 기금 등)을 통하여 신규 산업의 유도와 함께 사양산업지구의 산업전환을 지원하고, 외국자본을 유치하였다.

산업전환지대는 산업재구조화의 어려움을 돕기 위하여 지정되어 고용창출보조금 등을 지원하였는데 그 결과는 긍정적으로 나타나고 있다(이현주, 25-30). 즉 1962년과 1968년 사이 파리 대도시권내 공업부문 고용인 수가 21,000명 감소한데 반해 지방에서는 50만 명이 증가하였고, 고용 증가 중에서 3분의 2가 국토의 서쪽지방에서 나타나고. 이와 함께 파리지역에서 탈산업화 운동이 진행되었고, Bretagne지역과 Basse-Normandie지역에서 신규 고용이 많이 창출되었다. 이에 따라 고용인구면에서 보면 동부와 서부간의 불균형과 파리와 지방간의 불균형이 다소 수정되었다.

기업지구(zone d'entreprise)는 1986년 3월에 출범한 J. Chirac 정부가 시장원리에 바탕을 두는 정책을 채택함에 따라 산업전환지대 정책을 대체하여 낙후산업지역과 경제침체지역에 신규 기업의 유치를 위해 3개가 지정되고, 세금 감면 혜택이 부여되었다. 3개 지구는 영불해협과 지중해 연안에 있는 Dunkerque, Aubagne-La Ciotat, Toulon-La Seyne이다. 기업지구에는 2차 산업의 생산활동이나 3차 산업부문의 기업이 대상이나 초과 생산을 축소하려는 유럽연합의 정책으로 인하여 제철공업, 섬유, 의류, 조선 산업 등은 입주가 제한되었다(DATAR, 1988: 166).

기업지구는 Dunkerque 기업지구의 경우 대기업(Pechiney, Coca-Cola 등)의 입주로 기반산업이었던 조선업 경기쇠퇴로 상실된 고용기회가 다시 확충되는 성과를 거두고 있는 반면에 지중해 연안의 2개 지구는 아직까지 성과가 미흡한 실정이다.

(3) 균형도시 및 중소도시 정책

“균형도시(métropoles d'équilibre)” 정책은 지방도시의 집중적 육성을 통해 파리지역의 성장을 제한하고, 파리에 대응하는 도시를 발전시킴으로써 지역불균형을 시정하고 국토공간구조를 변화시키는데 목적을 두었다. 이를 위해 공공투자의 우선권을 부여하고, 시설(행정, 문화, 교육, 연구, 의료 등)의 유치에 역점을 두었다. 균형도시는 일정한 기본 방향 없이 무질서한 개발을 막기 위하여 대도시권계획연구원(OEAM)이 입안한 성장정비기본계획에 따라 대규모 시설 입지와 교통축, 공업·녹지지역의 입지와 녹지의 한도까지 상세하게 계획되었다(DATAR, 1988: 98-100).

균형도시정책은 1963년부터 DATAR에 의해 추진되어 1964년 국토개발계획부처간위원회(CIAT)가 8개(Lyon-Grenoble-SaintEtienne, Lille-Roubaix-Tourcoing Nantes-Saint-Nazaire Marseille, Toulouse, Bordeaux, Strasbourg)를 선정하고, 1970년 4개(Rennes, Dijon, Nice, Clermont-Ferrand)를 추가 선정하였다. 균형도시는 한국의 성장거점도시와 유사하나 2-3개 도시가 연계되는 점에서 차이가 있다.

균형도시는 프랑스 도시계층구조에서 지역중심도시(métropoles régionales)이며,⁹⁾ 2차 및 3차 산업의

8) Lorraine지역 철강산업지대, Nord지역(Calais-Dunkerque, Valenciennes의 광산지대, Sambre계곡)과 Meuse 지방계곡(Ardennes), 지중해항구인 La Seyne-La Ciotat(조선소), Fos(제철공업), 중앙산악지대의광업지대(Creusot-Montceau-les-Mines-Chalon-sur-Saône, Decazeville, Albi-Carmaux)와 이 지역 중 실업이 심한 지역(Roanne, Montluçon, Saint-Etienne), Caen, 제련공단 등이 이에 해당한다.

9) 도시계층구조는 수위도시(파리), 그 밑의 8개 지역중심도시(Capitale régionale)인 Lille, Strasbourg,

특별한 이전지역이다. 이 균형도시는 경제침체지역에 침단산업지대 형태의 내생적 발전을 추진하는 Bordeaux와 Toulouse처럼 종종 특별한 방식으로 개발되고 있다(Madiot et Mestre, 151).

균형도시정책은 지역별로 내생적 발전을 도모할 수 있는 침단산업을 유치하고, 시설투자를 통한 고용증대를 도모함에 따라 8개 균형도시의 연평균 인구성장률은 1962-1990년 사이에 1.7%로 프랑스 전체의 성장률 0.7%보다 훨씬 높고, 파리권 성장률의 2배를 초과하였다. 1962년 균형도시의 인구는 파리권의 61.9%에서 1990년에는 80%에 달하는 긍정적인 결과를 나타내고 있다(Madiot et Mestre, 151-152).

반면에 균형도시정책은 지역의 대도시를 균형도시(métropoles d'équilibre)로 선정(1964년 8개, 1970년 4개)하여 집중 지원을 함에 따라 소수의 대도시의 집중화 문제 등이 나타나 1971년에는 대도시보다 한 단계 낮은 중간(또는 중소) 도시(villes moyennes)¹⁰⁾ 육성하는 중소도시육성정책으로 전환하였다. 즉 균형도시정책은 중소도시(인구 2만- 20만 명)의 성장에 역점을 두면서 조화로운 국토 공간을 형성하는 중소도시정책으로 전환하였다. 양 중심의 정책에서 질 중심으로 목표를 전환하고, 고급서비스산업의 도입과 재개발계획을 통한 교통, 교육시설의 투자 증대와 문화적 기능을 육성하여 비교적 긍정적 평가를 받고 있다.

(4) 특정지역개발정책

1975년에 도입된 지방계약(contrats de pays)은 농촌과 소도시간에 협력하고, 농촌의 경제 및 인구쇠퇴의 방지에 목적이 있으며, 경제·문화적으로 연결되어 있고 기초자치단체간에 체결되었다. 1976년에 농촌 쇠신지역이 설정되어 고용창출 지원금과 농촌쇠퇴특별기금이 설치되어 농업과 관광개발, 시설투자(통신, 교육, 직업훈련) 등이 확대되었다. 1979년 농촌개발계획기금(FIDAR)이 설치되어 농촌개발지역과 산간지역의 정비에 우선 지원되었고, 1984년부터 국가와 레지옹간 계획계약에 의해 선정된 낙후농촌지역에 FIDAR가 부여되었다. 1994년 12월 우선개발농촌지역(TRDP)이 설정되었고, 1996년 TRDP 중에서 경제·인구 쇠퇴가 가장 심한 경우 농촌재활성화지역(ZRR)으로 설정되어 세금이 면제되었다.

특정지역개발정책의 시행으로 서부 농업지역에서는 고용이 현저히 증가하고, 1960년대에 비하여 1970년에는 2배 이상 증가하였다. 1962-1968년에 서남부지역 공업부문의 고용은 20만 명이 증가하였는데 이는 1956-1962년에 40만 명이 유출된 것과 비교하면 괄목할만한 결과이다(Hansen, 56). 1982년 인구조사에 의하면 공업부문의 고용은 Bretagne에서 1968년 13.6만, 1975년 18.1만, 1982년 19.7만 명으로 소도시 및 농촌지역에 입주한 기업들의 성장이 아주 높고, 인구가 10만 명을 초과하고 처음으로 이주 결과가 양(플러스)으로 나타나고 있다(Phlipponneau, 114).

지방계약(contrats de pays)은 1975년 설치되어 1975-1981년에 357개의 계약이 체결(8,000개의 코뮌과 5백만 명이 해당됨)되는 긍정적인 결과를 가져왔다. 다만 부분적으로는 다수의 사업의 독창성 결여와 의회위원들의 가시적 효과가 있는 경제활성화사업 선호 등의 문제점도 있었다(Madiot et Mestre, 164-165).

Nancy, Nantes, Lyon, Bordeaux, Toulouse, Marseille가 있고, 그 하위 계층으로 7개 유사 지역중심도시(Rennes, Limoges, Clermont-Ferrand, Dijon, Grenoble, Montpellier, Nice)가 있다.

10) 중도시는 명확한 법적 정의는 없는데 내무부는 인구 2-10만 규모로 배후지에 대한 다양한 서비스 기능을 행하고, 영향을 줄 수 있는 질적 수준을 갖춘 도시로 보고 있다(Madiot et Mestre, 152).

한편 해안지역의 경우 도시화, 토지의 과도한 이용 및 경제활동의 증대로 인한 환경 파괴와 오염으로 심각한 문제가 야기됨에 따라 1975년에 해안선 보호와 자연녹지지역의 보존을 목적으로 해안공간보존소(Conservatoire de l'espace littoral)가 설치되었다. 이 기관은 최소한의 시설을 갖춘 휴양지를 개발하고 해안선의 7%에 해당하는 28,000ha의 해안지역을 정책지역으로 확보하고 지중해연안을 중심으로 관광지정비 사업을 시행하였다. 해안지역의 경우 Languedoc-Roussillon지역에 대한 바캉스 철의 중요한 관광지로 조성하는 총체적 개발계획의 시행, Aquitaine지역의 자연녹지지역의 이용을 제한하는 공간개발, Corse섬의 공간계획 및 개발 등이 긍정적인 평가를 받고 있다.

V. 프랑스와 한국의 균형발전 전략의 비교 및 시사점

1. 프랑스와 한국의 균형발전 전략의 비교

프랑스는 이상에서 살펴 본 지역균형발전 전략의 시행 후 그 결과를 보면 1960-2000년 사이에 수도권과 기타 지역간 발전의 격차는 지방대도시의 급속한 발전에 따라 감소하였다. 수도권은 이 기간에 지배(commandement) 기능과 혁신지향적 활동의 결합(regroupement) 측면에서 어느 정도 질적인 향상을 유지하였다(IAURIF, 20).

소득 측면에서 보면 수도권과 지방(비수도권)간의 격차가 감소한 것으로 나타나고 있다. 즉 1960년에 수도권 주민은 소득세를 지방에 비하여 3배 넘게 납부하였는데(수도권은 1인당 354프랑, 지방은 108프랑), 2000년에는 약 32%(수도권 약 11,000프랑, 지방 8,300 프랑)로 그 격차가 현저히 줄었다. 통계조사국(INSEE)의 연구에 의하면 주민당 총가처분소득(즉 소득세와 사회보장분담금 제외)은 1982년에 수도권은 지방에 비해 33% 초과에서 1996년 23% 초과(수도권 110,800프랑, 지방 90,100프랑)로 그 차이가 상당히 줄었다(IAURIF, 22).¹¹⁾

교육적 측면에서 보면 수도권과 지방간의 격차가 줄어 든 것으로 나타나고 있다. 즉 고등교육 정원의 전체에 대한 수도권 비중은 1960년에 36%에서 2000년에 25%로 낮아졌다. 1960년에 파리의 대학교는 78,000명(전체의 36.4%)명을 수용하였고, 특수학교(grandes écoles)을 포함한 고등교육 수준(종합대학교 제외) 정원의 절반 이상(총 학생수 약 90,000명)을 수용한 반면에 지방의 대학교 전체는 136,000명을 수용하였다. 2000년에 수도권은 전국의 25.5%인 37만 명의 대학생을 수용하고 있으며, 기타 특수학교를 포함할 경우 전체의 25%(전국 220만, 수도권 55만 명)로 그 비중이 상당히 낮아졌다(IAURIF, 23).

인구 측면에서 보면 수도권은 다른 지역중심도시에 비하여 순인구 성장률이 낮게 나타나고 있다. 즉 도시인구 중에서 수도권 비중은 1962년 28.5%에서 1999년에 21%로 낮아졌다. 프랑스 전체에 대한 지방의 도시인구 비중은 1962년 52%에서 1999년 58%로 4% 증가한 반면에 수도권 비중은 1962년 18.2%, 1999년 18.6%로 불과 0.4%만 증가하였다(IAURIF, 20). 또한 수도권 인구성장률은 1990년부터 2.7% 수준

11) 이러한 차이는 대부분 구조적인 결과에 의하여 설명될 수 있다. 즉 수도권은 고급인력이 24%로 지방(전국평균 13.5%)보다 높고, 퇴직연금을 받는 자와 농민의 비율이 낮다.

을 유지하여 전국 평균 3.3%보다 낮고, 1990년 이전보다 아주 낮은 성장 추세를 보이고 있다. 특히 Rhone-Alpes지역은 수도권보다 성장률이 높다(Madiot et Mestre, 110).

G. Baudelle의 분석에 의하면 북부와 북동부지역은 산업의 유출로 어려운 반면에 서부와 중부지역은 인구성장과 고용관계의 놀랄만한 부흥이 나타나고 있다. 전체적으로 국토계획은 과거 “파리와 프랑스 사막”의 이미지를 수정하고, 활동과 설비투자 및 생활 방식을 동질화하는데 성공한 것으로 평가되고 있다(Phlipponneau, 119).

프랑스의 2000년 수도권 계획인구는 1965년 계획에서 1,400만 명, 1976년 계획에서 1,200만 명으로 정하였는데 실제 인구는 약 1,100만 명으로 계획인구보다 상당히 적었다(IAURIF, 27-28).

이에 비해 한국의 수도권 인구는 제1차 국토계획의 목표 년도인 1981년 계획치는 1,098만 명이었는데 실적치는 1,475만 명이었고, 제2차 국토계획 목표 년도인 1991년 계획치가 1,575만 명이었는데 실적치는 1,902만 명으로 계획치에 비해 실적치가 훨씬 높아 프랑스와 대조를 이루고 있다(김용웅, 428).

프랑스의 지역균형발전 전략은 한국과 비교하면 <표 3>과 같이 분권화 측면은 채택되지 않았으나 분산화와 분업화(특성화) 측면의 수단은 대부분 채택되었다. 다만 분산화 및 분업화 측면의 수단은 내용이나 운용에서 상당한 차이를 나타내고

<표 3> 프랑스와 한국의 지역균형발전 전략의 비교

프랑스의 정책수단		한국채택	비고(차이점)
분권화 측면	수도권의 지위와 권한(인사, 조직 등의 독자성)	X	-프랑스는 1972년 영조물법인, 1982년 지방자치단체로 하고, 1995년부터 레지옹이 수도권 계획 수립
	계획계약제	X	-1984년부터 4차례 국가와 레지옹간 계획계약 체결
	정책관련기구 지방대표 참여	X	-지방분산위원회, 국토개발계획심의위원회 등의 지방대표 참여
분산화 측면	건축허가제	O	-프랑스는 1950년, 한국은 1994년 총량규제(공장, 공공청사 등) 도입 -프랑스는 한국보다 규제가 강하고, 탄력적 규제시스템 운용
	과밀부담금제	O	-프랑스는 1960년, 한국은 1994년에 도입하였는데 대상지역 범위, 부담률, 수입활용방법 등에서 양국간 차이가 있음
	자연환경보전지역	O	-프랑스는 1975년, 한국은 1984년에 채택 -운용 면에서 프랑스는 한국보다 엄격히 규제, 관리
	각종 기관의 지방이전	O	-프랑스는 1960년대부터 추진하였고 1990년대에 이를 강화함 -한국은 1970년대 초반부터 추진
	지역개발지원제도	O	-프랑스는 수도권코뮌연대기금과 지역불균형시정기금을 채택하고, 지원제도의 선정방법, 지원비율 등에서 한국과 다름
분업화 측면	첨단산업지대	O	-프랑스 1969년부터 조성하여 전국에 40여 개 설치 -한국은 1973년부터 조성하여 1990년대에 약 10개 단지 조성
	산업전환지대 및 기업지구	X	-프랑스는 1967년 산업전환지대 도입 후 1984년 15개 설정, 기업지구 1986년 3개 지정, 한국은 둘 다 도입하지 않음
	균형도시 및 중소도시정책	O	-프랑스 균형도시는 1964년 및 1970년, 한국의 성장거점도시는 1982년 지정, 양자는 규모, 도시간 연계, 집행과정 등에서 차이가 있음 -프랑스는 1971년, 한국은 1982년 중소도시정책 추진, 한국은 집행수단 결여, 투자내용, 문화기능 육성에서 프랑스와 다름
	특정지역개발정책	O	-프랑스는 1975년 지방계약, 1984년부터 계획계약 활용, 해안지역의 정책지역 확보와 공간이용 방법 등에서 한국과 다름 -한국은 1960년대부터 특정지역을 지정하여 개발사업 시행

있다. 즉 프랑스의 지역균형발전 전략의 수단은 한국과 유사한 점이 많으나, 한국에 비해 목표에 부합하는 수단의 운용 방법과 시기(예를 들면 1950년에 프랑스가 도입한 건축허가제는 한국이 1994년에 도입한 공장, 공공청사 등에 대한 총량규제에 비하여 규제강도가 훨씬 강하였고, 탄력적 규제시스템에 바탕을 둔), 수도권 억제와 함께 비수도권(지방) 발전의 중시, 조정 및 추진 기관(DATAR, 광역자치단체인 수도권 조직 등) 등에서 한국과 차이를 보이고 있다. 결국 이러한 차이점은 프랑스의 지역균형발전 전략이 한국보다 수도권 인구 집종의 억제 및 지역균형발전의 효과를 훨씬 크게 한 것으로 판단된다.

특히 한국의 수도권 전략에 대한 평가에 의하면 공업지역의 축소, 공장규제시책(설립, 이전, 신·증축), 교육시설의 규제, 공공기관의 지방분산 등에서 상당한 성과를 거두었으나(국토개발연구원, 1992), 대체적으로 목표에 미치는 못하는 결과를 보여주고 있다. 이는 목표에 걸 맞는 수단을 제대로 갖추고 추진하지 못한데 원인이 있는 것으로 보고 있다(황명찬 478-480). 즉 지나치게 제조업입지 규제 일변도에 따른 인구분산 효과가 미흡하였을 뿐만 아니라 3차 산업(특히 중추관리기능)의 지방분산이 매우 미흡하였으며, 서울의 흡인력에 대항할 수 있는 지방개발 내지 지방대도시권의 개발이 거의 없었고, 정책의 일관성이 결여되었다. 특히 제2차 국토계획 기간(1982-1991년)에 성장거점도시에 대한 개발은 정치적 반발로 성장거점도시육성법이 제정되지 못하고 수정되었는데, 수정계획의 광역도시권개발도 이를 뒷받침하는 법제의 정비가 없어 실효를 거두지 못하였다.

2. 수도권 관리 및 지역균형발전 전략의 기초

프랑스의 수도권 관리 및 지역균형발전 전략은 다음과 같은 시사점을 주고 있다.

첫째, 프랑스의 지역균형발전 전략은 수도권만이 아니라 지역균형발전의 시각에서 수도권과 비수도권(지방)이 상생·보완·협력하는데 중점을 두었다. 즉 단순한 수도권의 인구 집중 억제가 아니라 비수도권에 대한 종합적이고 체계적인 지원과 투자(기반시설 확충, 세제 우대, 보조금 지급, 고용촉진 등)를 지속적으로 추진하는데 역점을 두었다. 이러한 전략은 수도권의 인구집중 억제(전체 인구의 19% 미만 수준으로 유지)와 병행하여 실질적인 지방 발전을 통하여 수도권에 대한 규제 완화 및 경쟁력 강화 전략에 대한 반발을 줄이고 당위성을 확보하는 계기를 마련하였다.

둘째, 프랑스 균형발전 전략은 추진과정에서 부처간 이기주의를 벗어나 범부처적 차원에서 조정·조화하는 지역균형발전 전담 기구(DATAR)의 역할이 매우 컸다. DATAR는 각종 기금 및 보조금 배분, 계획 수립의 지침 제시 및 협상 등을 통하여 정책의 일관성과 실효성 확보에 크게 기여한 것으로 평가되고 있다.

셋째, 프랑스 균형발전 전략은 법제의 신축성과 연계성의 확보, 비현실적인 성장 목표와 논리를 수정하고 점진적으로 개선책을 도모하였다. 국토계획과 수도권계획 및 계획계약과의 연계를 통하여 계획의 실효성과 안정성을 확보하였다.

3. 전략적 수단

1) 분권화 측면

첫째, 지방분권화 시대에 걸맞게 지방자치단체의 권한이 확대되고, 광역행정 체제가 정비되었다는 점이다. 즉 지방분권화 이전에는 수도권의 계획 및 관리를 중앙정부가 주도하였는데 지방분권화와 함께 수도권(일드프랑스 레지옹)을 광역지방자치단체의 지위로 승격시키고, 지방자치단체에게 수도권(비수도권 포함)의 계획 및 광역행정에 대한 권한을 부여하였다.

둘째, 수도권 및 지역발전계획에 분권화계획의 새로운 수단으로 계획계약제를 도입하여 긍정적인 평가를 받고 있다. 한국의 경우 중기지방재정계획은 지역발전계획과 예산의 연계성이 확보되지 않아 실효성이 약한 점을 감안 할 때 향후 프랑스의 계획계약(contrat de plan) 제도의 도입을 적극적으로 검토할 필요가 있다. 다만 새로운 제도를 도입할 때는 한국의 정치·행정·재정·계획·문화 등에 대한 고려가 중요하다. 즉 현행 중기지방재정계획과 계속비 제도와와 보완관계, 재원조달과 지방자치단체의 재정부담 정도, 제도의 불이행에 따른 대책, 투자대상사업 선정과 재원배분시 정치적 이해관계, 이를 추진할 중앙정부 및 자치단체의 인력·부서·역할 분담 등에 대한 검토·보완이 요청된다. 이에 대한 충분한 고려 없이 단순히 제도를 도입할 경우 형식화될 가능성이 많으므로 전면적으로 도입하기보다는 시범적으로 적용해 본 후 단계적·점진적으로 확대해 나가는 것이 바람직하다.

셋째, 지역균형발전정책 관련 기구(위원회)에 지방대표 참여가 확대된 점을 들 수 있다. 국토개발계획심의회(CNADT)에 다수의 지방자치단체장과 각종 단체의 대표를 참여시키고, 건축허가와 관련된 지방분산위원회에 지방의회의원을 참여시켜 중앙정부의 정책에 지역의 의견을 반영하고 있다. 이런 점에서 우리나라의 수도권 및 지역균형발전 전략과 관련한 중앙차원의 각종 의사결정기구(위원회 등)에 지방대표(지방자치단체장, 의회의원, 각종 단체의 대표 및 전문가)의 참여를 한층 확대할 필요가 있다.

넷째, 특별지방행정기관의 개혁을 들 수 있다. 프랑스는 여러 중앙정부 부처(특별지방행정기관)의 대표를 일원화(국가 임명 지사)하고, 종전에 장관이 갖고 있던 권한(특히 재정)을 지사에게 위임하여 실제로 지역에서 지자체의 대표와 투자사업의 협상과 실질적 협력을 용이하게 하였다. 이런 점에서 볼 때 우리나라도 프랑스와 같이 특별지방행정기관(국토관리청, 해양수산청, 환경청 등)의 일원화와 중앙정부의 권한 위임 및 업무 조정, 각종 국가 및 지역발전사업과 관련하여 지방자치단체와 실질적으로 협력하고 지원할 수 있는 체제의 구축 등의 제도 개혁이 요청된다.

2) 분산화 측면

첫째, 우리나라의 수도권 공장규제 제도는 프랑스의 입지규제에 관련된 건축허가(agrément) 제도의 운용 방식에 비추어 볼 때 그 목적과 수단에 대한 재검토와 함께 운용방식의 개선이 요청된다. 프랑스의 건축허가 제도는 두 가지 목표, 즉 파리가 세계적인 도시로 발전하는데 기여할 수 있는 특정 산업을 선택하여 과밀을 완화하고 지나친 산업성장을 억제하며, 또한 입지 변경이 가능한 공장을 선별하여 이를 유치(이전)할 대상지역으로 유도하는데 있다. 또한 건축허가제는 DATAR가 중심이 되어 건축허가에 대한 정보 제공과 함께 지방으로 이전할 경우 입지선정 및 이에 따른 보상(인센티브) 등에 대하여 대상기업과 협상을 하는 탄력적 규제 시스템을 운용하고 있다. 이런 점에서 한국의 수도권의 공장규제 제도는 공장입지의 지방분산이라는 목표를 달성하기 위한 이전대상 공장의 선택 내지는 선별하는 기능과 기준이 결여된 채 획일적으로 규제하는 현행 방식을 보완·정비할 필요가 있다.

둘째, 우리나라의 과밀부담금제는 프랑스와 유사하지만 부과대상지역의 범위, 부담률, 부담금 수입의 활용방법 등에서 프랑스 제도의 장점을 본 받을 필요가 있다. 즉 과밀부담금은 수도권내에 있는 파리지

뿐만 아니라 주변의 도시도 부과금 대상지역에 포함하고 있고, 일부 지역(신도시, 농촌, 특정면제구역)의 경우 면제를 해주고 있다. 프랑스의 과밀부담금은 과밀의 정도에 부담률을 차등화하고 있으며, 파리에 서 외곽으로 나갈수록 부담률을 낮게 적용하고 있다. 프랑스의 과밀부담금 수입은 일드프랑스 레지옹(수도권)의 예산(설비투자부분의 수입)에 계상되어 공공투자시설의 정비나 수도권내의 분산전략을 위하여 사용되고 있다.

셋째, 지역균형발전을 위한 재정지원제도의 개선을 들 수 있다. 프랑스는 우리나라와 달리 건축허가 및 과밀부과금 제도와 병행하여 지방분산 및 고용창출효과를 위해 지원대상기업의 선정을 엄격히 하고, 지원비율 등을 체계화하여 지원효과를 제고하고 있다. 또한 지역불균형을 시정하기 위하여 1990년대부터 수도권기초자치단체(코뮌)연대기금(1991년 신설)과 지역불균형시정기금(1992년 신설) 제도를 채택하고 있는데 우리도 이러한 제도의 도입을 적극적으로 검토할 필요가 있다.

3) 분업(특성)화 측면

첫째, 지역별 산업특성화 전략의 경우 첨단산업지대 조성 때 지역별로 특정 산업에 대한 투자를 그 지역의 대학특성화(Toulouse의 항공과 정보통신산업)와 연계하여 산학협동의 효과를 높이고 있는 점은 귀감이 된다.

둘째, 첨단산업지대의 경우 내부연계망의 활성화, 다른 지역의 첨단산업지대와 연계망 조성, 지역 내 자생적으로 교육할 수 있는 인프라 구축, 국가차원의 기술연계망 형성 및 기술낙후지역에 교육을 하는 “중소기업기술혁신센터”의 설치를 통한 지방자치단체와 사업의 연계화 도모 등이 요청된다.

셋째, 중소도시육성정책에서 조화로운 국토 공간을 형성을 위하여 문화적 기능에 비중을 두는 중심지의 재활성화와 옛 주택의 개량, 보도 및 녹지의 설치 등을 통하여 지역 특성을 살리고 삶의 질 향상에 중점을 두는 것은 우리에게 시사점을 준다.

넷째, 특정지역개발정책 중에서 해안지역의 관리를 들 수 있다. 즉 해안선 보호 및 자연녹지지역을 보존하는 기구의 설치를 통하여 해안 보존과 함께 최소한의 시설을 갖춘 휴양지 개발, 일정 면적을 정책지역을 확보하여 해안지역의 관광지정비사업을 시행하고 있는 점이 이에 해당한다.

※참고문헌

- 국민경제자문회의. (2001). 「수도권 규제현황 및 향후정책방향에 관한 연구」.
- 국토개발연구원. (1992). 「수도권 정책의 평가와 개선방안」.
- 김용웅. (1999). 「지역개발론」. 법문사.
- 박수영. (1992). 「서구도시개발론」. 법문사.
- 박양호. (2002). 지역균형과 지방분권의 통합패러다임과 전략. 「국토」. 5: 6-13. 국토연구원.
- 배준구. (2002). 중앙정부와 지자체간 협력적 지역개발 방안. 「국토」. 5: 34-41. 국토연구원.
- 배준구. (2001). 분권화 시대 정부간 재정협력의 계획화. 「한국지방자치학회 하계학술세미나 발표 논문집」.
- 배준구. (1998). 프랑스의 국토 및 지역계획의 개혁과 새로운 계획기법: 계획계약을 중심으로. 「한국지방자치학회보」. 10(3). 한국지방자치학회.
- 이현주. (2001). 특정지역의 개발을 위한 정책사례 연구: 프랑스의 경우. 「국토기본법 제정을 위한 기초연구(자료집)」. 건설교통부.
- 「조선일보」. (2000). 8.7.
- 한국지방행정연구원. (2002). 「주요 선진국의 지방재정제도 비교 연구」.
- 황명찬. (1996). 「지역개발론」. 법문사.
- Bastie, J. (1990). Origine et histoire de la décentralisation industrielle en France. *Cahiers de CREPIF* 33: 29-30.
- Cadares, A. et al. (1988), *La France industries services*, 3e éd., Sirey.
- Commissariat Général du Plan. (1986). *Evaluation de la planification décentralisée* Paris: La Documentation française.
- Daviet, S. (2002). Les industriels et l'aménagement du territoire. *La politique d'aménagement de territoire* Press Universitaires de Rennes.
- DATAR. (2001). *Rapport d'activité 2000*.
- DATAR. (1990). *Une Nouvelle Etape pour l'Amenagement de Territoire* Paris: La Documentation française.
- DATAR. (1988). *Atlas de l'aménagement du territoire* Paris: La documentation française.
- Fabries-Verfaillie, M., et Stragiotti, P. (2000). *La France des régions*. Bréal.
- Fouché, A. (1997). *Les délocalisation administratives et le développement local*, Conseil Economique et Social.
- Gérard, P. (2001). *Pratique du droit de l'urbanisme* Paris: Eyrolles.
- Gontcharoff, G. (1994). *Connaissance des institutions publiques*, Paris :Harmattan.
- Hansen, N. M. (1968). *French regional planning*, Bloomington: Indiana University Press.
- IAURIF(Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région Ile-de-France). (2001). *40 ans en Ile de France Rétrospective 1960-2000*.
- Lanversin, J., et al. (1989). *La région et l'aménagement du territoire dans la décentralisation*. Paris: Economica.
- Madiot, Y., et Mestre, R. L. (2001). *Aménagement du territoire* Paris: Armand Colin.
- Ministère de l'intérieur. (2001). DGCL. *Guide budgétaire 2002*.
- Noin, D. (1989). *L'Espace française* Paris: Arman Colin.
- Philipponneau, M. (2002). Industrie et aménagement du territoire: Essai de périodisation. *La politique d'aménagement de territoire* Press Universitaires de Rennes.
- Philipponneau, M. (1991). Strategies de développement du Bassin Parisien. *Une nouvelle phase pour l'Amenagement de Territoire Les Cahiers* 33. C.N.F.P.T.
- Randet, P. (1994). *L'aménagement du territoire* DATAR. La Documentation française.
- Frémy, D. M. (2001). *quid 2002*. Paris: Editions Robert Laffont.

<요 약>

프랑스는 한국과 유사하게 수도권 집중과 지역불균형 문제가 심각하여 이를 시정하는 것이 국토 및 지역정책의 중심사상이 되었다. 프랑스는 우리나라와 마찬가지로 단일국가로서 오랜 중앙집권의 전통을 유지해 왔고, 서구 선진국들 중에서 가장 늦은 1982년에 지방분권 개혁이 단행되었다.

프랑스와 한국의 수도권 인구 비중의 차이는 1960년 2.6%(프랑스 18.2%, 한국 20.8%)에 불과하였던 것이 2000년에 27.7%(프랑스 18.6%, 한국 46.3%)에 이를 정도로 그 격차가 10배나 넘게 되었다. 한국의 국토균형발전 전략은 수도권의 인구 집중을 억제하지 못하였고, 수도권과 비수도권(지방)의 격차로 비수도권의 박탈감을 가중하고 있어 이에 대한 비판이 높아지고 있다. 이런 점에서 한국과는 달리 수도권의 인구 집중과 지역불균형의 완화에 상당한 성과를 거둔 프랑스 지역균형발전 전략은 우리에게 시사하는 바가 크다.

프랑스의 지역균형발전 전략의 수단은 한국과 유사한 점이 많으나, 한국에 비해 목표에 부합하는 수단의 운용 방법과 시기(예를 들면 1950년에 프랑스가 도입한 건축허가제는 한국이 1994년에 도입한 공장, 공공청사 등에 대한 총량규제에 비하여 규제강도가 훨씬 강하였고, 탄력적 규제시스템에 바탕을 둔), 수도권 억제와 함께 비수도권(지방) 발전의 중시, 조정 및 추진 기관(DATAR, 광역자치단체인 수도권 조직 등) 등에서 한국과 차이를 보이고 있다. 결국 이러한 차이점은 프랑스의 지역균형발전 전략이 이 한국보다 수도권 인구 집중의 억제 및 지역균형발전의 효과를 훨씬 크게 한 것으로 판단된다. 따라서 우리나라는 향후 수도권 및 지역균형발전의 전략을 추진할 때 프랑스의 수도권 및 지역균형발전 전략에서 나타난 다음과 같은 시사점을 최대한 고려할 필요가 있다.

첫째, 프랑스의 지역균형발전 전략은 수도권만이 아니라 지역균형발전의 시각에서 수도권과 비수도권(지방)이 상생·보완·협력하는데 중점을 두었다. 즉 단순한 수도권의 인구 집중 억제가 아니라 비수도권에 대한 종합적이고 체계적인 지원과 투자(기반시설 확충, 세제 우대, 보조금 지급, 고용촉진 등)를 지속적으로 추진하는데 역점을 두었다.

둘째, 프랑스 균형발전 전략은 추진과정에서 부처간 이기주의를 벗어나 범부처적 차원에서 조정·조화하는 지역균형발전 전담 기구(DATAR)의 역할이 매우 컸다. DATAR는 각종 기금 및 보조금 배분, 계획 수립의 지침 제시 및 협상 등을 통하여 정책의 일관성과 실효성 확보에 크게 기여한 것으로 평가되고 있다.

셋째, 프랑스 균형발전 전략은 법제의 신축성과 연계성의 확보, 비현실적인 성장 목표와 논리를 수정하고 점진적으로 개선책을 도모하였다. 국토계획과 수도권계획 및 계획계약과의 연계를 통하여 계획의 실효성과 안정성을 확보하였다.

넷째, 지방분권화 시대에 걸맞게 지방자치단체의 권한이 확대되고, 광역행정 체제가 정비되었다는 점이다. 즉 지방분권화 이전에는 수도권의 계획 및 관리를 중앙정부가 주도하였는데 지방분권화와 함께 수도권(일드프랑스 레지옹)을 광역지방자치단체의 지위로 승격시키고, 지방자치단체에게 수도권(비수도권 포함)의 계획 및 광역행정에 대한 권한을 부여하였다.

다섯째, 수도권 및 지역발전계획에 분권화계획의 새로운 수단으로 계획계약제를 도입하여 긍정적인 평가를 받고 있다. 한국의 경우 중기지방재정계획은 지역발전계획과 예산의 연계성이 확보되지 않아 실효성이 약한 점을 감안 할 때 향후 프랑스의 계획계약(contrat de plan) 제도의 도입을 적극적으로 검토할 필요가 있다.

여섯째, 지역균형발전정책 관련 기구(위원회)에 지방대표 참여가 확대된 점을 들 수 있다. 국토개발 계획심의회(CNADT)에 다수의 지방자치단체장과 각종 단체의 대표를 참여시키고, 건축허가와 관련된 지방분산위원회에 지방의회의원을 참여시켜 중앙정부의 정책에 지역의 의견을 반영하고 있다. 이런 점에서 우리나라의 수도권 및 지역균형발전 전략과 관련한 중앙차원의 각종 의사결정기구(위원회 등)에 지방 대표(지방자치단체장, 의회의원, 각종 단체의 대표 및 전문가)의 참여를 한층 확대할 필요가 있다.

일곱째, 특별지방행정기관의 개혁을 들 수 있다. 프랑스는 여러 중앙정부 부처(특별지방행정기관)의 대표를 일원화(국가 임명 지사)하고, 종전에 장관이 갖고 있던 권한(특히 재정)을 지사에게 위임하여 실제로 지역에서 지자체의 대표와 투자사업의 협상과 실질적 협력을 용이하게 하였다. 이런 점에서 볼 때 우리나라도 프랑스와 같이 특별지방행정기관(국토관리청, 해양수산청, 환경청 등)의 일원화와 중앙정부의 권한 위임 및 업무 조정, 각종 국가 및 지역발전사업과 관련하여 지방자치단체와 실질적으로 협력하고 지원할 수 있는 체제의 구축 등의 제도 개혁이 요청된다.

여덟째, 지역균형발전을 위한 재정지원제도의 개선을 들 수 있다. 프랑스는 우리나라와 달리 건축허가 및 과밀부과금 제도와 병행하여 지방분산 및 고용창출효과를 위해 지원대상기업의 선정을 엄격히 하고, 지원비율 등을 체계화하여 지원효과를 제고하고 있다. 또한 지역불균형을 시정하기 위하여 1990년대부터 수도권기초자치단체(코뮌)연대기금(1991년 신설)과 지역불균형시정기금(1992년 신설) 제도를 채택하고 있는데 우리도 이러한 제도의 도입을 적극적으로 검토할 필요가 있다.

아홉째, 지역별 산업특성화 전략의 경우 첨단산업지대 조성 때 지역별로 특정 산업에 대한 투자를 그 지역의 대학특성화(Toulouse의 항공과 정보통신산업)와 연계하여 산학협동의 효과를 높이고 있는 점은 귀감이 된다. 첨단산업지대의 경우 내부연계망의 활성화, 다른 지역의 첨단산업지대와 연계망 조성, 지역 내 자생적으로 교육할 수 있는 인프라 구축, 국가차원의 기술연계망 형성 및 기술낙후지역에 교육을 하는 “중소기업기술혁신센터”의 설치를 통한 지방자치단체와 사업의 연계화 도모 등이 요청된다.

마지막으로, 중소도시육성정책에서 조화로운 국토 공간을 형성을 위하여 문화적 기능에 비중을 두는 중심지의 재활성화와 옛 주택의 개량, 보도 및 녹지의 설치 등을 통하여 지역 특성을 살리고 삶의 질 향상에 중점을 두는 것은 우리에게 시사점을 준다.

지방분권과 지역균형발전은 시대적 과제

김 영래 / 아주대 교수, 정치학

지방분권의 필요성

변화와 개혁의 시대인 21세기의 가장 중요한 사회적 가치는 지방화이다. 지방화는 단순히 공간적인 측면에서 전개되는 것이 아니며 실제적 측면에서 민주주의 실현과 구성원의 삶의 질 향상을 위한 화두이다. 지방자치를 통한 민주정치 실현은 풀뿌리 민주주의의 확산을 통하여 주민에 의한 참여정치를 제도화시키는 것이며, 삶의 질 향상은 지역주민의 양적·질적 성장과 밀접한 상호관련을 가지고 있다.

한국은 1991년 지방자치의 일환으로 지방의회가 구성되어 지방자치제도를 실시하여 그 동안 민주주의 발전과 지역발전에 적지 않은 기여를 하였지만 아직도 지역의 관점에서 보면 지방자치 관련 제도에 내재된 문제점 때문에 민주정치는 물론 지역발전이 이루어지지 못하고 있다. 중앙정부는 지방정부를 아직도 단순한 중앙정부의 집행기관으로 취급하고 있는 등 지방정부의 자율성은 침해당하고 있다.

이미 세계각국에서 중앙정부 중심의 국가 운영의 문제점은 이미 입증되었기 때문에 한국도 이를 획기적으로 변화시키지 않으면 21세기의 시대적 흐름인 변화와 개혁에 뒤떨어지며, 국가발전에 걸림돌이 될 수 있다. 세계화, 정보화의 진행에 따라 중앙정부는 과거와는 다른 새로운 역할을 수행하여야 되며, 이러한 상황에 효과적으로 대응하기 위하여 지방분권을 과감하게 추진해야 된다.

지방분권은 각국의 정치, 경제, 사회, 역사, 문화적 상황에 따라 형태는 다양하지만 지방정부로의 정치·행정 권한의 이양, 시장부문의 자원배분 권한의 강화 등의 형태로 이루어지는 것이다. 지방분권은 기존의 중앙정부와 지방정부의 관계를 재정립하고 중앙정부와 지방정부의 경쟁력을 동시에 제고시키는 국가운영구조의 개혁으로서 시대적 흐름이다.

특히 한국은 수도권과 비수도권의 격차, 지역감정, 민주주의의 경험부족 및 통일의 준비 등 다양한 현안을 목전에 두고 있어 지방분권과 더불어 지역간의 균형적 발전이 요구된다. 1960년대 이후 급속한 경제성장 전략은 지역의 불균형이라는 부작용을 초래하였으며, 이런 수도권과 비수도권의 지역격차는 인구의 집중현상, 삶의 질, 교육 시설, 중추관리기능, 산업과 고용, 신지식기반 등에서 현저히 나타나고 있어 이에 대한 조속한 해결이 요구되고 있다. 인구의 과도한 집중으로 교통, 환경 문제 등이 제기됨으로써 사회적 비용이 증가되고 있다.

이런 의미에서 지방분권과 균형발전은 민주정치의 제도화, 지역주민의 삶의 질 향상, 지역감정의 해소, 통일을 대비한 지방정부의 역할 제고, 새로운 시대적 비전의 창출이라는 차원에서 지방화 시대를 위한 필요충분조건이며, 국가발전을 시대적 과제인 것이다.

지방분권 실천과제

지방분권과 균형발전을 위한 과제는 다음과 같다.

첫째 지방정부의 정치적 권한을 강화해야 된다. 이를 위하여 현재 지방자치법에서 규정하고 있는 조례제정권의 범위를 확대하는 것이 필요하다. 현재는 상위법에서 규정하고 있는 범위 안에서만 지방정부가 조례를 제정할 수 있는데 이러한 규정은 지방정부의 정치권 권한을 제한하고 있다. 따라서 상위법에서 규정하고 있는 사항에 대하여 구체적으로 위반하지 않으면 규정할 수 있거나, 상위법에서 언급하고 있지 않은 부문에 대해서도 자율적으로 조례를 제정할 수 있는 지방정부의 자율권 확대가 필요하다.

둘째 지방행정권의 확대이다. 지방정부의 조직, 인사, 재정과 관련된 자주행정권의 제약이 지방자치의 활성화를 저해하고 있다. 지방자치법 제102조에 따르면 자치조직권은 시·도에 있어서는 대통령령이 정하는 범위 안에서 당해 지방정부의 조례로 정하고, 시·군 및 자치구에 있어서는 대통령령이 정하는 기준에 따라 시·도지사의 승인을 얻어 당해 지방자치단체의 조례로 정하도록 되어 있다. 따라서 지방정부의 조직권이 상위정부에 귀속하고 있기 때문에 지방정부가 지역 실정에 맞게 조직을 탄력적으로 유지하기가 어렵다. 때문에 이를 개정해야 된다.

셋째 재정 분권이 이루어져야 된다. 중앙 의존적 재정구조를 가지고 있는 한 지방정부는 중앙정부에 종속될 수 밖에 없다. 자치재정 확립을 위하여 세원의 과감한 이양을 통한 자치재정이 이루어져야 된다. 재정력이 약한 지자체에 대하여 지방교부세를 재정력을 보강해 주어야 된다.

넷째 지방의회의 역할이 강화되어야 한다. 강시장·약의회의 형태 하에서 지방정부의 정치와 행정이 단체장을 중심으로 이루어지고 있다. 이를 위하여 지방의회의 권한을 강화하여야 한다. 명예직 지방의회는 19세기 상황의 산물임으로 이를 유급화시켜 전문직화 시켜야 하며 또한 지방의회의 위상도 강화해야 된다. 지방의회의인사권은 지방의회가 가져야 된다.

다섯째 수도권 문제에 대한 특별한 정책이 요망된다. 지방분권이나 균형발전이 수도권의 성장력을 억압하여 지방으로 나눠주는 것이 아니고 수도권과 비수도권을 동시에 발전시키는 상생전략이 되어야 한다. 제로섬(zero-sum) 전략이 아닌 윈윈(win-win)전략이 요구된다. 지금까지 국토이용계획법, 수도권정비계획법 등으로 행하여진 수도권 규제일변도 정책은 너무 인위적으로 되어 있어 바람직한 효과를 가지고 오지 못하였으므로 장기적 관점에 따라 효율적·탄력적으로 운영하는 것이 필요하다. 수도권과 비수도권을 이분법적으로 획일화시켜 지방분권을 논의하는 것은 바람직하지 않다.

미국의 지방분권

연방제를 채택하고 있는 미국은 50개주가 독자적인 헌법을 가지고 있는 철저한 분권국가이다. 미국은 연방헌법 서문에 있는 것과 같이 ‘더욱 완전한 연합을 형성하기 위하여(to form a more perfect union)’ 만들어 졌으며, 이는 중앙과 지방에 의하여 실천되고 있다.

미국은 대통령 중심제로서 권력의 기능적인 분리인 삼권분립을 실시하고 있으며, 동시에 권력의 지역적인 분리인 연방제를 실시하고 있다. 일반적으로 외교와 국방에 관한 권한은 중앙정부에 있으나, 교육,

시민의 안전에 관한 권한은 지방정부에 있다. 즉 연방정부는 조폐권, 외교관계의 수립, 주간(州間) 및 외국과의 교역 규제, 군대의 확보, 선전포고, 하급법원의 설립, 우편제도의 수립, 특허권의 보호, 도량법의 설정 등의 권한을 갖고 있다.

한편 주정부는 지방정부의 설립, 지역 내에 상업을 규제할 권리, 선거 실시, 연방헌법 수정의 비준, 건강, 안전, 도덕을 위한 규제권리, 중앙정부에게 양도된 이외의 모든 권리를 갖고 있다. 동시에 중앙정부와 지방정부는 과세권, 법의 제정 및 집행, 일반복지의 증진, 공공목적으로 사유재산을 사용할 권리 등을 갖고 있다. 주 정부는 유보된 또는 잔여권리(reserved or residual power)를 갖는다고 되어 열거된 권리만을 갖는 연방정부보다 더욱 포괄적이며, 일상 생활에 미치는 범위가 크다.

예를 들면, 미국 경제와 문화의 중심지인 뉴욕시는 미국의 수도는 물론 뉴욕주의 주도(州都)도 아니다. 뉴욕주의 행정 중심의 도시도 아니다. 지방도시에 불과한 뉴욕시는 독자적으로 항만 등 기반시설 확충과 기업지원 방안 등 발전방안을 마련하여 미국 최대의 도시가 되었다. 뉴욕시의 경우, 연방정부나 주 정부의 간섭 없이 민선시장과 51명의 의원으로 구성된 시의회가 도시 운영을 전담하고 있다.

교육정책도 마찬가지이다. 연방정부에 교육부(Department of Education)가 있으나, 교육부의 권한은 재정지원과 각종 교육 프로그램 개발 교육지원에 한정되어 있다. 대학에서부터 시골 초등학교 운영에까지 영향력을 행사하는 한국의 교육인적자원부와는 달리 직접적인 학교 운영과 관련된 대부분이 권한은 지방정부, 교육감, 그리고 교육위원회 권한이다. 주정부가 각 학교별 교육연한 등 큰 틀의 교육정책을 독자적으로 결정한다.

미국은 50개 주에서 모두 3만9천여개의 지방정부가 각 지역의 특성과 주민들에게 가장 적합한 운영 방식을 선택하여 독립적으로 운영하고 있다. 미국은 연방제이기 때문에 한국과 같은 정치체제와는 다르기는 하지만 지방이 철저한 지방분권을 통하여 지역발전을 추구하고 동시에 지역간의 균형적인 발전을 이루고 있다는 것을 유념할 필요가 있다.

일본의 지방분권개혁과 시사점*

박 경 / 목원대학교 디지털경제학과

(1) 지방분권 개혁의 전개 과정

□ 일본은 90년대에 대폭적인 지방분권화를 추진함. 이 개혁은 명치유신, 그리고 전후의 개혁에 이어 제 3차의 개혁이라고 이야기 됨. 특히 오랫동안 지속되어 온 국가의 지방에 대한 관여가 기관위임 사무의 폐지로 없어지고, 지방과 국가는 법적으로 대등한 지위에 놓여지게 되었음.

- 1999년에 성립한 지방분권일괄법(2000년 4월 시행)의 내용

- ① 국가와 지방의 역할 분담의 명확화(지방자치법 제 1조)
- ② 기관위임사무제도의 폐지, 사무구분의 재구성(자치사무 + 법정 사무)
- ③ 국가의 관여의 축소 및 폐지(법정주의, 일반법주의, 공정 · 투명원칙)
- ④ 권한 이양의 추진
- ⑤ 必置 조치의 정비(부속기관, 직원 자격 등)
- ⑥ 행정체제의 정비 · 확립(시정촌 합병, 의원정수 감축 등)

- 그리고 개정된 지방자치법의 제 1조에는 「주민에 밀접한 행정은 가능한 지방공동단체에 위임할 것을 원칙으로 한다」라고 하여, 국가가 담당해야 할 역할은 다음 4가지에 한정함.

- ① 국제사회에 있어서 국가로서 존립에 관한 사무
- ② 전국적으로 통일하여 정하는 것이 요망되는 국민의 제반 활동에 관한 시책 · 사무
- ③ 지방자치에 관한 기본적인 준칙에 관한 사무
- ④ 전국적인 규모 혹은 전국적인 시야에 서서 행해지지 않으면 안되는 시책 · 사업

□ 그러나 이 개혁은 미완의 개혁이라고 비판받고 있음(西尾勝, 1999).

- 이번 분권개혁은 법제면에서의 개혁에 불과하고 정작 중요한 지방재정제도에 관해서는 일부를 제외하고는(지방채 기채 허가제도의 폐지, 통합보조금의 창설, 과세 자주권의 확대 등), 국고보조금, 교부금의 개혁, 세원의 이양 등 핵심적인 과제에 대해서는 추후의 과제로 미루어 두었기 때문임.

* 주최측이 독일 및 프랑스의 분권에 대해 발제한 발제문에 대해 토론을 하기 보다는 일본의 분권개혁에 대해 소개하는 토론을 해 달라는 부탁에 따라 일본의 사례와 시사점을 중심으로 토론문을 정리함.

□ 현재는 제 2단계 지방분권 개혁이 추진 중임(2001년에서 현재까지)

- 1단계에서 남은 후속과제를 심의하며 제언할 기구로 2001년 7월 3년 임기(2004년 6월까지)의 지방분권개혁추진위원회가 설치됨(총리대신 자문기관, 의장 西室 泰三 토시바 회장).
- 제 2차 분권개혁의 중심 과제는 △ 시정촌 합병, △주민참여, △ 지방재정 개혁의 3가지를 중심으로 논의되고 있음.
 - 이 중에서 시정촌 합병은 이미 추진되고 있고, 주민참여 제도도 1차 개혁 때 일부 논의가 되었으나, 지방재정 개혁 방향은 논란만 무성할 뿐 합의된 안이 없기 때문에 지방재정 개혁이 제 2차 분권개혁의 가장 핵심적인 과제로 되고 있음.
- 금년(2003) 6월까지 최종 결론을 목표로 국고보조부담금+지방교부세교부금+세원이양을 3위 일체로 하여 개편방안을 논의 중임.
- 가장 큰 논점이 되고 있는 것은, △ 지방교부세에 관해서, 폐지론, 재정조정기능론, 재정보증기능론을 두고 논란 중이며, 지방재정계수의 개편도 논의되고 있음. △ 국고보조금은 대폭 삭감이 논의되고 있고, △ 세원의 이양은 지방소비세, 소득세 등이 논의되고 있음.

(2) 지금까지 성과와 향후 과제

□ 市町村 합병은

- 明治 대합병과 昭和 대합병(1950년대) 이래 平成 대합병으로 불리어지고 있으며, 「합병 특례법」의 지원 아래 대대적으로 추진되고 있음.
 - 일본의 시 정 촌수는 1947년 8월 지방자치법 시행당시 10,505 단체였으나 1950년대의 대 합병을 거치면서 1965년 4월에는 3,392 단체로 줄었으며 2002년 4월 현재에는 3,218(시 675,정촌 2543) 단체로 감축되었음.
 - 그러나 아직도 8천 미만 인구의 町村이 1,200여 단체에 이름.
- 2002년 10월 1일 현재 자치단체간 합병 절차를 협의 추진하기 위한 법정협의회 또는 임의 협의회가 설치된 시정촌 수는 282건에 1203 단체이며, 전국의 8할 이상의 시정촌이 합병을 검토하고 있음.

- 정부는 각종 인센티브와 아울러 강제적 권고를 통해 시정촌 합병을 추진하고 있는데 반하여, 소규모 町村에서는 주민자치를 훼손한다는 이유로 통합강행에 대해 강하게 반대하고 있음.
- 지방분권이 행정개혁론과 맞물리면서 재정 효율화를 위하여 시정촌을 합병하는 것이 과연 주민자치와 민주주의에 합당한 조치인가는 일본내에서 많은 논란이 제기되고 있음.

□ 주민 참가 활성화와 지방정부의 개혁

- 직접청구 요건 완화; 해직청구의 경우 유권자의 1/3이상의 서명이 필요하나, 대도시나 광역단체의 경우 이는 불가능에 가까우므로, 2002년의 지방자치법 개정에서는 이를 유권자 총수가 40만을 넘는 단체에서는 40만의 1/3과 40만을 넘는 수의 1/6을 합산한 수로 요건을 완화함.
- 주민의 직접 발의제도는 이미 도입되고 있고, 이번에 주민감사제도를 더욱 강화 보장함.
- 지방의회 운영도 의회 경비의 절감이나 낭비요소의 배제와 활동비의 공표 등의 정보공개 활성화 등을 통한 개선이 다각도로 추진되고 있음.

□ 지방 재정제도의 개혁

- 현재 추진 방향은 국고보조, 지방교부금, 지방세의 3위 일체개혁임. 기본적으로 국가세원을 국고보조금과 지방교부세 감축과 연동해서 지방에 이양한다는 발상은 설득력이 있어 보이며 이 때문에 3위 1체 개혁이 유력한 논의의 방향이 되어 왔음.
- 재정 개혁의 기본 방침은 보조금은 감축하거나 폐지하고, 지방교부세는 재원 조정기능만에 한정하며, 그리고 보조금 폐지와 교부세 감축 한 만큼 지방에 세원을 이양하겠다는 것임.
- 그러나 지금까지 추진된 것은 ① 2003년 예산에서 국고보조금을 삭감·중점화하여 약 3,300억엔 감축하고, ② 지방교부금을 전년대비 7.5%인 1조5천엔 감액을 계상했으며, ③ 이 대신에 지방으로의 세원 이양은 도로특별재원인 자동차중량세액(연간 930억엔) 정도에 그침.

□ 지방 재정개혁의 전망; 3위 일체 개혁의 난관

- 기본적으로 국가세원을 국고보조금과 지방교부세 감축과 연동해서 지방에 이양해야 하나, 국가재정의 재건이란 시각에서 보면 어려운 과제일 수밖에 없음.
- 즉, 주요세원의 대폭 지방이양에 따라 국가의 징세권이 약화되고 추가적인 세수가 지방으로 돌아가게 된다면 방대한 국채잔고의 문제를 해결할 수 없음. 따라서 중앙입장에서는 세원의 이양보다는 중앙의 지원에 더 비중을 둘 수 밖에 없음.
- * 참고로 일본은 일반회계 세입구성(2003년 예산안)의 44.6%를 국채에 의존하고 있음.

- 이에 따라 지방 6개 관련 단체에서는 우선 보조금 폐지와 세원의 이양을 먼저 하고 다음에 교부금을 개혁하라고 요구함. 사무사업 조정 이후 사무부담은 증가한 반면에 재원의 이전은 없이 오히려 재원을 삭감하고 있다고 불만이 높음
- 한편 광역, 기초자치단체에 따라 입장의 차이도 있음. 즉 광역은 원칙적으로 교부금 없애더라도 자주 재원인 세원의 이양을 주장하나, 기초자치단체는 교부세도 일정 부분 유지할 것을 바람.
- 이런 각 입장의 차이 때문에 지방재정개혁에 합의를 이루기가 쉽지 않을 것으로 보임.
- 그러나 국가의 재원형편에서 보면 결국 소비세의 세율인상이 실현될 때 실질적이 세원의 추가이양이 가능할 것으로 보여지기 때문에 그전에는 주로 국고보조의 감축이나 지방교부세액의 삭감을 중심으로 지방재정개혁이 추진 될 가능성이 크다고 보여짐. 따라서 지방재정 개혁은 민주화, 형평성 제고 보다는 행재정의 효율화, 슬림화에 더 초점이 있는 것으로 보임.
- 기초자치단체의 경우 결국 분권화의 이름으로 정부 지원의 감축과 시정촌 합병이라는 신자유주의적 개혁의 압박이 거세지는 가운데, 지방자치단체 고유의 공공성과 민주성을 어떻게 추구할 것인가가 최대의 과제가 되고 있음. 우선 당면한 문제는 2003년도 지방재정계획에 이미 나타나고 있는 세입감소에 상응한 세출 감축이 시급한 처지가 되고 있음.

(3) 일본 지방분권 개혁의 시사점

□ 지방분권을 둘러싼 두 가지 입장

- 일본에서는 1970년대부터 지방자치단체나 지방자치론, 행정학, 지방재정학 연구자들은 중앙의 지배에서 벗어나 주민 본위의 지방자치를 실현해야 한다고 민주적 자치적 분권론을 주장해 왔음.
- 그러나 1980년대 이후 신자유주의와 금융자유화, 농업보호 삭감, 무역자유화도 같은 조류를 반영하여, 관이 주도하는 경제로부터 민의 주도 경제구조로 변화해야 하며, 행정을 슬림화하고 세 부담을 경감해야 한다는 경제계의 주장이 강하게 제기되었음. 제 2차 임시행정조사회(1981~83) 이후 임조의 중심 테마는 「인허가 등의 정리」(규제완화)이었으며, 지방분권은 규제완화, 행정의 효율화의 하나의 수단으로서 주창되었음.
- 혹자는 1990년대의 개혁이 민주화를 중시하는 분권론(민주자치론적 지방분권)과 효율을 중시하는 행정개혁론(신자유주의적 분권)이 1990년대에 합류하여, 명치 이후 강고한 관료기구의 개혁을 가능하게 했다고 평가하기도 하지만, 지금까지 진행된 내용만 놓고 본다면 정부의 역할은 축소하고

재정은 이양하지 않은 채 지방의 개혁만 강제(시정촌 합병)하는 결과로 귀결하였다고 보여짐.

□ 시사점

- 결국 재정분권화 없는 분권개혁은 ‘찾잔 속에 태풍’에 그침. 우리 나라에서도 권한과 사무의 분권 뿐만 아니라 반드시 재정의 분권도 병행 추진되어야 함.
- 또 행정개혁의 일환으로 추진되는 신자유주의적 지방분권은 민주성과 형평성을 훼손할 가능성이 큼.
- 특히 일본의 현재 재정의 분권화의 동향에 대해서는 일본 학자들 사이에 논란이 많음(宮本憲一・遠藤廣一編 1998, 保母武彦 1999, 重森曉 1999, 板本忠次 1999 등). 소위 3위 일체식 재정분권이 논의되는 과정에서 학자들은 중앙재정의 부담을 줄이기 위하여 단순히 보조금만 삭감하는 식의 개혁에는 반대함.
- 따라서 향후 우리 나라에서 재정분권이 논의될 경우,
 - 가) 보조금의 상응하는 자금을 자주세원으로 돌려 지방의 자주재원을 확대하는 한편 군단위의 기초자치단체의 지방재정력 격차를 보전해 주기 위하여 교부금도 현 수준으로 유지할 필요가 있음.
 - 나) 또 보조금 및 공공사업의 낭비·비효율을 국가의 감독 강화에 의해 해결하려고 하거나(중앙 관여의 강화), 혹은 완전 지방자주재원주의, 재정의 시장주의 도입으로 해결하려 하기보다는, 정부가 일정한 역할을 하되 이를 주민감시와 자치로 감시하여 효율성을 담보하는 방식이 검토되어야 할 것임.
 - 다) 아울러 경제적 효율과 사회적 효율을 구분하고 자본의 이익에 복속하는 경제적 효율보다는 공공의 이익에 복속하는 사회적 효율을 강화하는 방향으로 지방분권, 지방정부개혁이 추진되어야 한다는 것임.

< 참고 문헌 >

- 宮本憲一, 遠藤廣一編著(1998), 『地域經營と 内發的發展』, 農文協.
- 保母武彦(1999), 「中山間地域活性化と市町村財政」, 田畑 保編, 『中山間の定住條件と地域政策』, 日本經濟評論社.
- 西尾勝(1999), 『未完の分權改革』, 岩波書店.
- 自治體問題研究所 編(1997), 『地方分權への提言』, 自治體研究社, 1997.
- 地方分權推進委員會, 『地方分權推進委員會 最終報告書』, 2001.
- 地方分權改革推進委員會, 2002. 10.30, 「事務・事業の在り方に對する意見」-自主・自立の地域社會をめざして.
- 重森曉(1999), 「地方分權への稅財政構想」, 『分權化と地域經濟』, ナカニシヤ出版, 1999.
- 板本忠次(1999), 「地方分權化と地方自治體の財政改革」, 『分權化と地域經濟』, ナカニシヤ出版, 1999.

제 2 주제발표 및 토론

새정부와 분권·균형발전 개혁의 방향

□ 사 회 : 박재묵 / 지방분권운동대전본부 공동대표, 충남대 교수

□ 발 표 1 : 김영정 / 전북대 사회학과 교수

□ 발 표 2 : 강현수 / 중부대 도시계획학과 교수

□ 토 론 : 김성국 / 부산대 사회학과 교수

강형기 / 충북대 자치행정학과 교수

정근식 / 전남대 사회학과 교수

국가균형발전의 추진방향과 주요쟁점

- 신구(新舊)정부정책의 비교평가 및 세부 실천과제의 제안 -

김 영정 /전북대 사회학과 교수

1. 연구목적

<참여정부>의 ‘지방 구하기’ 전략의 핵심은 <3分政策> - 지방분권, 지방분산, 지방분업으로 요약된다. 3分政策의 핵심기조는 중앙(수도권과 중앙정부)에 집중된 가공할만한 권한과 재정을 법적 강제력을 동원하여 지방으로 이양하여 권역간 균형발전을 이룩해 낸다는 것이다. 신정부는 이 정책을 주관할 <국가균형발전위원회>와 <정부혁신 및 지방분권위원회>를 이미 가동시켰고, 곧 <신행정수도건설기획단>을 진수시킬 예정이다. 이 글은 신정부의 3分政策 중 분산/분업화 정책의 핵심 내용인 국가균형발전 추진전략의 기본방향을 검토하고 세부 실천과제를 제안해 보기 위해 시도된다.

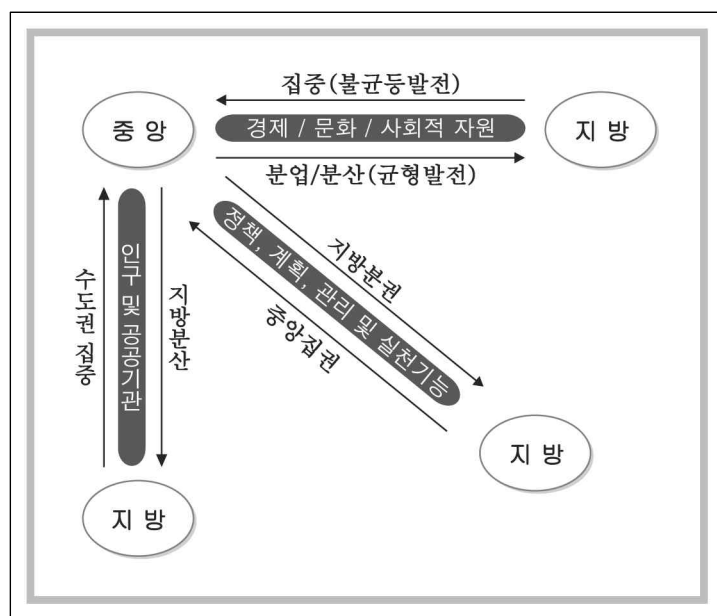
물론 신정부는 아직까지 국가균형발전전략의 구체적인 방향과 정책과제를 공식적으로 제시하지는 않고 있다. 따라서 신정부의 전략을 세세히 평가하기는 시기상조이다. 하지만 대통령직 인수위의 발표 내용, 대통령 당선자의 지방순회 토론회 토의내용, 그리고 <국가균형발전위원회> 위원장이 학술세미나를 통해 밝힌 내용으로부터 신정부의 균형발전 추진전략의 밑그림이 무엇인지를 어느 정도 읽어 낼 수는 있다. 이에 기초하여 신정부의 기본구상을 구정부의 그것과 비교 평가하고, 앞으로의 실행계획이 담아야 할 내용을 제안해 보기 위함이 이 글의 목적이다.

2. <지역균형발전>과 <지방분권>의 실천적 관계

압축적 산업화 달성 과정에서 인구 및 사회경제적 주요 자원들이 공간적으로 불균등하게 집적되는 현상은 식민지 경험을 갖고 있는 제3세계 국가군(群)에서 보편적으로 나타나는 발전모순이다. 이들 국가들은 척박한 국내자본의 이용효율을 높이고, 원조, 차관, 외국인 직접투자 등의 형태로 유입된 해외자본의 집적효과를 높이기 위해 생산 및 상업시설을 특정 지역 - 특히 식민지 모국이 개발한 수도권 지역 - 에 집중 배치해 왔다. 그 결과 수도권의 자원 집중도는 가공할 정도로 높아졌고, 그 밖의 모든 지역은 백화(공동화/사막화) 현상을 보이고 있다. 그러나 지역간 차별적 집적현상은 인구 및 사회경제적 자원의 공간적 집중의 차이만을 의미하는 것은 아니다. 그것은 그러한 자원을 관리하고, 통제하기 위한 정치적/행정적 기능의 왜곡된 분배현상을 의미하기도 한다.

<그림1>은 제3세계 국가들에서 공통적으로 나타나는 불균등의 두 차원 - (1) 주요 국가자원의 중

심(수도권) 집중과 (2) 자원 관리기능의 중앙(정부) 집중 - 의 관계를 나타낸 것이다. <참여정부>의 <3분정책>은 두 차원의 집중을 해소함으로써 지방의 갱생을 도모하겠다는 전략이다. 구체적으로 전자, 즉 공간적 중심집중을 완화시킴으로써 지방의 활성화를 도모하겠다는 국정목표가 <국가균형발전전략>이며, 후자, 즉 중앙에 집중된 자원관리의 총괄 기능을 지방으로 이양함으로써 자치역량을 키우고 그에 근거한 내생적/내발적 발전을 지원하겠다는 목표가 <분권화전략>이다. 궁극적으로 신정부 지방정책의 핵심은 이러한 이중적 불균등(dual disparity)을 해소함으로써 균형잡힌 국가발전을 이루어 낸다는 것이다.



<그림 1> 지방분권과 균형발전의 관계

그러나 최근에 들어 전략 실천의 우선 순위를 놓고 여러 관점들이 충돌하고 있다. 소위 <지방분권 실천 우선론>, <균형발전실천 우선론>, <민주적 지방자치(지방정치 혁신)실현 우선론>의 대립이 그것이다. 이들은 모두 지방분권운동(넓은 의미의 ‘지방 살리기 사회운동’)의 실천적 차원에서 제기되고 있는 문제라는 공통점을 지니고 있다.

<지방분권 우선론>은, <지역균형발전> 실현의 긴박성과 중요성을 인정하지 아니하는 것은 아니지만, 분권화전략에 앞서 균형발전전략을 추진할 때 나타날 수 있는 새로운 형태의 지역간 대립과 갈등(신지역갈등)을 경계해야 한다는 입장이다. 지방분권 우선론자들은 신지역갈등이 출현할 경우, 보수주의자들(중앙집중의 수혜자들)에게 <분권 무용론 또는 불가론>의 명분을 제공할 뿐만 아니라, 중앙정부의 조정권한의 강화가 불가피할 수밖에 없다는 <중앙정부 역할 강화론>이 다시 등장할 수 있다고 주장한다.

반면 <균형발전 우선론자>들은 무엇보다도 <분권의 근본적인 목적이 무엇인가>를 성찰해 볼 필요가 있다고 주장한다. 이들은 지방분권의 최종 목표는 국가균형발전의 성취라고 본다. 따라서 지방분

권은 균형발전의 도구라고 규정한다. 이러한 도구론은 특히 공업적 후발지역(호남/중부 지역)의 관료, 언론 및 주민들의 정서를 반영하고 있다. 도구론은 지역간 성장격차를 교정하지 아니한 채 추구하는 분권은 기존의 격차를 더욱 가중시키는 부작용을 가져온다고 주장한다. 이것이 사실이라면, <분권우선론>이 대세로 받아들일 경우 낙후 지역주민의 동원 및 운동역량 강화는 불가피하게 약화될 수밖에 없다.

한편 <민주적 지방자치 실현 우선론>은 지방내부의 정치혁신이 지방 살리기 정책의 최우선 과제가 되어야 한다고 보는 입장이다. 이 입장은 <분권>과 <균형발전>이라는 거대담론이 공론장의 주역으로 등장할 경우, 지역내부의 혁신 문제는 뒷전으로 밀려날 수밖에 없음을 경계한다. 특히 권한이양의 문제나 지역간 균형달성의 문제가 중앙정치권과 지방정치권, 중앙정부와 지방정부간의 협상과 타협의 문제로 전락할 경우, 책임은 지방에 넘기면서 권한은 이양하지 않는 왜곡된 분권모델이 나타날 수 있음을 주목한다. 이럴 경우 민주적 지방자치 실현의 문제는 주변부로 밀려나고, 궁극적으로 지방정치혁신의 달성은 불가능하게 된다고 본다. 따라서 <지방정치 혁신>의 문제가 신정부 지방정책의 핵심의제가 되어야 한다는 것이다.

세 입장은 나름대로 명확한 논리적 근거를 가지고 있다. 물론 그것은, 앞서 밝힌 바와 같이, 운동의 전략적 차원에서 대두된 논리들이다. 그 동안, 국민동원(전국적 차원의 분권운동)없이 지방 살리기가 성공할 수 없다는 사실을 잘 알고 있는 ‘참여정부가 과연 어떠한 노선을 취할 것인가’가 초미의 관심사였다. 지금까지의 상황에 근거해 볼 때, 참여정부는 일단 <3자 동시 추진> 노선을 취하고 있는 것처럼 보인다. 균형발전의 과제는 <국가균형발전위원회>가 다루고, 나머지 두 과제는 <정부혁신 및 지방분권위원회>가 추진하는 것으로 정리했기 때문이다.

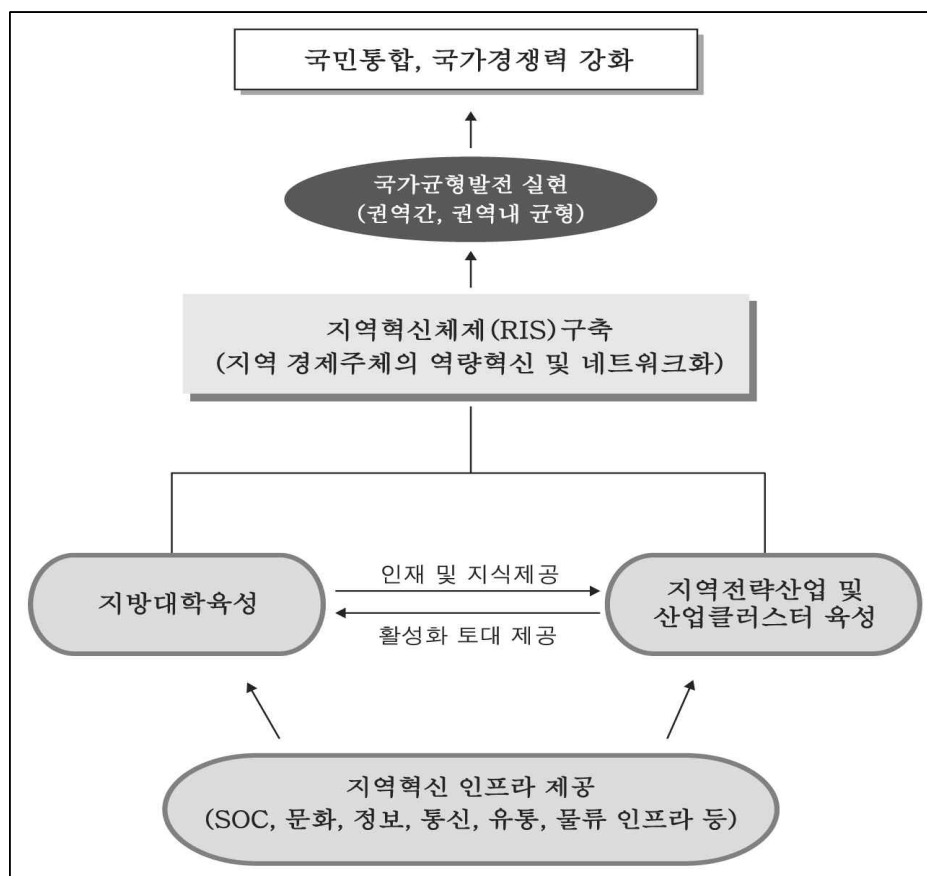
3. 신정부 <국가균형발전전략>의 기본목표와 추진과제

3-1) 전략의 기본목표

신정부의 국가균형전략은 역대 정권의 그것과는 이념적 지향에 있어서 근본적인 차이가 있다. 과거의 전략이 주로 수도권을 억제함으로써 비수도권의 발전을 촉진하는 ‘영합적 전략’ 이념에 기초한 것이었다면, 신정부의 전략은 <3분정책>을 통해 수도권과 비수도권이 함께 번영할 수 있다는 상생전략(win-win strategy)의 이념에서 출발한다. 이는 지방간의 불균형을 기계적으로 교정하는 수준의 정책이 아니라, 지방정부의 자치권을 신장하고 지방사회의 혁신능력을 제고함으로써 지방의 역동적 균형을 담보하는 전략적 수준의 발전정책을 펴겠다는 것을 의미한다. 구체적으로 신정부는 <그림 1>과 같이 국가균형발전의 기본목표를 제시하고 있다. 이것이 함축하고 있는 의미를 정리하면 다음과 같다(성경륜, 2003. 참고).

1) 지난 40년 동안의 압축적 근대화는 빠른 경제성공을 가능케 했지만 지역간, 계층간, 산업부문간의 극심한 불균형을 초래하였다. 그로 인한 반목과 질서, 특권과 배제, 차별과 갈등의 구조는 공동체적 삶을 불가능하게 만들고 있다. <참여정부>의 국가균형발전전략은 사회적 갈등을 유발하고 공동체적 삶을 해치는 발전모순을 극복하고 모든 지역이 골고루 잘사는 균형사회를 건설함으로써 국민통합을 실현하

는 것을 기본 목표로 삼는다.



<그림2> 신정부 국가균형발전 전략의 개요<출처 : 성경룡(2003 : 4)>

2) 균형사회를 달성하기 위한 핵심전략은 지역별 혁신체제(RIS / Regional Innovation System)를 구축하는 것이다. 지방은 지금까지 내생적 발전전략을 통한 자립형 지방화를 추진하는데 역부족이었다. 지역에 권한과 재정이 주어지지 않았고, 내부의 문제를 내부적으로 해결할 수 있는 자치제도가 마련되어 있지 않았기 때문이다. 이러한 상황에서 중앙정부에 전적으로 의존하는 타율적, 의존적 발전을 지향할 수밖에 없었던 것은 당연하다. 모든 지자체들은 너나할 것 없이 더 많은 수혜를 받고자 중앙에 대한 극심한 로비경쟁을 벌였다. RIS구축전략은 중앙의존적 폐해를 극복하고 지역 내부의 혁신역량을 창출, 확산하여 지역활성화를 도모하는 내발적 발전전략에 해당한다. RIS는 지방정부, 지방대학, 기업체, 시민사회, 지방언론, 연구소 등의 지역내 다양한 경제주체들이 네트워크를 형성해 생산과정 및 새로운 지식의 창출/확산/활용과정에 공동으로 참여함으로써 지역발전을 주도해내는 시스템이다. RIS는 지역 내 경제주체간의 상호작용과 공동학습을 가능케 해 줌으로써 지역의 자생력을 키우는데 있어서 다른 어떠한 시스템보다도 효과적이라는 발전철학에 근거한 것이다. 그리고 서구의 수많은 성공사례들이 이의 타당

성을 경험적으로 입증하고 있다.

3) 지역별 특성화된 RIS의 구축을 가능케 하는 기본조건은 (가) RIS 중심축 역할을 담당할 지방대학의 획기적 육성, (나) 지역별로 특화된 전략산업군집의 조성, (다) 지역혁신 인프라의 강화 등 세 가지이다. 중앙정부는 이러한 조건의 성숙을 위해 지원한다는 것이 신정부의 정책기조이다. 그러나 확실적인 지원방식은 배제한다. 대신 내부 역량을 집결하여 경쟁력 있는 RIS를 구축할 경우 지원규모를 늘려주는 이른 바 <선택과 집중>의 지원 원칙을 지켜 나간다는 것이 전략의 핵심 기조이다.

3-2) 전략적 추진과제

신정부의 균형발전전략의 요체는 지역별 RIS 구축에 기초한 특화된 지역발전을 도모함으로써 공간적으로 균형 잡힌 성장국가를 이룩해 낸다는 것이다. 따라서 지역 실정에 맞는 RIS의 구축이 전략의 가장 근본적인 성공조건이다. 신정부는 이 조건을 성취하기 위하여 다음과 같은 실천과제를 상정하고 있다.

1) 전략산업육성 : 미래의 지역경제를 주도해나갈 전략산업을 발굴하고 육성한다. 지역의 특성과 강점을 살리는 특성화된 발전을 추구하기 위함이다.

2) 산업클러스터 구축 : 선정된 전략산업을 중심으로 지역의 내재적 역량과 기초한 산업클러스터를 구축한다. 예컨대, <문화산업 클러스터>, <S/W 집적단지>, <벤처기업육성촉진단지>, <해양신산업육성단지>, <지역별 농공단지, 특산 단지>등이 그것이다.

3) 지방대학육성 : 지역별 RIS 구축의 핵심주체는 지방대학이다. 따라서 지방대학의 육성은 RIS 구축을 위한 필수조건이다.

4) 지역혁신 인프라 확충 : 지역혁신을 위한 교육훈련, 문화언론, 정보통신, SOC, 물류유통 등의 인프라를 강화해야 함이 절대 필요하다.

3-3) 전략과제 실천을 위한 제도적 장치의 마련

신정부는 이상의 전략적 과제의 해결을 위해 몇 가지 새로운 제도를 마련할 계획이다. 그 중 가장 커다란 관심을 끄는 것이 <국가균형발전특별법>의 제정이다. 더불어 지역혁신체제의 관리 및 육성을 위한 <지역혁신협의회>를 신설하고, 전략산업을 비롯한 균형발전사업에 대한 객관적인 심사평가를 위해 <심사평가기관>을 설립한다. 이러한 기구들의 설립근거는 물론 <국가균형발전특별법>에 명시한다.

1) 국가균형발전특별법의 제정 : RIS의 구축, 지역산업활성화, 지방대학육성, 지역기반시설의 확충, 수도권외의 계획적 관리 등 국가균형발전의 추진을 위한 특별법 제정이 필요하다. 이 법안의 핵심내용은 수도권과 지방의 발전격차 해소, 지방의 창의성과 다양성을 살린 지역개발, 중앙의 여러 부처가 입안하고 있는 지역균형개발관련 정책의 조화와 통합, 낙후지역 및 접경지역에 대한 중점지원 방안, 중앙과 지자체간의 안정적 사업추진 및 책임 공유를 위한 지역발전 협약제도(Plan Contract)의 도입 등에 대한 법적 근거를 마련하는 것이다.

2) 지역혁신협의회 구성 : 지역혁신사업의 기획 및 추진을 위한 지역별 <지역혁신협의회>를 구성한다. 협의회의 참여주체는 지역산업에 정통한 대학, 산업체, 지방정부, 연구소, 지역언론, 시민단체 대표 등으로 한다. 구체적으로 이 협의회는 대학, 전략산업(기술), SOC 등을 네트워킹하는 <지역혁신기본계획>을 5년 단위로 마련하여 제출토록 한다.

3) 국가균형발전사업 심사평가단 구성 : 균형발전 추진과제의 입안과정부터 사업의 추진 및 완성단계까지의 전과정을 심사 평가하는 특별 기구를 마련한다. 종래의 지역전략산업육성, 산학협동지원사업 등이 실패한 것은 사업의 타당성에 대한 잘못된 예측, 추진 과정에서의 심사 및 평가기능의 부재 등에서 비롯된 것이다. 신정부는 이러한 문제점을 해결하기 위해 심사 및 평가를 전담하는 기구를 신설한다.

4. 신정부 이전의 지역균형발전전략과 문제점

우리 나라 중앙정부가 'RIS 구축을 통해 지역발전을 구현'하겠다는 전략을 지방정책의 핵심기조로 받아들이기 시작한 것은 1990년대 초반 이후의 일이다. 당시부터 정부는 지방대학을 사업주체로 삼고 기업, 지자체 등 유관기관이 참여하는 서구형 지역기술혁신사업을 추진하기 시작했다. 그러한 정부사업은 <표1>에서 보는 바와 같이 테크노파크의 조성, 창업보육, 과학기술증진, 정보통신사업지원사업 등이 핵심을 이루고 있다. 모두 <탈공업화산업>의 육성과 관련된 것으로 지역단위의 첨단산업클러스터 조성을 시도해 보겠다는 의도가 작용한 것이다.¹³⁾

4-1) RIS 구축사업과 문제점

그러나 기존에 추구했던 사업이 성공적이었다는 평가를 받는 사례는 극히 찾아보기 힘들다. 왜 그럴까? 다음과 같은 문제점이 있었기 때문이다.

첫째, 지방분권의 제도화와 같은 기반여건이 구비되지 아니한 채 시도된 서구모델의 실험은 태생적으로 한계를 지니고 있었다. 분권의 고도화를 일찍이 달성한 서구 국가의 RIS 모형은 <지방주도-중앙후원>형의 모델이다. 그러나 우리나라는 역으로 <중앙주도-지방후원>형의 RIS 모형을 추구하였다. 이러한 시스템하에서 지역별로 특성화된 RIS 구축은 원천적으로 불가능했다.

둘째, RIS 구축의 중심축은 지방대학이다. 지방대학의 육성은 분권의 제도화와 함께 RIS 구축의 가장 중요한 조건이다. 그러나 기존 정부는 지방대학육성에 관심을 표명하지 않았다. 셋째, RIS 모델의 다양성이 전혀 없다. 지역별 특성이 없다는 뜻이다. <표1>에서 보듯이 모든 모델은 한결같이 <탈공

13) 산업클러스터(cluster)의 개념은 포터(Porter, 1990)에 의해 구체적으로 정의되기 시작했다. 그는 “특정분야에서 상호경쟁관계에 있으면서도 협력하고 있는 기업들, 전문화된 공급자, 서비스 제공업체, 관련산업, 관련기관(대학, 상의, 중개기관 등)이 지리적으로 집중(Porter, 2000: 16)”되어 있는 일종의 산업공동체를 클러스터라고 정의한다. 그는 세계적 경쟁력을 갖춘 지역은 한결같이 산업클러스터를 형성하고 있다고 주장한다(박삼욱, 2001: 246).

업화산업>의 육성을 지향하고 있다. 우리나라의 모든 지방을 탈공업화산업의 기지로 만들겠다는 의도로 해석될 수밖에 없다. 탈공업화 산업은 통상 <지식산업>으로 불리운다. 탈공업화론자들은 세계경제가 이미 제조업 중심경제에서 탈공업화산업 중심의 경제로 이행하였다고 믿는다. 그리고 탈공업화산업이 미래의 성장을 보장하는 중추역할을 맡게 된다고 주장한다. 따라서 이 영역을 지원하는 지역단위의 혁신체제(RIS) 구축이 절대 필요하다고 강조한다. 이는 서구사회의 경우 타당한 논리로 받아 들여 진다. 많은 나라들이 탈공업화 정책을 지향하고 있기 때문이다. 그러나 우리의 사정은 다르다. 포디즘적 산업과 전통산업을 여전히 국가경제의 중심축의 하나로 삼고 있고, 그러한 산업과 연관된 영세 협력업체들이 지방에 산재해 있다. 그렇기 때문에 이들 업체와 지방의 경제주체들을 네트워킹하는 다양한 RIS 모델의 개발이 당연히 요청된다. 그러나 기존 정부는 이점에서 완전히 실패했다.

<표1> 신정부 출범 이전의 지역혁신지원사업

유 형	주관부서	사업명	지원대상	사업주체
지역기술혁신 지원사업	산업자원부	테크노파크조성사업 지역기술혁신센터(TIC) 신기술창업보육사업(TBI)	대학, 지자체 지방중소기업 교수, 연구원	대학/지자체 지역대학 대학(29개)
	중소기업청	창업보육센터지원사업 벤처창업타운조성사업	예비창업자 예비창업자	중진공 중진공/지자체
	과학기술부	과학연구센터(SRC) 공학연구센터(ERC) 지역협력연구센터(RRC) 첨단기술사업화센터 신기술창업지원단	기초과학 재료, 기계공학 지방산업체 KAIST 예비창업자	대학(26개) 대학(35개) 대학(37개) KAIST KAIST
	정보통신부	한국SW지원센터지원사업 정보통신창업지원센터지원사업	예비창업자 예비창업자	SW지원센터 대학

자료: 김영정(2002 : 3)

넷째, 기존 정부는 RIS 구축의 공간적 기본단위를 광역자치단체로 삼은 듯 하다. 기초자치단체의 내부역량을 키우는 구체적인 전략이 전혀 고려되고 있지 않는 것으로 보아 그렇게 평가할 수 있다. 광역단위의 RIS는 전략적 차원에서 고려되어야 함은 당연하다. 그러나 기초단체별 RIS의 구축은 정의적 균형발전의 실현을 위해 절대적으로 필요하다.

4-2) 신정부 이전의 전략산업육성전략과 문제점

DJ정부는 RIS 지원사업과 더불어 지역별 전략산업육성을 통해 지역경제의 활성화를 도모하는 전략을 채택했다. 이 양자가 지역정책의 핵심이었던 셈이다. 이 정책은 산업자원부의 주도하에 99년부터 3년간 한국개발연구원(KDI), 산업연구원(KIET), 삼성경제연구소, 포스코 산하 연구소 등 4개 경제연구기관이 참여, 타당성을 검토해 성안된 것이다. 이 계획을 관통하는 대원칙은 ‘선택과 집중’이었다. 한정된 자

원의 효율적인 지역분배를 통해 지역 생산성을 극대화한다는 전략이다. 그러나 전략의 실천과정에서 중대한 문제점이 노출되었다.

우선, 전략산업의 성공조건 중 가장 중요한 것이 사업의 효율적인 지역안배이다. 그러나 이점에 있어서 DJ정부는 실패했다. ‘선택과 집중’의 원칙을 내세웠으나 최종적인 결과는 전혀 그렇지 않았다. ‘골고루 나눠주기’로 끝나버렸다. <표2>에서 보듯이 BT산업은 모든 권역에서 예외없이 전략산업으로 선정되었다. IT산업 또한 호남권을 제외한 전 지역에서 전략산업으로 선정되었다. 본래 이 계획을 주도한 4개의 연구기관은 수도권과 대덕연구단지를 IT와 함께 BT를 집중적으로 육성하여 주변지역으로 파급시키는 방안을 생각했던 것으로 알려지고 있다. 그러나 최종 확정단계에서 전국의 지자체들이 너나할 것 없이 BT아니면 IT를 전략산업으로 육성하겠다고 아우성치는 바람에 전국에 골고루 나누어줄 수밖에 없었다는 것이다. 지원자금 역시 세 개 지역권에 3천억원 안팎씩 사이좋게 나눠주는 것으로 결정되었다(중앙일보,2002.10.28). 본래의 정책 취지는 사라져 버렸다. 전국토의 BT, IT산업 기지화를 위한 것이 전략산업육성정책의 취지는 아니었지 않은가!

<표2> DJ정부의 지역전략산업

유 형	주 관 부서	사 업 명	지원 대상	사업 주체
지 역 전 략 산 업 육성전략	산업자 원부	1)대전, 충청권 - 전자, 생물(의학,화학,동물자원)산업 2)전라, 제주권 - 자동차부품,기계,생물(자생식물,농업) 3)울산, 경북, 강원권 - 자동차,전자,생물(의료,환경,건강분야)	자자체	중앙 정부/ 지자체

자료: 김영정(2002 : 3)

그밖에도, RIS 구축 전략에서 노정되었던 약점들이 전략산업육성전략에서도 그대로 나타나고 있다는 점이 문제이다. 전략추진의 공간적 단위가 광역단체 중심으로 이루어져 있기 때문에 기초단위의 발전문제가 등한시되고 있는 점, 전략의 내용이 한결같이 <탈공업화 산업> 중심으로 구성되어 있는 점, 기반여건의 고려없이 계획 추진을 강행하고 있다는 점 등이 그것들이다.

4-3) 성장정치 문제

왜 DJ정부를 비롯한 역대 정권들은 이와 같은 문제점에도 불구하고 탈공업화 산업 중심의 RIS 및 전략산업 육성정책을 성급하게 추진하려 했을까? 필자는 DJ정부의 <성장정치>와 관련이 있다고 본다. 성장정치(growth politics)란 정치적 선전이나 동원을 목적으로, 지역성장의 문제를 정치적으로 활용하는 행위를 지칭한다. 저발전국가, 공업적 후발지역, 도시의 슬럼가 등에서 자주 발견되는 정치술수이다. 성장정치의 주체는 관료 및 정치인들이다. 이들은 보통 타당성이 없고, 실현불가능한 발전정책을 통해 오도된 성장이데올로기를 조성하고, 이를 정치적으로 이용한다.

RIS 구축 및 전략산업육성정책은 지역의 사회경제적 여건, 입지여건, 자원동원의 가능성 등이 복합적으로 고려되어 확정되어야 한다. 그러나 역대 정부는 그러한 원칙보다는 정치적 판단과 이해관계에 근거하여 전략을 선택했다. 그들이 가장 크게 고려한 점은 분명 <정치적 선전효과>였다. 검증되지 아니한 탈공업화론자들의 주장을 받아들여 <제조업 = 낡음, 사양산업, 저생산성, 환경파괴, 노동운동>, <탈공업화산업 = 새로움, 선도산업, 고생산성, 환경친화, 노동해방>이라는 잘못된 성장이데올로기를 바탕으로 <성장의 정치>를 시도했던 것이다.

성장정치는 배척되어야 하지만, 이에 적극 동조하는 지역단위의 세력들이 있다. 지역정치인, 언론인, 일부 지식인, 일부 문화인, 그리고 지역내부의 각종 기득권을 향유하고 있는 토착세력들이 그들이다. 이들은 비공식적인 네트워크를 통하여 지역발전의 아젠다를 독점하는 <성장연합>을 구성하고 정부정책에 동조한다. 성장연합의 구성원 중 특히 정치인(특히 단체장 등)들은 균형발전의 문제를 실천주의적 입장에서 접근하는 것이 아니라 이데올로기적 입장에서 접근한다. 지역의 권력과 자원에 대한 독점적 권한을 지속적으로 강화하고 재생산하기 위함이다.

성장연합은 중앙의 비호 아래 지역사회의 중요한 의사결정 과정에 관여하여 지속적인 영향력을 행사하는 <비공식적 통치체제>, 즉 지배레짐(ruling regime)을 구성한다. <지배레짐>은 그릇된 성장이데올로기를 실체화/고착화함으로써 부당한 이득을 얻으려는 성장세력 및 이들과 결탁하여 각종 이권에 개입하는 비공식적인 무형의 이익집단을 통칭한다. 이들은 지역경제정책은 물론 문화정책, 복지정책, 대외관계 등 지역발전과 관련된 모든 문제에 관여한다. 특히 지역격차의 문제를 매우 정략적 차원에서 부각시키며 특화전략으로 지역균형발전이 가능하다는 이데올로기를 강화한다.

지역의 <지배레짐>이 그릇된 성장이데올로기를 확대재생산하는 이유는 무엇일까? 이를 통해 얻을 수 있는 부당이득(지대추구/rent-seeking)이 적지 않기 때문이다. 해방이후 지배블럭이 기득권 유지와 지배의 정당화를 위해 반공이데올로기와 발전주의(자본주의적 성장) 이데올로기를 강화했듯이, 지역의 <지배레짐> 역시 <탈공업화산업육성 = 지역균형발전달성>과 같은 성장이데올로기를 강화함으로써 다양한 형태의 지대를 추구한다. 단체장과 지방의 정치인들은 <권력 독점, 기득권 연장, 지역주의 투표행태 유도> 등과 같은 지대를 추구하고, 지역의 언론들은 탈공업화전략의 신화를 부풀리는 기사와 해설을 통해 정치권과의 밀월을 즐긴다. 이점에 있어서 지역언론을 능가하는 또 다른 세력이 있다. 지방의 일부 학자들이 그들이다. 그들은 용역비를 따내거나, 자신의 이름값을 높이기 위해 <지배레짐>과의 동행을 서슴치 않는다.

5. 신정부 전략의 성공조건 : 세부실천방안의 제안

앞에서 정리한 바와 같이, 신정부 구상의 핵심은 지방의 자생력과 발전잠재력을 극대화할 수 있는 여건을 조성해 줌으로써, 지방이 자주적으로 특성화된 지역발전모델을 마련하고 추진할 수 있도록 필요한 제도적 장치를 마련하여 지원한다는 것이다. 이러한 구상은 구체적으로 지역실정에 맞는 RIS 구축을 통해 완성된다.

신정부의 균형발전 패러다임은 외견상 DJ 정부의 그것과 큰 차이를 보이지 않는 것으로 보인다. 그러나 추진방법과 내용에 있어서 양자는 근본적으로 다르다. 과거 모델은 중앙정부가 전략을 주도하고,

그것을 시혜적 차원에서 지방에 분배하는 <지도적, 하향적, 강제적, 그리고 의존적 발전모델>이었다면 신정부의 모델은 지방이 전략을 주도하고 중앙은 여건을 조성하는 <자주적, 상향적, 합의적, 그리고 내발적 발전모델>에 해당한다. 이 전략은 지역별로 특화된 RIS 구축을 통해 실현된다. 따라서 지역단위의 자주적 RIS 구축을 통한 정의적 균형의 달성이 신정부 국가균형발전전략의 핵심이라 할 수 있다.

본래 RIS는 국가혁신체제(national innovation system / NIS)의 하위개념이다. NIS는 지식기반경제의 도래, 현대산업기술의 시스템적 성격의 강화, 그리고 세계화의 확산과 같은 급속한 세계경제의 변화에 대한 국가차원의 대응적 체제구축의 필요성 때문에 제안된 것이다. 룬드발(Lundvall, 1992), 넬슨(Nelson, 1993), 에드퀴스트(Edquist, 1997) 등에 의해 이론체계가 확립된 NIS는 진화경제론적 입장에서 기술혁신과정의 상호작용과 지식의 집단학습을 강조한다.¹⁴⁾ 이러한 영향은 지역단위에서 제도적으로 확립된 학습과 상호작용의 중요성을 강조하는 논의로 이어졌다. 지역이 세계적으로 경쟁력을 가지고, 지역이 가진 잠재력을 극대화하기 위해 지역 나름의 혁신체제 구축이 필요하게 되었다는 것이다(박용호, 2001 : 275-280).

신정부의 RIS 전략이 성공하기 위해서는 기존 정부의 실패를 他山之石으로 삼아야 한다. 신정부 전략의 성공은 지역별로 특성화된 RIS를 구축할 수 있는지의 여부에 달려있다. 신정부의 <국가균형발전위원회>는 아직까지 RIS 구축의 구체적인 방법을 제시하지 않고 있다. 필자는, 이와 관련하여 신정부가 고려해야 할 몇 가지 사항을 제안하고자 한다.

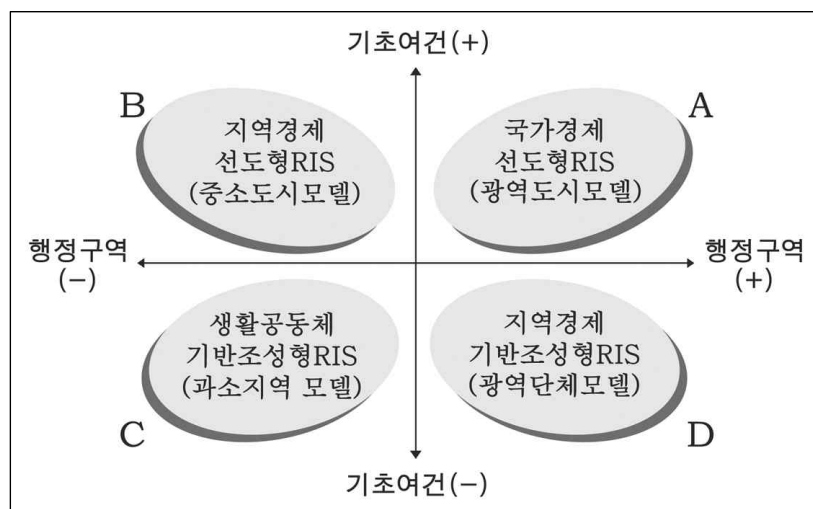
5-1) RIS 모델 및 구축단위의 다원화

RIS 모델을 다원화해야 한다. 지역혁신의 기초여건은 지역마다 상이하다. 광역단체와 기초단체, 대학이 존재하고 있는 지역과 그렇지 않은 지역, SOC와 집합적 소비수단의 집적도가 높은 지역과 그렇지 못한 지역, 생산 중심도시와 소비 중심도시, 공업 중심지역과 농림어업 중심지역, 내륙지역과 해안지역 등등의 기반여건은 상이할 수밖에 없다. 따라서 이들 지역에 동일한 모델을 적용할 수는 없다. DJ 정부는 <탈공업화 산업 중심의 RIS 모델>이라는 단일 모델만을 추구했다. 앞에서 논의한 바와 같이, DJ 정부는 이 단일 모델을 전국의 광역단체에 일률적으로 적용하려 했기 때문에 실패했다. 신정부는 다양한 RIS 모델을 개발하고 공간적 구축의 단위를 다원화해야 한다. 이와 관련하여, 필자는 <그림3>과 같은 이념형적 모델을 제안하고 싶다.

<그림3>은 RIS 구축단위와 모델이 4가지 유형으로 나누어 질 수 있음을 보인 것이다. 유형화의 기준은 (1) RIS 구축의 기반여건(대학, 연구소, 기업체, SOC, 집합적 소비수단 등)의 조성정도와 (2) 행정구역(인구규모)의 크기 등 두 가지이다. <그림3>의 A형은 기반여건이 잘 구비되어 있고, 인구규모가 큰 광역도시지역의 모델이다. 이러한 지역에는 국가경제의 중추기능을 이끌고 갈 RIS 모델(국가경제 선

14) 지금까지 기술혁신은 대기업의 연구소나 국가기관에 의해서 가능한 것으로 생각했다. 이러한 모델은 연구기능과 생산기능의 분리, 그리고 기초, 응용, 생산, 연구의 분업화를 전제로 기술혁신이 이루어지는 것으로 간주한다. 이러한 모델을 선형모델이라고 본다면 최근에 각광을 받고 있는 모델은 상호작용모델이라고 규정할 수 있다. 상호작용모델은 생산과 연구기능의 상호협력, 산학관(기업, 대학, 정부)의 교호작용, 기업간의 네트워크(공급기업, 고객기업, 경쟁기업간의 협조) 등을 통한 기술혁신의 가능성을 강조한다. 이는 상호작용을 통해 집단학습이 이루어지고, 그러한 집단학습이 기술혁신의 기반을 이룬다는 사실을 강조하는 이론이다.(박삼욱, 2001 : 244).

도형 모델>이 적절하다. 예컨대, 서울에는 금융 및 유통산업 중심의 RIS, 울산에는 자동차 및 중화학 공업 중심의 RIS, 대전에는 IT산업 중심의 RIS, 광주에는 문화산업 중심의 RIS, 부산에는 물류 중심 RIS 구축전략이 유효할 것이다.



<그림 3> RIS 모델 및 구축단위

B형은 인구규모가 크지 않지만 비교적 기초여건이 잘 마련된 중소도시형 모델이다. 이 모델은 지역경제를 선도할 목적으로 구축된다. 예컨대, 전주시에에는 영화 및 전통문화 도시화 모델, 군산시에에는 자동차부품 산업 중심의 RIS 모델이 적절할 것이다. C형은 순수 농어촌지역의 활성화를 목적으로 구축되는 RIS 모델이다. 이 지역은 RIS 구축의 기반조성이 전혀 갖추어지지 않은 과소지역이다. 따라서 광역단체 및 중앙정부의 전략적 지원이 필요하다. 예컨대, 농공단지 중심의 RIS, 그린투어리즘 및 어메니티 개발 중심 모델, 화훼산업 중심 모델 등을 구축할 수 있도록 정부가 지원해야 한다. D형은 광역자치단체 모델이다. 광역단체는 인구 및 자원의 공간적 분산도가 높은 지역으로 표준화된 RIS 모델 구축이 쉽지 않은 지역이다. 광역단체의 중요한 임무의 하나는 지역경제의 성장기반을 조성하고 관리하는 것이다. 따라서 지역경제의 관리 및 연구기능을 담당할 R&D형 RIS 구축이 필요하다 하겠다. 그밖에도 광역단체는 중앙정부의 전략산업을 위임받고 수행해야 할 임무를 갖는다. 예컨대, 양성자 가속기 건설 사업이나, 방사선 폐기물 관리시설 건설사업 등과 같은 대규모 정책사업이 그것이다. 따라서 광역단체는 이와 같은 대규모의 중앙정부 위임사업과 연관된 전략적 RIS 모델을 탄력적으로 운영해야 할 필요가 있다.

한편, RIS 모델은 구축단위별 뿐만 아니라, 추구하는 사업의 내용에 따라 구분될 수도 있다. 일단 필자는 그것을 세 가지 유형 - 즉 (1) industrial polis 지향형 RIS, (2) art polis 지향형 RIS, 그리고 (3) eco-polis 지향형 RIS - 으로 나눌 수 있다고 본다. 이러한 구분은 각급 지자체들이 그 동안 지역단위 별로 추진하고 있는 발전프로젝트들의 내용분석에 기초한 것이다(김영정, 2002 참조). 모든 지자체들이 지향하는 발전이념은 사실상 크게 다르지 않다. 모두가 지역실정에 맞는 산업화를 추진(industrial polis 지향)하고 있고, 지역문화를 계승 및 발전시키는 조치를 강구(art polis 지향)하며, 환경친화적 발전을 도모(eco-polis 지향)하겠다는 것이다. 이와 같은 세 가지 발전의 기본이념과 <그림3>에 제시된 네 가지

모델을 교차시킬 경우 매우 다양한 RIS 세부모형이 조성될 수 있다. <표3>이 그것이다. 여기에 제시된 세부 모형은 예시에 불과하다. 지역의 기반여건에 따라 훨씬 탄력적인 모형의 개발이 가능하다. 앞으로 신정부는 면밀한 지역단위의 기초 여건조사를 실시하고, 그 결과에 따라 실천가능한 RIS 모델을 채택하여 지역별 특성화 발전을 유도해 내야 한다.

<표3> RIS 세부 모형 및 예시

구축단위별 구축 모형 구분 지향별 모형 구분	광역도시형 RIS (국가경제선도형)	중소도시형 RIS (지역경제선도형)	과소지역형 RIS (생활공동체 기반조성형)	광역단체형 RIS (지역경제 기반조성형)
industrial polis 지향형 RIS	IT, NT, SW, 금융, 자동차 등 국가 기간 산업 육성형	기계/생물/물류/ 영상산업/농산 물가공 등 지역 선도산업육성형	농공단지, 축산, 임업단지육성형	전략 및 지역기반 산업의 R&D 중심형
art polis 지향형 RIS	문화수도 구축형	예술, 전통문화, 영상문화 등 육성형	지방문화, 문화 유적, 축제 등 개발 및 계승형	지역문화 R&D 및 기반조성형
eco polis 지향형 RIS	환경도시 및 도시형 amenity 개발형	생태도시 구축, Retirement Community 조성형	생태관광 및 amenity 개발형	지역환경 R&D 및 amenity 개발형

5-2) 지원제도의 강화

<표3>의 RIS 세부모형은 이념형적 모델이다. 이것들이 지역단위에서 구축되고, 지역발전을 견인해 내기 위해서는 기반여건의 조성이 절대 필요하다. 반복적으로 강조하고 있듯이, 가장 중요한 기반여건이 <지방대학의 육성>이다. RIS의 중심 구동축이기 때문이다.

가) <지방대학육성특별법>이 아니라 <국립대학특성화추진특별법> 제정이 필요하다.

신정부는 지방대학의 육성에 대한 분명한 의지를 밝히고 있다. 특별법을 제정하여 지원하겠다는 것이다. 문제는 법안의 내용이다. 2001년 12월 6일 국회의원 94명에 의하여 발의된 <지방대학육성을위한 특별법안>¹⁵⁾을 신정부는 참고할 필요가 있다. 이 법안의 제안사유는 이렇다. ‘지난 30년간의 불균등발전의 근본 원인이 인재의 불균등분배에 있다. 따라서 인재의 균형배분과 이를 위한 지방소재 대학의 행정적, 재정적 지원을 내용으로 하는 시효 10년의 한시법을 제정하여 국가의 균형발전을 도모한다’는 것이다. 다음이 주요 골자이다.

15) 한화갑 외 93명이 발의한 이 법안은 불행하게도 소관위원회인 <교육위원회>에 상정조차 되지 않았다.

<지방대학육성을위한특별법안>의 주요내용

- (가) 국가와 지자체는 지방대학육성을 위한 지원정책을 수립하고, 육성사업을 추진키 위한 기본계획, 연차별 실행계획을 수립, 시행해야 한다.
- (나) 교육인적자원부에 지방대학육성위원회(정책 심의기구)를 둔다.
- (다) 지방대학육성 특별회계를 설치한다. 특별회계 수입은 정부 일반회계 세출예산의 5%, 국가 및 지자체 보조금, 기타 수입으로 한다.
- (라) 교수연구비, 해외파견 등을 지원함에 있어 수도권과 지방대학의 교수 수를 감안 균형있게 배분한다.
- (마) 정부기관 자문위원, 연구위원 등의 위촉시 지방대 교수 30% 배정한다.
- (바) 공.사기업의 지방대학 출신 취업자수 비율이 당해연도 전국 대학 대비 지방대 졸업자수 비율과 동일한 수준을 유지하도록 권고한다.
- (마) 채용목표제를 실시한다. 즉 5급시험 등 국가주관 시험에서 지방대학 출신자가 제 반 규칙이나 명령에서 정하는 비율 이상이 될 수 있도록 선발예정인원을 초과시켜 합격시킬 수 있다. 그 합격자는 5년 동안 임명권자가 지정하는 곳에서 복무해야 한다.

출처: 국회자료 <의안번호 1292> 참고 필자 정리

이 법안의 내용이 시사하는 바는 매우 크다. 그러나 대학간 격차를 근본적으로 해결하는 방안은 되지 못한다. 지방대학을 육성하여 지역균형발전을 도모한다는 전략은 소극적 전략이다. 보다 적극적인 전략은 <지방대학의 특성화를 통해 지역균형발전을 달성>하는 전략이다. 현재 우리나라의 모든 대학은 <백화점식 경영>을 하고 있다. 하나의 예외도 없다. 서울대와 지방대의 프로그램이 같고, 사립대학과 국립대학의 차이가 없다. 지방대학간의 차이는 더더구나 찾을 수 없다. 이러한 시스템하에서, 지방대학은 결코 경쟁력을 확보할 수 없다. 이런 환경하에서 지방대학을 RIS 구동축으로 활용한다는 신정부의 전략이 어떻게 성공할 수 있겠는가. 지방대학의 특성화 없이 특성화된 지역별 RIS 구축은 불가능이다.

신정부는 <지방대학육성특별법>을 만들 것이 아니라, <국립대학 특성화 추진을 위한 특별법>을 만들어야 한다. 국립대학이 특성화되면 사립대학은 당연히 따라오게 되어 있다. 이럴 경우 <서울대학교의 강제 지방 이전>과 같은 과격한 조치를 굳이 주장해야 할 이유가 없다. 필자는 다음과 같은 내용을 담고있는 <국립대학 특성화 추진을 위한 특별 한시법>의 제정을 제안하고 싶다.

<국립대학특성화추진을위한특별법안(가칭)>이 담아야 할 내용(제안)

- (가) 국립대학총(학)장협의회, 교육인적자원부, 국가균형발전위원회가 공동으로 참여하는 <국립대학 특성화 추진 위위원회>(이하 추진위원회)를 대통령 직속하에 둔다. 추진 위원회는 대학별 특성화 분야를 최종적으로 확정하는 권한을 갖는다.

추진 위원회는 특성화 지원정책 및 연차별 실행계획을 수립, 시행한다.

(나) 각 국립대학은 < 00 대학(교) 자체 특성화 기본계획>을 <지역혁신위원회>, 그리고 광역자치단체와 함께 작성하여 추진 위원회에 제출한다. 각 대학의 특성화 분야는 5개 영역을 넘을 수 없으며, 특정 영역의 특성화 지정 대학수는 5개 대학 이내로 한다(대학간의 경쟁체제를 유지하기위한 조치이며, 지방 군소대학의 생존보장을 위한 조치임).

(다) 각 대학이 제출하는 특성화 기본계획의 내용은 반드시 <지역혁신위원회>와 광역자치단체가 주관하는 지역혁신(RIS)모델과 관련있는 분야이어야 한다(지역 균형발전을 위해 절대적으로 필요한 조치임).

(라) 인문사회 및 자연과학의 특정 기초학문분야와 같은 기피 영역에 대해서는 추진 위원회의 직권으로 특성화 대학을 지정할 수 있으며, 이를 위한 특별 지원 계획을 별도로 수립한다(기초분야의 지원은 어떠한 경우라도 절대 필요함).

(마) <국립대학 특성화 추진을 위한 특별회계>를 설치한다. 특별회계 수입은 정부 일반회계 세출예산의 5%, 국가 및 지자체 보조금, 기타 수입으로 한다.

(바) 특성화 분야 전공 전체 학생의 대학기숙사 생활을 의무화한다. 각 대학은 특별회계의 지원을 받아 특성화 분야 전공 학생 전체를 수용할 수 있는 규모의 기숙사를 신축해야 한다(이것은 특성화의 기본조건이다. 이럴 경우야 비로소 공간적, 경제적 장애를 뛰어넘는 자유로운 대학(원) 진학이 보장된다. 예컨대, 강원도 출신 고등학생이 부산대학교의 특성화 분야에서, 서울 출신 고등학생이 목포대학교 특성화 분야에서 아무런 불편없이 학문에 매진할 수 있다).

(사) 특성화 분야의 시설확충, 학생복지, 교수충원 등을 특별회계에서 적극 지원한다. 특성화 이외 분야의 인적, 물적지원은 점차적으로 줄여 나간다. 특히 관련 분야 전공 교수인력의 특성화 지정대학으로의 전근을 보장하고 특별지원한다.

(아) 이 법은 공포후 10년간 효력을 가진다(필자는 10년 이내에 대학별 특성화 작업이 완수될 수 있다고 판단함).

나) <국가균형발전특별법>은 무엇을 담아야 하나

대통령을 비롯한 신정부 관계자는 기회가 있을 때마다 <국가균형발전특별법>의 제정을 천명하고 있다. 법적 강제력을 동원하여 지역간 균형발전을 반드시 달성해 내겠다는 의지의 표명이다. 사실 그러한 시도가 역대 정권에서 없었던 것은 아니다. 그중 가장 주목받았던 시도가 DJ 집권 때 일부 국회의원들이 발의한 3건의 균형발전관련법안이다. <지방경제살리기특별조치법안(2000년 12월/ 의안번호 564)>, <지방경제회생및균형발전을위한특별조치법안(2001년11월/ 의안번호 1108)>, <지역균형발전특별법안(2001년12월/ 의안번호 1356)> 등이 그것이다. 세 법안 모두 수도권집중 완화, 중앙권한 이양, 지방특성화지원을 통한 국토균형발전의 달성을 위한 제도적 장치를 마련하는 것을 주요 내용으로 하고 있다. 지

면관계상 세 법안의 내용을 모두 정리할 수는 없다. 단지 재경부가 의원 발의 형식으로 제안한 <지역균형발전특별법안>의 골자만을 정리해 보기로 한다.

<지역균형발전특별법안>의 주요내용

-
- (가) 지역경제활성화 및 균형발전 관련사항의 의결기구인 <지역균형발전위원회 (이하 위원회)>를 설치한다. 위원은 중앙행정기관의 장 및 이에 준하는 기관장, 관계 시도지사, 기타 위촉위원으로 하며, 위원장은 재정부 장관으로 한다.
 - (나) 위원회는 중앙행정기관의 권한 중 지방으로 이양하는 것이 적절한 권한을 선정 지방이양추진위원회의 안건으로 상정할 수 있다. 이양위원회는 이를 반드시 심의/의결해야 한다.
 - (다) 위원회는 의결사항에 대한 세부추진계획 수립을 지자체에 요구할 수 있고, 지자체는 특별한 사유없이 이를 거부할 수 없다.
 - (라) 국가는 과밀억제권역안의 공공기관을 지방으로 단계적으로 이전하는 계획을 수립/시행한다.
 - (리) 광역시장, 도시사는 지역특성산업을 선정, 육성하고, 국가는 이의 추진을 위한 금융, 세제상의 지원을 할 수 있다.
 - (마) <지역균형발전특별회계>를 신설한다. 이는 수도권 기업의 지방이전 보조, 외국기업 지방유치 보조, 개발촉진지역 개발보조, 기타 지역활성화 기금으로 활용한다.
-

출처 : 국회자료 (의안번호 1356)참고 필자정리

이 법안은 소관위원회(재정경제위원회)에 회부 및 검토까지 마쳤으나, 불행하게도 아직 의결절차를 밟지 않고 있다. 이제 신정부는 새로운 법안(국토균형발전특별법안)을 마련하려 한다. 새 법안은 적어도 다음과 같은 내용을 포함해야 한다고 제안하고 싶다.

신정부 <국토균형발전특별법안>이 담아야 할 내용(제안)

-
- (가) 중앙행정기관, 특히 특별지방행정기관의 지방분산은 균형발전을 위한 기본 조건이다(일본의 경우 국회이전에 관한 법률을 이미 제정했다.¹⁶⁾ 이 업무를 총괄

16) 일본은 <국회등의이전에관한법률>을 1992년 제정했다. 거품경제위기 문제가 본격적인 사회경제문제로 대두되면서 지방분권추진의 필요성이 강력하게 제기되면서 얻은 성과이다. 이는 동경

하는 <중앙행정기관지방이전추진위원회>를 둔다. 이전 대상 행정기관은 이 위원회의 결정을 반드시 따라야 한다.

(나) 기업체의 지방이전 없이 균형발전은 없다. 이의 지원을 위한 <특별회계>를 둔다. 기존의 <수도권정비계획법>, <지역균형개발및지방중소기업육성에관한법률>은 수도권 집중 억제 및 지방산업육성에 전혀 기여하지 못 했다. 이들을 실효성있게 개정해야 한다.

(다) 지방의 내발적발전을 유도하기 위하여 기초단체별 <지역혁신위원회>를 구성한다. 각 위원회는 5년단위로 <00도(시,군) 지역혁신계획>을 작성하여 <국가균형발전심사평가단>에 제출하고 승인을 받는다. 심사평가단은 지자체별 <지역혁신계획>에 대한 심사/승인의 권한을 갖는다.

(라) 지자체별 <지역혁신계획>에는 RIS 구축의 배경, 추진계획, 예산운용 계획 등이 상세히 기술되어 있어야 한다.

(마) <국가균형발전심사평가단>은 특별한 사유가 없는 한 <지역혁신위원회>가 제출한 <지역혁신계획>을 승인해야 한다. 단, 특정 RIS 모델에의 편중 및 선호 경향이 극심하게 나타날 경우, 그리고 그 내용이 부실할 경우, 조정 및 보완명령을 내릴 수 있는 권한을 갖는다.

(바) 국가는 <지역혁신계획>과는 별도로, 국가경제의 선진화, 국가경쟁력의 강화, 기타 특정산업의 육성을 목적으로 특정지역에 <전략산업>을 지정하고 지원할 수 있다.

(버) 각 지자체가 구축하고자 하는 RIS 모델의 수는 3개 이내로 한다.

(사) 정부는 경쟁력있는 RIS와 그렇지 못한 RIS에 대한 지원을 차등화한다(선택과 집중의 지원원칙).

(아) 중앙과 지자체, 그리고 지자체간의 공동 사업의 추진 및 책임공유를 위해 <지역발전 협약제도>를 도입한다.

새정부가 국가균형발전전략을 추구하면서 반드시 고려해야 할 중요한 사항이 하나 더 있다. 다른 낙후지역에 대한 지원을 어떻게 해야 할 것인가의 문제이다. 이들 지역은 자체적인 RIS 구축 능력을 지니지 못한 지역이다. 기초여건이 갖추어지지 않은 지역에 대해 <선택과 집중>의 원칙을 강요하는 것은 공정한 게임이 아니다. 이 문제와 관련하여 최근 <국가균형발전위원회> 성경룡 위원장은 기자회견담회에서 매우 의미있는 방안을 제시했다. "전국이 모두 최소기준을 충족할 수 있도록 만들겠다"는 것이다. "최소기준을 정하는 방법은 전국 평균을 내거나 사회간접자본, 주택, 교육, 문화, 의료 등 분야별

일극집중을 타파하여 수도의 과밀, 지가상승, 생활환경의 악화, 대규모 재해예방을 기하고 지방의 과소, 경제침묵, 문화확일화를 막기 위해 수도권기능 중 가장 중추적인 국회를 동경권 이외의 지역으로 옮기는 것(법안의 전문 내용)을 목적으로 한다(초의수, 2001 : 50).

기준을 정하는 방안이 있을 수 있다”고 그는 설명하고 있다. 이것은 최소기준의 측정척도를 마련하고, 측정 결과 낙후지역으로 판명되는 지역은 별도 지원을 통해 자생력을 키워 주겠다는 의미이다. 낙후지역에 대한 선택적/차등적 지원 정책을 고려할 수 있다는 뜻이다. 매우 합리적 방안임에 틀림없다.

다) 성장의 이해갈등을 제어할 제도 마련이 필요하다.

지역발전정책과 관련된 이해갈등의 대립은 지방분권의 시대가 본격적으로 도래할 경우 엄청나게 심화될 것으로 예상된다. 분권의 단위를 광역단체로 할 것인가, 아니면 기초단체까지로 확장할 것인가에 따라 양상이 달라질 수는 있겠지만 갈등구조가 더욱 복잡해지리라는 것은 부정할 수 없다. 중앙의 권한과 재정이 지방으로 이양될 때 이해관계의 축 또한 지방으로 이전되지 않을 수 없기 때문이다.

우리는 그러한 갈등구조가 이미 전국적으로 만연되고 있음을 목도하고 있다. 예컨대, 경기도의 편향된 발전정책으로 유발된 접경지역주민(경기북도민)들의 고조된 불만은 말할 것도 없거니와, 전라남도 도청사 이전 문제와 관련된 10여년간 지속된 내부 갈등구조는 사업의 본래 목적이 무엇인가를 되물게 하고 있다. 수 조원의 투자효과가 있다고 믿어지는 양성자가속기 건설사업과 방사선 폐기물 관리시설 건설사업의 유치전에 뛰어든 전북-익산/고창, 대구-경북대, 전남-영광, 경북-울진/영덕, 강원-춘천, 경기-철원 등의 지자체들의 암투는 안타깝기 그지없다. 새만금 간척공사에 대한 이해 당사자간의 10년 이상 지속된 대립과 투쟁의 에너지를 지역발전 자원으로 승화시킬 수 있는 방법은 없을까!

이것들은 단지 몇 가지 사례들일 뿐이다. 전국 각지에서 유사한 형태의 갈등과 대립과 반목이 끝도 없이 펼쳐지고 있다. 광역권 사이의 대립과 갈등, 수도권과 지방의 대립, 중부권과 비중부권의 갈등 등 광역단체간의 대립은 물론 지자체 내부의 갈등구조(광역단체 내의 기초단체간의 대립, 기초단체 내의 이해간 대립구조) 또한 복잡하기만 하다.

불행하게도 우리는 그러한 갈등구조를 제어할 문화적, 도덕적 유산을 지니지 못하고 있다. 지역분권 및 균형발전정책의 확산과 더불어 더욱 심화될 이해간 대립과 갈등을 제어하는 조정 메카니즘을 제도적으로 마련해야 하는 단계에 이른 것이다. 신정부의 이에 대한 대응은 무엇일까? 아직까지 공식적인 입장을 표명하지 않고 있지만, 이를 국가차원에서 협의하고 해결하기 위한 국가통합조정위원회(또는 국가균형원)를 신설하겠다는 비공식적인 의견이 표명되고 있다. 앞으로 주목해 볼 일이다.

6. 결 론

돌이켜 볼 때, 수도권과 중앙정부에의 집중을 백안시했던 역대 정부는 없었다. 모든 정권은 출범과 더불어 예외 없이 <지역균형발전>을 국정과제로 채택했고, 이러저러한 실천계획을 마련하여 불균형을 추방하겠다고 선언했다. 지역격차문제의 해결의지를 표명치 않고는 통치의 정당성을 확보할 수 없다고 판단했기 때문이다. 이러한 맥락 하에 - 수도권 정비계획, 거점개발 중심의 지역발전계획, 정주생활권 개발 중심의 지역발전계획, 서해안개발사업계획 등 - 이루 해야 할 수 없는 ‘멋진’ 실천전략들이 역대 정부에 의해 추진되었다. 그러나 우리는 정권이 마감될 무렵 불균형의 정도를 출범 당시보다 좁혀

놓았다고 자신있게 말할 수 있는 정부를 아직까지 가지지 못 했다. 과거 정권이 내세운 모든 실천 전략은 일종의 정치적 구호에 지나지 않았다. 바로 막을 내린 <국민의 정부> 역시 예외가 아니다. DJ정부는 2000년1월 대통령 직속 하에 낙후지역 지원을 위한 <지역균형발전 3개년 계획단>을 설치했다. 이는 창설과 더불어 대기업의 본사 지방이전, 지방교육특성화, 지방특화산업육성 등으로 요약되는 75개 개혁과제를 발표했다. 그러나 아무런 성과도 거두지 못한 채 정권과 더불어 계획단은 역사 속으로 자취를 감추었다.

노무현 정부의 지방정책은 기존 정권의 그것보다 훨씬 강렬하다. 무엇보다도 <국가균형발전특별법>, <지방분권특별법>, <지방대육성특별법> 등- 소위 지방살리기 3대 법안을 마련하고, 이에 근거하여 지방 살리기를 강제적으로 추진하겠다는 강한 의지를 보이고 있다. 역대 정권의 정책 추진 과정에서 노정 되었던 제약 및 장애요인을 법적으로 제거함으로써 지역활성화를 극대화시키겠다는 것이다.

그러나 지난 반세기 동안 중앙집중의 혜택을 흠뻑 누려왔던 집단과 계층들(중앙집중 수혜자들의 냉소와 무관심이 험난한 미래를 예고하고 있다. 일부 중앙 정치가(국회의원), 중앙관료, 보수언론, 수도권 지자체의 의원, 수도권 기업, 수도권 대학, 수도권 재산(부동산)가 등이 대표적인 중앙집중의 수혜자들이다. 특히 3대 법안 통과와 결정적인 열쇠를 쥐고 있는 중앙 정치가와 관료들의 냉소적 자세가 가장 큰 장애물이다. 사실 이들이 <3분정책>을 좋아할 까닭이 없다는 것은 쉽게 짐작할 수 있는 일이다.

“중앙정치가 및 관료들의 임무 중의 하나는 중앙의 보조금을 지방에 속달로 배달하는 일이다. 마치 택배회사의 직원처럼 그들은 이 일을 무척이나 즐긴다. 유권자들이나 지자체가 보조금을 받아 내기 위해 그들에게 의존하고, 아첨하기 때문이다. 그러나 지방분권과 분산이 달성되면 그들의 권한과 역할은 축소된다. 사정이 이렇진대, 어찌 그들이 분권/분산정책을 좋아하겠는가”¹⁷⁾ - 이와쿠니 데쓰도 -

중앙집권의 수혜자들의 예견된 반대를 잠재우고 <3분정책>의 완성을 위해 전국민의 대동단결이 필요하다. 지식인, 언론인, 기업인, 상공인, 공무원, 노동자, 농어민, 학생, 주부 등 모든 국민들이 각 지역의 NGO를 중심으로 <지방분권운동>을 강력히 펴 나가야 한다. 운동의 이념과 전략을 기획하고 실천하는 <지방분권운동본부>의 역할은 더더욱 중요하다. <지방분권운동본부>의 역할은 네 가지로 정리된다. (1) RIS 구축 및 지역혁신 네트워크를 구성하는 주체로서의 역할 수행(지역 거버넌스의 주체), (2) <3분정책>에 대한 대국민홍보, (3) 지방분권 관련 3대 입법에 대한 의견 제안, (4) 중앙집권 수혜자(특히 국회의원 및 중앙관료)들에 대한 설득 및 정치투쟁 등이 그것이다. 어느 것 하나 쉬운 것이 없다. 이들 임무를 완성해 내기 위한 세부 전략을 검토, 제안하는 것은 이 글의 목적을 넘어선다. 그러나 한가지만은 꼭 제의하고 싶다. 그 어떠한 것도 언론(신문, TV, 라디오)의 지원없이 완성될 수 없다는 점이다. 언론의 지속적인 관심과 협조를 바란다.

17) 일본의 지방자치의 문제와 관련하여, 일본의 이즈모(出雲)시장 ‘이와쿠니 데쓰도(岩國哲人)’가 1995년 중앙일보 지방자치 특별 취재팀과의 인터뷰에서 한 말을 인용한 것임. 이와쿠니의 생각을 보다 극적으로 전달하기 위해 표현 일부를 필자가 바꾸었음. 자세한 내용은 중앙일보 지방자치특별취재팀(1995 : 292쪽)을 참고할 것.

■ 참고문헌

- 김영정, 2002, “지역정보화와 지역발전의 관계” 지역사회학 제2집, 지역사회학회.
- _____, 2003, “지역균형발전과 성장정치 : 지역특화전략의 비판적 독해” 2002년 가을 지역사회학대회(충남대학교, 2002년11월21-22일) 자료집,
- 김형기, 2001, “지방분권과 대안적 지역경제발전 모델,” 이정식, 김용웅 엮음, 세계화와 지역발전, 한울.
- 박삼욱, 2001, “산업군집 형성과 지역산업 발전”, 이정식, 김용웅 엮음, 세계화와 지역발전, 한울.
- 성경륜, 2002, “지역균형발전을 위한 분권, 분산전략” 2002년 가을 지역사회학대회(충남대학교, 2002년11월21-22일) 자료집,
- _____, 2003. “국가균형발전의 과제와 전략”, 한국지방분권 아카데미 개원 기념 세미나발제문(2003.4.11) 중앙일보특별취재팀, 1995. 자치시대 문열기, 오름
- 초의수, 2001, “수도권정비 및 균형발전법의 제정방향”, 한국공간환경 제2권 2호, 한국공간학회.
- 최용호, 2001, “지역혁신체제의 특징과 구축방안”, 이정식, 김용웅 엮음, 세계화와 지역발전, 한울,
- 황한식, 1995. “주민자치와 지역경제의 내발적 발전의 길,” 지역사회연구 3집, 한국지역사회학회
- Edquist, Charles, 1997, Systems of Innovation Approaches: Their Emergence and Characteristics in Systems of Innovation, London, Cassell Academic.
- Logan and Molotch, 1987, Urban Fortune
- Lundvall, B. A.(ed.), 1992, National Innovation Systems: Towards a Theory of Innovation and Interactive Learning, Pinter, London.
- Molotch, H. 1976, " The City as a Growth Machine : Toward a Political Economy of Place", American Journal of Sociology Vol 82, No.2
- Nelson, R. (ed.), 1993, National Innovation Systems: a Comparative Analysis, Oxford Univ. Press.
- Porter, M. 1990, The Competitive Advantage of Nations, The Free Press, New York.
- _____. 2000. "Location, Competition, and Economic Development: Local Clusters in a Global Economy," Economic Development Quarterly 14(1), PP.15-35.

지역균형발전과 신행정수도 건설

- 지역균형발전을 위한 신행정수도의 역할과 한계 -

강 현수 / 중부대학교 도시계획학과 교수

< 목 차 >

1. 머리말
2. 지역불균형발전의 실태와 지방의 요구
3. 새 정부의 지역발전 구상과 신행정수도 추진
4. 지역균형발전을 위한 신행정수도의 역할과 한계
5. 신행정수도의 성공을 위한 제언
6. 글을 맺으며

1. 머리말

이제 취임 두 달 여를 맞은 노무현 대통령은 그 스스로 지역 문제 전문가임을 자처하고 있다. 치열했던 대통령 선거 과정에서 그는 자신이 다른 어떤 후보보다도 지방의 어려운 사정과 고충을 잘 이해하고 있어서, 만약 대통령에 당선된다면 지금 지방이 처한 문제점을 가장 잘 극복할 수 있는 책임자임을 강조한 바 있다. 당선 이후 취임에 이르는 기간 동안에도 여러 차례 공개적으로 지방 중시적 입장을 표명하였던 노 대통령은 이제 대통령으로서 그가 지닌 막강한 권한을 가지고, 앞으로 임기 5년 동안 그가 말했던 공언들을 실천해야 하는 의무를 지게 되었다.

대통령 선거 기간동안 제시된 선거 공약과 대통령 당선 이후 대통령직 인수위원회 활동을 통해 가다듬어진 노무현 대통령의 지역 발전 프로그램의 핵심은 바로 “지방분권과 국가균형발전”이다. 그리고 국토균형발전이라는 새 정부의 국정과제를 수행하는데 있어서 가장 대표적이고 구체적인 정책 내용이 바로 충청권 신행정수도 건설 계획이다. 그런데 이 신행정수도 건설 계획은 대통령 선거 과정에서는 물론, 지금도 여전히 찬성과 반대의 주장이 엇갈리면서 새 정부가 추진하려는 여러 지역 정책 중 가장 많은 관심과 동시에 논란을 불러일으키고 있다. 충청권을 중심으로 신행정수도의 건설을 적극 찬성하는 쪽에서는 새 정부의 신행정수도 추진 의지가 너무 미약하고 일정이 느슨한 것에 대해 불만을 토로하고 있

는 반면, 서울시 의회 등 반대 입장 쪽에서는 새 정부가 신행정수도를 추진하는 공식 추진 조직을 만든 지금도 신행정수도 건설 자체를 적극 반대하고 있다. 또한 대선 과정에서 제기된 신행정수도의 건설에 대한 반대 논리도 여전히 사그라지지 않고 있으며 오히려 새로운 반대 논리가 더해지고 있다. 그 반대 논리 중 가장 핵심적인 것은 신행정수도의 건설이 지역균형발전에 큰 효과가 없는데, 굳이 많은 비용을 들여가면서 추진할 필요가 있느냐라는 것이다.

이 글에서는 신행정수도 건설과 지역균형발전과의 관계에 주로 초점을 맞추어보고자 한다. 이를 통해 지역균형발전을 위한 신행정수도 건설의 긍정적 역할과 함께 그 한계를 아울러 밝혀보고, 그 한계를 극복하기 위한 방안은 무엇인지를 논의해보고자 한다.

이를 위해 우선 우리나라의 지역불균형발전의 실태, 그리고 이를 극복하기 위해 제안된 새 정부의 지역발전 구상과 신행정수도 추진 계획 등에 대해 먼저 살펴보기로 한다.

2. 지역불균형발전의 실태와 지방의 요구

가) 우리나라 지역불균형 발전의 다양한 차원

지난 산업화 과정에서 우리나라는 세계적으로 유례가 없을 정도로 빠른 압축적 고도경제성장을 이루어 냈다. 그렇지만 이러한 압축적 경제성장과정은 또한 수많은 부작용과 함께 값비싼 희생을 그 댓가로 치를 수 밖에 없었다. 무엇보다도 그동안의 경제성장은 사회적 형평과 지역간 균형을 도외시한 채 이루어진 것이었다. 국가적 자원 배분 권한을 독점한 중앙정부가 주도하여 몇몇 특정 부문과 지역에 편중하여 자본투자를 집중시킨 개발전략은 우리나라에서 극심한 사회 계층간, 부문간, 지역간 불균형 발전 및 그로 인한 후유증을 낳게 되었다.

이중 지역간 불균형 발전은 시간이 지나가면서 지역편향적 자원투자 --> 지역간 불균등 발전 --> 저발전지역에서 발전지역으로 인구 이동 --> 발전지역에 편중된 투자 지속 --> 발전지역의 경쟁력 강화와 저발전지역의 잠재력 상실 --> 지역간 불균등 발전의 심화로 이어지는 악순환 구조를 형성시켰다. 이 구조 속에서 국가적 자본투자가 집중되어 산업화, 도시화된 발전지역과 투자에서 소외되어 상대적으로 낙후된 저발전지역 간에는 경제적 격차 외에도 교육, 문화, 생활환경 상의 격차가 심화되었다. 이로 인해 저발전지역의 주민들은 경제 성장의 혜택을 누리지 못한채 소득기회 뿐만 아니라 삶의 질의 상대적 저하로 인하여 심한 박탈감을 느끼고 있다. 한편 고도성장이 이루어진 발전지역에서도 인구 및 산업의 지나친 집중과 그에 따른 과밀로 인한 문제들, 즉 주택 및 토지가격 상승, 교통혼잡, 환경오염 등의 문제들이 날로 심각해지고 있는 형편이다. 여기에 덧붙여 특정 지역에 편중된 엘리트 층원구조가 가세된 결과, 현재 우리사회의 가장 큰 고질적 문제중의 하나인 지역간 갈등 및 왜곡된 지역주의가 초래되었다.

그런데 이러한 우리나라의 지역간 불균등 발전의 양상은 다음과 같은 몇 가지 차원으로 구분 가능하다.

우선 첫째 차원은, 도시와 농촌간의 불균등 발전이다. 둘째는, 도시 중에서도 주요 대도시와 지방 중

소도시간의 불균등 발전이다. 셋째 차원은, 수도권과 동남권을 잇는 경부축과 이 경부축에서 벗어난 나머지 지역간의 불균등 발전이다. 넷째, 서울과 그 주변 수도권 지역과 나머지 비수도권 지역간의 불균등 발전이다.

이 외에도 지역의 범위와 크기를 어떻게 잡느냐에 따라서 더욱 미시적인 지역간 불균등, 예컨대 서울의 강남지역과 강북지역간의 격차나, 각 도 내에서의 지역간 격차, 그리고 작은 농촌 군 지역 내에서도 어느 곳과 다른 곳간의 격차가 나타날 수 있다. 그렇지만 크게 보면 우리나라 국토 공간 상에서 나타나는 지역불균형 발전의 양상은 위의 네 가지 측면이 서로 중첩적으로 결합되어 있다고 보아도 무방할 것이다.¹⁸⁾

그런데 이중에서도 그동안 지속적으로 문제시되어 왔고, 또 지금 현재에도 가장 대표적이면서 가장 심각한 우리나라 불균형 발전의 측면이 바로 서울을 중심으로 한 수도권과 나머지 비수도권 지역 사이에서 나타나는 불균형 발전이다. 이같은 수도권과 비수도권간의 불균형 발전은 바로 “서울과 지방”의 불균형 관계로 압축 요약되고 있다.

나) 수도권 집중의 심각한 실태와 폐해¹⁹⁾

우리나라의 국토 공간상에서 위에서 언급한 것처럼 여러 다양한 차원의 공간적 불균형 발전이 진행되고 있는 상태에서, 그 중에서도 특히 수도권과 비수도권 사이의 불균형 발전이 가장 중요한 문제로 간주되고 있는 이유는 그 불균형의 규모와 정도가 가장 크고 심각하기 때문이다.

우선 우리나라에서 수도권 집중의 정도가 얼마나 심각한지를 대략적으로 살펴보자. 우리나라에서 서울을 중심으로 한 수도권 지역 (행정구역으로 서울, 인천, 경기) 이 전 국토에서 차지하는 면적은 11.8%에 불과하지만, 이 좁은 면적에 대한 인구나 산업, 핵심 기능의 집중 정도는 매우 심하다.

사실 서울과 수도권 집중의 정도를 보여 주는 지표들은 많이 있고 이미 여러 군데서 발표된 바 있다.

18) 이같은 지리적 공간 측면에서의 불균형 발전은 아니지만, 지리적 공간의 불균형 발전과 깊은 관련이 있는 것으로 산업 부문 (예컨대, 농업과 제조업, 첨단산업 등) 간 불균형 발전, 중앙집권화된 통치구조 때문에 나타나는 중앙정부와 지방정부간 불균형 권력 관계, 영남 패권주의, 호남 배제주의, 강원도 무대접론, 충청도 핫바지론 등으로 표출되는 중앙 엘리트 층원의 불균형 등이 있다.

19) 여기에 대한 내용은 강현수 박 경, 2002, “수도권 경제력 집중의 실태와 개선방안” 경성대학교 사회과학연구원 엮음, 『수도권과 비수도권간의 지역격차』 한울, 주로 재인용.

<표 1> 수도권 집중 현황

구 분		전 국	수도권(%)
인 구 주 택	면 적(km²)(’01)	99,800	11,754(11.8)
	인 구(천명)(’01)	48,289	22,525(46.6)
	인구밀도(인/km²)(’01)	484	1,917
	주택보급률(%)('00)	96.2	86.1
지 역 경 제	지역총생산액(십억원)(’00)	465,183	223,081(48.0)
	제조업체수(개소)(’00)	98,110	55,874(57.0)
	서비스업체수(개소)(’00)	794,095	360,102(45.3)
	금융 예금(십억원)(’00)	404,661	275,394(68.1)
	금융 대출(십억원)(’00)	310,804	202,797(65.2)
기 능	4년제 대학수(’01)	162	66(40.7)
	공공기관수(개소)	276	234(84.8)
	의 료 기 관(개소)(’00)	42,082	19,471(46.3)
	차 량 수(천대)(’01)	12,914	5,983(46.3)

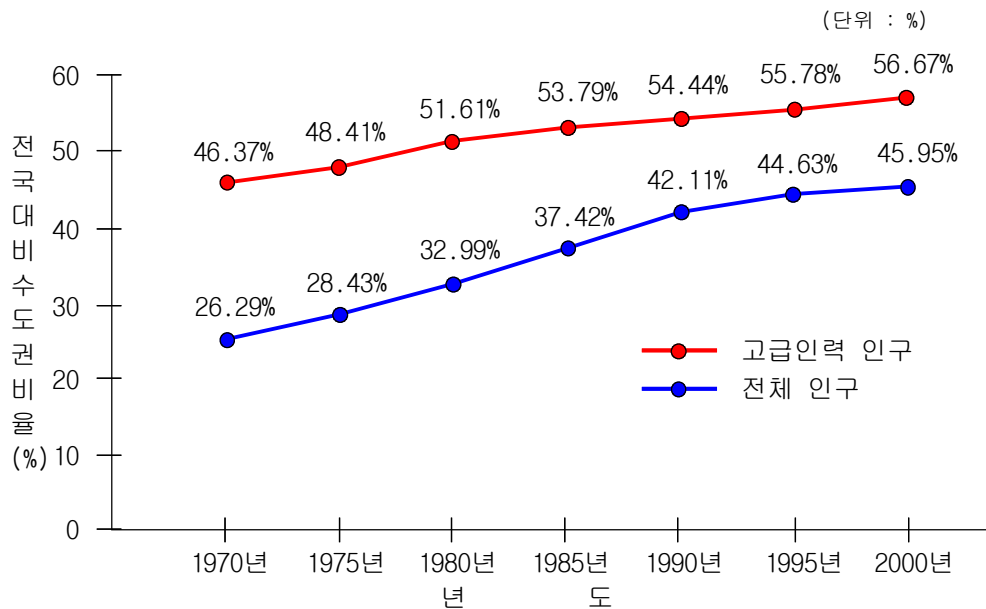
출처 : 건설교통부 2002년도 국토이용에 관한 연차보고서

여러 가지 지표 중 가장 보편적이고 객관적인 통계 지표라고 할 수 있는 인구 지표를 통해 수도권 인구 집중 현상을 살펴본 것이 <그림 1> 이다. 서울의 인구는 20세기 초에는 25만명 내외에 불과하였지만 1990년대에 들어와 1천만명을 넘어섰다. 또한 서울이 인구 집중으로 포화상태에 들어감에 따라, 최근 서울시 인구의 증가율은 둔화된 반면 수도권으로 집중이 확산되어서 현재 수도권의 인구는 전국 인구의 거의 절반에 육박하고 있다.²⁰⁾

오직 한 곳에 대한 이 같은 전국 인구의 집중 현상은 세계적으로 그 유례를 찾기 힘들다. 일국 집중도가 높다고 널리 알려져 있는 일본 동경이나 프랑스 파리의 집중도도 서울에 비하면 훨씬 못 미친다. 특히 <그림 1> 과 같이 인구의 질적 집중, 즉 고급 인력의 집중도는 인구의 양적 집중보다 훨씬 높은 수치를 보여주고 있다.

20) 그 이전 서울이 인구 증가로 포화 상태에 들어갔을 때에는, 1936년, 1944년, 1949년, 1963년, 1973 등 서울시 행정구역이 확장되었다.

< 그림 1> 전국 인구 중 수도권 인구의 비중 및 고급인력의 비중



자료 : 통계청, 각 연도, 『인구 및 주택 총조사보고서』

주 : * 전국이 100%일 때 지역별 비율

* 고급인력 인구는 1990년 이전 『인구 및 주택 총조사보고서』에서는 전문직, 기술직 및 전문기술 관련직 종사자, 행정 및 관리직 종사자, 사무직 및 사무관련직 종사자를 합한 인구로, 1995년 이후 『인구 및 주택 총조사보고서』에서는 국회의원, 고위 임직원 및 관리자, 전문가, 기술공 및 준전문가, 사무 종사자를 합한 인구로 계산하였다.

최근에도 수도권의 인구는 매년 30 여만명씩 계속 증가하고 있으며, 전국 인구 평균 증가율의 3배에 달하고 있다. 이러한 수치는 수도권 인구의 자연 증가분 외에 상당한 인구가 비수도권 지역에서 유입하기 때문이다. 그런데 이른바 IMF 외환위기 이후 수도권의 유입인구는 더욱 급증하는 추세를 보이고 있다. 그리고 수도권 인구 집중 현상이 가까운 장래에 개선될 기미가 보이지 않으며 앞으로 더욱 심화될 것으로 예측되는데 문제의 심각성이 있다. 특단의 조치가 없는 한 2020년에 수도권 인구는 약 2,600만명에 달할 것으로 추정되고 있다.

<표 2> 최근의 수도권 순 인구유입동향

연도	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
순유입인구(천명)	123	68	54	62	9	95	150	136

자료 : 통계청, 인구이동통계, 2002

이처럼 수도권으로 인구가 집중된다는 것은 수도권에 그만한 정도의 생산활동과 취업기회가 집중되

어 있다는 것을 의미한다. 지역총생산 중 수도권이 차지하는 비중은 1970년에 지역총생산의 37.2%를 차지하였던 것이 2000년에는 48%로 증가하였다. 그러나 이러한 산업의 집중도 역시 양적 측면보다 질적 측면을 더 중요하게 바라보아야 한다.

수도권에는 현재 금융보험업 등 사업서비스업과 정보통신업 등 미래형 신산업이 타 제조업보다 훨씬 높은 비중으로 집중하고 있다. 또한 오늘날 경제활동에서 가장 중요한 금융 관련 지표나 연구개발 관련 지표의 수도권 집중 역시 두드러진다. 혁신의 창조자라고 일컬어지는 벤처 기업의 경우도 수도권에 집중되어 있고, 최근 전세계적으로 지역 경제 회생의 가장 유력한 수단으로 여겨지고 있는 외국 직접투자조차도 수도권에 편중되고 있다.²¹⁾

이는 고소득기회나 고차적 경제활동이 수도권에 편중되어 있음을 의미한다. 아래 <표 3> 과 같이 지역소득수준을 종합적으로 나타내는 지역별 1인당 소득세 납부실적을 보면 서울과 그 외 지역간에 존재하는 격차를 잘 볼 수가 있다. 인구 및 산업의 수도권 집중 → 기회의 격차 → 소득의 격차 → 수도권 집중 강화의 악순환이 연속적으로 발생하는 것이다.

< 표 3 > 지역별 1인당 소득세 비교

(전국=100)

	1995	1996	1997	1998
서울	218.6	220.8	234.9	267.0
부산	95.3	94.8	89.4	80.5
대구	89.1	83.2	83.4	77.2
인천	66.1	85.4	58.3	47.0
광주	78.9	70.5	76.3	73.0
대전	72.0	71.6	68.5	61.7
울산	-	-	-	-
경기	62.6	56.6	60.4	50.3
강원	47.6	48.0	50.0	44.6
충북	55.0	54.3	50.3	44.4
충남	43.6	45.3	44.4	38.7
전북	47.7	46.5	45.1	40.6
전남	30.6	38.1	32.1	27.5
경북	59.9	60.6	53.2	42.6
경남	65.2	68.8	62.5	52.1
제주	63.0	63.9	63.1	63.7
최소치	30.6	38.1	32.1	27.5
최대치	218.6	220.8	234.9	267.0
최대치/최소치	7.1	5.8	7.3	9.7

출처: 국세청 통계자료

21) 서울은 외국 기업에게 가장 투자 유인력이 높은 지역이다. 1999년 기준으로 서울은 독자적으로 외국인투자의 40.3%를 유치하였으며, 경기도를 합하면 전국의 투자 유치의 절반 이상을 차지하고 있다.

한편 정치, 행정, 언론, 문화, 교육 등의 측면에서의 수도권 집중도는 경제 분야보다 더욱 더 심각한 실정이다. 특히 가장 집중도가 높은 것은 권력과 그 권력을 잡을 기회의 집중이라고 할 수 있다. 우리나라 권력의 최고 핵인 대통령과 국회의원, 중앙정부 관료를 포함한 정치, 행정, 경제, 문화, 예술, 언론, 교육, 스포츠 등 우리나라 모든 분야의 핵심엘리트들 대부분(90% 이상)이 수도권, 그 중에서도 서울 한 곳에 주로 집중되어 있다. 따라서 사회적 상향 이동을 희망하는 사람들은 서울로 몰려들지 않을 수 없다.

이는 중추관리 기능의 경우 중앙부처의 100 %, 공기업 본사의 83.2%, 100대 대기업 본사의 91%, 20대 주요 명문대학의 65%가 수도권에 집중해 있는 것과 깊은 연관이 있다.²²⁾ 이처럼 고용 기회, 소득 기회 등 경제적 기회와 권력 확보 기회에 덧붙여 교육, 문화 등 높은 수준의 생활 환경 덕분에 높은 삶의 질을 영위할 기회 조차도 수도권에 지방에 비해 훨씬 유리한 상황에서 수도권에 인구가 집중하는 것은 너무나 당연한 결과라고 하겠다.

그렇지만 이와 같이 서울과 수도권 한 곳에 대한 지나친 집중으로 인한 각종 부작용과 폐해가 발생하고 있다. 수도권에서는 지나친 과밀에 따른 주택 및 토지가격 상승, 교통 혼잡, 환경 오염 등의 폐해가 발생하고 있다. 일 예로 수도권의 교통혼잡비용은 연간 9.6조원 (교통개발 연구원) 으로 추정되고 있으며, 대기오염으로 인한 사회적 피해만도 연간 8조원 (환경정책 연구원) 으로 추정된다.

한편 비수도권 지역의 경우 지역경제의 침체 현상이 발생하고 있으며, 중추관리기능의 과도한 수도권 집중은 지방의 산업경제기능과 혁신역량을 취약하게 만들고 있다. 그나마 지역에서 어느 정도 성장한 기업들은 더 이상의 성장을 위해서는 본사를 서울로 옮기고 있다. 특히 고급 인재가 유출되어 미래 지역 경제 발전을 위한 잠재력 자체가 고갈되고 있다.

이와 같은 경제적 측면에서 발생하는 비용과 폐해보다 더욱 중요한 문제는 수도권에 대한 권력의 집중, 핵심엘리트의 집중, 기회의 집중 현상으로 인해 나타나는 정치적, 사회적 문제라고 할 수 있다. 수도권은 중앙, 지방은 변방이라는 중심-주변 구조가 국민의 일상적 상징 영역까지 침투해 있으며, 수도권이 국가 전체의 기회를 독식하면서 지방 거주자의 사회 참여 기회가 구조적으로 박탈되고 있다. 또한 수도권과 지방 사이에 경제적, 사회적, 정치적, 문화적 이중 구조가 형성됨으로써, 정치적, 사회적 갈등을 유발하고 국민 통합을 해치는 결과가 나타나고 있다.

다) 수도권 집중의 원인

수도권은 행정적 개념에서는 서울, 경기, 인천을 포괄하는 지역이나, 수도권 집중의 문제는 바로 서울 집중의 문제로 환원할 수 있다. 그런데 이 서울 집중의 근본적 원인을 한마디로 말한다면 바로 수도권에 소재한 중앙집권적 정치행정 권력 때문이라고 해도 크게 틀리지 않을 것이다. 다시 말해 서울 집중의 원인은 우리나라 산업화 과정에서 중앙정부의 역할과 힘이 점점 확대되고 커졌다는 사실과 그 중앙정부의 지리적 위치, 즉 우리나라의 수도가 바로 서울이었다는 사실에서 찾을 수 있을 것이다.

우리나라는 산업화 과정에서 권위주의적 중앙집권형 정부가 재정, 금융, 인허가 등에서 강력한 개입

22) 특히 중추관리기능의 집중 정도에 대해서는 박양호·김창현, 2002, 『국토균형발전을 위한 중추기능의 공간적 재편방안』 참조

을 수행해 왔으며, 이 과정에서 정경유착을 통한 특혜가 독점자본을 형성시켰다. 이러한 과정에서 특혜를 바라는 기업들 역시 서울에 집중할 수 밖에 없었다. 1990년대 이후 지방자치제가 실시되어 중앙집권형 구조가 지방분권형 구조로 바뀔 수 있는 계기가 마련되었지만, 아직 우리나라 정부 기능 중에 중앙정부 사무가 약 80%를 차지하고 지방사무는 20%에 불과하다고 한다. 이런 명목적인 지방자치 제도하에서 국가 권력은 여전히 중앙정부가 위치한 수도 서울에 집중되어 있다.²³⁾

수도에 집중된 정치 행정 권력은 대기업이나 언론사와 같은 민간 권력의 집중을 유발하였다. 재벌 체계로 일컬어지는 우리나라의 대기업 구조는 중앙집권형 정부구조와 유사한 중앙집권형 기업 지배통치 구조, 즉 일인 오너 중심 체계이다. 그리고 이러한 대기업 지배 구조 하에서, 기업의 관리통제 기능은 서울에 위치한 기업 본사에, 핵심 연구개발 기능은 수도권에, 그리고 지방에는 단순 직접 생산시설이 분산되는 이른바 공간적 분업 (spatial division of labor) 구조가 형성되었다.²⁴⁾

이와 같은 서울에 집중된 국가 및 민간 권력의 집중은 곧 정보와 기회의 집중을 가져왔고, 연이어 투자의 집중, 공공 및 민간 서비스의 집중을 불러 일으켰다. 그리고 이제는 서울과 수도권에 몰려 있는 산업과 인구가 자체적으로 엄청난 규모의 시장 수요를 형성하면서, 누적적인 집중을 불러일으키는 요인이 되고 있다. 현재 수도권은 기업의 입지 환경이나, 사람들의 취업 환경, 문화 환경, 교육 환경 등 모든 제반 여건들이 비수도권 지역에 비해 압도적으로 우월하며, 그 격차는 갈수록 벌어지고 있는 실정이다.

라) 지방의 요구

이러한 수도권 및 서울 일극 집중 구조에 따른 각종 폐해를 극복하고자 지금까지 수 십 년 동안 우리나라 정부는 지역균형발전이라는 목표아래 각종 법률과 정책, 계획 등을 수립, 집행하였다. 하지만 별다른 성과를 보여주지 못했다. 특히 최근 들어 세계화 담론이 유행하고 IMF 경제 위기 상황을 겪으면서 국토균형발전보다는 국가경쟁력 강화가 더 중요한 정책 우선 순위를 점하게 되면서 국가적 차원에서 균형발전에 대한 의지와 정책 수단마저도 상당히 약화되고 있다.

이러한 와중에 최근 들어 비수도권 지방경제의 위축 현상이 더욱 뚜렷하게 나타나고 있다. 각 지방마다 다소 차이는 있겠지만, 현재 우리나라 지방경제가 공통적으로 직면하고 있는 문제의 본질은 기존의 주력 산업이 쇠퇴의 징후를 보이고 있는 반면, 이를 대체할만한 새로운 미래형 산업의 발달이 극히 미진하다는 점이다. 현재 우리나라에서 금융서비스업이나 첨단기술제조업 등 향후 미래 경제를 선도할 고부가가치 산업은 전부 수도권에 집중되어 있다. 또한 지방경제 회생의 주체가 될 수 있는 지방의 유능한 인재와 지방 자본이 소득과 수익의 기회를 찾아 수도권으로 유출되고 있어서 지방경제의 문제를 더욱 악화시키고 있다.

23) 권태준은 서울의 집중 현상에 대한 설명을 단핵 정치시장의 흡인력으로 설명하고 있다. 그에 따르면 정부주도형 경제개발정책과 중앙집권적 정치독재화가 강화되는 사회에서, 서울은 국가적 정치시장(political market) 중심지로 서울과 기타 지방중심도시들 사이에는 정치 사회구조적 단층이 존재한다고 한다. 따라서 서울은 크기만 큰 도시가 아니고, 물리적 정주처만도 아닌 사회적 상향이동의 종점이 된다. 따라서 이런 서울과 지방 사이에 정치적 단층이 존재하는한 비록 모든 물질적 환경적 격차는 평준화되더라도 서울을 향한 도시화 과정은 계속될 것이라고 예측하고 있다. 권태준, 1989, “한국도시정책의 공공성 공평성 비판”, 『사회비평』 1989년 여름호

24) 이러한 측면의 불균등 발전의 양상은 지역간 고용형태의 차별성, 지역 자원에 대한 외부 소유, 지역간 지배통제 관계 등의 형태로 드러난다. 강현수 1989, 기업조직변화와 노동의 공간적 분업, 서울대학교 환경대학원 학위논문 참조

따라서 이러한 수도권 집중-지방의 공동화 현상의 악순환을 끊기 위한 특단의 대책이 필요한 상황이다. 분명한 사실은 지금 우리나라 지방이 처해있는 문제가 워낙 복합적이어서 단순한 경제적 차원의 대책만 가지고는 문제를 해결할 수가 없다는 것이다. 우선 무엇보다도 선행되어야 할 것은 지방의 자율적 의사결정과 자원배분을 가로막는 우리나라 정치사회의 중앙집권 구조의 청산이라는데 전문가들의 의견이 일치하고 있다.

이와 함께 수도권에 과도하게 집중되어 있는 기능들의 지방 분산 필요성도 제기되고 있다. 이 때 자유시장경제 체제에서 민간 부문의 분산화를 강요할 수는 없으므로, 민간 부문에 대해서는 분산의 인센티브를 제공하면서, 공공기관이 먼저 솔선수범하여 지방으로 이전해야 한다는 것이다.

이처럼 지금 현재 우리나라에서는 수도권 집중 해소와 지역경제 발전을 위해서 중앙정부 기능의 지방 이양, 즉 지방분권과 함께 수도권 기능의 지방 분산이 동시에 이루어져야 한다는데 대체로 공감대가 이루어지고 있다. 분산과 더불어 분권이 강조되는 이유는 경제력의 분산(기업, 소득)만으로는 수도권과 비수도권간의 지배-종속성이 해소되지 않기 때문이고, 분권만 해서는 현재 이미 구조화된 지역 격차 때문에, 부익부 빈익빈 현상이 가속화될 것이므로 결코 지역간 격차가 해소되지 않을 것이기 때문이다.

물론 지난 역대 정권도 이러한 분권과 분산에 대한 의지를 표명하였고, 이를 실천하기 위한 여러 가지 다양한 정책들을 취한 바 있다. 그럼에도 불구하고 중앙정부의 권한은 그리 줄지 않았고, 수도권에 대한 집중은 오히려 더욱 심해지고 있다.

따라서 중앙집권-서울집중 체제를 개혁하고 획기적인 지방분권, 분산 정책을 실시해야 한다는 요구 또한 각 지역의 지방정부, 시민단체, 학계 등을 중심으로 시간이 갈수록 거세지고 있다.

예컨대 지난 2001년 6월 「비수도권 12개 시도지사공동건의문」 그해 9월 전국지식인 지방분권선언 등이 이어졌으며, 이같은 지방의 요구는 지난 대통령 선거 기간에 특히 폭발적으로 표출되었다. 그 대표적인 예로 지방의 위기를 타개하고 국가 경영의 패러다임을 분권과 분산형으로 전환시키려는 목적으로 발족된 <지역균형발전과 민주적 지방자치를 위한 지방분권국민운동>에서는 대선 기간 유력 대선 후보들에게 “지방분권을 위한 국민협약”을 체결을 요구하여 이를 관철시키기도 하였다.

3. 새 정부의 지역발전 구상과 실행정수도 추진

가) 새정부의 지역발전 구상

노무현 대통령이 이끄는 “참여정부”가 그 임기를 시작하면서 제시한 12 대 국정과제 중에서 지역 발전과 관련된 것이 바로 “지방분권과 국가 균형발전”이라는 국정 과제이다. 노 대통령은 대통령 취임사를 통해 “중앙집권과 수도권집중은 국가의 미래를 위해 더 이상 방치할 수 없다”면서 “중앙과 지방의 조화와 균형을 위해 지방분권과 국가균형발전을 비상한 결의를 갖고 추진해나가겠다”고 천명하고 있다. 며칠 전 노무현 대통령은 “수도권 집중과 지방의 위축은 더 이상 방치할 수 없는 상황이며 이대로 가면 수도권과 지방이 서로 발목을 잡고 침몰할 수밖에 없는 운명이 될 것”이라며 “지방과 서울의 격차가 이미 큰 압력이 돼 있는 만큼 행정, 교육, 산업의 측면에서 지방을 키우는 등 지방분산을 해야 한다”고 강조했다. 이를 위해 “정부혁신, 재정구조, 교육문제 개혁에 초점을 맞춰 추진하되 중앙

기적으로 국가경쟁력이 약화되지 않도록 해야 한다” 고 덧붙였다.²⁵⁾

새 정부의 지방분권과 국가 균형발전이라는 국정 과제는 다시 구체적으로 첫째, 지방분권의 획기적 추진, 둘째, 국가균형 및 지역별 특성화 발전, 셋째, 지방대학 및 지방문화 육성, 넷째, 신행정수도 건설이라는 네 가지 정책 프로그램으로 나누어진다.²⁶⁾

새 정부가 공개적으로 공표한 국정 과제에 담겨 있는 내용과 이러한 대통령의 발언들을 나름대로 해석해보면, 새 정부는 수도권 집중과 지방의 위축을 우리나라 지역 불균등 발전의 가장 심각한 문제로 인식하고 있으며, 이를 해결하기 위해 획기적인 지방 분권과 지방 분산을 추진하려고 하며, 특히 서울 1극 집중의 폐해를 극복하고 수도권과 지방의 상생 발전을 유도하기 위하여 충청권 신행정수도 건설을 추진하는 것으로 보인다.

그런데 이 중 지방분권과 지방분산이라는 큰 목표에 대해서는 별다른 사회적 이견이 없지만, 신행정수도 건설에 대해서는 서두에서 밝힌 바와 같이 대선 과정에서부터 상당한 사회적 관심과 더불어 각종 찬반 논란의 대상이 되었으며, 이러한 논란의 여파는 지금도 꺼지지 않고 계속되고 있다.

이제부터 신행정수도 건설과 관련하여 이것이 새 정부의 주요 국정 과제로 자리잡게 되는 과정과, 이를 둘러싼 각종 논란 및 주요 쟁점에 대해 좀 더 자세히 살펴보고자 한다.

나) 신행정수도의 건설 배경과 추진 경과

노무현 새 정부가 추진하겠다는 신행정수도 계획은 사실 새로운 것은 아니다. 1970년대 초 김대중 당시 대통령 후보가 처음 주창하였다는 신행정수도 건설 계획은, 1970년대 말 당시 대통령이었던 박정희의 지시로 본격적으로 그렇지만 비밀리에 추진되었다. 1977년부터 약 2년간에 걸쳐 300 여명의 관련 전문가들이 동원되었고 이른바 「행정수도 건설을 위한 백지계획」이 수립되었다. 이 백지 계획에서는 국가 안보와 수도권 과밀 방지 및 국토균형발전을 위해 충청권 지역에 새로운 행정수도를 건설하겠다는 매우 상세하고도 구체적인 내용을 담고 있다. 이 백지계획은 1979년 10월 완성되어 박대통령에게 보고되었으나 곧 이어 10·26 사건이 나면서 말 그대로 ‘백지’가 되고 말았다.

그런데 박정희 대통령 사후 오랜 기간동안 잠복해있던 신행정수도 건설 논의가 다시 부활된 것은 이번 대선에서 노무현 대통령 후보가 이를 대통령 선거의 핵심 공약으로 제시하면서부터이다. 노 후보가 수도권 과밀 해소와 지역 균형발전을 위하여 제시한 충청권 행정수도 건설 공약은 대선 막바지 각 후보간 가장 뜨거운 선거 쟁점이 된 바 있으며, 그 과정에서 수많은 비판과 반비판의 격론이 오가기도 했다. 당시 상대 후보 쪽이었던 한나라당 측에서 주요 반대 논리로 내세웠던 것은 행정수도 건설에 들어가는 비용이 지나치게 많다는 것과, 행정수도 건설이 이루어지면 수도권이 공동화되고 부동산가격이 폭락하여 경제 위기가 올 수 있다는 것이었다. 이러한 비판에 대해 노무현 후보 측에서는 수도권 과밀해소와 국토균형발전을 위하여 행정수도 건설이 필요하며, 이를 위해 그렇게 많은 비용이 들지는 않으며, 또 수도권은 공동화가 되는 것이 아니라 오히려 동북아 경제 중심지로 지금보다 더욱 발전할 것이라고 반박한 바 있다. 이런 논란 과정을 거쳐서 노무현 후보가 대통령에 당선되었다. 그 결과 충청권 신행정

25) 2003년 4월 16일 국정과제 추진기구 워크숍에서 노무현 대통령 발언

26) 청와대 홈페이지 <http://www.president.go.kr> 참조.

수도 건설 공약은 새 정부의 주요 국정과제로 자리매김하여 이제부터 본격적으로 추진될 예정이다.

최근 새 정부는 신행정수도 건설 일정과 추진 기구 구성을 공표하였다. 이에 따르면 신행정수도 건설 일정은 올해 안에 기본구상을 마치고 내년 2004년까지 신행정수도 예정지를 지정하고 2006년 중으로 환경영향평가, 광역교통대책 등을 포함한 기본계획 수립을 완료하고 2007년 하반기에 착공해 2010년부터 행정기관의 입주를 시작할 계획이라고 한다. 또한 신행정수도 건설 업무를 추진하는 기구로 ‘신행정수도건설기획단’의 구성이 시작되었으며 이 기획단 안에 추진위원회와 민간 전문가집단으로 구성되는 ‘자문위원회’ 사업을 집행하는 ‘실시단’ 등을 만들어 사업추진 일정, 기본구상 수립, 법률·제도 검토, 후보지 선정기준·절차 마련, 국민 여론수렴 등의 업무를 처리한다고 한다.

4. 지역균형발전을 위한 신행정수도의 역할과 한계

1) 신행정수도를 둘러싼 주요 쟁점

지금 우리 사회에서 서울과 수도권에 대한 지나친 집중 현상은 국가적으로 심각한 문제이고, 이의 해결이 필요하다는데는 크게 이견이 없는 것 같다. 그리고 이를 해결하기 위해서는 무엇보다도 중앙정부 권한의 지방 분권과, 이와 병행하여 수도권 기능의 지방 분산이 필요하다는데에도 마찬가지로 사회적 공감대가 형성되어 있다. 분산과 관련해서는 단순한 노동집약적, 혹은 중후장대형 제조업체의 분산보다는 중추관리 기능, 그 중에서도 특히 공공 중추관리기능의 솔선수범적 지방 분산이 필요하다는 데 전문가들의 의견이 일치하는 것 같다. 현재 신행정수도 건설 계획을 반대하는 입장에 있는 쪽에서도 서울에 집중된 공공 중추관리 기능의 지방 분산 자체에 반대하는 것은 아니다. 일 예로 지난 대선에서 노무현 후보의 반대 진영에 서 있었던 이회창 후보 역시 일부 중앙부처의 지방 이전을 공약으로 내건 바 있다. 결국 문제는 이전의 수준과 규모, 범위인 것이다. 현재 노무현 새 정부가 행정수도 건설을 통해 대통령 집무실을 포함한 중앙부처 대다수와 국회까지 다 함께 이전할 것을 주장한다면, 다른 한편에서 제기되고 있는 반대론이나 신중론에서는 핵심 정치 행정 기능, 즉 수도 기능은 여전히 서울에 남겨두어야 하며, 따라서 그 이전의 대상과 수준이 대통령과 국회를 제외한 일부 중앙부처의 이전 정도로만 그쳐야 한다는 것이 주요한 차이점이다.

지금 진행되고 있는 신행정수도 계획과 관련된 주요 쟁점들은 크게 두 가지 차원으로 나눌 수 있다. 그 첫 번째 차원은 신행정수도의 건설 자체에 대한 찬반 논쟁을 불러일으키고 있는 쟁점들이다. 두 번째 차원은 일단 신행정수도를 건설한다고 전제한 후, 그것의 입지, 규모, 도시 형태, 비용 조달 방식 등, 어떻게 하면 가장 효과적으로 행정수도를 건설할 것인가에 대한 것, 그리고 행정수도 기능이 빠져나간 수도권 지역을 어떻게 기능 재편하고 새로운 방식으로 관리해 나갈 것인가에 대한 것, 나아가 이를 계기로 국토 전체의 미래상을 어떻게 새롭게 구축할 것인가 등에 대한 쟁점들이다.

아직까지는 첫 번째 차원의 행정수도 건설 찬반 자체에 대한 쟁점들이 완전히 해결되지 않았기 때문에, 두 번째 차원의 쟁점들은 아직까지는 다소 시기상조인 느낌이 든다. 지금 주로 진행되고 있는 찬반 쟁점들도 주로 첫 번째 차원의 쟁점, 즉 신행정수도 건설 자체에 대한 찬반 주장에서 나타나고 있다.

현재까지 여러 논자들에 의해 여러 측면에서 제기된 충청권 신행정수도 건설에 반대하는 논리들을

몇 가지 유형 별로 대별하면 다음과 같다.

첫째, 건설과 이전에 소요되는 비용이 지나치게 과다하다.

둘째, 서울집중해소에 대한 효과가 별로 없다.

셋째, 지역균형발전에 대한 효과가 별로 없다.

넷째, 통일을 고려하면 충청권 행정수도는 부적합하다.

다섯째, 기타 반대 논리로서, 충청권의 용수 부족론, 이전 대상 공무원의 반대론, 충청권 입지 예정 후보지들의 풍수지리적 부적합, 수도 남행에 따른 국토 통일 의지 약화론 및 수도권 방어 의지 약화론 등이 있다.

이처럼 현재 행정수도 건설을 둘러싸고 여러가지 부문에 걸쳐 찬반 논쟁이 진행 중에 있지만 이 글에서는 주로 지역균형발전의 효과성을 둘러싼 부분에 초점을 맞추어 살펴보기로 한다.²⁷⁾ 지역균형발전의 효과성을 둘러싼 부분은 바로 위의 두번째와 세번째 반대 논리와 관련이 있는 것인데, 이와 관련된 반대 논리의 요지는 신행정수도가 지역균형발전에 별로 기여하지 못할 것이고, 수도권의 과밀해소에도 별로 도움이 안되는 데, 굳이 비용을 들여서 이를 추진할 필요가 있는가하는 것으로 요약될 수 있다.²⁸⁾ 이제부터 신행정수도 건설의 서울집중 해소 및 지역균형발전에 대한 효과 측면에 대해 논의의 초점을 맞추어 보고자 한다.

2) 서울집중해소에 대한 효과 측면

지난 대선 과정에서 행정수도 반대론의 입장에서 가장 중요하게 제기되었던 수도권 공동화론과 수도권 부동산 가격 폭락으로 인한 경제 위기 발생 우려는 별로 설득력이 없다는 것이 중론이다. 현재 2천만명이 넘는 수도권의 막대한 인구 규모와 매년 20만명이 넘는 수도권 인구 증가 추세에 덧붙여, 행정수도 건설이 아무리 빨리 진행되어도 앞으로 최소 5년 이상은 지나야 가시적인 이전 효과가 나타날 것이라는 점, 행정수도 건설과 아울러 수도권에 대한 지금까지의 각종 규제가 완화될 것이라는 점, 중앙행정기능이 이전해도 서울과 수도권에 지닌 경제적, 문화적, 교육적 매력은 여전히 지속될 것이라는 점 등을 고려한다면, 행정 수도 건설 때문에 수도권 부동산 가격이 폭락할 리는 없다. 오히려 신행정수도는 수도권 집중을 그대로 방치하면 앞으로 더욱 치솟을 가능성이 큰 수도권 부동산 가격 상승에 상당한 제동을 걸어주는 효과에 그칠 것으로 보인다.

오히려 수도권 공동화에 대한 걱정보다는 신행정수도가 수도권의 과밀 방지에 그다지 큰 효과가 없

27) 나머지 쟁점들에 대한 논쟁에 대해서는 강현수, 2003, “지방분권화시대 신행정수도 건설의 기본방향과 과제”, 대한국토도시계획학회 대전충청지회, 『지방분권화시대 지역균형발전을 위한 신행정수도 건설 공개토론회 자료집』 참조.

28) 대표적으로 김형국, 2003, “행정수도건설의 타당성과 시의성”, 대한지리학회, 「신행정수도건설과 지역균형발전에 관한 심포지엄 자료집」 및 정창무, 2003, “지방분권시대에 따른 수도권 정책의 평가 및 향후방안”, 월간 국토 2003년 3월호의 주장 참조

다는 지적이 더 큰 설득력이 있다. 실제로 계획되는 행정수도의 규모 (50만 내지 100만명)와 이전 대상 공공기관의 공무원 수 (아무리 크게 잡아도 5만명 이내) 를 현재 2천만명을 넘어선 수도권 인구와 비교해본다면, 행정수도 이전을 통한 직접적인 수도권 인구 감소효과는 사실 별로 크지 않다고 보아야 할 것이다.

그렇지만 이렇게 분산 효과가 부족하니 행정수도가 필요 없다는 논리를 근거 있게 주장하려면 행정수도 건설보다 더 큰 분산 효과를 가져올 수 있는 대안도 함께 제시하여야 할 것이다. 지금까지 제안되었거나 실현되었던 그 어떤 계획보다도, 수도권 기능 분산 측면에서 가장 강력하고 획기적인 대안인 행정수도 건설조차도 수도권 인구 분산에 별 효과가 없다고 한다면, 이는 바로 현재 우리나라의 수도권 집중 구조가 얼마나 심각한지를 반증하는 것이라고 보아도 무방할 것이다. 특별한 대책이 없을 경우 앞으로 계속 가속화될 수도권 집중 추이를 볼 때, 이 추이를 한꺼번에 크게 역전시키지는 못할 지라도, 더 이상의 집중을 막아주는 효과만으로도 신행정수도는 엄청난 파급 효과를 지니고 있다고 보는 것이 정당할 것 같다.

외국의 예를 보더라도 수도가 그 나라의 인구 제 1위 도시 (수위 도시) 에 위치하는가 아닌가, 즉 행정수도가 경제수도와 분산되어 있는 나라와 그렇지 않은 나라는 도시의 집중도에서 큰 차이가 있다. 예를 들어 수도 기능이 그 나라의 최대 도시에 입지하고 있는 경우는 수도가 타 도시에 비하여 극단적으로 크게 되는 경향이 있다. 특히 프랑스와 영국은 수도(파리와 런던)이 다른 도시에 7~8배에 달하고 있다. 일본의 경우도 동경권이 오오사카(大阪)권 보다 약 3배에 달한다. 스페인과 이탈리아는 그 정도로 집중도가 심하지는 않지만 2위 도시의 규모에 약 2배정도의 규모에 이른다.

그런데 수도가 최대도시이지 않는 국가의 도시규모의 분포를 보면, 이들 국가의 수위도시 집중도는 크지 않음을 알 수 있다. 미국은 수도가 워싱턴이지만, 1위 도시는 뉴욕이고, 뉴욕은 2위도시인 로스앤젤레스와 규모면에서 큰 차이가 나지 않는다. 캐나다의 경우도 수도는 오타와이지만 1위 토론토이며 2위 도시인 몬트리올도 유사한 규모이다.

<표 4> 수도가 최대도시인 국가의 도시규모 분포

	1위	2위	3위	4위	5위
프랑스	파리 851	리옹 117	마르세이유 108	릴 94	보르도 63
영국	런던 676	버밍엄 99	리이즈 71	글래스고우 70	브랏도 보드 47
스페인	마드리드 299	바르셀로나 167	발렌시아 72	세비라 65	말라가 61
이탈리아	로마 283	밀라노 155	나폴리 121	토리노 106	제노바 74
일본	동경 3188	오오사카 1446	나고야 741	교토 320	삿포로 211

<표 5> 수도가 최대도시이지 않은 국가의 도시규모 분포

	1위	2위	3위	4위	5위	수도
미국	뉴욕 1809	로스앤젤레스 1453	시카고 807	샌프란시스코 625	필라델피아 590	워싱턴 392
캐나다	토론토 367	몬트리올 302	벤쿠버 151	오타와 85	에드먼턴 80	오타와 85
호주	시드니 347	멜버른 293	브리즈베인 120	파스 105	애들레이드 100	켄버라 28

* 일본은 1985년, 다른 나라는 1990년 기준(UN, 세계인구연감)

자료; 八田達夫 外, 「東京一極集中の經濟分析」, 日本經濟新聞社, 1994, pp.223-4

3) 지역균형발전에 대한 효과 측면

행정수도 건설에 대한 비판 주장 중에 가장 핵심적인 것은 충청권 행정수도 건설이 행정수도 건설의 가장 핵심적 목표라고 할 수 있는 지역균형발전에 별다른 도움을 주지 못할 것이라는 비판이다. 충청권 행정수도 건설은 수도권 외연적 확산을 가져오거나, 행정수도 입지 지역에 대한 또 다른 일극 집중을 초래할 것이기 때문에, 서울 일극 집중 해소에는 기여할 수 있지만 전국토의 고른 균형발전에는 크게 기여할 수가 없다는 주장은 사실 매우 설득력이 있다. 실제로 충청권에 건설될 행정수도로 인하여 충청권을 제외한 강원, 영남, 호남, 제주 등의 지역은 행정수도 건설에 따른 직접적인 파급효과를 거의 기대하기 어려울 것이다.

따라서 행정수도 건설이라는 한 가지 수단만을 통해서 국토균형발전이라는 목표를 한꺼번에 다 달성할 수는 없다는 점을 행정수도 건설을 추진하는 새 정부가 꼭 반드시 인식하여야 할 것이다. 행정수도 건설이 국토균형발전에 미치는 기여도와 동시에 그 한계에 대해서 분명히 인식하여야 한다는 것이다. 우리나라의 국토 불균형은 수도권과 비수도권, 경부축과 비경부축, 도시와 농촌, 대도시와 중소도시 등 다양한 차원에서 나타난다. 신행정수도가 이 모든 차원의 불균형을 다 해소해 줄 수는 없다. 따라서 행정수도 건설은 서울 일극 집중과 그에 따른 수도권과 비수도권 사이의 국토 불균형의 폐해를 극복할 수 있는 획기적인 정책 수단 중의 하나일 뿐이지, 모든 차원의 국토균형발전을 위한 만병통치약은 아닌 것이다.

행정수도 건설은 그 대상지역인 수도권과 충청권 지역에는 직접적인 효과를 미칠 수 있다. 그렇지만 비수도권, 비충청권 지역의 발전에 기여하는 효과는 직접적인 것이 아니라 간접적인 것이 될 것이다. 이 같은 간접적 지역 발전 효과는 바로 우리나라의 고질적인 서울공화국 현상과 서울 일극 집중구조의 해체를 통해 얻어질 수 있을 것이다. 모든 것을 독점한 서울 일극 집중 구조가 허물어질 때, 다른 지방 대도시들도 나름대로 자신에게 특화된 발전을 해 나갈 가능성이 열릴 수 있을 것이다.

4) 신행정수도의 역할과 한계

충청권 신행정수도 건설은 국토의 불균형 발전을 해소하기 위한 가장 강도 높은 처방이라고 할 수

있다. 신행정수도의 건설을 통해 중앙정부의 정치행정 기능이 서울에서 분리되게 되면서 서울과 수도권에 대한 집중 요인 중 가장 중요한 부문이 제거될 수 있을 것이다. 또한 정치와 경제의 중추가 공간적으로 분리됨으로써, 정경유착이라는 과거의 부정적 요소를 극복하고 정치와 경제의 새로운 관계 정립을 모색할 수 있을 것이다. 무엇보다도 중요한 것은 우리나라의 뿌리깊은 서울지향적 가치관과 정치, 경제, 사회, 교육, 문화, 스포츠 등 모든 분야에서 서울은 당연히 최고라는 서울 일등주의, 지방 패배주의 사고가 타파될 수 있을 것이다.

이러한 이유 때문에 행정수도 건설은 수도권 일극 집중 해소에는 큰 도움이 될 것이지만, 전 국토의 고른 균형발전에 대해서는 그 한계가 분명히 있다. 왜냐하면 현재 우리나라에서 나타나는 공간적 불균형은 사실 서울 및 수도권대 비수도권 사이 외에도, 도시와 농촌 사이의 불균형 발전, 대도시 대 중소도시 사이의 불균형 발전, 혹은 정부축과 비정부축 사이의 불균형발전이라는 측면이 동시에 있기 때문이다. 그런데 충청권 신행정수도 건설은 수도권과 비수도권 사이의 불균형 발전 해소에는 기여할 수 있지만, 나머지 차원의 불균형 발전 문제에 대해서는 별다른 기여를 할 수가 없다. 특히 보다 작은 공간적 규모에서 나타나는 불균형의 문제, 예를 들어 시군구와 같은 기초자치단체 수준에서 나타나는 지역 불균등의 문제에 대해서도 신행정수도 건설은 별다른 효과를 주지 못할 것이다. 따라서 이런 나머지 차원의 불균형 발전 문제의 해소를 위해서는 신행정수도 건설과는 다른 차원의 처방을 필요로 한다.

또한 신행정수도 건설이 지역균형발전에 기여하게 되는 정도는 사실 구체적인 신행정수도의 건설형태, 즉 행정수도가 수용할 중앙행정기능의 규모와 기능, 입지, 행정수도 개발 방식 등 여러 구체적 대안들에 따라 조금씩 달라질 수 있다.

예를 들어 행정수도 건설 및 공공 중추기관 분산 배치 방안에 있어서 이전 대상 기관을 신행정수도에 집중 수용하는 방안과 전국 각지, 혹은 충청권 인접 지역의 일정 권역에 분산수용하는 방안을 가지고 이를 도식적으로 구분하여 본다면 아래와 같은 네 가지 대안이 가능하며, 각 대안의 장단점은 아래와 같이 비교될 수 있다.

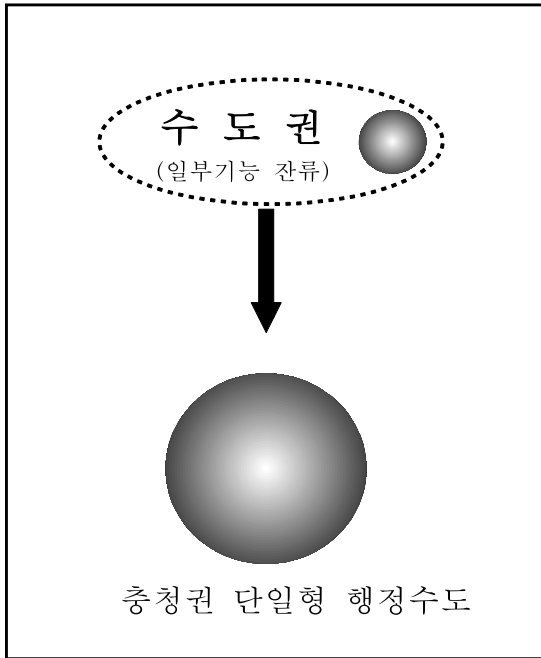
대안 1 : 충청권내 하나의 장소 (신행정수도) 에 이전 기관들을 모두 수용

대안 2 : 충청권내 복수 장소로 구성된 일정 권역에 이전 기관들을 모두 수용

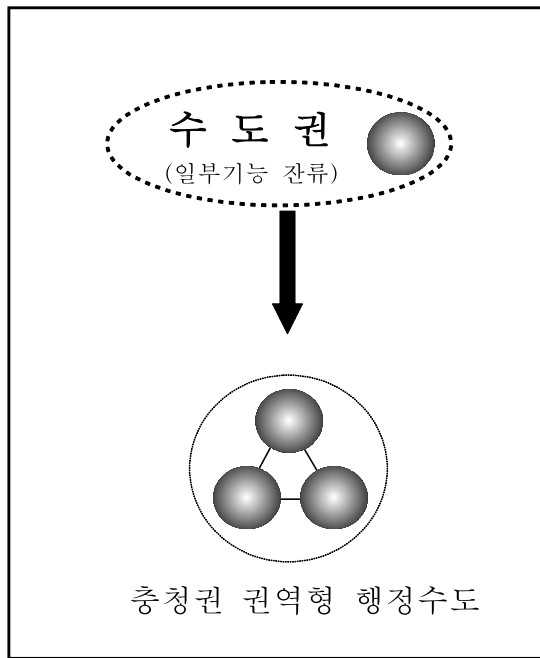
대안 3 : 충청권내 하나의 장소에 이전 기관들을 주로 배치하고 나머지 기관들을 전국적으로 배치

대안 4 : 충청권내 복수 장소로 구성된 일정 권역에 이전 기관들을 주로 배치하고 나머지 기관들을 전국적으로 배치

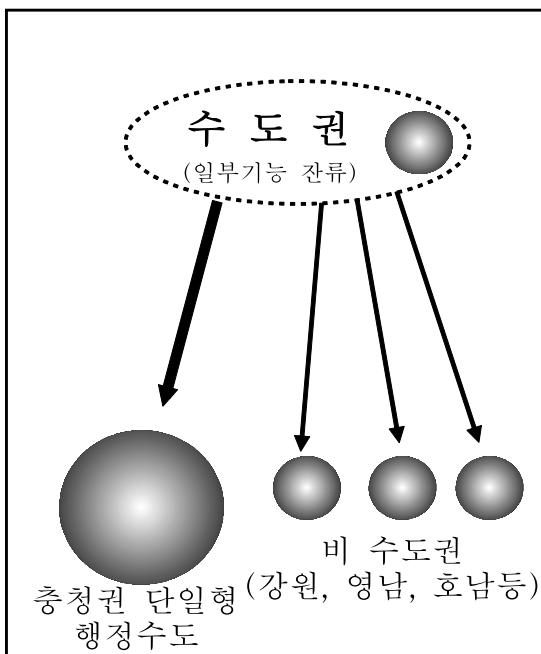
구 분	대 안 별 비 교						
	국토균형 발전효과	충청권내 균형발전 효과	행정업무 효율성	입지유치 경쟁과열	행정수도 건설비용	범국민적 동의	이전대상 부서동의
대안 1	가장 약함	약함	가장 높음	충청권내 경쟁 심함	높음	가장 힘들	가장 쉬움
대안 2	약함	강함	높음	충청권내 경쟁 약화	높음	힘들	쉬움
대안 3	강함	약함	낮음	전국적 경쟁 심함	낮음	상대적 쉬움	어려움
대안 4	가장 강함	강함	가장 낮음	전국적 경쟁 심함	낮음	상대적 쉬움	어려움



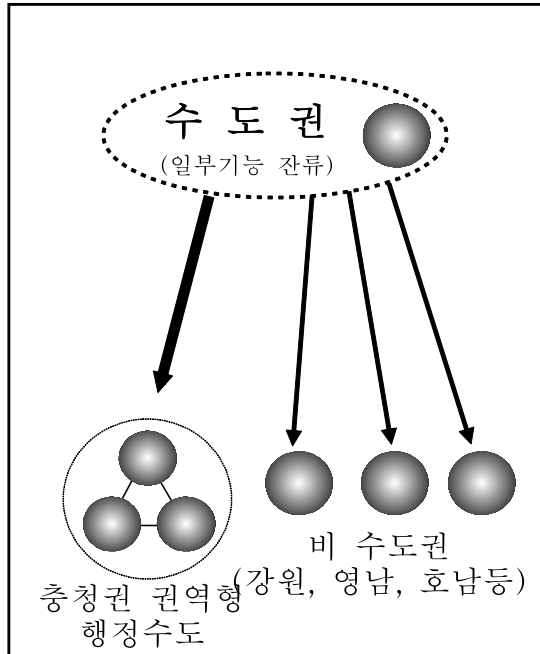
< 대안 1 >



< 대안 2 >



< 대안 3 >



< 대안 4 >

5. 신행정수도의 성공을 위한 제언

대선 승리의 결과로 탄생한 새 정부는 대선 과정에서 공약했던 행정수도 건설을 적극 추진해야 할 의무와 정당성을 동시에 부여받았다. 지금 이 순간 새 정부의 행정수도 추진 의지를 의심하는 사람은 별로 없지만, 행정수도의 궁극적 실현 가능성에 대해서는 여전히 반신반의하는 사람들이 많다. 이는 대선 승리에도 불구하고 행정수도 건설에 대한 완전한 국민적 공감대가 형성되었다고 보기는 어렵기 때문이다. 앞으로 우리 경제 상황이 어려워지거나 안보 위기가 고조될 경우, 또 행정수도 추진 과정에서 여러 부작용이 속출될 경우, 잠복되어 있던 행정수도 반대의 목소리가 다시금 표면 위로 분출될 가능성이 높다. 한편 충청권을 중심으로 행정수도의 조속 추진과 가시적 성과를 요구하는 압력이 드세질 것으로 예상된다. 이러한 찬반 갈등이 계속 된다면, 행정수도 건설 계획은 국가 발전에 기여하는 것이 아니라 오히려 국론 분열, 지역 갈등의 원인으로 작용하게 될 것이다.

가) 범 국민적 공감대 형성이 필요

따라서 노무현 정부 임기 5년보다 훨씬 더 긴 기간이 소요될 행정수도 건설의 성공을 위해 지금부터 새 정부가 해야 할 가장 시급하고도 중요한 과제는 바로 행정수도 건설에 대한 범국민적 공감대를 다시 한번 확실하게 이끌어내는 일이다. 이 국가적 대사를 과거 군사독재 시절처럼 밀실 계획이나 공권력에 의존해 밀어붙일 수는 없다는 점에서, 또 차기 혹은 차차기 정부 때 가서 중단되는 불상사를 미연에 방지하기 위해서, 국민적 동의라는 절차는 반드시 필요하다. 이 과정을 생략한 채 행정관료의 힘과 기술만으로 대충 분당이나 일산 신도시 만들던 것처럼 행정수도를 추진한다면 당장은 손쉬울지 몰라도, 향후 끊임없이 정당성 시비에 부딪히다가 결국 중도 좌초될 가능성이 크다.²⁹⁾

결국 행정수도 성공의 가장 중요한 열쇠는 특정 지역을 초월한, 그리고 단기간이 아닌 상당한 기간에 걸쳐 지속적으로 범국민적인 동의를 확보할 수 있느냐의 여부에 달려있다고 하겠다. 그리고 이는 다시 노무현 정부가 앞으로 어떻게 행정수도 건설 반대론을 압도할 수 있는 행정수도 건설의 당위론과, 투입 비용을 능가하는 국가적 편익 발생에 대해 분명한 근거를 가지고 국민들을 설득할 수 있는가에 달려있다고 하겠다. 신행정수도 건설의 당위성을 국민들에게 설득하기 위해서는 특히 신행정수도가 국토의 균형발전에 기여하여 모든 지역의 국민들에게 고루 다 혜택을 줄 수 있음을 보여주어야 한다. 그리고 이를 위해서는 특히 다음 사항에 대한 세심한 고려와 준비가 필요한 것 같다.

29) 국민적 합의의 구체적 방식으로는 국회에서의 여야 합의에 의한 특별법 제정, 혹은 국민투표 방식 등이 있을 수 있다. 이 중 국민투표 방식은 국민에게 직접 찬반 의사를 묻기 때문에, 가장 민주적이며 누구도 부정할 수 없는 국민적 합의 방식이라고 할 수 있다. 만약 국민투표를 거쳐 행정수도 건설이 최종 결정될 경우 차후의 상황 변수에 흔들리지 않고 행정수도 건설을 완수할 추진력을 얻을 수 있을 것이다. 그렇지만 행정수도 건설 여부를 국민투표로 회부하는 사안 자체가 여당 혹은 야당에 의해서 정략적으로 활용되거나 이 과정에서 찬반 대립이 극대화될 경우 지역간 갈등 심화 및 국론 분열이라는 과도한 부작용이 초래될 수도 있을 것이다. 또한 찬반 진영이 숫적으로 비슷한 상황에서는 국민투표 통과와 부결의 경우 모두 상당한 국가적 후유증이 우려될 수도 있다. 국회에서의 여야 합의에 의한 특별법 제정 방식은 국민투표 방식보다 우려되는 부작용이나 후유증이 적을 수도 있지만, 국민의 직접 참여가 아닌 간접 참여 방식이기 때문에 국민들의 관심을 불러일으킬 수는 없고 차후 정당성 시비가 계속 불거질 우려는 있다.

나) 다른 국정과제들과의 연관성

행정수도 건설은 그 자체가 분리되어 독립적으로 추진되는 사안이 아니라, 21세기 동북아 비즈니스 중심국가 건설, 국토균형발전, 지방분권 및 중앙정부 기능축소, 정부와 기업의 정경유착 근절, 지역감정 해소, 사회적 차별 철폐, 주택가격 안정, 남북관계 개선과 통일 준비 등 새 정부가 추구하려는 주요 국정 과제들과도 긴밀하고도 유기적인 관련을 가지고 체계적으로 추진되어야 할 것이다. 나아가 행정수도 건설을 우리나라의 새로운 발전의 중요한 촉매제 혹은 계기로 삼을 수 있을 것이다.

특히 무엇보다도 행정수도 건설은 지방분권 및 국토균형발전을 위한 선도적인 정책 수단 중 하나로 그 역할을 수행하여야 할 것이다. 행정수도 건설은 그 자체가 매우 중요한 국가적 과제지만, 지방분권 및 국토균형발전이라는 국정 과제와 병렬적인 지위를 가지는 것은 아니다. 오히려 이들 주요 국정 과제들에 대한 세부적인 추진 목표와 프로그램이 먼저 선행적으로 제시되어 행정수도 건설을 위한 방향성을 잡아주어야 한다. 왜냐하면 새 정부가 추구하는 지방분권의 수준과 정도가 어느 정도이냐에 따라, 중앙정부의 지위와 위상, 공무원 수 등이 달라지며, 그에 따라 건설되어야 할 행정수도의 규모와 기능도 달라지기 때문이다. 마찬가지로 새 정부가 추구하는 국토균형발전의 구체적, 세부적 목표 여하에 따라, 행정수도의 입지와 형태가 좌우될 것이다. 일 예로 경부축에 대한 집중을 막는다는 국토균형발전의 목표가 정해진다면, 신행정수도의 입지는 경부축에서 벗어난 지점에 위치하여야 할 것이다.

다시 말해 행정수도 건설은 다방면에 걸쳐서 여러가지 중요한 파급효과를 낼 것이지만, 그럼에도 불구하고 그 자체가 목적인 것은 아니며, 이보다 상위에 있는 국정 목표들의 효과적 달성을 위한 선도적 집행 수단의 하나로 자리잡아야 할 것이다. 그리고 이들 주요 국정 과제와 행정수도 건설을 관통하는 국정 운영 전반의 일관성과 체계성이 확보되어야 한다.

다) 다른 국토균형발전 수단들과의 연계성

행정수도 건설이 그 입지 예상지인 충청권 지역 이외 지역의 발전을 바로 직접적으로 보장하지 못한다면 행정수도 건설 이외의 다른 차원의 국토균형발전 수단들이 함께 병행 추진되어야 할 것이다. 사실 새 정부가 행정수도 건설을 통해 추구하는 궁극적 목표가 단지 충청권에 또 하나의 성장극을 만드는 데 있는 것이 아니고, 전 국토를 고루 발전시키는 데 있는 것이라고 한다면, 행정수도 건설 이외의 다른 여러 가지 균형발전을 위한 정책 수단에도 행정수도 건설과 버금가는 정책적 관심과 투자가 필요할 것이다. 계속 강조하지만 행정수도 건설이 서울 일극 집중과 국토불균형의 폐해를 극복할 수 있는 획기적인 정책 수단이긴 하지만, 행정수도를 건설한다고 해서 국토균형발전이 저절로 이루어지는 것은 아니다. 따라서 21세기 동북아 중심국가 건설을 위한 국토 공간의 새로운 재편과 국토의 균형발전이라는 큰 구상 속에서 충청권 행정수도 건설은 수도권, 강원권, 영남권, 호남권 등 각 지역별 발전 프로그램들과 함께 유기적으로 연계되어야 할 것이다.

6. 글을 맺으며

충청권 신행정수도 건설은 우리나라의 고질적인 수도권 및 서울 일극 집중 문제 해결을 위해 가장

중요한 핵심 고리인 중앙정부 권력의 서울 집중 문제를 단번에 해결할 수 있는 그야말로 획기적인 정책 수단이다. 그렇지만 그것만 가지고 수도권 집중 문제가 한꺼번에 다 해결되고 국토균형발전이 저절로 이루어지는 것은 아니다.

신행정수도 건설은 국토균형발전을 위해 필요한 여러 다양한 조치들 중에서 매우 비중이 큰 선도적인 정책이라고 할 수 있지만, 그것만 가지고서는 부족하다. 일부 문제 지역에 대한 과감한 국가적 투자, 지방 소재 중소기업 육성, 지방 대학의 육성, 지역별 전략 산업 육성, 낙후된 농어촌에 대한 특별 지원, 그리고 각 지역별로 특성 있는 발전 전략 수립 등 매우 다양한 차원의 지역 발전 정책이 유기적으로 연계되면서 병행될 때 국토 균형발전이라는 큰 목표를 달성할 수 있다. 다시 말해 행정수도 이전이 국토균형발전을 위한 유일무이한 처방 혹은 만병통치약은 절대 아니며, 그 외에도 여러 가지 다양한 지역 발전 처방이 종합적으로 제공되어야 할 것이다.

이러한 점에서 특히 요구되는 것은 노무현 대통령이 이끄는 새 정부 전체가 공유하는 국토균형발전에 대한 철학과 방법론 및 구체적 목표, 그리고 이러한 목표를 달성하기 위한 각 부처간의 유기적 협조 체계 구축이다. 그동안 역대 정부에 걸쳐서 오랜 기간동안 지역균형정책을 추진해 왔음에도 불구하고 그 효과가 별로 없었던 가장 큰 이유 중의 하나도 중앙정부 각 부처들의 정책이 서로 제각각 운영되어 왔기 때문이다. 예를 들어 건설교통부의 국토정책 부서에서는 국토의 균형발전을 위한 명시적인 공간 정책을 펴왔지만, 이것이 다른 부처의 정책들과 제대로 연계되지 못했다. 즉 산업자원부나 정보통신부, 과학기술부 등의 산업 정책이나 연구개발 정책, 혹은 교육부의 교육 정책, 문화부의 문화 정책 등은 일부러 의도하지는 않았다 하더라도 결과적으로 지역 불균형을 심화시키는 쪽으로 작동하는 경우가 많았다. 쉬운 예로 정부의 벤처기업 육성 정책이 추진되면서, 벤처기업이 몰리는 수도권의 집중이 심화되는 결과가 초래되었다.³⁰⁾ 더욱 나빴던 것은 명시적인 지역균형발전 정책들조차도 각 관련 부처들마다 제각각 각개약진식으로 추진하는 바람에 그 효과가 반감되었던 것이 현실이었다.

노무현 새 정부는 이러한 폐쇄적 부처 운용의 폐해를 방지하기 위해서, 또 국토균형발전이라는 중요한 국정 과제를 대통령이 직접 챙기기 위해서, 임기 중에 국토균형발전을 특별히 담당하는 <국가균형발전위원회>를 청와대 직속 기구로 설치하였다. 그런데 이 국토균형발전위원회가 또 다른 대통령 직속 기구들인 <동북아 중심국가 건설 위원회>, <정부혁신 지방분권 위원회>, 행정수도건설을 담당하는 <신행정수도건설 추진위원회> 등과 새 정부의 국정 철학 및 가치관, 그리고 집행 수단을 공유하면서 긴밀한 업무 협조와 유기적인 분업 관계를 형성하지 못한다면, 그 시대적 과업을 제대로 그리고 효율적으로 수행하기가 어려워질 것이다. 특히 우려되는 점은 노 대통령이 관심을 가지고 추진하는 동북아 중심 국가 건설이라는 국정 과제는 국가경쟁력 확보를 최우선 가치로 하는 것이기 때문에 자칫 국토균형발전이라는 국정 과제가 지향하는 가치와 목표와는 상충하는 점이 많다는 것이다. 이처럼 혹시 새 정부의 국정 과제들 사이에, 혹은 대통령 직속 기구들 사이에 추구하는 가치관과 업무의 상충이 일어난다면 이는 새 정부의 국정 성공에 큰 장애로 작용할 것이다. 새 정부의 일관된 국토균형발전 의지 및 체계적이고도 효과적인 업무 추진 능력을 기대해 본다.

30) 우리가 우리나라의 지역 불균형 문제, 수도권 발전-비수도권 쇠퇴라는 눈에 보이는 이 공간적 현상의 원인을 따져들어 가보면, 그 속에는 여러 다양한 원인들이 함께 복합적으로 엉켜 있다는 것을 쉽게 알 수 있다. 그런데 그 원인들 중 상당수는 비공간적인 내용들이다. 예를 들어 산업 구조상의 원인, 즉 첨단형, 지식기반형 산업과 연구개발형 산업)과 기존 중후장대형 산업간의 불균형 발전, 혹은 생산자서비스 산업의 성장과 제조업의 쇠퇴라는 흐름이 수도권 발전과 비수도권 쇠퇴라는 공간적 현상으로 나타나는 것이다. 공간적 차원의 해결책이나 정책도 중요하지만, 비공간적 차원인 경제, 사회적 차원의 해결책이나 정책도 매우 중요하다.

<참고 문헌>

- 강현수 1989, 기업조직변화와 노동의 공간적 분업, 서울대학교 환경대학원 학위논문
- 강현수 박 경, 2002, “수도권 경제력 집중의 실태와 개선방안” 경상대학교 사회과학연구원 엮음, 『수도권과 비수도권 간의 지역격차』 한울
- 강현수, 2001, “지역균형발전법 제정을 위한 지방의 대응”, 한국공간환경학회, 한국도시연구소 공동 주최, 수도권 집중방지 및 지역균형발전을 위한 심포지움 자료집, 2001. 12. 18.
- 강현수, 2003, “지방분권화시대 신행정수도 건설의 기본방향과 과제”, 대한국토도시계획학회 대전총칭지회, 『지방분권화시대 지역균형발전을 위한 신행정수도 건설 공개토론회 자료집』
- 경상대학교 사회과학연구원 엮음, 2002, 『수도권과 비수도권간의 지역격차』 한울
- 경실련 도시개혁센터, 지역경실련협의회, 2001, 『수도권 집중억제와 국토균형발전 정책진단 토론회 자료집』
- 국토개발연구원, 1997, 『지역균형발전정책의 평가와 발전방향』
- 권태준, 1989, “한국도시정책의 공공성 공평성 비판”, 『사회비평』 1989년 여름호
- 김영정, 1994, “한국사회의 자원동원과 자원배분구조”, 『국제화시대의 한국사회와 지방화』 나남
- 김용웅, 차미숙, 1998, 『지역개발정책의 이론과 실제』, 국토연구원
- 김형국, 2003, “행정수도건설의 타당성과 시의성”, 대한지리학회, 「신행정수도건설과 지역균형발전에 관한 심포지움 자료집」
- 노무현 대통령 당선자 홈페이지 <http://www.knowhow.or.kr>
- 대통령자문정책기획위원회 1999, 『국토균형발전을 위한 수도권 분산 정책』
- 대한민국 정부, 2000, 『제 4차 국토종합계획 (2000-2020)』
- 박 경, 2001, 「지역균형발전과 지방분권의 과제」, 『지방분권화와 주민자치』, 민주공원 부설 민주주의사회연구소 제 2회 학술심포지움, 2001. 10.
- 박양호, 2003, “국토의 '위대한 균형'을 위한 정책과제”, 국토연구원 간 월간 「국토」 2003년도 1월호
- 박양호, 김창현. 2003. 국토균형발전을 위한 중추기능의 공간적 재편방안. 국토연구원
- 변창흠 2003, 정치적 결단이 필요하다. 한겨레신문 2003년 4월 17일
- 성경룡, 1994, “지방의 도전 : 탈중심화 지역발전 모델의 탐색”, 『국제화시대의 한국사회와 지방화』 나남
- 성경룡. 2002. “분권·분산시대를 열기 위한 국가개혁과제”. 새천년 민주당. 「행정수도 이전 토론회」 주제발표자료
- 안성호, 2003 “신행정수도건설의 논거와 과제”, 대한지리학회 「신행정수도건설과 지역균형발전에 관한 심포지움 자료집」
- 정창무, 2003, “지방분권시대에 따른 수도권 정책의 평가 및 향후방안”, 월간 국토 2003년 3월호
- 지역균형발전기획단 1990, 『지방화시대의 지역균형발전을 위한 시책방안』
- 청와대 홈페이지 <http://www.president.go.kr>
- 초의수, 2000, 수도권 집중화에 따른 지역격차 문제와 해소방안, 『분권과 혁신(webzine.tiss.re.kr)』, 대구사회연구소.
- 한국공간환경연구회 엮음, 1994, 『지역불균형 연구』
- 한국공간환경학회 2001, 『국토균형발전과 수도권 관리방안』, 한국공간환경학회, 푸른 경기 21 공동학술심포지움 자료집.
- OECD, 2001, 『한국지역정책보고서』

지역균형발전과 민주적 지방자치를 위한
지방분권운동 대전본부

창립총회

☐ 사 회 : 조연상 / 지방분권운동대전본부 상임공동대표, 목원대 교수

☐ 개회인사

☐ 경과보고

- ☐ 안건심의 : 1. 규약 개정 심의의 건
2. 조직재정비 및 주요임원 인선의 건
3. 주요사업계획 및 예산안 심의의 건

☐ 광 고

☐ 폐 회

※ 다함께 식사장소로 이동

■ 개회 인사말

지방분권운동은 지역과 나라를 살리는 애향 애국운동입니다.

오늘 '지역균형발전과 민주적 지방자치를 위한 지방분권운동 대전본부'가 창립총회를 갖게된 것을 대전시민 여러분과 함께 진심으로 기쁘게 생각합니다. 지방분권운동은 지역을 살리고 전국을 골고루 잘사는 나라로 만드는 운동으로서 우리는 지방분권과 분산, 지역혁신을 위해 앞으로도 계속해서 노력할 것입니다.

첫째, 지방분권운동은 지역균형발전을 위한 운동입니다.

지역간 발전의 격차는 망국적 지역감정과 수도권 과밀화의 근본 원인이 되고 있습니다. 인재와 기업과 각종 자원이 농촌에서 도시로, 중소도시에서 대도시로 흡수되어, 한편에서는 확대재생산이, 다른 한편에서는 축소재생산이 되풀이되고 있습니다. 그동안 낙후지역 주민들은 중앙정부가 적극적으로 강력한 격차 해소정책을 실시해주기를 바라왔지만, 한국의 정치현실이 이를 가로막아 왔습니다. 따라서 이제는 지방분권과 분산, 지역혁신 운동에 의해 지역간 불균형발전을 치유해야 합니다. 지방분권운동 대전본부는 보다 많은 재원을 낙후된 지방으로 이양해줄 것을 요구합니다.

둘째, 지방분권운동은 지방자치단체의 자율권 확보 운동입니다.

경제·사회정책을 비롯한 각종 정책의 입안과 예산이 중앙정부에 의해 결정되고, 집행과정만을 지방정부에 위임하는 현행 방식은 '지방자치' 자체를 어렵게 만들고 있습니다. 중앙정부 의존재원에 상당부분 의존해야 하는 지방자치단체는 물론이고, 지방소재 기업과 언론, 교육기관 등도 중앙의 정책에 따라 좌지우지 휘둘러 왔습니다. 지방분권운동은 자치단체가 자율성을 확보하여 구성원들에게 활력을 불어 넣을 수 있도록, 보다 많은 권력을 지방자치단체에 이양할 것을 주장합니다.

셋째, 지방분권운동은 주민참여 운동입니다.

민주주의의 건강상태는 지방정부와 중앙정부의 의사결정에 주민과 국민의 참여가 어느 정도로 이루어지고 있는가에 달려 있습니다. 중앙정부와 지방정부의 일방적 의사결정은 누구를 위한 정부인가를 의심할 정도로 주민의 의사와 다른 결정을 내리는 일이 많습니다. 지방분권운동은 계획단계에서부터 집행과 사후처리에 이르는 모든 단계의 의사결정 과정에 주민들의 공식적 참여를 보장받기 위한 운동입니다.

모쪼록 앞으로도 주민 여러분과 각급 기관들의 적극적인 동참과 협력, 전폭적인 지원을 부탁드립니다.

2003년 4월 24일

상임공동대표 김주일·안성호·조연상

■ 경과보고

1. 지방분권운동 전국/지역본부 추진경과

- 2000.10. 5 지방분권과 자치를 위한 전국시민행동 출범
- 2001. 3.22 지방자치헌장 선포
- 2001. 9. 3 지방분권 실현을 위한 전국 지역지식인 선언 : 총 2,757명 선언
- 2001.11.24~25 지방분권 지식인선언 지역추진위원회 전국워크숍 : 지방분권운동 창립준비위 구성
- 2002. 1.14 지방분권의제 워크숍 : 지방분권 10대 의제 선정, 전국조직 창립 논의
- 2002. 2. 1 지방분권운동 전국조직 준비소위원회 제1차 회의 : 지식인선언 그룹과 NGO 연대
- 2002. 4.13 지방분권운동 대구경북본부 창립
- 2002. 6. 7 지방분권운동 포항본부 창립
- 2002. 8. 6 지방분권운동 전국조직 준비소위원회 제2차 회의 : 대선시기 지방분권운동 논의
- 2002. 9.15 지방분권운동 안동본부 창립
- 2002. 9.17~18 지방분권운동 전국조직 준비소위원회 제3차 회의 및 춘천선언 : 전국조직 결성 합의
- 2002.10.12 지방분권운동 전국조직 준비위원회 제1차 회의 : 명칭 및 조직구성
- 2002.10.13 지방분권의제 및 지방분권특별법 법안 마련, 전국조직 준비위원회 제2차 회의
- 2002.10.30 지방분권운동 부산본부 창립
- 2002.11. 5 지방분권운동 광주전남본부 창립
- 2002.11. 5 지방분권운동 대전충남연대 창립
- 2002.11. 6 지방분권운동 강원본부 창립
- 2002.11. 7 지역균형발전과 민주적 지방자치를 위한 지방분권국민운동 전국본부 창립
- 2002.11.18 지방분권운동 충북본부 창립
- 2002.11.22 지방분권운동 전북본부 창립
- 2002.12. 6 한나라당 이회창 후보 지방분권 대국민협약식 체결(대전 아드리아호텔)
- 2002.12. 8 민주당 노무현 후보 지방분권 대국민협약식 체결(대구 그랜드호텔)
- 2002.12.11 민주노동당 권영길 후보 지방분권대국민협약식 체결(제주도의회 프레스룸)
- 2003. 1.21 지방분권국민운동, 대통령직 인수위원회와의 정책협의회 개최
- 2003. 2.14 지방분권운동 경남본부 창립
- 2003. 3. 7 지방분권운동 울산본부 창립
- 2003. 3.21 지방분권운동 충남본부 창립(대전충남연대 분리)
- 2003. 3.25 지방분권국민운동 전국 공동대표자회의(전주)
- 2003. 4.11~12 지방분권국민운동 제4차 전국 운영협의회 및 제3차 정책협의워크숍(춘천)

2. 지방분권운동 대전본부 추진경과

2001. 9. 3	지방분권 실현을 위한 전국 지역지식인 선언 : 충청지역 163인 선언
2001.10	대전충남 지식인 분권선언 이후 자치현장 선언 등 산발적으로 지방분권운동 전개
2002. 9.24	지방분권운동 대전지역 조직 결성 간담회 : 지방분권운동 제안 및 조직구성 논의
2002.10. 4	지방분권대전충남연대 준비소위원회 제1차 회의 : 조직구성의 범위를 충남까지 확대
2002.10.11	지방분권대전충남연대 준비소위원회 제2차 회의 : 분권의제 논의, 임원 교섭
2002.10.18	지방분권대전충남연대 준비소위원회 제3차 회의 : 규약 및 조직구성, 명칭 확정
2002.10.25	지방분권운동대전충남연대 결성회의 : 대선시기-새정부 출범까지 한시적기구로 운영
2002.10.30	지방분권운동대전충남연대 확대의장단 회의
2002.11. 5	지역균형발전을위한 지방분권운동대전충남연대 창립식 및 창립기념 토론회 개최
2002.11.11	충남 심대평 도지사 및 각계 대표 지방분권 촉구 기자회견
2002.11.16	지방분권운동대전충남연대 제1차 운영위원회 개최
2002.12. 4~	지방분권 촉구 현수막 달기운동 개시
2002.12. 5	지방분권을 촉구하는 대전충남지역 기업인 57인 선언
2002.12. 6	지방분권을 촉구하는 대전충남지역 시민운동가 100인 선언
2002.12. 6	한나라당 이회창 후보 지방분권 대국민협약식 체결(대전 아드리아호텔)
2002.12. 8	민주당 노무현 후보 대국민협약식 체결(대구 그랜드호텔)
2002.12.11	민주노동당 권영길 후보 지방분권대국민협약식 체결(제주도의회 프레스룸)
2002.12.10	대전시 공무원직장협의회 지방분권운동 지지 선언
2002.12.10	지방분권운동대전충남연대 운영위원장단 조찬회의
2002.12.11	민주노동당 권영길 후보 대국민협약식 체결(09:20, 제주도의회 프레스룸)
2002.12.11	2002대전 지방분권 정책토론회 개최 및 CMB중계방송
2002.12.11	지방분권과 정책선거를 촉구하는 여성계 175인 선언
2002.12.13	지방분권 쟁취 및 투표참여 호소를 위한 전국 동시캠페인 전개
2002.12.16	행정수도이전을 둘러싼 공방에 지방분권국민운동 입장 발표
2002.12.19	지방분권운동대전충남연대 대통령 당선자에게 바란다 논평 발표
2002.12.23	대전충남기자협회 지방분권 선언문 발표, 지방언론 활성화를 위한 토론회 개최
2002.12.30	지방분권운동대전충남연대 제2차 운영위원회 및 송년회
12.31~2003.2	충남지역신문협회 지방분권 2003년 지방분권 집중기획시리즈 연재
2003. 1. 8	지방분권운동 충청권 연대(대전,충남,충북) 연석회의 개최
2003. 1. 8~9	지방분권국민운동 제2차 전국 운영협의회 및 2003년도 워크숍 대전지역 개최
2003. 1. 9	한국지역사회학회 지방분권특별위원회 개최
2003. 1.13~	대전매일 지방분권운동 집중기획시리즈 연재

지방에 결정권을! 지방에 세원을! 지방에 인재를!

- 2003. 1.15 지역균형발전을 위한 효율적인 정책추진 방안 세미나 후원
- 2003. 1.17 **행정수도이전을 둘러싼 대전·충남·충북 지방분권연대 공동입장 발표**
- 2003. 1.17 지역MBC 전국 동시중계 '지방이 살아야 나라가 산다' 지방분권운동 거리캠페인
- 2003. 1.20 대전매일 지방분권 좌담회(심대평, 조연상, 김주일, 박경) 참석
- 2003. 1.21 지방분권국민운동, 대통령직 인수위원회와의 정책협의회 개최
- 2003. 1.21 **행정수도이전 효율적 추진을 위한 내부세미나** 및 대전충남연대 제3차 운영위 개최
- 2003. 1.25 중앙대 대학원총학생회 학술기획콜로키움 '대선이후 사회변화와 전망 -지방분권' 지원
- 2003. 2. 5 노무현 대통령 및 인수위, 지방분권과 지역균형발전을 위한 지역순회 토론회 참석
- 2003. 2. 6 **지방분권운동 충남본부(준) 조직분리 예비모임**
- 2003. 2. 7 지방이양추진위원회, 지역순회 간담회 참석
- 2003. 2. 7~8 지방분권국민운동, 2003년 정책협의 전국 워크샵(청주관광호텔)
- 2003. 2.12 지방분권운동 충남본부 준비소위원회 제1차 회의
- 2003. 2.14 국세의 지방세 이양 관련, 한나라당과 진원철 부총리 발언에 대한 입장 성명발표
- 2003. 2.27 지방분권운동 충남본부 준비소위원회 제2차 회의
- 2003. 3. 7 김진표 부총리 국세의 지방세 이양 불가 발언에 대한 입장 성명발표
- 2003. 3.12 **지방분권운동대전충남연대 확대 운영위원회** : 대전과 충남 조직분리 승인
- 2003. 3.14 지방분권운동 충남본부(준) 확대운영위원회 겸 결성회의 개최
- 2003. 3.17 **지방분권운동 대전본부 조직정비 준비소위원회 제1차 회의**
-조직명칭 및 임원인선안 논의, 행정수도 연구회 결성 논의, 행법련 연대여부 논의
- 2003. 3.21 **지방분권운동 충남본부 창립대회(아산)**
- 2003. 3.21 **지방분권운동 대전, 충남, 충북본부 연석회의** : 충청권협의회 상설화 논의
- 2003. 3.27 **지방분권운동 대전본부 조직정비 준비소위원회 제2차 회의**
-충청권협의회 결성 논의, 대전본부 창립 기념세미나 개최 논의, 임원인선 논의
- 2003. 4. 4 **지방분권국민운동 충청권협의회 결성 기자회견**
-행정수도이전과 지방분권의 연계적 운동 촉구, 중앙정부 분권정책 혼선 중단촉구
- 2003. 4.10 **지방분권운동 대전본부 대표자회의 및 제5차 운영위원회**
-대전본부 조직정비 및 주요임원 인선, 규약개정, 주요사업계획 등 논의
- 2003. 4.21 **지방분권운동 대전본부 조직정비 준비소위원회 제3차 회의**
-조직정비 및 임원인선안 최종점검, 창립대회 최종점검, 정부혁신위원회 위원 추천
- 2003. 4.24 **지방분권운동 대전본부 창립대회 및 국가균형발전 세미나 공동개최**

■ 인권심의

1. 규약 개정 심의의 건

■ 주문사항

제안자 : 조직정비 준비소위원회

아래와 같이 규약 개정(안)을 제출하오니 심의, 의결하여 주십시오!

2002년 10월 25일 결성회의 제정

2003년 4월 24일 창립총회 개정

제1조 【명칭】 본 회의 명칭은 ‘지역균형발전을 위한 지방분권운동대전충남연대’라 칭하고 ‘대전충남분권연대’라 약칭한다.

제1조 【명칭】 본 회의 명칭은 ‘지역균형발전과 민주적지방자치를 위한 지방분권운동대전본부’라 칭하고 ‘지방분권운동대전본부’라 약칭한다.

제2조 【목적】 본회는 지방분권을 통해 정치·경제·교육·문화 등 사회 각 분야에서 발생하는 중앙 집권과 수도권 집중의 폐해를 시정하고, 주민 자치와 지역혁신을 통하여 지역 사회의 민주적 발전과 지역경제의 발전을 도모함으로써 지역주민의 삶의 질을 높임과 동시에 한국사회의 조화로운 발전을 추구하는 것을 목적으로 한다.

제3조 【사업】 본회는 제2조의 목적을 달성하기 위해 다음 각 호의 사업을 수행한다.

1. 지방분권과 지역균형발전을 위한 정책제시, 대시민 교육홍보활동 등 실천운동
2. 지방분권을 실현하기 위한 회원조직 간의 연대와 협력을 증진하는 교류사업
3. 전국적 차원의 지방분권운동 연대조직과 연계하여 지방분권을 실현하기 위한 각종사업
4. 기타 설립 목적을 달성하기 위한 제반 사업

제4조 【소재】 본회의 주된 사무실은 대전광역시 안에 둔다.

제5조 【회원】 1. (자격) 본회의 목적에 찬동하여 적극적으로 활동하고자 하는 단체나 기관은 회원이 될 수 있으며 가입에 대한 제반사항은 운영위원회에서 결정한다.

2. (권리와 의무) 회원 단체는 정해진 회비를 납부하고 각종 회의와 사업에 참여할 평등한 권리와 의무를 갖는다.

제6조 【기관 및 임원】 본회의 원활한 운영을 위하여 아래와 같은 기관과 임원을 설치하고 선임한다.

1. (대표자회의) 대표자회의는 본 회의 최고 의결기구로서 회원단체의 대표자로 구성한다. 대표자회의는 연대조직의 활동방향 및 사업계획 수립과 사업보고 승인, 상임공동대표 선임 등 주요내용을 심

지방에 결정권을! 지방에 세원을! 지방에 인재를!

의 의결한다.

2. (상임공동대표) 각계를 대표하는 약간명의 상임공동대표를 선임한다. 상임공동대표는 본 회를 대표하고 제반 업무를 총괄한다.

2 (공동대표) 기관 단체를 대표하는 약간명의 공동대표를 선임한다. 공동대표는 본회를 대표하고 제반 업무를 총괄한다. 단 공동대표는 대표자회의에서 정한 재정분담금을 납부하여야 하며, 필요에 따라 상임공동대표를 둘 수 있다.

3. (고문, 자문위원, 지도위원) 본 회의 사업추진에 조언을 구할 학식과 덕망을 갖춘 원로 또는 지역 사회의 주요인사로 구성되는 고문단, 자문위원단, 지도위원단을 둔다.

4. (운영위원회) ①운영위원회는 대표자회의의 위임을 받아 단체의 조직과 운영 및 활동에 관한 주요 사항들에 대해 심의, 의결하는 상설기구이다.

②운영위원회는 회원단체가 선임하여 파송하는 실무집행책임자와 각급 위원장, 각 지역과 부문을 대표하는 인사로 구성하며, 대표자회의에서 상임공동운영위원장과 5인 이내의 공동운영위원장을 선출한다.

③운영위원회는 필요에 따라 특별위원회를 둘 수 있다.

5. (정책위원회) 각 분야 전공별 전문가로 구성되는 정책위원회를 두며, 필요할 경우 과제별 위원회를 둘 수 있다.

5 (정책기획위원회) 각 분야 전공별 전문가로 구성된 정책기획위원회를 두며, 필요한 경우 과제별 위원회를 둘 수 있다.

6. (기획위원회) 지방분권운동의 확산과 시민교육 등 각종 사업개발을 위하여 기획위원회를 둔다.

6 (기획위원회) 조항삭제

7. (집행위원회) 집행위원회는 실무집행기구로써 운영위원회에서 결정한 사항을 집행하고 필요에 따라 분과위원회와 대변인을 둘 수 있다. 일상적인 회무에 대하여는 상임공동대표, 공동운영위원장, 집행위원장이 협의, 처리토록 한다.

7 (집행위원회) 집행위원회는 ...(중략) 대변인을 둘 수 있다. 일상적인 회무에 대하여는 상임공동대표, 공동운영위원장, 정책기획위원장, 대외협력위원장, 집행위원장이 협의, 처리토록 한다.

제7조 【재정】 본 회의의 재정은 회원단체의 회비, 후원금, 찬조금, 기타 수익금으로 한다.

제8조 【회계연도】 회계연도는 매년 1월 1일부터 12월 31일까지로 한다.

제9조 【감사】 대표자회의는 약간명의 감사를 선임하고 감사는 사업 및 재정업무를 감사하며 이를 대표자회의에 보고한다.

제10조 【정족수】 본 회의 각종 회의는 재적회원 과반수의 출석 또는 위임으로 성립하며 출석회원 과반수의 찬성으로 의결한다.

【부칙】 제1조(준용) 이 규약에 명시되지 않은 사항은 민주주의의 일반원칙에 따른다.

제2조(시행) 이 규약은 2002년 10월 25일 결성회의에서 통과되는 즉시 효력을 발생한다.

【부칙】 제1조(시행) 이 규약은 총회에서 개정과 동시에 즉시 효력을 발생한다.

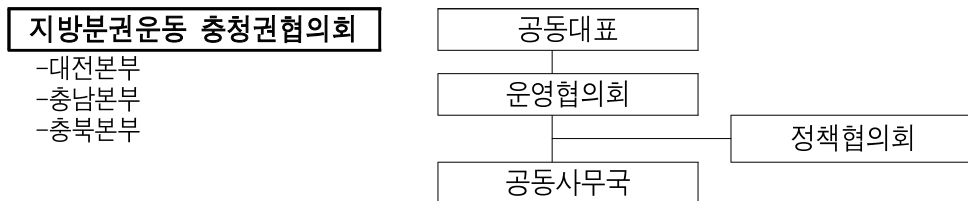
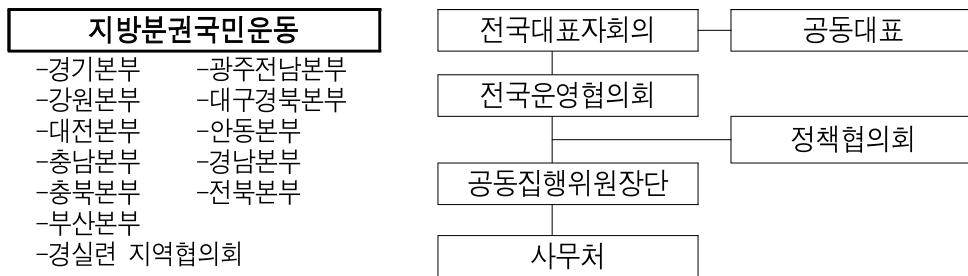
지방에 결정권을! 지방에 세원을! 지방에 인재를!

2. 조직재정비 및 주요임원 인선의 건

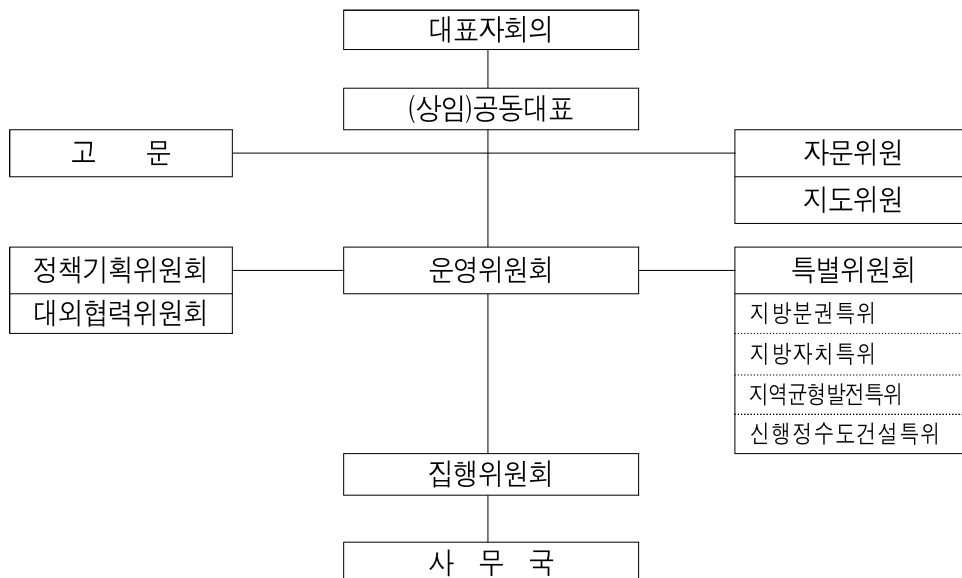
■ 주문사항

제안자 : 조직재정비 준비소위원회

아래와 같이 조직재정비 및 주요임원 인선(안)을 제출하오니 임원을 선출하여 주십시오!



지방분권운동 대전본부



지방에 결정권을! 지방에 세원을! 지방에 인재를!

- **고 문** : 김원웅(국회의원), 박병석(국회의원), 이양희(국회의원), 엄홍철(대전광역시), 이은규(대전시의회의장), 정순훈(배재대학교 총장), 신극범(대전대학교 총장), 신윤표(한남대학교 총장), 이광진(충남대학교 총장), 유근중(목원대학교 총장), 강용식(대전시개발위원회 회장)
- **자문위원** : 김성기(중구청장), 이병령(유성구청장), 임영호(동구청장), 가기산(서구청장), 오희중(대덕구청장), 박수복(대덕구의회의장)
- **지도위원** : 김학원(서구의원), 장현자(서구의원) 윤성환(대덕구의원) 김여탁(대덕구의원) 박명철(대덕구의원), 최충규(대덕구의원), 오재진(민주노동당 대덕구지구당 위원장), 한영동(대전발전연구원장), 박성효(대전광역시 기획관리실장)
- **공동대표** : *안성호(대전대 지역협력연구원장), *조연상(대전시민사회단체연대회의 공동대표, 목원대 교수), *김주일(대전상공회의소 회장), 민병무(우리병원 원장), 구논희(대학학원 이사장), 박재묵(대전환경운동연합 공동의장, 충남대 교수), 조준호(대전일보 사장), 최성호(충청하나은행 대표)
- **공동운영위원장** : *김광식(환경운동연합 공동의장), 표정열(TJB대전방송 사료편찬위원)
- **정책기획위원장** : 강현수(중부대 도시계획학과 교수)
- **대의협력위원장** : 김재근(대전일보 사회부장)
- **집행위원장** : 김제선(대전참여자치시민연대 사무처장)
- **운영위원** :
 금영필(대전시개발위원회 사무국장), 김경희(대전여민회 부회장)/김진연(여민회 사무국장), 김상호(기독교세진회대전지부 사무총장), 김선진(충남대 교수), 김용분(대전충남여성환경포럼 대표), 김재근(대전일보 경제과학부장), 김종남(대전환경운동연합 사무처장), 김종선(바르게살기대전광역시협의회 사무처장), 김학용(중도일보 편집부장), 김학원(서구의원), 류진석(대전충남민중화교수협의회 총무), 문경원(대전발전연구원 수석연구원), 박 경(목원대 교수), 박정현(대전충남녹색연합 사무처장), 박종범(민주노동대전충남본부 사무처장), 박혜경(대전매일 문화부장), 신원식(MBC대전문화방송 노조지부장), 심규상(대전충남오마니우스 편집장), 안영섭(대전서구자활후견기관 관장), 우경연(한국복지재단대전지부장), 우희창(대전충남민주언론운동시민연합 사무국장), 이광진(대전경실련 사무처장), 이기홍(유성민주자치연합 사무국장), 이석봉(대덕밸리-대덕넷 대표), 이숙자(대전주부교실 사무국장), 이영남(대전충남기록문화포럼), 이인세(대전충남생명의 숲 사무국장), 이철호(대전성서화운동본부 사무총장), 임현균(대전대 지역협력연구원 연구원), 장현자(서구의회의원), 주원삼(대전상공회의소 사무국장), 정 춘(충청하나은행 본부장), 최준호(중앙일보 차장), 최진혁(충남대 교수), 한진걸(대전홍사단 사무국장)
- **사무국장** : 박상우(대전참여자치연대 기획국장)

(*표시는 상임공동대표, 상임운영위원장)

지방에 결정권을! 지방에 세원을! 지방에 인재를!

3. 주요사업계획 및 예산(안) 심의의 건

■ 주문사항

제안자 : 조직정비 준비소위원회

아래와 같이 주요사업계획 및 예산(안)을 제출하오니 심의, 의결하여 주십시오

우리는 아래의 기본정신과 주요의제를 기본정신으로 하여 지방분권과 지역균형발전의 실현을 위해 노력한다.

◆ 지방살리기 3대 입법과 지방분권 10대 의제

<지방분권의 2가지 측면>

- 권한이양 : 중앙정부로부터 자치단체로
- 자원분산 : 서울·수도권에서 지방·비수도권으로

<3대 정책방향>

- 지방에 결정권을!
- 지방에 세원을!
- 지방에 인재를!

<지방살리기 3대 입법>

- 지역균형발전특별법을 제정하라! (지방분산)
- 지방분권특별법을 제정하라! (권한이양)
- 지역혁신촉진법을 제정하라! (지역혁신)

<지방분권 10대 의제>

- 기관위임사무의 폐지 및 특별지방행정기관의 지방이양
- 지방소득세, 지방소비세 도입 및 지방교부세 인상
- 중앙행정부서의 지방이전 및 행정수도의 지방이전
- 주민투표, 주민소환 등 주민참여제도 도입
- 지방대학육성특별법 제정 및 인재지역할당제 도입
- 지방정치 자율성 확보를 위한 제도 개선
- 자치경찰제 도입과 교육자치 개선
- 지역금융산업 육성 및 지역발전특별기금 조성
- 지역과학 진흥과 기술혁신 촉진
- 지역언론 육성 및 지역문화·정보활성화

◆ 지방분권운동대전본부 주요사업계획(안)

I. 사업의 기본 방향

- 지방분권운동의 지역적 토대강화
- 지방살리기 주요입법 청원 및 제정운동
- 지방분권운동에 대한 국민적 합의 및 참여여론 조성
- 새정부와의 '지방분권 대국민협약' 이행을 위한 협의시스템 구축
- 지방분권국민운동의 조직 및 정책 역량강화

II. 조직사업

- 지방분권운동의 지역적 토대 구축에 상반기 역량 집중
 - 대전지역사회 각계각층의 폭넓은 참여구조형성(상반기)
 - 정책위원회 강화 및 운동전략기획팀 내지 과제별 특별위원회 구성
 - 대전본부의 운영시스템 정립 및 사무국 역량 강화
- 지방정부, 지방의회 등과의 광범위한 협력네트워크 구성
 - 광역·기초자치단체, 지방의회 등에 지방분권 추진기구 설치 요청
 - 광역별로 지방 살리기 주요입법 제정 공동 행동을 위한 협력 네트워크 구성
 - 협력 네트워크에 기반한 전국공동행동(전국행진, 집회) 추진
- 지방분권운동 충청권협의회의 상시적 협의체 운영
 - 지방분권운동에 대한 공동정책협의 워크숍 및 실행정수도 건설에 대한 공동대응
 - 3개 시도 지역발전연구원과 충청권협의회와의 정책교류 및 공동연구

III. 지방살리기 주요입법 제정 및 청원운동

- 지방살리기 주요입법 공청회 및 초안 확정
- 지방살리기 주요입법 청원 혹은 제정운동 활동 방향 설정
- 주요입법 제정을 위한 대정부, 대정당, 대국회 활동
- 지방살리기 주요입법제정을 위한 전국행진 참여(분권대장정) - 지역 방송사와 공동기획

IV. 지방분권 주요의제 동시추진

- 지방분권 : 지방분권특별법 제정운동, 행정분권·재정분권운동 중심으로
- 지방분산 : 지역균형발전특별법 제정운동, 실행정수도건설(정책워크숍 개최 등 국민적 합의 마련)
- 지역혁신 : 지역혁신촉진법 제정운동, 민주적 지방자치 실현(주민참여제도 도입 등)
- 기타현안 : 수도권규제완화정책 대응(청와대, 건교부 의견서 전달), 정부혁신위 등에 지역인사 참여촉구

지방에 결정권을! 지방에 세원을! 지방에 인재를!

V. 홍보사업

- 인터넷 홍보 :대전본부 홈페이지 제작 및 인터넷 홍보단 구성, 메일진 발행
- 홍보물 제작 : 지방분권운동대전본부 소개책자(팜플렛) 발행
- 이슈 대응 : 전국적 이슈에 대한 성명서, 기자회견 등
- 언론매체와의 프로그램 공동기획 : 지방분권 전국동시캠페인, 기획기사 기고, 주요방송사에 공동토론회 제안
- 교육 및 연수

◆ 지방분권운동대전본부 예산(안)

<수입부>

과목	항목	예산	산출근거
회 비	공동대표단	12,000,000	100,000원*10명*12월
	고문·자문·지도위원	10,000,000	500,000원*20명*1년
	운영회비	2,400,000	120,000원*20단체*1년
후원금		10,000,000	토론회, 연구프로젝트 등
기 타		600,000	
합계		35,000,000	

<지출부>

과목	항목	예산	산출근거
운영비 12,500,000	고정급여	10,800,000	900,000원*12월
	복리후생	1,200,000	100,000원*12월
	사회보험	500,000	
	상여금		
관리비 3,500,000	사무용품	600,000	50,000원*12월
	기기구입비	1,000,000	
	전화통신비	1,300,000	50,000원*12월+홈페이지 제작비
	관리잡비	600,000	50,000원*12월
사업비 14,000,000	우편발송비	1,000,000	우편료 등
	행사사업비	6,000,000	연구프로젝트 등
	인쇄홍보비	3,000,000	복사, 현수막 제작 등
	연대사업비	2,000,000	100,000원*12월분담금 (800,000원)
	출장회의비	800,000	50,000원*12월 (200,000원)
	회의비	1,200,000	100,000원*12월
기타	예비비	5,000,000	
합계		35,000,000	