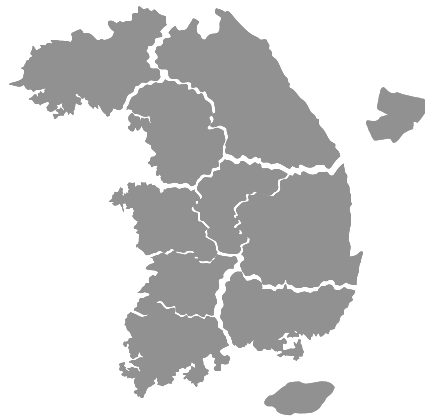


한국공간환경학회·한국지역사회학회 춘계 공동 심포지움 자료집

# 참여정부의 지방분권, 균형발전정책 2년간 평가와 대안



- 일 시 : 2005. 6. 3(금) 오후 1:30-6:30
- 장 소 : 민주화운동기념사업회 배재정동빌딩 B동 1층 교육장
- 주 관 : (사)한국공간환경학회, 한국지역사회학회
- 공동주최 : (사)한국공간환경학회, 한국지역사회학회, 녹색연합  
대안연대회의, 지역재단, 참여자치지역운동연대  
환경운동연합, 환경정의
- 후 원 : 한겨레신문사

한국공간환경학회·한국지역사회학회 춘계 공동 심포지움 자료집

# **참여정부의 지방분권, 균형발전정책 2년간 평가와 대안**

**일시** : 2005. 6. 3(금) 오후 1:30-6:30

**장소** : 민주화운동기념사업회 배재정동빌딩 B동 1층 교육장

**주관** : (사)한국공간환경학회, 한국지역사회학회

**공동주최** : (사)한국공간환경학회, 한국지역사회학회, 녹색연합  
대안연대회의, 지역재단, 참여자치지역운동연대  
환경운동연합, 환경정의

**후원** : 한겨레신문사

## 초청사

참여정부는 지방분권과 국가균형발전을 최고 국정과제 중 하나로 설정하고, 새롭고 획기적인 분권, 균형발전정책을 추진해 나가겠다고 천명한 바 있습니다. 그러나 참여정부 2년을 경과한 현 시점에서 회의론이 적지 않습니다. 지방분권의 경우 가시적 성과가 보이지 않고 국가균형발전에 밀려 추동력을 상실하고 있는 실정입니다. 더구나 정치권 일각에서 논의되는 단층제 지방행정체제 개편은 새로운 중앙집권의 우려를 낳고 있습니다.

정부의 균형발전정책도 행정중심복합도시 및 공공기관이전이 전면에 부각되면서 각종 혁신도시, 기업도시, 경제특구, 관광종합 개발, 수도권 규제완화 등 각종 개발사업의 남발로 반환경적 신개발주의라고 비판받고 있습니다.

그간 시민단체에서는 작년이후 비상환경시국 회의를 결성하고 정부의 지방분권과 신개발주의에 문제를 제기해 왔으나, 체계적인 대안의 제시까지는 나아가지 못했습니다.

이에 (사)한국공간환경학회와 한국지역사회학회는 관련 시민단체와 공동으로 참여정부의 그간의 지방분권과 균형발전 정책의 성과와 문제점을 평가하고, 향후 대안을 모색하는 심포지엄을 개최하려고 합니다. 본 심포지엄을 통해 지방분권, 균형발전에 대한 학계와 시민단체가 공동대안을 마련할 수 있기를 기대하며, 관계되시는 분들의 많은 관심과 참여를 바랍니다.

2005년 6월

(사)한국공간환경학회장 김덕현  
한국지역사회학회장 황한식

## < 일 정 >

△ 1 : 00 ~ 1 : 30 등록

△ 1 : 30 ~ 2 : 00 인사

### 학회장 인사

- 김덕현 (경상대 교수, 한국공간환경학회 회장)

### 공동주관단체 대표 인사

- 박영신 (녹색연합 상임대표)
- 윤준하 (환경운동연합 상임대표)

### 기조연설

- 황한식 (부산대 교수, 한국지역사회학회 회장)

△ 2 : 00 - 3 : 10 제1부 지방분권과 지방정부체계 개편 방향

사회 : 나간채 (전남대 교수)

1. 김순은 (동의대 교수)

- 참여정부 지방분권정책의 전반기 평가와 과제

2. 강재호 (부산대 교수)

- 지방정부체계 개편방향

토론자 : 김제선 (참여자치지역운동연대 공동집행위원장)

정순관 (순천대 교수)

△ 3 : 10 - 3 : 20 휴식

△ 3 : 20 - 4 : 50 제2부 국가균형발전정책의 평가와 대안

사회 : 김덕현 (경상대 교수, 한국공간환경학회 회장)

1. 박경 (목원대 교수)

- 균형발전정책인가 신성장정책인가?

2. 변창흠 (세종대 교수)

- 참여정부 개발사업 추진정책의 성격과 과제

3. 강현수 (중부대 교수)

- 참여정부 균형발전 추진체제의 평가와 대안

토론자 : 김용웅 (충남발전연구원 원장)

권오혁 (부경대 교수)

△ 4 : 50 - 5 : 00 휴식 및 좌석 정리

△ 5 : 00 - 6 : 30 종합토론 (원탁토론)

사회 : 박진도 (충남대 교수, 지역재단 상임이사)

토론자 : 김제남 (녹색연합 사무처장)

김형기 (국가균형발전위원회 위원, 경북대 교수)

박용신 (환경정의 토지정의 팀 국장)

염태영 (지속가능발전위원회 기획운영실장)

조원희 (대안연대 운영위원, 국민대 교수)

최주영 (환경운동연합 정책위원, 대진대 교수)

## < 목 차 >

### ▶ 기초연설

황한식 (부산대 교수, 한국지역사회학회 회장)

“지방분권과 지역균형발전 정책의 현실과 진로” \*\*\*\*\* 3

### ▶ 제1부 지방분권과 지방정부체제 개편 방향

1. 김순은 (동의대 교수)

“참여정부 지방분권정책의 전반기 평가와 과제” \*\*\*\*\* 15

2. 강재호 (부산대 교수)

“지방정부체제 개편방향” \*\*\*\*\* 35

### ▶ 제2부 국가균형발전정책의 평가와 대안

1. 박경 (목원대 교수)

“균형발전정책인가 신성장정책인가?” \*\*\*\*\* 49

2. 변창흠 (세종대 교수)

“참여정부 개발사업 추진정책의 성격과 과제” \*\*\*\*\* 63

3. 강현수 (중부대 교수)

“참여정부 균형발전 추진체제의 평가와 대안” \*\*\*\*\* 87

# 기 조 연 설

## 지방분권과 지역균형발전 정책의 현실과 진로

황한식 (부산대 교수, 한국지역사회학회 회장)

## 지방분권과 지역균형발전 정책의 현실과 진로

황한식 (부산대학교 교수 경제학, 한국지역사회학회 회장)

### I. 머리말

한국경제는 지난 반세기 동안 중앙정부와 독과점 대기업의 주도로 급속한 산업화를 통한 압축적 고속 성장을 이루었고 한국정치는 1987년 6월 민주항쟁 이래 중앙권력엘리트간의 권력 교체를 중심으로 민주화가 진전되어 왔다. 그러나 1990년대 후반이래 IMF 경제위기를 거쳐 중앙정부와 독과점 대기업 주도의 국가주의적 발전 시스템은 그 유효성을 상실했고 집권적 관치주의의 근간위에 신자유주의적 세계화 전략과 구조조정의 접목을 특징으로 하는 발전정책은 시행착오를 거듭해 왔다.

그 결과 한국자본주의는 최근 들어 저성장과 침체를 겪는 가운데 한국사회경제의 구조적 양극화 경향과 그에 따른 민생의 문제가 심각하게 대두되고 있다. 전자는 국민경제의 산업간 구조적 불균형과 산업 연관적 발전의 후퇴(수출부문과 내수부문간, 성장부문과 전통부문간), 대기업과 중소기업간의 양극화 구조, 수도권 일극 집중과 지역간 불균형의 격화(수도권과 지방간, 대도시와 중소도시간, 도시와 농촌간)로 집약되며, 후자는 고용불안 및 실업문제와 서민생활의 악화와 공동체적 삶의 질 문제로 집약되고 있다. 특히 지역간 불균형 문제는 무엇보다도 중앙집권-서울 일극집중체제에 따른 수도권 집중과 지방 공동화의 격화 현상에서 집중적으로 표출되고 있다. 그것은 정치·경제·사회·문화·교육 등 총체적 집중과 총체적 공동화를 특징으로 하고 있다.

정치적 민주화의 진전과 10여년간 지방자치제의 실시에도 불구하고 문제는 더욱 격화되고 있고 국가주의적 국제화·세계화 전략은 이러한 경향을 더욱 가속시키는 중요 요인으로 작용하고 있다. 따라서 지방에서는 지점·대리점·분공장 경제화 등 서울 일극 중심의 수직적 통합성이 심화되는 가운데 지역 산업과 중소기업의 구조적 불안정과 그에 따른 주민 고용 및 생활의 위기가 훨씬 더 심각하며 지역경제의 자립적 발전기반과 혁신역량이 급속도로 무너지고 있는 실정이다. .

그동안 중앙정부의 지역정책은 지역간 불균형 해소와 수도권 규제 및 분산이라는 정책 목표를 표방해 왔지만, 실제로는 오히려 수도권 팽창과 지방 위축이 더욱 심화되었을 뿐이다. 그것은 중앙집권적 국가주의와 수도권 위주의 사회경제정책체계의 종속적 일환을 벗어날 수 없었다. 더욱이 지역정책 그 자체도 본질적으로 중앙정부 주도의 톱다운형 국가주의적 지역개발정책으로서 대형 공공사업과 거점개발, 지역별 산업특성화 등에 집중되어 지역사회경제내의 부문간 연관적 발전 및 혁신역량의 강화와 이를 통한 지역사회경제의 자립적 발전 전망과는 거리가 멀었다. 또한 지방자치단체의 지역정책은 이러한 중앙정부 지역정책에 대한 일방적 의존과



역의 대기업 유치 전략 등 외래형 지역개발 정책과 이를 둘러싼 지역간 경쟁에 기초를 둔 것이었다. 따라서 그것은 지역내부에 발전과 혁신의 역량이 축적되는 자율적 발전메커니즘을 만들어 내는데 실패했을 뿐만 아니라 지역간 갈등을 격화시키고 있는 실정이다.

지역간 불균등 발전의 격화와 지방의 사회경제적 위기, 문제의 핵심은 한편으로 서울권에 지배거점을 둔 중앙집권적 국가와 독과점 대기업의 수직적 지역 지배 구조 및 전략(중앙집권과 서울권 집중의 악순환 구조), 다른 한편으로 지역 주체의 자립적 발전 전략과 내발적 혁신역량의 빈곤에 있다고 보아야 할 것이다.

이처럼 지역모순(중앙집권-서울일극 집중화와 지역사회경제의 총체적 위기)이 격화됨에 따라 중앙집권-서울집중 국가발전시스템의 개혁을 위한 핵심 고리인 지방분권 개혁과 지역균형발전정책에 지역민의 주체적 요구가 급격하게 확산되었다. 이러한 요구는 국토균형발전을 위한 영호남시도지사 공동선언(2000.5.26), ‘지방분권 실현을 위한 전국 지역지식인 선언’(2001.9.3 한국지역사회학회 주관), ‘지역균형발전과 민주적 지방자치를 위한 지방분권국민운동’의 창설(2002.11.7 창립) 등을 계기로 전국 각 지역의 지식인-NGO-지방자치단체의 3주체를 중심으로 결집되었고 2002년 대통령 선거시기를 전후하여 지방분권의 대선 이슈화(대선후보와 지방분권 국민협약 체결 등)와 함께 지방분권운동이 급성장하게 되었다. 이에 따라 참여정부는 출범과 동시에 지방분권과 국가균형발전을 국정과제로 설정하였고 그후 지방분권운동에 힘입어 지방분권3대특별법(지방분권특별법,국가균형발전특별법,신행정수도건설특별조치법)이 제정되었고(2003.12.29 국회통과), 이에 근거해서 참여정부는 지방분권과 국가균형발전을 국정과제로서 강력하게 추진하고 있으며 그 성과의 귀추가 주목되고 있다.

참여정부 출범 2년여, 중반기에 접어든 현 시점에서 우리는 그동안의 지방분권과 국가균형발전 정책에 대해 그 실제적 내용과 성격을 중심으로 평가하고 발전적 전망을 모색하고자한다. 그 성과와 한계를 냉철하게 분별하면서 발전적 전망을 향한 정책대안과 실천과제에 대한 합의를 도출하고자 할 것이다.

문제의 핵심으로 1) 정책의 표방과 실제적 내용의 정합성 및 그 실효성은 어떤지, 2) 중앙집권-수도권 집중에서 지방분권에 기초한 다극분산형 지역균형발전으로 국가발전시스템·국정방향의 실질적 전환이라는 전망이 얼마나 구체화되고 있는지 어떤지, 3) 지방분권정책과 지역균형발전정책이 서로 실질적 내적 연계성과 선순환의 정책체계로 나아가고 있는지, 4) 지방분권-국가균형발전 정책 형성에 대한 지역의 대표적 참여(Representative Participation)가 제대로 이루어지고 있는지, 5) 지방분권-지역균형발전 정책과 내발적 지역혁신 전략을 추동할 수 있는 광범한 주체의 형성 및 전략적 리더십의 육성은 어떤지가 주목되어야 할 것이다.

## II. 참여정부의 지역정책의 전개와 특징

### - 지역적 불균등 발전에 대한 지역 정책적 대응

현 정부는 국민소득 ‘1만불 시대에서 2만불 시대로의 진입’과 2만불 시대에 맞는 삶의 질을 실현하기 하기 위한 국토경영 패러다임의 변환을 표방하고 있다. 현 정부는 “국가운영 구조의 문제를 과도한 중앙집권으로 인한 지방의 자율과 발전의 저해, 수도권 과밀과 집중으로 인한 지방낙후 및 지역 격차 심화, 과도한 규제에 의한 국가경쟁력 저하에 있다”고 보고 “21세기 국가발전과 새로운 성장동력 창출을 지방분권, 국가균형발전, 동북아 경제중심, 신행정수도 건설 등을 주요 국정과제로 선택하여” 추진하고 있다.

#### 1) 지방분권 정책

참여정부의 지방분권정책은 지방분권특별법에 근거를 두고 있으며 ‘참여정부 지방분권5개년(04-08) 종합실행계획(안)’(2004.5)으로 제시되고 있다. 이에 따르면 우리나라 지방자치의 문제점으로 네 가지를 지적하고 있다.

첫째 국가사무 73%, 국가위임사무 3%, 지방사무24%에 따른 중앙정부의 과부하로 효과적 국정수행이 곤란하고 지방에 대한 중앙관여가 불합리하고 과다하다는 중앙권한의 집중 문제, 둘째 국세와 지방세의 비율이 80:20으로 세원이 국세로 집중되어 있고 지방세로 인건비 해결이 곤란한 지방자치단체가 151개(61%)나 된다는 국가재정과 지방재정의 불균형 문제, 세째 91년 지자제도입후 소극적 분권추진으로 자치권이 미약하고 획일적 제도와 규제로 지방의 창의성과 자율성이 미흡하며 경찰 교육 등에 대한 지자체의 역할과 책임이 결여되어 있다는 불완전한 지방자치제도의 문제, 지방과 주민의 자치역량 부족문제(중앙의존 관행과 시민사회의 미성숙, 주민참여제도의 미비와 시민참여의식의 부족, 중앙-지방간 및 지방 상호간 협력 제도 및 기능의 미약)

이러한 문제의식을 전제로 지방분권의 비전을 다음과 같이 제시하고 있다. 지역사회의 혁신(주민의 자발적 참여와 연대), 지방정부의 혁신(자치역량의 강화와 책임성 확보), 중앙정부의 혁신(전국적 과제해결에 역량 집중)을 통해 국가를 재구조화하여 주민과 함께 하는 지방분권국가, 지방의 창의성과 다양성이 존중되는 국가, 아래로부터 지속적인 자기혁신이 가능한 국가, 자율과 책임과 공동체정신을 바탕으로 한 국가로 지방활력을 통한 국가발전을 도모한다는 것이다. 지방분권 추진원칙으로 지방의 자율역량에 대한 신뢰에 기초한 선분권 후보완의 원칙, 주민에 가까운 정부로 우선 배분하는 보충성의 원칙, 중·대사무를 중심으로 한 포괄이양의 원칙을

제시하고 있다. 추진전략으로 선도적 과제의 적극적 추진(중앙권한의 획기적 지방이양과 획기적 재정분권 추진), 지역특성 반영(지방자치단체의 규모와 능력 등에 따른 차등적 접근), 정부혁신 작업과 연계 추진(중앙정부 기능조정, 재정세제 개혁, 전자정부 추진 등과 연계), 중앙정부의 자발적 참여 유도(혁신과 기능이양에 대한 인센티브체제 구축), 국민적 공감대 확산(정치권, 시민사회, 학계, 언론 등)의 다섯 가지를 설정하고 있다.

지방분권의 추진과제로 지방분권5개년(04-08) 종합실행계획은 7대 분야 47개 과제와 그 로드맵을 설정하고 있으며 최근 다음과 같이 추진 방향과 주요 과제 추진일정을 조정, 제시하고 있다. 7대 추진 방향은 ① 중앙권한 등의 획기적 지방이양 ② 지방재정력 확충 등 획기적 재정분권의 추진 ③ 지방정부의 자치행정역량 강화 ④ 지방의정 활성화 및 선거제도 개선 ⑤ 지방정부의 책임성 강화 ⑥ 주민참여제도 도입 등 시민사회 활성화 ⑦ 중앙-지방정부간 협력적 관계 정립이다(주요 과제와 그 추진일정 생략)

참여정부의 지방분권 정책을 그 추진과정을 중심으로 잠정적으로 평가한다면 다음 몇가지 점이 특징적으로 보인다. 첫째로 주요 분권과제가 지방분권특별법의 법정 과제로 되어 있으며 그 시행령을 따로 정하지 않고 추진하고 있다는 점(법정 주요 분권과제는 기관위임사무 정비와 중앙권한의 지방이양-지방일괄이양법 제정 등, 교육자치제도 개선 및 경찰자치제도 도입과 특별지방행정기관 정비, 지방교부세율의 단계적 상향 조정 및 국세-지방세의 합리적 조정과 국고보조금 정비, 자치입법권 확대·자치조직권 강화·도시계획권 강화, 지방의정 활동기반 강화 및 지방선거제도 개선, 주민소송제도 및 주민소환제도 도입과 주민투표법 제정 등임).

둘째로 지방분권5개년(04-08)종합실행계획(안)(04.5)에서는 분권 추진과제가 원칙적이고 선언적인 수준에서 7대분야 47개 과제가 망라되어 있으나, ‘주요과제 추진일정’에서는 추진과제와 추진일정이 보다 구체화되고 있다는 점. 셋째 특히 지방교부세의 상향 조정(종래 15%에서 내년 18.3%로 조정 시행) 및 주민투표법 제정 완료 등과 함께 특별지방행정기관 정비(대상기관 : 중소기업청, 노동청, 통계사무소, 국토관리청, 해양수산청, 산림관리청, 식의품안전청, 지방환경청, 지방보훈청) 및 교육자치 개선과 경찰자치 도입, 1차 지방일괄이양법 제정과 주민소송제 및 주민소환제 등의 정부안이 준비되고 있지만 추진 성과가 가시화되지 않고 있으며 분권의 핵심과제인 기관위임사무의 폐지, 국세와 지방세간의 세원 조정, 중앙정부 입법과정에 대한 지방정부 참여의 제도적 보장 등의 과제는 아직 이렇다 할 진전이 없다는 점. 넷째로 한국의 지방분권 추진과정에서는 지방분권운동을 중심으로한 시민사회운동이 중요한 역할을 해왔다는 점.

총괄적으로 보면 분권 로드맵이 제시되고 있지만 가시화되지 않고 있으며 핵심과제를 비롯한 분권정책의 추진은 부진상태에 있는 것으로 보인다. 향후 지방분권정책의 내용과 전망은 강고한 집권주의 세력과 중앙엘리트집단의 저항력, 한국의

정치적 상황과 정치 일정, 이와 관련한 현 정권의 전략적 선택, 지방분권운동의 주체적 역량과 지방자치단체의 분권화 추진력 등 가변적 요인에 따라 매우 유동적이고 불투명하며 그 진폭도 매우 클 것으로 보인다.

## 2) 국가균형발전 정책

현 정부는 ‘국가균형발전정책’을 표방하고 이를 지역정책 추진의 중심에 두고 국가균형발전특별법에 근거해서 역동적으로 추진하고 있다. 국토경영 패러다임의 변환을 위한 전략의 핵심은 분권과 경제적 자립에 기반을 둔 지방화 전략, 즉 ‘국가균형발전 전략’이다. 국가균형발전정책은 “‘균형과 통합, 혁신과 도약’을 위한 제1차 국가균형발전 5개년계획’(2004년 8월)과 ‘상생과 도약의 국가균형발전정책 추진방안(2004년 7월)’으로 제시되고 있다. 이에 따르면 1960대 이후 개발연대의 국가주도형 불균형 발전모델은 제1의 국가도약의 성과(압축성장과 국민소득 1만불 수준의 달성)를 이루었으나 IMF 외환위기, 10년째의 1만불의 늪, 극심한 지역간 불균형으로 그 한계에 직면해 있다는 것이다. 지역간 불균형 문제를 한편으로 인구와 경제력의 수도권 집중 현상의 지속, 다른 한편으로 외형상 세계적 규모인 지방대도시의 자립기능 태부족과 함께 권역내 대도시-중소도시-농산어촌간 경제력 및 생활수준의 현저한 격차와 상호 기능적 연계·협력체계 미비로 집약시키고 있다. 그리고 전자와 관련 수도권 집중억제 위주의 소극적 지역정책에 따른 지역간 격차의 근본적 구조적 원인 해소의 미흡과 중앙정부 주도의 획일적 정책 추진에 따른 지방의 자율과 창의 도출의 실패를 종래 지역정책의 핵심 문제로서 제기하고 있다.

이러한 문제의식하에 국가균형발전 정책의 비전을 “혁신주도형 발전 패러다임에 기초하여 국가 및 국토 운영의 틀을 획기적으로 개조하여 국민통합과 국가재도약 달성”에 두고 그 기본 방향으로 “혁신주도형 패러다임으로 국가 재도약, 적극적 지방화 전략으로 대내적 역량 강화(신행정수도 건설, 국가균형발전, 지방분권), 적극적 세계화 전략으로 대외 경쟁력 강화(수도권 재정비, 동북아경제중심, 기술혁신 및 산업클러스터)”를 제시하고 있다(‘추진방안’).

국가균형발전 전략으로 지역혁신체계 구축 및 지역전략산업 육성을 통한 역동적 균형과 낙후지역 개발을 통한 통합적 균형, 일극 중심의 국토구조를 다극 분산형으로의 전환을 통한 국토발전 잠재력 증대를 내세우고 있다(‘추진방안’). 국가균형발전 5개년계획은 그 비전과 목표를 각각 “균형발전을 통한 제2의 국가도약”과 “지역혁신체계구축에 기반한 역동적 지역발전”에 두고, 그 추진전략으로 혁신주도형 발전기반 구축(지식·기술의 창출·확산·활용과 지역별 혁신클러스터의 육성), 낙후지역 자립기반 조성(지역간 격차 시정과 도농간 상생발전), 수도권의 질적 발전 추구(수도권규제의 합리적 개선과 수도권 경쟁력 증진), 네트워크형 국토구조 형성(동서횡축의 새로운 대동맥 형성과 국내외 지역간 교류·협력 확대)을 제시하고 있다.

현 정부의 국가균형발전 정책을 현재까지의 추진 내용과 과정을 중심으로 그 특

정과 과제를 보면 다음과 같다. 첫째로 지역간 불균등 발전의 모순에 대한 강한 문제의식을 배경으로 지방분권 정책, 지역혁신체계 구축과 지역전략산업육성, 공공기관 지방이전과 혁신도시 건설, 신행정중심도시 건설, 수도권 정비 등이 상호 연계되어 추진되고 있으며, 종래와 달리 지방분권-지방분산을 통한 혁신주도형 패러다임을 중심으로 국가발전 및 국토발전의 시스템과 정책의 체계적 종합적 전환을 강력한 추진력으로 급속하게 시도하고 있다는 점이다. 그리고 현정부의 지역균형발전 정책 추진은 단순히 정책 구호가 아니라 ‘3대 특별법’에 기초를 두고 추진한다는 점, 개별 부처나 사업위주의 단편적 지원정책이 아니라 특별법에 기초해서 장기적 입체적 체제를 갖추고 상당한 실행력을 담보하고 있다는 점, 신행정수도 건설사업을 지역균형발전시대를 앞당기는 견인차로 삼아 지방분권과 국가균형발전 등 다른 국정과제와 긴밀히 연계하여 추진한다는 점에서 종래와는 질적 차이를 보이고 있다.

둘째로 국가균형발전5개년계획과 지역혁신발전5개년계획의 수립, 이에 따른 1년 차 계획의 실행, 중앙부처의 추진기구 및 지역혁신협의회의 구성, 지역전략산업의 선정 및 각종 지역혁신 특성화 사업의 추진, 공공기관 지방이전 정책의 가시화 등 국가균형발전정책이 구체적으로 추진되고 가시적으로 전개되고 있다는 점이다.

셋째로 외형상 지역의 주체적 참여를 통한 상향식 지역개발을 중시하고 있고 실제로는 부분적으로 긍정적 변화를 불러 일으키고 있음에도 불구하고 근본적으로는 중앙정부 주도 집권주의 및 관치주의의 하향식 정책 추진의 틀과 방식을 벗어나지 못하고 있다는 점이다. 더욱이 재원을 통한 중앙정부 주도성과 재원의 절대적 순증가분 미비, 중앙정부 지원을 둘러싼 지역간 경쟁의 격화 등의 문제를 안고 있다, 이와 관련 결정적인 문제는 로컬 가버넌스의 문제이다. 지방의제 21, 지역혁신협의회, 지역노사정협의회 등 최근 새로운 로컬 가버넌스가 등장하고 있으나 이들은 관치주의의 틀아래서 중앙정부 주도에 대한 지방의 의존과 풀뿌리 보수주의적 구성과 운영으로 민주적 가버넌스 및 풀뿌리생활권민주주의와는 거리가 먼 것이 실상이다.

넷째로 국가균형발전-지역혁신 정책은 자립적 지방화를 목표로 내세우고 있으나 실제로는 산업경제성장주의에 경도되어 있고, 경제권·생활권·자치권이 연계된 자립적 지역권의 개념과 내용이 명확치 않으며 경제와 문화와 자치의 공동체로서의 자립적 지역공동체 형성과 특히 주민생활권 공동체의 형성이 간과되고 있는 점이다.

다섯째 수도권 중심의 동북아 경제 중심 프로젝트의 추진, 수도권 권력엘리트와 재계에 의한 수도권 규제 해소 압력의 강화 등에 비추어 볼 때 선 지방육성 후 수도권 규제완화 정책의 일관성이 유지될 수 있을지도 불투명하다는 점이다.

여섯째로 지역 기존 산업의 공동화에 대한 혁신발전 전략이 미흡하고 지역경제의 근간을 이루고 있는 지역 중소기업의 역할과 주도성이 취약하며 이에 대한 문제의식이 부족하다는 점이다.

끝으로 국가균형발전정책의 핵심고리를 이루고 있는 신행정수도 건설이 좌초되고 행정중심도시 건설로 바뀌면서 국가균형발전정책의 체계와 내용이 상당한 차질을 빚고 있으며 행정기관 이전 및 공공기관 지방분산 등을 둘러싸고 지역 갈등이 격화되고 있다는 점이다.

### III. 지방분권과 지역균형발전 정책의 방향

#### 1) 지방분권화와 주민자치 발전의 방향

- (1) 지방분권화는 지역사회경제의 자립적 발전에 기초를 두는 다극분산형 분권적 국민공동체의 형성을 지향해야 할 것이다.
- (2) 지방분권개혁은 지역모순의 독자성과 압도적 중요성에 비추어 한국사회의 민주화와 국가발전을 위한 전략적 핵심과제이며 이 경우 계급·성·국가·민족·생태 문제 등 다른 사회문제와의 연관관계에 대한 심층적 고려가 중시되어야 한다.
- (3) 지방분권화는 중앙권력에 대한 지역의 주체적 대표적 참여 전략과 결합되어야 하며 ‘대표적 참여’가 제도적으로 보장되어야 할 것이다.
- (4) 지방분권화는 중층적이고 복합적인 지역간 불균형의 해소와 국가균형발전 전략과 결합되어야 할 것이다.
- (5) 지방분권화는 내발적 지역혁신 전략, 주민참가의 제도화와 주민자치 역량의 강화, 민주적 로컬 가버넌스와 결합되어야 할 것이다.
- (6) 지방분권화는 사회의 모든 영역에 걸쳐 총체적 개혁을 지향하되 분권개혁의 우선 순위와 전략적 핵심 과제를 분명히 해야 한다(“지방에 결정권을”, “지방에 세원을”, “지방에 인재를”, 정치의 분권화, 입법권의 분권화, 재정의 분권화)
- (7) 지방분권(권한이양)과 지방분산(자원분산)이 결합되어야 한다. 권한이 지방으로 이양되지 않으면 인구와 자원의 분산이 제대로 될 수 없으며 인구와 자원이 분산되지 않으면 권한이양이 실질적으로 이루어 질 수 없다. 강고한 중앙집권과 극심한 서울일극 집중 구조하에서 분산 없는 분권, 분권없는 분산은 실효성을 기대할 수 없으며 수도권과 지방의 격차를 더욱 확대시킬 수 있다.
- (8) 광역지자체의 분권화인가 기초지자체로의 분권화인가? 지방분권화는 기초자치단체의 기능과 역량 강화를 중시하여야 한다. 중앙정부-광역자치단체-기초자치단체간 수평적 협력관계의 구축, 중앙정치와 지방정치간 수평적 관계로의 전환, “지방분권은 기초자치단체의 기능 강화를 통한 주민자치의 실현을 중시해야 할 것이다.

## 2) 국가균형발전-지역혁신 정책의 방향

- (1) 국가균형발전-지역혁신 정책은 지방분권에 기초한 다극분산형 지역구조 형성과 지역권역별 자립적 발전시스템을 지향해야 할 것이다. 국가주의적 지역간 분업화 전략과 이에 근거한 지역특성화 발전정책이 아니라 경제권-생활권-자치권이 통합되고 농촌과 도시를 포함한 자립적 발전 지향의 기본 단위로서 광역지역권 개념을 중시해야 할 것이다.
- (2) 국가균형발전-지역혁신 정책은 지방분권-분산화 전략과 결합되어야 한다. 지역내의 발전주체간의 유기적 협력과 지역발전전략 패키지의 통합성을 가능하게 하는 경제사회정책의 지방분권화와, 공공기관과 주요 중추관리기능의 지방분산화 및 지역권역별 중추관리기능(본사기능, 금융기능, 연구개발기능, 정보기능, 인재형성기능, 사회간접자본 등)의 육성이 핵심적 관건이다. 거꾸로 지역혁신과 결합되지 않는 지방분권-지방분산은 제로섬 게임이나 자원낭비로 귀결되기 쉽다. 지방분권화를 통한 지역균형발전-지역혁신정책으로의 전환이 핵심과제이다..
- (3) 국가균형발전-지역혁신 정책은 지역사회경제의 내발적 발전전략을 지향해야 할 것이다. 지역경제의 내발적 발전 전략은 현재 지배적인 중앙집권적 지역통합전략과 외래형 지역개발에 대응하는 대안적 지역경제 정책론이다. 그것은 지역경제의 자립적 발전과 지역내 경제순환의 발전, 지방분권과 주민자치의 발전, 지역구성원의 주체적 실천운동을 중시하는 것이다. 외래형 지역개발의 한계와 그 부정적 귀결을 깊이 성찰하면서 최근 한국경제와 지역사회경제의 총체적 위기와 중앙정부 및 지방정부의 재정 수단의 제약, 지역간 외래자본 유치경쟁의 격화, 지역경제의 열악한 기업여건 등 객관적 여건의 구조적 변동에 비추어 볼 때 지역경제발전의 기본전략으로 광역권 지역경제의 내발적 발전 전략을 중시해야 할 것이다.
- (4) 국가균형발전-지역혁신 정책은 중앙정부의 정책 형성 및 추진 전략에 대한 지역의 주체적 대표적 참여가 제도적으로 보장되도록 전환되어야 할 것이다.
- (5) 지역혁신시스템 구축, 지역전략산업육성, 지역산업크러스터 육성 전략 등 국가균형발전-지역혁신 정책은 무엇보다도 지역중소기업의 역할과 주도적 참여를 중시하고 지역중소기업 육성 전략을 그 중심에 두어야 하며 지역권내 도농간의 연계발전 전략을 중시해야 한다.
- (6) 국가적 차원 및 지역적 차원에서 국가균형발전-지역혁신 정책 상호간의 유기적 통합성과 두 차원간의 분권적 통합성, 파트너십을 통한 추진주체간의 통합성이 확보되어야 할 것이다.
- (8) 지역혁신의 주체형성 전략으로서 지역권역내 각 부문별 지역이노베이터 그

롭 및 각 부문간 통합적 이노베이터 그룹의 육성을 중시해야 할 것이다. 그리고 밑으로부터의 지방분권-국가균형발전 전략에 중심을 두고 무엇보다도 광범한 실천주체 형성과, 지역주민대중의 참여를 통한 주체적 역량의 강화를 중시해야 할 것이다.

- (9) 위로부터의 지역혁신-분권개혁인가 아래로부터의 지역혁신-분권개혁인가? 위로부터의 개혁과 아래로 개혁이 상호 결합되고 시너지관계로 발전할 때 크게 성공할 수 있다. 특히 로컬 가버넌스의 민주화와 함께 아래로부터의 분권 혁신운동, 풀뿌리주민자치운동을 통한 생활권 지역공동체의 혁신이 무엇보다도 중요한 과제이다.

#### IV. 맺음말

끝으로 다음 몇가지를 강조해 두고자 한다.

- 1) 중앙집권-수도권 일극집중으로 부터 지방분권-다극분산형 지역균형발전을 통한 자립적 광역 지역권의 형성으로의 국가발전시스템·국정방향의 실질적 전환이라는 발전적 전망 열기 위해서는 무엇보다도 실질적 지방분권 정책의 가시적 강력한 추진을 통해 지역균형발전 정책 및 내발적 지역혁신 전략과의 실질적 내적 연계성과 선순환의 정책체계를 창출해야 할 것이다.
- 2) 중앙정부의 지방분권-국가균형발전 정책 및 모든 정책 형성 과정에 대한 지역의 대표적 참여(Representative Participation)를 실질적으로 확보해야 할 것이다.
- 3) 지방분권-지역균형발전 정책과 내발적 지역혁신 전략을 추동할 수 있는 광범한 국민적 주체의 형성과 전략적 리더십의 육성 및 네트워킹을 중시해야 할 것이다.
- 4) 무엇보다도 그간의 지방분권사회 운동에 대한 냉엄한 자기성찰과 지기혁신이 절실히 요청되고 있고 수도권 지역을 포함한 모든 지역의 지식인-NGO-지방자치단체 등 3주체를 중심으로 다시 지역으로부터의 지방분권분산-내발적 지역혁신-주민자치운동의 새로운 시작이 절실히 요청되고 있으며 2006년 지방자치선거를 앞두고 지방분권사회운동의 전략적 대응이 요구되고 있다. 무엇보다도 지역별로 지방분권사회운동의 범시민적 주체 형성과 튼튼한 지역간 연대의 구축이 당면 핵심과제로 제기되고 있다.



# 제1부 지방분권과 지방정부체계 개편방향

## 1. 김순은 (동의대 교수)

- 참여정부 지방분권정책의 전반기 평가와 과제

## 2. 강재호 (부산대 교수)

- 지방정부체계 개편방향

# 참여정부 지방분권 정책의 전반기 평가와 과제

김 순 은 (동의대학교 행정학과)

## I. 서 론

20세기 말부터 21세기의 걸쳐 세계적으로 나타난 두드러진 현상은 신지방화라는데 이견이 없다. 세계화와 정보화의 영향으로 신지방화는 더욱 가속화되는 경향을 띠었다. 교통·통신과 정보기술의 발달로 진행되는 세계화와 정보화는 국가간의 경계를 넘나드는 사람과 정보에 대한 특정 국가의 통제와 규제를 포기할 수밖에 없는 상황으로 이어졌다.

신지방화라고 명명되는 지방분권 현상도 유사하게 진행되었다. 세계화와 정보화의 직·간접적인 영향으로 중앙정부의 기능과 역할이 축소됨에 따라 지방정부의 강화된 역할이 요구되었다. 역으로 이러한 현상은 세계화와 정보화에 맞추어 전 세계로 확산되는 경향이 보였다. 국가의 경쟁력이 지방의 경쟁력과 밀접하게 관련되어 있기 때문이다. 즉 세계화와 지방화는 지방분권 개혁과 필요·충분조건이 되는 셈이다.

20세기말부터 국가 경쟁력의 차원에서 지방분권 개혁에 특히 관심을 보인 국가는 영국과 프랑스 및 일본이다 (김순은, 2001a, 2003a). 1997년 노동당 정부가 출범하면서 중앙정부와 지방정부간의 정부간 관계라는 관점에서 혁신적인 실험이 시작되었다. 노동당 정부는 보수당이 소극적이었던 유럽 지방정부현장에 서명함으로써 지방분권 개혁에 적극적인 태도를 보였다. 그 결과 1998년 웨일즈 의회와 스코트랜드 의회가 각각 설립되었으며, 1986년 해체되었던 런던광역시 (Greater London Council)에 대신하여 새로운 런던광역시 (Greater London Authority)를 설립하였다. 그 결과 정치적 지방분권이 달성되었으며 현재 잉글랜드 지역에 포괄적인 지방분권을 전제로 한 광역 지역정부의 수립이 진행 중에 있다 (Office of the Deputy Prime Minister, 2002, 2004).

유럽에서 대표적인 중앙집권 국가 중의 하나인 프랑스도 유럽통합에 따라 유럽의회의 정책에 맞추어 적극적인 지방분권 개혁을 추진하였다. 2003년 지방분권화를 규정한 헌법개정에 이르기까지 1990년대 이후 다양한 개혁적 시도가 이어졌다. 여기에는 1983년 중앙정부-지방정부간 사무배분법, 1985년 광역지방정부 기관구성을 위한 조직법, 1986년 공직 겸직금지법, 1999년 광역지방의회 선거법의 개정 등이 포함되었다 (윤기석, 2003; 배준구, 2003).

일본의 경우 1980년 정부의 재정위기를 기점으로 정부혁신의 차원에서 지방분권 개혁이 논의되기 시작하였다 (김순은, 2004a). 1990년대 자민당 정부가 퇴진하고 연립정권이 들어서면서 지방분권 개혁은 국정의 중요한 과제로 부각되었다. 1995

년 지방분권추진법이 제정되고 1999년 지방분권일괄법이 제정됨으로써 지방분권 개혁의 제1라운드를 마쳤다 (佐藤, 2002; 新藤, 1999). 그 결과 중앙집권체제의 중요한 도구였던 기관위임사무와 지방사무관제도가 폐지되고 필치규제가 대폭 축소되는 행정적 분권이 이루어졌다 (김순은, 2003b).

지방분권 개혁의 흐름은 우리나라에서도 진행되었다. 중앙정부는 1991년부터 1998년까지 지방이양합동심의회를 통하여 지방이양사무를 조사하였으며 1999년 국민의 정부는 ‘중앙행정권한 지방이양촉진 등에 관한 법률’을 제정하여 본격적인 행정사무의 지방이양을 추진하려고 하였다 (홍준현, 2000). 그러나 2002년 12월 대통령 선거 때까지 우리나라의 지방분권 개혁의 추진실적은 매우 미미하였다는 데 이론이 없다 (홍준현, 2003; 정주택, 2003; 박혜자, 2003).

이러한 시대적 상황은 2002년 12월 대통령 선거에서 어느 선거보다도 지방화 정책이 주요 쟁점이 되었다. 2003년 출범한 참여정부는 2002년 12월 대통령 선거의 공약 가운데 지방화 정책, 특히 지방분권 정책을 충실히 구현하고자 노력하였다. 2003년 지방분권 추진 로드 맵을 발표하였으며 2003년 12월 지방분권특별법을 제정하였다. 2004년 11월 “분권형 선진국가 건설을 위한 지방분권 5개년 종합실행계획”을 발표하였다.

지방분권 정책에 적극적이었던 참여정부가 출범한지 벌써 전반기가 끝나가고 있다. 참여정부가 출범 초기에 보였던 지방분권 개혁에 대한 정책적 의지가 퇴색된 것은 아닌가하는 지적도 제기되고 있다. 이런 시점에 참여정부가 그 동안 우선순위를 두고 추진하였던 지방분권 정책의 내용과 성과를 평가하는 것은 매우 의의가 있다. 여기서 정책의 내용을 평가하는 것은 집행성과를 평가한 이후 정책집행 성과에 미친 원인을 분석하는데 필요하기 때문이다. 본 연구는 2003년 참여정부가 출범한 이후 추진되었던 지방분권 정책의 내용과 성과를 평가하고 문제점과 과제를 발견하는데 연구의 목적이 두었다.

## II. 지방분권 정책의 평가 기준과 성과

### 1. 지방분권 정책의 평가 대상과 기준

참여정부의 지방분권 정책에 대한 평가는 정책의 내용에 대한 평가와 집행성과에 대한 평가가 동시에 이루어져야 한다. 지방분권 정책의 집행에 대한 평가는 절차에 대한 평가와 집행의 산출물인 성과에 대한 평가, 성과의 영향에 대한 평가로 대분할 수 있으나 본 연구에 있어서 절차에 대한 평가와 산출물인 성과에 대한 평가에 한정하였다.

참여정부의 지방분권 정책의 내용은 2003년 발표한 지방분권 추진 로드 맵과 2003년 12월 제정된 지방분권특별법으로 구성되어 있다. 전자는 참여정부의 중요

한 지방분권 정책의 내용과 추진시한을 명시하였고 후자는 이를 제도화한 것으로 추진체제에 관한 내용을 포함하고 있다. 따라서 참여정부의 지방분권 정책의 내용에 대한 평가에는 지방분권 추진 로드 맵과 지방분권특별법이 포함되어야 한다. 아울러 2004년 11월 발표된 “분권형 선진국가 건설을 위한 지방분권 5개년 종합실행계획”은 지방분권 추진 로드 맵의 내용과 추진일정을 부분적으로 보완 또는 수정한 것이다.

정책의 내용과 집행성과를 평가하기 위해서는 평가기준이 마련되어야 함은 재론의 여지가 없다. 따라서 정책의 내용에 대한 평가의 대상은 지방분권 추진과제이며 이에 대한 평가기준으로 지방분권 모형을 사용할 수 있다. 지방분권 모형은 지방분권 정책의 내용에 따른 형태이기 때문이다. 아울러 지방분권특별법의 내용 중 추진체제에 대한 평가는 정책 설계의 관점에서 실시하였다. 정책설계의 타당성에 대한 평가라고 할 수 있다 (김순은, 2003b; 강형기 외4, 2005).

지방분권 정책의 집행절차에 대한 평가는 민주성 등 제도화 단계의 타당성과 시행과정의 적절성을 평가기준으로 사용할 수 있다 (김순은, 2003a; 강형기 외4, 2005). 집행의 절차는 미시적 관점과 거시적 관점에서 논의될 수 있다. 전자는 구체적인 제도화의 단계적 절차를 의미하면 후자는 참여정부의 지방분권 추진 로드 맵을 의미한다.

참여정부가 제시한 지방분권 추진 로드 맵의 내용 중 추진일정은 집행성과에 대한 평가의 기준이 된다. 즉 지방분권 추진 로드 맵은 정책의 내용인 동시에 추진일정은 집행성과의 평가를 위한 기준이다. 지방분권 추진 로드 맵의 추진일정은 2004년 11월 발표된 “분권형 선진국가 건설을 위한 지방분권 5개년 종합실행계획 (이하 지방분권 5개년 종합실행계획)”에 의하여 수정되었다 (정부혁신지방분권위원회, 2004). 따라서 본 연구에서는 집행성과에 대한 평가는 지방분권 추진 로드 맵과 지방분권 5개년 종합실행계획을 동시에 활용하였다. 평가의 기준인 지방분권 모형과 지방분권 추진 로드 맵과 지방분권 5개년 종합실행계획은 아래에서 논의하였고 본 연구의 대상과 평가기준을 표로 정리하면 다음과 같다.

<표 2-1> 평가의 대상과 기준

평가의 대상		평가의 기준
정책의 내용	지방분권 추진 로드 맵	지방분권의 모형
	지방분권특별법	
	지방분권의 추진체제	정책설계
정책집행의 절차		민주성 및 절차의 타당성
정책집행의 성과		추진일정 (로드 맵 및 종합실행계획)

#### 1) 지방분권의 모형

지방분권 모형은 국가마다 매우 상이하다 (김순은, 2003b). 미국에서는 자치모

형, 계층모형, 협상모형으로 대분하여 지방분권을 설명하고 있으며 (Wright, 1988), 영국에서는 행정기관 모형, 동반자 모형, 대리인 모형, 상호의존 모형으로 나누어 정부간 관계를 설명한다 (Chandler, 2001). 1997년 노동당 정부이후의 정부간 관계를 거버넌스 모형으로 명명하면서 네 가지 모형으로 분류하는 대신에 다섯 가지 모형으로 분류하였다 (김순은, 2005a). 일본은 지배감독 모형과 수평·대등 모형으로 구분하여 논의하고 있다 (佐佐木, 1999). 이러한 모형은 국가의 정치문화와 역사에 따라 중앙정부와 지방정부간의 정부간 관계를 중심으로 설명하고 있으며 지방분권의 형태가 매우 다양하며 매우 독특한 양상을 띠고 있음을 보여준다.

이들 모형은 정치·행정체제에 관한 기술적·설명적 모형이라고 할 수 있다. 따라서 이들 모형의 공통점으로부터 평가 모형을 도출할 수 있다. 상기 모형들은 두 개의 변수를 설명변수로 삼고 있다. 두 개의 변수는 중앙정부와 지방정부간의 체도와 운영상에서 본 정치·행정권한의 분권정도와 정부간의 정책기능의 분리, 즉 정책결정과 정책집행 기능의 분리정도를 의미한다.

분권의 정도와 기능분리의 정도라는 변수를 이용하여 지방분권 정책의 평가를 위하여 지방분권 모형을 도출할 수 있다 (김순은, 2003b). 두 변수의 조합에 따라 이상적 분권모형, 협상적 분권모형, 지배적 분권모형, 계층적 분권모형으로 대분된다.

이상적 분권모형이라 함은 자치, 참여, 분권 등 민주주의 가치들이 충실하게 반영된 정치·행정체제로서 지방정부에게 부여된 정치·행정권한이 강하고, 정책기능이 비교적 충실하게 분리되어 중앙정부로부터 부당한 간섭이나 통제를 받지 않는다는 특징을 지닌다. 반면 협상적 분권모형은 중앙정부와 지방정부간의 정치·행정 권한의 배분은 비교적 잘 되어 있으나 정책기능이 중복 또는 공유되어 중앙정부와 지방정부가 정책을 수행함에 있어서 상호간에 협상의 여지가 다수 발생하는 경우를 가르킨다. 이상적 분권모형과 협상적 분권모형은 정치·행정권한의 분화로 인하여 지방정부가 통치주체로 인식된다는 공통점을 지닌다.

지배적 분권모형은 지방정부에게 주어진 정치·행정권한의 정도가 매우 미미하고 정책의 결정과 집행기능이 비교적 명확하게 구분되어 지방정부를 통치주체라기보다는 지방행정기관으로 인식한다. 지방정부에게 주어진 정치·행정권한의 측면에서 지배적 분권모형과 유사하나 정책기능이 중첩되어 중앙정부와 지방정부간에 협상이 필요가 경우가 잦은 모형이 계층적 분권모형이다. 영국의 거버넌스 모형은 이상적 분권모형이다. 이론적 측면에서 일본의 수평·대등 모형이 이상적 분권모형이다.

시대에 따라 변화하기는 하였으나 미국의 협상 모형이 협상적 분권모형에 속한다고 할 수 있다. 미국의 계층모형, 영국의 행정기관 모형이 지배적 분권모형에 속하며 영국의 동반자 모형이나 대리인 모형, 일본의 지배·감독모형이 계층적 분권모형에 속한다.

이들 모형에 따라 최근에 마무리된 지방분권 개혁을 평가하면 1998년 영국의 스코트랜드, 웨일즈 지역의 분권, 현재 추진 중인 잉글랜드 지역의 광역지방정부의

수립 등이 이상적 분권모형에 속한다. 1999년 일본의 지방분권 개혁은 협상적 지방분권의 초기라고 할 수 있다 (김순은, 2003b).

## 2) 지방분권 추진 로드 맵과 지방분권 5개년 종합실행계획

참여정부가 공약하였던 지방분권 개혁의 의지를 천명하고 세계화 시대의 거버넌스 개혁을 시사하는 분권형 통치구조로의 개혁 프로그램이 지방분권 추진 로드 맵이었다. 2003년 7월 발표된 지방분권 추진 로드 맵은 지방분권의 개혁과제로서 7개 분야 20개 과제를 선정하였다. 이들 과제들은 단체자치와 주민자치의 관점이 조화된 것으로 이상적 지방분권 모형에 적합한 것으로 평가되었다 (김순은, 2003c).

지방분권 추진 로드 맵의 또 하나의 특징은 각 추진과제에 대하여 추진일정을 명시하였다는 점이다. 비록 법적 구속력은 없지만 정부의 개혁 계획에 대한 추진일정을 명시하였다는 것은 매우 의의가 컸다. 7개 분야 20개 과제가 대부분 참여정부가 종료되는 2007년 말까지 종료되는 것으로 되어 있다.

평가를 위한 기준으로 제시된 추진과제들의 추진일정 중 2005년 전반기까지 완료되어야 할 과제들은 다음과 같다 (정부혁신지방분권위원회, 2003a). 지방분권의 추진기반을 강화하는 차원에서 제시되었던 지방분권추진법령의 정비와 위임사무의 폐지를 포함한 사무구분 체계의 개선이 이루어지고 시범자치제도가 실시되어 2005년 전반기부터는 이에 대한 평가와 보완이 이루어지도록 예정되었다. 획기적인 중앙정부의 정치·행정권한은 2004년말 제1차 이양일괄법에 의하여 제1차 목표가 달성되고 제2차 이양일괄법이 준비단계에 들어가도록 계획되었다.

지방교육자체제도는 2005년 전반기까지 필요한 법제화 등이 이루어져 실시준비가 완료되고 후반기부터는 실시단계에 들어가도록 되어 있다. 지방자치경찰은 2005년 상반기에 법제화 및 실시준비를 마치고 2005년 하반기부터 실시단계로 들어가도록 되어 있다. 특별지방행정기관의 정비도 2004년 말까지 법제화 및 이관이 마무리되어 2005년도부터는 후속조치를 하도록 되어 있다.

지방재정력 확충 및 불균형의 완화제도는 단계별로 이루어져 2004년에는 제1차 지방이양, 2005년 제2차 지방이양이 이루어지도록 되어 있다. 지방세정제도의 개선도 2004년말에 완료되어 2005년도부터는 시행하도록 계획되었다. 지방재정의 자율성을 제고하는 개혁은 2004년말까지 국고보조 사업의 정비를 통한 자주재원화 작업이 완료되어 2005년도부터는 평가와 보완작업이 진행되도록 되어 있다. 지방재정운용의 투명성과 건전성의 확보를 위하여 2005년부터 복식부기제도의 실시가 예정되어 있다.

지방자치권의 강화를 위한 조례제정권의 확대, 조직 및 인사권의 확대, 도시계획권의 확대가 2004년부터 법제화의 단계를 거쳐 2005년 하반기부터 실시하도록 예정되었다. 지방정부의 내부혁신 및 공무원의 역량을 강화하기 위하여 인사교류제도

등을 포함한 안식년 제도 등이 2005년 하반기부터 실시하도록 되어 있다.

지방정부에 대한 민주적 통제체계의 확립을 위하여 중복감사의 해소, 자체감사의 활성화, 주민소송 제도와 같은 주민에 의한 통제를 강화하기 위한 제도들이 2005년도 하반기부터 실시하도록 예정되어 있다. 평가전문기관의 지정 등 지방정부에 대한 평가제도 등이 마련되어 2005년도 하반기부터 실시하도록 되어 있다.

주민투표제도, 주민소환제도, 참여예산제도 등 다양한 주민참정 제도 등이 2005년도 상반기부터 실시하도록 되어 있다. 시민사회의 활성화를 위하여 자원봉사활동 기본법의 제정이 2004년말까지 완료되고 2005년도부터는 법제화 및 시행단계에 들어가도록 되어 있다.

중앙-지방정부간 협력체계의 강화를 위한 방안 등이 2004년도 하반기부터 시행되고 2005년도에는 평가 및 보완작업이 개시되도록 되어 있다. 정부간의 분쟁조정 기능을 강화하기 위하여 2004년도 하반기부터 국가통합조정위원회의 설치를 검토하고 2005년도 하반기부터 실시하도록 예정되어 있다.

2003년 7월 발표된 지방분권 추진 로드 맵의 내용과 일정은 2004년 11월 발표된 지방분권 5개년 종합실행계획에 의하여 보완되거나 추진 일정이 다소 수정되었다 (정부혁신지방분권위원회, 2004). 추진과제가 20개에서 47개 과제로 증가하였으며 추진일정도 다소 연기되었다.

사무구분 체계의 개선을 위한 법령정비 작업이 2006년 말까지 1년간 연기되었다. 대도시특례제도의 개선사항이 추가되어 2005년도 상반기까지 관계부처의 협의 및 법령 제·개정안이 마련되는 것으로 되어 있다. 제주특별자치도가 추진되어 2005년도 상반기까지 자치계층개혁안 및 제주특별자치도의 기본계획이 수립되도록 되어 있다.

자치교육제도는 2005년 상반기에서 2006년도 상반기로 법제화 및 실시준비가 연기되었다. 자치경찰제도는 지방분권 추진 로드 맵에서는 2005년도 하반기 실시하도록 되었으나 지방분권 5개년 종합실행계획에서 2005년도 하반기부터의 시범실시로 수정되었다. 특별지방행정비 계획은 단계별 추진계획으로 수정되어 제1단계 정비방안이 2005년도 상반기까지 하도록 되어 있다.

특히 지방분권의 추진상황을 평가하기 위한 지표개발 및 분권 수준의 측정제도가 계획되어 2004년도 말까지 분석지표의 개발이 완료되고 2005년도 전반기에 실태조사를 하도록 되어 있다. 자치단체의 관할 구역에 대한 조정계획도 추가되어 2005년도 상반기까지 경계의 조정을 추진하도록 되어 있다.

지방교부세율은 지방분권 추진 로드 맵에서는 2004년부터 법정율을 인상하기로 되어 있었으나 지방분권 5개년 종합실행계획에 의하여 2004년도 말까지 법정율의 상향 준비를 완료하고 2005년도부터 법정율을 상향하도록 수정되었다. 국고보조금의 정비는 2003년에 정비계획이 마련되어 2004년부터 실시하도록 되었으나 지방

분권 5개년 종합실행계획에서는 2004년 말까지 관련 법령의 정비와 재원이양의 방안을 마련하는 것으로 수정되었다. 지방예산편성 지침은 2004년도 하반기에 폐지하는 것으로 되어 있었다. 지방재정의 평가기능을 강화하기 위하여 2005년도까지 지방재정의 평가지표 및 기법을 개발하여 2005년도 상반기 시행하는 것으로 계획되었다. 지방정부의 예산지출의 합리성을 확보하기 위하여 2004년도 말까지 예산집행과정의 주민참여 제도가 계획되었다.

자치입법권의 강화는 2005년도 상반기에 지방자치법을 개정하고, 자치조직권은 연차별로 이전하며, 총액 인건비제도는 2005년도 상반기에 시범실시하는 것으로 되어 있었다. 책임성의 확보방안도 연차적으로 추진하는 것으로 되어 있다.

분권형 도시계획의 체계는 2004년도 말에 구축안이 마련되어 2005년 말까지 관련법령이 개정되는 것으로 되어 있다. 자치단체 자체혁신체의 구축도 2005년부터 본격적으로 추진되는 것으로 되어 있다. 지방공무원 인사제도도 2005년도 상반기에 도입방안이 마련되는 것으로 되어 있다. 중앙-지방간 인사교류의 활성화 방안은 2005년도 말까지 제도개선을 하는 것으로 수정되었다.

지방의정의 활성화 방안은 2004년도 하반기부터 사안별로 추진하는 것으로 수정되었다. 주민감사청구제도의 활성화방안은 2005년도 상반기에 시행령을 개정하는 것으로 되어 있다. 주민소송 제도의 2004년 말까지 지방자치법을 개정하여 2005년 말까지 관련 법령을 개정하는 것으로 계획되었다.

주민참여의 활성화를 위한 주민발안 제도의 개선은 2005년도 상반기에 완료하는 것으로 되어 있다. 주민투표제도는 2004년 말에 제정을 추진하는 것으로 제도화하였다. 중앙-지방정부간 협력체제의 강화를 위하여 2005년도 상반기에 지방자치법을 개정하는 것으로 되어 있다.

## 2. 지방분권 개혁의 정책 내용 및 성과평가

### 1) 지방분권 정책내용의 평가

참여정부는 2003년 7월 지방분권 추진 로드 맵을 통하여 지방분권 정책의 내용과 추진일정을 발표하였다. 이를 토대로 지방분권 2003년 12월 지방분권특별법을 제정하였다. 그 후 2004년 11월 지방분권 추진 로드 맵의 일부 내용을 보완하거나 수정하여 지방분권 5개년 종합실행계획을 발표하였다. 지방분권 모형에 이들의 내용을 평가하면 아래와 같다.

지방분권 추진 로드 맵에서는 7개 방향 20개 과제가 지방분권 개혁의 중요한 내용이었다. 이를 토대로 추진과제들이 지방분권특별법에 반영되었으며 2004년 11월 지방분권 5개년 종합실행계획에서 7개 방향 47개 과제로 확대되었다.

중앙-지방정부간 권한 재배분, 획기적 재정분권의 추진, 지방정부의 자치행정역량의 강화, 지방의정의 활성화 및 선거제도의 개선, 지방정부의 책임성 강화, 시민



사회의 활성화, 협력적 정부간 관계의 수립이라는 지방분권 정책의 방향과 47개의 구체적인 정책과제가 실현된다면 분권형 선진국가 체제를 수립할 수 있다.

중앙-지방정부간에 지방정부의 권한이 강화되는 방향으로 재배분되고 획기적인 재정분권이 추진된다면 단체자치의 관점에서 분권적인 국가로 전환되었다고 할 수 있다. 여기에 지방정부의 책임성이 강화되고 지방정부의 자치역량이 강화되면 주민 자치의 관점에서 주민의 참여가 활성화된 지역의 민주주의가 정착된다. 중앙정부와 지방정부간, 나아가 지방정부 상호간에 협력과 조정 체제도 부가되어 선진국으로서의 효율적인 국정관리 체제가 완료되는 것이다.

요약하면 우리나라의 정치·행정체제는 분권형 선진국가로서 이상적 분권모형에 적합하다고 할 수 있다. 지방정부의 권한과 책임이 강화되고 중앙정부와 지방정부와의 기능이 분리되며 상호·대등한 협력관계가 정립될 것이기 때문이다. 그 결과 참여정부가 지향하는 분권과 자치 및 참여 등 민주주의의 가치가 실현되는 정치·행정체제를 지향하고 있다고 평가된다.

## 2) 지방분권 추진체제의 평가

지방분권특별법의 의의 중의 하나는 지방분권의 추진체제를 새롭게 규정하였다는 점이다 (김순은, 2004b; 2005c). 2003년 12월 지방분권특별법이 제정될 당시 지방분권 개혁과 관련된 업무는 정부혁신지방분권위원회와 지방이양추진위원회가 담당하고 있었다. 그런데 지방분권특별법에서 “지방분권 추진을 위한 위원회”를 규정함으로써 제도상으로는 세 개의 위원회가 존재하는 형태가 되었다. 후에 정부혁신 지방분권위원회가 “지방분권 추진을 위한 위원회” 역할을 담당함으로써 2개의 위원회로 축소되었으나 법정의 지방이양추진위원회보다 대통령령에 기초한 정부혁신 지방분권위원회가 통치권자의 신임을 받아 추진체제가 모호하다는 평가를 받고 있다 (김순은, 2004b; 강형기 외4, 2005).

정책설계의 관점에서 “지방분권 추진을 위한 위원회”는 제도적 권한과 구성 방식상의 문제점으로 비효과적이라는 비판을 면치 어렵게 되었다. 1999년 설립된 지방이양추진위원회는 지방분권 개혁과 관련한 사안을 심의·의결할 수 있었다. 그러나 지방이양추진위원회에서 심의·의결된 사항이 법적 강제력이 없었기 때문에 지방분권 개혁으로 이어지지 못하였다. 이런 점에서 “지방분권 추진을 위한 위원회”도 지방이양추진위원회보다 개선된 점이 없었다.

“지방분권 추진을 위한 위원회”의 규모와 구성 방식도 위원회의 효과성을 저하시키는 요인이 되었다 (김순은, 2004c). 20인 이상 30인 이내의 위원으로 구성되는 “지방분권 추진을 위한 위원회”는 위원회의 운영 상에 적지 않은 문제점을 노정하였다. 현재 29명으로 구성된 위원회의 규모가 위원회 전원이 참석하는 경우 회의의 효율적 진행에는 적합지 않은 것으로 지적되고 있다. 위원회의 규모가 크다 보니

무늬만 위원회이지 실제로는 위원장 중심으로 운영되는 사례가 빈번하여 위원들조차 추진상황을 모르는 경우가 잦은 것으로 확인되었다.

위원회의 구성상에도 문제점이 확인되었다. 비록 지방4단체에서 1명씩 분권적인 인사가 참여하도록 되어 있으나 중앙부처의 장관이 6명씩이나 당연직 위원으로 참여하여 분권적인 논의가 제대로 진행될 수 없는 구조로 되고 있다. 전문지식을 갖춘 인사를 위원으로 위촉하기 보다는 지역별, 정치적으로 안배하는 형식에 의하여 비전문가도 상당수 포함되어 추진체제의 정통성에도 문제점이 발견되었다.

### 3) 지방분권 정책의 집행절차에 대한 평가

정책집행의 평가는 집행절차에 관한 평가, 집행의 산출물인 성과에 대한 평가, 성과의 영향에 대한 평가로 대분하여 논의할 수 있다 (Kim, 1991; 강형기 외4, 2005). 그런데 본 연구에 있어서는 지방분권 정책의 절차에 대한 평가와 산출물인 성과에 대한 평가에 한정하여 논의하였다. 지방분권 정책의 집행이 성과의 영향에 대한 평가를 수행할 만큼 진행되지 않았기 때문이다.

참여정부는 지방분권 정책을 추진함에 있어서 절차적 관점에서 뚜렷한 특징을 보였다. 거시적인 관점에서 참여정부는 지방분권 정책의 내용과 추진일정을 공시하였다. 2003년 7월 지방분권 추진 로드 맵과 이를 일부분 수정한 지방분권 5개년 종합실행계획을 2004년 11월 발표하여 정책관계자들은 물론 일반 주민들도 참여정부의 지방분권 정책의 추진상황을 예측하게 되었다. 비록 계획보다 3개월가량 지체되었지만 2003년 12월 제정된 지방분권특별법은 지방분권 추진 로드 맵의 추진일정에 따른 성과였다. 이외에도 47개의 추진과제들 별로 추진절차가 명시되어 있다.

미시적 관점에 분석하면 참여정부는 구체적인 지방분권의 과제를 추진하면서 전문가 및 관련 정책 당사자들을 적절하게 참여시키려고 노력하였다 (김순은, 2003a). 지방분권 추진 로드 맵의 작성에서부터 지방분권특별법의 제정과정까지 전문가, 지방4단체, 시민단체 등의 참여가 적절하게 이루어졌고 공청회의 개최로 일반 시민의 의견 수렴도 이루어졌다. 그 결과 지방분권특별법에서는 “지방분권 추진을 위한 위원회”의 위원을 위촉할 때 지방4단체에게 위원의 추천권이 인정되었다.

구체적인 지방분권의 추진과제를 추진하는 절차는 우선 정부혁신지방분권위원회 산하 전문위원회에서 과제추진팀을 구성하여 전문적인 연구를 수행한 이후 관련 전문가들과의 워크숍을 통하여 보완·수정하는 순서로 이어졌다. 이런 절차를 거쳐 어느 정도 지방분권 추진과제의 개혁안이 골격을 갖추면 관련 부처와의 협의를 거치는 절차로 이어졌다. 자치교육 및 자치경찰 등 국민들의 관심이 높은 과제는 주민들을 대상으로 한 공청회 등도 개최되었다.

참여정부가 실시한 지방분권 정책의 미시적, 거시적 정책절차는 매우 단계적으로

적절하고 대단히 민주적인 절차를 거치고 있다고 평가된다. 민주주의의 원리에 기초하여 정책절차의 정당성이 매우 돋보인 정책과정이었다.

#### 4) 지방분권 정책의 성과 평가

참여정부가 출범한 이후 지방분권 추진 로드 맵이 발표된 이후 지방분권특별법의 제정이 이루어지고 지방분권 5개년 종합실행계획이 발표되었다. 2004년 1월 주민투표법이 확정 발표되었다. 그 외에도 47개의 추진과제들 별로 전문가들의 연구가 상당수 진행된 것으로 확인되었다.

그럼에도 불구하고 지방분권 추진 로드 맵이나 지방분권 5개년 종합실행계획을 기준으로 할 때 2005년 상반기를 기점으로 계획대로 추진된 과제는 상기에서 언급한 지방분권특별법과 주민투표법의 제정뿐이다.

2004년 추진하기로 하였던 제1차 이양일괄법도 당정협의회에서 유보하기로 결정하여 성과를 거두지 못하였다. 참여정부가 역점을 두었던 자치경찰제도의 시행도 내용이 크게 위축되었음에도 불구하고 예정대로 시행되지 못하여 연기되는 상황이 되었다. 여타의 과제들도 전문위원회 내부의 논의는 상당히 진척이 있는 것으로 예상되나 제도화에는 이르지 못한 아쉬움이 많다. 종합적으로 평가할 때 참여정부가 추진한 지방분권 정책의 현재까지 성과는 계획에 크게 미달하였다고 평가할 수 있다.

### III. 참여정부의 지방분권 개혁의 과제

참여정부가 의욕적으로 추진하였던 지방분권 정책이 부분적인 성과밖에 달성하지 못하였음을 앞 장에서 논의하였다. 여기에는 다양한 요인들이 복합적으로 작용하였다. 환경적 요인, 지방분권의 고유한 특성, 지방분권 정책상의 문제점으로 대분하여 논의할 수 있다.

#### 1. 환경적 요인

##### 1) 경제 제일주의의 가치관과 시빌 미니멈 (Civil minimum)

1960년부터 제기된 경제발전에 대한 국민들의 요구는 중앙집권 체제를 발전시키는데 어느 정도 기여하였다. 지금도 경제발전만 이루어지면 기존의 중앙집권체제를 용인할 것 같은 분위기가 팽배하다. 중앙정부의 관료들은 재정적 지원만 증가되면 지역은 중앙집권적 방식도 묵인한다고 인식하고 있는 듯하다. 이러한 인식하에 현재 지방분권과 국가균형발전을 위한 각 부처의 정책은 중앙집권적 방식에 의존하고 있다.

영국이나 일본의 예에서 보았듯이 시빌 미니멈의 기치 하에 복지국가를 건설하는 과정에는 어느 정도의 집권적 행정운영이 요구된다. 복지국가의 실현이 미흡한 우리나라에서는 복지의 전국적 기준설정이 지방분권 정책과 대치될 가능성이 높다.

경제발전 제일주의로부터 지역의 독자성과 자주성이 강조되는 가치관의 변화가 일어나고, 시빌 미니멈의 복지로부터 지역 최적성(Local optimum)으로의 복지 패러다임이 변화한 일본과 비교할 때 우리나라의 경제 제일주의와 시빌 미니멈 요구는 지방분권 정책 수립과 집행에 적지 않은 걸림돌이 되고 있는 것으로 판단된다.

예를 들면 지방분권 정책과 관련하여 행정자치부 등의 지지를 획득하더라도 국가의 경제발전이라는 명분하에 재정경제부와 기획예산처가 재정 및 정치적 분권을 반대할 경우 지방분권 정책의 앞날은 험난할 수밖에 없다. 이러한 예상은 지방세계 개편과 관련한 재정경제부 부총리의 발언에서 확인할 수 있다.

## 2) 정책형성과정에서의 관료우위

정책결정 과정에서 관료의 우위적 선점은 일본과 우리나라가 유사하다. “통치구조에 있어서 특권성”으로 특징되는 일본의 중앙행정관료는 각종 정책과정에 이니시어티브를 갖는다. 일본의 지방분권 정책의 집행이 “미완의 지방분권”으로 이어진 데에는 중앙관료들의 적극적인 반대가 있었음은 많은 연구에서 확인되었다(西尾, 1999; 新藤, 1999; 김순은, 2003c). 일본의 경우 중앙관료와 합의가 이루어진 부분에 대해서만 정책집행이 이루어졌다. 중앙정부의 반분권적 태도에 반발하여 지방분권추진위원회 위원이 사퇴하는 사태도 발생하였다.

우리나라에서도 지난 10년간 중앙정부의 정치·행정권한의 지방이양 과정을 보거나, 여타의 정책 과정을 보면, 정책과정에서의 관료의 우위는 일본의 사례와 유사하다. 앞으로도 기존 중앙 관료들의 반분권적 시각은 크게 변하지 않을 것으로 보인다. 국민의 정부가 설치한 지방이양추진위원회의 활동과정, 최근의 지방분권과 국가균형발전을 위한다는 명분하에 추진되는 정책방식을 보면 더욱 자명하다. 참여정부가 출범한 이후 정부혁신지방분권위원회에서 활동한 전문위원들의 전언에 의하면 중앙부처의 관료들이 지방분권 정책의 형성에 매우 중요한 역할을 하고 있음을 알 수 있다. 이들의 지방분권의 소극적 태도는 미미한 지방분권 성과와 무관하지 않다.

## 3) 지역의 지방분권에 대한 의식수준

일본의 경우 각계각층에서 지방분권에 대하여 높은 관심을 가졌다. 그러한 관심은 주로 각종 단체의 수준에서 표출되었다. 영국의 지방분권이 지역의 자주적·자발적 필요성에 기초한 것과는 매우 대조적이었다.

우리나라의 경우 2002년 대통령 선거 과정 중에 일기 시작한 지방분권에 대한 관심이 각계에서 고조되어 왔다. 특히 지역의 시민단체와 지방4단체의 관심이 특히 주목할 만한 수준에 있다. 이들이 후원, 주관·주최하는 각종 세미나, 워크숍 등이 지역별로 다양하게 실시되었다.

그러나 일반 주민들의 지방분권에 대한 관심수준은 매우 미미하다. 일본의 경우와 같이 경제 제일주의에 대한 지나친 의존이 지방분권에 어떠한 악영향을 미치고 있다. 일본의 경우보다 더욱 나쁜 여건은 지역상공인들과 이익단체들이 지방분권 정책에 대하여 무관심하다는 점이다. 우리나라의 경우 지방분권 정책의 일차적 수혜자일 수 있는 지역상공인과 이익단체들의 무관심으로 지방분권 정책의 현실적 필요성이 저하되고 있다.

## 2. 지방분권의 고유한 특성

### 1) 지방분권의 정치적 특성

지방분권 개혁에 내재된 고유의 특성상 지방분권 개혁은 용이하지 않다. 지방분권은 정치적, 행정적 특성을 지니고 있다 (박혜자, 2003; 김순은, 2003c). 지방분권 개혁은 국가의 통치구조를 근본적으로 변화시키는 과정이다. 국가의 정치·행정 권한의 재배분과 관련하여 다수의 정책 행위자 사이에 고도의 정치적 게임이 진행된다. 지방분권을 반대하는 세력과 지방분권을 요구하는 세력간의 갈등과 알력이 지방분권의 대표적인 정치적 특성이다. 특히 지방분권을 반대하는 세력들의 저항과 반대는 매우 조직적이고 항구적이다.

20세기말 지방분권의 개혁을 마무리한 영국의 사례가 지방분권의 정치적 특성을 적절히 입증하고 있다 (김순은, 2001a; 소순창, 2002). 영국의 경우 보수당의 중앙집권적 정책에 대하여 노동당, 스코트랜드 헌법회의, 웨일즈 지역은 지속적으로 지방분권을 주장하였다. 스코트랜드와 웨일즈 지역에서 제기된 30여 년간의 분권적 요구는 노동당의 집권으로 결실을 맺게 되었다.

우리나라에서도 지방분권 개혁을 둘러싼 다자간의 정치적 특성은 지방분권특별법의 내용과 작성과정, 구체적인 분권안의 마련하는 과정을 통하여 이미 확인되었다. 지방분권특별법의 제정을 앞두고 시·도지사협의회, 전국시장군수구청장협의회 등은 각각의 안을 작성하였다. 정부혁신지방분권위원회는 논의의 효율적 수용을 위하여 지방의 통일된 안을 요구하였다. 각각의 안을 조정하는 데에 서로 상이한 견해 때문에 많은 시간과 노력이 소요되었다.

국회의 차원에서는 의원입법안, 정부안, 지방4단체의 공동안 등이 제출되었다. 비록 정부안이 대부분 반영되었으나 세 개의 안이 조정되는 데에도 2개월 이상의 기간이 소요되었다.

## 2) 지방분권의 행정적 특성

지방분권의 또 하나의 특성은 지방분권이 행정적으로 고도의 전문성을 띠고 있다는 점이다. 지방분권과 관련된 과제는 1000개 이상의 법령과 관련되어 있고, 그 내용이 고도의 전문성을 띠고 있다. 특정 행정 분야에 관련된 이슈는 해당 분야에 장기간 근무한 공무원이나 해당 전문가 외에는 이해하기가 어렵다.

지방분권에 내재된 고도의 행정적 전문성으로 말미암아 특정 행정사무의 결정과 집행을 위한 정치·행정 권한의 재배분과 관련된 논의에는 장기간의 시간이 소요되고 있다. 행정 분야 마다 전문가의 참여가 이루어져야 하고, 전문가들 사이에서도 이견이 표출되는 경우가 잦아 의견의 일치가 쉽지 않다. 종종 지역의 지방분권 요구가 이벤트성 구호에 머무르는 이유도 여기에 있다. 지방분권을 추진하는 주체나 지방분권을 요구하는 세력이 행정의 전문적 관점에서 철저하게 준비하지 않으면 안되는 까닭이다 (홍준현, 2001, 2003; 김순은, 2003c).

## 3. 지방분권 개혁을 촉발한 요인의 부재

현재 우리나라에서 지방분권 개혁이 이루어져야 하는 것은 이론적·학문적 관점은 물론 시대적 상황을 고려할 때 의문의 여지가 없다. 지방자치의 원만한 발전을 통한 민주주의의 성숙, 지역의 경쟁력 확보를 통한 지역의 균형발전, 지역감정 해소 등을 위하여 지방분권 개혁은 필수적인 정책과제이다. 세계화와 지방화의 동시적 진행을 의미하는 세방화의 시대적 흐름을 감안할 때도 지방분권은 국제적 고립을 피할 수 있는 정치적 과제이다. 글로벌 스탠다드를 수립하는 차원의 것이다. OECD에서 회원국의 지방분권화 수준을 점검하는 체제도 글로벌 스탠다드의 수립과 무관하지 않다.

그런데 우리나라의 지방분권 개혁은 시스템적으로 진행되기 보다는 대통령의 정치적 소신에 의하여 좌우되는 경향이 강했다. 국민의 정부 때도 그러했고 향후에도 대통령의 소신이 변화하게 되면 지방분권 개혁의 앞날은 예측하기 어렵다. 이미 대통령의 지방분권 개혁에 대한 의지가 변한 것은 아닌가 하는 징후가 발견된다. 바꾸어 표현하면 지방분권 개혁 과정에 중요한 역할을 담당하게 될 중앙정부로 하여금 지방분권 개혁을 지속적으로 추진하게 할 추동 요인이 실체화되어 있지 않다.

1999년 지방분권 개혁의 제1라운드를 마친 일본의 경우 1980년대 경제 불황에 따른 공공부문의 재정악화가 지방분권 개혁을 압박한 중요한 실체적 요인이 되었다. 재정악화를 시정하기 위하여 중앙정부는 작은 정부로의 정부혁신을 추진하였다. 축소될 중앙정부의 역할과 기능에 따라 지방정부로의 지방분권은 당연한 귀결이었다. 정부혁신 차원의 지방분권 개혁이 일본의 지방분권 개혁을 성공으로 이끈 요인 중의 하나였다 (김순은, 2004a).

30여년에 걸쳐 이루어진 영국의 지방분권 개혁은 유럽통합이라는 외재적 요인이

노동당의 정강 정책과 일치하면서 가시적인 성과를 거두었다. 유럽통합으로 중앙정부의 역할이 축소되고 광역지역정부(Regional Government)의 역할이 증대되었다. 이러한 국제적 상황의 전개는 더 이상 강력한 중앙집권 체제를 유지하였던 보수당의 정책과는 조화를 이룰 수가 없었다. 지역정부로서 스코트랜드의회와 웨일즈 의회를 설치하였고 현재에는 잉글랜드 지역에 광역정부의 수립을 추진하고 있다 (김순은, 2001a; Office of Deputy Prime Minister, 2002).

#### 4. 지방분권 추진체제의 문제점

2003년 12월 제정된 지방분권특별법은 참여정부의 지방분권 개혁의 추진을 위한 제도적 기반이라는 점에서 의의가 크다. 2003년 7월 공표된 참여정부의 지방분권 추진 로드 맵의 내용을 제도적으로 뒷받침하고 지방분권 개혁을 실질적으로 추진할 추진체제를 규정하였다. 여·야간의 합의에 의하여 제정되었다는 점에서 정치적 의의도 매우 크다. 일본이 1995년 제정하였던 지방분권추진법의 제정 배경 및 법적 성격과 유사하다 (김순은, 2003d; 소진광, 2003).

일본의 경우 1993년 6월 3일과 4일 중의원과 참의원에서 일본 역사상 처음으로 “지방분권의 추진에 관한 결의”가 채택되었다. 입법부 전체가 지방분권에 대한 의사를 처음으로 표시하였다는 데에 커다란 의의가 있었다. 앞에서 간략하게 언급하였듯이 일본의 지방분권추진법은 정부의 안을 토대로 신진당의 안과 지방6단체의 안이 부분적으로 수용되어 결정된 것이다 (新藤, 1999). 따라서 분권적 그룹은 제정된 지방분권추진법에 대하여 비판적인 자세를 보였다. 그럼에도 불구하고 지방분권 개혁을 실질적으로 추진하였던 지방분권추진위원회라는 효과적인 기구를 입법화하였다는 데에는 이론이 없다 (정덕주, 2003; 김순은, 2004a). 일본의 지방분권이 나름대로의 성공을 거둔 중요한 요인이 되었다.

그런데 우리나라의 지방분권특별법은 일본의 지방분권추진법과 비교할 때 적지 않은 문제점이 있다는 것이 입법되기 전부터 제기되었다 (김순은, 2003d; 전기성, 2004). 문제점을 지닌 지방분권특별법의 정부안에 대하여 시·도지사 협의회, 지방4단체와 지방분권국민운동본부, 의원들이 각각의 대안을 제시하였다. 국회에는 의원입법안, 지방4단체와 지방분권국민운동본부 공동안, 정부안 등 3개안이 계류되었으나 정부안이 다소의 수정을 거쳐 최종적으로 입법화되었다.

문제점 중에서도 지방분권 개혁을 실질적으로 담당할 기구의 효과성에 대한 의문과 국회와의 연계성 부족이 지적되었다 (김순은, 2003d, 2004b). 일본의 경우 제1라운드의 개혁은 지방분권추진위원회의 적극적인 활동에 기인하였다 (소순창, 2002; 김순은, 2004a). 지방분권추진위원회의 적극적인 활동은 7명이라는 위원회의 효과적 구성과, 분권적 인사로 위촉하였다는 점 때문에 가능하였다. 의원내각제의 경우 의회의 다수당이 정부를 구성하기 때문에 의회와의 연계는 시스템적으로 이루어지고 있다.

일본의 사례와 비교할 때 우리나라의 지방분권특별법에서 규정한 ‘지방분권 추진을 위한 위원회’의 구성과 국회와의 연계부족은 효과적인 지방분권 추진에 적지 않은 걸림돌이 되고 있다. 지방분권특별법에 의하면 ‘지방분권 추진을 위한 위원회’는 20인 이상 30인 이내로 구성된다. 이 중에는 중앙부처의 장 및 이에 준하는 직위에 있는 공무원도 포함된다. 정부혁신지방분권위원회의 경우를 참고로 할 때 기획예산처, 재정경제부 등 지방분권 개혁에 소극적인 부처의 장이 포함될 가능성이 높다. 현재 29인으로 구성된 위원회의 효과성이 비판의 대상이 되고 있다.

대통령제를 채택하고 있는 우리나라의 경우 지방분권 개혁의 최종적인 입법을 위해서는 지방분권의 활동과 국회와의 연계가 무엇보다도 중요하다. 국민의 정부 시절 지방이양추진위원회의 결정에 따른 정부의 입법안이 국회에서 부결된 사례가 있다 (전기성, 2004). 2004년 제1차 이양일괄법의 추진이 좌절되었다.

## 5. 지방분권 추진전략의 문제점

“자율과 분권의 지방화 시대”라는 민주당 후보의 공약집과 선거과정에서 제시된 참여정부의 주요한 지방화 정책은 지방분권, 국가균형발전, 지방대학육성, 신행정수도의 건설이었다. 지방분권 개혁을 담당할 정부혁신지방분권위원회, 국가균형발전을 담당할 국가균형발전위원회, 신행정수도의 건설을 담당할 신행정수도 건설기획단이 구성되면서 지방대학육성은 국가균형발전의 작은 항목으로 전위되고 지방분권, 국가균형발전, 신행정수도의 건설이 지방화 정책의 3두 마차가 되었다.

동시에 어느 때부터인가 참여정부는 세 가지의 지방화 정책을 패키지화하기 시작하였다. 세 가지 정책을 동시에 추진하여야만 참여정부가 목표로 하는 지역간의 균형발전에 기초한 지방분권 체제의 확립을 국민들이 체감할 수 있는 있다고 판단한 듯하다. 이러한 참여정부의 정책적 견해는 정책의 실현과정에서도 확인할 수 있다. 지방분권을 위한 “지방분권특별법안,” 국가균형발전을 위한 “국가균형발전특별법안,” 신행정수도의 건설을 위한 “신행정수도의 건설을 위한 특별조치법안”이 2003년 10월 15일 동시에 국무회의에서 가결되었다. 국회에서도 같은 날인 2003년 12월 29일 동시에 입법화되었다.

이러한 추세에 따라 전국시장군수구청장협의회도 참여정부의 세 가지 정책을 “지방살리기 3대 특별법”으로 간주하고 세 가지 입법을 통하여 “지방화 시대가 열린다”고 신년 기획 특집으로 다루었다 (전국시장군수구청장협의회, 2004).

지방분권을 시민운동 차원에서 추진하려고 구성되었던 지방분권국민운동본부도 지방분권과 국가균형발전을 중요한 운동과제로 삼았다. 시민운동을 위한 각종 플래카드, 표어, 지방언론의 사설 등을 보면 지방분권과 국가균형발전은 동전의 앞뒷면과 같이 패키지화되었다 (김순은, 2003g; 이승중, 2003a). 신행정수도의 건설에 대해서도 소극적이거나 지지의 자세를 보였다. 부산지방분권협의회도 지방분권·국가균형발전 관련 법안을 작성하는 과정에서 패키지화를 시도하였다 (부산지방분권협



의회, 2003). 최근 행정수도건설이 위헌으로 판명된 이후 행정중심복합도시의 건설로 대체되었다.

#### IV. 시사점

##### 1. 지방분권 정책의 환경 변화

앞 장에서 경제발전 제일주의와 시빌 미니멈의 달성, 정책과정에서의 관료의 우위, 지역에서의 낮은 분권 의식 등이 지방분권 정책의 집행에 부정적인 영향을 미치고 있음을 논의하였다. 이와 같은 환경적 요인을 극복하기 위해서는 무엇보다도 분권적 리더십의 유지가 어느 때보다 요구된다.

참여정부는 역대 어느 정부보다도 지방분권 정책에 적극적이다. 노 대통령은 대통령 후보시절부터 지방분권에 관하여 구체적이고 체계적인 정책을 제시한 바 있다 (김순은, 2003c).

참여정부가 출범한 이후에는 분권적 이념을 지닌 학자를 정부혁신·지방분권위원회의 위원장으로, 군수 출신의 인사를 행정자치부 장관으로 임명함으로써 대통령의 분권적 의지를 가시화하였다. 아울러 정부혁신·지방분권위원회라는 위원회의 이름으로부터 추론되듯이 우리나라의 경우도 지방분권 정책을 정부혁신과 동일한 차원에서 추진하였다.

향후 과제는 정치·경제 상황의 지방분권 정책에 대한 함수적 영향을 어떻게 극복하느냐에 달려있다. 경기가 어려우면 어려울수록 중앙관료들의 지방분권 정책에 대한 반분권적 저항은 거셀 것으로 예상된다. 대통령의 분권적 리더십에 대한 의구심이 거론되는 현실적 상황 하에서 지방분권과 관련된 정책추진이 적지 않은 영향을 받을 전망이다. 이러한 상황이 도래하게 되더라도 대통령의 지방분권 의지가 약화되지 않도록 국민적 지지가 있어야 할 것이다.

##### 2. 지방분권 정책의 수정

앞에서 논의하였듯이 지방분권 추진체제의 재구성이 요망된다. 우선 “지방분권 추진을 위한 위원회”가 주관하는 회의의 효과성을 높이기 위하여 위원회의 위원의 수를 10명 이내로 축소하는 것이 바람직하며, 위원들은 지방분권에 대하여 호의적인 인사들로 구성하되, 관계 공직자를 제외한 부문에서 3분의 2를 충원할 것을 제안한다. 위원들의 3분 1은 지방4단체의 추천을, 3분의 1은 국회의 추천을, 3분의 1은 대통령의 추천을 얻어 대통령이 위촉함으로써 국회와 지방4단체의 협조체제를 구축하는 것도 고려해 볼만 하다.

위원회는 심의·의결권을 갖고, 의결된 사항은 바로 대통령에게 보고되며, 대통령은 차관 및 국무회의를 거치지 않고 직접 입법안을 국회에 제출하는 절차적 규정

도 필요할 것으로 보인다. 이러한 절차적 규정이 무리라면 최소한 위원회의 결정이 존중되어야 하는 제도적 장치가 요구된다. 이러한 제도는 지방이양추진위원회의 의결사항이 차관 및 국무회의를 거치면서 누락되는 사례가 빈번하였고, 회의를 거치는데 시간의 소요가 많아 지방이양의 실효성이 떨어진 점을 고려한 것이다.

### 3. 지방분권 추진전략의 수정

우리나라 현재의 상황에서 지방분권과 국가균형발전은 더 이상 미룰 수 없는 국경과제라는 데에는 이론의 여지가 없다. 지방분권은 국가균형발전의 충분조건이다(성경용, 2003). 따라서 외양상 두 주제는 한자리에서 논의하여도 서로 배타성이 없어 보인다(김순은, 2003d; 이승중, 2003a). 지방분권국민운동본부가 두 주제를 운동본부의 중요한 정책과제로 삼고 있음이 그러한 것을 뒷받침하고 있다.

그러나 심층적으로 분석해 보면 지방분권 개혁과 국가균형발전은 같은 자리에서 동시에 논의하는 데에는 정책당사간의 이해관계와 논리의 차이로 어느 것도 효과적인 결실을 보기 어렵다(김순은, 2003g; 이승중, 2003a). 이론적인 측면에서도 동시에 같은 장소에서 논의하기 어려운 과제이다.

지방분권은 중앙정부와 지방정부의 대결구도 속에서 지역이 중앙정부에 대하여 정치·행정권한의 이양을 요구하는 개혁이다. 따라서 지역간의 견해차로 인한 갈등의 소지가 매우 높다. 지역의 견해를 통합하는 데에도 상대적으로 용이하다. 통일된 지방의 분권 논리를 도출하는 데에도 용이하다. 지역의 입장이 고려된, 지역이 창출한 분권적 논리의 적용이 가능하다. 이러한 점들은 영국과 일본의 지방분권 개혁 과정에서 확인되었다(김순은, 2001a, 2003g, 2004).

반면 국가균형발전과 관련된 정책은 지역간의 합의를 도출하기가 매우 어렵다. 국가균형발전은 기본적으로 발전된 지역으로부터 낙후된 지역으로의 자원 이전을 전제로 한다. 따라서 자원이전을 둘러싸고 지역간의 갈등과 마찰의 소지가 크다. 우리나라의 경우 수도권과 비수도권, 서울과 비서울, 강남과 강북, 도시지역과 농촌 지역간의 마찰이 예상된다.

이러한 예상은 시도지사협의회에서도 확인되었다. 시도지사들은 지방분권 개혁과 관련해서는 쉽게 합의에 이르나 국가균형발전과 관련된 이슈에 대해서는 합의를 보지 못하고 있다. 수도권의 시도지사와 광역의회, 국회의원들이 국가균형발전특별법 제정에 소극적이었던 것도 국가균형발전의 정치적인 특성을 적절히 대변하고 있다. 이러한 특성은 2004년 2월 17일 지방분권국민운동본부가 주최한 “지방 살리기 3대 특별법 제정운동 보고대회 및 지방분권 활성화 방안의 모색을 위한 정책 워크숍”에서도 확인되었다. 시도지사협의회는 본 대회에 참여하지 않음으로써 국가균형발전을 둘러싸고 시도간의 협의가 쉽지 않음을 보여주었다. 국가균형발전 방안들이 구체적으로 논의되기 시작하면 지역간 갈등이 더욱 커질 가능성이 있다. 벌써부터 공공기관 이전, 기업이전 등과 관련하여 지방정부간 갈등과 마찰이 제기되고

있다. 최근에는 13시도지사가 수도권 규제완화에 반대한다는 성명서를 발표한 바 있다.

이론적인 관점에서도 지방분권과 국가균형발전은 성격이 상이하다. 이론적인 관점에서 지방분권은 동태적 (Dynamic)이고 전략적이다. 중앙집권 체제와 지방분권 체제는 시대적 상황에 따라 선택적으로 채택되어 왔다. 집권의 폐해가 두드러지면 지방분권 개혁이 추진되며 반대로 분권의 폐해가 두드러지면 집권적 개혁이 추진된다. 따라서 지방분권은 시대적 상황에 따라 전략적 차원에서 이루어지는 경우가 많다 (김순은, 2001a, 2003d; 이승종, 2003a). 영국과 일본의 개혁사례에서 그러한 특성을 확인할 수 있다. 1979년 이후 경제재건을 위하여 강력한 중앙집권 개혁을 추진하였던 영국은 유럽통합과 노동당의 집권으로 1997년 이후 지방분권 개혁을 추진하여 왔다. 강력한 중앙집권 체제의 일본도 1980년 이후 재정 재건을 위한 정부혁신의 차원에서 지방분권 개혁을 강력하게 추진하여 제1라운드의 개혁을 완료하였다 (김순은, 2004a).

지방분권 개혁은 분권적 논리에 따라 추진되어야 하며 추진될 수 있다. 한편 국가균형발전은 집권적 논리가 보다 효과적인 경우가 많다. 현재 우리나라에서 논의되고 있는 국가균형발전은 후자의 관점에서 추진되고 있다고 판단된다.

국가균형발전은 모든 국가와 모든 정부가 피할 수 없는 항구적 정책으로 추진하여 왔다. 영국의 경우 국가균형발전을 위한 인구분산을 위하여 중앙부처의 지방분산 정책을 일찍부터 추진하여 20세기말까지 계속되었다 (김순은, 2003g). 일본도 1955년 이후 수도이전을 통한 국가균형발전을 논의하였다. 1992년 “국회 등의 이전에 관한 법률”을 제정하여 수도이전을 추진하고 있다. 우리나라의 경우 국가균형발전에 내재된 의의가 서로 상이하긴 하나 과거의 모든 정부가 국가균형발전을 모색하였다 (김순은, 2003d; 성경용, 2003). 중앙부처의 지방이전, 지방교부세, 지방양여금, 국고보조금 제도를 통하여 국가의 균형발전을 추진하였다.

행정중심복합도시의 건설은 수도권의 인구분산, 국가균형발전을 위하여 매우 효과적인 방안이 될 수 있다. 중앙부처의 산발적 이전보다도 상당한 효과가 예상되는 지방분산의 방안이 될 수 있기 때문이다. 현재 한강 상류에 10개의 댐이 건립되어 있음을 감안할 때 국가의 중추관리 기능의 보호차원에서도 매우 긍정적인 대안이다. 그러나 그 이전에 작은 중앙정부의 수립이 우선되어야 한다.

## VI. 결 론

역대 어느 정부보다도 지방분권 정책에 적극적이었던 참여정부의 전반기가 끝나고 있다. 그동안 지방분권 추진 로드 맵의 공시, 지방분권특별법의 제정, 주민투표법의 제정 등 거시적인 절차에 맞추어 지방분권 정책을 집행하였다. 각 정책의 과정에는 이해당사자들의 참여를 촉진하여 민주적인 절차적 정당성을 확보하는데 노력하였다. 그럼에도 불구하고 지방분권 추진 로드 맵이나 지방분권 5개년 종합실행

계획에 따르면 그 성과가 미흡하다는 것이 일반적인 평가이다.

이렇게 집행성과가 미흡한 데에는 많은 요인들이 영향을 미치고 있다. 경제발전 제일주의와 시빌 미니멈의 달성, 중앙 관료들의 지방분권에 대한 소극적 태도, 지역의 지방분권에 대한 낮은 의식 수준, 지방분권을 촉진할 추동력의 부재, 추진체제의 문제점, 추진전략의 문제점 등이 복합적으로 작용하고 있다. 따라서 향후 참여정부가 지방분권 개혁의 성과를 제고하기 위해서는 이러한 문제점을 적절하게 해결하여야 한다. 그 중에서 통치권자의 지방분권 정책에 대한 변함없는 정책적 의지가 현재로서는 대단히 중요한 변수라고 할 것이다.

#### 참 고 문 헌

- 김순은. (2001a). 우리나라 지방분권의 특징과 과제: 영국과 일본의 지방분권화의 비교를 중심으로. 「한국사회와 행정연구」, 12(2): 57-75.
- 김순은. (2001b). 영국과 일본의 지방분권 비교분석. 「한국지방자치학회보」, 101-122.
- 김순은. (2001c). 지방분권의 정치적 특성. 한국지방정부학회 하계학술대회 발표논문.
- 김순은. (2001d). 영국과 일본의 지방분권 비교분석. 「한국지방자치학회보」, 13(2): 101-122.
- 김순은. (2003a). 지방분권 정책에 대한 평가: 추진 절차 및 과정을 중심으로. 「지방행정연구」, 17(3): 41-72.
- 김순은. (2003b). 일본 지방분권의 평가와 시사점. 「한국지방자치학회보」, 15(3): 313-336.
- 김순은. (2003c). 참여정부의 지방분권 추진 계획 (분권 로드 맵)의 평가. 「지방정부연구」, 7(2): 113-133.
- 김순은. (2004a). 정부혁신과 지방분권 개혁: 한·일간 비교분석. 「지방정부연구」, 8(1): 151-176.
- 김순은. (2004b). 지방분권의 단계별 제도적 이슈. 「한국사회와 행정연구」, 15(1): 125-149.
- 김순은. (2004c). 일본 지방분권 정책의 집행에 영향을 미친 요인. 「지방정부연구」, 7(4): 7-30.
- 김순은. (2005a). 영국의 정부간 관계의 혁신적 모형: 거버넌스 모형의 시도. 출판중.
- 김순은. (2005b). 영국 중앙정부와 지방정부간의 정부간 관계의 혁신적 모형: 거버넌스 모형의 시도. 출판중.
- 김순은. (2005c). 지방분권특별법의 의의와 한계. 한국지방정부학회 동계학술대회 발표논문.
- 박혜자. (2003). 지방이양과 중앙-지방정부간 사무배분체계의 변화. 「한국사회와 행정연구」, 13(3): 125-146.
- 배준구. “프랑스의 지방분권 개혁.” 2003학년도 추계학술대회 발표논문. 2003.
- 소진광. (2003). 참여정부의 지방분권 정책기조. 「지방행정연구」, 17(3): 3-40.
- 윤기석. “프랑스 지방분권제의 현황과 전망.” 국제지역학회 추계발표논문. 2003.
- 정부혁신지방분권위원회. (2003a). 「참여정부 지방분권 추진 로드 맵: 분권형 선진국가의 건설」. 서울: 정부혁신지방분권위원회.

- 정부혁신지방분권위원회. (2004). 「분권형 선진국가의 건설을 위한 지방분권 5개년 종합실행계획」. 서울: 정부혁신지방분권위원회.
- 정주택. (2003). 중앙행정권한 지방이양사업의 개선방안. 「한국사회와 행정연구」, 13(4): 167-184.
- 조의수. (2000). 수도권 집중에 따른 지역격차 문제와 해소방안. 「지방정부연구」, 4(1): 185-216.
- 홍준현. (2000). 중앙행정권한의 지방이양 운영체계의 개선방향. 「한국지방자치학회보」, 12(2): 23-46.
- 홍준현. (2001). 중앙사무의 지방이양에 있어서 차등 이양제도의 도입방향. 「한국지방자치학회보」, 13(3): 5-20.
- 홍준현. (2003). 중앙정부와 지방정부의 역할과 기능 재배분. 한국인문·사회과학아카데미 엮음, 「한국의 지방분권」. 부산: 도서출판 금정.
- Chandler, J. (2001). Local Government Today. Manchester: Manchester University Press.
- Office of the Deputy Prime Minister. (2001). Strong Local Leadership Quality Public Services. London: HMSO.
- Office of the Deputy Prime Minister. (2002). Your Region, Your Choice: Revitalizing the English Regions. London: HMSO.
- Office of the Deputy Prime Minister. (2004). Regional Government Bill of 2004. London: HMSO.
- Wright, D. (1988). Understanding Intergovernmental Relations, 3rd ed. Pacific Grove: Brooks/Cole Publishing Company.
- 佐佐木信夫. (1999). 「地方分権と地方自治」. 東京: keisoshobo.
- 佐藤英善. (2002). 「新地方自治の思想: 分権改革の法としくみ」. 東京: 敬文堂.
- 新藤宗幸. (1999). 「地方分権」. 東京: 岩波書店.
- 西尾 勝. (1999). 「未完の分権改革」. 東京: 岩波書店.

## 지방정부체계 개편방향

강재호(부산대학교)

### I 들어가며

2005년 4월 28일 열린우리당 원혜영 정책위원회 의장, 한나라당 맹형규 정책위원회 의장, 오영교 행정자치부 장관, 윤성식 정부혁신분권위원회 위원장 등이 회동하여 현행 2층제 지방정부체계를 1층제로 바꾸기로 합의하였다. 즉 지금의 16개 시도와 234개 시군구를 2010년까지 60~70개 지방정부로 통폐합한다는 것이다(박대출, 2005).

1995년의 도농통합 이후 지방정부의 통폐합에 관해서는 몇 가지 대안이 제시되어 왔다. 하지만 이들 대안의 대부분은 특히 1896년에 설치되어 그동안 거의 변경되지 않은 도의 관할구역을 좀더 광역적으로 재구획하자는 것이었다(한국지방행정연구원, 1998). 이들과는 달리 지금 정치권에서 거론하고 있는 것처럼 2층제 지방정부체계를 1층제로 개편하자는 내용을 담고 있는 선행연구로는 구 내무부 자치기획과장 등을 역임한 박승주 등의 연구가 거의 유일하다고 할 수 있다(박승주 등, 2001).

본고는 지방정부체계에 관한 비교론적 시각에서 1층제로의 통폐합론을 검토하고 그 대안을 제시하기로 한다.

### II 연혁

박영효와 유길준 등이 이끌던 갑오정권은 1895년 종전의 1부(한성부)·5유수부(개성부, 강화부, 광주부, 수원부, 춘천부)·8도를 23부로, 그리고 8도 관할 하의 5부·5대도호부·20목·75도호부·77군·148현을 337군으로 재구획하였다. 수도 한성부 특례를 비롯하여 구 왕조의 도읍 등이었던 유수부 특례를 폐지하고 8도 하의 여러 읍호를 군으로 통일하며, 부—군의 2층제 지방행정체제를 도입하였다. 일본의 명치유신에 따른 폐번치현의 영향을 크게 받은 개혁이었다.

그러나 이는 오래가지 못했다. 갑오정권이 무너진 1896년, 23부는 1부(한성부)·13도로 재편되고, 337군은 1목·7부·331군으로 다시 태어났다. 우선 수도 특례가 부활되었다. 그리고 지금의 제주도에는 제주목이 설치되어 제주목사는 전라남도 관찰사의 지휘감독을 받으면서 관할 하의 2군을 감독하는 특수한 지위를 부여받았다. 離島 특례였던 것이다. 한편 이때 설치된 13도는 1946년에 설치된 제주도를 예외로 하면 이후 110년에 이르는 지금까지 그 체계와 경계를 기본적으로 유지하고 있다.

조선시대 이래 가장 중요한 정치·행정적 과제 중의 하나였으나 토착세력 등의 저항으로 끝내 실현하지 못한 부군분합은 조선총독부에 의해 단행되었다. 1910년 10월 한성부 특례를 폐지한 조선총독부는 1913년 12월 13도 하의 12부·317군을 12부·220군으로 분합하였던 것이다. 이때 부의 수에는 변함이 없으나 부의 관할 구역은 일본인 집단거주지를 중심으로 이전에 비해 매우 좁게 재구획되었다. 이것이 지금 시의 기초가 되었다.

이후 군청 소재지를 중심으로 새로이 형성된 시가지에 읍이 신설되며 이들 읍의 일부는 군으로부터 분리되어 부로 성장하게 된다. 이와 같은 패턴은 부를 시로 개칭한 1949년 지방자치법 시행 이후에도 한동안 이어졌다. 그런데 35년만의 민선 자치단체장 선거를 앞두고 40시·38군을 39시로 폐합한 1995년의 도농통합은 그 의도는 차치하고 결과적으로는 대개 1913년 당시의 군 관할구역을 되찾는 것이었다.

하지만 2003년 충청북도 증평군과 충청남도 계룡시의 설치는 도농통합의 이념과 이에 따른 정책 기초를 무색하게 하였다. 그 결과 현재 우리나라에는 1특별시·6광역시·9도, 77시·88군·69자치구가 설치되어 있다.

### III 지방정부(주)의 체계와 규모

#### 1. 지방정부체계

정부체계는 연방제 나라인가 단일제 나라인가에 따라 우선 다르다. 연방제 나라에는 연방정부 외에 연방정부를 구성하는 주(방)정부가 있고 이 밑에 주(방)정부가 설치하는 지방정부가 있다. 그리고 단일제 나라의 정부체계는 중앙정부와 중앙정부가 설치하는 지방정부로 구성되어 있다.

지방정부체계는 나라에 따라 다를 수 있다. 아래 [표1]에서 볼 수 있듯이 같은 연방제 나라이면서도 벨기에, 독일, 미국의 지방정부체계는 2층제이지만 오스트리아는 1층제이다. 그리고 단일제 나라의 지방정부체계는 대개 2층제 내지 3층제이다. 유럽에는 기초정부와 중간정부 외에 광역정부를 갖고 있는 나라들이 적지 않은데, 이들은 EU 지역위원회(the Committee of the Region)의 창설을 유도했거나 특히 이 지역위원회에 대응하기 위해 설치된 것이다.

한편 [표1]에서는 우리 정치권에서 거론하고 있는 1층제 지방정부체계를 유지하고 있는 나라로서는 제주도보다 조금 넓은(약 1.4배) 면적에 제주도보다 조금 적은(약 0.8배) 인구를 가지고 있는 소국 룩셈부르크밖에 없음을 알 수 있다.

[표1] 각국의 지방정부의 체계와 수

	주(방)/광역	중간	기초	인구(만인)	면적(km <sup>2</sup> )
오스트리아	9	-	2,351	780	83,900
벨기에	3 regions 3 communities	10	589	1,020	30,528
독일	16	435	14,865	8,180	357,000
덴마크	-	14	275	520	43,100
핀란드	1	19	452	520	304,529
프랑스	26	100	36,763	6,000	544,000
그리스	13	51	1,033	1,050	131,957
아일랜드	-	29	59	370	70,273
이탈리아	22	100	8,100	5,710	301,000
일본	-	47	3,229	12,740	377,873
룩셈부르크	-	-	118	43	2,600
네덜란드	-	12	548	1,580	41,526
포르투갈	2	-	308	990	91,900
스페인	17	50	8,078	3,950	504,790
스웨덴	3	21	289	890	449,750
영국	4 nations 9 English regions	34	434	5,860	241,000
미국	50	3,034	35,933	28,150	9,363,520

\* 영국의 GLA는 광역으로 분류하고, London borough를 비롯하여 잉글랜드, 스코틀랜드, 웨일스의 unitary authority와 북아일랜드의 district는 기초로 분류하였다.

\* 2001년 현재(미국은 2002년).

## 2. 지방정부의 규모

[표1]에서 보는 바와 같이 지방정부의 수는 나라마다 천차만별이다. 예컨대 서로 크게 다르지 않은 면적과 인구를 갖고 있는 독일, 프랑스, 이탈리아, 영국의 기초정부 수는 크게 다르다. 특히 프랑스와 영국의 수는 대조적이다. 그리고 미국의 기초정부 수와 비교해보더라도 영국 기초정부의 수는 예외적으로 적은 편이다.

아래의 [표2]는 [표1] 중에서 규모의 대표적인 지표라고 할 수 있는 인구와 면적에서 우리와 비교할 수 있는 나라들을 선별하여 그 지방정부의 평균 규모를 나타내고 있다.



[표2] 주요 각국 지방정부의 평균 규모(인구/면적)

	광역/주	중간	기초
독일	511만인/22,313km <sup>2</sup>	19만인/821km <sup>2</sup>	0.6만인/24.0km <sup>2</sup>
프랑스	231만인/20,923km <sup>2</sup>	60만인/5,400km <sup>2</sup>	0.2만인/14.8km <sup>2</sup>
이탈리아	260만인/13,682km <sup>2</sup>	57만인/3,010km <sup>2</sup>	0.7만인/37.2km <sup>2</sup>
일본	-	271만인/8,040km <sup>2</sup>	3.9만인/117.0km <sup>2</sup>
스페인	232만인/29,694km <sup>2</sup>	79만인/10,096km <sup>2</sup>	0.5만인/62.5km <sup>2</sup>
영국	--	--	13.5만인/555.3km <sup>2</sup>
미국	563만인/187,270km <sup>2</sup>	9만인/3,086km <sup>2</sup>	--
한국	-	304만인/6,245km <sup>2</sup>	20.8만인/427.0km <sup>2</sup>

\* 영국의 광역 및 중간과 미국의 기초는 국토의 전역에 걸쳐 설치되어 있지 않기 때문에 평균 규모에서 제외하였다.

\* 한국은 2005년 1월 현재.

평균 인구는 기초정부에서는 물론이고 중간정부에서도 우리 지방정부에 필적하는 나라가 없음을 알 수 있다. 특히 우리 기초정부의 평균 인구는 영국을 제외하면 다른 나라들과는 비교할 수 없을 정도로 많다. 그리고 기초정부의 평균 면적 역시 영국을 제외하고는 다른 나라들에 비하면 상대적으로 훨씬 넓다.

지금 이웃 일본에서는 1950년대 이후 반세기만에 기초정부의 수를 2,000개 전후로 대대적으로 줄이려는 폐합의 움직임이 중앙정부의 유도에 따라 각지에서 일어나고 있지만 이것이 목표대로 일단락되더라도 우리 기초정부의 평균 규모에는 훨씬 미치지 못할 것이다.

#### IV 지방정부체계 개편론

##### 1. 규범론: 민주성과 능률성

지방정부의 규모에 관해서는 온갖 규범적인 논설들이 있는데 이는 크게는 민주성과 능률성에 관한 것으로 나누어볼 수 있다.

민주성을 중시하는 고전적인 견해는 지방정부의 정치·행정은 주민의 직접적 또는 간접적인 참여와 통제 하에 이루어지는 것이 바람직하다고 하였다. 20세기 중반까지 이런 견해에 따라 특히 주민들의 일상생활에 관한 정치·행정이 전개되던 기초정부의 규모는 어느 나라에서나 지금 기준으로 보면 매우 작았다. [표1]에서 간접적으로 읽을 수 있듯이 지금까지 이와 같은 기초를 견지하고 있는 나라들이 적

지 않다.

이후 교통과 통신 등의 발달로 인해 주민의 참여와 통제를 가능하게 하는 공간적 범위는 비약적으로 확대되어 왔다. 생활권의 광역화와 사이버 공간의 출현에 따라 이러한 고전적 견해는 크게 도전을 받아 왔지만 이에 대한 대응은 1950년대 스웨덴과 일본이 각각 *kommune*과 시정촌을 대대적으로 폐합하고 1970년대 영국이 *district*를 크게 폐합한 경우를 제외하고는 주로 중간정부 내지 광역정부의 설치 등으로 대응해 왔다.

한편 산업혁명에 의한 19세기의 산업화 내지 도시화는 시장의 실패를 인정하고 공공서비스의 확충을 불러일으켰다. 정부의 역할은 이와 같은 시장에 의한 자원배분의 왜곡을 시정하기 위해서뿐만 아니라, 노동자계급의 각성과 단결에 이은 정치·사회적 요구에 부응하기 위해서도 점차 확충되었다. 복지국가 내지 직능국가로의 이행이었으며, 이로써 점증한 정부 역할의 일부는 지방정부에 맡겨지게 되었다. 정부서비스의 생산과 전달에 능률성이 크게 요청되기 시작한 것은 이때부터다. 그리하여 영국에서는 규모의 경제와 광역행정의 요청에 대응하기 위해 19세기 말부터 중간정부인 *county council*을 창설하기 시작하여 20세기 초기에는 이를 전역으로 확대하였다.

개발과 성장의 20세기 후반에 들어서는 자립적인 경제권을 중시하는 경향이 짙어지기 시작했다. 지역경제의 발전을 통해 지역간 균형발전을 꾀한다는 것이었다. 이에 부응하여 지방정부체제도 재편하여 특히 개발행정 내지 산업행정에 관한 지방정부의 역할을 제고하자는 논설에 따라 광역정부가 창설되기도 하였는데, 이는 지방정부의 능률성을 중시해 온 19세기 후반 이후의 논조와 기본적으로는 크게 다르지 않다.

현대 지방정부체제는 이러한 민주성과 능률성을 양자택일할 것이 아니라 이들 두 이념을 조화롭게 체화하지 않으면 안 될 것이다.

## 2. 허태열의 개편론

우리 정치권의 지방정부체제 개편방안 중에서 가장 구체적인 것은 25년간 구 내부무부에 재직했던 한나라당 국회의원 허태열의 제안이다(허태열, 2005). 지방정부체제뿐만 아니라 자치행정 내지 지방행정의 여러 부문에 관한 개혁방안을 제시하고 있는 이 제안은 한나라당 맹형규 정책위원회 의장이 열린우리당 및 정부 관계자들과 회동하여 현행 2층제 지방정부체제를 1층제로 전환하는 것에 원칙적으로 합의했을 때 대본으로 삼은 것으로 생각된다.

그는 지방정부체제에 관하여 무엇보다도 “계층구조의 중층화로 인한 낭비와 갈등 심화”를 문제점으로 지적하고 있는데 구체적으로는 기능의 중첩이 초래하는 ‘비용의 증가, 처리 시간의 과다 소요, 정보의 왜곡, 주민의 불편’을 비롯하여 ‘시도와 시

군구 간의 갈등’, 시도의 ‘정치화와 지역주의화’를 들고 있다.

이와 같은 현행 2층제 지방정부체계의 대안으로 특별시·광역시·도를 폐지하고 전국을 70여개의 시·군으로 개편할 것을 제안하고 있다. 현행 특별시와 200만 이상의 광역시는 둘 이상의 시로 분할하며, 이 밖의 도시지역은 100만 전후로 인근 시군과, 도농지역은 50만 전후로 인근 시군과, 그리고 순수 농촌지역은 30만 전후로 인근 군과 각각 폐합한다는 내용이다. 서울특별시와 경기도에 관해서는 분할의 예시까지 하고 있는데 이에 따르면 전자는 9시로 후자는 10시로 각각 분할되고 있다.

이에 수반하여 현행 시도의 자치사무는 새롭게 태어나는 시군으로 이양하되 시도 또는 그 기관에 위임하여 처리하고 있는 국가사무는 전국에 4개의 국가지방행정청을 신설하여 이들에 이관할 것을 제안하고 있다.

### 3. 행정자치부의 개편론

한나라당 맹형규 정책위원회 의장과의 회동에서 열린우리당 및 정부 관계자들의 대본이 되었던 것은 행정자치부의 “지방행정체제 개편방안”이었다고 생각된다(행정자치부 내부자료, 2005).

이는 현행 2층제 지방정부체계에 따른 문제점으로서 기능의 중첩에 따른 비효율(거래비용 및 파생적 업무 증대 등), 행정의 책임성 확보 곤란 및 책임 회피, 중앙정부-시도-시군구-주민간 의사전달의 왜곡, 사무의 자기완결성 및 일괄처리 미흡 등을 들고 있다. 이들은 모두 표현은 조금 달라도 내용적으로는 허태열의 제안에서 적시하고 있는 문제점들이다.

우선 허태열과 마찬가지로 ‘기능의 중첩’을 문제점으로 들고 있는데, 이는 2층제 지방정부체제 때문이 아니라 우리 지방자치법 제9조 및 지방자치법시행령 제8조가 비슷한 사무를 시도와 시군구 양자에 인정하고 있기 때문이다. 그 결과 위임사무를 제외하더라도 시도 사무의 28%는 시군구 사무와 중복하며 시군구 사무의 25%는 시도 사무와 중복되어 있다(홍준현, 1997). 즉 이는 지방정부에 대한 수권방식이 제한적 열거주의가 아니라 개괄적 예시주의를 택하고 있기 때문에 생기는 문제점인 것이다. 허태열이 일컫는 시도의 ‘정치화와 지역주의화’를 제외하면 허태열과 행정자치부가 문제점으로 들고 있는 모든 점은 기본적으로는 바로 우리 중앙정부의 수권방식에서 유래한다고 할 수 있다.

행정자치부는 지금까지 제기되어 온 여러 개편방안의 장단점을 적시하면서 도 및 시·군을 폐합하여 교통과 문화 등의 생활여건과 인구를 고려하여 1개 특별시와 60개 전후의 광역시를 만들어내는 방안에 관해 논의할 것을 제안하고 있다. 허태열과는 달리 서울특별시와 광역시의 분할은 염두에 두고 있지 않는 것이다.

## V 지방정부체제 개편방향

그러면 위에서 살펴본 지방정부의 체제와 규모 등에 관한 외국과의 비교와 최근의 지방정부체제 개편론을 종합적으로 고려하여 여기서는 이에 관한 방향을 제시해두고자 한다.

### 1. 지방정부체제의 유지

지방정부체제는 지금처럼 2층제를 유지하는 것이 바람직하다. 이에 관한 근거는 다음과 같다.

첫째, 1층제로의 이행은 세계적인 지방방분권화의 이념과 추세에 역행하는 중앙집권화를 초래하기 쉽다(이달곤, 2005). 만약 1층제로 이행되면 특히 지금 시도 또는 그 기관이 수행하고 있는 위임사무의 상당 부분은 중앙정부에 회수될 가능성이 큰데, 이는 중앙정부의 역할을 상대적으로 비대하게 한다. 실제로 허태열은 이들 사무·사업을 마치 영국의 GOR(Government Office of the Region)과 같은 국가 지방행정청으로 이관할 것을 주장하고 있다. 그리고 환경행정이나 지방교육행정 등에서도 시군이 맡기 어렵거나 적합하지 않은 사무·사업이 적지 않을 것이다.

둘째, 1층제 지방정부체제 하에서는 인근 지방정부들이 함께 설립하는 여러 공동위원회(joint board)를 필요로 한다. 특히 상하수도, 대중교통, 폐기물 등에 관한 사업에서 공동위원회의 설립이 요청된다. 이 중에는 법령의 규정에 따라 반드시 설립하지 않으면 안 되는 위원회도 있으며 인근 지방정부들이 서로 협력하여 임의로 설립하는 위원회도 있을 것이다. 그리고 사업에 따라서는 함께 공동위원회를 구성하는 상대방 지방정부가 서로 다를 수 있다. 이뿐만 아니라 중앙정부가 각지에 특수법인(quango: quasi-autonomous national governmental organization)을 설립하여 지역의 공공사무를 맡기는 일도 있을 수 있다. 이러한 사례는 지금 unitary authority가 설치되어 있는 영국의 각지에서 볼 수 있는 현상인데, 이는 지방정부의 역할과 책임을 여러 기관으로 분산하여 지방정부의 책임성과 주민의 통제를 확보하기 어렵게 한다.

셋째, [표1]에서 살펴보았듯이 1층제 지방정부체제는 세계적으로 거의 유례가 없다. 영국의 unitary authority를 유례라고 볼 수 있을지 모르겠지만 웨일스, 스코틀랜드, 북아일랜드에는 각각 자치정부가 있으며 잉글랜드에도 GLA(Greater London Authority)를 비롯하여 광역정부적인 기능을 수행하고 있는 RDA(Regional Development Agency)가 설치되어 있다. 지금도 관할구역 하의 지방정부 대표 등이 그 chamber 또는 assembly를 구성하고 있는 후자는 이미 광역정부화의 길로 들어서고 있다(LGA, 2004).

넷째, 정치권의 합의는 너무나 정치적인 것이다. 즉 허태열의 제안 배경에는 “인

구나 경제력 등 도세가 큰 특정 지역의 광역단체장이 바로 대권 주자화되는 양상이 고착화”되는 정치적 현상에 대한 경계심이 짙게 깔려 있으며, 행정자치부가 마련해 정부 및 열린우리당 관계자들이 주장하는 개편안에서는 국회의원 지역구 선거구를 중선거구제로 바꿔가기 위한 사전작업의 그림자를 발견할 수 있다. 즉 그것은 적어도 부분적으로는 동상이몽 내지 오월동주적인 정치적 합의로서 바람직한 지방정부체계에 관한 고찰의 결과였다고는 볼 수 없는 것이었다.

## 2. 중간정부의 광역화와 슬림화

1995년 지방선거 이후 한국지방행정연구원 등의 선행연구는 거의 한결같이 현행 16개 시도의 관할구역을 좀더 광역적으로 재구획하는 주장을 펼쳐 왔다. 대체로 4개 내지 6개로 재구획하는 내용이다. 그리고 개발권이나 경제권을 중시하여 전국을 8개(박승주 외, 2001) 또는 3~7개(이동우 외, 2003)의 권역으로 나누어 지역개발과 지역경제의 자립적인 기반을 조성·강화하자는 주장도 있다. 최근에는 국가균형발전특별법에 따른 시도별 지역혁신발전계획을 둘러싸고 인접 시도의 지역혁신발전계획과 서로 협력·연계할 필요성이 크게 대두되고 있다.

프랑스를 비롯하여 그리스, 이탈리아, 포르투갈, 스페인, 스웨덴, 잉글랜드 등의 region 단위에 설치되어 있는 지방정부 내지 quango는 특히 지역개발 내지 지역경제의 발전을 견인하는 역할을 띠고 있다. 그리고 아직 실현되지는 않았지만 일본에서도 전국에 10개 전후의 도나 주를 설치하자는 이른바 도주제 구상이 오래 전부터 제기되어 왔다.

따라서 2층제 지방정부체계를 유지한다면 지금의 시도는 좀더 광역적으로 재구획할 필요성이 있다. 지금까지 전국을 재구획하는 여러 제안들이 있었는데 그 수는 3개에서 8개까지이다. 이를 토대로 재구획안을 검토하여 대안을 제시해야 하는데 이때 무엇보다도 중시해야 하는 것은 수도권과 비수도권의 불균형을 완화할 수 있는 재구획안이어야 한다는 점이다. 그 명칭은 일률적으로 도로 정하는 것이 바람직할 것이다.

그런데 지방정부에 대한 지금과 같은 수권방식을 고수하면 학계, 정부 및 정치권에서 제기하고 있는 지방정부 상호간의 기능 중복은 도저히 피할 수 없을 뿐만 아니라 새로 태어나는 도의 권능은 지금 시도보다 한층 증대될 것이다. 게다가 특히 허태열 등이 정치적인 측면에서 우려하는 바는 더욱 커질 것이다.

이에 대한 처방전으로서 새로 태어나는 도의 사무·권한을 영국이나 미국에서처럼 법률로써 제한적으로 열거할 것을 제안한다. 이때 현행 시도의 자치사무는 기본

적으로 모두 관할구역 내의 기초정부에 이양하고, 도는 광역계획과 조정 역할에 순화하도록 한다. 다시 말해 주민에 대해 직접 서비스를 제공하거나 계획 등을 집행하는 일은 모두 주민 곁에 있는 기초정부에 맡긴다는 것이다. 이에 관해서는 영국의 GLA나 RDA의 역할을 크게 참고할 필요가 있는데, RDA의 주요 역할은 지속가능한 개발, 경제개발, 기술과 고용, 공간계획, 교통, 폐기물, 주택, 보건, 문화·관광, 생물다양성에 관한 광역적인 전략을 수립하는 것으로 예정되어 있다(J. Stewart, 2003).

### 3. 기초정부의 폐합

[표2]가 나타내듯이 우리 기초정부의 평균 규모는 인구나 면적으로 보아 세계적으로 매우 큰 편이다. 하지만 같은 기초정부라고 하더라도 예컨대 경기도 수원시와 경상북도 울릉군의 인구에는 112배 이상, 강원도 홍천군과 부산광역시 중구의 면적에는 649배 이상의 차가 있다. 비록 외국에서 유례를 결코 볼 수 없는 것은 아니지만 기본적으로 같은 사무·사업을 수행하기에는 너무 지나친 격차임에 틀림없다.

우리 기초정부의 평균 규모가 비교적 매우 큰데도 불구하고 기초정부 폐합의 필요성은 바로 이와 같은 사실에 근거하고 있다. 시도를 보다 광역적으로 재구획하여 그 사무·권한의 대부분을 기초정부로 이관하게 되면 기초정부의 사무·사업이 크게 증대하게 되는데, 이를 위해서는 특히 영세한 기초정부의 행정·재정적인 역량을 제고할 필요가 있다. 그리고 비록 이와 같은 개편이 실현되지 않는다고 하더라도 보충성의 원리(subsidiarity principle)를 중시하는 지방분권화의 추진에 따라 특히 기초정부의 역할은 앞으로 점증할 것으로 기대되기 때문에 영세 기초정부의 폐합이 요청된다.

따라서 [표3]의 평균 규모에 크게 미치지 못하는 시군구를 부분적으로 폐합하여 기초정부를 시군으로 새로이 개편할 것을 제안한다.

[표3] 시군구의 평균 규모

	평균 인구(인)	평균 면적(km <sup>2</sup> )
시(77)	275,169	495.01
군(88)	57,007	664.13
자치구(69)	324,335	48.74

우선 시군 가운데는 충청남도 계룡시(31174인, 60.70km<sup>2</sup>), 경기도의 과천시(68333인, 35.85km<sup>2</sup>), 동두천시(79214인, 95.66km<sup>2</sup>), 오산시(121326인, 42.74km<sup>2</sup>), 강원도 속초시(97933인, 105.27km<sup>2</sup>), 그리고 충청북도 증평군(30899인, 81.84km<sup>2</sup>) 등의 폐합을 검토해야 할 것이다.

그리고 자치구들은 함께 시가지를 이루고 있는데 자치사무·사업의 자기완결성을 조금이라도 더 제고하기 위해서는 폐합의 기준을 조금 완화하여 시군의 경우보다 폐합의 수를 더 늘일 필요가 있다. 그리하여 부산광역시의 중구(53179인, 2.80km<sup>2</sup>), 동구(114204인, 9.77km<sup>2</sup>), 서구(142460인, 13.67km<sup>2</sup>), 영도구(166054인, 13.98km<sup>2</sup>), 수영구(180576인, 10.21km<sup>2</sup>), 연제구(221853인, 12.08km<sup>2</sup>), 대구광역시의 중구(79911인, 7.08km<sup>2</sup>)와 남구(181381인, 17.45km<sup>2</sup>), 인천광역시의 동구(81243인, 7.06km<sup>2</sup>), 서울특별시의 중구(131971인, 9.97km<sup>2</sup>), 종로구(174372인, 23.91km<sup>2</sup>), 용산구(230107인, 21.87km<sup>2</sup>), 금천구(259633인, 13.00km<sup>2</sup>) 등의 폐합을 검토해야 한다.

#### 4. 특례

제주도는 555,362인의 인구에 1848.18km<sup>2</sup>의 면적을 가지고 있으며 관할구역 내에 2개의 시와 2개의 군이 설치되어 있다. 먼저 그 인구는 16개 시도 중에서 제일 적은 것은 물론이고 경기도 수원시를 비롯한 9개 시와 서울특별시 노원구를 비롯한 4개 자치구의 인구보다도 적다. 그리고 그 면적은 강원도 홍천군(1817.92km<sup>2</sup>), 인제군(1646.09km<sup>2</sup>), 평창군(1463.68km<sup>2</sup>), 경상북도 안동시(1520.64km<sup>2</sup>), 경주시(1324.00km<sup>2</sup>) 등의 시군보다 조금 넓다. 도와 시군을 폐합하여 하나의 1층제 지방정부를 설치할 수 있다고 생각한다. 지방정부의 종합성과 계획성이 제고될 것이며 아울러 자치행정의 능률성도 크게 높아질 것이다.

그리고 9191인의 인구에 72.79km<sup>2</sup>의 면적을 가진 경상북도 울릉군과 14820인의 인구에 164.30km<sup>2</sup>의 면적을 가진 경기도 옹진군 역시 제주도처럼 대륙에서 멀리 떨어진 이도이다. 규모가 작아 폐합하려고 하더라도 관할구역을 접하고 있는 시군이 없는 것이다. 게다가 이들 군을 새로 태어나는 도의 관할구역 하에 두는 것은 민주적이지도 능률적이지도 않다고 생각한다. 규모는 작지만 이들 군에도 특례를 두어 새로 태어나는 도와 시군의 역할을 모두 맡기게 하는 것을 제안한다.

#### 참고문헌

- 박대출(2005). 경상도·전라도 없어나. 「서울신문」 2005.4.29.
- 박승주 등(2001). 「마지막 남은 개혁@2001」. 교보문고.
- 이달곤(2005). 지방자치행정체제의 개편에 대한 발제: 계층과 구역을 중심으로.
- 이동우 외(2003). 「자립적 지역발전을 위한 지역단위 설정 연구」. 국토연구원.
- 한국지방행정연구원(1998). 「지방자치체계의 개편방안: 지방행정계층과 행정구역의 개편대안을 중심으로」.
- 행정자치부(2005). 「지방자치단체의 행정구역 및 인구현황」.
- 행정자치부 내부자료(2005). 지방행정체제 개편방안.
- 허태열(2005). 지방분권화를 대비한 지방자치 및 행정제도 개혁을 위한 정책제안.
- 홍준현(1997). 「지방행정계층 조정과 행정구역 개편방안」. 한국행정연구원.
- Chandler, J.A.(2001). Local Government Today(3rd ed.), Manchester: Manchester University Press.

- European Communities(2001). Regional and Local Government in the European Union: Responsibilities and Resources.
- LGA.(2004). Towards Elected Assemblies in the English Regions.
- Norton, A.(1994). International Handbook of Local and Regional Government. Aldershot: Edward Elgar Limited.
- Stewart, John(2003). Modernising British Local Government: NY: Palgrave Macmillan.
- 自治體國際化協會(2003).「イタリアの地方自治」.
- 自治體國際化協會(2002).「英國の地方自治」.
- 自治體國際化協會(2001).「フランスの地方自治」.



## 제2부 국가균형발전정책의 평가와 대안

### 1. 박경 (목원대 교수)

“균형발전정책인가 신성장정책인가?”

### 2. 변창흠 (세종대 교수)

“참여정부 개발사업 추진정책의 성격과 과제”

### 3. 강현수 (중부대 교수)

“참여정부 균형발전 추진체제의 평가와 대안”

## 균형발전정책인가 신성장정책인가? - 참여정부 국가균형발전정책 2년의 평가와 대안모색

목원대학교 디지털경제학과 박 경

### I. 머리말

참여정부는 지방분권특별법, 국가균형발전특별법, 그리고 행정수도이전특별법(현재는 행정중심복합도시 특별법) 등을 제정하여 과거 어느 정권보다 강력한 분권-분산정책을 실시하고 있다. 이에 따라 학문적 차원이나 운동적 차원에 머물렀던 지역불균형문제와 지역균형발전 노력이 정책차원의 아젠다로 등장하고 실천력을 갖추게 된 것은 상당한 성과라 할 수 있다.

그럼에도 불구하고 참여정부의 지역균형발전 정책에 대해서는 회의적 시각이 많이 존재한다. 최근에는 참여정부의 정책에 우호적인 사람이나 연구자 혹은 지역문제와 별 관련이 없던 환경단체까지 나서 참여정부의 분권-분산정책을 비판하고 있는 실정이다.

최근에 나오는 비판들은 다음 몇 가지로 정리된다.

하나는, 참여정부의 지역균형개발정책이 균형발전을 전면에 내세우나 실제로는 대형공공사업을 통하여 환경을 훼손하고 생태계를 파괴하는 신개발주의, 신성장주의라는 것이다(강홍빈 2004, 조명래 2004, 최병두 2005). 다른 하나는 참여정부의 균형정책 방향은 바람직하더라도 정책화 과정에서의 혼선과 정책수단 선택의 오류 때문에 실효성이 의심스럽다는 것이다(김형기, 2004, 김용웅, 강현수, 차미숙, 2003, 강현수, 정준호, 2004, 이재은, 2004). 한편 이론적 한계도 지적되고 있는데, 권오혁(2004)은 지역, 혁신, 체제 등의 관련 개념이 모호하고, 또 지역내 기업, 기술혁신을 강조하지만 그 구체적인 메카니즘에 대해서는 분석이 결여되어 있는 점을 한계로 들고 있다.

이와는 달리 균형발전 정책의 근본적인 필요성에 대한 비판도 나오고 있다. 예를 들어 온영태(2005), 정희윤(2004), 최막중(2004) 등은 동북아경쟁시대에 치열한 경쟁을 이기려면 국내적인 균형보다도 대외적인 경쟁력 확보가 더 중시되어야 하며, 행정기관의 이전 등 수도권 자원의 지역간 배분은 지역간 갈등만 부추기고 지역성장에는 도움을 주지 못한다는 것이다. 이들이 주장하는 동북아 경쟁시대의 경쟁력 강화 논리는 타당성이 없는 것도 아니나, 수도권 기능분산이 가져오는 수도권 지역의 불이익에 대한 불만이 더 표출되는 것으로 보인다.

상기의 수도권 이기주의적인 비판을 논외로 하더라도 신개발주의라는 비판이나,

정책화 오류, 이론적 한계에 대한 비판은 향후 참여정부의 균형발전 정책의 올바른 방향을 설정하기 위해서 반드시 짚고 넘어가야 할 과제들이다. 그럼에도 불구하고 그간의 이런 비판들은 대안의 제시에까지는 나아가지 못한 아쉬움이 있다. 예를 들어 신개발주의라는 비판은 참여정부 지역정책이 비생태적 비환경적 개발이라는 점을 지적한 점에서 적절한 지적이나, 신개발주의에 대한 대안이 되는 정책방향에 대해서는 지역정책의 녹색화(조명래, 2004)라든가, 삶의 질을 앞세운 신질서 확립(강수돌, 2005)만 말하고 있다. 따라서 이 글에서는 참여정부 2년의 평가와 함께 분권형 균형발전의 대안을 보다 구체적으로 모색하고자 한다.

이를 위해서 먼저, 참여정부의 정책은 과거 정책과 무엇이 다른지, 그리고 과연 혁신-자율-상생발전을 포방하는 참여정부의 지역균형정책이 원래 의도대로 추진되고 있는지를 살펴볼 것이다. 참여정부는 적어도 지역균형발전을 국가 최고의 아젠다로 삼고, 분권-분산형 국가를 추구하는 점에서 과거정권과 다르다고 주장한다. 과연 그 주장대로 차별성이 있는지, 있다면 참여정부의 2년 동안 집권기간에 그 차별성이 얼마나 구현되었는지를 검토해 볼 필요가 있다. 또한 참여정부는 지역혁신체제 및 클러스터론을 지역정책의 이론적 기반으로 삼고 있으나, 지역혁신체제와 클러스터론은 서구에서 1980년대 이후 대두된 이후 여러 가지 한계와 문제를 가진 것으로 평가되고 있다. 아마 세계에서 지역혁신체제와 클러스터론을 지역정책의 전면적 기조로 채택한 것은 우리나라가 처음일 것이다. 따라서 이 글에서는 지역혁신체제와 클러스터론이 어떤 문제와 한계를 가지고 있는지도 같이 다루어 보고자 한다. 마지막으로 이런 논의를 바탕으로 말미에서 분권형 균형발전의 대안이 무엇인지를 검토해 볼 것이다.

## II. 과거 정책의 회고

우리나라의 지역 개발전략은 그간 경제성장을 추구하는데 필요한 공업용지의 확보와 공단의 조성에 초점을 맞추어왔다. 이런 점에서 그간의 우리나라 지역정책은 경제성장을 지원하는 개발주의적 공간정책이었다고 할 수 있다. 물론 논자에 따라서는 1960년대 및 70년대와 1980년대 이후를 구분하여, 1980년대 이후는 집중과 불균형의 폐해를 막기 위한 수도권 집중 억제와 지방중소기업 육성 등의 균형 정책이 도입된 시기라고 달리 구분하기도 하지만, 1980년대 이후에도 일부 공업의 지방분산을 제외하고는 여전히 수도권 집중 현상은 사라지지 않고, 국가 경제성장에 필요하다면 언제든지 수도권 규제를 풀어 신도시와 공장용지를 조성하는 등 개발주의적 공간정책의 기본 틀은 변하지 않았다.

이런 개발주의적 공간정책의 가장 큰 문제는 두가지로 요약된다. 하나는 경제성장을 위하여 수도권 집중, 경부축 집중, 도농간 격차 등 불균형 현상을 용인하는 것이고, 두 번째로는 신도시, 거점도시, 각종 공업단지 등 부동산 개발 위주의 지역

정책을 추진함으로써 난개발과 환경파괴를 가져온 것이다. 수도권 용인의 난개발, 전북의 새만금 사업 등은 이런 개발주의 지역정책 앞에 환경과 삶의 질이 희생된 대표적인 예들이다. 특히 많은 국민의 반대에도 불구하고 여전히 새만금 사업이 해결되지 않고 남아있는 것은 지역개발을 성장정치(growth politics)에 이용하려는 중앙 정치와, 국고보조금을 노린 지방의 과잉투자 및 지대추구(rent-seeking)행위가 여기에 공고하게 결합되어 있는 까닭이다.

다음으로 들 수 있는 것은 지방의 산업육성 전략이 없었다는 점이다. 정부는 1980년대 이후 수도권의 집중 심화와 지방 경제의 쇠퇴, 그리고 1990년대 초반의 지방자치 실시로 인한 지역의 균형개발에 대한 압력 등으로 초보적 수준의 지역균형정책을 도입하였다. 그러나 그 성격은 기본적으로 불균형 성장정책을 추수하는 보완적 정책이었고, 수도권 억제 대책만 있었지 지역산업을 육성하여 지방의 성장잠재력을 강화하려는 정책적 노력은 없었다.

마지막으로 특히 1990년대 이후에 나타나는 특징으로서 ‘성장과 균형발전’사이를 오락가락하는 정책기조의 혼란을 들 수 있다. 1990년대 정책은 한편으로 균형발전을 주창하면서, 다른 한편으로는 세계화 과정에서 산업의 경쟁력을 강화해야 된다는 명분으로 수도권 집중을 더욱 용인하는, 소위 ‘성장과 균형발전’사이를 요동치는 정책기조를 보여왔다. 혹자는 이것을 일관성 없는 수도권 정책, 균형정책이라고 점잖게 표현하지만, 그 본질은 ‘성장정치’에 지역정책이 포섭된 결과이다. ‘성장정치’란 정치적 선전이나 동원을 목적으로 지역성장 문제를 정치적으로 활용하는 행위를 말한다. 저발전국가, 공업후발지역, 도시의 슬럼가 등에서 자주 발견되는 정치술수이다(김영정, 2002; 8-10). 1990년대 이후 역대 정권들은 성장주의 이데올로기를 내세워 국가의 성장이 문제될 때는 언제라도 그보다 작은 지역의 성장은 무시해버렸다. 그러나 지역 기득권 계층인 성장연합의 지지를 얻어내고, 지역주의 투표행태의 유도가 필요할 때는 지역차원에서 성장이데올로기를 내세워 각종 지역개발사업을 공약에 남발하고 지역균형발전을 앞세워 왔다.

따라서 이상과 같이 과거의 지역정책과 결별하려면,

첫째, 지역정책과 성장정치를 분리해 내야 한다. 약 40년간의 개발주의 결과로 나타난 지역 불균형이 한 정권의 집권시기에 획기적으로 시정될 수 있거란 어렵다. 지역균형정책은 적어도 몇십년의 타임 스펠을 가지고 일관성 있게 추진해야 한다. 아무리 좋은 정책대안이라고 하더라도 성장정치로 이용되면 단기 업적주의, 성과주의로 흐를 우려가 크다.

둘째, 개발주의를 벗어나야 하며, 지역의 산업경쟁력, 혁신잠재력을 키우는 정책이어야 한다. 개발업자와 결탁한 이권추구형 지역공공개발, 나누어 주기식 국고보조금 의존하는 중앙 정치와 지방정치가들의 패거리 정치에서 벗어나, 제 3이탈리아에서 보듯이 관·민·시민단체·업계·대학 등이 결사체적 거버넌스를 형성하여 (Cook & Morgan, 1998), 지역의 기업마인드를 고양하고, 중소기업과 창업을 복돋

우는 정책이 되어야 한다.

셋째, 지역정책의 효율성을 제고하기 위해서 ‘중앙주도- 지방추수’형 모델에서 벗어나 ‘지방주도- 중앙후원’형 모델로 전환해야 한다. 또 부처분산적 관료주의적 지원행태에서 벗어나 지역을 중심으로 한 통합적 지방화 정책으로 가야 한다.

이런 성격의 정책이 되기 위해서는 지역균형정책은 국가성장정책의 종속정책이 아니라, 복지국가를 지향하는 사회통합정책의 일환이 되어야 한다. 즉, 경제적 효율성을 중시하는 정책이 아니라 기회의 균등과 삶의 질을 목표로 하는 정책이 되어야 한다는 것이다. 그래야만 지역균형정책이 정권에 따라 또 경제상황에 따라 흔들리지 않고 국가의 사회경제정책에서 본연의 위치를 분명하게 자리 잡을 수 있는 것이다.

### III. 참여정부 국가균형정책의 차별성과 의의, 그리고 한계

#### 1. 참여정부 국가균형정책의 기본방향과 과거 역대 정권과의 차별성

그렇다면 참여정부의 국가균형정책은 과거 정책과 얼마나 결별하고 있는가.

참여정부는 “지난 시기 국가주도 압축성장하에 중앙집권체제하에서 추진된 일극집중형 발전모델을 극복하기 위하여 . . . . . 최고 국정과제의 하나로써 국가균형발전을 설정하고, 성장과 균형이 병행하는 새로운 분권-분산발전모델을 지향한다”고 한다(국가균형발전위원회, 2003 :2). 이를 위해서 균형발전정책의 핵심 3대 원칙을 내세우고 있다.

첫째, 과거와 같은 개별부처 중심의 단편적 지원방법이 갖는 한계를 극복하고, 지방분권, 국가균형 발전, 신행정수도 건설 등 ‘종합적 접근’으로 지방화를 추진해 나가며, 둘째, 물량위주의 요소투입형 발전에서 혁신주도 경제로 전환을 도모하고, 셋째, 과거의 수도권 집중 억제보다는 ‘선 지방육성, 후 수도권의 계획적 관리’라는 원칙하에 지방과 수도권이 상생발전을 추구한다는 것이다(국가균형발전위원회, 2003 : 16-17).

이러한 참여정부의 방향에 대해 김형기(2004)는 ‘참여정부의 국가균형발전 비전은 그간의 산업재배치나 자원재배분적인 접근과 달리 지역별로 성장잠재력을 창출하여 자립적 지방화를 실현하려고 한다는 점에서 높이 평가된다. 또 접근방법에 있어서는 상향식, 분권적, 참여적 방식을 채택한다는 점에서 과거와는 다르다’고 긍정적으로 평한다. 김용웅, 강현수, 차미숙(2004)도 마찬가지로 “참여정부의 국가균형발전의 기조는 1980년대 이후 서구에서 일반화된 정책 방향과 우리나라의 지역정책 연구자들이 지속적으로 주장해온 내용을 수용한 것으로서 바람직한 것으로 판단된다(같은 책 : 596)”라고 말한다.

## 2. 참여정부의 2년간 경험의 평가

그렇다면 참여정부의 지난 2년간 경험은 상기의 지적처럼 분권-분산-분업의 동시적인 추진(소위 3분 정책)과, 혁신-참여-자율의 지방발전에서 얼마나 성과를 거두고 있는가?

최근 참여정부 2년을 맞이하면서 지난 2년간 지방분권과 국가균형발전에 관한 평가가 집중적으로 이루어지고 있다. 이러한 평가 중에 분권-분산국가 토대마련이 참여정부의 긍정적 과제로 높게 평가되고 있다. 그러나 구체적인 성과에 대해서는 회의적인 시각이 많다.

우선 참여정부는 지방분권, 국가균형 발전, 신행정수도 건설 등을 종합적으로 추진하겠다고 하였으나, 이 중에서 행정기관 및 공공기관 이전은 의지를 가지고 추진되지만, 분권은 별로 진전이 없고 특히 재정분권은 논란만 거듭하고 있다고 비판되고 있다(이재은, 2005). 한편 분업 정책의 핵심인, 지역혁신체제 구축과 전략산업 육성정책도 혼선과 추진과정에서 오류가 적지 않다는 것이다. 즉, 지방대학육성과 산학연 협력에 의한 지역 전략산업 육성이 가시적 성과가 없고, 그 실효성도 의심스러우며(강형수, 정준호, 2004, 권오혁 2004 등), 클러스터 정책과 지역혁신체제 구축전략도 실제 적용하는 과정에 개념이 혼돈되고, 특히 산학연 연계에만 강조되어 기업간 협력은 간과되고 있다고 지적되고 있다(권오혁, 2004).

또 추진방법에 있어서는 상향식, 자율성을 표방하나, 실제로 추진과정에서 국가균형5개년 계획, 지역혁신체제 구축과 전략산업 육성, 공공기관이전 등 대부분이 중앙 주도이고, 외형적 총량적 성장에 치중해 있다는 것이다(김형기, 2004, 김용웅, 강현수, 차미숙 2003 등). 국가균형발전회계도 자율과 포괄보조금화를 지향하지만 실제로는 중앙부처 주도적이며 분산보조금화 되어 있는 실정이라는 것이다(이재은, 2004, 배준구, 2004). 아울러 지역혁신을 주도할 민주적 참여와 협치(거버넌스)도 취약하다는 것도 문제로 지적되고 있다(김형기, 2004).

더구나 참여정부는 부처분산적인 사업을 지역을 중심으로 통합하겠다고 하였으나, 실제로 테크노파크, RRC, TIC 등 각종 기술혁신지원기관이 지역적으로 통합연계 운영되기보다는 오히려 누리사업, 혁신 클러스터사업 등 새로운 사업들이 우후죽순처럼 생겨남으로써 더 부처분산적이고 비 통합적이 되고 있는 것도 문제이다. 농촌개발산업도 마찬가지로 통합적으로 운영되기 보다는 5도2촌, 1사1촌사업, 지역특화특구, 신활역지역사업 등 새로운 사업들만 더 추가되었다. 권오혁(2004)은 여기에 대해 ‘이러한 중앙정부의 새로운 정책에 의해 지방자치단체들은 그간에 계획된 지역산업정책을 포기한 채, 중앙정부의 입맛에 맞고 재정지원을 받기에 적당한 새로운 정책을 급조하게 되고, 그 결과 지방산업정책이 체계가 전반적으로 흔들리고 있다’라고 우려를 표한다.

최근 정부는 지역혁신체제 및 클러스터 구축전략이 단기성과가 없고 그 정책 수단도 지방대학 육성과 산학연 연관 정도에 그치며 그 성과도 의문에 든다는 문제

점을 내부적으로 인식하고, 경제특구, 지역특화특구, 혁신도시, 관광리조트 건설 등 과거 정권에서 추진하였던 대형개발사업으로 선회하는 경향을 보인다. 이 결과 작년 연말 이후 환경단체나 관련인사로부터 ‘정부의 지역균형발전 정책이 총론은 분권과 균형을 표방하지만 새만금 간척사업, 기업도시, 골프장 건설 계획, 경제특구, 지역특화특구 등 각종 개발사업에서 보듯이 각론은 신자유주의적 신상장주의, 신개발주의적으로 회귀하고 있다’(강홍빈, 2004, 조명래, 2004, 최병두, 2005) 라고 새롭게 비판 받고 있다. 특히 조명래(2004)는 “참여정부의 역점사업인 국가균형발전, 분권사업, 신행정수도건설사업, 동북아중심국가 건설사업, 지역특구사업, 토지구제완화 등은 하나같이 국토환경에 심대한 영향을 줄 개발요소를 하나 같이 함축하고 있다.

경제성장을 최우선에 둔다는 점에서는 신개발주의는 과거의 개발주의와 큰 차이가 없어 보인다. 하지만 중요한 차이가 있다. 신개발주의는 자연·환경이 보다 적극적인 상품화가 되거나 혹은 본격적인 개발과 이용의 대상으로 포섭되며, 동시에 보다 철저한 개발과 시장의 논리에 의해 지배받는 경향을 수반한다.”라고 하면서 과거의 개발주의와 신개발주의를 구별하고 후자가 더 큰 위험성을 가진다고 말한다<sup>1)</sup>.

이상에서 보듯이 그간 참여정부 2년간의 지역정책은 비록 지향점에서 긍정적이더라도, 구체적인 각론에 있어서는 민주적 참여도 보이지 않고, 과거 정책에서 보이던 시설위주, 개발주의 경향이 그대로 나타나며, 또 추진체계나 국가균형발전회계의 운영상에도 문제가 있다는 것이 여러 논자들의 평이다. 이렇게 본다면 과연 실제 참여정부의 정책이 상향식, 분권적, 참여적, 내생적 방식이며 과거 정부와 차별성이 있는지 의문이 제기되지 않을 수 없다. 오히려 새 포대에 헌술만 담고 있는 격이라고 할 수 있다.

### 3. 이런 비판이 제기되는 원인은 무엇인가?

이런 원인에 대해 일부에서는 참여정부의 지향점이나 목표보다는 정책추진과정에서의 혼선과 오류가 더 큰 문제라고 말한다. 그러나 필자의 의견으로는 참여정부의 국가균형발전의 목표 설정과 근본적인 기조에 문제가 있다고 생각된다. 따라서 참여정부의 지역정책의 문제가 단지 ‘정책수단 선택의 실패 혹은 정책화 과정의 오류’만 수정하면 되는 것이라고 보이지 않는다.

그 이유는 첫째, 참여정부의 지역균형정책의 목표와 위상이 바르게 설정되어 있지 못하기 때문이다. 참여정부는 과거 역대정권과 마찬가지로 지역균형정책을 성장

1) 현재의 정책을 신개발주의라고 과거 개발주의와 구분하여 개념지을 수 있는 가에 대해서는 의문이 있다. 모두 정부주도성과 성장주의, 대형사업들에 주력하는 특성이 같다면 형태는 다르지만 사실상 개발주의라는 점에서는 차이가 없다. 그러나 과거의 개발주의는 불균형 발전이라고 스스로 명시화하지만, 현재의 신개발주의는 균형, 관광, 자연보전 등의 이념으로 포장하여 실제로 난개발을 합리화하는 점에서 더 위험성이 크다는 이들의 주장은 타당하다고 할 수 있다.

정책의 종속정책으로 설정하고 국가경쟁력 강화 정책의 일환으로 지역정책을 위치시키고 있다. 즉, 향후 ‘요소주도형 성장정책이 아니라 혁신주도형 성장정책’으로 가야한다고 주장하면서(국가균형위원회, 2003), 소득 2만불을 달성의 일환으로 지역균형정책을 위치시키고 있다. 이런 성장지향 정책은 산업혁신정책이지, 복지지향의 사회적 통합을 목표로 하는 지역균형정책이라고 하기 어렵다. 따라서 이런 산업기술혁신정책은 국가균형위원회가 할 것이 아니라 산자부나 과기처가 해야 할 정책이다.

둘째, 중앙의 정치기반이 취약한 참여정부가 지방의 토건 엘리트로부터 지지를 얻기 위한 전략으로 지역균형발전을 이용하였기 때문이다(조명래, 2004). 그 결과 최근에는 지역혁신체제 구축전략에서 후퇴하고 부동산 투기를 부추기는 각종 지역 공공사업, 나누어 주기 식 국고보조금 정책, 중앙 정치와 지방정치가들의 이권추구형 정치로 나아가는 경향을 보인다.

셋째, 지역혁신체제 및 클러스터론이 가진 양극화 문제, 실천 수단의 모호성 등을 보완할 대책이 없이 이를 무비판적으로 받아드렸기 때문이다. 지역혁신체제 및 클러스터론은 지난 10년간 서구에서 신지역주의 논쟁이란 이름으로 많은 비판이 제기되어 왔다. Lovering(1999)은 이 정책은 기업중심주의, 엘리트 네트워크 편향이고, 빈곤 및 사회통합을 간과한다고 비판하고 있다. Rosenfeld(2001)도 미국의 클러스터 정책을 개관하고, 실리콘 밸리와 메사추세츠주 등 클러스터가 발전한 여러 지역에서 클러스터 정책은 그 성과가 일부에만 국한되고 빈민, 저임금 문제 등의 해결에 대안이 되기 어렵다고 지적하고 있다. 한편 지역혁신체제나 클러스터론은 주로 선진사례를 모델로 하나, 각 지역의 성장은 역사적, 지역적 맥락에 따라 다르므로 표준적 정책 모델이 없기다는 것도 문제이다. 실제 지난 10여년간 EU에서 이 정책의 수행과정에서 가장 문제점으로 들어 난 것은, 과거 정책과 새로운 시도가 뒤섞여 신지역정책의 이름 하에 시행되고 정책의 혼선이 컸다는 것이다(Landabaso, 2002).

이 가운데에서도 서구의 논쟁과정에서 가장 큰 논란이 되었던 부분은 지역혁신체제나 클러스터 정책이 낙후지역 및 농촌지역정책으로 타당한가 하는 점이었다. 이 정책을 제일 먼저 제안한 Mogan(1997)조차도 ‘이런 협력과 연계, 학습역량을 중시하는 전략은 약간의 효과가 있었을 뿐 경제적 쇠퇴를 바꾸어 놓을 수 있는 것은 아니었다. 당국이 개선시킨 기업간의 네트워크는 일부 중요한 부분에만 한정되어 있었으며, 매우 시간소모적인 노력이 들었다.’고 하면서 이런 정책이 낙후지역 발전 정책으로서 한계가 있다고 인정하고 있다.

그럼에도 1980년대 이후 이 정책이 유행한 것은 종전에 지역정책으로 활용되던 케인즈적인 재정지전 정책이 효과가 없었으며(Ash Amin, 1998), 포터(Porter) 교수의 주장처럼 세계경쟁과 셋방화(glocalization) 시대에 지역발전은 혁신과 클러스터를 중시하는 방향으로 가야한다고 봤기 때문이다. 그렇다고 해서 앞에서 지적하



였듯이 혁신, 네트워크 구축과 경쟁력 향상이 만병통치약은 아니다.

현재 참여정부는 ‘통합적 균형’과 ‘역동적 균형’을 동시에 추구한다고 한다. 역동적 균형 발전은 참여정부에서 제시된 새로운 균형발전 개념으로, 여기서 역동적 균형이란 지역간 경쟁과 선택과 집중에 의한 지역성장을 말하며 그 이론적 기반을 지금까지 살펴본 지역혁신 및 클러스터론에 두고 있다. 한편 통합적 균형은 역동적 균형을 보완하는 기회의 균등으로서 낙후지역의 국민적 최저한을 보전해 주는 정책이다.

참여정부는 이 두 전략을 병행하여 추구한다고 하지만, 비중은 역동적 균형에 더가 있다. 비록 균특회계의 예산지원 규모가 통합적 균형정책 부문(지역개발회계)에 더 할애되어 있더라도 과거 지방에 가던 정부 지원예산을 모았을 뿐, 새롭게 추가된 것은 행정도시 건설 및 공공기관이전, 그리고 신활력지역 만이고, 국가균형발전 5개년 계획의 기본적 방향은 역동적 균형에 더 맞추어져 있다.<sup>2)</sup>

이런 역동적 균형이란 앞에서 보았듯이 지역혁신과 클러스터론에 기초하고 그 속성상 불균형을 통한 지역성장정책이다. 따라서 참여정부의 국가균형정책의 본질은 불균형 성장 정책이라고 하는 편이 정확할 것이다.<sup>3)</sup> 역동적 균형은 기본적으로 경쟁원리에 의존하며, 총체적인 국가경쟁력 테두리 하에 실시되기 때문에 항상 수도권 규제완화 및 수도권 경쟁력 강화를 동시에 수반하게 됨으로써 수도권과 비수도권간의 격차 심화를 가져올 가능성이 더 크다. 역동적 균형정책은 결국 수도권과 충청지역 그리고 혁신클러스터의 성장잠재력이 있는 영남권의 발전가능성을 크게 함으로써 나머지 지역들과의 격차를 더 벌릴 가능성이 농후하다.

이런 점에서 EU에서 지역혁신정책을 어떻게 수용하고 있는지에 주목할 필요가 있다. EU는 지역과학기술의 발달을 위한 지역혁신체제 구축 전략을 쓰더라도 전체 지역정책의 일부 전략수단만으로 도입하고, 이 정책의 예산은 EU 구조기금 예산의 불과 1%에 그치며<sup>4)</sup> 사회통합적 관점에서 지역균형정책을 보다 폭넓게 운영하고 있다.

2) 국가균형발전특별법의 제 2조에 “국가균형발전”이라 함은 지역간 발전의 기회균등을 촉진하고 지역의 발전역량을 증진함으로써 삶의 질을 향상하고 지속가능한 개발을 도모하여 국가경쟁력을 강화하는 것을 말한다.”라고 하여 균형발전이 국가경쟁력 강화의 하위 개념임을 명확히 하고 있다. 또 이 법에 따른 국가균형발전 5개년계획의 중심은 지역별 전략산업 및 혁신체제 구축에 초점이 맞추어져 있다.

3) 그런 점에서 ‘역동적 균형’이란 표현은 적당치 못한 용어 표현이다. 정확하게 표현하며 역동적 불균형 성장이라고 하는 것이 바른 표현일 것이다.

4) EU 차원의 이런 정책들은 소위 “혁신 및 기술 이전을 위한 전략적 프로그램 (the Strategic Programme for Innovation and Technology Transfer: SPRINT)”, “지역 혁신 및 기술 이전 전략과 하부구조 (the Regional Innovation and Technology Transfer Strategies and Infrastructures: RITTS)”, “지역 기술 계획 시범 행동 (the Pilot-Action of Regional Technology Plans: RTP)” 및 최근의 “연구 및 기술 개발을 위한 제 4차 프로그램 (the Fourth Community Framework Programme for Research and Technological Development)들을 들 수 있는데, 이들 정책에 대한 지원은 구조기금중 Innovation Actions에서 지원되며, 여기에 배정된 자금은 2000-6년간 EU 구조기금 예산 총 2,130억유러 중에 10억유러에 불과함.

#### IV. 대안을 위하여

그렇다면 앞으로 가야 할 대안적 방향은 무엇인가? 김형기(2004)는 현 참여정부의 지역정책이 경제와 성장에 지나치게 초점을 맞추어 ‘참여-연대-생태’에 기초한 ‘대안적 지역발전(alternative regional development)’의 비전이 부족하므로 이를 보완해야 한다고 한다. 참여정부의 지역정책이 ‘참여-연대-생태’에 기초한 ‘대안적 지역발전’으로 가야한다는 것은 타당한 지적이다. 그러나 과연 이런 대안적 지역발전이 현 참여정부의 지역정책 기조하에서 실현될 수 있을 까 의문이다. 오히려 양자는 상충될 가능성이 다분하다. 따라서 참여정부의 지역정책이 불균형 성장을 가속화할 가능성, 신개발주의로 흐를 우려가 있다는 점을 분명하고, 지역균형정책의 패러다임을 근본적으로 재검토한 위에 대안을 논의해야 할 것이다.

첫째 참여정부의 지역정책의 목표와 성격을 재설정할 필요가 있다. 예를 들어 수도권 집중도를 향후 10년내에 적어도 35%수준으로 낮추고, 연간 총 신규고용 창출인원 중 적어도 50%는 지방에서 생기도록 한다는 등의 목표의 설정이 필요하다. 작년(2004년)에 전국에서 늘어난 약 42만개의 일자리 중에 약 80%가 수도권에 집중되었고, 반면에 전남북, 경북 같은 곳은 오히려 일자리가 1만~2만씩 줄어들었다. IMF 경제위기 이후에 성장의 성과가 점점 더 수도권에 집중되고 있는 이런 상황에서 연간 총 신규고용 창출인원 중 적어도 50%는 지방에서 창출되어야 한다는 국민적 합의는 불가능한 것도 아닐 것이다. 이와 같은 ‘고용’ 목표설정은 현재 정부의 국가균형정책의 틀을 바꾸어야 한다는 것을 의미한다. 현재의 국가균형발전 목표는 지역의 혁신체제 구축에 있다. 그러나 혁신이 반드시 고용을 보장해 주는 것이 아니다. 고용창출을 일차 목표로 하고 이를 달성하기 위해서 혁신을 수단으로 삼아야 한다. 수도권 집중도를 향후 10년내에 적어도 35%수준으로 낮춘다고 하는 목표도 이와 유사한 방식의 예이다. 예를 들어 영국의 경우 지역균형발전의 목표로서 2003-2012기간 중에 상위 3개지역의 일인당 총부가가치(GVA: Gross Value Added)와 하위 6개지역의 총부가가치(GVA)의 현재 수준의 차를 줄이는 것을 목표로 삼고 있다(House of Commons & ODPM, 2002).

이런 균형발전 목표에 대한 국민적 합의를 전제로 할 때, 성장 이데올로기에 지역균형이 희생되는 것을 막을 수 있으며, 설정된 목표를 달성하기 위한 적절한 수단을 강구할 수 있게 된다. 그러나 참여정부는 지역균형발전을 정치적으로 이용함으로써 이런 국민적 합의를 이룰 수 있는 논의의 공간 자체를 애초부터 상실하게 만들었고 불필요한 지역청이기주의, 공공기관 이전을 둘러싼 지역간 갈등, 그리고 행정수도이전과 관련한 수도권 반발을 불러일으켰다.

둘째, 국가혁신체제 구축전략과 지역혁신체제 구축전략을 구분할 필요가 있다. 우리나라의 국가혁신체제는 선진국에 비하여 취약하며 세계시장에서 경쟁우위를 확보한 클러스터의 수에서도 선진국과 현저한 격차가 있다. 따라서 이런 국가 전략

클러스터 육성은 소득 2만불시대 진입에 시급한 과제란 것을 누구도 부정하지는 않는다. 그러나 박준경(2001)은 이런 국가 전략 클러스터 육성은 대기업과 첨단 고위기술(high-tech)부문에 초점을 맞추고 국가가 주도해야 효율적이라고 한다. 한편 지역혁신체제 정책의 타겟에 해당하는 지역산업의 중추를 이루는 중고위 기술(medium-high tech)부문과 중소기업부문에 대한 발전전략은 분권화를 통해 지역의 주도하에 맡기는 것이 효과적이라는 것이다. 그러나 현재 우리나라의 산업혁신 정책은 국가혁신체제와 지역혁신체제의 구분이 없이 전부 국가균형발전정책의 일환으로 추진되고 있다. 지역혁신체제와 클러스터 구축전략의 일환으로 추진되는 소위 4+9정책(각 지역별 전략산업 육성정책)(산자부, 2003)은 대부분의 지역에서 IT, BT 등 첨단기술산업과 대기업에 초점을 맞추고 있고, 지역 중소기업과 전통산업 육성책이 상실되었으며, 지역산업발전정책이라고 보기 보다는 국가적 전략산업의 육성이라는 성격이 더 강하다. 이렇게 보면 국가균형위원회가 클러스터 정책을 주도할 하등의 이유가 없다. 국가혁신체제 구축은 관련 부처인 과기부나 산자부가 담당하는 것이 타당하며, 지역혁신체제는 대폭적인 지방분권을 통해 지역에 맡기는 편이 바람직할 것이다.

그렇다면 국가균형발전위원회의 역할은 어디에 중점을 뒀야 하는가. 국가균형발전위원회의 지역균형발전 정책은 지역간의 격차를 시정하기 위한 국민최저한(내셔널 미니멈)의 보장과 지역별 인프라 구축, 재정력 균등화 등에 초점을 맞추어야 할 것이다. 또 상기의 집중과 선택 원리에 의한 국가혁신체제 및 전략산업 육성정책과 또 지역간 경쟁의 결과도 나타날 수 있는 불균형을 시정하고, 흡수능력과 혁신잠재력이 부족한 낙후지역의 발전기회를 강화하는 정책에 집중해야 할 것이다.

한편 지역주도로 실시해야 하는 지역혁신정책과 클러스터 육성(이 경우 중소기업과 중고위 기술부문)전략의 경우에도 사회빈곤과 낙후지역발전에 한계가 있기 때문에 '거시정책 및 복지정책과 맞물리는 보다 넓은 맥락' (Perrons Diane, 2000)에서, '환경 · 복지 · 교육문화의 발전과 지역민주주의를 강화하는 통합적 발전의 관점'(中村剛治郎, 1999)에서 추진되어야 하며, EU나 영국, 뉴질랜드에서와 같이 포용경제(inclusive economy)정책의 하위 분야의 하나로서 추진되어야 할 것이다.<sup>5)</sup>

셋째로 정책의 대상지역과 공간단위를 재검토해야 한다. 현재와 같이 격차문제를 수도권과 비수도권 문제로 파악하여 낙후도의 구별 없이 비수도권에 안분식 자금 배분을 할 것이 아니라, EU의 구조기금처럼 낙후지역, 특수문제 지역 등으로 지역을 구분하여 낙후도에 따라 차등지원해야 한다. 물론 신활력지역이라고 해서 현재 균특회계 지역개발계정 중에 일부가 낙후도의 차이에 따라 지원되지만 이런 식의 낙후도 구분을 적용하는 지원금액은 전체의 5%정도밖에 되지 않는다. 이것은 EU

5) 영국, 뉴질랜드 등에서는 함께 사는 사회를 목표로 청소년, 부녀자, 빈곤자 등 소외계층의 사회경제적 참여 확대와 생활수준 개선에 노력하면서 동시에 지역산업의 혁신잠재력을 향상시키고 고용창출력을 강화시키는 포용경제(inclusive economy)관점에서 지역정책을 실시하고 있다(New Zealand TREASURY WORKING PAPER, 2001, 01/17).

의 구조기금이 전체 기금의 대부분을 낙후지역에 쓰는 것과 비교할 때 극히 적은 금액이다.

아울러 균형발전의 공간범위를 분명히 하고, 점형 개발보다는 지속가능한 광역권 발전정책을 추구해야 한다. 세계화된 경쟁 속에서 각 지방이 독자적인 경제단위로 발전해 나갈 수 있기 위해서는 자원을 공유하고 보완과 협력을 통해 규모의 경제 기반을 구축할 수 있는 광역권 발전 공간전략이 필요하다. 최근에 프랑스가 22개의 레종(region)으로 국토공간을 재편하고, 영국의 잉글랜드가 9개의 광역권으로 경제권을 편성하는 등의 동향이 이런 동향을 반영한다. 어느 정도 균형있는 산업구조를 갖추고 자율적 발전을 하려면 이 정도의 지역규모는 되어야 하며, 또 지방분권을 위해서는 그것을 수용할 수 있는 적정 규모의 광역체제가 필요하기 때문이다. 우리나라에서도 1990년대 이후 광역권개발정책이 없었던 것은 아니나, 채원부족, 추진의지의 빈약으로 효과를 거두지 못하였으며(김용웅, 차미숙, 강현수, 2003, p.558), 현재 참여정부 그 근본기조가 다시 뒤흔들리고 있다.

국가균형위는 신행정수도의 충청권 이전을 계기로 6각형(신행정수도가 중심축이 되고 수도권, 충청권, 호남권, 제주권, 영남권, 강원권이 이를 둘러싼 6각형) 국토네트워크 구조를 새로 그리고 있으나, 현재와 같이 행정중심도시로 성격이 변한 상태에서도 여전히 행정중심도시가 전국 각 권역의 중심지로 설정될 수 있는지 불투명하다. 반면, 1개 행정중심도시권과 6개 광역권으로 구성된 신국토공간구상에도 불구하고 실제 국가균형발전의 계획수립과 사업배분은 초광역(예; 울산+ 경남+ 부산 일부), 광역(예: 대구+ 경북, 전남+ 광주), 시도, 기초 시군별로 원칙없이 적용되고 있다. 종합적인 광역권 발전 전략 없이 행정중심도시 건설이나 공공기관의 지방이전은 정책목표와 효과를 상실하고 나누어주기식 지방분산과 지역간 갈등, 정치적 목적으로 이용될 가능성이 크다.

그러나 이런 광역권(혹은 초광역권) 설정이 중앙정부나 정치권의 탁상행정방식으로 설정되어서는 곤란하다. 여기서 주장하는 광역권 설정은 기능적 광역권이며, 지방분권과 자치를 전제로 하는 것이다. 최근에 정치권에서 논의되고 있는 단층제 지방행정체제 개편 방안은 오히려 광역권을 좁게 나누는 방안으로 광역경제권의 설정을 곤란하게 하며, 풀뿌리 자치의 근간이 되는 기초자치를 없애는 방안이다.

넷째로 공공개발의존형 지역성장 구조를 극복해야 한다. 이를 위해서는 성장연합이 주도하는 지역의 정치사회적 구조의 대폭적인 개편과 공공사업을 부추기는 중앙집권형 재정체제의 분권화가 이루어져야 한다. 최근 환경단체는 지방분권이 주민 자치가 미성숙한 상황에서 지방의 난개발과 환경훼손을 부추길 수 있다는 점에서 오히려 중앙집권을 더 주장하나 집권이 분권보다 더 친환경적이라는 증거는 없다. 우리나라의 경우를 보더라도 오히려 그간 중앙정부 주도의 케인즈적인 공공투자정책이 환경훼손에 책임이 컸다. 정부는 시설위주의 각종 국가보조금 지원을 통해 지방의 공공사업을 강제하였고, 지방은 자기 책임 없이 정부의 보조금 사업에 의존하

여 무리한 난개발을 추진해 왔다. 중앙은 중앙대로 경기자극형 공공개발, 관-건설 유착에 의한 이익유도형 공공개발을 추구하고, 지방은 지방대로 공돈을 노린 중앙 정부 의존형 지방공공사업의 수혜를 추구하는 총체적인 시스템이 문제였다. 따라서 이런 구조하에서 형성된 공공사업 밀착형 지역토호 그룹을 어떻게 해체시키는가가 과제이지 지방분권 대신에 중앙의 감시와 권한을 강화한다고 해결되는 것은 아니다. 현재 정부는 국가균형발전회계의 운영을 포괄보조금화하여 지방자율권을 강화한다고 하지만 기본적으로는 여전히 중앙주도의 재정운용체제로써 지방의 도덕적 해이와 무절제한 공공사업 추진을 조장하고 있다.

그러나 개개의 지역발전을 지방의 책임과 자율에 맡기더라도 지역정책의 룰(rule)은 분명히 해야 한다. 즉, 지역발전의 기본룰을 이루는 환경보전계획, 국토이용규제계획, 낙후지역의 지원과 성장지역의 개발규제는 중앙과 지방이 협력하여 만들고 이를 준수해야 한다(中村剛治郎, 1999). 특히 개발이익 환수제도를 도입하여 난개발을 방지해야 한다.

다섯째로 추진기구와 방법을 대폭 개편해야 한다. 현재의 국가균형발전회계는 종전의 국가보조금과 크게 다르지 않다. 그러므로 국고보조금 성격의 균특회계를 대부분은 일반 교부금으로 넘기거나 세원 이양으로 통해 지방으로 가게 하여 지방의 자율권과 재정력 강화를 해 주고, 극히 일부 재원만 남겨 특정 낙후지역 지원(신활력지역 지원 자금)이나, 지방에 기업이전 지원자금으로 쓰도록 하는 편이 타당하다. 애초에 국가균형발전특별법을 만들 때에 균특회계는 지방재정분권으로 가기 전에 임시적 조치라고 이야기 되었었다(김정훈, 2001)<sup>6)</sup>. 균특회계가 애초에 상정하였던 포괄보조금적인 성격을 충분히 가지지 못한다면(이재은, 2004, 배준구, 2004), 구지 현행대로 유지할 것이 아니라 발상을 바꾸어 획기적인 재정분권을 통해 지방에 이양하는 편이 더 바람직하다. 실제 국가균형위원회가 모델로 삼는 프랑스의 DATAR의 경우 지방분권 이후 대부분의 재원을 지방에 이양하고 현재 DATAR가 직접 운영하는 기금은 약 2억 유로(약 2,400억원)에 불과하다(국민경제자문회의, 2001)<sup>7)</sup> 이렇게 재원을 이양한다고 해서 국가균형위원회의 역할이 축소되는 것은 아니다. 각종 문제지역의 지정(국토정비지역(ZAT), 우선농촌개발구역(TRDP), 농촌활성화구역(ZRR) 등, 프랑스의 예)과 지원, 중앙정부의 지역균형발전 기본 가이드라인의 설정, 각 부처 정책의 조정과 국가-광역자치단체간의 장기계획 협약과 조정 등을 통해 지역균형발전의 중심적인 역할을 여전히 수행할 수 있다. 이 경우 현재

6) “이론적으로, 그리고 외국의 경우를 살펴보아도 지방재정조정제도가 지역균형발전정책의 핵심이고, . . . . 지역균형발전정책의 효율성을 최대한 제고할 수 있는 방안은 지방재정조정제도를 개편하여 20조원에 달하는 이 재원이 현재보다는 더 지역발전에 이바지할 수 있는 방안을 모색하는 것임. 그러나 지역균형발전을 위하여 지방재정조정제도의 전체적인 골격을 개편하는 작업은 중장기적 연구가 필요하므로 (현재로서는- 필자 주) 지역균형발전포괄보조금과 같은 제도를 운영하는 것이 가장 합리적인 방안이 될 것임”. 김정훈(2001 : 7-9)

7) 현재 DATAR는 종전에 흩어져 있던 국토정비장려기금(FIAT), 농촌개발정비기금(FIDAR) 등 6개 기금을 국토정비개발기금(FNADT: fonds national d'aménagement et de développement du territoire)으로 통합하여 운영하고 있으며, 이것도 전부 중앙에서 운영하는 것이 아니라 이 가운데 60% 이상을 지방별로 분산하여 관리하고 있다.(국민경제자문회의, 20001, 프랑스 편)

의 대통령 자문위원회로 되어 있는 기구의 위상도 실질적인 집행 조정력을 갖도록 DATAR처럼 행정부처의 한 기관으로 두는 방안도 검토할 필요가 있다.

지금까지 이 글에서는 참여정부의 균형정책의 기초와 목표가 신성장주의이며, 수단과 모호하고 혼선을 빚고 있다고 비판하고, 참여와 분권, 지속가능한 발전에 기초한 균형정책을 수립해야 한다고 주장해 왔다. 그러나 이를 위해서는 지역의 개념을 어떻게 설정하고, 지방자치 단위를 어떻게 개편해야 하며, 국토계획의 체계, 균형정책의 대상과 수단 등을 어떻게 개편할 것인가 등의 근본적인 검토가 필요하다. 이는 결코 쉬운 과제만은 아니다. 그렇다고 해서 현재처럼 과거 개발주의 정책으로 회귀하거나 설익은 선진 이론이나 사례를 모자이크 식으로 도입하여 실험장을 만드는 것은 피해야 한다. 정말 학계나 정책담당자 모두의 진정한 고민과 연구가 필요할 때이다.

#### 참고문헌

- 강현수, 정준호(2004), 「세계의 지역혁신체계 사례 분석」, 『응용경제』 제 6권 2호.
- 강수돌(2005), 「참여정부' 경제개혁 정책의 반독색성과 대안」, 『한국사회포럼 발제자료집』, 한국사회포럼 준비위원회.
- 강홍빈 (2004), 「신개발주의 비판 : 균형발전과 신개발주의의 갈등」, 공간환경학회와 도시연대 공동 개최, 『균형발전과 신개발주의 심포지엄 발표 자료집』.
- 국가균형발전위원회(2003), 『국가균형발전의 비전과 과제』.
- 국민경제자문회의(2001), 『수도권 규제현황 및 향후 정책방향에 관한 연구』.
- 권오혁(2004), 「혁신클러스터 구축을 통한 지역균형전략」, 지역혁신박람회, 『한국지역개발학회 발표논문집』.
- 김용웅, 차미숙, 강현수(2003), 『지역발전이론』, 한울.
- 김정훈(2001), 『지역균형발전특별법 도입방안』, 한국조세연구원.
- 김형기(2004), 「국가균형발전정책에 대한 평가와 과제」, 지역혁신박람회, 『지방분권운동 심포지움 발표논문집』.
- 박준경(2001), 「지역산업발전을 위한 국비지원방안」, 『중장기지역산업발전계획 공청회 자료집』, 산업연구원, 한국경제신문사
- 배준구(2004), 「국가균형발전전략의 추진실태와 향후과제」, 지역혁신박람회, 『지방분권운동 심포지움 발표논문집』.
- 온영태(2005), 「새로운 국토경영전략과 신행정수도 대안의 모색」, 수도권전과정의 교훈과 지역균형발전 대안모색 심포지움, 서울시정개발연구원.
- 이재은(2004), 「국가균형발전정책에 대한 평가와 개선방향」, 지방분권운동 심포지움.
- 정희윤(2004), 「지역균형발전을 위한 상생전략」, 지역균형발전을 위한 상생전략과 서울시 역할 심포지움, 서울시정개발연구원
- 조명래(2004, 02, 16), 「시론: 신개발주의의 경계」, 『부동산 신문』.
- 최막중(2004), 「지방주도형 · 해양지향형 국토전략」, 지역균형발전을 위한 상생전략과 서울시 역할 심포지움, 서울시정개발연구원

- 최병두(2004), 「참여정부의 신개발주의와 환경문제」, 한국공간환경학회 2004년 『가을학술대회 및 환경비상시국회의 정책토론회 자료집』.
- 中村剛治郎重(1999), 「地域經濟と地域政策」, 板本忠次, 重森曉 外 編, 『分權化と地域經濟』, ナカニシヤ出版. .
- Amin Ash(1998), 'An Institutional Perspective On Regional Economic Development'. Paper presented at the Economic Geography Research Group Seminar, 'Institutions and Governance', July 3 1998, Department of Geography UCL, London.
- Cooke, P. and Morgan, K. (1998), *The Associational Economy : Firms, Regions, and Innovation*, Oxford Univ. Press.
- House of Commons & ODPM, (Housing, Planning, Local Government and the Regions Committee)(2002), *Reducing Regional Disparities in Prosperity*, Ninth Report of Session 2002-03, Volume I: Report
- Landabaso M and Benedicte Mouton(2002), 'Towards a different regional innovation policy : eight years of European experience through the European Regional Development Fund innovative actions', European Commission DG Regional Policy. <http://info regio.cec.eu.int/innovating/>
- Lovering, J (1999), 'Theory Led By Policy: the inadequacies of the new regionalism (illustrated from the case of Wales)', *International Journal of Urban and Regional Research*, 23, 379-398.
- Morgan, K(1997), "The Learning Region: Institution, Innovation and Regional Renewal", *Regional Studies*, 31(5), 491-503.
- New Zealand TREASURY(2001), *Geography and the Inclusive Economy: A Regional Perspective*. WORKING PAPER, 01/17.
- Perrons Diane(2000), 'The New Economy and Uneven Geographical Development: Towards a More Holistic Framework for Economic Geography', EGRG Working Paper 00/01, [www.econgeog.org.uk](http://www.econgeog.org.uk)
- Rosenfeld, A.(2001), 'Backing into Clusters: Retrofitting Public Policies', *Integration Pressures: Lessons from Around the World*, John F. Kennedy School Symposium, Harvard University.

# 참여정부 개발사업 추진정책의 성격과 과제

변창흠(세종대 행정학과)

## 1. 문제제기

참여정부는 공간관련 정책을 주요 국정과제로 설정하여 추진하고 있는 최초의 정부로 국정과제 담당기구들은 대부분 공간문제와 밀접하게 연계되어 있다. 대통령자문위원회 중 정책기획위원회, 신행정수도추진위원회(후속대책위), 국가균형발전위원회, 정부혁신지방분권위원회, 동북아경제중심추진위원회(동북아시대위), 빈부격차차별시정위원회, 지속가능발전위원회 등에서는 지역문제나 부동산 관련 정책들을 핵심적인 과제로 다루고 있다. 또한 참여정부는 국가균형발전특별법을 제정하고, 국가균형발전위원회를 법적 기구로 편성하였으며, 균형발전특별회계를 만들어 지역균형발전을 위한 법적, 조직적, 재정적인 지원방안을 마련하여 추진력을 뒷받침하고 있다.

이에 따라 그동안 사안에 따라 부처별로 추진해왔던 각종 지역균형발전 시책들이 국가의 주요정책 아젠다로 등장하고 실천력까지 갖추게 된 것은 획기적인 인식의 변화라 할 수 있다. 또한 지방정부 차원에서 지역발전과 지역산업에 대한 관심이 본격화되고 지방정부와 지역내 다양한 주체들이 지역발전의 주체로서 등장하기 시작하였다는 것은 상당한 성과라 할 수 있다.

그럼에도 불구하고 참여정부가 추진중인 각종 지역균형발전 정책이 과연 기대하는 효과를 가져올 것인가에 대해서는 회의적인 시각이 많다. 지역정책은 특성상 이동불가능한 공간을 대상으로 하기 때문에 공간적 과급효과로 인한 상대적 수혜지역과 피해지역간의 인식의 차이는 불가피한 요소이며, 실제 지역균형발전정책에 대한 대부분의 비판은 지역간 배분문제를 둘러싼 갈등에서 기인하는 것도 사실이다. 수도권 규제를 둘러싼 수도권/비수도권간의 갈등, 신활력지역, 기업도시, 혁신도시, 각종 특구의 입지선정을 둘러싼 지역간 경쟁과 갈등 등이 이러한 측면을 반영하고 있다.

그동안 지역균형발전 정책에 대한 비판에는 지역간 자원의 배분을 둘러싼 갈등 외에도 정치적인 이해관계에서 비롯된 편견 등이 작용한 경우가 많았다. 그러나 이들이 제시한 대안도 현재 추진 중인 지역균형발전정책들과 유사하거나 오히려 더욱 심각한 문제를 야기할 수 있다. 신행정수도 건설을 둘러싼 대안적 개발로 서남해안 벨트의 개발 전략을 제안한 것이나, 국가경쟁력 강화를 위해 수도권 규제완화를 내용으로 하는 수도권 정책을 제안한 것, 수도권 지자체를 중심으로 이기주의적인 분



권을 주장하는 것이 그 예이다.

참여정부가 추진 중인 지역균형발전정책의 성격과 효과에 대한 평가는 학계와 시민단체에서도 그리 곱지 않다. 이들의 비판에는 지역균형발전정책이 전제하고 있는 이론적 근거에 대한 비판에서부터 추진 사업 자체가 갖는 신개발주의적 속성, 지역균형발전 효과, 추진 주체 등에 걸쳐 광범위하게 지적되고 있다. 실제 참여정부가 추진 중인 국가균형발전정책의 틀속에는 ‘균형’과 ‘경쟁력’이라는 개념이 동시에 존재하기 때문에 궁극적으로는 어떠한 형태의 균형발전과 지역경쟁력 제고를 달성할 것인가에 대해서는 확신하기 어려운 면이 있다.

그러나 그동안 참여정부의 공간정책에 대한 논의와 평가에서는 지역균형발전의 궁극적인 모형과 개발의 토대가 되는 토지문제의 본질에 대해서는 깊이 있는 분석이 부족하였다. 지역균형발전이라는 명분으로 추진되는 각종 사업들을 가능하게 하는 제도와 추진현황이 어떠한지, 그로 인한 공간적 결과가 어떠한 모습을 띠게 될 것인지, 바람직한 지역균형발전을 위해서는 토지문제와 도시개발 방식은 어떠해야 하는지에 대해서는 종합적으로 검토하지 못해 왔다.

이 글에서는 참여정부에서 추진 중인 각종 개발사업의 추진논리와 추진현황을 살펴본 후에 국가균형발전을 위한 도시개발과 수도권 계획적 관리의 기본적인 원칙과 제도 개선 방안을 제시하고자 한다. 이를 통해 현재 사회적인 쟁점이 되고 있는 부동산 가격 상승과 수도권 집중, 빈부격차의 확대 문제 등이 모두 같은 뿌리에서 기인했음을 밝히고, 이러한 문제를 근원적으로 해결할 수 있는 제도적 틀을 제시하고자 한다.

## 2. 개발사업의 확대와 규제완화의 기본 논리와 지원 제도

### 1) 개발사업의 확대와 규제완화의 기본 논리

#### (1) 토지공급 부족론

개발사업의 확대를 추동하는 대표적인 논리 중의 하나는 우리나라에는 가용토지의 공급이 절대적으로 부족하다는 점이다. 그 근거로 전국토 중 농지 27%, 임야 67%가 차지하고 있는 반면, 도시적 용도로 활용되고 있는 면적은 5.6%(5,570km<sup>2</sup>)로 1인당 36평에 불과하다는 것이다.<sup>1)</sup> 향후 SOC 확충과 주택공급 확대, 산업용지의 확충을 위해서는 가용토지의 면적을 획기적으로 늘려야 한다는 것이다.

이를 뒷받침하기 위하여 국책연구기관이나 개발업무를 담당하는 기관에서 향후

---

1) 우리나라의 도시적 용지의 비율은 영국 13.0%(1인당 161평), 일본 7.0%(1인당 65평)와 비교해서도 매우 낮은 수준이다.

토지공급량의 규모를 추정해 왔다. 우선 국토연구원에서는 매년 여의도 면적(2.9 km<sup>2</sup>)의 60배인 186km<sup>2</sup>의 토지가 소요될 것으로 추정하였다. 현재의 가용토지 공급추세로는 매년 58km<sup>2</sup>의 토지가 부족하다는 것이다.(국토연구원, 2003)

<표 1> 도시적 용지의 소요전망

도시적 용지 현황과 전망			도시적 용지 공급 증가		
2000 (A)	2020 (B)	토지 수요 (B-A)	연 평균 (’96-’00)	적정 규모 (’01-’20)	공급부족 면적
5,498km <sup>2</sup> (5.6%)	9,220km <sup>2</sup> (9.3%)	3,722km <sup>2</sup> (3.7%)	128km <sup>2</sup> /년	186km <sup>2</sup> /년	58km <sup>2</sup> /년 (여의도 면적의 20배)

자료 : 국토연구원, ( )는 전국토 대비

지금까지 도시적 용도의 토지소요에 대한 추계는 국토연구원(2003)의 추계외에도 제3차 [국토종합개발계획 수정계획(안)], [장기토지수급전망에 관한 연구], [토지공급확대를 위한 관련제도 개편방안], [토지수급변경계획] 등 여러 차례에 걸쳐 진행되어 왔다. 기존의 연구에서 나타난 토지소요 추계량은 2011년까지는 3,600-6,015km<sup>2</sup> 수준이었으며, 2028년까지는 5,024-9,575km<sup>2</sup>로 추계방법과 목적에 따라 거의 2배정도의 차이가 나타났다. 특히 제4차 국토종합계획을 위한 토지추계에서는 2020년까지는 3,848km<sup>2</sup>의 토지소요만 추정하여 기존의 다른 연구에 비해 적은 토지소요를 추계하고 있다.

<표 6> 기존연구에서 도시적 용지의 추정 결과

연구명	기간	목표년도	소요량(km <sup>2</sup> )
장기수급 전망(1995)	1996-2011	2011	3,726
토지이용개선(1997)	1996-2028	2011	6,015
		2028	6,653
토지수급계획(1998)	1997-2001	2001	1,641
제3차 국토계획 수정안(1995)	1996-2011	2011	3,600-4,000
제4차 국토계획(2003)	2000-2020	2020	3,848
	2000-2028	2028	5,024
새천년의 환경과 국토(2000)	2000-2028	2028	9,575

\*자료 : 국토개발연구원, 1995, [장기토지수급 전망에 관한 연구].  
토지이용개선작업단, 1997, [토지공급 확대를 위한 관련제도 개편방안].  
건설교통부, 1998, [토지수급변경계획].  
국토개발연구원, 1995, [제3차 국토종합개발계획 수정계획(안)]  
\* 출처: 김상중·임강원외(2000) 자료를 수정, 보완

향후 소요될 가용토지 중 특히 공급이 부족하다고 평가되고 있는 수도권의 택지 개발 및 주택건설 수요에 대해서는 많은 연구가 진행되어 왔다. 안건혁(2000)은 우리나라의 1인당 주택소비면적 기준 17.3㎡로 일본의 29.4㎡, 영국의 30.4㎡, 독일의 47.5㎡에 비해 낮은 수준으로, 2010년까지 20,850ha(6,318만평)의 시가지 개발면적이 필요하다고 주장하였다. 반면 고철(2003)은 향후 5년간 연간 250만호, 수도권에서 연간 150만호의 주택건설을 위해서는 약 4,800만평의 택지가 소요될 것으로 추정하였다.

건설교통부가 작성하여 발표한 주택종합계획(2003-2012)에서는 수도권의 주택 수요 충족을 위해 2012년까지 수도권에서 242만 가구의 주택을 건설해야 하며, 공공택지로 판교신도시의 25개에 해당하는 7,060만평이 필요한 것으로 분석하였다. 경기도가 작성한 수도권 성장관리 기본구상에서는 이보다 더 많은 수치를 제시하고 있다. 이 구상에 따르면 2030년까지 수도권에서 1억 6천만평의 주택수요가 증가하여 국민소득 2만불 달성시점인 2020-21년경에는 수도권의 추가적인 신규 택지개발면적이 수도권 17,988만평에 이를 것으로 추정하였다.

<표 7> 수도권의 택지개발 및 주택건설 수요 추계

연구명	기간	택지 소요량(천평)	주택호수	비고
고철(2003)	2003-2007	48,000	750만호	
안건혁(1999)	2001-2010	63,180		1인당 주택면적 기준
건설교통부(2003)	2003-2012	70,600	242만호	주택종합계획 공공택지기준
경기도(2004)	2004-2030	160,000		수도권성장관리기본구상
	2004-2021	179,880		

그러나 이러한 수요 추정방식에서 활용하는 함수모형은 기본적으로 과거의 추세를 반영하는 방식이기 때문에 변수들의 구조적 속성변화를 반영하기 어렵고, 추계에 사용하는 자료와 변수에 따라 차이가 크다는 문제점이 있다. 또한 그동안 과도한 토지활용을 전제로 한 성장위주의 발전전략을 향후에도 동일하게 반복하는 것을 전제로 토지수요를 추정하였기 때문에 앞으로도 지속적으로 토지수요가 과다하게 확대할 것을 상정하고 있다.

기초 조사 및 설문조사를 통한 수요 추정방법은 기존 수요 중에 내재된 각종 투기수요의 요소들이 반영되어 과도한 수요량을 추정할 수밖에 없다는 것도 심각한 문제점이다. 또한 지역적으로는 기존의 수도권 집중으로 인한 초과 수요를 반영함에 따라 수도권의 지속적인 개발 및 확대를 불가피한 것으로 받아들이게 된다.

공공계획에서 지나치게 높은 목표치를 설정함으로써 과도한 개발을 유도하고 있는 것도 심각한 문제이다. 그동안 주택건설과 공급 확대는 각 시기의 정권담당자에게 최대의 중요한 정책목표로 설정되어 왔기 때문에 주택건설 호수와 주택보급률

은 주택정책에서 가장 많이 활용된 지표라 할 수 있다. 그동안의 주택건설의 확대에 따라 전국의 주택보급률은 100%를 상회하고, 주택문제가 가장 심각한 서울시의 경우에도 오피스텔, 다가구주택 등을 포함한 거주단위로 측정한 주택보급률은 100%에 근접하여 주택문제는 양의 문제가 아니라 질의 문제라 할 수 있다(변창흠, 2005). 그러나 여전히 주택보급률은 주택정책의 목표로 설정되고 있으며, 그 목표치가 1990년대에는 100%수준이었으나 최근에는 120% 수준으로까지 확대되고 있다. 이러한 주택공급 목표가 달성되는 경우 거주단위로 표현되는 주택보급률은 150% 수준에 이를 것으로 판단되어 과도한 주택공급의 문제가 발생할 수 있다.

<표 8> 국토종합계획과 주택종합계획의 주택보급률 목표의 차이

단위: %

	1997	2000	2002	2012	2020	2028
4차 국토종합계획	92		100		106	110
주택종합계획(2003)		96.2	100.6	116.7		

현실적으로 엄청난 지방공단이 미분양되고, 농지의 유희화 현상이 계속되는 현실을 고려하면 수도권과 지방의 일부 대도시근교지역을 제외하고는 토지공급의 부족 문제는 다소 과장된 측면이 없지 않다. 토지수요의 대부분이 주거용지인 만큼 개발 소요 추정에서 다주택보유 억제제를 통한 실수요자 중심의 자가소유 증진정책을 시행하고, 기존 주택재고의 조정을 통한 개발규모 감소가능성을 염두에 둘 필요가 있다. 또한 지방의 경우는 토지공급량 확대 자체보다는 하부구조 구축 및 추진체제 정비를 통한 입지경쟁력을 지닌 지역으로 성장, 유도하는 정책이 우선될 필요가 있다.

## (2) 과다 토지이용규제로 인한 공급부족론

우리나라의 높은 지가의 원인은 심한 토지이용규제로 인한 만성적 가용 토지 부족 때문이므로 토지이용규제의 완화를 통해서 토지공급을 자연스럽게 늘려주면 지가양등의 문제는 해소될 수 있다는 주장이 매우 강력하게 제기되고 있다. 이러한 주장은 주로 신자유주의 진영에서 제기하는 것으로 시장에 의한 자원의 효율적 배분을 위해 각종 규제완화를 궁극적인 대안으로 제시하고 있다.

최근 재정경제부도 우리나라의 가용토지 부족은 고지가 고비용의 경제구조를 초래하기 때문에 토지구제 개혁을 통해 가용토지의 확대방안을 적극적으로 모색할 필요가 있다고 판단하고 [토지구제개혁 추진방안]을 강력하게 추진 중에 있다. 이 계획에 따르면, 기존의 토지 규제를 제로 베이스에서 전면 재검토하여 가용토지를 2000년 현재 전국토의 5.6%에서 장기적으로 9.3% 수준까지 획기적으로 늘리겠다는 구상이다. 이 구상은 1990년대 말의 난개발 경험을 겪으면서 국토전반에 대해

계획적인 개발을 위해 도입된 각종 토지관련 규제를 다시 완화하고자 하는 것으로 토지정책 및 도시개발제도 전반에 대한 재검토를 요구하고 있다.

재정경제부의 토지규제개혁 추진방안에서 가장 핵심적인 논리의 구조를 살펴보면, 토지의 공급부족이 가격의 상승을 초래하므로 토지의 공급확대를 통해 토지의 가격을 안정시킨다는 것이다. “토지의 만성적인 초과수요가 있는 상황에서 부분적·단편적인 토지공급은 실효성이 없으며, 토지공급을 전국에 걸쳐 동시다발적으로 한꺼번에 확대해야 지가안정에 기여할 수 있다”(재정경제부, 2003)는 것이 이러한 인식을 가장 잘 보여주고 있는 표현이다. 이를 위해 재경부는 관리지역 세분화시 계획관리지역으로 편입을 최대한 확대하여 충분한 개발가능토지를 확보하고, 제 2종 지구단위계획의 수립절차를 간소화하여 계획수립 기간 및 비용 절감을 유도하고자 한다. 또한 관리지역 내 공장설립 허용기준을 완화하여 기존공장의 증설을 허용하고 공장설립 가능지역을 우선 지정하며, 지자체에 개발권한을 부여하는 계획개발제도의 도입을 추진하고 있다.

그러나 자본이득을 노리는 약 380조 원의 막대한 부동산금이 항상 투기의 기회를 노리고 있는 것이 우리의 엄연한 현실이고(김용창, 2004) 이런 부동산금이 다른 자산으로부터 토지시장으로 흘러들어 오면, 토지공급 증가로 인한 지가하락을 뒤엎을 가능성이 높게 된다. 이러한 부동산금은 특히 수도권 지역의 토지를 노리고 있는 상황에서 토지규제완화로 수도권 지역의 토지공급을 늘린다고 하더라도 실수요에 투기수요가 곧장 가세하기 일쑤이며 결과적으로 땅값은 하락하지 않고 오히려 올라가는 것이 우리 과거의 경험이었다. 따라서 투기수요가 만연하는 수도권이나 일부 대도시에서는 토지이용규제 완화로 토지공급을 늘린다고 해서 땅값이 안정된다는 보장이 전혀 없다.

따라서 개발가능지의 대량 확보만이 토지가격의 급등, 투기 등의 문제를 잠재울 수 있다는 인식과 정책추진에 대한 반성이 요구된다. 엄청난 지방공단이 미분양되어 심각한 경영상의 문제가 있는 현실은 고지가, 토지투기 등의 주요 원인은 토지공급의 부족이 아니라 토지개발방식, 토지공급방식에 있다는 점을 반증하고 있다. 토지개발과정에서의 개발이익의 사유화 문제, 농지전용 및 개발 과정에서 보상방식의 문제, 공공관리토지의 부족 등이 근본적인 문제임을 분명히 인식할 필요가 있다.

### (3) 국가경쟁력 제고를 위한 토지이용규제 완화론

세계적인 경쟁이 격화되면서 경쟁력 강화를 위한 수단으로 각종 규제완화가 적극적으로 검토되고 있다. 특히 우리나라의 토지이용에 대한 지나친 규제가 산업경쟁력을 약화시키는 원인으로 지적되면서 토지규제를 전면 재검토함으로써 국제경쟁력을 제고하고자 조치가 추진되고 있는 것이다. 토지이용 규제완화는 경기침체기마

다 경기활성화의 수단으로 인식되어 1994년 국토이용관리법 개정 당시에 활용되었으며, 10년이 지난 2003년 말 또다시 토지규제완화를 통한 토지공급 확대정책이 추진되고 있다.

토지이용에 대한 규제완화를 추진하는 재정경제부의 논리는 가용토지부족 혹은 토지에 대한 과도한 규제(이는 용도변경에 의한 토지공급의 제한 요인으로 작용함)가 고지가와 고비용 산업구조를 초래하고 이것이 산업경쟁력(혹은 국가경쟁력) 저하를 초래하는 것으로 파악하고 있다. 따라서 지가의 하락을 유도할 수 있도록 신속하게 토지의 공급을 확대할 수 있도록 토지의 용도변경을 용이하게 하는 제도적 장치가 필요하다는 것이다.

그러나 우리나라의 토지이용규제는 농림지역 및 자연환경보전지역을 제외한 도시지역, 관리지역은 사적 개발행위를 폭넓게 허용하고 있고 농림지역과 자연환경보전지역도 국면을 통해 용도변경이 가능하다. 또한 우리나라는 용도지역제를 적용하여 개발행위와 밀도를 통제하고 있다. 오히려 다른 나라에 비해 특히 보장되는 건축자유의 원칙은 도시지역, 농촌지역을 가리지 않고 국토환경과 삶의 질을 훼손하는 주범이 되고 있는 것이다.

지속적인 경제성장을 위해서는 산업용 토지의 안정적인 공급이 불가피하며 수도권에서도 예외가 될 수 없다. 그러나 많은 지방산업단지가 미분양 상태에 있으며, 지방자치단체들이 앞다투어 수도권 및 해외기업을 유치하기 위해 노력하고 있으나, 오히려 부족한 것은 산업용지가 아니라 유치대상이 되는 기업이라 할 수 있다.

규제가 가장 심한 수도권에서도 계획입지인 산업단지에 대해서는 과밀억제권역을 제외하고는 특별한 규제가 없기 때문에 규제완화를 통해 추가적으로 토지공급의 확대를 도모해야 하는 것은 개별입지이다. 그러나 개별산업입지는 계획입지보다 환경오염 규제가 미약할 뿐만 아니라 용도전환에 따른 개발이익 규모가 훨씬 크기 때문에 개별기업들은 개별입지를 선호하는 경향이 많다. 특히 용도전환에 따라 발생하는 개발이익을 환수하는 제도가 마련되어 있지 않은 현 제도하에서 기업들은 개발이익이 발생하는 수도권 개별입지를 선호하게 된다. 이러한 개발이익의 사유화를 목적으로 하는 산업용지 수요를 배제하는 경우 수도권에서의 산업용지 수요는 훨씬 격감할 것이다. 또한 앞으로 우리나라의 산업은 토지를 상대적으로 덜 이용하는 방향으로 구조개편될 것이다. 즉, 넓은 토지를 필요로 하는 산업의 비중이 떨어지는 반면 토지를 상대적으로 덜 이용하는 지식·정보 집약적인 산업의 비중이 커질 것으로 예상된다. 따라서 토지수요에 대한 추정은 과거추세의 연장이 아닌, 미래의 청사진을 담는 것이어야 한다.

## 2) 개발사업의 확대를 지원하는 제도적 장치

우리나라의 토지이용 규제와 개발사업의 절차는 지속적으로 개발사업의 확대를 추동해 왔다. 여기에는 개발사업 단계별로 성장주의를 지원하는 계획 체제, 건축자 유주의 원칙에 입각한 토지이용규제 제도, 특별법을 통한 개발 촉진, 개발이익환수 장치의 부재 등이 있다.

### (1) 성장주의를 지원하는 계획 체제

일반적으로 공공계획은 민간의 개발을 억제하고 공공에 의한 개발을 유도하기 때문에 계획적인 개발은 국토환경보전을 위한 최후의 보루이자 궁극적인 지향점이기도 하였다. 그러나 우리나라의 경우 공공계획 자체가 개발을 유도하거나 개발계획을 추후에 반영하는 경우가 많았다.

우리나라의 국토에 대한 종합구상을 담고 있는 국토종합계획은 압축적인 경제성장 과정에서 산업화를 지원하기 위한 공간계획으로 출발하였으며, 그동안 경제부문의 개발수요를 공간계획에 수용하는 역할을 담당해 왔다. 때문에 국토종합계획이 경제부문에 우위에 있거나 이와 대등한 관계에서 독자적인 계획이념을 실현하기 보다는 경제계획의 하위계획으로 기능한 경우가 많았다. 때로는 정치적인 목적으로 제시된 대규모 개발사업을 계획체계 내에서 사후적으로 수용하여 합리화함으로써 계획의 종합성, 일관성이 훼손되는 경우가 많았다.

공공계획을 통한 과잉개발의 합리화는 지방자치단체의 계획에서도 잘 드러난다. 서울시는 이명박 시장이 공약으로 제시한 청계천 복원사업과 뉴타운 건설, 마곡지구 개발 등을 도시기본계획에 반영하기 위하여 2000년부터 작성 중이던 도시기본계획을 재수립하도록 하였다. 이에 따라 보전과 관리를 기조로 하던 도시기본계획의 성격이 지역균형발전과 동북아경제중심도시 건설이라는 슬로건 하에 대규모 개발을 수용하는 개발지향성을 띠게 되었다. 경기도에서 작성한 수도권성장관리기본구상도 수도권 차원에서 적정한 성장과 관리를 위한 기본방향을 제시한 종합구상이나, 권역내의 균형있는 발전과 지역의 산업경쟁력 강화를 목적으로 대규모 개발사업을 수용하고 있다.

경기도 기초자치단체가 작성하는 도시기본계획도 지방자치단체의 성장지향성을 반영하여 확대위주로 계획이 수립되고 있다. 2003년 말 현재 경기도 31개 시군 중 도시기본계획을 수립한 26개 시군의 계획인구는 13,456천명으로 현재의 인구보다 무려 30%이상이 증가한 인구를 목표로 설정하고 있다. 여기에 추가적으로 도시기본계획을 수립 중인 5개 군지역의 인구를 단순히 합하기만 하여도 수도권의 목표인구는 27,000천명에 이르게 된다.

도시기본계획의 목표인구는 구속력을 지니지는 않으나 이를 기초로 도로, 상하수도, 주택, 시가화용지 등을 결정하게 되므로 목표인구를 높게 설정하게 되면 이후

도시의 기본구상이 개발지향성을 떨 수밖에 없게 된다.

## (2) 건축자유주의 원칙에 입각한 토지이용규제 제도

토지이용 규제는 시장의 실패를 방지하고 바람직한 사회질서를 확립하기 위해 정부가 시장에 개입하여 시장참여자의 행위를 제약하는 정부규제의 일종이다. 일반적으로 토지이용규제는 개발허가제와 지역지구제(혹은 용도지역제)로 구분된다. 그 중 개발허가제도는 원칙적으로 모든 토지개발을 금지하되 개발이 필요한 경우 사업별로 심사하여 허가하는 제도이나, 지역지구제는 미국에서 근대화된 토지이용규제 제도로 개발이 허용되는 지역, 건축물의 규모와 용도 등을 미리 정하는 제도이다. 지역지구제는 개발가능여부를 미리 알 수 있기 때문에 토지이용이 용이한 반면, 지역지구의 변경만으로도 지가가 등락하고 계획적인 개발이 곤란한 단점이 있다(한국토지공사, 2005).

우리나라는 1934년 조선시가지계획령에서 처음으로 용도지역·지구제를 도입한 이래 도시계획법(1962), 국토이용관리법(1972)을 거쳐 현재의 국토의계획및이용에 관한법률(2000)에 이르기까지 전국의 토지이용체계를 용도지역지구제에 따라 관리해 왔다. 1994년 부족한 도시용지의 공급을 확대하기 위하여 용도지역의 축소와 행위제한의 완화를 추진하게 되었다. 국토이용관리법을 개정하여 농업진흥지역이 아닌 농지와 준보전임지를 준농림지역으로 통합하여 개발가능한 토지를 확대하는 제도를 도입하였다. 이에 따라 전국토의 1/4이 넘는 준농림지역이 개발가능용지로 등장하게 되었고 이 지역에서는 주택건설과 공장설립, 음식점 등의 건축물 건축이 용이해 지면서 난개발의 온상이 되었다. 이러한 문제점을 치유하기 위하여 새로운 국토의계획과 이용에 관한 제도를 법제화한 것이 현재의 국토의계획및이용에 관한 법률이다.

최근 재정경제부도 우리나라의 가용토지 부족은 고지가 고비용의 경제구조를 초래하기 때문에 토지규제 개혁을 통해 가용토지의 확대방안을 적극적으로 모색할 필요가 있다고 판단하고 [토지규제개혁 추진방안]을 강력하게 추진 중에 있다. 이 계획에 따르면, 기존의 토지 규제를 제로 베이스에서 전면 재검토하여 가용토지를 2000년 현재 전국토의 5.6%에서 장기적으로 9.3% 수준까지 획기적으로 늘리겠다는 구상이다. 이 구상은 1990년대 말의 난개발 경험을 겪으면서 국토전반에 대해 계획적인 개발을 위해 도입된 각종 토지관련 규제를 다시 완화하고자 하는 것으로 토지정책 및 도시개발제도 전반에 대한 재검토를 요구하고 있다.

## (3) 특별법을 통한 개발 촉진

개발사업의 확대를 지원하는 또하나의 제도적 장치는 도시개발과 관련된 법제라



할 수 있다. 일반적으로 도시개발 방식은 정부의 역할정도에 따라 공공개발과 공영개발, 민관합동개발, 민간개발로 구분할 수 있는데 우리나라의 개발방식은 주로 공영개발의 성격을 지니고 있었다<sup>2)</sup>. 우리나라에서 민관합동개발이나 민간개발에 의존하지 못하고 공영개발을 지속해 온 데는 몇 가지 이유가 존재한다. 첫째, 경제성장을 위한 산업용지와 주거용 택지의 원활한 공급은 정권의 정당성을 확보하고 존립을 유지해 주는 중요한 정책수단임에도 불구하고 재정이 충분하지 않은 정부로서는 재정투자를 최소화하면서 민간자본을 활용하는 방식인 공영개발 방식을 취할 수밖에 없었다. 둘째, 개발이익의 처리 때문이다. 민간에 의한 개발이나 민관합동개발 방식은 민간주체에게 과도한 개발이익을 넘겨줌으로써 지가의 상승, 대규모 주택 건설을 위한 부지 확보의 어려움, 개발의 지연 등의 문제점을 드러냈기 때문에 민간에게 개발이익이 발생하지 않는 개발방식을 채택할 수밖에 없었고 그 결과 공영개발방식이 선호되었다. 이에 따라 공영개발방식은 역대 정권에게 공공지출을 최소화하면서도 대규모의 산업단지와 택지개발단지를 공급하는 데 최상의 수단이 되어 왔다.

이러한 공영개발방식은 한국토지개발공사, 한국수자원공사(구 기지개발공사), 대한주택공사 등이 담당하게 되었다. 이들의 개발방식은 개발예정지역을 미리 검토한 후에 개발예정지구를 지정하여, 공권력을 동원하여 토지를 강제로 매입하고 택지나 산업용지를 조성하여 매각함으로써 발생하는 개발이익을 통해 기반시설을 확충하는 것이다. 이러한 체계하에서는 개발대상지역은 불가피하게 기존의 국토종합계획이나 도시기본계획에 반영될 수가 없었고 기존의 계획체계와 무관하게 개발사업을 진행하기 위해서는 이를 뒷받침할 수 있는 법체계가 요청되었다. 이러한 요청에 의해 만들어진 개발법규는 특별법의 성격을 띠게 되었다. 이 법률이 1972년에 제정된 주택건설촉진법, 1980년에 제정된 택지개발촉진법, 1990년에 제정된 산업입지 및 개발에 관한 법률 등이었다.

그러나 이러한 특별법에 의한 개발사업은 기존 도시계획과의 일관성, 종합성 부족의 문제점을 낳았다. 이러한 문제점을 극복하기 위하여 주택건설촉진법은 주택법으로 개편되었으며, 택촉법도 주된 시행자인 토지공사가 [지역종합개발사업]을 통해 시군의 도시기본계획과의 연계성을 강조하는 방향으로 발전하고 있다.

그러나 1990년대 이후 동북아 지역내 경쟁이 격화되면서 이에 대응하기 위한 전략지역이 특별법의 형태로 개발되기 시작하였다. 경제자유구역지정및운영에 관한 법률과 제주도국제자유도시건설특별법 등이 그 대표적인 법제도라 할 수 있다. 반면 참여정부 들어 역점적으로 추진하고 있는 각종 지역균형발전사업도 특별법의 형태

2) 공공개발은 정부가 토지에 대한 모든 권한 즉, 개발권, 소유권, 처분권을 장악한 채 토지를 개발하는 것으로 개발 이후 토지의 이용 및 처분까지도 정부가 직접 규제하는 방식이다. 반면에 공영개발은 정부가 개발권을 장악하고 토지를 개발하지만 분양절차를 거쳐 토지의 소유 및 처분의 권한을 민간에게 이양하는 것으로 토지의 이용 및 처분에 간접적으로만 개입한다. 결국 토지의 소유, 개발, 유통 및 이용의 전반적인 토지공급 과정에 대해 공공개발이 전면적이고 포괄적인 시장개입이라면, 공영개발은 개발 및 유통단계에 국한한 제한적인 시장개입이라고 할 수 있다(장세훈, 1996)

를 통해 도시개발을 추진하고 있다. 지역균형발전을 위한 기본법은 국가균형발전특별법이지만, 이 법의 정신을 실현하기 위한 각종 도시개발사업이 개별적인 개발법으로 제정되기 시작하였다. 충청권에 새로운 행정수도를 건설하기 위해 제정된 신행정수도건설특별법(후에 헌법 불합치 판결을 받게 되면서 ‘신행정수도후속대책을 위한연기·공주지역행정중심복합도시건설을위한특별법’이 제정됨), 기업도시 건설 및 지원을 위한 ‘기업도시건설특별법’, 지역의 특화산업의 육성을 위한 ‘지역발전특화특구법’, 미군기지 이전에 따른 평택지역의 지원을 위한 ‘평택지원특별법’ 등이 연이어 제정되었다.

#### (4) 개발이익 환수장치의 부재

전국에 걸친 과도한 개발의 열기는 개발과정에서 발생하는 개발이익을 환수하는 제도적 장치가 부재함에 따라 더욱 확대되고 있다. 일반적으로 도시개발과정에서는 개발계획의 수립 및 발표, 토지보상, 토지개발, 토지 및 주택의 분양 각 단계별로 개발이익이 발생하게 된다. 그러나 현재 우리나라의 개발이익환수제도는 조세제도로는 소득세법상의 양도소득세와 지방세법상의 간주취득세, 부담금형태의 환수제도로는 개발부담금과 일부 수익자부담금제도가 명맥을 유지하고 있으며, 그 외 기부채납방식과 물납에 의한 개발이익환수제도가 운영되고 있다.

조세를 통한 개발이익환수제도는 과표현실화율이 낮고 각종 감면조항 때문에 실효성이 낮으며, 부담금 등을 통한 개발이익환수제도는 IMF 경제위기 이후 기업규제완화 차원에서 대부분 폐지되거나 완화되어 실효성을 상실하게 되었다. 또한 공공시설 기부채납과 물납에 의한 개발이익환수제도는 부과기준이 애매하고 합리적인 기준이 설정되지 않아 개발이익환수제도로서 역할에 한계가 있다.

개발이익환수제도의 불비는 본래적 용도보다는 개발이익의 사적 소유를 목적으로 하는 개발을 유도하여 개발이익의 발생이 예상되는 지역에서 과도한 개발이 이루어져 기존의 수도권과 지방대도시의 과도한 개발을 유도하게 된다.

### 3. 참여정부 시기 각종 개발사업의 추진현황과 문제점

참여정부가 출범한 이래 전례 없을 정도로 많은 공공, 민간 개발사업이 진행 중에 있으며, 앞으로도 엄청난 물량의 개발사업이 예정되어 있다. 그럼에도 불구하고 주택이나 산업용지 부족문제에 대응하기 위해서는 규제완화를 통해 획기적으로 토지공급을 확대하는 방안을 모색하여야 한다는 주장이 지속적으로 제기되고 있다. 여기에서는 우선 참여정부 시기동안 진행되고 있거나 계획에 반영되어 있는 각종 개발사업을 확인함으로써 개발사업의 총량과 추진과정상의 문제점을 살펴보고자

한다.

## 1) 국가균형발전 정책과 대규모 개발사업

“지방분권과 국가균형발전”은 참여정부가 출범하면서 제시한 12 대 국정과제 중 가장 핵심적이고 대표적인 과제 중의 하나이다. 이 과제는 다시 지방분권과 국가균형발전으로 구분될 수 있으며, 참여정부는 국가균형발전이라는 목적을 달성하기 위해 지역별 특성화 발전, 지방대학 육성, 행정중심복합도시 건설 등의 정책 프로그램을 추진하고 있다. 이러한 정책 프로그램을 추진하는 기구로 [국가균형발전위원회]라는 대통령 자문 기구가 구성되었으며, 이 위원회는 국가균형발전을 위해 다음의 표와 같은 16개 정책 과제를 수행하고 있다.

국가균형발전위원회가 주도하여 추진 중인 16개 과제에는 지역혁신체계의 구축과 지역산업의 육성과 같이 지역의 혁신 및 발전역량을 제고함으로써 지역발전을 유발하기 위한 정책들이 중심을 이루고 있다. 그러나 수도권 지역에서 지방으로 이전하게 될 중앙행정기관, 공공기관 및 대기업을 수용하고 새로운 지역발전과 혁신의 창출원을 조성하기 위한 목적으로 다양한 물리적 개발사업을 동시에 포함하고 있다. 이러한 사업들은 기존의 개발법률보다는 더 많은 각종 지원이나 규제완화가 수반된 특별법에 의해 추진되고 있다<sup>3)</sup>.

그 외에도 물리적인 개발을 주된 내용으로 하지는 않지만 대덕R&D특구특별법에 의해 추진되는 대덕특구 개발사업, 국가산업단지의 혁신 클러스터화 사업, 농·산·어촌의 낙후지역을 대상으로 하는 신활력지역 개발사업, 수도권 규제의 일환으로 추진되는 발전정비지구 지정사업 등도 개발사업의 형태로 추진될 수 있다.

---

3) 여기에는 신행정수도후속대책으로 추진되고 있는 행정중심복합도시(행정중심복합도시건설을위한특별법), 지방이전 공공기관을 중심으로 건설되는 혁신도시(국가균형발전특별법), 각 지역의 특색있는 발전을 목적으로 하는 지역특화발전특구(지역특화특구발전법), 국토균형발전 및 경제활성화 목적으로 추진되는 기업도시(기업도시건설특별법) 등이 있다.

<표 5> 국가균형발전 16개 핵심과제와 도시개발사업

분 야	핵심과제	관련부처	도시개발사업의 내용 및 현황
1. 지역혁신체계 구축 및 혁신역량 강화	① 지역혁신체계 구축 및 운영지원	산자부 시도	지역혁신협의회 운영
	② 지방대학 육성 및 지역인적자원 개발	교육부, 시·도	지방대학 육성 프로그램 운영
	③ 신산학협력 모델의 정립 및 확산	교육·산자·과기·정통·문광·노동부, 중기청	산학연 중심대학 지정 육성
	④ 대덕 R&D 특구 육성	과기·산자부, 중기청, 대전시	대덕 R&D 특구특별법 제정, 대덕특구개발
	⑤ 국가산업단지 혁신 클러스터화 추진	산자부	6개 국가공단 혁신 클러스터 시범사업 추진 산업단지 혁신 클러스터 육성
2. 자립형 지방화를 위한 지역산업 육성	⑥ 지역전략 산업의 진흥	산자부	4개·9개 지역산업 진흥사업의 특성화 및 지역혁신 시스템화 추진
	⑦ 문화·관광 자원을 활용한 자립형 지역 개발	행자·문광·건교부	지역의 특성화된 문화·관광자원을 활용한 지역개발
	⑧ 낙후지역 개발방안 수립	행자·건교·농림·해수·산자	농·산·어촌형 RIS 구축 등 신활력 지역 개발방안 수립
3. 국가균형발전을 위한 제도적 기반 확립	⑨ 국가균형발전 5개년계획 수립	20개 부처 및 시·도	지역혁신발전5개년계획 및 시행계획 수립, 각종센터건립사업 추진
	⑩ 특별회계 운영 및 제도개선	예산처, 시도	지역개발특별회계를 통해 각종개발사업 지원
	⑪ 국가균형발전사업 평가체제 확립	전부처, 시도	평가와 예산의 연계
	⑫ 지역특화발전 특구 추진	재경부	지역특화발전특구법 제정, 각지방별 특구신청
4. 국토 및 수도권 계획적 관리	⑬ 신국토구상 수립·추진	건교·산자·재경부	신국토구상에 대규모 개발사업 반영
	⑭ 수도권 계획적 관리 방안 수립	건교·재경·산자부	수도권 규제의 합리화 및 발전정비지구 지정 예정
	⑮ 공공기관 지방이전	건교·교육부, 기예처, 시도	177개 공공기관 지방이전 및 혁신도시 건설
	⑯ 수도권 기업의 지방이전	산자·건교·재경부	수도권 기업의 지방이전 재정지원 강화

\*출처 : 한국토지공사(2005)를 수정 보완

## 2) 국가균형발전 정책 추진을 위한 대규모 개발사업의 종류

### (1) 행정중심복합도시 건설사업

중앙행정기관의 이전을 통해 충청권에 신행정수도를 건설하고자 했던 계획이 신행정수도건설특별법이 헌법재판소에 의해 위헌판결을 받은 이후, 2004년 12월 23

일 국회는 ‘신행정수도후속대책 및 지역균형발전 특별위원회’를 구성하고 여야 합의를 거쳐 [신행정수도후속대책을위한연기·공주지역행정중심복합도시건설을위한특별법]을 마련하였다. 이 법에 따라 후속대책위원회와 후속대책기획단이 ‘행정중심복합도시 건설추진위원회’와 ‘행정중심복합도시 건설추진단’으로 개편되었고, 사업시행자인 한국토지공사는 ‘행정중심복합도시건설사업처’와 ‘행정중심복합도시건설사업1단’과 ‘2단’을 설치하여 사업을 추진하고 있다. 지난 5월 24일 건설교통부 장관은 연기·공주지역에 행정중심복합도시 예정지역으로 2,212만평, 주변지역으로 6,769만평을 지정·고시하였다. 이로써 충청권에 분당신도시의 약 4배에 이르는 면적에 인구 50만명을 목표로 하는 새로운 신도시 건설이 시작되었다.

## (2) 혁신도시 건설사업

참여정부가 구상하고 있는 “혁신도시”란 수도권에서 지방으로 이전하는 공공기관을 매개로 지방도시에 건설되는 도시이다. 수도권에서 이전하는 공공기관을 성격별로 묶어 지방에 집단으로 이전하고 이전지역에 기업과 연구소를 유치하여 지역의 혁신거점으로서 지역의 특화발전을 선도하는 도시로서의 육성한다는 구상이다. 지방으로 이전하는 공공기관은 각 지방의 지역전략(특화)산업 및 공공기관의 기능적 특성을 고려하여 가능한 지역전략(특화)산업과 연관이 있고 지역혁신역량을 강화할 수 있는 기관을 기능군으로 묶어서 집단 이전을 꾀하고자 한다.

최근 정부는 수도권에 소재하는 268개 공공기관 중 수도권 입지가 불가피한 기관을 제외한 177개를 지방으로 이전하겠다고 발표하였다. 이 도시들은 수도권과 대전·충남을 제외한 11개 광역시도에 하나씩 건설되며, 도시형태는 기존도시 재개발, 신시가지형, 독립 신도시형 등으로 유형화할 수 있다. 이 도시들은 2007-2010년 이내에 지방자치단체와 협약을 맺고 도시건설 및 이전 준비 작업을 거쳐 2012년에 이전을 완료한다는 구상이다.

## (3) 기업도시 건설사업

기업도시란 제조업·관광업 등 산업입지와 경제활동을 위해 민간기업 주도로 개발된 도시로서, 산업시설은 물론 종사원의 정주에 필요한 주택·교육·의료·문화 등 자족적 복합기능을 가진 도시(건설교통부, 2004)이다. 이 도시는 기존의 주택신도시나 산업단지에 비해 주사업자가 민간기업으로 민간주도로 추진하고 있다는 점(기업주도), 산업, 주거, 교육, 문화 등 복합기능을 지닌 도시(복합도시), 규모나(일정규모이상) 기능면에서 자족적인 도시(자족도시)의 특성을 지니고 있다.

당초 기업도시는 2003년 10월 17일 전경련이 투자활성화와 국가균형개발을 촉진하기 위해 기업도시 개발을 추진하겠다고 발표하면서 시작되었다. 전경련은 지방에 대기업 주도로 1,000만평(인구 30만)규모로 개발할 수 있도록 정부의 획기적인 지원을 요구하였다. 이에 정부는 민간기업의 국내투자촉진과 국가경쟁력강화라는

차원에서, 그리고 지역혁신역량 강화와 지역발전을 통한 국가균형발전의 견인차로 활용한다는 차원에서 전경련의 제안을 긍정적으로 검토하고 이를 뒷받침하는 특별법을 제정하였다.

이 법에 따라 기업도시 시범사업자를 선정한 결과 8개 기업도시 건설사업자가 신청하였다. 신청서를 제출한 기업도시에는 전남 무안군(산업교역형), 충북 충주시, 강원 원주시(지식기반형), 전남 영암·해남군, 충남 태안군, 경남 사천시, 전북 무주군, 경남 하동군·전남 광양시(관광레저형) 등이 있다.

<표 6> 기업도시 신청 현황

유형	지역	규모(평)	참여기업	업종
산업교역형	전남 무안	1,400만	BS바이오등 38개	바이오집적단지
지식기반형	강원 원주	100만	국민은행, 롯데건설등 6개	연구개발단지
	충북 충주	210만	이수화학, 임광토건, 주택공사등 5개	정보기술, 생명공학
관광레저형	충남 태안	472만	현대건설	골프장 및 위락시설
	전북 무주	249만	대한전선	골프장, 주말농장 등
	전남 해남·영암	3,032만	전경련, 관광공사컨소시엄 18개	골프장, 호텔, 카지노
	경남사천	200만	IBN관광레저개발	골프장, 위락시설
	전남 하동·광양	841만	동서화합개발	위락시설

#### (4) 지역특화발전특구에 의한 개발사업

지역특화발전특구란 지역특화발전특구에관한규제특례법에 따라 지역의 특화발전을 위하여 지정·고시된 구역으로, 이 구역에서는 지역의 특수성에 따라 관련 규제가 선택적으로 규제의 특례가 적용된다. 지역특화특구 제도는 일본의 규제개혁특구를 표본으로 한 것으로 중앙정부의 행정규제완화와 지방자치단체의 지역에 특수한 개발사업이 결합될 수 있도록 만들어진 제도이다.

특화발전특구는 그 자체가 개발사업의 절차를 명시한 제도는 아니지만, 토지이용 관련 12개 법률의 26개 규제와 25개 개별법률에서 44개의 규제특례를 명시하고 있다. 예를 들어 특구로 지정되면 사업의 내용에 따라 국토의계획및이용에관한법률상의 용도지역안 건폐율 및 용적율 한도를 150%범위 안에서 조례로 완화하여 적용할 수 있게 한 것이다. 이에 따라 특화특구로 지정되면 농지 전용, 도시 지역 변경 등 토지이용이나 개발과 관련된 규제가 완화되기 때문에 개발사업을 촉진하는 효과가 있다.

지난 달 재정경제부는 지역발전특구위원회를 거쳐 전국 189곳의 자치단체에서 신청한 448곳의 특구 중 16곳을 지정하였다. 지정을 신청한 448개 특구의 52%에 이르는 233개가 관광과 관련된 특구를 신청하고 있다는 점에서 특화특구제도는

새로운 개발의 통로로 활용되고 있다. 실제 이러한 기대 때문에 특화특구제도에는 재정·세금 지원 조치가 없음에도 불구하고 특구신청만으로도 지가를 상승시키고 있다.

##### (5) 혁신클러스터 조성 사업

혁신클러스터 조성사업은 기존 지방산업단지나 연구단지에 연구, 컨설팅, 생산기능을 통합해 지역발전 선도하고자 하는 사업이다. 창원, 구미, 울산, 광주, 원주, 반월, 시화, 군산 등 기존의 7개 산업단지를 시범사업지로 선정하여 추진하고 있다.

<표 7> 지역균형발전을 위한 도시개발사업의 현황

구분	개념	대상	규모	추진일정
행정중심복합도시	중앙행정기관 12부, 4처 2청이 이전하여 건설되는 인구 30-50만명 규모의 행정중심 도시	충남 연기 공주지역	2,212만평	2005년 11: 도시개발 계획 수립, 토지보상시작 2006년 1월: 행정도시개발청(가칭) 발족 2007년: 공사 착공 2012년: 준공, 부처이전시작
혁신도시	수도권 공공기관 성격별로 묶어 지방에 집단이전하고 기업과 연구소를 유치하여 지역발전 도모	수도권과 대전·충남을 제외한 11개 광역시도에 하나씩 건설	미정 -기존도시 재개발 -신시가지형 -독립 신도시형	-상반기중 혁신도시입지 결정 -2007-2010년 지체와 협약을 맺고 단계적 이전 -2012년 이전 완료
기업도시	기업이 주도해 지방에 건설하는 자족도시	-낙후지역 우선고려 -수도권·광역시는 제외 -무안, 충주, 원주, 태안, 무주, 사천, 광양, 하동, 해남·영암 등 8곳 신청	-산업교역형 150만평 이상 -지식기반형 100만평 이상 -관광레저형 200만평 이상	-6월 시범지역 4곳 선정 -매년 1-2곳 추가신청
지역특화발전특구	지역의 특수성에 따라 관련 규제가 선택적으로 규제의 특례가 적용되는 특구	전국 448개의 특구 중 16개 선정		
혁신클러스터조성사업	기존 지방산업단지나 연구단지에 연구, 컨설팅, 생산기능을 통합해 지역발전 선도	-창원, 구미, 울산, 광주, 원주, 반월, 시화, 군산 등 7개 산업단지를 시범사업지로 선정 -대덕연구단지도 후보	미정	-올해 연구개발단지 조성사업비 300억원 책정 -단지별로 추진단을 만들어 2008년까지 단계적 추진
S-프로젝트 (서남해안 개발)	서남해안에 관광레저형 도시 건설, J 프로젝트 일부 지역이 S 프로젝트 지역안에 포함	무안, 목포, 해남 일대	약 9,000만평	-싱가포르 CPG가 만든 개발계획을 총리실에 제출 -추진일정은 미정

자료: 국가균형발전위원회·산업자원부·건설교통부. 중앙일보 2005.5.30일자를 수정, 보완

## (6) 투자활성화와 경쟁력 제고를 위한 규제완화와 개발사업

<표 8> 외국인 투자유치를 위한 특정지구의 종류

구분	지정위치	지정된 곳	입주자격	특징
외국인 전용단지	산업단지안	광주 평동 등 6개 단지	외국인 단독투자기업 또는 외국인지분이 10-30% 이상인 합작기업	정부가 저렴한 가격으로 공장부지를 제공해 외국인 투자유치
외국인 투자지역	제한 없음(외투기업이 원하는 지역)	충남 천안 등 8개 지역	-외국인 투자금액이 3,000만달러 이상인 제조업 또는 고도기술수반사업 -외국인 투자금액이 2,000만달러 이상인 관광업 등	정복 지정한 지역이 아니라 외국인이 원하는 곳을 지정해 운영
자유무역지역	항만·공항 주변 지역 산업단지안	경남 마산 등 8개 지역	국내외 기업(제조, 물류, 무역업 등에서 외국인 지분을 10% 이상)	수출을 주목적으로 하는 외국인 투자기업 중심으로 운영
경제자유구역	항만, 공항 주변지역, 산업단지안	인천, 부산, 진해, 광양	-외국인 투자금액이 1,000만달러 이상인 제조업, 관광호텔업, 국제회의시설업 등 -외국인 투자금액이 500만 달러 이상인 항만, 공항시설 운영업 등	외국인도 생활하기 편한 도시형태로 개발
제주국제자유도시	투자진흥지구, 자유무역지역, 첨단과학기술단지	제주	-관광산업에 1,000만달러 이상 투자하는 내외국인, 기업 -첨단산업 등에 종사하는 내외국인, 기업 등	제주도를 금융, 물류, 첨단산업과 관광이 결합한 동북아 중심도시로 발전

자료: 중앙일보 2005.5.30일자를 수정, 보완

### 3) 대규모 개발사업의 문제점

#### (1) 물리적 개발위주의 도시개발

참여정부로 이름붙여진 노무현 정부의 최대의 역점과제는 기존의 권력관계를 근본적으로 개편하고 국민들의 참여와 정당성에 바탕을 둔 새로운 지배세력을 형성해 가는 것이다. 이를 실행하기 위한 이른바 개혁정책이 정치, 사회, 언론, 역사, 문화, 지역 문제에 이르기까지 전방위적으로 추진되고 있다. 노무현 정부가 가장 역점을 두고 있는 공간분야의 개혁정책은 국가균형발전 구상으로 나타나고 있는데, 이 구상의 성격은 권력의 분산을 의미하는 분권, 기능의 공간적 이동을 의미하는 분산, 각 기능간 역할분담을 의미하는 분업이라는 3분 정책이 잘 설명해 주고 있다.



참여정부가 지역균형발전을 위해 추진하는 정책으로는 수도권의 중추행정기능과 공공기관의 지방 이전, 지역혁신체계 구축, 낙후지역 지원, 지방대학 육성 등이 있으나, 이를 실현하기 위한 시책들은 앞서 살펴보았듯이 대부분 대규모 개발사업들로 구성되어 있다.

이 사업들은 지역의 혁신역량을 강화함으로써 지역을 발전의 주체로 육성하고자 하는 구상에도 불구하고, 지역의 내부적인 자원이나 산업주체를 활용하기보다는 외부자원이나 자본을 유입함으로써 지역발전을 도모하고자 한다. 이러한 구상은 행정중심복합도시, 혁신도시, 기업도시, 경제자유구역 등에서 모두 동일하게 적용된다.

또한 추진 중인 도시 개발사업 구상은 그동안 물리적인 개발을 주도해왔던 개발공사나 건설업체가 주된 사업시행자로 등장하고 있다. 이것은 행정중심복합도시 건설이나 혁신도시, 기업도시 등에서 도시를 구성하는 주체와 내용, 구성에 대한 관심보다는 개발의 절차와 구조를 중시한 데서 비롯된 결과이다. 이러한 인식하에서 조성되는 특화도시들은 대규모 택지개발사업과 마찬가지로 기존 도시와 무관한 ‘개발의 섬’이거나 거대한 물리적 구조물의 집합체가 될 우려가 크다.

결국 참여정부의 대규모 프로젝트는 외형적으로는 개혁과 지역균형발전을 지향하고 있지만, 실제 구현되는 모습은 지역의 경쟁력을 제고하기 위한 새로운 공간을 조성하는 형태를 취하게 됨으로써 개발주의적 속성을 띠게 되는 것이다. 이에 따라 지역균형발전이 지역의 내생적인 역량을 결집하여 지역혁신을 유발하기보다는 물리적 건조환경을 조성하는 데 치중함으로써 지역균형발전이란 본래의 목적을 달성할 수 있을 것인가에 대해서는 많은 의구심이 들 수밖에 없다.

## (2) 종합계획과의 연계성 부족

지역균형발전과 국토의 지속가능성을 고려한 국토종합계획을 수립하고, 이 계획에 입각하여 개발사업을 추진하여야 함에도 불구하고, 현재 진행 중인 개발사업들은 개별사업별로 특별법에 따라 추진되고 있다. 이에 따라 지역균형발전 사업간의 일관성과 종합성이 결여되고, 사업간의 중복과 상충이 발생하고 있다.

최근 논란이 되고 있는 S 프로젝트는 문화관광부와 전남이 추진 중인 J 프로젝트와 중복되며, 이 구상은 국토종합계획과 연계성이 부족한 채 검토되고 있다. 또한 다양한 외국인 투자유치지역들은 상호간에 어떻게 역할분담할 것인지, 주변에서 검토 중인 각종 개발사업과 어떻게 연계할 것인지가 종합적으로 검토되지 못하고 있다.

## (3) 과도한 개발에 따른 부작용

종합계획, 개발총량에 대한 제어가 없는 상태에서 추진되는 대규모 개발사업의 남발은 여러 가지 부작용을 낳고 있다. 우선은 환경단체에 주장하듯이 단일한 목적만을 기대하고 건설되는 각종 개발사업은 주변 환경과의 조화가 고려되지 않아 환

경쟁손의 우려가 있다, 또한 대규모 개발사업이 공개적으로 경쟁적으로 추진됨에 따라 지가를 급격하게 상승시키고 있다. 이러한 지가상승은 토지 보상과 개발과정에서 개발이익에 대한 환수장치가 불비한 데서 비롯된 것으로 향후 개발사업에 큰 제약요인으로 작용하게 될 것이다.

#### 4. 지역균형발전을 위한 개발사업체제의 개선 방안

지역균형발전은 국토공간에 대한 종합적인 구상 하에서 일관성있게 추진되어야 한다. 이를 위해서는 국토의 균형있는 발전에 대한 비전을 우선 설정하고, 이를 달성하기 위한 기본적인 원칙과 전략을 수립한 후에 지역균형발전 시책을 추진하여야 한다.

##### 1) 지역균형발전 정책 추진을 위한 기본 원칙과 전략

지역균형발전 정책을 추진하기 위한 기본적인 원칙으로는 크게 네 가지를 들 수 있다. 첫째는 합의가능한 광역권 단위를 설정하고 이를 기준으로 균형발전 사업을 추진해야 한다는 것이다. 합의가능한 광역권 설정의 기준으로는 기존의 권역, 초광역권, 시도단위를 생활권, 경제권, 통근권 등을 기준으로 재편성하되, 편성의 자율권은 지방자치단체가 합의를 통해 도출할 수 있도록 유도할 필요가 있다. 전국을 획일적으로 구획하기 보다는 정부는 기본적인 공간재편의 방향만 제시하고 초광역과 광역, 기초자치단체 연합 등 다양한 공간편성을 유도하여 적합한 지원 및 육성 방안을 모색하여야 한다. 이 광역권은 형평성과 지역경쟁력의 제고를 위한 단위로 인식될 필요가 있다. 이 광역권을 기준으로 인구 혹은 부가가치액, 고용창출 등의 지표를 사용하여 권역별 개발총량 배분 계획 수립하고 광역권간의 균형발전을 도모하는 기초자료로 활용한다. 또한 광역권 단위에서 지속가능성을 고려한 개발총량을 검토하여 개발의 양을 조정하여야 한다. 이 개발총량의 관리기준에는 미분양 산업단지와 미분양 주택 등 기존 개발에 대한 현황을 동시에 고려하여야 한다.

둘째, 지역의 산업 및 연구기관, 전문가가 주체가 결합한 지역정책을 추진하여야 한다. 광역단위에서 지역의 발전계획을 수립하고 실행할 수 있는 주체를 설정하고 이 주체가 상시적, 전문적, 복합적(개발+ 산업+ 운영) 개발기구의 역할을 담당하여야 한다.

셋째, 지역균형발전사업은 국토의 지속가능한 발전의 3요소를 고려하여 추진되어야 한다. 지역산업의 경쟁력 제고와 지역총생산의 증대, 일자리 창출 등과 같은 경제적 효율성뿐만 아니라 지역균형발전, 빈부격차 해소, 양극화 방지 등과 같은 사

회적 통합성, 환경파괴의 최소화, 선계획 후개발원칙에 입각한 개발 등의 환경적 건전성이 동시에 고려되어야 한다.

넷째, 수도권과 비수도권 광역권 간의 자원과 기능의 지방이전을 전제로 한 관리 방안이 동시에 고려되어야 한다. 수도권이 경쟁력을 갖추기 위해 규제합리화가 필요한 경우 수도권 규제 완화의 효과를 지방으로 이전할 수 있는 시스템을 우선 구축하여야 한다. 현재 부과중지된 개발부담금제도나 기존에 서울지역의 대규모 건축물에만 부과되는 과밀부담금 제도를 확대개편하는 방안, 종합부동산세제 등 국세를 통한 환수 후 지방배분 등이 좋은 대안이 될 수 있다.

## 2) 지역균형발전 사업의 추진체제의 개선 방안

### (1) 국토종합계획과 연계한 개발사업의 추진

현재 추진 중인 개발사업은 작게는 수십만평에서 크게는 수천만평에 이른다. 이 경우 대규모 개발사업으로 인해 국토공간상에 중대한 변화를 수반할 수 있으므로 개발사업이 가능한 지역을 국토공간 차원에서 사전에 검토할 필요가 있다. 무분별한 유치 경쟁으로 인해, 난개발은 물론이고 과잉 공급으로 인한 대규모 도산이 있게 되면 국가경제에 미치는 악영향은 지역개발사업의 공을 넘어서고도 남을 것이다. 따라서, 국토종합계획의 차원에서 지역발전을 위한 도시건설을 허용할 수 있는 도시의 조건과 범위 등을 설정하는 것이 필요하다.

국토종합계획에서 지역개발을 위한 특화도시를 고려하여 조정하는 경우 지역의 특성, 낙후도, 기존 공업단지의 미분양 등을 고려하여 지역별로 지원제도를 차별화할 필요가 있다. 이 경우 지역불균형 발전 중 가장 심각한 것은 수도권과 비수도권의 광역권간 격차이므로 광역권 단위에서 지역격차를 비교하여 이 도시들에 대한 지원제도를 차별화 하는 것이 필요하다. 또한 개발될 도시들을 분산할 것이 아니라 낙후지역 광역권의 기존 대도시와 연계하여 특화된 거점도시로서 역할을 담당할 수 있도록 종합적으로 검토하여 배치하는 것이 필요하다. 이 도시들은 단순히 수도권 과밀해소와 지역발전을 위한 도시개발 자체에 목표를 둘 것이 아니라 지역산업 클러스터의 계획적 조성을 위한 광역적 지역균형발전 거점이 되도록 조성하여야 한다. 그러기 위해서는 지역 내의 생산기능뿐만 아니라 연구개발 기능, 관련 지원 기능이 동시에 입지하여 산업클러스터를 형성할 수 있도록 관련 기능 입지에 따른 지원 기능을 강화해야 한다. 국가균형발전 정책으로 추진하고 있는 공공기관 지방이전, 경제자유구역 지정 및 운영사업을 개발될 도시들과 연계하여 추진하는 것도 도시개발의 성과를 높이기 위한 방법 중 하나다.

## (2) 개발이익을 배제한 도시 개발 사업 추진

최근 가장 주목을 끄는 사회적 이슈는 단연 부동산 문제이다. 대규모 개발사업을 둘러싼 각종 의혹사건들이 연일 지면을 장식하고 있고 강남지역과 분당 등 수도권 신도시 지역의 부동산 가격은 지속적으로 상승하여 중계방송을 방불케 할 만큼 연일 주목을 끌고 있다. 또한 전국의 공시지가는 지난 1년 동안 17%나 올라 1992년 이래 최대의 상승을 기록하고 있고 소득격차는 더욱 확대되어 상위 10%가 하위 10%의 18배에 이르고 있다.

이러한 지가의 급상승에는 개발이익 환수제도의 부재가 큰 원인으로 작용하고 있다. 따라서 지방의 대규모 개발사업을 수행하기 위해서는 우선 개발이익환수 제도의 마련이 선행되어야 한다. 국가균형발전사업의 추진으로 전국적으로 신도시 형태의 개발이 집중적으로 이루어지는 경우 개발이익의 배분을 둘러싼 갈등이 우려되며, 사업자체의 추진에 장애요소로 작용할 가능성이 높다. 이러한 문제점을 방지하기 위하여 토지의 보상, 개발과정 등에서 개발이익을 원천적으로 환수할 수 있는 제도적 장치를 마련한 후에 개발사업을 추진하는 것이 바람직하다.

또한 개발이익 환수 강화를 통해 토지 투기를 억제하고 지역균형발전을 위한 재원으로 활용하는 정책을 모색하여야 한다. 우리나라 토지 문제의 핵심 중 하나가 토지 투기와 이에 의한 개발이익의 사적 전유라 할 수 있다. 따라서 개발이익 환수를 통하여 투기적 토지 수요를 억제할 필요가 있다. 개발이익 환수를 강화하여 수도권 집중과 토지 문제 심화의 악순환의 연결 고리를 제거하여야 한다. 개발이익이 많이 발생하는 수도권 지역의 개발이익 환수를 통하여 토지투기 행위 억제 및 낙후 지역 개발을 위한 균형발전 재원으로 활용할 필요가 있다.

특히 지방개발 지역 인근에서 지가가 급상승하는 데는 보상제도에 많은 문제점이 있기 때문이다. 개발사업 진행 전 토지보상 시점과 기준, 보상가격에 대해 미리 발표함으로써 개발이익을 기대하는 토지투기를 억제할 수 있다. 정책적으로 개발하는 도시의 성공을 위해서는 개발이익이 전제되지 않는 다양한 개발방식을 검토하여야 한다. 개발권과 소유권을 분리하여 개발권양도제와 개발권 선매제를 검토하고, 필요시에는 공공부문의 토지 선매입을 통한 임대방식의 개발사업도 추진할 필요가 있다.

## (3) 지속가능성을 고려한 도시 개발

도시의 지속성은 기존 지역의 환경적, 생태적, 문화적 지속성을 유지하는 것과 새롭게 조성된 도시의 지속성을 보장하는 것으로 나누어 볼 수 있다. 그동안 택지개발과정에서는 새롭게 개발된 도시가 항상 선이었으므로 기존의 지역과 주민은 철거와 이주의 대상이 되어왔다. 따라서 향후 개발과정에서는 기존 지역이 지닌 각종 다양성의 훼손이 최소화될 수 있는 새로운 모델을 개발할 필요가 있다. 또한 새롭게 조성된 도시의 지속성을 보장하는 것도 무엇보다 중요하다. 수천호의 아파트와

주상복합건물로 덮혀진 도시가 수십년 수백년을 지속한다는 것은 상상하기 어렵다. 지역 전체의 장기적 발전 과정과 다양한 주체들의 합의도출과정을 통해 새롭게 건설되는 도시의 지속성을 보장할 수 있는 방안이 모색되어야 한다.

#### (4) 다양한 주체에 의한 도시의 계획과 개발

지역발전을 선도할 도시개발사업의 목적은 단지 경제활성화만 있는 것이 아니고, 지역의 시민사회가 함께 활성화하는 것이어야 한다. 지역의 시민사회가 활성화하는 것은 지역에 자발적 시민모임이 활성화되고, 신뢰와 규범이 두터워지고, 복지 수준이 향상되는 것을 의미한다. 그리고 이러한 시민사회의 활성화는 그 자체로 중요할 뿐 아니라, 장기적으로는 지역의 건전성을 높여 지속적인 경제 활성화에도 도움을 주게 된다.

이 도시들이 장소와 기업이 상생하는 공간이 되기 위해서 시민과 기업, 공공주체의 합의에 의해 추진되는 것이 가장 바람직하다. 도시의 건설은 도시의 장기적 발전에 대한 시민적 합의에 기초하여 추진되어야 하며, 최소한의 시민적 권리를 보장할 수 있는 구체적인 프로그램을 구축할 필요가 있다. 그러기 위한 일차적 조건으로 도시의 건설은 지방자치단체의 지역발전에 대한 장기발전계획과 연계하여 추진되어야 하며, 도시 구상단계에서부터 지방자치단체, 기업, 시민사회간의 지속적인 참여가 필요하다.

건설될 도시들이 기존 도시의 산업과 무관한 별도의 특별산업지역으로 남지 않도록 기존 산업과의 연계성을 강화할 수 있는 방안을 도시 계획과정에서 고려할 필요가 있다. 특히 광역권을 단위로 도시를 건설하는 경우 광역자치단체와 광역개발공사의 역할이 중요하다. 이 도시들의 성공은 다양한 주체의 참여에 의한 기술개발과 지역혁신에 달려 있다고 볼 때, 도시개발기구는 지역 내 기업, 관련협회, 지자체가 공동으로 참여하는 형태가 바람직하다. 이러한 성격의 기구는 지역경제개발공사(혹은 지역산업개발공사)로 부를 수 있을 것이다<sup>4)</sup>. 이 공사는 지금까지의 택지개발사업에서 개발 후 분양하는 데 역할을 한정하였던 문제점을 극복하기 위하여 계획수립과 개발뿐만 아니라 관리운영까지 책임질 수 있도록 역할을 부여할 필요가 있다.

현재 대도시를 중심으로 설립되어 있는 개발공사는 주로 택지개발사업에 역할이 한정되어 있다. 그러나 지방의 주택보급률이 100%를 상회하고 있는 시점에 주택공급만을 위해 택지개발사업을 추진하는 것도 문제가 많다. 반면, 택지개발과 주택공급 업무를 위주로 하는 지방개발공사나 토지공사, 주택공사가 지역산업개발의 업무를 담당하는 데는 한계가 있다. 또한 지역경제활성화를 위한 정책수립과 집행은 지

4) 조명래(2004)는 기업도시 건설을 위한 주체로 민간복합도시건설공사(약칭 도시건설공사)를 제안하고 있다. 그 역할은 토지의 개발과 관리, 투자자본의 유치, 인력 개발 등을 들고 있다.

방자치단체의 담당부서나 산하의 지역산업진흥재단 등에 의해 추진되고 있다. 이에 따라 지역특화도시를 개발하고 운영하는 주체는 기존의 개발공사가 갖고 있던 개발업무와 지역산업진흥재단 등이 갖고 있던 산업네트워크 구축 기능을 동시에 담당하는 지역경제개발공사를 설립하여 담당하게 하는 것이 바람직하다. 이 공사는 하나의 지역특화도시를 개발하고 관리 운영하는 공사로서 역할을 한정할 수도 있고<sup>5)</sup>, 여러 개의 지역특화도시를 개발하고 운영하는 것도 가능하다. 또한 이 공사에는 해당 지역에 대규모 산업단지나 연구단지를 조성하고자 하는 민간기업이 참여하여 컨소시엄으로 운영하는 것도 가능하다.

## 참고문헌

- 강현수, 2003, “참여정부의 국가균형발전 전략의 내용과 주요 쟁점”, 수도권살리기 시민연대 토론회 자료
- 국가균형발전위원회·건설교통부, 2004, 「기업도시 개발 추진현황 및 지원 방안」, 제 1차 기업도시지원 실무위원회 자료.
- 김영희, “일본의 '철의 삼각구조'”, 2002, 창작과비평사: 『창작과비평』 제30권 제 2호 통권116호 (2002 여름) pp.68-85
- 김용웅, 2003, “참여정부 지역균형발전정책의 성공조건과 과제”, 한국공간환경학회·참여사회연구소 공동주최 정책심포지움, [참여정부 지역균형발전 정책의 과제], 2003년 7월 15일.
- 김용창, 2004, 『참여정부 주택·토지정책 패러다임 전환』, 정책기획위원회.
- 류해웅, 2000, 『토지법제론』, 부연사.
- 변창흠, 2004, 「지역균형발전을 위한 성공적 기업도시의 조건」, 한국공간환경학회 춘계학술대회 발표논문.
- 변창흠·이한일, 2003, “정상거처기준을 활용한 주택보급률 산정과 주택정책에의 함의”, 대한국토·도시계획학회 정기학술대회 자료집, 2003.10.25. pp.783-801.
- 염미경, 2002, 「기업도시의 통치, 도시체제, 그리고 성장정치 :일본 키타큐슈의 사례를 중심으로」, 『경제와사회』 통권53호 (2002. 봄), pp.119-143.
- 이동우, 2001, “수도권 규제현황과 향후 정책방향에 관한 연구”, 국민경제자문회의.

5) 영국의 환경성 산하의 국가공사인 도시개발공사는 신도시 사업단위로 개발공사를 설립하되, 개발이 완료되면 관리운영업무를 담당하고 있다.

- 이원호, 2004, “혁신도시와 국가균형발전”, 한국토지공사 주최 혁신도시 심포지움 『국가균형발전과 혁신도시』, 2004년 11월 12일.
- 전국경제인연합회, 2004.6.23., 「기업도시 건설을 통한 투자활성화 방안」.
- 조명래, 2003, “한국 개발주의의 역사와 현주소”, 환경과생명: 『환경과생명』 통권37호 (2003 가을) pp.31-53
- 조명래, 2004b, “참여정부의 '얕은 진보주의'와 '포폴리즘적 신개발주의'”, 환경과생명: 『환경과생명』, 통권39호 (2004 봄) pp.70-87
- 한국토지공사, 2003, 『국가균형발전을 위한 지역혁신체계 실행모델 정립 및 사업화 방안』, 한국토지공사.
- Anderson & Jones Lang Lasalle. 2001, [지식기반산업 육성 및 수도권정책 전환 방향], 경기도.
- Golany, Gideon, 1996, New Town Planning: Principles and Practice, John Willey and Sons: New York
- Putnam, Robert D., 2000, 안청시 외 역, 『사회적 자본과 민주주의』. 서울: 박영사.

# 참여정부 균형발전 추진체제 평가와 대안 모색

강현수 (중부대학교 도시학부 교수)

## < 목 차 >

### I. 머리말

### II. 기존 균형발전 추진 체제의 문제점과 참여정부의 개편

1. 기존 균형발전 추진 체제의 문제점
2. 참여정부의 균형발전 의지와 특별법 제정
3. 특별법에 담긴 새로운 추진 체제 내용

### III. 새로운 추진 체제에 대한 평가 및 개선 방안 모색

1. 문제 제기와 바람직한 추진 체제 모색의 방향
2. 중앙정부 차원의 추진 체제 - 국가균형발전위원회 보완 방안
3. 지방정부 차원의 추진 체제 - 지역혁신협의회 보완 방안
4. 재정 제도 - 균형발전특별회계 보완 방안

### IV. 맺음말



## I. 머리말

참여정부는 역대 어느 정부보다 지역균형발전을 위해 노력하고 있다는 평가를 받을 만 하다. 물론 과거 정권에서 균형발전을 위한 노력을 하지 않은 것은 아니다. 그렇지만 과거 정권에서 국정의 주변적 지위에 머물렀던 균형발전 정책이 참여정부 들어와서는 대통령이 직접 챙기는 이른바 대통령 국정 과제로 격상되었다.<sup>1)</sup> 그리고 격상된 정책 지위에 걸맞게 행정중심복합도시 건설, 공공기관 이전 같은 과감한 물리적 분산 정책과 동시에 지역전략산업 육성, 지역혁신체제 구축 같은 내생적 지역발전 정책이 의욕적으로 추진되고 있다. 또한 이러한 정책을 뒷받침하기 위한 새로운 추진 체제와 제도 구축 노력들이 이루어졌다. 대표적으로 2003년 말 국가균형발전특별법이 새로 제정되었는데, 이 특별법에서는 과거에 없던 균형발전 추진 체제로 중앙정부 차원의 균형발전 추진기구인 “국가균형발전위원회”, 지방 차원의 균형발전 추진기구인 “지역혁신협의회”, 균형발전을 뒷받침하는 예산제도인 “국가균형발전특별회계”를 새로 신설 도입한 바 있다.

그런데 이제 도입된 지 1년이 조금 지난 참여정부의 균형발전 정책 추진을 위한 새로운 제도와 추진체제에 대해 그 한계점들을 지적하는 목소리가 나오기 시작하고 있다. 새로 도입된 제도에 약점과 한계가 있다면, 가능한 빨리 보완 방안을 마련하는 것이 바람직할 것이다.

이 글은 참여정부 들어 균형발전 정책 추진을 위해 새로 마련된 추진 체제의 성과와 한계 등을 1차 점검하려는 목적으로 쓰여졌다. 특히 참여정부 들어와 새로 도입된 추진 체제 중 가장 대표적인 국가균형발전위원회, 지방혁신협의회, 그리고 국가균형발전특별회계에 초점을 맞추어 이 새로운 제도 운영상에 나타난 효과와 한계를 살펴보고, 이를 극복하기 위한 보완 방안은 무엇인지에 대해 논의해보고자 한다.

## II. 기존 균형발전 추진 체제의 문제점과 참여정부의 개편

### 1. 기존 균형발전 추진 체제의 문제점

우리나라에서 산업화가 본격적으로 진행된 1960년대 이후, 인구와 산업의 수도권 집중 및 지역간 불균형 심화 문제는 항상 사회적 관심의 대상이 되어왔고, 또 이를 해소하기 위해 역대 정부는 다양한 대책을 추진하여 왔다. 지금까지 수 십년 동안 지역 불균형을 해소하기 위한 여러 법률과, 정책, 계획들이 수립 집행된 바 있다. 그럼에도 불구하고 우리나라의 지역 불균형 현상, 대표적으로 수도권과 비수

---

1) 지역균형발전이라는 관행적 용어가 참여정부 들어와 국가균형발전이라는 새 용어로 대체된 것이 이러한 정책 지위의 격상을 상징한다.

도권, 경부축과 비경부축, 대도시와 농촌 지역간의 불균형은 좀처럼 해소되지 않고 오히려 갈수록 심화되어 왔다. 특히 우리나라 지역 불균형 중 가장 심각한 문제라고 할 수 있는 인구와 산업, 권력의 수도권 집중 현상은 그 정도가 점점 심화되고 있다.

이처럼 역대 정부의 각종 균형발전 정책들이 그 목표를 달성하지 못하고 제대로 효과를 보지 못한 이유에 대해 여러 가지 반성이 뒤따랐는데, 대표적으로 다음과 같은 원인들이 지적되었다.

우선, 개발 독재 시대 중앙집권적 국가 체제 하에서 강력한 권력의 중앙 (서울) 집중이 인구와 산업의 동반 집중을 불러일으킨 근본적 원인이라는 것이다. 따라서 권력의 지방분산 없는 중앙집권적 국가 구조 하에서는 지역균형발전 달성에 근본적 한계가 있을 수밖에 없다는 지적이다. 이러한 지적을 인정한다면, 지역균형발전을 위해서는 과감한 지방분권을 통해 국가 구조 자체를 중앙집권 구조에서 지방분권 구조로 바꾸어야 한다는 처방이 나온다.

한편 자본주의 시장 경제의 흐름 자체가 균형발전에 불리한 방향으로 흐르고 있기 때문에, 정부의 정책으로도 어쩔 수 없는 불가피한 측면이 있다는 지적도 있다. 특히 최근 세계 경제의 거시적 변화 흐름인 경제의 지식기반화, 정보화, 서비스화 경향 등은 대도시에 유리하게 작용한다고 한다. 따라서 시장 경제의 흐름이 우리나라에서 가장 큰 대도시이자 관련 산업 집중도가 가장 높은 서울과 수도권에 유리하게 작용하여 수도권 집중과 지역 불균형 현상을 심화시킨다는 것이다. 이러한 지적이 맞다면 지역균형발전을 달성하기 위해서는 시장 경제의 흐름을 반전시킬 수 있을 만큼의 좀 더 강력한 공공 부문의 개입이 필요하다는 처방이 나온다.<sup>2)</sup>

그렇지만 지금까지 역대 정부는 지방분권을 통해 중앙의 권력을 지방에 이양하는데 매우 소극적이었다. 지자체장 선거를 통한 본격적인 지방자치제가 자리잡은 이후에도 마찬가지였다. 또한 시장의 흐름에 큰 영향을 줄만큼 강력한 균형발전 정책을 펴지도 못했다. 즉 문제의 본질에 접근하여 해결하려는 적극성이나 의지가 부족하였다. 물론 그 전에도 균형발전 정책이 없었던 것이 아니지만, 주로 수도권 규제 일변도의 소극적인 정책에 치중한 채, 낙후 지역의 발전을 위한 적극적인 재정 투자나 지원에는 인색하였다. 또한 그나마 있는 수도권 규제 역시 일관되지 못하고, 경제 상황에 따라 수시로 완화하는 등 적극적 의지를 보이지 못했다. 이처럼 지금까지 정부의 균형발전 정책의 핵심이 낙후 지역 발전이 아니라, 수도권 규제에 있다보니, 균형발전을 위한 사회적 토론도 낙후지역을 어떻게 발전시킬 것인가에 논의가 모아지는 것이 아니라, 수도권 규제를 푸느냐 마느냐에 모아졌고, 따라서 수도권과 비수도권 사이의 대립과 소모적 논쟁에 치우친 바 있다.

---

2) 물론 개방화 시대 자본주의 경제 체제 속에서 시장 경제의 흐름을 반전시키는 것은 불가능하다. 하지만 공공의 이익을 위해 최소한도 시장 경제의 흐름을 완화시키거나 좀 더 올바른 방향으로 유도하기 위한 공공의 역할은 필요하다.

한편 역대 정부의 균형발전 정책이 그 실효성을 제대로 보지 못한 또 하나의 중요한 이유로 정부 차원에서 균형발전 정책을 추진하는 추진 체제가 제대로 구축되지 못하였다는 점이 지적되고 있다. 즉 균형발전을 위한 정부 부처간 통합적 정책 추진 체제가 미비한 관계로 그동안 균형발전 정책 추진의 실효성이 낮을 수 밖에 없었다는 것이다. 일례로 정부 중앙부처 중 지역 발전을 직간접적으로 지원하는 업무를 지닌 부서는 건설교통부, 행정자치부, 산업자원부, 과학기술부, 농림부, 정보통신부 등 많은 부처가 있으나, 이들 각 부처들간의 정책이나 사업이 서로 효율적으로 연계되지 못한 채, 오히려 중복되거나 각개약진 식으로 혼란스럽게 추진되고 있다는 것이다. 이는 각 부처마다 별도의 관련 법률과 관련 계획을 가지고 있고, 재원 역시 각 부처별로 분산 집행되고 있기 때문인데, 이러한 원인으로 인해 그나마의 균형발전을 위한 소극적 노력과 재원 투자마저도 별 성과를 보지 못하고 있다는 것이다. 이러한 현상의 원인이 관련 부서를 포괄하여 균형발전 및 지역발전정책을 통합, 조정하는 구심체가 없기 때문이고, 따라서 중앙정부 차원에서 이러한 구심체의 필요성이 제기되었다. 프랑스의 DATAR 가 그 대표적인 예이다.

한편 모든 책임을 중앙정부에만 돌릴 수 있는 것은 아니다. 해당 지역 발전에 가장 큰 책임을 지니고 있는 지방정부 역시 스스로 지역발전을 도모할 수 있는 기획과 추진 역량이 부족한 형편이다. 오랜 중앙집권적 국가체제 하에서 지역발전을 위한 의사결정 권한과 재정 수단이 중앙에 집중되어 있다보니, 그동안 지방정부는 중앙정부의 시혜적 정책에 의존하였고 스스로 지역발전을 도모할 수 있는 역량을 키워오지 못했었다. 한편 중앙정부 차원에서 각 부처별로 독자적으로 자기 부처만의 정책을 추진하다보니, 이러한 폐해가 각 지방정부 차원에서도 똑같은 형태로 반복하여 나타나게 된다. 중앙집권적 구조인 중앙과 지방 사이의 수직적 업무 수행 체계 속에서, 지방정부 역시 담당 실국별, 실과별로 수평적인 업무 연계가 되지 못하고 개별 분산적으로 균형발전 사업을 추진하는 병폐를 답습하게 된다. 또한 지방에 있는 중앙정부 산하 각종 특별행정기관 (지방중소기업청, 지방노동청, 지방국토관리청 등) 은 지방정부의 통제하에서 벗어나 있기 때문에, 지방정부는 지역 발전을 위한 실질적인 정책 집행 수단을 별로 지니지 못하고 있다.

요약하자면 기존의 균형발전 정책이 별 성과를 거두지 못한 데는 권력의 분산 없는 균형발전 정책의 한계, 시장의 흐름을 반전시킬 만큼의 강력한 정책 수단과 의지의 부족 등의 원인이 있다. 그렇지만, 주어진 정책 여건 하에서 실효성 있는 균형발전 추진 체제의 미비도 중요한 원인으로 작용했다. 중앙정부 차원에서는 각 부처별로 균형발전 정책이 산발적으로 추진되었으며, 이는 지방정부 차원에서도 마찬가지여서 정책들 간의 상호 통합성이 결여되어 있었다. 이는 중앙정부와 지방정부 양자 모두에서 균형발전과 지역 발전을 총괄 기획, 조정하는 구심체가 없었기 때문이었다.

물론 과거 박정희 정권 시대의 무임소 장관이나, 김대중 정권 아래 청와대 직속

기구로 『지역균형발전기획단』 같은 지역발전 추진 체제가 있기는 하였으나, 이 기구들은 여러 중앙부처의 다양한 정책이나 중앙정부와 지방정부간 정책들을 조정할 만한 권한을 갖지 못하였고, 제도적으로도 명확한 역할 수행의 근거가 약해서 별 성과를 보지 못하였다.

## 2. 참여정부의 균형발전 의지와 특별법 제정

지금까지 간단히 살펴본 이러한 원인들로 인해 기존 균형발전 정책은 별다른 효과를 보지 못하고 오히려 우리나라의 지역 불균형은 점차 심화되어 왔다. 그런데 기존의 수도권 규제 일변도의 소극적인 균형발전 정책에 대해서 상대적으로 낙후된 비수도권 지역 뿐만 아니라, 규제를 당하는 수도권 지역에서도 불만의 목소리가 높아졌다. 특히 이른바 IMF 경제 위기를 겪으면서, 경제계와 경제 관료, 수도권 지자체를 중심으로 수도권 규제 정책 완화 요구가 거세지면서, 수도권 규제 위주의 균형발전 정책 전반에 대한 근본적인 재검토 필요성이 1990년대 말부터 대두되었다. 한 예로 경제 관료의 입장을 대변하였다고 볼 수 있는 한국개발연구원의 「2011비전 보고서」에서는 우리나라 지역정책의 새로운 틀을 제안하면서 장기적으로 수도권 규제 포기를 건의하였으며, 경기도에서는 도차원에서 수도권 규제 완화를 정부측에 적극적으로 요구하였다. 이 당시 사회적 논의의 흐름은 IMF 경제 위기 체험의 경험 속에서 갈수록 거세지는 세계화와 개방화에 대한 대응 방안 모색과 관련되어 있다. 세계화 시대 우리나라가 지속적으로 발전하기 위해서는 균형발전보다는 국가경쟁력 강화가 더 중요한 정책 우선 순위라는 주장이 제기되면서 수도권 규제 완화의 당위성이 제기되었다.

한편 이와는 반대로 IMF 경제 위기의 충격을 수도권 보다 훨씬 더 심하게 받았던 비수도권 지역에서도 지역발전에 대한 요구가 더욱 절박하고 거세졌으며, 그전보다 더욱 확실한 균형발전 정책을 요구하였다. 예컨대 2001년 6월 「비수도권 12개 시도지사공동건의문」, 그해 9월 전국지식인 지방분권선언 등이 이어졌다.

이처럼 한편에서는 수도권 규제 완화 요구가 높아지는 반면, 다른 한편에서는 균형발전에 대한 요구가 높아지면서 우리나라 균형발전 정책의 개편 방향과 내용에 대해 사회적인 논의가 잇달아 진행되었다. 2000년과 2001년 사이 지역균형발전과 관련하여 국회의원들이 국회에 제출한 지역균형발전 관련 법안만 8건에 이른 것이 이러한 상황을 잘 말해 준다.

수도권과 비수도권 사이에 서로 상반된 주장이 제기되는 시대적 흐름 속에서 2002년 말 대통령 선거에서 지방분권과 지역균형발전의 중요성을 역설한 노무현 후보가 당선되게 된다. 노무현 대통령이 이끄는 참여정부가 그 임기를 시작하면서 제시한 12대 국정과제 중에 “지방분권과 국가균형발전”이라는 국정과제가 포함되었다.<sup>3)</sup> 참여정부는 출범 이후 이러한 국정과제를 효과적으로 추진하기 위해,

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

<국가균형발전위원회>, <정부혁신지방분권위원회>, <신행정수도건설 추진위원회> 등 3개의 관련 대통령 직속 기구를 구성한 바 있는데, 이 중 국가균형발전위원회가 참여정부의 국가균형발전 정책을 총괄하게 된다. 국가균형발전위원회는 국가균형발전특별법의 제정 이후 우리나라에서 균형발전을 책임지는 법적 기구로 제도화 된다. 이 국가균형발전위원회에서는 참여정부가 추구하고 있는 균형발전 정책 방향을 정리하여 공표하였는데 그 내용의 핵심을 간략히 살펴보면 다음과 같다.<sup>4)</sup>

참여정부가 인식하기에, 지난 시기 우리나라는 국가주도의 압축성장을 통해 산업화에 성공하였지만 중앙집권체제하에서 추진된 일극 집중형 발전모델로 인하여 발생한 수도권 과밀과 비수도권의 정체에 따라, 국가경쟁력 약화와 국민분열이라는 국가적 난제를 초래하였다고 본다. 그리고 지금의 시대적 상황은 세계화와 지식정보화라는 세계사적 변화를 맞이하여 국가 차원이 아닌 지역차원의 조직이 핵심적 경제단위로 부상하고 지역의 경쟁력이 국가경쟁력의 근원이 되고 있다. 따라서 우리나라가 집권-집중의 폐해를 극복함과 동시에 세계사적 환경변화에 기민하고 유연하게 대응하기 위해서는 새로운 분권-분산 발전모델로의 전환이 불가피하다는 것이다.

참여정부의 균형발전 정책이 기존 정부와 차별적인 점은 아래 표에서 정리된 것과 같다. 그 중 가장 핵심적인 차별성은 중앙정부가 아닌 지방 주도의 상향적 지역발전 체제를 구축하자는 것으로 요약될 수 있다. 지금까지 역대 정부에서 균형발전을 위한 각종 정책들을 펴왔지만, 이는 대부분 중앙정부 주도의 하향식 방식으로 추진되었으며, 이로 인해 각 지방은 중앙정부로부터 더 많은 자원을 분배받으려는 로비 경쟁에만 치중하였고 지방 내부 역량강화에는 소홀했다는 비판을 받고 있다. 그런데 참여정부는 지방분권을 균형발전과 동시에 추진하면서 지방이 스스로 주체가 되어 발전 전략을 기획, 추진하는 새로운 지역주도의 지역발전 패러다임을 정착시키겠다고 하였다. 또한 지금까지 주로 수도권 규제강화 혹은 지방 SOC 건설 등의 방식으로 추진되어 온 균형발전 정책을 비수도권 지역의 산업 발전과 고용 창출을 중시하는 방식으로 전환하겠다고 공표하였다.

< 표 1 > 참여정부의 국가균형발전의 새로운 패러다임

	기존 패러다임	참여정부의 패러다임
발전목표	▪ 총량적 성장	▪ 균형적 성장
추진주체	▪ 중앙정부 주도	▪ 지방정부 주도
추진전략	▪ 수도권 규제 강화 (zero-sum strategy)	▪ 수도권·지방의 상생발전 (win-win strategy)
주요정책	▪ SOC 등 물리적 인프라 확충	▪ 지역혁신체계 구축을 통한 지방의 자생력 강화
추진방식	▪ 단편적·분산적 추진 (법·제도적 기반미비)	▪ 종합적·일관된 추진 (특별법·특별회계 신설)

자료 출처 : 국가균형발전위원회

4) 이하 국가균형발전위원회 (2003) 내용 요약

### 3. 특별법에 담긴 새로운 추진 체제 내용

2003년 말 제정된 국가균형발전특별법에서는 이같은 참여정부 균형발전 정책 의지와 방향이 담겨져 있다. 그렇지만 국가균형발전특별법 제정과정에서도 이 법안의 내용에 대해 다양한 의견 표출이 이루어졌고, 또 상당한 갈등과 진통이 이어지기도 했다. 특히 경기도를 위시한 수도권 입장과, 비수도권 광역자치단체 및 지방분권 국민운동, 광역 및 기초자치단체협의회, 광역 및 기초의회협의회 등이 대변하는 지역의 입장이 서로 대립하여, 수도권과 비수도권 사이의 갈등이 나타나기도 하였다.<sup>5)</sup> 또한 새로운 지역균형발전 추진 체제와 균형발전특별회계의 주도권을 둘러싸고 각 중앙 부처들 사이에서도 내부적인 이해 갈등이 있었으며, 지방에서도 발전과 낙후 수준이 다른 광역자치단체들 사이에서 또 광역 자치단체와 기초 자치단체 간에도 이해의 차이가 드러나기도 하였다.<sup>6)</sup>

이같은 복잡한 이해관계 갈등과 조정을 거쳐 최종적으로 2003년 말 국가균형발전특별법이 국회를 통과하였다. 새로 제정된 국가균형발전특별법에서는 참여정부의 지향 목표를 구체화하기 위하여 그전에 없던 몇몇 새로운 제도를 도입하고 있다. 이글의 목적인 균형발전 추진 체제 측면에 초점을 맞추어 본다면, 이 특별법에서 새롭게 제도화된 가장 대표적인 것이 ‘국가균형발전위원회’와 ‘지역혁신협의회’라는 새로운 기구의 설치, 그리고 ‘국가균형발전특별회계’의 신설이다. 이제부터 참여정부가 만든 대표적인 균형발전 추진체제인 이 세 가지 제도에 대해 조금 구체적으로 살펴보고자 한다.

#### 1) 국가균형발전위원회와 지역혁신협의회 설치

국가균형발전특별법이 담고 있는 주요 내용 중 하나가, 국가균형발전의 추진 체제 및 주체에 관한 것인데, 이와 관련하여 이 특별법에 근거하여 새로 만들어진 기구가 바로 국가균형발전위원회와 지역혁신협의회이다. 우선 중앙정부 차원에서는 범정부 차원에서 균형발전에 관한 주요 사항을 조정 심의하는 대통령 자문기구인 ‘국가균형발전위원회’가 새로 도입되었다. 이 위원회는 당연직 위원(중앙부처 장관),

5) 경기도를 필두로 한 수도권 지역에서는 이번 기회에 수도권 규제 완화를 가장 중요하게 주장하였다. 한편 비수도권 지역의 입장을 상대적으로 대변하였던 지방분권국민운동에서는 균형발전과 지방분권추진기구로 정부조직에 국가균형원을 설치하고 국가균형원에 부총리 겸 장관을 설치하자고 제안하였다. 즉 중앙정부가 가지고 있는 지방에 관한 권한 중 지방분권에 관한 계획 및 입법기능과 지역간 분쟁의 조정 등 이외의 모든 권한은 지방으로 이양하고 지역균형발전을 위한 광역권개발기능, 낙후지역개발기능 등 건설교통부, 산업자원부, 농림부, 해양수산부 등의 관련기능을 통합하여 국가균형원으로 변경 설치하고 지역균형발전특별회계를 권장하도록 하자는 것이다. 한편 지역 차원에서도 파드너십에 기초한 참여적 계획이 되기 위해서 지역별로도 지역별 혁신협의회를 뒀, 여기서 지역발전계획을 수립, 조정하도록 함. 더 효과적이고 체계적으로 지역 발전계획을 추진할 있도록 광역자치단체별로 재단법인 형태의 지역발전추진 총괄기구를 설치하도록 제안한 바 있다.

6) 상대적으로 발전 수준이 편차는 편인 영남권의 경우 지방분권의 확대를 동시에 이루어서, 지방 주도의 산업 발전을 촉진하고, 수도권에 대응하는 또 하나의 대응 권역 (광역대도시권) 을 발전시키는 것을 지원하는 방향으로 법안의 내용이 담보해 주기를 희망하였다. 반면에 그동안 경부축 중심의 발전과정에서 전반적으로 낙후되어 있는 호남 지역이나 강원 지역의 경우에는, 이번 기회에 중앙정부가 적극 나서야 하며, 현재의 낙후도에 따라서 차등적인 지방 지원을 통해 그 동안 누적되어 온 불균형을 해소해야 된다는 입장이었다.

지방자치단체 추천위원, 민간전문가 등으로 구성되게 되는데, 과거 균형발전 정책 추진에 가장 큰 문제점으로 지적된 개별 부처 할거식 정책 추진의 문제점을 극복하고 이를 통합, 조정하는 역할을 기대하고 설립되었다.

한편 이에 대응하여 각 지방에서는 ‘지역혁신협의회’가 구성되는 근거가 마련되었다. 지역혁신협의회는 지역혁신발전계획을 수립하고, 지역 발전의 중요 사항에 대한 협의 조정 등을 심의하는 역할을 하는 기구로서, 시도 및 시군구에 설치되도록 하였다. 협의회의 위원은 시도 지사나 시군구 자치단체장이 위촉하도록 하였다.

## 2) 국가균형발전 특별회계의 신설

국가균형발전특별회계의 신설은 이 특별법에 의하여 새롭게 달라지는 가장 중요한 예산 제도이다. 국가균형발전특별회계 (이하 균특회계)는 지금까지 각 부처별로 독자적으로 사용되던 기존 국가균형발전 관련 재원의 연계성과 통합성을 높이고, 중앙부처의 의도와 투자우선순위에 따라 쓰이던 재원을 지방자치단체의 자율성과 우선순위에 의해 쓰이도록 하기 위해 신설되었다.

균특회계는 그동안 각 중앙 부처가 7개의 회계(일반회계 등)를 통해 분산 추진하고 있는 국가균형발전 관련사업을 국가균형발전특별법 제30조에 의거하여 하나의 특별회계로 통합한 것으로, 예산을 일괄하여 패키지로 지원하고 지역이 자체 우선순위에 따라 원하는 사업을 선택하여 추진하도록 함으로써, 예산의 중복투자를 줄이고 투자효율을 제고하는데 목적을 두고 있다. 시행 첫해 균특회계는 약 5조원 수준의 재원을 가졌는데, 이 중 지자체 보조금(3.9조원)에서 비롯된 것이 가장 큰 비중을 차지하고 있다.

< 표 2 > 국가균형발전특별회계의 재원 근거

이전재원 구분		2004년 예산		균특회계 이관 (5조원)
국고보조금	지자체보조금	12.7조원	⇒	3.9조원
	민간보조금	4.8조원	⇒	0.4조원
지방양여금(오지개발 등)		4.4조원	⇒	0.4조원
민간출연금(R&D 사업 등)		9.6조원	⇒	0.3조원

※ 자료 출처: 기획예산처 국가균형발전특별회계 홍보자료

한편 균특회계는 “지역개발사업 계정”과 “지역혁신사업 계정”이라는 2개의 계정으로 구성된다. 지역개발사업 계정(약 4조원)은 오지·도서·개발촉진지구 등 낙후지역 개발 사업 농·산·어촌 개발 사업을 지원하고, 지역주민의 안전하고 편리한 생활

환경 조성을 위해 SOC건설 및 재해예방 사업을 지원대상으로 하고 있으며, 지역혁신사업 계정(약 1조원)은 지방주도의 혁신을 통한 신성장 동력 창출을 위해 지역전략산업과 지역 인적자원개발 사업(지방대학 육성 등)을 지원대상으로 하고 있다.

균특회계의 기본체계는 지역사업의 수요자인 지방자치단체의 특성과 우선순위를 최대한 반영하여 국가균형발전 시책을 효과적으로 지원하려는 목적을 가졌다. 이러한 의도에서 지역개발사업계정은 사전에 시·도별 예산신청한도를 설정하고 시·도별 총액배분 자율편성(Top-down)을 방식을 취하고 있으며, 지역혁신사업계정은 지방의 입장에서 각 부처 사업간 연계 도모를 위해 부처별 총액배분 자율편성(Top-down)을 취하고 있다. 한편 균특회계의 신설과 함께 지방양여금 제도가 폐지되었고 기존 지방양여금은 교부세로 전환되었으며, 그 중 수질오염방지 및 청소년 육성(1.6조원) 국고보조금으로, 농어촌지역개발(0.4조원) 국가균형발전특별회계 편입로 편입되었다.

균특회계는 종전 보조금·양여금제도보다 지방의 자율성을 제고하는 방향을 추구한다고 하는데, 특히 지역개발계정은 각 지자체는 사전에 부여되는 전체 사업리스트 및 예산요구 한도 범위내에서 사업우선순위를 정하여 패키지화된 특별회계 예산을 균형위와 관계 부처에 일괄 신청하게 함으로써 지자체가 당초 제시한 사업우선순위가 최대한 존중 반영되도록 하였다. 또한 예산편성 단계에서 유사사업을 통폐합하여 포괄적으로 총액을 지원하는 방식을 도입하고, 예산 집행에 있어서도 지자체의 신청에 의한 예산 이·전용 및 이월을 광범위하게 허용하며, 사후정산 후 국고반납 등 보조금의 교부 및 집행과 관련한 중앙부처의 사전 통제를 최대한 배제토록 하고 있다.

### Ⅲ. 새로운 추진 체제에 대한 평가 및 개선 방안 모색

#### 1. 문제제기와 바람직한 추진 체제 모색의 방향

##### 1) 새로운 추진 체제에 대한 문제제기들

위에서 간단히 살펴본 바와 같이 참여정부가 새로운 균형발전 추진체제를 갖추고 난지 1년 여 시간이 지났다. 많은 성과도 있었지만 일부 한계도 드러났고 앞으로 개선해야 할 과제도 제기되고 있다. 물론 새로운 제도가 운영된 지 불과 1년 여 밖에 되지 않았기 때문에 현 시점에서의 평가는 좀 이른 점도 있다. 그렇지만 만약 문제가 있다면 가능한 빨리 개선하는 편이 낫다. 이 글에서는 새로운 추진 체제의 성과 측면보다는 한계점과 보완 과제에 초점을 맞추어 살펴보고자 한다. 먼저 새로운 추진 체제에 대해 제기되고 있는 문제점들을 간략히 정리하여 살펴보면 다음과 같다.<sup>7)</sup>



우선 가장 중요하게 제기되고 있는 문제 지적은 참여정부가 지역주도의 균형발전 정책을 널리 표방하면서 새로운 추진 체제를 만들었지만, 새로운 추진 체제 하에서도 실제 정책의 추진 방식이 중앙정부가 주도하는 정책 수행 방식이라는 것이다. 즉 여전히 각 중앙부처가 전국을 하나의 단위로 여기고 하향식으로 사업과 예산을 배정하는 사업방식으로 인해 각 지역의 독특한 자연·역사·문화, 환경 자원을 활용할 수 있는 특성화되고 차별적인 사업 추진이 미흡하다는 지적이다. 또한 각 지자체도 중앙정부로부터 예산 지원의 극대화를 노려서 각 부처의 획일적 사업 방식에 동조하는 경향이 있다는 것이다.(부산지방분권협의회 2004)

또한 추진 체제 및 제도 개선에도 불구하고 여전히 중앙부처들의 균형발전 관련 사업이 서로 중첩되거나 연계 없이 추진되는 사례가 있고, 이로 인해 지방 차원에서 여러 중앙부처의 사업들이 각개 약진식으로 수행된다는 지적이 있다. 단적인 예로 지역발전을 통합적, 체계적으로 추진하기 위한 목적으로 새로 만들어진 균형발전특별회계 지역개발계정의 경우 사업단위 보조방식을 지양하고, 프로그램 단위의 포괄 보조방식으로 전환한다고 하였으나, 여전히 각 부처의 사업 단위 보조 방식이 지속된다는 것이다.

그리고 이러한 현상들이 나타나는 가장 근본적 이유로 균형발전 정책의 수립과 집행에 있어서 중앙정부 권한의 지방 이양, 즉 지방분권이 미흡하기 때문이라는 지적이 있다. 구체적인 차원에서는 국가균형발전위원회가 대통령 자문기구이기 때문에 각 중앙부처의 부처 중심적 칸막이식 행정을 총괄 조정하기가 법적, 제도적으로 어렵다는데서 원인을 찾기도 한다. 따라서 현행 대통령 자문 기구의 성격인 국가균형발전위원회를 중앙정부의 집행 조직 체계 안에서 제 역할을 할 수 있도록 해야 한다는 주장이 제기되고 있다. 또한 지역 단위 추진 체제인 지역혁신협의회 역시 기획기능과 집행 기능이 없다는 한계 지적과 함께 그 운영에 있어서 여전히 관 주도성을 벗어나지 못하다는 지적이 제기되었다.

## 2) 바람직한 추진 체제가 지향해야 할 목표

그런데 이러한 문제제기의 옳고 그름을 판단하고 참여정부 들어와 새로 갖추어진 균형발전 추진체제의 성과와 한계, 그리고 이를 보완하기 위한 방안을 모색하기 위해서는 우선 먼저 우리나라에서 바람직한 균형발전 추진 체제가 지향해야 할 목표와 방향에 대해 언급할 필요가 있다.

참여정부가 추진하고 있는 지방분권과 국가균형발전의 당위성에 대해서는 어느 누구도 부인하지 않는다. 그리고 우리나라의 균형발전을 위한 가장 올바른 방향은 중앙정부 권한의 지방 이양, 즉 지방 분권에 토대를 둔 지역 주도의 내생적 발전 노력이라는 점에 학술적으로도 사회 여론상으로도 대체로 공감대가 이루어져 있다.

7) 이러한 문제제기 내용은 부산지방분권협의회 (2004) 및 2005년 제1회 대한민국 지역혁신박람회 학회연합학술회의 발표 논문들 참조.

그렇지만 행정중심복합도시 건설이나 공공기관 이전 등 수도권 기능의 의도적인 지방 분산 노력은 현재 수도권 지자체와 해당 공공기관을 중심으로 상당한 반대에 직면해 있다. 그리고 수도권 규제의 완화 여부를 둘러싼 수도권 지역과 비수도권 지역의 의견 대립도 계속되고 있다.

따라서 우리 사회에서 합의가 가능하며 어느 누구도 부인하기 어려운 균형발전 정책의 목표와 지향점은 다음 두 가지로 요약될 수 있을 것이다.

첫째, 분권과 균형발전이 서로 긴밀히 연계되어 조화롭게, 그리고 동시에 이루어져야 한다는 것이다. 이는 균형발전을 중앙집권적으로 추진하는 것이 아니라 분권을 통해 지역주도적, 지역자율적으로 추진하는 것을 의미한다.

둘째, 중앙과 지방을 아울러 균형발전과 지역발전을 추진하는 다양한 주체들 사이의 협력과 조정이 필요하다는 것이다. 이는 각종 지역발전시책과 사업들이 각기 개별적, 산발적으로 추진되기 보다는 중앙정부와 지방정부간, 중앙정부 각 부처간, 지역의 다양한 지역발전 주체간 공동의 목적하에 전략적으로 연계하여 통합적으로 추진되어야 함을 의미한다.

참여정부도 이러한 두 가지 균형발전 정책 방향의 당위성을 아주 정확히 인식하고 있다. 참여정부는 기존의 지역 정책의 문제점을 극복한 새로운 균형발전 및 지역발전 패러다임을 가지고 균형발전을 적극 추진하겠다고 천명한 바 있다. 특히 참여정부가 강조한 새로운 패러다임 전환의 요체는 중앙정부에 의한 하향식 지역발전 정책에서 지역 주도의 상향식 지역 정책으로의 전환, 그리고 각 중앙부처별로 분산 추진된 지역정책에서 전담 추진체제를 갖춘 종합적인 지역정책으로의 전환이었다.

이러한 두가지 방향의 당위성에 대해 좀 더 구체적으로 살펴보자.

우선 중앙집권적이 아니라 지역주도적인 균형발전 정책의 당위성이다. 지역이 주도하는 균형발전 정책이 필요한 가장 큰 이유는 지역 문제를 다루는데 있어서 각 지역별로 차별적인 정책이 필요하기 때문이다. 그리고 차별적인 정책을 하기 위해서는 분권이 필요하다. 서로 처한 상황이 같지 않은 지역을 획일적으로 다루는 것은 지역 불균형 문제에 대처하는 올바른 방법이 아니기 때문이다.<sup>8)</sup> 지역주도적 균형발전 정책을 추진하기 위해서는 지방정부나 지방 주체들의 자율성 확대와 함께, 분권화된 지역단위에서 중앙정부 기능을 효율적으로 발휘할 수 있는 중앙정부의 지역화(regionalization)가 이루어져야 한다. 중앙정부의 지역화란 중앙정부의 정책을 지역의 특수성에 맞게 수립하고, 지역차원에서 효율적으로 집행할 수 있는 조직과 제도적 수단을 갖추는 것을 의미한다. (김용웅 외 2003)

물론 분권을 한다고 지역 격차가 저절로 감소되고 균형발전이 저절로 이루어지는

---

8) 이와 관련하여 Kevin Morgan 은 "Treating unequals equally is hardly a recipe for promoting equality." 라고 간결하게 말하고 있다. Morgan, K (2002) 참조

것은 아니다. 분권과 동시에 낙후지역에 대한 자원 재분배가 이루어지지 않을 경우, 오히려 분권은 불균형을 악화시킬 가능성이 높다. 그렇지만 지역에 권한을 내려주게 된다면, 그리고 그 권한에 따른 책임과 통제가 적절히 이루어진다면 그 지역 차원에서는 제한된 자원을 좀 더 효율적으로 사용할 수 있을 것이다.

둘째, 협력과 조정이 강화되어야 하는 당위성이다. 균형발전 및 지역발전 정책이 효율적으로 추진되기 위해서는 다양한 주체들의 정책이나 사업이 중앙과 지역 단위에서 연계, 조정, 통합할 수 있는 제도적 시스템이 필요하다. 지금까지 우리나라에서는 많은 균형발전 정책과 사업이 서로 연계되거나 통합되어 시너지 효과를 발휘하지 못했다. 중앙정부와 지방정부 사이에, 중앙정부 내 각 부처들 사이에, 지역 내 각 추진 주체들 사이에, 공공과 민간, 산업과 대학 사이에 협력이 이루어져야 한다. 따라서 균형발전을 중앙과 지방을 포함하여 범국가적으로 추진할 수 있는 체제 확립이 필요하다.

그런데 이를 위해서는 부문 정책과 지역 정책의 결합이 필요하다. 지역 발전을 위해서는 말 그대로 지역단위 접근방법(area-based approach)이 요구된다. 그런데 기존의 중앙정부나 지방정부 조직 구조나 지역발전 추진 기구들은 대부분 부문별 접근방법(sectoral approach)을 취하고 있다. 따라서 지역단위에서 각 부문별 접근을 상호조정, 연계, 통합 필요성이 제기되는 것이다.

### 3) 전략적 목적을 갖춘 추진 전담기구 및 예산의 필요성

부문별 접근방법을 지역적 접근방법으로 통합하기 위해서는 균형발전 및 지역발전의 목표와 비전을 제시하고, 다양한 주체들간의 협력과 조정 업무를 책임지면서, 균형발전을 위해 가장 중요한 부문에 역량을 집중할 수 있는 전략적인 기구 및 이를 뒷받침하는 재정이 필요하다. 이것이 바로 균형발전 추진 체제이다. 바람직한 균형발전 추진 체제는 바로 이러한 목표와 지향을 가장 효과적, 효율적으로 달성하도록 하는 것이다.

따라서 앞의 두 가지 합의 가능한 균형발전 정책 방향을 가장 효율적으로 추진할 수 있는 균형발전 추진 체제의 모습이 어떠한 것인지와, 참여정부 들어 새로 갖추어진 추진 체제가 그러한 이상적 추진 체제의 모습을 갖추고 있는지가 이제부터 우리가 관심을 가져야 할 과제인 것이다.

지역발전은 매우 포괄적이고 또 추상적인 개념이기 때문에 지역발전 업무의 범위는 지역의 경제·사회발전에 직·간접적 영향이 있는 모든 부문이 포함되어야 한다. 또한 지역 불균형을 극복하기 위해서는 중앙정부의 한 두개 부서만이 책임져서는 되지 않는다. 중앙정부와 지방정부를 포함한 정부 조직 전체의 책임으로 이루어져야 한다. 이를 위해 각 개별 조직들 사이의 협력과 조정이 필요하다는 것이다. 특히 명시적인 균형발전 정책은 아니지만 실질적으로 균형발전에 영향을 미치는 각

중 정부의 정책에 대한 조정이 반드시 필요하다.

그렇지만 모든 것을 다 하겠다는 백화점식 열거형 추진 방식은 선택과 집중을 어렵게 하고, 방만한 추진을 낳게될 우려가 있다. 따라서 지역발전시책과 사업의 효율적인 추진을 위해서는 다양한 지역발전사업과 시책을 전략적으로 연계한 후 그중 가장 핵심적인 것을 집중적으로 추진할 수 있는 체제를 갖추어야 한다. 그리고 이러한 역할을 담당할 수 있는 전략적인 기구 및 이를 뒷받침하는 예산 제도가 필요하다. (김용웅 외 2003.)

현재 우리나라에서는 국가균형발전특별법의 제정과 더불어 중앙정부 차원의 새로운 전략적 기구로 국가균형발전위원회가, 지역 차원에서는 지역혁신협의회가 설립되었다. 또한 전략적 목적을 지닌 균형발전 사업을 재정적으로 뒷받침하는 국가균형발전특별회계가 새로 설립되었다. 과연 이러한 새로운 제도들은 위에서 살펴본 바람직한 추진 체제의 모습을 갖추고 있는가? 이제부터 이러한 전략적 기구와 제도의 필요성, 현행 제도의 운영과 드러나는 문제점, 외국의 사례, 개선 방향 등에 대해 좀 더 구체적으로 살펴보려고 한다.<sup>9)</sup>

## 2. 중앙정부 차원의 추진 체제 - 국가균형발전위원회 보완 방안

### 1) 설립 배경과 문제 제기

아무리 분권이 강조되더라도, 국가 균형발전을 위한 중앙정부의 역할은 여전히 필요하다. 이미 지역간 격차가 상존하고 있는 현실에서 분권을 통해서만 균형발전을 달성할 수 없기 때문이다.

그동안 우리나라 중앙정부 차원의 지역균형정책 추진의 문제점으로 지적된 사항 중의 하나는 각 부처가 각기 제각각의 개별적 정책적 수단을 가지고 있으며, 이것이 서로 체계적으로 연계 운영되지 못하고 중복 운영되거나 산발적, 각개약진식으로 이루어져서 상당한 비효율을 초래하고 있다는 점이었다. 즉 건설교통부, 행정자치부, 농림부, 산업자원부, 과학기술부 등 지역 발전과 관련이 있는 정부부처들이 각종 정책을 수직적 업무 수행 체제를 통하여 독자적으로 추진하고 있는 반면, 관련정책을 수평적 차원에서 조정, 협의 할 수 있는 제도적 장치가 매우 취약하였다는 것이다. 이같은 지역 정책의 과도한 기능적, 부문적 접근으로 말미암아 중앙정부와 지방정부, 혹은 중앙정부와 지역 산하기관간 종적 연계는 잘되고 있으나, 지역내 추진 주체간 횡적 연계는 매우 취약하다는 비판을 받고 있다. 이는 중앙부처가 각 지역단위 사업집행조직으로 특별행정기관 및 산하기관을 부서별로 따로따로 두는 기능적 접근을 취함으로써 비롯된 것인데, 이로 인해 공간적 관점에서 통합적

9) 다른 나라의 균형발전 추진체제 동향 및 우리나라의 바람직한 추진 체제에 대해서는 김용웅 외 (2003), 차미숙 외 (2003), 유럽지역연구회 (2003) 등의 연구가 있다. 본 연구 역시 이러한 선행 연구에 많은 도움을 받았다.

지역발전 추진이 미흡할 수 밖에 없으며 지역발전을 위한 시너지 효과도 미약하게 된다. (정책기획위원회, 2003)

이러한 맥락에서 참여정부 들어서 특별법 제정을 통해 국가균형발전위원회가 신설되었다. 그동안 지역균형발전 사업의 추진을 둘러싸고 중앙정부의 각 부처 간에 이른바 “부처할거주의”가 있다는 비판이 설득력 있게 제시되었기 때문에, 이러한 각 부처의 개별사업들을 종합 조정할 기구의 필요성에 대해서는 어느 누구도 이견이 없는 것 같다.

하지만 현재의 국가균형발전위원회와 같이 대통령 자문위원회의 위상을 가진 조직을 통해서서는 여러 부처에 걸쳐 있는 균형발전 사업을 조정하는데 있어서 부처이기주의를 넘어서지 못하는 한계가 있을 것이라는 지적이 있다. 그래서 위원회 조직 보다 강력한 조정과 사업 추진을 위한 조직이 되어야 한다는 주장이 제기되고 있다. 또한 국가균형발전위원회를 사무적으로 지원하는 기획단도 각 부처에서 파견 나온 공무원으로 구성될 경우 파견공무원들이 자기 부처 이기주의에 빠질 가능성이 크기 때문에 문제가 있다는 지적이 나오고 있다. 따라서 그 대안으로 현재의 위원회를 국가균형원, 국가균형처 등과 같은 집행 기능과 책임성을 갖춘 정부 공식 부서로 만들자는 방안이 주장되고 있다

대표적으로 김형기(2004)는 국가균형발전위원회와 균형발전기획단만으로는 부처간의 이해를 조정하고 강력한 집행력을 발휘하기 어려울 것으로 예상한다. 국가균형발전위원회는 대통령 자문기구이고 위원회 조직이기 때문에 강력한 집행력을 발휘하기가 어려울 것이며, 그 산하에 있는 국가균형발전기획단이 주로 관련 부처와 시도에서 파견된 공무원으로 구성될 것이기 때문에 일관된 집행력을 갖추기도 어렵다는 것이다. 따라서 국가균형발전의 강력한 추진을 위한 기구로 중앙정부에 부처급 기구인 국가균형원을 설치하여야 한다고 제안하고 있다. 이러한 주장은 2002년 대선을 앞두고 지방분권국민운동에서 제안한 부총리급 장관이 책임을 맡는 국가균형원 설치 주장과 동일선상에 있다.

배준구(2004)도 국가균형발전위원회는 국가균형발전 정책의 주요 사항에 대한 사실상 최고 심의기구로서 주요사항에 대한 총괄적 조정 통합기능을 수행토록 하고 있으나 위원회 기능의 성격상 실제로 부처간의 분산된 각종 사업의 조정 통합을 통한 비효율성 개선이 기대에 미치지 못하고 있다고 지적하고 있다. 그래서 여러 부처에 관련된 사업이나 중복되는 사업을 조정하고 재원 배분시 인센티브를 부여하여 사업의 효율성을 높이기 위해서는 현재와 같은 국가균형발전위원회의 기능으로는 한계가 있기 때문에 범부처적 차원에서 실질적인 정책결정 및 재원을 배분하는 권한을 갖는 시스템의 구축이 필요하다고 한다.

그렇지만 새로운 균형발전 전담 정부 부서를 만드는 것 역시 많은 부작용을 발생시킬 수 있다. 만약 중앙부처의 하나로 균형발전 정책을 전담할 주무 부서를 신설한다면, 이 신설부서는 중앙부처의 지역발전시책의 조정, 재원배분 등 실질적인 지

역발전 전담부서의 기능을 수행하고, 지역단위의 중앙정부 조직들을 총괄해야 한다. 하지만 이는 기존 각 부처와 업무 충돌이 불가피하고 이에 따른 반발과 갈등에 직면할 수 있다.

결국 문제의 핵심은 누구나 필요성을 공감하는 조정과 통합의 역할을 하는데 있어서 어떠한 형태의 조직이 가장 바람직한지와, 현재의 국가균형발전위원회가 그러한 바람직한 조직 구조를 갖추고 있는지에 모아진다.

우선 이 기구가 해야 할 가장 중요한 역할과 기능을 다시 한번 살펴보자. 이 기구가 해야 할 가장 중요한 역할은 중앙정부 부처간 정책이나 사업의 조정, 연계, 통합이다. 그런데 이를 위해서는 각 부처의 정책을 조정하고 지원할 수 있는 위상과 역량을 지녀야 하기 때문에, 정책 수립 및 자원 배분 권한을 가져야 한다. 이를 위해서는 권한과 동시에 책임을 갖는 상설 정부조직의 형태가 필요하다. 그렇지만 균형발전 정책의 범위가 워낙 광범위하면서도 또한 모호하기 때문에 자칫하면 부문 정책을 책임지는 각 부처의 업무 영역과 중복될 가능성이 높다. 즉 지역 정책과 부문 정책의 업무영역을 명확히 구분하기가 쉽지 않기 때문에 지역정책과 부문정책을 이분법적으로 분리하여 추진하는 것은 상당한 무리가 따를 것이다. 결국 요체는 각 부처의 부문정책과 지역정책이 서로 조화를 이루고 통합되어 추진되어야 하는 것인데, 이를 위해서는 이 기구가 부문을 책임지는 부처별 기능의 자율성을 최대한 보장해주고 이들을 지원할 수 있는 시스템을 갖추어야 한다.

따라서 이 기구는 실제로 사업을 집행하기 보다는 부처간 지역발전시책에 대한 총괄·조정·평가의 업무를 전담하는 기구로서 구체적인 시책은 개별부처가 담당하도록 하며, 대신 각 개별부처의 사각지대에 있는 전략적인 정책영역을 발굴하여 그 정책이 부처를 통해서 추진되도록 유도할 필요가 있다. (김용웅 외 2003)

외국의 경우는 지역 발전과 관련된 전체 중앙부처 사무를 총괄적으로 관장하는 제도적 장치를 어떻게 두고 있는지를 살펴보자. 프랑스에서는 “경제발전 및 지역계획을 위한 대표단(DATAR: delegation for economic development and regional planning)을 설치하고 있다. 프랑스의 경우 중앙부처 내에 DATAR (경제개발 및 지역계획 기획단 : 초기에는 수상 직속 기구였으나 현재는 건설교통관련부 장관 소속)가 있어서 지역 개발 및 균형 발전과 관련된 정부 각 부처간의 정책과 자원 배분을 조정, 조율하는 역할을 수행하고 있다. 영국에서는 부수상실(ODPM: office of deputy prime minister)소속의 지역조정단(RCU: regional co-ordination unit)을 설치하여 운영하고 있다.

## 2) 개선 방향

현재와 같은 국가균형발전위원회는 위원회 조직이라는 특성 때문에, 각 부처간의 고유한 부문 업무 영역과 충돌하지 않는다는 점에서는 바람직한 형태라 할 수 있

다. 그런데 현재의 국가균형발전위원회의 경우 정부 공식 조직이 아니라 대통령 자문기구라는 애매한 위상 때문에 첨예한 이해 관계가 대립되는 각 부처간 사업 조정 및 지역간 예산 배분 등의 조정 역할을 과연 책임지고 수행할 수 있을 것인가에 대한 우려가 발생하게 된다. 또 현재와 같은 대통령 자문기구로서의 위상은 대통령의 균형발전 의지가 강하고 대통령이 나서서 위원회에 힘을 실어 줄 때는 상당히 효과를 발휘할 수 있지만, 그렇지 않을 경우 유명무실한 조직이 될 수 있다는 점에서 향후 장기적인 균형발전 추진을 위해서는 바람직하다고 보기는 어렵다. 따라서 이러한 우려를 해소하기 위하여 대통령 자문기구에서 좀 더 공식적인 법적 제도적 위상과 책임감을 갖게 하는 제도상의 보완이 필요해 보인다.

또 하나 국가균형발전위원회가 지금보다 더욱 중요하게 다루어야 할 사항은 명시적인 지역균형발전 정책 못지 않게, 암묵적, 사후적으로 공간적, 지역적 효과를 초래하는 부문 정책들에 대한 모니터링과 조정이 필요하다는 것이다. 지금까지 역대 정부가 줄곧 지역균형정책을 추진해 왔음에도 불구하고 그 효과가 적었던 이유도 사실은 여기에 상당 원인이 있다. 즉 명시적인 균형발전정책을 추진해 오긴 하였으나, 그보다 더 큰 영향력을 지닌 비명시적 각종 경제사회 정책 들이 오히려 지역 불균형을 심화시키는 쪽으로 작동하였기 때문이다. 예를 들어 첨단벤처 기업 육성 정책이 힘을 받아서 추진되면, 의도했던 의도하지 않았건 첨단벤처기업이 몰려 있는 수도권 집중 요인이 발생하게 된다. 고교 등급제나 본고사 부활 같은 교육 정책의 변화 시도 또한 지역균형발전에 상당한 악영향을 줄 수 있다. 따라서 국가균형발전위원회는 명시적 균형발전 정책 뿐만 아니라 암묵적으로 균형발전에 영향을 주는 모든 국가 정책에 대한 모니터링과 조정 기능을 수행하여야만 한다. 최근 기획예산처가 재정사업을 대상으로 추진을 검토중인 균형발전영향평가제도는 좋은 정책 시도 사례가 될 수 있을 것이다.

한편 국가균형발전위원회의 인적 구성에 있어서도 지방의 대표성이 좀 더 반영되도록 하여야 한다. 물론 현재도 위원회 구성의 일정 비율을 지방 인사로 선정하고 있지만 지금처럼 중앙에서 개인적 차원에서 지방 인사를 위촉하는 방식으로는 지방의 대표성이 제대로 반영될 수 없다. 지방의 대표성을 가진 인사가 지방의 추천을 통해 상향식 방식으로 위원회에 참여할 때 지역의 대표성과 책임성이 좀 더 반영될 수 있을 것이다. 또한 현재 가지고 있는 기능 중 일부는 또한 분권형 균형발전을 추구하는 정신에 입각하여 지방정부나 지역혁신협의회로 이양할 필요도 있어 보인다. (김영정 2004)

결론적으로 요약하자면, 우선 국가균형발전위원회의 역할과 위상을 좀 더 명확하게 하는 것이 필요하다. 국가균형발전위원회가 해야 할 가장 핵심적인 임무는 균형발전에 대한 목표와 추진 방향을 제시하고, 이를 범정부 차원에서 협력적으로 추진할 수 있도록 하는 일이다. 실제 사업의 집행은 부문 정책의 책임을 맡고 있는 각 중앙부처와 지방정부가 해야 할 일지만, 국가균형발전위원회는 각 중앙부처 및 지

방정부의 정책과 사업에 대한 총괄, 조정, 평가의 업무를 더욱 강화해야 한다. 특히 명시적 균형발전 정책이나 사업 못지 않게, 어떤 경우에는 더 크게 지역발전에 영향을 미치는 비명시적인 정책과 사업에 대한 모니터링과 조정 기능을 강화해야 한다. 그리고 어느 부처에서도 처리하지 못하는 사각지대의 업무나, 균형발전에 매우 중요한 전략적 업무에 치중해야 한다. 그런데 현재의 국가균형발전위원회는 법적으로 대통령 자문기구라는 애매한 위상을 가지고 있다. 따라서 중장기적으로 현재와 같은 대통령 자문기구의 성격에서 정부의 공식적 행정 조직으로 좀 더 확실한 위상을 갖추도록 해야 할 것이다. 또한 분권형 균형발전을 추구하는 정신에 입각하여 현재 가진 업무와 권한의 일부는 지방정부나 지역혁신협의회로 이양할 필요가 있으며, 위원회 구성에 있어서 지역의 대표성이 반영되어, 지역 의견 수렴 통로로서 역할을 보완할 필요가 있어 보인다.

### 3. 지방정부 차원의 추진 체제 - 지역혁신협의회 보완 방안

#### 1) 설립 배경과 문제 제기

지금까지 우리나라의 각 지역은 스스로 지역발전을 추진할 기획 및 집행 기능이 부족하다는 지적을 받아왔다. 그동안을 돌이켜보면 지역의 장기적인 발전 목표를 정립하고 이를 달성하기 위한 합리적인 계획을 세운 후 차분하고 현실성 있는 사업을 추진하기 보다는, 그 때 그때 중앙정부의 예산을 조금이라도 더 많이 할당 받기 위한 단발성 일과성 사업 추진이 중시되기도 하였다. 지역 발전 계획 수립 역시 단시일에 외부 용역에 의해 수립되는 경우가 많아서, 지역사회가 자율적 학습과정을 통해 내부전문가를 육성하고 스스로 역량을 배양할 기회를 마련하지 못했다. 또한 중앙정부에서 나타난 부처별 칸막이 행정의 문제점이 지방정부 차원에서도 그대로 나타나서 중복성과 비효율성이 발생한다는 지적을 받고 있다. 이러한 문제 현상들이 나타나는 원인으로 지역에서 지역발전을 총괄 기획, 조정하는 구심체가 없기 때문이라는 분석이 있었다.

이러한 문제점을 개선한다는 의도 아래 이번에 새로 각 지역에 지역혁신협의회가 구성되었다. 이번에 새로 생긴 지역혁신협의회란 지역 혁신주체간 협력체제를 구축하고 지역혁신발전계획 등을 심의하는 역할을 하는 기구로 시·도 및 시·군·구에 설치하는 것으로서 협의회 위원은 학계, 산업계, 연구기관, 시민단체 등이 추천한 자 중에서 시·도지사 및 시장·군수·구청장이 위촉하도록 되어 있다.

참여정부가 지역혁신협의회를 새로 구성한 배경은 다음과 같다. 지역의 내생적·상향적 혁신발전을 위해서는 정부주도에 의한 추진방식(government)을 탈피하고 지역 내 다양한 이해당사자간 협력·파트너십을 통한 거버넌스 방식(governance) 필요한데, 지역혁신협의회가 바로 지역내 산·학·연·관 혁신주체들이 참여하는 지역거버넌스 추진체이며, 다양한 지역혁신체계를 전체적으로 망라하는 지역전체 수준의 대표적



인 체계이자, 지역혁신체계의 작동 및 조정기제라는 것이다. (국가균형발전위원회 균형발전총괄국, 2005)

현재 정부가 생각하는 지역혁신협의회는 크게 보아 네 가지이다. 구체적으로 지역혁신발전계획을 심의하고 구체적인 추진과제와 전략을 설정하는 조정자 (coordinator)로서의 역할, 지역혁신주체들간의 네트워킹을 주도하여 형성을 촉진하는 형성자 (facilitator)로서의 역할, 지역사회의 혁신분위기를 확산하고 혁신역량을 강화하는 혁신주도자 (innovator)로서의 역할, 그리고 지방과 중앙의 원활한 의사소통의 창구 및 다리 (bridge)의 역할 등이다.

그런데 과연 현재 구성되어 1년 여 이상 운영되기 시작한 각 지역의 지역혁신협의회가 이러한 기능을 제대로 수행할 수 있는가에 대한 문제가 제기되고 있다. 지역 시민사회단체 일각에서는 지역혁신협의회 설립 취지가 지역발전을 위한 민주적 가버넌스 체제를 지향한다는 점을 충분히 이해하면서도 시도지사 및 시장군수구청장이 위촉하는 지역혁신협의회가 우리 현실 상 지역토호 혹은 지역기득권 집단들만의 잔치 혹은 이들 간의 이해관계의 각축장이 되는 것을 우려하는 목소리가 높다. 즉 풀뿌리 민주주의나 주민자치의 강화 노력이 없는 상태에서 파생될 지역혁신협의회의 부작용에 대한 우려라고 할 수 있다. 대표적으로 김영정(2004)은 지역혁신협의회가 주어진 임무를 충실히 수행하기 위해서는 지역의 기득권 수호세력이 아니라, 혁신적 인물들이 참여해야 한다는 점을 강조한다. 그리고 지금 지역혁신협의회 활동이 침체될 수밖에 없는 원인은 협의회의 권한과 역할과 임무가 구체성이 없기 때문으로 보고, 협의회의 권한과 임무를 법령에 구체적으로 적시해야 한다고 주장한다. 또한 현재 국가균형발전위원회의 지방관련 업무 및 사무 중 일부를 지역혁신협의회로 이양해야 한다고 한다.

배준구(2004)는 지역혁신협의회가 일부 지역에서는 자치단체장의 결정을 사후적으로 추인만 하는 형식상 기구로만 존재하고 그 취지에 맞게 실질적으로 운영되지 못하고 있는 경우가 있다고 한다. 즉 위원은 지역혁신에 관한 학식과 경험이 풍부한 중에서 위촉하도록 규정하고 있으나 적합하지 않는 자가 위촉되는 경우가 있고 지역혁신협의회 및 그 위원과 분과협의회 및 그 위원 사이의 관계에서 위원의 기능과 역할이 형식에 그치고 역할과 책임이 제대로 수행되지 못하는 경우가 있다고 지적한다.

이처럼 지역혁신협의회가 각 지역에서 기존에도 있었지만 유명무실했던, 혹은 지방정부나 자치단체장의 단순한 들러리 역할에 머물렀던 여러 조직들의 선례를 답습하지 않고, 지역 내에서 새로운 혁신과 협력의 네트워크 창출의 역할을 하는데 다소 미흡하다는 지적이 제기되고 있는 한편, 다른 일각에서는 별 실효성이 없는 지역혁신협의회에 관심을 집중하기 보다는, 서구의 지역발전기구 (RDA: Regional Development Agency)를 본따서, 이번 기회에 실질적으로 지역발전 정책의 기획과 집행에 기여할 수 있는 한국형 지역개발기구를 설립해야 한다는 주장도 제기

되고 있다. 대표적으로 김형기(2004)는 중앙정부에는 국가균형원을 두고 이 국가균형원의 지방수준의 파트너로서 가칭 지역개발청을 둘 필요가 있다고 제안한다. 그가 제안하는 지역개발청은 대학 테크노파크 기업 자치단체 연구소 등이 참여하는 공사형태의 기구로서 지역혁신 주체들을 연결하는 네트워킹과 혁신활동 지원을 하는 역할을 부여받는다. 이때 지역개발청은 지역혁신협의회의 집행기구로서 역할을 하게 될 것이다. 이 경우 지역개발청이라는 집행기구는 지역혁신협의회의라는 심의기구와 함께 지역혁신 추진기구가 되는 셈이다. 지역개발청은 지방수준에서 국가균형원과 파트너십을 맺고 지역혁신정책을 총괄하여 집행하는데, 시간이 지남에 따라 중앙정부의 국가균형원의 권한이 점차 지역개발청으로 이양되어 보다 완전한 분권적 균형발전추진 시스템으로 전화되어야 한다는 것이다. (김형기 2004)

일반적으로 지역 발전에 대해 총체적인 책임을 지는 조직이 바로 지방정부이다. 그렇지만 현실적으로 지방정부라는 행정 조직은 지역의 다양한 이해 당사들의 수요를 적실하게 반영하여 정책을 수립·추진하는데 있어서 뿐만 아니라 경제환경의 변화에 유연하고 신속하게 대처하여 정책을 수립·추진하기에는 관료주의적이고 경직적이며 중앙정부 및 정치적인 압력으로부터 자유롭지 못한 조직이라는 한계점을 노정하고 있다. 따라서 일부 서구 국가들의 경우 지방정부와는 별도로, 정치적 측면에서 행위의 자율성을 담보할 수 있고, 지역 기업들의 수요를 효과적으로 수렴할 수 있으며, 환경변화에 유연하게 대처하면도 중장기적 관점에서 정책을 기획·수립·추진할 수 있는 매개 기구를 설치하고 있다. 그리고 이러한 매개 기구를 바로 지역발전기구(Regional Development Agency: RDA)로 통칭하고 있다. 각국의 경우 지역발전기구는 국가별·지역별 정치·사회·경제적 조건에 따라 그 설립목적이 조금씩 상이하지만, 보편적으로 해당지역의 내생적 발전 능력의 제고라는 점에서는 일치하며 주로 광역자치단체 단위별로 운영되고 있다.

영국의 경우 각 지역에 자율성이 강한 민간주도의 Regional Development Agency (RDA)가, 그리고 이에 대응하여 각 중앙부처의 지역 정책 내용을 조정하는 역할을 담당하는 Government Offices for the Regions (GO) 가 있다. GO는 각 중앙부처의 지역사무소를 한데 통합한 조직이다. 이처럼 영국의 경우 각 지역에서는 민간주도의 지역발전기구와 중앙부처의 지역사무소 통합 조직이 상호 협력하면서 서로 균형과 조화를 이루고 있다.

각국마다 지역발전기구의 형태와 성격은 다양할 수 있으나 이들은 다음과 같은 기능을 수행할 수 있어야 한다. 첫째, 지역경제 활성화와 산업발전전략 및 계획을 수립하고 이를 추진할 수 있는 집행력을 갖추어야 한다. 둘째, 지역단위에서 산발적으로 추진중인 지역경제 및 산업육성을 위한 다양한 지원 및 서비스기능을 연계, 조정, 통합하는 역할을 하여야 한다. 셋째, 지역경제정책과 토지이용 및 지역개발사업을 연계, 통합할 수 있어야 한다. 즉 지역경제 및 산업발전 촉진이라는 차원에서 토지이용, 인프라 및 도시개발을 전략적으로 추진하거나 연계, 조정할 수 있는 기

능을 수행해야 한다. 지역발전전담기구가 설치 또는 지정되는 경우, 중앙정부의 특별행정기관, 지방사무소, 지방자치단체의 도시개발관련 공사의 조직정비가 동시에 추진될 필요가 있다. (김용웅 외 2003)<sup>10)</sup>

## 2) 개선 방향

우선 원론적으로 볼 때 지역 차원의 균형발전 추진기구가 제대로 역할을 하기 위해서는 우선 지역에 지역발전에 대한 권한과 재정이 갖추어져 있어야 한다. 즉 먼저 제대로 된 분권이 이루어져야 한다. 따라서 각종 중앙정부 권한의 대폭적인 지방이양과 각 중앙정부 개별 부처가 관장하고 있는 특별행정기관의 지방정부 이관이 필요하다. 지역활성화와 고용증대를 위해 지방자치단체의 핵심적 업무가 되어야 할 기업지원, 고용지원, 실업대책은 분권이 제대로 안된 지금 중앙정부 산하의 특별행정기관의 업무이기 때문에, 지역단위의 통합적 산업육성책이 어렵고, 행정의 낭비를 초래하고 있기 때문이다.

외국에서 볼 수 있는 지역발전기구의 구성도 적극 고려해 볼 만 하다. 우리나라 실정에 적합한 지역발전기구의 조직 형태에 대해서는 좀 더 연구가 필요하나, 장기적으로 광역 자치단체 차원에서 공공과 민간의 결합 형태가 바람직하여 보인다. 우리나라의 경우 기본적으로 지자체의 희망에 따라 광역단위의 지자체 주도로 지역발전기구를 설립하도록 하는 것이 바람직하다고 생각한다. 대신 중앙정부는 지역간 경쟁·협력체제 및 평가체제의 구축을 통해 지역발전기구 설립의 계기를 마련해 주는 것이 중요하다고 여겨진다. (정책기획위원회 2003). 또한 중앙정부 산하 특별행정기관의 지방정부 이양이 필요하지만, 과도기적으로는 영국의 GO처럼 각 중앙부처의 각 지역사무소를 한데 통합한 조직을 지역발전기구의 모태로 삼을 수도 있을 것이다. 그런데 이러한 지역발전기구가 구성된다면, 현재 지역혁신협의회와의 관계 정립이 필요하다. 새로운 지역발전기구는 집행과 실무 중심의 업무를 수행할 것이므로, 지역발전기구의 핵심 의사결정 역할을 지역혁신협의회에 맡기면 될 것이다. 역으로 보면 지역혁신협의회의 집행 실무기구 기능을 지역발전기구가 맡게 되

10) 이 같은 역할을 수행하는 지역발전기구를 설립할 경우, 여러 가지 다양한 조직 형태가 가능하다. 첫째는 중앙정부 소속의 지역발전기구를 설립하는 안이다. 기존의 특별행정기관과 소속 산하기관을 통합하여 영국의 지역청(Government Office for the Regions)처럼 운영하는 경우가 이에 해당될 수 있다.

둘째는 광역지자체 산하에 지역발전기구를 설립하는 안이다. 일본의 제3섹터형 '지역개발공사'(「신사업 창출촉진법(1999)」의 중핵거점기관) 또는 이탈리아의 에밀리아로마뉴주 '지역개발공사(ERVET)'의 사례가 이 안에 해당될 수 있다. 이 안은 총괄조정기능은 광역지자체가 갖고 플랫폼 기능(예 : 일본의 경우)과 기업지원 기능(예 : 이탈리아의 ERVET의 경우) 또는 기타위탁업무(예 : 기업유치·외자유치)를 수행할 기구를 새로이 설립하거나 기존 기구를 활용 또는 확대하는 것이다. 다른 한편으로, 프랑스의 레지옹처럼 광역지자체가 종합행정기관이 아니라 지역발전을 위한 전략적인 중점기능을 수행하여 지역발전기구처럼 기능하는 경우를 상정해 볼 수가 있다. 이 경우가 실현되기 위해서는 기초지자체로의 기타 기능들(예 : 사회복지 등)의 이양을 포함하여 광역지자체와 기초지자체간 기능조정이 수반되어야 한다.

셋째는 지자체 주도로 민관파트너십 형태의 지역발전을 종합적으로 전담하는 기구를 설립하는 안이다. 이 경우, 영국의 지역발전기구(RDA)처럼 기획·총괄, 기업지원 기능, 플랫폼기능, 기타 위탁업무(예로 기업의 외자유치, 보조금 관리 및 집행 등) 등의 기능들을 종합적으로 수행할 수 있다.

는 것이다. 결국 지역혁신협의회와 지역발전기구 사이의 관계의 핵심은 민주적 거버넌스 체제와 효율적 산업 지원 수단 사이의 공존 관계일 것이다. 또한 지역발전기구의 운영이 성공하려면 반드시 정보공개와 주민참여, 감시가 보장되어야 한다. 그렇지 않으면 주민 복지와 환경문제를 무시한 이른바 무조건적 개발주의나 기업 중심의 성장 우선주의의 함정에 빠질 우려가 크다.

결론적으로 요약하자면, 우선 지역 차원의 균형발전 추진기구가 제대로 역할을 하기 위해서는 제대로 된 분권이 이루어져야 한다. 분권은 지역 차원의 균형발전 추진 체제 성공의 핵심 사항이다. 일단 단기적 개선 과제로 현재 만들어진 지역혁신협의회 구성에 있어서 지역 시민사회의 대표성이 좀 더 반영되어야 하며, 운영에 있어서도 원래 의도대로 지역내 다양한 이해당사자간 협력을 통한 거버넌스 방식이 제대로 자리잡아야 한다. 또 지역혁신협의회 활성화를 위하여 국가균형발전위원회 및 지방정부 업무 일부가 지역혁신협의회로 이양될 필요가 있다. 중장기적으로는 지역 차원에서 지역 발전 전략을 기획하고, 관련 지역 발전 주체들을 서로 연계 조정하며, 전략적인 지역 발전 업무를 총괄 집행하는 집행력을 갖춘 한국형 지역발전기구를 설립하는 것을 검토해야 한다. 그리고 이러한 지역발전기구의 설립 과정은 지역의 필요에 의한 지역 자율에 맞겨야 한다.

#### 4. 재정제도 - 균형발전특별회계 보완방안

##### 1) 균특회계 설치 배경과 문제 제기

참여정부는 균형발전을 위한 물적 토대로서 국가균형발전특별회계(이하 균특회계)를 신설하는 등 지방재정지원제도를 일부 개혁하였는데, 대표적으로 균형발전특별회계의 신설(2004) 국고보조금제도의 개선(2004) 양여금제도의 폐지(2004) 교부세율 인상(2004) 등의 조치가 이루어졌다. 이로 인해 지방재정의 자율성 확대가 일부 이루어졌는데, 우선 지자체의 재정자율성을 제고하기 위해 지방교부세율이 19.13%로 인상되었다.<sup>11)</sup> 한편 중앙의 개입 가능성이 큰 조건부 보조금은 축소되었는데, 국고보조금이 2005년 그전의 12.7조 원에서 11조원으로 축소되고, 약 4.4조원 규모의 지방양여금이 폐지되었다. 대신 균특회계가 신설되었다. 이로서 지방교부세와 균특회계 중 자율편성예산(3.3조)을 합친 지방의 자율재원 규모는 2004년의 약 14.5조원에서 2005년의 22.8조원으로 높아졌으며, 지방 자율재원 비중도 2004년의 16.6%에서 2005년의 24.7%로 높아졌다고 한다. (노기성 외 2005) 향후에도 사용목적·용도가 특정된 국고보조금 비율은 점차 낮추고, 지방이 자율적으로 사용할 수 있는 교부세 등 일반재원 비중을 확대할 계획이라고 한다.<sup>12)</sup> 대신 지자

11) 지방재정 교부세율은 지속적으로 높아지고 있다. 13.27%('83) → 15%('99) → 18.3%('01) → 19.13%('04년)

12) 지방재정 지원규모 중 교부세 비율은 높이고 (04년 60% → 08년 77%) 지방재정 지원규모 중 보조금 비

체 재정운용의 책임성과 투명성을 제고하겠다고 한다.

< 표 3 > 연도별 지방재정지원 규모

(단위 : 조원)

구 분	2004	2005	2006	2007	2008	연평균 증가율
계	54.2	59.3	64.0	68.9	76.8(100)	9.1
지방이전재원	54.2	53.8	58.1	62.5	70.0(91.1)	9.2
▪ 교부세	32.7	39.2	47.3	51.5	58.9(84.1)	5.8
▪ 양여금	8.6	4.0	-	-	-	-
▪ 보조금	12.8	10.6	10.8	11.0	11.1((15.9)	8.1
균특회계	5.0	5.5	5.9	6.4	6.9 (8.9)	8.2

자료 출처: 대한민국정부 (2004) 「2004 ~ 2008 국가재정운용계획」 197쪽

이러한 참여정부의 지방재정 개선 내용 중 특히 관심의 대상이 되는 것은 균특회계의 신설이다. 균특회계의 설립 목적은 각 부처에서 특정 용도로 지원되는 지역개발 관련 재원을 통합하여 지방의 우선순위에 따라 포괄적으로 지원함으로써 지방재정 운영의 자율성과 효율성을 제고한다는 것이다. 그런데 이제 막 처음 운영되기 시작한 균특회계의 문제점이 이재은(2004) 배준구(2004), 국가균형발전사업평가위원회(2004) 등에서 지적된 바 있다. 현재까지 지적된 문제점으로는 규모의 부족문제, 균특회계 해당 사업의 부적절성과 중복성, 균특회계 운영의 중앙집권 방식 등이 있다.

대표적으로 배준구(2004)는 현행 국가균형발전특별회계는 이 재원이 주로 기존 재원에서 이관된 것이고 신규 재원이 조성되지 않아 지방정부의 지역개발 수요에 비하면 재원이 부족한 실정이며, 포괄보조금의 성격을 지닌 지역개발사업계정의 비중이 매우 낮다는 점을 지적하고 있다. 이재은(2004)과 국가균형발전사업평가위원회(2004)의 평가보고서에 따르면 균특회계는 지방분권에 걸맞게 자치단체로 하여금 당해지역의 혁신 또는 개발사업을 스스로 선택할 수 있도록 배려하여야 함에도 불구하고 사업설정-예산신청이 종전과 같이 중앙정부 주도의 관행을 벗어나지 못하고 있다고 지적한다. 그 이유는 상당부분의 신청사업이 중앙정부 주도의 일정한 계획에 따라 전국을 대상으로 추진하는 사업이어서 해당 자치단체의 자율적 사업선택의 범위는 극히 제한되어 있는 경우가 많기 때문이다. 또한 균특회계의 사업선정과 예산배정의 절차는 예산요구안을 각 부처별, 사업별로 검토·조정한 뒤 예산당국에서 다시 조정·편성하는 종래의 칸막이 방식을 벗어나지 못하고 있어 특별회계고유의 특성을 반영하지 못하고 있다. 또한 지자체도 예산신청사업의 기획 및 사전평가 기능이 미흡하고 사업의 선정이나 예산의 적정규모 결정 등 정책역량이 결여되어 있으며 지자체의 자기책임성도 확보되지 못하고 있다는 것이다. (국가균형발전사업평가위원회, 2004)

울은 줄인다는 계획이라고 한다. (04년 24% → 08년 14%)

## 2) 개선 방향

균특회계 시행초기에 나타나는 이러한 지적들은 앞으로 개선할 과제가 많다는 점을 보여 준다. 특히 균특회계의 도입 명분이나 취지와는 다르게 지역의 자율에 근거한 예산 운용이 현실에서 잘 안되고 있다는 점은 시급히 개선되어야 할 과제이다. 특히 균특회계 사업이 지나치게 세분화되어 있어 유사 중복 사업이 많고, 그로 인해 중앙부처의 간섭이나 통제가 발생할 여지가 많기 때문에 가능한 유사 사업은 시급히 통폐합할 필요가 있다. 그래서 균특회계는 세분화된 개별사업별 지원보다 사업간 시너지효과가 큰 사업들을 포괄적 범주의 사업으로 재편성하여 지원하는 것이 더 바람직할 것이다. 또한 균특회계를 새로 만드는 과정에서, 균특회계의 취지에 부합하지 않는데도 포함된 사업과 균특회계의 취지에 부합함에도 누락된 사업도 대한 새로운 분류도 필요하다.

균특회계 운영방식에 있어서도 대상사업을 현재와 같이 부처별 열거된 사업을 지자체가 수동적으로 선택하는 Top-down방식으로 운용하기보다는 중앙정부는 국가 균형발전전략의 비전을 제시하고 지방자치단체는 자체적인 지역혁신전략에 바탕을 둔 종합적 사업체계를 구축하여 예산지원을 신청하고 중앙정부가 이를 조정하는 이른바 Bottom-up방식에 근거한 가버넌스(governance)방식이 더 바람직하다. 즉 중앙부처가 제시하는 포괄적 사업목록에서 각 지자체가 자율적으로 사업을 선정하고 필요 예산을 신청하는 방식이 되어야 한다. (이재은 2004, 국가균형발전사업평가위원회 2004)

한편 현재 균특회계에 대한 문제 제기 중 균형발전을 이룩하기 위해서는 균특회계 총액 규모 자체가 너무 적다는 지적이 있다. 이는 옳은 주장이지만, 현행 균특회계가 균형발전에 영향을 미치는 국가 예산 전체를 포괄하지 않는다는 점을 고려할 필요가 있다. 균형발전을 위한 사업은 정부의 균특회계 외에 일반회계에서도 추진되고 있기 때문이다. 또한 현행 국가의 여러 가지 재정 상황을 고려할 때 균특회계 규모를 현재보다 획기적으로 더 늘리는 것은 그리 쉬운 일이 아니며, 또 반드시 바람직하지도 않다. 오히려 현재 각 부처별로 산발적으로 사용되는 균형발전 관련 사업들을 통합하여 효율적으로 운영하는데 초점을 맞추는 것이 올바른 방향이라고 할 수 있다. 따라서 균특회계 규모 문제의 해법은 균특회계 총액 규모를 늘리는 방향으로 접근하기 보다는, 지방자치단체가 실제 자율적인 포괄보조금 형태로 쓸 수 있는 예산을 늘리는 방향으로 접근하는 것이 더 바람직할 것이다.

외국의 경우 전체 국가재정에서 지방재정이 차지하는 비중은 국가형태에 따라 차이가 있으나, 단일국가 중에서 국세와 지방세 수입 중에서 실질적으로 지방이 사용하는 비중에서 보면 영국이나 프랑스에 비해 우리나라는 대체로 높은 수준이라고 한다. (대한민국정부 (2004) 『2004~2008 국가재정운용계획』 참조) 따라서 균특회계의 규모 자체보다는 지방 분권의 방향을 실현할 수 있는 예산 운용 방식이 논의의 핵심이 되어야 한다. 이러한 맥락에서 외국의 경우 중앙부처의 일정정도의 통

제와 지방의 자율성을 동시에 담보할 수 있는 해결책으로서 포괄보조금(block grant)의 도입이 강조되고 있다. 대부분의 선진국가들은 특정 보조금의 존재 목적을 살리되, 가능한 지방정부의 재량권을 높이기 위하여 노력하고 있으며 이를 위해 가능한 한 개별 심사를 통한 특정보조금의 규모를 줄이고 대신 대상 사업과 밀접한 관련이 있는 경제사회적 지표를 사용하여 지방정부에 배분해 줄 수 있는 공식 보조금 (formula grants)을 최대한 개발하고자 노력하고 있다. 이러한 특정 보조금의 축소 노력은 몇몇 유럽 국가에서는 대규모의 포괄보조금 도입으로까지 연결되고 있다.

그런데 포괄보조금제 운용을 일정 정도 담보하기 위해서는 부처내뿐만 아니라 부처간 유사한 업무와 기능이 통합·정리되어야 한다. 이 경우에 우선적으로 부처내 유사한 사업을 그룹화하고, 조정이 되지 않는 유사한 사업들은 사업시행기간, 보고체계, 평가체계, 목표설정 등을 정리하여 업무조정이 될 수 있는 방향으로 유도하는 것이 필요하다. 또한 정부조직을 개편하여 기능별로 세분화된 중앙부처를 통합할 필요가 있다. 이러한 경우 포괄보조금제 예산운용을 위한 업무조정이 용이할 것으로 기대된다. 또한 성과에 기반한 업무수행 등이 제도화되어야 한다. (정책기획위원회 2003)

결론적으로 요약하자면, 균특회계는 원래 도입 취지에 걸맞게 지역이 자율적으로 쓸 수 있는 포괄 보조금의 성격을 제대로 갖추도록 하여야 한다. 이를 위해서는 현재 각 중앙부처별, 부처내 실과별로 각각 시행하고 있는 균특회계 상의 다양한 세부 사업들이 좀 더 체계적으로 통합되고, 지역의 자율적 선택의 폭이 넓어질 필요가 있다. 또한 균특회계가 성공하기 위해서는 지자체의 사업 기획 능력도 확충되어야 한다. 그리고 균특회계의 근본 목적이 균형발전을 위한 것이므로, 배분 방식에 있어서도 낙후지역에 좀 더 많은 지원혜택이 돌아가도록 조정할 필요가 있다. 즉 균특회계가 지방재정조정제도의 역할을 좀더 적극적으로 담당할 필요가 있다. 그리고 장기적으로는 분권의 정착을 위하여 균특회계가 국고보조금적 성격에서 완전히 탈피하여 지방의 완전한 자율적 재정으로 될 필요가 있다.

#### IV. 맺음말

참여정부가 역대 어느 정부보다 균형발전에 대한 강한 의지와 노력을 보여주고 있지만, 참여정부 임기 내에 균형발전의 목표가 모두 달성 될 수 있는 것은 아니다. 차후에 참여정부가 균형발전에 크게 기여한 정부로 평가받게 된다면, 그것은 임기내 가시적 균형발전 성과에 근거해서가 아니라, 임기내 균형발전을 위한 제도적 초석을 마련했다는 점에 있을 것이다. 이러한 맥락에서 참여정부는 국가균형발전특별법을 제정하여, 균형발전을 위한 새로운 제도적 틀을 마련한 바 있지만 이것이 완전무결하다고 할 수는 없다. 비록 새로운 제도가 시행된 지 1년 여 기간 밖에

되지 않았지만, 그 동안 제기된 문제점과 약점들에 대해서는 보완이 필요하다.

균형발전을 수행하는 방식에는 중앙정부가 중앙집권적으로 추진하는 방식이 있고, 지역의 자율에 근거하여 지방분권형으로 추진하는 방식이 있다. 그런데 우리나라 지역불균형의 근본 원인이 권력의 중앙집권에 있었다고 할 때, 중앙집권적 방식으로 균형발전을 추진하는 것은 모순이며 새로운 시대적 흐름과도 어긋난다. 참여정부는 새로운 균형발전 패러다임을 제시하면서 지방주도형 균형발전을 강조한 바 있다. 그렇지만 참여정부 들어 새로 개편된 균형발전 추진 체제의 운영 방식은 아직도 여전히 과거와 같은 중앙정부 주도의 중앙집권형 방식에서 크게 탈피하지 못하고 있다는 지적이 있다. 즉 정책 기획, 전략 수립, 자원 조달 등 균형발전을 위한 여러 권한은 지방에 이양되지 못한 채 여전히 중앙정부가 가지고 있다는 것이다.

따라서 현재 참여정부의 균형발전 추진 체제는 좀 더 지방주도형, 지방분권형 구조로 정비될 필요가 있다.<sup>13)</sup> 먼저 중앙정부 차원에서 좀 더 많은 권한과 집행 수단, 재원을 과감하게 지방에 이양하여야 할 것이고, 지방정부 차원에서는 지금까지의 중앙정부 시혜에 의존하려는 의존성향을 버리고 새롭게 부여받은 권한에 걸맞는 책임성을 지녀야 할 것이다.

한편 새로 도입된 균형발전 추진 체제인 국가균형발전위원회와 지역혁신협의회와의 위상과 수행 역할이 좀 더 명료하고 분명해져야 할 필요가 있다. 균형발전특별회계도 도입 취지에 걸맞게 예산 편성과 집행에서 지역의 자율성이 더 높아져야 한다. 이러한 제도적 틀의 보완을 통해 참여정부가 우리나라 균형발전과 지역발전의 새로운 전기를 마련한 정부로 평가 받기를 기대한다.

#### < 참고문헌 >

- 강현수, (2003) “국가균형발전특별법(안)의 주요쟁점”, 2003년 한국공간환경학회 가을심포지움 발표문
- 강현수 박 경, (2002), “수도권 경제력 집중의 실태와 개선방안” 경상대학교 사회과학연구원 엮음, 『수도권과 비수도권간의 지역격차』 한울
- 경실련 도시개혁센터, 지역경실련협의회, (2001) 『수도권 집중억제와 국토균형발전 정책진단 토론회 자료집』
- 경실련, (2001) 『지역균형발전을 위한 법 제정방향에 관한 토론회 자료집』
- 국가균형발전사업평가위원회 (2004) 2005년도 국가균형발전사업 예산신청(안) 평가보고서.
- 국가균형발전위원회, (2003) 『국가균형발전의 비전과 과제』
- 국가균형발전위원회 균형발전총괄국 (2005) 지역혁신협의회 활성화 방안 워크숍 발표자료.
- 권오혁 (2004) “혁신적 클러스터 구축을 통한 지역균형발전 전략”, 제1회 대한민국 지역혁신박람회 학회연합학술회의 한국지역개발학회 주최 발표논문

13) 분권과 균형발전이라는 목표는 서로 밀접한 관련성을 지니고 있다. 그리고 참여정부의 주장처럼 이 두 목표는 어느 하나가 포기되어서는 안되며, 함께 동시에 추구되어야 한다. 균형발전을 추진하는데 있어서 중앙집권형 균형발전 방식이 아니라 지방분권형 균형발전 방식을 추구해야 하는 것과 마찬가지로 당위성과 논리로, 분권을 추진하는데 있어서도 균형을 도외시한 분권이 아니라 균형을 고려한 분권이 추구되어야 한다.



- 김영정, (2004) “RIS 구축과 지역혁신협의체” 제1회 대한민국 지역혁신박람회 학회연합학술회의 지방분권운동본부 주최 발표논문
- 김용웅 차미숙, 강현수 외 (2003) 『지역발전론』 한울
- 김정훈 (2002) “지역균형발전의 현황과 과제” 한국조세연구원 재정포럼 2002년 4월호
- 김정훈 (2005) “국가균형발전특별회계 지자체별 재원배분 방안” 기획예산처, 한국개발연구원 주최, 국가재정운용계획 수립을 위한 공개토론회 발표자료집
- 김태환 외. (2003) 『지역발전을 위한 지방분권 실태와 지역화방안 연구』. 국토연구원.
- 김형기, (2004) “국가균형발전정책의 평가와 발전과제”, 제1회 대한민국 지역혁신박람회 학회연합학술회의 지방분권운동본부 주최 발표논문
- 노기성 외 (2005) “국가재정운용계획 균형발전 분야 발제 및 쟁점 설명” 기획예산처, 한국개발연구원 주최, 국가재정운용계획 수립을 위한 공개토론회 발표자료집
- 대통령 자문 정책기획위원회 (2003), “참여정부 산업정책의 방향과 과제”
- 대한민국정부 (2004) 『2004 ~ 2008 국가재정운용계획』
- 박 경 (2001) “지역균형 및 지역경제발전의 방안과 과제”, 대안연대회의, 대안정책시리즈
- 박 경 (2005) “지역균형발전 정책인가, 신 성장정책인가? 국가균형발전정책의 평가와 국토정책 개편방안” 녹색사회연구소 제4회 녹색사회포럼 국가균형발전과 분권으로 지속가능한 지역발전 가능한가? 발표 자료집
- 배준구 (2004) “국가균형발전전략의 추진실태와 향후과제”, 제1회 대한민국 지역혁신박람회 학회연합학술회의 한국지역개발학회 주최 발표논문
- 부산지방분권협의회 (2004) 『지방분권·국가균형발전 정책과제 연구보고서』
- 성경륜 (2004) “국가균형발전의 비전과 과제- 국가균형발전으로 가는 길” 국가균형발전위원회
- 송영필 외, (2005) "지역활성화 정책의 현황과 발전방향" 삼성경제연구소 이슈페이퍼 2005년 4월
- 유럽지역연구회 엮음 (2003), 『유럽의 지역발전정책』, 한울
- 이재은, (2004) “내생적 지역발전을 위한 분권형 체제개혁의 과제” 제1회 대한민국 지역혁신박람회 학회연합학술회의 지방분권운동본부 주최 발표논문
- 지해명·민경휘·정준호 (2002) 『지역발전 인센티브구조와 효과분석』 산업연구원 연구보고서 제465호.
- 차미숙 외 (2003), 『지역발전을 위한 거버넌스 체계 구축 및 운용방안 연구』, 국토연구원
- 한국개발연구원 (2001), 『2011 비전과 과제: 열린세상, 유연한경제』
- 한국공간환경학회 (2001), 『국토균형발전과 수도권 관리방안』, . 한국공간환경학회, 푸른 경기 21 공동학술심포지움 자료집.
- 한국법제발전연구소. (2003) 『지역균형발전 - 그 실천적 방안과 법·제도』
- House of Commons ODPM Reducing Regional Disparities in Prosperity Ninth Report of Session 2002-03.
- Morgan, K (2002) The English Questions: Regional perspective on a fractured nation Regional Studies, 36.
- <http://www.president.go.kr> (청와대 홈페이지)
- <http://www.pcbnd.go.kr> (국가균형발전위원회 홈페이지)