

# 지방분권형 지역균형발전정책의 설계

김현호 · 김도형

The logo for KRILA (Korea Research Institute for Local Administration) is centered on the page. It consists of the letters 'KRILA' in a bold, white, sans-serif font. The text is set against a dark blue, multi-faceted geometric background that resembles a stylized map or a cluster of data points. The overall design is modern and professional, with a color palette of various shades of blue and white.

연구진

김 현 호 (선임연구위원)

김 도 형 (연구원)

| KOREA RESEARCH INSTITUTE FOR LOCAL ADMINISTRATION |

## 지방분권형 지역균형발전정책의 설계

발행일 : 2018년 1월 31일

발행인 : 이 호

발행처 : 한국지방행정연구원

주 소 : (26464) 강원도 원주시 세계로21(반곡동)

전 화 : Tel. 033-769-9999

판매처 : 정부간행물판매센터 Tel. 02)394-0337

인쇄처 : 세일포커스(주) 02-2275-6894

ISBN : 978-89-7865-446-3

---

이 보고서의 내용은 본 연구진의 견해로서  
한국지방행정연구원의 공식 견해와는 다를 수도 있습니다.

---

※출처를 밝히는 한 자유로이 인용할 수는 있으나 무단전재나 복제는 금합니다.

그동안 우리나라 지역발전정책은 중앙정부가 주도해왔다. 중앙정부가 정책을 개발했을 뿐 아니라 지침, 매뉴얼을 개발하고 공모사업 등을 통해 지방자치단체가 여기에 수동적으로 참여하는 형식을 취해왔다.

그러다 보니 효과가 별로 없었다. 재원투자는 상당했지만 성과는 미미했으며 지방자치단체는 재원투자나 정책개발에 책임감이 그렇게 많지 않았다. 하지만 문재인 정부가 출범하고서 과거의 중앙정부가 주도하는 방식 대신 지방분권에 의해 지역이 주도하는 지역균형발전정책의 추진에 대해 논의가 이루어지고 있다. 2018년 분권개헌을 앞두고 지방분권에 의한 지역균형발전정책을 과연 어떻게 설계하느냐가 그 핵심이라고 할 수 있다. 물론 이런 논의는 문재인정부의 국정기획자문위원회에서부터 논의가 되었다. 그러나 인수위원회 없이 출범한 정부의 특성으로 지방분권에 의한 지역균형발전정책에 대해서 심도 있게 논의할 시간을 가질 수 없었다. 그래서 2018년 이후로 여기에 대한 대안개발을 미루어 놓았다.

위와 같은 배경에서 지방분권에 의한 지역균형발전정책을 사전에 설계하는 것은 대단히 중요한 의미를 지니고 있다. 2018년 막상 닥쳐서 고민을 하면 시간의 제약으로 제대로 된 방안을 만들 수 없기 때문이다.

그런 의미에서 본 연구가 향후 문재인정부의 지방분권에 의한 지역균형발전정책을 설계하는 데 도움이 되기를 바라며, 본 연구를 수행한 연구진의 노고에 심심한 경의를 표한다.

2018년 1월

한국지방행정연구원장

본 연구는 최근 그 중요성이 높아지고 있는, 지방분권에 의한 지역균형발전정책을 설계하는 데 그 목적을 두고 있다.

먼저 이를 위해 과연 지방분권과 지역균형발전이 상호 선순환하여 시너지 효과를 창출할 수 있는지에 대해 관련 이론을 검토했다. 물론 여기에 대해서는 지역균형발전을 먼저 추진한 다음 지방분권을 수행해야 한다는 관점, 반대로 지방분권을 먼저 추진한 다음 지역균형발전을 수행해야 한다는 관점, 그리고 지방분권과 지역균형발전을 동시에 추진해야 한다는 관점이 있었다. 그러나 학계의 실증연구에서도 이들의 주장 어느 하나가 낫다는 결론이 나 있지 않은 상황이다. 그렇지만 우리나라의 경우, 지방분권과 지역균형발전에 대한 국민의 요구와 열망이 너무나도 높아 양자를 동시에 추진해야 할 수밖에 없다고 할 수 있다.

2000년대 이후의 정부들도 정도의 차이는 있지만 지방분권에 의한 지역균형발전을 무시한 것은 아니었지만 결국 중앙정부가 주도하는 중앙집권적 정책을 추진해 왔음을 알 수 있었다. 여기에 더해 중앙정부의 특별지방행정기관 등을 통해 지방분권을 저해하면서 지역의 발전을 가로막는 사례, 반대로 지방분권을 통해 지역발전을 달성하고 있는 제주특별자치도 사례도 분석했다.

위와 같은 논의와 분석을 토대로 본 연구에서는 2018년 분권개헌에 따라 그 수요가 높아질 것으로 예상되는, 지방분권에 의한 지역균형발전정책을 제시하고 있다. 먼저 정책설계의 접근과 원칙을 밝히고 있다. 여기서서는 무엇보다 지방분권에 초점을 둔 정책의 설계, 분권개헌의 의지를 수용한 접근, 인구감소라는 정책환경 변화의 수용, 전체를 망라한 정책설계보다는 핵심 위주 정책개발의 접근을 제시하고 있다.

그 다음 정책 프레임 전환의 방향을 제시하고 있다. 우리나라가 지방분권 국가임을 헌법에 명확하게 적시하고, 정책추진 시스템을 지방화해야 하며, 정책추진을 위



한 지역의 역량을 강화하고, 정책토대로서의 재정분권을 강화해야 함과 함께 중앙 정부의 보충성 및 국가통합 지원 강화가 여기에 해당된다.

다음으로는 지방분권형 지역균형발전정책을 추진하기 위해서 도입이 필요한 주요 시책을 개발·제시하고 있다. 분권화된 지역발전에 있어서 지역 간 삶의 질 및 생활여건의 균등화를 위한 체계적 관리, 지역의 교육·일자리·의료의 자립 강화, 지방분권과 지역발전의 토대가 되는 다양한 채널의 지역 일자리 창출 시스템 구축, 인구 감소 및 고령화에 의한 지방소멸 방지시책의 추진 등이 이에 해당된다.

마지막으로는 이를 위한 조직 및 제도 기반 구축을 제시하고 있다. 지방정부가 주도가 되어 추진하는 발전계획의 공간을 시·도가 중심이 되어 수립하고, 지방재정 분권을 보다 강화하기 위해 균형발전특별회계를 최소화 또는 포괄보조화할 필요가 있음을 제안하고 있다. 또한 지역발전지표 개발에 의해 전국을 발전도에 따라 구분하고 발전도 하위 지역에 대한 조세·재원 등의 지역 차등지원제를 시행하며, 지방분권형 지역균형발전의 거버넌스를 구축하는 것 등에 대해 언급하고 있다.

본 연구의 의의는 2018년 분권개헌으로 그 수요가 증가하게 될 지방분권에 의한 지역균형발전정책을 사전에 설계함으로써 정책설계의 비용을 저감시키고 보다 품질 높은 정책을 설계하는 데 효용이 있을 것이다.

# 목차

제1장 서론	1
제1절 연구의 필요성 및 목적	3
1. 연구 필요성	3
2. 연구의 목적	5
제2절 연구의 범위 및 방법	6
1. 연구의 범위	6
2. 연구의 방법	7
제3절 연구의 구성	9
제2장 지역분권형 지역균형발전의 이론 논의	11
제1절 지역균형발전과 지방분권의 개념	13
1. 지역균형발전	13
2. 지방분권	21
제2절 지역균형발전과 지방분권의 관계	26
1. 일반 및 경험적 관계	26
2. 지역균형발전과 지방분권의 관계에 대한 관점	28
제3절 지역균형발전과 지방분권의 접목 및 선순환	32
1. 지역발전 변화와 지방분권의 강화 경향	32
2. 경험 연구 및 국가 사례	34
3. 지방분권과 지역균형발전의 접목 및 선순환	38
제4절 외국의 지역균형발전과 지방분권의 접목	42
1. 영국의 GOR 운영 사례	42
2. 일본의 지방분권개혁과 북해도 개발국 사례	44
제5절 분석의 틀	48



제3장 기존 지역발전정책의 특징과 한계	51
제1절 분석의 목적과 방법	53
제2절 기존 정책의 개관	54
제3절 기존 정책의 특징, 성과와 한계	58
1. 특징 및 성과	58
2. 한계	60
제4절 정책적 시사점과 향후 고려사항	65
1. 정책적 시사점	65
2. 향후 정책의 고려사항	66
제4장 지방분권형 지역균형발전정책의 사례 분석	69
제1절 분석의 개요	71
1. 사례 분석의 목적	71
2. 사례 분석의 방법	71
제2절 지역발전 제약 및 활성화 사례	73
1. 제약 사례 1 : 특별지방행정기관	73
2. 제약 사례 2 : 개발촉진지구 사업	77
3. 활성화 사례 : 제주특별자치도	82
제3절 지역 공통 사례	89
1. 개요	89
2. 지역발전 제약	89



<b>제5장 지방분권에 의한 지역균형발전정책의 설계</b>	<b>93</b>
<b>제1절 정책설계의 접근과 원칙</b>	95
1. 지방분권에 초점을 둔 정책추진 방향의 설계	95
2. 분권 개헌과 분권형 지역균형발전 추진 의지 수용	96
3. 기존 정책의 한계 극복 및 정책환경 변화 고려	98
4. 핵심적 부문 위주의 정책 방향 설계	99
<b>제2절 정책 프레임 전환의 방향과 주요 내용</b>	101
1. 지방분권의 명확한 헌법 적시 및 반영	101
2. 정책 추진시스템의 분권화·지방화	103
3. 정책 추진의 주민 역량 및 참여 강화	104
4. 중앙정부의 보충성 및 국가통합 지원	105
5. 정책 수립, 추진 토대로서의 재정분권 강화	107
<b>제3절 주요 도입 시책</b>	110
1. 지역 간 삶의 질 및 생활여건 균등화 관리	110
2. 지역 교육, 일자리, 의료 자립적 순환 강화	111
3. 지역의 일자리 창출 시스템 구축	113
4. 지방소멸 방지 시책 추진	114
<b>제4절 제도·조직 기반 구축</b>	116
1. 광역 시·도 중심의 계획	116
2. 특별회계 최소화 및 포괄보조화	118
3. 지역 차등지원제 시행	119
4. 지방분권형 지역균형발전 거버넌스 구축	121



---

---

참고문헌

122

Abstract

126



# 표 목차

〈표 2-1〉 Vanhove & Klassen(1980)의 지역균형발전 목표	14
〈표 2-2〉 수도권과 비수도권의 인구 및 종사자수 변화	19
〈표 2-3〉 지방분권의 유형 비교	25
〈표 2-4〉 지역균형발전과 지방분권	27
〈표 2-5〉 지역발전정책의 새로운 패러다임	33
〈표 2-6〉 지역혁신기관의 새로운 패러다임	33
〈표 2-7〉 OECD 제안의 지역 유형별 혁신발전전략	34
〈표 2-8〉 지방분권의 지역균형발전 영향 분석	35
〈표 2-9〉 GOR의 주요 시책과 자원 변화 내용	43
〈표 3-1〉 2000년 이전의 지역개발정책	54
〈표 3-2〉 노무현정부의 국가균형발전정책	55
〈표 3-3〉 이명박정부의 3차원적 지역발전정책	56
〈표 3-4〉 2000년대 이후 지역발전정책의 종합	57
〈표 3-5〉 기존 정부의 분권형 지역균형발전정책 추진	62
〈표 3-6〉 기존 지역균형발전정책의 한계	64
〈표 3-7〉 기존 정책 검토를 통해 본 향후의 고려 과제	68
〈표 4-1〉 사례 분석의 대상	72
〈표 4-2〉 특행기관의 현황(2015년 말 현황)	74
〈표 4-3〉 지방분권 강화 지역개발이 가능한 대전·충남의 특행기관	76
〈표 4-4〉 낙후지역형 개발촉진지구 지정 현황(2013년 8월 현재)	78
〈표 4-5〉 제주특별자치도의 주요 재정특례	83
〈표 4-6〉 지역발전 분권화 강화 제주특별자치도 설치 전·후 비교	84



〈표 4-7〉 제주특별자치도의 특별지방행정기관 이관 계획 및 결과	84
〈표 4-8〉 지역개발 분권화 지원 내용	85
〈표 4-9〉 제주특별자치도 정책 효과	86
〈표 4-10〉 제주특별자치도 주민 만족도	86
〈표 4-11〉 제주특별자치도 풍력발전사업 현황(2016년 말 기준)	87
〈표 4-12〉 제주특별자치도 투자진흥지구 연도별 지정 현황(2006~2016년)	88
〈표 4-13〉 제주특별자치도 관광개발사업 현황	88
〈표 4-14〉 포괄보조금 제도 도입으로 달라진 점	92
〈표 5-1〉 삶의 질 여건 등가치화를 위한 지역별 프로파일(예시)	110
〈표 5-2〉 과거 정부의 계획 공간	116



# 그림 목차

〈그림 1-1〉 연구의 구성	10
〈그림 2-1〉 도시규모와 소득의 상관관계	16
〈그림 2-2〉 도시규모별 빈도와 평균 주민소득	17
〈그림 2-3〉 지방정부 주도의 지역발전 모범 사례	20
〈그림 2-4〉 Oates의 분권화 정리 : 분권으로 달성되는 후생 증가	23
〈그림 2-5〉 지방분권과 지역균형발전 시기	29
〈그림 2-6〉 지방분권과 지방주도 지역균형발전의 관계	30
〈그림 2-7〉 지방분권과 지역균형발전의 역사적 변천	31
〈그림 2-8〉 저소득 및 고소득 지역에서 지방분권과 소득 불균형의 관계	36
〈그림 2-9〉 지방분권의 지역간 불균형에 대한 한계 효과	36
〈그림 2-10〉 지방분권과 지역균형발전의 선순환 모델	40
〈그림 2-11〉 이상적인 지방분권과 지역균형발전의 접목	41
〈그림 2-12〉 본 연구 분석의 틀	49
〈그림 3-1〉 이명박정부 이후의 부처편성 비중 강화	63
〈그림 4-1〉 금강환경유역환경청과 충남 환경녹지국의 업무추진 조직	76
〈그림 4-2〉 개발촉진지구의 추진 절차	80
〈그림 4-3〉 제주특별자치도의 발전 목표	82
〈그림 4-4〉 다양한 채널을 통한 지역발전정책의 중앙집권적 추진	90
〈그림 5-1〉 국정과제의 지방분권과 지역균형발전 추진	97
〈그림 5-2〉 기존정책의 한계 극복의 접근	99
〈그림 5-3〉 일본 과소지역 추진체계	106
〈그림 5-4〉 지자체 재정지립도(좌) 및 지방세의 인건비 해결 여부(우)	108



---

---

〈그림 5-5〉 OECD 국가의 재정분권 수준	109
〈그림 5-6〉 지역 자립의 교육-일자리 선순환	112
〈그림 5-7〉 전남 구례 자연드림파크	113
〈그림 5-8〉 특별회계 편성의 내용과 규모	119





# 제 1 장

## 서론

제1절 연구의 필요성 및 목적

제2절 연구의 범위 및 방법

제3절 연구의 구성



KRILA







## 제1절 연구의 필요성 및 목적

### 1. 연구 필요성

우리나라 지역발전정책은 2003년 국정과제의 반열에 진입한 이후, 노무현정부, 이명박정부, 박근혜정부를 거치면서 15년 가깝게 추진돼오고 있다. 노무현정부는 「국가균형발전특별법」(이하 ‘균특법’)을 제정하고 이를 지원하기 위한 국가균형발전특별회계(이하 ‘균특회계’)를 설치하는 등 지역발전의 토대를 구축했으며, 이명박정부는 광역경제권, 기초생활권, 초광역개발권의 3차원적 지역발전정책을, 박근혜정부는 지역 행복 증진을 위한 지역발전정책을 추진했다.

그러나 2000년대 세 번에 걸친 정부는 정책의 철학과 기초, 수단과 시책, 추진체계와 재원 등의 재편을 통해 각기 다른 정책을 추진해오면서 당초의 지역균형발전정책의 취지 약화, 철학과 시책의 괴리 등이 발생되었다는 평가가 제기되고 있다. 각기 표방하는 정책의 철학과 기초 등은 달랐지만 정착 사업은 동일하게 추진되면서 정책의 엔트로피가 높아졌다는 평가(이원섭, 2017), 혼돈과 부채로 인한 정책의 실종(김현호, 2017a) 등을 지적하고 있다. 3개 정부를 거치면서 지역발전정책은 발전정책으로서의 취지와 목적, 위상에 대한 의구심뿐 아니라 지원하는 재원 역시 부처 국고보조사업과 유사 등으로 전반적인 재검토가 필요한 상황이다.

위와 같은 관측에 더해 2017년 문재인정부의 출범과 맞물려 그동안 지역발전의

근거법이 되는 균특법의 정책취지 달성을 위한 지역균형발전뿐 아니라 지자체가 정책을 주도하는 지방분권적 지역균형발전정책의 필요성이 제기되고 있다. 문재인정부가 발표한 향후 100대 과제의 5대 목표<sup>1)</sup> 가운데 하나로 ‘고르게 잘 사는 지역’을 제시하고 있으며, 여기서 지방분권과 지역균형발전의 추진을 제시하고 있을 뿐 아니라 2017년 10월 26일 여수선언에서 문재인 대통령은 지방분권과 지역균형발전의 동시 추진을 다시 한 번 천명한 바 있다. 또 시·도를 중심으로 지방분권과 지역균형발전의 동시추진 촉구를 위한 조직 등을 만들고 있기도 하다.<sup>2)</sup>

아울러 지방분권과 지역균형발전의 동시추진을 두고 부처와 전문가들 사이에서도 다양한 의견이 제시되고 있다. 문재인정부의 국정기획위원회에서 지역발전정책 전문가들 사이에서는 지방분권적 지역균형발전의 동시추진에 대해서 시기적 상조, 현재 추진이 시급하다는 견해 등으로 갈라졌었다. 중앙부처의 경우도 행정안전부는 지방분권 로드맵을 발표하는 등 지방분권에 의한 지역균형발전정책의 즉시 추진을 제시하고 있는 반면, 대부분의 부처는 지역균형발전과 지방분권의 동시추진에 대해서 유보적인 입장을 보이고 있다. 그러나 여느 정부와 달리 인수위원회 없이 바로 출범한 문재인정부의 시간적 제약으로 인해 현재 지역균형발전과 지방분권의 병행 추진에 대한 공감대만 형성하고 있을 뿐 전략을 마련하고 있지 못하고 있다.

하지만 내년에 임박한 분권개헌을 기화로 해서는 지방분권과 지역균형발전의 동시추진이 불가피한 상황이 되고 있다. 정부는 내년 분권개헌을 통해 그동안 중앙집권적 정책추진 대신 지자체의 정책주도가 대폭 강화되는 분권개헌을 공약으로 제시했으며, 여러 곳에서 약속한 바 있기 때문이다. 그런데도 불구하고 지방분권을 고려한 지역균형발전정책, 이른바 지역분권형 지역균형발전정책에 대한 밑그림은 고사하

1) 문재인정부의 「국정운영 5개년 계획」에 따르면, ① 국민이 주인인 정부 ② 더불어 잘사는 경제 ③ 내 삶을 책임지는 국가 ④ 고르게 발전하는 지역 ⑤ 평화와 번영의 한반도 등을 5대 목표로 제시하고 있다(국정기획자문위원회, 2017)

2) 균형발전지방분권전국연대, 충북 국토균형발전 및 지방분권 촉진협의회 및 산하 촉진센터설치(2017. 4. 27.) 등이 대표적이라고 할 수 있다.

고 방향조차 제대로 제시되고 있지 못하는 상황이다. 즉 원론적 수준에서 분권개헌과 연계한 분권형 지역발전정책의 추진, 2단계 지역균형발전정책의 추진(성경룡, 2017), 인구감소에 의한 지방소멸 방지 및 지역격차를 완화할 수 있는 포용적 지역발전정책의 추진(문정호, 2016) 등을 제시하고 있는 수준이다.

이처럼 국정기획위원회나 정치권, 국책 연구원 등의 논의에서 합의점을 찾지 못하고 내년의 분권개헌 이후에 지방분권과 지역균형발전의 통합 및 접점을 찾아 정책을 병행해서 추진하기로 사실상 ‘유보’해 놓은 상황이다. 겨우 1년여도 남겨 두지 않은 내년의 분권개헌 정국에서 지방분권형 지역균형발전정책의 차질 없는 추진을 위해서는 정책의 설계가 시급한 형편이라고 할 수 있다.

## 2. 연구의 목적

위와 같은 배경에서 당장 2018년이면 수요가 늘어나고 필요성이 증가할 지방분권형 지역균형발전정책을 설계하는 것이 본 연구의 목적이라고 할 수 있다. 이를 위한 하위 목표로, 첫째 지역균형발전에 지방분권이 접목·조화할 수 있는 이론적 논의와 토대를 구축하며, 둘째 다양한 국내외 사례를 통한 정책설계에 대한 시사점을 도출하고, 셋째 이들을 토대로 우리가 추진해야 할 보다 바람직한 지방분권형 지역균형발전정책을 개발·제시하는 것이다.

아울러 본 연구가 제시하는 결과는 넓게는 향후, 좁게는 2018년에 증가할 지역발전정책 개편의 수요에 대응하여 보다 적실성 있는 정책이 수립되고, 이를 통해 지역발전의 문제가 해결될 수 있을 뿐 아니라 보다 소망스럽게는 우리나라 지역균형발전에 기여할 수 있을 것으로 기대된다. 그리고 나아가 우리가 추진해야 할 중요한 가치인 지방분권과 지역균형발전을 동시에 추진하여 지역의 특색 있는 발전과 함께 전국 어디에 살든지 비슷한 수준의 삶의 질을 향유할 수 있도록 하는 시책의 추진이 가능할 것으로 판단된다.

## 제2절 연구의 범위 및 방법

### 1. 연구의 범위

본 연구의 목적을 달성하기 위해 검토대상의 지역발전정책은 2000년대 이후부터 현재까지로 설정하고자 한다. 검토가 필요한 우리나라 지역발전정책의 시간적 범위를 1960년대 등의 과거로까지 확장하는 것은 연구목적인 지방분권형 지역균형발전정책의 설계에 별로 실익이 없기 때문이다. 아울러 지역발전정책이 우리나라 국정의 핵심적인 과제 중의 하나로 부각되기 시작한 것은 2000년대부터였다.

특히 2000년대 이전의 시기에 우리나라 지역발전정책은 6.25 전쟁의 폐허 속에서 신속한 국가경제건설을 위해 효율적 투자를 목표로 한 경제정책의 보조적 지위를 지니고 있었기 때문에, 여기서는 2003년 노무현정부가 수립된 이후부터 현재까지로 시간적 범위를 설정할 것이다.

연구의 공간적 범위는 특정 공간을 대상으로 하지는 않을 것이다. 여기서 검토·모색·설계하고자 하는 지역발전정책이 국토 전체에 미치기 때문이다. 광역지방자치단체인 시·도뿐 아니라 기초지방자치단체인 시·군·구 등 우리나라 국토 전체가 지역발전정책의 영향을 받는 점에서 연구의 공간적 범위는 국토 전체라고 할 수 있다.

연구의 내용적 범위는 ① 현재 제대로 정립되지 않은 분권형 지역균형발전정책에 대한 기존의 논의를 통한 지향 및 시사점 ② 기존 정부의 분권형 지역균형발전설계와 추진의 한계 ③ 지방분권적 지역발전정책의 사례 및 시사점 ④ 바람직한 지방분권형 지역균형발전정책의 프레임 설계 등으로 구성될 것이다. 다만 새로운 정책을 설계함에 있어 지역발전정책 모두를 다루는 것은 논의의 초점을 분산시킬 소지가 있기 때문에, 여기서는 정책의 기초(취지 및 철학)뿐 아니라 이를 위한 정책방향이나 핵심 수단(추진체계, 재원조달 등) 등에 초점을 둘 것이다.

## 2. 연구의 방법

먼저 본 연구는 균특법 제정 이후 헌법 등 우리나라 지역발전정책에 대한 근거 등을 포함해서 분권적 지역균형발전의 진단과 수준, 문제점 등 확인을 바탕으로 향후 지역균형발전정책의 주요 내용을 설계하는 것으로 접근할 것이다. 특히, 본 연구는 정책 설계라는 다소 포괄성을 지닌 주제를 다루고 있기 때문에 정성적인 판단(기존 정책의 한계 등) 등의 연구방법을 채택할 것이다.

특히 중앙집권에 의한 기존정책의 문제점 파악, 새로운 지역균형발전정책 설계의 지평 구축, 향후 지방분권형 지역균형발전정책의 설계 등을 위해 계량적·분석적·귀납적 측면보다는 정성적(qualitative)·기술적(descriptive)·연역적(deductive) 측면이 가미된 다각적인 방법(triangulation method)을 적용할 것이다.

보다 구체적으로는 첫째, 지방분권형 지역균형발전정책의 이론적 토대를 구축하고 기존 정책의 진단을 위해 지역주도에 의한 지방분권적 지역균형발전과 관련된 이론적 논의를 검토한 후 시사점을 도출할 것이다. 이를 위해서는 지방분권과 지역균형발전에 관련된 이론 및 정책에 대한 문헌 분석을 한다. 둘째, 지방분권과 지역균형발전의 접합, 상호 선순환이 가능한 모델에 대한 검토를 토대로 한 향후의 지역발전정책 설계의 토대를 구축하기 위한 사례분석을 시행할 것이다. 여기서 다루는 사례는 중앙집권적 정책시행이 지역발전을 제약하고 있는 경우, 반대로 오히려 지방분권을 강화함으로써 지역의 특화발전과 지역균형발전에 기여하는 경우 등을 선정할 것이다. 셋째, 향후의 지방분권적 정책의 핵심적인 사항을 논의·설계하기 위해 다수의 지역발전정책 전문가가 참여하는 숙의 및 공론적(熟議·公論的, deliberative) 방식을 적용할 것이다. 정책의 판단이나 향후 정책의 설계처럼 판단을 요하는 문제에 대해서는 주제에 대한 개인의 지식과 경험, 식견을 지니고 있는 전문가에게 문제가 되는 내용이나 궁금한 사항에 대해 예비적 대안을 개발한 다음, 여기에 대해 전문가들이 보다 심도 있게 논의하고 대안을 제시하는 방식을 채택할 것이다. 그런 다음 본 과제의 연구진이 전문가의 의견을 파악·수렴해서 정성적인 데이터를 생산하

고자 한다. 이러한 연구방식을 도입하는 이유는 정책에 대한 이해뿐 아니라 판단을 위해 광범위한 지식이 필요할 뿐 아니라 숙고를 통해서 즉흥적 판단에 의한 연구진의 선호를 방지하기 위함이라고 할 수 있다(문정호, 2016). 여기에 더해 연구진의 주관성과 자의성을 가급적 제어·보완하기 위해 부분적으로는 지역발전정책에 대한 내용 분석 등을 병행할 것이다.

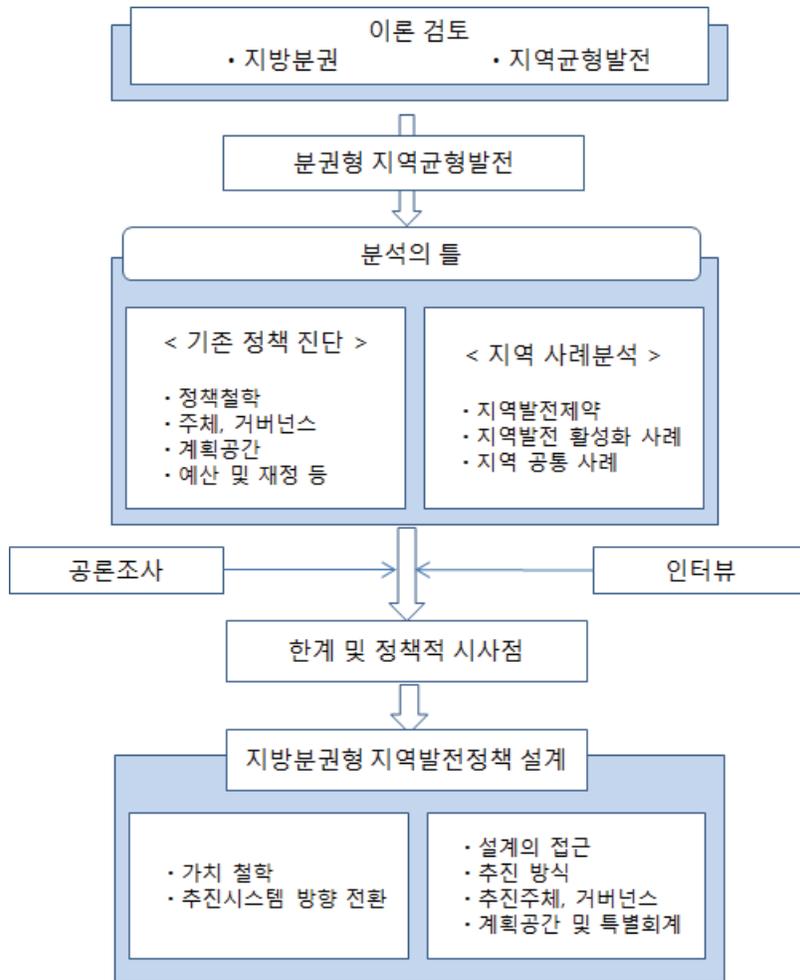
## 제3절 연구의 구성

본 연구는 크게 세 부분으로 구성된다. 먼저 지방분권과 지역균형발전에 대한 이론검토를 통해서 본 연구가 목표로 하는 지방분권형 지역균형발전정책을 설계하고 기존 관련 정책을 분석하기 위한 분석의 틀을 도출하고자 한다. 여기서의 핵심은 현재 동시추진 및 분리추진 등으로 이견이 분분한 지방분권과 지역균형발전에 대한 기존 논의를 검토한다.

다음으로 기존 지역발전정책의 문제점과 지방분권적 지역균형발전에 기여할 수 있는 사례 분석을 통한 시사점과 새로운 정책설계의 핵심사항과 과제를 도출하고자 한다.

마지막으로는 지방분권형 지역균형발전정책을 설계하고자 한다. 여기서는 정책의 모든 내용을 다루지 않고 향후 추진해야 할 지방분권형 지역균형발전의 핵심사항에 무게를 둘 것이다.

〈그림 1-1〉 연구의 구성



# 제2장

## 지역분권형 지역균형발전의 이론 논의

제1절 지역균형발전과 지방분권의 개념

제2절 지역균형발전과 지방분권의 관계

제3절 지역균형발전과 지방분권의 접목 및  
선순환

제4절 외국의 지역균형발전과 지방분권의 접목

제5절 분석의 틀



KRILA





## 제2장

# 지역분권형 지역균형발전의 이론 논의



## 제1절 지역균형발전과 지방분권의 개념

### 1. 지역균형발전

#### 1) 지역균형발전의 개념

지역균형발전(balanced regional development)의 사전적 의미는 ‘지역 간 사회-경제적 제반 여건과 삶의 질의 균등상태’를 말한다.<sup>3)</sup> 이때 지역의 균등한 발전상태(equality)는 지역별 소득 및 복지수준과 실업률 등 정태적 현상의 균등화와 함께 산업과 경제성장, 소득증가 및 인구 성장 등 동태적 현상의 균등화를 모두 포함한다.

그런데 동일한 ‘균형’으로 해석되는 경제학적인 관점에서의 지역균형은 ‘지역 간 자본 수익률, 투자 효율성에 의한 차별성이 지역 간 평형(regional equilibrium) 및 평형 상태로 수렴되는 과정’을 의미하게 된다. 이를테면 자본은 수익률이 낮은 지역에서 높은 지역으로 이동하게 되어 있고, 자본의 집적이 높은 지역은 수익률이 저하되기 때문에 자본집적이 상대적으로 낮은 지역으로의 자본이동이 자본수익률이 같아지는 단계까지 계속되는 과정이라는 것이다.

---

3) 이전의 균등법에서는 지역균형발전을 ‘지역 간 불균형을 해소하고 지역혁신 및 특성에 맞는 발전을 통해 자립형 지방회를 촉진함으로써 전국이 개성 있게 골고루 잘 사는 사회를 건설하는 것’이라고 언급하고 있다(국가균형발전위원회, 2004).

그러나 지역균형발전의 정책적 의의는 이와 다르다. 국내 자원의 공간적 분포에 영향을 주는 국가적 수준의 다양한 형태의 집단적 노력과 정책과 그 목적을 통칭하는 용어라고 할 수 있기 때문이다. 이때 ‘균형’이란 용어를 사용하는 것은 정부의 지역정책이 전국 여러 지역의 지역 간(inter-regional) 관계를 다루고 있고, 정책 목적이 경제적으로는 국내의 자원을 편중되게 사용하지 않고 골고루 사용하여 효율성과 생산성을 높이고 사회적으로는 지역 간 국민의 삶의 수준을 균등하게 향상시키는 데 치중하기 때문이라고 할 수 있다. 지역균형발전정책이란 지역 간 인구 및 자원의 배분, 개별 지역 간 지역 발전격차를 축소하기 위한 일체의 공간정책을 의미한다고 할 수 있다. 같은 맥락에서 Vanhove와 Klassen(1980)은 지역균형발전정책의 목적을 경제 및 사회적 목적으로 구분하기도 한다. 전자의 측면에서 ①전국의 균형발전을 위한 모든 생산요소의 활용 극대화 ②최적의 기업입지 제공 ③대도시 혼잡비용 최소화 ④투자집중에 따른 인플레이션 방지를, 후자의 관점에서는 ①모든 지역의 완전고용 실현 ②쇠퇴지역의 주민복지 증진 ③자원과 환경남용 방지 ④지역 간 갈등대립 방지 및 국민통합성 증진 등을 제시하고 있다(김용웅 외, 2009: 24-27).

〈표 2-1〉 Vanhove & Klassen(1980)의 지역균형발전 목표

경제적 목표	사회적 목표
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 전국균형발전을 통한 모든 생산요소 활용 극대화</li> <li>• 지역자원 입지특성 살려 최적 기업입지 제공</li> <li>• 대도시 혼잡비용의 최소화</li> <li>• 자원 투자 집중에 의한 지역격차 방지</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 모든 지역의 완전고용 실현</li> <li>• 쇠퇴지역 주민복지 증진</li> <li>• 자원과 환경 남용 방지</li> <li>• 지역 간 갈등방지 국가 통합성 향상</li> </ul>

자료 : 이관률 외(2013: 5)

비슷한 맥락에서 EU도 지역균형발전의 목표를, 첫째 EU는 모든 지역이 잠재력을 극대화(full potential)할 수 있도록 지원하며, 둘째 개별지역의 성장 잠재력이 높은 분야에 투자를 통하여 지역의 경쟁력을 높이고 고용기회를 개선토록 하며, 셋째 EU 가입국의 생활수준(living standards)을 되도록 빠른 기간 내에 EU 평균수준에 도달

하도록 함을 제시하고 있다.

결국 이렇게 볼 때, 지역균형발전은 첫째 모든 지역의 고유자원 이용을 극대화하여 지역과 국가의 경쟁력(territorial competitiveness)을 높이고, 둘째 모든 지역의 삶의 질 향상을 통한 국가적 통합성(territorial cohesion)을 달성하며, 셋째 모든 지역이 지역문제를 자율적으로 해결하고 고유의 정체성을 확립하는 것이라고 해도 큰 무리가 없다. 동시에 그런 점에서 ‘지역균형발전’의 사전적 의미만을 가지고 불필요한 찬성과 반대 논쟁에만 매달리지 말고 이를 달성하기 위한 방법을 찾아내어 사회적 합의를 이끌어내는 것이 보다 중요하다고 할 수 있다.

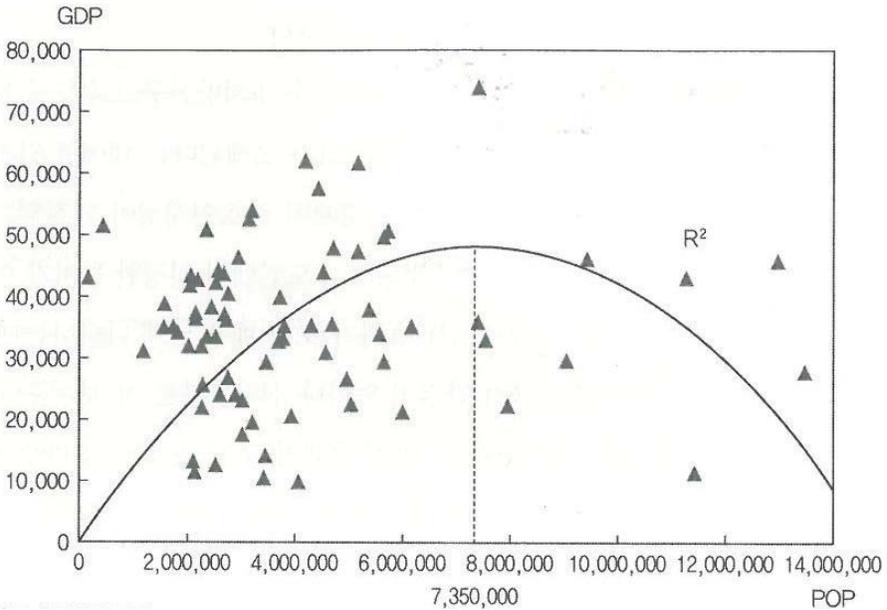
또 하나 특징적인 경향은 현대에 있어 지역균형발전이 경제에 한정되지 않고 복지, 생활여건 등으로 확대되고 있기도 하다(강현수, 2013; 성경룡, 2013; 윤성주, 2017; 이상대, 2015). 과거에는 GDP 등 경제적 요소가 중요했지만 현대에는 어느 국가를 막론하고 고령화가 심화됨에 따라 소득, 직업, 주거, 교육, 환경, 건강, 안전 등 다방면의 삶의 질적 요소가 지역균형발전의 중요한 요소가 되고 있기 때문이며 이를 반영한 정책이 필요하기 때문에 개념의 외연이 확장되고 있다는 것이다. 아울러 이는 지역균형발전의 정책적용과 처방이 과거와 같이 주로 경제에 국한되지 않고 사회적 요소까지 복합적이어야 함을 시사하고 있다.

## 2) 지역균형발전과 국가발전

먼저, 지역균형발전과 국가발전의 관계를 살펴볼 필요가 있다. 지역 간 균형발전이 결국 국가 전체의 발전 잠재력을 상승시킨다는 관점의 연구가 제시되고 있다(OECD, 2006). OECD는 회원국의 주요 도시 78개를 대상으로 한 연구에서 도시규모와 도시 주민의 평균소득 사이에 어떤 관계가 있는지를 실증 분석했다. 그 결과 도시규모가 커질수록 평균소득은 상승하지만 인구가 대략 735만 명을 넘어서게 되면 오히려 평균소득이 하락함을 밝히고 있다. 이는 도시의 적정규모에 대한 함의를 제공하는데 도시규모가 735만 명이 될 때까지는 거주민의 소득이 증가하지만, 그

이상을 넘어서게 되면 주거비, 생활비 등의 증가로 오히려 소득수준이 떨어지는 문제가 발생한다는 것이다.

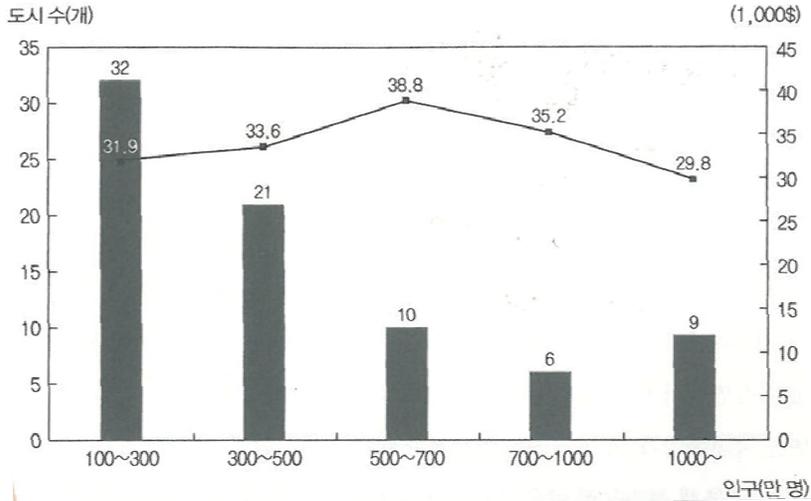
〈그림 2-1〉 도시규모와 소득의 상관관계



자료: OECD(2006)

또, OECD가 수집한 회원국 소재 78개 도시의 통계를 일정한 구간을 나누어 재분석해 본 결과도 도시의 규모가 무한정으로 커지기보다는 일정한 규모가 가장 높은 소득을 실현하는 것을 보여주고 있다. 여기에 따르면 도시의 진화과정에서 환경여건, 생활여건, 경제여건 등 도시의 기본조건 모두를 최상의 상태로 결합할 수 있는 도시의 규모는 인구 1~3백만 명이라는 것이다. 이는 특정한 지역을 무한대로 키우기 보다는 1~3백만 명 정도의 지역을 고루 육성하는 것이 국가발전에 도움이 됨을 시사하고 있다.

〈그림 2-2〉 도시규모별 빈도와 평균 주민소득



### 3) 지역균형발전의 필요성

다음으로 우리나라 지역균형발전 추진의 정당성 문제가 있다. 지역균형발전의 실효성과 전략 및 방향에 대한 논쟁<sup>4)</sup>을 차치하고서라도 헌법 조항으로 지역균형발전이 국가의 의무임을 명시하고 있다. 우리나라 헌법의 전문뿐 아니라 제120조, 122조, 123조 등에서 지역균형발전이 바로 국가의 의무임을 적시하고 있다. 따라서 지역균형발전은 정부의 색깔에 따라 부정할 수 있는 것이 아니라 국가가 반드시 추진해야 할 의무라고 할 수 있다. 우리나라 헌법이 ‘지역균형발전’ 혹은 ‘균형’에 대해 규정하고 있는 조항을 정리하면 다음과 같다.

4) 지역균형발전에 대한 쟁점(변창홍 외, 2013: 75-102)은 크게 두 가지로 정리할 수 있다. 첫째 지역균형발전의 실효성을 둘러싼 논쟁으로 여기에는 ① 균형발전의 의미에 대한 논쟁 ② 지역균형발전의 당위성을 둘러싼 논쟁 ③ 지역균형발전의 실효성을 둘러싼 논쟁 등이, 둘째 지역균형발전의 방향과 전략을 둘러싼 논쟁으로 ① 지방분권과 지역균형발전의 선후 문제 ② 지역균형발전의 공간적 단위를 둘러싼 논쟁 ③ 국토의 다핵형 공간구조 전략의 실효성 문제에 대한 논쟁 ④ 행정구역 개편과 지역균형발전 및 지방분권 간의 관계에 대한 논쟁 ⑤ 지역균형발전과 수도권역의 역할에 대한 논쟁 ⑥ 지역혁신체계와 클러스터와 같은 내생적 발전전략의 유효성에 대한 논쟁 ⑦ 수도권의 집적경제의 허용범위와 지역균형발전의 문제에 대한 논쟁 등이다.

## 헌법의 지역균형발전 관련 규정 조항

- “..... 정치·경제·사회·문화의 모든 영역에 있어서 각인의 기회를 균등히 하고, 능력을 최고도로 발휘하게 하며, 자유와 권리에 따르는 책임과 의무를 완수하게 하여, 안으로는 국민생활의 균등한 향상을 기하고...” (헌법 전문)
- “국토와 자원은 국가의 보호를 받으며, 국가는 그 균형 있는 개발과 이용을 위하여 필요한 계획을 수립한다.” (헌법 제120조 2항)
- “국가는 국민 모두의 생산 및 생활의 기반이 되는 국토의 효율적이고 균형 있는 이용 개발과 보전을 위하여 법률이 정하는 바에 의하여 그에 관한 필요한 제한과 의무를 과할 수 있다.” (헌법 제122조)
- “국가는 지역 간의 균형 있는 발전을 위하여 지역경제를 육성할 의무를 진다.” (헌법 제123조 2항)

아울러 지역균형발전은 세계 어느 국가나 당연히 추구하고 있는 중요한 가치가 되고 있기도 하다. 가장 대표적으로 독일은 국민이 전국 어느 지역에 살거나 동일한 수준의 생활여건과 서비스를 제공하겠다는 것을 헌법에 명문화시키고 있다. 영국도 지역생활여건 결핍도 지수를 개발하여 이를 정책적으로 적용하고 있다.

다른 측면에서 우리나라 지역불균형 발전의 처방으로서 지역균형발전이 필요하기도 하다. 지난 이명박정부와 박근혜정부를 거치면서 노무현정부가 설계한 지역균형발전정책은 제도적·현실적으로 계승되지 않았다. 특히 이명박정부가 들어서면서 ‘국가균형발전위원회’가 ‘지역발전위원회’으로, ‘국가균형발전계획’이 ‘지역발전계획’으로, ‘균특회계’가 ‘광역·지역발전특별회계’로 명칭이 바뀌었고, 지역혁신협의회와 같은 지방자치단체(시·도 및 시·군·구) 단위의 지역발전 자생적 논의 조직이 약화되거나 폐지되었다. 여기에 더해 균특법을 「지역발전특별법」으로 개정하고, 행정중심복합도시의 건설 계획을 백지화하려다가 국회의 반대로 무산되기도 했다.

수도권과 비수도권의 불균형 발전도 지역균형발전의 가치를 중시하게 만드는 요인이 되고 있다. 국토 면적의 11.8%에 불과한 수도권의 인구는 우리나라 전체의 2000년 49.2%에서 2014년 50.8%로, 기업체 종사자는 2000년 48.9%에서 2014년 51.10%로, GRDP는 1985년 44.6%에서 14년 48.8%로 증가하고 있다. 향후에도 수도

권 인구의 과밀화는 지속될 전망이다. 외국과 비교할 때, 세계 최고 수준의 수도권 집중을 보이고 있다.<sup>5)</sup> 또 주요기업 본사의 70% 이상, 사업체의 47.4%가 수도권에 분포하고 있다. 그리고 통계청(2017)에 따르면 2045년 우리나라 총 인구의 49.9%인 2,551만 명이 수도권에 밀집할 것으로 전망되고 있다.

〈표 2-2〉 수도권과 비수도권의 인구 및 종사자수 변화

단위: %, 명

구 분	2000년			2014년		
	비 중		전 국	비 중		전 국
	수도권	비수도권		수도권	비수도권	
인구수	49.2	50.8	51,529,338	50.8	49.2	51,327,916
종사자수	48.9	51.1	13,604.74	51.1	48.9	19,899,786

자료: 통계청(각 년도)

수도권 집중의 더 큰 문제는 질 좋은 일자리 및 고급인력의 수도권 집중추세가 강화되고 있는 점이다. 우리나라 비즈니스 서비스와 의료·교육·공공서비스 중심으로 일자리가 증가하고 있는데, 비즈니스 서비스업 일자리 순증가의 70% 이상이 수도권에서 발생하고 있기 때문이다(김영수, 2017).<sup>6)</sup>

더 큰 문제는 특정한 지역의 발전을 여타 지역으로 과급시킨다는 이른바 파급의 경제(trickle-down economics)가 더 이상 작동하지 않고 상대적 결과로서 낙후지역도 발전하는 것이 아니라 오히려 낙후화가 심화될 수 있는 가능성이 높아지고 있는 점이다.<sup>7)</sup>

5) 2012년 수도권 인구 집중률은 한국이 49.4%이며, 영국 12.5%, 프랑스 18.8%, 일본 28.0%를 보이고 있다 (지역발전위원회 내부자료, 2017).

6) 2000-2014년 간 사업체 종사자수 증가는 비즈니스 서비스업이 162만 명에서 362만 명으로, 의료·교육·공공서비스가 193만 명에서 357만 명으로, 제조업이 333만 명에서 396만 명으로 증가하고 있다(산업연구원, 2017). 아울러 2010-2016년 간 고급산업기술인력 순증가의 59.1%가 수도권에서 발생하고 있다.

7) 노벨경제학상을 받은 스티글리츠는 낙수효과로 인해 가난한 사람들도 부자들에 비해 상대적으로는 적지만 절

〈그림 2-3〉 지방정부 주도의 지역발전 모범 사례

전주한옥마을	순천만	보령머드축제
 <ul style="list-style-type: none"> <li>• 16년 1천만 관광객, 론니 플래닛 선정 아시아 명소 3위 등 관광 명소화</li> </ul>	 <ul style="list-style-type: none"> <li>• 관람객 440만 명 등 「생태·환경」 테마의 박람회</li> </ul>	 <ul style="list-style-type: none"> <li>• 외국인 최다 참여 축제 (14년 32만 명 중 외국인 28만 명) 등 한국 대표 축제로 성장</li> </ul>
대성동 프로젝트	대구근대골목	제주올레길
 <ul style="list-style-type: none"> <li>• 지자체, 기업, 주민, 민간단체 협업을 통해 DMZ 내 위치한 주민거주지역 정주환경 개선</li> </ul>	 <ul style="list-style-type: none"> <li>• 지역의 역사문화자산 스토리텔링, 민·관협력력을 통해 도심도보 관광명소로 자리매김 (16년, 139만 명)</li> </ul>	 <ul style="list-style-type: none"> <li>• 제주의 자연 옛길을 잇는 아이디어로 시작, 주민 협력으로 제주의 브랜드화 (07~16년, 720만 명)</li> </ul>

뿐만 아니라 지역균형발전을 위한 지역의 역량도 강화되고 있다. 특히 20여 년 간 지방자치의 경험이 축적되고 있다. 1990년대 이후 지방자치 시대의 본격화<sup>8)</sup>로 지방선거 투표, 주민예산·감사 등 주민들의 직접 참여가 증가하고 있으며, 매 지방선거마다 240여 명의 자치단체장, 3,690여 명의 의회의원 배출 등 지역의 수많은 지

대적으로 소득과 부가 증가한다는 낙수경제(trickle down economics)가 실제 일어나지 않음을 지적하였다. 오히려 가난한 사람들의 절대적인 소득이 2000년에 비해 2010년에 더 줄어들었음을 증명하였는데, 가난한 사람들의 소득이 부자로 빨리 들어가는 현상도 비슷한 예가 될 것이다(Stiglitz, 2012: 6-7).

8) 1987년 지방자치 유보를 폐지하는 개헌이 이루어졌고, 1991년 지방의회가 부활되었으며, 1995년 단체장 민선선거가 시행되었다.

방자치 인적자산이 축적되고 있기도 하다.<sup>9)</sup> 여기에 더해 지역소멸 위기 속에서도 지역 스스로 지역에 숨어있는 지역자산을 활용하여 세계적 브랜드화가 성공하는 사례도 나타나고 있다. 지역의 잠재력 발굴, 유희자원 활용을 바탕으로 여러 부처별 산발적 예산을 지역에서 패키지화하여 특화 발전을 도모하고 있다.

한걸음 더 나아가 지역균형발전은 저발전지역과 발전지역 간의 격차를 줄이는 형평적 차원의 정책인 것만은 아니다. 지역균형발전이 단순히 격차의 정도를 줄이는 소극적 의미의 정책이 아니라 국가의 장기적·지속적 발전을 위한 성장정책으로서의 의미도 지니고 있는 것으로 해석될 수 있기 때문이다(김영수, 2017).<sup>10)</sup>

## 2. 지방분권

### 1) 지방분권의 개념

지방분권의 개념은 다양하게 정의할 수 있지만,<sup>11)</sup> 지방분권은 중앙정부에서 지방정부로 권력을 이동시키는 것과 동시에 정부에서 주민으로 권한을 이동시키는 것을 포함하고 있는 개념이다(금창호, 2017; 윤영근 2017).<sup>12)</sup> 지방에서도 지자체 중심의

9) 2014년 지방선거에서만 해도 17명의 광역자치단체장, 228명의 기초자치단체장, 794명의 광역의원과 2,898명의 기초의원이 선출되었다.

10) 특히 이를 위해서는 장기적인 관점에서 저성장 시대의 극복과 국가 잠재성장률의 제고를 위해 수도권 일극 중심의 발전을 지향하는 것에서 탈피하여 지속가능한 지역균형발전이 필요하다고 한다.

11) 홍준현(2001)은 지방분권에 대해 조직이론에서는 계층제 내에서 상위 지위에 있는 권한에 대한 하위 지위로의 이양으로(Stevens, 1994), 지방정부론에서는 중앙정부로부터 지방정부로 권한이 이전되는 정부 간 관계(Conyers, 1984)로 정의되며 국가 내 중앙정부의 권한이 지방정부에 이전되는 것이라 설명한다. 김순은(2005)에 의하면 지방분권은 주민의 자발적 참여를 통해 지방자치단체가 그 지역에 관한 정책을 자율적으로 결정하고 자기책임 하에 집행하며 국가와 지방정부 간 또는 지방정부 상호 간의 역할을 합리적으로 분담하도록 함으로써 국정의 통일성을 확보하도록 도모한다. 또한 지방의 창의성 및 다양성이 존중되는 내실 있는 지방자치의 실현을 기본이념으로 하고, 지방정부 간 차별성과 경쟁을 주요 특징으로 하며, 중앙정부의 정치·행정 권한을 지방정부로 이양하는 것을 주요 내용으로 하면서 선분권 후 보완, 일괄 및 포괄성의 원칙, 보충성의 원리를 중시하고 있다.

12) 노무현정부가 제정한 「지방분권특별법」은 지방분권을 ‘주민의 자발적 참여를 통해 지방자치단체가 그 지역

지방자치가 아닌 주민 중심의 지방자치가 대두된 배경은 20세기에 들어와서 중앙과 지방 간 수직적 권력분립과 대의제의 한계 등이 지적되면서부터이다(김순은, 2006). 그런 의미에서 지방분권은 단체장 등 지방정부의 도덕적 해이 등을 견제하기 위한 주민의 참여가 보장될 때 완성된다(김창호, 2017).

지방분권과 관련해서 지방이양(devolution)과 지방분산(deconcentration)의 개념도 명확히 정의할 필요가 있다. 전자는 행정적·재정적·입법적 측면에서 권한의 이전이나 창출 등을 통해 지방정부가 중앙정부로부터 독립적이고 자치적인 정부단위를 창출하거나 강화함을 의미하는 것이며(Cheema & Rondinelli, 1983), 후자는 상위자나 중앙정부가 하위자나 지방정부에게 권한의 이전이 아닌 단순한 기능의 이전을 의미하는 것을 말한다. 후자는 의사결정 시 지방정부가 자율적으로 의사결정을 하는 것을 허용하지 않기 때문에(배인명, 2017; Baum, 1961; Fesler, 1968) 실질적인 분권화 외는 괴리가 있다. 하지만 1960년대에서 2000년대까지 공공기관 이전을 통해서 지역 간 균형발전을 추진했던 영국, 파리의 일극집중을 해소하기 위해 국립행정학교(ENA)와 공공 연구소를 전국의 테크노폴에 특화 이전시켰던 프랑스(김태환, 2004), 노무현정부가 지역균형발전을 위해 154개 공공기관을 혁신도시와 세종시로 이전시켰던 우리나라 등의 사례는 모두 지방분산에 해당하는 조치로 이해할 수 있다.

지방분권의 구성요소도 행정 및 정치분권, 입법분권, 재정분권 등으로 다양하다. 그 가운데 특히 재정분권(fiscal decentralization)은 중앙정부가 지방정부에 대해 세입 및 세출 등에 관한 재정적 권한과 기능(책임성)을 이양하는 것으로 이해할 수 있다(하능식, 2017). 재정분권은 중앙-지방 정부간 재정적 권한의 배분뿐 아니라 지방정부가 중앙정부의 간섭과 통제를 받지 않고 권한을 행사할 수 있는 정도를 의미한다.<sup>13)</sup>

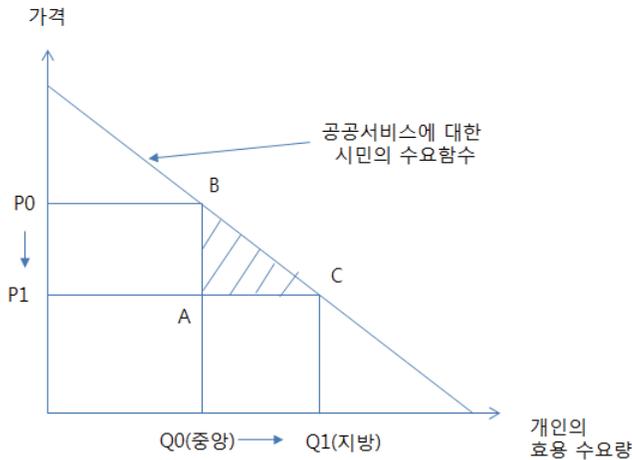
---

에 관한 정책을 자율적으로 결정하고 자기의 책임 하에 집행하도록 하며, 국가와 지방자치단체 간 또는 지방자치단체 상호 간의 역할을 합리적으로 분담하도록 함으로써 국정의 통일성을 확보하고 지방의 창의성 및 다양성이 존중되는 내실 있는 지방자치를 실현하는 것으로 정의하고 있다.

13) 재정분권 수준은 중앙과 지방의 자원과 책임의 배분상황, 공적자원의 징수 및 배분과 관련된 의사결정의 분

지방분권의 대극(大極)은 중앙집권이다. 불행히도 우리나라는 과거 5천여 년 동안 지역개발을 포함한 대부분의 정책이 강력한 중앙집권 방식으로 추진되어 왔다. 지방분권과 지역균형발전의 관계에 대해서는 견해가 갈리고 있다. 그러나 상당수 학자들은 중앙집권에 비해 지방분권적인 정책추진이 지역의 균형발전과 주민의 삶의 질 향상에 보다 많은 기여를 할 수 있음을 지적하고 있다. Oates(1993)는 중앙집권보다 지방분권적 정책을 추진하면 개인의 후생( $\Delta ABC$ )이 보다 많이 증가할 수 있음을 경제학적 관점에서 제시하고 있기도 하다. 지역주민과 근접해 있는 지방정부가 중앙정부의 획일적 공급에 비해 지방공공재, 지역발전에 대해 지역여건 등을 보다 잘 반영할 수 있어 지방정부가 보다 효율적으로 그리고 보다 많은 성과를 창출할 수 있다는 것이다.

〈그림 2-4〉 Oates의 분권화 정리: 분권으로 달성되는 후생 증가



자료: Oates(1993), 최정열(2016)

권화 정도를 나타내는데, 이를 측정하는 대표적 지표로는 정부의 수입과 지출에서 차지하는 지방정부의 수입과 지출 각각의 비중을 들 수 있으며 이를 세입분권지수와 세출분권지수라고 한다(하능식, 2017).

또 지방분권은 민주주의와 다양성의 가치, 권한이나 사무, 재정을 중앙정부에서 지방정부로 이양하는 데 중점을 두고 있으며, 지향은 자치(自治), 초점은 거버넌스를 변화시키는 데 주어져 있다고 하면서 지방분권은 장기적 시계를 필요로 하는 특징을 보유하고 있다고 한다(김순은 외, 2007).

문제는 지방분권이 선언적 구호로만 달성되는 것이 아니라 실천적인 수단을 가져야 한다는 데 있다. 이들이 지방정부의 법이나 제도 설계, 사람 및 기능, 재정 및 돈, 권한 등이다. 물론 여기에는 자기 책임성도 당연히 수반된다. 자치입법권, 자치행정권, 자치재정권 등이 이에 해당된다. 특히 지방분권의 강화를 위해서는 법률이나 조례의 제정뿐 아니라 지방정부의 특성화 발전에 필요한 사업을 기획하고 이를 제대로 지원하기 위한 재정분권도 대단히 중요한 요소가 된다.

## 2) 지방분권의 형태 및 유형

지방분권의 형태에 대해서는 여러 가지가 있지만 ① 강화된 지방자치형 ② 준연방(광역지방정부)형 ③ 연방정부형 등으로 구분하기도 한다(윤영근, 2017). 강화된 지방자치형은 국가운영원리로 지방분권 천명, 지방정부의 국정 주도 및 참여가 확대·강화된 방식이며, 준연방(광역지방정부)형은 의회의 단방제를 유지하면서 정부 또는 정치시스템에 광역 지방정부에 자치단체 사무 수행범위의 획기적 확대, 법률에 준하는 조례 제정권 보장, 재정고권 인정 등을 포함하는 방식이라고 할 수 있다. 그리고 연방정부형은 중앙정부와 지방정부간의 권력분점과 높은 수준의 자치권 보장 등을 특징으로 하는 방식이다.

또 지방분권을 ① 기능적 분권 ② 권력적 분권 ③ (준) 연방적 분권 등으로 구분하기도 한다(성경룡, 2013). 여기서 기능적 분권은 비교적 초기의 분권으로 행정사무의 지방이양과 지방교부세 확대 등에 치중하면서 강력한 지역균형발전정책을 통해 지방의 자립경제 기반을 구축하는 방식이며, 권력적 분권은 지방의 자립적 혁신 및 경제기반이 어느 정도 구축된 상태에서 보다 강도 높은 분권화 개혁, 높은 수준의

입법권과 행정권을 부여하는 방식이다. 연방적 분권은 중앙정부는 외교, 국방, 거시경제관리, 사회통합, 지역통합정책 등의 기능을 담당하고 그 외 기능은 지방정부가 담당할 뿐 아니라 중앙정부-지방정부의 자치 및 협치 원리와 주민참여를 강화하는 방식이라고 할 수 있다.

〈표 2-3〉 지방분권의 유형 비교

구 분	강화된 지방자치형	준연방형 (광역지방정부형)	연방정부형
개 요	• 단방제 내 자치단체 권한 강화	• 단방제 유지, 광역지방정부 자율성 부여	• 연방국가 구성
국 가	• 프랑스(2003년 개헌)	• 영국 스코틀랜드 웨일즈	• 미국, 독일 등
자치입법권	• 법률에 위반되지 않는 범위 내 조례제정권 부여	• 법률에 준하는 조례 제정권 부여	• 주에 법률제정권 부여
자주재정권	• 법률의 범위 내 세율 결정	• 지방정부 조례에 의한 재정권 과세권 부여	• 연방과 주의 과세권 분리
국정참여	• 지자체협약체 법률안 제출권/입법 의견 제출	• 양원제 또는 지방상원제	• 양원제

자료: 윤영근(2017)

## 제2절 지역균형발전과 지방분권의 관계

### 1. 일반 및 경험적 관계

우선 개념에 비추어 본 일반적인 이들의 관계에 대한 논의를 살펴볼 필요가 있다. 이들의 관계에 대해 이 분야의 논의 정도를 가늠해볼 수 있기 때문이다.

지역균형발전은 형평, 국가 통합 등의 가치에 목적을 두고 있음에 비추어 지방분권은 민주, 다양화, 경쟁에 의한 정책추진에 가치를 두고 있다고 볼 수 있다(김순은 외, 2007). 특히 지방분권의 정책적 목적과 목표가 분권형 거버넌스 구축, 지역발전의 균등한 기회제공 등임에 비추어 지역균형발전은 집권적 재원의 배분, 지역 간 격차의 완화 및 국토균형발전 등이라고 할 수 있다. 그리고 정책의 성격은 지역균형발전이 상시적 최종 목표적인 정책임에 비해, 지방분권은 전략적·수단적 성격을 띠고 있음에서도 차이가 있다. 정책의 내용이 지방분권은 정치행정 권한 및 사무의 중앙 정부로부터 지방정부로의 이양임에 비추어 지역균형발전은 지역산업의 육성, 특화 자원의 개발 등에 초점을 두고 있기도 하다. 재원지원에 있어서는 지방분권이 수평적 재정조정이 필요함에 비해, 지역균형발전은 수직적 재정조정이 필요한 특성이 있기도 하다.

다음으로 수도권 집중 초래의 원인을 지방분권과 연관시켜 언급하기도 한다. 이 주장에 따르면 수도권의 집중을 초래한 원인이 중앙집권적인 정책추진이었다는 것이다. 주한 미대사를 지내고 한국을 잘 아는 그레고리 헨더슨(Gregory Henderson)은 1968년 출판한 그의 저서 『한국: 소용돌이 정치』(Korea: The Politics of Vortex)에서 그동안 고도의 중앙집권체제가 수도권 집중을 초래하는 직접적인 원인이 되었다고 한다(김형기, 2017). 수도권이 정치, 경제, 사회, 문화, 교육 등 제반 분야에서 모든 것을 빨아들이는 블랙홀의 역할을 했기 때문이다. 유사한 맥락에서 우리나라의 지역발전에서 지역균형발전, 포용성장과 거리가 먼 수도권과 대도시의 집중 등 불균

형 발전을 가져온 주요한 원인이 중앙집권적 방식에 의해 비포용 성장 전략을 추진했기 때문이라는 해석도 있다(문정호, 2015).

〈표 2-4〉 지역균형발전과 지방분권

분 류	지방분권	지역균형발전
정책의 추진이념 및 가치	• 민주 • 다양화 • 경쟁	• 형평 • 통합 • 통일
정책의 목적과 목표	• 분권형 정치행정체제(분권형 거버넌스) • 지역발전의 균등한 기회 제공	• 국토의 균형발전(수도권과 비수도권 지역 간의 경제적 격차 해소) • 집권식 자원의 강제 배분
정책의 성격	• 전략적·상황적 정책 • 수단적 성격의 정책 • 재화 생산방법의 이양적 성격	• 시간과 공간을 초월한 상시적 정책 • 최종 목표적 정책 • 재화의 이양적 성격
정책의 내용	• 정치·행정 권한 및 행정사무의 지방이양	• 지역경제, 산업의 육성 • 공공시설의 분산 특화자원 개발
정책수단(재원)의 필요성	• 재원의 수요를 연차적 처리 가능 • 재정분권은 장기과제로 처리 가능(일본의 사례)	• 정책집행의 초기부터 막대한 자원 필요
규범적 추진 논리	• 지역 의견이 반영될 가능성이 높음 • 수평적 재정 조정	• 지역발전 격차 해소 정책으로 중앙정부 의견 반영 가능성이 높음 • 수직적 재정 조정

자료: 김순은 외(2007), 재구성

역사적으로 볼 때도 한국전쟁 이후 국가 재원이 부족한 상황에서 재원투자의 효율성을 확보하기 위해 서울, 대도시 등 이른바 성장거점(growth center)에 중앙집권적 방식에 의해 재원을 투자함으로써 국토의 불균형 발전을 초래했음을 부인할 수 없는 것이 현실임에 비추어 지방분권의 약화도 극심한 지역 간 불균형 발전을 가져온 주요한 요인이 되었다고 할 수 있다(강현수 2013; 김선기, 2012; 이관률 외, 2013; 이원섭, 2014).

## 2. 지역균형발전과 지방분권의 관계에 대한 관점

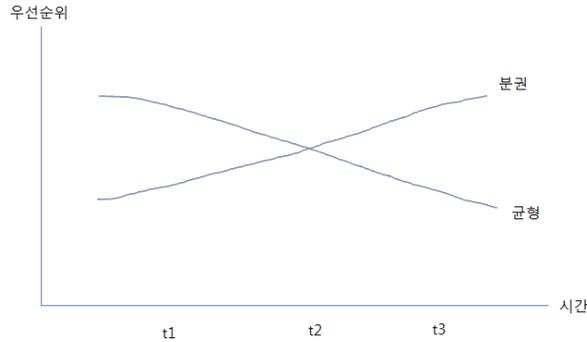
지방분권과 지역균형발전의 관계에 대해서는 상호 간의 영향, 시간적 추진의 시기에 따라 다양한 시각이 존재하고 있다.

첫째, 지방분권이 지역균형발전을 악화시킨다는 관점이다. 지방분권과 지역균형발전이 추구하는 정책의 목적과 수단이 다르기 때문에 별개의 정책으로 취급해야 한다는 입장으로, 특히 지역 간 발전 잠재력 차이 때문에 지방분권의 추진은 지역 간 불균형을 오히려 심화시키게 될 것이라는 주장이다(Sakata, 2004; Silvae, 2005). 대개 우리나라 산업정책을 다루는 사람들이 이런 견해를 피력하는 경향이 있으며(김영수, 2017; 송우경, 2017), 초기의 행정학이나 지역개발 전문가도 이 같은 견해를 피력하고 있다(김순은, 2005; 소진광, 2003; 이승중, 2003). 이와는 조금 다른 각도에서 지역균형발전이 오히려 지방분권을 제약한다는 입장을 제시하기도 한다(송상훈, 2012).

둘째, 지방분권과 지역균형발전의 추진시기를 중시하는 관점이다(성경룡, 2013). 특히, 우리나라처럼 지역불균형이 과도한 상황에서 분권 정책이 우선 추진될 경우, 현재의 지역 간 불균형을 더욱 악화시킨다는 입장은 동일하다. 하지만 지역불균형이 심한 특정한 기간 동안에는(그림 2-5의 t1) 지역균형발전을 중시하고 지역균형발전이 어느 정도 달성된 다음에는 지방분권을 순차적으로 추진해야 한다는 입장이다. 물론 여기에 대해 지역의 혁신과 발전이 분권이 전제되어야 가능하다는 논거 등을 들어 지역균형발전보다 지방분권을 우선시해야 한다는 주장이 있기도 하다(김순은, 2005).<sup>14)</sup>

14) 김순은(2005: 124-126)은 지방분권과 지역균형발전의 우선순위가 현재 우리나라 정치·행정의 중앙집권 정도, 중앙집권식 정치 체제의 부작용, 수도권과 비수도권의 격차, 지역 간 불균형 등을 종합적으로 고려하면 지방분권과 국가균형발전 모두가 시급한 정책의 대상이라는 데 이론의 여지가 없다고 하면서, 이론적 측면에서 지역 간 불균형을 가져온 원인이 중앙집권의 폐해라는 점, 외발적 국가균형발전 대신 자발적 지역발전을 유인하기 위한 선결조건이 지방분권이라는 점을 들어 지방분권을 우선해야 한다고 말한다.

〈그림 2-5〉 지방분권과 지역균형발전 시기



자료: 성경룡(2013)

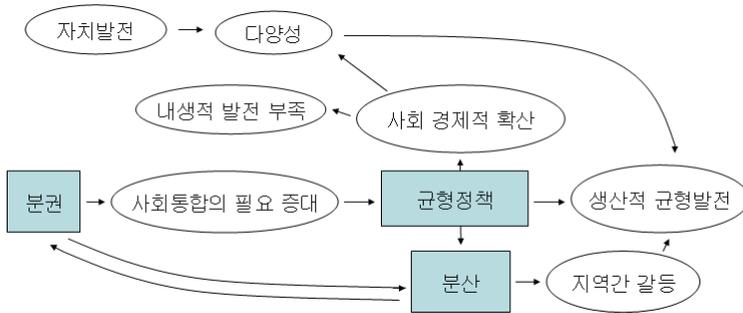
셋째, 선(先) 지방분권의 추진을 피력하는 입장이다(경기개발연구원, 2004; 김은경, 2008). 이는 지방분권이 지역균형발전과 일정 부분 다른 가치와 목적을 가지고 있는 점에 주목한 견해로 파악할 수 있다. 특히 지역균형발전과 지방분권의 관계에서 민주성, 주민의 참여, 거버넌스를 강조하고 달성하고자 하는 수단적 가치를 우선시 해야 한다는 점에 무게를 두고 있기도 하다(금창호, 2017). 그리고 지방분권을 시행해서 지역주도의 지역발전을 추구한 다음 지역 간 불균형이 발생하면 이를 처방하기 위한 차원에서 지역균형발전정책을 사후적으로 시행해야 한다는 관점이다. 지역균형발전을 위한 지역 주도성보다는 중앙의 역할에 보다 많은 무게를 두는 관점으로 이해할 수 있다.

넷째, 지방분권과 지역균형발전의 병행을 주장하는 관점이다. 일부 지역을 단위로 하는 지방분권과 지역균형발전이 긴장관계에 있을 수 있는 것은 사실이나 두 요소의 상호보완적 관계를 중시하는 관점이라고 할 수 있다(강현수, 2013; 김순은 외, 2007; 변창흠, 2013; 성경룡, 2013). 이 견해는 지방분권과 지역균형발전이 비례 관계에 있는 것으로 인식하는 관점이다(홍준현, 2001; Canalleta et al., 2004).<sup>15)</sup> 국가의

15) 홍준현(2001)은 지방분권화와 지역격차 간 관계를 실증 분석한 연구에서 기능이양과 인력분권화가 재정분권

상황이 지역 간 불균형을 시정해야 한다는 요구와 지방자치, 지방분권을 강화시켜야 한다는 요구가 동일하게 강한 경우 지방분권과 지역균형발전정책의 동시추진이 필요하다는 것으로 이해할 수 있다. 이를테면 지역발전과 지방분권이 별개의 상충적인 관계가 아니라 상호 보완적인 관계로서 특히 지역의 자생력과 경쟁력을 확보하기 위해 ‘분권과 자율’이 중요하며, 이런 측면에서 지방분권과 지역균형발전은 상호 보완적이며 유기적인 관계라는 것이다. 즉 분권정책과 지역균형정책을 병행해서 추진하되, 초기에는 균형발전정책을 중시하고 시간이 흐름에 따라 분권정책을 더 중시하는 방향으로 정책순서를 조정할 필요가 있다고 보는 시각이다.<sup>16)</sup>

〈그림 2-6〉 지방분권과 지방주도 지역균형발전의 관계



자료: 김순은 외(2007)

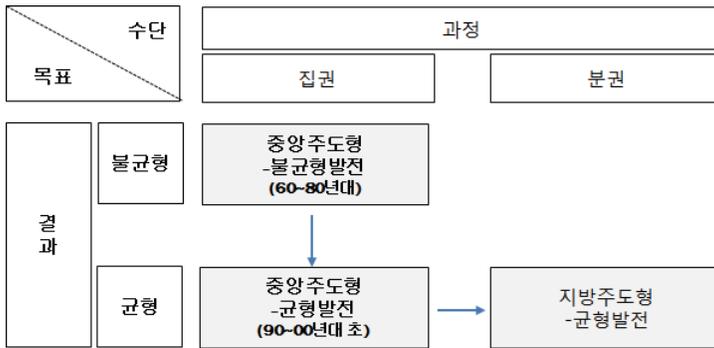
다섯째, 여기에 더해 이들 양자의 접목에서 나아가 ‘지방주도형 균형발전’을 제시하고 있기도 하다(김선기 외, 2014; 강영주 외, 2016). 지자체 특성과 여건을 충분히

회에 비해 지역격차 해소에 대한 중요도가 높음을 밝히고 있다.

16) 성경룡(2013: 344-345)은 ‘분권과 균형정책의 우선 순위의 시간에 따른 강도 조정을 무시하고 지방분권 위주로 가지는 입장은 우리사회의 극심한 불균형구조와 분권이 대대적으로 독립적으로 시행될 경우, 부익부·빈익빈, 지역발전의 격차의 심화 가능성을 무시하는 것’이라고 지적한다. 같은 맥락에서 우리나라 지역균형발전정책의 문제점 중의 하나로 중앙정부가 모든 것을 주도하려는 중앙정부 중심적 정책관행으로 보고 가장 중요하고도 시급한 처방으로 지방분권을 제시하고 있기도 하다(강현수, 2013).

고려하지 않는 중앙정부 주도의 균형발전전략은 적지 않은 한계가 있기 때문에 지역여건과 특수한 상황을 고려하여 분권화된 지방정부가 지역주도의 균형발전을 추진하는 것이 보다 바람직하다는 관점이다.

〈그림 2-7〉 지방분권과 지역균형발전의 역사적 변천



자료: 김선기 외(2014); 강영주 외(2016), 재구성

### 제3절 지역균형발전과 지방분권의 접목 및 선순환

#### 1. 지역발전 변화와 지방분권의 강화 경향

지역균형발전의 경향이 과거의 부문 중심 정책(sector based policy)에서 장소 통합적 정책(place-integrated policy)으로 변화되고 있다(강현수, 2013; 김현호 2017b; 차미숙 2017; EU, 2008; OECD, 2009). 이는 과거 중앙부처가 주도하는 정책에서 지역이 주도하는 분권적 정책으로 변화되고 있음을 의미한다. 물리적 하부구조의 지원이나 외부 투자유치를 위한 보조금 지급 중심의 정책에서 지역의 내생적 발전을 지원하고 인적·제도적 역량을 강화해 지역의 자생적 경쟁력을 증진시키는 분권적 방향으로 전환되고 있는 것이다(강현수, 2013). 지역의 자율성과 책임감, 지역특성에 맞는 정책, 정책에 대한 주체의 참여가 강조되면서 정책집행의 권한이 중앙정부에서 지방정부로 이동되는 분권화 경향을 반영하고 있기도 하다. 이를테면 중앙정부 주도의 하향식 접근 대신 재정 등 권한의 분권화, 지역 거버넌스 등이 강조되고 있다(김용웅 외 2009; 김현호 외 2010; OECD, 2005, 2006). 여기서 한 걸음 더 나아가 현재는 장소와 사람을 중요시하는 포용성장이 새롭게 부각되고 있다. 참고로 OECD(2011)는 분권적 지역균형발전을 위해 지역주도 발전에 참고할 수 있는 지역유형별 혁신전략을 제시하고 있다. 이에 의하면 현재의 이점을 강화하거나 사회 경제적 변화를 지원하고, 다른 지역을 따라잡기 위해 우선적으로 추진해야 할 내용 등이 제시되고 있다.

〈표 2-5〉 지역발전정책의 새로운 패러다임

구 분	과거 패러다임	새로운 패러다임
목 적	• 낙후지역의 입지 불이익을 일시적으로 보상	• 지역 경쟁력을 강화시키기 위해 저활용되고 있는 잠재력 발굴
개입 단위	• 행정구역 단위	• 기능적 경제 지역 단위
전 략	• 부문적 (sectoral) 접근 방식	• 통합적 발전 프로젝트
도 구	• 보조금과 국가 지원	• 연성(soft) 및 경성(hard) 자본의 혼합(자본스톡, 노동시장, 사업 환경, 사회적 자본, 네트워크 등)
주 체	• 중앙정부	• 다양한 수준의 정부

자료: OECD(2009: 51); 김현호 외(2010), 재구성

〈표 2-6〉 지역혁신기관의 새로운 패러다임

구 분	과거 패러다임	새로운 패러다임
기관의 위치	• 시스템 외부에 존재	• 시스템 내부의 한 주체로 존재
기관의 역할	• 하향식 방식의 자원 제공자	• 촉진자, 시스템 거점 변화 선봉 역할
혁신의 정의	• 협의의 혁신 개념 • 기술 기회의 활용	• 광의의 혁신 개념 • 시장 기회의 활용
활동 영역	• 행정 구역 경계 내부에 국한 • 국지적 네트워크	• 기능적 지역 중시, 지역 경계 초월 글로벌 네트워크의 거점
정책 수단	• 고립된 정책 수단	• 상호작용하고 협력하는 수단들의 조합(smart policy mixes)
정책 개입방식	• 분산적·파편적 개입	• 영역별·수준별 정책 협력
기관 추구 목표	• 기존 구조 기반 정태적 접근	• 문제 지향적, 가변적
자율성	• 행정 집행 업무에 국한	• 전략적 결정을 위임받을 정도로 확대

자료: OECD(2011: 167), 재구성

〈표 2-7〉 OECD 제안의 지역 유형별 혁신발전전략

지역 유형	현재의 이점을 강화	사회-경제적 변화를 지원	따라잡기 (Catching up)
지식 허브(Knowledge hubs)지역	-	-	-
지식과 기술의 허브	●	⊙	○
지식 집약적 도시 지역	●	⊙	○
산업 생산 지역	-	-	-
지식집약 국가에서 서비스와 자연자원 제공지역	⊙	⊙	●
중위 기술 제조업 및 서비스 공급 지역	⊙	●	○
전통적 제조업 지역	○	⊙	●
미국에서 평균 수준의 과학기술 성취를 보여주는 지역	●	⊙	○
과학 기술이 부족한 지역	-	-	-
구조적 낙후지역 혹은 탈산업화 지역	⊙	●	⊙
1차 산업 집중 지역	○	⊙	●

주: ● 최우선 순위 ⊙ 전략적 선택 가능 ○ 낮은 우선 순위  
 자료: OECD(2011: 88)

## 2. 경험 연구 및 국가 사례

지방분권과 지역균형발전의 관계에 대한 논의에서 빠지지 않고 등장하는 것이 과연 지방분권이 지역의 균형발전에 어떤 영향을 주는가이다. 심지어 어떤 경우는 지방분권이 지역균형발전에 기여했다는 경험적 증거가 있느냐는 문제를 제기하기도 한다. 경험적 증거가 있으면 그렇게 해야 한다는 논리가 깔려있는 접근이다.

재정분권을 포함해서 지방분권이 국가 간이나 국가의 지역 내를 대상으로 한 연구에서도 지방분권이 지역 간 불균형을 심화시킨다는 연구와 그렇지 않고 지역균형 발전을 강화시킨다는 상반된 연구가 있다(Sacchi, 2011).

〈표 2-8〉 지방분권의 지역균형발전 영향 분석

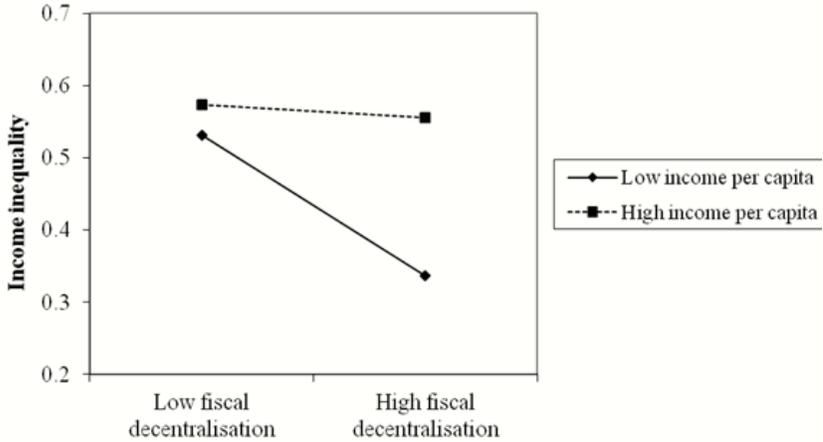
연구	불균형 측정	영향	대상
Akai & Sakata 2005	Regional disparities	Negative	USA
Calamai 2009	Regional disparities	Negative	Italy
Ezcurra & Pascual 2008	Regional disparities	Negative	EU countries
Gil Canaleta <i>et al.</i> 2004	Regional disparities	Negative	17 OECD
Rodriguez-Pose & Ezcurra 2010	Regional disparities	Negative	19 countries
	Regional disparities	Positive	7 countries
Bonet 2006	Regional disparities	Positive	Colombia
Kim <i>et al.</i> 2003	Regional disparities	Positive	Korea
Kanbur & Zhang 2005	Regional disparities	Positive	China
Qiao <i>et al.</i> 2008	Regional disparities	Positive	China
Tsui 1996	Regional disparities	Positive	China
Rodriguez-Pose & Gill 2004	Regional disparities	Positive	11 countries
Tselios <i>et al.</i> 2011	Overall income	Negative	West Europe
Sepulveda & Martinez-Vasquez 2011	Overall income	Negative	65 countries
Neyapti 2006	Overall income	Positive	54 countries
Morelli & Seaman 2007	Overall income	Positive	UK
Beramendi 2003	Overall income	Positive	15 OECD

자료: Sacchi(2011)

좀 더 다른 각도에서 지방분권이 잘사는 지역과 못 사는 지역의 사람들에게 미치는 영향을 분석한 연구도 있다. 분석 결과에 따르면 낮은 수준의 재정분권이 이루어졌을 때보다 높은 수준의 재정분권이 이루어졌을 때, 못 사는 지역의 1인당 소득의 불균형이 낮아진다고 한다(Tselios *et al.*, 2011). 저소득 지역 사람들은 재정분권으로 인한 지원을 받는 대신 고소득 지역의 사람들은 그렇지 못해 개인적인 자금 동원에 의존하는 결과로 그 이유를 풀이하고 있다.

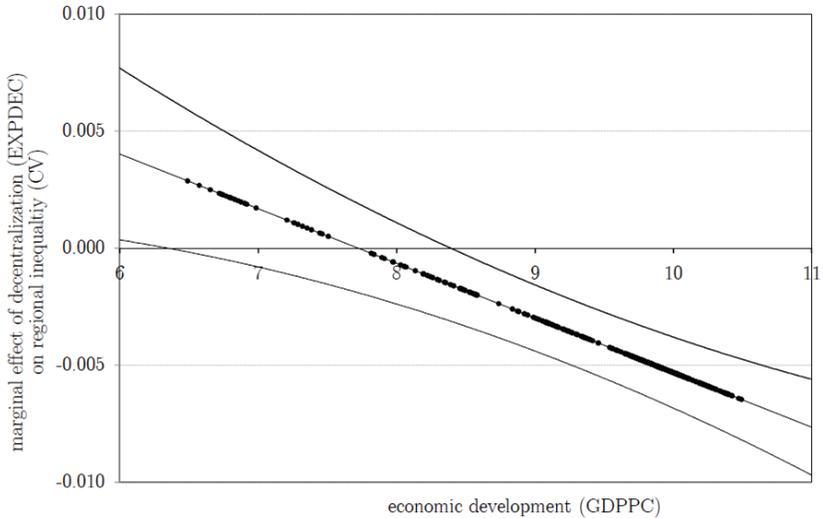
또한 Lessmann(2011)은 유럽의 1천여 지역을 실증 분석한 결과, 선진국이 될수록 지방분권의 지역불균형에 대한 영향이 줄어든다는 것을 밝히고 있다. 즉 지방분권이 강화된 국가일수록 지역 간 불균형이 줄어들고 균형발전이 오히려 강화된다는 것을 보여주고 있다.

〈그림 2-8〉 저소득 및 고소득 지역에서 지방분권과 소득 불균형의 관계



자료 : Tselios et al.(2011)

〈그림 2-9〉 지방분권의 지역 간 불균형에 대한 한계 효과



자료 : Lessmann(2011)

비슷한 맥락에서 지방분권의 지역균형발전에 대한 영향을 분석한 연구들이 있다. 국가별 비교를 통해 지방분권이 지역의 균형발전에 미치는 영향을 밝힌 EU(2009)의 연구 결과에 의하면, 캐나다, 스위스, 미국 등 발전한 국가일수록 지방분권의 정도가 높은 반면 저발전 국가의 경우 지방분권의 정도가 낮은 것으로 나타났다.

성경룡(2017)도 포용성, 혁신성 등으로 본 국가의 발전도에 대한 지방분권의 영향을 분석하였다. 이 연구에 의하면 스웨덴, 노르웨이, 핀란드, 네덜란드 등 이른바 ‘노르딕 국가’ 들이 다른 나라에 비해 지방분권의 정도가 높고 국가의 발전도도 높게 나타났다.

이런 실증연구와 달리 지방분권에 의해서 지역균형발전을 추구하는 국가들도 있다. 가장 대표적인 경우가 프랑스이다. 프랑스는 과거의 중앙집권적 정책의 문제점을 인식하고 80년대 초반부터 법률에 기초한 지방분권을 추진했다. 하지만 제대로 이루어지지 않다가 2003년 헌법 개정을 통해 강력하게 지방분권을 추진했다. 헌법에서부터 지역발전정책에 대한 분권을 포함해서 지방정부의 입법권, 재정권, 조직권을 보장함으로써 중앙집권국가에서 지방분권 국가로의 이행을 명확히 설정했는데, 그 결과 지방세 비중이 증가하고 지역경제가 활성화되었으며 수도권 인구는 감소한 반면 비수도권 인구는 증가하면서 지역균형발전이 실현되고 있는 것으로 평가된다(김형기, 2017).

스위스도 마찬가지다. 스위스가 가장 잘 사는 나라가 된 것은 독자적인 헌법과 법률 재정권을 가진 26개 칸톤과 광범위한 자율성을 가진 2,300개에 달하는 지방자치단체들이 치열한 정책경쟁을 하면서 아래로부터의 혁신을 했기 때문으로 분석되고 있다(이기우, 2017). 단적으로 스위스 칸톤의 경우, 주민의 수가 1,000명 정도이지만 주민이 1,300만 명에 이르는 경기도보다 정책 자율성이 높다.

일본도 참고할 만하다. 일본에서는 최근 인구감소를 화두로 지방소멸론에 기초하여 전개되는 아베정부의 지방창생정책에 대한 비판과 대안적 정책방안에 대한 논의가 활발하다(차미숙, 2017). 인구감소를 불편한 사실로 인식하면서도 아베정부를 포함한 그동안의 중앙집권형 지방창생정책의 한계와 문제점을 비판하고 있다. 그 대

안적 전략으로 고토 노보루(後藤)는 개성 있는 지역자원에 의한 ‘지방건강전략’을, 사사키 노부오(佐木信夫)는 ‘집권형 지방창생’을 ‘분권형 지방창생’으로 전환할 것을 제안하고 있다. 바로 지역주도의 분권형 지역발전전략에서 해법을 찾고 있다.

### 3. 지방분권과 지역균형발전의 접목 및 선순환

먼저 지방분권과 지역균형발전의 접목 및 선순환의 당위성을 논의해 볼 필요가 있다. 이론에 대해서는 앞서 언급했듯이 이들의 관계에 대해 다양한 관점이 존재하는 것이 사실이지만, 이를 차치하고서라도 현재 우리사회의 과도한 중앙집권으로 국가기능이 저하되고 있으며, 그리고 지방분권을 통한 혁신경쟁 필요 외에도 지금까지 중앙정부가 주도해온 지역발전이 이제 거의 한계에 도달해서 지역균형발전을 달성하기 어렵게 되었다는 문제가 제기되고 있다(차미숙, 2013; 윤영근, 2017). 일례로, 지방의 여건을 고려하지 않은 지역발전공약 등으로 중앙은 지방의 표를 얻기 위해 생색나는 사업만 지원하고 지방은 중앙의 예산을 지원받기 위해 대부분 정치권에 도움이 되는 사업을 요청하고 있다.

위와 같은 상황에서 지역균형발전을 위해 가장 중요한 요건 중의 하나가 지방분권이며, 이때 균형발전을 중앙집권 방식으로 추진하는 것이 아니라 분권 방식을 통해 지역 주도로 추진할 필요가 있다. 중앙정부보다 지방정부가 주도하는 지역균형발전정책이 필요한 이유 중의 하나가 지역문제를 다루는 데 지역별로 차별적인 정책이 필요하기 때문이다.<sup>17)</sup> 이런 당위성을 역대 정부들도 이미 오래 전부터 인식하고 중앙정부에 의한 하향식 지역발전 정책 대신에 지역 주도의 상향식 지역발전정책을 펼치겠다고 여러 차례 표방하기도 했다. 따라서 지방분권과 지역균형발전을 동시에 추진해야 하는 우리나라 현실을 고려하여 지방분권과 지역균형발전정책이

17) 이를 두고 Kevin Morgan(2002)은 ‘불평등을 평등하게 다루는 것은 평등을 촉진하는 처방이 될 수 없다(Treating unequals equally in hardly a recipe for promoting equality)’라고까지 이야기하고 있다.

상호 보완적이며 선순환적인 관계를 유지하도록 정책을 수립·추진해야 한다. 이러한 논리는 영국의 정책에서도 확인된 바 있다. 영국은 강력하고 창의적인 지역, 나아가 지역의 균형발전을 도모하기 위해 이들을 동시에 추진한 바 있다(Office of the Deputy Prime Minister, 2001).

이처럼 지방분권과 지역균형발전 양자를 접목시켜, 선순환하는 지방정부 주도의 지역균형발전을 ‘지방분권형 지역균형발전’ 모델이라고 할 수 있다.<sup>18)</sup> 이 모델의 구성요소에 대해서는 다양한 견해가 존재하고 있다. 이정식(2001)은 ① 수도권에 집중되어 있는 중추관리기능을 지방으로 분산하는 분산적 분권 ② 지역여건과 미래의 잠재력을 고려한 지역특화기능을 육성하는 특화적 분권 ③ 중앙정부 권한을 지방정부에 이양하는 자치적 분권 ④ 중앙정부와 지방정부가 협력하는 협동적 분권 ⑤ 지역 간 협력을 촉진하는 공생적 분권 등을 제시하고 있다. 이에 비해 박양호(2002)는 보다 간편화된 이들의 통합전략으로 ① 분산화전략 ② 분권화 전략 ③ 특성화에 의한 분업화 전략 등을 제시하고 있다.<sup>19)</sup>

이런 논의에도 불구하고 지역의 자율과 책임 아래 정치·사회·경제 문제를 해결하고 지역의 균형발전을 도모하는, 지역발전시스템이라고 할 수 있는(송상훈, 2012; 이관률 외, 2013) 모델은 종래의 중앙정부 주도에서 벗어나 지방자치단체가 주도하는 방식에 방점이 있다고 할 수 있다. 특히 양자의 선순환을 창출하기 위해서는 분권정책을 통해 지역발전의 기회를 공평하게 부여하고 상호 간의 경쟁을 권장함과 동시에 중앙은 지방분권적 지역균형발전에 필요한 제도, 시책, 재원 등을 적극적으로 지원할 필요가 있다. 이때 고려해야 할 점이 많은데 그것이 지방분권과 지역균형발전을 접목시켜 선순환적 지방분권형 지역균형발전정책의 설계와 추진 성과를 좌

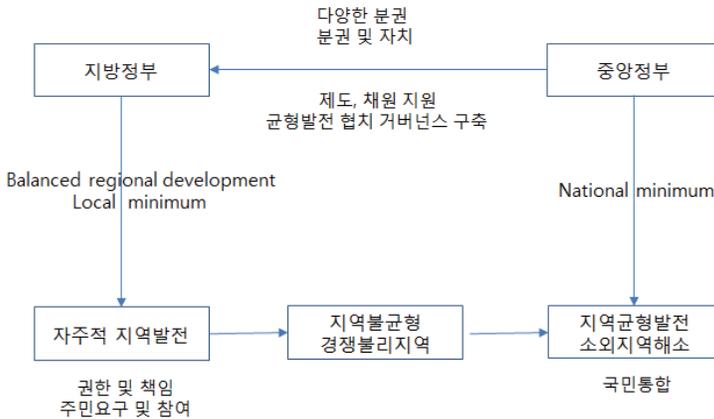
18) 지방분권형 지역균형발전은 정책의 추진시스템에 방점을 둔 개념으로 종래의 중앙보다 지방이 정책의 이니셔티브를 가지고 정책을 기획·개발·설계·추진·집행하는 체계를 지칭한다.

19) 이들 논의는 기능의 분산과 권력의 분권에 대한 구분이 결여되어 있는 한계가 있다. 앞서 이정식(2001)의 논의뿐 아니라 박양호(2003)의 논의에서도 분산화 전략의 양대 축을 중앙정부로부터 지자체로의 권력분산과 수도권 기능의 지방분산이라고 설정한 것이 대표적인 경우라 하겠다.

우하게 될 것이다. 가령 지방분권의 수준을 점진적 방법(현재보다 강화된 지방분권에서 정도가 높아지는 지방분권 정책의 추진)으로 설정하느냐, 아니면 바로 중위(중연방형) 정도의 수준을 목표로 하느냐에 따라 지방분권형 지역균형발전정책의 틀과 모양을 달리하게 될 것이다. 목표로 하는 지방분권의 수준에 따라 지방분권형 지역균형발전정책의 모양과 그 내용이 차이가 날 것이기 때문이다.

특히 지방정부 주도의 지역균형발전정책이 성공하기 위해서는 중앙정부가 가진 행정·재정적 권한을 지방정부에 이양 혹은 자율성을 강화하는 것과, 동시에 분권화된 지역 단위에서 중앙정부가 해야 할 역할을 효율적으로 할 수 있도록 하는 중앙정부의 지역화(regionalization)<sup>20)</sup>도 함께 이루어져야 한다.

〈그림 2-10〉 지방분권과 지역균형발전의 선순환 모델



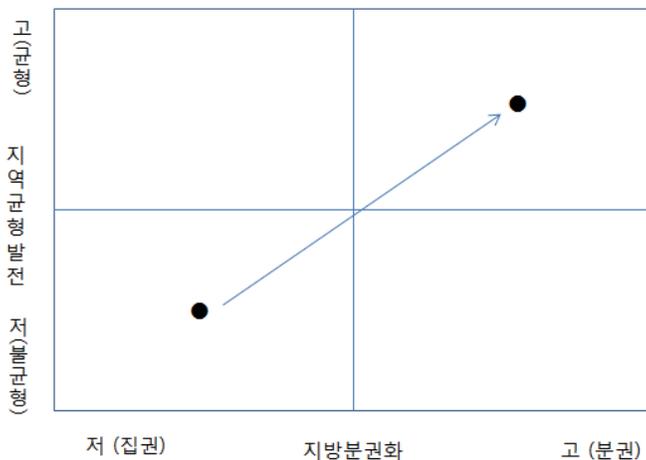
규범적인 측면에서 가장 바람직한 지방분권과 지역균형발전이 접목할 수 있는 모델은 저분권(高집권)-지역불균형발전의 조합에서 고분권(低집권)-지역균형발전의 조

20) 중앙정부의 지역화란 중앙정부 정책을 지역의 특수성에 맞게 차별적으로 수립하는 것과 중앙정부의 정책추진조직 및 체계를 분권화된 지방 정치·행정 체계에 맞춰 개편하는 것을 의미한다(김용웅 외, 2009: 575; 강현수, 2013: 168-169).

합으로 프레임을 이동시키는 것이 될 것이다. 지방분권과 지역균형발전의 조합, 선순환 모델에 비춰 볼 때, 미래 중앙정부의 역할은 지방정부 간의 경쟁규칙을 만들고 평가·조정하는 등의 지방분권형 플랫폼(platform) 정부가 되는 것으로 공유와 협력 구조로 전환해야 한다(이민화, 2017). 따라서 현재의 제왕적 중앙집권적 정부에서 지방분권을 통한 플랫폼의 미래정부로 어떻게 가야할 것인가가 중요한 과제가 될 수밖에 없다. 이러한 의미에서 산업, 교육, 치안, 지원, 환경 등 일상생활과 관계된 대부분 업무들은 지방정부로 이관되어야 하며, 이를 위해 현재 중앙부처가 전국에 설립한 지방청들은 국세청을 제외하고는 지방정부로 통합되어야 한다. 이런 모델을 지닌 정부가 3만 달러를 넘는 일류국가의 공통구조임이 밝혀지고 있기 때문이다.

특히, 재정분권 등을 동반하는 지방분권과 지역균형발전시책을 동시에 추진할 경우 지역 간 불균형이 심화될 수 있다는 우려의 목소리도 있다. 이러한 문제는 장기적으로는 지역 간 균형발전을 통해 경제력과 세원이 비슷해지면 자연스럽게 해결될 수 있지만, 중·단기적으로는 세원의 조정 및 수평적 재정조정제도 등을 통해 해결할 수 있다는 것이다(배인명, 2017; 서정섭, 2017).

〈그림 2-11〉 이상적인 지방분권과 지역균형발전의 점목



## 제4절 외국의 지역균형발전과 지방분권의 접목

### 1. 영국의 GOR 운영 사례

영국은 지방분권화와 정부의 행정서비스 효율화 강화를 위해 ‘지역 통합적 접근’(area-based integrated approach)을 지향하며 1994년 GOR(Government of the Region)을 설립하였다. 이후에 이 기관은 역할과 기능, 업무 수행의 범위, 추진방식 등에 많은 변화가 있어왔다. 분절화 된 중앙정부 기능의 지역단위 통합네트워크 구축을 목적으로 설립된 GOR은, 최근에 들어 중앙정부를 대리해 지자체와의 업무협약(LAA)을 3년 단위로 체결하는 등의 역할을 수행하고 있다. 1994년 당시에는 4개 중앙부처의 지역 업무를 수행하였으나, 이후 6개의 중앙부처가 추가되어 현재는 10개 중앙부처의 지역 업무를 총괄·조정·추진하는 등 수행업무의 범위가 확대되었다.

GOR은 업무 수행 과정에서 여전히 부처주의의 문제점을 지닌 것으로 평가받고 있으며, 이와 같은 분절화에 의한 비효율성 문제를 해소하기 위해 조직 운영 측면에서 RCU/GOR network, Corporate Plan 등 네트워크 및 거버넌스적 접근 방식을 강조하고 있다. 또한 관료주의 배제와 행정 효율화를 위해 인력 감축을 지속적으로 추진해, GOR의 평균 인력이 1999년 255명에서 2004년 346명으로 크게 늘었다가 2007년에 다시 242명으로 그 규모가 축소되었다. 한편 예산 운영의 경우, 초기 정부기금 프로그램(funding program) 방식에서 현재 단일 프로그램 방식(포괄적 예산제도)으로 변화하였다.

영국 정부는 「Review of Government」(2006)에서 중앙정부 업무의 지역 단위 통합적 추진을 보다 강조하는 방향으로 GOR의 새로운 모델과 역할을 제안한 바 있다. GOR의 수행업무 범위 확대, 지역 거버넌스 주체로의 역할 증대 등은 GOR에 대한 긍정적 평가의 결과로 이해되며, 영국 정부는 GOR의 정책목적 달성을 위해 조직운영 방식의 변화와 다양한 정책수단의 도입 등을 강구하고 있다.

〈표 2-9〉 GOR의 주요 시책과 자원 변화 내용

년 도	주 요 내 용
1994/95	<ul style="list-style-type: none"> <li>• GOR 설립(환경성, 교통성, 통상산업성, 교육훈련성 등 4개부처 지역사무소 통합)</li> <li>• GOR의 수행업무</li> <li>- 주택 및 교통투자시책, 유럽구조기금, 지역선별보조금(RSA) 담당(Training and Enterprise Council, 비즈니스 링크와 계약)</li> </ul>
1999	<ul style="list-style-type: none"> <li>• RDA 설치로 단일재생예산(SRB)이 GOR에서 RDA로 이관</li> </ul>
2000	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 정부의 'Reaching Out' 백서에 의해 GOR의 기능 강화</li> <li>- 지역 내 정부의 주요 대리인 역할로 위상 강화</li> <li>• GOR이 정책입안 과정에 보다 직접적으로 관여</li> <li>• GOR의 종합주관기구로서 RCU(지역정책조정국) 설립</li> <li>• 지역기반시책(area-based initiatives)의 조정역할 강화</li> </ul>
2001	<ul style="list-style-type: none"> <li>• GOR의 예산분배방식 변화(single pot)</li> <li>• 환경식품농촌성(Detra)이 GOR 네트워크에 참여</li> </ul>
2002	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 내무성(HO)이 GOR 네트워크에 참여</li> <li>• 문화매체스포츠성(DCMS)이 GOR 네트워크에 참여</li> </ul>
2003	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 범죄와 공동체, 지역쇠퇴 및 주택업무 추가</li> <li>• 공공건강팀이 GOR 네트워크에 참여</li> </ul>
2004	<ul style="list-style-type: none"> <li>• LAA 시범사업이 도입</li> <li>• 교육훈련성(DES)이 GOR 네트워크에 참여 결정(2006년부터 유효)</li> <li>• RDA/small business service가 RSA/Enterprise 교부금으로 이관</li> </ul>

위와 같은 영국의 GOR 운영은 중앙정부 행정서비스의 추진체계를 효율적으로 정비하고 지방분권화를 실현하는 정책방안으로서, 1994년 설립 이후 중앙정부의 주관부처와 수행업무 범위 및 정책수단의 변화에도 지속적으로 확대되는 양상을 나타내고 있다. GOR의 중앙정부 소관 업무가 증가해 현재는 지역지방자치부, 환경식품농촌부, 기업규제개혁부, 교통부, 어린이·학교·가족부, 내무부, 법무부, 문화·스포츠부, 내각부, 노동·연금부, 건강부 등 10개 정부부처의 지역 업무를 담당하고 있다. 한편 주관 부처는 1994년 환경교통지역부(DETR)에서 2001년 교통지역지방부(DTLR)와 2002년 부수상실(ODPM)을 거쳐 현재는 지역지방자치부(DCLG) 내 RCU(Regional COordination Unit) 산하로 변화해왔다.

영국의 GOR 운영 사례는 현행 중앙정부 부서의 분절적·개별적인 지역 업무 수행에 따른 연계성 미흡과 중복에 따른 비효율성 문제를 해소하고, 지역 내에서 중앙정부 업무를 통합적이고 효율적으로 집행될 수 있는 방안을 모색하는 데 유용한 시사점을 제공한다. 특히 중앙집권적 행정체제에서 불가피한 지역 단위의 업무를 수행하는 데 행정의 비효율성을 극복하고 지역 단위의 통합성을 증진함으로써 분권화를 강화하는 시책의 일환으로 이해된다.

## 2. 일본의 지방분권개혁과 북해도 개발국 사례

일본은 2000년대에 들면서 지방분권개혁의 추진에 따라 중앙정부 특별지방행정기관(지방지분국)의 기능이 크게 변화되었다. 국가사무는 전략적이거나 전국이 일괄적으로 반드시 실시해야 하는 사무에 국한하고, ‘지방이 할 수 있는 일은 지방에 넘긴다’는 원칙에 따라 사무 이양과 더불어 보조금을 크게 삭감해 그 재원을 지방에 이양하였다. 원칙적으로 본성(중앙정부)은 기획·입안·종합조정 업무를 수행하고, 지방지분국에 사업 추진의 업무를 전면 위임한 것이다. 실제로 지역 수준에서 도도부현과 시정촌은 지역개발정책을 담당하는 등 지방분권을 통해 중앙정부의 권한이 상당부분 이양된 것으로 평가받고 있으며, 지역정책 기조의 전환에 따라 그 역할도 증대되어 왔다.

그렇지만 지방지분국의 개편과 함께 지자체 간 역할분담이 조정되었음에도, 지자체와 중복적인 업무 수행의 문제 등이 해결되지 않아 지방지분국의 기능과 지방이양 개편에 대한 주장이 제기되기도 한다. 즉 이중행정의 문제가 여전히 해결되지 않아, 지방정비국의 인원 삭감과 기능이양 등에 대한 논의가 이루어지고 있는 형편이다. 향후 도주제가 실시되면 지방지분국을 폐지해 그 기능을 광역정부[道州]로 이양해야 한다는 주장도 나타나고 있다. 현재 내각부 등 9개의 중앙정부 부처가 소속기관으로 특별지방행정기관인 지방지분국을 설치·운영하고 있으며, 전체 인력은 약 21만 명 규모로 국가공무원의 39%를 차지하고 있는 이유에서다.

지방지분국은 중앙정부 업무의 지역적 수행에 기여하고 있지만 분권화된 자립적 지역경제를 달성하는 데에는 한계가 있다는 지적이 제기되면서, 광역지자체 및 지방지분국 개편의 논의가 전개되고 있다. 그동안 진행되어온 특별지방행정기관 설치에 대한 개편 논의는 행정구역의 광역화와 연계한 ‘통합 지방청’ 및 ‘지역정책부’ 설치 구상이 대표적이다. 일본은 지방자치 및 광역화 추세, 도주제, 행정구역 합병 등과 연계해 지방지분국의 운영 개선에 대한 구상이 지속적으로 제기되고 있는 실정이다.

2000년대 이후 일본은 중앙의 성·청 간 사업 연계성을 높이고 부처 내 개별시책을 통합·포괄보조금화 하는 등 지역정책의 통합성을 높이기 위해 지속적으로 노력해왔지만, 기존의 체제를 유지하면서 통합성을 높이는 방식으로 접근하고 있어 근본적인 개혁에 한계가 있다는 지적을 받기도 한다. 지역시책의 통합적 추진 및 부처 간 협력 촉진을 위해 내각부 조직개편 일환으로 지역활성화통합본부를 설치하고 블록별 지역참사관제를 두어 지역재생계획 협의·업무를 수행하도록 했는데, 이는 지역단위 통합적 효과와 관련해 현행 지방지분국의 역할에 대한 부정적인 평가의 결과로 해석된다.

2005년 중전의 「국토종합개발법」을 개정해 「국토형성계획법」으로 변경하면서, 8개의 광역 블록 단위별로 국가와 지자체가 상호 협력·제휴하는 광역지방계획제도의 도입을 추진하였다. 광역지방계획은 광역지방계획협의회에서 작성하며, 협의회는 지방지분국, 광역지자체, 학계 및 경제계 등으로 구성되고 주무국은 국토교통성의 지방정비국과 지방운수국이 담당한다. 광역지방계획을 통해 지역 단위의 사업이 조정·연계된다는 데 의의가 있으나, 별도의 예산과 재정지원제도가 지원되지 않을 뿐만 아니라 행정구역의 경직성에 따른 한계에 대해 지적받기도 한다. 현재는 광역지방계획 수립과정에서 중앙의 성·청 산하 지방지분국과 해당 광역지자체 등이 협의해서 중앙정부 및 지자체 사업 그리고 재원에 대해 적정하게 배치하는 방법을 취할 수밖에 없다.

최근에는 중앙 및 지방행정계층 구조의 전면적인 개편을 통해 준연방국가 체제를

지향하는 ‘도주제’(道州制) 논의가 활발히 전개되고 있으며, 「도주제특구법」에 의해 북해도에서 시범 운영 중에 있다. 중앙정부의 지역 단위 업무를 효율적·효과적으로 수행하기 위해서는 단순히 조직 개편만으로는 소기의 정책 목적 달성이 어려우며, 추진체계 전반의 제도개혁이 병행되어야 함을 시사하고 있다. 요컨대 일본의 지방 지분국 운용 사례는 중앙집권체제에서 분권화로의 전환에 따른 어려움과 함께, 조직개편 및 업무분담의 개선에도 불구하고 기존 체제 내에서는 여전히 지역 통합적 추진 효과를 거두는 데 한계가 있음을 보여준다.

#### 일본의 특별지방행정기관 개편 구상

- ① 광역블록별 지방청: 전국을 다수의 광역블록\*으로 구분, 블록별로 통합지방청 설치하고 집행권한을 지자체로 대폭 이양  
\* 9개 (행정조사회 제2전문부회, 1963) / 7~10개 (관서경제인연합회, 1981)
- ② 9州府 구상: 9주부 단위로 특별지방행정기관 통합·설치, 기능의 지방이양('95 平松守彦)
- ③ 지역정책부 설치('95 지역산업정책연구회): 전국을 6~11블록 구획 특별지방행정기관 통합 후 지역정책부 설치, 본청(중앙정부)의 권한을 대폭 이양하여 지역정책부가 관내의 산업경제 및 사회 자본 정비 업무를 일원적으로 처리
- ④ 연방제 구상: 州는 입법·사법·행정의 3권을 갖는 독립국가적 성격이며, 외교·국방·통화 발행 등 연방국가 형성을 위해 필요한 최소한의 권한을 연방정부에 위임
- ⑤ 도주제 구상: 도도부현을 6~12개의 道, 州로 개편하여 중앙정부의 권한과 재정을 대폭 이양하자는 주장으로 2000년 이후에 정치권을 중심으로 일반화된 주장

한편 지자체의 분권적 정책주도 사례에 해당하는 북해도개발국은, 일본의 여타 지역과 지형적 여건이 상이한 북해도 지역을 관할하는, 중앙-지방의 결합방식에 의한 독특한 조직형태로 볼 수 있다. 중앙정부의 지역실행조직에 대한 면담 자료에 의하면, 북해도청 실무자는 현재의 중앙집권체제 하에서 국토교통성의 지방정비국이 지역개발투자 확대에 많은 기여를 한 것으로 인식하고 있으며 지방분권과 재정자율이 상당 수준 진전될 때까지는 이 조직의 존속을 희망하는 것으로 나타났다. 그러나 국토교통성 지방정비국과 같은 중앙의 성·청 산하 지방조직은 지방분권과 자치에

역행하는 기능을 수행하기 때문에 도주제가 확립되면 가장 먼저 폐지해야 할 것으로 전망하기도 하였다.

북해도개발국은 중앙정부, 즉 내각부 지역활성화통합본부의 위탁사업 체결업무를 대행하고 있다. 지역재생사업 이외의 성·청별 보조금사업은 여전히 개별적으로 추진되고 있으며, 이들 성·청별로 분할 추진되는 사업의 통합을 위한 권한이나 별도의 시책은 없는 실정이다. 다만, 지방분권화 시책의 추진으로 지역의 자율조정 역량이 커지고 행정정보의 인터넷 확산으로 지역단위 시책이나 사업 간 연계 및 조정 폭이 확대되고 있다. 북해도개발국은 지역발의예산제도 등을 통해 지역 단위 중앙부처의 일부 사업을 통합·조정하는 한정적 역할을 수행하며, 최근 지방분권화를 위한 삼위 일체 재정개혁, 정책군 제도, 도주제 특구도입 등을 통해 지역의 자율성을 강화하는 방안에 대해 모색하고 있다.

## 제5절 분석의 틀

지금까지 살펴본 지방분권형 지역균형발전정책에 대한 논의를 토대로 지방분권과 지역균형발전 양자가 연계 및 선순환을 창출하는, 정책의 프레임 설정하기 위한 분석 틀을 설정할 필요가 있다. 새로운 정책을 설계하기 위한 토대로서의 분석틀에서는 결국 이들을 구성하는 핵심적인 요건을 살펴볼 수 있는 조리개의 기능을 할 수밖에 없다. 이를테면 지방분권형 지역균형발전정책이 지방분권에 의한 지역주도의 자립적 지역균형발전을 실현·극대화할 수 있는 프레임인 셈이다.

본 연구에서 다루는 문재인정부의 지방분권형 지역균형발전정책의 설계는 원론적으로 ‘정책분석’의 영역에 속한다. 통상적으로 정책분석은 바람직한 미래를 만들기 위해 정책을 설계하는 것이기 때문이다. 이러한 정책분석은 정책목표의 설정과 이를 달성하기 위한 정책수단으로 구성된다(정정길 외, 2016; 노화준, 2012). 정책수단은 정책목표를 달성하기 위한 것인데, 여기서는 특히 인적 자원 및 재정 자원의 투입 등을 포함하는 추진체계가 중요한 부분이 된다. 이를테면 정책의 추진체계가 정책이 집행되어지는 시스템이라고 할 수 있다(김선기, 2015).

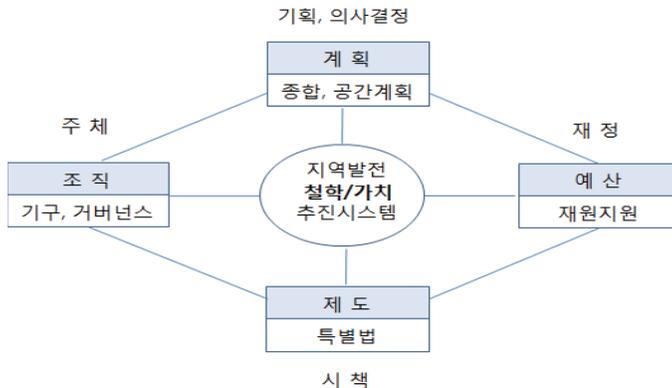
이런 관점에서 볼 때 문재인정부의 지방분권형 지역균형발전정책의 설계는 원칙적으로는 정책 전반을 살펴보는 것이어야 하지만 이런 작업은 앞서 설정한 연구의 범위에 부합하지 않을 뿐더러 그 범위가 너무 방대해서 초점을 상실할 우려가 있다. 그래서 본 연구의 분석틀은 이들 모두를 다루지 않는다. 그것은 기존에 추진한 지방분권형 지역균형발전정책을 진단할 뿐 아니라, 여기서 도출된 문제점을 바탕으로 새로운 정책을 설계의 근간이 되는 핵심 이슈들로 구성하는 것으로 볼 수 있다.<sup>21)</sup> 물론 핵심적인 이슈가 지방분권과 지역균형발전이라는 가치와 이들이 적용되는 정책의 영역이라는 두 가지 차원의 접합으로 구성되는 것을 부인할 수는 없다.

21) 지방분권형 지역균형발전정책이 말 그대로 정책을 위한 제도적 틀이나 프레임이기 때문에 이를 구성하는 내용 가운데 가장 중요한 이슈별로 접근하는 것도 가능한 방법이 될 것으로 판단된다.

특히, 핵심적인 이슈 가운데 가장 중요한 것은 정책의 추진방식 및 정책추진 시스템이라고 할 수 있다. 그것은 정책철학을 구현하기 위한 정책 내용을 달성하고 시행하는 것이 되기 때문이다. 물론 정책 추진방식과 추진 시스템의 구성요소에 대해 합치된 견해가 있는 것은 아니다. 좁은 의미로는 추진과정의 요소 중에서 인적 자원의 투입에 초점을 두어 주체만을 추진체계로 다루기도 하지만 보다 넓은 의미에서는 정책의 철학이나 목표를 달성하기 위한 주체, 조직이나 기구, 주체 간의 관계나 거버넌스, 자원, 법률 및 제도 등이 포함되는 것으로 이해할 수 있다(정정길 외 2016; 김선기, 2015).

본 연구에서는 보다 넓은 의미에 무게를 두는 접근방식을 취하고자 한다. 그 중에서도 향후 정책의 구상이나 방향의 제시에서 특히 중요한 정책추진 방식 및 프레임 자체뿐 아니라 이들이 구현되고 있는 추진 주체 및 조직, 재정 및 예산, 공간계획, 시책 등에 초점을 두기로 한다. 재정 및 예산은 지방분권이 행정분권, 조직분권, 입법분권, 재정분권 등으로 구성된다고 볼 때, 재정 및 예산은 지방분권의 중요한 요소인 동시에 그 전제가 되기 때문에(하능식, 2017) 지방분권에 의한 지역균형발전의 실계에 대단히 중요한 의미를 지니고 있다.

〈그림 2-12〉 본 연구 분석의 틀



자료: 김선기(2012, 2015); 김현호(2013), 재구성

정책추진 방식 및 정책의 추진시스템이 정책 목적을 실현하기 위한 중요한 도구이며, 결국 정책 목적을 규정하는 것은 정책의 철학이라는 관점에서 정책의 철학도 검토 범위에 포함하고자 한다.<sup>22)</sup> 그러나 추진방식과 정책 추진시스템에서 법률은 정책에 연동해서 정해지는 특성이 있는 점을 고려하여 본 연구의 논의 대상에서 제외하기로 한다.<sup>23)</sup>

---

22) 정책 철학은 정책의 추진체계 속하지는 않지만 정책철학에 따라 정책의 내용뿐 아니라 추진체계가 구성되는 '상위 규정요소'이기 때문에 추진체계 결정요소로 포함시킬 필요가 있다. 그런 점에서 정책 취지와 철학은 지방분권형 지역균형발전에서 핵심적인 쟁점에 속한다고 볼 수 있다. 가령 이명박정부는 지역 경쟁력 강화의 정책 철학을 채택함으로써 광역경제권 공간계획, 광역경제권 중심 특별회계 지출, 지역발전위원회 위상 축소 등의 결과를 초래했다.

23) 그런 탓 때문에 본 연구는 정책의 추진체계 가운데서도 정책분석을 위한 전체모형(full model)이 아니라 축소모형(reduced model)에 의해 접근하고 있는 셈이다.

# 제3장

## 기존 지역발전정책의 특징과 한계

제1절 분석의 목적과 방법

제2절 기존 정책의 개관

제3절 기존 정책의 특징, 성과와 한계

제4절 정책적 시사점과 향후 고려사항



KRILA





## 제3장

# 기존 지역발전정책의 특징과 한계



## 제1절 분석의 목적과 방법

여기서는 앞에서 조작적으로 구성한 연구의 분석틀에 따라 기존 지역발전정책의 특성과 내용, 성과와 문제점을 진단하는 것이 목적이다. 이러한 작업은 주로 지방분권형 지역균형발전의 정도와 현황, 즉 과연 어느 수준까지 지방분권적 지역균형발전이 추진되고 있는지를 살펴보는 데 초점을 두고 있다. 그런 다음 여기서 추출한 기존 정책의 성과와 문제점은 새롭게 설계·제시하려는 지방분권형 지역균형발전정책의 준거와 토대로 활용할 것이다.

이를 위한 방법으로 연구자가 정리한 그간의 지역발전정책에 대해 지역발전 및 지방분권 전문가<sup>24)</sup>를 대상으로 논의 및 숙의 과정을 거쳤다. 보다 구체적으로는 1차적으로 연구자의 판단에 따라 기존 정책의 특성과 한계 등을 취합·정리했다. 이를 위해서는 이 분야 관련 전문가들이 진단·제시한 기존의 관련 정책 보고서, 정부 보고서 등을 종합했다. 그런 다음 이를 토대로 하여 2차적으로 전문가 회의를 개최했으며, 여기서 나온 의견에 다시 연구자의 판단을 가미하여 최종적으로 정리했다. 또 추가적으로 의견을 들을 필요가 있을 경우에는 전화, 면담 등을 통해 해당 사항에 대한 의견을 확보하는 절차를 거쳤다.

---

24) 지역개발 및 행정학 등과 관련된 국책연구원, 시도 연구원뿐 아니라 우리나라 지역발전정책을 총괄하고 있는 대통령직속 지역발전위원회, 대학교수 등 10여 명의 전문가들로 논의·숙의의 풀을 구성하였다.

## 제2절 기존 정책의 개관

2000년 이전의 지역발전정책은 국가정책의 반열에 오르지 못하고 전쟁의 폐허에서 신속하게 국가경제기반을 형성해야 하는, 경제정책을 지원하는 하위 내지 보조적 지위에 머무르고 있었다.

시기에 있어서는 다소간의 차이가 있긴 하지만 거의 1980년대부터 본격적으로 수도권권의 과밀을 방지하기 위한 시책을 추진해왔다. 하지만 정책의 주된 기조는 두 가지로서 하나는 중앙정부가 정책을 기획하고 시행·지원하는 집권적 발전전략이었으며, 다른 하나는 1960년대 이래 투자 대비 효과의 극대화와 그 효과의 주변지역으로의 파급을 도모하는, 시기에 따라 이름을 달리하면서 각종 이름으로 명명된<sup>25)</sup> ‘성장거점’(growth center)의 발전에 초점을 두는 ‘요소투입형’ 불균형 발전전략을 추구해왔다.

〈표 3-1〉 2000년 이전의 지역개발정책

구분	기조	정책지향	발전전략	주요시책	비고
60년대	• 경제적 효율성	• 빈곤극복 • 국가재건	• 산업단지 조성 • 인프라 공급	• 경제기반 조성 (산업단지)	• 불균형 발전 • 중앙주도
70년대	• 경제적 효율성	• 경제성장 • 공업기반 구축	• 성장거점전략 (4대강권역)	• 경제기반 확대 (자유무역지대)	• 불균형 발전 • 중앙주도
80년대	• 경제적 효율성 (미약한 균형)	• 경제성장 (미약한 분배)	• 분산적 성장거점 • 29중권 • 4대 경제권 육성	• 산업지구 분산 • 서울부산 억제 • 낙후지역 개발	• 불균형/균형 발전 • 중앙주도
90년대	• 약한 수준 지역 간 형평	• 세계화 • 지역 전문화	• 분산적 성장거점 • 수도권성장억제	• 국가경쟁력 • 지식기반경제 • 국토이용 제도 정비	• 지역적 발전 도입 • 중앙주도

자료: 김현호 외(2010)

25) 70년대의 4대강 권역, 80년대의 4대 경제권 29중권, 90년대의 분산적 성장거점 등이 이들에 해당된다.

노무현정부는 ‘국가균형발전’을 핵심적인 국정과제로 채택했으며 그에 따라 지역 발전정책이 국정과제의 반열에 오르게 되었다. 그 배경에는 정치적 요인이 컸는데, 특히 영·호남 등의 심화되는 지역감정과 그에 따른 폐해의 원인을 지역불균등 발전에서 찾았기 때문이다(성경룡, 2013). 특히 노무현정부는 균형발전정책을 추진하기 위해 지역의 다양한 주체 간 협력에 의한 ‘지역혁신’(regional innovation) 창출을 가장 큰 발전의 동인으로 선정했다. 동시에 균특법(2005)을 제정했으며, 균특회계와 국가균형발전위원회를 설치하는 등 제도적 기반을 구축한 다음, RIS를 핵심으로 하는 혁신정책, 균형정책, 산업정책, 공간정책, 질적 발전정책 등을 추진했다. 지역균형발전을 위해 분권, 분산, 분업 등의 3분 정책을 시행했으며, 특히 지방의 발전인자 창출을 위해 행정중심복합도시뿐 아니라 10개의 혁신도시, 6개 기업도시, 173개 공공기관의 지방이전을 추진했다. 아울러 지역발전의 주체와 지역차원의 거버넌스 기구로 시·도, 시·군·구에서 지역혁신협의회를 구성·운영하기도 했다.

〈표 3-2〉 노무현정부의 국가균형발전정책

구 분	목 표	주요시책
혁신정책	• 내생적 발전의 거버넌스 주체 형성	• 지역혁신체계 구축 • 지역혁신협의회
균형정책	• 낙후지역에 대한 교정적 차원의 균형 도모	• 신활력사업 • 지역특화발전특구
산업정책	• 재정기반의 강력한 지역경제 형성	• 전략산업 육성 • 혁신 클러스터
공간정책	• 수도권외 과밀해소 이전기관의 지역 활력 증진	• 행정수도·혁신·기업도시건설 • 공공기관 지방이전
질적 발전정책	• 질적 성장	• 수도권의 계획적 관리 • 살기좋은 지역만들기

자료 : 국가균형발전위원회(2007)

이명박정부는 노무현정부가 산술적 균형에 집착한다고 인식하면서, 지역발전정책의 무게 중심을 이전의 ‘형평성 증대’에서 ‘효율성 강화’로 전환시켰다. 지역 간 균형발전에서 지역 경쟁력을 중시하는 이른바 ‘신지역 발전정책’으로 정책의 패러다임을 전환시키면서 규모의 경제를 창출하기 위해 이전의 행정구역 중심의 지역발전 대신 시·도 광역자치단체로 이루어지는 광역경제권 중심의 정책을 추진했다.

특히 이런 기조에 적합하게 균특법을 개정했을 뿐 아니라, 포괄보조를 위시한 종전의 균특회계를 포괄보조를 위시한 광역·지역발전특별회계로 개편했으며, 국가균형발전위원회를 지역발전위원회로 전환시켰다. 공간적으로는 초광역개발권, 광역경제권, 기초생활권의 ‘3차원적 정책’과 한강, 낙동강, 금강, 영산강 4대강 개발 시책을 추진했다.

〈표 3-3〉 이명박정부의 3차원적 지역발전정책

구 분	주요목적	계획대상	계획체계
초광역개발권	• 대외개방형 국가경쟁력 강화	• 4+α 벨트	• 초광역개발권 구상 • 중앙부처 주도
광역경제권	• 개발단위 광역화로 지역경쟁력 강화	• 5+2 광역경제권	• 광역경제권 발전계획 • 광역발전위원회 주도
기초생활권	• 기본적 삶의 질 보장	• 163개 시·군	• 기초생활권 발전계획 • 시·군 사업주도

출처 : 지역발전위원회(2008)

박근혜정부는 행복을 지향으로 지역생활권<sup>26)</sup>이 중심이 되는 지역희망 프로젝트 (HOPE)라는 지역발전정책으로 추진했다. 이전의 지역발전특별법을 개정하여 광역발전계획을 폐지하고 시·도발전계획을 부활시켰으며, 지역생활권 발전계획을 수립했다. 그리고 종래의 광역발전특별회계를 지역발전특별회계로 변경시켰으며, ‘새뜰

26) 지자체 간의 협력사업이 추진되는 공간 단위로 도시생활권, 도농생활권, 농어촌생활권 등의 63개 생활권으로 구성된다.

마을사업'이라는 이름으로 도로 등 생활여건이 열악한 취약 지역의 구조를 개선하기 위한 브랜드 사업을 도입·추진했다.

지금까지 언급한 노무현정부, 이명박정부, 박근혜정부의 지역발전정책을 정책의 무게 중심과 방향, 정책의 설계 및 추진 등에 따라 <표 3-4>와 같이 정리할 수 있다.

<표 3-4> 2000년대 이후 지역발전정책의 종합

구 분	노무현정부	이명박정부	박근혜정부	
정책 방향	철학	• 형평성	• 효율성 성장	• 행복 증진
	목표	• 국가균형발전 * 전국이 개성 있게 고루 잘 사는 사회건설	• 지역 경쟁력 강화 * 일자리와 삶의 질이 보장되는 경쟁력 있는 지역 창조	• 지역 행복 * 국민에게 행복을 지역에 희망을
정책 설계	정책 공간	• 행정구역 : 시·도	• 기능권 : 광역경제권(7개)	• 행정구역 : 시·도 기능 권역(지역생활권)
	정책 시책	• 공공기관 지방이전 • 행복·혁신·기업도시 건설 • 4+9 지역전략산업 • 신활력사업 지역	• 광역경제권 육성 • 30대 선도 프로젝트 • 연계협력사업	• HOPE 프로젝트 - 지역생활권 육성 - 선도산업 육성 - 새마을 사업
	계획	• 국가균형발전계획 - 부문별 계획 - 지역혁신발전계획	• 지역발전계획 - 부문별 계획 - 광역경제권발전계획 * 임의계획 : 초광역권 개발 구상 시·도발전계획	• 지역발전계획 - 부문별 계획 - 시·도발전계획 * 임의계획 : 지역생활권 발전계획
정책 추진	추진 기구	• 국가균형발전위원회 중앙부처 • 지자체	• 지역발전위원회 부처 • 광역경제권발전위원회 지자체	• 지역발전위원회 중앙부처 • 지자체
	가버년 스	• 지역혁신협의회 (시·도 시·군·구)	• 지역발전협의회	• 지역생활권협의회
정책 지원	재정	• 국가균형발전특별회계 * 지역개발사업계정 지역혁신사업계정 제주계정	• 광역발전특별회계 * 지역개발계정 광역발전계정 제주계정	• 지역발전특별회계 * 생활7반계정 경제발전계정 제주/세종계정
	법제	• 균특법 제정(04.1.10)	• 균특법 개정(09.4.22)	• 균특법 개정(14.1.7)

자료 : 김성기(2015); 김현호(2017), 재구성

## 제3절 기존 정책의 특징, 성과와 한계

### 1. 특징 및 성과

세 정부 가운데 노무현정부는 과거 주변적 위치에 머물렀던 지역발전을 국정과제 반열로 격상시키고, 지역균형발전정책의 지위를 획기적으로 향상시키는 데 기여했다. 그런 점에서 역대 정부 중에서 지역균형발전을 가장 강력하게 추진했던 정부였다고 할 수 있다. 균형발전을 전 국가적 의제로 격상되었음을 강조하기 위해 ‘지역균형발전’ 대신 ‘국가균형발전’이라는 용어를 사용할 정도였다(국가균형발전위원회, 2003). 특히 정책설계에서, 전국이 고루 잘 사는 사회건설이라는 목적을 달성하기 위해 지역의 역량을 키우는 지방분권화 전략을 추진, 즉 ‘자립형 지방화’를 채택했다. 자립형 지방화의 3대 원칙은 ① 지방분권, 지역균형발전, 신행정수도 등 건설 ② 지역역량 강화의 주체 간 협력 혁신체계 구축 ③ 지방우선 정책 추진 등이었다.

특히 정책내용 측면에서, 분권·분산·분업의 지방분권과 지역균형발전 병행 모델을 제시하고 정책 내용을 설계했는데, 10개 혁신도시, 기업도시, 행복도시 조성, 공공기관 이전 등의 시행은 이들의 토대를 구축하기 위한 것이었다. 특히 정책추진에 있어 과거 중앙정부만 바라보던 관행을 탈피하여 상향적 발전 등을 통해 지역사회에 대한 자극과 자발적 동기를 부여하고자 했다. 의존형 지방화에서 자립형 지방화로의 전환, 내생적 발전전략 추구, 지역혁신체계, 지방분권 강조 등도 이런 취지였다.

또 하나 균형발전, 지방분권을 뒷받침하기 위한 제도를 구비한 점은 성과라고 할 수 있다. 균특법 제정, 「지방분권특별법」 제정, 중앙부처 차원 균형발전정책 총괄기구인 국가균형발전위원회 및 정부혁신분권위원회, 지역혁신협의회 설치 등 다차원적인 거버넌스를 형성하고, 이를 지원하기 위한 균특회계 설치<sup>27)</sup>가 이에 해당한다. 여기에 더해 지방의 재정권을 강화하기 위해 지방교부세율을 인상하고, 분권교부세

설치하기도 했다(민기, 2017). 이렇게 볼 때, 노무현정부는 지역발전의 중앙집권 시대에서 지방분산·분권으로 전환에 대한 인식을 제고시켰으며 이와 관련된 시책들을 추진했던 것으로 평가된다.

이명박정부는 경쟁력 있는 지역을 창조하기 위한 기본방향 가운데 하나로 지방분권·자율을 통한 지역주도 발전, 지역 간 협력·상생을 통한 동반발전 등으로 설정했다.<sup>28)</sup> 정책설계에서 광역경제권을 도입하여 지역 간 연계 및 협력에 대한 인식을 향상시켰으며, 정책추진을 위한 재원과 예산에 있어 포괄보조 도입을 통해 일부 지방분권적인 지역발전정책의 단초를 만들었다. 특별회계의 종래 200여 개 중앙부처 유사중복 사업을 24개<sup>29)</sup>로 묶어 포괄 보조화하여 지자체의 재원사용에 대한 재량을 부여했다. 아울러 분권적 지역발전정책의 일환으로 국세를 지방세로 전환하는 조치를 시행했다. 부가가치세의 5%로 지방소비세를 도입하고, 소득할 주민세와 종업원 할 사업소세를 통합하여 지방소득세로 전환했다.<sup>30)</sup> 반면 지자체 자율편성보다 부처 직접 편성을 보다 확대하는 조치를 취함으로써 지방분권 정책추진에 대해서는 혼란스런 모습을 보였다고 할 수 있다.

박근혜정부는 종래 산업과 인프라 중심의 정책으로부터 주민행복, 삶의 질 향상 등 현장, 미시적 정책을 강조하는 쪽으로 정책의 무게 중심을 이동시켰다. 정책설계에 있어서는 이명박정부의 광역발전계획을 폐지하고 시·도발전계획을 부활시켜, 형

27) 기존의 지방양여금, 각 부처에서 분산적으로 관리해오던 일반회계, 특별회계(토지관리 및 지역균형발전 특별회계, 농어촌 구조개선 특별회계 등)의 일부를 통·폐합해서 설치되었다(김선거, 2015: 452).

28) 정책의 4대 기본방향은 ①세계화에 대응하는 광역경제권 구축 ②지역개성을 살린 특성화된 지역발전 ③지방분권·자율을 통한 지역주도 발전 ④지역 간 협력·상생을 통한 동반발전 등이다.

29) 19개는 시·도자율편성사업, 5개는 시·군·구 자율편성사업이다(기획재정부, 2009).

30) 여기에 대해서는 신설된 지방소비세가 정부의 감세정책에 의한 지방세수 부족분을 보완하기 위해 어쩔 수 없이 도입할 수밖에 없었다는 비판도 있다. 국회예산정책처(2009)는 이명박정부의 임기인 2008~2012년 5년 동안 감세로 인한 지방재정 세입감소가 약 30조 1천 7백만 원임에 비해 지방소비세 도입으로 인한 세입 증가가 약 4조 4천 4백억 원이기 때문에 적어도 약 25조 7천억 원 가량의 세입 감소를 전망하였다. 이후 예산정책처가 2012년 다시 분석한 자료에 의하면 동기간 동안 82조 2천억 원의 감세, 29조 1천억 원의 지방세입이 감소, 정부보전 9,300억 원 등으로 결국 21조 5천억 원의 지방세 감소가 있었다고 분석한다(노회찬 의원실, 2012).

식적으로라도 시·도의 자율성을 강화하는 전환을 도모하기도 했다. 아울러 중추도 시생활권, 도농생활권, 농어촌생활권 등으로 구분하고 63개 생활권 사업을 추진함으로써 그동안 단편적으로 추진해왔던 지자체 간의 협력사업을 보다 강화했다.

## 2. 한계

일부 분권적 균형발전을 추진하려는 노력과 시도가 있긴 했지만, 전반적으로 2000년대 이후 지역균형발전정책의 한계는 다음과 같이 간추릴 수 있다.

첫째, 여전히 중앙정부가 주도하는 ‘분산형 균형발전정책’을 추진하는 데 한계가 있었다. 지방분권에 의한 지역균형발전 추구를 표방했던 노무현정부조차도 분권적 지역발전의 핵심적 토대로 지역의 혁신역량 창출이 시급하다는 판단 아래, 지역발전정책의 지방화를 도모하고 이를 실현하기 위한 수단으로서 174개 공공기관을 지방으로 이전시키고 10개 혁신도시를 조성해 관련 시책을 기획함에 있어서도 중앙주도적 정책추진 방식의 한계를 벗어나지 못했다. 물론 지역 단위에서 전문가, 주민, 공무원 등이 참여하는 지역단위 발전 조직이 형성·활동되지 않은 것이 아니었다 하더라도 총괄적으로는 그러했다.

지역발전 정책의 역사상 최초로 국가의 핵심과제의 반열에 올랐기 때문에 당연히 국가균형발전위원회 등 지역균형발전정책을 총괄하는 주체의 설립이 필요하겠지만, 사업의 기획이나 추진, 예산의 지원 등에 있어서 지역에 대한 중앙부처의 간섭은 과거의 관행을 가진 채 여전히 존속되었다. 이는 부처가 소관 예산을 가지고 공모사업을 개발한다든지, 특별회계 부처 직접 편성의 비율을 증가시킨다든지 등 다양한 방식으로 표출되었다.<sup>31)</sup>

어쩌면 이런 양상은 현재 우리나라 수도권과 비수도권 간 극심한 지역격차의 존

31) 가장 단적인 예가 부처별로 경쟁적으로 개발·시행하는 부처 간의 유사중복적인 사업의 통폐합을 통해 지역발전사업 추진의 효율성을 배가시키자는 데 대한 부처의 반발이라고 할 수 있다.

재와 이를 극복해야 할 필요성이 중요한 동기가 되었을 것이다. 이런 이유 때문에 지방분권적 지역균형발전이 핵심으로 하는 중앙정부로부터 지방정부로의 권한 이양이 아닌, 기능과 경제적 발전인자를 이전시키는 분산적 정책의 양상을 띠 수밖에 없었다. 물론 기능의 분산이 권한의 분권보다는 국민적 동의의 확보가 수월하기 때문에 간편한 점은 있다.

둘째, 강력한 중앙집권 정책을 시행함으로써 이런 정책의 추진이 지역 간 불균형 성장과 상호 상승작용을 일으키는 구조를 지니는 한계를 지니고 있었다. 지역의 격차를 시정하기 위해 공공기관 이전, 혁신도시 조성 등을 통하여 특정한 지역을 수도권에 필적할 수 있도록 발전시킬 필요가 있었고, 그렇기 때문에 중앙집권 방식의 정책추진이 필요했다. 그런데 결과적으로 이것은 새로운 성장거점을 창출하는 것으로 연결이 되어 이들 양자가 상호 상승작용을 일으키게 되는 구조가 되었다. 이런 사정은 내용과 접근에 있어 다소 간의 차이가 있었지만 2000년대 이후 대동소이했다. 그 결과 수도권과 비수도권을 포함해서 지역격차는 여전히 나타나는데, 이런 결과를 초래한 요소는 성장거점에 바탕을 둔 중앙집권적 정책의 추진이 주요하게 작용한 것으로 판단된다.

셋째, 지방분권과 지역균형발전을 조화내지 연계시켜 추진하려던 정책은 일부 성과에도 불구하고 바라던 만큼의 성과를 축적하지 못했다. 물론 노무현정부를 제외하고 이명박정부와 박근혜정부는 이들 양자를 패키지로 추진한다는 명확한 방향 제시도 없었다. 정책의지, 국민 합의의 시간 부족, 정책의지 결여, 중앙부처 등 이해관계자의 반대 등 여러 가지 이유가 있었겠지만 노무현정부, 이명박정부, 박근혜정부에서 추진했던 지방분권적 지역균형발전의 정도나 상황이 그렇게 만족할 만한 것은 아니었던 것으로 판단된다. 이런 관점에서 ‘노무현정부의 지방분권은 미완의 지방분권, 이명박정부는 미온의 지방분권’으로 평가하고 있기도 하다(소순창, 2011).

이와는 달리 정부별 특성과 한계를 간추려 보면 다음과 같다. 먼저 노무현정부는 대통령이 중심이 되어 강력한 균형발전정책을 추진했지만 우리나라 지역불균형을 초래하는 대기업에 대해서는 별다른 조치를 취하지 못했다. 정책설계에 있어서는

신활력사업, 시·도지역혁신발전계획 수립 등 일부 지자체의 자율성이 신장되기는 하였으나 행복·혁신·기업 도시 등 전체적으로는 중앙주도로 추진되었다. 시책구상은 주로 분산과 지역균형발전의 조화인 측면이 강했는데, 초기의 과감한 지방분권 의지 및 목표와 달리 성과창출이 부족했다. 정책추진에 있어서도 지역주도의 내생적 균형 발전을 표방하기는 했지만 실제로는 중앙정부가 주도하는 중앙집권·외생적 방식에서 크게 벗어나지 못했으며, 부처별 유사중복 사업의 개발이 여전했다. 전반적으로는 수도권 압도적 경제·행정·정치 지배력과 흡인력으로 인해 지속가능한 지방발전을 위한 토대 마련에 미흡했다는 자평(성경룡, 2017)이 이런 한계를 보여주고 있다.

〈표 3-5〉 기존 정부의 분권형 지역균형발전정책 추진

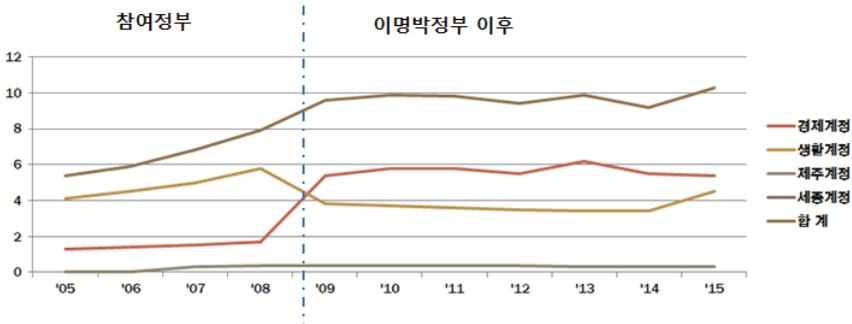
구분	주요 내용	비고
노무현 정부	<ul style="list-style-type: none"> <li>전략: 분권적 균형발전 프레임 구축</li> <li>* 공공기관 이전 혁신도시 설치 등</li> <li>주체: 국가균형발전위원회 지역혁신협의회</li> <li>시책: 제주특별자치도 추진 「지방분권특별법」 제정</li> <li>* 지자체 자율기획 신활력사업 도입</li> <li>재정: 지방교부세 법정률-내국세 13.0%(02년)→ 19.24%(05년) 상향</li> </ul>	중앙주도 분산정책 시행
이명박 정부	<ul style="list-style-type: none"> <li>재정: 지방소득세 도입 특별회계 포괄보조화</li> </ul>	특별회계 부처편성 확대
박근혜 정부	<ul style="list-style-type: none"> <li>이렇다 할 시책이나 조치 부재</li> </ul>	-

이명박정부는 노무현정부의 지역균형발전을 계승하지 않고 경쟁력 중심의 신지역발전정책으로 전환하였다. 특히 ‘지역균형’이나 지역발전의 토대가 되는 ‘혁신’은 정책·제도에서 축소되었고, 지역발전위원회의 위상과 역할은 약화되었던 것으로 평가된다.

지방분권적 지역균형발전의 추진 측면에서는 ‘양방향’ 시책을 추진하였다. 한편으로는 기존의 200여 개 내역사업을 22개로 묶어 포괄보조사업화 함으로써 부처 중심

의 정책 추진에서 벗어나 지역의 자율성을 신장시키는 조치를 취하고 있다. 지방의 자주 재원을 확대하기 위해서 부가가치세의 5%를 지방으로 이양하는 지방소비세를 신설하고, 소득할 주민세와 종업원할 사업소세를 통합하여 지방소득세로 전환한 것도 이런 조치의 일환으로 진단할 수 있다.<sup>32)</sup> 이와는 달리, 시·도계획을 임의 계획화함으로써 지방분권의 핵심 단위인 시·도를 정책추진의 주체로부터 제외시키고 시·도로 구성되는 광역경제권을 공간계획과 시책 수립의 주체로 전환시켜 하향적·인위적인 권역설정으로 분권화가 결여된 거버넌스의 한계를 드러내기도 했다. 특별회계에 대한 재원 지원도 이전의 지자체 자율 편성을 중시하던 데서 중앙부처가 직접 편성하는 사업을 중시하는 것으로 전환되었다.

〈그림 3-1〉 이명박정부 이후의 부처편성 비중 강화



박근혜정부는 지역생활권 사업의 추진에 매진하였다. 그럼에도 지역발전위원회의 위상이나 기능은 축소되어 중앙의 협치·조정기구로서의 역할이 약화된 것으로 평가된다. 지자체의 자율성을 향상시키기 위한 재원의 포괄보조도 22개 시·도자율편성을 30개로 확대해 중앙부처의 영역을 오히려 강화시켰다.

32) 여기에 대해서는 다른 비판도 있다. 신설된 지방소비세는 정부의 감세정책으로 인한 지방세수 부족분을 보완하기 위해 어쩔 수 없이 마련한 것에 불과하다는 것이다(변창흠 외, 2013).

〈표 3-6〉 기존 지역균형발전정책의 한계

구 분		내 용
정책 설계	정책철학 실증	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 특별법 제정 특별회계 편성의 근본 취지인 헌법이 규정한 지역균형발전에 대한 가치 철학 반영 부족</li> <li>• 우리 사회의 민주적 가치인 지방분권에 대한 인식 반영 부족</li> </ul>
	중앙주도 정책설계	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 정책설계 지방참여 지역주도보다 중앙주도 정책설계 관행의 지속</li> <li>* 지자체는 중앙정책의 대리 집행인 공모사업 참여자적 성격이 아직도 강함</li> </ul>
	분권보다는 분산적 추진	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 노무현정부조차 권한과 재정의 지방이양보다 기능의 지방분산 위주 정책 설계</li> </ul>
정책 기획	개발·성장시대의 인프라 중심	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 이명박정부와 박근혜정부를 포함하여 대부분의 시책이 도로 SOC 등 인프라 공급 중심으로 구성 인구감소·고령화, 저출산 등 정체 및 축소시대 고려 부재</li> <li>• 노무현정부를 제외한 지자체자율사업보다 인프라 중심의 부처편성사업 비중 높음</li> </ul>
	불균형 정책으로 회귀	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 노무현정부가 설계한 지역균형발전정책이 이명박정부를 가치면서 불균형정책으로 회귀도 되고 이것이 박근혜정부에서도 여전히 이어지고 있음</li> </ul>
추진 방식	하향적 추진방식	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 중앙부처가 사업을 기획하고 점검·평가하는 방식으로 거의 대부분의 정부에서 중앙부처-시·도-시·군·구로 이어지는 중앙집권적 정책체계 형성</li> <li>* 분권보다 분산</li> </ul>
	중앙주도 정책추진	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지자체의 특별회계 자원 사용 지침 및 용도, 지역까지를 중앙이 제시·감독</li> <li>• 부처 공모방식의 확대로 지자체의 자율성 제약</li> </ul>
	낮은 수준의 정책 지방화	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 사업기획, 입안, 추진, 평가, 자원사용 등에서 지방의 권한 결여</li> <li>• 주민의 참여는커녕 지역거버넌스도 부재</li> </ul>
자원 지원	재원사용 자율성 부족	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 이명박정부와 박근혜정부를 가치면서 중앙부처 편성 사업의 비중이 증가</li> <li>• 특별회계 포괄보조를 도입했으나 부처 사업군 확대, 포괄보조 내역사업 온존</li> </ul>
	부처 일반회계 국고보조사업과 중복	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지역균형발전정책의 지방화·분권화의 핵심인 지방의 자체 자원 부족</li> <li>• 특별회계 부처편성사업과 부처 일반회계 국고보조 사업과 동일</li> </ul>

## 제4절 정책적 시사점과 향후 고려사항

### 1. 정책적 시사점

앞에서 살펴본 것처럼 지금까지의 지역균형발전은 국가정책으로 그 지위가 격상되고, 균특법 및 특별회계의 마련, 국가적 추진기구의 구성, 지방소비·소득세 도입, 포괄보조 도입 등 적지 않은 성과에도 불구하고 최근 들어 지역균형발전에 대한 정책적 관심뿐 아니라 지방분권의 추진에 있어서도 커다란 진전이 없었다.

수도권의 과밀을 완화하고 지역을 육성하여 지역균형발전을 보다 강화해서 전국이 고루 잘사는 국가를 만들기 위해서는, 권력과 기회의 공간적·기능적 분산과 함께 보다 획기적이고 적극적으로 지방분권이 동시에 추진되어야 한다. 지역의 주도적 발전뿐만 아니라 전략적 측면에서 중앙정부의 기능이 지방정부로 이전된 다음 수도권 기능을 지방으로 이전하는 것이 훨씬 수월하다는 점을 부인할 수 없기 때문이다(김순은, 2001). 그래서 지방분권과 지역균형발전이 서로 상승작용을 하는 통합적 패러다임에 의한 전략적 정책의 추진이 요구된다.

지방분권형 지역균형발전정책을 제대로 구축·설계하기 위해서는 앞서 제시한 지역균형발전의 회피적 퇴보보다는 적극적 추진 등을 포함해서 개선해야 할 한계점이 정책의 추진방향이나 설계, 추진수단이나 도구 등 다양한 측면에서 적지 않음을 보여주고 있다. 첫째, 이전과 같은 분산에 의한 지역균형발전을 극복해야 한다. 권한과 재원, 사업기획과 의사결정의 권한을 과감하게 지방정부로 이양하여 자기 책임성 아래 지역의 발전을 도모해야 할 필요가 있다.

둘째, 이와 연관해서 우리의 지역발전에서 좀처럼 고쳐지지 않는 중앙부처 중심, 공급자 중심적인 정책에서 근본적으로 탈피하여 지역 및 주민 중심의 정책 추진이 요구된다. 그렇지 않으면 지방소멸, 저성장 등으로 공간의 이용에 대한 근본적인 여건이 변화하는 상황에서 기존과 같은 중앙집권형 균형발전정책의 추진방식은 성과

를 기대하기 어렵고 오히려 지자체의 자립역량 강화를 저해하여 지역발전에 걸림돌이 될 것으로 예상된다. 가령, 중앙정부의 보조금을 따기 위해 지역이 유지·관리에 대한 고민 없이 공공시설을 건립하는 형태가 지속될 경우 지방재정의 부담이 가중될 뿐만 아니라 지자체의 도덕적 해이도 우려된다.

셋째, 이제 우리도 중앙정부와 지방정부에 대한 인식의 전환이 필요하다. 그런 바탕 위에서 중앙-지자체가 협력할 수 있는 체계 및 거버넌스를 구축하고 지방정부 차원의 지역발전정책 역량을 보다 강화시켜야 한다. 이와 동시에 지역을 획기적으로 향상시킬 수 있는 재정분권 차원의 조치 등이 필요할 것이다. 특별회계 포괄보조, 지방교부세 및 지방세원 확대 등을 포함한 재정지원 제도의 개편 등이 필요하고 재정분권을 통해 격차를 완화하기 위한 추가적인 조치도 필요한 것으로 판단된다.

## 2. 향후 정책의 고려사항

향후 새롭게 구상·설계하는 지방분권형 지역균형발전정책은 앞의 문제점을 반영하고, 정책여건 및 환경변화, 공간의 사용에 대한 권리 및 정의, 포용성 등 새로운 가치도 반영해야 할 것이다.

2000년대 이후 중앙집권적 지역균형발전정책은 예산 투입 대비 성과창출이 부족했다. 지난 12년 동안 104.4조 원 이상이 투입됐으나 수도권과 비수도권의 격차는 크게 줄어들지 않았으며, 따라서 향후에는 지역균형발전, 지방분권에 대한 철학과 의지 부족에 의한 정책 설계·추진<sup>33)</sup> 문제 등이 개선되어야 할 것으로 판단된다.

특히, 저출산·고령화에 따른 인구감소 및 지방소멸의 위기, 경제성장 둔화에 따른 저성장, 4차 산업혁명에 의한 새로운 산업의 출현과 실업 발생 등은 새로운 형태의 공간적 양극화와 지역격차를 심화시킬 우려가 있어 여기에도 대응을 해야 하는 상

33) 현재 우리나라 지역균형발전의 문제점을 해결하기 위해 가장 중요하고도 시급한 문제로 지방분권을 지목하기도 했다(강현수, 2013: 159).

황이다. 이런 상황인식을 토대로 이제는 과거와 같이 중앙정부가 주도하는 집권적·분산적 균형발전 패러다임에서 벗어나야 한다. 중앙정부 주도의 지역균형발전정책은 수도권 공공기관, 기업 등의 지방이전으로 이어져 세종시, 혁신도시를 포함해서 지역의 물리적 기반이 어느 정도 조성된 상태이다. 혁신도시 인구가 2014년 59,205명에서 2016년 149,570명으로 증가하는 등 그동안 조성된 물리적 기반을 토대로 지방이 보유한 특성과 자율성을 발휘하는 지방분권형 균형발전정책으로 패러다임을 전환시켜야 한다.

물론 이렇게 구상·설계되는 향후의 지방분권형 지역균형발전정책은 추진의 정도와 수위를 결정할 필요도 있을 것이다. 지방분권의 정도에 대한 합의와 지역격차 완화에 부정적인 영향도 고려하여, 필요하다면 구상·설정된 전략을 단계적으로 추진하는 전략적 방안도 고민해봐야 할 것이다.

특히, 내년의 분권개헌과 연계하여 수면위로 올랐다가 잠재되어 있는 지방자치발전위원회와 지역발전위원회의 연계·통합적 운영 등도 지방분권적 지역균형발전에서 고려해야 할 사항이 될 것이다. 그 외 지역의 자립역량 강화를 저해하는 중앙부처의 지방분권에 대한 인식을 불식시키고 이들 간의 경쟁적·할거적 지역개발정책의 추진 관행도 바뀌어야 한다.<sup>34)</sup>

여기에 더해 향후 증가할 새로운 가치를 담아야 하는 문제도 있다. 지금도 그렇지만 향후에는 지역과 공간에 대한 사람의 권리가 증가하고, 공간의 포용적 이용에 대한 요구도 보다 높아질 것이며, 특정한 지역이 희생하고 다른 지역이 편익을 보는 것에 대한 시정의 요구도 보다 높아질 것으로 예상된다. 이를테면 주민이 거주하고 있는 생활세계의 여건과 환경에 대한 차이를 해소해 달라는 수요가 높아질 것이다.

아울러 지방분권적 지역균형발전의 설계와 추진이 재정분권과 무관할 수 없기 때문에 지방의 자주재원을 보다 확대하는 조치뿐 아니라, 지역격차를 완화하기 위한

34) 그러다 보니 부처가 지특회계 사업뿐 아니라 일반회계 국고보조 사업 등도 추진하고 있는데, 특별지방행기관을 통한 직접 사업 추진 지자체를 거치지 않는 사업 추진까지 존재하고 있다.

형평화 재원지원도 강화하는 데 특별한 고민이 필요할 것으로 판단된다.

또, 중앙정부와 지방정부의 기능과 역할에 대한 합리적 설정도 중요하다. 미국, 영국, 독일, 프랑스, 스위스 등 지방분권적 지역균형발전을 추진하고 있는 나라의 경우를 보더라도 중앙정부와 지방정부의 역할과 기능에 있어서 차이가 나타난다.

〈표 3-7〉 기존 정책 검토를 통해 본 향후의 고려 과제

향후 고려요소	주요 과제
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지역균형발전 실증 방지                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 균특법 제정, 지방분권 수요 부합 정책 설계 필요</li> <li>- 공간의 지역생활여건 균형에 대한 요구 증가</li> <li>* 포용, 공간정의 등 측면</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지역균형발전정책 가치·철학의 재정립·재설정</li> <li>• 저출산·고령화로 인한 지방소멸 대응한 정책 재편</li> <li>* 공간과 사람, 기능 간의 관계 재설정 (지역재생, 신시가지 형성 자체 등 공간활용 방향)</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 중앙정부 주도 탈피의 지방정부 주도 정책 설계 및 추진                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 지역수요 부합 지역맞춤형 정책</li> <li>- 상·하향식 통합적 접근</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지방분권 확대</li> <li>• 낙후정도에 따른 지역 간 차등 재정지원 포괄보조 강화</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 권한이 확대된 지역 간 상생 및 상호협력</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 수직·수평적 지방재정조정제도</li> <li>• 지역 특화발전 유도</li> <li>• 지역 간 협력 유도</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 다양한 주체 간 협력거버넌스                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 장소기반적 접근</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 부처 간 협력, 지역위 역할 강화</li> <li>• 중앙정부와 지방정부 간 역할분담 및 협력 거버넌스</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 비효과적 예산낭비 방지, 사업의 실질적 성과향상                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 수요자 중심 사업추진</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 중앙부처 예산 확보 총력                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 관리부실보다 지역주도 사업계획, 예산투자 등 엄정한 사후평가</li> </ul> </li> </ul>

# 제4장

## 지방분권형 지역균형발전정책의 사례 분석

제1절 분석의 개요

제2절 지역발전 제약 및 활성화 사례

제3절 지역 공통 사례



KRILA





## 제4장

# 지방분권형 지역균형발전 정책의 사례 분석



## 제1절 분석의 개요

### 1. 사례 분석의 목적

여기서는 지방분권과 지역균형발전을 접목한 지방분권형 지역균형발전정책 설계의 필요성 및 내용 등에 대한 시사점을 마련하기 위하여 사례분석을 시행했다. 실태 분석은 지역균형발전과 지방분권 측면에서 고려해야 할 문제점과 유의점뿐 아니라 향후 정책의 구상·방향·설계에 대한 시사점 도출 등을 제공해 줄 수 있는 이점이 있기 때문이다.

특히 중앙 집권적 정책추진으로 지역균형발전의 토대가 되는 지역특성화 발전을 제약하는 사례, 지방분권을 통한 지역 주도적인 지역발전정책 추진으로 성과가 창출되고 있는 사례, 지자체 공통의 사례 등을 통한 시사점의 도출은 향후 정책을 설계하는 데 도움을 제공할 것으로 판단된다.

### 2. 사례 분석의 방법

사례 분석의 대상은 먼저 지방분권적 지역발전을 추진하는 지역 사례에 대한 언론 기사에 기초해 관련 정책·연구 보고서 등을 검토하였고, 이후 연구진의 주관적 판단에 따라 선정하였다.

지방분권형 지역균형발전정책의 사례를 살펴보기 위해 크게 세 유형으로 구분하여 접근하였다. 즉 지방분권적 지역발전 기반이 이루어지지 못함으로써 지역의 발전이 제약되고 있는 사례, 지방분권에 의해 지역발전의 성과가 나타나는 사례, 그리고 지자체가 공통적으로 직면하는 사례 등으로 유형화하였다. 그 결과 <표 4-1>과 같이 제약 사례로는 지방분권적 지역발전 기반이 제대로 구축되지 않아 지역의 발전을 제약하는 충남 특별지방행정기관의 사례, 그리고 중앙집권적 정책의 추진으로 지역의 역량을 키울 수 없을 뿐만 아니라 중앙정부의 보조금을 유치해서 지자체의 모럴헤저드까지 유발하는 국토부 주관의 개발촉진지구 사업의 사례 등을, 발전 사례로는 제주특별자치도 지역을 분석의 대상으로 선정하였다.

사례 분석의 방법은 사례의 특성이 추진시책이나 정책인 점을 고려해 정성적·기술적 방법을 적용하였다. 특히 이들 사례에 대한 연구보고서와 정책 자료 등을 수집하고, 신문 기사의 관련 내용을 검토하였다. 또한 각 유형의 사례에 해당하는 관련 담당자에게 인터뷰를 실시하는 방법으로 내용을 보완하였다. 그럼에도 사항 파악에 어려움이 있는 경우에는 자문하는 절차를 거쳤다.

〈표 4-1〉 사례 분석의 대상

사 례	내 용
제약 사례	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지방분권적 지역발전 기반이 이루어지지 못함으로써 지역의 발전을 제약하고 있는 충남의 특별지방행정기관의 사례</li> <li>• 중앙정부가 추진하는 공모사업을 지자체가 유치하여 사업을 제대로 추진하지 못할 뿐 아니라 도덕적 해이까지 발생하고 있는 개발촉진지구 사업의 사례</li> </ul>
발전 사례	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지방분권에 의해서 지역이 주도하는 발전을 설립·추진하고 있는 제주특별자치도의 사례</li> </ul>
공통 사례	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지자체가 공통적으로 직면하는 사례</li> </ul>

## 제2절 지역발전 제약 및 활성화 사례

### 1. 제약 사례 1 : 특별지방행정기관

특별지방행정기관(이하 ‘특행기관’)은 정부부처의 지자체 집행기관으로서 중앙집권적인 성격을 갖는다. 이들 기관의 존재로 지방분권적 지역균형발전 추진에 어려움이 관찰된다. 특행기관의 사례는 지방분권이 되지 못해 지역특화발전, 나아가 지역균형발전을 도모할 수 없는 대표적 사례에 해당한다. 이처럼 특행기관이 지역발전을 제약한 사례에 대해 여기에서는 충남 지역을 중심으로 살펴보기로 한다.

#### 1) 설치 목적 및 현황

특행기관은 「지방분권 및 지방행정구역정비특별법」 제12조에 근거해 설치된 기관으로, 업무의 특수성에 기초해 관할구역의 제한에서 벗어나 전국적이면서 통일적인 업무의 효과적인 처리를 도모한다는 점에서 의의를 갖는다(금창호, 2017). 그러나 이와 같은 특행기관의 설치 취지와는 달리 전문성이나 관할범위의 상이성이 아닌 부처이기주의에 의해 설치되는 경우가 있으며, 지자체의 업무와 관련해서는 유사·중복으로 인한 비효율성, 지방행정의 종합성 상실, 민원인 불편 등과 같은 문제점들이 나타나기도 한다. 가령 지방행정체제의 이원화로 기능의 중복과 횡적 조정 에 어려움이 있으며, 지방적 특성이 강한 사무를 특행기관과 지방자치단체가 권역별·대상별로 중복 수행함으로써 효율성과 책임성이 떨어지는 문제가 발생하는 것이다. 이러한 업무 분야를 특행기관별로 살펴보면, 지방국토건설청은 도로건설 및 관리, 지방환경청은 환경오염단속, 지방중소기업청은 중소기업육성, 지방통계청은 통계, 지방노동청은 노사관리, 그리고 지방식약품관리청은 식약품단속 등에 해당한다.

위와 같이 지방분권을 제약하는 특행기관은 2015년 말 현재 5,150개 기관이 존재

한다. <표 4-2>에서 볼 수 있듯이 2000년 7,004개에서 2005년 3,668개로 줄어들었다가, 이후에 다시 증가해서 지난 10년에서 15년 사이에 약 5,100에서 5,200여 개를 유지하고 있는 것으로 파악된다(주재복 외, 2016). 종류별로는公安행정기관이 2,641개 로 가장 많고, 그 다음은 1,967개로 현업행정기관이 존재하고 있다.

〈표 4-2〉 특행기관의 현황 (2015년 말 현황)

구 분	2000년	2005년	2010년	2011년	2014년	2015년
총 계	7,004	3,668	5,115	5,145	5,227	5,150
노동행정기관	46	46	47	47	47	47
세무행정기관	174	177	183	183	188	193
公安행정기관	3,920	1,620	2,548	2,572	2,625	2,641
현업행정기관	2,502	1,432	1,995	1,995	2,009	1,967
기타행정기관	362	393	342	348	358	302

자료: 주재복 외(2016)

## 2) 지역발전의 자율성 제약

중앙정부 사무의 특정 기능을 전담 수행하는 특행기관은 종합적인 지방행정을 수행하는 지방자치단체와는 별도로 각 지역에 분포하고 있다. 이처럼 지역발전을 위한 사무와 행정을 지자체와 중앙부처 특행기관이 수행하다 보니, 지역주민이 직접 선출한 자치단체장과 지방의원들은 특행기관 소관 업무에 대해 관여할 수도, 책임 질 수도 없는 상황이 발생하고 있다. 이에 해당하는 대표적인 세 가지 사례를 충남 지역에서 살펴보면 다음과 같다.

먼저 녹조로 뒤덮인 금강을 보고도 아무런 조치도 취할 수 없어 물고기가 떼죽음을 당했던 사례를 들 수 있다. 금강을 끼고 있는 충청남도와 공주시, 논산시, 부여군, 서천군 등의 지자체들은 금강의 수질과 수량에 대하여 취할 수 있는 권한이 아

무 것도 없다. 금강이 국가하천에 분류되어 수질관리는 환경부 산하 특행기관인 금강유역환경청이, 수량관리는 금강의 댐과 보를 가지고 있는 국토부 산하의 수자원 공사가 책임과 권한을 소유하고 있기 때문이다. 문재인정부 출범 이후 국정기획자문위원회는 이에 대한 소관을 이원화된 체계에서 환경부로 이관·통일한다고 발표했지만, 특행기관과 지자체의 관계는 여전히 동일한 문제로 존재한다.

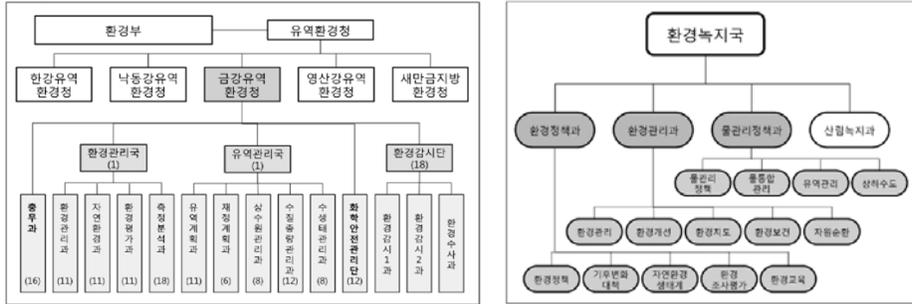
두 번째는 아산에 본사가 있는 둔 유성기업, 갑을오토텍의 노사분규를 지자체가 해결할 수 없었던 상황에 관한 사례다. 충청남도나 아산시는 지역경제에 큰 영향을 미치는 노사분규에 대해 중재 및 관리할 수 있는 권한이 거의 없다. 이에 대한 실질적인 권한은 고용노동부 산하 특행기관인 대전고용노동청 소속 천안지청과 경찰청 산하 충남지방경찰청이 갖고 있기 때문이다.

세 번째는 홍성과 보령의 홍보지구 방조제로 인해 발생하는 문제들을 지자체 차원에서 제도적으로 해결하기 어려운 경우에 관한 사례다. 해당 지역은 방조제로 물의 순환이 막히면서 인근 어족자원이 고갈되고 방조제 안에 물이 고여 수질이 악화되고 있는 상황이 발생하고 있다. 그러나 해당 지자체인 충청남도는 이러한 상황을 개선하기 위해 아무런 수단이나 조치를 취할 수가 없다. 방조제 수문을 열어 물을 순환시키는 관리 권한이 농림축산식품부 산하 특행기관인 농어촌공사에게 있기 때문이다. 지자체가 광천 토굴 새우젓 산업을 육성하고 싶어도 불가능한 이유가 이러한 배경에 있다.

### 3) 정책적 시사점

지역발전의 종합행정을 수행하는 지자체가 존재함에도, 특행기관이 설치되어야 하는 경우에 대해서는 다음과 같이 두 가지로 요약된다(강현수, 2016; 금창호, 2017). 첫째는 모든 국민들에게 균등한 공공서비스가 제공되어야 하는, 전국적인 통일성이 요구되는 사무에 해당하는 경우이고, 둘째는 전문성이나 특수성을 요구하는 업무로서 지자체가 이를 수행하기 어려운 경우 등이 이에 해당한다.

〈그림 4-1〉 금강환경유역환경청과 충남 환경녹지국의 업무추진 조직



자료 : 주재복 외(2016)

〈표 4-3〉 지방분권 강화 지역개발이 가능한 대전·충남의 특행기관

특별지방행정기관	충남도청 해당 조직	기능 비교 분석 결과
대전충남지방 중소기업청	• 경제산업실 경제정책과 기업통상교류과, 전략산업과	• 기업지원·자금지원·통상지원 기능 전반에 걸쳐 유사중복 업무를 수행하고 있음
천안고용노동지청	• 경제산업실 경제정책과	• 고용정책·노동정책·노동복지 기능 전반에 걸쳐 유사중복 업무를 수행하고 있음
보령고용노동지청	• 경제산업실 경제정책과	• 고용정책·노동정책·노동복지 기능 전반에 걸쳐 유사중복 업무를 수행하고 있음
충남지방노동위원회	• 경제산업실 경제정책과	• 심판기능·조정기능·정책기능 중 조정·정책 기능 관련 유사 업무를 수행하고 있음
대전지방보훈청	• 보건복지국 사회복지과, 장애인복지과 • 경제산업실 경제정책과	• 유공자 등록 및 보상지원·복지지원·제대군인 지원 기능 중 복지지원 기능 관련 유사 업무를 수행하고 있음
대전지방국토관리청	• 건설교통국 도로교통과 • 환경녹지국 물관리정책과	• 도로시설·하천관리·건설관리 기능 전반에 걸쳐 유사 업무를 수행하고 있음
대전지방해양수산청	• 해양수산국 해양정책과, 해양항만과, 수산과	• 항만운영 및 해상운송 정책·해양보전 기능 전반에 걸쳐 유사 업무를 수행하고 있음
금강유역환경청	• 환경녹지국 환경정책과, 환경관리과, 물관리정책과	• 환경관리·유역 및 상하수도 관리 기능 전반에 걸쳐 유사 업무를 수행하고 있음

그러나 사례에서 살펴보았듯이 특행기관 대신에 지자체가 수행해도 무방하거나, 경우에 따라서는 특행기관보다 지자체가 수행하는 것이 더 바람직한 업무도 있을 수 있다. 이러한 배경에서 특행기관의 사무는 분권적 차원으로 지자체가 수행하도록 하는 것이 바람직한 것으로 판단되며, 이는 지역주민이 선출한 자치단체장에게 지역발전의 종합적인 사무를 맡도록 해 행정의 책임성을 높인다는 점에서도 긍정적인 의미를 갖는다. 중앙정부가 반드시 수행해야만 하는 지역발전 사무의 경우라면 특행기관이 존속해야 하겠지만, 그렇지 않은 경우에는 재원과 함께 권한을 이양시켜 지자체 주도의 지역발전정책을 추진할 필요성이 제기된다.

## 2. 제약 사례 2: 개발촉진지구 사업

### 1) 사업 목적 및 현황

개발촉진지구는 개발수준이 다른 지역에 비해 현저하게 낮은 지역(낙후지역)을 대상으로 기반시설 등을 지원함으로써 개발을 촉진하고, 나아가 소득기반 및 생활환경의 개선을 통해 지역경쟁력을 강화하고자 도입되었다. 지역 간 균형발전을 도모하기 위해 『지역균형개발 및 지방중소기업 육성에 관한 법률』을 근거로 1996년부터 시작해 낙후지역형, 균형개발형, 도농통합형 등 세 유형으로 구분하여 지정·시행되어 오고 있다. 이들 유형 가운데 낙후지역형 개발촉진지구는 전국 시·군·구 평가를 실시해 전국 하위 30%에 해당하는 지표가 공통 및 특성 지표가 각각 1개 이상인 경우 지정될 수 있으며, 2013년 8월 현재 <표 4-4>와 같이 53개 지구, 71개 시·군이 선정되어 사업을 시행하고 있다.

그러나 낙후지역형 사업 중 국비지원사업의 절반 이상을 차지하는 기반시설사업은 다른 민자사업이 제대로 추진되지 않아 이용자 없는 도로로 남게 되는 비효율적 예산운용 사례로 평가된다. 국내 낙후지역 지원제도가 부처별로 추진되어 중첩되는 지역이 발생하고, 국토부의 기반시설사업은 지자체의 부족한 간선시설을 해결하는

개발수단으로 인식하게 되어 국비지원만 고려한 채 지방비를 투입하지 않아 도로건설이 중단되는 사태가 발생하는 문제점이 나타났다. 이러한 무분별한 도로의 건설로 우수한 자연환경이 훼손되고, 보전가치가 높은 국유림이 사라지고 있다.

〈표 4-4〉 낙후지역형 개발촉진지구 지정 현황 (2013년 8월 현재)

구분	지구 사군	1차	2차	3차	4차	5차	6차 (07~09)	7차 (09~10)	8차 (11)	2013
계 (7道)	53	7	7	6	6	7	6	8	4	2
	71	16	11	11	10	9	6	8	4	2
강원	7	탄광지역 (태백, 삼척, 영월, 정선)	영월, 화천	평창, 인제, 정선	양구, 양양	횡성	고성	-	철원	-
	12									
충북	5	보은	영동	-	-	단양, 괴산	-	증평	-	-
	5									
충남	7	청양	홍성	태안	보령	-	서천, 금산	-	-	부여
	7									
전북	8	진안, 임실	장수	순창	고창	무주	-	남원, 김제	부안	-
	9									
전남	9	신안, 완도	곡성, 구례	장흥, 진도	보성, 영광	화순, 강진	장성	함평	고흥	무안
	14									
경북	11	소백산주변 (봉화, 예천, 문경)	산악휴양형 (영주, 영양)	중서부평야 (상주, 의성)	안동호주변 (안동, 청송)	동해안안 (울진, 영덕)	영천, 울릉	청도, 군위, 고령	성주	-
	17									
경남	6	지리산주변 (하동, 산청, 함양)	의령, 합천	남해, 하동	합천, 산청	함양	-	거창	-	-
	7									

주: 음영으로 표시한 부분은 지구 기간 만료로 지정이 해제된 지구 (2013년 8월 기준)  
 자료: 국토교통부(2013) 내부자료

## 2) 사업 추진의 문제점

지역경제 활성화를 위해 추진한 개발촉진지구에서의 도로지원 사업은 총체적 예산낭비라는 지적이 많은 것으로 평가된다. 낙후지역 활성화라는 목적으로 추진되는 개발촉진지구의 관광휴양사업, 지역특화사업이 제대로 추진되지 않은 결과, 도로건설이 중단되거나 다른 사업의 기반시설로서 그 역할을 하지 못하게 되는 경우가 발생하기 때문이다. 이렇게 건설된 도로는 사업비에 따른 예산낭비, 무리한 도로건설로 인한 재해위험 및 환경훼손 등 심각한 문제를 야기하고 있다. 결과적으로 지역주민들에게 전혀 도움이 되지 않는 사업으로 전락할 수밖에 없는데, 이러한 경우에 해당하는 사례에 대해 살펴보면 다음과 같다.

먼저 강원도 영월군 상동읍에 개발촉진지구 사업의 지원으로 개설된 도로의 사례를 들 수 있다. 개발촉진지구 1차 지구로 지정되어 1998년부터 국비로 공사를 추진하였으나 지방비가 마련되지 못해 중단되었다. 도로 예산이 부족해 국비 지원 구간만 도로가 건설되고 지방비 건설 구간이 중단되었던 것이다. 주변의 스키장과 골프장 조성이 추진되지 않아 도로를 시급하게 건설해야 할 근거가 없어 사업이 멈춘 채 오랫동안 방치되어 왔다. 이후에 지방비를 확보해 도로를 연결하기는 했지만, 이용자가 거의 없는 유명무실한 도로가 되어버렸다. 개발촉진지구의 지정은 <그림 4-2>에서 볼 수 있는 것처럼 시·도지사가 신청할 수 있는데, 이용자 수요는 고려하지 않고 우선 예산은 따고 보자는 식으로 지구 지정을 신청하다보니 막상 사업을 착수하게 되면 위와 같이 무책임하고도 도덕적으로 해이한 사업을 추진하게 되는 문제점이 나타나는 것으로 판단된다. 이와 같은 도로의 건설은 지역에서 주장한 도로 건설의 타당성과 시급성이 거짓이었다는 것을 결과로 보여주고 있다.

〈그림 4-2〉 개발촉진지구의 추진 절차

개발촉진지구 지정 신청 (사·도지사) ↓ 관계부처 협의 등	○ 사·도지사(요청) → 국토부장관 - 관계중앙부처 등 협의(지군법11조), - 중앙도시계획위원회 심의(국토법8조)
개발촉진지구 지정 (국토교통부장관) ↓ 고시	○ 개발촉진지구 지정(지군법9조) ※ 낙후형, 도농통합형, 균형개발형(시행령12조)
개발계획수립 (시장·군수·도지사) 국고지원사업 (국토부장관 승인)   자체및민자사업 (지자체 확정)	○ 개발계획수립(지군법14조) ○ 국고지원사업은 사전 승인(국토교통부 장관 승인) - 관계중앙부처 등 협의(지군법14조) ○ 공동(국비지원, 자체 및 민자사업) - 전략환경영향평가 초안 및 협의(환경법) - 주민의견 청취 및 관계기관 협의(지군법14조)
↓ 고시 사업시행자 지정 (시장·군수·도지사)	○ 국가, 지자체 직접시행 / 정부투자기관, 지방공사 / 지구개발사업시행자로 지정받은 자
↓ 고시 실시계획의 작성 (시행자) ↓ 승인요청	○ 신청서(신청인, 사업명, 위치, 면적, 기간, 토지이용현황, 토지 이용계획)
↓ 실시계획 승인 (지정권자)	○ 지정권자 : 시장, 군수, 도지사 - 관계(예산, 법률)행정기관 협의 - 중앙도시계획위원회 심의(국토법9조 : 1km <sup>2</sup> 이상) - 지방도시계획위원회 심의(국토법9조 : 30만 <sup>2</sup> m <sup>2</sup> 이상 ~ 1km <sup>2</sup> 까지) - 토지등 수용할 세목고시 및 소유자에게 통보
↓ 개발사업시행	○ 인·허가 등의 의제(제18조) ○ 토지수용등(제19조) ○ 공공시설 및 토지등의 귀속(제20조) ○ 국공유지의 처분제한등(제21조) ○ 조성토지등의 양도등(제22조) ○ 기반시설의 설치지원등(제23조) ○ 이주대책등(제24조)
↓ 개발사업 준공인가 (지정권자)	○ 준공인가(제26조)

자료 : 국토교통부(2013) 내부자료

두 번째는 주변의 관광지 연결을 위해 건설된 전북 장수관광순환도로 사례다. 이 도로의 사업비는 총연장 18.7km 건설에 약 700억 원이 소요되었다. 그러나 도로 건설 당시 기준으로 10년 전부터 추진되어왔던 가족휴가촌을 정비할 민간자본이 유치되지 않아, 이 도로는 관광객 없는 도로로 전락될 것이라는 우려가 상시 제기되어 왔다. 특히 부족한 예산으로 공사를 추진하다보니 약 30mm 정도의 강우량에도 쉽

게 절개면이 내려앉아 산사태가 나는 등 재해 위험에 심각하게 노출되어 있었다. 일부 구간의 공사 비용은 장수군 1년 예산의 10%에 해당하기도 했는데, 이 예산을 더욱 의미 있는 지역발전사업에 사용했다면 많은 지역주민들에게 혜택이 돌아갔을 것이다. 실제로 지역주민들은 장수관광순환도로 건설에 많은 비용이 투자된 사실에 대해 부정적인 입장을 나타냈다. 백두대간 호남정맥 구간으로 우수한 자연생태 자원을 보유하고 있음에도 장수군의 지역활성화라는 이유로 건설된 이 도로는 ‘환경 훼손의 흔적’인 몇 개의 절개지만 남겨놓았다.

위의 두 사례 외에도 지역 간 도로건설에 과투자 된 구간으로 산을 넘나드는 임도를 확장한 경우, 마을과 마을을 연결하는 도로, 지역주민이 반대하는 사업을 부족한 예산으로 추진한 도로 연결 사업 등이 있다. 또한 주변 관광휴양사업의 기반시설로 건설된 도로 중 관광휴양사업이 추진되지 않아 관광객 없는 도로가 되어버린 지역도 나타난다.

### 3) 정책적 시사점

국토부는 지역개발사업 지원 예산의 낭비를 막기 위해 2013년 지역개발사업 평가체계의 개선안을 마련하였다. 하지만 근본적인 대책이 없어 예산 낭비는 여전하고 실효성도 떨어지는 것으로 평가된다. 당초 설정되었던 관광지에 민간자본의 유치는 쉽지 않은 일이었는데, 이는 지역의 특성에 적합하고 주민들이 적극적으로 참여하는 개발계획이 수립되지 않았기 때문이다.

개발촉진지구로 지정된 지역은 농산어촌의 공동화와 노령화의 심각성, 인구유출이라는 점을 고려할 때 지역낙후성 탈피를 목적으로 지역 주민에게 도움이 될 수 있는 것이 무엇인지, 지역 경제의 활성화를 위한 방안이 무엇인지 근본적인 문제에서 접근해야 할 것이다. 또한 현재 추진되고 있는 낙후지원사업의 전체적인 틀 속에서 평가되어야 할 것이고, 지자체의 도덕적 해이를 유발하는 개발촉진지구 추진사업에 대해서는 전면적 재검토가 필요한 것으로 판단된다.

### 3. 활성화 사례 : 제주특별자치도

#### 1) 설치 목적 및 현황

제주특별자치도는 독자적 특별자치권을 바탕으로 제주도를 경쟁력 있는 동북아 중심 국제자유도시로 조성함으로써 국가발전에 이바지하기 위해 설치되었다.

〈그림 4-3〉 제주특별자치도의 발전 목표



자료: 이호준 외(2013)

특히 국제자유도시의 기반이 되는 핵심산업을 육성하고 이를 위해 지방분권을 강화하는 조치를 기하고자 했다. 제주지역 특성에 적합한 관광, 의료, 교육, 청정 1차 산업과 이에 바탕한 첨단산업을 육성하고자 했으며, 이를 위해 '6대 핵심프로젝트'와 장기 사업인 '5대 전략 프로젝트'를 추진하고자 했다. 6대 핵심프로젝트는 제주 영어교육도시, 제주 헬스케어타운, 신화역사공원, 첨단과학기술단지, 서귀포 관광미항, 휴양형 주거단지를 조성하는 것이었으며, 5대 전략프로젝트는 쇼핑 아울렛, 생태공원, 제2첨단과학기술단지, 공항자유무역지역, 중문관광단지 확충이었다.

이를 위한 법적인 기반으로 2001년에 「제주 국제자유도시 특별법」이, 2006년에는

「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」이 제정되어, 자치권 강화와 지역발전을 위한 법적 토대가 마련되었다. 특별법은 현재까지 모두 5회에 걸쳐 개정이 이루어졌고, 이를 통해 권한이양과 지역발전 지원이 착실하게 진행되어왔다. 이들 특별법의 제정 및 개정은 재정특례, 중앙정부 권한이양, 핵심산업 육성 등 특화 지역발전 정책의 시행이 가능하도록 이루어진 분권화 조치로서, 농업 지정지역 지정·변경 해제권, 농지 및 산지 전용허가권, 연안관리권, 관광분야 3개 법률 규제 등이 이양되었고, 영어교육도시 지정과 더불어 외국의료기관의 개설이 허용되었다.<sup>35)</sup>

특히 지역발전에 대한 지방분권을 강화하기 위해 국세의 세목이양을 포함해서 자치도세 신설, 세율 조정 특례, 보통교부세의 법정률화뿐 아니라 지방채 발행 특례, 지역발전특별회계 내 제주계정이 신설되었다.

〈표 4-5〉 제주특별자치도의 주요 재정특례

구 분	기능 비교 분석 결과
국세 이양	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 국세의 세목 이양</li> <li>• 제주특별자치도에서 징수된 국세의 이양</li> </ul>
지방세	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 제주특별자치도세 신설: 도세와 시군세 통합(16개)</li> <li>• 과세면세 등에 관한 특례: 조례에 의한 감면 확대               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 재산세율 인하: 선박, 항공기 등</li> <li>- 지역개발세율 인하: 음용수 등</li> </ul> </li> <li>• 세율 조정에 관한 특례: 탄력세율의 확대, 세율범위 및 세목 확대</li> </ul>
지방 교부세	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 보통 교부세의 법정률화: 보통교부세 총액의 3% 반영</li> </ul>
보조금	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 국가균형발전특별회계의 제주계정 설치</li> </ul>
지방채	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지방채 등의 발행 특례               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 지방채 발행한도액 범위 초과시에도 도의회 의결로 가능</li> <li>- 도 교육감이 도의회 의결로 교육 및 학여와 관련된 사업은 지방채 발행가능</li> </ul> </li> </ul>

자료: 이호준 외(2013)

35) 기능의 분권 특례에 대해서는 금창호(2017: 9)를 참조할 수 있다.

제주특별자치도의 자치조직권을 향상시키기 위해 지방의회는 도의원정족수 41명 범위 내 자율적으로 결정하고, 지방조직의 경우 기준인건비 적용이 제외되었으며, 또한 자치경찰과 함께 7개소 특행기관의 458개 사무가 이양되었다.<sup>36)</sup> 당초에는 <표 4-7>과 같이 완전이관 6개 기관과 지도·감독권한 이관 2개 기관 등 총 8개의 특행 기관의 이관이 계획되었으나, 최종적으로는 7개 기관의 완전이관으로 변경되었다.

〈표 4-6〉 지역발전 분권화 강화 제주특별자치도 설치 전·후 비교

과 거	현 재
제주도	제주특별자치도
제주시, 서귀포시, 북제주군, 남제주군 * 4개 지자체	제주시, 서귀포시 * 2개 행정시
7읍 5면 31동	7읍 5면 31동

〈표 4-7〉 제주특별자치도의 특별지방행정기관 이관 계획 및 결과

구 분	내 용
계 획	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 완전이관(6) : 제주지방국토관리청, 제주지방중소기업청, 제주지방해양수산청, 제주환경출장소, 제주지방노동사무소, 제주지방노동위원회</li> <li>• 지도·감독권한 이관(2) : 제주세관, 제주출입국관리사무소</li> </ul>
이 관	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 완전이관(7) : 제주지방국토관리청, 제주지방해양수산청, 제주지방중소기업청, 제주환경출장소, 제주지방노동사무소, 제주지방노동위원회, 제주보호지청</li> </ul>

그리고 지역개발에 대해서도 2006년부터 2015년 7월까지 총 4,537건의 분권화를 지원하는 조치를 취했다. 그 중에서도 전부 이양 원칙하에 이양 제외 사무를 선정하는 Negative 방식을 채택해서 정부 주도로 법률 단위의 일괄 이양을 했던 4단계(11.5.23. 개정)가 2,134건으로 가장 많은 숫자를 보이고 있다.

36) 7개 특별지방행정기관에서 제주특별자치도로 이체된 정원은 140명으로, 이체 정원 대비 전입 현원은 125명(4급 1·6급 8·기능 1의 과원과 5급 2·7급 8·8급 13·9급 2)으로 확정되었다. 국토청, 보호청, 노동위만이 100% 인원을 이관하였고, 중기청은 71%, 해수청은 35%, 환경출장소 25%, 노동청이 30%를 이관하였다.

〈표 4-8〉 지역개발 분권화 지원 내용

구 분	1단계 (06.2.21. 제정)	2단계 (07.8.3. 개정)	3단계 (09.3.25. 개정)	4단계 (11.5.23. 개정)	5단계 (15.7.24. 전부개정)
추진 근거	정부혁신위 구상안	제주도 요구	권한 이양·규제 개선 기본계획	정부 주도 법률 단위 일괄 이양 - 전부 이양 원칙하에 이양 제외 사무를 선정하는 Negative 방식	제주도 요구
총 4,537건	1,062건 개선	278건 개선	365건 개선	2,134건 개선	41개 과제 698건 개선 (연관법령 정비)
평가	자치모범도시의 틀 마련, 경제자유구역 수준 경쟁기반 마련	경제자유구역 수준 이상 여건 조성	관광·교육·개발 분야 자율권 획기적 확대	교육·의료·투자진흥 등 국제자유도시로의 도약을 위한 전반적 제도적 기반 정비	권한 추가이양

## 2) 지역발전 영향

위와 같은 분권화 조치 이후 제주특별자치도는 인구, GRDP(지역총생산), 경제성장율, 지방세 등의 분야에서 전국 평균을 상회하는, 지역발전의 성과를 나타낸 것으로 평가된다. 인구 및 관광객 수는 전국 평균 대비로 각각 3.4배와 3.8배 증가하였는데, 특히 관광객 수의 경우 2006년부터 꾸준히 급증하기 시작해 같은 해 531만 명에서 2016년 1,585만 명으로 약 3배 성장하는 등 가시적인 성과를 보이고 있다. 교육 산업에 있어서도 3개의 국제학교가 개교되면서 조기유학의 수요를 그대로 흡수해오고 있다. 경제성장 분야와 관련해서 경제성장율과 GRDP는 전국 평균이 각각 3.5%와 61.9%임에 비해 제주도는 각각 4.2%와 81.2%를, 재정 분야에서는 국세와 지방세가 각각 4.3배와 3.2배 증가하였다.

〈표 4-9〉 제주특별자치도 정책 효과

구 분	2006년	2011년	2016년	(06~16) 연평균증가율	
				제 주	전 국
인 구	56만 명	58	66	17,8	5,2
관광객 (외국인 관광객)	5,312천 명 (460천 명)	8,740 (1,045)	15,850 (3,600)	198 (682)	- (180)
GRDP	8.5조 원	11,8	15,4 (2015)	81,2	61,9
경제성장률	1,9%	5,1	5,3 (2015)	4,2	3,5
국 세	3,736억 원	4,657	15,962	327	79
지방세	4,337	5,814	13,761	217	83

자료: 이호준 외(2013); 금창호(2017); 행정안전부 외(2017)

2006년부터 2012년까지 내국인 투자를 살펴보면 관광시설을 중심으로 총 1.5조원이, 같은 기간 동안 외국인 투자는 총 0.3조원이 투자되었다. 또한 2004년부터 2015년까지 39개의 기업이 이전되었고, 모두 1,879개의 일자리가 창출된 것으로 판단된다. 이와 같은 성과는 주민들의 만족도 향상으로도 이어지는데, 실제로 제주발전연구원(2016)이 도민을 대상으로 한 설문조사의 결과를 살펴보면 발전적인 사회변화가 가장 많은 것으로 나타났다.

〈표 4-10〉 제주특별자치도 주민 만족도

구 분	만족도 수준 (5점 만점)
자치역량 수준	3,04
정책성과 수준	3,10
발전적 사회변화	3,70

자료: 금창호(2017)

특히 국제자유도시 조성과 관련해서는 지방분권을 바탕으로 새로운 전략산업의 육성 및 경쟁력 강화에 긍정적인 영향을 끼쳤으며, 이를 통해 국가의 발전에도 기여하고 있는 것으로 평가된다. 지역발전의 성과에 대해 구체적으로 살펴보면, 먼저 제주 첨단과학기술단지 조성에 의한 경제파급효과를 들 수 있다. 제주도에서 유일한 국가산업단지로서 2004년 10월에 지정돼 2010년 6월에 준공되었으며, 현재는 2014년부터 2021년까지를 사업 기간으로 하는 2단지가 계획 추진 중에 있다. 입주 기업에 법인·소득세를 감면하고 각종 보조금을 지원하는 등 차별화된 인센티브를 제공한 결과, 카카오, 이스트소프트 등 IT·BT 중심의 기업 130개사가 입주해 첨단산업 클러스터를 구축한 것으로 평가된다. 2015년 기준으로 입주기업의 매출은 1조 2,168억 원에 육박하며, 고용인원은 1,964명으로 파악된다.

둘째, 2030년까지 Carbon Free Island로 조성해 신재생에너지·전기차 보급 100% 등 환경 친화적 에너지를 안정적으로 공급하도록 기반을 구축하고 미래성장동력 산업으로 육성하고자 하는 계획과 관련된다. 풍력발전과 관련한 권한을 산업통상자원부장관으로부터 이양 받아 2030년까지 육·해상 2.35GW 풍력발전단지 조성 추진을 목표로 2016년 현재 294MW(21개소 126기)가 건설·운영 중에 있고 610MW는 절차 이행 중에 있다.

〈표 4-11〉 제주특별자치도 풍력발전사업 현황 (2016년 말 기준)

단위: 개소, MW(기)

구 분	합 계	운전 중	건설 중	행정절차 이행 중
개소 수	28	18	3	7
규 모	904.2(108)	237(108)	57.2(18)	610(141)

자료: 행정안전부 외(2017)

셋째, 국내·외 투자자를 대상으로 법인·소득세 5년 감면, 취득세 면제, 재산세 10년 면제 및 개발부담금 면제 등 투자진흥지구 인센티브 제공을 통해 약 11조 7천억

원의 투자를 유치한 점이다. 완료·일부 운영 41개소, 공사 중 7개소, 미착공 2개소 등 사업장은 모두 50개이고, 대상 업종은 관광 호텔업, 종합·전문 휴양업, 신·재생 에너지산업, 국제학교, 의료기관, 첨단기술 활용 산업 등 24개 업종에 해당한다.

〈표 4-12〉 제주특별자치도 투자진흥지구 연도별 지정 현황 (2006~2016년)

단위: 개소, 억 원

구 분	계	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
지정	50	1	3	3	6	3	4	8	9	9	1	3
투자액	117,477	3,322	24,765	10,844	22,469	8,522	7,863	25,140	11,621	1,370	400	1,161

자료: 행정안전부 외(2017)

넷째, 개발사업에 대한 인·허가 의제 처리, 개발사업 일괄 처리, 제한적 토지수용 등을 통해 개발사업의 기간이 획기적으로 단축된 점이다. 여기서 ‘인·허가 의제 처리’란 주된 인·허가를 받은 경우 다른 법령에 따른 다수의 인·허가를 받은 것으로 보도록 하는 특례 제도를 말하며, ‘개발사업 일괄 처리’는 개발사업 일괄 처리 기구를 통해 인·허가 기간을 획기적으로 단축하는 것을 의미한다. 또한 ‘제한적 토지수용’은 민간개발업자가 토지의 2/3 확보, 토지소유자 1/2 이상 동의 등 일정한 조건을 충족할 때 토지수용권을 부여하는 경우를 일컫는다. 이와 관련한 관광개발사업의 사업 현황은 <표 4-13>과 같다.

〈표 4-13〉 제주특별자치도 관광개발사업 현황

구 분	계	일부 준공 (운영 중)	추진 중	
			공사 시행	공사 준비
계	38	23	9	6
제 주 시	17	10	2	5
서귀포시	21	13	7	1

자료: 행정안전부 외(2017)

## 제3절 지역 공통 사례

### 1. 개요

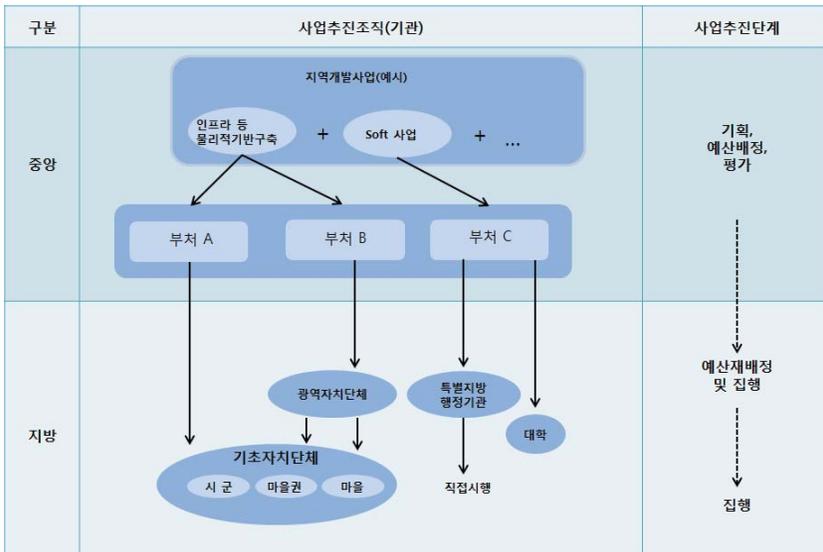
분권형 지역발전, 나아가 지역균형발전이 제약되고 있는 지역 공통의 사례를 분석하고자 한다. 이들 사례를 검토하기 위해 우선 정책 연구보고서, 전문가 발표자료 등 관련 문헌을 참조하였다. 그리고 기초 및 광역자치단체의 공무원 관계자를 대상으로 중앙집권적 정책 추진에 의해 발생하는 지역개발의 애로 사항이 무엇인지에 대해 인터뷰하였다. 지역발전과 관련된 정부부처의 시책과 사업은 부처의 일반회계 국고보조 또는 지방교부세에 이르기까지 다양하게 나타나지만, 여기에서는 주로 지역발전특별회계에 초점을 두어 내용을 파악하고자 하였다.

### 2. 지역발전 제약

전국 지자체에서 공통적으로 나타나는, 지역발전에 제약이 되는 요소를 들고 이로 인한 문제점에 대해 살펴보면 다음과 같다. 먼저 지역발전정책이 중앙집권적인 하향적 구조로 추진되고 있다. 대부분의 지역개발사업은 기획, 예산배정, 평가 등에서 중앙정부 주도하에 하향적으로 시행되고 있으며, 여기에 정부부처의 공모사업으로 실시되고 있는 여러 정책들을 고려하면 지자체의 자체적인 사업기획 역량이나 추진 등은 미흡하거나 제약되는 면이 많다. 지역의 자율성 강화를 취지로 하는 지역발전특별회계 지자체 자율편성사업조차도 중앙정부가 예산을 계속사업 위주로 지원하고 있다. 신규사업의 경우, 사업계획서 제출, 사업승인 등의 까다로운 절차를 거쳐야 한다는 점을 의미하는 것이다. 그리고 포괄보조 방식을 도입하여 추진해야 할 지자체 자율편성 사업까지도 중앙부처가 공모사업으로 변형해서 추진하는 경향까지 나타나고 있다.

위와 같은 배경으로 대부분 지자체들은 지역의 기획과 자율적 의지에 따라 신규 사업의 개발·추진을 회피하고 있으며, 실제 관계자 인터뷰에서도 A군과 B시 지역에서 이와 같은 내용의 답변을 공통적으로 들을 수 있었다. 그 결과 대부분의 지자체가 신규사업을 개발·시행하기보다는 이미 추진하고 있는 계속사업 위주로 예산을 신청하고 있으며, 이러한 점에서 포괄보조의 취지가 미약하고 지역주도의 사업추진과는 거리가 있는 것으로 평가된다(국회예산정책처, 2015).

〈그림 4-4〉 다양한 채널을 통한 지역발전정책의 중앙집권적 추진



둘째, 정부부처의 칸막이식 이해관계에 따라 지역이 구분되고 있다. 중앙집권식으로 정부부처의 이해관계에 따라 전국의 시·군·구가 4개의 지역으로 구분되다보니 부처에 할당한 지역 구분으로 비효율성의 문제가 나타나는 것으로 평가된다. 시·군·구 자율편성의 정책 목표와는 달리, 지자체 입장에서는 해당 지역을 총괄하는 정부부처의 눈치보기식 예산 쏠림 현상에 의해 자원배분의 왜곡이 발생하는 것이다.

일례로 일반농산어촌 지역에 해당하는 도시 지역의 경우를 들 수 있는데, 내용은 이들 지역이 도시임에도 농식품부가 담당하는 농산어촌 사업의 위주로 사업비를 지원 받는 구조적 모순이 나타난다는 점이다. 예를 들어 익산시와 군산시는 농가인구가 각각 12.3%와 7.1%에 불과하지만, 도시지역 대상 추진사업은 전무한 실정이다.

셋째, 시·도가 자율적으로 편성해서 추진하는 사업조차 부처의 내역사업이 존재하고 있어 지역 특성에 맞는 창의적·자율적인 사업 추진에 어려움이 있다. 동시에 정부부처는 까다로운 통제적 사업추진의 매뉴얼을 지자체에 제시하고 있는데, 특히 승인 방식의 신규사업 추진은 지자체가 이러한 사업을 추진하기에 많은 제약이 따르는 것으로 판단된다. 가령 농식품부는 지자체에 ‘농산어촌개발 사업추진 매뉴얼’을 제시해 사업 신청 시 까다로운 양식의 서류 작업을 요구하기도 했다. 실제로 지자체 관계자의 이야기를 들어보면, ‘사업계획 수립 시 기본적인 체계와 절차 등의 지침이 너무 어렵다’는 답변이 공통적이었다. 더욱이 공모사업에 선정되었다 하더라도 지자체의 재정여건을 고려한 차등 지원이 아닌 지방비 매칭방식으로 인해 지자체의 부담이 가중되었으며, 지역 현안에 대해 적기 대응이 미흡한 결과 중앙정부의 영향력이 이전보다 더 높아진 것으로 평가된다.

넷째, 포괄적 재원이 미약한 규모로 지원되고 있다. A군 지자체 관계자에 따르면, 지역발전특별회계 예산이 지자체 전체 예산의 5% 범위 정도밖에 되지 않음에도, 서류요구, 계획수립 등 부담이 많다는 점을 문제점으로 지적하였다. 또한 지자체 입장에서 지자체 자율편성의 확대가 필요한데, 부처직접편성이 늘어가는 등 방향이 거꾸로 가고 있다는 점에 대해 A군과 B시 지자체 관계자가 공통적으로 지적하였다.

다섯째, 저발전 지역에 대한 배려가 부족하다. 근본적으로 발전 여건이 제약되고 있는 접경지역이나 도서지역 등 낙후지역에 대한 배려가 부족하다. 개별 개별 시·군에 대한 배려 없이 매칭 비율이 일관되게 적용됨으로써 낙후지역에서는 사업추진이 상대적으로 어려운 것으로 판단된다.

여섯째, 지역의 거버넌스와 혁신역량이 쇠퇴하고 있으며 이에 따라 이들 요소가 부족하다. 균특법 제정이 목표로 삼았던 지역혁신역량은 강화되었다기보다는 지역

혁신 거버넌스의 약화로 쇠퇴된 것으로 평가된다. 정책적인 무관심과 지원 부족으로 시·도발전협의회, 지역생활권협의회 등 지역 단위의 거버넌스는 형식화·미작동·유명무실화되는 결과를 초래하였다.

〈표 4-14〉 포괄보조금 제도 도입으로 달라진 점

구 분	단위:건, %	
	응답 수	응답 비율
• 예산편성 절차가 간단해졌다	1	1.7
• 예산편성 절차가 더 복잡해졌다	15	25.0
• 시·군 특성이나 현실에 맞고 필요한 사업 계획과 추진 가능성이 커졌다	26	43.4
• 시·도 영향력이 강화되었다	1	1.7
• 과거보다 중앙정부의 영향력이 오히려 커졌다	10	16.7
• 유사·중복사업 통합 추진 등 예산낭비 요인이 줄었다	1	1.7
• 지역 주민 및 전문가 등 다양한 주체들의 참여 기회가 확대되었다	3	5.0
• 기타	3	5.0
합 계	60	100.0

자료: 송미령 외(2011)

일곱째, 지역발전 추진 주체 간에 협력이 저조하다. 중앙정부는 부처 간만이 아니라 지자체와도 거버넌스 및 협업이 부족하다. 이는 부처이기주의, 중앙정부의 집행기관으로 지자체를 인식하는 경향, 지방역량 부족 등을 이유로 파트너로서의 의식이 결여된 데 기인한다. 지방정부의 경우도 상황은 마찬가지로여서 지자체 간은 물론이고, 기업체, 대학, 주민 등 지역 내 다양한 이해관계자와 거버넌스 활성화가 부족한 것으로 평가된다.

# 제5장

## 지방분권에 의한 지역균형발전정책의 설계

제1절 정책설계의 접근과 원칙

제2절 정책 프레임 전환의 방향과 주요 내용

제3절 주요 도입 시책

제4절 제도·조직 기반 구축



KRILA





## 제5장

# 지방분권에 의한 지역균형발전 정책의 설계

KRILA

## 제1절 정책설계의 접근과 원칙

### 1. 지방분권에 초점을 둔 정책추진 방향의 설계

앞서 보았듯이 기존의 정책추진은 중앙집권적 방식이나 접근에 의해 추진되어 왔으며 향후에는 지방분권적 지역균형발전을 구상하자는 대부분의 논의도 자세히 보면 표방하는 바의 지방분권과 상당한 거리가 있다. 여전히 중앙집권적인 정책개발의 기초를 지니고 있는 문제점이 있다. 그런 점에서 보다 엄밀하게 이야기하면 이들은 지방분권형 지역균형정책발전이 아니라고 말할 수도 있다.

그러나 이제 더 이상 이런 방식의 접근으로서는 지방분권형 지역균형발전을 달성하는 데 적지 않은 한계와 애로가 있는 것이 사실이다. 향후의 정책은 본질적이고 근본적인 패러다임의 전환을 필요로 한다. 바로 지방분권에 초점을 둔 정책으로 그 방향을 전환하고 이에 적합하게 정책을 설계해야 하기 때문이다. 물론 지방분권에 무게를 둔 정책을 설계함에 있어서도 지방분권과 지역균형발전이 서로 상충적인 관계가 아니라 상호 보완적이고 유기적인 관계로 접근해야 함은 말할 나위가 없다(성경룡, 2007).

이것이 필요한 이유는 세 가지이다. 하나는 우리의 지역발전정책도 이제 그야말로 ‘세기(世紀) 뛰어넘기’를 해야 할 시점에 다다랐기 때문이다. 지역발전정책은 2000년대 들어 국정의 핵심과제 반열에 올랐을 뿐 아니라 사회적인 관심사도 그만

큼 증가하고 있다. 또 더 이상 중앙집권적인 정책의 추진으로는 지역발전의 성과를 창출하기 어려울 뿐 아니라 지역발전에 산적한 문제를 해결하기도 쉽지 않기 때문이다. 그리고 지방분권에 대한 국민적 열망이 너무나도 높을 뿐 아니라, 과거의 경험에 비추어 볼 때 중앙집권적 방식에 의한 지역 간 격차해소가 한계를 드러내고 있기 때문이다. 경험적으로 볼 때도 스웨덴이나 핀란드 등 이른바 노르딕 국가나 스위스, 독일 등 지방분권적인 지역균형발전정책을 추진하고 있는 나라가 결국에는 전국의 고른 발전을 달성하고 있음이 확인되고 있기 때문이다. 지방분권의 중요한 요소가 되는 재정분권 측면에서도 이들 국가의 분권화 정도가 훨씬 높기도 하다(하능식, 2017).

이런 관점에서 ‘고르게 발전하는 지역,’ 즉 전국 어디에 살든지 간에 비슷하거나 동일한 수준의 생활여건을 누릴 수 있는 지역균형발전 국가를 만들어야 하는 과제가 주어져 있다. 그러기 위해서는 정책의 지향, 특히 지방분권형 정책의 방향 설정이 대단히 중요하다.<sup>37)</sup>

특히, 근본적인 패러다임이 수반되는 이 같은 정책을 설계·추진하기 위해서는 시간이 걸려 단계적으로 추진하더라도 장기적인 관점의 소망스런 미래를 설계한다는 인식의 접근이 필요할 것이다.

## 2. 분권 개헌과 분권형 지역균형발전 추진 의지 수용

우선 지방분권과 지역균형발전을 적절하게 조화시킨 지방분권형 지역균형발전정책을 구상·설계하기 위해서는 분권개헌의 의지를 적극적으로 수용할 필요가 있다. 문재인정부는 중앙집권의 폐해를 줄이고 지방분권 국가를 만들기 위해 후보 시절은 물론이고 현재도 2018년 6월 분권개헌을 명확히 하고 있다.

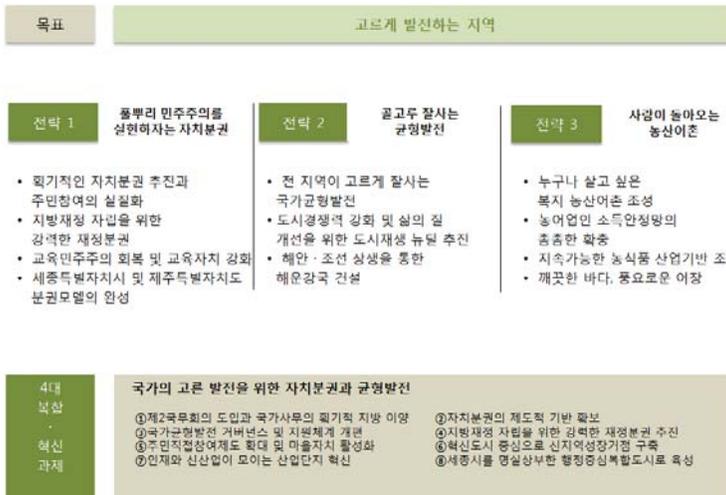
37) 이는 국민의 시대는 모든 권력이 국민으로부터 나온다(국정기획자문위원회, 2017)는 정책기조에 부합하며, 마찬가지로 지역발전과 관련된 모든 권한과 책임이 지역으로부터 나오는, 명실상부하게 지역이 주인인 ‘지역주권시대’를 실현하는 길이기도 할 것이다.

2017년 10월 26일 여수선언에서도 우리가 한 단계 더 잘 사는 국가를 만들기 위해서는 분권개헌이 필요하고 또 그렇게 할 것을 천명했으며, 11월 1일 국회 시정연설에서도 2018년 분권개헌을 확인한 바 있다. 분권개헌이 이루어지면 그 핵심 내용 중의 하나가 지방분권이 될 것이며, 그러면 그 연장선상에서 지방분권에 의한 지역균형발전정책도 새롭게 구상·설계해야 하기 때문이다.

시기적인 관점에서 분권개헌에 앞서서 미리 새로운 정책을 구상하는 것이 막상 닥쳐서 정책을 설계하는 등의 비효율을 줄일 수 있는 방법이 된다. 정작 분권개헌은 되었는데 지방분권형 지역균형발전정책의 구상이 백지 상태라면 적지 않은 혼란이 야기될 수 있기 때문이다.

특히, 문재인정부의 지방분권형 지역균형발전의 추진을 적극적으로 수용하는 방식의 접근이 필요하다. 문재인정부는 2017년 7월 향후 5년 동안 추진해야 할 100대 국정과제를 제시하면서 지방분권형 지역균형발전을 통한 ‘고르게 발전하는 지역’을 5대 목표 중의 하나로 제시하고 있다.

〈그림 5-1〉 국정과제의 지방분권과 지역균형발전 추진



자료 : 국정기획자문위원회(2017)

### 3. 기존 정책의 한계 극복 및 정책환경 변화 고려

현재 지역발전에 대한 요구는 지역 형평성에 바탕을 둔 등권(等權) 차원의 생활여건 및 삶의 질 요소 구비에 더해 공간이나 지역에 대한 권리, 공간 정의<sup>38)</sup>나 포용성까지 요청되고 있는 상황이 되고 있다(강현수, 2014; 박인권, 2016; 문정호, 2016). 더구나 이런 가치의 중요성은 향후 더욱 증가할 것이다. 따라서 향후의 분권형 지역균형발전정책은 이런 가치를 적극 수용해야 할 필요가 있다. 특히 기존의 지역균형발전정책이 분권을 표방했지만 실상 중앙정부에서 지방자치단체로 기능을 이전시키는, 분산형 지역균형발전을 추진해왔던 한계를 극복할 필요가 있다.

그리고 정책 환경 및 여건의 변화도 고려해야 한다. 현재 그리고 머지않은 장래에 우리도 일본처럼 인구절벽<sup>39)</sup>이 문제가 될 것이다. 인구감소에 의한 지방소멸을 방지하고, 일자리를 창출하여 개인의 번영과 일치하지 않는 ‘장소’의 번영 대신, ‘사람’의 번영을 도모해야 한다. 특히 인구 감소에 따라 지역이나 장소를 이용하는 양상도 지금과 사뭇 달라질 것이다. 현명한 지역재생(smart gentrification)뿐 아니라 공간의 압축적 사용도 중요해질 것이다.

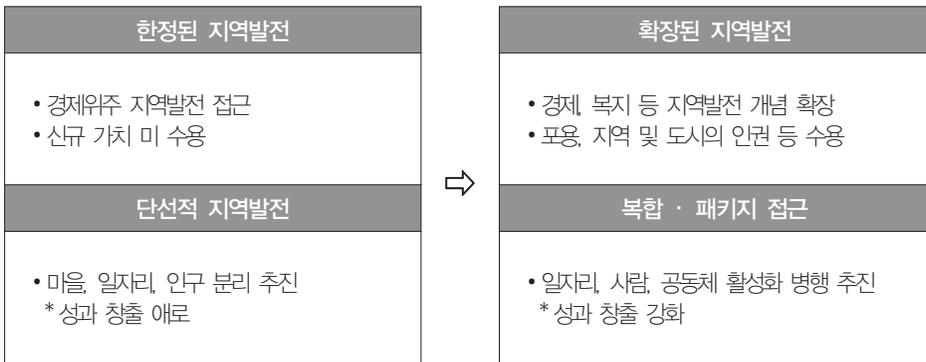
동시에 인구가 고령화되고 고령인구의 비중이 지금보다 훨씬 증가하게 되는 미래에는 보다 근본적으로 바뀌게 될 지역발전의 개념변화도 고려해야 할 것이다. 인구고령화에 따라 지역발전을 과거처럼 주로 경제에 한정하기보다는 사회의 지배적인 구성원이 되는 고령자의 복지, 여가, 주거, 후생 등을 고려해야 하기 때문이다(강현

38) 공간정의(spatial justice)는 공간에서 생산되는 편익의 소비와 보상이 불일치하는 경우 발생한다. 가령 주민이 기피하는 각종 혐오시설들은 대부분 저발전 지역에 입지하고 이들이 생산한 전기나 물 등은 주로 발전 지역에서 소비되고 있는데, 이들을 생산하는 지역에 대한 정당한 보상이 주어지지 않고 있는 것은 대표적인 공간 부정의에 해당한다고 할 수 있다.

39) 인구감소의 영향은 다각적이고 총체적으로 반응한다. 가령 인구가 줄어들면 신도시, 산업단지 건설 불가, 축소도시, 도시재생 등 공간과 인간의 관계 재설정이 필요할 뿐 아니라, 인구가 줄어들면 수도권권을 제외한 거의 대부분의 대학이 폐쇄하며 경제활동도 위축되어 고용창출 불능, 실업 발생 지방 중소도시 소멸 등 부정적인 영향이 예상을 뛰어넘을 것으로 예상된다.

수, 2013; 김선기, 2015; 성경룡, 2013). 지역발전을 복합적으로 파악하는 추세도 지역발전의 개념이 확장되는 맥락과 동일한데, 일본이 추진하고 있는 사람, 일자리, 마을 공동체 모두의 복합 상승을 겨냥하고 있는 지방창생 전략이 가장 대표적인 사례에 속한다. 이는 향후의 지역발전정책이 단선적 처방 대신 패키지 처방을 보다 강화해야 함을 시사하고 있다.<sup>40)</sup>

〈그림 5-2〉 기존정책의 한계 극복의 접근



#### 4. 핵심적 부문 위주의 정책 방향 설계

‘정책’은 그것이 달성하고자 하는 철학이나 목표, 방향과 내용, 수단, 주체, 추진 및 이들 전부를 포괄하는 시스템으로 구성되듯이 원론적으로 ‘정책의 개발’이나 ‘설계’는 이들 모두 디자인하는 것을 지칭하고 있다(남궁근, 2012). 하지만 본 연구는 패러다임 전환에 의한 정책을 설계·제시하는 데 초점을 두고 있기 때문에 정책 전반을 구상·개발하기보다는 그것의 근간이나 토대가 될 수 있는 추진방향을 개발·제시하는 데 한정해서 접근할 것이다. 정책의 논리 측면에서 볼 때 방향 등 핵심적인

40) 지역발전의 개념이 보다 복합화 되고 그에 따른 처방이 복합화 됨은 종래와 같은 중앙주도의 정책추진보다는 지방분권적 정책 처방이 필요한 문제를 제기하고 있다.

사항이 정해지면 나머지는 이것과 연동해서 개발되는 특성이 있으며, 실용적인 차원에서 볼 때 본 연구가 개발·제시하는 정책의 큰 방향이 설득력과 타당성을 확보한다면 이와 연계된 세부적인 정책 설계는 쉽게 만들어질 수 있기 때문이다.

위와 같은 관점에서 본 연구는 향후 정책 설계나 구상에서 가장 핵심이 되는 정책의 프레임 전환에 초점을 두고 이를 뒷받침하기 위한 정책의 철학, 추진 시스템 등을 위주로 정책을 구상하는 접근방식을 취할 것이다.

## 제2절 정책 프레임 전환의 방향과 내용

지방분권형 지역균형발전정책으로 프레임 전환의 핵심은 결국 ‘지방분권’에 있을 것으로 판단된다. 그렇게 되어야 과거와 다르게 중앙정부가 주도하는 중앙집권 방식의 지역균형발전정책이 추진되지 않을 것이다. 이와 같은 의미에서 여기서는 지방분권에 의한 지역균형발전을 구상·추진할 수 있는 프레임 전환을 위해 가장 핵심적인 사항을 중심으로 살펴보고자 한다. 이러한 작업은 새롭게 구상하고자 하는 지방분권형 지역균형발전정책의 방향을 견인할 수 있을 뿐 아니라, 보다 세부적인 내용을 개발·수립하는 토대로서의 기능을 할 수 있을 것으로 기대된다.

### 1. 지방분권의 명확한 헌법 적시 및 반영

지방분권형 지역균형발전정책이 제대로 설계·추진되기 위해서는 확고한 법적 기반이 매우 중요하다. 그렇지 않으면 정부가 바뀌거나 정책의 기초 및 철학이 바뀔 때마다 지방분권을 중시하는 지역균형발전의 안정성을 확보할 수 없기 때문이다. 대부분의 지난 정부들이 어떤 경우에는 지방분권을 등한시 하거나 설령 지방분권을 표방한 지역균형발전을 추진한다 하더라도 이를 제대로 추진할 수밖에 없었던 이유가 바로 이러한 법적인 토대가 제대로 구축되어 있지 않았기 때문이다.

그리고 이런 기반은 2018년 분권개헌에서 반드시 만들어져야 한다. 현재 「대한민국 헌법」에서는 지방분권을 보장하거나 이를 강화해 줄 수 있는 조항이 없다고 해도 과언이 아니다. 헌법 전문은 물론이고, 헌법 제8장 117조에 있는 ‘지방자치’에 관련된 조항에서는 ‘지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며, 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다’라고 규정하고 있는 정도이다.

## 헌법 제8장 지방자치

- 제117조
  - ① 지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며, 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다.
  - ② 지방자치단체의 종류는 법률로 정한다.
- 제118조
  - ① 지방자치단체에 의회를 둔다.
  - ② 지방의회의 조직·권한·의원선거와 지방자치단체의 장의 선임방법 기타 지방자치단체의 조직과 운영에 관한 사항은 법률로 정한다.

위와 같은 배경에서 먼저 지방정부의 입법권을 ‘법령’이 아니라 ‘법률’에 의해서만 제한하도록 헌법 제117조 제1항을 개정할 필요가 있다. 지방자치단체의 입법권을 ‘법령’으로 제한한 것은 조선을 총독부령으로 다스리던 일제 식민통치의 법제와 관행을 그대로 전수한 결과이다(안성호 외, 2012). 일제 식민통치의 유산은 해방 후 70여 년이 지난 지금까지도 청산되지 못했다. 그러나 1946년 제정된 일본 헌법 제94조는 지방공공단체가 ‘법률’의 범위 안에서 입법권을 행사할 수 있도록 규정했다. 아이러니하게도 지방자치를 제대로 실시하고 지방분권적 지역균형발전을 추진하고 있는 선진국 중 지방자치단체의 입법권을 ‘법령’으로 제한하는 나라는 없다.

근본적인 해결책은 분권개헌을 통해 지방자치단체의 자치 입법권을 ‘법령’의 족쇄로부터 푸는 것이다. 그리고 여기서 한걸음 더 나가 헌법 전문에 우리나라가 지방분권국가임을 명시할 필요가 있다. 이는 국가의 체계를 바꾸는 것이기 때문에 대단히 중요한 일임을 부인할 수 없지만 분권개헌에 대한 국민적 합의가 이루어진다면 불가능할 것도 아니다.

이를 위해서는 헌법 개정이 필요하며, 보다 구체적인 조문 작업은 기술적 과정을 거쳐야 할 것이다. 그 방안 중의 하나는 ‘대한민국은 지방분권에 의한 민주공화국이다’라는 것을 헌법에 규정하는 것과 이와 관련된 조항을 헌법 전문에 추가하는 방안 등이 가능할 것이다.

## 2. 정책 추진시스템의 분권화·지방화

제대로 된 지방분권형 지역균형발전정책을 위해서는 정책을 추진하는 시스템의 지방화도 매우 중요하다. 정책에 대한 제반 의사결정을 포함하고 있는 정책 추진 시스템의 지방화는 곧 정책추진의 분권화를 의미하기 때문이다.

통상 정책추진 시스템은 정책의 철학이나 취지, 목적을 달성하기 위한 수단의 역할을 하고 있다. 정책 추진 시스템은 정책의 발생에서부터 기획 및 설계, 수립, 추진, 이를 지원하기 위한 재정, 그리고 평가에 이르는 요소를 포함하고 있다.

그런데 앞서 3장의 분석이나 4장의 사례에서 살펴본 것처럼 지금까지 추진한 지역균형발전정책 대부분은 중앙집권적으로 추진되었으며 그 요인은 시책이나 사업의 발굴·설계를 포함하는 정책의 기획이나 이를 위한 추진주체나 조직, 재원의 지원에 이르기까지의 추진 시스템 거의 모두를 중앙정부가 관장하고 컨트롤하고 있었기 때문이다. 그러다 보니 지방자치단체는 지역발전에 대한 추진 시스템에서 배제되고 중앙정부가 제시하는 지침이나 매뉴얼에 의존할 수밖에 없었으며, 중앙정부가 제시하는 공모사업의 예산을 지원받아서 집행하는 역할을 주로 수행해왔던 것이다. 지역발전에 대한 심각한 고민 없이 중앙정부의 예산을 가져와서 추진하는 사업이 소기의 성과를 창출하는 데 한계가 있었으며 심지어 어떤 경우는 재원사용에 대한 도덕적 해이까지 발생하는 것을 배제할 수 없었다.

그리고 중앙부처는 중앙 중심의 정책추진이 관행화되어 칸막이식 사업 집행으로 인해 정작 중요한 지역의 이익보다 부처의 이익에 관심을 더 많이 가지는 결과를 초래했다. 이를 지원하는 주된 논리가 지역 간 역량의 차이가 존재하는 상태에서 지방분권적 지역발전 정책을 추진하면 지역발전 격차가 오히려 심화될 수 있다는 것이었다.

이러한 문제를 근본적으로 해결하기 위해서는 지역균형발전정책의 지방화, 즉 이와 관련된 제반 의사결정을 지방화하는 것이 필요하다. 특히 정책 추진 시스템에 관련된 계획 수립, 계획의 공간단위 설정, 추진조직 및 주체, 거버넌스 구성 등의 지방

화가 필수적이다. 앞서 언급한 지방분권에 의해 지역균형발전을 향상시키고 있는 독일, 핀란드, 네덜란드 등의 국가들이 모두 이들에 해당하는 국가들이라고 할 수 있다.

### 3. 정책 추진의 주민 역량 및 참여 강화

다음으로 분권에 초점을 둔 지역균형발전에서 앞서 언급한 정책 추진시스템의 지방화와 관련하여 또 하나 빠뜨릴 수 없는 것이 분권화된 정책을 추진할 수 있는 주민의 자치역량을 강화하는 것이다. 이것은 권력이 주민의 손에서 나온다는 지방자치의 고전적 논리와 일치하는 것이며, 자치역량이 부족하면 지방분권을 제대로 실현할 수 없는 것과도 맥락이 닿아 있다.

중앙의 권한이 지방으로 이양되는 ‘단체자치’에 더해 ‘주민자치’를 통해 지역발전을 위한 정책의 의사결정 과정에 주민의 실질적인 참여를 확대하여 단체장과 지방의회 의원의 도덕적 해이를 주민이 직접 견제할 필요가 있기 때문이다. 그렇지 않으면 제대로 된 정책의 지방화를 달성할 수 없다.

정책추진에 대한 주민의 참여를 강화하고 자치역량을 강화하기 위해서는 다양한 차원의 채널을 활용할 필요가 있다. 이를 위해서는 첫째, 주민자치의 플랫폼을 구축하는 것도 방안이 된다. 주민이 필요로 하는 시책이나 사업, 계획 등을 의제로 수립하고 주민 총회를 거쳐 이를 논의하는 것이다. 특히 지역의 특성을 고려하여 지역발전과 관련된 지역의 재생, 일자리 창출, 생활환경의 개선 등 다양한 모델을 발굴할 수 있을 것이다.

둘째, 지방의회와 지자체 공무원의 역량을 강화하는 방안도 필요할 것이다. 분권형 지역발전정책의 수립 및 추진은 기관 대립형의 파트너에 속하는 의회와 협력 하에 행정부와 주민이 추진해야 하기 때문이다.

셋째, 시민사회를 활성화시키는 방안도 중요하다. 여기에는 정책에 대한 주민참여 예산제뿐 아니라 주민의 조례나 자치입법권의 개폐 청구, 주민소환제 등을 활성화

하는 방안이 가능할 것이다.

특히 지방정부가 주도적으로 추진하는 지역균형발전을 추진하기 위해서는 지방 차원에서 정책의 논의기구를 형성·활성화하고 이를 지속화시킬 필요가 있다. 이를 위해서는 전문가, 주민, 공무원, 시민단체, 기업인 등으로 구성·활성화되었던 시·도 및 시·군·구 지역혁신협의회 등을 활성화시키는 것도 참고할 수 있다.

아울러 지방분권에 의한 지역균형발전을 위한 협력 네트워크 역량도 강화시킬 필요가 있다. 지역발전이 기본적으로 해당 지역 단위로 추진되어야 하는 것이지만 자원의 제약, 정책의 효율성 강화 등을 위해서는 지자체가 협력해서 정책을 추진할 필요도 있기 때문이다. 여기에 더해 분권적 지역균형발전의 합리적인 추진을 위해서는 종래의 수직적 관계에 있던 중앙정부와 수평적 협력관계도 새롭게 만들 필요도 있다.

#### 4. 중앙정부의 보충성 및 국가통합 지원

다음으로 중요한 것은 분권적 기초 아래 추진되는 지방분권형 지역균형발전정책에 있어 중앙정부의 역할이다. 중앙정부는 과거와 같은 지역발전정책 추진 주체의 지위에서 벗어날 필요가 있다. 보충성 원리에 입각해서 중앙집권 방식에서 벗어나 전적으로 지방이 정책을 주도하고 모자라는 부분이 있다면 이를 채워주고 보완해주는 역할을 해야 한다.

제도나 법률적 기반을 마련해 주고 재정분권을 포함해서 지역의 자율성이 높은 재원을 마련할 뿐 아니라 특별행정기관을 정비하고 지방으로 사무의 이양을 지원해야 한다. 동시에 지방정부의 자치입법권, 자치조직권을 신장시키고 지방분권을 보다 강화할 수 있는 조직이나 기구 정비를 지원해야 할 것이다.

이와 동시에 국가 통합적이고 포용적 차원에서 지역발전을 지원하는 역할을 수행해야 할 것이다. 이를 위해서는 첫째, 정책의 지방화 역량이 원천적으로 부족한 지역에 대해서 중앙정부가 지원을 제공할 필요가 있다. 특히 낙후지역 등 지역발전의

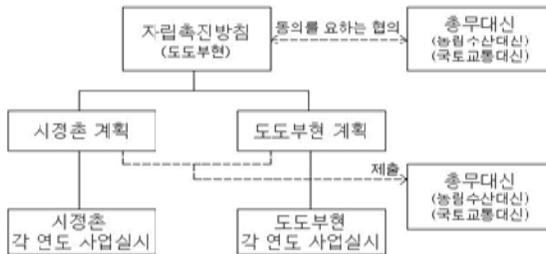
조건이 불리한 지역에 대해서 지원을 제공해야 한다. 이들 지역의 발전은 삶의 질의 국가 최소 및 적정기준(National minimum) 관점에서 국민통합 강화와 포용 증진에 대단히 중요하기 때문이다. 이들 지역은 현재의 대표적인 낙후지역에 속하는 성장 촉진지역과 특수상황지역 등이 해당될 수 있을 것이며, 정책 지원의 내용에 있어서는 도로 등 인프라 중심의 지원을 폐기한 2000년대 초의 일본을 참고하는 것이 바람직할 것이다.

일본의 인프라 투자 위주의 정책 폐기

- 낙후지역 발전을 위해 도로 등에 과도하게 투자하다 보니 ‘다람쥐와 곰만이 다니는 길이 되었다’는 2000년대 초 사회적 못매를 맞은 뒤에 인프라 위주의 정책을 폐기

특히 중앙부처의 정책지원 형태는 일본의 과소지역을 참고할 만하다. 일본의 과소지역은 국민통합을 관장하는 총무성을 중심으로 국토교통성, 농림성이 협력하는 체계를 구성하고 있다.

〈그림 5-3〉 일본 과소지역 추진체계



재원지원의 방식은 노무현정부의 신활력지역을 참고할 필요가 있다. 신활력지역에 대해서는 전적으로 지역이 재량권을 가질 수 있는 포괄지원을 통해 지역 스스로의 고민과 기획에 의해서 지역의 특화발전을 위한 소프트 역량이 강화되도록 해야

할 것이다.

아울러 이들 지역에 대해서는 국민적 참여를 이끌어 낼 수 있는 제2의 고향 갖기 운동 추진을 통해 다지역 거주의 실행과 동시에 ‘고향사랑 기부제’를 연계시켜 낙후 지역의 발전을 도모할 필요가 있다.

## 5. 정책 수립, 추진 토대로서의 재정분권 강화

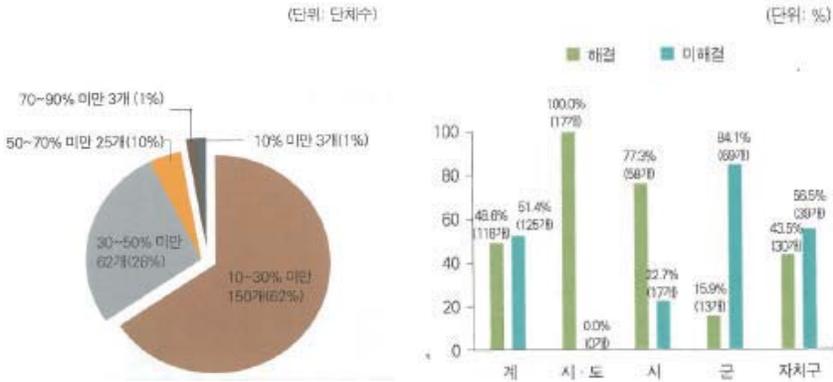
지방분권에 의한 지역균형발전을 추진하기 위해 또 하나 빠뜨릴 수 없는 것이 지방분권의 토대가 되는 재정분권을 강화하는 것이다. 문재인정부가 100대 국정과제 하나로 ‘지방재정 자립을 위한 강력한 재정분권’을 선정한 것도 동일한 맥락이라고 할 수 있다. 재정분권이 필요한 이유는 이것이 지방분권 차원에서 지역발전을 추진하는 데 토대가 되기 때문이다. 지역의 수요에 따라 지방정부가 아무리 좋은 지역발전정책을 펼치려 해도 재정이 없으면 방법이 없다. 하지만 전국 지방자치단체의 재정자립도가 53.7%이고, 30% 미만인 지자체가 243개의 63%인 153개로 재정자립도가 낮고 지방세로 공무원 인건비도 해결하지 못하는 지자체가 243개 중 51%인 125개인 상황(서정섭, 2017)에서는 중앙정부의 국고보조금만 바라보면서 지자체가 중앙정부에 종속될 수밖에 없다.

재정분권을 강화할 필요성은 재정분권 수준의 국제비교를 봐도 분명해진다. OECD 국가의 2014년도 평균 세입분권지수는 0.194로 캐나다 0.545, 스위스 0.479, 미국 0.419 등 연방국가와 스웨덴 0.348, 핀란드 0.296 등 북유럽 국가들이 높은 수준을 보이고 있다. 이에 비해 우리나라는 0.170 수준으로 OECD 평균에 미달하는 수준이며 일본의 0.261보다도 낮다. 세출 수준에서도 캐나다 0.692, 덴마크 0.624, 스위스 0.574 등이 50%를 초과하는 수준인데 비해 우리나라는 0.428을 기록하여 OECD 평균 0.318을 초과하는 수준이다.<sup>41)</sup> 이는 우리나라가 세입분권에 비해 세출분권이

41) 이는 우리나라 지자체가 자체 세입 수준에 비해 공공서비스 전달에 있어서 상대적으로 매우 중요한 역할을

상대적으로 높은 국가 중의 하나로서 수직적 재정불균형이 심화되는 문제를 안고 있어 세입분권 강화를 통해 재정의 중앙 의존성 완화가 중요하다는 것을 시사하고 있다(하능식, 2017).

〈그림 5-4〉 지자체 재정자립도(좌) 및 지방세의 인건비 해결 여부(우)



자료: 서정섭(2017)

위와 같은 문제를 해결하기 위해서는 현재 조세 가운데 국세와 지방세가 7대 24인 구조를 7대 3을 거쳐 장기적으로는 6대 4까지 지방의 재원을 확충해야 한다. 그래야 중앙의존적인 지방의 재정구조에서 탈피하여 지방의 자주재원을 보다 확대하고, 지방분권의 토대를 강화·구축할 수 있기 때문이다.

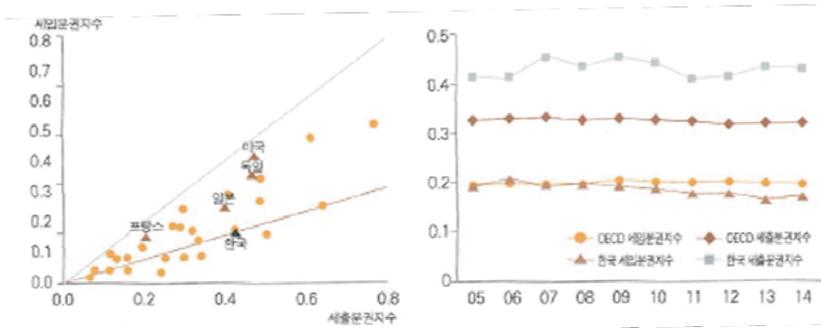
그런데 문제는 지역 간 세원의 차이로 인해 재정격차가 벌어질 수 있다는 점이다. 이를 위해서는 지방의 재정 확충을 전제로 한 지역 간 재정격차를 완화하기 위한 재정 균형장치를 가동해야 한다. 지방세 비율을 확대하기 위해서는, 첫째 현재 내국세의 19.24%인 지방교부세의 법정률을 인상하는 방안, 둘째 지방소비세<sup>42)</sup>의 비중을

하고 있음을 의미한다.

42) 지방소비세는 국세인 부가가치세 납부세액을 과세표준으로 하고 있다.

확대하는 방안,<sup>43)</sup> 셋째 지방소득세 규모를 확대하는 방안, 넷째 지방교부세율을 확대하는 방안 등이 가능할 것이다(김장호, 2017).

〈그림 5-5〉 OECD 국가의 재정분권 수준



자료 : OECD(2016)

그리고 지역 간 재정격차를 완화하기 위해서는, 첫째 지방소비세를 높일 때 늘어난 세수의 수도권 등 쏠림현상을 방지하기 위해 지자체의 의견수렴을 거쳐 가중치를 조정하거나,<sup>44)</sup> 둘째 지방소득세의 확충과 관련하여 늘어난 세수분의 일부를 관련 지자체 간의 공동세로 하여 배분하는 방안, 셋째 지역상생발전기금을 확대하는 방안, 그리고 고향사향 기부제를 도입하는 방안 등이 가능할 것이다(유태현, 2017; 김장호, 2017).

지역의 재원이 증가되어야만 이를 바탕으로 한 지방분권적 지역균형발전이 탄력을 받고 지속성을 가지며 추진될 수 있을 것이다. 물론 재정지출의 책임성은 지자체가 쥐어야 하는 것은 당연하다.

43) 보다 구체적으로 5년 이내에 법인세의 50%, 부가가치세의 20% 정도를 지방세로 전환하여 지방의 자주재원을 확대하고, 지방분권의 토대를 강화하는 방법도 가능할 것이다.

44) 지방소비세는 세수의 시·도별 배분 시 통계청이 발표하는 민간소비지출에 지역별 가중치(수도권 시·도 100%, 광역시 200%, 도 300%)를 적용한 값을 기준으로 활용하고 있다(김장호, 2017). 이때 지방소득세는 국세인 소득세, 법인세와 과세표준을 공유하고 있다.

## 제3절 주요 도입 시책

### 1. 지역 간 삶의 질 및 생활여건 균등화 관리

지방분권에 의한 지역균형발전의 궁극적 목표는 전국 어디에서 살거나 삶의 질 수준이 비슷하게 되는 것이라고 할 수 있다. 전국 어디에 살거나 일자리가 있으며, 교육을 받을 수 있고, 문화 및 의료, 복지 수준을 누릴 수 있어야 한다. 그래야만 현재처럼 수도권에 경제, 정치, 교육 등 모든 것이 몰려있지 않고 사람들도 전국에 고루 분산되어 살게 될 것이다.

이를 위해서는 개정 헌법에 전국의 거의 모든 지역의 삶의 수준이나 생활여건을 비슷하게 만들겠다는 이른바 삶의 질 수준의 지역적 등가치성을 규정·제시할 필요가 있다. 그것이 추구하는 목표가 되어 정부의 변화에 관계없이 이를 위해서 제반 노력을 경주할 필요가 있기 때문이다.

〈표 5-1〉 삶의 질 여건 등가치화를 위한 지역별 프로파일(예시)

구분	교육	의료	복지	주거	환경	안전
가창군	+++	++	+	+	+	+
함양군	++	+	+	+	++	++
...						

물론 이것이 해당 지방정부의 몫이 되겠지만 중앙정부는 전국의 삶의 질 지표나 생활여건 결핍도를 개발하여 장기적으로 관리할 필요가 있다. 1960년대부터 독일은 각 지역의 주거 결핍도를 개발해서 체계적으로 이를 지원·관리하고 있다. 삶의 질 여건을 구성하는 교육, 의료, 복지, 주거 및 안전, 환경, 경제 등 삶의 질 여건의 향

목과 지표를 개발하고 이들에 대한 데이터를 구축하여 지방정부에 대한 수준을 산출·관리할 필요가 있다.

지역별 정보나 프로파일을 제공해주고 있는 중앙정부의 지원과 함께 시·도 등 지방정부의 해당 지역내 기초 지자체에 대한 삶의 질 수준의 정기적인 파악과 여기에 대한 시책을 추진함과 동시에 지원을 제공할 필요가 있다.

## 2. 지역 교육, 일자리, 의료 자립적 순환 강화

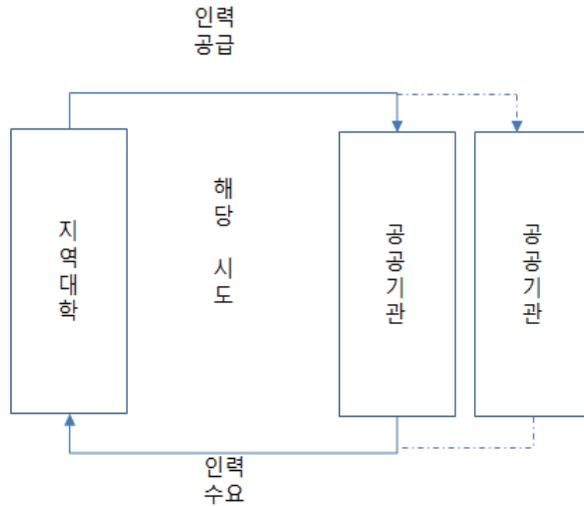
대학생의 지방 인구유출이 심각한 수준에 이르렀다. 이들이 수도권에서 교육을 받은 후 다시 서울 등 수도권에서 취업을 하는 구조 대신, 태어난 지역에서 교육을 받고 일자리를 얻어 살아가는, 지역의 자립적 순환구조를 형성하는 것이 장기적으로는 삶의 질 요소의 전국적 균형을 달성할 수 있는 중요한 수단 중의 하나이다.

이를 위해서는 현재 거의 빈사상태에 있는 지방대학을 육성할 필요가 있다. 예전에는 부산대, 경북대, 전남대 등이 서울의 명문대에 버금갈 정도였으나 현재는 그렇지 못한 형편이다. 이를 위해서는 지방고 졸업생의 ‘지역인재 특별전형’ 선발 학과 및 인원 확대, 지방대 의·약학 계열 혹은 의·약학 전문대학원 신입생 선발 시 지역인재 선발을 의무화하는 등의 조치가 필요하다.

아울러 이것과 연계하여 사람의 지역정주를 보다 활성화하기 위해 해당 지역의 기업, 특히 공공기관에 취업할 경우 인센티브를 부여하는 조치도 필요하다. 가령, 현재 10개 혁신도시에 공공기관이 상당수 이전하고 있는데 이들이 직원을 채용할 때, 의무적으로 해당 지역 출신 대학 졸업자를 의무적으로 채용하는 것이 가능할 것이다. 원주혁신도시 13개 공공기관의 경우 원주에 소재한 대학이나 강원도에 소재한 대학 졸업자를 의무적으로 상당한 비율 이상 채용하게 하면 굳이 서울 등으로 유학을 가고 거기서 취업을 하지 않고 강원도에 있는 대학에 진학할 수도 있기 때문이다. 광주·전남혁신도시나 경북혁신도시 등의 경우도 마찬가지일 것이다. 여기서 한 걸음 더 나가 해당 지역의 고등학교까지 연계시키면 지역균형발전의 효과는

보다 더 증가할 것이다. 대학교는 물론이고 고등학교 때부터 해당 지역에서 공부하고 취업을 할 수 있는 구조가 형성되기 때문이다.

〈그림 5-6〉 지역 자립의 교육-일자리 선순환



의료 서비스도 지역 자립을 보다 강화시켜야 한다. 현재 대부분의 군 지역은 물론이고 웬만한 시급 도시도 뇌졸중 등 신경과나 산부인과 등 제대로 된 응급대응 의료기관이 거의 없는 것이 우리의 실정이다. 물론 시장 기구에 의하면 고객이 많은 곳에 이들 병원이 입지하는 것은 부인할 수 없는 사실이지만 그렇다고 자연적으로 이들이 입지할 수 있는 인구규모를 형성하게 하기에는 그것이 어렵기도 하고 제대로 된 정책 처방도 아니다.

위와 같은 문제를 해결하기 위해서는 시·군에 대한 응급의료기관 전수조사를 통해 국가차원에서 의무적으로 이를 배치·할당하는 조치가 필요하다. 배치의 공간은 보건소가 되거나 공공이 건립·지원하는 병원이 되어도 상관이 없다.

### 3. 지역의 일자리 창출 시스템 구축

자립적 지역균형발전에 있어서 중요한 것이 삶의 토대가 되는 일자리이다. 지역마다 비교적 고른 일자리의 분포는 수도권 일자리의 지방분산을 통해서만 근본적으로 해결할 수 없다. 보다 본질적인 방안으로는 각자의 지역이 해당 주민에게 필요한 일자리를 만드는 것이다.

그러나 불행하게도 이것은 쉽게 만들어지지 않는다. 그렇다고 포기할 수도 없다. 지역 주민에게 필요한 일자리를 창출하기 위해서는 일자리를 만들 수 있는 생태계를 구축해야 한다. 특히 새로운 기업이 다양한 채널을 통해 만들어질 수 있는 방안의 개발이 필요하다.

〈그림 5-7〉 전남 구례 자연드림파크



먼저 시·도 또는 필요한 경우에 시·군·구를 중심으로 기업 활동을 할 수 있는 토대를 구축하는 것이 일자리의 지방화에 필요한 전략이다. 이를 위해서는 현재 경기도 등 일부 광역 지자체에 한정되어 있는 스타트업 캠퍼스나 보다 유연한 형태의 일자리 공간을 창출·제공할 필요가 있다. 보다 유연한 일자리나 기업 활동의 공간에

는 아파트형 공장이 될 수도 있고 전남 구례의 자연드림파크처럼 막걸리, 순대, 빵 공방뿐 아니라 극장, 하우스맥주 등이 복합적으로 입지한, 보다 소프트한 공간이 될 수도 있을 것이다.

아울러 지역이 주도하는 일자리를 창출하고 이를 확대하는 것은 지방정부의 몫으로 하는 방안이 적합할 것으로 판단된다. 물론 그러한 모델은 완주처럼 로컬푸드가 될 수가 있고 상주처럼 곱감과 같은 농특산품이 될 수도 있을 것이며 강원도 화천처럼 산천어 축제 등이 될 수도 있을 것이다.

#### 4. 지방소멸 방지 시책 추진

인구 감소가 심화되고 지방소멸이 우려되는 상황은 지방분권적 지역균형발전의 토대 자체를 해체시킬 소지가 있기 때문에 여기에 대한 대응도 중요하다.

현재 복지부 등이 주도가 되어 중앙정부 위주로 추진하고 있는 사회정책 차원의 저출산·고령화 방지 시책도 유용성이 없는 것은 아니지만 이는 서울, 부산, 대구, 인천 등 대도시뿐 아니라 평택, 원주, 나주 등 인구가 증가하는 지역, 태백, 의성, 진안 등 인구가 감소하는 지역을 포함해서 우리나라 모든 지역에 적용되는 시책이다.

하지만 지방소멸 대응 정책은 이와는 달리 인구가 감소하여 지역 공동체 자체의 소멸이 우려되는 지역을 대상으로 하는 정책이기 때문에 전국 모든 지역을 대상으로 하는 저출산·고령화 시책과는 성격을 달리해야 하는 시책이다. 이런 이유 때문에 일본의 지방창생 시책도 전국적인 사회정책과는 별개로 지역발전정책 차원에서 접근하고 있다.

위와 같은 배경에서 지방소멸시책은 지역정책 차원에서 지방정부가 주도권을 갖고 추진해야 할 정책이 인구감소에 의한 지방소멸을 방지하는 시책이다. 굳이 Oats의 분권화 원리를 언급하지 않더라도 지방의 실정을 누구보다도 잘 알고 있을 뿐 아니라 여기에 적실한 정책을 개발·추진할 수 있는 역량을 보유하고 있는 것도 지방정부이기 때문이다.

지방소멸을 방지하기 위해서는 우선 인구소멸지역의 선정이 필요하다. 이를 위해서는 인구의 장단기 추세를 반영할 수 있는 지표를 개발·적용하여 지방소멸 지역을 선정하고 선정된 지역은 해당지역의 인구변화, 장래 목표인구, 인구소멸을 방지하기 위한 시책을 개발해야 할 것이다. 지방소멸을 방지하기 위한 시책에는 일자리 창출, 사람 유치, 지역공동체 활성화라는 복합 전략의 유효성이 높을 것이다.

아울러 지방소멸 지역을 중심으로 이들 지역의 발전을 지원하기 위해 전문 인력을 선발해서 파견하는 조치를 취하는 것도 가능하다. 일본은 ‘지역부흥협력대’라는 이름으로 2014년부터 누적인원 6천여 명을 파견하고 있으며 그 가운데 60% 정도가 지역에 정착하고 있다.<sup>45)</sup> 전문 인력의 선발 및 파견은 시·도가 해당 지역에 선발·파견하는 경우와 중앙부처가 선발해서 지방에 파견하는 두 가지 방식으로 운영할 수 있을 것이다.

---

45) 일본은 1~3년 동안 지역부흥협력대를 파견하며 1인당 연 3천만 원 정도의 금액을 지원하고 있다.

## 제4절 제도·조직 기반 구축

### 1. 광역 시·도 중심의 계획

분권적 지역균형발전의 추진에서 또 하나 중요한 것은 계획 및 정책의 공간이다. 이 역시 과거와 달리 지방분권적으로 이루어져야 한다. 계획의 공간이 시책의 지방화에 중요한 수단이 되기 때문이다. 이명박정부는 법정계획으로 7대 광역경제권을 설정하였는데, 이처럼 재원집행의 주체인 시·도를 배제한 광역권의 설정은 이상과 달리 실행이 거의 불가능한 모델이었던 것으로 평가된다(김현아, 2016; 성경룡, 2013).<sup>46)</sup>

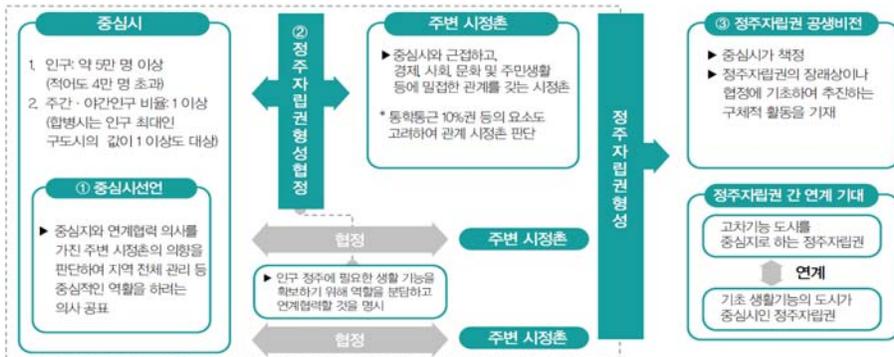
〈표 5-2〉 과거 정부의 계획 공간

구 분	노무현정부	이명박정부	박근혜정부
시책공간	• 행정구역: 시·도	• 기능권: 7개 광역권	• 행정구역: 시·도 기능권 (지역생활권)
계 획	〈법정계획〉 • 국가균형발전계획 - 부문별 계획(부처계획) • 지역혁신발전계획 (시·도 계획)	〈법정계획〉 • 지역발전계획 - 부문별 계획 - 광역발전계획 〈임의계획〉 • 시·도발전계획 등	〈법정계획〉 • 지역발전계획 - 부문별 계획 - 시·도 발전계획 〈임의계획〉 • 지역생활권 발전계획

46) 성경룡(2013)은 광역권 설정의 핵심적 토대가 되는 산업의 전·후방연계 및 지역적 긴밀성이 제대로 분석·확인되지 않은 상황에서 호남권광역경제권(광주-전남-전북) 같은 기형적 구조를 만든 것이 가장 대표적인 실패라고 지적한다.

일본 지자체 간 협력사업인 정주자립권 구상

- 도입 취지: 인구감소 시대의 지자체의 개별투자의 비효율 방지, 지자체 간 시너지 효과 창출을 통한 공동발전 도모
  - \* 2009년 4월부터 정주자립권 시책을 추진하기 시작(총무성 홈페이지)
- 시책의 개념: 지자체간의 협력사업으로 중심시와 주변 시정촌이 자발적으로 정주자립권 협약을 통해 권역을 형성하여 자립권 발전계획을 수립하고, 정부는 중심시(8천만 엔), 주변 시정촌에 재정(1500만 엔) 등을 지원



- 현황 : 2017. 4월 119개 정주자립권이 존재하며 점점 증가하고 있음 ([http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000479987.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000479987.pdf))

따라서 향후에는 정책결정 및 집행, 재원투자, 행정구역 등에서 독자적 자율성을 지닌 광역 지자체가 계획수립, 정책추진의 공간단위를 설정하는 것이 바람직할 것이다. 그렇게 하면 법정계획으로 광역경제권을 설정하고 정작 행정행위의 주체인 시·도의 계획은 임의계획화해서 지방분권적 발전과 정면으로 배치되는 우를 범하지 않을 것이다. 그 다음 시·도 간 협력이나 시·도 내 지자체 간 협력사업에 대해서는 일본의 정주자립권처럼 지자체가 광역적인 발전권역을 설정할 수 있게 하면 된다.<sup>47)</sup> 이는 지방분권 차원에서 지자체의 자발성·선택성을 부여하는 취지와도 부합

47) 이런 방식으로 재원자원, 예산투자, 정책시행의 주체인 시·도 등 지방자치단체를 중심으로 한 행정권역과 경제 및 발전의 공간권역(기능권역) 간의 불일치 문제를 해결할 수 있을 것이다.

한다.<sup>48)</sup> 더 나가서 보다 넓은 범위의 지방정부가 광역적 협력이 필요한 경우라면 새롭게 신설될 광역연합<sup>49)</sup> 등의 제도를 활용하면 된다.

이때 중앙은 지자체 간의 협력적 발전에 대한 인센티브 등을 제공하는 정도의 역할을 수행해야 할 것이다. 여기에 더해 이전 정부와 달리 지역발전에 대한 자기결정 등을 더욱 강화하기 위해 시·군·구 계획도 법정 계획화하는 것이 가능할 것이다.

## 2. 특별회계 최소화 및 포괄보조화

다음으로 특별회계도 지방분권화의 취지에 합당하게 지방화 하는 조치가 필요하다. 지방분권을 위한 앞에서의 재정분권 강화가 절대적으로 필요한 장기적 관점에서 봤을 때는 결국 특별회계가 중앙정부의 국고보조금의 성격을 지니고 있기 때문에 지방분권의 취지에 부합하기 위해서는 없애거나 최소화하는 것이 바람직할 것으로 판단된다.

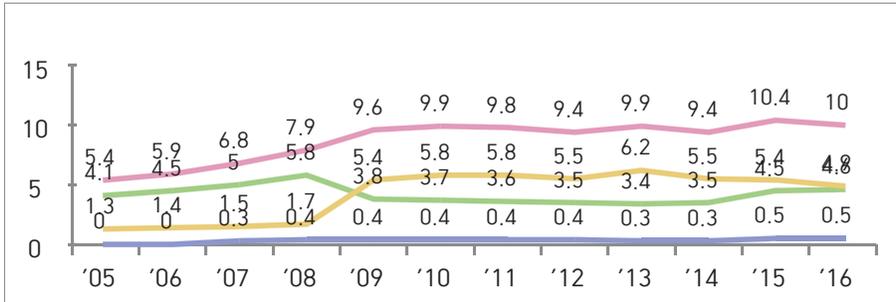
그러나 과거에는 중앙부처 위주의 예산 지원과 운용을 하다 보니 이와 괴리된 측면이 많았다. 노무현정부를 포함해서 지난 12여 년 간 104.2조 원을 투입하면서 중앙정부가 직접적으로 관리하는 중앙부처 직접 편성이 노무현정부(전체 특별회계의 26.5%)를 지나 이명박정부(전체 특별회계의 61.1%)에서 급격히 증가했으며, 박근혜 정부(전체 특별회계의 55%) 때도 지자체 자율편성을 크게 상회하는 문제가 있었다.

따라서 재원의 지방화가 실현되는 지방분권 방식의 정책추진을 위해 특별회계는 가급적 ‘특수한 목적’을 위한 사용 외에는 최소화할 필요가 있다. 이 경우도 특별한 목적에 부합하는 사업 위주로 선명화 하고, 예산 규모를 축소시키는 것이 바람직할 것이다.

48) 보다 세부적으로는 「지방자치법」이 규정하고 있는 지자체 간의 ‘조합’, ‘협의회’ 등을 자치단체 자율로 결성하고 협약을 체결하는 방식을 취하면 된다.

49) 현재 행정안전부는 자치분권을 강화하기 위한 일환으로 광역연합 제도를 도입하는 것을 추진하고 있으며, 여기에 대한 대강의 구상을 2017년 10월 26일 ‘여수분권선언’에서 밝힌 바 있다.

〈그림 5-8〉 특별회계 편성의 내용과 규모



자료: 기획재정부(2017) 내부자료

위와 같은 취지에서 보면, 보다 먼 미래에는 부처 관여의 필요성이 적고 시·도의 학습정도가 비교적 높은 시·도 자율편성 사업에 대해 1차적으로 재원을 포함해서 지자체에 먼저 이양할 필요가 있다. 그리고 2차적으로는 국가 통합적이고 포용적 차원에서 국가적으로 낙후지역을 지원하고 있는 시·군·구 자율편성도 지자체로 이양시키는 조치가 필요할 것으로 판단된다.<sup>50)</sup>

### 3. 지역 차등지원제 시행

국가 전체적인 관점에서 차등적 지원을 제공할 필요가 있는 정책을 개발·추진해야 할 것이다. 우선 지역발전에 따라 지역을 구분하고 등급을 정할 필요가 있다.

이를 위해서는 지역의 소득, 산업, 재정력 등을 종합적으로 고려하여 지역의 발전도를 측정할 수 있는 지표의 개발이 선행되어야 한다. 유럽연합의 권고에 의하면 지표의 개발은 3-5개의 소수지표로 국민적 가독성이 높을수록 좋다고 한다.

참고로 2004년 70개 신흥지역의 선정지표는 3개 부문(인구, 소득, 재정 등) 5개

50) 이와 동시에 지자체 자율성을 강화하기 위해 포괄보조 내 사업군의 대폭적 축소도 병행되어야 한다. 시·도 자율계정의 경우, 이명박 정부 도입 초기에 기존의 200여 개 내역사업을 20개로 축소했지만 현재 31개로 늘어나 있는 상태다. 그만큼 지자체의 자율성이 축소되는 것으로 해석할 수 있다.

지표(인구증감율, 인구밀도, 소득세할주민세, 재정력지수 등)였으며, 노무현정부 후기에 전국을 발전도에 따라 4개 지역(낙후지역, 정체지역, 성장지역, 발전지역 등)으로 구분할 때는 5개 부문 14개의 지표(스톡 지표와 플로우 지표)로 구성되었다. 이를 위해서는 지역의 발전도에 따라 차등적 지원정책을 추진하고 있는 EU 사례가 도움이 될 것이다.

#### EU의 구조기금 지원정책과 지역 구분

- 목표: 낙후지역 지원, 쇠퇴지역의 활력증진을 통해 성장과 일자리 창출기반 구축, 지역 간 협력 촉진
  - '07~'13년 목표는 균형발전, 경쟁력과 고용, 지역 간 협력
  - '14~'20년 목표는 성장과 일자리, 지역 간 협력
- 지역 구분: ① 저발전지역(1인당 GDP < EU 평균 75%), ② 전환지역 (EU 평균 75% ≤ 1인당 GDP < EU 평균 90%), ③ 선진지역 (1인당 GDP ≥ EU 평균 90%)
  - \* 공동체 균형발전을 위해 구조기금의 12% 투자

그런 다음 지역의 등급을 정하고, 발전도 하위 지역에 대해서는 차등지원을 제공할 필요가 있다. 가령, 발전도 하위 지역에 대해서 세제, 재정, 통행료, 건강보험, 취업, 입학 등에 차등을 두는 조치가 가능하다.

이런 플랫폼 하에 수도권 기업의 지방이전을 촉진하기 위해 지역의 발전 정도, 재정여건 등을 고려하여 법인세 등을 지역의 그룹에 따라 차등적으로 감면하는 제도의 도입·시행은 그 유용성이 대단할 것이다. 동시에 이런 접근은 지역균형발전의 정도를 모니터링할 수 있는 수단도 될 수 있다.

#### 4. 지방분권형 지역균형발전 거버넌스 구축

전환되는 지역균형발전정책을 보다 체계적으로 수행하기 위해 지역균형발전 거버넌스를 새롭게 구축할 필요가 있다.

먼저 과거의 지방정부 배제 방식에서 과감하게 탈피하여 지방정부가 주도하거나 참여가 강화되는 접근이 필요하다. 국가균형발전을 지원하는 중앙의 컨트롤 서포터(control supporter) 기능을 정비해야 한다. 물론 이를 위해서는 현재의 지역발전위원회를 국가균형발전위원회나 지역균형발전위원회로 복원시키는 조치가 필요하며 여기에도 지방의 참여가 한층 강화되어야 할 것이다. 중앙부처보다는 시·도가 중요한 역할을 하는 구조를 형성해야 한다. 가령 지역균형발전위원회에 중앙부처뿐 아니라 시·도의 부단체장 등이 공동단장을 맡는 등의 조치가 가능할 것이다.

그리고 지역균형발전을 위해 제2국무회의를 보다 활성화하고 여기서 중앙정부-지방정부의 역할이나 재원 지원 등에 대한 협의 및 조정 등 지역균형발전에 대한 제반 논의들이 이루어지게 해야 할 것이다.

특히 지방정부 차원에서 내생적 지역주도의 발전에 대한 논의기구들이 다양한 차원에서 활성화되어야 할 것이다. 시·도 차원에서는 주민, 전문가, 공무원 등이 참여하는 지역발전협의회 등이 활성화되어야 하며, 시·군·구 차원에서도 지역발전 논의 기구가 보다 활성화되어야 할 것이다. 지역 공동체 차원에서 커뮤니티의 발전을 위한 조직이 활성화되어 분권적 지역발전을 견인할 필요가 있다.

가령, 일본의 경우 지역차원에서 NPO 등 다양한 형태의 기구가 조직·형성되어 커뮤니티 비즈니스, 마을기업을 활성화시키고 있거나 공가나 폐가 등을 정주공간이나 도쿄 등 대도시 기업의 지사, 분사, 임시 사무실 등으로 개발하여 지역으로 기업이나 인구를 끌어들이는 등의 활동을 펼치고 있는 점을 참고할 필요가 있다.

## 【참고문헌】

- 강영주·박진경(2016), “지방분권과 지역격차 완화 방안”, 「한국지방자치학회 동계학술대회 발표 논문집」.
- 강현수(2013), “새로운 지역균형발전정책의 방향과 과제”, 「지역균형발전론의 재구성: 성찰과 대안모색」, 사회평론.
- 강현수(2015), “수도권 집중을 막기 위한 새로운 균형발전 담론과 실천과제”, 「충남리포트」, 160, 충남발전연구원.
- 강현수·김석현·김현호 외(2013), 「지역균형발전론의 재구성: 성찰과 대안모색」, 사회평론.
- 국가균형발전위원회(2003), 「국가균형발전의 비전과 과제」.
- 국가균형발전위원회(2004), 「참여정부의 국가균형발전전략」.
- 국가균형발전위원회(2007), 「참여정부의 지방분권과 국가균형발전 정책: 성과와 향후과제」.
- 국정기획자문위원회(2017), “지역균형발전정책 논의자료: 추진체계와 특별회계”.
- 금창호(2017), “차기정부의 지방분권 과제”, 「지방자치 이슈와 포럼」, 12: 48-49, 한국지방행정연구원.
- 기획재정부(2009), “광역발전특별회계 편성지침 설명자료”.
- 김세용(2017), “차기정부 지역개발정책의 과제”, 「한국지방자치학회 춘계학술기획세미나 발표자료집: 차기정부의 국가재편과 지방분권 과제」.
- 김선기(2015), “지역발전정책 추진체계의 평가와 과제”, 이원종 외, 「지역발전정책론」, 을곡출판사.
- 김선기·김현호·박승규·김도형·이은주(2014), 「지역간 격차해소 및 균형발전방안」, 지역발전위원회.
- 김선기·박진경·김도형(2012), 「고령화·저성장 시대의 지역발전투자전략」, 한국지방행정연구원.
- 김순은(2005), “지방분권정책의 평가와 과제: 지방분권정책과 국가균형발전정책의 패키지화에 대한 비판적 고찰”, 「한국거버넌스학회보」, 12(2): 95-133.
- 김순은·이종수·소순창 외(2007), 「선진 지방자치 발전과 균형발전 연구」, 행정자치부.
- 김영수(2017), “4차 산업혁명시대 지역산업정책의 방향”, 「글로벌 트렌드와 4차산업혁명 대응 지역산업정책 방향 모색 세미나 발표자료집」.
- 김용웅·강현수·차미숙(2009), 「신지역발전론」, 한울아카데미.

- 김용창(2008), “수평적 지방재정조정제도(수평적 형평화 기금)에 의한 지역균형발전전략 연구”, 「대한지리학회지」, 43(4): 580-598.
- 김은경(2009), “지역균형발전전략의 문제점과 개선방향”, 「초점」, 12월호, 전국경제인연합회.
- 김장호(2017), “재정분권 추진 및 재정책임성 확보 방안”, 「지방자치 이슈와 포럼」, 15: 28-34, 한국지방행정연구원.
- 김현아(2017), “지역균형발전의 추진체계와 지특회계 개편”, 국정기획위원회 보고자료(6.16일자).
- 김현호(2017a), “인구감소, 저성장 시대의 새로운 지역발전정책”, 「한국지방자치학회 춘계학술 기획세미나 발표자료집: 차기정부의 국가재편과 지방분권 과제」.
- 김현호(2017b), “문재인 정부의 지역균형발전정책 어떻게 추진해야 하나”, 「지방행정」, 765: 38-41.
- 김현호·이소영·오은주·이원섭(2010), 「미래환경변화에 대응한 지역발전전략의 모색」, 한국지방행정연구원.
- 김형기(2017), “지방분권 개헌 없는 국가발전 없다”, 「지방자치 이슈와 포럼」, 12: 26-30, 한국지방행정연구원.
- 남궁근(2012), 「정책학」, 법문사.
- 노회준(1999), 「기획과 결정을 위한 정책분석론」, 박영사
- 노회찬 국회의원실(2012), “2008년 이후 감세정책 현황 보도자료”, 2012. 7. 22.
- 문정호(2016), 「포용적 국토실현을 위한 정책과제 연구」, 국토연구원.
- 박양호(2002), “지역균형과 지방분권의 통합 패러다임과 전략”, 「국토」, 247, 6-13.
- 박인권(2016), “도시의 공공성: 포용도시 개념과 한국의 경험”, 「공간과 사회」, 51(20): 95-139.
- 배인명(2017), “신정부 재정분권 과제와 추진방안에 대한 소고”, 「지방행정연구」, 31(3), 21-50.
- 변창흠·정준호(2013), “지역균형발전의 필요성과 쟁점들”, 「지역균형발전론의 재구성: 성찰과 대안모색」, 사회평론.
- 서정섭(2017), “지방재정의 현실과 문재인정부의 재정분권 확대방안” 「지방자치 이슈와 포럼」, 15: 11-27.
- 성경륜(2013), 「균형사회와 분권국가의 전망」, 한올아카데미.
- 성경륜(2017), “제2단계 국가균형발전, 어떻게 추진할 것인가”, 「민주연구원 토론회 발표자료집」.
- 송미령(2017), “지역균형발전의 추진체계와 지특회계 개편”, 국정기획위원회 보고자료(6.16일자).

- 송미령·권인혜(2011), 「포괄보조금 제도 운영의 실태와 개선방향」, 한국농촌경제연구원.
- 송병선(2016), “정부의 지역발전정책의 과제”, 「한국지역개발학회 추계학술대회 발표자료집」.
- 송상훈(2012), “우리나라 지역개발정책과 지방분권의 연계방안”, 「새마을운동과 지역사회개발연구」, 8: 83-107.
- 안성호(2012), “지방분권의 논거, 현실, 과제”, 「충청남도 지방분권특별위원회 워크숍 발표자료집」.
- 안성호·곽현근·방정희(2012), 「선진 지방자치체를 위한 지방분권정책의 방향 및 지방정부 역량강화 방안」, 산업기술진흥원.
- 유태현(2017), “지방의 여건을 반영한 재정분권 추진방향”, 「지방자치 이슈와 포럼」, 15: 42-50.
- 윤성주(2017), “포용적 성장의 개념 및 논의 동향”, 「국토」, 426: 6-13, 국토연구원.
- 윤영근(2017), “지방분권의 두 가지 접근: 중앙에서 지방으로, 정부에서 주민으로”, 「지방자치 이슈와 포럼」, 12: 31-42, 한국지방행정연구원.
- 이관률·오용준·여형범·박경철·백운성·김용웅(2013), 「신균형발전과 충남발전전략」, 충남발전연구원.
- 이기우(2017), “지방분권을 위한 헌법개정과제”, 「지방자치 이슈와 포럼」, 12: 49-56, 한국지방행정연구원.
- 이민화(2017), “제4차 산업혁명과 지역발전전략”, 「지역과 발전」, 27: 30-33.
- 이상대(2015), 「사회통합형 지역발전정책의 가능성과 정책 적용」, 경기연구원.
- 이상대(2016), “수도권과 지방의 연대와 교류 발전전략과 과제”, 「한국지역개발학회 추계학술대회 발표자료집」.
- 이승중(2003), “분권과 균형발전”, 「지방행정연구」, 17(3): 73-99.
- 이원섭(2017), “지역균형발전의 추진체계와 지특회계 개편”, 국정기획위원회 보고자료(6.16일자).
- 이정전(2017), 「주적은 불평등이다」, 개마고원.
- 이호준 외(2013), 「제주특별자치도/제주국제자유도시 추진에 따른 경제적 성과분석」, 한국개발연구원.
- 정정길 외(2016), 「정책학원론」, 대명출판사.
- 주재복·강영주(2016), 「특별지방행정기관 지방이양 대상사무 발굴 및 추진전략」, 한국지방행정연구원.
- 지역발전위원회(2008), “지역발전위원회 대통령 보고자료”.

- 차미숙(2016), 「지역발전을 위한 거버넌스 체계 구축 및 운용방안 연구」, 국토연구원.
- 차미숙(2017), “분권형 균형발전추진방안”, 「새정부 국토도시 정책방향과 추진과제 정책세미나 자료집」, 국토연구원.
- 최정열(2016), “재정분권이 경제성장에 미치는 영향: 생산효율성의 매개효과에 대한 고려”, 「한국행정정보」, 49(3): 161-191.
- 하능식(2017), “재정분권 수준의 평가와 재정책임성 강화”, 「지방자치 이슈와 포럼」, 15: 35-41, 한국지방행정연구원.
- 행정자치부(2017), “인구구조변화에 대응한 지역발전정책”, 내부자료.
- 행정자치부·전라남도·여수시·한국지방행정연구원(2017), 「중앙권한의 지방이양 토론회 자료집」, 2017. 9. 28.
- 홍준현(2001), “지방분권화와 지역격차의 상관관계”, 「한국지방자치학회보」, 13(1): 161-178.
- Lessmann, C.(2011), “Regional Inequality and Decentralization: An Empirical Analysis”, *CEISifo Working Paper Series*, 3568.
- Morgan, K.(2002), “The English Questions: Regional Perspective on a Fractured Nation”, *Regional Studies*, 36(7): 797-810.
- Oates(1993), Fiscal Decentralization and Economic Development, *National Tax Journal*, 46(2): 237-243.
- OECD(2006), *The New Rural Paradigm: policies and Governance*.
- OECD(2011), *Regions and Innovation Policy*.
- OECD(2011), *Regions Matter*.
- Sacchi, A.(2011), “Income inequality, regional disparities, and fiscal decentralization in industrialized countries”, *Paper of Workshop on Regional and Urban Economics: Inequality and Regional Growth and Cohesion*.
- Stiglitz, J.E.(2012), *The Price of Inequality*, W. W. Norton & Company.

## ■ ■ Abstract

### The Design of a Balanced Regional Development Policy based on Decentralization.

The purpose of this study is to design a balanced regional development policy based on decentralization. First of all, this study examines the theory about whether decentralization and regional balanced development can make mutual synergy effect. Of course, there are various perspectives that claims balanced regional development first and then decentralization; decentralization first and then regional balanced development; both decentralization and regional balanced development simultaneously. Even empirical studies have not concluded that which claims is better. However, in our country, the demands and aspirations of the people for decentralization and regional balanced development are so high that we can not help but pursue both at the same time.

Although the governments of the post-2000 period have not been able to ignore the balanced regional development by decentralization, they have implemented a centralized regional development policy led by the central government. In addition, we analyzed the case of Jeju Special Self-Governing Province achieving regional development through decentralization and the case of Special Local Administrative Agencies preventing regional development through centralization.

Based on these discussions and analyzes, this study proposes a regional balanced development policy based on local decentralization that will increase demand in accordance with the decentralization reform in 2018. First, it suggests the principles of drawing new balanced regional development policy based on decentralization. Here, we propose an approach to adopt the revision of constitution, the focusing on

decentralization and the rapid depopulation of Korea.

This study then presents the direction of policy frame. It is necessary to clearly state in the Constitution that the country is a decentralized state, to localize the policy promotion system, to strengthen the regional capacity for policy implementation, to strengthen the financial decentralization as a policy basis,

This study introduces key measures that need to promote a balanced regional development policy on the basis of decentralization; systematic management for the equalization of quality of life and living conditions among the regions, enhancement of the independence of education, employment and medical care in the regions, establishment of local job creation system of diverse channels that are the basis of decentralization and regional development, and the prevention of collapsing of local community by aging and low fertility rate.

Finally, this study supposes the basis for organization and institutional aspects. They are as follows; establishment of the regional development planning which is led by the local government, and minimization of the special budget for balanced development and strengthening of the comprehensive assistance, and the implementation of an differential supporting system of tax and finance according to the regional development, and the establishment of governance initiated by local government.

The significance of this study is that it will be useful to reduce the cost of policy design and to develop better policy needed in 2018.