

# 문재인 정부 지방분권형 지역균형발전정책 설계의 쟁점 분석

: 정책의 추진시스템을 중심으로\*

Analysis of Issues of Moon Jae-in Administration's Decentralized and  
Balanced Regional Development Policy focusing on Implement System

김 현 호\*\*

Kim, Hyeon Ho

## ■ 목 차 ■

- I. 문제의 제기
- II. 새로운 지역발전정책 설계의 쟁점 분석의 접근
- III. 지방분권을 통한 지역균형발전전략의 쟁점 분석
- IV. 결론

본 연구는 문재인 정부의 지방분권형 지역균형발전정책 설계에서 현재 핵심적인 쟁점 사항이 되고 있는 정책의 추진 시스템을 비판적으로 검토, 분석하고 대안을 제시하고 있다. 이를 위한 연구방법으로는 문재인 정부 국정기획위원회에서 전문가가 제시한 문건, 관련 정책 연구보고서, 서적 등의 문헌검토를 했다.

본 연구에서 추진 시스템은 주체 및 거버넌스, 공간계획, 특별회계 뿐 아니라 이를 규정하는 정책 철학을 포함하여 광의의 개념으로 접근했다. 향후 철학과 가치 등 정책기조, 지방분권과 지역균형발전의 병행 추진 여부, 공간계획의 단위 설정, 정책추진 주체 및 거버넌스, 특별회계 개편 대안을 제시하고 있다. 본 연구는 문재인 정부 지역균형발전 정책의 구체화에 유용성이 상당할 것이다.

\* 본 연구는 2017년 한국지방자치학회 하계학술세미나(한국형 지방자치의 모색과 신정부의 지방분권과 재정, 8월 18일, 아주대)에서 발표한 “새 정부 지방분권형 지역균형발전 추진전략의 쟁점 검토”를 수정, 보완했음

\*\* 한국지방행정연구원 선임연구위원

논문 접수일: 2017. 7. 3, 심사기간: 2017. 7. 3~2017. 8. 30, 게재확정일: 2017. 8. 30

□ 주제어: 지방분권, 지역균형발전정책, 정책 추진 시스템, 공간계획, 특별회계

This study seeks to alternatives of implementation system of balanced regional development policy of Moon Jae-in government by critically investigating recent opinions proposed by experts about regional development. Through the analytical angle of document studies, the aim is to examine the logic and reason of each issues in the context of the philosophy of regional development, the possibility of combination of decentralization and balanced regional development, the proper unit of spatial planning, and the special accounts. The implementation system is still improving. This study can be utilized in drawing Moon's decentralized and balanced regional development policy.

□ Keywords: decentralization, balanced regional development, implementation system, spatial planning.

## I. 문제의 제기

2017년 5월 “지방분권형 지역균형발전”의 추진을 천명하면서 출범한 문재인 정부는 “고르게 잘사는 지역”을 향후 5년 동안 추진할 5대 국정목표<sup>1)</sup> 중의 하나로 설정하고 있다. 이와 맞물려 청와대 균형발전비서관과 지역발전위원회 위원장 등 핵심적인 자리의 인사가 임명되면서 문재인 정부의 지역균형발전을 위한 밑그림을 그려야 하는 상황이다.

이를 반영하여 국정기획자문위원회 주관의 국책연구원 합동회의를 비롯하여 정책개발을 위한 전략회의 등의 공식 비공식적인 논의 기구에서 과연 문재인 정부의 지방분권형 지역균형발전을 어떻게 추진해야 할 것인지에 대한 다양한 논의가 진행되고 있는 중이다. 그리고 그 논의는 지역균형발전정책의 핵심 쟁점사항이라고 할 수 있는 추진체계와 특별회계 개편 등이 주류를 형성하고 있는 것 같다.<sup>2)</sup>

1) 문재인 정부 ‘국정운영 5개년 계획’에 따르면 5대 국정목표는 “목표 1. 국민이 주인인 정부, 목표 2. 더불어 잘사는 경제, 목표 3. 내 삶을 책임지는 국가, 목표 4. 고르게 발전하는 지역, 목표 5. 평화와 번영의 한반도”로 제시되어 있다(국정기획자문위원회, 2017. 7월).

2) 이것이 주요 의제가 된 이면에는 분권형 지역균형발전을 효율적으로 추진함에 있어 중앙과 지방, 부처 간에 이해관계가 가장 복잡하고, 참여하여 전문가 등의 논의가 필요하다고 판단했기 때문인 듯하다.

하지만 아직 딱히 정해진 것도 거의 없다. 특히 지방분권을 위시한 정책추진 거버넌스를 포함하여, 특별회계 등 추진체계에 대해서는 의견이 분분하고 다양한 견해가 제시되고 있다.<sup>3)</sup> 내년의 분권개헌에서도 지역균형발전에 지방분권을 담아야 하는 등 보다 심도 있는 논의를 통해 정책 프레임을 새롭게 짜야할 것도 많다.

이런 시점에서 본 연구는 지방분권형 지역발전정책 설계의 쟁점이 되고 있는 사항을 비판적으로 검토하고 그 대안을 찾아보는 것을 목적으로 하고 있다. 그래서 본 연구는 향후의 정책 전반을 설계하는데 초점을 두지 않고 정책 추진 시스템을 검토하는데 초점을 둘 것이다. 물론 정책의 전반적인 설계가 중요하지 않은 것은 아니다. 그렇게 되면 새 정부 정책의 비전을 설정하고 전략과 시책을 개발하는 등 너무 방대한 작업이 되고 또 연구의 초점이 분산되기 때문이다. 또 추진 시스템이 정책내용을 달성하기 위한 수단이라는 측면에서 정책내용이 추진시스템 검토에 선행되어야 하는 것은 사실이지만 여기서는 논의의 폭을 좁히기 위해 추진시스템에 초점을 맞출 것이다. 이러한 목적을 달성하기 위해 문재인 정부 국정기획자문위원회에서의 전문가 발표 자료<sup>4)</sup> 뿐 아니라 현재 및 과거의 문헌을 살펴보는 방법론을 선택할 것이다. 여기에는 기존 논문, 정책보고서 및 책자 등도 포함될 것이다.

## II. 새로운 지역발전정책 설계의 쟁점 분석의 접근

### 1. 이전 정책에 대한 전제적 검토

우리나라는 과거 60여년 동안 정부의 재정지원과 관계가 없는 “말의 성찬”이라고 할 수 있는 국토종합계획을 추진해왔다. 프리드만(J. Friedmann)의 “퇴화된 형태의 계획”(degenerated form of planning), 피터 홀(P. Hall)의 “종이 위에 그린 낙서”(doodle)라는 흑평이 무색할 정도였다(최상철, 2015; 75).

3) 가장 대표적인 이슈 하나를 예를 들면, 추진체계에서 지방분권과 지역균형발전을 통합한 정책의 추진체계를 만들기 위해 현재의 “지역발전위원회”와 “지방분권위원회”를 통합해서 지방분권·균형발전위원회(가칭)를 만드는 것에 대해서도 “지금 당장에 해야 한다”는 견해와 “시간을 두고 해야 한다”는 견해 사이에 갑론을박이 치열했으나 결론을 내리지 못하고 내년 분권개헌 뒤로 미루어 놓은 것이다.

4) 지난 6월 21일 정책기획위원회 주관으로 KDI, 한국지방행정연구원, 국토연구원 등 국책연구원 전문가가 향후 지역균형발전 추진방안에 15-20페이지의 내용을 제시, 토론을 한 바 있으며, 7월 20일 청와대 균형발전비서관실 주관으로 향후 지역균형발전정책에 대해 제 2라운드 국책연구원 전문가 논의를 한 바가 있다.

그러나 2000년대 초 참여정부 때부터 국가의 재정 지원과 계획이 연동된 국가균형발전계획을 포함하여, 국가균형발전특별법, 균형발전특별회계 등 제도적 기반을 구축하면서 대통령 직속의 위원회가 지역발전정책을 챙기는 시기가 되었다. 실행력을 갖추게 되면서 지역발전계획이 우리나라 지역발전정책사에 있어 “한국의 세기 뛰어넘기” 시기를 지나고 있다고 할 정도가 되고 있는 것이다(최상철, 2016).<sup>5)</sup>

이렇게 2000년대 초부터 지역발전정책이 국가적 이슈로 부각되고 국가 차원에서 지역발전정책을 추진하기 시작한 이후 지난 14여년 동안 우리나라 지역발전정책은 가히 ‘실험’이라고 해도 큰 무리가 없을 만큼 정부에 따라 지역발전정책을 대폭적으로 변화시키면서 추진해왔다.

참여정부는 우리나라 정치·사회·경제적인 문제의 상당 부분이 지역격차에서 파생한다고 진단하고 수도권과 지방의 격차를 시정하고 지방의 자립발전 토대를 마련하기 위해 공공기관 지방이전, 혁신·행복도시 건설, 신활력사업 등을 추진했으며 국가균형발전위원회, 지역혁신협의회 등의 거버넌스를 구축했다. 공간계획, 지역발전의 단위는 시·도가 되었다. 이명박 정부는 이전 정부의 산술적 국가균형발전이 지역의 경쟁력을 약화시킨다고 판단하고 규모의 경제에 바탕한 광역경제권 중심의 지역발전정책을 추진하면서 정책의 기초를 “균형발전”에서 “경쟁력 강화”로 전환시켰다(지역발전위원회, 2008). 국가균형발전위원회를 지역발전위원회로, 국가균형발전계획을 지역발전계획으로, 국가균형발전특별회계를 지역발전특별회계로 바꿨으며, 지자체 단위 지역발전조직도 폐기시켰다. 포괄보조금을 도입하는 성과가 있었지만 특별회계와 국가균형발전특별법에 의한 정책지원을 부처 일반회계 정책지원과 차이가 없게 만드는 결과를 초래했다. 그 후 박근혜 정부는 미시적 정책에 무게를 두면서 지역간 협력에 의한 “지역행복생활권” 정책을 추진했다.

〈표 1〉 최근 지역발전정책의 특징

| 구분       | 참여정부                                 | 이명박 정부   | 박근혜 정부   |
|----------|--------------------------------------|--|--|
| 정책<br>기초 | - 혁신주도적 지역균형발전                       | - 지역 경쟁력 강화  | - 지역 행복 증진   |
| 정책<br>공간 | - 행정구역: 시·도                          | - 기능권역:<br>광역경제권(7개)                                 | - 행정구역: 시·도<br>기능권역(지역생활권)                         |
| 공간<br>계획 | - 국가균형발전계획<br>• 부문별 계획<br>• 시도혁신발전계획 | - 지역발전계획<br>• 부문별 계획<br>• 광역경제권발전계획<br>*임의계획: 시도발전계획 | - 지역발전계획<br>• 부문별 계획<br>• 시도발전계획<br>*임의계획: 지역생활권계획 |

5) 비슷한 맥락에서 권원용(2017)은 이제 우리가 겪어보지 뉴노멀 시대에서 “탈 개발연대 패러다임의 시대”가 시작되고 있다고 한다.

| 구분        | 참여정부  | 이명박 정부                                       | 박근혜 정부                                      |
|-----------|---|--|---|
| 주요<br>시책  | - 공공기관 지방이전<br>- 행복·혁신·기업도시<br>- 4+9 지역전략산업<br>- 신활력 지역 | - 광역경제권 선도산업 육성<br>- 30대 선도 프로젝트<br>- 연계협력사업 | - 지역생활권 육성<br>- 선도산업 육성<br>- 새뜰마을 사업        |
| 추진<br>기구  | - 국가균형발전위원회<br>- 지역혁신협의회(광역/기초)                         | - 지역발전위원회<br>- 광역경제권발전위원회                    | - 지역발전위원회<br>- 지역생활권협의회                     |
| 주관<br>부처  | - 행자부 (지역개발계정사업)<br>- 산자부 (지역혁신계정사업)                    | - 산자부  | - 산자부                                       |
| 법률<br>/재원 | - 균특법/균특회계 제정<br>* 지역개발사업계정<br>지역혁신사업계정<br>제주계정         | - 균특법/광특회계<br>* 지역개발계정<br>광역발전계정<br>제주계정     | - 균특법/지특회계<br>* 생활기반계정<br>경제발전계정<br>제주/세종계정 |

출처: 한국지방행정연구원(2014)

이렇듯 그간의 크고 작은 정책의 변화 과정에서 지역발전정책이 국가정책의 반열에 올랐으며 국가균형발전특별법 제정, 지역발전정책에 대한 국민적 관심증가, 포괄보조의 도입 등의 성과도 있었다. 하지만 지난 12년 동안 우리나라 올해 예산의 1/4에 해당하는 104.4조 이상의 특별회계 재원이 투입되었으나(지역발전위원회, 2017)<sup>6)</sup> 성과창출은 대체로 미흡했다. 여기에는 균형발전 정책 목표의 실종 및 모호, 표방하는 바와 다른 중앙집권적 정책추진 및 지방분권의 미흡<sup>7)</sup>, 토건이나 물리적 시설 위주의 시책 추진, 작동되기 어려운 광역적 공간계획의 추진, 특별회계 사업과 부처 일반회계 사업의 중복, 지자체 재원사용의 자율성 부족 등 다양한 요인이 있었다.

그래서 문재인 정부는 지역균형발전정책을 실현하기 위해 무엇보다 이명박 정부, 박근혜 정부를 거치면서 거의 실종된 균특법 제정과 균특회계 편성의 기본취지인 지역격차 해소 및 지역균형발전의 대폭적 반영이 필요하다. 좀처럼 고쳐지지 않는 중앙부처 중심, 공급자 중심의 정책관행에서 벗어나 지역중심의 분권적 정책의 추진도 긴요하다.<sup>8)</sup>이런 정책기조 아래 지역균형발전을 위해 혁신도시 발전을 위시한 산업단지 혁신 등을 제시하고 있으며 보다 세부적인 시책은 추후 마련될 예정이다.

그런데, 모든 정책이 그러하듯이 지역발전정책도 정책의 철학과 가치, 기조에 따라 그 내용과 추진체계가 연계되어 있다. 국가균형발전을 중시한 참여정부는 이를 실현하기 위한 시책을 만들

6) 05년 5.4조, 06년 5.9조, 07년 6.8조, 08년 7.9조, 09년 9.6조, 10년 9.9조, 11년 9.8조, 12년 9.4조, 13년 9.9조, 14년 9.4조, 15년 10.4조, 16년 10.0조원을 투입했다.

7) 중앙이 사업과 예산을 통제하다 보니 지자체는 가능한 많은 예산을 받아오기 위해 과잉 사업을 기획하는 측면도 있었다(강현수, 2013).

8) 물론 내년의 분권개편과 연계하여 현재 수면위로 올랐다가 잠재되어 있는 지방자치발전위원회와 지역발전위원회의 연계, 통합적 운영 등 향후 운영방안도 고려해야 할 것이다.

고, 공간계획과 추진주체 및 추진기구, 자원 등을 여기에 맞게 편성했고 이명박 정부는 지역경쟁력 강화에 맞게 균형의 개념을 지우고 광역경제권 육성을 추진하기 위한 정책내용과 추진체계를 구성했다.

문재인 정부가 추진하고자 하는 분권형 지역균형발전정책에서, ‘지방분권’이라는 말이 시사하듯이 추진방식, 보다 넓게는 추진체계나 추진시스템이 상당히 중요한 위치를 차지하고 있음을 알 수 있다. 이는 앞서 지적한 기존 정책추진의 한계점인 중앙집권적 추진방식을 시정하는 것과도 관련이 크다. 향후 정책설계에서 추진체계 논의가 무게를 지닐 수밖에 없는 이유이다.

물론 정책내용 설계가 전제되고 난 후 추진체계를 언급하는 것이 순서이다. 하지만 결국 정책내용은 정책기조를 실현하기 위한 것들로 채워지는 정책설계의 논리와 양자 간의 정합성에 비추어 볼 때는 분권형 지역균형발전이라는 정책기조가 이미 제시되어 있기 때문에 이런 접근도 큰 무리가 없을 것이다.

〈표 2〉 기존 지역균형발전정책의 한계

| 구 분      |                   | 내 용   |
|----------|-------------------|---|
| 정책<br>설계 | 정책철학<br>실종        | - 특별법 제정, 특별회계 편성 근본 취지인 헌법이 규정한 지역균형발전 가치, 철학 반영 부족<br>- 우리사회의 민주적 가치인 지방분권에 대한 인식 반영 부족   |
|          | 중앙주도<br>정책설계      | - 지방보다 중앙정부의 필요에 의한 중앙주도의 정책설계 관행 지속<br>- 지자체는 중앙정책의 대리 집행인, 공모사업 참여자적 성격이 아직도 강함   |
| 정책<br>내용 | 개발·성장시대<br>인프라 중심 | - 이명박 정부, 박근혜 정부를 포함하여 대부분의 시책 내용이 도로, SOC 등 인프라 공급 중심으로 구성 인구감소·고령화, 저출산 등 정체 및 축소시대의 내용의 고려는 부재<br>- 참여정부 제외 지자체 자율편성 사업보다 인프라 위주의 부처편성사업 비중 증가 |
|          | 균형에서<br>불균형 이동    | - 참여정부가 설계한 지역균형발전정책이 이명박 정부를 거치면서 불균형정책으로 회귀되고 이것이 박근혜 정부도 여전히 이어지고 있음   |
| 공간<br>계획 | 지자체 소외            | - 정책시행의 주체인 지자체를 벗어난 광역경제권, 지역생활권 등의 추진으로 그림상의 계획에 머무는 문제   |
| 추진<br>방식 | 분권보다는<br>분산적 추진   | - 3분 정책에 의한 참여정부 조차도 권한과 재정의 지방이양 보다는 수도권 기능의 지방분산 위주의 정책 추진  |
|          | 중앙주도<br>정책추진      | - 중앙부처가 사업을 기획하고 점검, 평가하는 방식으로 중앙부처-시도-시군구로 이어지는 중앙집권적 정책체계 형성<br>- 특별회계 지자체 자율편성 사업마저 부처 공모방식 확대로 지자체 자율성 제약                                     |
|          | 낮은 수준의<br>정책 지방화  | - 사업기획, 입안, 추진, 평가, 자원사용 등에서 지방의 권한 결여<br>- 주민의 참여는커녕 지역 거버넌스 부재  |

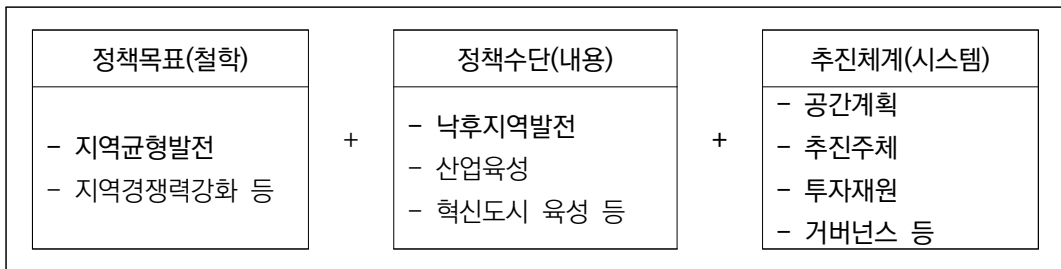
| 구 분      |                       | 내 용   |
|----------|-----------------------|---|
| 재원<br>지원 | 재원사용<br>자율성 부족        | - 이명박·박근혜 정부를 거치면서 중앙부처 편성 사업의 비중이 증가, 중앙부처가 재원사용용도, 지역, 규모 지정할 뿐 아니라 사후통제 통해 지역 재원투자 자율성 여지 부족<br>- 특별회계 포괄보조 도입했으나 사업군 확대, 포괄보조 사업의 내역사업 온존 |
|          | 일반회계<br>국고보조사업과<br>중복 | - 지역균형발전정책의 지방화, 분권화의 핵심인 지방의 자체 재원 부족<br>- 특별회계 부처편성사업과 부처 일반회계 국고보조 사업과 동일  |

출처: 김현호, 이소영, 오은주, 이원섭(2010) 수정

## 2. 쟁점 검토의 프레임 설정

통상 정책설계는 정책의 바람직한 모습을 따져 만든다는 의미에서 정책분석의 영역에 속한다. 왜냐하면 정책분석은 바람직한 미래를 만들기 위해 정책을 설계하는 것이기 때문이다. 그리고 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 추진체계는 정책이 집행되어지는 시스템인 셈이라고 할 수 있다(김선기, 2015).

〈그림 1〉 정책의 구성

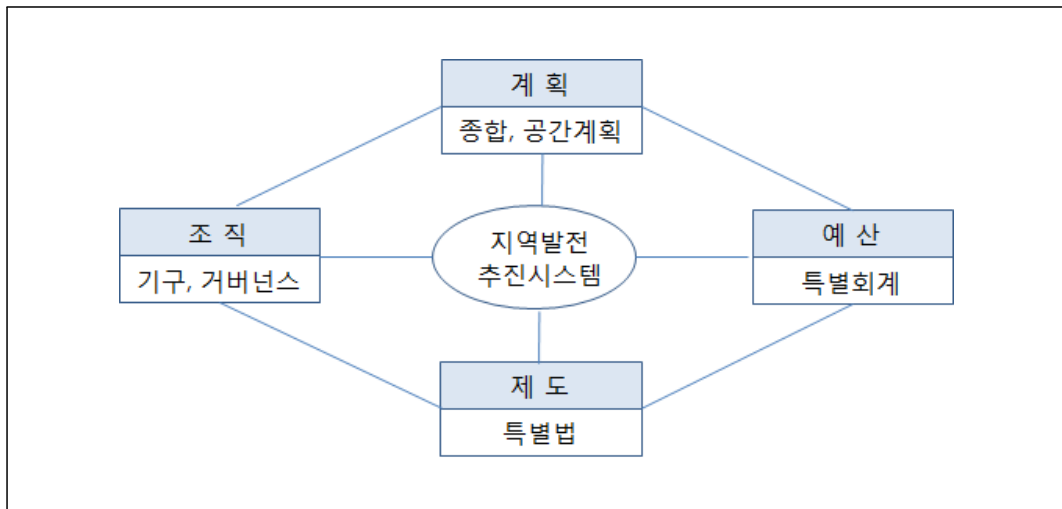


\* 굵은 글씨가 본 연구에서 다루는 연구 영역에 해당됨

특히 체계 곧 시스템이 일정한 규칙으로 조직화되어 있는 요소들의 집합이지만(김선기, 2015), 정책 추진시스템의 구성요소에 대해서는 합치된 견해가 있는 것은 아니다. 좁은 의미로는 추진과정의 요소 중에서 인적 자원의 투입에 초점을 두어 주체만을 추진체계로 다루기도 한다. 하지만 보다 넓은 의미에서는 정책의 철학이나 목표를 달성하기 위한 주체, 조직이나 기구, 주체간의 관계나 거버넌스, 재원, 법률 및 제도 등이 포함되는 것으로 이해할 수 있다(정정길 외, 2016; 김선기, 2015).

본 연구에서는 광의의 추진체계 개념을 논의 대상에 적용할 것이다. 특히, 지방분권형 지역균형발전정책에서 쟁점이 되고 있는 추진 주체 및 조직, 재정적 요소로서의 회계, 공간계획, 제도 등에 초점을 맞추어 쟁점을 검토할 것이다. 그리고 정책추진시스템이 정책 목적을 실현하기 위한 중요한 도구이며, 결국 정책 목적을 규정하는 것은 정책의 철학이라는 관점에서 정책의 철학도 검토 범위에 포함시킬 것이다.<sup>9)</sup> 그러나 법률은 정책에 연동해서 정해지는 측면이 많기 때문에 논의 대상에서 제외할 것이다.<sup>10)</sup> 본 연구는 정책의 추진체계 가운데서도 정책분석을 위한 전체모형(full model)이 아니라 축소모형(reduced model)에 의한 접근하고 있는 셈이다.<sup>11)</sup>

〈그림 2〉 본 연구의 정책 추진시스템 구성요소



출처: 김선기(2012, 2015; 김현호 2013)의 일부를 수정

9) 정책 철학은 정책의 추진체계에 속하지는 않지만 이에 따라 정책의 내용 뿐 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, 이명박 정부는 지역 경쟁력 강화의 정책 철학을 채택함으로써 지역균형발전을 의도적으로 폐기시키는 광역경제권 공간계획, 광역경제권 중심 특별회계 지출, 지역발전위원회 위상 축소 등 추진체계를 구축하는 결과를 초래했다.

10) 그런 탓 때문에 현재 법률의 내용은 주요한 쟁점사항이 되지 않고 있다.

11) 물론 학문적으로 정책목적-정책수단-추진체계 등 정책제반을 검토하는 것은 “전체모형”이라고 하고, 본 연구에서 주목하고자 하는 정책의 추진시스템에 한정된 모형을 “축소모형”이라고 학문적으로 정의하지는 않지만 이들은 본 연구에서 쟁점검토의 범위를 한정하기 위해 조작적으로 정의한 개념임을 밝혀둔다.



### Ⅲ. 지방분권을 통한 지역균형발전전략의 쟁점 분석

#### 1. 정책 철학, 가치와 목적

정책 철학과 취지, 나아가 정책 목적은 정책추진의 핵심이 된다. 이는 정책설계나 추진을 가이드할 뿐 아니라 정책을 왜 추진하는가의 본질적인 질문에 대한 답변으로서 정책의 가치가 되기도 한다. 지역발전정책도 예외일 수 없다.

삶의 총체적 상향이동이라고 할 수 있는 지역발전(Friedmann, 1976)을 달성하는 방법은 시장기능을 증시하면서 지역적으로 무차별적인 정책을 증시하는 경제학적 관점과(World Bank, 2009)<sup>12)</sup>, 국가의 적극적인 역할과 지역특성에 맞는 차별적인 정책을 증시하는 관점(EU, 2010)으로 나눌 수 있다. 이런 논쟁과 달리 서구 선진국은 지역발전의 가치가 오랜 시간을 두고 효율성에서 형평성, 삶의 질을 증시하는 쪽으로 서서히 이동해 왔다(이원섭, 2010; 김현호, 2016). 그렇지만 우리는 지난 60여년 동안의 압축성장 과정에서 이런 기회를 갖지 못했을 뿐 아니라 이제는 여기에 더해 지방분권의 가치까지 가미되고 있다.<sup>13)</sup>

특히 우리나라에서는 지역발전정책의 가치를 두고 상반된 입장이 존재하고 있다. 우선 균형발전정책의 근본적인 필요성에 대해 의문을 제시하는 입장이다. 1) 지역균형발전은 시장경제와 모순되기 때문에 현실적으로 불가능하며, 2) 치열한 국제경쟁을 이겨내려면 국내적인 지역균형발전보다는 대외적인 경쟁력 확보가 더 중요하고, 3) 행정기관 이전 등 수도권 자원의 지역간 배분은 지역간 갈등만 부추기며 지방의 성장에 별다른 도움을 주지 못한다는 것을 내세우고 있다(최막중, 2004; 정희윤, 2004; 김은경, 2009; 운영태, 2005). 이를테면 “좋은 삶은 이미 국가 간의 자본이동이 자유로워진 세계화 시대에서 수도권과 비수도권이라는 국내적 시각은 더 이상 의미를 갖지 않는다”(최막중, 2004)는 것이다.

다음은 지역균형발전의 필요성을 제시하고 있는 입장이다(변창흠, 2009, 2014; 강현수, 2013; 정준호, 2013; 김선기, 2014; 장재홍, 2008; 성경룡, 2013). 특히 성경룡(2008; 2013)은 우리나라의 지역간 불균형이 수도권의 집적 불경제와 비수도권의 상대적 박탈감을 발생시켜

<sup>12)</sup> World Bank에 의하면(World Development Report 2009-*Reshaping Economic Geography*) 지역을 목적으로 한 정책보다는 집적경제를 강화시킬 수 있는 밀도(Density), 접근성이 강화된 다양성(Diversity), 구분(Division)을 증시하고 있다(WB 2009; 장재홍, 2009).

<sup>13)</sup> 물론 지방분권은 목적가치가 아니라 수단가치라고 지적하기도 한다. 그런 다음 우리나라는 이제 지역발전의 가치를 지방분권 등 수단 가치에서 주민의 삶의 질 향상 등 목적가치를 증시해야 한다고 한다(이승중, 2016; 한국지방행정연구원, 2015).

국가 전체적으로 부정적인 영향을 끼치기 때문에 강력한 지역균형발전을 추진하지 않으면 국가발전은 물론이고 국민의 삶의 질이 향상되지 않기 때문에 국가균형발전이 절대적으로 중요하다고 한다.<sup>14)</sup> 변창흠(2013, 2014)은 정치권력, 경제력 등의 수도권 집중을 해소하고 전국의 고른 발전을 위해 지역균형발전이 필요하다는 입장은 동일하지만 특히 수도권 규제는 비수도권의 발전이 어느 정도 달성된 이후 질적 발전을 추진하면서 해소되어야 한다고 지적하기도 한다. 아울러 변창흠, 강현수(2013) 등은 지역의 균형적 발전이 우리나라 헌법 전문, 제123조 등이 규정한 헌법적 가치이자 국가의 의무이며 국민의 당연히 누려야 할 권리임도 아울러 지적하고 있다. 이를테면 지역균형발전은 정부의 정책으로 부정할 수 있는 것이 아니라 국가가 반드시 추진해야 할 의무라는 것이다.<sup>15)</sup>

### 〈표 3〉 헌법의 지역균형발전 관련 조항

- “..... 정치·경제·사회·문화의 모든 영역에 있어서 각인의 기회를 균등히 하고, 능력을 최고도로 발휘하게 하며, 자유와 권리에 따르는 책임과 의무를 완수하게 하여, 안으로는 국민 생활의 균등한 향상을 기하고...” (헌법 전문)
- “국토와 자원은 국가의 보호를 받으며, 국가는 그 균형있는 개발과 이용을 위하여 필요한 계획을 수립한다.” (헌법 제120조 2항)
- “국가는 국민 모두의 생산 및 생활의 기반이 되는 국토의 효율적이고 균형있는 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)

이런 측면에서 향후 지역발전정책 설계의 중요한 이슈 중의 하나가 과연 지역발전정책의 철학과 목표를 어떻게 가져갈 것인가라고 할 수 있다. 우선 앞서의 양자 논의 모두는 지역격차 해소와 지역균형발전 자체를 부정하지는 않는다는 점에서 공통점이 있다. 보다 엄밀하게 보면 전자도 수도권 집중과 지역간 격차가 극복되어야 할 과제라는 것을 부정하지는 않는다(박경, 2009). 이를테면 지역발전의 철학이 수도권의 성장잠재력 확충과 아울러 지방에 수도권과 대극(對極)할

14) 전기의 견해(성경룡, 2004; 2008)와 달리 후기(2013; 2017)에 오면 여기서 한걸음 더 나아가 지역균형발전은 지방분권형 국가의 건설에 핵심적인 기능을 한다고 지적하고 있다. 자세한 내용은 성경룡(2013), 「균형사회와 분권국가」, 한울; 성경룡 외(2017), 「새로운 대한민국의 구상 포용국가」, 21세기 북스 등 참조.

15) 특히 김용웅·차미숙·강현수(2009), 권오혁(2004) 등은 지역균형발전의 당위성을 피력하면서, 참여정부의 국가균형발전정책의 경우 “정책화 과정의 오류”를 지적하고 있다. 김용웅·차미숙·강현수가 지적한 정책화 과정의 오류에는 ① 지방주도를 표방함에도 불구하고 중앙주도의 정책기조, ② 자문기구로서 국가균형발전위원회 기능의 제약과 지역혁신협의회의 기능 취약을 지적하고 있으며, 권오혁(2004)은 지역혁신체제와 클러스터의 혼돈에서 오는 정책실효성 제약 등을 지적하고 있다.

수 있는 새로운 성장지역을 육성하는데 초점을 맞추어야 한다는 것이다. 특히 온영태(2005)는 “강력한 중앙집권적 권력구조를 분권화하고 수도권과 지방이 상호 자생 발전할 수 있는 여건을 만들어 주는 것이 더 필요한 전략”이라고 한다. 김은경(2009)도 지방분권을 통한 지방의 혁신역량 강화의 자생적 노력으로 균형발전이 가능하다는 견해를 피력하고 있다. 그런 의미에서 지역균형발전의 정책취지에 대해서는 어느 정도 합의가 이루어져 있다고 할 수 있다.

다음은 국가균형특별법을 제정하고 특별회계를 설치한 본디의 정책취지를 살펴볼 필요가 있다. 2004년 특별법 제정의 취지는 지역 경쟁력 강화 보다는 지역 격차를 해소하고 전국이 고르게 발전하는 균형발전을 도모하자는 것이었다. 이점은 당시 균특법의 목적을 보면 보다 분명해진다.<sup>16)</sup> 그러나 이러한 정책철학에도 불구하고 지난 10여년 간은 ‘균형발전’을 특별법의 내용에서 지웠으며, 국가균형발전계획을 지역발전계획으로 전환시켰고, 재원지원에서도 특별한 목적이 없었다. 지역경쟁력 강화는 수많은 지역발전 관련 법률에서 이미 규정하고 있는 사항과 동일했다. 그러다 보니 그동안의 특별회계 사업이 부처 일반회계 사업과 차별성이 없는 결과가 되었다.<sup>17)</sup> 가장 단적인 예가 특별회계 시군구 자율편성이었다. “도시활력지역”이나 “지역생활권사업”이 우리나라에서 최고 잘사는 지역인 서울, 부산 등까지 지원했었다. 부처 직접편성도 크게 다르지 않았다. 특히 지난 보수정부 10년간은 정책의 목표로서 관리하고, 발전이나 균형정도를 측정하는 지표조차 없었으며, 그러다 보니 전국의 지역균형발전은 고사하고 심지어 지역 경쟁력 정도조차 제대로 측정하지 않았다. 이를테면 이명박·박근혜 정부를 거치면서 특별법 제정과 특별회계 편성의 철학, 취지와 정책시행 간의 괴리가 점점 커지는 문제가 발생되었던 것이다.

우리와 달리 독일, 일본, EU에서는 지역균형발전을 중요한 가치로 제시하고 있다. 독일은 전국 어디에 살든지 동일한 수준의 삶의 질을 보장하기 위해 거주지역의 소재에 관계없이 삶의 질 동일한 가치 달성을 헌법에 규정하고 있으며, EU도 2014-2020 동안의 추진 정책에서 지역통합적인 지역발전정책을 제시하고 있다.<sup>18)</sup> EU는 특히 균형발전의 원리가 포함된 “스마트하고 지속가능하고, 포용적인 성장”(smart, sustainable and inclusive growth)을 지역발전정책의 철학으로 설정하고 있다(EU 홈페이지).

현재 우리나라는 수도권과 비수도권의 인구격차가 소폭으로 증가하고 있기는 하지만 지역균형

16) 균특법 제1조의 목적은 “... 지역간 불균형을 해소하고 지역혁신 및 특성에 맞는 발전을 통해 자립형 지방화를 촉진함으로써 전국이 개성있게 끌고루 잘 사는 사회를 건설하는데 이바지함을 목적으로 한다”라고 규정하고 있었다.

17) 여기에 대해서는 여러 가지 해석이 가능하겠지만, 이명박 정부 등이 지냈던 이전 정부와의 차별화 강박도 무시할 수 없었으며, 김영수(2017)는 이를 일러 지역정책 자체가 부재되는 상황이었다고까지 언급하고 있다.

18) EU의 지역간 통합정책(cohesion policy)은 2007-2013년까지의 정책기간이 끝나고 새로운 7년을 단위로 하는 시책이 현재 수립, 추진되고 있는 중이다.

발전 문제는 여전히 중요하다. 이를 가장 극명하게 보여주는 것 중의 하나가 지방대학의 실정이다. 과거 전국에서 상위권에 속하던 부산대, 경북대 등 이른바 지방 명문대가 거의 모든 수도권 대학보다 못한 것으로 인식되고 있는 것이다.<sup>19)</sup> 어떤 사람들은 이제 이것이 국민정서에 이미 고착화되었다고까지 한다. 또, 대부분의 일자리가 수도권에 위치하고 있을 뿐 아니라 4차 산업혁명 등으로 이것이 보다 심화될 것이 우려되는 점에 비추어 봐서도 우리에게 지역균형발전의 가치는 여전히 중요한 문제가 아닐 수 없다. 여기에 더해 향후 고령화, 저출산 등으로 지방소멸이 예견되고 있다. 그러면 지역의 고른 발전, 즉 지역균형발전의 철학과 가치의 중요성은 지금보다 더하면 더했지 줄어들지는 않을 것이다. 또 학계를 중심으로 점점 증가하고 있는 포용 도시 및 국토(박인권, 2015; 문정호, 2016), 공간정의 및 지역에 대한 인권(강현수, 2015; 조명래, 2015) 등의 논의도 높아지는 지역균형발전 요구를 표현하고 있다. 내가 사는 생활공간이 다른 지역에 비해 삶의 수준이 떨어지거나 희생이나 배제가 없는 발전을 가만히 보지 않겠다는 것을 달리 표현하는 것이다. 이런 점을 종합해 볼 때, 지역균형발전의 가치는 우리사회에서 무시할 수 없으며 줄어들지 않을 것이다.

## 2. 지방분권과 지역균형발전의 분리 및 병행

다음 쟁점은 지방분권과 지역균형발전의 관계이다. 주한 미 대사관을 지내고 한국을 잘 아는 그레고리 헨더슨(Gregory Henderson)이 우리를 일러 “중앙집권체제가 수도권 집중을 초래하면서 모든 것을 빨아들이는 소용돌이 정치체제”라 할 만큼 지난 5천여년 동안 우리나라는 중앙집권적인 국가였다(김형기, 2017).<sup>20)</sup> 중앙집권의 폐해를 지적한 말이다.

지역균형발전과 점점 그 중요성이 높아지고 있는 지방분권과 지역균형발전의 관계에 대해서는 견해가 갈리고 있다. 우선 지방분권이 지역균형 발전을 강화시키기 보다는 악화시킨다는 관점이 있다. 지방분권과 지역균형발전이 추구하는 정책목적, 정책수단이 서로 다르기 때문에 양자를 별개로 취급해야 한다는 것이다(Silva, 2005; Sakata, 2004). 특히 지역 간 발전 잠재력의 차이가 있기 때문에 지방분권을 추진한다면 지역간 불균형은 더욱 심화된다는 것이다.<sup>21)</sup>

이와는 달리 선(先) 지방분권의 추진을 주장하는 입장도 있다. 마찬가지로 지방분권은 지역균

19) 그래서 속칭 “인(in) 서울 대학”을 높이 평가하고 중요해지고 있으며, 지방대학의 이런 현실을 단적으로 나타내는 말이 소위 “지잡대”라고 할 수 있다. 서울과 수도권 대학이 상위를 모두 차지하고 그 다음 부산대, 경북대, 전북대 등이 차지한다는 말을 빗대서 하는 말이다(2015.11.2.일자 세계일보 “지잡대라는 이름의 마녀사냥”, 2015.10.15.일 국제신문 “누가 지잡대라고 하는가” 등).

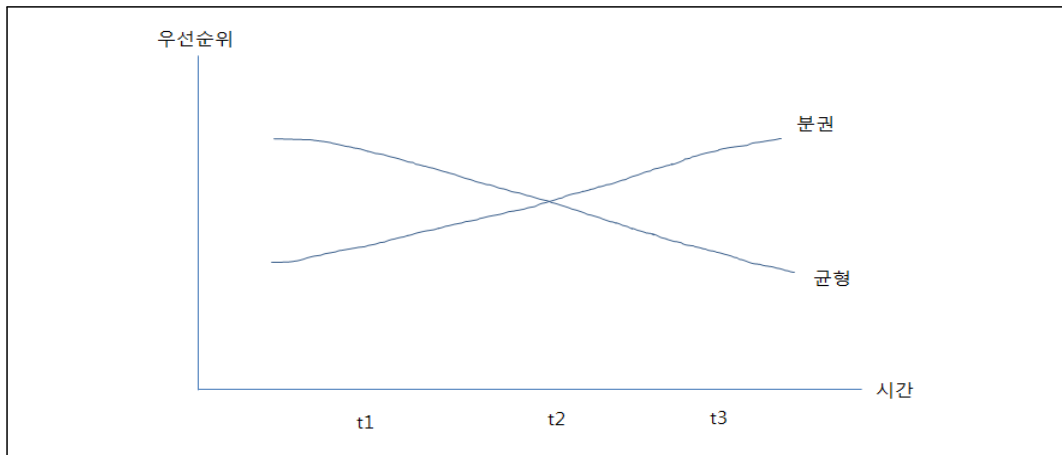
20) 1968년 출판한 그의 저서 「한국: 소용돌이 정치」(Korea: The Politics of Vortex)를 참조

21) 약간 다른 각도의 관점에서 지역균형발전이 오히려 지방분권을 제약한다는 입장도 있다(송상훈, 2012).

형발전과 일정 부분 다른 가치와 목적을 가지고 있는 점에 주목을 하되, 지역균형발전과 지방분권의 관계에서 민주성, 주민의 참여, 거버넌스를 강조하는 이른바 지역균형발전의 수단적 가치인 지방분권을 우선해야 한다는 것이다(금창호, 2017). 이를테면 지방분권을 우선적으로 시행해서 지역주도의 지역발전을 추구한 다음 불균형이 발생하면 이를 처방하기 위해 지역균형발전정책을 시행해야 한다는 것으로, 지역균형발전을 위해 지역 보다는 중앙정부의 역할에 보다 많은 비중을 두는 관점으로 이해할 수 있다.

이와는 달리 지방분권과 지역균형발전의 병행 및 동시추진을 강조하는 입장도 있다. 지역을 단위로 하는 지방분권과 지역균형발전이 일부 긴장관계에 있는 것은 사실이나 두 요소의 상호보완적 관계를 중시하고 있는 것이다(Canalleta et al., 2004; 성경룡, 2013; 강현수 2013, 변창흠, 2013; 김순은 외, 2013). 특히 성경룡(2013)은 이들의 시기선택의 중요성을 지적하고 있다. 우리나라 처럼 지역불균형이 과도한 상황에서 선 지방분권 정책이 추진될 경우, 현재의 불균형을 더욱 악화시킨다는 입장은 동일하지만 지역불균형이 심한 특정한 기간 동안에는 지역균형발전을 중시하고 지역균형발전이 어느 정도 달성된 그 다음에는 지방분권을 순차적으로 추진해야 한다고 한다.<sup>22)</sup>

〈그림 3〉 지방분권과 지역균형발전 시기



출처: 성경룡 (2013: 344)

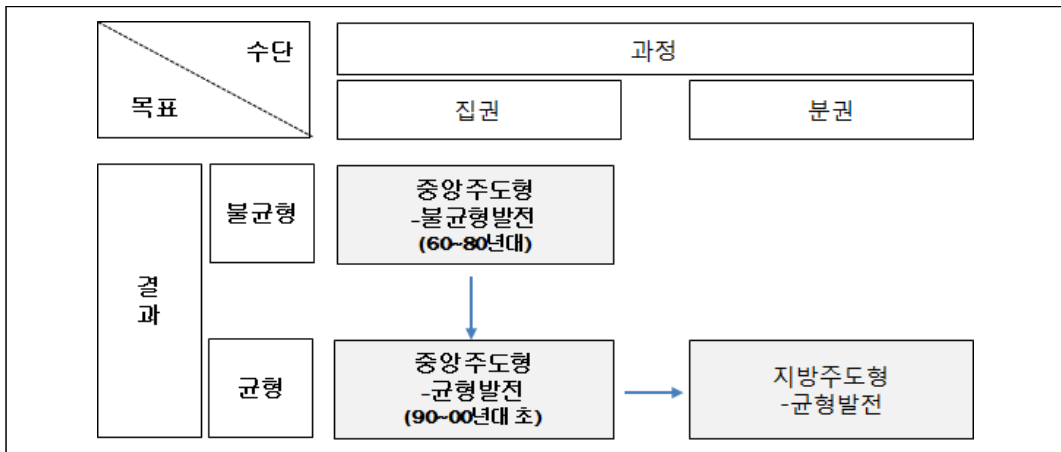
비슷한 맥락이지만 “현재 수도권 집중이 과도하기 때문에 지역균형발전정책 대신 지방분권정책만을 추진하는 경우 발전지역과 낙후지역 간의 격차가 더욱 확대될 수밖에 없다”고 하면서

22) “분권과 균형정책의 시간에 따른 우선 순위의 강도 조정을 무시하고 지방분권 위주로 가자는 입장은 우리사회의 극심한 불균형구조와 분권이 대대적으로 독립적으로 시행될 경우, 부익부/빈익빈, 지역발전의 격차의 심화 가능성을 무시하는 것”이라고 지적하고 있다(성경룡, 2013: 344-345).

지방분권정책과 병행하여 지역균형발전정책을 지속적으로 추진하는 것이 불가피하다고 하기도 한다(변창흠, 2013: 83-84).<sup>23)</sup> 분산이 아니라 분권정책만을 통해 지역균형발전을 도모하는 것이 불가능하기 때문에 분산정책이 반드시 선행하거나 적어도 동시에 추진되어야 한다는 것이다.

이같은 상반된 입장에 비추어 보아 역사적으로 볼 때, 우리나라는 중앙주도의 불균형 발전에서 분권적 차원의 지방주도 균형발전으로 나가고 있다는 것을 지적한 연구(김선기, 2014)가 시사하는 바가 크다. 그리고 분권이 균형발전을 강화시킨다는 연구도 있다(홍준현, 2001).<sup>24)</sup> 향후 이런 추세는 더욱 강화되고, 이들의 병행 추진은 이제 되돌릴 수 없는 것이 되고 있다. 또 지금 지방분권과 지역균형발전을 두고 우리가 처한 상황을 보더라도 이들의 병행 추진은 시기적 문제, 즉 시기적으로 조금 빨라야하는가 그렇지 않은가의 문제만 남겨두었을 뿐이지 지방분권과 지역균형발전의 통합적 추진은 불가피하다고 할 수 있다. 현재의 지역 불균형을 시정하고 상생발전을 도모해야 한다는 요구와 지방자치, 지역발전에 대한 지방분권을 보다 강화시켜야 한다는 여론이 너무도 높기 때문이다.

〈그림 4〉 지방분권과 지역균형발전의 역사적 통합과정



출처: 김선기 외(2014)를 일부 수정

23) 변창흠(2013)은 특히 이명박 정부가 참여정부의 분산정책을 행정구역별 나눠먹기로 공간적 효율성을 훼손한 포퓰리즘 정책이라고 평가절하하고 분권정책과 지역의 발전역량 제고를 강조했음과 달리, 이명박 정부는 특별행정기관의 일부 지방이전과 형식적인 국가사무의 지방이양을 제외하고 분권분야에서도 큰 성과를 찾기 어려우며, 특히 법인세나 소득세의 감세 조치로 지방교부세가 축소되면서 지자체가 재정압박을 받는 결과를 초래했다고 한다.

24) 홍준현은 정부기능, 재정, 인력의 지역적 격차를 인프라, 주거여건, 지역경제 등 10개의 지표를 사용해서 분석한 결과, 정부기능의 분권화와 인력의 분권화가 지역격차를 완화하고 지역균형발전에 기여하는 것으로 분석하고 있다(홍준현, 2001).

같은 맥락에서 전국에서 분권과 균형발전의 통합적 조직들이 생겨나고 있을 뿐 아니라<sup>25)</sup> 인구이동 측면에서도, 비수도권에서 수도권으로의 인구이동은 이제 거의 안정화 단계에 접어들고 있는 점도 분권과 균형발전의 동시추진을 더 이상 미룰 수 없게 만드는 요인이 되고 있다(차미숙, 2017; 박인권, 2012).<sup>26)</sup>

특히, 내년에 분권개헌을 앞두고 있기 때문에 정책추진의 혼란을 미연에 방지하고 정책의 안정성을 높이기 위해서도 수레의 양 바퀴처럼 지방분권과 지역균형발전을 동시에 추진할 필요가 있다. 이것은 지역발전정책이 ‘부문중심’(sector based)에서 ‘장소 통합적’(place-integrated) 정책으로 변화되고 있는 세계적 추세와도 부합하는 것이다(OECD, 2009; EU, 2008; 강현수, 2003; 차미숙 2017; 김현호 2017). 그것은 종래의 중앙부처가 지역발전정책을 주도하던 데서 벗어나 지역이 주도하는 분권적 관점으로 변화되고 있음을 의미하기 때문이다. 더구나 양자 간의 접합에 의한 정책의 추진은 우리나라 지역발전정책의 가장 큰 문제점 중의 하나인 중앙정부가 모든 것을 주도하려는 오랜 관행을 탈피하는 유력한 처방이 되기도 할 것이다.<sup>27)</sup>

이렇게 볼 때, 권력과 기능이 중앙정부와 수도권에 과도하게 집중되어 있는 것이 우리의 현실인 상황에서는 지방분권과 지역균형발전의 동시 추진은 더 이상 미룰 수 없는 과제가 되고 있다. 지방분권을 통해 지역의 자율성을 보다 강화하고 중앙의 획일적 자원배분보다는 지역의 선호와 실정에 맞는 자원배분에 의한 지역발전의 자립적 지방화를 통해 지역균형발전을 달성해야 할 것이다.<sup>28)</sup> 그리고 이렇게 해서 발생하는 지역발전의 격차는 사후적으로 지역간의 수평적 형평화 보조금 등 재정지원 조치를 통해 해소할 수 있을 것이다.

25) 시·도를 중심으로 한 “균형발전지방분권전국연대” 뿐 아니라 최근에는 시·도의 국토균형발전 및 지방분권 촉진협의회, 이데 산하 촉진센터(가령, 충북은 17년, 4월, 27일 결성) 등이 설치되고 있다(서울신문, 2007년 4월 28일자 참조).

26) 장기적으로 보면 전국 중에서 수도권 인구의 비중은 70년 28.3%, 80년 35.5%, 90년 42.8%, 2000년 46.3%, 2010년 49.3%, 2016년 49.7%로 증가해왔지만 그 증가추세가 체감하고 있다.

27) 우리나라 지역균형발전정책의 가장 큰 문제점 중의 하나로 중앙정부가 모든 것을 주도하려는 중앙정부 중심적 정책관행으로 보고 이를 위한 중요하고도 시급한 처방으로 지방분권을 제시하고 있기도 하다(강현수, 2013).

28) 여기에는 미국의 50개 주 가운데 분권원리에 따라 각 주의 지역균형발전을 달성하기 위해 무려 33개 주에서 경제적 중심지와 달리 권한의 중심지인 주도(州都)를 설정한 것도 시사하는 바가 크다(성경룡, 2017). 워싱턴 주의 뉴욕과 주도 워싱턴 DC, 캘리포니아 주도 새클라멘토와 경제중심지 LA의 분리 등이 대표적인 사례이다.

### 3. 계획의 공간단위, 수립주체의 문제

지역발전의 공간단위 설정 문제도 중요한 이슈이다. 균형발전의 대상이 되고 균형발전 정도를 판단하고, 지역발전을 추진하는 주체와 직결되기 때문이다. 또 재원투자를 통한 계획과 발전의 주요한 공간 단위가 되기도 한다.

물론 계획의 공간단위는 그것을 작게 하면 할수록 지역 간의 격차는 커지게 되고, 반대의 경우는 줄어드는 속성을 지니고 있다. 역사적으로는 각종 권역이라는 명칭으로 복수의 지역을 대상으로 계획의 공간단위를 설정하기도 했다. 70년대 “대권, 중권, 소권”의 경제권이 그러했으며 80년대의 “광역생활권, 지역생활권, 기초생활권” 등의 정주생활권이 그랬다.<sup>29)</sup> 그러나 불행하게도 이들은 재정 지원과 연계되지 못한 탓에 실행력을 확보할 수 없었다.

근자에 들어서도 비록 특별회계로 인해 재원지원은 강화되었지만 제대로 실행되지 못한 것은 마찬가지이다. 참여정부 때의 시·도 공간단위와 달리<sup>30)</sup>, 이명박 정부가 광역경제권을, 박근혜 정부가 기초생활권을 설정했던 것이 그런 사례다(김현호, 2017). 광역경제권은 “참여정부의 정책이 행정구역 단위에 고착된 채, 지역별로 자원이나 혁신도시와 같은 개발사업을 나눠먹기 했다”고 비판하면서 광역경제권을 의욕적으로 추진했지만(지역발전위원회, 2008), 정작 선거에 의해 선출된 단체장이 있는 시·도가 아니라 이들의 물리적 조합으로 광역경제권을 만들다 보니 실행을 담보할 수 없었으며,<sup>31)</sup> 기초생활권 역시 이렇다 할 성과를 창출하지 못했다.

29) 권태준(1991: 98)은 제1차 국토개발계획 상의 경제권을 제2차 국토개발계획의 생활권 개념으로 바꾼 것을 일러, “개발사업을 생산기능 위주에서 생활환경, 복지기반과 같은 배분적 기능으로 역점을 전환하려는 취지”였다고 해석하기도 한다.

30) 변창흠(2013)은 참여정부에서조차도 균형발전의 공간단위가 불분명한 점이 있었다고 한다. 수도권과 비수도권의 균형발전의 공간구분으로 보이지만, ① 03년 국가균형발전위원회가 발표한 신국토공간구조의 초광역권 공간단위, ② 4차 국토계획의 수도권, 강원권 등 7대 경제권역, ③ 산업클러스터에서 제시한 11개 광역권, ④ 지역혁신발전5개년계획의 광역지자체 단위, ⑤ 기초지자체의 지역혁신협의회 단위를 들어 참여정부가 어떤 단위에서 지역균형발전을 달성하고자 했는지 불분명하다고 지적하고 있다.

31) 기능적 연계를 거의 확인할 수 없는 전남, 광주, 전북을 하나의 호남권으로 설정하는 등의 시도 계획의 짜깁기에 불과했고, 광역경제권발전위원회도 거의 유명무실했으며, 그러다 보니 사업추진의 성과도 낼 수 없었다(한국지방행정연구원, 2014).



〈표 4〉 2000년 이후 14여년 동안의 계획 공간단위

| 구 분   | 참여정부   | 이명박 정부   | 박근혜 정부   |
|-------|--|--|--|
| 기조    | - 국가균형발전                                       | - 지역 경쟁력 강화  | - 지역행복, 삶의 질   |
| 시책 공간 | - 행정구역: 시·도                                    | - 기능권역: 광역경제권  | - 행정구역: 시·도<br>기능권역: 지역생활권                                   |
| 계획    | (법정계획)<br>- 국가균형발전계획<br>• 부문별 계획<br>• 지역혁신발전계획 | (법정계획)<br>- 지역발전계획<br>• 부문별/광역발전계획<br>(임의계획)<br>- 시·도 및 시·군·구 발전계획 | (법정계획)<br>- 지역발전계획<br>• 부문별/시·도 계획<br>(임의계획)<br>- 지역생활권 발전계획 |

계획의 공간단위에 대해서는 두 가지 견해가 있다. 하나는 지자체를 뛰어넘는 광역경제권을 설정해야 한다는 입장이며(Scott, 2001; Ohmae, 2001; 변창흠, 2013; 이원섭, 2010; 박경, 2009), 다른 하나는 선거에 의해 선출된 단체장이 있는 지자체, 특히 광역지자체를 중심으로 계획의 공간단위를 설정해야 한다는 입장이다(김현호, 2017; 김선기, 김영수, 2017; 2015, 성경룡, 2013). 전자는 경제의 세계화가 지역간의 경쟁을 심화시킴에 따라 다른 지역과의 경쟁에서 살아남기 위한 전략에 초점을 두고 있는 측면이 강하다. 경험적으로 볼 때, 세계적으로 인근지역과 광역경제권 등을 형성하여 집적경제를 달성한 지역이 발전하고 있다는 이른바 “세계 도시권”(Global City-Region)을 주장하는 관점과 맥을 같이하고 있다.<sup>32)</sup> 물론 여기서도 변창흠(2013)을 포함해서 다수(성경룡, 2013; 강현수, 2013)는 현실적으로는 지자체간의 인위적 조합으로 광역권을 설정하기 보다는 행정구역의 통합하는 것이 근본적인 처방임을 제시하고 있기도 하다.

이와는 달리 후자는 경제활동의 연계에 의한 ‘기능 공간’과 행정의 단위인 ‘행정 공간’의 차이에 주목하고 있다. 세계도시권의 입장처럼 지역 간의 기능적 연계에 따라 광역권을 설정하면 규모의 경제를 창출하는 것은 가능하지만 중앙정부 재정지원을 받을 수 있는 법적 지위, 현재 우리나라의 기관 대립형 지자체 구조<sup>33)</sup> 등을 복합적으로 고려하면 현실에서는 결국 행정권역을 중심으로 정책이 작동될 수밖에 없다는 것이다.

32) 여기에 대해서는 A. J. Scott. (eds.), *Global City-Region: Trends, Theory, Policy*. Oxford University Press 참조. 특히 이 논의의 연장선 상에서 오마에는 인구 500~2,000만명에 이르는 “지역 국가”(region state)가 글로벌 경제시대에서 경쟁할 수 있는 가장 적합한 공간의 단위라고 한다.

33) 기관 대립형 지자체는 주민 선거에 의해 선출된 단체장이 있는 집행부와 동일하게 선거에 의해 선출된 집행부 견제기구로서의 의회로 구성되는 지자체의 구성형태를 지칭한다.

〈표 5〉 행정 공간과 기능 공간의 차이

|                     |   |
|---------------------|---|
| 행정 공간<br>(시도 등 지자체) | - 선거에 의해 뽑힌 집행부와 의회를 보유한 정책수행의 가장 본질적 주체로서 정책의 기획, 예산, 집행에서 효율성, 효과성 발휘 |
| 기능 공간<br>(지자체로 구성)  | - 산업의 전후방 연계, 생태계 등에 따라 구성된 기능적 공간으로 예산배분, 지출 등 정책추진 등에서 일정한 제약         |

여기에 대한 대표적 보기로 일본에서 2009년부터 시행하고 있는 정주자립권(定住自立圏) 구상을 들 수 있다. 정주자립권은 기본적으로 정책추진의 권한을 지닌 지자체 단위의 공간발전을 중시하고 있다. 여기서는 지역 간의 협력발전을 추진하고자 하는 중심시와 주변 시정촌이 자율적 의사에 의해 협약을 맺고, 정주자립권을 구성하여 공동발전을 도모하고 있다(총무성 홈페이지).<sup>34)</sup>

이들의 상반된 논의 가운데, 행정구역 단위를 뛰어넘어 광역적으로 발전의 공간단위를 설정하는 논의는 지역균형발전의 단위와 세계화시대에 주도적인 역할을 수행하기 위해 갖추어야 할 조건을 제시한 측면에서는 상당한 의미가 있다. 그러나 정책의 현실적인 실행을 크게 고민하지 않은 측면이 있다. 이상과 현실의 차이인 것이다. 우리나라에서 현재 결국 시책의 추진주체는 지자체가 되기 때문이다. 대표적으로 이명박 정부가 추진한 광역경제권(16개 시·도로 구성)은 형식상으로는 그럴듯해 보였으나 인위적인 경제권 설정으로 인해 예산지원 및 투자의 형식적 조합에 머무르는 한계를 지닐 수밖에 없었다. 재원집행의 주체인 시·도를 무시한 광역권의 설정은 이상과 달리 실행이 거의 불가능한 실패모델인 셈이었다(성경룡, 2013, 김현아, 2016).<sup>35)</sup>

따라서 향후에는 기존 정부가 설정, 추진했던 인위적인 광역 권역(초광역 개발권, 광역경제권, 지역생활권 등)의 경험을 반면교사로 활용하는 것이 보다 바람직하다. 시·도가 관계되는 계획이라면 정책결정 및 집행, 재원투자, 행정구역 등에서 독자적 자율성을 지닌 광역 지자체를 계획수립, 정책추진의 공간단위로 설정하는 것이 실행력이 높기 때문이다. 그렇게 하면 법정계획으로 광역경제권을 설정하고 정작 행정행위의 주체인 시·도의 계획은 임의계획화해서 시·도를 지역발전의 주체로 인정하지 않았던 이명박 정부와 같은 우를 범하지 않을 것이다. 그런 다음 시·도간 협력이나 시·도내 지자체간 협력사업에 대해서는 일본의 정주자립권처럼 지자체가 광역적인 발전권역을 설정할 수 있게 하면 된다.<sup>36)</sup> 이는 지방분권 차원에서 지자체의 자발성, 선택성을

34) 2017년 4월 현재 119개 정주자립권이 형성, 추진되고 있으며 정부는 중심시에 8000만엔, 주변 시정촌에 1500만엔의 재정을 지원하고 있음([http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000479987.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000479987.pdf))

35) 성경룡(2013)은 광역권 설정의 핵심적 토대가 되는 산업의 전후방연계 및 지역적 긴밀성이 제대로 분석, 확인되지 않은 상황에서 호남 광역경제권(광주-전남-전북)같은 기형적 구조를 만든 것이 가장 대표적인 실패라고 한다.

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

부여하는 취지와도 부합한다.<sup>37)</sup> 이때 중앙은 지자체간의 협력적 발전에 대한 자원 인센티브 등을 제공할 필요가 있다. 물론 현재 일정한 한계가 있는 지자체간의 조합이나 한걸음 더 나가서 광역연합 등을 구성하는 것도 하나의 방안이 될 수 있을 것이다. 여기에 더해 이전 정부와 달리 지역발전에 대한 자기결정 등을 더욱 강화하기 위해 시군구 계획도 법정 계획화하는 것도 가능할 것이다.

#### 4. 추진주체, 거버넌스 구성에 대한 문제

지방분권형 지역균형발전정책을 보다 효율적이고 효과적으로 추진하기 위한 주체, 시스템과 거버넌스 등을 과연 어떻게 설정할 것인가도 중요한 이슈가 되고 있다. 종래와 같은 중앙집권적, 하향(top down)적 체계에서 지방분권적, 협력적 체계로 전환해야 한다는 데 대해서는 별다른 이견이 없다. 현재의 지역발전위원회를 국가균형발전위원회로 개편해서 위상을 보다 강화하고 분권형 지역균형발전을 추진하기 위해 시·도 등 지자체의 참여를 보장할 필요가 있다고 한다(김현호, 2017). 그런데 지역균형발전에 다양한 부처가 참여함을 고려해서 이를 조정하고 주체간의 협력을 보다 원활하게 할 수 있는 체계도 구축할 필요가 있다. 이를 위해서는 개정 국가균형발전 특별법에 국가균형발전위원회에 이런 기능을 부여하는 방안과 위원회를 행정위원회로 만드는 방안이 가능할 것이다. 아니면 일본의 지방창생본부처럼 부처 및 지역과의 원활한 협력을 확보하고, 현재 세계적인 흐름이 되고 있는 거버넌스 상향추세를 반영해서 대통령이 위원장이 되는 방안도 가능할 것이다. 특히, 시·도 등 지자체의 사업기획, 추진, 포괄적 자원 사용 등 중앙과 지방간의 획기적인 기능 재조정과 함께 지방참여를 강화하기 위해 광역 시·도의 참여를 의무화시키는 지역균형발전 거버넌스 구축이 중요하다.<sup>38)</sup> 그래야 과거처럼 중앙부처 중심의 거버넌스를 통해 시·도가 배제되는 문제를 해결하고, 중앙-지자체가 협력하는 거버넌스를 형성할 수 있기 때문이다.

그런데 여기서 지방분권을 지역균형발전 거버넌스에 과연 어떻게 접맥, 조화시킬 것인가가 쟁점이 되고 있다. 현재 지방분권과 국가균형발전 조직 통합의 필요성에 대해서는 대체로 의견이 일치하고 있지만, 통합의 시기가 문제가 되고 있다. 이를 두고 '18년 지방분권 개헌에 대비해서 지역균형발전과 지방분권의 통합조직을 빨리 만들어야 한다는 시각(김현호, 2017; 김영배,

37) 보다 세부적으로는 지방자치법이 규정하고 있는 지자체간의 “조합,” “협의회” 등을 자치단체 자율로 결성하고 협약을 체결하는 방식을 취하면 된다.

38) 현재의 지역발전위원회 거버넌스에는 당연직으로서 중앙부처와 민간전문가로 구성되어 있는 데 여기에 지방 4대 협의체(시도지사협의회, 시도의회장단협의회, 시장군수구청장협의회, 시군구청의회협의회)를 참여시키는 방안이 될 것이다.

2017)과 시간을 두고 통합조직을 만들어야 한다는 시각(송우경, 2017; 김영수, 2017, 송미령, 2017)으로 나누어지고 있다. 전자는 정작 내년 지방분권 개헌 정국이 되면 양 조직의 통합과 같은 미시 이슈는 국회와 행정부간의 권력관계, 연방제 등 정부형태, 중앙과 지방간의 권력관계 등 보다 굵직하고 중요한 사안에 문혀 다룰 여지가 거의 없으며, 또 시간을 두고 통합한다는 시각에서도 과연 언제까지 통합한다는 ‘마감 시점’ 제시가 없다는 것이 문제가 되고 있다. 반면 후자는 지방분권과 지역균형발전은 본질적으로 그 취지와 목적이 다르고(김순은, 2008) 분권을 한다고 해서 지역균형발전이 반드시 달성되지 않을 수도 있기 때문에 가급적 시간이 경과한 뒤에 양 위원회를 통합해야 한다는 입장이다. 물론 양자의 견해 모두가 일리가 없는 것은 아니지만 개헌정국의 변수 등을 고려하면 현재 다소간의 애로가 있더라도 가능한 빠른 조기통합이 보다 바람직할 것이다.<sup>39)</sup>

개편되는 국가균형발전위원회의 간사격인 시책의 총괄지원을 담당해야 할 부처를 지정하는 것 또한 쟁점 사항이다. 여기에 대해서는 중앙부처는 물론이고 전문가 사이에서도 견해가 다르다. 특히 추진체계 개편에 대해 현재 주관부처인 산자부가 향후에도 간사기능을 수행해야 한다는 견해(김영수, 2017; 송우경, 2017; 송미령, 2017)가 있는가 하면, 국토부나 행안부가 간사기능을 해야 한다는 견해도 있다(김현호, 2017; 이원섭, 2017).<sup>40)</sup> 산자부는 지난 14여년 동안의 경험과 산업중심적 지역균형발전의 필요성을, 국토부는 혁신도시와 도시재생 추진의 효율성을, 행안부는 지방지원 부서의 특성으로 인한 지방분권 차원에서 인사교류<sup>41)</sup> 등을 포함한 시도와 유기적인 협업의 장점을 각각 부각시키고 있다.

그런데 각 부처별로 장점이 있지만 문제는, 새로운 패러다임이 되고 있는 ‘분권형’ 지역균형발전을 과연 어느 부처가 보다 효율적으로 지원해 줄 수 있는가 하는 점이라고 할 수 있다. 시·도 및 시·군·구가 수행하는 지역균형발전은 산자부 소관의 산업 기능만 있는 것이 아니며, 국토부 소관의 도시정비, 인프라 등에만 한정되지도 않고 지역발전특별회계 사업을 보면 농식품부, 문화부, 복지부, 교육부, 환경부, 산림청 등 다양한 부처의 사업이 포함되어 있다. 그런데 부처의 장점을 내세우는 것은 다분히 중앙부처의 기능적 관점의 접근이라는 공통점을 지니고 있다.

문제는 간사부처의 사무라고 할 수 있다. 국가균형발전특별법에 의하면 간사부처는 시·도

39) 이를 위해 조기에 지방분권위원회와 지역발전위원회 간의 협의 채널을 강화시킨 다음 “국가분권균형위원회”(가칭)를 만드는 것도 하나의 방안이 될 것이다.

40) 이런 입장은 2017년 7월 청와대 균형발전비서관 주관의 회의에서도 동일했으며, 현재까지도 그러한 입장이 견지되고 있는 형편이다.

41) 현재 각 시·도의 부단체장을 포함해서 시·도의 기획관리실장은 행안부의 국장급, 과장급과 인사교류를 수행하고 있다. 보다 구체적으로 업무연계 및 협조 등을 위해 행안부 과장 → 각 시·도 기획관리실장 → 행안부 국장 → 각 시·도 부단체장 → 행안부 실장의 인사를 교류하는 방식이다.

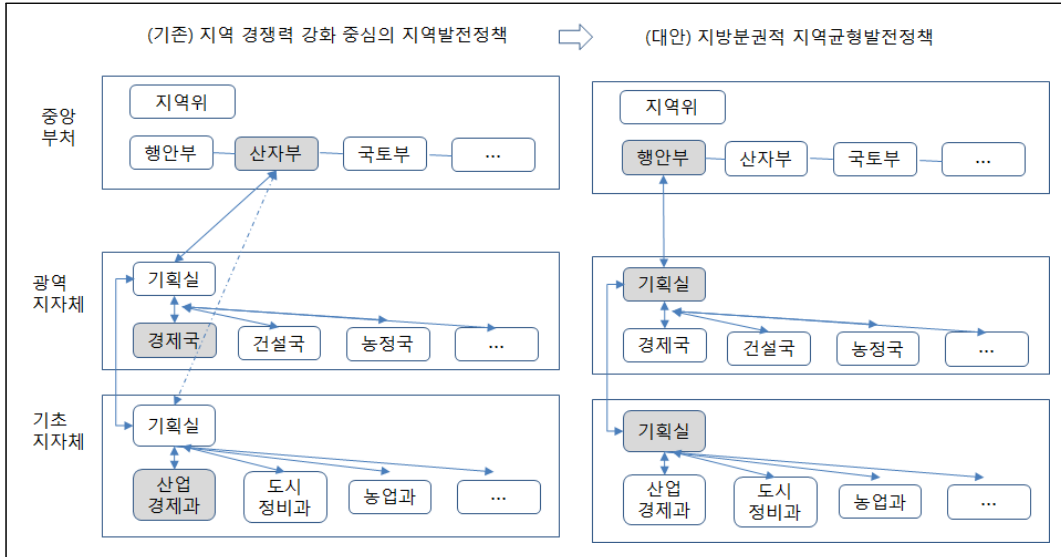
및 시·군·구와 업무협조를 원활하게 해야 하는데, 사무의 주요내용이 지방 분권형 지역발전계획의 취합과 검토 및 시도의 특별회계 사업추진 컨설팅 지원, 시도 사업추진에 대한 평가 및 인센티브 지원, 자치단체간의 유기적 협력 지원, 중앙부처와 지자체간의 협업 활성화 등이다. 결국 이런 사무가 국가균형발전위원회와 지자체와의 유기적인 업무협조 및 연계를 중심으로 추진되어야 한다고 볼 때, 중앙과 지자체 단위의 업무협조와 연계의 효율성, 수월성 등을 검토해보지 않을 수 없다. 간사부처와 지자체 단위의 업무추진은 산자부, 국토부 혹은 행안부를 통해서 지자체와 연결되더라도 산자부는 시·도의 산업관련 부서인 경제국, 시·군·구의 지역경제과 등과 업무를 하지 않고 결국 시·도의 기획실, 시·군·구의 기획실과 업무를 해야 하는 상황이 벌어지게 된다. 시·도의 산업부나 국토부 관련 부서(산업경제국 혹은 도시건설국 등)가 시·도의 기획실에 다시 업무협조를 요청해서 전 부서가 지역균형발전 사무를 추진하지 않기 때문이다. 중앙부처의 기능주의가 지자체의 기능주의 부서로 그대로 연계되지 않고 기획실 총괄 아래 지역균형발전사업을 추진하게 된다는 것이다.

물론, 중앙의 기능주의에 입각해서 시·도의 지역균형발전을 추진한다는 것은 지역균형발전의 내용을 증시한다는 점에서 일리가 없는 것은 아니지만, 가장 이상적인 방안은 지역의 장소 통합적 관점에 상응하게 중앙의 공동부처가 추진하는 방안일 것이다.<sup>42)</sup> 하지만 이는 특별법 개정 및 관리 등을 주관하고, 자문위원회가 국가균형발전위원회의 예산을 편성할 수 없는 점 등을 고려하면 특정한 부서를 지정해하는 것이 불가피하기 때문에 실현될 수 없는 방안이 된다. 그래서 중앙과 다른 지자체의 지역균형발전 협업 형태를 고려하고 지역균형발전을 분권적으로 추진해야 하는 점을 고려하면, 시·도의 사무를 종합적으로 지원하는 부서가 이를 주관하는 것이 보다 타당할 것으로 판단된다. 산자부 중심의 총괄기능 수행에 한계가 있어 후반기에 행안부를 총괄부서로 지정했던 참여정부의 사례도 이를 반영했던 것으로 해석할 수 있다.<sup>43)</sup> 이는 현재까지의 관행적 운영을 벗어나 시·도 주도의 분권적 차원의 지역균형발전 추진하고, 시·도와의 협업을 보다 강화한다는 패러다임 전환에 버금가는 정책의 전환과도 부합하는 이점이 있다.

42) 일본은 이런 문제를 진작부터 이를 해결하기 위해 중앙부처의 통합적 거버넌스를 구축하고 있으며 정책 주관을 내각대신, 총리로 격상시키고 있다. 지역활성화통합본부, 지방창생추진본부가 여기에 해당된다.

43) 참여정부 때 국가균형발전 추진의 효율성을 보다 높이기 위해 지역발전 주체인 시도와 협업을 강화 차원에서 행자부를 총괄부처로 지정(산자부-부처지역혁신계정, 행자부-시도지역개발계정)하여 시도 단위 발전계획수립, 사업추진지원 등을 지원하는 체계를 구축했으나 뒤 이어 들어선 정부가 이러한 시스템을 폐기한 바 있다.

〈그림 5〉 국가균형발전위원회 간사 부처의 대안 검토



이와는 달리, 지자체의 특성화 발전, 자율적 발전을 보다 강화하기 위해 시·도, 시·군·구 단위에서 지역발전조직을 형성하고, 역량을 강화해야 한다는 점에 대해서는 별다른 이견이 없다. 이를 위해서는 시도 지역발전협의회, 시군구 지역발전협의회, 읍면동 및 마을 단위 지역발전협의회 등을 구성, 활성화시켜야 한다.<sup>44)</sup>

### 5. 지역발전 특별회계 개편에 관한 문제

참여정부는 지역균형발전정책을 제도화하기 위해 국가균형발전특별회계를 설치했다. 이렇게 설치된 국가균형발전특별회계는 광역발전특별회계, 지역발전특별회계로 그 명칭을 달리하면서 '05년부터 '17년까지 추진되고 있다. '05년부터 '16년까지 12년 동안 104.4조원이 지원되었다(기획재정부, 2017).

그런데 이렇게 조성, 지원되고 있는 특별회계는 1) 특별회계의 특별한 목적이 무색하게 집행되고 있으며, 2) 중앙부처가 편성하는 예산과 지자체 자율편성 예산의 규모가 기준과 원칙이 없이 정부에 따라 대규모로 변동될 뿐 아니라, 3) 지역 간에도 특성이나 차이가 없는 등의 문제점을 지니고 있다(김현호, 2017; 조기현, 2013, 2016). 물론 국고보조사업과 지역균형발전 관련 특별

44) 동시에 시도, 시군구 등 각급 지자체 층위에서 산학연관 등이 참여하는 지역발전의 거버넌스를 형성, 강화시키는 것도 필요할 것이다.

회계의 정책성적을 비교, 분석하면서 현재의 포괄보조금이 국고보조금 보다 많은 성과를 창출하고 있다는 연구도 있다(김현아, 2016).<sup>45)</sup> 하지만 대체적으로 특별회계가 일반회계 국고보조금과 별다른 차별성이 없을 뿐 아니라 부처편성이 증가함으로써 지역의 자율성을 지닌 포괄재원의 규모가 작고, 특별회계가 심지어 우리나라에서 제일 잘 사는 서울, 부산 등 대도시 지역까지 지원되는 등 분권적 차원과 저발전 지역에 대한 배려 등과 무관하게 지원되는 것은 부인할 수 없는 사실이다(기획재정부, 2016). 심지어 어떤 부처는 지자체의 자율성 보장이 예산편성의 본질적 취지인 지자체 자율편성사업을 공모사업화 하는 해프닝까지 벌어지고 있다.

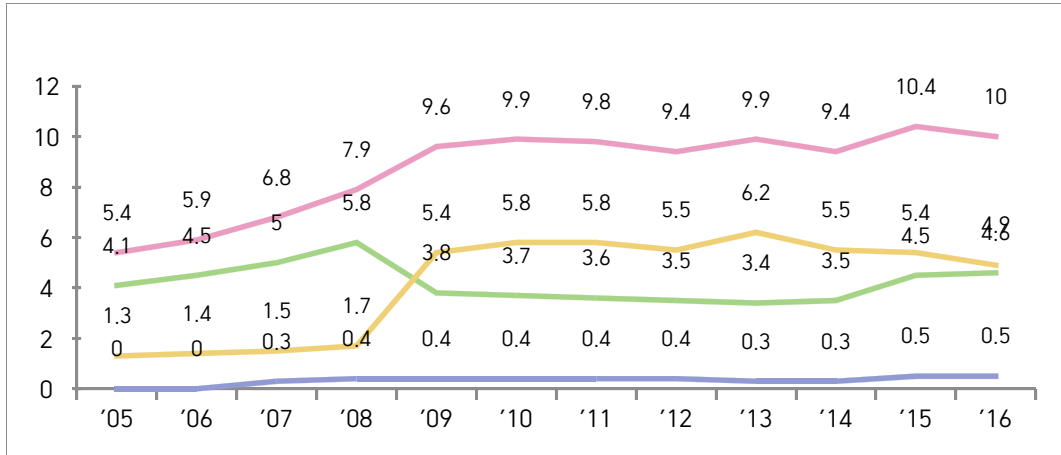
이런 상황에서 특별회계 개편 시 우선 그 규모에 대한 이견이 존재하고 있다. 특별회계 규모를 현재와 비슷한 수준으로 유지시켜야 한다는 견해도 있지만, 크게는 규모를 현재보다 축소해야 한다는 시각(김현호, 2017; 이원섭, 2017, 강현수, 2017)과 확대해야 한다는 시각(송미령, 2017)으로 나눌 수 있다. 재원의 규모를 보다 확대해야 한다는 시각은 2017년 10조원에 이르는 특별회계가 지역균형발전에 기여하는 측면이 크다는 것을 논거로 하고 있는 것처럼 보인다. 반면 현재보다 규모를 축소해야 한다는 시각은 현재의 특별회계가 117여개에 이르는 각 부처의 일반회계 국고보조사업과 거의 동일하게 사용되고 있어 당초의 특별회계 편성 철학과 취지, 목적을 상실한 채 서울 등을 포함해서 거의 모든 지역의 경쟁력 강화를 위해 지원되고 있다는 이유 때문이다. 그렇기 때문에 저발전 낙후지역의 지원을 통한 지역균형발전 강화 등을 위해 현재의 백화점식 사업지원에서 탈피해 보다 분명한 목적을 위해 사용되는 재원으로 다이어트가 필요하다는 것이다.<sup>46)</sup>

그러나 이런 양 시각의 차이에도 불구하고 결국 특별회계 개편에서 중요한 것은 재원 지원의 목적과 내용, 방식이라고 할 수 있다. 이명박 정부 때는 특별회계가 대폭 증가하긴 했지만 전국 모든 지역의 경쟁력을 강화하기 위해 도로 인프라 투자 등이 대폭 증가되었다. 또, 지자체의 자율성을 강화하기 위해 포괄보조를 도입하기는 했지만 이때부터 부처직접편성 예산이 대규모로 확대되었다. 설령 특별회계의 규모는 확대되었지만 지방분권 취지와는 맞지 않는 것이었다. 그리고 그 대부분이 부처고유 일반회계 국고보조사업과 별다른 차이가 없다면 이를 부처로 환원시키고 특별회계 취지에 맞는 재원 위주로 규모를 축소하는 것이 보다 바람직할 것이다. 그렇지 않으면 특별회계가 분권적 지역균형발전을 효율적으로 달성하기 위한 수단적 기능을 제대로 발휘할 수 없기 때문이다.

45) 지난 10여년간의 정책성적을 분석한 결과 현재의 포괄보조금이 국고보조금보다 재원의 효율성(집행률 기준), 재원사용의 자율성(보조율 기준), 경기재정조정기능(GDP 대비 탄력성)이 있는 것으로 나타나고 있다고 한다(김현아, 2016).

46) 국정기획자문위원회 전문가들을 대상으로 한 특별회계 개편의 토론 결과, 산업연구원 김영수, 국토연구원 이원섭, 한국지방행정연구원의 김현호 등은 '규모 축소론'에 무게를 두는 시각이었으며, 산업연구원 송우경, 농촌경제연구원 송미령 등은 '규모 확대론'에 무게를 두는 시각의 차이를 보였다.

〈그림 6〉 특별회계 편성의 내용과 규모



자료: 기획재정부 내부자료(2017)

이와 관련해서 부처편성사업과 지자체편성사업의 예산 규모에 대한 시각 차이도 존재하고 있다. 한편에서는 부처직접편성 규모의 축소에 대해 유보적인 입장을 보이는데 1) 광역 차원의 산업육성 및 발전지원이 필요하고, 2) 부처직접편성 특별회계의 재원이 본래 특정한 부처의 소관이었다는<sup>47)</sup> 이유 때문에 중앙정부 주도의 부처편성 자원 축소를 반대하고 있다. 다른 한편에서는 1) 강화된 재정분권 차원에서 중앙지원 국고보조금이 축소되고<sup>48)</sup>, 2) 지자체의 자율성을 보다 확대하기 위해 부처와 중복되는 사업은 부처로, 지자체가 자율적으로 추진할 수 있는 사업은 지자체 자율편성으로 이관시켜 향후 지역균형발전특별회계를 최소한의 부처편성과 보다 확대된 지자체 자율편성으로 구성해야 한다는 관점이 있다.

이는 중앙부처와 지자체 관점의 시각 차이이기도 하다. 물론 광역 차원에서 지역의 균형발전을 위해 중앙부처 직접 예산을 편성, 지원해야 하는 부분이 있음은 부인할 수 없다. 그렇지만 부처직접편성이 참여정부(전체 특별회계의 26.5%)에서 이명박정부(전체 특별회계의 61.1%), 박근혜정부(전체 특별회계의 55%) 때처럼 급격하게 상승해야 할 이유가 선뜻 납득이 되지 않는다. 그렇다면 국가 R&D나 전략산업처럼 부처 고유미션과 유사 중복적인 부처직접편성 사업은 소관 부처로 이관시키고 자치단체의 자율적 추진이 가능한 사업은 지자체로 이관시켜야 할 것이다. 그런

47) 가령 참여정부 시절 특별회계를 설치할 때, 세입을 농특회계, 지방양여금 등을 통해 조성한 바 있다. 그러나 부처직접 편성의 예산 규모는 국토부가 가장 많고 그 다음은 산업부 등일 것으로 생각된다.

48) 문재인 정부는 과거 조세에서 국세와 지방세의 비율이 8:2인 것을 7:3으로 바꾸는 재정분권 강화를 추진하고 있다. 조세의 비율과 달리, 실제 2016년 중앙정부 예산과 지자체 예산의 비율은 61.6% (295.7조원): 38.4%(186.4조원)를 보이고 있다(행정자치부 e-나라지표, 2016).



다음 지특회계의 취지에 합당한 사업 위주로 사업을 보다 선명하게 하고, 예산 규모를 축소시키는 것이 바람직할 것이다. 보다 먼 미래에는 부처 관여의 필요성이 적고, 시·도의 학습정도가 비교적 높은 시·도 자율편성 사업을 1차적으로 재원을 포함해서 지자체에 먼저 이양하고, 2차적으로는 국가 통합적이고 포용적 차원에서 국가적으로 지원하고 있는 낙후지역을 지원하고 있는 시·군·구 자율편성도 지자체로 이양시키는 조치가 필요하다.<sup>49)</sup>

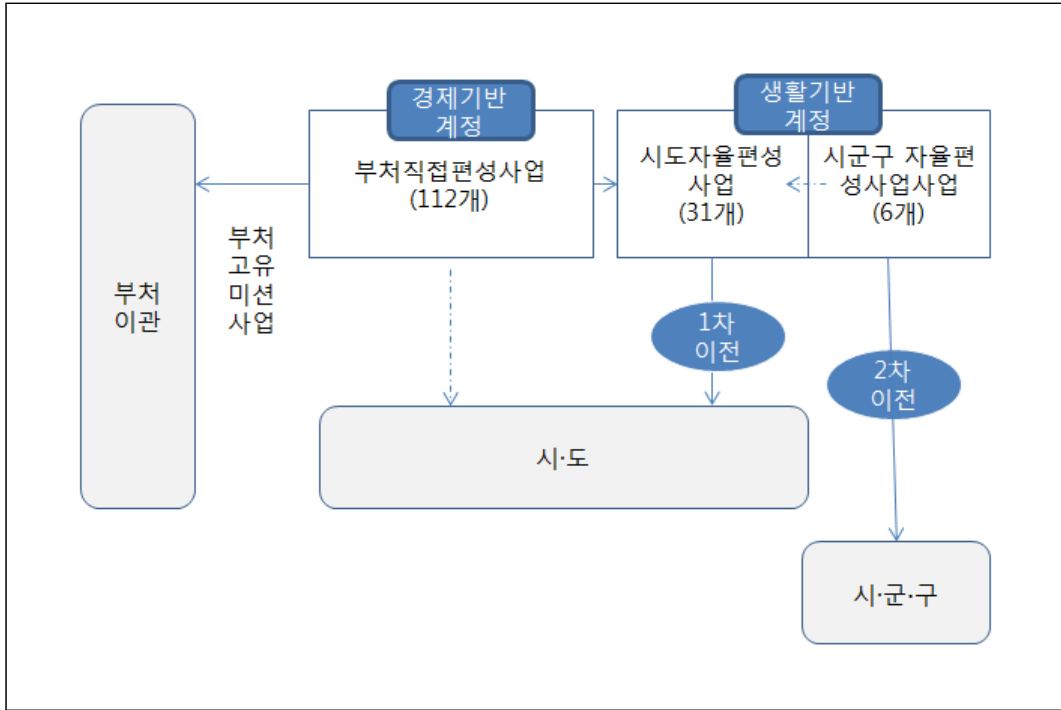
지자체 자율편성 가운데 ‘시·군·구 자율편성’의 개편에 대해서도 견해가 나누어지고 있다. 시·군·구 자율편성은 현재 1) 중앙부처가 시·군·구 지역을 할당해서 관할하는 세계에서 유래를 찾아볼 수 없는 기형적인 형태를 취하고 있을 뿐 아니라<sup>50)</sup>, 2) 낙후지역지원(성장촉진지역사업, 특수상황지역사업), 지역유형 구분에 의한 사업(도시활력지역사업, 일반농산어촌사업), 지자체간의 협력사업(지역생활권 사업), 단일사업인 소하천정비사업으로 사업 성격이 제각각이며, 3) 심지어 시군구 자율편성의 취지와 반하게 공모사업(새뜰마을)까지 존재하고 있다는 문제점 인식에는 공통적이다. 그러나 이들의 개편방안에 대해서는 1) 발전도에 따라 농산어촌과 도시의 3가지 지역으로 구분하자는 견해(송미령, 2017), 2) 단위지역 발전사업(성장촉진지역, 구조전환지역, 성장선도지역)과 다지역 협력사업(시도/시군간 연계협력사업)으로 구분하자는 견해(이원섭, 2017), 3) 인구절벽의 개념을 도입하여 지역발전도에 의한 포용성장지역, 자립발전지역, 특수여건지역, 인구위기지역으로 구분하자는 견해(김현호, 2017) 등으로 의견을 달리하고 있다. 물론 다양한 견해를 종합해서 합리적인 방안을 찾아야 하겠지만 부처의 주장보다는 국민통합 차원에서 저발전 지역을 지원하는 시군구 자율편성의 취지에 비추어 볼 때, 그 해답은 지역발전도에 따라 지역을 구분하고 차등지원을 보다 강화하는 것이 되어야 할 것이다. 그 외에도 예산편성에 대해 국가균형발전위원회의 권한이 대폭 강화되어야 한다는 견해(지역위)와 현재와 같은 방식이 좋다는 견해(기재부 등)가 대립하고 있지만, 다양한 부처의 예산이 관계되고 있기 때문에 향후 국가균형발전위원회의 예산 조정 기능강화는 필요할 것이다.

특히 부처 중심의 예산 운용 및 관여 강화를 사전에 방지하기 위한 조치도 필요하다. 특별회계 개편과 관련하여 지자체 자율편성에 대한 부처의 포괄보조 운용을 점검, 평가하는 시스템을 도입하는 것도 하나의 방안일 될 것이다. 과거 지자체 자율편성의 포괄보조를 운용하면서 시간이 지남에 따라 부처가 공모사업을 만들어서 추진했던 폐해를 방지할 수 있는 수단이 되기 때문이다.

49) 이와 동시에 지자체 자율성을 강화하기 위해 포괄보조내 사업군의 대폭적 축소도 병행되어야 한다. 시도 자율계정의 경우, 이명박 정부 도입 초기에 기존의 200여개 내역사업을 20개로 축소했지만 현재 31개로 늘어나 있는 상태다. 그만큼 지자체의 자율성이 축소되는 것으로 해석할 수 있다.

50) 전국의 시·군·구를 국토부의 도시활력지역 및 성장촉진지역, 농식품부의 일반농산어촌지역, 행안부의 특수상황지역(접경 및 도서지역)으로 나누어 사업을 지원하는 상황이다. 물론 여기에 대해서도 반대로 세계에서 유래를 찾아볼 수 없을 정도의 좋은 사례라는 견해가 제시되고 있기도 하다(김현아, 2017).

〈그림 7〉 특별회계 개편방향 및 단계적 지방이양



출처: 김현호(2017)

#### IV. 결론

지금까지 문재인 정부가 추진하고자 하는 지방분권형 지역균형발전에서 핵심적 이슈가 되고 있는 정책 추진시스템의 쟁점사항을 검토, 분석하고 그 대안을 제시했다. 이것이 현재 지방분권형 지역균형발전정책을 설계하고 있는 상황에서 정책설계에 대단히 중요한 의미를 지니고 있기 때문이었다.

먼저 정책 전반을 가이드할 수 있는 철학과 기조에 대해서는 지역균형발전이 오히려 국가 전체의 경쟁력을 약화시킨다는 비판도 있을 수 있지만 전국의 고른 발전이 결국 국가발전의 잠재력을 향상시킨다는 연구(OECD, 2006), 국가균형발전특별법을 제정하고 특별회계를 만든 취지, 현재 국내외적으로 중요한 가치가 되고 있는 어느 지역에 살던지 간에 등가치적인 삶의 여건 충족, 지역에 대한 권리 등의 측면 등에서 지역균형발전을 문재인 정부의 지역발전정책의

철학과 최고의 가치로 설정함이 타당하다는 것을 제시했다. 지방분권과 지역균형발전의 문제에 대해서는 다양한 견해도 불구하고 거시적으로 볼 때, 우리의 지역발전정책이 중앙주도의 불균형발전에서 지방주도의 균형발전으로 나가고 있는 역사적인 추세, 주민의 비등한 지방분권과 지역균형발전의 동시추진 요구, 18년 분권개헌의 사전적 대비 등을 종합적으로 고려해 볼 때, 운영의 묘를 살려 수레의 양 바퀴와 같은 지방분권-지역균형발전의 병행추진의 불가피성을 제시했다. 계획의 공간단위에 대한 문제도 규모의 경제 등을 고려할 때는 시·도 행정구역을 뛰어넘는 광역권 설정이 일견 일리가 있어 보이나 회계 운영상 특별회계 주체로서의 지자체의 실체를 인정하지 않을 수 없기 때문에 지자체 단위로 계획의 공간을 설정하는 것이 바람직함을 보여주었다. 그런 다음 광역적인 지자체간의 협력이 필요할 경우, 지역의 자발적 의사에 의해 이를 구성하고 여기에 대해 재정 인센티브를 주는 대안을 제시했다. 정책 주체 및 거버넌스 문제에 대해서는 지역발전위원회의 위상을 보다 강화하고 지방분권 차원에서 지방 4대 협의체를 위원회에 참여시키고 주관부처의 경우도 중앙의 기능주의와 시도의 장소 통합적 시책간의 간극을 줄여줄 수 있는 대안을 개발했다. 마지막으로 지역발전특별회계는 특별법 제정의 취지에 합당하지 않은 부처의 고유 미션과 동일한 부처직접편성은 중앙부처로, 지자체가 자율적으로 추진이 가능한 사업은 지자체로 대거 이양시켜 특별회계를 재편하고 그 규모를 축소하는 방안을 제시했다.

물론 여기서 제시한 것들이 최선의 대안이 아닐 수도 있다. 연구 방법론이 국정기획자문위원회에 제시한 문건을 포함하여 정책보고서, 서적 등 문헌연구 위주로 되다 보니 보다 폭넓고 다양한 생각과 견해를 분석하는데 한계가 있었기 때문이다. 그리고 아직 문재인 정부의 정책내용이 제대로 개발, 설계되지 않은 상태이지만 결국 정책내용은 정책기조를 실현하기 위한 것들로 채워지는 정책설계의 정합성에 비추어 볼 때, 이런 접근이 그리 큰 오차가 없을 것이란 판단에 따라, 현재 핵심적인 문제가 되고 있는 분권형 지역균형발전의 추진시스템을 다루다 보니 이점에서도 일정 부분 제약이 있었다. 연구의 범위 설정에 있어서도 보다 실용성 있는 연구를 위해서는 전국을 지역 발전도에 따라 3-4개의 지역으로 구분하고 발전도가 뒤떨어지는 지역에 대해서는 현재 지역의 발전도와 거의 무관하게 설정되어 있는 국고보조율과 법인세 감면 등을 차등적으로 지원하는 조치도 지역균형발전을 위해서는 반드시 도입해야 할 정책인 점 등 이 외에도 고민해볼 대목이 적지 않을 것이다.

어쨌든 본 연구는 방법론과 연구범위의 제한으로 인해 보다 세부적인 데이터와 논거를 제시하지 못했으며, 어쩌면 핵심적 쟁점사항 보다 더 중요한 내용도 다루지 못한 시론적 연구가 된 측면을 배제할 수 없다. 이들은 본 과제의 한계이자 향후 과제라고 할 수 있다. 그럼에도 불구하고 본 연구가 제시하고 있는 핵심적인 쟁점사항들은 문재인 정부의 지방분권형 지역균형발전정책을 설계하는데 있어 추가적인 고민을 줄이고 보다 합리적인 대안을 도출하는데 유용한 자료로 활용될 수 있을 것이다.

## 【참고문헌】

- 강현수 외. (2013). 「지역균형발전론의 재구성: 성찰과 대안 모색」. 서울: 사회평론.
- 국가균형발전위원회. (2004). 참여정부의 국가균형발전정책.
- 권원용. (2017). 뉴노멀 시대의 새 정부의 지역정책. 「한국지역학회 회보」, 6: 1-2.
- 권태준. (2006). 「한국의 세기 뛰어넘기: 산업화, 민주화, 시민사회」. 서울: 나남출판.
- 권태준 외. (1991). 「지역균형개발을 위한 정책과제」. 서울: 한국개발연구원.
- 김선기. (2015). 지역발전추진체계의 평가와 과제. 「지역발전 정책론: 이론과 실제」. 서울: 울곡출판사. 442-468.
- 김선기 외. (2014). 지역간 격차 해소 및 균형발전방안. 지역발전위원회 용역보고서.
- 김순은·소순창 외. (2007). 선진 지방자치와 지역균형발전연구, 행정자치부 용역과제.
- 김현아. (2016). 지역발전특별회계 재원지원 성과분석. 서울: 한국개발연구원.
- 김현호. (2013). 지역균형발전의 추진체계. 「지역균형발전론의 재구성: 성찰과 대안 모색」. 서울: 사회평론.
- 노화준. (2012). 「정책학 원론: 복잡성 과학과의 융합학문적 시각」. 서울: 박영사.
- 문재인정부 국정기획자문위원회. (2017). 문재인정부 국정운영 5개년 계획.
- 박경. (2005). 지역균형정책인가, 신성장정책인가?. 「경제발전연구」, 11(1): 79-105.
- 박인권. (2012). 지역재생을 위한 지역공동체 주도 지역발전전략의 규범적 모형: SAGE 전략. 「한국지역개발학회지」, 24(4): 1-26.
- 변창흠·정준호. (2013). 지역균형발전정책의 필요성과 쟁점들. 「지역균형발전론의 재구성: 성찰과 대안모색」. 서울: 사회평론사.
- 성경룡. (2017). 분권국가와 지역균형발전: 미래비전과 과제. 한국지방행정연구원-행자부 주최 지방분권·지역균형발전 세미나 발표자료. 상공회의소, 7.19일.
- \_\_\_\_\_. (2013). 「균형사회와 분권국가의 전망」. 서울: 한울.
- 이상대. (2015). 향후 지역발전정책의 전략. 한국지역개발학회 세미나 발표자료. 중앙대.
- 이원섭·김현호·김영수·김현아·송미령·송우경·한경원. (2017). 지역발전정책의 추진체계와 특별회계 개편. 정책기획위원회 보고자료.
- 이원섭·김현호·이소영·김영수·송미령·차미숙. (2017). 청와대 균형발전비서관실 토론회자료.
- 장재홍. (2011). 워싱턴 컨센서스 이후의 지역정책 논의 동향과 시사점. 「공간과 사회」, 21(37): 129-163.
- 정정길·최종원·이시원·정준금·정광호. (2016). 「정책학 원론」. 서울: 대명출판사.
- 조기현. (2017). 인구감소지역 재정지원제도 개편방안. 한국지방행정연구원 정책연구 보고서.

- 지역발전위원회. (2017). 지역발전정책 백서.  
 \_\_\_\_\_. (2012). 박근혜정부의 지역발전정책.  
 \_\_\_\_\_. (2008). 이명박정부의 지역발전정책.  
 차미숙. (2017). 분권형 균형발전정책 추진방안. 새정부 국토도시 정책방향과 추진과제. 2017년 7월 4일, 대한상공회의소  
 충남연구원. (2016). 충청남도 지역균형발전사업 분석 및 추진방안.  
 최상철. (2015). 우리나라 역대정부 지역발전정책의 평가 개관. 「지역발전 정책론: 이론과 실제」, 62-86. 서울: 울곡출판사.  
 한국지방행정연구원 . (2014). 지역간 격차해소 및 지역균형발전방안. 지역발전위원회 용역 보고서.  
 홍준현. (2001). 지방분권화와 지역격차의 상관관계. 「한국지방자치학회보」, 13(1): 161-178.

OECD. (2006). *Competitive Cities in the Global Economy*.

Ohmae, K. (2001). How to Invite Prosperity from the Global Economy into a Region, A. J. Scott. (eds.), *Global City-Region: Trends, Theory, Policy*. Oxford University Press. 33-43.

Scott, A.J. ets. (2001). Global City-Region, A. J. Scott. (eds.), *Global City-Region: Trends, Theory, Policy*. Oxford University Press. 11-31.

일본 총무성 홈페이지([http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000479987.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000479987.pdf))

EU 홈페이지(<http://europa.eu/>)

OECD 홈페이지(<http://www.oecd.org/>)

---

**김 현 호:** 서울대학교에서 행정학 박사학위 (정보기술산업의 장소특성적 입지에 관한 연구-서울시를 사례로, 2002)를 취득하고, 현재 한국지방행정연구원 선임연구위원으로 있다. 관심분야는 도시 및 지역계획, 낙후지역 개발, 지역공동체 및 거버넌스, 지역간 협력발전, 지자체의 산업 및 문화정책 등이다. 최근 논문으로는 대성동 마을만들기의 거버넌스 특성분석: 시민참여 및 시민주도의 관점에서(2016), 지역간 협력발전 정책의 비판적 검토와 새 정부 정책의 과제(2013), 접경지역 발전지원에 관한 특별법의 쟁점과 과제(2013) 등이 있다(hhkim@krila.re.kr).

