

(기획논문)

통합적 균형발전정책의 과제

: 분권과 균형의 상향적 통합전략의 모색

The Challenges of an Integrated Balanced Development Policy

: Exploring an Upward Integration Strategy for Decentralization and Balance

박진경*·한표환**

PARK, Jinkyung·HAN, Pyohwan

■ 목 차 ■

- I. 서론
- II. 기존 균형발전정책 패러다임 고찰
- III. 새로운 균형발전정책 패러다임의 대두 - 통합적 균형발전정책
- IV. 통합적 균형발전정책의 기본구상과 핵심전략
- V. 통합적 균형발전정책의 성공적 정착과 확산 요건
- VI. 결론

저출산·고령화로 인한 인구감소와 과도한 수도권 일극 집중에 따른 지방소멸 우려로 지방의 위기감이 고조되고 있다. 1990년대부터 우리나라는 수도권 집중 방지와 지역간 균형발전을 위한 처방을 시작했고, 2000년대에 들어서면서부터는 본격적으로 균형발전정책을 시행해오고 있지만 2010년 중반 이후 신기술 변화와 디지털 전환이 가속화됨에 따라서 지역간 불균형 발전은 점차 더 확대되어, 기회의 균등과 정의가 부재하다는 인식 하에서 지방의 위기가 국가의 위기로 전이되고 있는 양상이다.

이에 본 연구는 심각한 지방의 위기 해결과 더 나아가 국가의 위기 해소, 창의혁신기반 확충, 미래산업생태계 구축 등 지방의 다양한 문제를 해결하기 위하여 지방분권과 균형발전에 관한 다양한 기존 논의를 토대로 포괄적이고 새로운 균형발전의 접근방식을 모색하고자 한다. 분권과 균

* 제1저자, 한국지방행정연구원 연구위원

** 교신저자, 전 한국지방행정연구원장/KDI 초빙연구위원

논문 접수일: 2024. 8. 21. 심사기간: 2024. 8. 21. ~ 2024. 9. 20. 게재확정일: 2024. 9. 20.

형의 유기적이고 통합적인 상호보완적 관계를 설정한 다음 이러한 입장에서 추구되어야 할 아래로부터 상향식의 통합적인 실천전략을 모색한다. 과거로부터 답습되는 수직적 권력의 불균형과 수평적 경제의 불균형은 지역발전에 중대한 장애요인이 되고 있어 지방분권과 균형발전은 선택의 문제가 아니라 유기적 상호작용을 전제한 조화의 문제이기 때문이다.

분권과 균형의 선순환 구조를 통해서 지역의 창조적 혁신을 추구하고 지역특성 극대화를 통한 자율적 발전기반을 구축하는 지역주도의 균형발전을 이루어 중국에는 균형발전의 가치와 공간적 정의를 실현하는 유기적인 정책으로서 통합적 균형발전정책을 제시하고, 통합적 균형발전정책의 구성요소와 작동 메커니즘, 그리고 통합적 균형발전정책 추진의 핵심전략으로써 지방분권형 국정운영체제 구축을 제안하였다.

□ 주제어: 지역균형발전, 지방시대, 지방주도 균형발전, 지방분권, 자치분권, 국정운영체제, 수도권 집중

Concerns about local extinction are being increased due to population decline caused by low birth rates and aging, coupled with the excessive concentration of population and resources in the Seoul metropolitan area. Since the 1990s, Korea has implemented a variety of measures to prevent the concentration in the Capital region and promote balanced regional development. However, regional disparities have further widened with the acceleration of technological changes and digital transformation since the mid-2010s, leading to the perception that the absence of equal opportunities and justice could cause local crisis to escalate into national crisis.

This study aims to address the severe crisis faced by local regions and, furthermore, mitigate the national crisis including the expansion of creative innovation foundation as well as the build-up of industrial ecosystem by exploring a new approach to balanced regional development based on various discussions on decentralization and balanced development. After establishing the inter complementary relationships between decentralization and balance, this study proposes a bottom-up, integrated implementation strategy from this perspective. The vertical imbalance of power and the horizontal economic imbalance inherited from the past have become significant obstacles to pursuing regional development, making decentralization and balanced development not a matter of choice but a matter of compromise premised on close interactions.

This study insists that, through the virtuous cycle of decentralization and balance, creative innovation in the regions can be pursued to establish a foundation for autonomous development and to develop regional characteristics and potentials.

An integrated balanced development policy leading to the realization of balanced development and spatial justice is addressed as a new paradigm again, and the build-up of decentralized national governance system is also proposed as its key implementation strategy.

- Keywords: Balanced Regional Development, Local Era, Local Government-led Balanced Development, Integration Strategy, Local Autonomy, Decentralization, National Governance System, Centralization

I. 서론

과도한 수도권 일극 집중과 인구소멸 등 경제·사회·환경변화에 따른 지방위기 인식이 급속하게 확산되고 있다. 전후 우리나라는 지속적으로 중앙주도형 불균형 및 균형발전정책을 추진해온 결과 극심한 지역간 격차 및 수도권-비수도권의 양극화 현상이 발생되고 있는 것이다. 1983년 그레고리 헨더슨(G. Henderson)이 수도권의 권력집중이 주변 지역의 발전을 저해하고, 지역 간 불균형을 심화시킨다고 하면서 ‘수도권 블랙홀’ 현상을 설파한 바와 같이 일극 중심의 불균형발전은 중앙집권화된 체제의 공간적인 투영이라 할 수 있다. 더욱이 4차 산업혁명, 디지털 전환, 기후변화와 탄소중립 등 시대 전환기 지역간 불균형발전은 점차 더욱더 확대되고 있고, 인구감소에 따른 지방의 위기감은 광범위하게 확산되고 있는 추세다. 결국 지방의 상대적 박탈감 및 소외감은 팽배해졌고, 기회의 균등과 정의가 부재하다는 인식이 확산되어 지방의 위기가 국가의 위기로 전이되고 국가의 발전까지 위협하고 있는 심각한 상황이다. 급기야 윤석열 정부는 지방분권형 국정운영과 지역주도형 균형발전을 통한 국가 대개조로 자율, 공정, 희망의 진정한 지방시대를 열겠다고 천명했다.

전 국토가 골고루 잘사는 것을 의미하는 ‘균형발전’과 하위정부에 대한 권한이양으로 대변되는 ‘지방분권’은 본디 지향하는 개념적 영역이 서로 다르지만 사실은 매우 긴밀한 관계를 가지고 있다고 하겠다. 즉 지방분권은 지방자치의 과정적 필연으로 받아들여지나, 균형발전은 지방자치의 결과적 산물임과 동시에 자치발전의 투입요소로 파악된다(이승중, 2003; 소진광, 2004). 지방분권은 지방자치의 존립을 위한 근간으로 과정 지향성이 강한 반면 균형발전은 지방자치의 정착과 실질적인 시행을 위한 여건으로 가능하므로 지방자치의 성패를 좌우하는 중요한 요소로 결과 지향성이 강하나 양자는 상호 긴밀하게 관련되어야 하고 조화로운 관계를 유지하여야 하는 것이다(이승중, 2003). 한편 지방분권과 균형발전은 상호 배타적인 특성도 내포하고 있는 바, 지방분권은 지방자치단체의 역할을 강화하여 이들의 자율과 경쟁을 촉진하는 반면 균형발전은 노정된 지역간 불균형을 시정하기 위한 중앙정부의 개입과 역할을 강화해야 한다는 논리를 제공하기도 한다. 지방분권과 균형발전은 선택의 문제가 아니라 정책적 통합과 조화를 이루어야 하는 문제이므로 그 내용과 수준을 적절하게 결정하는 것은 가히 어려운 일이라고 볼 수 있다.

이에 본 연구는 지방분권과 균형발전에 관한 국내외 다양한 기존 논의와 주장을 비판적으로 검토하여 분권과 균형이 조화성을 가질 수 있도록 이들의 유기적·협력적·통합적 보완관계를 설정한다. 이러한 입장에서 추구되어야 할 ‘불균형이 확대되지 않는 지방분권’과 ‘지방분권이 훼손되지 않는 균형발전’, 아래로부터 상향식의 새로운 통합적 균형발전정책을 제안하

고, 통합적 균형발전정책을 추진할 수 있는 여러 수단 가운데서 가장 핵심수단이 될 수 있는 실천전략을 모색해보고자 한다.

II. 기존 균형발전정책 패러다임 고찰

균형발전(balanced development)은 사전적으로 ‘어느 한쪽으로 기울거나 치우치지 아니하고 고른 상태로 더 낮고 좋은 상태나 단계로 나아감’을 의미한다. 균형발전(均衡發展) 또는 지역균형발전, 국토균형발전, 균형개발, 지역균형개발, 국토균형개발 등은 각 지역이 특성에 맞는 발전과 지역 간의 연계 및 협력 증진을 통하여 지역경쟁력을 높이고 국민의 삶의 질을 향상시키기 위한 지역 간의 균형 있는 발전을 뜻한다(위키백과)¹⁾.

그렇다면 지역균형발전(balanced regional development)이 과연 가능한가? 라는 본질적인 질문에 대해서는 그동안 균형발전은 현실적으로 불가능하다라고 보는 균형발전 불가론 내지는 가능하다 하더라도 무의미하다라는 무용론과 지역간 심각한 불균형은 국민통합을 저해하고 종래에는 국가의 경쟁력을 약화시키기 때문에 꼭 필요하다라고 보는 균형발전 당위론으로 구분할 수 있을 것 같다. 균형발전에 대해서 회의적인 시각은 균형발전이 기본적으로 시장경제와 모순되기 때문에 사실은 불가능하고, 치열한 국제적 경쟁 구도 속에서 나눠먹기식의 균형을 추구하다가 대외적으로 경쟁력을 확보할 수 없을 수도 있으며, 수도권에 위치해 있는 여러 가지 자원들을 지역에 배분하는 것은 지역간 갈등만 부추기며 지방의 성장에 별다른 도움을 주지 못한다고 본다²⁾.

반면 한표환 외(2003), 조성호 외(2005), 변창흠(2012), 성경룡(2013, 2017), 강현수(2017), 김현호(2017), 차미숙(2017), 김순은(2018), 한표환 외(2024) 등 대부분은 균형발전이 헌법상 명기된 국가의 의무로써 기회의 균등, 사회정의, 지속가능한 국토발전이라는 국가의 정당성과 관련된 이념임을 강조하며, 지역간 불균형을 이대로 방치할 경우 국가의 발전 잠재력이 심각하게 하락할 것이라는 견해에서 균형발전 당위론을 지지하고 있다고 볼 수 있다. 균형발전에 대한

1) 2023년 6월 9일 제정된 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법(이하 지방분권균형발전법)」 제2조에서는 ‘지역균형발전’을 지역 간 발전 격차를 줄이고 지역의 자립적 발전역량을 증진함으로써 삶의 질을 향상하고 지속가능한 발전을 도모하여 전국이 개성 있게 골고루 잘 사는 사회를 구현하는 것으로 정의하고 있다.

2) 변창흠(2012: 159)은 균형발전 자체에 대한 이러한 부정적인 시각은 기능적 균형(balance)과 경제학적인 균형(equilibrium) 간의 차이를 무시하거나 균형발전을 산술적인 배분으로 인식하려는 시각에서 비롯된다고 언급하고 있다.

국민적 요구는 강력한 중앙집권적 체제 하에서 수도권 일극 체제의 폐단에 대한 단순한 반작용으로 볼 수만은 없으며, 상대적 박탈감이 팽배하고 기회의 균등, 정의 부재 등의 인식 하에서 국민통합을 구현하고 국가의 경쟁력을 높이기 위해서는 필연적 선택이자 시대적 과제임에는 틀림 없다.

우리나라의 균형발전정책은 크게 추진주체 관점에서 균형발전의 주도적 역할을 중앙정부가 담당했던 2000년대 이전과 지방정부 주도로 바뀐 2000년대 이후로 구분해 볼 수 있다. 또한 2000년대 이전의 균형발전정책은 크게 불균형발전을 도모하던 60~70년대와 균형발전으로 기조가 바뀐 80~90년대로 구분할 수 있다. 이때 중앙주도적 균형발전은 주로 균형발전의 주도적 역할을 중앙정부의 의사결정과 자원배분에 의존하는 전략을 의미하는 반면 지방주도적 균형발전은 지방정부의 자율적 의사결정과 내생적 역량 및 특화발전에 의존하는 전략을 말한다(박진경·이제연, 2018: 25).

〈표 1〉 우리나라 균형발전정책 패러다임의 변화

균형발전정책		시기	목표와 이념 (가치)	주요 정책
중앙주도적 (중앙집권적) 불균형발전		'60년대 ~'70년대	빈곤극복 국토극복 (경제적 능률성)	<ul style="list-style-type: none"> • 특정지역개발, 성장거점개발 채택 <ul style="list-style-type: none"> - 제1차 경제개발5개년계획(1962~1967)과 제1차 국토종합개발계획(1972~1981) • 산업구조 고도화 및 중화학공업 • 농어촌 개발정책 등
중앙주도적 (중앙집권적) 균형발전		'80년대 ~'90년대	경제성장 (사회적 형평성/ 성장재배분)	<ul style="list-style-type: none"> • 분산된 성장거점도시 육성 및 지역생활권 조성 <ul style="list-style-type: none"> - 제4차 경제개발5개년계획(1977~1981)과 제3차 국토종합개발계획(1992~2001) • 대도시 성장억제와 인구분산 • 낙후지역 개발촉진 등 <ul style="list-style-type: none"> - 도서개발촉진법, 오지개발촉진법, 농어촌개발촉진법
지방주도적 균형발전	지방분권적 균형발전	'00년대 ~'10년대말	세계화· 지역특성화 (경쟁력 강화)	<ul style="list-style-type: none"> • 제4차 국토종합계획(2000~2020) 및 제1차 국가균형발전5개년계획(2004~2008) • 지방분권 분산정책(3대 특별법 제정) <ul style="list-style-type: none"> - 자립형 지방발전, 공공기관 지방이전, 행복도시 조성 • 국제경쟁력 강화정책 • 수도권 규제정책 및 지방특성화정책 • 낙후지역 체계적 개발 <ul style="list-style-type: none"> - 지방소도읍육성, 접경지역지원, 신활력지역개발
	지방시대 균형발전	'20년대초 ~현재	균등기회 (자율·공정· 희망)	<ul style="list-style-type: none"> • 제5차 국토종합계획(2020~2040) 및 제1차 지방시대 종합계획(2023~2027) • 지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법 제정 • 4대 지역발전특구(기회발전, 교육발전, 도심융합, 문화) 제도 도입 • 제2기 공공기관 지방이전 • 인구감소지역 특별지원 등

1. 중앙주도적 불균형발전정책

먼저 전후 복구가 끝나고 60~70년대 우리나라는 빈곤을 빠르게 극복하고 국가의 기반을 형성하기 위하여 투자의 효율성을 도모하는 중앙주도적 불균형발전정책을 시행하기 시작했다. 국가가 나서서 기업가적 역할을 수행하면서 경제 부흥을 위해 제1차 경제개발 5개년계획(1962~1967)을 수립하고, 서울, 부산 등의 핵심적인 성장거점(growth pole)을 먼저 성장시키고 난 후 성장거점의 파급효과(spillover effect)를 타 지역으로 전파시키는 지역정책을 추진하였다. 빈곤을 최대한 빠르게 극복하기 위해서는 특정지역에 대해서 요소투입형(factor investment-driven) 개발정책을 추진하는 것이 경제적인 효율성과 능률성을 극대화하는 방법이었다. 급격한 산업화와 도시형의 산업구조로 탈바꿈함에 따라서 서울, 부산을 비롯한 수도권 및 대도시권의 인구증가와 경제성장이 급격하게 진행되었다.

70년대 들어서면서는 60년대 시작된 산업화와 도시화를 보다 체계적으로 관리하기 위하여 전국을 4대권, 8중권, 19소권으로 구분하여 제1차 국토종합개발계획(1972~1981)을 수립하였고, 경제기반을 조성하기 위한 산업단지와 중화학 공업기반을 확충하기 위한 수출자유지역을 중점적으로 조성하였으며, 농어촌 개발정책을 처음 추진하기 시작했다. 과거 우리나라의 이러한 중앙집권적인 불균형발전전략은 경제개발 측면에서 각종 제도의 정비나 정책의 수립 및 집행에 있어서 신속하고 효율적으로 작동한 것으로 평가되고 있다(한표환 외, 2014: 3). 그러나 그 과정에서 국가의 경쟁력은 급상승했으나 지역의 혁신주도형 발전에는 소홀하여 지역간 격차문제가 야기되기 시작하였다.

2. 중앙주도적 균형발전정책

80년대에 들어서면서부터는 수도권의 과도한 집중 문제가 불어지면서 균형적인 국토개발을 위한 분산된 성장거점 개발전략과 지역간 균형발전에 관심을 두는 중앙주도적 미약한 균형발전정책으로 전환하기 시작한다. 제2차 국토종합개발계획(1982~1991)에서는 28개 생활권을 조성하면서 성장거점을 분산하기 시작했고, 지역간 균형발전을 목표로 비수도권의 지역산업을 육성하고 지역특성에 맞는 발전전략을 추진하기 위해서 제4차 경제개발 5개년 계획(1977~1981)을 수립했다. 특히, 비수도권의 경제를 활성화기 위하여 부산, 대구, 광주 등 대도시를 중심으로 지방 산업단지를 개발하기 시작했다. 1982년에는 수도권에 대한 규제 중심의 「수도권 정비 계획법」을 제정하여 수도권 내 개발제한구역을 설정하였고, 비수도권으로의 산업시설 이전을 장려하면서 대학이나 공장 등 주요 인구집중유발시설에 대한 수도권 입지에 규제를 두기 시작했다.

90년대에도 여전히 소극적인 처방이었으나 제3차 국토종합개발계획(1992~2001) 하에서 4대 경제권, 9개 생활권을 형성하는 광역거점을 개발하여 지방에 물리적 시설을 집중 투자하고 「도서개발촉진법」, 「오지개발촉진법」, 「농어촌개발촉진법」 등을 제정하여 낙후지역 개발 사업을 추진하기 시작했다³⁾. 이러한 중앙주도적 미약한 균형발전정책은 비수도권의 경제적인 자립을 어느 정도는 도모하기 시작하였으나, 여전히 수도권에 집중된 인구적·경제적 집중 문제를 완전히 해결하지는 못했고, 수도권과 비수도권 간 격차 문제가 지속적으로 제기되었다. 이에 2000년대 들어 균형발전정책은 세종시 건설, 혁신도시, 기업도시 건설 등으로 더욱 구체화되어가는 과정을 거치게 된다.

〈표 2〉 중앙주도적 균형발전과 지방주도적 균형발전의 특징

구분	중앙주도적 균형발전	지방주도적 균형발전
균형발전의 의미	경제적 격차 해소	총체적인 삶의 질 격차 해소
균형발전의 관점	결과의 균형	과정의 균형, 기회의 균형
균형발전의 목표	장소의 변형	사람의 변형
균형발전의 방식	분산, 분업	분권, 통합
균형발전의 수단	저발전지역의 성장	지역의 혁신, 역량강화
균형발전의 전략	효율성, 규제와 감독	자율성과 다양성, 연대와 협력

3. 지방주도적 균형발전정책

1) 지방분권적 균형발전정책

민주화로 시민사회가 성장하고 대외적인 경제환경이 변화하면서부터는 이러한 중앙집권적인 지역정책 추진방식에 한계가 보이기 시작했다. 2000년대에 들어서면서부터는 본격적으로 성장의 집적이익을 지역에 분산시키고 지역간 격차를 시정하기 위한 지방주도의 정책으로 변화하기 시작하였고 2003년 출범한 노무현 정부는 중요한 전환점이 되었다. 지방주도적 균형발전의 관점에서는 무엇보다도 정의롭지 못한 국토공간구조의 폐단을 지적하면서 그 원인이 중앙집권적인 권력, 의사결정, 자원 등의 불균형에서 비롯된다는 점에 주목한다(박진경·이제연, 2018: 25). 지역간 격차를 바라보는 정서적 기저에 자리하고 있는 상대적 박탈감(relative deprivation)은 결과보다는 과정에, 기회의 불균등이나 역량의 불균형에 기인하는 바가 크다고 보는 것이다.

3) 이 시기 한국지방행정연구원이 처음 설립되면서 설립 초기에는 내무부 등이 추진하는 균형발전정책 개발에 다소 소극적으로 대응하였으나, 80년대 후반부터는 정부의 소도읍개발 및 오지·도서개발 등 낙후지역정책개발 및 법률 제정, 제도 개선에 있어서 중요한 역할을 담당하기 시작한다.

노무현 정부는 수도권 집중 문제를 해소하고 지역의 자립적 지방화를 위해서 3대 특별법(「지방분권특별법」, 「국가균형발전특별법」, 「신행정수도특별조치법」)을 제정하고 분권, 분산, 분업이라는 소위 '3분 정책'을 추진⁴⁾하였고, 대표적인 수도권 기능의 분산정책이 행복도시, 혁신도시, 기업도시라고 할 수 있다. 즉 중앙정부의 권력을 지방으로 분산하여 지방의 자립적 발전 능력을 키울수 있도록 유도하고, 수도권의 기능을 분산시켜 과밀을 해소하며, 수도권과 지방이 분업체제를 구축할 수 있도록 전문화된 산업을 기반으로 다양한 혁신주체가 협력하여 혁신을 유발할 수 있도록 지역혁신체계(RIS)를 구축하고자 하였다. 4+9 지역전략산업 육성과 산업 클러스터 구축을 통한 지역경제 활성화 촉진, 낙후지역의 발전을 도모하는 신활력사업 추진, 지방대학 혁신역량 강화(누리사업), 지방연구개발(R&D) 투자 확대 등을 통해서 비수도권의 혁신역량을 강화하고 내생적 지역발전을 도모하고자 모든 주체의 자원과 역량을 결집시켜 일관된 추진시스템으로 추진하고자 강력한 추진체계를 구축했고, 이를 특별법으로 제도화했다는 데 큰 의의가 있다고 하겠다. 그러나 여러 부처가 경쟁적으로 각종 개발사업을 지방에 추진하는 과정에서 중복투자가 발생되어 자원낭비가 초래되었고, 이전 공공기관을 인위적으로 이전·분산하는데 과도하게 집중하다보니 지방분산에는 기여했으나 사회적인 갈등을 유발했다는 평가를 주로 받고 있다.

이명박 정부는 작은 정부 기조로 규제완화를 통한 경제 활성화에 초점을 두었기 때문에 지방분권에 보다 강조점을 두고, 균형발전정책을 '경쟁'과 '특화'를 중시하는 신지역발전체제로 전환하였다. 노무현 정부가 균형발전과 지방분권을 지역정책의 핵심의제로 설정하고 특히 수도권과 비수도권 간의 지역 간 격차 해소에 초점을 두었다면 이명박 정부는 치열한 글로벌 경쟁 속에서 지역의 특화발전과 지역 경쟁력 확보에 초점을 두었다. 다차원적 공간적 범위는 4+ α 초광역개발권, 5+2 광역경제권, 163개 기초생활권으로 구분함으로써 3차원적 지역발전 정책을 추진해 나갔다. 기존의 소규모 분산·중복 투자, 행정구역 중심의 고착화된 小지역주의를 탈피하고, 기존의 행정구역보다 규모가 더 큰 광역경제권에서 지역 간의 연계와 협력을 기반으로 규모의 경제(Economy of Scale)와 네트워크의 경제(Economy of Network)를 실현하는 지역간 연계발전의 필요성을 강력하게 제시한 측면은 긍정적이었다고 평가를 받고 있다. 또한 행·재정 권한의 지방이양을 위해서 포괄보조금 도입, 중앙의 인·허가권 지방이양, 지방 소비세·지방소득세 도입을 추진하였고, 수도권과 비수도권의 상생발전을 위해서 지역상생발전기금을 신설하고 지방의 기업유치 지원과 투자 확대, 지역경제 활성화를 위한 각종 규제완화 등을 함께 추진하였다. 그러나 대부분 SOC 중심으로 사업이 추진되었고, 신지역발전전략

4) 국가균형발전특별법의 초안 마련, 신활력지역개발 정책 지원, 국가균형발전센터 설치 운영 등 한국지방행정연구원에서 국가균형발전정책의 선도적인 역할을 담당했다.

을 채택하였음에도 불구하고 정치적 이념의 변화로 효율성이 증시되다보니 균형발전의 개념이 퇴색되어 지방의 역할이 축소되었다는 한계가 지적되고 있다.

한편 박근혜 정부는 이전 정부의 균형발전정책에도 불구하고 주민과 지역이 살아가고 있는 실생활의 문제 속으로 다가가지는 못했다고 평가하면서 지역통합과 화합을 강조하며 안전과 통합사회를 실현하는 정책을 강조하였다. 지자체가 자율적으로 설정한 63개 지역생활권이 중심이 되는 지역행복(HOPE) 프로젝트를 추진함으로써 주민의 행복과 지역 창조, 공동체와 자립, 협동, 지속가능성 등의 새로운 가치를 중시하며 행복공동체와 지역문화공동체를 육성하고 주민들의 최소생활기준을 확보하려고 하였다. 따라서 취약지역 생활여건 개조사업인 새뜰마을 사업, 지역 중심지 활성화 사업에 역점을 두면서 생활권 단위에서의 지역 간 연계사업을 추진하였다. 박근혜 정부는 종래 산업이나 인프라 중심의 거시정책에서 보다 아래로 내려와서 주민의 행복과 삶의 질 증시, 시군구간 연계를 통한 생활권 중심의 지역 행복생활권 선도사업 추진 등으로 주민의 체감도를 제고했다는 긍정적인 평가가 있는 반면 균형발전정책의 내용이나 예산 규모가 너무 적어서 정책적 이미지가 빈약했고 너무 미시적인 생활권 문제에 집착하다보니 국가의 경쟁력 확보나 지역의 일자리 위기 대응에 다소 소홀했다는 비판이 제기되고 있다.

문재인 정부는 분권, 포용, 혁신을 추구하는 균형발전 비전과 전략 하에서 지역주도 자립적 성장기반 마련이라는 정책목표를 이행하기 위하여 노무현 정부의 국가균형발전 개념을 복원하고 균형발전 지원체계를 재정립하고자 국가균형발전특별법을 개정하였다. 골고루 잘사는 균형발전과 분권형 거버넌스를 강조했으며, 지역의 여건과 특성에 적합한 지역혁신체계(RIS) 구축 및 혁신성장 지원, 지역특화산업 및 초광역협력프로젝트 선정, 공공기관 지방이전 및 혁신도시 활성화, 지역발전투자협약 제도 도입, 산업위기대응특별지역 지원 등을 추진하였다. 국가의 균형발전과 지역경제의 활성화를 위해서는 경제적인 파급효과가 큰 국가균형발전 프로젝트를 선정하여 예비타당성 조사를 면제하는 등 패스트트랙 절차를 단행했고, 국민 삶의 질을 높이고 균형발전, 일자리 창출 등의 효과가 있는 도시재생사업 및 지역밀착형 생활 SOC 복합화사업을 중점적으로 추진하여 균형발전을 지원하였다. 특히, 지방분권 및 자치를 강화하기 위하여 중앙과 지방간 협력회의를 정례화하였고, 1단계(19~20년) 및 2단계 재정분권(21~22년)을 단행하여 국세와 지방세의 구조를 개편하였으며, 지방소비세율 인상에 따라서 균특회계 개편과 균특회계사업을 지방에 이양(2019년)하였고, 지방소멸대응기금⁵⁾을 도입(2022년)하였다. 그러나 수도권 일극 집중은 더욱 심화되었고, 일부 사업의 성과가 미흡하여 실질적인 경제적 성과로 이어지지 못하였으며, 지방자치의 역량 부족 및 재정자립도가 충

5) 「지방분권균형발전법」 제2조에 근거를 두고 89곳의 인구감소지역을 선정하고, 지방소멸대응기금을 2022년부터 연간 1조원씩 10년간 재정적 지원을 하고 있으며, 「인구감소지역지원특별법 시행령」에 의거 한국지방행정연구원에 인구감소지역대응센터를 설치하여 행정적으로 지원해오고 있다.

분치 않아서 정책의 지속가능성에 한계를 보였다는 지적이 나오고 있다.

〈표 3〉 2000년대 이후 역대정부 균형발전정책의 성과와 한계

구분	노무현 정부 (‘04~’08)	이명박 정부 (‘09~’13)	박근혜 정부 (‘14~’17)	문재인 정부 (‘17~’22)
성과	<ul style="list-style-type: none"> • 균형발전의 법적 토대 마련 (특별법으로 제도화) • 균형발전의 통합적 추진 체계 구축 • 지역전략산업 육성 및 투자 집중 	<ul style="list-style-type: none"> • 5+2 광역경제권 도입을 통한 지역 간 연계발전 • 분산·중복투자 지양 • 포괄보조금 도입 • 지상생활전기금 신설, 지방 소비세·지방소득세 신설 	<ul style="list-style-type: none"> • 주민 행복, 삶의 질 향상 등 주민 체감도 제고 • 지자체 자율성과 책임성 강화 • 지역생활권 단위 지자체간 연계협력 제도화 	<ul style="list-style-type: none"> • 국가균형발전의 법·제도 및 추진체계 복원 • 상시적인 지자체 협력 채널 형성 • 지역주도의 자립적 혁신 성장 제시
한계	<ul style="list-style-type: none"> • 물리적 분산정책 • 행정수도 이전을 둘러싼 논쟁 및 사회적 갈등 유발 • 중복투자 및 비효율, 자원 낭비 초래 • 주민 삶의 질 향상 미흡 	<ul style="list-style-type: none"> • 물리적 SOC 사업 치중 • 광역경제발전위원회 역할 실패 • 균형발전위원회 역할 축소 • 지방의 역할 축소 	<ul style="list-style-type: none"> • 정책 이미지 빈약 • 지역일자리 위기 대응 소홀 • 균형발전위원회 역할 미약 • 시도생활권발전협의회는 형식적 조직에 불과 	<ul style="list-style-type: none"> • 수도권 집중 심화 • 지역주도 혁신체계 활성화 미흡 • 관행적 정책에 의해 지역 균형발전 효과 창출 미흡 • 지역균형발전을 위한 핵심적인 시책 부재

출처: 지역발전위원회(2013), 박진경·김선기(2017), 국가균형발전위원회(2018), 박진경(2024)

2) 지방시대 균형발전정책

2022년 출범한 윤석열 정부는 국가위기의 해소와 진정한 분권·자치형 국정운영 및 균형발전을 추진하기 위하여 역대정부의 시혜적 균형발전정책을 과감하게 탈피, 자발적인 지방주도적 균형발전정책으로 기초를 과감하게 전환하였다. 자발적인 지방주도적 균형발전이란 지방정부가 지역발전을 '자율적으로 결정하고 그 결과에 대해 스스로 책임지는' 지방분권적 방식의 균형발전 패러다임으로의 전환을 의미한다. 중앙집권체제에 의한 정치·경제·사회·문화 권력의 수도권 일극집중을 해소하여 공간적 정의(Spatial Justice)를 실현하고, 지방 발전을 통한 국가경제를 재도약하기 위하여 자율, 공정, 희망의 균형발전 3대 가치를 기반으로 '어디에 살든 균등한 기회를 누리는 지방시대'를 실현하는 것을 비전으로 제시하였다.

2023년 7월, 「지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」과 「국가균형발전특별법」을 통합하여 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」을 제정하였고, 동법 하에서 2004년 이후 개별적으로 수립되어 온 국가균형발전(지역발전) 5개년 계획 및 지방분권(자치분권) 종합계획을 최초로 통합하여 지방시대 종합계획을 수립하였다. 국가 단위에서는 종래의 자치분권위원회와 균형발전위원회를 지방시대위원회로 통합하였고, 지방 단위에서는 종래의

시·도별 지역혁신협의회와 자치분권위원회를 통합하여 시·도 및 시·군·구에 모두 지방시대위원회⁶⁾를 설치하게 하였으며, 정부의 예산편성 과정에서 예산요구 단계에서부터 지방시대위원회의 의견을 반영하도록 예산안 편성지침에 명시했다.

〈표 4〉 2000년대 이후 지방주도적 균형발전정책의 기초 변화

구분	구 국가균형발전특별법				지방분권균형발전법
	노무현 정부 (‘04~‘08)	이명박 정부 (‘09~‘13)	박근혜 정부 (‘14~‘17)	문재인 정부 (‘17~‘22)	윤석열 정부 (‘22~‘27)
정책 목표	혁신주도의 공간적 균형발전 (기능분산형 국가균형발전)	지역의 경쟁력 강화 및 특화발전 (일자리 창출)	지역행복 및 삶의 질 향상 (HOPE)	지역주도 자립적 성장기반 마련 (지방분권형 국가균형발전)	어디에 살든 균등한 기회를 누리는 지방시대 (지방시대 지역균형발전)
정책 대상	행정구역	행정구역 + 광역권 (기초생활권, 광역경제권, 초광역개발권)	행정구역 + 생활권 (지역행복생활권)	행정구역 + 계획계약 (지역발전투자협약)	행정구역 + 광역권 (기초생활권+ 초광역권)
계획	(법정계획) • 국가균형발전계획 • 부문별 계획 • 지역혁신발전계획	(법정계획) • 지역발전계획 • 부문별 계획 • 광역경제권발전계획 (임의계획) • 초광역개발권 기본구상 • 시도 발전계획 • 기초생활권 발전계획	(법정계획) • 지역발전계획 • 부문별 계획 • 시·도 발전계획 (임의계획) • 지역생활권 발전계획	(법정계획) • 국가균형발전계획 • 부문별 계획 • 시·도 발전계획	(법정계획) • 지방시대종합계획 • 부문별 계획 • 시·도 지방시대계획 (임의계획) • 초광역권 발전계획
조직	중앙: 국가균형발전 위원회, 부처 지방: 지자체	중앙: 지역발전위원회, 부처 지방: 광역경제권발전 위원회, 지자체	중앙: 지역발전위원회, 부처 지방: 지자체	중앙: 국가균형발전 위원회, 부처 지방: 지자체	중앙: 지방시대위원회, 부처 지방: 지자체
예산	국가균형발전특별회계 • 지역개발사업계정 • 지역혁신사업계정 • 제주계정	광역·지역발전특별회계 • 지역개발계정 • 광역발전계정 • 제주계정	지역발전특별회계 • 생활기반계정 • 경제발전계정 • 제주계정 • 세종계정	균형발전특별회계 • 지역자율계정 • 지역지원계정 • 제주계정 • 세종계정	지역균형발전특별회계 • 지역자율계정 • 지역지원계정 • 제주계정 • 세종계정
거버 넌스	시도 지역혁신협의회 (법정기구)	시도 지역발전협의회 (임의기구)	시도 생활권발전협의회 (임의기구)	시도 지역혁신협의회 (법정기구) 시군구 지역혁신협의회 (임의기구)	시도 지방시대위원회 (법정기구) 시군구 지방시대위원회 (임의기구)
법 제도	균특법 제정 (2004.1.10.)	균특법 개정 (2009.4.22.)	균특법 개정 (2014.1.7.)	균특법 개정 (2017.10.30.) 혁신도시특별법 개정 (2018.1.25.)	지방분권 균형발전법 제정 (2023.6.9)

6) 당연직 위원으로 시·도지사협의회, 시장·군수·구청장협의회, 시·도의회위원장협의회, 시군·자치구의회 의장협의회 등의 4대 협의체장 모두를 포함하게 했다.

III. 새로운 균형발전정책 패러다임의 대두 - 통합적 균형발전정책

1. 지방분권과 균형발전을 바라보는 관점

지금까지 우리나라 균형발전정책 속에 녹아 있는 지방분권과 균형발전 간 이론적 관계는 다양한 접근방식이 있는 편이다. 각각의 접근방식은 지방분권과 균형발전이 어떻게 상호작용하는지를 다르게 설명하며, 이를 통해 지방정책 설계와 실행에 대한 각기 다른 입장의 통찰을 제공해 주고 있다. 조성호 외(2005)는 추진주체로는 주체 분리설과 주체 통합설을, 추진체계와 관련해서는 개별적·독립적 보완 관계설과 유기적·협력적 관계설로 나누어 논의하고 있으며, 김현호(2017)와 김현호·김도형(2017)은 지방분권과 균형발전의 분리론과 병행론으로 양분하여 논의하고 있다. 한편 김순은(2018)은 지방분권과 균형발전의 정책적 특성에 따라 상호 보완설과 상호 긴장설로 대분하면서 상호 보완설은 규범적인 주장인 반면 상호 긴장설은 특성에 기초한 실증적 이론에 가깝다고도 했다. 이러한 다양한 이론적 접근들은 지방분권과 균형발전 간의 관계를 이해하고, 효과적인 정책을 설계하는 데 중요한 통찰을 제공하고 있는데 종합해보면 크게 4가지 관점으로 제시할 수 있겠다.

첫째, 선(先) 지방분권, 후(後) 균형발전 접근으로 지역혁신은 지방분권을 전제로 하기 때문에 자발적이고 내생적인 지역발전을 이루기 위해서는 지방분권이 먼저 이루어져야 한다고 보는 관점이다. 지방분권을 통해 지역사회의 자율성과 혁신을 촉진한 후, 지역 불균형이 발생할 경우에는 이를 사후적으로 균형발전을 통해 보완해야 한다고 보고 있다. 이러한 관점은 Oates(1993), Canalleta et al.(2004), Ezcurra & Pascual(2008), Hooghe & Marks(2016), 김순은(2005), 송상훈(2012), 금창호(2017), 이기우(2022) 등의 연구에서 강조되고 있으며, 지방분권을 선행 조건으로 보고 이를 통해 지역의 자발적인 발전을 유도하되, 불균형 문제는 후속 조치로 해결하자는 주장을 담고 있다. 주로 분권화와 지역 거버넌스의 역할, 또는 지역 불균형에서 분권의 중요성을 논의하며 지방분권이 선행되어야 지역발전이 이루어질 수 있다는 견해를 피력한다.

둘째, 선(先) 균형발전, 후(後) 지방분권 접근은 불균형 상태에서 지방분권을 추진하면 오히려 지역 간 불균형이 확대되고 심화될 수 있다는 관점에 해당한다. 분권이 진행되면 발전 속도가 지역의 역량에 의존하게 되어, 결과적으로 불균형 발전 문제가 더욱 두드러질 수 있다고 보는 것이다. 따라서 균형발전이 우선되어야 하며, 지역 간 불균형 문제를 해결한 후에 지방분권을 추진하는 것이 바람직하다는 입장이다. 이와 같은 주장은 Sakata (2004), Silva(2005), Agranoff(2014)와 Rodríguez-Pose(2018, 2020), 이승중(2003), 김태영(2003) 등에서 제시되고 있으며, 불균형 문제를 해결하기 위한 정책적인 접근방안을 모색하고 있다. Agranoff(2014)와

Rodríguez-Pose(2018, 2020)의 연구에서는 지방분권화의 거버넌스적 효과 또는 지역 불평등에 미치는 영향을 분석하면서 균형발전의 필요성을 제기하고 있기도 하다.

셋째, 지방분권 및 균형발전 관계를 특정하지 않는 접근으로 지방분권이 균형발전에 기여하는 정도가 국가의 소득 수준, 정치 체제, 발전 정도, 국가 규모 등 여러 변수에 따라 다를 수 있다고 본다. 즉, 지방분권과 균형발전 간의 관계는 고정적이지 않으며, 각 국가나 지역의 특성에 따라 상이할 수 있음을 인정한다. Rodríguez-Pose(2004)와 Rodríguez-Pose & Bwire(2004), Ezcurra & Rodríguez-Pose(2010), Kyriacou & Roca-Sagalés(2011), 그리고 Lessman(2012), Faguet(2014) 등의 연구는 지방분권의 효과가 단일한 방식으로 나타나지는 않으며, 정치적, 경제적, 사회적 맥락에 따라서 달라질 수 있음을 지적하며, 상황에 맞는 정책 설계의 필요성을 강조하고 있다.

이상을 종합해 보면 선(先) 균형 후(後) 분권을 통한 방식, 즉 중앙주도적 균형발전정책은 국가 차원에서 먼저 지역 간 경제적, 사회적 격차를 줄이고 균형을 맞춘 후, 지방정부에 더 많은 권한과 자율성을 부여하는 접근방식이라 할 수 있다. 이는 국가가 먼저 지역 간 불균형을 해소하기 위해 주도권을 쥐고 정책을 시행함으로써 지방정부의 초기 역량 부족 문제를 해결할 수 있고, 국가 차원에서 자원을 일괄적으로 관리하여 자원의 중복 사용이나 불균등 배분을 막고 효율적으로 자원을 분배할 수 있다는 장점이 있는 반면 지방정부가 독립적으로 성장할 수 있는 기회 및 역량을 제한하고, 중앙에 의해 결정된 정책이 모든 지역에 적합하지 않을 수 있어 지역의 특성을 반영하기 어려워지며, 장기적으로는 지방의 자율성과 책임성을 저해할 수 있다는 비판을 받는다.

반면 선(先) 분권 후(後) 균형을 통한 방식, 즉 지방주도적 균형발전정책은 지방자치단체에 먼저 자율성과 권한을 부여하여 지역 스스로 균형발전을 추진하도록 하는 접근방식이라 할 수 있다. 이는 지방정부가 독립적으로 정책을 결정·집행할 수 있어 지역특성에 맞는 맞춤형 지역발전이 가능해지고, 지방의 자율성이 강화되면서 지역특성을 살린 창의적이고 혁신적인 전략을 추진할 수 있다는 장점이 있는 반면 지방의 역량 차이에 따라서 발전속도가 달라질 수 있어 이미 강한 지역은 더 발전하고 뒤처진 지역은 상대적으로 더 뒤쳐져 불균형이 심화될 가능성이 존재한다. 또한 자기 지역의 입장과 이해를 대변하는 의사결정을 하는 지역주의(regionalism)가 팽배해져 지역간 갈등과 대립을 적절히 조정하는 기제가 제대로 작동하지 않는다면 지역간 분열이 발생할 수도 있게 된다.

이에 마지막으로 지방분권과 균형발전 간의 긴장과 상충관계에도 불구하고 두 가지를 동시 추진하는 것이 중요하다는 주장이 제기된다. 이 접근은 지역의 자생력과 경쟁력을 확보하기 위해 지방분권과 균형발전을 상호보완적으로 추진해야 한다고 강조한다. 특히, 국가 상황에서 지방분권과 균형발전 간의 관계에서 나타나는 상충점들을 분석하며, 지역 불균형 시정 요구

와 지방분권 요구가 동일하게 강할 때에는 이 두 가지를 동시에 추진하는 것이 바람직하다는 입장이다. 한표환(2004), 김선기 외(2013), 강영주·박진경(2016), 김현호(2017), 김현호·김도형(2017), 차미숙(2017), 김순은(2018), 이원섭 외(2018), 박진경·이제연(2018), 김현호(2022), 한표환 외(2024) 등 다수의 연구가 이와 같은 상호보완적 접근의 필요성을 주장하며, 지방정부의 역량 강화와 함께 중앙정부의 조정 역할을 강조하고 있다.

〈표 5〉 지방분권과 균형발전 간 이론적 관계

관점	주요 내용	관련 연구
선(先) 지방분권, 후(後) 균형발전	- 지역혁신은 분권이 전제 - 자발적·내생적 지역발전을 위한 선결 조건이 지방분권 - 지방분권 후 지역불균형 발생시 균형발전 정책을 사후에 추진해 보완	Oates(1993), Canalleta et al.(2004), Ezcurra & Pascual(2008), Hooghe & Marks(2016), 김순은(2005), 송상훈(2012), 금창호(2017), 이기우(2022)
선(先) 균형발전, 후(後) 지방분권	- 불균형 상태에서 지방분권추진은 지역간 불균형 확대 심화 - 분권을 통한 발전속도는 지방역량에 의존 함으로 불균형 발전문제 야기	Sakata (2004), Silva(2005). Agranoff(2014), Rodríguez-Pose(2018, 2020), 이승중(2003), 김태영(2003)
지방분권과 균형발전 관계 불특정	- 지방분권의 균형발전에 대한 기여는 소득 수준, 정치체제 발전정도, 국가규모 등에 따라 상이	Rodríguez-Pose(2004), Rodríguez-Pose & Bwire(2004), Ezcurra & Rodríguez-Pose(2010), Kyriacou & Roca-Sagalés(2011), Lessman(2012), Fagué(2014)
지방분권과 균형발전 동시 추진	- 최근 양자 간 긴장·상충관계에도 불구하고 지역의 자생력, 경쟁력 확보를 위한 상호보완적 관계를 중시 - 국가상황이 지역불균형 시정 요구와 지방분권 요구가 동일하게 강한 경우의 주장	한표환(2004), 김선기 외(2013), 강영주·박진경(2016), 김현호(2017), 김현호·김도형(2017), 차미숙(2017), 김순은(2018), 이원섭 외(2018), 박진경·이제연(2018), 김현호(2022), 한표환 외(2024)

2. 통합적 균형발전정책의 필요성

1) 환경변화와 지방의 위기

사실상 90년대부터 우리나라는 수도권 집중 방지와 지역간 균형발전을 위한 처방을 시작했고, 2000년대에 들어서면서부터는 본격적으로 균형발전정책을 시행해오고 있지만 2010년대 중반 이후 오히려 수도권 '일극 집중'이 더 커지는 모양새다. 2020년부터 역사상 처음으로 감소하기 시작한 주민등록인구는 국토면적 11.8%에 불과한 수도권에서 2019년부터 더 많은

인구가 거주하기 시작했고, 그 비중은 조금씩 커져서 2023년 기준 전체 인구의 50.7%가 수도권에 거주하고 있다.

생산 관점에서 수도권의 실질 GRDP 비중은 2022년 53.3%로 수도권과 비수도권의 경제·산업 격차는 좁히지 못하고 더 커지고 있고 특히, 부산, 대구 등 동남권의 경제성장률 하락이 두드러지게 나타나고 있다. 기업의 관점에서 서울을 중심으로 서울과 가까이 있는 지역 위주로 소속 기업들을 확장하고 있으며, 과거 지방에 소재했던 기업들은 다시 수도권으로 회귀하면서 2020년 기준 상장기업은 72.1%가, 2021년 기준 대기업 본사는 74.1%가 수도권에 위치해 있고 고용 비중은 이미 비수도권을 넘어섰다.

〈표 6〉 수도권과 비수도권 간 격차(기간 평균)

구분			수도권			비수도권		
			'00~'09	'10~'19	'20~'23	'00~'09	'10~'19	'20~'23
인구	주민등록 인구	인구(천명)	23,303	25,406	26,015	25,428	25,928	25,543
		비중	47.8%	49.5%	50.5%	52.2%	50.5%	49.5%
	20~30대 청년인구	인구(천명)	8,336	7,669	7,287	8,131	6,820	5,929
		비중	50.7%	52.9%	55.2%	49.3%	47.1%	44.8%
	인구증가율		109.6%	61.2%	8.5%	-11.5%	20.6%	-60.0%
	합계출산율		1.19	1.09	0.73	1.30	1.29	0.90
생산	명목 GRDP	증감률	7.3%	5.3%	4.3%	6.8%	4.3%	3.7%
		비중	49.2%	50.3%	52.7%	50.8%	49.7%	47.3%
	실질 GRDP	증감률	4.7%	3.9%	2.9%	4.2%	2.7%	1.2%
		비중	48.6%	50.2%	53.0%	51.4%	49.8%	47.0%
고용	취업자수(천명)	10,948	12,882	14,024	11,748	12,915	13,647	
	취업자수 비중	48.2%	49.9%	50.7%	51.8%	50.1%	49.3%	
기업	대기업 수(개) (본사 주소지 기준)		1,290(74.1%)			451(25.9%)		
	중소기업 수(개)		3,533,000(51.5%)			3,340,914(48.7%)		
	상장기업 수(개)		577(72.1%)			223(27.9%)		
	상장기업 시가총액(조원)		1,868.4(89.7%)			215.6(10.3%)		

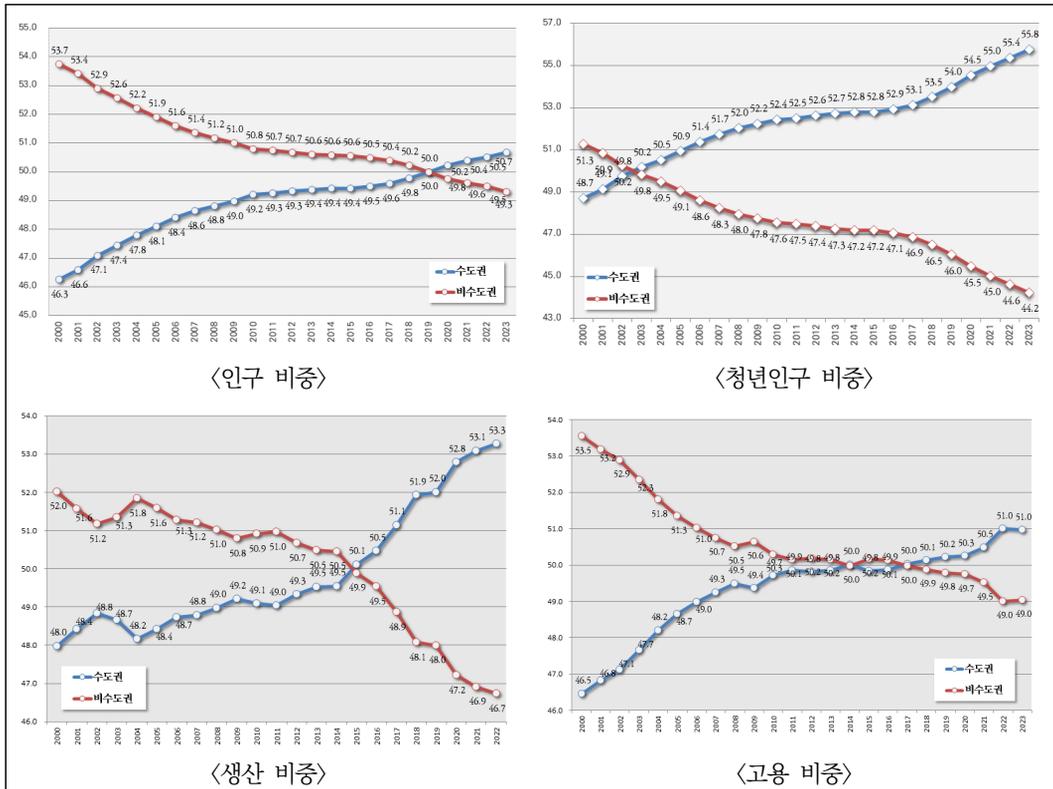
주: 1) GRDP는 2022년까지 자료 기준임
 2) 대기업수 자료는 2021년 공정거래위원회가 40개 상호출자한 기업집단을 지정할 당시 소속회사(계열사)를 말하며, 금융감독원 전자공시시스템 자료 기준이고, 중소기업수는 2019년 중소벤처기업부 지역별 사업체수 기준, 상장기업수와 상장기업 시가총액은 2020년 한국거래소 자료 기준

〈표 7〉 권역별 경제성장률 비교

구분	수도권	충청권	동남권	호남권
전체 시기	4.1%	4.5%	2.6%	2.6%
'00~'09	4.7%	5.5%	4.0%	3.1%
'10~'19	3.9%	4.2%	2.0%	2.5%
'20~'22	2.9%	3.0%	0.3%	1.1%

주: 1) 경제성장률은 연도별 실질 GRDP 증가율을 기간 평균하여 구하였음
 2) 충청권은 대전, 세종, 충청남북도, 동남권은 부산, 대구, 경상남북도, 호남권은 광주, 전라남북도 포함

〈그림 1〉 수도권과 비수도권 간 격차 추이(2000~2023년)



대기업 등 양질의 일자리가 수도권에 있다 보니 지역의 핵심인적자본인 청년인구는 지역을 점점 더 많이 떠나 수도권에 거주하는 청년인구의 비율이 55.8%까지 확대되면서 서울의 합계출산율은 2023년 0.55명으로 반토막이 났다. 일자리 뿐만 아니라 청년층이 수도권으로 이동하는 것은 대학 등 수도권이 청년층에게 우호적인 환경을 갖추고 있음을 의미하는 것으로

2018년 전국 340개 대학교 중에서 116개(34.12%)가 수도권에 위치하고 있으며, 전체 학생 수 2,719,970명의 39.46%인 1,073,178명이 수도권 대학에 재학하고 있다⁷⁾. 대학은 수도권을 정점으로 서열화되어 있고, 서열화된 대학은 임금 시장의 격차로 이어져 일반적으로 수도권으로 이동한 청년은 다시 지방으로 이동하지 않는 경향을 보인다. 대학 서열화와 지방대 문제는 한국 사회의 모순이 응축된 축소판으로 볼 수 있으며, 대학 졸업장이 신분증명서 역할을 하는 현실에서 교육은 구분자(divider)의 역할을 하는 것으로 평가되고 있다(박준·류현숙, 2023: 159).

2010년 중반 이후 신기술변화와 디지털 전환이 가속화됨에 따라서 소프트웨어, 정보서비스, 반도체, 미래차, 바이오, 이차전지, 게임·문화산업 등에서는 새로운 일자리가 끊임 없이 만들어지지만 지방의 근간이 되어 주었던 주력 제조업의 성장동력은 급격하게 둔화되어 경쟁력을 잃어가고 이러한 위기는 지방의 인구감소 위기와 맞물리면서 지역소멸을 가중시키고 있는 것이다. 전 세계가 소프트웨어 경쟁력이 중요한 산업 대전환 시대⁸⁾와 맞물리면서 산업 경쟁력은 수도권 및 대도시 중심으로 재편되고 있으며, 수도권의 일극집중체제가 더욱 심각해져서 지방의 위기감은 광범위하게 확산되고 있다. 더욱이 부동산 가격폭등으로 촉발된 지방의 심각한 상대적 박탈감은 기회와 정의가 부재하다는 인식 하에서 국가의 위기로 전이되는 양상이다.

2) 대안적 균형발전방식의 도입

현재 우리나라는 저출산 현상 심화로 인한 인구감소와 수도권 집중 현상에 따른 지방소멸 우려라는 큰 난제에 직면해 있다. 인구감소와 지방소멸은 수도권 집중이라는 사회·경제적 문제의 결과로 나타나고 있으며, 이러한 상황이 계속되면 국가의 지속적인 발전을 기대하기가 어렵게 되는 중차대한 문제다. 어느 정도의 지역간 불균형은 창의적인 경쟁 유발이나 투자의 효율성 확보 측면에서 긍정적이겠지만 현재와 같이 과거로부터 경제적 불균형과 정치적 불균형이 고착화되어 있고, 지방의 상대적 박탈감이 팽배해져 지역 간에 위화감을 조장하고 있는 경우 지역간 불균형은 당연히 시정되어야 할 필요가 있다. 심각한 지방의 위기 해결과 더 나아가 국가의 위기 해소, 창의혁신기반 확충, 미래산업생태계 구축 등 문제를 해결하기 위한 포괄적이고 새로운 접근방식이 필요하다.

7) 통계청(KOSIS) 참조.

8) 산업 대전환의 방향이 인력에 체화된 소프트웨어 경쟁력을 중요시하는 구조로 바뀌어 물질 자본 중심의 성장전략에서 인적 자본 중심의 성장전략으로 전환되어 대도시권의 산업경쟁력과 복합 기능의 중요성이 확대되고 있다(김영수, 2022).

지방분권은 중앙집권식 통치논리 속에서 발생된 폐해를 치유하는 가장 유용한 수단이지만 지금과 같이 지역간 불균형이 답습되고 있는 상태에서 자율성이 없는 형식적인 분권화를 추진할 경우 수도권-비수도권의 이중구도를 더욱더 고착화시킬 우려가 있다. 지방이 스스로 결정하고 자기혁신을 통하여 내생적으로 발전할 수 있는 제도적인 운영틀이나 여건을 조성하지 않는다면 승자와 패자 구조의 지역간 불균형은 쉽사리 해결되지 않는다. 수도권과 비수도권의 여러 가지 자원 및 역량의 차이를 현실적으로 직시하고, 종래의 중앙집권식 지역불균형 구조를 근본적으로 해결하기 위한 상향식의 통합적 전략 모색이 중요하다.

지방분권은 근본적으로 지방에 자율권을 부여하여 자치단체간 선의의 경쟁을 통한 지역 발전을 구가하는 것이지 정부의 개입에 의한 자원과 시설의 강제적 배분을 통한 균형발전은 분권 취지에 근본적으로 위배된다(소진광, 2003). 균형발전에 대한 과도한 집착은 분권에 역행하여 자치발전을 오히려 저해하는 역기능을 하기 때문이다. 분권·분산을 중시하는 균형발전 정책에서는 정부의 적극적 개입을 중시하나, 분권 조화적 입장에서는 균형분권을 우선적으로 추진하되 이를 보완하는 분산을 최소한의 정부개입과 조정을 통해 병행한다(이승중, 2003). 지방분권은 지방자치의 근간을 이루는 핵심적이고도 과정적인 요소이고, 균형발전은 지방자치의 실질적 수행을 가능케 하는 여건을 조성하는 목표적인 요소이기 때문에 양자는 적절한 수준에서 조화되어야 하며, 균형을 이루어 선순환구조로 변환될 필요가 있다. 과거로부터 답습되는 수직적 권력의 불균형과 수평적 경제의 불균형은 지역발전에 중대한 장애요인이 되고 있기 때문에 지방분권과 균형발전은 선택의 문제가 아니라 유기적 상호작용을 전제한 조화의 문제라고 볼 수 있다. 따라서 양자 간의 긍정적인 순환 관계를 구축하기 위해서 이들을 매개하는 요소 즉, 주민, 지방정부, 중앙정부 등 지방자치 참여자의 의지와 역량이 매우 중요한 요소로 부각된다(한표환, 2004).

IV. 통합적 균형발전정책의 기본구상과 핵심전략

1. 기본구상

일반적으로 지방분권은 민주에 가치를 두고 중앙정부에서 지방정부로, 정부에서 민간으로 권력과 권한을 이동시키는 것을, 균형발전은 형평에 가치를 두고 지역 간의 총체적인 삶의 기회로 파악한 발전의 정도나 수준을 비교적 균등하게 하는 것을 의미한다(금창호, 2017; 김현호, 2022). 지방분권은 지역발전의 균등한 기회 제공이나 분권형 거버넌스 구축에, 균형발전

은 지역간 격차 완화 및 재원의 집권적 배분에 정책적 목적을 두고 있지만 의사결정에 대한 고른 참여를 통해 지역발전과 지역주민의 삶의 질 향상을 궁극적으로 도모한다는 점에서 공통점을 가지고 있기 때문에 최근에는 지방분권과 균형발전을 동시에 추진하는 것이 바람직하다는 관점(한표환, 2004; 김선기 외, 2013; 강영주·박진경, 2016; 김현호, 2017; 차미숙, 2017; 김순은, 2018; 이원섭 외, 2018; 박진경·이제연, 2018; 김현호, 2022; 한표환 외, 2024)이 많은 편이다. 2010년대 말까지 김현호(2017)와 김현호·김도형(2017), 박진경·이제연(2018), 이원섭 외(2018) 등 지방분권적 균형발전정책의 패러다임 하에서는 주로 지방분권과 지역균형발전 양자를 접목시켜 선순환하는 지방정부 주도의 지역균형발전을 ‘지방분권형 균형발전’으로 정의하고, 중앙주도적 균형발전정책 관행의 처방으로써 지방분권을 제시하는 경향을 보였다면 김현호(2022), 한표환 외(2024) 등 최근으로 올수록 분권과 균형 양자는 상호보완적인 관계 및 高 분권 高 균형의 비례관계를 가지고 있으며, 따라서 지역의 자생력과 경쟁력을 확보하기 위해서는 분권과 자율이 동시에 필요하다는 관점이 많아지고 있다.

전략적인 측면에서도 지역정책의 양 축인 지방분권과 균형발전이 세부내용을 살펴보면 지역발전을 목표로 한다는 공통점이 있으므로 김순은(2018)은 양자 간에 조화롭게 시너지 효과를 창출할 수 있는 전략을 수립할 수 있고, 이원섭 외(2018)는 국가균형발전의 정책 패러다임 전환을 위해서는 지방분권과 균형발전의 핵심요소를 융합하는 분권형 국가균형발전 전략을 사용하여 이들 정책 간에 조화로운 추진을 통해 균형과 분권의 선순환 효과가 창출될 수 있도록 할 필요가 있다고 했다. 지방분권과 균형발전을 병행해서 추진하는 것에 그치지 않고 분권화된 자치단체가 균형발전의 주도권을 행사하여 지역의 여건과 특수성을 고려한 맞춤형의 균형발전전략을 행사하는 것이 바람직(차미숙, 2017)하며, 주민의 삶의 질 향상, 다차원적 지역격차에의 대응, 체감형 지역발전 추구 등 균형발전이 당면한 새로운 목표를 달성하기 위해서는 중앙과 지방의 역할 분담이 요구되고 이를 위해서는 주민과 보다 가까이 있는 지자체의 역할이 매우 중요하다(김선기 외, 2013)고 강조하고 있다.

지금까지의 논의를 토대로 지방분권과 균형발전의 상호관계는 복잡한 듯 하지만 이들 간에는 서로 간의 부정적인 영향을 최소화시키고 긍정적인 관계를 확대해 나갈 수 있는 운용기제가 존재한다. 통합적 균형발전정책은 분권과 균형의 선순환 구조를 통해서 지역의 창조적 혁신을 추구하고 지역특성 극대화를 통한 자율적 발전기반을 구축하는 지역주도의 균형발전을 이루어 중국에는 균형발전의 가치와 공간적 정의(spatial justice)를 실현하는 유기적인 정책을 일컫는다. 또한 지방분권에 기초해서 지역의 창조적 균형발전을 추구하되 지역간 초기 조건의 차이로 인해 불균형이 확대되지 않도록 중앙정부의 외생적 개입과 조정을 적절하게 조화시키는 협력적 정책을 말한다. 이는 지방분권과 균형발전이 경쟁적인 구도 속에서 별개의 정책영역으로 취급되어 추진되는 것이 아니라, 경제와 사회, 생활경제와 산업경제, 지방과 중앙, 소프트웨어와 하드웨어 등

모든 부문에서 상호 교접하면서 통합하는 내용과 방식으로, 그리하여 지역 간에 그리고 지역 내에 총체적인 삶의 질 격차가 해소될 수 있도록 지역발전을 도모하는 통합적인 방식을 추구한다. 수직적으로 중앙집권체제를 공정한 체제로 변환하고, 수평적으로는 불균형 발전으로 인한 공간적 정의를 실현하므로 高 분권과 高 균형을 동시에 창출하는 정책이며, 중앙정부에서 지방정부로, 정부에서 주민으로 권한(power)과 자원(resources)이 이동하여 주민들의 총체적인 삶의 기회가 균등하게 달성되게 되는 것이다.

〈표 8〉 통합적 균형발전정책의 개념 및 특징

구분	내용
개념	분권과 균형의 선순환 구조를 통해서 지역의 창조적 혁신을 추구하고 지역특성 극대화를 통한 자율적 발전기반을 구축하는 지역주도의 균형발전
추구하는 가치	수직적으로 중앙집권체제를 공정한 체제로 변환, 수평적으로 불균형 발전을 시정하여 공간적 정의(spatial justice) 실현, 총체적인 주민 삶의 균등한 기회 달성
정책과제	지방분권정책, 균형발전정책
방식	분권과 균형의 기능적, 융합적 통합방식을 통한 시너지 창출
전략	유기적 상호보완시스템 구축

통합적 균형발전정책이 지향하는 두 가지 주요한 정책과제는 지방분권정책 측면에서는 중앙집권식 정책추진의 관행을 탈피하고 지방분권에 의한 지역발전의 국민적 요구를 수용하는 과제를, 균형발전정책 측면에서는 국가존립 위협의 지역 불균형 발전을 치유하여 비수도권의 상대적 박탈감 해소와 국민통합을 달성하고 「헌법」⁹⁾이 규정하는 지역균형발전 가치를 실현하는 과제가 포함되어야 한다. 정치·경제·사회·문화의 모든 영역에서 각인의 기회의 균등을 보장하기 위해서는 장소의 번영(place's prosperity)과 사람의 번영(people's prosperity)이 동시에 달성될 수 있도록 균형발전의 가치와 공간적 정의를 실현하는 지역발전, 그리고 국민과 지역주민의 분화된 수요와 욕구에 보다 밀착적으로 혜택이 돌아갈 수 있도록 하는 사람 중심의 균형발전이 될 수 있도록 해야 한다. 따라서 지방분권과 균형발전의 통합적 접근에서는 양자 간 상호보완적 관계 및 조화성이 중시된다.

9) 구체적으로 「헌법」 전문에서 “정치·경제·사회·문화의 모든 영역에서 각인의 기회의 균등”, “국민생활의 균등한 향상”을 명백하게 규정하고 있으며, 제119조에서는 “균형 있는 국민경제의 성장 및 안정과 적정한 소득의 분배를 유지”, 제120조에서 “국토와 자원의 균형 있는 개발과 이용”, 제122조에서는 “국토의 효율적이고 균형 있는 이용·개발과 보전” 제12조에서는 “지역간의 균형 있는 발전을 위한 지역경제 육성” 등을 제시하고 있다.

2. 통합적 균형발전정책의 구성요소와 작동 메커니즘

분권과 균형의 통합적 균형발전정책 속에서 이들의 관계는 원인과 결과, 투입과 산출의 인과관계를 형성하기 때문에 분리시켜 접근할 수 없고, 유기적이고 협력적인 관계를 가지고 있다. 과정상의 목표라고 할 수 있는 분권은 균형발전을 구성하는 요소가 되고, 균형은 과정의 결과로 상위 목표가 되기 때문에 분권과 균형은 서로 선순환 구조를 형성하게 되며, 이들 간에는 부정적인 영향을 최소화하도록 상호의존과 상호작용이 강조된다.

분권과 균형은 유기적인 상호작용을 전제로 긍정적인 순환관계를 가져야 하기 때문에 분권과 자치(Decentralization & Autonomy), 협력(Cooperation), 다양화 및 특화(Differentiation & Specialization), 혁신(Innovation), 책임(Accountability), 참여(Participation) 등의 요소가 중요하며, 특히, 지방자치에 참여하는 다양한 참여자들의 의지와 역량이 매우 중요하다고 볼 수 있다.

첫째, 분권과 자치(Decentralization & Autonomy)는 중앙 권한의 지방이양을 통해서 지방정부의 행정 및 재정 권한을 강화하여 국가의 기능을 재조정하는 것을 의미한다. 둘째, 협력(Cooperation)은 국가기능의 효율적인 분담과 분권의 효과를 극대화하기 위해서는 중앙정부와 지방정부 간, 지방정부 상호 간에 광범위한 협력이 필요하며, 시민사회와의 소통과 협업이 필요함을 의미한다. 셋째, 다양화 및 특화(Differentiation & Specialization)는 지방정부는 높아진 권한을 바탕으로 지역의 다양성을 살려 지역 특성에 맞는 공공서비스를 제공하고, 개방형 지역혁신 체제 및 지역별로 특화된 산업생태계 구축을 통해 지역발전전략을 추진 한다. 넷째, 중앙정부와 지방정부는 자발적으로 공공서비스 혁신(Innovation) 노력을 해야 하며, 시대변화에 걸맞게 지역사회 혁신 또한 지속적으로 추진해 나가야 한다. 다섯째, 지방정부는 지역주민에 대해서 책임성(Accountability)을 강화하고, 자치단체의 자율성 확대에 따른 부작용을 최소화할 수 있어야 하며, 여섯째, 제한된 행정 참여를 넘어 시민들의 지역정치 참여를 활성화할 수 있는 제도 개혁을 병행하고, 이를 통해 자율적 갈등 해소와 사회통합의 기반을 마련할 수 있도록 참여(Participation)를 활성화해 나가야 한다.

통합적 균형발전은 자치분권을 기반으로 혁신, 특화, 협력, 책임, 참여가 상호작용을 하며 결합될 때 완결성을 갖는 구조를 형성한다. 자치분권을 통한 중앙정부와 지방정부의 혁신, 지역혁신체제 구축과 지역의 특성화 발전 전략 연계, 지역의 특성화 발전을 위한 중앙과 지방, 지방정부 상호간 연계 협력체제 강화, 자치분권에 따른 지역정부의 책임성 확보, 시민참여 등이 연계되어 작동하며, 국가 전체의 지속가능한 혁신 기반을 구축함으로써 국가 경쟁력을 확보할 수 있게 된다.

분권과 균형의 통합적 균형발전을 위해서는 상향식으로 지방정부가 개방적인 지역혁신체제를 구축함으로써 지역발전을 견인하는 역량을 확보할 수 있도록 행·재정적 자율성을 바탕으로 지방정부의 운영방식을 개선해 나가야 한다. 이때 지방정부의 개방적 지역혁신체제란 기존의 지리적

근접성에 기반한 지역혁신체계(RIS)를 넘어서서 개방형 혁신(Open Innovation)에 기반하여 시공간적 범위에 제약을 받지 않는 혁신체계로서 외부에서도 필요한 기술과 아이디어를 끌어올 수 있는 지역혁신체계를 뜻한다.

3. 통합적 균형발전정책 추진의 핵심전략: 지방분권형 국정운영체제 구축

고령화·초저출산, 인구감소, 양극화와 갈등구조, 신기술변화와 디지털 전환 가속화 등의 위협요인이 있고, 이로 인한 지방정부의 존립기반 붕괴, 지역경제 쇠퇴 및 일자리 소멸 등의 현상이 고착화되고 있으나 이에 대응하는 균형발전정책은 한계를 보이고 있다. 전후 국가적인 빈곤문제를 해결하는데 효과적으로 작동하였던 국가 주도의 중앙집권적 균형발전정책은 더 이상 효과적으로 작동하지 않는다는 점에서 시대적인 난제를 극복하고 해결하기 위하여 대안적 균형발전정책으로서 통합적 균형발전정책이 관심을 끌고 있다.

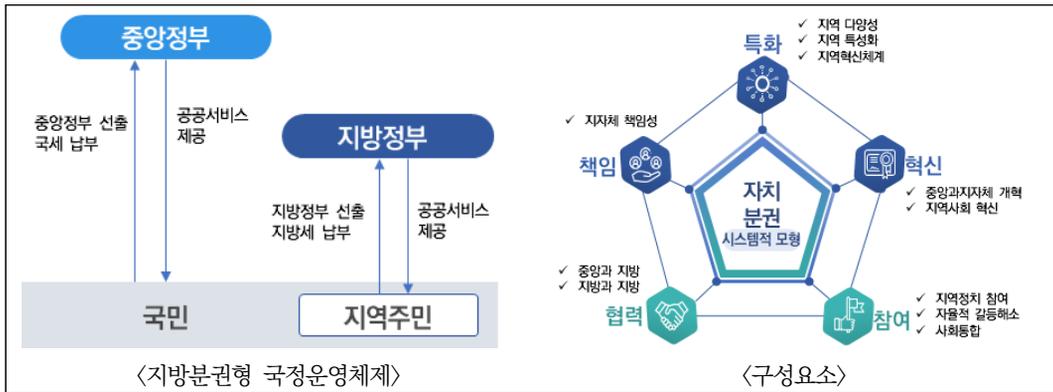
통합적 균형발전정책은 앞서 두 가지의 주요 정책과제, 즉 지방분권정책과 균형발전정책을 동시에 추진하는 구조를 지니고 있다고 지적되었는 바, 이를 상호간에 조화시키고 적절하게 연계시킬 수 있는 상부적 개념(umbrella concept)이 바로 지방분권형 국정운영체제의 구축이다. 다시 말해 분권과 균형을 포섭하는 통합적 정책추진의 핵심전략이 바로 지방분권형 국정운영체제로의 대전환이다. 지방분권형 국정운영체제란 중앙과 지방간 합리적 기능분담을 통해 국가운영체제를 새롭게 구축하고, 지역단위에서 개방적 지역혁신체계를 마련하여 창조와 도약의 기회를 마련할 수 있는 개념적 틀을 지칭한다. 중앙정부는 국민 전체를 대상으로 국가의 최저수준(national minimum)을 보장하고, 외부효과가 크거나 국가 전체 관점에서 투자가 필요한 대규모 인프라 관리에 주력하고, 지방정부는 지역의 특성(local preferences)을 맞춤형으로 반영하여 주민들의 선호에 맞는 차별화된 서비스를 제공하고 지역 내 내부효과를 극대화하는 분야를 책임지는 것이다.

통합적 균형발전정책을 추진하기 위한 핵심전략으로서 지방분권형 국정운영체제의 구축은 기존의 중앙집권적 국정운영 방식에서 벗어나, 지방이 중심이 되는 새로운 국정운영체제로 전환하려는 노력을 반영하는 것으로 두 가지의 정책지향성을 포함한다. 첫 번째 정책지향으로 지방분권은 종래 중앙집권적 국정운영에서 탈피하여 지방중심의 분권·자치형 국정운영방식으로 전환을 의미한다. 특히, 지방이 자율적으로 의사결정을 하고 그 결과에 대해 책임지는 이른바 '지역주도성'이 전제된 지역주도적 균형발전 실현을 위한 필수조건임을 의미한다. 무엇보다도 과감한 권한이양 등을 통한 자치권 확보, 재정적 자율성을 보장하기 위한 자치재정권 강화, 지역자율 발전과 관련된 자치계획권 확보와 획기적 개발규제 완화, 지방역량 강화를 위한 선제적 조치가 여기에 해당된다. 이러한 지방 자율성 확대에 따른 책임성을 강화하기 위한 제도적 장치 마련 예를 들면, 감사·평가기능 강화와 재정적 책무성 부과 등의 조치도 병행해서 이루어져

야 한다. 분권·자치형 국정운영기반의 구축을 통해 지방정부가 국민 생활의 중심 역할을 하고, 각 지역이 자율적으로 성장할 수 있는 기반을 마련하는 획기적 계기를 제공해야 할 것이다.

두 번째 정책지향은 균형발전으로 지역주도성에 입각하여 비수도권 지역에서 발생하는 기회의 불균등과 상대적 박탈감을 해소하는 것을 목표로 지역 간 경쟁을 촉진하고, ‘창조적 혁신’을 유도하는 것을 의미한다. 이를 위해서 기업투자 및 기업이전 촉진을 위한 기회발전특구 도입, 지역인재양성을 위한 교육발전특구 도입, 기업중심 지역혁신 생태계 조성, 지역특화 사회·문화 인프라 강화 등과 같은 과감한 정책을 활용하여 혁신성장기반을 구축하고, 지역의 특성을 최대한 발휘할 수 있도록 지역주도와 시장친화적 여건 조성을 위한 정부의 적극적 지원이 수반되어야 한다. 특히, 자율·정의·희망이라는 균형발전 가치를 지역마다 구현하여, 어디에 살든 균등한 기회를 누리는 지방시대를 실현하기 위한 실질적인 추진 로드맵을 마련할 필요가 있다.

〈그림 2〉 지방분권형 국정운영체제와 구성요소

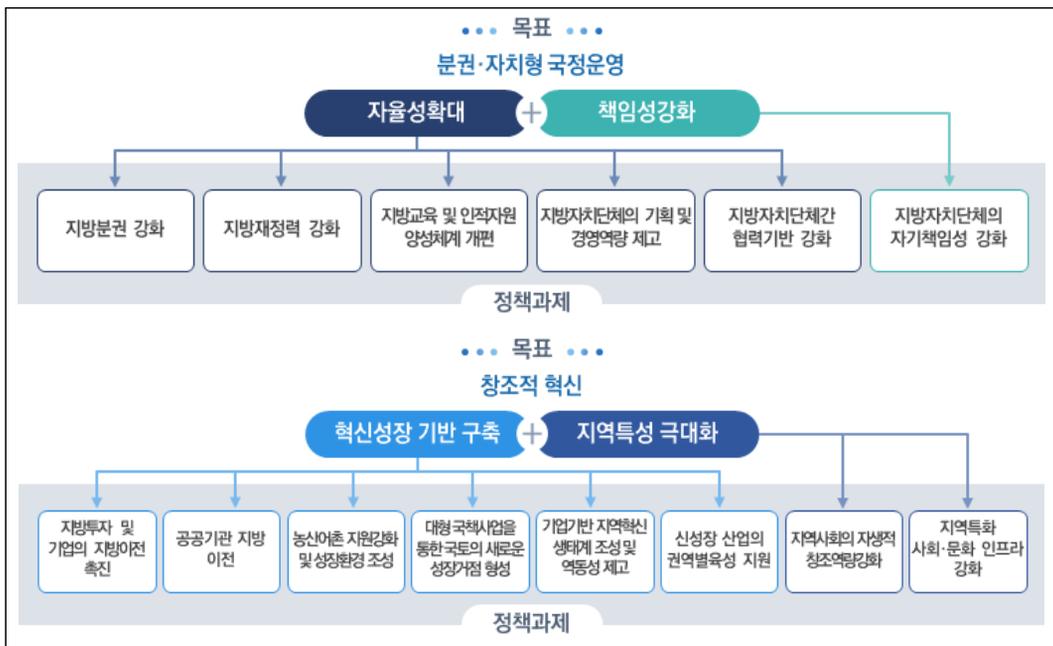


V. 통합적 균형발전정책의 성공적 정착과 확산 요건

급속한 미래환경변화에 능동적으로 대응하고 지역주도 균형발전, 혁신성장기반 강화, 지역 특성 극대화를 통하여 자율·공정·희망이라는 균형발전의 새로운 가치를 실현하기 위한 대안적 균형발전방식은 지금까지 전개된 전통적, 보수적 수준의 지방분권 담론과 지역주도 균형발전 담론을 근간으로 광의적이고 포괄적인 패러다임 즉, 분권과 균형이 선순환구조를 구축하는 통합적 균형발전정책이라는 새로운 패러다임이 대두되고 있다. 통합적 균형발전정책의 성공적인 정착과 확산을 위해서는 지방분권과 균형발전의 기능적, 통합적인 추진 성과가 결

정적인 요체로 전략적인 관련 시책의 종합적이고 일관성 있는 추진이 요구된다. 현재 低 분권과 지역 불균형 발전에서 향후 高 분권과 높은 수준의 지역균형발전의 동시 창출을 위해서는 정부의 강력한 실천의지와 면밀한 전략이 마련될 필요가 있다. 특히, 물리적, 병렬적 통합을 초월한 유기적 상호보완시스템의 구축을 통한 통합시너지 효과 창출이 분권과 균형의 통합적 균형발전정책 추진의 요체가 될 것이다.

〈그림 3〉 분권과 균형의 정책과제



지방분권과 균형발전정책의 통합적인 추진을 위해서는 먼저 일관성 있게 통합적 추진을 하기 위한 법제 정비 및 강력한 거버넌스 구축이 필요하다. 윤석열 정부는 「지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」과 「국가균형발전특별법」을 통합하여 2023년 6월 9일, 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」으로 단일화하여 법제를 정비하였고, 단일화된 법제 하에서 지방시대종합계획을 수립함으로써 계획의 체계성과 상관성을 확보해 나가고 있다. 이 시점에서 중앙정부 차원에서의 통합 거버넌스이며 정책추진의 컨트롤타워라고 할 수 있는 지방시대위원회는 다양한 참여 주체간에 유기적인 연대와 협력체제 하에서 지역정책 및 사업의 조정 및 평가기능 강화로 실행력을 강화해 나갈 필요가 있다. 농림축산식품부와 해양수산부의 농산어촌 지원강화 및 성장환경 조성시책, 국토교통부의 지역활력타운 조성사업, 행정안

전부의 인구감소지역 지원대책 등 지역개발사업을 추진하고 있는 참여주체 간 사전협의를 강화하여 개별 부처 시책과 지방시대 종합계획 상에서의 시책과의 중복 방지 및 정합성 유지도 필요하다.

또한 통합추진의 실효성 강화를 위한 재정적 확충과 운영방식 혁신이 필수적이다. 통합재정인 지역균형발전특별회계 등 투자 재원의 대규모 확충과 운용방식의 대대적인 수술 및 획기적인 개편이 필요하다. 지역균형발전을 구현해주는 현 지역균형발전특별회계는 기존 국고 보조사업과 지방양여금사업, 토특회계 등 각종 개별·분산되어 추진해오던 지역개발사업들을 하나의 특별회계로 통합하여 예산을 일괄지원함으로써 중복투자를 막고 투자의 효율성을 제고하기 위해 2005년 탄생했다. 2010년 포괄보조금 도입 당시 지특회계는 19+5개의 포괄 보조사업으로 통합되어 운용되었으나, 2024년 현재 37+5개의 사업으로 확대·개편¹⁰⁾되었고, 농촌개발사업, 도시재생사업, 지역혁신사업 등 개별 부처별로 공모형식으로 다시금 각종 지역개발사업이 난립하고 있는 바 지특회계의 본연의 목적에 부합하도록 유사재원을 통합하여 투자 재원을 확충하고, 운영방식을 개선할 필요성도 제기된다.

마지막으로 지방시대를 견인할 통합적 균형발전정책의 실질적인 주체로서 지방정부의 정책 기획 역량, 협상 역량, 조정 역량 강화는 시급하다. 지금까지는 중앙집권적 방식으로 지역발전사업을 추진해오다보니 지역발전의 성과를 자구노력보다는 중앙정부의 지원정책에 의존케 하여 중앙정부의 예산확보가 지역발전의 핵심전략이 되어버리는 경향이 있었다. 분권과 균형의 통합적 균형발전의 틀에서는 중앙은 구조적인 불균형을 해소하기 위한 제도 개선과 역량 보완을 위한 사회통합적인 배려에 주력하고, 지방은 특화발전을 위한 계획과 집행을 전적으로 책임지는 역할 분담이 요구되므로 지속가능하게 통합적 균형발전정책을 유지하기 위해서는 궁극적으로 지방정부가 스스로의 노력과 역량으로 지역발전을 주도하는 시스템 정착이 필요하다. 지방대학, 연구기관, 기업, 민간단체 등 지방정부를 포함하는 다양한 주체가 참여하는 지역단위 통합거버넌스로 대안적 발전연합을 구축하고, 이들의 실질적인 운영방안을 마련할 필요가 있다.

대내외적 환경변화로 중앙정부의 전략적 판단과 대응능력은 더욱 중요해지고 있으므로 국가

¹⁰⁾ 2010년 19+5 시도자율계정사업과 시군구자율계정사업은 지속적으로 증가하여 2017년에는 31+6개, 2019년에는 37+6개로 증가했다가 현재는 37+5개로 운용 중이다. 초기 지특회계의 총 예산규모는 5.4조원으로 이 중에서 지역자율계정(시도 및 시군구 자율계정)이 4.1조원으로 75.9%를 차지했으나 2009년 광특회계 개편 후 SOC 사업이 대규모 이관되어 회계예산규모는 9.6조원으로 증가했으나 지역자율계정은 39.6%로 감액되었다(박진경·이제연, 2018: 61~63). 이러한 경향은 계속 이어져 2019년 균특회계는 총 10.5조원 중에서 지역자율계정이 52.5%를 차지했고, 2024년 현재 지특회계의 총 예산규모는 13.2조원으로 증액되었으나, 지역자율계정은 24.8%로 3.3조원에 불과하다(대한민국정부, 2024년도 총예산안).

적인 난제를 해결하기 위해서는 더욱 정책 융합적이고 지식 집약적인 국정운영이 필요하다. 중앙정부와 지방정부는 기능적인 협력관계를 구축하여 대내외적인 환경변화에 민첩하게 대응할 수 있어야 한다. 지방정부는 국민 생활 중심을 지향하며, 지역 주도의 혁신과 성장을 견인하고, 중앙정부는 생산성과 효율성을 강화함으로써 민첩하고 강한 정부를 구축해 나가야 한다.

VI. 결론

우리나라의 경제성장률은 이제 2~3%에 머무는 저성장 시대가 도래하여 국가의 경제·사회적 자원동원 능력이 약화되기 시작했고, 중앙정부가 국가의 모든 부분을 다 책임지기 어려운 상황이 되면서 ‘작은 일을 하기에는 너무 크고, 큰 일을 하기에는 너무 작아진 국가(강명구, 2009: 7~8)’는 새로운 역할의 변화를 요구받고 있다. 중앙정부 중심의 국가가 더 이상 효율적으로 사회를 동원하고 이끌 수 없게 되었다면, 그 대안은 보다 하위단위에서 찾을 수밖에 없다(강원택 편, 2014: 15). 지방분권과 효율성의 문제는 고전적인 연구 주제로서 지방분권은 효율성을 향상시킨다는 견해와 지방분권이 반드시 효율적인 것은 아니라는 견해의 대립이 오래 전부터 이어져 왔다고 볼 수 있다¹¹⁾. 그러나 지방분권의 정당성을 효율성 관점으로만 보게 되면 지방분권 논의를 지나치게 제한하는 것으로 국가 전체 관점에서 지역의 영역은 통치와 권력을 수반하므로 국가의 기능과 역할, 자원을 어떻게 배분할 것인지에 대한 분배적 정의 문제에 직면하게 된다. 과거 중앙집권적 균형발전정책 속에서 지방은 국가의 기능적 단위(unit)로 치부되어 국가의 하부기관으로 취급되었고 지금까지도 이러한 관행은 지속되는 경향을 보이고 있지만 오늘날 대내외적 환경 변화 하에서 과거와 같은 중앙집권적 균형발전 방식으로 회귀하는 것이 어렵고, 그 효과도 확신할 수 없다면, 이제는 지방을 통한 새로운 발전방안을 모색하는 것이 불가피한 시점이며, 이는 이 시대의 국가적 과제로 볼 수 있다(한표환 외, 2024).

현재 우리나라는 초고령화·초저출산 현상 심화로 인한 인구감소와 수도권 집중 현상에 따른 지방소멸 우려라는 큰 난제에 직면해 있다. 인구감소와 지방소멸은 수도권 집중이라는 사회·경제적 문제의 결과로써 이러한 상황이 계속되면 국가의 지속적인 발전을 기대하기 어려운 중대한 문제이고, 이를 해결하기 위해서는 수도권 집중을 해소할 수 있도록 지방분권과 균

11) 지방분권이 효율성을 향상시킨다는 견해는 Tiebout(1956), Olson(1965), Treisman(2000)을 참고할 수 있으며, 지방분권이 반드시 효율적인 것은 아니라는 견해는 Treisman(1999)와 Oates(2008)를 참고할 수 있다.

형발전의 상향적 통합전략을 통해 지방이 고유한 지역성장 전략을 마련하여 주민의 복리를 증진하는 지방정부가 되어야 한다. 지방분권은 대통령을 정점으로 하는 중앙권력과 정부가 주도해 온 국정운영 방식을 전면 전환하는 것을 의미하기 때문에 지방분권형 국가는 국가 개조 차원으로 접근할 필요가 있다.

자율·공정·희망이라는 균형발전의 새로운 가치 실현을 위해서는 지방분권과 균형발전의 통합적 접근을 채택하고, 양자간 상호보완적 관계 및 조화성을 증시하여 전략을 추진해 나가야 한다. 그동안 중앙집권적 정책추진 관행으로 지방분권에 의한 지역발전의 국민적 요구는 증대되고 있고, 국가의 존립 자체에 위협이 되는 지역 불균형 발전을 치유함으로써 비수도권의 상대적인 박탈감을 해소하고 국민통합을 달성할 때 대한민국 어디에서든 균등한 기회가 보장되는 지방시대를 실현하고 경제 재도약의 기틀을 마련해 나갈 수 있게 된다. 지역이 중심이 되는 지방분권형 국가를 실현하기 위해서는 역대정부의 시혜적인 국가주도 중앙집권식 균형발전정책에서 과감하게 탈피하고, 자발적인 지방주도 균형발전정책으로의 전환이 필요하다. 지방정부가 지역발전을 자율적으로 결정하고 그 과정에 책임을 지는 형태의 균형발전 패러다임으로 전환되어야 한다. 상향식의 지역주도형 통합적 균형발전 정책은 중앙집권적 국가운영으로 인한 정치·경제·사회·문화 등 다방면에 걸친 수도권 집중현상을 해소하고, 공간적 정의(spatial justice)를 실현하여 지방 발전을 통한 국가 경제 재도약의 기제로 작동할 것으로 기대된다.

【참고문헌】

- 강명구. (2009). 한국의 분권과 자치: 발전론적 해석. 「지방행정연구」, 23(3): 3-23.
- 강영주·박진경. (2016). 지방분권과 지역격차 완화방안. 「한국지방자치학회 동계학술대회」.
- 강원택(편). (2014). 「한국 지방자치의 현실과 개혁 과제」. 사회평론.
- 강현수. (2017). 자치분권을 통한 균형발전. 「자치분권과 지역상생(분권만이 살길이다)」. 민주연구원.
- 국가균형발전위원회. (2018). 「문재인 정부 국가균형발전 비전과 전략」.
- 금창호. (2017). 차기정부의 지방분권 과제. 「지방자치 이슈와 포럼」, 12: 48-49. 한국지방행정연구원.
- 김영수. (2022). 초광역권에 기반한 지역의 산업혁신전략. 「산업경제분석」, 2022(2): 51-64. 산업연구원.
- 김선기 외. (2013). 「지역간 격차 해소 및 균형발전방안」. 지역발전위원회 연구보고서.
- 김순은. (2005). 지방균형발전정책의 평가와 과제: 지방분권정책과 국가균형발전정책의 패키지화에 대한 비판적 고찰. 「한국거버넌스학회보」, 12(2): 95-133.
- 김순은. (2018). 자치분권과 지역균형발전의 상생적 추진전략. 「지방행정연구」, 32(1): 35-60.
- 김순은. (2021). 문재인 정부의 자치분권 성과와 과제: 자치분권 2.0 시대의 제도적 토대. 「지방행정연구」, 35(4): 3-36.
- 김태영. (2003). 지방분권과 국가균형발전의 조화를 위한 정책대안 탐색 -재산세 제도의 개선을 통한 재정분권과 국가균형발전 모색. 「한국정책학회보」, 12(4): 257-291.
- 김현호. (2017). 문재인 정부 지방분권형 지역균형발전정책 설계의 쟁점 분석: 정책의 추진시스템을 중심으로. 「지방행정연구」, 31(3): 51-80.
- 김현호·김도형. (2017). 「지방분권형 지역균형발전정책의 설계」. 한국지방행정연구원 연구보고서.
- 김현호. (2022). 지방시대위원회, 지방분권과 지역균형발전의 통합적 추진. 「지방자치 정책 Brief」, 152. 한국지방행정연구원.
- 변창흠. (2004). (특집)신개발주의와 기업도시: 지역균형발전을 위한 기업도시의 성격과 조건. 「공간과 사회」, 21(0): 24-53.
- 변창흠. (2012). 지역상생과 지방분권의 새로운 방향모색. 김인희·오윤경. (2013). 「지역상생과 지방분권을 위한 이슈와 과제」. 서울연구원 연구보고서.
- 박준·류현숙. (2023). 「정치양극화 시대 한국 민주주의의 발전방안」. 한국행정연구원 연구보고서.
- 박진경. (2024). 지역격차 축정을 위한 지역균형발전지수 개발 및 활용방안. 「한국지역개발학회 춘계학술대회 논문집」. 한국지역개발학회.
- 박진경·김선기. (2017). 「인구감소시대의 지역발전정책 방향과 추진체계」. 한국지방행정연구원 연구보고서.

- 박진경·이제연. (2018). 「지방분권형 균형발전정책의 실효적 추진방안: 균특회계를 중심으로」. 한국지방행정연구원 연구보고서.
- 성경룡. (2013). 「균형사회와 분권국가의 전망」. 파주: 한올아카데미.
- 성경룡. (2017). 분권국가와 지역균형: 미래 비전과 과제. 「새정부의 지방분권균형발전 토론회」. 한국지방행정연구원 세미나 자료집.
- 소진광. (2004). 지방분권과 지역발전. 「지역개발정책의 이론과 실제(I)」. 국가전문행정연수원.
- 소진광. (2006). 지역균형발전 정책대상으로서의 지역차인식과 개별 기업의 공간선택 한계. 「한국지역개발학회지」, 18(4): 1-23.
- 소진광. (2018). 공간정의 관점에서의 지역격차와 지역균형발전. 「한국지역개발학회지」, 30(4): 1-26.
- 송상훈. (2012). 우리나라 지역개발 정책과 지방분권의 연계방안. 「새마을운동과 지역사회개발연구」, 8: 83-107.
- 이기우. (2022). 새 정부의 지방분권과 지역균형발전 정책의 방향성. 「지방행정연구」, 36(4): 3-44.
- 이승중. (2003). 분권과 균형발전. 「지방행정연구」, 17(3): 73-100.
- 이원섭 외. (2018). 「분권형 국가균형발전의 실천 전략 연구」. 국토연구원 연구보고서.
- 이종수 외. (2007). 「국정운영의 통합성 확보와 균형발전을 위한 정책과제 연구」. 행정자치부.
- 조성호 외. (2005). 「국가균형발전을 위한 지방분권 전략 연구」. 경기연구원 연구보고서.
- 지역발전위원회. (2013). 「국민에게 행복을, 지역에 희망을-지역희망(HOPE) 프로젝트」.
- 차미숙. (2017). 자치분권과 균형발전 정책의 융합적 추진방안. 「국토」, 434. 국토연구원.
- 한표환 외. (2003). 「자립형 지방화와 국가균형발전을 위한 특별법 제정방안」. 국가균형발전위원회 연구보고서.
- 한표환. (2004). 국가균형발전특별법 제정과 상생적 국토발전전략. 「국토」, 269. 국토연구원.
- 한표환 외. (2024). 「지방분권형 국가경영시스템 구축에 관한 연구」. 한국개발연구원 미발간 연구 보고서.
- Agranoff, R. (2014). Local Governments and Their Intergovernmental Networks in Federalizing Spain. *The Journal of Federalism*, 44(2): 236-256.
- Canalleta et al. (2004). Regional economic disparities and decentralisation. *Papers in Regional Science*, 83(4): 649-670.
- Ezcurra, R., & Pascual, P. (2008). Fiscal Decentralization and Regional Disparities: Evidence from Several European Union Countries. *Environment and Planning A: Economy and Space*, 40(5): 1185-1201.
- Ezcurra, R., & Rodríguez-Pose, A. (2010). Does decentralization matter for regional disparities? A cross-country analysis. *Journal of Economic Geography*, 10(5):

- 619-644.
- Faguet, J. (2014). Decentralization and governance. *World Development*, 53: 2-13.
- Henderson, G. (1983). *The Politics of Development in Northern Ireland*. Gower Publishing.
- Hooghe, L., & Marks, G. (2016). Community, Scale, and Regional Governance: A Postfunctionalist Theory of Governance. *Regional Studies*, 50(6): 926-939.
- Kyriacou, A. P., & Roca-Sagalés, O. (2011). Fiscal decentralization and government quality in the OECD. *Economic Governance*, 12(4): 275-309.
- Lessmann, C. (2012). Regional inequality and decentralization: an empirical analysis. *Environment and planning A*, 44(6): 1363-1388.
- Oates, W. E. (1993). Fiscal Decentralization and Economic Development. *National Tax Journal*, 46(2): 237-243.
- Oates, W. E. (2008). On the Evolution of Fiscal Federalism: Theory and Institutions. *National Tax Journal*, 61(2): 313-334.
- Olson, M. Jr. (1965). *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*. Cambridge: Harvard University Press.
- Rodríguez-Pose, A. (2004). The impact of decentralization on regional disparities: Evidence from the EU. *European Urban and Regional Studies*, 11(4): 313-327.
- Rodríguez-Pose, A., & Bwire, A. (2004). The economic (in) efficiency of devolution. *Environment and Planning A*, 36(11): 1907-1928.
- Rodríguez-Pose, A. (2018). The Rise of Populism and the Backlash Against Globalization in Latin America. *Regional Studies*, 52(4): 578-591.
- Rodríguez-Pose, A. (2020). The Rise of Populism and the Revenge of the Places that Don't Matter. *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 13(1): 189-206.
- Sakata, M. (2004). Fiscal Decentralization and Regional Disparities: Evidence from Japan. *Journal of Regional Science*, 44(2): 293-317.
- Silva, S. S. (2005) Decentralization and Regional Disparities in Brazil: Evidence from the 1990s. *Journal of Development Economics*, 78(1): 116-143.
- Tiebout, C. M. (1956). A Pure Theory of Local Expenditures. *Journal of Political Economy*, 64(5): 416-424.
- Treisman, D. (1999). Political Decentralization and Economic Reform: A Game-Theoretic Analysis. *American Journal of Political Science*, 43(2): 488-517.
- Treisman, D. (2000). The Causes of Corruption: A Cross-National Study. *Journal of Public Economics*, 76(3): 399-457.

박진경: 서울대학교 환경대학원에서 도시계획학 박사학위를 취득한 후 현재 한국지방행정연구원 지역균형발전실에서 연구위원으로 재직 중이다. 주요 관심분야는 지역개발 및 지역계획, 인구감소지역 대응정책, 교통계획 및 계량경제 분야이며 저서는 “교통계획”(청문각, 2013), “녹색성장과 지역특화발전”(박영사, 2010) 등이 있다. 논문으로는 “지방자치단체의 인구감소 및 인구구조 변화 대응전략: 강원도 화천군을 사례로”(지방행정연구, 2018), “지방자치단체간 공동사업 추진과정에서의 갈등관리 특성분석: 광역교통시설을 중심으로”(한국지역개발학회지, 2018), “주민 삶의 질 개선을 위한 도서개발정책 추진방안에 관한 연구”(도서문화, 2017), “지방 SOC의 지역생산성 효과분석: 교통사고비용을 고려한 자료포락분석법을 이용하여”(한국지역개발학회지, 2015) 등이 있다(jkpark@krila.re.kr).

한표환: 미국 University of California, Irvine 대학에서 사회생태학(도시 및 지역정책전공)박사학위를 취득하였다. 제15대 한국지방행정연구원장, 충남대학교 국가정책대학원(도시·환경전공)교수와 중원대학교 부총장을 지냈다. 주요 관심분야는 지방분권과 균형발전으로 양자간 유기적 관계를 국가적 과제로 인식시키고 이를 실현하기 위한 다양한 연구를 수행하였으며, 최근에는 KDI 초빙연구위원으로서 지방시대위원회와 함께 지방분권형 국정운영시스템 구축 연구를 수행하였다. 그외 제20대, 21대 국회의원선거구획정위원회 위원, 대통령직속 지역발전위원회 위원, 대통령소속 지방행정체제개편지원위원회 위원 및 지방분권위원회 자문위원, 행정자치부 지방자치단체합동평가위원회 평가단장 및 위원장, 감사연구원 자문위원장, 충남규제개혁위원회 위원장 등으로 활동하였다(hph1234@cnu.ac.kr).