

# 地方自治時代の 地域政策過程

Regional Policy Process in an Age of Local Autonomy

李 盛 根

(嶺南大學校 地域開發學科 教授)

<目 次>

I. 序 論

II. 與件變化と 地域政策

III. 地方自治時代の 地域政策過程

IV. 結 論

<ABSTRACT>

With the advent of local autonomy, the present regional development system should be changed to a new system, that is, a coproducing regional development system. This new system should become self-reliant and endogenous enough to ensure active participation of local residents and government in the policy-making process. In order to make the new system effective, several preconditions should be solved out-those exemplified by functional redistribution between central and local governments, institutionalization of local residents' involvement in the whole process of regional policy making, localization of development means, and rebuilding of regional development administration system supported by local financial soundness.

On the other hand, central government should set up a new administrative body granted with political, administrative power as well as financial independent rights, to guarantee an effective implementation of regional development policies. A 'coproduction' approach to regional development project should be recommended to actively cope with local financial burdens caused by implementation of development projects and local residents' desire for active participation in the whole process of regional policy.

## I. 序 論

지난 30여년간 우리나라는 빠른 경제성장과 산업구조의 고도화를 이루어 이제 선진국에 진입하는 문턱에 이르게 되었다. 이는 수출주도의 공업화를 통한 경제발전정책의 결과로 이해된다.

그러나 한정된 자원으로 경제성장을 추구하는 과정에서 계층간, 지역간의 불균형 성장이 야기되어 오늘날 사회전반에 걸쳐 갈등과 불만을 초래한 것도 사실이다.

오늘날 이와 같은 우리나라의 지역문제는 개발정책과정에서 그 원인을 찾을 수 있다.

그간의 우리나라의 지역개발과정은 기본적으로 중앙정부와 중앙의 계획가에 의해 전국적 차원에서 전국적 시각으로, 그리고 중앙집권적으로 형성·추진되어 왔다(권태준 외 1987:2-3). 즉 지역개발은 국토공간구조, 산업입지체계 또는 사회간접자본시설체계를 형성하려는 필요와 논리에 의해서 구상되고 계획된 것이다. 이에 따라 전국적 체계와 필요에 의해서 그 합리성이 평가되었고, 이같은 전략은 전국이 하나로 체계화 된 경제공간이 되면, 그 안의 모든 부분지역들은 당연히 균형상태에 이르게 되리라는 논리로 정당화 되었다.

이와 같은 지역개발정책의 형성논리는 지역주민의 의사를 배제한 채 중앙의 계획가에 의하여 수립·추진되었다는 특성으로 규정된다.

향후 우리사회가 지방자치제의 진전으로 다원화 됨에 따라 주민참여의 기대가 다방면에 걸쳐 확대되고 자율적인 발전과정에 대한 요구가 점점 더 커질 것이다. 이같은 사회변화과정 가운데 종래와 같은 하향적인 지역개발정책체제는 그 집행과정에서 한계에 부딪히게 될 뿐만 아니라 그 절차적 적합성에 대해서도 불신을 받게 될 것이다. 뿐만 아니라 최근에 진행되고 있는 정치의 민주화, 지방화 그리고 정책형성과정에서의 참여요구가 지역개발과정에 대한 도전이 되고 있고, 이 새로운 도전은 종래와 같은 지역개발정책과정의 변화와 개혁을 요구함을 의미한다.

민선자치단체장 시대가 열리게 되면 종래와 같이 중앙정부로부터 위임된 행정사무를 단순히 위탁관리하는 것이 아니라 자치단체장이 사명감을 가지고 자율적으로 책임관리를 하여야 할 것이다.

여기서는 지방자치시대의 지역정책의 변화를 몇 단계의 정책과정으로 구분하여 기존 정책과정의 평가와 함께 새로운 방향모색에 대해 논의해 보기로 한다.

## II. 與件變化와 地域政策

### 1. 地域의 與件變化

장차의 지역개발정책과정은 지방자치시대라는 시대방향성<sup>1)</sup>을 고려하여야 할 것이다. 왜냐하면 지역개발은 사회의 정치, 경제 그리고 사회적 조류에 영향을 주고 받기 때문이다.

무엇보다도 지역정책에 큰 영향을 주고 또 깊이 고려되어야 할 여건변동이 많지만 여기서는 지방의 세계화와 광역적 지방화를 시대적 특성으로 규정코자 한다.

#### 1) 지방의 세계화

국제간 협력의 증대와 세계경제의 재편은 우리나라를 세계경제에서 중요한 중심지로 부각시킬 것으로 보인다. 태평양시대라고 하는 커다란 물결과 함께 중국과 소련과의 교류가 확대되면서 서해안시대와 동해안시대의 전개 가능성을 높게 해 준다.

세계화시대에는 국제사회와 공존하는 지역사회의 중요성이 더욱 부각되고 세계교류의 거점기능도 지방도시에 분담해야 할 필요성이 커지게 될 것이다.

앞으로 예상되는 가장 큰 경제환경의 변화는 경제의 세계화·개방화 경향이다. 1995년 1월 1일 출범한 WTO체제하의 전면 자유무역으로 보다 넓은 자유경쟁을 통해 우리 경제는 외국과의 교류가 증대될 것이다. 그러므로 지역산업이 세계적 경쟁력을 갖지 못할 경우 그 지역은 자연스럽게 쇠퇴하기 마련이다.

또한 정보화시대로 이행되어 감에 따라 통신의 역할이 더욱 증대되고, 이에 따른 첨단통신망 구축은 산업입지의 자유도를 더욱 크게 할 것이다. 고속교류망은 지역간 교류를 더욱 확대시켜 지역간의 생산분담과 연계의 가능성을 더욱 높여줄 것이다.

통신수단의 발달이 인간의 정주양식을 변화시켜 국토공간구조 속에서 주거지의 분산화 경향이 뚜렷이 나타날 것으로 보인다. 이러한 주거지의 분산경향과 주변 농촌지역의 쾌적성은 대도시의 주거기능을 주변지역이 흡인하는 요인으로 작용하게 되고, 다양한 대도시의

1) 시대방향성의 의미는 국내외적인 경제·사회적 조류를 의미한다. 이와 관련한 미래학자의 글로는 미국의 John Naisbitt의 저서 「Megatrends 2000」, Namura Search의 1990년 8월의 梅田純의 「새로운 변화 1990'S」 등이 있다. 우리나라의 국내경제사회의 새로운 조류로 ① 국토의 고밀화, ② 사회의 다양화, ③ 산업과 기술의 첨단화, ④ 생활과 산업공간의 광역화, ⑤ 교통통신의 고속화, ⑥ 행정의 분권화 등을 지적한 글이 있다. ① 김홍기 역 (1991), 「메가트렌드 2000」, 서울:한국경제신문사. ② 국토개발연구원(1989), 「국가발전과 지역균형」, pp.31-32.

기능을 주변지역이 부분적으로 담당할 것으로 보인다.

세계경제는 컴퓨터와 반도체, 신소재 등 첨단기술산업이 주축이 되는 경제사이클을 형성하고 있다. 우리나라 각지역의 성장정도, 내용, 그리고 방향이 그 지역에서의 첨단산업 개발정도에 크게 의존하게 될 것이며, 지역경제의 활성화가 첨단기술의 창출과 첨단산업의 발전에 상당히 좌우될 것으로 보인다.

또한 산업화과정에서 야기된 가장 심각한 문제로 자연의 파괴와 환경오염이 지적되고 있다. 앞으로의 개발은 환경파괴를 최소화 하고 환경에 친화적인 지속가능한 개발방식을 추구함과 동시에, 이러한 환경의 물결을 지역발전에 이용하기 위한 적극적인 노력을 전개해야 한다. 생태적으로 건전하고 지속가능한 개발전략을 수립해야 한다.

## 2) 광역적 지방화

교통과 통신기술의 혁신으로 인하여 고속전철, 고속교통망과 첨단 고속통신망이 국토상에 그물망처럼 형성되어 질 것이다. 특히 승용차의 보급이 더욱 대중화 되어 국민들의 지역간 교류가 더욱 확대되고 이동시간이 더욱 짧아지게 될 것이다.

2000년대말에 완공될 경부고속전철 역시 우리나라의 국토공간구조와 산업구조에 엄청난 영향을 미칠 것으로 보인다. 고속전철의 개통은 지방의 세계화를 촉진시키고, 지역경제의 개방화를 촉진시킬 것이다. 지역기업체에서 생산된 상품과 외국 수입품의 교역이 편리해질 것이다.

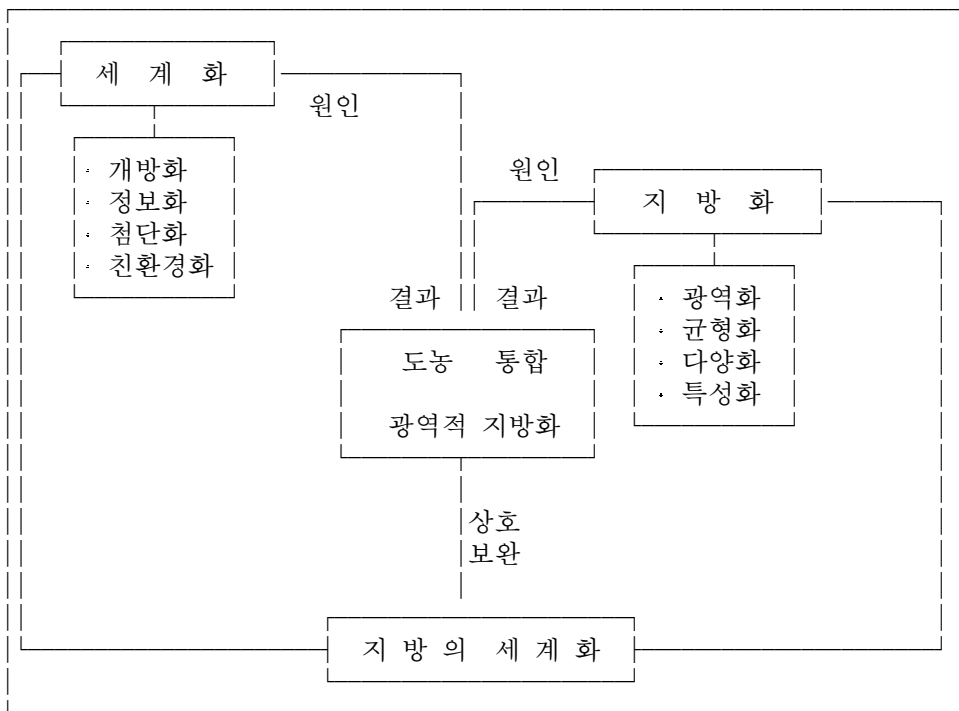
도시간, 도시와 주변농촌지역간에 경제·사회·문화적 교류가 활발하여지면서 개인들의 이동범위가 더욱 광역화 되어 갈 전망이다. 더욱 넓은 범위의 지역에서 통근·통학이 이루어 지는다면, 각종의 서비스 공급체계가 광역적으로 형성되어져 그 권역내에서의 각종 교류가 더욱 활발하여질 것으로 보인다. 삶의 공간이 광역화 됨으로써 중심과 주변지역 전체의 합리적 계획과 성장과제가 더욱 긴요하여 질 것으로 보인다.

정주기반의 지방화는 중앙집권적 시대로부터 지방분권의 시대로 나아간다는 의미이다. 지방자치의 정착으로 각종 계획과 정책의 수립·집행이 지방정부에서 이루어지고 지역발전에 주민의 의사가 더욱 많이 반영되어질 것이다. 개발이익의 지방화와 지방에서의 인구정착기반의 확대는 도농통합적 행정구역개편으로 가속화 될 것이다.

또한 앞으로의 시대는 사회가 다양화 되는 특성을 갖게 될 것이다. 국민의 가치관이 다양화 되어 가고 사회생활이 다원화 되면서 양과 규모의 시대로부터 국민생활의 질적 변화 시대로 전환되어 갈 것이다. 이는 공공부문의 수요와 지역개발의 내용을 보다 다양케 하고

복잡하게 할 것으로 전망된다. 이와 같은 수요의 다양화 경향은 지역정책에 대해 계획대상의 종합화를 요구하게 되고 부문간 및 지역간의 연계화를 요망하게 될 것이다.

이상과 같은 경제·사회적 흐름은 장차의 지역개발정책의 기본적 틀을 살피는 과정에서 필수적이라 할 것이다.



<그림 1> 지방의 세계화와 공간적 통합

## 2. 地方自治와 地域政策

지역의 안정적 질서와 발전적 성장을 위한 지역적 일을 지역주민 스스로가 다스려 나가 것을 지방자치라고 할 때, 지역단위의 제여건을 보다 나은 수준으로 향상시킴에 그 목적을 두고 있는 지역개발이야말로 지방자치가 추구하는 목표이자 과제인 것이다.

지방자치의 맥락 속에서 지역개발에 관한 사항을 다루는 기본적 초점은 ‘무엇’을 ‘누구’가 ‘어떻게’ 처리하느냐 하는 것을 결정하는 것이다. ‘무엇’은 지역개발의 목표를 의미하고, ‘누구’는 지역개발의 주체를 의미하며, ‘어떻게’는 지역개발의 목표를 성취하기 위한 수단과

실천방안을 의미한다. 이와 같이 목표설정과 목표를 성취하기 위한 수단과 실천방안, 그리고 개발주체의 구성은 지역개발의 자치행정적 성공을 위한 근원적 기반을 구축하게 되는 것이다.

지방자치시대의 지역정책의 새로운 모형은 이론적 탐색을 통해 당위적이고 다소 이상적인 형태를 마련하는 방법과 현실적 분석을 통해 현재보다 개선된 방안을 탐색해 내는 방법의 두 가지 접근에 의해 발견될 수 있을 것이다.

지역개발계획이 지역이라는 하나의 공간단위에 대해서 전체적인 성장과 발전을 도모하는 방향으로 개발시키기 위한 종합적이고 장기적인 구상과 설계를 하나의 계획으로 정의할 때, 이 계획의 궁극적 목적은 당해 지역의 변화를 건전한 방향으로 유도하여 현재보다 나은 수준으로 제고시키는 데 있으므로 계획의 결실은 그 지역으로 귀속되고 지역주민의 생활향상에 직접 기여하여야 하는 것이다. 앞으로의 지역개발계획은 현재 당면하고 있는 계획상의 문제점을 시정해야 함은 물론이고 앞으로의 상황변화에 올바르게 적응하면서 바람직한 방향으로 발전시켜 나가야 할 것이다.

지역개발계획은 자치단체가 수립하고 집행해 나갈 때 그 가치가 정당화 될 수 있다. 따라서 내용에 있어 적합하고, 과정에 있어 주민합의적이며, 방법에 있어 가장 과학적인 것이 되도록 함으로써 모든 자치행정의 기준이 되고 다른 계획과 예산의 작성에 전제가 되어야 할 것이다. 결론적으로 지역개발계획은 지방자치 실시와 더불어 지방자치단체로 하여금 가장 중요하게 다루어져야 할 과제라는 것을 깊이 인식해야 할 것이다.

### Ⅲ. 地方自治時代의 地域政策過程

#### 1. 共同生產的 地域政策過程

지방자치단체장의 선출과 함께 지방자치제의 본격적 실시는 주민이 직접 참여하는 시대라는 특성을 갖게 된다. 지방자치제의 실시에 따라 주민의 위치가 강화될 것이므로 지역정책과정은 주민중심의 방향으로 변화되어 가지 않을 수 없을 것이다. 주민의 지지와 협조 없는 개발정책은 종전과 달리 그 집행과정에 많은 어려움을 겪게 되고 그 효과 또한 확보되기가 어려울 것이다. 주민중심시대에 있어서의 지역정책과정은 주민의 욕구를 최대한 충족시키며, 정책의 입안과 집행과정에서 주민의 의사를 충분히 반영하는 방향으로 수립되어야 할 것이다.

지방자치제의 본격실시, 대도시 억제 및 지방발전 촉진을 통한 국토균형화의 추구하고 같은 국가정책의 강화에 따라 지방의 지위는 향상되고 지방의 역할은 더욱 강조되어질 것이 확실시 된다. 이와 같은 지방시대에 있어서의 지역정책은 지역의 특수성에 입각한 자주적 계획의 성격을 띠어야 하므로 자기지역에 대한 보다 구체적이고도 정확한 자기진단이 있어야 하고, 이를 기초로 한 적절한 대책과 방안이 모색되어야 할 것이다.

이와 같은 여건변화와 관련하여 최근 정부의 과도한 재정부담과 주민의 서비스의 양과 질에 대한 욕구가 증가하는 문제를 해결하기 위한 대안으로 개인 및 제3섹타의 참여를 전제로 한 공공서비스의 공동생산적 참여(coproducing participation)방안이 제기되고 있다. 공동생산적 참여란 서비스의 양 또는 질을 제고시키기 위해 지방정부와 개인, 기업 또는 주민 집단 등이 합동으로 서비스를 생산하기 위해 참여하는 개념을 의미한다. 이는 주민을 정부 계획안의 수동적인 목표대상이나 수혜자로 간주하는 것이 아니라 그러한 계획안의 궁극적인 성공 또는 실패의 중요한 요소로 삼는 방식이다(이성근 1992).

최근에 들어와 구미제국에서는 새로운 형태의 주민참여 방식이 강조되기 시작하였는데, 그것은 정부의 공공재 및 공공서비스의 생산과정에 있어서의 주민과 함께하는 공동생산적 참여과정을 말한다. Lawrence Susskind와 Michael Elliott는 주민참여의 형태를 온정주의(paternalism) 모형, 갈등(conflict) 모형, 공동생산과정 모형으로 구분하였다.

온정주의 모형은 의사결정의 패턴이 고도로 중앙집권화 되어 있고 주민참여는 지방행정 관료에 의해 극히 제한적인 경우의 참여모형이고, 갈등 모형도 의사결정의 패턴이 중앙집권화 되어 있으나 온정주의 모형보다는 약하고 정부의 자원배분이나 정책결정에 지역주민과 소비자집단이 참여를 통해서 투쟁하는 패턴의 모형이다.

반면에 공동생산적 참여과정 모형은 의사결정의 패턴이 분권화되어 있고 정부의 자원배분이나 정책결정과정에 있어 의사결정자와 주민들간에 조정·협상과정을 거치는 패턴이다. 이들에 의하면 공동생산적 참여모형은 정부기관과 주민들간에 공동으로 문제를 정의하고, 계획 및 설계, 그리고 집행을 다루는 공공정책과정으로 정의하고 있다.

지역정책과정에 있어서 공동생산적 참여접근의 이론적 배경으로 정책을 정치체계의 산물로 보는 것은 Easton이후의 경향으로서 R. Dahl, C. E. Lindblom 등 정치적 다원론자들은 정치체계의 움직임인 정치를 집단간의 타협과 조정으로 파악하고 정책은 이러한 타협과 조정의 산물이라고 정의한다. 이런 점에서 공공정책과정은 공동생산적 참여를 전제하고 있다고 볼 수 있다.

정책 및 계획주체가 작성하는 정책 및 계획안은 미래의 동태적인 상황을 대상으로 하기

때문에 다원화 된 사회에서는 종합적 정책의 합리성이 제약을 받기 마련이다.

정책 및 계획주체의 계획안이 최초로 의도된 바와는 다른 변형된 산물을 가져오게 되는 근본적인 이유는 정책 및 계획에 영향을 받게 되는 개인이나 집단이 각기 목적지향적인 고유한 속성을 가지고 있으며, 따라서 정책 및 계획의 최종 산물은 정책주체와 정책대상간의 목적지향적인 상호작용을 통한 공동생산적 참여과정을 거치기 때문이다.

특히 공공정책이나 계획에 대한 정당성의 근거는 공익의 내용도 중요하지만, 그보다는 계획이 의사결정과정에서 일부 집단의 가치편향과 사회적 편향의 개입을 최소화 하고 다양한 이해와 가치를 수렴하기 위하여 얼마나 합리적이고 민주적인 계획과정을 거쳤는가 하는 데에서 찾아야 할 것이다.

한국적 공공정책과정에 있어서 공동생산적 참여모형의 판단기준으로는 첫째 공권력 행사가 지배적인가 아닌가, 둘째 공공정책과정에 여러 이해당사자의 참여가 이루어지는가의 여부를 들 수 있다.

따라서 장차의 도시 및 지역정책과정에 있어서 공동생산적 참여모형은 자원동원이나 주민관리면에서 일방적이지 않고 쌍방적인 공공정책과정으로 이해하는데 적실한 정책모형이라 할 수 있다.

이하에서는 지방자치시대에 있어서 주민참여를 전제로 하는 공동생산적 접근을 통한 지역정책과정이 첫째, 개발의 주체는 누구이어야 하는가, 둘째, 장차 지역정책의 목표는 무엇이고 어떻게 설정되어야 하는가, 셋째, 정책형성과정은 어떠한 절차를 거쳐야 하는가, 넷째, 성공적인 정책의 집행과정을 위해서 무엇이 필요한가, 마지막으로 정책결과와 평가는 어떻게 이루어지는가를 중심으로 기존의 지역정책과정 논리를 평가하면서 앞으로의 방향을 논의하기로 한다.

## 2. 開發主體와 役割分擔

지방자치시대에 있어서 공동생산과정으로서의 지역정책과정은 개발의 주체를 정부와 주민 그리고 민간기업이 되고, 이들 모두가 공동생산자로 참여하게 하여야 한다.

지역개발의 주체에 관한 논의는 누가 지역개발의 중심적 역할을 하느냐 하는 것이다. 이는 곧 정부와 민간의 역할분담 그리고 중앙정부와 지방정부의 기능배분이라는 문제로 귀결된다. 이론상으로는 국가적 정책 및 기본계획의 수립, 광역적 수요에의 대처, 파급성이 큰 대규모사업의 개발 등은 국가가 담당하고, 지방적이고 국지적이며 주민복지적인 중·단기 사



업은 지방정부가 개발하며, 기업적 성격이 강하고 주민자율로 가능한 것은 민간부문이 맡아 처리함이 바람직하다고 할 수 있으나, 실제에 있어서는 이의 한계를 명확히 규정하기가 대단히 어려운 것이다(김안제 1991:511).

여기서는 지역정책과정에서 중앙정부와 지방정부의 기능분담과 주민참여를 중심으로 논의하고자 한다.

먼저 중앙정부와 지방정부의 기능분담을 보면 지난 30여년 동안 중앙집권화 된 개발계획 과정을 실효성 있게 지방화 하기 위해서는 중앙정부의 획기적인 분권화 노력이 필요하다. 지방자치제 실시에 따라 지역개발정책에 대한 추진체계 및 전략의 재검토가 이뤄져야 할 것이며 새로운 제도적 기반도 구축되어야 할 것이다.

지역개발을 위한 새로운 추진체계는 기본적으로 각급 지방자치단체 고유의 개발과정이 될 수 있어야 하고, 이를 위해서는 중앙정부와 지방정부간의 새로운 위상정립과 함께 적절한 기능분담이 이루어져야 할 것이다<sup>2)</sup>.

장차 지역정책과정에 관한 중앙정부의 역할은 기본적으로 맥락결정적인 것에 그쳐야 하고, 그 주도적 역할은 지방자치단체에게 주어져야 할 것이다. 즉, 각 지역의 발전방향과 목표의 정립에서부터 개발계획의 수립 및 시행에 이르기까지 당해 지방자치단체의 자율적 결정과 관리능력에 의해서 추진되어야 하고, 중앙정부는 국가발전방향에 관한 기본적인 지표와 중앙정부가 통제·관리하는 자원배분의 원칙적 기준을 제시하는 데 머물러야 할 것이다(김중기 1991:163).

그러나 대부분의 지방자치단체는 현재 스스로 지역개발을 추진할 수 있는 행·재정적 여건이 갖추어져 있지 못하다. 즉, 지역개발에 대한 행정수요는 질적·양적으로 급속히 변화하고 있으나 이에 대처할 수 있는 지방행정체제가 갖추어져 있지 못하고<sup>3)</sup> 지방재정도 매우 취약한 실정이다<sup>4)</sup>. 따라서 앞으로 이에 대한 보완작업이 선행되어야 할 것이다.

2) 이와 관련하여서는 지난 10여년 동안 도시계획을 둘러싼 행정환경도 크게 변화하여 왔다. 지방자치제가 실시되면서, 도시계획 권한의 대부분이 지방으로 위임·이양됨으로써 도시계획체계 운용에 있어서의 실질적인 책임과 재량도 과거 이상으로 시·도 및 시·군·구 지방자치단체에 넘겨지게 되었으나 아직 부족한 실정이다. 박재길 외 2인(1993), 「도시계획체계정립 및 계획수립기준에 관한 연구」, 국토개발연구원, p.2.

3) 지금까지의 지방정부차원의 문제점으로는 지방자치단체장의 짧은 임기, 지역개발행정조직의 경직성과 획일성, 지역개발행정의 전문인력 부족, 형식적 권한위임 등이 지적된다. 이시경(1993), 「지방자치시대의 지역개발계획수립기능강화 방안」, 한국지방행정연구원, pp.53~59.

4) 국가재정에 비하면 지방재정이 영세하고 국가재정에 대한 의존성이 높아 예산운영의 경직성을 탈피하지 못하고 있다. 지방자치단체간의 재정격차를 보면 전국 226개 시·군·구 중 자체세입으로 인건비 부담을 못하는 자치단체가 전체의 25%인 60개 단체이고, 지방세 수입으로 인건비 미달 단체는 전체의 56%인 135개 단체나 된다. 지방재정이 영세한 자치단체는 기본적으로 투자비용재원이 부족하고 이는 지역개발나후요인이 된다. 김홍래(1995), 「지방자치시대의 지방재정확충방안」, 한국지역개발학회 학술발표회 논문, pp. 6~7.

다음으로 지역정책과정에서 주민참여의 문제이다<sup>5)</sup>. 장래에 전개될 지역정책은 지방자치제의 실시를 위시한 민주주의의 발전에 따라 주민의 참여가 보다 강하게 요구되고, 또 그렇게 전개되어 나갈 것이다. 지역개발의 대상사업 중 대부분이 주민들의 주거생활 및 생산활동과 직결되어 있고 주민들의 이해관계를 크게 좌우하고 있으므로, 지역개발과 관련된 주민들의 욕구와 의견은 매우 다양할 뿐만 아니라 상반되는 경우도 허다히 많은 것이다. 따라서 지방자치시대에 있어서 지역정책은 계획과정에서부터 주민을 참여시키고, 집행과 결과에 이르기까지 공동생산적 참여자로 인식하고 실천하며 제도화할 필요가 있다.

### 3. 目標設定과 構成員의 合意形成

종래 지역정책과정의 논리와 정책선택의 기준은 1차적으로 국가경제성장의 효율성에 준거하였다는 점이다. 과거 우리 경제발전의 실제적인 개발계획은 경제사회발전 5개년계획이었고 이 개발계획과정의 일관된 정책은 공업화를 우선으로 하는 산업구조의 개편에 있었다. 한편 지역개발정책의 시발점이라고 할 수 있는 국토개발계획은 경제개발과정의 공간적 수용 내지는 보조를 위한 것이었다. 따라서 국토개발과정의 1차적 기능은 전국적인 경제활동의 체계화에 두었고, 이와 같은 논리와 기준에 부응하는 지역은 중앙정부의 행·재정력의 뒷받침을 받아 성장한 반면 그렇지 못한 지역은 성장이 둔화될 수밖에 없었다.

이와 같은 중앙정부 주도하의 지역개발이 그동안 많은 업적을 성취한 것을 부인할 수는 없다. 특히 전국에 걸친 사회간접자본체계를 형성한 것은 괄목할 만한 업적이다. 그러나 그 같은 실적에도 불구하고 하향식 지역개발은 각 지역의 특수한 여건과 지역주민의 의견을 반영할 수 없었고, 지역 스스로의 발전을 유도하기 위한 경제, 교육, 문화를 포함한 생활환경기반을 조성하거나, 제도적 장치를 확립하지 못하였다.

따라서 지방자치시대에 있어서 지역개발정책의 목표는 모든 국민이 성장의 혜택을 골고루 누리며 살 수 있는 사회를 이룩한다는 형평의 측면과, 제한된 국토공간을 경제적으로 이용한다는 효율의 측면이 조화를 이루도록 해야 하고, 자연과의 공생을 바탕으로 하는 지속가능한 개발을 위한 목표설정이 되어야 할 것이다<sup>6)</sup>. 이 경우 지방정부가 책임져야 하는

5) 그간의 국토 및 지역계획, 도시계획 등의 계획수립과정에서의 주민참여는 형식적인 참여수준에 머무르고 있다.

6) 1992년 6월 제20회 세계환경의 날 기념으로 브라질 리우데자네이로에서 개최되었던 유엔환경개발회의(UNCED) 이후 전세계적으로 주요 쟁점이 되고 있는 환경과 조화된 지속가능한 개발(ESSD) 목표를 도시 및 지역개발계획에 반영시키려는 노력이 일어나고 있다. 따라서 도시 및 지역개발의 정책목표가 종래의 효율성, 생산성, 편리성 제고에서 지속가능한 개발, 즉 생활의 질 향상, 계층간·세대간 형평성 추구, 자연과의 공생 등

지역개발정책 과제는 주로 기본적인 생활환경지표의 형평을 추구하는 것이다. 반면에 중앙정부가 해야 할 일은 각 지역의 지방정부, 주민, 기업이 자신의 발전목표에 맞추어 최대한의 능력을 발휘할 수 있는 여건을 조성해 주는 것이며, 이를 위한 가장 중요한 과제는 도로, 통신, 전력, 용수 등의 사회간접자본투자를 확대하여 기업으로서는 국토의 어느 곳에 입지하던지 간에 기본적인 생산요소의 애로가 없도록 하고, 주민으로서는 어느 곳에 살던지 간에 최소한의 생활여건이 갖추어지도록 하는 것이다.

무엇보다도 지방자치시대에 있어서 공동생산과정으로서의 지역정책과정은 목표설정 단계에서부터 주민참여와 주민의 이해를 구하는 노력이 필요하다.

최근 지역정책과정에서 정부와 주민간의 갈등은 사업방식보다는 사업 그 자체에<sup>7)</sup> 대해 부정하는 사례가 많은 것을 보아도 알 수 있다.

#### 4. 政策樹立過程과 計劃 및 行政能力의 向上

지역정책 수립과정은 사전에 합리적이고 과학적으로 접근되어야 하는 것이다. 개발수요가 증대하고 주민욕구가 다양화 되며 재원의 부족이 심화될 장래에 있어서는 더욱 그러하다.

지금까지 지역계획의 수립단계에서 나타나고 있는 문제점으로는, 첫째로 계획입안기관의 비공개성과 형식성을 들 수 있다(김안제 1991 : 516-517). 주민 대다수의 의견과 요구는 소외된 채 소수 전문가의 자문과 정부의 의견만이 제시되어 용역단체의 전적인 작성에 따라 수립되는 게 계획수립의 일반적 관행으로 되어 있다. 더우기 용역단체들이 시간 및 예산의 부족을 이유로 한 소극적 계획은 답습과 모방에 따른 일반성과 형식성을 벗어나지 못하고 있다.

둘째로, 다른 계획과의 연계 및 체계성을 결여하고 있다는 문제점을 들 수 있다(박재길 외2인 1993:4). 지역계획과 관련된 종적 및 횡적인 종합계획이나 구체적인 사업계획과 불일치하거나 상반되는 경우가 많으며, 매년 편성되는 정부예산에의 반영은 물론이고 중장기

새로운 개발목표가 대두되고 있다. 윤양수(1994), 「환경보전적 국토개발정책연구」, 국토정보, 국토개발연구원.  
7) 특히 앞으로 전개될 도시 및 지역정책과정에서 그 환경적 변화를 거의 예측할 수 없는 불확실한 상태에서는 목표설정이 개방적일 수 밖에 없다. 따라서 계획의 목표와 수단의 관계는 동태적으로 파악하는 것이 타당하다. 목표의 타당성과 수단의 실천가능성을 동시에 상호작용적으로 평가하여야 할 것이다. 한 비판적 계획작업은 불확실성하에서 목표가 합의되지 않는 상태에서의 계획과정을 조정·협상과정(mediated negotiating process)으로 파악하고 있다. Karen S. Christensen(1985), 「Coping with Uncertainty in Planning」, JAPA, Vol.51, No.1, pp.63-72.

재정계획과의 연계도 충분히 이루어지지 못하고 있는 실정이다.

셋째로, 법적 절차상 계획의 결정까지 오랜 시간을 소요하게 된다는 사실에 있다<sup>8)</sup>. 자료를 수집·분석하여 계획을 입안하기까지의 실질적 계획수립과정에 할애되는 시간은 극히 짧은 대신에, 입안 후 확정·공고되기까지의 행정내부에서 이루어지는 법적 절차에 소요되는 시간은 장기간에 이르고 있다. 입안기간의 단기화는 계획내용의 부실을 가져오고, 승인기간의 장기화는 계획실시의 적시성과 현실성을 잃어버리게 하는 것이다<sup>9)</sup>.

따라서 앞으로 지역개발정책과정에서의 계획수립 절차는 다음과 같은 점이 고려되어야 하는 바, 이는 통합적 접근방법<sup>10)</sup>과 관련된다.

첫째는, 개발전략에 관한 것으로서 균형개발의 단계와 접근방법을 어떻게 취하느냐 하는 것이다. 투자재원이 충분하다면 상향적 개발방식에 의한 단기적 균형화 전략이 가능하고도 소망스러운 것이겠으나, 부족한 재원으로서 하향적 거점개발방식에 의한 장기적 균형화 전략을 택하지 않을 수 없는 것이다. 그동안의 정부시책이 균형발전을 목표로 내세우면서도 비교우위의 거점개발전략을 추구하지 않을 수 없었던 것은 바로 여기에 그 이유가 있었던 것이다. 결국 상향과 하향의 개발방식을 병행해야 할 것이지만, 여기서 생겨나는 지역과 사업 및 시기의 선정상 문제와 마찰을 여하히 해결하느냐 하는 어려움을 갖게 될 것이다.

둘째는, 사업의 우선순위의 결정이다. 수요·공급의 불일치에서 오는 불가피한 사업의 우선순위의 결정은 지방자치단체의 존립목적, 지방주민의 요구와 의견, 국가의 개발정책 등을 수요부문으로 보고, 재정적 한계, 지역적 특수성, 정치적 작용 등을 제약요소로 고려하여 타당하고도 합리적으로 이루어져야 하며, 주민합의에 의해 결정된 우선순위는 지속적으로 유지되고 실천되어야 할 것이다.

셋째는, 이와 같은 지방자치체의 실시상황에서 계획을 입안하는 집행부서의 실무자와 자문·심의하는 계획전문가, 그리고 계획의 연구용역을 맡는 계획가들은 과거와는 다른 사고와 행태로 전환해 나가야 할 것이다. 먼저 정립해야 할 계획가의 의식은 주민에 초점을 두고 계획해야 한다는 것이다.

8) 계획수립과 관련한 시간지체(time lag)는 내부적 시간지체(internal time lag)로서 계획수립과정에 소요되는 시간을 의미하는 바, 통상적으로 계획수립은 외부용역기관에 의뢰하고 거기에서 나온 결과를 가지고 법적 절차를 거치게 된다.

9) 이와 관련하여 국토건설종합개발계획법에 의한 국토계획과 도계획이 같은 계획기간으로 되어 있어 실제 국토계획이 확정되고 도계획이 수립됨으로써 도계획은 계획기간이 1-2년 경과된 후에 확정되는 시간격차를 가져오고 있다.

10) 존 홉킨스 대학교수인 T. R. Lakshmanan은 새로운 통합적 개념을 하향적 개발방식과 상향적 개발방식을 혼합한 개발전략으로 정의하고 있다. Raanan Weitz(1986), *New Roads to Development*, New York: Greenwood Press, pp. 77~108.

넷째는, 지역계획을 작성하고 집행하는 사람은 그 지역에 대한 정확하고도 충분한 자료와 정보를 확보하고 있어야 할 것이다. 그 지역의 특수성을 파악하지 못한 채 제2차 자료만을 가지고 개괄적이고 일반적인 계획만을 만들어 내던 지금까지의 접근방법은 지양되어야 하며, 앞으로는 실질적이고 구체적인 통계자료를 확보하고 이를 근거로 하여 그 지역고유한 계획을 수립하도록 노력해야 할 것이다.

이와 관련하여 최근 광역 지방자치단체가 주도하여 지역개발연구원을 설립하여 지역특성에 맞는 지역정책연구를 하고 있는 것은 고무적인 일이다. 그러나 이들 연구원은 기존의 국책연구원과 비교하여 연구기금이나 전문인력, 그리고 제도적 측면에서 문제가 있는 바, 이들 연구원의 활성화를 위해서 일정기간 국고지원이 필요하고 전문인력은 지역대학 교수를 활용(비상임연구위원)할 수 있는 제도적 뒷받침이 필요할 것이다.

## 5. 執行過程과 開發財源의 確保

한편 지역정책의 실천단계에서 발생하고 있는 문제점으로는 첫째, 무엇보다 먼저 정책의 실효성이 저조하다는 사실을 들 수 있다. 계획의 전부, 또는 일부가 구체적인 실천계획을 마련하지 못하고 중장기 재정계획이나 연간예산에 반영되지 못한 채 계획기간을 초과하고 마는 경우가 많다.

둘째, 주민의 참여와 협조가 부족하다는 데 있다. 정책의 집행과정에 있어 주민 대부분이 무관심하거나 도외시하며, 갈등에 이르게 됨으로써 주민의 참여와 협조의 거리가 먼 지역계획이 되고 마는 경우가 많으며, 이로 인해 계획의 실천단계에서 심한 갈등에 봉착하고 사업의 효과까지도 낮은 결과를 가져오게 되는 것이다.

셋째, 사전 평가제도의 미흡에 있다. 계획의 집행전 평가는 계획내용의 타당성을 검증하기 위함이고, 집행과정의 평가는 여건변화에 따른 수정을 하기 위함이며, 집행후의 평가는 새로운 사업을 보다 합리적으로 수립하기 위한 준거들을 마련하고자 하는 데 근본목적을 두고 있다. 이와 같이 중요한 역할과 기능을 하는 평가제도가 지역정책에서는 형식적으로 이루어지거나 아예 실시조차 하지 않고 있다.

앞으로 지역개발의 정책목표를 효과적으로 달성하고 여러 과제를 올바르게 해결해 나가기 위해서는 적절한 추진전략과 수단을 현명하게 강구하고 과감하게 실천해야 할 것이다. 이를 위해서는 먼저 책임분담과 협력체제를 확립해야 한다. 민간 내지 기업적 성격이 강한 사업이나 기능은 민간부문에 위임 내지 이양하고, 공공부문의 기능은 국가와 지방자치단체

에 적절히 배분되도록 해야 한다.

둘째는, 적극적인 개발동기를 유발하고 효과적인 인센티브를 강화하는 데 있다. 지방주민과 기업이 당해지역에 정착하고 축적된 자금을 그 지역에 재투자할 수 있는 동기를 유발하도록 하며, 조세감면과 금융혜택 등의 인센티브를 대도시, 중소도시, 농어촌, 오지 및 도서 지역 등으로 구분하여 차등 적용함으로써 낙후지역 입지에서 오는 불이익을 보충해 주어야 하는 것이다.

셋째는, 지역정책업무를 담당하고 있는 실무공무원은 지역정책 집행과정에서 야기되는 주민 및 지방의회와의 의견대립을 정부의 일방적 방향으로 이끌어가지 말고 정부의 안이 공익의 입장에서 타당한 것이라면 주민과 지방의회의원을 대화로서 설득하여 승복시키도록 하고, 주민이나 지방의회의 제안이 옳은 경우에는 겸허하게 이를 받아들여 지역정책에 반영토록 해야 할 것이다.

공동생산과정으로서의 지역정책과정에서 각 참여자의 관계는 성공적인 정책집행을 위해 중요하다. 참여자의 관계는 첫째, 사업에 대해 참여자의 선호방향(찬성, 반대), 둘째, 사업에 대한 선호의 정도(강, 약), 셋째, 사업결과에 영향을 미치기 위해 동원할 수 있는 자원의 종류와 양(대, 소)에 따라 결정된다.

특히 정책집행과정에서 야기되는 사업의 지체(delay)는 의사결정기관의 수, 각 의사결정에 참여하는 참여자의 수, 그리고 참여자의 사업에 대한 선호강도와 함수관계가 있다(Jeffrey L. Pressman & Aaron Wildavsky 1984).

넷째로, 지방정부의 집행능력 강화를 위해서는 무엇보다도 지방재정기반의 확충이 이루어져야 한다(허재완 1995:73). 지방화시대에 효과적으로 대응하기 위한 개발재원의 확보를 위해서는 새로운 세원의 발굴, 지방공기업의 경영강화를 통한 세외수입의 증대, 지방채의 대폭적인 활성화, 지역개발기금의 확대와 수평적 재정제도의 개선 등을 통한 정부간 재정관계의 강화, 그리고 민관협력을 통한 민자의 유치 등 다각적인 방안들이 고려될 수 있다.

따라서 지역정책수립과 집행과정에서 지방화, 주민참여 그리고 개발재원의 확보 등이 성공적인 정책과정의 중요한 요소라 할 수 있다.

## 6. 政策結果와 評價體制의 確立

지역정책은 공간적 단위에 대해 그의 전체적인 성장과 발전을 도모하는 방향으로 변화시키기 위한 구상과 설계를 하나의 계획으로 정립한 것이다. 따라서 지역정책의 궁극적 목적

은 당해지역의 변화를 건전한 방향으로 유도하여 현재보다 나은 수준으로 제고시키는 데 있으므로 지역정책의 결실은 그 지역으로 귀속되고 지역주민의 생활향상에 직접 기여하여야 하는 것이다. 이와 같은 지역계획은 지역내의 모든 부문을 망라해야 하는 종합성과 먼 장래를 지향해야 한다는 장기성을 그 요건으로 하여 수립되어야 하며, 또한 주민 전체의 공통적 이익을 추구하는 공익성과 부문간, 집단간, 지역간에 지나친 격차가 일어나지 않도록 하는 균형성을 확보도록 해야 한다.

장차 지역정책 결과의 실용가치를 높이기 위한 하나의 방법은 정책의 결과에 대한 평가체제를 강화하는 것이다. 확정된 정책을 집행해 가는 과정과 집행 후의 결과에 대해 과정평가와 결과평가를 철저히 하여 그의 실행도와 그 요인을 규명하는 것은, 계획의 충실한 집행과 효과의 제고를 위한 필요장치인 것이다. 결과평가가 다음 정책수립에 도움을 주고자 하는 데 목적이 있는 것이라면, 과정평가는 당해정책의 수행을 촉구하고자 하는 데 목적을 두고 있다.

결론적으로 공동생산과정으로서의 지역정책결과는 효율성과 형평성 모두를 향상시키는 방향으로 나가야 한다. 하나의 정책목표를 위해 다른 하나를 희생시키기 보다는 이들 두가지 목표가 균형(Lawrence Susskind & Michael Elliott, ed. 1983)을 갖도록 하는 데 의의가 있다. 장차의 지역정책결과는 양과 질, 효율성과 형평성, 공공과 민간부문, 집중과 분산의 조화(이성근 1992:15)에 기여하는 방향으로 나가야 할 것이다.

#### IV. 結 論

이상에서 논의한 바와 같이 과거 우리나라의 지역개발정책과정은 기본적으로 중앙정부와 중앙의 계획가들에 의해서 전국적 차원에서 전국적 시각으로, 그리고 중앙집권적으로 형성 추진되어 왔다. 그 결과 지역개발정책 과정에서 지역의 특성과 주민의 의사는 충분히 반영되지 못하였고, 대부분 지방의 장기개발계획은 구체적인 추진수단이 없고 국가계획과 연계되지 못한 채, 지역주민의 기대욕구만 증대시켜 왔다.

이같은 상황에서 새롭게 출범하는 민선자치단체장과 함께 지방자치제의 발전은 지역개발정책에 대한 새로운 추진체계의 전환을 요구할 것이다.

지역개발을 위한 새로운 추진체계는 기본적으로 각 지방자치단체의 자주적이고 내발적인 개발과정이 될 수 있어야 하며, 이를 위하여는 첫째, 중앙과 지방정부간의 기능분담, 둘째, 주민들이 목표설정부터 계획수립과정, 집행과정, 결과평가에 이르는 전 정책과정에 공동생

산적으로 참여할 수 있는 제도화, 셋째, 개발수단의 지방화, 넷째, 지방자치단체의 자립기반 조성을 위한 재정보호 방안이 마련되어야 하며, 이를 바탕으로 지방의 행·재정적 기능의 확충과 함께 지방자치단체에서 지역개발을 효과적으로 추진할 수 있는 행정체계의 개편이 요망된다.

지방정부의 기능강화를 위하여는 중앙정부의 권한과 기능을 이양함은 물론 지방세 기능의 확충, 세외수입 수단의 활용, 지방채의 활성화와 함께 민간자본의 유치를 통하여 재원을 확충하도록 하고, 지방행정조직을 지역특성과 사회·경제적 여건변화에 적합하도록 개편해야 할 것이다.

중앙정부차원에서는 이같은 지역계획을 조정·통합할 수 있도록 중앙부처의 조직을 개편하여 지역개발 관련부처 공무원 및 전문가로 형성된 기구를 구성하여 정치적, 행정적 권한과 함께 재정적 자주권을 부여함으로써 지역정책을 효율적으로 추진할 수 있는 제도적 기반조성이 필요하다.

장차 민선자치단체장의 출범과 함께 지방자치제의 진전으로 지역개발정책 분야에도 큰 변화가 기대된다. 아울러 지방정부의 역할은 중요하게 되고 각종 지역개발사업에 따른 지방재정 부담의 가중과 다원적 사회화의 진전에 따른 시민참여와 사회갈등 중대에 대응하는 정책과정 논리로서 공동생산적 참여접근의 중요성이 새롭게 인식되어야 할 것이다.

## 參 考 文 獻

- 국토개발연구원(1989), 「2000년대를 향한 국토균형발전을 위한 기본방향」.  
\_\_\_\_\_(1989), 「국가발전과 지역균형 : 1990년대의 지역발전 장기구상」.  
권태준·박찬석(1989), 「80년대 지역개발정책 평가와 향후 방향정립에 관한 연구」, 국토개발연구원.  
김안제(1989), 「지역개발과 지방자치행정」, 서울 : 대명출판사.  
\_\_\_\_\_(1991), “한국지역계획의 전망과 과제”, 지역계획론, 서울 : 형설출판사.  
김윤상(1991), “지역계획의 평가”, 「지역계획론」, 서울 : 형설출판사.  
김중기(1991), “지역개발 추진체계 개선방향”, 「한국지역개발학회지」, 제3권 1호.  
김중기 외 4인 공저(1991), 「지역균형발전을 위한 정책과제」, 한국개발연구원.  
김홍기 역(1991), 「메카트랜드 2000」, 서울 : 한국경제신문사.  
이성근(1989), 「지방자치 실시에 따른 지역개발의 과제와 방향에 관한 연구」, 경상북도.



- \_\_\_\_\_(1991), “지방자치제하의 경북지역개발전략”, 『지역개발연구』, 제12집, 영남대학교 부설 지역개발연구소.
- \_\_\_\_\_(1992), “공공분쟁의 효과적 처리를 위한 10가지 원칙”, 『경북도정』, 제28호, 경상북도.
- \_\_\_\_\_(1992), “공공정책과정에 있어서 공동생산적 참여의 집행과정과 결과에 관한 연구”, 서울대학교 대학원 행정학박사학위 논문.
- 지역균형발전기획단(1990), 『지방화시대의 지역균형발전을 위한 기본구상』.
- 한국지방행정연구원(1989), 『지방자치시대의 주민참여확충방안 연구』.
- 허재완(1995), “지역개발의 향후 발전방향”, 『토지연구』, 한국토지개발공사, 3·4월호.
- Choe, Sang-Cheul(1986), “Decentralization and Development”, *LATI*.
- Christensen, Karen S.(1983), “Coping with Uncertainty in Planning”, *JAPA*, Vol. 51, No. 1.
- Pressman, Jeffrey L. & Aaron Wildavsky(1984), *Implementation*, Univ. of California Press, Ltd..
- Smith, B. C.(1985), *Decentralization : the Territorial Dimension of the State*, London : George Allen & Unwin.
- Stöhr, W. B. and D.R.F Taylor(1981), *Development from Above or Below*, John Wiley.
- Susskind, Lawrence & Michael Elliott, ed.(1983), *Paternalism, Conflict and Coproduction*, New York: Plenum Press.
- Toye, John(1987), *Dilemmas of Development*, New York : Basil Blackwell Ltd.
- Weitz, Raanan(1986), *New Roads to Development*, New York : Greenwood Press.