

## 지역정책의 목표와 전략

고 영 선 (KDI 선임연구위원)

### 1. 문제의 제기

역대 정부는 국토의 균형 잡힌 발전을 위해 다양한 노력을 펼쳐 왔다. 특히 참여정부는 ‘국가균형발전’을 주요 국정과제로 선정하고 국가균형발전특별법 제정, 국가균형발전특별회계 설치, 지역혁신체계 구축, 지방대학 혁신역량 강화, 행정중심복합도시 건설 등을 추진하였다. 이는 기존에 산발적으로 추진되던 다양한 정책을 종합적인 틀로 정리하여 정책의 정합성과 효과성을 높이고, 국가차원의 정책적 우선순위를 부여하였다는 점에서 중요한 의미를 갖는다.

그러나 이러한 국가균형발전정책의 목표와 전략에 대해 많은 문제가 제기되었다. 첫째는 지역정책(regional policy)의 목표로서 ‘균형발전’이 적절하지 않다는 점이다. 최근의 新경제지리학(new economic geography)에서는 인위적인 균형발전이 불가능하다는 점을 인정한다. 또 균형발전정책은 효율성과 형평성 측면에서 바람직하지 않은 결과를 초래할 수 있다. 둘째, 균형발전정책의 수행방법도 적절치 않다는 지적이 있었다. 균형발전정책의 수단은 크게 두 가지로 구분되는데, 수도권 집중 억제에 위한 각종 규제와 지방정부에 대한 각종 지원(예: R&D, 교육, 중소기업)이 그것이다. 이러한 정책수단들이 과연 소기의 목적을 달성할 것인지, 오히려 지방의 중앙의존도를 높여 자생력을 저해하고 있는 것은 아닌지 등이 문제로 제기되었다.

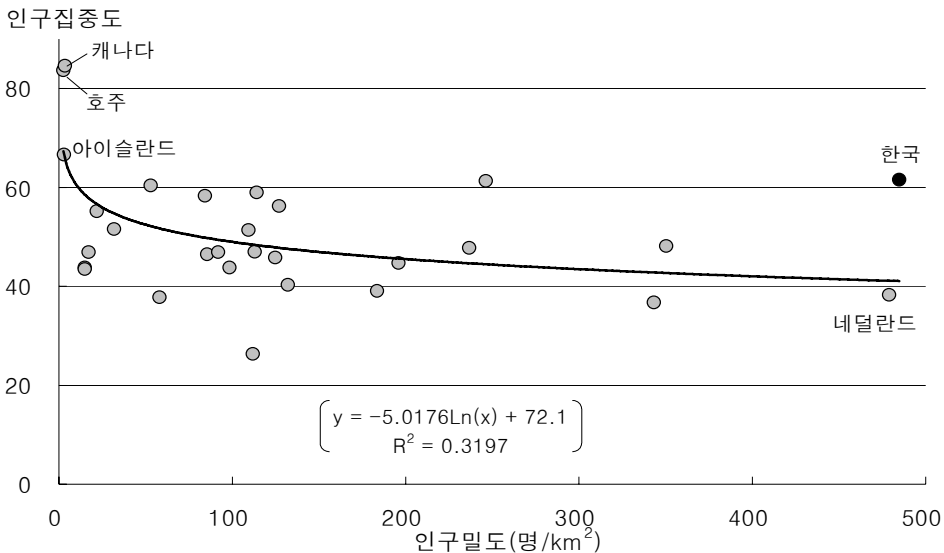
현 정부는 지역정책을 다소 다른 방향에서 접근하고 있다. 그러나 많은 측면에서는 지난 정부의 정책기조를 유지하고 있다고 판단된다. 향후에도 지역개발정책은 정치적 요구 등으로 인해 정부가 추진할 수밖에 없는 과제이다. 본고는 지역개발정책의 목표와 전략을 재정립할 필요성을 먼저 논의한 후, 구체적인 정책대안을 제시하고자 한다.

## 2. 정책목표로서 ‘균형발전’은 타당한가?

### 1) 인구와 생산활동의 지역적 집중

단순한 인구집중도나 GDP 집중도를 살펴보면 우리나라는 상당히 높은 편에 속한다. 즉, 일부 지역에 인구 및 생산활동이 집중되어 있는 것이 사실이다. 예를 들어 <그림 1>은 OECD가 계산한 인구집중도를 보여주는데, 이에 따르면 OECD 국가 가운데 한국은 캐나다, 호주, 아이슬란드 다음으로 높은 집중도를 보이고 있다. 그러나 인구밀도를 고려하면 한국의 집중도가 가장 높다고 할 수 있다. 캐나다 같은 나라는 국토가 넓지만 사람이 살 수 있는 땅이 얼마 없고 인구가 많지 않아 불가피하게 집중도가 높다. 반면 한국과 비슷한 인구밀도를 가지고 있는 네덜란드는 우리보다 인구집중도가 훨씬 낮다.

<그림 1> OECD 국가의 지역 간 소득불평등도와 소득수준(2003년)



자료: OECD.

참여정부에서 특히 강조한 것은 수도권에 인구 및 생산이 집중되어 있다는 점이었다. 그러나 과연 수도권 집중 자체가 문제인지에 대해서는 다시 생각해볼 필요가 있다. 도시로의 집적(agglomeration)은 환경·교통·범죄 등의 문제를 야기할 수 있지만, 그 반대로 여러 가지 이익도 낳기 때문이다. 첫째, 노동시장의 규모가 커져서 근로자는 자신이 원하는 직장을 쉽게 찾을 수 있으며, 기업들은 자신이 원하는 근로자를 쉽게 찾을 수 있다. 예컨대 어느 기업이 문을 닫더라도

그곳에서 일하던 근로자들은 근처에서 다른 직장을 쉽게 찾을 수 있는 것이다. 둘째, 상품시장의 규모가 커져서 기업들은 자신이 경쟁력을 갖는 분야에 특화하여 규모의 경제를 살릴 수 있다. 예컨대 어느 기업이 중간재를 생산하고 다른 기업을 구매하여 최종재를 생산한다고 할 때, 최종재 생산기업이 많을수록 중간재 생산기업은 자신의 생산규모를 키울 수 있고 연구개발이나 경영혁신을 도모할 기회도 많아진다. 넷째, 도시는 넓은 지식공간을 제공한다. 여러 다양한 지식을 가진 사람들이 모여 서로 지식을 교류하고 활용하며 새로운 아이디어를 창출하게 되는 것이다. 아무리 인터넷 시대가 되었다고는 하나, 역시 대면접촉을 통해 생각을 교환하는 것이 중요하다는 점을 부정하기는 어렵다. 이 모든 이유로 인해 도시는 다른 지역에 비해 생산성이 높고, 이로 인해 그 규모가 점점 더 커지는 경향이 있다. 도시화에 따른 환경·교통·범죄 등의 문제는 정부가 공공재 공급을 확대하여 해결해야 하는 문제이지, 이런 문제 때문에 도시의 성장 자체를 억제하는 것은 바람직하지 않을 수 있다.

사실 인구집중이나 생산집중은 수도권에서만 발생하고 있는 것이 아니다. 비수도권 안에서도 지역거점도시와 비거점지역 간의 격차가 매우 크다는 점에 주목할 필요가 있다. 2005년의 예를 들면, 전국에서 차지하는 수도권의 비중은 면적 기준 11.8%, 인구 기준 48.1%, 총부가가치 기준 48.6%이었다<표 1>. 한편 충청권에서 차지하는 대전의 비중은 면적 기준 3.3%에 불과하나 인구 기준 30.1%, 총부가가치 기준 22.1%에 달했다. 이는 전국에서 차지하는 수도권의 비중보다 충청권에서 차지하는 대전의 비중이 훨씬 높음을 의미한다. 마찬가지로 전라권에서 차지하는 광주와 비중이나 경북권에서 차지하는 대구의 비중 역시 매우 높은 수준이다. 결국 도시로의 집적은 수도권으로의 집중뿐 아니라 지역 내 거점도시로의 집중이라는 모습으로도 나타나고 있는 것이다. 만일 집중 자체를 문제 삼아 균형발전정책을 추진하고자 한다면, 이러한 지역 내 거점도시로의 집중 역시 문제 삼아야 할 것이다.

〈표 1〉 거점도시의 비중(2005년)

(단위: %)

	면적비중(A)	인구비중(B)	B/A	총부가가치비중(C)	C/A
수도권 / 전국	11.8	48.1	4.08	48.6	4.12
대전 / 충청권	3.3	30.1	9.12	22.1	6.68
광주 / 전라권	2.4	28.2	11.75	22.5	9.39
대구 / 경북권	4.4	48.6	10.84	31.3	7.12
(부산+울산) / 경남권	14.8	60.0	4.05	58.3	3.94

자료: 통계청.

## 2) 해외사례

미국의 크루그먼(Krugman) 교수는 이런 점에 착안하여 이론모형을 구축하였다. 그의 연구를

시발점으로 하여 형성된 新지리경제학(new economic geography)에서는 도시로 생산활동이 집중되는 현상이 어떤 이유로 나타나는지를 설명하고 있다. 그 기본적인 논리구조는 위에서 설명한 바와 같이 도시로의 집중이 여러 가지 편익을 낳는다는 데서 시작한다. 이에 따라 신지리경제학에서는 지역적 집적을 보편적이고 불가피한 현상으로 받아들인다. 정부가 인위적으로 이를 통제하는 일은 매우 어려우며, 자칫 부작용을 낳을 수 있다고 믿는다. 실제로 많은 유럽 국가들은 오래 전부터 균형발전정책을 추진해 왔지만 지역 간 불균형은 더욱 확대되는 모습을 보이고 있다. 이에 따라 균형발전정책은 전반적으로 쇠퇴하고 있다.

프랑스의 예를 살펴보면, 제2차 세계대전이 끝난 후 경제부흥기에 프랑스 정부는 형평성에 초점을 맞춘 국토균형발전계획을 수립하였다. 그 중요한 수단은 수도권(Ile-de-France)에 대한 기업투자 금지 및 제조업의 인위적인 지방분산이었다. 이러한 정책은 1950~60년대에 경제가 고도 성장을 누리는 동안에는 별 문제없이 추진되었다. 그러나 1970년대 석유파동 이후 경제성장이 둔화되고 재정상황이 악화되면서 균형발전정책은 전면적으로 후퇴하게 되었다. 이는 여러 가지 상황변화에 기인한다. 첫째, 성장둔화로 기업의 수익성이 전반적으로 낮아지고, 유럽시장(EEC)과 세계시장(GATT, WTO)의 통합이 진전되면서 기업 간 경쟁이 치열해졌다. 이에 따라 기업의 수익성에 영향을 미치는 기업입지에 대한 정부개입을 축소해야 한다는 여론이 높아졌다. 둘째, 소위 경제의 서비스화가 진행되면서 고용 및 생산에서 차지하는 제조업의 비중이 줄어들었다. 이로 인해 기존의 제조업 분산정책은 효과가 점점 더 감소하였다. 또 사업서비스(business service) 등 서비스 생산기지로서 도시의 중요성이 높아졌고, 세계적인 경쟁력을 갖춘 도시(예를 들어, 영국 런던과 경쟁할 수 있는 프랑스 파리)를 육성해야 한다는 점이 인식되었다. 셋째, 지식기반경제의 도래에 따라 고기술 중심으로 산업구조가 변하였다. 문제는 창조적 고급인력들이 대개 대도시와 같이 문화생활 향수의 기회가 높은 곳에서 살기를 원한다는 것이다. 따라서 이들을 유치하기 위해서는 대도시 중심으로 기업이 입지할 수밖에 없는 상황이 도래하였다.

이런 변화에 따라 프랑스 정부는 공간구조상 형평성과 효율성 사이의 관계를 양립적인 것이 아니라 대립적인 것으로 인식하게 되었다. 그리고 정책의 초점을 국가 경쟁력 강화에 맞추는 방향으로 전환하였다. 이에 따라 수도권 입지규제는 1970년대에 완화되기 시작해 1980년대에 전면 폐지되었다. 또한 중앙정부 주도의 하향식(top-down) 방식에서 지방정부의 참여가 높아진 상향식(bottom-up) 방식으로 정책추진체계가 진화하고 있다. 경제성장률의 하락, 세계시장과의 통합, 경제의 서비스화, 지식기반경제의 도래 등을 이미 경험하고 있는 우리나라에서도 이러한 추세를 참고할 필요가 있다.

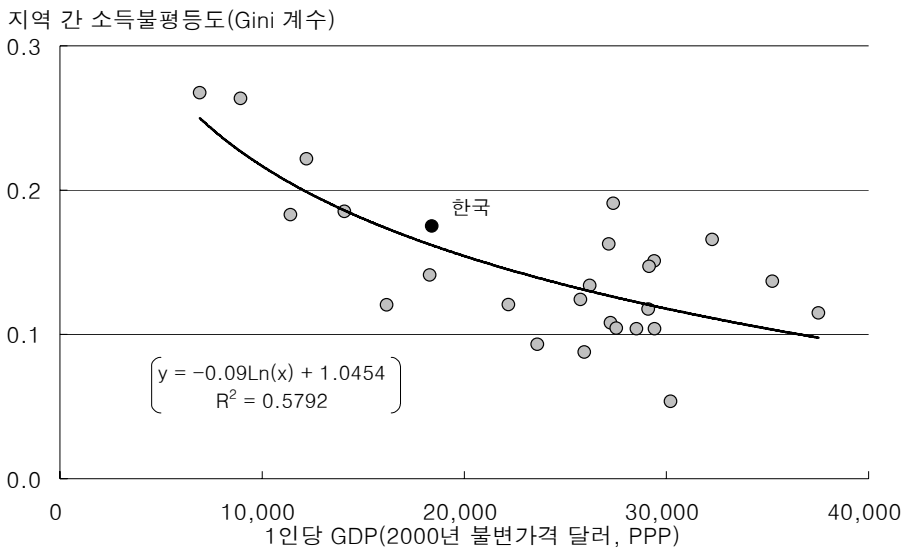
### 3) 한국의 지역 간 격차

위의 논의는 도시로 인구 및 생산활동 집중 자체가 문제가 될 수는 없으며, 일면 불가피한 측면이 있음을 보여준다. 물론 그렇다고 아무 문제가 없다는 것은 아니다. 만일 지역 간에 개인소득 ·

교육기회·고용기회 등이 큰 차이를 보인다면, 이는 국민화합을 저해하고 국가사회의 안정적 발전을 불가능하게 만들 수 있다. 즉, 지역 간 형평성 차원에서 지역 간 격차는 문제가 될 수 있다.

그러나 이 측면에서도 한국이 OECD 국가와 비교할 때 큰 문제를 안고 있다고 말하기는 어렵다. OECD 국가의 지역 간 소득불평등도<그림 1>를 살펴보면 한국의 지역 간 소득불평등도는 절대적 기준에서 다소 높아 보인다. 그러나 한국의 소득수준은 다른 나라에 비해 낮은 편이고, 소득수준이 낮을수록 지역 간 소득불평등도는 높아지는 경향이 있다. 이를 고려하면 한국의 불평등도는 높은 편이 아니다.

〈그림 2〉 OECD 국가의 지역 간 소득불평등도와 소득수준(2003년)

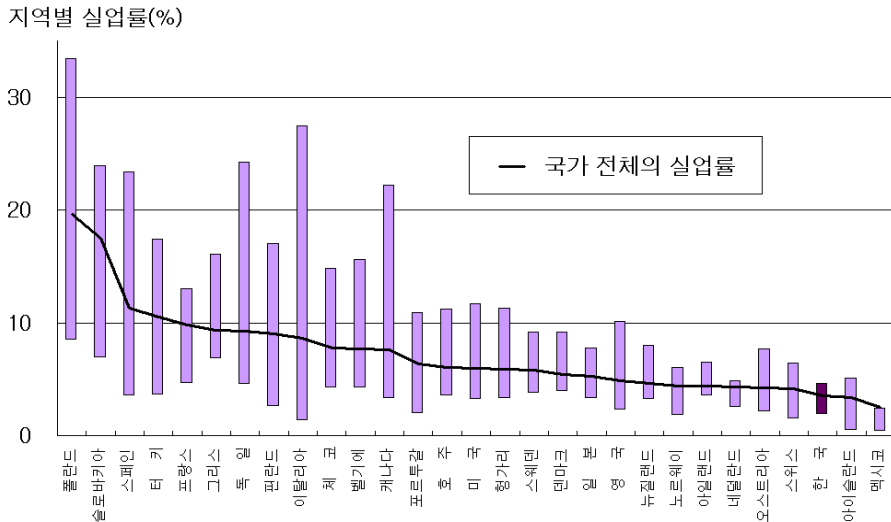


자료: OECD.

또 지역별 실업률<그림 3>을 살펴보면 한국은 전반적으로 실업률이 가장 낮은 편에 속할 뿐 아니라 지역 간 격차도 매우 작음을 알 수 있다. 반면 대학교 취학률<그림 4>에 있어서는 한국이 전반적으로 가장 높은 수준을 보이고 있고 지역 간 격차는 별로 크지 않다. 마지막으로 농촌지역 등에서 주변의 중심지역(urban center)<sup>1)</sup>으로 이동하는 데 소요되는 시간<그림 5> 역시 가장 짧은 편에 속한다. 따라서 취업기회·교육기회·교통시설 등의 관점에서 지역 간 격차에 큰 문제가 있는 것으로 보이지 않는다.

1) 중심지역은 30만명 이상의 도시 또는 50만명 이상의 도시집적지(urban agglomeration)를 의미한다.

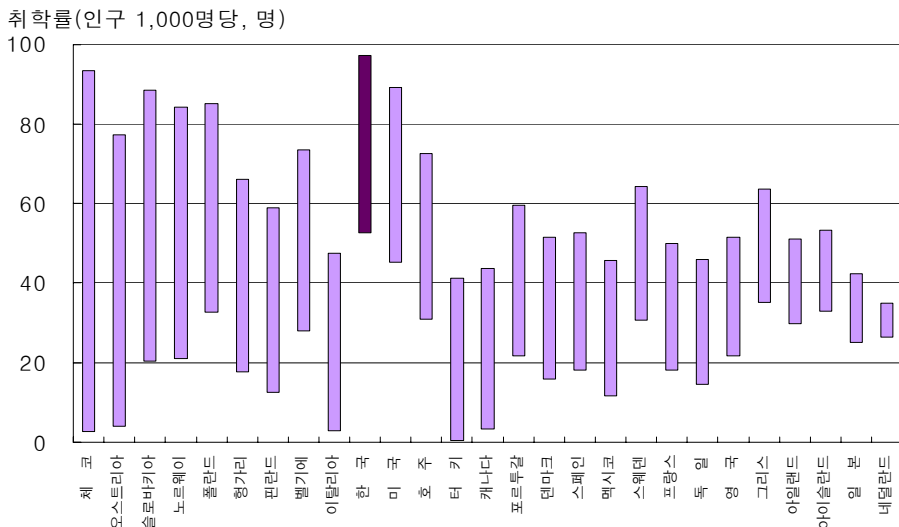
〈그림 3〉 지역별 실업률 분포(2003년)



주 : 막대의 위쪽 끝은 실업률이 가장 높은 지역의 실업률을, 아래쪽 끝은 가장 낮은 지역의 실업률을 표시. 국가 전체의 실업률이 높은 국가에서 낮은 국가의 순서로 국가를 배열.

자료: OECD.

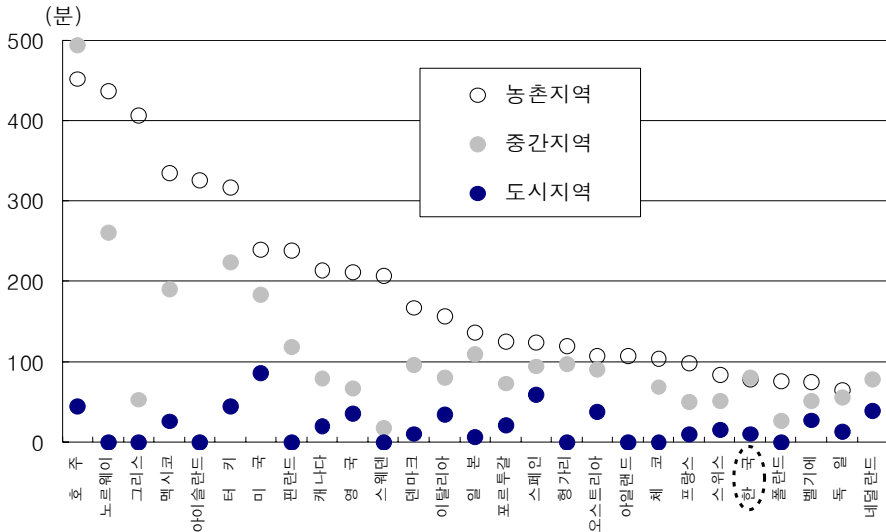
〈그림 4〉 지역별 고등교육 취학률 분포(2003년)



주 : 막대의 위쪽 끝은 취학률이 가장 높은 지역의 취학률을, 아래쪽 끝은 가장 낮은 지역의 취학률을 표시. 취학률 격차가 큰 국가에서 작은 국가의 순서로 국가를 배열.

자료: OECD(2007).

〈그림 5〉 가장 가까운 중심지역으로 이동하는 데 소요되는 시간(2001년)



자료: OECD.

#### 4) 정책우선순위의 설정

정부정책의 목표는 다양하다. 경제성장 촉진, 소득분배 개선, 지역 간 격차 시정 등이 그것이다. 이러한 목표는 상호 보완적일 수도 있고 상호 배타적일 수도 있다. 만일 이들이 상호 배타적이라면, 즉 어느 한 목표를 추구하기 위해 다른 목표를 희생해야 한다면 이들 간에 우선순위를 설정해야 하는 문제가 따른다. 예컨대 균형발전이 바람직하고 가능하다 하더라도 경제성장이나 분배개선과 같은 다른 정책목표와 양립하기 어렵다면 이들 세 목표 가운데 일부를 포기할 수밖에 없다. 그렇다면 균형발전이 다른 정책목표와 양립할 수 있는가를 살펴보기로 하자.

첫째, 균형발전과 경제성장 사이의 관계에 대해서는 앞에서 살펴본 신경제지리학의 논의를 참조할 필요가 있다. 이에 따르면 생산활동의 집적 및 이에 따른 지역 간 불균형은 경제 전체의 생산성을 향상시키는 데 기여한다. 반대로 만일 무리하게 집적을 억제한다면 경제 전체의 생산성은 희생될 수밖에 없다. 실제로 각국은 이러한 위험성으로 인해 과거의 인위적인 균형발전정책에서 벗어나는 추세에 있다.

둘째, 균형발전은 분배개선도 저해할 수 있다. 평균적으로 부유한 지역에도 가난한 사람이 있고, 평균적으로 가난한 지역에도 부유한 사람이 있게 마련이다. 부유한 지역에서 가난한 지역으로 소득을 이전할 경우, 부유한 지역의 가난한 사람이 가난한 지역의 부유한 사람을 돕는 결과를 낳게 될 것이다. 따라서 분배개선이 목표라면 지역 단위가 아닌 개인 또는 가계 단위로 지원을 제공해야 한다.

이처럼 균형발전이 경제성장 및 분배개선과 양립하기 어려운 정책목표라고 할 때, 현 시점에서 우선순위는 경제성장과 분배개선에 두어야 할 것으로 판단된다. 선진국과 소득격차가 많이 남아 있는 상황에서 1990년대 후반 이후 우리 경제의 성장률은 급격히 둔화되고 있다. 과거 8% 내외에 달하던 잠재성장률은 현재 5% 이하로 하락한 것으로 추정된다. 앞으로 인구증가율의 둔화 및 저축률의 하락으로 인해 더욱 하락할 것으로 예상된다. 소득분배 역시 1990년대 초 이래 추세적으로 악화되고 있다. 소득분배의 악화는 지식기반경제의 도래 및 세계화의 가속화에 따른 세계적 추세이다. 이에 더하여 국내에서는 중소기업 및 서비스업 분야의 경쟁력 향상이 지체되면서 양질의 일자리가 창출되지 못하고 있는 것도 소득분배 악화의 중요한 이유로 추측된다. 성장둔화와 분배악화는 서로 연관된 문제로서, 제조업뿐 아니라 서비스업 등 경제 전반의 생산성을 증대시켜야만 지속적 경제성장과 분배개선이 가능할 것으로 보인다. 이런 시점에서 생산성 증대를 가로막는 균형발전은 우선순위에서 밀려나야 할 것이다.

### 3. 과거 균형발전정책의 문제점

역대 정부는 지역 간 격차를 시정하고 전국을 골고루 발전시키기 위해 많은 노력을 기울여 왔다. 특히 지난 참여정부는 국가균형발전을 핵심적 정책의제로 설정하여 각종 정책을 대대적으로 펼쳤다. 그러나 앞에서 살펴보았듯이 균형발전은 가능하지도 바람직하지도 않은 것으로 판단된다. 또 과거의 균형발전정책은 정책목표 및 정책추진체계 등에 있어 많은 문제점을 안고 있다. 아래에서는 이러한 문제점을 살펴보기로 한다.

#### 1) 정책목표의 불명확

지금까지 추진되어 온 균형발전정책의 가장 큰 문제는 정책목표의 조작적 정의(operational definition)가 부재하다는 것이다. 첫째, ‘지역균형’의 대상지표가 무엇인지 불명확하다. 즉, 무엇을 균등화하겠다는 것인지 불명확하다. 예를 들어, 주민 1인당 지역생산 또는 지역소득을 지역 간에 균등하게 만들겠다는 것인지, 인구분포나 기업분포를 균등하게 만들겠다는 것인지 명확히 밝혀진 바가 없다. 참고로 지역생산에 관한 자료는 존재하나 지역소득에 관한 자료는 존재하지도 않는다. 또 지역생산 자료마저도 광역자치단체 단위에서는 생산되나 기초자치단체 단위에서는 생산되지 않는다.

둘째, ‘지역균형’의 지역적 단위 역시 불명확하다. 예컨대 광역 단위에서 균등화를 하겠다는 것인지 기초 단위에서 균등화하겠다는 것인지 밝혀진 바가 없다. 앞에서 살펴본 것처럼 비수도권 내에서 거점도시와 비거점지역 간에도 상당한 격차가 존재하는데, 이러한 격차까지 없애겠다는 것인지 밝혀진 바가 없다.

셋째, ‘지역균형’의 목표수준 역시 불명확하다. 예컨대, 수도권과 비수도권 사이의 인구분포가



어느 정도일 때 만족할 만하다는 것인지 밝혀진 바가 없다. 물론 절대적인 목표수준을 제시하기는 어려울 수 있으나, 최소한 외국과의 비교 정도는 제공해야 한다. 즉, “다른 나라에서는 인구분포가 이 정도 수준인데 우리나라에서는 인구분포가 이 정도 수준이다”라는 정도의 정보를 국민들에게 제공해야 한다. 그래야 국민들이 목표수준을 가늠할 수 있기 때문이다.

이처럼 기존의 균형발전정책은 정책목표 자체가 불확실하였다. 사실 이러한 문제는 균형발전정책뿐 아니라 다른 많은 정부정책에서도 나타나는 문제이다. 그러나 적어도 정권의 핵심적 정책의 제로 추진되는 대규모 국책사업이 이처럼 불명확한 정책목표하에 추진된다는 것은 심각한 문제라 하지 않을 수 없다.

## 2) 수도권과 비수도권의 대결구도

이처럼 정책목표가 불명확한 가운데 지난 정부는 흔히 ‘수도권과 비수도권 간의 격차 시정’을 중요한 정책목표로 삼고 있다는 인식을 주었다. 이 경우에도 앞서 설명한 ‘조작적 정의 부재’는 문제로 남는다. 즉, 수도권과 비수도권 간의 어떤 지표를 어느 수준까지 균등화할 것인지, 그리고 비수도권 내의 격차 시정은 문제가 되지 않는지에 대한 명확한 입장을 설정할 필요가 있었다.

그러나 그보다 더 큰 문제는 수도권과 비수도권의 격차 시정을 위해 노력하는 과정에서 발생할 수 있는 효율성 및 형평성 저하의 문제이다. 첫째, 효율성 측면에서 이러한 노력은 전반적인 국가 경쟁력 향상을 저해할 것이다. 신경제지리학의 논의를 참고할 때 인위적 분산정책은 성장잠재력 둔화를 재촉하고, 결국 수도권과 비수도권을 포함한 국가 전체의 손실로 귀결될 것이다. 둘째, 형평성 측면에서 이러한 노력은 소득재분배정책의 기본원칙에도 위배된다. 수도권의 저소득층이 비수도권의 고소득층을 지원하는 결과를 낳기 때문이다. 형평성 제고를 위한 정책은 지역이 아닌 가계나 개인 단위가 적합하다.

## 3) 중앙정부 주도

지난 정부에서 추진되었던 지역개발정책 가운데 많은 것들은 중앙정부가 계획하고 추진하는 형태를 띠었다. 참여정부가 작성한 제1차 국가균형발전 5개년계획을 살펴보면, 이 계획은 ‘지역의 역량과 선택에 기초하여 지방이 주도적으로 계획을 수립한 최초의 상향식 계획’이라고 설명되어 있다. 그러나 이 계획의 작성과정에서 중앙정부가 수행한 역할이 종속적이었다고 말하기는 어렵다. 예를 들어, 국고보조사업인 9개 지역산업진흥사업의 경우 총사업비 1.5조원 가운데 중앙정부는 1.1조원(72%)을 제공하였다(표 2). 중앙정부는 재원의 대부분을 부담할 뿐 아니라 사업의 구체적인 형태를 규정하고 지방정부와 개별사업별로 자원분담을 협의한다. 이는 국가균형발전특별회계(균특) 지역혁신사업계정 안의 다른 국고보조사업에서도 마찬가지였다. 실제로 지방공무원들은 균특의 혁신사업계정사업을 자신의 사업이 아닌 중앙정부 사업으로 간주하고 있으며, 이에 대한 관심도 낮은 편이다.

〈표 2〉 9개 지역산업진흥사업 추진계획(2002~07년)

(단위: 억원)

구 분	사업비(국비)	내 역
지역특화사업(H/W)	13,221(8,817)	
- 대전·충청권(10개 사업)	4,453(3,149)	전자, 생물
- 전라·제주권(9개 사업)	3,811(2,813)	자동차부품, 기계, 생물
- 울산·경북·강원(8개 사업)	4,957(2,855)	자동차·전자·생물
지역특화기술개발사업(S/W)	1,810	지역별 배분 1/2, 공동경쟁 1/2
지역전략산업기획단 운영	440	지역의 기획·평가기능 강화
계	15,471(11,067)	

정부는 또한 지역의 대표기구로서 ‘지역혁신협의회’를 구성하도록 하였는데, 여기에는 기업, 대학, 연구소, 지자체, 시민단체, 지역언론 등이 참여하여 해당지역의 발전을 위한 비전·전략·주요시책을 심의한다. 이는 지역내 합의를 도출하는 민주적 協治구조(democratic governance)를 정착시키기 위함이다. 그러나 실제로 이 기구가 제대로 작동하는 경우는 많지 않으며, 일부 지방공무원들은 불필요한 행정절차만을 초래한다고 불평한다. 내생적 지역발전에 있어 이러한 기구의 중요성에 대해서는 이론이 있을 수 없다. 그러나 지방정부가 이 기구의 중요성을 스스로 인식하고 활용하려는 의지를 보이지 않는 한 이 기구는 형식적이고 불필요한 역할에 머물 것이다.

지방의 재정자율성을 확장하기 위한 일련의 조치 역시 지역발전에 큰 도움을 줄 것으로 기대하기 어렵다. 참여정부는 교부세율 인상(2005, 2006년), 국가균형발전특별회계 설치(2004년), 분권교부세 신설(2005년), 지방예산편성지침 폐지(2005년), 지방채 발행 자율화(2006년) 등을 추진하였다. 그러나 이러한 조치로 자율성이 대폭 확장되었다고 보기 어렵다. 또 이들이 자율성을 부여받더라도 이를 활용할 준비가 되어 있지 않으면 자율화는 의미가 없는데, 많은 경우 지방정부는 이미 부여된 자율성도 제대로 활용하고 있지 않다. 예를 들어, 자치단체가 탄력세율을 활용하는 경우는 드물다.

중앙정부는 지방의 재정자율성을 확장하기에 앞서 이들의 의지와 능력 자체를 개발해주어야 하는데, 이를 위해서는 자율(중앙정부로부터의 독립성)과 더불어 책임(지역주민에 대한 정치·행정의 민주적 책임성)을 강화해야 한다. 그러나 참여정부가 채택한 중앙정부 주도, 이전재원 중심의 전략은 지방의 중앙의존도를 높임으로써 지방의 책임성을 오히려 저상시킬 가능성이 있다. 당분간 어려울 수 있으나, 장기적으로는 지방정부 주도, 자체재원 중심으로 지역개발사업이 기획되고 추진되는 체계를 갖추어나가야 할 것이다. 그리고 이를 촉진하는 형태로 지역개발사업의 재원구조를 바꾸어야 한다.

#### 4) 복잡하고 경직적인 사업체계

복잡다기한 사업구조 역시 크게 개선되었다고 보기 어렵다. 예를 들어, 혁신정책과 관련하여

RRC, TP, TIC, ITRC, RDC 등 유사한 여러 사업이 추진되었다. 지역혁신사업계정사업 가운데 하나인 지역전략산업진흥사업의 예를 보면, 유사한 여러 사업이 추진되었다<표 3>. 또 균형정책과 관련해서는 수많은 낙후지역개발사업이 시행되었다<표 4>. 각 부처마다, 또 부처 내의 각 조직마다 독자의 사업을 추진하고 있는 현상은 중앙부처들이 자신의 영역을 확대하기 위해 노력한 결과라는 강한 의심이 든다. 균형발전이라는 정책의제에 기대어 부처예산을 확보하고 사업을 벌이기 위해 노력하고 있다는 것이다.

이러한 복잡하고 경직적인 사업체제로 인해 지방정부가 자신의 우선순위에 따라 사업을 기획하고 추진하기 어려운 실정이다. 지방정부는 나열된 사업 가운데에서만 사업을 선택할 수 있었으며, 새로운 사업을 추진하기는 어려웠다. 또한 지방정부가 신축적으로 사업 간 재원을 재배분하여 사업성과를 제고할 수 있는 여지가 작았으며, 지방의 창의와 실험을 유도할 여지가 작았다.

〈표 3〉 지역전략산업진흥사업과 유사한 목적을 가진 사업들

소 관	사업명
산업자원부	지역전략산업진흥사업, 테크노파크(TP) 조성사업, 지역혁신센터사업(RIC), 산업단지 혁신클러스터사업, 지역혁신인력 양성사업, 산학협력중심대학 육성사업(교육인적자원부 공동), 지역디자인센터 건립사업, 신기술창업보육사업, 기술이전거점 구축사업,
중소기업청	창업보육센터 건립·운영지원, 산학연 공동기술개발사업
정보통신부	대학IT연구센터(ITRC) 육성지원, 지역특화 IT 클러스터 구축사업
해양수산부	해양생물연구센터 건립사업
환경부	지역환경기술개발센터 운영
교육인적자원부	산학협력 활성화지원사업, 지방대학 혁신역량 강화사업

〈표 4〉 낙후지역개발사업의 종류와 예산(2008년)

(단위: 억원)

소 관	낙후지역개발사업	예 산	
행정안전부	살기좋은 지역만들기	280	1,944
	접경지역지원	511	
	도서종합개발	954	
	소도읍 육성	464	
농수산식품부	농촌마을종합개발	1,235	9,627
	어촌종합개발	298	
	신활력 지원	1,882	
	전원마을 조성	103	
	농촌생활환경 정비	1,235	
산림청	산촌생활환경 정비	228	228
국토해양부	개발촉진지구 지원	1,816	1,806
환경부	도서지역식수원 개발	594	594
계		11,199	

#### 4. 지역정책의 목표와 전략 재정립

앞의 논의를 통해 볼 때 지역 간 형평성 제고, 특히 수도권외의 성장 억제에 초점을 맞춘 정책은 陽合(positive sum)보다 陰合(negative sum)을 초래할 가능성이 높다. 향후 지역개발정책의 초점은 지역 간 형평성 제고에서 벗어나는 것이 바람직하다. 또 수도권과 비수도권 간의 대결구도에서 벗어나야 한다. 이보다는 각 지역의 성장잠재력 극대화에 초점을 맞추어야 한다. 즉, 잠재력이 있음에도 불구하고 초기의 추동력이 부족하여 낙후된 지역에 대해 자생적 성장잠재력을 배양해나갈 수 있도록 지원하는 데 목표를 두어야 한다. 이렇게 목표를 설정한다면 수도권에 대한 중복적인 각종 규제는 축소·철폐해야 하며, 지방의 개발의지와 정책역량을 제고할 수 있는 방향으로 각종 지원제도를 개편해야 한다.

지방의 성장잠재력을 제고하기 위해서는 지방이 지역개발의 일차적 책임을 지며, 중앙정부는 이를 지원할 뿐이라는 점을 명확한 원칙으로 삼아야 한다. 그리고 중앙정부는 각종 지원을 대폭 단순화하여 포괄적으로 지방에 재원을 제공함으로써 지방이 자신의 우선순위에 따라 사업을 추진하고 다양한 정책을 실험할 수 있도록 해야 한다. 중앙정부의 역할은 구체적으로 다음과 같이 설정되어야 한다.

첫째, 중앙정부는 이전재원의 정책적 목표를 제시해야 한다. 그러한 정책목표로는 지역의 기업환경 개선, 기술인력 등 혁신역량 강화, 사회간접자본 건설, 고용창출 등을 제시할 수 있다. 중앙정부는 이와 동시에 지방정부의 성과를 측정하기 위한 성과지표(performance indicator)를 제시해야 한다. 구체적인 성과목표(performance target)는 지방정부마다 다르겠지만, 지방정부 간 비교가 가능하도록 성과지표는 가능한 한 통일하는 것이 바람직하다. 이는 현재와 같이 여러 가지 국고보조사업을 통해 투입(input)을 통제하는 데서 벗어나 성과관리를 통해 산출(output) 및 결과(outcome)를 통제하는 체제로 전환하는 것을 의미한다.

둘째, 각 지방정부는 지역개발의 목표와 전략, 그리고 사업계획을 수립하고 성과목표를 설정해야 한다. 중앙정부는 지방정부의 사업계획과 제반 역량을 검토하여 재정지원의 적합여부를 판정해야 한다. 제반 역량을 판단하는 한 가지 유용한 기준은 과거의 사업성과이다. 사업성과가 우수한 지방정부는 그만큼 역량을 갖춘 정부라 판단할 수 있을 것이다. 재정지원은 이처럼 적합한 사업계획과 제반 역량을 갖춘 지방정부에만 제공된다. 그렇지 못한 지방정부는 아무리 낙후된 지역이라도 지원을 받지 못한다.

셋째, 중앙정부는 이전재원의 한계생산성이 가장 높을 것으로 예상되는 지역에 가장 많은 재원을 배분해야 한다. 이러한 지역은 통상 지역의 개발수요가 높은 지역, 그리고 제반 역량이 우수한 지역이 될 것이다. 개발수요가 높은 지역이란 상대적으로 낙후한 지역을 말한다. 그러나 아무리 낙후되어 있다 하더라도 제반 역량을 갖추지 못하면 자원배분의 대상이 되지 못한다. 개발수요와 제반 역량에 각각 어느 정도의 비중을 두어 자원배분에 반영할 것인지에 대해서는 구체적인 검토

가 필요하다.

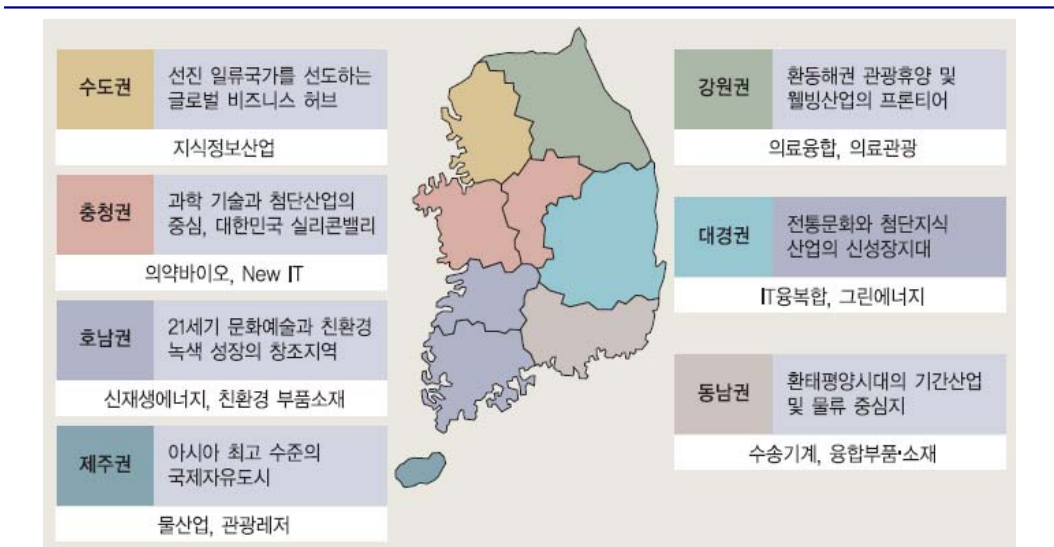
넷째, 중앙정부는 지방정부가 당초 약속한 성과목표를 달성했는지, 그리고 자금집행이 적법하게 이루어졌는지 점검해야 한다. 또 사업평가(program evaluation)를 실시하고 성과향상을 위한 제도개선방안을 꾸준히 모색해야 한다. 가장 중요한 일은 각 지방정부의 성과를 공개함으로써 지방정부의 책임의식을 확보하고 지역 간의 경쟁의식을 촉진하며 각 지역의 개발의지를 활성화시키는 것이다. 이러한 책임확보 및 경쟁촉진 없이는 지방정부의 내부적 정책역량 배양이 근본적으로 불가능하다.

이상의 논의는 결국 중앙정부가 여러 종류의 직접사업을 통해 지역개발을 도모하기보다 포괄적인 간접지원을 통해 지방의 개발의지와 정책역량을 배양해야 한다는 주장으로 요약된다. 또 산출 및 결과에 초점을 맞춘 성과관리체계를 도입하고 지역 간 경쟁을 촉발하는 것도 중요한 과제이다.

## 5. 현 정부의 지역정책

현 정부는 출범과 더불어 ‘국가균형발전위원회’를 ‘지역발전위원회’로 개편하였다. 이는 앞의 논의에 비추어 바람직한 방향전환을 의미하는 것으로 판단된다. 그러나 부분적으로 기존의 하드웨어적 접근방법이 지속되고 있는 것은 문제이다. 예를 들어, 현 정부는 광역경제권을 설정하고 각 광역경제권별로 선도사업을 지정하였다<그림 6>. 이러한 구도는 예전에 정부가 추진하였던 지역 전략산업진흥사업과 크게 다르지 않은 정책으로 보인다. 정부가 특정 산업을 지정하여 육성하는 정책이 얼마나 성공을 거두지는 불확실하다.

<그림 6> 광역경제권별 비전 및 선도사업



긍정적인 측면은 포괄보조금의 도입에 있다. 현 정부는 ‘국가균형발전특별회계’를 ‘광역·지역발전특별회계’로 개명하고 지역개발계정에 포괄보조금을 도입하였다. 각 부처별로 운영하던 각종 국고보조사업을 몇 개씩 묶어 포괄보조금화한 것이다<표 5>. 이는 바람직한 것으로 보인다. 그러나 아직 지역개발계정에만 포괄보조금을 도입한 것이어서 포괄보조금의 폭을 더 넓힐 필요가 있다고 판단된다.

〈표 5〉 광역·지역발전특별회계 지역개발계정 포괄보조사업

	부처	포괄보조 사업명	사업재편 이전 세부사업
시도 자율 편성 사업	문화부 문화재청	1) 문화시설 확충 및 운영 2) 관광자원 개발 3) 체육진흥시설 지원 4) 지역문화산업 육성지원 5) 문화유산 관광자원화	• 박물관, 문예회관 등(18개) • 문화도시, 관광지 개발(8개) • 운동장, 수영장 등(8개) • 문화콘텐츠 센터 등(8개) • 지역문화유산개발 등(5개)
	농림부	6) 농어촌자원복합산업화지원 7) 농어업기반정비	• 도농교류활성화 등(13개) • 발기반 정비 등(13개)
	농진청	8) 지역농촌지도사업 활성화	• 농촌지도기반 조성 등(5개)
	산림청	9) 산림경영자원 육성 10) 산림휴양·녹색공간조성	• 임산물 수출촉진 등(3개) • 휴양림, 수목원 등(4개)
	지경부 중기청	11) 지역특성화산업 육성 12) 전통시장·중소유통물류 기반지원	• 섬유패션산업 등(3개) • 전통시장 시설현대화 등(4개)
	복지부	13) 청소년시설 확충	• 공부방, 수련시설 등(2개)
	환경부	14) 상수도시설 확충 및 관리 15) 자연환경 보전 및 관리	• 생활용수공급 등(4개) • 자연환경본전 등(2개)
	국토부	16) 성장촉진지역 개발 17) 대중교통 지원 18) 민자유치접속도로 지원 19) 지역거점 조성지원	• 연안정비 등(3개) • 물류단지 지원 등(5개) • 가덕대교 건설 등(6개) • 국민임대산단 조성 등(2개)
시군구 자율 편성 사업	국토부 행안부 국토부 농림부	20) 성장촉진지역 개발 21) 특수 상황지역 개발 22) 도시활력증진지역 개발 23) 일반 농산오촌 개발	• 개축지구 지원 등(3개) • 접경지역 지원 등(15개) • 주거환경 개선 등(16개) • 전원마을 조성 등(15개)
	환경부	24) 도서지역 식수원 개발	• 도서지역 식수원 개발(1개)

## 6. 향후 과제

향후 과제는 다음과 같이 요약된다. 첫째, 앞서 언급한 것처럼 광역·지역발전특별회계 지역개발계정에 국한된 포괄보조금을 다른 국고보조사업으로 확장할 필요가 있다. 일단 동 특별회계의 광역발전계정 역시 포괄보조금화해야 한다. 그리고 중앙부처 기능을 대폭적으로 지방에 이양하면서 동시에 다른 국고보조사업도 포괄보조금화해야 한다.

둘째, 포괄보조금의 성과관리체계를 구축해야 한다. 성과관리가 수반되지 않는 지방분권은 오

히려 더 나쁜 결과를 초래할 우려가 있다. 지방정부에 대한 지방주민들의 자체적 감시·감독이 미흡한 상황에서 지방정부는 무책임하게 예산을 운용할 가능성이 있기 때문이다. 따라서 중앙정부 차원의 성과관리 강화가 절실히 요구된다. 즉, 사업설계 및 집행은 분권화를 통해 지방정부에 맡기되 성과관리는 반대로 집권화를 통해 중앙정부가 담당하고, 지방정부 간 성과를 비교하고 이들을 상호 경쟁시킬 수 있는 체제를 구축해야 한다.

셋째, 지방소득세를 도입할 필요가 있다. 현재 우리나라에서는 지역사업을 추진하기 위해 지방정부가 지방세율을 높여 재원을 마련하는 행태는 찾아보기 어렵다. 대개 중앙정부에 요청하여 재원을 마련한다. 이로 인해 지역주민들이 지방 공공재를 구매하기 위해 지불하는 가격으로서 지방세는 별다른 역할을 하지 못하고 있다. 이는 낭비적인 지방사업이 양산될 가능성을 높인다. 향후에는 지방정부가 스스로 세율을 정하는 지방소득세를 도입할 필요가 있다.

이러한 여러 과제가 성공적으로 추진되어 진실한 의미의 지방자치가 정착될 때 지역발전 역시 담보될 수 있을 것으로 보인다. 물론 수도권 집중은 지속될 가능성이 있고 지역 간의 격차 역시 더욱 확대될 가능성이 있다. 그러나 이것을 문제로 삼아 중앙정부가 무리하게 개입하는 것은 바람직하지 않다. 수도권의 경우 환경·교통범죄 등의 문제는 주민들이 납부하는 지방세를 바탕으로 지방정부가 지방공공재 공급을 확대함으로써 해결해야 한다. 비수도권의 경우 중앙정부의 역할은 지방정부가 스스로 지역경제를 발전시켜나갈 수 있는 의지와 역량을 길러주는 데 두어야 한다. 지방정부 간 재정능력의 격차문제는 기존의 교부세를 가장 중요한 수단으로 삼아 접근해야 한다. 교부세 외에 추가로 중앙정부가 지원을 제공한다면 이는 가급적 포괄보조금의 형태로 제공해야 한다.