

## 참여정부 균형발전 추진체제에 대한 평가와 과제\*

The Evaluation of New Promotion Systems for Regional Development in Korea

강현수

중부대학교 도시학부 교수

이 글은 참여정부 균형발전 추진체제의 운영과정에서 드러난 성과와 문제점 및 이를 극복하기 위한 보완방안을 모색하기 위한 것이다. 이를 위해 참여정부 들어와 새로 마련된 국가균형발전위원회, 지역혁신협의회, 국가균형발전특별회계에 초점을 맞추어 그 성과 평가와 향후 과제를 살펴보았다. 결론적으로 참여정부가 추구하는 균형발전 패러다임을 지향하면서 그 성과를 높이려면, 균형발전 추진체제는 조금 더 지방주도형, 지방분권형 구조로 개선되어야 한다. 국가균형발전위원회와 지역혁신협의회와의 위상과 역할이 더욱 명료해져야 하며, 균형발전특별회계도 도입취지에 걸맞게 예산 편성과 집행에서 지역의 자율성이 더 높아져야 한다.

주요어: 균형발전 추진체제, 국가균형발전위원회, 지역혁신협의회, 국가균형발전특별회계

\* 이 글은 2005년 6월 3일 열린 한국공간환경학회·한국지역사회학회 공동 학술 심포지엄에서 발표했던 본인의 논문을 일부 수정보완한 것이다.

## 1. 머리말

참여정부는 역대 어느 정부보다 지역균형발전을 위해 노력하고 있는 정부라고 평가받을 만하다. 과거 정부에서 국정의 주변적 지위에 머물렀던 균형발전 정책이 참여정부 들어와서 대통령이 직접 챙기는 이른바 대통령 국정과제로 격상되었다.<sup>1)</sup> 그리고 격상된 정책 지위에 걸맞게 행정 중심복합도시 건설, 공공기관 이전 같은 수도권 기능의 과감한 물리적 분산 정책과 함께, 지역전략산업 육성, 지역혁신체제 구축 같은 내생적 지역발전 정책이 의욕적으로 추진되고 있다. 또한 이러한 균형발전 정책을 뒷받침하기 위한 새로운 추진체제와 제도 구축 노력들도 이루어졌다. 대표적으로 2003년 말 국가균형발전특별법이 새로 제정되었는데, 이 특별법에서는 과거에 없던 균형발전 추진체제로 중앙정부 차원의 추진기구인 “국가균형발전위원회”, 지방 차원의 추진기구인 “지역혁신협의회”, 균형발전을 뒷받침하는 예산제도인 “국가균형발전특별회계”를 새로 신설 도입한 바 있다. 그런데 이제 도입된 지 1년이 조금 지난 참여정부의 균형발전 추진체제에 대해, 그간의 운영과정을 지켜보면서 그 성과와 문제점들을 지적하는 목소리가 나오기 시작하고 있다.

이 글은 참여정부 들어 적극적인 균형발전 정책추진을 위해 새로 마련된 균형발전 추진체제 및 제도의 성과와 한계를 점검해 보려는 목적으로 쓰여졌다. 특히 참여정부 들어와 새로 도입된 대표적인 추진체제인 국가균형발전위원회, 지역혁신협의회, 그리고 국가균형발전특별회계에 초점을 맞추어 이 새로운 제도의 운영과정에서 드러난 성과와 문제점을 살펴보고, 이를 극복하기 위한 보완방안은 무엇인지에 대해 논의해보고자 한다.

1) 지역균형발전이라는 관행적 용어가 참여정부 들어와 국가균형발전이라는 새 용어로 대체된 것이 이러한 정책 지위의 격상을 상징한다.

## 2. 기존 균형발전 추진체제의 문제점과 참여정부의 개혁

### 1) 기존 균형발전 추진체제의 문제점

우리나라에서 산업화가 본격적으로 진행된 1960년대 이후, 인구와 산업의 수도권 집중 및 지역 간 불균형 심화 문제는 항상 정책적 관심의 대상이 되어왔고, 이를 해소하기 위한 여러 법률과, 정책, 계획들이 수립 집행된 바 있다. 그럼에도 불구하고 우리나라의 지역 불균형 현상, 대표적으로 수도권과 비수도권, 경부축과 비경부축, 대도시와 농촌지역 간의 불균형은 좀처럼 해소되지 않고 오히려 갈수록 심화되어 왔다. 특히 우리나라 지역 불균형 중 가장 심각한 문제라고 할 수 있는 인구와 산업, 권력의 수도권 집중 현상은 그 정도가 점점 심화되고 있다.

이처럼 역대 정부의 각종 균형발전 정책들이 그 목표를 달성하지 못하고 제대로 효과를 보지 못한 이유에 대해 여러 가지 반성이 뒤따랐는데, 대표적으로 다음과 같은 원인들이 지적되었다.

우선, 개발독재 시대 중앙집권적 국가체제 하에서 강력한 권력의 중앙(서울) 집중이 인구와 산업의 동반 집중을 불러일으킨 근본적 원인이라는 것이다. 따라서 권력의 지방분산 없는 중앙집권적 국가구조 하에서는 지역균형발전 달성에 근본적 한계가 있을 수밖에 없다는 지적이다. 이러한 지적을 받아들인다면, 지역균형발전을 위해서는 과감한 지방분권을 통해 국가구조 자체를 중앙집권구조에서 지방분권구조로 바꾸어야 한다는 처방이 나온다.

한편 자본주의 시장경제의 흐름 자체가 균형발전에 불리한 방향으로 흐르고 있기 때문에, 정부의 정책으로도 어쩔 수 없는 불가피한 측면이 있다는 지적도 있다. 특히 최근 세계경제의 지식기반화, 정보화, 서비스화 경향 등은 대도시에 유리하게 작용한다고 한다. 따라서 시장경제의 흐름이 우리나라에서 가장 큰 대도시이자 관련 산업 집적도가 가장 높은 서울과 수도권에 유리하게 작용해 수도권 집중과 지역 불균형 현상을 심

화시킨다는 것이다. 이러한 지적이 맞다면 지역균형발전 정책을 아예 포기하거나, 아니면 시장경제의 흐름을 반전시킬 수 있을 만큼의 좀더 강력한 공공부문의 개입이 필요하다는 처방이 나온다.

그렇지만 지금까지 역대 정부는 지방분권을 통해 중앙의 권력을 지방에 이양하는 데 매우 소극적이었다. 또한 시장의 흐름에 큰 영향을 줄 만큼 강력한 균형발전 정책을 펴지도 못했다. 즉, 문제의 본질에 접근해 해결하려는 적극성이나 의지가 부족했다. 물론 그전에도 균형발전 정책이 없었던 것이 아니지만, 주로 수도권 규제 일변도의 소극적인 정책에 치중한 채, 낙후지역의 발전을 위한 적극적인 재정 투자나 지원에는 인색했다. 또한 수도권 규제 역시 일관되지 못하고, 경제상황에 따라 수시로 완화하는 등 적극적 의지를 보이지 못했다. 또 지금까지 정부의 균형발전 정책의 핵심이 낙후지역 발전이 아니라, 수도권 규제에 있다보니, 균형발전을 위한 사회적 논의도 낙후지역을 어떻게 발전시킬 것인가에 논의가 모아지는 것이 아니라, 수도권 규제를 푸느냐 마느냐에 모아졌고, 따라서 수도권과 비수도권 사이의 대립과 소모적 논쟁에 치우친 바 있다.

그런데 역대 정부의 균형발전 정책이 그 실효성을 제대로 보지 못한 또 하나의 중요한 이유로 정부차원에서 균형발전 정책을 추진하는 추진체제가 제대로 구축되지 못했다는 점이 지적되고 있다. 즉, 균형발전을 위한 정부 부처 간 통합적 정책 추진체제가 미비한 관계로 그동안 균형발전 정책 추진의 실효성이 낮을 수밖에 없었다는 것이다. 일례로 정부 중앙부처 중 지역발전을 직간접적으로 지원하는 업무를 지닌 부서는 건설교통부, 행정자치부, 산업자원부, 과학기술부, 농림부, 정보통신부 등 여러 부처가 있으나, 이들 각 부처들 간의 정책이나 사업이 서로 효율적으로 연계되지 못한 채, 오히려 중복되거나 각개 약진식으로 혼란스럽게 추진되고 있다는 것이다. 이는 각 부처마다 별도의 관련 법률과 관련 계획을 가지고 있고, 재원 역시 각 부처별로 분산 집행되고 있기 때문인데, 이러한 원인으로 인해 그나마 균형발전을 위한 소극적 노력과 재원투자마저도 별 성과를 보지 못하고 있다는 것이다. 이러한 현상이 나타나는

이유는 관련 부서를 포괄해 균형발전 및 지역발전 정책을 통합, 조정하는 구심체가 없기 때문이고, 따라서 중앙정부 차원에서 이러한 구심체의 필요성이 제기된 바 있다. 프랑스의 DATAR가 대표적인 외국의 사례이다. 물론 과거 박정희 정권 시대의 무임소 장관이나, 김대중 정권 아래 청와대 직속기구로 “지역균형발전기획단” 같은 지역발전 추진체제가 있기는 했으나, 이 기구들은 여러 중앙부처의 다양한 정책이나 중앙정부와 지방정부간 정책들을 조정할 만한 권한을 갖지 못했고, 제도적으로도 명확한 역할 수행의 근거가 약해서 별 성과를 보지 못했다

한편 중앙정부 차원에서 각 부처별로 독자적으로 자기 부처만의 정책을 추진하다 보니, 이러한 폐해가 각 지방정부 차원에서도 똑같은 형태로 반복해 나타나게 된다. 중앙집권적 구조인 중앙과 지방 사이의 수직적 업무수행 체계 속에서, 지방정부 역시 담당 실국별, 실과별로 수평적인 업무연계가 되지 못하고 개별 분산적으로 균형발전 사업을 추진하는 병폐를 답습하게 된다. 또한 지방에 있는 중앙정부 산하 각종 특별행정기관(지방중소기업청, 지방노동청, 지방국토관리청 등)은 지방정부의 통제에서 벗어나 있기 때문에, 지방정부는 지역발전을 위한 실질적인 정책집행 수단을 별로 지니지 못하고 있다.

요약하자면 기존의 균형발전 정책이 별 성과를 거두지 못한 데는 권력의 분산 없는 균형발전 정책의 한계, 시장의 흐름을 반전시킬 만큼의 강력한 정책 수단과 의지 부족 등의 원인이 있다. 그렇지만 주어진 정책 여건 하에서 실효성 있는 균형발전 추진체제의 미비도 중요한 원인으로 작용했다. 중앙정부 차원에서는 각 부처별로 균형발전 정책이 산발적으로 추진되었으며, 이는 지방정부 차원에서도 마찬가지로 정책들간의 상호 통합성이 결여되어 있었다. 이는 중앙정부와 지방정부 양자 모두에서 균형발전과 지역발전을 총괄 기획, 조정하는 구심체가 없었기 때문이었다.

## 2) 참여정부의 균형발전 의지와 특별법 제정

이처럼 역대 정부의 균형발전 정책은 별다른 효과를 보지 못하고 오히려 우리나라의 지역 불균형은 점차 심화되어 왔다. 그런데 기존의 수도권 규제 일변도의 소극적인 균형발전 정책에 대해서 상대적으로 낙후된 비수도권 지역뿐만 아니라, 규제를 당하는 수도권 지역에서도 불만의 목소리가 높아졌다. 특히 이른바 IMF 경제위기를 겪으면서, 경제계와 경제관료, 수도권 지자체를 중심으로 수도권 규제완화 요구가 거세지면서, 수도권 규제 위주의 균형발전 정책 전반에 대한 근본적인 재검토 필요성이 1990년대 말부터 대두되었다. 한 예로 경제관료의 입장을 대변했다고 볼 수 있는 한국개발연구원의 「2011비전 보고서」에서는 우리나라 지역 정책의 새로운 틀을 제안하면서 장기적으로 수도권 규제 포기를 건의했으며, 경기도에서는 도차원에서 수도권 규제 완화를 정부측에 적극적으로 요구했다. 이러한 논의는 IMF 경제위기 체험 속에서 갈수록 거세지는 세계화와 개방화에 대한 대응방안 모색과 관련되어 있다. 세계화 시대 우리나라가 지속적으로 발전하기 위해서는 균형발전보다는 국가경쟁력 강화가 더 중요한 정책 우선순위라는 주장이 제기되면서 수도권 규제 완화의 당위성이 제기되었다.

한편 이와는 반대로 IMF 경제위기의 충격을 수도권보다 훨씬 더 심하게 받았던 비수도권 지역에서도 지역발전에 대한 요구가 더욱 절박하고 거세졌으며, 그전보다 더욱 확실한 균형발전 정책을 요구했다. 예컨대 2001년 6월 「비수도권 12개 시도지사공동건의문」, 그해 9월 전국 지식인 지방분권선언 등이 이어졌다.

이처럼 한편에서는 수도권 규제완화 요구가 높아지는 반면, 다른 한편에서는 균형발전에 대한 요구가 높아지면서 우리나라 균형발전 정책의 개편 방향과 내용에 대해 사회적인 논의가 잇달아 진행되었다. 2000년과 2001년 사이 지역 균형발전과 관련해 국회의원들이 국회에 제출한 지역 균형발전 관련 법안만 8건에 이른 것이 이러한 상황을 잘 말해 준다.

&lt;표 1&gt; 참여정부의 국가균형발전의 새로운 패러다임

	기존 패러다임	참여정부의 패러다임
발전목표	▪ 총량적 성장	▪ 균형적 성장
추진주체	▪ 중앙정부 주도	▪ 지방정부 주도
추진전략	▪ 수도권 규제 강화 (zero-sum strategy)	▪ 수도권·지방의 상생발전 (win-win strategy)
주요정책	▪ SOC 등 물리적 인프라 확충	▪ 지역혁신체계 구축을 통한 지방의 자생력 강화
추진방식	▪ 단편적·분산적 추진 (법·제도적 기반미비)	▪ 종합적·일관된 추진 (특별법·특별회계 신설)

자료 출처 : 국가균형발전위원회 2003.

수도권과 비수도권 사이에 이처럼 서로 상반된 주장이 제기되는 시대적 흐름 속에서 2002년 말 대통령선거에서 지방분권과 지역 균형발전의 중요성을 역설한 노무현 후보가 당선되게 된다. 노무현 대통령이 이끄는 참여정부가 그 임기를 시작하면서 제시한 12대 국정과제 중에 “지방분권과 국가 균형발전”이라는 국정과제가 포함되었다.<sup>2)</sup> 참여정부는 출범 이후 이러한 국정 과제를 효과적으로 추진하기 위해, “국가균형발전위원회”, “정부혁신지방분권위원회”, “신행정수도건설추진위원회” 등 3개의 관련 대통령 직속기구를 구성한 바 있는데, 이 중 국가균형발전위원회가 참여정부의 국가균형발전 정책을 총괄하게 된다. 이후 국가균형발전위원회는 국가균형발전특별법의 제정 이후 우리나라에서 균형 발전을 책임지는 법적 기구로 제도화된다. 이 국가균형발전위원회에서 참여정부가 추구하고 있는 균형발전 정책의 방향과 내용을 정리해 공표한 바 있다. 이 중 가장 핵심적인 패러다임의 변화는 <표 1>과 같다.

### 3) 특별법에 담긴 새로운 추진체제 내용

2003년 말 제정된 국가균형발전특별법에서는 참여정부가 추구하는 균형발전 정책 의지와 방향이 잘 담겨져 있다. 그런데 국가균형발전특별

2) 청와대 홈페이지 <http://www.president.go.kr> 참조.

법 제정과정에서 이 법안의 내용에 대해 다양한 의견 표출이 이루어졌고, 또 상당한 갈등과 진통이 이어지기도 했다.<sup>3)</sup> 특히 경기도를 위시한 수도권권의 입장과, 비수도권 광역자치단체 및 지방분권국민운동, 광역 및 기초자치단체협의회, 광역 및 기초의회협의회 등이 대변하는 비수도권의 입장이 서로 대립해, 수도권과 비수도권 사이의 갈등이 첨예하게 나타나기도 했다.<sup>4)</sup> 또한 새로운 지역균형발전 추진체제와 균형발전특별회계의 주도권을 둘러싸고 중앙부처들 사이에서도 내부적인 이해갈등이 있었으며, 지방에서도 발전과 낙후 수준이 다른 광역자치단체들 사이에서 또 광역자치단체와 기초자치단체 간에도 이해의 차이가 드러나기도 했다.<sup>5)</sup>

이 같은 복잡한 이해관계 갈등과 조정을 거쳐 최종적으로 2003년 말 국가균형발전특별법이 국회를 통과했다. 새로 제정된 국가균형발전특별법에서는 참여정부의 지향 목표를 구체화하기 위해 그전에 없던 몇몇 새로운 제도를 도입하고 있다. 이 글의 목적인 균형발전 추진체제와 제도

3) 이에 관해 더 자세한 사항은 강현수(2003) 참조.

4) 경기도를 필두로 한 수도권 지역에서는 이번 기회에 수도권 규제완화를 가장 중요하게 주장했다. 한편 비수도권 지역의 입장을 대변했던 지방분권국민운동에서는 균형발전과 지방분권추진기구로 정부조직에 국가균형원을 설치하고 국가균형원에 부총리 겸 장관을 설치하자고 제안했다. 즉, 중앙정부가 가지고 있는 지방에 관한 권한 중 지방분권에 관한 계획 및 입법기능과 지역 간 분쟁의 조정 등 이외의 모든 권한은 지방으로 이양하고 지역균형 발전을 위한 광역권 개발기능, 낙후지역 개발기능 등 건설교통부, 산업자원부, 농림부, 해양수산부 등의 관련기능을 통합해 국가균형원으로 변경 설치하고 지역균형발전특별회계를 관장하도록 하자는 것이다. 한편 지역 차원에서 파트너십에 기초한 참여적 계획이 되기 위해서 지역별로도 지역별 혁신협의회를 뒀, 여기서 지역발전계획을 수립, 조정하도록 제안한 바 있다.

5) 상대적으로 발전 수준이 괜찮은 편인 영남권의 경우 지방분권의 확대 역시 중시하면서, 지방 주도의 산업 발전을 촉진하고, 수도권에 대응하는 또 하나의 대응권역(광역대도시권)을 발전시키는 것을 지원하는 방향으로 법안의 내용이 담보해 주기를 희망했다. 반면에 그동안 정부축 중심의 발전과정에서 소외되어 전반적으로 낙후되어 있는 호남 지역이나 강원 지역의 경우에는, 이번 기회에 중앙정부가 적극 나서야 하며, 현재의 낙후도에 따라서 차등적인 지방 지원을 통해 그 동안 누적되어 온 불균형을 해소해야 된다는 입장이었다.

측면에 초점을 맞추어 본다면, 이 특별법에서 새롭게 제도화된 가장 대표적인 것이 ‘국가균형발전위원회’와 ‘지역혁신협의회’라는 새로운 기구의 설치, 그리고 ‘국가균형발전특별회계’의 신설이다. 이제부터 참여정부가 만든 대표적인 균형발전 추진체제와 제도인 이 세 가지에 대해 좀 더 구체적으로 살펴보기로 하자.

### (1) 국가균형발전위원회와 지역혁신협의회 설치

국가균형발전특별법이 담고 있는 주요 내용 중 하나가, 국가균형발전의 추진체제 및 주체에 관한 것인데, 이와 관련해 이 특별법에 근거해 새로 만들어진 기구가 바로 국가균형발전위원회와 지역혁신협의회이다. 우선 중앙정부 차원에서는 범정부적 차원에서 균형발전에 관한 주요 사항을 조정 심의하는 대통령 자문기구인 ‘국가균형발전위원회’가 새로 도입되었다. 이 위원회는 당연직 위원(중앙부처 장관), 지방자치단체 추천위원, 민간전문가 등으로 구성되게 되는데, 과거 균형발전 정책추진에 가장 큰 문제점으로 지적된 개별 부처 할거식 정책 추진의 문제점을 극복하고 이를 통합, 조정하는 역할을 기대하고 설립되었다.

한편 이에 대응해 각 지방에서는 ‘지역혁신협의회’가 구성되는 근거가 마련되었다. 지역혁신협의회는 지역혁신발전계획을 수립하고, 지역발전의 중요 사항에 대한 협의 조정 등을 심의하는 역할을 하는 기구로서, 시도 및 시군구에 설치되도록 했다. 협의회의 위원은 시도 지사나 시군구 자치단체장이 위촉하도록 했다.

### (2) 국가균형발전 특별회계의 신설

국가균형발전특별회계의 신설은 이 특별법에 의해 새롭게 달라지는 가장 중요한 예산제도이다. 국가균형발전특별회계(이하 균특회계)는 지금까지 각 부처별로 독자적으로 사용되던 기존 국가균형 발전 관련 재원의 연계성과 통합성을 높이고, 중앙부처의 의도와 투자 우선순위에 따라 쓰이던 재원을 지방자치단체의 자율성과 우선순위에 의해 쓰이도록 하기

< 표 2 > 국가균형발전특별회계의 자원 근거

이전재원 구분		2004년 예산		균특회계 이관 (5조 원)
국고보조금	지자체보조금	12.7조 원	⇒	3.9조 원
	민간보조금	4.8조 원	⇒	0.4조 원
지방양여금(오지개발 등)		4.4조 원	⇒	0.4조 원
민간출연금(R&D 사업 등)		9.6조 원	⇒	0.3조 원

자료 출처: 기획예산처 국가균형발전특별회계 홍보자료.

위해 신설되었다.

균특회계는 그동안 각 중앙부처가 7개의 회계(일반회계 등)를 통해 분산 추진하고 있는 국가균형발전 관련사업을 국가균형발전특별법 제30조에 의거해 하나의 특별회계로 통합한 것으로, 예산을 일괄해 패키지로 지원하고 지역이 자체 우선순위에 따라 원하는 사업을 선택해 추진하도록 함으로써, 예산의 중복투자를 줄이고 투자효율을 제고하는 데 목적을 두고 있다. 시행 첫해 균특회계는 약 5조 원 수준의 재원을 가졌는데, 이 중 지자체 보조금(3.9조 원)에서 비롯된 것이 가장 큰 비중을 차지하고 있다.

한편 균특회계는 “지역개발사업 계정”과 “지역혁신사업 계정”이라는 2개의 계정으로 구성된다. 지역개발사업 계정(약 4조 원)은 낙후지역 개발 사업과 농·산·어촌 개발 사업을 지원하고, SOC 건설 및 재해예방 사업을 지원대상으로 하고 있으며, 지역혁신사업 계정(약 1조 원)은 지방주도의 혁신을 통한 신성장 동력창출을 위해 지역 전략산업과 지역 인적자원개발 사업(지방대학 육성 등)을 지원대상으로 하고 있다.

균특회계의 기본체제는 지역사업의 수요자인 지방자치단체의 특성과 우선순위를 최대한 반영해 국가균형발전 시책을 효과적으로 지원하려는 목적을 가졌다. 이러한 의도에서 지역개발사업계정은 사전에 시·도별 예산신청한도를 설정하고 시·도별 총액배분 자율편성(Top-down)방식을

취하고 있으며, 지역혁신사업계정은 지방의 입장에서 각 부처 사업간 연계 도모를 위해 부처별 총액배분 자율편성을 취하고 있다. 한편 균특회계의 신설과 함께 지방양여금 제도가 폐지되었고 기존 지방양여금은 교부세로 전환되었으며, 그 가운데 수질오염방지 및 청소년 육성(1.6조 원) 국고보조금으로, 농어촌지역개발(0.4조 원) 국가균형발전특별회계로 편입되었다.

균특회계는 종전 보조금·양여금제도보다 지방의 자율성을 제고하는 방향을 추구한다고 하는데, 특히 지역개발계정에서는 각 지자체가 사전에 부여되는 전체 사업리스트 및 예산요구 한도 범위 내에서 사업 우선순위를 정해 패키지화된 특별회계예산을 균형위와 관계 부처에 일괄 신청하게 함으로써 지자체가 당초 제시한 사업 우선순위가 최대한 존중 반영되도록 했다. 또한 예산편성 단계에서 유사사업을 통·폐합해 포괄적으로 총액을 지원하는 방식을 도입하고, 예산집행에 있어서도 지자체의 신청에 의한 예산 이·전용 및 이월을 광범위하게 허용하며, 사후정산 후 국고반납 등 보조금의 교부 및 집행과 관련한 중앙부처의 사전 통제를 최대한 배제토록 하고 있다.

### 3. 새로운 추진체제에 대한 평가 및 개선 방안 모색

#### 1) 문제제기와 바람직한 추진체제 모색의 방향

##### (1) 새 추진체제에 대한 문제제기들

참여정부가 새로운 균형발전 추진체제를 갖추고 난 지 1년 여 시간이 지났다. 많은 성과도 있었지만 일부 한계도 드러났고 앞으로 개선해야 할 과제도 제기되고 있다. 물론 새로운 제도가 운영된 지 불과 1년 여 밖에 되지 않았기 때문에 현 시점에서의 평가는 좀 이른 점도 있다. 그렇지만 만약 문제가 있다면 가능한 빨리 개선하는 편이 낫다. 여기에서는

새로운 추진체제의 성과보다는 한계점과 보완 과제 쪽에 초점을 맞추어 살펴보고자 한다. 먼저 새로운 추진체제에 대해 제기되고 있는 문제점들을 간략히 정리해 보면 다음과 같다.<sup>6)</sup>

가장 먼저 지적할 수 있는 문제는 참여정부가 지역주도의 균형발전 정책을 널리 표방하면서 새로운 추진체제를 만들었지만, 새로운 추진체제 하에서도 실제 정책의 추진방식이 중앙정부 주도방식이라는 것이다. 즉, 여전히 각 중앙부처가 전국을 하나의 단위로 여기고 하향식으로 사업과 예산을 배정하는 사업방식으로 인해 각 지역의 독특한 자연·역사·문화, 환경 자원을 활용할 수 있는 특성화되고 차별적인 사업 추진이 미흡하다는 지적이다. 또한 각 지자체도 중앙정부로부터 예산 지원의 극대화를 노려서 각 부처의 획일적 사업 방식에 동조하는 경향이 있다는 것이다(부산지방분권협의회, 2004).

또한 추진체제 및 제도 개선에도 불구하고 여전히 중앙부처들의 균형발전 관련사업이 서로 중첩되거나 연계 없이 추진되는 사례가 있고, 이로 인해 지방 차원에서도 여러 중앙부처의 사업들이 각개 약진식으로 수행된다는 지적이 있다. 그리고 이러한 현상들이 나타나는 가장 근본적 이유로 균형발전 정책의 수립과 집행에 있어서 중앙정부 권한의 지방 이양, 즉 지방분권이 미흡하기 때문이라는 지적이 설득력이 있다. 또 다른 이유로 국가균형발전위원회가 대통령 자문기구이기 때문에 각 중앙부처의 부처 중심적 칸막이식 행정을 총괄 조정하기가 법적, 제도적으로 어렵다는 점을 들기도 한다. 따라서 현행 대통령 자문기구인 국가균형발전위원회를 중앙정부의 집행조직 체계 안에서 제 역할을 할 수 있도록 위상을 개편해야 한다는 주장이 제기되고 있다. 또한 지역단위 추진체제인 지역혁신협의회 역시 기획기능과 집행 기능이 없다는 한계 지적과 함께 그 운영에 있어서 여전히 중앙정부 및 관 종속성을 벗어나지 못하다는 지적이 제기되고 있다.

6) 이러한 문제제기 내용은 부산지방분권협의회 2004 및 2004년 제1회 대한민국 지역혁신박람회 학회연합학술대회에서 발표된 논문들의 내용을 많이 참조했다.

## (2) 바람직한 균형발전 목표 및 추진체제

그런데 이러한 문제제기의 옳고 그름을 판단하고 참여정부 들어와 새로 갖추어진 균형발전 추진체제의 성과와 보완 방안을 모색하기 위해서는 먼저 우리나라에서 바람직한 균형발전 추진체제의 모습이 어떠해야 하는지에 대해 살펴볼 필요가 있다.

참여정부가 추진하고 있는 지방분권과 국가균형발전의 당위성에 대해서는 어느 누구도 부인하지 않는다. 그리고 우리나라 균형발전을 위한 가장 올바른 방향은 중앙정부 권한의 지방 이양, 즉 지방분권에 토대를 둔 지역 주도의 내생적 발전 노력이라는 점에 대해서도 대체로 공감대가 이루어져 있다. 그렇지만 행정중심복합도시 건설이나 공공기관 이전 등 수도권 기능의 의도적인 지방분산 노력은 현재 수도권 지자체와 해당 공공기관을 중심으로 상당한 반대에 직면해 있다. 그리고 수도권 규제의 완화 여부를 둘러싼 수도권 지역과 비수도권 지역의 의견 대립도 계속되고 있다.

따라서 우리 사회에서 합의가 가능하며 어느 누구도 부인하기 어려운 균형발전 정책의 목표와 지향점을 찾는 것이 중요하다. 이 글에서는 합의 가능한 우리나라 균형발전 정책의 목표와 지향점이 다음과 같은 두 가지 명제로 요약 가능하다고 본다.

첫째, 분권과 균형발전이 서로 긴밀히 연계되어 조화롭게, 그리고 동시에 이루어져야 한다는 것이다. 이는 균형발전을 중앙집권적으로 추진하는 것이 아니라 분권을 통해 지역주도적, 지역자율적으로 추진하는 것을 의미한다.

둘째, 중앙과 지방을 아울러 균형발전과 지역발전을 추진하는 다양한 주체들 사이의 협력과 조정이 필요하다는 것이다. 이는 각종 지역발전시책과 사업들이 각기 개별적, 산발적으로 추진되기보다는 중앙정부와 지방정부간, 중앙정부 각 부처 간, 지역의 다양한 지역발전 주체 간 공통의 목표 아래 전략적으로 연계해 통합적으로 추진되어야 함을 의미한다.

참여정부도 이러한 두 가지 명제를 정확히 인식하고 있는 것 같다. 참

여정부는 기존 지역정책의 문제점을 극복한 새로운 정책 패러다임을 제시했는데, 이 새로운 패러다임의 요체는 중앙정부에 의한 하향식 지역정책에서 지역 주도의 상향식 지역정책으로의 전환, 그리고 각 중앙부처별로 분산 추진된 지역정책에서 전담 추진체제를 갖춘 종합적인 지역정책으로의 전환이었다.

이제부터 이 두 가지 명제의 당위성에 대해 좀더 구체적으로 살펴보자.

우선 중앙집권적이 아니라 지역주도적인 균형발전 정책의 당위성이다. 지역이 주도하는 균형발전 정책이 필요한 가장 큰 이유는 지역 문제를 다루는데 있어서 각 지역별로 차별적인 정책이 필요하기 때문이다. 서로 처한 상황이 같지 않은 지역을 획일적으로 다루는 것은 지역 불균형 문제에 대처하는 올바른 방법이 아니기 때문이다.<sup>7)</sup> 지역주도적 균형발전 정책을 추진하기 위해서는 지방정부나 지방 주체들의 자율성 확대와 함께, 분권화된 지역단위에서 중앙정부 기능을 효율적으로 발휘할 수 있는 중앙정부의 지역화(regionalization)가 이루어져야 한다. 중앙정부의 지역화란 중앙정부의 정책을 지역의 특수성에 맞게 수립하고, 지역차원에서 효율적으로 집행할 수 있는 조직과 제도적 수단을 갖추는 것을 의미한다(김용웅 외, 2003).

물론 분권을 한다고 지역격차가 저절로 감소되고 균형발전이 저절로 이루어지는 것은 아니다. 분권과 동시에 낙후지역에 대한 자원 재분배가 이루어지지 않을 경우, 오히려 분권은 불균형을 악화시킬 가능성이 높다. 그렇지만 지역에 권한을 내려주게 된다면, 그리고 그 권한에 따른 책임과 통제가 적절히 이루어진다면 그 지역 차원에서는 제한된 자원을 좀더 효율적으로 사용할 수 있을 것이다.

둘째, 협력과 조정이 강화되어야 하는 당위성이다. 지역발전은 매우 포괄적이고 또 추상적인 개념이기 때문에 지역발전 업무의 범위는 지역의 경제·사회발전에 직·간접적 영향이 있는 모든 부문이 포함되어야 한

7) 이와 관련해 Kevin Morgan은 “Treating unequals equally is hardly a recipe for promoting equality”라고 간결하게 말하고 있다(Morgan, K., 2002 참조).

다. 또한 지역 불균형을 극복하기 위해서는 중앙정부의 한두 개 부서만이 책임져서는 되지 않는다. 중앙정부와 지방정부를 포함한 정부조직 전체의 책임으로 이루어져야 한다. 이를 위해 각 개별 조직들 사이의 협력과 조정이 필요하다는 것이다. 즉, 다양한 주체들의 정책이나 사업이 중앙과 지역 단위에서 연계, 조정, 통합할 수 있는 제도적 시스템이 필요하다. 지금까지 우리나라에서는 많은 균형발전 정책과 사업이 서로 연계되거나 통합되어 시너지 효과를 발휘하지 못했다. 따라서 중앙정부와 지방정부 사이에, 중앙정부 내 각 부처들 사이에, 지역 내 각 추진 주체들 사이에, 공공과 민간, 산업과 대학 사이에 상호 협력이 이루어져야 한다. 또한 이를 위해서는 부문 정책과 지역 정책의 결합 역시 필요하다. 지역 발전을 위해서는 말 그대로 지역단위 접근방법(area-based approach)이 요구된다. 그런데 기존의 중앙정부나 지방정부 조직 구조나 지역발전 추진 기구들은 대부분 부문별 접근방법(sectoral approach)을 취하고 있다. 따라서 지역단위에서 각 부문별 접근을 상호조정, 연계, 통합 필요성이 제기되는 것이다(김용웅 외, 2003).

부문별 접근방법을 지역적 접근방법으로 통합하기 위해서는 균형발전 및 지역발전의 목표와 비전을 제시하고, 다양한 주체들간의 협력과 조정 업무를 책임지면서, 균형발전을 위해 가장 중요한 부문에 역량을 집중할 수 있는 전략적인 기구 및 이를 뒷받침하는 재정이 필요하다. 이것이 바로 균형발전 추진체제이다. 바람직한 균형발전 추진체제는 바로 이러한 목표와 지향을 가장 효과적, 효율적으로 달성하도록 하는 것이다.

지역발전과 관련된 분야가 워낙 넓기 때문에 자칫 모든 것을 다 하겠다는 백화점식 열거형 추진 방식은 선택과 집중을 어렵게 하고, 방만한 추진을 낳게 될 우려가 있다. 따라서 지역발전시책과 사업의 효율적인 추진을 위해서는 다양한 지역발전사업과 시책을 전략적으로 연계한 후 그중 가장 핵심적인 것을 집중적으로 추진할 수 있는 체제를 갖추어야 한다. 그리고 이러한 역할을 담당할 수 있는 전략적인 기구 및 이를 뒷받침하는 예산 제도가 필요하다(김용웅 외, 2003).

참여정부 들어와 국가균형발전특별법의 제정과 더불어 중앙정부 차원의 새로운 전략적 기구로 국가균형발전위원회가, 지역 차원에서는 지역혁신협의회가 설립되었다. 또한 전략적 목적을 지닌 균형발전 사업을 재정적으로 뒷받침하는 국가균형발전특별회계가 새로 설립되었다.

그렇다면 과연 이러한 새로운 제도들은 지금 살펴본 바람직한 추진체제의 모습을 갖추고 있는가? 이제부터 현행 제도의 운영과정에서 드러나는 문제점, 외국의 사례, 개선방향 등에 대해 좀더 구체적으로 살펴보고자 한다.<sup>8)</sup>

## 2) 중앙정부 차원의 추진체제: 국가균형발전위원회

### (1) 설립 배경과 문제 제기

아무리 분권이 강조되더라도, 국가 균형발전을 위한 중앙정부의 역할은 여전히 필요하다. 이미 지역 간 격차가 상존하고 있는 현실에서 분권을 통해서만 균형발전을 달성할 수 없기 때문이다.

그동안 우리나라 중앙정부 차원의 지역균형 정책 추진의 문제점으로 지적된 사항 중의 하나는 각 부처가 각기 제각각의 개별적 정책적 수단을 가지고 있으며, 이것이 서로 체계적으로 연계 운영되지 못하고 중복 운영되거나 산발적, 각개 약진식으로 이루어져서 상당한 비효율을 초래하고 있다는 점이었다. 즉, 건설교통부, 행정자치부, 농림부, 산업자원부, 과학기술부 등 지역발전과 관련이 있는 정부부처들이 각종 정책을 수직적 업무수행 체제를 통해 독자적으로 추진하고 있는 반면, 관련정책을 수평적 차원에서 조정, 협의할 수 있는 제도적 장치가 취약했다는 것이다. 이 같은 지역정책의 과도한 기능적, 부문적 접근으로 말미암아 중앙정부와 지방정부, 혹은 중앙정부와 지역 산하기관 간 종적 연계는 잘되

8) 다른 나라의 균형발전 추진체제 동향 및 우리나라의 바람직한 추진체제에 대해서는 김용웅 외(2003), 차미숙 외(2003), 유럽지역연구회(2003) 등의 연구가 있다. 본 연구 역시 이러한 선행 연구에 많은 도움을 받았다.

고 있으나, 지역 내 추진 주체 간 횡적 연계는 취약하다는 지적이 많다. 이는 중앙부처가 각 지역단위 사업집행조직으로 특별행정기관 및 산하기관을 부서별로 따로따로 두는 기능적 접근을 취함으로써 비롯된 것인데, 이로 인해 공간적 관점에서 통합적 지역발전 추진이 미흡할 수밖에 없으며 지역발전을 위한 시너지 효과도 미약하게 된다(정책기획위원회, 2003).

이러한 맥락에서 참여정부 들어서 특별법 제정을 통해 국가균형발전위원회가 신설되었다. 그동안 지역균형발전 사업의 추진을 둘러싸고 중앙정부의 각 부처 간에 이른바 “부처할거주의”가 있다는 비판이 설득력 있게 제시되었기 때문에, 이러한 각 부처의 개별사업들을 종합 조정할 기구의 필요성에 대해서는 어느 누구도 이견이 없는 것 같다.

하지만 현재의 국가균형발전위원회와 같이 대통령 자문위원회의 위상을 가진 조직을 통해서도 여러 부처에 걸쳐 있는 균형발전 사업을 조정하는 데 있어서 부처 이기주의를 넘어서지 못하는 한계가 있을 것이라는 지적이 있다. 그래서 위원회 조직보다 강력한 조정과 사업 추진을 위한 조직이 되어야 한다는 주장이 제기되고 있다. 또한 국가균형발전위원회를 사무적으로 지원하는 기획단도 각 부처에서 파견 나온 공무원으로 구성될 경우 파견공무원들이 자기 부처 이기주의에 빠질 가능성이 크기 때문에 문제가 있다는 지적이 나오고 있다. 따라서 그 대안으로 현재의 위원회를 국가균형원, 국가균형처 등과 같은 집행 기능과 책임성을 갖춘 정부 공식 부서로 만들자는 방안이 주장되고 있다.

대표적으로 김형기(2004)는 국가균형발전위원회와 균형발전기획단만으로는 부처 간의 이해를 조정하고 강력한 집행력을 발휘하기 어려울 것으로 예상한다. 국가균형발전위원회는 대통령 자문기구이고 위원회 조직이기 때문에 강력한 집행력을 발휘하기가 어려울 것이며, 그 산하에 있는 국가균형발전기획단이 주로 관련 부처와 시도에서 파견된 공무원으로 구성될 것이기 때문에 일관된 집행력을 갖추기도 어렵다는 것이다. 따라서 국가균형발전의 강력한 추진을 위한 기구로 중앙정부에 부처급

기구인 국가균형원을 설치해야 한다고 제안하고 있다. 이러한 주장은 2002년 대선을 앞두고 지방분권국민운동에서 제안한 부총리급 장관이 책임을 맡는 국가균형원 설치 주장과 동일선상에 있다.

배준구(2004)도 국가균형발전위원회는 국가균형발전 정책의 주요 사항에 대한 사실상 최고 심의기구로서 주요사항에 대한 총괄적 조정 통합기능을 수행토록 하고 있으나 위원회 기능의 성격상 실제로 부처 간의 분산된 각종 사업의 조정 통합을 통한 비효율성 개선이 기대에 미치지 못하고 있다고 지적하고 있다. 그래서 여러 부처에 관련된 사업이나 중복되는 사업을 조정하고 재원 배분 시 인센티브를 부여해 사업의 효율성을 높이기 위해서는 현재와 같은 국가균형발전위원회의 기능으로는 한계가 있기 때문에 범부처적 차원에서 실질적인 정책결정 및 재원을 배분하는 권한을 갖는 시스템의 구축이 필요하다고 한다.

그렇지만 새로운 균형발전 전담 정부 부서를 만드는 것 역시 많은 부작용을 발생시킬 수 있다. 만약 중앙부처의 하나로 균형발전 정책을 전담할 주무 부서를 신설한다면, 이 신설부서는 중앙부처의 지역발전시책의 조정, 재원배분 등 실질적인 지역발전 전담부서의 기능을 수행하고, 지역단위의 중앙정부 조직들을 총괄해야 한다. 하지만 이는 기존 각 부처와 업무 충돌이 불가피하고 이에 따른 반발과 갈등에 직면할 수 있다.

결국 문제의 핵심은 누구나 필요성을 공감하는 조정과 통합의 역할을 하는데 있어서 어떠한 형태의 조직이 가장 바람직한지와, 현재의 국가균형발전위원회가 그러한 바람직한 조직구조를 갖추고 있는지에 모아진다.

우선 중앙정부 차원의 균형발전 추진기구가 해야 할 가장 중요한 역할과 기능을 다시 한 번 살펴보자. 이 기구가 해야 할 가장 중요한 역할은 중앙정부 부처 간 정책이나 사업의 조정, 연계, 통합이다. 그런데 이를 위해서는 각 부처의 정책을 조정하고 지원할 수 있는 위상과 역량을 지녀야 하기 때문에, 정책수립 및 재원배분 권한을 가져야 한다. 따라서 권한과 동시에 책임을 갖는 상설 정부조직의 형태가 필요하다. 그렇지만 균형발전 정책의 범위가 워낙 광범위하면서도 또한 모호하기 때문에 자

찾아보면 부문 정책을 책임지는 각 부처의 업무 영역과 중복될 가능성이 높다. 즉, 지역 정책과 부문 정책의 업무영역을 명확히 구분하기가 쉽지 않기 때문에 지역정책과 부문정책을 이분법적으로 분리해 추진하는 것은 상당한 무리가 따를 것이다. 결국 요체는 각 부처의 부문정책과 지역 정책이 서로 조화를 이루고 통합되어 추진되어야 하는 것인데, 이를 위해서는 이 기구가 부문을 책임지는 부처별 기능의 자율성을 최대한 보장해 주고 이들을 지원할 수 있는 시스템을 갖추어야 한다.

따라서 이 기구는 실제로 사업을 집행하기보다는 부처 간 지역발전시책에 대한 총괄·조정·평가의 업무를 전담하는 기구로서 구체적인 시책은 개별부처가 담당하도록 하며, 대신 각 개별부처의 사각지대에 있는 전략적인 정책영역을 발굴해 그 정책이 부처를 통해서 추진되도록 유도할 필요가 있다(김용웅 외, 2003).

외국의 경우는 지역 발전과 관련된 전체 중앙부처 사무를 총괄적으로 관장하는 제도적 장치를 어떻게 두고 있는지를 살펴보자. 프랑스에서는 “경제발전 및 지역계획을 위한 대표단(DATAR: delegation for economic development and regional planning)을 설치하고 있다. 프랑스의 경우 중앙부처 내에 DATAR(경제개발 및 지역계획 기획단: 초기에는 수상 직속 기구였으나 현재는 건설교통관련부 장관 소속)가 있어서 지역개발 및 균형발전과 관련된 정부 각 부처 간의 정책과 자원 배분을 조정, 조율하는 역할을 수행하고 있다. 영국에서는 부수상실(ODPM: office of deputy prime minister) 소속의 지역조정단(RCU: regional co-ordination unit)을 설치해 운영하고 있다.

## (2) 개선방향

현재와 같은 국가균형발전위원회는 위원회 조직이라는 특성 때문에, 각 부처 간의 고유한 부문 업무 영역과 충돌하지 않는다는 점에서는 바람직한 형태라 할 수 있다. 그런데 현재의 국가균형발전위원회의 경우 정부 공식조직이 아니라 대통령 자문기구라는 애매한 위상 때문에 참여한 이해관계가 대립되는 각 부처 간 사업조정 및 지역 간 예산배분 등의

조정 역할을 과연 책임지고 수행할 수 있을 것인가에 대한 우려가 발생하게 된다. 또 현재와 같은 대통령 자문기구로서의 위상은 대통령의 균형발전 의지가 강하고 대통령이 나서서 위원회에 힘을 실어줄 때는 상당히 효과를 발휘할 수 있지만, 그렇지 않을 경우 유명무실한 조직이 될 수 있다는 점에서 향후 장기적인 균형발전 추진을 위해서는 바람직하다고 보기는 어렵다. 따라서 이러한 우려를 해소하기 위해 대통령 자문기구에서 좀더 공식적인 법적 제도적 위상과 책임감을 갖게 하는 제도상의 보완이 필요해 보인다.

또 하나 국가균형발전위원회가 지금보다 더욱 중요하게 다루어야 할 사항은 명시적인 지역균형발전 정책 못지않게, 암묵적, 사후적으로 공간적, 지역적 효과를 초래하는 부문 정책들에 대한 모니터링과 조정이 필요하다는 것이다. 지금까지 역대 정부가 줄곧 지역균형 정책을 추진해 왔음에도 불구하고 그 효과가 적었던 이유도 사실은 여기에 상당 원인이 있다. 즉, 명시적인 균형발전 정책을 추진해 오긴 했으나, 그보다 더 큰 영향력을 지닌 비명시적 각종 경제사회 정책들이 오히려 지역 불균형을 심화시키는 쪽으로 작동했기 때문이다. 예를 들어 첨단벤처기업 육성정책이 힘을 받아서 추진되면, 의도했건 의도하지 않았건 첨단벤처기업이 몰려 있는 수도권 집중 요인이 발생하게 된다. 고교 등급제나 본고사 부활 같은 교육정책의 변화 시도 또한 지역균형발전에 상당한 악영향을 줄 수 있다. 따라서 국가균형발전위원회는 명시적 균형발전 정책뿐만 아니라 암묵적으로 균형발전에 영향을 주는 모든 국가정책에 대한 모니터링과 조정 기능을 수행해야만 한다. 최근 기획예산처가 재정사업을 대상으로 추진을 검토 중인 균형발전영향평가제도는 좋은 정책 사례가 될 수 있을 것이다.

한편 국가균형발전위원회의 인적 구성에 있어서도 지방의 대표성이 좀더 반영되도록 해야 한다. 물론 현재도 위원회 구성의 일정 비율을 지방 인사로 선정하고 있지만 지금처럼 중앙에서 개인적 차원에서 지방 인사를 위촉하는 방식으로는 지방의 대표성이 제대로 반영될 수 없다. 지

방의 대표성을 가진 인사가 지방의 추천을 통해 상향식 방식으로 위원회에 참여할 때 지역의 대표성과 책임성이 좀더 반영될 수 있을 것이다. 또한 현재 가지고 있는 기능 중 일부는 또한 분권형 균형발전을 추구하는 정신에 입각해 지방정부나 지역혁신협의회로 이양할 필요도 있어 보인다(김영정, 2004).

다시 한 번 결론적으로 요약하자면, 우선 국가균형발전위원회의 역할과 위상을 좀더 명확하게 하는 것이 필요하다. 국가균형발전위원회가 해야 할 가장 핵심적인 임무는 균형발전에 대한 목표와 추진 방향을 제시하고, 이를 범정부 차원에서 협력적으로 추진할 수 있도록 하는 일이다. 실제 사업의 집행은 부문 정책의 책임을 맡고 있는 각 중앙부처와 지방정부가 해야 할 일지만, 국가균형발전위원회는 각 중앙부처 및 지방정부의 정책과 사업에 대한 총괄, 조정, 평가의 업무를 더욱 강화해야 한다. 특히 명시적 균형발전 정책이나 사업 못지않게, 어떤 경우에는 더 크게 지역발전에 영향을 미치는 비명시적인 정책과 사업에 대한 모니터링과 조정기능을 강화해야 한다. 그리고 어느 부처에서도 처리하지 못하는 사각지대의 업무나, 균형발전에 매우 중요한 전략적 업무에 치중해야 한다. 그런데 현재의 국가균형발전위원회는 법적으로 대통령 자문기구라는 애매한 위상을 가지고 있다. 따라서 중장기적으로 현재와 같은 대통령 자문기구의 성격에서 정부의 공식적 행정 조직으로 좀 더 확실한 위상을 갖추도록 해야 할 것이다. 또한 분권형 균형발전을 추구하는 정신에 입각해 현재 가진 업무와 권한의 일부는 지방정부나 지역혁신협의회로 이양할 필요가 있으며, 위원회 구성에 있어서 지역의 대표성이 반영되어, 지역 의견 수렴 통로로서 역할을 보완할 필요가 있어 보인다.

### 3) 지방정부 차원의 추진체제: 지역혁신협의회

#### (1) 설립 배경과 문제 제기

지금까지 우리나라의 각 지역은 스스로 지역발전을 추진할 기획 및

집행 기능이 부족하다는 지적을 받아왔다. 즉, 지역의 장기적인 발전목표를 정립하고 이를 달성하기 위한 합리적인 계획을 세운 후 차분하고 현실성 있는 사업을 추진하기 보다는, 그때그때 중앙정부의 예산을 조금이라도 더 많이 할당받기 위한 단발성 일과성 사업 추진이 중시되기도 했다. 지역발전계획 수립 역시 단시일에 외부 용역에 의해 수립되는 경우가 많아서, 지역사회가 자율적 학습과정을 통해 내부전문가를 육성하고 스스로 역량을 배양할 기회를 마련하지 못했다. 또한 중앙정부에서 나타난 부처별 칸막이 행정의 문제점이 지방정부 차원에서도 그대로 나타나서 중복성과 비효율성이 발생한다는 지적을 받고 있다. 이러한 문제 현상들이 나타나는 원인으로 지역에서 지역발전을 총괄 기획, 조정하는 구심체가 없기 때문이라는 분석이 있었다.

이러한 문제점을 개선한다는 의도 아래 이번에 균형발전특별법에 근거해 각 지역에 지역혁신협의회가 새롭게 구성되었다. 이번에 새로 생긴 지역혁신협의회란 지역혁신주체 간 협력체제를 구축하고 지역혁신 발전 계획 등을 심의하는 역할을 하는 기구로 시·도 및 시·군·구에 설치하는 것으로서 협의회 위원은 학계, 산업계, 연구기관, 시민단체 등이 추천한 자 중에서 시·도지사 및 시장·군수·구청장이 위촉하도록 되어 있다.

참여정부가 각 지역별로 지역혁신협의회를 새로 구성한 배경은 다음과 같다. 지역의 내생적·상향적 혁신발전을 위해서는 정부주도에 의한 추진방식(government)을 탈피하고 지역 내 다양한 이해당사자간 협력·파트너십을 통한 거버넌스 방식(governance)이 필요한데, 지역혁신협의회가 바로 지역 내 산·학·연·관 혁신주체들이 참여하는 지역거버넌스 추진체이며, 다양한 지역혁신체계를 전체적으로 망라하는 지역 전체 수준의 대표적인 체계이자, 지역혁신체계의 작동 및 조정기제라는 것이다(국가균형발전위원회 균형발전총괄국, 2005). 현재 정부가 생각하는 지역혁신협의회의 기능은 크게 보아 네 가지이다. 구체적으로 지역혁신 발전계획을 심의하고 구체적인 추진과제와 전략을 설정하는 조정자(coordinator)로서의 역할, 지역혁신주체들 간의 네트워킹을 주도해 형성을 촉진하는 형성자

(facilitator)로서의 역할, 지역사회의 혁신분위기를 확산하고 혁신역량을 강화하는 혁신주도자(innovator)로서의 역할, 그리고 지방과 중앙의 원활한 의사소통의 창구 및 다리(bridge)의 역할 등이다.

그런데 과연 현재 구성되어 1년 여 이상 운영된 바 있는 각 지역의 지역혁신협의회가 이러한 기능을 제대로 수행할 수 있는가에 대한 문제가 제기되고 있다. 지역 시민사회단체 일각에서는 지역혁신협의회 설립 취지가 지역발전을 위한 민주적 가버넌스 체제를 지향한다는 점을 충분히 이해하면서도 시도지사 및 시장군수구청장이 위촉하는 지역혁신협의회가 각 지역의 현실상 지역토호 혹은 지역기득권 집단들만의 잔치 혹은 이들 간의 이해관계의 각축장이 되는 것을 우려하는 목소리가 높다. 즉, 풀뿌리 민주주의나 주민자치의 강화 노력이 없는 상태에서 파생될 지역혁신협의회의 부작용에 대한 우려라고 할 수 있다. 대표적으로 김영정(2004)은 지역혁신협의회가 주어진 임무를 충실히 수행하기 위해서는 지역의 기득권 수호세력이 아니라, 혁신적 인물들이 참여해야 한다는 점을 강조한다. 그리고 지금 지역혁신협의회 활동이 침체될 수밖에 없는 원인은 협의회의 권한과 역할과 임무가 구체성이 없기 때문으로 보고, 협의회의 권한과 임무를 법령에 구체적으로 적시해야 한다고 주장한다. 또한 현재 국가균형발전위원회의 지방관련 업무 및 사무 중 일부를 지역혁신협의회로 이양해야 한다고 한다.

배준구(2004)는 지역혁신협의회가 일부 지역에서는 자치단체장의 결정을 사후적으로 추인만 하는 형식상 기구로만 존재하고 그 취지에 맞게 실질적으로 운영되지 못하고 있는 경우가 있다고 한다. 즉, 위원의 자격에 적합하지 않는 자가 위촉되는 경우가 있고, 지역혁신협의회 위원과 그 산하에 있는 분과협의회 위원 사이의 관계가 제대로 정립되지 못해 그 역할과 책임이 제대로 수행되지 못하는 경우가 있다고 지적한다.

이처럼 새로 생긴 지역혁신협의회가 각 지역에 기존에도 있었지만 유명무실했던, 혹은 지방정부나 자치단체장의 단순한 들러리 역할에 머물렀던 여러 조직들의 선례를 답습하지 않고, 지역 내에서 새로운 혁신과

협력의 네트워크 창출의 역할을 하는 데 다소 미흡하다는 지적이 제기되고 있는 한편, 다른 일각에서는 별 실효성이 없는 지역혁신협의회에 관심을 집중하기보다는, 서구의 지역발전기구(RDA: Regional Development Agency)를 본떠서, 이번 기회에 실질적으로 지역발전 정책의 기획과 집행에 기여할 수 있는 한국형 지역개발기구를 설립해야 한다는 주장도 제기되고 있다. 대표적으로 김형기(2004)는 중앙정부에는 국가균형원을 두고 이 국가균형원의 지방수준의 파트너로서 가칭 지역개발청을 둘 필요가 있다고 제안한다. 그가 제안하는 지역개발청은 대학 테크노파크 기업 자치단체 연구소 등이 참여하는 공사형태의 기구로서 지역혁신 주체들을 연결하는 네트워킹과 혁신활동 지원을 하는 역할을 부여받는다. 이때 지역개발청은 지역혁신협의회와의 집행기구로서 역할을 하게 될 것이다. 이 경우 지역개발청이라는 집행기구는 지역혁신협의회라는 심의기구와 함께 지역혁신 추진기구가 되는 셈이다. 지역개발청은 지방수준에서 국가균형원과 파트너십을 맺고 지역혁신 정책을 총괄해 집행하는데, 시간이 지남에 따라 중앙정부의 국가균형원의 권한이 점차 지역개발청으로 이양되어 보다 완전한 분권적 균형발전추진 시스템으로 전화되어야 한다는 것이다(김형기, 2004).

일반적으로 지역발전에 대해 총체적인 책임을 지는 조직이 바로 지방정부이다. 그렇지만 현실적으로 지방정부라는 행정조직은 지역의 다양한 이해 당사자들의 수요를 적실하게 반영해 정책을 수립·추진하는 데 있어서 뿐만 아니라 경제환경의 변화에 유연하고 신속하게 대처해 정책을 수립·추진하기에는 관료주의적이고 경직적이며, 중앙정부 및 정치적인 압력으로부터 자유롭지 못한 조직이라는 한계점을 노정하고 있다. 따라서 일부 서구 국가들의 경우 지방정부와는 별도로, 정치적 측면에서 행위의 자율성을 담보할 수 있고, 지역 기업들의 수요를 효과적으로 수렴할 수 있으며, 환경변화에 유연하게 대처하면서도 중장기적 관점에서 정책을 기획·수립·추진할 수 있는 매개기구를 설치하고 있다. 그리고 이러한 매개기구를 바로 지역발전기구(RDA)로 통칭하고 있다. 각국의 경우

지역발전기구는 국가별·지역별 정치·사회·경제적 조건에 따라 그 설립 목적이 조금씩 상이하지만, 보편적으로 해당지역의 내생적 발전능력의 제고라는 점에서는 일치하며 주로 광역자치단체 단위별로 운영되고 있다.

영국의 경우 각 지역별로 자율성이 강한 민간주도의 Regional Development Agency(RDA)가, 그리고 이에 대응해 역시 각 지역별로 각 중앙부처의 지역 정책 내용을 조정하는 역할을 담당하는 Government Offices for the Regions(GO)가 있다. GO는 각 중앙부처의 지역사무소를 한데 통합한 조직이다. 이처럼 영국의 경우 각 지역에서는 민간주도의 지역발전기구와 중앙부처의 지역사무소 통합 조직이 상호 협력하면서 서로 균형과 조화를 이루고 있다.

각국마다 지역발전기구의 형태와 성격은 다양할 수 있으나 이들은 다음과 같은 기능을 수행할 수 있어야 한다. 첫째, 지역경제 활성화와 산업발전전략 및 계획을 수립하고 이를 추진할 수 있는 집행력을 갖추어야 한다. 둘째, 지역단위에서 산발적으로 추진 중인 지역경제 및 산업육성을 위한 다양한 지원 및 서비스 기능을 연계, 조정, 통합하는 역할을 해야 한다. 셋째, 지역경제 정책과 토지이용 및 지역개발 사업을 연계, 통합할 수 있어야 한다. 즉, 지역경제 및 산업발전 촉진이라는 차원에서 토지이용, 인프라 및 도시개발을 전략적으로 추진하거나 연계, 조정할 수 있는 기능을 수행해야 한다. 지역발전 전담기구가 설치 또는 지정되는 경우, 중앙정부의 특별행정기관, 지방사무소, 지방자치단체의 도시개발 관련 공사의 조직정비가 동시에 추진될 필요가 있다(김용웅 외, 2003).

## (2) 개선 방향

우선 원론적으로 볼 때 지역 차원의 균형발전 추진기구가 제대로 역할을 하기 위해서는 우선 지역에 지역발전에 대한 권한과 재정이 갖추어져 있어야 한다. 즉, 먼저 제대로 된 분권이 이루어져야 한다. 따라서 각종 중앙정부 권한의 대폭적인 지방이양과 각 중앙정부 개별 부처가 관장

하고 있는 특별행정기관의 지방정부 이관이 무엇보다 필요하다. 지역활성화와 고용증대를 위해 지방자치단체의 핵심적 업무가 되어야 할 기업지원, 고용지원, 실업대책은 분권이 제대로 안 된 지금 중앙정부 산하의 특별행정기관의 업무이기 때문에, 지역단위의 통합적 산업육성책이 어렵고, 행정의 낭비를 초래하고 있기 때문이다.

외국에서 볼 수 있는 지역발전기구의 구성도 적극 고려해 볼 만하다. 우리나라 실정에 적합한 지역발전기구의 조직형태에 대해서는 좀더 연구가 필요하나, 장기적으로 광역자치단체 차원에서 공공과 민간의 결합형태가 바람직해 보인다.<sup>9)</sup> 우리나라의 경우 기본적으로 지자체의 희망에 따라 광역단위의 지자체 주도로 지역발전기구를 설립하도록 하는 것이 바람직하다고 생각한다. 대신 중앙정부는 지역 간 경쟁·협력체제 및 평가체제의 구축을 통해 지역발전기구 설립의 계기를 마련해 주는 것이 중요하다고 여겨진다(정책기획위원회, 2003). 또한 중앙정부 산하 특별행정기관의 지방정부 이양이 필요하지만, 과도기적으로는 영국의 GO처럼

9) 만약 우리나라에서 이 같은 역할을 수행하는 지역발전기구를 설립할 경우, 여러 가지 다양한 조직 형태가 가능하다. 첫째는 중앙정부 소속의 지역발전기구를 설립하는 안이다. 기존의 특별행정기관과 소속 산하기관을 통합해 영국의 지역청(Government Office for the Regions)처럼 운영하는 경우가 이에 해당될 수 있다. 둘째는 광역지자체 산하에 지역발전기구를 설립하는 안이다. 일본의 제3섹터형 ‘지역개발공사’(『신사업 창출촉진법』(1999)의 중핵거점기관) 또는 이탈리아의 에밀리아로마뉴주 ‘지역개발공사(ERVET)’의 사례가 이 안에 해당될 수 있다. 이 안은 총괄·조정기능은 광역지자체가 갖고 플랫폼 기능(예: 일본의 경우)과 기업지원 기능(예: 이탈리아의 ERVET의 경우) 또는 기타위탁업무(예: 기업유치·외자유치)를 수행할 기구를 새로이 설립하거나 기존 기구를 활용 또는 확대하는 것이다. 다른 한편으로, 프랑스의 레지옹처럼 광역지자체가 종합행정기관이 아니라 지역발전을 위한 전략적인 중점기능을 수행해 지역발전기구처럼 기능하는 경우를 상정해 볼 수가 있다. 이 경우가 실현되기 위해서는 기초지자체로의 기타 기능들(예: 사회복지 등)의 이양을 포함해 광역지자체와 기초지자체 간 기능조정이 수반되어야 한다.

셋째는 지자체 주도로 민관파트너십 형태의 지역발전 종합 전담 기구를 설립하는 안이다. 이 경우, 영국의 지역발전기구(RDA)처럼 지자체와는 차별되는 자율성을 가지고 기획·총괄, 기업지원 기능, 플랫폼기능, 기타 위탁업무(예로 기업의 외자유치, 보조금 관리 및 집행 등) 등의 기능들을 종합적으로 수행할 수 있다.

각 중앙부처의 각 지역사무소를 한데 통합한 조직을 지역발전기구의 모태로 삼을 수도 있을 것이다. 그런데 이러한 지역발전기구가 구성된다면, 현재 지역혁신협의회와의 관계 정립이 필요하다. 새로운 지역발전기구는 집행과 실무 중심의 업무를 수행할 것이므로, 지역발전기구의 핵심 의사결정 역할을 지역혁신협의회에 맡기면 될 것이다. 역으로 보면 지역혁신협의회는 집행 실무기구 기능을 지역발전기구가 맡게 되는 것이다. 결국 지역혁신협의회와 지역발전기구 사이의 관계의 핵심은 민주적 거버넌스 체제와 효율적 산업 지원 수단 사이의 공존 관계일 것이다. 또한 지역발전기구의 운영이 성공하려면 반드시 정보공개와 주민참여, 감시가 보장되어야 한다. 그렇지 않으면 주민 복지와 환경문제를 무시한 이른바 무조건적 개발주의나 기업 중심의 성장 우선주의의 함정에 빠질 우려가 크다.

결론적으로 요약하자면, 우선 지역 차원의 균형발전 추진기구가 제대로 역할을 하기 위해서는 제대로 된 분권이 이루어져야 한다. 분권은 지역 차원의 균형발전 추진체제 성공의 핵심 사항이다. 일단 단기적 개선 과제로 현재 만들어진 지역혁신협의회의 구성에 있어서 지역 시민사회의 대표성이 좀더 반영되어야 하며, 운영에 있어서도 원래 의도대로 지역 내 다양한 이해당사자간 협력을 통한 거버넌스 방식이 제대로 자리잡아야 한다. 또 지역혁신협의회는 활성화를 위해 국가균형발전위원회 및 지방정부 업무 일부가 지역혁신협의회로 이양될 필요가 있다. 중장기적으로는 지역 차원에서 지역발전 전략을 기획하고, 관련 지역 발전 주체들을 서로 연계 조정하며, 전략적인 지역발전 업무를 총괄 집행하는 집행력을 갖춘 한국형 지역발전기구를 설립하는 것을 검토해야 한다. 그리고 이러한 지역발전기구의 설립 과정은 지역의 필요에 의한 지역 자율에 맡겨야 한다.

<표 3> 연도별 지방재정지원 규모 (단위: 조원)

구분	2004	2005	2006	2007	2008	연평균 증가율
계	54.2	59.3	64.0	68.9	76.8(100)	9.1
○ 지방이전재원	54.2	53.8	58.1	62.5	70.0(91.1)	9.2
▪ 교부세	32.7	39.2	47.3	51.5	58.9(84.1)	5.8
▪ 양여금	8.6	4.0	-	-	-	-
▪ 보조금	12.8	10.6	10.8	11.0	11.1(15.9)	8.1
○ 균특회계	5.0	5.5	5.9	6.4	6.9(8.9)	8.2

자료 출처: 대한민국정부, 『2004~2008 국가재정운용계획』, 2004, 197쪽.

#### 4) 재정제도: 국가균형발전특별회계

##### (1) 균특회계 설치 배경과 문제 제기

참여정부는 균형발전을 위한 재정적 토대로서 국가균형발전특별회계(이하 균특회계)를 신설하는 등 지방재정지원제도를 일부 개혁했는데, 대표적으로 균형발전특별회계의 신설(2004), 국고보조금제도의 개선(2004), 양여금제도의 폐지(2004), 지방교부세율 인상(2004) 등의 조치가 이루어졌다. 이로 인해 지방재정의 자율성 확대가 어느 정도 이루어졌는데, 대표적으로 지자체의 재정자율성을 제고하기 위해 지방교부세율이 19.13%로 인상되었다.<sup>10)</sup> 한편 중앙의 개입 가능성이 큰 조건부 보조금은 축소되었는데, 2005년의 경우 국고보조금이 그 전해의 12.7조 원에서 11조 원으로 축소되고, 약 4.4조 원 규모의 지방양여금이 폐지되었다. 대신 균특회계가 신설되었다. 이로써 지방교부세와 균특회계 중 자율편성예산(3.3조)을 합친 지방의 자율재원 규모는 2004년의 약 14.5조 원에서 2005년의 22.8조 원으로 높아졌으며, 지방 자율재원 비중도 2004년의 16.6%에서 2005년의 24.7%로 높아졌다고 한다(노기성 외, 2005). 향후에도 사용목적·용도가 특정된 국고보조금 비율은 점차 낮추고, 지방이 자율적으로 사용할 수 있는 교부세 등 일반재원 비중을 확대할 계획이며,<sup>11)</sup> 대신 지

10) 지방재정 교부세율은 지속적으로 높아지고 있다. 13.27%('83년) → 15%('99년) → 18.3%('01년) → 19.13%('04년)

자체 재정운용의 책임성과 투명성을 제고하겠다고 한다.

이러한 참여정부의 지방재정 개선 내용 중 특히 관심의 대상이 되는 것은 균특회계의 신설이다. 균특회계의 설립 목적은 각 부처에서 특정 용도로 지원되는 지역개발 관련 재원을 통합해 지방의 우선순위에 따라 포괄적으로 지원함으로써 지방재정 운영의 자율성과 효율성을 제고한다는 것이다. 그런데 이제 막 처음 운영되기 시작한 균특회계의 문제점이 이재은(2004), 배준구(2004), 국가균형발전사업평가위원회(2004) 등에서 지적된 바 있다. 현재까지 지적된 문제점으로는 규모의 부족, 균특회계 해당 사업의 부적절성과 중복성, 균특회계 운영의 중앙집권 방식 등이 있다.

대표적으로 배준구(2004)는 현행 국가균형발전특별회계는 이 재원이 주로 기존 재원에서 이관된 것이고 신규 재원이 조성되지 않아 지방정부의 지역개발 수요에 비하면 재원이 부족한 실정이며, 포괄보조금의 성격을 지닌 지역개발사업계정의 비중이 매우 낮다는 점을 지적하고 있다. 이재은(2004)과 국가균형발전사업평가위원회(2004)의 평가보고서에 따르면 균특회계는 지방분권에 걸맞게 자치단체로 하여금 당해지역의 혁신 또는 개발사업을 스스로 선택할 수 있도록 배려해야 함에도 불구하고 사업설정-예산신청 방식이 종전과 같이 중앙정부 주도의 관행을 벗어나지 못하고 있다고 지적한다. 그 이유는 상당부분의 신청사업이 중앙정부 주도의 일정한 계획에 따라 전국을 대상으로 추진하는 사업이어서 해당 자치단체의 자율적 사업선택의 범위는 극히 제한되어 있는 경우가 많기 때문이다. 또한 균특회계의 사업선정과 예산배정의 절차는 예산요구안을 각 부처별, 사업별로 검토·조정한 뒤 예산당국에서 다시 조정·편성하는 종래의 칸막이 방식을 벗어나지 못하고 있어 특별회계 고유의 특성을 반영하지 못하고 있다고 한다. 또한 지자체도 예산신청사업의 기획 및 사

11) 지방재정 지원규모 중 교부세 비율은 높이고 (04년 60% → 08년 77%) 지방재정 지원규모 중 보조금 비율은 줄인다는 계획이라고 한다. (04년 24% → 08년 14%)

전평가 기능이 미흡하고 사업의 선정이나 예산의 적정규모 결정 등 정책 역량이 결여되어 있으며 지자체의 자기책임성도 확보되지 못하고 있다는 것이다(국가균형발전사업평가위원회, 2004).

## (2) 개선 방향

균특회계 시행초기에 나타나는 이러한 지적들은 앞으로 개선할 과제가 많다는 점을 보여준다. 특히 균특회계의 도입 명분이나 취지와는 다르게 지역의 자율에 근거한 예산운용이 현실에서 잘 안 되고 있다는 점은 시급히 개선되어야 할 과제이다. 특히 균특회계 사업이 지나치게 세분화되어 있어 유사 중복 사업이 많고, 그로 인해 중앙부처의 간섭이나 통제가 발생할 여지가 많기 때문에 가능한 유사 사업은 빠른 시일내에 통합할 필요가 있다. 그래서 균특회계는 세분화된 개별사업별 지원보다 사업간 시너지 효과가 큰 사업들을 포괄적 범주의 사업으로 재편성해 지원하는 것이 더 바람직할 것이다. 또한 균특회계를 새로 만드는 과정에서, 균특회계의 취지에 부합하지 않는데도 포함된 사업과 균특회계의 취지에 부합함에도 누락된 사업도 대한 새로운 분류도 필요하다.

균특회계 운영방식에 있어서도 대상사업을 현재와 같이 부처별 열거된 사업을 지자체가 수동적으로 선택하는 Top-down 방식으로 운용하기 보다는 중앙정부는 국가균형발전 전략의 비전을 제시하고 지방자치단체는 자체적인 지역혁신 전략에 바탕을 둔 종합적 사업체계를 구축해 예산 지원을 신청하고 중앙정부가 다시 이를 조정하는 이른바 Bottom-up 방식에 근거한 거버넌스 방식이 더 바람직하다. 즉, 중앙부처가 제시하는 포괄적 사업목록에서 각 지자체가 자율적으로 사업을 선정하고 필요 예산을 신청하는 방식이 되어야 한다(이재은, 2004; 국가균형발전사업평가위원회, 2004).

한편 현재 균특회계에 대한 문제 제기 중 균형발전을 이룩하기 위해서는 균특회계 총액 규모 자체가 너무 적다는 지적이 있다. 이는 옳은 주장이지만, 현행 균특회계가 균형발전에 영향을 미치는 국가 예산 전체

를 포괄하지 못한다는 점을 고려할 필요가 있다. 균형발전을 위한 사업은 정부의 균특회계 외에 일반회계에서도 추진되고 있기 때문이다. 또한 현행 국가의 여러 가지 재정상황을 고려할 때 균특회계 규모를 현재보다 획기적으로 더 늘리는 것은 그리 쉬운 일이 아니며, 또 반드시 바람직하지도 않다. 오히려 현재 각 부처별로 산발적으로 사용되는 균형발전 관련 사업들을 통합해 효율적으로 운영하는 데 초점을 맞추는 것이 올바른 방향이라고 할 수 있다. 따라서 균특회계 규모 문제의 해법은 균특회계 총액 규모를 늘리는 방향으로 접근하기보다는, 지방자치단체가 실제 자율적인 포괄보조금 형태로 쓸 수 있는 예산을 늘리는 방향으로 접근하는 것이 더 바람직할 것이다.

외국의 경우 전체 국가재정에서 지방재정이 차지하는 비중은 국가형태에 따라 차이가 있으나, 연방국가가 아닌 국가 중에서 국세와 지방세 수입 중에서 실제 지방이 사용하는 비중에서 보면 영국이나 프랑스에 비해 우리나라는 대체로 높은 수준이라고 한다(대한민국정부, “2004~2008 국가재정운용계획”, 2004). 따라서 균특회계의 규모 자체보다는 지방 분권의 방향을 실현할 수 있는 예산 운용방식이 논의의 핵심이 되어야 한다. 이러한 맥락에서 외국의 경우 중앙부처의 일정 정도의 통제와 지방의 자율성을 동시에 담보할 수 있는 해결책으로서 포괄보조금(block grant)의 도입이 강조되고 있다.

현재 선진국가들은 특정 보조금의 존재 목적을 살리되, 가능한 지방정부의 재량권을 높이기 위해 노력하고 있으며 이를 위해 가능한 한 개별 심사를 통한 특정보조금의 규모를 줄이고 대신 대상 사업과 밀접한 관련이 있는 경제사회적 지표를 사용해 지방정부에 배분해 줄 수 있는 공식 보조금(formula grants)을 최대한 개발하고자 노력하고 있다. 이러한 특정보조금의 축소 노력은 몇몇 유럽 국가에서는 대규모의 포괄보조금 도입으로까지 연결되고 있다.

그런데 포괄보조금제 운용을 일정 정도 담보하기 위해서는 부처 내뿐만 아니라 부처 간 유사한 업무와 기능이 통합·정리되어야 한다. 이 경

우에 우선적으로 부처 내 유사한 사업을 그룹화하고, 조정이 되지 않는 유사한 사업들은 사업시행기간, 보고체계, 평가체계, 목표설정 등을 정리해 업무조정이 될 수 있는 방향으로 유도하는 것이 필요하다. 또한 정부조직을 개편해 기능별로 세분화된 중앙부처를 통합할 필요가 있다. 이러한 경우 포괄보조금제 예산운용을 위한 업무조정이 용이할 것으로 기대된다. 또한 성과에 기반한 업무수행 등이 제도화되어야 한다(정책기획위원회, 2003).

결론적으로 요약하자면, 균특회계는 원래 도입 취지에 걸맞게 지역이 자율적으로 쓸 수 있는 포괄보조금의 성격을 제대로 갖추도록 해야 한다. 이를 위해서는 현재 각 중앙부처별, 부처 내 실과별로 각각 시행하고 있는 균특회계 상의 다양한 세부사업들이 좀더 체계적으로 통합되고, 지역의 자율적 선택의 폭이 넓어질 필요가 있다. 또한 균특회계가 성공하기 위해서는 지자체의 사업 기획 능력도 확충되어야 한다. 그리고 균특회계의 근본 목적이 균형발전을 위한 것이므로, 배분방식에 있어서도 낙후지역에 좀더 많은 지원혜택이 돌아가도록 조정할 필요가 있다. 즉, 균특회계가 지방재정 조정제도의 역할을 좀더 적극적으로 담당할 필요가 있다. 그리고 장기적으로는 분권의 정착을 위해 균특회계가 국고보조금적 성격에서 완전히 탈피해 지방의 완전한 자율적 재정으로 될 필요가 있다.

#### 4. 맺음말

참여정부가 역대 어느 정부보다 균형발전에 대한 강한 의지와 노력을 보여주고 있지만, 참여정부 임기 내에 우리나라 균형발전의 목표가 모두 달성될 수 있는 것은 아니다. 차후에 참여정부가 균형발전에 크게 기여한 정부로 평가받게 된다면, 그것은 임기 내 가시적인 균형발전 성과에 근거해서가 아니라, 임기 내 균형발전을 위한 제도적 초석을 마련했다는

점에 있을 것이다. 이러한 맥락에서 참여정부는 국가균형발전특별법을 제정해, 균형발전을 위한 새로운 제도적 틀을 마련한 바 있지만 이것이 완전무결하다고 할 수는 없다. 비록 새로운 제도가 시행된 지 1년 여 기간밖에 되지 않았지만, 그동안 제기된 문제점과 약점들에 대해서는 보완이 필요하다.

균형발전을 수행하는 방식에는 중앙정부가 중앙집권적으로 추진하는 방식이 있고, 지역의 자율에 근거해 지방분권형으로 추진하는 방식이 있다. 그런데 우리나라 지역불균형의 근본 원인이 권력의 중앙집중에 있었다고 할 때, 중앙집권적 방식으로 균형발전을 추진하는 것은 모순이며 새로운 시대적 흐름과도 어긋난다. 참여정부는 새로운 균형발전 패러다임을 제시하면서 지방주도형 균형발전을 강조한 바 있다. 그렇지만 참여정부 들어 새로 개편된 균형발전 추진체제의 운영방식은 아직도 여전히 과거와 같은 중앙정부 주도의 중앙집권형 방식에서 크게 탈피하지 못하고 있다. 즉, 정책기획, 전략수립, 재원조달 등 균형발전을 위한 여러 권한이 지방에 이양되지 못한 채 여전히 중앙정부가 가지고 있는 것이다.

따라서 현재 참여정부의 균형발전 추진체제는 좀더 지방주도형, 지방분권형 구조로 바뀔 필요가 있다.<sup>12)</sup> 중앙정부 차원에서는 좀더 많은 권한과 집행수단, 재원을 과감하게 지방에 이양해야 할 것이고, 지방정부 차원에서는 지금까지의 중앙정부 시혜에 의존하려는 의존성향을 버리고 새롭게 부여받은 권한에 걸맞은 책임성을 지녀야 할 것이다.

한편 새로 도입된 균형발전 추진체제인 국가균형발전위원회와 지역혁신협의회의 위상과 수행 역할이 좀더 명료하고 분명해져야 할 필요가 있다. 균형발전특별회계도 도입 취지에 걸맞게 예산 편성과 집행에서 지역

12) 분권과 균형발전이라는 목표는 서로 밀접한 관련성을 지니고 있다. 그리고 참여정부의 주장처럼 이 두 목표는 어느 하나가 포기되어서는 안 되며, 함께 동시에 추구되어야 한다. 균형발전을 추진하는 데 있어서 중앙집권형 균형발전 방식이 아니라 지방분권형 균형발전 방식을 추구해야 하는 것과 마찬가지로 당위성과 논리로, 분권을 추진하는 데 있어서도 균형을 도외시한 분권이 아니라 균형을 고려한 분권이 추구되어야 한다.

의 자율성이 더 높아져야 한다. 이러한 제도적 틀의 보완을 통해 참여정부가 우리나라 균형발전과 지역발전의 새로운 전기를 마련한 정부로 평가 받기를 기대한다.



## Abstract

Kang, Hyeon-Su

The Participatory Government set balanced national development as one of the top national agenda in Korea and reformed the enforcement system for it. This paper aims to evaluate the enforcement system for balanced national development, and to suggest the alternative system to improve the process and outcome. For this, the key enforcement system of The Participatory Government such as The Presidential Committee on Balanced National Development, The Regional Innovation Committee, The Special Accounting for Balanced National Development is focused on. The conclusion is that the enforcement system in which regional agents take the strong initiative is better for balanced national development than national government do as like until it did.

Key words: The Balanced National Development Enforcement System, The Presidential Committee on Balanced National Development, The Regional Innovation Committee, The Special Accounting for Balanced National Development.

## 참고문헌

- 강현수. 2003. 「국가균형발전특별법(안)의 주요 쟁점」. 2003년 한국공간환경학회 가을 심포지엄 발표문.
- 강현수·박경. 2002. 「수도권 경제력 집중의 실태와 개선방안」. 경상대학교 사회과학연구원 엮음, 『수도권과 비수도권간의 지역격차』. 한울.
- 경실련 도시개혁센터, 지역경실련협의회. 2001. 『수도권 집중억제와 국토균형발전 정책진단 토론회 자료집』.
- 국가균형발전사업평가위원회. 2004. 6. 2005년도 국가균형발전사업 예산신청(안) 평가 보고서.
- 국가균형발전위원회. 2003. 『국가균형발전의 비전과 과제』.
- 국가균형발전위원회 균형발전총괄국. 2005. 3. 지역혁신협의회 활성화 방안 워크샵 발표자료.
- 권오혁. 2004. 「혁신적 클러스터 구축을 통한 지역균형발전 전략」. 제1회 대한민국 지역혁신박람회 학회연합학술회의 한국지역개발학회 주최 발표논문.
- 김영정. 2004. 「RIS 구축과 지역혁신협의체」. 제1회 대한민국 지역혁신박람회 학회연합학술회의 지방분권운동본부 주최 발표논문.
- 김용웅·차미숙·강현수 외. 2003. 「지역발전론」. 한울.
- 김정훈. 2002. 「지역균형발전의 현황과 과제」. 한국조세연구원 재정포럼 2002년 4월호
- \_\_\_\_\_. 2005. 「국가균형발전특별회계 지자체별 재원배분 방안」. 기획예산처, 한국개발연구원 주최, 국가재정운용계획 수립을 위한 공개토론회 발표자료집.
- 김태환 외. 2003. 「지역발전을 위한 지방분권 실태와 지역화방안 연구」. 국토연구원.
- 김형기. 2004. 「국가균형발전정책의 평가와 발전과제」. 제1회 대한민국 지역혁신박람회 학회연합학술회의 지방분권운동본부 주최 발표논문.
- 노기성 외. 2005. 「국가재정운용계획 균형발전 분야 발제 및 쟁점 설명」. 기획예산처, 한국개발연구원 주최, 국가재정운용계획 수립을 위한 공개토론회 발표자료집.
- 대통령 자문 정책기획위원회. 2003. 「참여정부 산업정책의 방향과 과제」.
- 대한민국정부. 2004. 『2004-2008 국가재정운용계획』.
- 박경. 2005. 「지역균형발전 정책인가, 신 성장정책인가? 국가균형발전정책의 평가와 국토정책 개편방안」. 녹색사회연구소, 제4회 녹색사회포럼 국가균형발전과 분권으로 지속가능한 지역발전 가능한가? 발표 자료집.
- 배준구. 2004. 「국가균형발전전략의 추진실태와 향후과제」. 제1회 대한민국 지역혁신박람회 학회연합학술회의 한국지역개발학회 주최 발표논문.

- 부산지방분권협의회. 2004. 『지방분권·국가균형발전 정책과제 연구보고서』.
- 성경륜. 2004. 『국가균형발전의 비전과 과제: 국가균형발전으로 가는 길』. 국가균형발전위원회
- 송영필 외. 2005. 『지역활성화 정책의 현황과 발전방향』. 삼성경제연구소 이슈페이퍼 2005년 4월
- 유럽지역연구회 엮음. 2003. 『유럽의 지역발전정책』. 한울.
- 이재은. 2004. 『내생적 지역발전을 위한 분권형 체제개혁의 과제』. 제1회 대한민국 지역혁신박람회 학회연합학술회의 지방분권운동본부 주최 발표논문.
- 지해명·민경휘·정준호. 2002. 『지역발전 인센티브구조와 효과분석』. 산업연구원 연구보고서 제465호.
- 차미숙 외. 2003. 『지역발전을 위한 거버넌스 체계 구축 및 운용방안 연구』. 국토연구원.
- 한국개발연구원. 2001. 『2011 비전과 과제: 열린세상, 유연한경제』.
- 한국공간환경학회. 2001. 『국토균형발전과 수도권 관리방안』. 한국공간환경학회, 푸른 경기 21 공동학술심포지움 자료집.
- 한국법제발전연구소. 2003. 『지역균형발전: 그 실천적 방안과 법·제도』.
- House of Commons ODPM. 2003. *Reducing Regional Disparities in Prosperity* Ninth Report of Session 2002-03.
- Morgan, K. 2002. The English Questions: Regional perspective on a fractured nation *Regional Studies*, Vol.36. No.7
- <http://www.president.go.kr> (청와대 홈페이지)
- <http://www.pcbnd.go.kr> (국가균형발전위원회 홈페이지)