

# 한국 지방자치제의 지역개발 회고와 전망

## Retrospect and Prospects on Regional Development Policies in Korean Local Autonomy Systems

염 돈 민 (강원발전연구원 초빙연구위원)

### *Abstract*

**Don-Min Yeom**

This paper aims at reviewing the trend of regional development policies for 20 years since the local government system began newly in 1995. Four national governments passed through during the period, Kim YeongSam, Kim DaeJoong, Roh MooHyun, Lee MyungBak, and now we are under Park KeunHye's Administrations. Past two decades experienced two times of global financial crises (1998 and 2007), and global paradigm shift from industrial values to creational and individual values backed up by the ICT development. Local government system spurred the paradigm shift on to regional development policies. Imbalanced national development theorem which dominated the rapid economic growth period by early 90s has been replaced to equal opportunities or individual endogenous development theory along with the local government system grows. Lots of success stories of small villages and towns have shown.

But there remain still a lot of constraints to regional development by the local governments. The difficulties come from the allocation rule of national resources. Beginning the local government system, the Government abolished National Economic Development Plan which allocated the national resources regionally based on national growth efficiencies or national minimum criteria. The rule changed to a regional competition now. In order to win the scarce resources, political and human powers the local communities have become the crucial elements. The bigger the powers, the more the resources, and the vice versa.

주제어: 지방행정체제, 불균형국가개발이론, 내생적 지역개발이론

Keywords: local government system, imbalanced national development theory, endogenous regional development theory

## I. 지역발전의 시대적 이슈

지난 20년 동안 지방정부<sup>1)</sup>의 지역발전 문제는 거대한 시대조류 변화에 직접적으로 맞닥뜨린 지역상황에서 어떻게 변화에 대한 대응력을 높이는가에 초점이 맞춰져왔다. 인류역사의 시대는 농업사회에서 산업사회로, 또 지식사회로 변화해가고 있다. 각 시대에 따라 지역개발 패러다임은 자연자원 개발에서 공장 등 하드파워 개발로, 그리고 지식·기술·문화 등 소프트파워 개발로 이전해 왔다. 우리의 경우는 이러한 시대적 패러다임 변화와 더불어 분권이라는 정책체제 패러다임 변화가 중첩되면서 지역의 어려움이 깊어진다.

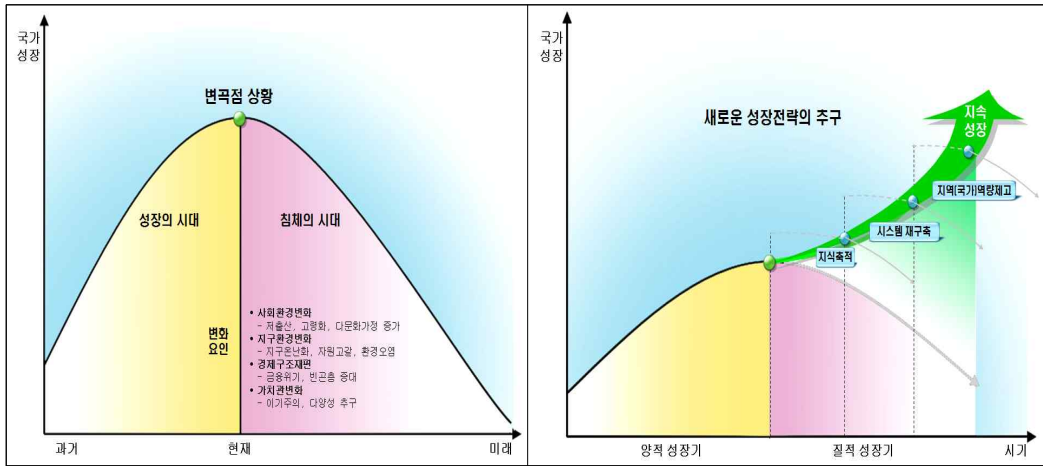
하나의 패러다임이 사회의 통념으로 자리 잡기까지는 오랜 시간이 걸린다. 짧은 자치의 경험으로 주민의식과 제도, 시스템이 분권형으로 변화되기는 불가능하다. 주민의 행정의 존성과 지방행정의 중앙의존성 및 폐쇄성이 지속되는 한, 그리고 중앙정치권(정책수립의 기득권층)의 분권마인드가 미약한 상황에서는 분권적 지역개발이란 더욱 어렵다. 그렇다고 시장이나 정책 환경이 기다려주지 않는다. 가혹한 글로벌 무한 경쟁이 지역을 기다리고 있다.

지식경제시대에 진입하면서 국가나 지역발전 모델은 요소투입형 산업시대 성장전략에서 지식·기술혁신형 신성장전략으로 바뀌었다. 아래 그림에 보듯이 우리는 이미 기존의 양적성장시대를 벗어나 질적 성장시대에 진입했다. 이 시대의 지역발전은 지역의 인적자원 축적을 통한 산업구조 혁신에 달려있다. 그러나 지역은 지역혁신의 딜레마 또는 지역인재양성의 패러독스<sup>2)</sup>에 직면한다.

지식/인적자본은 기왕에 축적된 지역에 지속 축적되는 성향이 있다. 혁신을 위하여 지식/인적자본 축적이 필요한 지역에는 오히려 새로운 축적이 안 된다. 이것이 지역혁신의 딜레마이다. 한편 지방정부가 지역인재양성에 투자하면 할수록 많은 투자를 받은 인적자원(우수인재)일수록 역량 발휘의 기회가 더 많은 상대적 대도시 등 기존 발전지역으로 유출된다. 오히려 못사는 지역이 더 잘사는 지역의 성장에 재정지원을 하는 꼴이다. 지방정부 입장에서는 필요한 지역인재 양성을 안 할 수도 또 강력히 추진하기도 힘들다. 이것을 지역인재양성의 패러독스라 할 수 있다. 더욱이 현재 지역의 인재양성사업들은 모두 중앙과 수직적 시스템으로 운용되는 상태이며 지역의 경제사회발전 사업들과 수평적/통합적 연계가 결여되어 있다. 미약한 자치기반과 사회경제상황 속에서 언제 사람을 키우고 산업구조 혁신과 사회경제 시스템의 재구축을 이룰 수 있을 것인가.

1) 우리나라의 경우 법상 외국에서와 같은 지방정부(local government)는 존재하지 않는다. 일본에서와 같이 지방자치단체가 있을 뿐이다. 여기서 필자가 사용하는 '지방정부'란 용어는 정책의 개발과 집행에 대한 책임성 측면에서 채용한 편의상 용어이다. 또한 향후 우리나라에서 지방자치제도가 성숙화 되어 명실상부한 지방정부가 되기를 바라는 염원을 함께 담았다.

2) Alessandro Alasia(January 2003), The Spatial Variation of Skills and Local Innovation Capacity in OECD Countries : Key Issues and Preliminary Data Analysis, OECD



자료: 염돈민(2009.8.21.)

〈그림 1〉 성장곡선의 변곡점 상황과 새로운 지속성장곡선 모델의 대안

지난 20년간 지역의 자치역량 개발정책이 수도권 집중 억제요구로 표출된 것은 바로 이러한 지역혁신의 딜레마를 배경으로 한다. 지역에서 젊은 사람, 소위 창조적 인재일수록 계속 수도권으로 유출되는 상황에서 분권적 시스템을 구축하고 자치역량을 키우며 제반 패러다임 변화에 대응체제를 만들어가는 것이 힘들다고 판단하기 때문이다.

## II. 지방분권과 국가균형발전

지난 20년 동안 지역발전을 위한 논의는 지방분권과 지역균형발전의 두 축으로 진행되어왔다. 지방자치법은 1조(목적)에서 지역균형발전을 제시하고 있다. 그러나 앞에서 본 지역혁신의 딜레마 존재, 수도권과 지방의 양극화 현상 및 지역마다 재정기반의 차이 등 현실적 한계로 인하여 분권 확대만으로 지역균형 발전을 달성하기에는 거의 불가능한 현실이다. 분권과 균형발전이 상호보완적으로 함께 가지 않을 수 없는 배경이다. 아래 표는 2003년에서 2012년까지 10년 동안 정부로부터 사무이양건수(일종의 분권 확대지표)를 보여주는데, 근래에 들어 매우 저조한 양상이다. 속단할 수는 없지만 이는 분권과 지역균형발전을 동시에 추진해 온 참여정부와 분권만을 주로 추진해 온 MB정부의 정책지향 차이 그리고 지방의 구조적인 자치역량 취약성(주로 재정 및 조직 측면)이 맞물리면서 나타난 현상일 수도 있다.<sup>3)4)</sup>

3) 지방자치 발전을 위해서 1999년 중앙행정권한의 지방이양 촉진 등에 관한 법률 제정 이후 정부는 2004년 지방분권특별법, 2010년에는 지방행정체제 개편에 관한 특별법을 제정하였다. 현 정부 들어서 2013년 5월에 분권과 행정체제 개편에 관한 두 법을 통합하여 지방분권 및 지방행정체제 개편에 관한 특별법

〈표 1〉 지방이양 추진현황(2012. 5. 31 현재)

구분	총계	지방이양추진위원회										지방분권촉진위원회				
		소계	'00	'01	'02	참여정부('03~'07년)					MB정부('08년 ~ 2012)					
						'03	'04	'05	'06	'07	'08	소계	'09	'10	'11	'12
이양 확정	3,046	1,568	185	176	251	478	53	203	80	88	54	1,478	697	481	277	23
이양 완료	1,816	1,511	185	175	250	466	53	191	68	78	45	305	221	76	8	-
추진	1,230	57	-	1	1	12	-	12	12	10	9	1,173	476	405	269	23

자료: 대통령소속 지방분권촉진위원회 보도자료, 2012. 6. 27

지방자치의 왜 하는가? 당면한 글로벌 경쟁상황에서 그렇게 하는 것이 국가발전에 가장 효율적이라는 시대적 당위성 때문이다. 경제적으로 국가와 국가의 경쟁보다 지역과 지역, 기업과 기업의 경쟁시대이다. 정보기술의 발달로 인하여 지역과 기업의 핵심 구성원으로서 개인의 역량은 예전과 비교가 안 될 정도로 커졌다. 산업사회의 수직적 국가의사결정체계로는 빠른 경제상황 변화에 민첩한 대응을 하기 힘들다. 따라서 수평적 의사결정체계의 하나로서 지역과 민간에 대한 분권을 근본원리로 한 지방자치가 대두되었다고 할 수 있다. 지방기획에 대한 중앙의 지원과 조정으로 전체 국가경제사업의 효율성을 달성해야 하는 것이 국정운영의 당연한 방향이다. 그 과정과 결과로서 모든 지역을 저마다의 장점과 지정학적 역할에 따라 총체적으로 활용하는 것이 국가균형발전이다. 지역마다의 사정을 고려하여 맞춤형 발전을 촉진시키기 위해서는 중앙의 통합조정기능 강화가 필요하다. 그렇지만 이는 지방자치의 이념에 반한다. 여기에 정부의 고민이 있다.

실제로 정부는 지방자치시대가 되면서 강력한 정부주도의 경제사회발전5개년계획을 폐지하였다. 이 계획과 호흡을 맞추었던 국토종합계획도 국가차원의 사업계획 성격에서 국토부 차원의 규범적 가이드라인계획으로 성격이 바뀌었다. 각 지방자치단체는 법정계획이 아닌 독자적 비전과 종합발전계획을 쏟아내었고, 정부의 각 부처도 저마다 지역과 관련된 개별적 계획을 수립하였다. 바야흐로 계획의 홍수시대를 맞고 있다.

지역개발에 있어서 개별계획의 난립은 정부주도의 불균형성장 모델에서 지역 중심의 균형발전모델로 전환됨에 따라 불가피한 과정으로 볼 수 있다. 지방자치가 성숙되지 못하였고 국가차원의 종합조정계획까지 공백인 상태에서 개별계획의 난립은 과도기적으로 지

을 제정하였다. 그 동안 별도로 운영해 오던 지방분권촉진위원회(참여정부 시절 운용되던 지방이양추진위원회와 정부혁신지방분권위원회 통합승계)와 지방행정체제개편추진위원회는 두 법의 통합에 따라 지방자치발전위원회로 통합되었다.

- 4) MB정부가나 현 정부의 지역균형발전 정책기능은 지역발전위원회가 맡고 있다. 그러나 참여정부 시절의 국가균형발전위원회에 비해서 그 역할이나 권한이 현저히 축소된 상태로서 수도권과 비수도권 간 양극화 해소의 균형자 역할을 할 수 있을지는 미지수이다.

역단위 사업 중복, 전시성 사업추진 등 부작용과 함께 국가적 자원낭비로 귀결된다. 최근 지역마다 문제가 되고 있는 호화청사 건립, 전시성 축제나 이벤트 개최, 지방공기업의 비효율적인 사업투자 등이 그 사례가 된다.

자치시대 이전의 지역개발사업은 모두 국책사업이었다. 현재에도 크게 다르지는 않다. 미약한 자치역량으로 추진하는 지역개발사업은 '어떻게 하면 국책사업에 편승하느냐?'로 바뀐데 불과하다. 우리나라에 있어서 지방은 국가재정의 선도적 투자에 의한 지역발전이라는 지난 고도성장기의 경험에 익숙하다. 짧은 지방자치 경험과 불충분한 지방재정의 한계, 그리고 지방자본 축적도 미약한 상황에서 어떻게든 지역개발사업을 중앙정부의 국가개발 사업으로 가져가고자 하는 노력은 당연한 귀결이다. 예를 들면 참여정부시절에는 지역마다 지역혁신사업에 어떻게 참여할 것인가 경쟁하였다면, 이명박 정부에서는 지역문제를 4대강 살리기와 녹색성장 프로젝트, 그리고 광역경제권사업에 어떻게 편입시킬 것인가가 지대한 관심이었다. 이제 박근혜 정부에서는 행복생활권이나 창조경제 사업에 어떻게 참여할지가 관심사항이 될 것이다.

이러한 과정에서 문제는 지역 간 국책사업 유치경쟁이 과열되고 지역발전이 정부와 외부자본에 과도하게 의존하게 되면서 지방자치의 의미가 퇴색한다는 점이다. 이를 부추기는 것은 정부의 제도운용이다. 지방의 자치역량과 기획력의 경쟁을 촉진시킨다는 명분하에 정부는 매칭펀드에 따른 지역경쟁을 기반으로 국가 사업비를 배분한다. 예전에는 국가 전체의 경쟁력과 효율성 차원에서 국가가 세운 기본계획에 따라 합리적 국비배분이 이뤄졌다면, 이제는 지방의 재정능력과 약간의 기획능력, 그리고 중앙정치력(지역출신 국회의원과 각 부처 공무원, 지역의 로비역량 등)이 국비배분을 좌우한다.

각 지방의 재정능력은 지난 중앙주도 개발시대의 유산으로서 지역 입장에서 보면 불평등하게 주어진 조건이다. 중앙정치력도 인구의 기존 분포상황과 역대정부 배출을 전유해 온 일부 지방에 집중되어있다. 더욱이 지역개발에서 중앙의존의 문제는 지역의 취약한 SOC 확충과 연계되면서 더욱 심화되었다. 지난 고도성장기의 경험에 따르면 지역에서 SOC 개발은 '공급이 수요를 창출한다.' 길이 돈을 이끈다. 실제로 대부분 지방의 교통 SOC는 외국과 비교할 때 한참 뒤떨어진다. 상대적으로 재정력과 중앙정치력이 미약한 지역일수록 SOC 공급도 취약하다. 글로벌시대를 맞이하여 모든 지역에서 고속도로, 철도, 항공 등 다변화 된 고속교통접근망 구축에 관심이 많을 수밖에 없다.

지역에서 중앙에 대한 의존이 큰 만큼 중앙의 권한은 더 커졌으며, 중앙과 지방은 수평적 기능관계가 아니라 수직적 종속관계를 아직 벗어나지 못하고 있다. 따라서 지역출신 국회의원의 공약이나 지방의회의원의 공약 및 자치단체장의 공약도 차별성이 없다. 물론 지방자치의 근간이 되는 지방정치권의 발전도 요원하다. '자치시대 이후 지역불균형이 더욱 심화된다.'는 말이 나오는 배경이다. 그렇다고 지방자치 이전으로 회귀하자는 것도 말

이 안 된다. 세계적 동향을 볼 때 자치와 분권은 시대적 조류에 탄력적으로 대응하기 위한 국가운영의 필수조건이 되고 있기 때문이다. 분권과 자치를 통한 국가균형발전은 지방정치력의 강화가 선결과제이다. 중앙정치의 대리형태로서 지방정치가 아니라 순수한 자치역량의 발휘로서 지방정치 발전이 이뤄질 때 지방행정의 혁신은 물론 합리적 국가자원 배분도 가능할 것으로 보인다.

### Ⅲ. 지역발전의 패러다임 시프트: ‘불균형성장’ vs ‘균형발전’

우리나라는 전통적인 불균형성장이론<sup>5)</sup>에 입각한 국가주도의 강력한 경제사회발전계획 추진을 통하여 고도경제성장을 이루었다. 불균형성장 이론은 ‘목표달성을 위한 계획적 변화(planned change)’를 발전이라고 개념화한다. 개발방식으로는 공공투자 중심의 SOC 확충과 성장거점(growth pole) 개발을 택하였다. 즉, 효율성 측면에서 비교 우위적 거점개발을 통하여 1차적으로 국가의 총체적, 총량적 성장을 유도하면 다음 단계로 각 지역에 성장의 과실이 분배될 것으로 본다. 60년대의 절대적 빈곤을 탈피하고 고속성장의 추세에 있던 70-80년대까지만 해도 국민들은 총량적 성장에 도취되어 분배에 대한 관심이 상대적으로 적었다. 또 분배, 격차의 문제가 지금보다는 더 적었다. 그러나 그 동안의 경제성장으로 국민생활의 최저수준(national minimum)이 충족된 80년대 이후 상대적 분배문제, 지역 간 형평성 문제에 대한 국민의식이 깨이게 되었다. 이는 국민적 욕구가 최소한의 생활충족에서 다양한 문화적 욕구와 자긍심 및 정체(正體)성 충족 등으로 변화하는 자연스런 과정의 결과이다. 또한 이렇게 지역 간 격차문제가 국가·사회적 이슈로 크게 부각되는 데는 지방자치제의 실시, 그리고 과도한 수도권 집중심화 추세가 기여한 바 크다.

‘국가균형발전’ 전략이란 종래의 불균형성장 전략이 초래한 지역 간 격차를 해소하고 그동안 소홀하였던 ‘체제의 대응능력 증진’이라는 발전개념의 또 다른 측면을 강조한다. 따라서 흔히들 얘기하는 지역의 내생적 발전전략 또는 내발적 발전론<sup>6)</sup>이란 바로 균형발전

5) 불균형성장(발전) 이론은 60년대 미국의 행정학자, 경제학자들을 중심으로 발전되었다. 당시 우리나라를 포함하여 아시아 제국은 극심한 빈곤의 문제를 겪고 있었다. 국내 자본형성이 미약한 상태에서 미국 등 선진국들의 원조를 통하여 단기간에 경제발전을 이룩할 수 있는 ‘선택과 집중’의 개발모델로서 제시된 것이다. 이 모델을 따른 일본과 우리나라의 경우 빠른 시간에 총체적 성장을 이루는데 성공했다. 그러나 이 모델의 가장 큰 문제는 지역불균형을 심화시킨다는 것이다. 즉, 일본이나 우리의 경우 극심한 수도권 집중으로 국토의 양극화 문제를 겪고 있다.

6) 내발적 발전의 내용은 구미가 공업화 경험을 통하여 축적한 근대화론을 공인하는 단일의 가치관이 아닌 지역의 고유한 차이를 존중하고 다양한 가치관에서 행하는 다양한 사회발전의 추구이다. 즉, 인류 공통의 목표(삶의 질 확보) 달성을 위한 ‘다양성이 많은 사회변화과정’이라 할 수 있다. 내발적 발전(endogenous development)이라는 말을 처음으로 사용한 것은 1974년 스웨덴의 함마셴드(Dag

개념의 내용상 중요한 부분을 형성한다. 정부주도의 공적자금 투자에 따른 성장 드라이브가 아니라 지역 스스로 미약할지라도 인적·물적·시스템적 내부역량을 키워 성장의 추동력을 내부로부터 끌어내는 것이 지속가능한 발전의 전제라는 논리이다. 이러한 관점에서 볼 때 국가균형발전이란 자치역량 강화라는 '지방분권' 과제와 불가분의 관계에 있다.

지방자치는 지역에 대한 주민들의 주체意識과 정책참여를 전제로 한다. 지방자치를 풀뿌리민주주의라고 하는 이유이기도 하다. 따라서 주민이 직접 참여하기가 용이한 기초자치단체와 주민들이 사는 지역커뮤니티는 제도적으로, 관습적으로 가장 중요한 자치행정 단위가 된다. 특히 내발적 발전론 개념에서 보면 커뮤니티 단위의 개발사업이 주민의식개혁 차원에서 가장 중요하다. 마을단위로 사람들이 주체적이며 혁신적 생각을 하도록 디자인된 종래의 대표적 프로그램이 새마을 운동이다. 지방자치가 실시되고 난 후 추진된 강원도의 새 농어촌 건설운동은 새로운 마을단위 자치운동이었다고 할 수 있으며, 참여정부 이후 전국적으로 활성화된 '마을 만들기' 프로그램 등은 새로운 형태의 새마을 운동이나 다름없다. 가까이 일본에는 일촌일품운동과 마찌즈꾸리가 알려져 있다. 시대적 배경이나 지역은 서로 다르지만 공통적인 것은 모두 주민들이 주체적으로 의식화 및 교육훈련 참여를 통하여 마을발전을 도모한다는 것이다.

근래에 각 지역이 독자적으로 추진한 마을단위 프로그램들은 지향점이 같다고 하더라도 추진방식에 있어서 근본적으로 다르다. 모두 지방자치에 뿌리를 두고 이론적으로는 내발적 발전론에 기초하고 있다. 참여정부에서 정책적으로 지원하였던 이러한 프로그램들이 정권교체에도 지속되고 있다는 점이 자치시대의 지속가능한 지역개발의 가능성을 보여준다. 이러한 프로그램들은 공통적으로 주민 주도의 상향식으로서 근본적 동기가 정부의 지원에 의존하지 않기 때문에 지속가능하며 무엇보다도 지역의 다양성, 특성화에 기여한다는 장점이 있다. 이름은 다르지만 오이타현의 일촌일품운동은 마찌즈꾸리와 추진방식이나 내용이 유사하다. 강원도에서 독자적으로 추진하고 있는 새 농어촌 건설운동은 일본식 마찌즈꾸리의 특징에 새마을 운동의 추진력을 더한 형식이라 볼 수 있다.

---

Hammarskjold) 재단이 국제연합 경제특별총회에 제출한 보고서에서라고 한다. 1970년대는 베트남에 대한 미국의 군사개입이 패배로 결말을 맺고 석유위기로 인해 인플레이션과 불황이 동시에 진행되는 등 구미의 근대화 노선이 쌓아올린 국제질서가 흔들렸던 시기이다. 많은 발전도상국들이 그 동안의 무비판적인 서구근대문명으로의 추종을 비판하면서 지역전통과 문화를 재평가하고 독자적인 지역발전의 길을 추구하고자 하였다.

〈표 2〉 마을단위 지역혁신 프로그램 비교

새 마을 운동	일본의 마찌즈꾸리	일본의 일촌일품운동	강원도의 새 농어촌 건설운동
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 자조, 자립, 협동</li> <li>• 하향식(중앙+관 주도+ 주민동원)</li> <li>• 60년대 말-70년대</li> <li>• 정부의 강력한 주도</li> <li>• 농어촌 근대화 목적</li> <li>• 단기에 농어촌 모습을 획기적으로 바꾸는데 성공</li> <li>• 급속한 도시화와 맞물려 마을어메니티, 전통 및 지역사회 해체</li> <li>• 전국의 획일화 초래</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 자립, 협동(連携), 정체성(正體性)</li> <li>• 상향식(자치+주민 주도+관 지원)</li> <li>• 80년대 후반 이후</li> <li>• 난개발 방지의 요강(要綱)행정에 내발적 발전론이 가미되어 자생적으로 확산</li> <li>• 농어촌 자치와 산업 발달이 목적</li> <li>• 전국의 다양화, 특성화에 기여</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 일본 오이타현 사업</li> <li>• 자립, 자조의 정신</li> <li>• 향토·지역산업 진흥</li> <li>• 상향식(주민주도+관 지원)</li> <li>• 70년대 초 실시</li> <li>• 마을의 자생적 사업을 행정에서 광역단위로 확산·추진</li> <li>• 시·정·촌별 특화사업 육성</li> <li>• 마찌즈꾸리 사업과 연계하여 지역정체성 확보 및 산업육성</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 강원도의 사업</li> <li>• 실사구시, 자력갱생, 자율경쟁</li> <li>• 상향식(주민주도+관 지원)</li> <li>• 1999년부터 시행</li> <li>• 마을단위의 자율적 경쟁</li> <li>• 마찌즈꾸리 보다 재정지원이 많음.</li> <li>• 도민의식 혁신, 소득향상 및 지역특성화 효과</li> <li>• 지방자치의 훈련 및 의식화 과정 기대</li> </ul>

일본의 ‘마찌즈꾸리’는 법적 용어가 아니다. 각 시정촌(市町村)의 지역발전종합계획에서 주민들에게 친근하게 다가가기 위한 용어로 사용한 ‘마을 만들기’(마찌즈꾸리町作り, 街作り), ‘마을 일으키기’(무라오코시村おこし) 등의 말이 시간이 지나 마찌즈꾸리로 통일되어 쓰이고 있는 것이라 한다. 국가에서 특별히 이에 대한 법을 가지고 있지는 않으며 지방자치단체에 따라서 개발지도요강 또는 조례 형태로 법률체계를 갖추고 있는 곳도 있다. 일본은 60-70년대에 도시마다 급속한 시가화가 진행되어 난개발이 큰 사회문제가 되었다. 이 시대에 국가가 정한 전국 획일적 최저도시계획기준보다 강화된 내용으로 지역의 특성을 살리면서 난개발을 방지하기 위하여 지방자치단체마다 설정하기 시작한 것이 개발지도요강(開發指導要綱)이다. 지금까지도 일본의 지방행정에서는 요강행정이라는 분야가 있을 만큼 활성화되어 있다. 내용적으로는 이 요강행정이 마찌즈꾸리와 유사하다. 국가의 지침보다도 지역의 특성을 살려서 활성화시키고자 하는데 초점이 있기 때문이다.

우리나라의 마을 만들거나 강원도의 새 농어촌 건설운동 사업도 전체적으로 일본의 마찌즈꾸리와 유사하다. 그러나 우리나라 사업들과 차이는 행정과 시민 간에 있어서 파트너십 의식이 약하다. 주민의 주체의식이나 참여의식이 취약하고 공직자는 행정주도, 우위의식을 아직 버리지 못했다. 정부와 지방 간 관계에 있어서도 일본의 마찌즈꾸리 사업은 지방자치단체 고유의 사업이며 정부는 이를 지원하는 역할<sup>7)</sup>에 머물고 있다. 반면 우리의

7) 국가차원의 마찌즈꾸리 관련사업은 다케시타(竹下) 내각이 1988년에 시작한 고향창생일억엔사업(故郷倉生一億円事業)이었다. 각 시정촌에 일률적으로 1억엔씩을 지급하여 지역발전을 위한 자유로운 아이디어로 사업을 집행할 수 있도록 하였다. 이 때 나오게 된 유명한 아이디어들이 ‘일억엔 금괴 공원’,



경우는 정부 주도적 성격이 강하다. 이는 마찌즈꾸리와 달리 정부 이니셔티브<sup>8)</sup>라는 태생적 차이와 함께 짧은 자치역사로 인하여 정부의 지방 불신 및 분권에 대한 회의적 시각, 그리고 국비배분 및 국정감사 등을 통한 통제 의식이 작용하기 때문으로 판단된다.

그렇지만 우리나라의 각 자치단체들은 일본의 마찌즈꾸리 사업이 갖는 분권적이고, 자치적인 성격을 깊이 인식하면서 초기의 '남의 좋은 사례 베끼기'식 사업에서 탈피하여 마을의 고유성과 정체성을 살리는 사업모델들을 창출하고 있다. 최근 활성화되고 있는 지역 단위의 마을기업이나 사회적 기업 등도 그 사례이다. 비록 정부가 주도하는 정책프로그램을 따라가는 형태이지만 조직화의 사례는 지역 스스로 자치적 역량을 발휘하고 있는 것으로 판단된다.

#### IV. 지역의 경쟁력 제고를 통한 국가균형발전 전망

YS정부의 사회경제발전5개년계획 폐지 이전과 이후를 비교할 때 국가의 지역균형발전 정책은 상당한 차이를 보인다. 이전의 정책이 수도권집중억제와 국가의 선별적 성장거점 육성이라면, 이후의 정책은 분권을 통한 지역주도의 사업지원이라고 요약할 수 있다. 국제금융위기 극복이라는 명분하에 DJ정부에서는 그린벨트 해제 등 수도권규제를 대폭 완화시켰다. 수도권 미군기지 이전 등 국가정책과 수도권의 강력한 정치력(로비)이 맞물리면서 참여정부에서도 이 기조는 지속되었다. 그렇지만 참여정부는 국가균형발전을 최우선 국정과제로 채택하면서 국가균형발전위원회와 균형발전특별회계 설치, 혁신도시를 통한 중앙기능의 지역분산, 지역혁신발전계획 추진 등 균형발전 관점에서 볼 때 지역발전정책의 큰 틀을 형성하는 전기를 마련하였다. MB정부에 와서는 참여정부 시절 균형발전의 의미가 많이 퇴색하였다.<sup>9)</sup> 큰 틀에서는 기존의 정책기조를 유지하였으나 5+2광역경제권 정책을 통하여 지역의 산업발전에 보다 치중하였다. 5+2광역경제권은 수도권, 충청권, 호남권, 대경권 및 영남권의 5대 광역권과 강원도 및 제주도의 특별권역을 의미한다. 권역별 경제역량을 키워서 세계적인 거점지역으로 형성한다는 계획이다. 시·도별 전략 산업을 육성한다는 방향은 참여정부와 동일하다. 다만 그 방식에 있어서 참여정부가 개별

'일억엔 공중화장실' 등이었는데 지역의 아이디어 창출을 전국적으로 촉발하는 계기가 되었다. 이 사업은 현재도 총무성에서 우리마을만들기사업으로 계속하고 있다. 이 밖에 총무성이 펼치는 마찌즈꾸리 관련 지원사업으로는 도시농촌교류공생사업, 중심시가지활성화사업 등이다.

- 8) 우리나라에 있어서 전국적인 마을 만들기 열풍을 촉발한 것은 참여정부이다. 짧은 기간에 막대한 국가균형발전특별회계를 조성하여 전국의 마을단위 지원 사업을 쏟아냈다. 강원도의 '새 농어촌 건설사업'은 참여정부 이전에 시작하였지만 참여정부의 국비지원사업과 더불어 더욱 탄력을 받을 수 있었다.
- 9) 당초 국가균형발전위원회를 폐지하고자 하였으나 지역의 반발로 명칭을 바꿔 존속시킨 지역발전위원회의 권한과 업무축소 등이 대표적 사례이다.

시·도를 앞세웠다면<sup>10)</sup> MB정부는 행정력이 없는 광역경제권 단위를 내세우면서 실질적으로 중앙정부의 주도권이 더 커졌다고 할 수 있다.

〈표 3〉 광역경제권 권역별 인구추세

(단위: 천명)

권역	1960	2010	2015			2030		
			2002.5 예측	2005.4 예측	2012.6 예측	2002.5 예측	2005.4 예측	2012.6 예측
전국	24,986	49,410	50,352	49,803	50,617	50,296	49,329	52,160
수도권	5,194	24,339	24,716	25,512	25,228	25,546	26,602	26,691
충청권	3,897	5,108	5,222	5,067	5,318	5,286	5,097	5,668
호남권	5,948	5,061	5,234	4,647	5,077	4,938	4,044	5,021
영남권	8,030	12,869	13,109	12,625	12,921	12,402	11,671	12,654
강원도	1,636	1,487	1,511	1,398	1,510	1,563	1,368	1,556
제주도	281	547	560	554	563	561	547	570

주: 시·도별 장래인구추계는 인구총조사연도의 다음다음해에 작성함. 다만 2005년 4월 예측자료의 경우는 2002년 예측자료에 당시의 극심한 출산율 저하현상을 반영하여 재추계한 것  
자료: KOSIS, 통계청의 장래인구추계, 각 연도판

위의 표는 우리나라의 광역경제권별 인구추세를 나타낸다. 표에서 MB정부 광역경제권의 대경권과 동남권은 영남권으로 통합되어 제시되었다. 강원도와 제주도를 제외하고 역사상 동질성을 가진 지리적 일정 범역이 소수의 대도시 성장과 더불어 인구 500만 이상의 대규모 경제권으로 형성되어왔다. 1960년에서 2010년 기간의 50년 동안을 비교하면 전국 인구가 약 2배 성장하는 동안 수도권은 4.7배 커졌다. 영남권이 1.6배, 충청권도 1.3배 성장하였고, 제주도의 경우도 1.9배의 큰 인구증가를 보인 지역이다. 반면 50년 동안 호남권(85%)과 강원도(91%)는 대표적으로 인구가 감소한 지역이다. 통계청은 5년마다 센서스와 매년 주민등록 인구변동 등을 토대로 시·도별 장기인구를 전망하여 내어 놓는다. 〈표 3〉에서는 2002년 5월과 2005년 4월, 그리고 가장 최근에는 2012년 6월에 전망치를 보여준다.

이에 따르면 수도권 인구는 완만한 상승세를 보인다. 표에는 나타나있지 않지만 이는 주로 경기도 인구의 증가에 기인한다. 수도권 인구는 2002년 추계에서보다 그 이후 추계에서 더 크게 증가하는 것으로 보고 있다. 2010년 기준으로 수도권 인구는 2015년에 4%, 2030년 10% 정도 증가할 것으로 예측되며, 충청권도 수도권과 유사하게 각각 4%, 11%

10) 초기에 참여정부도 국가균형발전사업 추진을 위하여 예전 영국의 RDA(Regional Development Authority) 형태의 정부기구 창설을 검토한바 있다. 그러나 광역자치단체와 업무가 중복된다는 이유로 포기하였었다. 1986년 대처정부의 집권과 더불어 런던광역정부가 폐지된 이후 1994년부터 운영되었던 영국의 RDA도 2000년 런던광역정부의 부활과 함께 결국 2012년 폐지되었다.

수준 증가할 것이다. 반면 호남권과 영남권은 2015년까지 미세한 증가를 보이지만 2030년에 가면 2010년 현재의 99% 및 98% 수준으로 감소할 것으로 예측하고 있다. 강원도와 제주도는 2030년까지 각각 약 5% 내외의 인구증가를 나타낼 것으로 예상된다.

인구동태는 제반 사회경제 및 개인행태 변화를 반영한다. 정부정책이 인구동태 변화의 중요한 인자가 된다는 것은 지난 50년 동안의 권역별 인구변화가 말해준다. 농업사회적 전통이 강한 호남권 인구의 지속적 감소나 수도권 및 영남권의 성장은 우리나라 경제가 농업사회에서 산업사회로 전환해가면서 나타난 결과이다. 그 과정에는 물론 정부축 중심의 국토불균형 발전전략이 자리하고 있다.

현재 통계청 예측모형에 세종시나 혁신도시, 참여정부 시절의 지역전략산업이나 MB정부 광역경제권 선도산업 등 효과가 반영되었다고 보기도 힘들다. 국가정책의 성과가 지역 인구 동향으로 가시화되기 위해서는 개발단계, 입주단계, 정착단계 등 최소한 20년 이상 시차가 존재한다고 봐야한다. 그 동안의 지역개발정책과 수도권 규제완화시책 등 종합적 성과의 평가는 현재로서 시기상조이다. 2000년대에는 중국의 부상과 함께 서해안축 개발이 가속화되면서 일차적으로 충남지역의 성장이 괄목할만하다. 통계청 예측에 따르면 2030년 충남인구는 2010년보다 14% 증가하여 전국 최고의 증가세를 보인다. 호남지역도 서해안 개발축의 일원으로서 지역개발이 가속화되고 있으나 아직 통계청 예측모형에 반영되도록 가시적 성과가 나타나지는 못한 것으로 보인다.

반면 광역권 정책과 달리 내발적 발전론에 입각한 분권과 자치의 성과는 소지역단위에서 쉽게 나타난다. 풀무학교를 중심으로 마을단위 지속가능한 발전의 대표적 사례로 거론되는 충남 홍성군 홍동면은 농업지역에서는 드물게 인구가 늘고 있다. 강원도 양양군 송천 떡마을도 마을단위 인구가 늘고 있다. 대표산업 육성으로 접근하는 광역권 정책과 달리 소위 마을 만들기 사업은 인적·물적 마을 자원을 활용한 지역사회의 삶의 질 향상과 주민소득 향상에 직접적으로 간여하기 때문이다. 광역적 산업정책은 지역의 총체적 성장을 도모한다. 마을단위 주민사업은 개별적 주민의 삶을 개선시킨다. 두 측면은 상호보완적으로 지역발전을 이끌어갈 수레의 두 바퀴와 같다. 그동안 정부나 지방자치단체의 경우 이러한 두 측면을 모두 고려하여 정책을 추진해 왔다. 그렇지만 전자는 국가주도, 후자는 지방주도로 진행된 측면이 크다. 국가의 통합적 조정기능이나 계획이 미비한 상태에서 이러한 분리 접근은 과도한 지역경쟁과 국비유치경쟁을 부추겨 지역불균형을 심화시킬 개연성이 있다.

〈표 4〉 MB정부와 박근혜정부의 지역개발정책 비교

		중전	변경
		광역경제권	기초생활권
목적		· 글로벌 지역경쟁력 제고	· 기본적 삶의 질 보장
지역 설정		· 정부 주도 · 인위적 권역 설정	· 정부 주도 · 인위적 권역 설정
지역 단위		· 2~3개 시·도를 하나의 광역경제권으로 지정	· 시·군 단위로 기초생활권을 설정
주진 기구		· 광역경제권발전위원회	· 없음
중점 분야		· 광역선도산업 육성 · 선도산업 인력양성 · 광역기반시설 확충	· 개별 시군단위의 지역 개발 및 생활기반 확충
			지역행복생활권
			▶ 주민행복+지역경쟁력 증진
			▶ 지자체 자율
			▶ 자연적 생활권 반영
			▶ 주민생활, 서비스 이용 등 연계된 복수의 시·군
			▶ 시군(자율적 협의체)
			▶ 시도(조정·지원지구)
			▶ 생활권 단위의 다양한 주민 체감형 사업 추진
			▶ 도시재생, 지역공동체 육성
			▶ 지역산업·일자리 창출
			▶ 지역인재·지방대학 육성
			▶ 문화·환경, 복지·의료

〈표 4〉에 보듯이 MB정부는 광역경제권과 함께 기초생활권을 지역개발의 핵심정책으로 추진하였다. 박근혜정부의 지역행복생활권도 출발에서는 기초생활권과 유사하다. 그러나 전자가 시·군 단위의 권역을 설정하였다면 후자는 연계된 복수의 시·군을 포괄한다. 주민입장에서 일상적 편의, 학교, 의료, 문화, 직장 등 실제 생활권은 다층적으로 중첩, 연계될 수밖에 없다. 서로 다른 인접 시·군을 오가는 주민생활을 중심으로 생활권을 설정하여 주민 삶의 질을 총체적으로 향상시키자는 것이 행복생활권의 개념이다. 사업 자체도 시·군 단위생활기반 확충을 중심으로 하던 기초생활권사업에 비하여 지역행복생활권 사업에서는 공간 인프라 확충은 물론 의료복지나 일자리 문화 등 다양한 사업을 추진하고자 한다.

지역행복생활권은 농어촌생활권, 도농연계생활권, 그리고 중추도시생활권으로 유형을 나눈다. 가장 중요한 생활권의 하나라고 할 수 있는 중추도시권은 가장 큰 단위로서 정부는 도시기능 활성화에 따라 광역경제권은 물론 국가균형발전으로 파급효과가 확산될 것으로 기대한다. 그렇지만 중추도시권은 개념적으로 대도시권이나 거점도시권, 성장거점 등 기존 도시권 개념과 큰 차이가 없다. 광역경제권의 중심도시와도 큰 차이는 없다. 이렇게 정권이 바뀌어도 유사개념의 도시권 정책이 반복되는 것은 지방자치가 실시된 이후 행정구역을 넘어서는 권역에 있어서 사업추진의 효율성 한계 때문이 아닌가 싶다.

## V. 맺는 말

종래의 기술발전이 에너지와 물질의 변환에 따라 진행되었다면 정보기술의 혁신은 시간과 거리의 변환에 의한 것이다. 이제 지식의 전파와 확산에서 공간적 제약은 무의미하다. 경제활동에 점점 국경이 없어지면서 국가의 중요성은 약하여지고 국가차원이 아닌 지역차원이 기업경쟁력의 창출과 조직의 핵심적 경제단위로 부상한다. 이러한 지식기반경제 하에서 지역단위에서의 공간적 산업집적이 동일 행정구역 내에서만 일어나지는 않는다. 광역경제권이나 중추도시권, 행복생활권 등 권역개발정책이 추진되는 바탕이다. 아이러니하게도 걸림돌이 지방자치시대, 자치행정구역이다. 이러한 상황은 중앙정부나 중앙정치권, 일부 학계 등에서 지방자치에 대한 부정적 시각을 확산시키는 요인이 되기도 한다.

타협, 협상이나 협력에 익숙하지 않은 우리의 지방행정 풍토, 짧은 지방자치 역사에 불구하고 성과를 기대하는 조급성, 그리고 광역자치단체의 조정권한이 취약한 것도 지방자치 발전에 걸림돌이다. 지방자치가 잘못된 것이 아니라 제대로 분권화된 지방자치를 하지 못하고 있는 것이 문제이다. 기초단위의 내발적 마을 자치와 광역단위의 종합적 의사결정 시스템이 조화롭게 운영되는 것이 지속가능한 지역발전과 자치발전의 핵심요소이다.

### <참고문헌>

- 김주원·염돈민·조계근. (2013). 「지방분권과 강원도」. 강원발전연구원.
- 안성호. (2013). 지방자치 부활 22년의 공과와 강원도의 선택. 강원발전연구원에서 개최한 강원포럼(주제: 지방자치 20년의 공과) 발표문.
- 염돈민. (2003). 「지역혁신과 행정개혁」, 한국분권아카데미 강의자료.
- 염돈민. (2007). 「지역인적자원개발지원센터의 정체(正體)성과 방향」. 전국지역인적자원개발지원센터 워크숍 발표자료.
- 염돈민. (2009). 국가경쟁력 강화를 위한 지방경쟁력 강화방안. 국가경쟁력강화위원회 간담회 발제자료(미발간).
- 염돈민. (2009). 총론: 「강원도 중심, 강원도 세상」을 이루기 위한 대장정. 강원광장 2009년11월호(특집: 지방자치15년의 성과). 강원발전연구원.
- 염돈민. (2013). 「세계의 자치제도, 그리고 강원도」. 강원발전연구원 정책메모.
- Alessandro Alasia. (2003). *The Spatial Variation of Skills and Local Innovation Capacity in OECD Countries : Key Issues and Preliminary Data Analysis*. OECD.

접수일(2014년 03월 10일)

수정일자(2014년 04월 25일)

게재확정일(2014년 05월 22일)