

# 행정수도 후속대책과 지역균형발전을 위한 심포지움

- 일 시 : 2005. 1. 28(금) 15:00~17:30
- 장 소 : 전주 월드컵컨벤션센터
- 주최·주관 : 전북발전연구원

충남발전연구원

대한국토·도시계획학회 전라북도지회

## ◆ 진행 순서 ◆

### 개 회 식 (15:00~15:15)

- 국민의례
- 개 회 사     한 영 주   전북발전연구원장
- 축   사     김 용 웅   충남발전연구원장

### 주제 발표 (15:15~16:10)

- 좌     장     이 양 제   원광대 교수, 대한국토·도시계획학회 전라북도지회장
- 제 1 주제     지역균형발전을 위한 행정수도 후속대안의 방향  
                  성 태 규   충남발전연구원 기획정보팀장
- 제 2 주제     행정수도 후속대책과 지역차원에서의 균형발전 방안  
                  정 철 모   전주대학교 교수
- 제 3 주제     지방분권과 로컬거버넌스  
                  서 휘 석   원광대학교 교수

### 휴     식(16:10~16:20)

### 토     론(16:20~17:20)

- 김 용 환   호원대학교 교수
- 안 국 찬   전북대학교 교수
- 엄 수 원   전주대학교 교수
- 이 경 재   전북일보 편집국장
- 이 병 렬   우석대학교 교수
- 이 창 현   전북발전연구원 연구위원

### 종합정리 및 폐회(17:20~17:30)

# 목 차

## □ 제1주제 : 지역균형발전을 위한 행정수도 후속대안의 방향

I. 머릿말 .....	3
II. 수도권 집중의 원인 .....	6
III. 행정수도 건설의 당위성 .....	9
IV. 행정수도 건설이 지역균형발전에 미치는 효과 .....	11
V. 후속대안 평가 .....	15
VI. 맺는말 .....	20
[참고문헌] .....	22

## □ 제2주제 : 행정수도 후속대책과 지역차원에서의 균형발전 방안

I. 서론 ; 문제의 제기 .....	27
II. 행정수도 후속대책의 검토 .....	30
III. 지역균형발전의 새로운 패러다임 전개 .....	33
IV. 지역차원에서의 균형발전 방안 검토 .....	38
V. 맺는말 .....	43
[참고문헌] .....	45

## □ 제3주제 : 지방분권과 로컬거버넌스

I. 지방분권과 로컬거버넌스 .....	49
II. 참여정부 지방분권의 특징 .....	51
III. 지방분권의 현황 .....	54
IV. 지방분권과 로컬거버넌스 .....	57
V. 지방분권과 지역혁신을 위한 로컬거버넌스 .....	59
VI. 로컬거버넌스로서의 지역혁신협의회 .....	66
VII. 지역거버넌스 활성화를 위한 과제 .....	69
[참고문헌] .....	73
부록 .....	75

제1주제

지역균형발전을 위한 행정수도  
후속대안의 방향

성 태 규

(충남발전연구원 기획정보팀장)



# 지역균형발전을 위한 행정수도 후속대안의 방향

## I. 머릿말

- 현 시대는 우리에게 변화의 속도와 범위 측면에서 과거에는 경험하지 못했던 급격한 변화를 요구하고 있다. 2차 대전 이후 GATT체제로 정비되었던 세계무역질서는 우루과이 라운드를 통해 WTO체제로 탈바꿈하면서 국가간 자유무역의 범위는 지적 재산권뿐만 아니라 금융시장까지 확대되었다. 국제통화질서의 측면에서는 2차 대전 이후 국제통화질서의 근간이 되었던 브레튼우즈(Bretton Woods) 규범이 1972대 미국의 달러 금태환정지 선언으로 와해되면서 변동환율제로의 국제통화질서가 재편되었다. 이로 인하여 국가간 경쟁력 차이를 보완해주던 무역부문에서의 관세·비관세를 통한 보호무역적 수단, 환율과 같은 통화부문에서의 보조수단이 의미가 약화되었고, 이에 따라 국가경쟁력만이 국가의 명운을 결정하는 지구화(globalization) 시대가 전개되고 있다. 지구화시대의 무한경쟁은 지방의 균형발전을 요구하고 있다. 각 지방이 지역특성에 맞게 특화 발전되어 지방이 세계경제의 주체가 되고 지방경쟁력의 총합이 국가경쟁력으로 집약되어야만, 무한경쟁의 파고를 넘을 수 있는 시대가 전개되고 있다.
- 지구화는 정치적 측면에서도 자유를 확산시키고 있다. 정보매체의 발달, 인적 교류의 활성화를 통하여 선진국의 자유민주주의라는 가치는 정치적 측면에서의 세계적 표준(global standard)이 되었다. 이를 통해 조직체계에서의 권력분산 뿐만 아니라 지역적 차원에서도 권력분산이 확산되고 있고, 이는 공간적으로 지방화·지방자치의 형태로 나타나고 있다.

- 또한 우리는 선진국의 문턱에 들어선 이후, 개인생활의 패턴이 과거 양적 위주의 경제생활에서 '삶의 질'을 추구하는 패턴으로 전환되고 있다. 과거 절대 빈곤에서 벗어나 '지속가능한 개발(sustainable development)'이 강조되는 현 시대에서 '삶의 질'에 대한 시민의 욕구는 증대하고 있다. 이런 새로운 가치는 수도권집중·과밀에 대한 새로운 대안을 요구하고 있다.
- 이와 같은 시대적 흐름에 대응하기 위한 새로운 전략은 국가경쟁력 강화, 중앙집중의 정치·행정 권력의 분산, '삶의 질' 제고 등 세 가지 요구를 충족해야 한다. 이런 요구는 단순한 이론이나 전략의 전환만으로 충족될 수 없고, 과거와는 총체적으로 구별되는 새로운 패러다임(paradigm)<sup>1)</sup>을 요청하고 있다.

<표 1>은 이와 같은 새로운 패러다임의 성격과 특징을 나타내고 있다.

<표 1> 세계화 시대의 새로운 패러다임의 특성

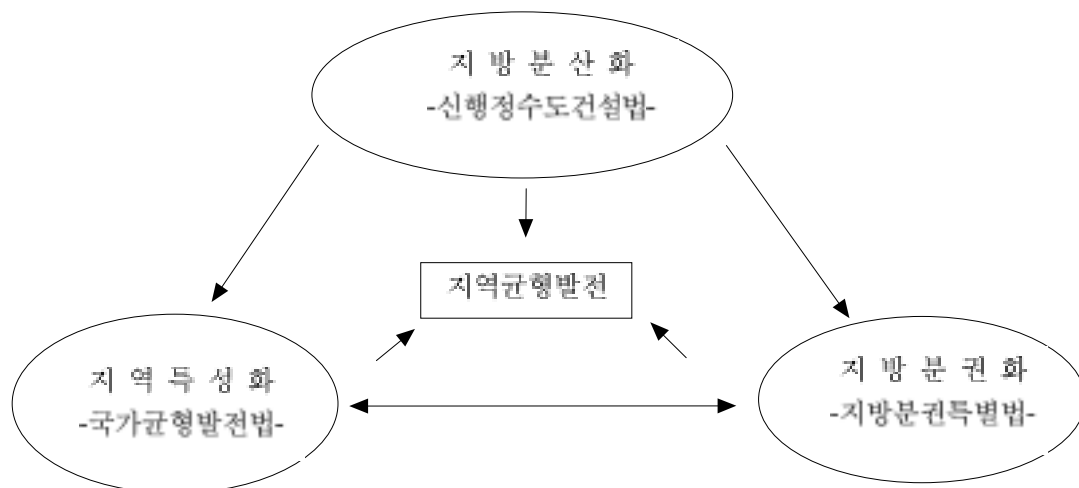
구 분	전통적 패러다임	새로운 패러다임
발전목표	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 총량적 성장</li> <li>· 효율성 추구</li> <li>· 국가발전</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 삶의 질 향상</li> <li>· 균형과 효율/발전 동시 추구</li> <li>· 지역발전을 통한 국가발전</li> </ul>
지역의 성격	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 이중적 구분</li> <li>· 발전지역과 저발전지역</li> <li>· 공간적 차별성/획일성</li> <li>· 지역의 국지성</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 다면적 구분</li> <li>· 지역구조의 다양성</li> <li>· 공간적 정체성/복합성</li> <li>· 지역의 광역화</li> </ul>
추진주체	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 중앙부처중심(중앙의존형)</li> <li>· 하향적 집권화</li> <li>· 지역이기주의 조정 곤란</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 지방중심(지방자립형)</li> <li>· 상향적 분권화</li> <li>· 지역간 상호의존/협력 추진</li> </ul>

출처 : 산업자원부/국가균형발전추진단, 『시·도별 국가균형발전 5개년 계획 수립 지침(안)』, p. 66.

1) 쿤(Thomas Kuhn)이 처음으로 사용한 “패러다임(paradigm)”이란 개념은 “특정 공동체 구성원들이 공유하고 있는 신념, 가치, 기술 등의 총체”를 지칭한다. 이는 단순한 개별적 이론이 아니라, 당대의 인간사고와 시대의 모든 이론의 근본이 되는, 즉 인식의 대전환을 가져오는 패턴이다. 세계화로 인한 인식의 전환은 개별이론의 전환이 아닌, 쿤이 말하는 진정한 패러다임의 범주에 해당한다고 할 수 있다. 쿤의 패러다임에 대하여는 Thomas S. Kuhn(1996) 참조.

- 이러한 새로운 패러다임은 ‘지역균형발전’이어야 한다. 지역균형발전을 통하여 지역발전을 통한 국가경쟁력을 강화할 수 있고, 지방자치뿐만 아니라 삶의 질을 제고할 수 있기 때문이다. 참여정부는 <그림 1>과 같은 3분정책을 통해 지역균형발전을 추진하였으나, 현재의 위헌판결로 인하여 핵심사업인 행정수도 건설이 중단되었다. 이에 따라 지역균형발전을 위한 행정수도 후속대책·대안이 모색되고 있다. 행정수도 건설은 중단되었지만 행정수도 건설을 통해 추진하였던 수도권 집중·과밀 해소 및 지역균형발전은 국민적 공감대를 형성하고 있기 때문에, 후속대책·대안도 그 정책적 목표를 달성하기 위한 효과적인 수단이어야 한다.

< 그림 1 > 참여정부의 지역균형발전 전략



- 이에 본고의 2장에서는 수도권 집중의 원인을 정리하고, 이것으로부터 행정수도 건설의 당위성을 3장에서 살펴본다. 4장에서는 행정수도 건설의 효과를 정리하고, 5장에서는 후속대책·대안의 평가를 통해서 지역균형발전을 위한 바람직한 후속대책·대안의 방향을 제안하고자 한다.

## II. 수도권 집중의 원인

- 수도권 집중의 원인은 다양한 측면에서 논의되고 있다.
- 첫째, 경제적 측면에서는 거점성장방식과 불균등발전전략이 제기되고 있다. 우리나라는 1970년대 이후 성장거점개발방식의 수출주도형 경제발전전략을 추진하였다. 거점개발방식은 한 지역을 거점으로 해서 개발하는 방식이다. 성장효과의 파급을 최대화하기 위하여 성장가능성이 큰 지역을 선정하여 중앙집권적 구조에서 하향식으로 집중 개발하는 방식을 말한다. 이 방식은 한정된 자원과 자본을 성장가능성이 가장 큰 지역에 집중하기 때문에, 주로 단시일 내에 경제성장을 추진할 때 추진될 수 있는 성장전략이다. 거점지역에 집중적으로 투자되면, 그 지역에는 관련산업의 연쇄효과, 규모의 경제, 사회간접자본 및 소비시장의 확대 등 집적의 이익이 발생한다. 이러한 집적이익이 과밀에 따르는 집적의 불이익을 초과하지 않는 한, 투자는 계속 진행되어 국가의 총량경제는 성장하게 된다.
  - 그러나 거점성장개발은 거점지역에 집중 투자됨으로써 거점지역의 집중과 타 지역간의 불균형이 초래하게 된다. 이런 과정을 통해서 우리나라에서도 모든 것이 수도권에 집중되고 지방은 낙후되는 불균형이 초래되었다는 주장이다.
- 둘째, 정치적 원인으로 설명될 수 있다. 우리의 경우 중앙집권적인 정치·행정체계를 갖고 있다. 강력한 대통령중심제로 인하여 많은 권력이 중앙에 편재되어 있으며, 지방자치제를 실시하고는 있지만 아직 중앙집권적 관성에서 벗어나지 못하고 있다. '국민의 정부'에서도 지방분권을 위하여 중앙권한의 지방이양을 공약하였음에도 불구하고 그 실적은 미약했으며, 지방의 재정자립도 역시 개선되지 못하고 있다.
  - 또한 우리는 과거에 정부와 관료가 중심이 되어 주요 경제발전방향과 경제자원이 배분되는 국가주도형 경제체제를 이루었다. 이러한 체제

에서는 정치·행정권력과 친소관계가 기업발전과 지역의 산업·경제활동에 결정적인 요소가 된다.<sup>2)</sup> 실제 우리나라는 산업·기업활동과의 관계뿐만 아니라, 경제를 주도하였던 재벌의 형성·부침도 권력과의 유착을 통하여 이루어졌다.<sup>3)</sup> 우리의 경제발전은 재벌이라고 불리우는 대규모 기업집단에 의해 이루어졌고, 대규모 기업집단이 권력과의 유착 속에서 서울에 위치함으로써, 정치·행정권력과 경제권력이 수도권에 밀집되게 되었다. 중앙행정기관, 대기업 본사, 주요 공공기관 등이 서울에 밀집함으로써, 사람도 서울로 집중하게 되었고, 서울과 지방과의 대학격차도 심화되었다.

- 셋째는 심리적 요인이다. 중앙집권적 배경 속에서 “서울최고주의”, “서울중심주의”라는 심리적 요인이 우리 국민 속에 내재되었다. “사람은 낳아서 서울로, 말을 낳아서 제주도”라는 표현이 보여주는 심리적 성향이 국민에 내재되어 서울주민은 ‘일등 국민’, 지방주민은 ‘이등 국민’의 의식이 생기게 되었다. 독일은 통일이 된지 14년이 지났지만, 경제적 격차로 인한 주민간의 마음의 격차는 해소되지 않고 통일독일의 커다란 사회적 문제로 되고 있다. 경제적으로 발전하지 못한 구동독 주민은 ‘못살면서 게으르다’는 비속의 의미를 지닌 “오시(Ossi)”라고 불리우면서, ‘이등 국민’의 감정을 아직도 많이 지니고 있다. 이런 지역간 내적 갈등은 사회통합을 저해하는 주요 요소가 된다. 우리나라에서도 “서울최고주의”의식은 수도권과 비수도권간 내적 갈등의 한 원인이 되고 있다. 우리 국민이 지니고 있는 이러한 “서울최고주의”라는 허상은 수도권 집중을 가속화하는 주요 원인이다.

2) 오도넬(Guillermo O'donnell)은 정치와 경제의 상관관계 속에서 남미의 권위주의적 정치체제를 “관료적 권위주의(bureaucratic authoritarianism)”이라고 표현하였다. 우리의 제3공화국의 속성으로 주장되기도 하는 관료적 권위주의 주장의 핵심은, 경제발전이 경제관료에 주도되며 성장하면서 파생되는 ‘관료-외국자본-군’의 삼자 연대에 의해 구성되는 전통적 권위주의 유형과는 상이한 권위주의 유형을 제기한 것이다.

3) 우리나라 재벌의 형성과 흥망을 정경유착의 관점에서 정리한 글로는 이종재(1993) 참조

- 수도권 집중은 이와 같이 여러 측면에서 설명된다. 많은 원인이 있지만, 가장 주된 요인은 무엇인가? 수도권 집중의 근본적인 원인은 중앙집권적 정치·행정체계에서 찾아져야 한다. 역사적으로 중앙집권적 전통을 지닌 우리나라이기에 “서울최고주의” “서울중심주의”는 당연한 논리적 귀결이다.
- 우리나라에서는 모든 정치·행정권력이 서울에 집중됨으로써, 경제·사회·문화등 모든 영역에서의 자원이 서울로 집중되었다. 우리나라에서 정치·행정권력으로 인한 지역간 발전격차는 서울과 지방의 일만이 아니다. 지역간의 발전격차도 정치적 요인에서 그 원인을 찾아볼 수 있다. 예를 들어 정치권의 향방에 따라 지역발전이 좌우되어, 영남권과 호남권의 발전격차가 초래되었다. 1960년대까지만 하여도 영·호남간의 지역갈등은 심각하지 않았다. 정치권에서도 여촌야도의 현상이 있었지만, 지역간 갈등은 첨예화되지 않았다. 1970년대 들어 국가주도의 개발정책이 본격화되면서 정경유착에 의해 기업성장이 이루어졌고, 이 과정 속에서 개발에서 소외된 지역에서의 불만이 지역간 갈등으로 이어졌다. 이와 같이 정치·행정적 요인으로 인하여 서울과 지방, 그리고 지방간 발전격차가 초래되었다. 이는 민주화가 이루어질 때까지 고착되어, 여러 가지 요인이 중층적으로 얹혀 상호간 상승작용을 일으켜 서울로의 집중은 더욱 심화되었다. 이제는 경제, 교육, 문화, 정치 등의 요인이 상호간에 영향을 미치면서, 거대한 리바이어던과 같은 서울이 초래되었다.
- 여러 요인으로 수도권의 집중이 이루어졌지만, 얹혀진 실타래를 풀기 위해서는 가장 주된 원인을 해결하여야 한다. 홍역을 앓고 있는 어린아이를 해열제로 치료할 수 없듯이 근본적인 원인부터 치료하여야 수도권의 집중을 완화할 수 있다. 수도권 집중의 가장 주된 원인은 정치·행정적 요인이다.

### III. 행정수도 건설의 당위성

- 정치·행정권력의 집중이 수도권 집중의 가장 주된 원인이라면, 이에 대한 해결책은 민주화, 지방분권, 중추행정기관의 이전 등 세가지 방법을 생각할 수 있다.
- 먼저 민주화 방법을 평가해 본다. 경제개발 초기 국가주도형 개발방식이 진행될 때, 민주화 방법은 정경유착을 근절하여 수도권 집중을 완화할 수 있는 가장 효과적인 방법이었다. 그러나 모든 영역에서 수도권 집중이 이루어진 현재에는 민주화 방법은 더 이상 근본적인 치료제가 될 수 없다. 독감에 감염된 초기에는 독감 바이러스에 대한 항생제로 치료할 수 있지만, 합병증으로 더욱 악화되었을 때에는 독감 바이러스 항생제만으로는 더 이상 치료할 수 없다. 우리의 경우 민주화가 이루어져 정경유착에 의한 기업성장 방식은 한계에 이르렀다. 더욱이 지구화로 인한 ‘글로벌 스탠다드’의 형성으로 시장논리에 의한 투명한 기업경영과 공정한 경쟁이 아니고서는 기업성장이 불가능해졌다. 1990년대 이후 민주화가 이루어졌는데도 불구하고 수도권집중이 더욱 심화된 것은 민주화라는 방법이 지닌 한계를 보여준다.
- 두 번째는 지방분권의 방법이다. 지방분권은 지방에 권한과 재원을 배분하여, 중앙에 의존하지 말고 주어진 권한과 재원을 스스로 경쟁력 강화를 위해 책임있게 사용하도록 유도하면, 지역균형발전이 이루어진다는 주장이다.(정희운, 2004) 그러나 지방분권의 방법으로는 수도권집중을 초래하고 있는 “서울최고주의” 심리를 극복할 수 없다. 지방분권을 통한 지역균형발전이 성공하기 위해서는 하부구조로서의 인적·물적 토대가 전제되어야 한다. ‘발전 재생산’을 위한 인적·물적 토대가 지방에 갖추어 졌을 때에만 권한과 재원의 배분은 자율과 경쟁의 원칙을 통하여 지역경쟁력 강화를 촉진할 수 있다.

- 인적·물적 토대가 불균형인 상태에서의 지방분권은 프랑크(Andre G. Frank)가 말하는 '저개발의 발전(development of underdevelopment)'을 초래하여 오히려 불균형을 심화시킬 수 있다. 현재 논의되고 있는 행정수도 후속대안의 목적 가운데 하나는, 이를 계기로 수도권규제를 완화하여 동북아 중심지로서의 수도권 경쟁력을 강화하자는 것이다. 지방에 '발전 재생산'을 위한 하부 토대가 갖춰지지 않을 상태에서 지방분권이 이루어지고, 이를 계기로 수도권규제를 완화·폐지하면, 수도권과 비수도권과의 불균형은 더욱 심화될 것이다.
- 지방분권을 통한 지역균형발전의 적실성을 경기도의 예를 통해 살펴본다. 경기도 내에서는 북부지역과 남부지역의 불균형이 심한 상태이다. 인구가 감소하고 지역내 노령인구의 비율이 증가하고 교육환경이 상대적으로 열악한 경기북부지역에, 권한과 재원이 주어진다고 수도권의 기업과 대학이 유치되고 경기남부 지역주민들이 이사할 것인가? 지방분권으로 수원, 성남(분당), 안양(평촌), 군포(산본) 등의 경기 남부지역과 공동화되고 있는 경기북부의 균형발전이 이루어질 것인가? 대학교가 거의 없는 경기북부지역의 인적 자원은 서울로만 흡수되고 있는 상황에서 시장논리에 의한 경영이 강조되는 지구화시대에, 어느 기업이 경기북부로 이전할 것인가?4) 지구화 시대 이윤극대화를 목표로 하는 기업은 생산기반(인적·물적 자원, 자본 및 교통·정보망 등)이 잘 갖추어진 지역으로 생산자본을 이동한다. 그러므로 지방분권의 방법에 의해 지역균형발전을 추진할 경우, 생산기반이 잘 갖추어지지 않은 지역은 더욱 더 개발되지 않을 것이다. 또한 자치단체 자체 수입으로 권내 공무원 급료도 못주는 지방자치단체가 많은 상황에서 부유한 자치단체로부터의 재원이양은 또 다른 반대를 불러일으킬 것이다. 지방분권·지방자치가 발달한 국가에서도 자치단체간 경제력 격차로 인한 재정조정제도는 지역간 갈등의 한 원인이 된다는 점에서 지방분권을 통한 지역균형발전이 한계를 찾아볼 수 있다.

4) LG필립스는 경기도 파주에 유치되었지만, 이는 지방분권에 의해 유치된 것은 아니다.



- 그러면 경기 북부지역을 발전시키는 방법은 무엇인가? 그 방법의 하나는 현재 수원에 있는 경기도청을 경기북부로 이전하는 것이다. 물론 경기도청을 경기북부로 이전한다고 해서 수원, 성남·분당, 안양, 군포 등 경기남부주민들이 경기북부로 단시간에 대거 이전하지는 않을 것이다. 그렇지만 경기도청의 경기북부로의 이전은 장기적으로 경기북부의 발전을 촉진할 것이다. 충청도청이 공주에서 대전으로 이전한 예와,<sup>5)</sup> 도청이전과 관련하여 서로 유치 경쟁을 벌인 전남 및 경북의 사례는 도청이전이 지역발전에 미치는 영향을 예증한다.
- 이와 같이 과밀지역의 정치·행정권력의 집중을 행정중추기관의 이전을 통하여 해소하는 방법이 세 번째 방법이다. 경기도의 예에서 기술한 경기도청의 이전방법을 전국적 차원에서 추진하는 것이 행정수도 건설이다.

## IV. 행정수도 건설이 지역균형발전에 미치는 효과

- 그러면 행정수도 건설이 지역균형발전에 미치는 효과는 무엇인가? 여기서 지역균형발전이라 함은 충청권의 발전만을 의미하는 것이 아니라 국토 전체 차원에서의 균형적인 발전을 의미한다.
- 균형발전을 논함에 있어 먼저 ‘균형’이라는 의미를 명확히 하고자 한다. 지역균형발전이라 할 때 ‘균형’의 의미는 수도권을 포함한 모든 지

5) 이와 관련하여 충청도청이 공주에서 대전으로 이전하였기 때문에, 현재 공주는 인구 10만으로 축소되었기 때문에, 경기도청이 위치한 수원도 공동화될 것이라는 반론이 제기될 수 있다. 수원에서 경기도청이 이전한다고 대학이 15개 이상 위치하고 지하철로 연결되어 서울과 하루생활권인 수원이 공동화될 것인가? 경기도청이 경기북부로 이전한다고 성남(분당), 안양(평촌), 군포(산본) 등 경기남부지역 주민이 얼마나 경기북부로 이주하겠는가?

그러면 인구이주 효과도 없는데 왜 경기도청을 이주하느냐는 반론이 제기될 수 있다. 지방분권으로는 수원의 인구가 경기북부지역으로 전혀 이주하지 않는데 비해, 도청이전은 조금이나마 수원 인구의 이동뿐만 아니라 장기적으로 경기북부지역의 발전 동인이 될 수 있다는 점을 고려해야 한다.

역이 산술적으로 똑같이 발전한다는 것을 의미하지는 않는다. 수도권에서 제기되는 주장 가운데, 행정수도 건설은 전국 모든 지역을 산술적으로 균형화하는 것이므로 이는 비수도권과 수도권의 상생(win-win)을 가져오기보다는 모든 지역의 하향평준화를 초래할 것이라는 주장이 있다. 이는 ‘균형’의 의미를 잘못 이해한 소치이다.

- 균형을 산술적 균형을 의미하지 않는다. 아무리 지역균형발전이 제대로 이루어진다 하여도 산술적 균형을 불가능하다. 우리 사회 속에서의 균형은 일순간에 불과하고, 거의 항상 모든 것은 산술적으로 불균형의 상태에 있다. 오히려 균형보다는 불균형이 일반적이고 또 당연한 현상이다. 예를 들어 시소를 탈 때, 시소는 거의 불균형의 상태에 있다. 불균형의 상태에서 균형을 맞추려는 과정이 시소를 타는 것이고, 이 때 균형이 이루어지는 것은 순간에 불과하다. 국제정치에서도 세력균형을 거론하지만, 실제로 산술적으로 세력균형이 이루어지는 경우는 순간에 불과하고, 균형이 이루어졌다 하여도 다시 불균형상태로 전환된다.
- 지역균형발전에서의 ‘균형’은 비수도권과 수도권, 각 지역이 산술적으로 똑같이 발전한다는 것을 의미하지 않는다. ‘균형’은 정태적인 결과를 의미하기보다는 동태적인 ‘경향(trend)’을 의미하며, 이에 따라 지역균형발전은 불균형되게 발전된 지역간 격차를 지속적으로 줄여 나가고자 하는 과정을 의미한다. 행정수도가 건설되었어도 경제수도로서의 역할을 담당할 서울의 경제력이 여전히 전국에서 가장 클 것이다. 따라서 행정수도 건설이 지역균형발전에 효과를 미친다함은, 행정수도 건설을 계기로 지역이 산술적으로 균형되게 개발된다는 의미보다는 행정수도 건설을 계기로 수도권과 비수도권간의 불균형을 균형화하는 방향으로 경향을 전환하자는 의미를 지닌다.

- 연구에 의하면, 행정수도가 충청권에 건설되는 경우 2030년까지 수도권 인구는 51만명이 감소하고 충청권 인구는 65만명이 증가하는 것으

로 전망됐다. 행정수도 건설과 공공기관 지방분산이 함께 시행되는 경우 수도권 인구는 170만명이 감소하고, 영남권은 72만명, 호남권은 34만명 증가하는 등의 인구분산효과가 추정되었다.(전명진·허재완, 2003) 경제적 파급효과로는 건설비용 37조원을 투자하는 경우 2020년까지 국내총생산(GDP)이 47.8조원 증가하는 것으로 분석되었다.(김의준, 2003) 이외 교통비용은 전국적으로 연간 1.1조원이 절감되며, 수도권 환경오염도 폐기물, 대기오염, 하수도 유입감소 등 수도권 환경오염이 2.2% 감소하는 등 연간 1,060억원의 환경비용 절감효과가 있는 것으로 주장되었다.(신행정수도건설추진기획단·지원단a, 2003)

- 충청권 차원이 아닌, 국토균형발전 차원에서 행정수도 건설이 갖는 직접적 효과는 “서울최고주의”의 전환계기가 된다는 점이다.
  - 행정수도 건설을 계기로 “서울최고주의” 사고가 극복되었을 때, 국토균형발전 차원에서 행정수도와 병행하여 추진되는 국가균형발전전략과 지방분권도 실질적인 성과를 낼 수 있다. “서울최고주의”가 극복되지 않으면, 공공기관이 이전되어도 많은 “기러기 아빠”가 탄생할 것이며, 이와 관련되어 추진될 혁신도시 역시 취약한 재생산구조를 지닐 수밖에 없다. 자녀는 서울에 있고 근무만 지방에서 하는 “기러기 아빠”, 자녀가 있어도 대학만은 보낼 수 있다면 서울로 보내야 한다는 의식이 극복되지 않고서는 혁신도시의 재생산구조는 취약할 수밖에 없다.
- 의식이 먼저냐 현실이 먼저냐 하는 것은 변증법의 논리이다. 지역불균형을 개선하기 위해서는 현실과 더불어 “서울최고주의”가 동시에 극복되어야 하며, 행정수도 건설이 국토균형발전 차원에서 지니는 일차적 파급효과는 이런 맥락에서 “서울최고주의” 사고의 극복에 있다는 점이다.

## V. 후속대안 평가

### 1. 위헌판결의 의미

- 후속대책·대안을 논의함에 있어 먼저 선행되어야 할 것은 위헌판결의 내용에 대한 명확한 이해이다. 현재의 판결은 신행정수도의건설을 위한특별조치법(이하 “특별조치법”이라 함)이 헌법에 위반된다는 것이다. 그 이유로는 서울이 수도라는 점은 관습헌법에 해당되므로 수도의 이전은 헌법개정사안이라는 것이다. 그런데 특별조치법은 수도의 이전을 헌법개정 절차를 밟지 않고 단순 법률의 형태로 실현시켰기 때문에, 국민투표권이라는 국민의 참정권적 기본권을 침해하였다는 것이다.
- 그러면 위헌판결로 인하여 행정수도 건설이 추구했던 국가정책의 정당성도 부정되어야 하는 것인가?
  - 행정수도 건설의 목적은 수도권과밀을 해소하고 지역균형발전을 실현하여, 궁극적으로는 세계화시대 국가경쟁력을 강화하고 전 국민의 삶의 질을 향상하자는 선도사업이었다. 행정수도 건설은 그 자체가 목적이 아니라, 수도권 과밀을 해소하고 지역균형발전이라는 정책적 목표를 이룩하기 위한 수단이었다.
  - 현재는 국가정책의 정당성 여부를 판단하는 기관이 아니고 법률의 위헌여부를 판단하는 기관이다. 현재는 특별조치법의 절차적 타당성을 판결한 것이기에, 행정수도 건설을 통하여 달성하려 하였던 수도권 과밀해소 및 지역균형발전이라는 정책적 목표는 아직도 유효한 것이다.
  - 이런 이유로 행정수도 후속대안 역시 당연히 수도권과밀을 해소하고 지역균형발전을 이룩하는 연장선 속에서 모색되어야 한다.

- 이하에서는 위헌판결에도 불구하고 수도권 과밀과 지역균형발전이라는 국가정책목표에 대한 국민적 공감대는 형성되었기 때문에, 이를 달성하기 위한 후속대안 기준을 설정하고 제외방식(negative approach)을 통하여 제기된 각 대안을 평가하고자 한다.

## 2. 대안 평가기준

- 정부는 현재결정 후속조치 및 대안을 검토하고, 추진방향을 결정하기 위해 국무총리 산하에 국무총리와 민간인 공동위원장 체제로 후속대책위원회를 구성하고, 다음과 같은 추진원칙을 발표하였다.
  - ① 현재의 결정을 반영할 수 있는 후속대안을 논의하고, ② 국가균형발전의 큰 틀에서 접근하여 수도권과 지방이 연계 발전할 수 있도록 합리적인 후속대안을 마련하고, ③ 각 계의 의견과 국민여론을 수렴하여 대안을 마련하고 국민적 합의를 바탕으로 후속대책을 추진하며, ④ 국력낭비를 최소화하기 위해 신속해 매듭을 진다.
- 이런 원칙아래 후속대책위는 2004년 12월 17일 2차 회의를 통해 대안선택의 5대 원칙과 지금까지 제기된 주요 대안의 내용을 발표하였다.
  - 제기된 대안선택 원칙은 다음과 같다. ① 헌법재판소의 결정내용을 반영한다. ② 수도권 과밀해소 및 국가균형발전을 선도하고 구심적 역할을 수행한다. ③ 중앙행정기관의 이전을 포함하여 자족성을 갖출 수 있는 도시로 건설한다. ④ 연기·공주 지역의 입지적 우위성을 최대한 활용한다. ⑤ 국가균형발전시책(공공기관 지방이전·수도권 발전대책·지방분권·낙후지역개발 등)은 후속대책과 병행 추진한다.
- 이후 후속대책위에서 실시한 후속대책 기준, 후속대안 선택기준, 그리고 2005년 1월 25일 현재 실시하고 있는 후속대책으로써 최우선적으로 고려해야 할 사항에 관한 설문조사 결과는 다음과 같다.

< 표2 > 국가균형발전을 위한 후속대책 기준

후속대책 기준	응답비율(%)
수도권 과밀해소	11
지방균형발전	72
공공기관 지방이전과 연계한 대안 마련	4
충청권 배려	11

< 표3 > 후속대안 선택 기준

후속대안 선택 기준	응답비율(%)
수도권 과밀해소 효과	13
국토균형발전 선도효과	32
정부정책으로서의 실현가능성	24
정부정책의 연속성, 신뢰성 확보	5
중앙행정기능 수행의 효율성	24

< 표4 > 후속대책으로써 최우선적으로 고려해야 할 사항

(2006.1.25일 현재)

고려사항	응답자비율(%)
국민 경제부담 최소	9
국민 공감대 형성	14
실현가능성 검토	8
국토균형발전효과 극대화	67

- 이상과 같은 후대위의 후속대책 기준 및 선택기준을 행정수도 건설을 통하여 추진하고자 했던 국가정책 목표를 중심으로 ①수도권 집중·과밀해소에의 기여, ②공공기관 이전 촉진에의 기여, ③지방분권 촉진에의 기여, ④수도권 규제합리화 및 수도권 경쟁력 촉진 기여, ⑤국토다핵구조 공간형성 기여, ⑥도시의 자족성, ⑦서울최고주의 극복, ⑧행정기능의 효율성 등으로 재구성하였다.

- 평가기준에서 국민공감대 형성, 즉 국민적 합의는 제외하였다. 그 이유는 헌법재판소의 결정을 반영한다는 원칙을 존중하였기 때문이다. 앞에서 언급한 바와 같이 위헌판결은 절차적 타당성에 관한 결정이었으므로, 헌법재판소의 결정을 반영한다 함은 ‘국민적 지지를 얻고 있는 수도권 과밀해소와 지역균형발전이라는 국가정책목표를 추진하기 위하여 행정수도를 이전하려면 헌법개정을 통해서 추진하여야 한다’는 것을 의미하기 때문이다.

### 3. 평가 대안

- 후속대책위는 2005년 1월 신행정수도 유력대안으로 행정특별시, 행정중심도시, 교육과학연구도시 등 3개 대안을 국회에 보고하였다.
- 그러나 전술한 위헌판결의 내용을 고려하면, 행정수도 재추진안도 대안에 포함하여야 할 것이다. 이외 야당에서 초안으로 제시한 다기능복합도시를 포함하여 <표 5>와 같이 5가지 대안을 선정하였다.

< 표5 > 신행정수도 대안별 비교

구 분	신행정수도 재추진	행정특별시	행정중심도시	교육과학연구도시	다기능 복합도시
기본개념	청와대를 비롯한 모든 중앙행정기관 이전	청와대를 제외한 모든 중앙행정기관 이전 ※ 특별시 지위를 부여	청와대 및 외교·안보 등 부처를 제외한 대부분의 중앙행정기관 이전	교육·과학 등 일부 부처 선별 이전	교육·행정·기업도시
이전기관	청와대 및 18부 4처 3청 (73개 단위기관)	18부 4처 3청 (65개 단위기관)	15부 4처 3청 (57개 단위기관)	7부 (17개 단위기관)	
이 전 공무원	18,027명	16,467명	14,104명	3,304명	
정부청사 이전비용	3.2조원	2.7조원	2.3조원	0.6조원	

## 4. 대안 평가

- 위에서 선정한 평가기준과 평가대안을 상대로 필자의 정성적 평가결과는 <표6>과 같다.

< 표6 > 후속대안별 평가

구 분	1	2	3	4	5	6	7	8	9
신행정수도 재추진	○	○	○	○	○	○	○	□	○
행정특별시	○	○	○	○	○	△	○	△	△
행정중심도시	△	△	△	△	△	△	△	○	□
교육과학 연구도시	—	—	—	×	—	—	×	○	—
다기능 복합도시	□	—	×	×	×	△	×	×	—

\* ○ : 아주 높음, △ : 높음, □ : 보통, — : 낮음, × : 아주 낮음

\* 7개 기준은 번호로 표시함

- 1 : 수도권 집중·과밀 해소에의 기여  
2 : 공공기관 이전 촉진에의 기여  
3 : 지방분권 촉진에의 기여  
4 : 수도권 규제합리화 및 수도권 경쟁력 촉진 기여  
5 : 국토 다핵구조 공간형성 기여  
6 : 도시의 자족성  
7 : 서울최고주의 극복 기여  
8 : 실행가능성  
9 : 행정기능의 효율성

- <표6>은 지역균형발전에 가장 합목적적인 후속대안은 신행정수도 재추진이며, 그 다음으로 행정특별시, 행정중심도시의 순서임을 보여준다.

- 교육과학연구도시 및 다기능복합도시는 부적절한 것으로 평가된다.6)

6) 여기서 평가된 후속대안은 하나의 유형으로써 제시된 것에 불과하다는 점을 염두에 두어야 한다. 행정특별시, 행정중심도시라고 해서 이전기관이 결정된 것은 아니며, 이전기관의 규모나 대상은 추후 논의에 의해 결정될 예정이다.



## VI. 맺는 말

- 지구화시대 국민소득 1만 달러 시대에서 2만 달러 시대로 도약하기 위해서는 국가경쟁력 강화가 필수적이다. 수도권 과밀을 해소하고 지역균형발전을 이룩하는 것은 glocalization시대에 수도권과 지방이 상생하기 위한 전략이다.
- 현재의 수도권집중은 여러 측면에서 그 원인이 규명될 수 있지만, 가장 근원적인 원인은 정치·행정권력의 집중이다. 따라서 수도권 집중의 해결책은 이 근원의 해소방법에서 모색되어야 하는 바, 본고에서는 이를 행정수도 건설을 통한 국가행정기관의 이전이라고 보았다.
- 그러나 유감스럽게도 현재의 위헌판결로 행정수도 건설이 불가피하게 중단되었다. 현재의 판결 내용은 특별조치법의 절차적 타당성에 대한 위헌 결정이었을 뿐, 지역균형발전이라는 국가적 정책목표에 대한 판결은 아니었다. 따라서 지역균형발전을 위한 후속대책·대안이 모색되어야 하며, 이를 위해 여·야간 국회차원에서의 특별위원회에서 대안이 조율되고 있다.
  - 본고에서는 후속대책위에서 설문조사한 후속대안 평가기준과 후속대안을 중심으로 대안별로 국가정책과의 합목적성을 평가하였다.
  - 이 결과 국가정책과의 합목적성 측면에서는 신행정수도 재추진이 가장 바람직하며, 그 다음으로는 행정특별시 대안, 행정중심도시 대안이 바람직하다고 평가되었다.
  - 교육·과학연구도시와 다기능복합도시는 부적합하다고 판단된다.
- 현재의 위헌판결을 존중한다는 의미는 헌법개정을 통하여 신행정수도를 재추진하는 것이다.
  - 만일 이것이 현실적인 이유에서 이외의 대안이 선택되어야 한다면, 행정특별시 대안이 되어야 한다. 그 이유로는 행정수도 건설을 통해

추진하였던 지역균형발전이라는 국가정책목표를 차선으로 추진할 수 있기 때문이다.

- 행정특별시와 관련하여 상기하여야 할 점은, 특별시는 도시의 법적·행정적 권한을 나타내는 용어일 뿐이며, 그것이 이전대상기관의 성격과 규모를 결정하지 않는다는 점이다.

○ 신행정수도 재추진 이외의 차선택이 선택되어야 한다면 지역균형발전을 위해서는 다음 조건이 충족되어야 한다.

- 첫째, 차선택이 선택되어도 차선택의 궁극적인 지향은 행정수도 건설이어야 한다는 점이다. 다시 말해서 차선택은 궁극적으로 행정수도 건설을 위한 전략적 중간단계로 천명되어야 한다.
- 둘째, 차선택이 선택되어야 한다면 경제부처를 포함하여 가능한 많은 중앙행정기관이 이전되어야 한다. 전술한 바와 같이 행정수도 건설 혹은 국가행정기관 이전이 지역균형발전에 미치는 일차적 효과는 서울최고주의라는 사고의 전환이다. 이런 사고가 전환되지 않고서는 지방분권과 국토균형발전 등 병행되어 추진되고 있는 지역균형발전 시책의 실효성이 반감된다. 따라서 서울최고주의라는 사고의 전환을 위해서는, 현재가 규정한 수도의 정의 내에서 경제부처를 포함하여 가능한 많은 행정기관이 이전하여야 한다.<sup>7)</sup>

○ 차선은 최선이 안 되었을 때 부득이 취하는 것이다. 지역균형발전이라는 국가 대의를 놓고 최선택이 있는데 차선택을 먼저 취하는 것은 어리석음이다. 최선택이 무산되었을 때, 앞에서 말한 두 가지 조건이 충족되는 차선택이 강구되어야 한다.

7) 중앙행정기관의 이전은 수도권 소재 중앙행정기관을 빼앗는다는(!!) 차원에서 이해되어서는 안 된다. 이를 계기로 현재 수도권의 발전을 막고 있는 수도권규제시책이 완화·철폐되면, 수도권은 오히려 발전의 전기를 맞을 수 있다. 이런 점에서 중앙행정기관의 이전은 수도권과 지방이 균형있게 발전할 수 있는 상생의 계기가 된다.

## < 참 고 문 헌 >

- 강병주(2004), “국가균형발전의 이상과 실제, 충청권의 비전과 전략”, 대  
한국토·도시계획학회 대전·충청지회 2004년 추계 전문가토론회  
국가균형발전위원회(2003), 『지역혁신협의회 구성방안』  
국회신행정수도후속대책 및 지역균형발전특별위원회(2005), 『신행정수도  
후속대안 마련을 위한 국회토론회 자료』  
권용우(2004), “신행정수도 건설의 시대적 필요성”, 신행정수도건설 전문가  
대토론회 자료집  
김의준(2003), “신행정수도 건설의 지역경제 효과 분석”, 『신행정수도 건설  
의 파급효과에 관한 세미나』, 국토연구원  
대한국토·도시계획학회(2004), 『신행정수도 대안 모색 토론회』  
산업자원부·국가균형발전추진단, 『시·도별 국가균형발전 5개년 계획 수  
립 지침(안)』  
서울시정개발연구원(2004), 『지역균형발전을 위한 상생전략과 서울시 역할』  
성태규(2004), 신행정수도가 가야할 길, 『열린 충남』, 겨울호  
신행정수도건설추진기획단·지원단(2003a), 『신행정수도건설, 이렇게 추진  
하고 있습니다』  
신행정수도건설추진기획단·지원단(2003b), 『신행정수도의 건설방향과 추진체계』  
신행정수도건설추진위원회(2004a), 『국가균형발전을 위한 신행정수도건설  
전국순회 공청회 자료집』  
신행정수도건설추진위원회(2004b), 『신행정수도 건설』  
이종재(1993), 『재벌 이력서』, (서울 : 한국일보사)  
전명진·허재완(2003), 행정수도 이전에 따른 인구 및 고용 파급효과, 행정  
수도 이전의 파급효과에 관한 세미나 발제 논문, 국토연구원  
정희윤(2004), “지역상호발전을 위한 전략 모색 및 서울시 역할”, 지역균

형발전을 위한 상생전략과 서울시 역할, 서울시정개발연구원 정책토론회  
한국기자협회 · 한국언론재단(2004), 『신행정수도 대안모색 대토론회』

Guillermo A. O'donnel(1979), Modernization and bureaucratic  
authoritarianism : studies in South American Politics, (Chicago :  
Institute of Internatinal Studies, Univ. of Calif.)

Kuhn S. Thomas(1996), The structure of scientific revolution, (Chicago :  
Univ. of Chicago Press)

제2주제

행정수도 후속대책과 지역차원에서의  
균형발전 방안

정 철 모

(전주대학교 교수)

# 신행정수도 후속대책과 지역차원에서의 균형발전방안

## 1. 서론 ; 문제의 제기

- 우리나라의 수도권 과도집중과 국토의 균형발전에 대한 논의와 관련 정책의 추진은 1972년 제1차 국토종합개발계획이 수립된 이후부터이나 4차에 걸치는 기간동안 수도권성장억제·관리와 지역균형발전에 대한 다양한 정책들은 실효를 거두지 못하고 불균형을 심화시킨 것으로 평가되고 있다.
- 이에 따라 참여정부는 1970년대 말 박정희 전대통령의 신행정수도 백지계획수립이후 다시 과밀한 수도권의 성장관리와 국토공간의 균형발전을 위한 신행정수도개발을 추진하였으나 신행정수도특별법에 대한 현재의 위헌판결에 따라 이 법에 근거한 신행정수도건설추진위원회는 즉각 효력을 잃게 되어 새로운 국면을 맞고 있다.
- 현재의 위헌판결로 균형된 국토공간의 건설, 수도권 과밀해소와 효율적인 발전이라는 신행정수도 건설의 본래 취지는 퇴색되고, 지역간 계층간 갈등과 분열이 또 다른 사회적 문제를 야기하고 있는 실정이다.
- 이에 따라 정부는 2004년 11월 18일 국무총리 산하에「신행정수도의 건설을 위한 특별조치법 위헌결정에 따른 후속대책위원회」를 설치하고 헌법재판소 결정에 대한 후속 조치와 대안 검토, 추진방향 등을 모색하고 있다.
- 기존에 제시된 대안 선정은 몇 가지 기본원칙<sup>8)</sup>을 바탕으로 다양하게

8) • 헌법재판소의 결정내용을 반영하여 신속히 국민여론 등을 수렴하여 대안을 결정  
• 수도권 과밀해소 및 국가균형발전을 선도하고 구심적 역할을 수행  
• 중앙행정기관의 이전을 포함하여 자족성을 갖출 수 있는 도시로 건설  
• 연기·공주지역의 입지적 우위성을 최대한 활용  
• 국가균형발전시책(공공기관 지방이전, 수도권 발전대책, 지방분권, 신활력지역개발)과 병행추진

제시되고 있으며 그 주요내용은 ① 행정특별시(청와대를 제외한 모든 중앙부처를 이전하고, 법적으로 특별시 지위를 부여) 9), ② 행정중심 도시 (청와대 및 외교·안보 관련 부처를 제외한 중앙행정부처의 대부분을 이전하여 행정중심의 도시를 건설) 10), ③ 교육과학행정도시 (교육 및 과학 관련부처(교육부·과기부·산자부·정통부 등)을 선별 이전하여 교육과학의 특성화를 가진 행정타운을 건설) 11), ④ 혁신도시 (공공기관을 이전하여 혁신주도형 경제의 지역거점으로 육성하고 국토의 균형발전과 역동적 발전을 촉진하기 위한 혁신도시를 건설)12), ⑤ 기업도시 (산업입지 확보와 경제활동 활성화를 위해 주로 민간기업이 개발주체가 되어 자족적 복합기능도시를 건설)13) , ⑥ 대학도시 (교수와 학생이 24시간 학문연구에 전념할 수 있는 공간구조를 갖는 대학 도시를 건설) 14), ⑦ 지역개발 (국내외 관광객 유치를 통한 지역경제 활성화와 지역간 균형발전, 동서화합 등을 위해 남해안 개발을 추진) 15), ⑧ 지방분권 및 지방재정지원 확대 (중앙부처를 지방으로 이전하지 않고 지방정부로 권한이양과 재정지원을 강화하여 국가균형발전을 추진)16) , ⑨ 행정기능 전국 분산 (정부의 주요 행정기능을 충청권뿐만 아니라 전국으로 확대, 이전하는 방안) 17)등이다.

○ 그밖에도 수도권 집중론자들의 주장18)이 아직도 꾸준히 제기되고

- 9) 황희연 (2004.11.26 충청권 3개 지방연구원 주관 「신행정수도 대략모색 전문가 대토론회」), 조명래 (2004. 11. 29 대한국토도시계획학회/경실련 주최 「신행정수도 후속대책마련을 위한 대토론회」)
- 10) 김한제 전주진위원장 (2004. 10. 27 서울신문 「신행정수도 대안과 해법 관련 인터뷰」), 윤철현 (2004.11.29 대한국토도시계획학회/경실련주최 「신행정수도 후속대책 마련을 위한 대토론회」)
- 11) 한나라당 : “과학기술부총리 및 교육부총리 산하 7개 부처 이전, 사실상 제2수도로 육성” (2004. 9. 23 한나라당 「수도이전대책특별위」 보도자료 - 현재결정전)
- 12) 권용우(2004. 11. 29 대한국토도시계획학회/경실련 주최 「신행정수도 후속대책 마련을 위한 대토론회」)
- 13) 김선덕 (2004. 10. 22 조선일보 「현재 위헌판결에 따른 충청권 경제 해소 관련전문가 인터뷰」), 이원호 교수 : “민간주도의 복합기능을 갖춘 기업도시 건설” (2004. 12. 8 건축학회 전문가 간담회)
- 14) 이우종 교수 (2004. 10. 28 중앙일보 기획 시론 「충청권에 대학도시 만들자」)
- 15) 최상철 교수 ( 2004. 11.5 한나라당 지역화합특별위원회 주최 「수도이전 대안 열린 세미나」), 유우익 교수 (2004. 10. 28 중앙일보 기획 시론 「남해안 관광벨트 만들자」)
- 16) 최막중, 정세욱(2004. 10. 23 한국경제신문 「신행정수도특별법 '위헌'이후 전문가 인터뷰」)
- 17) 김의준( 2004. 12. 8 건설교통혁신포럼 주최 「SOC 투자확대를 통한 국민경제 활성화 대토론회」)
- 18) 윤철현, “수도권 과도집중 및 정책평가와 국토균형발전의 대안 모색”, 국가균형발전을 위한 신 행정수도 대안모색 토론회, 2004, pp. 34-35

있는 상황이지만 현재 정부에서는 현재의 위헌결정을 법적으로는 수용하면서 수도권외 이전효과를 극대화시킬 대안을 적극 모색하고 있는 것으로 판단된다.

- 현재 후속대책위는 국회 특위가 소위원회에서 후속대안은 국회 특위를 중심으로 최종 결정한다고 합의함에 따라 대안선택 5대 원칙을 적용해 선정한 △행정특별시(청와대 제외한 중앙부처 이전) △행정중심도시(청와대·외교안보부처 제외한 중앙부처 이전) △교육과학연구도시(교육·과학 관련부처 이전)등 3개 유력안을 국회 특위에 제출해 놓은 상태이다.
- 최근 정부와 여당은 신행정수도 후속대책으로 청와대와 외교·안보 부처를 제외한 대부분의 중앙부처를 충남 연기·공주 지역으로 이전하는 이른바 '행정중심도시'를 대안으로 결정하고 야당과 협의를 추진중이다.

**<표 1> 신행정수도 후속대책추진위원회의 대안선정 원칙과 이에 근거한 평가**

대안선택원칙 제기 대안		현재 결정 내용 반영	균형발전 선도 중심도시	중앙행정기 관 이전 및 자족성	연기·공주 입지 활용	총 합 결 과
중앙행정 기관 이전 대안	신행정수도 재추진	×	○	○	○	×
	행정특별시	○	○	○	○	○
	행정중심도시	○	○	○	○	○
	교육과학연구도시	○	△	△	○	△
	대전둔산행정특별시	○	○	○	×	×
	행정기능 전국 분산	○	×	×	×	×
공공기관· 대학·기업 이전대안	혁신도시	○	△	×	○	×
	기업도시	○	△	×	○	×
	대학도시	○	△	×	○	×
후속대책 불필요	낙후지역개발	○	×	×	×	×
	지방분권·재정지원	○	×	×	×	×

주 : ○ 적합, △ 보통, × 부적합  
자료: 신행정수도후속대책위원회, 2004



- 본 연구는 이러한 맥락에서 정부가 신행정수도 위헌판결이후의 대안 모색과 관련하여 충청권에 어떠한 형태의 행정중심기능이 이전하든지 간에 50만명규모의 신도시가 조성된다는 것을 전제로 한 지방화시대의 지역균형발전전략을 지역균형발전의 새로운 패러다임과 연계하여 고찰하고자 한다

## II. 행정수도 후속대책의 검토

- 행정수도이전에 관한 현재의 위헌판결이후 법적인 한계 내에서 기존의 신행정수도이전이 목표로 했던 수도권의 성장관리와 지역균형발전을 도모하기 위한 대안이 국론분열이라는 상황으로 전개되지 않고 생산적인 결론이 되기 위해서는 행정수도 수도후속대책이 빠른 시일 내에 정리되어야 한다.
- 비록 현재결정이후 국민여론을 설득하는 작업이 소홀했다는 지적이 있고 신행정수도이전이 아닌 다른 행정수도대안은 그 기능과 성격이 차이가 있으므로 입지부터 도시기능과 구조 그리고 규모 등에 이르기까지 전면적인 재검토를 단계적으로 추진해야 한다는 원칙론과 신행정수도에 버금가는 기능이전의 대안 이외에 다른 균형발전 수단의 가능성을 열어두는 것이 필요하다는 제안도 제기<sup>19)</sup>되고는 있으나 이는 1970년대부터 수도권의 과밀억제가 전국민적인 공감대를 갖고 지역균형발전전략으로 선택되어 국토계획의 핵심정책으로 추진되어 왔음에도 지역간의 발전격차가 더 커진 점과 지난 30년간의 다양한 지역균형발전대안이 무용지물로 전락해온 점을 간과하는 것으로 문제의 핵심을 분산시켜 당면과제의 해결에 별다른 도움이 되지 않는 것으로 보인다. <sup>20)</sup>

19) 주성재, 2003, “국내외 행정수도 및 공공기관의 이전사례와 시사점,” 「신행정수도 건설의 쟁점과 과제 심포지엄」, 대한지리학회·한국지역학회, 2003.5.16.

주성재, 2004, “국가균형발전과 신행정수도 추진과정 평가”, 신행정수도 추진과정의 교훈과 대안모색을 위한 심포지엄 자료집, 대한지리학회, 한국정책학회

- 특히 참여정부의 균형발전5개년계획은 3차에 걸친 중장기계획으로서 제1차 균형발전5개년계획(2004-2008)은 지역혁신체계 구축, 혁신클러스터운영, 공공기관 지방이전 및 혁신 도시건설 등 혁신의 창출과 확산을 통한 지역특성화발전기반을 구축하는데 있다는 점에서 행정수도 후속대책의 신속한 결정과 추진은 매우 중요한 정책적인 사안이라고 판단된다.
- 즉 제1차 균형발전 5개년계획의 추진전략인 혁신주도형 발전기반 구축, 낙후지역 자립기반조성, 수도권의 질적 발전 도모, 네트워크형 국토구조 형성 등<sup>21)</sup>이 모두 행정수도이전 대책과 매우 밀접한 연결고리를 지니고 있으며 분권·분산형 국토형성을 위한 선도사업이기 때문이다.
- 더욱이 21세기 국가적인 경쟁력을 강화하기 위한 행정수도이전은 수도권의 과밀해소를 통한 질적인 성장관리를 위한 최적대안으로 제시된 것이다. 세계 3위의 고밀도 국가로서 국토면적의 11.8%인 수도권에 인구의 47.2%(일본 32%, 영국 12.2%, 프랑스 18.7%)가 집중함으로써 과도한 수도권 집중은 삶의 질을 악화시키고 지역간 격차를 심화<sup>22)</sup>시켜 국가경쟁력을 약화시키는 근본요인으로 지적되고 있기 때문이다.
- 수도권 교통혼잡비용은 1993년 2.9조원에서 2002년에는 12.4조원으로 급상승하고 있으며 수도권 SOx와 NOx배출량도 OECD의 9배와 51배(2001년 기준)수준으로 환경오염문제가 심각한 실정이다. 2001년도 수도권의 GRDP는 '89년 전국평균에 비하여 8.5배 성장한 반면, 같은 기간동안 불과 지방은 2.2배 성장하는데 그쳐 지역간 격차가 더욱 심화되고 있다.

20) 신행정수도 건설을 찬성하는 측에서는 신행정수도 건설이 수도권의 과밀해소와 비수도권의 발전을 가져온다는 전제하에 국가경제 전반에 미치는 긍정적 파급효과에 초점을 맞추고 있는 반면(권용우 2003; 황희연 2003 등 다수), 일부 반대하는 측에서는 신행정수도 건설이 수도권 과밀해소와 지역균형발전에 별다른 도움이 되지 않는다는 주장을 펴고 있다(정창부 2003; 임길진 2003).

21) 국가균형발전위원회; 국가균형발전의 비전과 전략, 동도원, 2004, p. 334

22) 1인당 GRDP를 기준으로 한 지니계수나 총소요생산성의 변화추이분석 결과 수도권과 비수도권간의 격차는 확대되고 있음(지해명, 2003, 서승환, 2004)

- 비록 행정수도 후속대책이 기존의 신행정수도이전과 같은 기능과 성격은 아닐지라도 국가균형발전을 위한 3대개혁입법을 대표하는 가장 상징적인 국가정책사업일 뿐만 아니라 현재 분권화나 지역혁신발전차원에서 추진하는 중앙정부기관의 지방이전과 지역혁신클러스터 및 기업도시 조성등 참여정부의 대표적인 사업들과 맥락을 같이하는 핵심 정책사업이기 때문이다.
- 정치권의 여·야도 1월말까지 1개의 후속대안 확정, 2월 특별법 제정, 연말 연기·공주 후보지 2160만평 수용 등에 대해 합의했으며 연기·공주 신행정수도 건설예정부지에 행정과 교육과학 기능이 복합적으로 들어가는 자족적 기능을 갖춘 도시를 조성한다는 원칙에 의견을 일치한바 있다.
- 독일의 수도이전사례<sup>23)</sup>에서도 정부기능의 합리적인 배분이 수도이전에 따른 사회적 갈등을 마무리하는 차원에서 추진되었듯이 후속조치도 이러한 점이 고려된 대안이 마련되길 기대한다.
- 따라서 행정수도 후속대책은 기존의 신행정수도이전에 따른 기본구상을 발전적으로 받아들이는 것이므로 행정특별시이든 행정중심도시이든 그리고 과학교육중심도시가 되든지 수도권과 지방간의 상생의 길을 선택한다는 관점에서 신행정수도의 유형과 이전대상 정부기관의 범위<sup>24)</sup>와 건설비용<sup>25)</sup> 등을 명확하게 설정하여 사회적 갈등을 더 이상 증폭시키지 않도록 정치적인 판단을 신속하게 내려야 할 것이다.

23) 양현모, "독일의 수도이전사례가 한국의 신행정수도건설에 주는 행정학적 함의", 한국행정학보 제38권 제3호, 2004.6, p. 166-167.

24) 변창흠, "신행정수도 건설논의의 쟁점과 과제", 새정부 국정과제의 추진현황, 2003년도 한국행정학회·대전충남행정학회 주최 춘계학술대회 발표논문집, 2003, p.19

25) 독일의 경우 수도이전비용의 상한선을 정하여 비용을 최소화함으로써 논쟁의 여지를 줄였다는 선례를 받아들일 필요도 있다고 판단됨

### Ⅲ. 지역균형발전의 새로운 패러다임 전개

- 신행정수도이전이 현재에서 위헌결정이 내려짐으로서 현재의 결정에 대하여 정치권 일각에서는 사법쿠데타라는 반발과 더 나아가 갑신칠적(甲申七賊)의 만행<sup>26)</sup>이라는 따가운 비판이 있는 반면 또 다른 한편에서는 수도권을 중심으로 한 보수적인 국민의 의사를 대변한 것으로 보도되고 있다. 이러한 과정에서 보수와 혁신간의 골이 깊어질 뿐만 아니라 수도권과 지방간의 불신과 이기심 또한 확대 재생산되고 있다고 판단된다.
- 최근 균형발전을 위한 특단의 조치인 행정수도 이전을 추진하면서, 이러한 균형발전의 개념에 대한 인식의 공유 또는 가치관의 합의가 부족했다는 점과 균형발전의 수단으로 행정수도 이전이 타당한지에 대한 검증이 부족했다는 점이 지적되고 있다.<sup>27)</sup> 그러나 이러한 지적은 신행정수도이전에 대한 논의과정을 거친 신행정수도건설을 위한 특별조치법(안)을 심의하기 위하여 4당 총무가 합의하여 설치하기로 한 “신행정수도특위구성결의안” 자체가 2003년 국회에서 부결되는 등 난항을 겪는 과정을 거쳐 2004년 12.29일 국회를 통과<sup>28)</sup>하는 긴 기간 동안 여론수렴과 논쟁을 거친 협의 결과였다는 사실을 간과하는 사후 처리방식의 자성론이라 보인다.
- 더욱이 이러한 논쟁의 초점은 신행정수도이전의 기본목표가 1차적으로 수도권의 지나친 과밀에 따른 문제해소를 통한 국가경쟁력강화에 있는 것이라는 사실이 간과된 채 수도권의 성장잠재력을 경쟁력이 없는 지방에 강제로 이식시키는 것으로 오도됨으로서 본말이 전도되고 있는 양상으로 변화되어왔다.

26) 김용숙, 오마이뉴스의 기고문, 2004.10.26

27) 주성재, “국가균형발전과 신행정수도 추진과정 평가”, 신행정수도 추진과정의 교훈과 대안 모색을 위한 심포지엄 자료집, 대한지리학회, 한국정책학회, 2005. 1.10, p.21

28) 제적의원 272명중 참석의원 194명이며 이중 찬성 167명, 반대 13명, 기권 14명으로 통과되어 국무회의 의결을 거쳐 2004년 1월 16일 법률로 공포됨

- 인구 50만명 규모의 신도시가 들어선다고 지난 30년간 성장격차를 근본적으로 역전시키지도 못할 뿐만 아니라 충청권을 제외한 지자체들에서는 오히려 지방발전을 저해하는 역기능을 우려하는 목소리도 적지 않았음이 사실이다.< 표 2, 표3 참조>
- 이 분석결과에 의하면 정부의 신행정수도 건설에 따른 경제적 파급효과는 충청권과 수도권에 집중되어 국토균형발전에 기여하는 바가 크지 않음을 알 수 있다. 즉, 충청권에 신행정수도가 입지할 경우 이미 경제활동과 인구가 집중하여 혼잡을 빚고 있는 서울-대전 성장축에 거대도시권이 형성됨으로써 국토불균형구조를 고착화할 우려마저 제기되는 것이다.<sup>29)</sup>
- 그럼에도 불구하고 지방에서는 수도권의 이전을 통한 국가균형발전이 갖는 총체적인 국가비전에 동참하고 이러한 발전전략의 파급효과를 극대화하기 위해 신행정수도이전정책에 적극 협력을 해왔다는 사실이 오히려 비수도권지역의 지역이기주의인양 비치고 있음은 큰 문제라고 판단된다.

**< 표 2 > 신행정수도이전에 따른 파급효과 분석사례; 지역내 총생산성장률**

(단위:%)

구 분	2007 - 2010	2011 - 2020	2021 - 2030	2007 - 2030
전 국	0.35	0.49	0.15	0.29
수 도 권	0.29	-0.25	-0.98	-0.60
중 부 권	0.66	4.69	7.18	5.52
영남·호남권	0.32	0.18	-0.29	-0.05

자료: 대전발전연구원, 신행정수도건설에 따른 영향과 대응방안, 보고자료, p.14, 2004.7

29) 송광태, '신행정수도건설의 쟁점과 타당성 분석', 한국도시행정학회, 제17집 제1호, 2004.4, P.81

< 표 3 > 다지역 산업연관분석에 의한 지역간 파급효과

(단위: 조원, 만명, %)

구 분	1인당 GRDP (백만원)	생산		부가가치		고용	
		유발효과	비중	유발효과	비중	유발효과	비중
수 도 권	10.6	27.0	27.6	11.3	27.6	34.0	28.4
강 원 권	7.5	1.7	1.8	0.8	2.0	1.7	1.4
충 청 권	10.3	51.2	52.5	21.9	53.4	66.1	55.2
전라제주권	9.1	5.3	5.5	2.5	6.1	5.7	4.7
대구경북권	9.8	4.8	4.9	1.8	4.3	5.0	4.2
부산경남권	11.2	7.5	7.7	2.7	6.5	7.4	6.2
전 국	10.3	97.5	100.0	41.0	100.0	119.8	100.0

송광태, '신행정수도건설의 정책과 타당성 분석', 한국도시행정학회, 제17집 제1호, 2004.4, P.81

- 지금까지 참여정부가 추진해온 신행정수도 건설, 국가균형발전, 지방분권등 국가혁신정책이 수도권을 중심으로 한 성장지역과 낙후지역간의 격차를 인위적으로 조정함으로서 하향평준화를 가져오는 우매한 전략이 아니라 “전국이 골고루 개성있게 잘 사는 사회”를 만들기 위한 비전임에도 자본주의 경제체제를 흔드는 것으로 치부하는 것은 그간 수도권이 누려왔던 일극중심의 관성이 드러내는 한계라고 판단된다.
- 국론의 분열을 극복하여 성숙한 사회를 지향하는 관점에서 국가경쟁력을 지속적으로 유지하면서 지역간의 격차를 좁히고 지방의 삶의 질을 높이기 위한 균형발전을 위한 혁신전략에 대한 모색이 필요하다고 판단된다. 가진 자와 가지지 못한 자, 수도권과 비수도권간의 갈등이 아닌 국가경쟁력의 강화를 위한 혁신네트워크의 구축과 강화를 위해서 균형발전전략을 추진하는 것이라는 인식의 도출과 합의가 무엇보다도 우선되어야 할 것이다.
- 왜냐하면 그동안 그렇게 균형발전이 인구에 회자되고 있고 보편적으로 수용되고 있는 것 같아도 아직도 반대논쟁의 심층부에는 “왜 지금 우리가 균형발전을 해야만 하는가? 더 나아가 균형발전은 의미가 있는 것이며 추구해야할 가치가 있는가?, 그리고 그것은 과연 실현 가능한 것인가? 균형발전을 이끌어갈 정책수단이 정부기관 이전이라는

물리적 대안이 아닌 분권형 지방화를 촉진하는 것이 더 바람직하지 않은가? 라는 신경제자유주의적인 질문이 도사리고 있기 때문이다.

- 이를 위해서는 균형발전이란 사회주의적인 혁명처럼 국가전체적인 평균적인 삶을 지향하는 것이 아닌 것이며 수도권외의 성장관리는 지방을 위한 것이 아니라 수도권자체가 갖는 비효율성 집적의 불이익이 일상적인 정주환경을 위협할 정도의 심각한 상황이기 때문에 이를 개선하기 위한 것이라는 점에서 출발되어야 할 것이다. 즉 다시 말해서 진정한 세계속의 경쟁력있는 수도서울로서의 기능과 역할을 제대로 발전시키기 위해서 필요한 마지막 최선책이라는 인식이 공유되어야 할 것이다. 이를 위해서는 수도권의 공룡화가 초래한 집적의 불이익과 국토의 불균형에 대한 종합적인 평가작업<sup>30)</sup>이 보수 및 진보계층의 관점을 차이를 넘어서서 실증적으로 정확하게 분석될 필요가 있다.
- 이와 함께 지방의 관점에서는 지방의 재발견과 하향적인 지역균형발전이라는 틀을 극복하기 위한 내발적인 균형발전론에 대한 모색이 새롭게 요구되고 있다고 판단된다.
- 여기서 지방의 재발견이란 지금까지 수도권의 그늘로서 지방이 가진 가치를 지방의 눈으로 제대로 살펴보지 못하고 서울중심의 수도권만을 지향했던 지향점을 전면적으로 바꾸는 자주적인 인식전환에서 출발하여야 한다.
- 피터 드러커나 슈페터<sup>31)</sup>가 지적인 혁신의 개념에서 볼때 우리나라는 사회변화의 다양한 측면에서 즉, 첨단산업을 중심으로 한 경제체제의 변화, 급격한 고령화사회로의 인구구조 전환 그리고 지속가능한 친환경 경제패러다임의 전개 및 웨 라이프스타일의 보편화를 통한 정보사회로의 진입 등 혁신의 전환점이 서있다고 판단된다.

30) 최병두, "신행정수도건설과 수도권의 발전방향", 한국지역지리학회지 제10권 제1호, 2004, p.41

31) 경제학자 슈페터(J. A. Schumpeter)는 그의 저서 「경제발전의 이론」에서 경제 성장의 동인은 혁신(Innovation)이라고 하고 혁신의 유형을 다섯 가지(새로운 재화의 생산, 새로운 생산방법, 새로운 판로의 개척, 신자원의 획득 그리고 새로운 조직의 실현)로 제시하였음 슈페터에 의하면 결국 혁신이란 새로운 과정, 새로운 방법, 새로운 영역, 그리고 새로운 상품과 서비스를 창출해내는 '새로운 시스템'을 의미한다

- 이러한 전환점에서 지방이 갖는 발전 잠재력과 미래지향적인 경쟁력을 발굴하고 이를 바탕으로 한 국가발전 비전을 공유하고 확산시켜나가는 것은 매우 바람직한 정책방향의 설정이라고 판단된다. 이는 수도권 성장관리를 통한 지방발전이라는 하향적 처방에 의존하는 자세를 버리고 세계화의 틀 속에서 스스로의 자발적인 지역혁신전략을 구축하는 것과 맥락을 같이하는 것이라고 할 수 있다. 이러한 내발적인 발전론에 대한 진지한 성찰이야말로 지역균형발전의 새로운 패러다임을 전개하는 초석이 될 것이다.
- 최근 환경시대의 전개와 정보화 사회로의 진입 등은 지금까지 간과되었던 지방의 발전 잠재력을 상대적으로 증가시키고 있으며 수도권지역과 비교우위를 갖는 정주환경여건과 관광문화산업의 확대는 본격적인 지방시대가 구현되리라는 비전과 전망을 가시화하고 있다.<sup>32)</sup>
- 이제 각 지방이 주도적으로 전지구적 또는 동북아경제권의 중심으로서 독자적인 발전전략을 모색하고 이를 추진하기 위한 국토공간체계의 개편과 지역혁신발전계획의 수립 등이 참여정부의 “자립형 지방화”라는 내발적 발전론의 관점에서 재구축되어야 할 것이다.
- 자립형 지방화는 분권과 자율을 바탕으로 지방의 창의성, 자발성, 역동성을 증진시키는 지역혁신체계를 구축하는 전략이며 지방의 발전과 국가발전을 상생적으로 추진하는 참여정부 국가균형발전전략의 핵심<sup>33)</sup>이며 이는 세계화에 부응한 올바른 선택이라고 판단된다.

32) 프랑스는 대표적인 중앙집권국가로 분류된바 있으나 최근에는 헌법을 개정하여 국가경쟁력 강화와 국민의 삶의 질 향상을 위하여 분권국가를 지향한다는 규정을 명문화하고 있음은 타산지석이라 할수 있음

33) 국가균형발전위원회, 2004, 국가균형발전의 비전과 과제., p.21-22



## IV. 지역차원에서의 균형발전방안 검토

- 신행정수도이전의 현재결정 후 새로운 대안으로 행정중심도시개발 등이 다양한 대안으로 제기되고 있고 이와 연계하여 중앙공공기관의 지방이전 추진과 관련한 혁신도시, 기업도시조성, 지역혁신 클러스터의 창출, 낙후지역 활성화 그리고 지방분권에 기초한 지역주도의 거버넌스 체제, 그리고 지역별 특성화와 지역간 연계발전 등이 새로운 지역 균형발전의 과제로 대두되고 있다.
- 후속대책으로 어떤 유형의 인구 50만 규모 신도시가 충청권으로 이전 되느냐에 따라 광역적인 도시체계의 구축과 연계발전전략이 설정될 것이나 본 고에서는 자립형 지방화라는 새로운 지역균형발전 패러다임을 전제로 한 대응방안을 검토하는데 한정하려고 한다.
- 우선적으로 참여정부가 「신국토구상」을 위한 새로운 시스템의 국토 패러다임으로 제시한 ①혁신형 국토구축, ②다핵형 국토건설, ③네트워크형 국토형성, ④지속가능형 국토관리, 그리고 ⑤글로벌형 국토경영을 지역차원에서 구현하기 위한 새로운 지역혁신발전시스템과 이를 추진하기 위한 전략이 마련되어야 한다.
- 2004년에 수립한 제1차 지역혁신발전 5개년계획은 추진일정상 핵심전략사업에 대한 지역적인 분석과 추진전략에 대한 깊이 있는 연구가 상당부분 미진하고 여전히 중앙정부 중심의 획일적인 기준 및 자원배분의 성격이 강하다. 참여정부의 새로운 국토발전패러다임을 담아내는 데 한계를 지닌 계획임으로 지속적으로 다양한 지역혁신주체의 의견과 정책제안을 수용·보완하여 경쟁력있는 지역만들기의 실천계획으로 본래의 역할을 다할 수 있도록 하여야 한다. 수도권외의 성장억제를 통한 제로섬게임방식의 지방발전이 아니라 21세기 지방의 경쟁력에 바탕을 둔 자율적인 지역혁신전략으로서 실천 가능한 것이 되어야 한다.

- 둘째, 지역의 경쟁력은 생산비의 비교우위가 아닌 생산활동과 기술의 질적 우위를 기반으로 해야 하며 이러한 관점에서 지역균형발전을 위한 지역혁신 산업클러스터구축은 세계경제와의 네트워크경제를 수용하는 첨단산업화와 함께 전통산업에 대한 첨단기술 접목 그리고 농수산업의 고도화 및 복합화 등을 통한 산업혁신을 추진하여야 한다.
- 또한 외국자본의 지역유치를 활성화하기 위한 각종 규제완화와 인센티브제도가 적극적으로 강구되어야 하며 세계화시대의 글로벌경제체제에 대한 연구분석을 통한 경쟁력 강화를 위해서 도 단위 정책연구원이 전략적 제휴를 통하여 중국 등 동아시아경제권에 대한 국제적인 연구역량이 강화되어야 할 것이다. 34)
- 셋째로, 어떠한 신행정중심도시가 후속조치의 대안으로 선정되더라도 그것이 갖는 개발투자비와 개발과급효과에 대한 보다 명확한 평가가 이루어져야 할 것이다. 이는 기존의 신행정수도이전을 두고 벌여진 개발투자비<sup>35)</sup>와 과급효과<sup>36)</sup>에 대한 소모성 논란의 재발<표 3 참조>을 사전에 방지하고 후속조치가 갖는 합리적인 논거를 확립함으로써 신속한 대안의 추진을 가능케 하기 때문이다.

34) 정철모, 2001, 수도권 집중억제정책의 평가와 지역균형발전전략의 모색, 사회과학논총 제17집, 전주대 사회과학종합연구소, p.124

35) 기존의 신행정수도이전에 따른 건설비용은 2030년까지 약 45.6조원중 정부재정은 국회·정부청사·시청 등 공공건축물 건축과 고속도로 등 광역교통시설의 건설 등에 11.3조원, 민간은 주택, 상업·업무시설 건축 등에 34.3조원을 담당할 것으로 제기되었다.

36) 기존에 신행정수도 이전의 효과로서 2030년까지 수도권 인구는 51.3만 명이 감소하고, 충청권 인구는 65.1만 명이 증가할 것으로 추산된 바 있으며 신행정수도 건설과 공공기관의 지방분산이 함께 시행되는 경우 수도권 인구는 170만 명이 감소하는 반면 영남권의 인구는 72만 명, 호남권은 34만 명 증가하는 등 실질적인 수도권 인구분산이 가능한 것으로 분석된 바 있다. 이밖에도 전국적으로 연간 1.1조원의 교통비용이 절감되고 수도권은 연간 1,000억원의 환경비용 절감될 것이라는 연구결과가 도출된바 있다.

<표 4> 기존 신행정수도 건설비용 추정 비교

(단위: 조원)

항 목	신행정수도 건설추진위원회	한국 토지공사	한나라당	국회 예산처
도 시 기 반 조 성	14.6	23.1	19.9	17.9
광역 교통기반시설	3.0	2.7	5.3	4.8
공 공 건 축	4.9	4.4	9.1	8.7
민 간 건 축	23.1	18.5	33.7	33.2
설계 및 감리비	-	6.2	-	2.6
추 가 항 목	-	-	52.4+a	-
합 계	45.6	54.9	120.4+a	67.2

주: 한나라당이 주장한 추가항목은 신수도 방위체계 구축비용(6.3조원), 행정수도 후보지 난개발 대책에 따른 신도시 추가건설비(37.6조원), 발전소 건설비(8.5조원), 비수도권 지역간 교통시설 확충, 물부족 해소 비용(a조원) 등임

주성재, 「국내외 행정수도 및 공공기관의 이전사례와 시사점,」 「신행정수도 건설의 쟁점과 과제 심포지엄」, 대한지리학회·한국지역학회, 2003. 5. 16., p.32 정리

- 넷째로 새로운 행정중심기능을 갖는 도시가 건설되는 것을 전제로 할 때 자족적이고 자생적인 기능을 지닐 수 있는 신도시로서 주변의 광역적인 도시체계와 네트워크 구축이 이루어져야 할 것이다. 개별도시로서의 자족도시개발이더라도 복수도시 네트워크체계속에서 광역생활권단위로 접근하는 것이 바람직하다. 이는 대전 충청권만이 아니라 전북지역을 포함한 한 광역적인 도시체계의 합리적 재설정과 항만과 공항 등에 관한 종합적인 네트워크의 구축을 포함한다.
- 신행정중심도시와 대전, 오송, 청주 등과 연계한 광역도시권<sup>37)</sup>, 전주-익산-군산의 연담도시권, 고군산군도의 복합레저형 기업도시 유치, 혁신도시 조성, 새만금 신항 건설 등이 고려되어야 하며 호남고속철도와 동서연계철도<sup>38)</sup> 그리고 국도 및 고속도로등 기간교통망의 건설계획 등이 바탕이 되어야 한다.

37) 대전권과 청주권으로 분리된 광역도시계획을 대전, 오송, 청주 및 신행정중심도시등과 연계해 하나의 성장권역을 중심으로 재편하여 신행정중심 광역도시권으로 통합계획 수립 및 네트워크 도시체계 구축을 위한 종합개발 추진이 요구되고있다.

38) 새만금-군산-익산-전주-전안-무주-김천-동해안을 잇는 동서횡단 연계철도망구축을 통하여 백두대간의 신활력지역화 도모 및 영호남지역 네트워크화 추진

- 이러한 광역적인 도시체계의 개편은 새로이 신설되는 신행정중심도시만이 아니라 광역적으로 연계된 도시들도 특성화시킴으로서 도시정주여건의 획기적인 개선과 새로운 생활권의 형성이 가능해질 것이다.
- 다섯째, 지역내 균형발전을 위한 내발적인 지역혁신전략의 수립이 요구되고 있다. 지금까지 대전 충청권과 전북권에서 발전의 사각지대로 소외된 지역에 대한 혁신적인 정책추진방안이 강구되어야 한다. 현재 계획을 수립하고 있는 호남고속도로 및 대전-통영간 고속도로주변 발전계획, 내포문화권 특정지역종합개발계획, 서해안 해양선사문화권 특정지역개발계획(수립중), 백두대간을 중심으로 한 무진장지역 등의 개발촉진지구에 대한 종합적인 발전계획이 국토중심권의 새로운 복합레저스포츠공간 조성과 도농교류 그린투어리즘의 추진 그리고 신활력지역 조성을 위해 마련되어야 한다.
- 이를 위해서는 현재 도 단위 차원에서 마련되고 있는 기업도시, 산업클러스터계획등 각종 관련개발계획과 서해안관광벨트조성계획 등을 종합적으로 조정·협약할 수 있는 광역자치단체간의 협력시스템 구축이 필요하다. 이는 국토중심권으로서 대전충청권과 전북권이 공존상생하는 발상의 전환과 지역혁신전략사업추진의 시너지효과를 가져올 것이다.
- 여섯째로 지속가능한 개발을 전제로 한 환경의 질을 우선시하는 '선계획 후개발'의 원칙이 신행정중심도시개발과 관련하여 국토계획의 전환점이 되는 계기로 삼아야 할 것이다.
- 수도권외 경쟁력 확보, 신행정중심도시의 조성 및 이와 연관한 지역 균형발전대책의 모든 것이 환경의 보전과 관리라는 기본전제 하에 자율적으로 추진되어야 한다. 즉 일차적으로 에너지 절약형 도시구조의 형성과 지속가능한 개발을 촉진하는 광역도시체계의 구축등 도시와 환경, 인간과 자연이 공유되고 융화될 수 있는 친환경적인 계획패러다임의 구체적인 도입과 추진이 되어야 한다. 이러한 정책의 추진은 규제중심의 기존방식이 아닌 자율적인 성장관리방식을 바탕으로 이루어져야 할 것이다.

- 일곱째, 신행정수도 후속대책으로 지역균형발전을 위한 전자정부 구축방안이 조기에 실현되고 일상적으로 도입되도록 획기적인 정책이 마련되어야 한다. 서울시를 경제수도로서의 기능을 부여하고 새로운 행정중심도시를 충청권에 이전함으로써 나타나는 행정상의 부처간 업무처리나 정책조정·협조 등의 어려움을 개선하기 위해서는 차제에 세계최고수준의 전자정부를 구축하여 불필요한 연락사무소 등의 개설에 따른 문제점을 사전에 해소하여야 할 것이다. 현재 영상회의 및 전자결재시스템등 전자정부지향 정책이 추진되고는 있으나 아직 본격적으로 온라인행정업무처리가 인식의 한계 등으로 미진한 것이 사실이기 때문이다.
- 이성과 같은 자립형 지방화를 위해서는 우선적으로 지방여건에 따른 자립형 지역혁신전략을 구축하여야 하며 이를 위해서는 현재 각 지방자치단체마다 구성되고 있는 지역혁신협의체가 제대로 본래의 기능과 역할을 수행할 수 있도록 실질적인 산·학·연·NGO·관과의 협력체제가 구축되어야 한다. 그러나 현재 지역에 따라서 지역혁신협의회 등의 기능과 역할이 다양하게 전개되어 왔으나 자립형 지방화를 위한 구체적인 지역혁신사업을 발굴하여 추진전략을 수립하는 수준에는 이르지 못하고 있다고 판단된다.
- 이는 지역혁신협의회가 지역의 내생적 발전을 위해 스스로 조직·운영되는 상향적 조직으로서 협치방식으로 지방의 자율성에 기반하여 지역전략사업 및 지역혁신발전계획을 심의하는 조직이나 이러한 법적 권한을 부여받은 역할을 현실적 수행하기에는 여러 가지 문제점을 지니고 있다.
- 따라서 지역혁신협의회, 지역혁신연구회, 지역산학협의기구 등의 조직과 기능간 협력네트워크 강화와 함께 지역혁신협의회의 지역혁신사업 발굴 및 심의를 강화하기 위한 개선책이 밑으로부터의 자생력에 기초하여 강구되어야 할 것이다.

- 이를 위해서는 지역대학의 기능과 역할이 가장 큰 부분을 차지하고 있으므로 캠퍼스의 아카데미즘을 보다 발전적으로 접목시켜 지역의 자생력과 지역경쟁력의 증대를 위한 싱크탱크로서의 역사적 사명을 다하여야 할 것이다.
- 정부의 누리사업이나 산학협력중심대학 육성사업등과 연관하여 보다 적극적이고 혁신적으로 지역균형발전에 기여할 수 있는 지역연구의 총체적인 확대가 요구되고 있다. 또한 지역혁신의 추진주체로서 지방자치단체의 공적 조직이 보다 개방적으로 활성화되어 중앙정부의 의사결정을 집행하는 기관만이 아니라 지방 특유의 발전정책을 기획하고 조정하는 창조적 역할을 수행할 수 있는 혁신주체로서 거듭나야 하며 이를 위해서는 지역혁신협의회등의 관련조직과 보다 상생적인 협조노력이 뒷받침되어야 할 것이다.

## V. 맺는말

- 신행정수도이전을 둘러싸고 전개된 사회적 갈등은 현재의 위헌 판결로서 별률적인 봉합은 되었으나 국민적인 공감대를 바탕으로 한 후속 대책에 대한 기대감 또한 증대되고 있다.
- 지금까지 전개된 신행정수도이전에 대한 찬·반론은 본질적인 측면에서 볼 때 균형발전에 대한 인식의 차이에서 출발하는 것으로 판단된다.
- 앞에서도 논하였지만 참여정부가 추진하고자 하는 신국토구상이 국토공간의 획일적인 평준화를 통한 균형발전이 아님에도 수도권을 중심으로 한 정치권은 이를 제로섬게임으로 이해하고 있으며 더 나아가 세계화시대의 국가경쟁력을 위한 수도권의 기능강화를 주장하고 있다.
- 신경제주의적인 관점으로 이해되는 이러한 인식은 신행정수도이전이라는 전락을 통한 균형발전이 현 시점에서 필요한 정책이 아니라는 점을 지적하고 있다.

- 그러나 이러한 비판론은 국토의 균형발전은 지방만을 위한 것이 아니며 수도권이전 논의의 출발점이 1960년 이후 지난 40여년간 지나치게 비대화되어 집적의 불이익이 한계에 달한 수도권의 대도시문제를 해결하기 위한 것임을 간과하고 있으며 그동안 각종 지역균형발전을 위한 계획과 정책이 근본적인 한계를 초래하여 마지막 정책수단으로 실행정수도이전이 추진되어왔음을 부인하는 것이라고 판단된다.
- 그러나 중앙집권국가의 표상이던 프랑스도 세계화시대의 국가경쟁력 강화를 위해서 헌법에 지방분권국가를 지향한다는 규정을 두고 있음은 수도권이외 지역의 경쟁력없이는 네트워크경제시대의 세계화가 불가능하며 지방의 상생을 통한 국가경쟁력의 강화만이 가장 바람직한 대안이라는 것을 보여준다고 할 수 있다.
- 참여정부가 신국토구상 패러다임의 근간이 되는 행정중심도시의 추진은 분권형 지방화를 전제로 한 최적안으로서 이를 계기로 한 정부기관의 물리적인 이전만이 아니라 분권형체제로 부응하는 중앙과 지방정부의 역할과 기능 재정립이 추진되어야 할 것이다.
- 이를 위해서는 지역혁신주체들의 지역혁신활동을 위한 보다 자주적인 노력이 요구되며 중앙정부 의존적인 전략이 아닌 미래지향적인 지역의 발전잠재력을 새롭게 발굴하여 창조적인 가치창조를 할 수 있는 균형발전정책대안이 적극 모색해야 할 것이다.
- 균형발전정책은 중앙정부의 개입이 전제로 한 부분이 있으므로 분권화를 통한 지방의 자율경영과 상호 조화되도록 함으로서 자립형 지역발전을 구현하여야 한다.
- 특히 중부권과 전북권은 광역적인 접근을 통한 전략적 협력관계를 구축하여 21세기 서해안시대의 전개와 신국토중심권 구현을 위한 주도적인 역할을 하여야 할 것이다.
- 이는 세계화시대의 국가경쟁력의 강화를 위한 새로운 창을 여는 것으로서 자립형분권화시대의 지방의 재발전을 가능하게 할 것이다.

## < 참 고 문 헌 >

- 국가균형발전위원회, 2004, 『국가균형발전의 비전과 과제, 마련을 위한 대토론회』
- 권용우, 2003, “新행정수도건설 대안 모색”, 『신행정수도건설 정책 공개토론회』 논문집,
- 신행정수도후속대책위원회, 2004.12, 『신행정수도 후속대책 추진 현황, 신행정수도후속대책 및 지역균형발전특별위원회 보고자료』
- 서승환, 2004, “서울경제의 한국경제에서 차지하는 위상”, 서울시정개발연구원 정책개발세미나 발표논문
- 송광태, 2004.4, “신행정수도건설의 쟁점과 타당성 분석”, 한국도시행정학회, 제17집 제1호,
- 임길진, 2003. 6, “신행정수도, 국민복지 그리고 주택시장” 한국주택학회 주최, 『신행정수도 건설과 주택시장에 관한 국제 심포지움』 논문집,
- 양현모, 2004.6, “독일의 수도이전사례가 한국의 신행정수도건설에 주는 행정학적 함의”, 한국행정학보 제38권 제3호,
- 윤철현, 2004, “수도권 과도집중 및 정책평가와 국토균형발전의 대안 모색”, 국가균형발전을 위한 신행정수도 대안모색 토론회,
- 정철모, 2001, 『수도권 집중억제정책의 평가와 지역균형발전전략의 모색』, 사회과학논총 제17집, 전주대 사회과학종합연구소
- 주성재, 2003.5, “국내외 행정수도 및 공공기관의 이전사례와 시사점,” 「신행정수도 건설의 쟁점과 과제 심포지움」, 대



한           지리학회·한국지역학회,  
주성재, 2004, “국가균형발전과 신행정수도 추진과정 평가”,  
          신행정수도 추진과정의 교훈과 대안모색을 위한 심포지엄 자료  
집,           대한지리학회, 한국정책학회  
지해명, 2004, “수도이전의 경제적 파급효과, 서울시정개발연구원  
2003  
정창무, 2003, “지방분권시대에 따른 수도권 정책의 평가 및  
          향후 방안”, 국토, 국토연구원,  
황희연, 2003, “지역균형발전과 지방분권을 위한 신행정수도 논  
의”,           토지연구회발표논문,

제3주제

## 지방분권과 로컬거버넌스

서 휘 석

(원광대학교 교수)

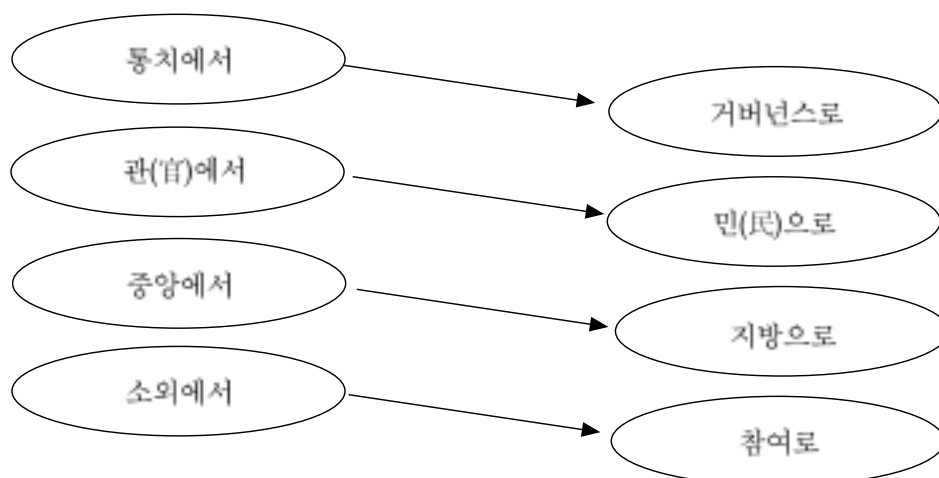
# 지방분권과 로컬거버넌스

## 1. 지방분권의 필요성

- 국토의 균형개발을 위한 전제조건으로서 지방분권
  - 즉 중앙에 과도한 권력이 집중되어 소용돌이처럼 지방의 인력과 재원을 흡수
  - 지역에 투자를 해도 소기의 효과를 거두지 못함.
- 진정한 지역균형발전을 위해서는 지방분권이 전제되어야 함

### 1) 21세기 지식정보화사회는 국가운영 패러다임의 전환을 요구

- 통치형태의 국가운영방식에서 거버넌스의 국가운영방식 형태로
- 관(官) 주도 국가운영방식에서 민(民) 주도의 국가운영방식의 형태로
- 중앙집권적 국가운영방식에서 지방자치의 국가운영방식으로
- 국민의 소외에서 국민의 참여로 국가 운영의 새로운 패러다임으로 전환
- 시민사회의 활성화를 목적으로 다양한 주민참정제도를 도입하고 시민 사회 활성화 기반을 강화하여 분권형 국가 운영의 패러다임으로의 전환



<그림 1: 분권형 국가운영의 패러다임>

## 2) 지역의 위기극복

- 지방의 위기는 무엇보다 과도한 중앙집권과 수도권 집중으로 인한 것
  - 중앙집권과 수도권 집중현상은 정치, 경제, 문화, 사회 등 모든 분야에서 이러한 집권과 집중현상은 더욱 가중되고 있음.
  - 예를 들면 인구와 산업이 수도권에 집중
  - 수도권에 전국인구의 46.6%가 집중함으로써 일극 집중현상이 심화됨  
(일본 31.9%, 프랑스 18.5%, 영국 11.8%)
- 수도권에 대한 산업의 집중도도 매우 높게 나타남  
(전국제조업의 44.3%, 지역총생산의 46.3%)
  - 공공기관 및 민간중추기능도 수도권에 집중됨.
  - 중앙부처의 100%, 청 단위 이상 행정기관의 73%, 정부투자 및 출자기관의 85% 등
- 서울이 지방의 모든 자원을 집어삼키는 블랙홀이고, 중앙정부가 핵심적 결정권을 독점 - 조세의 대부분을 국세로 징수하는 상태에서 자치단체와 지역 기업 및 대학이 역할에 한계가 있음.
  - 따라서 지역의 총체적 위기 극복을 위해서는 무엇보다 획기적 지방분권이 요구된다.

### 3) 지역혁신

- 지방위기를 극복하고 장기적인 지역발전을 꾀하기 위해서는 지방분권과 함께 지역혁신이 추진되어야 함.
  - 지역특성에 맞는 지역혁신체제를 구축하여 가치창출을 위한 지식을 부단히 창출하고 확산시킬 때 지속적 지역발전을 도모할 수 있을 것임.
  - 중앙부처가 중요한 권한을 쥐고, 중앙의 지원에 의해서만 지역의 숙원사업이 해결되는 구조에서는 중앙에 대한 지방의 의존성을 고착시킴.
  - 발전을 위해 노력하는 자치단체와 현실에 안주하면서 낭비와 비능률을 개선 없이 반복하는 지방정부간 차별없이 일률적으로 교부되는 제도에서는 애써 지방정부는 개혁을 단행하고 새로운 실험을 할 필요가 없음.
- 효율적인 국정운영은 국가의 명령이나 지도에서 전국이 일사불란하게 따르는 것보다는 지방이 가치창출을 위한 주역으로 거듭나야함.
  - 이를 위해서 지방정부 스스로 혁신의 주체가 되어 지역간의 경쟁의 시대에 우위를 점 할 수 있도록 함. 지방분권은 이처럼 지방정부 스스로가 혁신의 주체가 될 수 있는 전제조건인 것이다.(강형기: 2003, 13)

## 2. 참여정부 지방분권의 특징

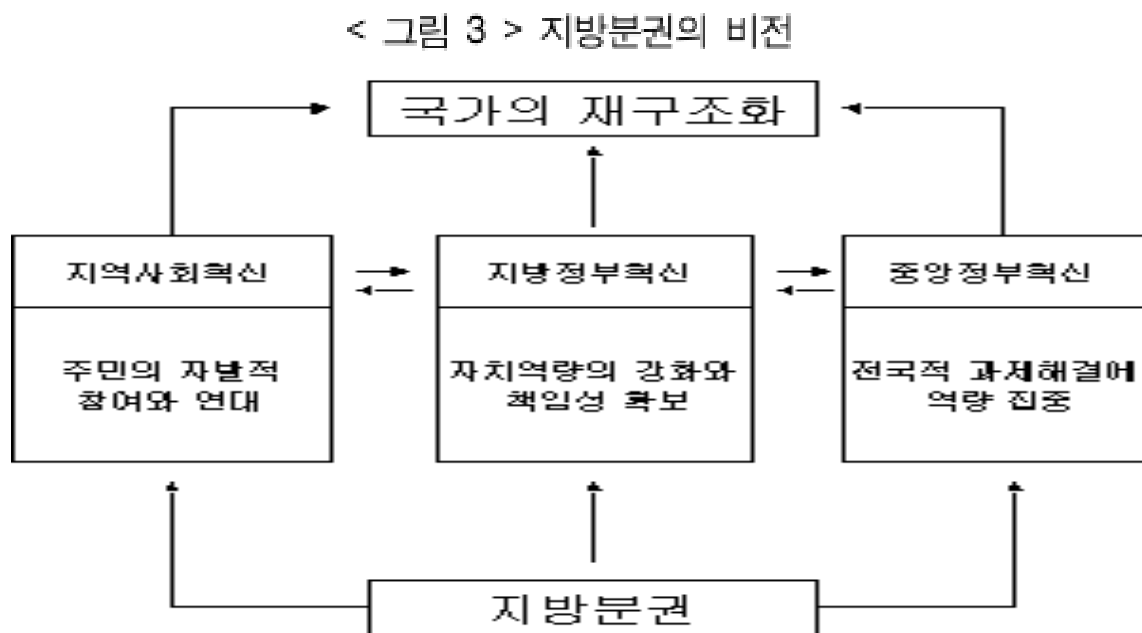
### 1) 중앙과 지방의 상생

- 참여정부의 지방분권은 지역혁신과의 결합을 통해 중앙과 지방의 상생(승자승자)과 가치창출을 가져오는 과정을 강조한 것이 차별성을 갖는다.

- 즉 공평성과 효율성을 중시하겠다는 것이다. 지방분권과 지역혁신의 결합을 통한 내생적 발전은 지역균형발전의 핵심적 요소이다.

기존의 지방분권론	새로운 지방분권론
<ul style="list-style-type: none"> <li>*제로섬 게임(Win-Lose)</li> <li>* 가치분배</li> <li>*공평성</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* 윈-윈 게임(Win-Win)</li> <li>*가치창출</li> <li>*효율성</li> </ul>

## 2) 참여정부 지방분권의 비전



(자료: 정부혁신지방분권위원회)

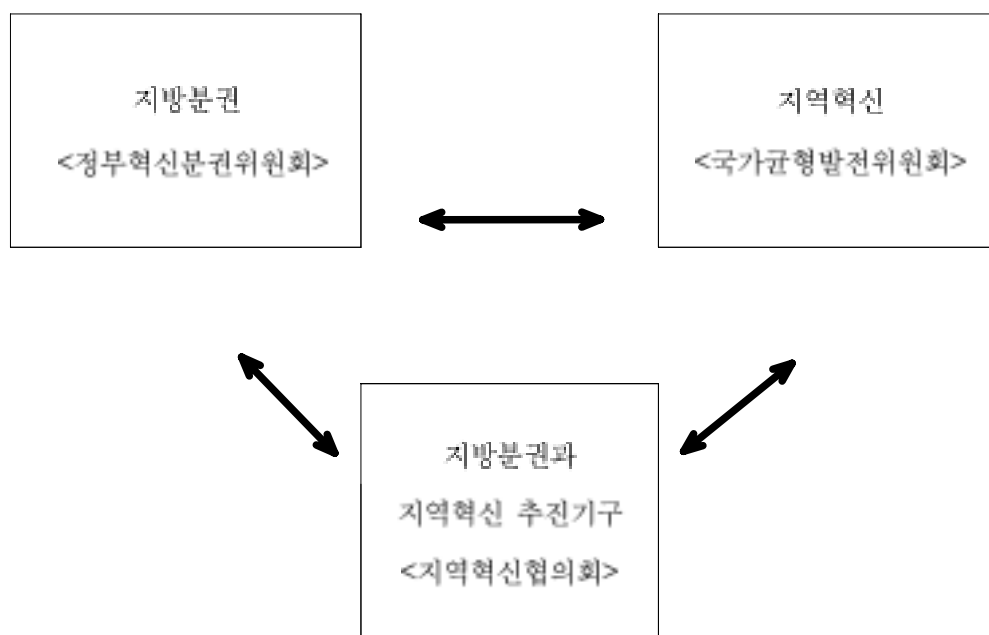
- 참여정부 분권로드맵은 지방정부 혁신, 중앙정부 혁신 그리고 지역사회의 혁신을 통한 국가재구조화로 설정
- 특히 지방정부는 자치역량의 강화와 책임성 확보에, 지역사회는 주민의

자발적 참여와 연대에 중점을 둬으로써 시민사회의 활성화에 큰 기대.

### 3) 지방분권과 지역혁신의 분리

- 지방분권은 ‘정부혁신지방분권위원회’에서, 균형발전 및 지역혁신은 ‘국가균형발전위원회’로 이원화.
- 양 위원회는 협의체적 성격이어서 실질적으로는 독립적 기구임.
- 지역에서 분권과 지역혁신 업무를 총괄조정하는 민관협의기구로 지역 혁신협의회
- 중앙정부의 추진기구와 자치단체의 추진기구를 연결시키는 효과적인 조정메카니즘의 구축이 요청됨.

<그림 3> 지방분권추진 3기구의 연계운영



#### 4) 선분권 후보완, 보완성 및 포괄성의 원칙

##### ○ 선분권, 후보완

- 지역주민과 지방정부에 대한 신뢰 표명
- 강력한 재정분권을 핵심전략으로 하여 우선 지방의 재정력 강화  
재정이양과 동시 또는 이후 권한이양 등 보완

##### ○ 보충성 원칙

- 기초지방정부 우선 원칙에 입각하여 역할 재배분
- 주민생활과 밀접한 권한은 기초지방정부 위주로, 광역적 권한은  
광역지방정부로
- 지방정부가 수행할 수 없는 기능은 중앙정부에 배분

##### ○ 포괄성원칙

- 관련 사무를 동시에 포괄적으로 이양
- 지방정부 차원에서 종합행정이 이루어져 주민 편의성 증대

### 3. 지방분권의 현황

##### ○ 지방분권의 요체는 행정분권과 재정분권

##### ○ 행정분권은 1999년 1월부터 본격화<sup>39)</sup>

39) 중앙행정권한의 지방이양촉진 등에 관한 법률의 제정으로 시작되었음.



- <표>1은 2004년 2월 18일 현재 중앙행정권한이 지방으로의 이양이 확정 및 완료의 현황.
- 총 1,090개 사무중 법령개정이 완료된 사무는 422(38.7%)개이고, 아직 법령이 개정되지 않은 사무는 668(61.3%)개임.

<표1> 부처별 이양확정 및 완료사무 현황(2004.2.18일 현재)

	계	법령개정 완료	법령개정 미완료
계	1,090	422	668
건설교통부	195	72	123
과학기술부	12	12	
교육인적자원부	18	4	14
농림부	83	69	14
문화관광부	89	24	65
법무부	2		2
보건복지부	115	31	84
산업자원부	108	68	40
여성부	15	13	2
재정경제부	21	15	6
정보통신부	7	7	
해양수산부	119	12	107
행정자치부	63	18	45
환경부	185	63	122
중소기업청	9		9
산림청	24		24
문화재청	6	2	4
청소년보호위원회	12	12	
공정거래위원회	3		3
해양경찰청	4		4

(자료: 지방이양추진위원회)

- 이양 완료된 사무중에서 약 52%는 시·도에서 시·군·구로 이양된 것이고, 나머지 약 48%의 사무가 중앙정부에서 시·도나 시·군·구로 이양된 것이다. 그리고 이양된 많은 업무는 종래 지방자치단체에서 기관위임사무로 처리된 사무이고, 중앙정부에 의해 직접 처리되던 사무가 새로 지방에 이양된 사무는 극히 일부에 불과한 실정임.
- 2003년 3월 현재 지방자치단체를 중앙정부의 하청기관으로 만드는 기관위임사무가 지방사무의 대략 40%를 차지함.
- 보충성 원칙이 시사하는 정부간 사무배분하는 방식과는 정반대로 중앙정부 사무를 정한 후 광역자치단체 사무를 정하고, 그 나머지를 기초자치단체 사무로 배정하는 하향식 사무배분으로 중앙정부의 사무는 지나치게 비대한 반면, 기초자치단체는 매우 빈약함.
- 따라서 보충성 원칙에 입각한 정부간 사무배분이 이루어져야 함.
- 기초자치단체-광역자치단체-중앙정부로 이어지는 상향식 사무 재배분을 의미함.

#### ○ 재정분권의 정도를 평가하는 기준

- 일반적으로 사용하는 기준은 국가재정에서 지방재정이 차지하는 비중, 교부금비율, 그리고 조세에서 차지하는 지방세입규모 등
- 국가재정에서 지방재정이 차지하는 비중은 대체적으로 32%를 상회하는 수준에서, 지방세입의 규모는 약 51%를 상회하는 정도로서, 일부 지방세목의 확대가 있기는 했으나 지방세가 차지하는 비중에는 큰 변화가 없다.<sup>40)</sup>
- 지방교부세는 지방정부가 자율적으로 사용할 수 있는 재원으로 국민의 정부 중반까지 오랜 기간 13.27%를 유지하다가, 2000년부터 15%로

40) 1999년까지 지방세는 15세로 구성되었던 것이 2000년에 주행세, 그리고 2001년에 지방교육세가 추가되어 현재는 17세목으로 이루어졌다.

상향조정되었고, 2005년부터는 18.3%로 상향조정하기로 발표(최길수, 2004:15-16)

<표2> 재정분권화의 척도와 현황

구분	1999	2000	2001	2002	2003
지방재정규모	N/A	36.7%	32.4%	32.8%	33.4%
지방세입규모	19.7(53.5)	18.1(51.2)	21.8(53.0)	19.4(51.1)	N/A
교부세율	13.27	15			

\*교부세율은 내국세의 13.27%는 1983-1999년까지 적용.

주:()는 양여금, 교부금, 보조금 고려 기준

## 4. 지방분권과 로컬거버넌스

### 1) 분권화와 지역경쟁력 강화를 위한 로컬거버넌스

- 많은 국가들은 국가성장의 동력을 지역단위에서 추구
- 이는 지역경쟁력 강화와 효과적인 거버넌스 구축이 필요하다는 인식공유
- 2003년 OECD고위급 회의에서 좋은 거버넌스 구축을 지역발전의 핵심과제로 상정하였음(차미숙,2003:51-59).
- 거버넌스 구축을 위한 현안과제
  - 첫째, 중앙집권적 추진체계에서 분권화된 추진체계로 전환하는 것임.
  - 둘째, 중앙정부는 지역단위를 목표로 하거나 영향을 미치는 부문정책을 통합적으로 추진할 수 있는 체제를 갖추어야 함.

- 셋째, 국가, 지역, 지방 등 정부계층간 연계와 협력을 위한 다층적 거버넌스 체계를 형성한다.
- 넷째, 민간부문과 시민참여를 촉진한다.
- 다섯째, 지역정책성과에 대한 모니터링과 평가시스템을 구축한다.

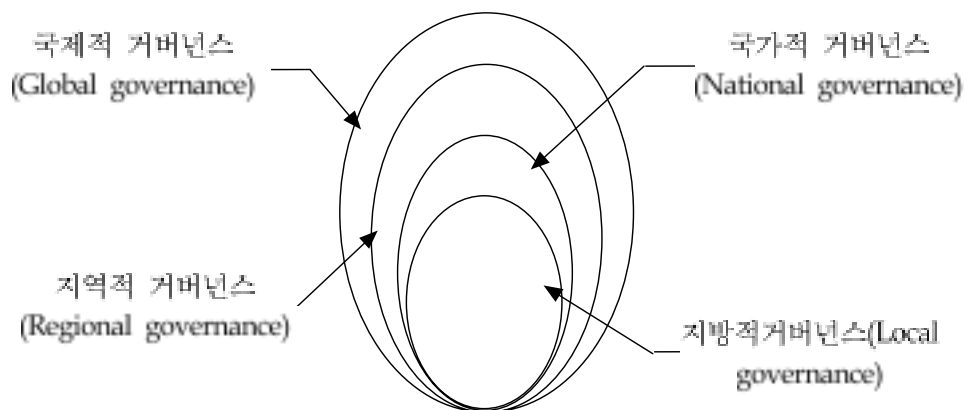
## 2) 다양한 추진주체의 등장과 로컬거버넌스 체계의 구축요구 증대

- 분권화 등의 여건변화는 지역발전정책에 있어서 전면적인 패러다임의 전환요청
- 정책목표는 재배분정책->지역내 부의 창출과 지역경쟁력을 강화 정책 전환
- 추진수단도 전통적 부문접근->지역중심의 통합적 접근으로 전환
- 지역중심의 정책이란 지역의 주도적인 노력을 바탕으로 지역자산 형성 및 민간부문의 투자유치 잠재력을 강조하는 다양한 부문과 집단의 통합적 전략을 의미함.
- 유럽의 많은 국가들은 지역발전 전담기구(RDA)를 설치하여 지역발전을 위한 전략적 프로그램을 운용하고, 지역내 연계와 협력체계를 구축하고 있음.
- 특히 지역발전에 있어 중앙과 지방정부외에도 민간, NGO 등 다양한 추진주체가 등장하고 있어 이들간 새로운 협력의 필요성이 높아지고 있음.
- 이를 촉진할 수 있는 정부계층간, 민간학간 수평적 파트너십과 계약과 인센티브등에 의한 신헌공관리접근방식과 같은 거버넌스적 정책수단이 중요함 (Pezzini, 2001; 차미숙, 2004:157-158).

## 5. 지방분권과 지역혁신을 위한 로컬 거버넌스

### 1) 거버넌스의 다 차원성 및 관점의 다양성

- 거버넌스의 개념은 국가 내부의 운영체제나 그 방식에 관한 것을 중심으로 제기
  - 글로벌리즘(globalism), 리저널리즘(regionalism), 서널리즘(nationalism) 및 로컬리즘(localism)이 공존하는 시대가 되면서 거버넌스도 이에 중첩하여 대응하는 다차원성으로 나타남.(김석준 외, 2000).
  - 거버넌스는 다차원성이라는 측면에서 국제적 거버넌스(global governance), 지역 거버넌스(regional governance), 국가적 거버넌스 (national governance), 지방적 거버넌스(local governance)등으로 구분
- 지방적 거버넌스(local governance)는 세계화와 민주주의 진전에 따라 지방자치가 심화, 확산하면서 중시되는 부분이다. 국민들이 직접 참여하고 결정하겠다는 참여민주주의의 욕구 증대로 나타나면서 지방차원에서 지방정부, 지방기업 및 지방NGO들을 중심으로 새롭게 나타나는 것이 지방 거버넌스이다.



<그림 4: 거버넌스의 제수준>

## 2) 로컬거버넌스

- 로컬거버넌스란 지역의 사회·경제적 목적 달성을 위해 다양한 이해 집단간의 교류, 협의, 합의 등 상호작용을 촉진하는 추진체계를 총칭.
- 공동체 운영의 새로운 체제, 매카니즘 및 운영방식으로서 거버넌스는 다양한 의미를 가지고 있다. 그동안 국정운영주체가 의회와 정부만을 의미하였다면 새로운 틀에서는 국정운영의 주체는 시장, 시민단체, 정부가 공동주체가되며 특히 비정부조직의 역할이 중요하다. 사회·경제문제의 해결에 있어서 대의민주체제와 정부역할의 축소는 비정부조직과 다양한 사회집단의 참여 및 협력을 중시하는 원인이 되고 있다. (차미숙,2004:22)
- 지역발전의 촉진수단으로서 로컬거버넌스는 지역발전에 대한 사회적 참여와 합의를 중시하며 지역발전의 자원을 보유하고 있는 이해집단의 참여를 강조.
- 사회기능이 다원화되고, 조직이 분절화된 상태에서 지방정책을 정부 단독으로 추진하는 데에는 한계. 지방정책에 영향을 주는 중앙정부, 지방정부, 지역대학, 기업, 시민단체 및 공공기관 등 다양한 이해집단의 참여와 합의가 전제되어야 함.
- Hix(1998:39)는 정부가 정책결정과정을 지배하지 않으며 비계층적이고 상호의존적인 관계를 가진 다양한 주체의 참여와 협력이 필수적임을 강조하고 있다. 정부의 역할이 정책의 주된 공급자에서 다양한 이해 집단간 상호작용을 촉진하는 촉진자로 변화하고 있음을 시사한다.
- 로컬거버넌스에서 많은 주체와 지역기관들이 참여하여 상호 통의를

통해 정책을 결정하고 집행을 조정하는데 치중한다.

- 결국 로컬거버넌스란 권력을 주요수단으로하는 정부, 이윤추구를 주요 목적으로 하는 기업, 그리고 사명을 중심으로하는 시민사회간의 '관계상'에 중점을 두는 사회 주요 구성원의 협력과 참여라는 동반자 관계를 통하여 지역사회의 공공문제를 해결해 나가는 방식

### 3) 성공적 로컬거버넌스의 전제조건

- 최영출은 로컬 거버넌스의 성공적 정착을 위한 주요 변수로 무엇보다도 지역 로컬거버넌스를 구축하는 각 파트너의 상호신뢰, 존경 등을 들었음.<sup>41)</sup>
- 다음으로는 로컬 거버넌스를 구현하는데 소요되는 충분한 재정적 및 물적 자원을 들었다.
- 아울러 로컬 거버넌스가 다양한 참여자들이 동시에 관련되고 갈등조정능력 등이 필요하므로 전문적 지식도 중요하다.
- 그 다음으로는 파트너의 특성으로 파트너들이 어느 정도 이질성이 있는지 및 어느 정도 관여해야 하는지 하는 관여수준을 들었다. (최영출;2004, 37)
- 차미숙(차미숙;2004, 188-189)은 효과적인 지역거버넌스체계의 구축을 위한 기본적인 요건은 지역의 거버넌스 역량기반 강화로 보았다. 특히 지역산업 및 경제발전시책의 추진과 관련하여 지역거버넌스체계는 지역혁신체계와 동일한 역할, 구성요소, 기능을 수행한다.
- 지역혁신체계는 대학, 기업, 연구소, 지방자치단체, 시민단체 등 지역

41) 영국 런던 구 지방정부인 Croydon Borough에서 발간된 Croydon Strategic Partnership(2003)에서도 지방정부 이해관계자 파트너십 형성 및 운영에서 이해관계자들 사이의 신뢰형성이 가장 중요한 것으로 지적하고 있다.

혁신주체간의 활발한 상호협력과 공동학습을 통하여 지역의 산업생산 체계, 과학기술체계, 기업지원체계를 효율적으로 접합시키고 인적자원 개발, 정보통신 등 혁신기반을 확충하기 위한 제반활동과 이에 필요한 지원체계를 의미한다.

- 지역혁신체계의 핵심요인은 학습, 네트워킹, 상호작용, 혁신, 역동적 변화발전 등이다.(국가균형위원회). 지역혁신체계는 인력양성 및 과학 기술체계, 생산체계, 기업지원체계와 같은 핵심요소가 연계되는 가운데, 이들의 네트워킹을 활성화시켜주는 시스템연계기관, 기획조정기관, 혁신이프라 등 다양한 요소로 구성된다. 그러나 이와 같은 지역 혁신시스템은 첨단기술업체의 집중유치를 위한 물적 여건의 조성이나 제도적 지원만으로 이루어지지 않는다. 대학, 공공기관, 기업의 복합적인 연계관계속에서 시너지 효과를 높일수 있도록 이해당사자를 이어주는 중개자 내지 네트워크 관리자의 육성과 활용이 필수적이다.
  - 지역거버넌스체계의 성공적인 운용을 위해서는 지역내 공공부문뿐만 아니라 민간부문의 역량을 최대한 활용할 수 있는 제도개선이 마련되어야 한다. 민간부문의 역량을 활용하는 방안은 주민참여와 민간자본유치를 통해서 가능하다.
- 네트워크에서 가장 중요한 요소인 행위자를 중심으로 네트워크 활성화를 파악할 수 있는데 구체적인 주관적 조건들에는 ①상호신뢰와 이해의 존재 ② 책임을 공유할 준비성 ③정치사회적 지지의 존재 등이다. (Kooiman, 1993:251; 주재현,2003:216에서 재인용)
- 엄태석과 김보흠은 먼저 파트너간의 신뢰도 구축이 성공적인 로컬거버넌스를 위해 매우 필요하다는 것이다.(엄태석·김보흠,2004:363-365)
- 상호신뢰나 우호관계로서, 거버넌스를 하나의 게임으로서 인식한다면 게임참여자 들 상호간의 신뢰 및 믿음의 확보없이는 실제적인 거버넌스의 작동은 불가능할 것이다.



- 파트너십 형성은 상대방의 존재를 인정하는 것으로부터 시작한다. 그러나 그 인정은 상대방에 대한 신뢰와 긍정적인 평가로 이어져야 한다. 즉 상대방과의 교류로부터 무언가 가치있는 것을 얻을 수 있다는 판단이 있어야 파트너십의 형성이 가능하다.
- 이와 관련된 요인으로 파트너십이 형성되기 위해서는 정부와 시민사회간에 신뢰가 축적되는 것이 필요하다. 왜냐하면, 파트너십이 형성되기 위해서는 파트너십이 서로에게 도움이 될 수 있다는 판단과 믿음이 전제되어야 가능한데, 그 결과를 미리 예상하는 것은 그리 쉬운 일이 아닌 상황에서는 신뢰가 바탕이 될 수 밖에 없다는 것이다.
- 자율적 조직네트워크를 구성하기 위한 인식이 필요하다는 것이다. 자율성을 가진 자기조직적인 조직간 네트워크를 구성하고 운영하기 위한 요소로는 정책참여단계, 정책참여분야, 참여범위, 참여방법, 책임소재와 거버넌스의 운영주체 등이 주요한 요소로 작용한다는 것이다.
- 네트워크의 관리주체를 누구로 할 것인가? 관리주체가 누구인가와 또한 관리주체의 특성이 상대방을 당사자로 인식하는가도 중요한 요소로 작용한다. 또한 정책참여단계, 정책참여분야, 참여범위, 참여방법, 책임소재 등에 대한 인식은 자율적 조직네트워크를 구성하고 지속적인 운영을 위해 매우 중요하다.

○ 박우서는 외국의 성공적 협력적 지역거버넌스 사례<sup>42)</sup>를 소개하고 이들 사례에서 성공적인 요인들을 논의하였다.(박우서, 2001:462-465)

- 먼저 지방적 시각을 가지고 지방의 문제를 해결하기 노력하였다는 것이다. 지역의 공간적, 경제적 여건은 지방문제를 인식하기 위한 조건이지만, 그간의 하향식 개발에서는 이러한 지방적 조건들이 흔히 간과되었다는 것이다. 이 점에서 세 사례들은 지방의 문제를 지방의 관

42) 여기에서 3사례는 독일 도르트문트의 재구조화 전략, 브라질 포르토 알레그레의 참여적 예산정책 프로그램, 뉴욕 실리콘밸리의 대도시의 재활성화 사례이다.

점에서 해결하기 위한 시도가 선행되어야 함을 시사하였다. 이 경우 지방적 여건이 서로 다르기 때문에 지역적 문제인식이나 해법은 서로 다를 것이다.

- 먼저 도르트문트 사례에서는 루르지역의 경제가 1970년대 이후 쇠퇴하고 이것이 지역문제로 등장하면서 협력적 지역거버넌스가 등장하였다. 즉 경제적 재구조화에 대한 요청이 여러 주체들의 도움과 협력을 요구하였으며, 지방정부가 전략과 비전을 가지고 이들을 정책네트워크 내로 참여시킴으로서 성공적인 지역경제 재구조화의 성과를 나타내게 되었다.
- 한편 포르토 알레그레의 사례는 강력한 리더십을 가진 정치적 주체가 지방의 정치문화를 획기적으로 바꿈으로써 정책결정과 집행에 시민들의 참여를 적극적으로 촉진시킨 경우이다. 또한 근린지구와 시민간의 신뢰와 협력을 증진시킬 수 있는 규칙과 제도를 만들어냄으로써 이른바 지방정부와 시민사회가 시너지 효과를 발휘하여 '사회적 자본'을 증가시키는 결과를 가져왔다.
- 다음으로는 지방행위자들의 협력이 지역발전에 대단히 유력한 결과를 가져온다는 점이다. 도르트문트에서는 지역경제의 재구조화를 경험하고 있는 지역공동체가 자신의 문제를 해결하기 위해 지역회생을 위한 회의를 개최하고 이를 통해 전략과 계획을 수립하였다. 자신들이 가지고 있는 자원인 상공회의소, 수공업조합, 대학 등이 산업재구조화를 위한 하나의 인큐베이터를 형성하는데 적극적인 역할을 담당하였고, 지방정부는 다양한 이해관계를 중재하여 협력적 체계를 구축함으로써 상당한 성과를 거두었다.
- 포르토 알레그레의 사례에서는 주민 스스로가 일상적 삶이 이루어지고 있는 근린지구의 환경을 개선하기 위한 결정을 하도록 함으로서 지역주민의 정치 및 정책결정 참여를 증진시켰다. 이러한 경험이 쌓이게 되면서 근린지구들 상호간에도 신뢰와 협력을 증진시킬 수 있는

조건을 마련할 수 있었다. 이러한 성과는 협력적 지역거버넌스 체제를 구축하기 위해서 지방정부가 보다 지방적인 시각과 전략적 사고 그리고 개방적 자세를 통해 민간의 참여를 촉진시키면서 지방문제에 접근해야 함을 보여주었다.

- 협력적 지역거버넌스는 지역의 이해당사자들간의 협력관계를 기초로 이루어진다고 보았다. (박우서, 2001:465-471) 이러한 협력관계를 이루기 위해서는 기존의 행정과정과 결과가 보다 개방적으로 바뀌어야 하며, 또 그렇게 되어야 한다는 규범적 내용의 상호이해가 전제되어야 한다는 것이다. 이러한 협력은 단지 특수한 사업을 진행하기 위한 일회적인 관계를 말하는 것이 아니다. 지역의 정치적 공동체들이 집합적으로 그들의 갈등을 다루고, 현대 사회의 개방되고 분산된 관계 속에서 자신들의 지역과 미래를 실현할 기회를 극대화할 수 있도록 하는 거버넌스 문화를 만들어 내는 것이 협력적 지역거버넌스체제의 핵심이다(Amin and Hauser,1996) 이를 위해서 정책협력, 광범한 이해당사자의 참여, 참여자의 원만한 관계 구축, 지역적 지식의 활용<sup>43)</sup>, 경제, 환경사회 의제들을 통합하는 이미지 형성 등이 필요하다. 결과적으로 이러한 민관 협력적 거버넌스체제의 형성은 지방 차원의 문제해결을 위한 역량을 민주적으로 결집하고 이를 제도적으로 설계하는 문제이다. 지방적 차원의 협력적 거버넌스 구축은 상호 이해와 학습의 과정으로 요약할 수 있다.

- 이상의 논의에서 성공적인 로컬 거버넌스는 거버넌스 주체들간 상호 협력의 정도에 달려 있음.

43) 지역적 지식은 삶의 현장과 밀접하게 관련된 지식을 의미한다. 이러한 지식은 전문가 입장에서 과학적 지식을 통해 해결 가능한 것이라고 생각할 수 있지만, 실제 문제해결에서는 이러한 주장을 과학적 지식과 동등한 입장에서 고려하는 않는 한, 대화와 협력은 불가능하다는 것이다.

- 당사자간 신뢰, 역량강화, 협력을 위한 중개자 내지 관리자의 육성, 책임의 공유성, 다양한 이해관계의 중재, 정치사회적지지 등.

## 6. 로컬거버넌스로서의 지역혁신협의회

### 1) 현황

- 지역혁신협의회<sup>44)</sup>는 지역혁신발전계획의 수립에 대한 심의, 당해지역의 국가균형발전의 중요사항에 대한 협의, 조정에 관한 사항심의 권한을 지님.
- 조정자(cocordinator)<sup>45)</sup>, 촉진자(facilitator)<sup>46)</sup>, 중앙-지방의 가교(bridge)<sup>47)</sup>, 혁신화산(innovator)<sup>48)</sup>의 기능을 수행하도록 하고 있다.
- 지역혁신체계의 성공적 구축을 위해 지방대학, 기업, 지자체, 지역시민사회 등 지역에 산재한 혁신주체들이 혁신창출에 체계적으로 참여하는 긴밀한 지역혁신협의회를 두되, 지역별로 다양한 기능과 형태로 구성 • 운영될 수 있도록 하였음.
- 시도협의회는 경우 현재 전국 14개의 광역협의회는 구성이 완료되었음.
- 시군구협의회는 경우 2004.10 현재 원주 전주 등 14개 기초단체에서 협의회가 구성되었으며, 점차 늘어나는 추세임.
- 협의회 위원은 전국 725명(04.9.30일 현재)으로 학계(30%), 산업계(10%), 연구원(7%) 시민사회(7%), 공무원(6%) 등으로 구성되었다.

44) 국가균형발전특별법 제28조와 29조, 동시행령 제32조와 33조의 규정에 의하여 구성

45) 혁신가: 지역사회 혁신 아이디어 창안을 통한 전략산업 및 지연산업 혁신방안 제시

46) 촉진자: 협의회를 통한 지역혁신 주체간 네트워킹 및 RIS 형성 촉진

47) 가교자: 지역혁신과 국가혁신 주체간의 교량역할 수행

48) 조정자: 지역혁신에 관한 계획 심의 및 혁신사업에 대한 우선순위 조정

- 대부분의 경우 지역혁신협의회와 분과협의회가 별도로 구성되어 있으나, 3개 지역(서울, 대구 경북, 광주 전남)의 경우에는 통합하여 운영하고 있음
- 기획조정, 인적자원개발, 전략산업 분과협의회 등이 대부분의 지역에서 공통으로 설치되었고, 나머지 분과협의회는 지역혁신발전 5개년계획과 연계되어 구성되었다.(전북지역혁신 분과협의회는 부록1참조)

## 2) 운영실태<sup>49)</sup>

- 협의회 활동에 대한 전반적 평가는 혁신에 기여했다는 평가가 41%, 그렇지 못했다는 38%로 비슷하게 나타남.
- 협의회가 가장 미진한 활동영역으로 지역혁신발전계획의 방향설정과 전략도출에 대한 지원 미비(29%), 혁신주체들간의 교류 및 협력 부진(28%), 지역 내 혁신 분위기 확산 실패(28%)를 지적하였다.
- 협의회가 지역혁신에 기여하지 못한 이유로는
  - ① 협의회의 권한과 책임이 불분명하기 때문에(23%)
  - ② 시도지사 등을 포함한 혁신주체들의 무관심(17%)
  - ③ 협의회의 인적구성 및 역량의 부족때문에(13%)
  - ④ 출범 이후의 활동기간이 짧았기 때문에(13%)

49) 운영실태는 국가균형발전위원회에서 2004년 10월 지역혁신협의회 위원, 지역경제단체, 혁신연구회, 공무원 및 시민단체 등 총1,381명을 대상으로 협의회 운영실태에 대한 설문조사한 것을 재인용하였음.

- 협의회 인적구성에 대해 별문제가 없다는 응답이 15%이어서 현 위원들의 자격 및 구성에 문제가 있음을 지적하였다. 결함의 사유로는 인적구성이 지나치게 다양하여 합의 도출이 어려움(26%), 위원이 소속된 집단의 이해관계를 반영하여 공정성 결여(19%), 위원의 혁신성 결여(19%), 심의위원의 전문성 결여(17%) 등이었다.

### 3) 로컬거버넌스로서의 지역혁신협의회

- 참여정부가 추진하는 지역혁신협의회는 로컬거버넌스 유형 중에서 비정부 지역발전 전담기구 주도형임.
- 이 모형은 중앙, 지방, 기업, NGO, 시민 등 다양한 지역사회 구성원의 참여로 형성된 지역거버넌스로 민간부문의 참여와 창의를 중시하는 형태
- 이 모형이 성공하기 위해서는 자율조직화 경험과 시민사회 여건의 성숙이 필요함.
- 특히 민관의 수평적 협력이 제도적 관행적 차원에서 허용되고 촉진될 수 있는 사회적 인식과 여건이 확립되어야 함.
- 지역 내 다양한 이해당사자의 참여가 가능한 장점이 있는 반면, 지방 내 기득세력이나 토호세력, 이익집단에 의해 지배될 우려가 높으며, 책임소재 모호에 의해 도덕적 해이에 따른 문제발생 우려가 예상됨. (차미숙,2004:188-189 )
- 참여정부가 추진하는 지역혁신협의회는 지역사회내 원로로 구성된 단순협의체적 성격을 지니고 있어, 이는 거버넌스가 갖는 상호협력 등을 통한 시너지를 발생의 어려움.

- 본래의 법적 심의기구인 혁신협의회가 기존의 위원회와 비슷한 지위에서 정부정책의 정당화를 위한 들러리 역할로 전락될 가능성이 많음
- 지역혁신협의회의 관리자의 부재
- 현재의 지역혁신협의회 모형의 전제와 실제 운영간의 괴리현상이 있음.

## 7. 지역거버넌스 활성화를 위한 과제

### 1) 거버넌스 당사자간 협력증진을 위한 사회자본 형성

- Putnam(2000)이 주장하였듯이 사회자본은 지역발전의 원동력.
- 사회자본은 ‘협력적 행위를 촉진시켜 사회적 효율성을 향상시킬 수 있는 사회조직의 속성’으로서 신뢰, 규범, 네트워크 등을 의미.
- 사회자본의 핵심은 구성원간의 사회적 상호작용에 의해 집단적으로 문제를 해결하기 위한 지역사회의 미덕 또는 정신을 장려.
- 경험적 수준에서 보면 정부는 시민사회에 대한 불신이 강함(예를 들면 시민단체는 정부정책에 대한 발목잡기로 이해)
- 시민사회는 정부를 폐쇄적이고 솔직하지 못한 것으로 인식함. 그래서 항상 시민사회를 들러리 세운다는 식의 불신
- 이러한 양자간의 불신은 진정한 협의나 지속적 관계를 이어가기 어렵게 함.

## 2) 지역 내 분권과 협력체제 구축

- 중앙으로부터의 지방으로의 분권만을 강조하여 지역내 불균형에 대해서는 소홀
- 광역단위의 거점도시를 중심으로 집중적으로 육성하는 거점성장론이나 특정대학에만 특혜가 집중되는 방안등만이 거론됨.
- 이는 지역 내에서의 불균형을 심화하여 지역내에서의 갈등을 조장하며, 오히려 지역차원에서의 협력을 저해하는 요인이 됨.
- 이는 분권의 본질은 무엇인지, 누구를 위한 분권인지의 근본적인 질문을 유발함.
- 분권의 혜택은 지역내에 골고루 돌아갈 수 있어야 함. 이를 위해 불균형 거점성장보다는 지역내 각 단위간 협력체제의 구축을 통하여 시너지 효과를 발휘할 수 있어야 한다.

## 3) 지역의 문제를 지역적 차원에서 해결 모색

- 외국의 사례에서처럼 지역이 갖고 있는 문제나 해결의 전략도 지역적 여건에 다름
- 지역 문제를 지역적 차원에서 해결을 모색하기 위한 지역단위의 거버넌스 형성 필요
- 예를 들어 미국에서는 주마다 도로속도 제한이 다르다. 인구와 자동차가 많은 주에서 속도제한을 너무 낮춰 잡으면 도로소통 불편을 초래할 수 있음. 인구, 자동차보유대수, 도로기반 등에 따라 서로 다른 속도 제한 규정을 둘 수 있음.



- 지역의 인적, 물적, 유무형의 자원 조사 필요
- 지역의 SWOT 분석에 바탕한 전략적 기획
- 지방정부의 행재정상 자율권 강화가 수반되어야 함

#### **4) 지방정부의 역량과 책임성 증대**

- 분권은 결국 지방에게 많은 행·재정적 권한을 이양한다는 것임.
- 자치단체에게 많은 권한이 주어질 것임. 이는 역으로 많은 책임성도 주어지는 것임.
- 지방정부 권한 비대화에 따른 책임성 확보방안 강구
- 많은 자치단체에서 인사비리를 비롯한 부정적이고 행정의 무사안일 주의로는 현재와 같은 시대적 사명인 지역혁신과 분권을 이루어내기 어려움.
- 정책결정과 집행에 대한 개방적 태도
- 자치단체의 역량강화를 위한 각종 교육프로그램과 혁신 마인드의 고취
- 책임성 증대를 위한 내부,외부의 통제장치 필요-지방의회의 활성화와 주요 사업에 대한 평가체제 도입

#### **5) 시민사회의 성숙과 참여**

- 거버넌스는 정부운영의 민주성과 효율성을 동시에 추구하기 위한 것
- 더 중요한 것은 시민사회의 성숙한 합의사상이다. (Giddens,1998)

- 즉 거버넌스는 시민사회의 다양한 주체의 정책 참여를 당연한 권리로 인정하고, 시민, 시민단체, 정부, 기업 등이 공동체의 번영과 정의를 위한 책임 있고 자율적인 선택을 조장하는 정책네트워크임.
- 시민사회도 거버넌스적 가치를 이해하고 존중하는 문화가 형성되어야 함.
- 현재 지역에서 나타나고 있는 집단이기주의, 무책임한 권리 주장 등이 거버넌스적 정책으로 오해되어서는 않됨.
- 지역의 시민단체들이 공공선과 사회정의 추구, 책임과 자율의 중시, 양보와 타협, 합의 사항의 성실한 이행 등과 같은 시민사회의 기본가치의 중요성을 확산시키고, 이러한 가치에 입각한 네트워크를 구성해야 함.
- 지방자치에 시민들의 적극적인 참여의 활성화

## < 참 고 문 헌 >

- 강형기, “지방분권의 의의와 과제,” 「지방행정연구」 제17권 제1호(통권53호), 2003.
- 김석준, “한국국가 재 창조와 뉴가버넌스: 새로운 패러다임의 모색,” 「한국행정학보」 제34권 제2호: 1-21., 2000.
- 김석준 외, “뉴 거버넌스 연구”, 서울: 대영문화사, 2000.
- 김용웅, “지역간 연계·협력의 이론적 배경과 발전방향”, 「세계화와 지역발전」, 2001.
- 김정렬, “정부의 미래와 거버넌스: 신공공관리와 정책네트워크,” 「한국행정학보」 제34권 제1호: 21-39., 2000.
- 박우서, “지역발전과 민간협력형 거버넌스”, 「세계화와 지역발전」, 2001.
- 소영진, “노무현 정부의 분권혁신 추진방향의 문제점과 개선방안,” 한국행정학회 하계학술대회 논문집, 2004.
- 엄태석, 김보흠, “로컬거버넌스 형성을 위한 파트너십 조건의 실증적분석”, 한국행정학회 하계학술대회 발표논문, 2004, 362-364.
- 윤영진·김태룡 외, “새 행정이론”, 서울: 대영문화사, 2002.
- 이정호, “지역혁신협의회 활성화 방안”, 미발표 논문, 2004.
- 장수찬, “분권과 균형발전 시대의 시민사회의 역할-개별적 차원에서 알아본 분권사회에서의 시민참여”, 「2003년 한국행정학회·중앙일보 공동세미나 발표논문집」, 2003, 20-37.
- 전영평, “지방정부의 거버넌스 모형 구축,” 「행정논총」 제41권 제1호:50-52, 2003.
- 전종섭, “위대한 사회를 향하여”, 서울: 법문사, 2000.
- 주재현·김태진, “정부와 기업간 파트너십 형성과 환경정책”, 「한국행정연구」 제10권 4호:186-210, 2003.
- 차미숙, “세계화시대 OECD국가의 지역개발정책동향과 시사점,” OECD FOCUS, vol.5 no.2, 외교통상부, 대외경제정책연구원, 2003, 51-59.

- 차미숙, “지역발전을 위한 거버넌스체계 구축 및 운용방안”, 국토연구원, 2004.
- 최길수, “지방분권추진과 지방정부개혁의 연계방안에 관한 연구”, 「한국 지방자치학보」 제16권 제3호, (통권 47호), 2004.
- 최영출, “로컬거버넌스의 성공적 구현을 위한 정책과제-AHP방법론의 적용”, 지방행정연구 제18권 1호(통권56호), 2004.
- Giddens,A, The Third Way:The Renewal of Social Democracy, Andrew Nurnberg Association, London:England, 1998.
- Hix,S, "The Study of European Union II:The New Governance Agenda and Its Rival,"Journal of European Public Policy, vol.5,no.1, 1998.
- Kass, H. (ed.), "community Capacity, Social Trust and Public Administration," Administrative Theory and Praxis. 21(2): 10-119., 1999.
- Osborne, David and Gaeblier, Ted. Reinventing Government: How the Enterpreneurial Spirit in Transforming the Public Sector. New York: Addison-Wesley Publishing., 1992.
- Peters, B. G., The Future of Governing: Four Emerging Models. Lawrence, Kansas: University Press of Kansas. 고숙희 외 공역, 「미래의 국정관리」, 서울: 법문사. 1995.
- Pezzini,M, "Main Trends and Policy Challenges in OECD Regions:Metropolita Regions in Global Contaxt," <http://www.oecd.org> , 2001.
- Rhodes, R.. The Governance Narrative: Key Findings and Lessons from the ESRC's Whitehall Programme. Public Administration. 78(2): 345-363., 2000.

(부록1) 전북 지역혁신분과협의회

현행		개편안	
분과명	기능	분과명	기능
기획혁신 분과	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 관장범위 : 지역혁신, 지방분권·국가균형발전, 지방연론분야 등</li> <li>- 부위원장 : 기획관리실장</li> </ul>	기획전략 분과	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 관장범위 : 새만금개발, 물류, 혁신도시, 공공기관유치 등</li> <li>- 부위원장 : 기획관리실장</li> </ul>
과학기술 인적자원 개발분과	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 관장범위 : 지방대학육성 인재개발전략, 직업교육분야 등</li> <li>- 부위원장 : 자치행정국장</li> </ul>	미래성장 산업분과	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 관장범위 : RFT·신재생에너지 산업, 나노기술, 자동차·기계 산업, 과학기술진흥 등</li> <li>- 부위원장 : 경제통상실장</li> </ul>
균형발전 분과	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 관장범위 : 도내 균형발전, 도 발전을 위한 인프라 구축, 지연산업육성분야 등</li> <li>- 부위원장 : 건설교통국장</li> </ul>	인적자원 개발분과	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 관장범위 : 인적자원개발양성, 지방대학육성, 직업교육 등</li> <li>- 부위원장 : 자치행정국장</li> </ul>
핵심산업 분과	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 관장범위 : 자동차부품·기계 산업 클러스터 육성, RFT·신재생에너지산업, 경제자유 구역 육성, 발효식품, 한방산업, 생물화학산업 분야 등</li> <li>- 부위원장 : 경제통상실장</li> </ul>	생물산업 분과	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 관장범위 : 농업, 식품산업, 한방산업, 생물화학산업 등</li> <li>- 부위원장 : 농림수산국장</li> </ul>
문화관광영 상분과	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 관장범위 : 전통문화유산산업자원화, 소리문화, 디지털영상 클러스터화, 관광자원개발 분야 등</li> <li>- 부위원장 : 문화관광국장</li> </ul>	문화관광영 상분과	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 관장범위 : 전통문화유산보존·개발, 영상산업육성, 관광자원 개발 등</li> <li>- 부위원장 : 문화관광국장</li> </ul>