

# 지역균형발전의 의미와 과제

金 容 雄

(도시·지역계획박사)

## 차 례

1. 문제의 제기
2. 지역균형발전의 의의와 판단 기준
3. 지역균형발전정책의 특성과 개념의 변화
4. 지역균형발전 정책의 당위성과 실효성
5. 지역균형발전정책의 개선방안



## 1. 문제의 제기

- 세계화와 정보화 등 거시적 사회-경제 시스템과 정책 패러다임의 변화 속에서 도시와 지역발전이 국가발전 전략으로 등장하고 있음
- 자본, 기술 및 노동력 등 생산요소의 자유로운 이동이 확대되는 세계화된 개방경제체제 속에서 지역발전이 국가발전전략 차원에서 중요시 되는 것은 도시와 지역은 고유한 문화와 전통 그리고 지역에 축적된 산업기술 및 인적자원 등 이동이 불가능한 자원과 잠재력을 지니고 있기 때문임.
- 지역단위 특화된 발전전략이 중시되는 메가트렌드의 변화 속에서 국내 지역 간 형평성을 강조하는 지역균형발전의 개념에 대한 찬성과 반대논쟁이 활발히 전개되고 있음.
- 우리나라의 경우 참여정부는 지역균형발전을 국가발전의 핵심적인 전략으로 받아드려 높은 정책 우선순위를 부여한데 반하여 자유시장의 원리와 기업친화정책을 강조하는 이명박 정부는 지역 간 자원의 재분배 등 공권력의 시장개입을 전제하는 “지역균형발전” 보다는 지역의 자율과 창의를 중시하는 특화발전과 경쟁력 증진에 더 큰 우선순위를 부여하고 있음.
- 한편, 충청남도는 그동안 중앙정부 수준에서 다루어져 온 지역균형발전전략을 수용하여 “지역균형발전특별회계”를 설치하여 지역 내 상대적 침체 지역의 경제 활성화와 주민 복지 증진을 위한 다양한 시책과 사업을 추진해 오고 있으며 그동안의 성과를 바탕으로 새로운 변화와 개선을 추진하고 있음.
- 이 글은 세계화와 정보화 등 거시적 경제·기술 환경의 변화 속에서 지역균형발전 개념을 정립하고, 바람직한 정책적 개선방안을 모색하는 데 치중하고자 함.
- 지역균형발전의 개념정립을 위해서는 그동안 지역균형발전의 정의와 기준을

살펴보고, 지역균형발전의 의미가 장소와 시대에 따라 어떻게 변화되어 왔으며, 변화하는 시대 속에서 어떤 의미를 지녀야 하는지를 고찰하고자 함.

- 이 글에서는 중앙정부에 의한 지역균형발전의 개념 정립과 함께 지역단위 내부의 균형발전의 의미와 전략의 모색도 함께 시도하고자 함.

## 2. 지역균형발전의 의의와 판단 기준

### 1) 지역균형발전의 의의와 특성

#### ① 지역균형(regional balance)의 개념적 의미

- 공간정책 차원에서 지역균형발전이란 일반적으로 “지역간 사회-경제적 제반 여건과 삶의 질이 일정수준의 균등성을 유지한 상태나 과정”으로 정의되어 왔음.
  - 지역 간 균등화(equality)는 지역 간 소득, 복지수준 및 실업률 등 정태적 현상의 균등화와 일정기간 동안 경제성장, 소득증가 및 인구 성장을 등 동태적 현상의 균등화 포함
- 경제학적인 차원에서 지역균형이란 “지역 간 자본 수익률, 투자 효율성이 균등화된 지역 간 평형상태(regional equilibrium)” 또는 평형상태로 수렴되는 과정

#### ② 지역균형발전의 정책적 의미

- 정책적인 차원에서 지역균형발전이란 국가적 통합성과 통일성을 훼손하거나 국가의 경제 및 사회발전을 저해할 정도의 지역 간 차등이 없는 상태
- 지역마다 입지 및 부존자원과 잠재력이 다르고, 산업화와 경제발전을 위해서는 자본의 부문 및 공간적 집중이 불가피하기 때문에 지역 간 사회-경제

적 조건과 삶의 질적 수준의 획일화된 균등화는 가능하지도 바람직하지도 않기 때문.

- Hirschman(1958)은 산업 및 경제성장과정에서 선도 지역은 상대적으로 우월한 부존자원과 입지적 여건과 함께 유리한 집중화와 전문화의 강력한 힘 즉 극화효과(polarization effect)를 지니고 있기 때문에 경제성장의 진척에 따라 지역간 불균형은 불가피하게 나타나는 것으로 보았음.
- 그러나 지역간 불평등은 일정수준까지는 경제성장을 촉진하나 일정수준을 넘으면 선도지역 등 국가전체의 경제성장을 억제하는 제동효과(breaking effect)가 나타나기 때문에 지역불균형해소를 위한 정부개입은 필요하고 정당함

## 2) 지역균형발전의 판단기준: 지역격차의 측정

### ① 지역격차의 개념

- 지역균형발전은 정치, 경제, 사회적 차원에서 수용할 수 없을 정도의 지역 불균형(regional imbalance) 또는 지역격차(regional disparity)가 존재함을 전제
- 지역 간 사회-경제적 조건이나 삶의 질의 차등(regional variation)의 존재 여부와 수준의 측정을 위해서는 지역의 공간단위를 어떻게 정할 것인지, 그리고 무엇을 기준으로 지역간 차등을 할 것인지를 결정 필요.

### ② 지역단위의 선정

- 지역단위의 선정을 위해서는 우선 지역의 본질적인 의미와 형태를 규명해야 함
  - 지역은 단순한 지리적 단위가 아니고 다음의 공통 속성 필요.
    - 정치적 연대성과 역사 문화적 정체성을 지닌 영토적 지역

- 통치와 행정의 편의를 위해 인위적으로 구분된 시·군, 시·도 행정단위
  - 상호보완과 기능 연계를 갖춘 경제권 및 생활권 등 기능지역단위
- 일반적으로 경제 및 산업발전차원에서는 인위적인 행정구역보다는 기능적으로 연계되고 효율적인 경제단위가 될 수 있는 기능지역을 지역단위로 하고 있음
- EU는 지역단위의 통일을 위해 전국을 기능적 공간계층을 3단계
    - NUTS 1(300-700백만), NUTS 2(시군집단지역:80-300만), NUTS 3(시·군5-80만)
    - 최소 산업·경제단위: 캐나다 CMAs(census metropolitan area), 독일 LMRs(labour market areas), 이태리 지방노동시장지역(LLMAs) 등
- 경제정책 차원의 지역구분은 규모의 경제, 집적경제의 이점을 고려하여 광역차원의 지역단위를 설정하며하며, 주민복지와 삶의 질적 차원에서는 시·군 등 기초적 행정단위인 소지역 단위 선정.
- 우리나라 지역불균형 측정단위: 16개시·도, 또는 전국 시·군·구 지역단위 활용하나 수도권과 지방간 극심한 격차를 대변하지 못함.
- 수도권과 비수도권간의 불균형은 최근까지도 지속적으로 확대 추세임
    - 수도권 인구비중 : 1970(28.2%)→ '80(35.7%)→2000(46.2%)→ '05(48.1%)
    - 수도권 소득세징수: 1996(65.9%)→2000(65.5%)→ '05(71.7%)→ '07(75.7%)
    - 수도권/지방 간 소득 격차 (1인당 소득세기준) :  
 서울/부산: 1996년 2.0배→2000년 2.1배→2005년 2.8배→2007년 3.2배  
 경기/전남: 1996년 2.6배→2000년 4.0배→2005년 4.7배→2007년 6.5배
  - 그러나 16개 시·도 간의 지역불균형을 측정하면, 우리나라는 지역 간 격차수준이 매우 낮고, 지속 축소된다는 정반대 해석 가능.
    - 소득격차 표준편차: 1970년 0.49→1975년 0.27→ 1990년 0.028→ 1995년 0.164
    - 삶의 질 격차지수: 1975년 0.263→ 1980년 0.217→1990년 0.069→1995년 0.060
- 이것은 지역이라는 공간단위 설정이 매우 중요함을 의미함. 그래서 우리나라

라에서 지역불균형은 모든 지역 상호간의 관계를 의미하지 않고 수도권과 비수도권의 관계만을 의미함.

### ③ 지역격차 측정지표의 선정 및 기준

- 지역경제차원에서는 소득수준, 실업률 및 경제성장률을 측정 지표로 하는 반면  
복지와 삶의 질적 차원에서는 주택 및 가구설비 수준, 도로 상하수도, 교육, 의료 및 복지 서비스 수준이 측정지표가 됨
- 최근에는 세계적으로 인구쇠퇴지역(depopulated areas)이 새로운 문제지역으로 등장하면서 인구감소율과 노령화가 대표적 낙후지역의 측정지표로 등장
  - 그러나 국가적 통합성과 통일성, 경제성장에 부정적인 영향을 미치는 수준의 지역격차 수준의 판단을 위한 객관적인 기준 미흡
- 참을 수 없는 수준의 지역불균형 학문적인 개념이 아니라 국가의 경제성장수준, 정부의 재정 능력과 의지, 사회적 합의 문제이기 때문.
  - 지역격차의 경제성장과 복지에 미치는 영향분석은 방법론과 자료 등 한계로 인하여 대부분 실증연구는 일관성 결여로 부분적, 잠정적인 결론으로 인정

### ④ 지역격차 측정의 국제적 사례

- WTO에서는 전국평균 가구소득의 85%이하, 실업율 110%이상 지역은 개발보조금 지급을 허용하고, EU는 1인당 GDP 75%이하를 지원지역으로 하고 있음.
- 일본의 경우, 인구감소지역(depopulated areas)의 지정기준은 일정기간 동안 인구 감소율과 노령인구 비율

- 20년간 인구감소율이 20~25%이상이고 65세 노령인구 비율이 16%~24%이상이면 문제 지역

- 유럽에서 낙후지역은 1인당 GDP를, 산업쇠퇴지역은 실업률을 그리고 인구 감소지역은 인구밀도를 측정지표로 삼아 상이한 기준을 적용하여 지원지역을 결정

### 〈 지원지역 지정기준 사례 〉

구 분	지 정 기 준
〈한국〉 개발촉진지구	① 인구증가율, 재정자립도, 제조업고용인구 비율, 도로율, 평균지가 ② 5개 지표중 2개 이상이 전국하위 20%이내
〈일본〉 과소지역활성화 특별법 (1990-2000)	①-1 1960-80년간 인구감소율 25%이상 -2 동기간중 인구감소율이 20%이상 65세 노령인구 16% 이상 -3 동기간중 인구감소율이 20%이상 /15-29세인구비율 ② 평균재정력 지수 0.44이하
〈일본〉 과소지역 자립촉진 특별조치법 (2000-2010)	①-1 1960-95년 인구감소율 30%이상 -2 동기간중 인구감소율 25%이상, 노령인구 24%이상 -3 동기간중 인구감소율 25%이상, 15-29세 15%이하 -4 1970-95년 인구 감소율 19%이상 ② 1996-98년 평균재정력 지수 0.42이하
〈유럽〉 연합구조기금 대상지역	① 낙후지역발촉진: EU평균 1인당GDP의 75%이하(유럽지역개발 기금, 유럽사회기금, 유럽농업기금) ② 산업쇠퇴지역 구조전환: EU 평균실업율 이하 - 해당산업의 고용감소지역 (유럽지역개발기금, 유럽사회기금) ③ 인구감소지역지원:인구밀도 8인/km <sup>2</sup> 이하 지역 (유럽지역개발기금, 사회기금, 농업기금) ④ 모든 관련지역에 대한 지원 프로그램 - 장기실업 및 청년, 사회적 소외계층 (유럽사회기금) - 직업전환훈련 지원(유럽사회기금) - 농어업부문의 현대화(유럽농업기금, 유럽어업기금) - 농어촌지역의 개발추진(유럽지역개발기금, 유럽농어업기금, 유럽사회기금)



### 3. 지역균형발전정책의 특성과 개념의 변화

#### 1) 지역개발전정책의 목표의 다원성

- 지역발전정책은 경제성장과 균형발전 동시추구, 균형발전이 경제성장을 희생한 개념이 아님을 분명히 하고 있음
- Kuklinski(1975) 지역정책목표:
  - 국가경제성장의 효율적 추진과 지원,
  - 지역 간 형평성 증진
  - 개별지역 잠재력확대와 사회경제적 조건 개선
  - 지방의 사회·문화적 정체성 확보
- Vanhove와 Klassen(1980) 지역정책의 목적
  - 경제적 측면:
    - 전국적 균형발전을 통한 모든 생산요소 활용 극대화
    - 지역자원 및 입지조건을 고려한 기업의 최적 입지선정지원,
    - 분산된 공간발전을 통한 대도시혼잡비용 최소화,
    - 자원과 투자의 공간집중으로 인한 지역불균형과 인플레이션 방지,
  - 사회적인 측면에서는
    - 모든 지역 완전고용실현,
    - 지역 간 소득배분 균등,
    - 저발전 또는 쇠퇴지역의 주민복지 증진
  - 기타 정책 측면:
    - 자원과 환경남용 방지,
    - 지속가능한 국가발전유지,
    - 불균형으로 인한 지역 간 갈등분쟁 대립방지와 국가적 통합성 증진

## 2) 지역균형발전정책과 개념의 변화

### ① 산업화와 도시화의 대응위한 지역주의 운동 대두

- 15-16세기 교역증대와 근대 국민국가 탄생이후 봉건체제와 지역공동체가 붕괴되고, 산업혁명이후에는 급격한 산업화 도시화로 농촌사회 붕괴 가속화 초래
- 18세기말부터 농촌 소외, 자율역량 약화에 대한 반발로 유럽 및 미국에서 지역문화와 전통 유지, 독립적인 지역공동체 회복위한 지역주의 운동 전개
- 그 후 산업화·도시화 진전과정에서 농촌과 도시 갈등, 대도시 병리적 현상의 제거, 지역정체성과 문화 복원, 자율적인 지방생활의 재창조 운동 전개, 지역정책도입이후 지역격차 해소와 낙후지역 성장이 지역정책 핵심으로 등장

### ② 산업화 및 경제성장 수단으로서 지역균형개발

- 산업화 초기단계 및 발전도상국의 지역정책은 산업 및 경제성장의 촉진 수단
  - 지역정책의 초기단계에서는 산업 및 경제발전에 가장 유리한 지역을 선정하여 집중적인 개발을 통하여 경제성장을 달성하는 데 치중하였고,
- 점차 지역정책은 경제성장에 필요한 자원의 개발을 위해 부존자원지대를 선정, 개발하고, 산업화와 경제성장의 전국적 확산에 치중
  - 1960-70년대 산업 성장위한 경인특정지역, 울산특정지역, 그리고 자원개발 위한 태백산, 영산강특정지역개발, 항만, 도로, 전력, 용수 등 인프라 투자 집중
- 지역정책의 핵심적 가치는 투자의 효율성과 산업성장에 두었기 때문에 지역개발 잠재력이 높은 상위계층 대상의 거점도시 및 자원지대개발 치중

### ③ 산업화의 부작용 치유수단으로서 지역균형개발

- 선진공업국가에서 지역정책은 산업화과정에서 농촌과 산업지역의 쇠퇴 화와 대도시의 과밀 등 문제 지역(problem areas) 해결이 목적
- 선진국의 전통적인 지역균형이란 산업화에서 뒤쳐진 낙후지역이나 산업화 쇠퇴로 실업의 고통을 받는 지역을 전국평균정도인 중간지역(intermediate areas) 수준으로 끌어 올리는 것을 의미
  - 구체적인 수단으로는 지원지역으로 이전하는 기업에 대한 재정, 금융적 인센티브의 제공과 런던, 파리와 같이 과도한 집중이 이루어지는 지역의 투자수요(사무실 및 공장 등)의 규제를 통해 낙후지역으로 유도 추진
- 그러나 선진 공업국에서는 1970년대 중반이후 탈산업화와 경기침체, 정보와 지식기반의 새로운 생산양식이 대두되면서 지역균형은 학문적, 정책적 관심사항에서 멀어지게 됨

### ④ 탈산업화·세계화 등 거시변화 대응위한 신 지역정책 대두

- 선진공업국가의 탈산업화 및 국가재정 역할 감소
  - 탈산업화로 실업 증대로 대도시권 공동화되는 등 지원대상의 전국적 확대
  - 중앙정부의 역할과 재정 감소 및 기존 지역균형시책의 효율성에 대한 비판 제기
  - 분권화와 지방자치로 인한 중앙정부의 통제력 약화와 지방의 역할 증대
- 국가 간 자본이동의 확대로 국내 자원 재배분에 의한 지역 간 균형 달성 곤란하고 고유한 전통, 문화 및 발전 잠재력 등 이동불능자원을 지닌 지역이 새로운 경제 단위로 등장
- 신 지역정책(new regional policy)은 지역 간 균등발전 추구보다는 전국의 모든 지역의 특성적 발전 추구
  - 제한적 문제 지역 대응 (과밀혼잡 및 낙후지역해소)→세계화시대 국가발전전략
  - 영국과 프랑스는 1980년대 중반부터 지역정책 차원의 런던과 파리의 규제시책을 포기, 세계도시지역(global city region)으로서 경쟁력 증대 추구

- 프랑스: 지역 간 경제수준 균등성→기회의 균등성 전환, 낙후지역의 자원 및 인력 활용확대를 위해 생활조건 불평등 시정, 지역의 불리한 조건 보완 및 지방정부 부(富)의 격차 완화
- 정책수단 및 전략의 전환: 번영 및 혼잡지역 간 자원의 재분배 보다는 지역고유의 잠재력과 역량을 키우고 개성적 발전 추구하는 데 치중
  - 패쇄적 공간내 재분배(zero-sum)→개방적 공간속에서 경쟁과 협력 (plus-sum)
  - 지역의 총량적·가시적 성장 → 지역 혁신과 경쟁력 강화
- 지역발전을 위한 자원과 기술의 경우에도 중앙이나 외부에 의존하기 보다는 지역적 기반이 있는 자원이나 기술 및 역량을 키우는 데 치중
  - exogenous development→ neo-endogenous development(주체역량+외부자원)
- 지역정책 추진방식 중앙의존 방식에서 벗어나 지역적 선도와 자율방식 채택
  - top-down approach→ neo bottom-up approach(중앙과 지방간 파트너십 강조)

### 〈 국토균형발전 정책 패러다임의 변화 〉

구 분	전통적 패러다임	새로운 패러다임
정책목표	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 지역간 발전수준 균등화 추구 (지역간 격차 완화)</li> <li>- 지역내 물적기반, 생산규모확대 (지역의 총량적 성장)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 자립적 지역경제성장기반 강화 (지역경제의 자생력 강화)</li> <li>- 지역고용, 소득 등 생활수준향상 (지역의 복지효과 증진)</li> </ul>
대상지역	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 수도권외의 지방발전</li> <li>- 낙후지역 발전 (확정적 행정지역)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 수도권 포함 전국의 모든 지역</li> <li>- 다양한 정책지원지역 발전 (가변적 기능지역)</li> </ul>
추진전략	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 수도권집중억제와 지방이전 (하향적 외부자원 의존적 전략)</li> <li>- 지역물적기반 및 생산규모 확대 (규범성과 비전제시 중시)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 지역잠재력, 내부역량강화전략 (상향적 내생적발전전략)</li> <li>- 경쟁력과 지역경제효과증진전략 (실천가능성과 실효성 중시)</li> </ul>
지원시책 및 추진방식	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 정부의 직접규제 및 지원중시</li> <li>- 인프라 확충, 제조업위주지원</li> <li>- 정치 차원의 형평적 재정지원</li> <li>- 부문별, 사업별 개별지원방식 (사전적 통제 중시)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 지역사회주도위한 간접지원중시</li> <li>- 문화, 관광 등 지역특화분야지원</li> <li>- 경제성, 효과성 차원의 재정지원</li> <li>- 부문별 통합, 일괄지원 방식 (사후평가와 관리 중시)</li> </ul>
추진방식 및 체계	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 중앙정부 주도의 획일적 추진</li> <li>- 공공기관 주도 추진체계</li> <li>- 복지행정의 포괄적 수행체계 (포괄적 추진체계)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 지역자율의 다원적 추진 촉진</li> <li>- 정부계층간, 민-관협력추진체계</li> <li>- 전략부문의 전담수행체계 도입 (전략적 추진체계)</li> </ul>
정책효과	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 영의 합적 지역간 균등발전</li> <li>- 물적·총량적 지역성장 촉진 (거시적 지역성장)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 가치창출적 지역간 상생발전</li> <li>- 지역잠재력 및 주민복지증진 (주민복지 및 자립성 강화)</li> </ul>

자료: 김용웅(1997)21세기 지역개발시책의 새로운 접근, 국토 9월 24-31 보완

## 4. 지역균형발전 정책의 당위성과 실효성

### 1) 지역균형발전 정책의 당위성

- 무한 경쟁의 세계화시대에는 지역 간 형평성의 증진보다는 개별지역의 경쟁력 증진이 중요하며, 국가 내부 지역 간 자원 재분배의 수단으로는 상대적 쇠퇴지역의 발전을 촉진하는 데 한계가 있음.
- 그러면 전통적인 지역균형발전의 개념은 더 이상 유효하지 못하고 정책 채택의 정당성을 상실했다고 할 수 있나?
- 그러나 어떤 선진국의 경우에도 경제적 침체와 쇠퇴화로 주민의 소득과 고용, 삶의 질이 크게 낮은 낙후지역지원 정책을 포기하지 않고 있어 세계화 시대에도 지역균형발전 정책의 당위성은 인정됨
- 만약, 지역균형발전이 시대적으로 뒤떨어진 비효율적인 정책이라는 이유로 포기한다면 이는 헌법이 명시한 국가적 책무를 저버리는 행위가 됨.
  - 헌법전문에선 ... “정치, 경제, 사회, 문화의 모든 영역에 있어서 각인의 기회를 균등히 하고, 능력을 최고도로 발휘케 하며” ... “안으로는 국민생활의 균등한 향상을 기한다” 로 명시하고 있고,
  - 헌법 제123조의 ② “국가는 지역 간 균형 있는 발전을 위하여 지역경제를 육성할 의무를 진다” 고 명시, 지역균형발전이 국가의 책무임을 분명히 하고 있음.
- 또한 경제적인 차원에서도 지역불균형의 부작용이 이미 가시화되고 확대 추세에 있기 때문에 지역균형발전의 정책적 당위성 부인하기 곤란
  - 세계화된 개방경제체제 속에서도 수도권의 과도한 인구 및 경제활동 집중과 과밀로 인한 고비용저효율의 생산구조 고착, 그리고 지방경제의 침체와 쇠퇴화로 인한 지역발전 잠재력의 약화는 부인할 수 없는 사실로 확인
  - 수도권 지가: 수도권 지방의 8.5배/ 경기도 충남의 4.3배
    - 교통혼잡비용 증대: 1991년 2.9조원→2003년 12.4조원→2007년 14.3억원
    - 지방보다 낮은 수도권 총요소생산성 (1995-2005): 수도권 -4%, 지방 1.5%

- 수도권 생산성 국제비교(OECD): 서울·경기도/보스턴 25%, 27%,/ 샌프란시스코 29%, 31%,/ 뉴욕 30%, 32%

## 2) 지역균형발전 정책의 실효성

- 영국은 1920년대부터 프랑스는 1940년대부터 일본은 1950년대 중반이후 그리고 우리나라는 1960년 중반이후 대도시집중억제와 상대적 낙후지역의 지원을 위한 다양한 시책을 추진해 왔으나 정책추진의 정당성에도 불구하고 실효성에 대한 평가는 엇갈리고 있음.
  - 대부분의 경우 구조적으로 형성된 지역불균형 추세의 반전은 일어나지 않았음. 그러나 영국 및 프랑스의 경우, 런던과 파리의 집중도를 완화하고 상대적 낙후지역의 경제 활성화와 삶의 질 개선에 기여 한 것으로 평가
  - 지역균형발전정책의 실효성 미흡에는 다양한 원인이 있음: ❶ 개별경제 주체의 자유로운 선택과 행동에 의존하는 시장에 대한 정부개입 효과 제한적 ❷ 모든 부문 정책의 통합이 요구되는 지역정책 추진을 위한 체계적이고 효과적인 정책조정 통합의 거버넌스 구축 실패, ❸ 효율적이고 효과적인 정책수단 제시 미흡, ❹ 일관성 없는 정책 추진 등.
- 세계화의 진전에 따라 모든 생산요소의 자유로운 이동이 확대되고 지역 간 형평성보다는 개별지역의 경쟁력 증진이 더욱 중시되는 여건 속에서 지역 균형발전정책의 실효성은 상대적으로 낮아질 것으로 전망됨.
  - 이의 극복을 위헛는 세계화 등장이전의 국내 지역 간 자원 재분배에 의존한 지역 간 균형발전정책 패러다임 전환 필요.
- 참여정부는 지역 간 자원 재분배에 의존한 균등발전보다는 지역의 고유의 잠재력을 바탕으로 특화된 발전역량을 키워 전국이 개성 있게 골고루 잘사는 사회 건설이라는 “역동적 균형발전”의 추진을 천명하고, 지역혁신 촉진과 경쟁력 강화 등 다양한 지역내부 발전역량 강화에 치중해 왔고, 이명박 정부는 경제적 효율성을 중시하는 광역경제권 육성과 지역특화발전을

추진하고 있음.

- 최근 지역균형발전정책의 우선순위는 지역간 균등 및 균형보다는 개별지역의 고유한 잠재력 개발, 내부역량 강화 등 경쟁력 강화에 초점을 두고 있음.
- 세계화된 개방경제 체제 속에서도 지역 간 자원의 재분배에만 의존하지 않고 개별지역이 지닌 고유의 자원과 잠재력을 최대한 활용하여 지역만의 특화된 경쟁력과 내부발전역량 강화전략에 치중하는 경우 지역균형발전정책은 충분한 효과를 발휘할 수 있을 것으로 판단됨

### 3) 지역단위 균형발전 정책의 당위성과 실효성

- 지역단위 균형발전 정책의 당위성과 실효성을 논하기 위해서는 국가와 지역 단위 지역발전정책과 중앙정부와 지방자치단체의 지역발전정책의 목적과 전략 등 특성적 차이 이해 필요.
- 첫째, 국가단위 지역발전정책은 지역문제를 지역 간 관계에서 규명하고, 관계를 통하여 해결하는 데 치중하는 지역 간 정책(inter-regional policy)으로서 지역 간 균형과 국가·지역발전을 위해 자원의 재분배를 통한 지역 간 형평성 강조
  - 지역내부정책(intra-regional policy)으로 불리우는 지역단위 지역발전정책은 지역을 하나의 통합된 경제공간으로 보고 효율적인 자원이용과 투자의 확대 등을 통하여 생산기반 확충, 산업경쟁력 증진 및 삶의 질 개선 등 지역내부 발전에 치중하며, 자원배분 및 이용의 효율성을 강조
  - 지역단위 지역발전정책은 중앙정부의 지원으로 지방자치단체에 의하여 추진
- 둘째, 중앙정부 지원의 지역균형발전정책은 지역의 생산규모의 확대, 생산성 증진 및 경제 활성화 등 총량적 성장과 구조적 개선에 치중하는 데 비하여, 지방자치단체 주도의 소지역 간 균형발전 정책은 중앙정부의 낙후지역정책과 같이 지역주민의 소득, 취업 및 주거생활 등 주민밀착형 복지효과

에 치중

- 그러면 지방자치단체 추진의 지역균형발전정책은 정당성과 실효성이 있는가? 정책의 정당성과 실효성 판단기준은 무엇인가?
- 첫째, 지역내부의 소지역 간 경제조건과 삶의 질 수준의 격차가 정책개입이 필요할 정도로 높은 가 여부에 대한 판단이다. 과학적 조사와 분석을 통한 객관적 자료를 바탕으로 전문가적인 판단과 지역적 합의도출이 필요하다.
  - 자연적인 지역적 차이나 용인이 가능한 수준의 지역격차인 경우 불필요한 자원이 용의 비효율과 낭비를 가져오기 때문임.
- 또 다른 기준은 지역발전목표 상호간의 정합성 여부이다. 중앙정부의 지역균형발전정책은 광역지역을 하나의 공간단위로 보아 선택과 집중을 통한 산업 및 경제 규모 확대, 생산성 증대, 경쟁력 강화하는 데 치중한다.
  - 반면, 지방자치단체 주도의 지역균형발전은 광역지역을 소지역으로 구분하고 상대적으로 낙후된 지역에 대하여 재정지원을 확대하여 경제 활성화와 삶의 질 균등 개선을 추진함으로써 결과적으로 정책 목표간 불일치를 초래함
  - 그러나 지역단위 지역균형발전이 지역내부의 소지역단위로 지니고 있는 잠재자원의 발굴과 활용, 낙후된 주민의 삶의 수준을 개선하여 장기적으로 지역발전을 촉진하는 장기 전략으로 추진되는 경우 정책목표 간의 대립 문제는 해소됨
- 둘째, 재정 등 가용자원의 한계와 자원배분의 효율성이다. 지역발전을 위해서는 제한된 가용자원의 효율적인 활용이 필수적이다. 지역균형발전예산 규모가 전체 지역발전예산의 효율적 집행에 결정적 장애를 초래할 정도로 크다면 자원배분의 효율성 차원에서 지역단위 균형발전정책을 재검토해야 한다.
  - 그러나 정부의 낙후지역정책과 같이 제한된 범위에서 제한된 대상에 대한 지원 정책은 바람직한 것으로 판단됨
- 셋째, 지역균형발전정책 목적과 우선순위의 문제이다. 특히 최근 지역발전 논의에서 지역발전 촉진 조건으로 지역정체성과 문화, 공동체사회 형성이 주요한 과제로 등장하고 있다. 지역내부의 불균형이 심각한 경우, 삶의 질



의 균등한 향상을 추구하는 지역단위 균형발전정책은 지역주민 간 연대감과 귀속감을 높이고 공동체사회를 형성하여 지역발전의 잠재력을 높이는 수단이 될 수 있음.

- 마지막으로 구체적 시책과 사업선정과 추진의 합목적성, 집행의 효율성, 효과성이다. 지역단위 균형발전의 당위성이나 실효성은 정책목적이나 전략의 적합성이나 정당성 여부로만 결정되는 것이 아니다.
- 구체적인 시책과 사업이 얼마나 적절하게 선정되고, 효율적으로 집행되었는지? 그리고 사업추진으로 낙후지역주민의 소득과 삶의 질 개선에 어떤 효과가 있었는지? 비용대비 효과는 무엇인지 등을 밝히는 일이 필요

## 5. 지역균형발전 정책의 개선방안

### 1) 국가단위 지역균형발전 정책의 개선

#### ① 지역불균형에 대한 올바른 인식과 이해

- 지역균형발전에 대한 찬성과 반대논자 모두 지역균형발전에 대한 잘못된 인식에서 벗어나야: 찬성논자들은 지역불균형을 산업화와 경제성장과정에서 공간적으로 표출된 경제-사회적 병리현상으로 보아 제거 또는 축소 대상으로 보는 반면 반대논자들은 오히려 자연적이고 때로는 바람직한 현상으로 보아 정부개입을 반대
- 찬성논자들은 지역불균형이 산업화와 경제성장과정에서 발생하는 불가피하고 때로는 바람직한 현상임을 인식해야 함. 지역 불균형 성장을 통하여 경제성장을 선도하는 중심부 형성되고, 중심부와 주변부간의 개방적인 경제교류를 통하여 경제성장이 전국적으로 확산되었기 때문.
- 지역경제학자인 Courchene과 Melvin (1988)의 “자연적 수준” (natural level)의 지역격차와 성장거점이론의 창시자인 Perroux(1988)의 “최적의 지역적 차

이” (optimal regional difference) 까지 문제시 곤란

- 지역균형발전 반대논자들도 지역불균형은 언제나 긍정적인 역할을 하는 것이 아니라는 점을 부인해서는 안 된다. Perroux는 “참을 수 없는 불균형” (unbearable disequilibrium) 수준에 달하면 번영지역은 물론 국가경제발전의 장애요인이 된다는 주장
  - 비록 “참을 수 없는 지역불균형”에 대한 객관적이고 보편적인 합의된 기준은 없으나 이를 이유로 지역불균형을 방치하는 나라는 없음.
  - 대부분의 나라에서는 정부의 재정능력, 정책 우선순위 및 정치적 여건과 사회적 합의기반에 참을 수 없는 불균형 수준을 결정하고 수준이하의 지역을 지원: WTO 등 국제기관이나 선진국에서는 국가평균 소득수준의 75%~85%이하 되는 지역을 정부지원 대상

## ② 지역균형발전 극단적 찬성과 반대 논리 극복

- 지역균형발전시책의 합리적 추진과 개선을 막는 가장 큰 장애는 현실적 공간문제 해결 못하는 극단적 찬성과 반대 주장과 논리의 확대
  - 위기론자: 공간문제를 무조건 병리시하고 정부개입의 정당성만 강조하며
  - 자유방임론자: 정부개입 무조건 반대 시장 만능주의 강조
- 정부는 경제성장기에는 재분배에 치중, 지역발전정책을 확대하나 경제적 침체기에는 경제 활성화를 위해 지역균형발전수단을 축소를 반복함으로써 두 논리는 모두 자체적 합리성과 정당성 없이 경제상황과 정치적 분위기에 의존
- 위기론자 주장의 문제점: ❶ 사회적 병리현상 차원에서 대도시집중과 지역 불균형 인식하여 과도한 정책대응 강조(1964년 대도시인구집중방지책), ❷ 정부개입 만능주의 사고(개별경제주체의 자유로운 선택과 시장역할 과소평가), ❸ 정책목적의 당위성으로 모든 정책수단의 정당화 시도

- 자유방임논자 주장의 문제점: ❶ 공간적 문제에 대한 일체의 정부개입 거부 (산업화와 경제성장 과정의 일시적 현상, 시장에 의한 자연적 치유 가능성 신봉), ❷ 낙후지역문제에 대한 개인과 사회집단의 책임론 의존 정부개입 반대, ❸ 시장 실패의 불인정, 시장만능 주의, ❹ 국가발전과정에서 정치-사회적 안정의 중요성 간과

### ③ 지역불균형 발생 원인에 대한 규명 선행

- 지역균형발전정책의 합리적 개선을 위해서는 지역불균형을 유발하는 지역외적 그리고 내부적으로 존재하는 다양한 구조 및 현상적 원인을 밝혀 근원적 대응책 마련 필요
- 지역외적 발생원인: ❶ 자원의 부문별 집적을 촉진하는 산업화와 경제성장, ❷ 부존자원의 차등분포, ❸ 산업화 및 경제발전의 선도지역과 후발지역 간 불평등 교역관계 확대, ❹ 계층적 정주체계의 형성, 및 ❺ 정부의 효율성 위주의 산업 및 경제정책
- 지역내부의 발생원인: ❶ 입지·부존자원 부족, 지역잠재력 활용부족 ❷ 자본·기술·인적자원 취약, ❸ 산업기반 및 생산성 취약, ❹ 중추관리기능 및 전문 서비스부족 ❺ 지역발전추진역량

### ④ 지역간 발전수준의 균등화보다는 기회균등 추구해야

- 그동안, 지역균형발전정책은 지역 간 경제적 수준의 균등화 추구했으나 막대한 재정 부담과 노력에도 불구하고 지역균형발전정책이 큰 효과를 거두지 못함에 따라 세계적 전문가모임에서는 지역 간 균등성 보장정책의 취소와 함께 향후에는 그동안 과소 이용된 후진지역의 노동력, 자연자원 및 자본을 보다 광범하고, 효율적으로 활용할 수 있는 기회를 확대하는 데 치중 요구. (Higgins & Savoie, 1988; 381).

- 경제발전수준의 균등성은 기회균등의 부산물로 다루어야 함. 프랑스는 국토정책의 기본원칙을 “기회의 균등”을 구현하는 데 치중하고 있다.
- 1995년 개정된 “국토정비및개발에관한기본법” 제1조에서는 국토정책의 목표를 “모든 국민에 대하여 국토전체에 대한 기회균등을 보장함과 동시에 지식에 평등하게 접할 수 있는 조건을 창출” 하는 데 있음 명시

## ⑤ 지역발전사업의 효율적 집행 장치 및 수단의 마련

- 그동안, 그동안 지역균형발전 정책의 이상적이고 규범적인 시책과 사업계획제시에 치중해온 반면 구체적 실천과 집행은 부진했음. 그러다 보니 과도한 지역발전시책과 사업이 난발되고 있어 자원낭비와 비효율을 초래하고 있음.
- 첫째, 지역균형발전정책목적의 달성을 위해 개별적인 경제주체에 대한 규제와 지원방식에 의존해 왔으나 개방경제체하에서 시장 지향적 시책을 발굴하여 개별 경제주체의 수요와 공급을 자율적으로 유도하는 데 치중
  - 대표적 해외사례는 대도시권성장관리시책: 대도시확산 및 과밀, 혼잡해소를 위해 대도시권의 도시경계설정, 농경지 및 외관지역개발 억제, 기반시설연동 도시개발제도 도입 등 대도시권 성장관리시책
- 둘째, 중앙에는 지역균형발전시책과 사업 집행 모니터링, 집행촉진 및 평가·환류 등 효율적 집행체계를 구축하고,
  - 지역단위에선 스스로 필요한 시책과 사업을 선정·추진할 수 있도록 조사, 기획, 집행지원, 평가·환류 등에 관한 제도적 역량(regional institutional capacity)을 강화 필요.
  - 지역발전정책에서는 보다 다양한 시책과 사업의 추진에 치중해 왔다. 그러다 보니 비효율적인 사업이 선정되어 추진되거나 집행이 제대로 이루어지지 못하고 정책효과도 달성하지 못하는 경우 발생.
  - 지역의 기획과 집행 등 관리역량 강화를 위해서는 시책과 사업을 위한 직접사업비 지원에만 치중하는 전략에서 벗어나 사업비의 5~10% 등 일정 비율을 지역인력의 전문성 강화 기획시스템 구축 등 소프트분야 육성 필요.

- 셋째 지역발전촉진을 위한 중앙과 지방의 다양한 조직과 단체 간 협력, 조정 통합을 위한 효율적 협력시스템 구축 필요
  - 지역의 산업 및 경제발전은 중앙 및 지방 소속의 수많은 기관과 단체에 의하여 추진되고 있기 때문에 상호간 연계, 협력, 조정 및 통합이 절실한 과제임.
  - 중앙정부의 지방특별행정기관의 통합기구, 지역산업발전청의 신설과 함께, 지역단위 다양한 조직과 단체 간 협력을 촉진하기 위한 행·재정적 규제 및 인센티브제도의 도입 필요
- 끝으로 가장 중요한 것은 지방분권과 정부내부 분권화 확대를 통하여 지방자치단체를 비롯하여 지역단위 사업추진 집행조직 및 기관이 중앙의 통제와 관여없이 지역특성에 맞는 정책 및 사업결정, 사업추진과정에서 재정 및 예산운용, 사업집행을 자율적으로 추진할 수 있는 자율권 확대 필요.
  - EU의 경우 지역지원기금의 일정비율에 대하여는 포괄면제규정(block exemption regulations)을 적용하여 사전승인 및 통제를 배제하고 있고, 영국은 다양한 시책과 사업이 포함되는 도시재생과 같은 공간단위사업의 경우 모든 사업비를 하나로 묶는 단일예산 제(single budget system) 도입으로 자율성과 효율성 추구.

## 2) 지역단위 균형발전 시책의 개선

### ① 지역균형발전 목적의 명료화

- 지역단위 균형발전정책의 성공적인 추진을 위해서는 지역특성에 맞는 목적 명료화 필요
- 지역균형발전 정책 목적과 목표의 설정은 주어진 자원의 한계 즉 매년 지원 가능한 예산 및 제도적 역량 한계 내 실천 가능성 고려



- 경제 성장 및 활성화 대비 주민복지 및 삶의 질 개선
- 총량적 가시적 성장 대비 지역발전역량 구축
- 전체지역 대상 개선 대비 특정 소단위 지역 대상지역 개선 등

## ② 지역균형발전 전략의 재정립

- 지역단위 균형발전 전략은 새로운 정책목표에 따라 재정립되어야 함. 지역 균형발전전략은 목표달성의 효율적인 수단으로 역할을 할 수 있어야 함.
- 지역단위 균형발전전략은 지역균형발전 정책 목표와 같이 지역마다 특성에 따라 달라질 수 있으나 본질적으로 국가단위 지역균형발전정책과는 차별성을 확보하여 상호 보완적 역할을 할 수 있도록 하여야 함.



- 지역단위 균형발전전략은 외부 결정, 자원 및 기술에 의존하기 보다는 지역자원과 잠재력의 활용, 총량성장보다는 지역내부의 발전 역량 강화, 정부나 공공단체 주도보다는 주민의 직접적 참여와 협력에 의존 필요
  - 정부, 지자체 주도➔ 지역사회주도· 정부, 지자체 후견인 역할 수행 치중

## ③ 지역단위 사업의 효율적 추진 지원

- 지역단위 지역균형발전사업 전담 추진의 모니터링, 장애요인 제거 등 상시 지원 전담체제 구축
  - 분야별 전문가 풀 (재능 기부 봉사조직), 전문 컨설팅 및 지원 서비스 공급
- 지역균형 발전 사업의 추진방식 다원화(지자체 추진, 지역사회 추진, 민간조직 추진 등)하고, 공모제 등 개방적 추진체제 구축
- 기존 투자사업, 지역 잠재자원 활용, 지역 내부 사회경제 단체, 조직 및 집단의 자원의 협력적 활용 확대위한 지역단위 협력 거버넌스 구축 지원
  - 지역균형발전 사업+기존 투자사업, 지역시설, 잠재자원, 지역단위 단체 및 조직의 잠재역량 결합 촉진

## 〈 참고 문헌 〉

- 국가균형발전위원회, 2003, 국가균형발전의 비전과 과제, 2003. 5.
- 강현수, 2003 참여정부 지역균형발전정책 수단의 효과성
- 김용웅, 2004, 3대특별법 성공적 추진전략과 국가경쟁력 강화, 국토 3월호, 국토연구원
- 김용웅, 2003, 지역중심의 분권형 국토발전체제의 구축방안, 국토 (통권257호), 2003. 3월호, 국토연구원
- 김용웅, 2003b, 참여정부 지역균형발전정책의 과제, 한국공간환경학회, (사) 참여사회연구소 공동주최 정책 심포지움, 2003년 7월 15일 발표자료.
- , 1999, 지역개발론, 법문사
- , 1997, 21세기 지역개발시책의 새로운 접근. 국토, 1997년 9월호, 국토연구원
- 김용웅, 차미숙, 강현수 (2003) 지역발전론, 한울 아카데미
- Delamarre, Aliette (2003), Regional Planning and Development in France, 국토연구원창립25주년 기념, 국토정책 심포지움, 2003. 10. 16 발표논문
- Douglass, M., 2000, Turning Points in the Korean Space-Economy: From the Developmental State to the Intercity Competition, 1953~2000, The Urban Dynamics of East Asia, discussion papers, Asia/Pacific Research Center, Institute for Studies, Stanford University.
- OECD, 2000, Assessment and Recommendations: Korea- Territorial review at National Level, OECD headquarters, 14-15 December 2000. DT/TDPC(2000)30