

# 지역정책, 실용주의 도입해야

김용웅 | 도시지역계획박사/전 충남발전연구원장

## 머리말

중앙과 지방의 행정 실무자 및 전문가들이 대거 참석한 전국단위 대규모 지역정책토론 및 행사들이 전국적으로 자주 개최되고 있다. 행사의 목적이나 행사내용은 모두 시의적절할 뿐만 아니라 다양한 분야의 정책실무자 및 전문가 간 소통과 교류 촉진을 통하여 정책을 개선하는 계기마련이라는 차원에서 바람직하다. 그러나 그 많은 토론과 행사를 통한 좋은 정책 아이디어의 제시가 지역발전현장에 실질적으로 어떤 기여를 하는지 회의감이 드는 것도 사실이다. 그동안 수많은 획기적인 정책추진이 대부분 특별한 결실을 맺지 못하고 유명무실화된 사례가 너무 많았기 때문이다.

그동안 많은 획기적인 지역정책 아이디어는 거창한 출범에도 불구하고 지역현장에는 의미 있는 변화를 가져오지 못한 채 제 기능을 하지 못한 것이 사실이다. 이들 대부분은 실천가능성이나 지역현장에 미치는 실질적 파급효과보다는 그때그때 정치-사회적 요구에 부응하기 위해 마련하는 홍보와 전시효과를 추구하는 이벤트 성격을 지녀왔기 때문이다. 이벤트형 지역정책은 이상적인 정책목표와 내용을 강조하고 실천에는 큰 관심을 두지 않는 특성이 있다. 그래서 정부는 손쉽게 새로운 정책과 계획을 제시해와 이제는 유사정책과 사업계획의 남발로 중복과 혼란의 부작용이 심각한 실정이다. 이 같은 낭비적 이벤트형 정책을 방치하고는 쇠퇴된 지역경제의 활성화와 지역주민의 삶의 질 향상은 기대할 수 없다. 그동안 여러 정권을 통하여 반복되어 온 전시성 지역정책 추진관행의 타파를 위해서는 지역정책 수립과 집행과정에서 실용주의 적 사고와 전략의 채택이 절실하다.



## 이벤트형 지역정책의 특성과 문제점

전시성 이벤트형 지역정책은 몇 가지 정책내용과 추진방식의 특성을 지니고 있다. 첫째, 이벤트형 지역정책은 기존 정책의 실패의 원인은 잘못된 정책방향에 있는 것으로 보고 규범적이고 이상적인 정책방향을 제시하는 특성이 있다. 참여정부의 국가균형발전정책과 MB 정부의 신 지역정책이 대표적인 사례이다. 참여정부는 기존 지역정책이 총량적 경제성장만을 추구하는 중앙정부주도의 획일적 지역발전정책으로 규정하고, 삶의 질 향상을 위한 균형과 효율을 동시에 추구하는 지역주도의 혁신지향형 특화지역발전 패러다임을 새로운 정책으로 제시했다. 구체적 전략으로는 분권, 분업 및 분산의 3분 정책과 대하주도의 지역혁신체제구축, 지역간 연계와 협력을 강조했다. 그럼에도 불구하고 기존정책방향을 하드웨어 중심 과일개발, 특색 없는 획일개발, 행정구역단위의 분산개발, 그리고 지역 대립과 갈등구조로 보고 규모의 경제를 추구하는 '광역화', 선택과 집중을 통한 '특성화', 지자체중심의 '분권화' 및 지역 간 연계와 협력을 통한 '상생발전'을 새로운 정책 패러다임으로 제시했다. 전시성 이벤트형 지역정책 추진관행이 지속되면 새로운 정부도 기존지역정책의 실패를 잘못된 정책방향으로 돌리고 그동안 반복되어 온 이상적 정책방향을 새로운 정책 패러다임으로 제시할 가능성이 높다. 그동안 정책방향에 익숙하지 못한 대부분 국민에게는 새로운 정책 패러다임은 새로운 희망과 기대를 주는 정부의 약속으로 받아들여 지게 된다. 시행착오의 반복이 끝나지 않는 이유이다.

둘째, 전시성 이벤트형 지역정책은 논리적 당위성과 명분만을 중시하고 정책추진의 실천 가능성, 정책적 효율성(cost efficiency) 및 정책의 실질적 효과 등을 간과하는 특성이 있다. 따라서 대부분의 새로운 정책 패러다임은 제대로 집행되지 않거나 집행된다하더라도 정책 효과가 제대로 나타나지 않아 실패를 반복하는 특성이 있다. 대부분의 정책방향이 너무 규범적이고 이상적인 내용을 지닌 반면 구체적 집행을 위한 전략과 수단을 갖추지 못하고 있기 때문이다. 역대정부가 반복적으로 전시성 이벤트형 지역정책 패러다임을 도입함에 따라 귀중한 정부예산과 사회적 자원의 낭비의 결과를 초래하고 있다.

셋째, 이벤트형 지역정책은 정책의 실질적 집행보다는 정책수립 자체를 성과로 보아 유사정책이나 사업이 추진됨에도 불구하고 추가로 새로운 시책과 사업을 남발하는 특성이 있다. 이에 따라 2010년 현재 지역발전을 위한 지역·자구의 종류는 50개가 넘고, 지역개발지역·지구 지정면적은 전국토의 1.2배에 달하며 다양한 형태의 도시, 산업단지 관광 등



대규모 토지개발 사업이 전국적으로 계획완료 내지는 추진되고 있다. 이들 토지개발계획 면적을 합치면 780km<sup>2</sup>로서 싱가포르 면적을 상회하고 마카오의 2배, 미국뉴욕의 맨해튼의 10배, 일본 동경 임해도시의 170배에 달한다.

넷째, 이벤트형 지역정책은 정치적 전시효과를 높이고 행정편의를 위해 별도의 법률 및 조직 등 새로운 제도의 도입을 선호함으로써 지역발전 관련법률, 제도 및 조직의 중복을 초래하여 국가 및 지방행정의 혼란과 낭비 및 제도적 역량을 약화시키는 역할을 한다. 지역발전계획은 현재 광역경제권육성계획은 광역경제권별로 지방자치단체로 구성된 광역경제위원회사무국이 담당하고 유사한 성격의 ‘도(道) 종합발전계획’, ‘특정지역계획’, 및 ‘시·군발전계획’은 지방자치단체가 별도로 수립, 집행하여 불필요한 혼란과 낭비를 초래하고 있다. 한편 지역산업시책과 사업은 지방자치단체와 함께 시도별 테크노파크, 지방중소기업청 및 R&D지원센터 등 다양한 조직에 의하여 개별적으로 추진되고 있다.

이벤트형 지역정책은 수립당시부터 정책의 실패원인을 잘못된 기존 정책방향으로 보기 때문에 유사한 목적의 기존정책의 성과나 실패의 경험을 살리지 못하고 매번 동일한 시행착오를 반복해 오고 있다. 기존의 정책경험을 무시하는 원인은 정책수립집단의 전문성부족에도 원인이 있으나 처음부터 새로운 정책 패러다임의 제시목적이 정치적 전시효과에 목적이 있기 때문으로 판단된다. 기존 유사정책이나 계획의 경험을 존중하게 되면 새로이 제시하는 정책방향의 차별성을 강조하기 어렵게 되고, 그동안 정책실패의 원인이 된 제도와 자원의 한계와 장애요인에 대한 극복방안을 제시하기 어렵기 때문이다.

끝으로 이벤트형 지역정책은 대부분이 전시용 성격이 강하기 때문에 실질적인 지역발전 시책과 사업추진에 큰 영향을 주지 않는 특성이 있다. 그래서 참여정부와 MB정부의 지역정책은 선언적인 지역정책(slogan-level policy)과 실제로 추진되는 지역정책(performance-level policy)이 불일치하는 모순을 초래하고 있다. 대표적인 사례가 광역경제권 육성이다. 정부는 지역단위의 분산투자 방지하고 선택과 집중을 촉진하기 위해 행정구역단위 지역발전전략에서 벗어나 5+2 광역경제권 육성 정책을 도입했으나 실제로 새롭게 162개의 기초생활권, 4개의 초 광역경제권 육성계획을 추진하고, ‘경제자유구역’을 추가하는 등 분산투자를 더욱 확대하고 있다. 이렇게 되면 정책추진의 혼란과 중복으로 인한 자원의 낭비와 손실은 물론 정책에 대한 지역사회의 신뢰상실로 민간참여와 협력을 얻기 어렵게 된다.



## 이벤트형 지역정책 발생원인

전시성 이벤트형 지역정책추진이 초래되는 원인은 다양하면서도 복합적이다. 첫째, 지역정책 및 계획의 미래지향적 장기계획 특성을 들 수 있다. 지역문제는 대부분 복합적이고 구조적 특성을 지니고 있어 장기적이고 구조적인 해법의 제시가 불가피하다. 장기적이고 구조적 전환을 추구하는 정책의 경우 현실극복을 위한 이상적인 비전과 전략이 강조된다. 거대한 장기 목적과 비전은 실현가능한 단계적 전략과 사업추진이 필요하나 대부분 거창한 비전에 거창한 시책과 사업을 추진하여 '거대한 생각에 거대한 행동'(Think Big, Act Big)으로 인한 비극을 초래하고 있다.

둘째, 지역정책과 계획에 대한 지역사회의 지나치게 높은 기대와 요구이다. 지역사회에서는 지역정책과 계획을 통하여 단기간 내에 현재의 지역문제의 해결뿐만 아니라 지역발전의 획기적 계기 마련을 기대하고 요구한다. 그러나 지역의 문제는 장기적이고 누적적인 시장경제 시스템의 산물임으로 정부나 공공기관의 개입이나 외부자원과 기업의 유치만으로 해결되지 않는 특성이 있다. 그럼에도 불구하고 중앙 및 지방의 정책당국에서는 대규모 외부자원과 지원을 전제로 하는 현실성 없는 이상적인 시책과 사업계획을 제시하여 지역사회의 기대와 요구에 대응하는 데 급급해 왔다고 할 수 있다.

셋째, 지역정책과 계획에 대한 정치권의 관여와 영향력 행사이다. 지역사회의 요구에 민감한 정치권은 현실적 추진가능성이나 정책의 실질적 효과보다는 전시 및 홍보효과가 높은 시책과 사업계획을 선호하는 상황 하에서 지역정책과 계획에 대한 정치권의 높은 영향력은 전시성 이벤트형 정책추진을 부추 키는 원인이 된다. 정치권의 지배하에 있는 중앙 및 지방행정 실무자들은 정치권의 요구와 영향력을 벗어나기 어려운 것이 사실이다. 이와 함께 정책수립 참여집단의 전문성 부족과 권력순용 관행도 지역정책이 정치적 영향에서 벗어나지 못하는 요인으로 작용하고 있다. 객관성과 전문성을 생명으로 하는 전문기관조차 정권이 바뀌면 핵심적 국정사안에 대해서조차 자신의 연구결과와 논리를 부정하고 새로운 정부의 주장을 정당화하는 사례까지 발생하고 있다. 이는 그동안 전문기관의 연구결과까지 정치적이었음을 반증하는 것이라 할 수 있다.

넷째, 전시성 효과만을 추구하는 투입지향적 행정관행을 들 수 있다. 전시성 정책의 추진은 비교적 적은 노력과 비용으로 정부와 부처의 성과를 홍보하는 수단이 될 수 있다. 새로운 정책이나 사업계획을 발표하면 언론의 주목을 받고 국민들에게 열심히 일하는 모습



을 보여줄 수 있다. 국민생활에 대한 실질적 개선보다는 행정적 노력이나 새로운 사업추진이 중시되는 투입지향적 행정관행이 줄어들지 않고 있다. 지역정책분야의 수많은 유사 법률과 조직 및 방만한 사업 추진의 상당부분은 투입지향 행정관행의 산물이라 할 수 있다.

다섯째, 새로운 지역정책 패러다임의 지속 추진관행을 관행을 들 수 있다. 대부분 새로운 지역정책패러다임은 정권초기 단계 정치적 공약에 기초하여 만들어지는 경향이 있다. 새로운 정책 패러다임은 기존 정책과 다른 새로운 정책 및 계획수립 절차와 과정을 요구하기 때문에 철저한 조사, 분석 및 합의도출 과정이 필요하다. 그러나 정권초기 국정과제 설정이라는 명분으로 이러한 과정 없이 졸속으로 구체적 추진방안이 마련되고 있다. 대표적인 사례가 지역의 자율과 선도, 지역특화발전 및 지역 간 그리고 산-학-관 연계와 협력을 강조해 온 역대정부의 '지역혁신5개년계획' 및 '광역경제권계획' 등을 들 수 있다. 이들은 정책취지와는 달리 정부의 획일적 지침에 의거 충분한 조사, 분석 및 합의과정이 제대로 지켜지지 않은 채 구체적 계획안이 수립·집행되는 모습을 보이고 있다.

끝으로 정책 및 계획추진에 따른 책임의식 결여를 들 수 있다. 그동안 정책수립집단들은 새로운 정책이나 계획의 추진가능성이나 실천적 효과 등에 대한 충분한 분석과 대책 없이 정치적 차원에서 새로운 정책과 계획을 남발해 왔다. 잘못된 정책이나 사업추진에 대한 철저한 분석과 책임규명 체계와 관행이 확립되지 못했기 때문이다.

## 실용적 지역정책 도입 과제와 전략

이벤트형 지역정책 추진 관행을 타파하기 위해서는 첫째, 지역정책과 계획의 본질적 특성과 사회적 요구에 대한 전문가들의 올바른 인식과 대응이 필요하다. 지역정책과 계획은 지역현실에 대한 객관적 조사와 분석 및 예측 등 과학성을 바탕으로 지역사회의 열망 즉 '이상주의'와 실천과 효과를 중시하는 '실용주의' 간 조화로운 균형을 찾는 노력이다. 그러나 그동안 전문가집단은 정치권과 지역사회의 과도한 기대와 열망에 부응하여 현실성이 없는 전시성 이벤트형 정책과 계획을 제시하는 데 치중해 왔다면 앞으로는 기존의 정치, 행정 및 제도의 틀과 자원배분의 한계 내에서 실천이 가능하고 총량적 경제적 지표보다는 주민의 삶의 질 개선 효과가 높은 작은 시책과 사업을 중시하는 장기적 정책 목적으로 단계적으로 실천하는 데 치중해야 한다.

둘째, 전시성 이벤트형 지역정책과 계획추진 관행에 대한 정치권의 자기반성과 혁신의지



표명이 필요하다. 정치권이 변하지 않고 잘못된 지역정책추진관행의 타파는 기대하기 어렵다. 지역정책 및 계획수립에 대한 정치적 영향력을 최소화하는 제도적 장치의 도입만으로 지속적인 효과를 발휘할 수 없기 때문이다. 이것이 가능하기 위해서는 시민사회도 정치권이나 정부가 지역정책을 더 이상 정치적 목적으로 이용하지 못하도록 감시할 수 있는 사회적 통제 시스템 마련에 동참해야 한다.

셋째, 실효성 없는 정책으로 부작용을 초래한 지역정책 및 계획추진에 대하여는 철저한 평가를 통한 책임규명체계가 확립되어야 한다. 그동안 잘못된 정책이나 계획으로 인하여 국가와 사회적으로 막대한 손실과 피해를 초래한 경우에도 이에 대한 철저한 원인조사와 책임규명이 이루어지지 않아 왔다. 이에 따라 책임성 없는 전시성 정책의 추진이 반복되어 온 것이 사실이다. 지역정책과 계획추진 단계별 점검 및 평가 시스템 강화를 통하여 정책추진의 시행착오의 반복을 막아야 한다.

넷째, 투입지향적 정책추진 및 행정관행에서 벗어나 성과지향적 정책추진 및 행정관행을 확립하는데 힘써야 한다. 그동안 지역정책과 계획의 추진에서는 정책과 계획의 목적 달성보다는 수단의 확대에 치중해 온 경향이 있다. 지역정책과 계획은 주민의 고용, 소득 등 삶의 질을 증진하고 지역발전의 잠재력을 키우는데 주 목적이 있다. 그러나 대부분 지역정책은 특정시책이나 사업의 추진 등 정책투입에 높은 우선순위를 두어왔다. 웨일즈지역발전청(WDA)은 지역 실업증대와 경제침체의 극복 수단으로 기업 유치에 치중해 왔다. 그러나 조 사결과 새로운 고용창출은 외부기업의 유치보다는 기존 기업의 생산 확대가 더 큰 기여를 한 것으로 밝혀지면서 외부기업 유치 일변도 지역정책에서 벗어나 기존 중소기업 지원을 강화하고, 지역고용창출규모에 따라 지원규모를 차등하는 성과중심 정책을 채택하고 있다.

다섯째, 지역정책과 계획수립 및 추진체계를 정비하여 유사시책과 사업간 연계, 조정 및 통합 강화체계를 구축해야 한다. 그동안 많은 새로운 지역정책과 계획은 용이한 정책추진과 행정편의를 위해 별도의 법체계와 조직을 통하여 추진함으로써 중복, 혼란과 낭비를 초래해 왔다. 앞으로는 새로운 정책과 계획의 추진도 가능한 한 기존 조직과 제도의 틀 속에서 추진방안을 모색해야 한다. 이와 함께 복잡다기한 지역정책과 사업계획을 정책목적별로 연계, 조정, 통합을 통하여 정책군(群)으로 단순화하여 중앙과 지역단위에서 실직 통합조정이 가능한 체계를 갖추어야 한다. 그동안 유사시책과 사업간 연계, 조정 및 통합을 위한 다양한 시도가 성과를 거두지 못한 것은 지역단위 통합추진체계 구축에 대한 정부의 적극적인 지원 부족과 함께 강력한 부성주의 행정관행과 조직이기주의 극복을 위한 행정혁신 노력



이 미흡했기 때문이다.

여섯째, 새로운 정책이나 계획은 당위적 필요성보다는 현실적 추진 가능성과 지역사회의 가치창출에 우선순위를 두어야 한다. 새로운 지역정책이나 계획을 추진할 때에는 현실적으로 존재하는 제도, 인적, 재정적 한계와 제약을 인정하고 그 속에서 달성할 수 있는 실현가능하고 지역주민에 대한 복지효과가 높은 시책과 사업계획추진을 강화해야 한다. 이것이 가능하기 위해서는 대형 사업보다는 현재의 여건 속에서 성취가 가능한 소단위 시책과 사업부터 추진하여 점진적으로 확대하는 전략이 필요하다. 예를 들면 현재 광역경제권내 지역연계, 협력사업의 경우, 지역별로 산재되어 있는 체육·문화·여가 등의 기존시설 중 일부를 인접지역 간 공동으로 관리 경영하는 협력사업의 우선추진이 좋은 사례가 될 수 있다.

일곱째, 새로운 지역정책이나 계획을 제시할 때는 정책변화의 실질적 의미가 무엇인지를 분명히 밝혀야 한다. 새로운 정책이나 계획 패러다임을 도입하게 되면 지역발전행정의 추진방식이나 절차가 달라지는지? 사업별 예산의 배분규모나 방식이 달라지는지? 지역사회에 미치는 효과나 영향이 달라지는지? 등을 분명히 밝힐 수 있어야 한다. 새로운 정책추진의 실질적 의미를 밝히는 것만으로도 일부 표현과 형식을 달리하는 유사정책과 사업의 중복추진은 크게 줄일 것으로 판단된다.

끝으로 지역발전을 촉진하기 위해서는 보다 많은 외부의 투자와 자원의 유치보다는 모든 지역이 자신의 지역문제를 스스로 인식하여 해결할 수 있는 '인적·제도적 역량'을 키우는 데 치중해야 한다. 모든 지역이 그들에게 필요한 시책과 사업이 무엇인지 찾아내고 효율적으로 추진할 수 있는 자율적 역량이 강화되어야 지역정책은 효과를 발휘할 수 있다. 지역사회내의 의사결정 및 집행을 위한 자율권 강화(empowerment)와 효과적인 지역 거버넌스(effective local governance) 구축을 위한 행·재정적 지원을 강화해야 한다. 이것이 가능하려면 중앙과 지방간 합리적 역할 분담이 선행되어야 한다. 중앙정부는 부처별 지역정책목적과 목표를 제시하고 이에 필요한 행·재정적 지원 및 평가업무를 담당하고 지방정부는 정부의 정책목적과 목표의 달성을 위해 구체적 실천방안을 마련하여 자율적으로 추진할 수 있는 역량과 제도를 갖추어야 한다. 그동안 추진해 온 중앙정부의 행정 재정권한의 지방이양 등 분권화와 지방의 인적·제도적 역량 강화의 부진원인을 규명하여 이를 효율적으로 극복하려는 정치적 의지와 실천적 리더십이 어느 때 보다 필요한 실정이다.



## 맺는 말

제이슨 제닝스(2012:61)는 10여 년 간 두 자리 수 이상의 매출과 수익을 창출해온 기업의 성공비결은 그들이 한 일보다는 하지 않는 일에 있다고 하였다. 성공기업은 예외 없이 허황된 미래전망이나 비전에 사로잡혀 현실 문제를 간과하거나 무리한 투자나 비용을 지불하지 않는다. 거창한 미래비전보다는 작은 일의 성취와 실천을 중시하는 실용주의 경영 전략은 '생각은 크게, 행동은 작게' (Think Big, Act Small)라는 말로 표현하고 있다.

지역발전도 지속적인 성장과 발전을 위한 투자와 가치창출이라는 차원에서 기업경영과 크게 다르지 않다. 지역주민들에게 희망을 주는 장기비전을 제시하는 것은 바람직할 수 있다. 그러나 너무 장기비전에 매몰되어 현실의 문제를 간과하거나 무리한 투자나 시책을 추진하게 되면 기업은 패망하고 지역은 쇠락한다. 지역정책은 '거창한 생각과 거창한 행동'의 무모함에서 벗어나야 한다. 그동안 수많은 '좋은 의도의 정책' (good-intentioned policy)이 현실성과 실행력의 부족으로 국가 자원 손실과 국민적 불신을 초래해 왔음을 부인하기 어렵다.

전시성 지역정책은 그동안 수많은 시행착오와 부작용을 초래했음에도 불구하고 특별한 대책이 마련되지 않으면 앞으로도 지속될 것이다. 지금까지 경험으로 보면 2013년 들어설 새 정부의 경우에도 또 다시 전시성 정책을 새로운 정책 패러다임으로 제시할 가능성이 크다. 그렇게 되면 우리나라 지역발전 잠재력과 역량은 더욱 고갈되어 회복불능의 결과를 초래할 수 있다.

그럼에도 불구하고 전시성 정책추진관행은 쉽게 개선되지 않고 있다. 정치권과 정부 및 사회전반의 인식변화와 함께 잘못된 정책추진과 행정관행을 개선할 수 있는 종합적 대책과 광범위한 노력이 필요하기 때문이다. 고질적이고 구조적인 문제는 해결의 단초를 마련하는 것이 중요하다. 정책분야의 전문가 집단의 진지한 문제의식과 자기혁신 노력은 정책의 반복적 시행착오를 막는 정책개선의 물꼬를 틀 수 있을 것으로 판단된다. 선도적 집단의 자기성찰과 고통을 수반하는 혁신노력 없이 정치권과 사회의 관심과 지원은 기대하기 어렵다.

지역정책이 장기비전의 헛된 약속에서 벗어나 지역경제여건과 삶의 질을 향상하는 실천적 수단으로 자리 매김할 날을 기대해 본다.