



2007 지역개발정책의 기본방향

홍 기 남

행정자치부 지역발전정책팀장

I. 들어가는 말

지역개발에 대한 이론적, 전략적인 면이 나름대로 연구되기 시작한 것은 선진국의 경우에도 1930년대 이후부터이고, 개발도상국을 포함하여 지역개발이 널리 주목받게 된 것은 1960년대 이후부터이다.

우리나라도 지역개발정책을 1960년대에 시작하여 1970년대부터 경제도약과 국가발전을 이룩하기 위하여 본격적으로 지역개발정책을 추진하였다. 지난 30년간의 우리나라의 지역발전정책은 요소투입형 불균형 성장전략을 추구한 결과 고속·압축성장을 이룰 수 있었다.

그러나 자원개발 중심적이고 지나친 경제지향적 개발정책으로 여러 가지 문제점을 노정하였다. 초고속 성장과정 속에서 환경파괴의 문제가 대두되었고, 수도권은 지나친 집중·과밀화로 비효율을 초래한 반면, 지방은 인구감소와 고령화로 자생력을 상실하였다. 이로 인해 도시와 농촌의 격차는 더욱 벌어졌으며, 계층간의 불균형도 심화되었다.

그간 참여정부는 이러한 지역간 불균형과 균열을 해소하고 지역혁신 및 특성화발전을 통해 자립형 지방화를 촉진함으로써 균형발전사회를 건설하기 위하여 국가균형발전특별법 등 제도적 기반 구축, 혁신주도형 지역발전 패러다임 정립, 지역중심의 지역발전체계 확립 그리고 신활력사업과 같은 지역개발정책 등 다양한 균형발전정책들을 추진하였다.

참여정부의 의지와 노력으로 많은 부분에서 가시적인 성과를 보이고 있으나, 지역개발정책에 대하여는 여전히 개선을 요구하는 목소리가 높다. 지방보다는 여전히 중앙주도의 사업 계획 수립 및 추진으로 지방의 특성화된 발전을 이끌기에 부족하며, 개발잠재력이 높은 지역에 자원을 투자하는 경향이 있어 불균형 해소에 역행하고 있다는 비판이 있다. 특히, 유사 중복 성격의 지역개발사업을 부처마다 개별적·산발적으로 진행하여 실질적인 지역발전효과를 거두지 못하고 예산낭비와 비효율을 초래하고 지자체 입장에서는 사업추진의 혼선을 초래하고 있다는 비판이 있다.

여기에서는 지역개발정책을 이론적으로 검토하고 현재 행자부가 추진하는 지역개발사업 위주로 현황과 문제점을 살펴보고 그에 따른 개선방안을 마련하여 2007년 지역개발사업의 방향을 정립해 보고자 한다.

II. 지역개발정책의 이론적 논의

1. 지역개발이론의 개요

지역개발이론은 경제성장의 공간적인 현상을 설명하고, 이를 의도적으로 달성할 수 있는 전략에 관련된 다양한 논리적 체계와 방법론을 포괄한다. 이런 맥락에서 볼 때, 지역개발이론은 크게 두 가지로 대별할 수 있다. 하나는 사회경제적 활동이 공간적으로 조직화되고 변화되는가를 설명하는 공간조직이론(spatial organization theory)이고, 다른 하나는 경제성장이 공간적으로 구체화되는 과정을 설명하거나 지역개발 목표를 달성하도록 하는 전략을 다루는 지역개발이론(regional development theory)이다.

2. 지역개발이론의 구성

1) 공간조직이론

공간조직이론은 토지이용, 정주체계 등 공간적 유형과 서비스와 제조업 등 경제활동의 공간적인 조직화를 설명하는 이론을 총칭한다. 대표적인 공간조직이론에는 농업토지이용, 산업

입지, 정주체계, 도시체계이론과 대도시권의 공간구조 형성이론이 있다. 인간의 경제사회활동은 일정한 원칙과 상호작용을 통해 공간적으로 집중되고 연계체계를 형성하며, 변화되는가에 대한 이해를 전제로 하기 때문에 공간조직이론은 지역개발의 기초이론이라고 할 수 있다.

2) 지역개발이론

지역개발이론은 경제성장의 지역적 현상을 원인과 과정차원에서 설명하는 실증이론과 지역개발을 의도적으로 촉진하는 전략을 다루는 규범이론으로 구분한다. 전자는 묘사, 설명, 예측에 치중하는 반면, 후자는 처방과 정책 제안에 치중한다.

지역개발의 전략이론이라고 볼 수 있는 규범이론은 국가발전전략이론과 지역개발전략이론으로 크게 구분되고, 지역개발전략이론은 다시 개발의 공간전략이론과 추진전략이론으로 구분할 수 있다. 개발의 공간개발전략이론은 균형개발 전략과 불균형개발 전략이론으로 세분화된다. 그리고 지역개발 추진전략이론은 지역개발의 추진주체, 추진방식, 추진전략에 관한 이론과 지역경제성장 전략이론으로 구분할 수 있다. 또한 지역개발전략의 추진방식은 중앙정부나 상위계층에서 주도하는 하향식 접근방식(top-down approach)과 해당지역과 주민의 자율적 참여에 의한 상향식 접근방식(bottom-up approach)이 있다.

그리고 내발적(내생적) 지역개발이론과 외발적(외생적) 개발이론이 있다. 전자는 발전의 동력을 내부에서 찾는 것으로 내부의 인적, 물적 자원 뿐 아니라 문화, 기술, 환경, 자연자원 등을 활용하여 외부의 의존 없이 발전을 이루는 전략이다. 후자는 내생적 자원이 부족하거나 의지가 없는 경우로 외부의 자원과 도움으로 발전을 이루는 전략이다. 외생적 개발전략은 주로 개발도상국에서 초기개발과정에서 주로 사용되는 전략이며, 내생적 개발전략은 외생적 개발전략이 어느 정도 이루어져 자원축적이 되었거나 이미 자원을 갖추고 있는 경우에 사용되는 전략이다.

최근에 유연적 생산체제가 등장하면서 기술혁신과 새로운 생산체제에 바탕을 둔 대안적인 지역개발이론이 새로이 제시되고 있다. 경제성장 및 기존의 지역개발방식이 지구자원과 환경을 고갈시켜 인류의 생존기반을 위협하는 상황으로 전개되고 있다는 위기의식이 높아짐에 따라 범지구적인 대응이 요구되고 있다. 이와 같은 환경의식을 토대로 현재의 개발이 인류 생존기반을 장기적으로 보장할 수 있는 환경적 차원의 지속가능한 개발이론(sustainable development)이 새로운 지역개발이론으로 대두되고 있다.

3. 최적의 지역개발이론

지역개발과 관련된 이론들은 무수히 많다. 과거 성장위주의 사회에서는 초기에 나온 공간 조직이론이나 초기 지역개발이론이 각광을 받았으며, 그 당시상황에서는 그러한 이론들이 가장 설득력 있게 지역개발을 설명할 수 있었다.

어떠한 지역개발이론이 최선이며 최적인가의 문제는 단편적인 기준으로 결정될 수 있는 문제가 아니다. 다양한 특성의 공간, 인적요소, 그리고 공간을 둘러싸고 있는 외적 환경이라는 변수가 있다. 정치, 경제, 사회적 변수가 공간과 밀접한 관계를 맺고 있다. 또한 산업기술, 정보기술의 발달로 생산체제도 유연해 졌으며 불확실성과 가변성이 높아졌다.

이러한 상황에서 하나의 지역개발이론이 최선이라는 생각으로 접근한다면 지역개발은 실패할 가능성이 높다. 공간적 요소, 인적요소, 행정적·정치적 상황 등 다양한 변수들을 고려하고 이러한 고려위에 다양한 지역개발이론중에서 그 지역의 특성에 부합하는 적실성 있는 이론들을 찾아내어, 그 지역의 특성과 자원을 살리고 지역민의 삶의 질을 제고할 수 있는 지역개발이론을 스스로 찾아가는 것이 중요하다.

III. 지역개발정책의 현황 및 문제점

지역개발과 관련하여 중앙부처마다 다양하게 추진되고 있으며, 여기에서는 행정자치부가 '07년도에 추진하는 사업, 특히 낙후지역 및 특수지역과 관련된 지역개발정책들을 위주로 현황을 설명하고, 문제점을 검토하고자 한다.

1. 행자부의 주요 지역개발사업

1) 도서종합개발사업

(1) 개요

도서종합개발사업이란 도서의 생산·소득 및 생활기반시설의 정비·확충으로 생활환경을 개선함으로써 도서주민의 소득증대와 복지향상을 도모하는 사업으로 도서개발촉진법(1986년

제정)이 근거법이다. 추진과정을 살펴보면, 시도에서 도서개발계획을 수립하여 행정자치부장관에게 제출하면 행정자치부 장관은 도서개발심의위원회의 심의를 거쳐 국무총리에게 보고하고 확정한다. 시도는 이 계획에 따라 연차별 사업계획을 수립하고 추진한다.

10년 단위로 1차와 2차 도서개발종합계획을 수립하여 추진하고 있으며, 2차 도서종합개발계획(1998~2007년)이 끝나는 2007년에는 제3차 도서종합개발계획(2008~2017년)을 수립할 예정이다.

(2) 2006년 추진실적 및 2007년 추진계획

'06년도 도서종합개발사업 추진실적을 살펴보면 145개 대상도서에 사업량 427건, 사업비 2,869억원이 투자되었다. 사업별 부처별 추진실적은 <표-1>과 같다

<표 1> 2006년 사업별 추진실적

(단위 : 건, 억원)

구 분	기본계획 (98~2007)		2006까지 투자실적						기본 계획 진도 (%)
			계		98~05투자		2006 투자		
	사업량	사업비	사업량	사업비	사업량	사업비	사업량	사업비	
계	4,282	21,717	4,766	21,470	4,339	18,601	427	2,869	98.8
생활기반시설	1,896	9,353	2,148	10,439	1,986	9,036	162	1,403	96.6
생산기반시설	2,088	11,395	2,179	9,317	1,961	8,135	218	1,182	81.8
문화복지시설	112	661	178	1,097	147	908	31	189	166.0
환경위생시설	118	192	192	507	179	423	13	84	264.1
생활안전시설	68	116	69	110	66	99	3	11	94.8

2007년 도서종합개발사업과 관련하여 147개 도서를 대상으로 총 382건에 사업비 2,819억 (국비 2,125억, 지방비 692억, 민용자 1.8억)원을 투자할 계획이다.

2) 지방소도읍 육성지원사업

(1) 개요

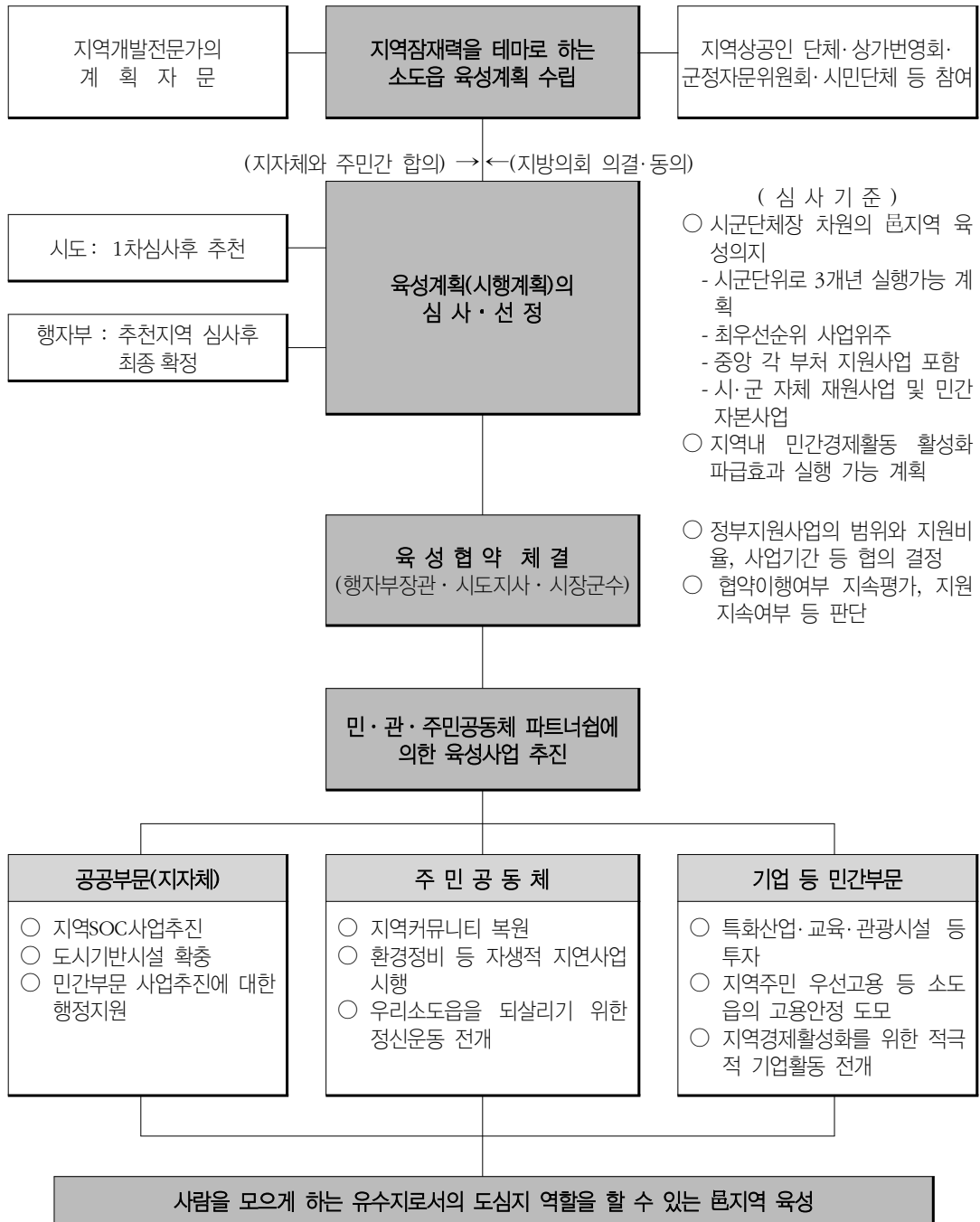
지방소도읍 육성지원사업이란 지방의 소도읍을 주변 농어촌의 중심거점지역으로 육성하여 지역주민의 소득증대와 생활복지 향상을 기하고 국토를 균형있게 발전시키고자 추진하는 정책으로, 지방소도읍 육성지원법('01.1.8제정)에 근거하고 있다. 고령화와 인구감소로 자생

력을 상실해가고 있는 농촌의 현실에서 사람을 모으게 하는 우수지로서의 도심지역 역할을 할 수 있는 읍지역을 육성하여 읍을 경제·사회·문화적 거점기능을 갖춘 중추소도시로 육성하고자 하는 정책이다. 주목할 만한 특징은 테마를 선정하여 집중 지원하는 「선택과 집중」 지원방식으로 추진되며, 대상선정은 시군의 제안서를 심사하는 상향식 공모제 방식을 채택하고 단체장의 책임추진과 안정지원을 약속하는 육성협약제도를 도입하고 있다.

〈표 2〉 2007년 사업별 추진계획

구 분		사업량 (건)	사 업 비(백만원)			
			계	국 비	지방비	민·용자 등
합 계		382	281,946	212,556	69,203	187
생활 기반 시 설	소 계	156	152,227	106,794	45,403	30
	급수시설	44	76,191	53,333	22,858	
	전기시설	3	5,465	4,061	1,374	30
	도로시설	104	43,020	30,114	12,906	-
	도선건조	2	951	666	285	-
	연육·연도교	3	26,600	18,620	7,980	-
생산 기반 시 설	소 계	192	111,697	90,144	21,396	157
	소규모어항시설	133	86,016	71,971	14,045	-
	농업기반시설	6	4,437	3,867	570	-
	저장시설	-	-	-	-	-
	소득증대시설	13	17,104	11,973	5,131	-
	기타(조림 등)	40	4,140	2,333	1,650	157
문화 복지 시 설	소 계	23	14,138	13,099	1,039	-
	복지시설	11	3,463	2,424	1,039	-
	소 공 원	12	10,675	10,675	-	-
환경 위생 시 설	소 계	10	3,584	2,309	1,275	-
	하수처리시설	6	2,040	1,428	612	-
	오수처리시설	2	400	280	120	-
	소각시설	2	1,144	601	543	-
	공중화장실	-	-	-	-	-
생활 안전 시 설	소 계	1	300	210	90	-
	하천정비	1	300	210	90	-

[그림 1] 지방소도읍육성사업 추진체계



(2) 추진체계

시장·군수는 시도지사와 협의하여 지역잠재력을 테마로 지역민의 의견을 수렴하고 지방의회의 의결·동의를 얻어 소도읍 종합육성계획을 수립하여 행정자치부 장관에게 제출한다. 행정자치부장관은 종합육성계획을 관계 중앙행정기관의 장과 협의를 거쳐 승인하고 이를 고시한다. 관할 시장·군수는 종합육성계획에 따라 연도별 사업계획을 작성하여야 한다.

(3) 2006년 추진실적 및 2007년 추진계획

06년도 지방소도읍 육성지원사업의 추진실적은 66개읍(2003년 선정 14개읍이, 2004년 선정 22개읍, 2005년 선정 7개읍, 2006년 신규 23개읍)을 대상으로 617억원(국비) 투자되었다.

소도읍 육성사업은 육성협약에 따라 3~4년 단위로 지원하는 사업으로 예컨대, 청도군 화양읍의 경우 세계적인 소싸움 축제의 메카 청도육성이라는 테마로 청도소싸움 민속문화 테마파크, 청도 하이웨이 오아시스 파크, 청도 노인보양스포츠 파크 등 2004~2007년 사업으로 추진하며, 국비 100억과 지방비 114억원 등이 투자되었다.

2007년 추진계획은 58개읍을 대상으로 677억원을 투자할 계획이다.

3) 접경지역 지원사업

(1) 개요

접경지역 지원사업이란 남북의 분단으로 인하여 낙후된 접경지역의 경제발전 및 주민복지향상을 지원하고, 자연환경을 체계적으로 보전·관리하며, 평화통일의 기반을 조성하기 위하여 접경지역을 지원하는 사업으로 접경지역지원법(2000. 1.21 제정)이 근거법이다. 접경지역이란 민통선 이남의 시군의 관할구역에 속하는 지역으로서 민통선으로부터 거리 및 지리적 여건·개발정도 등을 기준으로 하여 대통령령이 정하는 지역으로, 인천광역시, 경기도, 강원도 3개 시도에 15개 시군이 지원사업 대상이 된다.

(2) 추진과정

관계 시도지사는 이해관계 있는 주민의 의견을 수렴하여 행정자치부장관이 통보한 지침에 따라 시·도 접경지역계획을 수립하여 행정자치부 장관에 제출하면, 행정자치부 장관은 중앙행정기관의 장과 협의를 거쳐 종합계획을 수립한다. 수립된 종합계획은 접경지역 정책심의회회의(행정자치부 장관 소속) 심의를 거쳐 대통령의 승인을 얻어 이를 확정한다. 관계 시도지사는 확정된 종합계획에 따라 연도별 사업계획을 수립한다.

(3) 2006년 추진실적 및 2007년 계획

접경지역 지원사업의 대상은 3개 시·도(15개 시·군)로 2006년도에는 총사업비가 685억원(국비 480억, 지방비 205억)투자되었다(〈표-3〉 참조).

〈표 3〉 2006년도 접경지역 지원사업 추진실적

구 분	2006년 사업비			
	사업량	계	국 비	지방비
합 계	111	68,571	48,000	20,571
인천시	21	10,702	7,491	3,211
경기도	55	28,071	19,650	8,421
강원도	35	29,798	20,859	8,939

접경지역지원사업의 주요사업내용으로는 마을안길정비, 가로등설치 등 생활환경개선(74건, 43,275백만원), 농로정비, 용배수로정비 등 생산기반시설정비(10건, 4,320백만원), 다목적회관, 소공원조성 등 복지시설확충(16건, 9,612백만원), 특화마을조성(11건, 11,364백만원)등이 있다.

2007년도에는 15개 시군에 도로 확포장, 상하수도 등 정주기반시설 정비 확충 등에 692억원을 투자할 계획이다.

2. 지역개발정책의 문제점

1) 개별·분산의 지역개발정책체계

지역개발정책의 추진체계상의 가장 큰 문제는 유사·중복사업에 대한 개별부처간의 개별적·산발적 추진이다. 사업성격이 매우 유사하고 동일한 지역을 대상으로 하는 사업들이 중앙부처에 산재해 있어 부처마다 독립적인 사업추진을 시행하고 있는 실정이다.

중앙부처별로 다양한 지역개발사업을 경쟁적으로 추진함에 따라 정책체계가 매우 복잡할 뿐 아니라 투자의 비효율성이 발생한다. 예컨대 행자부는 오지, 도서, 접경지역지원사업을, 농림부는 농촌마을개발사업, 정주권개발사업 등을, 건교부는 개축지구지원사업, 해수부는 어촌개발사업 등 유사한 사업들을 독자적으로 추진하고 있어 유사사업의 중복투자로 인한 예산낭비와 예산의 비효율을 초래하고 있다.

2) 시설위주의 물리적 지역개발

최근에 하드웨어 위주의 물리적 지역개발에서 벗어나려는 노력을 보이고 있으나, 아직도 대부분의 사업들이 전통적인 시설위주의 물리적 지역개발에 치중하고 있다. 예컨대, 도로 확·포장, 상·하수도 정비, 각종 회관건립 등에 우선순위를 두고 사업을 추진하는 경향이 있다. 물론 물적 인프라 구축이 중요하지 않은 것은 아니나 내생적 자발적 발전체계를 구축하기 위해서는 하드웨어 위주를 지양하고 소프트웨어를 고려할 필요가 있다.

3) 단위사업 나열위주의 집행

종합개발을 표방하고 있으나 아직도 사업간의 연계성, 사업간의 시너지 효과 등에 대한 철저한 분석없이 개별 단위사업을 나열위주로 사업을 집행하는 경향이 강하다. 사업에 대한 목표와 비전을 정해두고 종합계획을 수립하고 그 틀에서 사업들이 유기적으로 추진되어야 함에도, 개별사업의 집행에만 초점을 두고 사업을 추진하는 경향이 여전하다.

4) 하향식 중앙주도의 사업 추진

소도읍 지원사업에 있어서 지자체 공모방식을 채택하는 등 상향식 사업추진을 위해 많은 노력을 경주하고 있으나, 여전히 중앙주도의 사업추진 비판이 높다. 지자체에서 계획은 수립하였으나 실제 투자와 거리가 있어 지자체의 계획이 무의미해 지는 경우가 있으며, 주민의 의견수렴과정 역시 형식적인 절차로 생각하고 진행하는 경우가 많아서 실제의 주민의사를 반영하지 못하는 경우가 많다.

5) 체계적인 평가시스템의 부재

개별적으로 추진되고 있는 지역개발정책에 대한 체계적이고 합리적인 평가시스템이 구축되어 있지 못하다. 현재의 평가는 개별사업별로 공무원위주로 사업평가를 진행하고 있으며, 예산집행률, 공사진척율 등 과정평가에 초점을 두고 부분적, 정량적, 형식적 평가에 그치고 있는 실정이다. 특히 낙후지역 사업의 구성 내역이 다양하고 복잡한 세부목표를 갖고 있기 때문에 단순히 사업의 집행과정에 대한 점검만으로는 낙후지역사업정책에 대한 전반적인 판단이 어렵다. 사업추진에 따른 지역경제 기여도, 소득증대효과, 지역간 형평 등을 측정·평가할 수 있는 평가체계 구축이 필요하다.

IV. 지역개발정책의 개선방안

1. 사업간 연계·통합을 통한 종합개발 지향

지역개발은 다양한 분야에서 다양한 사업이 추진되고 있는 바, 이들 사업이 자치단체 차원에서는 하나의 청사진에 따라 상호연계·통합되어야 시너지를 발휘할 수 있다. 특정 기능에 전문화된 중앙부처의 경우 소관 사업의 국가적 효율성만을 추구하는 경향이 있기 때문에 타 부처 또는 타 분야의 사업과의 연계통합·조정에서 소극적일 수 밖에 없다. 이는 사업의 비효율성과 예산낭비로 이어질 수 있다.

따라서 대응적 차원에서 부처간의 이기주의를 버리고 낙후지역 전반에 대한 총체적인 분석과 검토가 이루어져야 하며, 이러한 토대위에서 낙후지역과 관련된 총괄 조정 지원에 대한 체계적이고 일원적인 시스템을 구축하여야 한다. 최근 부처간에 활발히 논의되고 있으며 바람직한 방향으로 낙후지역 연계·통합 시스템이 구축되기를 기대해 본다.

2. 내발적 지역개발정책 추진

내발적 개발전략이란 하향식 개발이 초래한 지역격차, 소득 격차, 사회계층간 갈등 등 불균등의 문제를 해소하기 위한 대안으로서 대두된 상향식 개발 또는 분배중심적 개발론의 한 전략이다. 여기서 내발적 발전(endogenous development)이란 발전의 동력이 지역 내부로부터 시작한다는 의미에서 붙여진 명칭이다.

지금까지의 지역개발정책은 중앙주도의 계획하에 주로 중앙의 자원 및 재원을 지자체에 배분하는 형태로 이루어졌기 때문에 지자체의 내부적 자원활용을 극대화하지 못하고 외부의 의존도 특히 중앙의존도를 높이는 개발방식이었다. 이러한 방식을 지양하고 지자체의 내부적 자원을 최대한 활용하고 자생력을 배양하는 방식으로 전환을 시도하여야 한다. 그러기 위해서는 지역개발정책에 지방이 주도적으로 발전계획과 전략을 수립할 수 있도록 계획수립권과 추진상의 실질적 권한을 지방에 대폭 이양할 필요가 있다. 이러한 전제위에 지역의 문화, 전통, 역사에 기인한 개발전략을 수립할 필요가 있다.

또한 진정한 내발적 개발전략은 주민의 참여에 있다. 개발계획의 수립, 실천, 평가 등 일

련의 사업추진과정 모든 단계 마다 주민참여가 실질적으로 보장되고 활성화될 필요가 있다. 주민참여의 방법은 공청회나 공람제도 등이 제도적으로 보장되어 있지만 형식보다는 내용 중심의 실질적 의견수렴과 참여가 가능하도록 개발주체가 적극적으로 길을 열어놓을 필요가 있다. 주민이 오게 하는 것보다는 주민에게 다가가서 의견에 귀를 기울이고 산발적이고 다양한 의견이라 하더라도 그것을 조직화하는 일까지 참여의 폭을 넓힐 필요가 있다.

현재 125개 시군에서 공무원, 지역민, 외부전문가, 지방의원으로 이루어지는 낙후지역개발 추진협의체를 구성하여 입지선정, 사업추진방법 등 낙후지역개발사업과 관련된 사항들을 사전 협의하고 있다. 지역민의 의견이 사업진행과정에서 반영된다는 점에서 바람직한 협의체이다. 다만, 형식적인 기구에 그치지 않고 실제적인 역할을 수행할 수 있도록 환경을 조성해 주어야 할 것이다.

3. 소프트웨어(Software)적 지역개발전략 강화

지역간 발전격차가 발생하는 원인은 원천적으로 지역간에 입지(location)와 자원(resource)의 조건으로 규정되는 발전 잠재력에 차이가 있기 때문이다. 즉, 입지의 상대적 우위성이 발전격차의 주요한 원인이다. 낙후지역의 경우는 침체의 원인이 불리한 입지여건에 있음에도 불구하고 입지조건을 개선하는 데에는 근본적인 한계가 있기 때문에 지역발전의 활로를 다른 방향으로 모색할 필요가 있다. 세계화로 장소간의 입지경쟁이 국내 뿐 아니라 지구적 경쟁(global competition)의 차원으로 확대되어 생산요소의 이동성이 증가한 현실에서 입지조건이 열악한 낙후지역이 이동이 자유로운 경제활동을 유치하기란 거의 불가능한 실정이어서 경쟁에서 도태될 수 밖에 없다. 따라서 낙후지역으로서는 그 지역만이 보유하고 있어 대체가 어려운 자원, 즉 인력, 기술, 문화, 역사, 환경 등의 자원에 혁신활동을 결합하여 매력도를 높이고 부가가치를 창출함으로써 소득과 일자리를 증대시키는 새로운 대안전략이 필요하다. 낙후지역이 바야흐로 ‘입지(location)’에서 ‘장소(place)’로 눈을 돌려 지역발전을 모색해야 하는 이유가 바로 여기에 있다.

정부는 지난 30여년간 지역개발정책의 가장 중요한 목표를 정주여건의 개선에 두고 도로 등 인프라 확충과 주택, 상하수도 등 생활환경시설의 개선에 주력해 왔다. 이제는 물적 위주의 개발 위주의 전통적 지역개발방식을 탈피하여 지역의 소프트 자원을 활용한 혁신을 통해

소득 및 일자리 창출을 모색하는 새로운 소프트 지역개발방식으로 패러다임을 전환할 필요가 있다.

소프트 지역개발은 소득 및 고용창출을 목표로 삼고 있으며, 소득과 고용증대를 위해서는 필연적으로 수요 창출이 전제되어야 하며, 그 수요는 사람과 자본이 모여 있는 도시에서 찾을 수 밖에 없다. 따라서 도시의 수요와 연계를 강조하고 도시와 농촌이 서로가 필요로 하는 것을 제공하는 바람직한 상생관계를 강조한다. 그리고 지역의 소프트 자원, 예컨대 지역의 문화, 지식, 기술, 감성, 창의, 전통 등을 활용하여 혁신의 창출을 강조한다.

소프트웨어적 지역개발사업의 대표적인 예로 신활력사업을 들 수 있다. 국가균형특별법상에 근거한 낙후지역개발사업으로 행정자치부 장관이 3개분야 4개지표로 3년마다 신활력지역을 선정하여 소프트웨어 위주의 사업을 추진한다. SOC 건설 등 인프라 구축 위주의 기존 낙후지역개발사업에서 벗어나, SAP¹⁾ 모델을 적용하여 RIS 체계를 구축하고 인재양성, 고용 및 소득 창출, 향토자원개발 등 지역경쟁력 제고에 역점을 두는 소프트 웨어적 지역개발사업이다.

4. 거버넌스 체계 구축을 통한 효율적 지역개발

1) 부문별 접근방식에서 지역중심의 통합형 접근방식으로 전환

그동안 지역내 경제·사회적 문제의 해결과 정책 추진은 부문별·전문분야별로 추진되어 왔다. 그러나 사회기능의 전문화와 다원화로 중앙정부 기능이 지방으로 이양되는 분권화 과정에서 사회문제의 총체적 해결은 더욱 어려워지고 있다. 분권화 과정에서 나타나는 분절화 현상을 극복하기 위해서는 경제·사회문제를 종합적인 시각에서 해결할 수 있는 접근방식의 도입이 필요하다. 이 접근방식의 도입을 위해서는 첫째, 부문별로 분화되어 있는 조직 내지 기관간의 연계·조정·통합을 촉진할 수 있는 거버넌스의 형성이 필요하며, 둘째, 사회·경제적인 문제를 지역단위로 인식하여 해결하는 지역통합적 접근이 필요하다. 이를 위해 적절한 지역단위의 설정과 지역내 문제를 통합적인 차원에서 해결할 수 있는 통합적 거버넌스의 형성이 필요하다.

1) SAP 모델 : System(시스템), Actor(혁신리더), Program/Project(선도사업)

2) 지방주도형에서 지방분권형 추진체계로 전환

참여정부는 기존 정권에서 추진해왔던 분권화 시책에 비해 총체적, 선도적, 포괄적인 원칙 하에서 분권화를 추진하고 있다. 지방분권이 주요 국정과제로 대두된 것은 중앙집권형 국정 운영에서 벗어나 지역경쟁력과 잠재력을 살리는 분권형 국정운영시스템이 불가피하다는 인식이 확산되고 있기 때문이다. 이러한 맥락에서 지역발전시책의 경우에도 지역적 차원에서 문제를 인식하고 자율적으로 추진할 수 있는 분권형 추진체계의 구축이 중요한 과제가 되고 있다. 기존의 중앙정부 주도방식에서 야기된 획일성과 중복 투자 등의 비효율성 문제를 해결하기 위해서 지역단위의 다양한 조직과 기관들이 자율성을 발휘 할 수 있는 분권형 거버넌스 체계의 구축이 요구된다.

3) 중앙-지방간의 협력강화와 다층적 거버넌스 체계 확립

분권화의 추진은 중앙-지방간 관계의 변화를 의미한다. 분권화는 중앙정부와 지방정부간 뿐만 아니라 지방자치단체 상호간의 관계도 변화시킨다. 분권화로 인하여 중앙정부의 지역 발전에 대한 통제력이 약화되고 있어 중앙정부와 지방정부간 협력관계 구축의 필요성이 커지고 있다. 중앙정부는 정책 추진의 일관성과 효율성을 확보할 수 있는 집행체계 구축과 정책수단 도입의 필요성이 커지고 있다. 해외의 선진국들의 경우는 협력계획방식의 도입, 중앙정부 지역사무소(GOR)의 설치·운영이나 계획계약제도 등 다양한 제도적 수단을 도입하고 있다. 지방자치단체의 자율성 증대로 인한 중앙정부 정책추진의 차질을 방지하기 위하여 중앙정부와 지방정부가 협력 강화와 지역내 관련 기관간의 협력 촉진을 위한 거버넌스 체계의 확립이 요구된다.

5. 합리적 평가시스템 구축

기존의 평가는 관련 지역개발사업에 대한 체계적인 성과평가보다는 지역단위로 사업별 추진상황에 대한 점진 수준에서 크게 벗어나지 못하고 있는 형편이다. 성과평가체계의 부재로 중앙정부는 전국적 차원에서 정책의 효용성과 예산집행의 효율성을 판단하지 못한 채 전년 답습의 관행을 따르게 되고, 자치단체도 개별 사업의 목적 달성과 신규수요 발생에 대한 고려없이 획일적인 사업추진이 이루어질 우려가 발생한다. 따라서 지역개발사업의 집행과정

및 사업추진결과에 대한 체계적인 성과평가를 통하여 합리적이고 효율적인 사업관리와 정책 결정의 기초자료로 활용할 필요성이 제기된다.

합리적 평가시스템을 구축하기 위한 기본방향은 지역개발과 관련된 상·하위 계획간의 연계성, 재원조달의 합리성을 위주로 사업의 효율성과 효과성을 평가하고 지역발전목표 및 지역수요를 고려할 때 시급성과 목표달성에 대한 사업의 기여가능성 등을 평가, 사업내용 대비 사업비규모의 적정성, 국비, 지방비, 민자 등 재원구성의 적절성을 평가한다. 그리고 지역개발사업 전체를 고려할 때 주요사업의 투자규모 및 사업목적군별 투자배분의 적정성을 평가하고, 지역개발계획 실적평가 작성지침을 사전에 제공하고 설명회 개최 및 토론회를 통해 평가의 엄밀성과 평가 결과의 수용성을 제고한다.

V. 맺는 말

지금 세계는 세계화·개방화가 가속화되고 있다. 무한경쟁 속에서 나라간의 국경은 무의미해졌고, 경쟁의 주체는 국가가 아닌 지방자치단체, 즉 경쟁의 주체는 국가단위에서 지방단위로 변화되고 있다. 그러므로 지속적인 국가발전과 지역발전을 유지하기 위해서는 경쟁력 있는 지역의 성장이 전제조건이다. 지방자치단체의 경쟁력을 키우는 것이 바로 국가경쟁력인 것이다.

정부는 지난 30년간 시대마다 다른 특징을 보이며 다양한 지역개발 정책들을 추진하여 왔다. 그동안 추진된 지역개발 정책들을 평가해 보면, 대체로 다음과 같은 문제점을 안고 있다.

유사·중복의 지역개발사업을 중앙부처가 개별적·산발적으로 추진함에 따라 투자의 비효율성과 중복투자에 따른 예산낭비, 사업을 추진하는 지자체의 혼선을 초래하였다. 성장위주의 지역개발정책, 하드웨어위주의 물리적 개발정책을 추진하여, 지자체의 특성, 문화, 기술 등 지역자원을 활용하지 못하고 오히려 지자체의 외생적 의존도를 높이는 지역개발방식을 취함에 따라 내생적·자발적 발전체계를 구축하지 못하였다. 단위사업 나열위주의 집행으로 사업간의 연계나 상위 또는 동위 계획과의 연계성이 이루어지지 못하여 사업효과성이 떨어졌다.

본격적으로 지방자치를 실시한 지 10년이 지났으나 여전히 많은 부문에서 중앙정부 주도

로 사업이 추진되고 있다. 외형은 상향적(bottom-up)이나 실체는 하향적(top-down) 방식의 사업 추진이 대부분이었다. 지역개발사업에 대한 합리적이고 통합적인 평가시스템이 부재하여 지역개발사업에 대한 전반적인 평가를 하지 못하며, 사업추진에 따른 지역경제 기여도, 소득증대효과 등의 평가를 수행할 수 없다.

지역개발정책의 기본방향은 지자체 스스로 지역발전을 이끌어갈 수 있는 자생적·내생적 경쟁력 제고에 있다. 그러기 위해서는 먼저, 지역개발정책체계의 정비가 필요하다. 중앙부처마다 개별적·산발적으로 추진하는 것을 지양하고 통합·추진하는 방안을 지속적으로 연구하고 논의하여야 할 것이다. 부처간의 이기주의를 과감히 버리고 합리적이고 통합적인 지역개발추진 체계 구축에 참여하여야 할 것이다. 지난 '06년 하반기부터 이 부분에 대한 논의가 지속되고 있으며 합리적인 방안들이 나올 것으로 기대하고 있다.

둘째로, 중앙주도의 물적 중심의 개발을 지양하고, 지역의 문화, 기술, 인물 등 지역의 자원을 최대한 활용하고 혁신과정을 통하여 지자체의 내재적 역량을 강화하는 방향으로 개발방식이 전환되어야 한다. 소프트웨어적인 개발전략을 하드웨어적 개발전략과 적절히 균형을 이루고, 외생적 개발전략과 내발적 개발전략을 조화롭게 추진하는 것이 중요하다.

셋째로, 성공적인 지역개발을 위해서는 거버넌스 체계의 구축 역시 중요하다. 부문별 방식에서 벗어나 지역중심의 통합형 거버넌스 체계의 구축은 물론, 민관 및 중앙-지방간의 파트너십 구축이 무엇보다도 중요하다.

마지막으로 지역개발정책에 대한 합리적이고 통합적인 평가시스템의 구축을 통하여 사업 전반에 대한 통합적 분석을 통하여 사업의 효과성과 효율성을 높이고, 평가결과의 환류를 통하여 지역개발정책을 개선해 나가야 할 것이다.

지역개발의 전략과 방식은 고정불변이 아니다. 과거의 방식을 고집해서도 안되며 새로운 방식을 무조건 채택해도 안된다. 지역개발사업을 하고자 하는 지역의 문화, 기술, 인적요소, 자연환경, 내재적 역량 등을 종합적으로 고려하고, 지역민과 지자체의 참여와 관심속에서 무엇이 최선인가를 진지하게 고민하면서 지역개발을 추진하여야 한다. 진정으로 지역을 위하는 지역개발정책이야말로 지방자치가 뿌리를 견고히 내리고 꽃을 활짝 피우게 하는 지름길이 될 것이다. 2007년이 새로운 지역개발정책의 원년이 되기를 기대해 본다. ☺