

# 균형발전의 개념적 정의와 당면과제

한 표 환

한국지방행정연구원 혁신기획실장

## 1. 서론

균형발전이라는 명제에 관한 논의는 어느 국가, 어느 시대를 막론하고 활발하게 지속되어 왔으며, 이를 실현하기 위한 정책적 시도 역시 공과(功過)를 불문하고 다양하게 이루어져 왔다. 우리나라도 과거에 요소투입형 불균형 성장전략을 추구한 결과 단기간에 고속/압축성장을 이루었으나 수도권과밀과 지방과소라는 공간적 양극화를 유발하였다. 이러한 공간적 단절현상을 근본적으로 치유하지 않으면 국가경쟁력은 물론 국민통합을 저해할 것이라는 절박한 상황인식을 토대로 참여정부에서는 국가균형발전을 핵심 국정과제(national agenda)로 채택하여 정책적 노력을 집중하고 있다.

참여정부가 추진하고 있는 국가균형발전정책에 대한 엄정한 평가는 향후 기대되는 바가 크나, 국가균형발전을 위한 제도적 기반 구축, 혁신주도형 지역발전 패러다임 정립, 지역중심 지역발전체계 확립이라는 측면에서는 상당한 긍정적 평가를 할 수 있을 것 같다.<sup>1)</sup> 반면에 국가균형발전정책을 추진하는 과정에서 노정된 문제점을 치유하지 않으면 본래 취지를 제대로 발휘하지 못할 뿐만 아니라 가뜰이나 기대감에 차있는 지방에 실망감만 안겨줌으로써 앞으로 균형발전을 위한 막대한 정책비용(policy cost)을 치러야 할 것으로 예상된다.

균형발전에 대한 개념적 정의는 고정되어 있지 않고 시대상황과 여건변화에 따라 가변적

1) 이원섭, “국가균형발전정책의 평가와 향후과제,” 「국토」, 2005.12. pp.62-65; 배준구, “국가균형발전전략의 추진 실태와 향후과제,” 「제1회 대한민국의지역혁신박람회 연합학술대회 논문집」, 2004. 12. pp. 109-138.

속성을 지니고 있다. 동일한 시대에 국토공간을 포위한 정치적, 사회·경제적 상황과 여건에 따라 균형발전에 대한 개념적 정의와 진단도 상이하게 이루어 질 수 있다. 따라서 균형발전에 대한 개념적 정의가 어떻게 변모되고 있는가를 살펴보고 작금의 국토불균형 현실을 반영하는 균형발전 개념을 새롭게 정립함으로써 이를 실현하기 위한 정책적 지향을 올바르게 설정하는데 기여할 수 있을 것이다.

본고에서는 균형발전에 대한 기존의 개념적 정의에서 출발하여 최근 동향까지 검토함으로써 균형발전정책의 최종적 지향을 설정하는데 있어 하나의 준거(準據)로 활용하고자 한다. 새로운 개념적 정의에 입각하여 균형발전을 구현하기 위해 관념적 차원에서 선행되어야 할 요건을 제시해 보고 이들과의 현실적 괴리를 채워넣기(filling) 위한 당면과제를 제시하고자 한다.

## 2. 균형발전의 개념적 정의와 구성요소

### 가. 개념적 정의

균형발전이란 균형과 발전의 합성어로 발전수준 혹은 발전정도가 균형잡힌 상태를 의미한다. 여기서 ‘균형잡힌 상태’의 사전적 의미는 치우치거나 기울어지지 않고 고른 상태를 의미하는 바, 발전수준이 지역간에 차등화 되지 않고 고르게 되어 있는 상태를 지칭한다. 경제지표상으로는 지역간 소득격차가 줄어들거나 최소한 출발점에 비해 격차가 확대되지 않은 다분히 사후적, 기계적 균형을 의미하고 지역간 균등을 유지하고 있는 정태적 균형을 지칭한다.<sup>2)</sup>

균형발전에 대한 사후적, 기계적 관점에서의 정의는 그 이론적 토대를 이른바 신고전학과 성장론에 두고 있다. 시장경제체제 하에서는 시장의 자율적 작동메커니즘 이른바, ‘보이지 않는 손’에 의해 지역간 경제력(소득)은 종국적으로 균등화상태에 이르게 된다는 가설을 신봉하고 있다.<sup>3)</sup> 하지만, 장구한 시간속의 시장경제 궤적에 따르면 지역간 균등은 일어나지 않고 어느 정도의 지역격차 다시말해, 자연 지역격차(natural rate of regional disparities)는 엄연히 존재한다는 것이 입증되고 있을 뿐만 아니라<sup>4)</sup>, 한편에서는 불균형 성장론의 발호를 촉진하는

2) 김경환. “지역균형발전을 위한 합리적 재원조달방안,” 「지역균형발전과 지방재정의 효율적 운영방향」, 한국지방재정공제화한국재정학회·한국지방재정학회 주최 2001 지방재정세미나, 2001.9. p. 111.

3) Armstrong, H and Taylor, J. Regional Economics and Policy, third edition, Blackwell, 2000. pp. 81-83.

4) 김경환·서승환. 「도시경제(제2판)」, 서울: 홍문사, 1999. p. 75.

계기를 제공하게 되었다.

사후적, 기계적 균형으로 파악되는 균형발전의 정의와 대비되면서 사전적, 동태적 측면에서 이를 재규정해 보려는 일련의 움직임이 최근 활발하게 진행되고 있다. 즉, 균형발전이란 각 지역이 자립적으로 발전할 수 있도록 교육, 문화, 복지, 보건의료 등 모든 생활분야에서 균등한 기회를 사전적으로 부여받아 이를 토대로 지역발전역량을 극대화할 수 있는 여건을 조성함으로써 삶의 질이 어느 지역에 거주하느냐에 좌우되지 않는 상태를 의미한다.<sup>5)</sup> 이러한 맥락에서 「국가균형발전특별법」 제2조 제2항에서도 국가균형발전이란 “지역간 발전의 기회균등을 촉진하고 지역의 발전역량을 증진함으로써 삶의 질을 향상하고 지속가능한 개발을 도모하여 국가경쟁력을 강화하는 것”으로 정의하고 있다.

여기서는 균형발전을 지역간 발전의 기회균등을 통해 국토공간상의 모든 지역이 각자의 발전잠재력을 극대화할 수 있는 여건을 조성함으로써 어느 지역에 거주하더라도 기본적인 삶의 질을 누릴수 있는 공간을 창조하는 것으로 정의하고자 한다. 이는 지난 40년간의 압축성장 과정에서 중앙-서울 중심의 집권-집중전략으로 인해 지방이 자율적으로 발전할 수 있는 기회가 극히 위축되고 삶의 질이 저하되고 있는 엄연한 현실과 결코 분리하여 접근될 수 없기 때문이다. 지역발전의 요소인 의사결정 권한의 분산과 인적, 물적 자원 배분의 형평화를 통해 모든 지역이 혁신역량을 배양하고 스스로의 자율적 의지로 특성화발전을 추구할 수 있도록 사전 기회의 균등화를 마련하는 것이 바로 균형발전의 진정한 의미로 파악하고자 한다. 이러한 기회의 균등을 기초로 지역의 자기혁신과 노력을 통하여 지역의 잠재력과 비교우위를 극대화시키고, 이러한 과정에서 나타나는 ‘결과의 차등’은 불가피한 것으로 받아들이면서 이를 오히려 지역의 역동적 발전을 촉진하는 순환적 인센티브로 활용하고자 하는 취지이다.<sup>6)</sup>

## 나. 구성요소

### 1) 통합적 균형과 역동적 균형

균형발전이란 지역발전의 기회균등을 기초로 자율적 발전을 추구함으로써 거주지역에 구애

5) 박현 외, 「예비타당성조사 수행을 위한 다기준분석 방안 연구」, 한국개발연구원, 2000, p. 118.

6) 김형기, “국가균형발전정책의 평가와 과제,” 「제1회 대한민국의지역혁신박람회 연합학술대회 논문집」, 2004. 12. p. 4.

받지 않고 기본적 삶의 질을 누릴수 있는 공간을 조성하는 것으로 정의할 때, 이러한 개념을 구성하는 핵심적 요소로 통합적 균형과 역동적 균형을 지적할 수 있다. 통합적 균형이란 SOC, 환경, 물류, 정보·통신 등의 물리적 인프라와 주택, 의료, 교육, 문화 등의 생활인프라 측면에서 전국최소기준(national minimum)에 미달하는 낙후 혹은 취약지역에 대해 이들을 우선적으로 충족시킴으로써 기회균등을 보장하여 정주여건의 권역간 형평성을 확보하는 것을 말한다.<sup>7)</sup> 지역혁신인프라와 기본적 생활여건의 지역간 격차를 상대적으로 용인할 수 있는 범위까지 균등화시켜 교정적 균형을 유지함으로써 최소한의 삶의 질을 확보하는 것이다.

반면에, 역동적 균형이란 참여정부에서 제시된 새로운 균형발전 개념으로 가치의 이전만이 이루어지는 통합적 균형과는 달리, 지역에서 구축되는 지역혁신체계간의 경쟁과 협력을 통해 가치창출이 이루어지는 균형발전과정을 지칭한다.<sup>8)</sup> 통합적 균형발전이 결과의 균형을 추구한다면 역동적 균형발전은 기회의 균등을 추구하면서도 지역의 자기혁신 노력정도에 따른 결과의 차등을 인정하고, 오히려 결과의 차등을 역동성 발휘의 인센티브로 활용하는 것을 의미한다. 역동적 균형은 지역이 혁신능력을 제고하여 모든 지역이 역동적 발전을 촉발함으로써 지역의 잠재력과 비교우위를 극대화하는 것을 의미함으로, 결과의 균형이 아니라 기회의 균형에 입각하여 결과를 동일하게 하는 기계적 균형에 머무는 것이 아니라 진정한 지역혁신을 통하여 역동적인 발전을 구가하는 것이다.

역동적 균형을 통하여 지역의 혁신역량을 최대한 동원하여 경쟁할 수 있는 기반과 여건을 조성함으로써 지역의 특성화발전 역량을 확대하고 또한 권역내 효율성을 제고할 수 있다. 달리 표현하면 역동적 균형은 지역혁신역량을 극대화하여 이를 통한 산업화·특성화를 촉진하며 다음 단계의 혁신역량을 축적하는 이른바, 자기승수적(self-multiplying), 동태적(dynamic) 균형을 의미한다. 여기에는 지역단위 즉, 기초, 광역, 초광역별 혁신체계 구축과 기능적 연계, 지역내 잠재적 역량의 혁신네트워크화가 핵심을 이룬다. 구체적으로 통합적 균형에 입각하여 <대학-기업-지자체 및 지원기관>이 긴밀하게 네트워크화된 지역혁신체제를 구축하여 지역의 미래 전략산업과 특성화된 발전전략을 추구하는 것이다.

앞서 언급된 통합적 균형과 역동적 균형은 분리하여 접근될 수 없는 계기적(sequential), 조화적 특성을 지닌다. 특히, 초기조건이 열악하여 역동적 발전을 촉진하는 지역혁신이 자율

7) 국가균형발전위원회. 「국가균형발전의 비전과 과제」. 2003. 5. p. 9.

8) 김형기. 전계서. 2004. p. 4.

적으로 창출되기에는 본질적 한계를 지니고 있는 낙후지역의 경우에는 전국최소기준의 충족이 선행되어야만 역동적 균형에 의한 특성화발전이 가시화될 수 있다. 균형발전이란 결국 이들 양자의 균형을 적절하게 조화시킴으로써 통합성 차원에서 권역내 형평성과 역동성 차원에서 권역간 효율성을 동시에 실현하여 전국이 개성있게 골고루 잘사는 새로운 국토공간을 창조하는 것이다. 이런 입장은 참여정부의 국가균형발전정책에서도 그대로 반영되어 있다. 즉, “지방화를 통한 국가균형발전전략의 핵심은 전국최소기준의 충족을 통한 통합적(교정적)균형의 실현과 지역의 잠재력과 비교우위를 극대화하는 역동적 균형을 병행해 추진해 나가는 일이다. 자립형 지방화를 위해서는 지방정부의 자치권을 신장하고 지방사회의 혁신능력을 제고하여 모든 지방의 역동적 발전을 촉발하는 역동적 균형이 필요하다. 이러한 역동적 균형은 기회의 균등에 기초한 것이지 결과의 균형을 의미하는 것은 아니다. …… . 그러나 역동적 발전과정에서 불가피하게 지역간 격차가 확대될 수 밖에 없다. 따라서 각 지역이 이러한 격차를 스스로 인정할 수 있도록 하기 위해서는 초기조건의 균형이 필요하다. 즉, 전국최소기준에 미달하는 낙후지역에 대한 정부투자의 확대 등 통합적 균형을 통한 기회균등이 어느정도 보장되어야만 하는 것이다. ……” 9)

## 2) 양적 균형과 질적 균형

앞에서와 같이 균형발전을 지역발전의 기회균등과 자율적 발전을 통하여 기본적 삶의 질 향유를 보장하는 공간창조라고 정의할 때, 균형발전이 어떤상태를 지향하느냐 다시말해, 지향적 특성에 따라 양적 균형과 질적 균형으로 구분할 수 있다. 균형발전이 단순히 물적, 외형적 균등화를 최종 지향하는 경우에는 양적 균형이라고 하는 반면, 삶의질 등과 같이 정성적, 가치적 균등화인 경우에는 질적 균형이라고 한다. 본 연구에서 규정한 균형발전의 정의에서는 양적 균형과 질적 균형을 계기적, 단계적으로 실현하고자 하여 양적 균형을 선행한 다음에 질적 균형을 최종적으로 실현하고자 하는 의미가 강하게 내포되어 있다.

양적 균형이란 국가발전 초기단계에 보편적으로 추구하는 이른바, 물리적 시설 및 인프라가 균등하게 배분되는 것을 지칭하는 것으로, 단순히 외형적 균형을 의미하며 1980년대 말까지 균형발전의 최종적 목표로 인식되어 왔다. 발전수준이 낙후된 지역의 초기조건을 개선하여 발전역량을 증대시키기 위해서는 도로, 정보·통신, 산업단지, 상하수도 등 하부구조 구축이

9) 국가균형발전위원회. 전거서. 2003.5. p. 26.

필수적으로 요구되는 바, 지역간 균등배분을 통하여 지역간 격차를 해소하고자 한다. 다만, 양적 균형은 권역간 형평성을 추구하기 때문에 획일성을 불가피하게 띌 수 밖에 없어 지역부합성을 확보하지 못하는 한계가 있다. 국가가 보유한 한정자원의 전략적 균등배분을 통하여 지역간 격차해소를 도모하기 때문에 획일적 혹은 정부주도의 시설공급 방식을 불가피하게 채택하게 된다. 참여정부에서 추진하고 있는 대규모 국가균형발전 프로젝트 예를 들면, 혁신클러스터, 기업도시, 지역특화발전특구, 신활력사업 등도 양적 균형을 통한 지역특성화발전을 유도하기 위해서 동일한 맥락에서 채택되고 있는 정책수단이라고 할 수 있다.

이와는 달리, 질적 균형은 양적 성장, 획일적 성장에서 탈피하여 교육·문화·의료·복지등 생활환경 혁신을 통하여 삶의 여건을 질적으로 개선하여 인간이 어디에 거주하던 간에 삶의 질이 좌우되지 않는 상태를 지칭한다. 인간이 일상생활을 영위하는데 반드시 충족되어야 할 기본수요(basic needs)를 거주지역에 상관없이 제공받을 뿐만 아니라 살기 좋은 환경을 조성하여 삶의 질은 물론 나아가 지역경쟁력을 높이는 것을 목표로 삼고 있다.

질적 균형을 강조하고 이를 실현하기 위한 정책적 노력을 경주하게 된 배경에는 몇가지 시대적 상황이 연관되어 있다. 급속한 산업화·도시화로 도시과밀과 함께 외형적 성장에 치중하여 획일적 생활환경과 생태환경 파괴로 삶의 질이 크게 저하되었다. 농촌 역시 과소화되어 지역사회 유지 자체가 곤란한 실정에 이르고 있음에도 불구하고 삶의 질 향상을 위한 자발적인 노력이 거의 이루어지지 않았다. 이러한 문제를 치유하기 위한 정부의 종래 지역균형발전정책도 중앙주도의 획일적인 지역개발로 특색없는 지역을 양산하는 모습을 보였다.<sup>10)</sup> 그러나 최근에는 웰빙(well-being)시대의 도래로 쾌적한 어메니티를 보유한 농산어촌에 대한 휴양, 체험, 관광수요가 증가하고 있으며 특히, 혁신을 주도하는 창조적 인재와 우수기업 유치를 위해서는 매력있는 정주여건과 문화적 품격을 갖추는 것이 지역경쟁력의 선결과제로 대두되고 있다.

선진국은 지난 60년대부터 삶의 질 향상 정책을 추진하면서 공간의 질과 삶의 질 향상으로 고급인재·투자·기업 유치를 촉진하고 지역문화와 경제의 활성화를 도모하고 있다.<sup>11)</sup> 이러한 질적 균형을 통하여 지역의 낙후성을 탈피하고 지역자체가 비교우위를 확대·재생산할 수 있는 새로운 정주공간 내지 생산공간으로 창조되고 있다. 최근 참여정부에서도 ‘살기좋은 지

10) 살기좋은 지역만들기 특별위원회, 「살기좋은 지역만들기 기본계획(안)」, 2006.7.14, pp. 1-3.

11) 1998년 미국의 살기좋은 커뮤니티(liable community)정책은 경제적으로 강력한 커뮤니티(economically powerful community) 정책을 의미한다.

역만들기' 사업을 국가 역점사업으로 선정하여 이를 종합적, 체계적으로 추진하기 위해 정책적 노력을 경주하고 있는 것도 질적 균형의 정책화와 무관하지 않다고 볼 수 있다.<sup>12)</sup>

### 3. 균형발전을 위한 요건과 당면과제

#### 가. 균형발전요건

균형발전을 실현하기 위해 기본적으로 요구되는 조건은 3분(三分) 이른바, 분권·분업·분산이라고 할 수 있다. 먼저, 분권이란 중앙에 집중된 권한을 지방으로 과감하게 이양시켜 지역이 행·재정 권한을 독자적으로 확보함으로써 지역발전 역량을 강화하여 가치창출 능력과 성장 잠재력을 높일 수 있도록 해야 한다. 특히, 역동적 균형의 실현 차원에서 지방분권과 지역혁신이 결부되면서 자율적 혁신역량이 증대되고 발전의 잠재력이 지역 내부에서 형성되는 내생적 특성화발전이 가능하도록 해야 한다. 그러나 여기서 분권이란 중앙을 해체하는 분권화가 아니라 과도한 중앙집권체제로 부터 적절한 권한이양(devolution)을 추진하여 '집권과 분권의 균형,' '중앙과 지방간의 통일적 다양성과 생산적 분업'을 달성하는 것을 의미한다.<sup>13)</sup>

분산이란 수도권에 집중된 의사결정권, 우수한 인적자원, 혁신인프라 및 SOC 등 지역발전 및 혁신역량 강화의 핵심적 요소를 과감하게 지방으로 재배치시켜 지역사회의 총체적 발전잠재력과 혁신능력을 제고하여 균형발전의 사전적 기회를 균등하게 부여하는 것을 의미한다. 사전균등적 발전기회를 최대한 활용하여 지역은 종래의 불균형적, 몰(沒)개성적 발전양상을 고유의 발전잠재력과 특성을 살릴 수 있는 특성화된 발전으로 전환할 수 있기 때문이다.

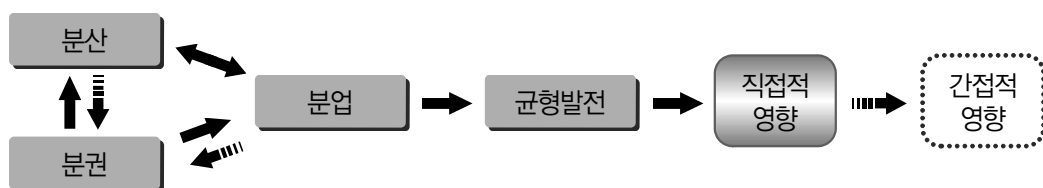
한편, 분업이란 자율적 특성화발전을 위한 독자적 권한확보와 사전균등적 기회부여에 힘입어 부가가치와 경쟁력을 창출할 수 있는 전략산업특성화 내지 전략적 공간특성화 개발을 추구하는 것을 의미한다. 이 경우에 각 지역은 타 지역을 맹목적으로 추종하는 방식의 기계적, 모방적 전문화가 아니고 개별적 생존을 위해서라도 잠재력과 비교우위에 입각한 분업을 추구함으로써 지역간 상호의존과 공존의 여건을 조성할 수 있을 것이다. 보편적으로 개별지역들은 미시적 합리성(micro-rationality)에 입각하여 움직이므로 지역간에 상호모방, 과도한 경쟁이

12) 국가균형발전위원회. 「살기좋은 지역만들기」. 서울: 제이플러스에드. 2005

13) 충청남도충남발전연구원한국지방행정연구원. 「국가균형발전을 위한 효율적인 정책추진 방안」. 2003.2. p. 219.

발생할 가능성이 큼으로 중앙정부의 비전제시, 기획·조정·지원역할이 매우 중요하게 된다.  
균형발전을 실현하기 위한 핵심전략인 분권·분산·분업전략은 상호간에 긴밀한 연관성을 지니고 있기 때문에 [그림]에서 보는 바와 같이 이들간에 쌍방향 혹은 일방향의 영향관계가 존재한다.

[그림] 분권·분산·분업전략간 상호관계



분권은 자율권의 현지성 및 책임성 확보를 촉진하는데 필요한 결정권과 우수인력, 혁신인프라 등의 지방재배치는 물론 지역여건에 부합하는 특성화발전을 촉진하는데 직접적인 영향을 미치고, 분산과 분업은 상호인과성을 가지는 불가분의 관계를 가지고 있다. 정치환경적 요소와는 별도로 분산과 분업은 분권수요를 증대시키는 등 전반적인 분권여건을 조성시키는 간접적 요인으로 작용한다. 분권과 분산의 촉진에 의해 직접적인 영향을 받는 분업은 전략산업 특성화와 전략적 공간특성화개발을 통하여 균형발전을 최종적으로 실현하는 수단이자 그 자체가 목표가 될 수 있다. 이런 맥락에서 균형발전을 위한 3분(三分)전략은 각기 별개로 추진되어서는 균형발전효과가 크게 유발되지 못함으로 조화적 추진을 통하여 상호보완성을 확대하여 시너지효과를 창출하는 것이 매우 바람직할 것이다.<sup>14)</sup> 예를 들어, 중앙권한의 지방이양을 독려하는 분권은 인적, 재정적 자원과 혁신인프라가 상대적으로 양호한 수도권에게 유리하게 작용하여 그 자체가 오히려 지역간 격차를 확대할 가능성이 있으므로, 결정권과 우수인재의 지방양성을 위한 적극적인 분산전략과 전략산업 및 공간기능의 특성화에 입각한 분업전략을 조화롭게 병행시켜 추구하지 않으면 오히려 균형발전효과가 축소 혹은 부정적으로 나타날 수 있다.

14) 한표환, “지방분권과 국가균형발전전략,” 「국가균형발전 전략연구(Ⅱ)」, 경기개발연구원, 2004.12, pp. 67-68.

## 나. 당면과제

### 1) 균형발전사회에 대한 국민적 공감대 형성

균형발전을 실현하기 위해 먼저 해결해야 할 당면과제는 균형발전사회에 대한 비전을 공유하고, 이에 기초하여 광범위한 추진연합을 결성하여 중요한 균형발전정책에 대하여 국민적 공감대를 형성하는 것이다.

과거 중앙집권체제 하에서 양적, 외형적 성장에 치중한 결과로 국토공간이 양극화되는 이른바, 불균형발전사회는 국민통합을 저해함은 물론 국가경쟁력이 저하되는 폐단을 초래하였다. 이를 근본적으로 치유하기 위해서 새롭게 채택한 분권·분산형 균형발전전략은 시대조류에 부응하여 그 당위성을 부여받고 있음에도 불구하고 국민들의 전폭적인 지지를 받지 못하고 있는 실정이다. 기회균등에 기초한 지역특성화발전 다시말해, 통합적 균형과 역동적 균형의 병행을 통하여 실현하고자 하는 균형발전사회의 비전 즉, 전국이 특성있게 발전하고 기본적인 삶의 질이 보장되는 균형잡힌 사회에 대하여 국민들은 여전히 회의적 시각을 가지고 있고 확신이 부족한 실정이다. 이는 종래 결과의 균형에 여전히 집착하고 있는 기득권층에 대하여 균형발전사회의 비전에 대한 충분한 지지와 동의를 얻지 못함에 직접적으로 기인하고 있다.

균형발전사회의 비전에 대한 국민적 합의도출 못지않게 중요한 것이 새로운 개념적 정의에 입각한 균형발전정책에 대한 합의형성 시스템의 구축이다. 사업규모와 파급효과가 크건 작건 간에 이해관계자(stakeholder)들이 존재하기는 마찬가지로 이들의 적극적인 협력없이 사업 성공을 기대하기가 어렵다. 사업추진과 관련한 사회적, 지역적 갈등이 국민통합을 위협할 정도로 위험한 수준에 이르렀는데 불구하고 이를 원활하게 조정할 수 있는 합의형성 시스템이 매우 취약하여 막대한 사회적 비용을 감수해야 하는 사례가 빈번하게 발생하고 있다.<sup>15)</sup>

지역간 갈등차원을 떠나 국론분열의 빌미 마저 제공하고 있는 수도권정책의 기본방향 또한 예외가 아니다. 균형발전사회에 대한 비전의 공유를 통하여 수도권과 지방 각자가 세계적 경쟁력을 갖춘 지역으로 특성있게 발전하여 수도권과 지방이 상생할 수 있다는 확신을 심어주고 수도권 기능분산 및 규제완화를 조화롭게 병행하여 추진할 필요가 있다는 점을 이해시키는 노력이 필요하다.

15) 가깝게는 행정중심복합도시의 조성에서부터 혁신도시 및 기업도시 선정, 그리고 신활력사업 지자체 선정에 이르기까지 이해관계자들의 합의형성이 사업성패를 좌우하는 결정적 요인으로 작용하고 있다(이원섭, 전계서, 2005, p. 66).

## 2) 분권·분산 조화적 균형발전정책의 추구

새롭게 정의내린 균형발전사회를 구현하기 위해 반드시 충족되어야 하는 사전적 기회균등이라는 차원에서 볼때 분권은 하나의 필수적 요건에 해당한다. 왜냐하면 분권과 균형발전은 경쟁적이거나 배타적인 관계가 아니라 투입-산출 혹은 원인(과정)-결과의 인과관계를 형성하고 있기 때문에 양자를 분리하여 접근할 수 없는 수평적 불가분성(indivisibility) 혹은 복합적 단일체(a complex unity)속성을 내포하고 있기 때문이다.<sup>16)</sup> 즉, 원인에 해당하는 분권이 결과에 해당하는 균형발전에 외재하는 것이 아니라 결과에 내재되어 있기 때문에 이들은 원인-결과 통합관계를 형성하고 있다. 균형발전은 분권의 본질적 요소는 아니지만 이를 촉진하는 여건조성에 있어 중요하고, 분권은 균형발전의 필수적 요소로서 선행조건을 조정하는 역할을 수행한다고 볼 수 있다. 따라서 분권과 균형발전은 개념적 양립은 가능하나 접근적 분리는 불가능하다.<sup>17)</sup>

분권은 균형발전의 선행적, 필수적 요건이기는 하나 실질적 균형효과를 창출하기 위해서는 분산정책을 병행 추진하는 통합적, 조화적 접근이 필요하다.<sup>18)</sup> 분권 단일론적 균형정책은 지역간 역량 편倚(偏倚), 특히 수도권-비수도권간 역량차이로 인하여 경쟁적 과정이 지역간 격차를 필연적으로 심화시킬 수 있는 개연성 때문에 중앙정부에 의한 외생적 균등화 개입과 조정이 요구되는 논거를 제공한다. 분권을 저해하지 않는 범위내에서 정부의 보완적 기능 즉, 적절한 분산기능을 인정하여 균형발전의 초기조건을 의도적으로 균등화하는 접근이 요구된다.

현재 참여정부가 추진하고 있는 분권과 균형발전이라는 정책기조는 이러한 분권·분산 조화적 균형발전론에 입각하고 있다고 보아도 무방할 것이다.<sup>19)</sup> 다만, 균형발전을 위한 분권·분

16) 한표환, 전거서, 2004, p. 67.

17) 그리고 분권과 균형발전은 수직적 목표관계라는 측면에서 보면 유기적·협력적 보완성을 지니고 있다. 분권은 과정적 지위에 있기 때문에 그 자체가 목표로서 의미를 지니는 반면, 균형발전은 과정의 결과적 성격으로 상위적 지위에 있는 목표에 속한다고 볼 수 있다. 그렇지만 과정목표인 분권은 균형발전을 구성하는 요소로 이의 선행이 전제되지 않는 한 균형발전이라는 결과목표를 실현하기 어렵다. 따라서 목표실현이라는 관점에서 보면 분권과 균형발전은 상위와 하위의 지위에서 유기적이며 협력적인 보완관계를 맺고 있다(김천영, “노무현정부의 지방분권과 국가균형발전 정책방향 재고,” 「한국행정학회 2003년도 추계학술대회 발표논문집」, 2003).

18) 박양호, “지역균형과 지방분권의 통합 패러다임과 전략,” 「국토」, 2002(5), pp. 6-13; 초의수, “분권·분산형 국가운영전략과 과제,” 「국토」, 2002(5), pp. 14-26.

19) 참여정부는 국가균형발전을 위하여 분권화정책 외에 분산화정책을 추구하고 있는 바, 기능분산화를 위해서는 신행정수도이전, 공공기관 및 민간기업 지방이전, 지방대학의 육성, 수도권의 계획적관리 등을 그리고 산업분산화를

산 병행적 접근은 초기조건의 균등화라는 명분아래 강제적 분산화를 위한 중앙정부의 불가피한 개입과 간여때문에 순수한 분권적 접근과는 상충되는 집권적 요소가 강하게 작용하고 있다는 비판을 받고 있다.<sup>20)</sup> 따라서 중앙정부가 불가피하게 채택하는 분산개입은 균형분권정책을 보완하는 역할로 국한시켜 신중앙집권화를 초래하지 않도록 철저히 견제되어야 할 것이다.

### 3) 균형발전정책의 통합성과 효율성 제고

균형발전을 실현하기 위하여 개별부처가 추진하고 있는 각종 다양한 균형발전정책의 전체적인 통합성과 효율성을 확보할 수 있는 방안을 강구하여야 한다. 부처별로 정책목표를 나름대로 정립하여 추진하고 있는 균형발전정책이라도 범부처적 차원이나 집행현장에서 유사하거나 중복되는 사례가 많기 때문에 이를 통합하여 추진함으로써 정책추진의 효율성을 높이고 시너지효과를 거양할 필요가 있다.

균형발전정책의 전체적인 통합성과 효율성을 높이기 위해서는 균형발전사업을 유사성을 기초로 기능별 예를들면, 도로, 환경, 상하수도, 산업단지 등으로 통합·조정하거나 부처간 연계 추진체계를 정립하여 정책의 일체성을 높여야 한다. 비효율적인 정책추진 방식을 정비함으로써 중복투자를 최소화하여 재원을 절약할 뿐만 아니라 규모의 경제나 범위의 경제를 확보할 수 있도록 해야 한다.<sup>21)</sup>

부처가 각기 추진하고 있는 유사한 균형발전사업을 통합하여 일원화된 운영체계를 구축하는 것이 현실적으로 용이하지 않음으로, 기득권을 인정하면서 사업연계성과 효과성을 제고하기 위해 사전 조정기능을 강화할 필요가 있다. 소관부처를 달리하나 동일한 지역을 대상으로 유사성이 높은 투자사업이나 전후방연계효과가 높아 상호의존성이 큰 투자사업 등의 경우에는 상위차원에서 투자우선순위나 투자방향을 조정하여 균형발전효과를 제고할 필요가 있다. 이 경우에 상위기구 혹은 부처간 협의체와 같은 조정기구에서 우선순위나 사업방향을 조정하여 추진효과가 높은 부처 소관사업들을 사전에 지정하고 관련부처간 협의를 통해 「통합사업

위해서는 지역혁신체계구축, 지역전략산업육성, 과학기술진흥, 문화관광육성, 낙후지역 및 농산어촌개발 등과 같은 시책을 병행 추진하고 있다.

20) 예를들면, 배준구, “국가균형발전전략의 추진실태와 향후과제,” 「제1회 대한민국의지역혁신박람회 연합학술대회 논문집」, 2004. 12. pp. 109-138.

21) 이원섭, 전계서, p. 67.

시행지침」을 반드시 마련하여 추진하도록 한다.<sup>22)</sup> 동일분야(혹은 기능)의 사업추진 뿐만 아니라 소관부처를 달리하는 이질적 분야의 상호연계성이 높은 사업까지 포함할 수 있어 그 운용범위가 넓고 종래의 경직적 운영을 해결할 수 있을 것이다.

#### 4) 균형발전정책의 추진체제 강화

균형발전정책을 계획적 사고와 틀에 입각하여 형성하고, 입안된 정책의 실천성을 담보하면서 이를 일관성있게 추진하기 위해서는 강력한 추진체제의 구축이 필요하다. 먼저, 부처별 내지 지역별로 분산되어 입안·추진되는 균형발전정책을 하나의 통합된 계획적 틀속에 담아서 체계적으로 추진할 수 있는 종합적인 균형발전계획 시스템을 도입하여야 한다. 여기에는 중앙부처 단위는 물론 지역단위의 균형발전정책을 사업분야별로 종합하여 망라하되 상호 중복되거나 유사한 사업들은 과감하게 조정·통합하여 균형발전정책의 일체성을 높인다.<sup>23)</sup>

앞서 언급된 종합적인 균형발전계획에 포함된 개별사업의 실질적 추진을 담보하고 계획자체의 실천성을 높이기 위해서는 투자재원의 확보문제가 반드시 해결되어야 한다. 균형발전과 관련된 중앙단위의 투자비를 단일의 자금공급원으로 집합(pooling)적으로 운영·관리하는 관련기금 혹은 회계를 설치하여 계획과 집행을 연결하는 실질적 재원조달수단으로 활용하여야 한다. 현재 「국가균형발전특별법」에 의해 설치·운영되고 있는 「국가균형발전특별회계」의 규모를 과감하게 확대하여 균형발전사업의 실질적인 자금공급원으로 기능할 수 있도록 제도적 개혁이 이루어져야 할 것이다.

균형발전정책은 부처간 이해조정이 필수적이고 초기에는 강력한 집행력 행사가 담보되지 않으면 성공할 수가 없다. 최근 균형발전사업을 평가해본 결과 중앙부처간의 업무중복과 업무분단이 자치단체에도 그대로 투영되어 종합적인 균형발전계획 수립이 어렵다는 것이 확인되었다.<sup>24)</sup> 따라서 강력한 권한과 집행력을 갖춘 중앙정부 수준의 부처급 기구와 자치단체 수준

22) 예를 들면, 낙후지역개발을 위해 새로이 추진되고 있는 신활력사업과 관련된 부처사업들을 사전에 조정·통합하여 사업효과를 제고하기 위하여 국가균형발전위원회에 관련부처들이 참여한 「신활력사업공동추진단」을 설치운영하고 있다.

23) 이런측면에서 「국가균형발전특별법」 제6조에 의거하여 시도가 수립하는 지역혁신발전계획에는 하드웨어분야의 지역개발계획의 내용이 누락되고 지역산업중심의 발전계획으로 되어있어 계획의 종합성이 결여되어 있다는 지적을 자주 받는다.

24) 국가균형발전위원회 평가위원회. 「2005년도 국가균형발전사업 추진실적평가」. 2006.4.

의 파트너(partner)로서 독자적인 기구의 설치가 필요하다. 참여정부 초기에 대통령 자문기구로 설치된 「국가균형발전위원회」는 그야말로 위원회로서 본질적 한계를 지니고 있기 때문에 균형발전정책의 강력한 집행력을 발휘하기가 어렵고 그 구성도 부처별 파견공무원 중심으로 운영되고 있어 일관된 집행력 행사가 불가능하고 또다른 부처이기주의를 온존시키고 있는 실정이다. 지역수준의 각계 인사로 구성된 「지역혁신협의회」 역시 시·도단위 균형발전정책의 심의기구로서 강력한 집행력을 행사할 수 있는 위상이 못되고 있다.

### 5) 지역단위의 협력적 거버넌스체계 구축

향후 균형발전을 위해서는 지역자율의 계획결정 및 집행과정에서 중앙, 지방정부 뿐만 아니라 다양한 이해당사자들이 참여하여 협력하는 대안적인 통치 및 관리체계의 필요성이 증대할 것으로 기대된다. 종래와 같이 중앙정부 혹은 지방정부 주도의 일방적인 통치에 의한 균형발전정책의 수립·추진이 아니라 다양한 참여주체들이 동반자로서 참여하여 연계·조정·통합을 이끌어 내는 거버넌스 즉, 협치(governance)체계를 구축하는 방안이 요구된다.

지역협치체계에 입각한 균형발전정책의 추진은 민·관 역할분담에 따른 범지역적 참여를 보장해야 한다. 즉, 지방정부는 실천가능한 지역균형발전계획을 자율적으로 수립하고 지역간 다양한 협력을 강화하는 반면, 민간부문은 투자를 확대하고 주민 및 시민단체는 계획수립과정에 다양한 채널을 통해 적극적으로 참여하고 연합한다. 지역에서의 효율적인 역할분담체계 아래 다양한 참여주체들간의 긴밀한 협력네트워크를 형성하여 연합하고, 이를 통하여 지역발전의 민주성과 효율성을 제고한다. 지역균형발전계획의 수립에 지자체, 학계, 연구기관, 언론계, NGO등이 공동으로 참여하여 정책수요를 반영한 수요자중심 계획이 되도록 이들의 공식적인 참여를 제도화하는 방안이 검토되어야 한다.<sup>25)</sup>

균형발전문제는 단선적인 것이 아니라 복합적 원인을 지니고 있어 이를 해결하기 위해서는 다양한 이해당사자 및 관련집단의 참여와 협력을 이끌어내야 하기 때문에 다원적이고 다층적인 지역협력 및 제후체계의 구축이 필요하다. 특히, 인접한 자치단체간에 혹은 광역-기초지자

25) 다양한 지역주체들간의 긴밀한 네트워크를 형성하고 지역단위에서 수립된 발전계획 뿐만 아니라 지역발전에 관련된 중요한 사항을 심의하는 기관으로 「지역발전협의체(가칭)」를 설치운영하는 방안을 검토할 필요가 있다 (한표환, “지방분권시대에 대응한 사도 부문의 역할제고와 국토계획의 실효성 확보방안,” 「제4차 국토계획수정 계획」, 국토연구원 2004).

제간에 대등한 파트너십에 입각하여 협력적 거버넌스를 구축하여 개발사업을 공동 추진하는 경우 상호이익을 향유할 수 있기 때문에 균형발전을 촉진할 수 있다. 대규모 투자가 소요되고 광역적 파급효과가 미치는 SOC확충, 경제개발, 공공시설 설치 등과 같은 광역개발사업인 경우에는 관련자치단체가 협약을 체결하여 공동으로 추진함으로써 상호이익을 쉽게 창출할 수 있다. 자치단체간 수평적 협력파트너십에 입각한 협치체계 구축을 위해서는 다양한 협력촉진형 전담기구 예를 들면, 광역개발기구(regional development agency)나 지방정부협의회(local government association) 등을 설치·운영하는 방안도 동시에 검토해 볼 수 있다.<sup>26)</sup>

## 6) 지방자치단체의 균형발전정책 추진역량 제고

균형발전정책을 지방자치단체가 주도적으로 추진하기 위한 대응전략 가운데 기본적인 것으로 분권화에 따른 수권능력의 향상과 균형발전정책 추진에 요구되는 자율적 역량의 제고를 지적할 수 있다.

수권능력이라 함은 분권화된 권한을 주민복리나 지역발전을 위해서 민주적이고 능률적이며 공평하게 사용할 수 있는 자율적이고 창의적인 역량으로, 여기에는 행·재정능력, 전문인력, 성과제고, 정책의지 등을 포괄하여 지칭한다.<sup>27)</sup> 수권능력의 강화대상은 공무원, 주민 등을 포함한 지역의 모든 주체들에게 해당되나 일차적으로는 지방행정의 핵심적 주체를 이루고 있는 지방공무원이 그 대상이 된다. 전통적인 교육, 훈련 외에 선진사례 견학 및 벤치마킹, 위탁교육, 자기개발프로그램 확대 등을 통한 기본적 소양과 전문적 식견을 넓힐 수 있는 다양한 기회를 제공해야 한다.

분권에 의하여 부여된 자율권에 기초하여 내생적 특성화발전을 성공적으로 추진하기 위해서는 지방정부가 이를 적절하게 활용할 수 있는 필수적 역량이 함양되어야 한다. 환언하면, 지방자율에 입각한 내생적 특성화발전의 추구는 다양한 분야에서 종래에 예상하지 못했던 새로운 행정역량을 요구한다. 첫 번째로, 지역의 특성화발전을 유도하기 위한 각종 관련계획의 수립요구가 확대됨으로써 이에 상응하는 기획역량이 강화되어야 한다. 두 번째로는, 당해 지

26) 자치단체간 협력촉진형 전담기구에 대한 대안별 상세한 논의는 성경룡·박양호 외(2004)를 참조

27) 이승종, “분권과 균형발전,” 『지방행정연구』, 2003, 17(3), pp. 73-100; 하혜수·최영철, “차등적 분권제도에 대한 비교연구,” 『한국행정학보』, 2002, 36(2), pp. 109-127.

자체의 투자사업간 우선순위 조정과 유사사업의 통합을 위한 조정·통합역량이 필요하다. 각종 재정사업의 지역수요 반영과 투자효율성을 제고하기 위해 투자사업간 우선순위 선정을 둘러싼 이해관계자간의 첨예한 대립과 갈등을 원만하게 해소하고, 중복성이 높은 유사사업을 일괄하여 단일사업화 하는 조정·통합능력을 일컫는다. 그리고 각종 발전계획의 수립과정에서 계획협의를 위한 타협과 협상능력이 절대적으로 필요하다. 지역마다 이질적인 주체들간에 혹은 인접지자체와의 원만한 계획합의를 도출하기 위해서는 수평적 타협·협상능력이 필요하고, 관계 중앙부처와 수직적 계획협의 과정에서 협상력 확보가 필요함으로 그에 따른 협상역량이 강화되어야 할 것이다.

#### 4. 결 론

균형발전에 대한 개념적 정의가 종래에는 ‘결과의 균등’ 내지 ‘발전수준의 균등화’로 국한되었으나 최근에는 ‘기회의 균등’을 통하여 지역발전 잠재력을 극대화하여 거주지역과 상관없이 삶의 질을 보장받을 수 있는 국토공간을 창조하는 것으로 변화되고 있다. 이러한 균형발전을 구성하고 있는 핵심적 요소가 비록 원론적으로는 통합적 균형과 역동적 균형, 양적 균형과 질적 균형 간의 적절한 조화를 추구하고 있으나 양적, 외형적 균형보다는 질적, 역동적 균형으로 서서히 이동하는 경향을 보이고 있다.

균형발전을 성취하기 위한 가장 근본적인 접근방법이자 규범적 요건은 바로 지방의 자치권 신장과 지방사회의 혁신능력의 신장을 보장할 수 있는 3분(三分) 전략의 채택이라고 할 수 있다. 무엇보다도 분권을 통한 균형발전의 선행적, 필요적 요건을 충족하면서 분권주도적 균형발전의 부정적 효과를 최소화시키고 균형발전의 근본적 취지에 부합하기 위한 분산적 접근이 적극 병행되어야 할 것이다.

새롭게 규정된 균형발전을 실현하는 과정에서 직면하게 될 장애요인을 제거하고 본연의 취지에 부합하는 균형발전정책을 추진하기 위해 극복해야할 과제들이 많이 있다. 무엇보다도 균형발전사회에 대한 비전을 공유하고, 이에 기초하여 광범위한 추진연합을 결성하여 중요한 균형발전정책에 대한 공감대를 형성하는 것이 시급하다. 공간경제에서 분권외적 요소들의 지역적 편차가 엄연한 현실로 나타나고 있는 상황하에서 분권에 중심을 두는 균형분권으로는 격차확대의 개연성을 배제하기가 어렵다. 완전분권이 실현되지 않은 정치·행정적 체제 하에서

의 균형분권 기능은 한계를 지닐 수 밖에 없기 때문에 분권을 근본적으로 저해하지 않는 범위 내에서 중앙정부의 보완적 기능 즉, 적절한 분산기능을 병행하여 균형발전의 초기조건을 의도적으로 균등화해야 한다. 균형발전을 실현하기 위하여 부처별로 추진하고 있는 다양한 균형발전정책의 전체적 통합성과 효율성의 확보는 반드시 해결되어야 과제이다. 균형발전을 둘러싼 다양한 이해관계자들이 동반자로서 참여하여 연계·조정·통합을 이끌어 내는 거버넌스를 형성하기 위해 신축적이고 가변적인 네트워크 구축과 이를 통한 지역협치체계의 구축이 요구된다. 균형발전정책을 계획적 틀에 입각하여 형성하고, 정책의 실천성을 담보하면서 이를 일관되게 추진하기 위해서는 강력한 추진체계의 구축이 요구된다. 끝으로, 지역주도의 균형발전정책을 추진하기 위해서는 분권화에 따른 수권능력의 향상과 균형발전정책 추진에 요구되는 기획, 조정·통합, 협상분야의 성숙된 역량을 발휘할 필요가 있다. ☺

● 참고문헌 ●

- 국가균형발전위원회, 「국가균형발전의 비전과 과제」, 2003, 5.
- 국가균형발전위원회, 「살기좋은 지역만들기」, 서울: 제이플러스에드, 2005.
- 국가균형발전위원회 평가위원회, 「2005년도 국가균형발전사업 추진실적평가」, 2006.4.
- 김경환, “지역균형발전을 위한 합리적 재원조달방안,” 「지역균형발전과 지방재정의 효율적 운영방향」, 한국지방재정공제화한국재정학화한국지방재정학회 주최 2001 지방재정세미나, 2001.9, pp. 109-125.
- 김경환서승환, 「도시경제 제2판」, 서울: 홍문사, 1999.
- 김형기, “국가균형발전정책의 평가와 과제,” 「제1회 대한민국지역혁신박람회 연합학술대회 논문집」, 2004, 12, pp. 1-19.
- 박양호, “지역균형과 지방분권의 통합 패러다임과 전략,” 「국토」, 2002(5), pp. 6-13.
- 박현 외, 「예비타당성조사 수행을 위한 다기준분석 방안 연구」, 한국개발연구원, 2000.
- 배준구, “국가균형발전전략의 추진실태와 향후과제,” 「제1회 대한민국지역혁신박람회 연합 학술대회 논문집」, 2004, 12, pp. 109-138.
- 살기좋은 지역만들기 특별위원회, 「살기좋은 지역만들기 기본계획(안)」, 2006.7.14.
- 성경룡박양호 외, 「지방분권형 국가만들기」, 서울: 나남, 2004.

- 이승중, “분권과 균형발전,” 『지방행정연구』, 2003.17(3), pp. 73-100.
- 이원섭, “국가균형발전정책의 평가와 향후과제,” 『국토』, 2005.12, pp. 59-67.
- 초의수, “분권분 산형 국가운영전략과 과제,” 『국토』, 2002(5), pp. 14-26.
- 충청남도·충남발전연구원·한국지방행정연구원, 『국가균형발전을 위한 효율적인 정책추진 방안』, 2003.2.
- 하혜수·최영출, “차등적 분권제도에 대한 비교연구,” 『한국행정학보』, 2002, 36(2), pp. 109-127.
- 한표환, “지방분권과 국가균형발전전략,” 『국가균형발전 전략연구(Ⅱ)』, 경기개발연구원, 2004.12, pp. 59-82.
- 한표환, “지방분권시대에 대응한 사도 부문의 역할제고와 국토계획의 실효성 확보방안,” 『제4차 국토계획수정계획』, 국토연구원, 2004.
- Armstrong, H and Taylor, J, Regional Economics and Policy, third edition, Blackwell, 2000.

