February 2019 **Vol.23**

지방자치
이슈와 포럼

자치분권과 균형발전

한국지방행정연구원
Korea Research Institute for Local Administration
강원도 원주시 세계로 21(반곡동) http://www.krila.re.kr

지방자치 이슈와 포럼 2019 02

www.krila.re.kr

지방자치
이슈와 포럼

February 2019
Vol.23



특별대담

혁신적 포용국가와 분권 그리고 균형발전

이슈

국가균형발전과 재정분권 : 성과 진단과 향후 정책과제

논단

- **자치분권과 균형발전, 광역자치단체 주도의 균특회계 사업부터 추진해야**
- **포용적 지방분권국가 :** 자치분권과 균형발전
- **지방소멸론을 넘어 :** 인구감소시대의 지방의 대응전략

우수사례

- **저발전지역의 특화발전 도모:** 전라북도의 지역균형발전 정책
- **영국의 분권형 지역발전정책**

한국지방행정연구원
Korea Research Institute for Local Administration

지방자치 www.krila.re.kr

이슈와 포럼

한국지방행정연구원「지방자치이슈와포럼」

통권 제 23호
발행인 한국지방행정연구원장 윤태범
편집위원장 박진경
위원 서정섭, 최인수, 김성주, 여효성, 김지수, 최지민, 홍근석
간사 탁영지
연락처 T 033-769-9826 **F** 070-4275-2315
홈페이지 www.krila.re.kr
디자인·인쇄 세일포커스(주)

※ 지방자치이슈와포럼은 한국지방행정연구원이 정기 발행하는 소식지로 지방자치의 다양한 현안 이슈에 대한 정책 제안을 제시하고 있습니다.
※ 본 지방자치이슈와포럼은 격월 발간됩니다. 정기구독을 원하시는 분은 성함, 연락처, 주소, 이메일 주소를 기입하여 메일 주소로 신청하여 주십시오.(무료) newsletter@krila.re.kr
※ 한국지방행정연구원 홈페이지에서 지방자치이슈와포럼 원문을 보실 수 있습니다. www.krila.re.kr
※ 본지에 실린 내용은 필자 개인 견해로 한국지방행정연구원의 공식 견해와 다를 수 있습니다.

CONTENTS

08 특별대담
혁신적 포용국가와 분권 그리고 균형발전
성경륭
경제인문사회연구회 이사장



20 이슈
국가균형발전과 재정분권 : 성과 진단과 향후 정책과제
조기현
한국지방행정연구원 연구위원

38 논단
자치분권과 균형발전, 광역자치단체 주도의 균특회계 사업부터 추진해야
박진경
한국지방행정연구원 지역발전연구실장 / 연구위원

포용적 지방분권국가 : 자치분권과 균형발전
소순창
건국대학교 행정학과 교수

지방소멸론을 넘어 : 인구감소시대의 지방의 대응전략
박경
목원대학교 경제학과 교수

60 우수사례
저발전지역의 특화발전 도모: 전라북도의 지역균형발전 정책
이제연
한국지방행정연구원 수석연구원

영국의 분권형 지역발전정책
김상민
한국지방행정연구원 수석연구원

74 지방자치 단체탐방
시민과 함께하는 해양관광 휴양도시 여수



84 용어해설

86 연구원 동정

89 KRILA 보고서

지방자치이슈와포럼

자치분권과 균형발전



Korea Research
Institute for
Local Administration

특별대담

- 혁신적 포용국가와 분권 그리고 균형발전
  성경륭 경제인문사회연구회 이사장

이슈

- 국가균형발전과 재정분권 : 성과 진단과 향후 정책과제
  조기현 한국지방행정연구원 연구위원

논단

- 자치분권과 균형발전,
  광역자치단체 주도의 균특회계 사업부터 추진해야
  박진경 한국지방행정연구원 지역발전연구실장/연구위원
- 포용적 지방분권국가 : 자치분권과 균형발전
  소순창 건국대학교 행정학과 교수
- 지방소멸론을 넘어 : 인구감소시대의 지방의 대응전략
  박 경 목원대학교 경제학과 교수

우수사례

- 저발전지역의 특화발전 도모 :
  전라북도의 지역균형발전 정책
  이제연 한국지방행정연구원 수석연구원
- 영국의 분권형 지역발전정책
  김상민 한국지방행정연구원 수석연구원

지방자치단체 탐방

- 시민과 함께하는 해양관광 휴양도시 여수

용어해설

- 지역밀착형 생활 SOC
- 제23호 지방자치이슈와포럼 용어해설

연구원 동정

KRILA 보고서

<특별대담>

혁신적 포용국가와 분권 그리고 균형발전



대담 성경륭
-경제인문사회연구회 이사장

일시 : 2019. 2. 8. 14:00
장소 : 경제인문사회연구회 이사장실
대담 : 김현호 한국지방행정연구원 선임연구위원

학력사항

- 스탠퍼드대학교 대학원 사회학 박사
- 서울대학교 행정대학원 행정학 석사
- 서울대학교 사회사업학 학사
- 부산고등학교

경력사항

- 2018.02 ~ 제7대 경제인문사회연구회 이사장
- 2017.04 더불어민주당 포용국가위원회 위원장
- 2010 한림대학교 사회과학대학장
- 2008.12 ~ 2009.06 한국미래발전연구원 원장
  한림대학교 사회과학연구원 원장
- 2007.09 ~ 2008.02 대통령비서실 정책실 실장
- 2004.04 ~ 한림대학교 사회과학대학 사회학과 교수
- 2003.04 ~ 2007.09 국가균형발전위원회 위원장
- 2002.12 제16대 대통령직인수위
  기획조정분과위원회 위원
- 2001.03 ~ 2002.12 한국사회과학협의회 연구위원장
  한림대학교 사회과학부 교수



이사장님께서는 현재 우리나라의 균형발전, 또 분권의 수준에 대해 어떻게 생각하시는지요?

어디까지 와 있는가 하는 문제인데요. 유럽은 독립적인 정치실체로서 존재했고, 중국은 진나라 이후 수많은 전쟁을 했지만 실질적으로 구석구석 지배하지는 못한 채 분권화된 봉건적 국가체제를 가지고 있었다고 볼 수 있습니다. 일본은 봉건체제를 지니고 있었습니다.

압록강 두만강을 고려했을 때, 우리는 외부로부터 침략을 덜 받는 상황에서 단일지배체제가 오래 지속된 섬과도 같은 나라였습니다. 중앙권력이 지방까지 침투했던 측면에서는 통일된 행정체계, 즉 경찰, 행정, 징용, 학교 등 각종 표준관리체계가 지방으로까지 내려가게 되며 중앙의 지배력이 높았다고 볼 수 있습니다.

고려시대까지는 중앙의 세력이 비교적 약했다고 할 수 있지만, 조선으로 넘어오며 지방 호족이 말단 행정에 참여하게 되고 중앙의 지배력이 지방으로까지 침투하게 되며 중앙지배 체제를 형성하였습니다.

하지만 일제 식민지배 체제를 거치는 동안 시민사회로의 발달과 산업사회로의 전환이 이루어지지 않았던 농업국가에 비해서 경찰, 행정, 질서 동원 등과 같은 국가의 동원 능력이 과잉 발달된 지배체제를 지니고 있었다고 보여집니다.

그리고 일제강점기를 지나 해방이 되면서 지배 관료세력이 그대로 계승되고 이것이 전쟁을 통해 더욱 강화되는 시대를 지나고 해방 이후 군 출신이 통치를 하면서 지금까지 단일(중앙) 지배가 과잉 비대화된 국가(Over-developed state) 체제가 유지 되어 왔다고 할 수 있습니다.

이런 구조 속에서 분권을 위해 1991년 지방의회

선거, 1995년 단체장 선거를 통해 지방자치를 실시하고 참여정부 때 분권을 보다 강화했지만 분권 수준은 그야말로 새 발의 피 수준 밖에 미치지 못했다고 볼 수 있습니다. 그나마 참여정부 때 분권을 열심히 추진했지만 이후 중앙집권 세력이 들어와서 무력화를 비롯한 분권 정책들이 후퇴되었습니다. 따라서 우리가 이상적으로 생각할 수 있는 나라들에 비교해 볼 때, 가야할 길의 20~30% 정도에도 도달하지 못했다고 생각합니다.

한편, 균형발전은 미국의 정치평론가이자 '한국의 소용돌이 정치'를 쓴 그레고리 핸더슨의 명제로 요약할 수 있습니다. 권력이 있는 곳에 사람이 가고 자원이 가고 모든 것이 집중된다는 것입니다. 과거는 한양이 있고 각 지역에 행정기능을 중심으로 발달된 도시가 있었습니다, 물론 일제 때는 자원을 수탈하기 위한 목적으로 목포, 부산 등을 발달시킨 측면도 있었지만 대개는 행정기능 중심으로 도시가 발달했습니다.

그런 상황에서 결국 권력이 있는 곳이 발달했습니다. 당시에도 한양이 최대 도시였지만 일제강점기를 거치며 더욱 급속도로 커졌습니다. 즉, 권력(Power) 메카니즘과 시장(Market) 메카니즘 가운데 권력 메카니즘이 선행했고 상대적으로 더 강력했다고 할 수 있습니다. 특히 과거 어느 때보다 박정희 시대 이후 중앙집권이 강화되었는데, 권력 메카니즘을 결집시키는 힘이 강해지는 도시집적(Urban Agglomeration)이 이때 기하급수적으로 생겨났습니다.

이를 해소하기 위해 참여정부는 행정수도 이전, 혁신도시 추진 등 비상한 대책을 추진했습니다만, 이것이 과연 서울, 수도권, 광역도시로 집중되는 힘을 완화시키기에 충분했냐고 스스로 반문한다면 턱없이 부족했다고 생각합니다. 덧붙여 지역산업육성, 지역클러스터 창출 등을 시도했지만 이것 역시 설계 당시의 효과를 가져 오기에는 부족했고, 그후 보수 정부 10년이 들어오면서 수도권 규제 해제, 수도권 공공기관의 이전 지연 등으로 설계대로 추진되지 못해 효과가 반감되었습니다.

그 사이에 심화된 저출산·고령화도 여기에 가세했습니다. 지방 시·군·구의 저출산·고령화가 심하다 보니 수도권으로 유입되는 수치에 비해 지방으로 사람과 자원을 보내 균형발전의 조각을 채우기에는 턱없이 부족했습니다. 고속교통체계도 수도권 집중화를 유지, 강화시키는 요소가 되었습니다. KTX, SRT 등이 도입되면서 지방의 이벤트, 행사 등이 증가하여 도시발전을 지방으로 분산시켰다는 시각도 있으나, 그보다도 서울과 수도권으로 끌어들이는 힘이 더 강력했습니다. 지금도 KTX를 타 보면 심지어 늦은 밤 11시인데도 서울로 오는 사람들이 열차 안에 가득합니다. 비록 고속교통수단이 지방으로 가서 일을 보게 하는 이동의 활성화에는 기여한 측면이 있을지 모르나 오히려 수도권의 집중을 유발시키는 힘이 더 크다고 봅니다.



이처럼 여전히 기업, 인구 등의 수도권으로 흡입이 많다고 볼 때, 결국 지방분권, 지역균형발전은 둘 다 중과부적입니다. 종합적으로 양자의 수준이 낮다고 할 수 있습니다.

우리가 보다 선진국이 되기 위해서는 많은 가치 가운데, 분권과 균형발전도 중요한 것 같은데, 어떻게 생각하시는 지요?

가치 측면에서 둘 다 중요하다고 생각합니다. 분권은 그 기본적 원리가 결국 지방정부 구성원들의 자기결정권을 높여주는 것이며, 모든 사람의 판단, 결정, 책임 능력이 동등하다는 인식에 기초하고 있습니다. 이는 모든 사람의 자기 결정권에 대한 존중이며 결정에 대한 '평등권'을 인정해 주는 것입니다. 그래서 중앙정부 사람들은 결정권이 높고 지방정부는 그렇지 않다고 생각하는 것은 평등의 가치에 위배되며 지방 사람의 능력, 인격을 부정하는 것이라고 생각합니다.

결국 사람의 능력, 인격의 존엄성을 인정해 주는 것이 분권의 기본 정신입니다.

균형발전의 가치, 역시 중요합니다. 불균등한 조건은 평등의 원칙에 위배되는 것이며 삶의 기회가 불평등, 불균등하게 배분된다는 것이니까 이것 역시 평등권에 위배됩니다. 나아가 평등의 조건이 갖추어지지 않으면 자유라는 것도 제약될 수밖에 없습니다. 특히 균형발전은 사회의 지속가능성을 위해서도 중요하다고 생각합니다.

분권과 균형발전에 대해서는 이들이 양립이 가능하다는 견해와, 그렇지 않다는 견해가 있는 것 같습니다. 어떻게 생각하시는 지요?

둘 다 중요한 가치인데, 이게 어떻게 됩니까. 분권만을 먼저 그리고 신속히 추진한다면 균형발전은 점점 어려워지게 됩니다. 둘은 불가피하게 제로섬(Zero Sum) 관계에 있다고 봅니다. 그러나 나라가 만들어질 때, 분권적 구조를 지닌 경우는 균형발전을 추진하기 위한 여건이 비교적 좋습니다. 미국이 그렇습니다. 동부에 도시가 형성되었을 때 수도를 뉴욕으로 하지 않습니다. 수도를 메릴랜드 주와 버지니아 주 경계에 둡니다. 주도(州都)도 큰 도시에 배치하지 않았습니다. 경제 중심지로부터 주도를 60% 이상 분리시킵니다. 나라가 워낙 큰 데다 연방체제에 의해 분권적 발상을 강조하기 때문에 자연히 균형발전과 분권이 동시에 추진되었습니다. 독일, 스위스도 그러합니다.

그런데 국가가 형성될 때 수도가 비대했던 중앙집

권적 나라는 이 둘이 서로 상충될 소지가 많습니다. 그래서 역사적 조건이 중요합니다.

그러면 우리나라의 경우, 분권과 균형발전의 양립은 어떻다고 생각하시는 지요? 또 이를 위해 무엇을 해야 한다고 생각하십니까?

이런 점 때문에 참여정부 당시에 지역균형발전의 조건을 먼저 만들고 분권을 조금 느린 속도로 가자고 생각했었는데 정부혁신분권위원회 등은 무슨 소리냐 하는 등의 논의가 많았습니다.

최근 제기되고 있는 분권이 균형발전을 망친다는 주장도 무시할 수 없는 거라고 봅니다. 사람의 이동성이 쉬워지고 지방의 취업이 어려운 지금과 같은 상황에서 사람들은 결국 대도시나 수도권으로 가지 않겠습니까.

그래서 분권을 선행하고 또 빨리하면 균형발전은 어려워질 수 있습니다. 그러면 선택을 해야 하는데, 균형발전을 먼저 하자고 하면 이것은 자칫 지역 간 힘의 대결이 될 수 있습니다. 하지만 앞으로는 분권의 요구가 보다 강화될 소지가 많습니다. 어떻게 이들 양자의 균형을 잡고 양자 간에 순서를 어떻게 할 것인가에 대해서는 걱정스런 부분이 많습니다.

그래서 균형발전과 분권을 지그재그로 접근하는 것을 생각해 볼 수 있고, 선도적으로 균형발전을 세게 하고 나중에 분권을 생각하는 것도 대안이 될 수 있습니다. 물론 최상의 방법은 둘을 최적화시키는 방법일 것입니다. 현실에서는 그렇게 하기 어려운 측면이 많습니다. 수도권의 국회의원 수가 많아지고 있고 적극적 경제활동인구도 비수도권에 비해 수도권이 많아지는 등 정치적인 힘은 이제 균형발전을 먼저 하기에 점점 어려운 구조가 되어가고 있다고 생각합니다. 지금 지방의회와 단체장들 거의 모두가 분권을 주장하고 있듯이 분권에 대한 열망이 대단합니다. 그래서 걱정이 많습니다.

연구에 의하면 분권이 균형발전을 가져온다는 것과 그렇지 않다는 것이 거의 반반인 것 같습니다. 여기에 대해서는 어떻게 생각하시는 지요?

그런 비교 연구가 있는가요. 분권을 할 때, 지역의 권한이 늘어나고 각각의 지역이 개성에 따라 차별적이면서도 상호 보완적인 일을 할 때는 지역들의 인구가 유지되거나 증가하는 등 균형발전을 가져올 수 있을 거라 생각합니다. 지역별로 기술이 특화되어 있으면 굳이 이동할 필요가 없고 산업구조가 차별화된 연관성을 지니고 있을 때는 분권의 결과 지역간 상호작용이 가능해져 균형발전도 가능하리라고 봅니다. 국가 전체적으로도 좋은 결과를 만들 수 있습니다.

그렇지 않고 과거 대량생산 시스템처럼 지역들이 비슷한 일을 할 경우는 위험하다고 생각합니다. 현재 한국의 조선업처럼 산업이 흔들리면 비슷한 기능을 하는 지역들이 동시에 위험해 질 수 있습니다. 지역들이 서로 산업적 복제를 하는 구조가 많으면 위험합니다. 대체산업 등을 통해 자기 발전의 길을 제대로 찾아가지 못하는 경우는 분권이 균형발전에 도움이 되지 않을 거라 생각합니다. 반면 지역간 유연적 전문화가 되면 훨씬 나을 것입니다. 유럽연합(EU) 차원에서 각 지역이 서로 다른 기능으로 전문화한 다음 상호 의존해서 모든 지역이 발전하는 '스마트 전문화'(smart specialization)가 이런 경우에 해당된다고 할 수 있습니다.



「혁신적 포용국가」라는 책에서도 쓰셨습니다만, 우리사회가 불행, 불안, 불평등, 불신, 지속 불가능이 높은 "5불 사회"라는 관점에서 거대한 전환의 틀로서 '혁신적 포용국가'를 미래비전으로 제시하고 있습니다. 이와 분권, 균형은 어떤 관계가 있습니까?

그 질문 오늘 처음 들어 봅니다. 무엇보다 포용국가는 국가 모델에 관한 것입니다. 포용국가 이전의 국가는 발전국가라고 할 수 있습니다.

국가가 처음 만들어질 때, 초기의 국가는 "안보국가, 약탈국가, 경찰국가, 전쟁국가" 등이었습니다. 이들은 안으로는 경찰 등을 통해 질서를 만들고 밖으로는 국민을 지키기 위해 전쟁 등을 하는 역할을 했습니다. 국가가 필요로 하는 자원을 사회에서 가져가는 대신 국민을 위해 교육, 사회보장 등 서비스를 제대로 제공하지 않는 점에서 약탈국가라고도 할 수 있습니다.

그런데 여기서 출발한 국가는 여러 변형을 거칩니다. 유럽에서는 중상주의 국가, 자유주의 국가, 민주국가, 복지국가 등의 단계를 지납니다. 그런데 아시아권에서는 출발은 안보국가이지만 중상주의 국가 모델이 일부 변형되어 발전국가가 됩니다.

발전국가는 중앙집권적 국가입니다. 중앙정부에 집중된 권력, 즉 중앙이 국가성장에 필요한 인재를 가지고 있고, 외자를 도입하고 자원을 보유하고 있으며, 자원을 특정집단에 배분해서 재벌 및 대기업 등을 육성합니다.



'조합주의 국가'(State Corporatism)처럼 국가가 자원을 동원해서 대기업, 대기업 노조 등을 키우는 등 국가의 틀 속에서 지배하기도 하고 또 이익을 공유하기도 하는 형태가 되겠습니다. 이를 위해 농민들을 산업인력으로 훈련시키기도 했습니다. 이렇게 드라이브를 거는 국가가 바로 선(先) 성장 후(後) 분배 모델의 발전국가입니다

그런데 그때는 자본을 중시해 공장을 짓고 재벌을 키워도 사람들이 이게 우리에게 덕이 된다고 생각했습니다. 농민을 포함해서 대부분의 사람이 반실업 상태에 있었기 때문입니다.

그러나 이게 IMF 외환위기 이후 부도가 나고, 정리해고 등으로 비정규직과 실업이 증가되면서 불평등과 불행감이 높아지고, 자살도 많아지게 되었습니다.

이런 상황에서는 국가 모델을 바꿔야 합니다. 그러나 여전히 선 성장 후 분배하고 수출중심형 국가를 유지했습니다. 임금을 깎고 비정규직은 절반 밖에 주지 않는 것 등이 너무 구조화되어 있습니다.

과거 한국의 발전국가가 "한강의 기적"을 이루었다고 하는데 나는 이게 "한국의 비극적인 상황"도 동시에 만들었다고 생각합니다. 선 성장 후 분배 노래만 부르고 있을 게 아니라 거꾸로 이제 선 분배 후 성장으로 가야할지도 모르는데, 혹은 이들의 균형을 이루어야 하는데도 불구하고 우리는 임금을 낮게 유지하고, 노동자를 통제·억압하고, 교육·훈련하는 등 전형적인 "저진로 사회(Low-Road Society)"의 형태를 띠고 있습니다. 이게 문제입니다

지금 비정규직이 33%, 실제는 41%라는 연구도 있습니다. 이들은 급여가 정규직의 절반밖에 되지 않고, 사회보험조차 지원되지 않아 전 국민 가운데 30-40% 정도가 그야말로 지옥 같은 상황에 빠져 있는 상황입니다.

옛날에는 볼 수 없었던 그런 구조가 만연해 있기 때문에 국가의 기본 틀과 원리, 작동방식, 정책을 바꾸지 않고서는 대한민국이 지속되기 어렵다고 봅니다. 저출산도 이런 국가모델의 결과 중의 하나라고 생각합니다.

새로운 국가모델은 기본적으로 분권형 국가와 친화성이 높아야 합니다. 중앙집권은 하향식(top-down) 지배체제인데 비해 분권체제는 지역의 자치권, 자율성을 보장하기 때문입니다. 이처럼 분권형 국가는 지역의 자기 결정권, 자치권을 보장하는 면에서 중앙집권보다 훨씬 포용적이라고 볼 수 있습니다. 민주적인 선거가 보장되고 참여가 확대되며 자기 결정권이 높기도 합니다.

마찬가지로 균형발전도 특정지역을 중심으로 비대화되는 것이 아니라 각 지역이 자립적으로 역량을 갖추고 발전할 수 있어서 훨씬 포용적 구조가 됩니다.

그리고 하나를 더 이야기 하자면 포용국가의 핵심원리는 포용성, 혁신성, 유연성입니다. 이런 포용적 구조를 갖추면 항상 그런 것은 아니지만 포용적 구조가 한 단계 더 혁신적일 수 있습니다. 왜냐하면 포용성이 있으면 어려운 사람들에게 분배하고 기회를 더 주어 많은 사람들의 생활여건이 나아질 수 있을 뿐 아니라 더 많이 학습할 수 있고 아이디어가 많아지고, 소수가 주도하기보다 다수가 의견을 내고 토론을 해서 대안을 찾을 수 있기 때문입니다.

또 유연성 측면에서 볼 때, 중앙 집권형 국가는 절차가 복잡하고 기존의 관행, 관습 등에 구속을 많이 받기 때문에 중앙 집권형 국가일수록 더 경직적입니다. 반면 분권화되어 있고 지역마다 각자 삶의 기반이 탄탄하게 갖추어진 곳에서는 중앙의 판단에 의존하기 보다는 독자적으로 판단하고, 결과에 책임을 져야하고 그러면서 단위가 작아서 상황변화에 기민하게 반응할 수 있기 때문에 유연성이 높습니다.

이렇게 볼 때, 포용국가의 큰 틀 속에서 분권과 균형발전이 가능해지며, 포용성, 유연성, 혁신성의 세 가지 원리도 훨씬 더 잘 작동한다고 볼 수 있습니다

그러면 혁신적이며 유연적인 지역이 되면 더 포용적일 수 있는가요?

혁신적인 지역이 더욱 포용적일 수 있는가에 대해서는 반드시 그렇게 간다고 보기는 힘들 것 같습니다. 연구에 의하면 미국의 경우, 특허수가 많은 주(州)일수록 성장률이 높고 임금도 높습니다. 특허의 수가 많은 주와 그렇지 않은 주 사이에 불균형 발전을 보면, 혁신이 많은 지역 즉 특허가 많은 주일수록 성장률이 높고 임금 불평등도 높습니다. 특허가 잘 되면 소위 '대박'을 터뜨리기 때문입니다. 실리콘 벨리처럼 보다 혁신적이고 유연적인 지역은 빈부격차, 불균형은 더 높아질 수 있습니다.

중앙집권에서 분권형 국가로 가는 과정을 생각해 보면 포용, 혁신, 유연성의 흐름으로 간다고 할 수 있습니다. 그러나 반드시 고민해야 할 것은 포용성성이라는 면에서 각 지역이 서로 다른 방향으로 전문화·특화하면 균등한 사회가 되겠지만 반대로 대량생산 방식이나, 또 특허가 더 많고 혁신적인 지역이 있게 되면 그 결과는 보다 덜 포용적이게 되며 균형발전이

달성되지 않을 수 있습니다. 다만 다른 다양한 조건이 있음에도 불구하고 각 지역이 개성을 가지고 전문화, 특화되는 방향으로 나아간다면 균형발전을 이룰 가능성은 비교적 높아진다고 할 수 있습니다.

그런데 최종 결과에 대해서는 여기에 작용하는 조건이 너무 많기 때문에 일률적으로 이야기하기 어렵습니다. 보다 더 균등한 사회가 될 것인가에 대해서는 고민이 필요합니다. 이론적 고민이 필요할 뿐 아니라 실증적 연구도 더 필요한 대목이라고 봅니다.

분권과 균형발전이 잘 이루어져 많은 발전을 달성하고 있는 국가가 있는지요? 또 이들에게서 우리가 배울 점은 무엇이라고 생각하십니까?

두 가지가 제일 잘된 나라는 역시 독일과 스위스라고 봅니다. 프랑스도 분권과 균형발전을 위해 노력을 많이 한 나라라고 할 수 있습니다. 스위스, 독일은 근대 국가로 출발할 때부터 고도의 분권화된 국가로 출발했고, 프랑스는 중앙 집권형 국가로 출발했지만 분권형 국가로 가기 위한 노력을 끊임없이 기울였으며, 분산형 정책을 추진했습니다. 그 일환으로 공공기관 뿐 아니라 연구기관을 이전했고 지역산업을 육성했습니다. 그래서 소피아 앙티폴리스의 첨단산업, 툴루즈의 항공산업 등 각 지역의 산업적 기반을 강화했습니다. 이들은 초기 조건이 좋거나 그렇지 않더라도 역대 정부들이 양자를 위해 끊임없이 노력을 한 국가입니다.

그러면 포용국가의 모범적인 사례는 어디라고 할 수 있습니까?

포용국가의 단계가 높은 곳은 노르딕 국가들이라고 할 수 있습니다.

핀란드, 노르웨이, 스웨덴 등은 독특한 문화, 경제구조를 지니고 있습니다. 포용성, 혁신성, 유연성이 가장 잘 결합된 나라들입니다. 사회보장 정도가 높고 창의성, 혁신성이 최고입니다. 나라 전체로 보면 교육이나 역량 면에서 세계 최고 수준이며 세계 최고의 사회보장이 있습니다. 불평등을 줄이기 위해 높은 세금과 재정지출을 통해 어릴 때부터 노후까지 철저한 사회보장을 지니고 있는 등 포용국가 원리에 철저합니다.

유연성 측면에서 보면 노동의 유연성은 보장하고 동시에 노동자를 지속적으로 교육, 훈련시켜 역량을 강화하고 있으며, 직장을 잃으면 실업급여로 임금의 80% 정도를 2년 정도 제공하고 있습니다. “적극적 노동 시장정책”(Active Labor Market Policy)을 시행하고 있는 것입니다. 실업 상태가 되면 국가가 집중적으로 재교육시켜 능력을 향상시키고 전국의 고용정보망을 통해 다시 취직시키는 메카니즘입니다. 이런 요소가 가장 잘 결합된 국가들입니다.

그 다음은 독일입니다. 독일은 민주주의, 내각제, 협치, 공동체 원리를 적용한 사회적 시장경제를 통해 노동자의 기업경영 참여 등 공동결정제도를 운영하고 있으며 복지·교육 수준이 상당히 높습니다. 인구는 8천만명으로 우리와 비슷하지만 분단문제를 슬기롭게 극복했으면 정치 리더십이 뛰어납니다.

포용국가의 모범적인 나라군은 노르딕 국가를 지목할 수 있으며 대륙 쪽에서는 독일, 스위스, 벨기에, 네덜란드, 프랑스 등을 주목할 수 있습니다. 노르딕 국가는 나라가 작아 분권수준은 대륙보다 낮다고 할 수 있고, 대륙 쪽 국가는 분권, 균형발전 수준이 높다고 할 수 있습니다.

우리가 분권을 고려한 포용국가를 추진할 경우 독일, 네덜란드, 스위스, 벨기에 등에서 배울 점이 많다고 봅니다. 벨기에는 남쪽은 네덜란드, 북쪽은 프랑스 계통의 인종적인 문제를 가지고 있지만 분권수준을 향상시켜 포용적 정치체제를 구축한 연방국가입니다. 자치권이 높아 눈여겨 볼 국가입니다.

그런데 내가 가장 의문을 가졌던 것이 노르딕 국가가 전체 소득의 50%를 세금으로 내고 그 중 절반을 사회복지에 쓰는 데도 불구하고 계층 간 갈등이 높지 않을 점을 보며 어떻게 이것이 지속가능한가였습니다. 우리처럼 무역의존도가 높고 개방경제체제를 취하고 있지만 반드시 창의성이 대단히 높은 교육을 시킬 것이라고 생각했습니다. 교육의 역량과 창의성이 높지 않으면 이러한 시스템을 발상하기도, 또 지속하기도 쉽지 않을 거라 생각했는데 아니나 다를까 자료를 찾아보니 특허 등 각종 창의성 지수가 단연 세계 최고 수준이었습니다.

포용국가를 위해서는 최고의 역량, 좋은 고용조건, 넉넉한 소득의 세 가지 조건을 만들어야 합니다. 이들 국가가 이를 잘 보유하고 있습니다. 밖으로 이를 실현하기 위해서는 산업혁신, 고용혁신, 사회적 대화 등이 다양하게 이루어지는 정책체계를 만들어야 합니다. 포용국가를 연구하던 초기에는 더듬이 식으로 연구를 진행했지만 최근에는 이를 사회현실에서 가능하게 하는 정책적 조건이 무엇인지에 대해 고민을 하고 있습니다.

특히, 역량이란 면에서는 분권이 의미가 있는 것은, 각 지역 내 주어진 조건을 최대한 활용하여 가장 뛰어난 수준의 차별화·전문화를 이룸으로써 분권을 통해 이룰 수 있는 균형발전의 최고수준에 닿는 점입니다. 각 지역이 세계 최고 수준의 스킬과 역량을 지녀야 하고, 또 이것을 지속하기 위해서는 교육을 통해 역량을 끊임없이 강화시켜야 합니다.

즉, 역량에 착안하여 역량 중심의 국가를 만들어야 하고, 지역도 지역주민의 일반적 역량이든 산업특화 역량이든 역량을 강화시켜야 한다고 생각합니다. 이것이 포용국가로 나아가는 정책적 매개 고리가 될 것으로 보고 있습니다.



그러면 경제인문사회연구회는 분권과 균형발전을 위해 어떤 역할을 하고 계시는 지요?

우선 연구회 내 "균형발전연구단"을 설립하였습니다. 국토연구원이 주무기관이며 균형발전에 관계된 산업연구원, 한국교통연구원 등 15개 국책 연구기관과 서울연구원, 강원연구원, 제주연구원 등 14개 시·도 연구원이 참여하여 전국적인 네트워크를 구축했습니다. 앞으로 한국지방행정연구원과 한국지방세연구원도 참여해서 보다 확대되길 기대하고 있습니다.

결국 정책이 지역에서 추진되어야 하고 그 효과가 지역에서부터 나타나기 때문에 국책연구기관에게도 지역 연구를 주문하고 있고, 지역간 상호 보완, 상생을 고려하여 국책연구기관과 시도연구원간의 협동연구를 수행하고 있습니다. 혁신도시와 세종도시 활성화 방안, 지역의 전략산업 및 산학연 클러스터 강화 등을 연구하고 있습니다. 지역이 스스로 일어날 수 있는 조건에 대한 연구를 위해 대통령 직속 국가균형발전위원회, 시도지사 그룹과 협력체계를 만들어 놓았지만 기대만큼 활발하게 가동되고 있지는 않습니다. 향후 보다 활성화시킬 예정입니다.

그럼 혁신적 포용국가에 대한 연구는 어떻게 진행하고 있는지요?

결국 새로운 국가모델을 만들어 보자는 것이니까 작년에 연구해 놓은 것도 있고 앞으로도 연구를 계속할 계획입니다. 초기는 포용국가에 대한 컨셉을 만



드는 단계였고, 지금은 정책 내용을 어떻게 채울 것인가, 즉 발전국가의 틀을 벗어나 어떻게 새로운 국가로 전환·이행할 것인가를 고민하고 있습니다.

뿐만 아니라 올해가 3·1운동 100주년이 되는 해인 만큼, 우리가 겪었던 과거 100년을 통해 어떤 교훈을 얻었는가에 대한 고민도 하고 있습니다. 1919년, 3.1만세 운동이 일어나고 뒤이어 4월 11일 임시헌장을 발표합니다. 여기에서 최초로 "대한민국"이라는 국호를 썼습니다. 이제 국왕의 나라가 아님을 대외적으로 공식 선포한 것입니다. 거기에는 "민주공화제로 함"이라고 제시되어 있습니다. 대한민국은 국체(國體)이며, 민주공화제는 정체(政體)로서 당대부터 이미 높은 정치인식이 있었습니다.

앞서 말했듯이 국가 형태 측면에서 볼 때, 이제 안보국가도 발전국가도 수명을 다했습니다. 새로운 국가로 가야합니다. 알다시피 안보국가와 발전국가는 수입한 모델이지만 포용국가는 한국에서 독자적으로 개발하는 모델입니다. 그간의 발전국가 폐해를 극복하고 더 나은 조건을 남길 수 있는, 그래서 다음 100년을 이끌 수 있는 국가모델로 정립해보자는 고민을 하고 있습니다.

임시정부 헌장 1조에서 민주공화제를 말하고 있지만 그 내용을 무엇으로 채울 것인가에 대해서는 고민이 없었습니다. 독일은 비스마르크가 복지국가로 만들고 사회적 시장국가가 되었습니다만 그것을 복지국가로 보았고, 이와 관련된 내용 등을 포용국가 속에 넣어서 우리는 창의성이 넘치고 다른 나라와 경쟁도 하면서 또 공생도 하는 모델을 만들어 내야 하는 것이 아닌가 생각하고 있습니다.

끝으로 우리나라의 전환기적 발전을 위해 특별히 하실 말씀이 있으신지요?

발전국가 모델은 이미 종말을 고했다고 봅니다, 시기적으로는 1978-9년 외환위기 때 적나라하게 한계를 드러냈습니다.

그런데 다음 단계로 갈 수 있는 포용국가는 복지 쪽은 비용이 많이 들어서 어떻게 할 것이냐의 걱정이 있을 수 있습니다. 하지만 복지 쪽에 과하게 편중된 모델보다 '역량'에 집중한다면 산업을 구축하고 경제를 키워 복지에 투자할 수 있는 선순환을 창출할 수 있을 것입니다.

실제로 노르딕 국가들의 최고 역량이 좋은 사례가 될 수 있습니다. 처음에는 사회보장체계를 갖추어야 한다는 면에서 복지에 무게를 두었지만, 이 두 가지를 지혜롭게 다 결합할 수 있는 요소는 결국 역량이라고 보고 있습니다.

이런 역량에는 신뢰 및 협력 등의 '사회적 자본'(social capital), 개인의 지식과 기능인 '인적 자본'(human capital)이 필요합니다. 나는 여기에 '정신자본'(mind capital)을 더하고 싶습니다. 정신 자본은 개개인이 지니고 있는 마음의 능력입니다. 즉 마음의 안정과 균형 뿐 아니라 분노를 조절하고 남을 배려하고 봉사하며 인내하고, 비록 힘들고 어려운 상황이지만 긍정적인 마음으로 해석하고 이를 이겨내고 전화위복을 만들 수 있는 능력입니다.

이들 세 가지를 잘 조합하여 혁신성을 키워 낼 수 있다면 국가나 지역의 더 나은 발전과 도약을 달성할 수 있을 것이라고 생각합니다.

국가균형발전과 재정분권 : 성과 진단과 향후 정책과제

조기현
한국지방행정연구원
연구위원



I. 서론

지방분권은 정치적, 행정적, 재정적 영역에서 중앙정부와 지방정부 간 권한과 기능을 배분하는 통치구조로 이해된다. 정치적 분권화(Political decentralization)는 지방정치에서 대의민주주의를 구현하는 제도적 장치이며, 행정적 분권화(Administration decentralization)는 권한과 책임, 정부기능에 대한 재배분을 의미한다. 재정적 분권화(Fiscal decentralization)는 주로 행정 영역에서 이루어지는 분권적 장치가 효과적으로 작동하는데 필요한 재정자원의 재배분이다. 이들은 서로 영향을 주고 받으면서 기능의 분산(Deconcentration), 권한위임(Delegation), 권한이양(Devolution)의 형태로 이루어진다. 예를 들어 세종특별자치시 설치의 경우 중앙정부가 행사해 온 정치적, 행정적, 경제적 기능을 국토공간상에 재편성하려는 기능분산이 대표적인 사례이다. 한편, 행정적 분권은 권한위임이나 권한이양을 수반하는데, 위임 혹은 이양된 기능으로 유발되는 비용을 어떤 방식으로 보전할 것인가가 쟁점으로 등장한다. 재정적 관점에서 행정분권은 세출(비용) 증가로 연결되는데, 세입-세출 균형원리 상 어떤 세입으로 얼마만큼 보장할 것인가의 문제가 중요해진다.

때문에, Bahl(1999)은 재정분권의 12개 원칙을 제시하면서 재정분권의 4대 축으로서 정부 간 기능배분, 세원배분, 재정조정제도, 기채자율권을 제시한 바 있으며, Bird(2000)는 이들 4개 요소가 연계적, 통합적으로 추진되어야 한다는

지방분권은 정치적, 행정적, 재정적 영역에서 중앙정부와 지방정부 간 권한과 기능을 배분하는 통치구조로 이해된다.

점을 강조하였다. 이들은 재정분권 추진 시 세출의 분권화, 즉 각급 정부 간 기능배분을 먼저 설정한 후, 세입분권과 지방재정조정제도를 재편하는 순서로 진행할 것을 권고하고 있는데, 이것은 재정분권이 국가 전반의 시스템을 재구축한다는 종합적인 시각에서 출발해야 한다는 것을 의미한다. 그러나 역대 정부의 재정분권시책을 살펴보면, 이러한 순서가 뒤바뀌거나, 개별적으로 추진되어 기대 이하의 결과를 거두곤 하였다. 참여정부의 경우 지방분권과 국가균형발전을 표방하였지만, 기능이양 시 반드시 뒷받침되어야 할 세입분권이 미진하여 지방재정의 어려움을 초래한 경험이 있다[1]. 엄밀히 말해서 이 시기의 기능이양은 국고보조사업의 지방이양이지, 중앙권한의 지방이양은 아니었으며, 국고보조사업의 지방이양을 통하여 중앙정부의 재정부담을 자치단체에 전가한 성격도 있었다는 것을 부인할 수 없다.

역대 정부의 재정분권시책을 살펴보면, 이러한 순서가 뒤바뀌거나, 개별적으로 추진되어 기대 이하의 결과를 거두곤 하였다.

참여정부와 달리 문재인 정부는 先세입분권, 後기능이양을 추진하고 있다. 정부는 작년 10월에 1단계 및 2단계 재정분권을 발표하면서 올해 지방소비세를 부가가치세의 11%에서 15%로 인상하는 세입분권 조치를 먼저 단행하였다. 그러나 문재인 정부의 재정분권은 다음과 같은 쟁점이 부각될 것으로 예상된다. 첫째, 정부에 대한 자치단체의 불신이 여전하다는 사실이다. 대다수 자치단체들은 정부가 발표한대로 2020년 부가가치세의 21%로 지방소비세를 확대할 것인지, 임기 내 국세의 추가적인 지방이양을 이행할 것인지 의구심을 갖고 있다. 둘째, 先기능이양, 後세입분권의 순서와는 반대로 소위 재원중립원칙에 입각하여 국가균형발전특별회계 등 국고보조사업의 지방이양을 추진하고 있어 이양될 국고보조 사업의 비용과 지방소비세 확대에 따른 세입증가의 혜택이 일치하지 않을 개연성이 높다. 국고보조 사업 지방이양으로 부담하게 될 비용이 지방소비세 증가 폭보다 적은 자치단체가 발생할 수 있는데, 이들이 과연 정부의 재정분권시책을 수용할지는 의문이다.

1) 참여정부는 2004년 533개 사업, 12.7조 원의 국고보조사업을 ① 지방이양(163개 사업 1.1조 원), ② 새로 설치될 국가균형발전특별회계 이관(126개 사업 3.6조 원), ③ 국고보조 존치(233개 사업)로 개편하였다. 지방이양 국고보조사업의 비용은 분권교부세를 설치하여 보전하는 방식으로 대응하였으나, 분권교부세 규모를 과거 3년 기준으로 산정한데다, 분권교부세의 60% 가까이를 차지하는 복지사업들의 수요가 급격히 증가함에 따라 지방비 부담을 가중시켰다는 비판을 받았다.

이러한 쟁점들은 매우 중대하여 본고에서 깊이 다룰 수는 없고, 여기서는 국가균형발전과 재정분권을 양립하는 데 중요한 개념들을 정리하면서, 재정분권의 현주소와 문재인 정부 재정분권의 쟁점들을 진단하며, 이를 토대로 정책방향을 개괄적으로 제시하는 수준에서 갈음하고자 한다.

II. 국가균형발전과 재정분권의 상호관계

1. 국가균형발전의 대상과 개념

역대 정부의 시책들을 살펴보면, 국가균형발전의 개념 자체에서 혼선이 있었으며, 개념상의 혼란이 재정지원제도에도 영향을 주면서 정책성과를 잠식한 것으로 사료된다. 먼저, 균형의 공간 범위는 어디까지이며, 균형발전의 주체를 누구로 할 것인지를 명료히 할 필요가 있었다. 역대 정부는 자원배분의 효율성, 지역발전의 성과창출 등을 중시할 경우 공간의 범위와 대상을 확장하는 경향이 있었다. 이 경우 균형발전은 국가 주도의 top-down 방식이 선호되었으며, 재정지원제도 측면에서는 자연스럽게 용도가 명확하고, 선별적 배분으로 단기성과 창출에 유리한 국고보조방식이 채택되었다. 반면에 지역공동체 활성화, 주민 주도, 내발적 발전 등이 중시되면 공간 범위가 마을, 읍·면으로 내려가면서 bottom-up 방식의 추진체계를 지향하면서, 포괄보조방식의 형태가 가미되었다. 그러나 예산낭비, 유사중복, 성과부진 등의 문제가 불거지면서 외형은 포괄보조이나 내용은 국고보조 운영관리 방식을 유지하려는 경향이 지속되어 왔다.

예산낭비, 유사중복, 성과부진 등의 문제가 불거지면서 외형은 포괄보조이나 내용은 국고보조 운영관리 방식을 유지하려는 경향이 지속되어 왔다.

다음으로 경제성장과 경제발전의 개념에 대한 혼선이다. Fourie and Burger(2009)는 경제성장을 GDP의 총량 증가나 1인당 GDP의 증가로 설명한다. 반면, 경제발전은 모든 국민들의 생활수준 개선과 선택기회 확대를 포괄하는 통합적인 개념으로서, 소득증대 또는 GDP 증가 이외에도 인적자원 개발 및 고용기회 개선을 포함한다(Fourie and Burger 2009, Cohen 2017). Todaro and Smith(2015)에 따르면, 경제발전이란 장기적인 잠재생산능력 확대와 지역경제 역량 강화, 삶의 질 개선, 고용창출이며 단기적으로는 지속적인 경제성장이 장기적으로 경제발전을 견인하는 것으로 정의한 바 있다. 정리하면, 경제성장은 경제발전의 필요조건이기는 하지만, 충분조건은 아니며(Ezeala-Harrison 1996, Meyer and Meyer 2016), 경제발전은 경제성장을 물적 기반으로 하여 정치체제, 사회제도와 문화양식, National Minimum에 밀접한 영향을 주는 교육, 의료, 복지, 주거 등의 수준이 개선되는 상태를 의미한다. 따라서, 경제발전이란 용어에는 국가균형발전의 가치가 내장된 것으로 이해되어야 한다. 그럼에도 불구하고 국가균형발전이란 명칭을 사용하는 것은 국가 차원에서 지역 간 균형발전이란 정책 타게팅을 분명히 하였다는데 의의가 있다.

정부 간 기능배분이 시대적 상황에 따라 가변적일 뿐 아니라, 최근에는 지방정부도 재분배적 특징이 강한 사회복지기능을 담당, 이로 인하여 지방행정의 수비범위와 과세권한의 비대칭에 의한 정부계층간 수직적 불균형이 확대되고 있으므로 이 부분을 시정하면서 지방정부의 재정책임성을 높이는 방향으로 보완책이 마련되어야 한다고 주장한다.

2. 균형발전과 재정분권, 재정조정제도

재정분권의 이론적 틀은 Tiebout(1956)의 발로 하는 투표(Voting with the feet), Musgrave(1959)의 정부 간 기능배분론, Oates(1972)의 분권화정리(Decentralization theorem)로 대표되는 재정연방주의(Fiscal fedralism)에서 출발한다. 이들의 논리는 중앙정부와 지방정부의 역할과 권한이 분명히 나뉘어져 있다는 가정하에 정부계층간 역할과 권한에 대응하여 중앙정부와 지방정부 간 세입과 세출의 할당(Assignment) 분명하게 구분되어 있다면, 정부계층간에 효율적인 자원배분이 가능해진다는 것이다. 그러나 1990년대 들어와 소위 2세대 재정연방주의가 등장하면서 연성예산제약 등과 같은 재정분권의 역기능이 부각되기 시작하였다. 이들은 관료화, 부패, 주민대표성에 대한 회의 등을 그 원인으로 지목하고 있는데, 대안 중 하나로 투명한 재정조정제도의 운영을 제시하고 있다. 즉, 정부 간 기능배분이 시대적 상황에 따라 가변적일 뿐 아니라, 최근에는 지방정부도 재분배적 특징이 강한 사회복지기능을 담당, 이로 인하여 지방행정의 수비범위와 과세권한의 비대칭에 의한 정부 계층 간 수직적 불균형이 확대되고 있으므로 이 부분을 시정하면서 지방정부의 재정책임성을 높이는 방향으로 보완책이 마련되어야 한다고 주장한다.

정부 간 재정조정제도의 두 번째 의의는 지방정부 간에 발생하는 수평적 재정불균형을 교정하는 일이다. 재정연방주의는 암묵적으로 지방정부의 행정서비스 공급비용이 동질적이라고 가정한다. 그러나 현실의 세계에서는 소득 이외에도 행정서비스의 공급비용, 지가와 같은 생산비용의 차이가 존재한다. 이러한 조건불리요소(Disability factors)는 지역발전의 격차를 야기하는 주된 배경으로 작용한다. 2세대 재정연방주의는 재정조정제도가 지역 간 기회의 격차를 시정하고, 중앙-지방 간 재정위험을 공유하여 거시경제 안정에도 기여한다는 입장을 취하고 있다.

마지막으로 국가균형발전과 지방분권(재정분권)은 충돌하지 않고 조화를 이루면서 동행할 수 있는가의 문제이다. 국가균형발전이 지역 간 형평, 국가 통합 등 공간적 가치를 중시하는데 비해 지방분권은 민주주의, 다양성, 창의성, 경쟁 등 비공간적 가치를 중시한다. 국가균형발전은 자원의 차등적 배분을 통한 공간상의 균질적인 발전을 지향하며, 이 자체가 국가전략 상 최종 목표일 수 있다. 반면에, 지방분권은 국가에 따라, 시대적 상황에 따라 최종 목표일 수도 있으며, 최종목표를 달성하는데 필요한 정책수단일 수도 있다. 이런 이유로 공간적, 물리적 개념인 국가균형발전과 비공간적 개념인 지방분권은 독립적 관계로 보거나, 서로 충돌하는 개념으로 보는 시각이 있다. 그러나 정부 간 재정관계를 어떻게 설계하고, 운영하느냐에 따라 양자의 관계는 선순환 구조를 형성할 수 있다. Oates의 분권화정리에 따라 정부계층 간 기능과 재원을 합리적으로 배분하여 지역단위에서 자원배분의 효율성을 기한 후, 지역격차 해소를 위하여 Tanzi(1996)가 강조한대로 공식주의에 입각한 이전재원의 투명성과 자율성을 보장하여 국가단위에서 효율적인 재분배를 실시하고, 2세대 재정분권론이 강조하는 엄정한 재정준칙제도 운영으로 예산낭비의 문제를 예방한다면, 균형발전과 재정분권은 양립할 수 있다.

정부간 재정관계를 어떻게 설계하고, 운영하느냐에 따라 양자의 관계는 선순환 구조를 형성할 수 있다.

분권과 균형발전 비교

구 분	국가균형발전	지방분권
정책 가치	통합, 형평	민주주의, 다양성, 경쟁, 효율
정책의 성격	최종목적	최종목적 달성을 위한 정책수단
정책의 대상	공간(지역), 시책 (산업경제, 교육, 복지, 의료, 주거, 교통 등)	시책(권한, 책임, 예산)
정책의 내용	지역경제(산업), National Minimum 등의 형평성 제공과 균형발전	정부계층 간 정치적, 행정적, 재정적 권한과 책임의 배분
제도(정책)의 주체	국가 주도	국가 주도
예산사업의 주체	국가 주도와 지자체 주도 병행	지자체 주도



III. 재정분권과 균형발전의 평가

1. 재정분권 평가

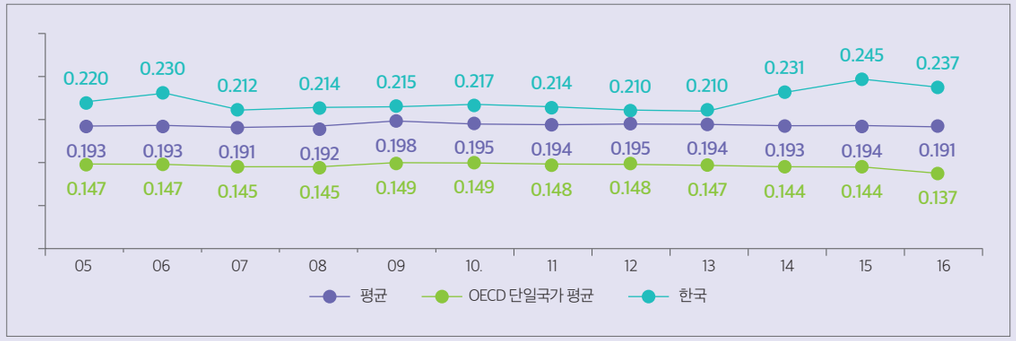
지방소비세 도입과 지방소득세 독립세 전환 등의 영향을 받아 지방세의 위상은 다소나마 높아지고 있으나, 국가 조세수입에서 지방세가 치자하는 비중은 20% 초반대에 머무르고 있다. OECD 기준에 의하면, 한국의 지방세는 일반정부 조세수입 대비 23.7%로서 OECD 국가 내에서 평균 이상에 위치하고 있다.

세출분권 역시 한국은 OECD 내에서도 상당히 높은 위치에 있다. 2016년 기준으로 한국의 지방세출은 일반정부세출에서 43.9%를 차지하고 있는데, 단일국가와 연방국가를 포함한 OECD 전체 평균치를 크게 넘어서고 있다.

외형상 수치만 보면 한국의 재정분권은 세입과 세출 양 측면에서 상위권으로 평가할 수 있으나, 정부계층 간 기능배분이나 실질적인 권한까지 포함하는 질적인 측면을 고려하면 그렇지 않을 수 있다. 2016년 결산 기준으로 지방세입의 28.4%가 국고보조라는 점을 감안하면, 세입·세출 갭(세입분권-세출분권) 지표를 이용하여 간접적으로 제한적이나 실질적인 재정분권 수준을 평가할 수 있다. 세입·세출 갭을 보면, 한국은 -0.2 내외의 수치를 보이고 있다. 세입·세출 갭이 마이너스 수치를 보인다는 것은 그만큼 세입과 기능이 불일치하다는 것을 말하며, 이 수치가 클수록 중앙재정에 대한 지방재정의 의존도가 크다는 것을 의미하므로 재정분권의 실질적 수준은 낮다고 볼 수 있다. 한국의 세입·세출 갭의 마이너스 수치는 OECD 평균치를 크게 상회하고 있어 실질적인 재정분권 수준은 매우 낮은 편이다.

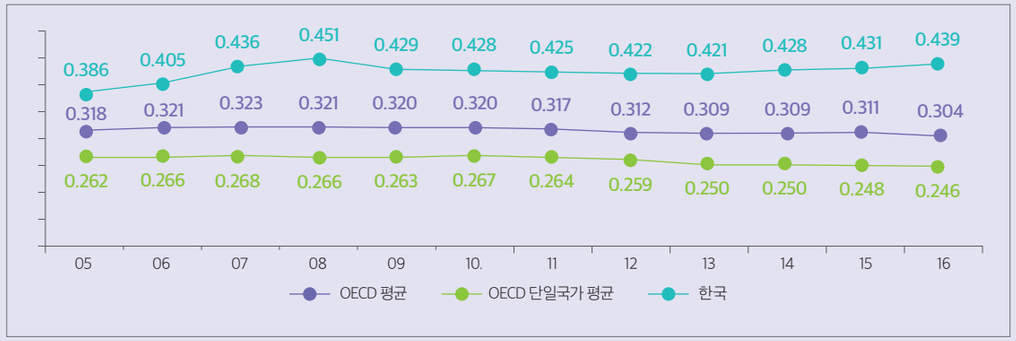
한국의 세입·세출 갭의 마이너스 수치는 OECD 평균치를 크게 상회하고 있어 실질적인 재정분권 수준은 매우 낮은 편이다.

일반정부 세입 대비 지방세수입 비중



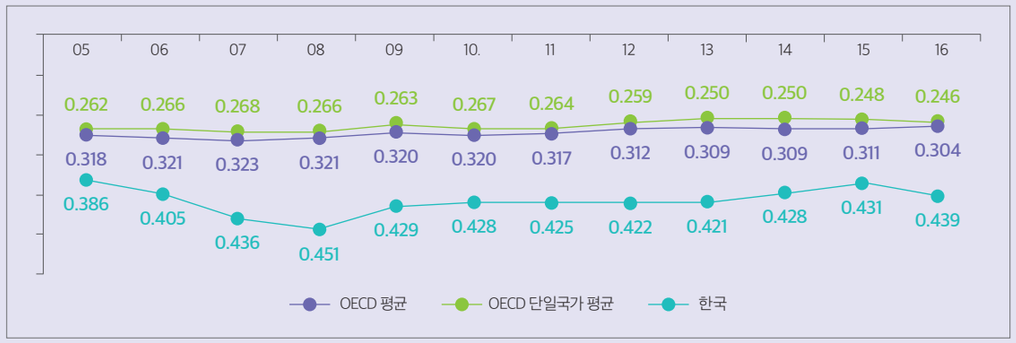
자료 : OECD Fidcal Decentralization Data Base

일반정부 세출 대비 지방세출 비중



자료 : OECD Fidcal Decentralization Data Base

OECD국가 세입·세출 갭 비교

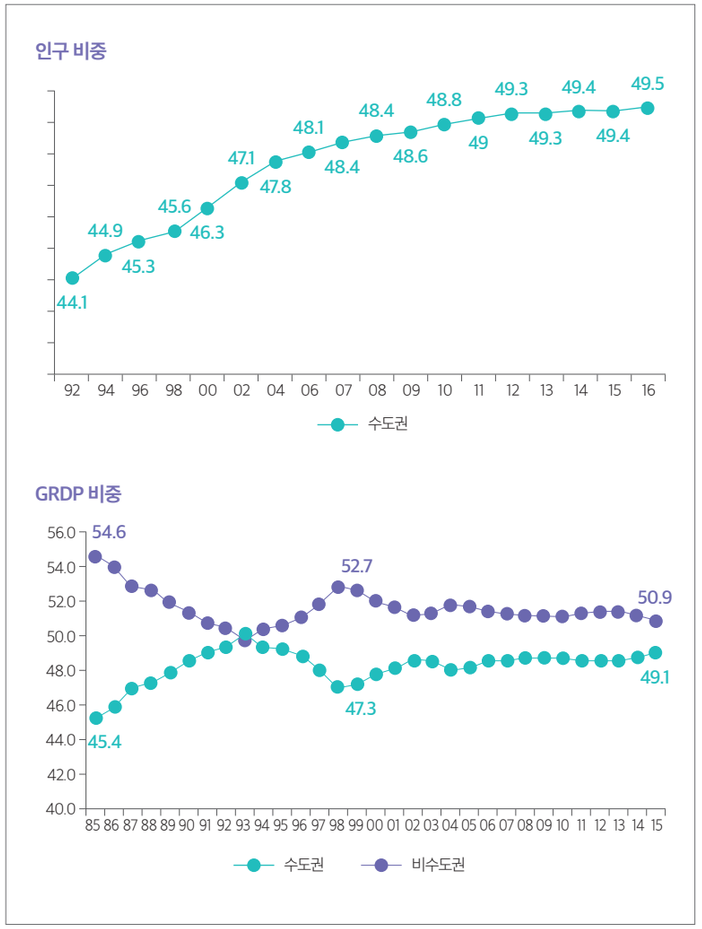


인구의 수도권 집중문제는 여전하거나 더 악화되는 경향을 보이고 있다. 지역경제력을 나타내는 지역총생산(GRDP) 역시, 수도권이 차지하는 비중은 증가하는 추세이다.

2. 균형발전 평가

국가균형발전을 위한 역대 정부의 노력에도 불구하고 수치상 정책성과는 답보상태에 있는 것으로 보인다. 먼저, 지역발전의 대표적인 지표라 할 수 있는 인구를 보면, 수도권의 인구 비중은 1992년 44.1%에서 2016년 49.5%로 증가하는 등 인구의 수도권 집중문제는 여전하거나 더 악화되는 경향을 보이고 있다. 지역경제력을 나타내는 지역총생산(GRDP) 역시, 수도권이 차지하는 비중은 증가하는 추세이다.

인구 및 GRDP의 수도권 비중



GRDP 기준 지니계수 연도별 추이



국가균형발전 특별회계를 설치하면서 분산과 균형을 표방한 참여정부 시기에 지니계수가 높아졌고, 지방소비세가 도입된 2010년 이후에도 지니계수가 완만하나마 매년 높아지는 추세에 있다는 점에 주목할 필요가 있다.

지니계수를 이용하여 GRDP의 지역 간 불평등을 살펴보면, 지니계수는 2004년 0.429에서 2008년 0.442로 증가한 이후 완만하나마 증가 추세에 있다. 특히, 국가균형발전특별회계를 설치하면서 분산과 균형을 표방한 참여정부 시기에 지니계수가 높아졌고, 지방소비세가 도입된 2010년 이후에도 지니계수가 완만하나마 매년 높아지는 추세에 있다는 점에 주목할 필요가 있다. 왜냐하면 정부의 균형발전 전략이나 개별적인 시책사업의 오류도 있겠지만, 재정조정제도나 재정지원방식에서 기인할 수도 있기 때문이다.

균형발전의 성과 부진은 간단한 계량모형으로도 검증된다. Barro and Sala-i-Martin(1992)이 제시한 β-convergence 검증 결과를 약술하면 다음과 같다. 다음 식에서 우변항은 GRDP의 연평균 증가율을 의미하며 β가 유의적인 음의 값을 보이면 β수렴이 존재하는 것으로 해석한다. 분석기간은 1985년에서 2016년이다.

$$\frac{1}{T}ln\left(\frac{y_{i,t+T}}{y_{i,t}}\right)=\alpha-\beta\ln\left(y_{i,t}\right)+\epsilon_{i,t}$$

T: 시차, $y_{i,t}$: 지역 i, 시점 t의 소득,

$y_{i,t+T}$: 지역 i, 시점 $t+T$의 소득

GRDP의 수렴성 분석 결과, 장기적으로 수도권과 비수도권의 1인당 GRDP는

1인당 GRDP 기준 수도권과 비수도권의 β수렴 검증 결과

	β 수렴 계수	Adj. R^2
'85년~'09년	-0.00259 (0.0028)**	0.96
'10년~'15년	-0.0109 (0.0055)*	0.86

균형상태로 수렴하였다. 그러나 기간을 나누어 분석하면 다른 결과를 보였는데, 1985년~2009년 기간 수도권과 비수도권 간 β수렴 계수는 -0.0259, 2010년~2016년 기간의 β수렴 계수는 -0.0109로 나타났다. 이는 2009년 이후 수도권과 비수도권의 불균형성장의 회복 속도가 크게 저하되었다는 것을 의미한다.

IV. 향후 재정분권의 정책과제

국민최저보장적 복지사업 부담 등을 감안하여 중앙정부 기능의 추가적인 지방정부 이양방안을 모색하는 한편 지방교육재정교부금 제도 개편, 지방재정 자율성 제고를 위한 재원배분과 제도개선 등을 검토할 예정이다.

1. 문재인정부 재정분권 개요

2018년 10월 30일 관계부처 합동으로 발표된 재정분권 추진방안은 2019년~2020년 기간의 1단계 재정분권과 2021년~2022년의 2단계 재정분권으로 구성되어 있다. 1단계 재정분권의 경우 부가가치세 세수의 11%인 지방소비세율을 2019년 15%(+4%p), 2020년 21%(+6%p)로 인상하기로 하였으며, 지방소비세율 15%는 이미 법령을 개정하여 확정되었다. 2020년에는 지방소비세율 인상에 맞춰 3.5조 원 가량의 국고보조사업을 지방에 이양하며, 지방소비세율을 21%까지 인상할 예정이다. 재정분권 추진의 2단계는 국세 대 지방세 비율 7:3 달성을 위해 지방재정의 자율성과 책임성을 획기적으로 강화하고, 국가균형발전을 촉진할 수 있도록 지방재정제도의 근본적 개편을 추진하는 것을 기본방향으로 설정하고 있다. 아직은 구체적인 실체가 논의되고 있지 않지만, 지방분권세(지방공유세) 등을 포함한 국세-지방세 구조 개편 또는 지방재정조정제도 개편과 함께, 지방소득세, 교육세 등 추가적인 지방세수 확충방안을 검토할 것으로 예상된다. 아울러 국민최저보장적 복지사업 부담 등을 감안하여 중앙정부 기능의 추가적인 지방정부 이양방안을 모색하는 한편 지방교육재정교부금 제도 개편, 지방재정 자율성 제고를 위한 재원배분과 제도개선 등을 검토할 예정이다.

문재인정부 재정분권 실행효과

구분	1단계				2단계	합계
	'19년	'20년	소계('19~'20년)		'21~'22년	
			순증	누적		
지방세 확충	3.3조* 지방소비세율 +4%p	5.1조* 지방소비세율 +6%p	8.4조	11.7조	12조+α* 국세 지방세 전환 포함	20.4조+α
소방직 지원	0.3조* 소방안전교부세율 +15%p	0.2조* 소방안전교부세율 +10%p	0.5조	0.8조		
기능이양	-	-3.5조 내외	-3.5조 내외		-	-
지방재정 순확충**	2.9조	0.8조	3.7조	6.6조	-	-
국세:지방세 (16년 76:24)	75:25	74:26	74:26		70:30	70:30

*'19년: '19년 예산안, '20년: '18 ~'22 국가재정운용계획 기준
** 지방세 확충(+), 소방직 지원(+), 기능이양(-), 교부세 감소분(-) 등 감안

정부 발표대로 지방소비세가 부가가치세의 21%로 확대될지, 국세의 추가적인 이양이 실현될지 등 중앙-지방 간 신뢰의 문제가 갈등의 기저에 자리잡고 있다.

2. 문재인 정부 재정분권치책의 평가와 쟁점

정부 발표대로 지방소비세가 부가가치세의 21%로 확대될지, 국세의 추가적인 이양이 실현될지 등 중앙-지방 간 신뢰의 문제가 갈등의 기저에 자리잡고 있다. 자치단체가 정부 발표를 신뢰하지 못하는 배경에는 과거로부터 학습된 경험에서 비롯된 측면이 있다. 예를 들어 참여정부 시기 국고보조사업을 지방에 이양하면서 소요경비를 충분히 보전하지 않았던 경험이나, 근래에는 사회복지비와 관련하여 국고부담을 지방재정에 전가한다는 불만 등이 복합적으로 작용한 것이 아닌가 생각된다. 그러나 재정당국 입장에서는 재원중립원칙에 입각하여 국세의 지방이양에 맞춰 국고보조사업의 지방이양은 약속된 사안이며, 지방재정의 책임성 측면에서도 당연하다는 시각을 갖고 있다. 이 부분은 정부가 발표대로 실행한다면 어렵지 않게 해소될 수 있는데, 문제는 세부적으로 들어가면 자치단체별로 재정분권의 실익이 달라진다는 점에 있다.

현 단계에서 가장 큰 쟁점은 재정분권의 수혜와 비용부담의 미스매치이다.

이와 관련하여 현 단계에서 가장 큰 쟁점은 재정분권의 수혜와 비용부담의 미스매치이다. 정부는 지방소비세 확대에 맞춰 국고보조사업의 지방이양을 추진하고 있으나, 기 교부된 국고보조사업의 지역별 편차가 커 시·도에 따라서는 이양 국고보조사업의 지방비 부담이 당해 지역에 배분된 지방소비세액을 상회하는 문제가 발생하고 있다. 특히, 국가균형발전특별회계의 시·군·구 자율편성 사업이 지방이양 대상에 포함될 경우 시·군·구는 지방소비세 수혜자가 아니면서 이양사업의 비용을 부담하여야 하므로 수혜자와 비용부담자 간 불일치 문제가 더 심각해질 수 있다. 시·도자율편성 사업도 상당부분은 시·군에 위임하는 방식으로 운영되기 때문에 이양사업의 비용부담과 관련하여 시·도와 시·군·구의 갈등이 발생할 수도 있다. 이처럼 우려되는 사항은 보통교부세가 일부 흡수할 수 있지만, 수혜도와 비용부담, 수혜자와 비용부담자 간 미스매치 규모가 클 경우 보통교부세로 대응하기에는 한계가 있을 것이다.

둘째, 국세의 지방이양과 관련하여 어떤 국세를 얼마만큼 이양할 것인지, 그리고 이에 대응하여 중앙정부의 어느 기능을 지방에 이양할 것인지는 불확실한 상태이다. 현재 쟁점으로 부각된 수혜자와 부담자 간 불일치 문제가 원활히 조정되지 못할 경우 2단계 재정분권의 안착은 어려워질 수 있다. 셋째, 지역 간 재정격차 완화와 균형발전의 양립이다. 재정분권 확대가 지역 간 재정격차와 불균형 발전을 심화시키는 문제를 예방하기 위해서는 재정조정제도를 적극 활용하여야 하는데, 지금의 체제에서 가능한지는 의문의 여지가 있다.



지방세의 위상 제고를 위해서는 지방세제의 불합리한 운용방식 개선, 세원공동이용방식의 활성화, 국세의 지방이양, 지방의 과세자주권 확충, 변화된 환경을 반영한 지방세 세목의 설계, 개별 지방세목의 내실화 등의 조치들이 다각적으로 강구될 필요가 있다.

3. 국세의 지방이양

현행 지방세입 체계와 현실적 여건 등을 감안할 때 자체재원 중심의 지방세입 확충은 하나의 대책 시행만으로 목표하는 성과를 거둘 수 없기 때문에 여러 방안을 병행하는 접근이 효과적이라 사료된다. 즉, 지방세의 위상 제고를 위해서는 지방세제의 불합리한 운용방식 개선, 세원공동이용방식의 활성화, 국세의 지방이양, 지방의 과세자주권 확충, 변화된 환경을 반영한 지방세 세목의 설계, 개별 지방세목의 내실화 등의 조치들이 다각적으로 강구될 필요가 있다.

지방세 내실 운영과 관련하여 주행분 자동차세의 제도개선이 우선적으로 검토되어야 한다. 주행분 자동차세는 자동차 관련 세율 인하 조정 등에 따른 지방세수 감소액 보전분(9,830억 원)과 운수업계 유가보조금(약 2.4조 원)으로 구성되어 있다., 유가보조금은 운수업계에 지급하는 보조금이기 때문에 운수업계 보조금을 지방세로 간주하는 것은 지방세 본질에 배치되며, 자동차 대수는 매년 늘어나고 있음에도 2000년도에 설정된 세수 감소액 보전이 정액으로 고정되어 지방세입의 손실을 초래한다는 비판을 받고 있다. 따라서, 유가보조금 보조제도를 폐지하고 국고보조 형태로 전환하며, 정액으로 고정되어 있는 보전분(9,830억 원)은 최초 시작 연도부터 현재까지 자동차 대수 변화 등을 고려하여 현재가치화한 금액으로 보전하되, 자동차 증가 등의 요인이 반영되는 교통·에너지·환경세의 증가와 연동되도록 정률세로 전환하는 방식이 바람직하다.

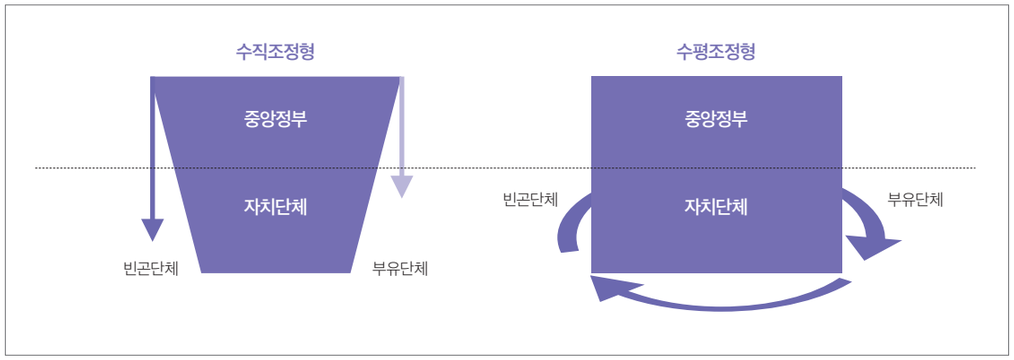
국세 지방이양의 경우 주세, 부동산분 양도소득세, 담배분 등 개별소비세가 거론되어 왔다. 이들은 지역성이 강하고, 지방세목 일부와 중첩되거나 연결되어 있어 이양될 경우 지방세정의 효율성을 높이며, 응익원칙에 부합된다는 이유로 지방이양 대상 국세로 적절하다는 평가를 받았다. 그러나 이들 세목의 지방이양 시 다음 사항도 고려될 필요가 있다. 주세의 경우 지방이양 시 국가균형발전특별회계 규모가 줄어들어 지방세입 순증의 실익이 적을 수 있다. 부동산분 양도소득세의 지방이양은 부동산시장 안정 등 중앙정부의 거시경제 관리책무와 관련되어 있다. 이에 대한 대안으로는 공동세제도의 활성화가 있다. 그동안 중앙과 지방 간 공동세 대상으로는 부가가치세, 소득세, 법인세가 주로 거론되어 왔는데, 굳이 소득세나 법인세를 공동세 방식으로 운영하기 보다는 이미 부가가치세가 지방소비세에 연동되어 운용되고 있으므로 이를 추진하는 편이 수월하다 판단된다. 즉, 2단계 재정분권은 지방소비세율을 부가가치세의 21% 이상으로 인상하는 것을 근간으로 하면서, 주행분 자동차세의 제도개선이나 양도소득세 및 개별소비세의 일부를 지방에 이양하는 보완적 수단을 병행하는 방식을 우선적으로 검토할 필요가 있다.

재정분권은 지방소비세율을 부가가치세의 21% 이상으로 인상하는 것을 근간으로 하면서, 주행분 자동차세의 제도개선이나 양도소득세 및 개별소비세의 일부를 지방에 이양하는 보완적 수단을 병행하는 방식을 우선적으로 검토할 필요가 있다.

4. 지역 간 재정격차의 교정기능 강화

국세의 지방이양 등을 통한 지방세의 위상 제고는 지역 간 재정격차를 경유하여 지역 간 불균형발전으로 귀결될 소지가 있으므로 수평적 재정조정제도의 과감한 도입과 같은 재정조정기능이 대폭 강화되어야 한다. 여기서, 수평적 재정조정과 수직적 재정조정은 개념적으로 큰 차이가 있다는 점을 강조하고자 한다. 정부간 이전재원에서 수직조정형은 상급정부와 하급정부 간 재정불균형을 조정하는 방식인 반면에 수평조정형은 동종의 하급정부 간에 재원이 이전되는 형태로 운영된다. 재원배분 방식에 있어서도 수직조정형은 세입·세출 차액보전 방식을 주로 채용한다. 한국과 일본, 영국, 오스트레일리아가 대표적인 국가들로서 상급정부는 기본적으로 부족재원을 보전하는 데 중점을 두되, 재정수요의 특수성 등은 부분적으로 고려하므로 재정형평기능은 제한적으로 발휘된다. 이와는 달리 수평조정형은 지역 간 재정형평성 유지가 우선이며, 이 목적을 달성하기 위하여 부유 자치단체 세입의 일부를 빈곤 자치단체로 이전하는 방식

수직적 재정조정과 수평적 재정조정 비교





을 취한다. 독일이나 스웨덴을 비롯한 북유럽권 국가들이 여기에 속하며, 대체로 재정형평의 목표치를 설정하여 몇 단계에 걸쳐 재정격차를 조정하는 절차를 밟는다[2].

그러나 현행 재정조정제도에서 수평적 재정조정제도는 지역상생발전기금과 서울시의 재산세 공동과세제도 정도에 그치고 있을 정도로 아직은 생소한 제도이다. 뿐만 아니라 수직적 재정형평을 지향하는 이전재원들도 중첩, 중복되어 있다. 지역 간 재정격차 완화기능은 지방교부세 내 보통교부세와 부동산교부세, 조정교부금이 수행하고 있으나, 국가균형발전특별회계의 지역자율계정이나 사회복지분야 등 일부 국고보조사업도 차등보조율 형식으로 수직적 재정조정기능을 담당한다. 이로 인하여 명시적이든, 암묵적이든 지역균형발전을 염두해 두고 다수의 재원들이 동원되고 있으나 낙후지역에 "어느 정도의 재원이 추가적으로 지원되며, 추가 지원된 재원으로 지역격차가 어느 정도 완화되고 있는지에 대한 성과평가는 미흡"한 실정이다.

어느 정도의 재원이 추가적으로 지원되며, 추가 지원된 재원으로 지역격차가 어느 정도 완화되고 있는지에 대한 성과평가는 매우 미흡한 실정이다.

틴버겐정리(Tinbergen;s theorem)에 의하면 정책목적과 정책수단은 일대일 대응관계를 유지할 때 효과적인 바, 재정형평과 균형발전을 전담하는 재정지원제도를 설치할 수 있다. 즉, 균형발전을 위한 효율적인 재원배분은 국가균형발전특별회계가 담당하되, 자치단체의 세출자율성을 확대하면서 지역 간 재정격차를 완충하는 분권적 재정형평기능은 보통교부세 내 지역균형수요분, 부동산교부세 내 재정여건 반영분, 지역상생발전기금 등을 통합한 별도의 재정지원제도로 대응할 수 있다. 이 경우 보통교부세가 재원보장기능과 재정형평기능으로 분리되는 등 지방교부세의 구조개편이 수반된다. 그러나 재정분권시책이 1단계 수준에서 머무를 경우, 현행 제도 내에서 수직적 재정형평기능을 강화하는 방향으로 개선책을 모색할 수도 있다. 차등산입율제도를 도입하거나 보통교부세 내에 별도의 재정형평기능을 수행하는 계정을 설치하는 방식들이 검토될 수 있을 것이다.

마지막으로, 국가균형발전특별회계 내 자율계정사업의 상당수가 이양될 경우 차제에 구조개편이나 운영방식 쇄신을 검토할 필요가 있다. 경제발전이 경제성장을 기반으로 주민생활 및 삶의 질 개선을 포괄한다는 점을 상기하면, 현재 국가균형발전특별회계가 이러한 정책목적을 효과적으로 달성하는 데 요구되는 사업들로 구성되어 있는지, 분권적 지원방식으로 운영되고 있는지는 의문이다. 국가균형발전특별회계가 본연의 기능을 수행하기 위해서는 지역산업 고도화, 투자·소득·고용, 지역혁신역량 등 지역경제의 성장에 파급력이 큰 사업들이 편입되어야 한다. "지역발전"의 개념에 충실하기 위해서는 복지, 의료, 교육, 문화, 지역SOC 등이 적정 규모로 편성되는 방안도 강구할 수 있다. 다만, 이 경우 예산팽창의 억제 수단이 아니라 지역발전의 관점에서 판단하여야 할 것이다. 운영 방식에 있어서는 지역의 다양성과 창의성이 중시되고, 대형 프로젝트가 아닌 재정사업은 포괄보조 방식으로 운영하되, 매칭 부담은 폐지하도록 한다. 반면에 산업정책 관점에서 산업부문 간 선별적 지원, 내생적 발전에 필수적인 기술혁신 및 혁신활동의 확산, Spillover effect가 큰 재정사업, National Minimum 충족 재정사업은 국고보조로 운영하는 방식이 바람직하다.

국가균형발전 특별회계 내 자율계정사업의 상당수가 이양될 경우 차제에 구조개편이나 운영방식 쇄신을 검토할 필요가 있다.

2) 주요국의 재정조정제도의 자세한 설명은 조기현(2013)을 참고하기 바란다. 독일의 공동세의 경우 1인당 세입 기준으로 주정부 평균의 95%~97%까지 균등화 되도록 조정한다.

현행 정부간 재정조정제도

대분류	중분류		유형	총액규모 결정방식		배분 방식	정책목적	수평적 형평화	조정 방식
지 방 교부세	보통교부세		일반 정액	내국세 19.24%	97%	공식	재원보장, 재정격차 완화	보정 수요	수직적
	특별교부세		특정 정액		3%	임의	재해복구, 지역현안	×	-
	소방안전교부세		포괄 정액	담배분 개별소비세 20%		공식	소방, 안전 시설 확충	재정 자주도	수직적
	부동산교부세		일반 정액	종합부동산세		공식	재원보장, 재정격차 완화	재정력 역지수	수직적
국 고 보조금	일반 보조금	법정보조	특정 정율	법령 규정		임의	특정사업 장려	×	-
		비법정보조		재량적				×	-
	국가 균형발전특별회계	지역자율	포괄 정율	일반회계 전입금(재량적), 주세 등 특정재원		공식	특정사업 장려	차등 보조율	수직적
		지역지원	특정 정율			공식	특정사업 장려	차등 보조율	-
조 정 교부금	시·군	특별교부금	특정 정액	시·도 보통세 27%, 지방소비세 27%		임의	지역현안	×	-
		일반교부금	일반 정액			공식	재원보장, 재정격차 완화	재정력 역지수	수직적
	자치구	특별교부금	특정 정액	시·도 보통세 일정비율[1]		임의	지역현안	×	-
		일반교부금	일반 정액			공식	재원보장, 재정격차 완화	보정 수요	수직적
지역상생발전기금			일반 정액	수도권 시·도 지방소비세 35%		공식	재정격차 완화	재정력 역지수	수평적
서울시 재산세 공동세			일반 정액	재산세 50%		공식	재정격차 완화	균등 배분	수평적

참고문헌

조기현(2013),「보통교부세의 재정형평화기능 강화방안 : 지역균형수요와 차등산입률제도를 중심으로」, 한국지방행정연구원 연구보고서

조기현·서정섭(2003), “중앙-지방 간 재정관계의 조정”,「한국지방재정논집」 제8권 제1호, 한국지방재정학회, pp. 103~133.

Bahl, Roy(1999), Implementation rules for fiscal decentralization, School of Policy Studies, Georgie State University.

Bahl, Roy and J. Linn(1992), Urban Public Finance in Developing Countries, Oxford University Press.

Robert Barro and Xavier Sala-i-Martin(1992), “Regional growth and migration: A Japan-United States comparison”, Journal of the Japanese and International Economies, 6(4), pp. 312~346.

Bird, Richard M.(2000), Intergovernmental fiscal relations: universal principals, local applications, International studies program working paper 00-2, Andrew young school of policy studies, Georgia state university.

Musgrave, Richard(1959), The Theory of Public Finance, McGraw Hill, New York

Oates, Wallace(1972), Fiscal Federalism, Harcourt Brace and Jovanovich, New York, 1972.

Prud'homme, Remy(1994), On the dangers of decentralization, World Bank Policy Rsearch Working Paper 1252,

Tanzi, V.(1996), “Fiscal Fedealism and Decentralization : A Review of Some Efficiency and Macroeconomic Aspects”, in Bruno and B. Pleskovic(eds.), Annual World Bank Conference on Development Economics, The World Bank, pp. 295~316.

Tiebout, C.(1956), “A Pure Theory of Local Expenditures,” Journal of Political Economy 64, pp. 416~424.

자치분권과 균형발전, 광역자치단체 주도의 균특회계 사업부터 추진해야

박진경
한국지방행정연구원
지역발전연구실장 / 연구위원



들어가며

국가의 고른 발전을 위한 자치분권과 균형발전이 필요하다.

문재인 정부는 2017년, 출범 후 바로 5대 국정목표 중 하나로 '고르게 발전하는 지역'을 정하고 지역 간 불균형 발전을 해소시키기 위해서 골고루 잘사는 균형발전과 분권형 거버넌스를 강조했다. 핵심공약과 국정비전을 선명하게 부각시킬 수 있는 과제인 4대 복합·혁신과제 중 하나로써는 '국가의 고른 발전을 위한 자치분권과 균형발전'을 선정했다. 유래 없는 저출산·고령화 추세로 합계출산율은 2017년 기준 1.05명으로 OECD 최하위 수준[1]이고, 수도권 및 광역 대도시로의 끊임없는 인구이동은 수도권의 인구집중도를 2016년 기준 49.7%로 올려놓았으며, 더욱이 세계금융위기, 외환위기 등을 거치면서 고성장지역과 저성장지역이 분화되면서 지역 간 소득격차가 확대되고 양극화도 점점 심화되어 이른바 인구위기·지방소멸위기·경제위기가 동시에 초래되고 있기 때문이었다.

2018년에는 2월에 분권, 포용, 혁신의 가치를 기반으로 국가균형발전 비전과 전략을 수립했으며 '국가균형발전'의 개념을 복원하는 국가균형발전특별법을 개정하였고, 개정된 균특법하에서 수립된 제4차 국가균형발전 5개년 계획이 지난 1월 국무회의 심의를 통과했다.

집권 3년 차를 맞이하고 있는 문재인 정부는 그동안 '우리 삶을 바꾸는 자치분권', '국가의 고른 발전을 위한 자치분권과 균형발전'이라는 국정비전 실현을 위한 초석을 마련했다고 볼 수 있다. 현재 기획재정부는 국가균형발전정책이 실제로 구현되고 있는 국가균형발전특별회계(이하 균특회계) 사업을 대상으로 지역자율계정 사업의 일부(약 3.5조 원)를 지방으로 이양하는 방안을 논의 중이다.

1) 2018년에는 잠정적으로 0.97명으로 1명 이하로 떨어질 전망이다.

균형발전정책의 주체 문제

'균형발전'은 '어느 한쪽으로 기울거나 치우치지 아니하고 고른 상태로 더 낫고 좋은 상태나 단계로 나아감'을 의미한다.

사전적으로 '균형발전'은 '어느 한쪽으로 기울거나 치우치지 아니하고 고른 상태로 더 낫고 좋은 상태나 단계로 나아감'을 의미한다. 균형발전의 정책목표는 지역 간 사회경제적 격차를 해소하는 것이므로 균형발전의 정책범위에는 분권뿐만 아니라 분산과 분업이 모두 포함된다. 그렇다면 지역 간 불균형을 시정하기 위해서는 어쩔 수 없이 국가가 모든 역할을 해야 할까? 현재 우리나라 지역균형발전정책의 추진체계는 크게 중앙단위에서 균형발전정책을 총괄하는 대통령 직속의 국가균형발전위원회와 광특회계 개편 이후 포괄보조금의 예산배분권을 갖게 된 기획재정부로 양분되어 있다. 균형발전사업을 추진함에 있어서는 균특법을 소관하고 있는 지역산업 주관부처인 산업부, 도시재생 뉴딜사업 등 도시공간정책을 주관하는 국토부, 농산어촌지역 발전정책을 주관하는 농림부, 인구감소지역과 특수상황지역을 지원하는 행안부 등 각 중앙의 사업부처가 개별 사업을 주관하고 있는 체계다.

60년대 이후 신속한 경제부흥을 위해서 국가주도로 성장거점(Growth pole) 위주의 불균형 성장전략을 추진한 결과 국가의 경쟁력은 급속도로 상승했으나 특정지역에 인구와 산업이 과도하게 집중되면서 지역 간 불균형이 심화되었다. 결자해지 차원에서 지역 간 불균형을 조장한 국가가 나서서 이를 해소할 책무를 져야 했다. 수도권 집중과 지역 간 경제력 격차는 출발부터 지역 간 자율경쟁을 불공평하게 만들어 지방자치에도 큰 장애요인이 되었기 때문이다. 중앙정부를 한정된 국가재원을 지방에 배분하는 균형발전의 주체로 인식하게 된 배경에는 지방의 지역발전 역량부족, 지역갈등 발생 등에 대한 우려도 내포되어 있었다고 보여진다. 이에 수도권의 집적이익을 분산시키고 지역 간 격차를 완화하기 위하여 2000년대 이후 본격적으로 국가가 주도하여 '국가'균형발전정책을

새로운 지역발전의 메가트렌드 변화 속에서 국가가 주도하는 분산형의 균형발전정책을 지방의 자율적 의사결정과 내생적 역량, 다양성을 발휘할 수 있는 분권형의 균형발전정책으로 패러다임을 전환해 나가야 하는 시점이다.

추진해 왔다.

그러나 지역발전의 메가트렌드 변화에 따라서 '균형'의 영역은 점점 더 넓어지고 있다. 지역 간 불균형뿐만 아니라 계층 간 불균형, 부문 간 불균형 등 '균형회복'의 의미 속에는 '불균형 해소'뿐만 아니라 '삶의 질 보장'도 함께 포함되는 시대가 왔다. 지역 간 불균형을 시정하는 균형발전 문제를 단층구조로만 접근할 것이 아니라 낙후정도에 따라서 지역별 다층구조로 접근하여 해결할 필요가 있다. 평균적으로 부유한 지역에도 가난한 사람은 있고, 평균적으로 가난한 지역에도 부유한 사람이 있기 마련이다.

새로운 지역발전의 메가트렌드 변화 속에서 국가가 주도하는 분산형의 균형발전정책을 지방의 자율적 의사결정과 내생적 역량, 다양성을 발휘할 수 있는 분권형의 균형발전정책으로 패러다임을 전환해 나가야 하는 시점이다. 불균형 문제는 단기적으로 해결할 수 없는 문제여서 경제적인 관점에서 보다 광역적인 불균형을 해결하고자 하는 균형 발전과 보다 실체적으로 삶의 질 영역에서 불균형을 해결하고자 하는 균형발전이 상보적으로 추진되어야 한다.

중앙주도형 균형발전과 지방주도형 균형발전의 주요 특징

구분	중앙주도형 균형발전	지방주도형 균형발전
균형발전의 방식	분산형	분권형
균형발전의 관점	결과의 균형화	과정의 균형화
균형발전의 의미	경제적 격차 해소	삶의 질 격차 해소
균형발전의 수단	저발전지역의 성장	지방의 역량강화
분권에 대한 시각	별개의 목표	균형발전의 수단
지역격차의 대상	수도권-지방 간 지역격차	다양한 수준의 지역격차
지역발전의 목표	장소의 번영	사람의 번영

자료: 박진경 · 이제연(2018), 지방분권형 균형발전정책의 실효적 추진방안: 균특회계를 중심으로.



중앙주도 국가균형발전정책 추진체계의 문제

현재 균특회계는 보조사업의 유형, 자금의 사용용도 지정, 자금배분, 지방비 부담방식 등 여러 측면에서 국고보조금제도와 본질적으로 크게 다르지 않고, 운용방식 또한 여전히 하향식이라는 비판을 꾸준히 받아왔다.

'자치분권'은 자치와 분권 또는 자치를 활성화할 수 있는 지방분권으로 지방자치와 민주주의 구현을 위해서 중앙정부와 지방정부 사이에 법이나 제도설계, 조직과 기능, 재정권한 등 정치·행정권한을 배분하는 것, 즉 권력분립을 의미한다(김순은, 2018). 자치분권의 핵심이 민주성과 자율성, 다양성, 경쟁과 협력이라고 했을 때 공식적으로 국가균형발전정책 및 균특회계는 목표에 자치분권을 포함하고 있다고 볼 수 있다. 특히, 기존 국고보조사업과 지방양여금사업, 토특회계사업 등 7개 계정 사업의 통폐합을 통해서 2005년 탄생한 초기 균특회계는 지방에 자율성을 부여하기 위해서 2010년, 200여 개 유사 중복사업을 정비하여 24개의 포괄보조금체계로 개편된 바 있다.

그러나 현재 균특회계는 보조사업의 유형, 자금의 사용 용도 지정, 자금배분, 지방비 부담방식 등 여러 측면에서 국고보조금제도와 본질적으로 크게 다르지 않고, 예산신청절차, 사업선정과정, 예산편성절차, 사업평가체계 등 운용방식 또한 여전히 하향식이라는 비판을 꾸준히 받아왔다. 지방분권이 민주주의와 다양성의 가치, 권한이나 사무, 재정을 중앙정부에서 지방정부로 이양하는 데 중점을 두고, 지향은 자치(自治), 초점은 거버넌스를 변화시키는 데 주어져 있다(김순은 외, 2007)고 했을 때 현재 우리나라 국가균형발전정책의 문제는 추진내용이나 시책상의 문제라기보다는 추진체계, 즉 시스템의 문제가 더 큰 것이다.



광역자치단체가 주도하는 실질적인 균특회계 사업 필요

지난 2019년 1월, 제4차 국가균형발전 5개년 계획이 국무회의 심의를 통과했다. 국가균형발전계획상으로는 균형위를 중심으로 중앙부처와 지방자치단체가 중기계획을 수립하지만 균특회계 사업예산은 실상 기재부를 중심으로 매년 편성되기 때문에 기재부의 예산편성지침에 의거 사업이 추진되고 있다고 볼 수 있다[2]. 현 정부의 '자치분권과 균형발전'은 결국 기존의 균특회계의 포괄보조금 제도 안에서 추진될 수 밖에 없기 때문에 기재부는 현재 약 3.5조 원에 해당하는 균특회계 지역자율계정 사업 일부를 지방으로 이양하는 방안을 논의 중인 것이다.

지역지원계정과 지역자율계정은 그 재원이 각각 다르고, 세출구조상 사업의 목적, 목표, 대상사업 등 성격도 상이해서 재정지원방식도 상당히 다르게 나타나고 있다. 두 계정은 균특회계 안에서 차라리 2개의 회계라고 볼 수 있기 때문에 연계와 접점을 갖기 쉽지 않다. 따라서 균특회계 내 지역지원계정을 제외한 지역자율계정 사업을 지방이 주도하도록 설계하는 것은 적절하지만 이는 단계적으로 추진해 나갈 필요가 있다.

2) 기재부에서 부처·기능·시도별 한도액을 설정하면 이 범위에서 개별 중앙부처가 구체적인 예산 사업을 결정하는 방식이다. 2005년 초기 균특회계에서는 균형위가 예산배분권을 가지고 있었으나 2010년 광특회계로 개편되면서 기획재정부 예산실에서 예산배분권을 가지게 되면서부터다.

상당히 오랜 기간 중앙주도의 국가균형발전 추진시스템이 정착되어 왔기 때문에 중앙부처의 사업이양에 대한 반발도 클 것으로 보여 접점을 찾기란 단기적으로 쉽지 않을 것으로 판단된다.

균특회계는 과거 지방양여금사업과 국고보조사업 등을 포함하는 200여 개 세부사업으로 출발했기 때문에 전국에 보편적으로 지원되는 사업만을 포함하고 있지는 않다. 때문에 지자체별로 부담하고 있는 비용이 상당히 다르고, 한정된 재원 속에서 지역자율계정으로 지방정부 간에 제로섬 게임을 해왔기 때문에 지역갈등 발생 소지가 매우 크다고 볼 수 있다. 특히, 2019년도 예산을 기준으로 균특회계 지역자율계정이 5.2조 원임을 감안할 때 3.5조 원에 해당되는 이양사업을 정의하기도 쉽지 않은 문제이며, 합의는 더 어려운 문제다. 또한 상당히 오랜 기간 중앙주도의 국가균형발전 추진시스템이 정착되어 왔기 때문에 중앙부처의 사업이양에 대한 반발도 클 것으로 보여 접점을 찾기란 단기적으로 쉽지 않을 것으로 판단된다.

균특회계의 회계구조와 계정 편성체계

구분	균특회계 (2005)	광특회계 (2010)	지특회계 (2015)	균특회계 (2019)
목적	혁신주도의 공간적 균형발전	지역의 경쟁력 강화 및 특화발전	지역행복 및 삶의 질 향상	지역주도 자립적 성장기반 마련
회계구조	• 지역개발계정: 4.1조 원 • 지역혁신계정: 1.3조 원	• 지역개발계정: 3.7조 원 24개 포괄보조사업 시도자율: 19개 시군구자율: 5개 • 광역발전계정: 5.8조 원 • 제주계정: 0.4조 원	• 생활기반계정: 4.5조 원 25개 포괄보조사업 시도자율: 20개 시군구자율: 5개 • 경제발전계정: 5.4조 원 • 제주세종계정: 0.5조 원	• 지역자율계정 5.2조 원 43개 포괄보조사업 시도자율: 37개 시군구자율: 6개 • 지역지원계정 4.0조 원 • 제주세종계정 0.4조 원
	합계 5.4조 원	합계 9.9조 원	합계 10.4조 원	-
지역자율 계정	• 200여개 세부사업으로 구성	• 24개 포괄보조사업으로 통폐합	• 25개 포괄보조 사업 ※ 2017년 37개 포괄보조사업	• 43개 포괄보조사업
지역지원 계정	• 시도단위 사업에 주로 지원	• 시도단위 사업에 주로 지원	• 시도 지역협력권 단위사업 주로 지원	• 시도 광역협력권 단위사업 주로 지원

주: 연도는 예산편성년도 기준임.
자료: 기획재정부 각 년도 「예산안」.

기존에 해왔던 중앙주도의 균형발전 추진시스템이 아니라 지방자치단체 관점에서 지방이 주도적으로 사업을 계획하고 집행할 수 있게 하는 균형발전 추진시스템이 실제로 작동될 수 있도록 해야 한다.

'자치분권'이 주로 중앙정부의 입법·행정·조직·재정 권한의 지방이양 및 보충성의 원칙에 의거한 사무이양에 중점을 두고 있지만 현재 국가균형발전정책 속에서 자치분권은 시책과 사업을 어떤 방식으로 추진하느냐가 더 중요하다 하겠다. 정책의 기획, 집행, 평가과정에서의 추진 주체 간 권한, 사무, 재원 등의 하향적 재설계가 선결되어야 하며, 그 의사결정구조를 실질적으로 분권화·지방화하는 추진시스템을 구축해야 한다. 기존에 해왔던 중앙주도의 균형발전 추진시스템이 아니라 지방자치단체 관점에서 지방이 주도적으로 사업을 계획하고 집행할 수 있게 하는 균형발전 추진시스템이 실제로 작동될 수 있도록 해야 한다.

단기적으로는 광역자치단체의 역할을 증대시켜 광역자치단체가 주도하는 포괄지원방식의 종합적인 지역자율계정 지역균형발전사업 신설을 제안한다. 지역균형발전정책의 영역은 주민의 경제적 성과뿐만 아니라 생활영역이기 때문에 대상을 복합적으로 가져가야 한다. 따라서 광역자치단체가 주도하는 종합발전 계획에 의거 추진되는 지역자율계정 신규 지역균형발전사업은 통합적으로 추진되도록 하여 절차적인 완결성을 갖도록 해주어야 한다. 광역주도의 지역균형발전정책 추진시스템을 구축함으로써 지역 간 불균형을 시정하는 균형발전 문제를 국가와 광역의 다층구조로 접근할 수 있게 되며, 광역자치단체는 자생적으로 지역내의 지역 간 불균형 시정을 통해서 성장 잠재력을 배양하고 지역경쟁력을 강화해 나갈 수 있다.

장기적으로는 지역자율계정사업을 재구조화하여 지역자율계정 사업 전체를 광역자치단체가 주도할 수 있도록 해야 할 것이다. 지역자율형 사회서비스 투자사업과 사회적기업 육성사업 등은 예산이 수요자 수에 따라 결정되므로 자치단체가 사업을 자율적으로 편성할 수 없고, 지방하천정비사업, 노후 상수도 정비사업, 상수도 시설 확충 및 관리사업, 생태하천복원사업 등은 대규모 필수사업이어서 국가단위 중장기계획에 의거 추진되는 것이 더 효율적이므로 지역지원계정 등으로 이관하고, 지역자율계정 사업은 광역자치단체의 선택을 강화하고 이양하는 방향으로 사업을 추진해 나가야 한다.

포용적 지방분권국가 : 자치분권과 균형발전



소순창
건국대학교
행정학과 교수

I. 서론

주민주권의 토대 위에 분권과 자율의 지방자치시스템을 통한 국가개조를 단행하고, 국가균형발전도 기존의 중앙정부 주도에서 지역 중심(지방정부)의 패러다임으로 전환할 필요성이 대두되고 있다.

한국 사회는 저출산·고령화, 청년실업, 공교육비의 부담증가, 고용 없는 장기 저성장으로 전환적 위기를 맞고 있다. 따라서 주민주권의 토대 위에 분권과 자율의 지방자치시스템을 통한 국가개조를 단행하고, 국가균형발전도 기존의 중앙정부 주도에서 지역 중심(지방정부)의 패러다임으로 전환할 필요성이 대두되고 있다.

그러나 중앙집권적인 국가운영은 비효율적인 방향으로 진행되고 있다. 또한 중앙집권세력들(예: 중앙정부, 중앙정치, 중앙언론, 대기업)은 연대하여 중앙집권체제를 공고히 하였고, 국가운영이 왜곡되고, 편향되는 것에 일조하고 있다. 이들 중앙집권세력들은 수도권과 비수도권의 격차를 고착화 시키고, 지방자치단체의 자율성을 훼손하며, 장기적으로 국가발전의 동력을 왜곡하는 방향으로 작동하고 있다.





따라서 한국 사회의 위기와 당면과제를 해결하기 위하여 중앙정부와 지방정부, 수도권과 비수도권, 대도시와 중소도시(농촌 포함)가 함께 상행할 수 있는 <포용적 지방분권국가>를 구축해야 한다.

II. 자치분권과 균형발전

자치분권은 기본적으로 자유시장경쟁 시스템이 작동하도록 하는 '자율'의 가치에 근거하고 있다. 반면 균형 발전은 지역이 골고루 잘 사는 '형평'의 가치에 뿌리를 두고 있다. 자치분권을 강조하여 추진하다면 분명 지역 간 격차가 심해질 것이다. 이러한 지역격차는 이미 그 도를 넘어 국가발전의 걸림돌이 되고 있다. 이러한 심대한 격차를 줄이거나 함께 '골고루 발전하는 지역'을 목표로 균형발전을 추진해야 한다.

"지방분권이 지방을 망친다"는 주장은 자치분권이 강화되면 될수록 지역 간의 격차가 극심해진다는 것이다. 그래서 균형발전으로 지역의 자생력을 어느 정도 키우고 나서 자치분권을 추진해야 한다는 것이다. 재정 등의 역량이 높은 지역은 지속적으로 경쟁에서 이기는 반면 역량이 떨어지는 곳은 도태되고, 궁극에는 소멸한다는 극단적인 주장이다.

자치분권 없는 균형발전은 지역의 자율성을 약화시키고 수동적이고 중앙정부에의 의존적 내성만 키우게 될 것이고, 균형발전 없는 자치분권은 지역 간의 격차만 심화시켜서 국가의 부담으로 작용할 수 있다. 따라서 포용적 지방분권국가는 자치분권과 균형발전의 수레바퀴가 함께 작동할 때 가능하다.

모든 지역들이 자율적 시스템을 구축하는 자치분권을 강력하게 구현하기 위해서는 1차적으로 '자치분권'이라는 시스템을 구축하고, 2차적으로 '균형발전'을 추진하는 전략적 선택이 필요하다.

모든 지역들이 자율적 시스템을 구축하는 자치분권을 강력하게 구현하기 위해서는 1차적으로 '자치분권'이라는 시스템을 구축하고, 2차적으로 '균형발전'을 추진하는 전략적 선택이 필요하다. 국가 주도적의 균형발전은 지역이 수동적, 소극적이고 중앙정부에 의존적이게 될 수 있다. 따라서 '자치분권'이라는 시스템을 선행적으로 구축하고, 지역이 스스로 자생(自生)할 수 있도록 생태계를 구축해야 한다.

지방이 스스로 '지속가능한 자치분권의 생태계'를 구축하기 위하여 최소한 교육기능, 복지기능, 그리고 지역경제 활성화기능이 지자체에게 이양해야 한다. 더불어 기능(일) 뿐만 아니라 그 기능을 수행하기 위한 재정(돈), 인력(사람), 그리고 권한(힘)이 동시에 이양해야 한다.

다시 말해서 우리 사회가 처하고 있는 위기에 대응하여, 당면과제인 일자리, 지역경제, 교육, 복지문제를 해결하기 위하여, 지금까지 중앙정부가 주도적으로 관리해 왔던 지역경제 기능, 공교육 기능, 그리고 복지 기능은 '기능별 지방일괄이양법'을 제정하여 우선적으로 지자체에게 이양해야 한다.

더불어 국세·지방세의 비율을 7:3에서 6:4까지 점차적으로 조정하고, 국고보조금의 집행을 효율화하며, 지속적으로 교부세를 확충하여 지자체 간 심한 격차를 해소하여 궁극적으로 지역이 골고루 발전할 수 있도록 조정해야 한다.

마지막으로 이러한 기능을 집행하기 위하여 중앙정부가 기획 및 통제하고 지자체는 집행하는 수직적 관계를 탈피하고, 지자체가 스스로 책임 있는 집행을 할 수 있도록 ①자치입법권, ②자치행정권, ③자치재정권, 그리고 ④자치복지권을 충분히 보장해야 할 것이다.

"골고루 발전하는 지역" 구현을 위한 전략

골고루 발전하는 지역		
자치분권		균형발전
기능(일)	재정(돈)	권한(힘)
지역경제 기능 공교육 기능 복지 기능	국세·지방세의 조정 국고보조금 효율화 교우세의 확충	자치입법권 자치행정권 자치재정권 자치복지권(교육 포함)

Ⅲ. 포용적 지방분권국가의 공간단위

문재인 정부는 연방제 수준의 자치분권을 천명하였다. 이러한 개혁 작업은 지방분권형국가로 국가운영의 기본 틀을 혁신하고자 하는 것이다. 그러나 이러한 작업의 초기전략이었던 지방분권형 개헌은 국회의 벽을 넘지 못하고 미완으로 그치고 말았다.

아쉽지만 이러한 개혁 작업을 추진하는 것을 지속한다면 무엇보다도 중요한 것은 국가운영의 틀이다. 그 중에서 자치분권과 균형발전을 동시에 추진하기 위하여 포용적 지방분권국가의 공간단위에 대한 논의가 필요하다. 먼저, 우리나라는 지자체의 평균 인구가 다른 나라와 비교해서 볼 때, 1개 지자체 당 인구가 약 205,000명으로 가장 많다. 또한 평균 면적을 보면 호주(12,900km^2), 뉴질랜드(3,700km^2), 캐나다(2,700km^2), 스웨덴(1,550km^2), 영국(562km^2), 덴마크(440km^2), 그리고 한국이다. 지자체의 평균 면적이 연방 국가를 제외하면 동메달감이다. 이러한 인구나 면적의 현실을 무시하고 지난 국회에서는 현재의 기초지자체 3-4개를 통합하려는 시도를 감행하였다. 그러나 지방자치제도의 본질을 흔들 수 있다는 비판으로 무산되었다.

자치분권과 균형 발전을 동시에 추진하기 위하여 포용적 지방분권국가의 공간단위에 대한 논의가 필요하다.

그런데 자치분권과 균형발전을 함께 추진할 수 있는 포용적 지방분권국가의 공간단위의 논의는 지속적으로 추진되어 왔다. 먼저, 이승종 교수는 광역시와 도 간 분리에 따른 문제점을 해소하기 위해 광역시와 도를 통합하여 현행 1특별시, 7광역시(세종시 포함), 8도(제주도 포함)의 16개 시도 체제를 1특별시, 9개





저출산·고령화시대와 제4차산업혁명의 시대에 대응하고, 통일을 대비한 포용적 지방분권형국가를 구축하는 차원에서 심도 있는 고민이 필요하다.

시도 체제로 전환하는 안을 제기하였다. 광역시는 인구와 산업이 집중해 있는 대도시의 특성을 감안하여 기초자치단체화 하되, 도로부터의 감독범위를 축소하고 일반시보다는 높은 수준의 자율권을 부여하는 것이었다. 또한 과거 선진당 이회창 총재는 16개 시 도를 경기권, 충청권, 호남권, 경상권으로 개편하고, 지역적 특성을 감안하여 서울, 강원도와 제주특별자치도는 현행대로 유지하는 강소국연방제안을 발표한 적도 있다. 지리적 경계선을 허물고 경제권 중심으로 국가경쟁력을 제고하자는 안이다.

해외에서도 지자체의 광역화를 통한 지역의 경쟁력을 확보하고 궁극적으로 국가경쟁력을 제고하려는 추세가 일반적인 현상이다. 일본의 도주제, 프랑스의 대규모 하천유역을 중심으로 6개 대권역 통합안, 그리고 독일의 베를린, 브레멘, 함부르크를 제외한 8개 주를 6개 주로 통합하려는 안이 시도되고 있다.

이제 자치분권과 균형발전을 지역주도로 추진하기 위하여 기존의 지방행정체제를 연방제 수준의 지방분권을 위한 새로운 지방행정체제로 개편하는 작업이 필요하다. 과거 참여정부 말에 제안하고, MB정부가 추진하려 했던 5+2 광역경제권을 중심으로 연방제 수준의 지역정부를 구축하는 새로운 지방행정체제의 개편이 필요하다. 저출산·고령화시대와 제4차산업혁명의 시대에 대응하고, 통일을 대비한 포용적 지방분권형국가를 구축하는 차원에서 심도 있는 고민이 필요하다.

포용적 지방분권형국가는 중앙정부와 지방정부의 획기적인 역할 재정립이 필요하며, 현재 중앙정부가 수행하고 있는 '교육기능', '복지기능', '지역경제 활성

화 기능'을 중심으로 <5+2 광역지방정부>에 이양해야 한다. '기능'(일) 뿐만 아니라 '권한'(힘), '재정'(돈), '중앙정부의 인력'(사람)을 포괄적으로 지방정부에 이양하여, 지역의 교육, 복지, 지역경제를 활성화하도록 하여 <지속가능한 자치분권의 생태계>를 구축하도록해야 할 것이다. 궁극적으로 교육-복지-지역경제가 연계 활성화하여 지역주민의 편익을 도모하고, 지역의 일자리까지 창출할 수 있으며, 더 나아가 국가경쟁력을 제고할 수 있는 방향으로 확대해야 한다.

이를 위하여 현재 중앙부처(교육부, 보건복지부, 산업통상자원부 등)가 수행하고 있는 교육, 복지, 지역경제활성화 기능이 <5+2 광역지방정부>에 획기적으로 이양되는 중앙부처의 국가개조가 과감하게 추진되어야 한다. 이러한 국가개조는 최소한 교육, 복지, 지역경제활성화 기능을 <5+2 광역지방정부>로 이양하기 위한 '기능별 지방일괄이양법'의 제정을 통하여 추진할 수 있다.

Ⅳ. 방향과 전망

자치분권과 균형 발전은 수레의 앞뒤 바퀴라고 할 수 있다. 자치분권은 시스템의 구축이라고 할 수 있고, 균형발전은 자치분권을 통하여 지역이 자율적으로 살아 갈 수 있는 소프트웨어를 채워 가는 것이라고 할 수 있다. 자치분권과 균형발전이 함께 가야만이 지역의 문제를 스스로 해결할 수 있는 자율 시스템이 작동할 수 있다.

이로써 중앙의 눈치를 보지 않고, 또 중앙의 힘을 빌리지 않고 자립적으로 지역이 살아 날 수 있는 힘(권한), 돈(재정), 사람(인력)이 지방으로 포괄적으로 이양하여, '지역이 골고루 발전할 수 있는 <지속가능한 자치분권 생태계>의 구축'이 우선적으로 추진되어야 한다.

참여정부를 반면교사 삼아 균형발전이 먼저이고, 자치분권이 뒷전이게 되면 지역균형발전은 중앙정부에 의하여 수동적인 정책에 그치고 말 것이다. 각 지자체가 자율적으로 지역발전을 도모할 수 있는 균형발전과 자치분권의 구축이 동시에 이루어지지 않으면, 지자체는 중앙정부의 '떡고물'만 받아먹으려는 수동적 자세에 안주할 수 있다.

'자치분권'의 시스템을 구축하면서, 동시에 '균형발전'을 추진하는 전략이 요구된다. 포용적 지방분권국가는 수도권과 비수도권, 대도시와 중소도시, 그리고

중소도시와 농촌이 서로를 포용하는 시스템을 자치분권과 균형발전이라는 양수레바퀴를 통하여 추진해 나가야 할 것이다.

균형발전을 논의하는 국가균형발전위원회, 자치분권을 추진하는 자치분권위원회, 그리고 국정과제를 조정 및 관리하는 정책기획위원회가 통합·연계하여 논의하는 것도 필요하다.

기존의 내용을 보수적인 차원에서 답습하고 논의하는 것은 새로운 '이상세계'에 도달할 수 없는 한계가 있고, 지금까지의 자치분권 및 균형발전에 대한 논의가 그런 점에서 답보 상태에 있었다는 것을 반성하고 새로운 전략을 도모해야 한다.

균형발전을 논의하는 국가균형발전위원회, 자치분권을 추진하는 자치분권위원회, 그리고 국정과제를 조정 및 관리하는 정책기획위원회가 통합·연계하여 논의하는 것도 필요하다. 자치분권과 균형발전의 정책과제를 추진하는 과정에서 할거되어 있는 중앙부처를 통합하고 주도하여 추진하는 정부조직도 절실히 요구되고 있다. 자치분권 및 균형발전을 통합적으로 추진하는 중앙정부의 조직이 필요하다. 전 부처를 통괄하여 지역과 사회정책을 아우를 수 있는 산업화시대의 <경제기획원>과 같은 <국가균형원>이 필요하다. 자치분권, 균형발전이라는 축을 통하여 교육, 복지, 지역경제, 도시재생, 문화, 관광 등을 사회정책 차원에서 추진하는 통합조직이 필요하다는 것이다.



지방소멸론을 넘어 : 인구감소시대의 지방의 대응전략*

박 경
목원대학교
경제학과 교수



1. 들어가며

2014년 이후 일본에서 인구감소로 전체 지자체의 약 반수가 소멸 위험에 있다는 일명 마스다(增田) 보고서[1]가 나온 이후 우리나라에서도 지방소멸론이 인구에 회자되고 있다. 이상호(2016) 마스다 보고서의 시산방법을 준용하여 우리나라에서도 228개 기초지자체 중에 소멸 우려가 있는 지자체가 무려 79개나 된다고 하여 충격을 주고 있다[2]. 이 글에서는 마스다 보고서처럼 과연 인구가 감소하면 지방이 소멸하는가, 소멸론을 넘어 진정한 지방살리기의 대안은 무엇인가를 검토하고자 한다. 지방소멸론은 주로 마스다 보고서를 근간으로 하기 때문에 먼저 일본에서 이를 둘러싼 논쟁을 살펴보고, 우리나라에서 인구감소에 따른 지방의 위기를 극복하기 위한 대안은 무엇인지를 논의한다.

2. 지방은 소멸하는가?

일본의 인구감소 문제는 어제오늘 일이 아니다. 일본 사회보장·인구문제연구소(2013년)는 일본의 인구가 2048년에는 1억을 하회할 것으로 전망하고 있다.

* 이 글은 박경(2017), 『지역정책』, 한국지역정책학회(2017), 4권 2호(1~21)에 개제된 논문을 새로 수정 보완한 글임.

1) 增田寬也編著(2014), 『지방소멸-동경 일극집중이 초래하는 인구급감(地方消滅一東京一極集中が招く人口減一』, 中央公論新社(동 한역, 지방소멸, 김정환 옮김, 와이즈베리).

2) 이상호(2016), 「한국의 '지방소멸'에 관한 7가지 분석」, 『지역 고용동향 브리프』, 한국고용정보원, 2016 봄호.

인구추계 1만명 이하의 523개 지자체가 특히 소멸 가능성이 높다고 하면서 그 개별 지역 명을 공표하였다. 이런 지역들을 종전에는 과소지역이나 유지불가능 또는 한계촌락이라는 이름으로 지칭된 데 반하여 마스다 보고서는 '소멸'이란 과격한 표현까지 써서 큰 충격을 불러일으켰다.

마스다 보고서는 이를 기초로 1,800개의 기초자치단체(市町村) 가운데, 젊은 여성(20~39세)인구 비중이 2040년까지 절반 이하로 감소하는 지자체가 896개나 되고(소멸 위험 지자체), 이 중에서 인구추계 1만 명 이하의 523개 지자체가 특히 소멸가능성이 높다고 하면서 그 개별 지역 명을 공표하였다. 이런 지역들을 종전에는 과소지역이나 유지불가능 또는 한계촌락이라는 이름으로 지칭된 데 반하여 마스다 보고서는 '소멸'이란 과격한 표현까지 써서 큰 충격을 불러일으켰다.

사실 인구감소로 인한 고령화, 생산인구 감소, 빈집 증가, 생활서비스 제공 한계, 지자체 재정압박 등의 문제는 지방자치단체의 존속을 위협하는 심각한 문제가 아닐 수 없다. 그러나 실제 인구가 감소한다고 해서 지방이 소멸하는가, 이런 레토릭(Rhetoric)을 쓴 마스다 보고서의 근저에 깔린 의도는 무엇인가 신중히 따져볼 필요가 있다. 왜냐하면 올바른 문제 제기가 올바른 답을 가져오기 때문이다.

첫째, 인구추계 측면에서 볼 때, 마스다 보고서의 지방 소멸의 기준이 모호하다. 인구의 재생산력에 주목하여 2040년까지 젊은 여성 인구가 반 이하가 되었을 때를 소멸 가능 지역이라고 하지만 그렇다고 실제 인구가 0이 되는 것은 아니다. 소규모 50인 이하의 한계 마을에서는 인구가 0이 되는 일이 일어날지 몰라도 기본적으로 인구가 수만 명 이상의 기초자치단체에서는 일어나기 어렵다. 더구나 50명 미만, 20세대 미만의 취락일지라도 육아 지원, 빈집 등의 정보제공 등이 성공하여 귀농귀촌에 의한 전입자가 증가하는 사례도 적지 않다[3].



3) 国土交通省·總務省(2015), 「過疎地域等条件不利地域における集落の現況把握調査」

따라서 지방소멸이란 인구가 감소하면 해당 지자체가 더 이상 운영이 곤란하여 파탄 나거나 소멸한다는 의미이지, 실제로 그 지방에서 사람 자체가 없어지고 소멸한다는 의미가 아니다. 그런데도 지방소멸이라고 충격적인 표현을 써서 마치 지방에 사람이 없어지는 것처럼 말하는 것은 인구감소와 지방쇠퇴 문제를 '지방의 자기책임론'으로 바꾸어, 노력하지 않고 장래 전망을 그릴 수 없는 지자체는 소멸해도 어쩔 수 없고, 그런 지역에는 공공투자를 할 필요가 없으며 세금의 낭비라고 하는 경제효율주의적 사고가 다분히 깔려있다.

3. 인구 방위(防衛) 댐으로서의 지역중핵도시 육성과 일본판 컴팩트 시티 구상

일본의 전후 지역정책사에서 볼 때 마스다 보고서의 지방중추 거점도시 육성 구상과 같은 구상은 일본의 제2차(1969년~)에서 6차의 전국종합개발계획(2008년~)에 걸쳐 각각 이름은 달리하지만 여러 차례 유사한 구상이 있어왔다.

둘째, 마스다 보고서는 동경으로 집중되는 인구의 블랙홀 현상을 막고 지방을 살리기 위한 핵심적인 대안으로 30~50만 수준의 지방중핵도시 육성전략[소위 방어(防禦)·반전(反轉)선으로서의 인구 댐]과 압축도시(Compact city)를 제안한다. 마스다 보고서의 특징 중에 하나는 자연적 감소(저출산)뿐만 아니라 사회적 감소(동경으로의 젊은 인구 유출)를 중시하는 점이다. 젊은 인구의 유출이 지방의 인구 감소뿐만 아니라 일본 전체의 인구 감소를 가속화 시키지 때문이다[4]. 이를 위해서는 공공투자를 농촌이나 과소지역보다는 지방도시에 선택 집중하고, 중핵도시를 중심으로 컴팩트 시티를 구축하여 생활편의시설과 일자리를 집적하고 주변지역과 교통, 도로 네트워크를 구성하여 중핵도시권 연합 블록권역을 구축하자는 일종의 국토재배치 전략을 제안한다.

이런 마스다 보고서의 선택과 집중의 논리는 많은 논란을 낳고 있다. 오다기리(小田切徳美, 2014)는 마스다 보고서에서 유럽의 콤팩트 시티 개념을 종종 인용하지만, 유럽에서 콤팩트 시티는 도시 내부를 지속가능 도시로 효율화하는 방안으로 사용되는 것과 달리 마스다 보고서는 주변의 농촌이나 산촌을 잘라내 버리는 것으로 콤팩트 시티를 오용하고 있다고 비판한다[5].

일본의 전후 지역정책사에서 볼 때 마스다 보고서의 지방중추 거점도시 육성 구상과 같은 구상은 일본의 제2차(1969년~)에서 6차의 전국종합개발계획

4) 젊은 인구가 동경으로 유출되면 지방의 인구를 감소시킬 뿐만 아니라, 동경의 합계출산률은 1.13로 초저출산 사회이기 때문에 지방에 젊은 인구가 거주할 때 보다 훨씬 출산율을 떨어뜨린다.

5) 小田切徳美(2014),「農村たたみに抗する田園回帰」「増田レポート」批判」『世界』, Vol 860 (2014年 9月号)



중앙집권모델에서 분권적 국토구조로 경로수정을 하지 못한 것이 근본적인 원인이라고 할 수 있다.

(2008년~)에 걸쳐 각각 이름은 달리하지만 여러 차례 유사한 구상이 있어왔다. 그러나 이런 구상들은 실제 동경집중을 억제하지 못하였다. 이에 대해 여러 분석들이 있지만, 중앙집권모델에서 분권적 국토구조로 경로수정을 하지 못한 것이 근본적인 원인이라고 할 수 있다. 즉, 단순히 광역 지방거점 육성 시책 만으로서는 지방의 쇠퇴, 나아가 지방으로부터 부와 인구 유입에 의존해 성장해 온 동경 자체의 쇠퇴를 막을 수 없다는 것이다[6].

셋째, 마스다 보고서의 지방중핵도시를 중심으로 한 광역블럭화 안은 종국적으로 지방정부 계층구조의 개혁, 즉 도주제의 도입과 시정촌 합병과 연결될 수 있다는 점에서 논란이 되고 있다[7]. 일본은 2000년대 초에 행재정 효율화를 명분으로 실시된 헤이세이(平成) 대합병을 실시하였다. 헤이세이 대합병

6) 佐無田光(2015),「동아시아 자본주의와 일본의 지역정책 : 중앙집권 모델의 위기(東アジア資本主義と日本の地域政策 : 中央集権モデルの危機)」『지역정책』 한국지역정책학회, 제2권 제 2호..

7) 키도 히로시(城戸宏史, 2016)는 '지방창생' 정책은 인구 감소 문제를 계기로 하고 있지만, 그 해결이 어렵기 때문에 결국 올림픽이 끝나는 2020년 이후에 일본 정부가 재정 합리화를 이유로 시정촌 합병을 추진할 가능성이 높다고 예측한다. 城戸宏史(2016),「'地方創生政策の問題と今後の市町村合併の可能性- 一村一品運動のインプリケーションを踏まえて―」『経済地理学年報』(第62巻).

인구 감소 대책으로 시정촌의 재편이 촉진되는 일이 있으면 이런 새로운 구(舊) 시정촌(市町村)을 발생시켜 오히려 지역의 피폐를 가속시킬 우려가 있다는 것이다.

은 자치의 범위를 광역화하여 재정합리화에 기여한 바도 있지만, 합병 당한 주변부의 쇠퇴와 인구감소를 초래한 부작용이 생각보다 컸다. 사까모또(坂本誠, 2014)의 분석에 따르면, 2000년부터 2010년까지의 20~39세 여성 인구 감소율이 높은 상위 20개 지역 모두가 합병을 통해 새로운 자치 단체의 일부가 된 구(舊) 시정촌(市町村)이었다. 만약 인구 감소 대책으로 시정촌의 재편이 촉진되는 일이 있으면 이런 새로운 구(舊) 시정촌(市町村)을 발생시켜 오히려 지역의 피폐를 가속시킬 우려가 있다는 것이다[8].

최근 우리나라에서의 지방소멸론도 거의 마스다 보고서의 주장과 내용을 답습하고 있다. 앞에서 든 이상호(2016)의 소멸 지자체 시산도 마스다 보고서의 시산방법을 준용한 것이고, 최근에 언론에 회자되는 마강래 교수의 '지방도시 살생부'도 상당부분 마스다의 지방소멸론과 맥락을 같이 한다[9]. 앞에서 지적한 마스다 보고서의 문제점에 대한 비판이 똑같이 최근 우리나라에서 제기되는 지방소멸론에도 적용될 수 있을 것이다.

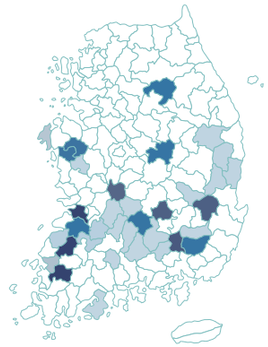


8) 坂本誠(2014), 「人口減少対策を考える一真の「田園回帰」時代を実現するためにできること, JC総研 REPORT 32, 2-11(2014年12月), JC総合研究所,http://www.jc-so-ken.or.jp/pdf/ja_report_writer/M-Sakamoto/32-14WI-M-Sakamoto.pdf

9) 마광래 교수는 ▲ 성장주의는 한계에 도달하였으며 쇠퇴하는 지방도시 외곽개발을 지양하고, 도심중심으로 압축개발해야 하며, ▲ 수도권과 맞설 지방대도시를 몇 개 키우기 위해 17개 광역지자체를 5~7개 정도로 통합하여 광역블럭화하여, 지역에 특색있는 일자리 키우고, ▲ 과소 중산간 농촌지자체는 일본처럼 대합병하자고 주장한다. 마강래(2017), 『지방도시 살생부(압축도시 만이 살길이다)』, 개마고원 및 한국도시행정학회와 시사저널, 2018년 10월23일 「GOOD CITY FORUM 2018」에서의 발표문 참조.

우리나라 고령화와 성장률을 기준으로 본 시군구 유형

	유형명	지역수	GDP성장률	고령화 비중
유형 I	초고성장·초고령 지역	35	7.5	25.4
유형 I -1	제조업기반의 농림어업 존속형	7	7.3	29.2
유형 I -2	서비스업·제조업 동반성장형	7	8.3	22.0
유형 I -3	농림어업 특화형	21	7.6	24.1
유형 II	고성장·고령지역	52	6.5	15.6
유형 III	고성장·비고령 지역	34	6.5	8.9
유형 IV	저성장·고령 지역	52	1.4	17.0
유형 V	저성장·비고령 지역	32	0.5	8.8



주: 1) 서울시를 제외한 전국 205개 시군구를 대상으로 2011~2013년간 자료 활용.
2) 초고성장 초고령 지역 : 1인당 지역내총생산 성장률이 전국 평균의 1.5배 이상이면서 고령인구 비중이 20% 이상.
3) 우측지도에서 흐린색 : 유형 I -1, 중간색 : I -2 짙은색 : I -3
자료: 허문구, 고령화 지역의 산업적 특징 및 성장산업 비교와 시사점, KIET 산업경제, 2017.7(3호) P. 70

4. 대안은 무엇인가? : 압축도시를 넘어 분산형 국토와 다중공생사회로

자립과 상호의존에 근거하는 '탈성장형 도시와 농촌의 공생적 사회', 즉 다양성과 공생이 그 대안이 될 것이다.

그렇다면 대안은 무엇인가? 자립과 상호의존에 근거하는 '탈성장형 도시와 농촌의 공생적 사회', 즉 다양성과 공생이 그 대안이 될 것이다. 우리나라에서도 도시 주민의 농촌으로의 관심의 고조를 계기로 탈성장형 도시농촌 공생 사회, 전원회귀 시대가 새롭게 주목받고 있다. 다양성과 공생은 자립을 기초로 하며, 분산형 국토구조와 도시중심의 권력으로부터의 탈피를 전제로 한다.

서구의 경우를 보면, 낙후 및 농촌지역도 성장률이 도시 지역 못지않게 높고, 성장에 대한 기여율도 적지 않다. OECD의 보고서에 따르면, OECD 전체 지역 중에 중급 내지 소규모 지역(인구기준)이 전체 경제성장의 절반 이상에 기여하며, 또한 경제성장률도 도시지역에 못지않게 높다는 것이다.[10]

우리나라 시·군을 대상으로 한 연구도 유사한 결과를 보이고 있다. 허문구(2017)는 서울을 제외한 전국 205개 시군을 대상으로 성장유형과 고령화 정도를 비교분석한 결과, 초고령화지역이라도 성장하는 지역이 무려 35개 시 군 구이나 있다고 한다[11](그림 1 참조).

10) OECD(2012), 'Promoting Growth in All Regions)'.
11) 예를 들어 문경(문경새재, 오미자), 정읍시(내장산), 태안군(안면도)등과 같은 관광자원과 횡성군(한우), 남원시, 고흥군(우주항공) 등 지역특화 산업, 관광 발전 지역.

도시와 주변부가 연계하여 일정 권역에 생활 및 고차 서비스를 집약화하는 광역 도시권 내지 생활권 전략이 필요하다.

다만 인구감소 시대에 저밀도 과소지역이나 농산촌지역에 대한 공공서비스나 투자의 효율화가 필요 없다는 것은 아니다. 이를 위해서는 도시와 주변부가 연계하여 일정 권역에 생활 및 고차 서비스를 집약화하는 광역 도시권 내지 생활권 전략이 필요하다. 그러나 이것은 마스다가 말하는 집중과 배제의 원리에 서 있는 것이 아니라, 도시와 주변부가 상호역할을 분담하면서 공생, 교류하는 것을 말한다. 마스다는 유럽에서 논의되는 콤팩트와 네트워크 개념을 농촌 철퇴론, 배제론으로 오용하고 있다고 말할 수 있다.

이상의 논의를 바탕으로 인구감소에 따른 지방위기 시대의 전략 방향을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 인구 통계만으로 지방의 문제를 파악하면 수도권 일극집중이나 인구감소, 지방쇠퇴가 안고 있는 근본적인 문제를 간과할 수 있다. 인구감소를 이유로 농촌 포기, 균형발전 포기, 지자체 합병은 답이 아니다. 더구나 지방소멸을 전제로 지방중핵도시를 중심으로 한 선택과 집중의 논리는 농촌이나 소규모 지자체의 절망감을 부추기고 주변 농촌인구를 더욱 감소시킬 우려가 있다.

둘째, 인구감소(사회적 감소)가 수도권 일극 집중 때문이라면, 청년층이나 고급인력의 지방이동뿐만 아니라, 권력, 재원, 본사, 고기술, 첨단 서비스 등 동경 중심의 수직 집중 사회경제 구조를 바꾸어야 지방의 활성화되고, 실제 젊은이들이 지방에 살고, 지방의 출산력도 살아날 것이다.





지방의 자율적 발전과 아이디어 생성이 무엇보다도 중요하며, 분권적이고 아래로부터의 내발적 발전 전략이 필요하다.

셋째, 지방의 쇠퇴는 인구라는 정량적 요인 외에도 경제기반 상실, 공동체 붕괴, 지자체 경영 실패 등 다양한 요인 있다. 지자체별로 차별화된 세심한 전략이 수립되어야 한다. 이를 위해서는 지방의 자율적 발전과 아이디어 생성이 무엇보다도 중요하며, 분권적이고 아래로부터의 내발적 발전 전략이 필요하다.

넷째, 탈성장형 도시농촌 공생 사회, 전원회귀 시대를 열기 위해서는 지방중소도시 및 농촌에 일자리와 정주기반, 생활인프라가 정비되어야 한다. 영국과 같이 최근 들어 농촌인구가 오히려 증가하고 있는 사례를 보면, 역도시화와 이민이 중요한 요인이었으며, 농촌회귀를 위해서는 생활 서비스 접근성 향상과 지속적인 인구 유입 기반 조성이 중요하였다[12].

다섯째, 소규모 농촌지역일지라도 인구가 증가한 일본의 사례를 보면 출산율 대책(보조)보다는 교육, 육아, 새로운 공동체 형성, 행복 등이 더 중요하였다.[13] 최근에 우리나라 각 지자체가 경쟁적으로 출산보조금을 지급하는 대책은 실제 인구증가에는 기여하지 못할 가능성이 크다.

12) 영국과 캐나다는 1994년(100기준)에 비교할 때 2013년 농촌인구가 오히려 증가하였다. 특히 영국의 경우 RURAL PROOF 및 Rural Service Series 정책을 통해 일반병원, 종합병원, 술집(pubs), 초등학교, 중학교, 도서관, 우체국, 편의점 등을 4Km 범위내에 도달 할수 있도록 정비하였다. 성주인·엄진영·박유진·정규형(2014), 「농촌의 중장기 인구 변화에 대응한 지역 활성화 과제」, 연구보고서 2014-22-1-8, 농촌경제연구원, 보건사회연구원.

13) 保母武彦 시마네대학 명예교수(2018), 「지방소멸론과 일본지방자치단체의 대응(2018, 10)」, 충남마을만들기 지원센터 세미나 발표 자료..

저발전지역의 특화발전 도모 : 전라북도의 지역균형발전 정책

이제연
한국지방행정연구원
수석연구원



들어가며

그간 정부는 상당한 재원을 투자한 균형발전정책을 지속적으로 추진하였음에도 불구하고 수도권과 비수도권, 내륙과 해안, 도시와 농촌 등의 격차는 더욱 심화되었고 가시적인 성과는 미미한 수준에 그치고 있다. 수도권의 인구집중은 계속해서 증가했고, 지역 간 소득격차가 확대되고 양극화도 심화되었으며, 산업간·계층간 불균형 등 불균형의 영역은 점점 더 넓어지고 있다. 광역자치단체 차원에서도 광역 간, 시군 간, 도농 간 불균형이 심화되어 우려의 목소리가 끊임없이 제기되어 왔다.

이와 관련하여 저발전지역 주민의 삶의 질 향상을 위해 선택과 집중 전략으로 추진하고 있는 전라북도의 균형발전정책을 소개하고자 한다.

전라북도 지역균형발전정책 소개

1) 지역균형발전사업 추진기반

전라북도 동부내륙지역(남원시, 진안군, 무주군, 장수군, 임실군, 순창군)은 임야가 73.4%, 전답 비율이 17.2%로 전형적인 산악지역인데다 각종 자연환경 규제로 실제 개발가용 토지면적 비율은 34.6%에 불과해 지역발전의 태생적 한계를 지니고 있다. 또한 이 지역은 인구감소와 고령화, 취약한 산업구조로 전라북도 내에서도 재정자립도가 낮고 시·군 예산액이 적어 저발전의 악순환이 지속

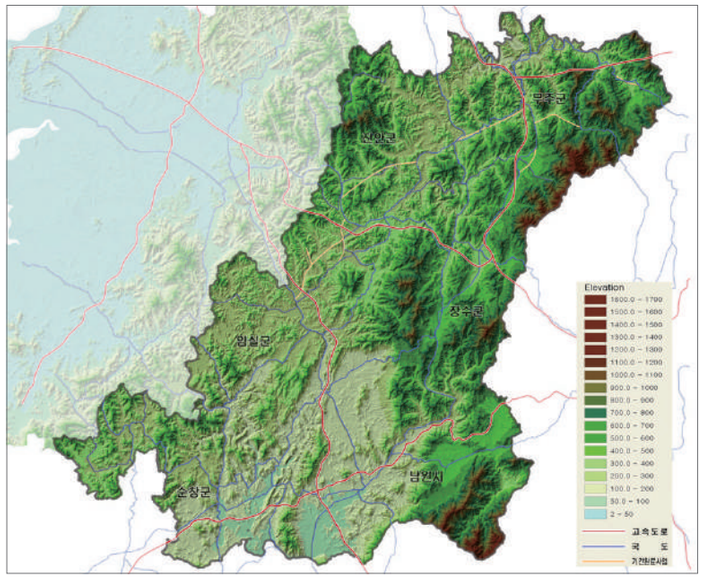
전라북도는 2006년 5월 「동부권 균형발전 지원에 관한 조례」를 전국 최초로 제정하고 동부권 균형발전위원회를 구성, 12개 "동부권 특별회계"지원 사업을 선정하였다.

되어서 전북의 실정에 맞는 지역균형발전정책(동부권특별회계)을 추진하게 되었다.

전라북도는 2006년 5월 「동부권 균형발전 지원에 관한 조례」를 전국 최초로 제정하여 동부권 발전계획 수립, 사업 선정, 평가 및 인센티브, 동부권발전위원회 설치 등 동부권 발전사업 추진에 필요한 제도적 근거를 마련하였다. 같은 해 10월에는 동부권 균형발전위원회를 구성하여 지역혁신사업기반 구축, 문화·관광 인프라 구축, 도로교통망 개선, 정주기반 확충, 농림소득기반 조성, 지역특화산업 육성 등 6개 부문 64개 사업을 확정했다. 이후 4차례의 사업조정을 통해 2010년 11월 식품·관광사업 중심으로 지역의 직접적인 소득창출에 기여할 수 있는 12개의 '동부권 특별회계'지원 사업을 선정하였다.

아울러 2010년 11월에 지원조례를 전부 개정[1]하여 전북 실정에 맞는 '동부권 특

전라북도 동부권 표고 현황



출처: 전북연구원, 동부권개발사업 평가 및 신규사업 발굴, 2009

1) 기존 「동부권 균형발전 지원에 관한 조례」에서 "균형" 용어를 삭제하고, 식품과 관광을 중심으로 동부권의 특화발전과 경쟁력 강화를 통한 지역발전을 추진하기 위해 「동부권 발전 지원에 관한 조례」로 전부 개정

별회계'를 같은 해 12월에 설치하고 도 보통세 4% 이내 일반회계 전입금과 국가균특회계 지역자율계정 도 배정분의 10% 이내에서 6개 시·군에 매년 50억 원씩 300억 원의 사업비(국가균특회계 198억 원, 도비 102억 원)를 마련하고 있어 본 사업 추진을 위한 안정적인 재원확보가 가능하게 되었다. 2018년 11월에 개최한 동부권발전위원회에서는 동부권의 지속적인 발전과 도내 균형발전을 위해 2020년 종료예정인 동부권 특별회계를 2030년까지 10년 연장하고 2021년부터 시·군당 10억 원이 증액된 60억 원씩 총 360억 원을 확대·지원하기로 의결하였다.

2) 전라북도 지역균형발전정책의 차별성과 주요 사업

전라북도의 지역균형발전정책이 타 자치단체와 차별성을 갖는 것은 동부권의 비교우위 자원인 식품과 관광분야 사업에 집중 지원하여 특화발전을 도모한 것이다. 향후 운영관리 측면에 있어 문제의 소지가 있을 수 있는 하드웨어 중심의 사업을 지양하여 대규모 국책사업 추진보다는 주민소득과 연계된 실현

전북 동부권 발전사업 추진현황

시군	식품 분야(8개사업)		관광 분야(26개 사업)	
	1단계('11~'14)	2단계('15~'20)	1단계(완료)	2단계(진행중)
남원	허브클러스터(계속사업)		광한루원주변 관광타운('11~'14) 본정통재현사업('15) 7080 스페이스 조성('16~'17)	광한루원주변 관광타운('15~'20) (예촌길, 7080스페이스)
진안	홍삼클러스터(계속사업)		지리산 산약초타운조성('11) 마이산로하스레저타운('12~'14) 마이산 북부관광타운('14~'16)	마이산 북부개발('14~'16) 마이산 자연치유 신비체험('16~'20)
무주	천마클러스터(계속사업)		금강레포츠타운('11~'13) 반딧골산림체험숙박('12~'16)	무주아일랜드생태테마파크('17~'19) 태권도주변관광활성화('17~'19)
장수	오미자 클러스터	장수식품 클러스터	의암공원테마숲('11) 말산업 클러스터('12~'13) 호스팜랜드조성('14~'15)	포니랜드 조성('16~'17) 장수가야유적정비사업('18~'20)
임실	치즈클러스터(계속사업)		사선대관광지('11) 치즈 팜투어벨트('12~'14)	섬진강에코뮤지엄('15~'20)
순창	장류 클러스터	건강장수식품 클러스터	섬진강관광자원개발('11,'14) 강천산관광밸리('12~'13, '15)	강천산야간명소화('17~'18) 수체험센터 건립('16~'18) 쉴랜드관광휴양촌('17~'19)

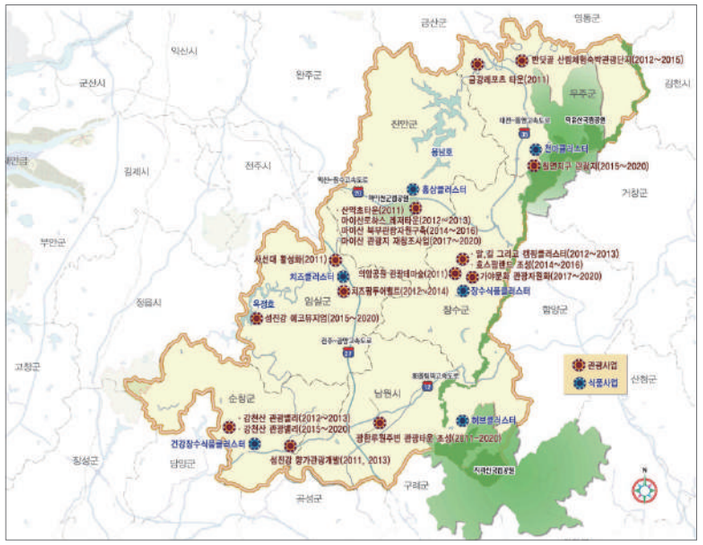
자료: 전라북도 내부자료.

특별회계를 시드머니로 활용하여 국가예산확보, 민간자본 유치 등 추진사업 효과를 극대화하기 위해 동부권 발전사업을 전략적으로 활용하고 있다.

가능한 사업을 지원하는 전략에 집중하고 있다. 또한 지역주민의 직접적인 소득증대를 꾀하기 보다는 특별회계를 시드머니로 활용하여 국가예산확보, 민간자본 유치 등 추진사업 효과를 극대화하기 위해 동부권 발전사업을 전략적으로 활용하고 있다.

동부권 발전사업은 2011년부터 2020년까지 단계별로 시행하고 있는데, 2019년 현재 2단계 사업이 추진 중에 있다. 2011년부터 2018년까지 총 2,278억 원(국가균특회계 1,428억 원, 도비 850억 원)을 지원하여 식품분야 8개, 관광분야 26개 등 총 34개 내역사업을 추진해오고 있다. 2018년까지 식품분야는 클러스터를 중심으로 8개 사업에 682억 원을 투입하여 식품을 이용한 생산·가공·유통·체험관광 인프라 구축 및 홍보 마케팅 등을 지원하고 있으며, 관광분야는 23개 사업에 1,596억 원을 투입하여 지역의 자연경관과 특화된 관광 인프라와 연계를 통한 휴양·힐링 거점을 구축하는 데 지원하고 있다. 식품분야 2개 사업과 관광분야 15개 사업을 완료하여 현재 식품 6개, 관광 11개 사업이 진행 중이다.

전라북도 동부권 발전사업 총괄도



2016년 전북에서 실시한 1차 동부권 발전사업 성과분석 결과, 선도식품클러스터 조성사업을 통해서 생산·유통·가공시설 등 기반시설 105개소가 구축되었다.

3) 동부권 발전사업의 성과

제1차 동부권 발전사업을 통해 남원 허브, 진안 홍삼, 무주 천마, 장수 오미자와 건강장수식품, 임실 치즈, 순창 장류와 장수식품 등 6개 시·군별 특화된 선도식품클러스터가 구축되었고, 남원 광한루, 진안 마이산, 순창 강천산, 장수 말산업 등 대표 관광지가 개발되었다.

2016년 전북에서 실시한 1차 동부권 발전사업 성과분석 결과, 선도식품클러스터 조성사업을 통해서 생산·유통·가공시설 등 기반시설 105개소가 구축되었다. 2017년 11월을 기준으로 진안의 홍삼클러스터 등 8개 사업에 1,820억 원의 매출액을 달성하였고, 특허 51건, 상표등록 출원 및 등록 21건, 지리적 표시 지정·등록 등 78건의 지적재산을 확보하였다. 또한 식품클러스터와 연계하여 남원시는 농식품부에서 진행한 2016년 활기찬 농촌 프로젝트 시범사업(국비 56억 원), 순창군은 국토부의 투자선도지구(국비 325억 원), 장수군은 국토부의 장수레드푸드 융복합센터(국비 23억 원) 공모사업에 선정되었다.

관광분야에서는 남원 광한루, 진안 마이산, 순창 강천산, 장수 말산업 등 대표 관광지가 개발되었다. 관광지 기능보강 및 주변 관광자원을 연계한 레저·숙박·공원조성 등을 추진하여 관광객 증가(마이산 39%, 강천산 25%)와 함께 임실 치즈 팜랜드 체험자, 장수 한우랑·사과랑 등의 축제 관광객 증가 효과가 나타났다.

식품분야의 경우 생산기술 지원 및 시설 현대화, 홍보마케팅 등으로 식품기업의 매출이 증가하여 주민소득 향상 및 일자리 창출에 기여했으며, 관광분야의 경우 자연경관과 연계를 통한 휴양·생태관광 거점 및 관광자원 인프라 구축으로 관광인지도가 향상되었다.


진안 산약초타운 공원


무주 반딧불 축제

올해부터 남원의 '남원전통가 조성사업'과 순창의 '건강장수식품기반 월드푸드사이언스관 구축'이 신규 사업으로 추진되고 있다. 남원 전통가 조성은 돌담길 로맨틱벤치 조성, 포토존 조형물 설치, 여행트레일 설치, 광한루원 주변 경관조성 등을 통해 광한루원을 명품 관광지로 육성하기 위한 사업이며, 순창의 월

동부권 발전사업의 식품분야 지원성과

구분		계	남원	진안	무주	장수	임실	순창	비고
재배면적 (ha)	'10년	6,419	100	1,003	23	170	4,093	1,030	임실 젖소 사육 두수
	'15년	7,138	37	840	60	235	4,116	1,850	
기업유치 (개소)	'10년	12	1	6	5	-	-	-	
	'15년	70	7	18	9	5	8	23	
매출액 (억 원)	'10년	857	50	275	62	2	138	330	
	'15년	1,599	450	400	83	8	204	454	
일자리창출 (명)	'10년	317	103	60	40	8	60	46	
	'15년	991	277	300	82	25	110	197	
제품개발(건)	'10년	3	1	1	-	-	-	1	
	'15년	104	15	12	14	7	51	5	
체험관광객 (천 명)	'10년	1,507	200	760	2	100	145	300	
	'15년	2,977	450	780	8	320	159	1,260	

출처: 전라북도 내부자료(2016)



임실치즈테마파크



순창 장류축제

드푸드사이언스관 구축은 식품의 원료와 과학 등을 주제별로 전시할 수 있는 전용전시관을 조성해 고추장 민속마을 일원을 식품산업과 관광자원이 융합하는 거점공간으로 육성하는 사업이다. 새롭게 추진되는 남원전통가 조성과 월드푸드사이언스관 구축 등을 통해 관광객 유치가 한층 가속화될 전망이다.

그동안 식품과 관광 분야를 집중 지원해 저발전지역의 성장동력 기반을 구축해 온 전라북도의 동부권 발전사업은 앞으로도 저발전지역 주민들의 삶의 질 향상은 물론 전북 경제 활성화에도 크게 기여할 것으로 기대한다.

전북 동부권 발전사업의 관광분야 지원성과

시군	하드웨어 구축	관광객(이용자) 증가	비고
남원	• 전통한옥체험관 개관('16.7.15) - 숙박동(7동), 다목적관, 정자 등 *㈜이랜드파크 위탁 운영	- 개관(7.15~8.24) 후 이용자 현황 *1,699명, 104,620천 원 - 광한루원 관광객 증가 *'10년(1,064천 명)→'16년(1,440천 명)	광한루 연계
진안	• 산약초타운 공원 조성 - 산약초타운(A=147,633㎡), 구절초 군락지(6ha), 탐방로 등 • 로하스레저타운 조성 - 북부주차장, 사양제생태공원 등	- 마이산 관광객 증가 *'10년(796천 명)→'16년(1,017천 명)	홍삼스파, 마이산 연계
무주	• 금강종합레포츠타운 조성 - 대소공원, 굴암리공원, 조형물 설치, 캠핑길 조성 등	- 전국대회(래프팅, 카약) 개최 - 래프팅 관광 이용자 증가 *'10년(20천 명)→'15년(35천 명)	금강연계
장수	• 말산업 클러스터 조성 - 말 크로스컨트리 명품길, 승마 레저체험촌(전망대, 말조각공원, 체험관 등)	- 승마시설 관광객 증가 *'11년(7,750명)→'15년(26,474명)	말클러스터 연계
	• 의암공원 테마숲 조성 - 수변데크, LED조명 경관 조성	- 한우랑 사과랑 축제 관광객 증가 *'11년(231천 명)→'15년(318천 명)	대표축제 연계
임실	• 사선대 청소년 수련관 - 숙박동(48객실, 360명 수용), 급식동(160석)	- 수련관 이용자 증가 *'13년(21천 명)→'15년(41천 명)	사선대
	• 치즈 팜투어밸트 조성 - 치츠레스토랑, 발효숙성실 등 - 필봉굿마을 조성, 다목적광장 등	- 치츠팜랜드 체험자 *'10년(14만 명)→'16년(15.5만 명) - 농악전수관 이용자 *'11년(29,500명)→'15년(47,457명)	치즈관광
순창	• 섬진강 향가 관광자원 개발 - 오토캠핑장(37면), 방갈로(9동), 쉼터 등	- 향가 오토캠핑장 이용('05.7~) *이용(18천 명), 사용수익(156백만 원)	섬진강
	• 강천산 관광밸리 - 탐방로(L=4.8㎞), 삼림욕장(3개소), 쉼터, 산책로 등	- 강천관 관광객 *'10년(1,060천 명)→'16년(1,328천 명)	강천산

출처: 전라북도 내부자료(2016).

※참고문헌: 박진경 · 이제연(2018), 지방분권형 균형발전 정책의 실효적 추진방안; 균특회계를 중심으로, 전라북도 내부자료

영국의 분권형 지역발전정책



김상민
한국지방행정연구원
수석연구원

들어가며

전통적으로 중앙집권의 전통이 강한 영국은 2008년 경제위기 이후 중앙정부에 대한 재정의존도를 줄이고 지방의 재정적 자생력 강화와 함께 지역의 자율성과 책임성 강화를 추구하게 된다. 즉 지역발전 정책에 있어서도 분권형을 추구하게 된 것이다. 영국 분권형 지역발전정책의 기본 방향성은 지역주의(Localism)를 기반으로 지역의 경제성장과 공공서비스 개선을 장려하면서 지역의 자율성과 책임성을 강화시키는 것이다. 이에 따른 핵심정책은 크게 ① RDA(Regional Development Agency)의 폐지와 LEP(Local Enterprise Partnership)의 도입, ② 도시권 협상(City Deals), ③ 분권협상(Devolution Deals), ④ 지자체 연합기구(Combined Authority) 설치 및 광역시장 선출로 정리될 수 있다. 본 글에서는 이들 4가지 핵심 분권형 지역발전정책에 대해 개괄하고자 한다.

법적 기반

영국은 분권형 지역발전정책을 추진하기 위해 우선 법적 기반을 정비하게 되는데, '지방 민주주의, 경제발전, 건설법(The Local Democracy, Economic Development and Construction Act, 2009)', '지역주권법(The Localism Act, 2011)', '도시·지방분권법(The Cities and Local Government Devolution Act,

2011년 제정된 '지역주권법'은 각 지자체들이 지역발전을 위한 전략계획서를 중앙정부에 제출하고, 이를 통해 재원의 확대와 자치적 지역계획 권한을 이양받는 '협상(Deals)'을 체결할 수 있도록 법적 근거를 제공하고 있다.

2016)' 이 그것이다. '지방 민주주의, 경제발전, 건설법'은 다수의 지방자치단체를 포괄하는 지자체 연합기구(Combined Authority, CA) 설립의 근거를 마련하는 법률로서, 개별 지자체의 행정구역을 넘어서 연합체를 구성한 지방자치단체가 공동으로 지역의 경제발전을 위해 협업할 수 있게 하는 것을 허용한다. 2011년 제정된 '지역주권법'은 각 지자체들이 지역발전을 위한 전략계획서를 중앙정부에 제출하고, 이를 통해 재원의 확대와 자치적 지역계획 권한을 이양받는 '협상(Deals)'을 체결할 수 있도록 법적 근거를 제공하고 있다. 이는 이후 지역단위에서 자발적으로 지역의 발전을 위해 긍정적인 기여를 이끌어내도록 유도하는 도시권 협상(City Deals)의 근거가 되었다. 마지막으로 '도시·지방분권법'은 지자체 연합기구(CA)가 지역주민에 의해 직접 선출된 직선시장을 가지며, 연합체에 참여한 지역에 주택, 교통 등의 주요 부문에 대한 행정·집행 권한을 이행할 것을 명시하고 있다. 특히 중앙정부와 도시권 또는 지자체 연합기구(CA) 간 '분권협상(Devolution Deals)'이 이루어져야 함을 조건으로 한다.

분권형 지역발전정책의 핵심

1) RDA(Regional Development Agency)의 폐지와 LEP(Local Enterprise Partnership)의 도입

중앙집권의 전통이 강한 영국의 경우 상당한 권력과 자원이 중앙에 집중되어 있으며, 노동당 정부는 중앙부처가 보유한 경제 발전 정책에 관한 권한의 일부를 지방으로 이양하려고 시도하였고, 그 대표적인 것이 1999년에 설립된 지역개발청(Regional Development Agency)이다. RDA는 경제발전을 목적으로 한 민관 합동기구로, 지역단위 계획 입안 및 계획의 틀 형성에 참여하고, 직접 개발사업에 참여(협의)하거나, 또는 투자 유치, 혁신, 일자리와 숙련, 재생, 금융지원, 기업 지원 등의 광범위한 기능을 수행하였다. 즉, RDA는 경제 발전 정책에서 지방의 목소리와 공간·지리적 요인들을 도입하기 위해 노력하였다는 점에서 의의가 있다. 그러나 지역개발청이 포괄하는 광역단위(Regional level)에서 지방정부가 구성되지는 못했고, 광역 단위가 실질적인 도시 경제권과 부합되지 못했다는 한계점을 드러냈다. 광역 정부 대신 로컬단위(Local level) 지자체들이 법적 실체로서 권한을 갖고 있었지만, 그 권한은 중앙 정부의 지시, 목표, 재원에 의해 제약되었다는 한계도 동시에 대두되었다.

2010년 6월 보수당 연정이 집권하면서 지역개발청을 폐지하는 대신 지역개발청와 유사한 기능수행을 위해 로컬기업 파트너십을 출범시켰다.

2010년 6월 보수당 연정이 집권하면서 지역개발청을 폐지하는 대신 지역개발청와 유사한 기능수행을 위해 로컬기업파트너십(Local Enterprise Partnership)을 출범시켰다. 로컬기업파트너십은 중앙정부로부터 안정적인 자금 지원을 보장받는 대신 민간부문의 투자와 연계하여 자금을 확보하는 것이 특징이다. 즉 카운티 수준의 지방자치단체들이 민간부문과 파트너십을 형성하여 중앙정부에 입찰하고 승인을 받는 형식인데, 로컬기업파트너십에 선정되기 위한 기준은 ①실업계의 지원, ②기능지역, ③지자체의 지원, ④부가가치와 전략적 비전으로 제시되었으며, 여기에 프로젝트 중심의 투자집중과 기업지원이 매우 강조된다. 기존의 지역개발청이 행정적으로 구획된 범위에 기반하여 운영됨에 따라 유연적인 대응에 한계가 있었다는 비판에 대응하여, 로컬기업파트너십은 통근권이나 경제활동에 기반한 기능지역 단위로 지역 정책의 장기 비전과 전략을 수립하는 것을 의도하였다. 즉 로컬기업파트너십은 공간적 범위를 유연화하고 민간 부문이 보다 능동적으로 참여하도록 하였다는 특징을 갖는다.



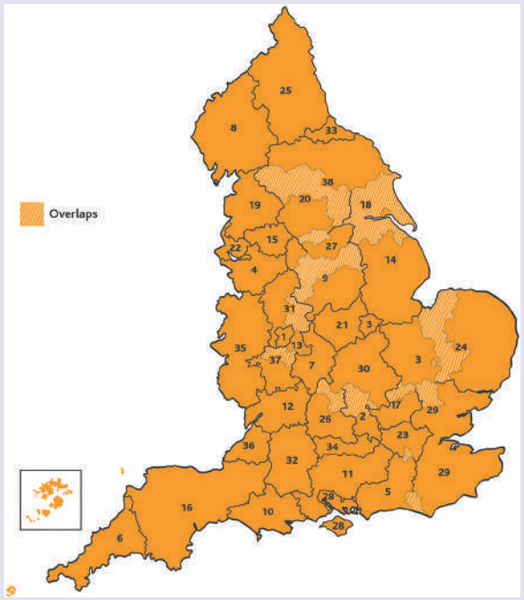
2) 도시권 협상(City Deals)

영국(잉글랜드) 거주 인구의 74%, 전체 일자리의 78%가 도시권에 모여 있으며, 경제성장을 촉진하기 위해서는 도시권의 개발이 이루어져야 하는데, 특히 지역 차원에서 직접 해당지역의 개발과 성장을 위한 우선순위 선정 등에 있어 주도성을 갖고 중앙정부와 협상할 수 있는 기회를 제공하려는 노력이 바로 도시권 협상이다.

도시권 협상은 중앙정부와 로컬기업파트너십이 협상을 체결하고 지역경제성장에 필요한 권한과 수단을 맞춤형으로 지원하려는 정책이다.

구체적으로 도시권 협상은 중앙정부와 로컬기업파트너십(LEP)이 협상을 체결하고 지역경제성장에 필요한 권한과 수단을 맞춤형으로 지원하려는 정책이다. 중앙정부가 로컬기업파트너십(LEP)과 협상 및 계약을 통해 지방정부로 하여금 민간기업과 연계한 성장방안을 마련하도록 하고, 이를 통해 지자체 주도로 자발적인 경제성장과 기업친화적인 환경을 조성하도록 유도하는데 그 목적이 있다. 중앙정부는 지방이 국가 경제에 기여하는 대가로 일부 국세에 대한 권

LEP 현황



1. Black Country
2. Buckinghamshire Thames Valley
3. Cambridgeshire & Peterborough
4. Cheshire & Warrington
5. Coast to Capital
6. Cornwall and Isles of Scilly
7. Coventry and Warwickshire
8. Cumbria
9. Derby, Derbyshire, Nottingham, Nottinghamshire
10. Dorset
11. Enterprise M3
12. GFirst
13. Greater Birmingham & Solihull
14. Greater Lincolnshire
15. Greater Manchester
16. Heart of the South West
17. Hertfordshire
18. Humber
19. Lancashire
20. Leeds City Region
20. Leicester & Leicestershire
22. Liverpool City Region
23. London
24. New Anglia
25. North East
26. Oxfordshire
27. Sheffield City Region
28. Solent
29. South East
30. South East Midlands
31. Stoke-on-Trent and Staffordshire
32. Swindon and Wiltshire
33. Tees Valley
34. Thames Valley Berkshire
35. The Marches
36. West of England
37. Worcestershire
38. York, North Yorkshire and East Riding

출처: https://www.lepnetwork.net/about-leps/location-map/

리(예: 비주거용재산세)를 지방정부에 이양하는 것을 골자로 하는데, 지역권과 개별적인 협상 결과 각기 다른 재원과 결정권한 등을 지방으로 이양한다.

2012년에 1차(Wave 1)로 런던을 제외한 잉글랜드 버밍엄, 맨체스터, 셰필드, 리즈, 리버풀, 브리스톨, 뉴캐슬, 노팅엄 지역의 개별·다수 지자체 또는 지자체연합기구(CA), 로컬기업파트너십(LEP)이 함께 관여하는 8개의 대도시권이 개별 협상을 통해 도시권 협상을 체결하였다. 이후 2차(Wave 2)로 확대되어 2014년까지 18개의 추가 도시권들이 체결을 완료하였고, 2018년 2월 기준 총 31개의 도시권 협상이 체결 완료되었으며, 세부적으로 26개의 잉글랜드 도시권들, 4개의 스코틀랜드 도시권들, 1곳의 웨일즈 도시권을 포함한다. 중앙정부는 도시권 협상을 통해 기술, 주택, 투자·재정지원, 교통, 저탄소, IT, 기업지원 등 각기 다른 재원 및 행정 권한을 지방으로 이양할 것을 계약하였다.

3) 분권협상(Devolution Deals)

분권협상은 지역균형 및 지역경제발전, 공공서비스 개선, 지역 책임성 강화를 목표로 하는 영국 중앙정부의 핵심정책이다.

분권협상은 지역균형 및 지역경제발전, 공공서비스 개선, 지역 책임성 강화를 목표로 하는 영국 중앙정부의 핵심정책이다. 지자체 연합기구(CA) 또는 도시권에서 중앙정부에 제출한 제안서를 바탕으로 중앙정부와 개별적으로 협상 및 동의하는 구조이기 때문에 개별적 협상결과에 따른 권한은 지자체 또는 지자체 연합기구별로 다른 것이 특징이다.

2014년 11월 그레이터 맨체스터 연합기구(CA)와 중앙정부가 처음으로 분권협상을 체결한 이후, 2019년 1월 현재 총 9개의 연합기구(CA) 및 런던(London), 콘월(Cornwall) 도시권을 포함하여 총 10권의 분권협상이 체결되었다.

분권협상의 주요 내용은 교통, 주택 및 토지, 생애교육 및 훈련, 고용지원, 기업지원, 보건 및 사회보장, 경찰 및 소방, 형사, 수자원 및 연안관리, 자금 등 기존에 중앙정부가 직접 수행하던 다양한 공공서비스와 기능의 집행권한을 지역으로 이양하는 것이다. 다만 개별적 협상결과에 따라 각 지자체가 집행할 수 있는 자율성이나 권한에 있어서는 정도의 차이가 존재한다.

분권협상에 따라 각 지자체는 정책자율권을 보장받게 되는데, 분권협상에 포함된 사업의 계획 및 집행을 위해 각 지자체가 독자적으로 전략을 수립하고 전달체계를

구축하는 등 정책 수립 및 집행에 있어 자율성을 발휘할 수 있다.

특히 중앙정부는 2016년 예산성명을 통해 6개의 직선 시장을 선출하는 연합기구에 2021년까지 5년간 28.6억 파운드의 재원을 포괄보조금(Single pot) 형태로 지원할 것을 발표하였다. 즉 분권협상 재정지원을 위해 지역성장기금(Local Growth Fund), 추가적 투자 기금(Additional Investment Funding), 교통보조금(Devolved Transport Grant)을 통합하여 포괄보조금 형태로 용도에 제한을 두지 않고 지원함으로써, 재정 사용 권한에 있어 자율성을 부여하고자 한다.

4) 지자체 연합기구(Combined Authority) 설치 및 광역시장 선출

지자체 연합기구는 기존 개별 지자체들이 가지고 있던 권한의 범위를 벗어나 기존에 중앙정부가 관할하던 일부의 기능 및 권한을 이양받음으로써 자율성이 확대됨과 동시에 책임성도 더욱 강화하게 된다.

지자체 연합기구(CA)는 법률에 근거하여 설립된 법적기구로서, 2개 이상의 지방정부들이 연합하여 연합기구를 설립하고, 연합한 지자체들간 협업 및 공동의 의사결정을 통해 지역의 공동이익과 발전을 추구한다. 특히 공동 연합체의 집행부장으로서 직선시장을 선출할 수 있게 하는 것이 특징이다. 2011년 10개의 기초단위 지자체(District Councils)들이 연합하여 설립한 그레이터 맨체스터 지자체 연합기구(Greater Manchester Combined Authority) 이후 2019년 2월 현재 총 9개의 지자체 연합기구가 등록되었으며, 그중 7개 연합기구는 분권협상을 체결하였고, 6개 연합기구는 직선시장을 선출하였다[1].

지자체 연합기구는 광역단위에서의 경제성장, 교통, 고용, 주택 등 기존 개별 지자체들이 가지고 있던 권한의 범위를 벗어나 기존에 중앙정부가 관할하던 일부의 기능 및 권한을 이양받음으로써 자율성이 확대됨과 동시에 책임성도 더욱 강화하게 된다.

1) 자료: https://www.local.gov.uk/topics/devolution/combined-authorities

정책시사점

영국의 분권형 지역발전 정책이 이러한 한계점을 극복하고 지역주도의 자발적이고 협력적인 지역발전 정책으로 그 지속성을 확보할 수 있을지 그 귀추가 주목된다.

지금까지 간략하게 검토한 영국의 분권형 지역발전정책은 최근 분권화와 지역 균형발전의 두 가지 목표를 이루고자 하는 우리나라 지역발전 정책에도 중요한 시사점을 제공한다고 할 수 있다. 무엇보다 영국의 분권형 지역발전정책은 기존의 행정체제의 틀 안에서 이루어지던 지역정책이 실제 작동하는 기능지역을 중심으로 유연적이고 자발적으로 지역발전 전략을 수립할 수 있도록 한다는 점에서 특징적이다. 이 과정에서 지자체간 연계 및 협력이 이루어질 수 있도록 유도하고, 이들 연합체가 자발적·주도적으로 지역정책을 추진하도록 지원하는 등 지역의 주도성과 책임성을 확대하려는 의도이다. 그러나 한편으로는 영국의 분권형 지역발전정책에 대한 비판 및 한계도 제기되고 있다. 일례로 로컬기업파트너십에 안정적인 재원이 제공되지 않기 때문에 특정 분야의 소수 프로젝트에 투자가 집중될 가능성이 있으며, 일부 낙후 지역의 경우 LEP가 선정되지 않아 국토 전반을 아우르는 균형발전에는 상당한 제약이 따른다는 비판도 있다. 또한 민간부문과의 협력에 기반한 로컬기업파트너십(LEP)이 투명하고 공정한 의사결정체계로 기능하기 위해서는 민간부문의 역량강화가 선행되어야 한다는 견해도 대두되고 있다. 영국의 분권형 지역발전 정책이 이러한 한계점을 극복하고 지역주도의 자발적이고 협력적인 지역발전 정책으로 그 지속성을 확보할 수 있을지 그 귀추가 주목된다.

참고자료

- 이원섭, 2017, 영국의 지역발전 정책 분권화와 분권협상(Devolution Deal), 「국토정책 Brief」, 625호.
- 오용준 외, 2015, 영국의 도시권협상 제도와 와이트섬 개발전략 도정 접목방안 연구, 충남연구원 Issue Report.
- 장수진, 2018, 영국 분권형 지역균형발전정책과 지역 적용 사례(1) - 지자체 연합기구, 분권협상, 시티 딜-, 대한민국시도지사협의회.
- 정준호·이일영(2017), 분권형 발전을 위한 지역 연합 전략: 영국 사례의 검토와 한국에의 적용, 「동향과 전망」 101호: 68-106.

麗水 여수

시민과 함께하는 해양관광 휴양도시

최근 전국적으로 핫플레이스(Hot Place)로 꼽히는 곳이 바로 여수다. 여수(麗水), 그 이름처럼 아름다운 바다에 둘러싸인 고장으로 365개의 보석같은 섬과 천혜의 자연환경을 보유해 매년 1,300만 명 이상의 방문객이 찾는 대한민국 대표 해양관광 휴양도시다. 세계인의 대축제 2012 여수세계박람회의 성공적 개최를 발판 삼아 성장세를 이어가고 있는 지역으로, 최고의 유명세를 타고 있는 여수밤바다, 해상케이블카, 낭만버스킹, 식도락가의 입맛을 사로잡는 풍부한 먹거리는 여수만의 특별한 매력이다.

과거 백제 성왕 시대 때 원촌현과 돌산현으로 불리기 시작하여 고려 초기에 여수현과 돌산현으로 개편되면서 여수라는 이름을 얻었고 현재는 여수시, 여천시·군이 합쳐져 1998년 통합여수시를 개청하였다. 남해안 중앙에 위치한 여수반도는 한 겨울에도 기온이 영하 이하로 떨어지는 일이 드문 따뜻한 해양성 기후와 국보 304호인 진남관, 거북선의 건조장소인 선소, 좌수영대첩비 등 충무공 이순신 장군의 호국충절의 얼이 서려 있는 각종 문화유산과 동백숲의 오동도, 일출명소로 각광받고 있는 향일암 등이 위치해 있다.



여수는 지속가능한 관광과 가장 기업하기 좋은 도시를 꿈꾼다.

관광산업은 여수의 미래 전략산업으로 한해 방문 관광객수 1,500만 명의 기록도 가지고 있어 관광의 메카인 제주도와 경주 등과도 어깨를 나란히 하고 있다. 현재의 호조세를 계속 이어가기 위해 기존 관광객 유치라는 양적 성장을 넘어 관광객이 만족해 다시 찾고, 시민 불편도 최소화할 수 있는 지속가능한 관광정책으로 패러다임을 바꿔 나가고 있다.

음식업·숙박업의 가격 공시앱을 개발해 바가지요금 없는 정직한 관광서비스를 유도하고 있고 더욱 친절하고 청결한 관광에도 힘을 쏟을 계획이다. 장기적으로 세계박람회장을 활성화시키고 1조 원 이상이 투자되는 글로벌 휴양단지 경도지구와 화양복합관광단지 개발에도 박차를 가하는 동시에 여자만 갯노을길 조성, 낭도·손죽도 가고 싶은 섬 가꾸기, 남해안 오션뷰 명소화 사업, 300선석 규모의 웅천 거점형 마리나항만 건설 등의 새로운 관광 콘텐츠 확충에도 속도를 내고 있다.

여수시는 대한상공회의소의 2018년 기업환경 우수지역 평가에서 기업하기 가장 좋은 도시 전국 1위에 선정된 바 있다. 민선7기에 들어서도 전략적 투자유치와 적극 행정으로 6개 기업과 6조 2천억 원 규모의 투자협약을 체결했다. 올해부터 산단 내 대규모 공장 신·증설이 진행되면 지역경제 활력 회복과 양질의 일자리 창출로 연결되는 희망찬 청사진을 그려 나가고 있다.

이와 함께 투자 기업들의 어려움이 없도록 공업용수 부족, 폐수처리, 부두 하역능력 등의 문제도 선제적으로 대응함은 물론 CO2 자원화, 폐플라스틱 산업화, 수소경제 기반 구축과 같은 신성장산업 육성을 통해 전국에서 가장 기업하기 좋고 투자하기 좋은 도시로 발전시켜 나간다는 야심찬 계획도 품고 있다.

민선7기 시정철학은 시민중심과 균형발전이다.

늘 시민을 시정의 중심에 두고, 모두가 고르게 잘 사는 여수를 만들어 가겠다는 '시민중심'과 '균형발전'이 민선7기 시정원칙이다. 시정의 판단 기준은 시민을 위한다는 것이 시민중심 시대의 핵심가치이다. 활발한 소통을 통해 시민이 행복하고 시민에게 이익되는 방향으로 정책을 결정해 시민이 소외되는 일이 없도록 한다는 복안이다. 장소, 주제, 격식에 구애받지 않고 시민이 있는 곳이면 직접 찾아가 듣는 사랑방 좌담회와 시민 300명 이상 청원 시, 직접 시장이 답변하고 정책으로 채택하는 열린 시민청원제도가 착실히 정착되고 있다.

또한, 그동안 산업의 고도화와 관광분야 등의 빠른 발전으로 발생한 지역 간, 부문 간, 사업 간 불균형도 해소해 나간다는 방침이다. 관광객과 시민, 원도심과 신도심, 관광산업과 여타산업의 균형적인 발전이 여수의 지속적인 성장을 견인할 수 있다. 무엇보다 좋은 일자리를 많이 만들어 경제 활력을 회복하고 소외상권과 전통시장을 살리는 방안도 마련하며, 또 마을기업 육성, 청년창업 지원, 농수축산업 종사자의 소득증대 등에도 노력을 기울여 나가야 한다.

여수시의 볼거리

낭만과 황홀감이 넘치는 여수밤바다

인기그룹 버스커버스커가 노래로 부를 만큼 바다를 끼고 도는 해안선 여수도심야경은 낭만과 황홀함을 더해준다. 여수의 도시 곳곳에는 화려한 조명이 밤바다를 수놓고 있어 지금도 많은 관광객들이 찾고 있다. 특히 여수해양공원은 돌산대교와 거북선대교, 장군도를 조망권 내에 두고 있어 산책을 하면서도 한눈에 아름다운 밤바다를 볼 수 있다. 돌산공원에서 내려다보는 밤의 돌산대교와 장군도는 빛의 도시 여수를 가장 잘 표현하는 광경 중 하나라고 할 수 있다. 돌산대교는 밤마다 50여 가지 색상으로 옷을 갈아입으면서 여수의 밤바다를 보석으로 치장하고, 여기에 장군도의 아름다운 불빛이 더해져 여수항 앞바다는 이국적 정취로 관광객을 맞이한다. 바다 건너편으로 보이는 박람회장 전경은 어디에서도 볼 수 없는 밤의 경치를 선물한다.


여수밤바다

섬 자체가 하나의 동백꽃, 오동도

다시 만나는 오동도는 한층 더 마음에 와닿는다. 새로 단장된 황톳길, 잘 다듬어진 시누대길, 빽빽한 나뭇잎 사이로 쏟아져 내리는 황금빛 눈부신 햇살은 결코 이 지상의 것이 아니다. 멀리서 바라보면 오동잎을 닮았다하여 오동도라 불리운다. 섬 전체에 동백나무가 빼곡하여 동백섬으로도 유명한 여수의 상징이다. 오동도에 서식하는 동백은 말 그대로 동백(冬柏)으로 온섬을 붉게 물들인다. 여수의 중심가에서 약 10분쯤의 거리에 위치해 있으며, 오동도 입구 주차장에서 약 15분 정도, 방파제 길을 따라 걸으면 도착한다. 이 길은 한국의 아름다운 길 100선에 선정된 바 있을 만큼 운치가 있으며, 한려해상국립공원에 속해 있다. 동백을 이야기하자면 항상 가장 먼저는 여수 오동도다. 섬 전체를 이루고 있는 3천여 그루의 동백나무에선 1월부터 꽃이 피기 시작해 3월이면 만개한다. 오동도가 한눈에 내려다보이는 언덕에는 자산공원이 조성되어 있어 향일암과 더불어 한려수도 서쪽 관광루트의 시작점이 되고 있다. 오동도는 768m의 방파제로 육지와 연결되어 있다. 방파제 입구에서 동백열차를 타거나 걸어서 섬으로 들어갈 수 있다. 섬에 들어서면 방파제 끝에서 중앙광장으로 연결된 큰길 옆으로 오동도 정상으로 오르는 산책로가 나있다.

떠오르는 해와 함께 희망을 염원하는 향일암

해마다 새해를 맞이하기 위해 마음에 와닿는 일출을 찾아 많은 사람들이 향일암에 오른다. 새 아침, 새로 떠오르는 붉은 해를 바라보며 사람들은 어떤 희망을 염원하는 것일까. 여수에 사는 사람뿐 아니라 전국에서 몰려오는 많은 사람들이 떠오르는 해와 함께 희망을 염원하며 하늘로 띄워 보낸다. 가족의 건강, 연인과 사랑의 결실, 혹은 자식들의 무탈한 앞날을 바라며 소원하는 희망은 생각보다 소소하면서도 소박하지만 소박해서 오히려 더욱 간절하다. 우리나라 4대 관음기도 도량인 향일암(向日庵)은 돌산도의 끝자락에 자리하고 있다. 신라의 원효대사가 선덕여왕 때 원통암(圓通庵)이란 이름으로 창건한 암자다. 고려시대에는 윤필대사가 금오암(金鼇庵)으로 개칭하여 불러오다가, 남해의 수평선에서 솟아오르는 해돋이 광경이 아름다워 조선 숙종41년(1715년) 인묵대사가 향일암이라 명명(命名)하여 오늘에 이르고 있다. 향일암으로 오르는 해탈문 같은석문(石門)을 지나면 돌계단을 오르고, 뒤로는 금오산, 앞으로는 돌산의 푸른 바다와 하늘과 만날 수 있는 것은 이곳에서만 얻을 수 있는 여행의 덤이다.

끝없이 펼쳐진 바다와 공연이벤트, 여수세계박람회장

전 세계인에 감동을 선사했던 여수박람회장은 지구촌 단 하나뿐인 화려한 빅오쇼를 비롯해 스카이타워, 아쿠아플라넷 등 하루 종일 신나는 박람회 시설물과 다이나믹한 해양레포츠 프로그램, 바다와 맞닿은 수변공원을 거닐며 산책하는 이들로 북적댄다. 67m라는 아찔한 높이에서 엑스포장을 한에 바라볼 수 있는 스카이타워 전망대는 페시맨트사일로가 세계 최대 크기의 파이프 오르간으로 재탄생하여 여수바닷바람과 함께 어울려 뱃고동 소리로 아름다운 음악을 연주해준다. 야간에는 형형색색의 조명으로 아름다운 여수 밤바다를 밝혀준다. 바다 위를 가르는 시원하고 짜릿한 익스트림 스포츠 스카이 플라이는 주제관과 아쿠아플라넷 사이의 바다를 로프에 의지해 바다 위를 미끄러지듯 날아 가슴이 뻥 뚫리는 시원함과 짜릿함을 볼 수 있다. 또 바다에서 즐기는 카약과 수상자전거 등으로 다이나믹한 해양레저 스포츠를 무료로 즐길 수 있다. 세계적인 해양생물을 만날 수 있는 해양생태관은 벨루가(흰고래), 바이칼물범 등 280여 종의 다양한 해양 생물들이 펼치는 이벤트가 가득한 곳이다. 아쿠아리움과 여수의 랜드마크이자 여수세계박람회의 트레이드마크인 빅오쇼는 여수 밤바다의 감동과 화려함을 중무장하고 있다.

바다 위를 지나 섬과 육지를 연결하는 국내 최초의 해상케이블카

여수 돌산과 자산공원을 잇는 1.5Km 구간의 국내 첫 해상케이블카로 바닥이 투명한 크리스탈 캐빈 10대(5인승)와 일반 캐빈 40대(8인승), 총 50대가 운행되고 있다. 박람회장과 오동도 중심으로 다도해의 탁트인 전망과 여수의 밤바다 풍경이 아름답다. 여수해상케이블카는 거북선 대교의 옆으로 지나고 지상에서 보는 여수 앞바다와는 다르게 흔히 항공 촬영된 사진으로만 보아오던 아름다운 풍광을 직접 볼 수 있는 매력을 지니고 있다. 케이블카를 이용한 관광에는 3가지 포인트가 있다. 한낮에는 햇빛에 반짝이는 아름다운 바다를 바라볼 수 있고 크리스탈 캐빈은 마치 바다 위를 걸어가는 듯 한 짜릿함을 느낄 수 있다. 노을이 지기 시작하면 여수의 바다는 더욱 아름다운 빛으로 물든다. 케이블카에서 바라보는 여수의 해 질 녘 노을은 그 황홀함에 평생 잊지 못할 추억의 한 장이 될 것이다. 마지막으로 해가 진 후 여수의 색다른 아름다움이 펼쳐진다. 돌산대교와 거북선대교, 장군도와 해양공원의 아름다운 밤바다 조명이 어우러져 마치 내가 아름다운 빛 속에 어우러져 있는 듯한 기분이 들게 된다.


오동도 동백꽃


향일암 일출


엑스포장


여수해상케이블카



조선수군 구국역사의 상징, 진남관

충무공 이순신 장군이 전라좌수영의 본영으로 삼았던 진해루가 있던 자리에 1599년 충무공 이순신 후임 통제사 겸 전라좌수사 이시언이 정유재란 때 불타버린 진해루터에 75칸의 대규모 객사를 세우고, 남쪽의 왜구를 진압하여 나라를 평안하게 한다는 의미에서 진남관(鎭南館)이라고 이름 지었다. 임진왜란과 정유재란을 승리로 이끈 수군 중심 기지로서의 역사성과 1718년(숙종44년) 전라좌수사 이제면이 중창한 당시의 면모를 간직하고 있다. 건물 규모가 정면 15칸, 측면 5칸, 건물면적 240평으로 현존하는 지방관아 건물로서는 최대 규모이다. 정면 15칸, 측면 5칸 총 75칸이 되는 건물은 우리나라에서 사찰이나 화랑, 궁전의 행랑, 종묘의 정전 같은 건물을 제외하고는 합천 해인사의 경판고와 진남관 단 두 곳뿐이다. 건물의 양 측면에는 2개의 충량(측면보)을 걸어 매우 안정된 기법을 구사하고 있는 등 18세기 초에 건립된 건물이지만 당시의 역사적 의의와 함께 학술적, 예술적 가치가 뛰어나다. 객사의 용도로 이용된 진남관은 1963년 보물로 지정됐다가 후에 중요성과 가치가 인정되어 2001년 국보 제304호로 지정되었다 진남관 뜰 안에 세워져 있는 석인상도 유명하다.

작은 기암괴석들이 신비로움을 빚어낸 금오도 비렁길

'비렁'은 벼랑(절벽)의 여수 사투리다. 남해안에서 찾아보기 힘든 해안단구의 벼랑을 따라 조성되었기 때문에 그 이름을 비렁길이라 부른다. 밀려드는 천길 낭떠러지의 벼랑길 사이에는 조선 왕실 궁궐 건축 목재로 사용될 황장목이 자라는 금오숲이 있다. 이 숲은 <인어공주>, <혈의 누>, <김복남 살인사건> 등 많은 영화의 배경이 되었으며 호젓하게 걷기 좋은 길이다. 어디엔가 금자라가 있을 것 같은 금오도. 비렁길 트레킹에서 볼 수 있는 눈이 시리도록 푸른 바다는 무료한 삶을 재충전 시켜주는 활력소가 될 것이다. 남해안 끝자락의 섬, 금오도는 크고 작은 기암괴석들이 주위에 흩어져 신비로운 느낌마저 전해진다. 특히 사시사철 감성돔 낚시터로 각광받아 강태공들의 발길이 끊이지 않으며 해안도로 전체가 걷기 코스로 주목받고 있다. 더구나, 조선시대만 하여도 일반인들이 마음대로 출입할 수 없는 봉산이었다. 왕궁에서 사용하는 벌목장과 사슴목장 등이 위치하고 있었기 때문에 그 신비감을 더한다. 비렁길을 따라 이어진 다도해의 환상적인 풍경과 절벽은 감탄을 자아내기에 충분하다. 또한 구간마다 마을로 바로 내려갈 수 있는 길이 이어져 있어 시간이 부족하거나 체력이 부치는 사람들은 언제든지 하산할 수 있다. 비렁길은 친환경 생활공간 조성사업 공모에 당선되어 조성되기 시작하였기에 최대한 자연을 훼손하지 않고 있는 그대로의 모습을 담아내고 있었다.

여수시의 먹거리

독특한 향과 톡쏘는 맛, 돌산갓김치

여수 어디에서나 눈에 보이는 '돌산갓김치'는 돌산에서 시작된다. 돌산의 따뜻한 해양성기후와 알칼리성 토질이 바람과 함께 만들어 낸 빼어난 수작이기 때문이다. 여수의 돌산갓은 이미 전국적으로 유명하다. 겨울에도 기온이 영하로 떨어지는 일이 드문 돌산에서 남해의 해풍과 함께 키워낸 돌산갓은 크기와는 달리 섬유질이 부드럽고 아삭거리는 식감이 뛰어나 그 색다른 맛이 사람들에게 입에서 입으로 전해졌다. 돌산갓은 독특한 향이 있으며 일반 갓보다 톡쏘는 매운맛과 섬유질이 적다. 게다가 비타민 A와 C가 많은 것이 특징이다. 돌산갓김치는 주재료인 돌산갓에 일정량의 파와 고춧가루, 마늘, 생강, 멸치액젓과 생새우를 함께 갈아 만든 양념을 섞어 버무린 김치이다. 갓 특유의 매운맛과 젓갈의 잘 삭은 맛이 입맛을 돋워 한 번 맛을 본 사람들은 다시 찾을 수밖에 없는 깊은 맛을 자랑한다.

달콤 짭조름 밥도둑, 게장백반

여수를 느리게 걸으며 명소를 관광하다보면 어디에서나 눈에 띄는 친근한 차림표는 '게장백반'을 알리는 간판이다. 여수의 게장이 지금까지 먹어왔던 게장과 별다를 것이 없다고 미리 단정하면 큰 오산이다. 너무 달지도 짜지도 않으면서 감칠맛 나는 개미진 깊은 맛을 내기 때문이다. 흔히들 게장을 '밥도둑'이라고 표현하고 그렇게들 알고 있는 이유는 게장의 깊은 맛에 생각보다 많은 밥을 먹어서이며 게딱지 깊숙한 곳에까지 붙어있는 알과 살에 밥을 비비다보면 표현할 수 없는 맛에 평소의 양보다 더 많이 먹고 있는 자신을 느껴서이다. 누구나 좋아하는 꽃게장은, 깨끗이 손질한 꽃게에 달여 식힌 양념간장을 부어 담근 한국 고유의 젓갈이다. 먼저 '돌게장 백반'은 돌게를 고추장 양념에 비빈 양념게장, 갖은 야채를 듬뿍 넣어 정성스레 끓인 간장게장, 토속 음식인 된장으로 맛을 낸 된장게장, 갈아 만든 칠게장 등 다양한 게장을 맛볼 수 있다. 돌게는 돌과 비슷한 색깔을 지녔으며 살도 단단하게 씹히는 맛이 일품이다. 일반적인 꽃게와는 달리 매우 단단한 껍질을 지녔지만 적당히 맛이 숙성되어 밥상에 올리기 전, 미리 딱딱한 껍질을 두드려 먹기 좋은 형태로 만들어 먹는다.


갓김치


게장백반

겨울철 최고의 별미, 굴구이

찬바람 불기 시작하면 굴을 좋아하는 마니아들은 들뜬다. 올해 굴 맛은 얼마나 풍부할까. 생산지와 그 해의 날씨 정도 크기와 모양에 따라 맛을 달리하는 굴은 예로부터 많은 사람에게 깊은 사랑을 받아왔다. 음식의 조리법도 다양해지며 굴국밥부터 굴 구이, 굴회, 굴 초무침, 굴 전 등 어떤 방법으로 조리를 해도 굴이 갖는 고유한 특성과 빼어난 맛은 더할 나위 없는 입맛으로 다가와 사람들을 자극한다. 서양속담에도 '굴을 먹어라, 그러면 보다 오래 사랑하리라'는 말이 있다. 나폴레옹은 전장에서 삼시세끼 굴을 즐겨 먹었다고 한다. 굴은 완전식품으로, 최고의 스태미나 음식으로도 널리 알려져 있다. 바다에서 나는 우유라고 불리며 칼슘과 철분이 풍부하고 11월부터 2월까지 겨울이 제철이다. 굴은 다른 패류와 달리 조직이 부드럽고 단백질 및 기타 영양분의 소화 흡수율이 높아서 유아나 어린이, 노인 및 병약자에 이르기까지 섭취가 가능하다. 게다가, 굴에는 다른 수산물보다 타우린의 함량이 많은 것이 특징이다. 타우린에는 유아의 두뇌발달을 비롯하여 뇌졸증, 동맥경화, 담석증, 담낭염, 간장병 등에 예방효과가 있다고 알려져 찾는 사람이 많아지고 있는 이유가 되기도 한다.


굴구이


서대회

막걸리 식초를 사용한 전통의 맛, 서대회무침

서대회무침은 1년 이상 발효시킨 막걸리로 만든 천연식초를 사용하여 비린내가 적고 담백한 맛이 빼어나다. 막걸리 식초의 새콤한 맛이 어우러진 서대회무침은 여수의 대표적인 미향 요리일 뿐만 아니라 미식가들에게 알려진 별미 중의 별미다. 예로부터 우리 조상들은 음식의 신맛을 내기 위해 막걸리식초를 사용했으며 여수에서의 서대회무침이 특별한 맛을 내는 이유는 조상의 손맛을 전통적으로 재현하고 있기 때문이다. 여수시민 대부분이 찾아오는 손님에게는 예를 갖추어 서대회를 대접한다. 그만큼 맛이 깊고 풍부하며 귀한 맛이기 때문이다. 서대는 물회와 회무침, 찜, 조림, 튀김, 매운탕으로 즐길 수 있는데 무엇보다 서대 무침은 서대로 만들어진 요리 중 최고의 진미다. 볼품없는 납작한 생선이 최고의 신선한 미각을 보여준다는 건 신기한 일이다. 아마도 맛으로만 기억하고 있는 미식가들도 서대의 생긴 모양을 안다면 웃을 일이다.

맛좋고 건강에 좋은 갯장어회 / 샤브샤브

단백질이 많아 남녀노소를 막론하고 즐길 수 있는 음식이며 특히 허약체질에는 원기회복을 위한 가장 빼어난 건강식 중의 하나이다. 또, 갯장어는 단백질 성분인 글루탐산이 풍부해 독특한 향이 나고 기력회복과 혈전 예방에 으뜸으로 친다. 잔가시가 많은 것이 특징이긴 하지만 전문가의 손길을 거치면 오히려 가시가 연해 더 맛있게 먹을 수 있는 갯장어로 거듭난다. 갯장어는 참장어와 붕장어가 있는데 샤브샤브를 해서 먹는 갯장어, 일명 '하모'는 참장어이다. 남해안 청정해역에서 4월 중순부터 10월 하순까지 영양분을 충분히 축적하여 가장 맛이 좋다. 풍부한 단백질 때문에 샤브샤브, 소금구이, 된장구이, 물회, 고추장양념구이 등 다양한 요리로 조리된다. 민물장어에 비해 기름기가 적고 단백질이 풍부해 다이어트 식품으로 각광받으며, 보양식으로도 손색이 없다. 잔뼈가 많은 갯장어는 기술자의 손을 거쳐야 비로소 우리 입으로 들어올 수 있다. 장어 뼈로 맛을 낸 육수에 갯장어를 살짝 데쳐 싱싱한 양파 위에 얹어 먹으면 저절로 힘이 난다. 갯장어 된장 통구이도 별미 중의 별미이다. 장어를 좋아하지 않은 사람도 한 번 맛을 보면 장어 마니아가 될 정도로 특별한 깊은 맛을 자랑한다.


갯장어샤브샤브


갯장어회

용어해설

지역밀착형 생활 SOC

국민 개개인의 삶의 질 향상에 대한 중요성이 증가하면서 이전과 달리 '사람, 이용' 중심의 소규모 생활인프라의 확충이 중요한 과제가 되고 있다. 정부는 생활 SOC의 중요성을 인식하여 2018년 8월 관계부처 합동으로 「국민의 삶의 질 제고, 지역 일자리 창출, 지역경제 활성화를 위해 여가·건강 활동, 지역일자리·활력제고, 생활안전·환경」 등 3대 부문에 12조 원을 투자하는 3개년 계획을 발표하였다.

종래의 SOC는 경제활동을 원활하게 하기 위해 꼭 필요한 사회기반시설로 도로, 항만, 철도 등 대규모 인프라 구축과 지역 접근성 개선 등을 말한다면, 생활 SOC는 작은도서관, 국민체육센터와 같이 근린 생활기반, 사람 및 이용자 중심, 체감성 등을 위주로 하고 있는 일상생활에서의 삶의 질 향상에 초점을 둔 동네 인프라를 의미한다.

적극행정과 지방자치

적극행정은 시민들의 수요에 따라 수동적으로 행정 서비스를 제공하는 것을 넘어 능동적으로 공공업무를 수행하는 것을 의미한다. 성실하고 능동적인 행정 서비스의 제공은 시민들의 공공부문에 대한 부정적인 인식의 전환을 가능하게 하는 데 기여할 수 있다.

주민들의 요구가 다양해지는 지방분권화 시대에 있어서 수동적인 행정만으로는 현재의 복잡하고 불확실한 환경에 효과적으로 대처하기 어려우므로(Matei & Antonnie, 2015), 지방자치의 관점에서 적극행정을 수행할 수 있는 여건을 마련해야 한다. 중앙으로부터 시작되는 권위적인 규제는 지역주민과 민간 기관들로부터 지지를 받지 못하고, 지방정부를 획일화된 제도의 틀에 구속시켜 결과적으로 다양한 주민들의 요구를 반영하지 못하게 한다. 따라서 중앙정부의 통제를 줄임으로써, 지방정부가 지역 주민들이 당면하고 있는 관심과 문제점을 파악하여 이에 대한 자율적이고 적극적인 행정서비스를 제공할 수 있도록 하는 것이 필요하다.

Matei, A., & Antonie, C. (2015). The need for positive change: adapting management in public administration. Procedia Economics and Finance, 26, 345-350.

연구원 동정

■ 2019년도 업무보고회 개최

일시 2019년 1월 14일 14:00~18:00
장소 1층 중회의실(101호)
주최 한국지방행정연구원



한국지방행정연구원은 2019년 1월 14일 월요일, 연구원 1층 중회의실(101호)에서 '2019년도 업무보고회'를 개최하였다. 이날 열린 회의에서는 부서별 2018년 사업평가 및 2019년도 사업추진 계획 보고가 진행되었다.



■ 2019년 제1차 LIMAC·ERC Seminar 개최

일시 2019년 1월 23일 10:00
장소 한국지방행정연구원 지방투자사업관리센터 8층 대회의실
주최 지방투자사업관리센터



한국지방행정연구원 지방투자사업관리센터는 2019년 1월 23일(수) 오전 10시 외교센터 8층 대회의실에서 지방공기업평가원과 공동으로 제1차 LIMAC·ERC Seminar 를 개최하였다.

- **발표자** : 최강철 前 원주부시장
- **주 제** : The Challenge



■ 2019년도 기본연구과제 착수보고회 개최

일시 2019년 2월 18일~2월 19일
장소 한국지방행정연구원 지방투자사업관리센터 대회의실
주최 한국지방행정연구원



한국지방행정연구원은 2019년 2월 18일 월요일부터 이틀간 연구원 지방투자사업관리센터 대회의실에서 2019년도 기본연구과제 착수보고회를 개최하였다. 이번 회의는 각 분야별 기본연구과제 착수보고와 자문으로 진행되었으며, 자문위원으로 참석한 외부 전문가는 곽채기(동국대학교), 구균철(경기대학교), 김태영(경희대학교), 오선정(한국노동연구원), 이민창(조선대학교), 이상호(한국건설산업연구원), 최봉석(동국대학교), 최진혁(충남대학교)이다.

■ 공공기관의 사회적 가치 확산을 위한 상호협력 협약 체결

일시 2019년 2월 22일 14:30~15:30
장소 서울 공공그라운드 001라운지
주최 희망제작소





한국지방행정연구원(원장 윤태범)은 한국가스공사, 한국수자원공사, 한국철도공사, 한국토지주택공사, 한겨레경제사회연구원, 희망제작소, 전국사회연대경제지방정부협의회, 한국사회적기업진흥원 등 8개 기관과 2월 22일 오후 2시 반 서울 공공그라운드 001라운지에서 공공기관의 사회적 가치 확산을 위한 상호 협력 업무협약을 체결했다. 이날 9개 기관은 공공기관이 사회적 가치를 핵심 전략으로 활용할 수 있도록 사회적 가치 표준 교육 교재를 공동으로 연구 및 개발하기 위해 합의했다.

연구원 동정

■ 2019년 제2차 ERC·LIMAC Seminar 개최



일시 2019년 2월 27일 10:00
장소 지방공기업평가원 M층 대회의실
주최 지방투자사업관리센터

한국지방행정연구원 지방투자사업관리센터는 2019년 2월 27일(수) 오전 10시부터 지방공기업평가원 대회의실에서 제2차 ERC·LIMAC Seminar 를 개최하였다.

- **발표자 :** 주택도시보증공사(HUG), 김천일 주택도시금융연구원 연구위원
- **주 제 :** 유럽 도시개발 사업성 평가 사례 및 우리나라 도시재생 정책의 주요 이슈



KRILA 보고서



저출산 정책 개선방안에 관한 연구: 정책 설계 및 전달체계를 중심으로

한국지방행정연구원

강영주 수석연구원
최지민 수석연구원

저출산 정책의 실효성 제고를 위하여 저출산 정책의 설계 방식과 전달체계를 평가하고 개선방안을 도출해 내는 것이 본 연구의 목적이다.

우리나라 저출산 정책의 설계 방식을 살펴보면, 임신출산 지원, 육아 지원 등 출산 이후 정책이 대부분이며, 출산 의사가 확실한 사람들에 대한 지원이 부족하고, 결혼 이전 단계에서 출산 선택에 직접적인 영향을 주는 정책이 부재하였다. 지자체 자체사업의 경우에도 사업의 개수는 많으나 지자체별 유사 사업이 다수여서 지역 맞춤형 정책 설계가 부재하였다. 저출산 정책의 전달체계 부문을 서비스 제공 방식에 따라 8가지로 유형화하여 분석한 결과, 지자체 간 내부 역량 격차가 나타나고 유사 사업 간 중복 설치비용이 발생하며, 수혜자의 서비스 접근성에 대한 고려가 미비하다는 문제점을 발견할 수 있었다.

정책설계 부문에서는, 유사중복사업을 정리함과 동시에 출산 의사가 확실한 사람들에 대한 지원(예를 들어, 난임지원정책)을 확대하고, 결혼 이전 단계 출산 선택에 직접적인 영향을 주는 넛지적 정책(예를 들어, 공공난자은행 설립)을 도입하여야 한다. 또한 지자체의 저출산 정책을 활성화하기 위하여 저출산 관련 지역 정보 제공 플랫폼을 설치할 수 있다. 전달체계 부문에서는, 국가 저출산 정책 담당 조직 및 기능통합을 강화하고, 지역 자원 활용방식을 다양화하는 방안을 강구함과 동시에 바우처 방식의 활용을 통한 비용절감을 고려할 필요가 있다.



KRILA 보고서

재정분권시대 보통교부세 발전방향 : 재정형평성을 중심으로

한국지방행정연구원

조기현 연구위원
여효성 수석연구원

문재인 정부는 포용적 분권국가의 일환으로 지방소비세 확대 등 재정분권시책을 추진하고 있는 바, 본 연구는 정책환경 변화를 고려하여 보통교부세의 역할을 새롭게 재정립하고, 이를 토대로 재정형평기능 제고를 위한 제도개선방안을 제시하는데 목적을 두고 있다.

빈곤율지표, 불평등계수를 이용하여 2002년 이후 보통교부세의 재정형평기능을 측정한 결과 최근들어 저하되는 경향을 보였다. 둘째, 패널 VAR모형 및 VECM모형에 의하면 보통교부세는 일시적 충격에도 불구하고 재원보장기능에 충실하도록 운영하였다. 셋째, 지방소비세가 부가가치세의 21%로 확대되고 지방소득세율이 2배 인상될 경우 지역 간 세입격차는 더 확대될 것으로 예상되었다.

방안으로는, 첫째, 보통교부세가 재원보장과 재정형평을 같이 지향하기 보다는 분리하여 재정형평을 전담하는 (가칭)지역균형발전교부금 설치하는 구조개편이 바람직하다. 둘째, 현행 제도에서 내에서 재정형평기능을 제고하는 대안으로는 차등산입률 도입, 인구감소시대 대비 낙후지역 선정기준 개선, 낙후지역에 대한 지역균형수요 보강 확대를 검토할 수 있다.





사회혁신을 위한 참여적 지역거버넌스 체계 구축 방안

한국지방행정연구원

김상민 수석연구원
이소영 연구위원

본 연구는 지역단위 사회혁신을 촉진시키기 위한 한 가지 접근 방식으로, 지역의 다양한 주체가 함께 참여하여 혁신적인 대안과 해결방안을 모색하는 절차적 과정으로서의 참여적 지역 거버넌스 체계에 초점을 맞춘다. 즉 지역단위에서 이루어지는 다양한 거버너스 구조의 특성과 사회혁신적 전략을 분석하고, 이를 토대로 사회혁신을 위한 지역 거버넌스 구축 방안을 모색하는데 주요 목적이 있다.

실제 지자체 단위에서 이루어지는 지역거버넌스 구조 및 운영실태를 사회혁신적 전략의 측면에서 분석하기 위해 서울시 성북구와 충청남도 홍성군의 사례를 각각 도시지역과 농촌지역의 사표사례로 선정하였다. 또한 각 사례를 거버넌스 구조와 사회혁신적 전략, 그리고 제도적 지원의 측면에서 비교적 관점에서 분석하였다.

본 연구는 무엇보다 사회혁신의 필요성에 대한 인식확대 및 공감대 형성을 바탕으로 참여 거버넌스의 구축 및 전략설계가 이루어져야 함을 강조한다. 구체적으로 첫째, 지역사회를 포괄하여 다양한 부문이 연계·협력할 수 있는 중층형·융합형 거버넌스 체계 구축, 둘째, 공적 문제해결을 위한 절차적 과정으로서의 거버넌스 공식화 및 권한 강화, 셋째, 지역특성을 반영한 참여 거버넌스 체계 및 운영전략 수립, 넷째, 참여자의 폭 및 다양성 확보 전략 다각화, 다섯째, 의사소통 방식 및 통로의 다양화를 위한 제도 및 절차 구비, 여섯째, 상호학습을 통한 공동성장, 공진화(co-evolution) 유도 등이 적극적으로 고려될 필요가 있다. 또한 사회혁신성 촉진을 위한 전략 마련이 필요한데, 세부적으로 사회문제의 공공성 인식 및 공적문제 해결이라는 분명한 목표 설정, 새로운 아이디어의 발굴 및 실천을 위한 전략적 지원, 실질적 효과성 증진을 위한 평가 및 모니터링 체계 마련, 다층적(개인적·조직적·지역사회) 측면에서의 실천역량 증진, 부문간 교차를 통한 시너지 창출, 거버넌스의 개방성 확보 및 홍보 확대 등의 전략마련이 필요하다.

KRILA 보고서

지방자치단체 재정분석 지표개선

한국지방행정연구원

윤태섭 수석연구원
서정섭 선임연구위원

본 연구의 목적은 재정분권, 재정책임성 강화, 사회적 가치 실현 등 지방재정 환경변화에 대응하여 지방자치단체의 재정 상태와 재정 운영 상황을 객관적으로 진단할 수 있는 방향으로 재정분석 지표체계를 검토하여 개선하는 것이다. 이를 위해 재정건전성, 효율성, 책임성 등 기존 지방재정분석의 체계 유지를 통해 재정분석 제도의 연속성, 신뢰성을 담보하면서 지표의 보완·개발 및 평가 방법 개선을 통해 2018년도 지방재정분석에 활용할 지표 체계를 마련하였다. 정리하면 본 연구는 지방재정환경 변화에 따른 영향, 전반적인 동향 및 현안 이슈 검토를 통해 2018년 지방재정분석 지표체계를 마련하는데 목적을 두고 있다.

2018년도 지방자치단체 재정분석 지표체계에 대한 검토를 함에 있어 중점사항은 다음과 같다. 우선 기존 3개 분야(재정건전성, 재정효율성, 재정책임성) 체계를 유지하여 제도의 안정성 및 자치단체의 예측가능성 확보를 위해 노력하였다.
다음으로 지방자치단체를 둘러싼 재정환경 변화에 대응하기 위한 신규지표를 마련하였다. 신규지표로는 첫째, 사회적 가치 실현을 위한 지방자치단체의 책임성 있는 재정운영 유도를 위한 신규지표를 발굴하였다. 둘째, 지역경제 활성화 관련 출자출연전출금 지출 지표를 보완하여 개선하였다. 셋째, 재정운영 효율화 증진과 관련된 민간위탁금 지출 지표를 보완하여 개선하였다.

신규지표 도입과 함께 기존 지표에 대한 보완·개선도 이루어졌다. 첫째, 체납액관리비율 지표에서 결손처분액의 처리 기준을 명확히 하였으며 탄력세율적용 지표에서 자치구를 적용대상에서 제외하였다. 이는 자치구의 경우 재정분석에서 사용하는 탄력세율 항목 중 적용 가능한 세목이 없기 때문이다. 둘째, 지방의회경비, 업무추진비 절감을 측정하는 지표의 명칭을 지방의회경비절감률과 업무추진비절감률로 변경하였다. 마지막으로 지방자치단체의 건의사항을 반영하여 기존 기초자치단체의 지역개발기금 융자금 상환액 처리가 통합재정수지비율 산정에서 경상활동으로 처리되는 부분을 재무활동으로 변경되어 융자금 상환이 자치단체 경상경비 상승으로 이어지지 않도록 개선·보완하였다.
2018년도 지방자치단체 재정분석 지표체계에 대한 개선은 아래와 같은 함의를 갖고 있다. 첫째, 경기활성화, 일자리창출 등 지출확대로 인한 수지불균형, 지방채무 확대 등으로 인한 지방자치단체의 재정부담 정도를 객관적으로 측정하여 재정건전성 관리 강화에 힘썼다는 점이다. 둘째, 지방재정환경변화에 따른 영향, 전반적인 동향 및 현안이슈를 반영하여 효율적인 재정운영을 유도하는데 중점을 두었으며, 이를 통해 지방자치단체의 사회적 가치 실현을 위한 책임성 있는 재정운영을 유도하는데 중점을 두고 있다는 점이다.



재정분권 실효성 확보를 위한 지방교부세제도 역할 재정립방안

한국지방행정연구원

조기현 연구위원
이장욱 수석연구원

정부의 재정분권시책에 대응하여 지역 간 재정불평등 완화를 위한 보통교부세의 역할을 어떤 방향에서 정립하여야 하며, 방향설정에 근거하여 산정제도를 비롯한 제도개선책을 강구하는데 목적을 두고 있다.

역대 정부의 지역균형발전시책 및 재정지원제도, 보통교부세의 재정형평효과의 성과를 분석하였으며, 재정분권 추진 시 예상되는 세입확충 및 세입격차 파급효과를 전망하였다. 분석 결과, 첫째 보통교부세의 재정형평기능은 최근 하락하는 추세를 보였다. 둘째, 반대로 보통교부세의 재원보장기능은 효과적으로 발휘되고 있었다. 셋째, 재정분권 추진 시 지역 간 세입격차는 확대되며 보통교부세의 재정형평기능도 더 악화될 것으로 예상되었다.

분석 결과와 일본, 스웨덴, 독일 등의 사례 연구를 토대로 다음과 같은 개선방안을 제시하였다. 첫째, 국가 재정자원의 효율적 배분과 재정분권으로 인한 지역 간 재정불평등 확대를 완충하기 위해서는 지금의 보통교부세는 재원보장에 충실하고, 재정형평기능을 담당하는 별도로 지방교부세제도를 설치할 필요가 있다. 둘째, 이러한 구조개편을 근거로 재원보장을 전담하는 보통교부세의 산정제도는 단순화, 객관화 방향에서 개선한다. 셋째, 재정형평기능 전담 지방교부세는 보통교부세의 지역균형수요, 지역상생발전기금, 부동산교부세의 재정여건 부분을 통합하여 설치하며 지역의 각종 조건불리요소를 보강하여 산정하도록 한다.



KRILA 보고서

경기도 주거복지정책 활성화를 위한 협력적 거버넌스 구축 방안 연구

한국지방행정연구원

김상민 수석연구원
이소영 연구위원

최근 정부는 2017년 11월 「사회통합형 주거사다리 구축을 위한 주거복지 로드맵」을 발표하고, 사회통합형 주거사다리 마련을 위한 협력적 주거복지 거버넌스 구축 및 지원 역량 강화를 주요 전략으로 제시하였다. 이에 따라 중앙-지방-민간의 협력적 주거복지 거버넌스 구축과 함께 지자체의 주거복지 역량 강화가 중요한 이슈로 대두되었으며, 본 연구는 주거복지 전달체계 확립을 위한 중앙-도-시·군간 협력적 거버넌스 모델 구축 방안을 모색하는데 주요 목적이 있다.

경기도내 주거복지서비스 관련 실태를 분석하기 위해 경기도 시흥시, 여주시, 포천시를 사례로 각 지역의 주거복지 관련 사업 추진현황 및 전달체계를 구체적으로 분석하였다. 그 결과 주거복지 업부 소관부서의 변경으로 인한 주거복지전달체계의 혼선, 주거복지 관련 사업 전담기관의 통합문제, 주거복지 전담 창구의 부재 및 복지깔때기 현상으로 인한 주거복지 사각지대화가 주요 문제점으로 도출되었다.

경기도 주거복지정책 활성화를 위한 협력적 거버넌스 구축의 기본방향은 '협력적 동반자'로서의 민과 관의 인식개선, 민과 관의 자체 역량강화에 기반한 수평적 협의와 협력, 지역 특성을 반영할 수 있는 지역사회 중심의 협력체계 구축, 지자체 주거복지 전달체계 확립으로 효율적·협력적 서비스 제공, 민간자원의 적극적 활용을 통한 사각지대 발굴 및 실질적 주거의 질 증진이다. 이를 위해서는 ① 주거복지센터 중심의 민관 협력적 거버넌스 체계, ② 지역사회 중심 주거복지-사회복지 연계·협력형 거버넌스 체계, ③ 기존 행정 전달체계 개편 + 주거복지 민관협의체 구축을 주요 안으로 고려할 수 있다.



논문모집 안내

『한국지방행정연구원』의 논문을 모집합니다.

한국지방행정연구원의 학술지인 『지방행정연구』는 2007년도에 등재학술지로 선정되었고 그간 지방자치, 지방행정 분야의 독보적인 저명 학술지로 자리매김하여 왔습니다.
이에 한국지방행정연구원은 우리나라 지방자치, 지방행정 분야의 학문적 발전과 선도를 위해 더욱 겸허히 정진할 것을 약속드리며 아래와 같이 원고를 모집하고 있으니 많은 투고 바랍니다.

- **논문주제:** 지방행정, 지방재정, 지방세, 지역발전 분야 등 지방행정 관련 모든 분야
- **원고분량:** A4 15매 이내
- **원고마감 및 발간일정**

구분	제1호	제2호	제3호	제4호
원고마감일	2월 10일	5월 10일	8월 10일	11월 10일
발간일	3월 31일	6월 30일	9월 30일	12월 30일

* 마감일 이후에도 수시접수합니다.

- **원고제출:** 논문 및 투고신청서(한국지방행정연구원 홈페이지에서 다운로드)
- **제출(문의)처:** **Tel** 033-769-9824 **Fax** 070-4275-2314 **E-mail** lacal@krila.re.kr
- **원고료 등**

※ 원고료 및 게재료는 없습니다.
※ 기타 자세한 사항은 한국지방행정연구원 홈페이지 '지방행정연구' 코너를 참고하여 주시기 바랍니다.