

성공적인 지방시대 실현을 위한 제언

차미숙 국토연구원 선임연구위원 (mscha@krihs.re.kr)



우리나라의 균형발전정책 역사는 길게는 60여 년, 짧게는 20여 년이다. 한국전쟁 이후 절대적 빈곤과 후진국의 상태를 극복하기 위해 강력한 경제성장정책을 추진하는 과정에서 야기된 수도권외의 과밀·집중과 그 이면의 지역 격차·불균형 이슈는 균형발전정책의 숙원 과제가 되었다.

1960년대부터 2000년대 초반까지 균형발전정책은 경제 성장 추진 과정에서 야기된 부작용과 사회적 병리 현상을 해결하는 데 집중했다. 균형발전정책은 경제 성장을 촉진하고 부작용을 해소하는 데 그쳤다. 2003년 참여정부 출범을 계기로 균형발전정책은 국가적 차원의 정책의제(national agenda)로 부상하였다. 이후 균형발전정책은 집권 정부의 국정 기조를 반영한 정책 패러다임이 경쟁하는 시대를 이어왔다.

그동안 집권 정부들은 균형발전정책 비전과 전략, 주요 사업을 담은 국가균형발전 및 지역발전 5개년계획을 네 차례나 수립·실행하였다. 이들 계획은 모두 균형발전정책이 가진 한계와 문제점으로 총량적 성장, 중앙정부 주도의 하향식 추진, 미흡한 지역특화발전을 공통으로 지적하고 있다. 이명박 정부는 ‘지역발전 5개년계획(2009~2013)’에서 참여정부의 균형발전정책이 총량적 성장과 경제적 효율성 증진, 국가 발전을 위한 지역 발전에 그쳐 성과를 거두지 못했다고 비판하였다. 박근혜 정부도 ‘지역발전 5개년계획(2014~2018)’에서 이명박 정부의 지역발전정책이 중앙정부 주도의 하향식 추진, 행정구역 단위 분산투자, 지역별 특색이 없는 획일적 개발을 추진하여 성과가 크지 않다고 비판하였다. 문재인 정부도 ‘국가균형발전 5개년계획(2018~2022)’에서 박근혜 정부의 지역발전정책이 중앙정부 주도의 하향식 추진, 부처별 산발적 지원 방식이라는 한계를 벗어나지 못했다

고 비판하였다. 이렇듯 진보와 보수 정권 여하를 불문한 공통적인 비판에도 불구하고, 중앙정부 주도의 균형발전정책 추진 관행은 크게 바뀌지 않았다.

2022년 출범한 윤석열 정부는 ‘대한민국 어디서나 살기 좋은 지방시대’를 국정목표로 삼고, 2023년 7월 「국가균형발전특별법」과 「지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」을 통합한 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」을 제정하였다. 또 국정과제와 지역정책과제(지방 공약) 이행 지원을 총괄하는 추진 기구로 대통령 직속 지방시대위원회를 설치하였다. 그리고 2023년 9월 ‘윤석열 정부의 지방시대 비전과 전략’을 통해 ‘분권형 균형발전으로의 전환’을 발표하였다.

‘윤석열 정부의 지방시대 비전과 전략’은 분권형 균형발전정책으로의 전환 필요성과 지방시대 추진 전략을 제시하고 있으며, 이를 실현하기 위한 4대 가치와 9대 정책과제를 담고 있다. 이전 정부들이 지적해 온 중앙정부 주도의 균형발전정책이 갖는 근원적인 한계와 문제점을 극복하겠다는 문제의식이 정책전환 배경에 잘 나타나 있다.

대한민국 어디서나 살기
좋은 지방시대가 실현되기를
진심으로 바란다.
분권형 균형발전정책으로의
전환과 성공적인 지방시대 실현을
위해 몇 가지 제언을 하고자 한다.

자율·공정·연대·희망이라는 4대 가치와 이를 실현하기 위한 9대 정책과제로 ① 기회발전특구 지정으로 양질의 신규 일자리 창출, ② 교육발전특구 도입 및 지역-대학 동반 성장, ③ 도심융합특구 조성으로 지방활성화 기반 구축, ④ 로컬리즘(지역다움)을 통한 문화-콘텐츠 생태계 조성, ⑤ 지방이 주도하는 첨단전략산업 중심 지방경제 성장, ⑥ 디지털 재창조로 지방 신산업 혁신역량 강화, ⑦ 매력 있는 농어촌 조성으로 생활인구 늘리기, ⑧ 지방 킬러규제의 속도감 있는 일괄 해소로 지역 민간투자 활성화, ⑨ 분권형 국가경영시스템 구축으로 지역맞춤형 자치 모델 마련을 제시하였다. 그리고 이를 구체화하여 정부는 ‘제1차 지방시대 종합계획(2023~2027)’을 발표하였다.

대한민국 어디서나 살기 좋은 지방시대가 실현되기를 진심으로 바란다. 분권형 균형발전정책으로 전환과 성공적인 지방시대 실현을 위해 몇 가지 제언을 하고자 한다.

첫째, 과거의 정책 실패와 경험을 반면교사로 삼아야 한다. 우리의 균형발전정책 역사와 경험이 짧지 않다. 그동안 집권 정부들은 이전 정부의 정책 실패를 비판하는 데 그치고 가시적인 성과를 거두는 데는 실패하였다. 성공적인 지방시대 실현을 위해 실용적인 정책 접근과 운용을 제언한다. 악함을 의도하는 정책은 없다. 실패한 정책이 있을 뿐이다. 계승할 것은 계승하고 버릴 것은 과감히 버려야 한다. 현명한 취사선택으로 국민이 정책 성과를 체감할 수 있도록 해야 한다. 작은 성공을 체감하는 것이야말로 정책 추진의 큰 동력이 된다.

둘째, 지방시대 실현을 위해서는 세밀한 정책 설계와 실행 체계의 지속성 확보가 중요하다. 윤석열 정부의 지방시대 정책은 그동안 균형발전정책이 공통으로 지적했던 문제 인식을 토대로 정책 개선을 위해 분권형 균형발전정책으로의 전환을 예고하였다. 분권형 균형발전정책으로의 전환은 이전 정부들도 시도했으나 구체적인 실행으로 이어지지는 못했다. 정책 관행이 크게 바뀌지 않은 현실에서, 이번에는 예전과 다르게 성공할 것이라는 막연한 기대는 통하지 않는다. 지방분권과 균형발전의 통합적 추진을 위해서는 정책 융합(policy mix)이 필수다. 단순한 물리적 통합에 그치지 않고 화학적 융합을 통해 정책의 시너지 효과를 거두어야 한다. 세밀한 정책 설계와 실행 체계의 지속성을 확보하는 것이 관건이다.

셋째, 분권형 균형발전정책으로 전환하기 위해서는 중앙정부와 지방정부의 관계 재정립이 필수다. 참여정부의 지방분권 3대 원칙 가운데 ‘선분권-후보원’ 원칙은 지방시대 실현을 위해 과감하게 갖춰야 할 원칙이라 생각한다. 포괄적인 기능 이양과 권한위임을 전제로 중앙정부와 지방정부 간 관계를 재정립해야 한다. 중앙정부 주도의 정책 관행이 지속되는 한, 분권형 균형발전정책으로의 전환이나 지방시대의 실현을 기대하기는 어렵다. 중앙정부와 지방정부가 연대와 협력, 지역 주도의 정책 추진 역량과 책임성을 토대로 서로 신뢰할 수 있는 정책 파트너로 거듭나야 한다.

넷째, 코로나19 팬데믹, 러시아-우크라이나 전쟁 등 국내외 사회·경제·정치적 여건과 상황이 녹록지 않다. 그동안 불리한 여건에 치여 균형발전정책은 후순위로 밀려나곤 하였다. 앞으로 수도권 쏠림 심화, 지방소멸 등 더 심각하고 복합적인 위기가 예상된다. 여건 변화에 유연하게 대응하고 지속할 힘을 키워야 한다. 중앙정부 주도의 정책 추진 관행으로는 복합적인 위기에 대응하기 곤란하다. 지방의 다양성을 혁신과 경쟁력의 원천으로 삼아야 한다. ‘분권형 균형발전정책으로의 전환’과 지방시대의 실현이 기대되는 이유다. 🍀

참고문헌

지방시대위원회. 2023. 윤석열 정부의 지방시대 비전과 전략. 9월 14일 발표.
 _____. 2023. 제1차 지방시대 종합계획(2023~2027). 11월 1일 발표.
 차미숙. 2017. 자치분권과 균형발전 정책의 융합적 추진 방안. 국토 12월호, 38-44. 세종: 국토연구원.
 차미숙, 조은주, 박윤신, 전봉경, 송우경, 최희선, 이상대 외. 2022. 국가균형발전3.0 정책 패러다임 구축과 실천 전략 연구. 세종: 경제·인문사회연구원.