지역발전을 위한 중앙-지방 역할분담에 관한 연구
- 지역산업정책을 중심으로 -

A Study on the Decentralization and Regionalization of Public Policy for Regional Development

김태환 국토연구원 연구위원

주요단어: 지역발전, 중앙-지방역할 분담, 분권, 지역산업정책

목 차

Ⅰ. 서론

Ⅱ. 중앙-지방 역할분담에 대한 이론적 검토
1. 지역발전과 지방분권의 관계
2. 분권화시대 중앙-지방의 역할분담 필요성

Ⅲ. 지역개발분야 역할분담 실태
1. 지역분권화에 대한 인식
2. 중앙정부 정책수행의 실태

Ⅳ. 지역산업 진흥을 위한 역할분담 방안
1. 중앙정부의 지역산업정책
2. 지역산업정책 추진의 문제점
3. 지역산업 진흥분야의 역할 분담

Ⅴ. 결론

Ⅰ. 서론

최근 세계화의 확산으로 국경의 의미가 점차 퇴색하고 국가의 역할은 상대적으로 축소되는 반면, 지역의 역할과 중요성은 새롭게 부각되고 있다. 이러한 신지역주의의 대두로 세계화된 경제체제에서 국가 차원의 대응능력은 한계를 안고 있으며 지역의 경쟁력 강화가 주요한 국가 정책 목표가 되고 있다(MacLeod G. 2001). 세계 각 지역에서는 글로벌한 세계경쟁체제에 대응하여 중앙정부의 역할 정립, 중앙정부와 지방정부 상호간의 역할 분담을 주요한 국가개혁 과제로 추진하고 있다. 이를 위해 지방정부의 자율성 강화와 중앙정부 기능의 지역화(Regionalization)[1]를 추진하고 있으며, 구체적으로는 중앙행정기능의 분산과 정부권한의 지방분권화를 추진하고 있다.

우리나라의 경우, 지방자치제 실시 이후에도 지역경제 및 국토발전시책의 추진에 있어서 여전히 중앙정부 주도의 부문별, 기능별 접근에 의존하고 있다. 지역발전과 관련된 정책의 상당수가 중앙정부 부서별로 단편적이고 산발적으로 추진되어 지역단위의 종합적 발전전망과 유리되는 경우가 많은 실정이다. 또한 중앙정부 기능간의 유기적 연계가 부족하고 지역에 대한 종합적 정책조정기능이 미약하며, 정책·기획업무와 집행·사업업무가 혼재하고 있어 중앙정부로서의 정책기능이 미흡한 실정이다(국토연구원 · 건설교통부, 2001).

본고에서는 이러한 대내외적 환경변화에 따라 지역정책에서 당면과제로 제시되고 있는 지역중심의 통합적 발전체계[2]를 구축하기 위한 중앙정부 기능의 이양 및 지역화 방안[3]에 대해 논의하고자 한다. 특히 지역발전의 중요한 한 축을 구성하고 있는 지역산업진흥 분야를 사례로 하여 중앙정부 정책 추진체계 및 문제점을 살펴보고 바람직한 지역발전을 위한 중앙-지방 역할 분담을 위한 방향을 제시하고자 한다.

---

1) 본 연구에서는 자립적 지역발전을 위해 중앙과 지방의 바람직한 역할분담 모색이 불가피하다는 것을 전제로 현재 지역발전을 위해 중앙정부가 수행하는 기능을 어떻게 이양하고, 향후 중앙정부의 정책적 기능을 어떻게 효율적으로 수행하는가에 주된 관심을 가진다. 그러나 본 연구에서는 일정한 역할분담 기준하에 지방정부가 맡아야 할 기능은 일률적으로 지방정부 이양이라는 결론을 지양하고자 한다. 중앙정부 기능 중 지방정부에서 더욱 효율적으로 할 수 있는 기능은 지방에 이양하는 것이 바람직하다고 하더라도 여전히 중앙정부는 지역발전의 후원자이자 촉매자로서의 역할이 중요하다.

2) 인구 및 경제활동의 수도권 집중과 지역격차의 확대와 같은 불균형적 국토발전이 나타나게 된 가장 큰 원인은 지금까지 국가발전정책 추진이 지역의 자율과 특성을 살리지 못하고 중앙정부 주도로 이루어져 온 점이 지적된다. 지역중심의 통합적 발전체제는 기존 공간정책의 한계를 극복하고 세계화와 지방화에 적극 대응할 수 있는 지역중심의 국토발전체제를 의미한다. (김용웅. 2003)

3) 지역화방안은 중앙정부가 지역적 특성을 가지는 각 지역단위에서 경제·사회발전을 효율적으로 추진하기 위하여 중앙정부의 정책을 지역단위로 계획하고 조정하고 집행해나가는 것으로 정의할 수 있다.

Ⅱ 중앙-지방 역할분담에 대한 이론적 검토

1. 지역발전과 지방분권의 관계

지역개발이란 내적으로 산업화와 도시화에 필요한 물적 기반을 마련하고, 외적으로 지역간 발전격차를 시정하며, 지역내 사회경제적 조건을 개선하기 위한 다양한 활동을 포괄하는 것으로 볼 수 있다. 이러한 지역개발을 위한 주요목표는 국가경제 성장정책의 효율적인 추진을 지원하고, 지역간 형평성의 증진을 도모하며, 개별지역의 개발잠재력 확대와 사회경제적 조건을 개선하고, 지방의 사회적, 문화적 정체성을 확보하는 것까지를 포함한다(김용웅. 1999).

국가의 총량적 성장을 위한 압축적 성장을 추진한 개발도상국가에 있어서 중앙집권적 지역개발정책은 많은 문제점을 양산하였다. 중앙정부가 수립한 계획에 따라 지역개발이 이루어짐으로써, 지역주민의 요구와는 동떨어진 경우가 많이 나타나고, 중앙정부의 획일적인 기준이나 우선 순위가 모든 지역에 적합한 것은 아니었다(Kingsley, 1996).

중앙집권적 개발정책의 주요 문제점으로 먼저 이러한 방식이 각 지방의 독특한 필요사항을 고려하기 어려우며, 국가적 필요에 의한 특정지역을 편중적으로 개발함으로써 지역간 격차의 문제도 야기한다는 것이다. 중앙의 논리에 의한 총량적 발전정책에 의하여 발생하는 지역간 격차를 줄이고 지역이 주체가 되는 지역발전을 도모하기 위해서는 지역에게 지역의 발전에 관한 결정을 할 수 있도록 권한을 돌려주어야 한다는 주장이 최근 보다 설득력을 얻고 있다(안성호, 1993).

지역분권화가 지역의 발전에 미치는 긍정적인 이유는 지방정부가 주민들에게 보다 가까이 존재하므로, 지역의 필요와 기회를 더 잘 알고 있으며 더 나은 서비스를 주민에게 제공할 수 있다는 것이다(Ter-Minassian, 1997). 이는 공공서비스와 주민의 서비스 수요를 일치시킴으로써 지방정부의 대응성과 책임성을 확보할 수 있으며, 궁극적으로 지역의 필요에 부응하는 지역개발을 이룰 수 있다는 것이다.

1990년대 이후 지방자치제의 정착은 지방정부의 자치능력을 향상시키는 계기로 작용하였다. 그러나 아직 과거의 중앙집권적 일극중심의 사고가 잔존하고 있고 제도정비의 미비로 인해 지방의 잠재능력을 일깨우기에 부족한 것이 사실이다[4].

과거의 소극적이고 비효율적인 중앙집권적 지역개발전략을 극복하기 위해 지방분권은 불가피한 선택으로 인식되고 있다(안성호 1999). 중앙정부의 자원배분적 지역

4) 지금까지 적지 않은 지역개발 관련업무가 지방정부로 이양 또는 위임되어 왔으나, 지방자치 정착에 따른 지방정부의 경험축적과 능력신장으로 지방정부의 기능과 권한강화 차원에서 분권화지방화지역화 요구가 더욱 커질 것으로 보인다 (성경륭. 박양호 외 2003).

개발전략은 자원배분을 둘러싼 지역갈등을 심화시키고 이는 궁극적으로 국가역량을 결집하는데 장애요소로 작용하였다. 따라서 지방분권의 강화를 통해 각 지역이 가지고 있는 잠재력의 극대화라는 지역개발전략의 모색이 필요하다.

2. 분권화시대 중앙-지방의 역할분담 필요성

중앙과 지방간 역할분담에 관한 논의는 국가적으로 매우 중요한 의미를 지니고 있다. 세계화추세가 진행되면서 국경과 무역장벽은 보다 낮아지고, 기업과 금융 그리고 노동이 자유롭게 이동되면서 국가경쟁력을 제고하는데 있어서 중앙정부의 역할뿐만 아니라 지방정부의 역할이 매우 중시되고 있다(Cabinet Office. 2000). 국제적으로 활동하는 다국적기업과 자본은 입지여부를 결정하는데 있어서 대상국가의 역할보다는 직접적인 영향을 미칠 특정 지방정부의 규제와 서비스수준을 더 중시하기 때문에 국가발전과 지역발전을 위해서는 지방정부의 역할과 권한이 매우 중요한 것이다. 이는 전통적인 중앙-지방간 역할배분의 변화를 요구하고 있다. 전통적으로 중앙정부의 역할영역이 지방정부의 역할로, 반대로 지방정부의 역할영역이 중앙정부의 역할로 전환될 것이 요구되고 있다.[5] 우리나라와 같이 전통적으로 중앙정부의 역할비중이 높았던 나라의 경우 지방정부의 역할과 권한강화에 대한 기대가 상대적으로 높은 것은 사실이다.

다른 한편 성과중심의 정책기조와 전문화의 촉진 역시 중앙-지방간의 역할배분에 변화를 가져오는 요인으로 작용하고 있다. 정부에서 활용할 수 있는 가용자원이 제약되어 있는 반면 고객인 주민의 욕구는 양적, 질적으로 점증하는 상황에서 정부의 능력과 정책성과의 제고가 요청되고 있다. 더욱이 행정이 복잡해지고 전문화되면서 중앙집권적 시스템으로는 정책문제에 대한 효과적인 대응이 어렵고, 지역의 에너지와 역량에 기초한 내생적 지역발전도 꾀하기 어렵게 된다. 이러한 상황에서는 중앙정부와 지방정부간 역할비중의 변동뿐만 아니라 다양한 정책네트워크와 협력체제의 구축이 요구된다. 정부의 권력도 지배하고 군림하는 권력에서 성과를 높이고 성취할 수 있는 권력으로 전환되고, 역할배분의 초점이 성과와 문제해결능력의 문제로 이동하게 된다. 따라서 전통적인 기능배분의 기준이나 권력관계에 의한 역할배분이 아니라 문제해결과 성과에 기초한 역할배분이 강조될 수밖에 없다. 이러한 관점에서 볼때 지역발전의 문제는 어느 정부단위에서 담당하는 것이 더 효율적이고, 문제해결에 도움이 되는가 라는 측면에서 접근되어야 한다. 다시말해 역할분담의 문제

5) 세계화나 국가경제적 요인이 반드시 지방정부의 권한과 역할강화로 나타나지만은 않는다. 영국의 경우 1970년대 후반 국가의 경제상황이 악화되면서 지방의 재정에 대한 중앙의 통제가 강화되는 양상으로 나타난 바 있다(Rhodes, 1999; 양기용·하혜수 역, 2001: 146-147).

와 관련하여 어떠한 방식이 주민의 요구충족에 더 유리하고, 지역발전과 국가경쟁력 제고에 기여하는가 하는 점을 더욱 중요하게 고려해야 한다는 것이다.

지역산업육성분야에서 중앙정부기능의 분권 필요성은 무엇보다도 산업생산체계의 변화에서 찾을 수 있다. 대규모 자본투입이 중요시되는 대량생산에서 기술의 우위, 다품종소량생산이 중시되는 유연적 산업체제로 전환되고 있다(Cook and Morgan, 1993). 생산기능과 대학, 연구기관 등과의 연계가 중시되고 소위 혁신적 산업환경이 중요하게 부상하였다. 이러한 산업체계의 변화를 뒷받침하는 지역에서는 성공적인 산업발달 지역으로서 미국의 실리콘밸리와 같은 신산업공간이 출현하였다.

이러한 산업환경변화에 따라 세계 각 지역에서는 지역개발의 전략으로 지역혁신체제[6]의 구축을 정책의 우선순위로 두고 있다(박동 외. 2004). 성장전략도 국가주도의 투입위주에서 지역주도의 혁신위조로 변화하고 있다. 이는 산업의 지역적 전문화를 지원하고 지역내 네트워크의 착근에 기반을 둔 지역혁신체계의 구축에서 중앙정부의 지방산업정책은 제한적일 수 밖에 없기 때문이다. 이러한 측면에서 미시적 산업정책의 주도권이 지방정부로 넘겨질 필요가 크다고 하겠다.

그러나 이러한 논거가 지역산업육성 정책에서 중앙정부가 해야 할 기능이 없다는 것을 의미하는 것은 아니다. 중앙정부는 지역개발과 관련하여 일반적으로 형평성의 원칙하에 상대적인 저발전지역에 자원배분을 우선하는 기능을 수행하여 왔다(김용웅, 1999). 지역산업육성 측면에서는 사회간접자본과 같은 물적 기반의 조성, 지역의 혁신역량을 지원하는 법·제도적 기반구축과 같은 종합적인 여건창출이 필요하며, 시책의 수립및 집행에 있어서 범부처적 추진 및 협력체계가 필요하다(차미숙 외. 2003)

Ⅲ 지역개발분야 역할 분담 실태

1. 지역분권화에 대한 인식

본장에서는 지역개발과 관련한 지방분권의 실태를 파악하기 위하여 전문가와 관계공무원에 대한 설문조사[7]결과를 중심으로 살펴본다.

---

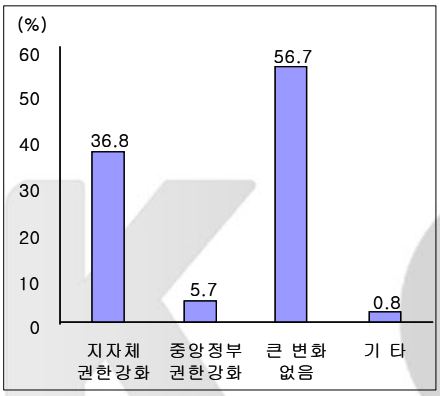
6) 지역산업발달에서 지역단위의 정부 역할이 중요시되는 이유는 '지역혁신체계'의 구축이 지역개발을 위한 핵심적 정책대상으로 부각되는 것과 깊은 관련을 가진다. 지역혁신체계이론에서는 지역산업의 발전이 물리적 하부구조 등 물적요소의 투입을 통해서만 이루어지는 것이 아니라 지역내 각 경제 주체간의 다양한 네트워크 및 학습체계의 형성과 같은 사회문화적 요소가 중요하다는 것이다. 이러한 측면에서 지역전체의 혁신역량을 개선하기 위한 지역단위의 제도적 환경조성이 강조된다(Cook et. al., 1998)

7) 「지역발전을 위한 지방분권 및 지역화 방안」 전문가 조사는 2003년 10월 4일부터 10월 25일까지 서울시를 비롯한 전국 6개 광역시와 각 시도의 자치단체 공무원, 대학교수, 연구원 1,000명을 대상으로 설문지를 이용한 우편조사를 통해 실시되었으며 총 247명이 응답하였다.

먼저 지방자치제 실시 이후 지방분권화의 진행 정도에 대한 질문에 대하여, 전반적으로 지자체의 권한이 강화되었다(36.8%)는 의견이 중앙정부의 권한이 강화되었다(5.7%) 보다 높게 나타나 대체로 지방분권화로의 진행이 이루어지고 있음을 알 수 있다. 그러나 응답자의 절반 이상이 큰 변화가 없다(56.7%)고 응답한 것으로 나타나 지금까지의 지방분권화 노력에도 불구하고 지방분권을 체감할 만큼의 큰 진전이 없음을 나타내고 있다.

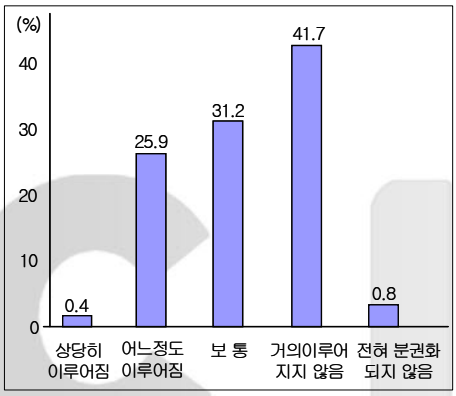
현재 지방분권화가 어느 정도 이루어져 있는가에 대한 응답에서는 응답자의 41.7%가 '거의 이루어지지 않았다'라고 생각하고 있으며. '이미 상당한 분권화가 이루어져 있다'고 생각하는 응답자는 0.4%에 불과한 것으로 나타나고 있다.

〈그림 3-1〉 지방분권의 진행정도



자료 : 자체설문조사, 2003. 9

〈그림 3-2〉 지방분권 현황

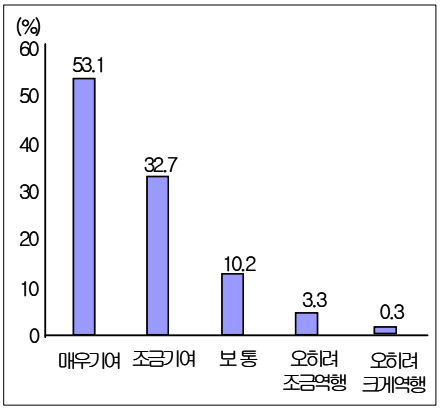


자료 : 자체설문조사, 2003. 9

중앙정부 기능의 분권화 필요성에 대하여는 응답자의 다수가 단계적으로 조금씩 추진하는 것이 바람직하다(44.3%)고 생각하고 있는 것으로 나타났으며. 지역의 효율적인 발전을 위해 시급히 추진하는 것이 필요하다(35.4%)는 의견과 다른 분야의 제도개선 등 여건 성숙 이후 시행하는 것이 바람직하다(17.1%)는 의견도 상당수 나타났다. 그리고 '지방의 수권능력 등 여건을 감안할 때 시급히 추진할 필요가 없다'고 생각하는 응답자(2.4%)는 매우 미미해 현재 지방분권의 추진 필요성은 매우 큰 것으로 보인다.

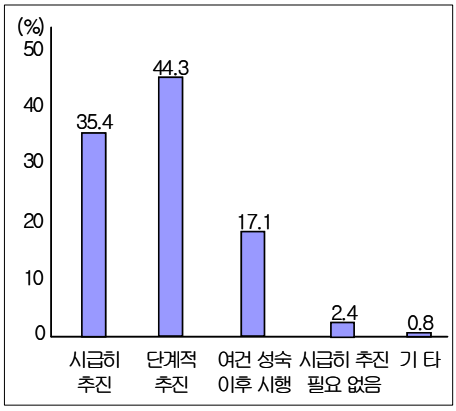
중앙정부기능의 지방이양이 지역의 발전에 미치는 영향에 대해 응답자의 절반 이상이 매우 기여(53.1%)할 것으로 생각하고 있는 것으로 나타났으며, 조금 기여(32.7%), 보통(10.2%), 오히려 조금 역행(3.3%)의 순서로 나타나 중앙정부기능의 지방이양에 대해 많은 기대를 가지고 있는 것으로 보인다.

〈그림 3-3〉 지방분권화의 필요성



자료 : 자체설문조사, 2003. 9

〈그림 3-4〉 지방분권의 지역발전 기여정도



자료 : 자체설문조사, 2003. 9

2. 중앙정부 정책수행의 실태

지역발전의 측면에서 지역을 대상으로 하는 중앙정부정책은 중앙집권적 정책추진으로 말미암아 여러 가지 문제점을 내포하고 있다고 지적된다. 지역을 대상으로 하는 중앙정부 정책의 가장 큰 문제점으로는 지역별 특수성의 고려가 부족한 것(40.1%)이라고 생각하고 있으며, 명확한 지역적 목표(효과)가 부족하다(17.8%)는 대답이 그 다음을 차지하여 중앙정부의 정책이 구체적인 지역의 발전과 상당한 괴리가 있음을 잘 제시한다고 볼 수 있다. 그 외 중앙정부정책의 문제점으로 중앙정부 부처간 유사한 목적의 정책 등으로 혼란을 초래한다(14.9%), 정책수립에서 지역의 의견수렴이 부족하다(10.7), 지역의 예산여건에 대한 고려가 부족하다(9.9%)의 순서로 나타나고 있다. 이러한 측면에서 볼 때, 중앙정부 기능의 분권화와 더불어 중앙정부정책의 지역화가 시급한 것으로 해석할 수 있다.

〈표 3-1〉 지역개발관련 중앙정부시책의 문제점

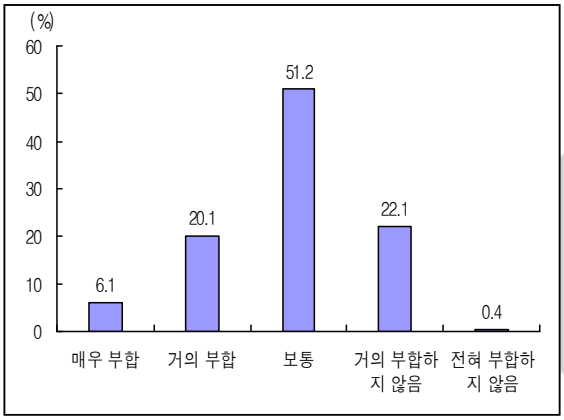
구 분	지역별 특수성의 고려부족	중앙정부 부처간 유사한 목적의 정책으로 혼란초래	중앙정부내 실국간 유사한 목적의 정책으로 혼란초래	명확한 지역적 목표(효과) 부족	지역의 예산여건에 대한 고려부족	정책수립시 지역의 의견수렴 부족	총 계
지자체 공무원	50 (55.6)	8 (8.9)	2 (2.2)	9 (10.0)	8 (8.9)	13 (14.4)	90 (38.8)
대학교수 및 연구원	47 (33.1)	27 (19.0)	8 (5.6)	32 (22.5)	16 (11.3)	12 (8.5)	142 (61.2)
총 계	97 (41.8)	35 (15.1)	10 (4.3)	41 (17.7)	24 (10.3)	25 (10.8)	232 (100.0)

자료 : 자체설문조사, 2003. 9

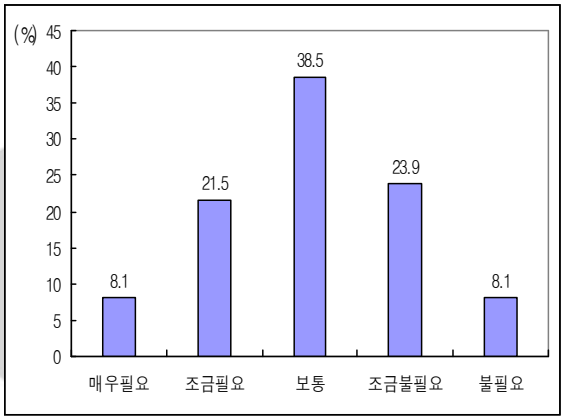
중앙정부정책의 문제점에 대하여 응답자 집단 즉, 지자체 공무원과 대학교수 및 연구원 등 전문가집단간에는 큰 차이를 보이지는 않는다. 다만, 지방자치단체 공무원의 경우 지역의 의견수렴이 부족한 점을 주요 문제점으로 들고 있으며, 전문가들은 상대적으로 정부부처간 유사정책의 난립으로 인한 혼란 초래에 많은 비중을 두고 있다.

다음은 지역산업진흥 분야를 대상으로 하여 중앙정부의 정책이 지역의 지역발전에 어느 정도 부합하는 지를 살펴보았다. 전반적으로 중앙정부의 정책은 지역발전과의 적합성 측면에서 보통정도의 성과를 보이는 것으로 평가된다.

<그림 3-5> 중앙정부정책의 지역발전 부합도



<그림 3-6> 중앙-지방역할 분담 명확도



지방분권의 추진과 관련하여 고려해야 할 중요한 측면의 하나는 중앙정부의 역할과 지방정부의 역할의 명확화이다. 업무가 중복적으로 추진되어 역할 부분이 명확하지 않은 경우에는 책임성의 강화를 위해서도 역할 분담이 명확하게 정의되어야 한다. 또 기능적으로 역할 분담이 되어 있으나, 업무의 추진과정에서 명확하게 역할이 나누어지지 않는 경우에도 기능분담의 원칙에 따라 역할 분담이 명확하게 이루어져야 할 것이다. 지역산업진흥업무의 경우 38.8%의 응답자가 불명확하다고 응답하여 중앙정부와 지자체 업무의 중복성이 심각한 것으로 판단된다. 이는 지역사업진흥업무의 경우 각 지자체에서 지역별로 전담부서 등을 두는 등 많은 관심을 가지고 있는데 반해 이와 유사한 업무를 특별지방행정기관에서 유사한 역할을 수행하는데 기인하는 것으로 이해된다[8].

8) 중소기업지원과 관련한 특별행정기간인 지방중소기업청과 광역자치단체간에 책임과 권한의 불일치문제가 많이 지적되고 있으며, 지역에 맞는 기업지원기능은 지방자치단체가 맡아야 한다는 주장도 점차 제기되고 있다(한국지방자치학회, 2002) ,

Ⅳ. 지역산업진흥을 위한 역할분담 방안

1. 중앙정부의 지역산업진흥정책

오늘날 산업체계의 측면에서 획기적 변화가 급속하게 진행되고 있다. 새로운 첨단기술 기업들은 전통적인 대기업들과는 달리 생산과정 및 조직의 외부화를 지향하고 또 첨단기업들은 정보의 공유를 위한 지역적 기반을 필요로 하고 있다. 이에 따라 전문중소기업들과 전문가들이 공간적으로 집적하여 상호 네트워크를 형성하는 지역적 네트워크구조가 발전하고 있다.

이러한 새로운 산업체제의 등장에 따라 산업정책의 주체가 중앙정부로부터 지방자치단체로 전환되는 지방화 현상이 전 세계적으로 나타나고 있다. 우리나라의 경우에도 중앙정부가 주도해왔던 산업정책의 주도권을 지방자치단체로 이관해야 할 필요성이 증가하고 있다. 최근 중앙정부는 일방적으로 사업을 주도하던 방식에서 자치단체의 역량과 협력을 활용하는 방향으로 선회하고 있다[9].

또한 근래에 중앙정부의 지역산업 육성정책은 대부분 R&D를 기반으로 한 지역혁신을 추구하는 전략을 강조하고 있다. 특히, 지역의 산업구조를 기술혁신 과정을 통해 지식기반 산업구조로 전환해 나가는데 있어서 개발된 기술의 사업화를 적극적으로 추진함으로써 R&D투자의 생산성 제고에 유의하고 있다.

〈표 4-1〉 중앙부처의 주요 지역산업 육성정책

(단위 : 억원)

주관기관	육 성 책	2001년 예산	2002년 예산(억원)			
			합 계	국 비	지방비	기 타
과기부	지역협력연구센터	433	482	220	67	195
산자부	Techno-Park	887	1,097	400	346	351
	지역기술혁신센터	275	335	163	57	115
	신기술창업보육	288	36	36	-	-
	지역진흥기반구축	1,614	2,056	2,056	-	-
	지역산업발전기반조성	2,931	3,157	3,157	-	-
중기청	산학연공동기술개발 벤처기업육성	501	566	281	142	142
복지부	오송보건의료과학단지	161	1,267	1,267	-	-
건교부	오창과학지방산업단지	1,128	173	124	-	49
문화관광부	지역문화산업진흥	-	-	-	-	-
정통부	지역소프트타운	-	-	-	-	-
환경부	지역환경기술개발센터	121	152	60	46	46
농진청	지역특화시범사업	347	275	55	55	165

9) 이에 대한 사례로 1999년부터 정부에 의해 추진되고 있는 지역산업진흥사업은 지역의 특성에 가장 적합한 사업을 전략적으로 육성하고자 하는 목적으로 대구 섬유, 부산 신발, 광주 광산업, 경남 기계산업등을 지원하고 있으며, 2002년 부터 나머지 지역에도 확대되고 있음

<표 4-1>은 중앙부처의 주요 지역산업정책을 제시한 것이다. 이것은 새로운 산업체계의 변동을 반영하고 있는 점을 확인할 수 있다. 또한 지역산업진흥과 관련이 깊은 중앙정부의 연구개발 및 창업관련 지원정책을 기능별로 분류하면 <표 4-2>와 같다. 연구기반 구축과 관련하여 연구센터 건립 지원과 집적단지의 추진사업이 있으며, 여러 부처에서 창업지원 및 개발기술의 실용화를 지원하는 정책을 펴고 있다.

〈표 4-2〉 중앙부처의 연구개발 및 창업 관련 지원 기능

<table>
<tr><th colspan="2">연구개발 기반구축</th><th colspan="2" rowspan="2">창업지원 및 개발기술의 실용화</th><th rowspan="2">연구개발
사업지원</th></tr>
<tr><th>연구센터</th><th>집적단지</th></tr>
<tr><td rowspan="2">- RRC(과기부)
- TIC(산자부)
-지역환경기술개발
센터(환경부)</td><td rowspan="2">Techno-Park
(산자부)</td><td>TBI
(산자부)</td><td>정보통신 창업지원
(정통부)</td><td rowspan="2">산학연
컨소시엄
(중기청)</td></tr>
<tr><td>지역특화시범사업
(농진청)</td><td>창업보육센터
(BI)(중기청)</td></tr>
</table>

2. 지역산업진흥정책의 문제점

1) 중앙정부내 지역산업정책 추진상의 문제점

먼저 중앙정부 주도의 산업정책이 주류를 이루어 지방의 수요 반영에 미흡한 점을 지적할 수 있다. 시책의 추진에서 지자체의 역할은 수동적이며, 중앙과 지방간 협력적 분권체계의 확립이 미비하다. 신산업체제에 따른 산업정책의 지방화가 불가피함에도 불구하고 여전히 중앙정부 부처가 예산을 쥐고 사업을 좌우하여 체계적인 지역산업 육성이 곤란한 실정이다. 이에 따라 지방자치단체는 신산업정책과 거버넌스 구축에 대한 인식이 미흡하고 중앙정부의 산업정책 변화에 수동적으로 대응하고 있다.

둘째, 지방산업발전 전략과 불일치하는 경우가 발생한다. 지방의 자생적 발전기반 구축보다는 신산업육성 등 신규사업에 과도한 비중을 둠으로써 국가 산업정책 추진의 필요성에 근거한 특정산업에 편향된 성장전략을 펼치는 경향을 야기한다[10]. 이와 관련하여 중앙정부가 지방의 신청을 받아서 선정 및 지정하는 방식이 비효율적임에도 불구하고 중앙정부의 사업 공모에 의한 경쟁입찰식 사업선정방식으로 인한 부작용이 우려된다. 즉, 일단 선정되고 보자는 식의 접근으로 자치단체의 사업추진이 오히려 난맥화되고 지역산업 육성의 틀이 와해되는 측면이 있다.

셋째, 지역의 산업구조를 잘 반영하지 못하는 점을 지적할 수 있다. 지역의 산업구조에 따른 전통산업 및 지식기반산업의 조화가 필요하나 이에 대한 중앙정부의

10) 참고로 영국(스코틀랜드와 웨일즈에 한함)에서 산업정책의 분권화 이후 산업정책의 초점은 국가적인 전략적 산업성장 측면보다는 고용증대 등 지역의 수요에 적합한 산업부문 육성에 더 많은 예산이 지출되었음이 보고되었다. (Bradbury. J. & Mawson. J. eds. 1997)

정책적 지원은 한계를 가진다. 지역의 관점에서 볼 때 체계적이고 지속적인 지역산업발전 정책이 부재한 실정이다. 중앙정부차원의 업무분장 등에 따른 일회성의 개별프로그램위주의 지원이 주류를 이루고 있어 지역의 입장에서는 일관성이 부족하다. 이는 중앙정부의 부처별 경쟁과 각개 접근의 비효율성과 관련이 깊다. 다양한 부처들이 각기 사업들을 전개하여 지역에서 통합적인 사업추진에 애로를 겪고 있기 때문이다.

마지막으로 중앙정부 주도의 지역산업진흥정책 추진과 관련하여 발생하는 문제점은 유사사업의 중복으로 인한 예산의 낭비 및 지원효과의 반감을 초래한다는 것이다. 이러한 사실은 중앙정부 주도의 지역산업진흥정책이 지역의 수요반영 및 지역여건을 반영하지 못하는 문제점과 밀접한 관련을 가진다. 지역의 관점에서 종합적으로 조정하는 메카니즘이 부재하고 정부 부처의 입장에서 각 부처가 가진 수단내에서 정책을 추진하는 과정에서 필연적으로 발생하게 되는 문제점이다. 동일한 특정 업무에 대해 다양한 부처가 여러 법률에 따라 지원하는 것 그 자체가 바람직하지 않다고 할 수는 없으나 국가적으로 한정된 예산을 집중적으로 사용하지 못하는 결과가 더 큰 문제로 보여진다.

〈표 4-3〉 중소기업 정책자금간 유사·중복성

지원분야	해 당 자 금 명	유사·중복관련 내역
구조고도화	· 구조개선자금(중기청), · 산업기반기금의 지식기반산업발전(산자부), · IT설비투자확대지원(정통부)	지원대상에서 지식기반중소제조업이 공통적이며, 지원목적도 유사
	· 정보통신설비구입및시설개체지원사업(정통부) · 산업기반기금의 산업정보화기반구축(산자부)	정보화관련H/W, S/W도입 설치지원으로 지원내용이 유사
협 동 화 (공동화 물류	· 협동화자금(중기청), · 산업기반기금의 유통합리화사업(산자부)	기업간 공동화시설, 물류관련 지원으로 지원내용이 유사
환 경	· 환경기술개발및산업화자금(환경부), · 산업기반기금의 환경친화적 산업기반 조성 (산자부)	환경부의 지원대상분야인 환경기술 전반에 산자부 지원분야인 청정생산기술이 포함 가능

출처 : 중소기업청, 제234회 임시국회산업자원위원회서면 답변, 2002.9, p.188

2) 지자체의 지역산업진흥 역할상의 문제점

지자체 내에서도 서로 유사한 업무를 추진하는 부서(가령 산업단지 개발 주무 부서와 외국투자 유치 부서, 또는 기술관련 부서와 산업관련 부서)간에 긴밀한 협조가 필요하나 실제 이들간에 연계는 잘 이루어지지 않는 경향이 있다. 지자체내 부서간

연계부족은 중앙정부의 경우와 같은 이유에 기인하나, 지자체의 사업추진이 대부분 중앙정부의 부처별 사업을 집행하는 것이라는 이유가 더욱 중요한 것으로 보여진다. <표 4-3>은 충청남도의 지역산업육성과 관련된 사업계획을 보여주고 있는데, 재원의 측면에서 지역산업진흥을 위해 중앙에 매우 의존하고 있으며, 중앙정부의 다기한 정책에 따라 지자체에서도 병렬적으로 육성시책들이 나열되어 있는 것을 확인할 수 있다.

〈표 4-4〉 충청남도 지역산업진흥 관련 계획

(단위 : 백만원)

사 업 명	사 업 량	사 업 비	국 비	도 비	금융기관	기타
합 계	8개분야 35시책	801,369	101,311	13,796	581,111	105,151
〔중소기업체계구축〕						
○ 중소기업 지원 내실화	5종	비예산				
○ 기업인대회 개최	300명	35		35		
○ 유망중소기업 육성	15업체	비예산				
○ 여성기업 육성시책 추진		비예산				
○ 중소기업지원센터 운영	8사업	609		609		
○ 기업전용 충남넷망 설치	1식	20		20		
〔육성자금지원 〕		0				
○ 자금지원(경쟁력, 경영)	1,200 업체	400,000			400,000	
○ 신용보증재단 역할 증대	1,500 업체	90,000			90,000	
○ 유통산업활성화 추진	4사업	30,900	8,000	1,789	21,111	
〔첨단기술지원 〕						
○ 신기술 창업·보육사업	17기관21센터	1,080		1,080		
○ 산학연 컨소시엄	14대학180업체	3,472	1,736	868		868
○ RRC 지원	5대학5센터	5,634	2,830	500		2,304
○ TIC 설치지원	7개대학	5,649	4,200	600		849
○ 충남 테크노파크 운영	60천평	54,168	5,000			49,168
○ 기술개발협력 사업	10업체	31		31		
〔판로 및 통상지원〕						
○ 판로확대 지원	4종	72		60		12
○ 전자상거래 지원	6회	930	310	310		310
○ 무역역량제고수출활성화	10업체	60		60		
○ 해외마케팅 지원강화	100업체	0				
○ 해외시장개척사업 추진	47업체	0				
○ 해외사무소 수출전략	3개사무소	65	35	30		
〔산업인력난 해소〕						
○ 효율적인 산업인력 지원	6개사업	0				
○ 노사화합행사 개최	2개사업	78		78		
〔산업전문화 지원〕						
○ 민속공예산업 육성	3식	36		36		
○ 중소기업디자인개발육성	20업체	24		24		
○ 공예업체체험학습관설치	1개소	100		60		40
○ 품질경영 촉진	20분임조					
○ 해외유명 규격획득 지원	20업체	60		60		
〔특화산업육성 〕						
○ 세계인삼엑스포 개최	1식	5,000	2,500	1,300		1,200
○ 인삼에 대한 효능연구	1식	800	500	100		200
〔지역전략산업육성〕						
○ 전자/정보기기 집적화	326천평	105,600			70,000	35,600
○ 디스플레이션 산업센터	5,000 천평	46,100	34,500	3,600		8,000
○ 영상미디어 사업화센터	5,000 천평	34,900	25,700	2,600		6,600
○ 동물자원화 센터	2,000 천평	7,600	7,600			
○ 충남산업 기술진흥센터	28 평	8,400	8,400			

출처: 충청남도, 2003년 중소기업지원시책

또한 광역지자체와 기초지자체간 상호간의 전략적 지향점이 상이한 경우 이를 조정하는 메커니즘이 없을 뿐만 아니라, 기초 지자체간 과잉경쟁이나 갈등을 광역지자체가 조정하지 못하는 경우가 다수 발생한다. 예를 들어, 전략산업 선정 사례의 경우, 광역지자체(도)의 전략산업 선정 및 육성이 기초지자체(시)의 중점산업육성 추진시책과 불일치하여 갈등이 유발된 사례를 들 수 있다. 중앙정부 지원사업에 대해 광역지자체내 기초지자체간의 유치 경쟁이 치열하나, 도 차원에서 이를 합리적으로 조정하기보다는 경합하는 기초지자체간에 순번제로 사업을 유치하는 방식으로 문제를 봉합하는 사례도 발생하였다.

결론적으로 현행 지역산업진행 추진상의 문제점으로서 가장 중요한 것은 지방자치단체로서는 지역에 중점을 두는 사업에 지원을 집중하지 못하고, 부처별로 집행되는 예산의 성격에 따라 사업을 추진하게 하는 문제를 야기한다는 점이다. 지방자치단체내에서 대부분의 부서 업무가 중앙정부 개별 부처와 직접 연계되어 추진됨으로써 지방자치단체가 자체적으로 업무를 조정하고 연계시킬 수 있는 여지가 거의 없는 실정이다.

3. 지역산업진흥 분야의 역할 분담

1) 역할 분담의 방향

산업환경의 변화 즉 산업구조의 소프트화, 경제의 개방화 등의 여건변화로 지금까지의 중앙정부 위주의 산업육성정책의 효과는 한계에 봉착하고 있다. 향후 지역산업육성의 중요한 목표는 지역내의 내발적, 자립적 산업기반을 구축하기 위해 지역내의 고유한 산업자원을 활용하여 경쟁력을 높이는 것이다. 이러한 측면에서 지역의 특성에 맞는 산업분야를 발굴하고 육성하는 것이 주요한 정책적 과제가 된다.

따라서 지역의 현실이나 사정에 밝은 지역 스스로가 정책 방향 및 목표를 설정하고, 시책을 전개하되 중앙정부는 국가의 산업경쟁력에 미치는 영향 등을 감안하여 이를 지원하고 각종의 노하우 및 정보를 제공하며, 지역간 협력 내지 조정이 필요한 경우 중재자의 역할을 수행할 수 있을 것이다.

현재 중앙정부의 각종 지역산업진흥 정책은 기본적으로 중앙정부적 시각에서 전략산업을 지정하고 지원하는 하향식 계획수립·집행 방식을 채택하고 있다. 그러나 자립적 지역경제의 발전과 지역의 특성에 부합하는 지역산업 육성을 위해서는 지역의 산업집적현황 및 전망을 토대로 지역 스스로 전략산업을 선정하고 육성할 수 있는 체제 마련이 필요하다.

일본의 경우에도 지역산업진흥 업무를 경제산업성에서 담당하고 있으나 권역별 특별행정기관인 경제산업국[11]에서 주도하고 있어 지역의 의지 및 특성을 반영하는 시스템이 구축되어 있다고 볼 수 있다.

2) 중앙정부와 지방정부의 역할 설정

(1) 중앙정부의 역할 정립

지역산업육성정책의 주요역할을 지방에서 담당한다고 할 때, 중앙정부의 역할은 대폭 축소되어야 하고, 실행기능의 많은 부문이 지방으로 이양되어야 할 것이다. 실제로 외국의 사례에서 보는 바와 같이 중앙정부가 지방자치단체의 산업진흥활동을 보조하고 지원하는 것으로 전환되고 있는 것이 세계적인 추세이다. 그러나 산업육성정책에서 중앙정부의 역할이 불필요하다고 할 수는 없을 것이다. 더욱이 국내에서는 지방자치단체의 행·재정적 역량이 부족하고 중앙정부가 가지고 있는 규제가 많아 중앙정부의 지원과 역할이 적지 않는 실정이다.

지방주도의 지역산업진흥 기조를 확립하기 위한 중앙정부의 역할은 아래와 같이 설정할 수 있을 것이다. 첫째, 관련 규제의 정비이다. 지역에서 지역의 실정에 맞는 산업육성정책을 추진하는데 있어서 가장 큰 걸림돌 중의 하나는 토지이용규제를 비롯한 중앙정부가 가지고 있는 규제이다. 저렴한 산업용지의 공급, 산업클러스터의 형성 등에 제약요소로 제기되는 각종 규제를 지방자치단체의 실정에 맞게 적용할 수 있도록 지원하는 것이다.

둘째, 지방에서 지역산업의 균형있는 발전을 유도하기 위한 역할이다. 상대적으로 산업기반이 열악한 지방의 경우 중앙정부가 전략적으로 산업기반조성을 위한 지원을 강화할 필요가 있다. 많은 지방자치단체는 재정적 여력이 부족하여 지역산업 진흥을 위한 권한을 주더라도 실질적인 수단을 갖추기 어려운 경우가 있을 것이다. 이 경우 지역산업육성을 위한 특별기금 등을 활용하여 지역의 산업기반의 구축을 지원할 수 있다. 지방에서 전략산업육성을 위해 기업을 유치하고자 할 경우 인센티

11) 일본의 경제산업국은 전국 8개 지역에 설치되어 있으며 경제산업시책을 각각의 지역특성에 맞게 전개하는 역할을 맡고 있다. 다시말해 지역사회와 경제산업성을 직접 연결하는 파이프 역할을 담당하고 있다. 경제산업국의 구체적인 역할을 살펴보면 다음과 같다. 먼저 지역의 산업실태 파악 및 정책 기획·입안 기능이다. 지역의 경제 및 산업실태를 실시간으로 파악하여 지역의 정책 수요를 추출한다. 파악된 정책 수요가운데 전국적 실행이 필요한 경우는 본청에서의 정책수립 기초자료로 제공하고, 지역적 실행이 필요한 정책은 전문적인 조사를 거쳐 지역경제·산업정책을 기획 입안하는데 활용한다. 그 외 기업, 경제단체, 지방자치단체 등을 대상으로 정책의 평가까지 수행하고 있다. 둘째, 정보의 발신 및 지역관련시책의 원스톱 서비스 제공이다. 조사 등을 통하여 축적된 지역경제·산업에 대한 각종 정보를 발신하는 기능을 제공한다. 또한 기업, 경제단체나 지방자치단체로부터의 각종 문의·요망에 대응하는 등 원스톱서비스를 제공한다. 마지막으로 네트워크와 매칭을 촉진하고 전략적 프로젝트를 추진한다. 각 지역의 산학간 네트워크 구축을 중재하는 등 코디네이터 기능을 수행하고 지역산업 활성화를 위한 전략적 프로젝트를 추진한다. (www.meti.go.jp)

브를 제공하는 것 등을 예로 들 수 있다.

셋째, 지방자치단체간 조정 및 협력 유도의 역할이다. 중앙정부 차원에서는 각 지역에서 지역산업을 육성하는 과정에서 발생하는 과도한 경쟁을 조정할 필요가 있으며, 시너지효과나 규모의 경제 등을 위해 지역간 협력이 필요할 경우 이를 촉진하는 역할을 할 수 있을 것이다. 예를 들어, 지역전략산업을 재정적으로 지원하는 과정에서 지역간 경합되는 산업의 육성에 대한 조정이나 지역간 보완되는 산업의 연계를 위한 협력에 지원하는 것이 포함될 수 있다.

마지막으로 지역산업육성과 관련하여 각 지역이 공통적으로 필요로 하는 정보 - 최신 기술, 산업동향, 교역정보, 산업동향 등 - 에 대해 국가적으로 구축하고 갱신하여 각 지역에서 활용할 수 있도록 하는 것이다. 각 지역마다 독자적으로 향후 성장산업육성과 관련한 다양한 정보와 지식을 구축하는 것은 비효율적이므로 중앙정부차원에서 이를 지원하는 것이 필요하다.

(2) 지방정부의 역할 정립

지역산업육성을 위해 지방자치단체가 우선적으로 수행할 핵심적 역할로서 먼저 지역산업육성의 주체로서 역할 설정을 명확히 하여야 할 것이다. 지역산업육성 정책의 주도권이 지방자치단체로 이양되면 지역의 주체적인 판단에 의해 전략산업선정 및 육성 수단 등 지역경제의 장기적 발전에 큰 영향을 미치는 결정을 지역수준에서 하여야 할 것이다. 지금까지의 중앙정부 의존적인 관행에서 벗어나 지역산업진흥의 가장 중요한 주체라는 인식을 확고히 해야 할 필요가 있다. 이와 관련하여 지역산업 정책을 총괄적으로 기획·조정하는 추진주체의 역량이 강화될 필요가 있다.

둘째, 광역지방자치단체는 지역산업육성정책에 있어 기초지방자치단체와의 역할분담 및 기초지방자치단체간의 역할 조정이 요구된다. 광역지방자치단체가 중심적 역할을 하고 시·군·구가 보조역할을 하거나 또는 그 반대의 역할분담을 하는 등 광역지자체와 기초지자체간의 역할 설정이 필요하고, 기초자치단체간의 경우에도 지역특화산업분야에 따라 또는 산업클러스터 형성에 있어서 주도적인 역할을 하는 지역과 지원적인 역할을 하는 지역 등 지자체간의 역할 조정이 필요하다.

셋째, 지역산업육성에서 지역의 주도성이 요구되는 중요한 분야 중의 하나가 바로 지역 거버넌스의 구축이다[12]. 지역산업을 주도적으로 육성하기 위해 지자체는 지역기업들과 전문가 그리고 지방대학과 협력할 필요가 커진다. 특히 지역적 생산

12) 지역 거버넌스의 구축과 관련하여 핵심적 내용중의 하나는 누가 주도적인 역할을 할 것인가 이다. 차미숙 외 (2003)에서는 단기적으로 중앙정부 및 지방정부 주도형 거버넌스의 도입이 바람직하며, 점진적으로 민간 자율의 거버넌스체계로 이양을 주장하고 있다.

및 학습네트워크를 전략적으로 구축하는데 있어 이러한 다양한 부문의 참여가 필수적이다[13]. 지방기업과 대학 그리고 시민들이 지역산업육성의 주체로서 지속적으로 참여할 수 있도록 지방자치단체가 주도적인 역할을 하여야 한다.

Ⅴ. 결론

지역의 자립적 발전이라는 본 연구의 주된 관점에서 살펴보았을 때 지역개발과 관련된 현행 제도의 주요 문제점이 다수 도출되었다. 지역내의 교통수요나 지역내의 특정 주택 문제 등 지역 고유의 문제해결에 미흡하고, 중앙정부의 과도한 지침 등의 관행으로 지역의 창의성 발휘를 제약하고 있으며, 정책시행에서 재량권의 제약으로 인한 지역간 경쟁의 유도에도 한계를 가진다.

현재 중앙정부간에는 부처 중심적 사고의 팽배로 인하여 부처간 경쟁이 상당히 심화되어 있으며 정책간에도 분절성이 아주 심한 상태이다. 또한 지역개발과 관련된 기능의 수행에 있어서도 중앙정부 부처중심의 시책추진으로 인한 수직적 관계 형성이 고착화되어 지역내 유관기관과의 교류나 협력도 부재한 실정이다. 이러한 문제점을 극복하기 위한 정책 방향으로 본 연구에서는 지방이양과 중앙정부 정책의 지역화 방안을 통한 중앙-지방역할 분담 방안을 제안하였다

먼저 권한이양과 관련하여 현재 중앙정부에서는 각 부처별로 각 기능별 목표 달성을 위한 기획기능 뿐 아니라 많은 경우 집행기능을 직접 수행하고 있다. 집행기능의 수행과 관련하여 보조금이나 양여금의 형태 등으로 지역에 실현되는 사업에 관여하고 있으며 기타 각종 시책과 관련된 운영지침 등을 따르도록 하여 지방의 재량권을 크게 제한하고 있다. 이러한 현행제도를 개선하는 기본방안으로 먼저 지자체의 기획기능과 집행기능을 강화하는 방향으로 중앙정부기능의 이양이 이루어져야 한다.

다음으로 중앙정부기능의 지역화가 보다 과감하게 이루어져야 한다. 또한 지자체의 현실적인 능력 등을 고려하여 단기적인 지방이양이 어려운 기능, 중앙정부기능의 조정이나 통합의 필요성이 전제되는 기능 등이 대상이 될 수 있다. 무엇보다도 지역화의 첫 번째 과제는 중앙부처간 또는 중앙부처내 유사 목적의 유사 정책이나 시책의 조정·통합 기능의 강화가 필요하다. 이러한 조정·통합작업을 위한 지침으로 중요하게 고려되어야 하는 것은 정책이나 시책의 지역적 효과이다. 각각의 시책이 지역내에서 실현된다고 했을 때, 상호 보완되고 시너지 효과를 발휘할 수 있는 방

13) 이와 관련하여 최근 각 지역별로 지역의 다양한 혁신주체로 구성되어 있는 지역혁신협의회를 적극 활용하는 방안을 고려할 수 있다. 지역사업의 타당성 검토 및 기획조정 기능을 부여하고 이에 비례하여 지역산업정책 결정에 대한 책임성도 동시에 강구할 필요가 있다.

향으로 또한 지역의 자원을 최적의 상태로 활용할 수 있도록 조정·통합되어야 할 것이다.

두 번째로 중앙정부의 지역화와 관련하여 중요하게 고려되어야 하는 것이 중앙정부의 정책과 지역간의 연계성 강화이다. 전국적인 규모 또는 전국적인 시점에서 통일적으로 실시하는 시책이나 사업이라 하더라도 지역적인 효과를 가지는 경우가 많다. 이러한 경우 중앙정부정책이 지역의 필요에 따른 최선의 정책형성이 가능하도록 개선할 필요가 있다. 즉, 여러 부처에 걸쳐 있는 다양한 기능의 중앙정부 정책이 종합적인 관점을 필요로 하는 지역적인 정책과의 연계성 강화를 위해 지역단위 집행·조정 기능이 가능한 제도의 개선이 필요하다.

향후 다양한 지역적 특성을 가지는 각 지역단위에서 경제·사회발전을 효율적으로 추진하기 위해서 중앙정부 정책을 어떻게 지역단위로 계획하고 조정하고 집행할 것인가에 대한 구체적인 방안이 연구되어야 할 것이다.

참고문헌

1. 국가균형발전위원회. 2003. 6.「자립형 지방화를 위한 지역산업 발전방향」.
2. 국토연구원·건설교통부(공동번역). 2001. OECD 한국지역정책보고서.
3. 김용웅. 1999.「지역개발론」. 법문사.
4. 김용웅. 2003. “지역중심의 분권형 국토발전체제 구축방안”. 국토 2003.3: pp.94-103.
5. 김태환·김선희·양진홍·이승복 외. 2003. 지역발전을 위한 지방분권실태와 지역화방안 연구. 국토연구원
6. 박동 외. 2004. 세계의 지역혁신체계. 국가균형발전위원회 역음.
7. 성경륭. 박양호 외. 2003.「지방분권형 국가만들기」. 나남출판.
8. 안성호. 1993. “우리나라 지방분권화 논거”.「한국행정학보」. 제27권 제3호: pp825-845.
9. 안성호. 1999. “지방분권화정책의 변동과 향후 개혁과제-정부간 기능 재분배 개혁을 중심으로-”.「한국지방자치학회보」. 한국지방자치학회.
10. 양기용·하혜수 역. 2001.「중앙-지방간 권력관계」. 수원: 경기개발연구원.
11. 이원섭·박양호. 2002.「지방육성을 위한 국가지원의 차등화 방안」. 국토연구원.
12. 지방이양추진위원회. 2003.「지방이양백서」.

13. 차미숙・박형서・정윤희 외. 2003 지역발전을 위한 거버넌스체계 구축 및 운용방안 연구. 국토연구원
14. 충청남도. 2003.「2003년도 중소기업지원시책」.
15. 한국지방자치학회. 2002.「특별지방행정기관과 지방자치단체간의 관계 재정립 방안 연구」.
16. Alden. J. and P. Boland. 1996. *Regional Development Strategies: A European Perspectives.* London: Jessica Kingley Publishers.
17. Bradbury. J. & Mawson. J. (eds). 1997. British regionalism and devolution :The challenges of state reform and European integration. London: Regional Studies Association.
18. Cabinet Office. 2000. *Reaching out: The Role of Central Government at Regional and Local Level.* A Performance and Innovation Report.
19. Cooke. P. & Morgan. K. 1993. "The network paradigm: new departures in corporate and regional development". Environment and planing D. 11. pp.543-564.
20 Cooke. P. & Uranga, M.G and Extebarria. G. 1998. "Regional systems of innovation: an evolutionary perspective", Environment and Planning A. vol. 30. pp.1563-1584.
21. Kingsley. G. T. 1996. “Perspectives on Devolution”. *APA Journal* 62(4): pp419-426.
22. MacLoed. G. 2001. "New regionalism reconsidered: globalization and the remaking of political economi space". International Journal of Urban & Regional Research. 25-4: pp.804-829.
23. Ter-Minassian. T. 1999. “Decentralizing Government”. *Finance & Development*. 34(3): pp36-39.

ABSTRACT

A Study on the Decentralization and Regionalization of Public Policy for Regional Development

Taehwan Kim

keywords: decentralization, regional development, regional industrial policy

In recent years, decentralization reform has been conceived as an inevitable force for the competitiveness of a nation and regions in many countries. It is also accepted that the sectoral approach to public policy by central government is challenged by the place-based approach. This study aims to investigate and analyse the existing system of centralized policy making process in regional development field and also suggests the policies and programs for the establishment of region-based policy system. Especially this study has focused on 'regionalization' of the central government's function in regional development. The concept of regionalization is defined in this study as the changed public policy making process which considers more regional condition than the national objectives. This study insists that decentralization of central government functions is necessary in order to achieve the self-reliant regional development. While local government in Korea has a low level of delegation power in the sphere of regional development, central government has still overall responsibility for the economic development in the region.

This study has put much emphasis on the significance of local industrial policy by the need of region. While central government so far has played a overwhelming role in the regional economic development planning, it has produced many problems which include its inconsistency with other local development planning such as transportation planning, urban planning, housing planning and so on. For the purpose of self-sustained regional development, it is necessary to decentralize the planning and execution power of central government to local government. It is also suggested that central government has to design more strategic role for example as information provider, facilitator and promotor for the nation-wide regional development.

심사의견 답변서

심사 의견		반영사항 및 의견
의견 1	- 최근 지자체가 주도적으로 추진하고 있는 지역산업진흥계획에 관해 언급할 필요가 있음	· 본고에서는 지금까지 지역산업육성을 위한 정책의 기조가 중앙정부 주도였다는 점을 강조한 것으로, 정책의 모든 과정에서 지방이 전적으로 배제되었다고 논의하는 것은 아님(8p에 최근 사업방식의 변화를 이미 언급하고 있음). · 또한 심사자가 지적하는 대구 섬유산업, 부산 신발, 광주 광산업, 경남 기계산업 등 99년도부터 추진된 지역산업진흥사업이 과거 중앙정부의 산업정책에 비하여 지방의 참여가 확대된 것은 사실이나 추진과정에서 지자체의 제한적 참여, 지역의 의견수렴부족, 지역내에서 종합적인 추진주체의 부재 등의 문제가 논정된 것으로 평가되고 있음(국가균형발전위원회, 2003). · 따라서 본고에서 지역산업진흥사업을 또다른 지역산업정책의 파라다임으로 분석하는 것은 본연구의 범위를 넘어서는 것으로 사료됨. · 다만 지역산업진흥사업을 소개하는 것은 필요하고 적절하다고 판단하여 보완하였으며(p8), 논리서술에서 중앙정부의 일방적 시각만이 존재하였다고 오해될 수 있는 표현은 수정하였음 (P12)
	- 설문조사의 목적 및 본연구와의 관계	· 지역개발분야의 중앙-지방역할 분담을 위한 전반적인 인식의 파악과 분야별 문제점의 도출 및 이에 대한 전문가의 평가를 위한 것으로 본고의 방향과 부합하는 것으로 사료됨
	- 최근 지자체 산업육성정책의 연계조성 역할에 대한 분석 필요	· 본연구의 주된 목적은 중앙-지방의 역할 정립에 있는 것으로 역할정립후 지자체의 연계조정기능의 강화방안은 본연구의 범위를 넘어서는 것으로 사료됨. 다만 지자체가 주체가 된 연계조정 역할의 중요성은 강조하여 반영하였음 (p14)

의견 2	- 분권과 지역화의 개념 명확화, 분권과 지역화의 관점을 분명히하여야 함	· 중앙정부정책의 지역화방안에 대하여 본 연구의 정의를 추가하였음(p1) · 중앙정부 기능의 분권화와 정책의 지역화는 서로 모순되는 것이 아니고 병행하여 추진되어야 한다는 논지를 펴고 있음. 설문조사 결과에서 중앙정부정책의 지역수요 및 여건과의 부조화에 대한 응답을 '지역화'가 필요한 것으로 해석하여 보완하였음(p6)
	- 지방의 수요 반영 미비, 유사사업중복으로 예산낭비 지적 등 논리적 연결 보완	· 지방의 수요반영 미비와 유사사업 중복은 긴밀한 연관관계를 갖고 있다고 판단됨. 지역의 입장에서가 아니라, 정부 부처의 입장에서 추진하기 때문에 유사사업의 중복과 비효율을 초래하게 됨. 이러한 점을 명확하게 하는 방향으로 수정 (p10)
의견 3	이론적 검토 필요 - 지역산업정책에서 지방분권이 필요한 이유 - 지방분권강화와 지역격차해소에 관한 논거 제시 - 분권환경하에서 중앙정부의 역할에 단 논리적 전개	· 산업육성정책의 분권이 반드시 지역간 균형발전을 담보하는 것이 아니라는 주장에 전적으로 동의함. 본문에서 서술하고 있는 지역격차는 특정지역 개발위주의 중앙집권적 정책추진에 의한 지역격차 발생으로 한정하여 수정(p2). 또한 본고는 산업체계의 변화로 인하여 지역적 혁신과 지역적 전문화 발달에 지방정부의 역할이 더욱 중요하다는 이론적 논거를 기초로 하고 있음. 이 부분에 대하여 추가로 보완하였음(p4) · 본 논문은 지역산업육성정책의 분권과 지역균형발전간의 관계를 논하는 것이 주 목적이 아님. 본고에서는 지역의 경쟁력이 국가의 경쟁력이 되고 있는 세계적인 추세속에서 지역이 중심이 되는 지역발전체계가 구축되어야 한다는 점을 강조하고 있음. 이와 관련하여 중앙정부의 역할에 관한 문헌 추가 검토하여 보완 (p4) · 지역산업육성과 관련된 중앙정부의 역할은 p14에 정리되어 있음. 이론적 검토부분에서 추가 보완(p4)
	- 정부정책 조정에 대한 지역혁신협의회의 기능 수행 검토	· 지역사업의 타당성 검토, 지역산업육성을 위한 기획 및 조정기능의 부여 방안을 고려할 수 있음 (p15)