국토연구 제52권 (2007. 3): pp17~38

지역개발사업의 통합적 추진방안 : 신공공관리적 접근방법을 중심으로

Policy Suggestion for Integrated Regional Development Schemes from the Viewpoint of New Public Management

우윤석 숭실대학교 행정학과 전임강사

※ 주요단어: 지역적 개발 프로그램 통합, 신공공관리, 경쟁, 선택

목 차

I. 서론

II. 신공공관리적 접근을 위한 이론적 검토 및 시사점
1. 신공공관리론의 주요 내용
2. 지역개발사업과 관련한 신공공관리론의 시사점
3. 선행연구의 한계

III. 지역개발사업의 추진현황과 문제점
1. 지역개발사업의 추진현황
2. 지역개발사업 추진의 문제점 진단

IV. 지역개발사업의 통합적 추진방안
1. 공정한 경쟁을 위한 지역의 여건진단
2. 지역개발사업의 통합을 위한 선택권의 보장
3. 지역개발사업의 성과평가

V. 결론

※ 본 연구는 숭실대학교 교내연구비 지원으로 이루어졌음.

www.kci.go.kr

I. 서론

참여정부 들어 "지역이 곧 희망"이라는 구호 아래 다양한 지역개발사업이 수립·추진되고 있다. 대통령자문기구인 국가균형발전위원회가 주관이 되어 시행하는 참여정부의 지역개발사업은 이전의 지역개발사업들과 비교할 때 몇 가지 차별성을 갖는다. 우선 공공기관 지방이전을 통한 혁신도시·행정중심복합도시 건설과 같이 공간재배치를 통한 물리적 균형발전 정책을 적극적으로 추진하고 있다는 점을 들 수 있다. 또한 단순히 중앙부처의 지원을 확대하는 것이 아니라 신활력사업 등 지역혁신을 통해 지방의 내적 역량을 강화시키려는 주체적 측면의 변화를 유도하고 있고, 예산지원도 하향식 재원배분이 아닌 상향식 예산요구에 의한 재정지원이라는 투입적 측면의 변화를 시도하고 있다는 점을 지적할 수 있다.

그러나 이러한 변화가 기존의 다양한 지역개발사업들과 연계성을 갖고 추진되기보다 신활력사업과 같은 새로운 사업유형이 추가됨으로써 통합적인 시너지 효과를 저해할 뿐 아니라 지역특성을 감안하지 않은 지역혁신체계 구축을 일률적으로 강조함으로써 차별성이 저해되고 있다. 현재도 중앙부처가 경쟁적으로 지역개발사업을 추진함에 따라 발생하는 비효율성과 중복성이 크다는 점을 감안할 때 기존의 지역개발사업들을 어떻게 통합적으로 추진할 것인가에 대한 검토가 선행될 필요가 있다.

이와 관련하여 국가균형발전위원회 주관으로 지역개발사업들의 통합을 추진하려는 시도가 있었으나, 논의가 진전되지 않은 상태에서 오히려 '살기좋은 지역만들기'와 같은 새로운 지역개발사업이 검토되고 있어 개선이 이루어지지 않고 있는 실정이다. 학계에서도 행정중심복합도시나 혁신도시와 같은 공간적 계획에 대해서 다양한 차원의 논의와 경험적 연구(권용우. 2005; 이왕건. 2005; 김현아. 2005; 강호제. 2005 등)가 있어 왔지만, 기존의 지역개발사업을 어떻게 통합적으로 정리할 것인가에 대한 연구는 거의 없는 실정이다.

그간 지역개발사업의 통합에 대한 필요성만 제기되고 구체적인 추진방안이 제시되지 못했던 이유 중 하나는 중앙정부와 지방정부의 도덕적 해이에 있다고 할 수 있다. 별도의 법적 근거와 예산확보권을 갖고 있는 중앙부처가 굳이 다른 부처의 지역개발사업과 통합을 추진하면서 사업이 폐지될지도 모를 위험을 감수할 이유가 없고, 지방정부 차원에서도 다양한 사업을 백화점식으로 추진하는 것이 관료적 지대추구(bureaucratic rent seeking)에 더 유리하기 때문이다.

본 연구는 이러한 문제의식을 바탕으로 최근 공공관리와 정부혁신의 이론적 근거가 되고 있는 신공공관리론(New Public Management)적 차원에서 각종 지역개발사업들을 통합적으로 추진할 수 있는 방안을 제시하고자 한다. 신공공관리론은 행정에 민간의 관리기법을 도입하여 공공부문의 효율화를 꾀하려는 것으로, 낡은 규칙을 제거하고 경쟁과 성과평가의 원리를 도입함으로써 행정가가 책임지고 성과를 내도록 관리할 것을 주장하고 있다. 이러한 신공공관리론적 경쟁과 성과평가의 패러다임을 지역개발사업 통합에 적용할 경우 지방정부와 중앙정부가 경쟁원리에 따라 사업을 선택하고 성과를 내도록 하는 데 기여할 수 있을 것으로 기대된다. 이러한 경쟁과 선택에 의한 통합의 필요성은 최근에 지역개발사업 관련 전문가를 대상으로

www.kci.go.kr

한 설문조사에서도 가장 높은 순위로 나타난 바 있다(산업연구원. 2006[1]). 이를 위해 본 연구에서는 신공공관리론의 주요한 이론적 내용과 시사점을 살펴본 후 현행 지역개발사업의 분산추진 현황과 문제점을 검토한다. 다만 본 연구의 목적이 통합적 추진방안을 제시하는 데 있으므로 기존 지역개발사업에 대한 개별적 분석이나 평가는 시도하지 않는다. 이어서 이러한 검토를 바탕으로 지역개발사업의 통합적 추진을 위한 신공공관리적 개선방안을 구체적으로 제시함으로써 앞으로 지역개발사업을 효율적으로 추진하는 데 함의를 제공하고자 한다.

II. 신공공관리적 접근을 위한 이론적 검토 및 시사점

1. 신공공관리론의 주요 내용

신공공관리론은 시장의 실패를 치유하기 위한 정부개입이 정부가 감당할 수 없는 수준의 행정수요 유발과 정부업무 과부하를 초래함에 따라 발생하는 정부실패에 대한 대응책으로 1980년대부터 미국과 영국을 중심으로 시장주의와 신관리주의에 입각하여 대두된 행정관리방안(Terry. 1998; 조성한. 2000)이다. 시장주의(market orientation)는 민영화와 민간위탁, 규제완화 등을 통해 정부의 독점적 공공서비스 제공권한을 민간과 공유·경쟁함으로써 고객만족을 달성하고자 하는 접근방법이며, 신관리주의는 내부규제 완화와 분권, 재량권 부여 등을 통해 현장중심의 행정과 정부업무의 합리적 축소조정을 유도하고자 하는 접근방법이다. 시장주의에 입각하여 성과를 강조하는 입장에 따르면 성과를 못 내어 경쟁에서 낙오되는 경우 시장에서와 같은 퇴출메커니즘(exit mechanism)을 따르게 된다(Maor. 1999).

한편 신공공관리론에서 지향하는 고객만족(customer satisfaction)은 정부가 공공서비스의 이용자를 시민이 아니라 고객으로 인식하고 이들의 요구에 적극적·효율적인 방식으로 대응하면서 행정서비스의 선택과 평가기회를 고객에게 부여한다는 것을 의미한다(김병섭. 1995). 신관리주의는 도구적 활동인 관리를 공·사조직 모두에 적용할 수 있다는 입장에서 전통적 행정학의 기본 가정인 공공행정의 특수성과 절차, 규칙의 중요성을 거부하고 분권화, 사기진작, 3E(Economy, Efficiency and Effectiveness), 기업적 동태성 등을 중시한다(김태룡. 1999). 신관리주의가 강조하는 것은 정책과 관리의 분리에 따른 전문적 관리와 재량권의 부여라고 할 수 있다(Hood. 1991). 관리주의적 입장에서는 국가가 고객인 국민을 위해 '무엇을 해야 하는가'보다 '어떻게 하느냐'를 중시하게 되는 바, 더 좋은 서비스를 더 적은 비용으로 제공한다는 점에서는 문제가 없으나 역설적으로 수단의 문제가 목적의 문제를 결정지을 수 있기 때문에 공공주체로서 정부의 정체성에 대한 문제를 야기하기도 한다(Arnold. 1995; 한종희. 2005)

신공공관리론은 자원배분에 있어 다른 어떤 제도보다 시장적 접근이 우월하다는 신념 아래 정부의 역할과 규모, 운영에 있어 혁신과 경쟁의 원리에 따라 능률성과 효과성을 제고할 것을 요구한다.

1) 동연구에 따르면 483명의 전문가를 대상으로 한 연구에서 52.4%가 단일사업으로의 통합은 사실상 어려우므로 지자체가 우선순위에 따라 선택하여 추진하는 방식이 가장 바람직하다고 답변하고 있다(전게서. p47).

www.kci.go.kr

<표 1> 전통적 행정시스템과 신공공관리 행정시스템의 원리 비교

전통적 행정시스템의 원리	신공공관리 행정시스템의 원리
• 법령, 규칙에 의한 관리	• 목표와 업적에 의한 관리
• 단일 직무에 특화된 분업시스템 : 기능적 원리의 지배	• 서비스 공급의 효율화를 위한 유연한 조직운영 : 통합원칙의 중요성 증대
• 명확한 계층제 시스템: 하향식 통제	• 자율적인 업적평가 단위인 소규모 조직 간의 계약에 의한 관리: 느슨한 조직 간 N/W 관리
• 전략적 관리결여: 온정주의적 고객관	• 고객의 수요를 반영하는 관리
• 서비스 제공의 단일성: 형평성 원리	• 경제성, 효율성, 효과성을 강조하는 기업원리
• 경쟁적 수단의 한정적 활용	• 경쟁적 수단의 광범위한 활용

자료: 주재복 외. 2005. p15 수정.

이러한 목적달성을 위한 핵심요소로서 작은 정부론에 기초한 정부규모와 기능 축소, 불필요한 절차와 제약으로부터의 자율성 증대(liberation management), 경쟁과 고객중심주의에 입각한 성과관리를 강조하고 있다. 신공공관리론이 추구하는 목표는 정부의 재창조(reinvention), 재구조화(restructuring), 업무재설계(re-engineering), 민영화(privatization), 방향설정(steering) 등 다양한 이름으로 정의되고 있지만(양기용. 2000), 결국은 공공부문의 효과성 증대와 대응성 향상, 책임성 확보, 지출규모의 축소 등을 추구하는 개념(Boston. et al. 1996)이라고 할 수 있다. 신공공관리적 행정시스템이 의미하는 전통적 행정시스템과의 차이점을 살펴보면 <표 1>과 같다.

신공공관리론은 공공선택이론, 주인대리인이론, 거래비용이론 등 신제도주의적 접근방법을 주요한 이론적 근거로 삼고 있다. 공공선택이론에 따르면 정치인이나 공무원이 정치적 선(善)이나 공익을 구현하는 이성적·규범적 존재가 아니라 자기의 사적 이익을 추구하는 경제적·합리적 인간이므로 이들의 이기심을 차단할 수 있는 헌법적 제도를 만들어야 한다고 한다(Dunleavy. 1985; Niskanen. 1971). 주인대리인이론에 의하면 대리인인 공무원이 주인인 국민보다 더 많은 정보를 알고 있는 정보의 비대칭 상황에서 대리인의 이익추구가 주인의 이익증대로 이어질 수 있는 인센티브 시스템을 구축하는 것이 중요하다고 한다(Nalebuff & Stiglitz. 1983; Kandel & Lazear. 1992). 거래비용이론에 따르면 모든 계약당사자들은 제약된 합리성과 불완전한 정보에도 불구하고 자신의 효용극대화를 위해 제도의 허점을 노리므로 계약의 사전·사후비용을 최소화할 수 있도록 투명하고 신뢰할 만한 경제교환의 틀을 제공하는 것이 필요하다고 한다(Horn. 1995; Patashinik. 1996). 이러한 신제도주의적 접근방법이 시사하는 바는 경쟁(contestability), 소비자의 선택(user choice), 투명성, 그리고 보상(incentive)으로 특징지워질 수 있다(Hood. 1991).

Hood(1991)는 신공공관리적 경향의 특징을 분권화와 재구조화, 고객 영향력 증대, 시장적 경쟁원리의 적용, 민영화와 계약제, 성과와 책임 강조 등으로 제시하고 있다. 이 중 경쟁과 성과, 고객지

www.kci.go.kr

향성은 특히 중요한 구성요소라고 할 수 있다(김태룡. 1999). 공공부문이 경쟁을 통해 성과를 도출하고 고객만족을 달성하려면 자율성의 부여가 중요한 전제조건이 된다. 신공공관리론에서는 하위층과 지방에 대한 권한위임을 통한 재량권 부여가 현실을 보다 잘 반영할 수 있고 혁신적 성과를 거둘 수 있다는 입장에서 자율성을 중시하고 있으나, 한국적 현실에서 부조리나 부패가 발생하지 않을 만큼 공무원의 능력과 자질이 높고 지방정부의 지역이기주의가 발행하지 않을 것인가에 대해 의문을 제기한다(차성덕・최호진. 2003).

2. 지역개발사업과 관련한 신공공관리론의 시사점

지역개발사업의 통합적 추진과 관련하여 신공공관리론이 시사하는 바는 지역개발사업의 소비자인 지방정부에 공정경쟁의 기회와 선택권을 부여하고 그 성과를 평가하여 보상해 주는 것이라고 할 수 있다. 이러한 신공공관리적 경쟁과 성과의 패러다임에서 보았을 때 지역개발사업의 통합과 관련한 시사점은 다음과 같이 정리할 수 있다.

우선 현재의 지역개발사업은 다양한 사업 간에 경쟁을 통한 선택과 집중이 이루어지지 못하고 있고 적절한 성과평가도 없는 실정이다. 결과적으로 지역개발사업의 고객이라고 할 수 있는 지방정부의 만족이 높아질 수 없는 구조다. 이러한 문제점은 OECD 보고서(2001)에서도 이미 제기된 바 있는데, 한국에서는 주로 건설교통부와 행정자치부, 그리고 농림부에서 동일한 수혜지역을 대상으로 개별적이고 중복된 지원이 이루어지고 있음을 문제점으로 지적하고 있다. 이러한 문제를 해결하려면 거래비용을 줄일 수 있는 합리적인 통합적 관리방안이 도출되어야 할 것이다.

두 번째로 지적할 수 있는 것은 지역 간에 공정한 경쟁을 할 수 있는 여건이 조성되어 있지 않다는 점이다. 신공공관리론이 비판받는 이유 중의 하나는 개별적 차이를 인정하지 않고 기계적 경쟁을 유도하는 것이 보편타당하지 않으며, 형평성(equity)을 감안하지 않고 효율성(efficiency)만을 추구함에 따라 공익적 가치가 저해될 수 있다고 하는 것이다(Alford. 1993; Hood. 1991; Savoie. 1996). 지역마다 혁신역량이 상이하고 접근성의 차이가 큰 실정에서 중앙정부 주도의 지역혁신체계 구축을 추진할 경우 위험부담이 있는 기업가정신(entrepreneurship)을 추구하기보다 다른 지역의 성공사례를 무비판적으로 수용하는 답습주의(me-tooism)에 빠지기 쉽다. 참여정부에서는 지역의 경쟁력 향상을 위한 핵심전략으로 지역혁신체계(RIS) 구축을 적극적으로 추진하고 있으며(김성배. 2006a), 신활력사업에서도 지역혁신체계 구축을 예산지원의 선행요건으로 제시하고 있다(우윤석. 2004). 그러나 기존의 모든 낙후지역들에 자립경제 기반이 조성되어 소득이 늘어나고 인구가 유입되리라고 기대하는 것은 무리일 수밖에 없으므로 어떠한 지역개발사업이 그 지역에 적합한지 확인하고 공정한 경쟁을 촉진하는 차원에서 지역의 현황에 대한 사전검토가 필요할 것이다.

세 번째는 정보불균형(information asymmetry)을 활용한 중앙부처와 지방정부 공무원의 지대추구나 도덕적 해이를 방지하고 거래비용을 줄일 수 있는 제도의 설계가 필요하다는 것이다. 인간의 제약된 합리성(bounded rationality)과 기회주의적 속성(opportunism)은 필연적으로 거래비용을 유발(Williamson. 1985)하고 주인인 지역주민의 이익이

www.kci.go.kr

아닌 대리인인 중앙정부나 지방정부의 이익을 추구하는 속성을 나타내기 쉽다. 이러한 문제발생을 방지하려면 대리인의 이익추구가 주인의 이익으로 자연스럽게 이어지고 정보의 비대칭이 발생하지 않는 제도적 기틀을 마련할 필요가 있다. 따라서 단순한 사업통합 방법뿐만 아니라 지방정부가 공정한 게임의 룰에 따라 기회의 평등을 보장받은 상태에서 선택과 집중을 통해 사업을 추진하고 그 성과를 객관적으로 평가하여 환류하는 개선이 필요하며 이를 구체적으로 제도화하는 것이 필요하다.

3. 선행연구의 한계

우리나라의 지역개발사업을 통합해야 한다는 논의는 그간 꾸준히 제기되어 왔으나 이를 본격적으로 다룬 선행연구는 매우 부족하다. 대표적으로 국가균형발전위원회(2005)의 연구가 있으나 통합추진방안을 소극적 조정방안, 중간적 조정방안, 적극적 조정방안으로 나누어 9개의 대안을 제시하면서 유사성이 있는 일부 사업의 조정필요성, 동일 부처 내 기능조정, 통합법 제정 등의 개략적인 방향만을 언급하고 있는 수준이다. 송미령・박주영(2004)의 경우 주로 농촌을 대상으로 한 지역개발사업의 현황을 소개하면서 오지면과 정주권면의 구분해제, 마을단위 사업의 통합, 신활력사업의 차별성확보, 농촌 지역개발 총괄법 제정 등에 관한 기본입장만을 제시하고 있다. 진미윤 외(2005)는 지역개발사업 자체보다 지역개발사업 추진 주체 간의 파트너십 형성방안을 제시하고 있는데 지방정부 입장보다 대한주택공사의 사업주체적 입장을 많이 고려하고 있는 한계를 보인다. 정철모(2005)의 연구에서도 최근의 낙후지역개발사업 추진실태를 분석하면서 통합적 기능부족에 따른 한계가 있다는 점을 지적하고 있으나 구체적인 통합방안에 대해서는 별도의 대안을 제시하지 못하고 있다. 박진도(2003)의 경우 주로 농촌지역을 대상으로 통합법을 제정하고 정책목표와 정책수단, 부처 간 통합을 주장하고 있으나 구체적인 절차나 방법론에 대해서는 대안제시가 불투명하다. 신공공관리론에 대해서도 이론이 갖는 의미와 민영화, 책임운영기관 등의 적용사례분석, 한국행정현실에의 적용 가능성과 한계에 대한 연구(임도빈. 2000; 권인석. 2004; 김태룡. 1999; 서순복. 1999; 소순창・홍진이. 2004; 양기용. 2000; 이명석. 2001; 이영철. 2003; 차성덕・최호진. 2003 등)만이 주를 이루고 있을 뿐 신공공관리적 패러다임이 갖는 의미를 구체적인 프로그램 통합에 적용한 예는 찾아볼 수 없다.

그간 실질적인 지역개발사업 통합방안이 제시되지 못한 것은 지역개발사업이나 사업추진 주체의 통합만을 염두에 둔 결과 '선택과 집중'이라는 기본명제에 충실하지 못했기 때문인 것으로 보인다. 중앙정부나 지방정부가 지역개발사업 통합에 동참해야 하는 특별한 유인이 없는 제도적 상황에서 특정 사업을 폐지하거나 통합하려는 하향식 접근방법은 수많은 거부점(veto point)을 통과하기 어렵기 때문이다. 따라서 고객의 선택과 경쟁, 성과평가를 강조하는 신공공관리적 패러다임을 도입하여 지역개발사업의 고객인 지방정부가 사업을 선택하도록 하는 상향식 접근방법을 택하는 것이 현실적이다. 그러나 지방정부의 능력이 균일하지 않은 상황에서 경쟁만을 강조할 경우 형평성(equity)의 문제가 발생할 수 있으므로 지방정부의 역량평가를 거쳐 최저수준(national minimum)의 물적 토대를 갖춘 후 사업을 선택하도록 할 필요가 있다.

www.kci.go.kr

<표 2> 통합적 추진이 필요한 지역개발사업 현황

사업명	주관 부처	근거법	시작 연도	사업비 규모 및 보조율	추진 기간	사업대상 범위	주사업내용	비고
접경지역 지원	행자부	• 접경지역지원법	2003	• 70% 보조	5년	• 15개 접경시·군 98개 읍면동	• 정주기반확충	
도서종합 개발	행자부	• 도서개발촉진법	1988	• 2억 원 (도서별) • 70% 보조	10년	• 53개 도서면 (410개 도서)	• 정주기반확충	• (선)대상지 지정 • 면당 5억 원
오지종합 개발	행자부	• 오지개발촉진법	1990	• 20억 원 • 70% 보조	2~3년	• 399개 오지면	• 정주기반확충	• (선)대상지 지정 • 마을별 소액분산 투자
소도읍 육성사업	행자부	• 지방소도읍육성지원법	1972	• 100억 원	4년	• 194개 읍(면)	• 정주기반확충 및 지역특화사업 활성화	• 제한적 공모방식
신활력 사업	행자부	• 국가균형발전특별법	2004	• 20~30억 원	3년	• 70개 시·군	• 농산어촌RIS, 지역특화사업 등 SW사업	• 행정자치부
농촌마을 종합개발	농림부	• 농어촌정비법 • 삶의질특별법	2004	• 70억 원	3~5년	• 정주권면의 마을 권역	• 정주기반확충 및 지역특화사업 활성화	• 공모방식
정주기반 확충	농림부	• 농어촌정비법	1990	• 30억 원 정액지원	3~5년	• 757개 정주권면	• 정주기반확충	• 마을별 소액분산 투자
전원마을 조성	농림부	• 농어촌정비법	1991	• 30~50억 원	2~3년	• 농촌 면지역	• 택지조성 및 정주기반확충	• 신마을조성 및 기존마을 재정비형
녹색농촌 체험마을	농림부	• 농업농촌기본법 • 농어촌정비법	2002	• 2억 원 • 50% 보조	1년	• 마을	• 도농교류사업 • 소프트웨어사업	• 공모방식
지역특화 사업보조	농림부	• 농업농촌기본법	1997	• 20억 원 (기반시설) • 50~70%		• 시·도, 시·군	• 소규모 농촌기반 정비, 특성화 품목 개발 등 2개 분야 10개 세부사업	• 시상사업, 공모사업, 포괄보조
산촌종합 개발	산림청	• 산림기본법 • 임업및산촌진흥촉진에관한법률	1994	• 14억 원 • 70% 보조	3~4년	• 193개 산촌마을	• 정주기반확충	• (선)대상지 지정 • 사전설계비 포함
어촌체험 관광마을	해수부	• 농어촌정비법 • 해양수산발전기본법	2002	• 5억 원 • 50% 보조	1년	• 연안시·군 60개의 마을	• 도농교류사업	• 제한적 공모방식 • 어촌계지원 및 이자 부담 5%
어촌종합 개발	해수부	• 농어촌정비법 • 해양수산발전기본법	1994	• 35억 원 • 80% 보조	2~3년	• 160개 권역 (1200개 어촌계)	• 정주기반확충 및 지역특화사업 활성화	
농촌전통 테마마을	농진청	• 농업농촌기본법 • 농촌진흥법	2002	• 2억 원 • 50% 보조	2년	• 157개 마을	• 도농교류사업 • 소프트웨어사업	• 공모방식 • 추진과정 독특성 (생활지도사)
개발촉진 지구	건교부	• 지역균형개발및지방중소기업육성에관한법률	1995	• 500억 원 내외 • 100% 보조 (도로)	5년 (지구별 차이)	• 72개 시·군 (2~3개 면에 걸치는 벨트 중심)	• 정주기반확충 (도로건설 위주)	• 시·군의 지구 지정 및 개발계획 승인 신청 • 민자유치 저조 및 예산부족으로 사업 지연
문화관광 자원개발	문광부	• 관광기본법 • 관광진흥법	1999	• 50% 정률 보조	사업별 차이		• 도농교류사업	

주: 신활력사업은 국가균형발전위원회와 행정자치부가 시행하고 있으나 2007년부터 주관부서가 농림부로 전환될 예정임. 국가균형발전위원회. 2005. p77.

www.kci.go.kr

또한 사업시행 이후 성과평가를 거쳐 사업의 효과성과 효율성을 확인한 후 그에 상응한 사업예산 배정이 연차적으로 이루어지도록 해야 한다. 본 연구는 이러한 일련의 프로세스에 대해 단계별 운영절차(SOP)를 제시한 점에서 기존의 선행연구와 차별성을 갖는다.

III. 지역개발사업의 추진현황과 문제점

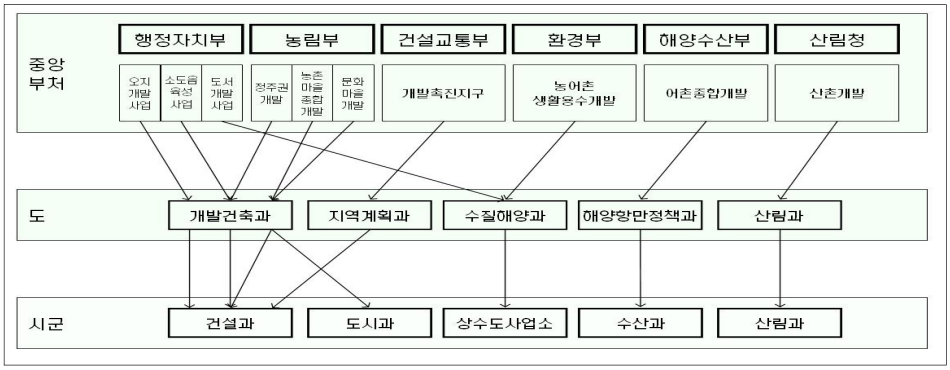
1. 지역개발사업의 추진현황

우리나라에서 추진되고 있는 지역개발사업의 범위는 상당히 포괄적이다. 넓게 보자면 계획수립 및 예산지원에 대한 개별적인 법적 근거를 가진 사업 외에 행정계획에 의해 추진되는 전주권 종합개발사업, 남해안 관광벨트사업이나 지자체가 자체적으로 추진하는 사업도 넓게 보면 지역개발사업에 포함될 수 있다. 또한 참여정부 들어 국가균형발전 차원에서 추진되는 행정중심복합도시, 혁신도시, 기업도시 건설사업 등도 모두 지역개발사업의 범주에 포함될 수 있다. 본 연구에서는 이러한 다양한 사업 중 중앙정부와 지방정부가 함께 관여하고 있고 고유의 법적 근거에 따라 중장기 계획수립과 예산지원이 이루어지는 지역개발사업을 검토대상으로 하고자 한다. 보다 구체적으로는 국가균형발전위원회(2005)가 통합추진 대상으로 선정한 바 있는 16개 개발사업[2]으로 한정한다. 국가균형발전위원회가 통합추진이 필요한 대상으로 제시한 지역개발사업의 유형과 기본적인 내용은 <표 2>와 같다.

2. 지역개발사업 추진의 문제점 진단

이러한 지역개발사업의 분산적 추진에 따른 문제점은 크게 주체적 측면과 사업내용적 측면으로 나누어 볼 수 있다. 우선 주체적 측면에서 볼 때 각 개발사업을 총괄하는 추진체계나 종합계획이 없기 때문에 여러 부처가 산발적으로 연계되어 있고 같은 부처 내에서도 별개의 과(팀) 단위에서 추진되

<그림 1> 지역개발사업별 추진주체(2004년 현재)



자료: 국가균형발전위원회. 2004.

2) 지역개발사업의 범위는 다양하게 정해질 수 있으나 국가균형발전위원회가 참여정부의 지역개발사업을 총괄하고 있음을 감안하여 동위원회가 통합대상으로 제시했던 사업을 기준으로 하는 것이 합리적이라고 판단된다.

www.kci.go.kr

<표 3> 부처별·사업내용별 지역개발사업 현황('04년 예산기준)

(단위: 억 원)

소관	종합개발		생활기반		관광문화	
행정자치부 (6개, 2,914억 원)	오지개발 도서종합개발 접경지역지원 소도읍육성	1,208 850 300 300	농어촌주거환경개선	200	아름마을가꾸기	56
농림부 (5개, 3,136억 원)	정주권면개발 전원마을조성 농촌마을종합개발	1,918 428 160	농촌생활용수개발	598	녹색농촌체험마을	32
건설교통부 (1개, 1,490억 원)	개촉지구	1,490				
문화관광부 (3개, 581억 원)					문화관광자원개발 문화역사마을 아름다운우리마을	531 20 30
해양수산부 (2개, 302억 원)	어촌종합개발	272			어촌체험마을	30
환경부 (2개, 1,177억 원)			농어촌생활용수개발 도서지역식수원개발	712 465		
산림청 (1개, 117억 원)	산촌종합개발	117				
농촌진흥청 (1개, 18억 원)					농촌전통테마마을	18
합계 (21개, 9,735억 원)	10개 사업	7,043	4개 사업	1,975	8개 사업	717

자료: 우윤석. 2004.

고 있으며, 결과적으로 지방정부에서도 동일 사업을 여러 과(팀)가 담당하거나 다른 사업을 상호연계 없이 다른 과(팀)가 담당하게 된다. 앞서 살펴본 신공공관리의 이론적 논의에 따르면 대리인(agent)이 너무 많아져 정보의 공유나 통합이 이루어지지 못하고 결과적으로 거래비용(transaction cost)이 발생할 수밖에 없는 구조가 되고 있다. 이러한 주요 사업별 추진주체 현황은 <그림 1>과 같다.

다양한 대리인들이 참여함에 따른 또 다른 문제점은 선택과 집중의 부재라고 할 수 있다. 참여정부 들어 국가균형발전특별회계제도가 도입되면서 상향식 예산요구가 이루어짐에 따라 형식적으로는 선택과 집중이 이루어질 수 있는 틀을 갖추고 있으나, 가급적 많은 예산을 확보하려는 지방정부의 입장에서는 특정 사업의 예산을 미리 포기할 유인이 없기 때문에 모든 부처의 모든 사업예산을 신청하고 보는 행태를 보이기 때문이다. 고유의 지원예산을 확보하고 싶어 하는 중앙부처의 이해관계와 서로 다른 개별 과(팀)단위들이 사업을 추진하는 지방정부의 이해관계가 일치할 경우 이러한

www.kci.go.kr

메커니즘은 더욱 증폭되기 쉽다. 결과적으로 효과성이 떨어지는 사업은 도태되는 지역개발사업 간의 경쟁이 아닌 예산확보를 위한 지방정부 간의 경쟁으로 경쟁의 내용이 변질될 수 있다. 또한 지역개발사업 재원배분의 임의성과 지역여건 차별화의 어려움 등으로 정작 지방이 원하는 사업은 다른 지자체와 공동으로 나눠쓰게 되거나 반대로 필요없는 사업을 자체 지방비까지 투입하면서 추진해야 하는 문제도 발생하고 있다(김성배. 2006b). 최근 각 지역에서는 지역의 향토자원과 어메니티를 활용한 다양한 장소마케팅(place marketing)을 활발하게 전개하고 있으나 문제는 독창성의 경쟁보다 모방성의 경쟁에 치우치고 있다는 데 있다. 한 언론보도[3]에 의하면 1995년 100여 개에 불과했던 지역축제가 2005년에는 약 1,200여 개로 증가했으며 내용면에서도 큰 차이가 없는 것으로 나타났다. 대규모 관광지 개발도 잇따르고 있어 남해안 관광벨트개발사업, J 프로젝트, S 프로젝트 등 국토종합계획에 기초하지 않은 각종 개발사업이 지방정부 주도로 우후죽순 추진되는 문제점도 지적[4]된 바 있다. 이러한 문제점은 지역개발사업의 메커니즘이 사업 간 경쟁이 아닌 추진주체 간 경쟁으로 치달은 결과라고 할 수 있다.

두 번째로 사업내용 측면에서는 <표 2>에서 보듯이 부처별·사업별 중복성이 커서 차별성이 미약하다는 점을 지적할 수 있다.

<표 3>에서 보듯이 시설·건설·개발 등 하드웨어사업과 교육·훈련·네트워킹·컨설팅·기획 등 소프트웨어 사업이 혼재되어 있어 지자체 입장에서는 사업목적을 위해 어떤 사업을 어느 부처와 어떻게 추진해야 할지 명확히 알기 어려울 수밖에 없다. 대상지역도 낙후지역과 농어촌 지역의 구분

<표 4> 주요 낙후지역 관련 지역개발사업 대상 지정기준

유형	지정기준	비고
오지	• 1인당 소득수준이 전국 면지역 평균 1인당 소득수준 이하	• 개발대상도서 제외
도서	• 10인 이상의 인구가 상시 거주하는 도서, 지자체에서 신청한 지역	
접경지역	• 민통선 이남 20km 이내 시·군의 읍, 면, 동으로 최근 5년간 인구 증감률, 도로포장률, 상수도보급률, 제조업종사자 비율, 군사시설보호구역 점유비율 중 3개 이상이 전국평균보다 저조한 지역 • 민통선 이북의 농업생산기반정비사업지구 및 남북한교류협력사업추진 지역 • 백령도, 대청도, 소청도, 대연평도, 소연평도와 그 주변 도서	• 무인도서 제외
개발촉진 지구	• 인구증가율 또는 재정자립도 중 1개 이상이 하위 100분의 30 미만이면서, • 제조업종사자의 인구비율, 도로율, 승용차의 보유비율, 의사비율, 노령화지수 또는 도시적 토지이용비율 중 1개 이상이 하위 100분의 30 미만에 속하는 시·군 • 종래의 지역산업이 급격히 쇠퇴한 농어촌지역 • 광역개발권 및 특정 지역으로 지역 간 균형개발을 위해 집중적인 개발이 필요한 지역	• 시·군의 일부 지정 가능 • 도전체면적의 10%로 제한

3) 2005.9.26자 중앙일보.
4) 2005.9.23자 중앙일보.

www.kci.go.kr

<표 5> 지역개발사업별 주된 지원분야 현황

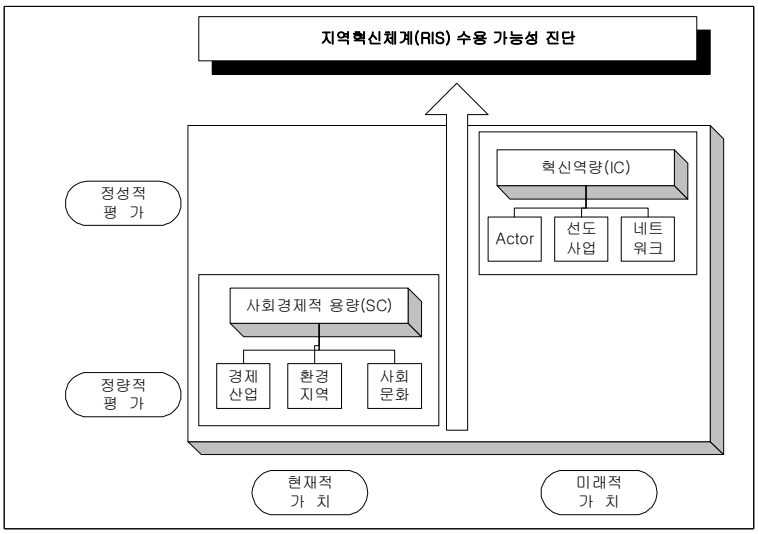
지역개발 프로그램	주된 지원분야											
	접근 교통망	소득 기반 조성	생활 환경	생활 안전	평화 통일	지역 경제	자연 생태	환경 및 복지 시설	국토 보전	지역 문화 관광 자원	지도 사업	향토 자원 개발
개촉지구	○	○	○									
접경지역	○	○	○		○	○	○			○		
도서종합	○		○			○		○				
오지종합	○			○		○		○				
소도읍		○	○					○		○		○
신활력		○				○				○	○	
농촌마을종합개발	○		○	○						○	○	
정주기반확충	○		○	○				○				
전원마을조성	○		○	○								
녹색농촌체험마을		○				○				○	○	○
농촌전통테마마을										○	○	
지역특화사업보조	○	○								○		○
어촌체험관광마을						○				○		○
어촌종합개발	○		○			○				○		
산촌종합개발						○			○			○
지역문화산업 클러스터		○				○				○		

이 모호하고, 지역단위가 시·군인지 마을인지 등의 구분도 불분명하다. 또한 행정자치부의 소도읍 육성 및 접경지역지원, 농림부의 농촌마을종합개발이 행정자치부의 오지·도서개발사업, 농림부의 정주권개발사업, 건설교통부의 개촉지구사업과 어떤 차이와 관계가 있는지는 명확히 설정하지 못한 채 사업이 추진되기 때문에 충분한 투자효과를 거두기 어려운 구조를 보이고 있다(우윤석. 2004). 뿐만 아니라 <표 3>에서 보듯이 대표적인 낙후지역 개발사업들의 대상지역 지정기준도 모두 상이하여 지역 간 중복이 발생할 수밖에 없고 일관된 기준도 명확하지 못하다.

한편, 검토대상인 지역개발사업별로 주된 지원분야[5]를 살펴보면 <표 4>와 같은데, 유사한 지원

www.kci.go.kr

<그림 2> 지역혁신 가능성 평가를 위한 SC/IC 모델의 개념적 구상



사업이 산발적으로 추진되고 있어 시너지 효과를 거두기 어려운 실정임을 알 수 있다.

IV. **지역개발사업의 통합적 추진방안**

본 장에서는 신공공관리론적 경쟁의 패러다임 속에서 지역개발사업의 통합적 운용을 위한 절차적 개선방안을 제시하고자 한다. 이러한 과정은 지역개발사업의 대상이 되는 지역의 현황진단을 거쳐 선택적 사업선정의 기회를 제공하고 사업추진 성과를 환류할 수 있는 평가시스템을 구축하는 것으로 이루어진다.

<표 6> 지역개발사업의 유형별 분류*

유형	지역개발사업
종합개발	접경지역 지원, 도서종합개발, 오지종합개발, 농촌마을종합개발, 산촌종합개발, 어촌종합개발, 개발촉진지구
생활기반	소도읍 육성, 정주기반 확충, 전원마을 조성
관광 및 산업	녹색농촌체험마을, 어촌체험관광마을, 농촌전통테마마을, 지역특화사업 보조, 문화관광자원 개발, 신활력사업**

주: *유형별 분류에 대해서도 이견이 있을 수 있으나, <표 5>의 주된 지원기능을 위주로 유형화한 것임을 밝혀둔다.
**신활력사업은 지역혁신체계 구축을 포함한 소프트웨어사업을 위주로 하고 있고 지역의 자생적 발전을 위한 일종의 마스터 플랜적 성격을 띠고 있기 때문에 관광 및 산업에 한정된다고 보기는 어렵다. 이러한 차별성을 부각할 경우 위의 3가지 범주와 다른 별도의 유형으로 분류할 수도 있으나 현재 추진 중인 대부분의 사업이 지역어메니티를 활용한 관광과 특화산업에 해당하기 때문에 산업 및 관광으로 구분한다.

5) 사업별 지원대상을 명확히 구별하기는 어려우나 근거법령이나 사업계획에 나타난 주요 사업내용을 기준으로 분류하였다.

www.kci.go.kr

1. 공정한 경쟁을 위한 지역의 여건진단

1990년대 후반 이후 유럽 등 선진국에서는 물적 인프라뿐만 아니라 집적과 네트워크, 기술개발과 혁신을 통해 지역발전을 유도하려는 지역혁신체계(RIS) 구축모델을 추진하고 있다. 지역혁신체계 접근방법의 목적은 지역의 내생적인(endogenous) 잠재력을 촉진하고, 유용한 지식을 통합하여 개별 주체의 성과 결과의 합보다 전체가 더 커지게 만드는 틀을 구축하는 데 있다. 최근 우리나라에서도 서구의 지역혁신체계의 개념을 도입하여 지역의 혁신을 유도하고 국가균형발전을 달성하기 위한 다양한 시도를 하고 있다. 특히 2005년부터 국가균형발전위원회와 행정자치부 주관으로 시행되고 있는 '신활력사업'은 종전과 달리 지자체 주도의 자율성과 혁신역량 강화를 통해 궁극적으로 낙후지역의 자생적 발전을 유도하려는 목적으로 추진되고 있다. 이를 위해 신활력지역으로 선정된 70개 지자체는 지역혁신체계를 우선적으로 구축할 것을 요청받고 있다(국가균형발전위원회. 2006).

그러나 지역혁신체계가 성공을 거두려면 무엇보다 현재적 차원에서 사회·경제적 용량(capacity)과 미래적 차원에서 역량(capability)이 일정수준 이상에 도달해 있어야 한다. 각 지역별로 기본적인 여건에 대한 면밀한 분석이 없다면 중앙정부 차원의 지원도 종전과 같이 몰개성적이고 일률적인 나눠주기식 지원에 그칠 수밖에 없을 것이다. 따라서 일률적으로 지역혁신체계 구축을 추진하기 전에 낙후지역의 사회·경제적 용량과 혁신역량[6]에 대한 분석을 하는 것이 필요하다.

기존의 연구 등을 종합해 볼 때 우선 사회·경제적 용량(socioeconomic capacity)은 다음 세 가지의 관점에서 살펴볼 수 있다. 첫째, 경제·산업적 측면에서 혁신이 이루어질 수 있는 하부구조가 되는 시스템인 지역의 소득, 산업분포, 주민세, 소득세, 법인세 등을 의미한다. 둘째, 환경·지역적 측면에서 지역혁신에 유리한 기본적인 환경·자연적 요건이 존재하는가의 문제로 지역 내 토지이용이나 환경규제 등을 의미한다. 셋째, 사회·문화적 측면에서 인구의 구성, 교육의 정도, 미래의 혁신주체인 중·고등학교 재학생 수 등을 상정할 수 있다.

혁신역량(innovative capability)도 세 가지 관점에서 살펴볼 수 있다. 첫째, 주체 측면은 지자체의 장, 담당 공무원, 기업가, 주민대표, 전문가, 연구원 등이 가지고 있는 혁신의지와 가능성을 의미한다. 둘째, 선도 산업은 그 지역을 이끌 수 있는 산업적 자원과 동 자원의 가공산업이 가능한가 등을 의미한다. 셋째, 네트워크는 지역 내 주체들이 비정치적·비이기적 차원에서 상호교류할 수 있는 협의체와 같은 토대가 갖추어져 있는지 여부를 의미한다. 본 연구에서는 이러한 사회경제적 용량과 혁신역량에 대한 개념적 평가모델을 다음과 같이 제시하고자 한다.

---

6) 최봉기 외(1993)는 역량을 지방자치의 이념 및 제도를 스스로 실현하고 정착시킬 수 있는 지방정부의 능력이라고 정의하면서 구조적 역량, 기능적 역량, 그리고 환경적 역량으로 구분하였다. 이종수(2004)는 지방정부의 혁신에 영향을 미칠 수 있는 요인으로 내부적 특성모형과 구조적 환경모형 등을 제시하고, 정책행위자들, 인구규모, 재정자립도, 주민참여 수준, 지방의회 내 단체장에 대한 지지도, 도시와 농촌 간의 차이 등 다섯 가지 요인을 포함시켰다. 본 연구에서는 이를 현재적 수준인 용량(capacity)과 미래적 잠재력인 역량(capability, ability)으로 나누어 접근한다.

www.kci.go.kr

<표 7> 범주별 지역개발사업 선택의 장·단점

장점	단점
• 효율성이 높은 사업의 자동적 발전 • 지자체의 선택권 보장에 따른 지방분권 실현 • 통합적 추진을 위한 지연 감소 • 중앙정부의 성과관리에 기여	• 지역개발사업의 다양성 저해 가능 • 특정 부처 예산의 불균형적 증가 • 역량이 부족한 지역의 판단착오 유발

2. 지역개발사업의 통합을 위한 선택권의 보장

현재 추진되고 있는 다양한 지역개발 사업들은 각자 별도의 법적 근거와 추진주체를 확보하고 있는 사업이다. 따라서 관련 중앙부처의 고유업무와 밀접히 관련된 사업으로서 이론적 통합논의가 현실화되기 어렵다. 따라서 저항이 많아 실패하기 쉬운 하향식 통합을 추진하는 것보다는 지방정부가 지역개발사업을 선택하도록 하여 사업 간 경쟁을 유도하는 제도화가 필요하다. 이를 위해서는 국가균형발전특별회계 대상사업의 상향식 예산요구 방식을 보다 구체화하여 지방정부로 하여금 상호배타성이 있는 사업범주별로 제한된 개수의 사업프로그램만 선택하도록 해야 한다.

<표 1>에서 살펴 본 현행 지역개발사업들은 기본적으로 종합개발과 생활기반 조성, 관광 및 산업으로 구분할 수 있으며 각각의 사업유형은 <표 6>과 같이 체계화할 수 있다. 각 지자체는 이러한 범주별로 각각 1~2가지의 사업프로그램만 선택하도록 하고, 예산부서는 선택된 사업에 가용예산을 집중적으로 지원할 필요가 있다.

이러한 범주별 선택이 이루어질 경우 다음과 같은 장단점이 나타날 수 있다. 우선 장점은 지자체 입장에서 불필요한 사업이 경쟁에서 제외됨으로써 효율성이 높은 사업이 자동적으로 발전할 수 있다는 점을 들 수 있다. 또한 하향식 사업조정을 거치지 않더라도 통합적 추진이 가능하므로 시간적·절차적 지연을 감소할 수 있고 중앙정부의 정책품질관리와 성과관리에도 기여할 수 있게 된다. 또한 지자체에게 선택권을 보장함으로써 중앙정부 입장이 아닌 지방정부 입장의 반영이 가능해지고 사업의 중복·분산투자에 따른 예산낭비를 최소화할 수 있다. 반면에 단점은 지역개발사업의 다양성을 저해할 수 있다는 점, 특정 사업에 지방정부의 수요가 몰릴 경우 관련부처의 사업예산이 불균형적으로 증가할 수 있다는 점, 지자체의 역량이 부족한 경우 올바른 선택을 하지 않을 수 있다는 점 등을 들 수 있을 것이다. 이를 요약하면 <표 7>과 같다.

이러한 단점을 보완하고 장점을 더욱 강화하기 위해서는 다음과 같이 몇 가지 사항에 대한 제도적 보완이 필요하다. 첫째는 지방정부가 신청하고 보자는 식의 행태를 보이지 않게 하기 위해 선택되지 않은 사업에 배정되었을 예산을 삭감할 것이 아니라 지방정부가 선택한 사업에 추가적으로 지원하는 방안을 검토해야 한다는 것이다. 이를 위해서는 각 지자체별로 전년도 예산규모와 지자체 현황 등을 고려하여 개략적인 예산한계(ceiling)를 정할 필요가 있다. 전년도 예산규모의 경우 지난 3~5년간 평균치를 고려하되 과거 예산규모가 컸던 지

www.kci.go.kr

자체가 계속해서 더 많은 예산을 확보하는 폐해를 막기 위해 과거 예산규모의 70% 정도만 보장하고 나머지 30%는 지방정부가 제시하는 지역발전계획을 심사하여 우수한 평가를 받은 지자체에 추가지원해야 한다. 이때 지역발전을 위한 마스터플랜적 성격을 갖는 신활력사업에서 제시된 사업계획을 기초로 평가하는 것도 제도도입의 취지를 살리는 길이 될 수 있다. 현재의 신활력사업은 하드웨어 사업과 소프트웨어 사업의 경계가 명확치 못하여 당초 기대했던 사업성과를 거두기 어려운 구조이기 때문이다.[7] 지자체 현황의 경우 인구와 면적 등 지역규모와 낙후도를 종합하여 특정 지자체가 역차별을 받지 않도록 해야 한다.

둘째, 지역개발사업을 신청할 수 있는 대상지역 선정기준을 통일해야 한다. 현재는 지역개발사업별로 대상지역 선정기준이 상이한 관계로 특정 사업을 선택하고 싶어도 대상지역에 선정되지 않을 우려가 있다. 따라서 지역개발사업 선정기준을 통합적으로 제시하고 낙후도에 따라 선택가능한 사업을 사전에 정해주는 방안을 검토해야 할 것이다.

셋째, 지역의 용량과 역량평가 결과 일정 수준에 미달하는 지역, 즉 낙후지역에 대해서는 최저수준(national minimum) 보장 차원에서 기본적인 예산을 우선 배정할 필요가 있다. 이러한 예산은 용량확대에 우선 투자하도록 하고, 역량의 부족이 심할 경우 중앙정부가 다양한 공동자문을 통해 올바른 선택을 추가적으로 할 수 있도록 어느 정도 지원하는 것이 바람직하다.

넷째, 중앙정부는 지방정부의 지역발전계획 평가에 참여하는 동시에 각 부처별로 자신들의 지역개발사업 프로그램을 지방정부에게 홍보하는 과정에 참여하도록 해야 한다. 특정 부처의 사업이 아닌 해당 부처 전체의 지역개발사업 로드쇼 등을 개최할 경우 기존의 독점적 서비스 제공을 경쟁적 서비스 제공으로 전환한다는 신공공관리적 패러다임에 부합하게 된다. 또한 중앙정부도 경쟁에서 살아남기 위해 프로그램 개발에 더욱 노력하게 될 것이다. 이러한 과정을 거치면 중앙부처의 입장에서는 지방정부가 소관 사업을 선택하지 않을 경우 사업폐지의 위험에 몰리게 되므로 경쟁에서 살아남기 위해 프로그램 개선에 더욱 노력하게 될 것이며, 지방정부를 대하는 입장도 시혜자의 입장이 아닌 고객을 대하는 신공공관리론적 기업가 정부 입장으로 전환될 수 있을 것이다.

다섯째, 사업범주별로 주관부처를 선정하여 종합기획을 유도하도록 해야 한다. 예컨대 SOC를 포함한 종합개발은 건설교통부가, 생활기반조성은 행정자치부나 농림부가, 관광 및 산업은 문화관광부와 산업자원부가 여러 부처의 사업내용을 통합적으로 조정하도록 함으로써 투자효과를 제고하는 것이 필요하다. 한편 주관부처가 마련한 종합기획은 국가균형발전위원회 등 상위기구에서 국가종합계획으로 채택하고 종합기획 전체를 대상으로 예산부서와 협의하는 것이 바람직하다. 이러한 종합기능이 없을 경우 선택과 경쟁과정에서 현재와 같은 중복투자와 난맥상이 발생할 우려가 있기 때문이다.

이러한 과정을 1년 단위가 아닌 3년 단위(신활력사업 기준) 또는 5년 단위(중기재정계획 기준)로 시행하여 사업별 선호도와 성과를 평가한 후 지방

7) 다만, 신활력사업이 계획수립 자체에 한정될 경우 계획수립에 필요한 비용 외에 별도의 사업예산을 배정할 필요는 없을 것이다.

www.kci.go.kr

정부가 선호하지 않는 것으로 판명된 사업은 과감히 폐지하거나 축소해야 한다. 이런 과정이 반복될 경우 시장원리와 소비자주권에 입각한 신공공관리적 차원의 사업정리가 가능할 것이다. 한편 지역개발사업의 폐지나 축소, 선택과 집중이 이루어진 후에는 단일법 체계로 제도적 기반을 마련하는 것이 바람직하나, 이전 단계에서는 제반 과정의 공정한 관리가 중요하므로 국가균형발전위원회나 총리실 같은 차상위 기관의 주관하에 관계부처가 절차적 진행에 동의하는 가제도화가 필요하다.

3. 지역개발사업의 성과평가

통합의 성공을 위해서는 선택한 지역개발사업의 성과에 대한 타당성 있는 평가방법의 개발과 적용이 중요하다. 우선 해당 지방정부 입장에서 개별 지역개발사업의 정성적 효과를 평가하되 자기관대화의 오류를 피하기 위해 사업 담당자가 아닌 중립적인 기획관리실 소속 관계자의 평가를 받도록 하고, 주관적 판단결과의 객관적 정량화를 위해 분석적 계층과정기법(AHP) 등을 이용할 필요가 있다. 집행효과에 대한 중앙정부 차원의 평가를 위해서는 지역개발사업의 건설효과와 운영효과를 포함하는 정책적 파급효과(효과성)를 산업연관분석 등을 통해 도출하고 경제적 파급효과(효율성) 측면에서 사업시행 이전과 이후의 변화를 계량적으로 측정해야 한다. 특히 효율성 측면의 평가에 있어서는 그간 사업 이전에 시행하는 비용편익분석(B/C분석) 등이 주류를 이루었으나 지역개발사업의 투입과 산출이 화폐가치로 환산되기 어렵고 단일투입과 산출구조를 가진 것이 아니라는 점을 감안할 때 자료포락분석(DEA)과 같은 보다 종합적인 접근방법을 적용함으로써 평가의 실효성을 높일 필요가 있다.

자료포락분석이란 다투입·다산출의 의사결정단위(DMU: Decision Making Unit)에 대한 효율성을 측정할 수 있는 기법으로 비영리적 의사결정단위의 상대적 효율성[8]을 측정할 목적으로 Charnes·

<표 8> 자료포락분석을 활용한 충남지역 개촉지구 효율성 평가 예

충남 개촉지구						총괄산출	총괄투입	총괄산출 −총괄투입
효율성	시·군	투입		산출				
		국비 (~'05)	지방비 (~'05)	승용차대수 ('00~'04)	제조업 종사자 ('00~'04)			
1	청양	73,207	39,453	1,172	97	18.4672	3,158.6103	−3,140.1431
0.9096	홍성	14,373	556	3,778	145	59.0740	546.1206	−487.0467
0.9635	태안	28,489	0	2,710	−52	41.9500	1,071.1305	−1,029.1805
0.9143	보령	63,525	14,700	4,349	570	69.0989	2,539.7526	−2,470.6538
	가중치	0.0376	0.0103	0.0155	0.0027			

자료: 투입 및 산출요소 자료는 건교부 지역정책팀 내부자료 활용.

8) 상대적이라는 것은 한 조직의 효율성이 다른 조직, 즉 준거집단(reference group)의 효율성에 따라 정해진다는 것으로 준거집단과 다른 조직들과의 비교를 통해 조직의 효율성을 측정하는 것을 말한다(이상섭·김규덕, 1998).

www.kci.go.kr

Cooper & Rhodes(1978)에 의해 개발된 방법이다. 자료포락분석은 선형계획법에 근거한 효율성 측정방법으로, 회귀분석과는 달리 사전적으로 구체적인 함수형태를 가정한 모수(parameter)를 추정하지 않고 평가대상의 경험적인 투입요소와 산출물 간의 자료를 이용해 산정하는 경험적 효율성 프론티어(frontier)와 비교하여 평가대상의 효율치를 측정하는 비모수적 접근방법이다.

자료포락분석은 Farrell(1957)이 제시한 경계효율성(frontier efficiency)의 개념에 입각하여 의사결정단위 간의 상대적 효율성(relative efficiency)을 측정한다. Farrell은 기업의 효율성을 그 기업이 효율적 집합에서 떨어져 있는 거리로 측정할 수 있다는 가정 하에, 주어진 투입량에서 최대의 산출을 의미하는 기술효율성(technical efficiency)과 요소가격의 관점에서 최적의 투입결합을 나타내는 가격효율성(price efficiency) 또는 배분적 효율성(allocative efficiency)이 총괄효율성(overall economic efficiency)을 결정한다고 보았다(전용수 외. 2002; Coelli. et al. 1998). 이 방법은 다수의 투입요소를 사용하여 다수의 산출물이 생산되는 복잡한 생산구조에서 유사한 투입산출물을 갖는 단위끼리 비교하여 상대적인 능률성을 측정해주고 임의적 가중치를 정할 필요가 없으며, 자료를 분석할 때 투입과 산출의 원래단위를 그대로 사용이 가능하다는 점에서 우수하며, 가격에 대한 정보 없이 기술적 효율성을 분석할 수 있기 때문에 효율성 평가에 널리 쓰이고 있다(김성수 외. 2002; Coelli. et al., 1998; Zhu. 2003). 참고로 국비와 지방비를 투입요소로, 승용차 대수와 제조업 종사자 수를 산출요소로 하여 충남지역 시·군의 개촉지구사업 효율성을 자료포락분석기법으로 평가한 결과는 <표 8>과 같다.

한편 동일한 사업이 지역 간의 제도적 차이로 인해 다른 결과를 보일 수 있다는 점을 감안하여 제도적 측면의 특성을 주민참여와 시민단체 활동수준 등을 통해 거래비용적 측면에서 살펴보는 것이 중요하다. 사업의 고객이라고 할 수 있는 지방정부 스스로의, 또는 최종 고객이라고 할 수 있는 지역주민의 만족도 조사를 통한 지방차원의 평가도 필요하다. 이를 종합한 평가모형의 구성요소는 <그림 3>과 같이 제시할 수 있다.

종합평가시에는 분석적 계층과정법 등을 이용하여 각 평가항목의 가중치를 객관적으로 도출하고 가중치를 적용한 평가점수를 합계하여 계량화할 필요가 있다. 분석적 계층과정법은 1970년대 초 Saaty에 의해 개발되어진 방법론으로 가중치를 합리적으로 설정하기 위해 도입되어 의사결정문제가 평가, 선택, 예측을 위한 대안의 우선순위 결정과 관련이 있을 때 많이 이용되고 있으며, 설문 등을 통한 가중치 도출에 가장 적합한 방법론으로 인정받고 있다(김진실·나승일. 2004; 박동열. 1999; 심원섭·류광훈. 2001; 이창효. 2000; Saaty. 1994).

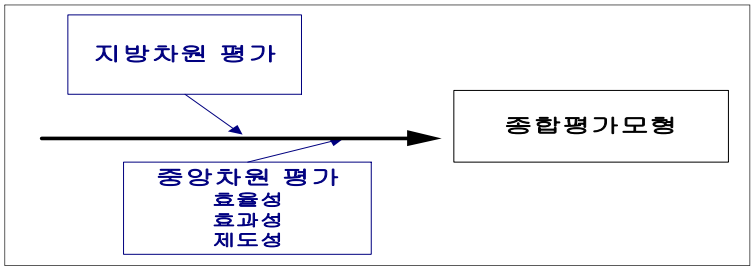
분석적 계층과정법은 시스템 이론에 기초를 두고 귀납적 방법과 연역적 방법을 조합한 통합적 방법을 통해 복잡한 현상을 해결하는 것으로, 분석과정에서 다른 요소들을 고려하지 않고 오직 두 요소만 이원비교(Pariwise comparison)하게 되므로 정량적 정보 외에 정성적·직관적 정보도 비율척도로 측정·비교할 수 있다.

이러한 성과평가 결과[9]를 차기 예산편성 시 반

9) 현재 국가균형발전위원회 주관으로 국가균형발전특별회계 사업에 대한 연차별 평가가 시행되고 있으나 평가지표가 상위목표와의 부합도, 사업수행체계, 예산집행률, 목표 대비 성과, 지역발전 기여도 등의 평가에 한정되고 있어 보다 과학적인 평가방법 적용이

www.kci.go.kr

<그림 3> 지역개발사업 통합조정을 위한 종합평가모형의 구성요소



영하여 그 성과에 따라 예산을 추가지원하거나 감액조정·삭제할 경우 성과를 높이기 위한 지자체 간 경쟁이 유발될 수 있고 적절한 인센티브 부여를 통해 대리인의 이익추구가 주인의 이익추구로 이어짐에 따라 지역주민의 고객만족을 높일 수 있는 제도적 기반을 구축할 수 있게 된다.

V. 결론

우리나라의 국민소득 1만 달러 달성에 기여했던 불균형성장 모델은 사회통합과 지역의 자율성 신장을 저해함으로써 더 이상 성장에 기여하지 못하고 있을 뿐 아니라, 오히려 국민소득 2만 달러 국가로 진입하는 데 장애가 되고 있는 실정이다(이원섭. 2004). 참여정부가 추진하고 있는 다양한 지역개발정책은 이러한 국가주도의 불균형성장 패러다임을 지역중심으로 전환시키려는 목적에서 추진되고 있으나 신공공관리론적 차원에서 보았을 때 혁신의 핵심요소라 할 수 있는 경쟁이나 성과, 고객지향성이 부족한 실정이다. 특히 국가균형발전특별회계 등을 신설하여 다기화된 지역발전 재원의 통합운영을 시도하고 있음에도 불구하고 여전히 중앙정부 주도적이고 부처별로 분산된 추진체계를 벗어나지 못하는 한계를 지니고 있다(김성배. 2006b).

본 연구에서는 이러한 한계를 극복하고 성공적인 지역개발사업을 추진하는 데 필요한 정책제안을 하고자 신공공관리론의 주요 내용과 시사점을 살펴본 뒤 신공공관리적 경쟁원리에 입각한 지역개발사업 통합의 구체적인 절차와 전제조건, 개선방안을 제시하였다. 이를 통해 분산적 사업추진에 따른 거래비용 등의 발생을 줄이고, 중앙정부의 선택이 아닌 지방정부의 선택권을 보장함으로써 보다 효과적인 사업추진이 가능할 것으로 기대된다. 장기적 측면에서는 이러한 평가결과를 바탕으로 지역개발사업의 유형과 사업내용을 전반적으로 재조정하는 제도적 통합을 추가로 검토할 수 있을 것이다. 경쟁과 성과평가의 원리가 도입될 경우 지방정부 간에는 지역실정에 적합한 지역개발사업을 제대로 추진하려는 경쟁이 치열해지면서 일찍이 Tiebout(1956)가 말했듯이 정치적 지대가 사라지고 경쟁에서 승리하는 지역에 대한 주민들의 이전수요도 생겨날 것이다. 중앙정부 차원에서도 각 부처가 제공하는 지역개발 프로그램을 지방정부가 선

요청되는 실정이다.

www.kci.go.kr

택하도록 세일즈하는 일종의 마케팅 경쟁이 치열해지면서 고객의 만족을 위해 노력하는 신공공관리적 기업가정부(Osborne & Gaebler. 1992)로 거듭날 수 있을 것이다.

본 논문은 구체적인 경험적 자료를 활용한 분석이 아닌 점에서 시사점 도출이나 대안 제시의 엄밀성이 부족할 수 있다는 한계가 있으나, 지방정부를 고객으로 보고 경쟁과 성과를 중시하는 신공공관리론적 패러다임을 지역개발사업에 적용함으로써 향후 지역개발사업의 통합적 추진에 나름대로 유의미한 시사점을 제공했다는 데 의의가 있다.

참고문헌

강호제. 2005. "혁신도시 개발효과 극대화를 위한 이론적 배경과 정책제안". 대한국토・도시계획학회・한국지역학회. '지역혁신과 국가균형발전정책의 과제' 심포지엄 발표자료.

경제협력개발기구(OECD). 국토연구원・건설교통부 역. 2001. OECD 한국 지역정책 보고서.

국가균형발전위원회. 2006. 신활력사업 추진현황 보고.

국가균형발전위원회. 2005. 낙후지역개발사업 통합에 관한 기초연구.

국가균형발전위원회. 2004. 신활력지역 발전구상. 제50회 국정과제 보고자료.

권용우. 2005. "지역균형발전을 위한 행정중심복합도시건설의 과제". 대한국토・도시계획학회・한국지역학회. '지역혁신과 국가균형발전정책의 과제' 심포지엄 발표자료.

권인석. 2004. "신공공관리론의 논리, 한계, 그리고 극복". 한국공공관리학보 제18권 제2호 : pp31-46.

김병섭. 1996. "기업가적 정부혁신의 길". 한국정책학회보 제5권 2호 : pp11-30.

김성배. 2006a. "참여정부 국가균형발전정책의 논리적 타당성 분석에 관한 연구". 숭실대학교. 사회과학논총 제8집 : pp77-106.

김성배. 2006b. "지방주도형 국토발전의 길: 분권화의 도전". NSI 국가경영전략포럼 심포지엄 시리즈 7. '국토발전 패러다임을 점검한다'. 발표자료집 : pp29-67.

김성수・오미영・김민정. 2002. "자료포락분석을 이용한 서울 시내버스운송업의 효율성과 규모의 경제성 분석". 환경논총 40 : pp101-113.

김진실・나승일. 2004. "AHP 방법을 적용한 전문대학 전공수업 평가준거의 가중치 설정". 직업교육연구 23(3) : pp45-66.

김태룡. 1999. "기업가적 정부모형의 한국적 적실성에 대한 비판적 고찰: 신자유주의적 이데올로기를 중심으로". 서울행정학회. 하계학술대회 발표논문집.

김현아. 2005. "기업도시정책의 과제. 지역혁신과 국가균형발전정책의 과제". 대한국토・도시계획학회・한국지역학회. '지역혁신과 국가균형발전정책의 과제' 심포지엄 발표자료.

박동열・정철영. 1999. "분석적 계층화 과정법에 의한 전문대학의 교육 효과성 평가지표 개발". 직업교육연구. 제18권 제2호 : pp111-131.

박진도. 2003. 농어촌 지역개발정책 추진체계 개편방안. 농어업특위 제2분과위원회 관계관 회의자료.

산업연구원. 2006. 국가균형발전정책 성과측정 연구.

서순복. 1999. "신공공관리에 관한 보완적 접근: 정보기술을 활용한 행정개혁". 서울행정학회 하계학술대회 발표논문집.

소순창・홍진이. 2004. "신공공관리적 측면에서 본 행정개혁: 한국, 일본, 그리고 영국의 비교분석". 한국지방자치학회보 제16권 1호 : pp319-342.

송미령・박주영. 2004. 농촌 지역개발사업의 체계화방안. 한국농촌경제연구원.

심원섭・류광훈. 2001. "AHP에 의한 관광개발정책사업의 평가지표 우선순위 설정에 관한 연구". 관광연구논총 제13권 : pp135-155.

양기용. 2000. "신공공관리이론의 비판적 고찰과 적용방안: 책임경영기관과 책임경영제를 중심으로". 지방정부연구 제4권 제1호 : pp113-131.

우윤석. 2004. "낙후지역 개발을 위한 신활력사업의 바람직한 추진전략에 관한 연구". 국토연구 제43권 : pp21-36.

이명석. 2001. "신공공관리론, 신거버넌스론 그리고 김대중 정부의 행정개혁". 성균관대 사회과학연구소 사회과학 제40권 제1호 : pp1-46.

이영철. 2003. "신공공관리론의 이론적 비판: 원자화된 개인, 강력한 시장, 축소지향적 정부". 정부학연구 제9권 제1호 : pp51-80.

이왕건. 2005. "행정중심복합도시와 네트워크 도시발전방향". 대한국토・도시계획학회・한국지역학회. '지역혁신과 국

www.kci.go.kr

가균형발전정책의 과제'. 심포지엄 발표자료.
이원섭. 2004. 낙후지역 발전 프로그램 정립 및 추진방안. 상생과 도약을 향한 국토정책방안. 국토연구원.
이종수. 2004. "한국 지방정부의 혁신에 관한 실증분석: 혁신패턴, 정책행위자 및 영향요인을 중심으로". 한국행정학보 제38권 제5호.
이창효. 2000. 집단의사결정론. 서울 : 세종출판사.
임도빈. 2000. "신공공관리론과 베버 관료제이론의 비교". 행정논총 제38권 제1호 : pp51-72.
전용수 · 최태성 · 김성호. 2002. 효율성 평가를 위한 자료포락분석. 인하대학교 출판부.
정철모. 2005. "지역균형발전을 위한 낙후지역개발 및 지역혁신정책의 실태분석 및 개선방안". 지역사회발전학회논문집 제30권 제2호 : pp173-186.
조성한. 2000. "경영혁신의 허와 실: 이론적 모순과 비합리적 과정". 한국정책학회보 제9권 제1호 : pp5-27.
주재복 · 김필두 · 고경훈. 2005. "지방자치단체의 행정혁신 추진전략에 관한 연구". 한국지방행정연구원
진미윤 · 김성연 · 최찬용 · 김유정. 2005. 도시 · 지역개발사업의 파트너쉽 활성화 방안. 대한주택공사
차성덕 · 최호진. 2003. "한국에 있어서 기업가적 정부혁신모형 도입의 적실성에 관한 연구: 그 한계와 과제를 중심으로". 한국정책과학학회보 제7권 제2호 : pp159-188.
최봉기 외. 1993. "지방정부의 자치역량 강화방안: 분석틀의 구성을 중심으로". 대구 · 경북행정학회보 제5권.
한종희. 2005. "한국의 신공공관리적 정부개혁과 국가역할의 전환: 국가공동화인가 아니면 국가기능의 재확립인가?". 정부학연구 제11권 제1호 : pp137-170.
Alford, John. 1993. "Towards a New Public Management Model: Beyond Managerialism and its Critics". *Australian Journal of Public Administration* 52(2) : pp135-148.
Arnold, Peri E. 1995. "Reform's Changing Role". *Public Administration Review* 55(5) : pp407-417.
Boston, J, et al. 1996. *Public Management: The New Zealand Model*. Auckland: Oxford Univ. Press.
Charnes, A., W. Cooper and E. Rhodes. 1978. "Measuring the Efficiency of Decision Making Units". *European Journal of Operational Research* 2(6) : pp429-444.
Coelli, T., D.S. Prasada Rao and G.E. Battese. 1998. *An Introduction to Efficiency and Productivity Analysis*. Boston: Kluwer Academic Publishers.
Dunleavy, P. 1985. "Bureaucrats, Budgets and the Growth of the State: Reconstructing and Instrumental Model". *British Journal of Political Science* 15(3) : pp299-328.
Farrell, M. J. 1957. "The Measurement of Productive Efficiency". *Journal of the Royal Statistical Society. Series A General* 120(3) : pp253-281.
Hood, C. 1991. "A Public Management for All Seasons". *Public Management* 69(Spring) : pp3-19.
Horn, Murray J. 1995. *The Political Economy of Public Administration*. Cambridge: Cambridge University Press.
Kandel, E. and E. Lazear. 1992. "Peer Pressure and Partnerships". *Journal of Political Economy* 100(4) : pp801-817.
Maor, M. 1999. "The Paradox of Managerialism". *Public Administration Review* 59(1) : pp5-18.
Nalebuff, B. and J. Stiglitz. 1983. "Prizes and Incentives: Towards a General Theory of Compensation and Competition". *Bell Journal of Economics* 14 : pp21-43.
Niskanen, W.A. Jr. 1971. *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago: Aldine-Atherton.
Osborne, D. and T. Gaebler. 1992. *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. Boston: Addison-Wesley.
Patashnik, E.M. 1996. "The Contractual Nature of Budgeing: A Transaction Cost Perspective on the Design of Budgeting Institutions". *Policy Sciences* 29 : pp189-212.
Saaty, T.L. 1994. "How to Make a Decision: The Analytic Hierarchy Process". Interfaces 24(6) : pp19-43.
Savoie, Donald. 1996. "What Is Wrong with The New Public Management?". *Canadian Public Administration* 38(1) : pp112-121.
Terry, L.D. 1998. "Administrative Leadership, Neo-Managerialism, and the Public Management Movement". *Public Administration Review* 58(3).
Tiebout, Charles. 1956. "A Pure Theory of Locl Government Expenditure". *Journal of Political Economy* 64 : pp416-424.
Williamson. O.E. 1985. *The Economic Institution of Capitalism: Firms, Markets, Relational Contracting*. NY : The Free Press.
Zhu, Joe. 2003. *Quantitative Models for Performance Evaluation and Benchmarking: Data Envelopment Analysis with Spreadsheet and DEA Excel Solver*. Boston: Kluwer Academic Publishers.

• 논문 접수일 : 2006. 10. 16
• 심사 시작일 : 2006. 10. 19
• 심사 완료일 : 2006. 11. 29

www.kci.go.kr

ABSTRACT

Policy Suggestion for Integrated Regional Development Schemes from the Viewpoint of New Public Management

Yoon-Seuk Woo Senior Lecturer, Dept. of Public Administration, Soongsil University

※ Key words : Regional Development Program Integration, New Public Management, Competition, Choice

Although there have been various kinds of regional development and subsidy programs of central government for lagged regions, it has been pointed out that collective effectiveness level is low due to the lack of integration system and inefficient distribution of subsidy budgets. Also, it has been said that lagged regions themselves could not accumulate their internal capability to escape from their poverty, who have been tamed by external subsidy from the central government.

Fortunately, as Participatory Government is strongly driving national balanced development policy, necessity of integrated and efficient regional development policy is being highlighted again nowadays. The problem is that there is no practical solution suggested at the moment to achieve regional development program integration.

This study tried to suggest policy directions and detailed process for successful integration of regional development schemes based on the framework of New Public Management, which is widely suggested as a theoretic background of governmental innovation and market based entrepreneurial government. From the theoretic analysis, some implications, such as competition of regional development programs, choice of local government and their customer satisfaction, and necessity of institutionalization, are derived.

Based on the mechanism of NPM, policy suggestions are derived with the respects of; necessity of diagnosis for local capacity and capability; process for integrating regional development programs; total evaluation framework for performance review and feedback. We believe that this study can give exploratory policy implication and future direction for the integration of regional development programs.

www.kci.go.kr

www.kci.go.kr