

# 시스템사고를 통한 참여정부의 지방분산정책에 대한 평가

## Policy Evaluation with System Thinking on Deconcentration Policy of the Participatory Government

최남희\*  
Choi, Nam-Hee\*

### Abstract

The Roh administration, participatory government, has pursued deconcentration policies for promoting the balanced national development since 2002. The main policy instrument of the deconcentration policy is that the transferring of public institutions from capital region to local areas. However, it has been argued that these policies have resulted in another problems of policy side-effects, for instance, decreasing the national competitiveness. This paper aims to explore the problems of side-effects of deconcentration policies based on the Systems Thinking approach. On the Systems Thinking approach basis, this paper analysed the policy side-effects placed the focus on intended feedback loops and unintended feedback loops of the deconcentration policies.

**Keywords:** 지방분산, 시스템사고, 공공기관 이전, 국가균형발전  
(Deconcentration, System Thinking, Transferring of Public  
Institution, Balanced National Development)

---

\* 충주대학교 행정학부 교수(drnhchoi@cju.ac.kr)

## I. 서론

정책을 포괄적으로 정의하면 전체 사회에 대한 가치의 권위 있는 배분이라고 할 수 있다 (Easton, 1953: 129). 즉, 정책이란 ‘어떠한 사회를 어떻게 만들겠다고 하는 것을 권위 있게 결정해 놓은 것’이라고 할 수 있다. 정책을 이렇게 정의하는 것은 정책이 어떠한 사회를 만들겠다고 하는 가치와 목적에 따라 사회경제적 발전의 주된 방향이 근본적으로 달라지는 것은 물론이고, 사회적 가치배분 즉, 이익을 보는 집단과 손해를 보는 집단이 크게 달라질 수 있는 성격이 강하다는 것을 의미한다. 이익을 보는 집단과 손해를 보는 집단은 특정 계층일 수도 있고, 특정 지역일 수도 있다.

참여정부에서 국정과제 중의 하나로 추진하고 있는 국가균형발전 정책은 위에서 정의한 바와 같은 가치배분의 성격이 강한 정책이라고 할 수 있다. 그 이유는 이 정책의 내용이 앞으로 우리나라를 어떠한 사회로, 어떻게 만들어 나가겠다는 가치 배분적 성격이 강한 하위 정책 목표와 법제정, 예산배분, 공공사업 등의 수단들을 포함하고 있기 때문이다.

국가균형발전위원회에서는 국가균형발전에 대하여 ‘지역 간 발전의 기회균등을 통해 국토 공간상의 모든 지역의 발전 잠재력을 증진함으로써 어느 지역에 거주하더라도 기본적인 삶의 기회를 향유하고, 궁극적으로 국가 전체의 경쟁력을 극대화하는 것’이라고 정의하고 있다(국토연구원, 2005).<sup>5)</sup>

국토균형발전을 실현하기 위한 참여정부의 관련 정책들은 지방분산정책, 자립적 지역발전정책, 지방분권정책 등 3개 분야의 정책들로 이루어져 있다. 지방분산정책은 수도권 주요기능 및 시설의 지방이전을 내용으로 하고 있으며, 자립적 지역발전정책은 지역혁신체계 구축, 혁신클러스터 조성, 지역전략산업육성, 지방대학 육성, 낙후지역 활성화 등의 시책으로 구성되어 있다. 지방분권정책에서는 지역발전 재정의 분권화, 사무 및 인력의 지방이양을 중점적으로 추진해 나가고 있다.

참여정부의 국토균형발전 정책들 중에서 특히, 행정중심복합도시건설과 공공기관의 지방이전을 추진하는 지방분산정책은 지금까지 유지되어 오던 사회적 가치배분의 틀을 개혁하는 것으로써 정부주도적인 그 추진 자체를 둘러싸고 첨예한 찬반논리의 대립과 지역 간 갈등을 야기 시키고 있다. 또한, 정책의 효과에 대해서도 많은 논란이 제기되고 있는 것 또한 사실이다.

이 논문의 목적은 참여정부가 출범하면서 역대 정부와는 근본적으로 다른 시각에서 강

---

5) 국가균형발전특별법에서는 국가균형발전을 “지역 간 발전의 기회균등을 촉진하고 지역의 발전역량을 증진함으로써 삶의 질을 향상하고 지속가능한 개발을 도모하여 국가경쟁력을 강화하는 것”이라고 정의하고 있다(법 제2조 1항).

력하게 추진되고 있는 행정중심복합도시건설, 수도권 공공기관이전 등과 같은 지방분산정책의 기본시각과 정책내용의 역동성을 시스템 사고라는 인과순환적 피드백 구조를 강조하는 시각에서 평가해 보고자 하였다. 즉, 수도권 대 비수도권 간의 불균형발전 문제를 해결하기 위해 추진하고 있는 참여정부의 지방분산정책을 시스템사고를 통해 살펴볼 경우 다차원적이고 복잡한 문제구조 속에서 어떻게 이해될 수 있으며, 이 정책의 결정과정에서 누락된 시스템의 중요한 동태적 구조들은 어떠한 것인가를 탐색하고자 하였다.

시스템사고를 통해 공공정책을 평가하는 것의 이점은 정책논리의 단선적인 사고구조를 극복하고 인과순환적 사고를 통해 정책문제의 본질적 특성인 다양한 요소들의 복잡성과 비선형성을 보다 정확하게 이해하는데 있다. 따라서 이 논문은 국토의 불균형과 같은 복잡한 정책문제를 해결하기 위한 출발점은 특정 원인과 특정 결과에 집착하는 일방적인 인과관계의 흐름보다는 사고의 경계를 적절하게 설정하고 인과순환적인 시각을 통해 문제의 구조를 이해하는 것에서부터 시작되어야 한다는 것을 강조하고 있다.

## II. 지방분산정책의 논리에 대한 시스템 사고적 접근

### 1. 지방분산정책의 배경과 내용

지방분산정책에서 분산(分散; deconcentration)은 ‘집중’(集中; concentration)에 대비되는 개념으로서 사람, 자원, 산업, 권력, 기회 등이 공간적 또는 물리적으로 한 곳에 모여 있지 않고 ‘흩어져 있음’을 의미한다. 분산 개념은 다분히 물리적 성격을 갖고 있으며 경제적, 사회적 자원의 공간적 배분과 주로 관련이 되어 있다고 할 수 있다.<sup>6)</sup> 따라서 참여정부의 지방분산정책은 수도권에 집중되어 있는 사람, 자원, 권력, 기회 등을 지방으로 흩어놓기 위한 정책이라고 할 수 있다.

국토균형발전과 지방분산정책은 참여정부에서 처음으로 주장된 것은 아니다. 과거 정부

6) 참여정부에서 추구하고 있는 분산·분권형 국토균형발전은 분산과 분권을 토대로 지역이 자립적 발전을 이룸으로써 국토균형발전이 완성되는 발전모델로서 지방분권, 지방분산, 자립적 지역발전 등 3 요소로 구성되어 있다. 즉, 지역이 스스로 발전을 도모하기 위해서는 그에 필요한 권한, 재정, 인력이 필요하기 때문에 지방분권이 이뤄져야 한다는 것, 전국의 각 지역이 발전의 기회를 균등하게 보장받기 위해서는 한 지역에 집중된 기능과 기회가 분산될 필요가 있다는 것, 그리고, 지역의 발전은 외부의 힘에 의해 주어지는 것이 아니라 지역이 의지를 가지고 자기 지역특성에 맞는 전략을 추진하여 스스로 발전할 수 있어야 한다는 것이다(국토연구원, 2005).

부터 현 정부에 이르기까지 행정중심복합도시건설과 같은 수도권 기능의 지방이전과 관련된 여러 논의와 주장들이 있어왔다. 대체로 지방이전 정책을 지지하는 논리들의 핵심은 행정중심복합도시의 건설이나 공공기관 이전이 수도권의 집중·과밀을 해소하고 비수도권지역의 발전을 가져온다는데 있다. 즉, 수도권이 과밀하기 때문에 이전해야 하고, 수도를 이전하면 당연히 문제가 해결될 것이라는 논리이다.

노무현 대통령도 전국이 개성 있게 골고루 잘사는 사회와 지방화를 통한 국가 선진화를 지방분권을 위한 목표로 제시하였고, 이를 위해 지방의 잠재력을 극대화해야 한다고 강조하면서, 국가개조 차원에서 집권형 국가를 분권형 국가로 바꾸고, 지방이 지니는 복합적 문제를 해소하기 위해 지방분권, 국가균형발전, 신행정수도 건설 등의 종합적 접근으로 지방화를 추진하겠다는 원칙을 강조한바 있다.

지방분산정책의 타당성과 효과를 강조하는 정책결정자들은 정책논변의 논거로서 ‘국토의 균형 있는 발전’이 곧 국토의 ‘위대한 균형(Great Balance)이다’라는 개념을 제시하고 다음과 같은 주장을 전개하기도 한다(박양호, 2003).

“... 지역별로 특화된 독특한 경쟁력이 넘치는 국토다. 또한 수도권의 과밀문제가 해소되고 지방은 일자리와 산업과 문화적인 기회가 풍요로운, 이른바 수도권과 지방의 상생발전 내지는 윈 - 윈(win - win) 국가의 모습이다. 그리고 지방분권이 이루어져 지역마다 자율성 속에서 다른 지역과 그리고 중앙정부와 협력하는 ‘생산적 분권화’가 꽃피는 사회의 모습을 띤다. 아울러 동북아 나아가 통일과 세계화 물결에 부응하는 개방적인 국토 네트워크 속에서 개별 지역이 국제적으로 발전하는 국가체제를 의미한다...”

참여정부에서 제시하고 있는 공공기관이전과 같은 지방분산정책의 논거는 이들 정책이 동맥경화증에 시달리는 수도권을 과밀 비대화의 질곡에서 벗어나게 하고 영양실조로 비틀거리는 비수도권 지방, 특히 해체의 깊은 수렁에 빠져 허덕이는 중소도시와 농촌을 구해낼 계기를 만드는 유력한 정책 수단이라는 것이다. 또한, 지난 수십 년 동안 역대 정부가 수도권 과밀 비대화 문제를 해소하고 균형발전을 도모하기 위해 나름대로 노력해 왔지만 별 성과 없이 수도권 집중과 지역불균형이 심화되어온 점을 고려할 때 ‘전국이 고루 잘 사는 나라’를 만들기 위해서는 행정중심복합도시건설과 공공기관 이전보다 더 유력한 정책대안을 찾기 힘들다는 것이다(안성호, 2003).

참여정부에서는 우리나라가 급속한 압축성장을 통해 산업화에 성공하였으나 이러한 발전은 균형 없는 성장에 기초한 것이었으며, 그로인해 불균형발전이 심화되면서 수도권은 교통혼잡, 환경오염, 토지와 주택의 부족 등 과밀(過密)의 폐해에 시달리고, 비수도권은 인구, 인적자원, 자본의 유출로 정체와 침체에 빠지는 과소(過少)의 문제에 빠져들게 되었다고 보고 있다. 또한, 불균형성장으로 인해 국가 전체적으로 국민 분열과 국가경쟁력 저하라

는 난제와 씨름하지 않으면 안 되었다고 보고 있다(국가균형발전위원회, 2003).

참여정부에서는 역대 정부가 균형발전에 대한 개념 정립조차 없이 불균형 문제를 해소하기 위해 과밀지역과 낙후지역을 구분하고 수도권과 같은 과밀지역에 대해서는 과밀화의 억제를 통해 지역불균형을 교정하는데 주력하였다고 비판하면서 새로운 국가균형발전 모델로서 내생적 발전전략을 통해 전국 각 지역을 상호의존관계·상생관계로 발전시켜 전국토의 성장잠재력을 극대화하려는 새로운 패러다임을 제시하고 있다.

[표 1] 국가균형발전의 패러다임 변화

구 분	전통적 패러다임(역대정부)	새로운 패러다임(참여정부)
발전목표	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 총량적 성장</li> <li>· 효율성 추구</li> <li>· 국가발전</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 삶의 질 향상</li> <li>· 균형과 효율/발전 동시 추구</li> <li>· 지역발전을 통한 국가발전</li> </ul>
지역의 성격	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 이중적 구분</li> <li>· 발전지역과 저발전지역</li> <li>· 공간적 차별성/획일성</li> <li>· 지역의 국지성</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 다면적 구분</li> <li>· 지역구조의 다양성</li> <li>· 공간적 정체성/복합성</li> <li>· 지역의 광역화</li> </ul>
추진주체	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 중앙부처 중심(중앙의존형)</li> <li>· 하향적 집권화</li> <li>· 지역이기주의 조정 곤란</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 지방 중심(지방자립형)</li> <li>· 상향적 분권화</li> <li>· 지역간 상호의존/협력 촉진</li> </ul>
지원방식 및 효과	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 지원주체별 부분적·산발적 분산지원</li> <li>· 중복투자로 시너지효과 미비</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 지원주체간 협력에 바탕해 종합적·체계적·입체적 지원</li> <li>· 지역별 특성화발전으로 효과 극대화</li> </ul>
발전전략 및 지원이념	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 자본, 물질 중심</li> <li>· 제조업 중심</li> <li>· 대기업 중심</li> <li>· 정치성 강조(균등분배원칙)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 정보·기술, 문화 중심</li> <li>· 서비스 및 부문간 연계</li> <li>· 대기업—중소기업간 협력</li> <li>· 권역간 균형, 권역내 효율</li> </ul>

이러한 패러다임에 입각하여 참여정부에서는 <표 2>에 정리된 바와 같이 수도권에 집중된 기능을 지방에 이전 시켜 이를 매개로 지역의 혁신역량과 성장잠재력을 강화함으로써 수도권과 비수도권 간의 격차를 줄이는데 초점을 두고 있는 행정중심복합도시 건설과 수도권 공공기관 이전 사업을 추진 중에 있다.

[표 2] 참여정부 지방분산정책의 주요계획 내용

구분	이전 기관수	이전 인원	이전 비용	사업완료 시점
행정중심복합도시	12부, 4처, 2청, 41개 기관	16,791명	정부부담 건설비: 11조 2천억	2014년 말
공공기관 이전	176개 기관	32,000명	12조원	2012년 말

## 2. 참여정부 지방분산정책의 논리구조와 시스템사고

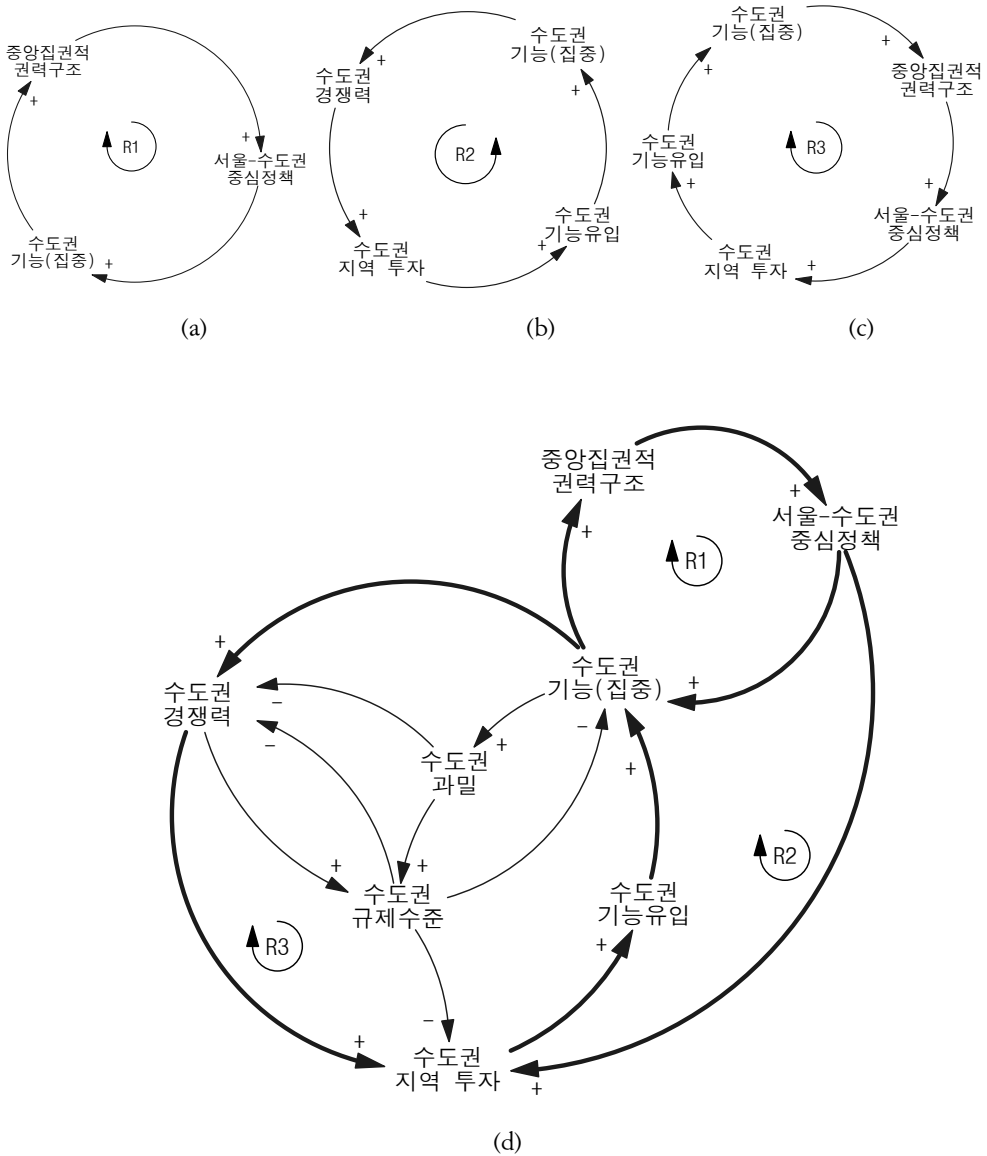
시스템사고에 입각하여 참여정부의 지방분산정책을 평가하기 위해서는 먼저 참여정부의 지방분산정책에 대한 정책논리가 어떠한 시각과 내용들로 구성되고 있는가를 파악하여야 한다. 이 논문에서는 참여정부의 출범 이후에 발표된 관련 계획 및 정책 자료들을 중심으로 참여정부에서 주장하고 있는 지방분산정책의 기초논리를 인과순환구조로서 파악하고자 하였다. 여기서 분석의 초점은 참여정부에서 지방분산정책을 결정·추진하는데 있어 정책 논리로 제시되고 있는 수도권 기능 집중과 그 원인, 수도권과 비수도권간의 관계, 그리고 국토균형발전을 위한 지방분산정책의 필요성과 효과에 대한 시각이다.

다음에서 제시된 피드백 루프들은 참여정부가 지방분산정책(행정중심복합도시 건설과 공공기관 이전)을 추진해야만 하는 논리적 근거로 내세우고 있는 수도권 기능집중의 자기강화적 구조를 나타낸 것이다. 이와 같은 인과지도에서 분석의 초점은 하나의 피드백 루프를 구성하는 변수들의 관계성, 즉 피드백 루프가 자기강화적 특성을 보이는 양의 피드백 루프인가 아니면 자기조절·균형적 과정을 지닌 음의 피드백 루프인가를 먼저 파악하고, 그것이 지방분산정책의 당위성 및 파급효과와 같은 핵심 사안과 어떠한 인과관계의 논리로 이어지는지를 검토해 보는 데에 있다.

<그림 1>에 제시된 인과지도는 참여정부에서 수도권 기능이전의 주된 이유로 들고 있는 수도권기능 집중의 피드백 루프를 보여주고 있다. 이 인과지도는 수도권으로의 기능 집중이 지속되어온 한국의 전반적인 공간개발 구조를 보여준다. 이 인과지도에서 첫 번째 피드백 루프(R1)는 중앙집권적 권력구조가 서울-수도권 위주의 정책을 초래하며, 이는 각종 투자 및 개발 사업들을 통해 수도권의 기능 집중을 야기하고, 수도권의 기능 집중은 필연적으로 중앙집권적인 권력구조를 지원함으로써 중앙집권적인 권력구조 하의 정책과정은 또 다시 서울-수도권 중심의 정책을 전개한다는 자기강화적인 양의 피드백 루프를 보여주고 있다. 두 번째 피드백 루프는 수도권의 기능 집중은 수도권 경쟁력을 향상시키는 직접적 요인으로 작용하여 이는 수도권으로의 투자와 이주 매력도를 높이기 때문에 수도권으로

의 새로운 기능유입을 증가시켜 또 다시 수도권으로의 기능 집중을 초래한다는 것이다(R2). 이는 마치 부익부 빈익빈의 구조, 즉 수도권과 비수도권의 관계에 있어 수도권의 경쟁력을 지속적으로 향상시키는 데에 일조하는 일종의 ‘성공의 계승’ 메커니즘을 포함하고 있음을 보여준다.

[그림 1] 수도권 기능집중의 피드백 구조



세 번째 피드백 루프는 결국 첫 번째 피드백 루프와 두 번째 피드백 루프의 결합을 보여주는 것으로서 중앙집권적인 권력구조는 비수도권 지방보다는 권력이 소재하고 있는 수도권 중심의 공간정책을 채택하고, 수도권중심의 공간정책은 수도권지역에 대한 투자와 그로 인한 수도권으로의 기능 유입과 수도권의 기능 집중을 연쇄적으로 초래하는 자기강화적인 순환적 인과관계의 특성을 보여주고 있다(R3).

참여정부의 시각에서 볼 때 이러한 피드백 루프들의 고리를 끊기 위해서는 행정중심복합도시 건설이나 수도권 공공기관 이전과 같은 정책지렛대가 필요하며, 이를 통해서만이 수도권의 중앙집권적 권력구조를 약화시키고 수도권으로의 지속적인 기능집중을 완화시킬 수 있는 것이라고 할 수 있다. 결국 이러한 수도권 집중의 피드백 구조들은 참여정부가 특단의 분산정책으로 관여하지 않는다면, 수도권으로의 기능적인 집중은 강화될 수밖에 없다는 것을 주장하기 위해 선택한 기조논리로서의 사고체계라고 할 수 있다.

<그림 2>는 위에 제시된 수도권 기능 집중의 논리를 수도권 대 비수도권간의 격차가 발생하는 차원으로 확장한 것이다. 이 인과지도는 수도권의 기능이 집중하면 할수록 수도권 경쟁력은 증가하고 수도권의 경쟁력은 수도권 지역으로의 투자를 증대시키나 반대로 투자자원의 한계로 인해 그만큼 비수도권 지역의 투자를 줄이게 되어 비수도권 지역의 기능 유입(기회)을 감소시키게 된다는 것이다. 결국 비수도권 지역의 투자 감소는 상대적으로 수도권 지역의 기능유입과 기능감소를 가져와 한편으로는 수도권대 비수도권간의 격차를 늘리고, 다른 한편으로는 비수도권의 경쟁력 저하와 그에 따른 투자 감소를 초래하는 피드백 루프를 구성한다는 것이다(R4).

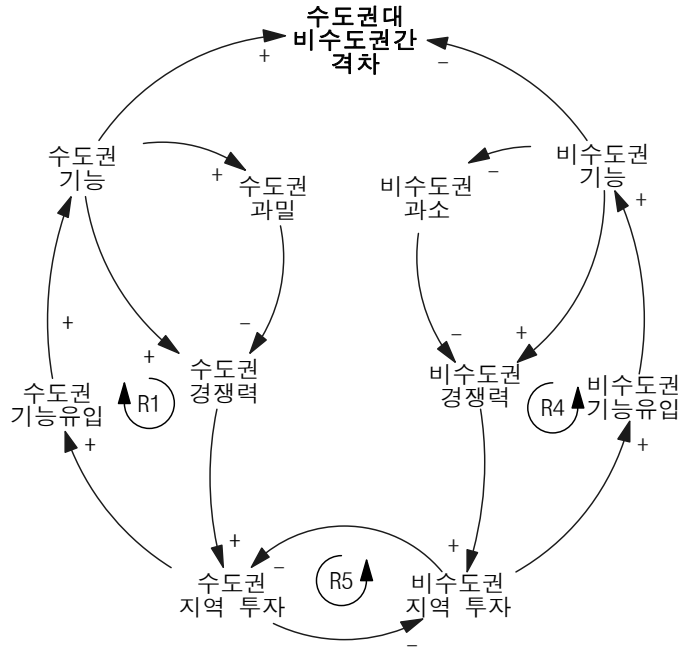
< 그림 2>의 인과지도에서 초점이 되는 것은 수도권 지역투자와 비수도권지역 투자는 한쪽으로 계속 쏠려가는 양의 피드백 루프(R5), 즉 부인부 빈익빈의 악순환 구조를 형성한다는 것이다.

바로 이러한 피드백 구조가 참여정부에서 들고 있는 수도권 기능 집중에 제동이 필요한 논리적 구조를 보여주고 있다. 즉, 수도권의 기능집중은 수도권의 과밀(과밀의 폐해와 비용)을 초래하고 수도권의 과밀은 역대정부에서 대응해 온 것처럼 수도권 규제수준을 강화시키며 이것이 수도권의 매력도를 떨어뜨리고, 나아가서 수도권으로의 기능유입을 감소시켜 수도권 기능집중이 줄어든다는 것을 보여주고 있다(B3, B2). 그러나 참여정부의 국토균형발전 패러다임은 수도권 과밀의 비용을 줄이려는 수도권 규제가 수도권의 경쟁력을 떨어뜨리고, 그것이 궁극적으로는 국가경쟁력을 떨어뜨린다는 논리를 견지하고 있다. 때문에 참여정부에서는 수도권의 과밀을 해소함과 동시에 수도권의 경제력 집중으로 인한 수도권 대 비수도권 간의 격차를 해소하여 국토의 균형발전수준을 제고하기 위해서는 수도권의 집중을 완화시킬 수 있는 수도권 기능의 지방분산이 필요하다는 정책논리 구조를 전개하고



있다(B1, B4).

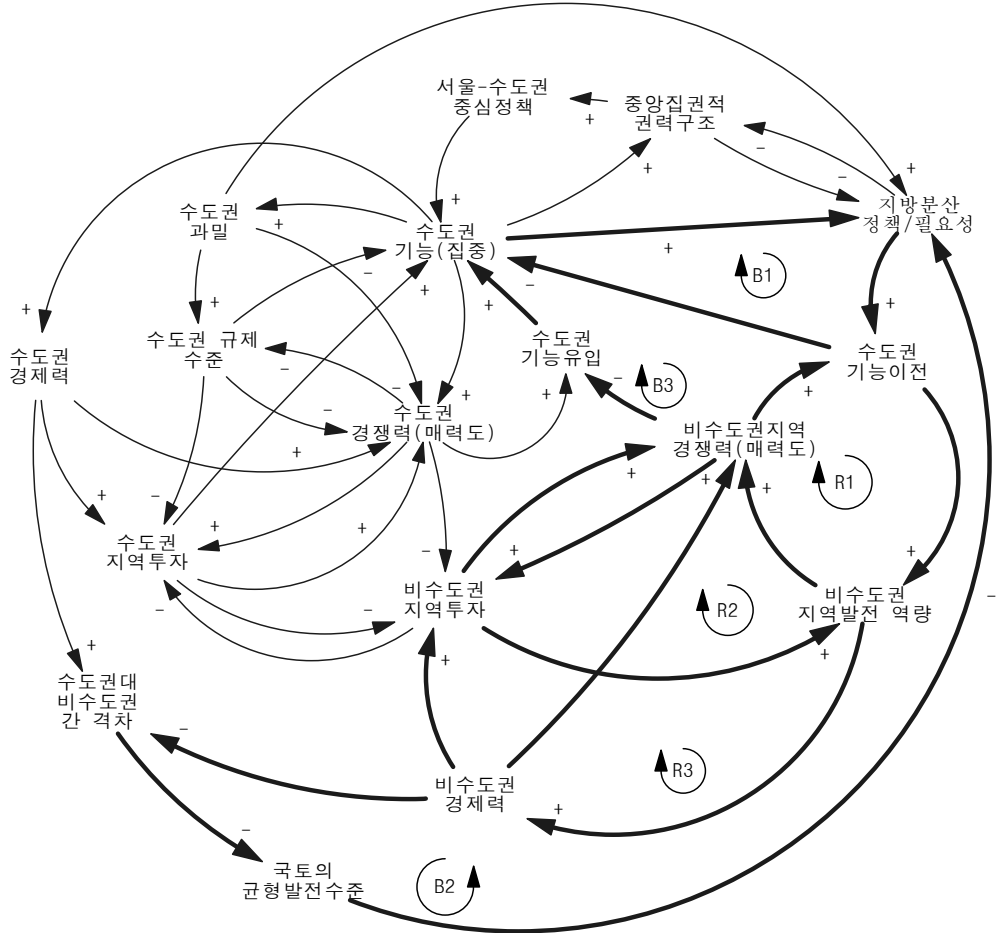
[그림 2] 수도권대 비수도권간의 격차 발생구조



<그림 3>은 국토균형발전을 국정과제로 추진하고 있는 참여정부가 수도권에 소재하고 있는 행정 및 공공기관의 지방이전을 통해 수도권의 과도한 집중에 따르는 문제를 완화시킬 수 있을 뿐만 아니라 비수도권 지역의 발전 역량을 높이고 이를 통해 비수도권 지역의 경제력을 향상시킴으로써 국토균형발전 수준을 높일 수 있을 것이라는 기대효과의 논리적 구조를 보여주고 있다.

<그림 3>에 제시되어 있는 3개의 양의 피드백 루프(R1, R2, R3)는 수도권 정부기관 및 공공기관의 지방이전이 이루어지고 이를 통해 자기강화적(self-reinforcement)으로 비수도권 지방이 발전역량→경제력→투자→경제력(매력도)→발전역량의 경로를 거치면서 성장해 나간다는 것을 보여주고 있으며, 반대로 3개의 음의 피드백루프(B1, B2, B3)는 모두 자기균형적으로 지방분산을 통해 수도권의 집중이 억제되고, 그만큼 수도권대 비수도권 간의 격차가 줄어드는(지방분산의 필요성이 줄어드는) 구조를 보여주고 있다.

[그림 3] 수도권 기능이전(지방분산) 효과의 피드백 루프



### Ⅲ. 시스템사고를 통한 지방분산정책의 평가

여기에서는 앞에서 살펴 참여정부 지방분산정책의 기존논리에서 반영되지 못하고 있는 피드백 구조들을 재검토하여 지방분산정책을 평가해 보고자 하였다.

#### 1. 균형발전의 논리에 반영되지 못한 피드백 루프

참여정부의 지방분산정책은 전국의 각 지역이 발전의 기회를 균등하게 보장받기 위해서

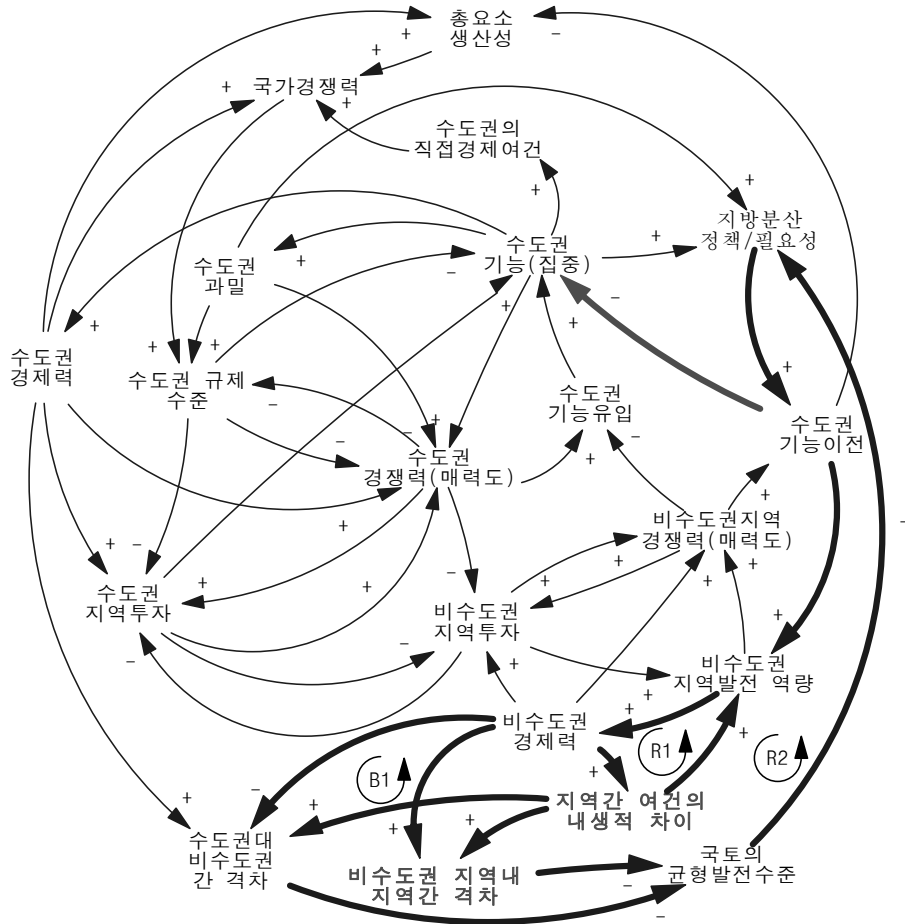
는 한 지역에 집중된 기능과 기회가 분산되어야 한다는 논리에서 출발한 것이다. 지방분산 정책을 국정과제로서 수행하고 있는 참여정부 정책결정자의 사고지도에는 불균형의 거점인 수도권에 갖는 기능을 이전하기만 이전 한 만큼 불균형이 개선되고 그만큼 균형발전이 달성되리라고 믿는 신화적인 사고가 존재한다고 할 수 있다.

그러나 이는 불균형의 문제를 어떠한 시각에서 보느냐의 문제이지 그것이 ‘바람직하다’, ‘바람직하지 않다’라는 절대적인 가치 판단의 문제는 아니라고 할 수 있다. 참여정부의 지방분산정책에서 바라보고 있는 불균형의 문제는 지나치게 상대적 박탈감을 강조한 획일적이고, 가치배분적 시각이라는 것이다.

반면에 불균형의 문제는 어떻게 보느냐에 따라 그 자체가 오히려 자연적이고 내생적이라는 시각을 전혀 반영하지 못하고 있다. 예를 들어, 대부분의 사회나 조직에서 20%의 인구가 80%의 돈을 가지고 있고, 20%의 핵심인력이 80%의 성과를 내며, 20%의 핵심 제품이 80%의 수익을 가져다준다는 이탈리아 경제학자 빌프레도 파레토의 20대80 법칙의 관점에서 보면(공병호 역, 2000), 수도권의 집중은 어느 시대, 어느 국가를 막론하고 나타나는 사회생태적으로 당연한 현상이라고 할 수 있다는 것이다. 그러므로 이것을 심각한 문제로 받아들이고 수도권 기능의 지방이전을 해야 한다는 주장은 오히려 사회생태적 균형을 깨는 것이라는 논리도 성립할 수 있다. 즉, 수도권에 갖는 경쟁력은 20대 80법칙이 보여주는 바와 같이 보편적이고 어느 국가나 존재할 수 있는 내생적인 현상이라는 시각도 있을 수 있다.

<그림 4>는 수도권의 기능을 비수도권 지방으로 이전하여 국토균형발전을 달성하는데 목표를 두고 있는 참여정부 지방분산정책의 기초논리에 반영되지 못한 피드백 사고를 보여주고 있는 인과지도이다. 이 그림에서 보는 바와 같이 국토균형발전이라는 것은 지역 간의 내생적인 여건 차이로 인해 수도권으로부터 각 지역에 일부의 기능이 이전된다고 해도 시간이 지나면 발전수준에 격차가 발생할 수밖에 없는 구조를 갖고 있다는 것을 보여주고 있다. 즉, 지역발전역량이 강화되는 피드백 루프(R1)가 작용할 수도 있고 그렇지 않을 수도 있기 때문에 격차는 일시적으로 개선된다고 해도 궁극적으로는 커질 수밖에 없고(R2), 결국 균형발전은 신화에 불과하고 그 수준도 크게 개선되기 어렵다는(B1) 것이다.

[그림 4] 균형발전의 신화에 대한 피드백 루프



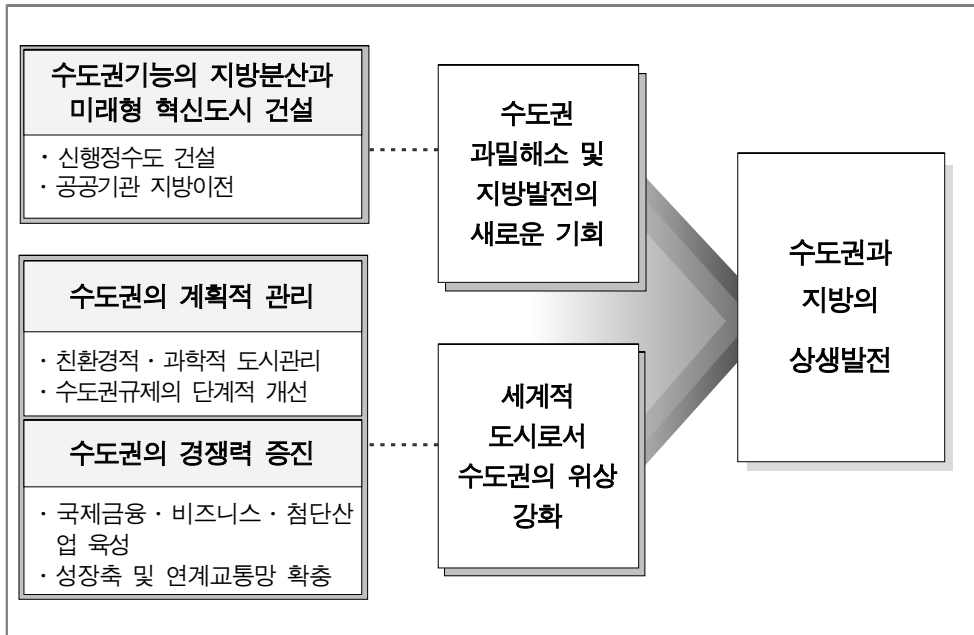
## 2. 국가경쟁력 제고 논리에 반영되지 못한 피드백 루프

참여정부의 국토균형발전에 관한 정책적 논의들이 지닌 문제점으로는 논의의 경계가 매우 좁다는 점이다. 천문학적인 기회비용을 안고 있는 막대한 예산을 투자하여 수도권의 중추행정 기능을 전면적으로 지방으로 이전하는 공간적 재분배를 통해 국토균형발전을 달성하려는 정책논리 속에는 국가 전체적으로 매우 중요하게 판단되어야 할 피드백 구조가 누락되어 있다.

<그림 5>에서 보는 바와 같이 참여정부의 국가균형발전5개년계획에 의하면 수도권기능의 지방분산이 지향하는 목표는 수도권 과밀해소, 지방의 새로운 발전기회 확보, 그리고

세계적 도시로서 수도권의 위상을 강화할 수 있는 수도권 경쟁력 증진이라는 세 마리 토끼를 잡는 것이다. 그러나 참여정부에서 잡으려고 하는 세 마리 토끼는 서로 반대방향으로 뛰고 있기 때문에 한꺼번에는 잡을 수 없는 것들이라고 할 수 있다.

[그림 5] 참여정부의 국가균형발전5개년 계획의 기본구도



자료: 산업자원부, 『제1차 국가균형발전5개년계획』, 2004.

<그림 6>은 국가경쟁력 제고라는 원칙을 고수한다는 참여정부 지방분산정책이 국가경쟁력 차원에서 빠뜨리고 있는 피드백 구조가 무엇인지를 보여주고 있다. 그림에서 보는 바와 같이 민간부문에 의해 대체되거나 복수로 존재할 수 없는 정부 및 공공기관을 지방으로 이전하는 것은 수도권의 직접경제 여건과 결합되어 국가경쟁력을 높이는 효과를 발휘할 수 있는 수도권의 총요소생산성을 줄이고 그에 따라 국가경쟁력을 줄이는 음의 피드백 루프(B1)로 작용한다는 것이다. 즉, 수도권의 기능이전은 수도권의 직접경제여건과 총요소생산성을 동시에 줄이는 작용을 하기 때문에 수도권의 경제력은 물론이고 나아가서는 국가경쟁력을 저하시킬 수밖에 없다는 것이다.

이러한 주장을 뒷받침 해주는 논리적 근거로서는 혁신의 공간적 확산은 직접경제 함수와 비슷한 특징을 보이기 때문에 도시의 규모가 클수록 강력한 정보흐름의 연계, 교통망을 갖추고 있어, 확산에 소비되는 시간과 비용이 저렴화 되는 경향이 있다는 것이다. 또한,

국토균형발전정책이 지역 및 국가경제에 미치는 효과를 분석한 연구에서는 수도권의 공공기관 이전은 수도권의 경제적 기능을 비수도권 지역으로 이전하는 것이므로 신규투자를 유발하기보다는 수도권지역에서 발생하는 소비지출을 공간적으로 분산시키는 것이라고 평가하고 있다. 이 연구에서는 균형발전전략거점개발에 따라 2007년~2018년까지 29조 96백억원의 신규 건설투자가 이루어지고 비수도권의 공공부문 수도권의 공공기관 이전으로 인해 소비지출 비중이 증가하는 경우 국내총생산은 동기간 10조 44백억원 정도 감소할 것으로 예상된다고 분석하고 있다. 공공기관 이전을 통한 혁신도시나 행정중심복합도시와 같은 균형발전전략거점개발의 국가경제 성장 기여도는 매우 부정적이다(김의준외, 2005).

물론 수도권의 직접경제이익과 총요소생산성의 감소로 인해 국가경쟁력이 감소되었을 경우 수도권과 비수도권 간의 상생의 발전과 국가경쟁력을 위해 수도권의 규제수준이 이에 따라 완화(감소)된다면, 수도권으로의 투자와 경쟁력의 증가가 다시 이루어 질 수 있고 그 결과로서 수도권의 경쟁력이 다시 증대되는 양의 피드백 루프가 될 수 있어야 할 것이다 (R1). 그러나 이는 수도권대 비수도권 간의 격차를 크게 인식하고 있는 정책결정자들의 반대로 인해 계속해서 완화되지 못하고 수도권의 경쟁력이 지속적으로 하락하고 이에 따라 국가경쟁력도 감소하게 되는 피드백 루프가 작동되게 할 것이다.

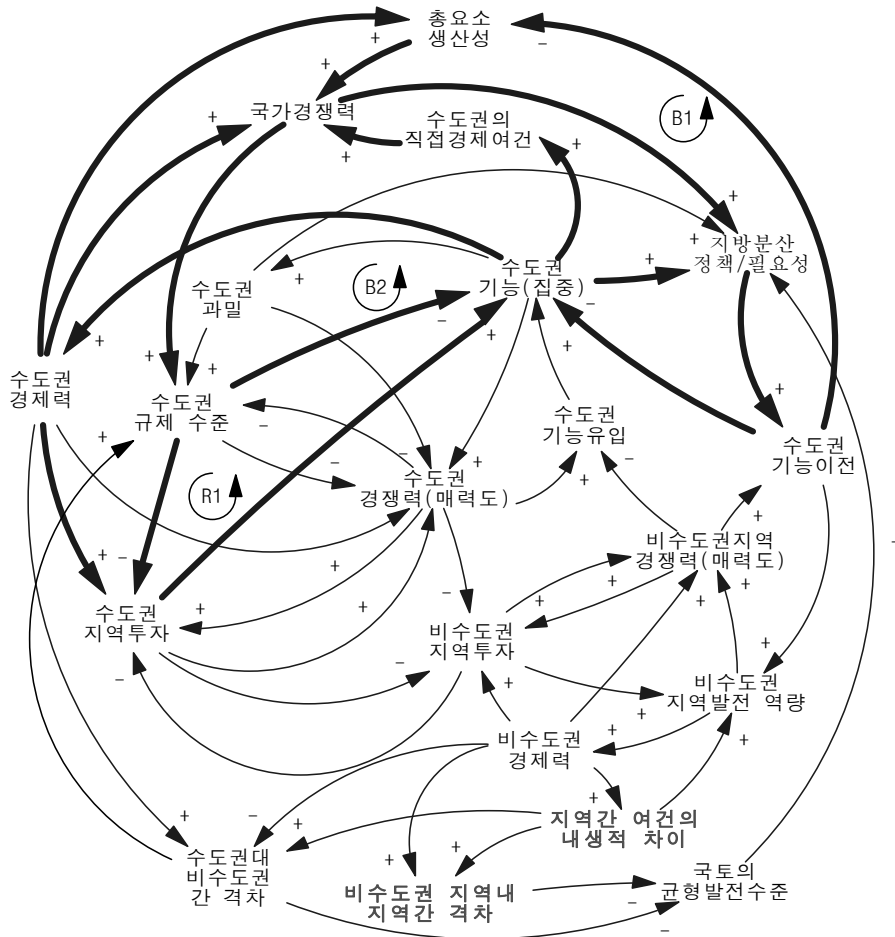
이러한 주장들과 관련된 사실로서 연간 9조원의 수출 증가 효과와 6,000명의 신규 고용 효과가 있고, 건설이 무산되면 경쟁력에 타격을 받을 수밖에 없다는 하이닉스반도체의 경기 이전공장 증설계획이 참여정부의 균형발전론에 막혀 표류하고 있는 것을 들 수 있다(동아일보, 2006년 9월25일자).

이러한 주장들을 정리해 보면 참여정부 국토균형발전정책인 지방분산정책에서 목표로 하고 있는 국가경쟁력 제고 논리에는 균형발전의 신화만 있을 뿐 수도권의 기능이전으로 인해 수도권에 갖는 집적의 경제에서 발생하는 총요소생산성의 감소와 국가경쟁력의 하락이 지속되는 중요한 피드백 루프가 반영되지 못하고 있다는 것이다.

---

7) 물론 도시의 규모가 일정 수준을 넘어서면 혁신의 속도는 느려지고 직접경제의 불이익이 수반된다. 문제는 어느 규모까지 직접경제의 이익이 더 큰가를 판단하는데 있다(김의준외, 2005).

[그림 6] 지방분산과 국가경쟁력 하락의 피드백 루프



### 3. 기능이전 효과 논리에 반영되지 못한 피드백 루프

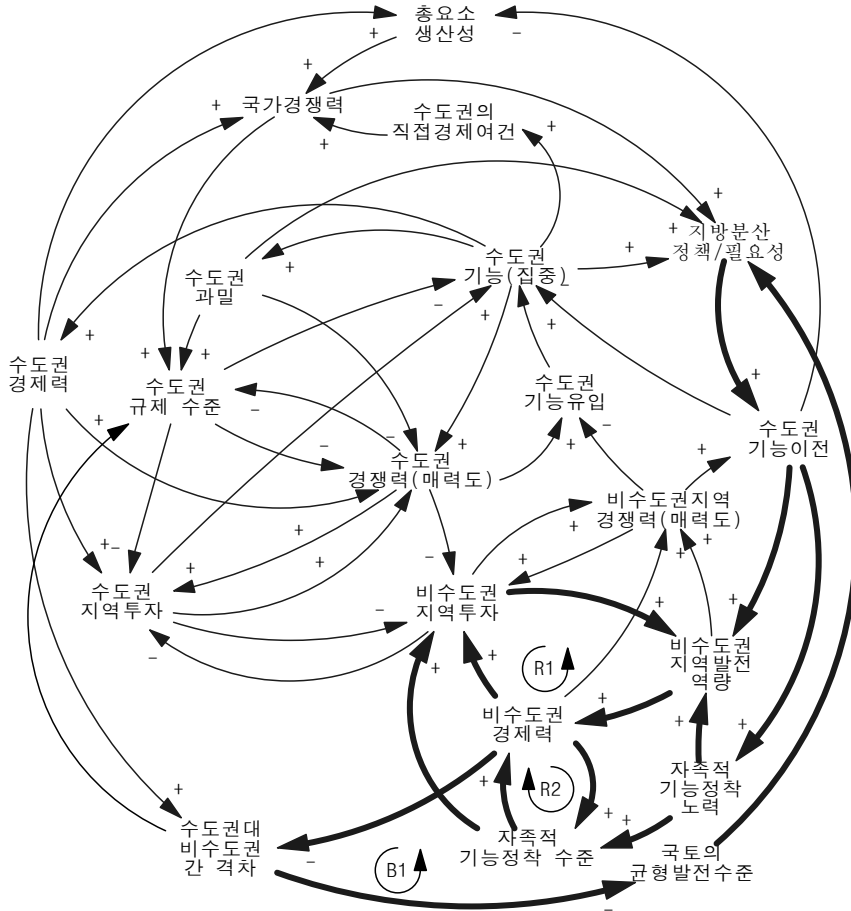
국토균형발전을 달성하기 위한 참여정부 지방분산정책은 수치적으로만 보면 5만 여명의 종사자 이전과, 공공기관 이전만 하더라도 133,000명의 일자리 창출, 연간 9조3천억원의 생산유발 등의 효과를 기대하고 있다.

그러나 실제로 이러한 효과가 나타나서 수도권과 비수도권 간의 격차가 장기적으로 지속되기 위해서는 무엇보다 중요한 것이 바로 행정중심복합도시와 혁신도시의 지속가능한 자족적 기능정착여부라고 할 수 있다. 즉, 비수도권 지역으로의 수도권의 기능 이전이 곧 균형발전이 아니라는 것이다. 행정중심복합도시와 혁신도시가 지속가능한 자족적 기능을

갖기 위해서는 그러한 기능이전에 상응하는 자족적 기능정착을 위한 지원이 이루어져야 할 것이다. 산·학·연·관간의 협력 여건, 주거·교육·의료·문화 등의 자족적 정주환경, 각종 사회기반 및 생활기반시설의 확충 지원이 뒤 따라야 한다는 것이다.

수도권으로부터의 기능이전과 맥락을 같이하여 행정중심복합도시나 혁신도시의 족적 기능 정착수준이 높아지고 그에 따라 비수도권의 경제력이 확대되어 또 다시 자족적 기능 정착수준이 높아지는 자기강화적 피드백 루프(R1, R2)가 작동되어야 만 진정한 의미의 국토 균형발전이 실현된다고 할 것이다(B1).

[그림 7] 자족적 기능정착과 국토균형발전의 피드백 루프





## IV. 결론

본 연구에서는 시스템 다이내믹스 방법론에 따른 시스템 사고에 입각하여 먼저 참여정부의 지방분산정책이 어떠한 정책논리에 입각하여 왜 지방분산이 필요하고, 어떠한 요인들이 어떻게 상호작용하여 수도권과 비수도권 간의 격차를 줄이는 국토균형발전을 달성할 수 있다는 것인지를 인과순환적 피드백 루프로 구성된 인과지도로 나타내어 설명하였다. 다음으로는 참여정부 지방분산정책의 정책논리에 누락되어 있어 정책실패 또는 정책부작용을 초래할 가능성이 있는 중요한 피드백 루프가 무엇인지를 탐색해보았다. 특히, 본 연구에서는 설명의 논리를 인과순환적 피드백 루프에 근거함으로써 지방분산의 이유와 효과가 어떠한 경로를 통해 자기강화적일 수 있는지 반대로 자기균형적·억제적인 성격을 보여줄 것인가에 초점을 두었다.

본 연구의 분석결과 국토균형발전을 달성하기 위하여 수도권의 기능을 지방으로 이전하는 지방분산정책은 수도권과 비수도권의 관계, 수도권 경쟁력과 국가경쟁력의 관계, 지역의 자생적 성장역량과 자족적 기능정착 등 관련된 사회경제시스템의 성격상 다수 요인들이 상호작용함은 물론 이들 요인들이 매우 비선형적인 결과를 초래할 수 있는 순환적 인과관계 구조를 형성하고 있다는 것을 알 수 있었다.

또한, 수도권의 기능을 지방으로 분산 이전하면 국토균형발전이 달성된다는 참여정부의 정책논리를 인과순환적 피드백 구조로 설명해본 결과 그 논리는 시스템적인 복잡성과 다수 요인들 간의 상호작용을 고려하지 않는 단석적인 사고에 입각하고 있다는 것이다. 그 근거로서는 국가 전체 차원에서 심각하게 고려되어야하며 지방분산의 효과에도 커다란 영향을 미칠 수 있는 ‘균형발전의 신화’, ‘수도권경쟁력과 국가경쟁력의 관계’, 그리고 ‘지방분산 이후의 행정중심복합도시나 혁신도시의 자족적 기능정착과 비수도권 지역발전역량과의 관계’ 등과 같은 피드백 루프가 참여정부 지방분산 정책논리와 사고의 경계 내에 반영되지 못하고 있다는 것이다.

참여정부의 지방분산정책은 수도권 기능의 지방분산과 국토균형발전의 관계 속에 수많은 요인들이 존재하며 상호작용한다. 이러한 수많은 요인들의 순환적 인과관계 피드백 구조에서 초래되는 동태성의 메커니즘을 이해하지 않고서는 국가적으로 막대한 비용을 투자하는 참여정부의 지방분산정책은 실패할 가능성이 높다. 또한, 지방분산 정책논리의 한계는 다양한 요소들을 고려한 부문 간 상충 문제나 장기적 안목에서의 시간 간의 상충 문제가 논의되지 않았다는 것이다. 하나의 원인이나 정책이 하나의 결과를 가져온다는 일방향적이고, 전체시스템의 관점에서보다는 부분의 이익을 추구하는 것은 시스템의 위기를 초래할 수 있다.

## [ 참고문헌 ]

- 건설교통부, 2003. 「공공기관 국내이전 사례분석」.
- 건설교통부·국가균형발전위원회. 2005. 「공공기관 이전 및 혁신도시 건설 방안」.
- 국가균형발전위원회. 2003. 「국가균형발전의 비전과 전략」.
- 국가균형발전위원회·건설교통부. 2004. 「수도권과 지방의 상생발전을 위한 공공기관 지방 이전」.
- 국토연구원. 2005. 지방분산·분권과 국토균형발전의 대응과제. 중간연심회 자료.
- 권혁일, 이만형. 2005. “동태적 주택가격 모델링과 응용,” 「국토계획」, 제40권 제3호 (통권 142호), pp.21-36.
- 김도훈, 문태훈, 김동환. 1999. 「시스템 다이내믹스」, 대영문화사.
- 김동환. 2000. “인과지도의 시뮬레이션 방법론: NUMBER,” 「한국시스템 다이내믹스 연구」, 제1권, 제2호, pp.91-111.
- 김경환. 2004. "신행정수도 건설의 경제적 타당성 검토", 한국부동산연합회 세미나. 2004.7.7
- 김태영. 2004. “행정수도이전에 대한 찬반논의 사례연구,” 「한국정책학회보」, 제13권, 제5호, pp.185-215.
- 김태환. 2005. “공공기관 지방이전과 지역균형발전: 프랑스 사례를 중심으로,” 「한국지역지리학회지」, 제11권, 제1호, pp.71-82.
- 박상우 외. 1992. 「행정중추관리기능 분산에 관한 연구: 공공기관의 실태분석을 중심으로」, 국토개발연구원.
- 박양호, 김창현. 2003. 『국토균형발전을 위한 중추기능의 공간적 재편방안』, 국토연구원.
- 박현주·김광익. 1997. 「수도권정책의 현안과제와 개선방안: 수도권 공공청사의 지방이전방안」, 국토개발연구원 (국토연 97-60).
- 배일섭. 2005. 「행정중심도시 건설과 양면게임이론의 새로운 형태」, 한국정책학회 2005년도 춘계학술대회 논문집, pp.39-57.
- 배준구. 2004a. “프랑스의 지방분권 이후 지역정책,” 「국토계획」, 제39권, 제1호, pp.283-305.
- 배준구. 2004b. “프랑스의 지역발전 추진기구,” 「지방정부연구」, 제7권, 제4호, pp.93-114.
- 산업자원부. 2004. 「제1차 국가균형발전5개년계획」.

- 안성호. 2003. “신행정수도건설의 논거와 과제”, 대한지리학회, 『신행정수도건설과 지역균형발전에 관한 심포지엄 자료집』.
- 이만형, 안재설. 2005. “지방주택정책 독자성을 향상하기 위한 동태적 분석”, 『주택연구』, 제13권 제2호, pp.5-33.
- 이만형·최남희·박문서, 2005. “공공기관 이전과 혁신도시 건설: 도시동태성 분석”, 『주택연구』.
- 주성재. 2003. “외국의 행정수도 및 공공기관 이전 사례와 시사점”, 『지역연구』, 제19권 제2호, pp.187-208.
- 한국토지공사. 2004. 『신행정수도 건설의 파급효과와 균형발전효과 추정』.
- Alfeld, L. E. 1995. Urban Dynamics: The First Fifty Years. *System Dynamics Review* 11(3): 199-217.
- Alfeld, L. E. and A. K. Graham. 1976. *Introduction to Urban Dynamics*. Wright-Allen: Cambridge.
- Coyle, R. G. 1996. *System Dynamics Modeling: A Practical Approach*. Chapman & Hall: London.
- Coyle, R. G. 2004. *Practical Strategy: Structured Tools and Techniques*. Pearson Education: NJ.
- Forrester, J. W. 1969. *Urban Dynamics*. MIT Press: Cambridge.
- Homer, J. B. 1996. Why We Iterate: Scientific Modeling in Theory and Practice. *System Dynamics Review* 12(1): 1-19.
- Koch, R. 2003. *The 80/20 Individual: How to Accomplish More by Doing Less: The Nine Essentials of 80/20 Success at Work*. Currency: New York.
- Lee, M. H., N. H. Choi, and M. S. Park. 2005. A System Thinking Approach to the New Administrative Capital in Korea: Balanced Development or Not? *System Dynamics Review* 21(1): 69-85.
- Mass, N. J. ed. 1974. *Readings in Urban Dynamics*. Wright-Allen: Cambridge.
- Moxnes, E. 2000. Not only the Tragedy of the Commons: Misperceptions of Feedback and Policies for Sustainable Development. *System Dynamics Review* 16(4): 325-348.
- Ness, G. D. and M. M. Low. 2000. *Five Cities: Modeling Asian Urban Population-Environment Dynamics*. Oxford University Press: Oxford.
- O'Connor, J. and I. McDermott. 1997. *The Art of System Thinking*. Thorsons: London.
- Park, Y. H. 2003. Political Tasks for 'Greater Balance' of Land. *Planning and Policy* 255: 6-15.

- Royston, G. 1998. Shifting the Balance of Health Care into the 21st Century. *European Journal of Operational Research* 105: 267-276.
- Santos, A. A. Z. 1996. A Dynamic Model for Analyzing Urban Growth in a Planned City. *Proceedings for the 1996 International System Dynamics Conference*: 618-620.
- Schroeder III, W. W., R. E. Sweeney and L. E. Alfeld. eds. 1975. *Readings in Urban Dynamics*(Vol. 2). Wright-Allen: Cambridge.
- Son, J. Y. and K. H. Kim. 1998. Analysis of Urban Land Shortage: The Case of Korean Cities. *Journal of Urban Economics* 43(3): 362-384.
- Tsebelis, G. 1989. The Abuse of Probability in Political Analysis: The Robinson Crusoe Fallacy. *American Political Science Review* 83(1): 77-91.
- Vennix, J. A. M. 1999. Group Model-Building: Tackling Messy Problems. *System Dynamics Review* 15(4): 379-401.