

## 지역간 정의와 분권 및 분산 정책간 선택: 정책 실무자의 인식을 중심으로<sup>\*</sup>

Territorial Justice and the Choice between Decentralization and Dispersion Policy:  
Focused on the Perception of Policy Practitioners

김 석 태

이 시대의 세계적인 흐름인 지방분권은 지역문제에 대한 새로운 관심을 불러오고 있다. 지방분권이 지역간 균형발전을 해칠 우려가 크기 때문이다. 이 논문은 지역간 정의를 이려 측면에서 고찰하고, 이론적으로나 현실적으로 상반되는 결과를 보이는 분권정책의 분산 효과에 대한 학문적 연구 결과를 정리하고, 우리나라의 관련 정책 실무자의 이 문제에 대한 인식을 조사하였다. 204명이 응답한 설문지 분석의 주요 결과를 보면; 1) 응답자들은 분권과 분산 정책을 모두 지지하는 성향을 보이고 있는데 이는 이론적 결과와는 상충되는 부분이 많다. 2) 분권의 부작용으로 인한 지역격차의 문제를 지역간 소득재분배의 확대로 해결하는 것에 높은 지지를 보이고 있다. 3) 수도권은 분권정책을, 비수도권은 분산정책을 더 선호하는 것으로 나타났는데 이는 지역의 이해관계와 일치한다고 하겠다.

주제어 : 지역간 정의, 지방분권, 지역분산

### I . 머리말

30년 전만해도 유럽에서 중앙집권적인 국가가 당연시되었고, 지방은 중앙의 집행기관에 불과하였다(Rodriguez-Pose and Bwire, 2004). 그러나 20세기 말에 오면서 분권화는 세계 대부분의 국가에서 큰 조류가 되었고, 우리의 경우도 다소 늦기는 하였지만 그 예외는 아니다.

지방분권 과정에서 지방으로의 권한이양은 민주성의 결핍(democratic deficit)을 보완할 뿐만 아니라 경제적 과실(economic dividend)을 가져올 것이라는 믿음이 지배적이었다(Morgan, 2002; Tomaney, 2002). 그러나 분권화가 진행되는 동안 예기치 못한 지역간 격차 확대가 영국, 중국, 필리핀 등 많은 나라에서 큰 문제가 되고 있다.<sup>1)</sup>

---

\* 이 논문은 2006년도 한국학술진흥재단의 지원에 의하여 연구되었음 (KRF-2006-002-B00978).

1) 지역의 주어진 시장경제적 조건의 차이가 분권화와 결부되어 지역간 격차를 심화시키는 것이 그 원인이라 할 것이다.

우리나라도 비슷한 실정이다. 90년대 초부터 시작된 민선 지방자치를 통해 지방분권이 확대되면서 지역간 격차 문제가 정치적 이슈로 등장하게 되었다. 특히 참여정부에서 지방분권과 지역균형발전을 국정의 최우선 과제로 함으로써 양자 간의 선택과 조화의 문제가 큰 관심을 끌게 되었다(이승종, 2003; 이기우, 2005; 김성배, 2003; 임승빈, 2003; 김순은, 2008 등).

우리나라의 경우 비수도권의 낙후가 중앙집권적 정치체제에 기인했다(강현수, 2005 등)는 견해에 의하면 지방분권을 통해 비수도권의 발전을 이루할 수 있다. 그러나 당초 지방분권을 국가의 최우선 과제로 한 참여정부의 경험을 보면 지방분권 그 자체가 지역발전, 나아가 지역균형발전을 가져올 것인가는 분명하지 않다.

지방분권은 어떤 결과를 초래하든 그 자체로서 매우 중요한 가치이다. 근래 서구 선진 국가뿐만 아니라 아시아와 중남미에 이르기까지 문명국가의 흐름이며, 우리도 이에 따르고 있다. 제Ⅱ장에서 리뷰하는 바와 같이 기존의 분권과 균형발전에 대한 연구는 상당하다. 하지만 지방분권과 분산의 관계에 대한 이론이 엇갈리고, 경험적 연구도 상당히 다른 결과를 보이고 있다. 또 지방분권과 균형발전 중 어느 것을 우선해야 하는 가에도 지역에 처한 상황에 따라 의견이 다르다.<sup>2)</sup> 이런 상황에서 무엇이 지역간 정의(territorial justice)이며 국가발전을 위한 선택인가라는 과제가 우리 앞에 놓여 있다.<sup>3)</sup>

지역간 정의는 지방의 자기선택권이 미약하거나 지역간 격차가 심한 상황에서는 실현되기 어렵다. 지역간 정의가 실현되기 위해서는 보다 많은 권한이 지방에 이양되어야 하는 동시에 지역이 고르게 발전할 수 있어야 한다. 즉 지역간 정의는 수직적 측면에서 중앙과 지방간의 관계에서의 분권과 수평적·공간적 측면에서 지역간의 분산을 양 날개로 하여 실현될 수 있다. 분권과 분산이 상호 상승작용을 하지 않는다면 조화(trade-off)가 불가피하고, 정책의 문제에서는 양자 간의 배합에 대한 합의가 중요하다.<sup>4)</sup>

분권과 분산의 문제를 놓고 이론적으로나 실제적으로 상호 대립하는 상황에서 양자 간의 선택 문제는 가치의 문제라 할 수 있다. 이런 관점에서 이 연구에서는 분권 정책을 중심으로 분산의 효과를 이론적으로 밝히는 것과 더불어, 이를 정책이 상충하는 경우 정책담당자와 전문가들의 선호를 밝히고자 한다.<sup>5)</sup>

연구는 크게 두 부분으로 나누어진다. 이론적인 부분에서는 문헌연구를 바탕으로 지역간 정의와 분권·분산 정책을 개념화하고, 분권의 지역경제적 과실과 분산효과를 검토한다. 그리고 지방분권이 지역간 정의를 저해하는 경우에 불가피하게 대두되는 분권·분산 정책간 선택 문제를 고찰한다. 실증적 부분에서는 앞의 연구를 토대로 지역간 정의와 분권 및 분산정책에 대한 인식과 선호를 조사하고 응답결과를 여러 가지 각도에서 분석하고 분석결과의 합의를 도출하여 정책적 시사점을 밝힌다.

- 
- 2) 비수도권은 분권보다 국토의 균형발전을, 수도권은 분권을 통한 지역경쟁력 향상을 통한 국가발전을 내세우고 있다.
  - 3) 서구 문헌에서의 territorial justices는 '영토적 정의'라고 직역할 수 있고 지리적 정의라는 번역도 있으나 여기서는 지역간의 문제라는 점에서 '지역간 정의'로 번역한다.
  - 4) 분권과 분산 정책간의 선택의 문제는 사회적 정의와 관련해 경제성장(growth)과 분배(distribution)간의 선택 문제에 비유될 수 있다.
  - 5) 최근 김순은(2008)이 지방분권정책과 국가균형발전에 대한 전문가 인식 분석을 하고 있다는 점에서 이 논문과 비슷한 점이 있으나 이론구성이나 실증조사 등이 본 연구와 판이하다. 뒤에 밝히는 바와 같이 조사결과의 유사점이 발견된다.

## II. 문헌검토와 연구과제

### 1. 지역간 정의와 분권·분산 정책의 개념

#### 1) 지역간 정의

분배와 형평의 측면에서의 지역간 정의는 지리학에서 중요과제로 되어왔고(Harvey, 1973), UK(United Kingdom)에서 1997년 권한이양 과정이 시작된 이래 많은 정책의 지도 원리로서 지지를 받아왔다(Morgan, 2001). 지역간 경제력의 격차가 심한 현실에서 권한이양은 지역격차를 더 심화시킬 우려가 크기 때문이다. 특히 분권으로 중앙의 지역균형발전정책이 점차 쇠퇴하는 상황에서는 이런 우려는 더욱 크다.

‘지역간 정의(territorial justice)’란 용어는 공공서비스의 지역간 형평 문제와 관련하여 Davies(1968)에 의하여 처음 사용된 것으로,<sup>6)</sup> 지역간에 공공서비스 필요(needs)와 공공서비스 충족(provision)이 비슷한 상태라고 한다(Boyne and Powell, 1991). 이런 공공서비스의 형평문제와 관련하여 사용되기 시작한 지역간 정의는 분권화 이후 사용 범위가 확대되었고(Morgan, 2001), 2000년에는 영국의 자유민주당(Liberal Democrats)의 주요 정책 목표가 되는(Kay, 2005) 등 이용 빈도가 확대되고 있다.<sup>7)</sup>

규범적 기준으로서 지역간 정의 내지 공간적 형평성(spatial equity)은 여러 측면에서 논의가 가능하다. 정치적 측면에서 지역간 정의는 어떤 지역이 다른 지역에 복속되지 않고 자기 스스로의 운명에 대한 선택권을 갖는 것이라고 할 수 있다. 이것은 종래 중앙권한의 지방이양, 즉 지방분권을 통해 이루어질 수 있다.

행정적 측면의 지역간 정의는 종래 영토 내 어느 곳에 거주하더라도 대등한 공공서비스의 수혜 가능성을 의미해 왔고, 지역간 조세부담과 공공지출의 공정한 배분이 그 중심 과제이었다(Kay, 2005; Hingorani, 1997). 지역간 재정력 격차가 중앙정부의 강력한 지방재정조정에 의해 완화되면 지역간 대등한 공공서비스의 제공이 가능하기 때문이다. 하지만 오늘날 지역간 정의는 이런 공공서비스의 수혜수준의 평등을 넘어서는 개념으로 발전되고 있다. England의 남북격차(south-north divide)나 우리나라의 수도권-비수도권 격차는 공공서비스 수준의 격차만을 칭하지 않기 때문이다.

사회적 측면의 지역간 정의는 지역간 사회-경제적 제반여건과 삶의 질(quality of life)이 균등함을 의미한다. 경제적 측면에서 지역간 정의는 지역경제수준에서도 지역간 대등한 수준이라 할 수 있다. 사실 지역간 균등화는 지역별 소득 및 복지수준과 실업률 등 정태적 현상의 균등화와 함께 산업과 경제성장, 소득증가 및 인구성장 등 동태적 현상의 균등화를 모두 포함한다고 한다(서태성, 2005: 10). 모든 지역이 동일할 수 없는 현실에서 경제적 측면의 지역간 정의는 한 국가 내에서 지역간 격차가 국민통합을 저해하지 않는 수준이어야 한다.

지역간 정의는 분권과 분산을 포괄하는 개념으로 균형발전 보다 상위의 개념이다. 정치적 측면에서의 분권과 경제적 측면에서의 분산이 지역간 정의를 실현하는 방법이 된다. 지역이 합당한 자치권을 가지고 있으면서 행정적·사회적·경제적으로 형평성이 유지되는 것이라 할 수 있다.

6) 개인 문제에서 social justice란 용어와 대비되는 것으로 지역문제에서 territorial justice란 용어를 사용하게 되었다고 한다(Davies, 1968: 16)

7) 여기서도 지역간 정의를 공공서비스에 한정하지 않고 분권 및 분산 등 지역문제에 대한 규범적 기준으로 사용하고자 한다.

## 2) 분권 및 분산 정책

분권 및 분산정책의 목표는 지역간 정의의 실현이다. 분권을 통해 중앙에 집중된 정치권력을 여러 지방에 배분하고, 분산을 통해 특정 지역에 집중된 부를 지역간에 나눈다.<sup>8)</sup>

종래 분권과 분산을 동일시하는 등 개념상의 혼란이 심하였다. 양자가 모두 중앙 권한과 자원을 지방으로 재분배한다는 점에서 같은 성격의 것으로 보고 동일하게 취급하는 경향이 있었다(염명배, 2004).<sup>9)</sup> 하지만 양자는 엄연히 다른 것으로 분권과 분산은 여러 가지 측면에서 구분이 가능하다(이승종, 2003; 이기우, 2005).<sup>10)</sup>

첫째, 분권이 중앙-지방 권한 재배분 문제인데 비하여 분산은 지역간 공간적 경제력 재배분 문제이다. 둘째, 분권이 권한이양을 통한 지방정부의 권한 강화인데 비하여 분산은 낙후지역 발전을 통한 지역 격차해소이다. 셋째, 분권은 모든 지방(수도권이든 비수도권이든)에 대등한 권한을 이양하여 같은 기회를 부여하는데 비해 분산은 낙후지역을 우선적으로 배려한다. 넷째, 분권은 행정비용 외에 다른 비용이 크게 소요되지 않는 반면, 분산은 낙후지역 투자를 위한 많은 비용이 소요되기 마련이다. 다섯째, 분권에서는 중앙-지방간 권한 재배분을 둘러싼 갈등이 나타나는데 비하여 분산에서는 물적 자원배분을 두고 지역간 갈등이 나타난다. 여섯째, 분권은 그 효과가 더디게 나타나는 복잡하고 불분명한데 비하여 분산은 대체로 단순하고 분명하다. 일곱째, 분권의 문제는 중앙과 지방간의 정치적 이해관계인데 비해 분산은 대체로 경제적 이해관계의 문제이다. 마지막으로 분권은 권한이양과 자원의 하향이동을 통해 이루어지는 반면, 분산은 권한과 자원의 중앙 집중에 의해 효과적으로 이루어질 수 있다. 이기우(2005)는 균형발전을 확대하는 것은 중앙정부의 역할을 강화하는 권력과 자원의 상향이동, 즉 중앙집권적 경향을 떨 수 있으므로 권력의 하향이동을 의미하는 지방분권과는 다른 속성의 정치원리라고 한다. 이상을 정리하면 <표 1>과 같다.

**<표 1> 분권·분산 정책 비교**

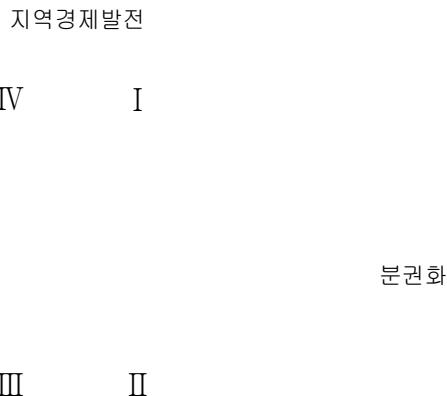
|           | 분권 정책                 | 분산 정책           |
|-----------|-----------------------|-----------------|
| 1. 성격     | 중앙-지방 권한 재배분          | 지역간 공간적 경제력 재배분 |
| 2. 정책 내용  | 권한이양을 통한 지방 강화        | 지역간 격차 해소       |
| 3. 지역간 대우 | 지역간 기회의 균등,<br>대등한 대우 | 낙후지역 우대         |
| 4. 소요비용   | 낮은 수준의 행정비            | 높은 수준의 투자비      |
| 5. 갈등기제   | 중앙정부와 지방정부            | 지방정부간, 지역간      |
| 6. 정책 가시성 | 복잡하고 불분명              | 단순하고 분명         |
| 7. 이해관계   | 정치적 이해관계              | 경제적 이익          |
| 8. 정책수행기제 | 권한이양과 자원분산            | 권한과 자원의 집중      |

- 
- 8) 여기서 분권화는 중앙정부에서 지방정부로의 권한이양만을 대상으로 하고, 개념상의 혼란을 방지하기 위하여 정부에서 민간으로의 권한이양, 즉 정부규제완화는 포함하지 않는다.
  - 9) 중앙에 상대되는 지방의 개념과, 서울에 상대되는 지방의 개념을 혼동하여 사용한 결과라고 할 것이다. 분권은 전자, 분산은 후자의 지방 개념에 맞는다.
  - 10) 이승종(2003)의 구분이 정치적인 측면에 초점을 맞추고 있다면, 여기서는 정치적 측면 외에 경제적 측면도 부각시킨다.

## 2. 분권과 지역경제발전의 관계

지방분권이 지역경제발전을 가져올 것인가? 아니면 그 반대의 결과를 가져올 것인가? 이 문제를 보다 논리적으로 접근하기 위하여 이들의 관계를 그림으로 나타내 본다. 집권·분권의 정도에 따라 발전이 달라질 수 있기 때문에 집권·분권을 독립변수로 하고 지역발전 여부를 종속 변수로 하여 이를 간의 대표적인 관계를 나타내면 <그림 1>과 같다.<sup>11)</sup>

<그림 1> 지방분권과 지역경제발전간 관계



지방분권이 지역경제발전을 가져오는 경우는 <그림 1>의 제1사분면이다. 지역발전의 핵심은 분권화이다(김경환 등, 2005: 105)라는 주장에 해당하는 영역이다. 지방분권이 발전을 가져오는 메커니즘에 대한 설명은 다양하다. 첫째, 분권이 지역의 선호에 맞는 자원배분을 가능하게 하기 때문에 발전이 가능하다는 것이다. 이런 주장은 중앙에 의한 획일적인 자원배분보다 지역의 선호와 설정에 맞는 자원배분이 효율적이라는 Oates의 분권화의 정리(decentralization theorem)에서 잘 나타나고 있다. 이런 입장은 독점적 권한을 가진 중앙정부가 비효율적이라는 공공선택론자(public choice)의 견해와 맥락을 같이 한다.

둘째, 자원배분 뿐만 아니라 정치적 참여, 인센티브의 측면에서도 분권화가 효율적이다. Morgan(2002)과 Tomaney(2002)는 UK 중앙정부의 권한이양 문제와 관련하여 지방에 많은 참여를 가능하게 하고 인센티브를 부여하는 분권이 지역발전에 도움이 된다고 보고 있다. 분권은 지방정부의 자율권을 더욱 강화하여 지방정부가 주도적으로 내생적인 발전을 하도록 한다. 지방정부가 주민들에게 비전을 제시하고 주민들이 참여하여 내생적인 발전을 도모함으로써 낙후 지역을 스스로 벗어나게 하는 것이다. 참여정부가 추구하는 지방정부 혁신정책이 이에 해당한다고 할 수 있다. 자발적 지역혁신으로 지방에 새로운 경제기반(economic base)을 창출하여 지역 발전의 견인차 역할을 하도록 한다는 것이다(이기우, 2005: 17).

그러나 분권화가 지역경제발전을 가져온다는 것은 확립된 법칙이라기보다 '믿음'에 가깝다는 주장도 많다. Rodriguez-Pose and Bwire(2004)는 분권이 효율을 가져온다는 믿음에 따라 미국

11) 이를 간의 관계는 '관계없음' 외에 4가지 다른 경우로 표시된다.

Reagon 대통령 때에는 연방의 권한이 주(states)에 이양되었고,<sup>12)</sup> 이탈리아와 스페인, 멕시코에서는 중앙권한의 지방이양 요구가 증대되었으며, 영국정부에서도 이런 믿음에 따라 권한이양을 하였다고 한다. 참여정부의 지방분권 정책의 시작도 이런 믿음에 바탕을 두고 있다고 할 수 있다.

지방분권이 지역발전을 저해하는 경우는 제2사분면으로 나타난다. 분권은 규모의 경제나 범위의 경제를 해칠 뿐만 아니라 권한배분의 불명확성과 이에 연유하는 중앙과 지방간의 갈등, 지방의 중앙 의존성과 도덕적 해이가 나타날 가능성이 많기 때문이다. 따라서 강한 중앙정부를 주장하는 케인저안(Keynesian)에 의하면 분권은 발전에 도움이 되지 않는다고 한다. 자원의 지역분산으로 효율적인 투자가 어려울 뿐만 아니라 강한 중앙정부만이 강력한 지역재분배 정책을 수행할 수 있다고 보기 때문이다.

이론적으로 분권이 효율이나 발전에 기여 여부는 분명하지 않고, 학자들 간의 합의도 결여된 상황이다. 또 분권이 효율이나 발전에 기여 여부는 국가의 소득수준, 정치체제의 발전정도, 국가의 규모 등에 따라 다를 것이다(Rodriguez-Pose and Bwire, 2004). 우리의 경우 실질적 분권화가 시작된 지난 10여 년 간의 민선자치 기간 동안 전국의 모든 지방자치단체는 지역경제성장을 최고의 가치로 내세웠다. 하지만 그 성과에 대한 평가는 없는 실정이다. 이런 점에서 본다면 분권이 성장으로 이어진다는 견해에 대한 검토가 필요하다.

### 3. 분권과 지역균등발전과의 관계

분권이 지역간 균형발전을 가져올 것인가에 대해서는 견해가 더욱 엇갈린다. 이 문제도 보다 체계적으로 접근하기 위하여 그림으로 나타내기로 한다. 집권·분권을 독립변수로 집중·분산 즉 균형발전 정도를 종속변수로 가정하여 대표적인 경우를 그래프로 나타내면 다음 <그림 2>와 같다.<sup>13)</sup>

#### 1) 분권이 균형발전을 가져오는 경우

분권이 지역간 균형발전을 가져오는 경우는 <그림 2>의 제1사분면이다. 선 ①은 양자 간의 한 예로 편의상 선형으로 그려져 있다. 분권이 균형발전에 미치는 영향에 따라 선의 모양이나 기울기가 달라진다.

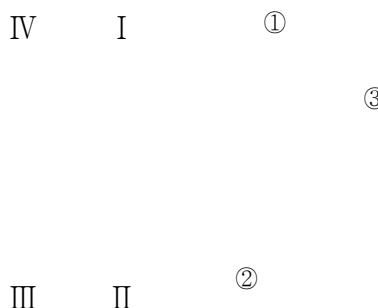
우리나라에서는 많은 논자들이 지역불균형의 원인을 중앙집권적인 권력구조에서 찾고 있다. 예컨대, 국가균형발전위원회가 2003년 8월에 발표한 ‘국가균형발전의 비전과 과제’에서는 지역불균형을 중앙집권의 부정적인 결과라고 하고, 역사적으로 보면 중앙집권이 바로 우리나라 지역 불균형 발전의 가장 근본적인 원인이라고 한다(강현수, 2005). 이런 진단이 옳다면 우리의 경우 분권만으로 지역균형발전을 가져온다고 할 수 있다.

12) 이때의 권한이양은 신연방주의(new federalism)라 일컬어진다.

13) 이를 간의 관계도 ‘관계 없음’ 외에 4가지 다른 경우가 있다. 분권과 균형발전을 인과관계가 아닌 단순한 유형으로 나누면 분권적 분산, 분권적 집중, 집권적 집중, 그리고 집권적 분산으로 나누어진다(서태성 등, 2005: 13)

### 〈그림 2〉 분권과 균형발전간 관계

균형발전



일반적으로 분권화가 균형발전을 가져온다는 것은 분권화가 지역간 인적·물적 자원의 자유로운 이동을 용이하게 한다는 점에서 찾을 수 있다. 지역발전과 더불어 땅값이나 인건비가 상승하게 되는 지역은 투자의 매력이 감소하여 자본이 유출된다. 반면 저개발지역은 이를 비용이 저렴하므로 자본의 유입이 계속되어 투자가 증대된다. 자본의 흐름이 정지하는 상태는 양 지역 간의 투자의 수익이 같은 경우이고, 지역발전이 비슷한 수준이라 할 수 있다. 물론 이런 상태가 되기 위해서는 시장에서의 자원의 흐름에 대한 인위적인 중앙정부의 규제가 없어야 한다.<sup>14)</sup>

분권이 균형발전을 가져온다는 상당한 경험적 연구가 있다. Canalleta et al.(2004)은 OECD 17개국의 1980~2001년간의 자료를 이용한 연구에서 분권화, 특히 재정적인 분권화와 지역격차는 부(否)의 관계를 보인다고 하면서, 분권화는 지역간 격차 완화에 긍정적 영향을 미친다고 한다. Lessmann(2006)은 OECD 국가의 패널 자료를 이용한 연구에서 높은 수준의 분권화가 낮은 수준의 지역격차를 보인다고 하면서, 분권화로 낙후지역이 분권화의 불이익을 받는 것이 아니라 그 반대라고 하고 있다.<sup>15)</sup> 이런 결과는 대부분의 국가에서 분산과 분권은 상호 연계되어 분권의 정도가 높은 국가는 분산의 정도도 높은 것이 일반적이며, 따라서 분산과 분권은 상호 보완적 관계로 이해될 수 있다는 것이다.

#### 2) 분권이 불균형발전을 가져오는 경우

지방분권이 지역균형발전을 저해하는 경우는 제2사분면의 점으로 선②는 양자 간의 관계를 편의상 선형으로 나타내고 있다. 분권이 균형발전에 미치는 영향에 따라 선의 형태나 기울기가 좌우되는데, 재정분권이 지역불균형을 심화시키는 경우 기울기는 가파르게 나타난다.

2사분면에서 나타나는 관계는 분권화를 통해 지역이 발전하더라고 발전의 속도는 지역마다 달라 지역간 격차가 확대된다는 것이다. 분권화를 통한 지역의 내생적 발전 능력에서 차이가

14) 쑨리펑(2007)은 중국에서 지역간 격차, 즉 단절(cleavage)을 농촌에서 도시로의 이주의 제한에서 원인을 찾고 있다.

15) 프랑스의 경험도 물리적인 지역균형정책보다 분권화가 근본적인 해결책이었음을 보여준다(Renaud, 2004; 김경환 등, 2005: 105 재인용)는 주장도 분권이 균형발전을 가져온다는 것이다.

있기 때문에 분권을 통한 상대적 발전의 속도에서의 차이, 불균형발전의 문제가 제기되는 것이다.

지방분권이 지역균형발전을 저해한다는 연구도 상당하다. Prud'homme(1995)는 논리적으로 재정적 분권이 발전에 역효과를 가져온다고 주장하고 있고, Rodriguez-Pose(2004; 2005) 등 일련의 연구에서 분권이 지역격차에 미치는 영향을 측정하고 있는데, 분권이 지역 격차를 확대시킨다고 한다. 김태영(2003)과 염명배(2004)도 국세의 지방이양과 관련하여 지역간 격차 확대를 우려하고 있다.<sup>16)</sup>

개별국가에 대한 연구도 마찬가지 결과이다. Oezcan(2006)의 터키에 대한 연구, Silva(2005)의 필리핀에 대한 연구는 모두 분권화가 지역격차를 확대시킨다고 한다. Akai and Sakata(2004)의 계량적 방법에 의한 미국 주정부를 대상으로 한 연구도 재정분권화가 지역격차의 확대 효과를 가져온다고 한다. 한국에 대한 연구에서 Kim et al.(2003) 등은 지역소득 격차 확대가 교육, 고용, 인프라 시설, 정보 네트워크 등의 분권화 지표와 관련되고 있음을 보이고 있다.

### 3) 분권이 불균형 발전 후 균형발전을 가져오는 경우

지방분권이 당초에는 지역격차를 확대시키지만 어느 정도 시간이 지나면 균형발전에 이바지 한다는 주장이 있다. 선③은 이런 지방분권과 균형발전의 관계를 보이고 있다. 이런 관계는 Williamson(1965)이 지적한 바와 같이 발전의 초기에는 지역소득의 격차가 커지지만, 어느 정도 시간이 지나면 격차가 줄어든다는 것이다. 이것은 발전된 지역에서는 지가나 인건비 등이 상승하면서 지역성장이 둔화되는 반면 이들 비용이 저렴한 지역은 성장이 빨라져 종국에는 균형성장이 이루어진다는 것이다.<sup>17)</sup>

이런 비선형적인 관계는 앞의 서로 다른 연구결과를 종합함으로서 그 가능성은 엿볼 수 있다. Oezcan(2006)의 터키에 대한 연구, Silva(2005)의 필리핀에 대한 연구에서 모두 분권화가 지역격차를 확대시킨다고 하는 반면, Canalleta et al.(2004)의 OECD 17개국에 대한 연구와 Lessmann(2006)의 OECD 국가에 대한 연구는 분권화가 균형발전에 도움을 준다고 한다. 이를 종합해 보면 선③과 같은 발전의 모양이 가능하다. 후진국에서 부정적 관계와 선진국에서 긍정적 관계를 합치면 선③의 모양이 되기 때문이다.

## 4. 분권과 분산 정책간의 선택

중앙과 지방간의 관계에서 분권은 권한과 자원의 하향 이동을 의미하는 반면, 분산을 강화하기 위해서는 권력과 자원의 상향 이동이 불가피한 경우가 대부분이다. 이런 점에서 분권과 분산은 상충되는 경우가 많다. 그러면 분권·분산 정책 중 어느 것이 선행되어야 하는가?

16) 염명배(2004)는 지방분권과 국가균형발전은 서로 상충관계를 가지는 제로섬(zero-sum)게임으로 인식하면서 국가균형발전이 지방분권의 우선과제라고 인식하고, 모든 지역이 균등한 발전기회를 가질 수 있도록 재정력의 초기 조건균등이 이루어져야 국세의 지방세화가 이루어질 수 있다고 주장한다.

17) 하지만 이런 현상은 제조업 중심의 경제에 맞을 가능성이 높지만 지식경제(knowledge economy)에 맞을 가능성은 낮다. 지식경제에서는 집적의 이익이 크고, 수익체증이 나타나기 때문이다.

### 1) 분권 선행론

지역간 불균형의 원인을 중앙집권적인 권력구조에서 찾고 있다면 분권화를 통해 균형발전을 이룩할 수 있다. 이 경우 지역 균형발전을 위해서는 지방분권이 선행되어야 한다. 분권이 지방의 자율성을 증대시켜 지역특성에 부합하는 지역개발, 개발효과의 내부화, 선진지역성장효과의 낙후지역 확산 등의 효과가 있어 균형발전에 긍정적인 영향을 미치기 때문이다(서태성 등, 2005: 13). 특히 우리나라와 일본같이 수도권 집중이 중앙의 권력에 의해 초래되었다고 보는 경우 분권화는 균형발전에 이바지 할 수 있다.

그러나 분권만으로 균형발전이 이루어질 것이라는 견해는 소박하다. 분권정책의 효과는 지역의 초기 조건에 따라 그 결과가 달라진다. 초기조건이 균등하다면 분권정책이 분산으로 이어질 것인 반면, 초기조건이 불균등하다면 분권이 지역간 격차의 심화로 이어질 것이다. 지방의 자율성과 자기책임성을 확대시키는 것이 발전에 있어서 지방간의 질적인 차이는 물론 양적인 차이도 확대시킬 수 있기 때문이다.

분권 선행론의 다른 형태는 균형발전보다 지역성장 내지 국가경쟁력 강화를 더 중시하는 입장이다. 이런 주장은 분권의 한 형태인 규제완화 주장으로 이어진다. 중앙정부의 규제에 대한 권한을 지방으로 이양하여 지방정부가 민간에 대한 규제여부를 결정하게 하자는 것이다. 종래 균형발전의 논리는 선진지역에 대한 규제로 개발을 억제함으로써 그 효과가 낙후지역 개발로 이어지도록 한다는 것이었다. 하지만 분권선행론자들은 이런 시혜자-수혜자 모형(donor-recipient model)은 개방경제시대에 더 이상 적합하지 않다고 본다. 우리의 경우 수도권에 공장 신설을 막는다고 해서 수도권에 투자하려던 기업이 비수도권으로 옮겨가는 것이 아니라, 이들은 대신 중국·베트남·인도 등 해외로 나간다는 것이다. 수도권 규제 정책이 지방경제를 발전시키기는커녕 외국인 직접투자를 저해하거나 국내기업을 해외로 내쫓는 결과만 초래한다는 것이다. 나아가 2007년 3월 한국은행에서 발표한 자료에 의하면 수도권의 타지역에 대한 성장유발효과는 매우 낮아 수도권은 자급자족형의 경제로 분류되고 있어<sup>18)</sup> 수도권의 발전이 다른 지역의 발전에 긍정적인 영향을 미치지 못한다는 것이다.

분권 선행론의 또 다른 논거는 국가균형발전 및 분산 노력의 당위성 자체에 문제를 제기하는 입장이다 예컨대 우리나라와 같은 좁은 국토 면적의 나라에서 균형발전의 의미를 찾기 어렵기 때문에 자본과 노동의 자유로운 흐름을 저해하는 인위적인 균형발전 정책보다 시장의 자유로운 움직임에 맡기는 것이 국가발전에 바람직하다는 것이다.

### 2) 분산 선행론

지방분권이 지역 불균형을 심화시킬 우려가 큰 현실에서 분권을 위해서는 분산이 먼저 수행되어야 한다는 주장이다. 이들은 분산화 이전에 분권화를 앞세우면 개발이 수요가 있는 곳으로만 투자가 몰리게 되는 위험성이 있다고 하면서 분산 정책을 펼친 후 분권을 해도 늦지 않다고 한다. 프랑스도 1960년대 초반부터 분산화 정책을 먼저 시행한 후 20여 년이 지난 83년에서야 ‘사무배분법’을 제정해 자치단체 간 사무구분 체계를 명확히 한 뒤 2003년 헌법에 분권 국가임

18) 한국은행이 발표한 '2003년 지역산업연관표로 본 지역별 경제구조 및 지역간 산업연관관계'에 따르면 수도권의 총산출액 가운데 여타 지역으로 재화와 서비스를 판매한 이출(移出)액의 비중을 나타내는 이출률은 수도권의 경우 16.5%에 불과했고, 타 지역으로부터 중간재를 구입하는 정도를 나타내는 후방연관성은 17.8%로 전국 6개 권역 중 가장 낮았다.

을 명시했다면서, 권한이양의 속도가 늦더라도 정부 주도 아래 평등적인 분산화 정책을 시행하면서 차근차근 권한 이행을 준비해 나가는 것이 바람직하다는 것이다.<sup>19)</sup>

지역간 균등 발전이 지방분권을 용이하게 함은 확실하다. 분산이 지방의 자치여건과 능력을 균등화함으로서 국가 전체적으로 자치기반을 안정화시키고 자치단체간의 대등한 협력과 협력을 증진시키기 때문이다. 그러나 지역균형발전은 현실에서 사실상 이루기 어려운 과제임을 감안할 때 분산 선행론은 중앙집권적 구조를 고착시킬 수 있다. 나아가 분산정책이 혁신도시나 기업도시 선정에서 나타난 바와 같이 그 혜택이 특정 소수의 지역에 집중되면 새로운 갈등의 소지를 낳을 가능성이 많다.

### 3) 분권·분산 악순환과 선순환

지방분권이 지역간 여러 가지 초기 조건의 차이로 지역간 격차를 확대시키게 되면 분산에 대한 요구가 커지게 된다. 이에 따라 분산정책을 강화하려면 중앙에 권력과 자원의 집중이 불가피하게 된다. 중앙권력의 집중은 지방분권화의 요구를 증대시키게 되고, 분권화는 다시 균형 발전의 요구를 잉태한다. 즉 분권과 분산은 악순환(vicious cycle)의 고리로 연결된다.

이런 양자의 악순환은 양자의 조화(trade-off)의 필요성을 시사한다. 분산은 행정의 능률성이나 민주성에 취약할 수 있고, 분권은 형평성에 취약할 수 있으므로 양자 간의 보완적 관계가 필요하다 하겠다. 일반적으로 분권의 분산에 대한 역기능은 분권이 과도하거나 지역격차가 심한 상황 하에서만 문제시되며, 분산의 분권에 대한 역기능은 과다한 중앙의 개입이 이루어질 경우에만 국한된다(서태성 등, 2005: 14)는 점에서 조화의 소지가 있다.

규범적 측면에서 분권과 분산의 선순환관계를 모색하는 노력이 있다. 이승종(2003)은 분권과 분산의 관계에서 분권을 지방자치의 핵심적 요소로 간주하고 균형발전을 부차적인 것으로 보지만 양자는 보완적 관계라고 주장한다. 그리고 양자의 병렬적인 추진정책은 갈등을 유발하므로 분권을 중심으로 하여 균형발전을 보완하는 균형분권정책이 필요하다고 주장한다. 이를 위해서는 차등분권제를 통한 분권의 강화, 지방재정조정제도 등의 균형발전을 위한 보완장치, 내생적 발전전략 수립, 주민과 지방정부 등의 역량 강화가 필요하다고 한다.

## 5. 실증적 연구과제

이상에서 본 바와 같이 지역간 정의 및 분권 및 분산에 대한 연구 결과는 이론적 측면이나 실증적 측면에서 상반되는 것이 많으므로 이를 연구를 종합하는 것도 쉽지 않다. 따라서 이 연구는 분권과 분산의 실제적인 진실을 밝히는 것보다 분권과 분산이 동시에 추진되고 있는 노무현 정부에서<sup>20)</sup> 우리의 정책 실무자들이 이 문제를 어떻게 생각하고 있는가를 밝히고자 한다. 이를 위한 실증적 연구 과제는 다음 4가지이다.

19) 이코노미스트(2006. 5. 15.) '지방분산은 되는데 분권이 안 돼' 기사 중 국토연구원 부원장인 박양호씨의 인터뷰 내용임.

20) 노무현 정부는 지방분권과 국가균형발전을 국정의 최우선과제로 내세우며 2002년 출범하였다. 지방으로의 보다 확실한 권한 이양을 위해 선분권·후보완, 보충성(subsidiarity), 포괄성의 원칙을 기치로 내세우며 '지방분권 로드맵(2002)'을 만들었고, 지방분권특별법(2004)을 제정하였으며, 지방분권5개년 종합실행계획으로 지방분권을 추진해 왔다. 지방분권보다 더 의욕적으로 추진해 온 것이 균형발전이라 할 수 있다. 국가 균형발전법(2003)과 신행정수도특별법을 제정하였고, 국가균형발전회계(2005)를 설치하여 균형발전의 제도적 기반을 마련하였고, 행정수도, 혁신도시, 기업도시 등의 선정을 통해 지역간 분산을 추진해 오고 있다.

첫째, 지역간 정의에 대한 인식에서 조작적 정의를 중심으로 어떤 것이 지역간 정의라고 우리 정책실무자들이 인식하고 있는가를 살펴본다. 보다 구체적으로 정치적, 사회적, 행정적, 경제적 측면에서 상호 다른 지역간 정의에 대한 지지여부를 살펴본다.

둘째, 분권의 효과에 대하여 우리 정책실무자들이 어떻게 인식하고 있는가를 살펴본다. 분권의 지역경제적 과실과 지역간의 균등한 발전 효과에 대한 인식을 밝힌다.

셋째, 분권이 지역간 정의를 저해한다면, 분권과 분산간의 선택 문제에 대해서 우리 정책실무자들이 어떻게 인식하고 있는가를 살펴본다. 이 경우 분권이 먼저 이루어져야 하는지 아니면 분산이 먼저 이루어져야 하는지에 대한 선택의 문제를 알아본다.

마지막으로 우리나라의 지역간 정의의 현실에 대한 평가와 지역간 정의를 실현하기 위한 방법에 대한 우리 정책실무자들의 인식을 알아본다. 그리고 위의 모든 문제에 대해서 수도권과 비수도권에 거주하는 사람들 간에 의견의 차이가 있는지 살펴본다.

### III. 실증적 연구

#### 1. 조사 설계

본 연구의 조사대상은 전국의 분산과 분권정책을 담당하는 공무원과 관련 정책을 연구하는 연구소의 연구원에 한정하였다.<sup>21)</sup> 예비 조사를 해 본 결과 분권 및 분산의 문제는 상당한 전문적 지식과 관심이 필요한 분야라서 이 업무를 직접 담당하지 않는 사람들의 경우 관심이 없거나 이해수준이 높지 않을 것으로 나왔기 때문이다. 또 정책전문가의 모집단을 규정하기 어려운 상황이라 표본추출의 방식을 따르지 않았다. 하지만 분권 및 분산 문제에 대한 인식은 지역에 따라 상당한 차이가 있을 것으로 판단하여 수도권과 비수도권의 응답자를 어느 정도 균형을 맞추려고 하였다.

이 조사는 2007년 10월에 설문 방식으로 수행하였다. 설문지는 총 369부를 배포하여 219부를 회수하여 회수율은 59.5%였다. 수도권과 비수도권의 균형을 어느 정도 맞추기 위하여 비수도권의 설문지 중에서 무작위로 15부를 제외하고 204부를 대상으로 분석을 하였다. 그 결과 수도권 87부이고 비수도권이 117부이다.

설문지는 지역간 정의에 대한 인식, 지방분권의 지역경제적 효과, 분산과 분권간의 우선순위, 우리나라의 지역간 정의 추구 현황, 그리고 분권 및 분산 정책방향의 5가지 꼬리지로 29개의 문항으로 구성하였다.<sup>22)</sup> 각 문항의 진술은 현재 지방분권과 분산 정책에 대한 제Ⅱ장의 문헌리뷰를 기초로 하여 작성하였으며, 응답에 대한 처리는 Likert 5점 척도(적극적 반대 1점~적극적 찬성 5점)로 측정을 하였다.<sup>23)</sup>

21) 설문조사 대상기관은 수도권에서는 국가균형발전위원회의 국가균형발전기획단, 행정자치부의 균형발전지원본부 등의 정부기관과 서울·인천·경기의 지역혁신협의회, 국토연구원·산업연구원·한국지방행정연구원·서울시 정개발연구원·인천발전연구원·경기개발연구원을, 비수도권에서는 대구광역시청·경상북도청 등의 정부기관과 각 지역혁신협의회, 10개의 지역 개발(발전)연구원을 대상으로 하였다.

22) 이 중 실제 논문에서 분석한 문항은 25개이다.

23) 각 문항은 어떤 주제에 대해 5개의 카테고리, 즉 적극적 반대, 비교적 반대, 중립, 비교적 찬성, 적극적 찬성이 주어져 있다. 응답자는 이 중 어느 하나를 선택하도록 하였다. 적극적 반대 1, 비교적 반대 2, 중립 3, 비교적 찬성 4, 적극적 찬성 5의 점수를 부여하였다.

문항에 대한 분석은 평균 평점을 계산하는 것을 중심으로 하였는데, 이는 전체적으로 응답자의 진술에 대한 지지정도를 파악하는 것이다. 각 문항의 평점이 중립인 3을 넘어 평점이 높을 수록 진술에 대한 찬성 정도가 높은 것이고, 반대로 평점이 3보다 작을수록 반대 정도가 높다. 그리고 수도권과 비수도권의 응답자간의 응답차이가 있는지와 실제로 수도권과 비수도권의 인식 차이가 있는지를 알기 위해서 독립표본 T검정을 하였다.

## 2. 조사결과 분석

### 1) 지역간 정의에 대한 개념

지역간 정의를 개념적으로 어떻게 정의할 수 있는가에 대한 물음에 대해 정치적 측면에서 '지방의 자기선택의 영역이 확대되는 것이다'라는 주장에 대한 평점은 3.96으로 비교적 찬성에 매우 가깝다. 사회적 측면에서 '삶의 질(quality of life)이 대등한 수준이다'라는 주장에 대한 평점은 3.96으로 전자와 동일한 값이다. 경제적 측면에서 '지역경제(1인당 GRP 등)의 대등한 수준이다'라는 주장에 대한 평점은 3.23, '일자리 창출과 증가가 대등한 수준이다'라는 주장에 대한 평점은 3.42로서 비교적 찬성과 중립의 중간 정도이다. 행정적 측면에서 '지역간 공공서비스가 대등한 수준이다'라는 주장에 대한 평점은 3.74로 '비교적 찬성'에 가깝다.

'지방의 자기선택'과 '삶의 질의 균등' 그리고 '균등한 서비스 수준'에 대해서는 수도권과 비수도권간의 유의한 차이를 보이지 않고 있다. 반면 '고용기회의 균등'이나 '1인당 GRP의 대등한 수준'은 수도권과 비수도권간의 유의한 차이를 보이고 있다.

**〈표 2〉 지역간 정의의 개념에 대한 인식**

| 문 항 내 용     | 전체<br>평균                           | 지역간 차이      |             |            |             |
|-------------|------------------------------------|-------------|-------------|------------|-------------|
|             |                                    | 수도권<br>평균   | 비수도권<br>평균  | 동일성<br>t-값 | 유의<br>확률    |
| 지역간 정의의 핵심은 | ① 지방의 자기 선택 영역이 확대되는 것이다.          | 3.96(.903)  | 4.00(.797)  | 3.92(.975) | -.618 .538  |
|             | ② 삶의 질(quality of life)이 대등한 수준이다. | 3.96(.923)  | 3.92(.867)  | 3.99(.964) | .561 .575   |
|             | ③ 지역간 공공서비스가 대등한 수준이다.             | 3.74(.877)  | 3.78(.887)  | 3.72(.873) | -.508 .612  |
|             | ④ 지역경제(1인당 GRP 등)의 대등한 수준이다.       | 3.23(1.049) | 3.01(1.149) | 3.38(.942) | 2.505 .013* |
|             | ⑤ 일자리 창출과 증가가 대등한 수준이다.            | 3.42(1.014) | 3.23(1.037) | 3.55(.978) | 2.232 .027* |

주: ( ) 안의 값은 표준편차임. \* 표시는  $p < .05$ 임.

이상의 결과를 보면, 지역간 정의는 정치적 측면에서 '지방의 자기선택'과 서태성(2004)에서 주장한 사회적 측면에서 '삶의 질의 균등'이 가장 높은 지지를 받고 있고, 그 다음은 Kay(2005)에서 주장하는 행정적 측면에서 균등한 서비스 수준이 차지하고 있다. 반면 경제적 측면에서 '고용기회의 균등'이나 '1인당 GRP의 대등한 수준'은 상대적으로 지지도가 낮은 동시에, 수도권과 비수도권간의 유의한 차이를 보이고 있다.

### 2) 분권의 지역 경제적 효과

'지방분권은 지방정부의 효율성을 증대시켜 지역발전에 기여할 것이다'라는 주장에 대한 평

점은 3.99로 ‘비교적 찬성’에 매우 가깝다. 하지만 이런 인식에는 수도권과 비수도권간의 유의한 차이를 보이고 있다. 수도권의 평점이 3.86인 반면 비수도권은 이보다 상당히 높은 4.09이다.<sup>24)</sup> 전체적으로는 분권의 지역 경제적 과실에 대해 Morgan(2002)과 Tomaney(2002)와 같이 긍정적인 입장을 보이고 있다.

또 ‘권력의 중앙 집중이 수도권의 이상비대 현상을 초래한 만큼 지방분권은 지역균형발전을 가져올 것이다’라는 주장에 대한 평점은 3.68로서 ‘비교적 찬성’에 가깝다. 하지만 이런 인식에는 수도권과 비수도권간의 유의한 차이를 보이고 있다. 수도권의 평점이 3.44인 반면 비수도권은 이보다 상당히 높은 3.85이다. 이는 대체적으로 강현수(2005) 등의 주장에 동조하는 것이다.

‘지방분권(기업규제에 대한 권한 포함)은 지역 간의 격차를 더욱 확대시킬 우려가 있다’라는 주장에 대한 평점은 2.99로 찬성 측과 반대 측이 비슷하다. 그리고 이런 인식에는 수도권과 비수도권간의 유의한 차이를 보이지 않고 있다. 이런 결과는 앞에서 검토한 분권이 균형발전에 미치는 영향에서 정의 관계, 부의 관계, 그리고 혼합적 관계가 합쳐져서 나타날 결과라고 해석된다.

〈표 3〉 분권의 지역 경제적 효과

| 문항 내용  | 전체 평균      | 지역간 차이     |             |         |       |
|--|------------|------------|-------------|---------|-------|
|  |            | 수도권 평균     | 비수도권 평균     | 동일성 t-값 | 유의확률  |
| 1. 지방분권은 지방정부의 효율성을 중대시켜 지역발전에 기여할 것이다.                          | 3.99(.702) | 3.86(.650) | 4.09(.726)  | 2.272   | .024* |
| 2. 권력의 중앙집중이 수도권의 이상비대 현상을 초래한 만큼 지방분권은 지역균형발전을 가져올 것이다.         | 3.68(.867) | 3.44(.898) | 3.85(.802)  | 3.439   | .001* |
| 3. 지방분권(기업규제에 대한 권한 포함)은 지역 간의 격차를 더욱 확대시킬 우려가 있다.               | 2.99(.990) | 3.08(.930) | 2.92(1.031) | -1.126  | .261  |
| 4. ‘수도권 발전이 비수도권 발전에 도움이 된다’는 즉 지역발전의 수여자-수혜자 모형이 우리나라 현실에 적합하다. | 2.48(.997) | 2.85(.995) | 2.20(.906)  | -4.867  | .000* |
| 5. 우리나라에서는 국민들의 자유로운 주거 이동으로 궁극적으로는 지역간 격차가 감소될 것이다.             | 2.28(.858) | 2.23(.788) | 2.31(.908)  | .661    | .510  |

주: ( ) 안의 값은 표준편차. \* 표시는  $p < .05$ 임.

‘수도권 발전이 비수도권 발전에 도움이 된다’는 주장 즉 ‘지역발전의 수여자-수혜자(donor-recipient) 모형이 우리나라 현실에 적합하다’라는 주장에 대한 평점은 2.48로 ‘비교적 반대’에 가깝다. 하지만 이런 인식에는 수도권과 비수도권간의 큰 차이를 보이고 있다. 수도권의 평점이 2.85인 반면 비수도권은 이보다 상당히 낮은 2.20이다. 비수도권에서는 수도권의 타 지역에 대한 성장유발효과는 매우 낮다는 2007년 3월 한국은행의 조사결과를 수용하고 있는 것 같다.

24) 수도권 거주자의 지방분권의 효율성에 대한 인식이 비수도권보다 낮다는 것은 상당한 검토가 필요하다. 뒷 부분에서 다시 논의하기로 한다.

'우리나라에서는 국민들의 자유로운 주거 이동으로 궁극적으로는 지역간 격차가 감소될 것이다'라는 주장에 대한 평점은 2.28로 '비교적 반대'에 가깝다. 하지만 이런 인식에는 수도권과 비수도권간의 큰 차이를 보이지 않고 있다. 분권이 자원의 자유로운 이동으로 균형발전을 가져온다는 Canalleta et al. (2004)나 Lessmann(2006) 등의 주장을 수용하고 있지 않다는 것을 보여준다.<sup>25)</sup>

### 3) 분권과 분산간의 선택

'지방분권의 민주적 가치가 지역발전의 경제적 과실(果實)보다 중요하므로 지속적인 분권이 이루어져야 한다'라는 주장에 대한 평점은 3.34로 찬성하는 측이 약간 많은 편이다. 이는 민주적 가치와 경제적 과실이 조화를 이루어야함을 보이고 있다. 그리고 이런 인식에는 수도권과 비수도권간의 유의한 차이를 보이지 않고 있다.

'지역균형발전보다 국가의 경쟁력 강화가 우선되어야 한다'라는 주장에 대한 평점은 3.13로 찬성하는 측과 반대하는 측이 거의 비슷하다. 이는 국가균형발전 못지않게 국가 경쟁력 강화가 중요함을 보이고 있다. 그리고 이런 인식에는 수도권의 평점은 3.22로 비수도권의 3.07보다 높으나 25% 수준에서도 지역간의 유의한 차이는 보이지 않고 있다.

〈표 4〉 분권과 분산간의 선택

| 문항 내용  | 전체 평균      | 지역간 차이      |             |         |       |
|--|------------|-------------|-------------|---------|-------|
|  |            | 수도권 평균      | 비수도권 평균     | 동일성 t-값 | 유의확률  |
| 1. 지방분권의 민주적 가치가 지역발전의 경제적 과실(果實)보다 중요하므로 지속적인 분권이 이루어져야 한다. | 3.34(.890) | 3.39(.920)  | 3.30(.868)  | -.752   | .453  |
| 2. 지역균형발전보다 국가의 경쟁력 강화가 우선되어야 한다.                            | 3.13(.999) | 3.22(1.028) | 3.07(.976)  | -1.055  | .293  |
| 3. 수도권-비수도권 간의 갈등을 줄이기 위해 지방분권을 유예하고 균형발전 정책의 기조를 강화해야 한다.   | 2.96(.994) | 2.76(.902)  | 3.11(1.036) | 2.540   | .012* |
| 4. 지방분권 기반강화를 위해 비록 많은 재원과 비용이 소요될지라도 균형발전정책이 필요하다.          | 3.66(.970) | 3.40(1.009) | 3.86(.893)  | 3.411   | .001* |

주: ( ) 안의 값은 표준편차. \*표시는  $p<0.05$ 임

'수도권-비수도권 간의 갈등을 줄이기 위해 지방분권을 유예하고 균형발전 정책의 기조를 강화해야 한다'라는 주장에 대한 평점은 2.96으로 찬성하는 측과 반대하는 측이 거의 비슷하다. 하지만 이런 인식에는 수도권과 비수도권간의 유의한 차이를 보이고 있다. 수도권의 평점이 2.76인 반면 비수도권은 이보다 상당히 높은 3.11이다. '지방분권 기반강화를 위해 비록 많은 재원과 비용이 소요될지라도 균형발전정책이 필요하다'는 주장에 대해 평점은 3.66으로 '비교적 찬성'에 가깝다. 하지만 이런 인식에는 수도권과 비수도권간의 유의한 차이를 보이고 있다. 수

25) 하지만 우리나라의 경우 농촌에서 도시로의 자유로운 인구의 이동으로 중국의 쑈리핑(2007)이 주장하는 지역간 '단절' 현상은 없다고 할 수 있다.

도권의 평점이 3.40인 반면 비수도권은 이보다 상당히 높은 3.86으로 유의한 차이를 보이고 있다.

이상을 정리하면 응답자들은 분권과 분산을 모두 중시한다고 할 수 있다. 분권 선행론에서 분권을 우선적으로 추진하는 것에 동의를 하면서도(평점 3.44), 분권 기반 강화를 위해 균형발전이 필요하다고 한다(평점 3.66). 이것은 분권선행론이나 분산선행론의 어느 하나가 아닌 분권과 분산이 동시에 추진되어야 한다는 인식을 가진 사람들이 많다고 해석된다. 물론 분산의 문제에서는 수도권과 비수도권간의 상당한 의견 차이가 있는데, 수도권은 분권을 더 중시하는 반면 비수도권이 분권보다 균형발전을 더 중시한다.

#### 4) 지역간 정의의 현실에 대한 평가

지역간 정의의 실제에 대한 평가는 높지 않은 수준이다. 특히 경제적인 측면에서 보면 그러하다. ‘지방의 자기선택의 영역이 확대되고 있다’라는 주장에 대한 평점은 3.34로서 찬성이 약간 많은 편이다.. ‘삶의 질(quality of life)이 대등해지고 있다’라는 주장에 대한 평점은 2.32로 비교적 반대에 가깝다. ‘지역간 공공서비스 수준이 비슷해지고 있다’라는 주장에 대한 평점은 2.88로 이것도 비교적 반대에 가깝다. ‘지역간 경제력의 격차가 줄고 있다’라는 주장에 대한 평점은 2.33, ‘지역간 고용기회가 비슷하다’라는 주장에 대한 평점은 2.06로서 비교적 반대에 가깝다.

‘지방의 자기선택권 확대’와 ‘균등한 서비스 수준’에 대해서는 수도권과 비수도권간의 유의한 차이를 보이고 있다. 반면 경제적 측면에서 ‘고용기회의 균등’이나 ‘1인당 GRP의 대등한 수준’은 수도권과 비수도권간의 유의한 차이를 보이지 않는다.

〈표 5〉 지역간 정의의 현실에 대한 인식

| 문항 내용               | 전체 평균                     | 지역간 차이     |            |            |              |
|---------------------|---------------------------|------------|------------|------------|--------------|
|                     |                           | 수도권 평균     | 비수도권 평균    | 동일성 t-값    | 유의 확률        |
| 지역간 정의와 관련한 우리의 현실은 | ① 지방의 자기 선택권이 확대되고 있다.    | 3.34(.906) | 3.54(.825) | 3.18(.937) | -2.797 .006* |
|                     | ② 지역간 삶의 질의 수준이 비슷해지고 있다. | 2.32(.933) | 2.46(.925) | 2.22(.929) | -1.822 .070  |
|                     | ③ 지역간 공공서비스 수준이 균등해지고 있다. | 2.88(.881) | 3.03(.855) | 2.76(.884) | -2.243 .026* |
|                     | ④ 지역간 경제력의 격차가 줄고 있다.     | 2.33(.910) | 2.41(.896) | 2.26(.918) | -1.184 .238  |
|                     | ⑤ 지역간 고용(雇用)기회가 비슷하다.     | 2.06(.846) | 2.02(.664) | 2.09(.965) | .563 .574    |

주: ( ) 안의 값은 표준편차임. \*표시는  $p < .05$ 임.

#### 5) 정책방향

앞으로의 정책방향과 관련하여 정치적 측면에서 ‘지방분권은 도시와 농촌 등 지역 사정에 따라 다르게, 즉 차등(差等)적 분권이 되어야 한다’는 주장에 대한 평점은 4.01로 ‘비교적 찬성’에 매우 가깝다. ‘정부의 지방 공공투자를 통한 지역발전 정책의 과급효과가 상당할 것이다’라는 주장에 대한 평점은 3.55로 ‘비교적 찬성’과 ‘중립’의 중간 수준이다.

〈표 6〉 정책 방향

| 문 항 내 용   | 전체 평균      | 지역간 차이     |            |         |       |
|---|------------|------------|------------|---------|-------|
|   |            | 수도권 평균     | 비수도권 평균    | 동일성 t-값 | 유의 확률 |
| 1. 지방분권은 도시와 농촌 등 지역 사정에 따라 다르게 이루어져야 한다. 즉 차등(差等)적 분권이 되어야 한다. | 4.01(.830) | 3.93(.873) | 4.07(.796) | 1.169   | .244  |
| 2. 정부의 '지방 공공투자'를 통한 지역발전 정책의 파급효과가 상당할 것이다.                    | 3.55(.784) | 3.44(.872) | 3.64(.703) | 1.764   | .080  |
| 3. 지방교부세나 균형개발특별회계 확대를 통한 지역간 소득 재분배가 확대되어야 한다.                 | 3.83(.882) | 3.67(.911) | 3.96(.842) | 2.314   | .022* |
| 4. 지역의 경제적 사정에 따라 지방간의 차등적 지원이 확대되어야 한다.                        | 3.95(.842) | 3.88(.818) | 3.99(.860) | .898    | .370  |

주: ( ) 안의 값은 표준편차임. \*표시는  $p < .05$ 임.

그리고, '지방교부세나 균형개발특별회계 확대를 통한 지역간 소득 재분배가 확대되어야 한다'라는 주장에 대한 평점은 3.83으로 '비교적 찬성'에 상당히 가까우며, '지역의 경제적 사정에 따라 지방간의 차등적 지원이 확대되어야 한다'라는 주장에 대한 평점은 3.95로 '비교적 찬성'에 매우 가깝다.

위 결과를 정리하면, 각 지역의 상황에 따른 분권 실시와 지방간의 차등적인 경제적 지원에 대해서는 전체적으로 찬성을 높고 수도권과 비수도권이 모두 의견을 같이 하는 것으로 나타난다. 내생적 발전 능력을 갖춘 지역에는 분권을 확대함으로써 지역발전을 추구하도록 하고,<sup>26)</sup> 그렇지 못한 지역은 중앙정부의 지원확대를 통해 지역발전을 유도하도록 한다는 것이다. 그러나 지방분권 기반강화를 위한 균형발전정책의 필요성, 정부의 지방 공공투자를 통한 지역발전 정책의 파급효과, 지방교부세나 균형개발특별회계 확대를 통한 지역간 소득 재분배에 대해서는 수도권과 비수도권이 유의한 차이를 보이고 있다. 즉 수도권과 비수도권간의 이해관계가 다름을 나타내고 있다.

#### 4. 요약과 합의 및 분석의 한계

분석의 결과를 보면 지역간 정의와 관련하여 이론적 주장의 대부분을 수용하는 입장이었다. 특히 지역간 정의와 관련하여 분권화를 통한 지방의 자기선택권의 확대와 지역간 삶의 질의 균등화에 높은 지지를 보이고 있다. 이것은 노무현 정부의 말기에 지방분권보다 국가균형발전을 우선한 것과 대비된다.<sup>27)</sup>

분권의 효과에 대하여 학문적 연구 결과와 마찬가지로 응답자들은 상호 다른 인식을 가지고 있음을 보여 주고 있다. 응답자들은 모두 분권과 분산을 모두 바람직한 가치로 생각하고 있지

26) 가장 바람직하지 못한 정책은 균형발전의 명분 아래 분권을 경시하여 지역의 내생적 발전 가능성을 무시하는 것이다.

27) 노무현 정부는 중앙정부 주도의 균형발전정책을 추진하여 지방의 중앙의존도를 심화시키고 있다(이기우, 2005: 24). 국세의 지방이양보다 지방교부세를 늘리고, 지방세이던 재산세의 일부를 국가로 이양(국세로서 종합부동산세 신설)하여 균형발전의 재원으로 사용하는 등 지방분권보다 균형발전에 치중하고 있다.

만, 수도권은 분권을, 비수도권은 분산 정책을 더 선호하는 것으로 나타났다. 정치적인 측면에서는 수도권과 비수도권간의 유의적인 차이가 없으나 경제적인 측면에서는 상당한 차이를 보이고 있다.

분권을 통한 효율성의 증대로 지역발전에 대한 기대를 하지만 분권의 부작용에 대한 인식은 높지 않은 것으로 나타났다. 분권의 지역 경제적 효과를 높게 평가하고 있지만 분권을 통해 지역간 균형발전이 이루어 질 수 있다는 주장에는 상당히 회의적인 입장을 보이고 있다. 하지만 분권은 계속적으로 이루어져야 한다는 인식이 높다. 비록 분권의 부작용으로 인한 지역격차가 생기더라도 이런 문제는 지역간 소득재분배의 확대로 해결할 수 있다는 입장을 보이고 있다. 즉 이념적 측면에서 분권과 실질적 분산 정책을 모두 지지하는 성향을 보이고 있다.<sup>28)</sup> 이런 연구 결과는 '지방분권정책과 국가균형발전은 통합적으로 추진해도 가능하다'는 김순은(2008)의 지방분권과 국가균형발전 정책에 관한 전문가의 인식분석 결과와 비슷하다.

우리 나라의 지역간 정의의 현 상태에 대해서는 상당히 낮게 평가하고 있다. 앞으로 지역간 정의를 실현하는 방법으로는 지역실정에 맞는 차등적 분권과 차등적 지원이 바람직하다는 의견을 보이고 있다. 이것은 자립할 수 있는 지역의 경우 분권을 통하여 내생적 발전을 추진할 수 있도록 하는 반면 내생적 발전이 곤란한 지역의 경우 국가균형발전의 입장에서 지원을 강화하는 것이라 해석할 수 있다.

본 논문의 조사결과는 지역문제의 중요성에 대한 높은 인식수준을 반영한다. 사실 응답자들은 '나는 지역간 격차가 가져올 국가적 부작용에 대해 우려하는 편이다'라는 주장에 대해 동감하는 의견이 78.0%로 매우 높고, '지역격차 문제가 국가적인 차원에서 이슈화되는 것이 바람직하다'라는 주장에 대해 찬성하는 입장이 77.6%로 매우 높다. '지역간 격차는 개인간 격차에 비해 훨씬 적어야 한다'는 주장에 대한 긍정적 답변이 52.5%로 부정적 답변 13.2%보다 월등히 높다는 점에서 개인간의 사회적 정의보다 지역간 정의를 더 중시함을 보이고 있다.<sup>29)</sup>

위 설문조사는 다음 3가지 점에서 한계가 있다. 첫째, 비록 설문이 분권 및 분산 정책을 담당하는 실무자들을 대상으로 한 것이지만 다양한 종류의 분권 및 분산 정책의 일면에 대한 의견의 표시일 수 있다는 것이다. 응답자에 따라서는 복잡한 분권과 분산을 추상적으로 인식하고 즉흥적으로 답변하였을 우려가 있다는 점이다.<sup>30)</sup>

둘째, 연구결과의 일반화의 문제이다. 당초 이 연구가 분권 분산 정책 담당자에 대한 대표성 표본 있는 표본을 추출하여 조사를 할 수 있다고 판단하지 않았기 때문에 처음부터 일반화를 추구하지 않았다고 할 수 있다. 그럼에도 불구하고 이 조사결과가 회자되는 경우, 표본의 문제를 무시하고 일반화될 우려가 없지 않다.

셋째, 이런 조사의 결과가 시대 상황에 따라 상당히 다른 것으로 나타날 수 있다는 것이다. 이 연구의 설문조사 시점인 참여정부 말기는 분권정책이 퇴조하는 반면, 분산정책이 최고조에 이른 때이라 정책 담당자들이 분권보다 분산정책을 선호하였을 가능성성이 많다. 정책을 직접 담당하고 연구하는 사람들의 경우 집권 정부의 이념에 맞추어 설문에 응답할 가능성이 있기 때문이다.

28) 응답자들은 주어진 자원의 한계에 대한 인식이 미흡하다고 할 수 있다.

29) 지역간 정의를 사회적 정의의 일부분으로 보는 견해도 있다(Boyne and Powell, 1991: 263).

30) 이런 문제는 응답자의 관련 문제에 대한 답변의 일관성을 체크함으로써 확인할 수 있으나 추상적인 표현에 대한 인식의 차이 때문에 현실적으로 어렵다.

#### IV. 맷음말

지역간 정의는 지역발전 문제와 관련하여 중요한 원리였지만, 지방분권과 관련하여 지역간 정의가 정책이슈로 등장한 것은 비교적 최근의 일이다. 이 논문은 지역간 정의와 분권 및 분산 정책에 대한 학문적 연구 결과가 상충되는 상황에서 우리나라의 관련 정책 담당자의 이 문제에 대한 인식을 조사하였다.

지역간 정의와 관련하여 분권화를 통한 지방의 자기선택권의 확대와 지역간 삶의 질의 균등화에 높은 지지를 보이고 있다. 분권의 효과에 대하여 학문적 연구 결과와 마찬가지로 응답자들은 상호 다른 인식을 가지고 있음을 보여 주고 있다. 응답자들은 모두 분권과 분산을 모두 바람직한 가치로 생각하고 있지만, 수도권은 분권을, 비수도권은 분산 정책을 더 선호하는 것으로 나타났다. 정치적 측면의 문제에서는 수도권과 비수도권간의 유의적인 차이가 없으나 경제적인 문제에서는 상당한 차이를 보이고 있다.

분권을 통한 효율성의 증대로 지역발전에 대한 기대가 크지만 분권의 바람직하지 못한 효과에 대한 인식은 높지 않은 것으로 나타났다. 분권의 부작용으로 생기는 지역격차의 문제는 지역간 소득재분배의 확대로 해결하는 것에 높은 지지를 보이고 있다. 즉 분권과 분산 정책을 모두 지지하는 성향을 보이고 있다.

앞으로도 지역간 정의에 대한 합의를 도출하고 이에 따라 분권 및 분산 정책을 시행하는 것이 우리의 과제이다. 하지만 분권과 분산의 적정 수준을 찾는 것은 쉽지 않을 것이다. 그럼에도 불구하고 시대와 상황에 맞는 분권과 분산 수준을 찾는 노력은 불가피하다. 처음 시도된 이 연구가 이 문제에 대한 논의를 확대시키고 또 합의를 도출하는데 도움이 될 것을 기대한다.

#### 참 고 문 헌

- 강현수. (2001). 「영국지역정책의 동향과 우리나라 수도권정책에 대한 시사점」. 경기개발연구원.
- 강현수. (2005). 참여정부 분산정책의 진단 및 효과성 제고 방안. 「지방분산·분권과 국토균형 발전의 대응과제 자료집(2)」, 국토연구원.
- 김경환 · 임상준. (2005). 「수도권 규제에 대한 재인식: 규제논리의 비판적 고찰과 정책대안의 모색」. 한국경제연구원.
- 김선빈 등. (2006). 지방자치 4기 출범과 自立的 지역발전. 「CEO 인포메이션」, 556. 삼성경제연구소.
- 김성배. (2003). 국가균형발전과 국가경쟁력: 이론적 검토 및 정책대안 모색. 「국가균형발전을 위한 공동학술대회: 새로운 균형발전 패러다임 모색」. 한국정책학회 학술대회 발표논문집. 59-81.
- 김순은. (2008). 지방분권과 균형발전 정책에 관한 전문가 인식 분석. 한국지방정부학회 발표 논문집. 83-101.
- 김안제. (1991). 지방자치하의 효율적인 지역균형개발. 「지방행정」, 40(1): 65-72.
- 김태영. (2003). 지방분권과 국가균형발전의 조화를 위한 정책대안의 탐색 - 재산세 제도의 개선

- 을 통한 재정분권과 국가균형발전의 모색. 「한국정책학회보」, 12(4): 257-291.
- 서태성 등. (2005). 참여정부의 분산·분권형 균형발전정책의 진단과 개선방안. 「지방분산·분권과 국토균형발전의 대응과제(I)」. 국토연구원.
- 염명배. (2004). 지방분권 및 국가균형발전과 지방재정·국세·지방세 재분배문제를 중심으로. 「재정논집」, 18(2): 23-48.
- 이기우. (2005). 분권과 균형발전(분산)정책의 상호관계에 대한 이론적 검토. 「지방분산·분권과 국토균형발전의 대응과제 자료집(2)」. 국토연구원. 1-33.
- 이동우·변필성. (2006). 「분권화시대 중앙정부의 지역정책 방향연구: 국제비교분석을 중심으로」. 국토연구원.
- 이승종. (2003). 분권과 균형발전. 「지방행정연구」, 17(3): 73-100.
- 임승빈 등. (2003). 지방분권과 국가균형발전의 논리적 합성에 관한 연구. 경기개발연구원.
- 쑨리핑(孫立平). (2007). 「단절(원제: 斷裂)」. 김창경(역). 서울: 산지니.
- 홍준현. (2001). 지방분권화와 지역간 격차의 상관관계. 「한국지방자치학회보」, 13(1): 161-178.
- Akai, Nobou and Masayo Sakata, (2004). Fiscal Decentralization, Commitment and Regional Inequality: Evidence from State-level Cross-section Data for the United States. *CIRJE Discussion Papers* F-315.
- Bailey, Stephen. (1999). *Local Government Economics: Principle and Practice*. London: MacMillan.
- Boyne, George and Martin Powell. (1991). Territorial Justice: A Review of Theory and Evidence. *Political Geography Quarterly*. 10(3): 263-281.
- Carlos Gil Canaleta, Pedro Pascual Arzoz and Manuel Rapuán Gaírate. (2004). Regional Economic Disparities and Decentralisation. *Urban Studies* 41(1), 71 - 94.
- Davies, Bleddyn. (1968). *Social Needs and Resources in Local Services*. London: Michael.
- Harvey, David. (1973). *Social Justice and the City*. London: Edward Arnold.
- Hingorani, Shweta. (1997). Territorial Justice in Unified Germany. *Applied Geography*. 17(4): 335-343.
- Kay, Adrian. (2005). Territorial Justice and Devolution. *BJPIR* 7: 544-560.
- Kim, Euijune, Sung Woong Hong and Soo Jung Ha. (2003). Impacts of National Development and Decentralization Policies on Regional Income Disparity in Korea. *The Annals of Regional Science* 37: 79-91
- Lessmann, Christian. (2006). *Fiscal Decentralization and Regional Disparity: A Panel Data Approach for OECD Countries*. Ifo Working Paper No.25.
- Morgan, Kevin. (2001). The New Territorial Politics: Rivalry and Justice in Post-Devolution Britain. *Regional Studies* 35(4): 343-348.
- \_\_\_\_\_. (2002). The English Question: Regional Perspectives on a Fractured Nation. *Regional Studies* 36: 797-810.
- \_\_\_\_\_. (2006). Devolution and Development: Territorial Justice and the South-North Divide. *Publius: The Journalism of Federalism* 36(1): 189-206..
- Oezcan, Gul Berna. (2006). A Critical Analysis of Decentralisation and Local Economic Development: The Turkish Case. *Environment and Planning C: Government and Policy*

- 24: 117-138.
- Powell, Martin and George Boyne. (2001). The Spatial Strategy of Equality and the Spatial Division of Welfare. *Social Policy and Administration* 35(2): 181-194.
- Prud'homme, R. (1995). The Dangers of Decentralization. *World Bank Research Observer* 10: 201-220.
- Randall S. Jones and Tadashi Yokoyama. (2006). Getting the Most out of Public-Sector Decentralisation in Korea. *OECD Working Paper 486*.
- Rodriguez-Pose, Andres and Adala Bwire. (2004). The Economic (in)Efficiency of Devolution. *Environment and Planning A* 36: 1907-1928.
- Rodriguez-Pose, Andres and Nicholas Gill. (2004). Is There a Global Link between Regional Disparities and Devolution?. *Environment and Planning A* 36: 2097-2117.
- \_\_\_\_\_. (2005). On the 'Economic Dividend' of Devolution. *Regional Studies* 39: 405 - 420.
- Silvaô, Joseph A. (2005). Devolution and Regional Disparities in the Philippines: Is There a Connection?. *Environment and Planning C: Government and Policy* 2005. 23: 399-417.
- Tomaney, John. (2002). The Evolution of Regionalism in England. *Regional Studies* 36: 721-731.
- Williamson, J G. (1965). Regional Inequality and the Process of National Development: A Description of the Patterns. *Economic Development and Cultural Change* 13(4): 158-200.

---

김석태(金錫泰): 미국 Syracuse대학교에서 경제학박사 학위를 취득하고 (논문: Property Transfer Tax and Housing Consumption, 1990) 현재 경북대학교 행정학과 교수로 한국정부학회 회장(2002), 경북대학교 법과대학장 겸 행정대학원 원장(2003.8-2005.7)을 역임하였다. 주요 관심분야는 지방재정, 지방행정, 공공선택론 등이며, 논문으로는 “세방화시대의 대도시권 거버넌스 구조발전(2007),” “지방정부체제에 대한 공공선택론적 견해에 대한 재조명: 신거버넌스와 관련하여(2007),” “지방분권의 근거로서 보충성 원칙의 한국적 적용(2006),” 등이 있다.

<E-mail: stkim@knu.ac.kr/논문접수일: 2008. 4. 10/심사개시일: 2008. 4. 10/심사완료일: 2008. 5. 13>