

충청 상생협력의 비전과 과제

신희권 (충남대 자치행정학과 교수)

1. 충청권의 대내외적 변화

- 세종시로의 국가행정기능 집중
- 수도권 규제완화 움직임
- 새정치민주연합이란 야당 소속의 충청권 4개 광역단체장 등장
- 새누리당이란 여당 소속의 강창희/이완구 의원의 위상 변화

2. 대전/세종/충남/충북의 민선6기 비전과 충청 상생협력 비전

- 대전의 민선6기 비전: 시민이 행복한 대전, 미래로 나아가는 대전
 - 세종의 민선6기 비전: 대한민국의 새로운 중심, 행복도시 세종
 - 충남의 민선6기 비전: 행복한 변화, 새로운 충남
 - 충북의 민선6기 비전: 함께하는 충북, 행복한 도민
- ↓↓
- 충청 상생협력 비전: 함께하는 충청, 새로운 충청, 행복한 충청인

3. 지역간 경쟁과 협력의 논리

1) 티부모형

티부가설(Tiebout hypothesis)로도 불리는 티부모형은 티부(Charles E. Tiebout)가 주장하였다. 다양한 가격(조세) 하에 다양한 공공서비스 묶음을 제공하는 지방자치체가, 단일 가격(조세) 하의 균일한 공공서비스 묶음을 제공하는 단일정부체제보다 더 효율적이라는 것이 핵심 내용이다. 한정된 사회자원을 활용하여

전자가 후자보다 더 많은 소비자만족을 가져다주기 때문에 더 효율적이라고 볼 수 있다. 여기에서 개인들은 각 서비스들에 대한 개인적인 선호와 세금 지불 능력에 따라 자신의 효용을 극대화하기 위해 한 지역사회에서 다른 지역사회로 자유롭게 이동할 것이라고 가정된다. 다시 말해 자기 효용을 극대화해주는 지방자치단체를 찾아가 정착한다는 것인데, 이를 ‘발에 의한 투표’ (voting with the feet)라고도 한다. 이 모형은 개인의 선택과정에 따라 각 지방자치단체가 최적의 인구를 구성함으로써 지역관할, 거주자들의 선호에 따라 지방공공서비스의 균형적인 분배가 이뤄질 것이라고 주장한다. 그리고 균형상태를 놓고 보면 단일의 전국적 정부가 존재하는 것이 아니라 수많은 지방자치단체(지방정부)가 존재한다는 것이다. 결국 티부모형은 공공서비스의 공급도 민간재와 마찬가지로 독점체제보다는 경쟁체제가 더 효율적이라는 주장으로 귀결된다.

2) 외부효과의 파급범위

공공서비스의 지리·공간적인 외부효과의 파급범위를 고려할 때, 자원배분의 효율성을 위해서는 편익의 파급범위와 해당 공공서비스를 제공하는 정부의 관할구역이 일치하여야 한다. 만약 외부효과의 파급범위가 전국으로 퍼져나가는 공공서비스를 기초자치단체가 공급을 담당한다면, 해당 기초자치단체는 자기 관할구역 안에 미치는 편익만을 고려할 것이기 때문에 사회적으로 적합한 양보다 과소공급될 것이다.

이에 따라 <표 1>에 나타나듯이 소방, 경찰, 상수도배분, 가로 등 서비스 등은 기초자치단체가 제공하는 것이 효율적이다. 그리고 공해제거, 상수도공급, 쓰레기수거, 대중교통, 도시계획 서비스 등은 광역자치단체가 공급하는 것이 효율적이다. 또한 빈곤층소득보조, 연구개발, 직업교육 및 노동시장정책 서비스 등은 초광역지방정부나 중앙정부가 제공하는 것이 효율적이다.

<표 1> 공공서비스 유형별 외부효과의 파급범위

서비스종류	편익의 공간적 범위		
	지방	지역	초광역지역/국가
소방	×		
경찰	×		
상수도배분	×		
가로등	×		
공공도서관	×	×	
공해제거		×	
상수도공급		×	
쓰레기수거		×	
대중교통		×	
간선도로·국도		×	
공항		×	
도시계획·재개발		×	
교육			×
빈곤층소득보조			×
연구개발			×
직업교육 및 노동시장정책			×
공원 및 오락시설	×	×	×

3) 규모의 경제

공공서비스 공급과 관련하여 티부의 경쟁의 효율성 논리와는 상반되는 것으로 규모의 경제(economies of scale)를 들 수 있다. 이것은 대량생산의 경우에서와 같이, 생산규모가 증가함에 따라 생산비에 비해 생산량이 보다 크게 증가함으로써 생기는 경제적 이익을 말하며 생산물의 평균비용이 하락하는 것으로 나타난다. 규모의 경제를 고려하면 공공서비스 공급주체는 관할구역이나 인구규모가 충분히 커서 규모의 경제를 누릴 수 있을 때 자원배분의 효율성이 보장된다.

4) 집적의 경제

도시집적경제 내지 지리공간상의 집적의 경제(agglomeration economies)는 일종의 규모의 경제효과로서 도시규모가 커짐에 따

라 생산성이 증대하는 경향을 말한다. 이것은 지역화경제와 도시화경제, 내생적 기술경제의 세 가지로 나뉘볼 수 있다.

지역화경제(localization economies)는 동일산업의 규모가 커짐에 따라서 발생하는 규모의 경제효과를 말하며 다음과 같이 네 가지로 나누어 살펴볼 수 있다. ① 같은 산업들의 기업간 기능의 분할을 통한 산업내 전문화의 이익, ② 지역노동시장의 탐색비용을 줄여주는 이익, ③ 혁신의 파급을 촉진하는 의사소통상의 이익, ④ 특정 산업의 필요에 부응하는 공공의 하부구조를 공급하는 규모의 경제 등을 동일한 산업의 집결을 통하여 누릴 수 있다.

도시화경제(urbanization economies)는 도시규모의 증대에 따라 다양한 산업의 집결로 인하여 발생하는 외부경제의 효과를 의미한다. 도시화경제효과는 기업이 직면하는 외부환경이 규모경제효과에 의하여 이루어지기 때문에 도시 전체규모와 관련한 경제활동의 다양성(diversity)에 규모경제효과가 있으며, 이러한 규모경제효과는 성장과 혁신을 위한 촉진제가 된다.

내생적 기술경제는 특정지역이 그 지역내 기술파급의 효율성으로 인하여 비교우위를 유지할 수 있는 외부성을 말한다. 특히 자본의 축적은 그 자체에 새로운 기술을 내재함으로써 기술파급효과를 갖게 되며 이러한 기술유발은 노동자의 효율성을 높여 자본과 노동의 양적 증가에 따른 생산물의 증가 이외에 이러한 내생적 기술진보에 따른 추가적인 외부경제효과를 유발하게 된다. 이러한 주장은 ‘규모에 따른 수익불변(constant returns to scale)’을 전제로 하는 신고전학과 성장모형과 크게 대조를 이루는 것으로서 내생적 성장모형은 ‘규모에 따른 수익증가(increasing returns to scale)’를 예측한다.

5) 연결의 경제

지방공공서비스를 생산하는 지방정부간에 각 지방정부가 나름대로의 분야에 특화하다보면 전략적 제휴를 통하여 시너지효과를

도모할 필요성이 나타나는 바, 이것을 연결의 경제라 한다. 일단 안정적인 연결고리를 갖게 되면, 매번의 탐색비용과 확인비용을 지불하지 않고서도 거래나 교류사업이 있을 수 있으므로 거래비용절약효과를 누릴 수 있다. 또 지방정부간 네트워크에 내생적 기술경제가 존재하는 바, 해당 지역내 기술과급의 효율성으로 인하여 비교우위를 유지할 수 있는 외부성이 나타나는 연결 네트워크의 외부성효과를 누릴 수 있다. 뿐만 아니라 어떤 지방정부도 모든 자원을 풍족하게 보유하고 있지 못하기 때문에 타 지방정부에 자원의존적이 될 수밖에 없고, 지역개발을 추진하거나 대규모 공공서비스시설을 건설하는데 있어 모든 지방정부는 부족한 재정과 높은 위험에 직면해 있기 때문에 위험 내지는 불확실성을 감소시킬 필요가 있다.

4. 충청권 상생협력의 과제

1) 경쟁과 협력의 조화

- 경쟁을 통한 티부적 효율성 달성
- 협력을 통한 지리공간적 외부성의 내부화, 규모의 경제, 집적의 경제, 연결의 경제 달성

2) 상호협력에서의 유의점

- R. Axelrod의 *The Evolution of Cooperation*(1984) 참조.

첫째로, 상대방의 성공을 시기하지 말라. 사람들은 제로섬의 상황에서 상호대응을 생각하는데 익숙해 있다. 이러한 상황 하에서는 한 사람이 이기면 다른 한 사람은 져야만 한다. 그 좋은 예가 체스경기이다. 좋은 성과를 얻기 위해서는 경기의 대부분을 상대방보다 더 잘해야만 한다. 백의 승리는 반드시 흑의 패배로 귀결된다. 그러나 삶의 대부분이 제로섬 경기만은 아니다. 일반적으로 양쪽 모두 좋은 성과를 얻을 수 있거나 또는 양쪽 모두 나쁜 성

과를 얻을 수 있다. 그런데 사람들은 자신이 사용하는 비교기준에 의존하는 경향이 있는 바, 이 기준은 종종 자신의 성공에 관련되는 상대방의 성공이다. 이 기준은 시기심을 초래한다. 이러한 시기심은 상대방의 이익을 수정하려는 시도로 이어진다. 죄수의 딜레마 형태에 있어서 상대방 이익의 수정은 배신에 의해서만이 가능하다. 그러나 배신은 더 많은 배신과 상호 응징을 낳게 되고 따라서 시기심은 자기파괴적이다. 자신의 목적이 상대방을 파괴하는 것이 아니라면, 상대방의 성공에 관련하여 자신의 성공을 판단하는 것은 좋은 기준이 되지 못한다. 더 훌륭한 비교기준은 상대방이 나의 입장에 맞추어 좋은 성과를 갖는 것을 토대로 내가 얼마나 좋은 성과를 갖느냐 하는 것이다.

둘째로, 먼저 배신하지 말라. 컴퓨터 토너먼트와 이론적 결과들은 상대방이 협력하는 한 자신도 협력해야 함을 시사하고 있다. 물론 상대방이 협력하기까지 배신하여 상대방이 협력하면 그때서야 협력하기 시작하는 안전한 방법을 시도할 수도 있다. 그러나 토너먼트의 결과들은 이러한 방법이 실제로 매우 위험한 전략임을 보여준다. 그 이유는 초기의 배신이 상대방의 보복을 불러일으키기 쉽기 때문이다. 이것은 양쪽을 착취 또는 상호배신이라는 초기의 양상으로부터 벗어나기 어려운 국면으로 몰고 갈 것이다. 만약 상대방의 보복을 처벌하면, 이러한 문제의 악순환은 앞으로 계속될 수 있다. 만약 상대방을 관용한다면, 자신이 이용당할 위험을 감수해야만 한다. 이 교훈은 배신하는 것이 처음에는 좋게 보일지 모르나 결국에는 그것이 자신의 성공에 필요한 환경을 파괴할 수 있다는 것이다.

셋째로, 협력에는 협력으로 배신에는 배신으로 대응하라. ‘맞받아 쏘아주기(TFT)’ 전략의 놀라운 성공은 단순하면서도 강력한 조언을 제공하는 것에 있는 바, 이것은 바로 상호대응을 행하라는 것이다. TFT 전략은 처음에는 협력하고 나서 그 이후로는 상대방이 이전에 했던 행동을 단순히 따라하는 것이다. TFT 전

략은 자기 자신의 성공의 토대를 파괴하지 않고, 반대로 성공적인 전략들과의 상호대응을 번성하게 한다. TFT 전략의 상호대응은 이론적인 이유에서도 훌륭하다. 현재와 관련하여 미래가 충분히 중요한 경우에 TFT 전략은 집단적으로 안정적인 전략이다. 이것은 모든 사람이 TFT 전략을 사용한다면, 특정한 경기자에게 TFT 전략을 사용하라고 조언하는 것보다 더 좋은 것은 없음을 의미한다. 다시 말해 상대방이 TFT 전략을 사용하고 있으며 그 상호대응이 충분히 오랫동안 지속되리라는 것을 확신할 경우 같은 전략을 사용하는 것이 더 좋다는 것이다. 그리고 상대방의 배신에 반응함에 있어서 TFT 전략은 처벌과 관용의 균형을 주장한다. TFT 전략은 상대방이 배신하면 어김없이 그 다음 기에 보복하였고, 이러한 대응은 토너먼트에서 매우 성공적이었다. 상대방의 배신에 대하여 한 번 이상의 배신은 좋지 못한 상황의 단계적 확대의 위험이 있으며, 배신에 대응하지 않는 것은 이용당할 위험이 있다는 것을 알아야 한다.

넷째로 너무 현명하지 말라. 토너먼트의 결과들은 죄수의 딜레마 상황에서 너무 현명해지기 쉬움을 보여준다. 복잡한 전략들은 단순한 전략들보다 더 좋은 점수를 받지 못했다. 실제 제출된 이른 바 극대화 전략들은 상호배신의 관례에 빠져서 대체로 좋지 못한 성과를 나타냈다. 상대방의 반응을 상황의 고정된 부분으로 보고 자신의 점수를 극대화하려는 전략들은 비록 자신들의 제한된 가정에 합당한 타산적인 면에서는 현명할지 모르나 자신의 행동이 다시 반영되는 상호작용의 양상을 무시하고 있다. 따라서 서로의 행동에 반복적으로 상응하는 반향적인 과정을 제외한다면 상대방의 행동을 고려할 때 현명할 필요는 없는 것이다. 다시 말해 체스와 같은 제로섬 게임과 반복적인 죄수의 딜레마와 같은 비제로섬 게임 사이에는 현저한 차이가 있다. 체스에서는 자신의 의도를 상대방이 알지 못하도록 하는 것이 유리하다. 상대방이 더 많이 의심하면 할수록, 자신의 전략은 더 효율적이다. 상대방 행

동의 비효율성이 자신에게는 이익이 되는 제로섬 상황에서는 자신의 의도를 숨기는 것이 유리하다. 그러나 非제로섬 상황에서는 항상 그렇게 현명할 것을 요구하지는 않는다. 반복적인 죄수의 딜레마에서는 상대방의 협력으로부터 자신의 이익을 얻는다. 협력을 조장하기 위한 좋은 방법은 자신이 상호대응하리라는 것을 명백히 하는 것이다. 말도 그렇게 하는데 도움이 될 수 있지만, 행동은 말보다 더 큰 효과를 갖는다. 이것이 바로 상대방이 쉽게 이해할 수 있는 형태를 취하는 TFT 전략이 상당히 효과적인 이유이다.