

**정책엑스포 2017**

# **국가균형발전과 지방자치분권**

---



**대전세종연구원**  
DAEJEON SEJONG RESEARCH INSTITUTE



## 행사 일정

2017. 3. 16 (목) 09:40 ~ 17:10

| 장소<br>시간 | 제 1 회의실<br>(세종시청 509호 대회의실)                                 | 제 2 회의실<br>(세종시청 517호 집현실)                  |
|----------|---|---|
| 09:40    | 개회식   |   |
| 10:00    | 세종혁신도시포럼, 세종지역산업기획단<br>세종 미래먹거리 신성장동력                       |   |
| 13:20    | 세종참여자치시민연대, 세종지속가능발전협의회,<br>세종도시재생지원센터<br>시민행복 I : 지속가능한 성장 | 대전세종연구원, 충북연구원, 충남연구원<br>세종시의 정치·행정수도 완성    |
| 15:20    | 세종참여자치시민연대, 세종신문화재단<br>시민행복 II : 질 좋은 시민의 삶                 | 지방분권형개헌연구TF, 한국자치행정학회, 한국지방정치학회<br>지방분권형 개헌 |

2017. 3. 17 (금) 10:00 ~ 18:00

| 장소<br>시간 | 제 1 회의실<br>(옛충남도청 2층 대회의실)   | 제 2 회의실<br>(옛충남도청 2층 소회의실)  | 제 3 회의실<br>(대전세종연구원 2층 대회의실)                        |
|----------|--|---|---|
| 10:00    | 인사말  |   |   |
| 10:20    | 미래먹거리신성장동력연구TF, 경제활력<br>포럼, 대전상공회의소, 대전개발위원회,<br>대전테크노파크, 중소기업중앙회 대전<br>세종충남지역본부<br>대전 미래먹거리 신성장동력 | 시민주권옴도시연구TF, 한국NGO학회,<br>대전시민사회단체연대회의<br>시민주권도시와 시민운동   | 한국정치학회<br>국가균형발전과 지방자치분권 I :<br>국가균형발전의 이론과 현실      |
| 13:20    | 대전세종상생포럼, 한국지역경제학회,<br>충북연구원, 충남연구원<br>충청권 신성장동력과 상생협력   | 대전세종여성정책포럼, 한국여성학회,<br>대전여성정치네트워크, 대전세종연구원<br>대전여성가족정책센터<br>여성의 정치참여와 정치세력화                               | 한국정치학회<br>국가균형발전과 지방자치분권 II :<br>지방자치분권의 이론과 현실     |
| 15:25    | 대전청년네트워크(대청넷), 대전경제통상<br>진흥원 대전청년인력관리센터, 대전광역시<br>사회적자본지원센터,<br>대전세종연구원 경제교육센터<br>청년대전을 위한 정책배틀    | 과학도시포럼, 도시재생포럼, 서울연구원,<br>부산발전연구원, 광주전남연구원,<br>대전세종연구원 과학도시연구센터,<br>대전세종연구원 도시재생지원센터<br>대도시의 재탄생 : 전환과 재생 | 한국정치학회<br>국가균형발전과 지방자치분권 III :<br>균형발전·지방분권의 과제와 대안 |
| 17:30    | 제21회 미래기획포럼 : 미래한국, 희망경제<br>스피치 : 박 승(전 한국은행 총재)   |   |   |

| 장소<br>시간 | 제 4 회의실<br>(대전세종연구원 1층 회의실)                  | 제 5 회의실<br>(대전세종연구원 2층 소회의실) | 제 6 회의실<br>(대전세종연구원 3층 소회의실) | 제 7 회의실<br>(대전세종연구원 4층 소회의실) |
|----------|--|------------------------------|------------------------------|------------------------------|
| 10:00    |  |                              |                              |                              |
| 10:20    | 희망정책네트워크,<br>대전세종상생연구협의회<br>새로운 정부의 지방정책 I   | 희망정책네트워크<br>시민행복정책 I         | 희망정책네트워크<br>국민희망정책 I         | 희망정책네트워크<br>사회통합정책 I         |
| 13:20    | 희망정책네트워크,<br>대전세종상생연구협의회<br>새로운 정부의 지방정책 II  | 희망정책네트워크<br>시민행복정책 II        | 희망정책네트워크<br>국민희망정책 II        | 희망정책네트워크<br>사회통합정책 II        |
| 15:25    | 희망정책네트워크,<br>대전세종상생연구협의회<br>새로운 정부의 지방정책 III | 희망정책네트워크<br>시민행복정책 III       | 희망정책네트워크<br>국민희망정책 III       | 희망정책네트워크<br>사회통합정책 III       |

|                              |   |
|------------------------------|---|
| <p>09:40<br/>—<br/>제1회의실</p> | <p><b>개회식</b><br/>                     개회사 : 유재일 대전세종연구원장<br/>                     축 사 : 이춘희 세종특별자치시장<br/>                     축 사 : 고준일 세종특별자치시의회 의장</p>   |
| <p>10:00<br/>—<br/>제1회의실</p> | <p><b>세종 미래먹거리 신성장동력</b><br/>                     주 관 : 세종혁신도시포럼, 세종지역산업기획단<br/>                     사 회 : 황희연(충북대)<br/>                     발 표 : 1. 세종시 미래 신성장동력산업 발굴과 육성 / 안아람(세종지역산업기획단)<br/>                               2. 세종시 행정과 지식산업 리빙랩 전략 / 성지은(과학기술정책연구원)<br/>                               3. 세종지역 발전정책 비전 및 전략 / 왕광익(국토연구원)<br/>                     토 론 : 안찬영(세종시의회 산업건설위원장), 김선배(산업연구원), 류기철(충북대),<br/>                               박정호(한국개발연구원), 오용준(충남연구원), 김성표(대전세종연구원)</p>   |
| <p>11:50</p>                 | <p>식당 이동</p>  |
| <p>13:20<br/>—<br/>제1회의실</p> | <p><b>시민행복 I : 지속가능한 성장</b><br/>                     주 관 : 세종참여자치시민연대, 세종지속가능발전협의회, 세종도시재생지원센터<br/>                     인사말 : 임효림(세종참여자치시민연대 공동대표)<br/>                     사 회 : 임승달(세종시 정책자문위원장)<br/>                     발 표 : 1. 도농통합적 세종시 발전 방안 / 김정연(충남대)<br/>                               2. 세종시 도시재생사업과 공동체 발전 방안 / 김동호(세종도시재생지원센터장)<br/>                               3. 세종시 자연환경 현황 및 정책 제언 / 이은재(대전세종연구원)<br/>                     토 론 : 박영송(세종시의원), 백운석(중도일보 세종본부장), 김성수(세종시 청춘초지원과장),<br/>                               박정은(국토연구원), 김문옥(광덕산환경교육센터), 남영숙(한국교원대)</p> |
| <p>15:10</p>                 | <p>휴식</p>   |
| <p>15:20<br/>—<br/>제1회의실</p> | <p><b>시민행복 II : 질 좋은 시민의 삶</b><br/>                     주 관 : 세종참여자치시민연대, 세종시문화재단<br/>                     사 회 : 정환영(공주대)<br/>                     발 표 : 1. 세종시 여성·아동친화도시 조성 과제 / 주혜진(대전세종연구원)<br/>                               2. 세종시 로컬푸드 사업의 발전 전략 / 김수경(우송정보대)<br/>                               3. 세종시 문화관광도시 조성 방안 / 문경원(대전세종연구원)<br/>                     토 론 : 김복렬(세종시의회 행정복지위원장), 임현정(충남여성정책개발원),<br/>                               이관률(충남연구원), 유도일(충북대), 임재일(공주대), 김혜옥(세종시문화재단)</p>   |
| <p>17:10</p>                 | <p>마침</p>   |

13:20  
—  
제 2회의실

### 세종시의 정치·행정수도 완성

주 관 : 대전세종연구원, 충북연구원, 충남연구원

인사말 : 정초시(충북연구원장)

사 회 : 강현수(충남연구원장)

- 발 표 : 1. 세종시의 정치·행정수도 완성을 위한 과제와 전망 /  
금홍섭(대전세종상생포럼 공동대표, 한남대)  
2. 세종시 광역도시권 기능강화 전략 / 이경기(충북연구원)  
3. 행정수도 세종의 중장기 발전 방안 / 백기영(유원대)

토 론 : 김수현(세종참여자치시민연대 사무처장), 이상호(한밭대), 송두범(충남연구원),  
성현곤(충북대), 정재희(홍익대), 임병호(대전세종연구원)

15:10

휴식

15:20  
—  
제 2회의실

### 지방분권형 개헌

주 관 : 지방분권형개헌연구TF, 한국자치행정학회, 한국지방정치학회

인사말 : 김 욱(지방분권형개헌연구TF 팀장, 배재대)

사 회 : 윤성식(전 대통령직속 정부혁신지방분권위원장, 고려대)

- 발 표 : 1. 지방분권형 개헌과 세종시의 헌법적 위상 / 신희권(충남대) · 임현만(배재대)  
2. 선진국가 지방분권의 제도와 운영 / 윤기석(충남대)  
3. 지방분권형 헌법 개정안 /

김성호(국회헌법개정특위 자문위 지방분권분과위원장, 자치법연구원)

토 론 : 김수연(대한민국시도지사협의회), 김영진(대전대), 김용복(경남대),  
임성진(전주대), 차재권(부경대), 최길수(대전세종연구원)

17:10

마침



|                      |   |
|----------------------|---|
| 10:00<br>—<br>제 1회의실 | <b>인사말</b><br>인사말 : 유재일 대전세종연구원장<br>환영사 : 김경희 희망정책네트워크 공동대표<br>축 사 : 권선택 대전광역시장<br>축 사 : 김경훈 대전광역시의회 의장   |
| 10:20<br>—<br>제 1회의실 | <b>대전 미래먹거리 신성장동력</b><br>주 관 : 미래먹거리신성장동력연구TF, 경제활력포럼, 대전상공회의소, 대전개발위원회, 대전테크노파크, 중소기업중앙회 대전세종충남지역본부<br>사 회 : 강병주(미래먹거리신성장동력연구TF 공동대표, 한남대)<br>발 표 : 1. 대전 미래먹거리 신성장동력의 방향과 과제 / 강영주(대전세종연구원)<br>2. '4차 산업혁명 특별시' 대전 비전과 전략 / 심진보(한국전자통신연구원)<br>3. 대덕특구 재도약의 전략과 과제/ 고영주(한국화학연구원)<br>토 론 : 이은권(국회의원), 송인암(대전대), 김영수(산업연구원 소장), 김중환(중소기업중앙회 대전세종충남지역본부장), 윤석무(대전테크노파크 정책기획단장), 김영빈(대전시 과학특구과장) |
| 12:10                | 식당 이동<br>오찬사 : 김영호 배재대학교 총장   |
| 13:20<br>—<br>제 1회의실 | <b>충청권 신성장동력과 상생협력</b><br>주 관 : 대전세종상생포럼, 한국지역경제학회, 충북연구원, 충남연구원<br>인사말 : 금홍섭(대전세종상생포럼 공동대표, 한남대)<br>사 회 : 이춘근(한국지역경제학회 회장)<br>발 표 : 1. 대전세종 신성장동력과 상생협력/ 임성복(대전세종연구원)<br>2. 충북지역의 신성장동력 / 윤영한(충북연구원)<br>3. 충남지역의 신성장동력 / 김양중(충남연구원)<br>4. 충청권 신성장동력과 상생발전 / 황희연(충북대)<br>토 론 : 김종민(국회의원), 김일순(충청투데이), 김일태(전남대), 이웅호(경남과기대), 김기희(대전세종연구원)  |
| 15:10                | 휴식  |
| 15:25<br>—<br>제 1회의실 | <b>청년대전을 위한 정책배틀</b><br>주 관 : 대전청년네트워크(대청넷), 대전경제통상진흥원 대전청년인력관리센터, 대전광역시 사회적자본지원센터, 대전세종연구원 경제교육센터<br>사 회 : 권선택(목원대)<br>주 제 : 2017 청년대전 정책아젠다<br>토 론 : 청년 77명<br><b>&lt;진행순서&gt;</b><br>1. 대전시 청년정책 우선순위 제안<br>2. 청년정책 우선영역 탐색<br>3. 청년정책 의제 발굴 및 정책 제안   |
| 17:15                | 휴식  |
| 17:30<br>—<br>제 1회의실 | <b>제21회 미래기획포럼 : 미래한국, 희망경제</b><br>스피치 : 박 승(전 한국은행 총재)   |
| 18:00                | 식당 이동<br>만찬사 : 정교순 대전사랑시민협의회 회장   |

10:20

제 2회의실

**시민주권도시와 시민운동**

주 관 : 시민주권으뜸도시연구TF, 한국NGO학회, 대전시민사회단체연대회의  
 인사말 : 이동규(대전시민사회단체연대회의 상임대표)  
 사 회 : 박재묵(대전시민행복위원장, 충남대)  
 발 표 : 1. 시민주권 시대와 주권의 재편 / 박상필(한국NGO학회 회장, 성공회대)  
 2. 시민주권도시 국내외 사례 / 장수찬(목원대)  
 3. 시민주권으뜸도시의 대전시 적용 방안 / 권선희(목원대)  
 토 론 : 최선희(대전시의원), 이무성(녹색대), 이종식(아주대), 심규상(오마이뉴스),  
 문상훈(대전시 인권담당), 고은아(대전환경운동연합 사무처장)

12:10

식당 이동  
 오찬사 : 김영호 배재대학교 총장

13:20

제 2회의실

**여성의 정치참여와 정치세력화**

주 관 : 대전세종여성정책포럼, 한국여성학회, 대전여성정치네트워크,  
 대전세종연구원 대전여성가족정책센터  
 인사말 : 김혜경(한국여성학회 회장, 전북대)  
 사 회 : 문경희(창원대)  
 발 표 : 1. 여성의 정치참여와 정치세력화 : 담론과 과제 / 이해숙(경상대)  
 2. 여성 정치세력화의 현황과 과제 : 총선과 지방선거를 중심으로 /  
 김경희(대전여성단체연합 상임대표) ·  
 임정규(대전여성정치네트워크 지방자치위원장)  
 3. 양성평등 지방자치와 남녀동수 기초의회제 : 타당성 및 과제 /  
 이진옥(젠더정치연구소 여.세.연 대표)  
 토 론 : 박정현(대전시의원), 신상숙(서울대), 이한태(충남대),  
 김진화(대전여성정치네트워크 교육위원장),  
 이은파(연합뉴스 대전충남취재본부장),  
 주혜진(대전세종연구원 대전여성가족정책센터장)

15:10

휴식

15:25

제 2회의실

**대도시의 재탄생 : 전환과 재생**

주 관 : 과학도시포럼, 도시재생포럼, 서울연구원, 부산발전연구원, 광주전남연구원,  
 대전세종연구원 과학도시연구센터, 대전세종연구원 도시재생지원센터  
 인사말 : 고영주(과학도시포럼 공동대표, 한국화학연구원)  
 사 회 : 황혜란(대전세종연구원)  
 발 표 : 1. 대도시의 스마트 리전(Smart Region) 구축 전략 : 대전 · 세종 사례 /  
 이상호(한밭대)  
 2. 시민문화권과 문화시민도시 전략- 서울시 사례 / 백선희(서울연구원)  
 3. 대도시의 창조인력 유인을 위한 도시장소 특화 전략 : 부산시 사례 /  
 박상필(부산발전연구원)  
 4. 지역자원과 도시공간 선순환을 위한 사회적경제 실현 방안 : 광주시 사례 /  
 민현정(광주전남연구원)  
 토 론 : 전문학(대전시의회 산업건설위원장), 이석봉(대덕넷), 이승욱(KAIST),  
 성기문(대전시 도시재생과장), 염인섭(대전세종연구원 과학도시연구센터장)

|                               |   |
|-------------------------------|---|
| <p>10:20<br/>—<br/>제 3회의실</p> | <p><b>국가균형발전과 지방자치분권 I : 국가균형발전의 이론과 현실</b></p> <p>주 최 : 한국정치학회</p> <p>인사말 : 진영재(한국정치학회 회장, 연세대)</p> <p>사 회 : 김용철(전남대)</p> <p>발 표 : 1. 신자유주의, 신발전국가와 국가균형발전 : 균형발전의 이론적 논의 / 한정택(연세대)</p> <p>2. 역대 정부의 국가균형발전 정책 성찰 / 차재권(부경대)</p> <p>3. 지역혁신체계와 혁신도시 정책의 평가/ 장혜영(중앙대)</p> <p>토 론 : 정상호(서원대), 민병기(충남대), 라미경(순천향대), 최정진(한남대), 김은경(경기연구원), 박현석(KAIST)</p> |
| <p>12:10</p>                  | <p>식당 이동</p> <p>오찬사 : 김영호 배재대학교 총장</p>  |
| <p>13:20<br/>—<br/>제 3회의실</p> | <p><b>국가균형발전과 지방자치분권 II : 지방자치분권의 이론과 현실</b></p> <p>주 최 : 한국정치학회</p> <p>사 회 : 강원택(서울대)</p> <p>발 표 : 1. 지방자치분권의 두 갈래 길 : 신중세 vs 신중앙집권화 / 전용주(동의대)</p> <p>2. 한국 지방자치분권 제도의 발전과 과제 : 제도와 관습 / 김덕진(충남대)</p> <p>3. 거버넌스 지향의 새로운 지방정치 권력구조 : 강시장형에서 의회주도형으로 / 이재현(충남대)</p> <p>토 론 : 김재한(한림대), 류재성(계명대), 이정진(국회입법조사처), 임성학(서울시립대), 정연정(배재대), 이동윤(신라대)</p>      |
| <p>15:10</p>                  | <p>휴식</p>   |
| <p>15:25<br/>—<br/>제 3회의실</p> | <p><b>국가균형발전과 지방자치분권 III : 균형발전 · 지방분권의 과제와 대안</b></p> <p>주 최 : 한국정치학회</p> <p>사 회 : 이내영(국회입법조사처장, 고려대)</p> <p>발 표 : 1. 지방분권형 개헌논의에 있어 국가균형발전과 지방자치분권의 문제 / 김용복(경남대)</p> <p>2. 지역조정제와 국가균형발전 : 해외 사례의 한국적 적용 / 김영태(목포대)</p> <p>3. 지방행정체제 개편과 대도시 광역 거버넌스 구축 / 박재욱(신라대)</p> <p>토 론 : 윤 황(선문대), 황아란(부산대), 전진영(국회입법조사처), 이기완(창원대), 지충남(전남대), 황태연(성균관대)</p>  |



10:20

제 4회의실

### 새로운 정부의 지방정책 I

주 관 : 희망정책네트워크, 대전세종상생연구협의회

인사말 : 김영진(희망정책네트워크 공동대표, 대전대)

사 회 : 안성호(대전대)

- 발 표 : 1. 새로운 정부 대통령직속 지역발전위원회 · 지방자치발전위원회,  
국무총리실의 지방정책 / 김 옥(배재대)  
2. 새로운 정부 행정자치부, 외교부, 통일부, 국방부의 지방정책 /  
원구환(한남대) · 최길수(대전세종연구원)  
3. 새로운 정부 교육부의 지방정책 / 박상옥(공주대)  
4. 새로운 정부 법무부의 지방정책 / 김영진(대전대)

토 론 : 김필두(한국지방행정연구원), 박봉규(공사), 김태준(한국교육개발원),  
최환용(한국법제연구원)

12:10

식당 이동

오찬사 : 김영호 배재대학교 총장

13:20

제 4회의실

### 새로운 정부의 지방정책 II

주 관 : 희망정책네트워크, 대전세종상생연구협의회

사 회 : 김의섭(한남대)

- 발 표 : 1. 새로운 정부 기획재정부의 지방정책 / 조연상(목원대)  
2. 새로운 정부 미래창조과학부의 지방정책 / 김성현(한국전자통신연구원)  
3. 새로운 정부 산업통상자원부, 농림축산식품부의 지방정책 / 박종찬(고려대)  
4. 새로운 정부 국토교통부, 해양수산부의 지방정책 / 임윤택(한밭대)

토 론 : 조임곤(한국조세재정연구원), 서지영(과학기술정책연구원),  
김윤수(산업연구원), 이정범(대전세종연구원)

15:10

휴식

15:25

제 4회의실

### 새로운 정부의 지방정책 III

주 관 : 희망정책네트워크, 대전세종상생연구협의회

사 회 : 안정선(공주대)

- 발 표 : 1. 새로운 정부 고용노동부의 지방정책 / 최효철(대전대)  
2. 새로운 정부 보건복지부의 지방정책 / 류진석(충남대)  
3. 새로운 정부 문화체육관광부의 지방정책 / 박찬인(충남대)  
4. 새로운 정부 환경부의 지방정책 / 김선태(대전대)  
5. 새로운 정부 여성가족부의 지방정책 / 김경희(대전세종여성정책포럼 공동대표)

토 론 : 장기영(한국고용정보원), 김태완(한국보건사회연구원),  
김돌순(한국여성정책연구원), 정환도(대전세종연구원)

|                               |  |
|-------------------------------|--|
| <p>10:20<br/>—<br/>제 5회의실</p> | <p><b>시민행복정책 I</b><br/>                     주 관 : 희망정책네트워크<br/>                     인사말 : 민윤기(시민행복정책 연구팀장, 충남대)<br/>                     사 회 : 김태명(한남대)<br/>                     발 표 : 1. 대전세종 도시교통정책 / 김명수(한밭대)<br/>                               2. 세종시 이전 국책연구기관 활력 방안 / 맹수석(충남대)<br/>                               3. 지방정부와 정부출연연구원과의 협력 방안 / 남승훈(한국표준과학연구원)<br/>                     토 론 : 이진선(우송대), 이범규(대전세종연구원), 김영철(한국생명공학연구원),<br/>                               이성상(목원대)</p>  |
| <p>12:10</p>                  | <p>식당 이동<br/>                     오찬사 : 김영호 배재대학교 총장</p>   |
| <p>13:20<br/>—<br/>제 5회의실</p> | <p><b>시민행복정책 II</b><br/>                     주 관 : 희망정책네트워크<br/>                     사 회 : 김대원(대전대)<br/>                     발 표 : 1. 지역대학과 지방정부 간의 상생협력 /<br/>                               민윤기(충남대) · 유병선(대전세종연구원)<br/>                               2. 공동주택의 주거환경 개선 방안 : 주거복지를 중심으로 / 김영두(충남대)<br/>                               3. 건강한 사이버 세상이 주는 시민행복과 교육 / 김용원(건양대)<br/>                               4. 사회문화예술의 발전 방안 / 류철호(건양대) · 임재일(공주대)<br/>                     토 론 : 김정겸(충남대), 정경석(대전세종연구원), 김윤수(KT&amp;G연구원),<br/>                               전나진(한남대)</p> |
| <p>15:10</p>                  | <p>휴식</p>  |
| <p>15:25<br/>—<br/>제 5회의실</p> | <p><b>시민행복정책 III</b><br/>                     주 관 : 희망정책네트워크<br/>                     사 회 : 차재영(충남대)<br/>                     발 표 : 1. 문학의 선진화 : 국제화를 중심으로 / 송기한(대전대)<br/>                               2. 시민스포츠 행정의 공공부문 확대 방안 / 이종영(대덕대) · 임종호(대전대)<br/>                               3. 시민건강 증진 방안: 연령대별 체력 측정을 중심으로 /<br/>                               김한수(건양대) · 엄현섭(건양대)<br/>                               4. 반려동물문화 정착 방안 / 정주영(충남대)<br/>                     토 론 : 김정숙(충남대), 김정희(단국대), 이형복(대전세종연구원),<br/>                               김종만(대전동물메디컬센터 숲 대표원장)</p>   |

10:20  
—  
제 6회의실

**국민희망정책 I**

주 관 : 희망정책네트워크

인사말 : 남수중(희망정책네트워크 공동대표, 공주대)

사 회 : 허성우(충남여성정책개발원장)

- 발 표 : 1. 출산 장려 정책에서 지속가능한 사회재생산으로 / 윤자영(충남대)  
2. 사회적 재생산 관점에서 성평등정책의 방향 / 류유선(대전세종연구원)  
3. 문화로 행복한 한국사회를 위하여 / 김창수(대전대) · 한상현(대전세종연구원)  
4. 생태민주화와 정의로운 전환 / 김종남(대전시민사회연구소)  
5. 아름다운 마을 건강한 공동체 : 구성요소와 구축조건 / 전영훈(대전대)

토 론 : 이갑숙(대전시 성평등기획특별보좌관), 임우연(충남여성정책개발원),  
서기자(목원대), 이재근(대전세종연구원)

12:10

식당 이동

오찬사 : 김영호 배재대학교 총장

13:20  
—  
제 6회의실

**국민희망정책 II**

주 관 : 희망정책네트워크

사 회 : 정용길(충남대)

- 발 표 : 1. 한국의 경제성장 과제 / 조복현(한밭대)  
2. 내생적 혁신체제로의 전환 / 이덕희(KAIST)  
3. 최근 국제경제 환경 변화에 따른 새로운 통상정책의 모색 / 남수중(공주대)  
4. 저성장·양극화 시대의 바람직한 조세재정 정책 / 정세은(충남대)  
5. 4차 산업혁명 시대의 과학기술 정책 / 안기돈(충남대)

토 론 : 오종석(산업연구원), 김장훈(충남대), 이병채(충남대),  
문충만(대전세종연구원)

15:10

휴식

15:25  
—  
제 6회의실

**국민희망정책 III**

주 관 : 희망정책네트워크

사 회 : 이문지(배재대)

- 발 표 : 1. 2017 시대정신 : 새로운 시대를 위한 제언 / 김종법(대전대)  
2. 불확실성 시대의 복합 대응 / 고봉준(충남대)  
3. 국민행복을 위한 정치행정 개혁과제 /  
금홍섭(대전세종상생포럼 공동대표, 한남대)  
4. 사법개혁과 헌법원리의 실현 : 검찰개혁을 중심으로 / 김웅규(충북대)  
5. 교육의 공정성과 공공성 강화 확대 / 허창수(충남대)

토 론 : 백준기(한신대), 홍기준(경희대), 박찬표(목포대), 김 민(순천향대)

10:20

제 7회의실

### 사회통합정책 I

주 관 : 희망정책네트워크

인사말 : 신희권(사회통합정책 연구팀장, 충남대)

사 회 : 김용동(대전세종연구원)

- 발 표 : 1. 대전세종 로컬거버넌스 강화 방안 / 신희권(충남대)  
2. 대전 비주력산업 분야의 현황 및 활성화 방안 / 은 웅(한남대)  
3. 지역사회와 과학기술 통합을 위한 연구개발 / 김소영(KAIST)  
4. 세대 간의 통합을 위한 공동거주 정책 / 최문정(KAIST)

토 론 : 김수현(세종참여자치시민연대 사무처장), 김형준(충남대),  
김민수(한국전자통신연구원), 지남석(대전세종연구원)

12:10

식당 이동

오찬사 : 김영호 배재대학교 총장

13:20

제 7회의실

### 사회통합정책 II

주 관 : 희망정책네트워크

사 회 : 장창수(대전세종연구원)

- 발 표 : 1. 지역 주택기금을 활용한 저렴 임대주택 확충 방안 / 김 진(한남대)  
2. 사회성과 연계 지원제도를 통한 사회서비스 확대 방안 /  
유승민(대전사회적경제연구원)  
3. 지속가능한 에너지 프로슈머 도시 구축방안 / 임성진(전주대)  
4. 친환경 대체교통수단의 확대 방안 / 남성집(한남대)

토 론 : 이재우(목원대), 김제선(풀뿌리사람들),  
김정동(대전참여자치시민연대 사무처장대행), 이재영(대전세종연구원)

15:10

휴식

15:25

제 7회의실

### 사회통합정책 III

주 관 : 희망정책네트워크

사 회 : 정선기(충남대)

- 발 표 : 1. 공공부문 비정규직 처우 개선 및 해소 방안 /  
최인이(충남대) · 박노동(대전세종연구원)  
2. 소외계층을 위한 사회기술의 활용 방안 / 박혜경(충남대)  
3. 한국 노동정책의 발전 방향 / 남기곤(한밭대)  
4. 장애인복지정책의 변화와 전망 / 이영미(한남대)

토 론 : 김도균(충남대), 이정림(대전세종연구원), 황덕순(한국노동연구원),  
방은령(한서대)

## ■ 진행 순서

---

10:20 국가균형발전과 지방자치분권 | : 국가균형발전의 이론과 현실

---

인사말 **진영재**(한국정치학회 회장, 연세대)

---

사회 **김용철**(전남대)

---

1. **한정택**(연세대) ..... 3

“신자유주의, 신발전국가와 국가균형발전 :  
균형발전의 이론적 논의”

발표 2. **차재권**(부경대) ..... 27

“역대 정부의 국가균형발전 정책 성찰”

3. **장혜영**(중앙대) ..... 69

“지역혁신체계와 혁신도시 정책의 평가”

---

토론      **정상호**(서원대)  
            **민병기**(충남대)  
            **라미경**(순천향대)  
            **최정진**(한남대)  
            **김은경**(경기연구원)  
            **박현석**(KAIST)

---

12:10 오찬

---

---

13:20 국가균형발전과 지방자치분권 II : 지방자치분권의 이론과 현실

---

사회 강원택(서울대)

- 
1. 전용주(동의대) ..... 79  
“지방분권의 두 갈래 길 : 신중세 vs 신중앙집권화”
2. 김덕진(충남대) ..... 99  
발표 “한국 지방자치분권 제도의 발전과 과제 : 제도와 관습”
3. 이재현(충남대) ..... 127  
“거버넌스 지향의 새로운 지방정치 권력구조 :  
강시장형에서 의회주도형으로”
- 

토론 김재한(한림대)  
류재성(계명대)  
이정진(국회입법조사처)  
임성학(서울시립대)  
정연정(배재대)  
이동윤(신라대)

---

15:10 휴식

---

15:25 국가균형발전과 지방자치분권 III : 균형발전·지방분권의 과제와 대안

---

사회 이내영(국회입법조사처장, 고려대)

- 
1. 김용복(경남대) ..... 153  
“지방분권형 개헌논의에 있어 국가균형발전과  
지방자치분권의 문제”
- 발표 2. 김영태(목포대) ..... 173  
“지역조정제와 국가균형발전 : 해외 사례의 한국적 적용”
3. 박재욱(신라대) ..... 195  
“지방행정체제 개편과 대도시 광역 거버넌스 구축”
- 

토론 윤 황(선문대)  
황아란(부산대)  
전진영(국회입법조사처)  
이기완(창원대)  
지충남(전남대)  
황태연(성균관대)

---

17:15 마 침

---

국가균형발전과 지방자치분권 |  
: 국가균형발전의 이론과 현실





# 신자유주의, 신발전국가와 국가균형발전 : 균형발전의 이론적 논의

한정택 (연세대)



# 신자유주의, 신발전국가와 국가균형발전: 균형발전의 이론적 논의

## 1. 들어가며

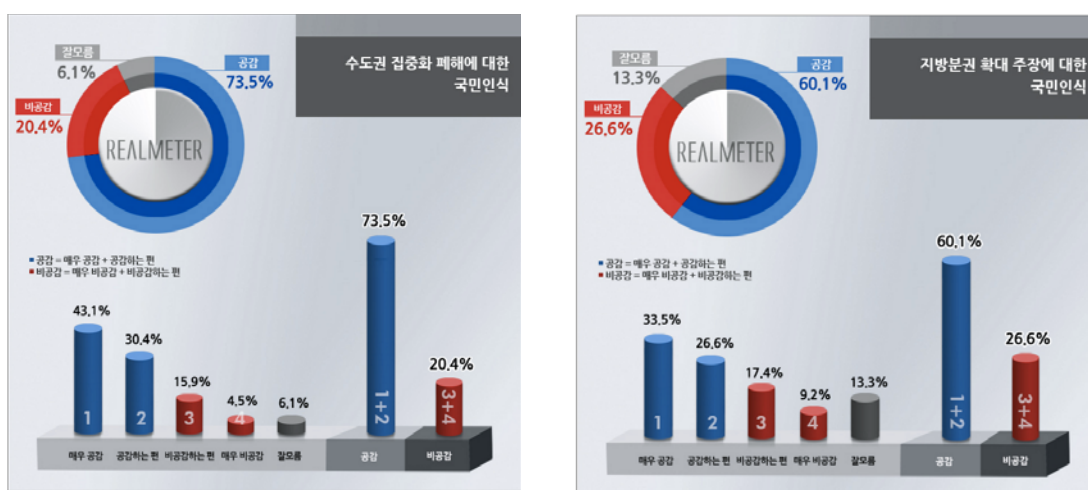
국가균형발전에 관한 논의는 국가와 정부, 시대를 막론하고 활발하게 진행되었으며, 국가균형발전을 도모하기 위한 정책적 시도 또한 다양하게 진행되었다. 우리나라도 과거 발전국가 시기 요소투입형 불균형 성장 전략을 추구한 결과 단기간 내 전세계적으로 그 유례를 찾기 힘든 고속/압축성장을 달성하였으나, 수도권 과밀과 지방 과소라는 공간적 양극화를 유발하였고, 지방정부에 대한 중앙정부의 우월적 권위가 지속되고 있는 현실이다. 불균등 성장에 따른 폐해를 살펴보면(박웅격·배태영 2004), 첫째, 지역간 발전격차의 심화로 수도권과 비수도권 사이의 발전격차가 날로 심화되고 있으며, 개별 지방자치단체 주도로 발전전략을 시도하려할지언정 초기 조건이 부족한 상태에서 지역 간 경쟁을 통한 자원 확보에는 문제가 있다. 둘째, 지방자치단체의 자립능력과 학습능력이 제대로 갖춰지지 않은 상황에서 자원 배분이 중앙에서 일방적으로 이뤄짐에 따라 지방자치단체는 더더욱 중앙정부에 의존할 수밖에 없는 처지에 있다. 셋째, 지금까지의 불균형 발전전략과 중앙 주도의 지역균형 정책은 결과적으로 수도권 과도 집중을 초래하였고, 수도권과 비수도권의 의사소통에 장애요인이 되고 있다. 가뜩이나 지역, 세대, 이념적 분절화가 심각해지고 있는 즈음, 이러한 공간적 단절현상을 근본적으로 치유하지 않으면 국가경쟁력은 물론 국민통합을 저해할 것이라는 절박한 상황인식을 토대로 민주화 이후 역대 정부들은 국가균형발전을 핵심 국정과제(national agenda)로 채택하여 정책적 노력을 집중해왔다.

균형발전에 관한 개념적 정의는 시대상황에 따라 변화하지만, 일반적으로 균형발전이란 균형과 발전의 합성어로 발전수준 혹은 발전정도가 균형잡힌 상태를 의미한다. 여기서 ‘균형잡힌 상태’란 치우치거나 기울어지지 않고 고른 상태를 의미하는 바, 국가균형발전이란 지역간에 발전수준이 차등화되지 않고 고른 상태를 지칭한다. 또한 균형발전이란 “각 지역이 자립적으로 발전할 수 있도록 교육, 문화, 복지, 보건의료 등 모든 생활 분야에서 균등한 기회를 사전적으로 부여받아 이를 토대로 지역발전 역량을 극대화할 수 있는 여건을 조성함으로써 삶의 질이 어느 지역에 거주하느냐에 좌우되지 않는 상태”를 의미하기도 한다(한표환 2006, 20). 우리나라 [국가균형발전 특별법]은 제1조에서 이 법의 목적을 “지역 간의 불균형을 해소하고, 지역의 특성에 맞는 발전과 지역 간의 연계 및 협력 증진을 통하여 지역경쟁력을 높이고 삶의 질을 향상함으로써 지역 간의 균형 있는 발전에 이바지함”으로 규정하고 있다.<sup>1)</sup>

1) 동 법에서는 지역발전시책을 추진하기 위하여 주민 생활기반 확충과 지역 발전역량 강화, 지역산업 육성 및 일자리 창출 등 지역경제 활성화 촉진, 지역 교육여건 개선과 인재 양성 및 과학기술 진흥, 지역발전 거점

이러한 법제도적 요건과 민주화 이후 역대 정부들의 지속적인 노력에도 불구하고 현재 우리나라의 국가균형발전과 지방분권의 필요성은 여전히 강조되고 있다. 일례로 최근 실시된 여론조사<sup>2)</sup>에 따르면 국민 대다수는 지방분권과 국토균형발전이 보다 더 확대되어야 한다고 인식하고 있는 것으로 나타났다. <그림 1>에서 보는 바와 같이 수도권 집중화로 인한 폐해에 대해서는 국민 10명 중 7명 이상이 공감하였으며, 국가적 과제 중 하나인 국토균형발전의 현재 수준에 대해서는 여전히 미흡하다는 인식이 압도적으로 높게 나타났다. 한편 최근 지방정부의 재정배분을 둘러싸고 중앙정부와 지방정부 간에 갈등이 일고 있는 가운데, 국민 10명 중 6명은 지방분권이 확대되어야 한다고 인식하는 것으로 나타났다.

그림 1 수도권 집중화와 지방분권 확대에 대한 국민 인식



본 연구는 자본주의 발전 전략에 따라 진행되어온 한국의 국가균형발전 과정을 이론적 측면에서 고찰하려는 ‘시론적 성격’을 가지고 출발하였다. 물론 한국 자본주의의 발전 과정을 설명해온 기존의 논의들(발전국가론, 신자유주의론, 포스트신자유주의론 등)이 국가균형발전과 ‘이론적 정합성’을 가질 수 있느냐와 관련된 논쟁은 여전히 진행중이지만, 본 연구에서는 자본주의 발전 전반에 관한 이들 논의들에서 국가균형발전과 지방분권과 연관될 수 있는 논의들을 추출하여 개괄적이고 시론적으로 논의하려고 한다.

이를 위하여 본 연구에서는 우선 지방분권과 국가균형발전에 관한 이론적 논의를 검토하고, 1990년대 말 한국의 자본주의에 도입된 신자유주의 논의를 개괄할 것이며, 2008년 전세계적 금

육성과 교통·물류망 확충, 지역문화·관광의 육성 및 환경 보전, 지역의 복지 및 보건의료의 확충, 성장촉진지역 등의 개발, 공공기관의 지방 이전, 기업 및 대학의 지방 이전, 지역발전투자협약의 체결 등을 제시하고 있다.

2) 이 조사는 2016년 6월 18일부터 19일 이틀 동안 CBS 김현정의 뉴스쇼 의뢰로 여론조사 전문기관 리얼미터가 전국 19세 이상 유권자 1,006명을 대상으로 휴대전화(70%)와 유선전화(30%) 임의전화걸기(RDD) 자동응답 방식으로 진행되었고, 2015년 12월 말 행정자치부 주민등록 인구통계 기준 성, 연령, 권역별 인구비례에 따른 가중치 부여를 통해 통계를 보정하였다. 응답률은 5.9%, 표본오차는 95% 신뢰수준에서  $\pm 3.1\text{p}$ 였다.

융위기 이후 등장한 포스트신자유주의 논쟁에 관한 검토를 진행할 것이다. 마지막으로 이들 이론적 논의와 함께 국가균형발전과 지방분권을 동시에 달성하기 위한 당면과제는 무엇이고, 이를 위한 대안들을 제언할 것이다. 이 과정에서 국가발전 전략으로서의 신자유주의와 발전주의 개념이 혼재되어 사용되고 있으나, 적어도 국가균형발전이라는 측면에서 볼 때 여전히 발전주의 전략이 요구되고, 국가균형발전과 함께 지방분권이 필요하다고 주장한다.

## 2. 국가균형발전과 지방분권

주지하다시피 우리나라는 압축적 근대화를 통해 짧은 시간 내에 산업화를 이루는 데 성공했으나, 그 결과 사회 모든 부문에 심각한 불균형 상태가 초래되었고, 그로 인해 특권과 차별, 배제의 갈등구조가 형성되고 공동체의 분열이 야기되었다. 국가균형발전은 이같은 사회적 갈등을 유발하고 공동체의 분열을 초래한 지역 간 불균형발전을 극복하고 모든 지역이 고루 잘사는 균형사회를 건설함으로써 국민통합을 실현하는 것을 목표로 한다(옥원호 2004). 세계화와 지식정보화, 탈냉전과 남북관계의 개선 등 새로운 시대적 조건 속에서 지속적인 발전을 위해서는 국가균형발전을 통해 수도권 집중형인 한반도를 지방분산형으로 재편하는 일이 필수적으로 보인다. 세계화와 지방화는 지역발전 또는 지역개발을 통한 국가경쟁력 강화를 위한 새로운 패러다임이다. 지역 간 협력과 경쟁이 공존하고, 이를 통해 국가경쟁력을 제고하여 국가발전에 기여할 수 있는 전략이 필요하기 때문이다. 국가균형발전을 통해 국가경쟁력을 제고하기 위한 지방분권의 실현은 단기적으로 보면 국가의 공적 자원을 종합적 여건이 갖춰지지 않아 효율성이 낮은 지역으로 전환해 오히려 투자효과를 떨어뜨리는 것으로 보일 수 있으나, 장기적으로 보면 수도권의 과도한 집적 비용을 줄이고 여타 지역의 잠재력을 극대화함으로써 국가 전체의 생산성과 효율성을 증진하여 국가경쟁력을 강화하는 데 기여할 수 있을 것으로 판단된다.

우선 국가균형발전 전략은 이른바 3분(분권, 분산, 분업) 정책<sup>3)</sup>을 통해 수도권과 비수도권이 함께 번영할 수 있는 상생전략(win-win strategy)의 이념에서 출발한다. 이는 지역간 불균형을 기계적으로 교정하는 수준의 정책이 아니라 지방정부의 자치권을 신장하고, 지방사회의 혁신능

3) 균형발전을 실현하기 위해 기본적으로 요구되는 조건은 3분(三分), 이른바 분권, 분업, 분산이라고 할 수 있다. 우선 '분권'이란 중앙에 집중된 권한을 지방으로 과감하게 이양시켜 지역이 행정권한을 독자적으로 확보함으로써 지역발전 역량을 강화하여 가치창출 능력과 성장 잠재력을 높이려는 것을 말한다. 그러나 여기서 분권이란 중앙을 해체하는 분권화가 아니라 과도한 중앙집권체로부터 적절한 권한이양을 추진하여 중앙과 지방간의 통일적 다양성과 생산적 분업을 달성하는 것을 의미한다. '분산'이란 수도권에 집중된 의사결정권, 우수한 인적 자원, 혁신인프라 및 SOC 등 지역발전 및 혁신 역량 강화의 핵심적 요소를 과감하게 지방으로 재배치시켜 지역사회의 총체적 발전잠재력과 혁신능력을 제고하여 균형발전의 사전적 기회를 균등하게 부여하는 것을 의미한다. '분업'이란 자율적 특성화 발전을 위한 독자적 권한 확보와 사전균등적 기회부여에 힘입어 부가가치와 경쟁력을 창출할 수 있는 전략산업특성화 내지 전략적 공간특성화 개발을 추구하는 것을 의미한다. 균형발전을 실현하기 위한 핵심전략인 분권, 분산, 분업은 상호간에 밀접한 연관성을 갖는다(한표환 2006).

력을 제고함으로써 지역간 역동적 균형을 담보하는 전략적 수준의 발전정책을 의미한다(옥원호 2004). 국가균형발전 전략은 사회적 강들을 유발하고 공동체적 삶을 해치는 발전모순을 극복하여 모든 지역이 골고루 잘 사는 균형사회를 건설함으로써 국민통합을 실현하는 것을 기본 목표로 진행되었다.

<표 1>에서 보는 바와 같이 국가균형발전에 관한 패러다임은 시기에 따라 변화를 거듭하였지만, ‘국가균형발전’의 개념 속에는 권한과 재원을 어떻게 중앙에서 지방으로 넘길 것인가에 대한 고려가 내포되어 있다고 볼 수 있다. 즉, 모든 지역이 공평하게 발전되도록 하자는 지방자치단체 간의 ‘수평적 형평성’(horizontal equity)에 보다 많은 관심을 보이고 있으며, 구체적으로 ‘재정 이전의 확대’ 주장으로 나타난다. 반면, ‘지방분권’이란 중앙정부로부터 지방정부로 권한과 재원이 ‘이양’되는 현상, 즉 지방정부가 중앙정부로부터 독립하여(즉, 중앙의 간섭에서 벗어나) 자기결정권과 자치책임(local accountability) 하에서 자율적으로 자기지역의 일을 결정하는 것이라고 정의할 수 있다.<sup>4)</sup> 따라서 지방분권의 개념 속에는 재분배를 어떻게 할 것인가 하는 고려보다는 단순히 중앙에서 지방으로 넘긴다는 총괄적인 수준에 머물러 있다. 이는 중앙정부와 지방자치단체 간의 ‘수직적 형평성’(vertical equity) 개념에 기초한 것으로 구체적으로는 ‘세원(稅源) 이양’ 주장으로 나타난다(염명배 2004).

표 1 국가균형발전 패러다임의 변화

| 전통적 패러다임  | 구 분         | 새로운 패러다임  |
|---|-------------|---|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>- 총량적 성장</li> <li>- 효율성 추구</li> <li>- 국가 발전</li> </ul>                               | 국가균형발전 목표   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 삶의 질 향상</li> <li>- 형평성 추구</li> <li>- 지역 발전</li> </ul>  |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>- 이중적 구분</li> <li>- 발전지역과 저발전지역</li> <li>- 공간적 차별성/획일성</li> <li>- 지역의 국지성</li> </ul> | 지역의 성격      | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 다면적 구분</li> <li>- 지역구조의 다양성</li> <li>- 공간적 정체성/복합성</li> <li>- 지역의 광역화</li> </ul>               |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>- 중앙부처 중심</li> <li>- 하향적 집권화</li> <li>- 지역이기주의 조정 곤란</li> </ul>                      | 추진 주체       | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 지방 중심(지방자립형)</li> <li>- 상향적 분권화</li> <li>- 지역간 협력체제 구축</li> </ul>                              |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>- 지원주체별 부분적/산발적 지원</li> <li>- 중복투자로 시너지효과 미비</li> </ul>                              | 지원방식 및 효과   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 지원주체간 협력에 바탕하여 종합적/체계적/임체적 지원</li> <li>- 지역별 특성화발전 강조</li> </ul>                               |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>- 자본, 물질 중심</li> <li>- 제조업 중심</li> <li>- 대기업 중심</li> <li>- 정치성 강조(균등 분배)</li> </ul>  | 발전전략 및 지원이념 | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 정보/기술, 문화 중심</li> <li>- 서비스 및 부문간 연계</li> <li>- 대기업과 중소기업의 협력</li> <li>- 경제적 합리성 추구</li> </ul> |

\*. 출처: 옥원호 2004.

4) 일반적으로 중앙집권이란 지방행정에 관한 의사결정 권한이 거의 모두 중앙정부에 집중되어 중앙정부의 책임 하에 지방행정을 집행하는 제도를 말하며 행정운영의 ‘구심화’를 의미한다. 반면 지방분권이란 중앙정부의 권한 분산, 권한 또는 사무 위임, 권한 이양에 의하여 국가의 권한과 기능을 중앙정부로부터 지방으로 분배하여 행사하게 하는 제도로서 행정운영의 ‘원심화’를 의미한다(박응격·배태영 2004).

기본적으로 분권은 지방의 역할 강화와 다양성, 자율성을 추구하는 것인 반면 국가균형발전은 일정 수준 이상 중앙정부의 역할 강화를 내포하고 있기 때문에 분권화와 국가균형발전의 개념은 일면 상충성을 지닌다고 볼 수 있다(옥원호 2004; 염명배 2004; 김태영 2003). 국가균형발전의 경우 발전지역과 낙후지역 사이의 차별화가 불가피하고 이에 따라 상대적으로 유리한 지역과 불리한 지역간의 이해관계 충돌이 빚어질 가능성이 크기 때문이다. 이 두 개념의 차이를 단적으로 표현하자면, 지방분권은 “지금 이대로 나누자” 라고 하는 입장인 반면, 국가균형발전은 “골고루 섞어서 나누자” 라는 입장이라고 해석할 수 있다(염명배 2004). 모든 지방자치단체의 경제력이나 재정력이 고른 상태에서는 분권이나 분산이 동일한 효과를 가져올 수 있다. 그러나 지방자치단체간 경제력과 재정력의 편차가 클 경우, 지방분권과 국가균형발전이 반드시 같은 방향으로 가지는 않는다. 이 때 지방분권이 반드시 국가균형발전을 보장하지는 않으며, 두 모교 간에 상충관계(trade-off)가 발생할 수 있다. 만일 일부 재정력과 자생력이 큰 지역에서 재정분권을 주장할 경우 결과적으로 재정력과 자생력이 열악한 지역으로 배분될 수 있는 재원의 규모는 줄어들 것이며, 따라서 균형발전의 가능성은 그만큼 감소하게 될 것이다. 결론적으로 재정분권 주장은 수평적 형평성이 충족될 경우에만 타당성을 가진다는 점에서 국가균형발전이 지방분권의 선결과제가 된다고 볼 수 있다.

또한 분권이 지방자치의 존립기반으로서, 내생적 발전(endogenous development)의 토대가 된다는 점에서 분권과 균형발전은 상호 밀접한 보완관계에 있는 것으로 보인다. 내생적 발전은 각 지역 내부의 자발성과 자율성에 기초하여 지역발전을 기도하는 것이며, 따라서 발전의 단위가 국가가 아닌 각각의 지역이라는 점에서 국가주도의 외생적 또는 타율적 발전과 대비된다(옥원호 2004). 이 때 내생적 발전이 가능하기 위해서는 당연히 지방의 자율성이 요구되며 이는 분권의 요구에 다름 아니다. 반면 균형발전은 지방자치의 경제적 기반을 제공하는 순기능을 지닌다. 균형발전은 지방간의 재정력 격차를 완화하여 선진지역과 낙후지역 간의 격차를 축소하고 이에 따라 모든 지방들이 안정된 자치기반을 확보하여 자치단체 간 대등한 호혜협력을 증진시킬 수 있다.

표 2 지방분권과 국가균형발전 정책의 차이점

| 지방분권 정책   | 구분                    | 국가균형발전   |
|---|-----------------------|--|
| - 분권형 정치행정체제<br>(분권형 거버넌스)                              | 정책의 목표                | - 국토의 균형발전(수도권과 비수도권, 지역 간 격차 해소)  |
| - 전략적/상황적 정책<br>- 차별성과 경쟁을 전제<br>- 공유재산의 성격<br>- 수단적 성격 | 정책의 기본 성격             | - 시공을 초월한 상시적 정책<br>- 차별성 축소<br>- 사유재산의 성격<br>- 최종목표적 정책                         |
| - 정치행정권한 및 행정사무의 이양                                     | 정책의 내용                | - 행정중심복합도시, 지방대학육성, 중앙부처 및 공공기관 지방이전   |
| - 재정분권은 장기과제로 처리  | 정책수단(재원)              | - 초기부터 막대한 자원 필요   |
| - 분권논리가 적실성이 높음: 지역의 의견이 반영될 가능성 높음<br>- 수평적 재정 조정      | 규범적 추진 논리             | - 집권논리가 적실성이 높음: 지역의 편차를 해소시키는 정책으로 중앙정부의 의견이 반영될 가능성 높음<br>- 수직적 재정 조정          |
| - 중앙과 지방의 대결 구도<br>- 우선 과제, 장단기 과제로 분리하여 전략적으로 추진 가능    | 정책의 정치적 구조와 추진 전략     | - 수도권과 비수도권, 영남과 호남, 도시와 농촌 등 다원화된 갈등 구조<br>- 중앙부처 및 공공기관의 이전을 점진적으로 추진하는 것이 효과적 |
| - 소극적인 태도   | 중앙정부가 선택하는 정책에 대한 선호도 | - 상대적으로 적극적  |
| - 지방정부 간 합의 상대적 용의<br>- 정책에 대한 열의 부족                    | 지방정부의 정책에 대한 태도 및 인식  | - 지방정부 간 갈등 소지 높음<br>- 정책에 대한 열의가 상대적 높음   |
| - 이론적/전략적 관점에서 우선순위가 높음                                 | 정책추진의 상호 우선순위         | - 선분권, 후분산 정책이 수월함<br>- 분권 이후 중앙부처의 이전이 이뤄져야 분권/분산이 조화를 이룸                       |
| - 상대적으로 인지도 낮음  | 주민들의 정책에 대한 인지도       | - 인지도가 높음  |
| - 유권자의 관심 부족  | 선거전략상 중요성             | - 상대적으로 친근한 과제로 선거전략상 중요함  |
| - 영국, 일본, 프랑스   | 성공사례                  | - 거의 없음  |

\*. 출처: 김순은 2005, 129.

균형발전과 지방분권화의 관계는 선순환적 관계와 악순환적 관계의 두 차원에서 분석될 수 있다(박응격·배태영 2004). 우선 선순환적 관계를 살펴보면, 첫째, 지방분권의 확대는 국가균형발전을 위한 필요조건 또는 선행조건이라 할 수 있다. 지방분권화는 지방자치단체의 자치능력 배양을 통해 세계화·지방화 과정에 적응할 수 있는 가능성을 높여준다. 둘째, 지역균형발전을



통한 지역경제 활성화 및 국제경쟁력 강화는 지방분권의 성공적 추진을 위한 지방자치단체의 재정자립도를 높여줄 것이다. 지방분권의 성공적 추진을 위해서는 지방재정의 분권화 및 자립 기반 구축이 무엇보다도 중요하기 때문이다. 반면, 역설적으로 지방분권이 확대됨으로써 국가 균형발전에 미치는 역기능 또한 강화될 우려가 있다. 첫째, 지방자치단체별로 초기 조건과 발전경로의 상이함을 고려할 때, 발전자원을 다수 보유한 지역과 그렇지 못한 지역 간의 격차가 오히려 심화될 수 있다. 둘째, 국내 및 국제적 정치경제 상황에 대한 예측 가능성이 갈수록 낮아지는 상황에서 지방자치단체 차원의 다양한 정책추진이 국가 전반의 국가경쟁력 강화에 전적으로 수렴할 수 있는가에 대한 의문이 생길 수 있다. 셋째, 내생적 지역발전과 국가균형발전의 한계를 지적할 수 있다. 앞서 지적한 바와 같이 중앙정부가 추진하고 있는 국가균형발전 전략은 지방분권보다는 중앙정부 주도의 정책추진을 강조하고 있다는 점에서 지방분권화를 제약할 수도 있다. 넷째, 재정분권화의 제약을 들 수 있다. 중앙정부 주도의 국가균형발전 정책의 효과성을 높이기 위해서는 특별회계의 재원규모를 확대할 수밖에 없는데 이럴 경우 재정분권화는 더욱 요원해질 것으로 보인다. 다섯째, 지역특성에 맞는 다양한 지역균형발전 전략 추진의 제약요인이 될 수도 있다.

그렇다면 바람직한 국가균형발전은 어떠한 요소들로 구성되어야 할 것인가? 이에 관해서는 다양한 논의들이 존재하지만 대표적인 요소들을 지적하면, 통합적 균형과 역동적 균형의 조화, 양적 균형과 질적 균형의 추구 등을 들 수 있다(한표환 2006). 첫째, 통합적 균형과 역동적 균형에 관한 논의를 살펴보면, ‘통합적 균형’이란 SOC, 환경, 물류, 정보·통신 등의 물리적 인프라와 주택, 의료, 교육, 문화 등의 생활인프라 측면에서 전국최소기준(national minimum)에 미달하는 낙후 혹은 취약지역에 대해 이들을 우선적으로 충족시킴으로써 기회균등을 보장하여 정주여건의 권역간 형평성을 확보하는 것을 말한다(국가균형발전위원회 2003). 반면 ‘역동적 균형’이란 지역에서 구축되는 지역혁신체계간의 경쟁과 협력을 통해 가치창출이 이뤄지는 균형발전 과정을 지칭한다(김형기 2004). 통합적 균형발전이 결과의 균형을 추구한다면, 역동적 균형발전은 기회의 균등을 추구하면서 지역의 자기혁신 노력 정도에 따른 결과의 차등을 인정하고, 오히려 결과의 차등을 역동성 발휘의 인센티브로 활용하는 것을 의미한다. 균형발전이란 결국 이들 양자의 균형을 적절하게 조화시킴으로써 통합성 차원에서 권역 내 형평성과 역동성 차원에서 권역 간 효율성을 동시에 실현하여 전국이 개성있게 골고루 잘사는 새로운 국토공간을 창조하는 것이라 할 수 있다. 둘째, 양적 균형과 질적 균형에 관한 논의는, 균형발전이 단순히 물적, 외형적 균등화를 지향하는 경우에는 양적 균형이라고 하는 반면, 삶의 질 등과 같이 정성적, 가치적 균등인 경우에는 질적 균형이라고 한다. 양적 균형이란 국가 발전 초기 단계에 보편적으로 추구하는 이른바, 물리적 시설 및 인프라가 균등하게 배분되는 것을 지칭하는 것으로, 단순히 외형적 균형을 의미하며 1980년대 말까지 균형발전의 최종적 목표로 인식되어 왔다. 이와 달리 질적 균형은 교육, 문화, 의료, 복지 등 생활환경 혁신을 통하여 삶의 여건을 질적으로 개선하여 인간이 어디에 거주하던 간에 삶의 질이 좌우되지 않는 상태를 지칭한다. 인간이 일상생활을 영위하는 데 반드시 충족되어야 할 기본 수요(basic needs)를 거주지역에 상관

없이 제공받을 뿐만 아니라 살기 좋은 환경을 조성하여 삶의 질은 물론 지역경쟁력을 높이는 것을 목표로 삼고 있다.

국가균형발전의 지상과제는 국토불균형의 시정이다. 우리나라의 발전전략은 요소투입형 불균형 성장전략을 통해 단기간에 경제적 급성장을 달성하였으나, 정치·경제·사회·문화 등 다양한 부분의 주요 기능이 수도권에 집중되는 현상을 초래하였다. 수도권은 과밀화 때문에 비경제효과가 나타나고 있으며, 비약적인 성장에도 불구하고 전체적인 삶의 질은 낮은 수준이다. 반면 비수도권은 인구와 자본의 유출로 인하여 자립 발전의 기반을 상실한 상태이다. 수도권의 과도 집중과 비수도권의 지속적 침체 현상은 전반적인 국가경쟁력을 약화시켰고 국민통합을 저해하고 있다. 수도권 일극 중심이 아닌 전국 각 지역의 특성화와 경쟁력을 고양할 수 있는 다극분산형 발전을 이루기 위해서는 지방분권, 지방분산, 수도권의 질적 발전이라는 삼위일체 전략이 필요하며, 이를 달성하기 위한 방안이 국토균형발전일 것이다.

### 3.) 국가균형발전에 관한 이론적 논의의 차용

우리나라는 미소 냉전 구도에서 미국의 전폭적인 지원과 일본과의 국교정상화를 배경으로 수출 중심 및 경쟁 선호적인 발전국가로 거듭났다(Gray 2011). 한국의 발전국가적 전략의 대표적 특징으로는, 국가에 의한 부문/산업별 선택적 개입(selective intervention), 보조금 및 환율조정을 통한 가격 왜곡(getting price wrong), 시장활성화를 위한 국가의 선도적 역할(guided market) 등을 들 수 있다(White and Wade 1988; Amsden 1992). 아울러 1960년대 말과 1970년대 초 경공업에서 중화학 공업으로의 심화(deepening) 과정에서 임금 억제에 기반을 둔 노동경쟁력 확보를 위해 정치과정에서 노동부문을 철저하게 견제하고 배제하였던 관료적 권위주의를 그 특징으로 한다(Im 1987).

한편 1970년대 말 물가 폭등과 임금 상승 압박 등이 노동쟁의를 야기하였고, 유신정권의 폐막과 함께 등장한 전두환 정부는 기존의 재정정책 중심의 국가 개입을 축소하고 통화안정 및 민간 부문의 비중을 확대하는 자율화, 안정화, 개방화를 추진하였으며, 복수의 학자들이 한국에서의 신자유주의 국가의 출발점을 여기로 삼고 있으나(Gills 1996; Heo and Roehrig 2010; Sonn 2009; 지주형 2011; Gray 2011), 한국 포스트발전국가론에 관한 기존의 논의들은 크게 둘로 대별된다. 하나는 1990년대 이후 발전국가의 자율성이 쇠퇴하였으며, 한국의 발전국가가 ‘신자유주의 국가’로 변화했다고 주장하는 ‘발전국가 소멸론’ 이고(윤상우 2009; 지주형 2009, Hall 2003; Kim 1999; Minns 2001; Pirie 2005), 다른 하나는 한국의 발전국가가 신자유주의 세계화의 영향 아래 변형, 지속, 강화되고 있다고 주장하는 ‘발전국가 지속론’ 이다(류석춘 외 2007, 임혜란 외 2009; Cherry 2005; Hundt 2005; Lim 2010; Thurbon and Weiss 2006; Wong

2004; 박상영 2012, 2015). 또한 최근 한국의 발전국가는 이미 쇠퇴했으며, 한국의 국가는 신자유주의 국가로 변화했다고 보는 발전국가 소멸론자 혹은 신자유주의 국가론자들 역시 한국 국가의 급진적 신자유주의적 전환 이후에도 부분적으로는 발전국가적 요소들이 지속되고 있음을 인정하기도 한다(문돈·정진영 2014). 이에 따라 1990년대 이후 한국의 국가를 지칭 하는 용어에도 변화가 발생하여 ‘포스트발전국가’ (post-developmental state)(Park 2010), ‘발전주의적 네트워크 국가’ (developmental network state)(Kim 2012), ‘후기산업 발전국가’ (postindustrial developmental state)(Wong 2004), 또는 ‘재구조화된 발전국가’ (reconfigured developmental state)(Chu 2009) 등으로 다양하게 불리고 있다.

이 장에서는 우리나라 포스트발전국가에 관한 논쟁들을 신자유주의와 (신)발전주의에 관한 이론적 관점에서 살펴보고, 이들 논의가 본 연구의 주된 관심사인 국가균형발전과 어떠한 조응성을 갖는지에 관하여 논의한다.

## 1) 신자유주의적 논의

동아시아의 발전주의 국가들은 시장에 대한 강력한 개입을 바탕으로 국가의 경제성장을 이끌어왔다. 게다가 매우 강한 민족주의/국가주의적 지향성을 바탕으로 자본과 노동의 국경을 넘나드는 이동을 엄격하게 제한하였고, 그 결과 국가 경제를 중심으로 영역적으로 폐쇄, 보호되는 조절의 공간을 구축해왔다. 이렇듯 영역적으로 폐쇄된 조절의 공간 내에서 이들 동아시아의 발전주의 국가들은 사적인 경제활동에 대한 매우 효과적인 조절을 통해 자본과 노동에 대한 매우 집약적인 동원 체제를 구축하였고, 이는 이들 동아시아 국가들의 급격한 경제성장의 원동력이 되었다(박배균 2006).

하지만 1980년대 후반과 1990년대 초반 이후로 보다 많은 개방이 요구되었고, 동아시아 발전주의국가의 배타적 영역성은 도전에 직면하였다. 자유화에 대한 압력이 증가하고, 또한 신자유주의적 주장이 점차 지배적 담론이 되면서 동아시아 국가들의 관료들은 조절의 제도와 지형을 보다 자유화되고 시장지향적인 방향으로 변화시켰다. 한국의 경우 역시 예외는 아니었는데, 1990년대 이전 발전주의 국가로서의 특징을 보였다.<sup>5)</sup> 한국이 1960년대부터 1980년대까지 경험한 급속한 경제성장과 성공적인 자본주의적 산업화는 경제 활동에 대한 국가의 적극적 개입

5) 한국의 발전모델에 관한 기존 연구들은 한국을 동아시아 발전모델의 전형으로 분류하는 데 이견이 없는 것으로 보인다. 존슨(Johnson 1982)에 의하여 정립된 발전국가모델은 다음과 같은 몇 가지 특징들을 중심으로 한국을 동아시아 발전국가모델로 평가하고 있다. 첫째, 강력한 정치지도자의 리더십(정성화 2005; Kim, Byung Kook 2011), 사회집단으로부터 독립된 유능한 엘리트 관료조직(Haggard & Moon 1983), 그리고 이들에 의한 사회 통제와 자원 동원, 둘째, 대외환경적 요소인 냉전기 미국과의 동맹(Woo-Cunings 1998), 미국시장에 대한特惠적 접근과 보호주의 용인, 수출주도 성장을 가능하게 한 우호적인 국제통상 조건, 셋째, 이념적으로 경제성장과 산업화를 최우선의 국가목표로 설정하고 그 달성을 정권 정통성의 근거로 삼은 민족주의, 국가주의, 개발주의 신중상주의적 이데올로기(Haggard 2004; Deans 2000) 등이 바로 그것이다(문돈·정진영 2014).

없이 불가능한 것이었다. 한국에서의 축적 전략은 자본과 노동의 집약적인 동원에 초점을 두었다. 1980년대 말부터 국내외 다양한 세력들이 한국 정부가 권위적이고 개입주의적인 정책 지향에서 벗어나 좀 더 민주적이고 자유화된 정책적 지향을 갖도록 압력을 가하기 시작하였다. 권위주의적인 발전주의국가에 대한 국내적인 도전을 다양한 세력들에 의해 비롯되었다. 학생운동, 노동운동 등을 포괄하는 사회운동 세력들은 정치적 권위주의와 독재에 저항하는 민주화 운동을 전개하였고, 국가 주도 산업화의 결과로 성장한 재벌을 필두로 한 국내 기업들은 시장에 대한 국가 간섭의 완화를 요구하였다. 이런 내부적 도전에 의해 국가와 재벌 사이에 형성되었던 성장연합은 약화되었고, 자본과 노동의 집약적 동원은 점차 어려워졌다. 이런 국내적 압력과 더불어 경제 자유화를 요구하는 국제적 요구 역시 증대되었다.

자유화를 향한 좀 더 강력하고 급진적인 변화는 1990년대 말에 나타났다. 1997년의 금융위기는 한국에서 신자유주의적인 재편이 발생하는 데 결정적 계기를 제공하였다. IMF의 경제적 지원은 한국의 금융 시스템, 기업 지배구조, 해외직접투자 이 세 부분에서의 정책적 개혁에 초점을 두었는데, IMF는 한국 정부가 구제금융을 지원받는 대신에 이전의 민족주의적이고 보호주의적인 정책 지향을 보다 자유화되고 시장지향적인 것으로 대체하도록 압력을 행사하였다. 아울러 보다 많은 자유화를 요구하는 국내의 목소리 역시 증대되었다. 특히 많은 학자들이 정경유착 혹은 국가와 재벌사이의 동맹을 통해 형성된 기존의 국가 조절 체계가 경제위기의 원인이라고 진단하면서, 국가 경제의 회복을 위해서 신자유주의적이고 시장지향적인 구조 재편이 필요하다고 주장하였다. 이런 과정들의 결과로 한국에서 자유화는 급격한 속도로 진행되었다.

1990년대부터 우리나라에 도입된 ‘신자유주의’를 명쾌하게 규정하기란 쉽지 않겠지만, 최근 자본주의 정치경제체제에서 ‘지배집단이 자신의 이해관계를 정당화하기 위한 이데올로기이며, 또한 이를 실현하기 위한 현실적 메커니즘’으로 정의될 수 있다(Harvey 2005). 신자유주의는 광범위한 이론적 합의가 이뤄지지 않은 이념이며 또한 현실적으로 보았을 때 시기별·지역별로 다른 양상을 보여주는 정치경제적 개념이다. 그럼에도 분명한 것은 신자유주의가 1970년대 이후 세계화·지방화 과정에서 경제정책이나 행정체계 나아가 일상생활에서 사회와 문화 전반에 지배적인 영향력을 행사했던 이데올로기이며, 거의 절대적 영향력을 행사했던 구조적 배경이라는 점이다(최병두 2011b). 즉, 신자유주의는 시장의 자유를 강조하는 이데올로기이며, 시장에 의존하는 실제 존재하는 메커니즘으로 정의되며, 이러한 신자유주의는 경제의 추가적 성장보다는 ‘탈취에 의한 축적’(accumulation by dispossession)<sup>6)</sup>을 통해 결과적으로 계급적 이해관계를 실현시켜주는 것으로 이해된다. 또한 한국의 신자유주의는 ‘경제자유화’라는 미명으로 도입되면서 민간 요소의 자율성 보장 및 자유화가 동시에 정치적 민주주의 확대로 해석

6) 하비에에 의하면, 탈취에 의한 축적은 4가지 주요 요소들, 즉 민영화와 상품화, 금융화, 위기의 관리와 조작, 그리고 국가에 의한 재분배를 통해 이뤄진다. 이러한 요소들은 상호 긴밀하게 관련되어 있으며, 현실에서도 서로 결합적으로 전개되지만, 특히 중요한 것은 금융화이다. 신자유주의적 금융화는 1990년대 미국 경제에서 주식시장을 중심으로 금융 붐을 일으켰을 뿐만 아니라, 2000년대가 되면서 주식시장의 거품이 사라지는 대신 부동산 시장과 이에 기반한 증권화를 촉발시킨 파생상품 시장의 팽창을 가져왔다. 이런 점에서 신자유주의는 전지구적 금융자본의 활성화와 그 지배과정으로 간주될 수 있다(Harvey 2005).

되기도 하였으며(지주형 2011), 이는 민주화 이후 국가 중심의 권위주의 경제체제를 개선하고 시장의 공정경쟁 원칙을 저해해온 재벌 집중 경제를 개혁함으로써 경제민주화를 이루려는 시도들로 계승되었다고 평가받기도 하였다(조성렬 1996; 정태환 2005; 이연호 2006).

표 3 신자유주의 전환경로 비교

|                        |                | 서유럽                |                 | 라틴아메리카         |                 | 동아시아               |                    |             |
|------------------------|----------------|--------------------|-----------------|----------------|-----------------|--------------------|--------------------|-------------|
|                        |                | 영국                 | 프랑스             | 칠레             | 멕시코             | 일본                 | 한국                 |             |
| 전<br>환<br>배<br>경       | 경상수지위기         | ○                  | ○               | ○              | ○               | ×                  | ×                  | (80년대<br>말) |
|                        | 인플레이션          | 인접국보다<br>비교적<br>높음 | 인접국과<br>비슷      | 초<br>인플레이션     | 낮음              | 낮음                 | 중간                 |             |
|                        | 사회적 갈등<br>(파업) | 높음                 | 중간              | 매우 높음          | 낮음              | 낮음                 | 중간                 |             |
| 신자유주의<br>사고의 기원        |                | 정치적                | 기술관료적           | 정치적            | 기술관료적           | 기술관료적              | 정치적 +<br>기술관료적     |             |
| 국제적 개방                 |                | 이미 개방              | 전환<br>전후로<br>진전 | 이행 이후<br>급속 진전 | 전환<br>전후로<br>진전 | 전환<br>전후로<br>진전    | 전환<br>전후로<br>급진전   |             |
| 신자유주의 사고에<br>대한 기업의 지지 |                | 높음                 | 낮음              | 높음             | 높음              | 높음                 | 중간/이중<br>적         |             |
| 결과                     |                | 이데올로기<br>전환        | 실용적<br>전환       | 이데올로기<br>전환    | 실용적<br>전환       | 실용적<br>전환<br>(수단화) | 실용적<br>전환<br>(수단화) |             |

\*. 출처: 최병두 2011b.

신자유주의는 기본적으로 자유시장과 자유무역의 기능을 절대적으로 신봉하는 이론이며, 따라서 “국가 개입의 철폐 또는 최소화”를 강조하는 정책이다. 그러나 이러한 이데올로기적 개념과 구조적 배경 하에서 신자유주의가 실제 구현되고 있는 구체적 전개과정은 <표 3>에서 보는 바와 같이, 국가나 지역별로 상이한 모습을 드러내면서 불균등하게 전개되었다. 뿐만 아니라 신자유주의화는 그 이론적 배경과 달리 시장메커니즘의 원활한 작동을 위하여 국가가 오히려 더 깊게 개입하는 모습을 보여주기도 하였다. 특히 본 연구 주제와 관련하여 신자유주의화 과정은 국가의 정치경제적 활동뿐만 아니라 국가의 공간환경 정책에 지대한 영향을 미침으로써 국토 및 도시 공간의 재편과정을 추동하였다(최병두 2011b).

역사적으로 보면, 신자유주의는 20세기 초 자유방임적 시장경제와 정치적 자유주의가 낳은 세계 자본주의 위기를 극복하기 위해 도입된 케인즈주의적 복지국가와 개입주의적 국가독점자본주의 체제가 1970년대 들어 다시 위기에 처하면서 나타난 새로운 시장주의적 처방이다. 신자

유주의화는 전지구적 현상이었지만, 그 과정은 매우 불균등하고 갈등적이었다. 신자유주의 과정은 모든 지역이나 국가들에게 장밋빛 미래나 시장 유토피아를 보장한 것은 아니었고, 국가들에 따라 불균등한 영향을 미쳤으며, 일 국가 내에서도 지역적 불균등을 심화하였다. 신자유주의가 불균등한 영향을 미친 이유는 신자유주의를 추동한 초국적 자본과 국제기구들은 ‘초국적’ 혹은 ‘탈영토적’ 이라고 할지언정 기본적으로 선진국에 근거를 두고 있었으며, 따라서 개발도상국들은 이 과정에서 피동적이거나 배제되게 됨에 따라 신자유주의는 지구적 규모의 경제적 불균등을 야기하였다. 뿐만 아니라 일 국가 내에서도 신자유주의적 시장 논리가 확대되고 경쟁이 심화됨에 따라 경쟁에서 탈락한 사회적 패자가 양산되고 사회공간적 불평등 역시 심화되었다(최병두 2011b).

국가균형발전의 개념에서 보았을 때에도 신자유주의적 발전 전략의 모순은 드러난다. 앞서 지적한 바대로 불균등 성장에 따라 수도권과 비수도권의 발전 격차가 심화되고 있으며, 지방정부의 중앙정부에 대한 의존성은 더욱 강화되었고, 수도권 과도 집중을 초래하여 국가 전반의 국제경쟁력을 약화하였다는 비판에서 자유로울 수 없다. 이러한 지역별 불균등 성장을 추동한 것은 시장의 합리성과 효율성(또는 자기완결성)에 기반하여 시장에 대한 국가의 개입이나 규제를 거부할 뿐만 아니라 사회의 제반 문제들(빈곤, 의료, 보건, 환경 등)이 시장의 논리에 따라 해결될 수 있는 신자유주의에 대한 맹목적 신뢰 때문이다.

## 2) 전환기적 논의: 신발전국가론?

1990년대 이래로 한국 정부가 여러 가지 신자유주의적인 개혁을 시도하였고, 이에 대한 사회운동 세력들의 비판이 거세게 등장하였다. 기존의 발전주의적 조절 시스템의 관성으로 인해, 자유화와 신자유주의적 개혁에 대한 다양한 형식의 사회·정치적 장벽들이 존재하고 있고, 이런 장벽들로 인해 기존의 조절 시스템의 많은 제도적 장치들이 그대로 유지되었기 때문이다. 특히 기존 조절의 체계로부터 많은 혜택은 받아온 몇몇 사회적 세력들은 완전한 자유화와 탈규제화에 일정 정도 비판적 입장을 견지하였다. 일반적으로는 시장주의를 설파하였지만, 국가의 구체적인 정책에서는 여전히 민족주의와 보호주의 담론이 동원되었고, 관료들의 태도 역시 복잡하고 이중적으로 작동하였다(박배균 2006). 또한 발전국가의 억압적 노동 조절 속에서 성장해온 노동운동 세력들 역시 자유화, 특히 노동 조절에 대한 신자유주의적 재편에 대해 반대했다. 특히 최근 신자유주의적 국토 및 도시 공간 사업이 한계 혹은 위기에 봉착함에 따라 ‘탈신자유주의적’ 대안 모색이 요구되고 있다.

2008년 미국의 서브프라임 모기지 사태(sub-prime mortgage crisis)에서 촉발된 금융위기가 전 세계로 확대되면서, 세계 국가 대부분이 그 영향력에서 자유롭지 못했다. 전지구적 금융 불안이 증폭되면서 세계 금융체제가 붕괴될 것이라는 공포가 시장 메커니즘에 대한 신뢰를 무너뜨

리고, 대신 위기 해소를 위한 국가적 및 국제적 개입이 정당화되었다. 이러한 과정을 통해, 신자유주의적 국가들과 이들을 추동하는 초국적 자본은 국가적 및 지구적 차원에서 기존의 정치경제체제를 재구조화함으로써 세계적 금융위기를 해소하고 신자유주의 정치경제질서를 규제하고자 했다.

또한 2010년 이후 진행된 유럽국가들, 특히 그리스와 스페인, 포르투갈, 이탈리아 등에서 나타난 재정위기는 유로존의 붕괴뿐만 아니라 우리나라를 포함하여 전세계적으로 금융위기로 인한 더블 딥(double dip)의 우려를 지속하고 있다. 이처럼 반복되는 지구적 금융위기의 내습과 이에 대한 정책적 대응의 한계는 신자유주의 경제체제와 이를 지탱하기 위한 거버넌스 체제의 위기 또는 이에 대한 근본적 도전(최병두 2011a)으로 해석되었으며, 신자유주의가 배태한 문제점에 대한 다양한 처방들이 등장하였다.

신자유주의의 문제점 극복을 위한 한국 포스트발전국가 논의의 가장 두드러지는 특징은 ‘신자유주의와 발전주의적 요소들의 혼재’라 할 수 있다(박상영 2012; 박상영 2015). 먼저 발전국가론자들 사이에서 한국 포스트발전국가의 발전주의적 요소들이 지속되고 있는 것은 기존 발전국가의 유산이라는 견해가 우세하다. 이는 흔히 경로의존성(path dependency)라는 개념을 통해 설명될 수 있다. 한편 한국 포스트발전국가에서 신자유주의적 요소들이 강화되고 있는 것은 점점 강력해지는 시장의 압력이라는 요소도 있지만, 그보다 더 중요한 것은 국가 스스로 신자유주의 정책 프로그램을 적극적으로 받아들이고 있다는 사실이다. 다소 모순되고 불안정해 보이는 요소들-발전주의와 신자유주의-의 공존과 결합은 한국 포스트발전국가가 현재 완료형이 아닌 진행형에 있음을 보여주는 것이며, 포스트발전국가라는 개념이 하나의 과정적이고 역동적인 개념으로 사용될 필요가 있다는 반증이다.

1990년대 이후 한국 국가에서 나타나고 있는 발전주의와 신자유주의의 혼재성은 크게 세 가지 유형으로 구분된다(박상영 2015). 첫째, ‘잔여적(residual) 혼재성’은 한국 국가가 1990년대 이후 급격한 신자유주의 개혁을 단행함으로써 과거 발전국가적 유산들이 점차 소멸해가는 과정에서 발생하는 일시적 혼재성이다. 1997년 외환위기를 기점으로 한국에서 발전국가는 거의 소멸하였으며, 이후 한국 국가는 신자유주의 체제에 부합한다고 주장한다(Pirie 2012; 문돈·정진영 2014; 지주형 2015). 잔여적 혼재성을 주장하는 학자들조차 발전국가 이후 한국의 국가가 신자유주의 체제로 전환되었음에도 불구하고, 여전히 발전주의적 요소들이 지속되고 있음을 인정한다. 잔여적 혼재성에서 중요한 것은 새롭게 변화된 신자유주의적 체제가 본질적이고 핵심적인 것으로 간주되는 반면, 기존의 발전주의적 요소들은 잔여적이고 부수적인 요소로 규정된다는 점이다. 이러한 시각은 기본적으로 부수적이고 잔존적인 요소로 간주되는 발전주의 요소들이 시간이 흐르면서 점진적으로 더욱 약화되어 갈 것이라는 가정에 기반하고 있다. 둘째, ‘경로의존적(path-dependent) 혼재성’은 1990년대 이후 실시된 일련의 급격한 신자유주의적 개혁에도 불구하고 한국의 발전국가 제도들이 강한 경로의존성을 띠면서 지속되는 과정에서 발생하는 지속적인 혼재성이다. 이들의 입장은 1990년대 이후 일련의 급격한 신자유주의적 개혁

으로 인한 제도적 변화를 인정하면서도 이전 발전국가의 핵심적인 제도와 정책 수단들이 상당 부분 유지되고 있음에 주목한다(김인영 2013; 임혜란 2008; Chu 2009; Hundt 2014; Hundt 2015). 이들은 신자유주의적 개혁이 한국의 국가 시스템을 어느 정도 변화시켰다는 것을 인정하지만, 그러한 신자유주의적 개혁 조치들이 이전 발전국가의 성격을 본질적으로 바꾸지는 못했다고 주장한다(Hundt 2015). 이들 연구는 신자유주의 개혁의 영향에도 불구하고 한국의 국가가 발전 국가적 성격을 유지하고 있다고 주장한다. 신자유주의와 발전주의의 공존 현상은 자연스럽게 경로의존적 혼재성을 발현시키는데, 여기에서 신자유주의적 요소들은 보조적이거나 도구적인 요소로 간주되는 반면, 발전주의적 요소들은 보다 본질적인 요소들로 여겨진다. 이렇게 볼 때 외환위기 이후 한국 국가가 발전국가적 유산들과 급격한 ‘단절’을 겪으며 짧은 시간 안에 신자유주의국가로 변환한다는 신자유주의 국가론자들의 이론은 매우 회의적으로 볼 수밖에 없다. 물론 경로의존적 혼재성의 제도적 결과물은 지난 시기 발전국가 모델의 단순한 계승이나 지속이 아닌 ‘변형된 지속’일 것이다. 셋째, ‘융합적(synthetic) 혼재성’은 1990년대 이후 가속화되고 있는 신자유주의 개혁의 결과물들이 이전부터 존재하고 있는 발전국가 제도들과의 상호작용을 통하여 발생하는 혼재성이다. 이는 잔여적 혼재성과 경로의존적 혼재성의 중간쯤 되는 개념이다. 즉 이 입장은 발전주의와 신자유주의적 요소들 중 어느 한 쪽의 요소가 더 본질적이거나 지속적인 우위에 있다고 보기 어렵다는 판단에 기초한다. 융합적 혼재성은 발전주의와 신자유주의의 상호작용을 강조하는 입장이다(윤상우 2009; Hill et al. 2012). 이들은 발전주의와 신자유주의가 전적으로 적대적이거나(entirely antagonistic) 상호배타적(mutually exclusive)이지 않다고 지적하면서, 발전주의와 신자유주의는 ‘경제적 성과’와 ‘자본의 축적’을 다른 어떠한 가치들보다 더 우선시하며, 또한 발전주의와 신자유주의 공히 시장 기제에 기초한 국가의 개입 방식을 옹호하고 있다고 주장한다. 발전주의와 신자유주의의 이러한 공통점과 친화성은 두 이질적 요소들 사이의 상호작용을 통해 잔여적 혼재성 혹은 경로의존적 혼재성과 구별되는 새로운 종류의 융합적 혼재성이 나타나게 되고, 힐(Hill)과 그 동료들은 이러한 융합적 혼재성을 ‘발전주의적 신자유주의’(developmental neoliberalism)로 명명하기도 하였다.

표 4 혼재성의 종류, 원인, 그리고 제도적 결과

| 혼재성의 종류   | 혼재성의 원인     | 혼재성의 결과                         |
|-----------|-------------|---------------------------------|
| 잔여적 혼재성   | 신자유주의 개혁    | 신자유주의 국가                        |
| 경로의존적 혼재성 | 발전국가의 경로의존성 | 변형된 발전국가                        |
| 융합적 혼재성   | 발전주의적 신자유주의 | 신자유주의 국가<br>변형된 발전국가<br>제3의 대안? |

\*. 출처: 박상영 2015.



이렇듯 신자유주의와 발전국가의 개념이 혼재되어 적용되고 있는 현실에도 불구하고, 본 연구에서는 적어도 국가균형발전에 관한 한 발전국가적 전략이 필요하다고 주장한다. 그리고 미래지향적 국가균형발전을 위한 이론적 논의를 위해 ‘신발전국가’라는 개념을 차용하고자 한다. 즉, 과거 발전국가 모델의 적극적 수정보완을 통하여 여전히 주도적인 국가의 역할이 가능하고 아직도 여전히 필요하다고 주장한다.

사회에 대한 높은 자율성(autonomy)과 능력(capacity)을 가지고 시장에 적극 개입하여 지도적 역할을 담당하였던 국가를 발전국가라고 한다면, 신발전국가 모델의 옹호자들은 그러한 국가의 역할이 여전히 가능하고 필요하다고 주장한다. 비전수립, 제도수립, 조절구조 구축, 비전 실현 등 기업가로서의 역할과 사회적 갈등의 조정자로서의 역할(장하준 2006)을 국가가 여전히 수행해야 한다는 것이다. 국가의 경제개입 필요성과 주도성을 강조하기는 하지만, 국가개입을 통한 복지확대를 역설하고, 시장주도의 신자유주의 경제정책을 반대한다는 점에서 이들 주장은 일변 진보적인 성격을 지니고 있음은 분명하다(문돈·정진영 2014).

신발전국가 모델은 과거 발전국가모델의 성과를 나름 객관적으로 평가하고 있다는 점에서 일정한 유의미성을 갖는다. 그러나, 새로운 조건에 맞는 새로운 내용과 형식의 국가역할이 요구된다는 것이지, 과거 발전국가의 전형을 상정하는 것은 결코 아니다. 국가 자신이 직접적인 참가자로서 시장과 제도를 설계하고, 금융통제를 통해 자원 분배를 좌우하는 방식으로 특정 기업과 산업에 대하여 선택적으로 지원하며, 국제통상의 보편적 규범과 법에서 벗어나 자의적으로 보호주의를 실행하는 것 등의 과거 발전국가의 개념은 더 이상 한국이 선택할 수 있는 정책수단으로서 현실적이지도 바람직하지도 않다. 1987년 민주화 이후 일정 수준의 내용적·절차적 민주주의를 확립한 한국의 정치지형에서, 기업가 집단을 포함한 여러 사회집단에게 강력한 지도력과 통제력을 발휘할 수 있는 국가 체제 분배과정에서 노동과 사회세력의 요구를 강압적 방식으로 배제할 수 있는 국가체제는 더 이상 존재하지 않으며, 그 복원 역시 가능하지도 바람직하지도 않기 때문이다(문돈·정진영 2014).

특히, 신자유화의 바람이 한풀 꺾인 상황에서 다시금 발전국가적 논의가 필요한 영역 중 대표적인 것이 국가균형발전에 관한 논의일 것이다. 과거 불균등 발전 전략을 수행하고, 정치경제적으로 선도적 역할을 담당하였던 중앙집권적 발전국가에 의하여 현재적 문제점들이 발생하였다는 점을 상기할 때, 근본적으로 과거와 같을 수도 없고 같아서도 안되겠지만, 새로운 의미의 발전국가적 역할이 필요하다. 발전국가 모델의 공과(功過)에 관한 논의를 차치하고서라도 전환기 한국의 발전전략을 모색하는 일은 발전국가 모델에 기반하여 출발하는 것이 일견 유용하기 때문이다. 단적으로 경로 의존성(path dependency)의 측면에서 과거의 유산에서 자유롭지 못하기 때문이다. 발전국가 시기 정부는 비록 권위적이긴 하였으나 연계된 자율성(embedded state autonomy)을 토대로 경제와 사회 영역을 규정하였다. 하지만 발전국가의 자율성은 민주주의의 확산과 이에 따라 정책갈등이 증폭됨에 따라 민주적 국가발전의 자원으로 사회적으로 재구성(socially reconstruct)되지 못하였다(김정렬 2013). 발전국가 시기에 경제와 사회를 규정해

왔던 국가는 이제 적어도 ‘형식적’인 측면에서는 분명 그 역할이 달라져야 하나 국가균형발전을 비롯한 새로운 발전을 위한 재구성을 주도해야 할 국가의 역할과 기능은 여전히 유효하다.

#### 4. 나가며: 국가균형발전을 위한 시론적 제안

세계화와 정보화의 직간접적인 영향으로 중앙정부의 기능과 역할이 축소됨에 따라 지방정부의 강화된 역할이 요구된다. 또한 이러한 현상은 세계화와 정보화에 따른 전세계적 추세이기도 하다. 국가의 경쟁력이 지방의 경쟁력과 밀접하게 연관되어 있고, 세계화와 지방화는 지방분권 개혁의 필요·충분조건이기 때문이다. 지방분권 정책은 지역간의 경쟁과 차별성을 전제로 한 정책인 반면, 국가균형발전은 차별화의 축소를 지향하고 있다.

신자유주의적 시장지향형 지방분권 정책과 (신)발전주의적 국가균형발전 정책을 대상으로 정책의 우선순위를 판단하기 위해서는 여러 가지 사항들이 복합적으로 고려되어야 한다. 현재 우리나라의 중앙집권화 정도, 중앙집권식 정치체제의 부작용, 수도권과 비수도권의 격차, 지역 간의 불균형 등을 고려하면 지방분권과 국가균형발전은 모두 시급한 정책의 대상임은 분명하다.

자발적·자생적 지속가능한 지역발전을 유인하려면 지방분권이 선결조건이 되어야 한다. 또한 국가균형발전 정책의 주요 부분을 차지하는 지역혁신은 지방분권 없이는 상상할 수도 없다(김순은 2005). 앞서 지적한 바 지방분권과 국가균형발전은 이론적으로나 실제적으로 일견 충돌할 수 있는 여지가 많기는 하나 지방분권은 국가균형발전의 충분조건이라는 점을 상기하면 지방분권 정책이 국가균형발전을 위한 수단적 성격 역시 갖추고 있다고 보여진다. 선지방분권 후 국가균형발전 정책이야말로 수도권과 비수도권이 윈윈하는 전략이라고 할 수 있다. 이 과정에서 선분권 후분산 정책이 추진될 경우 가뜩이나 문제시되고 있는 지방 불균형의 문제가 야기될 수도 있으나 수평적 재정조정을 통하여 균형발전을 시도한다면 큰 문제가 되지는 않을 것이다.

표 5 한국의 국가 성격과 균형발전 정책의 변천 과정

| 연대            | 1960년대                   | 1970년대                   | 1980년대               |                      | 1990년대                     |                      | 2000년대                                 |                               |
|---------------|--------------------------|--------------------------|----------------------|----------------------|----------------------------|----------------------|--|-------------------------------|
| 대통령           | 박정희<br>(1963.12-1979.10) |                          | 전두환                  | 노태우                  | 김영삼                        | 김대중                  | 노무현                                    | 이명박                           |
| 레짐<br>특성      | 군부<br>권위주의               | 군부<br>권위주의               | 신군부 권위주의             |                      | 문민<br>정부                   | 국민<br>정부             | 참여<br>정부                               | 보수적<br>권위주의                   |
|               |                          |                          |                      |                      | 민간 권위주의(보수 + 자유)           |                      |  |                               |
| 국가<br>성격      | (권위적 도는 경성적)<br>발전주의     |                          |                      | (발전주의적)<br>자발적 신자유주의 |                            | (발전주의적)<br>중도적 신자유주의 |  | 퇴행적<br>신자유주<br>의              |
| 정책<br>기조      | 빈곤극복<br>,<br>국토복구        | 성장추구<br>,<br>국토개발        | 성장분배(명목상),<br>지역균형발전 |                      | 세계화,<br>지역 특성화             |                      | 동북아<br>중심국가<br>,<br>균형·혁신              | 신성장,<br>경쟁력강<br>화             |
| 경제<br>개발      | 1,2차<br>경제<br>개발계획       | 3,4차<br>경제<br>개발계획       | 5,6차 경제개발계획          |                      | -                          |                      | -                                      | -                             |
| 국토<br>개발      |                          | 1차 국토<br>개발계획            | 2차 국토<br>개발계획        | 수정<br>계획             | 3차 국토개발계획                  |                      | 4차 국토개발계획                              |                               |
| 개발<br>전략      | 산업입지<br>조성,<br>SOC<br>확충 | 대규모<br>공단,<br>성장<br>거점개발 | 생활권<br>개발            | 광역<br>개발             | 광역거점개발                     |                      | 국가균형<br>개발                             | 5+2<br>광역권<br>개발계획            |
| 산업<br>입지      | 산업구조<br>근대화              | 중화학기<br>반<br>확충          | 공업단지들 간 연계<br>정비와 확충 |                      | 첨단기술단지,<br>국가경쟁력(경제특<br>구) |                      | 지역혁신<br>,<br>공공기관<br>지방이전<br>,<br>경제특구 | 신성장거<br>점,<br>동력(녹색)<br>산업 개발 |
| 수도<br>권정<br>책 | 집중<br>억제                 | 인구분산<br>,<br>재배치         | 수도권 정비계획<br>(권역별 규제0 |                      | 규제 완화<br>(총량규제,<br>과밀부담금)  |                      | 행정수도<br>이전,<br>규제<br>해제                | 규제<br>완화,<br>국가(경제)<br>발전 선도  |
| 도시<br>개발      | 지방<br>행정도시               | 지방<br>신흥<br>공업도시         | 수도권중심의<br>행정·주거 신도시  |                      | 도시광역화<br>(도·농 통합형 도시)      |                      | 행복도시<br>,<br>기업도시<br>,<br>혁신도시         | 뉴타운개<br>발,<br>녹색도시            |

\*. 출처: 최병두 2011a.

<표 5>에서 보는 바와 같이 한국의 역대 정권은 지속적인 국가균형발전을 시도하였다. 향후 국토의 불균형 발전을 극복하기 위해서는 다음과 같은 과제들이 지속적으로 수행되어야 할 것이다(한표환 2006). 첫째, 균형발전 사회에 대한 국민적 공감대를 형성해야 한다. 과거 중앙집권체제 하에서 양적, 외형적 성장에 치중한 결과 국토공간이 양극화되는 결과를 초래하였고,

불균형 발전 사회는 국민통합을 저해하고 국가경쟁력을 저하하는 폐단을 초래하였다. 균형발전 사회에 대한 비전의 공유를 통하여 수도권과 지방 각자가 세계적 경쟁력을 갖춘 지역으로 특성 있게 발전하여 상생할 수 있다는 확신을 심어주고, 수도권 기능 분산 및 규제완화를 조화롭게 병행하여 추진할 필요가 있다는 점을 국민들에게 설득하여 공감대를 형성하려는 노력이 요구된다. 둘째, 분권/분산의 조화적 균형발전 정책을 추구해야 한다. 균형발전을 위해 반드시 충족되어야 하는 사전적 기회균등을 위해서 분권은 하나의 필요조건에 해당한다. 균형발전은 분권의 본질적 요소는 아니지만 이를 촉진하는 여건조성에 있어 중요하고, 분권은 균형발전의 필수적 요소로서 선행조건을 조정하는 역할을 수행한다. 아울러 실질적 균형효과를 창출하기 위하여 분산정책을 병행하는 것이 중요하다. 셋째, 균형발전 정책의 통합성과 효율성을 제고해야 한다. 부처별로 정책목표를 나름대로 정립하여 추진하고 있는 균형발전 정책이라도 범부처적 차원이나 집행현장에서 유사하거나 중복되는 사례가 많기 때문에 이를 통합하여 추진함으로써 정책 추진의 효율성을 높이고 시너지 효과를 거양할 필요가 있다. 넷째, 균형발전 정책의 추진 체계를 강화해야 한다. 균형발전 정책을 계획적 사고와 틀에 입각하여 형성하고, 입안된 정책의 실천성을 담보하면서 이를 일관성 있게 추진하기 위해서는 강력한 추진 체계의 구축이 필요하다. 균형발전 정책은 부처간 이해조정이 필수적이고 강력한 집행력이 담보되어야 하기 때문이다. 따라서 강력한 권한과 집행력을 갖춘 중앙정부 수준에서 균형발전 정책이 추진되어야 한다. 다섯째, 지역 단위의 협력적 거버넌스체계를 구축해야 한다. 향후 균형발전을 위해서는 지역 자율의 계획결정 및 집행과정에서 중앙/지방정부뿐만 아니라 다양한 이해당사자들이 참여하여 협력하는 대안적인 통치 및 관리체계의 필요성이 증대될 것이다. 이에 종래와 같이 중앙정부 혹은 지방정부 주도의 ‘일방적인’ 통치에 의한 균형발전 정책의 수립/추진이 아니라 다양한 참여 주체들이 동반자로서 참여하여 연계·조정·통합을 이끌어내는 거버넌스 체계를 구축하는 방안이 요구된다. 여섯째, 지방자치단체의 균형발전정책 추진 역량을 제고해야 한다. 균형발전 정책을 지방자치단체가 주도적으로 추진하기 위한 대응전략 가운데 기본적인 것으로 분권화에 따른 수권능력의 향상과 균형발전 정책 추진에 요구되는 자율적 역량의 제고를 들 수 있다. 분권에 의해 부여된 자율권에 기초하여 내생적 발전을 성공적으로 추진하기 위해서는 지방정부의 역량 강화가 필수적이기 때문이다.

거버넌스의 견지에서 시민사회나 시장의 행위자들에게 제도형성과 운영에 대한 권력을 나누는 것이 정부의 정책이나 제도적 권위의 약화를 의미하는 것은 결코 아니다. 정부의 개입 수준을 낮추기 위한 사회적 합의를 도출하고 이에 기초해 마련한 제도나 정책이 보다 강한 지속가능성을 확보해야 할 것이다. 국가균형발전 과정에 있어서 정부가 이니셔티브를 가져야 하는 것은 이미 발전국가 시기의 유산으로 배태된 것이지만, 국가균형발전 계획의 수립이나 집행과정에서 지방정부를 포함한 다양한 행위자들의 요구사항을 적극 반영할 수 있는 속의 민주주의와 협치의 과정이 요구된다. 한국형 (신)발전국가의 제도화를 통한 국가균형발전은 일정 기간의 과도기를 겪을 수밖에 없겠지만 결국 정부와 시장, 그리고 시민사회에 대한 국민적 인식과 성찰의 수준에 따라 부침을 보이며 다양한 형태로 재구성될 것이다. 물론 이 과정에서 정부의 역

할은 여전히 강조되어야 할 것이다. 경로의존성을 굳이 이야기하지 않더라도, 이전 시기 발전 국가에서 채택한 불균등 발전에 대한 반대 급부로 불균형 발전이 야기되었기 때문에 이를 시정하기 위한 정부와 국가의 역할은 여전히 중시될 수밖에 없다.

아울러 긴 호흡과 안목으로 국가균형발전 정책을 바라볼 필요가 있다. 매 정부마다 이뤄졌던 국가균형발전 정책이 실효성과 효율성으로 평가되어 왔지만, 집권 5년 동안의 문제가 아닌 앞 뒤 정권과의 연계성을 확보할 수 있는 수단이 마련되어야 한다. 정권이 교체되어 정책의 추진 방법은 비록 변화할지언정 국가균형발전이라는 대전제에 대한 합의점이 도출되어야 할 것이다. 이를 위하여 과거의 정책적 관성을 벗어나려는 노력을 지속해야 하고, 중앙정부 주도의 계획과 로드맵을 형성하면서도 일방적인 하향식 추진에서 벗어나야 하며, 물리적 인프라 위주의 사업이 아닌 획일적이기보다는 융통성 있고 다양한 방식의 추진 전략이 모색되어야 한다. 이를 통해 중앙, 지방 정부뿐만 아니라 다양한 이해당사자들이 직접 참여하고 협력하는 지역혁신 거버넌스 체제를 구축하고 국가균형발전에 대한 국민적 공감대를 형성해야 할 것이며, 국가균형 ‘지속’ 발전이라는 일관된 정책을 펼쳐야 할 것이다. 국가균형발전은 시공을 초월하여 항상 추진되어야 하는 정책 과제이기 때문이다.

## 참고문헌

- 김순은. 2005. “지방분권정책의 평가와 과제: 지방분권정책과 국가균형발전정책의 패키지화에 대한 비판적 고찰.” 『한국거버넌스학회보』 12(2): 95-133.
- 김인춘. 2004. “위기 이후의 발전국가와 국가정체성: 한국, 중국, 일본.” 『세계지역연구논총』 22(1): 223-252.
- 김정렬. 2013. “한국형 신발전국가를 위한 발전모델의 융합적 조망: 신제도주의와 거버넌스를 활용한 통합모델의 재구성.” 『한국행정논집』 25(1): 281-300.
- 김태영. 2003. “지방분권과 국가균형발전의 조화를 위한 정책대안 탐색: 재산세 제도의 개선을 통한 재정분권과 국가균형발전 모색.” 『한국정책학회보』 12(4): 257-289.
- 류석진. 2012. “세계경제위기와 한국형 자본주의 모델: 발전국가, 자본주의 모델 그리고 경로의존성을 중심으로.” 『한국과 국제정치』 28(1): 155-183.
- 류석춘·왕혜숙. 2007. “외환위기는 발전국가를 변화시켰는가?: 공적자금을 중심으로.” 『한국사회학』 41(5): 64-97.
- 문동정·진영. 2014. “‘발전국가모델’에서 ‘신자유주의모델’로: ‘한국발전모델’ 논쟁에 대한 비판적 평가.” 『아태연구』 21(2): 129-164.
- 박배균. 2006. “동아시아 발전주의 국가에서 ‘신자유주의화’의 공간성에 대한 연구: 한국과 말레이시아의 ‘공간 선택적 자유화’를 중심으로.” 『공간과 사회』 25: 8-40.
- 박상영. 2012. “한국 ‘포스트발전국가론’의 발전과 전개: 90년대 이후 한국 발전국가 연구 경향과 향후 연구 과제.” 『현대정치연구』 5(1): 63-90.
- 박상영. 2015. “발전주의와 신자유주의의 혼재성에 대한 고찰: 90년대 이후 한국 발전국가의 변화와 혼재성의 다양성.” 『아태연구』 22(4): 5-40.
- 박응격·배태영. 2004. “국제경쟁력 강화를 위한 지역균형발전과 지방분권의 조화방안.” 『한국유럽행정학회보』 1(1): 3-30.
- 염명배. 2004. “‘지방분권’ 및 ‘국가균형발전’과 지방재정: 국세·지방세 재분배분제를 중심으로.” 『재정논집』 18(2): 23-48.
- 옥원호. 2004. “지방분권과 국가균형발전.” 『경남발전』 68: 7-23.
- 윤상우. 2006. “한국 발전국가의 형성 변동과 세계체제적 조건, 1960-1990.” 『경제와 사회』 72: 69-94.
- 윤상우. 2009. “외환위기 이후 한국의 발전주의적 신자유주의화: 국가의 성격변화와 정책대응을 중심으로.” 『경제와 사회』 83: 40-68.
- 윤상우. 2013. “IMF 위기 이후 신자유주의의 내부화 과정: 한국과 브라질 비교.” 『아세아연구』 56(3): 364-395.
- 이연호. 2002. “김대중 정부의 경제개혁과 신자유주의적 국가등장의 한계.” 『한국정치학회보』 33(4): 287-307.
- 이연호. 2006. “한국에서 민주주의 심화가 조정국가(Regulatory State)의 변화에 미친 영향.” 『신아세아』 13(2): 26-54.
- 임혜란·이하나. 2009. “한국 금융감독체계 개혁의 정치경제.” 『한국정치연구』 18(1): 119-146.
- 장하준. 2006. 『국가의 역할: Globalization, Economic Development, and the Role of the State』. 서울: 부키.
- 정성화. 2005. 『박정희 시대 연구의 쟁점과 과제』. 정성화 편. 서울: 선인.

- 정태환. 2005. “김영삼 개혁정치의 성격과 정치적 동원.” 『한국학연구』 23: 281-306.
- 조성렬. 1996. “노태우 정권의 경제개혁과 국가전략의 변화.” 『한국정치학회보』 30(2): 187-208.
- 지주형. 2009. “한국 국가형태와 권력행사방식의 전환: 권위주의 개발국가에서 신자유주의 국가권력으로.” 『한국정치학회보』 43(4): 175-203.
- 지주형. 2011. “신자유주의의 복합질서: 금융화, 계급권력, 사사화.” 서강대학교 『사회과학연구』 19(1): 194-245.
- 지주형. 2015. “신자유주의 국가: 전략관계론적 형태 분석.” 『경제와 사회』 106: 360-406.
- 지주형. 2016. “한국의 발전국가와 신자유주의 국가: 역사적 변동과 형태분석.” 『인문논총』 41: 219-261.
- 최병두. 2011a. “신자유주의의 불균등발전과 국토 및 도시 공간 정책의 변화.” 『국토지리학회지』 45(3): 455-474.
- 최병두. 2011b. “탈신자유주의를 위한 대안적 도시 전략.” 『공간과 사회』 21(3): 5-38.
- 한표환. 2006. “국가균형발전 관련 제도 및 정책에 대한 재점검: 균형발전의 개념적 정의와 당면과제.” 『지방재정』 4: 19-35.
- Amsden, Alice H. 1989. *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*. New York: Oxford University Press.
- Cherry, Judith. 2005. “‘Big Deal’ of Big Disappointment? The Continuing Evolution of the South Korean Developmental State.” *The Pacific Review* 18(3): 327-354.
- Chu, Yin-wah. 2009. “Eclipse or Reconfigured?: South Korea's Developmental State and Challenges of the Global Knowledge Economy.” *Economy and Society* 38(2): 278-303.
- Deans, P. 2000. “The Capitalist Developmental State in East Asia.” in R. P. Palan and J. P. Abbott (eds.). *State Strategies in the Global Political Economy* (London: Pinter): 78-102.
- Evans, Peter. 1995. *Embedded Autonomy*. Princeton: Princeton University Press.
- Gray, Kevin. 2011. “The Social and Geopolitical Origins of State Transformation: The Case of South Korea.” *New Political Economy* 16(3): 303-322.
- Hackworth, Jason. 2007. *The Neoliberal City*. New York: Cornell University Press.
- Haggard, S. and Moon, Jung-In. 1983. “The South Korean State in the International Economy: Liberal, Dependent or Mercantilist.” in J. G. Ruggie (ed.). *The Antinomies of Interdependence* (New York: Columbia University Press): 131-190.
- Haggard, S. 2004. “Institutions and Growth in East Asia.” *Studies in Comparative International Development* 38(4): 53-81.
- Hall, Rodney Bruce. 2003. “The Discursive Demolition of the Asian Development Model.” *International Studies Quarterly* 47(1): 71-99.
- Harvey, David. 2005. *A Brief History of Neoliberalism*. New York: Oxford University Press.
- Heo, Uk and Terence Roehrig. 2010. *South Korea Since 1980*. New York: Cambridge University Press.
- Hill, Richard Child, Park, Baegyoon and Saito, Asato. 2012. “Introduction: Locating Neoliberalism in East Asia.” Park, Baegyoon, Richard Child Hill and Asato Saito (eds.). *Locating Neoliberalism in East Asia: Neoliberalized Spaces in Asian Developmental States* (Oxford: Blackwell Publishing Ltd): 1-26.
- Hundt, David. 2005. “A Legitimate Paradox: Neo-Liberal Reform of the Return of the State in Korea.” *Journal of Developmental Studies* 41(2): 242-260.
- Hundt, David. 2014. “Economic Crisis in Korea and the Degraded Developmental State.” *Australian*

- Journal of International Affairs* 68(5): 499-514.
- Hundt, David. 2015. "Neoliberalism, the Developmental State and Civil Society in Korea." *Asian Studies Review* 39(3): 466-482.
- Im, Hyug Baeg. 1987. "The Rise of Bureaucratic-Authoritarianism in South Korea." *World Politics* 39(2): 231-257.
- Johnson, Chalmers. 1982. MITI and the Japanese Miracle: *The Growth of Industrial Policy, 1925-1975*. Stanford: Stanford University Press.
- Kim, Byung-Kook. 2011. "The Labyrinth of Solitude: Park and the Exercise of Presidential Power." in Kim, Byung-Kook and Ezra F. Vogel (ed.) *The Park Chung Hee Era: The Transformation of South Korea* (Cambridge, Mass: Harvard University Press).
- Kim, Sunhyuk, Chonghee Han, and Jiho Jang. 2008. "State-Society Relations in South Korea after Democratization: Is the Strong State Defunct?" *Pacific Focus* 23(2): 252-270.
- Kim, Yun Tae. 1999. "Neoliberalism and the Decline of the Developmental State." *Journal of Contemporary Asia* 29(4): 441-461.
- Lim, Haeran. 2010. "The Transformation of the Developmental State and Economic Reform." *Journal of Contemporary Asia* 40(2): 188-210.
- Minns, John. 2001. "Of Miracles and Models: The Rise of and Decline of the Developmental State in South Korea." *Third World Quarterly* 22(6): 1025-1043.
- Park, Insub. 2008. "The Labor Market, Skill Formation and Training in the 'Post Developmental' State: The Example of South Korea." *Journal of Education and Work* 20(5): 417-435.
- Park, Sang-Young. 2010. "Crafting and Dismantling the Egalitarian Social Contract: The Changing State-Society Relations in Globalizing Korea." *The Pacific Review* 23(5): 579-601.
- Pirie, Iain. 2005. "The New Korean State." *New Political Economy* 10(1): 25-42.
- Stubbs, Richard. 2009. "What Ever Happened to the East Asian Developmental States? The Unfolding Debate." *The Pacific Review* 22(1): 1-22.
- Stubbs, Richard. 2011. "The East Asian Developmental State and the Great Recession: Evolving Contesting Coalitions." *Contemporary Politics* 17(2): 151-166.
- Turbon, Elizabeth, and Linda Weiss. 2006. "Investing in Openness: The Evolution of FDI Strategy in South Korea and Taiwan." *New Political Economy* 11(1): 1-22.
- White, Gordon and Robert Wade. 1988. "Development: States and Markets in East Asia." in Gordon White, *Developmental States in East Asia* (Hong Kong: The Institute of Developmental Studies): 1-29.
- Wong, Joseph. 2004. "From Learning to Creating: Biotechnology and Postindustrial Developmental State in Korea." *Journal of East Asian Studies* 4(3): 491-517.
- Woo-Cumings, M. J-E. 1998. "National Security and the Rise of the DS in South Korea and Taiwan." in H. S. Rowen (ed.) *Behind East Asian Growth: The Political and Social Foundations of Prosperity* (London: Routledge): 319-337.



# 역대정부의 균형발전정책 성찰

차재권 (부경대)



# 역대정부의 균형발전정책 성찰

## 1. 머리말

국가균형발전은 세계화 시대를 살아가는 지역민들에게는 생존의 문제인 동시에 당위의 문제이기도 하다. 우리나라 헌법 제123조 2항은 “국가는 지역간의 균형 있는 발전을 위하여 지역경제를 육성할 의무를 지닌다”고 하여 국가의 지역균형발전에 대한 의무를 명시하고 있다. 아울러 헌법 제122조는 “국민 모두의 생산 및 생활의 기반이 되는 국토의 효율적이고 균형 있는 이용·개발과 보전을 위하여 법률이 정하는 바에 의하여 그에 관한 필요한 제한과 의무를 부과할 수” 있는 권리를 국가(중앙정부)에 부여하고 있기도 하다.

이와 같이 중앙정부 뿐만 아니라 지방정부 차원에서 국가균형발전을 추구하는 것을 당위의 문제로 인식하고 있는 점은 비단 우리나라에 국한된 것만은 아니다. 국가균형발전은 세계적으로 보편화된 국가(중앙정부)의 의무이자 일반적인 국정목표라 할 수 있다. 유럽연합(EU)의 모든 정책들 또한 지역 간 결속(cohesion)을 최상위 목표로 설정하고 있고, 주요 선진국들도 헌법에 지역경제의 균형 있는 발전의 필요성과 그에 대한 국가의 의무를 명문화하고 있다.

중앙정부(국가)에게 국가균형발전에 대한 규범적 의무를 부과하는 것이 왜 그토록 중요한 것인가? 우리나라의 경우, 일부 수도권 중심주의자들은 우리나라와 같이 국토면적이 좁고 지역 간 유기적 구성도가 높은 나라에서 지방분권에 기초한 지방자치제도를 시행할 필요가 있는 지에 대해서 근본적인 의문을 제시한다. 한 술 더 떠 우리나라와 같은 상황이라면 수도권과 지방을 굳이 구분하는 것이 실질적인 의미를 갖기 어렵다고 말하면서 수도권을 중심으로 지방을 광범하게 흡수하여 수도권과 지방의 구분이 없는 단일생활권을 추구하자는 극단적 주장도 나오고 있다. 지역경제발전이나 지역균형발전에 관한 내용들이 헌법조항의 일부로 명문화되어 중앙정부가 추구해야 할 규범적 의무로 명시되지 않을 경우, 극단적인 수도권 중심주의 세력에 의해 우리나라의 지역경제 나아가 지방자치는 그 존립의 근거를 잃게 될 지도 모를 일이다. 따라서 보다 제도적인 형태로 그러한 의무를 중앙정부에 강요하는 것은 지방의 입장에서 매우 중요한 일이 아닐 수 없다.

이와 같이 규범적 의무의 차원에서 국가균형발전의 문제를 거론하지 않더라도 국가균형발전은 여러 가지 측면에서 중요하다. 무엇보다 먼저, 중앙과 지방간의 지역편차와 기회의 불균형을 바로 잡아 국토의 균형 있는 발전을 꾀하기 위해 국가균형발전이 필요하다. 아울러 각 지역이 갖고 있는 인적·물적 자원의 개발을 통해 자원활용의 효율성을 극대화함으로써 국민경제의 성장에 기여하게 된다는 면에서도 국가균형발전은 반드시 필요하다. 끝으로 지역경제를 발전시킴으로써 지역주민의 경제적 지위를 향상시키는 물론 지방자치단체의 재정적 자립 여건을 강화함으로써 지방자치를 효율적으로 실행할 수 있게 한다는 점에서도 국가균형발전은 반드시

필요하다.

따라서 규범적인 차원에서 이처럼 중요한 국가균형발전정책은 당연히 정권의 성격에 관계없이 항상 주요한 국정과제의 하나로 취급되어야 마땅하다. 하지만 현실에서 나타나는 상황은 그런 기대와는 다르다. 국가균형발전을 바라보는 시각도 정부마다 다르고 어떤 성향의 정당이나 대통령이 집권하는가에 따라 다르다. 과거 지방자치에 대한 문제의식이 부족했던 권위주의 정부 시절에는 중앙집권적 사고에 사로잡혀 국가균형발전에 대한 국가적 관심이 미흡했다. 중앙정부가 국가균형발전에 대해 관심을 갖기 시작한 것은 1987년 민주화과정을 거쳐 지방자치가 전면적으로 도입되면서 지역격차 해소에 대한 지역민의 관심이 높아가기 시작하면서부터였다. 김영삼, 김대중 정부를 지나 노무현 참여정부에 이르러 비로소 국가균형발전에 대한 중앙정부의 체계적인 노력이 나타나기 시작했지만 그 이후 등장한 이명박정부나 박근혜정부는 겉으로는 국가균형발전을 외치면서도 내용적으로는 전혀 다른 정책적 입장을 견지하는 것처럼 보였다.

본 연구에서는 이와 같은 역대정부별로 상이하게 나타나는 국가균형발전정책의 다양한 추진 과정과 성과들을 비교분석하고 그에 대한 평가를 지역격차 해소의 측면에서 경험적 자료들을 통해 시도해보는 데 연구의 목적을 두고 있다. 이를 위해 본 연구는 먼저 균형발전에 대한 개념적 이해와 함께 지역경제발전에 대한 다양한 이론적 편향들을 살펴보고 지금과 같은 균형발전정책을 낳게 된 지역 간 격차의 문제가 지역발전에 어떤 영향을 미쳐왔는지에 대한 논의를 전개한다. 다음으로 국가균형발전에 대한 역대 정부의 균형발전정책을 경제개발계획 및 국토종합계획 등과의 연계하여 분석하고 각 정부의 국가균형발전이 결국 수도권-비수도권 간 각종 지역발전지표의 차이를 어떻게 확대 재생산해 왔는지를 인구, 고용, 산업, 복지, 재정 등 다양한 지역발전지표들을 중심으로 비교분석한다. 끝으로 각 정부가 의욕적으로 추진했던 국가균형발전정책의 양적, 질적 성과를 종합적으로 평가하고 그것을 바탕으로 국가균형발전정책의 지속적 추진을 위한 제언을 제시하면서 글을 맺는다.

## 2. 국가균형발전에 대한 이론적 논의

### 1) 국가균형발전정책의 역대정부간 성과 비교를 위한 문제의식

역대정부간 국가균형발전정책의 공과를 비교분석하기 위해서 무엇보다 먼저 고민해야 할 것은 국가균형발전이 정확히 어떤 개념적 내포와 외연을 갖고 있는가 하는 점이다. ‘국가균형발전’에 포함된 3개의 독립된 2음절의 개념들 중에서 어느 것 하나 쉽게 정의될 수 있는 개념은 없다. ‘국가’라는 매우 일반적인 개념 하나가 어느 정도 누구나에게 친숙한 개념일 텐데

이 또한 균형발전에 관한 논의에서는 ‘국가’의 균형발전으로 자리매김 해야 할지 아니면 ‘지역’의 균형발전으로 자리매김 해야 할지 논란의 여지가 있다.<sup>7)</sup> 누구에게나 친숙한 ‘국가’라는 개념이 ‘균형발전’이란 보다 추상적이고 다의적인 개념 앞에 접두어로 자리할 수 있는가를 두고 이렇게 논쟁이 오간다면 ‘균형발전’이란 개념 그 자체는 정말 많은 개념적 논란을 불러일으킬 수밖에 없을 것임이 분명하다. 예상한 바와 같이 국가균형발전에 관한 그간의 학문적 논의에서 ‘균형발전’의 개념에 대해서는 많은 논쟁이 전개되어 왔다. 무엇보다 먼저 균형(balance)이란 것이 정확히 무엇을 의미하는 것인가? 그리고 어떤 상태에서 얼마의 기간을 지속해야 균형 상태에 있다고 말할 수 있는 것인가? ‘발전(development)’은 또 정확히 무엇을 의미하는 것이며, 어떤 다의적인 의미로 해석되고 있는가? 발전의 양적, 질적 측면 중 어떤 것이 ‘발전’이란 개념의 핵심적인 내포를 형성하는가?

위에서 열거한 이와 같은 개념정의의 문제에 대한 명확한 정리가 선행되지 않은 상태에서 국가균형발전의 문제를 다루게 된다면 각각의 정부들에서 수행한 국가균형발전정책의 공과를 객관적인 기준을 갖고 평가하는 작업은 애초부터 불가하거나 의미 없는 작업일 수 있을 것이다. 결국 역대정부가 추진했던 국가균형발전의 최대 정책목표는 ‘국가균형발전’이란 개념 속에 내포되어 있는 것과 마찬가지로 ‘국가’적 차원에서 치우침이 없어 ‘균형’을 이룬 형식적(양적), 내용적(질적) 측면에서 지역민의 생활의 질이 향상 혹은 개선된 상태에 도달 하는 것, 즉, ‘균형’과 ‘발전’을 이룩한 상태일 것이기 때문이다.

역대정부의 국가균형발전에 대한 평가는 바로 이러한 ‘균형’과 ‘발전’을 각각의 정부가 얼마나 개념적 정의에 충실하게 진전시켰는가 하는 점을 평가하는 것이다. 그래서 ‘균형발전’의 개념을 정확히 이해하는 것이야말로 정책목표의 달성 여부를 평가함에 있어 중요한 일이 아닐 수 없다.

그런데 균형발전은 상대적으로 추상적인 개념이어서 목표달성의 정도를 정확히 측정하기 위해서는 그것을 대리해 줄 수 있는 대리 개념을 찾아낼 필요가 있다. 균형발전의 정책목표는 어떻게 달성될 수 있는가? 지역발전 분야에서 이와 같은 정책목표는 ‘지역 간 격차(혹은 지역격차)’의 축소로 치환되는 경향이 강하다. 결국 역대정부가 추진해 온 ‘국가균형발전정책’의 최대 목표는 경부축과 비경부축 간, 도시와 농촌 간, 수도권과 비수도권 간에 존재해 온 지역격차를 가능한 완화하는 데 두어질 수밖에 없다. 물론 여기에서 말하는 지역격차의 완화는 당연히 조금이라도 지역의 양적, 질적 성장을 전제로 한 상향식 평준화를 의미하는 것이지 결코 경부축, 도시지역, 수도권의 성장 수준을 끌어내려 비경부축, 농촌, 비수도권과 일치시키는 하

7) ‘국가균형발전’의 개념을 사용해야 할 것인지 아니면 ‘지역균형발전’의 개념을 사용해야 할 것인지에 대해서 많은 논의들이 있어왔다. 논의의 전체를 요약해 보면 ‘국가균형발전’은 보다 중앙정부 중심적인 맥락에서 균형발전의 문제를 바라보는 느낌이 들고 ‘지역균형발전’은 그에 반해 지방정부 혹은 지역 중심적인 맥락에서 균형발전의 문제를 바라보는 느낌이 든다. 즉, 전자는 균형발전을 보다 외생적인 발전의 과정으로 보려는 경향이 강한 반면 후자는 그것을 보다 내생적인 발전의 과정으로 보려는 경향이 강한 것이다. 본 연구에서는 이처럼 논란이 되고 있는 ‘국가균형발전’과 ‘지역균형발전’ 간의 개념적 차이를 본격적으로 문제 삼지는 않을 것이다. 이는 ‘국가’나 ‘지역’이란 개념 중 어떤 개념과 균형발전이 결합하느냐는 문제도 중요하겠지만 그보다 ‘균형발전’의 의미 그 자체를 명확히 이해하는 것이 더 중요하다는 판단에 근거한 것이다.

향 평준화를 의미하는 것은 아님을 분명히 해 둘 필요가 있다.

이제 지역격차를 어떤 기준에서 측정해서 비교할 것인가의 문제가 남게 된다. 역대정부들이 추진해 온 국가균형발전정책은 역대정부가 처한 시기와 상황에 따라 정책목표로 삼는 지역격차의 중점 기준이 서로 상이했다. 예컨대 경부고속도로를 중심으로 국가의 거의 모든 경제활동이 이루어졌던 1970~1980년대 고도경제성장 시기에는 경부축과 비경부축 간의 지역격차를 줄이는 것이 ‘국가균형발전’의 가시적인 정책목표가 될 수밖에 없었다.<sup>8)</sup> 이와 같은 경부축과 비경부축 간의 지역간 격차는 결국 경부축의 핵심지역인 수도권·영남권 대 충청권·호남권·강원권의 대립으로 나타났다.

급속한 경제성장에 따른 도시화의 진전으로 인해 도시와 농촌 간 발전 격차 또한 중요한 국가적 문제로 대두되었다. 우리나라에서 산업화에 따른 도시와 농촌 간 격차 문제는 수도권 대 비수도권, 수도권·영남권 대 충청권·호남권·강원권 등의 지역격차 문제와 함께 무시할 수 없는 중요한 지역갈등의 요소로 주목받아 왔다(윤상우 2007). 하지만 1990년대 이후 지방자치의 확산과 함께 도농격차는 수도권-비수도권 간 지역격차와 비교할 때 상대적으로 점점 그 중요성이 낮아지고 있는 추세이다.<sup>9)</sup>

따라서 현재 우리나라에서 뚜렷하게 제기되고 있는 지역격차의 문제는 거의 대부분이 수도권과 비수도권 간의 지역격차에 집중되고 있다. 물론 도시와 농촌 간의 격차나 비수도권 내부에서 영남과 호남 간의 격차, 그리고 경부축과 비경부축 간의 격차가 여전히 나타나고 있는 것지만 수도권-비수도권 간 격차에 종속될 수밖에 없는 부차적인 지역격차로 치부될 정도로 수도권-비수도권 간 지역격차가 압도적인 국가적 문제로 대두되고 있는 것이다.

따라서 본 연구에서도 다양한 종류의 지역격차의 문제를 수도권-비수도권 간 지역격차의 문제로 환원시켜 살펴보는 것이 바람직하다는 판단 하에 역대정부 국가균형발전정책의 평가 기준을 이와 같은 수도권-비수도권 간 지역격차를 양적, 질적 측면에서 완화시킨 정도에 초점을 맞추어 분석을 전개코자 한다.

8) 실제 우리나라의 주요 고속도로는 1970년 경부고속도로 개통을 시작으로 1971년 영동고속도로, 1973년 호남·남해고속도로, 1975년 동해고속도로, 1977년 구마고속도로 등 대부분이 1970년대에 건설되었으나 이 중 전국적인 차원의 산업 및 물류운송에 가장 핵심적인 역할을 담당했던 것은 역시 1968년에 착공해 1970년에 개통된 경부고속도로였다. 따라서 구미, 대구, 울산, 부산 등 경부고속도로에 연해 있는 도시들을 중심으로 급속한 도시화와 공업화가 전개되었다는 점에서 경부축과 비경부축 간의 지역발전 격차는 1970년대를 관통하는 지역발전의 중요한 화두였다(<http://www.driveind.com/741>, 검색일: 2017.03.10.).

9) 실제 1970~80년대 우리나라 지역갈등의 중요한 한 축이었던 도시와 농촌 간의 발전격차가 수도권-비수도권 간 발전격차에 비해 덜 주목받게 된 데는 1990년대 이후 나타나는 농촌지역의 급속한 소득증대가 크게 기여하였다. 2005년 발간된 한 OECD자료에 따르면 OECD 국가에서는 대개의 경우 도시지역의 1인당 GDP가 전국평균에 비해서는 더 높은 반면 농촌지역의 1인당 GDP는 전국평균에 비해 더 낮게 나타나는 경향이 있다. 하지만 우리나라의 경우에는 1998년과 2003년에 모두 도시지역의 1인당 GDP는 전국 평균에 비해 낮은 반면 농촌지역의 1인당 GDP는 오히려 높게 나타나고 있음을 알 수 있다(OECD 2005).

## 2) 지역간 격차에 대한 균형이론과 불균형이론의 논쟁

국가균형발전정책의 밑바탕에는 지역발전에 대한 고전적인 두 가지 성장이론 간의 경쟁적 관계가 내재되어 있다. 균형성장이론과 불균형성장이론 간의 경쟁관계가 그것이다. 국가균형발전정책의 구체적인 정책목표라 할 수 있는 지역격차의 해소문제에 대한 접근 방식은 균형성장이론과 불균형성장이론이 서로 대안적인 길항관계를 유지하고 있다.

균형성장이론(theory of balanced growth)은 특정 지역 혹은 부문에 집중된 투자가 아니라 각 부문 간 보완적인 투자(complementary investment)를 통해 전 부문 혹은 전 지역이 동시적인(simultaneous) 발전을 이루어 궁극적으로는 국가발전을 도모하자는 이론이다. 이와 같은 균형성장이론은 로젠스타인-로단(Rosenstein-Rodan 1961), 너시(Nurkse 1953), 루이스(Lewis 1954) 등에 의해 주장되었다. 균형성장이론의 대표적 학자라 할 수 있는 로젠스타인-로단에 따르면 저개발국가 현재의 빈곤상태에서 벗어나기 위해서는 모든 산업부문에 대한 투자가 동시적으로 이루어질 필요가 있음을 주장하는 빅푸시(big-push) 전략을 주장한 바 있다(Rosenstein-Rodan 1961). 이처럼 균형성장이론은 너시가 주장한 바와 같이 “가난하기 때문에 가난한” 개발도상국이 빈곤의 악순환을 끊어내기 위해서는 모든 산업에 동시적이고 균형적인 최소투자가 이루어져 한다는 점을 강조하고 있는 것이다(Nurkse 1953).

이에 반해 알버트 허쉬만(Albert O. Herschman)은 경제성장의 과정이 기본적으로 불균형 성장(unbalanced growth)이 연속되는 과정으로 파악하고 있다. 허쉬만에 따르면 자본주의 경제에서는 산업의 각 부분이 동일한 비율로 균형 있게 성장하는 것이 아니라 특정 부문이 먼저 발전하면 그 발전의 영향을 받아 다른 부문이 발전하게 되므로 장기적 관점에서 볼 때 자본주의에서의 경제는 각 부문이 균형적으로 성장하는 것 같아 보이지만 결국 본질적으로는 연속적인 불균형 발전의 결과에 불과하다고 주장한다. 허쉬만의 이러한 불균형 성장론은 비단 산업부문의 성장에만 국한되는 것이 아니라 지역 간 경제성장의 격차에도 그대로 적용된다고 볼 수 있다. 지역 간에 불균형 발전이 진행되면 극화효과(polarization effect)보다 확산효과(trickle down effect)가 점점 더 커져서 해당지역의 소득과 부가 주변지역으로 확산되기 때문에 결국 지역 간 격차는 해소될 수 있다는 것이다.

허쉬만의 불균형 성장론에 입각한 하향적 방식의 지역경제발전정책은 한정된 자원을 먼저 도시지역이나 공업부문에 집중 투입하여 해당 지역과 산업 부문을 발전시키게 되면 그 효과가 다른 지역이나 산업 부문으로까지 확산됨으로써 경제발전을 이룩할 수 있다는 논리를 앞세운다. 성장거점이론은 이러한 하향적 지역경제발전정책을 뒷받침하는 대표적인 이론인데 이 이론의 문제는 역사적 경험으로 볼 때 특정 지역 중심의 집중된 발전이 이론적으로 예견된 만큼의 확산효과를 제대로 나타내지 않는다는 데 있다. 즉 성장거점과 그 외 지역 간의 경제성장의 격차는 확산효과에 의해 줄어드는 것이 아니라 오히려 시간이 갈수록 성장거점으로의 생산요소의 집중을 가속화시켜 오히려 격차를 더 크게 벌려 놓게 된다는 것이다.

### 3) 국가균형발전정책 추진과정에서의 균형성장 및 불균형성장 이론의 적용

위에서 살펴본 1960-60년대의 균형성장이론과 불균형성장이론 간의 전통적인 논쟁은 제1차 국토종합개발계획(1972~1981년)으로 대표되는 우리나라 초기 국가균형발전정책의 형성 과정에서도 마찬가지로 큰 영향을 미쳤다. 물론 이 시기의 국토종합개발계획을 지금의 국가균형발전정책과 같은 맥락에서 비교할 순 없다. 유신체제하에서 단 시간 내에 압축적인 경제성장을 이룩한다는 경제입국의 정책기조가 워낙 강했던 탓에 균형성장이론보다는 불균형성장이론에 근거한 국가발전전략이 정책의 기조로 채택되었다. 당연히 지역 간 격차의 완화를 의미하는 ‘균형’ 보다는 일방적인 경제규모의 양적 확대를 의미하는 ‘발전’에 더 많은 비중이 주어져 있던 탓에 이 시기 일부 정책들에서 나타나는 균형성장이론적 요소들은 보완적인 장치에 불과했다.

이런 점에서 군사적 권위주의 정부가 이어졌던 전두환-노태우정부 시기, 즉 제2차 국토종합개발계획이 추진되던 시기(1982~1991년)의 국가균형발전정책 역시 크게 보아 불균형성장이론의 틀을 그 기초로 삼고 있었다. 우리나라 국가균형발전정책의 정책기조가 기존 불균형성장이론에서 균형성장이론으로 전환하는 시기는 대체로 제3차 국토종합개발계획(1992~1999년)이 추진되었던 시기로 대체로 김영삼 문민정부와 김대중 국민의 정부 시기라 할 수 있다. 그렇다고 해서 이 시기에 국가균형발전정책이 완전히 균형성장이론으로 그 중심축이 넘어갔다고 보긴 어렵다. 이 시기는 기본적으로 불균형성장이론을 정책기조로 하면서도 균형성장이론으로의 정책기조 전환이 검토되던 시기라고 보아야 할 것이다.

우리나라에서 균형성장이론에 입각한 국가균형발전정책이 본격화되기 시작한 시점을 정확히 추론하기는 쉽지 않은 일이다. 하지만 국토종합개발계획 수립과정에 반영된 국가균형발전정책의 기조를 살펴볼 때 이미 경부축을 중심으로 하는 서울-부산 양대도시의 성장억제를 천명한 제2차 국토종합개발계획 시행원년인 1982년이나 본격적인 수도권 성장억제정책을 전개하기 시작한 제3차 국토종합개발계획의 시행원년인 1992년에는 적어도 형식적인 측면에서는 균형성장이론에 입각한 국가균형발전정책으로 전환이 이루어졌다고 보는 것이 옳을 것이다. 균형성장이론에 입각한 국가균형발전정책이 보다 분명히 드러나게 된 시기는 물론 노무현, 이명박, 박근혜정부로 이어지는 제4차 국토종합개발계획(2000~2020년) 기간이라고 할 수 있다. 김대중정부의 집권 후반기에 20년을 내다보는 장기적인 시각에서 새로운 국토종합개발계획의 수립이 필요하다는 판단 아래 제4차 국토종합개발계획이 수립되었다. 이는 IMF 외환위기 이후 더욱 거세게 불어닥친 세계화, 지식정보화, 지방화의 세계적 트렌드를 국토종합개발계획에 반영하기 위한 조치였다. 이후 동 계획은 노무현 참여정부와 이명박정부에서 각각 부분적인 수정이 이루어지긴 했지만 큰 틀에서의 변화는 없었다(임형백 2013).



### 3. 국가균형발전정책의 성과 평가와 지역격차의 측정

지역간 격차와 관련한 이론적 논의는 크게 보아 두 가지 방향으로 전개되어 왔다. 무엇보다 먼저 지역간 격차가 경제성장에 따라 확대되는지 아니면 축소되는지에 대한 실증분석의 결과를 놓고 논쟁이 이루어졌다. 일반적으로 지역간 격차를 설명하는 이론적 도구로는 경제성장과 소득분배에 관한 쿠즈네츠(Kuznets 1955)의 ‘역U자형 가설’이 널리 알려져 있다. ‘역U자형 가설’은 소득분배의 균등도가 경제발전의 초기단계에서는 점점 떨어지다가 경제발전이 성숙 단계에 들어가면 다시 높아지는 현상으로 이러한 현상은 국가간·지역간 경제성장과 소득분배의 관계에서도 마찬가지로 나타나고 있다. 그런데 쿠즈네츠의 ‘역U자형 가설’의 진위 여부에 대한 학계의 논쟁은 여전히 끊이지 않고 있는 실정이다.<sup>10)</sup> ‘역U자형 가설’을 국가간 1인당 실질 GDP와 지니계수와 관계를 통해 경험적으로 검증해본 결과 사실과 다름이 드러났으며, 오히려 1인당 GDP가 1만 달러 이상인 국가들 사이에서는 소득수준이 높을수록 소득불평등도 격차가 축소되는 ‘성장수렴’ 현상이 나타난다는 연구도 있다.

지역간 격차가 이처럼 장기적으로 수렴된다는 논리는 일반적으로 쿠즈네츠, 윌리엄슨 등으로 이어지는 신고전파 성장이론 계열에서 주로 주장되어 왔다. 반면 지역간 격차가 경제성장에 따라 오히려 확대되어 나타난다는 상반된 주장도 제기되어 왔다. 미르달(Myrdal 1957)과 페루(Perroux 1950) 등이 주창한 누적적 인과관계모델(cumulative causation model)은 그런 주장을 대표적인 학설이라 할 수 있다. 미르달의 연구에 따르면 누적적 인과관계모델에서는 규모에 관한 수확체증의 법칙이 작용하여 노동과 자본이 지역간을 동일한 방향으로 이동하게 되므로 지역간 격차를 완화시키는 파급효과(spread effect)와 역류효과(backwash effect)가 한 나라의 경제성장 과정에서 서로 상반된 방향으로 작용하기 때문에 지역간 격차의 방향은 둘 중 어느 효과가 더 강한가에 따라 결정된다는 것이다. 하지만 현실 경제에서는 수렴보다는 누적적 성장 혹은 쇠퇴의 경로를 밟게 되므로 산업집적도가 높은 고소득 지역으로 산업이 계속 집중되고 집적도가 낮은 저소득 지역은 계속 쇠퇴할 수밖에 없게 된다(허문구 외 2004, 41-45).

지역간 격차와 관련한 두 번째 이론적 논의의 방향은 지역간 격차 자체에 대한 개념적 정의와 깊이 연관되어 있다. 지역간 격차(혹은 지역격차 regional disparity)는 지역불평등(혹은 지역불균등 regional inequality)과 구별 없이 사용되는 용어로 매우 다양한 형태로 정의되고 있다. 지역격차에 대한 정의가 다양한 것은 지역발전에 대한 개념적 접근 자체가 다양하기 때문이다.

10) 쿠즈네츠의 ‘역 U자형 가설’에 대한 대표적인 실증연구는 윌리엄슨(Williamson 1965), 보츠(Borts 1960), 페로프 외(Perloff et. at 1960), 레이먼(Raimon 1962), 보츠와 스타인(Borts and Stein 1964), 파브리칸트(Fabricant 1970) 등의 연구를 들 수 있다. 윌리엄슨의 실증연구는 지역격차가 경제성장 단계에 따라 확대기, 축소기, 안정기를 거치며 선진경제에서는 장기적으로 안정적인 축소 상태를 유지하게 된다고 보았다. 하지만 이러한 윌리엄슨의 실증연구는 1980년대 중반 이후 일본, 미국, 캐나다, 영국 등 주요 선진국들에서 지역격차가 다시 확대되는 현상이 나타나기 시작하면서 중대한 이론적 도전에 직면하게 되는데, ‘역 U자형’의 지역격차 패턴이 서서히 ‘U자형’을 옮겨가는 패턴을 보인다는 사실이 경험적으로 확인되었기 때문이다(허문구 외 2004). 이를 확인한 대표적인 연구로는 Tachibanaki(1992), Tachibanaki and Yagi(1993)의 연구를 들 수 있다.

즉 지역격차를 구성하는 발전의 정도를 무엇을 기준으로 따질 것인가에 대한 견해가 다르기 때문에 지역격차를 바라보는 시각도 다를 수밖에 없다. 당연히 지역발전의 정도를 무엇으로 측정할 것인가에 대해서 학자들마다 견해가 다르다. 학자들에 따라 생활시설, 인구의 구성, 소득 수준, 생활수준, 지방재정, 성장률, 산업구조, 사회자본, 민간자본 등 지표의 종류가 매우 다양하다. 그래도 이처럼 다양한 지표들을 전체적인 범주로 묶어보면 대략 고용, 생산, 소득이라는 자본주의 시장경제의 활성화 정도를 측정하는 세 가지 지표로 모아진다. 따라서 지역격차란 지역 간에 존재하는 고용, 생산, 소득과 관련된 지표의 차이라 할 수 있다.

경제학이나 지역발전 관련 학문분야에서는 이 세 가지 관련 지표들 중에서도 전통적으로 일인당 지역주민소득으로 나타나는 일인당 평균분배소득의 차이를 지역간 격차 분석에서 가장 널리 지표로 활용하고 있다. 그런데 우리나라의 경우 그러한 지역별 분배소득이 별도로 추계되지 않는 까닭에 그 대체지표로서 통계청이 제공하는 지역내총생산(GRDP: Gross Regional Domestic Production)을 가장 많이 사용하고 있다(허문구 외 2004, 38).

그렇다면 위에서 말한 고용, 생산, 소득이라는 전통적인 경제지표만으로 과연 지역 간 발전 격차를 모두 포착할 수 있는 것인가? 결코 그렇지 않다. 몇 가지 특정지표만으로 지역성장이나 지역발전 여부를 판단하는 것은 지역발전의 다양한 측면을 도외시한 것으로 지역발전을 측정할 때에는 가능한 다수의 지표를 복합적으로 고려함으로써 지표선택에 있어 가치판단의 자의성이 개입될 여지를 최소화할 필요가 있다(장종희 1994).

본 연구에서는 기본적으로 경제학 분야에서 일반적으로 활용되는 고용, 생산, 소득의 세 가지 지표외에 인구, 물가수준, 경제활동, 재정적 자립의 정도, 기업활동 등 다양한 요소들을 평가에 포함할 것이다. 다만 제1차 국토종합개발계획이 수립, 시행되기 시작한 1972년 이후의 시기를 대상으로 삼고 있다는 점에서 자료 접근의 제약이 따른다는 사실을 고려할 필요가 있다. 따라서 최근 들어 지역발전지표의 중요한 요소로 활용빈도가 높아지고 있는 지역내 혁신·창조역량이나 사회간접자본의 확충 정도, 각종 산업 관련 지수나 자살율, 이혼율 등 사회 관련 지표들은 평가 지표에서 제외할 것이다.

## 4. 국가균형발전을 위한 역대정부의 노력

수도권-비수도권 간 지역격차의 확대 현상에 대해 역대 정부는 어떻게 대처해 왔을까? 경제성장의 신화를 만드는 데만 골몰했던 박정희 정권이나 이후에 이어지는 권위주의 정권들의 경우, 수도권 집중에도 불구하고 수도권규제를 효과적으로 수행할 수 없는 태생적인 한계가 있다 하더라도 민주화 이후에 들어선 역대 정권들은 왜 적극적인 수도권 규제 정책을 펼쳤음에도 불구하고 수도권-비수도권 균형발전의 정책목표를 제대로 달성하지 못한 것인가? 결국 현재

비수도권 지역주민들이 수도권에 대해 느끼는 상대적 박탈감은 역대 정부들의 그와 같은 정책 실패에서 비롯되었을 가능성이 높다는 점에서 역대 정권의 수도권-비수도권 균형발전에 대한 정책적 입장과 성과를 간략히 살펴보는 것은 수도권-비수도권 지역갈등을 이해하는 데 있어 중요하다.

## 1) 권위주의 정권 시기의 국가균형발전정책

1960~70년대 급속한 경제개발 과정은 철저히 중앙정부 중심의 경제계획에 의거하여 이루어져온 까닭에 지역경제의 발전 문제나 지역 간 경제력의 격차에 시선을 돌릴 여유가 없었다. 물론 이 시기에도 수도권(서울·인천·경기)의 인구분담률이 1960년 20.8%에서 1970년 28.2%로 늘어나고 같은 시기 서울의 연평균 인구증가율이 8.21%로 전국 평균의 4배에 육박하는 등 지역간 격차의 문제가 전혀 없었던 것은 아니지만 지역경제는 국가경제의 하부단위로 국가경제의 큰 틀에 의해 좌우되는 요소에 불과했다. 특정 지역의 경제는 국가적 차원에서의 경제계획의 수단적 요소로 간주될 뿐이어서 이 시기 울산, 구미, 창원 등 일부 지역의 성장거점화는 지역의 특수성에 대한 세심한 배려 없이 이루어진 측면이 없지 않다.

1970년 제정된 지방공업개발법과 1971년 공포된 제1차 국토종합개발계획(1972~81)은 경제성장 우선이라는 국가목표에 밀려 지역경제의 문제를 도외시하는 당시 정권의 지역에 대한 태도를 잘 보여주고 있다.<sup>11)</sup> 박정희 정권 이후 이어진 전두환·노태우정부의 권위주의 통치 시기는 성장위주의 국가경제정책 기조를 성장과 복지의 조화를 도모하는 방향으로 전환할 필요가 제기되면서 경제개발 5개년 계획이 경제사회발전 5개년 계획으로 변경되고, 제2차 국토종합개발계획(1982~1991년)에서 지역균형개발 및 인구의 서울 집중 억제와 공업의 지방 분산 등의 정책목표가 수립되는 등 지역경제에 대한 관심이 싹트는 모습을 보이기도 했다.<sup>12)</sup> 그러나 1980년대를 통틀어 지역경제의 균형 발전에 대한 정부의 정책의지의 표출은 있었으나 제대로 실행에 옮겨지진 않았으며, 큰 틀에서 보아 개발경제 시대의 하향식 경제발전정책이 그대로 답습된 면이 없지 않다.

이 시기는 대체로 제1차 국토종합개발계획과 제2차 국토종합개발계획이 추진되었던 1972년부터 1991년의 기간에 해당된다. 대체로 박정희정권의 집권기와 일치하는 제1차 국토종합개발

11) 제1차 국토종합개발계획이 시행된 이 시기는 제3차 경제개발계획(1972~1976년)과 제4차 경제개발계획(1977~1981년)이 차례로 수립, 시행되었던 시기로 급속한 경제성장을 추진하기 위해 수도권과 동남해안공업벨트를 발전의 중심거점으로 삼았다는 점에서 경부축과 비경부축 간의 발전의 양극화를 초래하는 결과를 낳게 되었다는 평가가 제기된다(이진홍 2016, 255).

12) 제2차 국토종합개발계획이 시행된 이 시기는 제5차 경제개발계획(1982~1986년)과 제6차 경제개발계획(1987~1991년)이 차례로 수립, 시행되었던 시기로 제1차 국토종합개발계획 때와는 달리 인구의 지방분산과 생활환경개선을 위해 수도권에 대응하는 중부권, 서남권, 동남권 등 전 국토로 균형발전지역의 대상을 확대하는 정책을 추진한 바 있으나 구체적인 대안의 부족으로 인해 지역간 불균형을 시정하는 효과를 거두지 못한 것으로 평가받고 있다(이진홍 2016, 25-256).

계획 기간에는 급속한 공업화를 통한 국력 신장이 지역발전의 최대 정책목표였던 바, 이를 위해 국토이용관리의 효율화를 기하고 SOC와 같은 개발기반의 확충과 국민생활환경 개선 등이 중요한 세부 정책목표로 제시되었다.

이 시기 중 제1차 국토종합개발계획 기간이던 1972~1981년의 시기에 나타난 국가균형발전정책의 특징은 대규모 공업기반을 구축하거나 교통·통신·수자원 및 에너지 공급망을 구축하는데 국가 자원이 집중 투입되었기 때문에 균형성장이론에 입각해 지역별로 고른 자원배분이 이루어지진 않았다. 다만 낙후지역을 개발한다는 차원에서 최소한의 균형성장을 위한 노력을 기울였을 뿐 대부분은 성장거점 개발 방식에 입각해 서울과 부산으로 양분된 경부축을 중심으로 한 양극화 성장전략을 펼쳤으며 그 결과 경부축과 비경부축 간의 지역 간 격차를 확대하는 결과를 초래했다.

그에 반해 전두환, 노태우 권위주의 정부 시기와 겹치는 제2차 국토종합개발계획 기간에는 경부축 중심의 양극화 전략을 폐기하고 인구의 지방 정착과 수도권외의 과밀 완화를 위해 낙후지역 개발을 촉진하거나 국토의 다핵구조를 형성하고 나아가 지역생활권까지 조성하는 등 제1차 국토종합개발계획 기간과는 다른 균형성장이론적 요소를 지닌 정책들을 전개하기도 했다.

제1차 국토종합개발계획 기간에 추진한 급속한 공업화로 인해 1인당 GNP는 1972년 319달러에서 1982년 1,842달러로 약 6배 가량 증가하였고, 제3차 국토종합개발계획이 시작된 1992년에는 마침내 6,749달러까지 급증하기에 이른다. 이런 점을 고려할 때 비록 경부축에 의존한 성장거점 전략에 의존한 불균형성장전략을 펼치긴 했지만 경제성장의 가시적 성과를 효과적으로 거둘 수 있었다는 점에서 ‘발전’의 측면에서는 큰 성과를 거두었다고 할 수 있겠으나 ‘균형’의 측면에서는 경부축 중심의 양극화를 초래하거나 양대도시의 성장억제와 새로운 성장거점도시 육성에 주력하였음에도 구체적인 집행수단의 결여로 인해 국토의 불균형 발전상태는 그대로 지속되었다고 할 수 있다.

## 2) 김영삼 문민정부의 국가균형발전정책

김영삼 대통령의 문민정부 시기에는 제7차 경제사회발전 5개년 계획(1992~1996), 신경제 5개년 계획(1993~1997), 제3차 국토종합개발계획(1992~2001), 지역균형개발 및 지방중소기업 육성에 관한 법률(1994) 등 다양한 종류의 지역균형발전정책이 국가 주요 정책의제로 등장하면서 지역경제발전에 대한 국가적 차원의 정책 틀이 형성되기 시작하였다. 이 시기에는 국민복지 향상은 물론 환경보전을 시책의 목표로 삼아 서해안 산업지대와 지방도시 육성을 통해 지방분산형 국토개발을 이룩하려 하였으나 여전히 세계화, 개방화, 지방화의 시대적 여건이 제대로 반영되지 않아 국가균형발전의 목표를 제대로 달성하지 못했다(이진홍 2016, 256).

김영삼정부는 집권 초기에 수도권 공장총량제와 과밀부담금제를 실시하는 등 역대 그 어느

정권보다 강력한 국가균형발전정책을 펼친 바 있다. 하지만 신자유주의 세계화가 가속화되는 세계적 환경변화에 대응하기 위해 국제경쟁력 강화가 중요한 정책과제로 등장하면서 집권초기에 추구했던 지역의 균형발전보다는 경쟁력을 갖춘 지역기반을 구축하는 것으로 정책의 우선순위가 바뀌게 되었다. 수도권에 맞설 수 있는 충분한 규모의 경제를 달성할 수 있는 성장공간을 확충하기 위해 지방 대도시가 포함된 광역권 개발의 필요성이 대두되기 시작하였는데 이를 뒷받침하기 위해 김영삼정부는 1994년 ‘지역균형 개발 및 지방 중소기업 육성에 관한 법률’을 제정해 광역권 개발을 추진하는 한편으로 낙후된 지역을 ‘개발촉진지구’로 지정하고 준농림지 개발까지 허용하는 등 적극적인 광역권 개발에 나섰다.

김영삼정부의 이와 같은 적극적인 광역권 개발정책은 당초 수도권의 인구와 경제력을 지방 대도시로 분산하고자 하는 목적에서 취해진 조치였다. 하지만 이와 같은 정책들은 김영삼정부가 의도했던 바와는 달리 오히려 많은 부작용을 일으켜 사실상 국가균형발전에는 어떤 도움도 주질 못했다. 광역권 및 낙후지역 개발을 위해 허용했던 준농림지 개발은 오히려 수도권 내 공장 및 주택 건설의 가속화를 가져와 난개발을 초래하는 부작용을 낳았으며, 광역권 개발 역시 지방자치단체의 재정부족으로 인해 제대로 추진되지 못한 채 유명무실화 되고 말았다.

### 3) 김대중정부의 국가균형발전정책

김대중 정부는 제2차 수도권 정비계획(1997~2011)을 통해 수도권에 대한 규제를 지속적으로 추진해 나가면서 한편으로는 1998년 대구의 섬유산업에 대한 지원을 시작으로 2000년 부산의 신발산업, 광주·광주광역시 광산업, 경남의 기계산업에 대한 ‘지역산업 진흥사업’을 발표하는 등 중앙정부 차원에서 처음으로 특정 지역의 여건과 산업의 특성을 고려하여 지역산업을 체계적으로 지원하기도 했다. 그러나 김대중 정부의 경우 지역경제발전에 대한 정부 차원의 의욕이 왕성하였음에도 불구하고 경제의 세계화와 지식기반화에 따라 국가 경쟁력 강화가 각국의 중요한 이슈로 부각되고 1997년 외환위기에 따른 경제의 급격한 침체와 시급한 구조조정의 위기에 맞닥뜨리면서 지역경제발전정책은 유명무실해져 버렸다. 그 결과, 1997년 44.4%로 다소 낮아졌던 수도권의 GRDP 비중은 2000년에 오히려 47.2%로 늘어나 비수도권과의 격차가 확대되었고, 수도권 인구 비중 역시 1990년 42.8%에서 2000년 46.3%로 높아지게 되었다.

### 4) 노무현 참여정부의 국가균형발전정책

국가균형발전정책은 노무현 대통령의 참여정부에 들어서면서부터 사실상 획기적인 변화의 계기를 마련하게 된다. 민주화 이후 김영삼 정부에서 지방자치제의 실시와 함께 지역발전정책에 대한 개념이 싹트기 시작했으나 여전히 수도권 규제에 초점을 맞춘 정책 수준에 머물러 있

있을 뿐 지역발전을 위해 체계적인 국가적 차원의 정책적 틀이 마련되진 않았다. 김대중정부 역시 국가균형발전에 대한 정책적 차원의 접근이 김영삼 정부에 비해서는 훨씬 더 체계화 된 면이 없진 않았으나 IMF 외환위기 극복이라는 국정의 최대과제에 밀려 제대로 된 국가균형발전정책이 수립, 시행될 수 없었다.

따라서 사실상 국가균형발전의 개념이 지역발전의 중핵적 개념으로 자리잡기 시작한 것은 노무현 대통령의 참여정부에서부터였다. 노무현정부에서는 지역균형발전정책이 최상위의 국정 과제로 채택되면서 지역혁신시스템론을 정책기조로 국가균형발전 5개년 계획, 지역혁신발전 5개년 계획을 수립, 추진하게 된다. 이전 정부들에서도 지역균형발전의 관점에서 지역경제발전을 도모한 바 있긴 하지만 노무현 정부의 지역발전정책은 정책을 법제적, 재정적으로 뒷받침하기 위해 특별법과 특별회계를 제정하고 국가균형발전위원회와 지역혁신협의회 등의 추진기구를 설치하였다는 점에서 이전 정부의 정책과는 근본적인 차이를 지닌 것이었다.

노무현 정부의 국가균형발전정책은 대통령 당선 이전 선거과정에 제시되었던 수도이전 공약에서부터 그 그림이 그려지기 시작했다고 해도 과언이 아니다. 2002년 9월 노무현 후보의 선거 캠프에서는 수도이전을 공약사항에 포함시켰고 정부 출범 이후인 2003년 12월 국회에서 충청 지역에 새로운 행정수도를 건설한다는 내용을 담은 ‘신행정수도건설특별조치법’을 통과시켰다.<sup>13)</sup> 하지만 야당의 강력한 반대에 부딪혀 동법은 2004년 10월 헌법재판소로부터 위헌 결정을 받게 되고<sup>14)</sup> 2005년 3월 결국 ‘신행정수도후속대책을위한연기·공주지역행정중심복합도시건설을위한특별법’(이하 ‘행정도시특별법’)으로 이름을 바꿔달게 되었다.<sup>15)</sup> 이 법은 국회, 청와대, 대법원, 헌법재판소 등의 주요 헌법기관만 서울에 남겨둔 채, 12부 4처 2청의 정부기구를 모두 충남 연기·공주 지역으로 이전한다는 내용을 담고 있었다.

행정수도 이전 외에 참여정부의 국가균형발전에 대한 의지를 보여주는 몇 가지 정책사례로 들 수 있는 것이 바로 공공기관 지방이전 및 그에 따른 혁신도시 건설 정책이다. 2003년 6월 노무현대통령은 ‘국가균형발전을 위한 대구 구상’을 발표하면서 공공기관 지방이전 방침을 발표하고 이듬 해인 2004년 1월 ‘국가균형발전특별법’을 제정하고, 2005년 6월 공공기관 지방이전 최종계획안을 국무회의를 통해 심의, 확정하였다. 계획안에 따르면 수도권에 소재한 340여 개 공공기관 중에 170여 개 기관을 지방도시로 이전하고 이들 이전 기관을 수용하기 위해 충남을 제외한 전국 11개 시도에 혁신도시(지구)를 건설한다는 내용이었다.

13) 신행정수도건설특별조치법은 2003년 7월 9일 법률안으로 입법예고 된 후 동년 12월 국회에서 찬성 167명, 반대 13명, 기권 14명으로 통과되었으며, 이후 2004년 1월 16일 법률 제7602호로 제정 공포되었다 (<http://www.archives.go.kr/next/search/listSubjectDescription.do?id=005630>, 검색일: 2017.03.10.).

14) 신행정수도건설특별조치법이 위헌이라는 취지의 헌법소원은 2004년 7월 제기되어 2004년 10월 헌법재판소에 의해 서울이 수도라는 사실은 관습헌법에 해당하므로 동 법이 위헌이라는 결정을 받게 된다. 하지만 ‘행정도시특별법’에 대해 다시 제기된 헌법소원은 2005년 11월 헌법재판소에서 재판관 7대 2의 의견으로 각하 결정이 내려진 바 있다.

15) ‘행정도시특별법’은 법률 제7391호로 2005년 3월 18일 신규 제정되었으나, 2006년 10월 4일 법률 제8050호로 3차 일부 개정되었다. 전문 8장 71조와 부칙으로 구성되었으며 시행령이 있다 (<http://www.archives.go.kr/next/search/listSubjectDescription.do?id=001368>, 검색일: 2017.03.10.)

노무현정부는 이외에도 산업 기반의 지방 분산을 위한 획기적인 조치도 강구하였는데 지방 이전 기업에 대해 법인세 감면 등의 인센티브를 제공한다는 취지의 2단계 균형발전정책을 선포하고 그것을 입법화해 나갔다.

노무현 정부의 국가균형발전정책은 정책을 법제적, 재정적으로 뒷받침하기 위해 특별법과 특별회계를 제정하고 국가균형발전위원회와 지역혁신협의회 등의 추진기구를 설치하였다는 점에서 이전 정부의 정책과는 근본적인 차이를 지닌 것이었다. 노무현정부는 균형발전정책의 기본적인 동력을 과밀화된 수도권 기능을 지방으로 분산해서 수도권 집중을 최대한 억제하는 데서 찾았다. 그러한 정책 중 가장 대표적인 것이 2002년 9월 노무현 후보 선거캠프에서 공약했던 수도이전정책을 2003년 12월 실행정수도건설특별조치법을 제정하면서 추진해 나간 사례라 할 수 있다. 수도권 인구집중을 막는 가장 효과적인 방법이 바로 수도를 이전하는 것이라고 생각했다는 점에서 이전 혹은 이후 정부의 균형발전정책과는 상당한 차이를 보이고 있다.

노무현정부의 균형발전정책에 대한 평가는 다양하게 이루어지고 있다. 긍정적인 평가도 많긴 하지만 특정 정파의 정치적 이해를 충족하기 위한 반쪽 수도이전 정책으로 대규모의 자원낭비와 국민의 불편을 초래해 국제경쟁력을 오히려 약화시킨 ‘우리나라 최대의 포폴리즘적 정책’이라고 극단적인 비판이 제기되기도 한다(한반도 선진화 재단 2008, 14).

노무현 정부의 국가균형발전정책은 기본적으로 균형성장이론을 지향하고 있음에도 불구하고 여전히 불균형성장이론에 의존했던 기존 정부가 이룩한 균형발전 성과를 뛰어 넘는 괄목할만한 성과를 거두진 못했다는 평가를 받고 있다. 물론 경제학 분야에서 중요한 지역발전의 지표로 삼고 있는 수도권 ‘지역 내 총생산(GRDP) 비중’이나 수도권 ‘수출비중’ 등과 같은 일부 균형발전 지표에 대해서는 뚜렷한 개선효과를 거두기도 했다. 하지만 비수도권 ‘인구비중’, 비수도권 ‘총사업체수 비중’, 비수도권 ‘고용규모’ 등 대부분의 지표가 지속 감소 추세를 보이는 등 소기의 성과를 거두지 못한 면이 더 지배적이다. 또한 노무현정부의 국가균형발전정책은 행정중심복합도시, 기업도시, 혁신도시 등 1단계 국가균형정책의 핵심사업에 대한 냉철한 평가를 거치지 않은 상태에서 2단계 국가균형정책의 졸속 추진했다는 비판을 받았다. 아울러 산업용지 공급확대, 고품질 주택공급, 선진형 의료서비스 공급, 지방의 사회개발투자 확대 등 2단계 국가균형정책의 14개 정책과제 추진을 위해서는 막대한 소요재원이 필요한데 이에 대한 명확한 자원조달 계획이 수립되지 않은 상황에서 정책과제 추진한 점도 문제점의 하나로 지적되고 있다(이양재 2007, 5)

## 5) 이명박정부의 국가균형발전정책

이명박 정부의 지역경제발전정책은 지역특성화, 지방분권 및 자율, 지역간 상생협력을 그 특징으로 한다는 점에서 참여정부와 외형상 큰 차이는 없어 보인다. 그러나 전체 국토를 5개의

광역경제권과 2개의 준광역경제권으로 구분하여 접근하는 이른바 ‘5+2 광역경제권’ 중심의 지역발전전략을 구사하고 있다는 점에서 이전 정부의 지역발전전략과 차이를 나타낸다. 이명박 정부의 ‘5+2 광역경제권’ 전략은 기존 16개 광역자치단체별로 수행되던 균형발전 계획이나 개별사업을 광역경제권 단위로 통합하여 재조정하고 있다는 점에서 나름의 특색이 있다. 이는 시도 중심의 행정구역을 넘어 기존 광역자치단체를 2-3개씩 합쳐 규모의 경제나 연결의 경제에 따른 시너지 효과를 창출하려는 지역발전전략의 일환이다. 그러나 이명박 정부의 ‘5+2 광역경제권’ 발전전략은 첫째, 지역특성과의 연계성이 부족하고, 둘째, 권역간 차별성이 크게 고려되지 않으며, 셋째, 경쟁적인 국책사업 선정방식으로 광역경제권 내 지자체간의 이해관계와 갈등 조장, 4) 기존의 선 산업이나 전략산업과의 연계가 부족하고, 다섯째, 예산규모가 큰 SOC 사업들을 원천 배제하는 등 소프트웨어 중심의 광역 연계 협력사업에만 국한되어 있고, 여섯째, 중앙정부가 사업선정권을 독점하고 있어 지역특성보다는 가시적 성과 중심의 사업이나 돈 되는 사업 위주의 사업을 주로 펼침으로써 사업이 중복되는 경우가 빈발하고 있으며, 일곱째, 전문가를 배제한 채 자치단체장을 중심으로 사업 결정이 졸속적으로 이루어지고 있다는 점에서 많은 문제점을 안고 있다.

표 1 5+2 광역경제권역별 중점 사업

| 권역  | 주요 사업 내용                    |
|-----|-----------------------------|
| 수도권 | 금융, 비즈니스, 물류 등 지식서비스 산업     |
| 충청권 | New IT, 의약바이오 반도체, 디스플레이 산업 |
| 호남권 | 신재생에너지, 광소재산업               |
| 동남권 | 수송기계, 융합부품소재                |
| 대경권 | 그린에너지, IT융복합산업              |
| 강원권 | 의료융합, 관광산업                  |
| 제주권 | 물산업, 관광레저산업                 |

이명박정부의 국가균형발전정책은 노무현 참여정부의 정책을 소극적으로 계승하는 차원에서 이루어졌는데 나름대로 그 속에서도 차별화를 시도하려는 움직임을 보였다. 즉, 이명박정부의 국가균형발전정책은 노무현정부가 겪었던 시행착오에 대한 비판적 문제의식을 정책의 기조로 삼고 있다. 예컨대 이명박정부는 노무현정부의 국가균형발전정책이 지역별 수요의 특성과 차이에 관계 없이 획일적인 배분을 강요하는 무차별적인 평등주의에 바탕을 두고 있다고 본다. 따라서 이명박정부의 국가균형발전정책은 노무현정부와의 정책적 차별성을 강조하면서 지방분권과 자율 그리고 지역간 상생협력에 바탕을 둔 효율적인 자원배분을 추구하는 방향에서 국가균형발전정책을 추진코자 했다(전경구 2012).

이명박정부의 국가균형발전정책은 제4차 국토종합계획 수정계획(2011-2020)에 잘 나타나 있



는데 이는 노무현 참여정부 후반기에 수립된 제4차 국토종합계획 수정계획(2006-2020) 이후 나타나고 있는 국내외 여건 변화와 새로운 국가발전전략 대두에 능동적으로 대처하기 위한 조치의 일환이었다. 이명박 정부는 수정계획을 통해 기후변화 대응 및 저탄소 녹색성장을 위한 새로운 국토발전전략, 글로벌 경쟁체제의 심화에 대응한 개방적 국토기반 형성전략, 인구구조의 변화와 ktx 시대 본격화 등 다양한 사회·경제적 환경변화에 부합하는 새로운 국토전략을 국토계획에 반영코자 하였다(대한민국정부 2011).

이명박 정부 지역발전정책의 또 다른 축은 전국을 163개의 시군 중심의 기초생활권으로 나누어 광역경제권과 함께 육성한다는 기초생활권 정책이라 할 수 있는데 지역주민들의 생활만족도 향상을 위해 1개 시군 1개 시설을 대표적으로 설치하는 것과 같은 기초행정구역 중심의 지역발전정책이었다(조기현 2009). 이명박정부의 기초생활권정책은 몇 가지 점에서 노무현정부의 지역발전정책과 뚜렷한 차이를 나타내고 있다. 첫째, 이명박정부의 지역발전정책은 중앙정부가 마련한 매뉴얼을 토대로 시군이 자율적으로 기초생활권 발전계획을 수립하여 시행할 것을 주문하고 있다는 점에서 노무현정부의 지역발전정책과 차별된다. 둘째, 기초생활권을 대도시를 중심으로 생활권을 공유하는 시군을 연계하는 도시형, 중심도시와 농촌지역 간 도농의 통합적 개발을 모색하는 도농연계형, 인접 군 지역간 통합적 연계 개발을 모색하는 농산어촌형으로 구분하여 각각의 발전방향을 모색하고 있다는 점에서도 노무현정부의 지역발전정책과 구별된다. 셋째, 노무현정부의 지역개발사업이 공모방식에 의존함으로써 중앙정부가 전략적 고려나 자의적 판단에 따라 사업을 임의로 선택할 수 있는 가능성을 배제하는 포괄보조방식으로 대체하였다는 점에서도 노무현정부와 뚜렷한 차이를 드러낸다. 포괄보조금(block grants)은 일정한 공식에 입각하여 산정, 교부되는데 유사사업을 통합한 하나의 사업군은 해당 지방자치단체에 예산편성권과 사업선택권을 부여하고 있어 자율적인 사업 기획과 추진이 가능토록 하였다(조기현 2009, 38-39).

지역발전정책의 측면에서 이명박 정부는 ‘4+ $\alpha$  초광역개발권’과 ‘5+2 광역경제권’ 개발이라는 뚜렷한 정책목표를 내걸고 있어 오히려 5개의 광역경제권을 구분만 해 놓았을 뿐 실질적인 사업화의 단계로는 나아가지 못했던 노무현 정부의 한계를 극복하고 있는 것처럼 보인다. 하지만 정작 지역 단위의 실질적 발전을 이끄는 데 있어 더 없이 중요한 지역혁신체계를 구축하기 위한 노력은 노무현 정부와는 달리 이렇다 할 뚜렷한 사업성과를 보이고 있지 않다. 앞서 살펴본 바와 같이 노무현 정부에서 지역혁신체계는 지방대학의 인재양성 사업과 혁신도시 건설, 그리고 지역 전략산업 육성 등 뚜렷한 사업성과로 이어졌다. 이에 반해 이명박 정부에서는 지역혁신과 관련한 구체적인 사업성과를 열거하기가 쉽지 않다. 노무현 정부에서 2012년까지 이전하기로 계획했던 혁신도시로의 공공기관 이전이 계속 지연되어 온 가운데 이전할 공공기관들이 기존 부지를 매각하거나 신규 입주부지의 토지매입을 서두르지 않아도 정부가 적극 나서서 이를 다그치지 않았다는 점이 이명박 정부의 지역혁신에 대한 사고의 한 단면을 보여주고 있다. 아울러 지역혁신체계 구축의 핵심사업 중 하나라 할 수 있는 지방대학 육성 과제 역

시 노무현 정부와 비교할 때 큰 차이를 보이고 있다. 이명박 정부에서는 오로지 대학의 경쟁력을 기준으로 대학구조조정 방안을 마련하고 이를 밀어 붙임으로써 경쟁력이 떨어지는 지역대학의 고사를 유도하는 정책을 폈다. 이는 사실상 지역혁신역량의 핵심인 지역대학의 발전을 억제함으로써 궁극적으로는 지역혁신체계의 구축을 저해하는 효과를 가져왔다(변창흠 2011).

지역혁신체계와 깊은 관련이 있는 지역산업정책에 있어서도 이명박 정부의 구체적인 사업성과는 노무현 정부의 그것과 큰 차이를 보이고 있다. 노무현 정부에서는 지역전략산업을 육성하는 한편으로 7개의 산업단지에 혁신클러스터를 실질적으로 육성하는 강력한 지역산업정책을 펼친 바 있다. 하지만 이명박 정부에서는 이를 선도산업 육성 정책이나 녹색성장사업으로 대체함으로써 지역혁신정책과의 연결고리를 사실상 찾아보기 어렵게 만들었다(전경구 2012). 노무현 정부에서 국가균형발전의 핵심정책이 지역혁신체계 구축을 통한 지방의 자생력 강화라면 이명박 정부에서는 지역혁신체계 구축이 지역발전의 핵심적인 정책 범주에 포함되고 있지 않음을 쉽게 파악할 수 있다. 이는 이명박 정부의 지역문제에 대한 인식이 노무현 정부와는 달리 성장과 시장 중심의 신자유주의 이념에 바탕을 두어 국가균형발전을 정치적 수사로만 받아들이지만 균형보다는 발전에 더 무게 중심을 두고 있기 때문이다(변창흠 2011). 이명박 정부의 지역균형발전에 대한 이와 같은 인식은 지역발전위원회가 내놓고 있는 자기반성, 즉 전 정권인 노무현 정부의 지역발전정책에 대한 비판에서도 잘 드러나고 있다.<sup>16)</sup>

이런 노력에 힘입어 이명박정부의 국가균형발전정책은 기존 16개 광역시도 중심의 행정구역 구분에 따라 자원을 배분하던 방식에서 벗어나 광역자치단체를 2개 혹은 3개 씩 통합해서 ‘규모의 경제’ 혹은 ‘연결의 경제’와 같은 시너지 효과를 창출했다는 평가를 받고 있다(박숙진·김태현 2010, 329). 또한 비교우위 중심의 지역간 특화 발전을 도모했다는 점도 이명박정부 국가균형발전의 주요한 강점으로 지적된다.

이런 성과와 달리 이명박정부의 국가균형정책 또한 여러 가지 면에서 비판의 대상이 되기도 한다. 1) 권역별 광역경제권 발전 계획 자체가 지역적 특성과 연계되어 있지 못한데다 지역 간 차별을 지나치게 금기시하다 보니 비효율적인 중복투자 발생. 지역특성을 살리기 보다 우선적으로 가시적 성과를 얻을 수 있는 이른바 ‘돈되는 사업’에만 매몰되다 보니 모든 광역경제권 내 지자체들이 모두 유사한 사업을 계획하게 되고 따라서 자연스레 중복투자 문제가 나타날 수밖에 없었다는 평가가 제기된 바 있다. 2) 지자체 간 과도한 경쟁을 유발하는 국책사업 선정방식으로 인해 광역경제권 내 지자체 간의 갈등을 유발하는 새로운 형태의 지역이기주를 조장했다는 비판도 제기된다. 3) 중앙정부의 중앙집권적인 지역발전정책 추진으로 인해 광역경제권 내부의 거버넌스 체계가 제대로 작동하지 못하면서 광역경제권의 자율성과 창의성이 사장되어 결국 지역의 경쟁력 상실로 이어졌다는 비판도 있다(박숙진·김태현 2010, 329).

16) 실제 이명박 정부의 지역발전위원회는 노무현 정부의 지역발전정책을 “① 행정구역에 집착한 지역간 사업 중복, 나누어 먹기식 개발로 지역개발 역량의 저하, ② 규모의 경제와 집적의 효과를 무시한 국정관리체제의 비효율성 초래, ③ 수도권과 비수도권의 갈등관계 증폭시켜 동반 하향평준화, ④ 분권없는 균형정책으로 신중앙집권주의 풍조 초래, ⑤ 단기적, 가시적 효과에 집착한 나머지 실익없는 지방의 기대감만 부풀림 등”으로 정리해 자기비판을 가하고 있다(변창흠 2011).

## 6) 박근혜정부의 국가균형발전정책

노무현 정부와 이명박 정부의 지역발전정책이 같은 듯 달랐듯이 이명박 정부와 박근혜 정부의 지역발전정책 역시 유사점과 차이점을 갖고 있다. 신자유주의 세계화의 영향 속에 지역발전 정책을 수도권-지방의 불균형 발전을 개선하는 관점에서 보기보다 세계 다른 도시와의 경쟁력의 차원이나 수도권-지방 관계를 국가 경쟁력 복원이라는 큰 틀에서 이해하려는 경향이 강하다는 점에서 이명박 정부와 박근혜 정부의 지역발전정책의 기조는 크게 다르지 않다. 즉 보수 정권으로서의 이념적 틀을 공유하고 있는 것이다. 수도권 규제완화 정책이 크게 강조되고 있는 것도 이명박 정부와의 이념적 정책기조가 같은데서 생겨나는 현상이라 할 수 있다. 하지만 기존 정권들에서 지속적으로 강조되어오던 광역경제권 중심의 개발계획에서 벗어나 ‘지역행복생활권’의 관점에서 지역발전의 문제를 바라보기 시작했다는 점에서는 이명박 정부와는 다른 지역발전의 공간단위에 대한 인식을 갖고 있는 것처럼 보인다.<sup>17)</sup> 이명박 정부 지역발전정책의 핵심 개념인 광역경제권과 박근혜 정부 지역발전정책의 핵심 개념인 행복생활권의 차이는 <표 2>에서 확인되는 바와 같이 지역발전의 공간단위에 대한 근본적인 인식의 차이를 드러내고 있다.

표 2 지역행복생활권과 광역경제권의 비교

| 구분   | 광역경제권                       | 지역행복생활권  |
|------|-----------------------------|--|
| 목적   | 광역단위 글로벌 경쟁력 제고             | 서비스 연계→삶의 질 개선   |
| 권역설정 | 정부주도 인위적 권역 설정              | 지자체 간 자율적 합의   |
| 권역단위 | 2~3개 시·도를 하나의 광역경제권으로 지정    | 주민 생활범위, 서비스 위계 등을 감안해 주변 시·군 연계   |
| 추진기구 | 광역경제권발전위원회                  | 시·도(조정), 시·군·구(생활권 형성)   |
| 중점분야 | 광역선도산업, 거점대학 육성, 30대 선도프로젝트 | 도시재생, 농어촌중심지 활성화, 창조적 마을 만들기, 지역공동체 육성, 지역산업 및 일자리, 지역인재와 지방대학 육성, 문화·환경 및 복지·의료 |

출처: 송미령(2013)

박근혜 정부의 지역발전정책은 대통령직속 자문기구인 지역발전위원회에서 기본방향이 설정된다고 할 수 있는데, 대통령직속 지역발전위원회는 중앙정부의 지역발전정책을 조정하고 심의

17) 박근혜 정부에서는 2014년 3월 56개 지역행복생활권이 확정되었고, 2014년 12월 2일 지역발전 5개년 계획 국무회의 통과로 최종 확정되었다. 지역행복생활권 구축 사업들은 2014~2018년 지역발전 관련 중기 종합계획에 반영되었는데, 지역발전위원회는 물론 18개 중앙부처와 17개 광역시도가 참여하여 ①지역행복생활권 활성화, ②지역일자리 창출, ③교육여건 개선, ④지역문화 육성, ⑤복지의료체계 개선 등 5대 분야에 국비 109조 원(66.2%), 지방비 40조 원(23.9%), 민간투자 16조 원(9.9%) 등 총 165조원의 재원을 투자할 계획을 세웠다.

하며 그 시행 결과를 평가하는 정책과정 전반에 관여하고 있다. 대통령직속 지역발전위원회가 제시하는 박근혜정부의 지역발전정책은 이른바 ‘HOPE 프로젝트’로 알려져 있다. 주민행복체감(happiness), 균등한 기회 제공(opportunity), 자율적 참여와 협업(partnership), 어느 곳에서도 보장받는 삶의 질(everywhere)을 통해 지역 활력을 증진하고 일자리를 창출하며 그 결과 지역 주민의 삶의 질을 향상하겠다는 것이 박근혜 정부 지역발전정책이 지향하는 정책목표이다.<sup>18)</sup>

박근혜정부가 지역발전을 위해 추진하고 있는 HOPE프로젝트는 우리사회가 지역간, 세대간, 계층간 격차가 심화되고 있고, 인구유출과 투자유인 감소로 인해 지방도시가 쇠퇴하고 있으며, 농산어촌의 인구 감소와 고령화의 위기에 내몰리고 있다는 절박한 현실인식에 근거하고 있다. 아울러 국민의 욕구가 기존 경제성장 일변도에서 삶의 질 향상으로 변화되고 있고 지역주도와 지방분권에 관한 요구 또한 증대되고 있다는 정책환경의 변화에 주목하고 있다.<sup>19)</sup>

따라서 이런 상황인식에 근거하여 박근혜정부의 지역발전정책은 크게 3가지 측면에서 변화를 보이고 있다. 첫째, 정책을 주도해 나가는 주체의 변화를 지향하고 있는데 과거 정권의 지역발전정책이 중앙집권적이고 하향식이었던 반면 박근혜정부의 지역발전정책은 지역주도적이며 상향식이라는 것이다. 둘째, 지역발전정책을 시행하는 정책단위 역시 기존의 광역경제권 중심에서 지역행복생활권 중심으로 바뀌었다는 것이다. 셋째, 지역발전을 위해 지방자치단체를 지원하는 방식 또한 기존 부처별 지원 중심에서 맞춤형, 패키지형 지원 방식으로 바뀌었다.

박근혜정부가 내세우는 이와 같은 지역발전정책의 근본적 변화를 정부가 주장하는 그대로 받아들이기는 어렵다. 먼저 박근혜정부의 지역발전위원회가 주장하고 있듯이 지역발전을 강조해왔던 노무현, 이명박 정부 등 역대 정부가 중앙정부 중심으로 지역발전정책을 수립하고 실행에 옮겨 온 것은 부인할 수 없는 사실이지만 그렇다고 해서 박근혜정부의 지역발전정책이 과연 지방정부가 주도해 나가는 것으로 볼 수 있는가 하는 의문이 제기되는 것도 사실이다. 지방정부가 지역발전정책을 주도한다고 하지만 사실상 지역 실정에 맞는 전략산업을 정하거나 지역발전을 위한 프로젝트를 기획하고 나아가 관련 입지 확보나 기업유치에 나서는 수준에 그치고 있을 뿐이다. 프로젝트 추진이나 지역발전정책 추진에 필요한 제도, 기반시설, R&D, 자금 등 핵심적인 요소들은 여전히 중앙정부가 주도해서 지원해주는 방식을 취하고 있어 진정한 의미에서의 지방자치단체 주도로 보기 어려운 면이 있다는 점이다.

또한 과연 우리나라와 같이 실질적인 지방자치, 특히 재정적 자립의 정도가 매우 약한 지방자치제도 하에서 지방자치단체에 모든 것을 맡기는 상향식 지역발전정책이 과연 적절한가에 대해서도 충분한 문제제기가 이루어질 수 있다. 내생적 발전을 위한 내부자원이 충분히 갖추어지지 못한 상황에서 지역발전정책의 추진에 있어 가장 중요한 요소는 여전히 국가적 차원에서

18) 박근혜정부의 지역발전 정책에 관한 자세한 내용은 대통령직속 지역발전위원회 홍보자료인 『국민에게 행복을, 지역에 희망을: 박근혜정부 지역발전정책』을 참고하기 바란다 ([http://www.region.go.kr/book/2014\\_pcrd.pdf](http://www.region.go.kr/book/2014_pcrd.pdf), 검색일: 2017.02.25.)

19) 지역발전위원회는 지역행복생활권 추진을 위해 평균인구성장률, 사업체수 변화율, 20년 이상 노후건축물 등을 기준으로 전국 144개 도시의 도시쇠퇴 현상을 파악하였는데 2005~2010년 전국 144개 도시 중 96개 도시에서 쇠퇴현상이 나타나고 있다는 결과를 얻었다.

의 적절한 자원배분일 수밖에 없는 것이 현실이라면 박근혜정부가 자랑하는 지역주도형, 상향식의 지역발전정책은 어쩌면 ‘속빈 강정’에 불과한 말의 성찬일 수 있는 것이다. 둘째, 박근혜정부 지역발전정책의 가장 큰 변화라 할 수 있는 광역경제권에서 지역행복생활권으로의 추진단위의 변화 또한 지역발전에 긍정적 요소로 기여할 것인가에 대해서도 논란의 여지가 많은 것이 사실이다.

## 5. 국가균형발전정책의 성과와 현실

### 1) 생산 부문의 성과 비교

<표 3> ~ <표 4>는 역대정부의 국가균형발전정책의 성과를 생산 부문에 한정하여 비교한 결과이다. <표 4>에 따르면 수도권 지역의 지역내 총생산은 규모 면에서 비수도권에 비해 4~5배 수준을 지속적으로 유지하고 있으며, 최근 정부로 올수록 그 규모의 차이는 오히려 확대되고 있다. 이에 반해 1인당 지역내총생산은 오히려 최근 정부로 올수록 비수도권이 수도권에 비해 더 많아지고 있음을 알 수 있다. 이는 적어도 생산적 측면에서는 수도권-비수도권 간 지역격차가 큰 폭으로 개선되고 있음을 보여주는 것으로 이는 노무현정부 이후 지속적으로 추진된 국가균형발전정책의 가시적 성과가 반영된 것으로 해석될 수 있는 부분이다.

표 3 수도권/비수도권 1인당 지역내총생산 평균 (단위: 천원)

|      | 김영삼정부*<br>(96-97년) | 김대중정부<br>(98-02년) | 노무현정부<br>(03-07년) | 이명박정부<br>(08-12년) | 박근혜정부**<br>(13-15년) |
|------|--------------------|-------------------|-------------------|-------------------|---------------------|
| 수도권  | 10,169             | 13,601            | 19,021            | 24,095            | 28,323              |
| 비수도권 | 9,062              | 13,632            | 19,427            | 26,248            | 30,603              |

출처: 통계청 지역소득 (<http://kosis.kr/>)

\* 김영삼 정부 자료는 현재 1996-1997년만 자료수집 가능

\*\* 2015년 자료는 추정치 반영

표 4 수도권/비수도권 지역내총생산 평균 (단위: 천원)

|      | 김영삼정부*<br>(96-97년) | 김대중정부<br>(98-02년) | 노무현정부<br>(03-07년) | 이명박정부<br>(08-12년) | 박근혜정부**<br>(13-15년) |
|------|--------------------|-------------------|-------------------|-------------------|---------------------|
| 수도권  | 68,523,284         | 103,065,064       | 151,306,564       | 201,797,775       | 244,106,565         |
| 비수도권 | 17,174,405         | 25,401,144        | 36,214,257        | 49,279,959        | 58,524,846          |

출처: 통계청 지역소득 (<http://kosis.kr/>)

\* 김영삼 정부 자료는 현재 1996-1997년만 자료수집 가능

\*\* 2015년 자료는 추정치 반영

## 2) 고용 부문의 성과 비교

<표 5> ~ <표 7>은 역대정부의 국가균형발전정책의 성과를 고용 부문에 한정하여 비교한 결과이다. 경제활동참가율과 고용률의 측면에서 노무현정부 이후 수도권과 비수도권 간의 격차는 비록 소폭이긴 하나 지속적으로 증가하는 추세임을 알 수 있다. 이는 고용의 측면에서는 역대 정부의 국가균형발전정책이 수도권-비수도권 간 지역격차 해소에 유의미한 긍정적 영향을 미치지 못하고 있음을 짐작케 한다.

<표 5> 수도권/비수도권 경제활동참가율 평균 (단위: %)

|      | 김영삼정부<br>(93-97년) | 김대중정부<br>(98-02년) | 노무현정부<br>(03-07년) | 이명박정부<br>(08-12년) | 박근혜정부<br>(13-15년) |
|------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|
| 수도권  | 62.7              | 61.4              | 62.2              | 61.8              | 63.3              |
| 비수도권 | 61.2              | 60.8              | 61.5              | 60.7              | 61.8              |

출처: 통계청, 경제활동인구조사 (<http://kosis.kr/>)

<표 6> 수도권/비수도권 고용률 평균 (단위: %)

|      | 김영삼정부<br>(93-97년) | 김대중정부<br>(98-02년) | 노무현정부<br>(03-07년) | 이명박정부<br>(08-12년) | 박근혜정부<br>(13-15년) |
|------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|
| 수도권  | 61.0              | 58.9              | 59.1              | 59.8              | 61.1              |
| 비수도권 | 59.9              | 58.3              | 59.8              | 59.3              | 60.0              |

출처: 통계청, 장래인구추계 (<http://kosis.kr/>)

표 7 수도권/비수도권 실업률 평균 (단위: %)

|      | 김영삼정부<br>(93-97년) | 김대중정부<br>(98-02년) | 노무현정부<br>(03-07년) | 이명박정부<br>(08-12년) | 박근혜정부<br>(13-16년) |
|------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|
| 수도권  | 2.6               | 5.47              | 4.0               | 3.9               | 4.1               |
| 비수도권 | 2.2               | 4.24              | 2.7               | 2.4               | 2.8               |

출처: 보건복지부, 경제활동인구조사 (<http://kosis.kr/>)

### 3) 소득 부문의 성과 비교

<표 8> ~ <표 9>는 역대정부의 국가균형발전정책의 성과를 소득 부문에 한정하여 비교한 결과이다. <표 8>에 따르면 수도권 거주자와 비수도권 거주자의 월평균급여액은 노무현 정부 이후 지속적으로 그 차이가 증가하고 있다. 그에 반해 <표 9>는 국민기초생활수급자의 경우에는 수도권은 역대정부에서 그 수가 지속 증가하고 있는 반면 비수도권의 수급자수는 노무현정부 이후 오히려 줄어들고 있음을 알 수 있다. 이와 같은 기초생활수급자수의 변화는 다양한 측면을 반영하고 있는데 표면적으로는 수도권의 소득 환경이 비수도권에 비해 더 나빠지고 있음을 나타내준다. 하지만 그와 같은 단순한 해석은 진보적 성향의 정부와 보수적 성향의 정부 간에 존재하는 복지정책의 차이가 반영된 결과일 수 있으므로 조심스런 해석이 요구된다.

표 8 수도권/비수도권 월평균급여액 (단위: 원)

|      | 김영삼정부*<br>(96-97년) | 김대중정부<br>(98-02년) | 노무현정부<br>(03-07년) | 이명박정부<br>(08-12년) | 박근혜정부<br>(13-16년) |
|------|--------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|
| 수도권  | 1,106,753          | 1,355,495         | 1,926,597         | 2,491,433         | 2,929,146         |
| 비수도권 | 1,074,336          | 1,281,968         | 1,750,100         | 2,289,796         | 2,656,028         |

출처: 통계청, 장래인구추계 (<http://kosis.kr/>)

\* 김영삼 정부 1993-1995년 자료조사는 KOSIS 자료에 나타나지 않음

표 9 수도권/비수도권 국민기초생활수급자 평균 (단위: 명)

|      | 김영삼정부<br>(93-97년) | 김대중정부<br>(01-02년) | 노무현정부<br>(03-07년) | 이명박정부<br>(08-12년) | 박근혜정부<br>(13-15년) |
|------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|
| 수도권  | -                 | 137,582           | 150,866           | 161,414           | 171,557           |
| 비수도권 | -                 | 168,460           | 179,004           | 168,210           | 157,954           |

출처: 보건복지부, 국민기초생활보장수급자 현황 (<http://kosis.kr/>)

\* 국민기초생활 보장법은 1999년 9월 7일 제정 / 2000년 10월 1일 시행 (기존의 생활보호법 폐지)

#### 4) 재정 부문의 성과 비교

<표 10>은 역대정부의 국가균형발전정책의 성과를 지방자치단체의 재정자율성 부문에 한정하여 비교한 결과이다. <표 10>에서 확인되는 바와 같이 재정자립도와 재정자주도 모두 수도권 이 비수도권에 비해 역대정부 모두에서 높게 나타나고 있으며, 두 권역 모두 지속적으로 지표가 악화되고 있으나 최근 정부로 올수록 수도권-비수도권 간 격차가 조금씩 줄어들고 있음을 알 수 있다. 이는 적어도 재정 부문에서는 기본적인 수도권-비수도권 격차가 존재하지만 국가 균형발전정책의 지속 추진으로 인해 수도권-비수도권 간 격차가 개선되고 있음을 의미한다.

표 10 수도권/비수도권 재정자립도 평균 (단위: %)

|      | 김영삼정부<br>(93-97년) | 김대중정부<br>(98-02년) | 노무현정부<br>(03-07년) | 이명박정부<br>(08-12년) | 박근혜정부<br>(13-16년) |
|------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|
| 수도권  | 89.6              | 81.3              | 81.0              | 78.2              | 73.4              |
| 비수도권 | 56.4              | 47.9              | 44.9              | 40.7              | 42.3              |

출처: 통계청 조사기획과 / 행정자치부 지방자치단체 통합재정 개요 (<http://kosis.kr/>)  
1993-1999년 자료는 한국조세재정연구원 자료를 바탕으로 재정자립도 계산

표 수도권/비수도권 재정자주도 평균 (단위: %)

|      | 김영삼정부<br>(93-97년) | 김대중정부<br>(98-02년) | 노무현정부<br>(03-07년) | 이명박정부<br>(08-12년) | 박근혜정부<br>(13-16년) |
|------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|
| 수도권  | 93.7              | 87.7              | 87.8              | 85.0              | 80.3              |
| 비수도권 | 81.1              | 73.6              | 78.4              | 72.8              | 72.0              |

출처: 통계청 조사기획과 / 행정자치부 지방자치단체 통합재정 개요 (<http://kosis.kr/>)  
1993-2002년 자료는 한국조세재정연구원 자료를 바탕으로 재정자주도 계산

#### 5) 인구 부문의 성과 비교

<표 11> ~ <표 13>은 역대정부의 국가균형발전정책의 성과를 인구 부문에 한정하여 비교한 결과이다. 인구 부문에 있어서는 거의 모든 지표에서 최근 정부로 올수록 수도권의 비수도권 인구 흡수 효과가 현저히 악화되고 있음을 보여준다. 이와 같은 인구 부문의 성과 역시 국가균형발전정책의 가시적 성과를 보여주는 증거 자료가 될 수 있다.



표 11 수도권/비수도권 순이동인구 평균 (단위: 명)

|      | 김영삼정부<br>(93-97년) | 김대중정부<br>(98-02년) | 노무현정부<br>(03-07년) | 이명박정부<br>(08-12년) | 박근혜정부<br>(13-16년) |
|------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|
| 수도권  | 30,625            | 40,004            | 40,046            | 8,366             | -4,942            |
| 비수도권 | -6,979            | -9,232            | -9,241            | -793              | 1,059             |

출처: 통계청 국내인구이동통계 (<http://kosis.kr/>)

표 12 수도권/비수도권 전출인구 평균 (단위: 명)

|      | 김영삼정부<br>(93-97년) | 김대중정부<br>(98-02년) | 노무현정부<br>(03-07년) | 이명박정부<br>(08-12년) | 박근혜정부<br>(13-16년) |
|------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|
| 수도권  | 1,483,800         | 1,563,339         | 1,582,271         | 1,453,641         | 1,318,807         |
| 비수도권 | 344,045           | 338,853           | 331,660           | 277,322           | 256,231           |

출처: 통계청 국내인구이동통계 (<http://kosis.kr/>)

표 13 수도권/비수도권 인구성장률 평균 (단위: %)

|      | 김영삼정부<br>(93-97년) | 김대중정부<br>(98-02년) | 노무현정부<br>(03-07년) | 이명박정부<br>(08-12년) | 박근혜정부<br>(13-16년) |
|------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|
| 수도권  | 2.52              | 1.36              | 0.96              | 0.88              | 0.63              |
| 비수도권 | 0.57              | 0.35              | -0.14             | 0.32              | 1.83              |

출처: 통계청 장래인구추계 (<http://kosis.kr/>)

## 6) 주거환경 부문의 성과 비교

<표 14> ~ <표 15>는 역대정부의 국가균형발전정책의 성과를 주거환경 부문에 한정하여 비교한 결과이다. <표>를 통해 알 수 있듯이 노무현정부의 경우에는 3가지 주거환경 관련 지표에서 모두 수도권 지역의 주택 및 지가 상승을 초래하였다는 점에서 국가균형발전의 측면에서 부동산정책의 실패를 짐작해 볼 수 있다. 이런 점에서 박근혜정부의 지표 수준은 노무현, 이명박 정부에 비해 상대적으로 양호한 성과를 거둔 것으로 평가된다.

표 14 수도권/비수도권 주택가격상승률 평균 (단위: %)

|      | 김영삼정부<br>(93-97년) | 김대중정부<br>(98-02년) | 노무현정부<br>(03-07년) | 이명박정부<br>(08-12년) | 박근혜정부<br>(13-16년) |
|------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|
| 수도권  | -                 | -                 | 7.80              | 1.55              | 1.44              |
| 비수도권 | -                 | -                 | 1.22              | 4.20              | 1.61              |

출처: 한국감정원 전국주택가격동향조사 (<http://www.kosis.kr>)

\* 주택가격상승률은 한국감정원에 의해 2004년부터 조사

표 수도권/비수도권 주택가격지수 평균 (단위: 지수)

|      | 김영삼정부<br>(93-97년) | 김대중정부<br>(98-02년) | 노무현정부<br>(03-07년) | 이명박정부<br>(08-12년) | 박근혜정부<br>(13-16년) |
|------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|
| 수도권  | 51.35             | 53.4              | 77.05             | 98.9              | 97.15             |
| 비수도권 | 61.8              | 56.8              | 71.7              | 83.3              | 96.73             |

출처: 국민은행 월간주택동향 (<http://nland.kbstar.com>)

\* 세종시는 2013년 4월부터 반영 / 2015년 12월 기준지수=100

\* 10개도의 지수는 2003년 9월부터 조사시작 / 2003년 9월 이전에는 서울 및 6개시만 조사됨.

표 15 수도권/비수도권 지가변동률 평균 (단위: %)

|      | 김영삼정부<br>(93-97년) | 김대중정부<br>(98-02년) | 노무현정부<br>(03-07년) | 이명박정부<br>(08-12년) | 박근혜정부<br>(13-16년) |
|------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|
| 수도권  | -1.17             | 1.00              | 5.29              | 0.87              | 1.80              |
| 비수도권 | -1.07             | -0.75             | 2.48              | 0.93              | 2.55              |

출처: 국토교통부, 한국감정원 (<http://r-one.co.kr>)

## 7) 기업환경 부문의 성과 비교

<표 16> ~ <표 20>은 역대정부의 국가균형발전정책의 성과를 기업환경 부문에 한정하여 비교한 결과이다. 기업의 부도율을 나타내는 <표 16>과 지역별 어음부도율을 나타내는 <표 17>의 자료는 노무현 정부 이후 전체적으로 수도권-비수도권 간 기업부도율의 격차가 이전 정부에 비해 더 크게 확대되었음을 알 수 있다. 특히 이명박정부에서 그 격차는 가장 크게 나타나고 있는데 이는 국가균형발전정책의 지속추진에도 불구하고 결코 비수도권 지역의 기업환경이 수도권에 비해 개선되는 효과를 나타내고 있진 않음을 보여주는 결과라 할 수 있다. <표 19>와 <표 20>에 나타난 사업체수와 사업체종사자수의 경우를 보아도 수도권-비수도권 간에 명확한 차이가 지속적으로 확대되고 있음을 알 수 있다. 이는 공공기관 이전, 혁신도시 건설 등 기업의 지방이전을 유도할 수 있는 국가균형발전정책을 지속 추진하고 있음에도 불구하고 그 성과

는 오히려 반대로 수도권에로의 기업 집중을 더욱 강화하는 결과로 나타나고 있음을 보여준다.

표 16 수도권/비수도권 지역별 부도율 평균 (단위: %)

|      | 김영삼정부<br>(97년) | 김대중정부<br>(98-02년) | 노무현정부<br>(03-07년) | 이명박정부<br>(08-12년) | 박근혜정부<br>(13-16년) |
|------|----------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|
| 수도권  | 0.82           | 0.53              | 0.29              | 0.27              | 0.26              |
| 비수도권 | 0.90           | 0.55              | 0.39              | 0.44              | 0.36              |

출처: 한국은행 경제통계시스템 (<http://ecos.bok.or.kr>)

\* 지역별 부도율은 2006년 첫 작성 / 월별 단위작성을 기준으로 1997년 1월 자료부터 이용 가능

표 17 수도권/비수도권 지역별 어음부도율 평균 (단위: %)

|      | 김영삼정부<br>(93-97년) | 김대중정부<br>(98-02년) | 노무현정부<br>(03-07년) | 이명박정부<br>(08-12년) | 박근혜정부<br>(13-16년) |
|------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|
| 수도권  | -                 | 0.31              | 0.29              | 0.27              | 0.26              |
| 비수도권 | -                 | 0.35              | 0.39              | 0.45              | 0.37              |

출처: 한국은행 조사통계월보, 통계청 (<http://kosis.kr>)

\* 어음부도율은 2001년 자료부터 이용 가능

표 18 수도권/비수도권 지역별 부도업체수 평균 (단위: 개)

|      | 김영삼정부<br>(93-97년) | 김대중정부<br>(98-02년) | 노무현정부<br>(03-07년) | 이명박정부<br>(08-12년) | 박근혜정부<br>(13-16년) |
|------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|
| 수도권  | -                 | -                 | 451               | 313               | 149               |
| 비수도권 | -                 | -                 | 296               | 187               | 79                |

출처: 한국은행 지역금융통계, 통계청 (<http://kosis.kr>)

\* 부도업체수는 2005년 자료부터 이용 가능

표 19 수도권/비수도권 사업체수 평균 (단위: 개)

|      | 김영삼정부*<br>(96-97년) | 김대중정부<br>(98-02년) | 노무현정부<br>(03-07년) | 이명박정부<br>(08-12년) | 박근혜정부**<br>(13-15년) |
|------|--------------------|-------------------|-------------------|-------------------|---------------------|
| 수도권  | 392,028            | 444,359           | 498,341           | 533,596           | 590,492             |
| 비수도권 | 115,910            | 126,762           | 132,261           | 128,699           | 140,955             |

출처: 통계청 전국사업체조사 (<http://kosis.kr/>)

\* 1993-2005년 (8차 개정); 2006-2014년 (9차 개정) / 박근혜정부 2013-2014년만 포함 (자료부재)

표 20 수도권/비수도권 사업체종사자수 (단위: 명)

|      | 김영삼정부*<br>(96-97년) | 김대중정부<br>(98-02년) | 노무현정부<br>(03-07년) | 이명박정부<br>(08-12년) | 박근혜정부**<br>(13-15년) |
|------|--------------------|-------------------|-------------------|-------------------|---------------------|
| 수도권  | 2,169,897          | 2,210,013         | 2,553,619         | 2,972,981         | 3,313,907           |
| 비수도권 | 528,581            | 530,906           | 581,085           | 614,389           | 685,351             |

출처: 통계청 전국사업체조사 (<http://kosis.kr/>)

\* 1993-2005년 (8차 개정); 2006-2014년 (9차 개정) / 박근혜정부 2013-2014년만 포함 (자료부재)

## 6. 역대정부 국가균형발전정책의 종합 비교

앞서 살펴본 노무현·이명박·박근혜 정부의 국가균형발전정책을 비교하기 쉽게 표로 정리해 보면 <표 21>과 같다. 먼저 이명박 정부와 박근혜 정부는 신자유주의에 기반한 보수적 이념 성향을 지니고 있다는 점에서 노무현 정부와 뚜렷한 차이를 보이고 있다. 마찬가지로 이념적 성향을 바탕으로 정권 차원의 지역발전정책 수립 및 수행 과정에서 강조하는 측면은 노무현 정부의 경우 성장보다는 균형에 무게 중심을 두고 있는 반면 이명박 정부와 박근혜 정부는 보수정권 답게 성장에 뚜렷한 무게 중심을 두고 있다. 하지만 균형에 대해서도 정치적 수사를 아끼지 않고 있어 겉으로 보기에는 노무현 정부와 국가균형발전정책의 측면에서는 큰 차이가 없는 것처럼 보이는 것이 사실이다.

표 21 노무현·이명박·박근혜 정부의 지역발전정책 비교

| 구분       | 노무현 정부       | 이명박 정부                 | 박근혜 정부               |
|----------|--------------|------------------------|----------------------|
| 이념적 성향   | 진보(정부간섭)     | 보수(신자유주의)              | 보수(신자유주의)            |
| 국정과제의 위치 | 핵심적 과제       | 보조적 과제                 | 보조적 과제               |
| 정책목표     | 균형           | 성장>균형                  | 성장+균형                |
| 주요전략     | 분산, 분권, 분업   | 광역화, 상생협력              | 창조경제                 |
| 특성       | 지역균형, 산술적 균형 | 지역특화, 실질적 지역발전         | 생활권 중심 삶의 질 향상       |
| 지원방법     | 분산           | 선택과 집중                 | 분산                   |
| 지원단위     | 16개 시도       | 광역경제권                  | 지역행복생활권              |
| 해결대상     | 수도권, 지방간 불균형 | 글로벌 경쟁력 제고             | 주민 삶의 질 개선           |
| 핵심정책     | 수도권 규제와 분산   | 5+2 광역경제권 개발, 수도권 규제완화 | 수도권 규제완화, 지역행복생활권 추진 |

출처: 안영진(2011), p.366의 <표 2>와 전경구(2012), p.4의 <표 1>을 토대로 재구성

그렇다면 이러한 역대정부의 국가균형발전의 차이는 구체적으로 각 부문별로 수도권과 비수

도권 간 지역발전지표의 격차 변화에 어떤 영향을 미친 것인가? 앞선 V장의 경험적 분석 결과를 종합해 각 부문별 격차의 증감방향과 그러한 격차의 증감에 대해 긍정적 혹은 부정적 기여를 한 정부를 정리해 보면 <표 22>와 같다. <표 22>에 나타난 바와 같이 전체 7개 부문 중 생산, 소득, 재정, 인구 부문은 역대정부의 국가균형발전정책의 수행 결과 수도권-비수도권 간 격차가 어떤 형태로든 축소 되었음을 알 수 있다. 그에 반해 고용, 주거환경, 기업환경의 세 개 부문에서는 오히려 국가균형발전정책의 지속 추진에도 불구하고 격차가 확대되어 왔음을 알 수 있다. 본 연구에서 조사한 7개 부문에서의 수도권-비수도권 간 격차 증감에 부정적 기여를 한 정부는 이명박정부 3개 부문(소득, 재정, 기업환경), 노무현정부 3개 부문(생산, 인구, 주거), 박근혜정부 1개 부문(고용) 임을 알 수 있다. 반면 긍정 평가의 경우 박근혜정부가 전체 7개 부문 중 소득과 기업환경 부문을 제외한 나머지 5개 부문에서 긍정적 평가를 받았다. 그에 반해 노무현정부는 소득과 기업환경 두 개 부문에서만 긍정적 평가를 받은 것으로 나타났다.

이와 같은 분석결과가 의미하는 바를 어떻게 해석해야 할 것인가? 박근혜정부에 대한 긍정적 평가가 많은 이유는 무엇인가? 단순히 박근혜정부의 국가균형발전에 대한 정책효율성이 높은 때문인가? 앞서 살펴 본 역대정부의 국가균형발전에 관한 세부적 분석과정에서도 드러난 바와 같이 박근혜정부의 국가균형발전정책은 사실상 형식적으로는 노무현정부에서부터 이명박정부로 이어져 내려온 정책을 계승한 것처럼 보인다. 하지만 사실상 박근혜정부의 국가균형발전정책은 전임 정부들에 비하면 그 구체성과 실천가능성이 결여되어 있는 수준임을 알 수 있다. 어떻게 그와 같이 국가균형발전에 대한 정책의지가 박약한 정부의 정책성도가 노무현 정부처럼 정책의지가 그 어느 정부보다 확고한 정부보다 더 양호할 수 있는가? 이에 대한 답은 노무현 정부의 국가균형발전정책이 비록 형식적인 측면이 강하지만 행정중심복합도시나 혁신도시, 기업도시 등의 사례에서도 알 수 있듯이 이후의 보수정부에서도 계승되어 왔기 때문에 그 정책성도가 결국 박근혜정부에서부터 본격적으로 나타나기 시작했다고 보는 것이 옳을 것이다.

표 22 국가균형발전정책 부문별 성과평가 결과

| 부문   | 격차 증감 | 평가  |     |
|------|-------|-----|-----|
|      |       | 부정적 | 긍정적 |
| 생산   | -     | 노무현 | 박근혜 |
| 고용   | +     | 박근혜 | 노무현 |
| 소득   | -     | 이명박 | 박근혜 |
| 재정   | -     | 이명박 | 박근혜 |
| 인구   | -     | 노무현 | 박근혜 |
| 주거   | +     | 노무현 | 박근혜 |
| 기업환경 | +     | 이명박 | 노무현 |

## 7. 맺음말

국가균형발전은 우리나라 헌법에도 명시된 중앙정부의 명백한 의무인 동시에 지역민들이 누려야 할 당연한 권리로 인식되고 있다. 그러한 국가균형발전은 양적, 질적 측면에서 다양한 지역발전지표들을 통해 구현될 수 있으며, 대부분 지역격차의 해소라는 구체적이고 현실적인 정책과제로 형태로 나타나게 된다. 특히 1970년대 급속한 산업화의 과정을 겪었던 우리나라에서는 그와 같은 지역격차가 대부분 수도권-비수도권 간 지역격차로 나타나는 경향이 있어 국가균형발전정책의 성과에 대한 평가를 수도권-비수도권 간 지역격차의 완화 정도로 가늠해 볼 수 있다.

본 연구에서는 역대정부의 국가균형발전정책을 수도권-비수도권 간 지역격차의 완화라는 단일한 정책목표에 초점을 두어 질적, 양적 측면에서 분석, 평가하는 작업을 시도하였다. 그 결과 역대정부의 국가균형발전정책은 초기의 불균형성장이론에 근거한 정책에서 출발해 노무현 참여정부를 지나면서 서서히 균형성장이론에 근거한 정책으로 전환되어 갔으며, 그 정책기조는 대부분 제4차 국토개발계획(2000~2020년)에 반영되었다. 하지만 이와 같은 정책기조의 변화는 국가균형발전정책이 지나치게 획일적인 평등주의에 입각한 지역 간 일률적인 나눠먹기식의 자원배분에 얽매이게 만들어 결국 국가적인 차원에서 지역 간 중복투자의 발생과 같은 자원의 비효율적 배분을 낳는 등 많은 문제점을 노정하여 왔다. 뿐만 아니라 김대중-노무현정부로 이어져 온 국가균형발전정책이 이후 집권한 보수정권에 의해 형식적인 측면에서는 계승되는 듯했으나 행정중심복합도시 및 혁신도시 건설, 공공기관 지방이전 등의 사례에서 드러난 바와 같이 내용적인 면에서는 정책적 연속성이 훼손되는 등 여러 가지 부정적인 면을 드러내기도 했다. 하지만 노무현정부에서 구체화된 국가균형발전정책이 제4차 국토종합계획이라는 장기적 차원의 정책으로 자리 잡게 되면서 정권의 성격과 정책의지에 관계없이 일정한 정책성과를 축적하게 되는데 본 연구의 경험적 분석 결과에서는 적어도 생산, 고용, 소득, 재정 등 7개 부문의 수도권-비수도권 간 격차 지표 중에 생산, 소득, 재정, 인구 부문의 격차 지표가 최근 정부로 올수록 개선되고 있음을 확인할 수 있었다.

본 연구를 통해 얻게 된 이러한 연구결과는 노무현정부 이후 정착되기 시작한 국가균형발전정책이 비록 여러 가지 측면에서 여전히 많은 문제점을 노정하고 있긴 하지만 정책의 지속성이 보장될 경우 일정한 정책성과를 충분히 거둘 수 있음을 보여준다. 따라서 향후 제5차 국토종합개발계획 수립 시 이를 참고하여 선거를 통해 생겨나는 정치권력의 변화에 관계없이 정책의 연속성이 담보될 수 있도록 하는 장기적이고 항구적인 제도적 장치로서의 국가균형발전정책의 새로운 제도화가 필요함을 알 수 있다.

## 참고문헌

- 김용웅·차미숙·강현수. 2003. 『지역발전론』 서울: 한울아카데미.
- 장재홍. 2008. “지역경제발전을 위한 새로운 정책 패러다임 모색.” 『지역경제』 14:54-81.
- 장재홍·김동수·박경·정준호. 2008. “지역균형발전정책의 위상과 구조에 관한 국제 비교 연구.” 산업연구원 연구보고서.
- 허문구·최윤기·장재홍. 2004. 경제성장과 지역간 격차. 2004년 산업연구원 연구보고서.
- 김동수·박형진·변창욱·이원빈. 2011. 『지역발전 지표 분석 및 정책적 시사점』. 서울: 산업연구원.
- 대한민국정부. 2005. 『제4차 국토종합계획 수정계획(2006~2020)』
- 대한민국정부. 2011. 『제4차 국토종합계획 수정계획(2011~2020)』
- 박숙진·김태현. 2010. “5+2 광역경제권의 지역경제력 비교 연구.” 『한국콘텐츠학회논문지』 10(11):318-328.
- 변창흠. 2011. “참여정부와 이명박정부의 지역균형발전정책의 평가와 과제,” 사회디자인 연구소.
- 송미령. 2013. “지역행복생활권의 의미와 과제.” 『지역과 경제』 제12권, 27-29.
- 윤상우. 2007. “한국의 압축적 산업화와 도농문제.” 『지역사회학』 9(1):5-40.
- 이양재. 2007. “2단계 국가균형발전정책을 접하면서.” 『국토계획』 42(2):5-6.
- 이진홍. 2016. “경제개발계획과 지역균형발전에 대한 비교법적 고찰.” 『일감부동산법학』 12:245-268.
- 임형백. 2013. “한국의 지역균형발전정책, 1972-2012.” 『도시행정학보』 26(3):315-339.
- 장재홍·김동수·박경·정준호. 2008. 『지역균형발전정책의 위상과 구조에 관한 국제 비교 연구』. 서울: 산업연구원.
- 장종희. 1994. 『한국의 경제적 지역격차에 관한 연구』 서울대학교 경제학석사 학위논문.
- 전경구. 2012. “참여정부와 이명박정부의 지역정책비교와 차기정부의 과제.” (사)한국지역개발학회 추계종합학술대회 논문집.
- 조기현. 2009. “MB정부 지역발전전략과 기초생활권 발전정책.” 『월간 자치발전』 2009년 3월호. 32-39.
- 한반도선진화재단. 2008. 『21세기 새로운 지역발전정책 패러다임』 서울: 한반도 선진화 재단.
- 한승준. 2008. “새로운 지역발전계획으로서의 프랑스 경쟁거점제도.” 『계간 지역경제』 7(2):6-21.
- Czamanski, S. (1973) *Regional and Interregional Social Accounting*. Lexington Books:Lexington, Mass.
- OECD. 2005. *Regions at a Glance 2005*. OECD.
- Borts, G. H. 1960. “The Equalization of Returns and Regional Economic Growth.” *American Economic Review* 50:319-347.
- Borts, G. H. and Stein, J. L. 1964. *Economic Growth in a Free Market*. New York: Columbia University Press.
- Fabricant, R. A. 1970. “An Exceptional Model of Migration.” *Journal of Regional Economics* 10:13-24.
- Hirschman, A. O. 1958. *The Strategy of Economic Development*. New Haven: Yale University Press.
- Kuznets, S. 1955. “Economic Growth and Income Inequality.” *American Economic Review* 1-28.
- Lewis, W. A. 1954. “Economic Development with Unlimited Supplies of Labour.” *The Manchester School* 22(2):139-191.
- Lindblom, Charles E. 1977. *Politics and Markets*. New York: Basic Books.

- Myrdal, G. 1957. *Economic Theory and Under-Developed Regions*. London: Duckworth.
- Nurkse, R. 1958. *Problems of Capital Formation in Underdeveloped Countries*. New York: Oxford University Press.
- Perloff, H. S., Dunn, E. S., Lampard, E. E., and Muth, R. F. 1960. *Regions, Resources, and Economic Growth*. Batmore: Johns Hopkins University Press.
- Perroux, F. 1950. "Economic Space, Theory and Applications." *Quarterly Journal of Economics* 64:89-104.
- Raimon, R. L. 1962. "Interstate Migration and Wage Theory." *Review of Economics and Statistics* 44:428-438.
- Rosenstein-Rodan, P. N. 1961. "Notes on the Theory of the Big Push." In H. S. Ellis ed. *Economic Development for Latin America*. London: Macmillan, 57-66.
- Tachibanaki, T. 1992. "High Land Prices as a Cause of Increasing Inequality in Wealth Distribution and Socio-Economic Effect." In J. O. Haley and K. Yamamura ed., *Land Issues in Japan: A Policy Failure?* Society for Japanese Studies.
- Tachibanaki, T. and T. Yagi. 1993. "Distribution of Economic Well-Being in Japan: Towards a More Unequal Society." In *The Distribution of Well-Being in the 1980S-An International Perspective*.
- Williamson, J. G. 1965. "Regional Income Inequality and the Process of National Development: A Description of the Patterns." *Economic Development and Cultural Change* 13(3):3-45.



# 지역혁신체계와 혁신도시 정책의 평가

장혜영 (중앙대)



# 지역혁신체계와 혁신도시 정책의 평가<sup>20)</sup>

## 1. 서론

한국의 국가균형발전정책의 주요 사업으로 대두되었던 혁신도시 건설이 공공기관 이전이 마무리되면서 혁신도시가 외관상 마무리되었다. 전통적으로 강력한 중앙권력의 통제 하에 놓여 있는 지방정부 및 지방정책이라는 일반적 생각은 오랜 동안 한국의 지방정치 및 지방의 특수한 상황에 대한 연구가 제한되는 결과를 초래하게 되었다. 그 결과 지방에 관한 연구는 지방행정 및 행정조직 그리고 이후 지방선거라는 측면에 집중하여 연구된 경향이 있다. 이러한 제한된 연구와는 별도로 중앙정부는 새로운 행정부가 출범할때마다 국토의 균형발전에 대한 다양한 정책을 제시하였고 정부의 다양한 균형발전 정책은 수도권에 과밀된 정체, 경제, 문화적 부문을 지방에 분산시키고자 하는 목적을 공유하고 있다.

1970년대 이후 급속한 압축성장과정에서 나타난 국가균형발전정책은 불균형발전을 해소하기 위한 정책으로서 등장하였고 이는 실질적으로 지역발전정책으로 나타났다. 특히 특정 지역에 편중되어 있는 인구 및 산업으로 인하여 지역 간 소득격차가 심해지고 지역 발전 불균형이 심화되면서 이를 어떻게 해소할 것인가를 고민하였다. 과거 지역발전 불균형 해소 정책은 수도권 억제정책을 통한 지역불균형의 해소를 도모하였고 이러한 억제정책에서 벗어나 지역의 균형있는 발전을 지역 자생력이라는 측면에서 고려하여 발전한 것이 국가균형발전정책의 중심내용이라 할 수 있다.

국가균형발전정책은 과거 참여정부의 주요 국정과제 중 하나였고 참여정부 시기 이를 특별법으로 제정하게 되어 수도권을 중심으로 집중되어 있던 많은 권한을 지방으로 이양하고자 하는 노력을 경주하였다. 이후 이명박 정부 그리고 박근혜 정부에 들어오면서 국가균형발전정책은 다양한 부침을 경험하게 되었지만 여전히 유효하게 언급되는 분야가 “지역혁신”이며 이와 연관되는 새로운 도시의 지정이다. 이른바 행정복합도시 및 혁신도시 등으로 명명되는 새로운 도시의 지정은 과거 경제발전을 위한 성장 거점으로서의 도시와는 조금 다른 특징을 통하여 도시의 성장지속력을 도모하고 나아가 자생력을 확보한다는 점에서 의미가 있다.

본 연구는 국가균형발전정책을 통한 지방 발전 정책을 중심으로 지방의 발전방향의 핵심분야로 거론되었던 “지역혁신” 정책 및 이의 결과물인 혁신도시에 대한 평가를 시도한다. 참여정부는 도시의 내생적 자생력을 확보하기 위한 시스템으로 지역혁신시스템의 구축을 주창하였고 이를 지역 경제주체의 역량혁신 및 네트워크화라는 구체적 목표로 달성하고자 하면서 본격적으로 지방발전 분야에 지역혁신이라는 측면을 강조하게 되었다. 참여정부 시기 지역혁신

20) 각주 및 참고문헌 누락이 있습니다. 인용을 하지 말아주시기 바랍니다.

체계 구축은 특성화 및 균형을 모색하는 전략이며 국가균형발전이 지방분권의 최종 목표로 두어 산업적으로 낙후된 공업 후발지역(호남/중부지역 등)의 산업 육성 등을 통하여 균형발전을 이룩하고자 하는 데 의미를 두었다. 그렇다면 현재까지 진행된 지역혁신 정책은 어떤 것이었으며 결과물은 무엇이었는가?

이와 함께 지역혁신 정책의 결과물 중 하나인 혁신도시 지정 및 변화는 지역혁신 정책과 상위개념인 국가균형발전정책이 실질적으로 지방차원에서 구축된 실재를 확인할 수 있는 계기가 된다. 따라서 공공기관의 이전에 마무리 단계에 있는 혁신도시의 현황에 대한 기초 분석을 통하여 혁신 도시에 대한 이해를 증진시키고자 한다. 혁신도시 사업이 성공 여부를 판단하기에 아직 충분한 시간이 경과하지 않았고 이에 대한 분석 및 평가가 진행되기 위해서는 현재 혁신도시의 현황 파악이 무엇보다 중요한 시점이다. 따라서 본 연구는 지역혁신 정책에 대한 분석과 혁신 도시 현황 분석이라는 두 파트로 구성된다.

## 2. 국가균형발전정책과 지방발전

한국이 국토의 균형발전에 관한 관심을 기울이기 시작한 것은 1970년대 압축성장을 경험하면서부터이다. 우선 제 1972년부터 1981년까지 계획수립된 제 1차 국토종합개발계획을 시작으로 2020년까지 제 4차 국토종합개발계획이 수립되었다. 각각의 국토종합개발계획의 골자는 시기별로 수도권과 동남해안 공업벨트 중심의 거점개발로부터 이후 인구 분산을 중심으로 한 정책을 변화하게 된다.

우선 제1차 국토건설종합계획(1972 ~ 1981)은 고도경제성장을 위한 기반시설 조성을 목표로 수도권과 동남해안 공업벨트 중심의 거점개발을 추진하는 것을 골자로 하였고 이후 이 정책은 인구분산을 통한 수도권 집중 억제와 고려한 제 2차 국토건설종합계획(1982 ~ 1991)로 수정되었다. 2차 국토건설종합계획은 특히 인구분산의 지방정착과 생활환경 개선을 목표로 수도권 집중억제와 권역개발을 추진하게 되었다. 제3차 국토건설종합계획(1992 ~ 1999)은 지방도시 육성을 본격적으로 고려한 정책으로 환경보전 및 국민복지 향상을 도모하는 방향으로 서해안 산업지대와 지방도시 육성을 통한 지방분산형 국토개발을 추진하였다. 제 4차 국토종합계획(2000 ~ 2020)은 명칭변경을 통하여 “국토종합계획”으로 변경되었고 이른바 국토균형발전, 동북아중심국가 도약을 위한 연안축, 동서내륙축 구축을 통하여 개방형통합국토를 구축한다는 계획을 수립하였다. 이 계획은 2차례의 수정을 거쳐 현재에 이른다. 2006년부터 2020년까지 계획된 1차 수정계획은 통일을 염두에 둔 통합국토 실현을 위해 개방형 국토발전축 및 다핵연계형 국토구조(7+1)을 제시하였고, 이후 두 번째 수정안이 2011년부터 2020년까지 계획되었고 글로벌 녹색국토 실현 및 개방형 국토축, 광역 연계형 녹색국토 추진 등의 목표를 세웠다.

## 1) 제 1차 국토건설종합계획 (1972~1981)

이 시기의 계획은 고도경제성장을 위한 기반시설 조성을 중심 목표로 삼고 수도권과 동남해안 공업벨트 중심의 거점개발을 중심으로 이루어졌다. 기본목표로 국토이용관리 효율화, 사회간접자본 확충, 국토자연개발 및 자연보전, 국민생활환경의 개선을 삼고 있는데 이 중 특히 중요한 부분으 바러 성장거점의 개발이었다. 이 시기 전국을 4대권 8중권 17소권으로 구분하고 이 중 8중권을 중심도시를 선별하여 개발 사업을 추진하였다. 이때 울산, 포항, 마산, 창원, 여수 등 공업단지를 중심으로 이른바 성장거점도시(growth poles)를 집중적으로 양산하였다.

## 2) 제2차 국토건설종합계획(1982~1991)

제2차 계획에서는 기본 목표를 인구의 지방정착유도, 개발가능성의 전국적 확대, 국민복지수준의 제고, 국토자연환경의 보존에 두고 계획을 수행하였다. 이 시기 중요한 정책으로 국토의 다핵구조를 형성하고 지역생활권을 조성하며 서울, 부산 양대 도시의 성장억제 및 관리전략을 세웠다. 또한 지역기능 강화를 위한 교통 통신 등 사회간접자본을 확충하고 후진지역의 개발촉진을 추진하였다. 제2차 계획에서는 전국을 28개의 지역 생활권으로 분류하고 각 생활권 내에 적어도 한 두 개의 성장거점 도시를 포함하도록 하여 분산된 성장거점 정책을 도입하고 있다. 주목할 것은 이렇게 분산된 성장개발 정책에서 수혜를 받는 것은 대도시였고 이는 투자의 효율성이 최적화될 수 있는 것이 대도시라는 점이 가장 크게 고려되었다. 그 결과 성장거점 도시에 대한 집중 투자로 인하여 지역간 빈부 격차가 심화되는 현상이 나타났다.

## 3) 제3차 국토건설종합계획(1992~2001)

1980년대 이후 한국의 국토개발은 다양한 문제를 노출하게 되었는데 특히 수도권의 인구집중, 지역 간 소득격차, 기반시설의 부족, 지가의 상승, 환경오염확산 등으로 요약된다. 따라서 제3차 국토계획은 이러한 1980년대의 국토문제를 해결하기 위한 방안으로 실시되었다. 제3차 계획이 추구하는 목표는 지방분산형 국토골격의 형성, 생산적 자원절약형 국토이용 체계의 구축, 국민 복지 향상과 국토 환경의 보존, 남북통일에 대비한 국토 기반의 조성 등을 포함한다.

이를 위하여 수도권집중억제와 지방도시육성, 서남부 신산업지대 조성 및 첨단화, 교통 통신 유통 연계화, 생활환경 개선으로 삶의 질 향상, 지역주민참여와 지방과 중앙의 역할분담 등을 주요 정책방향으로 삼고 지행하였다. 특히 이 시기의 중점사업들은 지방의 육성과 수도권 인구집중억제, 공업용지 및 여가공간의 조성, 통합적 교통교류망의 구축, 국민생활수준의 향상

과 국토자원관리, 통일에 대비한 국토의 기반구축 사업 등이다.

#### 4) 제4차 국토종합계획(2000~2020)<sup>21)</sup>

제4차 국토계획의 배경은 수도권집중과 지역 간 불균형의 심화, 환경훼손에 따른 삶의 질 저하, 인프라부족에 따른 국가경쟁력 약화, 국토의 안정성 결여가 그 배경이 된다. 따라서 제4차 계획은 이러한 배경 하에서 21세기 통합국토의 이념을 계획기조로 하면서 기본 목표는 더 붙여 잘사는 균형국토, 자연과 어우러진 녹색국토, 지구촌으로 열린 개방국토, 민족이 화합하는 통일국토에 두고 있다.

제4차 국토계획의 특징은 국토계획 전 부문에서 환경과의 조화를 중시하고, 중앙정부주도의 계획방식에서 탈피하여 국가, 지자체, 주민이 함께 참여하는 Bottom-Up방식을 채택하고, 보다 장기적인 구상을 위하여 기존계획과는 달리 20년의 장기계획으로 수립되어 있다는 점이다.

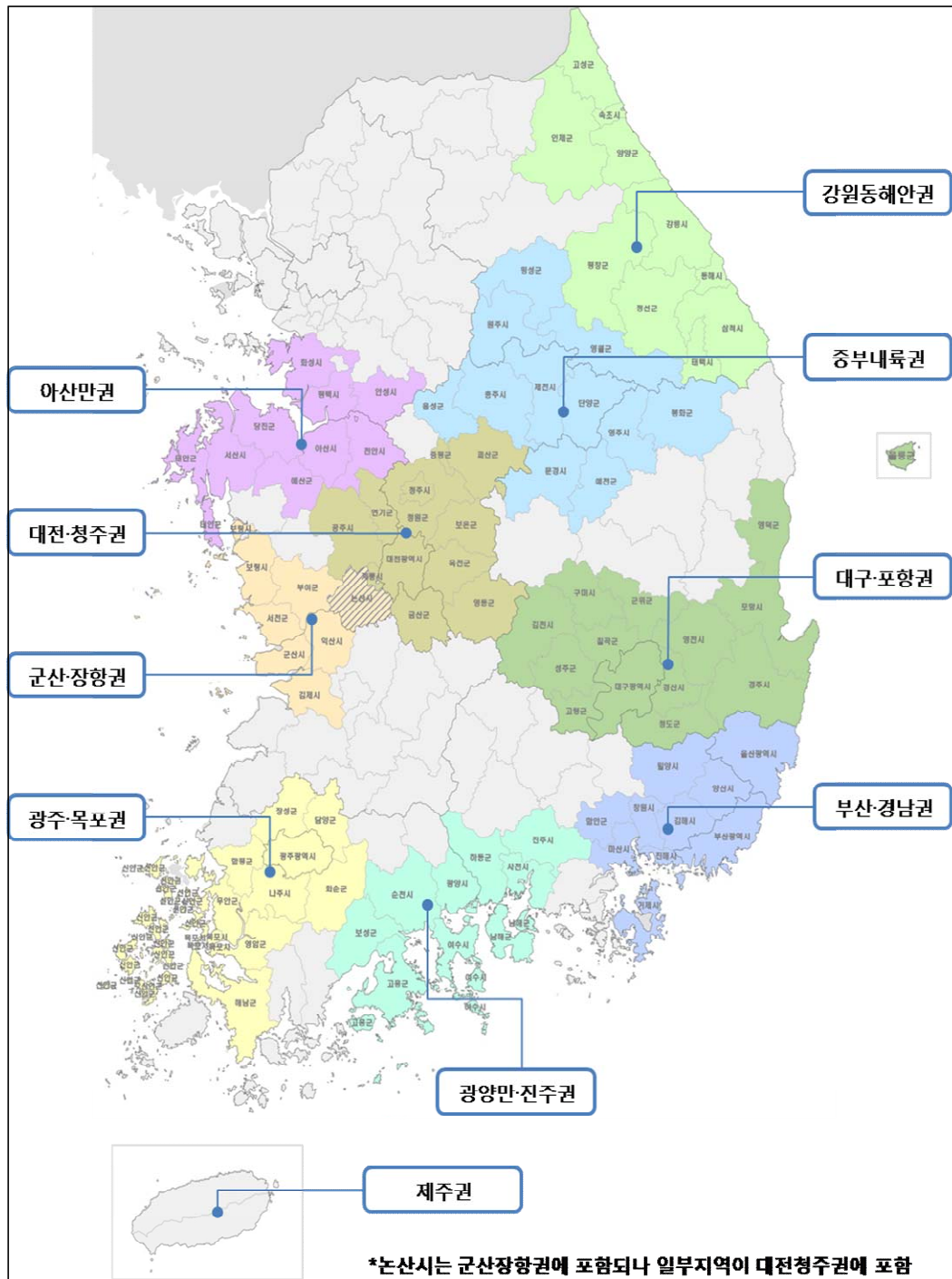
이 시기 참여정부는 국토의 균형발전을 위하여 분권, 분산, 분업을 정책기조로 삼았다. 국토의 균형발전을 위한 수단으로 충남 연기 중심으로 인구 50만을 목표로 하는 행정중심복합도시건설을 계획하였고, 수도권의 기업집중을 분산하고, 지역경제를 활성화시키기 위하여 기업도시건설을 추진하고, 중앙부서 이전을 위한 혁신신도시건설을 수도권과 대전을 제외한 전국의 전역을 대상으로 추진하였다.

4차 계획은 2006년부터 참여정부에서 1차 수정계획으로 발표되었고 2차 수정안은 이명박 정부에서 2011년부터 추진하는 것으로 변경되었다. 4차 계획의 기본 원안은 통합국토의 실현으로 보아 균형국토, 녹색국토, 개방국토, 통일국토를 4대 기본목표로 삼고 부문별 추진계획으로 ① 개방형 통합국토축 형성<sup>22)</sup>, ② 지역별 경쟁력 고도화, ③ 건강하고 쾌적한 국토환경 조성, ④ 고속교통 및 정보망 구축, ⑤ 남북한 교류협력 기반 조성 등 5대 전략을 설정하였다. 특히 지역별 경쟁력 고도화를 위한 방안으로 10대 광역권(아산만권, 전주·군장권, 광주·목포권, 광양만·진주권, 부산·울산·경남권, 대구·포항권, 강원동해안권, 중부내륙권, 대전·청주권, 제주도 국제자유도시)을 육성하고, 지방 대도시가 특정 부문에서 한국을 대표하는 산업별 수도(과학기술산업수도, 국제물류산업수도, 섬유패션산업수도, 영상산업수도, 자동차산업수도, 첨단광산업수도 등)로 발전할 수 있도록 기능 전문화를 꾀하며, 전국을 7대 문화관광권으로 구분하여 육성한다. <그림 1>은 4차 계획의 10대 광역권 지도이다.

21) 대한민국 정부. 2005. 제 4차 국토종합계획 수정계획

22) 개방형 통합국토축을 형성하기 위하여 연안국토축과 동서내륙축을 구축한다. 연안국토축은 부산·울산·포항·강릉·속초와 북한의 나진·선봉 지역을 잇는 환동해축, 부산·광양·진주·목포·제주를 잇는 환남해축, 목포·광주·군산·전주·인천에서 북한의 신의주를 잇는 환황해축으로 구성된다. 동서내륙축은 군산·전주·대구·포항을 잇는 남부내륙축과 인천·원주·강릉·속초를 잇는 중부내륙축, 통일 이후를 고려한 장기 전략으로서 북한의 평양·원산을 잇는 북부내륙축으로 구성된다.

그림 1 10대 광역권 지정 현황도



출처 : 국토교통부 “광역권개발” 23)

다핵연계형 국토구조 구축의 기본단위는 수도권과 강원권·충청권·전북권·광주권·대구권·부산권·제주도 등 '7+1'의 경제권역을 설정하였다. 경제권역 별로 수도권은 국제물류 및

23) [https://www.molit.go.kr/USR/policyData/m\\_34681/dtl?id=37](https://www.molit.go.kr/USR/policyData/m_34681/dtl?id=37)

금융·비즈니스, 지식기반 산업 중심지로 위상을 재정립하고, 강원권은 자연생태자원 및 접경 지역을 활용한 국제(남북) 관광 및 청정·건강 산업지대로 육성한다. 충청권은 연구개발(R&D) 및 바이오산업, 행정중심 복합도시와 연계한 교육·연구·물류 및 지식기반산업을 특화 육성한다. 전북권은 친환경 농업과 생명산업의 고도화를 꾀하고, 자동차기계 및 에너지 관련 산업 중심의 신산업지대를 구축한다.

또 광주권은 광산업·에너지 등 첨단미래산업을 육성하고 자연자원과 친환경 농어업, 향토문화를 연계한 문화관광산업지대로 육성한다. 대구권은 전자정보산업과 한방산업을 육성하고 역사문화·교육자원의 활용을 극대화하여 지역의 성장 잠재력을 증진한다. 부산권은 자동차산업과 조선·기계 등 주력 산업을 첨단화하고 동북아시아 해양물류 및 영상산업의 중심지로 위상을 강화한다. 제주도는 국제자유도시 개발을 중심으로 하여 세계적 관광휴양 및 교류거점으로 육성한다.

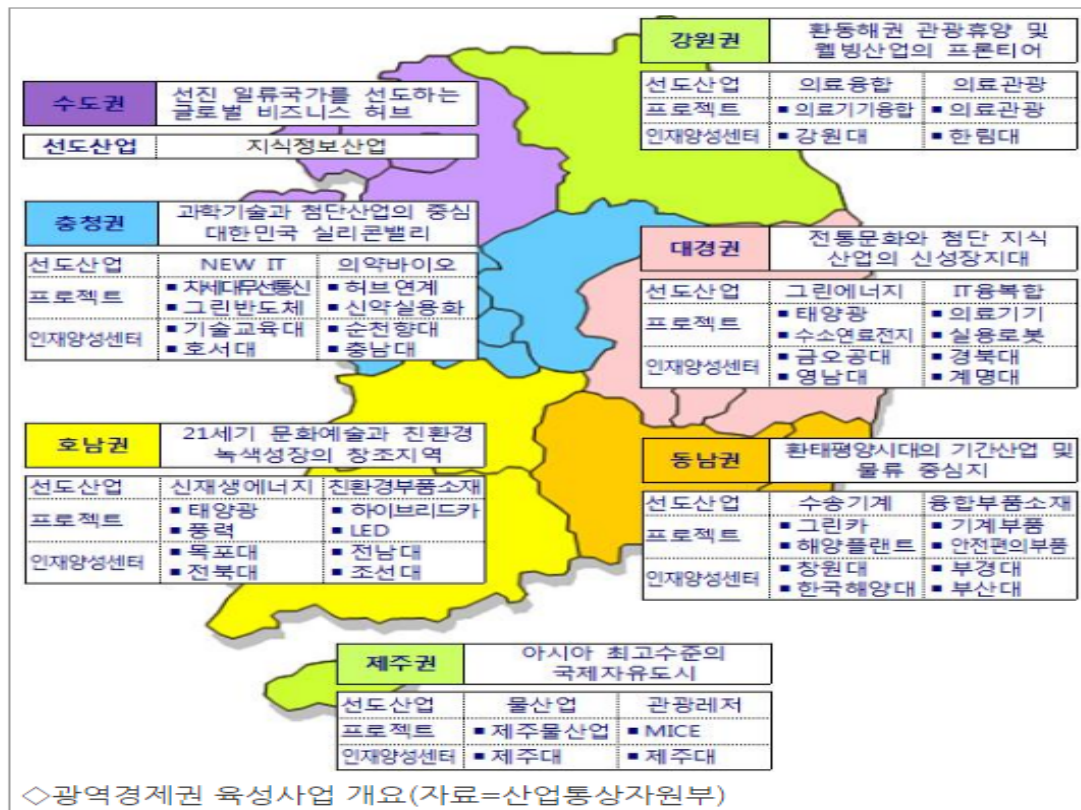
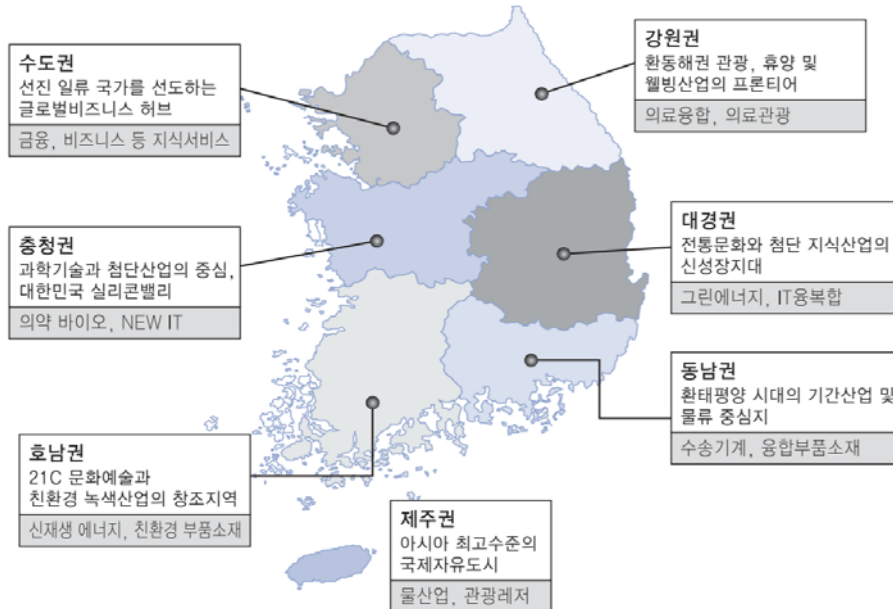
2차 수정계획은 이명박 정부 출범 이후 수정되었는데 특히 글로벌 녹색국토를 기조로 하여 ① 경쟁력 있는 통합국토, ② 지속가능한 친환경국토, ③ 품격 있는 매력국토, ④ 세계로 향한 열린국토 조성을 4대 기본목표로 하였다. 이를 실현하기 위한 추진 전략으로 ① 국토 경쟁력 제고를 위한 지역특화 및 광역적 협력 강화, ② 자연친화적이고 안전한 국토공간 조성, ③ 쾌적하고 문화적인 도시 및 주거환경 조성, ④ 녹색교통 및 국토정보 통합네트워크 구축, ⑤ 세계로 열린 신성장 해양국토기반 구축, ⑥ 초국경적 국토경영기반 구축 등 6대 전략을 설정하였다. 특히 유라시아·태평양 지역의 전략적 요충지로서 관문(關門) 국가 역할과 동아시아 주요 경제권(환황해권·환동해권·환태평양권·유라시아대륙권)의 중추국가로서 위상을 확립하는 것이다. 대내적으로는 수도권·충청권·대경권·호남권·동남권과 강원권·제주권을 묶는 '5+2' 광역경제권을 중심으로 거점도시권을 육성하고 광역경제권 간의 연계와 협력을 통하여 지역의 자립적 발전을 유도한다.



그림 2 광역경제권 선도사업

〈그림 2〉

광역경제권(5+2) 선도산업 추진 현황



앞서 살펴본 국토균형발전정책은 초기 수도권 억제 및 성장거점중심의 개발계획으로부터 지방산업의 육성 및 일반적 지방발전을 권역으로 나누어 추진하는 전략으로 변화하였다. 본격적으로 국토균형발전정책을 지방 및 지역 발전에 대한 구체적 정책으로 구체화한 것은 참여정부 이후라고 할 수 있다. 참여정부 시기 국가균형발전 특별법을 중심으로 지역의 발전 목적과 역점사업의 변화를 경험하였는데 참여정부 이후 각종 특수기능을 가진 신도시의 생성을 통하여 지방발전을 도모하는 것을 기본 골자로 하였다. <표 1>은 각 정부별 국가균형발전 특별법의 내용을 확인한 것이다. <표 1>에 의하면 국가균형발전 특별법의 목적이 참여정부의 지역균형발전으로부터 이명박 정부의 지역경쟁력 강화로 그 이후 박근혜 정부에서 주민의 삶의 질 개선으로 목적이 변화하였다. 문제는 이에 따라 광역경제권으로 칭하는 지역 경제권역발 발전 계획이 계속 변화하였다는 점이다. 지역의 발전으로 통한 국토균형발전 취지에 따라 지역 경제발전을 우선시하는 정책이 지역발전정책의 핵심이었고, 이에 부응하기 위하여 각 정부는 지역균형발전을 위한 권역별 발전방향을 지방정부에 적용하였다. 특히 참여정부에서 추진한 지역혁신정책은 이후 혁신도시 건설 및 행정복합수도 건설이라는 도시 건설 및 공공기관 이전이라는 정책결과물을 가져왔다.

표 1 정부별 국가균형발전 정책 변화

|      | 참여정부   | 이명박정부   | 박근혜정부  |
|------|--|---|--|
| 법    | 국가균형발전 특별법   | 국가균형발전 특별법  | 국가균형발전 특별법   |
| 목적   | 지역균형발전   | 지역경쟁력강화   | 지역경쟁력 강화<br>주민의 삶의 질 개선  |
| 조직   | 국가균형발전위원회 설치<br>-국가균형발전기획단<br>-국가균형발전지원단<br>-시,도 지역혁신협의회<br>-시,구,구지역혁신협의회                      | 지역발전위원회(대체)<br>-지역발전기획단<br>-지역발전지원단<br>-광역경제발전위원회<br>-시,도 발전협의회   | 지역발전위원회(강화)<br>-지역발전기획단<br>-지역발전지원단<br>-시,도 생활권<br>발전협의회   |
| 추진계획 | <p>&lt;법정계획&gt;<br/>-국가균형발전계획(균형위)<br/>-부문별 발전계획<br/>(균형위_광역시, 도)<br/>-지역혁신발전계획<br/>(광역시도)</p> | <p>&lt;법정계획&gt;<br/>-지역발전 5개년계획<br/>(지역위)<br/>-부문별 발전계획<br/>(지역위_광역시,도)<br/>-광역권발전계획(광역시위)<br/>&lt;임의계획&gt;<br/>-초광역개발권계획<br/>(광역시,도)<br/>-시,도 발전계획<br/>(광역시, 도)<br/>-기초생활권발전계획<br/>(시,군,구)</p> | <p>&lt;법정계획&gt;<br/>-지역발전 5개년계획<br/>(지역위)<br/>-부문별 발전계획<br/>(지역위+광역시,도)<br/>-시, 도 발전계획<br/>(광역시,도)<br/>&lt;임의계획&gt;<br/>-지역생활권발전계획<br/>(시,군,구)</p> |
| 역점시책 | 지역전략산업 선정 및 육성<br>공공기관 지방이전<br>세종시, 혁신도시 건설  | 지역전략산업 육성<br>지역선도산업 선정/육성<br>5+2 광역경제권 설정<br>30대 지역 선도<br>프로젝트  | 지역특화산업으로 대체<br>지역협력산업으로 대체<br>산업협력권 프로젝트   |
| 회계   | 국가균형발전특별회계설치<br>-계정 구분<br>*지역개발사업계정<br>*지역혁신사업계정<br>*제주특별자치도계정                                 | 광역, 지역발전특별회계<br>설치<br>-계정 구분<br>*지역개발계정<br>*광역발전계정<br>*제주특별자치도계정  | 지역발전특별회계 설치<br>-계정 구분<br>*생활기반계정<br>*경제발전계정<br>*제주특별자치도계정  |

### 3. 지역혁신 정책 분석

한국 정부는 1990년대 중반 이후 지역혁신체계 구축을 통하여 지역발전을 구현하는 것을 골자로 한 정책 방향을 고려하여 지방대학을 사업주체로 하여 기업, 지자체 등 유관기관이 참여하는 지역기술혁신사업을 추진하였다 (김영정 7-8)<sup>24)</sup> 그러나 핵심 행위자 중 하나인 지방대학의 부족한 역량, 지역의 특성을 고려하지 않은 일률적 모델의 적용, 지방분권의 미제도와

24) 김영정. “자립형지방화와 지역혁신체계”

등 다양한 문제점을 노출하면서 초기 지역혁신체계를 위한 정책은 큰 성과를 거두지 못하였다. 이후 성장거점 지역을 통한 경제발전의 한계점을 인식한 참여정부는 사실상 국가균형발전정책에서 핵심정책으로 추진한 것은 혁신정책이다. 지역혁신정책은 지역혁신전략에 따라 외부 의존적 발전전략이 아닌 내생적 지역발전을 이루는 것으로 볼 수 있다. 결국 지역혁신은 “지역의 인적 자원 개발, 과학기술, 산업생산, 기업 지원 등의 분야에서 지역별 여건과 특성에 따라 지역의 발전역량을 창출, 활용, 확산시키는 것”이다. 지역혁신체계는 지역혁신을 위하여 대학, 기업, 연구소 지방자치단체, 비영리단체 등의 활동을 상호연계하거나 상호협력을 촉진하기 위한 지원체계를 말한다(이기원, 김진석, 2007. 22-23)<sup>25)</sup>. 참여정부의 대표적 국가균형발전과 관련한 국책사업은 다음과 같다.

표 2 국가균형발전정책과 관련한 국책사업

|          | 대상지역  | 정주인원   | 사업기간      | 소요예산                                       | 비고           |
|----------|---|--------|-----------|--|--------------|
| 행정중심복합도시 | 충남연기군<br>공주시<br>(2212만평)                              | 50만명   | 2005-2030 | 8조 5천억원<br>(특별법 제 51조)                     |              |
| 혁신도시     | 11개시도<br>(1370.4만평)                                   | 27만명   | 2005-2012 | 7500억원<br>(발표 당시 12조원<br>추산)               | 기반시설비만<br>추정 |
| 기업도시     | 충주, 원주,<br>무안, 태안,<br>무주,<br>영암해남 6개<br>시군(3218만평)    | 39.6만명 | 2007-2012 | 기업부담원칙<br>(정부 재정은<br>도시연결도로 및<br>상하수도 공사비) |              |
| 신도시      | 판교, 동탄,<br>김포, 차주,<br>광교, 양주,<br>평택, 송파<br>(2489.9만평) | 62만명   | 2003-2012 | 46조 9667억원<br>(송파제외)                       |              |
|          | 대전, 아산<br>(804.7만평)                                   | 23.2만명 | 2003-2015 | 10조 6649억원                                 |              |
|          | 소계  | 85.2만명 |           | 57조 6316억원                                 |              |

출처: 심재철 의원실 (국가균형발전을 위해 추진되고 있는 국책사업 현황)<sup>26)</sup>

지역혁신정책은 지역의 경쟁력 유지와 경제발전에 혁신이 주요한 영향을 미친다는 인식은 학계 뿐만 아니라 관료집단에서도 인식을 공유하고 있지만 실질적으로 지역혁신에 대한 명확한 개념은 구체화되어 있지 않다. 일반적으로 혁신은 제품이나 기술의 발전에서 드러나는 발전된 개선을 의미하고 혁신으로 인한 신기술 창출 및 지식의 창출이 생산성을 높이는 결과를 예견하는 부분이 강하다. 그러나 정책으로서의 혁신, 특히 지역혁신은 정책의 대상이 무엇인지

25) 이기원, 김진석, 2007. 지역혁신체계. 국가균형발전위원회

26) <http://www.newswire.co.kr/newsRead.php?no=192058>

명확하지 않은 문제점이 나타나기 때문에 지역혁신이라는 다소 모호한 정책목표를 구체화하는 결과물로서의 혁신도시 지정 및 이에 따른 공공기관의 이전이 가져올 향후 효과에 대한 부분은 지속적으로 추적해야하는 연구 대상이기도 하다. 즉, 지역혁신 시스템은 지역의 혁신주체인 기업, 대학, 연구기관, 기업지원기관, 지자체 등이 공동연구개발, 정보 교류 등의 상호 유기적 연계를 통하여 지역의 혁신역량을 개발하고 이를 통해 지역발전을 도모하는 시스템이라 할 수 있다(이민형, 2010. 22)<sup>27)</sup>

국가의 지역혁신사업은 각 정부별 광역경제권 설정 및 전략산업의 추진으로 구체화되었다. 예를 들어 참여정부의 10대 경제권 설정 및 추진전략, 이명박정부의 광역경제권(5+2) 선도사업 추진, 박근혜 정부의 지역행복생활권 및 광역경제권 지정 및 전략<sup>28)</sup> 등을 통하여 지역의 혁신을 도모하여 성장을 추진하는 것이 사실상의 지역혁신사업의 구체적 결과물이라 할 수 있다.

지역혁신사업은 그렇다면 얼마나 구체적인 결과를 확보하였는가? 실제로 대통령 직속 지역발전위원회에서 제공하는 지역발전 정책 추진전략을 살펴보면 과거 참여정부로부터 이어진 지역발전 정책이 변화하지 않은 것을 확인할 수 있다. 즉, 여전히 동일한 전략으로 지역혁신, 지역발전을 내세우고 있으나 박근혜 정부의 추진전략은 행복생활권이라는 정책적으로 다소 모호한 권역을 내세움으로써 혁신의 모호성에 가중하여 정책방향을 명확하게 정하지 않은 약점이 있다. 물론 다차원적 서비스를 위하여 다양한 지역을 네트워킹하여 소비 수요와 공급이 적정하게 이루어짐을 유도하는 것이 행복생활권이라는 것을 지적하고 있으나 행복생활권 자체가 가지는 몇 가지 문제점이 있다. 우선 지역간 과당경쟁을 억제하는 방향으로 다양한 부문의 특화사업을 각각의 인근 도시들에 분산시켜 각 지역의 경제를 활성화하고 과밀한 서비스를 분산하여 장기적으로 지역발전의 균형을 도모하는 것을 추구하고 있다. 그러나 문제는 생활권 내 각 도시들 간의 협력 체계가 어떻게 구축할 것인지에 대한 구체적 계획이 존재하지 않고, 도시의 편리성과 농어촌의 쾌적성이 결합되기 쉽지 않다는 현실성의 결여가 정책에 나타나고 있음을 확인할 수 있다.

지역혁신사업이 활성화되기 위한 환경은 지자체의 역할 강화와 중앙 부처와의 적절한 역할분담임이 다시금 중요해지고 있지만 실질적으로 지역발전이 견인되기에는 지역혁신 자체가 가지는 제약이 다양하다. 여전히 지속되는 지자체의 역할 강화 이슈는 지역의 재량과 책임범위를 확대한다는 원칙만 공유하고 있을뿐 자발적 혁신역량을 높이는 방향에 대한 결과물들이 무엇인지 확인하기 어렵다. 따라서 지난 지역혁신 사업이 지자체의 역량강화에 미친 영향에 대한 분석은 여전히 구체적으로 나타나기 어렵다. 따라서 지역혁신을 통한 지방의 자생적 발전, 이에 따른 지자체의 역량 강화라는 선순환 구조가 이루어지고 있다는 구체적 결과는 아직 나타나지 않았다.

27) 이민형, 2010. “정부의 지역혁신정책 발전방향과 과제”. 지역경제.

28) 지역발전위원회. [http://www.region.go.kr/ibuilder.do?menu\\_idx=2163](http://www.region.go.kr/ibuilder.do?menu_idx=2163)

## 4. 혁신도시 현황

참여정부의 국토균형발전 정책은 지역혁신을 추구하는 지방의 구조적 개선을 촉진하였고 이에 대한 결과물 중 하나가 혁신도시의 지정이었다. 혁신도시는 공공기관의 지방이전과 산,학,연,관의 협력을 바탕으로 지역의 자생적 발전을 도모하는 것을 목표로 하였다. 과거 성장 거점 중심의 산업발전에서 나타난 한계를 극복하기 위한 대안으로 지식기반 산업이 주목을 받게 되고, 이는 지역의 혁신을 통한 자생적 발전과 연계되어 지식기반 선진도시로 발전하는 지역 발전 방향이 필요하게 되었다. 따라서 혁신도시는 지역발전을 선도하는 신성장 거점도시, 지역별 테마를 가진 개성있는 특성화도시, 누구나 살고 싶은 친환경 녹색도시, 학습과 창의적 교류가 가능한 교육, 문화도시<sup>29)</sup> 등으로 특징을 확인할 수 있다.

혁신도시 탄생에는 참여정부의 국가균형발전특별법, 지방분권특별법, 신행정수도트결법 등 균형발전 3대 특별법을 통한 신국토 구상이 주요하였다. 이러한 혁신도시는 도시 자생력을 확보하고 신성장 거점도시로서의 역할을 위하여 자빙자치단체가 중심이 된 혁신도시 발전방안을 확정하였다. 특히 공공기관 지방이전을 계기로 성장 거점지역에 조성되는 도시로서의 혁신도시는 이전된 공공기관과 지역의 대학, 연구소, 산업체, 지방단체가 협력하여 지역의 새로운 성장동력을 창출하는 기반이 될 것을 기대한다.

혁신도시의 개발은 3단계로 개발되는데 각 단계별 개발은 다음과 같다.

### ① 1단계(2007-2012, 이전 공공기관 정착단계)

- 이전 공공기관과 연관기업 종사자 수 약 2500~4000명,
- 유발인구는 15000-25000명

---

29) 혁신도시 홈페이지. <https://innocity.molit.go.kr/submain.jsp?sidx=13&stype=1>

혁신도시 개발유형은 다음과 같다

산,학 연,관 연계를 통한 혁신을 창출하는 혁신거점도시

- 이전공공기관과 지역전략산업의 연계로 지역발전을 견인
- 산,학,연,관 클러스터를 통한 새로운 지역발전 성장동력 창출

지역별 테마를 가진 개성있는 특성화도시

- 혁신도시별로 지역별, 산업별 특성을 브랜드화
- 지역의 정체성을 살릴수 있는 랜드마크와 개성있는 이미지 창출

누구나 살고싶은 친환경 녹색도시

- 자연지형을 최대한 보전하고 생태계의 다양성, 순환성 확보
- 에너지와 자원을 절약하는 지속가능한 도시공간구조와 교통체계 구축

학습과 창의적 교류가 가능한 교육, 문화도시

- 특목고 설치 등 교육여건의 선진화로 우수한 교육환경 조성
- 지역의 특성과 아름다운 경관이 살아있는 품위있는 도시문화 연출
- 지식정부시대 첨단도시 운영시스템이 구축된 U-City 조성

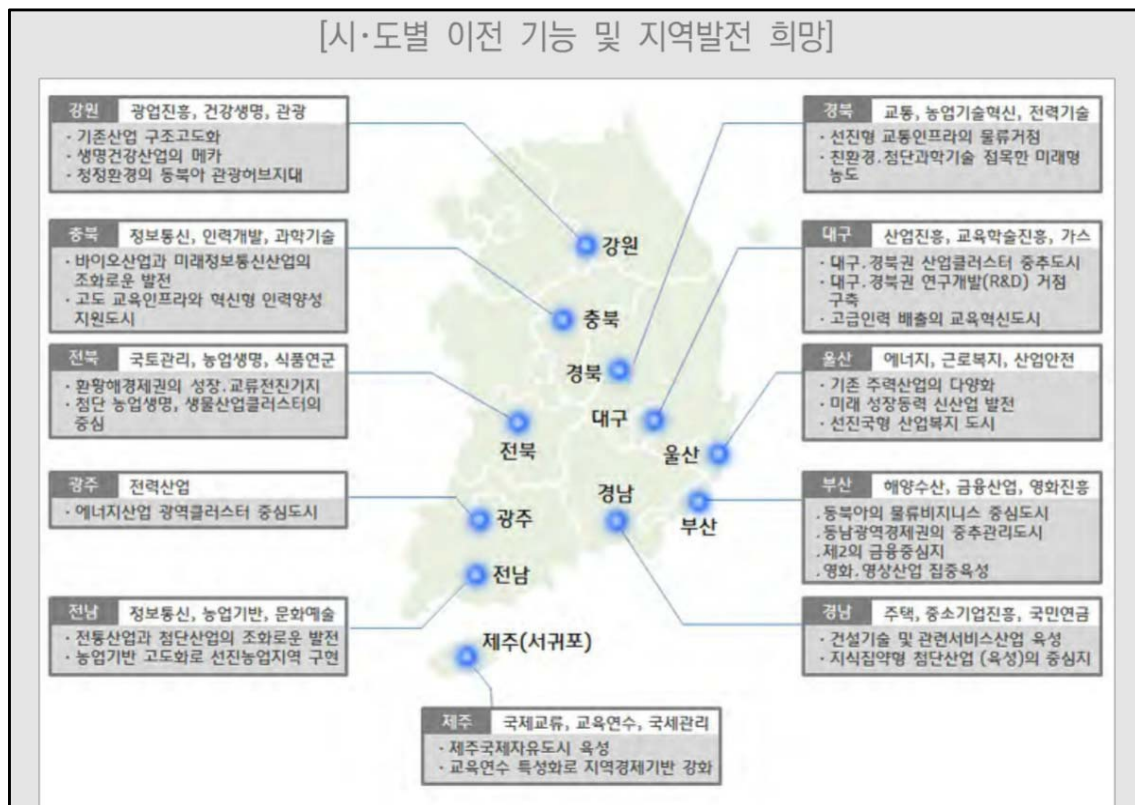
② 2단계(2013-2020, 산, 학, 연 정착단계)

- 신도시에 유치된 민간기업, 대학, 연구소 종사자수 약 400-000,
- 유발인구 25000~50000명

③ 3단계(2021-2030 혁신확산단계)

- 혁신클러스터 확산에 따른 일자리수와 유발 인구는 지역과 규모에 따라 상이

그림 3 혁신도시 리스트



출처 : 공공기관지방이전 및 혁신도시건설백서 2016년

현재 혁신도시는 공공기관의 이전이 거의 마무리되어 이제 2단계의 정착단계에 접어든 상태이다. 이제 혁신도시는 각각의 도시가 초기 추구하였던 발전목표를 어떻게 달성하는가가 향후 발전의 핵심이 될 것이다. 이는 중앙정부의 지속적 지원 뿐만 아니라 초기 설계하였던 지방자치단체의 역량강화 및 지방대학의 연구역량 강화를 통한 지속적 혁신과 자생적 발전이 그 요건이 될 것이다. 10개의 혁신도시는 각각 특화된 지역별 강점을 배경으로 선정되었다. 예를 들어 부산의 경우 부산시 장기 비전에 따른 기능별 산업 클러스터를 형성하여 대륙과 해양이 만나는 해양수산, 영화, 금융의 중심으로 발전하겠다는 목표를 삼았다. 이를 위하여 기존 지역의 특성을 강화할 수 있는 연계 공공기관의 이전이 필요하였다. 부산 혁신도시로 이전된 공공기관은 해양수산, 금융산업 및 영화진흥 관련 기관들이다. 대구의 경우 교육 학술기능군을

이전하여 교육과 학술산업의 중심도시로 육성하는 기본 계획 속에서 “지식창조혁신도시”를 추구하는 것을 주요 컨셉으로 잡았다. 이를 위하여 Medi-city, Colorful-city, Eco-city, Ubi-city, Edu city 등 5개 개발컨셉을 통하여 혁신클러스터의 집약적 개발을 추구하였다. 대구 혁신도시에 이전한 주요 기관들은 산업진흥, 교육-학술진흥, 가스산업 관련 기관이었다. 광주/전남 혁신도시의 경우 국가 에너지산업, 정보통신, 문화예술 산업클러스터를 조성하여 서남 경제권을 아우르는 문화수도의 건설을 목표로 생명의 도시(Green-Energypia), 혁신성장선도도시를 추구한다. 따라서 전력산업/정보통신 관련 기관의 이전이 추진되었고 특히 혁신클러스터를 구축하기 위하여 생물산업 클러스터, 문화, 관광 클러스터, 정보통신관련 클러스터, 신재생에너지 클러스터 등을 구축할 계획을 가지고 있다.

앞서 살펴본 몇 개의 혁신도시 발전의 기본 방향 및 개발방향과 이와 관련한 기관의 이전은 초기 각 혁신도시 출범시 추구하였던 지역의 특성을 반영한 측면이 있다. 그러나 각 혁신도시의 자생적 발전을 위해서 단지 공공기관의 이전으로 인한 반사이익만을 추구해서는 발전에 제한이 있다. 이미 정부 기관의 이전으로 인한 다양한 인구분산 효과 및 지역경제 활성화의 이익이 상당한 논란을 불러일으키고 있다는 사례는 혁신도시의 경우 지역간 격차가 더욱 심화될 가능성이 있음을 시사한다. 또한 각 혁신도시의 기존 사업 및 미래 사업 간의 유기적 결합 또한 아직 가시적 효과를 보이지 않고 있으며, 이에 따른 지방대학의 연구역량 이슈도 해결해야 하는 문제이다. 예를 들어 대구 혁신도시의 경우 개발방향에서 밝힌 개발컨셉의 중요한 부분은 바로 Medi city로 아시아 최고역량의 첨단의료 글로벌 R&D 허브, 라이프 싸이언스, 패션의 도시라는 점을 분명히 하고 있다. 문제는 현재 대구 혁신도시가 첨단의료 연구를 지원할 수 있는 지역의 기존사업과의 유기적 관계를 어떻게 형성할 것인가이다.

앞서 살펴본 대구의 경우 2000년부터 2011년 제조업 산업구조 변화 추이를 살펴보면 가장 비약적인 발전을 한 분야는 기계금속 부분이었다(한국산업단지공단 2014)<sup>30)</sup>. 즉, 여타 제조업이 급격한 하향세를 보이는 것에 반해 기계금속 및 자동차부품 분야가 지속적으로 증가하였다. 혁신도시 선정 과정에서 대구시의 경우 기존 산업과의 연계와 미래 산업의 진흥을 동시에 고려했어야 하지만 이 경우 기존 역량이 축적되어 있는 기계금속 부분에 대한 개발컨셉은 아예 생략되어 있다. 동시에 첨단의료시설 연구 단지로서의 대구 혁신도시 개발컨셉은 이전기관들과 의료시설 연구 클러스터와의 연관이 거의 존재하지 않은 것으로 보인다. 이는 동시에 연구역량 강화를 담당하 지방 대학과의 연구 클러스터 구축 계획의 불완전함까지 이어져 실제로 혁신도시의 지속가능성을 확신하기 어렵게 만든다. 이는 비단 하나의 혁신도시의 문제가 아닌 전 혁신도시에서 나타나는 문제점이다. 즉, 제시하고 있는 개발컨셉과 기존 산업, 그리고 지방대학의 역량이 유기적으로 결합하는가 여부가 실제 혁신도시의 발전을 담보할 수 있는 요인이 된다.

30) 그림 2 대구시의 제조업 산업구조 변화 추이



## 5. 결론

한국은 전통적으로 중앙정부의 강력한 통제 속에서 지방정부의 제한된 역할이 장기간 지속되는 시스템이었고, 강력한 중앙정부는 압축성장을 추구하여 선택적 지역에 집중되는 경제적 지원을 통한 발전전략을 선택하였다. 그 결과 국토의 불균형 발전이 초래되었고 이는 지역 간 소득격차를 심화시킨 결과를 가져왔다. 지역간 불균형을 해소하기 위한 정책의 일환으로 국토균형발전 특별법이 발효되었고 그 결과물로 혁신도시가 지정되었다. 국토균형발전 정책은 각 정부별로 지속되었고 추구방향도 변화하였지만 기본 방향으로서의 지역발전은 공유되었다. 특히 지역혁신 개념을 도입하여 지역의 자생적 발전을 추구하는 지역혁신 시스템은 사실상 개념의 모호성을 극복해야하는 기존의 이슈가 여전히 심화 발전의 장애가 된다. 혁신도시의 경우 지역의 기존사업, 개발컨셉, 그리고 이전 공공기관의 유기적 결합을 위하여 기존 사업의 구체적인 발전 방향 및 전략산업의 지방적 해석이 미비했다는 약점이 있다. 동시에 이전 공공기관이 제공할 수 있는 효과의 다양성에 대한 후속 연구가 지속될 필요가 있다.

## 참고문헌

국토교통부 2016. 공공기관지방이전 및 혁신도시건설백서 2016년  
김영정. “자립형지방화와 지역혁신체계”  
대한민국 정부. 2005. 제 4차 국토종합계획 수정계획  
이기원, 김진석. 2007. 지역혁신체계. 국가균형발전위원회  
이민형. 2010. “정부의 지역혁신정책 발전방향과 과제” . 지역경제.

국토교통부 [https://www.molit.go.kr/USR/policyData/m\\_34681/dtl?id=37](https://www.molit.go.kr/USR/policyData/m_34681/dtl?id=37)  
지역발전위원회. [http://www.region.go.kr/ibuilder.do?menu\\_idx=2163](http://www.region.go.kr/ibuilder.do?menu_idx=2163)  
혁신도시 홈페이지. <https://innocity.molit.go.kr/submain.jsp?sidx=13&stype=1>  
<http://www.newswire.co.kr/newsRead.php?no=192058>

**국가균형발전과 지방자치분권 II**  
**: 지방자치분권의 이론과 현실**



# 지방분권의 두 갈래 길 : 신중세 vs 신중앙집권화

전용주 (동의대)



# 지방분권의 두 갈래 길: 신중세 vs 신중앙집권화

## 1. 들어가는 말

현재 정치권에서 제기되고 있는 개헌 주장은 1987년 헌법 하에서 정치권력이 대통령에게 과도하게 집중되어 있어 그 부작용이 심각하다는 문제의식이 뒷받침되어 있다. 그 대안으로 국회의 행정부 견제 권력을 강화시키는 ‘순수 대통령제’, 그리고 행정부 권력을 이원화시키는 ‘이원집정부제’ 혹은 ‘준대통령제’ 등, 이른바 ‘수평적 권력분산’을 위한 개헌론이 사회적 논의의 초점이 되고 있다.

이와 함께 권력집중의 문제를 해결하기 위해서는 ‘수평적 권력 분산’과 함께 중앙 정치 권력의 일부를 지방으로 이전하는 ‘수직적인 권력분산’이 필요하다는 ‘지방분권 개헌론’도 대두되고 있다.

2017년 3월 10일 헌법재판소의 대통령 탄핵 결정문에서 안창호 재판관은 보충 설명을 통해 지방자치제도를 강화해 중앙집권적인 권력을 지방으로 대폭 이양할 것을 주장한 점도 이러한 문제의식을 반영한 것이라 흥미롭다. 그는 “획기적인 지방분권은 주민의 자율적 참여와 풀뿌리 자치를 실천하는 것”이라며 “지방분권이 강화되면 중앙집권적 자원배분으로 인한 지역 불만을 완화해 사회통합과 평화통일, 통일 이후의 국민통합에도 기여할 수 있다”고 했다(『경향신문』 2017년 3월 11일).

그러나 어떠한 제도개혁도 그 목표를 자동적으로 보장하는 것은 아니다. 더군다나 국가 권력과 정부 형태를 바꾸는 제도 변경은 정교하게 설계되지 않으면 그 목표 달성은 물론 오히려 예상치 못한 결과나 나아가 현상유지보다 더 좋지 못한 결과를 낳을 수도 있다.

지방분권도 마찬가지이다. 분권은 반드시 좋은 것, 즉 선(善)이라는 믿음은 상황에 따라서는 틀린 것일 수도 있다. 수많은 연구와 토론을 전제로 한 제도 개선이 되지 않으면 정치적·경제적·사회적 혼란과 퇴행을 겪을 수도 있다.

분권화의 결과에 대한 많은 연구들이 있다. 그러나 긍정적 성과뿐만 아니라 부정적 측면을 드러내는 경험적 연구들도 많다. 즉 분권화가 목표로 하고 있는 효율성, 투명성, 그리고 반응성의 달성에 있어 경험적 연구들은 서로 상반된 결과를 보고하고 있다. 이 글은 이러한 연구들을 정리하는 ‘문헌연구’적 성격을 갖는다. 그리고 기존 연구들의 경험적 발견과 주장을 근거로 나름대로 분권화를 위한 제도 개선에서 유의할 점을 도출하고자 한다.

## 2. 분권화에 관한 논쟁을

### 1) 분권화 그리고 한국에서의 분권 옹호론

분권화(decentralization)은 다양한 의미를 포함하고 있다. 첫째, ‘탈집중화’(deconcentralization)이다. 중앙정부가 권한의 이전 없이 지방 기관으로 특정 공공 서비스 공급 책임을 분산시키는 것이다. 둘째, ‘위임’(delegation)이다. 중앙정부가 지방정부로 공공 서비스 제공에 관한 정책 결정이나 관리 업무를 이전시키는 것이다. 지방정부는 중앙정부로부터 어느 정도 자율성을 가지지만, 통제 대상이기도 하다. 셋째, ‘이양’(devolution)이다. 중앙정부가 지방정부로 정책 결정, 재정, 행정 업무에 관한 권한을 이전하는 것이다. 지방정부는 중앙정부에 대해 매우 높은 수준의 자율성을 누리게 된다. 많은 학자들은 이 경우가 앞선 두 가지 유형에 비해 진정한 분권화라고 주장한다.

또한 분권화는 내용상 다음과 같이 분류하기도 한다(Norris 2008). 첫째, ‘정치적 분권화’(political decentralization)이다. 이는 중앙정부나 지방정부가 국민이나 주민들의 이익을 반영하여 정책으로 전환, 결정하는 권한의 정도이다. 둘째, ‘행정적 분권화’(administrative decentralization)이다. 중앙정부나 지방정부가 행정 수단이나 규제 수단을 통해 정책 집행을 하는 권한의 정도이다. 셋째, ‘재정 분권화’(fiscal decentralization)이다. 지방정부가 세금 징수, 지출, 그리고 재정 상태 관리 등의 권한을 부여받은 정도이다.

국가 별로 분권화는 이러한 관점에서 매우 다양한 형태의 제도로 결합되어 있다. 한국의 중앙정부가 지방정부에 다양한 정책이나 공공 서비스 분야에서 ‘위임’을 통해 정책 집행을 하고 있다. 또한 특정 정책 분야에서는 지방정부가 권한을 ‘이양’ 받아 정책 결정과 집행을 수행을 하고 있다. 그러나 다수의 학자들은 한국의 분권화 수준을 매우 낮은 수준으로 더 많은 ‘이양’이 이루어져야 한다고 주장한다. 물론 학자들이나 정치인들의 분권화 주장은 그 분권화 수준과 내용에 있어 다양하다. 그러나 대표적 주장을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 실질적 ‘정치적·행정적 분권화’이다. 한국은 1995년 전국동시지방선거이후 지방자치단체장 및 지방의회 구성원을 선거로 선출하게 되면서 정치적 분권화의 형식적 측면을 정착시켰다. 그러나 분권화 찬성론자들은 실질적인 분권화를 위해 헌법 개정을 통해 지방정부의 ‘자치입법권’과 ‘행정권 및 집행권’을 보장하자고 주장한다. 지방자치단체가 중앙정부의 하급 집행기관이 아닌 대등한 정책기관으로 작동하도록 하기 위해서 자치단체의 입법권을 강화해야 한다는 것이다. 현행 헌법 제117조 제1항은 ‘법령의 범위 안에서’ 자치에 관한 규정을 제정할 수 있도록 하고 있는데 이로 인해 지방자치단체는 국가의 법률이 정한 기준을 벗어나는 입법을 할 수 없다. 그 결과, 중앙정부가 획일적으로 법적 기준을 강요함으로써 지방자치단체장의 변화 적응력과 근접성의 원칙을 훼손하고 있다는 것이다. 또한 지방의회도 주민 대표



로 구성된 기구로서 국회와 동일한 입법권을 보유하게 하고, 따라서 그 대표기관이 제정한 조례도 법령과 대등한 위치를 가져야 한다고 주장한다(김병기, 2007: 259; 이기우, 2008: 8).

둘째, 진정한 ‘재정분권화’ (fiscal decentralization)이다. 지방정부가 자주적 재정권을 보유함으로써 스스로 자원을 마련하고 집행할 수 있을 때 비로소 지방자치가 성공적으로 정착할 수 있다는 것이다. 이를 위해 지방세 세목을 신설하고, 그 세율을 지방정부가 자율적으로 결정하도록 하며, 중앙정부와 지방정부간의 주요세목의 배분을 의무화하는 방안을 제시한다.

셋째, 분권화를 넘어 연방주의적 제도로의 개선을 옹호하는 주장이 있다. 이는 지방자치단체의 국가입법 및 정책결정참여를 헌법에 제도화해야 한다는 것이다. 지방자치단체가 국가 정책 결정 과정에 참여할 수 있도록 함으로써, 중앙정부의 정책 결정과정에서의 문제를 보완할 수 있으며, 중앙정부에 대한 견제, 주민 의사의 실질적 반영, 정책집행의 실효성 및 비용절감의 목적을 달성할 수 있다는 것이다. 이를 실현하기 위한 대안으로는 지방자치단체 협의체에 법률안 제출권을 부여하는 방안, 혹은 역대표로 구성하는 새로운 의회체를 구성하여 현재의 단원제를 양원제로 변경하는 방법 등이 제시되고 있다(김성호 2007).

## 2) 분권화 성과에 대한 경험적 연구 결과들

그러나 분권화는 언제나 좋은 것인가? 분권화 옹호론자들은 대개 정부의 분권화는 정부의 반응성(accountability), 참여(participation), 투명성(transparency), 효율성(efficiency), 그리고 경제성장(economic growth)을 유도한다고 믿고 있다. 그러나 경험적 연구들은 상충된 결과를 보고하고 있다. 먼저 분권화의 긍정적 측면을 발견한 연구들의 내용은 다음과 같이 정리할 수 있다. 첫째, 분권화는 거시경제 관리 능력을 향상시킨다(Shah 1997; Baskaran 2010). 둘째, 좋은 거버넌스를 유도하거나, 혹은 정책결정의 투명성과 반응성을 향상시킨다(Manor 1999; Gurgur and Shah 2002; Crook 2003). 셋째, 공공 부분의 크기를 제한한다(Grossman 1989). 넷째, 부패를 감소시킨다. 다섯째, 지방 정부는 자원을 관리하고 공공서비스를 효율적으로 제공한다. 여섯째, 공공의 감시로 인해 선출직 지방 정치인들은 능력있는 관료들을 활용하게 된다. 일곱째, 재정 분권화는 정치적 자율성을 향상시킴으로써 참여의 수준을 높인다(Crook 2003). 여덟째, 분권화된 정치체제는 주민들의 선호에 높은 반응성을 보인다(Huther and Shah 1998). 아홉째, 분권화는 대표와 유권자의 거리를 좁힘으로써 반응성을 강화한다(Bardhan and Mukherjee 1998).

반면 분권화의 부정적 측면을 발견한 경험적 연구들도 다수이다. 그 연구 결과들의 주요 내용을 정리하면 다음과 같다. 첫째, 정책 성과의 ‘파급’ (spillover)문제, 공유재 사용의 문제, 그리고 재정 지출에 대한 느슨한 규제 등은 오히려 효율성을 훼손한다(Rodden 2000, Stein 1998; Parry 1997). 둘째, 분권화는 경제 성장을 둔화시킨다(Davoodi and Zou, 1998). 셋째, 지방 정부는 보다 부패할 가능성이 높으며, 또한 분권화는 이익집단이나 조직화된 소수에 의해 포획

될 가능성도 높다(Bardhan and Mookherjee 2000). 넷째, 분권화는 국가 재정 등 거시경제 관리 능력을 불안정하게 한다(Prud' homme 1995; Tanzi 1996). 다섯째, 분권화와 공공 부문 크기와는 상관관계가 없다(Thorton 2007; Oates 1985).

이와 같이 분권화에 대한 경험적 연구들은 그 성과에 관해 서로 다른 결과를 내놓고 있는 것이다. 다음에서는 분권화의 성과와 관련된 세 가지 주요한 내용을 중심으로 더 자세히 논의해보도록 할 것이다.

## (1) 분권화와 공공 서비스 제공의 효율성

첫째, 분권화와 공공재화의 배분, 혹은 공공서비스 제공에 있어서의 효율성 간 관계이다. 분권화 찬성론자들은 분권화를 통해 공공재 배분의 효율성을 달성할 수 있다고 주장한다. 분권화 이론은 정치 시장에서의 거래 비용, 혹은 치자와 피치자간 정치적 대리인 문제, 그리고 정치인과 유권자 간 관계의 문제에 근거해 이를 주장한다. 이에 의하면 일반적으로 지방정부는 중앙정부보다 지역에 대한 정보를 더 가지고 있다. 즉 지방정부가 주민들의 선호를 잘 알고 있기 때문에 공공 서비스의 수준과 질을 제고할 수 있다고 주장한다. 또한 지역 정치인들이 정치적 반응성을 갖추어야 할 동기, 그래서 정보를 더 많이 획득해야 할 동기를 더 가지고 있다. 반면 중앙 정부는 보다 큰 지역에 대한 반응을 해야 한다. 중앙정부의 경우 전체 유권자를 대상으로 한 정책을 추구하는 경향이 있기 때문에 서로 다른 지역이나 집단에게 차별적인 공공재를 제공하는 대상지향적 정책(targeted policy)을 추진하기 어렵다는 비판이 있는 것은 사실이다. 지방정부가 자신들의 주민들이 선호하는 정책을 추진 가능성이 있다는 것은 부인하기 어렵다.

나아가 지방 정부 간 경쟁과 그 결과물들을 유권자들이 파악할 수 있다면 자신들의 다음 지방 정부는 어떻게 구성되어야 하는가에 대한 판단을 할 수 있게 될 것이다. 이것은 지역의 ‘혁신’ (innovation)과 ‘실험’ (experiment)을 촉진하게 될 것이다(Tiebout 1956). 오츠(Oates 1972)는 보다 정교한 이론을 발전시킨다. 오츠는 지역 주민들의 선호에 대한 지방 정부의 반응성과 외부성의 내부화와 규모의 경제를 달성할 수 있는 정부의 능력 간에 교환관계(trade-off)가 있다고 주장한다. 지방정부가 재정적 자율성을 누린다면, 다양한 세입과 지출정책으로 인해 지방정부의 반응성과 효율성을 증대시킨다고 한다. 실제 분권화가 수도 공급 및 지방 공공 인프라 등 공공 서비스에 대한 지출을 확대시켜다는 연구도 있다(Estache and Sinha 1995; Lewis 1998).

그러나 반대론자들은 분권화 옹호론의 전제에 대해 다음과 같은 비판을 한다. 첫째, 지방 정부는 자신의 행정 구역 주민만을 고려한 지출을 결정하기 때문에 인접 지역에 까지 ‘과급’ (spillover)되어 해당 주민들이 공공재를 적게 공급받게 되는(underprovided) 상황을 발생시킬 수 있다. 따라서 이를 피할 수 있도록 규모의 경제와 외부성의 내재화를 가능하게 하는 적정 수준의 분권화를 이룰 수 있어야 한다. 지방정부에 비해 중앙정부는 거시 경제의 안정성과 지

역간 균형을 이루는 정책, 그리고 긍정적 외부성(positive externalities)을 강조하는 정책을 추진하는 경향이 있기 때문이다.

둘째, 분권화론은 주민의 자유로운 이동성(mobility)을 전제하고 있다. 자신이 거주하는 지역의 지방정부에 대해 의견을 표현할 수 있을 뿐만 아니라 반대할 경우 다른 지역으로 이주할 수 있다는 것이다(voice and exit). 즉 정책에 대한 충분한 정보를 가지고 있는 시민들이 각기 다른 지방 정부의 정책에 대해 ‘퇴장으로 반대’ (voting with their feet)할 수 있다는 것이다. 그러나 대부분의 국가에서 이러한 이동성은 쉽지 않다. 주민들이 자신의 선호에 맞는 세입과 지출 정책을 추진하는 지방 정부로 이동하는 것은 거의 불가능하다.

셋째, 분권화론은 일반적으로 지방 정부들의 기술적·행정적 능력(capacity)이 유사하다고 전제하고 있다. 그러나 반대론자들은 분권화가 지방 정부에게 그들이 감당할 수 있는 능력 이상의 권한과 책임을 부여하게 된다고 한다고 주장한다. 즉 지방정부가 효율적 자원의 활용과 배분을 수행할 수 있는 행정적 능력이나 자원을 가지고 있지 않다는 것이다. 특히 전문적이고 훈련된 인적 자원의 부족도 문제라고 지적한다. 통상 경제가 집중되어 있는 지역의 지방정부나 중앙정부에 능력있는 인적 자원이 몰린다.

넷째, 또 다른 학자들은 정부 단위가 많을 경우 공공 서비스 제공에 문제를 야기할 수 있다는 주장을 한다(Treisman 2000; Dreher 2006). 거부권 행위자(veto player)가 많아지기 때문이다. 이는 분권화가 주민들에게 될 수 있는 대로 가까운 정부에게 까지 이양되어야 한다는 주장과 반대된다.

더군다나 중앙정부가 서로 다른 지역의 다른 선호에 맞게 공공재를 공급할 수 없다는 가정은 잘못된 것일 수도 있다(Treisman 2007). 만약 중앙정부가 그러한 능력이 있다면 지방 정부는 필요치 않다.

이와 같이 분권화가 공공 서비스의 수준과 질을 높였는지 여부는 국가별, 분야별로 다르다. 큰 점을 알 수 있다. 자본집약적인 공공 서비스인지 여부, 기술 발전 수준, 제도, 지방의 능력이 특정 국가의 특정 분야 공공서비스 효율성에 분권화가 영향을 미쳤다. 그러나 다수 연구들은 생산의 효율성과 비용 문제에만 집중했으며, 실제로 적절하게 필요한 곳에 배분되었는지는 아직 밝혀지지 않았다.

## (2) 분권화 그리고 참여와 반응성의 향상 문제

분권화론은 지방 정부의 선출을 선거로 하는 것을 통해 주민의 참여 동기를 높이고 지방 정부의 반응성을 증진시킬 수 있다는 점을 주장한다(Blair 2000; Manor 1998). 특히 적절한 권한을 부여받은 민주적 반응성을 높일 수 있다는 것이다. 지방정부는 거리상 가까운 주민들에게 더 반응성이 높다는 것이 주된 이유이다. 또한 주민들은 수도에서 멀어지는 정치보다는 자신이

살고 있는 가까운 지역에서 공직자들의 행위를 감시하기가 용이하다(Von Braun and Grote 2002). 즉 분권화가 이들은 주민들의 지방 관료나 정치인들에 대한 감시가 가능하다는 것이다. 그리고 이와 같은 향상된 투명성을 바탕으로 보다 나은 공공서비스 제공하게 된다.

그러나 분권화가 참여나 반응성의 수준을 높인다는 주장에 대해 그 질 측면에서 비판적인 논의가 있다. 첫째, 지방 엘리트들이 지방 정부의 정책 결정 과정을 지배할 수 있다는 것이다. 즉 지역 정치엘리트들의 권력을 강화한다는 주장이다(Smoke 2001; Azfar et al 2000). 이들은 지방 정부를 자신들의 이익 추구를 위해 ‘포획’ (capture)한다는 것이다. 이런 경우 해당 지역 주민들은 권력으로부터 소외될 것이고 그 결과 참여의 수준도 낮아질 것이다. 이러한 상황에서는 지방 정부는 지역 공동체 전체가 아닌 지역의 강력한 소규모 집단에만 반응성을 갖게 될 것이다.

둘째, 분권화가 부패를 악화시켰다는 연구도 있다(Treisman 2007; Tanzi 2002). 이들은 분권화가 지방 공직자들의 권력 남용을 조장한다고 주장한다. 둘째, 분권화론은 공공 서비스가 정책 목표 대상에게 정확하게 전달되고 배분된다고 가정하고 있다. 지방 정부 행위에 대한 정보와 모니터링 시스템이 잘 갖추어져 있지 않다. 그리고 부패 가능성이 높다.

지방 민주주의와 정치적 반응성이 높지 않다. 지역 엘리트 집단에 의해 포획되어 있을 가능성이 높다.

셋째, 참여의 질 문제이다. 지역 주민들은 자신들의 이익과 선호를 정확히 파악하고 이를 참여를 통해 표출하는 경우도 있을 것이다. 그러나 많은 경우 주민들은 자신들의 쟁점이나 정책에 대한 정확한 이해 없이 참여할 수 있다. 이럴 경우 합리적 판단과 참여가 아닌 전통적 가치 - 학연, 혈연 등등 - 에 기초한 판단과 참여가 될 수 있다(Evans and Smoke 1997). 또한 ‘부패’ (corruption)와 후견주의(clientalism)은 중앙보다 지방 수준에 더 강하게 형성되어 있고 이는 시민의 정치적 관심과 참여를 저하시키는 요인으로 작용할 수 있다는 점이 지적된다. 달(Dahl 1994)도 다층적인 권력의 형성은 직선적(linear)이고 명확한 정책결정 과정에 비해 책임소재가 불분명하게 하여 선출직 정치인들의 책임성을 감소시킴으로써 결국 시민의 권력을 약화시킨다고 주장한 바 있다.

또한 반응성의 두 가지 측면을 고려할 필요가 있다. 하나는 절차의 문제이고 다른 하나는 결과이다. 분권화로 인해 주민들이 자신들의 의견이 반영되는 정책 결정 과정이 정책되면 일종의 정치적 효능감을 가질 수 있다. 그러나 실제로 정책 산물이 실제로 주민들의 선호와 이익을 만족시켜주는가는 다른 문제이다.

### (3) 분권화와 경제발전

많은 분권론자들은 분권화가 발전을 촉진할 수 있으며, 지방정부가 중요한 역할을 할 수

있다고 주장한다. 앞서 열거한 몇몇 경험적 연구들도 이러한 사실을 말해준다. 경제 성장에도 긍정적 영향을 미친다는 연구 결과(Ebel and Yilmaz 2002). 또한 빈곤을 줄였다는 연구(Von Braun and Grote 2002), 분권화와 소득 수준, 혹은 도시화 정도와 긍정적 관계에 있다는 연구 결과가 그것이다(Bahl and Linn 1992).

그러나 이와 같은 긍정론에 대한 비판적 주장, 즉 재정분권화가 거시경제에도 악영향을 준다는 주장도 적지 않다. 그 비판적 논의를 정리하면 다음과 같다. 첫째, 많은 지방정부가 지출 확대와 적자 재정 정책을 유지하는 경향이 있으며, 이들은 이 문제의 완화를 위해 중앙정부에 의존하는 경향이 있다. 이는 중앙 정부의 재정에도 부정적 영향을 미치게 된다. 따라서 재정분권화는 거시경제 안정성에 영향을 줄 수 있다(Prud' Homme 1995; Tanzi 2002). 실제로 몇몇 학자들은 분권화된 정치체제가 높은 인플레이션과 관련이 있다는 점을 밝히고 있다(Treisman 2000; Wibbels 2000).

둘째, 특정한 상황에서는 국가의 지역 간 불평등을 야기해 정치적 경제적 응집력을 약화시킨다는 것이다. 분권화론에 의하면 재정분권화의 긍정적인 효과인 자원 동원능력의 증대는 지방정부간 지역의 경제개발에 있어 투명한 경쟁을 통해 이루어질 수 있다. 그리고 지방정부는 지역적 근접성으로 인하여 중앙정부보다 지역의 경제활동이나 세원에 대한 정보수집 등이 용이하기 때문에 지방정부에 의해 자체적인 자원개발 노력이 실효성을 거두어 지방정부간 재정력격차는 감소될 것으로 보았다(권오성, 2004: 89). 또한 분권화론은 지방정부가 세입과 세출을 담당함으로써 지방 간에는 저세입/저지출, 고세입/고지출 지역으로 분류될 수 있다고 전제한다. 그러나 경제 집중화, 자원집중, 사회적 기반시설의 집중 등의 이유로 인해 소득은 지역적으로 집중되어 있다(한국의 수도권과 같이). 따라서 어떤 지역은 자원 확보에 훨씬 용이할 수 있다. 즉 부유한 지방정부가 자신들의 자원을 자기 지역을 위해서만 지출한다면 그 지역은 그렇지 않은 지역에 비해 더 많은 공공 서비스를 제공받게 되며, 이는 불평등을 악화시킨다(Prud' Homme 1995; Manor 1999). 한 경험적 연구는 중국의 경우 분권화 이후 교육과 의료 서비스에서 불균등한 자원 제공이 일어났다는 점을 발견했다(West and Wong 1995). 반면 이러한 불평등은 중앙 정부가 지방 정부에 자원을 전적으로 제공하는 경우에는 일어나지 않는다. 또한 분권화에 의해 재정격차가 완화되는 것은 국가의 경제발전 상태가 양호해야만이 가능하다는 주장도 있다(권오성, 2004).

셋째, 중앙정부가 규제하지 않으면 어떤 경우 지방 정부는 전체 국가 내 자원의 자유로운 흐름과 거래를 해칠 수 있는 제도를 수립할 가능성이 있다(Tanzi 2002). 예를 들어 대부분의 국가에서 중앙 정부가 국가 내 경제 자원의 자유로운 이동을 규제하고 있지만, 인도와 같이 그렇지 않은 경우 부정적 측면도 노정하고 있다(Rao 2002).

이 외에도, 앞서 논의한 바와 같이 지방 정부는 부패할 경향이 더 크며, 그 결과 비합리적 지출 정책을 수행하거나 공공 자원을 남용하게 될 가능성이 높다는 점, 지방정부는 과세 기준 (tax base)을 놓고 중앙정부와 경쟁하게 될 수도 있으며, 다른 지방정부와도 비즈니스 비용과

국내 거래 장벽을 놓고 경쟁할 수 있다는 점 등은 결국 거시경제 안정성을 해칠 수 있는 요인이 될 수 있다는 것이다.

이 밖에도 과도한 분권화는 국가 응집력에 대한 논란도 있다. 매우 분할되어 있는 국가에서 분권화는 지역 정체성의 강화에 기여할 수 있으며, 심지어 분리주의 운동을 유발할 수 있다(Treisman 1999). 반면 오히려 다문화적 국가를 유지시켜 줄 수 있다는 주장도 있다(Lijphart 1977). 실제로 어떤 국가 - 영국, 벨기에 등 - 등은 국가의 통일성을 유지하기 위해 분권화를 활용하고 있으며, 반면 일부 국가 - 러시아나 프랑스 - 는 중앙집권화를 강화하고 있다. 응집력에 관해서는 국가별로 상이한 영향이 나타나고 있음도 틀림없다.

#### (4) 한국의 분권화와 경험적 연구 결과들

한국에 관한 경험적 연구도 상충된 결과를 보고하고 있다. 분권화에 대한 연구들은 대부분 경제 분야에 초점을 맞추고 있다. 먼저 분권화와 경제성장과의 관계에서 재정분권이 경제 성장에 긍정적 영향을 미친다는 연구(임성일 2008; 주운현·홍근석 2011; 조민경·김렬 2014), 반면 부정적 영향을 미친다는 연구가 있다(이용모 2004; 최병호·정종필 2001). 또한 최원익(2008)은 광역자치단체의 지역내총생산(GRDP) 및 노동력과 재정 분권화에 대한 실증적 연구 결과, 재정 분권화와 경제 성장은 관계가 없다고 주장한다. 이 밖에서 김의섭·이선호(2014)는 재정분권 또는 세입분권이 자본지출에 정의 관계에 있다는 분권론이 한국의 광역자치단체에서 발견되지 않다고 주장한 바 있다.

다음으로 분권화와 지방정부간 재정격차에 관한 연구들이다. 권오성(2004)은 1986년부터 2000년까지 추진된 재정분권화는 지방정부의 재정력격차를 감소시킨 것으로 나타났다는 결과를 내놓는다. 박병희(2006)도 유사한 결과를 내놓고 있다. 연구 결과 분권화 이후 재정자립도 측면에서 재정력격차가 완화된 것으로 나타났다고 주장한다.

반면 오시환·한동효(2009)는 다른 결과를 보고하고 있다. 그들은 광역자치단체 1인당 총수입, 1인당 지방세수입, 재정자립도를 통해 재정력격차를 살펴본 연구에서 광역자치단체의 1인당 총수입 측면에서는 재정력격차가 오히려 심화된 것으로 나타났다고 주장한다.

또한 한국에서의 분권과 부패에 관한 연구에서 문병기·복홍석(2009)은 세입 분권화가 지방정부 부패 - 청렴성 설문조사 - 를 억제하는 효과가 있었다고 주장한다. 지역주민의 감시 인센티브 - 공청회와 주민설문조사 - 증가가 지방정부의 부패 수준을 낮추는 요인으로 작용했다는 것이다. 반면 조은경(2004)은 환경부분에서 지방분권화가 부패수준을 높이는 효과를 가져왔다고 주장한다.

### 3. 분권화의 맥락적 요인들과 제도 개편 고려 사항

#### 1) 분권화 성과의 다양한 맥락적 요인들

앞서 정리한 다수 연구들은 각기 다른 분권화 지표와 성과 지표, 그리고 각기 다른 사례를 분석하고 있다는 점에서 일반화된 결론을 도출하기는 힘들어 보인다. 특히 재정분권화의 경우 분권화 지표로 지방 재정과 지출 정도를 활용하고 있다는 단점이 있으며, 권한의 자율성 정도에 대한 지표를 거의 활용하지 않고 있다는 단점도 있다.

그럼에도 불구하고 분권화는 반드시 긍정적 결과만을 가지고 오는 것이 아니며, 어떤 상황에서는 부정적 영향을 미친다는 점은 분명하다. 또한 중요한 사실은 분권화는 매우 다양한 정치적·사회적 요인과 제도적 결합에 의해 서로 다른 결과를 낳고 있다는 점이다. 즉 동일한 분권 제도라도 서로 다른 국가나 사회에서는 다른 결과를 낳을 수 있다는 것이다.

예를 들어 리트백과 동료들(Litvack et al 1998)들은 선진 민주주의 국가에서의 분권화와 신생 민주주의 국가의 분권화는 다르다고 주장한다. 특히 지역의 반응성을 보장하기 위한 세 가지 요소가 후자에는 존재하지 않는다는 것이다. 그것은 첫째, 이동성 - voice and exit -, 둘째, 정책 집행의 규칙(rule), 셋째, 감시 감독 제도(monitoring system)이다.

권오성(2009)도 유사한 연구 결과를 보여주고 있다. 그들은 분권화가 효과성, 경제성장에 어떤 영향을 미치는지를 선진국과 개발도상국으로 나누어 분석하고 그 결과가 다르게 나타난다고 주장한다. 첫째, 세출이나 세입 측면 모두 재정분권화는 정부의 효과성제고에 영향을 미치지 않는다고 주장하면서, 세출측면에서 재정분권화가 진행된다면 선진국이나 개발도상국 모두 정부예산규모가 증대되는 것으로 나타났으며 선진국에서는 세입측면에서 재정분권화가 진행되어도 역시 정부예산규모가 증대하는 효과가 있다고 주장한다. 둘째, 재정분권화는 개발도상국에서는 경제성장의 촉진에 기여하지 못하는 것으로 나타났으나 선진국에서는 세출측면에서나 세입측면에서 모두 경제성장의 촉진에 기여했다. 셋째, 선진국에서의 재정분권화는 부패의 정도에 영향을 미치지 못했으나 개발도상국에서는 세입측면에서의 재정분권화가 진행될수록 부패가 심화되는 것으로 나타났다. 마지막으로 선진국에서는 재정분권화가 지역불균형 완화에 영향을 미치지 않는 것으로 나타났으나 개발도상국의 경우에는 세입측면에서의 재정분권화가 진행될수록 지역 불균형이 심화되는 것으로 분석되었다.

이와 같이 국가별로 분권화의 결과가 다른 것은 경제적 요인이외에 다른 정치적, 사회적 요인들이 복합적으로 작용하기 때문일 것이다. 이와 같은 다양한 맥락적 변수의 중요성을 주장한 학자들의 주장은 의미가 있다. 에니콜로포프와 주라프스카야(Enikolopov and Zhuravskaya 2003)의 연구도 주목할 만하다. 그들은 분권화의 성과는 두 가지 정치적 중앙집중화와 관련이 있다고 주장한다. 그들은 첫째, 중앙 정당 체제의 강도(의회 내에서의 파편화 정도), 그리고 중

양과 지방의 예속 관계(subordination), 즉 지방 정부의 행정부가 선출되는지 임명되는지 여부에 달려 있다는 것을 검증했다. 그들에 의하면 신생 민주주의 국가들의 경우 강한 정당의 존재 여부가 경제 성장, 정부의 질과 공공 서비스의 제공에 긍정적 영향을 미친다는 것이다. 그러나 지방 정부의 중앙 정부에 대한 예속 관계가 강할수록 경제 성장과 정부의 질에 긍정적 영향을 미치지 않는다고 주장한다.

이들에 의하면 경쟁적이고 안정된 정당 체제와 의회 내 정당 파편화 정도가 낮을수록 분권화는 경제 성장, 정부의 질, 공공재 제공에 긍정적 영향을 미친다고 주장한다. 특히 강한 정당은 지방의 정치인들의 정치적 동기를 국가적 목표와 조율시키도록 하고 지역 유권자들의 책임성을 갖도록 한다. 왜냐하면 선출된 지방 정부 정치인들의 재선 가능성이 정당의 지원과 지역 유권자들에 대한 반응성에 달려 있기에 중앙 정당은 그들에게 정치적 유인을 제공하는 기제로 작용한다. 즉 정당은 국가의 목표와 지역의 반응성 간 균형을 이룰수 있게 해주는 기제인 것이다.

딜링거와 웹(Dillinger and Webb 1999)도 유사한 주장을 한 바 있다. 그들은 브라질 사례를 연구하면서 브라질에서의 재정 분권화가 재정 위기를 가져왔다고 결론내린 바 있다. 그는 파편화된 정당 체제, 비례대표 선거 제도, 입법 절차, 지나친 분권화 등등이 원심력으로 작용하였고, 다수의 거부권 행위자(multiple veto player)들에 의해 효율성과 통치력의 약화를 가져왔다고 주장한다.

유럽 국가 연구에서도 선거의 경쟁성과 지방 정부의 재정능력 간 긍정적 관계가 있다는 사실을 발견했다(Hallerberg et al. 2004). 또한 안정된 정당 체제는 거버넌스 질에 매우 중요한 요소이며, 지나친 정당 파편화와 지방 의회 교체는 지방 정부 부채와 상관관계가 있다는 연구 연구도 있다. 왜냐하면 선출직 대표들의 임기를 줄이기 때문에 책임성을 낮추는 효과를 갖기 때문이다(Franzese 2002). 권오성(2009)은 ‘법의 지배’ 변수가 중요하다는 점을 주장한 바 있다. 이것은 국가발전단계와 함께 사회 내 법률적 질서의 정도가 재정분권화 정책과정에 있어서 중요한 역할을 한다는 것이다.

서재권·김태완(2016)도 한국을 대상으로 한 연구에서 정치적 변수의 중요성을 강조하고 있다. 그들은 1995년부터 2014년까지의 광역자치단체 간 교차분석을 통해 분권화의 성과 정도가 맥락적 요인에 따라 다르다는 점을 발견했다. 특히 대통령과 단체장이 같은 정당소속일 경우 지역경제는 퇴보하는 경향이 있으며, 단체장의 재임연수가 길어질수록 지역경제는 성장하나, 임기제한에 걸린 제3기 단체장이 이끄는 광역단체의 경우 지역경제가 퇴보하는 경향을 보인다는 것이다. 그리고 단체장의 선거 경쟁률과 지역경제발전은 정의 상관관계를 갖는다는 점, 반면 단체장우위의 단점적 지방정부 - 단체장과 동일 정당 소속 의회의원비율로 측정 - 는 지역경제발전에 부정적 영향을 미친다는 것이다.

이와 같이 볼 때, 분권화는 그 목표, 정치적 환경, 정치 과정, 그리고 정부 기구의 특징, 정책 결정 과정과 구조, 행정 체제, 정치적·경제적 동기 부여 체제 등에 따라 다른 성과를 낳았다



고 보는 것이 적절할 것 같다.

## 2. 분권화로의 제도 개편 시 고려 사항들

분권화 성과에 대한 경험적 연구들에 근거해 판단할 때, 분권화는 매우 포괄적인 관점에서 설계되어야 한다. 정치적 분권화와 재정 분권화를 분리해 별도로 추진해서는 안 된다. 모든 것들은 상호 연관되어 있기 때문이다. 상호 연관 효과에 대한 깊은 고려가 제도 개선에 반영되어야 하며, 이러한 때만이 분권화의 긍정적 성과가 나타날 가능성이 높을 것이다(Bahl and Martinez-Vazquez 2006). 다음에서는 앞서 논의한 다양하고 상충된 경험적 연구 결과에 근거해 분권화의 목적을 달성하기 위한 제도 개선에서 고려해야 할 내용들을 정리해보도록 할 것이다.

### (1) 지방 민주주의의 강화

지방 민주주의를 강화하는 수단과 제도 도입 노력이 전제되거나 동시에 진행되어야 한다. 지방정부의 대표성과 반응성은 기본적으로 선거를 통해 이루어진다. 더 중요한 것은 ‘선거의 경쟁성’이 높아야 거버넌스의 질이 높아지며, 특히 재정 책임성이 높아진다. 선거가 치열할수록 현직자는 재정 성과에 대한 관심을 더 갖게 될 것이기 때문이다.

그리고 앞서 지적한 바와 같이 정치적 반응성은 부패문제 혹은 이익집단과의 포획 문제와 관련된다. 이는 주로 해당 지역의 불평등, 정치적 참여, 유권자 의식, 그리고 정책 결정 과정의 투명성, 미디어와 NGO의 감시 능력에 따라 달라진다. 중앙 정부 수준에서는 견제와 균형 장치가 제도화되어 있고, 모니터링 관련 장치와 제도가 존재한다. 그러나 지방정부 수준에서, 혹은 저개발 지역이나 불평등이 심한 지역에서는 모니터링 제도가 부재한 상태에서 정치인, 관료, 지역의 기업인, 그리고 이익집단 간 공모가 용이해질 가능성이 높다.

박종민 외(2000)는 한국의 경우 지방권력의 가장 큰 특징은 지방자치단체장이 정점에 있는 독점적 권력 구조라는 점을 강조한다. 지방자치단체장, 지방의회 의원, 행정 관료 및 지역 기업인과 후견-피후견인의 개별적인 교환 관계와 유대 관계를 형성하고 사적 연결망을 구축하면서 지방정치를 주도하고 있다는 것이다. 정치적 자유가 높은 국가일수록, 경제적 자유가 높은 국가일수록, 그리고 기존의 부패수준이 낮을 국가일수록 지방분권화가 부패를 더 억제하는 효과가 나타난다. 반면 정치적·경제적 자유 수준이 낮거나 기존의 부패 수준이 높은 국가에서는 분권화가 부패를 심화시킬 수 있다고 주장은 의미가 있다(강영주 2012).

특히 중앙집권화된 정치체제에서 남겨진 유산들이 강하게 존재하는 국가에서, 이 유산들이 분권화 과정을 왜곡하여 부정적 결과를 낳지 않도록 해야 할 필요가 있어 보인다. 그러한 유산에는 온정주의, 후견주의, 정부 기관의 경직성, 정보의 불균형 등이 있다. 이러한 요소들은 분

권화의 목표를 달성하는데 장애로 작용할 것이며, 따라서 지방 수준에서 진정한 민주주의가 가능하도록 하는 제도와 참여 문화 정착이 재정분권화에 앞선 진정한 정치적 분권화의 과제일 것이다. 이를 위해서는 의회의 견제 능력과 제도, 시민 사회의 감시 제도가 도입·정착되어야 하며, 분권화가 자동적으로 참여 수준을 높여 주는 것이 아니라는 점을 고려할 때 이에 대한 고민도 필요해 보인다.

또한 다수 학자는 지방 선거에서 정당을 배제하자는 주장을 내놓기도 한다. 그러나 이에 대해서는 신중할 필요가 있다. 정당의 역할이 분명히 존재하기 때문이다. 주민들은 정당을 통해 후보를 선택할 수 있다. 또한 선출된 정치인들도 정당에 속해 있을 때 과도한 재정 지출 정책을 추진할 가능성이 낮고, 보다 높은 반응성을 보일 것이다. 전국 정치인으로 성장하기 위해서도 그렇다. 정당의 지방 정치엘리트 통제 역할을 간과해서는 안 될 것으로 보인다.

## (2) 중앙정부와 지방정부의 관계 설정

첫째, 지방정부는 적절한 재정 지출 권한과 자율성을 가져야만 지역 주민들에 대한 반응성을 갖게 된다. 문제는 진정한 지방 정부 결정의 자율성이 보장되는지 여부이다. 지방 정부는 지역 주민의 이익을 위한 결정을 할 것이다. 만약 지방 정부의 자율성이 보장되지 않는다면, 중앙 정부가 이를 허용하지 않거나 뒤집을 수 있다. 실제로 몇몇 공공 서비스 등에 있어서는 국가 전체의 우선순위나 국가 차원의 규제나 표준 절차가 있을 수 있다. 따라서 공공 서비스 제공에 있어서의 명확한 정책 결정 권한의 배분이나 기준이 확립되어야 한다.

특히 재정분권화와 관련하여 중앙정부와 지방정부 간 권한과 책임을 명확히 해야 한다. 규모가 작은 국가의 경우 분권화와 자율적인 권한을 가진 지방 정부의 탄생은 ‘규모의 경제’(economies of scale)를 훼손할 수 있으며, 때로는 거시경제의 불안정성을 야기할 수 있다. 또한 지방 정부의 재정 지출을 중앙정부가 적절하게 통제하지 못할 때 국가 재정에 문제가 발생할 수 있다. 따라서 적절한 수준의 분권화를 해야 한다. 통제되지 않는 자본 시장에서의 접근, 과도한 재정적 권한 이양은 바람직하지 않다. 즉 중앙정부의 적절한 통제가 필요해 보인다.

그렇다면 주로 어떠한 권한을 지방정부로 이양할 것인가? 앞서 정리한 바와 같이 전통적 분권론자들은 분권화는 지역의 이익들이 이질적이고 또한 행정관할권 간 파급효과(spillover)가 없을 때 분권은 효과를 발휘한다고 주장한다. 만약 유출이 된다면 해당 지역에서의 공공재는 저공급상태에 놓이게 된다. 파급효과가 있고 이질적이지 않을 때에는 중앙 정부가 공공재와 서비스를 제공하는 것이 더 효과적이라는 것이다. 지역 간 파급 효과가 없는 공공 서비스 제공에 관한 권한을 위임해야 한다는 이와 같은 주장은 이론의 여지가 없는 것 같다. 파급효과가 큰 분야는 고속도로 수송, 통신, 대기오염과 전염병 통제 문제와 더 관련이 있다. 반면 지방 도로 건설, 보건, 청소 등은 파급효과가 거의 없다. 예를 들어 유럽 다수 국가의 경우 수도 공급, 관광, 지방 도로, 쓰레기 처리, 도서관, 재난대응, 치안 등과 관련된 권한을 지방에 이양했다. 또

한 중앙집중화는 규모의 경제를 달성할 수 있으므로 사회간접시설 건설 등은 중앙정부의 영역으로 남겨둘 수 있다. 반면 규모의 경제는 관리나 유지에는 중요한 요소가 아니며, 따라서 그 유지는 지방정부에게 권한을 이양할 수도 있을 것이다.

둘째, 분권화가 국가 통합에 가져올 부정적 영향을 차단하기 위해서는 국가 정책의 우선순위를 보호하고 분권화가 가져올 수 있는 지역 간 불균등 발전을 가능성을 최소화해야 한다. 이를 위해서는 국가보조금, 교부금등을 지역 간 균형을 이루도록 설계해야 한다(Bird et al 2003). 박병희(2006)는 일반재원비율의 집중화 현상이 재정자립도에 비해 크게 나타나 효율적인 지방 재정조정제도가 재정력격차를 완화하는 요인으로 작용한다는 결론을 내린바 있다.

셋째, 중앙정부가 거시경제 안정성을 보호할 수 있는 장치가 전제되어야 한다. 몇몇 학자들은 중앙정부의 다양한 규제와 인센티브로 지방정부 재정 정책의 책임성을 향상시켜야 한다고 주장한다. 예를 들어 중앙정부가 지방정부가 자신들의 능력 이상의 차입을 할 경우 이를 규제하거나 ‘구제금융’ 금지 정책(no-bailout policy) 원칙을 지키는 제도를 정착시켜야 한다고 주장한다. 즉 지방정부의 과도한 차입 정책을 규제해야 하며, 긴급구제(bailout)는 매우 엄격하게 시행한다는 규칙을 정해야 한다는 것이다(Rodden 2006; Bird et al 2003). 이를 통해 지방 정부가 통제 가능한 선에서 차입과 지출을 계획하고 집행할 수 있도록 해야 한다.

넷째, 국가적 통일성을 기하는 방향으로 정치 제도가 설계되어야 한다. 다수 학자들은 지방 정부가 중앙정부의 목표를 훼손하는 방향으로 정책을 추진하는 가능성을 경계한 바 있다. 이를 위해서는 다시 ‘정당’의 강화가 강조되어야 할 것 같다. 몇몇 학자들은 중앙정부의 정책 우선순위를 보호하고, 정책의 일관성과 통일성을 보장하기 위해서는 중앙에서의 정당 체제가 지방에서도 그대로 복제되어야 한다고 주장한다(Weaver 2002; Filippov et al 2004). 이를 실현하기 위해서는 ‘강한 정당’이 존재가 전제되어야 한다. 더불어 지방선거와 총선을 동일한 선거제도로 동시에 실시하는 방법도 고려할 만하다. 전국 정당이 지방선거에서도 운동을 할 때 지역 정치인들이 국가 통합을 해치는 지역 의제를 제기하기는 어려울 것이다. 또한 자신들의 미래의 정치 생명을 위해서도 소속 정당의 정책 방향을 거스르기가 어려울 것이다.

마지막으로 다수 연구들이 지적하고 있는 바와 같이 지방 정부는 중앙정부가 가지고 있는 능력과 전문성을 결여할 수 있다는 점을 고려해야 한다. 지방 정부는 충분한 지출의 자율성과 자신들의 책임을 수행하기 위한 행정 능력을 갖도록 해야 한다. 지방 정부의 능력을 향상하는 방안으로는 중앙과 지방의 관료 교류, 지방과 지방 간 관료 교류제도의 정착이 있을 것이다. 또한 민간 분야의 전문성을 지방 정부에 어떻게 결합시키는가도 고민할 필요가 있다.

## 4. 나오며

분권화는 제도 자체로 그 목표 달성을 담보하는 것은 아니다. 분권옹호론이 전제하는 바와 같은 참여, 효율성, 투명성, 반응성, 그리고 경제 성장이 분권화로의 제도 개편으로 자동적으로 이루어지는 것이 아니다. 다수 경험적 연구들이 밝히고 있듯이, 그 부정적 영향도 간과해서는 안 된다. 또한 분권화는 매우 포괄적인 관점에서 설계되어야 한다는 점도 강조되어야 한다. 정치적·행정적 분권화와 재정 분권화가 상호 연관되어 있기 때문이다. 따라서 상호 연관 효과에 대한 논의가 전제되어야 한다.

분권화 제도 설계에 있어서는 지방 정부로 하여금 효율적이고 반응성을 가진 정책을 추진할 동기를 부여하는 법적 제도와 기구들의 확립이 매우 중요하다. 또한 중앙 정부와 지방 정부 간 공공 서비스 제공의 책임 - 정부 간 권한 관계 - 을 명확하게 정리해 규제하는 것도 필요하다. 이 또한 일반화된 해답이 없기 때문에 국가별로 그 국가의 상황에 맞게 다르게 적용해야 한다. 특히 선거에서의 경쟁성, 세입 세출의 자율성, 그리고 투명한 회계와 모니터링 장치, 중앙 정부와 지방 정부 간 정책 협조와 조정을 가능하게 하는 제도의 정착 등이 중요한 제도 설계의 내용이 될 것이다. 분권화가 가져올 부정적 요소들을 최소화하는 것이 필요하기 때문이다.

결국 분권화의 성공 여부를 결정하는 하는 것은 현재 존재하는 법적 제도와 중앙정부 및 지방 정부 구조 및 능력, 시민 사회의 성숙 정도이다. 분권화의 성공을 위해서는 역설적이게도 강력하고 능력 있는 중앙정부의 존재가 전제되어야 한다. 강력한 중앙정부가 있다면 분권화는 성공할 것이며, 반대로 무능력한 중앙정부 하에서의 분권화는 오히려 문제를 야기할 것이다. 또한 강한 정당에 기반한 정당 정치의 성숙과 높은 수준의 선거 경쟁도 분권화가 국가적 정책 과제의 우선순위와 거시 경제의 안정성을 보호하고 통합을 달성하기 위한 중요한 정치적 조건일 것이다. 부패와 포획 가능성을 차단하기 위한 모니터링 장치의 정착과 참여를 위한 시민 사회의 성숙도 성공의 조건이다.

아마드와 그 동료들(Ahmad et al. 2005, 18)은 분권화의 점진적 진행(Incrementalism)을 주장하면서 다음과 같은 조언을 한다. “분권화는 하나의 과정이다. 단절적으로 진행되며 때로는 역주행하기도 한다. 게다가 분권화가 진행되는 방식, 즉 분권화의 순서, 분권화 방식의 선택, 분권화를 관리할 수 있는 정치과정 등이 분권화 결정 그 자체보다 더 중요하다.”

## 참고문헌

- 권오성. 2004. “재정분권화가 도시정부 재정력격차에 미치는 영향.” 『한국지방자치학회보』 제16권 제2호, 83-101.
- 권오성. 2009. “재정분권화정책은 만병통치약(Panacea)인가?: 국제비교자료를 통한 실증분석.” 『한국행정논집』. 제21권 제1호: 105-128.
- 김병기. 2007. “미래를 위해 먼저 쓴 대한민국 헌법 개정안.” 최병선·김선혁 공편. 『분권 헌법: 선진화로 가는 길』. 서울: EAI.
- 김성호. 2007. “국가권력의 수직적 분권을 위한 헌법개정안 연구: 경기도를 중심으로.” 『한국지방자치학회보』. 제19권 제4호: 113-135.
- 김의섭. 2014. “재정분권과 지방재정지출 구조: 자본지출, 경상지출을 중심으로.” 『재정정책논집』 제16권 제2호: 155-178.
- 박병희. 2006. “민선자치 10년간 재정자립 지표의 추이에 대한 연구.” 『재정정책논집』. 제8권 제1호: 109-128.
- 박종민 외. 2001. “한국의 지방민주주의와 도시정치문화.” 『한국정치학회보』. 제35권 제1호: 191-210.
- 서재권·김태완. 2016. “지역경제성장의 정치적 결정요인: 광역자치단체 간 교차분석(1995~2014).” 『한국정치학회보』. 제50집 제4호: 171-198.
- 오시환·한동효. 2009. “재정분권화가 재정력격차에 미치는 영향에 관한 연구.” 『지방정부연구』. 제13권 제2호: 51-73.
- 이기우. 2008. “분권적 국가권력구조의 개편을 위한 헌법개정의 과제.” 미래한국헌법연구회 제7차 개헌 세미나 자료집.
- 이용모. 2004. “한국의 재정분권화가 거시경제의 안정과 경제성장에 미치는 영향.” 『한국정책학회보』. 제13권 제3호: 89-118.
- 임성일. 2008. “재정분권과 성장: 지역경제 성장을 위한 재정분권 정책수단의 모색.” 『응용경제』. 제10권 제2호: 35-73.
- 조민경·김렬. 2014. “재정분권이 지역경제성장에 미치는 영향.” 『한국도시행정학회보』. 제27권 제2호: 263-286.
- 조은경. 2004. “분권화와 부패: 수질환경부문을 중심으로.” 『지방정부연구』. 제8권 2호: 201-222.
- 주운현·홍근석. 2011. “재정분권이 지역경제성장에 미치는 영향.” 『지방정부연구』. 제15권 제3호: 235-256.
- 최병호·정종필. 2001. “재정분권화와 지역경제성장간의 관계에 관한 연구: 재정분권화 지표의개발과 실증분석.” 『한국지방재정논집』. 제6권 제2호: 177-202.
- 최원익. 2008. “재정분권화와 경제성장의 관계에 대한 실증분석.” 『한국지방자치학회보』. 제20권 제3호: 89-107.
- Ahmad, Junaid 1996. “The Structure of Urban Governance in South African Cities.” *International Taxation and Public Finance*. Vol. 3: 193-213.
- Azfar, Omar, Satu Kahkonen, and P. Meagher, 2000. “Conditions for Effective Decentralized Governance: A Synthesis of Research Findings.” Working Paper, IRIS Center, University of Maryland, College Park MD.
- Bahl, Roy. and Johannes F. Linn. 1992. *Urban Public finance in Developng Countries*. Oxford: Oxford

- Universtty Press.
- Bahl, Roy. and Jorge Martinez-Vazquez. 2006. "Sequencing Fiscal Decentralization." Policy Research Working Paper. No. 3914. World Bank.
- Bardhan, P., and D. Mookherjee. 2001. "Relative capture of local and central governments: An essay in the political economy of decentralization." In G. Eskeland, S. Devarajan, and H. F. Zhou ed. *Fiscal Decentralization: Promises and Pitfalls*. Washington, DC: The World Bank.
- Baskaran Thushyanthan. 2010. "On the Link between Fiscal Decentralization and Public Debt in OECD Countries." *Public Choice*. Vol. 145: 351-378.
- Crook, Richard Charles. 2003. *Decentralisation Changing World: Learning from Each Other*, Ithaca: McGill-Queens University Press.
- Dahl, R. 1994. "A Democratic Dilemma: System Effectiveness versus Citizen Participation." *Political Science Quarterly*. Vol. 109.
- Davoodi, Hamid, and Heng-fu Zou. 1998. "Fiscal Decentralization and Economic Growth: Cross-Country study." *Journal of Urban Economics*. Vol. 43: 244-257.
- Dillinger, William., and Steven Webb. 1999. "Decentralization and Fiscal Management in Colombia." Policy Research Working Paper. World Bank, Washington.
- Ebel, R. D., & Yilmaz, S. 2002. "On the Measurement and Impact of Fiscal Decentralization." Policy Research Working Paper no. 2809. World Bank, Washington.
- Enikolopov, Ruben, and Ekaterina Zhuravskaya. 2007. "Decentralization and Political Institutions." *Journal of Public Economics*. Vol. 91: 2261-2290.
- Estache, A. and S. Sinha. 1995. "Does Decentralization Increase Public Infrastructure Expenditure?," in A. Estache, *Decentralizing Infrastructure: Advantages and Limitations*, Discussion Paper No. 290, World Bank, Washington, DC, 1995.
- Franzese, Robert. 2002. *Macroeconomic Policies of Developed Democracies*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Filippov, Mikhail, Peter C. Ordeshook, and Olga Shvetsova. 2004. *Designing Federalism: A Theory of Self-Sustainable Federal Institutions*. University of Michigan Press.
- Gurgur, Tugrul, and Anwar Shah. 2002. "Localization and Corruption: Panacea or Pandora's box?" In Ehtisham Ahmad, and Vito Tanzi eds. *Managing Fiscal Decentralization*. New York: Routledge.
- Hallerberg, Mark., Rolf Strauch, and Jürgen von Hagen. 2004. "The Design of Fiscal Rules and Forms of Government in European Union Countries." Working Paper Series no. 419. European Central Bank.
- Huther, Jeff, and Anwar Shah. 1998. "Applying a Simple measure of Good Governance to Debate on Fiscal Decentralization." Washington, DC: The World Bank.
- Manor, James. 1999. *The Political Economy of Democratic Decentralization*. Washington, The World Bank.
- Norris, Pippa. 2008. *Driving Democracy: Do Power-Sharing Institutions Work?*. New York: Cambridge University Press.
- Litvack, Jennie, Junaid Ahmad, and Richard Bird. 1998. *Rethinking Decentralization in Developing Countries*. Washington, D.C.: World Bank.
- Parry, Taryn. 1997. "Achieving Balance in Decentralization: Decentralization in Chile.

- World Development*. Vol. 25: 211-225.
- Prud'Homme, Rémy. 1995. "The Dangers of Decentralization." *World Bank Research Observer* 10: 201-220.
- Rodden, Jonathan. 2002. "The Dilemma of Fiscal Federalism: Grants and Fiscal Performance Around the World." *American Journal of Political Science*. Vol. 46: 670-687.
- Oates, W. E. 1972. *Fiscal Federalism*. New York: Harcourt Brace Jovanovich.
- Rao, M. Govinda. 2002. "Fiscal Decentralization in Indian Federalism." In Ehtisham Ahmad, and Vito Tanzi eds. *Managing Fiscal Decentralization*. New York: Routledge.
- Smoke, Paul. 2001. "Fiscal Decentralization in Developing Countries: A Review of Current Concepts and Practice." Democracy, Governance and Human Rights Program Paper. no. 2. UNRISD.
- Tanzi, V. 1996. "Fiscal Federalism and Decentralization: A Review of Some Efficiency and Macroeconomics Aspects." In M. Bruno and B. Pleskovic eds. *Annual World Bank Conference on Development Economics*. Washington, D.C.: World Bank.
- Thorton, J. (2007). "Fiscal Decentralization and Economic Growth Reconsidered." *Journal of Urban Economics*. Vol. 67: 64-70.
- Tiebout, C. H. 1956. "A Pure Theory of Local Expenditure." *Journal of Political Economy*. Vol. 64.
- Treisman, Daniel. 2000. "The Causes of Corruption: A Cross-National Study." *Journal of Public Economics*. Vol. 76: 399-457.
- Treisman, Daniel. 2007. *The Architecture of Government: Rethinking Political Decentralization*. New York: Cambridge University Press.
- Von Braun, Joachim Von, and Ulrike Grote. 2002. "Does Decentralization Managing Fiscal Decentralization." In Ehtisham Ahmad, and Vito Tanzi eds. *Managing Fiscal Decentralization*. New York: Routledge.
- Weaver, Kent. 2002. "Electoral Rules and Governability." *Journal of Democracy*. Vol. 13: 111-125.
- West, L, and C. Wong. 1995. "Fiscal Decentralization and Growing Regional Disparities in Rural China." *Oxford Review of Economic Policy*. Vol. 11: 70-84.
- Wibbels, Erik. 2005. *Federalism and the Market: Intergovernmental Conflict and Economic Reform in the Developing World*. Cambridge: Cambridge University Press.





# 한국 지방자치분권 제도의 발전과 과제

김덕진 (충남대)



# 한국 지방자치분권 제도의 발전과 과제

## 1. 서론

우리는 현재 생활정치를 새로운 틀로 수정해야 할지도 모르겠다. 중앙집권체제의 문제들이 여과 없이 미디어를 타고 들려오고 있으며, 국가적 정치이슈가 모든 정치사회 영역의 과제들을 흡수하고 있기 때문이다. 그리고 정치를 어떻게 정의하고 규정하는지에 대한 일관된 토의 및 협의의 틀이 없이 상대주의적 입장만을 강조하여 정치사회의 분열이 심화되고 있다. 이러한 국가적 상황을 바라보면, 한편으로는 한국의 제반 정치문제들을 정확하게 진단할 수 있는 측정도구가 있다면 얼마나 좋을까? 그리고 그 과정 속에서 문제의 진단을 넘어 부문적인 해법이 제시되면 좋을 것 같다는 생각을 한다.

우리 사회에 놓여 있는 정치적 상황과 문제, 정치의 왜곡과 부패는 이른바 한국식 대통령제가 가지고 있는 중앙집권 통치체제에서 비롯된 부분이 많다. 즉 강력한 중앙집권으로 견제 받지 않는 권력은 힘의 배분기준 설정 권한을 독점하고, 정치세력의 유지를 위하여 공모하여 담합된 권력을 형성한다. 이러한 상황에서 권력은 비이성적이고 정의로운 사람이라면 추구하지 말아야 할 악으로 그려진다. 이것은 분명 권력을 상황적으로 규정하면서 태도, 오인에서 비롯된 것이며, 권력이 가지고 있는 본연의 의미를 제자리로 돌려놓아야 문제가 해결될 것이라고 사료된다.

중앙집권이 현재 비틀어진 정치적 상황을 오로지 발생시켰다고 할 수는 없으나, 이로 인한 문제를 완화시키고 보다 안정적인 체제의 민주성을 확보하기 위해서는 해방이후 지속적으로 주장되어 온 분권화 및 자치적인 시민들이 지역에 자주적으로 존재해야 한다는 주장이 설득력을 가지고 있다. 명목적으로 국가와 지방사무, 지방자치단체 세입에서 국세 대 지방세 비율이 8:2라는 사실에서 알 수 있듯이 일반적인 정책공간에서 지역의제가 국가수준에서 중요한 부분이 될 수 있음에도 불구하고 핵심쟁점으로 다루지지 못하고 있다. 더욱이 정쟁에 의해, 자치분권의 요구는 중앙과 지방의 상호보완 관계가 아닌 경쟁 및 대립의 관계로 그려지고, 이 와중에 나타나는 정부 간 갈등은 중앙 중심적인 논리로 곧바로 환원해버리는 상황이 정권마다 반복되고 있다. 이러한 과정은 지금도 현재 진행형이다.

다수의 학자가 언급하듯이 지방분권은 그 자체가 목적이 아니다. 즉 행정 현장인 지역의 권한·재원·책임이 주어지게 되면, 보다 가까운데서 더욱 민주적인 제도를 만들고 학습할 수 있는 시스템이 형성되고 정비된다는 것에 있다. 아울러 주민들이 필요로 하고 요구하는 정부의 공공서비스가 효율적, 효과적으로 제공되고 구사되는 것이 중요하다. 현장 중심적이고 자주적인 제도의 운영은 지역주민들의 참여에 긍정적인 작용을 한다. 실제로 지역주민들은 지역정치에 있

어서 문제해결을 직접 요청하거나 자신들의 불만을 공개하여 참여를 행동으로 옮기는 경우가 많다(Herson & Bolland 1990, 138). 이러한 참여는 지방의 다양성 및 경쟁을 유인하여 중국에는 국가의 역할을 제고시키고 능력을 증진시킨다.

현재 지방자치분권 제도의 변화는 특정 정치세력의 직접적인 의도와는 상관없이 지방자치 단체의 자율성에 관한 논의의 외연을 확장시키고 있다. 지방자치분권에는 민주주의의 고양은 물론, 사회경제적인 발전과 이를 지지해야 하는 행정사무 및 기능의 분산, 재원확보 및 집행의 효율성, 효과성 제고가 포함되어 있기 때문이다.

1980년대 민주화 이후 국민들의 민주주의에 대한 열망, 복지 및 생활의 편리성에 대한 요구는 높아졌다. 또한 국가수준에서 지역균형발전에 대한 필요성이 제기되어 1988년 4월 6일 지방자치법 전문을 개정하면서 지방자치분권 시대를 열었다. 1991년에는 기초자치단체인 구·시·군의 회 의원 선거, 광역자치단체인 시도의회 의원 선거가 실시되었다. 1995년 6월 27일 제2대 지방의회의원 선거와 초대 지방자치단체장의 선거를 실시하여 현재에까지 이르고 있지만, 초기에 가지고 있었던 시스템과 참여행위자들의 역량이 지방정치의 현실에서 충분히 발휘되고 있다고 볼 수는 없다.

한국의 경제 발전에서 권력의 중앙 집중화를 통한 경제개발 정책 실행이 경제성장의 원동력이 된 측면이 있으나, 역으로 민주화의 후퇴를 비롯하여 획일적인 행정적 서비스의 제공, 지방에의 창의적 사무위임의 부족, 지역격차 심화를 유발시키는 문제를 낳았다. 현재와 같이 중앙정부가 법령제정권, 예산권, 인사권을 모두 움켜지고 있는 상황 하에서는 지방정부의 자치를 기대하기는 어렵다(강원택 편 2016b)는 주장은 지방자치제도의 발전 및 성숙의 과정에도 불구하고 지속적으로 제기되고 있다.

지방자치분권 제도의 역사적 발전과정에서 비추어 그 과정의 진전이 늦은 것은 우리사회에 오랫동안 지배해왔던 중앙 중심적이고 수직적인 정치 및 행정문화를 언급할 수 있다. 일면 지구화가 이루어지고 세밀화되는 과정에서의 수직적인 정치문화는 지방자치분권의 진전과 시민의식의 성숙을 방해한다. 또한 무엇이 합리적인지 그리고 해당 사항의 기준에 관한 논의를 소홀히 한 채 지방정치를 이해관계로 함몰시키거나 정책방향을 한 방향으로 질주시킨다. 그리고 지방자치분권 제도의 형성과정 및 운영 절차, 피드백에 문제가 있는 경우 정책의사결정시스템이 복잡화(Sinclair 2004)되어 소기의 목적과 비전을 실현하는 것은 더욱 어렵게 된다. 덧붙이면, 지구화는 국민국가체제 성격변화를 유인하는 바, 국가의 수직적 그리고 수평적인 재구조화를 강요하며, 여기에 지방화의 양상도 포함된다(강명구 1997, 119).

본고는 위와 같은 생각을 바탕으로 지방자치분권 제도의 발전 과정을 살펴보기 위하여, 지방자치분권 개념을 기존 연구문헌에서 정리할 것이다. 그리고 논의되고 있는 지방자치분권의 역사적 변천사를 해방이후부터 보고자 한다. 아울러 정부 간행물 및 전문가들이 분석한 지방자치분권 제도의 운영 및 그 성과를 정리하고, 성과를 바라보는 관점에서 나타나는 인식을 지방자치발전사와 함께 보고자 한다. 마지막으로 좀 더 발전적인 지방자치분권을 위한 과제를 도출

하고 전체 논고를 마무리하고자 한다.

## 2. 지방자치분권의 개념과 제도

### 1) 지방자치와 지방분권

지방자치는 “일정한 지역과 주민을 기초로 한 공공단체가 자치권을 바탕으로 지역 내의 공공사무를 지역주민 스스로 또는 대표를 통하여 처리하는 것”이다. 따라서 지방자치는 지방자치단체가 스스로 고유사무를 구성하여 국가의 간섭 없이 스스로의 책임 하에 권한을 구사하는 것이다. 지방자치를 위한 조건으로는 지방자치단체와 주민, 자치구역, 자치권 등이 필요하다. 지방자치 유형으로는 자치의 중심이 어디에 있느냐에 따라 주민자치와 단체자치로 구분한다. 주민자치는 자치단체와 주민의 관계에 중점을 두고 구성 주체인 주민이 기관을 통해 공공사무를 처리하는 것이고, 단체자치는 중앙정부와 자치단체의 관계에 초점을 두며, 자치권을 국가가 법으로 부여하는 전래적 권리로 본다.

그리고 지방자치의 구성요소는 자치입법권, 자치행정권, 자치조직권, 자치재정권으로 구분한다. 우선, 자치입법권은 지방자치단체가 스스로 법규를 제정할 수 있는 권한을 말한다. 헌법 제117조 제1항에서는 ‘지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며, 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다’고 명시하여 지방자치단체의 자치권을 보장하고 있다. 지방자치에 관한 규정은 지방의회가 제정하는 조례와 지방자치단체장이 제정하는 규칙을 포함한다. 조례는 법령을 위반하지 않는 범위 내에서 규칙은 법령 또는 조례가 위임하는 범위 내에서 자율적으로 제정할 수 있으며, 자치입법권의 보장은 자기책임적 사무수행을 보장하는 필수불가결한 요소이다(류영아·김필두 2015, 223-224).

자치행정권이란 국가의 관여 없이 지방자치단체가 스스로의 독자적 사무를 가지고 자주적으로 집행할 수 있는 권한이다. 일반적으로 국가사무와 자치사무를 나누고 역할 및 책임분담을 나누어 지방분권을 촉진하는 효과를 발휘하기도 하지만, 사무의 성격 구분이 분명하지 않은 경우가 많아 이양의 지체나 정부 간 상당한 갈등을 가지고 있다. 한국의 자치행정권에 대한 중앙정부의 통제는 역사적 맥락의 특성에 의해 매우 강한 편이며, 중앙과 지방의 사무배분은 모호하고 불균형적이다.

자치조직권은 지방자치단체가 가진 자치권, 즉 자기의 조례, 규칙 등에 의하여 자기의 조직을 자주적으로 결정하는 권한을 말한다. 기구와 인력 등에 관련한 사항을 지방의 특수한 실정에 적합하게 구성하는 것이며, 상위 국가법에 의한 규제와 제약을 받는다. 자치조직권의 핵심은 행정기구 설치권과 정원관리권이며, 중앙정부는 자치조직권을 완전히 자율로 지방정부에 맡기는

경우 방만한 기구 및 인력운용의 문제가 있음을 우려하고 있으며, 지방정부는 자치조직권을 자율적으로 운영해야 지방자치분권의 안정적 실현이 이루어진다고 주장한다(이시원 2015, 103).

자치재정권이란 지방자치단체가 자치사무를 수행하는데 필요한 경비를 자주적으로 거둘 수 있는 권능과 확보한 재원을 자주적으로 관리할 수 있는 권한이다. 즉 지방자치단체가 조세권에 기초하여 주민들에게 세금을 부과 징수하고, 이 재원으로 예산을 편성하여 집행하는 것이다. 세입분원 차원에서 자주재원인 지방세의 세외수입이 있고, 세출분원까지 확대하면 용도를 지정하지 않은 지방교부세가 있다. 지방자치단체의 실질적인 역할 행위를 위해서 재량권이 보장되지 않는다면 실질적인 지방분권을 달성할 수 없다는 것이 일반적인 의견이지만, 지방자치법과 지방재정법 등을 살펴보면 조세법률주의에 따라 지방자치단체에서는 지방세 세목 및 세율결정권이 주어져 있지 않다.

지방분권은 일반적인 의미에서 통일된 견해가 없다고 하지만, 일반적으로 지역에서 생활하는 주민들이 삶의 문제를 스스로 선택하고 결정하는 주민분위의 행정을 가능하게 하는 것으로 설명할 수 있다. 이러한 의미에서 분권이란 소수의 정책결정권자로부터 많은 사람들에게로 공식적 권한을 확산시켜 주는 것이다(Smith 1985). 지방분권화는 중앙정부에 집중된 권한, 재원 등 여러 가지 권한을 지방자치단체가 행사하는 것으로, 지방의 자주성과 자립성, 자율성을 높여지게 한다. 그리고 지방분권은 대상영역에 따라 정치분권, 행정분권, 재정분권으로 구분한다. ‘지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법’에서는 지방분권을 ‘국가 및 지방자치단체의 권한과 책임을 합리적으로 배분함으로써 국가 및 지방자치단체의 기능이 서로 조화를 이루도록 하는 것’으로 규정하고 있다.

그렇다면 많은 사람들이 지방자치분권을 강조하는 이유는 무엇인가? 우선, 현대사회에서 주민들의 가치관이 고도화되고 다양화 되어가고 있는 동시에 인구감소, 고령화 등 사회구조가 급격히 변화하는 과정에서 공공행정에 대한 요구가 점차 다원화되고 있다는 사실에서 그 이유를 찾는다. 주민들의 필요를 충족시키기 위해 지방정부는 스스로 정책을 선택하고 결정하여 실시하는 능력을 확대하려고 한다. 주민들의 공공행정 및 체제에 대한 요구를 해결하기 위해서는 포괄적인 집행력을 가져야 하기 때문에 공공정책 과정에서 중앙정부와 지방정부는 더욱 상보적인 관계(혹은 상호의존관계)를 형성한다.

주민의 요구는 지역적 차이가 존재하는 환경에서 표출되기 때문에 행정의 효율화, 즉 특정 문제를 해결할 수 있는 정치적 능력도 동시에 고려되어야 한다. 따라서 지역 내 혹은 외생적인 문제도 민주적으로 해결할 수 있는 체제의 능력도 분권에 해당한다. 그리고 보통 지방자치분권 제도가 역사적으로 형성되고 안정적으로 운영되는 국가에서의 중앙정부는 국가존립의 문제, 국가 수준의 법률 사항, 국가적 규모 혹은 동시적 시점 실행되는 정책에 대하여 보편적인 책임을 진다. 그리고 보충성의 원칙에 따라 지방정부의 고유한 역할이나 세부적 규칙에 중앙정부가 직접적으로 개입하지 않는다.

## 2) 제도와 제도화, 정치문화

제도는 일상적으로 구조, 시스템, 법률 등 형식적으로 정형화되어 있거나 특정한 틀을 규정하는 기준으로 정의된다. 정치사회적 산물인 제도는 다양한 형태로 연구며, 이를 바라보는 관점 역시 다양한 정치사회적 요소들의 발전 경로 속에서 정의되어 왔다.

Hall은 제도를 다양한 단위의 정체 및 경제 속에 있는 개인들 간의 관계를 구조화하는 공식적 규정들, 순응적 절차, 표준운영절차들이라고 규정하였다. 그리고 역사주의적 제도주의에서는 제도가 정책을 형성하고 집행하는 정부의 능력을 제약, 행위자들의 전략을 결정하며, 권력배분 기준에 영향을 끼쳐 행위자들의 영향력을 좌우한다고 한다. 또한 행위자들의 이익 및 선호에 영향을 끼침으로써 행위자들이 추구하는 목적을 구체화하는 역할을 담당한다(Hall 1986, 19; 김중성 2006, 4). 제도의 역할을 중시하는 역사주의적 제도주의는 제도의 역할이 중요한 관심 부분이기 때문에 사회경제적 발전과 사상, 행위와 연계하여 맥락적으로 연구대상을 이해하는 데 장점을 가지고 있다.

임승빈은 1995년의 지방자치제도 전면 실시에 대한 동인을 분석하기 위하여 문화적 요인(정치사회적 관계, 정치문화적 편향, 집단(정당)의 양식(형태)), 제도 동행화 요인(학계 및 관계, 외국제도)을 독립변인으로 구성하여 지방자치제도 형성 및 개정과정, 지방자치제의 다양한 제도 형태 분화를 설명한 바 있다. 그의 주장에 따르면, 한국의 지방자치제도를 만든 동인은 문화, 즉 개인과 집단의 삶의 양식이 제도화되어 나타나는 정치문화라고 한다. 따라서 지방선거제도, 중앙과 지방의 재원 배분관계, 자치입법권의 범위, 자치단체의 자율성 등은 정치문화의 산물이다. 또한 국가들이 불확실한 환경변화를 대비하고 사회로부터 일정한 정당성을 확보하려는 의도에서 다른 국가의 제도를 서로 모방하여 제도의 표준화를 꾀하는 것, 즉 제도 동행화(institution isomorphism)를 한국 지방자치제도 경로 분석에 중요한 요소로 설명했다(임승빈 2008, 51-52). 한편 제도화되었다는 것은 조직화되어, 일정한 지속성을 띠고 있다는 것을 의미한다. 제도화를 위해서는 일반화의 과정을 거쳐야 하며, 그 과정에서 특정한 규준이 정해지고 집행까지 되어야 한다. 제도의 안정화는 제도가 형성되고 운영상의 일탈에도 불구하고 사회적 합의에 의해 보완 및 수정이 지속적으로 이루어지면서, 사회관계에 착근되었을 때를 말한다.

특정한 제도가 안정적인 착근을 한다는 것은 제도적 신뢰, 정치적 성과와 경제적 성과를 통한 공적신뢰의 증가(서찬석·임이숙 2008)와 더불어 사회자본(대인신뢰 및 단체참여)과 상호 결합적 작용을 필요로 한다. 제도론자의 경우 경제와 관련한 국가운영의 성과, 정치적 부패 및 인권과 공정성 같은 성과 부분에 대한 시민들의 신뢰와 연결되며, 정부신뢰를 이야기 할 때 가장 오래된 논의 중에 하나로 합리적 선택이론에 입각해 있다. 이 주장에 따르면 정부의 제도의 성과 및 특정 영역의 부패를 어느 정도 관리되는가에 따라 신뢰의 수준이 달라진다. 사회자본은 정부신뢰를 사회적 요인에서 찾는다. 이들은 현재의 체제가 과거와 다르게 정치적, 경제적

성과를 산출했음에도 불구하고 정부신뢰가 낮아졌음을 주장하면서 그 원인을 사회자본의 감소에서 찾고 있으며, 문화론적 관점에 입각해 있다(Keele 2007; 이희창 2016, 2-3). 정부신뢰가 특정 제도의 정치사회적 수용을 용이하게 한다는 것에 동의한다면, 사실 두 주장에 대한 동시적 수용이 필요한 부분이 현실에서 흔하게 일어난다. 현실에서는 공식적, 비공식 혹은 제도와 사회적 관계가 분명하게 구분되는 것이 아니기 때문이다. 결국 지방자치분권 제도의 안정적 착근은 지방자치분권 제도가 특정 지역에 가져온 정치적, 경제적 성과를 비롯하여 지역사회 공동체의 문화적 특성에 영향을 받는다고 할 수 있다.

지방자치분권 시대에 단체장 및 의원들은 주민직선에 의해 선출됨으로 자연히 중앙정부 및 다른 지방정부의 구성원들과 정치적, 환경적 기반에서 개별적인 차이를 갖는다. 이것이 한 지방정부로 하여금 지역주민과 다른 결사체 및 집단들에게 더욱 민감한 반응을 초래하게 한다. 소위 특정사안에 대한 지방정부의 민감성과 대응성은 현실에서 볼 수 있는 다양한 수준의 공공갈등을 발생시키며, 지방정부의 역할과 능력이 더욱더 중요해지게 된다.

### 3. 한국의 지방자치분권 변화

지방자치제의 발전을 살펴보기 위해서는 지방자치의 변화에 관련한 구분이 필요하다. 일반적으로 1949년~1961년까지를 지방자치 시험기, 1961년부터 1988년까지를 지방자치 중단기, 1988년부터 현재까지를 지방자치 도입기로 구분한다. 시기 구분은 지방자치법의 제·개정, 정치적 맥락과 직접적인 관련을 맺는다. 이와 달리 엄태석은 지방정치사를 기술하면서, 사건을 계기로 지방자치를 도입기, 단절기, 부활과 정착기로 구분한다. 두 관점 모두 동일한 시대적 상황 및 제도를 언급한다(강원택 편, 엄태석 2016a). 소순창(2011)은 역대 정부의 지방분권정책을 평가하기 위하여 각 정권별 제시한 지방자치분권에 대한 국정철학, 민선의 특징과 제도, 지방분권 이행 추진체계를 자세하게 비교하여 분석하였다.

본고는 지방자치제의 변천과 과제를 정리하고 연구자들의 주장을 종합하기 위하여 지방자치의 발전사의 구획을 시험기, 단절기, 도입기, 부활과 정착기로 구분하여 관련 내용을 정리하고자 한다. 이 과정에서 지방분권 제도의 변화 및 내포된 맥락적인 의미를 살펴본다.

#### 1) 지방자치의 발전사

##### (1) 시험기(1945~1960)

해방이후 정부수립 당시 한국의 지방행정조직은 조선총독부 지방관제(칙령 제354호, 1914년)



에 의한 것이었다. 1948년의 ‘지방행정에 관한 임시조처법’의 제정 및 공포로 이를 대체하였으며, 1948년 제헌헌법에서는 지방자치가 제도적으로 보장되었다. 그러나 지방자치의 실시는 즉각 실시라는 국회 의견과 1년 이내의 기간에 대통령령으로 실시되어야 한다는 당시 정부의 의견대립으로 지연되다가, 1949년 지방자치법이 제정되면서 시작되었다.

지방자치법 제정과정을 살펴보면, 지방자치단체에 대한 국가의 감독 강화와 지방자치단체의 자율성을 강조하는 국회(안)이 대립되었으나, 정치적 타협으로 절충하여 국회를 통과하였다. 하지만 이승만 대통령은 1949년 7월 4일 지방자치법을 공포하고도 정작 실시는 행정체제의 미비, 사상적 대립 등 국내 치안상태가 불안정하다는 이유로 유예하였다. 공포된 지방자치법에서는 지방자치단체의 종류와 성격, 기관구성 방식, 하부 조직에 관한 규정, 주민의 행정참여와 통제 방법, 지방자치단체의 인사권을 보장하는 내용이 담겨졌다. 1949년 12월 15일 제1차 지방자치법을 개정하여 경과규정을 신설, 자치단체장을 정부에서 임명하고, 지방의회의 의결을 요하는 사항은 내무부장관이나 도지사의 승인을 얻도록 하여 지방선거를 보류시켰다. 그리고 1952년 한국전쟁 중에 지방의회 선거가 실시되었는데, 이는 당시 국회의원의 상당수가 야당이었던 관계로 자신의 정치적 정적 및 집권의 연장을 위해 실시한 것이다. 지방자치의 시작은 국민의 민주주의적 요구를 반영하여 추진되었다기보다는 집권세력의 정치세력 확장과 연장을 위해 진행된 것이다. 이후 1956년 2월 제2차 지방자치법을 개정하여 지방의회에 의한 지방자치단체장의 권한 전제를 무력화시켰고, 7월에는 서울시 구청장을 시장이 임명할 수 있게 하였다. 1958년 12월 다시 지방자치법을 개정하여 지방자치단체장 임명제를 도입하는 등 정치적 계산으로 인해 민주주의적 제도를 실험할 수 있는 시간을 허비했다. 미군정기 및 이승만 대통령 집권기 국민들의 정치적 의식은 역사적 특수성과 이념대립 등으로 참여의 욕구보다는 가부장적 유교문화 등 순종적이며 권위에 복종하는 모습을 보였다.

4.19혁명 이후 민주당은 1960년 11월 전면적인 직선제를 담은 지방자치개정법(안)을 확정하여 1960년 12월 서울특별시와 도의회선거, 서울시장과 도지사선거, 시읍면장 선거를 실시하는 등 완전한 지방자치의 형식으로 지방분권화를 시도하였다. 하지만, 당시 지방자치에 대한 경험 부족, 정치의식의 문제로 인한 무질서한 행동과 혼란, 집권당인 민주당 정치인들의 불화와 정책으로 지방자치에 대한 불만이 커졌고, 5개월 만에 5.16 군사쿠데타에 의하여 지방자치분권의 시험기는 막을 내렸다.

1, 2공화국의 지방자치와 분권은 제도적인 미완성, 정부 간 기능이나 사무의 불분명성, 지방자치단체의 재정적 한계, 중앙정부의 통제와 간섭, 정부제도에 대한 의식 부족 등으로 지연되었다. 이러한 비판에도 불구하고, 지방자치와 분권에 대한 다양한 제도의 토대를 구축했다고 평가받고 있다.

## (2) 단절기(1961-1986)

5.16 군사쿠데타로 탄생한 3공화국은 안보와 경제발전을 최우선으로 하는 강력한 중앙 집권

체제를 확립하였다. 군사혁명위원회는 지방자치가 민심의 분열과 대립, 정치적 파쟁과 왜곡, 예산낭비를 발생시킨다고 하여 포고 제4호를 통해 전국의 지방의회를 일제히 해산시켰다. 뒤이어 국가재건최고회의는 지방의회 의결사항을 읍·면에서는 군수, 시는 도지사, 서울특별시와 도는 내무부장관의 승인을 얻어 집행하도록 하였다. 그리고 도지사, 서울특별시장 및 인구 15만 이상인 시의 장은 국가재건최고회의의 승인을 얻어 내각이 임명하고, 기타 지방자치단체장은 도지사가 임명하도록 하였다. 1962년 12월 17일에 국민투표로 확정된 새로운 헌법에서는 ‘지방자치단체의 조직과 운영에 관한 사항은 법률로서 정한다.’고 규정하고도 실제로는 그 법률제정을 유보함으로써, 지방자치가 실시되지 못하게 하는 등 지방자치는 철저하게 국가발전 논리에 묻혀버렸다.

1972년 10월 유신에 의해 공포된 제4공화국 헌법에서는 지방자치단체의 업무 및 자치규정, 지방자치단체의 종류, 지방의회의 조직, 권한, 선거, 선출방법 등을 법률로서 정한다고 규정하였지만, 부칙 제10조에서 ‘이 헌법에 의한 지방의회는 조국통일이 이루어질 때까지 구성하지 아니한다.’고 하였다. 국가발전의 논리는 지방자치를 민주주의의 고양이 아닌 지극히 경제적 효율성으로 판단하고, 통합을 중시한 것이다. 군부독재정권의 시기 국민들의 정치문화 성숙을 위한 계기가 많이 부족하였으며, 권위의 복종과 통합, 연고주의와 같은 요소들이 선거전략에 주로 활용되었다. 3공 및 4공화국에서는 정치교육이 국가중심으로 기획되고 운영되는 권력의 수단이었다. 제5공화국 헌법에서는 ‘지방의회의 구성을 지방자치단체의 재정자립도를 감안하여 순차적으로 하되, 시기를 법률로서 정하도록 규정함으로써 다소 경직성을 완화하였다.

### (3) 도입기(1986-1991)

1987년 6·29 선언에서 당시 노태우 민정당 대표는 지방자치 실시를 발표하였고, 같은 해 10월 개정된 헌법에서는 종래의 지방의회 구성에 관한 유예 부칙규정을 삭제하고 지방자치를 도입하였다. 그리고 1988년 지방자치법의 제7차 개정 이래, 1989년 12월 30일 제8차 개정 지방자치법(법률 제4162)이 공포되었다. 지방자치제에 대한 도입은 정치적 억압에서 탈피하고 스스로의 권리를 되찾기 위한 민주화운동에 힘입은 바 크다. 하지만, 1989년 12월 합의된 지방자치제 관련 법안은 정치적 이해관계로 전면 재검토가 선언되었다. 그리고 노태우 대통령과 여당은 1990년 6월 30일 이전에 기초 및 광역 지방의회를 구성한다는 원칙도 이행하지 않았다.

정치적으로 치열한 대립을 통해 제9차 개정 지방자치법이 공포되고, 1991년에 제한적이거나 지방선거가 치러졌다. 3월 26일에 260개 시·군 자치구에서 기초의회의원선거 실시, 6월 20일 서울특별시와 5개 직할시, 그리고 9개도에서 광역의회 의원선거가 실시되었다. 지방자치 도입에 맞추어 중앙집권적인 체제는 중앙정부와 지방정부간의 역할정립을 필요로 하게 되었고, 당시 정부는 총리 훈령으로 민관합동기구인 ‘지방이양합동심의회’를 구성, 중앙행정권한의 지방이양을 추진하였다. 당 심의회는 1991년부터 1998년까지 총 3,701건을 심의하여 2008건이 지방으로의 이양을 확정하였다. 그러나 법률적 근거 및 제도적 미비로 지방분권이 실질적으로 추진되

는 데에는 많은 제한이 있었다.

#### (4) 부활과 정착기(1992-현재)

1992년 12월에 14대 대통령으로 당선된 김영삼은 선거과정에서 1995년 지방자치단체장선거 실시를 공약했었다. 그 후 1994년 3월 지방자치단체장선거를 포함한 이른바 4대 지방선거를 1995년 6월 27일에 실시한다는 내용을 담은 지방자치법을 국회에서 통과시키고, 16일에 공포하였다. 그리고 1995년 6월 27일에 4대 지방선거가 실시되었다. 이로써 지방의회는 제2기가 출범하게 되었고 지방자치단체장선거는 1960년대 이후 30여년 만에 부활하게 되었다. 지방자치단체장의 선거는 1995년으로 연기되었다가 1995년 6월 27일에 제2대 지방의회의원 선거와 초대 지방자치단체장의 선거가 함께 실시되었다. 문민정부는 지방분권을 위한 특별한 정책이 없었으며, 과거 군사정부에서 수동적으로 시행되었던 지방자치제도를 그대로 실시하는 데 그쳤다(소순창 2011, 48).

국민의 정부는 1999년 1월 ‘중앙행정권한의 지방이양촉진에 관한 법률’을 제정하여 지방이양추진위원회를 대통령 소속으로 8월 30일 출범시켰다. 당 위원회는 다수의 민간전문가들을 포함하였으며, 지방분권의 중추적인 역할을 수행하였다. 국민의 정부는 실질적인 지방분권정책을 추진하였다기보다는 지역간 불균형을 해소하기 위한 지역균형발전을 위해 노력했다. 지방정책은 지방의 자주성, 자립성 등을 담보하지 못하고 중앙정부의 시혜적인 정책에 머무르는 한계를 가졌으나, 지방이양을 국정과제 100대 과제로 선정하고 국가 및 지방사무에 대한 전수조사를 실시하는 등 사무 이양 및 지방분권의 기틀을 마련한 정부로 평가받고 있다. 실제 2001년 3월부터 2002년 1월까지 법령상 단위사무를 조사하여 총 41,603건의 사무 중에서 국가사무 73%, 지방사무 27%라는 사실을 밝혀내기도 하였다(소순창 2011). 1999년 8월 제16차 지방자치법을 개정하여, 지방자치제도로 2000년에 주민감사청구제도, 주민조례제정 및 폐지 청구제도를 도입하였다. 아울러 중앙정부와 지방정부간, 지방정부간 갈등의 해소와 통합을 위한 제도로 지방자치단체장 혹은 지방의회 장으로 구성된 전국적 협의체를 마련하는 등 기존 제도의 운영을 개선하고 보완하는 것에도 역점을 두었다.

참여정부는 역대 다른 정권과는 다르게 체계적인 분권과제를 설계하는 등의 노력을 경주하였다. 국정운영의 4대 권리로 ‘분권과 자율’을 채택하고, 지방의 활력을 통한 분권형 선진국가의 건설을 정책목표로 제시하였다. 지방자치분권의 필요성으로 당시 정부는 21세기 지식정보사회의 변화에 따른 국정패러다임의 변화(관->민, 중앙->지방, 소외->참여), 지방의 역할 증대, 개방성과 다양성, 지방 활력이 시대적 명제 등 4가지로 집약하여 제시하였다. 이를 추진하기 위하여 정부는 지방이양추진위원회를 지속적으로 운영하고, 정부혁신지방분권위원회를 신설하였다. 지역균형발전과 지방자치역량 강화라는 추진 이념 하에 지방분권 로드맵 작성을 통하여 7개 분야 47개 과제를 제시하고, 지방분권특별법 제정, 제주특별자치도 출범, 주민투표제, 주민소환제, 주민소송제를 도입하였다. 과거 정부와 달리 사무의 포괄이양을 제도화하고, 실질적인

단위별 사무를 연계하여 이양이 이루어졌다. 다만 국가사무의 지방이양에 따른 행정 및 재정적 권한이 동시에 수반되지 않은 측면이 한계로 지적된다. 2005년에는 지방의회의 활성화 전문성을 제고하기 위하여 지방의원 유급제를 도입하였다. 2006년 5월 31일에 치러진 제4회 전국동시 지방선거에서는 제3회 지방선거와는 달리 기초의원비례대표선거와 교육위원 선거까지 선출하는 등 총 7명을 선출하는 선거였다.

이명박 정부는 지방분권을 추진해 오면서 제기된 문제를 해결하기 위하여 100대 국정과제에 지방분권의 확대를 중심과제로 선정하였다. 지방분권특별법을 지방분권촉진에 관한 특별법으로 전면 개정하여 지방분권과 지방이양 추진체계를 일원화 시켰다. 2008년 12월에는 참여정부의 정부혁신지방분권위원회와 지방이양추진위원회를 통합하여 지방분권촉진위원회를 출범시키고, 특별지방행정기관 정비, 지방소득 및 소비세 도입, 국가와 지방자치단체의 사무구분체계의 개편 등을 추진하였다. 당시 정부는 보충성의 원칙을 근거로 지방자치단체의 자율성을 강조하며, 2011년에 주민참여예산제도를 도입하였다. 지역에 소요되는 인력과 재원에 대한 중앙정부의 포괄적 이양을 원칙적으로 제시하는 한편, 관련기관과 단체 간의 협력 강화를 제시하였다. 2010년 6월 2일 지방의회 선거에서는 1인 8표제가 실시되는 바, 광역시·도의장 선거, 시·군·자치구의장선거, 지역구 시·도의회의원선거, 비례대표 시·도의회의원선거, 지역구 시·군·자치구의회의원선거, 비례대표 시·군·자치구의회의원선거, 교육감선거, 교육의원선거 등의 선거가 실시되었다. 2014년 6월 4일의 제6회 전국동시 지방선거에서는 1인 7표제가 실시되었다. 전국 동시지방선거에서는 사전투표제도가 처음으로 도입되었다.

박근혜 정부는 지방자치 관련 국정과제로 지방분권 강화, 지방재정 확충 및 건전성 강화를 채택하고, 강력한 지방분권 기초 추진, 지방의 자율성과 역량 제고로 생산적 자치기반 확보, 지방재정 확충과 건전성 강화, 생활근린자치 활성화를 추진하였다. 그리고 이를 위해 지방자치발전위원회를 2013년 9월 대통령직속 위원회로 설치하였다.

현재 지방자치제는 2계층제를 채택하여 광역지방자치단체인 특별시, 광역시, 도와 기초지방자치단체인 시, 군, 자치구를 두고 있다. 지방정치의 권력구조는 기관대립형을 기초로 집행기관과 지방의회의 장을 분리하여 주민이 직접 선출하는 방식을 채택하고 있다. 그리고 광역의회의원, 기초의회의원, 광역자치단체장, 기초자치단체장에 대한 4대 동시지방선거를 4년마다 실시하고 있으며 모두 정당공천을 허용하고 있다. 2016년 지방자치단체는 243개로 17개 시·도, 226개 시·군·구(75시 82군 69구) 2행정시·35행정구·220읍·1,193면으로 구성되어 있다. 최근에는 기초의회의원과 기초자치단체장에 한해 정당공천제 폐지, 또한 광역시의 경우에 지방자치를 단층제로 하자는 의견이 제기되고 있다(김순은 2016).

한국의 지방자치분권은 지역주민의 정치참여 확대와 정부 간 수평적이며 협력적인 관계를 정립하는 방향으로 변화하였다. 각 정권의 대통령의 추진의지에 따라 중앙정부 주도로 발전되어온 측면이 있으나, 전반적이 제도화의 방향은 지방자치 역량 및 분권 확대이다. 지방자치분권의 확대와 심화는 시민들의 1995년 이후 탈물질적 추구 경향과 사회운동의 참여와 활동을

중시하는 정치정향에도 영향을 받았다. 산업화에서는 계서적이고 전문화된 수직적인 통제에 능숙한 관리체제로 통합을 강조하였다면, 지방자치분권 시대에는 합의 중시와 공적제도 이외의 사회단체들의 영향력이 점점 지역공동체에서 독립적인 영역을 구축하게 되었다. 그리고 시민들은 국가적 수준의 정치적 쟁점도 중요하지만, 생활에 직결된 복지 및 경제발전, 국가 이외의 사적영역 내 기제들과의 협력과 협업을 중시하기에 정치를 평가하는 정향도 달라지고 있다. 1987년 민주화 이후 세대별 정치체제 내의 경험적 다양화, 공동체의 가치와 문화의 전환, 사회경제적 수준에서의 참여활동 주체의 다변화, 산업구조 및 삶의 양식의 변화, 사회적 다양성 등은 탈물질주의 사회로의 변화를 이끄는 요인들이다(정상호 2015). 정치중심에서 경제 및 사회중심으로의 관심 이동은 개인주의와 정치적 다양성을 가속화하고 정부 등 공적제도들의 보다 적극적인 활동과 서비스를 요구하는 특징이 있다. 이것이 지방자치분권 확대의 배경이다.

2015년 지방자치발전위원회에서 조사 발표한 ‘지방자치 국민의식 조사’에 따르면, 지방자치분권에 대한 국민들의 변화 체감도 즉 지역주민의 삶의 질 변화, 주민참여 기회 확대, 지역발전 기여도 등에서는 긍정적 의견과 부정적 의견이 비슷한 반면 자치단체장 평가, 지방의회 의원 평가에서는 부정적 의견이 많았다. 그럼에도 불구하고 향후 지방자치 강화 여부를 묻는 질문에는 바람직하는 의견이 54.0%로 바람직하지 않다는 212.6%를 훨씬 상회하는 조사 결과를 보였다. 지방자치의 발전을 가로막는 가장 큰 문제로 지방분권의 미흡과 열악한 지방재정이라고 응답하였다(지방자치발전위원회 2015). 생활과 밀접한 부분에 있어서 지역주민이 느끼는 지방자치분권의 효과는 큰 반면에 제도적 성과에 대하여 더 많은 진전을 요구하는 응답이라고 해석할 수 있다.

## 2) 지방자치분권 제도

여기에서는 지방자치분권 제도의 특징 및 변화를 살펴보기 위하여 분권에서 핵심 요소로 거론되는 자치입법권, 자치행정권, 자치조직 및 인사권, 자치재정권의 내용을 지방자치백서 및 전문연구자들의 논의를 통해 살펴본다.

### (1) 지방분권정책의 추진기구

지방분권을 위한 정부조직은 해당 정권의 정책적 의지에 따라 변화를 거듭하였지만, 공통적으로 대통령 직속기구로 설치되었고, 심의 및 의결기능을 가지고 있었다는 점에서는 유사하다. 문민정부 출범 전인 1991년부터 사무이양에 대한 논의가 시작되었으며, 당시 민관합동 비상설 협의체인 지방이양합동심의회가 설치 및 운영되었다. 동 심의회는 설치에 관한 법률적 근거가 없는 협의체로 지방자치분권의 강력한 실행을 하는 데에는 한계가 있었다.

국민의 정부에서는 1999년에 지방이양추진위원회를 설치, 국가사무의 권한을 지방으로 이양

하는 등 자치행정권을 강조하였다. 당시 정부의 중앙행정권한의 지방이양에 대한 기본적인 추진활동은 활발하게 일어난 것은 이후 살펴볼 국가사무의 지방이양 실적을 통해 확인할 수 있다. 그리고 참여정부는 지방이양추진위원회와 정부혁신지방분권위원회를 설치 및 운영하면서 지방분권과 국가균형발전을 동시에 추진하였다. 이 두 위원회는 지역을 토대로 역할과 능력을 동시에 발전시키기 위해 상호보완적 관계를 가지고 있다. 이명박 정부에서는 지방분권추진위원회를 법정조직으로 운영하였으며, 지방행정체제 개편을 목적으로 지방행정체제개편추진위원회가 ‘지방행정체제개편에관한특별법’에 근거하여 설치되고, 지방행정개편에 관한 종합적인 기본계획을 마련하기도 하였다. 그리고 현 정부에서는 지방자치발전위원회를 대통령 직속으로 설치하고, 지방자치발전종합계획을 2014년 12월 발표하였다. 국가사무의 지방이양은 시행 초기인 1994년, 1998년에 가장 활발하게 일어났다.

## (2) 자치입법권

자치입법에는 지방자치단체가 고유 사무에 대하여 법령 범위 안에서 제정하는 자치에 관한 법규 혹은 지방정부의 한 축인 지방의회가 제정하는 조례와 지방자치단체의 단체장이 제정하는 규칙(행정입법 혹은 법규명령), 그리고 교육집행기관인 교육감이 규정하는 교육규칙이 있다. 지방의회는 헌법 제118조의 규정에 의해 헌법기관의 위상을 갖고 있음과 동시에 지방자치법 제31조에 의해 주민의 선출로 구성된 대표기관이다. 그리고 동법 제39조 제1항과 제1호에 의한 자치입법 기관, 동법 제40조~42조에 의한 집행부에 대한 감시 및 조사기관으로서의 지위를 법률로서 보장받고 있으므로, 지방의회는 지방자치단체의 최고 의사결정기관의 지위와 권한을 가진다.

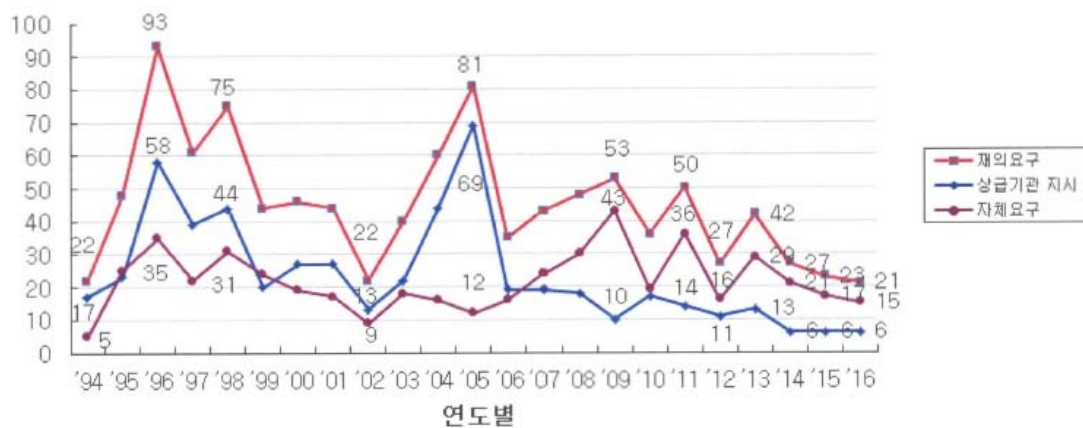
그러나 자치입법권에서 지방의회의 조례 제정권은 매우 제한적이다. 즉 “법령의 범위 안에서”라는 조항은 지역의 특수성과 차별성에 맞게 만들어야 하는 조례에 제한을 둔다. 판례상 자치입법의 제약은 지방의회의 조례 제정이 집행기관의 고유권한 및 법령이 이미 규율하고 있는 사항에 대하여 침해하고 있는가, 그리고 기타 상위법령의 위반 여부에서 발생한다(허진성 2016). 1995년 전국의 지방자치단체 조례와 규칙은 총 46,551건이었으나, 2016년 12월을 기준으로 총 95,002건으로 증가하였다. 하지만 양적인 증가에 비하여 조례가 지역주민의 실제적인 삶과 밀착된 내용이 아니라 상위법의 실행 및 이행을 위해 형식적으로 제기된 부분이 많음을 부인할 수 없다.

자치입법권의 측면에서 본다면 자치권한이 점점 증대하고 있다. 조례발의자를 보면 광역의회의 경우 단체장이 49.3%, 의원 발의는 50.7%를 차지하였다. 다만 기초의회의 경우 단체장이 82.1%인데 비해 의원 발의는 17.9%로 지자체간 큰 차이를 보였다(행정자치부, 2016 지방자치단체 조례·규칙 현황). 지방의 자율성은 사회인식 및 관료주의라는 특성으로도 한계가 되지만, 법률 해석에 대한 엄격성은 지역의 특수한 환경에 대처해야 하는 단체들의 자율성과 신뢰성을 떨어뜨리는 원인이 되기도 한다.

자치사무의 경우에는 “근거법령이 없거나 법령에서 규율하고 있지 아니한 사항일지라도 법령에 위배되지 않는 조례는 제정할 수 있으며, 단체위임사무의 경우 조례가 법령의 위임을 받아 제정된 경우에 법령이 개정되거나 폐지되어 개정된 법령에 부합되지 않으면 근거가 없는 것이 되어 조례는 무효가 된다. 따라서 법령이 개정되거나 법령이 새로운 법령으로 바뀌는 경우 부칙에서 합리적인 경과규정을 두어야 한다. 그러나 위임법령이 폐지되고 새로운 대체법령이 제정되었을 경우 구법에 의한 조례는 새로운 대체법령의 내용과 부합되면 그 때부터 효력을 가진다.” 고 볼 수 있다(강인태 2012, 103-104).

그리고 지방의회 의결에 대한 중앙정부 및 상급자치단체의 재의 요구와 제소권은 자치입법권에 대한 많은 제약을 가져온다. 즉 지방자치법 제169조에 따라 지방의회 의결이 법령을 위반하거나 공익을 현저히 해한다고 판단될 경우 행정자치부장관은 지방자치단체장에게 재의를 요구하게 할 수 있고, 지방자치단체장은 지방의회에 재의를 요구하여야 한다. 이 재의는 재적의원 과반수 출석과 출석의원 2/3이상의 찬성이 되면 의결사항은 확정된다. 만약 지방자치단체장이 소를 제기하지 않은 경우 주무장관은 지방자치단체장에게 제소 지시, 직접 제소 및 집행정치결정을 신청할 수 있다(김종성 2006, 10).

그림 1 연도별 재의 요구 현황



※ 출처: 행정자치부, 「2016 지방자치단체 조례·규칙 현황」.

1995년부터 2016년까지 조례에 대한 재의요구는 1,019건(광역 193건, 기초 826건)이다. 1996년 ‘지방의회 유급보좌관 관련 조례’ 등 의회 관련 조례가 증가하면서 재의요구 건수가 93건으로 급증한 바 있다. 2005년에는 ‘지방의회의원 의정활동비 인상분 소급지급에 관한 조례’가 위법하다는 행정자치부의 재의요구 지시에 따라 81건의 요구가 있었다. 전체적인 그래프에서는 지속적으로 감소하고 있는 측면이 있으며, 2005년 상급기관의 지시에 의한 재의가 급증한 이후 재의요구는 지방정치 구조에서 권력견제가 확립되고 있는 것으로 보인다.

우리나라는 헌법 제40조를 통해 입법권이 국회에 속한다고 규정하고 있다. 이러한 상황에서 지방의회의 역할 및 능력은 제한적일 수밖에 없으며, 더군다나 지방의회의 인사권조차 단체장의 권한으로 부여되어 지방자치단체장이 조례 제정권의 행사를 주도하고 있다. 조례 제정권을 넘어서 민선에 의해 선출되는 지방자치단체장의 경우 다음번 재선을 위해 제도적인 지방의회보다 시민사회와의 관계를 더욱 많은 시간을 할애하게 됨으로써 게임의 규칙이 지역에서 변해가고 있다(강명구 1997, 122). 이러한 제도적 조건과 정치적 상황들이 강시장-약의회 구조를 만들고, 중국에는 지방정부가 중앙정부에 예속되고 지방의회가 지방자치단체에 종속되는 결과를 초래한다(고인석 2016, 333-334). 지역에서의 고형화된 권력구조를 다원적인 권력구조로 변환시키는 것은 선거제도 및 지역의 시민사회 역할과 지방의회 충원의 선순환성에 있다. 각 정당들의 상향식 공천제도, 경선제도가 안정화되는 지역내 분권도 동시에 진행되는 등 사회운동단체들의 활동도 가시적인 부분도 존재한다(김범수·서정민 2015; 조충훈 2016).

자치입법권의 측면에서 지방정부가 중앙정부로부터 독립적인 사무를 보장받는 것도 중요하지만, 지역 주민들의 스스로의 자치를 행한다는 의미에서 다양한 제도가 보완되고 있다. 주민참여제도의 확대와 제도화가 이러한 의미를 가진다. 대표적으로 주민투표제도는 지방자치법을 근거로 주민투표법이 2004년 1월 29일 공포되어 7월 30일 시행된 제도이다. 법안의 초안을 지방의회가 작성하고 최종적인 승인 여부를 주민투표를 실시하는 것으로 주민발의와는 제기 차원의 주체가 다른 제도이다. 2004년 실시 이후 2005년부터 2015년까지 총 8회의 주민투표가 있었으며, 행정구역 통폐합(청주·청원, 완주·전주), 방사성 폐기물 처분시설 관련(군산, 포항, 경주, 영덕), 무상급식(서울), 관공서 이전 문제(영주), 화력발전소 유치 관련(남해군) 등의 문제로 실시된 바 있다. 그러나 행정통합에 관련하여 주민투표를 시행한 곳에서의 후유증이 많아 국민들은 지방자치분권 제도를 부정적인 것으로 말하기도 한다(지방자치발전위원회 2015, 국민의식조사 참조).

### (3) 자치행정권

자치행정권은 지방정부가 고유사무를 독자적으로 처리할 수 있는 권한을 말한다. 현재 자치행정권의 상황은 사무배분과 중앙정부의 지방에 관여여하는 시스템과 제도를 통해 살펴볼 수 있다.

헌법의 제117조 제1항에서는 자치행정권을 보장하고 있지만, 정부 정책이 운영에서는 많은 사무는 중앙정부 소속으로 되어 있다. 국가사무의 지방이양을 살펴본 최승범(2016)의 논의에 따르면, 1991~1998년 사이에 2,008개의 사무이양을 확정하고, 1,639개를 이양 완료하였다. 2000~2012년 사이에는 3,101개의 사무를 이양 확정하고, 1,982를 이양 완료하였다. 이양이 미완료된 사무인 1,119개는 2016년 11월 현재 지방자치발전위원회에서 이중 616개를 대상으로 지방일괄이양법 제정을 추진하고 있다. 그러나 지방자치발전위원회의 사무이양에 대한 국무회의 결과에 따라 결정되는 사안으로 아직 실현되지 못하고 있다. 국가사무의 지방이양 수적인 의미와



더불어 지방정부의 자율성과 자주성이 충분히 발휘되기 위해서는 실질적인 행정 및 재정권한이 함께 주어져야 한다(최승범 2016, 20-35).

표 1 2000년도 이후 국가사무의 지방이양 성과

| 구 분    | 이양<br>확정 | 이양 완료 |        |      |       | 미완료   |
|--------|----------|-------|--------|------|-------|-------|
|        |          | 소계    | 국민의 정부 | 참여정부 | 이명박정부 |       |
| 계      | 3,101    | 1,982 | 232    | 987  | 763   | 1,119 |
| 국민의 정부 | 612      | 610   | 232    | 374  | 4     | 2     |
| 참여 정부  | 902      | 856   | -      | 613  | 243   | 46    |
| 이명박 정부 | 1,587    | 516   | -      | -    | 516   | 1,071 |

※ 출처: 지방자치발전위원회(2016.09). 「지방이양 추진 현황 및 개선방안」, p.2.

수직적인 행정체제와 더불어 지방의 자치행정에 영향을 끼치는 특별지방행정기관도 있다. 특별지방행정기관은 ‘특정한 중앙행정기관에 소속되어, 당해 관할구역 내에서 행정사무를 관장하는 국가의 지방행정기관’을 말한다. 지역에 특별지방행정기관의 존재는 지방분권과 지방자치에 영향을 끼친다는 것을 의미한다. 특별지방행정기관의 사무 지방이양은 참여정부 시기 제주특별자치도에 7개의 사무 이관, 이명박 정부에서는 국도하천을 포함한 3개 분야의 일부 기능을 위임으로 이양한 것을 제외하면, 실질적 이양실적은 없는 것으로 알려지고 있다. 박근혜 정부는 지방분권 정책의 일환으로 특별지방행정기관 정비를 위한 제도적 기반으로 ‘지방분권 및 지방행정체제 개편에 관한 특별법’ 제12조 1항에 지방자치단체 사무의 기능적 수월성과 타 기관과의 사무 중복성을 고려하여 정비가 진행될 수 있도록 하였다. 이에 지방자치발전위원회를 중심으로 2016년 초 특별지방행정기관의 정비를 위한 연구를 진행하고 있으나 부처 간 이해관계, 관료주의의 병폐, 지방정치 내에서의 협력관계 미흡으로 성과를 내지 못하고 있다(최승범 2016).

표 2 특별지방행정기관의 연도별 현황

| 구분           | 1998  | 2001  | 2007  | 2008  | 2009  | 2010  | 2012  | 2015  | 2016  |
|--------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 고용노동<br>행정기관 | 46    | 46    | 46    | 46    | 47    | 47    | 47    | 47    | 47    |
| 세무<br>행정기관   | 204   | 174   | 182   | 182   | 182   | 183   | 186   | 193   | 190   |
| 공안<br>행정기관   | 3,903 | 3,410 | 1,916 | 1,949 | 2,136 | 2,548 | 2,578 | 2,630 | 2,661 |
| 현업<br>행정기관   | 2,693 | 2,656 | 1,977 | 1,984 | 1,987 | 1,995 | 1,998 | 2,003 | 1,967 |
| 기타행정         | 488   | 359   | 385   | 406   | 351   | 342   | 349   | 298   | 305   |
| 계            | 7,334 | 6,645 | 4,506 | 4,567 | 4,703 | 5,115 | 5,158 | 5,171 | 5,170 |

중앙정부에 의해 지방자치단체로 위임된 단체 및 기관 위임사무는 주무부장관의 지도 및 감독을 받는다. 그리고 지방자치단체의 사무에 관한 주무부장관의 권한은 실제 현장에서 이에 관여하는 지방자치단체의 어느 누구보다 막강하다. 이러한 환경에서 지방분권을 통해 지역이 주체가 되는 지방자치가 행해지는 것은 한계가 있다. 결국 중앙정부의 관리가 지방정부를 능력이 없는 기제로 만들어 지역주민의 신뢰성을 떨어뜨리는 등 많은 내생적 갈등을 발생시킨다. 갈등에 대한 부분으로 주민감사 청구를 살펴보면 아래의 표에서 살펴보듯이 유형별로 중앙부처에 청구한 건수는 38건이고 지방자치단체에 청구한 건수는 261건이다. 중앙정부의 설명처럼 주민참여의 실적으로 해석되기도 하지만, 한편으로는 각 종 국가수준의 정책사업에 관련하여 지방정부를 갈등해결 주체로 전면에 내세우고, 해결권한 없이 성과산출을 강권함으로써 지방정부의 역량을 위약화시키는 것으로도 해석할 수 있다.

표 3 주민감사청구 현황

| 구분         | 계   | 정부별 주민참정 실적 |    |    |      |    |    |    |    |       |    |    |    |    |       |    |
|------------|-----|-------------|----|----|------|----|----|----|----|-------|----|----|----|----|-------|----|
|            |     | 국민의 정부      |    |    | 참여정부 |    |    |    |    | 이명박정부 |    |    |    |    | 박근혜정부 |    |
|            |     | 00          | 01 | 02 | 03   | 04 | 05 | 06 | 07 | 08    | 09 | 10 | 11 | 12 | 13    | 14 |
| 주민<br>감사청구 | 299 | 5           | 12 | 20 | 9    | 7  | 12 | 30 | 24 | 30    | 35 | 26 | 25 | 34 | 18    | 12 |
| 중앙정부       | 38  | 1           | 5  | 1  | 1    | 1  | 0  | 2  | 6  | 2     | 3  | 4  | 2  | 3  | 4     | 3  |
| 자치단체       | 261 | 4           | 7  | 19 | 8    | 6  | 12 | 28 | 18 | 28    | 32 | 22 | 23 | 31 | 14    | 9  |

또한 지방자치단체장 및 지방의회가 대의적 제도로 선출되고 있음을 감안하면, 지방정치를 중앙정치에 예속시키거나 정치적 역량구축에 필요한 지방정부에 대한 신뢰를 약화시켜 진정한 주민참여의 가치를 낮게 만든다.

#### (4) 자치조직·인사권

자치조직권은 조례나 규칙 등의 형식을 통해 지방정부가 관련된 조직을 독자적으로 구성하는 권한이다. 자치조직권은 지방의회의 조직, 권한, 의원선거와 지방자치단체의 장의 선임방법, 기타 지방자치단체의 조직과 운영 등의 사항을 포함한다. 그리고 지방자치법 제112조에 의거 지방자치단체는 그 사무를 분장하기 위하여 필요한 행정기구와 지방공무원을 둘 수 있다. 이에 따른 행정기구의 설치와 공무원 정원, 인건비 등은 대통령령으로 정하는 기준에 따라 지방자치단체의 조례로 정하도록 한다. 그리고 자치조직권의 범위는 의결기관인 지방의회를 비롯하여 집행기관인 지방자치단체장, 장이 보조기관 및 소속기관, 하급행정 등을 포함하지만 일반적으로 집행기관의 기구 및 인력운영에 관한 구성 권한으로 간주된다(강원택 편, 유병선 2016a, 148).

전체 공무원 수의 증가에도 불구하고, 지방자치분권의 발전적 결과를 명확하게 찾아보는 것은 그리 쉬운 일이 아니다. 2006년의 상황을 생각해보면 1995년에 비하여 지방공무원의 비율은 악화되었다. 2016년의 상황을 1995년도와 대비하여 보면 변화가 없는 것은 지방자치분권 20년의 이상의 역사를 생각해보면 고민해볼 필요가 있다.

표4 국가와 지방공무원 비율

| 구 분              | 1995년           | 2006년           | 2016년            |
|------------------|-----------------|-----------------|------------------|
| 행정부<br>공무원 총수(%) | 889,762명(100%)  | 930,806명(100%)  | 1,001,668명(100%) |
| 국가공무원(%)         | 558,489명(62.8%) | 589,300명(63.3%) | 628,880명(62.8%)  |
| 지방공무원(%)         | 331,273명(37.2%) | 341,506명(36.7%) | 372,788명(37.2%)  |

※ 출처: 행정자치부 정부조직관리 정보시스템(검색일: 2017.3.5.)

지방정부의 자치조직원의 범위는 중앙정부의 통제에 놓여 있다고 할 수 있다. 실제로 대통령령으로 특별시와 광역시의 부시장, 도와 특별자치도의 부지사 중 1인은 정무직 또는 일반직 공무원을 정할 수 있게 하였다. 또한 중앙정부의 직속기관, 사업소, 출장소 등 행정기구의 설치도 대통령령으로 정하는 범위에서만 조례로 정할 수 있게 하여 지방정부가 지역적 환경에서 독립적, 자율적으로 대응하는 활동범위를 축소시켜 놓았다. 그리고 앞서 살펴본 현재의 특별지방행정기관의 사무와 수가 급진적으로 축소되지 않고 오히려 증가되거나 역할이 증가하는 것은 중앙정부의 지방정부 통제 및 간섭의 폭이 넓어졌음을 의미한다. 중앙의 지방정부에 대한 시스템에 대한 개입은 지방자치분권의 실질적 제도화를 더디게 만드는 원인으로 지목된다.

## (5) 자치재정권

자치재정권은 지방정부가 중앙정부의 간섭을 받지 않고 독자적으로 그 재원을 조달하고 관리할 수 있는 권한이다. 지방자치분권의 전략에서 가장 중요하게 보장되어야 하는 요소(김찬동 2012, 13)로 지방재정의 역량과 중앙정부의 통제는 일반적으로 반비례의 관계를 갖는다.

중앙정부 대비 자치단체의 예산 사용 증가율을 보면 중앙정부가 4.14%인 반면 자치단체는 6.75%, 지방교육은 5.55%로 중앙정부의 증가 속도를 능가한다. 예산 비중을 보면, 중앙정부는 2016년도를 기준으로 41.9%, 지방자치단체와 지방교육의 비중은 58.2%이다. 연도별 재정지출 비중을 고려하면, 중앙정부의 비중은 감소하고, 지방정부는 증가하는 추세이다.

표 5 정부별 예산 추이(사용기준)

단위(조원)

| 구분     | 2004  | 2006  | 2008  | 2010  | 2011  | 2012  | 2013  | 2014  | 2015  | 2016  | 연평균<br>증가율 |
|--------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|------------|
| 총 재정지출 | 219.0 | 241.2 | 274.0 | 311.9 | 321.3 | 341.1 | 358.6 | 373.9 | 392.8 | 411.5 | 5.40%      |
| 중앙정부   | 105.9 | 111.1 | 110.5 | 136.2 | 137.4 | 146.1 | 152.6 | 158.0 | 166.9 | 172.3 | 4.14%      |
| 자치단체   | 82.6  | 97.6  | 123.5 | 133.6 | 136.5 | 144.0 | 151.0 | 160.0 | 169.5 | 180.9 | 6.75%      |
| 지방교육   | 30.5  | 32.5  | 40.0  | 42.1  | 47.4  | 51.0  | 55.0  | 55.9  | 56.4  | 58.3  | 5.55%      |

\* 주: 일반회계+특별회계 당초예산 기준 총 재정사용액(순계예산) 기준.

\*\* 출처: 행정자치부(각 년도). 「통합재정개요」.

그러나 우리나라의 경우 조세법정주의를 엄격하게 해석하고 있으며, 지방자치법 제134조에 따라 결산을 행정자치부장관 또는 상급자치단체장에게 보고하도록 되어 있다. 덧붙여 지방자치단체에서는 필요한 재원을 지방채를 발행하여 조달할 수 있으나, 대통령령으로 전체적인 사항을 규제하고 있는 상황으로 중앙정부의 재정통제가 일반적으로 행해지고 있다.

특히 국고보조금의 경우 1995년 5조원에서 2014년 32조원으로 6배 넘게 증가한 것으로 발표되고 있는데, 국가가 보조금의 경우 대응투자 되는 지방비를 많이 발생시켜 지방재정을 어렵게 한다. 더구나 국가사무 이행에 관한 재정을 지방정부에게 요구함으로써 정부 간 갈등을 부추기도 한다. 가장 대표적인 사례가 복지비 갈등이다. 중앙정부의 복지재정에 대한 지방부담 전가로 지방정부의 복지비 세출비중의 증가는 2005년 이후 9년간 연평균 9.3%로 증가하고 있는 반면, 중앙정부는 연평균 2.4%증가하였다. 실제 2005년 지방정부 총예산 대비 복지비는 12.0%였으나, 2011년 20.2%, 2013년 24.2%로 증가하였다. 반면 중앙정부는 총 예산 대비 2005년에는 23.7%였으며, 2013년에는 28.4%로 재정권한과 역할비례의 논쟁은 더욱 커지고 있다(조성호 2014, 402). 이러한 사안들은 지방재정의 경직성과 책임성 부족, 국가운영에 부담을 발생시키는 등 모두에게 고질적인 문제의 원인이 되고 있다(조충훈 2016, 4).

제한적이지만 지방재정권의 확대를 위한 시도로 지방 자주재원에 관한 제도적 보완이 이루어져 오고 있다. 주요 내용으로는 1991년에 지방양여금 제도 도입, 담배소비세 신설, 지방세탄력세율제도 도입이 되었다. 1992년에는 지역개발세가 신설되었고, 주행세 신설(2000), 지방교육세 신설(2001), 도의 시군에 대한 재정보전금(2014년 조정교부금으로 명칭 변경) 제도 신설, 지방채발행 총액한도제를 통한 지방채 발행 자율권 확대(2005), 주민참여예산 제도(2005, 2011), 지방소득세 및 소비세 도입, 세목체계 간소화(2010), 화력발전예에 대한 지역자원시설세 과세를 위한 지방세법 개정(2011), 소방안전교부세 신설(2014) 도입 등이 자치재정분권에 관련한 제도적 조치들이다. 그러나 이러한 제도적인 보완에도 불구하고 지방정부의 재정은 여전히 취약한 상태에 있다. 즉 재원의 배분에서도 중앙정부가 우선하고, 국세수입 중 국세 80%, 지방세 20%인 반면, 지출은 국가가 45% 정도, 지방이 55% 정도이다. 전체 조세수입의 35% 정도가 지방교

부세나 국고보조금 등의 형식으로 지방에 이전되며, 지방교부세나 국고보조금의 배분 방식은 중앙정부의 주도로 변경된다(김석태 2015).

지방정부의 재정자립도도 1995년 63.3%에서 2015년 50.6%로, 기초단체의 경우는 1995년 44%에서 2015년 22%의 수준으로 하락하였다. 최근 지방정부의 재정운용에 대한 지표로 많이 활용되고 있는 재정자주도를 살펴보면 2015년 보다 약간 상승하였을 뿐 연도별 증감에서는 전반적으로 하락하였다.

표 6 재정자주도

| 구분          | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 |
|-------------|------|------|------|------|------|------|
| 전국평균(순계규모)  | 76.7 | 77.2 | 76.6 | 74.7 | 73.4 | 74.2 |
| 특·광역시(총계규모) | 78.5 | 79.2 | 77.4 | 74.2 | 74.1 | 74.4 |
| 도(총계규모)     | 47.5 | 49.2 | 48.8 | 46.8 | 46.9 | 47.3 |
| 시(총계규모)     | 68.7 | 68.4 | 67.7 | 66.1 | 65.0 | 65.9 |
| 군(총계규모)     | 62.7 | 62.9 | 63.9 | 63.5 | 62.9 | 62.9 |
| 자치구(총계규모)   | 56.2 | 55.6 | 52.2 | 48.2 | 45.9 | 47.0 |

\* 재정자주도=(자체수입(지방세+세외수입)+자주재원(지방교부세+조정교부금)x100)/일반회계 총계예산규모

\*\* 출처: 행정자치부(연도별). 「통합재정개요」.

지방정부의 자치재정권 확보를 위해서는 지방정부가 재정운용을 국가의 관여 없이 자주적으로 행할 수 있어야 하며, 지방정부의 사무증가에 따른 필요경비의 조달을 위해 자주재원을 확보해야 한다(강원택 편, 유병선 2016a, 149). 자치재정권의 확대와 지방재정의 투명성 및 책임성이 동시에 달성될 수 있도록 하는 권력구조와 지방정치의 민주주의의 심화가 절실하다.

## (6) 현 정부의 지방자치발전종합계획

현 정부 대통령 소속 지방자치발전위원회에서는 2014년 12월 국무회의의 심의를 거쳐 지방자치발전종합계획을 확정하였다. 그리고 지방자치단체장들의 풀뿌리민주주의에 역행한다는 반대에도 불구하고 2015년 3월에 ‘2015년 지방자치발전시행계획’을 발표하였다. 당 계획은 20여 년 동안 추진되어 온 지방자치분권에 대한 논의를 종합적으로 정리하였다는 의미를 가지고 있다(강원택 편, 유병선 2016a). 발표된 지방자치발전종합계획의 주요 내용은 다음의 표와 같다.

표 7 지방자치발전위원회의 지방자치발전종합계획

| 분야                         | 추진과제                        | 세부추진과제   |
|----------------------------|-----------------------------|--|
| 강력한 지방분권<br>기조확립과<br>실천    | 자치사무와 국가사무의<br>구분체계 정비      | · 사무배분기준 보완(사무배분 기준의 구체화 및 세분화)<br>· 국가 총 사무 46,005개 재배분: 주민 인접 처리사무는 지방으로 이양, 국가차<br>원에서 통일할 사무는 국가로 환원<br>· 지방사무 신설 및 배분, 법령 제개정시 사전협의 제도화 방안 마련   |
|                            | 중앙권한 및 사무의 지방이양             | · 효과적인 이양 위해 가칭 ‘지방일괄이양법’ 단계별 제정 추진<br>· 자치사무 비율을 40%까지 단계적으로 확대<br>· 사무이양에 따른 행·재정 지원 법제화, 신규 이양사무 발굴 지속 이양   |
|                            | 특별지방행정기관 정비                 | · 지방중복 사무, 현지성이 강한 사무, 집행적 사무는 지방이양<br>· 추가 정비 사무 발굴 지속 추진   |
|                            | 국가와 지방자치단체의<br>협력체계 정립      | · ‘중앙·지방 협의체(중앙-지방협력회의)’ 설치 및 운영<br>· 지방자치단체 의견 국정에 적극 반영  |
| 자치기반 확충<br>및 자율과<br>책임성 강화 | 지방재정 확충 및 건전성 강화            | · 사회복지 지출 증가로 열악해진 지방재정 확충<br>- 지방소비세율 조정, 지방세 비율 확대 등<br>· 자주재원 확충과 지방재정 건전성 강화<br>- 지자체 자구노력 강화(지방세 및 세외수입 체납징수를 제고)<br>- 경상경비 절감 및 세출구조 조정 등<br>· 이전재원 조정 등 국세와 지방세 비율을 합리적으로 조정<br>- 지방교부세/지방교육재정교부금 제도개선 및 교부세(금)율 조정<br>- 포괄 보조금의 확대 |
|                            | 지방선거제도 개선                   | · 불합리한 선거제도 개선, 선거 투명성 강화<br>· 선거공영제에 따른 책임성 강화<br>· 자치단체장 보궐선거이 전임자 잔여임기 승계제도 폐지<br>· 기초의원 지역구 단위 의원정수 조정   |
|                            | 지방의회 활성화 및 책임성 제고           | · 지방의회 권한 강화<br>- 조례제정범위 확대, 지방의회 인사 독립권 강화, 행정사무감사 결과 후속 조<br>치권 신설<br>· 지방의원 전문성 제고를 위한 입법지원 강화와 교육훈련 전담기관 설립<br>· 지방의원에 대한 검직제한 확대로 책임성 강화  |
|                            | 지방자치단체 평가제도 개선              | · 정부합동평가의 평가절차 및 방법 개선으로 실효성 제고<br>· 개별평가 신설 억제(기관위임사무 폐지 고려)  |
|                            | 지방자치단체 간 행정협력체계<br>정립       | · 교통·경제개발 등 새로운 광역행정 수요 대응<br>· 사무위탁시 지방의회 의결 의무화<br>· 지방자치단체 간 상생·발전할 수 있는 특별지방자치단체 제도 도입   |
| 주민중심<br>생활자치·<br>근린자치 실현   | 자치경찰제도 도입                   | · 기초자치단체에 자치경찰제 도입<br>· 방법, 학교폭력 등 주민생활과 가장 밀접한 치안서비스 제공   |
|                            | 교육자치와 지방자치 연계·통합<br>노력      | · 교육자치와 지방자치 연계협력 강화<br>· 교육감 선출방식 및 교육장 임용방식 개선<br>· 교육의 지방분권 및 학교자주성 강화  |
|                            | 읍·면·동 주민자치회 도입              | · 지역문제를 지역주민이 직접 참여하여 해결하는 주거단위인 읍·면·동 단위<br>의 주민자치회 도입<br>· 지방자치단체 사무의 일부 위임 또는 위탁  |
|                            | 지방자치단체 간 관할구역<br>경계조정 제도 개선 | · 생활·경제권과 관할구역 경계 불일치로 인한 주민 불편을 해소하기 위해 경<br>계조정 전담기구를 설치하여 개선<br>· 대상지역 자율조정 합의결과 존중   |
|                            | 주민직접참여제도 강화                 | · 조례제정 청구 및 폐쇄 청구제도 개선   |

|                 |                          |   |
|-----------------|--------------------------|---|
|                 |                          | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 주민청구 조례안 심사특례제도 도입, 조례제정 청구 서명자 수 완화</li> <li>- 주민강사청구제도 및 주민소환제도 개선</li> <li>- 주민감사청구 대상기간 연장 및 지방의원 주민소환 청구요건 완화</li> <li>- 주민참여예산제도 개선</li> <li>- 주민참여예산위원회 심의절차 의무화 및 예산범위 확대</li> </ul> |
|                 | 지방자치단체 소규모 읍·면·동 통합      | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 소규모 읍·면·동 통합기준 및 모델 마련</li> <li>- 통합을 위한 지원방안 마련</li> </ul>  |
| 미래지향적 지방행정체제 구축 | 특별·광역시 자치구·군의 지위 및 기능 개편 | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 특별·광역시 개편안 공통 보완</li> <li>- 주민대표성 보완, 시장권한 견제, 자치단체내 위임사무 범위 정립</li> <li>- 특별시 구청장 직선제 보완</li> <li>- 광역시 구청장군수 임명제 보완</li> <li>- 자치구·군을 지방자치단체가 아닌 행정구·군의 형태로 개편, 대도시 경쟁력을 강화</li> </ul>     |
|                 | 대도시 특례제도 개선              | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 대도시 명칭 부여 및 지정기준</li> <li>- 대도시 규모 50만 이상은 특례시, 100만 이상은 특정시로 명칭</li> <li>- 각종 특례 대폭 확대: 사무, 행정운영, 재정운영 등</li> </ul>   |
|                 | 지방자치단체 기관구성 형태 다양화       | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 현행 단체장 중심의 지자체 구성 형태 다양화</li> <li>- 단체장 권한 분산형, 의회중심형 등으로 다양하게 선택(의회의결 혹은 주민투표로) 결정</li> </ul>   |
|                 | 도의 지위 및 기능 재정립           | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 국가사무의 지방이양 등과 연계하여 도의 개편방안 마련(방향)</li> <li>- 공동사무 폐지에 따른 도의 기능 및 지위 개편(동반자적 관계로)</li> <li>- 남북통일 등 미래대비 개편방안 검토</li> </ul>   |
|                 | 시·군·구 통합 및 통합 지자체 특례 발굴  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 기존 시·군 통합 건의지역 후속 조치</li> <li>- 통합여건 성숙도 고려 자율통합 추진 지원</li> <li>- 시·군·구 통합 관련 제도 개선</li> <li>- 통합지역에 대한 성과 평가 실시 및 지원특례 발굴</li> </ul>  |

※ 출처: 지방자치발전위원회. 2014. 「지방자치발전종합계획」.

지방자치발전위원회 지방자치발전종합계획은 지방분권 기초 확립과 실천, 자치기반 확충 및 자율과 책임성 강화, 주민중심 생활자치·근린자치 실현, 나아가 미래지향적 지방행정체제 구축을 위한 계획 등 지방자치분권을 신장시킬 수 있는 안을 포함하고 있다. 이러한 계획이 실질적으로 효력을 발휘하기 위해서는 국가단위의 정치적 의지가 필요하지만, 국가수준의 정치적 합의를 비롯하여 국가균형발전에 대한 확고한 인식의 정도, 현 정치상황을 고려하면 실제적인 추진이 어려운 상태이다.

## 4. 지방자치분권을 발전을 위한 과제

지금까지 지방자치분권 제도 발전과정을 간략하게 살펴보았다. 각 정부의 지방분권 정책 방향성에 대하여 면밀하게 정리하지 못한 한계를 가지지만, 대략적인 흐름을 살필 수 있는 계기는 된 것으로 본다. 여기에서는 역사적 상황에서 제도의 변화와 진행, 그리고 지방분권에 대한 이해를 바탕으로 지방자치분권을 확대하기 위한 과제를 언급하고자 한다.

지방자치분권은 중앙과 지방의 수평적이고 협력적 권력관계의 확대와 더불어 효율성보다 민주성의 가치를 추구하는 방향에서 정당성이 있다(김찬동 2012). 우리나라의 경우 중앙정부 주도로 지방자치분권 제도가 발전되어 왔지만, 현재 지방정치에 참여하는 다양한 행위 주체들이 자율적인 권한을 확보하고, 지역 공동체가 당면한 많은 문제를 해결하기 위하여 지역공동체의 참여주체들이 능동적으로 결사하고 문제해결의 역량을 구축하는 방향으로 진행되고 있다.

지방자치분권의 역사를 통해 역사적 맥락에 내포된 의미를 추론하면, 우선 해방의 의미, 초기 정치체제의 형성과정에서 권력구조의 구축방식을 거론할 수 있다. 지방자치분권은 민주화를 통해 대중이 권력을 나누는 방식과 절차에 합의하는 역사적 경험을 공유한다. 그러나 한국의 경우 하향식의 정책결정방식에 익숙한 탓을 비롯하여 다양한 조건들로 인해 지방자치분권 제도 및 실행을 잘못 한 부분이 있다. 그리고 경제 성장 초기국면에서 중앙집권적 체제와 친화성을 가지지만 지구화되고 민주적 시민의식이 성숙하고 있는 현재에는 지속적인 성장을 보장하지 못한다. 그리고 정부정책에 대해 주민들은 그 결과에 대한 불만이 있었음에도 적극적으로 제기하지 못하고 수용하는 입장이었다면, 이제 정책성장에 직접적인 이해당사자로서 정책과정에 능동적인 참여하고 있다. 즉 정책결정과정의 투명성을 요구하며, 주민참여적 의사결정과정을 통해 절차적 정당성을 확보하려는 경향이 점점 강해지고 있다.

둘째, 중앙정부의 지방자치분권 제도를 구축하는 데 있어 전체적인 방향을 결정짓는 국정철학이 수립되어야 한다. 또한 방향성에는 지방정부의 자율성이 보장된 상태에서 그 책임성을 확보케 하는 방안 창출되어야 한다. 지방자치분권의 역사적 발전과정과 제도분화 과정을 살펴보면, 제도를 발전시키는 과정에서 철학과 제도의 방향성을 유지시키는 정권은 결과적으로 매우 적었다. 방향성은 그 목적을 위해서 합의로 도출되어야 한다. 그리고 제도적 보완은 법령의 정비에서 출발하며, 그 내의 개선 과정은 지역주민들의 공론화 절차들의 확립을 통해 이루어져야 한다.

셋째, 복잡한 법규로 얽매어 있는 국가사무와 자치사무에 대한 명확한 구분이 필요하다. 그리고 현 정부에서 준비 중이지만 중앙행정권한을 지방정부로의 이양을 포괄적으로 하는 방안이 계획대로 진행되어야 한다. 자치재정권이 없이 위임사무를 실행케 하는 것은 지방자치단체로 하여금 중앙정치구조에 더욱 종속시켜 버리게 하는 요인이며, 중국에는 정치를 타락시킨다. 따라서 사무의 분명한 구분과 지방이양으로의 추진과 동시에 자주적 결정을 할 수 있는 수단을 제공해주어야 한다. 다만 지방자치단체 간 다양한 행위주체들이 협력적인 연대를 형성할 수 있는 방안도 상향적으로 만들어야 한다.

넷째, 지방자치분권 제도 및 발전과정에 영향을 미치는 중앙 중심적 정치의 제한과 한계가 필요하다. 의사결정의 한계를 극복하기 위하여 기존 중앙 정치 중심의 권력배분 규준을 변형시킬 강력한 개혁이 필요하다. 현재까지 이어져오고 있는 중앙정부 중심의 재정 기획사고도 극복해야 하며, 지역의 균형발전을 위해서도 다양한 시책들이 추진되어야 한다.

다섯째, 중앙으로부터의 다양한 권능을 지방이 가진다고 하여도, 지방자치단체의 자გი 지배



적 논리가 부족하다면 심각한 문제를 낳을 수 있다. 지방자치단체 중심의 지방정치구조를 스스로 개혁하고 보완할 수 있는 협력적 거버넌스를 만들어야 한다. 협력적 체제의 틀이 형성이 되어야 지방자치단체의 정책실패 및 자치단체장의 권한 남용 등 지역공동체에서 발생하는 문제를 해결가능한 과제로 인식하게 하여 참여주체들의 역량을 증진시킬 수 있다. 그리고 이의 선제적인 조건으로 주민의 정책참여 공간을 확대하기 위한 실질적 제도의 구축 논의와 함께 대의기관인 지방의회의 권한 확대가 요구된다.

여섯째, 주민참여의 확대를 위한 제도적 정비와 아울러 실질적인 내용이 보완되어야 한다. 2010년 제18대 국회에서는 ‘지방행정체제개편에 관한 특별법’을 제정하여 주민자치회의의 법적 근거를 마련한 바 있다. 특별법 제27조에 풀뿌리자치의 활성화와 주민의 민주적 참여의식 고양을 목표로 하여 설치되는 주민자치회는 읍·면·동 내에서 주민의 대표로 구성된다. 주민자치회는 기존 주민자치센터의 문제를 극복하기 위하여, 2015년 6월 도입방안을 의결한 것이다. 현재 주민자치회의의 2차 시범기간이 2016년 12월로 종료되었으며, 그 과정에서 주민들의 대표성 보완, 자치의식 및 책임성 증대를 위한 방안이 필요하다는 의견이 있다(최승범 2016).

## 5. 결 론

지금까지 우리나라의 지방자치분권 제도의 변화를 해방이후부터 살펴보았다. 1949년 지방자치법이 제정되고, 당시 시대적 상황의 혼란에도 불구하고 1952년 제1차 지방선거를 통해 기초 및 광역의회의 의원을 선출, 1960년 제3차 지방선거까지 실시하였다. 그리고 1961년 지방자치에 관한 임시조치법의 시행으로 단절기를 겪었지만, 1987년 민주항쟁 이후 국민들의 민주화 열기와 국제수준에서의 새로운 변화는 지방자치분권에 대한 가치를 법제화하였다. 1991년 기초 및 광역의회 의원 선출, 1995년 자치단체장을 주민들이 직선으로 하면서 현재까지 이르고 있다. 한국 정치사에서 지방자치분권은 민주주의 진전과 그 궤를 같이 하며, 중앙집권적인 통치구조를 다층적으로 만들었다.

따라서 지방자치분권은 과거에서나 지금이나 국가적 차원에서의 정치적 상황을 맞물려 생각해야 하며, 여기에서 지방자치분권 제도에 대한 가치와 변화의 의미가 되새겨질 것이다. 현재와 같이 중앙집권체제에 대한 폐해와 국민들의 삶이 황폐화되는 상황을 고려할 때, 한국의 정치는 전환기를 맞이하고 있다. 지방자치분권은 민주화를 공고화하고 개인들의 삶의 질을 고양시키기 위한 것으로 대안으로 지속될 필요성이 있다. 그리고 그 과정은 외부 환경의 변화에 대한 수동적인 대응이 아니라 보다 적극적이며 능동적으로 대처하면서 실현되어야 한다.

지방자치분권의 확대와 심화는 앞서 언급한 민주주의 고양은 물론 주민분위의 행정을 통한 주민들 스스로가 자기 삶에 대한 자기 선택 및 결정권을 가지고 권익을 신장시킬 수 있는 기

제이다. 우리나라의 통치체제에서 중앙정부와 지방정부, 그리고 정부 간 관계를 고려할 때 지방자치분권은 중앙정부의 정치적 신념 및 의지를 바탕으로 이루어지고 있다. 지방자치분권에 대한 중앙정부 주도의 방식을 탈피하기 위해서는 일반적으로 지방자치분권의 진전을 전체에서 부분으로, 중앙에서 지방으로, 지방정부 내 권력의 수평적 이동, 투명성을 제도화하는 노력이 포괄적으로 이루어져야 한다. 아울러 제도의 형성과 추진, 보완의 과정에서 주민들의 참여와 가치가 반영되는 다양한 제도를 확고히 확립해야 한다. 이를 위해 중앙정부와 지방정부가 권력 및 권위를 둘러싸고 경쟁과 대립을 지양하고, 상호 협력의 틀을 구축하는 한편, 지역주민을 위한 민주시민교육도 활성화되어야 한다.

마지막으로 지방자치분권에 대한 논의는 오늘날에만 부각되는 것이 아니고, 역사적으로 이어져온 논쟁임을 상기해야 한다. 그리고 분권이라는 것은 지방의 정치 및 행정을 비롯하여 모든 부분에 관계를 가지고 있기에, 일부분의 제도 개선을 통해 명확한 효과를 짧은 시간에 산출해낼 수 없다. 지속적인 제도의 보완과 개혁에 관한 노력이 경주되어야 하며, 더불어 이를 운용하고 참여하는 주체들의 인정 및 꾸준한 관심, 인내가 필요하다. 결론적으로 제대로 된 지방자치와 분권을 위해서는 지방정부가 자주적이고 독립적인 권한을 획득하고 지역주민의 자치역량을 강화하기 위한 시스템들의 정비를 도전적으로 수행할 필요가 있다.

## 참고문헌

- 강명구. 1997. “지방자치와 도시정치: 행위자 중심적 해석을 위한 시론적 연구.” 「한국정치학회보」 31(3), 109-128.
- 강원택 편. 2016a. 「지방정치의 이해 1」. 박영사.
- 강원택 편. 2016b. 「지방정치의 이해 2」. 박영사.
- 강인태. 2012. 지방자치단체의 자치입법권의 범위와 한계. 서강법률논총 1(1), 103-104.
- 고인석. 2016. “자치입법의 질적 개선과 실효성 확보방안.” 「법학연구」 16(3), 321-344.
- 김범수·서정민. 2015. “지방정치 공천권력의 변화: 다원적 구조의 등장.” 「한국정당정치학회보」 14(2), 225-254.
- 김석태. “공동세를 재원으로 하는 수평적 재정조정.” 「지방정부연구」 19(2), 247-271.
- 김순은. 2016. “분권형 거버넌스: 주민자치 실현방안.” 「지방행정」 65(751), 32-35.
- 김종성. 2006. “한국지방자치에 대한 신제도주의적 접근.” 「사회과학연구」 17, 1-24.
- 김찬동. 2012. “지방자치 20년의 평가와 향후 과제.” 서울시정개발연구원, 「SDI 정책리포트」 119, 1-18.
- 류영아·김필두. 2015. “지방분권 활성화 방안 연구.” 「한국지방자치학회보」 27(2), 221-248.
- 서찬석·임이숙. 2008. “사회적 분열과 정부 불신.” 한국사회학회 사회학대회 논문집, 847-852.
- 소순창. 2011. “역대 정부의 지방분권 정책의 평가.” 「한국지방자치학회보」 23(3), 39-68.
- 이시원. 2015. “자치조직권 강화의 평가와 과제.” 지방자치 20주년 기념 국회토론회, 103-126.
- 이희창. 2016. “정부신뢰에 대한 제도성과의 사회자본의 영향 비교.” 「국가정책연구」 30(3), 1-28.
- 임승빈. 2008. “한국의 지방 자치 제도 형성과 동인분석.” 「한국행정학보」 42(2), 49-69.
- 정상호. 2015. “후기산업화의 ‘좋은 시민’과 산업화식 ‘정당정치’의 부조화.” 민주화운동기념사업회 학술회의.
- 조성호. “민선 6기 지방분권 강화방안.” 한국지방자치학회 하계학술회의(2014.7.22.~24).
- 조충훈. 2016. “2016년 실질적 지방자치·분권 실현을 위한 방향과 과제.” 「지방행정」 65(747), 32-35.
- 지방자치발전위원회(2016.09). 「지방이양 추진 현황 및 개선방안」.
- 지방자치발전위원회, 2015. 「지방자치 국민의식조사 최종 보고서」. 한국지방자치학회.
- 지방자치발전위원회. 2014. 「지방자치발전종합계획」.
- 최승범. 2016. “2016년 지방자치와 지방분권의 성과와 과제.” 「지방행정」 65(758), 20-23.
- 행정자치부(연도별). 「통합재정개요」.
- 행정자치부. 2016. 「지방자치단체 조례·규칙 현황」.
- 허진성. 2016. “지방분권 관련 헌법개정 논의에 대한 연구.” 「공법학 연구」 16(2), 3-27.
- Smith, B. C. 1985. *Decentralization*. London: George Allen & Unwin.
- Herson, L. and Bolland, J. 1990. *The Urban Politics, Policy and Theory*. Chicago: Nelson-Hall.
- Sinclair, J. Timothy. *Global Governance*. London & NY., 2004.
- 지방자치발전위원회. <http://www.clad.go.kr>
- 행정자치부 정부조직관리정보시스템. <https://org.moi.go.kr>
- 행정자치부. 연도별 행정자치통계연보. <https://www.moi.go.kr>

중앙선거관리위원회 역대선거정보시스템. <http://info.nec.go.kr>

거버넌스 지향의 새로운 지방정치 권력구조:  
강시장형에서 의회주도형으로

이재현 (충남대)



# 거버넌스 지향의 새로운 지방정치 권력구조: 강시장형에서 의회주도형으로

## 1. 서론

그 동안 한국의 지방정치는 중앙정치의 동원대상일 뿐이었고, 1980년대 민주화 과정에서 지방자치가 민주화의 수단이자 국가체제의 효율성 문제의 해결을 위해 지방자치와 분권화에 대한 재인식이 이루어지고 있다(김만홍 1999: 169). 지방정치는 이제 위계적이고 경직되어 있는 지방정부(local government)를 넘어 지역거버넌스 차원에서 접근해야 변화하는 지역적, 국가적, 지구적 환경에 적응하여 기존의 정부를 새롭게 할 수 있다(Andrew and Goldsmith 1998: 101-117). 또한 지방자치의 핵은 지방의회이기 때문에 지방의회의 권한을 제한한다는 것은 주민의 대표권을 위축시키는 것과 같다(최봉기 2010: 441). 따라서 지방정부는 거버넌스를 지향하는 공동노력으로 집행부-지방의회 양기관간의 권한을 합리적으로 조정하고 본래의 목적과 취지에 부합하도록 최선의 노력을 다할 필요가 있다.<sup>31)</sup>

지방의회는 첫째, 헌법 제118조에서 “지방자치단체에 의회를 둔다”고 규정하고 있다는 점에서 헌법상의 기관이고, 둘째, 지방자치법 제31조에서 “지방의회의원은 주민이 보통·평등·직접·비밀선거에 따라 선출한다”고 하여 주민대표기관이며, 셋째, 동법 제22조(조례), 제26조(조례와 규칙의 제정 절차 등), 제39조(지방의회의 의결사항)에 명시된 것처럼 조례와 규칙의 제·개정 및 폐지를 의결하는 입법기관이자 의결기관이며, 넷째, 지방의회는 동법 제41조 행정사무 감사권 및 조사권을 갖는 감시기관으로서의 지위에 있다. 따라서 지방의회는 지방자치단체장과 함께 헌법이 보장하는 지방자치의 한 축이며, 해당 지역공동체의 중요한 의사결정 권한과 집행부와의 견제와 균형을 실현하는 지방정치에 있어서 매우 중요한 역할을 담당하는 기관이라고 할 수 있다. 그러나 현재 우리나라의 지방자치 또는 지방정치의 구조는 지방자치단체장과 지방의회의 관계가 기관대립형의 획일적인 구조를 가지고 있어 우리나라의 실정상 지방자치단체장에게 보다 많은 책임과 권한이 편중되어 있어 보다 많은 영향력을 미친다는 지적 또한 존재한다.<sup>32)</sup> 따라서 진정한 지방분권과 지방자치를 실현하고, 지역공동체의 삶과 운명을

31) 현재 우리나라 지방의회에서 발의되는 조례안의 90%정도가 지방자치단체장에 의한 것이다. 그러므로 지방자치단체장이 적시에 해당 정책을 집행하기 위해서는 지방의회와 일정한 협력 관계를 형성할 필요가 있다(민병익 2013: 355-356).

32) 소순창·김종욱(1999: 373-374)은 우리나라 지방정부의 기관구성이 기관대립형이어서 지방의회가 결정기능과 집행기능까지 담당하는 기관통합형과 다르게 의사결정기능과 통제기능을 담당하고 있지만 법·제도적인 제약과 지방의원 전문성 부족으로 지방의회가 사실상 단체장에 대한 영향력을 행사하기 어렵다고 주장하면서 설문조사를 통해 단체장 영향력(69.7점)이 지방의회 영향력(52.8점)보다 더 크다고 하였다. 그리고 서재권·김태완(2016: 184)은 1990년부터 2014년까지 총 318개 관측대상 중 단체장우위 또는 단체장 절대가 261개로 나타나 여전히 강시장-약의회형이라고 지적한 바 있다.

스스로 결정하고 책임지는 방식의 대전환이 이루어지기 위해 지방정치 권력구조에 대해 심도 있는 논의가 필요한 시점이다.

아울러 그동안 끊임없이 제기되고 있는 지방의회의 실효성 및 위상에 대한 상반된 입장은 악순환을 거듭하고 있다. 다시 말해 지역주민 입장에서 지방의회 의정활동의 불신과 불만족의 문제와 그에 대한 해결방안으로 지방의원 입장에서는 입법보좌관제 도입 등 전문성 제고를 위한 제도적 장치 마련 주장이 되풀이되고 있는 것이다. 그 악순환에 대한 근본적 의문을 해소하고 지방의회가 어떠한 지역발전을 위해 어떠한 기여를 하고 있는가에 대한 정량적인 분석이 이루어진다면, 지역사회와 주민에게는 지역발전과 주민의 복리증진을 위한 지방의회의 역할과 기능을 제대로 인식할 수 있고, 지방의회는 보다 발전된 의정활동을 위한 조건을 탐색할 수 있는 기회가 될 수 있을 것이다. 이를 위해 본 연구는 지방의회의 역할과 지방정부의 성과, 지방분권 구조와 거버넌스의 효과를 중심으로 정량적 분석을 하고자한다. 따라서 본연구는 제2장에서 이론적 배경과 선행연구를 지방정부의 성과와 지방정치의 문제, 단체장-의회 관계와 거버넌스의 문제를 중으로 살펴본다. 제3장에서 연구모형을 설정하고 변수를 측정한다. 제4장에서 이에 대한 패널회귀분석 결과를 밝히고 마지막 제5장에서 연구 분석결과를 종합정리하고 연구의 한계와 향후 연구과제를 제시한다.

## 2. 이론적 배경 및 선행연구 검토

### 1) 지방정부의 성과와 지방정치: 경제성장과 복지향상

그 동안 지방정부의 성과는 행정서비스의 관점에서 단체장을 포함한 집행부의 능력과 여건에 대한 논의가 주로 평가지표 개발 등으로 이루어져왔다. 다시 말해 공무원의 자질 및 행정서비스의 질 등을 통한 주민만족도(황명찬 외 1997), 지방행정부서의 행정능력이나 조직·인사와 같은 조직효과성(이창원 외 1998; 강형기·허훈 1999), 생활환경이나 생산환경 지표를 통한 행정수준(이규환·이동만 1999) 등을 지방정부의 성과로 간주하고 분석한 것이다. 그러나 앞서 언급하였듯이 지방정부의 성과는 지역발전과 주민의 복리증진이라는 지방자치의 목적에 부합하는 경제성과와 복지성과로 구분하여 살펴볼 필요가 있다. 이와 관련하여 다른 연구자들은(라휘문·한표환 1999; 김명환·송낙원 2000; 박기관 2001)은 주민의 복리증진을 지방성과로 간주하고 분석한 연구가 있었지만 지방정부의 사무분류에 근거한 분석으로 지방정치 즉 지방의회를 중심으로 진행된 연구는 미흡하다고 할 수 있다.

지방자치가 지향하는 지역발전과 지역 공동체 회복은 지방분권화를 요하며 지방분권화는 다원화가 필요하다. 이와 관련하여 김만흠(1999)은 불평등 구조는 위계질서 사회를 만들기 때문에



다원화는 불평등 구조 속에서 결코 이루어질 수 없으며 지역 사회에서 자족적인 삶이 가능할 때 지역사회의 정치와 지역 공동체 활동에 적극 참여할 수 있다고 하였다(김만흠 1999: 177). 이렇듯 지방분권이 지향하는 지역사회의 자족성은 지역사회의 자원이 빈약하다면 불가능하고 지역공동체의 회복은 지역사회의 불균형이 커지면 불가능하다. 요컨대 지역사회의 자원을 충족시키기 위해 끊임없이 요구되는 것이 지역경제발전 즉 지역개발정책이며 지역사회의 불균형을 해소하고 지역공동체를 회복시키기 위해 필요한 것이 사회적 안전망과 같은 사회복지 확충이다. 따라서 지방정부의 성과는 현행 지방자치법에도 이를 명시하고 있는 경제성장과 복지향상으로 구분할 수 있고, 이러한 지방정부의 성과는 지방정치와 밀접한 관계에 놓여 있다. 왜냐하면 지방정치의 공간에서 지역 주민의 기대와 지역 정치 행위자(단체장, 의원 등)들의 태도가 서로 영향을 주고받으며 지역발전을 도모하고 있기 때문이다.

우선 지역경제 성장과 지방정치에 대한 선행연구는 미흡한 실정이다. 다시 말해 경제성장을 정치적 요인에 초점을 두고 국가수준에서 비교분석한 연구들은 많이 있지만 한 국가의 지역경제성장(GRDP 포함)을 정치적 변수로 설명하는 연구는 극히 제한적이다.

강운호(2008)는 지역경제 성장의 영향요인으로써 정치·행정적 제도요인을 포함시켜 분석하였는데 민선단체장이 선출된 1994년 이전과 이후, 지방의회가 구성된 1991년 이전과 이후를 가변수로 하여 GRDP와의 영향관계를 분석하였는데 민선단체장 선출은 지역경제 성장을 가져왔지만 지방의회 구성은 아무런 통계적 유의성을 발견하지 못했다. 이러한 결과는 민선단체장이 출범한 이후 지방행정이 보다 효과적으로 수행되고 지역개발 정책에 투입된 노력의 증가로 볼 수 있다. 하지만 부산광역시를 대상으로 하였기에 한정적인 분석대상의 문제와 지방의회가 민선자치단체장 보다 먼저 출범하였지만 지방의원의 전문성 제고 측면에서 지방의원 유급제를 실시한 2006년의 시기를 기준으로 분석하면 보다 다른 결과를 보였을 수 있다고 생각된다.

최근 진행된 연구 중에 단체장과 지방의회와의 관계가 지역경제성장에 유의한 결과를 보인다는 서재권·김태완(2016)의 연구가 대표적이다. 이들에 의하면 지방의 재정분권화는 오히려 지역경제의 퇴보를 보였고, 단체장의 당선횟수(재선여부)는 지역경제발전에 긍정적인이지만 3선 제한에 걸려 더 이상 출마할 수 없는 단체장의 경우 지역경제성장에 부정적인 영향을 미친다고 하였다. 이들의 연구는 지방자치제도가 부활한 1995년부터 최근 2014년까지의 데이터를 활용하여 매우 포괄적이고 많은 관측규모로 분석되었지만 아쉬운 점은 지방의회 중심이 아닌 단체장 중심으로 분석되어 지방의회의 기능과 역할에 대한 검토가 이루어지지 못했다는 점이다.

다음으로 사회복지향상에 대한 지방정부의 성과는 지방자치단체장과 지방의회와의 관계, 그리고 정당구도 등을 중심으로 연구되었는데, 김태일(2001)은 지방의회와 자치단체장간의 사회복지지출 노력에 대한 연구를 진행한 바 있다. 그에 의하면 지방의원은 자치단체장에 비해 사회복지지출에 소극적일 수밖에 없는데 그 이유는 사회복지정책의 혜택은 의원의 지역구 이외에도 공통적으로 나타나는 공공재 특성을 가지고 있어 무임승차가 가능하기 때문에 지방의원 개인은 자발적으로 사회복지정책의 증대를 적극적으로 모색하지 않고 본인의 지역구에 귀속되는

개발정책 또는 할당정책에 더 많은 관심을 갖기 때문이라고 지적한다. 그러나 이 연구는 사회복지지출 규모를 민선 이전과 이후의 기간을 중심으로 지방의회 구성년도와 자치단체장 선출년도에 대한 가변수를 활용한 분석이기 때문에 지방의회의 기능 및 역할과 연계한 분석이 아니라는 한계를 보인다.

또한 정명은·이종수(2008)는 지방정부의 정당구도와 개발정책 및 복지정책 사이의 인과관계를 구조방정식(SEM)을 통해 밝힌바 있다. 그들에 의하면 지방정부의 정당구도는 지역사회의 구조적 환경 및 행위자 특성과 긴밀한 영향관계에 있으며, 정당 간 경쟁이 심할수록 사회복지비 예산을 감소시키는 반면, 경제개발 예산에는 통계적으로 유의미한 영향관계를 발견할 수는 없다고 하였다. 이러한 결과는 그들이 이야기하는 현재 지방정부의 이념적 정향이 좌-우로 분화되지 않은 현실에서 지방정부의 정당간 경쟁이 심할 경우 지역주민을 위한 사회복지지출에는 소홀할 수 있음을 지적하는 것이다. 그러나 경제개발 예산에는 통계적으로 유의미한 결과를 도출하지 못했다는 점에서 사회복지 증대가 아니라면 지역주민의 경제적 이익(특히 해당 지역의 지역개발)에 상대적으로 더 편중되어 나타나야 하지만 그렇지 않았다는 점에서 보다 효과적인 분석이 필요하다고 생각한다. 아울러 그들의 연구는 2007년 전·후의 자료를 횡단면적으로, 다시 말해 시계열을 고려하여 분석하지 않았다는 점에서 더욱 그러하다.

문수진·이종열(2015)은 지방정부의 사회복지예산 지출과 관련된 정치적 요인을 분석하였다. 이들은 선거실시년도와 그 후년도에 복지예산이 증가하고, 진보정당이 지방의회에 다수를 점할 때 복지예산이 증가하는 반면 단체장과 의회다수당이 일치하는 단점적 정부일 경우 복지예산이 감소한다는 결과를 보여주었다. 그러나 단점적 정부일 때 복지예산이 감소한다는 이러한 결과는 지방정부가 단점정부일수록 복지예산 비중이 증가하는 반면, 분점정부일수록 복지예산보다는 경제개발비의 비중이 증가한다는 기존의 연구결과(권승·차재권 2012)와 상반된 결과임에도 이에 대한 명확한 설명이 결여되어 있다. 따라서 지방정부가 단점적인가 분점적인가에 대한 문제를 지방정치 권력구조의 측면에서, 더 나아가 집행부와 지방의회간 거버넌스 차원에서 보다 명확한 검증이 필요하다고 생각된다.

## 2) 단체장-의회 관계와 거버넌스

앞서 살펴보았듯이 지방정치를 통한 지방정부의 성과는 다양한 행위자들의 기대와 태도에 의해 결정되는데 다양한 행위자들 중에서 지역에서 가장 공식적 권한과 능력을 가지고 있는 행위자는 단체장(집행부)과 지방의원(지방의회)이라고 할 수 있다.

스토커(Stoker 1998: 34-38)에 따르면 정부(government)는 공식적인 제도적 구조와 권위적 의사결정의 장인 반면, 거버넌스(governance)는 조직과 공적 및 사적 영역간 통치의 행동, 태도 또는 시스템이 영향을 주고받기 쉬운(permeable) 특성을 가지고 있다. 따라서 거버넌스의 본질

은 정부와 비정부 세력간의 상호작용, 다시 말해 다양한 이해관계와 상호의존적 자원 및 행위를 둘러싼 공적-사적, 공식적-비공식적인 다양한 네트워크 관계라고 할 수 있다.(United Nations Centre for Human Settlements 2001: 57; Rakodi 2003: 524) 이와 관련하여 최봉기(2009: 247)는 거버넌스를 지역현안의 중요한 의사결정에 정부와 기업과 시민 등이 그 권한을 공유하고 협력하여 공동으로 처리하는 일련의 제도 및 행태로 규정하여 지방자치의 핵심을 공유와 협력의 가치로 설명한 바 있다.

그러나 사실 거버넌스가 다양한 행위자들이 모여 공유와 협력을 모색하는 특징을 갖는다 하더라도, 집행부와 지방의회의 역할이 가장 클 수밖에 없다. 왜냐하면 지역사회의 다양한 이해를 조정하고 통합하는 역할의 중심에는 집행부와 지방의회가 있기 때문이다.

더욱이 지방정치가 올바른 기능을 못하고 있다는 비판과 함께 지방정치의 구조적 현실이 강시장-약의회 형태라는 자조 섞인 주장들을 본다면 현 단계에서는 사적 영역을 포함한 다양한 주체들의 협력을 위한 거버넌스를 추구하기 이전에 단체장과 지방의회의 관계를 제대로 위치시킨 후에 거버넌스 지향의 지방정치 권력구조를 논해야 한다고 생각한다.

그렇다면 강시장-약의회라는 자조적이고 회의적인 표현이 왜 나타났을까? 그 원인은 다양하고 많겠지만, 지방의회의 대표성 약화 문제, 단체장의 자원배분의 권한 집중문제, 지방의회 기능의 취약 문제로 볼 수 있다.

우선 대표성 문제는 지방의회의 대표성 약화의 문제이다. 왜냐하면 정기적인 지방선거에서 단체장의 경우 그 지역주민이 단체장 1명의 대표를 선출하기 때문에 선거지지율은 오롯이 해당 단체장의 몫인 반면 지방의회 의원은 해당 지역구의 주민을 대표하는 지방의원들의 집합체인 동시에 그들의 정당기반의 구조적 영향하에 놓여 있기 때문에 상대적으로 단체장에 비해 열악할 수밖에 없다. 또한 적극적인 지방분권은 참여와 자치라는 지방자치의 의미를 실현하고 국가주의적 사회로부터 시민참여의 사회로 전환하는 중요한 과제인 동시에 한국의 공간구조를 효율화하는 민주적 재편 작업이다(김만흠 1999: 178). 이 민주적 재편작업에 반드시 필요한 것이 지역대표성의 제도화이다. 지방정치의 한 축으로서 지방의회가 그 지역을 가장 최일선에서 대표하기에 결국 지방의회에서 지방의원의 대표성은 지방정치와 지방분권을 위한 중요한 척도이자 요인이라고 할 수 있다. 이와 관련하여 신원득(2010)은 지방의원의 지역 대표성을 수권지표로 표현하면서 의정지표 중 한 부문을 수권지표 영역으로 개발한 바 있다. 수권지표는 주민 대표성을 의미하는 것으로 대의민주주의 정치체제에서 유권자의 위임에 의해 대표가 선출되고 그 대표에게 지배의 정당성을 승인하는 행위이기 때문에 지방의회가 유권자의 참정권을 위임 받은 수권(authorization)행위에서 출발한다(신원득 2009: 15).

두 번째, 지방정부의 권한 행사에 있어 단체장에게 보다 집중될 수밖에 없는 대표성의 문제와 연동되어 단체장의 자원배분 권한, 다시 말해 지방의 자원을 기획 및 집행하는 단체장으로서 보다 많은 권한을 행사하게 된다. 박순중·최병대(2014: 140-141)는 지방의원이 발의한 조례안 보다 시장이 제안한 조례안이 상대적으로 처리소요시간이 더 짧은 것으로 나타난 점에 대

해, 시장은 집행부의 전문적인 조력을 받아 정제된 형식과 내용을 갖추고 있는 반면에 지방의원은 본인이 직접 작성하거나 전문위원실의 제한된 도움을 받는 등 전문적인 입법활동 지원이 미약하기 때문이라고 지적한다.<sup>33)</sup> 아울러 시장이 의원보다 조례안 처리시간이 짧은 원인은 시장이 제출하는 조례안은 중앙부처가 지방정부에게 정책 적용을 위한 입법예고한 내용을 시장이 발의하는 경우가 많기 때문일 수도 있다. 이러한 점에서 보면 흔히 이야기 하는 강시장-약의회로 불리는 지방정치 권력의 구조의 단면을 엿볼 수 있는 지점이기도 하다.

또한 카럽푸사미와 카(Karuppusamy and Carr 2012)는 지방공공지출과 대한 관할권 경쟁(Interjurisdictional Competition)의 효과는 지방정부 구조에 달려있는데 강한 시장(strong mayor)이 속한 지방정부 구조가 의회지배(council manager)나 약한 시장(weak mayor)의 지방정부 구조보다 그 경쟁의 변화에 민감하게 반응한다고 주장한다. 이는 강한 시장의 정부가 다양한 주체의 이해관계에서 보다 우위를 점하는 것을 의미한다. 그러나 이들의 연구는 다양한 지방정부 기관형태를 가지고 있는 미국의 사례라는 점에서 주의해서 이해해야 한다.

또한 지방정부의 단체장은 지방행정을 총괄하고 지역현안에 대한 각종 전담 조직을 관장하는 역할을 수행해야하기 때문에 단체장에게 보다 많은 자원과 권한이 집중되는 것을 문제 삼는 것은 다소 무리라고 볼 수도 있다.

그러나 세 번째, 이러한 집행부의 견제와 감독을 충실히 수행해야 하는 지방의회의 의정활동이 제대로 이루어지고 있지 않기 때문에 상대적으로 강시장-약의회형의 지방정치권력 구조가 나타나는 것이다. 특히 한국 지방정치는 지방정부의 구성형태가 기관분립형임에도 불구하고 단체장과 의원간에는 정당 및 개인연계를 통한 지원과 협력관계가 형성되어 있어 그 교환관계가 제도적 공정성과 주민의사에 부합하는 합리성이 결여된 채 이루어져 지방정치 본래의 가치가 훼손되고 지방의회의 기능이 제대로 작동되지 않았다고 볼 수 있다. 결국 지방정치의 한 축으로써 지방의회가 지역주민의 대표성 문제와 지방의원의 전문성 약화, 그리고 입법과 견제기능을 다하지 못한 지방의정활동의 문제가 제기되고 있는 것이다.

이러한 문제를 진단하고 해결하기 위해 많은 연구가 이루어지고 있다. 특히 지방의회의 역할과 기능에 대해 실효성(지역발전의 기여 여부, 청렴성 등) 문제 제기와 함께 의정활동 성과를 중심으로 이루어지고 있다.(유광호·박기관 2005; 김영수 2007; 장갑호 외 2009; 문원식 2010; 신원득 2010; 이재현·김덕진 2012; 송건섭 2013; 박기관 2016) 특히, 신원득(2010)은 지방의회의 의정활동에 대한 지표를 보다 세밀하게 구성 및 개발하였지만 그 지표를 활용하여 해당 지방의회의 수준을 가늠한 연구를 진행하지는 못하고 있는 실정이다. 그 이유는 개발된 지표의 신뢰성과 엄격성의 문제라기보다는 다양한 수준의 지방의회에 대한 일관적 적용의 문제로 인한 해당 지방의회 의정활동 사례에 치중한 분석의 용이함, 의정활동 평가에 따른 거시적 차원의 개선방안 도출에 치중한 결과로 여겨진다. 더욱이 앞서 언급한 것처럼 지방자치단체의 장과 더

33) 시장은 상임위까지 39.2일 본회의까지 52.0일인데 반해, 의원이 발의한 조례안은 상임위까지 68.6일, 본회의까지 80.1일로 각각 분석되었다.

불어 지방자치의 한 축을 담당하고 있는 지방의회에 대한 의정지표가 지역발전 및 주민복지차원에서 어떠한 영향을 주고 있는지에 대한 연구는 매우 미흡하다.

이러한 기존의 연구결과들을 종합적으로 살펴보았을 때 지방의회의 기능과 역할을 지방정부의 성과와 연관지어 그 기능과 역할을 강조하고, 아울러 거버넌스 차원에서 단체장과 지방의회의 관계가 어떠해야 하는지에 대해 보다 면밀한 검토가 필요하다고 하겠다.

### 3. 연구모형 및 변수측정

#### 1) 종속변수: GRDP와 사회복지비지출

페터슨(Peterson 1981)은 지방정부가 가장 선호하는 정책은 경제개발정책이고 가장 선호하지 않는 정책은 사회복지정책이라고 하였지만, 지방정부의 정책을 완전히 상호배타적인 범주로 나누지 않았기에 사실 경제개발정책과 사회복지정책이 반드시 제로섬의 관계는 아닐 수 있다(서재권·김태완 2016: 179-180 재인용). 따라서 본 연구는 지방정치 권력구조가 지방정부의 성과에 미치는 영향관계를 분석하기 위해 주민복지증진이라는 지방자치와 지방정치의 목적을 바탕으로 2개의 종속변수를 활용한다. 요컨대 주민복지증진은 크게 지역경제 향상과 사회복지 향상으로 구분이 되기에 본 연구에서는 지역내총생산(GRDP)과 사회복지비지출이라는 2개의 종속변수로 구분하여 분석한다.

##### (1) 지역내총생산(GRDP)

지방정부의 지역경제 성과를 측정하기 위해서 경제개발비와 같은 공공지출보다 널리 통용되는 지표인 지역내총생산(Gross Regional Domestic Product: GRDP)을 지표로 삼고자 한다. 지역내총생산은 지역별 생산액, 물가 등 기초통계를 바탕으로 작성한 지역단위의 종합경제지표로써 일정 기간 동안에 일정 지역 내에서 새로이 생산된 재화와 용역의 가치를 시장가격으로 평가한 것이며 지역의 경제수준과 경제규모를 나타내는 종합지표이다(모성은 1999: 47; 한국지역경제학회 2007: 6). 이 자료는 통계청 국가통계포털(<http://kosis.kr/>)에서 조사된 행정구역(시도)별 1인당 지역내총생산을 사용한다.<sup>34)</sup> 그리고 GRDP는 지방정부별 편차가 심하고 측정단위가 크기 때문에 로그변수로 변환하여 분석한다.

34) 1인당 지표는 통계청 시도별 장래인구추계결과로 산출되었고, 세종특별자치시는 과거 행정구역을 기준으로 충북 및 충남에 포함되었다.

## (2) 사회복지비 규모

경제성장지표는 널리 통용되는 GRDP가 있지만, 사회복지 성과와 관련해서는 널리 합의된 지표가 아직 없기 때문에 정부지출예산을 기준으로 측정하고 있다. 공공지출과 같은 정부예산에 대한 분석은 정책결정의 산물로 간주되기에 성과분석에 유용하며, 복잡한 자원배분을 수학적 연산이 가능한 척도로 이용가능하기에 지방정부의 성과 파악과 함께 계량적 분석에 매우 유용한 장점이 있다(Danziger 1978: 5; 이광희 2003: 56).

따라서 지역사회복지의 실질적인 공급을 결정하는 사회개발비(Social Development Expenditure)를 기준으로 본 연구의 사회복지성과의 종속변수로 삼고자 한다. 사회개발비는 해당 년도의 지방재정연감에 수록된 자료 중에서 해당 지방정부의 일반회계 예산 중 사회개발비(교육 및 문화, 보건 및 생활환경개선, 사회복지, 주택 및 지역사회개발) 항목의 세출결산액을 기준으로 수집하였다. 단, 2008년 이후의 자료는 회계관리시스템의 변경으로 항목이 보다 세분화(교육, 문화 및 관광, 환경보호, 사회복지, 보건)되어 수록되어 있지만 주민의 복리증진을 위한 내용과 목적에 있어서는 동일하기에 일괄적으로 처리하였다. 그리고 GRDP와 마찬가지로 사회개발비의 지방정부별 편차가 심하고 측정단위가 크기 때문에 로그변수로 변환하여 분석하고자 한다.

## 2) 독립변수

### (1) 대표성

신원득(2010: 58)은 지방의회의 의정지표를 개발하면서 지방의회의 대표성을 해당 지방의원 1인당 주민수로 나타내는 명목적 대표성과 지방의원 당선자 득표율로 나타내는 실질적 대표성으로 구분한 바 있다. 그가 제기한 명목적 대표성은 지방의회가 해당 지역주민의 의사를 충분히 수렴할 수 있도록 의원 수에 있어서 적절한 규모를 유지해야 함을 의미하는 것으로 현재 이론적으로나 정책적으로 합의된 바가 없지만, 동 지표측정의 결과로 지방의회 간 상대적 규모의 비교는 가능하다. 그러나 해당 지역주민이 지방의원에게 어느 정도 지지를 보내는 가하는 실질적 대표성이 지방의원에게 보다 더 큰 정치적 책임감과 권한행사의 원동력이 될 수 있다는 점을 감안한다면, 그리고 지방선거에서 지방의원 후보자들이 단체장 후보보다 다양하고 많은 수가 선거경쟁에 참여한다는 점에서 해당 지방의회의 주민지지도를 가늠할 수 있는 실질적 대표성이 본 연구분석의 취지에 부합하다고 생각된다. 따라서 본 연구에서는 실질적 대표성을 독립변수로 삼는다. 실질적 대표성 변수는 해당 지방의원 선거구별 당선자 득표율에 해당 선거

구 투표율을 곱한 값의 총합을 해당 지역구 의원수로 나눈 값으로 측정한다.<sup>35)</sup> 해당 자료는 중앙선거관리위원회 선거통계시스템(<http://info.nec.go.kr/>)에서 구득하여 계산한다.

## (2) 전문성: 지방의원 유급제

지방의회에서 지속적으로 제기되어 온 문제는 지방의원의 전문성이다. 지방의원 유급제는 이 제도가 도입되어 생계유지와 의정활동에 소요되는 비용을 걱정하지 않고도 의원직에 도전할 수 있기 때문에 의원들의 전문성 향상에 기여하고, 우수인재의 영입과 의원직의 전문 직업화가 가능하다(하세헌 2014: 239). 그리고 지방의원 유급제 도입이 지방의원의 전문성에 기여한다는 실증분석 연구도 존재한다(최홍석·정재진 2006; 황아란·송광태 2008). 따라서 본 연구에서 지방의원 유급제 도입시기를 기준으로 더미변수화 하여 연구모형에 포함시켜 지방정부의 경제성과 복지성과에 미치는 영향을 분석한다. 지방의원 유급제는 2006년에 도입되었으므로 2006년 이후를 1로, 그 이전을 0으로 더미변수화 한다.

## (3) 지방의회내 권력집중도

정당간의 경쟁과 참여는 공공정책에 영향을 미칠 수 있다(Dye Thomas 1981). 따라서 공공정책의 결과로 나타나는 지방정부의 성과는 정당간의 경쟁과 참여에 의해 영향을 받는다고 할 수 있다. 이러한 정당간의 경쟁구도는 다른 의미로 지방의회내의 정치권력의 분점정도를 의미한다. 그러나 의회내의 권력분점 정도는 단순히 지방의회 구성에서 정당의 의석점유율로 계산해서는 보다 정확한 분점정도를 파악하기는 어렵다. 이와 관련하여 기업의 점유율을 계산할 때 사용되는 허쉬만-허핀달 지수를 차용한 허핀달 정부 지수(herfindahl index of government)가 실제 정치권력 배분 지표로 정치경제학 연구에서 활용되고 있다(Beck et al. 2001; Castanheira et al. 2011; ).<sup>36)</sup> 이 변수는 모든 정당의 의회 의석비율로 치환하여 계산가능 한데 이 변수 또한 허쉬만-허핀달 지수 계산 방식을 취하여 모든 정당 의석비율 제곱의 합(sum of squared seat shares of all parties)로 계산되어 0에서 1까지의 범위로 측정 및 계산된다.

## (4) 지방정부의 권력분점 형태

권승·차재권(2012)은 지방정부가 단점정부일수록 사회복지비 지출의 비중이 높아지고, 분점정

35)  $\sum(\text{개별 의원 당선자 득표율} \times \text{당해 선거구 투표율}) \div \text{지역구의원정수}$

36) 본래 허쉬만-허핀달 지수(Hirschman-Herfindahl Index)는 시장 내에서 특정 주체가 갖는 집중도를 파악하여 시장의 경쟁도를 평가하기 위한 지수이다. 해당기업의 시장점유율을 각각의 %로 계산한 후 이들 점유율의 제곱을 모두 합산해 구한다. 특히 기업의 소유구조를 파악하는데 사용된다(신민식·김소은 2010).

부일수록 사회복지비보다는 경제개발비의 지출비중을 더 늘리려 한다고 하였다. 이러한 연구결과는 집행부와 지방의회간의 경쟁구도가 심화되거나 의회내에서의 권력구도가 분점화되었을 때 나타나는 경쟁의 결과로 이해할 수 있다. 한편 최근 서재권·김태완(2016)은 단체장 우위의 단점적 지방정부일 경우에 지역경제성장이 퇴보하는 경향을 보인다는 흥미로운 결과를 제시했다. 특히 이들은 단체장 우위의 단점적 지방정부일 때 지역경제가 퇴보한다는 결과는 매우 이례적인 결과로 생각된다. 이렇듯 상반된 연구결과가 있으므로 본 연구를 통해 그 결과를 확인하고 지방정부 성과와 연관시켜 논의할 필요가 있다. 이를 위해 본 연구에서는 지방정부의 권력분점 형태의 변수를 단체장과 지방의회 다수 정당의 당적이 일치하는 단점정부일 때 1, 그렇지 않은 분점정부일 때 0으로 더미변수 처리한다.

### 3) 통제변수

재정자립도는 매우 널리 사용된 지방정부의 재정지표이다. 특히 사회복지예산 지출과 관련하여 많은 연구자들이 독립변수 혹은 통제변수로 사용해왔다.<sup>37)</sup> 재정자립도는 사회복지에 (+)의 영향관계를 갖는다고 연구되고 있다(조현호·주상현 2012; 신정관·임준형 2013). 특히 신정관과 임정관은 복지예산 비율은 재정자립도와 의회권력구조가 결정적인 요인으로 작용한다고 하 본 연구의 취지에 맞는 연구결과이다. 그러나 이 연구는 2010년, 2011년을 단편적으로 분석했다는 한계가 있기 때문에 시계열 자료와 횡단면 자료를 함께 사용하는 본 연구를 통해 이를 보완할 필요가 있다. 재정자립도 지방세 수입과 세외수입을 자치단체 예산 규모로 나눈 값을 %비율로 측정한 값이다.<sup>38)</sup> 이 재정자립도 자료는 지방재정통합공개시스템의 지방재정 365(<http://lofin.moi.go.kr>)에 탑재된 데이터를 사용하였다. 단, 이 포털에는 2000년 데이터부터 탑재되어 있어 그 이전 시기는 해당년도 지방재정연감에서 별도로 계산하여 측정하였다.

마지막으로 인구를 본 연구모형에 포함시켜 통제하기로 한다. 인구는 복지지출 규모에도 지역경제 성장에도 공히 영향을 미칠 수 있는 변수이기 때문이다. 인구통계 자료는 통계청 국가통계포털(<http://kosis.kr/>)에 탑재된 자료를 사용한다.

37) 김교성·이재완(2000)은 지방정부의 재정자립도가 낮을수록 사회복지 지출은 증가하는 반면 국고보조금이 늘어날수록 지방정부의 사회복지 지출 규모도 증가한다고 하였다.

38) 재정자립도 = (지방세+세외수입) ÷ 자치단체예산규모 × 100



표 1 분석변수 정의 및 출처

| 구분       | 변수명            | 정의   | 출처                 |
|----------|----------------|--|--------------------|
| 종속<br>변수 | 경제성과           | 지역내총생산(GRDP)   | 통계청                |
|          | 복지성과           | 사회개발비 예산지출 규모  | 지방재정연감             |
| 독립<br>변수 | 주민대표성          | $\frac{\sum(\text{개별 의원 당선자 득표율} \times \text{당해 선거구 투표율})}{\text{지역구의원정수}}$ | 선관위<br>선거통계시스템     |
|          | 의원전문성<br>(유급제) | 더미(실시: 2006-2011=1, 미실시: 1998-2005=0,)                                       | 선관위<br>선거통계시스템     |
|          | 의회내<br>권력집중도   | 모든 정당 의석비율의 제곱의 합  | 선관위<br>선거통계시스템     |
|          | 권력분점 형태        | 더미(일치=1, 불일치=0)  | 선관위<br>선거통계시스템     |
| 통제<br>변수 | 인구             | 해당 지방정부 총인구  | 통계청                |
|          | 재정자립도          | $\frac{\text{지방세} + \text{세외수입}}{\text{자치단체예산규모}} \times 100$                | 지방재정365,<br>지방재정연감 |

#### 4) 연구모형 설정 및 분석방법

지금까지 논의를 토대로 연구모형을 설정하면 다음과 같다. 우선 크게 보면, 모형 1과 2는 경제성과를 종속변수로, 모형 3과 4는 복지성과를 종속변수로 설정된 것이다. 이 모형들에 지방의회 기능 및 역할 측면과 거버넌스 측면을 분석하기 위해 세부 모형을 설정하였다.

모형1과 모형 3은 지방의회 기능과 역할인 주민대표성(실질적 대표성)과 전문성(유급제 도입)을, 모형 2와 모형 4는 거버넌스 측면에서 의회내 권력집중도와 지방정부 분점형태를 중심으로 분석하기 위한 것이다. 그리고 모형 2-2와 모형 4-2은 지방의회내 권력집중도 변수를 제곱변수(squared term)로 만들어 추가한 모형이다. 지방의회내 권력집중도가 지방의원의 사직, 사망, 자격상실 등의 이유로 유동적인 형태를 띠고 있고, 권력집중도가 매우 높은 경우와 여러 정당에 의해 지방의회가 권력집중도가 분산될 경우에는 지방정부의 성과가 비선형적인 형태를 보일 수 있기 때문이다. 즉 너무 집중되어도 너무 분산되어도 지방의회의 견제와 균형의 역할이 제대로 작동하지 않을 수 있기 때문에 제곱변수를 추가하여 이를 확인하고자 한다.

$$(\text{모형1}) \log \text{GRDP}_{it} = \alpha + \beta 1(\text{실질적 대표성})_{it} + \beta 2(\text{의원유급제})_{it} + \beta 3(\log \text{인구})_{it} + \beta 4(\text{재정자립도})_{it} + u_i + e_{it}$$

$$(\text{모형2-1}) \log \text{GRDP}_{it} = \alpha + \beta 1(\text{의회내 권력집중도})_{it} + \beta 2(\text{정부분점형태})_{it} + \beta 3(\log \text{인구})_{it} + \beta 4(\text{재정자립도})_{it} + u_i + e_{it}$$

(모형2-2)  $\log \text{GRDP}_{it} = \alpha + \beta 1(\text{의회내 권력집중도})_{it} + \beta 2(\text{정부분점형태})_{it} + \beta 3(\text{의회내 권력집중도})^2_{it} + \beta 4(\log \text{인구})_{it} + \beta 5(\text{재정자립도})_{it} + u_i + e_{it}$

(모형3)  $\log \text{사회개발비}_{it} = \alpha + \beta 1(\text{실질적 대표성})_{it} + \beta 2(\text{의원유급제})_{it} + \beta 3(\log \text{인구})_{it} + \beta 4(\text{재정자립도})_{it} + u_i + e_{it}$

(모형4-1)  $\log \text{사회개발비}_{it} = \alpha + \beta 1(\text{의회내 권력집중도})_{it} + \beta 2(\text{정부분점형태})_{it} + \beta 3(\log \text{인구})_{it} + \beta 4(\text{재정자립도})_{it} + u_i + e_{it}$

(모형4-2)  $\log \text{사회개발비}_{it} = \alpha + \beta 1(\text{의회내 권력집중도})_{it} + \beta 2(\text{정부분점형태})_{it} + \beta 3(\text{의회내 권력집중도})^2_{it} + \beta 4(\log \text{인구})_{it} + \beta 5(\text{재정자립도})_{it} + u_i + e_{it}$

본 연구는 시계열 데이터와 횡단면 데이터를 결합한 패널데이터로 구성하여 패널회귀분석을 실시한다. 패널데이터는 동일한 관측 개체를 시점별로 추적하면서 자료가 기록되기 때문에 관측 개체의 특성을 보다 더 정확하게 분석할 수 있고, 관측되지 않는 데이터의 이질성(heterogeneity) 문제를 보다 효과적으로 통제할 수 있는 장점이 있다(민인식·최필선 2010; 우석진 2013).

본 연구의 시계열의 분석범위는 제2회 동시지방선거가 있었던 1998년부터 2011년까지 총 14개년도이며, 분석대상은 서울특별시를 포함한 16개 광역자치단체(서울, 부산, 대구, 인천, 광주, 대전, 울산, 경기, 강원, 충북, 충남, 전북, 전남, 경북, 경남, 제주)로 한다. 시계열 분석범위가 1998-2011년까지인 이유는 울산광역시가 1997년에 승격되었고, 2012년에 세종특별자치시가 출범하여 패널데이터를 최대한 잃지 않고 전국 지방정부를 균질하게 분석하기 위함이다. 그리고 패널데이터를 통한 패널회귀분석을 실시하므로 분석모형 중에서 고정효과모형(Fixed Effect Model: FE)과 확률효과모형(Random Effect: RE)의 추정치를 하우스만검정(hausman test)으로 비교하고 적합한 모형을 찾아 분석결과를 설명하도록 한다. 하우스만 검정의 귀무가설은 유의수준(significant level) 1%에서 추정결과에 체계적 차이가 존재하지 않는다는 것이다. 만약 이 귀무가설이 기각된다면 고정효과 모형이 타당하다고 판단하여 실증 분석 결과를 추정하고, 기각되지 않는다면 확률효과 모형을 통해 본 연구의 실증 분석 결과를 추정하도록 한다.

## 4. 분석결과

### 1) 기초통계 분석결과

본 연구의 실증분석에 앞서 분석변수들간에 존재할 수 있는 다중공선성(multicollinearity)을 판단할 필요가 있다. 다중공선성은 설명변수 중에 서로 상관관계가 높은 변수들이 함께 존재할 때, 분산과 공분산 행렬의 행렬식이 0에 가까운 값이 되어 설명계수인 회귀계수의 추정도가 악화되는 현상을 말한다. 일반적으로 피어슨 단순상관계수가 0.7이상이면 다중공선성 문제가 생길 수 있는 가능성을 고려해야 한다. 이를 위해 피어슨 단순상관관계(Pearson simple correlation)와 분산팽창요인(Variance Inflation Factor: 이하 VIF) 값을 통해 판단하였다.

우선 아래의 <표 2>와 같이 피어슨 단순상관관계를 확인한 결과, 모든 변수들의 피어슨 단순상관계수가 다중공선성 기준치인 0.7을 상회하는 변수는 없는 것으로 나타났다. 그리고 다중공선성에 대한 문제여부를 보다 더 정확하게 확인하기 위해 VIF 값을 구하여 판단하였다. 보통 VIF 값이 10보다 매우 크거나 그 역수인 1/VIF값이 0.1 보다 작으면 다중공선성 문제가 존재하여 변수의 조정이 필요하지만, 본 연구의 설명변수들은 분산팽창요인 값이 평균 1.78로 나와서 다중공선성에 대해 큰 문제가 없는 것으로 판단된다.

표 2 분석변수 피어슨 단순상관성 및 분산팽창요인 값

|          | 주민<br>대표성 | 유급제   | 의회내<br>권력집중도 | 정부<br>분점형태 | 인구   | 재정<br>자립도 | VIF<br>(평균:1.78) | 1/VIF |
|----------|-----------|-------|--------------|------------|------|-----------|------------------|-------|
| 주민대표성    | 1.00      |       |              |            |      |           | 2.26             | 0.44  |
| 유급제      | -0.13     | 1.00  |              |            |      |           | 1.09             | 0.92  |
| 의회내권력집중도 | 0.09      | -0.01 | 1.00         |            |      |           | 1.64             | 0.61  |
| 정부분점형태   | 0.21      | -0.14 | 0.46         | 1.00       |      |           | 1.36             | 0.74  |
| 인구       | -0.21     | 0.01  | 0.35         | 0.12       | 1.00 |           | 1.48             | 0.68  |
| 재정자립도    | -0.67     | -0.05 | 0.27         | -0.04      | 0.51 | 1.00      | 2.87             | 0.35  |

분석변수의 기초통계량은 다음 <표 3>과 같다. 우선 경제성과 측면의 종속변수인 GRDP는 평균 565,790억원으로 최소 48,376억원, 최대 3,038,125억원으로 나타났다. 복지성과 측면의 종속변수 사회개발비는 평균 13,081.62억원으로 최소 1,151.68억원, 최대 75,481.96억으로 나타났다. 주민대표성은 평균 30.4%로 최소 18.0%, 최대 42.0%의 실질적 대표성을 보였다. 유급제는 평균 0.429로 나타나 분석대상기간 중에서 약 42.9%를 차지하는 것으로 나타났다. 의회내 권력집중도는 평균 0.715로 나타나 전체적으로 분석기간 중 의회내 권력집중도가 높은 편으로 나타났다.

다. 지방정부 분점형태는 0.884로 나타나 단체장과 지방의회 다수당이 일치하는 단점정부를 많이 띠는 것으로 나타났다. 통제변수인 인구는 평균 3,048.6천명, 최소 534.01천명, 최대 11,937.42천명으로 나타났고, 재정자립도는 평균 49.9%, 최소 15.9%, 최대 96.1%로 나타나 지방정부간 편차가 큰 편으로 나타났다.

표 3 분석변수 기초통계량

| 변수        | 관측수 | 평균        | 표준편차      | 최소        | 최대        |
|-----------|-----|-----------|-----------|-----------|-----------|
| GRDP(억원)  | 224 | 565,790.1 | 604,038.7 | 48,376.44 | 3,038,125 |
| 사회개발비(억원) | 224 | 13,081.62 | 13,868.35 | 1,151.68  | 75,481.96 |
| 주민대표성(%)  | 224 | 30.4      | 5.5       | 18.0      | 42.0      |
| 유급제       | 224 | 0.429     | 0.496     | 0         | 1         |
| 의회내 권력집중도 | 224 | 0.715     | 0.189     | 0.351     | 1         |
| 정부분점형태    | 224 | 0.884     | 0.321     | 0         | 1         |
| 인구(천명)    | 224 | 3,048.6   | 2,876.58  | 534.01    | 11,937.42 |
| 재정자립도(%)  | 224 | 49.9      | 22.8      | 15.9      | 96.1      |

## 2) 패널회귀 분석결과

패널회귀 분석결과를 살펴보기에 앞서 고정효과모형(FE)과 확률효과모형(RE) 중 가장 적합한 모형을 하우스만 검정(hausman test)을 통해 확인한 결과, 6개 모형 모형 1과 모형 3을 제외한 4개 모형은 유의수준 1% 이내에서 귀무가설을 기각하여 고정효과모형이 분석에 적합한 모형으로 나타났다. 그러나 모형 1과 모형 3의 경우, 사용된 유급제시행 변수가 시불변(time invariant) 자료가 있기 때문에 고정효과모형으로 추정할 수가 없기 때문에 확률효과 모형으로 추정할 수밖에 없다.

먼저 지방정부의 경제성과 측면에서 지방의회의 기능 및 역할 요인, 그리고 거버넌스 요인을 살펴보면 아래의 <표 4>와 같다.

표 4 경제성과 측면 분석결과

| DV: logGRDP            | 모형1 (RE)         | 모형2-1 (FE)       | 모형2-2 (FE)        |
|------------------------|------------------|------------------|-------------------|
| 주민대표성                  | 0.011**(0.006)   |                  |                   |
| 유급제                    | 0.457*** (0.046) |                  |                   |
| 의회내 권력집중도              |                  | -0.706(0.126)*** | 4.018*** (0.851)  |
| 정부분점형태                 |                  | 0.268(0.072)***  | 0.200*** (0.680)  |
| 의회내 권력집중도 <sup>2</sup> |                  |                  | -3.399*** (0.607) |
| 인구                     | 0.987*** (0.365) | 1.036(0.322)***  | 0.986*** (0.314)  |
| 재정자립도                  | 0.002(0.002)     | 0.001(0.001)     | 0.002* (0.001)    |
| _cons                  | 2.373*** (0.508) | 2.52(0.43)***    | 1.763*** (0.427)  |
| hausman test           |                  | 22.30***         | 30.77***          |
| 관측수                    | 224              | 224              | 224               |
| 그룹수                    | 16               | 16               | 16                |
| R-squared              | 0.8437           | 0.7880           | 0.8124            |

주1) 괄호( ) 안에 있는 숫자는 표준오차임

주2) \* p<0.1, \*\* p<0.05, \*\*\* p<0.01

모형 1을 살펴보면, 다른 조건이 동일하다고 가정했을 때, 주민대표성은 통계적 유의수준 5%에서 실질적 대표성이 1% 증가할 때, GRDP는 약 1.1% 증가하는 것으로 나타났다. 따라서 지방의원이 자신의 지역주민에게 보다 많은 지지를 실질적으로 얻는다면 경제성과는 향상되는 대표성과 지역경제에 긍정적인 효과를 기대할 수 있다. 유급제 시행은 통계적 유의수준 1%에서 유급제 시행 전에 비해 약 45.7% 증가하는 것으로 나타났다. 유급제 시행으로 전문성이 강화된다는 기존 연구자들의 주장을 지지하는 결과이다.

모형 2-1은 의회내 권력집중도는 통계적 유의수준 1%에서 권력집중도가 1단위 증가할 때 GRDP에 약 70.6% 감소하는 것으로 나타났다. 이는 의회내에 독점적 정당권력 구조를 갖는 지방정부의 경우는 지역경제발전에 보다 효과적으로 대응하지 못한 결과로 이해된다.

지방정부의 분점형태는 단점정부일수록 통계적 유의수준 1%에서 단점정부가 분점정부에 비해 약 26.7% GRDP가 증가하는 결과로, 단점정부 형태가 경제성장에 보다 유리한 영향을 미친다는 것을 의미한다. 이러한 결과는 단체장 우위의 단점적 정부일 경우 경제성장을 저해한다는 서재권·김태완(2016)의 연구결과와 상반된 결과이다. 따라서 지역경제발전을 위해 단체장과 지방의회가 보다 협력적인 태도로 지방정부를 운영해야 하지만, 의회내에서는 과도한 독점적 권력구조가 오히려 지역경제성장에 부정적일 수 있다는 점에서 의회내 권력집중도의 제곱변수를 추가한 모형 2-2를 살펴 볼 필요가 있다. 이를 보면 의회내 권력집중도와 그 제곱변수의 방향성이 통계적 유의수준 1%에서 바뀌는 것을 확인할 수 있다. 이는 의회내 권력집중도가 지역경제성장에 있어 비선형적인 형태를 보인다는 것이다. 지방의회내 권력집중도가 매우 높아도 그

리고 매우 낮아도 경제성장에 부정적일 수 있다는 결과이다. 따라서 지방정부의 분점적 구조로 견제와 균형의 역할을 충실히 수행하고 지방의회내에서 1개 정당의 독점적 구조가 아닌 그렇다고 다양한 정당이 많이 난립하여 매우 분산적이지 않아야 보다 효과적인 지방정부의 경제성장을 기대할 수 있다는 분석결과이다. 아래의 <그림 1>은 의회내 권력집중도의 비선형성을 그래프로 나타낸 것이다. 권력집중도 0.6에서 0.8사이를 제외한 신뢰구간 95%에서 지방의회내 권력집중도와 지역경제와의 비선형성이 나타나고 있음을 알 수 있다.

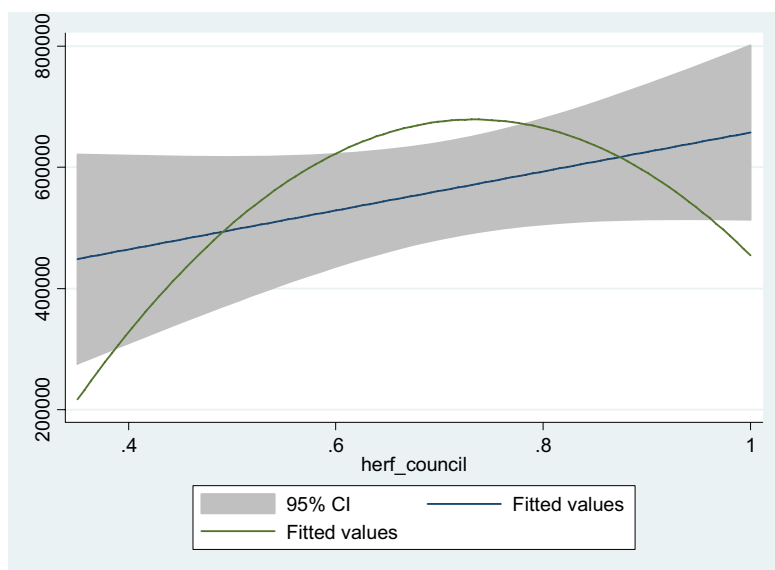


그림 1 지방의회내 권력집중도와 지역경제와의 비선형성

다음으로 지방정부의 복지성과 측면에서 지방의회의 기능 및 역할과 거버넌스 요인을 중심으로 살펴보면 아래 <표 5>와 같다.

표 5 복지성과 측면 분석결과

| DV: log사회개발비           | 모형3 (RE)         | 모형4-1 (FE)       | 모형4-2 (FE)        |
|------------------------|------------------|------------------|-------------------|
| 주민대표성                  | 0.002(0.004)     |                  |                   |
| 유급제                    | 0.875*** (0.668) |                  |                   |
| 의회내 권력집중도              |                  | 0.045(0.081)     | 0.178(0.586)      |
| 정부분점형태                 |                  | -0.147(0.460)*** | -0.149*** (0.047) |
| 의회내 권력집중도 <sup>2</sup> |                  |                  | -0.96(0.418)      |
| 인구                     | 0.892*** (0.025) | 0.907(0.021)***  | 0.906*** (0.216)  |
| 재정자립도                  | -0.001(0.001)    | -0.001(0.001)**  | -0.001** (0.007)  |
| _cons                  | 0.258(0.349)     | 0.599(0.278)**   | 0.578* (0.294)    |
| hausman test           |                  | 15.41***         | 18.12***          |
| 관측수                    | 224              | 224              | 224               |
| 그룹수                    | 16               | 16               | 16                |
| R-squared              | 0.8407           | 0.5939           | 0.5945            |

주1) 괄호( ) 안에 있는 숫자는 표준오차임

주2) \* p<0.1, \*\* p<0.05, \*\*\* p<0.01

주민대표성은 지방정부의 복지성과에 통계적으로 유의한 결과를 보이지 않았다. 지방의원의 전문성 향상 여건이 마련된 유급제 도입이후에 통계적 유의수준 1%에서 약 87.5%가 증가하는 결과를 보였다. 이는 지역경제성과와 마찬가지로 유급제 도입과 같은 의원전문성 향상은 지역 복지에도 긍정적인 기여를 한다는 결과이다. 거버넌스 측면에서 살펴본 모형 4의 경우는 지역 경제성과와 다소 다른 방향으로 나타났다. 구체적으로 살펴보면, 의회내 권력집중도는 통계적으로 유의하게 나타나지 않았다. 정부분점형태는 통계적 유의수준 1%에서 단체장과 지방의회가 단점적 정부일수록 지역복지성과에 부정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 다시말해 지방정부 형태가 단점적인 지역이 분점적인 지방정부의 지역보다 복지예산이 약 14.7% 감소시킨다는 것이다. 이는 단체장과 의회다수당이 일치하는 단점적 정부일 경우 복지예산이 감소한다는 문수진·이종열(2015)의 연구결과를 지지하는 결과이다. 그러나 의회내 권력집중도의 비선형성을 파악하기 위해 제곱변수를 추가한 모형에서도 통계적 유의성을 발견할 수는 없었다.

## 5. 결론

본 연구는 지방정치 권력구조가 의회주도형으로의 전환이 필요하다는 인식하에 진행되었고, 그에 따라 필요한 지방의회의 기능과 역할에 착안하여 지방의회의 대표성 및 전문성을, 그리고

단체장과 지방의회의 거버넌스 차원에서 의회내 권력집중도와 지방정부 분점형태 등을 지방정부의 경제발전과 복지증진 성과와 연관지어 살펴보았다.

분석결과를 종합적으로 보면, 지방정부의 경제성장에 지방의회의 기능과 역할은 모두 통계적으로 유의한 수준으로 정(+)의 방향성을 보였다는 점에서 해당 지역의 경제발전을 위해 지방의회가 보다 지역주민을 대표하고 전문성을 향상시켜야 할 것이다. 지방정부의 거버넌스 차원에서는 지역경제발전을 위해 단체장과 지방의회가 일관된 목적과 지역경제 현안사업을 추진할 경우 긍정적일 수 있지만 의회내에서 일부정당의 과도한 권력의 집중 또는 과도한 권력분산은 지역경제에 부정적일 수 있으므로 단체장의 견제와 균형이 제대로 작동하기 위한 다양한 정당간의 효율적 경쟁이 이루어져야 할 것으로 보인다.

지방정부의 복지성장에 대한 본 연구의 분석결과는 지방의원 전문성 향상이 지역복지 성과에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났지만 실질적 지방의원의 대표성은 통계적으로 유의미한 결과를 보이지 않았다. 지방정부의 거버넌스 차원에서도 역시 지역의 복지성과와 의회내 권력집중도는 통계적으로 유의미하게 확인되지 않았다. 그러나 지방정부의 분점형태가 단점적 정부일 경우 지역복지 성과에 부정적인 영향을 미친다는 분석결과가 단점적 지방정부가 지역경제 성과에 유리하는 결과와 대조적으로 나타났다는 점을 고려한다면, 지방정부의 다양한 거버넌스의 수준이 경제 또는 복지정책에서 다양하게 나타날 수 있음을 시사하는 것이다. 따라서 현재 기관대립형이라는 획일적인 우리나라의 지방정부 기관구성 형태가 다양한 기관구성 형태로 전환할 경우 해당지역 주민의 정치적 선호가 그 지역의 경제와 복지의 수준을 다양하게 결정할 수 있다고 판단된다.

지방정부의 거버넌스 형태에 따라 경제성과와 복지성과가 대조적으로 나타난다고 했지만 지방정부의 경제성과와 복지성과가 전체적으로 볼 때, 제로섬의 관계일까? 이와 관련해서 본 연구의 분석자료를 바탕으로 경제성과와 복지성과의 관계를 살펴본 결과, 아래의 <그림 2>처럼 경제성과와 복지성과가 모두 같은 방향의 비례관계를 나타냈다.<sup>39)</sup> 이는 경제와 복지문제가 지방정치의 현실 속에서 제로섬의 문제는 아니라는 것이다. 지방정부의 노력이 경제발전에 치우치면 복지가 소홀하거나 반대로 복지증진에 많은 투자를 하면 경제발전이 저해되는 것이 아닌 지역경제발전과 복지증진이 같은 운명을 하고 있다고 말할 수 있다.

39) 제2회 지방선거가 있던 1998년에는 이제 막 광역시로 승격된 울산광역시(ULS)만 95% 신뢰구간에서 벗어나 있지만, 2010년 제5회 지방선거가 있던 2010년에는 16개 광역시·도 모두 95% 신뢰구간에서 경제와 복지가 비례성을 띠고 나타나고 있음을 보여준다.





## 참고문헌

- 강운호. 2008. “지역경제 성장의 영향요인 분석.” 『한국행정학보』 42(1), 365-381.
- 강형기·허훈. 1999. “지방자치단체장 경영혁신을 위한 표준적인 평가모델의 개발.” 『한국지방자치학회보』 11(1), 23-43.
- 권승·차재권. 2012. “지방정부 재정운용과 정치적 경기순환에 관한 연구.” 『한국사회복지행정학』 14(4), 53-80.
- 김교성·이재완. 2000. “지방정부 사회복지비 지출수준의 결정요인 분석.” 『한국사회복지학』 41(5), 68-92.
- 김만흠. 1999. “지방정치론과 한국 지방정치의 과제.” 『한국정치학회보』 32(4), 167-186.
- 김명환·송낙원. 2000. “지방정부의 성과지표 개발과 적용: 강원도 시·군의 예.” 『한국지방자치학회보』 12(1), 5-27.
- 김영수. 2007. “지방의회 의정활동 성과평가에 관한 연구.” 지방정부연구』 11, 185-207.
- 김태일. 2001. “지방의회 구성과 단체장 선출이 자치단체 사회복지지출 규모에 미친 영향.” 『한국행정학보』 35(1), 69-89.
- 라휘문·한표환. 1999. “지방자치단체의 성과평가를 위한 지표개발.” 『한국행정학회보』 8(2), 93-114.
- 모성은. 1999. “지역경제 성장요인 분석.” 한국지역개발학회지』 11(1), 45-62.
- 문수진·이종열. 2015. “지방자치단체의 사회복지예산 지출결정 요인에 관한 연구.” 『한국사회와 행정연구』 25(4), 137-159.
- 문원식. 2010. “지방의회 의정활동의 평가와 활성화방안.” 『한국정책연구』 10(3), 137-156.
- 민병익. 2013. “지방의회 조례안 처리 소요시간과 영향요인.” 『지방정부연구』 17, 335-361.
- 민인식·최필선. 2010. 『패널데이터 분석』. 서울: 한국STATA학회.
- 박기관. 2001. “지방정부의 행정성과 평가 및 적용모형에 관한 연구: 시·군 성과 및 노력도 지표를 중심으로.” 『한국지방자치학회보』 13(1), 63-84.
- 박기관. 2016. “광역의회 의정활동의 성과평가와 과제.” 『한국행정논집』 28(3), 389-414.
- 박순중·최병대. 2014. “지방의회의 조례안 처리 소요시간에 관한 실증분석.” 『한국지방자치학회보』 26(3), 127-152.
- 서재권·김태완. 2016. “지역경제성장의 정치적 결정요인: 광역자치단체간 교차분석(1995-2014).” 『한국정치학회보』 50(4), 171-198.
- 소순창·김종욱. 1999. “한국 지방정부의 공공지출결정에 관한 '결과분석'과 '과정분석'.” 『한국행정학보』 33(3), 373-374.
- 송건섭. 2013. “광역의회활동의 성과평가와 지방의회 발전모델.” 『한국행정학보』 47(4), 189-211.
- 신민식·김소은. 2010. “기업의 소유집중도와 지급정책.” 『산업경제연구』 23(3), 1349-1377.
- 신원득. 2009. 『지방의원선거제도와 지방자치역량에 관한 연구』. 수원: 경기개발연구원.
- 신원득. 2010. 『지방의회의 의정지표 개발에 관한 연구』. 수원: 경기연구원.
- 신정관·임준형. 2013. “지방정부의 복지재정 영향 요인.” 『한국사회와 행정연구』 24(3), 225-251.
- 우석진. 2013. 『경제분석을 위한 STATA』. 서울: 지필미디어.
- 유광호·박기관. 2005. “지방의회 의정활동의 성과평가에 관한 연구.” 『한국지방자치학회보』 17(2), 23-43.
- 이광희. 2003. “한국 지방정부의 성과지표 개발 및 측정.” 『한국지방자치학회보』 15(3), 55-74.

- 이규환·김동만. 1999. “생활환경지표를 통한 지방행정수준의 측정: 경기도를 중심으로.” 『한국지방자치학회보』 11(2), 221-244.
- 이재현·김덕진. 2012. “조직 활성화를 위한 효율적 의회경영방안 연구.” 『경영컨설팅리뷰』 3(1), 135-151.
- 이창원·최창현·권해수. 1998. “지방자치단체장의 조직효과성 평가에 관한 연구: 계층분석절차 기법을 이용한 평가지표의 개발 및 적용.” 『한국행정학회보』 32(1), 129-145.
- 장갑호·김재기·송진섭. 2009. “의정성과에 영향을 미치는 요인에 관한 연구.” 『지방정부연구』 13(3), 111-134.
- 정명은·이종수. 2008. “지방정부의 정당구도가 지방의회 의정활동에 미치는 영향.” 『도시행정학보』 21(1), 25-48.
- 조현호·주상현. 2012. “지방정부 사회복지비 지출 영향 요인.” 『한국정책학회 춘계학술발표논문집』.
- 최봉기. 2009. 『한국지방자치론』. 서울, 법문사.
- 최봉기. 2010. “한국지방자치발전을 위한 지방정부의 역할과제.” 『한국행정논집』 22(2), 427-456.
- 최홍석·정재진. 2006. “지방의원 유급제 도입의 효과에 관한 연구: 지방의원 구성변화를 중심으로.” 『지방정부연구』 10(3), 211-233.
- 하세헌. 2014. “지방의원 유급제 도입과 의정활동의 변화.” 『국제정치연구』 17(2), 237-258.
- 한국지역경제학회. 2007. 『시군구 지역내총생산(GRDP) 추계 및 활용방안』. [국립중앙도서관 연계] 안전행정부 발간자료.
- 황명찬·이성복·권경득. 1997. “지방정부의 행정서비스에 대한 지역주민의 평가에 관한 연구: 경기도를 중심으로.” 『한국지방자치학회보』 9(4), 139-159.
- 황아란·송광태. 2008. “지방의원 유급제의 도입효과에 관한 연구: 충원 및 의원행태에 대한 지방의원 인식조사를 중심으로.” 『한국지방자치학회보』 20(3), 45-63.

중앙선거관리위원회 선거통계시스템(<http://info.nec.go.kr/>)

지방재정통합공개시스템의 지방재정365(<http://lofin.moi.go.kr>)

통계청 국가통계포털(<http://kosis.kr/>)

- Andrew, Caroline, and Michael Goldsmith. 1998. “From local government to local governance—and beyond?” *International Political Science Review* 19(2): 101-117.
- Beck, Thorsten, G. Clarke, A. Groff, P. Keefer, and P. Walsh. 2001. “New tools in comparative political economy: The database of political institutions.” *the world bank economic review* 15(1): 165-176.
- Castanheira, Micael, Gaëtan Nicodème, and Paola Profeta. 2012. “On the political economics of tax reforms: survey and empirical assessment.” *International Tax and Public Finance* 19(4): 598-624.
- Danziger, James N. 1978. *Making budgets: public resource allocation*. Beverly Hills: Sage Publications.
- Dye Thomas, R. 1981. *Understanding Public Policy Making*. New York-Holt, Rinehart & Winston.
- Karuppusamy, Shanti and Jered B. Carr. 2012. “Interjurisdictional Competition and Local Public Finance: Assessing the Modifying Effects of Institutional Incentives and Fiscal Constraint.” *Urban Studies* 49 (7): 1549-69.
- Peterson, Paul E. 1981. *City Limits*. University of Chicago Press.
- Rakodi, C. 2003. “Politics and performance: the implications of emerging governance arrangements for

- urban management approaches and information systems.” *Habitat International* 27(4): 523-547.
- Stoker, Gerry. 1988. “Public-private partnerships and urban governance.” In J. Pierre (Ed.), *Partnerships in urban governance*. Palgrave Macmillan UK.
- United Nations Centre for Human Settlements. 2001. *Cities in a globalizing world: Global report on human settlements 2001*. London: Earthscan.

**국가균형발전과 지방자치분권 III**  
**: 균형발전·지방분권의 과제와 대안**



# 개헌 논의에 있어 지방분권과 국가균형발전의 문제

김용복 (경남대)





# 개헌 논의에 있어 지방분권과 국가균형발전의 문제

## 1. 머리말

최근 논란이 되고 있는 국정농단은 한국의 민주주의가 취약하다는 사실과 국가구조를 재설계해야 한다는 당위성을 환기시키고 있다. 그리고 이러한 민주주의가 붕괴되고 있는 현실에서 보여준 정치권의 무능과 당리당락은 정치개혁의 당위성을 강하게 제기되고 있다고 보여진다. 이러한 상황에서 촛불의 정치동학이 사태의 해결을 주도하였고, 한국민주주의의 저력을 보여주었다. 향후 정치개혁은 촛불민심에 근거하여, 국민들의 의사가 정치권에 반영될 수 있는 제도의 개혁으로 집중되어야 할 것이고, 이는 정치구조를 보다 민주적이고 공공적으로 작동할 수 있도록 재설계하는 과정이어야 할 것이다. 구체적으로는 권력구조, 선거, 정당정치, 의회정치에 있어서 국민들의 다양한 이해를 반영할 수 있는 있도록 현행의 정치제도를 바꾸는데 초점을 두고, 정부형태, 선거제도, 정당정치의 개혁으로 결실을 맺어야 할 것이다.

이러한 정치개혁에 대한 요구는 다양한 개헌 논의로 집중되고 있다. 그러나 권력구조의 변경 등은 좀더 근본적이고 광범위한 토론을 통하여 사회적 합의를 이끌어내는 노력이 필요하고 개헌논의의 핵심이 될 것이다. 그렇지만 대통령 탄핵과 조기대선으로 이어지는 정치일정에서 개헌을 고리로 한 권력구조에 대한 국민적, 정치적 합의를 이끌어내는데에는 어려움이 있을 것이다.

그동안 개헌논의는 대통령선거를 앞두고 집중적으로 제기되었다. 그 개헌논의의 핵심은 대통령에게 집중된 권력을 분산시키는데 있었다. 3당합당과 DJP 연합은 ‘내각제’를 고리로 한 것이었다. 노무현정부의 원포인트 개헌은 4년연임제와 대선과 총선의 선거주기 조정을 위한 제안이었다. 이명박정부에서도 개헌이 제기되었지만, 공론화에는 실패하였다. 다만 김형오 국회의장이 <헌법연구자문위원회>(2008.9-2009.8)를 설치하여 2009년 8월31일 최종 결과를 제안하였지만, 주목을 받지 못했다. 최종보고에서는 제1안으로 준대통령제, 제2안으로 4년중임제를 제안하였다. 지난 대통령선거에서도 문재인후보는 4년중임제와 정부통령제 개헌논의를 제기하였고, 박근혜후보도 정치쇄신 차원에서 개헌논의를 할 수 있다고 언급하였다. 19대 국회에서도 <헌법개정자문위원회>(2014.1-2014.5)를 설치하는 등 대선논의가 있었지만, 정부여당의 거부로 논의가 진전되지는 못하였다. 최근 대선이 가까워지자 개헌논의가 부상하였고, 박근혜대통령 탄핵과 조기대선 국면에 직면하면서, 개헌논의가 조급하게 핵심의제로 제기되고 있는 상황이기도 하다. 이러한 상황에서 20대 국회에서도 2017년 들어 <헌법개정특별위원회>를 설치하여 6월30일까지 활동중에 있다. 특위에서는 기본권문제, 정부형태문제, 지방분권문제 등을 집중적으로 논의하고 있지만, 조기 대선국면에서 정치적 협상으로 이어질지는 미지수이다.

그동안 개헌논의는 권력구조 특히 정부형태 논의에 집중되어 있었다. 제왕적 대통령제의 폐해를 극복하기 위한 분권형 대통령제가 주로 거론되었다. 그러나 개헌이란 국가의 근본적인 틀을 바꾸는 정치개혁이기 때문에, 민주항쟁의 결과로 탄생한 87년 헌법이 30여년의 변화된 환경과 그동안의 경험을 반영한 새롭고 다양한 문제들이 잇달아 제기되었다. 그중의 하나가 지방분권과 균형발전에 대한 관심이다. 지방분권이란 <지방분권및지방행정체제개편에관한특별법>에 따르면, “국가 및 지방자치단체의 권한과 책임을 합리적으로 배분함으로써 국가 및 지방자치단체의 기능이 서로 조화를 이루도록 하는 것을 말한다”. 이에 반해 국가균형발전은 “지역의 특성에 맞는 발전과 지역 간의 연계 및 협력 증진을 통하여 지역경쟁력을 높이고 삶의 질을 향상함으로써 지역 간의 균형 ” 을 도모하는 것을 의미한다. 즉 지방분권은 ‘권한이전’ 을, 국가균형발전은 ‘지역간 경제불균등 해소 “라 주요한 목적이 된다. 지방분권과 균형발전에 대한 관심은 지난 지방자치가 가진 제약을 극복하기 위해서 비롯되었다.

한국의 지방자치는 정부수립과 더불어 시행되어 5.16 군사쿠데타이후에 폐지되었다가, 1987년 민주항쟁이후에 다시 부분적으로 부활하면서 현재에 까지 이르고 있다. 지방자치와 관련된 헌법조항은 1948년 제헌헌법에 삽입되어<sup>40)</sup> 1949년 지방자치법의 제정으로 구체화되었지만, 1961년 새로운 헌법하에서 사라져 지방의회가 해산되었다. 그러다가 1987년 직선제 개헌과 더불어 헌법에 명문조항으로 부활되었다.

1987년에 만들어진 현행 헌법에서 지방자치에 관한 조항도 두 개로 제헌헌법의 규정과 거의 유사하여, 그동안 변화된 환경과 성숙한 지방자치의 현실은 반영하지 못하고, 오히려 헌법 규정이 지방자치의 발전에 제약을 주고 있다는 비판이 지속적으로 제기되고 있는 실정이다. 현행 헌법은 과거 자원과 재정이 부족했던 상황에서 중앙정부의 효율성이 높은 가치를 두고 만들어졌다. 그러나 민주화와 세계화의 진전에 따라 다양성과 자율성이 확대되고 있는 현실에서 현행 헌법의 중앙집권적 이념과 관행은 오히려 사회발전과 지역개발에 제약을 주고 있다는 지적이 제기되어 왔다. 권력의 분산이 현시대에 맞는 국가의 기본구조가 되어야 하고 이에 따라 현행 헌법도 바뀌어져야 한다고 주장되었던 것이다. 현행 헌법은 지방자치를 시행한다는 규정만 되어 있을 뿐 이를 보장하는 최소한 제도적 장치도 결여되었고 오히려 확대하려는 다양한 시도를 제약하는 근거로 활용되어 왔다고 할 수 있다.

이 글은 개헌논의과정에서 중요한 하나의 축이 지방분권을 확대하기 위한 것이라고 생각하고 그 필요성을 제시하고 그동안의 논의들을 쟁점별로 정리하여 제안하고자 한다. 여기서는 지방자치단체와 지방정부를 혼용하여 사용할 것이다. 원래 지방자치단체(地方自治團體)는, 일정한 지역에 대하여 국가로부터 자치권을 부여받아 지방적 사무를 처리하는 지방자치의 단체를 말

40) <제헌헌법> 8장 지방자치에서 두 조항을 규정하고 있는데, 96조에 “지방자치단체는 법령의 범위내에서 그 자치에 관한 행정사무와 국가가 위임한 행정사무를 처리하며 재산을 관리한다. 지방자치단체는 법령의 범위내에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다”으며, 97조에 “지방자치 단체의 조직과 운영에 관한 사항은 법률로써 정한다. 지방자치단체에는 각각 의회를 둔다. 지방의회의 조직, 권한과 의원의 선출은 법률로써 정한다”고 되어 있다.

한다. 대한민국에서는 대한민국의 헌법에 따라 지방자치를 보장하고, 지방자치단체의 조직·운영 등에 관한 사항을 법률로 정하도록 하고 있다. 반면에 지방 정부(地方政府)는 중앙 정부에 대하여 지방의 자치 정부를 이르는 말이다. 지방정부는 중앙과 지방의 관계를 정부간 관계로 보는 연방제적 개념이다. 우리나라 현재의 상황은 지방자치단체이지만 지방정부로 자치가 확대되는 방향으로 개혁을 주장하기 때문에 기본적으로 지방자치단체라는 용어를 사용하지만, 때에 따라서는 지방정부라는 용어도 혼용한다.

## 2. 개헌논의의 방향과 지방분권화의 전제

그동안 진행되어 온 개헌논의들은 주로 권력구조 개혁에 초점을 두었다. 제왕적 대통령제의 폐해를 극복하기 위한 것이기도 하지만, 더불어 권력구조 개혁에 대한 논의는 대체로 임기말에 특정 정권과 정파가 권력을 유지하거나 획득하기 위한 수단으로 논의되어 왔다. 따라서 그들의 대체적인 논의들은 정치제도 개혁이라는 종합적이고 체계적인 시각에서 제기되기 보다는 권력의 분점, 공유, 연장이라는 정부형태에 집중된 제한되고 정략적인 논의들이 많았었다. 그래서 그러한 논의들은 크게 주목을 받지 못하고, 동력을 상실하여 유아무야되었다가, 다시금 다른 정치세력들에 의해 등장하는 과정이 반복되곤 하였다.

현재 촛불민심은 국민들과 정치권의 괴리에서 표출된 것이다. 따라서 촛불을 반영하는 정치개혁은 국민들의 요구와 목소리가 정당정치와 정부정책에 반영될 수 있는 정치구조를 만드는 데에서 시작되어야 하며, 이는 참정권의 확대, 의회와 지방에 권력이 분산되는 정부형태, 비례성이 높은 선거제도, 다양한 사회균열이 반영되는 정당정치로의 개혁을 의미한다. 조기대선을 맞이한 지금 정계개편 혹은 후보추대, 연합정부 논의를 매개로 개헌논의가 집중적으로 제기될 가능성이 있다. 개헌의 시점과 방식을 두고도 이견이 많다. 하지만 한 가지 명심할 점은 이번 논의되는 개헌은 권력구조의 개편에 그쳐서는 안 된다는 것이다. 국민주권을 강화하고 경제민주화를 실현하고 사회의 모순을 바로잡는 큰 그림이 그려져야 한다는 것을 부정할 사람은 없을 것이다.

이러한 것을 전제로 하여 바람직한 권력구조 개혁의 방향을 살펴보자. 이는 합의제 민주주의 모델에 적합하면서, 현재 복합적인 사회갈등과 균열을 제도적 차원에서 포용하고 통합할 수 있는 방안이어야 할 것이다. 권력구조의 개혁은 권력의 기능적 배분으로서 행정부와 입법부의 권력조정의 차원과 더불어 중앙-지방이란 지역적 권력배분의 차원 모두 고려해야 한다. 특히 한국의 사회균열에서 지역갈등이 오랫동안 지배적인 균열로 자리잡고 있으면서 최근 수도권-지방의 갈등이 새로운 균열로 부각되는 현실을 고려할 때 더욱 그러하다고 생각한다.

따라서 현행 권력구조 개혁의 방향은 아래와 같이 두 방향으로 나아가는 것이 바람직하다고

생각한다. 첫째가 대통령과 행정권력의 의회분산이고, 둘째가 중앙권력의 지방분권화이다. 첫째, 대통령의 권한분산과 의회권력의 강화라는 방향에서 권력구조의 개혁이 필요하다. 이는 현행 대통령제를 유지하면서도 의회의 견제와 감시기능을 강화하는 방향에서의 개혁에서부터, 순수 내각제로의 권력구조 변경까지 다양한 대안들을 고려할 수 있다. 둘째, 중앙집권적 권력구조를 지방분권적 권력구조로 바꾸는 개혁이다. 여기에는 현행 지방자치를 강화하는 방향에서 중앙권력을 지방정부에 이양하는 분권화의 개혁, 지역대표성을 반영할 수 있는 양원제로의 개혁, 연방제의 도입 등이 논의될 수 있다(손호철 1997; 성경룡 1996). 즉 제왕적 대통령의 폐해를 극복하기 위한 개혁방안으로 의회제로의 수직적 권력분산 뿐만 아니라 지방단위로의 권력 이양을 통한 수직적인 권력분립이 필요하다는 논리다. 이 글에서 말하는 ‘지방분권형 개헌’은 대통령 권력의 의회로의 분산이라는 정부형태 논의와 병행하여, 중앙집중화된 권력을 지방으로 이전하는 분권화가 병행되어야 하는 것을 강조한 논의들이다. 단지 중앙권력의 기능적 분산만이 아니라 영토적 분권으로 이어지는 종합적인 분권화 논의가 되어야 새로운 틀에서 한국 국가의 전략을 그리려고 하는 시도이다.

이러한 개헌의 기본적인 방향에는 전제되어야 할 논의들이 있다.

먼저 한국 민주주의를 심화하고, 분열된 사회를 통합하기 위한 제도적 조정은 중요할 뿐만 아니라 시급한 과제이기도 하다. 사회통합과 민주주의 심화를 위한 정치제도 개혁에서 중요한 것은 종합적인 시야를 가진 정치개혁논의가 필요하다는 점이다. 정치개혁은 어느 특정부분의 제도가 바뀐다고 바라는 목적이 달성될 수 있는 것은 아니다. 각각의 정치제도는 상호 밀접히 연관되어서 안정적인 정치체계를 유지하고 있다. 권력구조논의, 정당정치 민주화, 선거제도의 개혁, 의회의 개혁 등은 각각의 논의 보다는 바람직한 한국정치의 모습이 무엇이나를 염두에 두고 각 부분의 조화로운 개혁을 논의해야 한다. 현재 정치제도개혁에 관한 논의도 종합적이고 체계적인 것이 아니라 다소 분절적이고 단편적인 내용에 치중되어 있다. 권력구조, 지방분권화, 정당체계, 선거제도 등의 제도개혁은 따로따로 논의되어야 하는 것이 아니라 전체적인 조화를 모색하는 일관된 논의가 요구된다.

권력구조 개혁의 기본적인 방향이 대통령의 권한을 의회로 분산시키고 중앙의 권력을 지방으로 이전한다고 했을 때, 이는 의회권력과 지방권력이 강화되는 것을 목표로 하게 된다. 그런데 현재의 의회와 정당을 보았을 때, 의회권력을 강화함으로써 정치개혁의 목적을 성취할 수 있을지 회의적이다. 의회로의 권력이전과 병행하여 반드시 개혁되어야 할 것이 의회개혁이고 정당개혁이다. 특히 현재의 선거제도로는 거대 양당의 독점체제가 유지되는 가운데 의회의 권한만이 강화되는 개혁의 역효과가 발생할 수도 있다. 다양한 국민들의 이해가 의회에 대표될 수 있도록 선거제도를 바꾸는 개혁이 동시에 진행되어야 한다. 대통령 중임제로의 개헌이든, 분권형 대통령제도로의 개헌이든 대통령에게 집중된 권한과 책임을 상당부분 의회로 이전하는 것을 목표로 한다. 대통령 중임제로의 개헌은 부통령 선출, 의원들의 내각겸직 금지와 더불어 행정부의 예산편성권, 감사권 등의 의회로 이전됨을 의미한다. 이러한 개혁없이 4년 중임제로

바꾼다면 대통령과 행정부의 권한만을 더 비대하게 하는 역효과가 나타날 것이기 때문이다. 여기에도 대통령 결선투표제 도입, 비례성 확대로 국회의원 선거제도 개혁 등이 반드시 수반되어야 할 것이다. 분권형 대통령제는 의회제의 강화를 의미하기 때문에, 반드시 다양한 정치세력이 의회에 진출할 수 있도록 독일식 선거제도와 같은 비례성의 대폭 확대된 제도로의 개혁이 병행되어야 개혁의 시너지효과를 발휘할 수 있을 것이다.

지방분권의 강화도 마찬가지이다. 지방분권이 한국적 현실에서 최선의 개혁인지에 대해서도 논란의 여지가 있다(전용주 2013). 개혁의 필요성은 인정하지만, 지방분권의 확대 혹은 명문화에는 신중한 견해도 있다. 이들은 지방분권이 반드시 민주주의 발전에 긍정적인 관계에 있다고 할 수 없으며, 지역단위의 정당정치, 시민단체들이 미성숙했을 때, 오히려 지방차원의 부패를 심화시킬 수도 있으며 민주주의 진전에 역효과를 낼 수도 있다고 한다. 또한 지방분권의 강화는 경제적 효율성을 떨어뜨릴 수도 있다고 주장한다. 지방분권을 통한 정책결정과정의 다원화는 일종의 거부권 행위자의 수를 확대시킴으로 정책결정과 집행의 효율성을 저하시킬 수도 있으며, 중앙정부와 지방정부의 정책적 부조화를 가져오고, 지역이익중심의 지방자치단체의 경제정책도 중앙정부와 갈등, 지방의 재정악화, 지역간 불균형 발전 등을 낳을 수도 있다는 것이다. 그래서 지방분권은 양날의 칼이라서 신중한 판단을 해야 한다고 주장한다. 그렇지만 지방분권이 민주주의 발전에 기여할 수 있으며, 주민참여의 확대를 통해 직접민주주의를 강화시키고, 중앙정부보다 지역주민의 요구를 정책에 실질적으로 반영시킬 수 있다. 또한 지방분권이 지역의 경제발전에도 도움이 될 것이며, 지방분권은 공공영역의 축소로 인하여 효율성을 제고시키고, 지역간 상호경쟁을 유도할 수도 있으며, 세계화와 지방화라는 이중압력에 가장 효과적으로 대응할 수 있는 방안이라는 긍정적인 견해도 강하다. 이러한 원칙론외에도 현재의 지방자치제도들은 중앙과 지방의 불균형이 확대되고 있는 현실, 중앙정부의 과도한 개입이 일상화되어 온 그동안의 경험들 그리고 지방자치 도입 이래 여러 가지 많은 환경과 의식이 변화하고 있는 현실들을 반영해야 한다는 현실적인 필요성도 제기된다. 아마도 지방분권 강화에 대한 신중한 의견에는 지방정치의 후진성, 지역리더십에 대한 회의, 주민참여의 제한 등이 존재하는 지방의 현실을 개선하기 위한 노력이 선행되어야 한다는 판단이 있는 것으로 생각된다. 따라서 지방분권의 강화도 지방적 차원에서 정치, 행정개혁과 병행되어야 개혁적 효과도 기대할 수 있을 것이다. 지방의회가 단체장을 견제하기 위해서는 필요한 선거제도의 개혁, 의회권한의 확대 등이 필요하고(김용복 2009), 지방정치에 주민들의 참여를 제도화하고 확대하는 방안, 지역당 설립 허용 등과 같은 지방정치 개혁방안이 지방분권의 강화와 병행되지 않는다면, 지방자치의 부정적인 결과들이 증가될 우려가 높은 것이다.

또한 지방분권형 개헌도 실현가능성을 고려한 논의들이 필요하다는 점이다. 지방분권화가 매우 중요한 이슈라고 하더라도, 개헌논의를 주도하는 정치인들에게는 정부형태 논의보다 긴급한 아젠다로 느껴지지는 않는다. 무리한 헌법규정화를 시도하는 것보다, 논란의 여지가 작은 내용들을 헌법에 도입하고 논쟁적인 내용들은 법률에 위임하는 유연성있는 접근들이 필요할 것이

다, 또한 선언적인 규정으로도 충분한 것과 구체적인 규정화를 시도해야 하는 것도 분리해서 전략적 접근을 취할 필요도 있다.

더불어 개헌의 시점도 고려할 필요가 있다. 선거이전에는 다양한 개헌 논의가 제안되지만, 선거가 끝난후에는 잠잠해지던 것이 그동안의 경험이었다. 그리고 집권 중반기가 넘어서면, 레임덕 현상과 더불어 잠재적인 대권주자들의 움직임 때문에 권력구조 논의가 본격화되기 어려운 것이 현실이었다. 따라서 대선과정에서 여야정치권과 학계, 시민사회 등이 압박하여 유력 대선후보들에게 개헌의 일정정도라도 합의를 보게 만들려는 노력이 필요하다. 그리고 그 일정에 따라 여야정치권은 새로운 정권의 정국운영과는 별도로 개헌논의를 지속하여서 합의를 도출하는 것이 필요할 것이다. 개헌의 내용 뿐만 아니라 개헌의 절차와 시기도 권력구조 개혁을 완성하는데 매우 중요한 문제이다.

### 3. 현행 지방분권제도의 문제점

현행 헌법은 전문과 부칙을 제외하면 130개 조항으로 이루어졌는데, 이 중 지방자치와 관련된 조항은 제117조와 제118조의 2개조 4개항뿐이다. 이 두 조항조차도 지방자치의 구체적인 내용이 포함된 것이 아니라 대부분 법률로 위임 혹은 유보하고 있다.

#### <현행 헌법의 지방자치 규정>

117조 ① 지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며, 법령의 범위안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다. ② 지방자치단체의 종류는 법률로 정한다.

118조 ① 지방자치단체에 의회를 둔다. ② 지방의회의 조직, 권한, 의원선거와 지방자치단체의 장의 선임방법 기타 지방자치단체의 조직과 운영에 관한 사항은 법률로 정한다.

이처럼 헌법상 지방자치에 관한 관련 규정은 지나치게 단순하며 자치단체의 종류, 조직과 운영 등 모든 사항을 법률에 유보하여 둔 형식적인 제도보장에 국한되어 있다. 나아가 이러한 규정은 오히려 정치인들이 중앙집권을 정당화하는 근거가 되고 있어 지방자치 발전을 저해하는 요인이 되기도 하였다.

이러한 헌법규정이 갖고 있는 문제점을 다음과 같이 정리하여 볼 수 있다(김성호 2007; 최우용 2008; 전용주 2013, 89).

첫째, 지방분권 혹은 자치권, 주민주권에 대한 기본적인 이념이나 가치에 대한 규정이 헌법에 빠져있다. 이에 따라 지방분권 관련 헌법 규정이 취약하여 권한의 지방이양이 제대로 이루어

어지지 않는 배경이 되었다. 반면에 주요 선진국의 경우, 지방분권체제의 확립은 구체적인 헌법원리이며 명문조항으로 규정되어 있다. 중앙집권의 전통이 강한 프랑스는 1982년 미테랑 사회당정부의 출범이후 40여개의 법률을 제, 개정하여 지방분권개혁을 추진하였으며, 2003년 정쟁으로 인한 지방분권정책의 지연을 막기위하여 지방분권형 개헌을 추진하였다. 국민적 동의와 좌우의 합의로 이룩한 2003년 개헌은 분권국가의 이념을 정착시킨 큰 의미를 갖는다. 특히 프랑스 헌법 제1조1항은 “프랑스는 불가분의 공화국이며, 조직은 분권화된다” 라고 규정하고 있어 지방분권이 국가조직의 근간임을 분명히 규정하고 있다(윤기석 2015). 12장 지방자치의 장에 10개조를 두고 있는데, 그중 해외 지방자치단체(해외식민지)에 관한 5개조를 제외하면 5개조 16개항을 헌법에 두고 있다.<sup>41)</sup>

둘째, 중앙정부와 지방자치단체간 사무, 권한, 책임 배분의 기준이 불분명하다. 중앙정부-지방자치단체 간 관계도 행정권한을 배분하는 사무배분의 법적 근거 및 구체적인 배분내용이 없으므로 무늬만 지방자치를 떠는 중앙집권적 행정법률체계 성격을 보여주고 있다. 외국에서는 중앙-지방정부간 역할분담을 위해 구체적으로 사무를 헌법에서 배분하고 있다. 그러나 우리나라 헌법은 사무배분을 법령에 위임하고 있을 뿐이어서 중앙집권이 불가피한 구조를 가지고 있다.

<지방자치법> 제9조제2항에 보면, ② 제1항에 따른 지방자치단체의 사무를 예시하면 다음 각호와 같다. 다만, 법률에 이와 다른 규정이 있으면 그러하지 아니하다라고 되어있다. 그리고 약 50개의 항목으로 자치사무를 열거하면서도 이를 법령에 의해 얼마든지 국가사무화 할 수 있도록 제도화 하고 있어 자치사무처리 우선권을 무력화 하고 있다.

셋째, 지방자치단체의 입법권을 법령에 종속시킴으로써 조례제정권을 대통령령, 총리령, 부령으로까지 제약하여 왔다. <지방자치법> 제22조는 “지방자치단체는 법령의 범위 안에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있다. 다만, 주민의 권리 제한 또는 의무 부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때에는 법률의 위임이 있어야 한다” 라고 규정하고 있어 조례제정범위를 극도로 축소하고 있다. 또한 지방자치단체의 가장 기본적 권한인 자치조직권에 있어서도, ‘지방자치단체 행정기구 및 정원에 관한 규정’이라는 대통령령을 통해 시군구 보건소 소장까지 인구규모에 따라 직급을 규정하고 있을 정도로 세세하게 지방을 규제하고 있다.

넷째, 중앙정부 위주의 재정제도로 인하여 지방자치단체의 재정을 제약하고 중앙의존적 구조를 만들고 있다. 현행 헌법 제95조에 따르면 조세의 종목과 세율을 오직 법률로 정하도록 함으

41) 그중 중요한 내용을 보면 ‘지방자치단체는 시·읍·면, 도, 레지옹, 특별자치단체 및 해외자치단체이다’(제72조 제1항), ‘지방자치단체는 그 계층에서 집행할 수 있는 일체의 권한에 대한 결정권을 가진다’(제2항), ‘지방자치단체는 선출된 의회에 의하여자유로이 행정을 하며 그 권한을 행사하기 위하여 규제권한을 가진다’(제3항), ‘어느 지방자치단체도 다른 지방자치단체에 대한 감독을 할 수 없다’(제4항) ‘특수한 지위를 가진 지방자치단체를 창설하거나 그 조직을 개편하려는 때에는 관계 지방자치단체의 선거권자와 협의를 거쳐 법에 따라 결정해야 한다’(제72조의1제3항), ‘지방자치단체는 법이 정하는 조건 하에서 자유로이 정하는 재원을 보유한다. 지방자치단체는 모든 성질의 과징수입의 전부 또는 일부를 받을 수 있다.’(제72조의2제1항, 제2항) ‘국가와 지방자치단체 간의 모든 권한이양은 그 집행을 위하여 계상된 재원의 이양을 수반한다. 지방자치단체의 비용 부담을증가시키는 결과를 초래하는 모든 권한의 신설 또는 확대는 법이 정하는 재원의 이양을수반한다’(제3항) 등이다.

로서, 지방자치단체의 과세자치권을 지나치게 제한하고 있다. 현재 국세와 지방세의 규모가 현격한 차이를 보이면, 대략 국세 8할, 지방세 2할의 취약한 배분구조를 보이고 있다. 이에 따라 지방의 재정자립도가 낮으며, 이러한 것도 지속적인 하락의 경향을 보이고 있다. 따라서 지방자치단체의 자체사업 비율도 지속적으로 감소하고 있다.

다섯째, 지방자치단체의 종류에 관한 것도 법률에 위임하고 있어, 지방행정체계가 행정개혁이라는 이름하에서 정치인들이 개입할 수 있는 여지를 만들어 놓았다.

## 4. 개헌논의에 있어 지방분권과 균형발전: 쟁점과 과제

지방자치는 법률적 차원만으로는 실현될 수 없다. 현행 헌법자체가 이미 중앙집권적 권력구조를 정당화하고 있기 때문이다. 지방분권형 개헌을 주장하는 입장에서는 현행 헌법틀안에서 지방자치관련 법률을 확대, 강화하는 방안으로는 한계가 뚜렷하기 때문에 헌법개정을 통해서 지방자치의 중요한 내용을 규정화하고자 주장한다. 가장 지방분권화정책을 적극적으로 추진했던 참여정부에서도 지방분권과 국가균형발전을 위해 특별법(〈지방분권특별법〉, 〈국가균형발전특별법〉, 〈행정수도건설을 위한 특별조치법〉)을 제정하여 시행하였지만, 지방분권을 확대하고 제도화하는데에는 한계가 있다고 지적되었다. 따라서 지방분권형 개헌이 되기 위해서는 지방자치에 필수불가결한 내용들이 헌법에 삽입되어야 한다.

그동안 개헌논의에서도 지방자치와 관련된 논의가 있었다. 18대 국회의 〈헌법연구자문위원회〉(2008.9-2009.8)에서는 현행 헌법체계의 큰 틀은 유지하되 자치권을 일부 확대한다는 합의를 하였다. 자치입법권의 범위를 넓히고자 ‘법령의 범위안에서 “를” 법령에 저촉되지 않는 범위 내에서 “로” 수정하는 안과 법률에 규정된 주민투표와 주민소환의 헌법적 근거를 마련하는 안’이 제안되었다. 또한 법률에 지역의 재정적 불균형을 해소하기 위한 균형이나 조정에 관한 조항을 두도록 헌법에 명시하는 안이 합의되었다. 19대 국회의 〈헌법개정자문위원회〉(2014.1-2014.5)에서도 현행 헌법체계를 유지하되 일부 선언적 규정을 신설하는 안을 제안하였다. 국가가 자치권을 최대한 보장하고 지역간의 균형있는 발전을 위해 노력해야 한다는 규정과 함께 국가는 지방재정의 건전성을 감독하고 재정격차를 해소하기 위해 노력해야 한다는 내용을 신설하자고 제안하였다. 현재 20대 국회에서도 〈헌법개정특별위원회〉(2017년6월30일)를 구성하여 정부형태, 기본권, 지방분권 등을 주요 과제론 논의하고 있다.

지방분권개헌국민회의<sup>42)</sup> 등 시민사회 및 전문가들도 현재 개헌논의에서 지방분권 문제를 중요시하게 취급해야 한다고 제안하여 왔다. 이들은 대체로 헌법총장에 지방분권 국가임을 천명

42) 개헌국민회의는 2017년 2월8일 출범하였는데, 지방분권개헌국민행동과 전국시장군수구청장협의회, 전국시도회의장협의회, 전국시군자치구의회의장협의회, 전국지방분권협의회, 대한민국지방신문협의회, 한국지방신문협회, 지역방송협의회, 한국지역언론인클럽 등 9개 단체가 공동으로 구성하였다.



하고, 주민자치권, 지자체의 종류, 보충성의 원리, 입법권의 귀속과 종류, 입법, 행정, 자치재정권의 배분 등 규정을 담고 있다. 나아가 상원의 신설, 국세와 지방세 배분 및 재정조정제도의 신설, 지방정부의 권리구제 등을 주장하기도 하였다(김문현외 2016; 국민주권회의 2017; 지방분권개헌국민회의 2017).

이하에서는 그동안 제기되었던 지방분권과 균형발전에 관한 헌법개정 논의를 쟁점별로 살펴보고, 이에 대한 의견을 제시할 것이다(강성권 2016; 전용주 2013; 하혜영 2017).

## (1) 기본적인 원리의 명문화: 선언적 규정

지방분권형 개헌에서 헌법의 기본원리로 ‘지방분권과 균형발전의 이념’을 선언적으로나마 명문화하는 것이 필요하다고 주장된다. 현행 헌법이 가지고 있는 중앙집권적 요소들을 지방분권 원리의 헌정화를 통해서 근본적으로 바꾸려는 시도가 필요하다는 것이다. 즉 지방자치의 본질을 헌법에 선언적으로 규정하여 보장해야 한다는 것이다.

헌법 전문 혹은 총강에 지방자치와 분권이 국가체제의 기본 원리임을 규정함으로써 모든 하위법의 입법질서에 지방분권의 이념이 반영될 필요가 있다는 것이다. 프랑스 헌법처럼 총강에 “대한민국은 지방분권형 국가이다” 혹은 “대한민국은 지방분권에 기초한 복지국가를 지향한다”라는 선언적 규정을 넣는 것이 필요하다는 주장이다. 헌법에 지방분권이 국가의 기본원리로 규정된다는 것은 모든 하위법의 입법질서에 반영되도록 하는 제도적 장치를 마련한다는 중요한 의미가 있다.

또한 기본적 권리(생명권, 환경권, 소비자기본권, 남녀동등권 등)로서 주민으로서의 자치권을 신설하여 지방자치가 국민의 기본권 실현이자 그 보장임을 명확히 하자는 제안도 있다. 예를 들면 “모든 국민은 헌법과 법률이 정하는 바에 의하여 주민으로서의 자치권을 가진다”라고 헌법에 규정하자는 것이다. 자치권을 좀더 적극적으로 주민참여의 원리를 규정하자고도 주장된다. 프랑스 헌법에서는 주민청원권과 직접민주주의의 권한을 헌법조항으로 규정한 것처럼 주민투표, 주민소환 등과 같은 주민참여제도의 헌법적 근거를 확고히 하기 위한 주민참여 원리를 선언적으로 신설하는 것도 필요하다는 것이다.

나아가 국가균형발전의 원리도 헌법에 명문화하는 것이 필요하다고 제기된다. 균형발전이란 “지역 간의 불균형을 해소하고, 지역의 특성에 맞는 발전과 지역 간의 연계 및 협력 증진을 통하여 지역경쟁력을 높이고 삶의 질을 향상함으로써 지역 간의 균형 있는 발전을” 추구하는 것이다.<sup>43)</sup> 예를 들면 <국가균형발전특별법> 제3조에 있는 내용을 선언적인 의미로 헌법에 규정한다면, “국가 및 지방자치단체는 지역 간의 균형 있는 발전과 지역 간의 연계 및 협력을 추진해야 한다” 정도일 것이다.

43) <국가균형발전특별법>(2003년 12월 제정) 제1조.

지방자치는 국가의 기본적인 제도인 만큼 국가의 최고 의사인 헌법으로 보장하여 누군가가 우월한 입법권을 이용해서 자의적으로 개변하지 못하도록 자주성/독자성을 부여할 필요가 있다. 헌법 총강이나 필요한 부분에 선언적인 규정으로 지방분권, 자치권, 균형발전의 원리를 규정하는 것을 적극 고려해야 한다.

## (2) 근본적인 변화나, 점진적인 변화나?: 상원의 설치문제

지방분권형 개헌을 국가의 근본적인 틀을 개조하여 추진할 수도 있고, 부분적인 개정을 통해 점진적인 변화를 추구할 수도 있을 것이다. 지방분권에 초점을 두고 헌법을 개정한다고 할 때, 크게 세가지 정도의 권력구조상의 변화를 생각해 볼 수 있을 것이다.

첫째, 현행 헌법의 단방제를 유지한채, 지방의 권한을 확대하는 방안이다. 즉 현행 헌법의 틀 안에서 지방분권을 강화하는 방안으로 현행보다 지방자치를 확대하는 규정을 신설하거나 세부적이고 구체적인 내용으로 개정하는 것이다.

둘째, 단방제는 유지하되, 입법부를 개편하여 지역을 대표하는 또다른 의회를 구성하여 인구 대표성을 가진 하원과 지역대표성을 가진 상원의 양원제로 개편하는 방향이다. 지역대표성에 기초하여 구성되는 상원을 설치하는 양원제 방안은 지역대표를 중심으로 구성된 상원이 지역의 이익에 반하여 결정한 하원의 입법에 대해 거부권을 행사할 수 있도록 하여 입법부의 권한 남용을 억제할 수 있으며 지역의 권한과 이익을 보다 높은 수준에서 보장할 수 있다.

셋째, 단방제를 연방제로 개조하여 지방분권을 근본적으로 실현하는 방향이다. 연방제 방안에서는 지방정부의 권한이 광범위하게 확대되고, 정부 간 상호독립성을 바탕으로 다양성과 창의성을 살리고, 지방경쟁력과 국가경쟁력을 제고하는 효과를 가져올 수 있으며, 연합헌법에서 지방정부의 자치권을 최대한 보장하도록 규정된다.

이러한 세가지 방안중에 어느 것이 한국적 현실에 적합하고, 실현가능한 방안이나 하는 것이다. 현재 개헌논의에서 주요하게 논의되는 기본권, 권력구조, 지방분권 논의에서 권력구조 논의에 대한 합의도 쉽지 않은데, 연방제로의 개편이나 상원의 설치같은 논의가 현실적으로 가능할 것인가 하는 실현가능성의 문제가 있다. 더욱이 양원제의 도입과 연방제로의 개편이 현재의 한국적 현실에서 필요한 개혁이고, 바람직한 것이냐도 중요한 문제이다.

연방제 도입에 대한 논의는 아직 시기상조일뿐만 아니라 현실적인 필요성에 대한 합의도 크지 않은 쟁점이다. 앞으로 통일이후 한국의 국가상과 관련된 논의에서 고려해 볼 수 있을 것이라고 생각된다. 그렇다면 지역대표성을 가진 상원의 설치가 필요한가?

지방분권형 개헌론자들가운데에는 지방정부의 중앙정치 예속을 극복하기 위하여 지역대표성을 실현할 수 있는 지역대표형 ‘상원’ 제 도입이 필요하다는 주장도 많다. 지역대표형 상원의 창설은 지방분권개혁과 지역균형발전을 촉진하고, 승자독식의 다수결주의가 야기하는 지역할거

주의와 지역갈등을 예방할 것이라고 주장된다. 상원의 창설로 졸속입법과 대통령제의 폐해를 예방하고 정치적 안정을 촉진함으로써 국회에 대한 국민의 신뢰를 제고할 것으로 기대하기도 한다. 즉 상원의 설립으로 지역의 이익 보호 및 지방정부간, 중앙-지방정부간 갈등조정의 역할 등의 기능이 잘 수행될 것이라고 한다.

그런데 지역대표성을 가진 상원을 신설하려는 논의는 지방분권론자를 중심으로 제기되고 있지만, 정치권 및 여론의 동의를 얻을 수 있는지는 회의적이다. 특히 국회개편과 관련하여 의원정수를 늘리는 것에 대한 국민과 언론에서의 비판이 만만치 않을 것이 현실이다. 의원의 특권을 줄이고, 예산총액을 유지하는 범위내에서 의원정수를 늘리려는 문제도 아직 거부감이 많은 것이 현실이다. 상원의 신설은 곧 의원의 증가를 의미하기 때문에 현실적인 어려움에 직면할 가능성이 높다.

만약에 지역대표성을 가진 상원을 신설하려는 주장을 한다면, 일단 독일의 상원처럼 새로운 선거없이 기존의 단체장, 지방의원을 지역대표로 선출하여 구성하는 방안을 고려할 필요가 있다. 이는 선거비용을 없애고 상원의 유지 비용을 최소화하면서, 지역대표성을 가진 입법기구를 만들 수 있는 장점이 있다. 그리고 상원의 권한도 미국이나 스위스처럼 상원, 하원이 동등한 권한을 갖는 것이 아니라, 독일의 상원처럼 지역의 이해관계가 걸린 영역에서는 배타적인 거부권을 행사할 수 있도록 하고, 그 밖의 영역에서는 자연 내지 자문의 권한을 갖도록 하는 것도 고려할 수 있다.

그러나 이러한 주장도 앞으로 진행될 개헌논의에서 중요하게 취급되지 않을 가능성이 크다. 정부형태에 대한 정치적 타협을 만드는 것도 힘든 과정일 것인데, 지방분권의 확대방안으로 상원의 도입이라는 의회개혁의 방안을 논의하기도 쉽지 않을 것이다. 제왕적 대통령제 극복이라는 초점을 흐릴 뿐만 아니라, 오히려 중요한 선거제도 개혁 등과 같은 긴급한 과제로 제기되는 않을 것이기 때문이다. 그렇다면 현실적인 방안은 단방제와 단원제를 유지한채, 지방분권의 확대하는 방안을 개헌논의에 적극적으로 개진하는 것이다. 이를 중심으로 앞으로의 논의를 고찰하고자 한다. 이는 중앙과 지방의 사무배분 문제, 지방재정의 문제, 자치권의 확대 문제 등을 어떻게 헌법개정에 반영할 것인가라 집약된다.

### **(3) 보충성의 원칙 도입: 중앙과 지방의 사무배분**

현행 헌법에서는 지방자치단체의 역할이 주민복리에 관한 사무와 재산관리라고 간단히 언급한 수준에만 그치고 법령에 위임하고 있다. 그래서 지금까지는 중앙정부의 통제하에서 국가사무와 지방사무를 나누는 방식이었다. 하지만 지방분권형 개헌에서는 중앙과 지방자치단체간의 합리적인 사무배분을 헌법에 명시하는 것이 매우 중요하다. 개정헌법에는 보충성 원칙(principle of subsidiarity),<sup>44)</sup> 사무배분의 원칙을 명시하고 사무배분체계를 개편할 필요가 있다. 중앙과 지

방의 사무배분에 있어서 보충성의 원칙이란 지역사무는 원칙적으로 해당 지자체에 맡기고, 지자체가 수행하기 어려운 사무는 국가가 수행토록 하는 원리이다. 지방정부가 권한과 책임을 가지고 주민복리에 관한 모든 사무를 처리하고, 외교나 국방 등 지방정부가 하기 어려운 부분은 중앙정부가 맡는 방식으로 사무배분의 원칙이 근본적인 전환이 필요하다. 즉 사무범위에 대한 원칙에서 있어서 중앙정부의 권능은 지방정부의 후견에 그치는 보충성의 원칙을 헌법에 반영해야 한다는 것이다. 예를들면 “통치를 위한 모든 기구는 권력의 분립과 보충성의 원리를 기초로 구성한다” 등과 같은 규정을 도입할 필요가 있다. 이러한 보충성의 원칙이 적용되는 대표적인 사례가 유럽연합이다. 1984년 유럽의회의 연방조약초안을 보면, “회원국은 보충성의 원칙에 따라 개별적으로 행동하는 국가들보다 더욱 만족스럽게 수행할 수 있는 업무를 성공적으로 완수하는데 필요한 권한만을 공동기구에 위임한다”고 규정되어 있다(허석제 2016, 98).

대체적으로 주요 선진국의 경우에도 중앙-지방정부 간 사무구분과 관련된 입법권의 근거를 헌법에 두고 있다(강경태 2016 참조). 일반적으로 국가안보, 외국과의 교역 등 국제관계, 화폐, 도량형 등 표준단위제도, 환경과 생태계 보호를 위한 정책을 비롯하여 근로시간, 근로환경 등의 근로조건 및 사회복지·사회보장을 위한 정책 등 전국적 통일을 요하는 사무와 이에 대한 입법권을 국가사무로 규정하고 있다. 독일은 연방의 입법권을 제외한 영역에서는 주가 입법권을 행사하도록 규정하고 있으며, 이탈리아도 헌법에 명시되지 않은 모든 사항에 대한 입법권을 지방정부의 사무로 하고 있으며 지방에 우선적인 사무처리권을 부여하여 지역주민과 직접적으로 관련된 사무를 수행할 수 있도록 규정하고 있다. 일본과 같이 사무구분의 근거를 헌법에 두지 않고 <지방자치법>에 두는 경우 국가사무를 <지방자치법>에 열거하는 등 <지방자치법>을 사무구분을 위한 기본법으로 활용하고 있다. 많은 국가에서는 헌법에서 연방 또는 중앙정부의 사무를 특정하여 한정하고, 나머지 개별 지방정부의 자치사무는 자치입법권의 영역으로 보장하고 있다.

중앙-지방자치단체간 사무배분의 원칙과 기준은 지방자치를 운영하는데 있어서 근간을 이루고 있다. 구체적인 국가사무와 지방과 경합되는 사무 등을 헌법에 열거하고 나머지는 지방의 자치사무로 인정하는 헌법개정을 할 수도 있고, 단지 보충성의 원칙을 선언적으로 규정하고 이를 법률로서 구체화하는 방안도 있을 수 있다. 중앙과 지방의 사무배분과 관련된 구체적인 규정이 헌법에 반영됨으로써 지방분권형 국가운영을 정당화하는 노력이 매우 중요하다고 할 것이다.

#### (4) 지방자치권의 확대

지방자치권은 지방정부가 자치정부로서의 목적을 달성하기 위해 갖는 권한을 의미한다. 지방

44) 보충성의 원칙은 공동체와 개인, 혹은 공동체사이에 역할을 분담할 때 적용되는 것으로서, 무슨 일이든 당사자가 우선적으로 처리하고 책임을 져야 한다는 원칙을 의미한다(허석제 2016, 97).

자치권으로는 지방입법권, 자치행정권, 자치사법권, 자치조직권, 자치재정권 등이 있다(유병선 2016). 지방분권형 국가체제로 개혁하기 위해서는 지방의 입법, 행정, 재정 자치권을 실질적으로 보장할 수 있는 헌법개정이 중요하다.

첫째, 헌법개정을 통해 지방자치단체의 ‘자치입법권’을 실질적으로 보장하자는 것이다. 자치입법권은 지방정부가 독자적으로 법규를 제정하는 권한이다. 현행 헌법에서는 지방자치단체가 “법령의 범위 안”에서 자치관련 조례와 규칙 등을 제정할 수 있도록 하고 있지만, 이는 너무 제한적이다. 그동안 지자체의 조례와 규칙등이 상위 법령에 부합되지 않거나, 법령의 근거가 없다는 이유로 제한을 받았던 경험들이 많았다.

그래서 자치입법권의 실질적인 확대를 위해서는 입법권도 국회와 자치의회가 모두 가진다는 것을 명시하여 “입법권은 국회와 자치의회에 속한다”라는 규정을 만들자고 주장하기도 한다. 또한 자치입법을 현행 “법령의 범위 안”에서 “법률의 범위 안”으로 혹은 “법률에 위반되지 않는 범위내에서”로 확대하는 안이 주장되고 있다. 나아가 국회에는 전국적인 통일성의 유지, 확보가 불가피한 일체의 사무에 관하여 입법권을 부여하고 광역자치단체에는 광역지방자치단체의 법률입법권을, 기초자치의회는 조례제정권을 부여하자고 세부적인 헌법규정을 제안하기도 한다. 헌법에 구체적으로 규정을 도입하는 것보다는 지방자치단체는 “법률에 위반하지 않는 범위 안에서 자신의 권한에 속하는 사무에 관한 조례를 제정할 수 있다”는 정도의 유연한 규정이면 충분하다고 생각된다.

또한 이러한 입장에서는 지방분권의 이념과 주민주권 가치에 충실하기 위해서는 일정한 위상과 관할 구역을 가진 지방자치단체에 한하여 법률안 제출권을 부여함으로써 국정에의 참여를 보장해야 한다고 주장된다. 법률안 제출권의 문제는 정부형태의 개혁, 의회개혁과 관련된 논의과정에서 조정되어야 할 사항으로 신중한 접근이 필요할 것으로 보인다.

둘째, 자치행정권은 지방자치단체가 순수한 지방사무인 고유사무를 독자적으로 처리할 수 있는 권한을 의미하며, 자치조직권은 조례나 규칙 등의 형식으로 지방자치단체의 조직을 독자적으로 구성할 수 있는 권한을 의미한다.<sup>45)</sup> 지방자치단체의 자치행정권 및 집행권과 관련해도 헌법개정을 통해 그 권한과 책임을 명확히 하고, 지방에서 지방자치단체의 기관, 즉 의회와 집행기관의 구성을 자율적으로 결정할 수 있도록 헌법으로 보장하자는 주장이 있다. 이는 지방자치단체장 선출방식이나 지방의회의 조직과 권한이 전국적으로 동일할 필요가 없으며 지역의 특수성에 따라 다양한 모델이 있을 수 있다는 제안으로 이어지기도 한다. 그러나 자치행정권 혹은 조직권과 관련하여서는 지방자치의 심화와 지방정치의 활성화에 연동하여 유연하게 접근할 필요가 있다. 세부적으로 헌법에 반영되지 않더라도 관련 법률로도 확대할 수 있는 문제라고 보여진다.

셋째, 자치재정권은 지방자치단체가 배분된 기능을 수행하는데 필요한 경비를 충당하기 위해

45) 자치조직권은 조직구성에 필요한 인력의 범위를 규정하는 정원 및 총원, 인력배치, 보수 등의 문제와 관련이 있음을 자치인사권을 포함한다.

중앙정부의 간섭을 받지 않고 독자적으로 그 재원을 조달하고 관리할 수 있는 권한을 의미한다. 실질적인 지방분권을 달성하기 위해서는 재정권이 지방으로 대폭 이양되어야 한다. 지방분권형 국가라는 원리를 헌법에 규정하고, 중앙의 권한과 사무를 지방으로 이양하였어도 재정이 뒷받침되지 않고서는 실질적인 지방분권이 실현될 수가 없다. 현행 헌법에서는 지자체의 자주재정권에 대한 명시적인 규정은 없다. 그래서 지방자치단체의 조세권을 강화하고 중앙정부의 재정지원 의무를 규정하는 헌법 개정이 필요하다고 주장된다. 현행헌법은 조세종목과 세율을 법률로만 정하도록 규정하여 지방자치단체의 과세자치권을 지나치게 제한하였다. 헌법 개정으로 지방세원을 배정하고, 법률에 정하는 범위 안에서 지방세, 사용료, 수수료에 대한 세목, 세율 및 기타 필요한 사항을 조례로 정할 수 있도록 바꾸어야 한다고 주장된다. 또한 지방의 재정을 보장하는 방안으로 지방으로 위임한 사무에 대해 국가의 비용부담의무를 명시하고, 지역간 재정력 격차를 우려하여서 국가의 재정조정제도를 도입하는 것이 필요하다고 한다.

지방의 재정은 여전히 취약한 상황이라고 할 수 있다. 국세와 지방세는 8 : 2 구조가 고착화되어 있고, 지방자치단체의 자립도도 1995년 63.3%에서 2015년 50.6%로 지속적인 하락의 추세에 있으며, 기초단체의 경우에는 1995년 44%에서 2015년 22%로 대폭 하락하였다(유병선 2016, 149). 이 또한 지역간 편차도 크게 나타난다. 2016년 지방재정자립도를 보면, 경기도가 55.2%인데, 전라남도는 18.35%이며, 울산 울주군은 44.76%인데 비하여 경북 봉화군은 9.64%이었다(하혜영 2017). 지방의 재정권을 보장하기 위해서는 자주재정권을 헌법에 선언적으로 명시하거나 법률에 위반되지 않는 범위내에서 지방과세권을 규정하는 방안에 대한 검토가 필요할 것이다. 지방분권과 균형발전을 위해서도 재정조정제도의 도입도 적극적인 검토가 필요하다. 재정의 분권화 규정은 지방자치단체가 스스로 필요한 재원을 마련할 수 있는 구조를 갖기 위해서 필요한 것이며, 재정을 확보를 위한 자치입법권의 확대와 재정조정제도의 도입이 그 핵심이 된다고 할 것이다.

## (5) 지방자치단체의 종류를 헌법규정으로 정하는 문제?

현행 헌법 117조는 지방자치단체의 종류를 법률로 정하도록 하고 있어, 지방자치의 존폐문제가 국회의원들의 입법재량에 맡겨져 있어서 안정성을 해치고 있다고 주장된다. 이에 헌법에 자치단체의 종류를 명문화하여 정당간 야합이나 국회의원들의 재량으로 지방자치단체를 개편하려는 시도를 원천적으로 봉쇄해야 한다고 주장되기도 한다. 사실 그동안 지자체의 종류를 법률로 정하도록 하였기 때문에, 정치권의 이해관계나 정권의 목적에 따라 행정구역 개편하려는 시도들이 있었다. 그래서 지방자치단체가 시군자치구와 특별시, 광역시, 도로 이루어진다거나 혹은 기초지방자치단체와 광역지방자치단체로 구성된다라고 헌법에 명시하자고 주장한다.

그러나 현재 17개 광역지자체, 226개 기초지자체로 구성된 행정체제는 필요성에 의해 얼마든

지 개편될 수 있는 사항이라고 보여진다. 또한 국가전략상의 필요성, 국내인구의 급변<sup>46)</sup> 등을 고려할 때, 새로운 유형의 자치단체 신설도 필요할 수 있다. 따라서 현재는 이론이 있지만, 의견이 수렴되어 행정체제의 개편이 진행될 수도 있기 때문에, 헌법의 조항화는 오히려 행정체제의 경직성을 가져올 수도 있다고 보여진다. 헌법에 명시화는 득보다 실이, 안정정보다는 경직성을 가져올 우려도 있다고 생각된다. 헌법에 구체적으로 지자체의 종류를 명시하는 방안은 신중한 검토가 필요할 것이다.

## (6) 교육 및 사업, 경찰의 자치화문제

실질적인 분권국가로 나아가기 위해서는 교육, 사법, 검찰, 경찰의 지방분권화를 헌법에 반영하자는 주장도 있다(김성호 2016). 현재 교육감을 선거로 뽑고 있지만, 헌법에는 명시적인 규정은 없다. 지방의 검찰총장을 선출직으로 하거나, 지방경찰청장을 지방자치단체장이 임명하고, 배심원제도를 확대하는 등 지방의 사법권을 확대하는 등의 주장들은 현재로서는 매우 신중한 검토가 필요하다고 생각된다. 일단 핵심적인 사무, 입법, 재정의 분권화가 진전되고, 지방정치가 성숙되어 가는 과정을 보면서 법률로서도 충분히 실현할 수도 있는 사항이라고 생각된다. 오히려 지방분권의 이념을 헌법에 천명하는 정도로 충분하다고 보여진다. 다만 교육자치의 제도적인 틀을 갖추었으니(최준영 2014), 내실있는 분권화로 나아갈 수 있도록 노력하는 것은 필요하다고 보이지만, 헌법적인 논의로 까지 확대될 필요는 없다고 생각된다.

## 5. 맺음말

최근 대통령 탄핵사건에서도 알 수 있듯이, 집중된 권력은 견제와 균형에 의해 통제되어야 하거나, 분산되는 것이 그래도 최악을 피할 수 있는 방법일 것이다. 제왕적 대통령제의 폐해에 대해서는 오랫동안 많은 지적이 있었고 대안으로 권력구조를 바꾸는 시도들이 있어 왔다. 지방분권화도 집중화된 중앙의 권한과 재정을 지방에게 합리적으로 이전하여 지방자치를 심화시키고 국토의 균형발전을 도모하자는 시도이다. 즉 지방이 스스로 지역발전의 책임을 지도록하여 풀뿌리 민주주의를 강화하고 지역주민의 복리를 향상시켜 균형있게 중앙-지방의 발전을 추구하는 국가운영체제의 전환을 의미한다.

지방분권형 개헌은 이러한 지방분권의 이념과 제도들을 헌법에 규정하여, 지방자치가 역행하지 않고 더 심화될 수 있는 제도적 기반을 마련하자는 제안이다. 1987년에 만들어진 현행 헌법

46) 지자체의 종류를 결정하는데 인구 수가 중요한 기준이다. 현재 5만이 넘지 못하는 기초단체(계룡, 태백)가 있는가 하면, 100만이 넘는 기초단체(창원, 수원, 고양)이 있기도 하다.

에서 규정된 두 개의 지방자치 관련 조항만으로도 지방자치는 지속적으로 발전하여 왔다. 제도 만능주의적 사고처럼, 구체적이고 세부적인 논의들까지 헌법에 규정하려는 시도는 실현가능성을 떨어뜨리고 오히려 자유롭고 유연한 발전에 걸림돌이 될 수도 있다. 지방분권과 균형발전의 핵심적인 사항만을 헌법에 반영하고, 다른 세부적인 논의들은 지방정치의 성숙과 현실을 적실하게 진전시키려는 전략적인 사고 필요하다고 보인다. 제도와 정치가 같이 갈 수 있는 유연한 규정이 더 전략적 선택과 기회의 폭을 넓힐 수도 있을 것이다.

이 글에서는 개헌 논의에 있어서 지방분권의 이념과 핵심적인 제도를 헌법에 반영하는 것이 필요하다고 주장하였다. 물론 이것은 지방자치의 성숙과 지방정치의 개혁과 맞물려 진행할 필요성이 있다고 보았다. 지방분권, 자치권, 균형발전의 이념은 선언적인 규정만으로도 충분할 것이고, 지방분권을 확대시키기 위해서는 보충성의 원리, 자치입법권과 재정권을 헌법에 명시하는 것이 중요하다고 지적하였다.

문제는 어떻게 실현시킬 것인가하는 것이다. 개헌은 국가의 근본적인 틀을 바꾸려는 노력이지만, 정치권의 이해와 밀접하게 연결되어 있는 이슈이기도 하다. 민감한 정부형태에 대한 합의도 쉽지 않은 과정일 것이고, 여기에 지방분권의 주장을 과도하게 제기하면 중앙의 반발에 직면할 수도 있다. 그래서 헌법 규정의 선언성과 구체성, 헌법 사항과 법률 사항 등을 전략적으로 구분하여 접근하는 논의가 필요할 것이다. 개헌은 많은 비용과 논란을 수반하는 과정이다. 이 논란과 비용을 최소화하면서 합의를 이끌어내기 위해서는 매우 현실적이면서도 전략적인 접근이 중요할 것이다.



## 참고문헌

- 강경태. 2016. “11장 지방자치: 선진국 사례.” 강원택 편. 『지방정치의 이해 1』. 박영사.
- 국민주권회의. 2017. 『헌법개정안』.
- 국회헌법연구자문위원회. 2009. 『헌법연구자문위원회결과보고서』.
- 김문현외. 2016. 『2016년 새헌법안』. 대안문화아카데미.
- 김성호. 2016. “분권개헌에 있어서 지방자치 관련 쟁점들.” 『지방행정』. 통권755호(2016년9월). 행정공제회.
- 김용복. 2009. “지방의회의 역할과 선거제도의 개선: 비례성의 제고와 정당정치의 활성화.” 『세계지역연구논총』. 27권3호.
- 유병선. 2016. “6장 지방정부의 자치권과 기능사무.” 강원택편. 『지방정치의 이해 1』. 박영사.
- 조충훈. 2016. “20대 국회 헌법개정과 지방자치: 지방분권개헌.” 『지방행정』. 통권751호(2016년5월호). 행정공제회.
- 전용주. 2013. “개헌논의와 지방자치: 지방분권 개헌은 최선인가?” 『입법과 정책』. 제2호(2013년 6월). 서울특별시의회.
- 지방분권개헌국민회의. 2017. 『지방분권개헌국민회의 공동협약 및 출범식 자료집』.
- 최준영. 2014. “교육감 직선제: 민주적 대표성 강화를 중심으로.” 『한국지방자치의 현실과 개혁과제』. 사회평론.
- 하혜영. 2017. “지방분권형 헌법 개정을 둘러싼 주요 쟁점과 과제.” 『이슈오 논점』(2월24일). 국회입법조사처.
- 한국지방자치학회. 2008. 『한국지방자치의 이해』. 박영사.
- 허석재. 2016. “4장 지방정치제도의 기본원리.” 강원택 편. 『지방정치의 이해 1』. 박영사.



지역조정제와 국가균형발전 :  
해외사례의 한국적 적용

김영태 (목포대)



# 지역조정제와 국가균형발전 : 해외사례의 한국적 적용

## 1. 서론

지방자치단체가 자치기능을 수행하기 위해 필요한 재원을 자주적으로 조달하고 지출하는 자치재정권은 실질적 지방자치를 위한 핵심적 요건 가운데 하나이다. 그러나 2015년 기준 우리나라 지방자치단체의 재정자립도는 54.02%에 불과하며, 특히 일부 기초자치단체의 경우 재정자립도가 10%대 수준에 머물러, 공무원 인건비조차 자체적으로 충당하기 어렵다. 뿐만 아니라 중앙 국가 등에서 지원하는 지방교부세나 조정교부금 등을 고려한 재정자립도 역시 2015년 기준 75.47%에 불과할 정도로 자치재정권이 크지 않다. 이에 따라 자치재정권의 확대를 위한 재정분권화, 특히 지방세 확대를 요구하는 목소리가 적지 않다. 그러나 이에 대해 일부에서는 지나친 지방세 확대 등이 지방간의 재정력 격차를 가속화시켜 국가균형발전을 더욱 어렵게 만들 수 있기 때문에 지방세 확대 등은 신중을 기할 필요가 있다고 지적한다.<sup>47)</sup>

이러한 논의와 관련하여 주목을 받는 것 가운데 하나는 독일 등의 지역재정조정제이다. 여기에서 지역재정조정제는 재정력이 강한 지역에서 재정력이 약한 지역으로 세수를 재분배하여 지역 사이의 재정력 격차를 완화 혹은 균등화하는 제도적 장치를 지칭하는 협의의 지역조정제를 의미한다. 그러나 넓은 의미에서 독일 등의 지역재정조정제는 다층적 통치 구조를 가지고 있는 국가에서 국가 내 여러 층위의 정부, 즉 중앙정부와 지방정부, 그리고 연방제 국가의 경우 연방정부와 주정부 사이 등에 기능과 업무를 배분하고 이에 상응하는 재정수입구조를 만드는데 필요한 모든 제도를 통칭한다.<sup>48)</sup> 즉 광의의 지역재정조정제는 사적인 업무와 공적인 업무를 구분하고 이 가운데 공공업무를 다양한 층위의 정부에 배분하는 소위 수동적 재정조정제(passiver Finanzausgleich)와 이러한 기능과 사무 배분에 기초해 재정(수입)을 배분하는 능동적 재정조정제(aktiver Finanzausgleich)를 포괄한다. 그리고 실질적으로 재정수입을 배분하는 능동적 재정조정제는 다시 1차적 재정조정제(primärer Finanzausgleich, Originärer Finanzausgleich)와 2차적 재정조정제(sekundärer Finanzausgleich, Ergänzender Finanzausgleich)로 세분화할 수 있다. 이때 1차적 재정조정제는 국세, 지방세 등 다양한 층위의 정부에 귀속되는 세입원을 규정하는 것이며, 2차적 재정조정제는 다양한 층위의 정부에 귀속된 세입을 재정력과 재정수요를

47) 지방정부의 재정력 격차가 완화되면 국가균형발전이 이뤄질 수 있다는 것 자체에 대해 의문이 제기될 수 있다. 그러나 이 글의 논의는 재정력 격차와 균형발전의 관계가 아니라 재정력 격차 완화를 위한 지역재정조정제에 초점이 맞추어져 있기 때문에 재정력 격차와 균형발전의 관계에 대한 별도의 논의 없이 이를 전제하고 출발한다.

48) 연방제 국가의 주정부와 단방제 국가의 지방정부는 여러 가지 상이한 의미를 갖는다. 그러나 여기에서는 이를 별도로 구분하지 않고 연방제 국가의 주정부도 지방정부에 포함하여 지방정부라는 용어를 사용하였으며, 특별히 주정부만을 지칭할 경우 별도로 주정부라고 기술하였다.

고려하여 재분배하는 과정이며, 협의의 지역재정조정제는 이를 지칭한다.

따라서 지방간의 재정력 격차를 완화하고 이를 통해 국가균형발전을 도모한다고 할 때 2차적 재정조정제가 중요한 의미를 갖는다고 볼 수 있다. 그러나 2차적 재정조정이 반드시 지방정부 사이, 즉 재정력이 상대적으로 우위에 있는 지방정부에서 재정력이 열악한 정부로 재정을 재조정해주는 것만을 의미하지는 않는다. 즉 지방정부의 재정력 격차는 재정력이 상대적으로 약한 지방정부에 중앙정부가 1차적 재정조정을 통해 중앙에 귀속된 재정을 배분해주는 방식을 취할 수도 있다. 일반적으로 후자와 같은 재정조정을 수직적 재정조정제라 하며, 전자의 재정조정을 수평적 재정조정제라 칭한다.

우리나라의 경우 지방정부의 재정은 세수를 중심으로 볼 때 지방정부가 과세권을 갖고 징수하는 지방세와 함께 지방자치단체의 운영에 필요한 재원을 위해 중앙정부가 국세의 일부를 지방정부에 교부하는 지방교부세나 교부금 등으로 구성된다. 여기에서 국세와 지방세의 세목을 규정하는 것이 1차적 재정조정이라면, 지방교부세나 교부금 등은 지방정부에 대한 중앙정부의 지원이라는 단순한 의미를 뛰어넘어 지방정부간 재정력 격차를 조정하는 수단으로 동시에 작용할 가능성이 높으며, 이러한 의미에서 수직적 재정조정제라 볼 수 있다.

이러한 의미에서 협의의 지역재정조정제에 주목한다는 것은 수평적 재정조정제, 즉 지방정부간, 즉 재정력이 강한 지방정부에서 약한 지방정부로 재정수입을 이전하는 것을 통해 지방재정력 격차를 완화하여 국가균형발전을 꾀한다는 것이다. 그러나 이는 수직적 재정조정을 통한 지방정부 재정역량의 재조정을 간과한 논의일 수 있다. 게다가 우리의 경우 앞서 언급한 것처럼 지방세가 규모도 작고 자주재정도 만족스럽지 못한 수준이다. 이러한 상황에서 수평적 재정조정제만을 강조할 경우 절대적으로 열악한 재정을 고려하지 않고 상대적으로 재정력이 높다는 이유만으로 재분배를 요구하는 하향평준화가 초래할 수 있다는 비판에 직면할 수 있다. 따라서 국가균형발전의 관점에서든 지방재정의 관점에서든 지역재정조정제는 협의의 지역재정조정제(2차적 수평적 재정조정) 뿐만 아니라 1차적 재정조정이나 2차적 수직적 재정조정도 함께 고려할 필요가 있다.

이와 관련하여 독일은 2차적인 수직적 재정조정제과 동시에 수평적 재정조정제를 운영하고 있을 뿐만 아니라, 1차적 재정조정 과정에서도 우리의 경우처럼 국세와 지방세가 분리되어 중앙정부와 지방정부(주정부 포함)에 배타적으로 귀속되는 독립세 제도 혹은 분리체계(Trennsystem)에 공동세(Gemeinschaftsteuer)라는 결합체계를 혼용한 혼합체계(Mischsystem)를 채택하고 있어, 우리에게 매우 흥미를 끄는 국가 가운데 하나이다. 여기에서는 이러한 독일의 지역재정조정제의 특징을 명확히 정리하는 한편, 이것이 우리의 재정분권과 지역재정의 격차 해소에 시사하는 바를 살펴보기로 한다.

이를 위해 이 글에서는 먼저 다음 장(II)에서 OECD 국가의 지방재정제도를 재정분권화의 관점에서 비교분석하여 독일과 우리의 지방재정제도의 특성을 간추려 보고, 이에 기초해 이어지는 장(III)에서는 독일 지역재정조정제의 특성을 구체화한다. 그리고 이 글의 마지막 부분에서는 독일의 지역재정조정제가 우리에게 시사하는 바와 함께 제도적 적용가능성을 간략히 검토해 보도록 하겠다.

## 2. OECD 국가의 재정분권화

지방재정의 분권화와 관련하여 지방정부가 필요 경비를 충당하기 위해 부과·징수하는 지방세의 세목이나 규모 등도 중요한 의미를 갖지만, 지방세와 관련한 제도적 권한도 간과할 수 없다. 즉 지방세의 세율이나 세금경감 등에 관한 권한이 지방정부에 부여되어 있기도 하지만, 지방세 관련 규정을 법률 등으로 규정하고 중앙정부나 국가의 의회만이 이를 개정할 수 있다면 지방정부는 지방세제와 관련한 자치권을 확보하고 있다고 볼 수 없다. 그러나 세계 각국의 지방세 제도는 매우 다양하기 때문에 이를 일괄하기는 쉽지 않다. 이러한 이유로 OECD는 지방정부의 지방세 조세권을 5가지 유형으로 구분하고, 이를 다시 13개로 세분화한 바 있다.(표 1) 이에 따르면 지방정부가 지방세 세율과 기준을 정하는 권한을 가지고 있는 유형(a), 지방정부가 지방세 세율에 대해서만 권한을 가진 유형(b), 지방정부가 지방세 기준에 대해서만 권한을 가진 유형(c), 공동세 제도 유형(d), 기타(e, f) 등의 유형이 있으며, a유형에서 d유형으로 갈수록 지방정부의 권한이 약화된다.

<표 2>에서 살펴볼 수 있는 것처럼 2011년 현재 OECD 국가(동유럽 국가 제외)의 조세 자치권은 국가마다 매우 다양하다. OECD 국가 전체를 분석한 결과에 따르면 지방정부가 전체 혹은 부분적으로 권한을 갖는 a, b, c 유형 가운데 하나에 70%가 해당된다. 또한 연방제 국가 등의 주정부 등(state/regional Regierung)은 a유형이 많지만, 이와 비교할 때 지방정부(local government)는 b유형이 많다. c유형은 거의 없으며, 공동세 제도를 채택하고 있는 국가도 일부 존재하나 세부적으로 제도적 운영은 상이하다.(Blöchliger, H. & Nettley, M. 2015)

우리나라의 경우 지방세 가운데 85.4%가 지방정부가 세율을 정하고, 중앙 정부가 세율의 상·하한선을 정하는 b.2 유형에 속한다. 따라서 사례가 거의 없는 c유형과 공동세 제도를 채택하는 d유형을 제외한다면 a, b 두 가지 유형 가운데 가장 지방정부의 조세권이 가장 약한 유형에 대부분을 차지해 지방정부의 조세권이 약하다고 볼 수 있다. 물론 여기에서 연방제 국가의 주정부 등이 a유형에 속하는 경향이 강하다는 것을 고려할 필요는 있겠다.

한편 이 글에서 관심을 갖는 독일의 경우 주정부 차원의 세제는 주정부의 동의하에 분배율을 변경할 수 있는 공동세 제도(d.2)가 대부분(93.6%)를 차지하고 있으며, 지방자치단체 차원의 세제는 주정부의 동의하에 분배율을 변경할 수 있는 공동세 제도(d.2)와 함께 상위 연방 혹은 주정부가 세율의 상·하한선을 정하는 제도(b.2)가 거의 반반으로 나타난다. 따라서 지방정부의 조세권과 관련해서 우리와 독일이 차이를 보이는 것은 다른 무엇보다 공동세 제도라 할 수 있다.

<표 1> 지방정부의 조세권 분류

|     |  |
|-----|--|
| a.1 | 상위 정부와 협의할 필요 없이 해당 지방정부가 세율과 세금경감을 정함.                |
| a.2 | 상위 정부와 협의 하에 해당 지방정부가 세율과 세금경감을 정함.                    |
| b.1 | 해당 지방정부가 세율을 정하고, 상위 정부는 세율의 상·하한선을 정하지 않음.            |
| b.2 | 해당 지방정부가 세율을 정하고, 상위 정부는 세율의 상·하한선을 정함.                |
| c.1 | 해당 지방정부가 세금경감을 정함. - 그러나 조세특별조치만을 정함.                  |
| c.2 | 해당 지방정부가 세금경감을 정함. - 그러나 세금공제만을 정함.                    |
| c.3 | 해당 지방정부가 세금경감을 정함. - 그리고 조세특별조치와 세금공제 모두를 정함.          |
| d.1 | 해당 지방정부가 분배율을 정하는 공동세 제도가 있음.                          |
| d.2 | 해당 지방정부의 동의하에 분배율을 변경할 수 있는 공동세 제도가 있음.                |
| d.3 | 의회가 분배율을 정하는 공동세 제도가 있고, 상위 정부가 이를 일방적으로 변경할 수 있지만, 1년 |
| d.4 | 에 1년도 변경되지 않음.   |
| e   | 상위 정부가 매년 분배율을 정하는 공동세 제도가 있음.                         |
| f   | 해당 지방정부의 세율과 기준을 상위 정부가 정하는 다른 형태                      |
|     | a, b, c, d, e에 해당되지 않는 경우                              |

출처: OECD Fiscal Decentralisation database.

<표 2> OECD 국가 지방정부의 조세권, 2011\*

| 국가             | 정부수준              | 지방세**       | a1   | a2  | b1          | b2          | c   | d1  | d2          | d3  | d4   | e           | f          |
|----------------|-------------------|-------------|------|-----|-------------|-------------|-----|-----|-------------|-----|------|-------------|------------|
| Australia      | State/Reg.        | 15.3        | 100  |     |             |             |     |     |             |     |      |             |            |
|                | Local             | 3.4         | 100  |     |             |             |     |     |             |     |      |             |            |
| Austria        | State/Reg.        | 1.6         | 38.8 |     |             |             |     |     |             |     |      | 46.6        | 14.6       |
|                | Local             | 3.2         | 7.9  |     |             | 15.1        |     |     |             |     |      | 61.6        | 15.4       |
| Belgium        | State/Reg.        | 5.3         | 100  |     |             | -0.6        |     |     |             |     |      | 0.5         |            |
|                | Local             | 5.0         | 6.9  |     | 92.9        |             |     |     |             |     |      | 0.3         |            |
| Canada         | State/Reg.        | 39.7        | 88.9 |     |             |             |     |     | 3.2         |     |      |             | 7.9        |
|                | Local             | 9.7         | 1.9  |     | 96.1        |             |     |     |             |     |      | 0.6         | 1.5        |
| Denmark        | Local             | 26.7        |      |     | 87.1        | 11.0        |     |     |             | 1.9 |      |             |            |
| Finland        | Local             | 23.2        |      |     | 85.1        | 6.3         |     |     |             |     | 8.6  | 0.1         | 0.0        |
| France         | Local             | 13.1        | 44.9 |     | 14.7        | 3.3         | 0.3 | 0.1 |             |     | 14.7 | 20.2        | 1.9        |
| <b>Germany</b> | <b>State/Reg.</b> | <b>21.3</b> |      |     | <b>3.1</b>  |             |     |     | <b>93.6</b> |     |      |             | <b>3.3</b> |
|                | <b>Local</b>      | <b>8.0</b>  |      |     | <b>15.1</b> | <b>43.3</b> |     |     | <b>40.5</b> |     |      |             | <b>1.1</b> |
| Greece         | Local             | 3.7         |      |     |             | 75.8        |     |     |             |     |      | 23.8        | 0.4        |
| Iceland        | Local             | 26.6        |      |     |             | 99.3        |     |     |             |     |      |             | 0.7        |
| Ireland        | Local             | 3.3         |      |     |             |             |     |     |             |     |      |             | 100        |
| Israel         | Local             | 7.6         |      | 5.2 |             | 94.8        |     |     |             |     |      |             |            |
| Italy          | State/Reg.        | 11.7        |      |     |             | 47.1        |     |     | 35.4        | 4.8 |      | 12.8        |            |
|                | Local             | 4.2         | 36.0 |     |             | 57.7        |     |     |             |     |      | 6.3         |            |
| Japan          | Local             | 25.2        |      | 0.1 | 60.4        | 24.4        |     |     |             |     |      | 15.2        |            |
| <b>Korea</b>   | <b>Local</b>      | <b>16.3</b> |      |     |             | <b>85.4</b> |     |     |             |     |      | <b>13.2</b> | <b>1.4</b> |
| Luxembourg     | Local             | 4.7         | 4.6  |     |             | 92.6        |     |     |             |     |      | 1.1         | 1.7        |
| Netherlands    | Local             | 3.6         |      |     | 66.5        | 30.8        |     |     |             |     |      |             | 2.7        |
| New Zealand    | Local             | 7.3         | 99.2 |     |             |             |     |     |             |     |      | 0.8         |            |
| Norway         | Local             | 12.1        |      |     |             | 98.5        |     |     |             |     |      | 1.5         |            |
| Portugal       | Local             | 6.6         |      |     |             | 72.9        |     |     |             | 9.8 |      | 17.3        | 0.0        |
| Spain          | State/Reg.        | 23.1        | 57.3 |     |             | 2.8         |     |     | 39.7        |     |      | 0.1         | 0.0        |
|                | Local             | 9.6         | 28.8 |     |             | 52.4        |     |     | 17.9        |     |      | 0.9         | 0.0        |
| Sweden         | Local             | 35.7        |      |     | 97.4        |             |     |     |             |     |      | 2.6         |            |
| Switzerland    | State/Reg.        | 24.2        | 100  |     |             |             |     |     |             |     |      |             |            |
|                | Local             | 15.2        | 1.5  |     |             | 98.5        |     |     |             |     |      |             |            |
| U. K.          | Local             | 4.8         |      |     |             | 100         |     |     |             |     |      |             |            |
| United States  | State/Reg.        | 20.9        | 100  |     |             |             |     |     |             |     |      |             |            |
|                | Local             | 15.9        |      |     |             |             |     |     |             |     |      |             | 100        |

\*지면관계상 동유럽 국가는 제외하였음. a1~f는 <표 1>참고

\*\*지방세는 사회보장기금을 포함한 전체 세수 가운데 지방세 수입 비중(%)을 나타냄.

출처: OECD.Stat



OECD 자료에 기초해 볼 때 2011년 기준 공동세 제도를 채택하고 있는 국가는 독일을 비롯하여 13개국이다. <표 3>에서 살펴볼 수 있듯 공동세로 징수하여 중앙정부와 주정부를 포함한 지방정부가 이를 배분하는 공동세의 세목은 국가마다 상이하지만, 부가세, 개인소득세, 법인세 등이 대체적으로 공동세에 해당하며, 독일의 경우 이 세 가지 모두 공동세이다. 또한 독일은 상원과 하원이 공동세의 중앙과 지방 배분비율을 결정해 앞서 살펴본 것처럼 d2 유형에 속하지만, 호주를 제외하면 모두 독일과 다르고 중앙정부(의회)가 개정권을 가지고 있는 경우가 대부분이다. 독일처럼 공유세가 수평적 재정조정기능을 수행하는 경우도 모든 국가에 해당되는 것은 아니며, 호주, 오스트리아, 체코, 헝가리, 터키 등만이 공동세가 수평적 재정조정기능을 수행한다.

<표 3> OECD 국가의 공동세 제도(2011년 현재)

| 국가    | 공동세 세목                      | 분배방식 개정          | 분배방식 개정빈도        | 수평적 재정조정 |
|-------|-----------------------------|------------------|------------------|----------|
| 호주    | 부가세                         | 의회, 주승인 필요       | 매 4년             | ○        |
| 오스트리아 | 개인소득세, 법인세, 재산세, 부가세        | 의회, 재정조정법        | 매 4~6년           | ○        |
| 벨기에   | 개인소득세                       | 특별재정법            |                  |          |
| 체코    | 개인소득세, 법인세, 부가세             | 정부, 조세배분법        | 부정기적             | ○        |
| 덴마크   | 개인소득세, 법인세                  | 정부, 조세배분법        | 아주 드물게           |          |
| 핀란드   | 법인세                         | 정부, 조세배분법        |                  |          |
| 독일    | 개인소득세, 법인세, 부가세             | 의회(상원과 하원)       | 1970년 이후 13차례 개정 | ○        |
| 헝가리   | 재산세                         | 지방세법             | 2002년 이후 없음      | ○        |
| 이탈리아  | 개인소득세, 부가세, 소비세             | 재정법              |                  |          |
| 멕시코   | 개인소득세, 법인세, 부가세, 특별 상품/서비스세 | 중앙정부, 공유세법(재정조정) | 매우 드물게           |          |
| 스페인   | 부가세, 소비세                    | 의회               | 드물게              |          |
| 스위스   | 개인소득세                       | 의회, 조세법          | 드물게              |          |
| 터키    | 대부분의 세금                     | 의회, 지방세 공유법      | 드물게              | ○        |

출처: OECD/Korea Institute of Public Finance. 2013. Measuring Fiscal Decentralisation: Concepts and Policies, OECD Fiscal Federalism Studies, OECD Publishing.

다음으로 OECD 국가의 지방세 비중을 살펴보자. <표 2>에도 지방세 비중이 제시되어 있지만, 가장 최근의 OECD 자료인 2014년 기준으로 볼 때 우리나라의 지방세의 비중은

전체 세수 가운데 16.9%, 사회보장기금을 제외할 경우 23.1%이며, 국세의 30% 수준이다.<sup>49)</sup> 사회보장기금을 제외한 지방세의 비중(연방제 국가의 경우 주정부세수 포함)이 54.4%에 달하는 캐나다나 스위스(53.2%), 독일(49.2%), 미국(44.5%), 스웨덴(42.5%), 일본(38.9%), 핀란드(33.2%)에 우리나라의 지방세의 비중은 낮은 수준이다. 그러나 아일랜드(3.3%), 영국(6.2%), 네덜란드(6.4%), 뉴질랜드(6.7%), 오스트리아(6.7%) 등 OECD 34개국 가운데 지방세 비중이 10% 이하인 국가도 적지 않으며, OECD 34개국 평균은 19.4%이다. 따라서 우리나라의 지방세 비중은 OECD 34개국 평균보다 다소 높으며, 특히 지방세 비중이 높은 국가 가운데 상당수가 연방제 국가라는 점도 간과할 수 없다. 연방제 국가를 제외하면 OECD 국가 가운데 스웨덴, 일본, 핀란드, 프랑스, 덴마크, 아이슬란드, 이탈리아 등이 우리보다 지방세 비중이 높다.

다만 지방정부의 재정여건을 살펴볼 때 수입뿐만 아니라 지방정부의 지출도 간과할 수 없다. 2014년 기준 OECD 통계에 따르면 우리나라의 정부지출은 중앙정부 50.02%, 지방정부 34.3%, 사회보장기금 15.68% 등이며, 사회보장기금을 제외할 경우 중앙과 지방의 지출 비중은 각각 59%와 41%이다. 지방정부의 지출이 41%를 차지하는 것에 비해 지방세 비중은 23%에 불과하며, 이는 우리나라가 지방정부가 지방세만으로 지방재정을 충당하고 있지 못하다는 것이 분명하다는 것을 보여준다.

그러나 OECD 국가 가운데 아일랜드, 그리스, 라트비아, 포르투갈, 프랑스 등은 지방세 비중과 지방정부 지출 비중의 격차가 10% 미만이기도 하지만, 벨기에와 네덜란드 등은 격차가 각각 48.1%와 42.6%에 이르며, 20%가 넘는 국가도 상당수다.(부록 표 참고) 독일 역시 지방세(주정부 세수 포함) 비중은 49.2%에 이르지만, 주·지방정부 지출도 69.2%에 달해 격차가 우리보다 다소 높은 20.0%이다. 이처럼 지방세로 지방정부의 지출을 모두 충당하고 있는 국가는 찾아보기 어렵다.

이에 따라 대부분의 국가들은 지방정부의 부족한 재정을 지원하고, 지방정부의 재정형평성을 높이기 위해 수직적인 지방재정조정제도를 채택하고 있다. 이와 관련한 우리나라의 제도는 지방교부세와 국고보조금(교부금), 그리고 지역상생발전기금 등이 있다. 이러한 수직적인 지방재정조정제도는 총액규모의 결정방식이나 배분방식, 그리고 지방정부가 자유롭게 사용할 수 있는지 여부, 정책 목적, 형평화 기능 여부 등이 세부적으로 매우 다양하고 복잡하기 때문에 여기에서 이에 대한 논의는 생략하기로 한다. 다만 지방교부세 가운데 보통교부세와 부동산 교부세, 그리고 지역상생발전기금 등은 총액 규모가 국세의 일정 비율로 고정되어 있고(보통교부세의 경우 18.3% 등), 배분방식도 규정된 공식(formula)에 따르기 때문에 이들의 경우 앞서 살펴본 공동세 제도와 별다른 차이가 없으며, 특히 형평화 기능도 수행하고 있어 독일의 공동세와 성격이 대단히 유사하다는 것을 여기에서는 지적해 두고자 한다.

49) 여기에서 사용되는 자료는 일반적으로 OECD의 ‘한눈에 보는 정부(Government at a Glance)’ 보고서라 지칭되며 2015년 보고서에 기초하였다.

### 3. 독일의 지역재정조정제<sup>50)</sup>

#### 1) 독일의 재정제도와 공동세

독일은 연방제 국가이며, 이에 따라 국가의 입법권과 행정권 역시 연방정부, 주정부, 그리고 지방정부 등에 수직적으로 배분되어 있다. 연방헌법인 기본법(Grundgesetz) 30조에 따르면 국가권한의 행사와 국가업무의 수행은 기본법에 별도의 규정이 없는 한 주정부의 업무로 규정되어 있다. 이에 따라 기본법에서 별도로 연방에 입법권을 위임한 경우를 제외하고는 기본적으로 주정부가 입법권을 가진다(기본법 70조). 연방에 입법권을 위임한 기본법 73조의 규정에 따르면 연방정부는 외교, 국방, 국적, 거주이전의 자유·여권제도, 통화, 화폐 및 주화제도, 관세 및 통상 구역, 통상 및 항해 조약, 항공교통, 우편, 전신, 총포 및 화약, 평화 목적의 핵에너지 생산 및 이용, 방사능 물질의 폐기 등 14개 업무에 배타적 입법권을 갖는다. 이와 별도로 민법, 형법, 법원조직, 가족관계 증명제도, 결사법, 외국인 체류법, 난민 및 추방자 사무, 공적 구호, 전쟁 피해 복구 등 기본법 74조에 나열된 33개 분야는 연방정부와 주정부가 경쟁적 입법권을 가지며, 경쟁적 입법권 대상 사무는 연방정부가 입법권을 행사하지 않는 경우에만 주정부가 입법권을 행사할 수 있다. 이처럼 독일은 연방정부가 입법권을 갖는 대상을 기본법에 명시하고, 이를 제외한 나머지 모든 업무와 관련한 입법권은 주정부 권한으로 규정하여, 주정부(와 지방정부)의 독자적 권리를 보장하고 있다.

한편 재정과 관련하여 연방정부는 관세와 재정 전매에 대하여 배타적 입법권을, 조세 수입의 전부 또는 일부가 연방에 귀속되는 경우 경쟁적 입법권을 가진다. 주정부는 해당 세목이 연방 세목과 동일하지 않는 한 지역적인 소비세와 지출세에 대한 입법권을 가지며, 토지취득세의 세율 결정권 역시 주의 권한이다. 또한 전부 또는 일부가 주정부 또는 지방정부의 수입으로 귀속되는 조세와 관련한 법률의 경우 연방 상원의 동의를 받도록 하여 입법과정에서 주정부의 영향을 보장하고 있다(기본법 105조). 지방자치단체는 법률의 범위 내에서 부동산세와 영업세, 지역 내 소비세 등의 세율 결정권을 가지며, 이와 관련한 입법에는 연방 상원의 동의가 필요하다(기본법 106조 6항). 이에 따라 연방정부의 조세행정기관은 관세, 국가전매사업, 수입부가가치세를 포함해 연방법에서 규율하는 다양한 개별소비세, 그리고 EU 차원의 공과금에 대한 집행권을 가지며, 이를 제외한 세금의 집행권은 기본적으로 주정부의 조세기관에 있다(기본법 108조).

다음으로 재정수입과 지출과 관련하여 독일은 연방정부와 주정부는 기본법에 별도의 규정이 없는 한 업무 수행에 필요한 지출을 독립적으로 부담해야 하며(기본법 104조a 1항), 이를 위해 기본법에서는 연방정부와 주정부, 그리고 지방정부에 귀속되는 조세 수입의 세목을 규정하고 있다. 여기에서 흥미로운 점은 이미 지적한 것처럼 연방정부, 주, 지

50) 이 부분은 “독일 지역재정조정제의 실제”라는 필자의 기존 글을 필요에 맞게 수정·보완하였다는 점을 밝혀 둔다.

방자치단체에 각각 배타적으로 귀속되는 세목과 함께 연방정부, 주정부 그리고 지방자치단체에 일정 부분을 할당하여 배분하도록 하는 소위 공동세(Gemeinschaftsteuer) 세목을 규정하고 있다. 즉 독일은 조세 수입의 배분과 관련하여 독특하게 분리체계(Trennsystem)와 결합체계를 혼용한 혼합(Mischsystem)체계를 채택하고 있다.

기본법 106조에는 연방세와 주세, 지방세, 그리고 공동세의 세목이 규정되어 있으며 이는 <표 4>에 정리되어 있다. 기본법 106조 3항은 소득세, 법인세, 부가가치세 등은 연방과 각 주 등에 할당하여 배분하는 공동세(Gemeinschaftsteuer)로 규정하고 있다. 이 가운데 소득세와 부가세의 일정 부분은 지방자치단체인 게마인데에도 배분된다. 예컨대 2015년 관세 포함 독일의 총 세수는 673,261 Mio. Euro로, 이 가운데 공동세가 71.8%(483,178 Mio. Euro)를 차지하는 등 연방정부와 주정부에 할당하여 배분하는 공동세는 전체 세입 가운데 대략 70%에 해당한다. 이러한 공동세 가운데 법인세는 연방과 주정부에 각각 50%, 소득세는 연방정부 42.5%, 주정부 42.5%, 지방자치단체 15%, 그리고 부가세는 2014년 기준 연방정부 52.3%, 주정부 45.5%, 지방자치단체 2.2%가 할당 배분한다.<sup>51)</sup>(영업세도 연방 7.5%, 주정부 7.5%, 기초자치단체 85% 할당 배분함.)

<표 4> 독일의 정부수준별 세수 세목

| 공동세                 | 연방세   | 주세   | 자치단체세   |
|---------------------|---|--|---|
| 소득세<br>법인세<br>부가가치세 | 관세,<br>대부분의 소비세(담배세,<br>커피세, 증류주세,<br>삼페인세, 에너지세,<br>전기세 등), 자동차세<br>자본유통세, 보험세, 어음<br>세<br>통일연대세 | 재산세<br>토지취득세(Grundsteuer)<br>상속/증여세세(Erb-schaft-<br>und Schenkungsteuer)<br>자동차세, 통행세<br>경마, 복권 등 복권세<br>맥주세 | 영업세<br>토지세<br>제2주택세<br>유흥세<br>지역소비세(애견세, 음료<br>세, 수렵 및 어업세 등) |

<표 5> 독일의 공동세(소득세, 법인세, 부가세)의 정부 수준별 분배율(2015년 기준)

| 세목    | 연방    | 주     | 지방자치단체 |
|-------|-------|-------|--------|
| 소득세   | 42.5% | 42.5% | 15%    |
| 부가가치세 | 52.3% | 45.5% | 2.2%   |
| 법인세   | 50%   | 50%   | -      |

지금까지 설명한 각 정부별 배타적 세수와 공동세의 분배율에 따른 정부수준별 2015년 세수를 살펴보면 연방정부의 세수는 281,608Mio. Euro, 주정부 세수는 267,939Mio.

51) 공동세 가운데 부가가치세의 정부수준별 배분비율은 고정되어 있지 않고 년도에 따라 상이하다. 이에 대한 자세한 내용은 재정조정법(Finanzausgleichgesetz) 1조를 참고하라.

Euro, 지방자치단체는 92,776Mio. Euro로, 전체 세수 가운데 연방정부 세수가 42.1%, 주 정부 세수가 39.5%, 그리고 지방자치단체 세수가 13.6%를 차지해, 독일의 경우 연방정부의 세수와 주정부의 세수가 크게 차이가 나지 않으며, 지방자치단체의 세수를 주정부 세수에 포함하는 경우 연방정부세수보다 주정부 세수가 많다는 것을 알 수 있다.

<표 6> 독일의 정부수준별 세수 2011-2015(Mio. Euro)

|        | 2011               | 2012               | 2013               | 2014               | 2015               |
|--------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|
| 연방     | 247,983<br>(43.3%) | 256,303<br>(42.7%) | 259,866<br>(41.9%) | 270,746<br>(42.1%) | 281,608<br>(42.1%) |
| 주      | 224,291<br>(39.1%) | 236,344<br>(39.4%) | 244,205<br>(39.4%) | 254,276<br>(39.5%) | 267,939<br>(39.5%) |
| 지방자치단체 | 76,613<br>(13.4%)  | 81,083<br>(13.5%)  | 84,535<br>(13.6%)  | 87,609<br>(13.6%)  | 92,776<br>(13.6%)  |
| 계      | 573,351            | 600,046            | 619,708            | 643,617            | 673,261            |

출처: BMF. 2016. Kassenmäßige Steuereinnahmen nach Gebietskörperschaften 2011 - 2015.

## 2) 독일의 지역재정조정제

독일은 기본법(Grundgesetz) 107조에서 “각 주 간의 상이한 재정력은 법률을 통해 적절히(angemessen) 조정되어야 하며, 이 때 게마인데(Gemeinde, 기초자치단체)의 재정력과 재정수요가 고려되어야 한다...”고 하여 주 간 재정조정을 헌법적으로 명시하고 있다. 이러한 기본법 107조는 다시 부가세와 연방보충교부금의 배분의 지침을 규정하고 있는 재정조정기준법(MaßstG: Gesetz über verfassungskonkretisierende allgemeine Maßstäbe für die Verteilung des Umsatzsteueraufkommens, für den Finanzausgleich unter den Ländern sowie für die Gewährung von Bundesergänzungszuweisungen)과 이 지침에 기초해 재원을 배분할 수 있는 계산식을 규정하고 있는 재정조정법(FAG: Finanzausgleichgesetz)으로 구체화되어 있으며, 이들 법은 2019년까지 그 효력을 갖는 한시법의 성격을 갖고 있다.<sup>52)</sup>

독일의 재정조정은 이처럼 기본법과 재정조정기준법, 그리고 재정조정법의 규정에 따라 전체 4단계로 이루어진다. 먼저 제1단계는 수직적 재정조정의 단계로 전체 세입을 연

52) 따라서 독일의 경우 2019년 이후 재정조정제도가 변화할 가능성이 있지만, 여기에서는 현행 제도를 기초로 독일 지역재정조정제의 제도적 특징과 현황을 살펴보도록 하겠다.

방정부와 주정부, 그리고 지방자치단체에 배분하는 단계이다. 다음으로 2단계는 수평적 재정조정의 단계로 전체 주정부에 배정된 부가가치세(Umsatzsteuer)를 주정부별로 배분하는 단계로, 사전적 조정(Umsatzseuervorwegausgleich) 단계라고도 부른다. 3단계는 주정부간 재정조정 단계로 재정력이 강한 주와 약한 주 사이의 재정조정이 이루어지는 단계로 실질적인 의미에서의 재정조정, 즉 협의의 재정조정이 이루어지는 단계이다. 마지막으로 4단계는 앞선 3단계의 재정조정에도 불구하고 여전히 재정력이 평균 수준에 미치지 못한 주정부에 대해 연방정부가 추가적으로 교부금을 지급하는 연방보충교부금(Bundesergänzungszuweisungen) 배분단계이다.

<표 7> 독일의 재정조정 단계

|      |            |   |
|------|------------|---|
| 1 단계 | 수직적 재정조정   | 전체 세입의 정부수준별(연방과 주, 그리고 지방자치단체) 배분                |
| 2 단계 | 수평적 재정조정   | 전체 주 할당분 부가가치세(Umsatzsteuer) 주정부별 배분              |
| 3 단계 | 주정부간 재정조정  | 재정력 강한 주와 약한 주간 재정조정                              |
| 4 단계 | 연방보충교부금 교부 | 재정력 약한 주에 연방보충교부금(Bundesergänzungszuweisungen) 교부 |

재정조정의 1단계에 해당하는 정부수준별 배분은 연방세, 주세, 지방자치단체세, 그리고 공동세 등 앞서 살펴본 세수구조에서 이미 살펴보았기 때문에 먼저 2단계를 보다 상세하게 살펴보자. 독일의 재정조정 2단계는 공동세, 특히 부가가치세를 연방정부, 주정부, 그리고 지방자치단체에 각각 배분하는 단계이다. 독일의 경우 각 주에서 발생한 세수는 기본적으로 해당 주정부에 귀속시키는 지역주의를 기본원칙으로 하고 있다(기본법 107조 1). 다만, 소득세의 경우는 주거지에 따라, 그리고 법인세는 사업장소재지를 기준으로 세수가 귀속된다. 이와 달리 부가가치세의 경우 최대 25%까지 부가가치세를 제외한 세수가 연방 각 주 평균 이하인 주를 위한 보충분(Ergänzungsanteile)으로 먼저 할당 배분되고, 나머지 최소 75%는 주별 인구수에 비례하여 할당 배분하도록 하고 있다(FAG 2조). 이처럼 부가가치세를 제외한 세수가 평균보다 적은 주에 부가가치세를 보충분으로 배분하는 것은 주별 부가가치세 할당 과정에서 이미 재정조정이 이루어지며, 이러한 의미에서 재정조정의 2단계에서 사전적(vorweg) 혹은 1차적(primärer) 재정조정이 이루어진다고 할 수 있다. 부가세를 제외한 주정부 세수가 전체 주 평균 이하인 주가 먼저 할당 받게 되는 보충분은 재정조정법(FAG) 2조 1항에 따르면 다음과 같은 방식으로 계산할 수 있다.

보충분 = 주 전체 1인당 세수 \* 인구수 \*  $F$

단, 주의 세수입이 전체 평균 97% 미만인 주의 경우:  $F = \frac{19}{20} * X - \frac{21}{4000}$

주의 세수입이 전체 평균 97% 이상인 주의 경우:  $F = X * (\frac{35}{6} * X + \frac{3}{5})$

$X = 1 - \frac{\text{주 1인당 세수}}{\text{주 전체인당 세수}}$

이 계산식에 따르면 부가세를 제외한 주정부 세수가 전체 평균의 97% 미만인 주정부는 부족분의 95%를 보충분으로 추가 할당받으며, 97% 이상인 주정부의 경우는 최대 60%까지 보충분을 할당받을 수 있다.

다음으로 2차적 수평적 재정조정 단계인 재정조정 3단계에서는 재정력이 강한 주정부로부터 세수를 각출형성된 조정교부금(Ausgleichszuweisungen)을 재정력이 약한 주정부에 교부하는 단계이다. 물론 이 단계에서 주 사이의 재정력 격차가 완전히 해소되어 평준화되는 것은 아니며 주의 재정력 격차가 약화될 수 있게 비례적으로 조정될 뿐이다. 보다 구체적으로 2차적 수평적 재정조정의 기초가 되는 것은 주의 재정력 측정치(Finanzkraftmesszahl)를 재정조정측정치(Ausgleichsmesszahl)이다. 2차적 재정조정단계에서는 양자를 비교하여 재정력 측정치가 재정조정측정치보다 높은 주에서 조정교부금을 각출하고, 재정력 측정치가 재정조정측정치보다 낮은 주에 할당 배분되기 때문이다.

여기에서 주의 재정력 측정치는 주정부의 세수입과 기초자치단체의 세수입의 합을 기초로 산정한다(FAG 6조). 이때 주정부의 세수입은 소득세 배분액, 법인세 배분, 부가가치세 배분액, 기초자치단체로부터 이전된 영업세, 재산세, 상속세, 자동차세, 맥주세, 복권세, 마권세, 부동산취득세, 소방세, Spielbankabgabe 등이(FAG 7조), 그리고 기초자치단체 세수입에는 소득세 배분액, 부가세, 토지세, 영업세 등이 고려된다. 다만, 기초자치단체 세수입 가운데 64%(2005년 이전 50%)만이 주 재정력 측정치에 반영된다(FAG 8조). 이처럼 기초자치단체 세수 산정에서 일정 비율만을 반영하는 것은 재정력이 약한 지방자치단체를 위한 재정이 더 많이 필요한 주의 경우 더 큰 재정력이 요구되기 때문이다.

주의 재정력측정치 = 주의 세수입 + 기초자치단체 세수입 64%

(단, 주의 세수입 = 소득세배분액+법인세 배분액+부가가치세 배분액+기초자치단체로부터 이전된 영업세+재산세+상속세+자동차세+맥주세+복권세 및 마권세+ 부동산취득세+소방세+ Spielbankabgabe, 기초자치단체 세수입 = 소득세 배분액 +부가세 배분액 +토지세 +영업세)

다음으로 재정조정치는 전체 주의 평균 1인당 세수입에 주민수를 곱해서 산출한다. 다만, 연방의 평균 1인당 세수입을 산정하는 과정에서 주의 세수입을 위한 주민 수는 베를

린, 브레멘, 함부르크 등과 같은 도시주(Stadtstaaten)는 사회간접자본을 위한 투자비의 증가 등을 고려하여 135%의 가중치를, 지방자치단체의 세수입을 위한 주민 수는 베를린, 브레멘, 함부르크 등은 135%, 메클렌부르크 포어포머른은 105%, 브란덴부르크는 103%, 작센 안할트는 102%의 가중치를 부여한다(FAG 9조).

$$\text{주의 재정조정치} = \text{전체 주 평균 1인당 세수입} * \text{주민수}$$

마지막으로 주의 재정력 측정치가 재정조정치에 미달하는 주에는 조정교부금이 배정되며, 조정교부금은 앞서 계산된 재정조정치에 주의 재정력 측정치 수준에 따라 다음의 F값을 곱하여 산정한다(FAG 10조).

$$\text{조정교부금} = \text{재정조정치} * F$$

$$\text{단, 재정력 측정치가 재정력 조정치의 80\%미만인 경우 } F = \frac{3}{4} * X - \frac{317}{20,000}$$

$$\text{재정력 측정치가 재정력 조정치의 80\%~93\%미만인 경우 } F = X * \left( \frac{5}{26} * X + \frac{35}{52} \right) - \frac{2,121}{260,000}$$

$$\text{재정력 측정치가 재정력 조정치의 93\%~100\%미만인 경우 } F = X * \left( \frac{13}{7} * X + \frac{11}{25} \right)$$

$$X = 1 - \frac{\text{재정력 측정치}}{\text{재정조정치}}$$

또한 주의 재정력 측정치가 재정조정치에 상회하여 조정부담금을 분담해야 하는 주의 조정부담금은 다음과 같이 산정한다.

$$\text{조정부담금} = \text{재정조정치} * F$$

$$\text{단, 재정력 측정치가 재정력 조정치의 107\%미만인 경우 } F = \frac{3}{4} * X - \frac{317}{20,000}$$

$$\text{재정력 측정치가 재정력 조정치의 107\%~120\%미만인 경우}$$

$$F = X * \left( \frac{5}{26} * X + \frac{35}{52} \right) - \frac{2,121}{260,000}$$

$$\text{재정력 측정치가 재정력 조정치의 120\%이상인 경우 } F = X * \left( \frac{13}{7} * X + \frac{11}{25} \right)$$

$$X = 1 - \frac{\text{재정력 측정치}}{\text{재정조정치}}$$

마지막으로 재정조정 4단계에서는 연방보충교부금이 배분된다. 연방보충교부금은 우리나라의 보통교부금과 유사하게 일반재원으로 활용이 가능한 탄력적인 재원이며, 일반연방보충교부금과 특별연방보충교부금으로 구별된다. 보다 구체적으로 4단계에서는 해당 주의



재정력 측정치와 조정교부금의 합계, 즉 3단계 재정조정 이후에도 재정력 측정치가 조정력 측정치의 99.5%에 도달하지 못한 주에게 부족분의 77.5%를 일반 연방보충교부금으로 배분한다(FAG 11조 2항). 그리고 특별연방보충교부금은 연대협약 II(Solidarpakt II)와 재정조정법 11조 3에 따라 2005년부터 2019년까지 지방정부의 낮은 재정력의 극복과 기간 시설 건설 등을 위해 BE, BB, MV, Sachsen,, SA, TH 등이 교부받게 되며, 교부금액은 아래 <표 8>과 같다.

<표 8> 특별연방보충교부금 2005-2019

| 년도   | 교부금        | 년도   | 교부금       | 년도   | 교부금       |
|------|------------|------|-----------|------|-----------|
| 2005 | 10,532,613 | 2010 | 8,743,091 | 2015 | 5,061,790 |
| 2006 | 10,481,484 | 2011 | 8,027,283 | 2016 | 4,294,852 |
| 2007 | 10,379,225 | 2012 | 7,260,345 | 2017 | 3,579,043 |
| 2008 | 10,225,838 | 2013 | 6,544,536 | 2018 | 2,812,105 |
| 2009 | 9,510,029  | 2014 | 5,777,598 | 2019 | 2,096,297 |

출처: 재정조정법(FAG) 11조 3항

### 3) 독일 재정조정제도의 지방재정 형평화 효과

독일 연방재무부(BMF)에 따르면 2단계의 부가가치세 보충분을 통한 사전 재정조정을 제외하고, 주의 재정력을 확인한 이후 재정조정단계인 3단계와 4단계의 제도적 조정과정을 통해 재정조정 전 70%~130% 주정부 간 재정력 격차는 97.5% ~ 109% 사이로 조정되는 결과가 나타난다고 한다. <표 9>에는 2015년을 사례로 한 재정조정제의 효과가 제시되어 있는데 이를 살펴보면 재정 조정 이전에 평균 재정력 기준 주의 재정력은 70%에서 130% 사이로 재정력 격차가 최대 60%대에 이르지만, 3단계 재정조정, 즉 수평적인 주 정부간 재정조정 이후 재정력 격차는 20% 수준으로 축소된다. 여기에 연방정부가 교부하는 교부금을 통한 4단계의 수직적 재정조정이 이루어지면 주간 재정력 격차는 10%를 조금 넘는 수준이 된다.<sup>53)</sup>

53) 이와 관련한 보다 상세한 내용은 부록 표를 참고하라.

<표 9> 주 간 재정조정과 일반연방보충교부금을 통한 재정력 격차의 조정

| 주 간의 재정조정 시행 전의<br>개별 주민의 재정력 백분율 (평균<br>재정력을 100으로 함) | 주 간의 재정조정 시행 후의<br>개별 주민의 재정력 백분율 (평균<br>재정력을 100으로 함) | 주 간의 재정조정 및<br>일반연방보충교부금 시행(교부)<br>후의 개별 주민의 재정력 백분율<br>(평균 재정력을 100으로 함) |
|--|--|---|
| 70   | 91   | 97.5  |
| 80   | 93.5   | 98  |
| 90   | 96   | 98.5  |
| 100  | 100  |   |
| 110  | 104  |   |
| 120  | 106.5  |   |
| 130  | 109  |   |

BMF, 2015. Der bundesstaatliche Finanzausgleich.

## 4. 독일식 지역재정조정제의 시사점과 적용가능성

지금까지 OECD 국가의 지방재정제도와 독일의 지역재정조정제를 살펴보았다. 여기에서는 이에 기초해 독일식 지역재정조정제의 시사점과 적용가능성을 몇 가지 정리해 보겠다.

먼저 지방세와 지방정부의 비중을 비교해 보면 2014년 기준 우리나라는 사회보장기금을 제외할 경우 지방세의 비중은 23%인 반면 독일은 49.2%로, 독일에 비해 지방세의 비중이 우리가 낮다. 그러나 지방정부의 지출은 독일은 69.2%에 달하지만, 우리는 41% 수준이다. 수입과 지출의 격차만을 고려하면 우리와 독일이 크게 차이를 보이지 않지만, 수입과 지출 모두 독일이 높은 수준을 보여 재정의 수입과 지출 측면에서 재정분권화의 수준이 독일이 높다. 물론 여기에서 독일은 연방제 국가라는 점을 고려할 필요가 있겠다.

한편 독일의 경우 지방세에서 많은 부분을 차지하는 것은 고유의 지방세가 아니라 공동세이다. 그러나 독일의 공동세는 법률에 의해 일정 비율을 인구수 등을 기준으로 한 배분공식에 따라 지방정부에 배분하며, 우리의 보통교부세 역시 법률의 규정에 따라 일정 비율을 배분공식에 따라 지방정부에 배분하기 때문에 양자가 거의 차이가 없다고 볼 수 있다. 실제로 우리의 교부세는 영문으로는 ‘shared tax’라 지칭되고 있다. 따라서 우리가 보통교부세 등을 공동세로 전환하는 방식을 통해 독일처럼 공동세 제도를 도입하는 것은 그리 어려운 문제가 아니라고 볼 수 있다.

다만 공동세와 보통교부세가 성격이 유사하다고 할 때 보통교부세를 굳이 공동세로 전환할 필요가 있는지 생각해 볼 필요가 있겠다. 이와 관련하여 다른 무엇보다 독일처럼 공동세 가운데 일정 비율이 배분될 경우 이것은 지방세로 이해되지만, 교부세는 중앙이 지방에 이전하는 재정이라는 인식의 차이에서 나타나는 결과를 지적해 두고 싶다. 예컨대 독일의 경우 지방세 가운데 공동세가 지방세에 포함되지만 우리의 교부세는 지방세에 포함되지 않기 때문에 앞서처럼 지방세 비중은 달리 나타날 수밖에 없다. 이점에서 교부세 제도는 불필요한 지방세 확대 요구로 이어질 수 있으며, 이에 대한 지방정부의 책임성도 약하고 중앙정부에 대한 불필요한 의존성을 높일 수 있다.

다음으로 이 글의 중심 논제인 지방재정 형평화와 관련하여 독일은 공동세 배분과정의 사전 조정 단계, 주정부간 세수 이전이라는 수평적 재정조정단계, 그리고 교부금을 통한 수직적 재정조정단계 등 3단계에 걸쳐 재정조정이 이루어진다. 이와 달리 우리의 경우 지방교부세의 일부, 국고보조금의 일부, 지역상생발전기금 등 국가가 지방정부에 이전하는 수직적 재정조정을 통해서만 재정조정이 이루어지고 있다. 형평화를 위한 지방재정조정제도가 없는 것이 아니고, 특히 독일의 공동세 배분과정의 사전 조정은 우리의 보통교부세와 커다란 차이가 없기 때문에 우리가 굳이 독일처럼 수평적 재정조정제도를 도입할 필요가 있는지 의문이 제기될 수 있다. 그러나 우리의 지방재정조정제도는 독일에 비해 매우 복잡하며, 배분방식도 임의적인 것이 상당하고, 매칭을 요구하는 경우도 있다. 복잡한 지방재정조정제도를 단순화하자는 요구가 많은데 단순화 과정에서 독일의 경우를 참고하는 것도 의미 있다고 판단되며, 특히 임의적인 배분은 중앙정부의 자의성이 개입돼 지방정부를 중앙정부에 의존케 하고 지방정부의 재정 안정성과 예측가능성을 약화시키기 때문에 독일처럼 법률에 규정된 공식을 통해 지방재정조정이 이루어지는 것이 바람직 할 것이다. 이와 더불어 배분공식에 있어서도 독일은 앞서 살펴본 것처럼 인구수 등 기준이 비교적 단순한 반면, 우리는 기준재정수요액을 산정하는 기준이 대단히 복잡해 단순화가 필요하다.

한편 지방재정의 형평화를 위한 지방재정조정제도의 효과와 관련하여 독일의 경우 앞서 살펴본 것처럼 지방재정조정이후 지방재정의 역전 현상은 없이 지방재정격차가 크게 축소되지만, 우리의 경우 지방재정조정이후 지방재정의 역전 현상이 나타나는 심각한 문제가 있다는 점을 지적하지 않을 수 없다. 예컨대 <표 10>에 따르면 2015년 기준 지방세 수입은 서울의 경우 1인당 158만원 수준이지만, 전북은 52만원으로 양자의 격차는 거의 3배이다.(물론 서울이 1인당 세수가 가장 높지 않다.) 세입 이외 수입까지 포함한 자주재원을 보더라도 서울은 1인당 자주재원이 212만원이지만, 전북은 84만원에 불과하다. 그러나 서울의 경우 1인당 교부금은 1만원, 보조금은 38만원인 반면, 전북의 경우 교부금은 37만원, 보조금은 165만원이다. 이에 따라 서울의 1인당 세입은 252만원으로 자주재원에서 크게 늘어나지 않았지만, 전북은 286만원으로 세입이 크게 늘어나, 1인당 세입은 전북이 더 많아진다. 기준재정력을 충족하지 못하는 비율이 높을수록 더 많이 교부금과 보조금을 배분하지만, 기준재정력을 충족하는 경우 거의 교부금과 보조금을 배분받지 못하기 때문에 재정력 역전 현상이 나타나는 것이다. 재정력의 형평화를 꾀하는 것은 매우 중요하지만, 재

정력 역전 현상이 나타날 경우 재정력이 상대적으로 높은 지역의 불만이 높아질 수 있을 뿐만 아니라 재정력이 부족할수록 교부금과 보조금을 많이 배분받을 수 있기 때문에 자체적인 수입원을 발굴하려는 노력을 등한시할 수 있으며, 지방정부의 재정적 책임성도 약화될 수 있는 등 여러 가지 문제를 안고 있기 때문에 수평적 재정조정제도의 도입 여부를 떠나서 이를 개선할 필요가 있겠다.

<표 10> 2015년 광역단체별 1인당 세입(단위: 백만원)

|    | 지방세  | 자주채원 | 교부금  | 보조금  | 세입   |
|----|------|------|------|------|------|
| 서울 | 1.58 | 2.12 | 0.01 | 0.38 | 2.52 |
| 부산 | 1.17 | 1.91 | 0.24 | 0.88 | 3.03 |
| 대구 | 0.95 | 1.81 | 0.34 | 0.76 | 2.9  |
| 인천 | 1.04 | 2.32 | 0.16 | 0.68 | 3.17 |
| 광주 | 0.89 | 1.82 | 0.37 | 0.82 | 3    |
| 대전 | 0.88 | 1.82 | 0.33 | 0.67 | 2.82 |
| 울산 | 1.14 | 2.09 | 0.08 | 0.53 | 2.71 |
| 세종 | 2.51 | 5.31 | 0.95 | 1.09 | 7.35 |
| 경기 | 0.78 | 1.14 | 0.03 | 0.54 | 1.71 |
| 강원 | 0.57 | 1.27 | 0.52 | 1.67 | 3.47 |
| 충북 | 0.61 | 1.08 | 0.33 | 1.22 | 2.64 |
| 충남 | 0.71 | 1.15 | 0.27 | 1.23 | 2.65 |
| 전북 | 0.52 | 0.84 | 0.37 | 1.65 | 2.86 |
| 전남 | 0.58 | 1.17 | 0.46 | 2.02 | 3.65 |
| 경북 | 0.67 | 1.25 | 0.35 | 1.49 | 3.1  |
| 경남 | 0.77 | 1.24 | 0.18 | 1.03 | 2.45 |
| 제주 | 1.86 | 3.99 | 1.68 | 2.05 | 7.72 |

출처: 행정자치부, 2015 지방재정연감, 결산편에 기초 필자가 계산

마지막으로 이 글의 주된 초점이 되는 지방재정의 형평화와 관련하여 다음과 같은 점을 지적해 두고 싶다. 우리나라의 지방재정구조 개혁과 관련하여 우리는 많은 경우 재정분권화와 재정균형화의 딜레마에 부딪치고 있다. 지방세의 확대 등을 통해 지방정부의 자치재정권을 강화하려할 경우 지방재정의 불균등이 확대될 가능성이 높아지며, 반대로 재정균형화에 초점을 맞추어 재정구조를 개혁할 경우 재정분권화가 어려워질 수 있다는 것

이다. 이와 관련 지방세를 확대하는 등의 재정분권화를 추진하면서 이로 인해 야기되는 지방간의 재정력 격차를 수평적 재정수입의 이전을 통한, 즉 수평적 지역재정조정을 통해 완화시키는 방안이 대안으로 모색될 수 있다. 독일 등 일부 국가에서 시행되는 수평적 지역재정조정제에 관심은 여기에서 출발하는 것으로 보인다.

물론 지방정부의 재정균형화를 반드시 수평적 지역재정조정제를 통해 이를 필요는 없다. 앞서 살펴본 것처럼 실제로 OECD 국가 가운데 많은 국가들은 수직적 지역재정조정제를 채택하고 있으며, 우리나라의 경우도 이에 해당한다. 따라서 우리가 수평적 지역재정조정제를 도입하려 할 경우 교부세 등의 수직적 지역재정조정제를 개혁하는 것과 별도로 수평적 지역재정조정제 도입이 필요한 이유가 무엇인지, 수평적 지역재정조정제를 도입한다면 수직적 지역재정조정제는 어떻게 할 것인지 등에 대한 심도 깊은 탐색이 필요하다. 현행 수직적 지역조정제로 인한 지방재정력의 역전으로 일부 지역에서 불만이 쌓여가는 가운데 수평적 지역조정제를 도입할 경우 불만은 더욱 높아질 수밖에 없다. 독일의 경우에도 공동세 가운데 지방정부 배분비율을 높여 2단계의 사전적 재정조정을 확대하고, 3단계의 수평적 재정조정은 폐지하자는 주장이 많았다. 특히 3단계의 수평적 재정조정과정에서 지속적으로 오랫동안 재정을 부담했던 바이에른 주정부 등과 같은 부담주들은 현행 제도가 지나치게 복잡하고 특히 지방정부의 재정자주성이 훼손되고 있다는 것을 명분으로 3단계의 수평적 재정조정을 폐지하는데 적극적이었다. 이러한 결과 독일은 지난해 말 3단계의 수평적 재정조정을 폐지하자는 않았지만, 공동세 가운데 지방정부 배분비율을 높여 2단계의 사전적 재정조정의 폭을 확대하고, 3단계의 수평적 재정조정의 폭은 줄이는 재정조정제도 개혁을 단행한 바 있다. 따라서 우리의 경우에도 수평적 지역조정제 도입에는 다소 신중을 기할 필요가 있을 것이다. 다만 공동세 제도 도입을 통한 2단계 사전적 재정조정은 현행의 수직적 지역재정조정제보다 여러 가지 긍정적 측면이 있고, 적용가능성도 높기 때문에 적극적으로 검토할 필요가 있다. 이와 더불어 지방재정의 형평화를 위한 지역재정조정제 개혁과정에서 앞서 지적한 배분기준의 단순화, 법률에 규정된 공식(formula)에 따른 배분 등도 반드시 고려해야 할 필요가 있다는 것을 다시 한 번 강조해 둔다.

## 참고문헌

- Blöchliger, H. & Nettley, M. 2015. "Sub-central Tax Autonomy: 2011 Update." *OECD Working Papers on Fiscal Federalism* No. 20. OECD Publishing: Paris.
- Brügelmann, Ralph. 2014. "Föderalismusreform: Die Unzulänglichkeiten des Finanzausgleichs unter den Ländern". *IW policy paper*, 16/2014.
- Bundesministerium der Finanzen(BMF). 2015. "Der bundesstaatliche Finanzausgleich."
- Bundesministerium der Finanzen(BMF). 2016. "Kassenmäßige Steuereinnahmen nach Steuerarten in den Kalenderjahren 2010 - 2015."
- Bundesministerium der Finanzen(BMF). 2016. "Kassenmäßige Steuereinnahmen nach Gebietskörperschaften 2011 - 2015."
- Bundesministerium der Finanzen(BMF). 2016. "Zusammenfassung der Abrechnungsergebnisse für die Jahre ab 2005."
- Bundesministerium der Finanzen(BMF). 2016. "Der Finanzausgleich unter den Ländern fuer die Zeit vom 01.01.2015-31.12.2015."
- Hentze, Tobias. 2015. "Länderfinanzausgleich: Eine Bewertung aktueller Vorschläge zur Neuordnung der Bund-Länder-Finanzen." *IW policy paper*. 29/2015.
- OECD/Korea Institute of Public Finance. 2013. *Measuring Fiscal Decentralisation: Concepts and Policies*, OECD Fiscal Federalism Studies, OECD Publishing.
- Wissenschaftlicher Beirat. 2015. "Reform des bundesstaatlichen Finanzausgleichs, Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen." 01/2015.

## <부록>

<표 1> OECD 국가의 지방세 비율과 지방정부지출 비율(사회보장기금 제외)

|                 | 지방세 비율(a) | 지방정부지출 비율(b) | 격차(a-b) |
|-----------------|-----------|--------------|---------|
| Belgium         | 14.7      | 62.8         | -48.12  |
| Netherlands     | 6.4       | 49.0         | -42.57  |
| Denmark         | 25.1      | 64.8         | -39.7   |
| Austria         | 6.7       | 43.4         | -36.68  |
| Finland         | 33.2      | 59.8         | -26.58  |
| Poland          | 21.8      | 47.8         | -25.99  |
| Czech Republic  | 2.2       | 27.7         | -25.45  |
| Estonia         | 1.3       | 25.7         | -24.42  |
| Italy           | 23.6      | 45.9         | -22.33  |
| Slovak Republic | 4.7       | 24.7         | -20     |
| Germany         | 49.2      | 69.2         | -19.98  |
| Canada          | 54.4      | 74.1         | -19.69  |
| Norway          | 13.9      | 33.2         | -19.26  |
| United Kingdom  | 6.2       | 24.6         | -18.38  |
| Korea           | 23.1      | 40.7         | -17.58  |
| Luxembourg      | 4.6       | 19.2         | -14.57  |
| Sweden          | 42.5      | 55.8         | -13.34  |
| Hungary         | 8.6       | 20.9         | -12.34  |
| Slovenia        | 17.5      | 27.8         | -10.33  |
| France          | 28.2      | 37.2         | -8.99   |
| Portugal        | 9.6       | 17.0         | -7.4    |
| Latvia          | 27.7      | 34.8         | -7.08   |
| Greece          | 4.2       | 10.4         | -6.19   |
| Ireland         | 3.3       | 8.8          | -5.5    |

<표 2> 독일의 3단계 재정조정(수평적 재정조정)의 효과(2015년)

|    | 재정력 측정치    | 재정조정치      | 재정력의 재정조<br>정치 % | 재정교부금/분담<br>금 | 재정조정후 재정<br>력 | 재정조정치% |
|----|------------|------------|------------------|---------------|---------------|--------|
| NW | 62,851,805 | 64,900,083 | 96.84            | 1,021,297     | 63,873,102    | 98.4   |
| BY | 55,280,139 | 46,774,385 | 118.18           | -5,449,267    | 49,830,872    | 106.5  |
| BW | 43,481,333 | 39,555,305 | 109.93           | -2,313,418    | 41,167,915    | 104.1  |
| NI | 28,003,332 | 28,849,471 | 97.07            | 418,390       | 28,421,722    | 98.5   |
| HE | 25,264,141 | 22,447,503 | 112.55           | -1,720,166    | 23,543,975    | 104.9  |
| SN | 13,238,209 | 14,885,797 | 88.93            | 1,022,588     | 14,260,797    | 95.8   |
| RP | 14,092,135 | 14,758,527 | 95.48            | 349,093       | 14,441,228    | 97.9   |
| ST | 7,265,959  | 8,220,335  | 88.39            | 596,617       | 7,862,576     | 95.6   |
| SH | 9,954,635  | 10,427,011 | 95.47            | 247,588       | 10,202,223    | 97.8   |
| TH | 6,980,993  | 7,908,540  | 88.27            | 580,716       | 7,561,709     | 95.6   |
| BB | 8,274,070  | 9,098,293  | 90.94            | 494,903       | 8,768,973     | 96.4   |
| MV | 5,184,755  | 5,931,908  | 87.40            | 472,598       | 5,657,353     | 95.4   |
| SL | 3,367,005  | 3,630,763  | 92.74            | 151,596       | 3,518,601     | 96.9   |
| BE | 12,084,741 | 17,267,206 | 69.99            | 3,613,163     | 15,697,904    | 90.9   |
| HH | 9,006,790  | 8,770,673  | 102.69           | -111,766      | 8,895,024     | 101.4  |
| HB | 2,383,759  | 3,288,003  | 72.50            | 626,068       | 3,009,827     | 91.5   |

출처: BMF. 2016. Der Finanzausgleich unter den Laendern fuer die Zeit vom 01.01.2015-31.12.2015, 일부 필자 계산.

<표 3> 독일의 지역 재정조정 후 주별 재정력

| 주  | 2013   |        | 2014   |        | 2015   |        |
|----|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
|    | 재정력    | 조정축정치% | 재정력    | 조정축정치% | 재정력    | 조정축정치% |
| NW | 58,670 | 99.3   | 61,049 | 99.3   | 64,418 | 99.3   |
| BY | 44,668 | 105.7  | 48,891 | 106.2  | 49,831 | 106.5  |
| BW | 37,226 | 104.3  | 38,882 | 104.2  | 41,168 | 104.1  |
| NI | 26,093 | 99.5   | 27,139 | 99.4   | 28,61  | 99.3   |
| HE | 21,300 | 105.0  | 22,273 | 105.1  | 23,544 | 104.9  |
| RP | 13,321 | 99.2   | 13,870 | 99.2   | 14,630 | 99.1   |
| SH | 9,379  | 99.2   | 9,784  | 99.2   | 10,336 | 99.1   |
| SL | 3,303  | 98.9   | 3,421  | 98.9   | 3,591  | 98.9   |
| HH | 7,868  | 99.3   | 8,320  | 100.8  | 8,895  | 101.4  |
| HB | 2,905  | 97.7   | 3,033  | 97.7   | 3,213  | 97.7   |
| SN | 13,419 | 98.6   | 13,948 | 98.6   | 14,687 | 98.7   |
| ST | 7,496  | 98.6   | 7,745  | 98.6   | 8,108  | 98.6   |
| TH | 7,183  | 98.6   | 7,435  | 98.6   | 7,800  | 98.6   |
| BB | 8,182  | 98.7   | 8,511  | 98.8   | 8,989  | 98.8   |
| MV | 5,349  | 98.5   | 5,557  | 98.5   | 5,847  | 98.6   |
| BE | 15,042 | 97.5   | 15,837 | 97.5   | 16,847 | 97.6   |

출처: BMF. 2016. Zusammenfassung der Abrechnungsergebnisse für die Jahre ab 2005.



# 지방행정체제 개편과 대도시 광역 거버넌스 구축

박재욱 (신라대)



# 지방행정체제 개편과 대도시 광역 거버넌스 구축

## 1. 서론

최근 인구와 기업의 수도권 집중화가 날로 심각해지고 지역 일자리감소, 인구감소, 저출산 등 지방의 소멸이 예견되는 시점에서 지방분권 개헌의 목소리가 높아지고 있다. 이러한 지방분권 개헌과 더불어 또 하나의 중요한 개혁 과제가 오랫동안 미루어왔던 지방행정체제 개편과 대도시 광역 거버넌스 구축이다.

학계에서는 오래 전부터 지방행정체제 개편에 대한 연구가 진행되어 왔으며, 실제로 지난 1996년에는 시군통합을 통해 전국적으로 시군 간 행정구역이 통합되는 사례도 있었다. 하지만 도-농 간 행정 ‘구역’ 개편에 그쳤고 실제로 중앙-지방 간 정부 간 관계나 계층구조의 변화를 수반하는 시스템 자체의 개편을 포괄하는 체제개편에는 이르지 못하였다. 이후 2012년 논의되었던 지방행정체제개편 과정 역시 당시 이명박정부의 최대 핵심 지방정책인 광역경제권 논의와 유리된 채 진행되었다는데 가장 큰 맹점이 있었다고 볼 수 있다. 광역경제권 형성 과제는 우리로서는 선택의 여지가 없는 시급한 과제로서 이미 선진국가인 영국, 독일, 일본 등지에서는 구체적인 목표와 과제를 가지고 진행 중이며, 프랑스에서도 기존의 광역체제를 더욱 확대하는 방안을 검토 중이다. 가까운 중국의 경우 북경-톈진 중심의 발해만 광역경제권이나 경진기(京津冀) 광역경제권, 상하이 중심의 장강삼각주 광역경제권, 광주나 선전, 홍콩 중심의 주장삼각주 광역경제권 구축에 이미 착수하였고, 상당 부분 진행 중이다. 광역경제권의 행정주체는 결국 해당 지역의 지방정부로서 행정체제개편이나 협력기구 구성 등은 매우 중요한 관련성을 지닌다. 다시 말해 지방행정체제가 합리적으로 구성되어야지 광역경제권 발전에 기여할 수 있으며, 이러한 의미에서 행정체제와 광역경제권은 상호 정합성을 지녀야 할 것이다.

논의에 앞서 지난 이명박 정부의 지역정책 전반에 대한 종합적, 심층적 분석 및 대응방안을 모색할 필요가 있다. 이명박 정부의 주요 지역정책인 광역경제권, 4대강, 지방행정체제개편, 세종시 문제로 이어지는 일련의 정책적 핵심이나 문제점을 정확히 파악해야 할 것이며, 이를 통해 이전 정부에서 추진되었던 지역정책의 문제점에 대한 지역적 대응뿐만 아니라 전국적 공동 대응책 마련이 가능할 것이다. 대략적으로 문제점을 지적하면, 우선 광역경제권 정책과 지방행정체제 개편과정에서 잘 드러나고 있듯이 선택과 집중이라는 슬로건 하에 이명박 정부는 신중양집권화적 경향성을 보여주고 있으며, 이는 세계적 차원의 지역의 분권화·자율성 강화 추세에 역행하는 모순점이 농후하다는 점이다. 둘째, 이러한 지역정책의 모순점은 국정 차원에서의 정치적 소통 부재나 왜곡에서 나아가 중앙-지방 간 소통 차단으로 악화되고 있다는 사실이다. 셋째, 노무현 정부의 균형발전정책의 문제점의 하나였던 일국적·폐쇄형 국토개발정책의 오류가

오늘날에도 여전히 되풀이되고 있으며, 향후 보다 적극적인 글로벌, 리저널한 개방적 시각의 필요성이 요구된다. 넷째, 지역정책 전반에 걸친 로드맵의 미비는 지역정책 수립과 집행과정에서 비체계적, 즉흥적 이미지를 국민들에게 지속적으로 심어줌으로써 국민적 신뢰와 지지를 얻지 못하고 새로운 국가적 갈등과 분열만 초래할 우려만 가중되고 있는 실정이다.

이와 같은 적지 않은 문제점에도 불구하고 지난 이명박 정부에서 추진되었던 지역정책의 핵심을 이루고 있는 광역권 발전전략에 대해서는 전 세계적으로 메가시티(mega-city)가 주체가 되어 지역발전을 이끌어가고 있는 시대사적 흐름에 비추어 볼 때 긍정적 의미를 지닌다고 볼 수 있다. 하지만, 결과적으로 광역권 발전을 위한 실제적 조직, 재정, 계획에 관한 분권이 제대로 이루어지지 않았고, 추진체계 역시 부실하였다는 점에서 긍정적인 평가를 내리기에는 한계가 있다. 따라서 지방분권과 지역균형발전이라는 두 마리 토끼를 잡을 수 있는 광역권 발전전략을 새롭게 수립해야 할 필요성이 제기된다.

특히 2012년 6월에 지방행정체제개편추진위원회가 제안한 지방행정체제개편에 관한 ‘기본계획’의 주 내용을 이루고 있는 기초자치단체 간 ‘소통합’ 방식으로는 결코 광역권 발전을 위한 행정체제 개편 추진을 위한 실효성 있는 대안이 될 수 없으며, 광역자치단체 간 통합과 협력을 위한 체계 개편이 행정체제 개편의 핵심적 초점이 되어야 할 것이다. 결국 광역권 발전이란 큰 틀 속에서 지방분권, 지역균형발전, 지방행정체제 개편을 상호 유기적으로 구상해야 하며, 이와 관련된 추진전략이나 추진체계 역시 통일적으로 이루어질 필요가 있다. 이러한 문제의식 하에서 본 연구는 광역권 발전을 위한 바람직한 지방행정체제 개편의 방향과 대응책을 모색하고자 한다.

## 2. 지방행정체제 개편 논의의 문제점과 한계

### 1) 이전 지방행정체제개편안의 흐름과 문제점

해방이후 현행 지방행정구역이나 체제는 거의 변함이 없이 과거 골격을 유지하여 왔다. 따라서 90년대 이후 추진하였던 지방행정체제 개편 작업은 교통이나 통신의 발달, 도시화의 진전, 생활권의 확대, 광역행정서비스의 필요성, 그리고 광역권 경제개발 필요성의 대두 등의 요인으로 인해 개편의 필요성과 타당성은 충분히 인정된다고 볼 수 있다. 이미 2006년에도 지방행정체제 개편 필요성에 관해 여야 상호 간에 합의한 바 있으며, 이후 실제로 권경석 및 허태열 의원 등이 중심이 되어 지방행정개편안이 국회에 발의되기도 하였다. 여기다가 자유선진당 역시 일본의 도주제와 유사한 준연방제안을 주장함으로써 지방행정체제 개편안을 둘러싼 다양한 방안들이 제안되었지만, 지방행정체제개편 결과에 따라 자신의 지역이 불이익을 받을 것으로 예

상하는 지방의 반발 등을 감안할 때 결코 지방행정체제 개편이 수월한 과정은 아니었다. 더구나 권경석 및 허태열 의원 모두 지방행정가 출신으로서 지방행정의 특징과 문제점을 잘 파악할 수 있는 경력을 지니고 있으나, 반면에 행정관료적 입장에서 통치의 효율성이란 측면만 강조함으로써 지역주민의 입장에서 볼 때 주민참여와 주민친화적 행정서비스의 확대 등의 측면에는 소홀하였다는 우려를 자아내기도 했다. 여기서는 학계 및 정치권의 지방행정체제 개편안, 그리고 2010년 제정된 지방행정체제개편특별법에 의해 구성된 지방행정체제개편추진위원회의 지방행정체제 개편안 등의 내용을 분석하면서 그 문제점 등에 대해 살펴보기로 한다.

## (1) 학계<sup>54)</sup>

이제까지 주로 지역개발학이나 행정학 분야에서 제시된 지방행정체제와 관련된 논의들은 크게 광역권 및 대도시권 거버넌스와 관련된 논의(김용웅 2001; 김순은 2004; 강재호 2005)와 전통적 지방행정구역 개편에 대한 논의(홍준현 2002; 심익섭 2005; 오재일 2005; 이규환 2005)로 대별될 수 있다. 여기서 전통적 지방행정구역 개편 논의의 경우, 김석태·이영조(2004)에 논의에 따르면, 지역개발론자들은 대체로 통합찬성자들이고(손용엽 1997; 이재하 2002), 지방자치 전공 학자들 중에서도 통합을 지지하는 입장들(유재원 1997; 오재일 2005; 이달곤 2001)이 있다고 주장한다. 반면 통합을 반대하는 논의들 중 대표적인 것으로 홍철(2002)과 김석태(2002) 등의 논의가 있다고 제시한다.<sup>55)</sup> 또한, 김성배 등(2007)은 전문가 등을 대상으로 한 지방행정구역 개편안 설문조사에서 광역자치정부를 1특별시, 4자치도, 2특별자치도로 하고 기초자치정부는 현상 유지하자는 초광역화안이 기존 광역시 자치정부의 폐지와 도 아래 편입이라는 광역화안, 그리고 광역·기초자치단체를 함께 묶는 광역자치단체 축소안 보다 선호도가 높았다는 연구 결과를 제시함으로써 결코 광역지방정부의 통합 논의가 만만치 않음을 보여주고 있다. 심지어는 현재 논의되고 있는 일본의 도주제 구상과 유사하게 광역분권형(경제적) 연방체제로 재편하여 전국을 3~4개의 주(洲)로 나누어 광범위한 재정·계획·규제·교육·치안 등에 관한 권한을 부여하자는 주장도 제기되고 있다(박세일 2008; 신도철 2008).

이들 논의들 대부분에서 광역권 거버넌스에 대한 인식수준과 관심들이 나타나고 있으나, 아직도 전통적인 행정구역 개편이나 광역행정의 문제에 매달려 있으며, 광역행정기구에 대한 서술적 논문이 대부분이다. 또한 행정구역적 접근 방식은 행정의 서비스 공급에 있어 규모의 경제 등의 효율성이나 시민참여 가능성에 의한 민주성 등을 기준으로 논의하는 경우가 대부분이나, 광역권의 광역거버넌스 설정이나 구축은 비단 일반적인 행정서비스의 공급권 뿐만 아니라

54) 박제욱(2009, 88~89)을 기초로 수정 보완함.

55) 시·도통합의 실현 가능성이 낮은 현실에서 지역협력의 필요성을 충족하기 위한 새로운 형태의 지역통치 메카니즘이 등장하고 있다. 대표적인 것이 시·도를 뛰어 넘어 구성되고 추진되고 있는 지역혁신협의회와 지역혁신사업들이다. 이들 초광역 기구와 사업은 시·도 통합의 요구가 거센 대구·경북과 광주·전남 지역에서 나타나고 있다는 점에 주목할 필요가 있다(김석태·이영조 2004, 692).

경제권, 생활권, 환경권 등이 다차원적으로 고려되거나 종합적으로 적용되어야 한다는 점에서 차별성을 지닌다고 할 수 있다.<sup>56)</sup>

## (2) 정치권<sup>57)</sup>

2006년 이후 정치권에서 제시하였던 지방행정체제 개편안에서는 먼저 기존 광역도자치정부를 완전 폐지하고 기초자치단체를 소광역화하는 방안이 제시되었고(한나라당 권경석의원안), 이후 기존 광역도자치정부를 국가직속 하에 두어 도지사를 임명직으로 하는 국가지방광역행정청으로 전환하는 방안(한나라당 허태열·민주당 우윤근의원 공동발의안)이 추가로 제시되었다. 구체적으로 살펴보면, 우선 권경석의원안은 초기에는 광역시·도 자치체를 폐지하는 안을 제시했으나, 이후 입장을 바꿔 기존 광역시·도자치체를 유지한 채 광역구역 내 기초자치단체를 통합하여 50~60여개의 기초자치단체로 구성할 것을 제안하였는데, 이에 따르면 결국 기초자치단체의 광역화가 초래되기 때문에 이를 ‘대광역시 방안’이라 부를 수 있을 것이다. 반면, 허태열의원 등의 공동발의안은 기존 광역시·도를 폐지하는 대신에 광역시·도자치정부를 국가직속하의 국가지방광역행정청으로 전환하는 방안으로서, 기초자치체를 통합하여 70~80개로 구성할 것을 제안함으로써 권의원안에 비해 기초자치체의 규모가 상대적으로 작아지기 때문에, 이를 ‘소광역시 방안’이라 할 수 있다. 이외에도, 자유선진당에서 제안한 지방행정체제 개편안은 전국을 4~5개의 초광역자치단체인 주로 개편하여(서울주, 경강주, 충전주, 경상주, 제주 등) 각 주정부에 대해 연방수준에 필적하는 지방자치권을 부여하는 방안이나, 주정부 내부의 지자체에 대한 구체적인 개편안은 제시되지 못한 한계를 지닌다.<sup>58)</sup>

한편 권경석의원안과 허태열·우윤근의원안에서 드러나고 있는 공통적인 문제점은 첫째, 광역자치단체의 폐지나 권한 약화는 중앙정치권에 의한 지방통치를 용이하게 하고 지방자치권의 종속 가능성을 크게 할 우려가 있다는 점을 지적할 수 있을 것이다. 둘째, 행정서비스는 광역차원과 소지역차원에서 각각 효율성과 만족도가 다를 수밖에 없는 데(예컨대, 소지자체가 유리한 치안서비스와 대지자체가 유리한 상수도 서비스 등)이에 대한 논의가 결여된 채 인구나 규모만을 기준으로 일방적인 기초자치단체의 통합만 강조하고 있다는 점이다. 셋째, 실제적인 지방권한의 이양에 대한 논의가 배제된 채 진행되는 지방행정체제 개편작업은 어떤 방식을 취하든지 간에 지방자치의 축소와 왜곡을 초래할 수 있다는 점 등이 문제시 된다.

56) 이론상 광역행정체제 논의와 광역경제권 및 광역거버넌스 논의는 구분되어질 수 있으나, 현실적으로 매우 밀접한 상관관계를 지니고 있다고 볼 수 있다. 예컨대, 일본의 경우도 광역경제권과 관련된 광역지방계획 추진과 광역행정체제인 도주제 논의가 별도로 진행되지만, 상호 영향력을 미치는 바와 같다. 본 논의는 광역경제권과 관련된 광역거버넌스 체제 구축에 주로 초점을 둔다. 이에 관한 이론적 논의는 박재욱(2008)의 논문을 참조할 것.

57) 박재욱(2009, 89~90)을 기초로 수정 보완함.

58) 자유선진당이 제시한 개편안은 일본의 도주제와 비슷하게 광역자치단체 간 통합을 통해 광역화된 주정부를 설립하는 방안이지만, 법률안으로 제안되지도 않았을 뿐만 아니라, 구체적인 추진 내용 역시 제시되고 있지 않아 본 논의에서 다루기에는 한계를 지닌다.

각각의 개편안에 대해 세부적인 문제점들을 살펴보면, 우선 권경석의원안의 문제점으로서 첫째, 무엇보다 50 ~ 60개로 기존 기초자치체를 소광역통합 방식으로 개편하면서 지방정부가 공급하는 공공서비스의 질과 양, 만족도와 효율성 등에 대한 고민이 없다는 점이 가장 큰 문제점이다. 물론 행정구역의 합병이 규모의 경제적 요구에 효율적으로 잘 대응할 수 있다는 주장도 있지만(Sharpe 1995), 공공서비스는 소지역(local)과 대지역(regional) 차원 및 그 종류에 따라 주민 만족도와 효율성이 다르기 때문이다(이재원 1996). 예를 들어, 경찰·치안서비스의 경우 관할구역이 좁은 소규모 구역일수록 조직 관리나 재정적인 효율성은 낮아지나 주민 만족도는 높아지는 반면, 상수도·교육·교통 서비스 같은 공공서비스의 경우 광역차원에서 관리하는 것이 주민만족도 여부에 관계없이 일반적으로 효율성이 높기 때문이다. 이러한 질적 차이를 무시하고 무조건 규모의 경제성을 강조하거나, 인구나 면적 등의 기준으로 행정구역을 재단하는 것은 극히 일방적인 처사라 볼 수 있다. 또한 대규모의 정부형태는 높은 거래비용을 초래하며, 정부통합의 편익보다 거버넌스적 접근이 보다 유익한 편익을 더 가져올 수 있으며(Brierly 2004; Carr 2004), 시민들이 경쟁적으로 공공상품을 선택할 수 있다는 주장이 제시되고 있다(Parks 1989; Oakerson 1999).

한편, 허태열·우윤근의원 공동발의안은 권경석의원안보다 장점을 보일 수 있는 측면이 크다. 법안에 구체적으로 나와 있지는 않지만, 만약 중앙정부가 소위 지방광역행정청에 예산은 주되 그 세세한 용도는 지방의회 형식의 의결기관에서 결정하도록 하면 주민참여의 목표를 이룰 수 있으며, 국가지방광역행정청에 대해 실질적인 사무 이양과정을 통한 분권적 효과도 기대할 수 있을 것이다. 그렇지만, 문제점은 여전히 남는데, 광역자치단체에서 수행하는 기능과 역할 전환 검토, 그리고 국가균형발전특별법 개정안에서 규정하고 있는 당시 광역경제권 개발 추진기구인 각 광역경제권발전위원회와의 관계 설정 문제 등에 대해서는 언급하고 있지 않음으로써 광역경제권과 지방행정체제개편 간에 모순이나 상충점이 드러날 가능성이 컸었다.

### (3) 2010년도 지방행정체제개편특별법 및 기본계획의 문제점

2009년에 지방행정체제 개편 시도가 본격화되면서 전국적으로 2계층의 지방행정체제를 1계층으로 축소하며, 시·군·구의 기초자치단체를 통합하여 전국을 60~80여개의 광역자치단체로 재구성하려는 논의들이 제기되었다. 이러한 중앙정부 주도하의 개편 시도에 대해 다양한 비판들이 제기되었고 결국 전국적으로 28여개 기초자치단체 간에 자율적 통합이 논의되었으나 통합 창원시 이외에 무산되는 결과를 초래했다. 이러한 논의에 대해 통합 기준에 관한 “내용적 합리성”과 절차방식에 관한 “절차적 합리성”을 얻지 못한 개편 논의는 불가능하다는 지적도 있다(서재호 2012, 1).

마침내 2010년 4월 27일 국회 지방행정체제개편특별위원회는 다수의 지방행정체제개편에 관한 특별법안들을 폐기하고 지방행정체제개편에관한특별법안 단일안을 의결하여 법제사법위원

회에 회부하였다. 이 법안은 지방행정체제개편을 위하여 대통령이 임명하는 지방행정체제개편 추진위원회(이하 추진위)의 설치, 특별시와 광역시 산하 자치구의회의 폐지 및 구정위원회의 설치, 도의 지위 및 기능 재검토 필요성 확인, 기존 관할구역의 경계에 제한을 받지 아니하는 시·군·구의 통합, 읍·면·동의 주민자치회의 설치, 공무원에 대한 불이익 배제와 재정지원 등 각종 인센티브를 포함하는 통합 지방자치단체 및 대도시에 대한 특례 등을 골자로 하고 있다. 지방자치단체가 주체가 되는 행정체제개편 방식을 지향하면서 비교적 중립성을 지닌 외부기관을 통한 개편 논의를 위해 정부 인사, 학계 전문가, 지방자치단체협의회의 추천 인사들로 구성된 지방행정체제개편추진위원회가 구성되어 2011년에 출범하였다. 지방행정체제특별법에서 제시한 지방행정체제 개편의 기본방향은 ① 지방자치 및 지방행정계층의 적정화, ② 주민생활의 편의증진을 위한 자치구역의 조정, ③ 지방자치단체의 규모와 자치역량에 부합하는 역할과 기능 부여, ④ 주거단위의 근린자치 활성화 등이다.

이 법안의 핵심적 취지는 시·군·구의 통합을 통한 지방자치단체의 광역화·대규모화와 행정효율성 및 경쟁력 강화라고 할 수 있을 것이다. 하지만 이 법안은 중앙정부 주도의 지방행정체제의 전면적 개편을 의도하는 것으로서, 지방자치와 지방분권의 이념보다는 중앙집권적 효율성과 경쟁력만을 강조하고 있다고 평가된다.

2011년 출범한 추진위는 같은 해 9월 시·군·구통합건의 관련 매뉴얼을 작성하여 시·군·구 통합의 절차와 기준을 제시하였는데, 특별시 및 광역시의 개편, 도의 지위 및 기능 재정립, 시·군·구의 개편, 읍·면·동 주민자치, 통합 지방자치단체 및 대도시에 대한 특례, 지방분권의 강화 등을 주내용으로 하고 있다. 개편기준을 토대로 2012년 6월 8일 본회의를 통해 법이 규정하고 있는 개편의 ‘기본계획’이 승인되었다.

이상과 같이 2009년 9월 이후 전국적으로 뜨거운 쟁점이 되었던 지방행정개편이 용두사미격으로 막을 내리는 듯싶더니 다시금 국회 지방행정체제개편 특위에서 전국 권역별로 공청회를 갖고 지난 2010년 12월에 지방행정체제개편특별법이 제정되었다. 당시 행정안전부가 주도하여 지방의회의 동의를 얻어 추진하겠다는 개편 취지가 이제 국회가 주도권을 쥐고 특별법에 의해 구성된 추진위를 중심으로 중앙에서 직접 진두 지휘하겠다는 의미로 해석되었다. 지방행정구역개편은 매우 복잡한 논의구조를 지니고 있을 뿐만 아니라, 장기간의 숙고가 필요하며, 더군다나 어떤 형태로든 행정구역 통합이 이루어지더라도 통합 자체가 바로 인근 지자체와의 갈등을 해소하고 협력체제로 이행한다는 보장도 없다.

이러한 일련의 지방행정체제 개편 과정에서 불거졌던 문제점들을 광역자치단체나 광역경제권과 관련하여 제시하면 다음과 같다.

첫째, 한시적 성격의 지방행정체제개편에 관한 특별법의 문제점으로서 2010년 제정된 지방행정체제개편에관한특별법 자체는 법조문에 존속기한을 명시하고 있지 않으나, 법조문 중 중요한 일부조항에 대해서 실행기한을 명시하고 있다. 조급하고 한시적인 개편 처리 강행은 체제 개편에 대한 지역주민의 저항과 개편과정 및 결과에서 졸속 처리에 따른 후유증이 나타날 우려가



클 뿐만 아니라, 지방행정체제개편의 지속성과 유연성을 저해하고 있으며, 2014년 이후 있을지도 모를 행정환경의 변화에 대한 대응 필요성을 배제하였던 것이다. 또한 “제14조의 도의 지위 및 기능 재정립”에서 광역자치단체인 도뿐만 아니라 광역시를 포함하는 광범위한 광역자치단체의 개편 가능성도 열어둘 필요가 있었다. 일반적으로 도와 광역시는 행정구역상 인접하고 있으며, 광역권 발전을 위해서도 도와 광역시 간 통합과 협력 체제 구상이 가능하도록 법조문의 유연성과 포괄성이 요구된다.

둘째, 추진위의 시·군·구 통합기준에 대한 평가와 관련된 문제점이다. 개편추진위의 개편기준에 따른 지방행정체제개편안은 2006년 허태열의원 등이 주도한 국회 지방행정체제개편특별위원회에서 제시한 전국 60~70개 광역시의 단층제 개편안과는 차원이 다른데, 이는 현재 우리나라 지방행정의 2계층제 근간을 유지한다는 전제하에 자치단체 간 통합을 실행한다는 제한선을 제시하고 있다는 점에서 드러난다. 결국 기초자치단체 간 통합이라는 구역통합에 한정한다는 한계를 명시함으로써 자치계층의 개편 가능성과 함께 광역자치단체 간 통합 및 자치계층 개편을 위한 논의를 배제시킴으로써 광역권 발전을 위한 행정구역의 통합 및 계층 개편의 논의 자체가 불가능하도록 제한하는 결과를 초래하고 말았다.

셋째, 통합기준과 절차의 문제점으로서 통합기준의 모호성은 결국 통합기준의 실효성에 관한 의문으로 이어지며, 통합을 위한 1차적 기준은 인구 또는 면적이 과소한 지역이다. 인구 또는 면적이 과소한지역이란 다음의 네가지를 기준으로 판단하게 된다. 즉, ① 해당 지방자치단체의 주민이 인구 또는 면적이 과소하다고 느끼는 경우, ② 인구 또는 면적이 전국 시·군·구별 평균에 상당히 못 미치는 경우, ③ 인구가 최근 10년 간 상당히 감소하는 경우, ④ 자치구의 경우 인구 또는 면적이 해당 특별시·광역시의 자치구 평균에 상당히 못 미치는 경우 등이다. 여기서 1차적인 개편 기준 중 “전국 평균에 상당히 못 미칠 때” 등의 예시는 매우 주관적이며(하혜영 2011), 자의적 해석이 가능하다. 따라서 명확한 기준의 적용 문제가 아닌 주관적이며 자의적 판단의 준거가 문제점으로 지적된다. 그리고 1차적 기준을 충족시키지 못하면 2차적 기준 적용은 불가능하다는 의미로도 해석된다.

개편추진위가 제시한 통합기준의 2차적 기준에서도 문제점은 여전히 지적된다. 2차적 통합기준에서 ① “시·군 간 경계가 상당히 연접하여 통합하면 시너지 효과가 크게 기대되는 경우” ② 생활·경제권이 분리되어 주민생활의 불편을 초래하거나 지역발전을 저해하는 지역: “행정구역의 분리로 인해 주민생활의 불편, 행정비효율을 야기하고 있는 경우” “행정구역의 분리로 지역산업의 연계 발전을 저해하는 경우” ③ 역사문화적으로 동질성이 큰 지역 ④ 통합을 통하여 지역경쟁력이 강화될 수 있는 지역: “2개 이상 시·군·구에 걸친 대규모 사업의 목적 달성을 위하여 통합이 불가피한 경우”, “동일한 발전권역에 속하나 행정구역이 분리되어 지역경쟁력 강화를 현저히 저해하는 경우” 등으로 정의되고 있다. 그런데 이러한 기준은 비단 기초자치단체 뿐만 아니라 광역자치단체 간에도 적용될 필요가 있으며, 오히려 광역권 발전 차원에서 광역자치단체 간 통합과 협력을 위한 행정체제 개편과 구축을 위해 반드시 적용될 필요

가 있다. 특히 통합을 통한 지역경쟁력 강화는 광역권 발전전략 활성화에 매우 중요한 기준이 될 수 있을 것이다.

그리고, 통합대상 기초자치단체가 두개 이상의 광역자치단체에 속해 있을 경우(예컨대, 전북 군산시와 충남 서천군) 통합기준과 절차 적용에 대한 논의가 빠져 있다. 이것은 기초자치단체 통합만으로 행정체제 개편 논의를 국한시킴으로써 발생하게 된 문제점이다. 광역자치단체 간 통합이나 개편이 함께 논의되어야 할 필요성이 이 점에서도 설득력을 지니며, 이러한 점에서 당시 통합개편 기본계획은 지방자치와 지역발전을 위한 행정체제 개편 방향이란 측면에서 기형적일뿐만 아니라 그 한계가 명확해 보인다.

넷째, 광역자치단체 개편 기준이 배제된 채 진행되고 있는 개편안의 가장 큰 문제점은 바로 당시 지방행정체제 개편과정에서 광역자치단체 개편은 고려되지 않았다는 점이다. 보다 근본적으로 광역자치체 수준의 개편도 중요하며, 광역시와 광역도 간 격차 및 수도권 및 비수도권 간의 격차가 기초자치단체 간 격차 못지않게 심하다는 사실을 직시해야 했다(서재호 2012, 19~20). 새만금권과 같은 광역 차원의 대규모 사업 추진이 불가피한 경우는 굳이 기초자치단체 간 통합만이 대안이라 보기 어려우며, 자치단체조합 등을 통한 협력체제 구축, 광역자치단체에 의한 조정 기능 강화 등이 오히려 효과적인 대안일 수 있다. 현행 법제도적나 실제 행정기능 면에서 광역자치단체에 의한 기초자치단체 간 갈등과 분쟁 조정 기능과 역할은 매우 중요하다. 따라서 지방행정체제 운영의 개선을 위하여 광역차원에서뿐만 아니라 기초차원에서의 다양한 연계협력 기구 및 수단 도입을 적극적으로 모색해보아야 할 것이다.

다섯째, 기본계획에서 드러난 특별시와 광역시 자치구의 지위 및 기능개편의 문제점이다. 만일 시·군·구 통합에 의해 광역화된 기초자치단체가 등장하게 되면 무엇보다 첫째, 특별시, 광역시 자치구 개편의 경우(자치구의 행정구 전환, 대도시 자치구의 기능과 역할에 대한 논란 야기 가능성) 장래 있을지도 모를 광역자치단체의 개편과 통합 논의와 맞물릴 경우 재논의될 수밖에 없다. 그리고 둘째, 통합창원시에서 보듯이, 수원·화성·오산의 통합시의 경우 각각 인구 170만, 인구 100만에 가까운 성남시와 고양시, 부천시와 용인시 등 광역시 수준의 기초자치단체들이 탄생할 경우 기존 광역자치체인 도와의 긴장 관계는 물론 비슷한 인구 규모를 지닌 기존 광역시와의 관계 설정도 문제시 될 수 있다. 이럴 경우 도폐지 논의가 자연스레 본격화되어지면서 불가피하게 광역자치단체 개편안이 제기될 수밖에 없을 것이다(서재호 2012, 22). 셋째, 시·도 차원의 광역행정업무의 실종은 1계층화된 자치단체 간 경쟁과 갈등을 수반하게 되며, 이와 함께 분명 광역행정기능에 대한 요구에 의해 새로운 광역단위의 지자체 탄생 가능성(기존 시·도의 부활을 비롯한 새로운 광역기구의 등장 요구)이 나타날 개연성이 크다.

### 3. 지방행정체제 개편과 광역거버넌스 구축의 정합성

여기에서는 이상에서 지적한 기존의 시·도 통합 등 행정구역 개편과 관련된 논의들에 대한 문제점과 한계를 바탕으로 향후 추진되어야 할 지방행정체제 개편 논의와 광역경제권 및 광역거버넌스 구축과의 정합성에 관한 논의가 필요하다.<sup>59)</sup> 특히 광역경제권 구축과 관련해서 가장 어려운 극복과제가 행정구역 간의 갈등과 비협조라고 볼 수 있다. 이러한 문제점을 극복하기 위한 방안으로서 광역경제권 내의 지자체 간에 광역거버넌스 구축의 필요성이 상당수 제시된 바 있다. 하지만, 이러한 일반적인 거버넌스 구축의 필요성 외에도 행정구역 간 통합이나 재편 등을 통한 방식 등이 강구될 수 있을 것이며, 이는 지방행정체제 개편의 합리성과 광역경제권 구축과 운영의 효과성을 높이는 방향에서 강구될 필요가 있다.

논의에 앞서 다른 외국에서 진행되고 있는 사례를 참조하면, 우선 일본의 경우 도주제 도입을 목표로 광역경제권을 축으로 전국을 9개의 광역화된 주로 재편하는 준연방제 추진을 검토한 바 있으며, 프랑스의 광역자치단체인 레지옹은 현재 22개에서 15개의 레지옹으로 광역화(인구 300~400만 기준)하기 위한 계획을 수립하기도 했다. 중국은 현재 3대 대광역권인 환발해권, 장강삼각주, 주강삼각주 등 3대 대광역권 중심으로 지역행정체제 재편 및 광역권 거버넌스 활성화를 위해 노력 중이며, 기타 영국, 독일 등 선진산업국가 등지에서는 동일한 지역 내에서 광역경제권 및 광역행정체제 간 정합성 강화를 중요한 지역정책의 목표로 삼고 있다. 이러한 사정을 감안할 때, 일사분란한 도면상의 작전계획식의 지방행정체제 개편이 아니라 단계별로 신중한 접근이 요구되며, 자급자족적 광역권의 경우 오마에 켄이치의 주장대로라면, 800만 이상의 광역권으로 형성될 필요도 있을 것이다(예: 부울경 800만)(Ohmae, K. 1993, 78~87). 중요한 점은 광역경제권 구축이 반드시 광역행정권으로의 통합을 의미하는 것은 결코 아니지만, 광역경제권 중심으로 행정구역 간 정합성을 강화하는 방향으로 행정구역개편을 추진하는 것이 바람직하다는 사실이다.

#### 1) 광역경제권 및 광역거버넌스 구축의 필요성

일반적인 차원에서 광역경제권 및 광역거버넌스 구축의 필요성을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 기존의 광역자치단체 기능을 더욱 전문화하여 이를 통해 광역자치단체의 정책적 효율성을 높이는 동시에 광역경제권 구축에서 파생되는 규모의 경제성을 더욱 극대화해야 한다. 행정기구나 기능은 궁극적으로 지역발전과 지역주민의 복리를 증진하기 위해 수행되는 것이 그 목적이다. 광역경제권 구축이라는 시대적 요구에 대해 기존의 광역자치단체의 전문성을 강조하

59) 정합성(整合性)이란 일반적인 사회과학 용어로서 사물이나 대상이 내적 모순이나 갈등 없이 조화로운 관계를 유지하게 하거나 이들 간에 합리적인 발전 가능성을 가능하게 하는 조건을 의미한다.

면서 광역경제권에서의 정책의 효율성과 규모의 경제성을 극대화하기 위한 광역거버넌스 구축의 논리를 전개할 필요가 있다. 따라서 (초)광역경제권 형성을 위한 정책의 기본방향은 첫째, 지역의 대내외 경쟁력 강화 및 지역 간 불균형 해소, 둘째, 적정 규모의 인구와 산업기반을 갖춘 초광역 지방경제권의 육성, 셋째, 시도별로 세분화되어 시행되는 각종 정책을 초광역적 관점에서 접근함으로써 개별행정의 극복 및 정책의 효율성과 규모의 경제성 제고, 넷째, 제도적 기반으로서 지역 간 협력 등 광역거버넌스의 구축 등이 요구된다(이원섭 2007).

둘째, 산업경제적 연계성과 경쟁력 강화를 위한 구역설정 및 제도구축이 필요하다. 지금까지의 광역권에 대한 연구는 행정구역을 중심으로 이루어지다 보니 산업경제적 관점이나 수요가 제대로 반영되지 못했다고 볼 수 있다. 현재 쟁점화되고 있는 광역경제권 구축 논의의 기본적인 관점은 일반적인 행정서비스 공급의 효율성이나 생산성에 초점이 두어지고 있다기보다는 기업활동의 원활성이나 지역의 기업 및 산업의 경쟁력 강화가 주된 목적이라고 할 때, 향후 광역거버넌스 논의에서 산업경제적 연계성과 경쟁력 강화를 위한 구역설정이나 제도구축이 반드시 필요할 것이다.

셋째, 협력과 경쟁에 바탕을 둔 분권화된 광역거버넌스의 필요성이다. 이는 행정구역개편을 둘러싼 통합론과 분리론 간의 논쟁 해결을 위해 대안적 성격이 광역거버넌스론이 지니는 의미이다. 단순한 행정수요상의 필요에 따른 행정구역의 통합이나 분리논의로는 산업경제권을 기준으로 형성되어지는 (초)광역 경제권이나 광역거버넌스 구축을 위한 비전이나 대안을 마련하기 어렵다고 본다. 과거 미국에서 논쟁이 되었던 개혁주의자들의 통합론과 합리적 선택론자들의 분리론 간의 논쟁을 뛰어넘어 반드시 광역권 행정구역의 통합 보다는 광역권 내 광역자치단체 간의 협력과 통합을 위한 거버넌스 체제나 기구 운영이 보다 현실적이고 합리적일 수 있다고 본다.<sup>60)</sup> 이는 ‘분권화된 광역거버넌스’ (decentralized metropolitan governance)로 개념지을 수 있으며, 광역권에서의 분권화된 정부 단위 간의 협력과 경쟁(cooperation and competition)에 바탕을 둔 지역거버넌스의 대안으로서 지역주의에 대한 분권적 접근을 유지하면서 수평적이며 수직적으로 연계된 조직들을 통한 자치적 거버넌스의 성격을 강조하는 방안을 제시할 수 있다. 비록 이들 간의 연계성에 있어 정부 간 관계가 기본적인 하더라도 자발적이며 비영리적이고 사적인 조직과 서비스 생산자들을 포함하는 분권화된 광역거버넌스가 필요하며, 이러한 광역권 협력기구는 민주적 거버넌스, 경제성장, 환경적 외부성 효과(externalities), 형평성 등을 주요 대상으로 삼는다(박재욱 2008, 5~7).

60) 중앙집권적 전통이 여전하고 지방정부 간 협력과 교류가 일천한 우리나라의 현실에서 광역지방정부 간 통합에 의한 초광역권 행정체제론 구성이 효과적이라고 주장할 수 있지만, 지역별 역사적 전통이나 문화, 생활권의 지속성, 그리고 특정한 행정수요상 작은 정부가 갖는 효율성, 그리고 현존 지방정부의 반발 등을 고려할 때 현 단계에서는 광역거버넌스로의 이행이 과도기적이며 현실적인 대안이라고 생각한다.

## 2) 지방행정체제와 광역거버넌스 간 정합성의 문제점과 개선방안

과거 진행되었던 지방행정체제 개편 논의와 광역경제권 및 광역거버넌스의 필요성 간에 나타나고 있는 정합성 미비의 문제점을 지적하고 이에 따른 개선방향이나 방안을 모색하고자 한다. 이는 다음과 같이 지적될 수 있다.

무엇보다 우선, 지방분권 없는 지방행정체제 개편의 퇴행성을 강하게 보여주었다. 이는 위에서 살펴 본 정치권 및 지방행정체제특별법은 물론 2009년 개정된 국가균형발전특별법 어디에서도 광역경제권 단위의 지방권한 강화나 지방정부의 정책결정권 및 세원이양에 관한 내용이 배제되어 있다는 점에서 특히 그러하다(박재욱 2009, 112). 이러한 개편 논의는 현단계 지방행정체제 개편 논의가 중앙-지방, 지방-지방 간 수평적 행정협력 모델이 아닌 수직적 행정통제모델의 틀 속에서 사고하고 있는 중앙정부의 철학에 기반하고 있다는 사실이다. 이와 같은 수직적 행정통제모델은 분권화와 지방의 자율성을 강조하는 세계적 트렌드에 역행하는 모순을 지니고 있을 뿐만 아니라 새로운 자치계층 간, 행정구역 간 갈등이나 마찰을 예고하고 있다고 본다. 이러한 역발상적인 신중앙집권화에 바탕을 둔 지방행정체제 구상은 행정서비스의 강화나 지역경쟁력 강화 목적과는 배치되는 행정편의주의적, 관료적 발상의 표출이며, 지방분권과 광역권에 기초한 경제활성화 정책 수행에도 차질을 빚을 우려가 크다.

둘째, 이전에 제시되었던 지방행정체제 개편안들의 논의 어디에도 광역경제권 추진체계 및 추진기구와의 관계 설정에 대한 고려나 검토가 이루어지지 않았다. 예컨대, 앞서 언급한 지방행정체제 개편안 중 허태열·우윤근 의원 공동발의안에서처럼, 기존의 광역지방정부를 폐지하고 기초자치체들을 통합한 70여개 이르는 소광역시와 중앙정부 사이에 권역별 국가광역지방행정청을 둔다고 한다면, 이전처럼 국가균형발전특별법상의 광역권별 광역경제발전위원회와의 관계 설정은 어떻게 할 것이며, 광역지방정부 간의 합의도 어려운 상황에서 광역권 발전을 위해 수십 개의 소광역자치단체와의 협의 방식은 어떤 식으로 이루어지며, 합의는 어떻게 도출할 것인가에 관한 고민과 논의를 찾아보기 어렵다. 이에 대한 고민과 보완책이 반드시 필요하다(박재욱 2009, 112).

셋째, 현행 행정구역상의 광역자치단체의 위상과 역할에 대한 법적, 행정적 기능을 검토할 필요가 있다. 다시 말해 시도 광역자치단체가 과연 광역행정의 주체로서 충분한 역할과 기능(광역행정기능, 지자체 간 연락조정기능, 기초자치단체 보완 기능 등)을 수행하고 있는가에 실증적 연구와 논의가 선행되어야 할 것이다. 헌법이나 지방자치법 등에서 법률상 광역자치단체에 대한 구체적 법적 위상이나 역할 명시가 나타나 있지 않고, 단지 지방자치법상 시·군·구 등 기초자치단체와 차별없이 지방자치단체로서 규정되어 사무배분과 관련된 사항 등만 주로 제시되어 있는 형편이다. 특히 광역계획의 수립이나 광역개발에 있어 광역 지방정부의 역할과 기능은 중요하다(소진광 2001). 따라서 세계화시대의 지역적 경쟁력 강화라는 화두를 두고 광역자치단체의 역할이나 기능에 대한 재정의가 필요하며, 이는 광역경제권의 중요성을 강조하는 입장

에서는 전통적인 광역자치단체의 기능과 권한에 대한 재검토에서부터 출발해야 할 것이다(김병국 2003). 광역경제권에 대응하는 초광역 거버넌스의 체계 구축에서는 오히려 역사적 동질성이나 주민감정, 생활권과 경제권 등이 핵심적인 요소로 제기될 수 있다. 현행 시도 정부의 역할과 기능의 전면적 재검토를 통해 바람직한 광역지방정부의 모델을 도출해가는 방식이 적절할 것이다(박재욱 2009, 112~113).

넷째, 광역권내의 지자체 간의 행정분할에 따른 광역적 경제기능의 부재나 미비 현상은 광역권 내에 존재하는 도시정부 간에 자연스러운 수평적 관계 발전을 도모함에 있어 장애요인이 되며 고립적 경쟁을 야기시키는 저해 요인으로도 작용하고 있다. 이러한 차원에서 광역행정권역의 재구조화를 위한 지방정부의 통합, 폐지 방안을 가장 손쉬운 방식으로 채택할 수도 있겠지만, 사실상 가장 실현 가능성이 낮은 방식이라고도 볼 수 있다. 왜냐하면 전통적인 중앙-지방 간 수직적 종속관계에 익숙한 한국의 정치행정체제에서 인근 지방정부와 상호협력의 경험이나 필요성에 대한 공유감 없이 바로 직접적인 지방정부 간 통폐합 방식을 취한다는 것은 지방정부 간 갈등은 물론 중앙-지방 간 관계를 더욱 악화시킬 계기가 될 수도 있기 때문이다. 따라서 광역권 경제의 통합과정이 비록 합리적 행정구역조정에 의하더라도 특정지구의 행정구역 분할 해소를 위한 직접적 통합방식은 일반적으로 일시적인 문제해결은 가능하더라도 궁극적으로 구역조정→지방정부 간 경쟁팽창→구역재조정이라는 악순환을 벗어나지 못할 우려가 제기된다(박재욱 2008, 24). 또한 지방정부 간 갈등 양상의 이면에는 정부 간 경쟁을 통한 지역발전의 모티브를 얻을 수 있다는 긍정적인 측면도 적지 않으므로 상당히 조심스럽게 고려해야 할 방식일 것이다. 특히 급격한 행정구역의 변동은 지방경제발전에 불안감과 파동을 가져와 부정적인 효과가 불러 올 수도 있을 것이다.

다섯째, 지금까지의 지역경제 활성화 노력들이 기존의 행정구역을 중심으로 이루어지다 보니 산업경제적 관점이나 수요가 제대로 반영되지 못했다. 따라서 광역경제계획에 의한 토지공간이용, 주력산업 강화 및 클러스터 구축 등에 광역적 행정 대응력이 취약할 수 밖에 없었다. 기업활동의 원활성이나 지역의 기업이나 산업의 경쟁력 강화를 주된 목적으로 기존의 행정체제의 기능을 보완하는 차원에서 광역경제권 형성이 중요하다고 본다. 현재 쟁점화되고 있는 광역경제권 구축 논의의 기본적인 관점은 일반적인 행정서비스 공급의 효율성이나 생산성에 초점이 두어지고 있다기보다는 기업활동의 원활성이나 지역의 기업 및 산업의 경쟁력 강화가 주된 목적이라고 할 때, 향후 광역거버넌스 논의에 산업경제적 연계성과 경쟁력 강화를 위한 구역설정이나 제도구축이 반드시 필요할 것이다.<sup>61)</sup>

이러한 관점에서 볼 때, 일반적으로 행정구역의 급격한 변동보다는 국외 대도시권 도시행정의 연합적 성공경험을 참고로 하여 광역권 내부의 도시정부 간 네트워크 상호연계, 협력파트너

61) 이제까지 광역경제권을 주제로 연구들은 도시지리학이나 도시계획학 분야에서 주로 이루어져 왔으며, 이들 연구 경향들은 대체로 대도시권의 통근권에 기초한 광역권 연구나 또는 도시계획의 광역화와 광역교통망 구축에 관한 논의가 대부분이기 때문에 실제로 행정구역 경계를 초월한 실질적인 광역경제권과 광역행정권 논의라고 보기는 어렵다.

십, 행정협력을 핵심으로 하는 새로운 도시 간 관계를 구축하는 것이 광역경제권의 협력과 통합에 긍정적으로 기여할 것이다. 다시 말해, 광역경제권의 통합·협력이 반드시 행정구역의 통합이나 폐치를 의미하지는 않는다(박재욱 2008, 22).

## 4. 결론

이상에서 논의한 바와 같이 이전에 정치권이나 중앙정부 및 국회가 주도하여 진행되었던 지방행정체제 개편안의 문제점을 총론적으로 정리하면 다음과 제시할 수 있다.

첫째, 이들 개편안이 지방 자체의 발전 논리가 아닌 중앙의 일방적인 논리로 접근하였다는 점이다. 다시 말해 이들 개편안은 기존 광역자치단체의 광역행정기능을 중앙정부로 수렴시키려는 의도를 지니고 있으며, 이러한 광역행정기능의 중앙정부 집중은 과거 중앙집권시대로의 회귀를 의미한다고 볼 수 있다. 특히 허태열·우윤근 의원안에서 제시되고 있는 권역별 국가광역행정청 설치 구상 역시 종국적으로 중앙정부에 의한 광역행정기능 수행 가능성이 큰 만큼 광역자치단체 폐지에 따른 행정계층 축소 효과보다 더 심각한 부작용을 초래할 가능성이 크다. 또한 기존의 통합시인 통합창원시와 같이 통합후유증을 앓고 있는 경우에서 보듯이, 중앙정부 주도적 통합은 지역주민 스스로의 자발적 통합 분위기 성숙에 따른 통합 추진보다 부작용이 클 수 있는 반면에, 오히려 최근 통합 합의에 이른 청주시와 청원군처럼 주민투표에 의한 자발적 통합 추진은 절차적 측면에서나 통합 후유증의 최소화라는 차원에서 바람직할 것으로 생각된다.

둘째, 개편안의 주요 초점이 지방행정체제의 외형적 차원인 계층, 구역 개편에 치중함으로써 중앙-지방 간 사무 기능배분에 소홀하였다는 점이다. 이는 이들 지방행정체제 개편안들이 지방분권의 기본 시각을 결여하고 있으며, 외형적 체제 개편보다 오히려 시급한 지방분권의 내실을 다지는 차원에서 중앙-광역-기초 간 기능 및 권한 재조정도 함께 논의되어야 한다.<sup>62)</sup>

원론적으로 광역자치단체와 기초자치단체 간의 기능배분을 계층별로 간단히 정리하면, 광역계층은 효율성을 강조하는 반면에 기초계층은 민주성을 강조하는 경향이 있다. 물론 자치계층과 행정계층 간의 구분에 따른 논의도 필요하겠지만, 무엇보다 기존의 광역-기초 계층만으로 광역권 경제기능 수행이 활성화될 수 있는가 하는 문제의식이 중요하다. 이와 관련하여 현행 광역자치단체의 기능, 역할, 법적 위상에 관한 재검토가 선행되어야 하며, 아울러 자치단체의 자치역량 강화가 지방분권 차원에서 중요한 과제이다. 지자체의 정책추진 능력과 문제해결 능

62) 2009년 6~7월에 경기개발연구원에서 지방행정체제 개편의 적정 방향에 관한 전문가 의견조사 결과, 지방행정 개편의 우선순위에 대해서는 ‘중앙정부와 지방정부 간 기능조정(50.3%)’이 가장 중요한 것으로 인식했고, ‘자치계층과 구역의 개편(26.5%)’이라고 응답한 전문가는 일부에 불과한 것으로 나타났다. 이는 향후 지방행정체제 개편방향에서 무엇보다 중앙-지방 간 적절한 기능조정 및 배분이 선행되어야 하고 행정구역 개편에 대한 논의는 중장기적으로 진행될 필요가 있음을 시사한다.

력을 제고하고 주민에 대한 책임성과 대응성을 제고함으로써 단순한 행정구역의 지리적, 공간적 통합이라는 규모 중심의 논의가 아닌 실질적인 정책능력 또는 문제해결능력 그리고 자원배분의 효율성과 행정서비스 공급 향상 등에 개편논의의 초점이 두어져야 할 것이다.

또한 현실적으로 기초자치단체의 광역자치단체에 대한 의존이 줄어들고 있는 현실에서 광역자치단체인 도는 여전히 기초자치단체인 시·군을 관리·감독함으로써 광역자치단체와 기초자치단체 간에 마찰이 불거지고 있으며, 이러한 점에서 광역자치단체에 의한 기초자치단체의 감독·지도 기능의 축소 등 광역-기초 간 위계체제에 대한 전면적인 개선책도 요구된다. 그리고 기존 광역자치단체가 폐지되고 지방광역행정청이나 통합시로 개편될 경우, 중앙정부의 예산을 받기 위한 지자체 간의 경쟁이 더욱 심각해질 가능성이 크다는 점에서 중앙-지방 간 자원배분의 불균형이나 갈등 가능성도 간과해서는 안 될 것이다.

더구나 광역경제권 활성화와 광역경제권 추진기구의 효율화를 위해서는 중앙부처 관할에 있는 국토관리청, 중소기업청, 노동청 등과 같은 특별지방행정기관의 기능과 권한의 지방이양이 시급하다. 과거 허태열 의원 개정안에서 제시되고 국가지방광역행정청을 긍정적으로 수용한다면, 특별지방행정기관의 기능과 권한이 지방광역행정청으로 이양될 경우, 이러한 기능과 권한이 기존의 각 광역경제권별 광역경제발전위원회와 지방행정체제 개편에 의한 통합시와 어떻게 설정할 것인가 하는 문제도 중요하다. 이에 대해서는 중앙정부가 광역행정청에 예산은 주되 광역권 사업이나 용도 결정은 각 지자체 의회 대표로 구성되는 광역 차원의 광역지방의회 형식의 의결기관에서 결정하도록 하면 사업의 효율성은 물론 주민참여의 만족도도 높아질 수 있을 것이다.

셋째, 기초자치단체의 경우 자율적 통합 원칙에 입각해 조정하되 인구, 면적, 재정적 불균형 지역에 대해서는 재정적 인센티브나 특례를 제공하면서 광역화 논의를 지속하는 것도 바람직할 것이다. 일본의 경우, 90년대 이후 기초자치단체를 대상으로 이루어진 평成大合併(平成大合併)의 결과, 지자체 수는 3300여개에서 1800여개로 대폭 축소되었지만, 무리한 시정촌 합병에 따른 문제점과 비판이 계속 제기되고 있는 사례도 참조할 필요가 있을 것이다. 그런데, 현행 입법상의 미비로 인해 시·군 간 통합인센티브(현재 특별교부세 20억원)이외에 자치 시·구·군 간 통합에는 특례 적용이 결여되어 있으므로 이에 대한 입법적 보완이 필요하다. 지금까지 마산·진해·창원 간 통합에 의한 통합창원시를 비롯해, 청주·청원, 광양·순천·여수 등에서 통합움직임이 가속화되고 있는 등 시·군 차원의 통합은 부분적으로 이루어지고 있으나, 서울 및 광역시 같은 대도시 자치구 간의 불균형이 심각함에도 통합 움직임은 매우 부진한 형편이다.

넷째, 여러 개정안에서 제시하고 있는 통합시의 규모에 관한 문제이다. 지방행정체제 개편 취지에는 공감하지만 개정안에는 최소 50여 개에서 최대 80여 개의 통합 광역시를 제시하고 있다. 현재 대외적으로 국가 간 경쟁이 지역 간 경쟁으로 바뀌고 있는 상황에서 지역이 세계 속에서 경쟁할 수 있도록 지자체의 규모와 기능이 개편되어야 한다. 지자체를 수십개 단위로 쪼개면 소규모 지자체에서 경쟁력이 나올지 의문이 들지 않을 수 없다. 이는 통일 이후를 상정



하면 더욱 늘어날 수도 있다. 또한 수많은 지자체가 중앙정부에 의존하거나 종속될 경우 정부의 국정 효율성도 떨어질 것이다. 과거 국토연구원이 통근·통학권 등을 기준으로 제시한 기초생활권 중심의 28개 지자체로 재편하는 방안대로라면(이동우 외 2003), 1개 지자체가 규모의 경제를 이룰 수 있는 대략 70만 명 이상의 도시나 지역 수준에서 지자체 통폐합 기준의 가이드라인이 제시되는 것이 적절하지 하지 않을까 한다. 이를 기준으로 자율적으로 각 시·군·구가 효율적인 통합 방법을 택하는 편이 합리적일 것이다. 특히 도시 브랜드 경쟁력을 갖고 있는 특별·광역시외의 개편은 매우 신중한 관점에서 진행 될 필요가 있다. 이런 맥락에서 지자체 간의 통합과 협력을 통한 규모의 경제적 효과에 의한 대외경쟁력 제고 필요성이란 측면에서 볼 때, 과거 자유선진당의 개편안처럼 광역자치단체 중심으로 준연방제 형태의 정부를 구축하여 대외 경쟁력을 제고하는 방안도 검토할 가치가 있을 것이다.

다섯째, 이전에 논의되었던 개편안 수립과정에 대해서는 대체로 정치적, 즉흥적 접근이라는 비판이 가능하다. 정치권 주도로 여야 상호 합의 가능성이 크다는 점은 지방행정체제 개편 같은 민감한 사안에 여야 정치권의 합의가 쉽지 않을 것이라는 점을 고려하면, 그만큼 정치권 자체의 정치적 실익이 크다는 판단이 든다. 예컨대, 중대선거구제 도입을 염두에 둔 개편 의도라는 의심을 거두기가 어려우며, 이 또한 충분한 계획수립 노력이나 검토없이 단기간에 즉흥적으로 진행되었을 가능성이 크다. 또한, 통합과정이나 통합 후 생길 지역 간·사회 간 갈등, 명칭사용과 관할권을 둘러싼 지방정부 간 소송, 불필요한 행정비용의 증대 등도 예측되므로 보다 신중하고 세부적인 접근이 요구된다.

## 5. 정책적 시사점

향후 지방행정체제 개편논의는 지역주민의 공감대 획득이 필수적이며, 개편의 원칙과 명분을 명확히 제시하여 주민들의 거부감을 최소화할 필요가 있다. 행정구역 개편의 의제형성 과정에서 주민들과 경제성과 효율성을 강조하는 공감대가 형성되어야 하며, 절차적 합리성 확보도 필요하다. 지방행정체제 추진기구 역시 정치권이나 행정관료 주도의 기구적 성격에서 탈피하여 보다 자율성을 지닌 비정치적인 논의구조 및 기구적 성격을 지니도록 개선되어야 할 것이다. 한편, 지방분권형 지방행정체제 구축을 목표로 국회에서 기존의 특별법을 개정하고 필요에 따라서는 분권형 개헌에 대한 국민투표도 가능할 것이다. 개편안 마련에는 행정계층의 합리적 개선, 행정구역의 광역화, 지방정부의 권한과 자율성 증대라는 3가지 방향과 목표가 핵심이 되어야 한다고 본다. 이를 위해서는 다음과 같은 문제의식이 반드시 포함되어야 할 것이다.

첫째, 행정구역의 통합이 반드시 행정기관 및 행정서비스의 효율성을 제고하고 행정의 저비용으로 이어지는 것은 아니라는 점이다. 미국의 경우 과거 지방정부개혁론자들은 대규모 행정

구역의 효율성 등을 역설하는 입장이었으나 최근에 그 주장의 경험적 사례논거가 취약해지는 추세이다. 옴스트롬 등과 같은 공공선택론자들은 오히려 분권화되고 분산된 자율적인 지자체에서 서비스의 효율이 높아진다는 주장이 제기하기도 하며, 신지역주의자들의 경우도 도시 및 지역경쟁력을 강화하기 위해서는 광역권 추진이 바람직하다고 보나, 반드시 지방정부 간 통합을 선호한다기보다는 광역권 거버넌스의 형성이 오히려 바람직하고 시너지 효과가 큰 것으로 주장한다. 즉, 지방정부 간 협의체 구성이나 정부 간 거버넌스기구가 오히려 바람직하다는 점을 강조한다. 또한, 행정서비스의 경우 서비스 종류에 따라 행정구역 간 차별성이 있는데, 복지, 보건의료, 교육, 치안 등은 일반적으로 소규모 행정구역이 행정서비스 전달에 효과적이며, 도시계획, 산업정책, 상수도, 쓰레기 등은 일반적으로 대규모 행정구역이 효과적이라고 본다. 따라서 행정구역의 통합만이 행정서비스 공급체계의 효율성을 보장하는 것은 아니다.

둘째, 공공선택론자들의 주장처럼 ‘작은 정부’들이 오히려 경쟁적이고 협력적인 정부체계 구축에 용이한 측면도 있겠지만, 광역경제권과 관련된 광역거버넌스 구축의 문제의식과는 상당한 격차가 있다. 특히 신거버넌스론에서 논해지는 것처럼 정부의 규모와 관계없이 정부 간 연합과 기능적 네트워크 강화가 중심적 문제의식이며, 신지역주의적 관점에서 강조되고 있는 광역화된 지방정부와 일체화된 경제권 구상이란 차원에서 다양한 거버넌스 양식이나 광역자치단체 형태가 고려되어야 할 것이다. 따라서 전국적으로 통일적이고 획일적인 광역거버넌스 기구를 창출할 필요는 없다(박재욱 2009, 113). 본문에서 이미 지적되었던 것처럼, 단순한 행정수요상의 필요에 따른 행정구역의 통합이나 분리논의로는 산업경제권을 기준으로 형성되어지는 (초)광역 경제권이나 광역거버넌스 구축을 위한 비전이나 대안을 마련하기 어렵다고 본다. 과거 미국에서 논쟁이 되었던 개혁주의자들의 통합론과 합리적 선택론자들의 분리론 간의 논쟁을 뛰어넘어 오히려 초광역권 행정구역의 통합 보다는 초광역권 내 광역자치단체 간의 협력과 통합을 위한 거버넌스 체제나 기구 운영이 보다 현실적이고 합리적일 수 있다고 본다.<sup>63)</sup> 이는 ‘분권화된 광역거버넌스’ (decentralized metropolitan governance)로 개념지을 수 있으며, 대도시권에서의 분권화된 정부 단위 간의 협력과 경쟁(cooperation and competition)에 바탕을 둔 지역거버넌스의 대안으로서 지역주의에 대한 분권적 접근은 수평적이며 수직적으로 연계된 조직들을 통한 자치적 거버넌스의 성격을 가지면서 운영하는 방안을 제시할 수 있다. 비록 이들 간의 연계성에 있어 정부 간 관계가 기본적인 하더라도 자발적이며 비영리적이고 사적인 조직과 서비스 생산자들을 포함하는 분권화된 광역거버넌스가 필요하다. 현재 행정구역의 통합이나 분리에 대한 학계는 논쟁이 지속적으로 이루어지고 있으나 명확한 해답을 찾지는 못하고 있는 실정이다. 따라서 이러한 상황에서 행정체제의 개편의 결과(소광역화, 대광역화, 준연방제)에 관계없이 지방정부 간 협력과 경쟁체제를 유도하는 분권화된 광역거버넌스의 필요성이 제기된

63) 중앙집권적 전통이 여전하고 지방정부 간 협력과 교류가 일천한 우리나라의 현실에서 광역지방정부 간 통합에 의한 초광역권 행정체제론 구성이 효과적이라고 주장할 수 있지만, 지역별 역사적 전통이나 문화, 생활권의 지속성, 그리고 특정한 행정수요상 작은 정부가 갖는 효율성, 그리고 현존 지방정부의 반발 등을 고려할 때 현단계에서는 광역거버넌스로의 이행이 과도기적이며 현실적인 대안이라고 생각한다.

다.

셋째, 광역자치단체의 법적 위상과 기능에 대한 명백한 해석과 분석이 부족하다. 지방자치법 등에 사무배분에 관한 사항들만 주로 제시되고 있으며, 명확하게 중앙정부와 기초자치단체 간에 광역자치단체의 법적 위상과 기능 수행에 관한 언급이 없이 기초자치단체와 함께 포괄적으로 보통지방자치단체로 분류되어 있다. 따라서 통합이나 초광역권 논의 이전에 이에 대한 해명이 필요하다. 왜냐하면 새롭게 구성될 초광역 행정기구나 거버넌스체제에 있어서도 이에 대한 법제도적 규정이 필요하기 때문이다. 세계화시대의 지역적 경쟁력 강화라는 화두를 두고 광역자치단체의 역할이나 기능에 대한 재정의가 필요하며, 이는 광역경제권의 중요성을 강조하는 입장에서 전통적인 광역자치단체 개념의 재검토가 반드시 요구된다. 광역경제권에 대응하는 초광역 거버넌스의 체계 구축에서는 오히려 역사적 동질성이나 주민감정, 생활권과 경제권 등이 핵심적인 요소로 제기될 수 있다.

넷째, 광역행정 기능의 범위와 관련된 문제로서 총체적 광역경제기능에 국한된 광역거버넌스기구나 지역정부인가, 아니면 부분적인 광역행정기능(광역교통, 광역수자원, 광역환경관리)에 한정된 광역자치단체 구성인가 하는 문제의식이 필요하다. 물론 경제권 발달과 의식수준의 차이에 따라 대상 기능의 범주나 한계가 주어지겠지만, 광역거버넌스나 광역자치단체의 기능과 목적에 따라 광역행정기구 또는 광역자치단체의 위상이나 역할이 달라지며, 광역자치단체와 기초자치단체 간 관계 모델도 상이하게 설정될 가능성이 크다. 우선적으로 광역 경제개발계획 수립, 조정 및 집행을 담당하는 기구 구성이 현실적으로 가장 가능한 방안이자 바람직하다고 본다.<sup>64)</sup> 결국 광역경제권 구상과 광역거버넌스 기구 수립은 중앙정부의 지방정책에 일방적으로 순응하는 차원이 아니라 지방정부 스스로가 자신들의 역량을 바탕으로 비전을 창출하는 자체의 프로그램으로 대응되어야 할 것이다(박재욱 2009, 113~114).

다섯째, 광역거버넌스 구축과 특별행정기관의 존치문제이다. 기존의 특별지방행정기관(중소기업청 등)의 폐지 또는 지자체로의 업무 이관 논의의 배경은 주로 양자 간의 업무 중복에 따른 예산 낭비와 업무의 비효율성에서 비롯된다(이시철 2006). 그렇지만, 중소기업청을 예를 들면, 몇가지 고려되어야 할 사항이 있다. 첫째 중소기업정책은 단순히 지역의 중소기업 지원을 지원하는 지원업무 이외에도 중앙정부 차원의 산업정책 및 거시경제정책과도 밀접한 연계성을 지닌다. 예를 들어 대기업과 중소기업 간의 불공정 거래, 원자재 확보, 환율 등의 문제는 지방정부 단독으로 처리하거나 해결할 수 없는 사안이다. 둘째 기업활동은 특정한 지역 내에서만 가능하지 않기 때문에, 중소기업의 업무를 지자체로 이관할 경우 광역자치단체나 광역거버넌스 기구가 아니고서는 관할권 문제로 분쟁이나 지역 간에 불공정 시비가 발생할 수도 있을 것이다. 이와 같은 문제점들은 현존의 지방정부제도 내에서는 큰 문제로 인식되어질 수 있지만, 중

64) 예컨대, 대구경북지역혁신협의회, 광주전남지역혁신협의회 등은 이미 지역 공동발전을 위한 광역지방정부 간 협의기구를 수립 시행 중이며, 이는 광역위원회 구성이 지역에 따라 가능하며 확대될 수 있다는 사례로 제시될 수 있다. 특히 광주시와 전남도의 공동 혁신도시 사업 추진은 지역경제의 활성화와 지역발전을 위한 새로운 성장동력의 공동 확보라는 대승적 차원에서 출발하여 지역사회의 합의를 도출하는데 성공한 사례로서, 민관협력형 광역거버넌스체계의 모범사례로 제시된다(이정록 2007, 235).

양-지방정부가 공동으로 참여하는 광역자치단체조직이나 광역거버넌스 기구를 구축할 경우 상당부분 완화될 수 있을 것이다.

여섯째, 지방분권의 목표가치는 궁극적으로 지역 경쟁력(산업경제) 강화를 위해 토지, 재정, 인프라 등의 공동 이용을 통한 광역경제권 구상과 맞물려 있으며, 다른 한편으로는 지역 주민의 삶의 질의 제고를 위해 행정서비스 공급의 효율성 제고 및 지역주민 참여의 활성화를 이끌어낼 수 있는 행정구역개편과 관련되어 있다. 따라서 지방행정체제개편과 광역경제권 구축 전략은 지방분권·국가경쟁력 등과 상관관계를 지닌다. 장기적으로 분권과 자치는 꼭 이뤄져야 하며, 단순한 광역행정권이나 광역경제권의 구획만으로 얻을 수 있는 당장의 효율성만을 고려하는 근시안적인 시각은 많은 문제점을 내포하고 있다고 볼 수 있다. 이러한 관점에서 지방분권의 선행화 시도는 반드시 필요하며, 지방행정체제 개편이나 광역경제권 구축은 지방분권이 내실화된 토대 위에서 가능하며 성공을 거둘 수 있다고 생각한다. 제주도의 경우처럼 2006년 이후 시·군 기초자치단체를 폐지하고 단일화된 자치단체(제주행정특별자치도)로 개편했지만, 아직도 중앙부처로부터의 권한이양이 지연됨으로써 만족할만한 기대 효과나 성과를 거두지 못하고 있는 사례를 참고해 볼 필요가 있다.

결론적으로, 현행과 같이 광역지자체를 그대로 둔 상태에서 기초지자체만을 소극적으로 통합하는 방식으로는 결코 광역경제권 거버넌스 구축과 운영에 바람직하지 않을 것이다. 잠정적인 대안으로는 기존의 광역지자체 간 협력관계를 강화하면서 궁극적으로 광역거버넌스체제가 광역경제권을 총괄운영할 수 있도록 그 자체가 최종적으로 하나의 광역지자체로 통합하는 것을 목표로 하는 방안(임승빈, 2010)과 함께, 기존의 기초지자체의 경우도 역시 행정권, 생활권 중심으로 대폭 광역화하는 방안을 동시에 강구할 수 있을 것이다. 이럴 경우 최근 통합창원시 출범에 따른 경남도의 재정위기 상황 발생과 같은 사례가 나타나지 않도록 지자체 간 재정적 불균형 문제를 중앙 및 지방의 재정조정제도의 개정을 통해 보완할 필요가 있을 것이다.<sup>65)</sup>

---

65) 최근 통합창원시의 출범으로 경남도는 지방자치법상 인구 50만 이상 특례에 따라 도세 수입의 47%를 창원시와 김해시로 이전함에 따라 세입이 급격하게 감소함으로써 심각한 재정위기를 초래하고 있다(한국일보, 2012/11/1).

## 참고문헌

- 강재호. 2005. “지방정부체제 개편론에 대한 비판적 고찰.” 『지방정부연구』 제9권 3호.
- 김병국. 2003. 『지방분권의 실효성 확보를 위한 도 기능 재조정 방향』. 한국지방행정연구원 연구보고서.
- 김석태. 2002. “광역시·도 통합론 비판과 그 대안.” 『한국행정논집』 제14권 제4호.
- 김석태·이영조. 2004. “광역시·도 통합론 비판과 그 대안으로서 광역거버넌스의 가능성.” 『한국행정논집』 제16권 제4호.
- 김순은. 2004. “도시거버넌스의 구축 요건: 부산광역시를 중심으로.” 한국행정학회 동계학술대회 발표논문.
- 김용웅. 2001. “지역 간 연계·협력의 이론적 배경과 발전방향.” 이정식·김용웅 엮음. 『세계화와 지역발전』. 서울: 한울.
- 박세일. 2008. 『대한민국 국가전략』. 서울: 21세기북스.
- 박재욱. 2008. “광역권역 통합·협력을 위한 광역거버넌스의 이론적 논의.” 『지방행정연구』 제22권 3호.
- 박재욱. 2009. “광역경제권의 효율적 추진을 위한 지방정부 간 거버넌스 구축방안: 국가균형발전특별법 개정안의 ‘광역경제권발전위원회’ 구성 방안을 중심으로.” 『지방행정연구』, 제23권 제1호.
- 서재호. 2012. “지방행정체제 개편의 문제점과 대응 방향.” 지방분권시민연대·동남권 100년 포럼. 『‘지방행정체제 개편의 문제점과 동남권 광역행정의 방향’ 토론회 자료집』.
- 소진광. 2001. “도에 의한 시·군 간 광역계획 및 개발의 합리화 방안.” 한국지방자치학회. 『도(道)의 역할과 기능 재정립에 관한 연구』 (용역결과보고서).
- 손용엽. 1997. “광역행정구역 개편이 지역 경제사회발전에 미치는 영향.” 전남대학교 법률행정연구소. 『지방화시대의 전개와 행정구역개편의 방향』.
- 신도철. 2008. 『21세기 새로운 지역정책 패러다임』. 서울: 한반도선진화재단.
- 심익섭. 2005. “지방자치행정체제 개편 필요성과 방향.” 『지방행정체제 개편 방안에 관한 공청회 자료집』.
- 오재일. 2005. “지방행정체제 개편 소고.” 『지방행정체제 개편 방안에 관한 공청회 자료집』.
- 유재원. 1997. “광역행정구역개편이 자치단체 위상과 역할수행에 미치는 공과.” 전남대 법률행정연구소, 『지방화시대의 전개와 행정구역개편의 방향』.
- 이동우 외. 2003. 『자립적 지역발전을 위한 지역단위 설정 연구』. 서울: 국토연구원.
- 이원섭. 2007. “국가균형발전을 위한 초광역경제권 구상.” 국가균형발전위원회 편. 『국가균형발전정책의 이론과 실천』.
- 이재원. 1996. “행정구역개편의 정당화를 위한 조건.” 『공간과사회』 제7호.
- 이재하. 2002. “세계화 시대의 신지역발전론과 시·도 통합.” 경북지역상공회의소. 『21세기 대구·경북 통합과 지역발전 방향』.
- 이정록. 2007. “광주·전남 공동혁신도시 입지선정과 지역발전 효과.” 『한국경제지리학회지』 제10권 제2호.
- 임승빈. 2010. “우리나라 광역경제권발전위원회의 개선방안.” 한국지방정부학회 추계학술대회 발표문.
- 지방행정연구원. 2010. 『지방행정체제 개편: 선진사례에서 길을 찾다』. 서울: 매일경제신문사.
- 하혜영. 2011. “시·군·구 통합을 둘러싼 쟁점과 향후 과제.” 『이슈와 논점』 제292호. 국회입법조사처.
- 한국일보. 2012/11/1. “경남도 내년 ‘초긴출’ 예산 편성”.

홍준현. 2002. “지방자치체제의 합리적 개편 방안.” 『지방자치제도 개선을 위한 국민 대토론회』 주제 발표논문.

홍철. 2002. “대구·경북의 수평적 경제통합을 위한 제언.” 경북지역상공회의소. 『21세기 대구·경북 통합과 지역발전 방향』.

Brierly A. B. 2004. Issues of Scale and Transaction Costs in City-County Consolidation. In J. B. Carr and R. C. Feiock eds. *Reshaping the Local Landscape: Perspective on City-County Consolidation and its Alternatives*. Armonk, N.Y: M.E. Shape.

Carr, J. B. 2004. Whose game do we play? Local Government Boundary Change and Metropolitan Governance. In R. C. Feiock ed. *Decentralized Governance: The Organization of Governments in Metropolitan Areas*. Washington, D.C.: Georgetown University Press.

Oakerson, Ronald J. 1999. *Governing Local Public Economies: Creating the Civic Metropolis*. Houghton: 최재송 옮김. 2003. 『대도시 거버넌스』. 서울: 지샘.

Ohmae, K. 1993. The Rise of the Region State. *Foreign Affairs* 72.

Parks, R. B. 1989. Metropolitan Organization and Governance: A Local Public Economy Approach. *Urban Affairs Quarterly* 25(1).

Sharpe, L. J. 1995. The Future of Metropolitan Governance. In Sharpe, L. J. ed. *The Governance of World Cities: The Future of The Metropolitan*. John Wiley & Sons. New York.