

# 자치분권과 지역균형발전의 상생적 추진전략\*

## Strategies for Co-prosperity between Decentralization and Regionally Balanced Development

김순은\*\*

Kim, Soon Eun

### ■ 목 차 ■

- I. 서론
- II. 자치분권과 지역균형발전의 의의와 비교분석의 틀
- III. 자치분권과 지역균형발전의 비교분석
- IV. 자치분권과 지역균형발전의 관계에 관한 이론
- V. 자치분권과 지역균형발전 정책의 조화적 추진방안
- VI. 결론

자치분권과 지역균형발전은 지역정책의 양 축이다. 우리나라는 그동안 중앙집권체제를 유지하면서 수도권 집중이라는 폐해를 낳았다. 수도권으로의 집중은 지역 간 격차의 확대라는 더 큰 부작용으로 귀결된다. 이러한 현재 우리나라의 상황을 고려할 때 자치분권과 지역균형발전은 어느 것 하나 소홀히 할 수 없는 중요한 정책이다.

그런데 본 논문에서 분석하였듯 양 정책은 매우 상이하다. 정책의 특성, 내용, 이론적 기초 등에서 커다란 차이를 보인다. 그럼에도 내용별로 나누어 심층적으로 분석하면 같은 부분을 공유하고 있음을 알 수 있다. 본고에서는 양 정책이 모두 지역을 대상으로 한다는 공통점을 토대로 양자 간에 조합을 추진하면 오히려 시너지 효과를 창출할 수 있음을 보였다.

특히 추진전략을 적절히 수립하면 양 정책의 모순과 상충효과를 줄이고 효과를 배가할 수 있다. 적절한 추진전략은 과제의 선택, 추진방식, 공간의 구분 등을 통하여 이루어진다. 자치분권과

\* 이 연구는 2016년 정부(교육과학기술부)의 재원으로 한국연구재단의 지원(NRF-2016-S1A3A-2925399)을 받아 수행되었다.

\*\* 서울대학교 행정대학원 교수 겸 한국행정연구소 겸무연구원

논문 접수일: 2018. 1. 2, 심사기간: 2018. 1. 2~2018. 3. 2, 게재확정일: 2018. 3. 2

지역균형발전을 조화시킬 수 있는 정책과제의 선택은 무엇보다도 중요하다. 초등학교 프로젝트와 이전재원의 전략이 여기에 속한다. 추진방식은 시·도의 활용(제2국무회의)이나 제안공모방식 및 개별신청방식 등으로 다양화할 수 있다. 전국을 3권역으로 나누어 정책을 수립하는 3분전략도 효과적이다.

이에 더해 자치분권을 추진하는 지방자치발전위원회와 지역균형발전을 담당하는 지역발전위원회의 상시적·협력적 거버넌스가 무엇보다도 중요하다. 상시적인 대화와 소통을 통하여 조화로운 합의점을 추구하는 작업기제는 양 정책의 차별성을 축소하고 시너지 효과를 창출하는 핵심 동력이 될 수 있다.

□ 주제어: 지방분권, 자치분권, 지역균형발전, 중앙집권, 수도권 집중

Decentralization and regionally balanced-development are major parts of regional policies. A high level of centralization in Korea has led to a high level concentration of population in the capital region, which has increasingly widened disparity between the capital region and others. Policies for decentralization and regionally balanced-development are intended to focus on dealing with centralization and regional discrepancy.

As discussed in this paper, decentralization and regionally balanced-development are different in several respects: nature, content, theoretical foundation, etc. Due to their differences, it has been argued that simultaneous implementation of them are destined to bring about trade-off effect between them.

Despite of the differences between them at a glance, however, there are a few things common between them by way of analyzing components of their policies. This study shows that there are even possibilities to improve harmonious effects by carrying out decentralization and regionally balanced-development from strategic standpoints.

Strategies for creating harmony of decentralization and regionally balanced-development can be taken according to choices of combination of their policy options, policy instruments, and choices of regions in which two policies are supposed to be applied. First of all, integration of local general administration and educational administration is an option which can coin harmony between decentralization and regionally balanced-development. It is, at least, suggested that educational administration of the elementary school should be combined into local administration.

Decentralization of central powers can be shifted to local governments accord-

ing to demands of local governments without frictions with even-development. Nation-wide division of territory pursuant to the level of development can a strategy for lessening conflicts between decentralization and regionally balanced-development when concentrating of policy option in the least development regions.

Finally, building up of partnership between organizations which take in charge of decentralization and regionally balanced-development respectively will contribute to successful implementation without trade-off effects between them.

□ Keywords: decentralization, devolution, regionally balanced-development, concentration, centralization

## I. 서론

우리나라의 지역정책은 다양하고 복잡하다. 사실상 중앙정부가 추진하는 대부분의 정책을 지역정책이라고 명명해도 무방하다. 중앙정부의 정책이 지방에 영향을 미치는 경우가 대부분이기 때문이다. 국토교통부가 담당하는 국토종합계획이나 산업통상자원부가 담당하는 산업입지정책이 대표적인 예이다.

그럼에도 불구하고 지역정책이라는 용어는 특히 자치분권과<sup>1)</sup> 지역균형발전을 상징하는 용어가 되었다. 일본과 영국 같은 선진국은 물론 개발도상국에서도 자치분권이 지역정책의 핵심을 이루고 있다. 1980년대 이후 자치분권은 국가에 따라 다양한 배경에 기초하여 추진되었다. 영국과 필리핀은 지역 간의 갈등을 해소하고 민주성을 제고하려는 정치적 배경이 두드러졌고, 중국은 경제적 발전을 위한 재량부여의 성격이 강했다. 일본은 민주성의 제고라는 정치적 배경, 재정규모의 축소라는 행정적 배경과 함께 수도권 집중과 중앙집권의 폐해가 주요한 배경이 되었다. 우리나라는 민주성의 제고라는 정치적 이유와 수도권의 비대화·집중이 주요한 배경적 변수이다. 1970년대 이후 민주화 운동의 주요한 내용 중의 하나가 지방자치의 부활이었고 수도권과 비수도권의 격차가 지역정책의 주요한 근거였다.

1) 자치분권은 자치와 분권 또는 자치를 활성화할 수 있는 지방분권을 의미하는 용어로 정의하며 본 글에서는 후자의 의미로, 지방분권이라는 용어 대신에 사용하고자 함

일본과 우리나라는 지역균형발전이 우선 강조되고 이후에 자치분권이 부각되었다는 점에서 유사하다. 일본은 1950년 국토총합개발법이 제정되면서 전국의 지역발전이 제도적인 토대를 갖게 되었다. 그 이후 1962년부터 1998년까지 5차에 걸쳐 전국에 걸친 지역정책을 추진하였다. 주로 고도성장에 따른 지역의 소득과 사회간접자본의 불균형을 해소하는 것이 주요한 목적이었다. 물론 대도시의 과밀과 인구유출에 따른 지역의 인구과소 문제의 해소도 중요한 정책적 과제였다(김순은, 2017a; 植田, 2001).

자치분권은 1980년 행정개혁과 함께 본격적으로 논의되기 시작하였다. 1982년 임시행정개혁추진심의회는 “증세없는 재정재건”을 목표로 행정개혁을 추진하면서 자치분권을 행정개혁의 주요한 내용으로 논의하였다(佐佐木, 1999). 최근 일본의 지역정책은 2017년 4월 아베 정부에 의한 지방창생정책과 “지역의 자주성과 자립성을 제고하는 개혁을 추진하기 위한 관계 법률의 정비에 관한 법률” 「地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律」이라는 제7차 지방분권 일괄법의 제정을 통해 지속되고 있다(김순은, 2017a).

우리나라는 1948년 제헌헌법 이후에도 경제적 어려움이 계속되었기 때문에 경제 정책의 주요 목표는 가난 극복이었고 지역균형발전은 논의의 대상이 아니었다. 지역균형발전은 1960년대 이후 경제발전이 수도권과 경부선축을 중심으로 가속화되면서 이슈로 떠올랐다. 이때부터 수도권과 비수도권, 영남권과 호남권의 불균형이 부각되기 시작하였기 때문이다(이민원, 2007). 이에 우리나라는 1972년 이후 불균형발전론을 토대로 제4차 국토종합계획을 수립하였다(임형백, 2013). 지역균형발전이 비증있는 정책으로 채택된 것은 수도권정비법이 제정된 1982년부터이다(이윤, 2009).

자치분권에 관한 논의는 1980년대 시작되었으나 본격적으로 자치분권과 지역균형발전을 동시에 추진한 것은 노무현 정부의 출범 이후이다. 노무현 정부는 역대 정부 최초로 자치분권과 지역균형발전을 국정의 핵심과제로 설정하고 강력하게 추진하였다. 그럼에도 자치분권의 성과는 기대에 부응하지 못하였고 수도권의 인구 집중도에 비추어보면 지역 간의 불균형은 오히려 심화하였다(김순은, 2017b; 김현호, 2017). 자치분권과 지역균형발전 정책의 성과가 기대에 못 미친 데에는 다양한 원인이 거론되었다. 그중에서도 상이한 정책인 자치분권과 지역균형발전을 통합적으로 동시에 추진한 것이 중요한 원인이라는 지적이 많았다(이승중, 2003, 2005; 김순은, 2017c).

2017년 출범한 문재인 정부도 노무현 정부의 기초를 이어받아 자치분권과 지역균형발전이 100대 국정과제에 포함되었다. 뿐만 아니라 노무현 정부와 마찬가지로 자치분권과 지역균형발전이 지역정책의 두 축이 되었다. 본 연구는 이러한 정책적 상황을 고려하여 두 정책의 상충으로 발생하는 상쇄효과보다는 시너지 효과에 집중하였으며, 시너지 효과를 배가하는 방안

을 모색하려고 한다. 이를 위해 제2장에서 자치분권과 지역균형발전의 성격과 차이점을 심층적으로 분석하였다. 제3장에서는 자치분권과 지역균형발전의 내용과 종류를 분석하였다. 이를 토대로 제4장에서는 두 정책을 조화시킬 수 있는 방안을 제시하였다.

## II. 자치분권과 지역균형발전의 의의와 비교분석의 틀

### 1. 자치분권과 지역균형발전의 의의

자치분권은 민주주의와 지방자치의 구현을 위하여 중앙과 지방 사이에 정치·행정권한을 배분하는 것으로 정의할 수 있다. 중앙정부와 지방정부 간의 권력분립을 의미한다. 따라서 지방정부가 지방의 문제를 자주적으로 해결하고, 정치적으로 중앙정부를 견제할 수 있는 수준의 권력이 배분되어야 한다. 상향식으로 국가를 형성한 미국을 제외하면 중앙정부의 권력이 월등히 크고 지방정부의 권한은 제한적인 것이 보편적이었다. 이러한 상황에서 자치분권은 지방자치의 발전과 성숙을 위한 지방분권을 의미하는 것이다.

자치분권을 지방자치의 발전과 성숙을 위한 지방으로의 권력이양이라고 볼 때, 권한의 범위에 따라 정치적 자치분권, 행정적 자치분권, 재정적 자치분권으로 대분된다. 또한 분권대상에 따라 권한의 수준이 동일하나에 따라 대칭적, 비대칭적 자치분권으로 나뉜다. 권한사무 분권과 재정분권으로 분류하는 것은 권한의 내용에 따른 것인데 이에 대해서는 아래에서 상세히 논의하였다(김순은, 2017b).

자치분권에 비하여 지역균형발전은 매우 다의적인 용어이다. 지역균형발전은 국가가 추진하는 모든 정책의 가이드라인이 되는 국정이념 또는 정책 틀(policy framework)로 부터 구체적인 정책목표에 이르기까지 매우 광범위하다(김순은, 2017d; 임형백, 2013: 320). 정부는 산업의 입지 등을 결정할 때 지역균형 발전을 중요한 이념으로 고려한다. 이때 지역균형발전은 공간적으로 평등권을 실현하려는 이념인 동시에 지역 간 정의를 뜻하며(조명래, 2011; 김석태, 2008) 이때의 평등은 헌법에서 보장하는 기회의 균등(손은일, 2007; 최진혁, 2015; 이병규, 2015; 변창흠, 2013) 나아가 결과의 평등을 의미하기도 한다(신기현, 2002). 학자에 따라서는 지역균형 발전을 “국가경제의 형평성과 효율성을 동시에 만족시키는 개념”(최창곤, 2014, p. 1993)으로 보기도 하였다. 결론적으로 지역균형발전은 지역 간의 격차가 낳은 정치적 이념이라는 공통점을 볼 수 있다(이윤, 2009). 참여정부가 지역균형발전이라는 용어 대신 국가균형발전이라는 용어를 사용한 것도 그러한 이념적 성격이 강했다.

지역균형발전은 지역균형발전을 지향하는 통합적 정책을 의미하기도 한다. 정책의 통합적 실행을 위하여 노태우 정부는 청와대의 지역균형발전기획단, 김대중 정부는 대통령 비서실의 지역균형발전단, 노무현 정부는 대통령 산하의 국가균형발전위원회, 이명박 정부와 박근혜 정부는 지역발전위원회를 각각 설치하였다. 이때 지역균형발전은 참여정부가 추진하였던 자치와 분권, 분산, 분업, 혁신을 위한 정책들의 총합을 의미한다(안동규, 2003). 중앙권한의 지방 이양과 재정분권, 정부와 공공기관의 지방이전, 기업의 전국적 배치, 지방정부의 혁신역량과 관련된 모든 정책들이 지역균형발전에 포함된다. 이외에 모든 국가에서 시행되고 있는 교부세, 포괄 및 국고보조금도 이 부류에 속한다(김순은, 2017d). 분산정책을 협의의 지역균형발전으로 보는 견해도 있다(이승중, 2003; 김석태, 2008).

가장 협소한 의미의 지역균형발전은 우리나라 지역정책의 정책목표를 의미한다(임형백, 2013). 보다 구체적으로는 삶의 질의 관점에서, 삶의 질의 최소기준을 전국에 구현하려는 것을 의미하였다(김세권, 2011). 시대별로 지역균형발전의 구체적인 목표는 상이하였는데, 노무현 정부는 수도권과 비수도권의 격차해소, 이명박 정부는 지역의 특화발전과 지역의 경쟁력 확보, 박근혜 정부는 안전과 통합의 사회를 목표로 제시하였다(변창흠, 2013). 본 연구에서는 정책으로서의 자치분권과 지역균형발전을 논의하였다.

## 2. 자치분권과 지역균형발전의 비교분석의 틀

자치분권과 지역균형발전을 비교한 선행연구 중 이승중 교수(2003)는 자치분권과 지역균형발전을 정책의 내용과 성격 및 행위자의 정치적 관점에서 8개 항목으로 구분, 비교·분석하였다. 정책의 내용은 수단, 이념, 대상, 범위로 세분되어 분석되었다. 행위자들의 정치적 관점에서 지지세력, 양 정책의 상호관계, 발전기제와 효과로 구분하여 비교하였다. 이를 더욱 발전시킨 연구는 김순은(2005)의 연구로 자치분권과 지역균형발전을 11개의 항목(정책의 목적과 목표, 정책의 기본성격, 정책의 내용, 정책수단(재원)의 필요성, 규범적인 추진논리, 정책의 정치적 구조와 추진전략, 중앙정부가 선택하는 정책의 선호도, 지방정부의 정책에 대한 태도 및 인식, 정책추진의 상호 우선순위, 주민들의 정책에 대한 인지 및 선호도, 선거전략 상의 중요도 등)에서 상세하게 비교분석하였다. 후속연구(김석태, 2008)는 성격, 정책내용, 지역간 대우, 소요비용, 갈등기제, 정책의 가시성, 이해관계, 정책수행기제 등 8개의 항목에서 자치분권과 지역균형발전(분산정책)을 비교분석하였다. 이를 정리하면 <표 2-1>과 같다.

〈표 2-1〉 자치분권과 지역균형발전의 비교항목

선행연구	비교항목
이승중(2003)	- 수단, 이념, 대상, 범위, 지지세력, 상호관계, 발전기제, 효과
김순은(2005)	- 정책의 목적과 목표, 정책의 기본성격, 정책의 내용, 정책수단(재원)의 필요성, 규범적인 추진논리, 정책의 정치적 구조와 추진전략, 중앙정부가 선택하는 정책의 선호도, 지방정부의 정책에 대한 태도 및 인식, 정책추진의 상호 우선순위, 주민들의 정책에 대한 인지 및 선호도, 선거전략상의 중요도
김석태(2008)	- 성격, 정책내용, 지역 간 대우, 소요비용, 갈등기제, 정책의 가시성, 이해관계, 정책수행기제

이들 연구는 2003년 이후 지역정책의 두 축을 형성하는 자치분권과 지역균형발전의 관련 성과 조화에 대한 논란을 논리적으로 분석한 논문들로서 양 정책의 특성을 이해하는 데 크게 기여하였다. 상기 연구들은 공통적으로 자치분권과 지역균형발전이 상호보완적 특성을 지니고 있다는 점을 간결하게 제시하였다는 의의를 가진다. 그럼에도 상기의 연구들은 두 가지 차원에서 아쉬움을 남겼다. 세 연구 모두 비교항목들의 이론적 기초를 제시하지 못해 입체적인 이해에는 이르지 못했다. 자치분권과 지역균형발전은 매우 다양한 내용들을 포괄하는 패키지 정책임에도 불구하고 지나치게 단순하게 처리되어, 양 정책의 효과적인 추진전략을 제시하는 데에도 한계가 있었다.

본 연구는 이러한 문제의식을 토대로 비교정책의 이론적 기초를 보완하고 정책의 통합성(패키지 정책의 특성)을 고려한 비교분석의 틀을 제시하였다. 2개의 정책을 비교·평가함에 있어서 비교의 틀을 활용하는 것이 효과적이기 때문이다.

1970년대 이후 정책에 대한 관심이 커지면서 정책학이 발달하였다. 정부가 추진하는 정책은 매우 복잡하고 다양하다. 따라서 다양한 정책의 특성을 정확히 이해함으로써 정책의 효과를 높일 수 있다는 가정으로부터 정책의 특성을 분석하려는 다양한 학문적 시도가 이어졌다(Gordon, 1986). 정책의 특성은 경제, 사회, 국방정책 등 기능별 분류에 따라 매우 상이하다. 정책의 특성을 집단화하는 시도 중의 하나가 정책의 근거, 효과, 행위자의 행동 등의 특성에 따라 구성정책, 분배정책, 재분배정책, 규제정책으로 구분하는 것이다. 각 정책 분류는 강제력이나 강제력의 효과 등에 차이가 크다(Lowi, 1972).

정책설계에서부터 정책평가에 이르는 일련의 정책 과정을 분석하여 특성을 추출하는 방식도 존재한다. 정책설계단계에서는 정책목적과 목표, 정책수단, 정책의 이론적 기초 등 정책내용이 주요 분석대상이 된다(Kim, 1991). 핵심 당사자들의 관계는 정책의 전 과정에 매우 중요한 역할을 수행한다. 정책과정이 정치적인 특성을 띠게 되는 중요한 이유이다. 상기 정책이론과 선행연구의 분석을 기준으로 본 연구의 비교분석의 틀을 정리하면 〈표 3-2〉와 같다.

### Ⅲ. 자치분권과 지역균형발전의 비교분석

#### 1. 정책의 특성

##### 1) 추진이념

자치분권과 지역균형발전 정책은 특성에 차이가 있다. 먼저, 추진이념을 보면 자치분권은 자유, 경쟁, 효율을 중시한다. 지방정부는 주어진 자유를 구현하여 경쟁하고 이를 위하여 효율이 중시된다. 자유로운 경쟁은 지방정부의 자주를 요구하며 여기에는 참여를 통한 책임이 수반된다. 지역능력의 최적화(local optimum)가 원칙이다. 요약하자면 시장친화적이라고 할 수 있다.

반면 지역균형발전 정책은 평등과 배려 및 형평을 중시한다(이승중, 2003). 이는 국가의 통합과 통일을 위한 것이며, 최소기준 확립(national minimum)의 원칙으로 실현된다. 재원의 강제배분으로 반시장적 특성을 지닌다.

##### 2) 정책의 성격

자치분권은 특정 국가의 정치행정 상황이 집권적이며 집권의 폐단이 크다는 전제를 가진다. 자치분권은 집권을 타개하기 위한 전략적, 상황적 정책으로 향후 분권의 폐단이 커지면 집권으로 회귀되어야 하는 정책이다. 분권의 폐단으로는 위에서 언급한 경쟁과 효율 중시로 인해 지역 간의 차별이나 갈등이 커지는 경우를 들 수 있다. 반면 지역균형발전은 지역격차를 해소하여 지역 간의 갈등을 감소시키는 정책으로, 시간과 공간을 초월하여 적용되는 상시적 정책이다.

자치분권은 재화의 생산방법을 이양하는 수단적 성격의 정책인 반면 지역균형발전은 재화의 이양을 중요한 내용으로 하는 최종목표적 정책이다. 전자는 특구와 같은 차등분권의 경우를 제외하면 모든 지방정부가 대상이다. 때문에 지방정부의 입장에서는 자치분권의 내용이 공유재의 성격을 띠어 무임승차가 가능한 데 반하여, 재원의 이양을 주요 내용으로 하는 지역균형발전은 한정된 재원으로 말미암아 배타적인 경쟁이 가미된 사유재산 성격의 정책으로 무임승차가 어렵다(김순은, 2005).

## 2. 정책의 분류

정책의 특성을 분석하는 방식 중의 하나는 정책이 지니는 특성별로 배분정책, 재배분정책, 구성정책, 규제정책 등으로 구분하여 분석하는 것이다(Lowi, 1972). 배분정책은 불특정 다수의 국민을 위한 정책을 의미하며 통상적으로 일반 개인이나 집단을 위하여 조세를 사용한다. 재배분정책은 사회적 약자나 소외된 계층을 위한 정책으로 소득의 재배분 현상이 발생한다. 구성정책은 국가나 정부의 구성과 관련된 정책을 의미하며, 규제정책은 사회적 정의나 공정한 경제적 거래 등을 보장하기 위해 개인 또는 기업에 규제를 가하는 정책이다.

자치분권은 분권적인 정치·행정체제를 구축하기 위하여 중앙정부의 권한이나 사무를 이양한다는 차원에서는 구성정책에 속한다. 반면 지방세 등의 조정을 포함하는 재정분권은 배분정책으로도 분류할 수 있다. 재정분권 중 이전재원 부분은 재배분정책에 속한다(표 3-1 참조).

평등과 배려 및 형평을 지향하는 지역균형발전은 큰 틀에서 보면 재배분정책이다. 수도권과 비수도권, 도시와 농·산·어촌 간의 격차를 해소하기 위하여 강제적으로 재원을 재배분하기 때문이다. 그런데 범위별로 보면 좀 더 복잡하다. 지방정부로의 재원조정은 대표적인 재배분정책이다. 산업입지정책은 재배분정책과 배분정책의 성격을 동시에 띠고 있다. 선택과 집중이라는 측면에서는 배분정책이지만 낙후된 지역에 대한 산업입지 정책은 재배분정책이다. 공공기관의 지방이전이나 지역 간 분산은 재배분정책인 동시에 구성정책에 속한다(그림 3-1 참조)(김순은, 2017d).

정책의 분류라는 관점에서 볼 때 자치분권과 지역균형발전은 큰 틀에서는 상이하지만 세부적으로는 공통점이 있음을 알 수 있다. 공통점을 토대로 양자간 조화를 모색할 수 있다. 이에 대해서는 다음 장에서 논의하였다.

## 3. 정책의 내용

### 1) 정책의 범위

자치분권과 지역균형발전의 범위는 매우 다양하다. 자치분권은 중앙정부의 권한 및 사무의 이양과 재정분권으로 크게 나뉜다. 재정분권은 세입과 세출 자주권으로 세분되며 전자는 과세자주권과 이전재원으로 나뉜다. 앞에서 논의하였듯 각 항목은 정책의 분류상 상이하다(김순은, 2017d).

〈표 3-1〉 자치분권의 범위

자치분권의 종류		자치분권의 내용
권한·사무 분권		중앙의 정치 및 행정권한과 사무
재정분권	세입	지방세
		이전재원
	세출	과세자주권(세원 및 세율) 교부세, 포괄보조금, 국고보조금 세출자주권

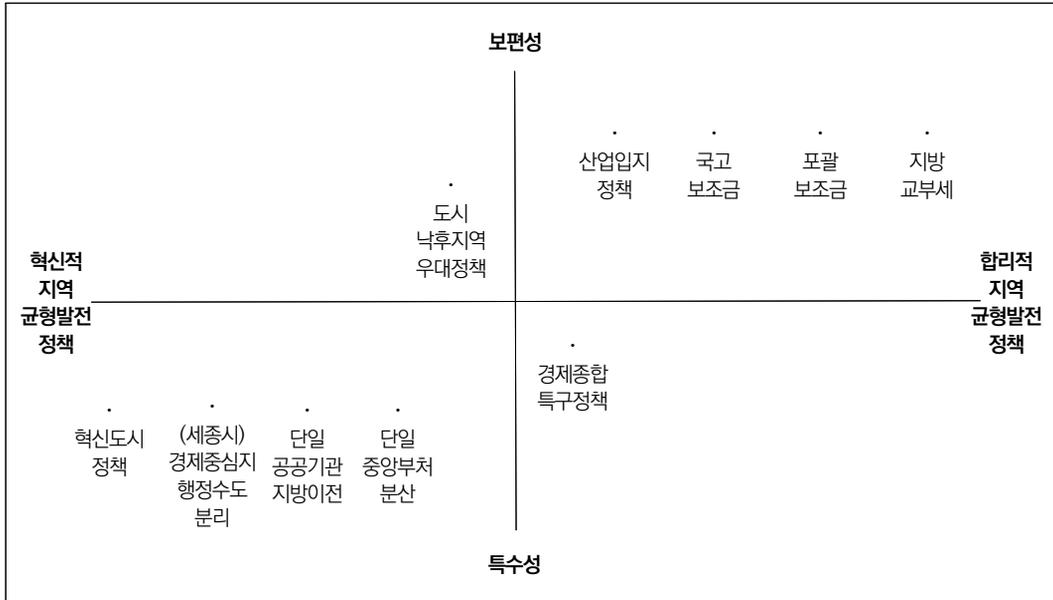
출처: 김순은(2017d), p. 14

지역균형발전의 범위는 더욱 복잡하다. 우선 지역균형발전은 3분 정책으로 구성되며 3분은 분산, 분업, 분권을 의미한다. 공공기관 및 기업체의 지역적 분산과 산업의 지역적 배분이 주요한 범위며 여기에 지역혁신을 매개로 분권이 지역균형발전의 중요한 수단이 된다. 이를 좀 더 세분화하면 지역균형발전은 선택과 집중에 의한 경제적 원리를 존중하는 합리적 지역균형발전정책과 지역 간의 배분적 균등기준을 기초로 한 혁신적 지역균형발전정책으로 대분할 수 있다. 또 다수의 국가에서 발견되는 보편적 정책과 특정한 국가에서만 발견되는 특수적 정책으로 대분된다. 이를 종합하면 〈그림 3-1〉과 같다(김순은, 2017d).

대부분의 국가에서 활용하는 교부세와 보조금 등의 중앙정부의 재원이양은 가장 보편적이고 합리적인 지역균형발전정책이다. 많은 국가가 산업의 지리적 배분을 통한 산업입지정책으로 균형발전을 모색하고 있다. 지역별로 특화산업을 육성하는 것이 대표적인 예이다. 종합특구를 활용한 정책은 특정한 국가에서만 발견된다. 특구제도를 활용하여 경제발전에 성공한 국가가 중국이며 일본도 국가전략특구나 지방창생특구를 통하여 균형발전을 모색하고 있다. 낙후지역이나 발전지체지역에 대한 우대정책과 특정지역에 대한 규제정책은 많은 국가에서 발견할 수 있는 혁신적 정책이다(김순은, 2017d).

중앙부처나 공공기관의 지방이전을 통하여 균형발전을 모색하는 국가로는 영국이 대표적이다. 우리나라와 같이 행정수도나 행정중심도시를 건설하는 예는 특수한 혁신정책이라고 평가할 수 있다. 미국의 경우에도 뉴욕과 캘리포니아 등에서 경제중심도시와 행정수도를 분리하였다. 행정수도를 건설한 국가로는 브라질, 캐나다, 말레이시아 등이 있다. 수도권에 소재하던 공공기관을 일제히 지방으로 분산하여 설립한 혁신도시정책은 어느 국가에서도 찾아볼 수 없는 혁신적인 정책이다.

〈그림 3-1〉 지역균형발전의 분류



출처: 김순은(2017d), p. 16

## 2) 정책목적 및 목표

중앙정부의 권한과 사무를 지방으로 이양하는 자치분권은 분권형 거버넌스를 구축하는 것을 목적으로 한다. 형성된 분권형 거버넌스는 지역발전의 균등한 기회로 작용한다. 지역균형발전은 수도권권과 비수도권, 도시와 농촌, 영남과 호남 등 지역 간의 경제·사회적 격차를 해소하는 것이 주요한 목적이다. 이를 위하여 집권식 재원의 강제배분을 목표로 설정한다(김순은, 2005).

## 3) 정책수단

자치분권과 지역균형발전의 정책수단은 권한·사무와 재원의 지방이양이라는 점에서 공통점을 갖는다. 지역균형발전이 분권을 포함하고 있기 때문이다. 차이점은 재원이양의 방식이다. 자치분권은 현재 중앙-지방 간의 수직적 재정조정을 의미하지만 재정분권이 실현되면 지방-지방 간의 수평적 재정조정을 포괄하여야 한다. 이때의 수평적 재정조정제도는 지역균형발전의 목적을 내재하는 것이다.

지역균형발전은 중앙-지방 간 재정조정을 주요한 수단으로 하고 있다. 앞에서 언급한 바와 같이 재정분권에 의하여 지역 간 재정력의 격차가 확대되면 수평적 재정조정제도를 도입하여

야 하는데 이때의 수평적 재정조정제도는 지역균형발전의 2차적 수단이 된다.

아울러 자치분권의 경우 권한·사무의 이양과 재정분권을 시차를 두고 실행할 수 있어 행정 비용을 절약할 수 있다. 일본의 경우 권한·사무의 지방이양과 3위 1체 개혁이라는 재정분권을 6년의 시차를 두고 실행하였다. 반면 지역균형발전은 초기부터 막대한 재정이 요구된다(김순은, 2005; 김석태, 2008).

#### 4) 이론적 기초

자치분권은 지역의 통일된 의견을 반영하는 등 분권적 논리에 기초한다. 중앙은 지역 이기주의에 의한 지역갈등, 지역의 자치역량 부족 등을 이유로 자치분권에 소극적이다. 이들을 설득하기 위해서 지방의 자치 및 혁신역량을 강화하여야 한다. 향후 자치분권이 강화될 경우 논란이 될 지역 간의 재정조정도 규범적인 측면에서 지역 스스로 해결하여야 하는데 이 또한 분권논리이다(김순은, 2005).

중앙정부의 재원을 지역 간에 배타적으로 배분하는 지역균형발전은 집권적 논리가 기초가 된다. 각 지역은 한정된 재원을 둘러싸고 치열하게 경쟁하고 중앙정부는 이를 적절히 관리하기 때문이다. 이제까지 중앙정부의 재원을 둘러싼 지방정부 간의 끊임없는 갈등이 이를 입증하고 있다. 그런데 배분된 자원을 활용하여 지역혁신을 이루고, 이를 통해 자생적 발전을 모색하는 단계에서는 분권의 논리가 요구된다. 지역이 자신의 창의성과 지역적 특성을 바탕으로 배분된 자원을 효율적으로 활용하는 자생적 발전은 철저히 분권적으로 수행되어야 한다.

앞에서 논의한 바와 같이 지역균형발전의 중요한 내용 중의 하나가 지방으로의 재원이양이다. 주요 수단으로 <그림 3-1>의 교부세와 보조금 및 지방세가 주로 쓰인다. 이때에도 지방세, 교부세, 포괄보조금과 같이 지방의 재량을 강화하는 재원의 이전은 분권적 논리에 따른 것이다.

### 4. 정책 행위자

#### 1) 중앙정부

자치분권과 지역균형발전의 주체는 중앙정부와 지방정부, 시민 및 시민단체이다. 중앙정부는 이제까지 시도된 자치분권 개혁의 과정에서 매우 소극적인 자세를 보였다. 권력게임으로도 표현되는 자치분권에서 중앙정부의 권력축소를 의미하는 분권에 중앙정부는 항상 소극적이었다. 국회와 중앙행정도 모두 유사한 자세를 취했다는 것이 일반적인 평가이다(김순은,

2015; 이기우, 2007; 이승중, 2005). 중앙정부, 특히 국회의원들이 자치분권에 소극적인 이유는 자치분권이 선거에 중요한 이슈가 되지 않기 때문이다. 자치분권이 선거에 주요한 이슈로 다루어진 것은 노무현 대통령 선거와 문재인 대통령 선거가 유일하다.

반면 지역균형발전은 중앙정부가 매우 중요하게 인식하고 적극적으로 대응하는 정책이다. 정책을 자문하는 기구의 명칭은 국가균형발전위원회, 지역발전위원회 등으로 변화하였지만 정책의 핵심은 지역의 균형발전이었다. <그림 3-1>에서 보는 바와 같이 비록 지역균형발전이 매우 다양한 내용으로 구성되지만, 대부분의 정책에서 중앙정부의 역할이 핵심적이다. 한정된 재원을 지역 간에 배분하는 것이 중앙정부의 주요한 역할이기 때문이다. 한정된 재원을 둘러싸고 지역 간의 경쟁이 펼쳐지고 그 결정권은 중앙정부가 가지고 있기 때문에 중앙정부는 지역균형발전에 자치분권보다 대응적이고 적극적이다. 지역 간의 자원배분이나 가시적인 시설 및 공공기관의 이전을 내용으로 하는 지역균형발전 정책은 선거에 매우 유리하게 작용하기 때문이기도 하다(김순은, 2005).

## 2) 지방정부

자치분권과 지역균형발전에 대한 지방정부의 반응과 대응은 내용별로 차이점이 있다. <표 3-1>에서 보는 바와 같이 자치분권의 권한·사무의 이양과 세출자주권에 관하여서는 지방정부 간의 합의가 비교적 용이하다. 물론 권한·사무 이양의 우선순위에 대해서는 이견이 있을 수 있으나 큰 틀에서 합의가 용이하다. 자치분권은 주로 지방정부와 중앙정부 간의 갈등구도로 나타났다. 때로는 중앙정부에 대한 요구의 정도는 상대적으로 크지 않다. 왜냐하면 차등분권을 실행하는 경우는 몰라도 대등분권의 경우 무임승차가 가능하기 때문이다. 그런데 과세자주권이나 교부세와 보조금 등 재원이전에 대해서는 지방정부 간 이견이 크다. 재원이 비교적 양호한 지역과 부족한 지역 간에 견해 차가 크기 때문이다. 대표적으로 세원이 풍부한 도시지역과 그렇지 못한 농·산·어·촌간의 갈등이 크다. 재정분권의 성과가 미미한 이유 중의 하나이다.

지역균형발전은 큰 틀에서 수도권과 비수도권, 영남과 호남, 도시와 농·산·어촌 간에 재원의 배분을 둘러싸고 형성된 갈등구조가 일반적이다. 재원이 부족한 지방정부일수록 중앙정부의 이전재원에 민감하게 반응하기 때문이다. 지역발전을 위한 중앙정부의 재원이 경쟁을 통하여 지원되는 구조 하에서는 지방정부 간에 갈등이 발생할 수 밖에 없다. 왜냐하면 한정된 재원을 둘러싸고 제로섬 게임을 하여야 하기 때문이다(이승중, 2003; 김순은, 2005; 김석태, 2008).

### 3) 시민 및 시민단체

통상적으로 시민들의 자치분권에 대한 관심은 높지 않은 편이다. 이는 지방자치에 대한 무관심과 무관하지 않다. 그간 정부가 자치분권의 약속을 실행하지 않은 것도 시민들의 무관심과 밀접하게 관련되어 있다(이승중, 2005; 이기우, 2007; 김순은, 2015). 반면 지역발전과 직결된 지역균형발전에 대한 시민의 관심은 매우 크다. 지역의 시민단체들은 양 정책에 모두 민감하게 반응하고 있다. 시민단체들의 운동내용을 보면 항상 자치분권과 지역균형발전을 동시에 요구하고 있다. 최근 전국에 설치된 지방분권협의회의 명칭에 충청북도와 같이 자치분권과 지역균형발전을 동시에 사용하는 지역이 있을 정도이다. 상기의 논의를 종합하면 <표 3-2>와 같다.

<표 3-2> 비교분석의 틀과 분석결과

비교기준		자치분권	지역균형발전
정책의 특성	추진이념	- 자유, 경쟁, 효율 - 자주, 참여, 자율, 책임 지역능력의 최적화 시장친화적	- 평등, 배려, 형평 - 통합, 통일 - 최소기준의 확립 반시장적 특징 보유
	성격	- 전략적, 상황적 정책 - 차별성과 경쟁을 전제 - 재화 생산방법의 이양적 성격 - 수단적 성격의 정책 - 공유재산 성격의 정책 - 무입승차 가능	- 시간과 공간을 초월한 상시적 정책 - 차별성의 축소 - 재화의 이양적 성격 - 최종목표적 정책 - 사유재산 성격의 정책 - 무입승차의 어려움
정책의 분류		구성정책, 배분정책, 재배분정책	재배분정책, 배분정책, 구성정책
정책의 내용	대상	- 정치·행정권한 및 행정사무의 지방이양 재정분권	- 전략산업의 지역적 배분 - 지역의 혁신정책 - 공공시설의 분산: 행정중심복합도시, 중앙부처 및 공공기관 지방이전재정 조정제도
	목적 및 목표	- 분권형 정치행정체제 (분권형 거버넌스) - 지역발전의 균등한 기회제공	- 지역의 균형발전 (수도권과 비수도권, 지역간의 경제적 격차 해소) - 집권식 재원의 강제배분
	수단	권한·사무의 지방이양, 수평적, 수직적 조정제도 - 재원의 수요를 연차적 처리 가능	재원의 수직적 조정제도, 수평적 재정 조정 - 정책집행의 초기부터 막대한 자원필요
	이론적 기초	- 분권논리가 적실성이 높음: 지역의 통일된 의견이 반영될 가능성이 높음. - 수평적 재정조정 보완	- 집권논리가 적실성이 높음: 지역의 경제적 격차를 해소시키는 정책으로 중앙정부의 의견이 반영될 가능성이 높음. 지역혁신을 통한 자생적 발전을 위한 분권논리 보완

비교기준		자치분권	지역균형발전
정책 행위자 (추진전략, 선호도, 인지도, 선거관련)	중앙정부	- 중앙정부의 정치·행정권한 이양이므로 소극적인 태도 선거의 활용도 낮음	- 재원의 중앙집권식 배분이므로 상대적으로 적극적임 선거의 활용도 높음
	지방정부	- 서울을 포함한 지방정부의 통일적 의견 수립이 용이 - 지방정부간의 합이 상대적으로 용이함(재정분권 제외) - 공유재산의 성격으로 정책에 대한 열의가 적음	- 수도권과 비수도권, 영남과 호남, 도시와 농촌 등 다원화된 갈등구조 - 지방정부간의 갈등의 소지가 큼 - 재원의 이양을 의미하기 때문에 정책에 대한 열의가 상대적으로 높음
	시민	- 기회의 제공을 의미하는 분권정책에 상대적으로 중요도에 대한 인지도가 낮음	- 지역발전을 의미하는 균형발전에 인지와 관심이 높음
	지역의 이익단체	관심이 높음	관심이 높음

출처: 김순은(2005), “지방분권 정책의 평가와 과제: 국가균형발전 정책과의 패키지화에 대한 비판적 고찰”, p. 129의 표를 수정·보완하였음

## IV. 자치분권과 지역균형발전의 관계에 관한 이론

자치분권과 지역균형발전의 관계에 대해서는 다양한 학문적 주장이 제기되었다. 자치분권과 지역균형발전 사이에는 각 정책의 특성에 따라 상호보완설과 상호긴장설로 대분하여 논의할 수 있다. 전자는 주로 우리나라의 자치분권과 지역 간 격차의 현실과 양 정책의 정적인 구조를 고려한 규범적 주장인 반면 후자는 양자의 일반적 특성에 기초한 실증적 이론에 가깝다(최진혁, 2005; 김순은, 2005; 김석태, 2008; 변창흠, 2013; 이병규, 2015).

### 1. 자치분권과 지역균형발전의 상호보완설

자치분권과 지역균형발전의 상호보완설은 우리나라의 현실에 기초하고 있다. 우리나라의 중앙과 지방의 사무배분은 7:3, 재원분은 8:2로 중앙집권적 형태를 보이고 있다. 아울러 인구의 49.5%가 수도권에 거주하는 높은 중앙집중도를 보인다. 92%에 이르는 도시화가 보여주듯이 도시와 농·산·어촌의 격차는 점점 벌어지고 있다(김순은, 2017b). 이러한 현실을 타개하기 위해서는 자치분권과 지역균형발전 상호간 시너지 효과를 발생시킬 수 있도록 양 정책을 패키지화하여 동시에 추진하여야 한다(김순은, 2007). 지방에서 자치분권과 지역균형발전을

주장하는 시민단체들은 대부분 이러한 주장을 펼치고 있다.

자치분권과 지역균형발전의 상호보완설은 양 정책의 정적인 구조에도 기초한다. 앞에서 논의하였듯이 지역균형발전은 분산, 분업, 분권으로 구성되기 때문에 자치분권이 지역균형발전의 필요조건이 된다. 자치분권에 의한 자치역량이 강화되지 않으면 지역의 혁신에 기초한 자생적 발전을 기대할 수 없다. 자치분권은 지역균형발전의 필요조건으로서 기타의 분산과 분업보다 선행되어야 한다는 주장이 여기에 속한다. 자치분권은 주로 발전의 기회를 제공하기 때문에 자치분권의 결과 지역 간 격차가 발생할 수 있다. 초기부터 경쟁의 여건이 갖추어지지 않은 지역은 때로는 자치분권으로도 발전을 기대할 수 없다. 발전지체지역과 낙후지역은 지역균형발전으로 보완하여야 한다. 즉 지역균형발전과 자치분권은 상호보완성을 유지하여야 한다(김순은, 2007). 두 정책이 상생적이어야 한다는 주장들이 이 부류에 속한다(변창흠, 2013). 이런 관점에서 볼 때 자치분권과 지역균형발전의 상호보완설은 규범론적 주장의 성격이 강하다(이종수 외6, 2003).

## 2. 자치분권과 지역균형발전의 상호긴장설

자치분권과 지역균형발전의 관계를 논의함에 있어서 상호간에 같등이나 마찰의 소지가 크다는 지적도 많다(이승중, 2003; 김석태, 2008; 김순은, 2005). 상기에서 제시된 <표 3-2>를 큰 틀에서 보면 자치분권과 지역균형발전은 매우 상이한 특성과 내용을 지니고 있다. 특히 정책의 동적인 측면, 부연하면 정책의 집행단계에서 지역균형발전이 지역의 보다 큰 관심을 받는 반면 자치분권에 대한 주민들의 관심도는 현저히 낮다. 자치분권은 분권적인 논리에 따라 추진이 가능한데 지역균형발전은 집권적인 논리가 강하다.

두 정책의 추진이념이 상이한 것이 상호긴장설의 주요한 이유이다. 자치분권이 분권을 지향하고 자유 및 경쟁 등의 이념을 추구하는 정책인 반면 지역균형발전은 평등과 형평 및 상호간 배려를 강조하기 때문이다. 전자의 결과 지역 간의 차이가 발생할 소지가 크지만, 후자는 그 격차를 축소시키는 정책이기 때문에 지향점이 상이하므로 지역 간 같등의 여지가 크다. 이러한 주장은 주로 실증적이고 현실 묘사적인 관점의 주장이다.

## 3. 자치분권과 지역균형발전의 전략적 조화설

큰 틀에서 보면 자치분권과 지역균형발전은 정책의 특성으로 인해 같등의 소지가 높은 것으로 보인다. 실제로 대한민국시도지사협의회 모임에서도 자치분권에 대해서는 상호간에 신뢰도 높고 화기애애한 분위기 속에서 논의가 진행된다. 반면 의제가 지역균형발전에 관한

내용인 경우에는 지역 간에 상당한 견해차가 표출되는 것으로 전해지고 있다. 차이점과 상이한 특성을 이해하면 양자의 전략적 조화를 추진할 수 있다.

〈표 3-2〉를 보면 자치분권과 지역균형발전은 수단과 목표와의 관계를 갖고 있다. 재정분권의 이전재원은 자치분권이면서 지역균형발전의 중요한 부분이다. 지역의 시민단체들은 양자의 시너지 효과를 지지하고 있다. 이런 점을 고려해서 앞의 분석과 같이 자치분권과 지역균형발전을 구성하는 정책을 내용별로 분석하면 조화롭게 양자 간 시너지 효과를 창출할 수 있는 전략을 수립할 수 있다. 이는 자치분권과 지역균형발전이 지역복지 및 지역개발 등 지역발전을 목표로 한다는 공통점을 갖고 있기 때문에 가능한 것이다. 〈그림 3-1〉에서 보면 제1상한과 제4상한에 속하는 정책들은 상대적으로 조화를 모색하는데 용이하다. 왜냐하면 재정분권은 지역균형발전과 밀접하게 관련되어 있기 때문이다(김순은, 2017d).

앞에서 논의한 자치분권의 내용과 지역균형발전의 종류 중 이전재원 부분이 일치한다. 부연하면 재원이양은 자치분권이면서 동시에 지역균형발전에 속하는 정책으로 통합적인 차원에서 추진할 수 있다. 첫 번째 전략은 양 정책의 과제 선택에서 구현하는 것이다.

두 번째 전략은 과제의 추진방식에서 찾아야 한다. 지금까지 지역균형발전의 집권적·외생적인 추진방식은 주로 비판의 대상이 되었다. 이제는 자치분권적·자생적인 지역균형발전으로 선회해야 한다. 이런 관점에서 볼 때, 자치분권은 지역에 발전의 기회를 제공하기 때문에 우선적으로 실시되어야 할 것이다. 자치분권의 실시 이후 지역 간 차이가 발생하면 발전에 뒤처진 지역에 지역균형발전 정책을 실시하는 전략이 이론적으로는 타당하다.

그런데 현재의 상황을 고려하면 이미 지역간에 상당한 발전의 차이가 있음을 알 수 있다. 뿐만 아니라 도서 및 접경지역과 같이 낙후된 지역은 자치분권만으론 발전을 기대할 수 없다. 이러한 지역에는 지역균형발전에 초점을 둔 전략을 구사하는 것이 타당하다.

물론 자치분권과 지역균형발전의 조화로운 전략의 수립에는 지역의 발전수준과 자치역량, 지역여건 등이 고려되어야 한다. 자치분권과 지역균형발전 정책의 범위와 내용을 전략적으로 조합한다면 갈등의 소지를 줄이고 조화를 제고할 수 있다. 상기 〈그림 3-1〉에서 보는 바와 같이 제3상한에 속하는 지역균형발전은 정책의 혁신성으로 인하여 자치분권과 갈등의 소지가 높은 정책이다. 그럼에도 우리나라에서는 이미 집행이 진행 중이거나 완료단계에 이르러 상대적으로 갈등의 여지가 적은 정책의 경우에는 전략적 조화를 모색하는 것이 유리하다. 구체적인 전략적 방안에 대해서는 다음 장에서 상세하게 논의하였다.

## V. 자치분권과 지역균형발전 정책의 조화적 추진방안

### 1. 자치분권과 지역균형발전의 과제선정의 전략

#### 1) 전략적 과제의 추진: 자치교육(초등학교)의 통합추진

자치분권과 지역균형발전의 조화를 모색하는 첫 번째 방안은 양자의 상충점을 최소화하며 정책의 효과를 극대화할 수 있는 과제를 선정하는 것이다. 아직 우리나라의 인구 자체는 감소하지 않았지만 저출산으로 인해 인구의 구조는 크게 변화하고 있다(김순은, 2017e). 농·산·어촌의 인구, 특히 저출산과 도시화로 인한 유아청소년 인구의 감소는 학교의 폐쇄 내지는 지방의 소멸이라는 위험까지 시사하고 있다. 비도시지역은 인구가 급감하고 있어 지역균형발전의 중요한 대상이 되고 있다.

우리나라는 제3공화국부터 지방교육행정과 지방행정을 분리하고 중앙집권식의 교육모형을 채택하였다. 반공교육 등의 성과도 있었지만 지방교육의 다양성과 창의성을 저해하는 부작용을 낳기도 하였다. 자치교육의 부재로 지방의 특색에 따른 교육의 다양성을 보여주지 못했다. 지방에서 일반행정과 교육행정을 분리한 것은 지역에서의 종합행정 발전에 커다란 장애가 되어 지방자치의 본질을 해치는 결과로 나타났다. 참여정부 이후 자치분권의 주요 과제로서 자치교육이 지속적으로 논의되었는데, 특히 교육행정과 지방행정의 통합이 주요한 이슈였다.

농·산·어촌의 인구감소로 인한 학교의 폐쇄를 예방하기 위해서는 효과적인 출산정책을 수립해야 하며 도시로의 인구유출을 방지하여야 한다. 여기에는 다양한 저출산 대책과 지역발전 정책이 수반되어야 한다. 이러한 정책들이 지역주민들의 가장 높은 관심을 갖는 교육과 직접적인 관련성이 적은 일반지방행정을 통하여 이루어지기 때문에 정책의 연계성을 높이지 못하고 있다. 일반지방행정과 교육행정을 통합한다면 지역발전은 물론 출산정책의 효과를 제고할 수 있다.

교육행정의 전면적 통합이나 연계성 제고가 어렵다면 최소한 초등학교의 교육행정만이라도 현재의 시·군·구의 일반행정에 통합시킨다면 정책효과를 기대할 수 있다. 주민자치에 관한 연구결과에 비추어 보면 좋은 초등학교의 유지와 운영이 인구유출효과를 줄이고 지역발전을 이룩하는데 탁월한 기능을 하기 때문이다. 이미 서울 일부 구에서는 자치구 차원에서 청소년 위원회 등을 구성하고, 중·고등학교에서 실행하지 못하는 방과 후 활동을 주도적으로 추진하여 좋은 반응을 얻고 있다(김순은·한상우, 2014). 덧붙여 향후 주민자치의 활성화를 위해서도 기초단위의 종합행정이 무엇보다 시급하다.

초등학교의 교육을 시·군·구의 일반행정과 통합하는 경우 예산은 지방의회의 교육위원회가 담당하고 시장·군수·구청장은 집행만을 담당하되 교육담당 부단체장의 설치로 전문적인 보좌를 받는 체제가 적합할 것이다. 이처럼 초등학교의 교육행정과 지방행정을 통합하는 일은 지방자치 본래의 모습을 찾는 과정이기도 하다.

## 2) 재정분권과 지역균형발전 재원이양의 조화로운 추진

노무현 정부가 2003년 이후 자치분권을 본격적으로 논의할 때부터 재정분권은 자치분권 과제의 중요한 부분을 차지하였다. 현재까지 지방정부가 꾸준히 재정분권을 요구했음에도 불구하고 재정분권의 성과는 미미하였다. 세출자주권은 다소 개선된 부분이 있으나 과세자주권이나 이전재원의 확충은 크게 진전되지 못했다. 과세자주권은 조세법률주의의 엄격한 해석으로 발전되지 못했고 이전재원에 대한 중앙정부의 관행화된 역할은 이전재원의 개선을 가로막았다. 중앙정부가 상세하게 명시한 보조금은 지방의 재량을 용납하지 않았고 오히려 지역 간의 중복투자로 낭비의 소지마저 안고 있었다.

상기 <그림 3-1>에서 보는 바와 같이 교부세와 포괄보조금 및 명시보조금은 지역균형발전의 가장 전통적이고 합리적인 정책이다. 동시에 <표 2-1>에서 보는 바와 같이 재정분권의 중요한 내용을 구성하고 있다(이달곤, 2017). 중앙정부에서 명시보조금의 용도를 상세하게 지정하여 이전함으로써 지방의 재량이나 상황을 반영하지 않는다는 점을 고려할 때, 교부세와 포괄보조금을 확대하고 명시보조금을 삭감하는 방안이 자치분권과 지역균형발전을 만족시키는 바람직한 전략이다. 일본에서 2006년 3위 1체라는 재정분권 개혁을 추진하면서 명시보조금을 교부세화와 일반세원이양으로 전환한 것도 같은 맥락이다(이재원, 2009; 최철호, 2015; 김순은, 2016). 영국에서도 캐머런 정부 이후 지방주의(localism)의 틀 속에서 포괄보조금을 통하여 중앙정부가 지방정부에게 다양한 분야의 공공서비스의 집행권한을 이양하였다(이원섭, 2017).

교부세의 혜택을 받지 못하는 지역은 물론 지방정부의 책임성은 과세자주권으로 보완할 수 있다. 법정외세도 여기에 해당한다(최철호, 2015). 영국의 대헌장(Magna carta), 미국독립혁명, 프랑스 대혁명 등 시민혁명은 세금으로부터 촉발되었다. 납세자는 자신이 납부하는 세금의 정당성에 매우 민감하기 때문에 이를 사용하는 정부에 대하여 매우 비판적이다. 이는 지방정부의 책임성이 특별히 요구되는 이유이다. 지방정부의 과세권은 한편으론 지방정부의 권한을 강화하는 동시에 시민들로 하여금 정부를 감시하게 하는 통제의 방안이 될 수 있다. 이때에도 지역균형발전의 방안으로 수평적 재정조정제도를 반드시 반영하여야 한다. 과세자주권으로 세입이 크게 증가하는 지방정부는 재원이 부족한 지역에 수평적으로 지원해야만 과세자주권의 확대에 따른 지역 간 불균형의 부작용을 완화할 수 있다.

## 2. 자치분권과 지역균형발전 추진방식 상의 전략

### 1) 시·도의 활용전략(제2국무회의의 활용)

자치분권과 지역균형발전을 조화롭게 추진하기 위해서는 종래와는 달리 지역균형발전을 분권식으로 추진하는 방안이 필요하다. 종래의 지역균형발전은 주로 중앙정부의 주도로 추진되어 중앙-지방, 지방정부 간 갈등이 고조되었다. 행정수도의 이전과 혁신도시의 건설을 둘러싼 갈등이 대표적이다.

향후에는 지역의 혁신을 통하여 지역이 주도하는 자생적 지역균형발전이 이루어져야 한다. 분권형 지역균형발전의 추진(차미숙, 2017)으로 패러다임을 전환하는 것이 필요하다. 이를 위하여 시·도의 역할이 강화되어야 한다. 중앙정부는 시·도 간 지역균형발전을 위한 정책을 수립하고 시·도 내의 영역은 시·도가 담당하는 분권형의 방식이 자치분권과 지역균형발전 간 조화를 이루는 방식이다. 현재 농·산·어촌의 인구감소로 군의 존립이 위협받는 상황 속에서 시·도의 역할이 강화되어야 한다(김순은, 2017b). 물론 낙후지역이나 휴전선 접경지역 등은 예외로 다루어야 한다. 현재 논의되는 제2국무회의에 시·도지사를 포함시켜 자치분권과 지역균형발전을 논의하게 된다면 양자 간의 접점을 구하는데 긍정적으로 기여할 것이다. 문재인 정부가 주도하는 연방제 수준의 분권을 위해서도 시·도의 지위와 권한을 강화하는 것이 바람직하다.

앞에서 예시하였던 영국의 자치분권 협상을 우리나라에서도 시·도별로 하는 것도 방안 중의 하나로 검토할 수 있을 것이다. 이때 시·도별로 설치된 혁신도시를 시·도 발전의 거점으로 설정하는 것과 이를 위한 구체적인 자치분권 및 지역균형발전 방안 등이 논의의 대상이 될 수 있다(김순은, 2017d).

### 2) 자치분권 추진방식의 다양화로 조화 모색

앞의 방식이 지역균형발전이 자치분권과 조화를 이루기 위하여 구상된 방식이라면 자치분권 추진방식의 다양화는 자치분권이 지역균형발전과 조화를 이루기 위한 것이다. 이제까지는 자치분권도 내용은 분권적인 사항이지만 추진방식은 중앙집권적이었다. 중앙정부에 설치된 추진기구가 자치분권의 과제와 전략을 수립하고 결정하였다. 지방의 의견을 수렴하는 절차를 거쳤으나 그 효과는 크지 않았다.

향후에는 자치분권의 과제와 추진방식에 지역의 의견이 반영되어 지역균형발전과 조화를 이룰 수 있어야 한다. 중앙정부가 직접 주도적으로 추진할 과제를 선정하고 추진하는 방식에

지방정부의 의견을 수렴하여 과제를 선정하고 추진하는 방식이 보완적으로 이루어진다면 지역은 지역균형발전의 차원에서 자치분권의 과제와 대안 등을 제안할 수 있다. 자치분권의 과제 중 자치교육, 자치경찰, 지방의회의 강화 등 지역 간의 갈등이 적은 분야는 중앙정부가 적극적으로 추진하는 것이 효과적이다. 이 외에 전국적으로 의견의 통일이 가능한 대상, 즉 대등적 자치분권에 있어서는 제안공모방식을 선택적으로 활용할 수 있다. 반면 지역에 따라 차등적인 자치분권이 적합할 경우에는 개별신청방식도 고려해 볼 만하다.

아래에서 논의하였지만 수도권 등 발전지역에 있어서는 자치분권의 선행적 집행으로 지역의 경쟁력을 유지하면서 그 외 지역에 대해 지역균형발전을 추진한다면 수도권의 경쟁력을 유지하는 동시에 지역 간의 균형을 모색해 볼 수 있다(이종수 외6, 2003; 이승중, 2003; 김순은, 2005; 김석태, 2008).

### 3. 공간구분의 3분(권역) 전략: 맞춤형 전략

지역균형발전은 평등권의 공간적 배분이다(조명래, 2011). 이점을 감안하여 전국의 공간적 배분에 따라 양 정책을 상이하게 추진하는 전략이 맞춤형 전략의 핵심이 될 것이다. 이를 상론하면 아래와 같다.

#### 1) 종합특구전략

정책이 미치는 범위를 특정한 구역에 한정하는 방식이 특별구역제도(특구제도)이다. 특구제도는 특구 내에 한정된 자원을 집중하고 규제상의 특례를 통하여 경제적 효과를 극대화하려는 제도이다. 우리나라도 다양한 형태의 특례를 인정하는 특구제도가 존재한다. 다수의 규제에 대한 특례를 인정하는 경제자유구역이나 1-2개의 특례를 허용하는 지역특화발전특구 등이 있다. 종합특구는 다수의 규제에 특례를 허용한다는 점에서 경제자유구역과 유사하며 대상지역이 광범위하다는 점에서 지역특화발전특구와 유사하다(김순은, 2017d).

1980년대 중국이 특구를 통하여 국가발전을 달성하였으며 일본도 국가전략특구, 지방창생특구, 부흥특구 등 다양한 방식의 특구를 통하여 제2의 도약을 추진 중이다. 영국도 2016년 도시와 지방정부 자치분권법(Cities and Local Government Devolution Act 2016)을 제정하여 지방정부들의 연합이 가능하게 되었다. 연합정부를 구역으로 새로운 차원의 권한과 재원에 관해 중앙정부와 협상을 할 수 있게 되었다. 주택, 교통, 도시계획 및 경찰과 관련된 권한이 협상의 주요 대상이었다(Wikipedia, 2017). 광역 맨체스터(Greater Manchester), 셰필드(Sheffield), 서요크(West Yorkshire), 콘월(Cornwall)을 포함하여 8개의 지역에서 연

합정부를 구성하였고 이 구역을 중심으로 중앙정부와의 자치분권과 재원이양에 관한 협상에 착수하였다.

우리나라에서 채택한 제주특별자치도와 세종특별자치시도 특구제도에 속한다. 문재인 정부가 제시한 세종시의 행정중심복합도시로의 완성도 특구개념에 기초하고 있다. 이 외에 전주 시와 강원도가 추진하는 문화특별시와 평화특별자치도도 여기에 속한다. 규제완화는 자치분권에 해당하며 한정된 자원의 분배는 지역균형발전에 속하기 때문에 특구제도는 양자를 조화시키는 최선의 전략이 된다. 이 전략은 발전이 지체된 지역이나 낙후지역에 특히 효과적이다.

## 2) 3분(권역) 맞춤형 전략

3분(권역) 맞춤형 전략은 전국을 발전의 수준에 따라 상·중·하 3권역으로 대분하고 분류된 권역에 따라 맞춤형 정책을 추진하는 것이다. 상기에서 논의한 종합특구전략은 낙후지역, 발전의 여건이 미비한 지역, 접경지역 등 지역의 특수한 사정을 고려한 맞춤형 전략이다. 지역별로 맞춤형 전략을 추진하는 것은 영국이 지역별로 실행하고 있는 도시권 협상(city deal), 지역성장 협상(local growth deal), 분권협상(devolution deal), 지방정부의 연합기구(combined authority)의 구상과 유사하다(이원섭, 2017).

3분(권역) 맞춤형 전략은 전국을 발전지역, 발전기회지역, 발전지체지역의 3권역으로 대분하고 권역에 따라 맞춤형 정책을 추진하는 전략이다. 초광역을 대상으로 한다는 점에서 일본의 광역연합이나 영국의 도시권 협상이나 분권협상(devolution deal)제도와 유사하다(이원섭, 2017). 문재인 정부도 로드 맵에서 광역연합제도를 제시하였다(행정안전부, 2017).

발전지역은 중앙정부의 권한·사무만을 이양해도 발전을 더욱 촉진할 수 있는 지역이다. 세원이나 지역재원이 풍부하기 때문에 과제자주권 등을 강화하여 증가하는 세입으로 발전의 토대를 구축할 수 있다. 국세와 지방세 등의 조정으로 지방세원이 튼튼할 경우에 수평적 재정조정제도를 도입하여야 하는데, 이러한 지역의 경우 재원이양의 주체가 될 수 있다. 주로 수도권이나 대도시가 발전지역에 속한다(김순은, 2017d).

발전지체지역은 중앙정부의 권한·사무의 이양만으로는 오히려 재원이 축소되어 발전에 지장을 초래할 지역이다. 세원이나 지역의 재원이 부족하여 중앙정부나 재원이 풍부한 지역으로부터의 재정조정이 필요한 지역이다. 이러한 지역에는 지역균형발전정책이 집중적으로 적용되어야 한다. 대부분의 농·산·어촌과 재정자립도 하위에 속하는 비수도권 지역이 여기에 속한다.

발전지역과 발전지체지역을 제외한 제3의 권역이 발전기회지역이다. 이 지역은 중앙의 권한·사무와 적절한 수준의 재원이양으로 발전의 활력을 찾을 수 있는 지역이다. 특히 지역의

상황에 따라 개별신청방식으로 권한·사무를 이양함으로써 발전을 촉진시킬 수 있다. 주로 세종, 대전, 청주를 포함하는 중부권 지역이 여기에 속한다. 본 전략을 추진하기 위해서는 3권역으로 대분할 때 기준으로 삼기 위한 정확한 지수의 개발이 관건이다.

#### 4. 추진기구의 전략적 파트너십 확보전략

정책 추진기구의 구성과 운영에 관련된 체제는 정책의 성공과 밀접하게 관련되어 있다 (Kim, 1991). 2003년 노무현 정부가 자치분권과 지역균형발전을 위해 각각의 추진기구를 설립한 이후 현재까지 자치분권을 전담하는 추진기구와 지역균형발전을 담당하는 기구를 별도로 설치하여 운영하였다. 문재인 정부가 출범하면서 두 기구의 통합이 논의되었으나 기존의 방식을 유지할 것으로 보인다. 이제까지는 양 기구로 나뉘어 정책의 시너지효과를 높이기 위한 노력도 많지 않았다.

제3장에서 논의하였듯이 자치분권과 지역균형발전의 특성을 비교하여 보면 차별성뿐만 아니라 공통점 또한 함께 확인할 수 있다. 광의의 지역균형발전에는 자치분권도 포함된다. 자치분권은 지역균형발전의 필요조건이라고 할 수 있다. 자생적 지역균형발전은 자치분권을 전제로 추진되어야 함을 의미한다. 때로는 자치분권만으로는 지역발전을 기대할 수 없는 지역도 다수 있음은 앞에서 상세히 논의하였다.

자치분권과 지역균형발전은 매우 긴밀한 상호 조정과 양자 간 조화를 모색하는 실행절차가 요구된다. 따라서 자치분권과 지역균형발전 추진기구 간에 지역정책을 위한 파트너라는 인식과 믿음에 근거한 협력적 거버넌스를 형성하여야 한다. 이를 통하여 정책의 우선순위를 정하고 적절한 전략을 선택한다면 지역정책의 효과는 배가될 수 있다. 문재인 정부가 추진하는 지역균형발전의 거버넌스 개편도 양 기구의 협력과 소통을 바탕으로 추진되어야 할 것이다. 2018년 1월 제주에서 개최되는 지방분권과 지역균형발전이라는 국가비전을 알리는 대토론회가 지역발전위원회와 지방자치발전위원회가 공동으로 주최된다는 것은 양 기구가 정책의 파트너라는 인식 하에 협력적 거버넌스를 구축하는 첫 단계로서의 의의를 갖는다.

## VI. 결론

자치분권과 지역균형발전은 지역정책의 양 축이다. 우리나라는 그동안 중앙집권체제를 유지하면서 수도권 집중이라는 폐해를 낳았다. 수도권으로의 집중은 지역 간 격차를 확대하는 더 큰 부작용으로 귀결된다. 이러한 현재 우리나라의 상황을 고려할 때 자치분권과 지역균형발전은 어느 것 하나 소홀히 할 수 없는 중요한 정책이다.

그런데 본 논문에서 분석하였듯이 양 정책은 매우 상이하다. 정책의 특성, 내용, 이론적 기초 등에서 커다란 차이를 보인다. 그럼에도 내용별로 보다 심층적으로 분석하면 같은 부분을 공유하고 있음을 알 수 있다. 양 정책이 모두 지역을 대상으로 한다는 공통점을 토대로 양자간에 조합을 추진하면 오히려 시너지 효과를 창출할 수 있음을 보았다.

특히 양 정책의 추진전략을 적절히 수립하면 모순과 상충효과를 줄이고 양 정책의 효과를 배가할 수 있다. 적절한 추진전략은 과제의 선택, 추진방식, 공간의 구분 등을 통하여 이루어진다. 자치분권과 지역균형발전을 조화시킬 수 있는 정책과제의 선택은 무엇보다도 중요하다. 초등학교 프로젝트와 이전재원의 전략이 여기에 속한다. 추진방식은 시·도의 활용(제2국무회의)이나 제안공모방식 및 개별신청방식 등으로 다양화할 수 있다. 전국을 3권역으로 나누어 정책을 수립하는 3분전략도 효과적이다.

이 외에 자치분권을 추진하는 지방자치발전위원회와 지역균형발전을 담당하는 지역발전위원회의 상시적·협력적 거버넌스가 무엇보다도 중요하다. 상시적인 대화와 소통을 통하여 조화로운 합의점을 추구하는 작업기제는 양 정책의 차별성을 축소하고 시너지 효과를 창출하는 핵심 기제가 될 수 있다.

## 【참고문헌】

- 김석태. (2008). 지역간의 정의와 분권 및 분산 정책간 선택. 「지방정부연구」, 12(1): 177-196.
- 김세권. (2011). 국가균형발전과 지방분권의 상호보완에 관한 연구. 중앙대학교 석사학위 논문.
- 김순은. (2005). 지방분권 정책의 평가와 과제: 국가균형발전 정책과의 패키지에 대한 비판적 고찰. 「한국거버넌스학회보」, 12(2): 95-133.
- \_\_\_\_\_. (2007). 지방분권과 국가균형발전 정책에 관한 전문가 인식 분석. 「Q 방법론과 사회과학」. 부산: 금정출판사.
- \_\_\_\_\_. (2015). 지방자치 20년의 평가. 「입법과 정책」, 7(1): 57-82.
- \_\_\_\_\_. (2016). 지방분권과 중앙정부와 지방정부의 역할배분. 김동욱 외5인 (저), 「정부역할의 재정립」. 서울: 박영사.
- \_\_\_\_\_. (2017a). 일본의 지방창생정책. 「공공정책연구」, 33(2): 25-54.
- \_\_\_\_\_. (2017b). 문재인 정부의 자치분권 정책방향. 한국행정학회 하계학술대회 발표논문.
- \_\_\_\_\_. (2017c). 노무현 정부의 지방분권 정책평가. 한국행정연구소 정책연구사업.
- \_\_\_\_\_. (2017d). 자치분권과 지역균형발전의 정책적 조화를 위한 추진전략. 「국토」, 434: 13-19.
- \_\_\_\_\_. (2017e). 고령사회의 인구추계와 대응방안. 서울대 SSK 고령사회연구단 월례발표회 발표자료.
- 김순은·한상우. (2014). 주민자치회의 현황과 발전과제 및 방향. 한양대 지방자치연구소 국제학술대회 발표논문.
- 김현호. (2017). 문재인 정부의 지역균형발전정책 어떻게 추진해야 하나. 「지방행정」, 765: 38-41.
- 변창흠. (2013). 제6장 지역상생과 지방분권의 새로운 방향모색. 김인희·오윤경, 지역상생과 지방분권을 위한 이슈와 과제(pp. 153-177). 서울: 서울연구원.
- 손은일. (2007). 균형발전과 지방분권의 조화를 통한 지역발전방안에 대한 소고: 경상남도를 중심으로. 「수도권 연구」, 5: 72-91.
- 신기현. (2002). 지방분권과 지역균형발전: 제도화 방향. 「지방자치연구」, 10: 17-52.
- 안동규. (2003). 지방분권과 지역균형발전 모형. 「신뢰연구」, 13(1): 51-65.
- 이기우. (2007). 참여정부의 지방분권정책: 성과와 과제를 중심으로. 서울행정학회 동계학술대회발표논문.
- 이달곤. (2017). 재정분권과 지역발전. 「지방정부연구」, 20(4): 69-88.
- 이민원. (2007). 국가균형발전 정책의 사명. 한국경제학회 2007년도 제1차 정책포럼. 국가균형발전전략의 득과 실, 3-64.
- 이병규. (2015). 지역균형발전의 헌법적 고찰. 「공법학연구」, 16(2): 29-53.
- 이승중. (2003). 분권과 균형발전. 「지방행정연구」, 17(3): 73-100.
- \_\_\_\_\_. (2005). 노무현 정부의 지방분권정책 평가. 「행정논총」, 43(2): 351-378.

- 이원섭. (2017). 영국의 지역발전정책 분권화와 분권현상. 「국토정책」, 625: 1-8.
- 이 윤. (2009). 국가균형발전정책의 논리, 현실 그리고 전망. 「CEO Report」, 9: 1-22.
- 이재원. (2009). 포괄보조 방식을 통한 분권 지향적 국고보조금 운용과제: 분권교부세, 균특회계, 그리고 지역사회서비스 투자사업을 중심으로. 「한국지방재정논집」, 14(1): 57-89.
- 이중수·곽채기·권해수·김경환·김성배·장경준·오영균. (2003). 국가경쟁력 강화 및 국가균형발전을 위한 수도권역의 역할과 과제. 연구용역.
- 임형백. (2013). 한국의 지역균형발전정책, 1972-2012. 「도시행정학보」, 26(3): 315-339.
- 조명래. (2011). 만들어진 공간 불평등, 지역격차. 「복지동향」, 157: 4-9.
- 차미숙. (2017). 지방분권시대의 균형발전정책 추진방향. 「국토」, 431: 8-16.
- 최진혁. (2005). 지방분권과 지역균형발전을 위한 행정중심복합도시의 발전과제. 서울행정학회 학술대회 발표논문집, 103-127.
- \_\_\_\_\_. (2015). 지방분권과 지역균형발전에 따른 세종특별자치시의 발전과제. 「사회과학연구」, 26(4): 143-170.
- 최창곤. (2014). 지역균형발전의 의미와 정책. 「한국산학기술학회논문지」, 15(4): 1992-1998.
- 최철호. (2015). 지방균형발전을 위한 지방재정의 현황과 확충방안. 「국가법연구」, 11(2): 63-84.
- 植田 浩·米澤健. (2001). 「地域振興」. 東京: きょうせい.
- 佐佐木信夫. (1999). 「地方分権と地方自治」. 東京: keisoshobo.
- Gordon, G. (1986). Public Administration in America, 3rd ed. New York: St. Martins Press.
- Kim, S. (1991). Factors Affecting Implementation Effectiveness: A Study of Community Development Block Grant Implementation. Ph. D. Dissertation at Kent State University.
- Lowi, T. (1972). Four Systems of Policy, Politics and Choice. Public Administration Review, 32(4): 298-310.
- Wikipedia. (2017). Cities and Local Government Devolution Act 2016. <https://en.wikipedia.org>. (검색일: 2017. 12. 15).

김 순 은 : 서울대학교 법과대학 학사. 서울대학교 행정대학원 석사. 정치행정학 박사(91년 Kent State University, Factors Affecting Implementation Effectiveness: A Study of Community Development Block Grant Implementation). 한국지방자치학회 및 한국지방정부학회 고문. 한국행정학회 연구부회장 역임. 캠브리지대학교('95), 런던정경대학(London School of Economics and Political Science, '98), 와세다대학교('00) 객원교수 역임. 일본 게이오대학교 특별교수('11) (역), 게이오대학교 초빙교수('16년, 역), 교토 리츠메이칸 특별연구교수(역), 대통령 소속 자치분권위원회 부위원장, 서울대학교 행정대학원 행정학과 교수(현), 서울대학교 행정대학원 한국행정연구소 겸무연구원(현). e-mail: sekim0313@snu.ac.kr