

분권과 균형발전

이 승 중(성균관대학교 교수)

〈 목 차 〉

- I. 문제의 제기
- II. 지방자치, 분권, 균형발전
- III. 분권과 균형발전
- IV. 분권 및 균형정책의 평가와 과제
- V. 결 론

【Abstract】

The new government intends to achieve decentralization and balanced development at the same time with equal emphasis. This approach seems to be based on the assumption that the two are separable. However, this paper emphasizes that the two imperatives are not separable but interrelated and thus the current approach of the government is not desirable. Based on this premise, this study proposes some strategies to achieve the two imperatives, such as more formidable decentralization, differentiated decentralization reflecting unequal conditions across the localities, endogenous regional development, strengthening local governance capability, etc. The basic tenet of these suggestions can be summarized as the decentralization policy supplemented with relevant concerns on equal development.

- keyword : decentralization, regional development, local autonomy
- 주제어 : 지방분권, 지역개발, 지방자치

I. 문제의 제기

공간적으로 우리나라에는 두가지의 중대한 불균형이 존재한다. 이러한 불균형은 과도한 중앙집권에 따른 중앙과 지방간의 수직적 권력불균형, 집중개발에 따른 지역간 수평적 불균형을 포함하는데 전자는 정치적 불균형, 후자는 경제적 불균형으로 특징지을 수 있다.¹⁾ 문제는 두가지 불균형이 지방자치의 정착발전애 중대한 장애요인으로 작용한다는 것이며 따라서 이의 해소를 위한 노력—분권과 균형발전—이 필요하다. 일반적으로 분권은 하위지역에 대한 권한이양행위로서(Fesler, 1965; Conyers, 1981; 김익식), 균형발전은 지역전체가 고르게 발전하는 것으로(김안제, 1991) 규정되는 바,²⁾ 전자는 자율권없이 지방자치의 존립이 가능하지 않기 때문에, 후자는 지방자치의 실질적 수행을 위한 경제적 기반없이 자치가 가능하지 않을 것이기 때문에 중요하다. 환언하면, 전자는 지방자치 존립을 위한 근간으로서, 후자는 지방자치의 원활한 시행을 위한 여건으로서 중요하다는 것이다.

이러한 배경에서 지금까지 분권과 균형발전의 요구가 점고하여 왔다. 특히 노무현 정부가 분권과 균형발전을 중요한 정책과제로 천명하면서 이에 대한 관심이 현저하게 증대하고 있다. 지방자치법도 제1조에서 지방자치법이 지방자치행정의 민주적, 능률적 수행과 함께 지방의 균형적 발전에 있다고 천명함으로써 양자를 중요한 지방자치의 목적으로 규정하고 있다. 문제는 이들 두가지 정책요구를 여하히 균형, 조화롭게 추진하느냐 하는 것이다(균형발전을 위한 정책노력을 '분권'과 대비하여 '분산'이라 할 수 있으며 이하에서는 양자를 혼용한다).

- 1) 윤대식 등(1992)은 이에 더하여 호남-영남간 불균형을 추가하여 우리나라의 지역격차를 3가지로 유형화하면서 이들이 각각 정치적, 경제적, 이념적인 격차유형을 나타내는 것이라 제시하고 있다. 물론 영호남간 불균형은 지역개발격차만이 아니라 정치사회적인 원인에 의한 이념적 갈등을 포함하는 것이지만 그러한 갈등이 지역으로 환원되어 나타나고 있다는 점을 고려하여 여기에서는 편의상 이를 지역간 불균형에 포함하여 다루기로 한다.
- 2) 각 개념은 과정만이 아니라 결과를 포함하여 이해되기도 한다. 즉, 분권은 권한이양의 결과로 나타나는 지방정부의 자율성 또는 자율적 지방정부로, 균형발전은 균형개발의 결과로 나타나는 지역의 상대적 발전정도로 해석되기도 하는 것이다. 특히 분권과 균형발전을 연계하여 논의할 때, 양 개념은 때로는 과정을, 때로는 그 결과를 의미하여 혼란이 일기도 한다.

이와 관련, 노무현 정부는 두 마리 토끼를 동시에 잡으려는 시도를 하고 있는 것으로 보인다. 이러한 정책의지는 대통령자문기구로서 정부혁신분권위원회와 균형발전특별위원회를 병립설치한데 더하여, 지난 10월 15일에는 국무회의에서 지방분권특별법과 함께 국가균형발전특별법 및 신행정수도의 건설을 위한 특별조치법을 동시에 통과시킨데서도 쉽게 확인된다. 그러나 불행히도 양 정책요구의 조화는 그리 쉽지 않다. 후술하는 바와 같이 양자간에는 여러 가지 차이가 있지만 분권은 지방정부의 역할강화를, 균형발전은 중앙정부의 역할강화를 포함한다는 근본적인 성격차이가 내재하고 있기 때문이다. 특히 전자와는 달리 후자의 경우, 발전지역과 낙후지역간의 차별화가 불가피하게 되고 이에 따라 상대적으로 피해를 받는 지방정부와 상대적으로 이익을 보게 되는 지역간의 충돌과 갈등은 필연적이다.

실제로 10월 5일 국무회의가 있던 당일 경기도지사가 정부의 균형발전정책에 반발하여 “노무현 정부 출범 이래 한 일이라고는 균형발전의 미명하에 수도권 규제정책을 강화하였을 따름”이라고 비난하면서 독자행보선언을 하기에 이른다. 반대진영 역시 침묵하지 않고 있다. 10월 13일 비수도권 13개 시도의 단체장들은 공동선언문을 통하여 “지방분권특별법, 국가균형발전특별법, 신행정수도의 건설을 위한 특별조치법 등 3대개혁입법안은 수도권 집중과 지방의 공동화라는 폐해를 해소하고 궁극적으로 국가의 경쟁력을 제고시키는데 목적이 있으며, 지역간 불균형 해소와 자립형 지방화를 통한 국가균형발전이 시급하다”고 주장하면서 동 법안들의 정기국회 통과를 촉구한 바 있다(중앙일보 2003.10.13). 그러나 이에 대하여 수도권 지자체들은 이들 법안이 수도권 역차별을 가져올 것이라고 반대하면서 균형발전에 우선하여 분권이 필요하다고 주장하고 있는 바, 그야말로 우려와 같이 분권과 분산정책의 동시추진과정에서 분권진영과 균형발전(분산)진영간의 균열이 생기고 있는 것이다. 물론 양 진영 모두 균형발전과 분권의 필요성을 전면 부인하지는 않고 있으나 그 우선순위에 있어서 명백한 차이를 보이면서 지방정부간 정책균열이 표면화되고 있는 것이다. 이에 더하여 정부혁신분권위원회와 국가균형발전위원회로 이원화된 중앙정부의 경우에도 이들 기구간의 경쟁구도가 형성되고 이에 따라 양 정책요구의 유기적인 조화, 균형이 이루어지기보다는 경쟁과 갈등이 증폭되어 분권과 균형발전 어느 것 하나 제대로 달성하지 못할 것이라는 위기감마저 팽배하고 있는 실정이다.

그러므로 현재 당면과제는 분권과 균형발전 진영간의 균열을 최소화하면서 양자에 대한 정책요구를 조화롭게 충족시켜나감으로써 지방자치의 정착발전을 기하는 것이다. 지적할 것은 분권이나 균형발전이 지방자치 정착발전을 위한 요소의 전부는 아니라는 점이다. 그것은 지방자치는 후술하는 바와 같이 분권을 포함하여 참여 및 정부의 계층 중립성을 포함하는 보다 넓은 의미의 것이며, 균형발전은 지방자치의 개념에 포함되는 핵심요소가 아니기 때문이다. 물론 분권이나 균형발전이 지방자치의 성패를 좌우하는 중요요소이고 따라서 이들 과제를 여하히 달성하는가하는 것은 지방자치의 정착발전을 위하여 매우 중요한 사항이기는 하지만, 그럼에도 불구하고 이것이 지방자치를 구성하는 요소의 전부는 아니기 때문에 이들에 대한 논의가 지방자치에 대한 논의의 전부로서 오해되어서는 곤란하다는 것이다. 실제로 분권과 균형발전에 대한 논의들의 예외없이 지방자치와 관련하여 논의가 진행되고 있는 상황이므로 이러한 지적은 매우 중요하다.

이상의 논의와 관련, 이하에서는 먼저 지방자치와 분권, 균형발전의 연관에 대하여 논의하고, 분권과 균형발전의 관계에 대하여 논의한 다음, 양자간의 조화를 위한 정책 방향을 제시하고자 한다.

II. 지방자치, 분권, 균형발전

일반적으로 지방자치는 단체자치와 주민자치라는 두가지 차원에서 파악된다(한원택, 1995; 최창호, 1995). 여기에서 단체자치란 상위정부에 대한 지방정부의 자율성 측면에 관한 것으로서 상위정부와 지방정부간의 분권/집권이 핵심문제가 되며, 주민자치는 지방정부에 대한 시민사회의 투입측면에 관계되는 것으로서 참여/통제가 핵심문제가 된다. 그리고 이러한 이해에 기초하여 지방자치는 상위정부로부터의 “분권”과 지방정책과정에 대한 시민의 “참여”로 요약된다.

그러나 이같은 전통적 견해는 지방의 자율성과 관련된 요소로서 상위정부로부터의 분권측면만을 강조함으로써 지방자치에 대한 적실한 이해를 방해하고 있다. 구체적으로, 전통적 견해는 지방에 대한 제약은 대부분 상위정부로부터 오며, 따라서 상위정부

로부터의 분권만 이루어지면 지방정부의 자율성이 확보될 것임을 암묵적으로 전제하고 있다. 그러나 지방정부의 자율성에 대한 제약은 상위정부 이외에도 지배집단, 타 지방정부, 심지어는 외국으로부터도 온다. 그리하여 Gurr와 King(1987)은 지방정부의 자율성에 대한 제약요인으로서 상위정부에 의한 제약(제2유형)과 함께 사회경제적 요인에 의한 제약(제1유형)을 제시한 바 있다. 요컨대, 오늘날 지방의 자율성 개념은 지방정부가 외부의 영향력으로부터 독자적으로 행동할 수 있는 능력을 의미하는 것으로 확장되었으며(Gottdiener, 1987), 상위정부와 지방간의 관계에서만 아니라 지방정부의 권능에 영향을 미치는 제 요인과의 총체적 관계에서 파악되고 있는 것이다.

지방자치는 기본적으로 지방의 자율성을 전제로 하여 수행되는 것인 바, 그 자율성이 이와 같이 상위정부와의 관계 뿐 아니라 다른 외부요인과의 관계의 제약 하에 있다면, 당연히 상위정부로부터의 분권 이외에 다른 외부요인과의 관계측면이 지방자치의 이해에 포함되어야 할 것이다. 그렇다면 어떠한 외부요인이 지방자치의 개념에 포함되어야 하는가? 이질화된 현대자본주의사회의 구성상의 특징을 고려할 때, 특히 관심을 가져야 할 외부요인은 기업, 지역토호 등의 지배집단이다. 물론, 지배집단에는 이들 외에도 정치, 사회, 군, 종교분야의 다양한 엘리트집단이 포함될 것이지만 이들 집단의 현저성이 가장 클 것이기 때문이다(Wolman & Goldsmith, 1992).

이상의 논의로부터 지방자치의 적실한 이해에는 지방과 상위정부와의 관계(분권/집권), 지방과 시민사회와의 관계(참여/통제)에 추가하여 지방과 지배집단과의 관계에 대한 고려가 추가되어야 한다는 점을 알 수 있다. 이 추가적 관계에 있어서는 지방정부의 지배집단에 대한 '중립/중속' 여부가 핵심문제가 되며, 지방자치는 지방정부의 지배집단에 대한 '중립'을 요소로 포함하게 된다. 환언하면, 지방자치는 지방정부가 지배집단의 영향력에 대하여 중립적인 입장을 견지하여 편파적인 정책대응을 하지 않는 의미를 포함하게 되는 것이다. 또한 이 요소는 단체자치, 주민자치 측면과 비교하여 '정부자치'로 명명할 수 있을 것이다. 첨언할 것은 여기에서 '중립'이란 용어가 지배집단과 일반시민간의 중간자적 입장을 의미하는 소극적 의미이기보다는 오히려 일반시민을 위한 우대정책(affirmative policy)을 천명하는 의미로 이해되어야 한다는 점이다. 이는 지배집단과 일반시민과의 자원과 권력의 격차를 고려한다면 당연한 요청이라 하겠다. 만일 지방정부가 중간자적 입장을 취한다면 지배집단과 일반시민과의 관계는 필

연적으로 강자의 논리에 의하여 지배되고 이에 따라 심각한 사회적 불평등이 조장됨으로써 지방자치의 궁극적 목적인 주민복지의 증진이 불가능하게 될 것이기 때문이다.

요컨대, 지방자치는 상위정부로부터의 '분권', 지방정책과정에 대한 시민의 '참여', 및 지방정부의 지배집단에 대한 '중립(또는 계층중립성)'으로 새롭게 정의되는 것이며, 이러한 견해는 지방의 자율성에 대하여 보다 포괄적인 관점을 취한다는 점에서 상위정부에 대한 지방의 자율성과 시민의 참여만을 내포한 전통적 견해와 차별된다 하겠다.³⁾

이상의 논의가 제시하는 바는 명확하다. 그것은 기본적으로 분권과 균형발전에 대한 논의가 지방자치에 대한 정책논의의 전부는 아니며, 따라서 양자에 대한 논의에 있어 지방자치에 대한 적실한 고려가 이루어져야 한다는 것이다. 첫째, 지방자치를 분권과 참여로 정의하든, 중립을 포함하여 정의하든 분권은 지방자치의 핵심적 요소이기는 하지만 그 자체가 지방자치는 아니므로 분권만을 배타적으로 강조하는 것은 바람직하지 않다는 점이다. 물론 분권없이는 지방자치의 존립 자체가 불가하므로 분권은 지방자치 논의에서 우선적 관심의 대상이며, 심지어는 지방자치와 동의어로 혼용되기도 한다. 그렇다고 해서 분권만을 강조하는 것은 곤란하며, 참여의 확장, 지방정부의 계층중립성, 나아가서 균형발전이 아울러 강조되어야 한다.

둘째, 분산은 지방자치의 직접적 구성요소가 아니라는 점이다. 물론 분산은 지방자치의 정착발전을 위한 기반여건으로서 중요한 요인이기는 그럼에도 불구하고 엄격한 의미에서 지방자치의 직접적 구성요소는 아니다. 따라서 지방자치에 대한 논의에 있어 균형발전은 분권에 비교하여 상대적으로 부차적인 문제로 취급될 수 있다.

셋째, 분권과 균형발전을 보완적 관계로 보아야 한다는 점이다. 행정이념과의 관계에서 볼 때, 일반적으로 분권은 능률성과 민주성, 참여는 민주성, 중립은 형평성에 관련된다. 그러므로 분권은 형평성에 대하여 소홀할 수 있고, 분산은 능률이나 민주성에 소홀할 수 있다. 그렇기 때문에 양자는 보완적 관계에 있게된다. 실제로 분권은 집중된 자원을 고루 분산시켜 지방의 균형발전을 기하는 것을 중요한 목표로 포함하는 것인데서도 양자의 관계성은 확인된다.

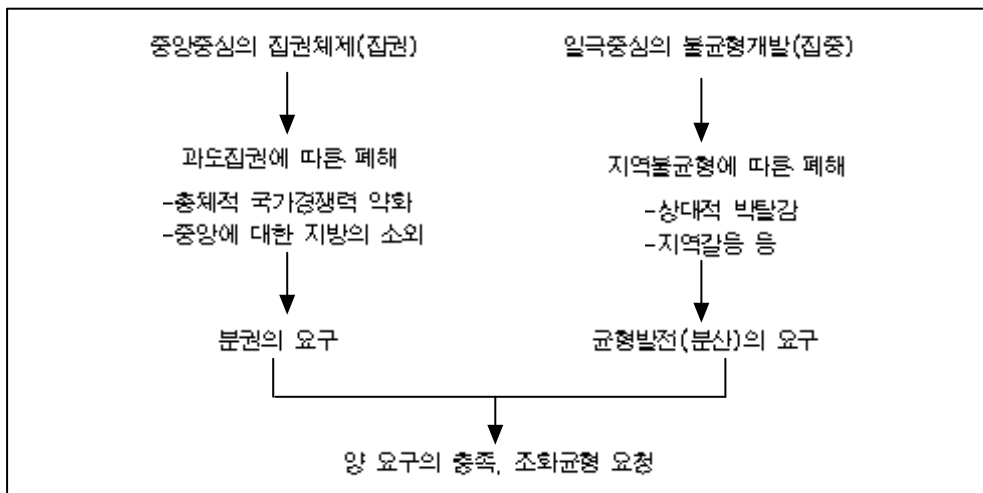
3) 이승중(2003) 제1장의 일부를 옮긴 것임.

Ⅲ. 분권과 균형발전

1. 분권과 균형발전의 의의

위에서 지방자치의 구성요소에 대하여 논의하였거니와 이러한 논의는 분권과 균형 발전을 지방자치와 별개의 것으로 상정하여 논의하는 것은 타당하지 않음을 드러내기 위한 것이었다. 이러한 전제하에서 분권과 균형발전의 관계에 대하여 논의한다. 분권과 균형발전에 대한 논의는 현 상태가 집권과 불균형의 상태일 것을 전제하는 것이다. 만일 현 상태가 적정 수준의 분권 및 균형발전상태라면 굳이 분권과 균형발전에 대한 논의는 불필요할 것이다. 왜냐하면 적정분권과 적정균형 사이에 상호 선순환관계가 예측되기 때문이다. 그러나 우리의 현실은 과소분권과 과대격차의 상황이며 이러한 상황에서 양자간의 관계에 대한 규명이 필요하게 되는 것이다.

이와 관련하여 <그림1>은 두가지 불균형--집권과 불균형발전--의 원인, 결과, 그리고 이에 따른 정책요구간의 연관성을 요약하여 나타낸 것이다. 요약하건대, 집권과 불균형발전이 따른 폐해에 대한 반작용으로 분권의 요구와 균형발전(분산)의 요구가 대두됨에 따라 양 요구를 여하히 균형, 조화시키느냐 하는 것이 중요 정책과제로 대두되고 있다는 것이다.



<그림 1> 분권과 분산요구의 대두

2. 분권과 균형발전의 실태

1) 분권

5.16혁명으로 군사정부가 들어서고 지방의회가 기능정지된 이후, 자치단체장과 지방의원이 공선되는 1990년대 중반에 이르기까지 우리나라는 철저한 집권체제하에 있었다. 과집권상태에서 중앙정부는 규모의 불경제를 노정하면서 다원화를 특징으로하는 세계화시대에서 경쟁력을 상실하게 되었고, 지방은 국가의사결정과정에서 철저히 소외되어왔다. 이에 분권화 요구가 점고하였고 결국에는 1995년에 단체장과 지방의원을 민선하여 지방자치를 본격적으로 재개하기에 이르게 된다. 그러나 요구와 압력에 밀려 마지못해 시작된 지방자치제하에서 전향적 수준의 분권이 이루어질 수는 없었으며 그런만큼 분권화요구는 지속되어왔다. 이러한 상황에서 분권과 자율을 정책기조로 천명하면서 출범한 노무현 정부하에서 분권에 대한 담론은 획기적인 확장의 기회를 맞았다.

문제는 분권에 대한 관심과 함께 균형발전에 대한 관심이 동시에 대두되고 있다는 점이다. 물론 균형발전 역시 관심이 필요한 중요 정책과제임에는 틀림없으나 서두에서 지적한 바와 같이 균형발전에 대한 요청이 분권에 대한 요청과 자동적으로 조화되지 않는데서 어려움을 겪고 있는 형국이다.

2) 균형발전

권위적 정부하에서 이루어진 수도권과 동남권을 중심으로 한 불균형개발전략 및 성장거점전략의 결과 국토의 불균형발전이 고착되었다. 수도권과 비수도권의 차이는 말할 것도 없고, 비수도권에서도 동남권은 호남권과 중부권에 비하여 인구규모, 1인당 소득수준, 각종 경제지표, 재정력 등에서 뚜렷한 격차를 보인다. 이는 하향식 개발전략 기조하에서 거점지역에 대한 집중투자가 낙후지역으로의 파급효과를 가져오지 않았고, 거점지역에 대한 투자조차도 중앙으로 유출되어 해당지역에 정상적으로 재투자되지 않은데서 크게 기인한 것으로 평가되고 있다(이재열, 1997). 지역간 불균형은 특히 수도권-비수도권간에 크게 나타나고 있는 바, 이같은 수도권 집중화는 1960년대 부터 지속된 불균형 개발전략과 기능적 측면에서의 중앙집권화가 맞물려 상승작용을

한 때문으로 해석되고 있다(김영정, 1997).

이러한 불균형은 당연히 시정되어야 한다. 그렇다고해서 완전한 지역균등이 이루어져야 하는 것은 아니다. 오히려 어느 정도의 불균형은 투자의 효율성이나 창의적 경쟁을 위하여 필요한 것이기까지 하다. 다만, 지나친 불균형은 국가전체의 자원활용의 비효율을 노정할 뿐 아니라, 지역간 위화감으로 인하여 국가발전을 저해한다는 점에서 시정이 필요하다 하겠다(한표환, 1994). 문제는 분권의 경우와 마찬가지로, 균형발전에 대한 요구가 분권에 대한 요구와 상충하는 부분이 없지 않고 따라서 양자간의 균형, 조화를 위한 세심한 정책배려가 요구된다는 점이다.

3. 분권과 균형발전의 효과

위에서 분권과 균형발전 실태에 대하여 간단히 살펴보았거니와 이하에서는 분권과 균형발전의 효과에 대하여 각각 살펴본다. 논의의 편의상 균형발전에 대한 논의로 시작한다.

1) 균형발전의 효과

균형발전은 그 자체 중요한 정책목표인 동시에 분권효과의 담보를 위한 조건으로서 중시되고 있다(박종화 외, 1995). 그러나 다른 한편 균형발전 자체에 대한 회의적 시각도 없지 않은데다가 균형발전이 지방자치에 미치는 부정적 효과에 대한 비판이 없지 않다는 점이 고려되어야 한다.

첫째, 균형발전은 집권화 요인이 되어 지방자치를 저해할 우려가 있다. 분산을 위하여는 중앙정부의 적극적 역할이 필요하며 이에 따라 집권이 촉진되는 문제가 발생한다는 것이다(소진광, 2003). 지방정부는 지금까지 중앙에 대하여 자율권을 지속적으로 요구하여 왔다. 그러나 분권과 함께 균형발전을 요구함으로써 중앙의 역할축소와 확대를 동시에 요구하는 모순에 빠지게 되었다. 만일 균형발전이 지방간의 양보와 타협으로 이루어질 수 있는 성질의 것이라면 균형발전이 집권화의 요인이 된다는 비난은 성립하기 어렵다. 그러나 지방자치하에서 독자적인 지방정부간에 양보와 타협에 의한 균

형발전이 이루어지기를 기대하기는 어려우며 결국 균형발전을 위하여는 중앙의 개입이 불가피하게 된다. 문제는 집권적 정부는 이미 인구와 경제가 집중되어 있고 재원이 크게 소요되는 수도권에 문제부터 해결하려 하거나, 각 지방의 독특한 필요를 무시하고 국가전체의 관점에서 특정 지역을 편중개발함으로써 오히려 지역간 격차를 조장할 가능성이 높다. 즉, 균형발전을 위한 집권화가 부메랑이 되어 균형발전을 저해하는 문제가 발생할 우려가 있는 것이다. 이러한 이유로 진정으로 균형발전을 원한다면 먼저 지방분권화를 추진해야 한다는 주장은 설득력이 있다(World Bank, 1975; 홍준현, 2001; 안성호, 1993).

둘째, 외생적 균형발전효과에는 한계가 있다. 그것은 중앙정부가 보유하고 있는 재원에 한계가 있으며 따라서 지역간 불균형을 해소할만한 여력이 원천적으로 없기 때문이다. 그렇지 않은 경우라도 중앙정부는 자신의 사무를 수행하기 위하여 필요한 재원의 충족 후 여유재원에 한정하여 균형재원화하려 할 것이므로 결국 균형재원은 억제될 것이다.⁴⁾ 이러한 상황에서 중앙정부는 기껏해야 국가최소수준을 달성할 수 있을 뿐이며, 지방적 최소나 시민적 최소를 보장할 수는 없게된다.⁵⁾ 즉, 균형발전을 추진하더라도 적절한 균형발전을 달성하기는 어렵게 된다는 것이다(문병기, 1999). 이는 바로 외생적 발전전략의 한계를 말하는 것이다.

셋째, 지방의 균열요인이 된다. 균형발전을 과도하게 강조할 경우, 지방의 중앙에 대한 종속성 강화는 물론, 한정된 재원에 대한 지방과 지방의 투쟁으로 지방의 균열을 가져오게 된다. 이미 균형발전 문제를 둘러싼 수도권과 비수도권 자치단체간의 갈등과 대립양상은 표면화되고 있다. 단기적으로는 수도권과 비수도권과의 대립이 문제가 되겠지만 장기적으로는 영호남간의 균열이 표출될 가능성이 크다. 지방자치는 지방간의 호혜와 협력여건 속에서 정착 발전될 수 있다는 점을 고려할 때, 균형발전육구와 관련한 지방간의 대립은 결코 바람직하지 않다.

4) 이는 국가균형발전특별회계재원의 상당부분이 지방재정에서 차용된 것임에서 역설적으로 확인된다.

5) 국가적최소는 전국에 획일적으로 적용되는 최소수준을 말하는데 비하여, 시민적 최소나 지방적 최소는 시민의 생존권과 지역의 다양성과 자주성을 보장하는 차원의 최소수준을 말하는데서 차별이 된다. 자세한 논의는 이창균(1995)를 참조할 것.

2) 분권의 효과

첫째, 분권은 분산정책이 갖는 부작용에 대한 우려가 적다. 즉, 집권화 유인이 아니고, 지방의 균열유발요인이 적으며,⁶⁾ 균형발전을 고려한 분권화가 가능한 것이다. 물론 지역균형을 분권에 비하여 부차적 문제로 다루는 한계는 있다. 그럼에도 불구하고 분권의 추진과정에서 보완장치를 통하여 상당한 균형발전효과를 기할 수 있을 것으로 생각된다. 특히 위에서 살핀 것처럼 분산의 균형발전 효과가 확실하지 않다는 점에서 보완장치의 의의는 결코 작지 않다 하겠다.

둘째, 분권은 지방자치 존립의 근간으로서 중요하다. 분권없이는 지방자치의 다른 요소(참여, 중립)가 사실상 불가능하고 따라서 온전한 의미에서의 지방자치의 시행이 어려워진다. 즉, 분권은 지방자치의 존립에 직결되는 요소이므로 이를 소홀히하는 것은 정당화되기 어렵다.

셋째, 분권은 지방자치이념의 달성측면에서 유리하다. 지방자치의 목적달성을 위하여는 지방자치가 자치이념을 균형, 조화롭게 추구해야 한다. 논자에 따라 다르겠지만 지방자치의 목적은 궁극적으로 주민복지증진에 있으며 이를 달성하기 위한 이념은 능률성, 민주성, 형평성으로 귀결된다고 하겠다(이승종, 2003). 그런데 균형발전은 형평성에는 충실하지만 다른 이념에는 기여하기 어렵다. 분권은 지방자치의 핵심적 구성요소로서 지방의 자율행정을 가능하게 하여 민주성과 능률성을 보장하게 된다. 또한 분권에 기초한 참여와 중립을 통하여 민주성 뿐 아니라 지방정책의 형평성 강화도 도모할 수 있다. 즉, 이념의 균형조화측면에서 분권이 우월하다.

넷째, 분권은 내생적 발전(endogenous development)의 토대가 된다. 앞에서 균형발전을 위한 중앙의 역할강화는 지방의 자율과 창의에 의한 내생적 발전을 저해하는 것과 대비된다. 내생적 발전은 각 지역내부의 자발성과 자율성에 기초하여 지역발전을 기하는 것이며, 따라서 발전의 단위가 국가가 아닌 각각의 지역이라는 점에서 국가주도의 외생적 또는 타율적 발전과 대비된다(이창균, 1997). 이때 내생적 발전이 가능하기 위하여는 당연히 지방의 자율성이 요구되며 이는 분권요구에 다름 아니다.

6) 지방간 균열요인으로 작용하는 분산과는 대조적으로 분권은 중앙정부로부터의 권한쟁취과정에서 지방정부의 협력을 강화하게 된다.

3) 평가

위에서 분산은 그 필요성에도 불구하고 추진과정에서 적지 않은 부작용이 우려되는 반면, 분권의 효과는 상대적으로 긍정적임을 검토하였다. 따라서 전반적으로 분산보다는 분권에 집중하는 것이 바람직할 것이라는 결론에 도달하게 된다. 그렇다고 해서 불균형이 중요한 정책문제로 부각되는 상황에서 불균형문제를 도외시키고 분권만을 강조하는 것은 바람직하지 않다. 앞에서 언급한 바와 같이 불균형상태에서의 분권화는 불균형을 심화시킬 우려가 있을 뿐 아니라 적정한 경제력의 지지없이 지방자치의 원활한 시행은 어려울 것이기 때문이다. 따라서 분권을 우선하여 추진하되 보완적으로 불균형을 시정하기 위한 정책노력이 요구된다 할 것이다.

참고로 지금까지의 논의에 기초하여 분권과 균형발전을 항목별로 비교하여 <표 1>로 제시하였다.

<표 1> 분권과 균형발전의 비교

	분 권	균형발전
수단 이념 대상 범위	기능, 재원의 수직적 배분 민주, 능동 중앙-지방관계 포괄적 (지방전체에 해당) 선진 및 중간지역	재원의 수평적 배분 형평 지방-지방간 관계 부분적 (수도권-비수도권) 낙후지역
지지세력 상호관계 발전기제 효과	균형포함 자생력 발전 지방간 일체감 형성 분권화 요인 자율성 증대 민익민부의부 우려	분권 불포함 외생력 발전 지방간 대립 집권화 요인 불평등 완화 민곤의 아다 우려

4. 분권과 균형발전의 상호관계

1) 분권의 균형발전에 대한 관계

분권이 균형발전에 미치는 효과에 대하여는 긍정론과 부정론이 교차한다. 먼저 순기능론이다. 김안제(1991)는 분권이 균형개발에 순기능을 미치는 이유로서 분권에 의하여 확보된 자율성에 기초하여 자주적이고 자발적이며 동시에 지역특성에 맞는 지역개발이 가능해질 것이라는 점, 분권적 지방정부에 의하여 개발효과의 내부화가 가능하다는 점 등을 제시하고 있다. 박용치(1994)는 연결기제에 대한 특별한 설명없이 분권에 기반한 지방자치가 지역개발을 촉진함으로써 지방자치단체의 건전한 발전을 유도하고 지역간의 균형발전을 가능하게 할 것이라고 예측하였다. 선진지역의 성장효과가 낙후지역으로 확산되어 가는 적하효과에 기반하여 순기능론을 지지하는 견해도 있다(Hirshman, 1959). 이러한 견해는 결국 중앙의 계획에 의한 통제가 약화되고 지방정부의 자율적 행위에 따라 지역차원에서의 보이지 않는 손에 의한 조절기제를 중시하는 것이다.

다음은 부정론이다. 김안제(1991)는 지방자치단체간의 대립과 마찰로 상호조정이 어렵게되고, 국토전체의 균형개발을 지향하는 국가시책과 국지적 이익을 추구하는 지방시책이 충돌하게 될 경우, 분권은 균형개발에 부정적인 영향을 미치게 될 것이라고 지적한다. 종속이론(Frank, 1969)에서는 분권상황하에서 중심부는 자본의 힘에 의해 발전하지만 주변부는 중심부의 시장으로 전락하여 낙후상태를 면하지 못하게 된다고 본다. 또한 Myrdal(1957)은 공간경제상에는 균형과 불균형의 두가지 힘이 작용하는데 시장의 방입에 맡기면 지역간 균형의 방향으로 가기보다는 불균형의 방향으로 간다고 지적함으로써 분권이 균형발전을 저해할 것임을 시사하고 있다.

한편, 분권의 균형발전에 대한 효과를 일반화해서 규정하는 것이 옳지 않을 수 있다. 박성복(1997)이 지적하듯이 지역격차가 심한 상황하에서의 지방분권은 오히려 지역격차를 악화시킬 우려가 있다하겠는 바, 이러한 지적은 분권의 균형발전에 대한 효과가 상황에 따라 다를 가능성을 제시하는 것이라 하겠다.

이러한 논의와 관련, 분권화와 지역격차와의 상관관계를 실증적으로 검증한 홍준현(2001)의 연구는 참고할 만하다. 이 연구는 지역격차를 종속변수로, 기능, 인사, 재

정상의 분권화를 독립변수로 설정하여 회귀분석을 실시하였는데, 기능과 인사측면의 분권화는 대체로 지역격차를 완화하는 요인으로 나타난 반면, 재정분권화의 균형화 효과는 확실하지 않은 것으로 나타났다. 또한 분권이 지역경제와 지방재정 측면의 지역격차 해소에는 도움이 되지만, 사회간접자본, 인적자본, 생활환경 측면에서의 지역격차 해소에는 큰 도움이 되지 않는다는 점도 보여주었다. 요컨대, 균형발전에 대한 분권의 효과는 부정적이지는 않지만 그 효과는 제한적인 것으로 확인된 것이다. 이와 같이 분권의 균형화 효과가 제한적인 것은 기본적으로 지역격차해소에는 막대한 재원이 소요되는데 기인하는 것으로 해석된다. 이는 균형발전을 위하여는 분권과 함께 보완적으로 중앙의 재정개입이 필요함을 제시하여 주는 것이라 하겠다.

그렇다고해서 지역격차를 과도하게 강조하는 것은 옳지 않다. 미국 대도시의 연방정부에 대한 권력종속관계를 분석한 Fossett(1983)에 의하면, 주요 대도시의 중앙정부에 대한 자율성은 유사한 지역경제수준에도 불구하고 지방의 창의적 대응양태에 따라 상이하게 나타났다. 즉, 지역격차가 지방정부를 지배하는 요인은 아니며 오히려 지방정부의 자율성이 지역경제력에 우선하는 요인이라는 것이다. 만일 그렇다면 지방정부는 지역격차에 지배받기보다는 자율권에 기초한 자생적 발전을 도모할 수 있으며 이에 따라 지역격차에도 차별적 효과를 미치게 될 것이다.

요약하건대, 이론적으로나 실증적으로나 분권이 균형발전에 미치는 효과에 대하여 일정한 결론을 내리기는 어려운 상황이다. 다만, 전체적으로 볼 때, 적절한 보완장치와 함께 추구되는 분권이 균형발전에 긍정적 효과를 가져올 것으로 기대하는데 큰 무리가 없다 하겠다.

2) 균형발전의 분권에 대한 관계

적정한 경제적 기반없이 사실상 지방자치는 불가능할 것이라는데 기초하여 일반적으로 균형발전은 분권(더 정확히 표현하면 지방자치)에 순기능적이라고 주장된다. 김안제(1991)에 의하면 균형발전은 첫째, 지방자치단체간의 재정력 격차를 완화하여 선진지역과 낙후지역간의 발전격차를 축소하고 이에 따라 모든 자치단체가 안정된 성장을 하게 하며, 둘째, 모든 자치단체의 자치여건과 능력을 균등화하여 국가 전체적으로

자치기반을 안정화시키고 자치단체간의 대등한 호혜협력을 증진시키게 된다. 물론 이러한 논의는 과정으로서의 분권에 대한 논의이기보다는 결과로서의 분권 즉, 자율적 지방정부에 대한 논의이기는 하지만 전반적으로 균형발전의 분권에 대한 순기능을 기대하는 것이라 볼 수 있다.

회의적인 시각도 있다. 가장 강력한 논거는 균형발전은 중앙의 조정력 강화를 필요로 하며 이에 따라 분권이 저해받게 된다는 것이다. 특히 지방자치와 관련하여 균형발전을 논의하는 상황에서 균형발전을 위한 노력이 지방자치의 핵심요소인 분권을 침해할 우려가 있다는 점은 쉽게 수용되기 어려운 것이다(임승빈, 2003). 이러한 지적은 지역불균형이 해소되지 않은 상황에서 추진되는 분권은 지역불균형을 악화시키며 따라서 분권의 추진과 함께 균형발전을 도모해야 한다는 주장을 배척하는 것이기도 하다(Ter-Minassian, 1997). 만일 그렇다면 우리는 분권과 균형발전 중에서 택일을 강요당하는 어려운 처지에 놓이게 된다. 그러나 중앙의 조정개입이 과다하지 않을 경우에 그와 같은 우려는 그만큼 축소될 수 있음은 물론이다.

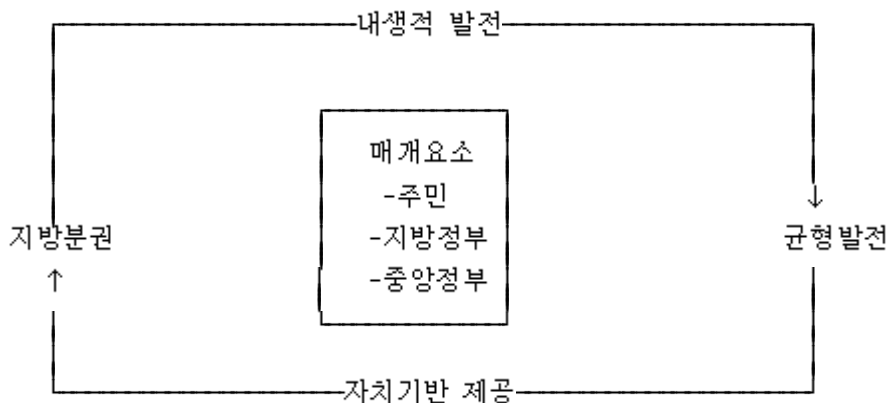
균형발전 자체에 대한 회의적 시각도 있다. Voith(1992)는 중심지역의 쇠퇴는 교외지역의 발전으로 대체된다는 상호대체가설에 대하여 대도시권 전체의 발전을 위하여는 두 대응부분이 서로에 대하여 의존적이라는 상호의존가설(interdependence hypothesis)을 제시하고 있다. 즉, 중심도시가 취약한 가운데 교외지역이 발전한다 하더라도 그 발전의 정도는 강력한 중심도시를 갖는 경우보다 상대적으로 작게 된다는 것이다. 이러한 가설은 기본적으로 균형발전 자체에 대하여 회의적인 것이다. 이같은 입장에 따르면 예컨대, 수도권 위축을 전제로 하는 비수도권의 발전가능성을 배척하게 될 것이다(문병기, 1999).

3) 평가 및 정책방향

분권과 균형발전간의 상호관계를 일방향으로 확정하여 말하기는 어렵다. 순기능과 역기능의 가능성이 공존하기 때문이다. 그러나 양자간 부정적 관계는 교정이 가능할 것으로 보인다. 관련 논의들은 일반적으로 분권의 균형발전에 대한 역기능은 분권이 과도하거나 지역격차가 심한 상황에서만 문제시되며, 균형발전의 분권에 대한 역기

능 역시 과도한 중앙의 개입이 이루어질 경우에 국한될 것으로 제시하고 있기 때문이다. 오히려 홍준현(2001)이 실증하였듯이 분권의 균형발전에 대한 효과는 최소한 부정적은 아닐 것이라는 점과, 최소한의 균형발전은 지방자치의 활성화를 위한 기반여건으로 중요하다는 일반적 논의를 고려한다면 분권과 균형발전간 상호 선순환관계를 도출하는 것은 불가능하지 않을 것으로 보인다.

문제는 여하히 양자간의 긍정적 순환관계를 도출해낼 수 있느냐 하는 것이다. 생각건대, 양자간의 상관관계는 항상적이기 보다는 양자간 관계의 매개요소 즉, 주민, 지방정부, 중앙정부 등 지방자치 참여자의 의지와 역량에 따라 달라질 수 있을 것이다. 이러한 지적은 매개요소를 강화하는 노력을 통하여 <그림 2>에서 보는 바와 같이 양자간의 관계를 선순환관계를 도출할 수 있음을 말하는 것이다(한표환, 1994; 홍준현, 2001).⁷⁾ 물론 이는 앞에서 제기한 분권위주의 정책방향을 전제로 하는 것이다.



〈그림 2〉 분권과 균형발전간의 선순환관계

지금까지 분권과 균형발전의 효과와 상호관계에 대하여 논의하였다. 문제는 양자를 조화시키는 정책방향이 무엇이나 하는 것이다. 지금까지의 논의는 두가지 방향으로 귀결된다. 첫째, 분권을 위주로 하여 분산을 보완적으로 고려하는 '균형분권'정책이 바람

7) 한표환(1994)은 매개수단의 예로서 주민의 자발적 참여의지, 중앙과 지방정부의 지원과 협조, 지방재정력 등을 제시하면서 이들이 어떤 방향 또는 어떤 방식으로 작용하는가에 따라 분권과 균형발전의 관계가 달라진다고 하였다.

직하다. 우선 병렬적인 정책은 양자간의 충돌만 일으키게 되어 바람직하지 않다. 최근 분권진영과 분산진영간의 충돌이 이를 단적으로 입증해준다. 그러므로 불가피하게 한쪽을 강화하면서 보완책을 강구하는 것이 바람직하다고 본다. 다만, 분산위주의 정책(또는 분권적 균형발전)은 여러 가지 부작용을 노정한다는 점에서 채택하기 어렵다. 더욱이 집권화의 촉진요인이 된다는 점은 분권이 지방자치의 핵심적 요소라는 점을 고려할 때 그대로 수용하기 어렵다. 그대신 분권의 기조하에서 균형을 위한 보완장치를 포함한 분권정책을 추진하자는 것이며,⁸⁾ 이때 보완장치를 위한 중앙정부의 최소한의 조정자 역할은 수용된다(Ter-Minanssian, 1997).

둘째, 매개요소의 강화가 필요하다. 매개요소는 참여자의 행위와 역량을 포함한다 하겠는 바, 의지는 주민의 경우 지역문제에 대한 관심과 참여로서 나타나며, 정부의 경우에는 정책으로서 나타난다. 역량 역시 주민과 정부에게 공히 요구된다. 즉, 중앙, 지방의 민관의 협력체제가 얼마나 공고한가에 따라서 분권과 균형발전의 상호관계가 어떻게 귀결되느냐가 결정된다는 것이다.

이상의 논의에 입각하여 이하에서는 노무현 정부의 분권 및 분산정책에 대하여 평가한다.

IV. 분권 및 균형정책의 평가와 과제

1. 평가

현 정부는 정부혁신지방분권위원회로 하여금 지방분권을 추진하게 하는 한편, 국가균형발전위원회로 하여금 지역균형발전(즉, 분산)정책을 추진하게 하고 있다. 물론 두 가지 문제는 지방분권의 취약성 및 지역불균형 심화의 현실을 고려할 때, 각각 간과하기 어려운 국가적 정책과제임에 틀림없으며 따라서 대통령 직속으로 이들 문제를 전담하는 정책기구를 각각 설치하는 것은 일응 타당한 측면이 있다. 그러나 현 정부가 우선순위에 대한 고려 없이 두 가지 과제를 병렬적으로 추진함에 따라 양자간의 상충

8) 예컨대, 교부금, 보조금, 낙후지역개발기금 등의 배분에 균형발전에 대한 고려를 분권과정에 내재화(built-in)시키는 것을 말한다.

이 발생하고 있다.

지방자치의 시행과정에서 분권과 분산은 자칫 모순관계에 있기 쉽다. 앞에서도 살펴본 바와 같이 분권은 수직적 분산행위로서 중앙으로부터 지방으로의 권한과 재원의 이양을 주요 내용으로 하며 지방의 자율권을 확대하는 요인으로 작용한다. 반면 분산은 수평적 분산행위로서 주로 중앙정부에 의한 재원의 권위적 지방배분을 내용으로 하며 따라서 지방정부의 자율권을 제어하는 요인으로 작용한다.⁹⁾ 뿐만 아니라 분권이 중앙과 지방간의 관계에 연관되는 반면, 분산은 수도권과 비수도권의 대립관계에 연관되고 있다.¹⁰⁾ 따라서 분권은 중앙에 대응한 지방의 협력을 촉진하는 반면, 분산은 지방의 거시적 분열을 초래하고 있다. 물론 후자의 경우에 있어서도 단기적으로는 비수도권 지역의 협력이 강화되는 측면이 있다. 그러나 비수도권 지역도 지역내 격차가 크기 때문에 궁극적으로는 한정된 균형발전재원을 둘러싼 비수도권 지역내의 균열이 예상된다. 이와 같이 대립되는 요인으로서 분권요구와 분산요구의 병행 추진으로 인하여 정책장애가 생기고 있는 것이다.

모순은 정부부문에서만 일어나고 있지 않다. 시민사회에서도 분권과 분산에 대한 관심여부에 따라 균열현상이 일어나고 있다. 즉, 지역균형발전을 강조하는 지방분권운동 본부와 지방분권과 참여를 강조하는 지방분권참여네트워크간의 균열이 대표적이다. 물론 양 집단은 모두 분권과 분산의 중요성을 인지하고 있기 때문에 전면 대립으로 가지는 않고 있지만 분권과 분산의 본래적 차이에 기인하여 사실상 대립관계에 있다.

이와 같은 모순은 한편으로는 분권과 균형발전간의 우선순위에 대한 이념이 정립되어 있지 않은 때문이며, 다른 한편으로는 지방자치 참여자의 의지와 역량이 미흡하기 때문이라 사료된다. 예컨대, 전자는 양대 추진기구가 이원화되어 있는 상황에서 상호 연계를 위한 공식적조정체계가 없는데서, 후자는 수도권과 비수도권 정책결정자간의 비타협적 대립양상에서 확인된다. 이러한 진단은 앞에서 제시한 정책대응방향—균형분권, 매개요소의 강화—에 부합하는 것이다.

9) 물론 지역균형이 지방정부간에 자발적으로 일어난다면 지역균형요구는 지방의 자율권을 침해하는 요인으로 작용하지 않을 것이다. 그러나 그러한 가능성은 높지 않다.

10) 국가균형발전특별법안 제2조는 지방을 수도권 이외의 지역으로 정의함으로써 수도권과 비수도권의 균열을 조장한다는 비판을 받는다.

2. 정책과제

앞에서 분권과 균형발전의 조화로운 추진을 위하여는 기본적으로 분권을 기조로 하여 균형발전을 보완적으로 고려하는 균형발전정책이 바람직하며, 지방자치참여자의 의지와 역량강화가 필요하다고 하였던 바, 이를 정책기조로 하여 이하에서는 보다 구체적인 정책과제에 대하여 논의한다.

1) 분권의 강화 및 차등분권의 고려

우선 기본적으로 지방자치의 핵심요소인 분권의 강화가 필요하다. 분권이 확립되어야만 참여와 지방정부의 계층중립성도 확보될 수 있을 것이기 때문이다. 현 정부의 분권의지는 역대 어느 정부보다 전향적인 것으로 보인다. 그것은 정부가 지방분권의 추진원칙으로 제시한 선분권 후보안의 원칙, 보충성의 원칙, 포괄이양의 원칙 등에서 쉽게 확인된다. 이러한 원칙은 지방분권로드맵이나 지방분권특별법에 잘 반영되어 있다. 참여에 대하여도 상당한 고려가 이루어지고 있다. 주민투표, 주민발안제와 함께 주민소환제, 주민소송제 등이 분권특별법에 항목으로 포함된 것이 이를 말해준다. 다만, 여전히 근원사회차원의 대표체계에 대한 고려라든가 시민사회 활성화에 대한 대책 등이 미흡한 것을 지적할 수 있다. 문제는 계층중립성에 대한 고려가 취약하다는 점이다. 물론 이 분야는 분권과 참여와 별개로 논의될 사안이기 보다는 행정제도의 개선, 또는 지방정부의 책임성 강화기반에 대한 정책과정에서 병행하여 고려될 수도 있는 사안이다. 그럼에도 불구하고 지방자치에 대한 정책논의에서 지방정부의 계층중립성에 대하여 침묵하는 것은 문제가 있다. 이에 대한 관심은 외환위기 이후 사회내 계층격차가 커지고 있는 상황을 고려할 때 특히 강조될 필요가 있다. 요컨대, 분권을 강조하더라도 지방자치 전체의 조화로운 시행을 위하여 참여와 계층중립성에도 적절한 관심이 이루어져야 한다.

한편, 분권을 추진함에 있어 지역격차를 감안하여 미국의 부분선점제(partial preemption), 영국의 모범자치단체제(Beacon Council) 및 최고가치제(best value), 일본의 특례시제도, 북유럽 국가에서의 자유자치단체실험(free commune

experiment) 등과 같이 차등분권을 시행하는 것이 바람직하다는 의견이 제시되고 있다(하혜수, 최영출, 2002). 지금까지 우리나라는 인구기준에 의한 차등분권제를 시행하여 왔지만 인구 기준 외에 지방의 수권능력과 의지를 고려한 차등분권제의 도입이 필요하다는 것이다. 실제로 지방분권로드맵은 우리나라의 지방제도의 획일성을 문제점으로 지적하면서 자치제도의 다양화를 예정하고 있기도 하다. 차등분권제를 적용함에 있어서는 차등의 근거가 될 평가의 공정성과 합리성을 제고하는 한편, 하향식 차등화보다는 지방정부의 신청주의에 입각하는 것이 바람직할 것이다. 첩언할 것은 차등분권의 필요성에 대한 논의가 자칫 분권의 지연논거로 왜곡될 우려가 있다는 것이다. 그러므로 차등분권을 하더라도 자치능력과 의지에 무관하게 지방정부에 공통적으로 이관할 수 있는 사항에 대하여는 신속한 이양을 추진하는 것이 바람직할 것이다.

2) 자동균형장치의 구축

분권위주의 정책을 시행하더라도 균형발전을 고려한 보완장치가 필요함은 앞에서 제시한 바와 같다. 이에 는 교부금이나 보조금과 같은 지방재정조정제도가 포함된다. 현재 우리나라의 지방재정조정제도에 대하여는 오히려 불균형을 심화시키고 있다는 주장까지 제기되고 있는 실정이다(조기현, 1997). 이와 관련, 일각에서는 지방화시대에 지방의 자율성을 제약하는 보조금을 대폭 축소 내지는 폐지하여야 한다거나, 교부금 역시 중앙의 재원이므로 교부금 확대보다는 지방의 자주재원을 확대하는 것이 시급하다는 주장을 제기하고 있다(김대영, 1996; 라휘문, 1998). 물론 보조금의 확대가 지방자율성을 침해하고 있으며, 실제로 지방의 자주재원이 취약하다는 점 등을 고려할 때 이같은 주장은 기본적으로 타당한 측면이 있다. 그러나 중앙의 개입없이 과연 지방간 불균형의 개선이 잘 이루어질 수 있겠느냐는데 대하여는 의문이 있다. 오히려 지방의 균형발전을 위한 일정한 정도의 중앙의 개입은 불가피한 것으로 인정되고 있다는 점을 인식해야 한다(Ter-Minanssian, 1997). 다만, 중앙의 자의적 개입의 여지를 축소하기 위하여 중앙의 개입을 등식으로 자동화하는 노력이 필요할 것이다. 이는 교부금이나 보조금의 배분기준을 지역균형을 고려하여 적정히 등식화하는 노력을 말한다(cf, Weaver, 1988).

아울러 가능하다면 지방정부간 수평적 자동균형장치의 마련도 적극 모색될 필요가 있다. 예컨대, 일본 동경도의 자치구간 재원조정은 잉여구와 부족구간의 수평적 균형화장치가 포함되어 있어 수평적 재정형평화에 기여하고 있다. 그러나 우리나라에서는 지방정부간 수평적 균형장치는 없는 실정이다. 그러나 중앙이 적절하 리더십을 발휘함으로써 지방간 자동조정기제의 마련이 전혀 불가능하지는 않다 하겠으므로 이에 대한 정책노력이 요구된다 하겠다.

3) 내생적 개발전략의 강화

지역별로 특성화된 발전전략을 수립해야 한다. 중앙정부의 획일적인 지역발전전략이 지역격차를 심화시켜 왔다는 점을 상기하여야 한다(이재열, 1997). 물론 이에 대하여는 중앙정부가 지역불균형을 시정하는 방향으로 균형발전정책을 시행함으로써 그같은 우려를 불식시킬 수 있으리라는 기대를 할 수 있다. 그러나 이는 지나치게 순진한 발상이다. 결국 불균형을 시정하기 위하여는 불균형적인 배분정책을 시행해야 하는데 거점이 아닌 투자효과가 적은 지역에 중앙이 적극적으로 투자를 확대하리라고 생각할 수 없고, 그같은 역진적인 배분정책의 시행에 대하여는 상대적으로 불이익을 당할 지역의 반발이 있을 것이기 때문이다. 그러므로 중앙에 의한 불균형시정에 대하여 지나친 기대는 금물이다.

지역실정에 맞도록 특성화된 발전전략이란 앞에서 제시한 내생적 발전전략에 다름 아니다. 생각전대, 재원의 한계를 고려할 때 국가의 개입을 통하여 지역간 상대적 궁핍을 해소할 수는 있어도 지역내의 절대적 궁핍을 해소할 수는 없다. 더욱이 지방은 다른 지방을 위하여 희생하려 하지 않는다. 이러한 상황에서 각 지방이 절대적 궁핍을 해소하기 위하여는 기본적으로 내생적 발전에 의존하는 수 밖에 없다(임승빈, 2003). 지방정부간 협력을 실질화되기 어려운 상황에서 내생적 발전이 어렵게 되면 결국 후진지역은 저발전의 영속화를 감수해야만 한다. 내생적 발전이 가능하기 위하여는 당연히 분권이 전제되어야 한다. 나아가서 내생적 발전이 성공하기 위해서는 발전의 주체인 지방정부와 주민의 발전의지와 역량축적이 동시에 요구된다. 아울러 이러한 의지와 역량을 뒷받침할 제도화가 요구되며, 또한 지방의 자율권을 보장하는 적정수준에서의 중앙정부의 뒷받침도 필요하다.

4) 매개요소의 강화

첫째, 분권과 균형발전추진의 핵심기구간의 정책조율을 위한 통로가 마련되어야 한다. 앞에서 지적한 바와 같이 분권과 균형발전은 유기적으로 연계되어 있는 정책과제임에도 불구하고 이들을 담당하는 중앙의 정책기구는 병렬적으로 이원화되어있는데다 공식적인 연계통로마저 확립되어있지 않아 원만한 정책조율이 어려운 실정이다. 물론 비공식적인 협의 또는 고위정책결정자간의 협의로 양 기관간 일정 정도의 조율이 불가능한 것은 아니지만 그러한 조정은 기본적으로 산발적이고 불안정적이라는 문제가 있어 시정이 요구된다. 바람직하기는 양대기구를 통합하여 분권과 균형발전정책추진의 혼선가능성을 사전에 예방 또는 축소하는 것이다. 그것이 어렵다면 최소한 양 기구의 정책조율을 위한 공식협의통로를 만들 필요가 있다. 국무회의나 대통령의 조정을 기대하기 이전에 사전적 협의통로의 마련이 필요하다.

둘째, 지방정부의 역량 강화가 필요하다.¹¹⁾ 분권에 의하여 부여된 자율권에 기초하여 지방자치와 지역발전을 성공적으로 수행하기 위하여는 주어진 권한을 적절히 활용할 수 있는 지방정부의 수권능력이 요구된다. 수권능력이란 분권화된 권한을 민주적, 능률적으로, 공평하게 사용할 수 있는 자율적 창의적 역량을 말한다.

이러한 능력은 지방공직자—선출직 및 임명직 공무원—모두에게 요구된다. 하지만 수권능력의 일차적 강화대상은 지방행정의 핵심적 주체를 이루고 있는 지방공무원에 있으며, 따라서 이들 지방공무원의 역량강화를 위한 정책적 노력을 강화해야 한다. 이러한 노력에는 전통적인 교육, 훈련 외에 선진적 교육기회의 증진, 해외선진 자치사례의 견학, 견습기회의 확대, 학원, 대학 등에서의 자기개발노력 지원 강화, 주민과 지방정치인과의 의사소통기술의 배양 등 다양한 시책이 강구될 필요가 있다 하겠다. 아울러 높은 사기가 업무성과에 연관되는 만큼 사기진작을 위한 시책도 수권능력의 강화라는 차원에서 보다 적극적으로 강구할 필요가 있다.

셋째, 주민의 역량강화가 필요하다. 공무원의 역량강화가 수권능력의 전부는 아니다. 주민의 자치능력 강화도 지방자치와 균형발전을 위하여 간과할 수 없는 요소이다.

11) 지방정부의 역량(capacity)은 지방정부가 효과적이면서 효율적으로 기능할 수 있는 능력을 말한다(최영출, 2003).

주민의 자치능력에는 적극적 참여의식과 함께 공공문제에 대한 건전한 식견이 포함된다. 즉, 적극적이고 교양있는 시민성(active and informed citizens)이 요구되는 것이다. 이러한 시민성을 기르기 위한 노력은 시민교육에 다름 아니며 교육기관 뿐 아니라 지방정부도 이를 위한 노력을 할 필요가 있다. 이와 관련하여 최대의 시민교육은 참여를 통하여 이루어진다는 민주주의 이론 및 실천가들의 지적에 주목하여야만 한다. 다소 행정에 장애가 되더라도 보다 장기적 안목에서 지방자치의 정착을 위하여 참여 통로를 확대하고 주민참여에 대한 공직자의 수용성을 높여야 한다.

V. 결 론

지금까지 분권과 균형발전의 필요성, 실태 및 효과, 상호관계 등에 대하여 논의한 다음, 양자간의 선순환관계를 도출하기 위한 정책방향과 과제를 제시하였다. 얼핏보면 분권과 균형발전은 상호배타적인 것 같으나, 양자간에는 밀접한 관련이 있다. 따라서 양자를 위한 정책 역시 선택의 문제이기보다는 어떻게 조화롭게 추진하느냐가 관건임을 제시하였다. 본 연구는 분권을 위주로 하되 균형발전을 보완적으로 고려하는 '균형 분권'이 바람직한 정책기조를 천명하였다. 이에 대하여 두가지 추가적 논의가 가능하다.

첫째, 균형발전의 문제를 분권의 문제와 연계하지 않고 분산의 문제로 독립적으로 처리할 수 있다는 점이다. 이는 실제로 중앙정부가 분권과 상관없이 각종 정책에서 지역균형을 염두에 두고 추진하면 될 일이다. 그러나 현 정부는 균형발전을 별도로 추진하기 보다는 분권과 명시적으로 연계하여 추진하고 있다(전영평, 2003). 이는 2003년 9월 8일 부산에서 개최된 시도지사회의의 발표자료 「참여정부의 21세기 국가발전 전략: 분권과 자율의 균형발전국가」에서도 쉽게 확인된다. 문제는 균형발전을 이제 막 본격화하려는 분권논의와 연계하여 제시함으로써 분권논의를 저해 내지는 왜곡시키는 부작용이 있다는 점이다. 사실 균형발전에 대한 논의는 새삼스러운 것이 아니며 권위주의 정부의 불균형성장정책에 따라 지역불균형이 심화하면서 지속적으로 제기되어온 정책과제이다. 이러한 상황에서 현 정부는 균형정책을 분권정책과 새롭게 연계하여 부

각시킴으로써 의도적이든 비의도적이든 분권논의를 지체시키고 있는 것이다. 분권과 균형발전을 병렬적으로 연계하여 논의하기 시작하면 어느 것 하나도 제대로 달성하지 못할 가능성이 커진다. 이러한 상황에서 일본의 중앙세력이 지방분권논의가 제기될 때마다 지방불신론과 국가최소의 달성을 앞세워 분권열기를 식혀왔다는 김순은(2001)의 지적을 상기하게 되는 것은 자연스러운 일이다. 물론 현 정부는 분권에 대하여 명시적으로 적극적이므로 이러한 현상이 분권을 지체시키기 위한 의도에서 비롯된 것으로 볼 수는 없다. 그렇다하더라도 소위 '발목잡기'의 비난을 면하기 위해서라도 분권과 균형발전간의 우선순위 정립을 위한 노력이 필요하다고 본다.

둘째, 분권과 균형발전을 연계하여 추진하려면 분권의 문제에 분산의 문제를 내재화 시켜서 추진하는 것이 방안이 된다. 이는 <표>에 제시한 바와 같이 분권에는 기능의 배분과 재원의 배분이 구성요소로 포함되어있기 때문이다. 즉, 재원의 배분에 관련되는 분산을 분권에 포함하는 것은 실천적으로나 이론적으로 타당한 것이다. 물론 이에 대하여는 분권에 분산의 문제를 포함하게 될 경우, 분산의 문제가 소홀히 취급될 것이라는 지적이 있을 것이다. 그러나 이에 대하여는 양자를 병렬적으로 추진할 경우, 양자의 달성이 어려워질 것이라는 점, 분산을 독립적으로 강조하더라도 재원의 한계 등으로 인하여 균형분권의 추진의 경우와 별다른 차별효과를 얻기 어려울 것이라는 점을 반론으로 제시할 수 있을 것이다.

【참고문헌】

- 김대영. (1996). 「지방소득세의 확충방안」. 한국지방행정연구원보고서.
- 김순은. (2001). 한국과 일본의 지방분권 비교분석. 「한국지방자치학회보」, 13(2): 101-121.
- 김안제. (1991). 지방자치하의 효율적인 지역균형개발. 「지방행정」, 40(1): 65-72.
- 김영정. (1997). 한국지역발전의 실태비교. 성경룡 외. 「지방자치와 지역발전」. 민음사.
- 라휘문. (1998). 「지방소득세의 도입방안」. 한국지방행정연구원보고서.
- 문병기. (1999). 지방정부간 경쟁과 협력의 조화: 미국 재정분권화 정책의 교훈. 「한국지방자치학회보」, 11(4): 125-143.
- 박성복. (1997). 지역발전 및 지역불평등도의 측정. 「한국행정학보」, 31(3): 165-185.
- 박용치. (1994). 지방자치와 국가발전. 김안제 외. 「지방자치의 발전전략」. 박문각.
- 박종화·윤대식·이종렬. (1995). 「지역개발론」. 박영사.
- 성경룡 외. 「지방자치와 지역발전」. 민음사.
- 손희준. (1994). 지방화와 지방발전. 김안제 외. 「지방자치의 발전전략」. 박문각.
- 윤대식·김태명·조명래. (1992). 한국지역개발의 과제와 문제: 분권화 지역개발의 새로운 접근방법을 찾아서. 「한국지역개발학회지」, 4(2): 117-142.
- 이승종. (2003). 「지방자치론」. 박영사.
- 이재열. (1997). 지방자치와 지역개발. 성경룡 외. 「지방자치와 지역발전」. 민음사.
- 이창균. (1995). 지방분권과 로컬미니멈론: 새로운 지방분권사상의 모색. 「지방행정연구」, 10(3): 121-137.
- 이창균. (1995). 일본의 지방분권론의 좌절과 중앙집권적 지방재정조정제도의 성립. 「재정논집」, 9: 207-227.
- 소진광. (2003). 지방분권화에 따른 새로운 지역발전 패러다임모색. 한국정부학회 춘계 학술대회 발표논문집.
- 전영평. (2003). 참여정부의 지방분권정책 평가와 시민사회의 과제. 「지방행정연구」, 17(2): 3-26.
- 조기현. (1997). 「기준재정수요산정의 합리적 개선방안」. 한국지방행정연구원보고서.

- 안성호. (1993). 우리나라 지방분권화의 논거. 「한국행정학보」, 27(3): 825-845.
- 임승빈. (2003). 지방분권과 국토균형간의 조화. 「한국정책학회소식」.
- 전영평. (2003). 참여정부의 지방분권정책 평가와 시민사회의 과제. 「지방행정연구」, 17(2): 3-26.
- 중앙일보. 2003. 10.13.
- 최영출. (2003). 지방분권화에 따른 지방정부의 역량강화. 「지방행정연구」, 17(2): 27-50.
- 최창호. (1995). 「지방자치학」. 삼영사.
- 한원택. (1995). 「지방행정론: 이론·제도·실제」. 법문사.
- 한표환. (1994). 지방자치와 지역격차. 김안제 외. 「지방자치의 발전전략」. 박문각.
- 하혜수· 최영출. (2002). 차등적분권제도에 대한 비교연구: 영, 미, 일, 북유럽을 중심으로. 「한국행정학보」, 36(2): 109-127.
- 홍준현. (2001). 지방분권화와 지역격차의 상관관계. 「한국지방자치학회보」, 13(1): 161-178.
- Conyers, Diana. (1981). Decentralization and development: A review of the literature. *Public administration and development*. 4(2).
- Fesler, James W. (1965). "Approaches to the understanding of decentralization. *Journal of politics*. 36(4).
- Fossett, J.W. (1983). *Federal aid to big cities: The politics of dependence*. Washington, D.C.: Brookings Institution.
- Frank, A.G. (1969). *Capitalism and underdevelopment in Latin America*. New York.
- Gottdiener, M. (1987). *The decline of urban politics: Political theory of the crisis of the local state*. Beberly Hills: Sage.
- Gurr, Ted R. & Desmond S. King. (1987). *The state and the city*. University of Chicago press.
- Hirshman, A.O. (1959). *The strategy of economic development*. New Haven: Yale University Press.
- Myrdal, G. (1957). *Economic theory and underdeveloped regions*. London: Gerald Duckworth & Co.

- Ter-Minassian, Teresa. (1997). Decentralizing government. *Finance and development*. 34(3): 36-39.
- Voith, Richard P. (1992). City and suburban growth: Substitutes or complements? *Business review*. Sept./Oct. 21-23.
- Weaver, R.K. (1988). *Automatic government: The politics of indexation*. Washington, D.C.: Brookings Institution.
- Wolman, Harold and Michael Goldsmith. (1992). *Urban politics and policy: A comparative approach*. Blackwell.
- World Bank. (1975). *The assault on world poverty*. Baltimore: Johns