국토연구 제49권 (2006. 6): pp55~76

분권형 지역발전체제 구축 : 정치경제학적 분석

A Study on Decentralized Regional Development System : A Political Economic Analysis

김성배 숭실대학교 행정학부 교수(제1연구자)
진영환 국토연구원 도시혁신지원센터 선임연구위원

※ 주요단어: 분권화, 지역발전, 정치경제학적 분석, 중앙정부, 지방정부

목 차

I. 서론

II. 우리나라 지역발전정책의 특성
1. 지역발전정책 개관
2. 주요 특성

III. 중앙주도형 지역발전정책의 한계와 대안모색: 정치경제학적 분석
1. 중앙정부 주도의 당위성
2. 중앙정부 주도의 한계
3. 대안의 모색: 분권형 지역발전체제

IV. 분권형 지역발전체제의 구축과 그 실천과제
1. 정부 간 역할과 제정책임의 재배분
2. 분권형 지역발전체제의 구조
3. 분권화를 위한 실천과제

V. 결론

※ 본 연구는 숭실대학교 교내연구비 지원으로 이루어졌음

I. 서론

현대는 지역의 시대다. 세계화가 진행되면서 전통적 국가는 세계적인 일을 하기에는 너무나도 작은, 그러나 국내의 지역문제를 다루기에는 너무 큰 조직이 되어 버렸다. 역할과 공간 단위의 비정합성은 국가가 인간활동 관리의 주체로서 그 역할을 제대로 수행하지 못하게 하였고, 그 결과 과거 국가가 맡아왔던 많은 역할들을 이제는 지역이 담당하게 된 것이다. 특히 지역의 부상 이면에는 경제공간의 재구조화가 뒷받침되고 있는데, 국경 없는 세계화시대에 경제활동의 적정 권역으로 자연스럽게 부상된 공간단위가 바로 지역인 것이다. 이처럼 지역이 국가경제의 핵심 단위로 부상하게 되자 각 나라의 정책 입안가들은 자국의 경제성장을 위해 지역단위의 경제·사회적 성공과 실패를 분석할 뿐만 아니라 지역단위의 발전을 위한 정책적 노력을 경주하고 있다.

지역의 시대에 가장 두드러진 특징의 하나는 경제활동의 공간적 집중현상이다. 실제적으로 한 나라의 경제적 수준은 해당 국가 내 작은 수의 지역의 성장에 의해 크게 좌우되고 있다. OECD 국가들에서 평균적으로 해당 국가의 40% 이상의 경제성장이 단지 10%의 지역에 의해 이루어지고 있는 것으로 나타났다(OECD. 2005). 개별 국가들을 보면 방대한 국토를 보유한 미국의 경우도 Gottmann(1961)이 명명한 메갈로폴리스 지역, 즉 보스턴, 뉴욕, 워싱턴 대도시권을 잇는 북동부해변지역은 미대륙 전체의 1.5%에 불과하지만, 미국 전체 인구의 17%가 거주하고 있고, 미국 전체 수출의 30%, 상업항공기의 40%가 이 지역의 항구와 공항에서 출발하고 있다. 또한, 일본의 경우를 보더라도, 동경, 오사카, 나고야 등 3개 대도시권을 포함한 5개 현으로 구성된 중심지역은 면적상으로는 5.2%에 불과하지만 인구의 33%, 총 GDP의 40% 그리고 제조업 고용의 31%를 차지하고 있다. 그런가 하면, 프랑스의 경우도 파리를 포함한 소위 일데 프랑스라고 지칭되는 파리 대도시권은 면적으로는 전체의 2.2%에 불과하지만 전체 인구의 18%가 이곳에 거주하고 있고, 전체 GDP의 30%가 이곳에서 창출되고 있다(Fujita & Thisse. 2002).

경제활동의 공간적 집중의 이면에 필연적으로 나타나는 현상이 있다면, 그것은 바로 소외된 지역, 낙후지역 그리고 지역 간 불균형의 문제다. 경제활동이 집중된 지역에서는 고용이 창출되고 소득수준이 높아지며 그 결과 지역주민들의 삶의 질이 향상되지만, 반대로 소외된 지역에서는 높은 실업률, 낮은 소득수준, 부족한 지역투자 등의 경제적인 어려움을 겪는 것이 보편적이다. 지역을 둘러싸고 항상 지역 간 격차의 문제를 해결하기 위한 노력들이 정책적으로 중요한 관심의 대상이 되는 것은 바로 이 때문이다. 우리나라의 경우도 산업화가 시작된 60년대 이후로 꾸준히 경제활동의 공간집중이 진행되면서 급기야는 전 국토의 0.6%에 불과한 서울에 인구의 1/4이 거주하고 있고, 전체의 11% 남짓한 수도권에는 인구의 47%, 지역총생산의 48%, 제조업의 57%, 100대 대기업 본사의 91%, 공공기관의 85%가 입지하고 있다(김혜천. 2003).

지역 간 불균형의 문제가 사회적으로 부각되자, 우리 정부는 그동안 그 문제를 완화하기 위해 여러 가지 조치들을 취해 왔다. 한정된 자원으로 경제성장을 이룩하는 것이 급선무였던 80년대 이전까지는 수도권을 억제하면 지방이 발전하리라는

단순한 발상에서 수도권 억제책을 주로 추진해 왔고, 국가적으로 어느 정도 경제적 여력이 생긴 90년대 이후에는 지역개발 지원정책을 점진적으로 확대해 나가고 있다. 그러나 그것이 수도권 억제이든, 지역개발 지원이든, 그 정책들이 공간적으로 한정된 지역을 대상으로 추진되는 것임에도 불구하고, 대부분 중앙정부가 결정권한이나 재원을 철저히 통제하는 방식으로 추진되어 왔다는 점은 특이한 현상이다.

이 연구는 그동안 우리나라에서 추진해 왔던 중앙주도형 지역발전정책이 실질적인 효과를 거두지 못하고 있다고 보고, 그 대안으로서 분권형 지역발전체제의 구축방안을 제시한다. 지역발전정책의 문제점 분석과 대안모색은 기존연구들의 접근법과는 달리 최근 경제현상에 대한 정치제도의 영향에 주목하는 정치경제학적 시각에서 이루어졌다. 이러한 목적을 달성하기 위해 이 연구는 서론을 제외하고 크게 네 장으로 구성된다. II장에서는 우리나라의 지역발전정책을 개관하고 그 주요 특성을 살펴본다. III장에서는 그 동안 추진되어온 중앙정부 주도형 지역발전정책의 논리적 당위성, 한계 그리고 대안 등을 정치경제학적 시각에서 검토한다. IV장에서는 중앙정부 주도형의 대안으로서 분권형 지역발전체제를 제안하고 실질적인 정착을 위해 주목해야 할 실천과제들을 언급한다. V장에서 연구내용을 요약하고 제도개편의 의의를 언급함으로써 연구를 마무리한다.

II. 우리나라 지역발전정책의 특성

우리나라의 지역발전정책[1]은 크게 수도권 집중 억제시책과 지역개발 지원시책으로 나눌 수 있다. 수도권 집중 억제시책은 주로 수도권에 입지하는 기업이나 공장 등에 대한 물리적 규제로서 소극적 성격인 반면, 지역개발 지원시책은 지역경제기반 구축을 통해 인구와 기업의 지방정책을 유도하는 보다 적극적인 정책이다. 또한 지역개발을 촉진하는 정책은 국토의 한정된 지역만을 대상으로 하는 특정지역 개발과 수도권을 제외한 모든 지역을 대상으로 하는 일반적인 지역정책으로 구분할 수 있다. 특정지역의 개발에 해당하는 것으로는 각종 개별법에 의한 낙후지역 및 광역권 개발 등 다양한 형태가 있다. 다음에서는 우리나라 지역발전정책의 전개과정을 시대별로 개관하고 주요 특성을 검토하고자 한다.

1. 지역발전정책 개관

우리나라에서 본격적인 지역발전정책은 1972년 제1차 국토종합개발계획의 수립과 더불어 시작되었다고 할 수 있다. 이 당시 지역발전정책의 접근방법은 한정된 국가자원을 성장잠재력이 큰 수도권과 일부 대도시 지역에 집중적으로 배분하여 투자의 효율성을 높이는 불균형적 배분방식이었고, 지역개발은 기본적으로 중앙정부가 중심이 되어 계획을 수립하고 집행하는 하향식 접근방법을 통해 이루어졌다. 이 시기에 수립된 정책으로는

1) 지역발전정책이라는 용어의 사용에 대한 설명이 필요하다. 보다 보편적으로는 지역개발정책, 국토개발정책, 국토발전정책, 국가발전정책 등 다양한 유사 용어들이 사용되고 있다. 여기서 지역발전정책이라는 용어를 사용하는 것은 그 용어가 최근 들어 보다 보편적으로 사용되고 있고, 국토발전은 궁극적으로 지역단위의 발전이 통합적으로 나타나는 현상이라는 점에서 국토발전 대신 지역발전이라는 용어를 사용하였다.

수도권 집중을 억제하기 위한 대도시 인구집중방지책(1964), 광역권개발계획(1975) 그리고 수도권 인구재배치 기본계획(1977) 등을 들 수 있다.

1980년대 접어들면서 지역발전정책의 기조에 변화가 일게 되었다. 경제성장 위주의 정책으로부터 초래된 국토공간의 불균형 해소와 지역 간 균형개발을 촉진하는 방향으로 전환되었다. 즉, 수도권의 집중억제와 지방도시의 개발촉진을 통한 지역균형발전이 지역발전정책의 기본 목표로 설정되었다. 제2차 국토종합개발계획은 이 점을 명시적으로 표현하고 있다. 국토개발의 기본 목표도 인구의 지방정착유도와 개발가능성의 전국적 확대에 두고 있다. 지역개발을 위한 공간전략이 효율성 중심의 불균형적 접근방법에서 형평성을 강조하는 균형개발적 접근방법으로 전환된 것이다. 제2차 국토계획기간 중 수도권집중억제를 위해 수도권정비계획법(1982)이 제정되었고 1984년에는 제1차 수도권정비기본계획이 수립됨으로써 본격적으로 수도권 과밀을 억제하기 위한 조치들이 취해졌다. 한편 지역개발과 관련해서는 도서개발촉진법(1986), 농어촌지역개발기본법(1986), 오지개발촉진법(1988) 등이 제정되고 시행됨으로써 인구의 지방정착 및 지역균형개발을 위한 제도적 장치가 마련되었다.

1990년대는 세계화의 진전과 함께 국가의 경쟁력 강화가 주요 정책과제로 등장한 시기다. 따라서 이 시기에 추진된 국토종합개발계획도 기술혁신과 경쟁력 있는 국가경제의 구축에 정책의 초점이 맞추어졌다. 특히 WTO체제 정착과 IMF경제위기를 거치면서 규제완화, 지방분권화, 그리고 시장중심의 경제개혁을 추진하게 되었다. 제3차 국토종합개발계획에 담겨진 지역발전정책의 기조는 지방분권형 국토골격을 형성함으로써 국토공간의 균형성을 추구하는 데 초점을 두었다. 지역발전정책의 경우도 세계화 시대에 자생력을 갖춘 지역경제기반을 조성하기 위해 단일도시 중심의 성장거점전략에서 벗어나 도시 간 네트워크를 통한 광역권 개발방식으로 그 방향이 전환되었다. 특히 이 시기는 중앙정부 주도의 지역개발 추진방식에서 벗어나 지방자치단체와 민간부분이 주도하는 분권화된 방식으로 접근하였다. 이를 위해 중앙정부 권한의 지방이양과 민간자본의 참여촉진을 위한 다양한 제도적 장치들이 만들어졌다. 광역권 개발과 낙후지역개발촉진을 위한 지역균형개발및지방중소기업육성에관한법률(1995)의 제정과 민간자본 참여확대를 위한 민자유치촉진법(1994)의 제정, 국토이용규제의완화를위한국토이용관리법의 개정(1994) 등이 그 대표적인 사례들이다.

최근 수립된 제4차 국토종합계획은 우리나라의 국토정책의 기본방향을 국토통합의 실현으로 규정하고 있다. 즉, 지역 간의 통합과 남북 간의 통합, 동아시아 지역과의 통합 등을 통해 21세기 통합국토를 실현한다는 것이다. 이를 위한 지역발전정책으로는 개방형 국토통합축의 형성, 지역별 경쟁력 강화를 위한 지방대도시의 산업별 수도화의 추진, 지능화된 디지털 국토의 형성과 남북한 교류기반의 조성 등이 포함되었다. 그리고 지방도시 전문기능도시화를 위해 10대 광역개발권을 설정하고 권역별 특화기능을 부여하였다. 제4차 국토종합계획은 참여정부의 탄생과 더불어 그 내용에 부분적인 수정을 거치게 되었다. 참여정부가 국가균형발전을 국정의 핵심과제로 선정하고 그 달성을 위한 다양한 노력을 경주하기 시작하여 그 내용들이 국토종합계획에 반영된 것이다.

이상의 과정을 거쳐 진화되어온 지역발전정책은 참여정부에 들어서는 매우 다양한 형태로 분화되게 된다. 참여정부의 지역발전정책은 현재 핵심 국정과제로 추진하고 있는 국토균형발전 노력을 통해 그 전모를 파악해 볼 수 있는데, 크게 국가균형발전정책의 선도적 역할을 담당하는 정책으로서 전략신도시건설정책, 지역의 특성화 발전을 통한 국가경쟁력 향상을 위한 핵심정책으로서 지역혁신체제구축정책, 상대적으로 낙후된 지역을 국토의 새로운 활력지역으로 변모시키기 위한 낙후지역개발정책, 그리고 수도권의 과밀해소와 질적 발전을 위한 수도권 관리정책 등 네 가지로 구분할 수 있다.

우선 전략신도시건설정책은 행정중심복합도시, 혁신도시, 기업도시 등으로 구성되는데 참여정부의 지역발전정책을 선도하는 역할을 담당하고 있다(이원섭. 2005). 다음으로, 국가 경쟁력 향상을 위한 핵심 전략으로 도입된 지역혁신체제 구축정책은 최근 지식기반경제의 도래로 국가 경쟁력의 원천이 혁신에 있다는 점에 착안하여 국가적으로는 국가혁신체제, 지역적으로는 지역혁신체제를 구축해야 한다는 인식을 바탕에 깔고 추진된 새로운 지역발전정책이다. 그리고, 참여정부가 추진하는 낙후지역개발사업은 법적으로 규정된 다섯 가지 지역의 발전을 위해 수립되는 정책들을 지칭한다. 구체적으로는 오지개발촉진법에 의한 오지, 도서개발촉진법에 의한 도서, 접경지역지원법에 의한 접경지역, 지방균형개발및지방중소기업육성에관한법률에 의한 개발촉진지구 이외에 생활환경이 열악하거나 개발수준이 저조한 신활력지역 등이 여기에 포함된다. 끝으로, 참여정부의 국가균형발전정책에는 수도권정책에 대한 부분도 포함되어 있다. 2005년 6월 27일에 발표된 수도권 종합대책에는 수도권의 삶의 질 개선, 경쟁력 강화 및 수도권 규제개선을 본격적으로 추진한다는 내용이 담겨있다. 수도권을 선진국 대도시권 수준의 쾌적한 생활환경을 조성하기 위해 자연경관심의제, 경관계획, 주민이 참여하는 경관협정 등의 제도를 도입하고, 대기순환시스템 개선을 통해 10년 내 선진국 수준의 대기질을 확보한다는 것이다. 아울러 수도권의 경쟁력을 강화하기 위해 서울시 세계도시화 프로젝트, 인천시 동북아 관문도시화, 경기도 첨단 지식산업기반 육성 등을 추진하여 수도권을 선진국 수준의 경쟁력을 가진 동북아 경제중심지역으로 육성한다는 내용이 담겨져 있다.

2. 주요 특성

우리나라 지역발전정책의 특성은 중앙정부 주도와 부처별 다기화로 집약할 수 있다. 중앙정부 주도형이라는 것은 기본적으로 지역의 발전에 관한 의사결정을 기본적으로 중앙정부가 내리고, 자치단체는 중앙이 정한 범위 내에서 제한적인 결정권한을 가진다는 것을 의미한다. 지역발전정책의 중앙정부 주도는 60년대 이후 정도에 차이는 있지만 지속적으로 계속되어 왔고, 지방분권을 국정의 핵심과제로 내세우고 있는 참여정부의 정책에서도 답습되고 있다. 참여정부 지역발전정책의 핵심 중 하나인 지역혁신사업에 대해서도 그동안 지자체의 선택이나 자율적 결정권을 확대하려는 노력이 이루어졌지만 여전히 부족하다. 그 사업들은 대부분 중앙부처의 기획 및 전략에 따라 추진되다보니 지역산업 등과 연계성이 매우 약하고 중앙정부의 결정에 대부분 의존하고 있다(박형진. 2005). 또한, 낙후지역개발사업에 대해서도 대부분 중앙정부가

사업을 주도하는 하향적 계획체계로 이루어지고 있는데, 중앙이 사업내용, 사업방식, 사업지구지정 등에 관한 계획 또는 지침을 제시하고 사업을 승인하는 상황에서 지방자치단체는 배정된 물량을 기계적으로 집행하는 경우가 많다(김현호. 2005).[2)]

지역발전정책이 중앙정부 주도로 이루어지는 것에 우리가 익숙해져 있다는 것은 최근 참여정부가 제시한 수도권정책에서도 잘 나타나고 있다. 그동안 추진해 왔던 수도권 규제의 경우, 중앙정부가 규제를 가하는 것의 정당성은 인정되지만, 수도권을 어떻게 발전시킬 것인가에 대해서 중앙정부가 개입하는 것은 그 당위성이 높지 않다. 수도권의 발전 문제는 당연히 수도권에 속한 자치단체들이 우선적으로 책임져야 할 것이다. 자치단체의 개별적인 노력으로 문제를 해결할 수 없을 경우에는 수도권에 속한 자치단체들 간의 협조를 통해 해결해나가면 되는 것이다. 중앙정부는 수도권이 국가에서 차지하는 비중이 큰 만큼 수도권에서 발생하는 쟁점 중 국가적 이해에 관련되는 일에 대해서 책임을 지면 된다. 그것도 중앙정부가 독자적으로 처리하기보다는 수도권에 속한 자치단체들과의 긴밀한 협조하에 이루어져야 하는 것이다.

지역발전정책에 있어서 부처별로 다기화 현상은 특히 지역혁신사업과 낙후지역개발사업 등에서 두드러지고 있다. 지역혁신사업의 경우 중앙정부의 부처들이 유사한 성격의 정책에 대해서 개별적으로 정책 목표를 설정하고 개별 법률과 재원으로 각각 별도로 사업추진단을 설립 운영하고 있다. 지방대학혁신역량강화(NURI) 사업의 경우 112개 사업단이, 지역산업진흥사업의 경우 54개 특화센터, 산업단지클러스터사업의 경우 7개 추진단, 지역기술협력센터(TIC)의 경우 24개 센터, 지역협력연구센터(RRC)의 경우 54개 센터 등이 추진 주체로 활동하고 있다(박형진. 2005). 낙후지역개발사업은 앞서 살펴본 바와 같이 행정자치부, 건설교통부, 농림부 등이 부처별로 계획을 수립하여 시행하고 있어 투자우선순위의 왜곡이 발생하기도 한다. 또한, 부처 간 칸막이로 인해 타부처의 사업에 신경을 쓰지 않다보니 유사한 사업을 서로 다른 부처가 중복 지원하는 사례가 빈번하게 발생하고 있다. 특히 생활환경개선사업, 정주기반확충사업, 도농교류 및 관광을 겨냥한 사업 등이 여기에 해당한다(김현호. 2005).

지역발전정책의 부처별 다기화는 사업의 재원조달방식에도 나타나고 있다. 법에 근거하여 각 사업별로 개별 부처가 지방자치단체에 배분하는 국고보조금 방식의 경우, 배분결정의 임의성, 지방여건 차별화의 어려움 등으로 자치단체 입장에서는 굳이 하지 않아도 될 사업을 해야 하는 경우가 발생하고 있다. 그러다보니 지방정부는 지방비의 과다부담문제와 꼭 필요한 사업임에도 기타 지방자치단체와 나누어 받다보니 선택과 집중이 어렵다는 문제를 경험하는 경우가 있었다. 그러나, 참여정부 들어서서 균특회계가 도입되어 일정 부분 안에서 지방자치단체가 필요한 사업에 사용할 수 있게 됨으로써 자원배분의 효율성을 기할 수

2) 최근 이러한 문제제기를 반영하여 낙후지역개발사업의 하나로 도입된 신활력사업에서는 부분적으로 지방의 자율성이 늘어나고 있다. 그러나 기본적으로 지역의 발전을 위해 어떠한 일을 할 것인가에 대한 결정권한을 중앙정부가 행사하고 있다는 점이 문제로 지적될 수 있다. 지역의 발전을 위해 무슨 일을 어떠한 방식으로 어떻게 추진할 것인가의 결정은 기본적으로 지역의 구체적인 정보를 필요로 한다. 어떠한 사업을 추진해야 할 것인가는 기본적으로 그러한 지역의 정보에서 출발되어야 한다. 그러나 기존의 방식은 중앙정부가 거시적 차원에서, 세계적 흐름을 감안하여 어떠한 방향이 바람직하다는 것이 결정되고 나면, 그 방향의 범위 안에서 지역실정에 맞는 것을 찾아내어야 하는 방식으로 추진되고 있는 것이 문제다.

있을 것으로 기대하고 있다.[3] 즉 지방자치단체는 국가가 정해준 사업만을 하는 것이 아니라 자체적으로 기획하여 사업별 재원배분을 결정할 수 있게 된 것이 차이점이다.

III. 중앙주도형 지역발전정책의 한계와 대안모색 : 정치경제학적 분석

지난 40년간의 경제성장 과정에서 나타난 수도권 집중문제와 지방의 낙후문제를 해소하기 위해 중앙정부는 그동안 다양한 노력을 경주해 왔다. 하지만, 제기되는 의문은 앞서 살펴본 바와 같은 중앙정부 주도의 지역발전정책이 과연 당위성을 갖는 것인지, 혹은 그 실효성은 어떠한지, 어떠한 문제점을 안고 있는지 등 여러 가지가 있다. 그동안 이 문제에 대해 여러 연구자들이 다양한 문제를 제기한 바 있다(김태환・서순탁. 2003; 차미숙 외. 2003; 박형진. 2005; 김현호. 2005). 이 연구들은 대부분 중앙주도형 지역발전정책의 실효성이 낮았다는 점에는 동의하고 있지만, 그 핵심 원인이 무엇인가에 대해서는 명확한 답을 제시하지 못하였다.

이 연구에서는 특히 중앙정부 주도의 지역발전정책의 허와 실에 대해 체계적으로 검토해 보고자 한다. 세부 논의는 중앙정부 주도형 지역발전정책의 당위성, 한계 그리고 그 대안으로서 분권형 지역발전정책의 필요성 등을 대상으로 이루어질 것이다. 논의의 기본 시각은 최근 사회과학계에서 부각되고 있는 현대적 의미의 정치경제학적 시각이다. 이 연구에서 말하는 현대적 의미의 정치경제학적 시각이란 경제주체들의 합리적인 의사결정을 그것에 영향을 미치는 정치 및 경제적 제도에 주목하여 분석하는 접근법을 말한다(Banks & Hanushek. 1995).[4] 연구의 기본시각으로서 이러한 정치경제학적 시각을 활용하는 것은 최근 경제현상을 그 자체 논리만으로 이해하는 고전적 시각의 한계와 정치 및 경제제도의 중요성에 대한 인식을 토대로 발전된 제도적 접근법들이 현실적으로도 높은 설명력을 보이고 있기 때문이다(North. 1991; Persson & Tabellini. 1996; Ferejohn & Weingast. 1997). 특히 지역개발과 관련해서는, 그 주체로서 정부의 역할이 두드러지고, 또한 대부분의 지역개발노력이 단순한 경제적 논리보다는 정치적인 영향을 받아서 추진되고 있으므로 정치경제학적 시각을 통한 분석의 설명력이 높을 것이다.

1. 중앙정부 주도의 당위성

지역발전을 위해 중앙정부가 지역 간 조정기능을 자처하면서 다양한 노력을 기울이는 것에 대한

3) 포괄보조금 성격의 균특회계의 경우는 과거의 부처별로 다기화되어 추진되는 보조금보다는 지방정부의 자율성을 높이지만, 여전히 중앙정부가 필요한 경우 다양한 형태의 기준이나 지침으로 제약을 가할 가능성이 남아 있다. 더욱이 포괄보조금은 그것이 보조금이면서 지방정부는 재정확보를 위한 스스로의 노력이 없이 이루어지는 것인 만큼, 재원의 지출과정에 낭비가 초래될 가능성은 항상 존재하는 것이다. 이는 지방정부가 재정지출로 인한 즐거움과 재정확보에 따르는 고통을 함께 느끼지 않는 경우에는 항상 발생가능한 문제다.

4) 오늘날 정치경제학은 경제적 행태를 연구하는, 서로 밀접하게 연관되어 있으면서 조금씩 다른 접근법을 일컫는다. 일반적으로 정치경제학은 경제학과 법학 그리고 정치학에 기원을 둔 학제적인 연구 분야를 지칭하는데, 이들 접근법은 경제학을 타학문과 섞어 연구하는 것에서부터 주류 경제학의 근본 전제에 도전하는 방법론들에 이르기까지 매우 다양하다. 그러나 방법론적 다양성에도 불구하고, 정치경제학적 접근법의 주요 연구대상은 정치기관과 정치환경이 시장 행동 양태에 끼치는 영향을 이해하는 것으로 볼 수 있다. 이 연구가 채택한 정치경제학적 시각도 같은 맥락에서 이해할 수 있다.

당위성이 없는 것은 아니다. 이미 전통 재정이론에서 지적된 바와 같이 중앙정부가 주도해야 할 이유는 여러 가지가 있다. 일반적으로 크게 세 가지 이유를 들고 있는데(Oates. 1991), 우선적으로 국가적인 공공재의 경우 비경합성으로 인해 중앙정부가 공급하는 것이 비용측면에서 현저한 이익이 발생하므로 중앙정부가 담당해야 하는 것이다. 다음으로는 공공에서 추진하는 사업으로 인한 편익이 행정단위의 경제를 넘어 발생할 경우, 공간적으로 그러한 편익을 누리는 것을 배제할 수 없다면 지방정부들이 그러한 사업을 추진할 경우에는 사회적으로 충분한 수준만큼 공급되지 못하기 때문에 발생하는 문제를 해소하기 위해서다. 끝으로, 특정한 요소들의 이동가능성이 있을 경우 자치단체들은 그 요인이 자신에게 유리할 경우에는 유치하기 위해 서로 경쟁을 하고 자신에게 불리한 경우에는 배척하기 위해 노력하는 문제가 발생하기 때문에, 이러한 문제를 해소하기 위해 중앙이 개입해야 한다는 것이다. 이러한 논리는 특히 지역발전정책의 측면에서 본다면 중앙정부의 주도적 역할을 정당화시킬 가능성이 크다.

한편 재정적 측면에서도 지역발전정책을 중앙정부가 주도해야 할 당위성을 찾아볼 수 있다. 재정과 관련한 권한이 지방정부에 주어질 경우 발생할 수 있는 문제도 크게 세 가지로 구분할 수 있다(McKinnon & Nechyba. 1997). 조세수출문제, 바닥을 향한 경쟁(race to the bottom)의 문제, 외부효과를 가져오는 활동의 과다·과소 공급 문제 등이 여기에 해당할 것이다. 우선 조세수출문제는 해당 지역의 재정수입을 다른 지역주민들에게 부담지우는 경우를 말한다. 예를 들면, 관광객이 많이 몰리는 지역에서 관광객들에게 구매세를 부과하여 해당 지역의 재원을 충당한다면, 그러한 경우에 조세수출현상이 발생하는 것이다. 또한, 지방정부에 조세권이 주어질 경우에 세금대상이 이동 가능한 경우에 발생하는 바닥을 향한 경쟁 문제를 고려할 수 있다. 예컨대, 자본의 지역 간 이동이 용이하다면 하위정부들은 자본을 자신의 지역에 유치하기 위해 저율의 세금을 부과할 것이고, 만일 모든 자치단체들이 서로 경쟁적으로 세율을 낮춘다면 그 결과는 승자를 제외한 모두가 열악한 상황에 빠지는 문제가 발생할 수 있다는 것이다. 그런가 하면, 조세권이 지방정부에 주어져 있다면 지방정부들은 자신들이 추진하는 사업의 편익이 해당 지역의 경계를 넘어 발생하는 경우에는 그러한 사업에 대해서 국가 전체적으로 필요한 수준보다 낮게 투자한다는 것이다. 예를 들면, 주변지역에서 공동으로 이용하는 쓰레기 매립지가 위치한 자치단체의 경우 그 매립지의 관리에 대해 충분히 투자할 유인을 갖지 않는 경우가 있을 것이다.

이상의 논의를 통해 본다면 지역발전정책의 권한을 중앙이 가짐으로써 정보의 이점이나 지역의 특수한 상황반영 등의 이점을 잃어버릴 가능성도 있지만, 아울러 분권화로 인해 발생할 수 있는 외부효과나 형평성의 문제를 해소하기 위해 중앙의 역할이 필요하다는 주장이 가능한 것이다. 더욱이 중앙정부가 지방정부들이 보다 적절하게 반응하도록 여러 가지 유인구조를 구축하여 작동하도록 함으로써 분권화 없이도 분권화가 가져올 바람직한 결과들을 확보할 수 있다는 주장도 가능하다. 그러나 과연 앞서 살펴본 것과 같은 과도한 권한의 과도한 중앙집중이 과연 정당화될 수 있을 것인가? 중앙정부 주도형 지역발전정책이 초래할 또

다른 문제는 없을 것인가? 다음에서는 이 문제에 대해 언급하고자 한다.

2. 중앙정부 주도의 한계

지역 간 불균형문제가 상존하는 상황에서 중앙정부의 조정이 필요하다는 점은 수긍하면서도, 역사적 사례들을 통해 볼 때 중앙정부 주도형 지역발전정책의 타당성은 그리 높다고 할 수 없다. 특히 정책결정이 입법부 정치활동의 영향을 받을 가능성이 큰 상황에서 중앙정부의 조정은 문제를 해결하기보다는 오히려 다른 문제를 야기할 가능성이 크다. 더욱이 재정적인 문제에 이르면 중앙정부가 중앙은행을 통제하는 경우에 정부의 예산통제가 약해질 수밖에 없고, 그 상황에서 중앙정부가 주도적으로 정부 간 이전재정을 통하여 필요한 사업들을 추진하는 것은 매우 위험할 뿐만 아니라 세대 간 자원배분의 비효율성과 불공평성을 초래할 가능성이 크다.

보다 구체적으로 중앙정부 주도로 지역발전정책을 추진하는 것의 한계는 무엇인가? 첫째, 중앙정부 주도형은 지방정부들 간에 발생할 수 있는 외부효과 등의 문제를 조정하기 위한 것이라는 점에서는 그 당위성이 인정되지만 정작 중앙정부 부처들 간의 조정은 이루어내지 못하는 것이 현실이다. 앞서도 살펴본 바와 같이 중앙정부의 각 부처는 정책목표에 따라 개별 법률과 재원으로 별도의 계획을 수립·집행하고 일부 지역발전정책의 경우는 법적인 뒷받침 없이 행정적인 차원에서 추진되고 있다. 이와 같이 복잡다기한 지역발전정책체계는 지역발전을 위한 부처를 연계와 조정을 하는 데 있어 곤란하게 할 뿐만 아니라 상호중복과 자원의 낭비를 초래할 가능성이 크다. 이론적으로는 그 해결 가능성을 제시할 수 있지만 현실적으로는 지역발정책들 간의 정합성이나 상호연계를 확보할 수 있는 제도적 수단이나 체제가 구축되지 않아 연계와 협력이 실제로 이루어지지 못하고 있는 실정이다. 지역발전정책의 통합이나 조정은 부처의 조직과 재원문제에 직접적으로 연관되어 있는 만큼 단순히 정책이나 사업차원의 조정을 통해서 이루어지기란 쉽지 않을 것이다.

이러한 부처 간 다기화 문제는 OECD의 한국지역정책평가에서도 이미 지적된 바 있다. OECD는 한국의 상황에 대한 자신들의 분석을 토대로 중앙정부 부서별로 개별적으로 시행되고 있는 지역발전사업 등에 대한 총괄적인 실태점검 및 부서 간 연계 통합 추진체계 개발의 필요성을 제시하였다. 즉, 낙후지역에 대한 개별적인 재정지원책이 국토종합계획 및 다른 개발정책과 연계가 필요함을 지적하였다. 개별적인 차원을 넘어서 중앙정부 부서 간, 특히 건설교통부, 행정자치부, 농림부 간의 횡적인 협조와 조정체계가 필요하나, 중앙부처 차원에서의 범부처적인 협조는 시간이 많이 걸리기 때문에 현실적인 해결책은 중복되고 분산된 지원책을 지역차원에서 통합하는 방안을 제시하였던 것이다(국토연구원·건설교통부. 2001).

둘째, 보다 심각한 문제점으로는 중앙정부가 권한을 행사함으로써 발생할 수 있는 정치적 측면을 지적할 수 있다. 경제적 측면에서는 지역발전을 위해서 중앙정부의 개입이 필요하다는 것에 모두가 동의하더라도, 중앙정부 주도로 이루어지는 경우 발생할 수 있는 정치적 측면의 문제점을 간과해서는 안 될 것이다. 중앙정부 주도가 가져올 수 있는 정치적 측면의 문제점으로 두 가지 현상

을 들 수 있다. 그 하나는 분배정치의 발생이고, 다른 하나는 바람직하지 못한 지역 간 정치연합의 발생이다. 우선 분배정치란 정치적 배려에 따라 선심성으로 특정 지역에 예산 또는 이권, 관직 등을 나눠 주는 것을 뜻한다. 흔히 포크배럴(Pork Barrel)이라고 지칭하는 이 현상은 국민 세금으로 지출하는 국가예산에서 특정 지역 사업비를 타내려는 의원을 겨냥해서 비판적으로 사용되는 용어다.[5] 따라서 이러한 현상은 지역투자가 필수적인 지역발전정책의 추진과 관련해서 가장 빈번하게 발생하고 있다. 우리나라의 경우 자기 지역에 세금을 끌어다 쓰려는 정치인들의 노력이 보편화되어 있는 것이 현실이다.

이러한 분배정치는 정치의 본질적 속성에 기인한다. 배분정치가 존재하는 상황에서는 정치가들이 올바르게 행동하도록 유인할 제도적 기반이 존재하지 않는다면, 중앙주도의 지역발전정책이 주민들의 후생을 극대화시킬 가능성은 그리 높지 않다. 경제활동이 원활하게 이루어질 수 있도록 개인의 재산권을 보호할 수 있는 능력을 가진 정부는 자체적으로 이익을 추구하기도 하고 또는 개인의 사적 재산권으로부터 창출되는 이익을 세금을 통해 과도하게 거둬들이기도 한다(Brennan & Buchanan. 1981; North. 1991). 실제로 정부는 정치적 지지를 얻기 위해서 지출해야 하고, 내외부의 적으로부터 자신을 방어하기 위해서도 재원이 필요하다. 정부도 자신의 정치적 생존을 위해서 수입이 필요한 것이다. 반면, 정치적으로 활발한 유권자들은 정부가 자신들에게 경제적 이익을 제공할 것을 요구하는 경향이 있다. 그러한 편익은 다른 경제주체들의 희생을 전제로 그들에게 주어지는 것이 일반적인 현상이다. 그들은 정부가 그들의 경쟁자들의 이익에 대해 과중한 세금을 부과하도록 할 것을 요구하거나 그들에게 독점적 권한을 부여할 것을 요구할 것이다.

셋째, 중앙주도하에서 발생하는 분배정치나 지역정부들 간의 바람직하지 못한 담합은 특히 지방정부를 지원하기 위해 존재하는 중앙정부 이전재정의 비효율성 문제를 야기한다. 그동안 전통 재정이론은 여러 가지 이유로 인해 중앙정부에서 조달한 재원을 통해 지방정부에 지원함으로써 재정운용의 효율성·형평성을 높일 수 있다고 주장해 왔다. 그러나, 정부의 현실적인 행태를 감안한다면 이러한 결론은 새롭게 해석될 필요가 있다. 앞서 지적한 배분정치나 지방정부들 간의 불건전한 담합이 존재하는 경우에 정부 간 이전재정은 기존의 이론이 제시하는 것과는 전혀 다른 결과를 가져올 수 있다. 만일 중앙정부가 지방정부들이 보다 적극적으로 지역발전정책에 참여하도록 유도하기 위해 이전재정을 활용한다면, 지방정부들의 연합이 정치적 루트를 통해 중앙정부에 영향을 미침으로써 바람직하지 못한 결과를 가져오는 경우는 흔히 발생한다(McKinnon & Nechyba. 1997). 특히 경쟁의 압력에 처한 지방정부들이 연합하여 중

5) 물론 민주주의사회에서 포크배럴을 무작정 나쁘게만 볼 수 없다. 낙후지역이나 대학을 대상으로 특정한 '꼬리표'를 붙여야 할 경우도 있다고 보면 불가피한 측면도 있다. 또 유망한 사업이면 일부 포크배럴 비용을 감수하더라도 수행하는 것이 가치 있을 때가 많다. 정부 실패요인이 있다고 공공 투자를 포기할 수는 없기 때문이다. 그렇더라도 실패요인이나 포크배럴적 비용을 줄이는 노력은 필수적이다. 그러자면 공정한 경쟁과 투명성은 중요한 기준이며, 제대로 된 선정과 관리를 보장할 제도적 설계가 필요하다. 그렇지 않으면 사업들이 '나눠먹기식'으로 전락할 수 있다. 지금 두뇌한국(BK)21 사업의 연구비 유용 및 오용 문제가 감사원 감사결과로 드러나고 있다. 비단 이것만이 아니다. 세계적으로 내세울 만한 혁신거점이 하나도 없어 시범적으로 한두 곳에 제대로 된 테크노파크를 추진하겠다는 사업도 마찬가지였다. 지역정치가 개입하면서 지역 간의 나눠먹기식으로 변질되고 말았다.

앙정부가 자신들에게 유리하게 행동하도록 정치적으로 이용하는 사례가 발생할 수 있는 것이다.[6] 우리나라의 경우를 보면 광역적인 지역개발사업이나 고속철도와 같은 국책사업 추진과정에서 이와 같은 사례를 찾아볼 수 있다. 이처럼 이전재정을 둘러싸고 지방정부단위의 불건전한 연합이 초래된다면, 중앙정부의 개입이 없는 상황에서 이루어질 수 있는 지방정부단위의 바람직한 경쟁을 소용없는 것으로 만들 가능성이 크다. 그러한 환경에서의 정치적 결정은 그 편익을 일부의 지역에서 발생하도록 하되 그 결정의 비용은 전 지역이 부담하도록 하는 것이 일반적이다.

넷째, 중앙정부 주도형 지방발전정책은 정보제약으로 인해 정치적 책임성이 낮을 수밖에 없다는 문제가 있다. 특정한 제도의 정치적 책임성이 높아지기 위해서는 그러한 체제가 단순 명료할 필요가 있다는 것은 정책분석가들에는 이미 잘 알려진 사실이다. 중앙정부가 주도적으로 수행하는 지역발전정책에 대한 투자가 제대로 이루어졌는가를 알기 위해서는 어떠한 사업에 어느 정도의 재원이 투입되고 그러한 사업의 결정 주체가 누구인지 명확하게 드러나야 한다. 그러나 만일 재원조달 방식이 복잡하여 그 재원이 어떻게 조달되고 누가 책임지고 결정하는지 등이 명확하게 드러나지 않을 경우에는 정치적 책임성이 낮아질 수밖에 없다. 소위 유권자에 의한 정치적 통제 메커니즘이 제대로 작동하지 않는 것이다. 더욱이 정책에 대한 정부들 간 책임이 나뉘어져 있고, 그 추진을 위한 재원도 여러 계층의 정부들이 공동으로 부담하는 상황에서는 유권자들이 해당 정책의 정치적 책임성을 따질 수 있는 방법이란 거의 존재하지 않는다. 유권자들이 누가 책임을 져야 할 것인지를 명확하게 알 수 없는 상황에서는 제도적으로 중앙에서 활동하는 정치인들의 역할을 최대한 억제하는 것이 바람직할 것이다(McKinnon. 1997). 다시 말해, 중앙의 정치인들이 자신의 정치적 목적으로 재원을 사용하기 위해서는 그러한 재원을 확충하는 데도 그만한 노력과 자신의 정치적인 생명을 걸 수 있도록 제도적 장치가 마련되어야 한다는 것이다.

3. 대안의 모색: 분권형 지역발전체제

앞서 살펴본 바와 같이 중앙정부가 수많은 계획이나 사업을 통하여 조정의 역할을 담당함으로써 지역에 실질적으로 도움이 되는 지역발전정책을 추진할 수 있다는 것은 가능한 일이기는 하지만 현실적으로 그러한 가능성이 그리 높지 않다. Hayek(1945)가 이미 오래전에 정치인이나 중앙정부 관료들의 능력을 무조건적으로 신뢰하는 것은 현실에서 중요한 모든 것들을 무시하는 것과 같다고 주장한 바 있다. 여기서는 Hayek의 이러한 주장을 토대로 지역발전정책의 효율성을 제고하고 아울러 앞서 지적했던 중앙주도형 지역발전정책이 갖는 한계를 극복하는 방안으로서 분권형 지역발전체제 구축의 필요성을 역설하고자 한다.

---

6) 미국의 경우 지난 30여 년간의 연방정부의 이전재정정책을 보면, 지방정부들 간의 연합으로 인해 실제적으로는 이론에서 제시하는 이상적인 형태와는 전혀 다르게 집행되어 왔다는 것이 실증적으로 입증되고 있다. Inman(1988)은 미국의 주정부에 주어지는 연방정부의 교부세는 효율성이나 형평성의 이유로 배분되기보다는 지방정부들 간의 담합이나 분배정치의 행태의 결과라는 것을 명백하게 밝히고 있다. 또한, Inman와 Rubinfeld(1996)가 주장한 바와 같이, 분배적 정치가 존재하는 한 중앙의 이전재정은 지방의 관심에 의해 좌우되며, 따라서 불요불급한 지방사업들이 과도하게 이루어지고 국가 목적과는 다른 결과를 초래한다는 것이다.

첫째, 지역발전정책을 분권형 체제로 개편함으로써 정책의 효율성을 제고할 수 있는 가능성은 적어도 세 가지 측면에서 찾아 볼 수 있다.

우선, 지역 주민들의 동질성이 높아지는 만큼 지역발전정책의 방향이 그들이 원하는 특정한 방향으로 추진될 가능성이 크다. 이 가능성에 대해서는 Tiebout(1956)가 자신의 논문에서 이미 오래전에 지적한 바 있다. 개인들이 물건을 사기 위하여 자신이 원하는 물건을 가진 쇼핑센터를 방문하듯이, 기업이나 개인 등 이동할 수 있는 경제주체들은 자신들의 선호에 적합한 공공서비스와 정책을 제공하는 지역을 선택한다는 것이다. 개인들이나 기업들에 부여된 이러한 이동성은 지역들이 개인이나 기업의 선호에 보다 민감하게 반응하도록 하고 그 결과 정책의 지역 정합성이 높아질 것이다. 또한, 지방정부는 지리적인 근접성으로 인해 지역에서 필요한 것이 무엇인가를 보다 정확하게 파악하는 일과 관련된 정보문제를 보다 쉽게 극복할 수 있다. 지방의 현실에 밀착된 정보를 필요로 하는 지역발전정책의 경우 지방정부가 갖는 이러한 정보상의 이점은 정책추진과정에 큰 힘을 발휘할 것이다. 그런가 하면, 정책의 파급효과에 대한 완벽한 정보가 없는 상황에서 지방정부는 상대적으로 적은 비용으로 정책을 실험할 수 있는 '정책의 실험실' 역할을 수행할 수 있다. 그 결과 어떠한 정책이 어떠한 지역에서 잘 작동하고 어떠한 지역에서는 잘 작동하지 않는가에 대한 보다 정확한 정보를 제공할 수 있는 것이다. 사실 정부가 새로운 정책을 추진하는 경우, 대부분의 경우 그 정책의 전국적 파급효과가 명확하게 드러나지 않으므로, 실제로 정책의 추진이 어려워지는 경우를 흔히 볼 수 있다.

둘째, 분권형 지역발전정책은 다기화된 여러 가지 지역발전사업들을 통합하여 부처별 사업의 상호연계성을 제고하기 위해서도 필요하다. 지역혁신기반 구축이나 낙후지역개발 사업들에서 이미 드러난 바와 같이 동일한 정책목표하에 부처별로 유사한 사업을 경쟁적으로 추진하는 경향이 있다. 이러한 사업들을 체계적으로 조정하여 투자효율을 극대화하는 방안을 모색해야 할 것이다. 이를 위해서는 각 사업들을 지역차원에서 재정리하는 방안이 중요하다(국토연구원·건설교통부. 2001; 차미숙 외. 2003). 지역단위로 통합되어야 할 필요성은 이미 여러 연구에서 지적된 바 있는데, 그 방안에 대해서는 견해의 일치를 보지 못하고 있다. 국토연구원은 그 방안으로서 중앙정부 수준의 전담기구를 설치하고 지역단위에서는 지역정부의 협의체나 중앙정부의 실행조직을 만드는 방안을 제시한 바 있다(국토연구원. 2003). 그러나, 이러한 방안들은 효율성 측면에서는 그 타당성이 인정되지만, 앞서 제기했던 정치적 측면의 문제를 해소할 수는 없을 것이다. 효율성을 제고하면서 정치적 문제를 해소할 수 있는 가장 효율적이고 쉬운 방안은 바로 지역발전정책의 결정권한을 지방정부에 부여함으로써 지역정부 차원에서 통합을 이루는 것이다. 지방정부가 현재 각 부처들이 독자적으로 계획하여 추진하고 있는 여러 가지 지역발전시책이나 사업들을 스스로 결정하여 추진한다고 상상해 보면, 현행 체제가 안고 있는 중복이나 비효율적 투자문제가 발생하지 않으리라는 것은 명확해 질 것이다.

셋째, 분권형 지역발전체제의 구축은 중앙정부 주도로 인해 발생할 수 있는 정치적 문제들을 해소하기 위해서도 필요하다.[7] 앞에서 주장한 바와

같이 지역발전정책을 추진하는 과정에 발생하는 정치적 문제를 해소하기 위해서는 정부의 자의적 정책결정이나 정치적으로 힘 있는 주체들이 결정 내리는 것을 통제할 수 있는 제도적 장치가 마련되어야 할 것인데, 분권화가 그 방안의 하나다. 일반적으로 중앙정부의 관료나 정치인의 힘을 견제할 수 있는 메커니즘과 유인구조를 만드는 방안으로는 두 가지를 고려할 수 있다. 그 하나는 강력한 중앙정부를 견제할 균형 시스템을 개발하는 것이다. 흔히 삼권분립이라는 정치체제가 여기에 해당한다. 그러나 우리의 경우 비록 삼권분립 정치체제를 구축하고는 있지만 실질적으로는 행정부에 과도한 권한이 집중되어 있는 편이다. 그리고 이러한 정치체제는 단기간에 개편될 수 없다. 다른 방안은 중앙정부의 권한을 수직적으로 나누는 방안인데 바로 분권화가 여기에 해당한다. 분권화 정치체제하에서는 서로 다른 수준의 정부가 서로 간에 견제하는 것인데, 각 수준의 정부들이 서로 간에 견제함으로써 각 수준의 정부들은 자체적으로 이익을 추구할 수 있다. 예를 들면, 서울시나 경기도가 중앙정부의 균형발전정책을 두고 서로 자신들의 입장을 제시하면서 타협해 가는 것이 바로 그 대표적인 사례다.

실제로 분권화가 앞서 지적했던 정치적 문제들을 해결하는 방식은 두 가지 측면에서 생각해 볼 수 있다. 하나는 경쟁에 처한 기업들이 독점적인 이윤을 얻을 수 없듯이, 정치적 지대도 하위 정부들 간의 경쟁이 치열해지면서 사라지게 된다는 것이다(Tiebout. 1956). 다른 하나는 권한이 제대로 배분되고 그러한 권한이 철저하게 보호된다면 정부들 간의 수직적 경쟁으로 중앙정부는 정부의 비효율적인 행동을 줄이고 성공적인 지역발전을 위해 필수적인 시장의 작동기능을 보존하게 된다는 것이다 (Weingast. 1993, 1995). 따라서, 분권화와 더불어 중요한 것은 권한의 배분에 따른 정부 간 견제 장치는 임의적인 방법에 의해 이루어져서는 안되며 그러한 견제가 법에 의해 분명하게 명시되어 모두가 신뢰할 수 있어야 한다는 것이다.

IV. 분권형 지역발전체제의 구축과 그 실천과제

앞서 효율성을 높이고 정치적 측면의 문제들을 해소하는 방안으로서 분권형 지역발전체제 구축의 필요성을 강조한 바 있다. 그러나 정작 분권형 지역발전체제의 도입에 대해서는 동의하더라도 어떠한 형태의 분권형인가에 대해서는 견해가 다를 수 있다. 현실적으로 분권형이라 하더라도 매우 다양한 형태를 띨 수 있기 때문이다. 따라서, 과연 어떠한 분권형인가에 대하여 입장을 명확하게 정리할 필요가 있다. 다음에서는 분권형 지역발전체제를 구체화하고자 한다. 먼저 지역발전정책에서 정부 간 역할과 재정책임의 재배분 문제를 논하고 그것을 토대로 하여 분권형 지역발전체제를 제안

7) 물론 중앙집권 상황에서도 올바른 비전과 가치를 가진 정치적 지도자가 나와서 정치를 바르게 이끌어감으로써 정치적 문제를 해소할 수도 있다. 그러나 이 경우 정치적 지도자가 올바른 결정을 내리는 이유가 제도적 기반 때문이라기보다는 그 자신의 본래적인 자질 때문이라는 점이 문제로 지적할 수 있다. 역사적으로 뛰어난 인물이 존재하여 그러한 문제를 해소한 사례가 없는 것은 아니지만, 선진국의 대열에 접어든 나라들의 경우 단순히 뛰어난 지도자의 출현에만 의존해서는 부족하다는 점도 역사는 입증하고 있다. 다른 방안으로 정치를 경제적 정책결정에서 완전히 배제시키는 것도 고려할 수 있을 것이다. 흔히 정치논리를 경제에서 배제해야 된다는 주장이 제기되는 것과 같은 맥락이다. 그러나 문제는 정치인이나 시민들 모두 정책결정과정을 정치화시키려는 강력한 유인을 가지고 있다는 점이다. 그것이 모두에게 이익이 되기 때문이다. 실제로 정책결정에서 정치적 요인을 배제하려는 노력이 다른 측면의 정책실패를 초래하는 일이 빈번히 관찰되고 있는 것이다.

할 것이다. 아울러 분권형 지역발전체제의 실현을 위해 고려해야 할 사항들을 언급할 것이다.

1. 정부 간 역할과 재정책임의 재배분

분권형 지역발전체제의 구축을 위해서는 우선적으로 지역발전정책의 결정권한에 대한 정부 간 역할분담을 재정립할 필요가 있다. 지역발전정책의 결정권한에 대한 정부 간 역할배분은 다음의 <표>에 제시되어 있다. 우선적으로 지역 간 형평성의 문제를 크게 고려하지 않는다면 해당 지역 내에서 외부효과를 크게 발생시키지 않을 사업들의 수행에 관한 결정권한은 기본적으로 기초자치단체에 주어져야 한다. 특히 지역의 미세한 지역정보가 사업의 성공에 중요한 경우, 지역주민들의 동질성이 중요하게 고려되는 시책이나 사업, 그리고 소규모 지역을 대상으로 실험적으로 추진할 필요가 있는 사업 등이 여기에 해당할 것이다. 구체적으로 본다면, 지역혁신사업 중에는 창업보육센터, 지역농업클러스터 등을 들 수 있고, 낙후지역개발사업 중에는 오지종합개발사업, 소도읍육성사업, 정주기반확충사업 등 현재 사업의 시행주체가 시장이나 군수인 대부분의 사업이 여기에 해당할 것이다, 그밖에 지역 내 교통문제, 기반시설의 설치, 지역의 경찰, 소방, 지역의 공원, 레크리에이션 활동, 쓰레기처리, 지역교육 등과 관련되는 정책의 결정권한도 기초자치단체에 부여되어야 할 것이다.

다음으로 국가 전체적으로 외부효과를 유발하지 않는 사업들의 경우는 그 권한이 당연히 광역정부에 부여되어야 한다. 특히 지역차원의 규모의 경제가 발생할 수 있는 경우, 지역 간 외부효과가 인해 기초단위에서는 사회적으로 충분한 수준까지 추진할 수 없는 경우, 요소의 지역 간 이동으로 말미암아 기초단위의 바닥을 향한 경쟁이 발생하는 경우 등에 해당하는 시책이나 사업이 여기에 해당할 것이다. 구체적인 사업으로는 대부분의 지역혁신사업과 접경지역지원사업이나 개발촉진지구사업 등 일부의 낙후지역개발사업 등이 여기에 해당한다. 또한, 지역발전정책 중 어느 정도 재분배 성격을 띠는 정책들이라고 하더라도 지역 간 차이가 두드러지는 경우에는 광역자치단체가 그 역할을 담당하는 것이 바람직할 것이다. 그리하여 중앙정부 차원에서 추진하는 복지정책을 보완하는 역할을 수행할 필요가 있을 것이다. 예를 들면, 지역적으로 소득격차나 빈곤의 문제에 있어서 지역 내 격차가 심하지 않는 경우와 그 격차가 심한 경우에는 정책적 대응방향이 달라야 하는 만큼, 그러한 측면의 정책적 책임은 광역정부에 부여되는 것이 바람직하다. 그밖에 지역 간 교통과 기반시설, 광역정부 차원의 범죄와 교정, 공원과 레크리에이션, 일부의 환경정책, 도립대학 등을 통한 교육, 소비자와 노동자 보호 등 관련 정책, 중앙정부의 사회보장에 보완적 기능, 자치단체 교육에 대한 지원 권한도 광역정부에 부여되어야 할 것이다.

끝으로 중앙정부가 담당해야 할 일도 있다. 일반적으로 지역발전사업 중 비경합성으로 인해 국가적 차원의 규모의 경제가 필요한 경우, 지역 간 외부효과로 인해 지역단위로 추진할 경우, 충분한 수준까지 이루지 못하는 경우, 요소의 지역 간 이동성으로 인해 광역단위에서 '바닥을 향한 경쟁'을 유발하는 경우, 국가 전체적 차원에서 개입하여 형평성을 제고해야 할 경우 등과 관련되는 사업은 중앙정부가 맡는 것이 바람직하다. 그러나 지역발전정책과 관련해서는 이에 해당하는 경우가 많지

<표> 중앙과 지방정부 간 역할분담

구분	주요 활동	재정기반
중앙정부	• 지역발전사업 들 중 비경합성으로 인해 국가적 차원의 규모의 경제가 필요한 경우, 지역 간 외부효과로 인해 지역단위로 추진할 경우, 충분한 수준까지 이루지 못하는 경우, 요소의 지역 간 이동성으로 인해 광역단위에서 '바닥을 향한 경쟁'을 유발하는 경우, 국가전체적 차원에서 개입해야 할 형평성 관련 문제 등에 대한 책임 • 지역발전정책 중에는 국토종합계획의 수립에 대한 책임 • 그밖에 부여되어야 할 권한으로는 거시경제정책, 국방과 외교정책, 국가적으로 중요한 범죄 관련 정책, 일부의 환경정책, 독점규제 및 소비자 보호 정책 등이 해당	• 소득세, 법인세 등을 통해 재원조달, 누진소득세율의 적용
광역자치단체	• 지역발전시책이나 사업 중 지역적 차원의 규모의 경제가 발생하는 경우, 지역 간 외부효과로 인해 기초단위로 추진할 경우 충분한 수준까지 이루어지 못하는 경우, 요소의 지역 간 이동성으로 인해 기초단위에서 '바닥을 향한 경쟁을 유발하는 경우 등에 대한 책임 • 기초자치단체가 수행해야 할 일부 지역혁신사업을 제외한 대부분의 지역혁신사업, 일부의 낙후지역개발사업 등 • 그밖에 지역 간 교통과 기반시설, 광역정부 차원의 범죄와 교정, 공원과 레크리에이션, 일부의 환경정책, 도립대학 등을 통한 교육, 소비자와 노동자 보호 등 관련정책, 중앙정부의 사회보장에 보완적 기능, 자치단체 교육에 대한 지원	• 판매세, 비주거용 재산세, 일부의 사용자 비용 등을 통해 재원조달
기초자치단체	• 지역주민들이 동질성이 중요하게 부각되는 시책이나 사업, 지역에 관련하여 가장 미세한 정보가 필요한 시책이나 사업, 소규모 지역을 대상으로 실험적으로 추진할 수 있는 사업 • 지역농업클러스터 육성 등 일부 공간적 파급효과가 한정적인 지역혁신산업과 대부분의 낙후지역개발사업 • 그밖에 초등 및 중등교육, 지역 내 교통과 기반시설, 지역 내 경찰과 소방, 지역 내 공원과 레크리에이션, 도서관 설치 등	• 이동성이 낮은 주거용 재산세, 사용자 비용 등을 통해 재원조달

않고 국토종합계획의 수립 등이 여기에 해당할 것이다. 그리고 지역 간 격차문제를 해소하기 위해 추진하는 사업이 여기에 해당할 것인데, 이 경우에도 중앙정부가 직접 사업을 수행하기보다는 국가 전체적인 최저기준을 설정하는 등의 방식을 통해 일정한 수준을 달성하도록 재정적으로 지원하고, 실제로 사업을 추진하는 권한은 지방정부들에게 부여하는 것이 바람직할 것이다. 그밖에 중앙정부에 부여되어야 할 권한으로는 거시경제정책, 국방과 외교정책, 국가적으로 중요한 범죄 관련 정책, 일부의 환경정책, 독점규제 및 소비자 보호 정책 등을 들 수 있을 것이다.

2. 분권형 지역발전체제의 구조

이상의 논의들을 토대로 우리나라의 지역발전 정책의 분권화의 방향을 논의해 본다면 다음과 같이 정리할 수 있다. 첫째, 분권형 지역발전체제를 구축하기 위해서는 앞서 논의한 바와 같은 중앙과 지방 간 권한의 재배분이 필요한데, 현재와 같이 보충성의 원칙에 기초하여 기초자치단제로의 권한 배분을 추진하기보다는, 1차적으로 중앙정부와 광역정부 간의 권한배분을 먼저 추진해야 할 것이다. 다시 말해, 중앙정부의 권한 중 필요한 것들을 광역정부로 이양하여 광역정부를 기반으로 하는 분권형 지역발전체제를 구축할 필요가 있다.

현재 광역 정부는 종합적, 일반적인 지방행정기관의 역할을 수행하고 있으나, 광역자치단체가 실질적으로 지역발전을 주도하기 위해서는 광역시설 사업추진 및 지역경제 발전업무기능을 강화시켜야 할 것이다. 특히 이 과정에서 광역정부에게 경제적 규제 권한을 내려줌으로써 소위 지역 간 경쟁을 촉발할 수 있는 체제를 구축하는 일이 중요하다. 그렇게 함으로써 자본이나 기업 등 지역 간 이동이 가능한 요소들을 두고 지역 간 경쟁이 광역정부를 단위로 일어날 수 있도록 해야 할 것이다. 나아가서 이와 같이 광역자치단체가 지역발전정책을 주도함으로써 정책투자의 효율성을 증진시키고, 중앙-지방정부 간의 협력과 지역 내 참여와 협력 유도에 유리할 것이다. 또한, 광역자치단체 대안은 기존의 정부조직 및 행정체계의 대폭적인 개편 없이도 도입이 가능하다는 장점이 있다(차미숙. 2003). 한편, 광역정부에 권한을 부여해야 하는 또 다른 이유로는 최근 지역이 국가 간 경쟁단위로 부각되고 있고, 경쟁의 주체로 적절한 지역단위로서 광역정부를 고려할 수 있기 때문이다.[8)]

둘째, 분권형 지역발전체제를 구축하기 위해서는 정책결정에 대한 권한 이외에 재정에 대한 권한도 지방에 내려주어야 한다. 재정권한의 이전은 현재 참여정부가 추진하고 있는 것과 같이 지방정부가 지출할 수 있는 재정의 규모를 늘리기보다는, 국세와 지방세의 비율 조정 등을 통해 지방이 스스로 확보할 수 있는 재원의 폭이 커지도록 재정수입권을 대폭적으로 이양할 필요가 있다. 아울러 재정권이 실질적으로 이양되면 지방정부의 재정관리 부실문제는 스스로 책임지도록 하고 중앙정부 차원에서의 지원이 이루어지지 않도록 해야 할 것이다.

재정문제와 관련해서는 정부 간 재정이전제도에 대해 언급할 필요가 있다. 재정권한을 지방에 부여한다고 해서 지역 간 재정이전의 역할을 전혀 배제하자는 것은 아니다. 중요한 것은 그 운용과정에 앞서 언급한 정치적 문제들이 생겨나지 않도록 하는 것이다. 무엇보다도 지방교부세를 중앙정부가 광역정부를 지원하는 일회성 지원으로 사용해야 한다는 점이 중요하다. 만일 지방교부세가 중앙정부와 지방정부 간의 고정적 재정지원 프로그램화 된다면 여러 가지 문제가 발생할 수 있다.

---

8) 물론 공간적 측면에서 광역정부의 적정 규모가 현행 행정체제와 일치한다고 할 수 없다. 소위 국가 간 경쟁의 중심으로서 지역에 해당하는 광역정부의 적정공간단위에 대해서는 보다 깊이 있는 연구가 이루어져야 할 것인데, 이 문제는 본 연구의 범위를 넘어서는 것이다. 최근 이 문제에 대해 Ohmae(1995)는 세계화가 진행되면서 자연스럽게 형성된 경제단위로서 지역국가(Regional State) 개념을 제안하였는데 인구규모는 500만 명에서 2,000만 명 사이, 갖추어야 할 기반시설로는 하나 이상의 국제공항과 국제항구 등을 제시한 바 있다.

우선, 광역정부가 지역의 필요성 대한 대응속도가 현저히 떨어지고 광역정부의 혁신이 제대로 이루어질 수 없을 것이다. 중앙정부가 지방교부세에 연관시켜 놓은 조건들이 부정적인 효과를 야기하기 때문이다. 또한, 유권자들이 선거를 통해 정치인들이 책임있게 행동하도록 강제하기가 어려워질 것이다. 지역발전정책의 책임이 누구에게 있는가가 명확하게 드러나지 않는 상황에서는 당연한 귀결이다. 그런가 하면, 광역정부의 재정이 광역정부 수준에서의 부채가 심각한 세대 간 형평의 문제를 초래할 수도 있다. 이러한 이유로 중앙정부가 지원하는 교부세는 일시적인 수단으로 사용되고 지방정부들의 행위를 통제하는 방안으로 사용되어서는 안 될 것이다.

셋째, 지역발전정책에 대한 권한이 지방으로 내려가면 필연적으로 권한을 통제하는 방안을 마련할 필요가 있다. 성공적인 분권을 위해서는 현재와 같이 중앙이 지방을 평가하는 행정적 시스템을 구축하기보다는 수평적 책임성 확보방식, 즉 주민에 의한 통제 방식을 활성화하는 것이 무엇보다도 중요하다. 만일 중앙정부가 수직적으로 책임을 묻는 방식이 보편화된다면, 지방은 스스로 책임지기보다는 중앙의 지시와 통제에 순응하게 되어 진정한 의미의 분권은 달성될 수 없다. 특히 지방분권의 핵심이라 할 수 있는 재정분권의 경우, 중앙정부는 지방의 재정지출 재량권을 늘려주면서 다른 한편으로는 책임성 확보를 위해 여러 가지 통제를 가하는 것이 보편적이다. 그런데 성공적 재정분권을 위해서는 지출에 대한 재량권을 부여하고 그것을 통제하는 수직적 방식보다는, 지출과 수입 모든 부분에 대한 권한을 함께 내려주고 지방정부로 하여금 재정지출로 인한 즐거움과 재정확보과정의 고통을 모두 느끼도록 함으로써 책임성을 확보하는 수평적 방식을 활용하는 것이 보다 효과적일 것이다.

끝으로, 분권형 지역발전체제는 정책결정의 책임과 재정조달의 책임 모두를 다른 계층의 정부에 부여하고 각 계층의 정부들은 중앙정부의 관여가 최소화된 상황에서 독자적으로 작동할 수 있어야 한다. 중앙정부와 지방정부 간의 관계는 상하관계가 아니라 협조관계가 되어야 할 것인데, 이를 위해서는 광역정부가 정부의 중앙정책에 관여할 수 있는 폭을 늘릴 필요가 있다. 광역정부의 대표자들이 중앙정부의 정책결정에 대해 참여하고 필요한 경우에는 거부할 수 있는 권한을 가질 수 있도록 제도적 장치를 마련할 필요가 있다. 특히 지역발전사업의 경우는, 국가적 필요에 의해 중앙정부가 추진해야 할 사업 이외에는 기본적으로 광역정부가 추진하도록 하고, 앞서 제시한 조건에 합당한 경우에는 그 권한을 기초자체단체에 부여해야 할 것이다. 그리고 각 수준의 정부들이 수행하는 일에 대해서는 더 이상의 중앙정부의 지시가 작동할 수 없어야 하고, 아울러 국가적으로 필요한 사업이라도 특정한 지역에서 추진되는 경우에는 해당 지역의 정부와 긴밀한 협조하에서 이루어져야 할 것이다. 정부 간 관계가 이러한 체제로 구축되기 위해서는 지역발전정책에 대한 책임을 법률에 근거하여 명확하게 배분하는 것이 매우 중요할 것이다.

3. 분권화를 위한 실천과제

분권화를 주장할 때면 항상 제기되는 문제이지만 분권화에 따른 우려들을 고려하지 않을 수 없

다. 우선적으로 지역발전정책에 대한 권한을 광역단위나 기초단위로 내려주다 보면 지역적으로 낙후된 지역들에 대한 지원이 줄어들어서, 그 결과 그러한 지역들이 낙후상태에서 벗어나지 못하는 게 아닌가라는 우려가 제기될 수 있다. 즉, 지역개발을 분권화시킬 경우 우려되는 것은 중앙정부가 상대적으로 낙후된 지역을 지원하는 것이 어려워질 수 있다는 점이다. 사실 정부 간 형평화 교부금과 세제 혜택이 낙후지역의 지원을 위한 중앙정부의 핵심적인 수단인데, 우리가 제안하듯이 권한이 광역정부에 내려가고 광역정부들 간에 제한 없는 수평적 경쟁이 일어난다면 잘 사는 지역은 더욱 잘 살고 못하는 지역은 더욱 못 살게 되는 부의 격차를 가져올 수 있다는 것이다.

그러나 현실은 이러한 우려와는 반대의 결과를 보여주고 있다. 미국의 경우 1950년대 후반 남부지역의 빈곤은 매우 심각한 수준이었다. 그러나 그 지역에 대해 연방에서 지원하는 복지정책의 수준을 낮추고, 지역노동시장을 보다 유연하게 하며, 다른 지역들에 비해 낮은 세율을 적용한 결과 그러한 남부지역의 경제가 활발하게 성장한 사례가 있는 것이다. 1970년 경 빈곤했던 남부지역들이 소위 Sunbelt 지역으로 탈바꿈했던 것이다. 그와는 반대로 유럽과 캐나다의 경우 지역불균형을 해소하기 위해 지속적으로 활용해 왔던 균형화 보조금은 경쟁을 통한 균형화 과정을 저해한 것으로 나타났다(McKinnon. 1997). 특히 이태리의 경우 빈곤한 남부지역에 매년 GNP의 약 10%에 해당하는 막대한 재정이전을 지속적으로 추진해 왔지만 여전히 낙후지역으로 남아서 더욱 중앙정부의 복지정책의 의존하는 상황이 발생한 것이다. 캐나다의 경우도 수세기 동안, 낙후된 해안지방에 대해 연방정부가 막대한 이전재정을 투입하였지만, 캐나다의 다른 지역과의 소득 격차는 전혀 줄어들지 않았던 사례가 있다.[9)]

분권형 체제의 도입과 더불어 부각되는 또 다른 우려는 지방정부 역량부족 문제다. 일반적으로 지방정부의 역량은 성공적인 분권화를 위한 필수조건이라고 인식된다. 지방의 역량이 충분하지 않은 상태에서 권한을 내려주면 해당 업무를 제대로 수행하지 못하여 분권의 부작용만 커질 수 있기 때문이다. 흔히 지방의 역량이 충분히 성숙되지 않았다는 이유로 분권을 유보하거나 연기하는 경우를 보게 되는 것도 바로 이 때문이다. 그러나, 지방정부의 역량이 부족하다고 분권을 연기하거나 분권의 대상범위를 축소하는 일이 있어서는 안 될 것이다. 세계은행의 보고서는, 지방분권의 성공여부가 지방이 보유한 역량보다는 중앙정부의 의지와 주민의 적극적 참여에 크게 좌우된다는 점을 강조하고 있다(Shah et al. 2004). 사실 지방의 제도적 역량 구축이 중요하지만, 그러한 역량은 분권의 초기 단계에는 내외부적으로 차용하여 사용할 수 있다. 부족한 지방의 역량을 외부계약을 통해서 보완한다면, 분권이 본격화된 이후에는 그 역량이 단기간에 자라나게 될 것이다. 분권을 성공적으로 추진하기 위해서는 지방의 역량이 부족하더라도 분권을 추진하되, 지방정부의 책임을 묻는 메커니즘을 바르게 구축하는 것이 중요할 것이다.

끝으로, 분권형 지역발전체제를 제안하면서 마

9) 두 경우 모두 정부가 재정이전 프로그램을 통해 실업을 지원하였고, 낙후지역의 다른 사회적 편익을 지원하였는데 그 결과 노동시장이 적응하는 것을 저해하여 지속적으로 낙후되는 결과를 초래하였다는 지적이 있다(McKinnion. 1997).

지막으로 주목해야 할 것은 그 실천방안에 관한 부분이다. 일반적으로 분권 수행방식은 추진 주체 측면에서 볼 때 지방이 주도하는 상향식 방식과 중앙이 주도적 역할을 맡는 하향식 방식으로 구분할 수 있다. 또한, 추진 대상과 기간을 중심으로 보면 선별적·점진적 방식과 전면적·급진적 방식으로 분류할 수 있다.

현재 참여정부가 추진하고 있는 분권 방식은 기본적으로 하향식이고, 대상과 시기와 관련해서는 선별적·점진적 방식이라고 할 수 있다. 그런데, 하향식·점진적·선별적으로 추진되는 분권이 성공하기 위해서는 특별히 주목해야 할 점이 있다. 그것은 분권이 권력의 이동을 수반하는 만큼 분권이 진행되면 필연적으로 권력을 이양하는 측의 반대활동이 촉발된다는 점이다. 특히 하향식으로 추진되는 분권의 경우 중앙정부는 분권으로 인해 권한을 잃으면서 동시에 그 분권을 추진해야 하는 주체일 수밖에 없는데, 이 경우 중앙정부는 분권에 대해 조직적으로 반대활동을 벌일 가능성이 크다. 더욱이 분권이 장기간에 걸쳐 점진적으로 진행되는 경우에는, 반대를 위한 조직화의 시간을 벌게 되고, 그러한 조직을 토대로 분권을 저지하기 위해 다방면으로 노력을 기울일 수 있다.

세계 여러 나라의 분권화 경험을 볼 때, 국가 최고 결정자의 강력하고 지속적인 지원이 뒷받침되지 않은 상황에서, 하향식·점진적 방식을 통해 지방분권을 성공적으로 달성한 사례를 찾아보기 어렵다는 사실이 이를 반증한다. 따라서, 우리가 제시한 분권형 체제가 성공적으로 정착되기 위해서는 분권의 추진이 상향식 및 하향식 추진방식 모두를 동원할 필요가 있다. 상향식이 작동하기 위해서는 지방정부들이 권한의 이전을 적극적으로 요구해야 할 것이고, 하향식 추진이 성공하기 위해서는 국정 최고 책임자의 분권에 대한 강력하고 지속적인 지원이 뒷받침되어야 할 것이다.

V. 결론

이상에서 분권형 지역발전체제의 구축방안을 제시하였다. 비록 중앙정부 주도형이 경제적 측면에 초점을 맞춘 전통 재정학적 시각으로 볼 때 충분한 당위성을 갖지만, 시각을 정치적 측면까지 확대하게 되면 배분정치, 바람직하지 못한 지역정부의 담합이나 정치적 책임성의 하락 등과 같은 여러 가지 정치적 문제에 봉착하게 된다. 이 연구에서 우리는 지역발전정책의 효율성을 높일 뿐만 아니라 그러한 정치적 측면에서 발생하는 문제들을 해소하는 방안으로서 분권형 지역발전체제를 제안하였다.

정치경제학적 시각에서 제안된 분권형 지역발전체제의 골격은 지역발전시책이나 사업에 대한 책임을 기본적으로 광역자치단체에 부여하고, 아울러 광역자치단체에 일정한 수준의 규제권과 조세권까지도 부여하는 것이다. 특히 광역정부에 권한을 많이 부여하는 이유는, 지역발전사업이나 시책과 관련하여 광역정부는 Tiebout의 경쟁이 일어날 수 있는 최적의 공간단위가 될 수 있을 뿐만 아니라 최근 국가의 역할이 줄어드는 대신 지역이 국제경쟁의 주역으로 부각되고 있는 현실상황 때문이다. 또한 분권형 지역발전체제가 실질적으로 작동하기 위해서는 중앙정부가 가진 권한을 실질적으로 지방정부로 내려주어야 할 뿐만 아니라, 중앙정부는 언제든지 자신에게 유리하게 권한배분을 재조정할 수 있는 힘이 있는 만큼, 법적으로 권

한배분 관계를 명시함으로써 분권형 체제의 안정성을 높일 필요도 있을 것이다.

한마디로 진정한 분권형 지역발전체제는 지역발전정책의 추진 주체와 그 정책으로 인해 편익을 누리는 주체가 괴리되었던 그동안의 제도적 상황을 양자가 일치되도록 교정하는 노력, 즉 발전에 대한 유인구조가 바르게 구축되도록 구축되어야 한다는 것이다. 지역발전에 관한 제도적 기틀이 이러한 방식으로 재구축된다면 우리의 지역발전에 대한 노력들이 지역발전에 실질적으로 기여할 수 있는 가능성은 한층 높아질 것이다.

참고문헌

국토연구원 · 건설교통부 (공동번역). 2001. OECD 한국지역정책 보고서. 과천 : 건설교통부.

김안제 외. 1994. 지방자치의 발전전략. 서울 : 박문각.

김성배. 2003. "수도권과 비수도권의 상생을 위한 지역발전정책". 국가경쟁력 강화 및 국가균형발전을 위한 수도권의 역할과 과제. 한국행정학회 기획세미나 발표논문집.

김성배. 2003. "국가균형발전과 국가경쟁력: 이론적 검토와 정책대안 모색". 새로운 국가균형발전 패러다임의 모색. 한국지역개발학회 · 한국정책학회 발표논문집.

김성배. 2005. "지방분권과 국가발전: 어떠한 지방분권이 필요한가?". 한국제도경제학회 발표자료.

김태환 외. 2003. 지역발전을 위한 지방분권 실태와 지역화방안 연구. 안양 : 국토연구원.

김태환· 서순탁. 2003. "지역개발분야의 중앙-지방 간 기능재분배 방안". 국토. 2003. 11.

김현아. 2005. "국가균형발전특별회계 도입과 관련하여". 국가균형발전전략. 서울: 경제사회연구회.

김현호. 2005. "낙후지역정책의 추진현황과 과제". 국토. 2005. 12.

김혜천. 2003. "우리나라 지역개발정책의 비판적 검토와 정책과제". 새로운 국가균형발전 패러다임의 모색. 한국지역개발학회 · 한국정책학회 발표논문집.

박형진. 2005. "혁신주도형 지역발전정책과 개선방안". 국토 2005. 12.

성경륭 외. 1997. 지방자치와 지역발전. 서울 : 민음사.

소진광. 2003. "지방분권화에 따른 새로운 지역발전 패러다임의 모색". 한국정부학회 춘계학술대회 발표논문집.

윤대식 · 김태명· 조명래. 1992. "한국지역개발의 과제와 문제 : 분권화 지역개발의 새로운 접근방법을 찾아서". 한국지역개발학회지 4(2) : pp117-142.

이동우 외. 2003. 자립적 지역발전을 위한 지역단위 설정 연구. 안양 : 국토연구원.

이원섭. 2005. "국가균형발전정책이 평가와 향후 과제". 국토 2005. 12.

이창균. 2003. "지역개발재정운영 실태와 분권형 재정운영시스템 구축방안". 국토 2003. 11.

진영환 외. 1998. 국토정책의 평가와 발전방향. 안양: 국토연구원.

진영환 외. 1998. 국토와 환경. 서울 : 삶과 꿈.

진영환. 2005. "자치단체 간 협력과 공동발전". 충청남도와 경기도 상생발전을 위한 세미나 발표논문집.

차미숙 외. 2003. 지역발전을 위한 거버넌스 체계 구축 및 운용방안 연구. 안양: 국토연구원.

Banks, Jeffrey S. and E. A. Hanushek. 1995. Modern Political Economy: Old Topics, New Directions. New York: Cambridge University Press.

Boix, Charles. 2003. *Democray and Redistribution*. New York: Cambridge University Press.

Brennan, G. and J. Buchanan. 1980. *The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*. New Yor k: Cambridge University Press.

Davoovi, H. and Zou, H. 1998. "Fiscal Decentralization and Economic Growth: A Cross-Country Study". Journal of Urban Economics 43 : pp244~57.

Ferejohn, John and B. R. Weingast eds. 1997. *The New Federalism: Can the States be Trusted? Stanford*. CA : Hoover Institution press.

Filippov, M., P. Odershook and O. Shvetsova. 2004. *Designing Federalism: A Theory of Self-sustainable Federal Institutions*. New York : Cambridge University Press.

Fujita, M & J-F. Thisse. 2002. *The Economics of Agglomeration: Cities. Industrial Location and Regional Growth*. New York : Cambridge University Press.

Gottmann. Jean. 1961. *Megalopolis: The Urbanized Northeastern Seaboard of the United States*. New York : The Twentieth Century Fund. Kraus International Publication.

Hayek, Friedrich von. 1945. "The Use of Knowledge in Society". *American Economic Review* 35: pp519-30.

Inman, R. 1988. "Federal Assistance and Local Services in the United States: The Evolution of a New Federalist Fiscal Order". in *Fiscal Federalism*. H. Rosen. ed. Chicago: The University Chicago Press.

Inman, R. and D. Rubinfeld. 1996. "Designing Tax Policy in Federalist Economies: An Overview". *Journal of Public Economics* 60 : pp307-334.

Marlow, M. 1988. "Fiscal Decentralization and Government Size". *Public Choice* 56 : pp159-169.

McKinnon, R. 1997. "Market Preserving Federalism in the American Monetary Union". in *Macroeconomic Dimensions of Public Finance* : Essays in Honour of Vito Tanzi. M. Blejer and T. Ter-Minassian eds. London : Routledge.

McKinnon, R. and T. Nechyba. 1997. "Competition in Federal Systems: The Role of Political and Financial Constraints". in *The New Federalism: Can the States be Trusted?*. Ferejohn, John and B. R. Weingast. eds. Stanford : Hoover Institution Press.

North, D. 1991. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. New York : Cambridge University Press.

Oates, W. 1972. *Fiscal federalism*. New York : Harcourt. Brace. Jovanovich.

Oates, W ed. 1991. *Studies in Fiscal Federalism*. Worcester. Eng. : Billings & Sons Ltd.

OECD. 2005. *OECD Regions at a Glance*. Paris: OECD.

Ohmae, K. 1995. *The End of Nation State: The Rise of Regional Economies*. New York : The Free Press.

Persson, T. and G. Tabellini. 1996. "Federal Fiscal Constitutions: Risk Sharing and Redistribution". *Journal of Political Economy* 104(5 : pp979-1009.

Qian Yingyi and B. Weingast. 1997. "Federalism as a Commitment to Preserving Market Incentives". *Journal of Economic Perspectives* 11 : pp83-92.

Riker, William. 1964. *Federalism: Origin, Operation, Significance*. Boston : Little Brown.

Rodden, Jonathan. 2004. "Comparative Federalism and Decentralization: On meaning and Measurement". *Comparative Politics* July : pp481-500.

Shah, Anwar. 1997. "Balance, Accountability and Responsiveness: Lessons about Decentralization". *The World Bank Conference on Evaluation and Development*. April 1-2. 1997.

Shah, Anwar and Theresa Thomson. 2004. "Implementing Decentralized Local Governance: A Treacherous Road with Potholes, Detours and Road Closures". *World Bank Policy Research Paper* 3353. June 2004.

Stein, Ernest. 1999. "Fiscal Decentralization and Government Size in Latin America". *Journal of Applied Economics* 2 : pp357-391.

Tiebout, Charles. 1956. "A Pure Theory of Local Government Expenditure". *Journal of Political Economy* 64 : pp416-424.

Weingast, Barry, R. 1993. "Constitutions as Governance Structure: The Political Foundations of Secure Markets". *Journal of Institutional and Theoretical Economics* 149 : pp286-311.

Weingast, Barry R. 1995. "The Economic Role of Political Institutions: Market-Preserving Federalism and Economic Development". *Journal of Law. Economics and Organization* 11 : pp1-31.

Wibbels, Erik. 2005. Federalism and the Market. New York: Cambridge University Press.

Xie, D., Zou, H and Davoodi. H. 1999. "Fiscal Decentralization and Economic Growth in the United States". *Journal of Urban Economics* 45 : pp228-239.

• 논문 접수일: 2006. 4. 17
• 심사 시작일: 2006. 4. 20
• 심사 완료일: 2006. 5. 29

ABSTRACTS

A Study on Decentralized Regional Development System : A Political Economic Analysis

Sung-Bae Kim Professor, Dept. of Public Administration, Soongsil Univ.
Young-Hwan Jin Senior Research Fellow, KRIHS

※ Keywords : Decentralization, Regional Development, Political Economic Analysis, Central Government, Local Government

Upon the premise that the current regional development system controlled by central government has been ineffective, this study proposes as an alternative a decentralized regional development system led by local government. Unlike the researches on this subject thus far, this study applies a political economic perspective to analyse the problems of the current system and to derive the alternative. To this end, the key characteristics of the current system are scrutinized and a discussion of logical validity and limitations of the system is followed. Given the shortcomings of the current system, the study proposes a decentralized regional development system led by local government and conclude with the discussion on some of the key points to be addressed for a smooth implementation of the system. The major advantage of alternative system would be the properly aligned incentive structure in which those who initiate the regional development projects correspond to those who benefit from such efforts.