

分權化와 分配平等 : 開發途上國을 中心으로

Decentralization and Distributive Equality in Less-Developed Countries

李 壽 晚

(한국지방행정연구원 책임연구원)

< 目 次 >

I. 序 論

II. 理論的 背景 및 假說의 設定

III. 測定 및 資料

IV. 分析結果의 考察

V. 結 論

I. 序 論

1. 分權化의 登場

20세기에 발생한 중요한 政治的 事實중의 하나는 Africa, Asia, Latin America, 그리고 Middle East 지역들에 있어서 植民地時代의 종말과 새로운 獨立國家들의 출현을 들 수 있을 것이다(Heady, 1984 : 252). 또한 이들 新生國들의 독립과 정치적 자율성의 새로운 부여는 소득의 증대, 생활수준의 급성장, 개인적 표현의 증대 등에 관한 광범위하고 지속적인 국민적 기대를 불러일으켰다(Gant, 1979 : 3-5).

한편 植民地時代 동안에 대부분의 開發途上國들은 이미 심각한 수준의 지역적·개인적 不平等을 경험하였다. 이에 따라 이들 국가의 政府들은 빈곤을 해소하고 낙후지역과 빈곤계층에 대한 국가의 경제적 번영을 공정하게 분배하기 위한 기회를 확보하고자 거시경제적 발전(macro-economic development)을 지향하였다. 그러나 이러한 노력들은 분배상의 불평등의 정도를 감소시키지 못하였으며, 오히려 빈곤계층은 더욱 악화된 가난에 시달렸고 또한 경제성장은 항용 특정지역에 편중되는 양태를 보여 왔다(Gilbert & Gugler, 1984). 따라서 상당수의 가난한 농촌거주자들은 발전된 도시지역으로 居住地 移動을 감행하였으나, 그들중 대다수는 심각한 수준의 不雇傭(unemployment)과 低賃金雇傭

(underemployment)에 계속적으로 고통을 받았다(Sabolo, 1975).

그러나, 1960년대말 이래 대부분의 開發途上國들은 분배상의 불평등 해결에 주안점을 두고 國家發展(national development)의 개념을 단순한 經濟成長(economic growth)의 의미에서 확장하여 사회적·경제적·정치적 구조의 기본적 변화, 사회적 평등에 입각한 균형된 경제성장, 광범위한 시민참여의 증진, 빈곤계층 및 낙후지역에 대한 국가발전 이익의 우선적 재배분 등을 포함할 것을 주장하였다(Esman & Uphoff, 1984 : 50; Rondinelli, 1978 : 63). 또한 1970년대말에 이르러 대부분의 開發途上國들은 수출의 격감, Energy 및 수입재화 가격의 급상승, 외국으로 부터의 지원격감 등으로 인한 많은 문제점들이 발생되었으며, 이에 따라 이들 국가의 정부들은 제한된 자원을 효과적으로 이용할 수 있는 새로운 방안을 수립하기 위하여 노력을 경주하였다.

이러한 노력들을 바탕으로 1970년대초 이래 많은 開發途上國들은, 사회경제발전을 위한 국가적 사업의 주요 목적은 地域住民의 이익증진에 두어야 하며 그러한 발전을 수행하는 과정에서 이익을 담당하는 대다수의 지역주민들은 오직 地方自治의 정치체제하에서 만이 자신들의 이익을 실현시킬 수 있다는 인식에 근거하여, 그들의 정치적·행정적 체제를 비롯하여 국가발전을 위한 기획 및 관리기능 등의 分權化(decentralization)를 시도하였다(Gant, 1979 : 170). 또한 정치체제의 분권화 문제는 開發途上國들이 世界銀行(World Bank)이나 國際發展機構(Agency for International Development) 등의 국제적 원조기관들로 부터 재정적·기술적 원조를 얻기 위한 중요한 전제조건으로 제시되기도 하였다(Rondinelli & Minis, 1990 : 447).

2. 研究目的

1970년대초 이래 開發途上國들의 分權化에 관한 학문적 연구는 매우 활발한 편이었다. 그러나 대부분의 연구들에서는 개발도상국들의 분권화가 실제로 국가발전 특히 分配平等의 측면에 있어서 어떠한 기여를 하였는가에 대한 객관적인 평가 및 각 국가간의 비교연구가 결여되어 있는 것으로 판단되어진다. 따라서 본 연구는 여러 개발도상국들을 표본으로한 經驗的 分析을 통하여 개발도상국들의 분배상의 평등에 있어서 분권화가 실질적으로 어떠한 영향을 미쳤는가를 체계적으로 분석하고 일반화 하는데 주요 목적을 두고 있다.

한편, 많은 사회과학자들은 일정 국가의 社會經濟發展(socio-economic development) 수준은 分配平等의 수준과 상당히 밀접한 관련을 맺고 있음을 주장하고 있다.¹⁾ 따라서 본 연구는 개발도상국들에 있어서 사회경제발전의 수준이 분배평등의 수준에 상당한

1) 자세한 설명은 理論的 背景 부분에서 논의될 것임.

영향을 미치리라 가정하고, 분권화와 분배평등의 상관관계에 대한 분석에 있어서 사회경제 발전의 영향력 (variation) 을 통제하고자 한다.

또한 대부분의 분권화에 관한 기존의 경험적 연구들은 분권화의 정도를 측정함에 있어서 公共支出 (public expenditures) 이나 租稅收入 (tax revenues) 등의 재정적 변수들만을 사용하였으나, 본 연구에서는 분권화의 개념을 構造的 (structural) · 財政的 (financial) · 機能的 (functional) 次元들로 구분하여 각 차원의 분권화가 분배평등에 어떠한 영향을 미쳤는가를 분석하고자 한다.

II. 理論的 背景 및 假說의 設定

1. 分權化의 概念

분권화의 개념을 정확히 정의하기란 매우 어려울 것이다. Fesler (1965 : 536) 는 분권화라는 용어는 아주 다양한 概念的 (conceptual) · 經驗的 (empirical) 의미를 내포하고 있으며, 정태적 사실 (static fact) 이나 동태적 과정 (dynamic process) 을 망라하여 지칭되기도 하며, 순수 理想型 (pure ideal-type) 이나 점진적 변화 (incremental change) 등으로 간주되기도 한다고 설명하였다.

또한 Rondinelli (1981a : 136) 는 개발도상국들이 분권화 정책을 시행하는데 있어서 발생하는 중요한 문제점으로서 분권화 개념의 사용상 혼란을 들고 있으며, 개발도상국의 정부관료들이나 심지어는 국제원조기관의 업무담당자들조차 분권화에 대한 정확한 의미를 개념화하지 못하고 있으며 분권화가 택할 수 있는 다양한 형태들을 실제로 이해하고 있지 못하고 있음을 지적하고 있다.

이러한 분권화의 개념상 혼란을 해소하고자 Rondinelli (1981a : 137) 는 분권화의 의미를 광범위하게 해석하여, 企劃 (planning) · 政策決定 (making decisions) · 公共機能管理 (managing public functions) 등을 위한 제 권한 (authority) 이 중앙정부로부터 (1) 중앙정부기관의 지역조직 (field organizations), (2) 중앙정부의 산하부서 (subordinate units), (3) 준자치적 (semi-autonomous) 공기업, (4) 광역발전 담당기구 (area-wide or regional development authorities), (5) 기능 담당기구 (functional authorities), (6) 자치적 (autonomous) 지방정부, 또는 (7) 비정부적 조직들 (non-governmental organizations) 에 위임 또는 전이되는 것으로 설명하고 있다.

이에 따라 본 연구는 분권화를 중앙정부가 제 하위조직들에게 공공기능의 수행을 위한 法的 · 政治的 · 行政的 권한을 위임하는 동태적 과정으로 정의하였다.

2. 分權化와 分配平等

앞에서 이미 언급되었듯이, 대부분의 개발도상국들이 그들의 국가발전을 위하여 의욕적으로 채택하였던 巨視經濟的 發展모델은 주로 개인간·지역간의 소득불평등의 완화에 대한 실패뿐만 아니라 오히려 불평등의 정도를 더욱 심화시킴에 따라 강력한 비판들에 직면하였다. 결국 1970년대에 이르러 많은 개발도상국들은 분권화된 정부구조 및 정부기능에 관심을 갖게 되었는데, 비록 높은 수준의 集權化(centralization)는 중앙정부가 다양한 지역들과 사회집단들의 자원을 통제할 수 있기 때문에 분배상의 불평등 정도를 완화시킬 수 있다는 주장들도 존재하나(Conyers & Hills, 1984 : 217-22), 일반적으로 분권화는 개발도상국들에 나타나는 심각한 수준의 분배불평등을 완화시켜주는 중요한 수단으로 인식되어져 왔다(Conyers, 1981 : 113-4; Gant, 1979 : 169; Rondinelli, 1978 : 63-6; Rondinelli, 1981b : 596-7; Sady, 1962 : 138; Smith, 1985 : 186).

우선적으로 분권화는 국가정책의 결정에 있어서 다양한 政治的·宗敎的·人種的(ethnic) 제 집단들의 적극적 참여를 허용함에 따라 정부의 재원 및 투자의 배분에 있어서 상당히 높은 수준의 衡平性(equity)을 도출할 수 있는 방법으로 인식되어져 왔다. 또한 분권화는 빈곤계층의 政治的·物質的(material) 지위를 강화시킬 수 있고 농업·교육·인구·건강·주택·고용 등의 사회복지 전반 분야에 있어서 보다 균형을 이루는 투자를 가능케 함으로써 빈곤계층의 욕구를 충족시킬 수 있는 주요한 수단으로 고려되었다.²⁾ 마지막으로, 분권화는 지방주민들이 문제점·욕구·조건·발전역량 등에서 근본적으로 타지역들과 구별되는 자신들의 지역을 위한 정책결정에 있어서 참여의 확대를 가능하게 함으로써 지방욕구의 충족이라는 측면에서 보아 중앙집권적 계획(central planning)보다는 훨씬 효과적인 방안으로 보여진다.³⁾

이러한 이론적 배경을 근거로 하여, 다음과 같은 분권화와 분배평등의 긍정적 상관관계에 관한 假說이 성립될 수 있다.

-
- 2) 이를 위하여 개발도상국들에서는 分野別 發展計劃(sectoral development planning)이 시행되어졌는데, 이 계획은 다음과 같은 세가지 범주들—① 농업·광업·공업·해외무역 등을 포함하는 국가 경제의 주요 생산적 요소, ② 교통·고속도로·전기 등을 포함하는 물리적 하부구조(infrastructure), 그리고 ③ 인구·고용·인력발전·건강·주택 등을 포함하는 광범위한 사회복지 사업—에 대하여 투자의 우선순위를 확보하고자 하는데 목적을 두고 있다(Rondinelli, 1978 : 65).
 - 3) 이를 위하여 많은 개발도상국들에 있어서 地域發展計劃(regional development planning)이 시행되어졌는데, 이 계획은 높은 비용이 필요하지 않고 과밀화되지 않는 지역들에 대하여 우선적인 새로운 투자가 가능케 하며 고용을 증대시킬 수 있고 또한 물가상승을 둔화시킬 수 있는 효과적인 방법으로 옹호되어져 왔다.(Furniss, 1974 : 963; Rondinelli, 1978 : 66).

H : 분권화의 정도가 높을수록, 분배평등의 정도 역시 높을 것이다.

한편 기존의 많은 연구들은 社會經濟發展(socio-economic development)과 分配平等간의 관계분석에 초점을 두어 왔다. 특히 Kuznets(1955:1-28)는 所得構造(income structure)상의 불평등은 사회경제발전 단계의 초기에는 상당히 심화되나 결국 말기에는 완화된다고 보고, 사회경제발전과 분배불평등간에는 逆U-曲線(inverse U-curve)의 관계가 존재함을 주장하였다. 이러한 Kuznets의 주장을 근거로 하여, Adelman과 Morris(1973), Chan(1989), Cutright(1967), Kohli et al.(1984), 그리고 Paukert(1973) 등의 학자들은 경험적 분석을 통하여 사회경제발전의 수준이 높을 때와 낮을 때에 분배상의 불평등 정도가 낮게 나타나며, 그러나 중간수준의 경우에는 불평등의 정도가 높게 나타나고 있음을 입증하고 있다. 따라서 본 연구는 개발도상국들에 있어서 사회경제발전의 수준은 그들 국가들의 분배상의 불평등 정도에 상당한 영향을 미칠 수 있음을 가정하며, 분권화와 분배평등간의 상관관계 분석에 있어서 사회경제발전의 분배평등에 대한 영향을 통제하고자 한다. 결국 검증되어야 할 대체가설은 다음과 같다.

H₀ : 사회경제발전의 영향을 통제한다면, 분권화의 정도는 분배평등의 정도에 아무런 영향을 미치지 못할 것이다.

Ⅲ. 測定 및 資料

1. 資料

앞에서 이미 논의되었듯이, 본 연구의 주요 목적은 개발도상국들에 있어서 분배상의 평등에 대한 분권화의 영향을 체계적으로 분석하고 일반화 시키는데 두고 있다. 이를 위하여 우선적으로 각 개발도상국들의 분권화 정도와 분배평등의 정도를 측정하고자 하며, 사회경제발전의 수준은 분권화와 분배평등의 상관관계 분석에 있어서 統制變數(control variable)로 사용되었다.

본 연구의 경험적 분석을 위한 標本(sample)은 총 24개 개발도상국들로 구성되어졌으며,⁴⁾ 이들 국가들의 특징으로는 民主主義에 입각한 政體(political regime)⁵⁾ 및 資本主義에

4) 개발도상국들에 대한 자료수집의 제한으로 인하여 표본의 규모가 상당히 적은 편이며, 이들 표본은 무작위로(at random) 선정될 수 없었다. 또한 표본은, Africa지역의 4개국(Kenya · Malawi · Tunisia · Zambia), Asia지역의 6개국(Indonesia · Republic of Korea · Malaysia · →

입각한 經濟發展戰略⁶⁾ 그리고 1980년도 기준 \$3,000 이하의 개인당 國民所得⁷⁾ 등을 들 수 있다.

자료는 대부분 1972년부터 1986년까지 15년간에 걸쳐 수집되었는데, 이 기간의 선정은 본 연구의 說明變數들(explanatory variables)에 관한 자료수집 용이성과 개발도상국들에 있어서 분권화의 노력이 1970년대초에 실시되었던 점(Conyers, 1981 : 107-20; Rondinelli, 1978 : 45-74) 등에 비추어 타당한 것으로 판단되어진다.

한편 각 개념들은 다수의 指標들로 조작화 되어졌으며, 개념들을 분석하기 위한 綜合指數(composite indices)는 要因評點係數(factor-score coefficients)를 가중한 Z-Score 평균치를 사용하여 산출하였다. 분석을 위한 자료는 주로 U.N.에서 발간된 *Statistical Yearbook* 과 *Demographic Yearbook*, UNESCO에서 발간된 *Statistical Yearbook*, IMF의 *Government Finance Statistics Yearbook*, World Bank의 *World Tables*, Kurian이 편집한 *New Book of World Rankings*, 그리고 Taylor와 Jodice에 의해 편집된 *World Handbook of Social and Political Indicator* 등의 문헌들을 통하여 수집되었다.

2. 概念의 測定

1) 分權化

비록 기존의 많은 연구들이 분권화와 관련하여 국가간 비교를 시도하여 왔으나, 실질적으로 분권화 정도에 대한 국가간 비교 또는 단일국가의 분권화 정도의 변화추세를 분석하

Philippines · Sri Lanka · Thailand), 중·북미지역의 6개국(Costa Rica · Dominican Republic · Guatemala · Honduras · Mexico · Panama), 남미지역의 7개국(Argentina · Bolivia · Brazil · Chile · Colombia · Ecuador · Uruguay), 그리고 Oceania 지역의 Fiji로 구성되었다.

- 5) 본 연구에서는 정체의 형태가 국가발전의 수행에 영향을 미칠 수 있다는 가정하에, 공산주의적 정체를 지니고 있던 개발도상국들을 표본의 선정에서 제외시켰다. 그러나 1989년이래 많은 공산주의국가들은 대중정치로의 전환, 의회기관의 발전, 정권을 독점하고 있던 공산당의 해체 등을 통하여 민주화 과정을 경험하고 있다(Bahry & Silver, 1990 : 821).
- 6) 자본주의적 전략(capitalist strategy)이란 비록 국가가 국가발전에 있어서 상당히 능동적인 역할을 담당하고 있을 지라도, 시장(market)이 자원배분에 있어서 주도적 역할을 행사할 수 있고 대부분의 재산이 사적으로 소유 또는 통제되어지는 것을 허용하는 국가발전전략을 의미한다(King, 1981 : 479-80). 그러나 1980년대말 이래 많은 공산국가들이 그들 국가의 경제적 발전을 위하여 자본주의적 발전전략을 채택하고 있음에 따라, 현재에 이르러 자본주의국가와 공산주의국가의 구별이 불가능한 것으로 생각된다.
- 7) 국제연합(United Nations)이나 세계은행(World Bank) 등의 많은 국제기구들은 일반적으로 개발도상국(less-developed countries)의 범위설정에 있어, \$3,000 이하의 개인당 국민소득 또는 70세 이하의 기대수명(life expectancy) 등을 기준으로 채택하고 있다(World Bank, 1980 : 148-9).

기란 매우 어렵다. 특히 Fesler(1965 : 537)는 분권화 정도의 측정에 있어서 발견되는 方法論상의(methodological) 문제점들을 지적하였는데, 이들은 ① 집권화와 분권화의 개념들을 二元化(dichotomizing)시키는 개념상의 불명료(ambiguity), ② 분권화에 관한 측정지표들의 취약성, 그리고 ③ 時點상의 변화에 따른 일정 국가의 분권화 정도를 구별하는데 대한 어려움 등이다. 이 외에도 분권화의 영향을 분석하기 위한 다국가간(cross-national) 비교연구는 중앙정부로부터의 권한위임이 여러 맥락들(contexts) 속에서 발생되어지거나 또는 여러 형태를 취할 수 있기 때문에 어려움을 갖는다(Smith, 1985 : 84). 그러나 분배평등에 대한 분권화의 영향을 분석하기 위하여는, 표본으로 선정된 국가들의 분권화 정도에 대한 측정이 우선되어야 할 것으로 생각된다.

분권화란 명백히 다차원적(multi-dimensional) 개념이다. Stephens(1974 : 46)는 美國州政府들의 집권화에 관한 연구에서 집권화의 개념을 세가지 차원들(재정적·기능적·인사적)로 구분하여 측정하였다. 또한 Ahn(1987 : 69)과 Zimmerman(1981 : 6)은 분권화의 개념이 네가지 차원(구조적·재정적·기능적·인사적)으로 나뉘어 분석될 수 있음을 지적하고, Kim(1989 : 93-5)은 실제로 이들 네가지 차원에 근거한 다양한 지표들을 사용하여 25개 선진국 및 개발도상국들을 대상으로 분권화의 정도를 측정하였다. 그러나 본 연구에서는 인사적 차원(personnel dimension)의 분권화 정도를 측정하기 위한 자료의 부족으로 인하여 세가지 차원(구조적·재정적·기능적)만을 고려하고자 한다.

우선 분권화의 정도를 측정하기 위한 構造的 接近(structural approach)에 있어서, Wainggai(1985 : 164-73)와 Kim(1989 : 94)은 지방정부당 평균지역규모 및 평균인구규모가 작을수록 분권화 정도가 높은 것으로 제시하고 있음에 따라, 본 연구에서는 개발도상국들의 구조적 분권화 정도를 측정하기 위한 지표들로서 인구 10萬名당 지방정부의 數와 萬 sq. km. 당 지방정부의 數를 사용하였다.

한편 財政的 分權化(financial decentralization)의 정도를 측정하기 위한 매우 중요한 지표로서, Kee(1977 : 87), Lijphart(1984 : 176-9), Smith(1985 : 220-1), Vieira(1967 : 134) 등의 학자들은 總政府收入(total government revenues)에 대한 總地方政府收入(total local government revenues)의 비율을 제시하였는데, 본 연구에서도 이 지표를 사용하고 자 한다.

마지막으로, Kee(1977 : 87), Kuroda(1975 : 435-6), Smith(1985 : 219-20), Vieira(1967 : 127-8) 등은 그들의 연구에서 機能的 分權化(functional decentralization)의 정도를 측정하기 위한 주요 지표로서 總政府支出(total public spending)에 대한 總地方政府支出(total local government expenditures)의 비율을 사용하였는데, 본 연구에서도 이 지표를 사용하고자 한다. 결국 분석대상인 개발도상국들의 분권화 정도를 측정하기 위하여 앞에서

선정된 네가지 지표들에 관한 자료를 살펴보면, 이들 국가들은 인구 10萬名당 평균 2.55개, 萬 sq. km. 당 14.20개의 지방정부들을 운용하고 있으며, 지방정부들은 총정부수입의 10.06%와 총정부지출의 12.49%를 담당하고 있는 것으로 나타난다.

한편 <표 3-1>에서 제시되었듯이 분권화 정도의 측정을 위한 네가지 지표에 관한 要因分析의 결과는 2요인이 총 82%의 변량을 설명하고 있음을 보여주고 있다. 요인 I (설명 변량 = 49.7%)은 총정부수입 및 지출에 대한 총지방정부수입 및 지출의 비율들로 구성되어졌으며, 財政的 分權化(fiscal decentralization)로 명명되었다. 또한 요인 II (설명 변량 = 32.3%)는 인구 10萬名당 그리고 萬 sq. km. 당 지방정부의 數들로 구성되어졌으며, 構造的 分權化(structural decentralization)로 명명되었다.

<표 3-1> FACTOR ANALYSIS OF DECENTRALIZATION

Variables	Factors*		Communality
	I	II	
NLGP ^a	.13289 (.14457)**	.86244 (.65207)	.76146
NLGS ^b	-.28257 (-.08358)	.78622 (.55996)	.69799
LPGR ^c	.95438 (.50114)	-.09377 (.01187)	.91964
LPGE ^d	.94934 (.50444)	-.02374 (.06346)	.90182
% Total Variance	49.7	32.3	82.0

Note : *Factor loadings over .60000 are blocked to construct a composite index from variables identified as common to a dimension.

**The figure in each cell is the factor-score coefficient.

^aThe Number of Local Government Units per 100,000 Population

^bThe Number of Local Government Units per 10,000 Square Kilometers

^cThe Local Proportion of Total Government Revenues

^dThe Local Proportion of Total Government Expenditures.

2) 社會經濟發展

본 연구는 社會經濟發展의 개념을 단순한 경제성장(economic growth)보다는 사회에 있어서 구조·기능상의 광범위한 변화를 의미하는 것으로 이해함에 따라, 이 개념 역시 다양한 차원들로 구성되어 있음을 짐작할 수 있다.

유럽과 Latin America 국가들의 사회경제발전과 정치적 민주주의(political democracy)에 관한 연구에 있어서, Lipset(1959:1981)은 사회경제발전의 네가지 차원들(wealth · education · industrialization · urbanization)에 입각하여 총15개의 지표들을 사용하였으며,

Coleman (1960) 역시 75개 개발도상국들의 사회경제발전의 수준을 측정함에 있어 Lipset과 같은 네가지 차원들에 입각하여 다양한 지표들을 사용하였다.

그러나 본 연구에서는 개발도상국들에 관한 최근자료의 부족으로 인하여, 개인당 국민소득, 초·중학교 재학생 비율, 도시지역 거주인구 비율, 그리고 개인당 Energy 소비량을 포함하는 네가지 지표만을 사용하여 대상국가들의 사회경제발전 수준을 측정하였다.

표본으로 선정된 개발도상국들은 개인당 평균 \$984.78의 국민소득, 74.69%의 초·중학교 평균 재학생 비율, 45.15%의 평균 도시화율, 그리고 개인당 평균 604.97 kg의 Energy 소비량을 나타내고 있다. 또한 要因分析의 결과는 매우 높은 지표간 상관관계(r 은 최저 .793 부터 최고 .929) 및 단일요인이 총 79.2%의 변량을 설명하고 있음을 보여주고 있다.

3) 分配平等

국가간에 있어서 분배평등의 정도를 경험적으로 정확하게 비교할 수 있는 理想的인 방법은 존재하지 않는 것으로 생각되어지나(Colman & Nixon, 1978 : 56), 최근의 所得不平等(income inequality)에 관한 연구들(Bollen & Jackman, 1985; Chan, 1989; Hewitt, 1977; Kohli et al., 1984)은 개인 또는 가계(household)들 간의 실질적 소득상의 분배를 측정하고자 노력하였다. 이에 따라 본 연구는 국민 전체중 부유층 20%가 얻는 총소득에 대한 빈곤층 40%의 총소득의 비율을 중요한 지표로 사용하고자 한다. 이 외에도 본 연구는 기존 연구들에서 일정국가의 社會福祉(social welfare) 수준을 측정하기 위하여 흔히 사용되었던 인구 萬名당 醫師의 수, 절대빈곤의 경계선(absolute poverty line)을 상회하는 인구의 비율, 幼兒생존의 기대율(infant survival expectancy rate)⁸⁾을 분배평등의 정도를 측정하기 위한 지표로 선정하였다.

표본으로 선정된 개발도상국들은 국민전체중 빈곤층 40%의 총소득은 부유층 20%의 총소득에 대하여 평균 22.24%의 비율, 인구 萬名당 4.88명의 醫師의 수, 82.83%의 절대빈곤 경계선을 상회하는 인구의 비율, 그리고 932.39의 유아생존 기대율을 나타내고 있다. 또한 <표 3-2>에서 제시된 要因分析의 결과를 살펴보면, 2요인이 총 81.8%의 변량을 설명하고 있음을 알 수 있다. 요인 I (설명변량 = 54.2%)에는 인구 만명당 의사의 수, 절대빈곤의 경계선을 상회하는 인구의 비율, 유아생존 기대율의 세가지 지표들이 밀집되어져 나타나고 이 요인은 社會的 平等(social equality)으로 명명되어졌다. 요인 II (설명변량 = 27.5%)에는 개인간 소득분배에 관련된 지표가 포함되며 所得平等(income equality)으로 명명되어졌다.

8) 신생아 천명당 만1세 이후까지 생존하는 유아의 수를 의미한다.

<표 3-2> FACTOR ANALYSIS OF DISTRIBUTIVE EQUALITY

Variables	Factors*		Communality
	I	II	
Income ^a	.04619(-.06383)**	.97577(.86376)	.95426
Health ^b	.73324(.31967)	.35777(.25361)	.66565
Poverty ^c	.92458(.46236)	-.22166(-.27858)	.90399
Infant ^d	.85557(.39864)	.12642(.03708)	.74798
% Total Variance	54.2	27.5	81.8

Note : *Factor loadings over .60000 are blocked to construct a composite index from variables identified as common to a dimension.

**The figure in each cell is the factor-score coefficient.

^aThe Income Received by the Poorest 40% as a Percentage of the Income Received by the Richest 20%

^bThe Rate of Physicians per 10,000 Population

^cThe Percentage of Population Living above the Absolute Poverty Line

^dThe Rate of Infant Survival Expectancy.

IV. 分析結果의 考察

앞에서 시행한 요인분석의 결과로 부터 제 개념들은 총5개 (구조적 분권화·재정적 분권화·사회경제발전·사회적 평등·소득평등)의 설명변수들을 구성하는 것으로 나타났고, 이에따라 본 연구는 이들 설명변수들의 상관관계를 파악하고자 單純相關關係分析 (simple correlation analysis)과 多重回歸分析 (multiple regression analysis)의 통계기법들을 사용하였다.

1. 單純相關關係分析의 結果

<표 4-1>에서 제시된 단순상관관계분석의 결과는 우선 財政的 分權化가 Vieira(1967)와 Mayfield(1991)의 주장처럼 사회경제발전에 대하여 상당히 의미있고 긍정적인($r = .51$) 관련을 맺고 있음을 나타내고 있으나, 사회적 평등($r = .33$)에는 미약한 긍정적 영향을 그리고 소득평등($r = .05$)에는 전혀 영향을 미치지 못하는 것으로 판단된다. 둘째로, 構造的 分權化는 Wainggai(1985)⁹⁾의 주장과는 달리 사회경제발전($r = .04$)에 아무런

영향을 미치지 못하며, 사회적 평등($r = .34$)에는 약한 긍정적 영향을 그리고 소득평등($r = -.18$)에는 미약한 부정적 영향을 미치는 것으로 나타났다. 셋째로, 社會經濟發展은 사회적 평등($r = .85$)에 대하여 강력한 긍정적 영향을 미치며, 소득평등($r = .18$)에는 약한 긍정적 영향을 미치는 것으로 나타났다.

<표 4-1> SIMPLE CORRELATION ANALYSIS

	SD	SED	SE	IE
FD ^a	.00	.51*	.33	.05
SD ^b		.04	.34	-.18
SED ^c			.85**	.18
SE ^d				.00
IE ^e				

Note : *Significance less than .05
 **Significance less than .01
^aFiscal Decentralization
^bStructural Decentralization
^cSocio-Economic Development
^dSocial Equality
^eIncome Equality.

2. 多重回歸分析의 結果

앞에서 제시된 假說 H는 분권화의 정도가 높을수록 분배평등의 수준도 높을 것으로 예측하고 있다. 다중회귀분석의 결과는 분배평등의 2요인중 社會的 平等의 경우에는 재정적 분권화($\beta = .33$)와 구조적 분권화($\beta = .34$)가 상당히 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났으며, 所得平等의 경우에는 재정적 분권화($\beta = .05$)는 전혀 영향을 미치지 못하며 구조적 분권화($\beta = -.18$)는 미약하나마 부정적 영향을 미치고 있음을 나타내고 있다(<표 4-2> 참조).

9) Wainggai는 개발도상국들의 분권화에 관련된 연구에서, 구조적 분권화의 정도는 문맹율·고학력자 비율·개인당 Energy 소비·도시화율 등과 상당히 높은 긍정적 관련을 맺고 있다고 주장하고 있다.

< 丑 4-2 > MULTIPLE REGRESSION ANALYSIS(1)*

	SE ^c	IE ^d
Constant	3E-15	2E-15
FD ^a	.33(1.73)*	.05(.22)**
SD ^b	.34(1.77)*	-.18(-.82)
R	.48	.18
R ²	.23	.03
Adjusted R ²	.15	.00
F	3.06*	.36

Note : *The multiple regression analysis of decentralization and distributive equality

**T ratio

*Significance less than .1

^aFiscal Decentralization

^bStructural Decentralization

^cSocial Equality

^dIncome Equality.

< 丑 4-3 > MULTIPLE REGRESSION ANALYSIS(2)*

	SE ^d	IE ^e
Constant	2E-15	2E-15
FD ^a	-.13(-1.25)**	-.07(-.27)
SD ^b	.31(3.36)*	-.18(-.85)
SED ^c	.91(8.57)*	.22(.89)
R	.91	.26
R ²	.83	.07
Adjusted R ²	.81	.00
F	33.54*	.50

Note : *The multiple regression analysis of decentralization, socio-economic development, and distributive equality

**T ratio

*Significance less than .01

^aFiscal Decentralization

^bStructural Decentralization

^cSocio-Economic Development

^dSocial Equality

^eIncome Equality.

또한 사회경제발전의 영향이 통제된 경우 분권화는 분배평등에 대하여 전혀 영향을 미치지 못한다는 가설 H_0 에 대한 다중회귀분석의 결과를 살펴보면, 재정적 분권화는 사회적 평등($\beta = -.13$)과 소득평등($\beta = -.07$)에 대해 미약하나마 부정적 영향을 나타내며, 구조적 분권화는 사회적 평등($\beta = .31$)과 매우 강한 긍정적인 관련을 맺고 있는 반면에 소득평등($\beta = -.18$)과는 미약하고 부정적인 관련을 맺고 있으며, 사회경제발전은 사회적 평등($\beta = .91$)에 매우 강력하고 긍정적인 영향을 미치고 있으나 소득평등($\beta = .22$)에는 미약하고 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타난다.

결국 개발도상국들에 있어서 구조적 분권화는 사회적 평등에 대해 상당히 강하고 긍정적인 영향을 미쳤던 반면에 소득평등에 대해 무의미한 영향을 미쳤으며, 소득평등에 대해서는 재정적·구조적 분권화 두 요인 모두 아무런 영향을 미치지 못했던 것으로 파악되어진다. 따라서 사회적 평등의 경우에는 구조적 분권화를 확대시키는 정책들이 재정적 분권화를 촉진시키려는 정책들보다 효율적으로 판단되어지나, 개발도상국들의 분배상의 평등을 확보하는데 있어서는 사회의 광범위한 기본적 변화가 필수적 요소임을 알 수 있다.

V. 結 論

본 연구의 실증적 분석결과는, 개발도상국들에 있어서 분권화 정책의 실행은 분배평등의 증진에 있어서 구조적 분권화와 사회적 평등의 경우를 제외하고는 별로 의미있는 영향을 미치지 못하였던 것으로 판단되어진다. 이러한 분석결과의 도출은 다음과 같은 몇가지의 이유들로 설명할 수 있을 것이다. 첫째로, 분권화를 본질적으로 정치권력과 정책결정의 문제로 볼 때 분권화 정도를 측정하기 위하여 본 연구에서 사용된 지표들은 정치적 분권화가 아닌 행정적 분권화에 치우친 까닭에 결국 분권화의 실체를 파악하지 못하였을 경우가 가능하다. 둘째로, 비록 분권화와 분배평등에 있어서 긍정적 관련성을 주장하는 많은 이론들에도 불구하고 그러한 주장들은 서구적 발전모델에 근거하기 때문에 실질적으로 개발도상국의 경우에 잘못 적용되었을 가능성이 있다. 마지막으로, 일정국가의 분배평등의 수준은 단순한 정부구조의 분권화보다는 대규모적인 외부환경의 변화에 영향을 받을 수 있는 것으로 볼 수 있다.

한편 본 연구는 이론상의 문제점 발생을 피하기 위해 분권화와 분배평등에 관한 기존의 이론적·경험적 연구들을 널리 참조하였으며 또한 개념의 측정에 있어서 보다 정확을 기하기 위하여 노력하였으나, 많은 문제점들이 해결되지 못하였던 것으로 판단되어진다. 우선 본 연구는 개발도상국들간 비교를 통하여 분권화와 분배평등간의 관계를 분석하고자 하였으나, 보다 체계적이고 심도 깊은 연구를 위해서는 개발도상국들간의 비교 뿐만

아니라 선진국들과의 비교 역시 포함시키는 것이 바람직한 것으로 여겨진다. 둘째로, 과학적 연구(scientific research)는 경험적 분석을 위하여 선정된 표본의 규모가 가능한 커야 하고, 또 표본선정에 있어서 편견이 제거되어야 하나, 본 연구에서는 자료수집상의 어려움으로 인하여 표본의 규모는 매우 작았으며 표본선정 역시 무작위로 행해지지 못하였다. 마지막으로, 본 연구는 분권화의 의미를 집권화와 분권화의 양극사이에 존재하는 단일 연속선(a single continuum)상에서 이동하는 동태적 과정으로 파악하고 있는 까닭에, 앞으로의 연구에 있어서는 Longitudinal분석 같은 기법들을 이용하는 것이 바람직할 것으로 생각된다.

< 参 考 文 献 >

- Adelman, Irma & Morris, Cynthia T. (1973). *Economic Growth and Social Equity in Developing Countries*. Stanford, CA : Stanford University Press.
- Advisory Commission on Intergovernmental Relations (ACIR). (1981). *Measuring Local Discretionary Authority*. Information Report No. M-131. Washington, DC : U. S. Government Printing Office.
- Ahn, Chung-Si. (1987). The Study of Local Politics in Asia : A Comparative Perspective. *Social Science and Policy Research*, 8, no. 3 : 67-82.
- Bahry, Donna & Silver, Brian D. (1990). Soviet Citizen Participation on the Eve of Democratization. *American Political Science Review*, 84 : 821-47.
- Bollen, Kenneth A. & Jackman, Robert W. (1985). Political Democracy and the Size Distribution of Income. *American Sociological Review*, 50 : 438-57.
- Chan, Steve. (1989). Income Inequality among LDCs : A Comparative Analysis of Alternative Perspectives. *International Studies Quarterly*, 33 : 45-65.
- Coleman, James S. (1960). Conclusion : The Political Systems of the Developing Areas. in Gabriel A. Almond & James S. Coleman (eds.), *The Politics of the Developing Areas*, 532-76. Princeton, NJ : Princeton University Press.
- Colman, David & Nixon, Frederick. (1978). *Economics of Change in Less Developed Countries*. New York : John Wiley & Sons.
- Conyers, Diana. (1981). Decentralization for Regional Development : A Comparative Study of Tanzania, Zambia, and Papua New Guinea. *Public Administration and Development*, 1 : 107-20.

- Conyers, Diana & Hills, Peter. (1984). *An Introduction to Development Planning in the Third World*. Chichester, England : John Wiley & Sons.
- Cutright, Phillips. (1967). Inequality : A Cross-National Analysis. *American Sociological Review*, 32 : 562-78.
- Esman, Milton J. & Uphoff, Norman T. (1984). *Local Organizations: Intermediaries in Rural Development*. Ithaca, NY : Cornell University Press.
- Fesler, James W. (1965). Approaches to the Understanding of Decentralization. *Journal of Politics*, 27 : 536-66.
- Furniss, Norman. (1974). The Practical Significance of Decentralization. *Journal of Politics*, 37 : 958-82.
- Gant, George F. (1979). *Development Administration: Concepts, Goals, Methods*. Madison, WI : University of Wisconsin Press.
- Gilbert, Alan & Gugler, Josef. (1984). *Cities, Poverty, and Development: Urbanization in the Third World*. New York : Oxford University Press.
- Heady, Ferrel. (1984). *Public Administration: A Comparative Perspective*, 3rd ed. New York : Marcel Dekker.
- Hewitt, Christopher. (1977). The Effect of Political Democracy and Social Democracy on Equality in Industrial Societies : A Cross-National Comparison. *American Sociological Review*, 42 : 450-64.
- International Monetary Fund (IMF). (1977 et seq.). *Government Finance Statistics Yearbook*. Washington, DC : IMF.
- Kee, Woo Sik. (1977). Fiscal Decentralization and Economic Development. *Public Finance Quarterly*, 5 : 79-97.
- Kim, Ik-Sik. (1989). A Comparative Study of Governmental Decentralization : Measuring the Distribution of Power between Central and Local Government. Ph. D. Diss. University of Delaware.
- King, Dwight Y. (1981). Regime Type and Performance : Authoritarian Rule, Semi-Capitalist Development, and Rural Inequality in Asia. *Comparative Political Studies*, 13 : 477-504.
- Kohli, Atul, Altfeld, Michael F., Lotfian, Saideh, & Mardon, Russell. (1984). Inequality in the Third World : An Assessment of Competing Explanations. *Comparative Political Studies*, 17 : 283-318.

- Kurian, George Thomas. (1984). *The New Book of World Rankings*. New York : Facts on File.
- Kuroda, Yasumasa. (1975). Levels of Government in Comparative Perspective : Conceptual and Operational Considerations. *Comparative Political Studies*, 7 : 430-40.
- Kuznets, Simon. (1955). Economic Growth and Income Inequality. *American Economic Review*, 45 : 1-28.
- Lijphart, Arend. (1984). *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*. New Haven, MA : Yale University Press.
- Lipset, Seymour Martin. (1959). Some Social Requisites of Democracy : Economic Development and Political Legitimacy. *American Political Science Review*, 53 : 69-105.
- _____. (1981). *Political Man: The Social Bases of Politics*, Expanded ed. Baltimore, MD : Johns Hopkins University Press.
- Mayfield, James B. (1991). Decentralization in Egypt : Its Impact on Development at the Local Level. Paper presented at the Annual Meeting of the American Society for Public Administration, Washington, DC.
- Paukert, Felix. (1973). Income Distribution at Different Levels of Development : A Survey of Evidence. *International Labour Review*, 108 : 97-125.
- Rondinelli, Dennis A. (1978). National Investment Planning and Equity Policy in Developing Countries : The Challenge of Decentralized Administration. *Policy Sciences*, 10 : 45-74.
- _____. (1981a). Government Decentralization in Comparative Perspective : Theory and Practice in Developing Countries. *International Review of Administrative Sciences*, 47 : 133-45.
- _____. (1981b). Administrative Decentralization and Economic Development : The Sudan's Experiment with Devolution. *Journal of Modern African Studies*, 19 : 595-624.
- Rondinelli, Dennis A. & Minis, Henry P., Jr. (1990). Administrative Restructuring for Economic Adjustment : Decentralization Policy in Senegal. *International Review of Administrative Sciences*, 56 : 447-66.
- Sabolo, Yves. (1975). Employment and Unemployment, 1960-90. *International Labour Review*, 112 : 401-17.

- Sady, Emil J. (1962). Improvement of Local Government and Administration for Development Purposes. *Journal of Local Administration Overseas*, 1 : 135-48.
- Smith, Brian C. (1985). *Decentralization: The Territorial Dimension of the State*. London : George Allen & Unwin.
- Stephens, G. Ross. (1974). State Centralization and the Erosion of Local Autonomy. *Journal of Politics*, 36 : 44-76.
- Taylor, Charles Lewis & Jodice David A. (1983). *World Handbook of Political and Social Indicators*, 3rd ed. New Haven, MA : Yale University Press.
- United Nations. (1975 *et seq.*). *Statistical Yearbook*. New York : United Nations.
- _____. (1974 *et seq.*). *Demographic Yearbook*. New York : United Nations.
- United Nations, Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO). (1974 *et seq.*). *Statistical Yearbook*. Paris : UNESCO.
- Vieira, Paulo Reis. (1967). Toward a Theory of Decentralization : A Comparative View on Forty-Five Countries. Ph.D. Diss. University of Southern California.
- Wainggai, Thomas W. N. S. (1985). Decentralization of Authority for National Development in Developing Nation States : A Comparative Analysis. Ph.D. Diss. Florida State University.
- World Bank. (1980 *et seq.*). *World Development Report*. New York : Oxford University Press.
- _____. (1989). *World Tables: 1988-89 Edition*. Baltimore, MD : Johns Hopkins University Press.