

# 지방분권의 논거와 성과, 그리고 과제

안 성 호 (대전대학교 교수)

## I. 머리말

1987년 6월 시민항쟁에 이어 신군부정권에 의해 발표된 6·29민주화선언 제6항은 지방자치의 전면 실시를 밝혔다. 우여곡절을 거쳐 1991년 지방의회가 구성되었고, 1995년 지방자치단체장선거가 실시됨으로써 지방에 대의민주주의가 5·16군사정부에 의해 중단된 지 34년 만에 부활되었다.

1991년 지방의회의 부활과 함께 총무처 주관으로 중앙행정권한의 지방이양 작업이 시작되었다. 당시 총 중앙·지방사무 15,774개 중 중앙정부가 직접 처리하는 국가사무 74.5%, 지방자치단체장에게 위임 처리 기관위임사무 12.2%였고, 나머지 지방자치단체사무(자치사무+단체위임사무)는 13.4%였다. 1991년부터 1998년까지 8년 동안 지방이양이 완료된 중앙사무는 923건이었다. 그러나 중앙정부 직접처리사무 수가 1997년 11,755개로 1991년보다 오히려 11개 늘어났다(안성호, 1999: 34-35). 중앙사무의 처리 빈도가 낮거나 중요성이 떨어지는 중앙사무 중심으로 지방이양 작업이 진행되는 과정에서 중앙사무가 대거 새로 만들어진 것이다.

1997년 IMF환란은 중앙집권체제가 국가경쟁력의 발목을 잡고 있다는 인식을 확산시켰다. 1998년 집권한 국민의 정부는 “중앙권한의 대폭적 지방이양”을 100대 국정과제의 하나로 선정했다. 종래 총무처와 내무부를 합쳐 행정자치부를 출범시키는 한편, ‘중앙행정권한의 지방이양촉진법’이 제정되었다. 그러나 지방분권정책의 성과는 미미했다. 국민의 정부 시절 발굴된 3,802개의 지방이양대상사무 중 1,090개가 이양 확정되었지만, 관련 법령의 개정을 통해 이양 완료된 사무는 고작 240개였다. 지방이양위원회는 중앙엘리트들의 반대와 저항을 우려해 주요 대선공약이었던 지방자치경찰제 도입, 특별지방행정기관의 정비 등 지방분권개혁의 핵심 과제들을 거론조차 회피한 채 일부 지엽적 중앙사무를 지방에 이양하는 데도 힘겨웠다(안성호, 2005: 347).

이런 와중에 일부 중앙부처는 오히려 지방이양추진위원회의 결정을 번복할 수 있는 절차를 만들어야 한다고 주장했다. 심지어, 정관계 일각은 기초자치단체장 임명제, 부단체장 국가직화, 자치사무에 대한 직무이행명령제와 대집행제, 자치구제 폐지, 시·군 통합, 단체장 징계제 등 중앙집권을 강화하는 법률안을 국회에 발의했다.

2003년 출범한 참여정부는 지방분권을 12대 국정과제의 하나로 선정하고 기존 지방이양위원회와 별도로 대통령소속 정부혁신지방분권위원회를 설치해 지방분권개혁의 의욕적 추진을 시도했다. 노무현 대통령은 누누이 자신이 역사적으로 “지방분권 대통령”으로 기억되기를 원한다고 토로했고, 퇴임 후에는 역대 대통령 중 최초로 고향 농촌으로 내려갔다. 그러나 참여

정부의 지방분권정책은 제주특별자치도 출범과 직접민주제 확충 등 두드러진 성과에도 불구하고 용두사미(龍頭蛇尾)로 끝났다는 평가가 지배적이다. 필자는 참여정부의 지방분권정책을 화호묘묘(畫虎描貓), 즉 ‘호랑이를 그리려다 고양이를 그렸다’고 평가하는 것이 더 적절할 것으로 본다.

2008년 집권한 이명박 정부는 정권의 별칭을 실용정부로 정하고 행정자치부를 행정안전부로 개칭했다. 실용정부는 지방분권을 100대 국정과제의 하나로 선정하고 지방분권촉진특별법을 제정했다. 이어 구성된 대통령소속 지방분권촉진위원회는 지난 2년여(2008. 12. - 2011. 2.) 동안 총 1,178개의 중앙권한을 지방이양하기로 확정했지만 법령개정을 통해 이양완료된 사무는 3.4%에 불과했다. 더욱이, 지방분권촉진위원회는 대다수 전문가들에 의해 지방자치의 심각한 후퇴로 비판 받는 마·창·진 합병을 대표적 지방분권 실적으로 꼽고 있다. 설상가상으로, 2011년 1월 출범한 대통령소속 지방행정체제개편추진위원회는 시·군·구 합병을 중심으로 전면적 지방자치체제개편에 착수함으로써 실용정부 지방분권정책의 후퇴와 왜곡이 우려되고 있다.

정치체제 선진화를 위한 지방분권개혁의 새로운 전기가 요구되는 시점이다. 때마침 2012년은 총선과 대선이 치러지는 선거의 해이다. 지방분권개혁의 새로운 전기는 지방분권개혁의 필요성과 과제에 대한 시민의 각성과 총선과 대선 후보들의 적실성 있는 선거공약, 그리고 이들의 공약실천을 담보함으로써 마련될 수 있다.

역대 정부가 지방분권정책은 주요 국정과제로 삼아 추진했으나 실망스런 결과를 초래한 이 어려운 지방분권개혁의 과제를 한국이 반드시 성공시켜야 하는 까닭은 무엇인가? 참여정부와 실용정부 지방분권정책의 특징과 실적 및 교훈은 무엇인가? 차기정부가 역점을 두고 추진해야 할 지방분권정책의 발전과제는 무엇인가? 본 논문은 바로 이런 연구문제를 논의하고 해법을 모색하기 위해 작성되었다.

## II. 왜 지방분권인가?

### 1. 대통령과 국회의 과부하

북한군의 연평도 포격 후 이명박 대통령은 국민의 생명과 재산을 지키지 못한 책임을 통감하는 대 국민사과문을 발표했다. 북한군의 기습포격으로 국군의 소극적 대응, 관련 청와대 안보비서진의 부적절한 발언, 북방한계선(NLL) 인접 서해5도의 취약한 군사력 등 안보상의 많은 문제점이 드러났다.

정부는 대통령의 사과에 이어 국방장관과 참모총장을 비롯한 장성들의 교체, 서해5도에 대한 전력증강과 재정비, 군사비 증액 등 후속 조치를 취했다. 그러나 이런 단기적 대응책만으로는 부족하다.

안보는 생존과 번영을 위한 선택이 아니라 필수다. 호전적이고 예측하기 어려운 행태를 보

이는 북한의 군사위협에 직면하고 있고, 미·일·중·러 4강의 이해관계가 치열하게 교차하는 한반도에서 한국의 미래는 안보에 달려 있다고 해도 과언이 아니다.

대통령은 31조 원 이상의 국방예산을 전략적으로 관리해야 하고, 지지부진한 군 선진화개혁을 주도해야 한다. 안보위기일수록 외교는 더욱 중요하며, 경제의 안정과 성장은 안보의 초석이다. 대통령은 굳건한 한·미 동맹을 유지하면서도 중국을 비롯해 러시아·일본과도 협력관계를 도모해야 하는 난해한 외교퍼즐을 풀어야 한다. 어려운 대북문제를 해결하면서 평화통일의 길도 열어야 한다. 아울러, 경제의 안정과 성장을 유도해 안보의 기반을 다져야 한다.

현행 대통령 직무는 대통령이 안보와 경제안정·성장에 전념하기에 너무 과중하다. 대통령의 리더십 역량이 외치(外治)와 경제의 안정·성장에 집중적으로 투여되기 위해서는 대통령이 관장하는 과중한 직무의 재조정이 필요하다.

분권형 대통령제(이원집정부제)를 주장하는 사람들은 흔히 대통령의 과중한 직무의 일부, 특히 내치(內治)를 국회에서 간선되는 총리가 구성하는 내각에게 분담시키는 방식으로 해결할 수 있다고 본다. 이런 견해는 대통령의 과중한 책무가 국회의 과부하로 이어지지 않는다는 것을 전제한다.

그러나 이런 전제는 ‘견제와 균형’의 원리에 입각해 설계된 행정부-입법부 권력분립제의 본질을 도외시킨 것이다. 대통령의 과중한 책무는 국회의 과부하로 이어지기 마련이다. 국회의 국정감사와 예산심의가 부실하게 이루어지고 있다는 지적을 받아온 것은 어제오늘의 일이 아니다. 국정감사와 예산심의의 기간을 늘리고 전문보좌인력을 늘리는 것으로 문제의 근원이 해결되지 않는다. 국회의 고질적인 입법정체는 국회의 심각한 과부하 현상을 적나라하게 보여준다.

제18대 국회의 개원 이후 2011년 1월 10일 현재까지 발의된 총 10,002건 중 위원회의 심의를 거쳐 정상 처리된 법률안은 1,756건에 불과하다. 법률안 처리율이 고작 17.6%인 셈이다.<sup>1)</sup> 위원회에 계류 중 회기종료로 자동 폐기된 법률안이 1,879건, 현재 위원회 심사를 기다리고 있는 법률안은 무려 6,367건에 달한다.

입법정체의 심각성은 날로 심화되는 추세에 있다. 이전 17대 국회(2004년-2008년)의 법률안 처리율은 접수된 전체 법률안 7,489건 중 위원회 심의를 거쳐 2,009건이 처리되어 26.8%였다. 16대 국회(2000년-2004년)의 법률안 처리율은 접수된 총 법률안 2,507건 중 993건이 정상 처리되어 39.6%였다.

현재 국회 행정안전위원회에는 무려 1,056건(의원발의 979건, 정부발의 77건)의 법률안이 심의를 기다리고 있다. 행정안전위원회가 무슨 수를 써서 1천 건이 넘는 법률안을 제대로 심의할 수 있단 말인가? 16개의 다른 위원회도 행정안전위원회보다 다소 사정이 낮지만 법률안 과부하로 몸살을 앓기는 마찬가지다. 200건 이하의 법률안이 계류된 위원회는 정보위원회

---

1) 동일 사안에 대해 발의된 복수 법률안이 단일 법률로 처리된 경우를 계상하면, 법률안 처리율은 다소 높아질 수 있다.

(12건), 외교통상통일위원회(72건), 1개 특위(85건), 여성가족위원회(137건)뿐이다. 대다수 위원회에는 법률안이 2백~5백 건씩 계류되어 있다. 특히 국토해양위원회에는 605건, 보건복지위원회에는 967건의 법률안이 잠자고 있다.

18대 국회의 저조한 법률안 처리실적이 거의 매달 위원회를 열어 법률안 심의를 한 결과임을 기억해야 한다. 국회의 과부하를 그대로 둔 채 국회법을 대폭 손질하고 국회운영을 쇄신한다고 국회의 입법정체 문제가 해결될 것으로 기대할 수 없다. 국회의원들이 게을러서 입법정체를 초래하고 국가경쟁력의 발목을 잡고 있다고 질타한다면, 의정활동에 여념이 없는 대다수 국회의원들은 분통을 터뜨릴 것이다. 국회의 과부하 문제를 해소하는 근본적 해법은 바로 지방분권개혁이다.

## 2. 세입 자율권의 위축과 돼지여물통정치

지방분권의 장점이 나타나기 위해서는 무엇보다 재정분권이 필요하고, 재정분권의 긍정적 효과는 지방정부 간 조세경쟁과 정책경쟁을 야기할 만큼 지방자치단체가가 상당 수준의 과세자치권을 비롯한 세입 자율권을 확보해야 한다.

그러나 한국의 지방재정제도는 이런 재정연방주의적 요건을 제대로 갖추고 있지 못해왔다. 무엇보다 자치권의 본질적 요소인 지방자치단체의 과세자치권은 고작 지역개발세의 탄력세율을 정하는 등 미미하기 이를 데 없다. 참여정부 시절에 세출부문의 지방분권이 다소 진척된 것은 사실이지만, 세입부문의 지방분권은 거의 도외시되었다. 2010년 1월 실용정부가 지방소비세와 지방소득세를 도입했지만, 지방소득세는 주민세 소득할과 사업소세 균등할을 명칭만 바꾼 것이고, 지방소비세는 국세인 부가가치세 5%를 지방세로 전환해 이양효과가 2010년에 약 1조5천억 원 발생했으나 세원이양이 아니라 세액이양에 불과해 과세자치권의 확대와는 거리가 멀다.

한국 지방재정의 심각한 문제점은 역대 정부가 지방분권을 주요 국정과제로 표방하면서 오히려 세입부문의 중앙집권을 꾀했다는 것이다. 그 동안 지방자치단체 세입자치권의 유력한 지표인 지방재정자립도는 크게 하락했다. 전국 평균 지방재정자립도가 2000년 59.4%에서 2010년 52.2%로 7.2%나 떨어졌다. 시·도와 시·군·자치구에서 두루 확인되는 지방재정자립도의 하락 추세는 2010년 지방소비세가 도입된 후에도 지속되고 있다.

지방재정자립도의 지속적 하락을 야기한 주요 요인으로는 부동산 경기의 둔화와 사회복지비에 대한 중앙정부 부담의 지방자치단체 전가를 들 수 있다. 먼저, 부동산 경기가 나빠지면서 부동산 관련 조세 위주의 지방세 수입이 격감한 것은 당연한 일이다. 부동산 경기 둔화가 중앙정부의 의도적 정책의 결과로 보기는 어렵다. 그러나 중앙정부가 사회복지비의 부담을 지방자치단체에 전가한 것은 성격이 다르다. 2005년 참여정부 시절 67개 사회복지사업을 중심으로 149개 국고보조사업을 지방자치단체사무로 이양하면서 분권교부세를 신설해 지원하도록 조치했는데, 문제는 지방비 부담률이 해마다 크게 증가한 것이다. 지방비 부담률이 2005년 63%에서 2010년 72%로 상승해 이미 어려운 지방재정을 점점 더 옥죄었다. 사회복지

사업의 지방이양 후 복지 관련 지방예산의 연평균 증가율이 16.4%에 달했는데, 이는 전체 예산증가율의 2배가 넘는 것이었다.

세입재정의 중앙집권 폐단은 ‘돼지여물통정치’(pork-barrel politics)로 나타난다. 돼지여물통정치란 정부지원금 쟁탈을 위해 투쟁하는 양상이 마치 돼지들이 여물통 먹이를 차지하기 위해 머리를 들이밀고 싸우는 모습과 닮았다고 하여 만들어진 용어다.

국회의원들과 지방자치단체들이 지원금 쟁탈을 둘러싸고 벌이는 돼지여물통정치는 재정적 낭비, 방만한 재정운영, 관-관부패, 지역감정의 조장 등 온갖 병폐를 야기한다. 무엇보다, 돼지여물통정치는 재정적 공유자원(communs)의 과잉 착취를 초래한다. 국회의원들과 지방자치단체장들은 제각기 지방과 나라의 발전을 구상하고 실행하기 위해 진력하기보다 정부지원금을 따오는 일에 매달린다. 이들은 자신들의 정치적 생명이 대정부 로비능력과 연줄에 좌우된다는 사실을 잘 알고 있기 때문이다. 그 결과, 상당한 정부지원금이 정실에 따라 특정 사업에 과잉 배분되어 자원배분을 크게 왜곡시킨다. 로비와 연줄로 따온 정부지원금은 ‘눈 먼 돈’ 쫓으로 간주되어 재정의 방만한 운영을 부추긴다. 정부지원금의 쟁탈과정에서 빚어지는 관-관부패와 지역주의의 폐해도 크다.

정부부처들이 예산안을 편성할 때부터 시작되는 돼지여물통정치는 정기국회에서 예산안 심사 및 계수 조정되는 과정에서 특히 극심하다. 이를테면, 지난 2010년 12월 8일 한나라당이 2011년도 예산안을 단독으로 강행 처리한 복새통 속에서도 국회의원들의 지역구 챙기기 돼지여물통정치는 어김없이 극성을 부렸다. 예산안이 강행 처리되기 직전에 추가 증액된 예산만 4613억 원에 달했다.

지방자치단체장들 역시 돼지여물통정치에 자신들의 정치생명을 걸기는 마찬가지다. 몇 년 전 퇴임하면서 토로한 전임 김천시장의 고백은 충격적이다. 주민의 두터운 신뢰를 받아 3선 연임을 한 그는 정부지원금을 따오고 사업 등의 허가를 얻기 위해 일 년에 150일 이상 서울과 과천 출장을 다녔다고 했다. 중앙부처의 장·차관과 국장은 고사하고 과장과 계장을 만나 읍소하려고 복도에서 1시간 넘게 서성인 적도 한두 번이 아니었다고 했다. 시·도지사의 형편도 크게 다르지 않다. 주요 사업의 정부지원금을 확보하기 위한 로비활동은 시·도지사의 가장 중요한 업무로 간주된다. 시·도지사의 명을 받은 부단체장과 국장들의 중앙부처와 국회 출장도 잦다. 예산편성이 막바지에 이르고 국회에서 예산심의회가 이루어지는 시기에 이들은 아예 중앙부처와 국회로 출퇴근하기도 한다.

지방자치단체들은 앞을 다투어 돼지여물통정치의 전초 기지로 서울사무소를 설치 운영하고 있다. 현재 16개 시·도 모두와 39개 시·군이 서울사무소를 두고 있다. 근래 기초지방자치단체의 서울사무소 개설이 크게 늘고 있다.

정부가 세금을 거두어 지방에 나누어주는 재정운영방식, 특히 재량권을 가지고 지원금을 배정하는 한 돼지여물통정치는 지속될 것이다. 이를테면, 2010년부터 정부가 종래 국고보조금의 용도제한에서 비롯되는 경직성을 해소하고 재정운영의 자율성을 확대할 목적으로 일정 범위 내에서 사업선택권을 부여해 도입한 포괄보조금도 사업계획서의 평가와 선정과정에서 돼지여물통정치를 원천 봉쇄할 수는 없다. 오히려, 새로운 포괄보조금제도의 등장으로 지방

자치단체들 간의 사활을 건 국비 확보경쟁이 더욱 과열될 것으로 우려된다.

돼지역물통정치를 예방하는 최선책은 지방자치단체의 자율과 책임이 맞물려 돌아가는 재정연방주의체제를 구축하는 것이다. 이를 위해서는 재량적 정부지원금의 규모를 최소화하고 지방자치단체의 자체재원 비율을 대폭 확대하는 방향으로 재정제도를 개편하는 전면적 재정분권화개혁이 필요하다.

### 3. 지역정부 지수를 통해본 한국의 허약한 광역자치정부

Marks et al.(2008: 161-181)은 각국 지역정부의 권한 변동과 국제비교를 위해 '지역단체지수'(Regional Authority Index)<sup>2)</sup>를 개발했다. 지역단체지수는 지역행정기관 또는 지역정부의 자치권(self-rule)과 국정참여권(shared rule)의 크기로 측정되었다. 자치권은 지역행정기관 또는 지역정부의 ① 정책결정권 행사범위와 ② 과세권 수준 및 ③ 대표 선임방식(임명제·간선제·직선제)으로, 국정참여권은 ① 헌법결정권 참여수준과 ② 입법권 참여수준 및 ③ 행정권 참여수준으로 각각 측정되었다.

이들의 연구에 의하면, 1950년에서 2006년까지 42개 민주국가 내지 준(準)민주국가에서 추진된 384건의 지역정부 관련 구조개편 중에서 89%인 342건이 지역정부를 강화하는 것이었다. 지난 50여 년 동안 대다수 국가들에서 편차는 크지만 지역정부가 괄목할 정도로 신장된 것이다. 아울러, 총 384건 중 75%인 289건이 대의민주제의 확충과 과세권을 비롯한 행·재정권의 확대 등의 자치권(self-rule) 신장과 관련된 것이었고, 25%인 95건이 국정참여권 신장과 관련된 것이었다. 그리고 지역정부의 국정참여권 강화는 오직 지역정부가 강한 자치권을 누리는 나라에서만 확인되었다.

<표 1>은 이들이 분석대상에 포함한 인구 4,000만 명 이상의 독일·스페인·미국·이탈리아·러시아·프랑스·일본·영국·터키에 필자가 한국을 추가하여 1950년부터 2006년까지 지역단체지수의 변동을 주요 시기별로 정리한 것이다. 우리는 <표 1>를 통해서 중요한 사실을 확인할 수 있다. 연방국가로서 강력한 주정부를 유지해온 독일과 미국, 예외적으로 지역정부 강화에 무관심했던 일본, 그리고 아직 고질적인 중앙집권적 소용돌이 정치를 벗어나지 못한 한국과 터키를 제외한 나머지 다섯 나라들은 지역정부의 권한을 점차 강화시켜왔음을 알 수 있다. 특히 스페인·이탈리아·프랑스의 지역정부 권한강화는 가히 헌정질서의 근본적 변화를 초래한 것이었다.

#### <표 1> 인구 4천만 명 이상의 10개국 지역정부 강화추세 (1950-2006)

2) 지역단체지수의 구성요소와 산출방식 및 타당성에 대한 자세한 논의는 (Schakel, 2008: 143-166)을 참고할 것.

나라 명	연도	자치권 점수	국정참여권 점수	지역단체지수
독일	1950-2006	25.0	8.0	33.0
스페인	1978	8.0	2.0	10.0
	1979-1981	20.2	3.9	24.1
	1982-2006	24.0	6.5	30.5
미국	1950-2006	20.0	6.5	26.5
이탈리아	1950-1963	10.4	1.2	11.6
	1964-1988	17.0	2.0	19.0
	1989-2006	23.0	3.0	26.0
러시아	1993-1995	13.0	8.0	21.0
	1996-2004	16.0	8.0	24.0
	2005-2006	13.0	8.0	21.0
프랑스	1950-1958	6.0	0	6.0
	1959-1981	10.0	0	10.0
	1982-1990	18.0	0.1	18.1
	1991-2006	18.0	0	18.0
영국	1950-1963	9.4	0	9.4
	1964-1996	9.8	0	9.8
	1997-2002	12.6	0.5	13.1
	2003-2006	12.3	0.5	12.7
일본	1950-2006	8.0	0	8.0
한국	1950-1990	0	0	0
	1991-2006	5.0	2.0	7.0
터키	1950-2006	5.0	0	5

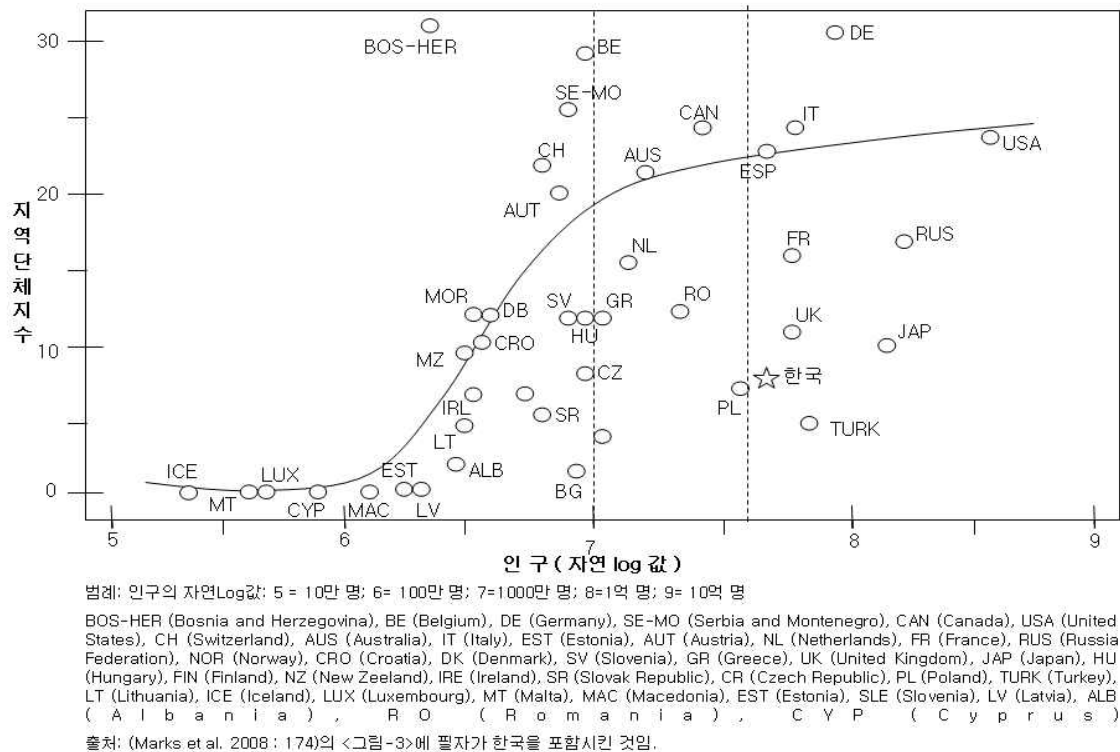
출처: (Marks et al., 2007: 23-33)의 자료에 한국 지역단체지수를 계산해 추가한 것임.

<그림 1>은 이들이 42개 국가의 인구 자연로그(natural log) 값과 지역단체지수 값을 표시한 그림에 필자가 우리나라의 인구 자연로그 값과 지역단체지수 값을 계산하여 추가한 것이다. 우리는 <그림 1>를 통해서 자연로그 값 7에 해당되는 인구 1,000만 명 이상의 나라들, 즉 그림의 중간에 세로로 그어진 점선의 오른 쪽에 위치한 나라들 중에서 포르투갈·터키·폴란드를 제외한 나머지 나라들이 모두 우리나라보다 높은 지역단체지수 값을 나타낸다는 사실을 알 수 있다. 인구 4,000만 명 이상의 나라들 중 우리나라 시·도의 지역단체지수 값보다 낮은 지역단체지수를 나타낸 나라는 오직 개도국 터키뿐이다. 터키가 우리나라보다 약간 낮은 지역단체지수를 나타낸 이유는 지역정부의 수장을 중앙정부가 임명하기 때문이다. 우리나라 시·도의 자치권과 국정참여권이 국제비교의 관점에서 가장 낮은 수준에 있음을 뜻한다.

<그림 1>이 보여주는 또 한 가지 중요한 사실은 지역정부의 편익이 250만 명 수준부터 나타나기 시작해 급증하다가 2,000만 명을 기점으로 완만한 곡선을 이룬다는 점이다. 이를테면, 250만 명 미만의 소국에서는 지역정부가 존재하지 않고, 300만~2,000만 명 구간의 국가군에

서 지역단체지수가 크게 높아지는 경향을 보인다. 특히 2,000만 명 이상의 민주국가들은 모두 상당한 권한을 갖는 지역정부를 두고 있는 것으로 밝혀졌다. 인구 5천만 명의 한국에서도 지역정부를 약화 내지 폐지하려는 정치권의 지방자치체제 개편구상이 얼마나 국제적 동향에서 이탈한 것인지 알 수 있다. 가장 낮은 지역단체지수를 보인 터키의 지역정부도 도로·병원·교육 등에 관해 자치권을 행사하며, 주민직선의 지역의회를 가지고 있다(Marks, 2008: 173-174).

〈그림 2-3-1〉 42개국+한국의 지역단체지수와 인구규모



#### 4. 세계 최대의 기초정부와 다중심거버넌스의 민주적 효율성

우리나라 시·군·자치구의 구역이 얼마나 광역적으로 설정되어 있는지 선진국의 기초정부구역과 비교해보면 한눈에 알 수 있다. <표 2>는 우리나라 시·군·자치구의 수와 평균 인구·면적을 주요 선진국 기초정부의 수와 평균 인구·면적과 비교한 것이다.

남유럽국가들과 미국의 기초정부 평균 인구는 1만 명을 넘지 않는다. 남유럽국가들과 미국에서 기초정부의 평균 인구는 고작 수천 명에 불과하다. 프랑스·스위스·독일·스페인의 대다수(84~95%) 기초정부 평균 인구는 우리나라 면의 평균 인구인 5천 명 미만이다.

북유럽국가들은 1970년대와 1990년대 이후 기초정부의 구역을 확대한 결과, 기초정부의 평균 인구는 1만 명 이상이다(Wollman, 2008). 핀란드는 12,620명, 스웨덴은 31,240명, 덴마크는 56,127명이다. 영국은 128,061명에 달한다. 일본은 대체로 북유럽국가들처럼 시·정·촌 통합

에 열중한 결과, 기초지방정부의 평균인구가 6만7천여 명에 이른다.<sup>3)</sup> 이들의 기초정부 평균 인구는 남유럽국가들과 미국보다 월등히 크지만, 우리나라 기초정부의 평균 인구 22만 명에 비하면 아주 작다.

국토면적이 좁아 조밀하게 사는 우리나라의 기초정부 평균면적은 영국 다음으로 넓다. 심지어, 우리나라 기초지방정부의 평균면적은 광활한 국토를 갖는 미국 기초지방정부의 평균면적보다도 1.8배나 넓다.

이처럼 우리나라 기초정부의 자치구역이 여느 나라와 비교할 수 없을 정도로 광대하게 설정된 것은 1952년 시작된 읍·면자치가 1961년 5·16군사정부에 의해 군(郡)자치로 전면 개편된 데다 1990년대 중반 정부의 강요에 가까운 중용으로 또 한 차례 대규모 시·군 합병이 이루어졌기 때문이다. 그 결과, 기초정부 수가 1960년 1,467개에서 2011년 1월 현재 228개로 대폭 줄었고, 기초정부의 면적은 6.5배나 넓어졌다.

**<표 2> 주요 선진국과 한국의 기초지방정부 규모**

국 가 명	기초정부 수	기초정부당 평균인구	기초정부당 평균면적(km <sup>2</sup> )
프 랑 스	36,763	1,743	15
스 위 스	2,681	2,835	15
스 페 인	8,109	4,998	62
독일	14,805	5,452	24
미국	39,006	6,623	240
이탈리아	8,104	7,040	37
핀 란 드	416	12,620	713
스 웨 덴	290	31,240	1,417
덴 마 크	98	56,127	433
일본	1,772	67,313	210
영국	433	128,061	560
한국	228	219,298	428

출처: 각국 CIA의 The World Factbook 자료로 계산해 작성한 것임.

2009년 노벨경제학상을 받은 Elinor Ostrom과 동료들이 지난 반세기 동안 연구해온 주제는 수많은 소규모 일반목적·특별목적 기초정부들을 포함한 분절적 자치단위들의 거버넌스, 즉 다중심거버넌스(polycentric governance)였다. 다중심거버넌스체제는 근래 정치권과 정부가 추진하려는 시·군·자치구 합병을 통한 전면적 지방자치체제 개편방안과 정면으로 배치된다. E. Ostrom은 노벨상 수상강연에서 “수십 년 동안 자신과 동료들이 수행해온 경험적

3) 1999년 3,232개의 시·정·촌을 2008년 1,772개로 감축시킨 일본의 정·촌은 기원과 규모에서 우리나라의 읍·면에 해당됨으로 일본의 정·촌 통합을 우리나라의 시·군 통합과 동일시할 수 없다(오재일, 2007: 349-371; 권영주, 2006: 63-79). 2008년 2월 현재 일본에는 아직도 1만 명 미만의 기초지방정부가 478개나 있다.

연구는 지방정부의 합병론자들의 주장이 사실과 다름을 밝혀냈으며, 대도시 내 수많은 소규모 지방정부들로 이루어진 다중심거버넌스의 복잡성은 혼돈이 아니라”고 역설했다. 그는 “다중심거버넌스가 단일중심거버넌스(monocentric governance)보다 더 비효율적이라는 증거는 확인된 바 없다”고 했다.

그렇다면, 다중심거버넌스가 민주주의는 말할 것도 없고 효율성 측면에서도 우월한 까닭은 무엇인가? E. Ostrom은 다중심거버넌스의 민주적 효율성(democratic efficiency)이 경쟁·발언권·공공기업가정신·공동생산·가외성에서 비롯된다고 설명한다.

첫째, 다중심 거버넌스체제는 공공서비스 사용자들이 탈퇴(exit) 압력을 통해 지방정부들 간의 경쟁(competition)을 야기함으로써 효율성을 높인다는 것이다. 일찍이 Tiebout(1956)는 “발로 찍는 투표”(voting by feet)에 의한 주민의 이주 압력이 지방정부들 간의 경쟁을 야기하고 공공서비스 공급의 효율성을 제고한다고 지적했다. 물론, 주민의 이주 선택이 공공서비스에 대한 불만에 의해서만 쉽게 결정되는 것도 아니고, 공공서비스 공급을 결정하는 지방공직자들에게 미치는 영향은 흔히 상당한 시차를 두고 간접적으로 이루어진다. 이런 의미에서 이주 결정은 지방정부를 주민의 선호에 부응하도록 만드는 불충분한 메커니즘이다. 이런 한계에도 불구하고, 다중심거버넌스는 공공서비스 선호에 따른 이주·전입 선택의 기회를 원천 봉쇄하는 단일중심거버넌스에 비해 지방정부들을 주민의 선호에 맞추어 공공서비스를 제공하도록 경쟁을 벌이도록 유도하는 점에서 우월하다.

둘째, 다중심거버넌스는 주민에게 공공서비스에 대한 불만토로와 요구를 제기할 수 있는 발언권(voice) 기회를 확대함으로써 효율성을 제고한다. 주민에게 공공서비스에 대한 불만과 요구를 표명할 수 있는 발언권 기회를 주는 것은 이주 압력과 함께 지방정부를 주민의 욕구와 선호에 부응하도록 만드는 유력한 주민통제 메커니즘이다(Hirschman, 1970). 발언권 확대는 지방정부로 하여금 주민의 욕구와 선호에 부응하는 공공서비스를 제공하도록 유도함으로써 배분적 효율성을 높인다는 것이다.

셋째, 다중심거버넌스는 “주민과 지방공직자에게 공공경제가 적절히 기능하는 데 필요한 공공기업가정신(public entrepreneurship)을 발휘하기에 적합한 체제다”(Aligica & Boettke, 2009: 47). Ostrom은 성공적인 다중심거버넌스 사례들에서 공공문제 해결을 위한 토론과 협상과정에서 아이디어를 제시하고 창의적 해결책을 모색하며 비용을 기꺼이 부담하는 창의적인 개인들, 곧 공공기업가들이 있음을 확인했다. 이들이 발휘하는 공공기업가정신은 민주주의를 진작할 뿐만 아니라 대도시지역 공공경제의 효율성을 제고하는 데 필수적이라는 것이다.

넷째, 다중심거버넌스의 민주적 효율성을 뒷받침하는 또 하나의 유력한 논거는 주민이 공공서비스의 생산소비자(prosumers)로서 참여하는 ‘공동생산(co-production)’ 메커니즘이다. Ostrom은 교육·경찰·사회복지 서비스 등 대면 접촉이 필요한 지방공공서비스의 효율성과 질이 관료들과 주민의 공동노력에 크게 좌우된다는 사실을 확인하고, 이런 현상을 설명하기 위해 공동생산이라는 새로운 용어를 만들어냈다. 다중심거버넌스가 ‘공공서비스의 전문화가 효율성 저하와 질 악화’로 이어지는 단일중심거버넌스의 “서비스역설”(service paradox) 탓에

서 벗어나는 비결은 주민을 공공서비스의 본질적 공동생산자로 인정하고 공동생산을 고무하는 데 있다. 아울러, 공동생산은 시민정신을 함양하고 지방민주주의를 심화하는 데도 기여한다.

다섯째, 다중심거버넌스의 '가외성'(redundancy)은 정책쇄신을 촉진하고 정책오류로 인한 부작용을 최소화하고 국지화한다는 것이다. Elinor Ostrom은 복잡한 동태적 체제의 관점에서 다중심거버넌스의 가외성이 지닌 장점을 다음과 같이 설명한다.

“다중심거버넌스체제는 각 하위단위가 특정 유형 자원시스템의 다양한 규칙과 외부충격에 대한 상이한 반응능력을 가지고 실험할 수 있는 상당한 자원을 보유한다. 다중심거버넌스체제의 실험과정에서 주민과 관료들은 지방지식에 쉽게 접근하고 정책변동에 신속하게 적응할 수 있으며 다른 단위들의 경험으로부터 교훈을 얻을 수 있다. 광대한 지역에 하나의 정부만 존재하면, 그 정부가 외부 위협에 적절히 대처하지 못하는 것이 체제 전반에 치명적 재난이 될 수 있다. 반면, 동일 지역에서 상이한 수준에서 조직된 복수의 거버넌스 단위들이 존재하는 경우에는 외부 위협에 대한 일부 단위의 실패가 작은 재난으로 끝나고 만다. 더욱이 이런 실패는 다른 단위들의 성공적 대응으로 상쇄된다.....정책분석가들은 다중심거버넌스체제가 과도한 가외성으로 인해 심각한 비효율을 야기하는 것으로 배판해왔다. 그러나 이런 비판은 경험적 연구가 아니라 정태적 적정관리론에 근거한 것이다. 대도시지역에 지방정부의 수가 너무 많다는 단순한 사실만으로 비효율적 거버넌스로 단정한 것이다.....진지한 경험적 연구들에 의해, 다중심거버넌스체제가 단일중심체제보다 낮은 비용으로 더 높은 성과를 내는 경향이 있음이 밝혀졌다”(Aligica & Boettke, 2009: 157-158).

### Ⅲ. 참여정부의 지방분권정책: 화호묘묘(畫虎描猫)

#### 1. 참여정부 지방분권정책의 특징과 성과

참여정부는 과거 정부 지방분권정책의 실패를 교훈 삼아 2004년 1월 지방분권특별법을 제정했다. 지방분권특별법은 지방분권정책의 강력한 추진을 뒷받침할 지방분권의 3대 원칙을 천명했다. ① 주민의 생활과 밀접한 권한을 주민에게 가까운 정부에 이양하는 보충성원칙, ② 권한이 이양 후 지방자치단체의 수권역량을 강화하는 선(先)분권·후(後)보완원칙, ③ 중·대 단위의 사무를 이양하는 포괄성원칙이 그것이다.

지방분권특별법에 근거해 5년 한시기구로 설치된 대통령 소속의 정부혁신지방분권위원회는 7개 분야 47개 지방분권과제를 2008년까지 완수함으로써 “분권형 선진국”을 만들겠다는 의지를 담아 ‘지방분권 5개년계획’을 수립했다. 이 계획이 달성되는 경우에 국가의 총 사무 중 지방사무의 백분비가 28%에서 40%로 확대되고, 지방재정이 중앙 의존형에서 자립형으로 전환되며, 과도한 중앙통제의 지방자치체가 주민참여의 지방자치체로 탈바꿈될 것으로 기대되었다.

참여정부는 역대 어느 정부보다 지방분권개혁에 많은 관심과 노력을 기울였다. 그 결과, 제주특별자치도와 주민투표제·주민소환제의 도입 등과 같은 괄목할 만한 성과를 거두었다. 자치조직권도 어느 정도 신장되었다. 기구 및 정원책정에 관한 다수의 승인권 이양과 총액인건비제의 도입으로 자치조직권의 강화가 다소 이루어졌다. 지방재정 측면에서도 지방예산편성지침의 폐지와 지방채 발행 총액한도제의 도입으로 지방자치단체의 재정운영의 자율성이 다소 확대되었다.

그러나 지방교육자치제의 개선 등과 같이 관련 이익단체들의 극심한 반대에 부딪혀 당초 계획이 다소 수정된 형태로 추진된 과제들이 적지 않다. 특별지방행정기관 정비, 지방자치경찰제 도입, 국세의 지방세 이양을 비롯한 세입부문의 재정분권 추진 등과 같이 논의는 무성했지만 관련 부처의 소극적 태도와 저항 및 국회의 입법거부 등으로 소기의 성과를 거두지 못한 과제들이 많다.

정부혁신지방분권위원회와는 별도로 지방이양추진위원회는 중앙권한의 지방이양을 전담했다. 지방이양위원회는 참여정부 시절 901개의 중앙권한을 이양 확정했다. 이 중 696개 사무가 법령의 개정을 통해 이양 완료되었다.

그러나 참여정부 시절의 이런 중앙권한 지방이양 성과를 지방분권화의 의미 있는 진척으로 평가할 수 없다. 왜냐하면 이런 성과가 국가 총 사무 중 지방사무의 비율을 개선하지 못했기 때문이다. 국가 총 사무에서 지방사무가 차지하는 백분비는 1994년 25.0%에서 참여정부가 출범하기 직전 해인 2002년 28.2%로 증가했다가 참여정부 마지막 해인 2007년 27.0%로 오히려 감소했다. 이런 실망스런 결과가 부분적으로 단위사무의 판단기준 상위에 기인할 수 있지만, 주로 국가사무가 이양된 사무 수를 능가해 양산되었기 때문이다. 더구나, 지방이 원하는 핵심적 사무의 이양거부와 사무이양에 따른 행·재정 지원의 연결미흡으로 지방에서 느끼는 사무이양 체감도는 더 낮았다.

## 2. ‘제주특별자치도’ 사례의 성격과 교훈

제주특별자치도는 참여정부의 대표적인 지방분권정책이다. 중앙정부는 외교와 국방, 사법을 제외한 전반적인 권한을 제주도로 이관하여 최고의 자치권을 행사하는 지역인 특별자치도로 지정한 것이다(정부혁신지방분권위원회, 2008: 98-207). 이를 법률적으로 뒷받침하기 위하여 2006년 2월 9일 국회에서 통과된 “제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법”이 제정되었다.

2006년 7월 1일 출범한 제주특별자치도는 다른 지역과 차별화된 자치권과 핵심 산업 관련 규제완화를 1천 건 가량 인정받았다. 추가적인 지방분권과 규제완화는 국무총리 산하 제주특별자치도지원위원회를 통해 이루어지도록 계획되었다.

제주특별자치도의 출범과 함께 그 동안 논의만 무성했지 단 한 건도 실행되지 못했던 중앙정부의 특별지방행정기관이 이관이 이루어졌다. 제주특별자치도에 이관된 7개 특별행정기관은 <표 3>과 같다.

**<표 3> 특별지방행정기관의 이관 현황 (2006년 7월 현재)**

기 관 명	조직	인원(명)	'05예산규모(억 원)	주 요 업 무
국토관리청	3과1실	75	684	국도 5개 노선 454km 관할 등
중소기업청	2과1팀	23	10	중소기업육성 시책추진
해양수산청	7과1사무소	132	1,097	무역·연안항 개발, 해양정책
보 훈 지 청	2과	23	35	국가유공자 권익보호
환경출장소	—	9	3	환경영향평가
노동위원회	사무국	9	4	노사권리분쟁 조정판정
노동사무소	3과1센터	43	33	노사분규예방, 고용동향
계	—	314	1,856	—

출처: (제주특별자치도, 2007: 189-201).

참여정부는 감사조직의 독립성과 전문성을 강화하고 번잡한 중복감사의 폐단을 해소하기 위해 제주특별자치도에 자치감사조직으로 감사위원회를 설치하고, 미미한 수준이나마 자치경찰제를 도입했다.

제주특별자치도는 참여정부가 분권개혁을 위해 야심차게 추진한 분권정책이었다. 그러나 최초 계획했던 분권과제가 적극적으로 추진되지 못해 실패사례로 전락할 우려를 낳고 있다.

제주특별자치도에 이관된 7개 특별지방행정기관의 경우, 제주특별자치도가 반드시 필요한 권한이양은 없이 중앙정부가 권한을 유지한 채 재정과 사무의 부담만을 가중시킨 측면이 있다. 양영철(2010: 59-100)의 평가에 의하면, 보충성 및 포괄적 이양원칙을 준수한 기관은 국토관리청, 보훈청, 노동위원회뿐이었다. 나머지 네 기관은 형식적으로 이양하거나 불응했다. 그 결과, 특별행정기관의 제주 이관 성과는 복합적이다. 긍정적 효과와 함께 부작용이 야기되고 있다. 심지어, 제주지방국토관리청조차 권한에 비해 재정 부담이 과도해 제주특별자치도가 중앙정부 환원을 정식 요청하고 있는 실정이다. 더욱이, 이관한 중앙부처들이 제주특별자치도의 관련 사무에 대해 비협조적 태도를 보여 업무수행에 상당한 애로를 겪고 있다. 중앙부처들이 제주의 성공사례가 다른 지역에 설치된 특별지방행정기관의 추가적 지방이양을 야기할 것을 우려하기 때문이다.

제주특별자치도에 도입된 감사위원회의 성과는 대체로 긍정적이지만 기구의 독립성은 아직 미흡하다.

참여정부는 제주특별자치도에 당초 기초지방자치단체에 이관하려던 교통·방범·경비 중심의 경찰사무만 담당하는 경미하고 간소한 자치경찰제를 도입함으로써 경찰지방자치제의 장점을 살리지 못하고 있다.

참여정부가 제주특별자치도를 도입하면서 기초지방자치단체인 4개 시·군을 2개 하급행정기관으로 강등시켜 단층자치제로 전환한 것은 2005년 이후 정치권과 정부가 추진하려고 시도해온 지방자치체제 개편안과 일맥상통하는 것이다. 논의과정에서 필자를 비롯한 전문가들

은 제주특별자치도의 단일자치계층화에 반대했지만 주민투표를 통해 결정하자는 행정자치부와 제주특별자치도의 제안에 물러서지 않을 수 없었다.

문제는 주민투표과정에서 의도적으로 시·군자치 폐지를 유도했을 뿐만 아니라 주민투표 결과도 자의적으로 해석했다는 점이다. 이를테면, 주민투표운동과정에서 시·군자치의 폐지를 혁신안으로, 존치를 점진안으로 호칭하는 등 조직적으로 단일자치계층화를 유도했다. 더구나, 4개 시·군자치 폐지에 대한전체 주민투표의 결과는 57%의 찬성으로 나왔지만, 서귀포시와 남제주군에서는 반대가 우세한 결과가 나왔음에도 불구하고, 주민투표 결과를 4개 시·군자치를 모두 폐지하는 것으로 해석했다. 이에 대해 서귀포시와 남제주군 주민이 대법원에 소송을 제기했지만, 대법원판사들은 정부와 제주도의 손을 들어주었다. 해당 지방자치단체 주민의 다수가 반대하는 지방자치단체 법인격의 박탈사태가 벌어진 것이다.

제주특별자치도의 시·군자치 폐지로 인한 폐단으로 주민의 불만이 거지면서 지난 2006년 6·2지방선거에서는 시·군자치 부활을 공약으로 내건 후보자들이 대거 당선되었다. 지방선거가 끝난 후 제주특별자치도에는 시·군자치의 부활을 위한 움직임이 시작되었다.

## IV. 실용정부의 지방분권정책: 부진과 뒤틀림

### 1. 실용정부 지방분권정책의 특징과 실적

실용정부는 지방분권정책을 100대 국정과제의 하나로 선정하고 2008년 2월 5년 한시법의 지방분권촉진특별법을 제정했다. 이 특별법에 근거해 동년 12월 지방분권정책의 총괄·조정·심의기구로서 대통령 소속의 지방분권촉진위원회<sup>4)</sup>를 출범시켰다.

실용정부의 지방분권에 대한 관점과 정책의 우선순위 및 방법은 이전 정부와 사뭇 다르다. 실용정부는 국정을 유도하는 핵심 가치로서 실용주의를 표방하고 있다. 참여정부와 구별해 실용정부로 호칭되는 까닭이다. 실용정부는 행정자치부를 행정안전부로 개칭했다. 참여정부에서 실용정부로, 행정자치부에서 행정안전부로의 명칭 변경은 정부가 역점을 두어 추구하는 가치의 변동을 의미하는 것으로 해석될 수 있다.<sup>5)</sup> 국정의 핵심 가치가 ‘참여’와 ‘자치’에서 ‘실용’과 ‘안전’으로 바뀐 것이다. 지방분권정책이 국정과제에서 차지하는 우선순위도 참여정부 시절의 12대 국정과제에서 100대 국정과제로 하락했다.

지방분권촉진위원회는 7대 분야 20개 지방분권과제를 선정·발표했다. <표 4>에서 보는 바와 같이, 대부분 참여정부가 계획했다가 제대로 추진하지 못했던 지방분권과제들이다.

4) 지방분권촉진위원회는 종래 정부혁신지방분권위원회(2008년 6월 1일 폐지)와 지방이양추진위원회(2008년 9월 1일 폐지)의 기능을 종합적으로 수행하게 되었다. 지방분권촉진위원회는 10명의 위원으로 구성되며, 산하에 4개의 지방분권촉진실무위원회와 사무지원기구로서 지방분권지원단을 두고 있다.

5) 제자 자로(子路)가 “위정(爲政)의 첫걸음을 무엇이라고 생각하십니까?”라고 물었을 때, 공자(孔子)는 “맨 처음 해야 할 일은 이름을 바로 세우는 일(正名)”이라고 대답했다(『論語』 子路).

**<표 4> 실용정부 7대 분야 20개 지방분권과제**

분야	과제
1. 권한 이양 및 사무구분체계 정비	사무구분체계 개선
	중앙행정권한의 지방이양
2. 특별지방행정기관 정비	교육자치제도 개선
	자치경찰제도 도입
	특별지방행정기관 기능조정
3. 지방재정 확충 및 건전성 강화	지방교부세제도 개선
	국세와 지방세의 합리적 조정
	지방재정 투명성·건전성 강화
4. 지방의회 활성화 및 지방선거제도 개선	자치입법권 강화
	지방의회의 전문성·독립성 강화
	지방선거제도 개선
5. 주민참여 확대	주민직접참여제도 강화
	자원봉사활동 장려·지원
6. 자치행정역량 강화	지방자치단체 행정체제 정비
	지방자치단체 평가기준 마련 및 진단·평가
	지방공무원 인사교류 활성화
	지방공무원 교육훈련제도 개선
7. 국가와 지방자치단체의 협력체계 정비	중앙-지방정부 간 협력체계 강화
	분쟁조정 기능 강화
	특별지방자치단체제도 도입·활용

출처: 지방분권추진위원회 자료.

지방분권추진위원회는 2008년부터 2010년 11월까지 약 2년 동안 1,178개의 중앙사무를 지방에 이양하기로 확정했다. <표 5>에서 보는 바와 같이 이양 확정된 사무 수로는 실용정부 2년의 실적이 지난 11년 중 가장 높다. 그러나 이 중 현재까지 법령의 개정을 거쳐 이양 완료된 사무는 4개에 불과하다. 나머지 이양 확정된 사무가 얼마나 이양 완료될 것인지 귀추가 주목된다.

**<표-5> 중앙행정권한의 지방이양 추진실적**

단위: 개

구 분	계	2000년	2001년	2002년	2003년	2004년	2005년	2006년	2007년	2008년	2009년	2010년
이양확정	2,746	185	176	251	478	53	203	80	88	54	697	481
이양완료	1,440	185	175	250	466	52	158	59	61	30	4	—
추진 중	1,306	—	1	1	12	1	45	21	27	24	693	481

\* 2010년 실적은 11월 30일 기준임.

출처: 지방분권추진위원회 내부자료.

지방분권추진위원회는 2010년 11월 말 현재 중앙정부 소속의 특별지방행정기관의 정비와 관련하여 그 동안 실용정부는 국도하천, 해양항만, 식의약품의 3개 분야의 시설관리, 인·허가, 지도·단속 등 집행기능의 11개 법률조항을 개정하고, 이와 관련한 인력 208명과 예산

3969억 원을 이관했다. ‘지방자치경찰제 도입’ 논의는 지방자치체제 개편논의가 다시 부가되면서 중단되었다.

실용정부는 2010년 1월 1일부로 지방소득세와 지방소비세 제도를 도입했다. 지방소득세 제도는 현행 주민세 소득할과 사업소득세 종업원할을 통합해 3년 동안 현행의 과세표준과 세율을 그대로 유지하기로 했다. 따라서 지방소득세 도입으로 인한 지방세수와 납세자의 조세부담 및 지방자치단체의 과세권에는 전혀 변화가 없다.

지방소비세는 국세인 부가가치세의 세원을 공유하는 방식으로 부가가치세수의 5%로 정했다. 지방소비세수는 시·도별 민간최종소비지출에 가중치를 곱하여 산정한 소비지표에 의해 시·도별로 배분함으로써 시·도별 세수격차를 완화하기로 했다. 소비지표에 적용되는 가중치는 수도권(서울·인천·경기)은 100%, 비수도권 광역시는 200%, 비수도권 도는 300%로 정했다.<sup>6)</sup> 그리고 지방소비세 도입으로 인한 지방교육재정교부금 감소를 보전하기 위해 교육교부금율을 현행 20%에서 20.27%로 인상하기로 했다.

지방소비세 제도의 도입으로 지방자치단체의 자주재원비율이 종래 63.8%에서 65.5%로 약간 늘어날 것이다. 그러나 과세자치권의 신장 없이 일부 국세의 지방세 전환만으로는 재정연방주의가 상정하는 지방자치단체 간의 정책경쟁과 조세경쟁을 통한 알뜰한 지방재정 운영을 기대할 수 없다.

제1기(2009-2010) 지방분권추진위원회는 1,129개의 기관위임사무를 폐지해 자치사무로 이양하거나 국가사무로 환원하고, 이양이나 환원이 어려운 사무를 가칭 ‘법정수임사무’로 전환하는 방향으로 법령개정을 추진하기로 결정했다.

2010년 9월 제정된 지방행정체제개편특별법에 따라 2011년 1월 대통령 소속 지방행정체제개편위원회가 구성되었다. 위원회는 자치구와 군의 지위와 기능 개편, 시·군·자치구 합병 등의 지방자치체제 개편안을 마련해 2012년 6월 30일까지 대통령과 국회에 보고하도록 되어 있다. 심각한 문제는 총 27명의 위원 중 지방4대 협의체 추천 8명을 제외하고 3명의 당연직 장관과 대통령 추천 8명 및 국회 추천 8명을 합하면 19명이 대다수 전문가들이 반대하는 중앙집권적 개편안을 주장해온 정치권과 정부의 입장을 두둔할 것이라는 점이다(김익식, 2010: 10). 특별법이 규정한 합병 위주의 지방자치체제의 개편방향과 시·군·자치구 합병절차의 중앙 주도적 성격도 큰 문제다.

---

6) 지방소비세를 재정보전금의 재원에 포함시켜 지방소비세 도입으로 인한 시·군의 재원감소를 보전하기로 했다. 또한, 지방소비세가 국세인 부가가치세에서 비롯된 시·도세이기 때문에 내국세의 일정 부분으로 조성되는 지방교부세 규모의 축소로 시·군의 지방교부세 수입 감소가 초래되므로 이를 보전하기 위해 지방소비세수의 27%를 시·군에 재정보전금으로 교부하기로 했다. 아울러, 지방소비세 도입으로 인한 수도권과 비수도권 간의 재원 불균형을 완화하기 위해 2010년부터 10년 동안 수도권의 지방소비세수 중 매년 3천억 원씩 지역상생발전기금으로 조성하여 비수도권 시·도를 지원하기로 했다.

## 2. ‘마·창·진 합병’ 사례의 성격과 교훈

실용정부는 마·창·진 합병을 결정하고 관련 특별법을 제정했다. 실용정부는 합병을 유도하기 위해 2010년 7월 1일부로 새로 태어난 창원시에 10년간 추가재정보정 2,104억 원, 특별교부세 150억 원, 합병 이전 교부세액 보정 115억 원을 합한 총 2,369억 원의 재정 특혜와 각종 정책 특혜를 약속했다. 주민의 반대로 합병무산을 우려해 주민투표를 실시하지 않고 중앙정당의 공천권에 정치생명을 걸고 있는 지방의원들의 의결로 주민의사를 대신하게 했다. 합병된 창원시 산하에는 지방자치단체로서의 법인격을 갖지 못한 하급행정기관인 4개의 행정구가 신설되었다.

실용정부는 합병된 창원시를 대다수 전문가들이 지방자치의 심각한 후퇴로 극력 반대하는 시·군·자치구 합병의 모범사례로 만들어 향후 지방자치체제 전면 개편을 추동하는 본보기로 만들겠다는 복안을 갖고 있다. 최근 여당 대표는 합병된 창원시를 방문한 자리에서 “창원시의 성공을 위해 아낌없이 지원하겠다.”고 약속했다.

강정운(2010: 39-53)은 참여관찰을 통한 사례분석에서 정치권과 정부가 마·창·진 합병을 자율적 합병사례라고 홍보하지만 사실은 중앙정부의 강력한 영향력에 의해 타율적으로 추진된 중앙집권적 도시합병이었다고 지적했다. 마·창·진 합병과정에서 자율성과 거버넌스, 이익균형과 시민학습, 전문성과 종합성, 비용과 규모불경제, 광역지방자치단체의 소외 등 지방자치와 그 운영에서 소중히 다루어져야 할 가치들이 거의 무시되었다(강정운, 2010: 46-51).

지방분권정책을 주도하는 대통령 소속 지방분권추진위원회는 마·창·진 합병과정에서 합병에 따른 문제점을 전혀 지적한 바 없다. 일찍이 정치권이 기도하는 지방자치체제 개편을 20대 지방분권 핵심과제에 포함시킨 지방분권추진위원회가 합병의 문제점을 지적하는 것을 기대할 수 없는 일이었다. 오히려 지방분권혁신위원회는 마·창·진 합병을 미약하나마 경찰 지방자치 도입을 시도하고 교육지방자치제도의 개선을 꾀한 실용정부 지방분권정책의 대표적 성과로 홍보하고 있다. 지방분권정책의 뒤틀림이 아니고 무엇인가.

## V. 지방분권정책의 발전과제

향후 지방분권정책을 성공적으로 추진하기 위해서는 적어도 합병 위주의 지방자치체제 개편방향의 교정, 지방일괄이양법의 제정, 대의민주주의와 참여민주주의의 적절한 결합을 통한 주민참여 활성화, 적정경쟁을 유도하는 재정연방주의의 확립, 보충성원칙의 헌정화, 지역대표형 상원의 창설, 지방분권 개헌, 그리고 8단계 정책리더십이 요구된다.

### 1. 정치권 지방자치체제 개편방향의 교정

정치권과 정부는 대다수 전문가들의 반대에 아랑곳하지 않고 지방자치단체의 수를 4분의

3 이상 감축하려는 지방자치체제의 전면 개편을 기도하고 있다. 이미 마·창·진이 합병되었고, 관련 특별법이 제정되었다. 대통령 직속으로 위원회가 개편안 마련에 착수했다.

지방자치체제를 전면 개편하려는 정치권의 움직임 역시 행정효율과 국제경쟁력을 개편의 명분으로 내세우지만 실은 잠재적 경쟁자들인 시장·군수·구청장과 시·도지사를 제거하려는 의도에서 비롯된 것이라는 해석이 일반적이다(이기우, 2009: 120; 정세욱, 2009: 13). 다른 사안에 대해서는 사사건건 의견을 대립해온 여·야 국회의원들이 대다수 전문가들이 반대하는 이 사안에 대해서는 일치된 입장을 보이는 까닭은 정치적 경쟁자들인 시장·군수·구청장의 수를 일거에 4분의 1로 줄이고 시·도지사들의 위상과 권한을 약화시킴으로써 자신들의 정치적 위상과 영향력을 강화하려는 데 있다. 국회의원직을 역임했던 김문수 경기도지사는 2008년 10월 17일 엔과람 인터넷신문과의 회견 통해 지방자치체제 개편에 집착하는 정치권의 동기를 정확히 지적했다. 그는 국회의원들이 시·군·자치구 합병에 집착하는 것은 “하루 종일 돌아다니며 주민을 만나는 시장·군수·구청장과 국회의원선거에서 경쟁하는 것을 두려워하기 때문”이라고 털어놓았다. 지방자치체제가 중앙권력엘리트들의 ‘사악한 규모정치’의 제물로 전락할 위기에 직면한 것이다.

그 동안 많은 연구자들이 정치권의 지방자치체제 개편안의 문제점을 지적해왔다. 이런 비판에도 불구하고, 정치권과 정부의 지방자치체제 개편 움직임이 구체적으로 가시화되자, 2009년 9월 14일 145명의 지방자치 연구자들이 집단적으로 반대 성명서를 발표했다.

이처럼 대다수 전문가들이 정치권의 전면적인 지방자치체제 개편안에 대해 반대하는 이유는 무엇인가? 전문가들의 반대 요지는 다음과 같다.

첫째, 국내외 연구결과에 기초해 현행 시·군·자치구의 작은 규모 때문에 발생하는 행정 비효율을 해소하기 위해 이들을 몇 개씩 묶어 통합광역시를 만들어 규모경제의 장점을 살려야 한다는 정치권의 주장은 설득력이 없다.

둘째, 주류 정치권의 지방자치체제 개편안이 관철될 경우 대의민주주의의 파괴와 결손, 참여민주주의의 손실 문제가 야기된다.

셋째, 주류 정치권의 도(道) 자치정부 폐지안은 세방시대의 지역화 요구와 지역정부 강화의 국제적 추세에 역행하는 것이다. 우리나라 광역자치정부는 다른 나라의 지역정부들에 비해 매우 취약하다.

넷째, 정치권 지방자치체제 개편의 내밀한 동기는 자치단위의 규모 변경을 통해 자신들의 정치적 이익을 도모하려는 것이다. 이로 말미암아 한국의 지방자치체제는 정치권의 사악한 규모정치의 제물로 전락할 위기에 있다.

다섯째, 직접적 이해당사자들인 국회의원들이 지방자치체제 개편을 주도하는 것은 ‘편견의 억제’라는 절차적 정의원칙에 위배된다. 지방자치체제 개편과정에서 정치인들의 편견을 억제하는 방안은 이들의 역할을 최소화하는 것이다.

여섯째, 지방자치체제 개편을 포함한 헌정질서를 설계할 때 전문가들이 수행해야 할 임무는 직접적 이해관계자들인 정치인들이 넘어서는 안 될 규범적 표준을 제시하는 것이다. 2009

년 9월 14일 145명의 지방자치 연구자들이 기자회견을 열어 ‘정치권의 지방자치체제 개편안에 대한 학계의 우려’라는 제목의 성명서를 발표한 것은 전문가의 이런 임무를 수행한 역사적 사건이라고 하겠다.

일곱째, 지방자치단체 법인격의 폐지를 수반하는 지방자치체제 개편은 일부 주민의 의견조사 결과와 지방의회의 의결이 아니라 주민투표를 통해 결정해야 할 중대한 사안이다. 제주특별자치도를 도입하면서 종래 제주도 산하의 4개 시·군의 폐지 여부를 묻는 주민투표에서 서귀포시와 남제주군 주민의 다수가 반대했음에도 불구하고 4개 시·군 주민의 57%가 찬성했다는 이유로 서귀포시와 남제주군까지 지방자치단체의 법인격을 박탈한 것은 주민 자결권을 무시한 처사다. 그리고 마·창·진 합병을 주민투표가 아니라 합병을 원하는 국회의원들의 공천권에 정치생명을 걸고 있는 지방의원들의 의결로 결정한 것은 정치적 정당성을 결여한 술수였다는 비판을 면키 어렵다.

여덟째, 현행 지방자치체제에 개선의 여지가 있지만 지방자치구역과 지방자치계층을 전면 개편해야 할 정도로 심각한 수준에 있는 것은 아니다. 지방자치체제 개편은 헌정질서의 근간을 재편하는 백년대계로서 적어도 4~5년 동안 전문가들의 충분한 연구와 공론화과정을 거쳐 지방분권형 개헌과 함께 추진되는 것이 바람직하다.

## 2. 지방일괄이양법의 제정

지방분권추진위원회는 지난 2년(2009-2010) 동안 1,174개의 중앙행정사무를 지방자치단체에 이양하기로 확정했다. 이 중 법령의 개정을 통해 이양이 완료된 사무는 고작 4개에 불과하다. 실용정부의 중앙권한 지방이양의 실적이 아직 거의 없다는 말이다. 법령의 개정에는 시간이 걸리기 때문에 앞으로 실용정부의 실적은 이보다 높아질 것이다. 그러나 미래를 낙관할 수 없다. 지방분권에 대한 국회의원들의 소극적·저항적 자세와 더불어 국회의 심각한 입법 과부하가 지방이양 실적의 제고에 걸림돌로 작용할 것이다.

이런 장애요인을 극복하는 데는 대통령의 지방분권 의지가 무엇보다 중요하지만 제도적 보완책도 적극 강구할 필요가 있다. 이른바 지방이양일괄법을 제정하는 것이 지방이양의 어려움을 더는 유력한 방안으로 고려될 수 있다(조성호, 2010). 지방분권추진위원회가 이양 확정된 1,174개와 이전 정부들에서 이양 확정되었지만 아직 이양 완료되지 못한 사무 131개를 합한 1,306개의 사무 중 법률개정을 요구하는 사무들을 모아 지방이양일괄법안을 작성해 국회 상임위원회에 상정하여 일괄 심의하는 방식을 취하자는 것이다. 이처럼 방대한 사무들에 대한 상임위원회의 심의가 철저하지 못할 것을 우려할 필요는 없다. 지방이양일괄법안에 담긴 사무들은 이미 여느 국회 상임위원회의 심의보다 충실한 연구와 검토를 거쳐 이양 확정된 것들이기 때문이다.

프랑스는 80년대 초부터 대대적인 지방분권개혁을 단행하면서 지방에 이양할 방대한 양의 중앙권한을 발굴하고 연구검토를 거쳐 이양을 확정된 후 분야별로 지방이양일괄법을 제정해 사무를 포함해 재정과 인력 및 조직을 포괄적으로 이양 완료했다. 1985년 ‘교육분야의 권한

이양에 관한 법,’ 1986년 ‘사회복지와 보건의료에 관한 법,’ 1992년 ‘운하와 연안항구 설립과 운영에 관한 법’ 등이 그 예들이다.

일본 역시 1995년 제정된 지방분권추진법에 입각해 지방분권추진위원회는 몇 년 동안 발굴·검토한 후 지방에 이양하기로 확정된 중앙사무들을 1999년 7월 단일의 지방분권일괄법을 제정함으로써 지방이양을 완료했다. 만일 지방분권일괄법이 제정되지 않아 475개 법률안으로 나뉘어 처리되었다면 일본의 지방분권개혁은 상당한 지체와 난관을 면치 못했을 것이다. 지방분권일괄법을 통해 국가와 지방 간 명확한 역할분담과 기관위임사무의 폐지, 광역지방자치단체와 기초지방자치단체 간 권한이양 등을 일괄해서 달성했다.

한국은 프랑스와 같은 기능별 지방이양일괄법과 일본과 같은 단일의 포괄적 지방분권일괄법 중 하나를 선택할 수 있다. 그러나 일본방식이 더 획기적이고 근본적인 지방분권에 유리하다고 볼 수 있다. 고질적인 중앙집권적 정체의 개혁을 위해서는 몇 년 동안 강도 높게 지방분권과제를 발굴·검토하고 광범위한 공론화과정을 거친 후 일본처럼 지방분권일괄법을 제정해 지방분권개혁을 추진하는 것이 더 바람직하지 않은가 생각한다. 일본 사례에서 부족했던 한 가지 개혁과제를 추가한다면 재정분권, 특히 세입부문의 재정분권을 지방분권일괄법에 다른 과제들과 함께 포함시키는 것이다.

### 3. 대의민주주의와 참여민주주의의 결합

지방분권화가 기대되는 장점을 나타내기 위해서는 주민참여 활성화를 수반해야 한다. 일견 지방분권과 주민참여는 별개의 문제처럼 보인다. 그러나 지방분권과 주민참여는 이론적으로나 실천적으로 긴밀히 연관되어 있다. 지방분권을 결여한 주민참여는 공허할 뿐만 아니라 실천되기도 어렵다. 주민참여를 결여한 지방분권은 그 장점이 제대로 나타나지 않으며 지방엘리트 독재로 전락할 우려가 크다. 이런 의미에서 지방분권과 주민참여는 지방자치 수레의 두 바퀴와 같다. UN 지방분권국제지침의 제1절이 ‘대의민주주의와 참여민주주의’로 시작되는 까닭은 바로 이 때문이라고 하겠다. UN지침 제1절의 첫 문장은 “정치적 지방분권화는 민주화와 굿 거버넌스 및 주민참여의 본질적 요소이며, 대의민주주의와 참여민주주의의 적절한 결합을 반드시 포함해야 한다.”고 규정한다.

지방자치의 나라 스위스는 이 점에 있어서 전형적인 모범을 보여준다. 스위스는 세계에서 가장 지방분권적인 연방국가로서 대의민주주의와 직접민주주의를 접목시킨 준직접민주주의를 실현하고 있다. 많은 연구자들은 고도의 지방분권 수준과 어우러진 준직접민주주의야말로 스위스 정체성의 정수이며, 세계 최고 국가경쟁력의 제도적 기반임을 지적해왔다.

한국의 주민참여 현실은 한마디로 외화내빈이다. 2000년부터 조례제정개폐청구, 주민감사청구, 주민투표, 주민소송, 주민소환, 주민참여예산 등 다양한 제도들이 도입되었지만, 참여민주주의의 정신을 제대로 살린 제도는 드물다. 무엇보다, “참여민주제의 꽃”으로 일컬어지는 주민투표제와 조례제정개폐청구제(한국형 주민발의제)는 부실하기 이를 데 없다. 먼저, 주민투표제는 청구자 수, 청구기간과 대상, 주민투표운동기간 등에서 지나치게 폐쇄적으로 설계

되어 있다. 그 결과, 주민투표제는 발효된 지 6년이 지났지만 지금까지 단지 세 차례의 주민투표(‘제주도 시·군자치 폐지’ 주민투표, ‘청주시-청원군 합병’ 주민투표, ‘방사성 폐기물처리장 유치경쟁’ 주민투표)만 실시되었다. 그나마 이 세 건 모두 중앙정부의 요구로 실시된 것이다. 주민이 청구해 실시된 주민투표는 현재까지 단 한 건도 없었다. 조례제정개폐청구제 역시 주민발의제도로써 제 기능을 다하지 못하고 있다. 지방의회가 주민발의 안전에 대한 최종 결정권을 독점함으로써 의회가 수정가결 또는 부결하거나 아예 심의를 거부해도 주민은 속수무책이다. 이 제도가 발효된 후 지금까지 발의된 130여 건 중 대다수가 수정가결·부결 또는 심의거부로 폐기되었다. 무늬만 주민발의제도인 것이다.

한국의 참여민주주의 활성화를 위해서는 ‘직접민주적 개방성’을 확대하고, 숙의민주주의 절차를 확충해 정보공유와 심사숙고 및 진지한 토의를 수반하는 주민발안제와 주민투표제로 전환해야 한다. 재정주민투표제와 의무적 주민투표제 도입도 필요하다.

주민참여가 주민자치의 이상에 근접하기 위해서는 지방분권이 동네분권으로 이어져야 한다. 그 동안 한국은 시·군·구 합병 유도, 읍·면·동 기능전환과 통폐합 등으로 오히려 주민참여를 제약해왔다. 정치권과 중앙정부에게만 그 탓을 돌릴 수 없다. 기존 법제 내에서 실현가능한 주민참여 혁신에 소홀했던 대다수 지방자치단체장과 지방의원들의 책임도 크다.

한국은 동네분권의 추진과 관련해 평균 인구규모 3천 명에 불과한 스위스 코뮌자치와 어느 선진국의 커뮤니티 수준의 자치혁신사례를 참고할 수 있다. 읍·면·동을 주민자치의 거점으로 만들기 위해서 이를 준(準)자치행정계층<sup>7)</sup>으로 전환하는 동네분권개혁이 필요하다. 이를테면, 읍·면·동 기능 강화와 이에 상응한 주민센터(읍·면·동사무소)의 인력과 예산의 확충, 주민자치회의 구성이 요구된다. 아울러, 동네자치 운영의 혁신을 위해 동네자치 리더의 육성, 소외된 주민의 참여 유도, 민관파트너십을 통한 주인의식 함양, 은퇴 노인과 청소년의 참여기회 확대, 동네주민 간 대화와 동네 공론장을 촉진하는 의사소통채널의 다양화, ‘동네자치 챔피언’으로서 지방자치단체장의 변혁적 리더십 발휘가 필요하다.

#### 4. 적정 경쟁을 유도하는 재정연방주의

한국의 지방분권이 당면한 중대한 과제 중 하나는 세입부문의 재정분권이다. 세입부문 재정분권의 성공은 지방정부 간 적정경쟁을 유도하는 재정연방주의를 실현하는 것이다. 재정연방주의와 관련해 스위스의 성공과 브라질의 실패는 우리에게 귀중한 교훈을 준다.

스위스의 분권·참여형 정치체제가 성공적으로 운영되고 있는 것과는 대조적으로, 브라질은 1980년대 이후 의욕적으로 지방분권을 추진했으나 기대했던 성과를 거두지 못했다. 그 결과, 일부 논자들은 브라질과 같은 개도국에서는 지방분권이 발전을 위한 적절한 정책수단이 아니라고 단정 짓고 다시 중앙집권화해야 한다고 주장한다.

7) 읍·면·동의 준자치행정계층 격상은 독자적 법인격을 갖지 않는 행정계층으로서 다소의 자치적 요소를 갖는 준지방자치단체로 만드는 것을 의미한다. 준지방자치단체의 개념과 유형에 관해서는 (하혜수·최영출·홍준현, 2010: 237-256)을 참고할 것.

지방분권의 효과와 관련한 스위스의 성공조건, 브라질의 실패원인은 무엇인가? 그것은 두 나라의 상이한 재정운영방식, 즉 경쟁적(競爭的) 재정연방주의와 조정적(調整的) 재정연방주의에서 찾아볼 수 있다. 스위스의 경쟁적 재정연방주의는 주 및 지방정부 간 적정경쟁을 유도하면서도 조세경쟁의 부정적 효과를 완화시킴으로써 주 및 지방정부로 하여금 적은 세금으로 양질의 공공서비스를 제공하도록 만들 뿐만 아니라 지속적으로 정부혁신을 촉진한다.

브라질에서는 주 및 지방정부 간의 조세경쟁을 금기로 여기고 경쟁보다 균형과 조정을 중시하는 분위기가 지배적이다. 이런 분위기는 흔히 ‘공유재의 비극’(the tragedy of commons)이 시사하는 것처럼 대규모 의존재원으로 살림을 꾸리는 주 및 지방정부로 하여금 예산의 방만한 운영을 유도해 재정을 함부로 고갈시킨다. 재정위기에 봉착한 주 및 지방정부는 중앙정부의 비상구제자금에 손 내미는 것을 당연지사라 여기고, 거의 관행적으로 경제적 고려보다 정치적 흥정에 따라 재정을 운영한다. 여기에 재정의 경직성, 관리의 비효율, 시민통제의 결여, 탈세, 부패, 거대한 비공식경제, 정치적 불안 등이 겹쳐 브라질의 조정적 재정연방주의의 폐해는 눈덩이처럼 커진다.

유감스럽게도, 우리나라의 사정은 브라질 사례를 너무나 많이 닮았다. 이미 여러 측면에서 브라질의 실패경험을 답습하고 있는 우리나라는 스위스의 성공경험과 브라질의 실패경험에서 귀중한 교훈을 얻을 수 있다.

스위스와 브라질의 경험을 참고해 향후 재정분권개혁의 과제를 요약하면 다음과 같다. 첫째, 지방정부 간 경쟁의 진작을 위해서는 획기적 재정분권이 선행되어야 한다. 지방정부의 상당한 세입 및 세출자치권은 지방정부 간 경쟁의 전제조건이기 때문이다.

둘째, 국세의 지방세 이양 등 자주재원의 확충이 필요하다. 지방재정의 확충을 위해 지방교부세의 법정교부율을 인상하는 것은 신중해야 한다. 지방교부세를 포함한 의존재원의 확대는 지방의 고질적 의타심과 재정책임의 이완을 더욱 악화시킬 수 있기 때문이다.

셋째, 지방정부의 과세권을 대폭 강화해야 한다. 자치재정권의 핵심인 과세권을 갖지 못한 지방정부들의 경쟁을 유도하고 이들에게서 엄정한 재정책임을 묻기는 어려운 일이다. 지방정부의 과세권을 획기적으로 강화하기 위해서는 국회가 만든 법률로만 지방세를 규정하도록 제한하는 편협한 조세법률주의를 극복해야 한다. 조세가 사회구성원들의 의식과 행태를 변화시키는 사회개혁의 수단이라는 A. Smith 관점(구교준, 2010: 38)에서 과감한 국세의 지방세 전환이 필요하다.

넷째, 지방재정에 관한 주요 의사결정과정에 직접민주주의를 적극 활용할 필요가 있다. 특히 지방세의 세목(稅目)과 세율(稅率), 일정 금액 이상의 사업이나 일정수의 주민이 요구하는 사업은 주민투표로 결정하도록 하는 것이 바람직하다.

다섯째, 국민통합을 위협할 정도의 지방정부 간 재정력 격차를 완화하기 위한 지방재정조정제도는 필요하다. 다만, 재정조정제도는 지방정부 간의 적정경쟁을 손상시키지 않도록 신중히 설계되어야 한다.

## 5. 보충성원칙의 헌정화

2007년 NU Habitat이 채택한 국제지방분권지침은 “보충성원칙은 지방분권과정의 본질적 존재이유가 된다. 이 원칙에 따라 공공책임은 시민에게 가장 가까운 선출된 당국에 의해 행사되어야 한다.”고 천명하고 있다. 아울러, 국제지방분권지침은 “권한은 상이한 정부부문 간에 공유하거나 동시에 행사되어야 한다. 그러나 이것이 지방자치를 저해하거나 온전한 동반자로서 지방자치단체의 발전을 저해해서는 안” 되며, “국가적·지역적·지방적 책임은 권한을 명확히 규정하고 분권화된 기관이 배정된 기능을 수행하는 데 필요한 자원에 대한 접근성을 보장하기 위해 헌법 또는 법률로 구분되어야 한다.”고 규정하고 있다.

우리나라에서도 보충성원칙은 지방분권의 기본 원칙으로 인정되어왔다. 참여정부 때 제정된 지방분권특별법에 이어 실용정부 때 제정된 지방분권촉진특별법은 사무배분의 원칙으로서 보충성원칙을 명시하고 있다. 현행 지방분권촉진특별법 제6조 제2항은 사무를 배분하는 경우에 “지역주민생활과 밀접한 관련이 있는 사무는 원칙적으로 시·군 및 자치구의 사무로, 시·군·구가 처리하기 어려운 사무는 특별시·광역시·도 및 특별자치도의 사무로, 시·도가 처리하기 어려운 사무는 국가의 사무로 각각 배분하여야 한다.”고 규정하고 있다.

그동안의 경험은 특별법에 규정된 보충성원칙의 현실 적용에는 한계가 있는 것으로 드러났다. 보충성원칙을 좀 더 철저하고 광범위한 공론화과정을 거쳐 헌법조항으로 규정할 필요가 있다. EU 협약은 회원국들이 헌법에 보충성원칙을 명기할 것을 요구하고 있다. 보충성의 원칙은 개인과 국가, 국가 내의 정부간관계(IGR)에서 업무배분의 원칙으로 정하는 원칙으로 자유주의적인 국가구성 원리로서 헌법상의 원칙으로 명기하는 것이 필요하다.

국가만 입법권을 행사하는 사항으로는 ① 국가외교, 국가방위, 국세, 국가조직, ② 통화, 물가정책, 금융정책, 수출입정책, ③ 국가종합경제개발계획, 국토종합개발계획, ④ 도량형, 우편, 철도, 고속국도, ⑤ 항공, 기상, 원자력, ⑥ 기타 국가만 입법권을 행사하는 것이 명백히 타당한 것으로 인정되는 기능으로 한정한다. 그 밖의 기능은 도가 입법권을 행사하되, 전국적 통일성을 가지는 경우에 한하여 국가가 도와 경합적으로 권한을 행사할 수 있도록 한다. 그리고 지역정부와 지방자치단체의 입법권 역시 보충성원칙에 따를 필요가 있다.

## 6. 지역대표형 상원

지방분권국가는 지역대표형 상원을 필요로 한다. 지역대표형 상원<sup>8)</sup>은 국가 수준에서 지역을 대표하고, 지역들에게 공론의 장을 제공하며, 지역과 국회를 직접 연결함으로써 우리나라의 정치체제가 당면한 중대한 문제들을 해결하는 데 기여할 수 있다. 이를테면, 지역대표형 상원은 지방분권을 촉진하고 지방자치를 안정화시킬 뿐만 아니라 지역균형발전에도 기여한다. 지역대표형 상원은 승자독점(勝者獨占)의 다수결민주주의가 야기하는 지역할거주의를 예방하고 지역갈등을 해소하는 데도 도움을 준다. 지역대표형 상원은 정당들 간의 대립과 갈등

8) 상원의 논거와 설계에 방안에 관한 좀더 구체적인 논의는 [안성호, (2007). 지역대표형 상원의 논거와 특징 및 설계구상. 『한국행정학보』, 41(3): 117-142.]을 참고할 것.

을 완화하고, 평화통일과 통일한국의 국민통합을 도모하는 제도로써 활용될 수 있다. 아울러, 지역대표형 상원은 정치체제의 '견제와 균형'의 기능을 강화하고 국회의 위상을 제고함으로써 한국정치의 선진화에 기여할 수 있다.

최근 범세계적으로 양원제를 채택하는 나라들이 늘고 있다. 1970년 45개에 불과했던 양원제 채택 국가가 현재 80개국에 달하며, 10개국 가량이 추가적으로 상원 도입을 고려하고 있다. GDP 규모로 세계 15위 국가들 중 오직 중국과 한국만이 단원제 국회를 운영하고 있다. 그나마 중국은 상원은 아니지만 정협(政協)을 통해 입법과정에서 지역대표들의 의사가 투입되고 있다. 이렇게 보면, GDP 규모 세계 15위 국가 중 중앙정부의 입법과정에 지역대표성이 전혀 반영되지 않는 유일한 나라는 한국뿐이다.

지역대표형 상원 설계의 일차적 과제는 전국을 어떻게 몇 개의 지역으로 구분하고 각 지역에 몇 명의 상원의석을 배정할 것인가의 문제다. 필자는 세계화시대 지역주의의 요구와 역사성 및 남북통일을 고려하여 지역을 구분하고, 지역대표형 상원 설치의 근본취지에 부응하여 소수지역의 과다 대표성을 어느 정도 인정하면서 지역 간에 적절히 안배하는 방식이 바람직하다고 본다. 이를테면, 현행 6개 광역시를 과거에 속했던 도(道)로 통합시켜 전국을 서울을 포함해 10개 광역자치구역으로 묶은 후 각 광역자치구역별로 100만 명 미만은 2석, 100만~300만 명은 3석, 300만~600만 명은 4석, 600만~900만 명 이상은 5석, 900만 명 이상은 6석을 배정하여 40~50명의 상원의원을 선출하는 것이 바람직하지 않은가 생각한다. 여기에 270명 내외의 하원의원을 두면, 국회의원 정수는 현행 299명보다 10~20명이 증가한다. 국회의원 수 증가에 대한 부정적 국민정서가 걱정이지만, 정치선진화를 위해 필요한 투자임을 설득할 수 있을 것이다. 상원 창설 후의 국회의원 정수 310~320명은 인구 대비 국회의원 수에서 어느 나라보다 크게 적은 것이다.

양원제 설계의 두 번째 주요 과제는 상원의 대표원리와 선출방법을 정하는 것이다. 먼저, 상원의원의 선출은 미국과 스위스 및 제2공화국 때처럼 주민이 직선하는 방식과 독일이나 프랑스처럼 간선하는 방안을 고려할 수 있다. 주민직선제는 상원의 민주적 정당성을 높이는 장점이 있으나 상원의 지역대표성을 약화시킬 우려가 있다. 반면, 지방자치단체장(이나) 지방의회에 의한 간선제는 상원의 지역대표성을 강화하지만 상원의 민주적 정당성을 약화시킨다. 따라서 어떤 방식을 선택하든지 선택한 방식의 단점을 극소화하는 방안을 강구해야 한다. 필자의 견해로는 직선제를 채택하되, 10개 광역자치구역을 선거구로 하여 다수득표자 순으로 상원의원을 선출하는 방안이 바람직할 것으로 생각한다. 이 때 특정 지역 편향적 정당구도를 완화하기 위해 선거구마다 특정 정당이 의석의 3분 2이상을 점유하지 못하도록 제한할 수 있다. 이를테면, 선거구당 상원의석이 2~4석인 경우는 1석을, 5~6석인 경우는 2석을 반드시 제1당 이외의 다른 정당에게 배정하는 것이다.

'정치체제의 균형자와 조정자'로서 상원의 역할을 강화하기 위해서는 정당규율과 정당정치의 영향력을 완화하는 제도적 장치를 마련해야 한다. 이를 위해 선거제도 등을 통해 정당 및 정파의 이해관계로부터 어느 정도 거리를 둔 상원을 만들 필요가 있다. 특히 정당 간 대립과 갈등이 심한 우리나라에서는 정당노선에 따라 움직이는 하원을 보완·시정할 수 있는 보다

적극적인 대책을 강구해야 할 것이다. 예컨대, 상원에서는 정당 중심의 조직을 구성하지 못하게 하고 상원의원으로 재직하는 동안 주요 당직을 맡을 수 없도록 제한하는 방안을 고려할 수 있다.

상·하원의 권한관계를 설정하는 방안으로 미국과 스위스처럼 상·하원이 대체로 동등한 권한을 갖도록 하는 방안, 독일처럼 지역의 이해관계가 걸린 영역에서는 배타적 거부권을 행사할 수 있도록 하고 그 밖의 영역에서는 지연 내지 자문의 권한을 갖도록 하는 방안 등이 고려될 수 있다. 각 방안은 장단점을 지니지만, 국민의 대표인 하원의 위상을 크게 손상시키지 않으면서 지역대표형 상원의 적극적 역할을 보장하기 위해서는 후자의 방안이 더 바람직할 것으로 생각한다.

## 7. 지방분권 개헌

우리는 그 동안의 경험을 통해 법률적 차원에서 시도되는 지방자치의 제도화 노력이 중앙 집권세력의 반(反)지방분권적 반격에 얼마나 무력한지 경험했다. 초당적 동의와 국민적 합의에 기초한 헌법의 제도적 보장과 비전을 결여한 채 추진되는 지방분권개혁이 당파적 이해관계에 의해 좌우되다 결국 용두사미로 끝난다는 것을 목도했다.

우리나라 헌법의 지방자치 관련 규정(제117조와 제118조)은 빈약하기 이를 데 없다. 헌법은 전문과 부칙을 제외한 조항 수가 130개인데, 이 중 지방자치와 직접 관련된 조항은 단 두 조항뿐이다. 더구나, 이 두 조항조차 지방자치의 구체적인 내용을 포함하지 않고 대부분 법률로 정하도록 위임 또는 유보하고 있다.

이로 인해 헌법은 지방자치 보호기능을 제대로 수행하지 못하고 있다. 예컨대, “지방자치 단체의 종류는 법률로” 정하도록 한 헌법 제117조 제2항의 규정에 따라 지방자치단체의 존폐문제가 국회의원들의 입법재량에 맡겨져 있다. 이 때문에 국회의원들은 지난 17대 국회에 이어 또 다시 시·군·자치구를 몇 개씩 묶어 60~70개의 통합광역시로 만들고, 시·도 자치정부를 폐지하는 대신 국가지방행정기관을 설치하는 구상을 올 연말까지 법제화하려 서두르고 있다.

현행 헌법은 지방자치의 발전을 이끄는 향도기능도 수행하지 못하고 있다. 지방의회 방청인의 발언을 위법으로 판결한 대법원 판례[공1993년.4.15.(942),1098]가 그 대표적 증거다. 1990년대 초 완주군의회가 “방청인이 출신지역 의원의 소개를 받아 본회의 또는 위원회의 방청석에 출석하여 발언할 수 있다. 다만, 상정된 안건의 가부에 영향을 미칠 발언은 할 수 없고, 발언내용은 24시간 전 의장에게 제출하여 허가받아야 하며, 발언시간은 10분을 초과할 수 없다”는 요지의 회의규칙을 제정했다. 대법원 판사들은 이런 제한적 주민참여마저 지방자치법이 기초하는 대표제 원리를 침해한다는 이유로 이 회의규칙을 위법으로 판결했다. 선진국의 지방의회가 흔히 방청인에게 자유롭게 의견을 개진할 수 있는 별도의 자유발언시간을 두는 것과 너무나 동떨어진 판결이었다. 그러나 헌법은 주민참여에 대한 대법원 판사들의 부정적 인식을 전환할 아무런 지침도 제공하지 못했다.

현행 헌법은 지방자치를 촉진하기커녕 가로막는 경우도 적지 않다. 필자는 제주특별자치도 특별법의 제정과정에 참여하면서 현행 헌법규정이 지방분권 개혁을 가로막는 최대의 장애요 인임을 절감했다. 특히 지방자치단체의 입법권을 법령에 종속시켜 제한하는 헌법 제117조 제 1항과 조세의 종목과 세율을 법률로 정하도록 한 헌법 제59조 등은 제주특별자치도의 자치 권 확충을 차단하는 주범이었다. 좀 참신한 아이디어다 싶으면 거의 어김없이 담당 공무원은 “위헌의 소지가 있다.”고 난색을 표명했다.

새 헌법에 추가되어야 할 지방분권 및 지방자치 관련 조항을 열거하면 다음과 같다. 첫째, 대한민국이 ‘분권국가’임을 천명한다.

둘째, 국가와 지역정부 및 지방자치단체 간 입법권 배분의 원칙으로서 ‘공적 책임은 국민 또는 주민에게 가장 가까운 선출된 당국에 의해 행사되어야 한다.’는 보충성원칙을 명시한다.

셋째, ‘국가와 지역정부 및 지방자치단체는 대의민주주의와 참여민주주의의 적절한 결합을 통해 시민참여를 활성화해야 한다.’는 규정을 둔다. 아울러, ‘지방자치단체는 주민참여 활성화를 위해 동네의회, 지역사회의회, 전자민주주의, 주민참여예산, 주민발의, 주민투표 등 새로운 참여방식을 상황에 적합하게 활용하려고 노력해야 한다.’는 규정을 둔다.

넷째, 법률에 대한 국민투표제를 규정한다. 이를테면, 국회에서 통과된 법률은 유권자 20만 명의 요구로 국민투표에 회부될 수 있도록 한다.

다섯째, 지역정부와 지방자치단체의 종류, 즉 도와 시·군·자치구를 명시한다. 도의 구역과 명칭(예: 특별시와 광역시 및 제주특별자치도 등)은 지방자치기본법으로 정한다.

여섯째, 국민을 대표하는 하원과 지역을 대표하는 상원을 규정함으로써 국회를 양원제로 만든다.

일곱째, ‘지역정부와 지방자치단체의 재정적 자원의 상당 부분은 자신이 제공하는 서비스의 비용을 감당하기 위해 법률에 의해 다소 제한되고 조정되더라도 세목과 세율 또는 요율 결정권을 갖는 지방세, 수수료, 사용료 등 자주재원으로 충당되어야 한다.’는 규정을 둠으로써 오직 법률로만 지방세를 부과할 수 있도록 제한하는 편협한 조세법률주의를 극복한다.

여덟째, ‘지역정부와 지방자치단체가 징수·부과 권한을 갖거나 보장된 몫을 받는 세금은 지방자치단체의 과업과 필요에 비례해야 하고, 지역정부와 지방자치단체가 의무를 감당할 수 있도록 충분히 보편적이고 역동적이며 유연한 속성을 지녀야 한다.’는 규정을 둠으로써 지역정부와 지방자치단체 과세권의 헌법적 근거를 마련한다.

아홉째, ‘재정적 지속가능성이 국가와 지역정부 및 지방자치단체 간 또는 지역정부 간 및 지방자치단체 간에 적정경쟁을 해치지 않는 범위 내에서 재정균형제도를 통해 보장되어야 한다.’는 규정을 둔다.

## 8. 8단계 지방분권정책리더십

지방분권정책의 진정한 성공은 법제화를 넘어서 구성원의 가치관과 태도, 행동의 변화, 즉 새로운 문화의 정착이 이루어졌을 때 일단락된다. 이런 의미에서 지방분권정책과정은 구성원들의 장기적 사회학습과정을 포괄해야 한다. 따라서 정책리더십은 해당 정책에 대해 적어도 5년 이상 10년의 장기적 시계(視界)를 가지고 지속적으로 발휘되어야 한다.

이런 관점에서 기업경영 분야에서 개발된 John Kotter의 8단계 변화리더십모형을 원용할 수 있다. Kotter의 모형에 기초해 국가 수준의 지방분권정책 추진을 위한 정책리더십모형을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 지방분권정책의 성공은 무엇보다 절박감(a sense of urgency) 조성에 달려 있다. 중앙에서 지방으로, 관청에서 주민에게로 권력이동을 초래하는 지방분권개혁에서 기득권을 잃게 되는 세력들의 명시적·묵시적 반대와 저항은 매우 완강하다. 지방분권개혁의 동력은 이들의 반대와 저항을 극복하기에 충분한 절박감을 정부 공직자들을 비롯한 전 사회 구성원들의 머리와 가슴에 심는 것이다. 지방분권개혁이 흔히 용두사미로 끝나는 가장 중요한 이유는 절박감 조성에 실패하기 때문이다. 중앙집권의 병폐와 지방분권의 필요성을 주지시키는 데 매스컴의 협조를 얻는 일이 매우 중요하다. 그러나 그 동안 유력 중앙언론은 지방분권개혁에 무관심하거나 지방분권개혁을 가로막는 경향을 보였다

둘째, 대통령의 의지와 혁신선도세력의 연대가 중요하다. 대통령의 확고한 의지와 지속적 인 관심은 소용돌이의 정치구조와 관행을 바꾸는 지극히 어려운 지방분권개혁을 성공적으로 추진하는 데 필수적이다. 지방분권개혁과 같은 주요 대통령의제는 집권 초기의 강력한 드라이브로 추진될 때 성공가능성이 높다(Bruel & Kamensky, 2008: 1009). 아울러, 지방분권정책을 주도할 강력한 혁신선도세력의 연대를 다지는 일도 매우 중요하다. 이를테면, 광역·기초지방자치단체, 시민사회와 전문가집단 등과의 협력관계를 형성하고 주기적으로 점검해야 한다. 혁신선도세력이 지방분권개혁의 취지와 과제 및 방법을 숙지하고 솔선수범하며 결과에 대해 함께 책임지도록 해야 한다.

셋째, 절실한 비전의 개발과 적실한 추진전략의 수립이 필요하다. 지방분권개혁이 수반하는 상당한 고통을 감내할 가치가 있다고 느낄 만큼 절실하고 영감을 불러일으키는 지방분권의 미래상을 그리는 비전을 개발해야 한다. 비전은 이런 미래상을 실현하는 데 요구되는 핵심 행동을 기술하는 것이어야 한다(Cohen, 2005: 4). 그리고 비전을 달성하기 위한 구체적 추진전략을 마련해야 한다. 그러나 유감스럽게도 실용정부가 채택한 20대 지방분권과제 중에 지방자치체제의 전면 개편이 포함되어 있고, 정치권과 행정안전부가 대다수 전문가들이 반대하는 중앙집권적 지방자치체제 개편을 무리하게 추진하여 지방분권개혁이 표류하는 경향마저 나타나고 있다.

넷째, 지방분권개혁의 비전을 이해당사자들과 전 국민이 공유하도록 만들기 위한 효과적인 커뮤니케이션이 필요하다. 지방분권정책을 이끄는 리더들은 비전의 실현에 필요한 신뢰와 지지 및 헌신을 북돋우기 위해 간명하고 감명 깊은 메시지를 개발해야 한다. 그리고 가능한 모

든 커뮤니케이션 채널을 활용할 뿐만 아니라 지방분권 의지를 구체적 정책과 행동으로 솔선수범을 보여야 한다.

다섯째, 장애요인 제거와 국회의 지지 확보가 중요하다. 비전 실현을 가로막는 장애요인을 제거하고 새로운 아이디어와 행동을 장려하는 조치를 취해야 한다. 더불어, 지방분권정책의 법제화를 결정하는 국회의 지지를 얻는 일은 지방분권정책의 원활한 추진을 위해 매우 중요하다. 참여정부 시절 어렵게 발의된 중앙권한 지방이양일괄법안과 지방자치경찰제법안이 국회 상임위원회의 심의 지연으로 회기 만료와 함께 폐기된 바 있다.

여섯째, 지방분권정책의 진척을 알리고 개혁의 절박성을 다시 일깨우며 새로운 에너지를 충전하기 위한 단기적 성과달성이 매우 중요하다. 지방분권정책의 진도에 관해 주기적으로 보고 받고 작지만 의미 있는 성과를 낸 기관과 개인에 대해 보상하는 것은 장기간에 걸친 개혁 피로감을 해소하고 개혁의 새로운 동력을 얻는 길이다. 아울러, 단기적 성과 실현은 방관자를 지지자로, 수동적 지지자를 적극적 지지자로 전환하는 효과도 있다.

일곱째, 개혁의 추진체계와 관리방식의 쇄신을 꾀해야 한다. 단기적 성공으로 자만하거나 개혁의 긴장감을 늦추지 말아야 한다. 오히려 작은 단기적 성공으로 얻은 자신감과 신뢰를 장기적·근본적인 개혁을 추진하는 동력으로 삼아야 한다. 비전 실현의 능력을 갖춘 인재를 충원하고 승진시키며, 구성원의 비전 실현능력을 개발하기 위한 교육·훈련을 실시하는 것도 필요하다. 새로운 프로젝트 및 변화역군의 수혈을 통한 지방분권개혁의 활력을 공급하는 일도 중요하다.

여덟째, 지방분권 문화의 정착이 필요하다. 지방분권체제에 부응하는 새로운 태도·행동규범·가치관이 중앙정부와 지방자치단체 및 일상생활 속에서 문화로 정착되도록 인정하고 보상하며 솔선수범해야 한다. 지방분권개혁과 새로 학습된 행동을 연결시키는 제도를 창안해 실천하는 공공기업가정신의 발휘도 필요하다.

## < 참고문헌 >

- 강정운. (2010). 도시통합의 개념과 가치: 창원시의 사례. 「통합창원시와 로컬거버넌스」(창원대학교 사회과학연구소·한국지방정부학회 공동학술세미나 발표논문집). 창원: 창원대학교.
- 강형기. (2009). 중앙주도의 졸속한 구역개편을 우려하면서. 「자치행정」, 8: 26-29.
- 곽채기. (2010). 지방잠재력강화의 핵심과제. 「자치행정」, 6: 22-25.
- 구교준. (2010). 행정학자의 시각에서 본 아담스미스. 「한국행정학보」, 44(1): 25-40.
- 권경득·우무정. (2009). 참여정부 지방분권정책의 실태분석: 중앙사무의 지방이양을 중심으로. 「한국지방자치학회보」, 21(2): 5-28.
- 권영주. (2009). 참여정부 지방분권 정책성패의 영향요인에 관한 연구. 「한국지방자치학회보」, 21(1): 5-30.
- 금창호. (2009). 참여정부의 지방분권정책 평가와 향후 발전과제. 「지방행정연구」, 3: 3-25.
- 김서용. (2009). 떠날 것인가 남을 것인가: Tiebout 가설과 Hirschman의 EVLN모형에 관한 실증분석. 「한국행정학보」, 43(1): 145-169.
- 김석태. (2010). 지방행정체제개편에 관한 이론적 검토. 「한국지방행정연구」, 24(4): 1-28.
- 김순은. (2005). 지방분권정책의 평가와 과제. 「한국거버넌스학회보」, 12(2): 106-125.
- 김안제. (2011). 현 정부의 지방분권정책 평가와 과제. 「시·도 뉴스레터」, 28: 10-14.
- 김익식. (2010). 지방분권의 핵심과제와 대안. 「시·도 뉴스레터」, 27: 9-13.
- 라휘문. (2010). 지방재정위기, 정부와 지방의 공동 책임이다. 「시·도 뉴스레터」, 26: 5-8.
- 박경원. (2011). 국가경쟁력 강화를 위한 지방분권 방향. 「시·도 뉴스레터」, 28: 14-19.
- 박응격. (2006). 분권화와 지역화합을 위한 페더럴리즘. 박응격 외. 「서구연방주의와 한국」, 13-35. 서울: 인간사랑.
- 박재율. (2010). 지방행정체제 개편의 쟁점과 방안: 특별시, 광역시 행정구역과 자치계층을 중심으로. 「지방행정체제 개편 및 분권형 개헌방안 마련을 위한 워크숍」. (2010년 12월 6일 부산YMCA에서 개최된 지방분권시민연대 주최 세미나 발표논문집). 57-62.
- 방승주·이기우·신도철·고문현·박진애·정필운. (2010). 「선진 지방분권국가 실현을 위한 헌법개정안 연구」. 서울: 시도지사협의회.
- 배준구. (2010). 해외의 지방행정체제 개편 흐름과 시사점. 「지방행정체제 개편 및 분권형 개헌방안 마련을 위한 워크숍」. (2010년 12월 6일 부산YMCA에서 개최된 지방분권시민연대 주최 세미나 발표논문집). 5-31.
- 변창흠. (2010). 지역균형발전과 지방분권의 실현을 위한 초광역정부 중심의 지방행정체제 개편방안 검토. 「지방행정체제 개편 및 분권형 개헌방안 마련을 위한 워크숍」. (2010년 12월 6일 부산YMCA에서 개최된 지방분권시민연대 주최 세미나 발표논문집). 33-53.
- 소순창. (2010). 지방행정체제 개편: 미미한 성과 그리고 기나긴 여정. 「한국지방행정연구」, 24(4): 29-58.
- 손희준·진재구. (2009). 제주특별자치도의 재정운영 성과분석. 「지방행정연구」, 23(2): 31-58.

- 신기현. (2010). 지방자치와 정당참여의 문제점과 발전방향. 『자치행정』, 6: 18-21.
- 안성호. (1999). 지방분권정책의 변동과 향후 개혁과제. 『한국지방자치학회보』, 11(4): 29-51.
- 안성호. (2005). 『분권과 참여: 스위스의 교훈』. 서울: 도서출판 다운샘.
- 안성호. (2007). 지역대표형 상원의 논거와 특징 및 설계구상. 『한국행정학보』, 41(3): 117-142.
- 안성호. (2009). 정치권 지방자치체제 개편안의 문제점과 대안적 개편구상. 『한국거버넌스학회보』, 16(2): 173-206.
- 안성호. (2010). 한국의 지방자치체제 개편과 방향: 정치권 지방자치체제 개편안의 문제점과 과제. 『지방정부연구』, 14(1): 7-35.
- 양영철. (2009). 참여정부에서의 자치경찰제 도입 실패에 관한 연구. 『한국지방자치학회보』, 21(1): 147-171.
- 양영철. (2009). 제주특별자치도 특별지방행정기관 통합의 성과와 과제. 『지방행정연구』, 23(2): 59-100.
- 우명동. (2010). 폴라니(K. Polanyi)의 논의 틀이 지방분권에서 갖는 함의: 행정구역개편 논의를 중심으로. 『한국지방재정논집』, 15(1): 91-138.
- 유재원 · 손화정. (2009). 시군통합의 효과에 대한 경험적 분석: 단절적 시계열모형(ARIMA)의 적용. 『한국행정학보』, 43(4): 285-306.
- 유재원. (2010). 시군통합의 추진동력과 정책대안. 『한국행정학보』, 44(1): 179-202.
- 육동일. (2009). 우리나라 지방분권 추진성과와 과제. 『자치행정』, 2: 38-42.
- 이기우. (2007). 참여정부의 지방분권정책: 성과와 과제를 중심으로. (2007년도 서울행정학회 동계학술대회 발표논문).
- 이기우. (2009). 지방행정체제개편의 논의의 방향과 과제. 『제도와 경제』, 3(1): 113-147.
- 이성로. (2003). 도농통합이 주민의 정치적 행태에 미친 영향: 공공선택이론의 시각에서. 『한국행정학보』, 37(1): 165-182.
- 이승종. (2005). 『지방자치론』(제2판). 서울: 박영사.
- 이시원 · 민병익. (2006). 시군통합의 재정적 효과분석. 『지방정부연구』, 10(3): 79-101.
- 이시철. (2007). 특별지방행정기관 기능이관 논의의 쟁점과 방향. 『지방행정연구』, 제11권 제2호.
- 이종수. (2002). 『지방정부이론』. 서울: 박영사.
- 임승빈. (2008). 한국의 지방자치제도 형성과 동인분석. 『한국행정학보』, 42(2): 49-69.
- 정부혁신지방분권위원회. (2005). 『참여정부의 지방분권』. 서울: 정부혁신지방분권위원회.
- 정세욱. (2009). 지방자치단체의 구역 및 계층구조 개편논의와 방향. (2009년 4월 8일 한국지방자치학회 정책토론회 기초연설문).
- 조성호. (2010). ‘지방일괄이양법’ 제정이 시급하다. 『CEO REPORT』(경기개발연구원), 36.
- 최병호. (2009). 지방소비세 및 지방소득세 도입과 재정분권 관련 제도의 개선. 『시·도 뉴스레터』, 20: 14-17.
- 최봉기. (2010). 경험을 통해 본 한국지방자치발전의 저해요인. 『자치행정』, 267: 10-13.
- 최종술. (2009). 우리나라 특별지방행정기관의 정비방안: 산림분야를 중심으로. (한국행정학회 춘계공동

학술대회 발표논문).

- 하태수. (2006). 가외성 시각에서 본 경쟁정책기구의 효과성 제공방안에 대한 시론적 탐색. 『한국공공관리학보』. 20(2): 157-188.
- 하혜수·최영출·홍준현. (2010). 준지방자치단체의 개념과 적용가능성 연구. 『한국지방자치학회보』. 22(3): 237-256.
- 허훈. (2008). 참여정부 지방분권평가: 한국의 분권추진의 특성과 과정을 중심으로. (2008년도 한국지방자치학회 동계학술대회 발표논문).
- 현성욱·황경수·소진광. (2010). 제주특별자치도 행정계층구조개편 성과만족에 대한 평가 연구. 『한국지방행정연구』. 24(4): 85-1-8.

- Ahn, S.-H. (2008). Launching Jeju Special Self-Governing Province in Korea: Its Theoretical Constructs, Historical Overview, Institutional Features, Early Impacts and Challenges. 『한국지방자치학회보』. 20(2): 157-187.
- Aligica, P. D. & P. J. Boettke. (2009). *Challenging Institutional Analysis and Development: The Bloomington School*. New York: Routledge.
- Ammon, D. N. & W. C. Rivenbark. (2008). Factors Influencing the Use of Performance Data to Improve Municipal Services: Evidence from the North Carolina Benchmarking Project. *Public Administration Review*. 68(2): 304-318.
- Anderson, K. P. & E. Ostrom. (2008). Analyzing Decentralized Resource Regimes from a Polycentric Perspective. *Policy Science*. 41: 71-93.
- Assembly of European Regions. (2007). *Draft European Charter on Regional Democracy*. Strasbourg: AER.
- Barnett, C. C. *et al.* (1997). Democratic Decentralization. (Paper prepared for the USAID under the IQC for Democracy and Governance).
- Boyne, G. A. (1998). *Public Choice Theory and Local Government*. Basingstoke: Macmillan.
- Breul, J. D. & J. M. Kamensky. (2008). Federal Government Reform: Lessons from Clinton's "Reinventing Government" and Bush's "Management Agenda" Initiatives. *Public Administration Review*. 68(6): 1009-1026.
- Council of Europe. (1985). *The European Charter of Local Self-Government*. Strasbourg: Council of Europe.
- DiMaggio, P. & W. W. Powell. (1983). The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. *American Sociological Review*. 48: 147-160.
- Dollery, B. & L. Crase. (2004). Is Bigger Local Government Better?: An Evaluation of the Economic Case for Australian Municipal Amalgamation Programs (Working Paper Series in Economics). University of New England, School of Economics.
- Elazar, D. J. (1998). *Constitutionalizing Globalization: The Postmodern Revival of Confederal Arrangement*. New York: Rowan & Littlefield.

- Feiock, R. C. (ed.). (2004). *Metropolitan Governance: Conflict, Competition, & Cooperation*. Washington, D.C.: Georgetown University Press.
- Hawley, A. & B. G. Zimmer. (1970). *The Metropolitan Community*. Beverly Hills: Sage Publications.
- Herzberg, R. (2005). Commenting on Richard Wagner's 'Self-governance, Polycentrism, and Federalism: Recurring Themes in Vincent Ostrom's Scholarly Oeuvre.' *Journal of Economic Behavior & Organization*. 57: 189-197.
- Hirschman, A. (1970). *Exit, Voice, & Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organization & States*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Hirschman, A. (1975). Exit, Voice, & Loyalty: Further Reflections and a Survey of Recent Contributions. *Social Science Information*. 13(1): 7-26.
- Holzer, M. et al. (2009). Literature Review and Analysis Related to Optimal Municipal Size and Efficiency. (the School of Public Affairs and Administration at Rutgers University).
- Hueglin, T. O. & A. Fenna. (2006). *Comparative Federalism: A Systematic Inquiry*. New York: Broadview.
- Katsuyama, B. (2003). Is Municipal Consolidation the Answer? <<http://www.mrsc.org/Publications/mrnews/mrnews0603.aspx>>.
- Kauzya, John-Mary. (2005). Decentralization: Prospects for Peace, Democracy and Development. (DPADM Discussion Paper presented at the United Nations Department of Economic and Social Affairs).
- Kotter, J. P. (1996). *Leading Change*. Boston: Harvard Business School Press.
- Kotter, J. P. (2007). Leading Change: Why Transformation Efforts Fail? *Harvard Business Review* January (Special Issue): 96-103.
- Loughlin, J. (2007). The Slow Emergence of the French Regions. *Policy & Politics*. 36(4): 559-571.
- Magone, J. M. (2003). *Regional Institutions and Governance in the European Union*. Westport, CT: Praeger.
- Marks, G., L. Hooghe & A. Schakel. (2007). Patterns of Regional Authority. (Paper presented at the European Union Studies Association, Montreal, May 17-19, 2007).
- McGinnis, M. D. (2005). Costs & Challenges of Polycentric Governance. (Paper presented at the workshop on Analyzing Problems of Polycentric Governance in the Growing EU, Humboldt University, Berlin, June 16-17, 2005).
- Ostrom, E. (2000). The Danger of Self-Evident Truths. *Political Science & Politics*. 33(1): 33-44.
- Ostrom, E. (2004). Unlocking Public Entrepreneurship and Public Economies. (Paper presented at the EGDI and UNU-WIDER Conference titled 'Unlocking Human Potential: Linking the Informal and Formal Sectors,' 17-18 September 2004, Helsinki, Finland).
- Ostrom, E. (2009). A Long Polycentric Journey. *Annual Review of Political Science*. 13: 1-23.

- Ostrom, E. (2009). Beyond Markets and States: Polycentric Governance of Complex Economic Systems. (Nobel Prize Lecture's power point material).
- Ostrom, E. (윤홍근 역). (1999). 「집합행동과 자치제도」. 서울: 자유기업센터.
- Ostrom, E. et al. (2010). *Working Together: Collective Action, the Commons, and Multiple Methods in Practice*. Princeton: Princeton University Press.
- Ostrom, V., C. M. Tiebout, & R. Warren. (1961). The Organization of Government in Metropolitan Areas: A Theoretical Inquiry. *American Political Science Review* 55: 831-842.
- Otenyo, E. E. (2007). Is Vincent Ostrom's Democratic Administration and New Public Management at Odds in East Africa's Public Administration? *International Journal of Services, Economics, & Management* 1(1): 55-70.
- Pestoff, V. (2010). Elinor Ostrom, Citizen Participation, and Coproduction. (Paper published at the CIES).
- Rowan, B. (2006). 통일한국의 연방제. 박응격 외. 「서구연방주의와 한국」, 259-281. 서울: 인간사랑.
- Sancton, A. (2000). Merger Mania. Montreal: McGill-Queens University.
- Shivakumar, S. J. (2005). Towards a Democratic Civilization for the 21st Century. *Journal of Economic Behavior & Organization* 57: 199-204.
- Simeon, R. (2009). Constitutional Design and Change in Federal Systems: Issues and Questions. *Publius* 39(2): 241-261.
- Smith, D. M. & E. Wistrich. (2009). Understanding and Shaping Regions: Territorial Politics, Regionalism and Federalism. (Paper presented at the Regional Studies Association Conference, Leuven, April 2009).
- Tiebout, C. (1956). A Pure Theory of Local Expenditures. *Journal of Political Economy* 64: 416-424.
- Treisman, D. (2007). *The Architecture of Government: Rethinking Political Decentralization*. Cambridge: Cambridge University Press.
- UNDP. (1998). *Factors to Consider in Designing Decentralized Governance Policies and Programs to Achieve Sustainable People-Centered Development*. New York: Management Development and Governance Division, UNDP.
- UN-HABITAT. (2007). *International Guidelines on Decentralization and the Strengthening of Local Authorities*. Nairobi, Kenya: UN-HABITAT.
- Warren, M. (2008). *Designing Deliberative Democracy: The British Columbia Citizens' Assembly*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Wilson, D. (2005). The United Kingdom: An Increasingly Differentiated Polity? In Denter B. & L. E. Rose. (eds.). *Comparing Local Governance: Trends and Developments*. 155-172. New York: Palgrave Macmillan.