

## 지방정부간 분절현상에 관한 연구\*

### A Study on the Interlocal Fragmentation

김 천 영(강릉대학교 자치행정학과)

Interlocal fragmentation is a significant problem in today's Korean local society and an important part in the development of local autonomy. Especially, problems of fragmentation are manifest in such situations as lack of coordination and cooperation among so many local governments which have conflicting demands.

In this context, this study first deals with conceptual analysis of fragmentation so as to avoid errors of perception, and factors causing such phenomenon in point of number of government, overlapping of function, political autonomy, followed by effects arising from fragmentation.

The result of this study suggests that fragmentation has a positive motive for stimulating interlocal cooperation in view of intergovernmental relations.

#### I. 서 론

오늘날 지방정부는 행정환경의 변화에 따라 새로운 지방행정현상을 대두시킨다. 두드러진 변화의 한가지는 지방정부간 분절현상이다. 이러한 현상의 근본적인 대두배경은 지방자치에서 찾을 수 있다. 과거 중앙집권적 체제하에서는 중앙의 강력한 통제에 의해 지방행정이 거의 획일적으로 이루어진 관계로 지방정부단위간에 분절을 생각하기 어려웠다. 그러나 지방자치가 제도적으로 실시된 이후로 지방정부단위간에는 상충적인 이해관계로 인하여 점차 경쟁적이며 갈등적인 분절구조가 나타난다. 이러한 분절구조는 지방자치의 제도정착에 긍정적·부정적인 영향을 미친다는 점에서 연구의 중요성이 부각된다.

지방정부간의 갈등적 분절현상은 분절구조를 보는 관점의 차이에 의해 그것의 효과에 대한 해석을 달리할 수 있다. 일반적으로 중앙의 관점은 분절구조를 한 국가의 총체적 효율성을 훼손하는 것으로 인식한다. 그 이유는 분절로 인한 규모의 불경제가 생긴다고 보기 때문이다. 이 때 분절현상은 생산적인 현상이 아니라 불필요한 소모적인 현상으로 비춰진다. 이를 지방의 관점에서 보면 당해 지방정부의 이익을 극대화할 수 있는 유용한 계기로 인식된다. 그 이유는 개

---

\* 본 논문의 심사과정에서 유익한 논평을 해주신 익명의 심사위원들에게 감사드린다.

별 지방정부의 자율적인 결정이 당해 지방정부에 최선의 합리성을 제공한다고 보기 때문이다. 개별 지방정부의 입장에서는 분절구조가 생산적인 현상으로 인식된다. 이와 같이 동일한 현상에 대한 상충적인 관점은 문제해결의 어려움을 낳는다. 분절현상이 방치의 대상이 아니라 극복의 대상으로 여겨지는 만큼 지방정부단위간의 분절구조에 대한 새로운 분석이 절실히 요청된다.

따라서 본 연구는 이상의 문제인식을 바탕으로 지방정부단위간의 분절현상을 어떠한 관점에서 보고 문제해결의 방향을 모색할 것인가를 살펴보기 위하여 지방정부간 분절현상의 의미와 대두요인을 살펴보고 그것의 긍정적·부정적 효과를 탐색하여 분절을 어떻게 이해하고 접근해야 할 것인가를 파악하는 것을 목적으로 한다. 이를 위한 연구절차는 우선 분절의 의미분석을 통하여 분절이 갖고 있는 다양한 해석의 여지를 확인하고 나아가 정부간 관계라는 보다 거시적인 관점에서 분절의 의미를 설정하고 이를 분석의 틀로 삼는다. 이는 분절에 대한 주관적인 편견의 개입을 차단할 수 있는 의미파악이 선행되어야만 현상에 내포된 문제의 본질이해가 가능해 진다는 판단에서이다. 또한 지방정부간 분절현상에 작용하는 주요 변인을 살펴보고, 지방정부간 분절현상이 내포하는 긍정적·부정적 효과를 통해 분절의 새로운 접근시각을 정부간 관계의 틀 속에서 제시한다. 연구방법으로는 IGR방식<sup>1)</sup>을 활용한다.

## II. 분절의 의미분석

분절의 개념은 그 속에 다의적인 측면을 내포한다. 여기서는 협의의 분절과 광의의 분절 개념으로 구분하여 살펴본다. 협의의 분절개념은 Dolan(1990), Boyne(1992), Goodman(1980) 등 에게서 찾을 수 있다. Dolan(1990: 28)은 분절fragmentation을 단일 대도시권지역내에 수많은 독립된 관할구역이 존재하는 것으로 파악한다. Boyne(1992: 334)의 경우는 분절을 지방정부체계의 분리된 단위의 수로 인식한다. 이 때 분절은 통합의 대칭적인 의미가 강하다. 즉 분절구조fragmented structure하에서는 단일구역내에 수개의 정부단위가 존재할 수 있는 반면, 이와 대조적으로 통합구조consolidated structure하에서는 적은 수의 정부단위가 존재하며 극단적으로는 단일정부가 전체지역을 포괄하는 경우가 생긴다.

이러한 개념은 일반적으로 주어진 지역내에 존재할 수 있는 정부단위의 증식과 관련하여 사용된다.

전통적으로 분절은 다음의 4가지로 파악이 된다. ① 대도시권내 통합공동체의 증식, ② 시티정부city와 카운티정부county의 기능과 책임의 중복, ③ 특별구special districts, 특별지

1) 본 연구의 접근방법으로 IGR방식을 채택하는 이유는 다음의 몇 가지에서 찾는다. 첫째, 분절현상이 개별 지방정부에만 국한된 현상이 아니라 지방정부단위간에 관계를 맷음으로써 생겨나는 현상이기 때문이다. 이는 관계를 통하지 않고서는 지방정부단위간에 경쟁적이며 갈등적인 분절구조가 나타날 수 없다는 사실에서 확인이 가능하다. 둘째, 분절현상이 갖고 있는 동태적인 속성을 분석하기 위하여는 정부단위간이라는 공간적 변인을 중심으로 하는 접근방법이 필요하다. 기존의 분석방법은 동태적인 현상을 설명하기 위하여 정태적 치환과정을 거쳐야 하는 한계가 있으나 IGR방식은 동적인 현상의 처방적 접근에 유용성이 있다. 셋째, 분절현상은 중앙의 관점이나 지방의 관점이 아닌 제3의 관점에서 접근해야만 객관성을 견지할 수 있기 때문이다. IGR방식은 관계의 관점을 지향하고 있어 중앙의 논리나 지방의 논리에서 작용하는 편견을 사전에 제어할 수 있는 장점이 있다. 즉 중앙과 지방이라는 개별 구성요소별 접근이 아니라 그 것으로 관계의 정립을 통하여 개별 구성요소에 효과를 미치게 하는 방법론적 정향을 갖는다. IGR방식에 관한 보다 구체적인 논의는 김천영, 2000: 344 참조.

방행정기관, 학교구 school districts의 존재, ④ 주정부를 넘어서는 대도시권의 경계확장이 그것이다(Dolan, 1990:29; Goodman, 1980).

성격면에서 차이는 있으나 Barlow(1981: 15)의 경우는 정치적 분절 political fragmentation<sup>n2)</sup>로 파악한다. 그는 일반적으로 도시정부의 행정과 관리는 지방정부가 책임을 지게 되어 있으나 여러 국가의 대도시에서 발견되는 사실은 단일지방정부가 전체도시지역을 책임지는 것이 아니라 수개의 공존하는 정부들의 책임하에 놓인다는 것이다. 이러한 현상을 통상 대도시권의 정치적 분절이라고 본다.

그러나 지방정부간 분절은 그 속에 부처간 분절, 지방자치단체간 분절, 지방자치단체와 지방의회간 분절, 지방자치단체와 지역주민간 분절, 지방의회간 분절, 지역주민간 분절 등의 다양한 구성요소를 내포한다고 할 때 이를 수용할 수 있는 보다 광의의 개념인식에서 접근할 필요가 있다. 이에 필자는 광의의 분절개념을 설정하고자 한다. 광의의 분절개념은 단순히 정부단위의 증식이라는 양적인 의미의 분절을 넘어서 정부간 관계의 틀<sup>3)</sup> 속에서 파악되는 것으로 인식한다. 이러한 시각은 분절을 분리·독립구도하의 님비현상과 연계<sup>4)</sup>시킨다. 이 때 님비현상은 분절구조의 원인변수로 작용하며 분절현상은 그것의 결과로서 이해된다. 분절현상에 관한 이러한 개념인식은 아직 전무하다. 광의의 분절개념에 입각한 지방정부간 분절현상을 지방정부 단위간에 상충적인 수요 conflicting demands로 인하여 마디화되는 현상으로 이해한다. 나아가 분절현상은 정부단위간이라는 공간적 변인을 매개로 하는 동태적인 개념으로 거시적으로는 정부간 관계의 한 유형으로 파악한다. 그것의 논리적인 근거는 정부간 관계의 유형에서 찾는다.

정부간 관계의 일반적인 유형은 Wright(1978: 16-29; 1988)의 정부간 관계 모형에 비추어 내포관계, 분리관계 및 중첩관계로 구분된다. 내포관계 inclusive relations는 지방정부가 중앙정부에 대해 일방적인 의존관계를 맺는 것을 말한다. 이 관계하에서의 지방정부의 권력의 유형은 자율적이지 못하고 수직적·계층제적인 형태를 띤다. 분리관계 separated relations는 지방정부가 중앙정부와 독립적인 관계를 맺는 것을 말한다. 이 관계하에서의 지방정부의 권력의 유형은 중앙의존적인 것이 아니라 자주적인 형태를 띤다. 중첩관계 overlapping relations는 중앙정부와 지방정부간, 지방정부간에 상호의존적인 관계가 이루어지는 것을 말한다. 이러

- 2) 이 밖에도 행정적 분절, 재정적 분절, 법적 분절, 기술적 분절 등 다양한 분절의 양태가 존재하나 여기서는 이를 정치적 분절의 틀 속에서 거시적으로 파악한다. 그 이유는 지방자치가 실시되지 않은 상황에서는 다양한 분절의 양태를 고려할 수 있겠으나 지방자치를 전제한 상황에서는 정치적 분절에 내포된 개념으로 파악되기 때문이다. 다만 그 수준에 있어 '약한 수준의 정치적 분절'과 '강한 수준의 정치적 분절'로 구분할 수 있는데, 이 때 약한 수준의 정치적 분절하에서는 상기 기술한 다양한 분절의 양태를 개별적으로 고려할 수 있으나 강한 수준의 정치적 분절하에서까지 개별적으로 고려할 필요는 없다고 본다.
- 3) 이는 필자의 입장으로 분절현상을 분리·독립구도의 정부간 갈등양태로 인식한다. 즉 정부단위간의 갈등의 원천을 님비기능, 님비문제, 님비현상에서 찾고 그 속에 갈등을 야기시키는 성분을 외부성 문제로 파악하여 정부단위간의 갈등의 양태를 외부성 갈등으로 규정짓는다. 외부성 갈등의 원인으로는 무임승차와 유임승차문제를 꼽는다. 이러한 외부성은 시장가격기구밖에 존재하는 비용과 편익의 불일치현상에서 기인하는 것으로 거시적으로는 발전과 저발전의 불일치, 중심과 주변의 불일치, 성장과 분배의 불일치, 개발과 보존의 불일치, 경제와 환경의 불일치, 축적과 복지의 불일치, 개인적 합리성과 집단적 합리성의 불일치, 효율과 형평의 불일치현상으로 본다. 따라서 정부단위간 분절현상의 문제해결의 방향은 정부단위간에 나타나는 외부성을 내부화하는 데에서 찾는다. 외부성을 내부화하는 안착지점으로는 중첩관계의 정부간 관계를 상정한다.
- 4) 굳이 구분을 한다면 님비현상은 과정에 초점을 둔 기능을 중심으로 한 정부단위간의 갈등현상이라면, 분절현상은 결과에 초점을 둔 주체 및 다양한 변인을 중심으로 한 정부단위간의 갈등현상으로 이해할 수 있다. 따라서 지방정부간 갈등현상은 지방정부간의 님비현상과 분절현상을 포함한 개념으로 이해할 수 있다.

한 개념 구도하에서 필자는 지방정부간 분절현상을 지방정부단위간의 분리관계의 양상으로 파악한다. 이 때 지방정부간 분절현상은 하나의 단순한 현상이 아니라 지방자치의 발전과정에 필연적으로 노정되는 과도기적 지방자치의 한 양태로 인식된다(김천영, 2000: 350-351).

이하에서는 협의의 분절개념에서 주된 구성요소로 인식되는 지방정부의 수, 기능 및 책임의 중복, 정치적 자율성을 분절현상의 대두요인으로 파악하고 이를 광의의 분절개념틀에 비추어 분석한다.

### III. 분절현상의 대두요인

#### 1. 지방정부의 수

지방정부의 수가 분절현상의 대두요인과 관련을 맺는 것은 특히 지방정부의 수의 증가가 양적인 분절을 가져오는 주된 요인으로 인식하는데 있다. 즉 지방정부의 수가 양적으로 증가함으로써 기존의 서비스관할구역이 분리되는 현상이 나타난다고 본다.

여기서는 이러한 문제를 미국, 영국 및 우리 나라의 경우에 비추어 살펴보고 이를 광의의 분절개념에 입각하여 분석한다.

미국의 경우 지방정부는 크게 카운티counties, 자치시municipalities, 타운 및 타운쉽town & townships, 특별구special districts로 구성되어 있다.

카운티정부는 본래 주정부의 지방행정기능을 수행하는 단위로 주정부가 설치한 것이다. 그러므로 모든 카운티정부의 관할구역은 주정부에 소속되어 있다.

한편 자치시정부는 카운티정부와 같이 주정부의 산물로 생겨난 것이 아니라 특정지역 거주자들의 청원에 의한 통합과정에 유래한다. 즉 대부분의 주정부에서 자치시정부는 카운티정부의 부분으로 되어 있으나 자치시로 통합되지 않은 카운티정부가 있다. 그러므로 카운티정부는 지리적으로 주정부를 꽉 채우지만 자치시정부는 카운티정부를 지리상 꽉 채우는 것은 아니다. 이러한 이유로 일반적으로 카운티와 자치시는 서로 다른 기능을 수행한다. 비록 자치시가 존재하지 않는 카운티지역이 있을 수 있으나 이 때는 보통 자치시가 제공하는 서비스를 카운티정부가 제공하게 된다(Wolman & Goldsmith, 1992: 64).

그러나 20개의 주정부에서는 타운쉽이라고 불리는 정부단위가 자치시로 통합되지 않고 범인격을 갖추지 않은 지역의 몇몇 서비스를 제공한다. 카운티와 자치시정부 이외에도 미국의 지방정부는 주정부가 직접 관장하거나 선거구민 혹은 주정부의 법령과 지침하에 당해지방정부가 집행하는 다수의 단일목적 특별구single purpose 'special districts'로 특징지워진다.

단일목적 특별구로는 교육기능만을 제공하는 학교구school district와 다수의 서비스들 중에 특정한 한가지를 제공하는 특별구special district가 있다. 특별구의 일반적인 기능은 소방, 상수도, 주택 및 도시재개발, 하수도, 쓰레기 및 묘지 등이다. 이러한 단일목적 지방정부는 독립된 선거직 사무국과 과세권을 갖고 있다(Boyne, 1992: 341; Wolman & Goldsmith, 1992: 65).

다목적 지방정부와 단일목적 지방정부의 증가추이(1977년/1987년)를 살펴보면 다음의 〈표 1〉과 같다.

〈표 1〉 미국 지방정부단위의 증가추이

/	1987	1977
카운티	3,042	3,042
자치시	19,200	18,862
타운쉽	16,691	16,822
학교구	14,721	15,174
기타 특별구	29,532	25,962
총 계	83,186	79,862

자료: Wolman & Goldsmith, 1992: 64.

1977년에서 1987년에 걸친 미국 지방정부단위의 증가추이를 보면, 전체적으로는 3,324개의 지방정부단위가 늘어났으며 구체적으로는 자치시와 특별구가 크게 증가하였음을 알 수 있다. 특히 자치시와 특별구가 늘어난 사실은 그것의 자율의 폭이 크다는 점에서 분절의 의미를 더해준다고 볼 수 있다.

지방정부의 수의 증가는 영국의 경우도 1986년 6개의 대도시광역정부 metropolitan counties와 런던광역정부GLC를 해체함으로써 미국의 분절구조형태로 이동하는 경향을 보이고 있다(Wolman & Goldsmith, 1992: 67)고 하나 그후 노동당정부가 집권하면서 이러한 경향은 반전되고 있다.

한편 우리 나라의 경우는 1995년의 전면적 지방자치를 앞두고 1994년 말까지 대대적인 시·군통합이 단행됨으로써 오히려 지방정부의 수가 줄어들었다. 그러나 현재 남비형 갈등이 지방정부간에 증폭되어 분절의 양태를 더해가고 있다. 정부의 입장에서는 하향식 구역개편방식을 통하여 통합선호설의 입장을 취하였으나 그 결과는 새로운 갈등<sup>5)</sup>을 낳을 소지를 계속 안고 있다.

이렇게 볼 때 지방정부의 수가 분절과 직접적인 상관성을 갖는다는 협의의 분절개념에서의 인식은 한계가 있다. 미국의 경우도 지방정부의 수가 늘어나거나 정부간 계약·협정 등을 통하여 협력행위가 이루어진다는 점과, 합병을 회피하기 위한 수단으로 법인격을 획득하여 서비스제공 능력이 결여되는 부분을 보완하기 위해 정부간 계약방식을 선호(Christensen, 1995)한다는 점을 감안할 때, 지방정부의 수의 증가와 분절의 관계를 양적인 정의 상관관계로 파악하는 것은 무리가 있다. 영국의 경우도 정당정치의 구도에 따라서 지방정부의 수가 영향을 받으나 그 때마다 정부간 협력장치에 관심을 보인다. 우리 나라의 경우도 지방정부의 수를 줄인 것은 지방자치로 인해 지방정부의 수의 증가면에서 야기되는 분절현상을 미연에 차단하고자 하는 정치적 동기가 내포되나 실제로는 지방정부의 수와 상관없이 분절구도로 재편되고 있다.

따라서 정부의 수가 늘어난다고 하여 반드시 분절현상을 야기시키는 것은 아니며 분절의 효

5) 이러한 논의는 우리나라의 시·군통합의 쟁점에서 찾아 볼 수 있다. 찬성론의 입장과 반대론의 입장간에 갈등이 생기는데, 찬성론의 입장은 행정의 효율성 제고, 재정기반의 확충, 도시와 농촌의 균형발전, 광역 행정의 효율성 제고, 지역이기주의의 극복, 외부성 문제의 해결, 생활편익의 향상을 들어 통합을 찬성한다. 이에 반해 반대론의 입장은 역사적 정통성의 상실, 동질성의 결여, 공동체 의식의 상실, 기득권의 상실, 투자우선순위의 불이익, 독자적 발전가능성, 협오시설의 유입을 들어 통합을 반대한다. 안용식·김천영, 1995: 170-174.

과 또한 부정적인 것은 아니라고 본다. 양적인 수의 증가가 반드시 분절의 부정적인 효과와 직접적으로 연계된다고 할 수는 없다. 광의의 분절개념이 상정하는 분절의 질적인 문제와 관련지워 볼 때 협력의 조건을 갖고 있느냐 그렇지 않느냐가 더 중요한 문제로 나타난다.

## 2. 기능과 책임의 중복

기능과 책임의 중복은 지방정부간에 분절현상이 생기게 하는 중요한 요인으로 작용한다. 그 이유는 지방정부의 수의 증가가 양적인 측면의 분절을 의미하는 반면 기능과 책임의 중복은 분절의 실질적인 측면을 반영하기 때문이다. 즉 지방정부의 수의 증가와 같은 양적인 측면의 분절은 그것이 반드시 분절의 부정적인 효과를 가져온다고 볼 수 없으나 질적인 측면의 분절은 분절의 부정적인 효과와 깊은 상관성이 있다. 그러므로 기능과 책임의 중복은 지방정부간에 유기적으로 결합해야 될 기능과 책임을 지방정부단위별로 단절시켜 결과적으로는 지방정부간에 '기능과 책임의 사각지대'가 생기게 한다.

여기서는 이러한 문제를 미국, 영국 및 우리나라의 경우에 비추어 살펴보고, 이를 광의의 분절개념에 입각하여 분석한다.

미국과 영국의 경우 초등 및 중등교육, 공중보건(환경통제), 경찰(치안), 소방, 주택, 쓰레기 및 위생, 위락, 도서관은 지방정부가 주된 책임을 지는 기능으로 분류되어 있다(〈표 2〉 참조). 그러나 여기서 문제가 되는 것은 이러한 기능이 지방정부간의 기능이 아니라 개별지방정부의 기능으로 분류되어 있다는 사실이다. 이러한 상황하에서는 지방정부간에 유기적인 기능결합이 사전적으로 고려될 수 없어 사후적인 측면에서 선택적인 협력이 이루어 질 수 밖에 없게 된다. 그 결과 지방정부간에 반드시 협력을 해야 하는 기능에 있어서도 자발적인 협력에 의존할 수 밖에 없어 분절의 갈등이 나타난다.

〈표 2〉 미국과 영국의 정부간 기능배분

/	미국	영국
초등 및 중등교육	지방정부	지방정부
고등교육	주정부	중앙정부
공중보건(환경통제)	지방정부	지방정부
공공복지지출	주정부	중앙정부
사회서비스	주정부	지방정부
경찰(치안)	지방정부	지방정부
소방	지방정부	지방정부
교정(교도소)	주정부	중앙정부
주택	지방정부	지방정부
쓰레기 및 위생	지방정부	지방정부
위락	지방정부	지방정부
도서관	지방정부	지방정부
일반도로 및 고속도로	주정부	공동분담

\* 여기에 제시된 기능배분은 서비스의 주된 제공자를 중심으로 분류한 것임.

자료: Goldsmith & Newton, 1986: 135.

이러한 사실은 미국의 정부단위별 서비스제공의 책임정도를 살펴보면 보다 확연하게 드러난다. <표 3>에서 보듯이 미국의 연방, 주, 지방정부는 대부분의 서비스제공에 대한 책임을 공동분담shared하고 있다. 이는 재정적인 책임을 공유하고 있음을 보여준다. 그러나 앞서 지적되었듯이 문제는 수직적인 정부단위간의 책임분담은 이루어지나 수평적인 지방정부단위간의 책임분담이 분명하지가 않다는 사실이다. 즉 주정부간, 지방정부간에 책임이 중복됨으로써 결과적으로는 책임이 지방정부단위간에 단절되는 현상이 생길 수 있다. 또한 상호보완을 필요로 하거나 반드시 공동으로 분담해야 하는 기능에 있어서도 지방정부간에 자발적·경쟁적인 측면에서만 협력해야 하는 한계를 안는다.

<표 3> 미국 정부단위별 서비스제공의 책임정도

(년도: 1987, 단위: %)

/	연방	주	지방
교육	5.8	25.6	68.6
공공복지	24.6	57.6	17.8
고속도로	1.2	59.6	39.2
경찰(치안)	14.1	12.7	73.3
소방	0	0	100.0
교정(교도)	5.3	61.3	33.4
쓰레기 및 위생	0	1.9	98.1
주택 및 지역사회개발	44.8	6.1	49.1

자료: Wolman & Goldsmith, 1992: 103.

우리 나라의 경우는 지방정부간에 기능이 중복됨으로써 유기적인 기능결합이 어렵게 되어 지방정부간에 마찰의 소지와 더불어 낭비적인 요소가 크다.

현행 지방자치법은 지방자치단체의 사무범위를 크게 ① 지방자치단체의 구역, 조직 및 행정 관리 등에 관한 사무 ② 주민의 복리증진에 관한 사무, ③ 농림·상공업 등 산업진흥에 관한 사무, ④ 지역개발 및 주민의 생활환경시설의 설치·관리에 관한 사무, ⑤ 교육·체육·문화·예술의 진흥에 관한 사무, ⑥ 지역민방위 및 소방에 관한 사무로 예시하고 있다(동법 제9조). 또한 지방자치단체의 종류별 사무배분기준을 ① 시·도, ② 시·군 및 자치구로 구분하여 설정하고 있다(동법 제10조). 그러나 지방자치법 제10조 제2항에 의거하여 지방자치법시행령 제8조(별표)에 예시된 시·도, 시·군 및 자치구간의 사무를 보면 기능의 중복과 더불어 책임의 모호성을 발견할 수 있다. 즉 광역지방정부와 기초지방정부간, 기초지방정부간의 기능과 책임의 연계가 극히 미비하다는 사실이다.

물론 지방자치법 제10조 제3항과 동법 시행령 제10조<sup>6)</sup>에 사무경합을 최소화하기 위한 장

6) 지방자치법 제10조 제3항은 시·도와 시·군 및 자치구는 그 사무를 처리함에 있어서 서로 경합되지 아니하도록 하여야 하며, 그 사무가 경합되는 경우에는 시·군 및 자치구에서 우선적으로 처리한다고 규정하고 있다. 또한 동법 제10조 제1항의 2와 동법 시행령 제10조는 일반시와는 달리 인구 50만 이상 시(자치구가 아닌 구가 설치된 시를 말함)의 사무의 특례로 도가 처리하는 사무의 일부를 직접 처리할 수 있게 하고 있다(다만, 다른 법령에 이와 다른 규정이 있는 경우에는 그러하지 않다). 그러나 사무조정의 개괄적인 원칙은 제시되고 있다고 보여지나 보다 구체적이며 사전에 조정이 가능하도록 기능배분과 재배

치가 마련되어 있으나 중복되거나 단절되는 부분이 많다. 결국 이러한 요인들이 작용하여 지방 정부간에 분절현상이 심화될 수 있다.

이상에서 보듯이 기능과 책임의 중복이 지방정부간의 분절현상을 가져오는 주요 요인으로 작용한다. 아울러 기능과 책임의 중복을 가져오게 하는 주된 원인은 기능을 개별지방정부단위별로 배분하는 데에 기인한다. 따라서 이러한 문제를 해결하기 위하여는 정부단위간에 마찰을 빚을 소지가 있는 갈등적 기능들은 개별적으로 배분할 것이 아니라 사전에 정부간 협력기능으로 묶어 배분하는 것이 절실히 요구된다.

### 3. 정치적 자율성

정치적 자율성이 분절현상의 대두요인과 관련을 맺는 것은 특히 정치적 자율성의 향상이 양적인 분절을 가져오는 주된 요인으로 인식하는데 있다. 즉 지방정부의 정치적 자율성이 향상됨으로써 기존의 정부단위가 정치적으로 분리되는 현상이 나타난다고 본다.

지방정부간의 분절현상은 지방자치와 직접적인 연관이 있으며, 정부간 관계의 측면에서 보면 분리형 지방정부간 관계에서 비롯되는 현상으로 파악된다. 그 이유는 지방정부가 중앙정부의 내포적 관계에서 어느 정도의 자율성을 허용받음으로써 개별지방정부간에 독립적인 지위를 확보하는 과정에서 노정되는 분절현상이기 때문이다. 이러한 관점에서는 정치적 자율성이 지방정부간의 분절현상에 영향을 미치는 주된 요인으로 나타난다. 즉 개별지방정부의 정치적 자율성이 향상될 수록 초기단계에서는 지방정부간에 배타적이며 방어적인 측면에서 '분절의 징후군'이 나타나며, 성숙된 단계에 이르게 되면 상호수용적이며 의존적인 측면에서 '협력의 징후군'이 발견된다. 이렇게 볼 때 개별지방정부의 정치적 자율성은 분절의 부정적인 효과보다는 지방정부간 협력관계의 전제조건으로서의 의미를 강하게 내포한다.

여기서는 미국과 영국 그리고 우리나라의 지방자치제도에 나타난 정치적 자율성에 관한 내용을 광의의 분절개념에 입각하여 분석한다.

정치적 자율성의 문제는 헌법적 사항과 법령 위임사항을 기준으로 법적 측면de jure과 사실적 측면de facto으로 구분하여 논의한다.

#### 1) 법적 측면

법적 측면은 지방정부가 갖는 헌법상의 지위, 기능배분의 유형, 기능수행의 감독방식, 비공식적 조언(권고), 재정에 대한 통제 등 다양하게 접근이 가능하다. 그러나 여기서 법적 측면은 지방정부의 헌법상의 지위에 관련된 일반적 혹은 특수한 권한·권능 및 법적 자격에 관한 것으로 국한시킨다. 그 이유는 헌법적 사항이 정치적 자율성의 제도적 보장을 보증해 줄 수 있는 기본적인 법형식이기 때문이다.

우선 미국과 영국의 예를 들기에 앞서 비교의 기준을 설정하는 것이 필요하다. 이는 연방체계federal systems와 단일체계unitary systems간의 상이함에서 비롯된다. 지방정부와 상급정부간의 비교의 초점은 미국의 경우는 주정부와 지방정부간 관계를, 영국의 경우는 중앙정부

---

분이 되기는 어렵다고 본다. 특히 정부단위간의 기능배분은 정부간 관계의 틀 속에서 논의되어야 하나 정부간의 바람직한 관계설정이 이루어지지 않은 상황에서 기능배분을 한다는 것은 바람직한 기능배분의 내용과 기준이 미흡하다는 결론에 이르게 한다. 정부단위간의 관계를 협력구도로 상정하고 이를 실행하기 위한 과정으로 동적이며 유기적인 측면에서 사무배분의 새로운 접근이 요구된다.

와 지방정부간 관계를 살피는 것이 적절하다고 보는 Wolman과 Goldsmith의 입장(1992: 70)을 따르기로 한다.

미국의 지방정부는 헌법상으로 주정부의 창조물로서의 지위를 갖는다. 이것이 의미하는 바는 주정부가 주헌법이나 법령을 통하여 지방정부에 통제를 가할 수 있음을 말한다. 주정부와 지방정부간의 관계에 대한 지배적인 헌법이론은 '딜론의 규칙'Dillon's Rule<sup>7)</sup>에서 구체화 된다. 특히 카운티정부는 법상으로 주정부의 행정상의 수족administrative arm의 지위에 있다 (Berman ed., 1993: 3).

그러나 미국의 경우 연방정부와 지방정부가 전혀 관계를 맺지 않는 것은 아니다. 다만 미합중국 헌법하에서 연방정부는 주정부와는 공식적인 관계를 맺고 있으나 지방정부와는 공식적인 헌법상의 관계를 맺는 것이 아니라는 사실이다. 미합중국 헌법 수정조항 제10조the Tenth Amendment는 연방정부에 위임되지 않은 모든 권한은 주정부가 보유한다고 규정함으로써 주정부는 헌법상으로 의미있는 보호권을 갖는다. 따라서 주정부의 창조물로서의 지위를 갖는 지방정부는 연방정부의 권한으로부터 주정부와 유사한 권한을 보유<sup>8)</sup>하게 된다(Wolman & Goldsmith, 1992: 71).

한편 영국의 지방정부는 어떠한 헌법상의 지위도 갖고 있지 않다. 의회우월주의원칙하에서 지방정부는 의회의 의지에 따를 수 밖에 없게 되어 있다. 헌법상으로 영국의 지방정부는 법령에 의존하며 월권에 대해 엄격한 법적 구속을 받는 '월권금지선언'the doctrine of Ultra Vires하에서 운영되는 지위에 있다. 즉 지방정부는 단지 제한된 예외사항을 갖고 행동할 뿐이며 지역주민의 편의를 위하여 행위할 수 있는 일반권능을 갖고 있지는 않다(Hampton, 1987: 2).

우리 나라의 경우는 헌법 제118조에 지방자치단체에 의회를 두고 지방자치단체의 조직과 운영에 관한 사항은 법률로 정한다고 규정함으로써 지방정부의 제도적 보장을 피하고 있다. 그러나 동법 제117조에 지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며, 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다고 함으로써 지방정부가 갖는 헌법상의 지위가 개별 법령에 위임되어 있는 실정이다. 이렇게 될 경우 지방정부가 누릴 수 있는 자율의 영역은 협약상의 제도적 보장을 실질적으로 받지 못하는 불안한 상태에 놓여 있다고 볼 수 있다. 따라서 우리 나라의 지방정부도 법상으로는 영국의 월권금지선언하에서와 같은 지위를 갖는다.

7) 딜론의 규칙은 1868년 Iowa주 고등법원에서 John F. Dillon판사가 내린 주정부와 지방정부간의 관계에 대한 결정에서 유래한다. 결정의 주된 내용은 지방자치체의 기원과 권한 및 권리의 주의회에 근거한다는 것이다. 즉 지방자치체는 주의회의 자유의지에 따른 소작인에 불과하며 주의회는 지방정부가 호흡을 할 수 있게 한다. ACIR, 1981: 17.

8) 하지만 수정조항 제10조는 지방정부가 연방정부의 영향과 통제로 부터 완전히 고립되어 있음을 뜻하는 것은 아니다. 그 이유는 ① 주정부와 그 소속하의 지방정부가 미합중국 헌법조항에 의해 결속되어 있다는 점이다. 예를 들어 지방정부는 인종차별의 태도를 보일 수 없으며 또한 수정조항 1-10조의 기본적 인권 선언에서 보호하고 있는 시민권을 거부하거나 헌법상 합법적인 연방법률(환경보호법 등)을 위반할 수 있게 되어 있다. ② 연방정부는 지방정부에 대해 보조금체계를 통하여 큰 영향력을 행사할 수 있으며 현재 행사하고 있다는 사실이다. Ibid.: 71.

## 2) 사실적 측면

사실적 측면은 일반법령에 위임된 사항을 중심으로 지방정부가 실제적으로 향유하는 자율성의 정도에 초점을 둔다.

일반법령에 위임된 사항을 검토하기에 앞서 사실적 측면을 보다 객관적으로 이해하기 위해서는 지방정부의 자율성local autonomy에 관한 개념을 살펴보는 것이 필요하다. 즉 지방정부의 자율성이 어떠한 기준에 입각하여 인식되며 그것의 범위가 어느 정도 까지 설정되어야 하는 가이다.

지방정부의 자율성에 관하여는 다음의 세 가지 접근방법이 유용하다고 본다.

첫째, 전통적 접근이다.

지방정부의 자율성은 전통적으로 상급정부로 부터 지방정부가 지닐 수 있는 재량local discretion으로 규정되어 왔다. 그러나 자율성의 개념이 재량의 영역에 국한될 경우 지방정부는 실질적으로 자율성을 확보할 수 없는 결과에 이르게 된다. 그 이유는 재량은 일종의 유사자율성pseudo-autonomy의 개념에 속하기 때문이다. 이는 지방정부가 당연히 누려야 할 일정 수준의 자율성에 미치지 못하는 '결핍된 자율성'을 뜻한다. 따라서 지방정부는 중앙정부와의 관계에서 대리인관계 혹은 내포관계의 지위에 놓이며 권력적 종속관계가 본질로 자리하는 것을 허용하게 된다. 이러한 이유로 전통적 접근은 지방정부의 자율성을 파악하는 바람직한 인식의 기준이 될 수 없다.

둘째, 국가론적 접근이다.

이러한 접근은 보다 최근의 논의로 지방정부의 자율성을 지방정부가 독립하여 행동할 수 있는 크기로 파악한다. 즉 주변환경 사회로부터 자율적일 수 있는 가에 관심을 둔다. 이들의 주된 초점은 지방정부가 단순히 사회 및 경제적 제 세력들을 반영하는 것인가 아니면 독립된 행동가independent actors인가에 있다(Gottdiener, 1987). 이 때 독립된 행동가란 중앙정부로 부터가 아니라 토대로 부터 독립적인 지위를 확보하는 주체를 의미한다고 볼 수 있다.

그러나 이러한 접근의 제약점은 지나치게 경제적 토대·하부구조로 부터의 자율성을 강조할 뿐더러 독립적 지위의 대상이 명확치 않다는 점이다. 즉 무엇을 위하여 지방정부가 독립적인 행동가의 지위에 놓여야 하는 가에 대한 설명이 결여되어 있다. 이러한 이유로 국가론적 접근은 지방정부의 자율성을 파악하는 바람직한 인식의 기준이 될 수 없다고 본다.

셋째, 수정된 접근이다.

이러한 접근은 Wolman과 Goldsmith에 의해 주장된 것으로 지방정부의 자율성을 지역주민의 복리에 독립적인 영향을 미칠 수 있는 지방정부의 능력으로 보고 있다. 수정된 접근은 복리의 개념을 도입하여 자율성을 논의함으로써 독립적 지위의 대상을 명확히 할 수 있는 장점이 발견된다. 여기서 복리는 전통적으로 인식되던 총체적 복리the aggregate well-being에 분배적 복리the distributive well-being를 포함시킨 것으로 복리의 능률적인 측면과 형평적인 측면을 동시에 고려하는 개념이다(Wolman & Goldsmith, 1992: 45).

이렇게 볼 때 수정된 접근은 지방정부의 자율성을 논의함에 있어 객관적이며 실질적인 기준을 제시해 준다고 판단된다.

이러한 수정된 접근을 수용하면서 광의의 분절개념에 입각하여 미국, 영국 및 한국의 지방정부가 향유하고 있는 사실적 측면의 자율성을 살펴보면 다음과 같다.

미국의 지방정부는 법적인 측면과는 달리 사실적인 측면에서 상당한 정도의 자율성을 지니

고 있다. 그 근거는 주정부와 지방정부간에 헌법적 의미의 '딜론의 규칙'이 작용하고 있으나 점차 이러한 제약요인이 '자치규칙'의 형태form of home rule로 변하고 있다는 사실에서 찾을 수 있다. 즉 제한적 자치규칙limited home rule과 포괄적 자치규칙broad home rule이 혼용됨으로써 주민의 복리에 실질적인 능력을 행사할 수 있는 일정수준의 권한을 확보하고 있기 때문이다(ACIR, 1982: 156).

영국의 지방정부는 사실적인 측면에서 자율성이 제약되는 부분이 많다. 이러한 예는 중앙정부의 월권금지선언에 의해 지방정부는 단지 특수한 권능만을 부여받고 있다는 점에서 찾을 수 있다(Wolman & Goldsmith, 1992: 71). 즉 중앙정부는 일방적인 의지로 어떠한 방향으로도 지방정부를 개조할 수 있고 심지어는 지방정부단위를 폐지할 수 있는 권한을 갖는다. 이는 1972년의 지방정부조직개편과 더불어 1986년에는 런던광역정부the Greater London Council와 잉글랜드의 6개 대도시권 카운티정부the metropolitan counties를 폐지시킨 사실에서 입증이 가능하다.

이렇게 볼 때 영국의 지방정부는 중앙정부의 지침central government guidance이 강하게 작용하므로 주민의 복리에 실질적인 능력을 행사하고는 있지 못한 것으로 여겨진다.

한편 우리나라의 지방정부는 사실적인 측면에서 그동안 지방자치가 제도화 되지 않은 관계로 자율성을 거의 가질 수 없었다. 현재 1995년을 계기로 형식적이나마 겨우 지방정부의 모양을 갖추고 있다. 따라서 일천한 자치의 역사를 갖고 있는 한국의 경우는 지방정부의 실질적인 자율성을 논의하는 데에 한계가 있다. 다만 현재로서는 헌법적 사항에서 위임된 법률의 내용을 중심으로 살펴 볼 수 있으나 그것의 내용이 아직도 강력한 중앙정부의 통제하에 놓여 있다는 사실이다. 이는 현행 지방자치법을 통하여 어느 정도 입증이 가능하다.

현행 지방자치법은 지방자치단체의 장을 선거로 선출함으로써 과거의 임명직에서 파생되던 폐단을 줄이며 다소나마 지방정부의 자율성을 신장시켜 주려는 의도를 표방하고 있으나 사실에 있어서는 아직도 강력한 권력적 통제관계를 본질로 하고 있다. 이의 근거는 다음의 두 가지 사항에서 충분히 찾을 수 있다.

첫째, 지방정부의 자율성이 신장되기 위하여는 우선 중앙정부와 지방정부간의 '권력적 통제 관계 혹은 일방적 통제관계'가 '기능적 협력관계 혹은 쌍방적 의존관계'로 전환되어야 한다. 그러나 현행 지방자치법 제155조의 지방자치단체의 사무에 대한 지도 및 지원, 동법 제156조의 국가사무 또는 시·도 사무처리의 지도·감독, 동법 제157조의 위법·부당한 명령·처분의 시정<sup>9)</sup>, 동법 제157조의 2의 지방자치단체의 장에 대한 직무이행명령<sup>10)</sup>, 제158조의 지방자치

9) 지방자치법 제157조 제1항은 지방자치단체의 사무에 관한 그 장의 명령이나 처분이 법령에 위반되거나 현저히 부당하여 공익을 해한다고 인정될 때에는 시·도에 대하여는 주무부장관이, 시·군 및 자치구에 대하여는 시·도지사가 기간을 정하여 서면으로 시정을 명하고 그 기간 내에 이행하지 아니할 때에는 이를 취소하거나 정지할 수 있게 하고 있다. 따라서 지방정부의 자율성은 법령에 위반되거나 현저히 공익을 해한다고 인정될 때에는 언제든지 제약을 받을 수 있다. 이 때 법령의 위반이나 현저히 공익을 해한다고 인정되는 범위가 자의적일 소지를 충분히 내포하고 있다.

10) 지방자치법 제157조의 2는 지방자치단체의 장이 법령의 규정에 의하여 그 의무에 속하는 국가위임사무 또는 시·도위임사무의 관리 및 집행을 명백히 해태하고 있다고 인정되는 때에는 시·도에 대하여는 주무부장관이, 시·군 및 자치구에 대하여는 시·도지사가 기간을 정하여 서면으로 그 이행할 사항을 명령 할 수 있게 하고 있다. 또한 그 기간내에 이를 이행하지 아니할 때에는 당해 지방자치단체의 비용부담으로 대집행하거나 행정·재정상 필요한 조치를 할 수 있다. 이 경우 지방자치단체의 장은 이행명령의 집행을 정지하게 하는 집행정지결정을 신청할 수 있는 권한만이 있다. 이러한 점에서 직무이행명령과 행정대집행은 지방정부의 자율성을 심히 제약시킬 소지가 크다.

단체의 자치사무에 대한 감독, 동법 제159조의 지방의회 의결의 재의와 제소에 관한 사항은 심히 지방정부의 자율성을 제약시킬 소지를 충분히 갖는다.

둘째, 지방정부의 자율성이 신장되기 위하여는 지방자치단체장의 권한이 실질적으로 주어져야 한다. 그러나 현행 지방자치법은 지방자치단체의 장은 선거를 통하여 선출하고(지방자치법 제86조), 권한으로는 당해 지방자치단체를 대표하고 그 사무를 통괄하는 것(동법 제92조)으로 되어 있으나 사실에 있어서는 주민의 복리에 실질적인 능력을 행사하는 데에 한계가 있다. 그 이유는 보조기관의 자격 및 임명절차<sup>11)</sup>에서 찾을 수 있다.

여기서 문제가 되는 것은 ① 광역자치단체장과 부단체장간의 긴장 및 갈등관계를 들 수 있다. 광역자치단체장의 경우는 일차적인 정치적 기반을 지역의 선거구민에 두므로 당해 지역의 정치적 수요를 수용하려고 할 것이다. 반면에 국가적 부단체장은 임명권자가 대통령인 관계로 '지방정부의 정치적 수요' 보다는 '국가 또는 중앙정부의 정치적 수요'에 관심을 보일 것이다. 따라서 관료적 공급행위가 지방의 이해관계 보다는 중앙의 이해관계에 기초해서 이루어 질 가능성이 커진다. 그 결과 광역자치단체장과 부단체장간에 정치적 수요행위와 관료적 공급행위를 둘러싸고 갈등의 소지가 생길 수 있다. 물론 국가적 부단체장이 전적으로 관료적 공급행위를 장악한다고 볼 수 있는 것은 아니나 상당한 정도의 지원장치가 마련되어 있다. 즉 지방자치단체에는 당해 지방자치단체의 경비로써 부담하는 지방공무원을 둔다는 규정(지방자치법 제103조 제1항)에 불구하고 법률이 정하는 바에 의하여 국가공무원을 둘 수 있다(동법 제103조 제4항). 또한 제4항에 규정된 국가공무원은 국가공무원법 제32조 제1항 내지 제3항의 규정에 불구하고 5급이상의 국가공무원은 당해 지방자치단체의 장의 제청으로 소속장관을 거쳐 대통령이 임명하고, 6급이하의 국가공무원은 당해 지방자치단체의 장의 제청으로 소속장관이 임명하게 되어 있다(동법 제103조 제5항).

그러므로 광역자치단체장과 부단체장간의 긴장관계를 해소하며 중앙의 통제를 줄일 수 있는 방법은 부단체장의 신분을 일반직 지방공무원으로 한정시키고 당해 광역자치단체장에게 임명권을 부여하는 것이 필요하다.

② 광역지방자치단체와 기초지방자치단체간의 상·하 통제관계를 들 수 있다. 기초자치단체는 비록 부단체장의 임명권을 당해 기초자치단체장이 갖고 있으나 지방자치단체의 사무에 대한 지도 및 지원(동법 제155조), 국가사무 또는 시·도 사무처리의 지도·감독(동법 제156조), 위법·부당한 명령·처분의 시정(동법 제157조), 지방자치단체의 장에 대한 직무이행명

11) 지방자치법 제101조는 특별시와 광역시에 부시장, 도에 부지사, 시에 부시장, 군에 부군수, 자치구에 부구청장을 두고, 그 정수는 특별시의 부시장의 정수는 3인을 초과하지 않는 범위안에서, 광역시의 부시장 및 도의 부지사의 정수는 2인(인구 800만 이상의 광역시 및 도는 3인), 이경우 1인은 정무직 또는 별정직 지방공무원으로 보하며 정무직 또는 일반직 국가공무원으로 보하는 부시장, 부지사는 시·도지사의 제청으로 행정자치부장관을 거쳐 대통령이 임명한다. 한편 시의 부시장, 군의 부군수, 자치구의 부구청장의 정수는 1인으로 하며, 일반직 지방공무원으로 보하되 당해 시장, 군수, 구청장이 임명하게 되어 있다.

이렇게 볼 때 기초지방자치단체는 당해 지방자치단체장이 임명권자이며 부단체장도 일반직 지방공무원이 라서 자치단체장의 직선에서 생길 수 있는 전문성의 결여를 보완할 수 있을 뿐더러 '자치단체장의 정치적 수요행위'와 '부단체장의 관료적 공급행위'간에 생길 수 있는 갈등이 적어진다. 그러나 광역지방자치단체의 경우는 정무직 또는 일반직 국가공무원으로 보하는 부단체장의 임명권자가 대통령으로 되어 있어 자율성을 제약할 소지가 있다. 즉 광역자치단체장이 임명제청권을 갖고는 있으나 실질적인 임명권은 대통령에 귀속되며 이 경우 광역자치단체장을 견제할 수 있는 일반직 국가공무원이 임명될 가능성이 높아진다.

령(동법 제157조의 2). 지방자치단체의 자치사무에 대한 감사(동법 제158조), 지방의회의 결의 재의와 제소(동법 제159조)를 광역자치단체장도 할 수 있는 권한이 부여되므로 실질적으로 기초자치단체는 광역자치단체의 하급정부의 지위에 놓인다. 이를 견제하기 위하여 기초지방의 회의 역할을 기대할 수 있으나 지방의회의 주된 의결사항의 하나인 조례의 제정 및 개폐도 조례가 법령의 범위안에서 그 사무에 관하여 제정될 수 있다(동법 제15조)는 한계와 특히 기초지방정부의 조례는 광역지방정부의 조례를 위반할 수 없게 되어 있다(동법 제17조). 그러므로 기초지방의회 또한 광역지방의회의 하급의회의 지위에 놓인다.

여기서 광역의회의 광역집행기관에 대한 견제를 생각할 수 있으나 지방자치단체의 장과 지방의회와의 관계에서 볼 때 지방자치단체의 장은 지방의회의 의결에 대한 재의요구와 제소권(동법 제98조), 예산상 집행 불가능한 의결의 재의요구권(동법 제99조), 지방자치단체의 장의 선결처분권(동법 제100조)을 갖고 있어 우월적인 지위에 놓여 있어 이것 또한 어렵다. 이와 같이 광역지방자치단체와 광역의회는 중앙정부의 통제하에, 그리고 다시 기초지방자치단체와 기초의회는 광역지방정부의 통제하에 놓이는 연결구도를 발견할 수 있다. 그러나 과거와 같은 일방적인 통제가 어려워진 만큼 지방정부간에는 정치적 자율성의 향상으로 인하여 분절현상이 두드러질 가능성이 커진다.

이상에서 보듯이 정치적 자율성이 향상될수록 지방정부간의 분절현상과 밀접한 연관을 맺는다고 파악이 되나 그것의 효과가 부정적인 것은 아니라고 본다. 이하에서는 그 이유를 정부간 관계의 틀 속에서 분석하기로 한다.

#### IV. 지방정부간 분절현상의 효과

분절현상의 효과와 관련하여 그것의 효과가 지방정부간에 유익하거나 혹은 그렇지 못하다는 것으로 논의된다. 여기서는 지방정부간 분절현상이 긍정적인 현상으로 파악될 수 있는 논리적인 근거를 정부간 관계의 관점에서 모색한다.

지방정부간 분절현상을 부정적으로 보는 입장은 분절의 효과를 부정적으로 받아들이는 '부정적 평가설' 내지 '통합선호설'의 입장과 연관이 있다. 즉 지방정부단위가 분절된 구조의 형태를 가질수록 지방정부간에 부정적인 측면의 문제가 발생된다는 것이다. 이러한 입장에서 생각할 수 있는 몇가지의 측면을 살펴보면, 첫째, 지방정부간에 형평성 문제equity problem를 야기 시킨다. 이러한 문제는 '경쟁의 토대와 상한'이 주어지지 않았을 경우에 오히려 지방정부간에는 불균형발전이 심화될 수 있다.

형평성의 문제는 공공서비스의 재원확보와 관련하여 나타난다. 즉 개별지방정부간에는 조세 기반tax base이 상이함으로 재원확보능력에 차이가 생긴다(Barlow, 1981: 24). 이는 자치정부세입의 주된 원천인 재산세property tax가 토지이용의 형태에 따라 지방정부간에 상이하게 나타나는 것에 연유한다. 그 결과 정치적 분절현상은 지방정부간에 공공서비스의 양과 질에 있어 상당한 차이를 놓게 한다.

둘째, 지방정부간에 규모의 경제를 저해할 수 있다. 즉 규모의 경제는 인구규모가 커짐에 따라 공공서비스 생산의 단위비용이 감소할 때 나타난다. 그러나 분절현상이 나타날 경우 대부분의 지방정부들은 규모가 작아 높은 단위비용을 유발시키며 그것으로 인하여 효율적인 수준의

생산을 할 수 없게 된다(Ibid.).

셋째, 지방정부간에 서비스 및 시설의 중복으로 인하여 낭비적인 측면을 가져다 준다. 이러한 현상은 자치정부별로 가능한 모든 범위에 걸쳐 공공서비스를 제공하려는 데에 기인한다. 그 결과 도서관, 위락시설 등의 몇몇 자원이 지방정부간에 불필요하게 중복됨으로써 낭비가 초래된다(Ibid.).

넷째, 중심지역과 주변지역 지방정부간의 계층적 분절을 야기시킨다. 즉 부유한 계층이 중심이 되는 지방정부에서는 인근의 저소득계층이 유입되는 것을 막기 위하여 배타적 조우닝 exclusionary zoning을 입법화 한다. 이러한 배타적 조우닝은 최소대지규모의 요구조건을 까다롭게 하는 한편 다세대임대주택 혹은 공공주택의 건축을 허용하지 않는 등 다양한 수단을 통하여 이루어 진다(Wolman & Goldsmith, op. cit., p.75).

다섯째, 지방정부간에 외부성 문제problem of spillovers, externalities를 야기시킨다. 분절현상은 지방정부들로 하여금 그들의 이웃정부에 외부비용을 부담시키게 할 뿐더러 또한 그들의 편익이 근린정부에 유출되는 활동에 관여하게 하는 유인책을 제공한다. 이러한 과정에서 지방정부간에 무임승차문제free-riding problem, 편익의 누출 및 비용의 전가, 과소 및 과대 공급의 문제가 나타나게 된다(Ibid.).

여섯째, 지방정부간에 조정의 문제problem of coordination를 야기시킨다. 조정의 문제는 부정적 효과를 방지할 수 있는 방법의 모색과 관련하여 나타난다. 만약 지방정부간에 나타나는 부정적 효과를 해결해 줄 수 있는 적절한 장치가 존재하지 않을 경우 이는 분리형 지방정부간 관계의 형태를 초래하므로 그 결과 엄청난 비용을 국가차원에서 지불해야 하는 문제가 생긴다.

그러나 이상과 같은 부정적인 측면은 분절현상 그 자체에 초점을 두거나 내포구도에 바탕을 둔 중앙의 관점에서 볼 수 있는 해석이다. 이를 정부간 관계의 관점에서 보면, 내포구도에 입각한 중앙의 입장에서는 분절현상이 부정적으로 파악될 수 있으나 협력구도의 관점에서는 협력에 이르는 하나의 과정으로서 중앙의 논리에 입각한 부등가 교환관계를 탈피하는 시발점으로 인식된다.

접근시각은 다르지만 지방정부간 분절현상의 긍정적 효과를 지방정부간의 효율성 촉진에서 찾는 공공선택론자들의 시각을 보면 다음과 장점을 확인할 수 있다.

첫째, 분절현상은 지방정부간 경쟁을 촉진시킴으로써 개별지방정부의 능률성과 대응성을 제고시킨다(Martin & Wagner, 1978: 409-422). 이는 다양한 형태의 공공재와 가격을 제공하는 다수의 지방정부가 존재함으로써 경쟁적이며 능률적인 정부를 만들게 해 줌으로써 가능하다. 즉 당해 지방정부의 정책결정자들은 기업과 가구를 유치하기 위하여 경쟁을 할 것이다. 그 이유는 당해 지방정부의 유권자들이 서비스 편익에 대한 조세비용tax costs에 만족하지 않을 경우 더 나은 포장상품을 구하기 위해 여타 지방정부로 '발에 의한 투표'vote by the feet를 할 것이기 때문이다(Tiebout, 1956: 416-424; Dye, 1988). 이러한 효과는 최상의 서비스와 가격(세금)을 추구하는 주민과 기업을 위하여 지방정부간에 경쟁을 함으로써 나타난다고 본다(Dolan, 1990: 32).

둘째, 분절현상은 정치적·사회적 및 심리적인 측면에서 부수적인 편익을 가져다 준다(Ibid.: 33). 이러한 현상은 ① 공동체로 하여금 분리·독립된 실체를 유지할 수 있게 하며, ② 지방정치의 보다 적극적이며 효과적인 역할수행 능력을 배양하며, ③ 다수의 집단이 정치적 의사결정에 영향을 미칠 수 있는 체계의 설정을 용이롭게 하며, ④ 타인의 요구로부터 그들 자

신을 지킴으로써 그들 자신의 수요를 충족시키는 생활양식의 분위기를 창출할 수 있는 잇점이 있다.

이상에서 보듯이 분절현상은 중앙의 관점이나 단기적인 측면에서 파악을 하면 그것의 부정적인 측면을 생각할 수 있으나 현재 님비현상으로 인한 지방정부간의 갈등관계를 고려할 때 다시 예전의 중앙집권체제로 회귀할 수는 없다. 그렇다고 중앙집권의 내포구도에서 분절구도를 거치지 않고 바로 협력구도로 이행하는 것도 쉬운 일이 아니다. 이는 지방자치의 역사적 발전 과정에 노정된 경험에서 확인이 가능하다. 이렇게 볼 때 지방정부간의 분절현상은 지방자치를 제도적으로 정착시켜가는 과정에서 필연적으로 거쳐야 하는 과도기적 과정으로 판단된다. 현재 우리 나라의 경우도 지방자치를 제도적으로 도입한 이후 내포구도에서 점차 분리구도로 이행하는 단계에 있다. 따라서 지방정부간에 정치적 분절현상이 심화될수록 부정적이 아니라 그만큼 협력구도로 이행할 수 있는 시간을 단축시켜 주는 효과가 있다고 본다.

## V. 결 론

지방정부간 분절현상은 보다 거시적인 틀 속에서 조명할 필요가 있다. 분절 그 자체에 국한 시켜 분석할 경우 오류의 가능성성이 발견될 소지가 크다. 특히 분절현상은 지방자치의 전개과정과 더불어 부각되고 있는 만큼 이에 대한 새로운 이해가 절실히 요구된다.

본 연구는 이러한 문제의식을 바탕으로 지방정부간 분절현상을 정부간 관계의 틀 속에서 살펴 보았다. 확인된 결과를 보면, 분절의 의미는 단일 대도시권내에 수많은 독립된 관할구역 내지 지방정부체계의 분리된 단위의 수로 인식하는 기존의 논의를 협의의 분절개념으로 파악하고 그것의 대안적인 개념을 광의의 분절개념 속에서 찾아 보았다. 광의의 분절개념은 지방정부간의 분리·독립구도하에서 기능과 책임의 중복·마찰로 인하여 생기는 정치적 의미의 분리현상으로 파악된다. 이는 기존의 양적 개념과는 달리 질적 개념의 의미를 갖는다.

분절현상의 대두요인으로는 협의의 분절개념에서 인식하는 지방정부의 수, 기능과 책임의 중복, 정치적 자율성을 광의의 분절개념틀에 입각하여 미국, 영국 및 우리 나라에 비추어 분석하였다. 그 결과 지방정부의 양적인 수의 증가가 분절현상과 직접적인 연관을 맺는 것은 아니며 그 속에 담긴 질적 요소인 협력의 조건이 미흡하다는 점이 중요하다는 인식에 이르렀다. 이는 분절현상이 그 자체로 목적이 될 수 없는 한에 있어서 새로운 지점으로 이동하기 위한 유용한 과정으로 인식되는 것을 말한다.

기능과 책임의 중복이 지방정부간에 분절현상을 야기하는 중요한 요인임이 확인되었으며, 주된 원인은 기능이 개별지방정부단위별로 배분되는 데에서 찾았다. 그것의 해결방법으로 갈등적 기능을 사전에 정부간 협력기능으로 묶어 배분할 것을 제시하였다. 정치적 자율성의 향상 또한 지방정부간의 정치적 분절과 밀접한 정의 상관성을 보여주는 것으로 나타났다. 그러나 이를 정부간 관계의 틀 속에서 조명한 결과 개별지방정부의 정치적 자율성으로 인한 분절은 초기의 분절징후군에서 협력징후군이 발견될 경우 지방정부간 협력관계의 전제조건으로서 유의미함이 제시되었다.

한편 지방정부간 분절현상의 긍정적 효과의 논리적 근거를 도출하기 위하여 부정적 효과를 상정하여 그것의 한계를 지적하였고 정부간 관계의 관점에서 그것의 유용성을 모색하였다. 그

결과 내포구도하의 중앙의 관점이 아닌 바람직한 협력관계를 전제로 할 때 분절현상은 지방자치의 과도기적 과정에 노정되는 필수적인 요소로 인식되었다.

이상의 연구결과에서 보여지듯이 지방정부간 분절현상은 지방자치의 발전과정에 필연적으로 수반되는 과도기적 과정으로 정부단위간의 협력관계를 모색할 수 있는 긍적적 동인으로 작용할 수 있음이 확인되었다. 이는 분절에 관한 새로운 인식의 계기를 마련하고 분절현상을 보다 거시적인 틀 속에서 파악해야 하며, 나아가 지방자치의 제도정착을 위한 방향설정을 구체화시켜줄 수 있는 가능성을 탐진하는 것이다.

우리 나라의 경우 이러한 분절구도를 극복하는 하나의 방법으로서 준칙중심의 조정적 협력방식을 제시한다. 분절구도에서 자발적 협력행위를 통해 협력구도로 이행하는 것은 지방자치의 역사가 일천한 관계로 쉽지 않다고 보며, 또한 분리구도를 야기하는 남비현상 속에 작용하는 외부성 갈등이 단순히 자발적 협력행위에 의해 해결될 만큼 단순하지가 않다는 이유에서이다. 따라서 현재의 상급정부중심의 하향식조정방식이 아닌 교차규제적인 준칙중심의 조정방식을 시급히 모색해야 할 것이다. 이와 관련된 구체적인 논의는 차후의 연구에서 다루기로 한다.

## 참 고 문 헌

- 김천영. (2000). 뉴패러다임으로서의 정부간 관계(IGR): 접근논리와 차방적 모형구상. *한국행정학회 2000년도 동계학술대회 발표논문집*.
- 안용식·김천영. (1995). 「지방정부간 협력관계론」. 서울 : 대영문화사. 「대한민국법령집」.
- ACIR. (1982). *State and Local Roles in the Federal System*. Washington DC : US government Printing Office.
- Angotti, Thomas. (1993). *Metropolis 2000 : Planning, Poverty and Politics*. New York : Routledge.
- Barlow, I.M. (1981). *Spatial Dimensions of Urban Government*. New York: Research Studies Press.
- Berman, David R., ed. (1993). *County Governments in an Era of Change*. Westport, Connecticut : Greenwood Press.
- Boyne, George A. (1992). Is There a Relationship between Fragmentation and Local Government Costs? A Comment on Drew Dolan. *Urban Affairs Quarterly* 28(2): 334.
- Christensen, Terry. (1995). *Local Politics*. Belmont, California : Wadsworth Publishing Company.
- Dente, B. and F. Kjellberg eds. (1988). *The Dynamics of Institutional Change: Local Government Reorganization in Western Democracies*. London : Sage.
- Dolan, Drew A. (1990). Local Government Fragmentation: Does It Drive Up the Cost of Government? *Urban Affairs Quarterly* 26(1): 28.
- Dunleavy, P. (1981). *Urban Political Analysis*. London : Macmillan.
- Dye, T.R. (1988). *Politics in States and Communities*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- Gargan, John J. ed. (1997). *Handbook of Local Government Administration*. New York : Marcel Dekker, Inc.
- Gottdiener, M. (1987). *The Decline of Urban Politics*. Beverly Hills, Cal. : Sage Publications.
- Hampton, W. (1987). *Local Government and Urban Politics*. London : Longman.
- Jones, G. W. (1980). *Central-Local Relations in Britain*. Farnborough, Hants. : Saxon House.
- Goodman, J.S. (1980). *The Dynamics of Urban Growth and Politics*. New York : Macmillan.
- Kingdon, John. (1991). *Local Government and Politics in Britain*. London: Philip Allan.
- Martin, D.T. and R.E. Wagner. (1978). The Institutional Framework for Municipal Incorporation: An Economic Analysis of Local Agency

- Formation in California. *Journal of Law and Economics* 21 (October).
- Smith, B. C. (1985). *Decentralization: The Territorial Dimension of the State*. London : George Allen & Unwin.
- Stoker, Gerry. (1988). *The Politics of Local Government*. London : Macmillan.
- Tiebout, Charles (1956). A Pure Theory of Local Expenditure. *Journal of Political Economy* 64 (October).
- Wolman, Harold and Michael Goldsmith. (1992). *Urban Politics and Policy: A Comparative Approach*. Oxford: Blackwell.
- Wright, Deil S. (1988). *Understanding Intergovernmental Relations*. 3rd ed. California, Pacific Grove : Brooks/Cole Publishing Company.
- Wright, D. S. (1978). *Understanding Intergovernmental Relations*. North Scituate, Mass. : Duxbury Press.
- Zimmerman, Joseph F. (1983). *State-Local Relations: A Partnership Approach*. New York : Praeger.

---

**金天泳**: 연세대학교에서 석사, 박사학위 취득. 현재 국립 강릉대학교 자치행정학과 조교수로 재직. 주요 관심분야는 정부간 관계, 지방자치, 문화행정, 행정관리 등이다. 주요 저서로는 「지방정부간 협력관계론」이 있으며, 최근에 발표한 논문으로는 “뉴패러다임으로서의 정부간 관계(IGR): 접근논리와 척방적 모형구상,” “문화패러다임의 관리적 전환,” “구역개편 접근논리: 분절과 통합의 정치경제” 등이 있음. 현재 한국지방정부학회, 한국지방자치학회, 한국행정학회, 한국정책학회 정회원으로 있음.