특별논단: 지방자치를 다시 고민하다

지방소멸시대의 지방자치 재검토
- 다양화와 차등화 -

Rethinking the Local Autonomy in an Era of Local Extinction
- Diversification and Differentiation -

하 혜 수 (경북대학교 행정학부 교수)

Abstract

Hyue-Su Ha

The purpose of this study is to examine the problems and alternatives of the local autonomy congruent with an era of local extinction in Korea. There has been a big gap among local governments in Korea in terms of population and fiscal capacity since 1995. Whereas Suwon city has a population of over a million and a high level of financial independence, Yeongyang county has a population of less than twenty thousand and relatively low financial independence. This gap is supposed to be widened increasingly in the near future. This paper reviews diversification and differentiation as a possible solution to the demographic cliff and the local lapse. The paper suggests that diversification of local autonomy can be achieved by adopting local institutions by referendum, the new-typed governance of the autonomous districts in metropolitan cities, and testing town-meeting system in small counties. It suggests that differentiation of local autonomy can be realized by differentiating decentralization on the basis of local culture, limiting the autonomy of small local governments, and enhancing the special status of large cities.

주 제 어: 지방자치, 지방분권, 지방소멸

Keywords: local autonomy, decentralization, local extinction

I. 서 론

생산가능인구가 급격히 줄어드는 인구절벽시대(demographic cliff)에는 국가적으로 생산과 소비의 감소로 인해 심각한 경제위기가 초래될 수 있다. 지역적으로는 저출산과 노령화의 상호

작용에 의해 사람이 살지 않는 지역이 늘어날 것이다. 벌써부터 지방소멸에 대한 경고가 이어지고 있다. 일본 학자 마스다 히로야는 2014년 5월 현재의 추세가 계속된다면 30년 안에 일본의 지자체 중 절반 수준인 896개가 소멸될 것이라고 주장했다(김정환, 2016). 한국고용정보원은 2016년 출간한 보고서에서 30년 안에 우리나라 226개 지방자치단체 중 84개가 소멸할 것이라고 예측했다. 한국지방행정연구원(2017)은 저출산·고령화에 의한 소멸지역 분석에서 51-79개의 자치단체가 소멸 우려 및 위험에 처해 있다고 예측했다. 생산가능인구가 급격히 감소하는 인구절벽은 지방경제의 위축과 세입감소를 가져오고, 종국에는 자치단체의 관할구역 내에 사람이 살지 않는 현상, 즉 지방소멸 가능성을 높일 것이라는 주장이다. 이미 인구 3만명 이하이면서 지방세 비율 3% 이하인 지자체들이 늘어나고 있다.

지방소멸(local extinction)은 출산율 저하, 고령화 가속화, 그리고 도시화 진전에 의해 특정 지역에서 사람이 사라지는 현상을 지칭한다. 우리나라도 최소 50개에서 최대 80개에 이르는 지역이 소멸될 위기에 처해 있다. 2016년말 현재, 인구 3만명 이하의 미니 지자체가 14개이고, 인구 80만명 이상의 대도시 지자체가 7개이다. 이러한 양극화에 더하여 인구 3만명 이상과 인구 80만명 이하의 지자체도 다양한 분포를 이루고 있다. 재정력이 매우 낮은 과소 자치단체의 수도 점점 늘어나고 있다. 2015년말 기준으로 일반회계에서 지방세가 차지하는 비율이 5% 이하인 지자체만 해도 35개에 이르고 있다. 그에 반해 지방세 비율이 50% 이상인 지자체도 존재하는 등 재정력에서의 양극화도 심화되고 있다.

지방소멸은 지방자치에 대한 근본적인 재검토를 요구하고 있다. 특히 인구소멸지역과 대도시지역의 동시적 증가는 자치권 강화를 통한 지방자율성 및 지방민주주의 강화에 대한 심각한 도전과제를 던져준다. 인구 2만명 지자체, 인구 5만명 지자체, 인구 30만명 지자체, 인구 50만명 지자체, 인구 100만명 지자체를 구분하지 않고 동일한 수준의 자치권을 부여할 때 정책성과, 자율성 제고, 지방민주주의 등에서 동일한 효과를 거둘 수 있을지에 대한 재검토가 필요하다. 일본의 미니 지자체들도 고령화와 인구감소로 인해 지방의회를 폐지하고 주민총회제의 도입을 검토하고 있다(동아일보, 2017.5.30.). 이처럼 지방소멸시대에는 지방자치단체의 기관 구성과 자치권에 있어서 다양화 및 차등화에 대한 전향적인 검토가 요구된다. 이러한 관점에서 본 논문은 문헌과 실태 분석 방법론에 근거하여 우리나라의 지방자치를 재검토하고, 지방소멸시대에 부합하는 지방자치의 다양화 및 차등화 대안을 제시하고자 한다.

Ⅱ. 이론적 논의

일부 지역에 인구가 살지 않는 지방소멸 시대에는 인구의 지역간 편차가 심화될 것이고, 그에 따라 인구와 재정력에 의해 크게 영향을 받는 지자체의 자치역량 면에서도 다양해질 것이

다. 그에 따라 중앙의 권한을 이양할 때도 주민의 자치의식을 포함한 지역문화와 지자체의 자율성 등에 대한 고려가 필요하다. 즉 지방소멸 시대의 지자체 대안 검토에 있어서는 다양성, 지역문화, 그리고 자율성(지방분권) 등이 핵심적 주제이다. 따라서 지방소멸에 대응한 지방자치의 문제점 진단과 대안을 제시하기 위한 이론적 기초로서 다양성이론, 문화이론, 그리고 지방분권이론을 고찰하고자 한다.

1. 다양성이론

다양성이론은 다양성이 혁신촉진과 시너지효과 창출에 기여하기 때문에 다양성을 인정하거나 장려해야 한다는 관점이다. 학술적 의미의 다양성(diversity)은 다윈(Darwin)의 생물학적 다양성(biological diversity)에서 시작되었다고 할 수 있다. 생물학적 다양성은 생태계의 건강성과 지속가능성을 위한 조건으로 인식되며, 생물종의 다양성 상실은 생태계의 먹이사슬과 순환체계를 깨뜨리고 종국에는 생태계를 파멸시킬 수 있다는 것이다. 즉 생태계에 있어서 동종교배(inbreeding)의 지속은 열등분자의 생산과 해당 종의 단절을 통해 생태계에 악영향을 미친다. 동식물의 동종교배가 출산력, 생존, 재생산, 질병저항력, 포식, 그리고 환경의 스트레스에 영향을 미친다는 경험적 결과들도 제시되고 있다(Keller & Waller, 2002: 239-240). 아울러 인간의 동종교배도 다산성과 사망률에 유의한 영향을 미친다고 한다(Ober et al., 1999: 229-230). 이러한 생물종의 다양성 개념은 조직의 다양성(organization diversity), 사회적 다양성(social diversity), 문화적 다양성(cultural diversity) 등으로 발전하였다. 예술과 학문 분야에서 특정대학 출신자를 과도하게 채용하는 동종교배는 새로운 아이디어의 창출을 봉쇄하여 학문과 예술의 발전을 저해한다는 주장도 광범위하게 수용되고 있다. 이러한 논리를 확장하면, 지방자치제의 다양성 상실은 지자체간 실질적 경쟁을 둔화시켜 지방자치의 발전을 저해하고 국가시스템의 경쟁력 약화를 초래할 수 있다고 주장할 수 있다.

사회적 다양성은 서로 다른 구성요소를 포함하고 있는 정도라고 정의할 수 있다. 서로 다른 요소들이 많은 경우 다양성이 높은 것이고, 반대로 서로 다른 요소들이 적은 경우 유사성이 높은 것이다. 구체적으로 살펴보면, 사회적 다양성에 대한 관점은 두 가지로 구분할 수 있다(이근주·이수영, 2012: 178). 첫째, 다양성을 차이의 분포로 보는 견해이다(Jackson, et al., 1995; De Wit & Greer, 2008; 김문주·윤정구, 2011). 상호의존적인 구성원들간 개인적 특성의 분포, 구성원들간 특정 캐릭터 차이의 분포, 객관적·주관적 차이를 반영하는 사회적 특성의 분포 등으로 정의하는 것이 이러한 견해에 속한다. 둘째, 차이나 이종성을 다양성으로 보는 관점이다(Foldy, 2004; 노종호, 2009). 인종 및 윤리적 배경과 같은 문화적 다양성을 강조하는 견해, 문화적으로 이질적인 인종이나 민족으로 구성된 조직 형태 등으로 정의하는 것이 이러한 견해에 속한다. 이러한 관점에 따르면, 나이, 성별, 국적, 종교, 가치관, 문화적 배경, 인식, 전문성, 집단, 조직, 지방정부, 국가 등이 다양성 요소가 될 수 있다. 이상의 두 가지 관점은 차이의 분포

냐 아니면 차이 자체를 강조하느냐에 따라 구분된다는 점에서 서로 연관되어 있다고 할 수 있다. 어느 견해를 취하든 다양성 개념의 본질적 측면이 달라지지는 않을 것이다.

사회적 다양성에 대한 초기의 연구들은 성, 인종, 장애, 의사소통 등 가시적인 요인에 관심을 가졌으나 점차 가치, 관점, 믿음 등과 같은 비가시적인 요인을 포함하게 되었다(최도림, 2012: 113). 그에 따라 개인의 세계관, 주관적 문화차이, 정체성 등도 다양성의 기준으로 사용될 수 있다(Larkey, 1996: 465-466). 문화적 측면에서 다양성이 높다는 것은 문화적 이질성이 높다는 것이고 여러 가지 문화가 고르게 분포되어 있다는 것이다. 반대로 문화적 다양성이 낮다는 것은 문화적 동질성이 높다는 것이고, 특정의 문화가 지배적으로 분포되어 있다는 것을 의미한다. 자치단체의 다양성이 높다는 것은 역사, 인구규모, 인구밀도, 재정력, 면적, 자치의식, 지역문화 등에서 차이가 나는 정도가 높다는 것이고, 이러한 자치단체들 중 특정 유형이 지배적으로 분포되어 있지 않고 이질적으로 분포되어 있다는 것을 의미한다.

조직관리의 관점에서 건강하고 이질적인 요소의 존재는 조직내 상승효과를 가져옴으로써 조직의 성과를 높일 수 있다(최도림, 2012: 115). 또한 조직과 사회의 다양성은 관점과 아이디어의 다양성을 가져와 혁신, 전략적 의사결정 및 조직성과 등 많은 측면에서 긍정적 효과를 가져올 수 있다(이근주·이수영, 2012: 179). 이는 관점의 다양성 때문인 데, 관점의 다양성은 양질의 아이디어 생산을 촉진하며, 아이디어의 실현가능성과 효과성에도 기여한다(McLeod, et al., 1996: 250). 시각과 문화적 배경 그리고 성장 환경의 차이가 상호작용하여 유연하고 창의적인 사고를 창출하고 사회와 조직의 발전에 기여할 수 있다는 것이다. 그러나 높은 수준의 다양성은 사회나 조직의 갈등을 조장하고 통합을 저해하는 부정적 효과를 가져올 수 있다는 측면에서 적극적인 관리가 필요하다. 이질성과 다양성이 높아진 조직은 유사성과 통일성을 전제로 한 과거의 조직 및 인사관리전략을 더 이상 유효하지 않게 만들어 사회 및 조직의 다양성을 효과적으로 반영한 새로운 관리전략을 요구한다는 것이다(이승계, 2010:151-153). 따라서 다양성의 긍정적 효과를 제고하고 부정적 효과를 감소하기 위한 적극적인 관리가 필요하다.

다양성의 이러한 효과를 설명하는 이론은 다음 몇 가지로 나누어볼 수 있다(Williams and O'Reilly, 1998). 첫째, 유사성-유인(similarity-attraction) 이론은 가시성이 높은 다양성 요소 측면에서 유사성이 높을수록 상호작용이 많아지고 친숙도가 높아진다는 설명이다. 둘째, 사회적 범주화(social categorization) 이론은 인간의 집단편견, 고정관념, 인지적 편견을 설명한다. 사람들은 스스로 독특한 정체성을 가진, 즉 의미 있는 사회적 범주로 분류하는 경향이 있으며, 그에 따라 인종, 성, 계급 등에 따라 자신의 정체성 집단과 외집단을 비교하여 외집단에 대한 우월성 내지는 높은 자존감을 가지게 된다는 것이다. 셋째, 정보처리관점에서는 다양성이 높아질 경우 다양한 원천으로부터 정보가 생산되며 이러한 정보는 서로 상이하기 때문에 정보의 양과 질이 향상되어 조직 전체의 성과가 높아질 수 있다(이근주·이수영, 2012: 180). 개인적 배경, 인지, 정보, 기술 등의 측면에서 다양성이 높을수록 정보의 다양성이 높아지게 되어 집단

의 성과가 높아진다는 것이다.

지방정부의 다양성(local diversity)은 지방정부간 경쟁 촉진과 새로운 정책아이디어의 창출을 통해 국가시스템의 경쟁력을 제고할 수 있다. 인구규모나 재정력이 다른 상이한 다양한 지방정부의 존재는 그 자체만으로 개성 있는 정책의 추진을 가능하게 할 수 있고, 더욱이 그러한 다양성을 고려한 정책 또는 제도를 도입할 경우 혁신적인 정책아이디어의 제안과 확산을 통해 지방정부간 경쟁을 촉진할 수 있다. 반대로 인구와 재정력에서 차이가 나는 지방정부에게 획일적인 권한과 제도를 요구할 경우 정책혁신의 채택에 대한 경쟁이 저하되고, 이는 국가 전체적으로 지방의 자율과 창의성에 기초한 경쟁력 강화에 지장을 줄 수 있다. 그러나 지방정부의 다양성 제고는 지방정부간 공정한 경쟁여건을 약화시킬 수 있고, 지역간 협력 감소와 갈등 증가를 초래하여 국가통합성을 저하시킬 수 있으므로 다양성을 촉진하되 부정적 효과의 통제에 대한 세심한 주의가 필요할 것이다.

2. 문화이론: Douglas의 이론

문화에 관한 다양한 정의가 존재하지만 크게 협의의 개념과 광의의 개념으로 구분할 수 있다. 협의의 문화는 사회구성원이 공유하는 가치와 신념이라고 할 수 있고, 광의의 문화는 특정 국가와 공동체의 사회관계와 정신적 산물을 포함하는 포괄적인 삶의 양식이라고 할 수 있다(주재현, 2011; 정철현, 2005).[1] 중앙-지방정부간 관계 및 지방정부의 자율성은 사회적 관계와 삶의 양식에 의해 영향을 받기 때문에 광의의 문화개념에 기초한 문화이론에 관심을 둘 필요가 있다. 광의의 문화이론에 관한 대표적인 학자로는 Hofstede(1995), Douglas(1982), Triandis(2001)를 들 수 있다. 그러나 Hofstede의 이론은 남성주의와 여성주의를 포함하는 등 지나치게 광범위한 측면이 있고, 정체성과 권력관계에 기초한 Triandis의 이론은 Douglas의 이론과 중첩되는 측면이 있다. Douglas의 이론은 정체성과 권력관계를 기초로 하면서도 자율주의를 추가하는 등 지역문화 비교 및 중앙-지방정부간 관계를 분석하는 데 유용한 이론으로 사료된다.[2]

Douglas의 문화이론은 기본적으로 사회적 관계를 집단(group)과 격자(grid)라는 두 가지 차원에서 이해하고 있다(Douglas, 1982). 집단(group)은 개인이 사회단위에 편입되는 정도, 즉 공동체의 유대를 통해 달성되는 사회적 통합(social integration)을 의미한다. 구성원들이 자신을 한 집단의 일원으로 규정하는 정체감 또는 개인의 삶이 그 집단에 의해 지탱되는 정도를 말한다. 격자(grid)는 규칙의 권위적 배분을 통해 달성되는 사회적 규제(social regulation)를 의미하며, 개인의 삶이 외적으로 부과된 규제에 의해 제약받는 정도를 의미한다. 집단성을 기준으로,

---

1) 행정문화도 협의로 보면 행정관료가 공유한 가치관과 사고방식을 의미하지만, 광의로 보면 행정에 대한 국민의 인식과 사고방식까지 포함한다(박천오, 2008: 217-218).

2) Douglas의 문화이론이 민족지적 측면을 제대로 반영하지 못하였다는 문화인류학자의 비판이 있지만(Beidelman, 1993), 국가간 문화비교뿐만 아니라 계층이나 직업집단간 문화비교에서도 유용할 수 있다는 주장도 있다(Kemper & Collins, 1990; Caulkins, 1999).

낮은 집단성(low group)은 구성원들이 집단 소속감이 낮고, 스스로 뚜렷한 경계를 갖지 않는 네트워크의 중심으로 인식하는 것을 의미한다. 이것은 매우 높은 자율성을 갖는 다수의 참여자를 포함하는 파편화된 이슈네트워크에 가깝다. 반면에 높은 집단성(high group)은 공동거주, 공동작업, 공동자원·여가 등을 통해 구성원을 집단에 편입시키는 것을 의미한다. 이는 관계의 안정성과 매우 제한적 관계의 지속성을 특징으로 하는 정책공동체와 유사한 상황이다(Entwistle, et al., 2016: 899). 격자성을 기준으로, 낮은 격자성(low grid)은 경쟁적인 개인주의 상황, 즉 계층제적 통제의 포기나 계약에 의한 통제를 특징으로 한다(Douglas, 1982: 203). 격자성이 완전히 없는 상황에서 개인들은 규제로부터 자유로우며, 자율성과 효능감을 누린다. 반면에 높은 격자성(high grid)은 그 반대의 상황으로 계급제와 같은 엄격성 및 계층제에 의한 강력한 통제를 의미한다.

〈그림 1〉 Douglas의 문화유형

Douglas(1982)는 〈그림 1〉에서 보는 바와 같이 집단의 고저와 격자의 고저를 결합하여 네 가지 문화 유형을 도출하고, 집단과 격자가 완전히 없는 자율주의(autonomy)를 추가하여 다섯 가지 문화 유형을 제시하고 있다(Douglas, 1982; Entwistle, et al., 2016; 주재현, 2011: 7-8; 이윤경, 2014: 130-132). 첫째, 운명주의(fatalism)는 집단 경계는 낮지만 사회적 규제의 정도는 매우 높은 문화유형이다. 사회구성원들은 강력한 규제에 의해 통제되지만 집단에의 소속감은

미약하다. 이러한 사회는 전체주의적 정치사회체제와 유사하다. 둘째, 개인주의(individualism)는 낮은 집단 경계와 낮은 사회적 규제를 특징으로 하는 문화유형이다. 사회구성원들의 행동을 통제할 사회적 규제는 상당히 낮으며, 집단에의 소속감도 매우 낮다. 따라서 당사자들의 자율의지에 의해 구성원들간의 관계가 규정되며, 시장의 계약관계로 대표되는 사회관계가 성립한다. 셋째, 계층주의(hierarchy)는 높은 집단 경계와 높은 사회적 규제를 지닌 문화유형이다. 구성원들은 집단의 일원으로서의 자기 정체성이 높고, 집단에의 의존도가 높다. 구성원들은 다른 구성원, 특히 지배계층으로부터의 통제와 사회적으로 부과된 역할에 의해 구속된다. 넷째, 평등주의(egalitarianism)는 집단 경계는 높지만 사회적 규제의 정도는 매우 낮은 문화유형이다. 사회구성원들의 정체감과 공동체의식은 매우 높지만 구성원에 대한 사회적 규제는 낮다. 따라서 집단내의 권위행사를 뒷받침하는 지위의 구분이 뚜렷하지 않아 내적 갈등을 조정하기 어려운 특징을 지닌다. 마지막으로 자율주의(autonomy)는 격자의 억압도 없고 집단의 견인도 없는 문화유형이다(Douglas, 1982: 204). 사회적 규제도 없고 집단에의 의존성도 없으므로 구성원들은 완전한 자율성을 누릴 수 있지만 무정부주의적 상황에 빠질 수 있다.

Douglas의 문화이론은 중앙-지방간 관계에 대한 몇 가지 정책적 함의를 제공한다. 첫째, 운명주의(낮은 집단성과 높은 격자성)와 계층주의 문화(높은 집단성과 높은 격자성)에서 지방정부는 중앙정부의 지시와 명령을 체념적으로 따르거나 중앙정부의 대리인으로서 중앙의 정책을 충실히 집행하는 행태를 보인다. 특히, 높은 처방과 낮은 집단적 참여를 특징으로 하는 계층주의 문화에서 지방정부는 중앙의 일방적인 칙령에 순응하게 된다. 고위관료들은 구속력 있는 처방(통제)을 받고 있다고 느끼지만 의사결정자 연대에서 배제되어 있다고 생각한다. 이러한 관계에서는 지방분권에 대한 적극적인 요구가 없고, 권한이양의 창의적 성과도 기대하기 어렵다. 둘째, 개인주의 문화(낮은 집단성과 낮은 격자성)는 매우 경쟁적 조건에 의해 지배되는 사회적 상황이다. 중앙-지방정부간 관계 측면에서 보면, 지방정부들은 그들 자신들간뿐만 아니라 공공부문, 비영리부문, 민간부문의 다른 서비스공급자들과 경쟁하고 있다고 인식한다. 지방정부는 중앙정부로부터 높은 자율성을 누리며, 권한이양에 대해서도 적극적이다. 지방정부는 이양된 권한에 대한 책임 및 성과 확보 역량을 가지고 있고, 중앙정부 역시 지방정부의 자율성을 전제로 성과에 대한 책임을 강화하는 권한이양방식, 즉 차등적 지방분권을 제도화할 수 있다. 셋째, 파트너십 문화(높은 집단성과 낮은 격자성)에서 중앙정부와 지방정부는 협력적 관계를 구축할 수 있다. 강력한 지시나 신분차이가 없는 낮은 격자성은 협력과 파트너십(partnership)을 촉진할 수 있고, 정체성이 높은 상황에서 공동체구성원은 네트워크(network)를 당연시 할 것이다.

3. 지방분권이론

전통적인 지방분권이론은 중앙권한의 지방이양이 공공부문의 효율성을 가져온다고 주장한다. 대표적 지방분권론자인 Oates(1972; 1993)는 재정분권이 자원배분의 효율성을 제고하고, 더

작고 생산적인 공공부문을 통해 장기적 경제성장에 기여한다는 분권화 정리(decentralization theorem)를 제시했다. 주민들은 국가 수준에서 이루어지는 정책결정보다 지방정부 수준에서 이루어지는 정책결정에 대해 보다 높은 통제권을 가진다는 것이다. 이러한 관점에서 재정분권은 지방정부간 경쟁을 촉진하고, 이를 통해 정부규모의 제한과 낮은 조세율 등에 기여한다(Brennan & Buchanan, 1980). 중앙정부는 독점적 지위로 인해 조세수입의 극대화와 규모의 비대화를 초래하는 데, 재정결정권의 지방이양은 주민선호에 맞는 서비스 제공과 지방정부의 효율적 운영을 가져올 수 있다는 것이다. Tiebout(1956)는 주민들이 '발에 의한 투표'를 통해 지방정부를 선택할 수 있으므로 지방분권은 지방정부간 경쟁을 촉진한다고 주장한다. 이러한 경쟁은 지방정부의 과도한 조세부과권(excessive taxing power)을 제약하고, 지방공공서비스의 효율적 생산과 공급을 촉진하며, 공공부문의 성장을 제어할 수 있다는 것이다.

전통적인 지방분권이론은 다음 두 가지 사항을 전제하고 있다. 첫째, 수많은 지방정부의 존재이다. 수많은 지방정부의 존재는 상호 경쟁을 통해 지방정부의 효율성과 주민중심의 서비스 구현을 가능하게 한다. 지역의 특성을 고려한 특화된 서비스를 제공하는 지방정부의 존재가 필요하다는 것이다. 아울러 지방정부의 능력이 다양할 경우, 즉 인구규모와 재정능력에서 차이가 날 경우 그에 상응하는 권한이 주어져야 한다는 점을 시사한다. 능력에 벗어나는 권한이 주어질 경우 권한과잉에 따른 남용문제가 생길 수 있고, 능력에 미달되는 권한이 주어질 경우 권한과소에 따른 의욕저하가 초래될 수 있다. 둘째, 지방정부의 자율성이 확보되어야 한다. 지방정부의 자율성은 소극적 자유, 적극적 자유, 정체성 반영능력 등을 포함한다(Pratchett, 2004: 363). 소극적 자유(freedom from)는 중앙정부의 간섭과 통제로부터 자유로운 정도를 의미한다. 이러한 자율성의 소극적 측면을 강조할 경우 중앙집권화의 개념을 경멸적으로 사용하고 지방자율성의 상실은 지방민주주의의 위협으로 간주한다. 적극적 자유(freedom to)는 지방정부의 성과를 달성할 수 있는 자유를 의미한다. 지방정부가 자신의 의제를 결정할 수 있는 주도성(initiative), 다른 지방정부의 간섭을 받지 않는 선택의 자유(freedom of choice), 다른 정부에 의존하지 않고 정책결정을 내릴 수 있는 정도를 포함한다(Fleurke & Willemse, 2006: 75). 지방정체성(local identity)의 반영능력은 자치단체 등 지역공동체가 자신의 장소의식과 의미를 반영할 수 있는 능력이다.

최근 들어 전통적인 지방분권론에 대한 성찰과 변화들이 시도되고 있다. 특히 지방분권과 지방자율성의 관계에 대한 새로운 접근방법이 제시되고 있다. 다음 〈표 1〉은 Feurke & Willemse(2004)가 제시한 지방분권과 지방자율성에 관한 접근방법을 약간 수정하여 제시한 것이다. 이러한 새로운 접근방법에 대한 검토를 통해 지방분권의 추진방식에 대한 정책적 함의를 도출할 수 있을 것이다.

〈표 1〉 지방분권과 지방자율성에 관한 4가지 접근방법

접근법 \ 내용	지방분권 방향	주요 분석대상	지방분권과 자율성의 관계
공식적	수직적	제도특성: 중앙정부 행위자	지방분권 = 지방자율성
동태적	수직적	중앙정부 행위자, 지방정부 행위자, NGO	지방분권 〉 지방자율성
기능적	주로 수평적	지방정부 행위자, NGO	지방분권은 지방자율성 저하
거버넌스	관계없음	네트워크	관계없음(거버넌스로의 중점이동은 자율성 쇠퇴)

출처: Fleurke & Willemse(2004: 525)에서 수정.

지방분권에 대한 관심은 수직적 지방분권에서 수평적 지방분권을 거쳐 거버넌스로 이동하였다. 주요 분석대상도 중앙정부에서 지방정부를 포함하는 것으로 확대되고 지방네트워크로 이동하였다(Fleurke & Willemse, 2004: 540). 공식적 접근법에서는 지방분권과 지방자율성을 동일한 개념으로 간주하였다. 즉 권한이양이 추진되면 될수록 지방의 자율성이 증대되는 것으로 보았다. 동태적 접근법에서는 지방분권이 더 나은 정부의 실현을 위해 추진되는 계획된 정책으로 간주된다. 그에 따라 지방분권의 추진노력이 목표달성에 미친 효과간의 인과관계가 일어나는 조건에 대한 경험적 탐색에 중점을 둔다. 지방분권이 역량, 재원, 여타 자원의 측면에서 지방자율성을 증대시킬 수 있지만 반드시 그렇지는 않다. 기능적 접근법은 지방분권의 수직적 차원에 수평적 차원을 추가하여 NGO와 준공공기관 행위자의 역할을 고려한다. 거버넌스 접근에서는 자율적인 지방네트워크가 전면에 대두되고, 지방분권과 지방자율성은 논의의 대상에서 사라진다. 지방정부는 더 이상 공동체의 이익을 위해 독자적인 정책을 수행하지 않으며, 자율적인 네트워크(self-governing networks)가 그 기능을 대신한다. 이러한 관점은 정부의 공식적·전통적 책임에 관심을 갖는 대신 거버넌스 네트워크의 민주성 결핍(democratic deficit)에 초점을 둔다(Fleurke & Willemse, 2004: 541). 궁극적으로는 주민대표가 민주적으로 선출되고 제도적 자율성을 누리는 전통적 지방정부의 존재를 전제하지 않는다.

자율성을 중앙정부의 간섭을 받지 않는 협의의 개념에서 벗어나 성과 달성능력과 정체성 반영을 포함하는 광의의 개념으로 간주한다면, 자율적인 지방정부는 제도적, 경제적, 정치적 제약을 받을지라도 지역주민에게 상이한 영향을 미칠 수 있다. 지방정부가 중앙정부에게 영향력을 행사하더라도 이러한 영향력이 반드시 자율성과 같지는 않으며, 지방정부가 지역주민에 대한 더 큰 재량을 가질 때에만 그 능력이 자율성으로 전환될 수 있다. 특히 지방자율성은 법적 또는 여타의 제약과 관련된 자유뿐만 아니라 정치적 활동을 통해 지방정체성을 규정하고 표현하는 능력을 포함한다. 더욱이 지방분권과 자율성의 관계에 대한 시각변화를 고려할 때, 중앙권한의 지방이양이 반드시 지방자율성 제고에 기여하지 않을 뿐만 아니라 오히려 저하시킬 수 있다고 주장할 수 있다. 이는 권한이양의 무용론이나 불필요성을 역설하는 것이 아니라 지방정부의 자치역량(수평적 자율성과 주도적 자율성)이 중요하다는 것을 의미한다. 지방분권은 지방정부의 수직적 자율성뿐만 아니라 자치역량, 특히 시민사회(NGO)와의 협치역량을 중시해야 한다는 것이다. 따라서 모든

지방정부에게 완전한 수준의 정치권한과 재정권한을 부여하는 것은 불필요하거나 불가능하며, 지방정부의 자치역량을 고려한 차등적·비대칭적 권한이양을 추진해야 한다는 것이다.[3)]

Ⅲ. 지방자치 진단: 다양성과 자립기반

이상에서 살펴본 이론의 관점에서 우리나라 지방자치의 수준을 진단하고 이를 바탕으로 대안을 제시할 필요가 있다. 지방자치의 수준과 가능성을 진단하기 위해서는 제도, 운영, 성과, 지역경제, 그리고 정치적 여건 등과 같은 다각적인 측면을 분석해야 하지만, 여기서는 지방소멸의 시대에 있어서 제도적 다양화의 필요성을 알려주는 다양성 수준과 지자체의 생존 가능성을 알려주는 거시적인 자립기반을 중심으로 분석하고자 한다.

1. 다양성 분석

지방자치의 다양성을 통해 새로운 아이디어를 창출하고, 지방자치발전을 도모하기 위해서는 지자체의 사회적 다양성을 반영하는 제도적 다양성이 중요하다. 제도적 다양성의 기초가 되는 사회적 다양성, 즉 인구규모와 재정능력 측면에서 지방자치단체의 다양성을 진단하고자 한다. 인구규모를 기준으로 우리나라 지방자치단체의 다양성을 진단하면, 다양성 수준이 상당히 높다고 할 수 있다. 다음 〈표 2〉와 〈표 3〉은 각각 2016년 현재 인구 20만명 이상 자치단체의 분포와 인구 10만명 이하 자치단체의 분포를 나타낸 것이다.

〈표 2〉 인구 20만명 이상 지자체 분포

구분	합계	100만 이상	80만 이상	50만 이상	30만 이상	20만 이상
숫자	96	3	4	16	44	29
지자체		수원, 고양, 창원	성남, 용인, 부천, 청주	김해, 포항, 전주, 천안, 화성, 남양주, 안산 등	광명, 평택, 시흥, 파주, 김포, 광주, 원주, 아산, 익산, 구미, 진주, 양산, 의정부 등	오산, 군포, 하남, 이천, 양주, 춘천, 강릉, 충주, 군산, 목포, 여수, 순천, 경주, 경산, 거제 등
비율	42.5	1.3	1.8	7.1	19.5	12.8

3) 지방분권의 효과가 국가별·지역별로 차이가 있다는 경험적 연구결과도 제시되고 있다. 국가간 비교연구에서 인구가 적은 국가와 고도로 분권화된 국가는 높은 정치적 지지를 받는 것으로 나타났지만, 인구가 많은 국가도 분권화하여 지방정부에게 많은 자율성을 부여한다면 인구규모의 부정적 효과는 지방자율성의 긍정적 효과에 의해 조절될 수 있는 것으로 나타났다(Matsubayashim 2007: 846). 또한 주정부의 보조금과 집권화 정책은 지방의 세입 확보노력에 보완적 효과와 대체적 효과를 동시에 가져오는 것으로 나타났다. 즉 242개 카운티에서는 주정부의 집권화가 지방의 세입노력에 긍정적 영향을 미쳤으나 327개 카운티에서는 부정적 영향을 미친 것으로 나타났다(Warner & Pratt, 2005).

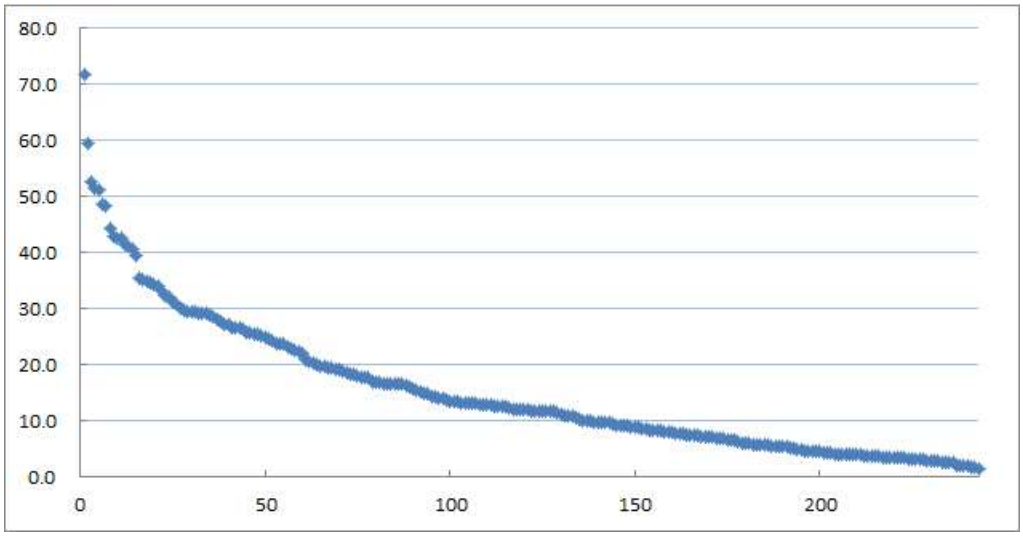
위 표에서 보는 바와 같이 우리나라 226개 기초지자체 중에서 인구 20만명 이상은 96개로서 42.5%를 차지하고 있다. 100만명 이상은 3개이고, 80만명 이상은 7개이며, 50만명 이상은 23개 지자체이다. 30만명 이상-50명 미만은 44개이고, 20만명 이상-30만명 미만은 29개이다. 그러나 아래 표에서 보는 바와 같이 인구 10만명 이하의 자치단체에서도 3만 이하, 3-4만명, 4-5만명, 5-7만명, 7-10만명 등으로 다양성이 발견된다.

〈표 3〉 인구 10만명 이하 지자체 분포

구분	계	3만 이하	3-4만 이하	4-5만 이하	5-7만 이하	7-10만 이하
숫자	92	14	17	19	24	18
지자체		울릉, 영양, 옹진, 인제,화천, 양구, 진안, 양양, 무주, 장수, 순창, 구례, 군위, 청송, 의령	정선, 인제, 보은, 증평, 괴산, 단양, 청양, 임실, 곡성, 강진, 함평, 진도, 영덕, 고령, 봉화, 산청, 고성(강)	연천, 태백, 횡성, 영월, 평창, 철원, 담양, 보성, 장흥, 장성, 신안, 청도, 성주, 예천, 남해, 하동, 함양, 합천, 부산 중구	옥천, 영동, 금산, 서천, 영암, 영광, 완도, 울진, 강화, 가평, 진천, 태안, 고창, 고흥, 화순, 함안, 창녕, 거창, 고성(경) 등	동해, 속초, 홍천, 음성, 부여, 홍성, 예산, 남원, 김제, 완주, 해남, 무안, 문경, 동두천 등
비율	40.7	6.2	7.5	8.4	10.6	8.0

위 표에서 보는 바와 같이 인구 10만명 이하 지자체는 92개로서 226개 기초지자체의 40.7%를 차지하고 있다. 이 중 인구 3만 이하 지자체는 14개이고, 인구 3-4만 이하 지자체는 31개이며, 인구 4-5만 이하 지자체는 50개 지자체이다. 인구 5만-7만 이하 지자체는 24개이고, 인구 7만-10만 이하 지자체는 18개이다. 인구 30-50만 지자체가 19.5%이고 인구 20-30만 지자체가 12.8%로서 상대적으로 높은 비율을 차지하고 있으나 특정 인구규모대의 지자체 비율이 높은 수준은 아니다. 인구규모 면에서는 특정 유형의 지자체가 지배적인 비율을 차지하지 않으며 여러 가지 인구규모의 지자체가 다양하게 분포되어 있음을 알 수 있다. 따라서 인구 측면에서 우리나라 지방자치단체의 다양성은 매우 높은 수준이라고 할 수 있다.

지방세 비율로 측정한 지자체의 재정력 측면에서도 다양한 분포를 보이고 있다. 2015년 현재 지자체의 일반회계에서 지방세가 차지하는 비율을 기준으로 우리나라 226개 지자체의 분포를 보면 다음 그림과 같다.



주: 왼쪽은 지방세 비중(%), 아래쪽은 지방세 비중이 높은 지자체부터 순서로 나열됨

〈그림 2〉 전국 지자체의 세입대비 지방세 비중(일반회계, 2015년 결산기준)

그림에서 보는 바와 같이 지방세 비율 50% 이상-60% 미만은 4개, 40% 이상-50% 미만은 9개, 30% 이상-40% 미만은 13개, 20% 이상-30% 미만은 37개, 10% 이상-20% 미만은 73개, 5% 이상-10% 미만은 56개, 1.6% 이상(울릉, 영양)-5% 미만은 50개 단체이다. 지방세 비율 10-20% 지자체가 73개(32.3%)로서 상대적으로 높은 비율을 보이고 있지만, 5-10% 지자체 및 5% 미만 지자체도 각각 56개 및 50개를 보이는 등 특정 유형이 지배적인 비율을 보이고 있다고 보기 어렵다. 이러한 현상 속에서 지방세 비율이 과도하게 낮은 지자체의 비율이 높은 특징을 보이고 있다.

〈표 4〉 지방세 비율이 낮은 지자체 분포

구분	계	3% 이하	5% 이하	7% 이하	10% 이하
숫자	105	15	35	22	33
지자체		양구, 진안, 장수, 임실, 순창, 고흥, 장흥, 완도, 진도, 신안, 군위, 청송, 영양, 봉화, 울릉	남원, 문경, 영월, 철원, 화천, 인제, 양양, 보은, 영동, 괴산, 부여, 서천, 청양, 무주, 고창 등	태백, 삼척, 정읍, 김제, 안동, 상주, 강화, 옹진, 횡성, 평창, 옥천, 단양, 담양, 무안,고령 등	공주, 보령, 논산, 계룡, 나주, 김천, 영주, 영천, 통영, 가평, 홍천, 정선, 증평, 금산, 홍성, 태안, 예산 등
비율	46.5	6.6	15.5	9.7	14.6

지자체의 사회적 구성 측면에서 다양성은 높지만 이러한 다양성을 반영한 제도적 다양성은 높지 않은 편이다. 기관구성, 사무이양, 기구정원, 재원이양의 측면에서 살펴보면, 제도적 다양

성을 파악할 수 있다. 첫째, 지자체의 기관구성은 단체장-지방의회의 기관분리형을 채택하고 있다. 최근 들어 영국처럼 주민선택에 의한 기관구성형태의 다양화를 주장하고 있지만 제도적으로 채택되지 않고 있다. 둘째, 사무이양에 있어서 차등이양제를 규정하고 있지만 실제로 차등적으로 이양되고 있는 사례는 거의 없다. 제도적 다양성이 인정되고 있지만 실제로 작동되지 않고 있다고 볼 수 있다. 다만, 인구 50만명 이상 및 인구 100만 이상 대도시의 사무특례를 시행하고 있다. 셋째, 기구정원의 경우 지자체의 인구규모에 따라 기구와 정원의 범위를 달리하는 제도적 다양성을 허용하고 있다. 넷째, 국세의 이양에서 일부 제도적 다양성을 인정하고 있다. 즉 지방소비세 비율에서 수도권과 비수도권을 차등화하고 있다. 그러나 자치단체의 세세한 특성과 역량을 고려한 재원이양의 다양화는 시도하지 않고 있다. 이러한 관점에서 지자체의 다양성을 고려한 제도적 다양화를 추진해야 하고, 특히 지방소멸시대에는 지자체간 격차가 심화될 것이므로 보다 세분화되고 정교한 제도적 다양화를 추진해야 할 것이다.

2. 지자체의 자립기반 분석

지자체의 사회적 다양성은 지자체의 격차심화를 의미하기도 한다. 지자체간 격차심화는 저출산·고령화에 의해 지방소멸로까지 연결되고 있다. 지방소멸이 가속화되고 있는 상황에서 출산장려와 보육복지 강화 등의 조치와 더불어 지방자치에 대한 제도적 다양화가 필요할 것이다. 이러한 차원에서 지방소멸과 관련된 지자체의 자립기반을 분석하고자 한다. 지자체의 자립도는 인구뿐만 아니라 재정력에도 좌우되는 만큼 두 가지 요소를 동시에 고려해야 할 것이다. 다음 〈표 5〉는 인구규모와 지방세 비율을 결합시켜 자립기반이 낮은 과소 지자체를 분류한 것이다.

〈표 5〉 인구 및 지방세 측면의 과소 지자체 분포

구분	인구 3만 이하+지방세 3% 이하(A)	인구 4만 이하+지방세 3% 이하(B)	인구3만 이하+지방세 5% 이하(C)	인구 4만 이하+지방세 5% 이하(D)	인구 5만 이하+지방세 5% 이하
숫자	8	11	13	26	37
지자체	영양, 울릉, 양구, 진안, 장수, 순창, 군위, 청송	영양, 울릉, 양구, 진안, 장수, 순창, 군위, 청송, 임실, 진도, 봉화	(A) + 화천, 양양, 무주, 구례, 의령	(B) + 인제, 보은, 괴산, 청양, 곡성, 강진, 함평, 영덕, 산청, 고성(강) 등	(D) + 영월, 철원, 보성, 장흥, 신안, 청도, 예천, 남해, 하동, 함양, 합천

위 표에서 보는 바와 같이 인구 3만명 이하이면서 지방세 비율이 3% 이하인 지방자치단체는 영양군, 울릉군, 양구군, 진안군, 장수군, 순창군, 군위군, 청송군 등 8개이며, 인구 4만명 이하이면서 지방세 비율 3% 이하인 지자체는 8개 군에 임실군, 진도군, 봉화군이 더해져 11개 지자체이다. 인구 3만명 이하이면서 지방세 비율 5% 이하인 지자체는 8개 군에서 화천군, 양양군, 무주군,

구례군, 의령군이 더해져 13개 지자체이다. 인구 4만명 이하이면서 지방세 5% 이하인 지자체는 11개 군에 인제군, 보은군, 괴산군 등 15개 군이 더해져 26개 지자체이며, 인구 5만 이하이면서 지방세 비율 5% 이하인 지자체는 26개 군에 11개 군이 더해져 37개 지자체이다. 이들 지자체들은 인구와 지방세 비율 모두에서 매우 열악하여 지자체로서의 존립기반이 매우 낮은 실정이다.

2000-2015년 15년간 인구감소율, 노령인구비율, 생산가능 인구비율, 1인당 주민세, 그리고 재정자립도 등을 기준으로 자립가능성을 분석하면 더욱 우울하다. 다음 〈표 6〉은 지정기준 및 시뮬레이션 결과를 나타낸 것이다(한국지방행정연구원, 2017). 5가지 지정기준 중 어느 하나에 해당되면 존립우려 지역으로 판정하고, 모든 기준에 해당되면 존립위험 지역으로 판정하였다. 지난 15년간 인구증감률 5% 이하, 노령인구 비율 20% 이상, 2013-2015년 생산가능 인구 50% 이하, 2013-2015 1인당 주민세 하위 50% 이하, 재정자립도 하위 50% 이하 등 5가지 기준 중 어느 하나에 속하는 존립우려 지역은 군 지역(홍천군, 울릉군, 무안군 등)과 일부 시 지역(동두천, 속초시, 통영시 등)을 포함한 20개 지자체이고, 5가지 기준 모두에 해당되는 존립위험 지역은 59개 지자체이다.

〈표 6〉 존립 우려 및 위험 지역(Ⅰ)

지정기준	내용
인구감소율	2000년-2015년 증감 5% 이하
노령인구비율	노령인구비율 20% 이상
생산가능 인구비율, 젊은 여성 인구비율	2013년-2015년 하위 50%
소득·재정	2013년-2015년 하위 50%

구분	존립우려 지역	존립위험 지역	숫자		합계
			우려	위험	
서울	노원구		1	0	1
부산	영도구, 사하구		2	0	2
대구	서구, 남구		2	0	2
대전			0	0	0
광주	북구		1	0	1
인천	강화		1	0	1
울산			0	0	0
경기	동두천	연천	1	1	2
강원	동해, 속초, 홍천, 횡성, 화천, 양구, 인제	강릉, 삼척, 영월, 평창, 철원, 고성, 양양	7	7	14
충북	증평	제천, 보은, 옥천, 영동, 괴산	1	5	6
충남	홍성	보령, 논산, 부여, 서천, 청양, 예산	1	6	7
경북	울릉	안동, 영주, 상주, 문경, 군위, 의성, 청송, 영양, 영덕, 청도, 성주, 예천, 봉화	1	13	14
경남	통영	밀양, 의령, 남해, 하동, 산청, 함양, 거창, 합천	1	8	9
전북		정읍, 남원, 진안, 장수, 임실, 순창, 고창, 부안	0	8	8
전남	무안	담양, 구례, 고흥, 보성, 장흥, 강진, 해남, 함평, 완도, 진도, 신안	1	11	12
제주			0	0	0
계			20	59	79

이러한 결과는 인구 10만명 이하인 92개 지자체보다는 적은 숫자이고, 지방세 비율 10% 이하인 105개 지자체보다는 적은 숫자이다. 그러나 인구 5만명 이하 지자체수인 50개보다 많은 숫자이고, 지방세 비율 5% 이하 지자체수인 50개보다 많은 숫자이다. 인구 5만명 이하이면서 지방세 비율 5% 이하에 해당되는 지자체들은 대체로 이러한 기준 중 어느 하나 또는 전부에 해당될 가능성이 높다고 할 수 있다.

지정기준을 달리하여 존립우려 및 위험지역을 판정할 수도 있다. 다음 〈표 7〉은 지정기준 중 노령인구비율은 그대로 하되, 인구감소율을 10% 이하, 생산가능인구비율은 하위 45% 이내, 1인당 주민세와 재정자립도는 하위 45% 이내로 수정할 경우 존립우려지역과 존립위험지역을 나타낸 것이다(한국지방행정연구원, 2017).

〈표 7〉 존립 우려 및 위험 지역(II)

구분	기준	비고
인구감소율	2000년-2015년 증감 10% 이하	5% 증가
노령인구비율	노령인구비율 20% 이상	동일
생산가능 인구비율, 젊은 여성 인구비율	2013년-2015년 하위 45%	5% 증가
소득·재정	2013년-2015년 하위 45%	5% 증가

구분	존립우려 지역	존립위험 지역	소계		합계
			우려	위험	
서울			0	0	0
부산	영도구		1	0	1
대구	서구, 남구		2	0	2
대전			0	0	0
광주			0	0	0
인천	강화		1	0	1
울산			0	0	0
경기			0	0	0
강원	홍천, 횡성, 영월, 평창, 철원, 화천, 양구, 인제, 고성, 양양		10	0	10
충북	제천	보은, 옥천, 영동, 괴산	1	4	5
충남	보령, 논산, 홍성	부여, 서천, 청양, 예산	3	4	7
경북	안동, 영주, 성주, 울릉	상주, 문경, 군위, 의성, 청송, 영양, 영덕, 청도, 예천, 봉화	4	10	14
경남	산청군, 함양, 거창	의령, 남해, 하동, 합천	3	4	7
전북	순창	진안, 장수, 고창, 부안	1	4	5
전남	무안	담양, 구례, 고흥, 보성, 장흥, 강진, 해남, 함평, 완도, 진도, 신안	1	11	12
제주			0	0	0
계			27	37	64

위 표에서 보는 바와 같이 인구감소율 기준을 다소 완화하고, 생산가능비율과 소득·재정 기준은 강화시킬 경우 존립우려 및 위험 지자체는 79개 지자체에서 64개로 조금 줄어든다. 즉

존립우려 지역은 20개에서 27개 지자체로 늘었고 존립위험 지역은 59개 지자체에서 37개 지자체로서 줄었다. 문제는 어떤 기준을 적용하든 소멸우려 및 위험지역이 적지 않다는 점에서 정책적 노력이 강화되어야 함을 시사해주고 있다.

Ⅳ. 지방자치 대안: 다양화와 차등화

이론적 논의에 기초하여 우리나라 지자체의 다양성과 자립기반을 분석한 결과 지자체의 구성적 다양성에 비해 제도적 다양성이 낮다는 것과 지자체간 자립기반의 편차가 높다는 것이다. 이러한 환경 변화에 대응하여 지자체의 자치역량과 지역문화(자치의식을 포함)에 상응하는 지방분권을 추진하여 지자체의 성과를 제고하고 지자체간 실질적 경쟁을 촉진할 필요가 있을 것이다. 따라서 이 장에서는 지방소멸시대에 부합한 지방자치대안, 즉 지방자치단체의 구성적 다양성을 반영한 제도적 다양화를 제시하고자 한다. 제도적 다양화는 차등화를 포함하는 개념이다. 다양화는 지자체의 기관구성을 다르게 하는 것과 더불어 자치단체의 권한과 지위를 차등화하는 것이다. 즉 지자체를 차등화함으로써 다양화를 제고할 수 있다. 여기서는 지자체 기관구성의 다양화 대안과 자치역량과 지역문화를 고려한 자치단체의 권한·지위 차등화 대안을 제시할 것이다.

1. 지방자치 다양화 대안

현재 우리나라는 모든 지자체에게 기관대립형을 적용하고 있다. 직선단체장과 지방의회 에게 각각 집행권과 의결권을 부여하여 상호 견제와 균형을 취하도록 하고 있다. 최근 들어 지역의 특성과 주민들의 선택에 의해 지자체의 기관구성을 다양화해야 한다는 주장이 제기되고 있다. 영국에서도 주민들이 지자체의 기관구성을 선택할 수 있도록 하고 있다. 제주특별자치도에서는 행정시에 대하여 시의회는 구성하지 않고 시장은 주민이 선출하는 방식을 도입하는 개편안을 시도하였으나 실현되지 못하고 있다. 자치단체의 제도적 다양화를 통해 혁신정책의 추진과 지방행정의 효율성을 제고하기 위해서는 기관구성의 다양화를 시도해야 할 것이다.

1) 기관구성유형의 주민선택

기본적으로 주민들이 자율적으로 기관구성유형을 선택하는 방식이다. 주민투표(referendum)를 통해 다양한 기관구성방식, 즉 기관대립형, 기관통합형, 지방의회형, 직선단체장형 중에서 어느 하나를 선택하는 것이다. 기관대립형은 현재처럼 단체장과 지방의회를 모두 주민직선으로 구성하는 방식이고, 기관통합형은 지방의회에서 단체장을 선출하거나 지방의회 다수당의

대표가 단체장을 겸직하는 방식이며, 지방의회형은 지방의회만 구성하고 의장이 시장을 겸직하는 방식이며, 직선단체장형은 지방의회는 구성하지 않고 단체장만 주민이 선출하는 방식이다. 기관구성유형의 주민선택제를 도입할 경우 주민들이 기관구성유형에 대하여 숙지하고 있어야 한다. 따라서 주민선택에 앞서 공론조사 등을 도입하여 주민들에게 제도의 내용을 충분히 숙지시켜야 할 것이다. 또한 지방의회를 구성하지 않는 방식은 현행 헌법에 위배될 수 있으므로 지역적 특성을 고려하여 제한적으로 적용하거나(단일 자치구역내의 2층제 등), 전반적인 도입을 위해서는 헌법개정 시 관련 조항을 명문화할 필요가 있다.

2) 대도시 자치구의 기관구성방식

대도시 자치구의 기관구성 방식을 전향적으로 개편하는 방식이다. 대도시 자치구는 재정적 역량(fiscal competence)과 정체성의 반영(reflection of identity)이라는 측면에서 자율성이 매우 취약한 지역이고, 동일한 자치구역내에 광역시의회가 중복적으로 구성되어 있다. 따라서 대도시 자치구의 경우 지방의회를 구성하지 않고 구청장만 직선하는 기관구성 유형을 검토할 수 있다. 시의회의 기능으로 충분하지 않다면 구의회와 시의회의 중첩, 즉 시의원의 1/3은 구의원과 겸직하도록 하는 방안도 검토할 수 있다. 자치구의 경우 자치역량과 주민정체성에 근거할 때 재정적 분권과 정치적 분권을 온전히 갖춘 자치단체보다는 주민들의 수요를 정책에 신속하게 반영하는 새로운 기관구성형태를 검토할 수 있을 것이다. 뉴욕과 파리 등의 대도시에서도 자치구는 완전한 자치권을 가진 존재들이 아니다. 주민자치와 참여는 광역시의회의 기능 강화를 통해 해소하고, 추가적으로 읍면동 자치를 통해 보완할 수 있을 것이다. 대도시 지역의 읍면동에 대해서는 강화된 형태의 자치를 실시할 수 있도록 함으로써 자치구의 기관구성방식 변화로 인한 민주적 결손(democratic deficit)을 어느 정도 보완할 수 있을 것이다.

3) 주민총회형의 실험적 검토

과소 자치단체와 읍면동 등 특수한 지역에 대해서는 주민총회형 기관구성을 실험적으로 검토할 수 있다. 주민의 직접참여를 제약하는 요인은 지리적 거리와 인구의 규모이다. 지리적 요인은 교통수단의 발달에 의해 완화되었고, 인구적 요인은 정보통신의 발달에 의해 완화되었다. 더욱이 인구과소지역과 읍면동 지역에서는 인구적 제약이 거의 사라졌다. 인구 3-4만명 이하의 과소자치단체는 주민들이 광장에 모여 공동체의 문제에 대한 직접적 토론을 통해 의결할 수 있고, 한 장소에 모이지 않고도 9-10명의 담론장을 운영하고 이를 스마트폰과 결합시킬 경우 실시간으로 전체 주민들의 의견을 수렴할 수 있다. 그리고 과소 자치단체보다 더 규모가 적고 공동체의식이 강한 읍면동 수준에서 자치단체를 도입할 경우 주민총회형 기관구성을 통해 직접민주주의를 활성화할 수 있을 것이다.

2. 지방자치 차등화 대안

차등화 대안은 자치역량에 맞는 기능과 권한을 부여함으로써 상이한 자치권을 가진 다양한 자치단체를 만드는 것이다. 현재, 자치역량을 고려한 자치권 부여제도로는 자치구에 대한 권한 제한, 인구 50만명 이상의 대도시에 대한 자치특례 등에 한정되어 있다. 따라서 지방자치의 제도적 다양화를 위해서는 상이한 자치권을 가진 다양한 자치단체를 창설해야 한다.

1) 지역문화에 근거한 자치수준의 차등화

자치단체의 권한과 지위를 정하는데 있어서 중요한 기준으로 자치역량, 주민의 자치의지, 그리고 지역문화 등을 고려할 수 있다. 자치역량으로는 인구와 재정력 그리고 문제해결능력 등을 들 수 있다. 자치단체의 자치역량을 고려한 차등적·비대칭적 지방분권의 기준으로는 주로 재정자립도, 성과, 자치의지 등을 사용하고 있다(하혜수·최영출, 2002). 그러나 이러한 기준들은 중앙정부에서 하향적 지방분권을 추진할 때 사용한 기준이다. 지방의 요구에 의한 상향적 지방분권의 추진에서는 지역의 문화를 고려할 수 있다. Douglas의 문화이론에 의하면, 운명주의 문화(낮은 집단성과 높은 격자성)와 계층주의 문화(높은 집단성과 높은 격자성)에서 자치단체는 중앙정부의 대리인으로서 중앙의 정책을 수동적으로 집행하는 데 익숙하다. 이러한 자치단체들에게는 높은 수준의 자치권을 부여하는 것이 적절하지 않을 수 있다. 개인주의 문화(낮은 집단성과 낮은 격자성)에서는 중앙정부의 권한을 대폭 이양하여 지방정부의 자율성을 강화할 필요가 있고, 평등주의 문화(높은 집단성과 낮은 격자성)에서는 적정한 수준의 지방이양을 통해 중앙과 지방간 파트너십을 촉진하는 것이 적절할 것이다.

문화이론에 근거할 때 지역문화에 대한 객관적 측정을 통해 그 결과를 지역주민들에게 제시하고, 주민들이 자치단체의 자치수준을 결정하도록 할 필요가 있다. 도시지역은 대체로 집단성과 격자성이 낮은 개인주의 문화의 특성이 강할 것이고, 농촌지역은 집단성과 격자성이 상대적으로 높은 특징을 보일 수 있다. 따라서 농촌지역의 주민들은 계층주의 문화적 특성에 부합한 자치권을 선택할 수 있도록 해야 할 것이다. 예컨대, 주민들은 재정분권에 있어서 지방세 이양보다는 지방교부세를 선택할 수 있고, 정치적 자치권도 낮출 수 있을 것이다. 반대로 도시지역의 주민들은 개인주의 문화특성이 상대적으로 강한 지역특성에 부합한 높은 수준의 자치권을 선택할 수 있다. 즉 지방교부세보다는 지방세 강화를 선택하고, 중앙권한의 이양에 대해서도 적극적일 것이다. 그에 따라 지방자치법과 지방분권 촉진법의 개정을 통해 이러한 주민선택이 가능하도록 제도적 길을 터주어야 할 것이다.

2) 과소 지자체의 권한제한 및 행정기관화

우리나라 226개 기초자치단체는 앞서 살펴본 바와 같이 인구 1만명대, 2만명대, 3만명대의 과소 지자체가 있는가 하면 인구 80만명, 90만명, 100만명 이상 지자체도 존재한다. 인구 50만명 이상 대도시 특례와 인구 100만명 이상 대도시 특례가 있지만 권한 차이는 크지 않으며, 더욱이 지위차등화는 존재하지 않는다. 지방세 기준으로도 1% 이하, 3% 이하, 그리고 5% 이하 지자체가 있는가 하면 50% 이상의 지자체도 있다. 이러한 상황에서 자치역량에 관계없이 거의 대등한 수준의 자치권을 부여하는 것은 지자체의 역량 발휘와 성과 제고를 위해서나 책임성 확보를 위해서도 바람직하지 않을 것이다.

농촌지역 중에서도 자치단체로서의 존립기반이나 자립기반이 취약한 자치단체에 대해서는 주민들의 선택에 의해 자치권의 수준을 달리해야 할 것이다. 인구 5만명 이하의 과소지역에 대해서는 주민의 선택을 전제로 기능과 권한을 줄여주는 것도 필요한 조치이다. 특히 이들 지역의 경우 자치재정권, 즉 지방세의 비중을 높이는 전략보다는 지방교부세의 비중을 높여주는 조치가 주민의 복지수준에 더 도움이 될 수 있다. 주민의 복지(well-being)를 위해서는 지방정부의 재정자립도보다는 지출규모가 더 중요하다는 연구결과도 제시되고 있다. Bjørnskov et al.(2008)은 국가보조금에 대한 낮은 의존성이나 지방세에 대한 더 큰 의존이 개인의 생활만족과 복지에는 유의한 영향을 미치지 않는다는 경험적 연구를 제시하였다. 주민의 복지를 위해서는 재원의 획득방법보다는 재원의 처리권이 더 중요하다는 것이다.

정치권한의 측면에서 과소 지자체의 경우 기관구성유형에 대한 선택뿐만 아니라 자치권이 없는 행정기관을 선택할 수 있도록 제도적 장치를 만들어야 할 것이다. 주민들이 자치단체가 아니라 행정기관이 지역발전과 주민복지에 더 도움이 된다고 판단할 경우 제도적으로 허용해야 한다는 것이다. 행정기관을 만드는 대안은 지방의회를 두도록 한 헌법 규정에 위배될 수 있다. 특히 시·군의 경우 도의 자치구역과 일부 중복되지만 그 일치 정도가 크지 않으므로 하나의 자치구역에 대한 계층선택의 문제가 아니므로 위헌이 될 수 있다. 이 경우 지방선거 때 헌법개정을 통해 기관 유형을 선택하도록 할 필요가 있다. 즉 행정기관, 준자치단체, 자치단체 등에서 주민들이 선택할 수 있는 여지를 넓혀야 할 것이다.

3) 대도시의 권한특례 강화

중앙집권은 높은 수준의 정책조정을 가능하게 하고, 지방분권은 지방정치인의 높은 책임성을 담보할 수 있다. 규범적 관점에서 지방분권은 지방서비스에 대한 선호차이를 반영하기 위해서뿐만 아니라 정치인의 성과에 대한 효과적 통제를 위해서도 강화되어야 한다. 따라서 자율성이 높은 지자체, 즉 지방세에 대한 의존성이 높은 지자체는 비효율적 행태를 줄일 것이다(Boeti et al., 2012: 274). 이러한 관점에서 인구와 재정력에서 자치역량이 높은 대도시에 대해서는

권한특례를 강화하여 자치권 수준을 높일 필요가 있다. 현재 지방자치법 제175조에는 인구 50만명 이상 대도시 특례가 규정되어 있고, 지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법 제41조 및 제43조에는 인구 100만명 이상 대도시에 대한 사무특례와 재정특례를 규정하고 있다. 그러나 50만명 이상의 특례에 한정되어 있고, 특례의 수준도 높지 않은 편이다.

자치역량을 적절히 반영하기 위해서는 대도시의 특례를 강화하고 세분화해야 한다. 인구 30만명 이상, 인구 50만명-70만명, 인구 70-100만명, 인구 100-120만명, 인구 120만명 이상 등으로 세분하고, 그에 맞는 자치권을 부여해야 한다. 재정권한의 측면에서, 대도시는 과소 지자체와 달리 지방교부세보다는 지방세의 비중을 높이는 전략을 채택해야 할 것이다. 국세의 이양을 통해 지방세의 비중을 높여 대도시의 자립기반을 강화하여 온전한 형태의 자치권을 부여하고, 그를 통해 실질적인 지방민주주의를 구현할 수 있도록 해야 한다. 국세의 지방세 이양은 대도시와 과소 지자체간 재정격차를 심화시킬 수 있는 데, 하나의 대안으로 수평적 재정이전 장치인 역교부세 제도를 도입하여 격차를 완화할 수 있다. 또한 국세의 지방세 이양과 동시에 지방교부세의 비율(19.24%)을 높이는 투트랙(two-track) 전략을 통해 대도시의 자치재정권 강화와 과소 지자체의 자주재정력 확충을 도모할 수 있을 것이다.

4) 낮은 수준의 읍면동 자치제

읍면동은 인구기준이나 조세기반 등을 고려할 때 높은 수준의 자치를 실시하기 어렵다. 그러나 주민참여와 주민자치에 기초한 풀뿌리 민주주의를 활성화하기 위해서는 주민공동체인 읍면동 단위에서 자치를 실시해야 한다. 따라서 읍면동의 자치역량과 주민자치를 조화하기 위해서는 낮은 수준의 자치, 즉 지방세 등의 재정분권은 실시하지 않고 정치분권만 실시할 수 있을 것이다. 읍면동의 경우 정치적 자치권과 재정적 자치권을 완전히 가진 자치단체를 지향할 필요는 없을 것이다. 재원은 상급단체에 의존하더라도 지역공동체의 문제를 스스로 토의하고 결정하는 정치적 자치만 실시해도 주민자치에 기초한 풀뿌리 자치를 구현할 수 있을 것이다.

아울러 지역의 특성을 고려하여 읍면동 자치를 이원화할 필요도 있다. 읍면동 자치의 경우 과소지역 지자체와 대도시 지역을 구분하여 자율적 지역문화가 형성된 도시지역에 대해서는 읍면동 자치를 강화하고, 집단의식과 격자성이 강한 과소지역의 읍면동에 대해서는 상대적으로 낮은 수준의 자치를 실시할 수 있다. 이탈리아에서도 지방자치의 다양화를 위한 기준들이 발견된다(Boeti, et al., 2012: 277). 즉 3천명 이상의 인구를 가진 지방정부는 독자적 예산권을 가진 하위 지자체(근린지자체)를 설치할 수 있도록 하고 있다. 우리나라의 경우, 도시와 농촌의 지역특성을 고려할 필요가 있다. 다만, 도시지역 읍면동의 경우에도 정치적 권한과 재정적 권한을 온전히 갖춘 자치단체를 상정할 필요는 없다. 재정자치권은 제한하고 정치적 자치권을 부여하여 주민들이 공동체의 문제에 대해 주민총회 또는 거버넌스형 협치를 통해 결정하도록 할 필요가 있다.

V. 결 론

다양성이론은 지방정부의 다양성이 경쟁촉진과 혁신아이디어의 창출을 통해 지방자치발전에 기여한다고 주장한다. 단순히 규모와 특징이 다른 지방정부의 존재에 그치지 않고 자치권과 정책적 특징이 상이한 지방정부의 존재가 필요하다. 그에 따라 자치역량과 자치의지에 부합하는 차등적 지방분권이 필요하다는 것이다. 문화이론에 따르면, 지역문화에 따라 지방분권의 수준을 달리해야 한다고 강조한다. 즉 개인주의 지역문화에서는 높은 수준의 자치권이 필요하고, 평등주의 문화에서는 중앙-지방간 파트너십이 요구되며, 계층주의 및 운명주의 문화에서는 낮은 수준의 자치권이 적합하다는 것이다. 지방분권이론에서는 지방분권이 중요하지만 지방자율성의 제고로 연결되지 않을 수 있다는 점을 강조한다. 지방분권이 중앙정부로부터의 면제적 자율성을 제고할 수 있지만 지방정부의 능력(주도적 자율성)과 수평적 자율성을 담보하기는 어렵다. 지역의 이익집단 등에 의한 수평적 자율성(horizontal autonomy) 제약이 지방의 자치역량을 의미하는 주도적 자율성을 낮출 수 있기 때문이다(Chapman, 2003: 17). 지방분권의 개념과 효과에 대해서도 상이한 관점과 결과들이 제시되고 있다. 최근 지방분권과 자율성에 대한 거버넌스 시각은 중앙-지방간 권한이양보다는 네트워크를 강조하고 있고 자치역량과 성과의 개념을 중시하고 있다. 또한 자치역량과 지역문화를 고려한 차등적 지방분권이 자치단체의 효율성과 정책성과를 높일 수 있다는 점도 강조되고 있다.

지방소멸시대에 부합한 지방자치 대안을 요약하면 다음과 같다. 첫째, 대도시 지역은 개인주의 문화가 정착되어 있고, 자치역량이 상대적으로 높은 지역특성을 고려하여 지방분권을 강화할 필요가 있다. 특히 중앙의 이전재원보다는 지방세 확대를 통한 자치재정권을 강화해야 할 것이다. 자치구의 기관구성에 대해서는 구청장만 주민선출하는 대안을 고려할 수 있고, 시의원 중 1/3을 구의원과 겸직하는 대안도 검토할 수 있다. 또한 대도시는 읍면동 자치를 강화하되 재정분권은 실시하지 않고 정치적 자치만 실시하며, 주민총회형을 채택하여 주민들이 공동체 문제에 대하여 직접 토론하여 결정하도록 한다. 둘째, 과소지역에 대해서는 계층주의 지역문화와 자치역량을 고려하여 낮은 수준의 자치를 실시한다. 특히 재정분권에서 지방세 확대보다는 지방교부세 인상을 통해 자율성을 강화한다. 인구와 재정력이 극히 낮은 과소지역의 경우 주민총회형을 실험적으로 실시하고, 주민의 선택에 의해 행정기관 대안도 전향적으로 검토할 필요가 있을 것이다.

〈참고문헌〉

김정환 역. (2016).「지방소멸: 인구감소로 연쇄붕괴하는 도시와 지방의 생존전략」, 서울: 와이즈

베리.

노종호. (2009). 우리나라 공무원의 다양성 인식과 효과에 관한 연구: 외국인 공무원 채용에 대한 인식을 중심으로. 「행정논총」, 47(1): 233-253.

박천오. (2008). 한국의 행정문화: 연구의 한계와 과제. 「정부학연구」, 14(2): 215-240.

이근주·이수영. (2012). 다양성의 유형화를 위한 시론적 연구. 「한국인사행정학회보」, 11(1): 175-197.

이승계. (2010). 다양성 관리 이론의 고찰과 국내 기업에 주는 시사점. 「현상과 인식」, 봄/여름: 147-186.

이윤경. (2014). 국민 가치관이 정부 공정성 인식에 미치는 영향에 관한 연구: Grid Group 문화이론의 적용을 중심으로. 「정부학연구」, 20(1): 119-154.

정철현. (2005). 「문화연구와 문화정책」, 서울: 서울경제경영.

주재현. (2011). 한국 행정문화의 지속과 변화에 관한 연구: Grid-Group 문화이론의 적용. 「정부학연구」, 17(1): 1-33.

최도림. (2012). 다양성에 대한 이론 및 연구 동향과 한국에의 적용 가능성. 「한국인사행정학회보」, 11(1): 111-129.

하혜수·최영출. (2002). 차등적 분권제도에 대한 비교연구: 영·미·일·북유럽을 중심으로. 「한국행정학회보」, 36(2): 109-127.

한국지방행정연구원. (2017). 「저출산·고령화에 의한 지방소멸 분석」, 원주: 한국지방행정연구원.

「동일일보」. (2017). 日 미니 지자체 "의원 할 사람 없어요", 5.30: A23면.

Bjørnskov, Christian, Axel Drehe, and Justina A. V. Fischer. (2008). On Decentralization and Life Satisfaction, *Economics Letters*, 99: 147-151.

Beidelman, T. O. (1993). Review of Mary Douglas, Risk and Blame: Essays in Cultural Theory, *American Anthropologist*, 95(4): 1065-1066.

Boeti, Lorenzo, Massimiliano Piacenza, and Gilberto Turati. (2012). Decentralization and Local Governments' Performance: How Does Fiscal Autonomy Affect Spending Efficiency?, *Public Finance Analysis*, 68(3): 269-302.

Brennan, G & J. Buchanan. (1980). *The Power to Tax: Analytical Foundation of a Fiscal Condition*, Cambridge: Cambridge Univ. Press.

Caulkins, D. Douglas. (1999), Is Mary Douglas's Grid/Group Analysis Useful for Cross-Cultural Research?, *Cross-Cultural Research*, 33(1): 108-128.

Chapman, Jeffrey I. (2003), Local Government Autonomy and Fiscal Stress: The Case of California Counties, *State and Local Government Review*, 35: 15-25.

De Wit, R. C. Frank, and L. L. Greer. (2008). The Black-Box Deciphered: A Meta-Analysis of Team Diversity, Conflict, and Team Performance, Academy of Management Proceedings, 1-6.

Douglas, Mary. (1982). *In the Active Voice*, London: Routledge & Kegan Paul.

Entwistle, Tom, Valeria Guarneros-Meza, Steve Martin, and James Downe. (2016). Reframing Governance: Competition, Fatalism and Autonomy in Central-Local Relations, *Public Administration*, 94(4): 897-914.

Fleurke, Frederik and Rolf Willemse. (2006). Measuring Local Autonomy: A Decision-making Approach, *Local Government Studies*, 32(1): 71-87.

Fleurke, Frederik & R. Willemse. (2004). Approaches to Decentralization and Local Autonomy: A Critical Appraisal, *Administrative Theory & Praxis*, 26(4): 523-544.

Foldy, E. G. (2004). Learning from Diversity: A Theoretical Exploration, *Public Administration Review*, 64(5): 529-538.

Jackson, E. S., K. E. May, and K. Whitney. (1995). Understanding the Dynamics of Diversity in Decision-making Teams, Gusso & Salas(eds.), *Team Decision Making Effectiveness in Organization*, San Francisco: Jossey-Bass.

Keller, Lukas F. and Donald M. Waller. (2002). Inbreeding Effects in Wild Population, *Trends in Ecology & Evolution*, 17(5): 230-241.

Kemper, Theodore D. & Randall Collins. (1990). Dimensions of Microinteraction, *American Journal of Sociology*, 96(1): 32-68.

Larkey, L. K. (1996). Toward a Theory of Communitive Interactions in Culturally Diverse Workshops, *The Academy of Management Review*, 21(2): 463-491.

Matsubayashi, Tetsuya. (2007). Population Size, Local Autonomy, and Support for the Political System, *Social Science Quarterly*, 88(3): 830-849.

McLeod, P. L., S. A. Lobel, and T. H. Cox, Jr. (1996). Ethnic Diversity and Creativity in Small Groups. *Small Group Research*, 27(2): 248-264.

Oates, W. E. (1972). *Fiscal Federalism*, New York: Harcourt Brace Jovanovich.

Ober, Carole, Terry Hyslop, and Walter W. Hauck. (1999). Inbreeding Effects on Fertility in Humans: Evidence for Reproductive Compensation, *AJHG*, 64(1): 225-231.

Pratchett, Lawrence. (2004). Local Autonomy, Local Democracy and the 'New Localism', *Political Studies*, 52: 358-375.

Tiebout, C. M. (1956). A Pure Theory of Local Expenditures, *Journal of Political Economy*, 64: 416-424.

Triandis, Harry C. (2001). Individualism-Collectivism and Personality, *Journal of Personality*, 69(6): 907-924.

Warner, Mildred E. & James E Pratt. (2005). Spatial Diversity in Local Government Revenue

Effort under Decentralization: A Neural-Network Approach, *Environment and Planning C: Government and Policy*, 23: 657-677.

Williams, K. Y., C. A. O'Reilly, Ⅲ. (1998). Demography and Diversity in Organizations: A Review of 40 Years of Research, *Research in Organizational Behavior*, 20: 77-140.

접수일(2017년 06월 29일)
수정일(2017년 08월 09일)
게재확정일(2017년 08월 28일)