

# 우리나라의 지방분권 수준은 왜 낮은가

- 지방분권가설에 관한 탐색적 연구 -

Why Korea Still Stays Low in Local Decentralization  
- An Exploratory Study on Low Devolution Hypothesis -

하 혜 수 (경북대학교 행정학부 교수·공공문제연구소 겸임연구원)

## *Abstract*

Hyue-Su Ha

This Study aims at explaining the reason why Korea still remains low in the level of local decentralization from the perspectives of historical institutionalism, advocacy coalition framework, and collective action dilemma, and drawing a low devolution hypothesis(LDH) in Korea. First part of LDH is about a vicious circle that low local decentralization causes the lack of local self-governing capacity, and which consequently leads to the low devolution due to the drop in agenda-setting of decentralization by centralization coalition. Second one of LDH is a proposition that low local decentralization brings about a weak cohesiveness of decentralization coalition(collective action dilemma among local governments) caused by the disparity among local self-governing and the one-size-fits-all solutions to devolution, thereby producing a weak push for local decentralization. According to these hypotheses, this study suggested some alternatives to cope with the local self-governing capacity shortage, the logics of centralization coalition, and the collective action dilemma among local governments.

Keywords: Local Decentralization, Devolution Hypothesis, Self-Governing Capacity

## I. 서론

우리나라는 1991년과 1995년을 계기로 지방자치제를 재실시하면서 지방의원과 단체장의 선출권한을 주민에게 이양하는 정치적 지방분권을 단행하였다. 그와 더불어 행정적 지방분권, 재정적 지방분권, 그리고 주민분권의 측면에서도 일정한 성과를 시현하였다. 행정적 지방분권의 경우 1991년부터 2012년까지 3,114건의 국가사무를 자치사무로 이양하고, 2007년 총액인건비

제의 도입을 통해 기구·정원관련 권한을 지방정부로 이양하였다. 재정적 지방분권의 경우 지방 교육세, 지방소비세, 그리고 지방소득세의 도입을 통해 지방세의 인상과 국세의 이양을 추진하였다. 주민분권의 경우에도 주민투표제, 주민소환제, 그리고 숙의형 공론조사 등을 통해 주민결정, 주민참여, 협치 등을 강화하였다.

이러한 노력에도 불구하고 우리나라의 지방분권 수준은 매우 낮은 편이고 그 개선 정도 역시 더딘 편이다. 지방사무 비율은 1994년 25%에서 2002년 27% 및 2007년 33.1%로 높아졌으나 2009년 28.3%로 다시 감소하였다가 2013년 32.3%로 다소 개선되었다. 지난 20년 이상 역점을 두고 추진한 성과 치고는 개선의 정도가 낮은 편이다. 지방세의 비율은 1997년 20.8%에서 2000년 18.0%로 감소하였다가 2015년 24.6%로 개선되었으나 2020년 지방소비세의 비율 증가에도 불구하고 24.5%에 그치고 있다. 2015년 기준 OECD 선진국의 지방세 비율과 비교하면 비연방제 국가의 평균인 16%보다는 높지만 연방제 국가의 평균인 35.3%보다 낮은 수준이다. 정치적 지방분권 중에서 지방정부의 국정참여와 정당추천제 등에서는 눈에 띄는 변화가 없고, 법률적 지방분권은 헌법의 법률유보주의에 막혀 진전이 전무한 실정이다. 또한 주민분권의 경우 주민투표제와 주민소환제의 도입은 성과로 인정되지만 대상의 제한과 엄격한 표결요건 등 제도의 문턱이 높아 활용성결과가 저조한 편이다.

이 논문의 연구문제는 25년 이상 지속적인 지방분권의 추진에도 불구하고 지방분권의 성과가 저조하고 그에 따라 낮은 지방분권 수준을 면하지 못하고 있는 이유가 무엇인가에 있다. 지방분권에 관한 선행연구는 주로 지방분권의 성과 평가에 중점을 두고 있고(이승중, 2005; 김순은, 2003), 일부 지방분권 정책을 평가하면서 저해요인을 도출한 연구(안성호, 2014; 이기우, 2007; 고광용, 2015)가 있지만 지방분권의 성과와 수준이 낮은 이유에 대해서는 이정만(2012)을 제외하고는 발견되지 않는다. 더욱이 지방분권의 낮은 수준을 초래하는 변수들간의 관계를 탐색하여 가설적 이론화를 시도한 연구는 전무한 실정이다.

이에 착안하여 본 연구는 지방분권의 성과 부진과 수준 미흡의 원인을 체계적으로 규명하고, 그에 기초하여 지방분권가설을 도출하고자 한다. 이를 위해 신제도주의, 정책연합이론, 그리고 집단행동이론에 의해 지방분권의 수준이 낮은 이유를 분석하고, 그에 기초하여 우리나라의 낮은 지방분권 수준에 관한 가설을 도출하며, 그리고 낮은 지방분권의 함정에서 벗어나기 위한 정책적 시사점을 제시하고자 한다. 연구의 범위는 1991년 지방자치제 실시부터 2020년까지로 하고, 연구방법은 지방분권에 관한 도서, 논문, 신문기사 등을 참조하였다.

## II. 이론적 논의와 분석틀

지방분권은 중앙집권의 전통과 제도에 의해 영향을 받는다는 점에서 이론적 배경으로 역사

적 제도주의를 고찰하고, 지방분권에 반대 또는 찬성하는 세력들의 연합이 형성되고 있다는 관점에서 정책연합이론을 고찰하며, 그리고 지방분권에 대한 지방정부의 이해관계가 다를 수 있다는 점에서 집단행동의 딜레마 이론을 고찰하였다. 역사적 제도주의에서는 중앙집권적 유산 때문에 지방분권의 추진이 더디거나 집권제도의 경로에서 벗어나지 못한다고 진단할 수 있다. 정책연합이론에서는 지방분권에 대한 반대 카르텔의 형성으로 인하여 지방분권의 추진이 지연되고 낮은 지방분권 수준에 머물러 있다고 설명할 수 있다. 집단행동이론은 지방정부간 이해관계의 상충으로 인해 지방분권을 위한 공동행동에 실패하기 때문에 낮은 지방분권 수준에서 벗어나지 못한다고 주장할 수 있다.

## 1. 이론적 관점

### 1) 신제도주의 관점: 역사적 제도주의

신제도주의는 신(新)과 제도주의(制度主義)가 결합된 것으로서 정치나 정책분석에 있어서 제도의 역할을 중시한 제도주의에 대한 수정판이다. 신제도주의와 제도주의의 가장 큰 차이는 제도의 범위에 있다. 제도주의는 법률과 조직 등의 공식적인 제도에 초점을 둔 반면 신제도주의는 공식적 제도뿐만 아니라 문화와 관습 등과 같은 비공식적 제도에도 관심을 가진다. 신제도주의 중 역사적 제도주의는 제도의 경로의존성(path dependence)에 기초해 있다. 경로의존성이란 제도의 진행 경로는 이전의 경로에 의존한다는 것이다. 다시 말해 이전의 우연적 사건 중 결정적 계기(critical juncture), 즉 여러 개 대안 중에서 하나를 선택하는 순간에서 특정한 제도의 경로가 선택되면 이후의 경로는 결정적론 패턴을 갖는다는 것이다(Pierson, 2004; Pierson, 2000; Sewell, 1996; Mahoney, 2000; 하혜수·양덕순, 2007).<sup>1)</sup>

제도의 경로의존성에 기초한 역사적 제도주의는 제도의 혁명적 변화보다는 기존 제도의 유지와 점진적 변화를 설명하는 데 유용하다. 이러한 경로의존성은 제도 변화의 속도와 방향이라는 두 가지 측면에서 살펴볼 수 있다(하혜수·양덕순, 2007). 첫째, 제도변화의 속도로서 제도변화는 갑작스럽고 급진적으로 이루어지기 보다는 장기간에 걸친 안정적 변화 또는 점진적 변화를 거친다는 것이다. 제도는 특정 종류의 변화를 거부하거나 적절한 행동기준을 개발함으로써 스스로 유지해가기 때문이다(March & Olsen, 1989). 그에 따라 제도는 변화요구에 직면하여 준비된 방식에 따라 대응하며, 시행착오에 의한 학습과정을 통해 점진적으로 진화한다는 것이다. 둘째, 제도변화의 방향으로서 제도는 이전의 경로에 의존적이어서 새로운 경로나 궤적을 선택할 수 없다는 것이다. 제도는 일단 한 번 형성되면 혁명적 변화가 없는 한 스스로 유지되는 관성이 있는데, 국가들간 제도의 차이가 발생하는 근본 이유도 이러한 제도의 관성 때문이다.

1) 결정적 계기는 여러 가지 다양한 요소 또는 사건이 시간과 공간을 가로질러 함께 모이는 교차점(conjuncture), 즉 두 개 이상의 순열이 겹치는 전환점이 제도변화의 출발점이다(Wilford, 1994).

Krasner(1984)의 단절적 균형은 경로의존성의 논리에 근거해 있는 대표적인 주장이다. 그에 따르면, 제도는 일정기간 균형을 유지하지만 혁명에 의해 단절되고 이후 다시 새로운 균형을 유지하는 이른바 단절적 균형(punctuated equilibrium)을 거친다는 것이다.

제도의 변화에서 경로의존성이 발생하는 이유는 자기강화기제(self-reinforcing mechanism) 때문이다. 자기강화기제는 제도 스스로 강화되는 특성을 의미하는데, 그 때문에 기존 경로에서 이탈한 새로운 경로나 제도의 선택이 어렵게 된다(Powell, 1991: 197).<sup>2)</sup> 자기강화기제는 정의 환류에 의한 경제학의 수확체증과 동일한 개념으로서 일정한 제도적 패턴의 형성과 장기적 복제를 특징으로 한다(Pierson, 2004; Arthur, 1994). 일단 채택된 제도의 패턴은 지속화를 통해 편익의 증대를 가져오기 때문에 시간이 경과함에 따라 그 패턴을 바꾸기 어렵고, 더 효율적인 새로운 대안이 나타나더라도 기존 제도를 따르게 된다는 것이다. 이러한 자기강화기제는 여러 가지 요인에 의해 발생하지만, 매몰비용, 학습효과, 네트워크 효과, 조정효과, 행태적 속박 등이 주요 원인으로 지적된다(Arthur, 1994).

우선, 매몰비용(sunk cost)으로서 특정 경로가 형성된 상황에서는 경로 이탈에 따른 비용이 크기 때문에 해당 경로의 이탈이 어렵게 된다는 것이다(Greener, 2005: 62). 일단 특정 노선이 선택될 경우 이를 되돌리는 데 따른 비용이 너무 높기 때문에 다른 대안이 존재하는 상황에서도 이전의 궤적을 따른다는 것이다(Levi, 1997: 28). 그에 따라 행위자들은 어떤 제도에 대규모 자원을 투자했을 경우 매몰비용(고정비용)을 고려하여 그 제도를 지속시키려는 유인을 갖게 된다. 둘째, 학습효과(learning effects)로서 특정 경로에 따르는 제도내의 행위자들은 시간이 경과하면서 그 제도에 익숙하고 정통하게 되면서 다른 제도의 경로를 비효율적인 것으로 인식한다는 것이다. 즉 특정 제도에 따르는 행위자들은 시간의 경과에 따라 특정 제도의 경로와 내용을 학습하게 되어 다른 경로의 선택에 부담을 느끼게 된다는 것이다. 셋째, 네트워크 효과는 더 많은 사람들이 동일한 경로를 채택하면 그에 대한 이득이 증대되는 현상이다. 특정 제도에 연결된 행위자들이 많아지면 개인들은 네트워크의 효과에 의해 그로부터 더 많은 편익을 얻게 되어 기존의 경로가 지속된다는 것이다. 넷째, 조정효과(coordination effects)는 다양한 행위자들이 특정 경로를 선택할 때 상호작용 활동에 의해 이득이 증대되기 때문에 해당 경로가 유지되는 현상이다. 이는 적응적 기대(adaptive expectations)에 의해 설명되는데, 행위자들은 다른 행위자도 특정 대안을 채택할 것이라고 기대할 때 특정 경로의 유지를 선택한다는 것이다(Deeg, 2001: 9-10). 다섯째, 행태적 속박(behavioral lock-in)은 행위자의 습관으로 인해 특정 제도의 경로에서 벗어나지 못하는 현상이다. 다시 말해 행위자들은 습관, 조직학습, 그리고 문화 등에 의해 구속되어 효율적인 제도를 선택하지 못한다는 것이다. 이러한 학습과 습관뿐만 아니라 제도적 압력, 권력과 통제의 유지성향, 현상유지적 관성 등도 행태적 속박에 영향을 미치는 변수들이다(Barnes et al., 2004: 372-373).

2) 제도는 스스로 역사적 순간과 조건을 초월하는 규칙, 루틴, 그리고 형식 속에 역사적 경험을 내재화시키기 때문이다(Dimitrakopoulos, 2001: 407).

요컨대, 역사적 제도주의는 매몰비용, 학습효과, 네트워크 효과, 조정효과, 행태적 속박 등에 의한 자기강화기제 때문에 경로의존성이 유발되고, 그 결과 특정 제도가 유지된다는 것이다. 그러나 자기강화기제는 제도의 급격한 변화나 새로운 경로 채택을 설명하지 못하는 단점을 드러낸다. 이러한 단점을 보완하기 위해 Krasner(1984)는 단절적 균형의 개념을 제시하여 제도의 급격한 변화는 전쟁, 혁명, 외적 충격 등에 의해 이루어진다고 주장한다. 이러한 외적 충격뿐만 아니라 대안적 경로를 보여주는 역할모델, 가외의 제도적 대응목록의 사용, 영역간 경험의 이전, 유일최선의 대안 출현 등에 의해서도 경로이탈이 이루어질 수 있다는 주장도 있다(Crouch & Farrel, 2002; Mey-Stamer, 1998). 그럼에도 불구하고 역사적 제도주의에 따르면, 제도는 전쟁과 혁명이 없는 한 자기강화기제에 의해 점진적으로 변하며, 기존의 경로와 궤적에서 크게 벗어나지 않는다는 것이다.

## 2) 정책연합이론의 시각

정책연합이론은 유사한 신념과 가치를 공유하고 있는 정책행위자들이 연합을 형성하여 자신들이 유리한 방향으로 정책의 변화를 지지하거나 저지시킨다는 이론이다. 정책옹호연합이론(ACF: Advocacy Coalition Framework)은 유사한 신념을 공유하는 정책행위자들이 연합을 형성하여 자신들의 신념을 정책화하기 위해 대립·갈등·경쟁하는 과정에서 정책이 변동된다고 주장한다.<sup>3)</sup> 정책연합이론에 근거할 때 정책찬성연합과 정책반대연합이 대립하고 경쟁하는 상황을 생각할 수 있다. 정책연합이론의 주요 내용을 자세히 살펴보면 정책연합, 신념체계의 계층화, 정책중개자, 정책학습, 그리고 외부환경요인 등으로 요약된다(Sabatier, 1988; 남궁근, 2017: 513-520; 양승일, 2005; 백승기, 2008).

첫째, 정책연합이론은 분석 단위로 개별 정책행위자가 아니라 정책연합, 즉 정책행위자로 구성된 정책하위체제를 채택한다. 정책하위체제는 정책이슈에 적극적으로 관심을 갖는 행위자들로 구성되며, 중앙정부, 지방정부, NGO, 이익집단, 그리고 기업집단을 포함한다. 이들 정책하위체제 내에는 정책신념을 공유하는 정책연합들이 존재하며, 이들 연합들은 자신들의 신념을 정책화하기 위해 노력한다.

둘째, 정책연합이론은 정책연합의 신념체계가 계층화되어 있다고 가정한다. 즉 최상위의 근본적 신념, 중간 수준의 정책신념, 그리고 가장 낮은 수준의 부차적 신념으로 구성되어 있다는 것이다(Sabatier, 1988: 145). 여기서 근본적 신념(deep core beliefs)은 규범적·존재론적 성격을 가진 것으로서 인간의 본성, 궁극적 가치에 대한 우선순위(자유, 안보, 건강 등), 분배적 정의 기준 등이다. 정책신념(policy core beliefs)은 근본적 신념의 달성을 위한 전략에 관한 것으로서 정부와 시장의 역할, 권력배분, 정책지향(환경보존 vs. 경제발전), 정책수단에 관한 시각(강

3) AFC는 국내 논문에서 옹호연합이론으로 번역되고 있지만, 여기서 정책연합은 각기 자신들의 주장을 옹호하기 때문에 굳이 옹호라는 단어를 붙이지 않고 그냥 정책연합이라는 용어를 사용할 것이다.

제, 유인, 설득), 정책참여에 대한 시각(시민참여 vs. 전문가참여), 사회의 문제해결능력(제로섬 vs. 상생해결, 기술낙관론 vs. 비관론) 등을 포함한다. 부차적 신념(secondary beliefs)은 정책신념의 구현에 필요한 수단적 의사결정과 정보수집에 관한 것으로서 수단적 의사결정(행정규칙, 예산배분, 법규해석)과 프로그램 성과에 관한 정보수집 등을 포함한다.

셋째, 정책연합이론은 정책중개자(policy broker)가 정책연합들의 갈등상황에 개입하여 절충안을 제시하는 역할을 수행한다고 강조한다. 기본적으로 정책연합들은 자신들의 신념체계를 정책화하기 위해 다양한 전략과 자원을 동원한다. 그러나 이들 정책연합들은 상충되거나 양립 불가능한 목표와 전략을 추구하기 때문에 극심한 대립과 갈등에 빠질 수 있는데, 정치인과 관료 그리고 시민단체 등의 정책중개자가 합리적인 절충안을 제시하여 갈등을 조정하고 중재한다는 것이다. 정책중개자에 의해 제시된 절충안이 채택되면 정책은 결정되고 집행되며, 정책산출과 정책영향이 발생한다.

넷째, 정책연합이론은 정책연합의 신념체계가 정책학습(policy-oriented learning)에 의해 수정될 수 있다고 주장한다(남궁근, 2017: 518-519). 즉 정책연합들은 정책지향 학습을 통하여 신념체계를 강화하거나 수정할 수 있고, 정책방향이나 전략을 바꿀 수도 있다는 것이다. 정책지향 학습을 통한 신념체계의 수정은 부차적 신념에 한정되며, 근본적 신념을 변화시키기는 어렵다.

다섯째, 정책연합들은 두 가지 유형의 외부요인에 의해 영향을 받는다는 것이다. 하나는 상대적으로 안정적인 요인으로서 정책문제 영역(또는 재화)의 기본속성, 자연자원의 배분상태, 사회문화적 가치와 사회구조, 헌법(법률)구조 등이 포함된다. 이들 요인들은 정책하위체제 구성원들의 자원과 신념체계에 영향을 미치고, 실현가능한 대안의 범위를 제약한다. 다른 하나는 상대적으로 가변적이고 동태적인 요인으로서 사회경제적 조건의 변화, 여론의 변화, 통치연합의 변화, 다른 하위체제로부터의 정책결정 등이 포함된다. 정책하위체제의 행위자들은 이러한 가변적인 요인들에 대응하여 자신들의 근본적 신념과 이해관계를 관철시키기 위해 노력한다.

### 3) 집단행동의 딜레마 관점

집단행동의 딜레마이론(collective action dilemma)은 모든 개인이 협력하면 더 좋은 결과를 얻지만 상충되는 이해관계로 인해 그렇게 하지 못하고 집단행동에 실패하는 현상을 설명한다(Olsen, 1965). 여기서 집단행동이란 집단 구성원들이 자신의 지위를 개선하고 공동 목적을 달성하기 위해 함께 취하는 협력적 행동을 말한다. 딜레마는 두 가지 대안 중에서 어느 쪽도 선택하지 못하는 상황을 의미하는데, 그에 따라 집단행동의 실패가 초래된다. 집단행동이론에 따르면, 공공재 생산에 참여하는 다수 개인들의 합리적인 선택은 무임승차 유인 때문에 공공선을 위한 집단행동을 만들어내지 못한다는 것이다. 이는 공공재의 특성인 비배제성과 비경합성 때문이다. 비경합성은 한 사람에게 의한 소비가 다른 사람의 소비에 의해 영향을 받지 않는 특성이

고, 비배제성은 재화에 대한 대가를 지불하지 않는 사람을 재화의 편익에서 제외하지 못하는 특성이다. 따라서 무임승차자 문제(free-rider problem)로 알려진 공공재의 비배제성이 집단행동의 딜레마를 유발한다는 것이다.

Olsen(1965)은 「집단행동의 논리(The Logic of Collective Action)」라는 저서에서 집중된 편익(concentrated interest)과 확산된 비용(diffuse interest)에 관한 이론을 제시하였다. 그의 핵심적 주장은 대규모 집단일수록 무임승차 문제 때문에 집중된 소수의 이익이 과잉 대표되고 확산된 다수의 이익이 무시된다는 것이다. 집단행동의 딜레마로 알려진 올슨의 주장은 다음 두 가지의 통념을 반박한다(Olsen, 1965). 첫째, 집단의 모든 구성원이 공통의 이해관계를 가지고 있다면 그들은 집단행동을 취할 것이라는 통념에 대한 비판이다. 그는 이러한 통념과 달리 공공재를 생산하는 조직은 구성원의 무임승차 유인 때문에 집단행동에 실패할 수 있다고 주장한다. 즉 공공재의 비배제성과 비경합성 때문에 집단행동 참여에 대한 선택적 유인이 없다면 집단규모가 클수록 집단행동의 가능성은 감소한다는 것이다. 그리하여 공통의 이해관계를 가지고 있는 경우에도 대규모 집단의 구성원들은 집단행동에 참여할 가능성이 낮게 된다(정연정, 2002: 74). 둘째, 민주주의는 다수가 소수를 억압하고 착취한다는 통념에 대한 비판이다. 그는 이러한 다수지배의 통념과 달리 집중된 소수의 이익이 넓게 확산된 다수의 이익을 억압할 수 있다고 주장한다. 확산된 다수의 이익구조 상황에서는 무임승차자가 늘어나 집단행동의 도출이 어려워지기 때문이다.

집단행동의 딜레마 이론은 모두에게 이익이 되는 집단행동에 불참하는 개인에게 비용을 부담시키지 못하는 상황을 설명한다. 이러한 집단행동의 딜레마는 죄수의 딜레마(prisoner's dilemma), 집단행동의 문제, 무임승차자 문제, 그리고 공유지의 비극(tragedy of the commons) 등을 포함하고 '고양이 목에 방울 달기'에 비유할 수 있다. 이는 공공재 공급에 있어서 개인의 합리적 선택으로 인해 자원을 많이 가진 자가 자원을 적게 가진 자보다 부담을 더 많이 지게 되는 상황을 초래한다. 자원을 적게 가진 사람은 무임승차 전략 외에 선택의 여지가 없는 상황에서 공공재 공급에 기여하지 않으면서 편익을 얻으려고 시도하기 때문이다.

## 2. 선행연구 검토

지방분권의 성과에 관한 연구는 크게 두 가지 경향을 띤다. 주된 경향은 지방분권정책의 성과를 체계적으로 평가한 연구이다(소순창, 2011; 육동일, 2017; 금창호·최영출, 2013; 하혜수, 2005; 하정봉, 2008; 박정민, 2008; 최철호, 2012; 김홍환·정순관, 2018). 부수적 연구경향은 지방분권정책을 평가하면서 지방분권 추진의 저해요인을 제시한 연구이다(이기우, 2007; 고광용, 2015; 안성호, 2014). 이러한 선행연구의 경향을 정리하면 다음 표와 같다.

〈표 1〉 선행연구의 두 가지 경향 정리

구분	연구논문	주요 내용
지방분권 성과 평가	소순창(2011)	국민의 정부에서 이명박 정부까지 지방분권 정책 평가
	이승중(2005)	노무현 정부의 지방분권정책 평가
	육동일(2017)	시민들이 인식하는 지방자치의 성과 평가
	금창호·최영출(2013)	이명박 정부의 지방분권 정책 평가
	하혜수(2005)	노무현 정부의 지방분권 성과 평가
	하정봉(2008)	1999년-2006년까지 사무이양의 성과 분석
	박정민(2008)	노태우 정부에서 노무현 정부까지 재정분권의 성과 평가
	최철호(2012)	김대중 정부에서 이명박 정부까지 지방분권의 성과 분석
	김홍환·정순관(2018)	국민의 정부에서 박근혜 정부까지 지방분권 성과 평가
지방분권 저해요인	이기우(2007)	참여정부를 대상으로 개혁추진의 실기, 반분권적 인사등용, 지방분권세력의 연대 약화 지적
	고광용(2015)	지방분권의 제약요인으로 사무배분원칙, 총액인건비제, 조세법률주의, 기재부의 비판적 자세 등을 지적
	안성호(2014)	지방분권의 저해요인으로 국회의 저항과 중앙집권화 반격을 지적
	이정만(2012)	지방분권개혁의 부진요인으로 낮은 지방분권 인식, 지방정부에 대한 불신, 주민참여 부족을 제시

먼저 지방분권의 성과 평가에 관한 연구를 보면, 소순창(2011)은 국민의 정부부터 이명박 정부까지 15년에 걸친 지방분권 정책을 평가하면서 기대에 못 미치는 성과를 거두었다고 진단하였다. 이승중(2005)은 노무현 정부의 지방분권정책을 평가하면서 지방분권 과제의 포괄성과 전향성 등에서 긍정적이지만 과제의 불균형성과 추진체계의 비효율성 그리고 계획의 실천이 미흡하였다고 분석하였다. 금창호·최영출(2013)은 이명박 정부의 지방분권정책을 대상으로 추진 시스템, 즉 법적 장치, 추진기구, 그리고 추진절차의 관점에서 평가하였다. 하혜수(2005)는 참여정부의 지방분권 성과에 대하여 효과성, 절차적 민주성, 권한이양과 책임성, 그리고 차등분권의 기준에서 평가하면서 효과성(목표달성도)과 절차적 민주성(의견수렴)에서는 기대한 성과가 나타났지만 권한이양과 책임성의 조화와 자치역량에 상응하는 차등적 지방분권의 추진에서는 미흡하다고 주장하였다. 하정봉(2008)은 사무이양을 중심으로 지방분권의 성과를 분석하며 이양된 사무의 특성에 따라 그 성과가 달라진다는 사실을 규명하였다. 박정민(2008)은 노태우 정부에서부터 노무현 정부까지 재정분권의 성과를 세입분권과 세출분권으로 구분하여 평가하고 정책적 시사점을 제시하였다. 최철호(2012)는 김대중 정부에서 이명박 정부까지 지방분권개혁 성과를 분석하고 개선과제를 제시하였다. 김홍환·정순관(2018)은 국민의 정부에서 박근혜 정부까지 지방분권의 성과를 평가하고 정책적 시사점을 제시하였다. 이들은 지방분권과제가 분명하게 정의되고 지방정부의 요구에 대응적일 때, 지방분권 추진세력들의 지속적인 노력이 있을 때 성과가 높다고 주장하였다.



그 다음으로 지방분권의 저해요인에 관한 연구를 보면, 이기우(2007)는 참여정부의 지방분권 정책의 성과를 평가하고 문제점으로 개혁추진의 실기, 반분권적 인사등용, 지방분권에 대한 낮은 우선순위, 국가균형발전의 추진, 지방분권세력의 연대약화 등을 지적하였다. 고광용(2015)은 김대중 정부부터 이명박 정부까지 사무분권, 인사분권, 재정분권의 성과를 진단하고 지방분권의 제약요인을 제시하였다. 그는 사무분권의 제약요인으로 지방자치법상의 사무배분원칙을, 인사분권의 제약요인으로 총액인건비제를, 그리고 재정분권의 제약요인으로 조세법률주의와 기재부의 비판적 자세 등을 지적하였다. 안성호(2014)는 참여정부의 지방분권정책을 평가하면서 지방분권의 저해요인으로 국회의 저항과 중앙집권화 반격을 들고, 그에 대한 근거로 여야의 중앙집권적 지방행정체제개편 합의, 기초의회의원 정당공천제 확대, 지방이양일괄법안의 접수 거부, 그리고 자치경찰법안의 심의거부를 제시하였다.

이상의 선행연구 검토에서 보는 바와 같이 지방분권의 성과나 수준 저하 요인에 관한 직접적인 연구는 거의 발견되지 않는다. 지방분권개혁의 부진 요인에 관한 연구는 이정만(2012)의 논문이 유일하다. 이정만은 정책집행에 미치는 영향요인을 원용하여 지방분권개혁의 부진요인으로 정책내용적 요인, 정책주체적 요인, 정책과정적 요인, 그리고 국민공감대 형성 부진요인을 제시하였다. 특히 국민 공감대 형성의 부진요인으로 지방분권의 의미에 대한 낮은 인식, 지방분권에 대한 부정적 이미지, 지방정부에 대한 불신, 그리고 지방분권 추진과정에 대한 주민의 참여 부족 등을 제시하였다. 이러한 관점에서 지방분권의 저해요인과 낮은 지방분권에 영향을 미치는 요인을 탐색하고, 그를 기초로 낮은 지방분권에 관한 가설을 탐색하는 본 연구는 의미 있는 시도로 사료된다.

### 3. 분석을 위한 고려 요인

본 연구는 우리나라 지방분권의 성과 저하 이유를 규명하고, 이를 토대로 낮은 지방분권 수준에 관한 가설을 도출하는 데 목적이 있으므로 연역적 접근과 귀납적 접근을 혼용하고 있다고 할 수 있다. 우리나라 지방분권의 수준을 분석하는 데 있어서는 역사적 제도주의, 정책연합이론, 그리고 집단행동의 딜레마 이론에서 강조하는 변수들에 근거하고 있으므로 연역적 접근을 따른다고 할 수 있다. 그러나 이러한 이론에 입각한 분석을 통하여 지방분권가설을 도출한다는 점에서는 일부 귀납적 접근을 취한다고도 할 수 있다. 따라서 이론에 기초하여 인과모형을 구축하여 가설을 검증하는 전형적인 방식을 따르는 대신 우리나라의 낮은 지방분권 수준에 관한 분석과 그에 따른 지방분권가설의 도출에 있어서 고려해야 할 핵심적 요인을 활용하고자 한다.

첫째, 우리나라의 지방분권 수준에 영향을 미치는 핵심 요인은 역사적 제도주의에서 말하는 제도의 관성이라고 할 수 있다. 우리나라의 경우 오랜 중앙집권제도에 의해 지방분권개혁의 속도가 지연되고 그 방향이 기존경로에 의존적일 수밖에 없다. 다시 말해 중앙집권적 제도의 관성과 그에 익숙한 행위자의 신념에 의해 과감한 지방분권의 추진이 제약되고 그 결과 자치역량

의 강화에 기여하지 못하게 된다는 것이다. 또한 중앙집권적 신념과 관성에 젖은 중앙정부 행위자들은 지방정부의 낮은 자치역량을 구실로 지방분권의 추진에 소극적이며, 그에 따라 낮은 지방분권 수준이 지속화된다는 것이다.

둘째, 정책연합이론에서 말하는 중앙집권연합의 존재이다. 중앙부처, 국회, 보수언론 등은 강력한 중앙집권연합을 형성하여 지방분권의 의제채택을 제한하는 역할을 한다. 그에 반해 지방정부, 지방분권학자, 진보언론 등은 지방분권연합을 형성하여 지방분권 의제채택을 촉구하는 역할을 수행한다. 이러한 정책연합간 대립과 경쟁에서 중앙집권연합의 힘이 우월하여 지방분권의 추진을 지연 또는 저해하여 낮은 지방분권 수준에 머물게 한다는 것이다. 특히 지방정부의 자치역량의 부족은 중앙집권세력의 결집과 논리를 강화시켜 지방분권 의제채택률을 낮추고 그에 따라 지방분권의 추진을 저해함으로써 낮은 지방분권 수준을 초래하는 악순환 구조를 만든다고 할 수 있다.

셋째, 집단행동의 딜레마이론에서 주장하는 집단행동의 실패, 즉 지방분권세력의 결집력 부족이다. 243개 지방정부는 서로 상이한 여건과 특성 그리고 역량을 가지고 있으므로 이해관계가 다양하고 지방분권의 수준과 형태에 대해서도 의견이 다를 수 있다. 예컨대, 재정력이 튼튼한 지방정부는 과감한 권한이양과 국세의 이양을 원하는 데 반해 재정력이 빈약한 지방정부는 국세의 이양보다는 지방교부세의 증액을 요구한다. 또한 지방정부의 자치역량을 고려하지 않은 획일적 권한이양은 지역맞춤형 정책추진을 저해하여 지방정부의 결집력을 떨어뜨릴 수 있다. 이러한 지방정부의 집단행동 실패, 즉 지방분권세력의 결집력 저하는 지방분권에 대한 중앙정부의 소극적 태도를 정당화시키고 그에 따라 낮은 지방분권 수준을 지속화시키는 요인으로 작용한다는 것이다.

### III. 낮은 지방분권 수준에 대한 가설적 이론화

#### 1. 낮은 지방분권 수준의 원인 분석

##### 1) 역사적 제도주의에 의한 설명

우리나라가 낮은 지방분권 수준을 벗어나지 못하는 이유는 중앙집권적 제도의 관성과 자기 강화기제에 의해 지방분권 제도의 선택에 있어서 집권제도의 경로에서 크게 이탈하지 못했기 때문이라고 할 수 있다. 가장 대표적인 예로 행정적 지방분권 중 기관위임사무의 폐지를 들 수 있다. 기관위임사무는 국가사무 중에서 자치단체장에게 위임한 사무인데, 역대 정부에서는 2008년부터 사무구분체계를 개선하면서 기관위임사무의 폐지를 추진하였다(행정자치부, 2015: 13-14). 그러나 중앙정부는 기관위임사무에 익숙하였고, 그 사무의 유지로부터 편익을

연고 있었으며, 그리고 사무의 폐지가 중앙집권의 감소로 이어질 수 있다고 인식함으로써 기관 위임사무의 폐지에 소극적이었다. 특히 국회는 기관위임사무와 법정수임사무의 명백한 차이에도 불구하고 근본적인 차이가 없다는 이유를 들어 근거 법률의 제정에 반대하였다.<sup>4)</sup> 중앙정부는 기관위임사무의 폐지는 중앙정부의 권한 감소뿐만 아니라 자치단체장의 조례제정권과 지방의회의 자율성 그리고 주민의 참여에 영향을 미치기 때문에 집권적 제도의 근본적인 변화를 초래할 수 있는 사안으로 간주하여 기존 제도를 그대로 존속시킨 것으로 해석할 수 있다.

행정적 지방분권 중 지방정부의 기구·정원제도 개혁에서도 제도적 관성과 잠재적 비용으로 인한 경로의존성이 발현되었다고 할 수 있다(하혜수·양덕순, 2007). 예컨대, 기존 표준정원제도의 잔재가 새로운 총액인건비 제도의 선택을 제약하였는데, 이는 총액인건비의 산정에 있어서 지역의 여건과 인력운영 현실에 대한 부분적 보정에도 불구하고 지난해 인건비에 기초하도록 설계되어 있었기 때문이다. 그에 따라 표준정원제 하에서 승인해준 공무원의 수가 총액인건비의 결정에 영향을 미쳤는데, 이전 단계에서 결정한 제도의 잔재가 이후의 새로운 제도 선택을 제약하고 기존의 제도가 일정한 패턴의 유지 또는 복제를 통해 자기강화기제를 일으킨 것으로 해석할 수 있다(하혜수·양덕순, 2007: 144; Arthur, 1996).

이러한 점에서 총액인건비제가 기존 제도의 잔재에서 완전히 탈피하지 못한 것은 지방정부의 적정 공무원수를 도출하기 어렵다는 현실적 한계에 기인하기 보다는 제도변화에 따른 중앙정부의 권한 축소 우려에 의한 것으로 해석할 수 있다. 총액인건비제를 도입한 목적과 취지는 총액인건비 범위 안에서 지방정부의 기구와 정원을 자율적으로 결정하도록 함으로써 지방정부의 기구설치에 대한 중앙의 통제를 줄이고 지방정부의 자치조직권을 강화하는 데 있었다. 그럼에도 불구하고 고위직 기구설치(광역의 국단위, 기초의 과단위)에 대한 중앙의 통제를 남겨둔 것은 지방정부의 자치역량에 대한 불신과 중앙집권적 신념의 지속화에 기인한 것으로 볼 수 있다. 중앙공무원들은 지방자치제 초기부터 지방정부의 자치역량과 자기통제능력에 대하여 불신하는 사고를 가지고 있었고, 이러한 사고가 자기강화기제를 통하여 여전히 불식되지 않고 지속 또는 확대된 것으로 해석할 수 있다.

재정적 지방분권 중 국세의 지방세 이양에서도 집권제도의 관성, 중앙관료의 권력유지성향, 그리고 중앙정부의 통제관성이 작용하였다고 할 수 있다. 중앙정치인과 관료들은 지방분권 추진의 전제조건으로 자치역량의 강화를 주장하면서 국세의 지방세 이양에 소극적이거나 반대해왔다. 또한 기획재정부는 지방소비세 도입에서 보는 바와 같이 국세의 이양 등에 대해 매우 소극적이었다. MB정부에서는 국세인 부가가치세의 10%를 지방소비세로 전환하려고 계획하였으나 기획재정부의 반대에 직면하여 5%로 축소한 바 있다(내일신문, 2008.10.7.).<sup>5)</sup>

<sup>4)</sup> 법정수임사무는 지방의회관여, 국가감독, 그리고 정부간관계 등에서 기관위임사무와 차이가 있다. 법정수임사무는 자치단체장에게 위임된 사무가 아닌 법령에 의해 자치단체가 수임한 사무이고, 지방의회가 조례를 제정할 수 있으며, 국가의 감독도 법령에 규정된 수단에 한정되며, 그리고 중앙-지방의 관계도 상대적 대등협력관계를 전제로 하고 있다. 특히 기관위임사무는 중앙정부의 법령 제·개정에 의해 신설이 가능하지만, 법정수임사무는 중앙정부의 일방적 증설이 금지된다(행정자치부, 2015: 14).

지방세의 비중과 지방교부세의 비중에 대한 장기적 변화를 보면 재정분권에 대한 중앙정부의 태도를 읽을 수 있다. 국세 대 지방세의 비율을 보면, 1992년 21.2%이던 것이 2019년 23.1%로 나타나 거의 변하지 않은 것으로 나타났다(국세청, 1998; 2003; 2008). 2020년 지방소비세를 부가가치세의 21%로 인상함으로써 국세 대 지방세의 비율은 75.5:24.5로 추정되고 있다. 지방세 비율이 연도별로 약간의 변화는 있었지만 180024% 사이를 유지하고 있는 점에 비추어 볼 때 지방자치제 실시 및 지방분권의 추진에도 불구하고 지방세 비중은 크게 개선되지 않았다고 할 수 있다. 그에 반해 지방교부세는 1969년 내국세 총액의 16%, 1982년 내국세의 13.27%, 2000년 15%, 2004년 18.3%, 2005년 19.13%, 2006년 19.24% 등으로 증대돼 왔다. 이러한 과정을 볼 때 자체재원인 지방세의 증액보다는 의존재원인 지방교부세의 증액에 역점이 두어졌다고 할 수 있다.

## 2) 정책연합이론에 의한 설명

지방분권의 추진에 있어서 정책연합은 지방분권연합과 중앙집권연합으로 구분할 수 있다. 지방분권연합은 지방정부·지방정부연합·시민단체(지방분권운동본부)·지방분권 전문가 등이고, 중앙집권연합은 기재부·국회·중앙부처·시민단체(경실련)·재정 전문가 등이다. 이러한 지방분권연합과 중앙집권연합의 신념체계, 외부환경요인, 정책중개자, 그리고 정책연합의 전략과 자원 등을 고찰하면 지방분권의 성과 부진과 낮은 지방분권의 원인을 규명할 수 있을 것이다.

첫째, 지방분권연합의 근본적 신념은 민주성(지방민주주의)에 바탕을 두고 있고, 정책신념으로는 자치권과 주민참여를 지지하며, 부차적 신념으로 '선 지방분권 후 보완'에 근거하고 있다고 할 수 있다. 그에 반해 중앙집권연합은 근본적 신념으로 효율성(규모의 경제)에 기대고 있고, 정책신념으로 책임성과 전문가 참여를 강조하며, 부차적 신념으로 '선 자치역량 후 지방분권'에 근거해 있다. 둘째, 정책연합의 신념과 정책선택에 영향을 미치는 외부요인 중 상대적으로 안정적인 요인은 중앙집권구조(문제영역의 기본속성), 인구와 자원의 불평등성(자연자원의 배분상태), 계층주의와 권위주의(사회문화적 가치와 사회구조), 지방분권을 제약하는 헌법과 법률(헌법구조) 등이고, 상대적으로 가변적인 요인은 지방소멸·세계화·주민직접참여(사회경제적 조건의 변화), 좁은 국토와 지방정부 불신(여론의 변화), 세종시·혁신도시 건설 등이다. 셋째, 정책중개자의 존재와 역할이다. 국회와 행안부 그리고 시민단체 등이 정책중개자 역할을 수행해야 하지만, 국회는 기본적으로 지방분권을 권력약화로 인식하는 경향이 강하고, 행안부는 지방정부에 대한 통제자이면서 여타 다른 중앙부처(기재부와 국토부 등)의 대항자로서 중개자 역할이 어려운 상황이며, 시민단체는 지방분권 반대 단체와 찬성 단체로 나누어져 있어 중립적인 관점에서 중재하기 어려운 상황이다. 넷째, 전략과 자원에 있어서 지방분권연합은 동원가능한 자원이 상

5) 당시 협의과정에 참여하였던 행정안전부 공무원들은 기획재정부 공무원들이 5%의 지방소비세 도입에 대해서도 매우 저항적이었다고 회고하였다.

대적으로 부족하며, 주로 지방분권의 당위성과 공론화에 의존한다. 그에 반해 중앙집권연합은 동원가능한 자원이 상대적으로 우월하며, 주로 자치역량의 부족으로 인한 비효율과 부패를 부각시키는 전략을 사용한다. 다섯째, 정책학습은 지방분권에 대한 세미나 등이 간헐적으로 이루어지고 있으나 빈도나 내용 면에서 정책연합의 부차적 신념을 바꾸기에는 역부족이다. 특히 경실련과 지방분권운동본부 등 시민단체의 세미나는 재원동원의 어려움으로 인해 그 빈도가 낮고, 중앙부처의 세미나는 지방정부와 주민으로부터 진정성을 의심 받고 있으며, 그리고 지방정부의 세미나는 언론과 주민의 관심을 크게 받지 못하여 의제설정 능력이 낮은 편이다.

〈표 2〉 정책연합이론의 적용결과

구분		지방분권연합	중앙집권연합
신념체계	근본적 신념	민주성	효율성
	정책신념	자치권, 주민참여	책임성, 전문가 참여
	부차적 신념	선 지방분권 후 보완	선 자치역량 후 지방분권
안정적 요인	문제영역의 기본속성	중앙집권구조	
	자연자원의 배분상태	인구와 자원의 불평등성	
	사회문화적 가치와 사회구조	계층주의, 권위주의	
	헌법구조	지방분권을 제약하는 헌법규정과 지방자치법	
가변적 요인	사회경제조건의 변화	지방소멸, 세계화, 주민의 직접참여	
	여론의 변화	좁은 국토에 의한 중앙집권 지지, 지방불신	
	다른 하위체제의 정책결정	세종시와 혁신도시 건설	
자원과 전략		·자원에서 상대적 열위 ·지방분권 당위성과 공론화	·자원에서 상대적 우위 ·지방역량 부족과 부패 홍보
정책지향 학습		세미나, 지역공청회 등	

지방분권연합과 중앙집권연합은 부차적 신념 외에는 단기적으로 수정하기 어려운 근본적 신념과 정책신념을 가지고 있다. 또한 이들은 주민의 직접참여와 같은 일부 가변적 환경요인을 제외하면 자원의 불평등과 권위주의문화 등과 같은 안정적 환경요인에 의해 영향을 받고 있다. 이러한 상황에서 중앙집권연합이 상대적으로 우월한 자원을 가지고 지방정부의 자치역량과 책임성 부족을 집중적으로 부각시키는 전략을 펴기 때문에 낮은 지방분권의 수준에서 벗어나지 못한 것으로 볼 수 있다. 다시 말해 중앙집권연합은 중앙부처, 국회, 그리고 이익집단 등이라고 할 수 있는데, 이러한 세력들의 체계적인 반대 때문에 낮은 지방분권 수준에 빠져 있다고 해석할 수 있다. 중앙부처 중에서 행정안전부는 양면적인 태도를 보이는데, 한편으로는 지방분권관련 법률의 제·개정안을 국회에 제출하여 통과를 위해 노력하고, 다른 한편으로는 지방정부의 기구·정원관련 권한의 이양에 대하여 자치역량의 부족을 이유로 반대하거나 소극적인 태도를

취한다.

중앙부처 중에서 지방분권에 가장 반대하는 부처는 기재부라고 할 수 있다. 기재부는 주로 재정적 지방분권에 대하여 반대하는 입장인데, 재원의 지방이양은 기재부의 통합적 재정 관리를 곤란하게 할 뿐만 아니라 지방정부의 낮은 자치역량 때문에 재정성과 및 책임성 확보가 어려울 것이라고 우려한다. 실제로 역대 정부의 재정적 지방분권의 추진은 기재부의 강력한 반대에 의해 무산되었는데, 대통령의 강력한 의지의 천명에도 불구하고 국세의 이양은 계획대로 추진되지 못하였다(뉴스1, 2015.4.28.; 조선비즈, 2017.11.1.).

국세의 지방세 이양 중 가장 가시적인 성과는 지방소비세의 신설이라고 할 수 있는데, 국세인 부가가치세의 일정 비율을 지방정부로 이양한 것이다. 이명박 정부에서 부가가치세의 10%를 지방소비세로 이양할 계획이었으나 기재부의 반대로 무산되고 결국 5%로 결정되었다(내일신문, 2008.10.7.). 2010년 지방소비세(부가가치세의 5%)를 도입할 때 행안부와 지방정부는 5%에서 시작하여 20%까지 단계적으로 인상하는 대안에 합의하였다고 주장하였으나 기재부는 그러한 사실이 없다고 반박하였다(뉴스1, 2013.7.20.). 결국 2013년 취득세의 50% 인하로 인한 지방세수 감소분을 보충하기 위해 지방소비세를 5%에서 11%로 인상하는 데 그쳤다(조세일보, 2013.10.8.). 이후 박근혜 정부에서 자치발전위원회에서 부가가치세의 비율을 16%로 인상하려고 시도하였으나 그 역시 기재부의 반대로 무산되었다(뉴스1, 2015.4.28.). 문재인 정부에서 국세 대 지방세의 비중을 8:2에서 7:3으로 개선하기 위하여 지방소비세를 16%로 인상하려는 조치에 대해서도 기재부는 세수 부족과 재정상황의 악화를 이유로 반대하였다(조선비즈, 2017.11.1.). 기재부는 행안부와 지방정부의 지방소비세 인상에 대하여 지방교부세의 감축을 주장하기도 하였다. 즉 지방소비세의 비율 인상은 국세 수입의 부족을 초래하고 이는 지방교부세의 감소로 나타날 수밖에 없다는 것이다. 이처럼 지방소비세의 비율 인상에 대한 기재부의 지속적인 반대에 직면하여 문재인 정부는 2019년에야 지방소비세의 비율을 15%로 인상하였고, 공약사항인 21% 인상은 집권 3년차인 2020년에 달성하였다.<sup>6)</sup>

기재부 다음으로 지방분권에 반대하는 강력한 집단은 국회이다. 국회는 지역별, 정당별, 가치관별로 지방분권에 대한 태도가 다양하지만 자신의 이해관계에 밀접하게 관련된 이슈, 즉 법률적 지방분권이나 정당공천제 폐지 등에 대해서는 반대하는 경향이 강하다. 그에 따라 지방분권 이슈가 대통령의 공약이나 국민들의 요구에 의해 정책의제로 채택된 경우에도 국회에서 정책결정이 되지 않는, 즉 정책의제가 결정의제로 전환되지 못하는 경우가 빈번하다.<sup>7)</sup> 예를 들면, 기관위임사무 폐지, 재정분권, 그리고 지방자치법 전면개정 등은 대통령의 공약사항으로 자치분권위원회에서 심의·의결하여 관련 법률을 국회에 보냈으나 국회에서 반대하거나 소극적

<sup>6)</sup> 다만 수도권 자치단체 지방소비세수의 35%를 지역상생기금으로 10년간 출연하기로 한 점은 긍정적이다(뉴스1, 2019.12.27.).

<sup>7)</sup> 정책의 창(policy window) 이론에 따르면, 문제와 정책 그리고 정치라는 독자적인 흐름이 이루어지는 상황에서 정권교체, 우연한 사건, 정책선도자의 노력 등에 의해 정책의 창이 열리고 그에 따라 정책의제가 채택되거나 결정의제가 된다고 한다(Kingdon, 1997).

으로 대응하여 결정의제가 되지 못하였고, 더욱이 지방분권을 가로막고 있는 헌법조항의 수정을 포함한 개헌안은 권력구조 개편에 대한 국회의 우려와 반대 때문에 제대로 된 논의조차 이루어지지 않았다.

이렇게 볼 때 지방분권, 그 중에서도 핵심적인 사항은 기재부와 국회 등과 같은 중앙집권연합의 체계적인 저항에 의해 추진되지 못하였다고 할 수 있다. 일본에서 도입된 기관위임사무의 폐지는 국회에서 봉쇄되었고, 국세의 지방세 이양은 기재부의 저항에 직면하여 성사되지 못하였다. 지방선거의 정당공천제 폐지는 지방정부와 시민단체 그리고 자치학자들의 체계적인 노력에도 불구하고 국회의 무관심으로 정부의제 또는 결정의제의 문턱을 넘지 못하였다. 일본에서 시행되고 있는 중앙-지방간 협력회의에 관한 법률도 일부 의원들이 제출하였으나 통과되지 않았고, 문재인 정부 들어 대통령과 시·도지사협의회 대표들이 대등한 입장에서 협의하는 중앙 지방협력회의의 설치를 시도하였으나 관련 법률은 20대 국회 임기만료로 자동 폐기되었다. 따라서 지방분권은 지방정부, NGO, 자치전문가로 이루어진 지방분권연합의 노력에도 불구하고 기재부, 국회, 이익집단으로 이루어진 중앙집권연합의 저항에 직면하여 기대한 성과를 거두지 못하였다고 할 수 있다. 향후 국민들이 지방분권의 성과를 체감하고, 적극적인 관심과 지지를 보내지 않는 한 이러한 구도는 지속될 가능성이 높다.

### 3) 집단행동이론에 의한 설명

우리나라의 낮은 지방분권 수준은 집단행동의 딜레마 이론에 의해서도 설명될 수 있다. 집단행동의 딜레마 이론에 따르면, 모든 지방정부는 지방분권(중앙정부의 권한이양)을 원하지만 서로 다른 이해관계 때문에 지방분권에 대한 집단행동에 실패하여 기대한 성과를 거두지 못하는 것이다. 이는 지방분권의 추진방식에서 비롯되는 측면이 강하다. 중앙의 권한을 모든 지방정부에 이양하는 '획일적 지방분권'은 지역맞춤형 정책추진을 저해함으로써 지방정부의 응집력을 떨어뜨리고, 일부 지방정부는 지방분권을 위해 시간과 비용을 지불하지 않게 되는 무임승차자 문제도 야기할 수 있다. 특히 개별 지방정부들이 지방분권에 적극적으로 나서지 않는 상황에서 다수의 지방정부들은 지방분권을 위한 주도적 노력에 수반되는 비용과 부담 때문에 단합된 행동을 취하지 않을 것이다. 이러한 지방정부의 집단행동 실패와 그로 인한 지방분권연대의 응집력 부족은 중앙정부로 하여금 지방분권을 소극적으로 추진하게 만들 수 있다. 그러나 집단행동의 딜레마 양상은 지방분권의 사안별로 다소 다를 것으로 판단된다.

첫째, 정치적 지방분권, 특히 정당공천제 폐지의 경우 특정 지방정부가 주도적 노력을 기울일 경우 손해는 집중되지만 폐지에 따른 편익은 분산되기 때문에 어느 지방정부도 적극적인 행동을 취하지 않을 것이다. 개별 자치단체장이나 지방의원들도 성공에 대한 보상보다 실패에 따른 비용을 더 크게 인식하기 때문에 주도적으로 나서기 어렵다. 정당공천제의 폐지에 따른 혜택은 모든 자치단체장과 지방의원들이 받지만 폐지 주장으로 인한 비용과 부담은 특정 개인

들에게 집중되기 때문에 무임승차자가 생길 수 있고, 그에 따라 어느 누구도 적극적으로 나서지 않는 집단행동의 딜레마에 빠질 수 있다는 것이다.

둘째, 재정적 지방분권 중에서 국세이양은 지방정부별로 상반되는 결과를 가져오기 때문에 결집된 행동을 기대하기 어려울 것이다. 조세기반이 튼튼한 부유한 지방정부는 국세의 지방세 이양을 적극적으로 지지하는 데 반해 조세기반이 취약한 가난한 지방정부는 국세의 지방세 이양보다는 지방교부세의 증액을 지지할 것이다. 더욱이 지방정부 중에서 수적으로 더 많은 가난한 지방정부는 국세의 이양이 내국세 수입의 19.24%를 재원으로 하는 지방교부세의 감소를 초래하기 때문에 국세의 이양에 대하여 적극적으로 반대할 것이다. 이처럼 재정적 지방분권에서는 개별 지방정부의 무임승차 문제가 아니라 세원 분포의 불균형에 따른 집단간 이해관계의 상충 때문에 집단행동에 실패할 것이다.<sup>8)</sup>

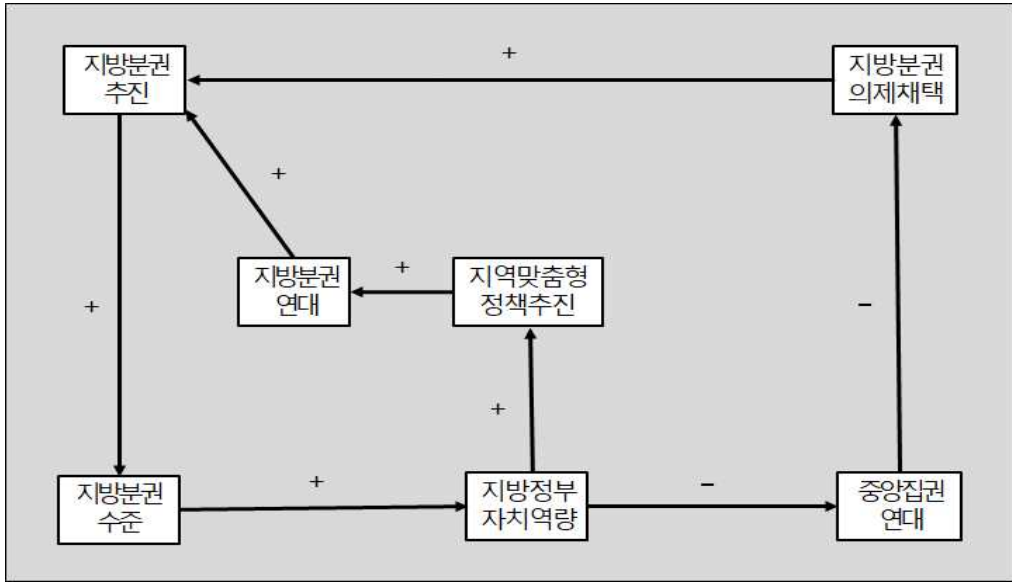
셋째, 행정적 지방분권의 경우에도 지방정부의 상충되는 이해관계 때문에 집단행동의 실패가 나타날 수 있다. 사무의 지방이양이나 특별지방행정기관의 기능이양여부에 대한 지방정부의 의견조사에서 재정력과 지역여건의 차이에 따라 의견이 달라지는 점을 확인할 수 있다. 예컨대, 항만기능의 지방이양에 대하여 항만을 끼고 있는 지방정부는 적극적으로 지지하는 데 반하여 항만이 없거나 아주 미미한 지방정부는 관심이 없거나 소극적인 태도를 보인다. 또한 재정력이 약한 지방정부는 사무와 함께 인력과 재원도 이양하는 포괄적 이양을 주장하는 데 반하여 재정력이 튼튼한 경기도 등에서는 재원이양이 없더라도 지역경제와 지역계획 등에 관한 기능의 이양을 주장한다. 이러한 다양한 목소리는 중앙정부에게 소극적인 지방분권 추진에 대한 면죄부를 주고 있는 실정이다.

## 2. 지방분권가설 도출

1991년 지방의회와 1995년 자치단체장의 직선 이후 김영삼 정부에서부터 문재인 정부에 이르기까지 지속적인 지방분권의 추진노력에도 불구하고 지방분권의 성과가 크지 않고, 그에 따라 낮은 지방분권 수준을 유지하고 있는 이유에 대하여 신제도주의(중앙집권의 유산), 정책연합이론(중앙집권연합의 지방분권 저지), 그리고 집단행동이론(지방정부에 의한 집단행동 실패 및 지방분권연대의 결집력 부족)으로 설명하였다. 이 세 가지 이론을 종합하여 우리나라의 낮은 지방분권 수준을 설명하기 위한 가설을 구성하고자 시도하였다. 아직은 검증되지 않은 가설적 수준이지만 낮은 지방분권 수준을 설명하는 데 유용할 것으로 사료된다. 지방분권의 추진 미흡과 낮은 지방분권 수준을 설명하기 위한 가설을 도식화하면 다음 그림과 같다.

8) 인구 100만 대도시는 사무이양과 국세이양을 포함하여 특례시를 요구하고, 인구 50만 이상 대도시는 사무이양 특례 강화를 요구하며, 그리고 인구가 줄고 재정력이 약한 군지역은 재정지원특례가 포함된 특례군을 요구하고 있다.





〈그림 1〉 지방분권가설 도식화

그림에서 보는 바와 같이 하나의 가설적 경로는 지방분권 수준은 지방분권의 추진에 의해 좌우되는데, 지방분권 수준이 높으면 높을수록 지방정부의 자치역량의 강화에 정의 영향을 미치고, 지방정부의 자치역량이 강화되면 될수록 중앙집권 연대에는 부의 영향을 미치며, 중앙집권 연대는 지방분권의제의 채택에 부의 영향을 미치며, 그리고 지방분권의제의 채택은 지방분권의 추진에 정의 영향을 미치는 구조이다. 또 다른 가설적 경로는 지방분권 수준은 지방정부의 자치역량에 정의 영향을 미치고, 자치역량의 강화는 지역맞춤형 정책에 정의 영향을 미치며, 그리고 자치역량의 강화는 지방분권연대에 정의 영향을 미치는 구조이다. 이러한 두 가지 가설적 경로에 따라 우리나라의 낮은 지방분권 수준이 지속화되는 이유를 설명할 수 있다.

첫째 가설은 지방분권 수준 → 지방정부의 자치역량 → 중앙집권연대 → 지방분권 의제채택 → 지방분권 추진으로 연결되는 명제이다. 이 가설에 따르면 지방분권의 추진 미흡에 의한 낮은 지방분권 수준은 지방정부의 자치역량 저하를 초래하고, 자치역량의 저하는 중앙집권 연대를 강화시켜 지방분권의제의 채택률을 낮춤으로써 지방분권 추진을 저해하는 악순환 구조가 지속된다는 것이다. 이러한 악순환의 출발에 해당되는 지방분권 추진 미흡에 작용하는 핵심요인은 중앙집권적 제도와 관행이라고 할 수 있다. 중앙집권적 제도와 관행이 자기강화기제를 일으켜 지방분권개혁의 추진을 더디게 하고 낮은 지방분권 수준을 초래할 수 있다는 것이다. 그리고 낮은 지방분권 수준은 지방정부의 자치역량 약화를 초래하는데, 이러한 자치역량의 약화는 중앙집권연대의 논리를 강화시켜 지방분권의제의 채택비율을 낮추어 지방분권 추진을 저해한다는 것이다. 다시 말해 지방정치인, 지방정부, 매스컴, NGO의 요구에 따라 지방분권 공약이 대대적으로 제시되지만 지방정부의 자치역량 부족이 국회, 중앙부처(기재부), 그리고 보수언론

등으로 대변되는 중앙집권연대의 반대논리와 무의사결정(non decision-making)에 영향을 미쳐 지방분권의제의 채택률을 떨어뜨린다는 것이다. 실제로 중앙부처는 지방정부의 자치역량 부족을 이유로 과감한 지방분권에 소극적인 행태를 보이고 있다.

선행연구에서도 이러한 가설을 뒷받침하는 논리를 발견할 수 있다. 우선, 지방정부의 자치역량 저하를 지방분권의 저해요인으로 지적하는 연구들이다(이기우, 2007; 하혜수, 2005). 이들 연구들에 따르면 자치역량의 저하가 지방분권의 추진을 저해하고, 그로 인한 낮은 지방분권 수준이 지방정부의 자치역량 저하를 초래한다고 볼 수 있다. 그리고 지방정부의 자치역량은 주민의 자치역량과 자치의식을 포함하는데, 시민사회의 지방분권의식 저하(안성호, 2014)와 주민의 참여·협치 부족(이정만, 2012)을 제시한 연구들도 낮은 지방분권 수준의 원인으로 지방정부의 자치역량 저하를 지적한 것으로 볼 수 있다. 그 다음, 지방분권의 저해요인으로 중앙집권연대의 힘을 지적하는 연구들이다. 이승중(2005)은 정치권의 협력 부족을, 안성호(2014)는 국회의 저항과 고위관료의 소극적 태도를, 그리고 이정만(2012)은 중앙관료-정치인-기업인의 철의 삼각연합을 지적하고 있다.

둘째 가설은 지방분권 수준 → 지방정부의 자치역량 → 지역맞춤형 정책추진 → 지방분권연대 → 지방분권 추진으로 연결되는 명제이다. 이 가설에 따르면, 낮은 지방분권 수준은 지방정부의 자치역량의 저하를 초래하고, 이는 지역맞춤형 정책추진에 부정적 영향을 미쳐 지방분권연대의 응집력 약화를 통해 지방분권의 추진을 저해한다는 것이다. 특히 지방정부간 자치역량이 상이한 상황에서 모든 지방정부에게 유사한 수준의 권한을 이양하는 '획일적 권한이양'은 지역맞춤형 정책추진의 약화를 초래할 수 있고, 이는 지방정부의 집단행동의 실패, 즉 지방분권연대의 응집력을 약화시켜 지방분권의 추진을 저해한다는 것이다. 다시 말해 낮은 지방분권 수준은 지방정부의 자치역량 저하를 초래할 뿐만 아니라 지방정부의 자치역량과 여건을 고려하지 않은 획일적 지방분권의 추진은 지역맞춤형 정책추진 및 주민체감형 성과제고를 저해하고, 그에 따라 지방정부의 의견 충돌과 무임승차를 유발하여 집단행동의 실패로 이어질 수 있다는 것이다.

지방분권에 관한 선행연구에서도 이러한 가설적 주장을 뒷받침해주는 논리가 발견된다. 이기우(2007)는 지방분권의 저해요인으로 지방분권세력의 분열을 제시하였고, 이승중(2005)은 지방분권 요구집단의 분열을 지방분권 저해요인으로 제시하였다. 육동일(2017)과 하혜수(2005)도 자치역량에 맞는 차등적 지방분권의 추진이 필요하다는 점을 강조하였는데, 획일적 지방분권에 따른 지방정부의 집단행동 실패 가능성을 지적한 것으로 사료된다. 실제로 중앙정부는 지역맞춤형 지방분권을 천명하고 있지만 한 번도 시행한 바가 없고, 인구 100만 대도시에 대한 특별시 추진관련 법률도 20대 국회 임기 만료로 자동 폐기된 바 있다.

#### IV. 결론: 정책적 함의

지금까지 지방분권의 성과 미흡과 낮은 지방분권의 지속화에 대하여 역사적 제도주의, 정책 연합이론, 그리고 집단행동이론을 종합하여 가설적 이론화를 시도하였다. 첫째, 낮은 지방분권 수준이 지방정부의 자치역량 저하를 초래하고, 이는 중앙집권연대를 강화하여 지방분권 의제 채택률을 낮춰 지방분권의 추진을 저해함으로써 낮은 지방분권으로 이어지는 악순환 구조를 만든다는 것이다. 둘째, 낮은 지방분권 수준은 지방정부의 자치역량 저하를 초래하고, 이는 지역맞춤형 정책추진을 저해하여 지방정부의 집단행동 실패를 포함한 지방분권연대의 응집력을 약화시켜 지방분권의 추진을 저해한다는 것이다.

이러한 가설에 따라 우리나라의 낮은 지방분권 수준을 탈피하기 위해서는 지방정부의 자치역량 저하, 중앙집권연대의 논리, 그리고 지방정부의 집단행동 딜레마(또는 지방분권연대의 응집력 약화)를 극복해야 할 것이다. 첫째, 획일적 지방분권의 추진으로는 지방정부의 자치역량을 강화하기 어렵기 때문에 지방정부의 여건과 자치역량을 고려한 차등적 지방분권 방식을 도입해야 할 것이다. 그러나 차등적 지방분권의 추진은 필연적으로 지방정부간 격차 심화를 초래하므로 수평적 재정조정을 강화해야 한다. 재정적 지방분권(공동세 제도 도입과 국세의 추가 이양 등)에 있어서 재정력의 차이를 고려하지 않을 경우 지방정부들은 지역격차에 대한 우려 때문에 공동행동(집단행동)에 나서지 않을 것이고, 이는 지방분권연대의 응집력 약화로 연결될 것이다. 따라서 독일식 공동세 제도에서 발견되는 지방정부의 재정력에 따라 가중치를 차등 부여하는 조치를 강구할 필요가 있다.

둘째, 중앙집권연대를 약화시키고 지방분권연대의 응집력을 높여야 한다. 중앙집권연대의 논리를 극복하기 위해서는 중앙집권적 제도의 잔재와 관행 개혁, 지방정부의 자치역량 강화, 그리고 지방분권에 대한 주민지지 등이 필요할 것이다. 지방분권연대의 응집력 제고를 위해서는 자치특례 제도의 강화와 지방정부의 통합 등을 통해 지방정부의 자치역량을 강화하고, 직접 민주제(주민발의, 주민투표, 주민소환)의 제도개선을 통해 주민자치를 강화하며, 그리고 주민체감의 지방분권 성과를 통해 지방분권에 대한 주민지지를 높여야 할 것이다. 이렇게 볼 때 중앙집권연대의 약화와 지방분권연대의 응집력 강화는 동전의 양면이라고 할 수 있다. 지방정부의 자치역량 강화와 주민직접민주제 개선 그리고 지방분권에 대한 주민지지 확보는 중앙집권적 제도개혁 및 중앙집권연대의 약화를 위한 동력을 제공함과 동시에 지방분권연대의 응집력을 강화시킬 수 있는 근거가 될 수 있다.

셋째, 낮은 지방분권 수준의 근본적인 원인에 해당하는 지방분권의 추진 미흡을 극복해야 한다. 지방정부의 자치역량, 중앙집권연대의 논리, 그리고 지방분권연대의 응집력 부족 등도 지방분권의 추진 미흡에 영향을 미치지만 가장 근본적인 요인은 헌법 규정이라고 할 수 있다. 따라서 지방분권을 옥죄고 있는 법률유보주의, 조세법률주의, 법률우선주의에 관한 헌법 규정

을 개정해야 한다. 법률의 위임이 있을 때만 주민의 권리 및 의무에 관한 조례를 제정할 수 있고, 법률에 의해서만 조세를 신설할 수 있으며, 그리고 법령의 범위 안에서 조례를 제정할 수 있다는 헌법 규정을 개정하지 않고는 과감한 지방분권의 추진이 어렵고, 이는 결과적으로 낮은 지방분권 수준을 초래할 것이다.

### 〈참고문헌〉

- 고광용. (2015). 한국정부의 지방분권화 성과와 제약요인에 관한 연구 -김대중 정부부터 이명박 정부까지 사무, 인사, 재정분야를 중심으로-. 「한국지방자치학회보」, 27(1): 63-91.
- 금창호·최영출. (2013). 이명박정부의 지방분권정책 추진시스템의 평가. 「한국자치행정학보」, 27(1): 1-18.
- 김홍환·정순관. (2018). 역대정부 지방분권과제와 성과에 대한 평가. 「지방행정연구」, 32(1): 3-34.
- 박정민. (2008). 역대 정부의 재정분권 성과 분석 -노태우 정부부터 노무현 정부까지. 「한국거버넌스학회보」, 15(1): 289-313.
- 백승기. (2008). ACF(Advocacy Coalition Framework) 모형에 의한 정책변동 사례 연구: 출자총액 제한제도를 중심으로. 「한국행정학보」, 42(3): 371-394.
- 소순창. (2011). 역대 정부의 지방분권 정책 평가. 「한국지방자치학회보」, 23(3): 39-68.
- 안성호. (2014). 참여정부 지방분권정책의 평가와 교훈. 「한국사회와 행정연구」, 25(3): 1-33.
- 양승일. (2005). 옹호연합모형(ACF)을 활용한 정책변동 분석 -그린벨트정책을 중심으로-. 「한국도시지리학회지」, 8(1): 41-52.
- 육동일. (2017). 한국지방자치의 성과평가와 발전과제에 관한 실증적 연구: 대전시민들의 인식 조사를 중심으로. 「한국지방자치학회보」, 29(1): 29-55.
- 이기우. (2007). 참여정부에서의 지방분권정책의 성과와 과제. 「지방자치법연구」, 7(4): 1-29.
- 이승중. (2005). 노무현 정부의 지방분권정책 평가. 「행정논총」, 43(2): 351-379.
- 이정만. (2012). 지방분권개혁의 부진 요인과 전략적 과제에 관한 연구 -지방분권에 대한 국민 공감대 형성을 중심으로-. 「한국지방자치연구」, 14(3): 287-313.
- 정연정. (2002). 인터넷과 집단행동 논리: 올슨(Olsen)의 집단행동의 논리를 중심으로. 「한국정치학회보」, 36(1): 69-86.
- 최철호. (2012). 한국의 지방분권개혁의 성과와 과제. 「지방자치법연구」, 12(3): 35-70.
- 하정봉. (2008). 지방이양사무의 특성별 성과분석 -이양타당도와 집행만족도를 중심으로-. 「한국행정논집」, 20(3): 687-712.
- 하혜수. (2005). 참여정부의 지방분권 추진성과 평가 -집권 2년을 중심으로. 「한국행정연구」,

- 14(2): 131-158.
- 하혜수·양덕순. (2007). 공무원 정원관리제도의 경로의존성 연구: 지방자치단체의 총액인건비제를 중심으로. 『행정논총』, 45(2): 127-153.
- 행정자치부. (2015). 「지방자치 20년사」. 서울: 행정자치부.
- 내일신문. (2008.10.7.). 지방소득세·소비세 규모 대폭 축소.
- 뉴스1. (2015.4.28.). 여야, 지방발전위 '지방자치발전 종합계획' 실효성 질타.
- 뉴스1. (2019.12.27.). 지방소비세율 11% → 21%로... 지방세 8조5천억원 확충.
- 조선비즈. (2017.11.1.). 지방 재정분권 두고 기재부·행안부 이견...경제부총리 '제로섬 게임' 언급한 이유는.
- 조세일보.(2013.10.8.). 격화되는 지방재정 확충 논란-(중) '창 vs 창'...민의(民意)의 전당서 '승부' 갈리나.
- Arthur, W. Brian. (1994). *Increasing Returns and Path Dependence in the Economy*, Ann Arbor, MI: Univ. of Michigan Press.
- Arthur, W. Brian. (1996). Increasing Returns and the New World of Business. *Harvard Business Review*, 1996(July-Aug): 1-10.
- Barnes, William, Myles Gartland, & Martin, Stack. (2004). Old Habits Die Hard: Path Dependency and Behavioral Lock-in. *Journal of Economic Issues*, XXXVIII(2): 371-377.
- Crouch, Colin., & Henry, Farrell. (2002). *Breaking the Path of Institutional Development?: Alternatives to the New Determinism*, MPIfG Discussion Paper.
- Deeg, Richard. (2001). *Institutional Change and the Uses and Limits of Path Dependency: The Case of German Finance*, www.mpi-fg-koeln.mpg.de.
- Dimitrakopoulos, Dionyssi. G. (2001). Incrementalism and Path Dependence: European Integration and Institutional Change in National Parliaments. *Journal of Common Market Studies*, 39(3): 405-422.
- Greener, Ian. (2005). The Potential of Path Dependence in Political Studies. *Politics*, 25(1): 62-72.
- Kingdon, John. W. (1997). *Agendas, Alternatives and Public Policies*, New York: Harper Collins Publishers.
- Krasner, S. (1984). Approaches to the State, Alternative Conceptions and Historical Dynamics. *Comparative Politics*, 16(2): 223-246.
- Levi, Margaret. (1997). A Model, a Method, and a Map: Rational Choice in Comparative and Historical Analysis. M. I. Lichbach & A. S. Zuckerman, *Comparative Politics*:

- Rationality, Culture, and Structure*, Cambridge: Cambridge Univ. Press.
- Mahoney, James. (2000). Path Dependence in Historical Sociology. *Theory and Society*, 29: 507-548.
- March, J. G. & J. Olsen. (1989). *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*, New York: Free Press.
- Meyer-Stamer, Jörg. (1998). Path Dependence in Regional Development: Persistence and Change in Three Industrial Clusters in Santa Catarina, Brazil. *World Development*, 26(8): 1495-1511.
- Ohmae, K. (1995). *The End of the Nation-State: The Rise of Regional Economics*, New York: The Free Press.
- Olsen, Mancur. (1971). *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*, Cambridge: Harvard Univ. Press.
- Peters, B. Guy., Jon, Pierre., & Desmond, S. King. (2005). The Politics of Path Dependency: Political Conflict in Historical Institutionalism. *The Journal of Politics*, 67(4): 1275-1300.
- Pierson, Paul. (2000). Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics. *American Political Science Review*, 94: 251-267.
- Pierson, Paul. (2004). *Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis*, Princeton: Princeton Univ. Press.
- Powell, Walter. W., & Paul, J. DiMaggio, eds. (1991). *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago: Univ. of Chicago.
- Sabatier, Paul. A. (1988). An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-Oriented Learning Therein. *Policy Sciences*, 21(2-3): 129-168.
- Sewell, William. H. (1996). Three Temporalities: Toward an Eventful Sociology. T. J. McDonald.(ed.). *The Historic Turn in the Human Science*, Univ. of Michigan Press.
- Wilford, D. (1994). Path-Dependency, or Why History Makes It Difficult, but Not Impossible to Reform Health Care Services in a Big Way. *Journal of Public Policy*, 14: 251-283.

접수일(2020년 07월 10일)

수정일(2020년 07월 31일)

게재확정일(2020년 08월 07일)

<국문초록>

## 우리나라의 지방분권 수준은 왜 낮은가: 지방분권가설에 관한 탐색적 연구

본 논문은 역사적 제도주의, 정책연합이론, 그리고 집단행동이론을 동원하여 우리나라 지방분권 수준이 낮은 이유를 설명하고, 이를 기초로 낮은 지방분권 수준에 관한 가설을 도출하였다. 첫째, 낮은 지방분권 수준이 지방정부의 자치역량 저하를 초래하고, 이는 중앙집권연대를 강화하여 지방분권의제의 채택률을 낮춰 지방분권의 추진을 저해함으로써 낮은 지방분권으로 이어지는 악순환 구조를 만든다는 것이다. 둘째, 낮은 지방분권 수준은 지방정부의 자치역량 저하를 초래하고, 이는 지역맞춤형 정책추진을 저해하여 지방정부의 집단행동 실패를 포함한 지방분권연대의 응집력을 약화시켜 지방분권의 추진을 저해한다는 것이다. 이러한 가설에 따라 지방정부의 자치역량 강화, 중앙집권연대의 논리 극복, 그리고 지방분권연대의 응집력 강화를 위한 대안을 제시하였다.

주제어: 지방분권, 지방분권가설, 자치역량

---

하혜수(河慧洙: 단독저자) 서울대학교에서 행정학 박사학위를 받고(논문: 지방정부의 정책산출평가모형에 관한 연구), 현재 경북대학교 행정학부 교수로 재직 중이다. 관심분야는 지방행정, 지방분권, 갈등협상연구 등이다. 저서로는 「지방자치론」(공저)과 「협상의 미학」(공저)이 있고, 주요 논문으로는 “우리나라 중앙-지방관계의 분석”(2019), “중앙-지방간 사드배치 갈등 분석”(2019), “중소벤처기업정책 거버넌스에 관한 연구”(2020) 등이 있다(hasoo@knu.ac.kr).