

한국과 일본의 중앙-지방관계에 대한 비교 연구

- 사무배분과 정책네트워크를 중심으로 -

A Comparative Study on Central-Local Relationships in Korea and Japan

-Focused on Allocation of Public Affairs and Policy Network-

박 광 덕 (세명대학교 사회복지학과 교수)

Abstract

Kwang-Duck Park

As it comes 21Century, we want to demand much productivity for administrating governments. People pursue Not only creativity and empowerment of local government but also governments are to do so. So our government enact for Decentralization and Devolution Authority of 1999 and A Package Law of Decentralization of 2004 under the Rho Moo-Hyun Government. Even establishing law for decentralization but there is no performance for decentralization reform. On the other hand, whatever it is difficult to obtain decentralization under the Korea and Japan, Japanese government is muddling through and put public affairs of central government into the discard. So there is no national government's affairs and there are equal between local government and central government. For devolution Japan enacted not only A Package Law of Decentralization of 1999 but also executed Promotion Law for Decentralization Reforms. So I suggest implications from Japan's experiences. First of all, I suggest that our government should enact new law like Japan's Promotion Law for Decentralization Reform. Second, Our central government try to do consolidation of local governments. Because consolidation makes local government to do self-governing in their region. And Finally I urged that we would better concentration for community and policy network for decision-making services and delivering the services.

주제어 : 지방분권, 중앙-지방관계, 지방분권일괄법, 지방분권개혁추진법, 정책네트워크

Key Words : decentralization, devolution authority, allocation of government's affairs, Package Law of Decentralization, policy network

I. 서론

우리들은 각자 어느 곳인가의 지방자치단체의 주민이다. 그리고, 지방자치를 실시하고 있는 지금 하나의 지방자치단체는 가장 기초적인 정부로서의 기능을 하고 있다. 여기서 정부라고 하는 것은 중앙정부에 대한 지방정부로서의 의미를 말하는 것이다. 그러나, 우리들은 정부하고 하면, 국가 그것도 중앙정부의 행정부가 떠올려진다. 이것은 우리나라에서의 지방자치의 역사가 일천함에 기인하는 것으로 생각될 수도 있겠는데, 지방자치단체의 장과 의회위원을 주민의 직접적인 선거에 의하여 선출하여 구성한다는 의미에서 중앙정부에 대응한 지방정부라고 할 것이다. 현행 우리나라의 헌법하에서 지방정부는 광역자치단체와 기초자치단체의 2종류의 계층(two-tier system)으로 구성되어 있다.

일반적으로 지방자치란 중앙집권에 의한 권력의 남용을 억제한다는 소극적인 측면뿐만 아니라, 각 자치단체가 각각의 지역에 있어서 공적인 문제를 자기책임하에 그리고 자기의 기관에 의하여 처리한다는 적극적인 측면도 갖고 있다. 그런데, 민주주의적 정치체제를 갖는 국가라고 하여도 중앙집권의 경우는 지방의 정치와 행정이 중앙의 정치인과 관료에 의하여 지배당하는 경우가 흔히 있을 수 있으므로, 지방자치를 위해서는 국가의 권력을 지방에 분산하고, 지방의 자주성을 높여서 결정권한을 위해서는 국가의 권력을 지방에 분산하고, 지방의 자율성을 높여서 결정권한을 지방정부로 이양하여야 한다.

따라서, 지방자치가 활성화되기 위해서는 지방분권이 선행되어야 한다. 특히, 현대 사회와 같은 복잡하고 다양한 욕구를 표출하는 사회에서는 모든 행정수요를 적절히 충족시킬 수 없으며, 자원배분을 효율적으로 하기 위해서는 지방분권이 바람직하다고 보다는 불가피하다고 말할 수 있겠다(大森彌, 1995: 11-12). 이러한 분권적 모형에서는 그동안 중앙정부는 외교, 사법, 국방 등의 기능을, 지방은 복지서비스라는 고전적 역할분담이 붕괴하였다는 것이다. 예를 들면, 중앙정부는 보다 복지서비스의 확충과 환경보전에 관심을 갖게 된 반면에, 지방은 기술혁신을 통하여 지금까지 지역수준에서 추진하던 사업을 전국규모의 네트워크 형성을 추구하게 되었기 때문에, 오늘날 중앙정부는 정책집행에 있어서는 지방과의 상하의존관계를 형성해야만 하게 되었다.¹⁾

우리나라의 경우, 21세기 들어서서 지방적으로는 선진지방자치의 구현을 위한 생산적 혁신이 요청되고 있다. 즉, 주민생활중심, 수요자 중심의 행정을 통한 생산적인 지방정부를 구현하고, 지방분권의 가속화로 자율과 참여에 기초한 자치역량 강화와 창

1) 이러한 분권적 모형에는 수평적 정치경쟁모형, 정부간관계론, 그리고 중앙-지방 상호의존모형 등을 들 수 있다(村松岐夫, 1991: 42-54; Wright, 1978: 63-65; Rose, 1985).

조적이고 경쟁력있는 지방자치시스템의 구축을 필요로 하고 있다. 이를 위하여 우리나라에서는 1999년에 “중앙행정권한의 지방이양촉진 등에 관한 법률(이하 약하여 지방이양촉진법으로 칭함)”을 시행하기에 이르렀으며, 2003년에는 지방분권촉진에 관한 특별법에 제정되었으며, 일본은 1999년에 지방분권일괄법의 제정 그리고 2005년 지방분권개혁추진법의 제정을 통하여 지방분권을 보다 적극적으로 추진하여 오고 있다.

따라서, 본연구는 한국과 일본의 지방분권의 유형을 살펴보고, 지금까지 두나라에서 추진되어 온 분권화 추진과정을 탐구하고자 한다. 본연구는 주로 정부자료와 전문가의 연구를 분석하는 내용분석(content analysis)의 방법을 활용할 것이며, 연구자는 이를 통하여 우리나라와 유사한 중앙-지방 관계의 유형을 갖고 있는 일본의 분권개혁과정을 심도있게 살펴 봄으로써 이제 막 분권개혁을 시작하였다가 다시 머뭇거리고 있는 우리나라의 분권개혁 추진에 함의를 도출하고자 한다.

II. 중앙-지방관계의 이론적 배경

1. 중앙-지방관계의 개념과 유형

전통적으로 중앙정부와 지방자치단체간의 관계를 논하여 온 개념은 집권(centralization)과 분권(decentralization)의 개념이다. 앞에서 언급한 대로, 지방자치란 지방분권을 의미하는 것으로, 중앙집권에 의한 권력의 남용을 억제한다는 소극적인 측면 뿐만 아니라, 각자치단체가 각각의 지역에 있어서 공적인 문제를 자기 책임하에 그리고 자기의 기관에 의하여 처리한다는 적극적인 측면도 갖고 있다. 이러한 중앙-지방관계에 대한 개념을 정의한 대표적인 일본학자로는 村松岐夫를 들 수 있다. 그는 전통적인 중앙-지방관계를 수직적 행정통제모형이라고 비판하면서, 수평적 정치경쟁모형을 제시하였다(村松岐夫,1991:42-54). 그는 일본의 지방자치 공동화의 이유를 중앙의 주도권에 의한 지방통제, 기관위임사무의 증가, 보조금에 의한 재정통제, 정치적 인사 등을 열거한다. 그리고, 이러한 현상은 제2차 세계대전후부터 1950년대말까지를 설명할 수 있는 데 불과하다고 하면서, 1960년대부터는 지방선거에 있어서 지방정부의 중앙에 대한 압력, 진정활동, 정치가의 역할 등으로 지방의 역할이 증대하였음을 주장하였다.

일반적으로 각국의 중앙-지방관계의 모습은 그 근대화과정의 사정을 반영하여 국가마다 천차만별이다. 그러나, 서구제국은 그것을 대체로 다음과 같이 2가지 계통으로 구분할 수 있다(西尾勝,1993:57-66). 첫째는 영국을 모국으로 하고, 거기로부터 영연방

제국 및 미국으로 보급되어 간 앵글로 색슨계 제국의 지방자치이며, 그 특징은 분권, 분리형의 지방자치로서 요약할 수 있다. 둘째는 유럽대륙계 제국의 지방자치이다. 즉, 프랑스를 그 발상지로 하며, 한편으로는 이탈리아, 스페인, 포르투갈, 그리고 라틴 아메리카 제국으로 보급되었으며, 다른 한편으로는 독일, 오스트리아, 네덜란드, 그리고 북구제국으로 보급된 것이다. 전자의 라틴계의 것이든 후자의 게르만계의 것이든 그 기본적인 특징은 집권·융합형의 지방자치로서 요약할 수 있다. 그리고 이상의 2가지 유형을 보다 적실성있게 분류한 것이 西尾勝의 4유형일 것이다(西尾勝,1993:57-66;박광덕,1996:215-216).

첫째, 분권형은 영국·미국을 비롯한 앵글로 색슨계 제국에서의 중앙·지방관계를 유형화한 것이다. 국가 또는 주정부의 지방하부기구가 매우 간단하는 점, 그것이 일찍부터 광역적인 자치단체로서 변화하였다는 점, 그리고 경찰이 기초자치단체의 소관사항으로 되었다는 점 등에 착안하여 앵글로 색슨계 제국의 지방자치를 분권형의 지방자치라고 부른다.

둘째, 집권형으로 프랑스가 대표적으로 프랑스, 프로이센, 오스트리아 등의 대륙계 국가를 포함하는 형태이다. 이와 같이, 대륙계 제국에서는 봉건제 시대의 지역구분의 의도적으로 해체되었다는 점, 국가와 기초자치단체간의 중간에 道가 자치단체가 아니라 국가의 하부기구가이었다는 점, 그리고 경찰이 국가경찰로서 정비되었다는 것 등을 들어서 대륙계 제국의 지방자치를 집권형의 지방자치라고 성격부여할 수 있겠다.

셋째, 분리형은 앵글로 색슨계 제국의 지방자치를 가르킨다. 국가와 자치단체, 광역자치단체와 기초자치단체의 사무권한의 범위를 명확하게 구분하려고 하는 방침이 관찰된 결과로서, 각급정부의 행정서비스는 상호간에 분리된 형태로 국민에게 제공되는 것이 된다. 즉, 자치단체에 명시적으로 수권되어 있지 않은 사무권한은 모두 국가에게 유보되어 있는 것이 되므로 국가는 스스로 유보한 사무권한을 현지에서 집행하기 위하여 각지에 그 수족이 되는 지방출장소를 설치한다. 광역자치단체에 대하여도 마찬가지로 동일지역내에 기초자치단체와 광역자치단체의 지방사무소와 국가의 지방출장소가 병존하고 있어서 주민은 각각의 기관으로부터 상호간에 무관계하게 개별적인 행정서비스를 제공받고 있는 것이 된다. 또한, 앵글로 색슨계 제국의 중앙정부에는 대륙계 제국의 내무성에 해당하는 “내정의 총괄관청”이 설치되어 있지 않다. 그래서, 앞에서 언급한 국가의 지방출장소도 부처별로 다원적으로 분립한다. 또한, 자치단체에 대하여 중앙정부의 행정부에 의한 통제, 즉 행정통제가 이루어지는 경우에도 그것은 각부처별로 분립한 계층제적 규칙에 따라서 이루어진다.

넷째, 융합형은 대륙계 제국의 지방자치로서 대체로 다음과 같은 2가지 특징을 가진다. 우선, 대륙계 제국에서는 기초자치단체의 사무권한을 법률로 정하는 경우에 포

괄적 수권방식 또는 포괄적 예시방식이라고 부르는 방식을 채용하고 있어서, 국가의 사무권한과 자치단체의 사무권한이 일목요연하게 나누어져 분리되어 있지 않기 때문에 각급 정부가 제공하는 행정서비스가 동일지역내에 있어서 중복되어 경쟁하는 경우도 적지 않은 것이다. 다음으로, 국가의 각부처의 사무권한은 국가의 종합행정기관이라고 할 수 있는 기초자치단체 또는 그 장에게 위임하여 집행하게 하는 방식이 행정기구로서 간편하고 효율적이며 게다가 지방종합행정의 결실을 올릴 수 있다는 사고방식을 갖고 있다. 따라서 대륙계 제국의 기초자치단체는 자치단체로서 자치사무를 집행하는 동시에 국가의 하부기관으로서 위임사무의 집행에도 임하는 2중의 역할을 담당하고 있다. 그리고 위임사무의 집행에 있어서는 국가는 자치사무 이상으로 엄격한 행정통제를 가하는 것이 통례이다.

2. 중앙-지방간의 융합

사회복지정책분야는 경제정책이나 산업정책과 달라서 정책집행에 많은 기관과 인원이 필요하다. 그렇기 때문에 정부제도의 존재를 무시하는 것은 불가능하다. 정책을 집행하는 제도조건을 생각하는 경우에, 중앙-지방간의 구조를 이해하는 것은 필수불가결한 것이다. 즉, 개가복지이어야 하는가 또는 시설복지이어야 하는가라는 정책이념뿐만이 아니라, 정부체계의 구조를 중시하는 이유는 제도가 정책에 대한 독립변수이기 때문인 것이다. 따라서 정부제도의 존재를 무시하는 것은 불가능하다. 공공정책의 발전에 정부구조가 어떻게 영향을 주고 있는가를 연구하는 것에 의하여 경제, 사회를 독립변수로 한 종래의 정책연구를 보완할 수 있기도 하다.(Peter, 1988: 21).

또한, 정책을 결정하였다고 하여도 그것이 집행단계에서 기대한 대로 수행된다는 보장은 없다. 중앙정부의 출장기관이 집행하는 것이라면, 거의 변경없이 집행될 가능성도 있지만, 법인격을 달리하는 자치단체에서는 제도적 편견이 높다. 앞에서 말한대로 정책이념을 제도를 제약하는 것이 아니라, 실제로는 제도가 정책을 구속하는 역전현상이 일어날 수 있다. 이런 의미에서 정책과 사회를 매개하는 변수로서의 중앙-지방간 관계의 의의는 크다고 하겠다(Ashford, 1984: 379-384).

한편, 중앙정부재원의 지방정부에의 이전이 증대함에 따라서 미국이나 영국에서는 중앙-지방간의 관계가 분리로부터 융합으로 조금씩 이행하였다. 일본의 天川晃은 일본의 중앙-지방관계를 설명하기 위하여 정책결정과 관련되는 하나의 축인 수직적 축을 집권(concentration)과 분권(decentralization)을 하나의 스펙트럼상의 양극단에 두었으며, 다른 하나의 축인 수평적 축에는 업무추진과 관련된 행정적 기능의 수행을 중심으로 분리(seperation)와 융합(confution)으로 구분하여 모두 네 개의 모형을 제시하

고 있다.²⁾

이중에서 융합형은 대륙계 제국의 지방자치로서 다음과 같은 3가지의 특징을 갖는다. 첫째, 대륙계 제국에서는 기초자치단체의 사무권한을 법률로 정하는 경우에 포괄적 수권방식 또는 포괄적 예시방식이라고 부르는 방식을 채용하고 있다. 예를 들어, 일본의 현행 지방자치법 제 2조 2항과 같이, “보통지방자치단체는 그 공공사무 및 법률 또는 이에 근거한 법령에 의하여 보통지방자치단체에 속하는 것이외, 그 구역내의 기타의 행정사무에서 국가의 사무에 속하지 않는 것을 처리한다”라는 식으로 정하는 방식이다. 대륙계 제국에서는 국가의 사무권한과 자치단체의 사무권한이 일목요연하게 나뉘어져 분리되어 있지 않기 때문에 각급정부가 제공하는 행정서비스가 동일지역 내에 있어서 중복되어 경쟁하는 경우도 적지 않다. 둘째, 국가의 각 부처의 사무권한은 국가의 지방종합기관이라고 할 수 있는 광역자치단체를 통하여 집행되는 것이 원칙일 뿐만 아니라, 국가의 사무권한의 집행을 자치단체인 기초자치단체 또는 그 장에게 위임하여 집행하게 하는 방식이 자주 사용되고 있다. 상호간에 관련이 있는 사무권한의 집행을 동일한 기관에게 맡기는 방식이 행정기구로서는 간편하고 효율적이며, 게다가 “지방종합행정”의 결실을 올릴 수 있다는 사고방식을 갖고 있기 때문이다. 따라서, 대륙계 제국의 기초자치단체는 자치단체로서 자치사무를 집행하는 동시에 국가의 하부기관으로서 위임사무의 집행에도 임하는 2중의 역할을 담당하고 있다. 위임사무의 집행에 있어서는 국가는 자치사무 이상으로 엄격한 행정통제를 가하는 것이 통례이다. 셋째, 대륙계 제국의 중앙정부에는 “내정의 총괄관청”이라고 해야 할 내무부가 설치되어 있으며, 광역자치단체 수준에서는 중앙정부의 각부처소관의 사무권한의 집행을 내무관료인 관선지사가 일률적으로 정리하고 있다. 기초자치단체에 대한 행정통제는 내무부로부터 시·지사에게로, 시·지사로부터 시장, 군수 및 자치구청장에게로 라는 단일의 통로에로 통합되어 있는 것이다.

이상의 유형을 우리나라와 일본에 적용하여 보면, 일반적으로 이상에서 언급한 중앙-지방관계의 유형 중에서 “집권·융합형”의 구조를 갖는 것으로 볼 수 있다. 국가와 기초자치단체간에 국가의 하부기관적 성격이 강한 광역자치체인 시·도가 설치되었다거나, 경찰이 국가경찰이라는 점은 우리가 집권형의 구조임을 분명히 하여 준다. 우리나라의 지방자치법 제9조 제1항에 의하면, “지방자치단체는 그 관할구역의 자치사무와 법령에 의하여 지방자치단체에 속하는 사무를 처리한다”라고 규정하여서 포괄적 수권형 또는 포괄적 예시주의의 사무권한방식을 택하고 있다. 그리고 우리나라

2) 여기에서 집권이란 지방정부의 자율성이 낮은 경우이며, 분권은 지방정부의 자율성이 높은 경우를 말하며, 융합이라 함은 지방정부 관할구역 내에 존재하는 대부분의 중앙정부 사무를 지방정부가 고유사무와 함께 종합적으로 처리하는 경우이다. 반면에, 분리란 지방정부 관할구역내에 존재하는 소관 행정사무를 중앙과 지방이 대부분 각기 분리하여 처리하는 경우이다.

의 광역과 기초자치단체는 자치단체로서의 자치사무를 집행하는 동시에 국가의 하부 기관으로서 위임사무를 집행하기도 하는 이중의 역할을 한다. 뿐만 아니라, 내정의 총괄관청인 행정자치부가 설치되어 있음으로 보아서, 우리도 집권과 융합형의 구조를 갖는 것으로 생각 할 수 있다.

반면에 일본의 경우에는 제2차 세계대전 전과 후로 구분할 필요성이 있는 데, 2차 세계대전전에는 우리나라와 같은 지방정부는 중앙정부의 강력한 통제장치에 의하여 지배되고 종속적 지위에 구속되는 집권·융합형의 구조였다는 것이다. 이후, 제1차 세계대전후 개혁을 통하여 그리고 일본 사회의 발전과 더불어 수평적 정치경쟁모델로 발전하였다는 볼 수 있겠다. 이 점에 대하여 분권과 분리로 발전하지 못하고, 분권·융합형의 구조를 갖게 된 것은 집권·분권이라는 정치적인 의미에서의 진전에 비하여 분리·융합이라는 행정적 차원에서의 발전이 이루어지지 못하였다는 것에서 찾을 수 있다(김헌조, 2009: 111).

3. 사무와 기능배분의 기본원칙

1) 사무배분의 기본원칙

중앙정부와 지방정부간의 사무와 기능배분을 논하는 경우, 기본적으로 적용되어야 할 몇 가지 원칙이 있다. 이에 대하여는 일본의 원칙이 많은 시사점을 제공하여 왔다. 특히, 1949년의 샤프보고서(Shoup Report)는 일본의 기능배분의 기준으로서 널리 이용되고 있다(本間 勝, 1985: 28-29). 샤프보고서는 당시 일본의 직무분장의 문제점을 적시한 후에, 사무와 기능배분의 기준으로서, 첫째, 행정책임 명확화의 원칙, 둘째, 능력의 원칙, 셋째, 기초자치단체원의 원칙 등을 들고 있다. 이것은 후에 임시행정조사회 등에서 그대로 이어 받아서 중앙정부와 지방정부간의 기능배분의 기준으로 제시하고 있는 데, 현지성의 원칙, 종합성의 원칙, 경제성의 원칙 등이 그것이다. 여기서, 현지성의 원칙이란 지방행정을 민주적으로 수행하기 위해서는 주민참여와 주민통제가 용이한 최저지방행정계층에 가능한 많은 사무를 배분하고, 특히 주민편의의 관점에서 지역주민의 생활에 밀착된 실시사무를 그 신변에 가까운 단체에 배분하여야 한다는 것이다. 둘째로, 종합성의 원칙이란 행정사무는 행정의 종합조정기능을 발휘할 수 있도록 자치단체에 배분하여야 한다. 따라서 국가의 일선기관은 일반적 기능을 담당해서는 안 되며, 국가와 기초자치단체간의 연락·조정기능은 광역자치단체에 배분하여야 한다는 것이다. 세 번째로, 경제성의 원칙이란 행정기능은 각 단체의 규모, 행·재정능력, 인구수 등을 고려하여 행정기관이 최소의 처리경비로 국민에게 최대의 성과를 도모할 수 있는 지방행정계층에 배분하여야 한다는 것이다.(임시행정조사회답신,

1978: 259-260; 박광덕, 2001: 92-93).

이상의 것과 같이, 우리나라와 일본에서는 1949년에 형성된 샤프보고서의 기본적인 방침이 중앙-지방간의 사무배분의 기본적인 기준으로 사용되어왔으며, 1990년대 이후에 그동안의 지방이양촉진위원회의 활동의 성과와 민주화된 정부에 따른 지방분권의 추진, 그리고 10여년에 걸친 지방자치의 경험 등에 비추어서 보다 구체적인 중앙-지방간의 사무재배분의 기준이 등장하게 되었다고 생각된다.

일반적으로 우리나라에서 들고 있는 사무배분의 기본원칙으로는 김병준은 첫째, 지방정부 우선의 원칙, 둘째, 효율성의 원칙, 셋째, 포괄성의 원칙³⁾, 넷째, 충분재정의 원칙 등을 들고 있어서 위에서 설명한 샤프보고서의 임시행정조사회의 원칙을 재사용하고 있으며, 김성호의 경우에는 사무배분의 원칙으로 자치이념상의 원칙과 기본원칙으로 구분하여서 자치이념상의 원칙은 일본의 샤프보고서와 임시행정조사회의 원칙과 동일하며, 기본원칙으로 들고 있는 것을 보면, 첫째, 전권한성의 원칙, 둘째, 보충성의 원칙을 들고 있다. 각각을 간략히 정리하면, 다음과 같다(김성호, 2000; 경기개발연구원, 2009: 11).

첫째로, 전권한성의 원칙이란 자치단체가 특별한 성격에 의해서 설치된 특별지방행정기관과 구별되는 데, 그 이유는 특별지방행정기관은 특별법에 의해서 그 활동이 제한적으로 구성됨에 비하여 자치단체는 그 권한이 유효한 관할영역 내에서 모든 문제를 처리할 수 있도록 포괄적인 사무처리권을 본래적인 직분으로 가지기 때문이라는 것이다(김성호, 2000: 4; 경기개발연구원, 2009: 13). 이러한 전권한성의 원칙은 법률에 근거하여 지역공동체의 모든 사무를 법률의 범위 내에서 자기책임 하에 결정할 수 있도록 보장해주어 지역단위에서의 민주주의의 실현과 특정행정계층에서의 권력의 집중화와 집권화를 방지하는 데 목적이 있다.

둘째로, 보충성의 원칙이란 사무배분을 함에 있어서 하향식 사무배준으로 인하여 중앙정부의 사무가 지나치게 비대해지고 광역자치단체의 사무와 기초자치단체의 사무가 빈약해지는 문제점을 미연에 방지하기 위하여 적용되는 원칙으로, 기초자치단체로부터 중앙정부로 향하는 상향식 사무배분을 의미한다. 즉, 공공사무에 대해 원칙적으로 지방자치단체가 담당하고 중앙정부의 기능은 지방자치단체가 감당하기 힘든 부분에 한해 보충적 수준에서만 인정한다는 원칙이다. 우리나라의 지방자치법 제9조 제2항에서 자치단체의 사무를 예시하고 있고, 지방자치법 제10조 3항 및 동법 시행령 제8조에서 규정하고 있는 사무배분의 기준, 그리고 지방자치법 제11조 국가사무의 처리

3) 김병준에 의하면, 지방이양촉진법은 명시적으로 “포괄성” 또는 “포괄이전”이란 용어를 사용하지는 않지만, 제3조 제1항 제1호와 제5호에서 지방정부가 배분받은 사무는 되도록 지방정부가 자기책임아래 독자적으로 처리할 수 있게 해야 함을 규정하고 있으며, 이를 위해 이양되는 사무와 관련되는 일체의 사무를 가능한 한 동시에 이양할 것을 규정하고 있다고 설명한다(김병준, 2009: 379).

제한에 관한 규정들이 보충성의 원칙을 뒷받침하는 법적 근거라고 할 수 있다(경기개발연구원,2009:14).

2) 사무배분의 기준

중앙-지방간의 사무배분을 위해서는 각급 정부의 역할에 적합한 사무인지를 판단할 수 있는 사무배분의 기준이 필요하다. 사무배분의 기준과 관련해서는 우선적으로 법령상 기준으로 지방자치법 과 시행령 등을 통해 찾을 수 있다. 지방자치법 제 10조와 시행령 제8조에서는 국가사무와 광역자치단체의 사무, 그리고 기초자치단체의 사무를 규정하고 있으며, 시행령 8조는 열거를 하고 있다. 구체적으로 보면, 국가사무는 국가 존립과 전국적·통일적 운영이 바람직한 기능과 사무를, 광역자치단체의 사무로는 연락조정, 감독·조정·권고사무, 그리고 보완·대행사무를 들 수 있으며, 기초자치단체의 사무로는 주민에게 가장 밀접한 복지서비스 등을 규정하고 있음을 알 수 있다. 이하에서는 우리나라에서 사무배분의 기준을 중앙정부와 지방정부간, 그리고 광역자치단체와 기초자치단체간의 사무배분으로 구분하여 정리하고자 한다(경기개발연구원,2009:15-16)

① 중앙정부와 지방자치단체간의 사무배분 기준

사무배분의 실체는 나라에 따라서 차이가 많으며 소위 주민자치의 전통이 강한가 아니면 단체자치의 전통이 강한가에 따라서 다양하게 나타난다. 지방자치의 역사가 어느 정도 되었는가와 정치발전의 수준과 행정에 대한 주민통제의 정도 그리고 민간 부문의 발달정도 등에 따라서 사무배분도 달라질 수 있다. 즉, 사무와 기능배분의 문제는 상대적이며 복잡하기 때문에 쉽게 그 원칙과 기준을 설정하기 어렵기 때문에 자치이념상의 원칙을 중심으로 일반적 기준을 제시할 수밖에 없을 것이다.⁴⁾

따라서, 중앙정부와 지방자치단체간의 사무배분에 있어서 가장 먼저 생각하여야 할 것은 그 성질상 당연히 중앙정부가 처리하여야 할 사무를 제외하고는 모두 지방자치단체에 배분하는 것이 바람직하다는 것이다. 여기서 성질상 당연히 중앙정부가 수행해야 할 사무란 지방자치법 제 11조에서 규정하듯이, 국가의 존립을 위해 직접 필요한 사항, 전국적 규모의 종합적인 관리와 기준의 통일성을 요하는 사항, 그리고, 지방자치단체의 기술과 재정능력으로 감당하기 어려운 사항 등에 관한 사무들이라고 할 수 있다. 반면에, 지방자치단체는 기관위임사무를 집행하고⁵⁾, 둘째, 단체위임사무⁶⁾와

4) 김성호는 자치이념상의 원칙으로 현지성의 원칙, 행정책임 명확화의 원칙, 행정능률(경제적 효율성)의 원칙, 그리고 사회정 형평성의 원칙을 들고 있는 데, 이는 일본의 샤프보고서와 임시행정조사회의 원칙과 동일하다.

5) 지방자치법 제93조에는 “시·와 시·군 및 자치구에서 시행하는 국가행정사무는 법령에 다른 규정이 없는 한 시·도지사나 시장·군수 및 자치구의 구청장에게 위임하여

지방자치단체의 존립목적이 되는 자치사무를 계획하고 집행한다.

② 광역자치단체와 기초자치단체간의 사무배분 기준

기초자치단체인 시·군·자치구는 주민에게 보다 가까운 기초적 지방자치단체이다. 주민의 일상적인 행정수요를 채워주기 위한 공공사무를 제공하는 단체이다. 한편, 광역자치단체인 시·는 시·군·자치구를 포괄하는 광역적인 지방자치단체이며, 시·군·구의 연락조정, 광역행정, 기타 시·군·자치구가 처리하기 부적당한 사무를 처리한다. 시·와 시·군·자치구의 관계는 때로는 전자를 상급단체, 후자를 하급단체라고 하는 경우도 있지만, 그러한 호칭은 적절하지 않다. 왜냐하면, 양자는 법률상 기본적으로 동격의 단체이며, 상하의 관계에 입각한 것이 아니기 때문이다. 단지, 시·는 시·군·자치구를 포괄하는 단체이기 때문에 시·내의 행정의 통일 내지 부조화를 시정하기 위하여 법률에 의하여 시·군·자치구에 대하여 우월성이 부여되는 경우가 있다. 예로서, 통제조례의 경우는 시·군·자치구의 자치에 대한 침해로도 될 수 있기 때문에 시·군·자치구간에 다른 감시·감독이 실시되면, 도내의 경제나 주민생활에 중대한 지장이 생기는 사항만으로 한정하게 된다. 즉, 시·가 통제조례의 제정권을 남용하는 것은 허용되지 않는다.

우리나라의 지방자치법 제10조는 자치단체의 종류별 사무배분 기준을 제시하고 있다. 여기서는 시·의 사무로서 다음과 같이 제시하고 있다. 광역적 사무로서 행정처리 결과가 2개 이상의 시·군·자치구에 미치는 광역적 사무, 시·단위로 동일한 기준에 따라 처리되어야 할 성질의 사무, 지역적 특성을 살리면서 시·단위로 통일성을 유지할 필요가 있는 사무, 국가와 시·군·자치구 사이의 연락·조정 등의 사무, 시·군·자치구가 독자적으로 처리하기에 부적당한 사무, 그리고 2개 이상의 시·군·자치구가 공동으로 설치하는 것이 적당하다고 인정되는 규모의 시설을 설치하고 관리하는 사무 등을 규정하고 있다. 지방자치법 제10조 3항에서는 “시·와 시·군 및 자치구는 그 사무를 처리함에 있어서 서로 경합하지 아니하도록 하여야 하며, 그 사무가 서로 경합하는 경우에는 시·군 및 자치구에서 우선적으로 처리한다”라고 되어 있어서 기초자치단체 우선의 원칙을 두고 있다. 지방자치법 제9조 1항과 2항에서 자치단체의 사무를 포괄적으로 예시하고 있다. 즉, 우리나라의 지방자치법은 지방자치단체의 종류에 관계없이 동법 제9조 제2항에서 공통적 자치사무로 6개 기능별 분야에서 57개 사무를 열거하고 있다.⁷⁾

행한다”라고 하여서 기관위임사무를 인정하고 있다.

6) 단체위임사무는 자치사무의 영역에 속하는 사무로서 고유사무(공공사무)가 자치단체의 존립과 목적이 되는 사무임에 비하여 단체위임사무는 법령에 의하여 지방자치단체에 속하는 사무로서 생각할 수 있다(박광덕, 1996: 96).

7) 6개의 기능별 분야는 첫째, 지방자치단체의 구역, 조직 및 행정관리에 관한 사무, 둘째,

III. 한국과 일본의 분권화 추진현황

1. 우리나라의 권한이양과 사무배분 추진과정

우리나라에서 분권화를 이야기하는 데에 노무현정부를 제외하고는 이야기할 수 없다. 소위 참여정부라는 불렀던 노무현정부가 출범한 2003년은 지방자치가 출범한지 10년여가 흘렀으나, 우리나라의 지방자치는 여전히 중앙집권적이었다. 즉, 자치단체장과 지방의회가 주민직선에 의하여 지방정부로서의 틀을 갖추어가고 있었음에도 불구하고 여전히 중앙집권적인 흐름속에 있었다. 그동안의 중앙집권화는 국가의 성장발전 단계에서는 장점이 많았지만, 중앙정부가 지나치게 비대화하면서 비효율성이 노출되고 획일적인 규제와 폐단과 부작용은 국가경쟁력을 떨어뜨리게 되었던 것이다.⁸⁾ 참여정부 이전까지인 2001년말까지 지방이양추진위원회가 추진한 사무이양은 약500개 단위사무에 그치고 있다. 특히, <표 1>에서 보는 바와 같이 지난 2002년말까지 국가사무는 중앙이 73%인데 비해, 지방은 24%(위임사무 제외)에 불과하여 여전히 중앙집권이 심각한 상황임을 알 수 있다.

<표 1> 국가와 지방사무에 대한 전수조사결과

총사무수	국가사무	지방사무			
		소계	자치사무	위임사무	공공사무
41,603 (100)	30,240 (72.7)	11,363 (27.3)	6,306 (15.2)	1,311 (3.1)	3,746 (9.0)

자료: (정부혁신지방분권위원회,2008:35).

여기에 재정분권도 열악하여 국세대 지방세의 비율이 80: 20 으로 전체 자치단체중에서 60%정도가 해당 자치단체의 인건비도 충당하기 어려운 자체재정의 구조를 갖는

주민의 복지증진에 관한 사무, 셋째, 농림·상공업 등 산업진흥에 관한 사무, 넷째, 지역개발 및 주민의 생활환경시설의 설치·관리에 관한 사무, 다섯째, 교육·체육·문화·예술의 진흥에 관한 사무, 그리고 여섯째, 지역민방위 및 소방에 관한 사무 등으로 구성되어 있다(박광덕, 1996: 232-234).

- 8) 과도한 중앙집권의 부작용으로는 첫째, 지방적 특수성에 의한 행정수요를 무시하고, 중앙에 의한 획일행정의 폐단을 초래하며, 둘째, 지휘·명령권이 중앙정부에 귀속되어 있어 지방자치단체의 창의성을 약화시키고 주민자율에 의한 지역개발 의욕을 떨어뜨리고 있다. 그리고 셋째, 지나친 관료주의로 인해 민주주의의 약화를 초래할 우려가 있으며, 지방에 특별행정기관이 난립하고, 교육행정기관과 일반행정기관 상호간에도 칸막이가 존재함으로써 지역문제가 종합적으로 해결되지 못하는 것 등을 생각할 수 있다(정부혁신지방분권위원회, 2008: 33).

것으로 나타났었다. 또한, 대부분이 국가에서 시행되고 있는 주민소환제 및 주민투표제 등 주민참여제도의 미비 등 자치역량을 함양할 기본적인 제도도 갖추지 못하고 있었던 것이다.

결국, 참여정부는 출범과 함께 지방분권을 담당하기 위한 정부혁신지방분권위원회를 대통령직속 자문기구로 설치하고, 지방정부의 자치기반을 강화하기 위한 지방분권 로드맵을 작성 발표하였다. 그동안 1999년 지방이양촉진법 제정 이후 중앙권한의 지방이양 작업은 5년간 지속적으로 실시되어 왔으나, 위원회에서 이양 결정된 사무라고 하여도 소관부처에서 진행되는 개별법령의 개정작업이 신속하게 진행되지 않기 때문에 이양의 효과를 체험하기까지 시간이 소요되기 마련이다. 따라서, 지방이양은 사무를 규정하고 있는 수많은 개별법 개정을 전제로 하나, 각개별법을 일일이 개정한다는 것은 매우 어렵고 방대한 작업이기 때문에 관련된 법률을 일률적으로 묶어서 개정하는 방식에 관심이 모아졌다. 이것은 일본의 지방분권 개혁과정에서 제정된 지방분권 추진일괄법(1999년), 프랑스의 사무배분법(1983) 등을 벤치마킹한 것이었다(정부혁신지방분권위원회,2009:214).

보다 구체적으로 추진과정을 보면, 지방분권 로드맵에서 중앙-지방정부간 권한재배분의 일환으로 일괄이양법령의 제정에 관한 계획을 수립한 이후, 지방분권특별법(2004. 1. 16 제정) 제9조에서 포괄이양을 위한 법적조치를 국가의 의무로 명시하였다. 이러한 법적, 제도적 기반위에서 그동안 지방이양추진위원회가 이양 결정한 사무 중 실제 이양이 부진했던 80개 법률 515개 사무를 대상으로 법률안을 마련하였다. 다음의 <표 2>은 1998년부터 2007년말까지 지방이양 추진성과를 보여주고 있다. 표에서 볼 수 있듯이, 1998-2002년까지의 800건에 이어서, 2003-2007년까지 949건의 지방이양이 완료되었다.

<표 2> 연도별 지방이양 확정 및 완료건수

	국민의 정부(1998-2002)					참여정부(2003-2007)				
	98년	99	00	01	02년	03년	04	05	06	07년
확장건수	834	-	185	176	251	478	53	203	80	55
완료건수	560	-	2	92	146	164	204	436	43	102

자료: (정부혁신지방분권위원회,2008:216).

참여정부하에서는 지방분권화의 정도를 측정하기 위하여 분권화지표를 개발하였는데, 이것은 중앙정부와 지방자치단체에 대한 의견수렴, 시민단체에 대한 견해청취, 그리고 지방행정시스템의 투명성과 책임성 증대를 위한 것이라고 할 수 있겠다. 결국,

지방분권 수준 측정지표로는 조직과 인사분야, 재정분야, 그리고 사무배분 등 3개 분야에서 지표로 고려할 수 있는 많은 요소들 중 39개 지표를 연구·개발하였다. 이 중에서 본연구와 관련된 사무배분 분야에는 다음의 <표 3>에서 볼 수 있듯이 17개의 지표로 구성되어 있다.

<표 3> 사무배분의 지방분권 측정지표

분야	영역	분석차원	측정지표	검토결과
사무 배분 분야	국가 전체	국가와 지방간의 사무배분	전체사무수 대비 지방사무의 수 비율	활용
			전체사무수 대비 자치사무의 수 비율	활용
			전체위임사무의 수 대비 자치사무로 전환된 비율	활용
			전체공동사무의 수 대비 자치사무로 전환된 비율	활용
			국가사무의 수 대비 위임사무로 전환된 비율	장기검토
			국가사무의 수 대비 공동사무로 전환된 비율	장기검토
		사무배분의 내실화	중앙-지방간 사무배분과 인력배분의 연계정도	장기검토
		국가의 관여	전체 사무중 중앙의 협의·인가없이 처리 가능사무	활용
		부 처 별	부처별 국가와 지방간 사무배분	전체사무수 대비 지방사무의 비율
	전체사무수 대비 자치사무의 비율			활용
	전체위임사무의 수 대비 자치사무로 전환된 비율			활용
	전체공동사무의 수 대비 자치사무로 전환된 비율			활용
	전체 국가사무의 수 대비 위임사무의 수 비율			장기검토
	전체 국가사무의 수 대비 공동사무의 수 비율			장기검토
	사무의 배분과 인력배분의 연계정도			장기검토
	부처별 사무배분 내실화		사무배분과 재정배분의 연계정도	장기검토
	부처별 국가관여	전체 사무 중 중앙의 협의없이 처리할 수 있는 사무	활용	

자료: (정부혁신지방분권위원회, 2008:221-222).

이상과 같은 분권화 수준 측정지표를 갖고 참여정부에서는 우리나라의 지방분권수준을 2007년 12월에 측정하였는데, 결과는 국가 전체적으로 61.2%로 참여정부 출범전

인 2002년말 56.3% 대비 4.9%p 상승한 것으로 나타났다. 분야별로 보면, 조직 및 인사분야는 78.8%로 분권화 수준이 가장 높았으며, 사무배분 분야는 49.4%, 그리고 재정분야는 49.7%로 나타났다. 특히, 사무배분 분야는 2002년 말 46.7%에서 2007년 말 49.4%로 2.7% 상승한 것으로 나타났다. 이는 기관위임사무 정비 등 국가-지방간 사무배분체제의 근본적인 변화는 없었으나, 참여정부 이후 949건의 국가사무를 지방사무로 이양하는 등 부분적인 성과에 기인한 것으로 분석되었다.⁹⁾

2. 일본의 권한이양과 사무배분의 추진과정

일본의 지방분권추진위원회는 2006년 4월 이후, 지방분권개혁의 추진을 도모하기 위하여 다양한 주제에 대하여 논의를 하여 오고 있다. 지금까지 2007년 5월에 “제1차 권고”가, 12월에 “제2차 권고”가 이루어졌으며, 앞으로도 “제3차 권고”를 행할 예정이다. 여기서는 일본에서의 최근의 지방분권개혁추진위원회의 활동을 중심으로 정리하고자 한다.

1) 지방분권개혁추진법(2005년 12월)의 성립

1993년 6월에 일본의 양원인 중·참의원에서 채택된 “지방분권의 추진에 관한 결의” 등을 계기로 하여, 1995년 5월에 지방분권추진법이 제정되었다. 동법에 의하여 설치된 지방분권추진위원회가 4차에 걸쳐서 권고를 행하고, 1999년 7월에 기관위임사무제도의 폐지와 국가의 관여 등의 재검토 등을 내용으로 하는 지방분권일괄법이 제정되었다. 2000년 4월에 시행된 지방분권일괄법은 그동안의 중앙집권행정 시스템의 대표적인 특징이었던 기관위임사무제도의 폐지를 통하여 국가가 포괄적인 지휘감독권으로 처리해왔던 사무방식을 지방자치단체의 실정에 맞는 종합적인 행정으로 가능하게 하였다.¹⁰⁾ 이 법률의 시행은 국가의 권한을 광역자치단체인 도도부현에, 또한 도도부

9) 정부혁신지방분권위원회의 보고서에 의하면, 이번에 측정된 지방분권수준은 측정지표의 한계상 분권수준 측정값이 국가전체 분권수준을 객관적으로 나타내는 것은 아니다. 따라서, 측정값 해석에 있어서 분권수준 측정값을 절대적 백분율로 이해하는 것은 무리가 있으므로, 추세변동으로 이해하는 것이 필요하다(정부혁신지방분권위원회, 2008: 227).

10) 2000년 4월부터 시행된 지방분권일괄법에 의하여, 일본에서는 종래의 기관위임사무는 기본적으로 자치사무로 하기로 하고, 예외적으로 법정수탁사무를 두기로 하였다. 여기서 법정수탁사무란 “스스로 국가의 이해에 관계된 사무이지만, 국민의 편리성 또는 사무처리의 효율성의 관점으로부터 법률의 규정에 의하여 지방자치단체가 수탁하여서 행하는 사무”인 것이다. 이러한 법정수탁사무의 특징은 “권한의 위임”형식에 의하지 않고, “법률에 의한 수탁”의 형식을 채택하고 있음에서 찾을 수 있다(박광덕, 2001: 112-113). 종래의 기관위임사무는 권한의 위임방식에 의하여 국가의 지휘감독권을 기초로 하고 있는 데, 법정수탁제도하에서는 국가의 관여도 법률에서 창설적으로 인정하는 범위에서 행사하는 것이 된다. 예로서, 국가의 관여로서의 허가, 인가, 대집행도 권한의 위임을 근거로 행하는 것이 아니라, 법률상의 국가의 관여조치로서 인정되는 것에 한하여 이루어지게 되는 것이다.

현의 권한을 기초자치단체인 시·정·촌으로 이양하게 하였다. 즉, “지방자치법”의 개정을 통하여 20만 이상의 인구규모를 갖는 시에는 권한을 일괄 이양하는 “특례시제도”를 창설하며, 또한 도도부현에서 시·정·촌으로 권한이양의 경우에는 “조례에 의한 사무처리의 특례제도”를 창설하였으며 지역의 실정에 맞는 사무이양을 추진하도록 하였다.¹¹⁾ 일본의 지방분권추진위원회는 2001년 6월에 제출한 “최종보고”에서 지방분권일괄법을 중심으로 한 일련의 과정을 “제1차 분권개혁”으로 위치부여 하고 있다(일본 국립국회도서관 조사 및 입법고사국, 2009.3.17: 1).

2001년 7월부터는 지방분권개혁추진회의에서 “사무 및 사업의 바람직한 존재양식과 세재원의 배분의 바람직한 존재양식”에 대한 논의가 이루어졌다. 또한, 경제재정고문회의 등을 중심으로 국고보조부담금개혁, 세원이양, 지방교부세개혁을 동시에 행하는 “삼위일체 개혁”이 논의되었으며, 2003년부터 2005년에 걸쳐서 약 4.7조엔의 국고보조부담금개혁, 약 3조엔의 지방에의 세원이양, 그리고 약 5.1조엔의 지방교부세 개혁이 이루어졌다. 이후, 2005년 6월에 지방6단체¹²⁾가 “신지방분권추진법”의 제정 등을 요구하는 의견을 내각 및 국회에 제출하는 등, 새로운 지방분권의 추진을 향한 움직임이 보이게 되었다. 이 중에서 동년 7월에 “지방분권을 향하여, 관계법령을 일괄적인 재검토 등에 의하여, 국가와 지방의 역할분담의 재검토를 추진함과 동시에, 국가의 관여. 국고보조부담금의 폐지.축소 등을 도모하기 위한 기본방침 2006”이 내각에서 각의결정되어서, 동년 12월에 지방분권개혁을 종합적인 동시에 계획적으로 추진하기 위하여, 지방분권개혁의 추진에 관한 기본방침과 추진체제 등을 규정한 지방분권개혁추진법(이하 “추진법”으로 약칭)이 제정되었다. 이 법률은 한시법으로 2006년 4월부터 시행에 들어가서 2009년 3월 31일에 소멸되는 것으로 되어 있다.

2) 지방분권개혁의 추진에 관한 기본방침과 추진체제

지방분권개혁추진법에서 동법 제5조에서 7조에 걸쳐서 지방분권개혁의 추진에 관한 기본방침을 제시하고 있다. 우선, 국가는 본래 하여야 하는 역할을 중점적으로 담당하며, 주민에 가까운 행정은 가능한 한 지방자치단체에 넘겨주는 것을 기본으로 하며, 권한이양의 추진, 지방자치단체에 대한 사무처리 또는 사무처리방법의 의무부여, 국가 또는 광역자치단체의 관여의 정리·합리화 등을 강구하는 것으로 되어 있다. 특히, 해당조치에 대응하여, 국고보조부담금, 지방교부세, 국가와 지방자치단체의 세원배분 등의 재정상의 조치의 바람직한 존재방식을 검토하는 것으로 되어 있다. 또한, 지방자치

11) 일본의 지방자치법 제252조 26의 3에서 7까지, 그리고 동법 제252조 17의 2에서 4까지를 참조할 것.

12) 일본의 지방6단체란 광역자치단체인 전국지사회, 전국도도부현의회의장회, 그리고 기초자치단체인 전국시장회, 전국시의회의장회, 전국정촌회, 전국정촌의회의장회 등을 의미하는 것이다.

단체는 행정체제의 정리 및 확립을 도모하는 것으로 되어 있다.

동법률에 의하여, 지방분권추진위원회가 설치되었다. 동위원회는 지방분권개혁의 추진에 관한 기본적인 사항을 조사심의하고, 지방분권개혁추진계획의 작성의 구체적인 지침을 내각총리대신에게 권고하는 등의 역할이 부여되었다. 또한, 2006년 5월에는 내각결정에 의하여 지방분권의 추진에 관한 시책의 종합적인 책정 및 실시를 추진하기 위하여 내각총리대신을 본부장으로 하고, 전각료가 구성원이 되는 지방분권개혁 추진 본부가 내각에 설치되었다. 결국, 동위원회의 권고를 받아들여 일본정부는 분권화를 추진하는 데 필요한 조치를 규정하는 지방분권개혁추진계획을 책정하기로 하였으며, 개별법의 개정을 일괄적으로 행하는 “신분권일괄법안”을 가능한 한 빠른 시일 내에 제정하기로 하였다.

3) 중앙과 지방의 역할분담

2007년 6월에 지방분권개혁추진위원회의 중간보고에 의하면, “생활자의 관점에 선 지방정부의 확립을 위하여”란 관점에서 첫째, 개별적 행정분야·사무사업의 발본적인 수정과 재검토, 둘째, 광역자치단체인 도도부현으로부터 기초자치단체인 시·정·촌에의 권한이양의 법제화의 추진 등을 제시하고 있다.

① 중앙과 지방의 역할분담

지방분권개혁추진위원회의 제1차 권고에 의하면, 중앙정부와 지방정부가 대등·협력의 관계에 입각하여, 각각의 역할을 다하기 위해서는 국가와 지방의 행정의 중복을 배제하고, 국가와 지방의 명확한 역할분담을 확립하는 것이 필요하다고 지적하였으며, 외교, 국방 등 국가의 존립에 관련된 사무를 비롯하는 국가가 본래 하여야만 하는 역할을 중점적으로 행하도록 중앙정부의 역할을 제한하고, 주민에 가까운 행정은 지방자치단체에게 이양하여 지방의 재량과 책임 속에서 실시하는 것을 기본으로 하고 있다. 그 외에 추진법 제5조 등을 근거로 바람직한 국가와 지방의 역할분담의 원칙을 제시하면 다음과 같다. 첫째, 국가는 국제사회에서 국가로서의 존립에 관련된 사무를 한다. 둘째, 전국적으로 통일하여 결정하는 것이 바람직한 국민의 제반활동 또는 지방자치에 관한 기본적인 준칙에 관한 사무는 국가의 역할로 한다. 셋째, 전국적인 규모로 혹은 전국적인 시점에서 이루어져야만 하는 시책 및 사업의 실시는 국가의 역할로 구분하고 있다. 반면에, 지방정부의 역할에는 주민에게 가까운 행정은 가능한한 지방자치단체가 담당한다라고 규정하여 포괄적으로 규정하고 있다.

또한, 지방분권개혁추진위원회는 이상의 원칙을 현재 중앙정부에서 담당하고 있는 구체적인 사무·권한에 대응시켜서, 지방자치단체에로의 이양을 검토하는 경우에 구

체적으로 적용할 수 있는 기준을 다음의 <표 4>과 같이 제시하고 있다. 이러한 국가와 자치단체의 역할분담에 대한 사고방식은 국가의 출장소의 재검토의 추진에 관한 사고의 기본이 됨과 동시에, 개별적인 행정분야·사무사업의 재검토에 있어서 개별적 권고사항으로 기본이 되고 있다.

<표 4> 국가와 지방의 역할분담의 기준

유형	내용	대응
중복형	사무·권한이 법률상 하나의 주체에 전속하지 못하고, 국가와 지방자치단체가 각각 처리를 하는 것이 허용되고 있는 분야	지방에 일원화하여 실시하는 것을 기본으로 하며, 새로운 구분선을 행할 필요가 있다.
분담형	법령상, 사업규모가 크고 사무·권한의 대상범위 등에 의하여 국가와 지방자치단체가 이미 일정한 역할분담을 하고 있는 분야	지방에 사무·권한을 이양하는 것을 기본으로 하고, 현행의 구분선을 재검토한다.
중복형	국가 스스로 중앙부처에서 책정하는 전국적인 지침과 전국 일률의 기준에 따라서, 지방자치단체가 사무·사업을 실시하는 분야	법령에 의하여 의무부여, 구조와 관여의 재검토 등, 법제적인 구조의 횡단면적인 재검토를 행한다.
관여형	지방이 실시하는 사무에 관하여 국가가 광역적인 관점과 견해에서 조정하거나 또는 관여를 행하는 분야	원칙적으로 폐지하는 것을 기본으로 하며, 법령에 의한 의무부여, 구조와 관여 등에 대한 재검토를 하는 등 법제도적인 구조의 횡단면적인 재검토를 행한다.
국가 전담형	현재는 주로 국가만이 이 사무를 행하고 있는 분야	일본의 사회경제의 정세변화를 충분하게 고려하여 재검토를 행하고, 지방자치단체의 자주성 및 자립성의 발휘, 지방자치단체에 의한 종합행정의 확립, 주민의 편리성의 향상, 국가와 지방을 통한 행정의 간소화 및 효율화 등의 관점에서 사무·권한의 지방에의 이양과 폐지 등을 행한다.

자료: 지방분권개혁추진위원회, 2006.

2) 광역자치단체로부터 기초자치단체로의 권한이양의 법제화

제1차 분권개혁이후 기초자치단체인 시·정·촌을 둘러싼 환경은 변화하였다. 시·정·촌합병이 추진되어¹³⁾, 각 지방자치단체가 행정개혁에 매진하여 왔으며, 행재정기반의 강화와 행정운영의 효율화가 이루어져 왔다. 또한, 현재 광역자치단체인 도도부현지사의 권한에 속하는 사무의 일부를 도도부현 조례가 규정하는 것에 의하여, 시·정·촌이 처리하는 것이 가능한 제도, 소위 조례에 의한 사무처리의 특례제도가 각도도부현에서 이용되고 있으며, 위원회 사무국의 조사에 의하면, 합계 204개의 법률이 그 대상이 되며, 전국 평균 39개의 법률의 사무처리에 있어서 도도부현으로부터 시·

13) 1999년의 시점에서 3,229개였던 기초자치단체인 시정촌이 2008년도 1월 1일의 시점에는 1,781개의 시정촌으로 합병되어서 약40%정도 감소하였음을 알 수 있다.

정·촌으로 이양되고 있다. 이것을 동위원회에서는 그동안의 변화에 의하여 과거보다 기초자치단체의 사무처리능력이 향상되어 있는 것을 의미하는 것이며, 도도부현과 시·정·촌의 사무배분에 대하여 행정분야 횡단적인 재검토가 필요한 것이다.

“제1차 권고”에서는 기초자치단체에 사무사업을 우선적으로 배분한다는 원칙하에 행정분야 횡단면적 재검토를 행하고, 사무사업에 따라서는 광역적인 연계구조를 적극적으로 활용하는 것을 전제로 하여, 64개의 법률, 359개의 사무·권한을 도도부현으로부터 시·정·촌으로 이양하고, 여기에 수반하는 국가, 도도부현의 관여의 바람직한 존재양식의 재검토를 행할 것을 권고하였다. 권한이양에 있어서는 시·정·촌 합병의 진전 등에 의하여 행정체제의 정비가 이루어진 것을 배경으로, 시를 우선적인 대상으로 하여 이양을 추진하는 것으로 하며, 정령지정도시에 25건, 중행시에 17건, 특별시에 37건, 일반시에 222건, 그리고 정촌에 28건의 권한을 이양하는 내용으로 되어 있다. 이와 같이, “1차 권고”가 도도부현의 권한이양에서 시와 정촌에서 격차를 두고 있는 것에 대하여, 전국정촌회장은 “단순하게 시와 저운을 명칭만으로 일률적으로 구별하여 제도를 구축하는 사고방식에는 찬성할 수 없다”는 점 등을 지적한 바 있다. 또한, 현재의 시와 정촌의 상황을 감안하여 보면, 전반적으로 그정도로 커다란 격차를 두는 것이 적절한가 아닌가를 권고에서 다루고 있는 구체적인 사무권한에 대하여 보고, 시와 정촌과의 사이에 차이를 두어야만 하는가 등의 문제에 대하여 재검토할 필요가 있다라는 지적들이 있다.

IV. 중앙-지방관계에서 정책네트워크

정책네트워크의 등장은 신공공관리(new public management) 정부의 등장배경과 관련이 있다(Blom-Hansen, 1998:672). 경제위기의 심화에 따른 시장논리의 확장에서 변화의 근본적인 원인을 찾을 수 있기 때문이다. 그러나, 우리는 시장의 논리에 부가해 최근의 상황변화를 반영하는 비정부조직의 급속한 성장과 분화, 유럽연합과 같은 초국가 조직의 현실화, 정부의 분권화와 전문화, 그리고 이익집단정치의 활성화 등에 주목할 필요가 있다. 1970년대를 풍미한 세계경제의 장기침체는 복지국가의 위기와 더불어 서유럽을 대표하는 조합주의적 경제관리패턴의 균열을 초래하였다. 복지국가의 추진과정에서 과대성장한 정부부문의 축소와 재편이 요구되었기 때문이다.¹⁴⁾ 그런데, 대부분의 유럽국가들은 작은 정부 구현에 초점을 맞춘 신공공관리의 전면적인 수용대

14) 정책네트워크(policy network)는 계층제(hierarchy)와 시장(market)에 대한 거버넌스(governance) 형태의 하나로 보는 관점과 조합주의(corporatism)와 다원주의(pluralism)에 대한 대안으로 생각할 수 있으나, 여기서는 두 가지 관점을 함께 보고자 한다.

신에 정부와 조직화된 이익집단간의 협력관계를 기초로 하는 새로운 해결방안을 모색하였다. 이 점에서 영국과 독일을 중심으로 전유럽에 확산된 정책네트워크 논의는 복지국가 전통과 강력한 이익집단으로 대표되는 유럽의 현실을 반영한다. 단적인 사례로 정부역할의 축소를 네트워크 구조가 대치하고 있다는 정책네트워크의 논리는 강력하고 집권적인 정부를 유지했던 영국의 경험을 통해서도 잘 나타난다(박광덕, 2002:408).

1. 정책네트워크의 개념과 특성

정책네트워크에 대한 논의는 로즈(Rhodes)의 하위정부모형(Sub-central Government)에서 출발하였다고 볼 수 있겠는데, 그는 1979년 대처 집권이후 영국 중앙정부의 변화를 분석하여 기존에 중앙정부가 수행하였던 기능과 역할이 지방정부와 사회행위자들로 구성되는 조직간 네트워크의 집합체로 전환되고 있다는 새로운 현실에 주목하였다(박광덕, 2002: 409). 그런데 영국의 정책결정과정을 설명하는 로즈의 하위정부모형은 변화된 정치체제에서의 정책결정구조의 특징을 기술하는 이론으로 제시되었지만, 미국의 정책결정패턴을 명확히 규정하기는 어려웠다. 따라서, 1970년대 후반 하위정부모형의 제안자들로부터 다원주의 사회에 적용할 수 있는 헤클로의 이슈네트워크가 정책네트워크에 등장하게 되었다(Hecl, 1978: 102). 결국, 정책네트워크는 고도로 통합된 정책공동체(policy community)에서부터 느슨하게 통합된 이슈네트워크(issue network)에 이르기까지 다양하게 분류되기에 이르렀다(박광덕, 1993: 180).

이러한 정책네트워크는 정책결정과 정책집행에서의 네트워크에 대한 연구가 주종을 이루는 데, 집행네트워크는 복잡하고 기능적으로 구체적인 유형들로 연결된 많은 조직들로 이루어져 있다는 것을 발견하였다(Provan and Millward, 1995: 1-33). 일반적으로 네트워크란 “사람과 사람 또는 서비스의 대상과 주체간의 연계관계”라고 할 수 있으며, 네트워크 분석은 행위자와 행위자간의 연계관계를 분석하는 것이다. 정책네트워크는 이러한 네트워크의 일반론을 정책과정의 구조분석에 적용한 것이다. 정책네트워크에서의 행위자는 정책결정에 참여하는 개인과 집단이며, 정책집행에 관계되는 개인과 집단이다. 사회가 다원화되고 민주화될수록 정책결정에 있어서의 관료독주는 불가능하게 되고, 정책을 둘러싼 갈등상황이 자주 발생하여 정책의 결정과 집행을 더욱 어렵게 하기도 한다. 이러한 정책과정의 다양한 행위자와 행위자간의 연계관계를 설명하는 모형으로 우리는 정책네트워크를 연구하게 되었다.

이러한 정책네트워크의 특징을 간략히 정리하면 다음과 같다.

첫째, 정책네트워크는 모든 정책영역에서 제기되는 정책문제의 해결과 관련하여 참

여자들간에 형성되는 것으로, 이익배분의 구조(constellation of interests)라고 하겠다. 즉, 네트워크 참가자의 이익은 서비스기능, 경제기능, 영역, 고객집단, 전문가 등에 의하여 다양화된다는 것이다(Rhodes,1988:14-15).

둘째, 정책네트워크의 구성원이란 공공부문과 사적부문의 균형이 매우 중요한데, 정치적·정적 엘리트, 전문가, 노동조합과의 균형 등을 지적할 수 있다. 정책네트워크의 행위자인 구성원은 공공부문과 민간부문에 존재하는 조직화된 행위자들이다. 개인간의 상호결합에 초점을 두는 것이 아니라, 공공부문과 민간부문에 존재하는 조직화된 행위자들의 집합적 행동, 특히 공공의 정책결정과 관련된 조직간의 관계에 초점을 둔다.

셋째, 행위자간의 상호작용은 수평적인 관계속에서 전개되는 것이 지배적이다. 행위자들간에 유지되고 있는 상호작용의 토대는 계층제와 같은 명확한 관계에 따른 것이 아니라, 복잡한 상호의존적 관계에 입각하여 이루어진다는 것을 의미한다. 왜냐하면 정책네트워크내에서의 행위자들은 상호의존적이지만, 형식적으로는 자율적인 존재로 인식되기 때문이다.

끝으로, 네트워크 참여자들간의 상호작용은 정책자원의 이동경로로서 기능한다. 행위자들은 상호의존적이다. 현대산업사회에 있어서 정책을 바람직하게 결정하기 위해서는 의회와 정부와 같은 전통적인 정치제도에 의해서만 배타적으로 수행될 수는 없다. 따라서 민간부문의 행위자들을 포함하여 행위자들간에 형성되는 연계는 의사전달 통로로서 기능하며 정보와 기술, 신념과 같은 정책자원의 교환이 이루어질 수 있다. 다시 말하면 정책자원이 폭 넓게 분산되어 있고, 상호의존적인 상황에서 형성되는 연계는 자원의 이동과 공동의 활용을 촉진시키는 자원이동의 메카니즘으로 작용하기도 한다(Kenis and Schneider, 1991: 40-41).

2. 서비스 공급주체로서의 정책네트워크

정책네트워크의 논의에서 네트워크 구성요소는 일반적으로 행위자, 연계, 경계로 생각할 수 있다. 그리고 정책과정에서는 끊임없이 배제(exclusion)와 상호의존(inter-relationship)이 이루어진다. 여기서 배제란 정책무대로 외부행위자들이 진입하는 것을 거부하는 정도에 관한 것이며, 상호의존성은 참여자들간의 교환관계에 의해서 나타나는 상호의존성 정도를 측정하고자 하는 개념이다.

우선, 정책공동체는 영국에서 발달된 것으로 정책참여자의 결합이 매우 밀접한 형태의 것이다. 1970년대 후반에 주로 영국의 정책과정 연구를 위해서 도입된 것으로 분절화의 경향이 정책공동체에 대한 연구를 이끌었다.¹⁵⁾ 정책공동체는 제한된 수의

특권적인 참여자를 가정하며, 이들간의 안정적이고 지속적인 관계, 구성원들간의 높은 상호의존성을 강조한다. Rhodes는 정책공동체를 관료의 안정성, 매무 제한적인 구성원 자격, 서비스 전달책임을 공유하는 데서 기인하는 상호의존관계, 그리고 다른 네트워크와 의회, 일반대중 등과는 분리되는 것으로 수평적 이익집적을 가지고 참여자간의 고도의 통합을 특징으로 한다고 정의한다(Rhodes, 1988: 325-345).

이러한 정책공동체 모형은 대부분의 정책결정이 특정의 하위영역 또는 전문화된 정책무대에서 이루어진다고 보는 점에서는 하위정부모형과 유사하다. 그러나, 정책공동체 모형에서 가정하는 주요 참여자는 하위정부모형과 차이가 있다. 정책공동체의 주요 구성원은 관료들과 그 소속행정기관, 개개 정치인과 그들의 집단, 조직화된 이익집단과 그 지도자 및 참모들, 정책에 대하여 생각하고 연구하는 대학 및 기타 연구기관과 정부내의 전문가들이다. 이는 하위정부모형의 행정관료, 정치인, 이익집단을 주축으로 하면서 전문가 집단을 추가한 것이다. 정책결정의 주요 참여자의 하나로 전문가 집단을 추가한 것은 지식사회에서 비중이 점차 증가하고 있는 전문가의 역할을 잘 파악한 것이다. 이러한 정책공동체의 구성원들은 서로 상대방이 유용하게 활용할 수 있는 자원을 갖고 있다는 이유 때문에 정기적으로 상호접촉하며, 그 과정에서 각각 자기의 정책분야내에서는 어떤 문제가 중요한 문제인지, 그리고 어떠한 해결방안들이 바람직하고 실현가능한 것인가에 관한 일련의 공통된 이해와 공동체적 감정을 가지게 된다.

그러나, 정책네트워크에 대한 논의는 학자들간에 일치된 견해가 존재하는 것이 아니라, 아직도 계속되는 지속적 담론이므로 자신의 연구지향에 맞추어서 구성요소를 포함하여 개념화할 수 있겠다. 그리고 정책네트워크에 대한 논의를 최근에는 정책결정과정에서만 아니라 정책과정 전체로 확대하는 움직임을 볼 수 있다(Skoke and Harrisburg, 1995: 327) 그런데, 이렇게 정책네트워크를 정책과정 전체로 확대하여 해석하는 경우에는 사회복지서비스 분야에 있어서는 서비스 전달체계 문제와 서비스 공급체계의 문제와 만나게 된다.

사회복지서비스 전달체계에는 공공부문과 민간부문이 존재하고 있으며, 그 핵심은 공공부문의 전달체계로서, 구성요소, 핵심요소, 그리고 상호작용을 보면, 중앙정부와 광역자치단체, 기초자치단체, 그리고 여기에 민간조직은 포함한 구성요소들간의 상호작용속에서 서비스의 생산과 전달이 이루어지고 있는 것이다. 따라서, 여기서는 분권화가 중요하며, 전문성의 확보가 중요한 것이다. 결국, 앞장에서 살펴본 중앙정부와

15) 분절화란 기능적인 분화가 증가되는 것을 의미하는 것으로서, 정책과 프로그램 그리고 기관들은 기능적 분화의 관점에서 정의될 수 있다. 기능적 분화란 사회적 변화과정에서 역할과 제도, 집합체 등이 발전적으로 분리되고 전문화되어 가는 수평적 분화를 의미한다. 즉, 사회적 복잡성이 증가함으로써 더욱 가속화되고, 다수 행위자들간의 상호의존성 증가와 밀접히 관련되어 있다는 점에서 네트워크 모형의 설명력을 증가시켰다고 할 수 있겠다.

자치단체간의 권한이양과 기능배분이 서비스의 생산과 전달이라는 측면에까지 연결되는 것이며, 이 연결고리를 우리는 정책네트워크라고 할 수 있는 것이다.

V. 결어

1990년대 이후 2010년 초인 오늘날까지 우리나라는 1,000건이 넘는 사무를 지방으로 이양하는 성과를 거두었음에도 불구하고, 여전히 자치단체에서는 분권화의 요구가 거세다. 반면에 재정지원의 미흡으로 지방에서는 오히려 지방이양이 부담요인으로 작용한다며 이양에 소극적인 경우도 나오고 있다. 그동안, 자치단체의 직원이 일상적으로 실시하여 오고 있는 행정업무는 자치단체가 독자적 권한과 책임으로 자주적으로 처리할 수 있는 자치사무인 것이 원칙이지만, 자치사무만이 아니라 그 중에는 많은 부분이 기관위임사무인 것이다. 그리고 기관위임이라는 사무처리 방식에서는 자치단체의 일상적 업무가 대폭적으로 중앙기관의 감독하게 두어지기 때문에 중앙정부의 행정적 관여에 의하여 지방적 자주성이 훼손되고 창의성의 발휘가 어렵게 되고 있는 것이 현실인 것이다. 특히, 참여정부에 의하여 추진되던 지방분권과 재정분권의 로드맵은 이미 실종된 지 오래이며, 이명박정부에서 분권화의 목소리를 찾기란 쉽지 않은 것이 현실이다.

이에 비하여, 일본의 경우에는 1999년에 제정된 지방분권일괄법에 의하여 소위 기관위임사무가 폐지되어 광역자치단체이든 기초자치단체이든 중앙에 의한 감독과 규제를 받지 않게 되었다. 뿐만 아니라, 2005년에 제정된 지방분권개혁추진법에 의하여 본격적인 “생활자의 관점에 선 지방정부의 확립을 위하여”를 슬로건으로 첫째, 개별적 행정분야·사무사업의 발본적인 수정과 재검토, 둘째, 광역자치단체인 도도부현으로부터 기초자치단체인 시·정·촌에의 권한이양의 법제화의 추진 등 보다 구체적인 지방분권의 로드맵이 완성되어 있는 것이다. 뿐만 아니라, 서비스 전달의 바람직한 방향을 위하여 정책네트워크에 대한 논의도 이루어지고 있다. 이는 분권개혁에 따른 변화에 대응하여 정책결정과 정책집행의 구조변화에 대한 구체적인 논의를 하고 있는 것으로 볼 수 있겠다.

따라서, 연구자는 일본의 상황에 대한 정확하고도 철저한 분석을 통하여 우리나라의 지방분권의 과제와 전망을 할 수 있다고 생각하며, 다음과 같이 몇 가지를 제언하고자 한다. 첫째, 우리나라의 분권개혁을 보다 적실성있게 추진하여 가기 위해서는 1999년에 제정된 지방이양촉진법과 2004년의 지방분권특별법에 의한 것만으로는 소극적 분권화에 그칠 가능성이 많다는 점에서 일본에서 볼 수 있듯이 분권개혁을 추진할

수 있도록 강제하는 분권개혁추진법의 제정이 필요하다. 둘째로, 분권개혁을 추진하기 위해서는 많은 사람들이 지적하는 것과 같이 재정분권이 필수적인데, 현실적으로 재정분권의 추진이 어려운 한계를 갖는다는 점에서 자치단체의 재정력을 포함한 자치역량을 키우기 위해서는 자치단체의 통폐합이 절대적으로 필요하다고 할 것이다. 이를 위해서는 인구 20-30만정도의 가칭 새로운 특례시의 도입을 검토해 볼 필요가 있다. 끝으로, 분권개혁이 주민들에게 실질적으로 피부적으로 느끼고 확인되도록 하기 위해서는 우리도 지역사회와 서비스 분야별로 정책네트워크에 대한 논의와 탐구가 필요불가결이라고 할 것이다. 서비스 결정과정에의 참여하는 정책공동체와 서비스 전달에 관여하는 정책네트워크에서 구성요소와 핵심요소, 그리고 상호작용에 대한 많은 논의와 탐구가 필요한 시점이다.

<참고문헌>

- 김병준. (2009). 「지방치론」. 서울: 법문사.
- 김성호. (2000). 한국의 지방이양, 변화와 과제. 「지방이양추진위원회 1주년 Workshop」.
- 김현조. (2009). 「지방자치론」. 서울: 대영문화사.
- 박광덕. (1993). 정책공동체와 이슈네트워크 이론. 경희대학교 행정문제연구소. 「행정문제연구」, 1
- (1996). 중앙과 지방의 사무배분에 관한 문제점과 방향제시. 세명대학교 인문사회과학연구소. 「인문사회과학연구」, 4: 211-243.
- (1998). 「현대사회복지정책론」. 서울: 박영사.
- (2000). 사회복지서비스에 있어서 기능배분 및 권한이양. 단국대학교 사회과학연구소편. 「정책논총」, 12(2): 87-124.
- (2002). 「사회복지개론」. 서울: 삼영사.
- 경기개발연구원. (2009). 「중앙과 지방간 사무재배분 방」안. 서울: 경기개발연구원.
- 정부혁신지방분권위원회. (2008). 「참여정부의 지방분권 2003-200」8. 서울: 대통령자문 정부혁신지방분권위원회.
- 日本 國立國會圖書館 調査 및 立法考査局. (2009). 地方分權改革의 動向. 「調査와 動向」, 제638호. 東京: 國會圖書館 調査 및 立法考査局.
- 大森彌. (1995). 「現代日本の 地方自治」. 東京: 放送大學教育振興會.
- 西尾勝. (1993). 「行政學」. 東京: 東京大學出版會.
- 本間勝. (1985). 시·정·촌의 규모능력에 따른 사무재배분에 대하여 (중간보고의 소개). 「지방행정」. 東京.
- 村松岐夫. (1991). 「地方自治」. 東京: 東京大學出版會.

- 臨時行政調査會答申. (1978). 행정사무의 배분에 관한 개혁의견.” 地方自治制度研究 會編. 「國.地方公共團體의 行政改革」. 東京: 行政.
- Ashford, Douglas E. (1982). *British Dogmatism and French Pragmatism :Central-Local Policy-making in the Welfare State*. George Allen & Unwin.
- Blom-Hansen, Jens. (1998). A New Institutional Perspective on Policy Network. *Public Administration*, 76, summer.
- Hecl,Huge. (1978). Issue Networks and the Executive Establishment. In Anthony King(ed.).*The New American Political System*. Washington D.C.: American Enterprise Institute for Public Research: 102.
- Kenis, Patrick and Schneider,Volker. (1991). Policy Networks and Policy Analysis. Beard Martin & Renate Maytz(eds.). *Policy Networks*. Westview Press: 40-41.
- Provan, Keith G. & Millward, H. Brinton. (1995). A Preliminary Theory of International Network Effectiveness: A Comparative Study of Four Community Mental Health System. *American Science Quarterly*. March: 1-33.
- Rose,Richard. (1985). From government at the Center to Nationwide Government. in Yves Meny and Vincent Wright(eds.). *Center-Periphery Relations in Western Europe*. Allen & Unwin.
- Rhodes, R.A.W. (1988). *Beyond Westminster and Whitehall*. London: Urwin Hyman Ltd.
- Skoke, J. E. & Harrisburg, P. S. (1995). Policy Issue Network and the Public Policy Cycle: A Structural-Functional Framework for Public Administration." The American Society for Public Administration.(eds.). *PAR*, 55(4).
- Wright, Deil S. (1988). *Understanding Intergovernmental Relations*. CA: Brooks/Cole Publishing Company.

접수일(2009년 9월 02일)

수정일자(2009년 10월 11일)

게재확정일(2009년 11월 15일)