



2014년 한국지방자치학회 추계학술대회  
**지방분권의 추진과 균형발전**

일시 | 2014년 10월 31일(금) ~ 11월 1일(토)

장소 | 여수 U-Castle Hotel

주최 | 한국지방자치학회

주관 | 한국지방자치학회

후원 | 전라남도 / 중앙선거관리위원회 /

전국시장군수구청장협의회 / 전라남도교육청



---

## ●● 모시는 글

정순관 한국지방자치학회 18대 회장

---

회원여러분 안녕하십니까?

결실의 계절 가을입니다. 2014년의 마지막 학술대회를 안내합니다. “지방분권의 추진과 균형발전”이라는 주제로 10월 31일 (금)부터 11월 1일(토)까지 여수시에서 추계 학술대회를 개최합니다.

우리나라의 지방자치는 지난 1995년 지방자치단체장의 직선선출로 완성되어 20여년의 역사를 통해 성장해 왔습니다. 이번 대회에서는 최근에 주요 현안으로 부각되고 있는 지방재정의 문제, 지역공동체형성 문제, 분권에 대한 이론적 담론, 선거제도, 그리고 제3세계의 분권제도 등 다양한 주제들을 기획하여 분야별 토론의 장을 마련하고자 하였습니다.

특히 제3세계의 분권제도에 관해서는 해당국의 참여자가 직접 발표하는 세션이 구성되어 있습니다. 그동안 지방자치의 역사와 노력이 가져다 준 우리나라의 현 지방분권의 모습과 향후 추진쟁점들에 관해 함께 고민하는 시간을 갖고자 합니다.

바쁘시더라도 이번 학술대회에 참여하셔서 우리나라의 지방자치성숙에 관해 좋은 의견주시기를 진심으로 바랍니다.

2014년 10월 31일

한국지방자치학회장 정순관

# ●● 행사일정 10월 31일(금요일)

등 록 13:00~13:30

4층 로비 안내데스크

개 회 식 13:30~14:00

4층 그랜드볼룸

개회사: 정순관(한국지방자치학회장)

제1세션 14:15~15:45

## 〈제1분과〉 지방정부의 재정현황과 과제(2층 누리홀)

사 회: 이병렬(우석대)

발표1: 원구환(한남대) ..... 3

### 대전광역시 재정현황과 과제

발표2: 김영표(前 경남발전연구원) ..... 25

### 경남의 지방재정 현황과 과제

발표3: 오병기(전남발전연구원) ..... 64

### 지역경제 성장과 지방재정의 인과관계 분석:

### 전국과 전남의 비교를 중심으로

토 론: 문병기(한국방송통신대), 소순창(건국대), 김선명(순천대)

## 〈제2분과〉 지역사회 중심의 정책선거 활성화 특별세션(2층 아라홀)

사 회: 임승빈(명지대)

발표1: 최현선(명지대), 이병하(서울시립대) ..... 67

### 지역사회 중심의 정책선거 모델

발표2: 이주헌(서울시립대), 최현선(명지대) ..... 87

### 매니페스토의 이행평가 활성화 방안

발표3: 황정화(연세대 대학원), 이병하(서울시립대) .....	101
<b>정책정당 및 책임정치 강화를 위한 정당구조 개선방안: 지역사회의 참여를 중심으로</b>	
토 론: 오윤경(한국행정연구원), 박정윤(명지대), 최형기(중앙선관위)	
 <b>〈제3분과〉 지방분권과 경쟁력(3층 이든홀)</b>	
사 회: 권영주(서울시립대)	
발표1: 하혜수(경북대), 문광민(대전대) .....	121
<b>재정분권과 국가경쟁력의 관계에 대한 탐색적 연구: 정치분권의 교호작용 효과를 중심으로</b>	
발표2: 최영출·김학실(충북대) .....	145
<b>한국의 분권수준과 국가경쟁력 및 국민행복도와의 관계</b>	
토 론: 박재울(지방분권전국연대 공동대표), 길종백(순천대)	
 <b>〈제4분과〉 지방분권의 이론적 조명(3층 다숨홀)</b>	
사 회: 정순관(한국지방자치학회장)	
발표1: 이문수(대구가톨릭대) .....	177
<b>가치 다원주의와 민주주의</b>	
발표2: 이영철(전남대) .....	193
<b>분권화의 비판적 담론분석 시론</b>	
토 론: 신희영(경주대), 임의영(강원대)	
 <b>〈제5분과〉 제3세계의 지방정부 구조-해외사례세션 I(4층 프레지던트홀)</b>	
사 회: 노승용(서울여대)	
발표1: Shiva Hari Adhikari, Jaya Narayan Acharya(네팔) .....	217
<b>Local Government in Nepal: Structure and Function</b>	
발표2: Danny Phans Acheampong(가나) .....	229
<b>The Local Government Structure in Ghana</b>	
발표3: Saifur Rahman(방글라데시) .....	241
<b>Local Government in Bangladesh</b>	
토 론: 이정주(서울여대), Desi Kusumaningtyas(서울대), Sophearun In(서울대),	

## 〈제1분과〉 지방교육정책과 지방역량 강화(2층 누리홀)

사 회: 박상완(부산교육대)	
발표1: 하봉운(경기대) .....	249
<b>교육복지와 지방교육재정</b>	
발표2: 이인회·김민희(제주대) .....	269
<b>제주형 자율학교 상대적 효율성 분석</b>	
발표3: 오세희(인제대) .....	287
<b>학교회계직원의 교육훈련 필요성 인식 분석 및 개선방안</b>	
토 론: 정민석(전남교육청), 이지혜(서원대), 주현준(대구교육대)	

## 〈제2분과〉 균형발전제도와 지역사회 대응(2층 아라홀)

사 회: 이기우(인하대)	
발표1: 최지우(서울여대 행정학과 석사과정), 노승용(서울여대) .....	315
<b>지방정부의 역량 비교 분석</b>	
발표2: 신가원(연세대 행정학과 석사과정), 엄영호(연세대 행정학과 박사과정), 이은국(연세대) .....	333
<b>수도권 규제정책의 변동유형 및 영향요인의 분석</b>	
발표3: 김선명(순천대) .....	347
<b>제도의 역동성 평가에 관한 연구:     발전차액지원제도(FIT)와 공급의무할당제도(RPS) 사례를 중심으로</b>	
토 론: 소순창(건국대), 박정윤(명지대), 원구환(한남대)	

## 〈제3분과〉 지방의 관광정책-관광분야 정부3.0 사례와 발전방향(3층 이든홀)

사 회: 이상엽(한서대)	
발표1: 송재근(한국관광공사) .....	373
<b>관광정보 DB개방을 통한 공공기관-민간 연계협업 발전방향</b>	
발표2: 김경주(한국관광공사) .....	385
<b>‘세이프·스마트’ 안심수학여행 사례</b>	
토 론: 김학실(충북대), 하정봉(순천대)	

〈제4분과〉 지방정부와 환경과 역사(3층 다숨홀)

사 회: 유평준(연세대)

발표1: 신윤지(연세대 행정학과 박사과정), 나태준(연세대학교) ..... 401  
지방정부 역량이 환경성과에 미치는 영향에 관한 연구:  
16개 광역자치단체를 중심으로

발표2: 이종수(중앙대), 이병렬(우석대) ..... 423  
13세기 대원제국의 탐라 다루가치 연구

발표3: 최형준·유은지(연세대 행정학과 박사과정),  
이정욱(연세대) ..... 443  
기초자치단체 성과관리 규칙 제정현황 및 내용 분석

토 론: 유은지(연세대 행정학과 박사과정), 길종백(순천대),  
신윤지(연세대 행정학과 박사과정)

〈제5분과〉 제3세계의 지방분권과 경험-해외사례세션 II(4층 프레지던트홀)

사 회: 문병기(한국방송통신대)

발표1: Rey Evince Rabara Valencia(필리핀) ..... 461  
The Role of Local Government in Disaster Management:  
The Case of Philippines Local Governments' Response to Typhoon  
Yolanda (Haiyan)

발표2: Ben Katoka Kasongo(콩고) ..... 467  
Challenges to Decentralization in DR Congo

발표3: Abd-El-Aziz Mwiseneza(르완다) ..... 475  
Decentralisation Process and Local Government in Rwanda

발표4: Ismaila Dione(세네갈) ..... 483  
Decentralization and Balanced Development:  
Local Government in Senegal

토 론: Lia Aprianti Wiratna(서울대),  
오윤경(한국행정연구원),  
Khishigjargal Tserendorj(서울대),  
Cristina Alejandra Carrera Vaca(서울대),  
Herinirina Ravelonarivo Andriamasy(서울대)

---

●● 행사일정 11월 1일(토요일)

---

지방분권의 담론 08:00~09:00

**2층 누리홀**

Round Table 1. 국가개조와 지방분권

발제: 정순관(한국지방자치학회, 순천대)

토론: 하정봉(순천대), 소순창(건국대)

Round Table 2. 풀뿌리지방자치의 강화: 지역공동체의 활성화전략

발제: 최현선(명지대)

토론: 권영주(서울시립대), 노승용(서울여대)



# 대전광역시 재정현황과 과제

원구환(한남대학교)

## I. 서론

지방재정을 논의함에 있어 가장 논쟁이 되는 것은 재정분권이 실제 지방자치에 도움이 되는가의 문제이다. 전통적인 분권화 정리(decentralization theorem)에 따르면 일률적인 서비스 공급보다는 지역별로 차별화된 서비스를 제공하는 것이 사회전체적인 후생함수를 극대화할 수 있다는 것이며(Oates, 1972), 재정분권화는 경쟁을 통해 자원배분의 효율성을 증대시켜 경제성장을 촉진하며, 책임성을 증대시킬 수 있다는 것이다. 정부 부문의 약점인 독점의 문제가 지방 단위에서는 경쟁을 통해 효율성을 증진시킬 수는 이점이 있다는 것이며, 시민의 가치에 부합하는 제도 선택의 다양성을 확보할 수 있다는 점이다. 반면에 재정분권의 문제점을 지적하는 경우는 거시 경제를 저해할 수 있고, 지역별 재정불균형을 초래할 수 있다는 점이다. 재정 형편에 따라 보편적이어서 할 공공서비스 제공에 지역적 차별이 발생할 수 있으며, 통합적 경제성장을 저해할 수 있다는 것이다. 이처럼 재정분권의 장단점에 대한 논의가 존재하는 것이 사실이나, 대체적으로 선진국의 재정분권화가 개도국 및 후진국의 재정분권화보다 상대적으로 높으며(Panizza, 1999), 국가면적이 넓을수록, GDP가 높을수록, 인종이 다양할수록, 민주화수준이 높을수록, 청렴한 국가일수록 재정분권 수준이 높다(이영·현진권, 2006: 112-113)는 연구결과는 재정분권이 상대적으로 효율적이라는 점을 입증하는 것이라 할 수 있다.

다음으로 지방재정을 논의함에 있어 국가와 지방의 재정을 어떻게 분담할 것인가의 문제이다. 지방자치단체의 경우 재정적 격차가 크고, 가용 재원이 부족한 상황에서 좋은 정책을 예산에 반영하여 수행하기란 쉽지 않으며, 이는 지역 간 격차를 더 심화시킬 우려가 있다. 의존재원 중심의 지방재정과 지역 간 격차의 심화는 곧 국가의 역할 한계와도 직결되는 사항이므로 국가는 지방과의 공생 공존적 관계에서 적정한 재정 부담을 감내할 필요가 있다. 지방재정이나 국가재정은 모두 목적으로서의 공통성을 지니고 있지만, 실제 운영과 관리 면에서는 상이하다. 가장 큰 차이점은 자체재원으로 필요한 재원을 충당하지 못하는 자치재정 현실 속에서 국가재정에의 의존이 심하다는 사실이다. 특히 현행 재정의 구조를 살펴보면 국세와 지방세의 비율이 8:2이지만, 실제 재정사용액은 국가와 지방의 비율이 4:6에 이르고 있다. 지방재정의 의존성을 단적으로 설명하는 지표라 할 수 있다.

지방재정의 건전화 방향을 국가와의 관계 속에서 유추하는 것 이외에 지방 내부에서도 도출할 필요가 있다. 즉 지방재정의 건전화는 스스로에게 책임이 있다는 인식을 명확히 해야 한다. 지방재정의 의존성이라는 안일한 구조에서 탈피하여 지방 스스로가 책임 있게 행동하고 주민들에게 세금의 가치를 구현해 줄 수 있는 자생적 노력이 전제되어야 한다. 내생적 자구노력은 지방재정 건전화를 위한 필요충분조건이다(원구환, 2014b).

## II. 대전시 재정의 현황 및 문제점

### 1. 대전시 통합재정규모 및 수지 현황

#### 1) 통합재정의 본질

##### (1) 통합재정의 개념

통합재정은 일반회계, 특별회계, 기금을 포괄하며, 회계·기금 간 내부거래와 국채 발행, 차입, 채무 상환 등 수지차 보전을 위한 보전거래를 세입과 세출에서 각각 제외해 작성한다. 통합재정수지는 순계 개념의 세입과 세출의 차를 의미한다. 통합재정에서는 정부의 거래를 세입과 세출 그리고 보전재원 등 세 부분으로 구분해 파악하고 있는데, 여기서의 세입과 세출은 통상적인 정부 회계상의 세입, 세출과는 개념이 다르다.<sup>1)</sup>

정부 회계(예산서 및 결산서)에서는 회계연도 내의 모든 수입과 지출을 세입과 세출로 파악하지만 통합재정에서는 정부의 수입을 세입, 보전 수입, 용자 회수로, 지출을 세출, 보전 지출, 용자 지출로 구분하고 있다.

〈표 1〉 통합재정에서 수입 및 지출의 분류

수입			지출			비고
세입 ①	경상수입	조세수입	세출 ②	경제 성질별	기능별	① - ②
		세외수입		경상지출	국방	
	자본수입	자본재 매각수입		자본지출	· · 경제	
보전수입 ③	국채 발행 수입, 차입		보전 지출 ④	국채 상환	보전재원 (③ - ④)	
용자 회수 ⑤	용자금 및 출자금 회수		용자 지출 ⑥	용자금 및 출자금 지출	순용자 (⑤ - ⑥)	

\* ① - ②, ⑤ - ⑥의 값이 +이면 수입이 지출보다 많은 형태이지만, ③ - ④의 값이 +이면 국채 발행을 통해 재원을 조달했음을 알 수 있다.

자료: 디지털예산회계시스템(<http://www.digitalbrain.go.kr>)에서 재구성.

1) 통합재정의 개념에서는 원구환(2014a: 52-56)에서 발췌하였다.

통합재정의 세입에서는 정부로 유입되는 수입 중 비상환성 수입만이 세입으로 기록되고 상환성 수입인 국채 발행 수입, 차입 등은 세입으로 분류되지 않고 보전수입으로 분류된다.

세입은 다시 경상수입과 자본수입으로 구분되는데, 자본수입에서는 자본재의 매각으로부터 발생한 수입금이 포함되고, 경상수입에는 조세수입과 재산수입, 수수료 등 세외수입이 포함된다.

통합재정의 세출 및 순유자는 정부의 모든 비상환성 지출을 포함하며 경제 성질별, 기능별로 나뉘어 작성된다. 경제 성질별 분류에서는 정부 세출이 거래의 경제적 성격에 따라 경상지출, 자본지출 등으로 구분되고 기능적 분류에서는 정부 지출 목적에 따라 일반 공공행정, 국방, 교육, 경제사업 등으로 구분된다.

보전 재원의 크기는 세입에서 세출 및 순유자를 뺀 차와 같으며, 유동성 목적의 상환성 수입·지출 거래가 포함된다. 따라서 정부의 예금 및 현금 보유, 화폐 발행이나 정부 예수금 이외의 정부 채무, 정책적인 목적보다는 유동성 관리의 목적을 위해 정부가 보유하고 있는 금융 자산 등의 거래는 보전 거래에 해당된다. 또한 보전 재원은 국내 자금 수요와 여타 경제 부문이 사용할 수 있는 자금 규모에 영향을 미친다.

통합재정의 유용성은 재정이 건전하게 운용되었는지를 판단하는 데 유용한 지표로 활용된다. 통합재정은 정부 부문의 전체적인 재정 규모에 대한 파악이 가능하고, 내부거래와 보전거래를 제외함으로써 순수한 재정 활동의 규모 파악이 가능하다. 통상적인 예산에서는 ‘세입=세출’이 균형을 이뤄 재정 운용의 건전성을 파악하기 곤란하나, 통합재정에서는 재정적자의 보전 또는 흑자 처분을 위한 거래는 제외되므로 재정의 건전성 판단이 가능하다.

그러나 통합재정에서는 용자 지출도 재정수지의 적자 요인으로 파악한다는 한계를 가지고 있다. 용자 지출은 회수되는 시점에서는 흑자 요인이 된다는 점에서 순환적인 적자의 성격을 가지고 있음에도 불구하고, 이를 당해 연도의 적자 요인으로 보고 이를 기초로 재정 운용의 건전성을 판단하는 것은 다소 무리라고 할 수 있다.

## (2) 총지출 규모와 통합재정 규모

총지출 규모는 일반회계, 특별회계, 기금의 지출에서 회계와 기금 간 내부거래 및 채무 상환 등의 보전거래를 제외하고, 용자(회수)수입을 차감하지 않은 정부 지출 규모로 측정된다. 통합재정 규모는 일반회계, 특별회계, 기금의 지출 규모에서 내부거래, 채무 상환 등을 차감해 측정된다. 통합재정 규모를 통해 정부 부문(일반회계, 특별회계, 기금)의 재정 규모 파악이 가능하고, 내부거래와 보전거래를 차감함으로써 순수한 재정 활동의 규모를 파악할 수 있다. 정부의 순재정 활동 규모를 측정하기 위해 용자 거래와 기업특별회계를 총계 개념이 아닌 순계 개념으로 파악하므로 총지출 규모보다 규모가 작다. 특히 통합재정규모는 지출의 관점에서 파악되기 때문에 순유자의 개념은 용자회수에서 용자지출을 차감하는 것이 아니라 용자지출에서 용자회수를 차감한다.

### (3) 통합재정수지

통합재정수지란 당해 연도의 일반회계, 특별회계, 기금을 모두 포괄한 수치로서 회계-기금 간 내부거래 및 차입, 채무 상환 등 보전거래를 제외한 순수한 재정수입에서 순수한 재정지출을 차감한 수치를 의미한다.

$$\text{통합재정수지} = \text{세입(경상수입+자본수입)} - \{(\text{세출})+\text{순융자(융자지출-융자회수)}\}$$

통합재정수지는 당해 연도 정부의 흑자 또는 적자 규모를 의미하며, 재정이 경제에 미치는 영향은 통합재정수지를 기준으로 판단한다.

### 2) 대전시 통합재정규모 및 수치

순계 기준으로 대전시의 통합재정규모 및 수치 현황을 살펴보면 세입이 32,013억원이고, 통합재정규모가 35,152억원으로 통합재정수지는 △3,139억원으로 나타나고 있다. 그러나 순세계잉여금을 포함하면 세입이 35,260억원으로 통합재정수지는 108억원이며, 통합재정수지 비율은 0.31로 나타나고 있다.

따라서 순계 기준에 의하면 통합재정수지가 (-)값을 지니고 있어 세입보다 지출 규모가 더 큰 적자를 실현하고 있지만, 순세계 잉여금을 포함하면 (+)값을 지니고 있어 흑자를 실현하고 있다. 대전시의 경우 순세계 잉여금을 포함한 통합재정수지 측면에서는 타 자치단체에 비해 양호한 재정상태를 보여주고 있다.

〈표 2〉 순계 기준 시도별 통합재정규모 및 수지

(단위: 억원, %)

구 분	세입(㉑)	통합재정규모				통합재정수지 (㉑-㉒)	통합재정 수지비율
		계(㉒)	세출	순용자(지출-회수)			
				지출	회수		
합 계	1,473,915	1,571,627	1,558,560	27,960	14,893	△97,712	△6.22
서 울	225,879	236,283	229,884	10,939	4,540	△10,403	△4.4
부 산	81,433	84,419	84,115	495	190	△2,986	△3.54
대 구	57,536	59,933	59,821	646	534	△2,397	△4.0
인 천	73,593	78,666	77,780	1,472	585	△5,073	△6.45
광 주	34,720	36,525	36,447	375	297	△1,805	△4.94
대 전	32,013	35,152	35,158	91	97	△3,139	△8.93
울 산	26,607	29,990	29,914	116	40	△3,383	△11.28
세 종	6,644	6,844	6,815	51	22	△200	△2.92
경 기	262,141	292,282	289,781	4,931	2,429	△30,142	△10.31
강 원	76,343	80,040	79,825	792	578	△3,696	△4.62
충 북	60,518	65,163	64,531	1,488	856	△4,646	△7.13
충 남	84,626	88,701	88,340	605	245	△4,075	△4.59
전 북	82,255	85,880	85,647	454	222	△3,625	△4.22
전 남	99,895	104,271	103,907	1,503	1,140	△4,376	△4.2
경 북	124,063	134,672	132,476	2,909	712	△10,609	△7.88
경 남	114,333	120,220	121,518	1,079	2,377	△5,887	△4.9
제 주	31,315	32,585	32,600	15	29	△1,270	△3.9

자료: 안전행정부. (2014). 「2014년도 지방자치단체 통합재정 개요(상)」, 14면.

지방자치단체의 예산규모는 크게 당초 예산과 최종 예산으로 구분되는데, 당초 예산과 최종 예산의 차이가 매우 크다는 것을 알 수 있다. 즉 대전시의 당초예산과 최종예산의 변동 상황을 살펴보면 2009~2013년 동안 평균 16.1%가 변동함으로써 타 광역시에 비해 상대적으로 당초예산과 최종예산의 차이가 큰 것으로 분석되었다.

〈표 3〉 시도별 예산규모 변동 추이(단위: 억원)

구분	2009년		2010년		2011년		2012년		2013년		2014년
	당초	최종	당초	최종	당초	최종	당초	최종	당초	최종	당초
전 국	1,375,349	1,567,029	1,398,565	1,497,797	1,410,393	1,562,568	1,510,950	1,670,153	1,568,887	1,769,920	1,635,793
서 울	227,095	261,682	229,408	236,616	227,403	232,898	237,118	232,936	234,835	242,077	244,649
부 산	75,064	88,194	80,039	86,925	79,888	88,149	84,955	93,871	88,758	102,229	90,585
대 구	49,554	55,418	53,803	56,070	55,742	57,690	57,571	61,813	62,365	70,965	63,978
인 천	68,336	82,299	75,207	76,052	71,090	76,813	78,663	83,791	77,170	92,870	85,816
광 주	28,092	34,250	29,569	33,031	31,644	36,691	34,095	37,984	35,632	41,908	37,917
대 전	26,821	32,565	28,381	31,358	29,626	35,218	31,195	36,820	35,924	40,042	36,275
울 산	30,062	28,499	25,320	26,421	24,757	28,909	28,666	32,700	29,301	33,987	31,289
세 종	-	-	-	-	-	-	-	3,066	5,670	6,821	7,014
경 기	268,970	298,851	258,974	279,749	256,508	291,792	284,760	322,762	294,192	332,532	305,103
강 원	66,458	77,913	66,325	74,476	68,369	78,468	72,391	83,831	77,646	93,707	81,669
충 북	50,993	59,503	54,299	59,158	56,060	62,844	58,797	68,286	63,250	73,526	66,774
충 남	77,485	84,834	79,289	86,237	81,347	91,406	87,054	96,289	87,045	97,616	91,917
전 북	71,965	80,481	72,558	78,105	76,178	85,108	80,163	88,661	85,111	94,819	87,674
전 남	92,852	109,930	94,527	105,614	94,254	112,014	101,211	122,091	104,741	123,395	107,429
경 북	101,613	122,235	109,934	122,012	114,923	129,823	125,124	141,851	132,730	148,925	137,921
경 남	113,979	122,352	114,950	118,758	115,319	125,525	119,907	130,691	123,212	138,199	126,493
제 주	26,011	28,021	25,981	27,217	27,287	29,219	29,279	32,709	31,305	36,304	33,290

자료: 안전행정부. (2014). 「2014년도 지방자치단체 통합재정 개요(상)」, 32면.

〈표 4〉 6개 광역시 당초예산 대비 최종예산 변동율

구분	2009	2010	2011	2012	2013	5개년 평균변동률
부산	17.5%	8.6%	10.3%	10.5%	15.2%	12.4%
대구	11.8%	4.2%	3.5%	7.4%	13.8%	8.1%
인천	20.4%	1.1%	8.1%	6.5%	20.3%	11.3%
광주	21.9%	11.7%	15.9%	11.4%	17.6%	15.7%
대전	21.4%	10.5%	18.9%	18.0%	11.5%	16.1%
울산	-5.2%	4.3%	16.8%	14.1%	16.0%	9.2%

## 2. 통합재정 공시 항목의 비교 분석

2012년말 기준으로 대전시의 재정 현황을 동종 및 유사 자치단체와 비교하면 다음 <표 5>와 같다.

〈표 5〉 대전시 재정현황 및 동종 자치단체와의 비교(2012년 결산 기준)

지표명	대전 본청	동종단체(시도 17개)					유사단체
		상위25%	상위50%	평균	동종최고	동종최저	평균
재정자립도	51.24%	71.32%	60.01%	49.80%	87.93%	16.31%	68.47%
재정자주도	72.46%	77.95%	73.22%	62.43%	88.87%	34.64%	78.72%
통합재정수지비율	1.38%	0.74%	0.37%	-0.45%	5.70%	-7.19%	0.67%
예산대비채무비율	17.77%	29.79%	24.76%	19.79%	35.08%	12.07%	21.55%
지자체 부채비율	4.70%	11.53%	9.74%	7.02%	13.79%	3.76%	6.45%
지방공기업 부채비율	14.28%	312.51%	262.79%	143.08%	338.04%	14.28%	125.17%
공무원인건비비율	9.07%	9.99%	8.60%	6.51%	14.90%	4.78%	6.92%
업무추진비비율	0.08%	0.09%	0.08%	0.05%	0.13%	0.04%	0.05%
지방의회경비비율	0.08%	0.10%	0.09%	0.07%	0.11%	0.06%	0.06%
사회복지비비율	31.69%	29.90%	28.08%	24.94%	31.69%	12.11%	27.44%
민간단체보조금비율	1.78%	3.13%	2.35%	1.48%	4.27%	0.82%	1.54%
행사·축제경비비율	0.28%	0.41%	0.33%	0.19%	0.70%	0.09%	0.21%
출연·출자금비율	2.41%	1.23%	0.61%	1.42%	2.41%	0.44%	1.57%
지방세 비과세·감면율	18.41%	28.07%	25.11%	19.96%	33.34%	14.61%	16.71%
연말지출비율	7.92%	43.66%	29.12%	15.26%	61.99%	2.26%	22.75%

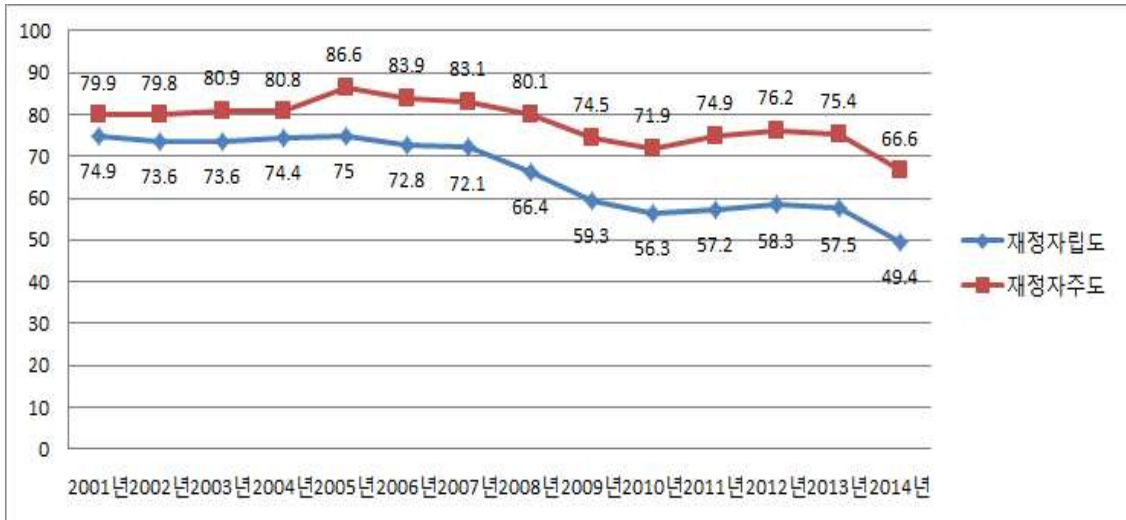
\*2012년 결산 기준이므로 예산지표에 의한 통계와 상이할 수 있음  
 자료: 지방재정고(<http://lofin.mopas.go.kr>)

#### 1) 재정자립도와 재정자주도

대전시의 재정자립도의 추이를 살펴보면 2007년까지 70%의 수준을 유지하고 있었으나, 2008년 66.4%, 2009년 59.3%로 낮아지면서 지속적으로 하락하고 있는 것으로 분석되었다. 특히 2008년 미국발 금융위기 이후 대전시의 자체 재정능력도 낮아진 것으로 분석되었으며, 2008년 지방소비세 도입 등이 재정능력 향상에 기여하지 못한 것으로 나타나고 있다. 특히 2013년 말 지역경제 활성화 차원에서 취득세가 인하되었으며, 취득세 인하로 부족해지는 지방 재정을 보완하도록 지방 소비세율을 현행 부가가치세 수입의 5%에서 11%로 올리는 법안이 개정되었지만, 재정자립도에는 크게 기여하고 있지 못한 것으로 분석되었다.

〈그림 1〉 대전시의 재정자립도 재정자주도 추이

(단위: %)



\*2014년 재정자립도를 2013년도 세입과목 개편전 기준으로 산정하면 54.9%수준임.

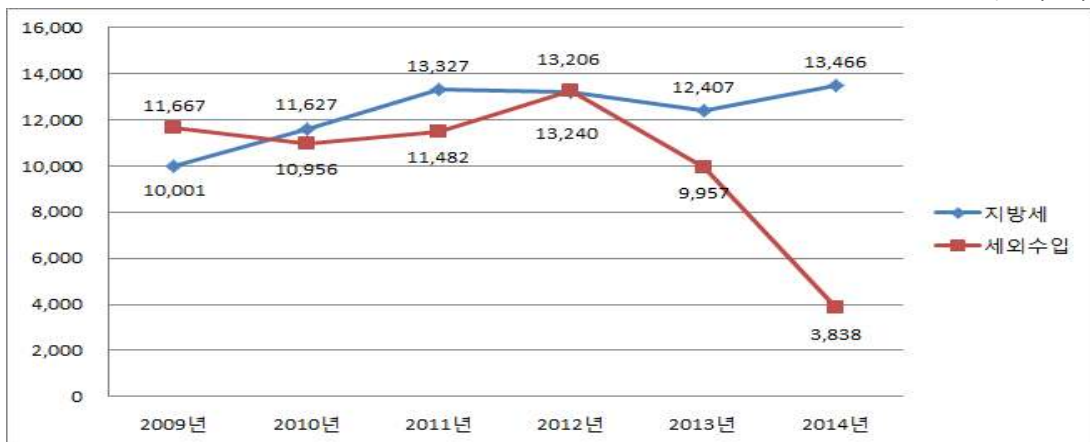
자료: 안전행정부 지방재정고(<http://lofin.mopas.go.kr>)의 자료를 바탕으로 재구성

또한 대전시의 재정자주도를 살펴보면 2013년에 75.4%를 나타내고 있으나, 2014년에는 66.6%로 교부세를 감소한 재정자주도 하락하고 있다. 이는 대전시의 재원 중에서 자체 세입이나 교부세를 통한 재정 수입보다는 국고보조금에 의한 재정수입이 상대적으로 많아지고 있음을 의미한다.

특히 자체수입 중에서 지방세 수입은 완만하게 낮은 증가 추세를 보이고 있으나, 세외수입은 상대적으로 빠르게 감소하고 있는 것으로 분석되었다. 2013년 대전시의 세외수입이 9,957 억원으로 2012년 대비 24.8% 감소하였으며, 2014년은 2013년 대비 61.5% 감소하고 있는 것으로 분석되었다.

〈그림 2〉 대전시의 지방세와 지방세외수입 추이

(단위: 억원)



자료: 안전행정부 지방재정고(<http://lofin.mopas.go.kr>)의 자료를 바탕으로 재구성



〈표 6〉 시도별 지방세 신장 추이(단위: 억원)

시·도별	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년	2014년	'09-'14 신장률(%)
계	450,565	500,799	523,001	539,381	526,899 (535,794)	544,751 (553,956)	120.9 (122.9)
서울	119,941	128,565	129,140	134,370	130,694 (139,589)	135,123 (144,328)	112.7 (120.3)
부산	27,397	30,615	33,527	33,862	32,958	34,647	126.5
대구	15,734	18,186	19,244	20,734	21,387	22,474	142.8
인천	23,601	24,288	27,902	27,550	27,303	30,741	130.3
광주	9,761	10,771	11,372	12,030	11,691	12,174	124.7
대전	10,001	11,627	13,327	13,206	12,407	13,466	134.6
울산	10,602	12,305	13,750	14,933	13,881	14,002	132.1
세종	-	-	-	1,191	1,515	2,534	212.8
경기도	117,233	128,797	129,575	132,888	131,248	132,107	112.7
강원도	10,650	12,225	12,723	13,446	12,847	13,129	123.3
충북	10,949	13,103	13,713	14,435	13,975	13,938	127.3
충남	17,935	20,970	22,975	23,072	21,892	22,517	125.5
전북	10,913	12,876	14,072	14,561	14,157	14,730	135.0
전남	12,883	14,343	15,803	16,223	15,213	15,186	117.9
경북	20,018	22,204	23,975	24,992	24,082	24,699	123.4
경남	28,801	34,709	36,091	35,047	34,549	35,739	124.1
제주	4,146	5,215	5,814	6,841	7,101	7,545	169.5

\*2009~2012년 결산기준, 2013년은 최종예산액, 2014년은 당초예산액, ( )는 총계예산기준

\*\*세종특별자치시는 2012.7.1 출범으로 2012년도 결산부터 반영, '12년 결산액 대비 비율임

자료: 안전행정부. (2014).「2014년도 지방자치단체 통합재정 개요(상)」, 61면.

〈표 7〉 시도별 세외수입 신장 추이(단위: 순계기준, 억원)

시·도별	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년	2014년
계	636,845	505,825	491,671	553,003	443,821	206,145
서울	89,702	75,910	71,700	73,123	71,904	47,344
부산	26,744	22,568	22,335	25,494	23,525	11,560
대구	18,664	16,137	14,826	17,848	14,421	6,115
인천	38,845	31,429	26,661	34,090	30,341	18,751
광주	11,359	10,284	11,294	12,378	8,204	3,855
대전	11,667	10,956	11,482	13,240	9,957	3,838
울산	13,783	10,939	10,770	14,045	10,521	4,041
세종	-	-	-	1,216	1,878	845
경기도	154,023	114,953	114,516	129,955	113,246	47,947
강원도	30,733	22,737	23,132	24,459	17,980	7,666
충북	24,402	17,741	17,158	20,359	16,769	5,496
충남	32,955	27,200	27,304	32,128	20,218	8,853
전북	29,940	23,570	23,910	24,876	15,430	8,117
전남	44,503	35,764	32,699	36,889	21,318	6,174
경북	47,503	40,852	37,937	42,544	30,296	10,500
경남	52,788	38,214	38,661	41,856	32,131	12,769
제주	9,235	6,569	7,288	8,503	5,683	2,275

\*2009~2012년 결산기준, 2013년은 최종예산액, 2014년은 당초예산액

자료: 안전행정부. (2014).「2014년도 지방자치단체 통합재정 개요(상)」, 76면.

## 2) 정책사업비, 자체사업비, 보조사업비, 사회복지비중 추이

정책사업비는 자치단체 전체 총예산 중 행정운영경비, 재무활동을 제외한 사업 추진을 위해 직접적·간접적으로 소요되는 예산을 의미한다. 대전시의 정책사업비중은 2008년 75.9%에서 2014년 79.1%를 다소 상승하고 있다.

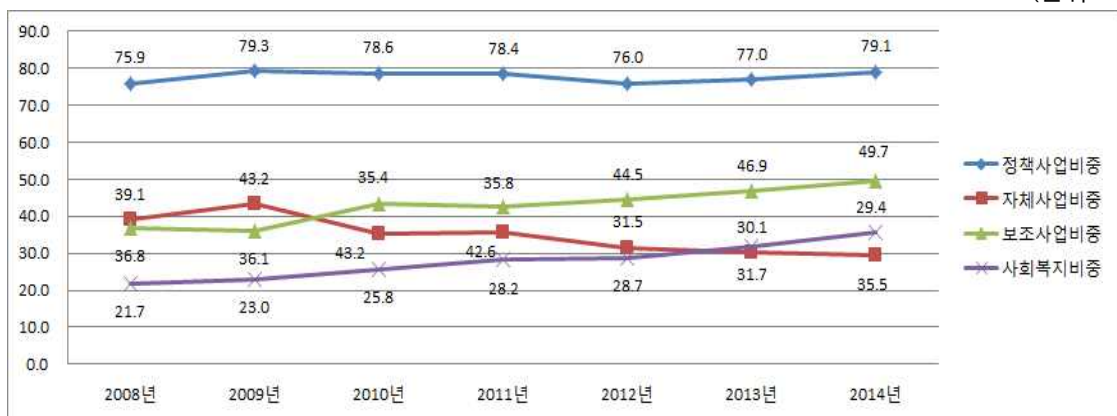
자체사업비는 자치단체 전체 총예산 중 지역개발을 위하여 자율적으로 추진하는 예산의 비중(정책사업 중 보조사업 제외)을 의미한다. 대전시의 자체사업비중은 2008년 39.1%에서 2014년 29.4%로 자체사업비중이 다소 낮아지고 있는 것으로 분석되었다.

보조사업비는 자치단체 전체 총예산 중 상급기관으로부터 재원을 보조받아 추진하는 예산의 비중(정책사업 중 자체사업 제외)을 의미한다. 대전시의 보조사업비중은 2008년 36.8%에서 2014년 49.7%로 증가하고 있다. 따라서 대전시의 정책사업비 중에서 자체사업비는 감소하고, 보조사업비는 증가함으로써 의존도가 상대적으로 높아지고 있는 것으로 분석되었다.

사회복지비는 자치단체 예산 중에서 사회복지분야 8개 부문(기초생활보장, 취약계층지원, 보육·가족 및 여성, 노인·청소년, 노동, 보훈, 주택, 사회복지일반)의 예산이 차지하는 비중을 의미한다. 대전시의 사회복지비는 2008년 21.7%에서 2014년 35.5%로 상대적으로 빠르게 증가하고 있다.

〈그림 3〉 대전시의 정책사업비, 자체사업비, 보조사업비, 사회복지비중 추이

(단위: %)



자료: 안전행정부 지방재정고(<http://lofin.mopas.go.kr>)의 자료를 바탕으로 재구성

## 3) 부채비율

2012년 결산기준으로 지역통합재정통계에는 지방자치단체, 공사 및 공단, 출자 및 출연기관, 지방교육재정이 포함되어 공표되고 있다. 2012년 기준으로 지역통합재정 부채는 약 110조원에 이르고 있는데, 자치단체 부채가 43.4조원, 공사 및 공단 부채가 52.4조원, 출자 및 출연기관의 부채가 4.3조원, 지방교육재정 부채가 9.8조원에 이르고 있다. 이는 2012년 전체 자치단체 최종예산 167조원 중에서 약 68.8%에 이르고 있는 수준이다. 그러나 이러한 지역

통합재정통계 중에는 민간자본유치(BTO, BTL)에 의한 최소운영수입보장(MRG) 금액과 임대료 등의 수치가 포함되어 있지 않다.

대전시의 경우 지역통합재정 부채는 1조 6,978억원으로 나타나고 있는데, 자치단체 부채가 1조 325억원, 공사 및 공단 3,436억원, 출자 및 출연기관 526억원, 지방교육재정 2,691억원의 부채가 있는 것으로 분석되었다. 그러나 유사 및 동종 자치단체와 비교해 볼 때 예산 대비 채무비율, 자치단체 부채비율, 지방공기업 부채비율 등은 상대적으로 안정적으로 운영되고 있는 것으로 분석되었다.

〈표 8〉 지역통합재정 부채 현황(단위: 억원)

구분(억원)	계	지자체	공사·공단	출자출연기관	지방교육재정
합계	<b>1,100,514</b>	<b>434,088</b>	<b>524,345</b>	<b>43,566</b>	<b>98,515</b>
서울특별시	297,481	52,023	228,713	4,127	12,618
부산광역시	74,777	32,992	34,093	3,823	3,869
대구광역시	41,362	25,157	10,575	1,754	3,876
인천광역시	144,800	50,981	82,488	5,443	5,888
광주광역시	22,947	9,413	7,144	3,848	2,542
대전광역시	16,978	10,325	3,436	526	2,691
울산광역시	23,359	11,715	4,961	3,884	2,799
세종특별자치시	1,472	1,354	0	0	118
경기도	223,840	74,457	105,439	5,245	38,699
강원도	38,093	18,096	16,220	1,706	2,071
충청북도	20,527	13,651	3,294	1,038	2,544
충청남도	33,445	23,089	4,698	2,054	3,604
전라북도	27,374	16,973	4,227	2,728	3,446
전라남도	38,576	26,714	6,646	2,554	2,662
경상북도	36,041	24,888	5,190	1,634	4,329
경상남도	47,239	31,393	6,637	2,531	6,678
제주특별자치도	12,203	10,867	584	671	81

\* 지자체에는 지방공기업 중 직영기업 포함, 출자출연기관에는 제3섹터 포함

\* 지방교육재정은 시도교육비특별회계 통계임

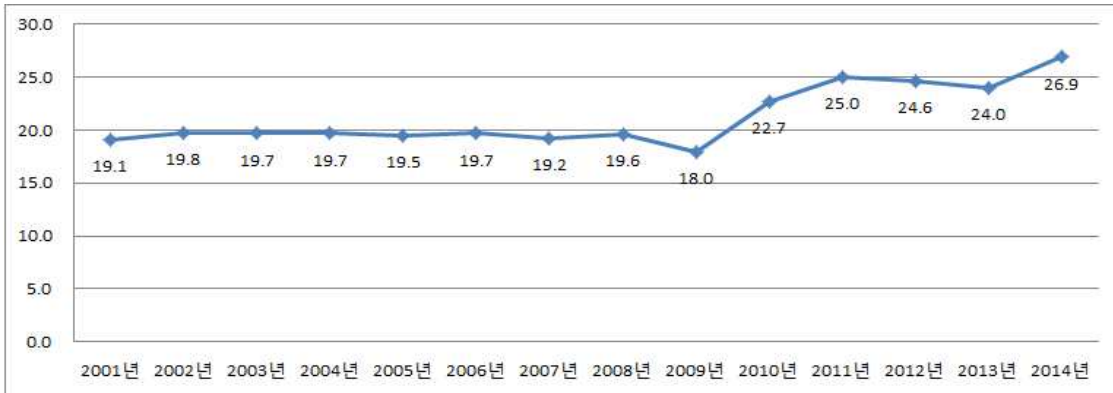
자료: 안전행정부 지방재정고(<http://lofin.mopas.go.kr>)

#### 4) 자체수입 대비 공무원인건비비율

2012년 결산 기준으로 대전시의 자체수입 대비 공무원인건비 비율은 9.07%로 동종 자치단체(6.51%), 유사 자치단체(6.92%) 평균 비율보다 상대적으로 높게 나타나고 있다. 특히 2010년 이후 자체수입 대비 공무원 인건비 비율이 차지하는 비중이 높아지고 있다.

〈그림 4〉 대전시의 자체수입 대비 인건비비율 추이

(단위: %)



자료: 안전행정부 지방재정고(<http://lofin.mopas.go.kr>)의 자료를 바탕으로 재구성

〈표 9〉 자체수입 대 인건비 비교 시도별 현황(단위: 백만원, %)

단체	예산액 (A)	자체수입 (B)	지방세 (C)	인건비 (D)	수입에서 차지하는 인건비 비율		
					총예산 (D/A)	자체수입 (D/B)	지방세 (D/C)
평균	11,226,963	4,045,772	3,462,222	1,033,725	9.2	25.6	29.9
합계	179,631,410	64,732,353	55,395,554	16,539,593	9.2	25.6	29.9
서울	26,220,359	16,955,011	14,432,765	2,699,707	10.3	15.9	18.7
울산	3,444,742	1,575,449	1,400,180	309,338	9.0	19.6	22.1
경기	31,148,406	14,967,346	13,210,687	2,585,071	8.3	17.3	19.6
충북	7,672,188	1,647,201	1,393,760	709,086	9.2	43.0	50.9
충남	10,627,247	2,581,044	2,251,675	949,163	8.9	36.8	42.2
경남	14,540,083	4,080,543	3,573,889	1,286,741	8.8	31.5	36.0
제주	2,709,142	861,975	754,547	358,561	13.2	41.6	47.5
경북	15,641,051	2,874,227	2,469,880	1,407,270	9.0	49.0	57.0
부산	9,938,403	3,972,403	3,464,722	908,832	9.1	22.9	26.2
광주	4,420,665	1,405,982	1,217,372	403,054	9.1	28.7	33.1
세종	535,475	263,622	253,382	65,125	12.2	24.7	25.7
대구	7,081,550	2,535,270	2,247,366	649,416	9.2	25.6	28.9
강원	9,278,643	1,684,969	1,312,950	963,898	10.4	57.2	73.4
전북	10,682,441	1,837,647	1,473,043	960,628	9.0	52.3	65.2
전남	12,978,573	1,825,247	1,518,592	1,176,830	9.1	64.5	77.5
인천	8,599,665	4,166,401	3,074,116	704,538	8.2	16.9	22.9
대전	4,112,777	1,498,015	1,346,627	402,335	9.8	26.9	29.9

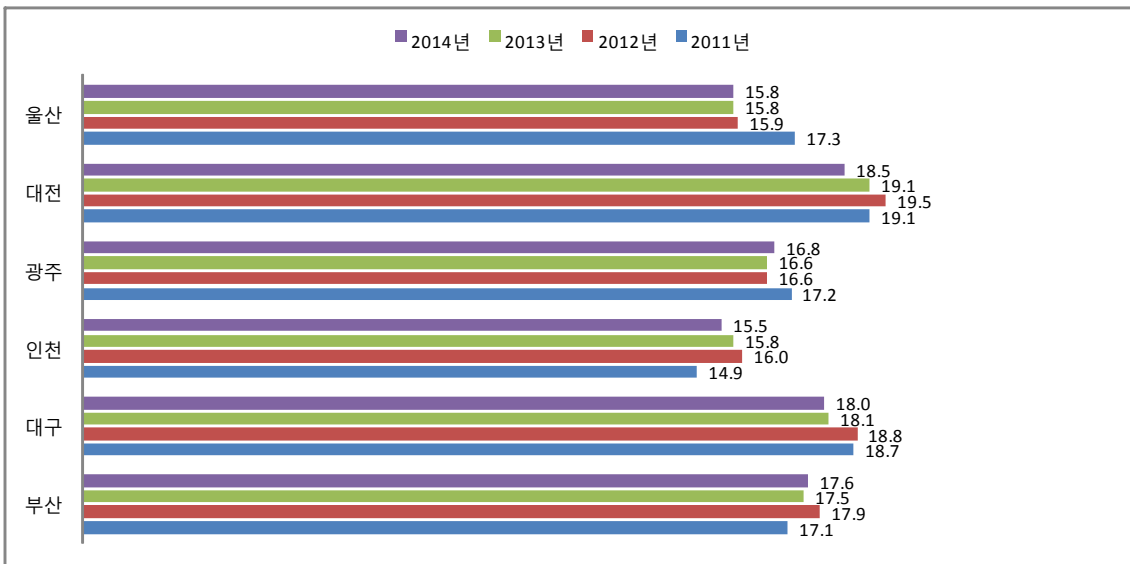
자료: 안전행정부 지방재정고(<http://lofin.mopas.go.kr>)

또한 행정운영경비 비중은 자치단체 총 예산 중 인력운영비(총액인건비에 포함되는 경비) 및 관서운영을 위한 기본경비 예산이 차지하는 비중을 의미한다(전체예산 중 정책사업, 재무

활동 제외). 행정운영경비 비중이 높다는 점은 고정적으로 소요되는 경상경비가 많다는 의미이며, 상대적으로 정책사업에 대한 투자비중이 낮다는 것을 의미한다.

대전시의 행정운영경비 비중을 살펴보면 2011~2014년까지 4개년 평균 19.1%를 나타내고 있어 가장 비중이 높은 것으로 나타나고 있으며, 그 다음으로는 대구(18.4%), 부산(17.5%), 광주(16.8%), 울산(16.2%), 인천(15.6%)의 순으로 나타나고 있다. 따라서 대전시가 6개 광역시 중에서 가장 높은 행정운영경비 비중을 나타내고 있으며, 앞서 분석한 바와 같이 공무원 인건비 비율이 높은 것과 연관되어 있다고 할 수 있다.

〈그림 5〉 행정운영경비비중의 연도별 비교(단위: %)



자료: 안전행정부 지방재정고(<http://lofin.mopas.go.kr>)에서 재구성

### Ⅲ. 대전시 재정의 합리적 운영을 위한 방안

#### 1. 지방세 구조의 강화

지방재정의 합리적 운용을 도모하기 위해서는 무엇보다 지방세 구조를 안정적으로 개편할 필요가 있다. 국세와 지방세의 비율이 8:2의 구조에서는 지방재정의 자립 및 건전성을 확보하기가 어렵다.

OECD 주요국가의 지방세 비율을 살펴보면 미국이 50.4%로 가장 높고, 그 다음이 독일(48.1%), 일본(44.9%), 프랑스(23.7%), 이탈리아(22.4%)의 순으로 나타나고 있다.

〈표 10〉 연도별 지방세 비율

연도별	구분 조세총액	국세		지방세	
		세액	비율	세액	비율
2008년	2,127,857	1,673,060	78.6	454,797	21.4
2009년	2,097,085	1,645,407	78.5	451,678	21.5
2010년	2,268,782	1,777,184	78.3	491,598	21.7
2011년	2,446,813	1,923,812	78.6	523,001	21.4
2012년	2,569,530	2,030,149	79.0	539,381	21.0
2013년	2,630,880	2,103,981	80.0	526,899	20.0
2014년	2,709,014	2,164,529	79.9	544,751	20.1

\*\*2012년까지 결산기준, 2013년은 최종예산액, 2014년은 당초예산액  
 자료: 안전행정부. (2014). 「2014년도 지방자치단체 통합재정 개요(상)」, 151면.

〈표 11〉 외국의 조세부담률(2010년 기준)

구분	한국	일본	미국	영국	독일	프랑스
조세부담률(%)	19.3	15.9	18.3	28.4	22.1	26.3
지방세 비율(%)	21.7	44.9	50.4	6.3	48.1	23.7

\*OECD Revenue Statistics 2012, GDP 대비 사회보장기여금 등을 제외한 총 조세수입비율  
 \*\*연방형국가의 경우 주정부의 세입을 지방세에 포함하고, Social Security Funds를 제외했을 때의 중앙 지방 간 상대적 비중임  
 자료: 안전행정부. (2014). 「2014년도 지방자치단체 통합재정 개요(상)」, 151면에서 재구성

지방세 구조의 개편을 위해서는 무엇보다 중앙정부와 지방정부의 사무 구분을 명확히 하고, 사무 구분에 따른 재원의 분담 체계를 재정립하는 것도 고려되어야 한다.

## 2. 조세와 부담금의 합리적 조정

부담금이란 특정 공익사업과 관련해 부과되는 조세 외의 금전적 지급 의무라 할 수 있다. 부담금관리기본법 제2조에서는 부담금을 “중앙행정기관의 장, 지방자치단체의 장, 행정 권한을 위탁받은 공공단체 또는 법인의 장 등 법률에 따라 금전적 부담의 부과 권한을 부여받은 자가 분담금, 부과금, 기여금, 그 밖의 명칭에도 불구하고 재화 또는 용역의 제공과 관계없이 특정 공익사업과 관련하여 법률에서 정하는 바에 따라 부과하는 조세 외의 금전적 지급 의무((특정한 의무이행을 담보하기 위한 예치금 또는 보증금의 성격을 가진 것은 제외)”라고 정의하고 있다. 따라서 부담금은 다양한 명칭으로 부과 징수되지만, 조세 외로 부과 징수되는 모든 금전적 의무다(원구환, 2014: 403).

2013년 기준으로 부처별 부담금 귀속 현황을 살펴보면 부담금은 총 16조 3,934억원인데,

이 중 중앙정부가 14조 2,422억원, 지방자치단체가 1조 5,775억원이며, 공공기관이 5,837억 원을 귀속시키고 있다.<sup>2)</sup>

따라서 부담금의 경우도 중앙정부가 지방정부보다 많은 비중을 차지하고 있는데, 중앙정부의 부담금 중에서 지역적으로 귀속되는 것이 타당한 경우에는 부담금의 지역배분에 대한 방안도 고려할 필요가 있다.

〈표 12〉 2013년도 부처별 부담금 귀속현황(단위: 억 원)

소관부처	중앙정부		지방자치단체		공공기관 등	합계
	기 금	특별회계	광 역	기 초		
금융위원회	34,791	-	-	-	107	34,898
미래창조과학부	3,618					3,618
교육부	-	-	2,416	42		2,458
외교부	381	-	-	-	220	601
안전행정부	-	-	303	16	-	319
문화체육관광부	4,996	-	-	-	205	5,201
농림축산식품부	8,268	-	-	-	-	8,268
산업통상자원부	21,641	21,937	-	-	1,780	45,358
보건복지부	15,333	-	-	-	-	15,333
환경부	8,472	8,878	1,949	6,575	297	26,171
고용노동부	6,415	-	-	-	-	6,415
국토교통부	-	4,507	2,649	1,815	398	9,369
해양수산부	205	-	2	8	257	472
산림청	-	873	-	-	-	873
중소기업청	-	-	-	-	2,048	2,048
원자력안전위원회	-	-	-	-	525	525
기획재정부	2,007	-	-	-	-	2,007
합계 (%)	106,127 (64.7)	36,195 (22.1)	7,319 (4.5)	8,456 (5.2)	5,837 (3.5)	163,934 (100.0)

자료: 기획재정부(2014). 「2013년도 부담금운용종합보고서」

특히 지방세와 중앙정부의 부담금이 유사 중복되어 부과되는 사례가 존재한다. 지방세의 목적세 중에서 지역자원시설세가 존재하는데, 지역자원시설세는 지하·해저자원, 관광자원, 수자원, 특수지형 등 지역자원의 보호 및 개발, 지역의 소방사무, 특수한 재난예방 등 안전관리사업 및 환경보호·개선사업, 그 밖에 지역균형개발사업에 필요한 재원을 확보하거나 소방시설, 오물처리시설, 수리시설 및 그 밖의 공공시설에 필요한 비용을 충당하기 위하여 부과할

2) 부담금은 실질적으로 국민 및 기업에 상당한 부담으로 작용하고 있음에도 불구하고 국민부담률 통계에는 포함되고 있지 않다. 국민부담률에는 국세와 지방세 등 조세 부담과 사회보험 보험료인 사회보장기여금은 포함되지만, 부담금은 포함되지 않는다. 부담금 규모를 감안하면 국민부담률의 규모는 증가한다.

수 있으며, 지하수의 경우 지하수를 개발하여 먹는 물로 제조·판매하거나 목욕용수로 활용하는 등 지하수를 이용하기 위하여 채수(採水)하는 자를 납세의무자로 규정하고 있다(지방세법 제141조).

또한 먹는물관리법 제31조 제1항에서는 환경부장관은 공공의 지하수자원을 보호하고 먹는 물의 수질개선에 이바지하도록 제9조에 따라 샘물 등의 개발허가를 받은 자, 먹는샘물 등의 제조업자 및 수입판매업자에게 수질개선부담금을 부과·징수할 수 있도록 규정하고 있다.

결국 지방세 부담과 부담금 부담 간의 유사 중복되는 사례를 통폐합하되 가급적 실 집행업무를 담당하는 기관에 재원을 귀속시킬 필요가 있다.

### 3. 지방세 비과세 감면비율의 조정

대전시의 지방세 비과세 감면율은 <표 5>에서 분석한 바와 같이 18.41% 수준이다. 동종 자치단체 평균 19.96%보다는 낮지만, 유사 자치단체 16.71%보다는 높다. 따라서 지방세 비과세 감면율에 대한 합리적 조정이 필요한데, 이를 위해서는 지방세 감면 축소와 더불어 지방세지출예산제도를 사업별 예산제도와 연계하여 운영할 필요가 있다. 지방세지출예산서를 기능별, 세목별로 작성하여 예산과 연계하고, 지방세지출을 세출예산과 연계하여 지방재정 총량적 관점에서 지방세감면을 법정한도를 설정하여 운영할 필요가 있다.

2011년부터 지방세법은 지방세기본법, 지방세법, 지방세특례제한법으로 분법되어 시행되고 있는데, 지방세특례제한법에 따르면 지방세 감면 조례 허가제가 폐지되어 자치단체가 중앙정부의 허가 없이도 스스로 감면 조례를 제정지방자치단체가 제정할 수 있다. 그러나 이 과정에서 지방자치단체가 선심성 조례 감면을 남용할 경우 지방교부세 불교부단체는 조세 감면으로 인한 세수 감소가 직접적으로 지방재정에 영향을 미치게 되지만, 지방교부세 교부단체는 조세 감면으로 인한 세수감소가 지방교부세 산정 요소인 기준재정수입을 동시에 감소시켜 결과적으로 감면액의 일부를 지방교부세로 교부받게 된다. 따라서 지방재정분석지표 중에서 자체수입증가율, 지방세 징수노력도에 대한 가중치를 강화하여 선심성 조세감면에 따른 지방재정 왜곡현상을 제어할 필요가 있다(원구환, 2014b).

### 4. 국가와 지방재정 부담의 합리화

#### 1) 사회복지비 비용 부담의 합리화

지방자치단체 사회복지 재정문제는 대부분 국고보조사업에서 비롯된다고 해도 과언이 아니다. 국고보조사업 중심으로 이루어지는 사회복지 예산 급증은 지방비 매칭 증대를 수반하고 있으나, 지방비를 감당할 지자체의 능력은 이를 따르지 못하고 있다. 기준보조율은 80년대의 구조를 지속하고 있고, 보육료 지원사업의 경우 잔여적 서비스에서 보편적 사회서비스



로 전환되었으나 보조율은 인상되지 않고 있다. 또한 국고보조사업의 국고지원 확대와 지자체 재정여건 및 복지수요 등을 고려하여 '08년부터 차등보조율 제도를 시행하고 있으나 여러 가지 문제점들을 노정하고 있다. 시·군과 자치구는 행정기능과 재정구조가 전혀 다른데도 불구하고 동일한 기준지표에 의해 적용대상이 정해지고, 차등보조율 적용의 문턱효과(threshold effect)로 적용단체와 미적용단체의 보조율 격차가 과다하며, 자치구의 경우 적용단체 간 재정격차도 심각하다는 지적이 일고 있다.<sup>3)</sup>

따라서 차등보조율제도는 다음과 같은 개선이 필요하다. 먼저 시·군과 자치구는 행정기능과 재정구조가 전혀 다르므로 상이한 기준에 의해 차등보조율 적용단체를 선정하는 것이 바람직하다. 그리고 선정 기준지표인 재정자주도는 자치구에서만 사회복지비 비중과 높은 상관관계를 나타내고 있고, 시·군의 경우 낮은 상관관계를 나타내어 시·군의 복지재정 압박도를 측정하는 지표로 적합하지 않다. 이와 같이 사회복지예산 증가로 인한 지자체의 재정압박도를 한 두 가지 지표로 측정하는 데는 한계가 있으므로 지자체의 인구구조, 재정력, 복지수요 증가, 재정구조 등을 종합적으로 고려하는 다차원적 접근이 필요하다. 그리고 현행 차등보조율 적용시 차등화 유형은 다소 행정편의적이어서 문턱효과가 지나치게 크므로 차등화 구간을 세분화하고 구간별 격차를 줄여야 할 것이다(하능식·이상용·구찬동, 2012).

현행 분권교부세는 2015년에 보통교부세로 통합될 예정인데, 지방이양이 부적절한 3개 사업(노인, 장애인, 정신요양시설운영)은 국조보조사업으로 환원하고, 나머지 사업(84개)은 성격에 따라 보통교부세로 통합 및 존치 추진할 예정이다.

그러나 분권교부세의 산정 방식은 기존의 복지시설 및 인원을 대상으로 측정하므로 미래 수요를 반영하기 어려운 한계점이 있다. 따라서 보통교부세 산정 방식과 분권교부세 산정 방식의 변화를 도모하고, 미래지향적 산정방식으로 전환될 필요가 있으며, 분권교부세 개편에 따른 지방재정 부족분에 대한 지역별 검증 작업을 강화할 필요가 있다.

또한 분권교부세 도입으로 사회복지재정규모는 증가하였으나, 지방이양사업의 높은 지방비 부담비율로 인하여 자치단체의 재정 건전성은 오히려 저해되고 있으며, 사회복지의 재정분권으로 인해 지방정부의 재정운용에 있어서 지역주민을 위한 고유사업에 사용되는 자체사업 예산이 줄어드는 결과를 초래하고 있다. 따라서 지방비 부담비율에 대한 전반적 재검토가 필요하다.

국고보조사업에 따른 지방비부담액을 살펴보면 2006년부터 매년 증가하고 있는데 비해 국고보조금의 비율은 해마다 감소하고 있다. 지방비 부담비율의 증가는 국가가 결정한 사업에 우선적으로 지출하도록 구조화되어 있어 그만큼 자체 투자재원의 확보에 어려움을 초래하게 된다.

3) 국가와 지방재정 부담의 합리화 방안에 대해서는 원구환(2014b)에서 발췌하였다.

〈표 13〉 국고보조사업 관련 지방비부담 추이

(단위: 억원, %)

구분	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
	비중	비중	비중	비중	비중	비중	비중	비중	비중	비중	금액
국고보조금	66.2	67.6	67.7	71.3	68.4	65.0	63.5	62.5	61.9	60.9	60.0
지방비부담액	33.8	32.4	32.3	28.7	31.6	35.0	36.5	37.5	38.1	39.1	40.0

자료: 행정안전부(매 연도), 손희준(2013)에서 재인용

## 2) 중복 국고보조사업의 폐지

국고보조사업에 대한 체계적 관리를 위해서는 무엇보다 부처 간의 칸막이를 제거할 수 있는 방안과 중복된 국고보조사업이 투입되지 않도록 유도할 필요가 있다. 낭비성·전시성 사업 축소, 유사 중복된 사업 통폐합, 관행적 지원 사업 정비 등을 모색할 필요가 있다.<sup>4)</sup>

국고보조사업에 대한 중복 투자를 회수할 수 있는 방안, 사후 검증을 강화하여 책임 성과를 구현할 수 있는 방안, 국고보조사업의 대상을 자치단체로 한정하지 않고 출자·출연기관으로 확대하여 부처 간의 중복 투자가 이루어지지 않도록 유도하는 방안을 적극 모색할 필요가 있다.

## 3) 지방재정부담심의위원회의 역할 강화

지방재정 부담에 관한 사항 중 주요 안건<sup>5)</sup>을 심의하기 위하여 국무총리 소속으로 지방재정부담심의위원회를 설치하고 있는데, 위원장은 국무총리가 되고, 부위원장은 안전행정부장관과 민간위원으로 하되, 민간위원인 부위원장은 위원회에서 호선하여 선정한다. 또한 위원의 위원으로 기획재정부장관이 포함되어 있다.

그러나 지방재정부담심의위원회는 심의 기능만을 가지고 있으며, 결과에 대한 구속력이 없기 때문에 국가정책(예: 취득세 인하 등)으로 인한 지방재정압박 요인을 제어하기 쉽지 않다.

4) 기획재정부가 새누리당 이한구 의원에게 제출한 국정감사 자료에 따르면 2013년 비과세·감면액 중 40%인 7조 5000억원 가량이 세출예산과 중복으로 지원된 것으로 나타났다. 또 감사원은 세출 구조조정 실태조사를 벌인 결과 사업 타당성이 떨어지고 낭비성 지출이 될 수 있는 사업들이 45건으로 향후 5년간 3조원대에 이르는 것으로 파악되었는데, 대부분 부처 간 나눠먹기식 중복사업이라는 것이다.

5) 주요 안건은 1. 지방자치단체의 부담을 수반하는 주요 경비에 관한 사항, 1의2. 국가와 지방자치단체 간 세목 조정 중 지방재정상 부담이 되는 중요 사항, 2. 국고보조사업의 국가와 지방자치단체 간, 시·도와 시·군·자치구 간 재원분담 비율 조정에 관한 사항, 3. 지방자치단체 재원분담에 관련된 법령 또는 정책 입안 사항 중 안전행정부장관의 요청에 따라 국무총리가 부의하는 사항, 4. 지방세 특례 및 세율조정 등 지방세 수입에 중대한 영향을 미치는 지방세 관계 법령의 제정·개정에 관한 사항 중 안전행정부장관의 요청에 따라 국무총리가 부의하는 사항, 5. 그 밖에 지방자치단체의 재원분담에 관한 사항으로 안전행정부장관의 요청에 따라 국무총리가 필요하다고 인정하여 부의하는 사항 등이다(지방재정법 제27조의2).

따라서 지방재정부담심의위원회의 역할을 강화하고, 심의결과에 대한 법적 구속력을 강화하는 방향을 모색할 필요가 있다.

### 5. 통합지출관제도를 통한 재정자금의 효율적 운용

자치단체 부서별로 별도 관리되는 세출예산 집행용 은행계좌를 하나로 통합할 필요가 있다. 자치단체에서 운영하는 은행계좌는 일반회계만 해도 7,198개나 된다. 전국 244개 자치단체에서 평균 29.5개나 되는 계좌를 사용하고 있다. 가장 많은 계좌를 갖고 있는 곳은 제주도로 144개이며, 기초 자치단체에서는 고양시가 110개나 된다(서울신문, 2014.10.17, 25면).<sup>6)</sup>

지방재정법 제90조는 ‘관서별로 분산 지출을 통합해 운용하도록 노력하여야 한다’, ‘자치단체장은 통합지출관을 둘 수 있다’ 등 임의조항으로 되어 있었으나, 개정을 통해 ‘특별한 사유가 없으면 관서별 분산 지출을 통합해 운용해야 한다’고 강제규정으로 전환하였고, 통합지출관 임명도 의무조항으로 전환되었다. 개정된 시행령에 따르면 통합지출관은 통합지출관은 지방자치단체의 장이 임명하며, 재무보고서의 작성, 관서별 지출원 및 출납원이 지출 의뢰한 자금에 대한 통합 계좌이체 그 밖의 자금의 통합관리 및 운용에 관한 사항 등의 사무를 담당한다.

<표 14> 통합지출관제도의 개정 내용

기존	개정[시행일 : 2014.11.29.]
① 지방자치단체의 장은 재정자금의 효율적인 사용을 위하여 관서별 분산 지출을 통합하여 운용하도록 <b>노력하여야 한다.</b>	① 지방자치단체의 장은 재정자금의 효율적인 사용을 위하여 특별한 사유가 없으면 관서별 분산지출을 <b>통합하여 운용하여야 한다.</b> <개정 2014.5.28.>
② 지방자치단체의 장은 재정지출의 통합적인 운용을 위하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 <b>통합지출관을 둘 수 있다.</b>	② 지방자치단체의 장은 재정지출의 통합적인 운용을 위하여 특별한 사유가 없으면 대통령령으로 정하는 바에 따라 <b>통합지출관을 두어야 한다</b>

### 6. 통합지방재정정보화시스템의 구축

지방자치단체의 장은 회계연도마다 예산서와 결산서를 기준으로 지역통합재정통계를 작성하고 있는데, 통합 범위는 ① 일반회계, 특별회계(교육비특별회계 포함) 및 기금, ② 지방공기업의 재정상황, ③ 지방자치단체 출자·출연기관의 재정상황 등이다(지방재정법 제59조). 지역통합재정통계는 공통공시 항목으로 당해 지방자치단체의 인터넷 홈페이지 및 당해 지역을

6) 통합지출관제도는 2010년 서울시에서 시작된 통합계좌 운영방식을 벤치마킹한 것이다. 서울시는 2010년 1466개나 되던 계좌를 회계별 계좌 32개로 통합했고, 2012년는 통합계좌 하나에 모든 자금을 통합했다. 부서에서 운영하는 계좌는 일종의 가상계좌로 수치만 관리한다(서울신문, 2014.10.17, 25면).

배포지역으로 하는 일간지 등을 통하여 하여야 한다(동법시행령 제68조).

또한 2014년 11월 29일부터 시행될 지방재정법에서는 ‘지방자치단체의 장은 대통령령으로 정하는 사유가 없으면 지방재정에 관한 업무 전반을 안전행정부 장관이 정하는 정보시스템을 통하여 처리하여야 한다’고 규정하였으며, ‘안전행정부 장관은 지방재정 운용상황 공개와 통합공시 등에 필요한 정보시스템을 개발·운영하여야 한다. 이 경우 지방공기업 및 지방자치단체 출자·출연기관의 경영상황을 포함할 수 있다’고 규정하였다(제96조의2).

현재 지방재정정보는 안전행정부의 지방재정고(<http://lofin.mopas.go.kr>)에서 관리되고 있으며, 지방공기업에 대한 포털 정보는 클린아이(<http://www.cleaneye.go.kr>)에서 관리되고 있고, 지방자치단체 출자·출연기관에 대한 통합정보망은 아직 구축되어 있지 않다.

따라서 통합지방재정정보화시스템 구축은 자치단체의 재정과 지방공기업, 지방자치단체 출자·출연기관 등이 모두 포함될 때 통합으로서의 의미를 갖출 수 있다. 지방공기업, 지방자치단체 출자·출연기관 등을 따로 관리하기보다는 통합시스템 내에서 연계하여 운영하는 방안을 검토할 필요가 있다.

## IV. 결 론

대전시의 재정현황을 살펴보면 몇 가지 특징을 알 수 있다. 첫째, 순세계 잉여금을 포함한 통합재정수지 측면에서는 (+)값을 지니고 있어 타 자치단체에 비해 양호한 재정상태를 보여주고 있다. 둘째, 2009~2013년 동안 대전시의 당초예산과 최종예산의 변동이 16.1%로 나타나고 있어 타 광역시에 비해 상대적으로 차이를 보여주고 있어 안정적인 예산집행이 상대적으로 취약한 것으로 분석되었다. 셋째, 재정자립도와 재정자주도가 지속적으로 하락하고 있는데, 이는 대전시의 재원 중에서 자체 세입이나 교부세를 통한 재정 수입보다는 국고보조금에 의한 재정수입이 상대적으로 많아지고 있음을 의미한다. 특히 자체수입 중에서 지방세 수입은 완만하게 낮은 증가 추세를 보이고 있으나, 세외수입은 상대적으로 빠르게 감소하고 있는 것으로 분석되었다. 넷째, 대전시의 정책사업비 중에서 자체사업비는 감소하고, 보조사업비는 증가함으로써 의존도가 상대적으로 높아지고 있는 것으로 분석되었다. 다섯째, 사회복지비 비중은 2008년 21.7%에서 2014년 35.5%로 상대적으로 빠르게 증가하고 있다. 여섯째, 대전시의 경우 지역통합재정 부채는 1조 6,978억원으로 나타나고 있는데, 자치단체 부채가 1조 325억원, 공사 및 공단 3,436억원, 출자 및 출연기관 526억원, 지방교육재정 2,691억원의 부채가 있는 것으로 분석되었다. 그러나 유사 및 동종 자치단체와 비교해 볼 때 예산 대비 채무비율, 자치단체 부채비율, 지방공기업 부채비율 등은 상대적으로 안정적으로 운영되고 있는 것으로 분석되었다. 일곱째, 2012년 결산 기준으로 대전시의 자체수입 대비 공무원인건비

비율은 9.07%로 동종 자치단체(6.51%), 유사 자치단체(6.92%) 평균 비율보다 상대적으로 높게 나타나고 있으며, 행정운영경비 비중도 2011~2014년까지 4개년 평균 19.1%를 나타내고 있어 6개 광역시 중 가장 비중이 높은 것으로 나타나고 있다. 여덟째, 대전시의 지방세 비과세 감면율은 18.41% 수준으로 동종 자치단체 평균 19.96%보다는 낮지만, 유사 자치단체 16.71%보다는 높다.

따라서 대전시 재정의 합리적 운용을 도모하기 위해서는 지방재정 자립도 및 자주도를 향상시킬 수 있는 방안이 무엇보다 중요하다. 지방재정 자립도 및 자주도 개편을 위해서는 무엇보다 중앙정부와 지방정부의 사무 구분을 명확히 하고, 사무 구분에 따른 재원의 분담 체계를 재정립하는 것도 고려되어야 한다. 그러나 대전시의 경우도 선심성 정책에서 파생되는 지방세 비과세 감면을 제고하고, 자체수입증가율, 지방세 징수노력을 강화할 필요가 있다. 특히 세외수입의 급격한 감소로 대전시의 재정자립도가 하락하고 있는 추세이므로 세외수입 증대 방안을 적극 모색할 필요가 있다.

다음으로 대전시의 경우 재정의 건전성 측면에서는 부채비율 등이 상대적으로 안정적이라 할 수 있으나, 효율성 측면에서는 유사 및 동종 자치단체에 비해 비효율적인 측면이 있는 것으로 분석되었다. 따라서 반복적인 추가경정예산으로 인한 예산집행의 비효율성을 제거할 필요가 있으며, 지나친 인건비 및 경상경비의 축소를 위한 노력이 타 광역시에 비해 절대적으로 필요한 것으로 나타나고 있다. 또한 지방재정법 개정에 따라 통합지출관제도를 통한 재정자금의 효율적 운용을 도모하고, 자치단체의 재정과 지방공기업, 지방자치단체 출자·출연기관 등이 모두 포함될 수 있는 통합지방재정정보화시스템을 구축·운영할 필요가 있다.

대전시를 비롯한 지방재정의 합리적 운용을 위해서는 무엇보다 국가와의 관계 정립이 매우 중요하다. 특히 중앙정부는 지방재정을 별개의 독립된 존재로 파악하기보다는 국정 수행을 위한 중요한 협력 파트너로 인식하고, 합리적인 재원분담을 도모할 필요가 있다. 이를 위해서는 지방세 부담과 부담금 부담 간의 유사 중복되는 사례를 통폐합하되 가급적 실 집행업무를 담당하는 기관에 재원을 귀속시키는 방안, 사회복지비 재원분담의 합리화, 중복 국고보조사업의 폐지, 지방재정부담심의위원회의 역할 강화 등을 적극 모색해야 할 것이다.

## 참고문헌

- 안용식·강동식·원구환. (2006). 「지방행정론(개정판)」. 서울: 대영문화사.
- 안전행정부. (2014a). 「2014년도 지방자치단체 통합재정 개요(상)」
- 안전행정부. (2014b). 「2014년도 지방자치단체 통합재정 개요(하)」
- 원구환. (2009a). 지방재정정책과 경기변동 대응분석: 재정팽창지수(Fiscal Impluse Indicator)를 중심으로. 「지방정부연구」, 한국지방정부학회, 13(1): 115-132.

- 원구환. (2009b). 광역자치단체 예산의 점증분석. 「한국지방자치연구」, 대한지방자치학회, 11(3): 41-64
- 원구환. (2010). 세입 및 세출분권과 지역경제성장간 상관성 분석. 「현대사회와 행정」, 한국국정관리학회, 20(1): 49-71.
- 원구환. (2011). 지방공기업의 부가가치생산성과 재무비율과의 관계 분석. 「지방재정논집」, 한국지방재정학회, 16(2): 115-145
- 원구환. (2012). 지방공기업이 지역내총생산에서 차지하는 비중 추정. 「한국지방자치연구」, 대한지방자치학회, 14(3): 125-147.
- 원구환. (2014a). 「재무행정론(개정판)」, 서울: 대영문화사.
- 원구환. (2014b). 지방재정의 위기와 해법. <국회의원 추미애 주최 세미나자료집(2014.1.22)>
- 유영철. (2013). SOC 민간투자사업의 위험분배 정책수립에 관한 연구: 정부와 기업간의 위험분배 정책과 전략을 중심으로. 「한국정책학회보」. 22(1): 53-81
- 이 영·현진권. (2006). 한국의 재정분권 수준은 과연 낮은가? 「공공경제」, 한국재정·공공경제학회, 11(1): 93-120.
- 이 효. (2013). 지방재정 투명성 진단 및 향후 발전방안. 「지방재정」. 12: 42-66.
- 임상수. (2013). 지방세출 급증의 원인과 대응방안. 「지방재정」. 12: 26-40.
- Oates, W. E. (1972). *Fiscal Federalism*. New York: Harcourt Brace Jovanovich.
- Panizza, Ugo. (1999). On the Determinants of Fiscal Centralization; Theory and Evidence. *Journal of Public Economics*. 74(1): 97-139.

# 경남의 지방재정 현황과 과제

김영표(전 경남발전연구원)

## I. 서론

지난 7월 1일은 민선 7기를 시작한 날이다. 지방자치제도가 재도입된지 벌써 24년이 되었지만 재정분권은 요원한 현실적 숙제로 남아있다. 올해 안전행정부로부터 제출받은 국정감사 자료에 따르면, 자체수입(지방세+세외수입)으로 인건비를 해결할 수 없는 자치단체가 전국 243개 시·군·구의 3분의 1수준인 78개<sup>1)</sup>로 지난해 38개에서 2배 이상 급증한 것으로 나타나 지방재정이 갈수록 허약해지고 있다(서울신문, 2014.8.20)는 것을 알 수 있다.

그 이유는 다양하게 논의될 수 있으나 첫째, 외부적 요인으로 세수감소와 경기변동에 대응하기 위한 정부의 재정확대정책으로 인한 지방세입 감소와 지방세출 증가 둘째, 내부적 요인으로 정책실패와 비효율적 예산운영 등이라 지적될 수 있다.<sup>2)</sup>

작년에 비해 2배 이상 증가한 것은 자치단체들이 재정압박이 급증가하는 상황에서도 재정 운영을 할 수 밖에 없다는 의미인 동시에 정부의 과감한 정책결단이 없으면 지방자치제의 목적은 더욱 요원해 진다는 것을 시사한다. 부연한다면, 지방재정의 규모는 지방자치단체의 성공여부를 결정하는 핵심적 요소이지만 자치단체의 사업들은 대부분 국비와 메칭펀드로 운용되어 투자 가용재원의 부족을 가중시키기 때문에 정부가 오히려 지방자치제를 억압하는 형태를 보이는 실정이다.

전국시도지사협의회가 지방소비세 확대, 지방교부세 법정률 상향, 국고보조사업 구조조정, 기초연금 지방재정부담 경감, 지방세 비과세·감면 정비, 소방재정 확충, 지역발전 특별회계 합리적 개편, 중앙·지방 재정부담 협의제도 마련 등 ‘지방재정현안 8대 과제’를 해결을 위한 성명서를 발표(국민일보, 2014.8.28)한 것이 이를 대변한다.

경남 역시 자체수입으로 인건비를 충당하지 못하는 자치단체가 9개로 전체 18개의 반을 차지할 정도로 자치단체들이 재정압박을 받고 있기 때문에 첫째, 경남재정의 현황은 어떠한지 둘째, 어떠한 특징을 가지고 있는지 셋째, 재정위기단계를 벗어날 수 있는 과제가 무엇인

1) 경북과 전남이 각각 15개로 가장 많았으며 전북 10개, 경남 9개, 강원 8개, 충북 6개, 부산과 충남 4개, 대구와 인천 2개, 광주와 울산 그리고 대전은 각각 1개로 나타났다.

2) 원구환, 지방재정 파탄 위기, 해법은 무엇인가, 꿈보따리정책연구원 정책토론회, 2014.1.22, p.1 3.

지를 파악할 필요가 있다.

이를 위해 행정안전부가 제공하는 각종 통계와 경상남도의 내부 자료를 중심으로 현황과 특징을 살펴보고, 기존의 정책보고서 등 자료를 재정리하여 과제를 도출하여, 차후 경남의 재확충 방안 및 정책제안의 사전적 자료로 활용하는데 그 목적을 두고자 한다.

## Ⅱ. 경남의 재정 현황

### 1. 재정 규모

중앙과 경남재정의 규모를 분석하면 <표 1>과 같다. 2014년 기준 일반회계와 특별회계를 합친 중앙재정은 163조 5,793억원으로 광역자치단체는 104조 9,456억원으로 전체의 64.1%를, 기초자치단체는 58조 6,337억원으로 35.8%를 각각 나타낸다.

경남의 재정규모는 12조 6,493억원으로 전국의 7.7%를, 일반회계는 10조 7,847억원으로 전국의 8.0%를, 특별회계는 1조 8,646억원으로 6.4%를 차지하고 있다. 경남도는 전국 광역자치단체 재정규모의 6.0%를, 경남의 18개 시군은 전국 기초자치단체의 10.8%를 각각 나타내고 있다.

<표 1> 회계별 순계예산 재정규모 현황(2014년)

(단위: 억원, %)

	총규모			광역자치단체			기초자치단체		
	계	일반회계	특별회계	소계	일반회계	특별회계	소계	일반회계	특별회계
전국	1,635,793	1,346,192	289,601	1,049,456	864,294	185,162	586,337	481,898	104,439
경남	126,493	107,847	18,646	63,327	56,442	6,885	63,166	51,405	11,761
경남/전국	7.7	8.0	6.4	6.0	6.5	3.7	10.8	10.7	11.3

자료: 안전행정부, 지방자치단체 통합재정 개요, 2014

<표 2>는 최근 5년간 중앙과 경남의 재정규모가 어떠한 추세를 보이는가를 나타낸다. 중앙의 경우 2009년 137조 5,349억원에서 2012년 151조 950억원, 2014년 163조 5,793억원으로 매년 3.5%의 연평균 증가율을 보인 반면 경남은 2009년 11조 3,979억원에서 2012년 11조 9,907억원, 2014년 12조 6,493억원으로 연평균 2.1%의 증가율로 중앙의 0.6배를 나타내고 있다.



〈표 2〉 회계별 순계예산 재정규모 추이

(단위: 억원, %)

	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년	2014년	연평균증가율
전 국	1,375,349	1,398,565	1,410,393	1,510,950	1,568,887	1,635,793	3.5
경 남	113,979	114,950	115,319	119,907	123,212	126,493	2.1
경남/전국	8.3	8.2	8.2	7.9	7.9	7.7	0.6

자료: 안전행정부, 지방자치단체 통합재정 개요, 2014

경남의 재정규모가 중앙에 차지하는 비중도 2009년 8.3%에서 2014년에는 7.7%로 매년 소폭의 감소세를 보이고 있다.

## 2. 세입 현황

<표 3>은 경남의 지방재정 세입구조를 파악한 것이다. 지방세입을 결산순계로 파악하면 17조 6,932.7억원으로 보조금이 37.6%로 가장 많고 그 다음은 지방교부세 19.3%, 지방세 19.2%, 세외수입 18.6% 등 순으로 나타낸다.

전국의 경우는 223조 551.9억원으로 보조금이 31.9%로 가장 높고, 지방세(24.1%), 세외수입(22.8%), 지방교부세(15.1%) 등 순을 나타내어, 경남의 재정규모 세입구조는 전국에 비해 지방교부세(1.28배)와 보조금(1.18배) 비중이 상대적으로 높은 것으로 분석되고 있다.

〈표 3〉 경남재정 세입결산 순계비중 현황(2012년)

(단위: 백만원, %)

	전국		경남		경남/전국	
	규모	%	규모	%	규모	%
합 계	223,055,190	100.0	17,693,274	100.0	7.9	1.00
지 방 세	53,745,572	24.1	3,392,192	19.2	6.3	0.80
세 외 수 입	50,919,389	22.8	3,289,026	18.6	6.5	0.81
지 방 교 부 세	33,593,204	15.1	3,420,195	19.3	10.2	1.28
조 정 교 부 금 1)	7,480,767	3.4	505,644	2.9	6.8	0.85
보 조 금	71,262,321	31.9	6,653,024	37.6	9.3	1.18
지 방 체	6,053,938	2.7	433,193	2.4	7.2	0.90

주: 1) 재정보조금 포함

자료: <http://lofin.mopas.go.kr>

경남의 지방재정에서 가장 중요한 지방세수입이 지방재정 결산순계 규모에서 2008년 18.6%에서 2011년 20.7%까지 증가하다가 2012년에는 19.2%로 감소되어 연평균 3.9%의 증가율을 보이고 있다. 자주재원의 하나인 세외수입 경우 2008년 21.1%의 비중을 나타내었으나 지속적으로 낮아져 2012년에는 18.6%로 연평균 증가율은 0.6 %를 나타내고 있다.

의존재원의 핵심인 지방교부세의 경우 2008년 22.9%에서 2009년 18.7%, 2011년 18.6%

까지 떨어졌다가 2012년에는 19.3%로 소폭의 증가를 나타내고 있지만 연평균 증가율은 -0.5%를 보여 <표 2>에서 지적하였듯이 경남재정이 전국에 비해 증가율이 낮은 것을 대변하고 있다. 지방교부세와 마찬가지로 자치구 간 재정력의 형평화와 자치구에 대한 재원보장에 의미를 지닌 조정교부금의 경우 경남재정 규모에서 차지하는 비중은 1.9~3.0%로 적지만 연평균증가율은 가장 높게 나타나고 있다.

국고보조금을 대표하는 보조금의 경우 2008년 32.1%에서 매년 지속적으로 증대하여 2012년에는 37.6%를 나타내며 연평균 증가율은 8.1%를 보이고 있다. 즉, 이전재원의 규모와 비중의 증가는 재정의 의존도를 높이는 것을 시사하는 동시에 지방자치제의 본질을 저해하는 것을 의미한다.

지정재원인 지방채의 경우 2008년 세입결산 순계규모의 3.3%에서 2009년에는 4.8%까지 증가하다가 2012년에는 2.4%로 감소되어 기간중 연평균 증가율은 -3.5%를 보이고 있다.

<표 4> 경남재정 세입결산 순계추이

(단위: 백만원, %)

	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년	연평균증가율
합 계	15,211,601	16,359,537	15,855,238	16,809,558	17,693,274	3.9
지방세	2,835,428	2,780,029	3,229,634	3,487,425	3,392,192	4.6
세외수입	3,204,890	3,428,929	2,937,609	2,907,968	3,289,026	0.6
지방교부세	3,486,632	3,054,433	2,926,840	3,124,613	3,420,195	-0.5
조정교부금 <sup>1)</sup>	306,687	305,480	408,211	499,453	505,644	13.3
보조금	4,878,263	6,007,113	5,712,694	6,211,145	6,653,024	8.1
지방채	499,701	783,554	640,251	578,954	433,193	-3.5

주: 1) 재정보조금 포함

자료: <표 3>과 동일

이러한 경남재정의 구조적인 의존성과 문제점은 지방재정의 대표적인 지표인 재정자립도를 통해 파악될 수가 있다. 최근 5년간 재정자립도의 경우 전국은 50.3~52.2%인 반면 경남은 41.7~43.3%로 전국의 0.82~0.84배 수준을 나타내고 있다. 특히, 도를 제외하면 시 또는 군 역시 재정자립도 수준이 낮고 매년 하락하여 지방재정의 자율성이 감소 즉, 지방세와 세외수입 등 자주재원의 신장성과 세원의 빈약성을 시사하고 있다.

〈표 5〉 연도별 재정자립도 추이(당초예산)

	전국				경남				경남/전국			
	평균	도	시	군	평균	도	시	군	평균	도	시	군
2010년	52.2	31.6	40.0	18.0	42.9	34.2	38.4	15.1	0.82	1.08	0.96	0.84
2011년	51.9	33.0	38.0	17.0	42.6	35.2	36.4	14.7	0.82	1.07	0.96	0.86
2012년	52.3	34.8	37.1	16.4	43.3	36.6	35.0	14.2	0.83	1.05	0.94	0.87
2013년	51.1	34.1	36.8	16.1	41.7	34.4	35.7	14.1	0.82	1.01	0.97	0.88
2014년	50.3	33.2	36.5	16.6	42.4	36.5	36.2	14.4	0.84	1.10	0.99	0.87

주: 2014년도는 2013년도 세입과목 개편전 기준으로 산정한 재정자립도임

자료: 안전행정부, 지방자치단체 통합재정 개요, 2014

이러한 근본적인 문제는 국세와 지방세의 비중에 통해 알 수가 있다. <표 6>에 나타나 있듯이 OECD 주요국가에서 영국을 제외하면 우리나라의 지방세 비율이 가장 낮고, 일본·미국·독일 등 국가의 지방세는 우리나라의 2배 이상을 나타낸다. 특히, 일본은 1970년대에 지방세 비중이 33.3%를 차지하여 “3할 자치”라는 용어를 만들어 낼 정도로 우리와 다른 재정 운영의 자율적 정책을 추진하고 있다.<sup>3)</sup>

〈표 6〉 OECD 주요국가의 국세·지방세 비율(2010년 기준)

	한국	일본	미국	독일	이탈리아	영국	프랑스
국 세	78.3	55.1	49.6	51.9	77.6	93.7	76.3
지방세	21.7	44.9	50.4	48.1	22.4	6.3	23.7

자료: 안전행정부, 지방자치단체 통합재정 개요, 2014

### 3. 세출 현황

경상남도의 기능별 세출구조 추이를 분석하면 <표 7>과 같다. 기능별 분류는 자치단체의 활동 정보를 제공하기 때문에 “시민을 위한 분류”라 지칭하지만, 1996년 대분류에서 2008년 사업예산제도 도입에 따른 세분류로 추이 및 시계열분석이 불가능하다.<sup>4)</sup>

일반회계와 특별회계를 포함하는 지방세출 예산순계를 보면, 2010년의 경우 규모는 11조 4,949.8억원이며, 이중 사회복지가 2조 1,045.9억원으로 전체의 18.3%로 가장 높고, 그 다음은 기타가 1조 5,843.7억원(13.8%), 농림해양수산이 1조 2,568.7억원(10.9%), 환경보호가 1조 1,619.2억원(10.1%), 수송 및 교통(9.2%), 국토 및 지역개발(9.7%) 등 순을 나타낸다.

2014년 예산규모 역시 사회복지가 2조 9,108.5억원으로 전체의 23.0%로 가장 높고, 그 다

3) 손희준, “지방재정 20년의 평가와 재정분권 과제”, 한국지방재정학회: 충청남도 찾아가는 세미나, 2014, p.112

4) 김동기, 한국지방재정학, 법문사, 2011.

음은 기타가 1조 9,549.1억원(15.5%), 농림해양수산이 1조 4,056.7억원(11.1%), 환경보호가 1조 2,785.5억원(10.1%), 수송 및 교통(7.1%), 국토 및 지역개발(7.0%) 등 순을 나타낸다.

이를 기준으로 보면 사회복지비의 비중이 가장 많이 증대되어 향후 가장 큰 재정수요로 제기될 전망이다. 문화·관광, 수송 및 교통 등이 오히려 감소되는 추세이 보이고 있다. 지방세출 예산규모에서 가장 많이 신장되고 있는 부분은 연평균 12.6%의 증가율을 보인 농림해양수산이며, 그 다음은 산업 및 중소기업(9.8%), 문화 및 관광(8.9%), 공공질서 및 안전(8.7%), 예비비(8.2%)를 나타내고 있다.

〈표 7〉 경상남도 기능별 세출예산 순계(일반회계+특별회계)

(단위: 백만원, %)

	2010년		2011년		2012년		2013년		2014년	
합 계	11,494,984	100.0	11,531,858	11,990,688	12,321,165	12,649,300	(7.73)	100.0		
일반공공행정	1,038,175	9.0	1,045,103	940,142	954,228	1,072,176	(7.75)	8.5		
공공질서및안전	192,595	1.7	202,482	224,236	242,229	234,275	(8.73)	1.9		
교육	486,491	4.2	506,196	575,384	594,428	557,965	(5.76)	4.4		
문화 및 관광	807,594	7.0	747,787	754,446	732,589	712,989	(8.91)	5.6		
환경보호	1,161,917	10.1	1,261,647	1,261,111	1,232,181	1,278,551	(7.86)	10.1		
사회복지	2,104,587	18.3	2,200,750	2,344,862	2,556,793	2,910,858	(7.26)	23.0		
보건	152,659	1.3	147,870	179,785	186,717	191,517	(7.93)	1.5		
농림해양수산	1,256,870	10.9	1,295,464	1,327,750	1,358,651	1,405,678	(12.56)	11.1		
산업중소기업	314,783	2.7	350,055	380,178	319,358	295,457	(9.81)	2.3		
수송 및 교통	1,057,434	9.2	934,058	960,619	906,042	897,254	(5.91)	7.1		
국토및지역개발	1,114,217	9.7	983,870	1,104,986	1,140,585	884,604	(7.71)	7.0		
과학기술	1,448	0.0	4,401	4,843	8,268	1,880	(0.30)	0.0		
예비비	221,843	1.9	197,139	212,674	305,148	251,182	(8.24)	2.0		
기타	1,584,371	13.8	1,655,035	1,699,672	1,783,947	1,954,913	(7.50)	15.5		

주: ( )의 수치는 연평균증가율을 의미함

자료: <표 3>과 동일

이러한 세출구조를 성질별로 살펴본 것이 <표 8>과 <표 9>이다. 2012년 기준 경남재정의 세출결산 경우 17조 6,932.7억원이었으며, 이중 경제개발비와 관련이 높은 자본지출이 전체의 40.3%인 7조 1,385.8억원으로 가장 높고, 그 다음은 경상이전이 6조 292.5억원으로 34.1%, 인건비(7.9%), 내부거래와 물건비가 5.5%와 5.3% 등 순을 나타낸다.

〈표 8〉 경남재정 성질별 세출결산 순계비중 현황(2012년)

(단위: 백만원, %)

	전국		경남		경남/전국	
	규모	비중	규모	비중	규모	비중
합 계	223,055,190	100.0	17,693,274	100.0	7.9	1.00
인 건 비	17,901,760	8.0	1,389,732	7.9	7.8	0.98
물 건 비	11,154,858	5.0	935,871	5.3	8.4	1.06
경 상 이 전	86,466,086	38.8	6,029,252	34.1	7.0	0.88
자 본 지 출	71,459,065	32.0	7,138,579	40.3	10.0	1.26
용 자 및 출 자	3,255,490	1.5	267,629	1.5	8.2	1.04
보 전 재 원	5,401,955	2.4	491,561	2.8	9.1	1.15
내 부 거 래	18,747,705	8.4	970,546	5.5	5.2	0.65
예 비 비 및 기 타	8,668,271	3.9	470,104	2.7	5.4	0.68

자료: <표 3>과 동일

이러한 성질별 비중을 전국과 비교하면, 경제개발비와 관련된 지본지출(1.26배)이 가장 높고, 그 다음은 차입금 상환과 관련된 내부보전(1.15배), 물건비(1.06배)와 용자 및 출자(1.04배)인 것으로 나타나고 있다.

최근 급성장한 각종 시민단체와 사회복지 관련 단체에 대한 경상이전비가 전체의 34.1~38.8%를 나타내는 것은 바람직한 현상은 아니다. 재정지출의 경직성 정도를 나타내는 인건비와 물건비 및 이전경비의 비율도 47.3~51.8% 역시 재정의 유연성을 저해하는 것으로 시사된다.

이와 같은 현황적 문제를 최근 5년간 어떻게 변동되고 있는가를 나타낸 것이 <표 9>이다. 경남의 세입결산 순계규모는 연평균 3.9%의 성장률을 보이고 있다. 성질별로 보면, 지방채 증가율과 밀접한 관계가 있는 차입금 상환을 위한 보전재원의 연평균 증가율이 18.8%로 가장 높고, 그 다음은 경상이전(8.3%), 물건비(4.9%), 인건비(4.6%) 등 순으로 나타났다.

한편 경제개발비와 관련이 높은 자본지출의 연평균 증가율은 1.8%로 낮은 반면 시민단체와 사회복지 관련 단체에 지출되는 경상이전은 연평균 8.3%의 증가율을 보여 성장과 복지의 관계를 재정립시켜야 하는 문제점을 제기하고 있다.

〈표 9〉 경남재정 성질별 세출결산 순계추이

(단위: 백만원, %)

	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년	연평균증가율
합계	15,211,601	16,359,537	15,855,238	16,809,558	17,693,274	3.9
인건비	1,160,855	1,311,028	1,268,158	1,324,714	1,389,732	4.6
물건비	774,353	789,476	838,470	895,580	935,871	4.9
경상이전	4,377,195	5,017,145	5,292,319	5,725,526	6,029,252	8.3
자본지출	6,652,021	7,030,455	6,351,172	6,749,026	7,138,579	1.8
용자및출자	279,266	745,234	413,902	315,169	267,629	(1.1)
보전재원	247,048	203,116	374,423	396,040	491,561	18.8
내부거래	896,968	826,283	901,224	886,465	970,546	2.0
예비비및기타	823,894	436,801	415,570	517,038	470,104	(13.1)

자료: <표 3>과 동일

### Ⅲ. 경남의 재정 특징

#### 1. 자주성 분석

첫째, 재정자립도의 전국 하위 비중이 개선될 여력이 없다. <표 5>에서도 언급하였지만 2000년 이후 경남의 재정자립도 평균은 41.7~42.9%를 나타내며, 전국대비 평균은 0.82~0.84 수준이다. 경남도의 경우는 타도에 비해 비슷하지만 시 특히, 군의 재정자립도 수준은 전국의 0.84~0.88수준으로 상당히 열악하다.

<표 10> 경상남도 자치단체별 재정자립도 추이(당초예산)

(단위: %)

	2010년	2011년	2012년	2013년	2014년
전 체	42.9	42.6	43.3	41.7	42.4
도	34.2	35.2	36.6	34.4	36.5
시평균	38.4	36.4	35.0	35.7	36.2
군평균	15.1	14.7	14.2	14.1	14.4

자료: 안전행정부, 지방자치단체 통합재정 개요, 2014

둘째, 안전행정부의 지방자치단체 통합재정 개요(2014년)에 의하면, 지방세수입으로 인건비를 해결하지 못하는 자치단체가 127개로 전체 244개의 52.0%를 차지하며, 자체수입으로도 인건비를 충당하지 못하는 자치단체가 78개로 전체의 32.0%를 나타낸다.

경남의 경우 지방세로 인건비를 자치단체는 11개로 전체의 61.1%를 차지하며, 자체수입으로도 인건비를 충당하지 못하는 자치단체가 9개로 전체 18개의 50.0%를 차지할 정도로 재정 자주성이 매우 낮은 실정이다.

<표 11> 지방세 및 자체수입으로 인건비 미해결 자치단체 현황(2014년)

(단위: 개)

		계	시도	시	군	자치구
전국	계	244	17	75	83	69
	지방세	127	0	19	69	39
	자체수입	78	0	7	61	10
경남	계	18		8	10	
	지방세	11		2	9	
	자체수입	9			9	

자료: <표 6>과 동일

셋째, <표 12>를 분석해 보면, 경남의 재정이 지역경제를 견인하기에는 매우 부족하다는 것을 상당히 취약하다는 것을 시사한다. 전국대비 경남의 재정자립도와 재정자주도 비중이

모두 낮다는 것은 타 도에 비해 자주재원인 지방세와 세외수입도 적고, 중앙의존재원인 지방교부세와 국고보조금 및 재정보조금 등도 적다는 것을 의미한다.

이는 경남의 경제규모가 타 지역에 비해 높음에도 불구하고 자치단체의 재정 자주도를 대변하는 지표가 상대적 비중이 낮다는 것은 민간단체 지원의 활동 폭이 매우 약하다는 것을 시사한다.

〈표 12〉 지방세 및 자체수입으로 인건비 미해결 자치단체 현황(2014년) (단위: 개)

	전국		경남		경남/전국	
	재정자립도	재정자주도	재정자립도	재정자주도	재정자립도	재정자주도
2000	52.2	75.7	42.9	73.3	0.82	0.97
2001	51.9	75.7	42.6	74.2	0.82	0.98
2002	52.3	76.7	43.3	74.5	0.83	0.97
2003	51.1	77.2	41.7	73.4	0.82	0.95
2004	50.3	76.6	42.4	72.8	0.84	0.95

자료: <표 6>과 동일

## 2. 안정성 분석

안전행정부는 지방재정법에 근거하여 1998년부터 매년 지방재정의 건전성과 효율성을 분석·공개하는 지방재정분석을 운영하고 있다.<sup>5)</sup> 지방재정분석은 재정 건전성과 재정 효율성으로 대별할 수 있고, 재정 건전성은 안정성과 수익성, 재정 효율성은 생산성과 계획성에 중점을 둔다.

이중 안정성 분석은 재정수지(통합재정운영수지, 경상비용비율), 채무정보(지방채무잔액지수, 장래세대부담비율)을 대상으로 한다. 보편적으로 안정성 분석은 통합재정수지와 부채비율을 중심으로 분석한다. 부채비율은 재정의존도를 측정하여 자체적 재무 안정성을 나타내는 지표라면, 통합재정수지는 당해연도의 순수한 수입에서 순수한 지출을 차감한 수치로 재정활동의 건전성을 보여주는 지표이다.<sup>6)</sup>

본고는 통합재정지표를 중심으로 경남의 재정 안정성을 분석하고자 한다. 통합재정수지의 세입은 정부로부터 유입되는 비상환성 수입인 반면 세출 및 순융자는 정책목적의 상환성 지출 즉, 융자지출에서 융자회수를 제외한 부분을 계상하며, 재정수지란 적자규모를 시사하며 마이너스(-)라는 것은 채무의존도를 나타낸다. 통합수지비율이란 통합재정규모에서 세입이 차지하는 비율을 의미하며, 마이너스(-) 역시 지출이 세입보다 많다는 것을 의미한다.

2014년 기준 경남의 재정수지는 -5,887억원으로 전년도에 비해 1,447억원이 감소되어 전

5) 한국행정연구원, 지방재정분석편람, 2009, p.3.

6) 원구환, 지방재정 파탄 위기, 해법은 무엇인가, 꿈보따리정책연구원 정책토론회, 2014, p.14.

국에 비해 채무의존도가 어느 정도 완화된 실정을 보여주고 있다. 통합재정수지비율 역시 경남도를 제외하면 모두 세입이 많아 여전히 불안정성을 보이지만 전년도에 비해 긍정적인 추세는 보이는 것이 고무적이다.

〈표 13〉 경남의 통합재정수지 분석

(단위: 억원, %)

	연도	세입(A)	통합재정규모			재정수지 (A-B)	통합재정 수지비율			
			계(B)	세출	순용자		평균	도	시	군
전국	2013	1,436,920	1,526,952	1,518,520	8,532	-90,031	-5.9	-3.2	-6.5	-5.2
	2014	1,473,915	1,571,627	1,558,560	13,067	-97,712	-6.2	-2.9	-7.3	-5.6
경남	2013	109,913	117,247	118,439	-1,192	-7,334	-6.3	-1.3	-7.8	-5.7
	2014	114,333	120,220	121,518	-1,298	-5,887	-4.9	0.6	-6.3	-5.9

자료: <표 6>과 동일

### 3. 효율성 분석

지방재정의 효율성 분석은 보편적으로 생산성의 경우 투자지출과 징수노력 그리고 자원활용을 내용으로 행사추계경비 비율(목표대비 비율 조합), 민간이전경비 비율(목표대비 비율 조합), 정책사업투자지출 비율, 자체세입 징수율, 자체세입체납 징수율을, 계획성의 경우 예산집행과 재정계획을 내용으로 중기재정계획운영 비율, 예산집행률을 중심으로 추계하고 있다.

행사추계경비 비율은 행사·추계의 적정성을 도모하여 재정운영의 건전성 확보를 유도하며, 민간이전경비 비율은 유사한 자치단체간에 민간보조 수준을 비교하여 재정운영의 건전성을 간접적으로 파악하며, 정책사업투자지출 비율은 정책사업비 지출상황 및 사업비용 구조를 측정하여 재정지출의 생산성과 사업운영 상태를 평가하여 정책사업의 효율적 관리를 유도하며, 자체세입 및 자체세입체납은 세입의 징수노력을 제고하는 동시에 부진 원인을 진단하여 개선 방안을 제시하며, 중기재정계획운영 비율은 중기지방투자사업의 계획성을 제고하고, 예산집행률은 지출수요의 정확한 예측에 기초한 예산편성을 유도하고 이월사업비와 불용액 발생을 통제하여 제한된 가용재원의 효율적인 배분 촉진에 그 목적을 각각 두고 있다.<sup>7)</sup>

본고는 자치단체의 일반회계 세출예산에서 사회복지 분야(취약계층 지원, 보육·가족 및 여성, 노인·청소년, 노동, 보훈, 주택) 결산액이 차지하는 비중을 중심으로 지방재정의 효율성 분석을 살펴보고자 한다. 그 이유는 자치단체의 사회복지예산의 경우 국비와 매칭펀드 형태로 운용되기 때문에 급증은 지방재정의 압박요인으로 작용될 뿐만 아니라 자체사업을 위한 투자재원을 크게 악화시키는 등 지방재정의 비효율성을 시사한다.

<표 13>에 의하면, 최근 5년간 일반회계의 세출결산 규모와 사회복지비의 연평균 증가율을 살펴보면 전국은 7.1%와 10.2%를 나타내는 반면 경남은 5.7%와 10.9%를 나타내어 사회

7) 한국행정연구원, 지방재정분석편람, 2009, pp.28~34.



복지재정의 증가세가 높다는 것을 알 수 있다. 사회복지비가 차지하는 비중을 보면 전국은 20.6~23.0%, 경남은 19.9~24.2%로 매년 점증세를 보이며, 연평균 증가율 역시 전국과 경남 역시 유사한 형태를 보이고 있다.

한편 세출결산규모의 연평균 증가율을 기준으로 경남의 실정을 살펴보면 다음과 같다. 전국은 7.1%인 반면 경남은 5.7%를 나타내어 사회복지비외부문(일반공공행정, 공공질서 및 안전, 교육, 문화 및 관광, 환경보호, 보건, 농림해양수산, 산업·중소기업, 수송및교통)의 투자가 상대적으로 큰 제약을 받고있어 경남재정의 비효율성을 언급하고 있다.

〈표 13〉 일반회계 세출결산대비 사회복지비율 추이 (단위: 백만원, %)

	전국 도 합계			경남		
	세출결산	사회복지	비율	세출결산	사회복지	비율
2008년	35,332,840	7,261,693	20.6	4,564,237	908,119	19.9
2009년	40,951,236	9,144,522	22.3	5,234,716	1,230,902	23.5
2010년	40,722,916	9,118,526	22.4	5,048,118	1,201,229	23.8
2011년	43,561,381	9,740,773	22.4	5,470,907	1,270,036	23.2
2012년	46,563,872	10,695,685	23.0	5,693,535	1,375,487	24.2
연평균증가율	7.1	10.2	2.8	5.7	10.9	5.0

자료: <http://lofin.mopas.go.kr>

## IV. 경남의 재정 과제

### 1. 자주적 견고성 강화

#### 1) 세입증대

자치단체에서 자주재원의 세입 증대를 위해서는 신 재원의 발굴, 법정외 세목 도입, 탄력 세율 활용, 국세의 지방 이양, 은닉 세원의 발굴 등이 필요하다.<sup>8)</sup> 신 재원의 발굴은 지역주민 으로부터 반발에 부딪힐 가능성과 신 세원을 발굴하면 오히려 지방교부세가 감소하는 현상이 있고,<sup>9)</sup> 법정외 세목도입은 지방자치단체의 조례에 의해 세목이 결정되는 것이기 때문에 헌법 59조의 조세법률주의와 양립 가능성 논쟁이 있고, 탄력세율 증가 역시 정치적 비난과 조세회 피 현상에 따른 세수 감소와 연동될 수 있어 국세의 지방 이양 또는 은닉 세원의 발굴에 초 점을 두는 것이 바람직하다.

8) 원구환, 지방재정 파탄 위기, 해법은 무엇인가, 꿈보따리정책연구원 정책토론회, 2014, pp.34-35.

9) 강원발전연구원, 지방분권과 강원도 재정, 정책메모, 제316호, 2013, p.3.

<표 4>에서 나타나 있듯이 교부금과 보조금 등 의존재원의 증가는 지방재정의 자율성을 크게 침해하는 것이다. 이는 지방재정 자주성 확대를 위한 정부의 소극적인 정책을 대변하는 동시에 국고보조사업이 대부분 위임사무의 처리를 위해 사용되기 때문에 지방재정의 부담 증가와 직결될 뿐만 아니라 자치단체의 자구노력을 저해하는 요인으로 연계될 수가 있다.

이를 위해 무엇보다 지방세수의 확충 및 지역경제 활성화를 위해 2010년부터 국세인 부가가치세의 일부를 전환시킨 지방소비세의 비율을 대폭 인상해야 한다. 정부가 부가가치세 5%를 지방소비세로 전환한 것은 국세의 지방 이양에 큰 획을 긋는 정책이다. 당초 2012년에 10%, 2014년에 20%로 확대할 계획이었지만 국가재정의 어려움 등 문제로 2014년 11%로 인상되었지만 계획과는 차질이 있다. 지방재정의 자주성을 높이기 위해 부가가치세의 지방소비세 비율의 지속적 확대가 절대적으로 필요하다.

둘째, 자체재원 재정세입 증대를 위한 기반을 확충하여야 한다. 안정적인 재정수입 확대를 위해서 국내외 기업유치와 육성, 산업구조 고도화 방안을 적극적으로 추진해야 한다.

## 2) 세출조정

지금까지 대부분 지방재정 개선방안은 세입부문에 치중되어 결산심사 결과가 예산에 어떻게 환류되었는지 등 세출부문에 대한 평가 및 책임이 매우 미흡한 실정이다.

대표적으로 무분별한 행사 및 축제비용, 지방의원들의 외유 등은 전형적인 예산낭비적 요인으로 제기되고, 단체장들의 재선을 위한 과도한 복지지출 및 선심성 사업 추진<sup>10)</sup> 등도 세출조정의 필요성을 언급시킨다.

둘째, 사업별 예산제도를 통한 예산 조정과 비효율적 경상경비를 절감하여야 한다.<sup>11)</sup>

셋째, 국비에 대한 지방비 매칭제도의 일률적인 적용 역시 가용재원이 부족한 지방재정을 더욱 열악하게 하기 때문에 매칭제도의 탄력적 시스템이 필요하다.

## 3) 징수 노력 제고

지방세는 국세에 비해 복잡한 체계를 가지고 있고, 국민들로부터 순응확보도 미흡하고, 세외수입의 경우는 더욱 심각<sup>12)</sup>하기 때문에 대응방안이 필요하다. 조세연구원에 의하면 체납자 금융거래정보 통합조회시스템을 구축(2013~2014년)하여 2015년 이후 연간 5천억원의 세입 증대를 기대하고 있다.

10) 이상용, 지방자치단체의 선심성·전시성 예산의 통제방안, 한국지방재정공제회, 지방재정과 지방세, 2010.

11) 원구환, 지방재정 파탄 위기, 해법은 무엇인가, 꿈보따리정책연구원 정책토론회, 2014, p.7.

12) 서울시 자치구의 미수세외수입액은 미수지방세의 40~60배에 이른다. 김재영, 지방행정 63권 723호, 대한지방행정공제회, 2013, p.22.

따라서 징수 노력도에 대한 가중치 강화가 필요하며 둘째, 지방세 체납징수율 제고 등 지방세정의 합리화 방안은 자치단체간 연계·협력을 통해 해결할 수 있는 프로그램이나 매뉴얼 개발이 요구된다.<sup>13)</sup>

#### 4) 지방재정부담심의위원회 역할 제고

지방재정 부담에 관한 주요 안건을 심의하기 위해 국무총리 소속에 지방재정부담심의위원회를 설치하고 있다. 지방재정부담심의위원회는 심의 기능만 있고, 심의결과에 대한 구속력이 없기 때문에 지방재정의 문제점을 대변하는데 한계가 있기 때문에 역할 강화 및 법적 구속력의 방안을 모색하여야 한다.

또한 위원장은 국무총리, 부위원장은 안전행정부장관과 민간위원, 위원은 기획재정부장관이 포함된 현실에 지역대표도 참여하여 창구역할을 할 수 있도록 기능을 내실화할 필요가 있다.<sup>14)</sup>

## 2. 안정적 체계성 확보

### 1) 통합재정통계 조정

안전행정부는 매년 지방자치단체 통합재정통계를 발표하고 있지만 민간자본유치에 대한 최소운영수익보장 금액과 임대료 등의 수치는 제외되어 있다.

민간투자사업의 경우 지방채 발행과 동일한 상환의 부담을 가지기 때문에 자치단체의 부채로 인식해야 한다. 지방재정법 시행령 제108조를 개정하여 민간투자사업에 대한 지방자치단체의 재정부담액을 포함시키고, 지역통합재정통계를 조정하여야 한다.

약 1조3000억원의 투자비로 건설된 부산~김해 경전철의 경우 잘못된 수요예측 탓에 향후 20년간 자치단체가 민간회사에 주어야 할 적자보전액이 2조 2000억원으로 건설비를 훨씬 많으며, 김해시의 경우 20년간 매년 620억원, 모두 1조3천억원의 막대한 예산을 쏟아 부어야 하는 등 재정 부담 줄이기가 최우선 과제이다.

### 2) 지방사업 사후평가 강화

국가사업의 경우 예비타당성조사는 KDI, 사후평가는 한국조세재정연구원이 담당하고 있다. 예비타당성조사는 “공공건설사업 효율화 종합대책(건설교통부, 1999)”에서 처음 도입되었으며, 지자체가 시행주체인 사업 및 민자유치사업의 경우는 총사업비 500억원이상이며, 이

13) 손희준, “지방재정 20년의 평가와 재정분권 과제”, 한국지방재정학회: 충청남도 찾아가는 세미나, 2014, p.130.

14) 강원발전연구원, 지방분권과 강원도 재정, 정책메모, 제316호, 2013, p.11.

중 국고 지원이 300억원이상인 경우 예비타당성조사를 수행하고 있다.

지방사업의 경우 안전행정부는 상피제를 적용하여 해당지역의 출자출연보다는 정부출연 연구기관에서의 사업타당성 결과를 최근부터 검토하고 있지만 국고사업과 달리 사후평가의 경우 관련 검토는 전무하기 때문에 대안이 필요하다.

### 3) 지방재정진단제도의 강화

지방재정법 시행령(제65조 제4항)에 의하면, 안전행정부장관은 재정분석 결과 건정성과 효율성이 크게 떨어지는 자치단체의 경우, 재정진단을 재 실시하여 필요하다고 인정되는 경우는 조직개편, 채무상환, 세입증대 및 신규사업 제안 등 지방재정건전화계획을 수립·이행할 것을 권고하고 있다.

동 시행령 제5항에서는 이행결과가 미흡할 경우 재정건전화를 위한 필요한 사항을 지도할 수 있다는 것을 명시하고 있지만 모두 권고 사항이기 때문에 강제 이행조건으로 전환하는 방안이 요구된다.<sup>15)</sup>

## 3. 효율적 투명성 구축

### 1) 사회복지비 부담 조정

지방자치단체 사회복지예산의 급증은 국고보조사업과 연동되어 매칭펀드로 운영되기 때문이며, 이를 감당할 능력이 부족한 자치단체의 경우 정책의 문제점을 노정하고 있다. 2008년부터 국고지원 확대와 지자체 재정여건 및 복지수요 등 지방재정력을 반영하여 차등 보조되고 있지만 지역의 면적, 인구, 복지수요 증가, 재정구조, 낙후도 등 종합적으로 고려되는 제도 개선이 필요하다.<sup>16)</sup>

사회복지는 지방자치보다는 정부 고유업무에 해당되기 때문에 지나치게 지방자치단체에 이전하는 것은 국가의 책무를 소홀하는 것과 동일하기 때문에 제도적 개선이 필요하다. 무엇보다도 기초적 사회복지서비스가 자치단체간 재정력에 의해 수혜자의 혜택 차이는 정책의 문제를 노정하기 때문에 국고환원 추진이 필요하다.<sup>17)</sup>

15) 원구환, 지방재정 파탄 위기, 해법은 무엇인가, 꿈보따리정책연구원 정책토론회, 2014, p.41.

16) 강원발전연구원, 지방분권과 강원도 재정, 정책메모, 제316호, 2013, p.11.

17) 재정적 여력이 충분하지 않을 경우, 감사원에서 권고한 정신요양시설, 노인·장애인 생활시설과 안전행정부에서 권고한 아동급식사업 및 아동복지시설·재가노인복지시설·장애인복지관 운영 사업 등을 국가가 우선적으로 추진하는 것도 대안이다. 전남발전연구원, 새정부 지방재정 정책의 문제점과 개선방안, 리전인포 제301호, 2013, p.8.

## 2) 선심성 행사 지출 억제

일반적으로 선심성 지출은 민간경상 및 민간자본 보조, 사회단체 및 민간행사 보조금으로 구분되며, 행사성 지출은 운영비, 보상금, 시설금, 보조금으로 나눌 수 있다. 지방선거가 있는 다음해 2007년과 2011년의 선심성 및 행사성 지출이 세출에서 차지한 비용이 높아졌다는 연구결과가 있다.<sup>18)</sup>

행정안전부 역시 매년 지방자치단체의 선심성 지출억제와 채무감축 노력을 예산편성운영 기준의 핵심으로 제시하고 있다. 우선 민간이전경비 한도액 기준을 설정하고, 자치단체의 행사축제 보조금 관리도 한층 엄격해지고, 학교지원 등에 사용되는 교육경비 보조금 역시 성과 평가 및 차기연도 지원계획과 반영하도록 권고하고 있다.

자치단체에서도 호텔 등을 이용한 회의·간담회는 가급적 구내식당을 활용하고, 단체장의 간담회비·접대비·경조사비·선물비용도 대폭 줄인다고는 하지만 단발성에 지나지 않기 때문에 예산편성 과정에 주민참여를 강화하고 주민감시 기능을 확대 적용 할 필요가 있다.

## 3) 재정 투명성 강화

주민참여예산제도는 예산의 편성과 집행에 투명성을 높이기 위한 제도이다. 첫째, 자치단체는 재정의 투명성을 강화하기 위해 도민과 시민단체 등 로컬거버넌스적 역할을 강화해야 한다. 지방재정의 강한 투명성 제공을 위해 전문성을 가진 도민과 시민단체는 무리한 재정요구를 자제하고, 자기지역의 재정운동을 감시 및 통제뿐만 아니라 예산과정에서 적극적 참여하여야 하며, 지방의회는 단체장의 독단적이고 무리한 재정운동을 견제하고 예산집행을 감독해야 한다.<sup>19)</sup>

둘째, 재정 완전공시제도 도입이 필요하다. 지방재정 정보는 도민의 알 권리이다. 현행 지방자치단체의 재정공시의 경우 적절한 절차에 따른 감독과 공개에 대한 규정이 없는 반면 민간기업은 공개된 재무정보의 부실 시공의 경우 여러 가지 제재 규정 규정을 갖추고 있으며, 공개 절차에 있어서도 전산적인 검증과 공개자 스스로 자체 검증이 가능하도록 하고 있기 때문에 자치단체의 경우도 절차에 대한 검증, 공개에 따른 책임, 불성실 공개에 대한 제재 등이 필요하다.<sup>20)</sup>

셋째, 자치단체 출자·출연 기관의 투자심사 강화도 필요하다. 지방공사의 경우 중복과다의 사업추진은 사업전망을 불투명하게 하고, 경영적자 누적 및 유동성 위기를 직면하는 요인으로 제기되기 때문에 일정규모 이상의 신규사업을 추진할 때는 사전적으로 투자심사를 강화하

18) 선심성 및 행사성 지출의 비중이 선거전 8.0%와 9.6%에서 선거후 9.3%와 10.2%로 각각 증대하였다. 임상수, 지방세출 급증의 원인과 대응방안, 지방재정, 2012, pp.26-40.

19) 정성호, 정창훈, 지방자치단체의 재정위기 과제와 해법, 조명문화사, 2013, p.21.

20) 원구환, 지방재정 파탄 위기, 해법은 무엇인가, 꿈보따리정책연구원 정책토론회, 2014, p.43.

여 지방재정의 건전성을 강화하는 것이 필요하다.<sup>21)</sup>

## V. 결 론

자치단체의 지방세수입 또는 자체수입으로 인건비도 해결하지 못한다는 해당 자치단체의 수가 2013년에 2배 이상 증가하고 있다는 것은 정부 정책의 과감한 결단이 없이는 경남뿐만 아니라 지방자치제가 요원할 수 있다는 논리에서 접근한 본 연구는 다음과 같은 성과를 얻을 수 있었다.

첫째, 최근 5년간 추세를 볼 때, 경남의 재정규모(연평균증가율 2.1%)가 전국(연평균증가율 3.5%)대비 매년 소폭의 감소를 나타내어 경제규모를 지원하고 지역경제 활성화를 위해 대안이 필요하다는 것을 발견하였다.

둘째, 경남의 세입구조를 분석하면, 자체수입보다 의존수입인 교부세와 보조금의 규모와 비중이 높고 증가세를 나타내 지방자치제의 본질이 흔들리는 특징을 파악하였다.

셋째, 최근 5년간 재정자립도의 경우 전국은 50.3~52.2%인 반면 경남은 41.7~43.3%로 전국의 0.82~0.84배 수준을 나타내며, 도를 제외하면 시 또는 군 역시 재정자립도 수준이 낮고 매년 하락하여 지방재정의 자율성이 감소되는 것을 발견하였다.

넷째, 기능별 세출구조를 보면 사회복지의 비중 경우 2010년 전체의 18.3%에서 2014년에는 23.0%로 높은 규모와 신장세를 보여 향후 재정수요의 문제로 제기될 전망이다, 성질별로 볼 때도 지방채 증가율과 밀접한 관계가 있는 차입금 상환을 위한 보전재원의 연평균 증가율이 18.8%로 가장 높고, 경제개발비와 관련이 높은 자본지출의 연평균 증가율은 1.8%로 낮은 반면 시민단체와 사회복지 관련 단체에 지출되는 경상이전은 연평균 8.3%의 증가율을 보여 성장과 복지의 관계를 재정립시켜야 하는 문제점을 파악하였다.

다섯째, 지방세로 인건비를 경남의 자치단체는 11개, 자체수입으로도 인건비를 충당하지 못하는 자치단체도 9개 지방재정의 자주성이 매우 낮고, 통합재정 수지비율의 경우도 모두 마이너스(-)로 나타나 지출이 세입보다 많아 안정성이 부족하지만 전국에 비해 채무의존도가 어느 정도 완화되는 실정을 알 수 있었다.

여섯째, 일반회계 세출예산에서 사회복지가 차지하는 비중으로 지방재정의 효율성 분석을 전국과 비교하여 살펴본 결과, 최근 5년간 일반회계 규모 성장세는 적은 반면 사회복지재정은 높아 재정의 비효율성을 파악하였다.

따라서 경남재정이 첫째, 자주적인 견고성을 확보하기 위해서는 정부로부터 지방소비세의 비율을 인상 받고, 국내외 기업유치 및 육성 등을 통한 재정세입 증대를 위한 기반을 확충시

21) 김필연외, 해외 주요국의 지방재정 평가와 시사점, 한국지방세연구원, 2012, p.117.

키고, 세출부문에 대한 평가 및 책임을 강화, 징수노력 제고, 지방재정부담심의위원회의 기능 조정 등이 필요하다.

둘째, 안정적인 체계성을 확보하기 위해서는 통합재정통계에 민간투자사업에 대한 자치단체의 재정부담액을 포함시켜야 하며, 국가사업처럼 지방사업에 대한 사전후 평가시스템 등이 강화되어야 한다.

셋째, 효율적인 투명성을 얻기 위해서는 기초적인 사회복지비에 대한 부담을 국가가 책임지는 것이 필요하고, 선심성과 행사성에 대한 지출을 줄이기 위해 주민참여와 감시기능이 강화되어야 하며, 재정의 완전공시제도와 출자·출연기관에 대한 투자심사 기능도 강화되어야 한다는 등을 정리할 수 있었다.

이러한 결과는 다음과 같은 한계를 가지고 있어 조심스러운 접근이 필요하다. 첫째, 평면적인 접근에 의한 체계적인 계량적 분석통계가 아니라 평면적 행정통계에 의한 경남재정의 현황과 특징이다. 둘째, 재정 특징분석의 경우도 자주성, 안정성, 효율성이라는 분류로 접근하였지만 제안된 지표들이 항목을 대변하기에는 일반적인 논리이고 이론성과 객관성이 부족하다. 셋째, 현황분석에 의한 과제 또한 기존 연구를 중심으로 접근되어 전반적 체계성이 부족하다.

본 연구의 접근이 효율적인 발전방안과 연계되기 위해서는 제시한 한계를 완화하는 것도 중요하지만 경남지방 재정과 연동된 자치단체의 관계자와 깊은 있는 논의를 기초로 접근되어야만 한다. 또한 언급한 성과와 한계를 보다 다방면적으로 접근하여 지방분권의 실현성을 얻기 위해서는 지방자치발전위원회의 역할도 중요하지만 중앙과 지역의 전문가 그리고 정부정책을 결정하는 관계자들이 심도있게 지방재정의 현황과 과제를 해부하고, 그 대안을 찾아, 국민들로부터 동의를 받는 총체적 프로세스가 필요하다.

정부가 국가예산 지출계획으로 인해 재정이양에 흔들림을 가진다면, 일본의 경우 헌법을 근거로 지자체 조례로서 지방세 세목을 신설할 수 있는 법정외세 제도가 시행중이기 때문에 조세법률주의의 본질을 훼손시키지 않는 범위내에서 지자체가 신재원을 발굴하고 세율을 인상시킬 수 있는 방안도 현실화하는 것도 필요한 시점이다.

## 참고문헌

- 강원발전연구원, 지방분권과 강원도 재정, 정책메모, 제316호, 2011  
 김동기, 한국지방재정학, 법문사, 2011  
 김재영, 지방행정 63권 723호, 대한지방행정공제회, 2013  
 김필연 외, 해외 주요국의 지방재정 평가와 시사점, 한국지방세연구원, 2012  
 손희준, 지방재정 20년의 평가와 재정분권 과제, 한국지방재정학회: 충청남도 찾아가는 세미나, 2014

안전행정부, 지방자치단체 통합재정 개요, 2014

원구환, 지방재정 파탄 위기, 해법은 무엇인가, 꿈보따리정책연구원 정책토론회, 2014

이상용, 지방자치단체의 선심성·전시성 예산의 통제방안, 한국지방재정공제회, 지방재정과 지방세,  
2010

임상수, 지방세출 급증의 원인과 대응방안, 지방재정, 2012

전남발전연구원, 새정부 지방재정 정책의 문제점과 개선방안, 리전인포 제301호, 2013

정성호·정창훈, 지방자치단체의 재정위기 과제와 해법, 조명문화사, 2013

한국행정연구원, 지방재정분석편람, 2009



# 지역경제 성장과 지방재정의 인과관계 분석: 전국과 전남의 비교를 중심으로

오병기(전남발전연구원)

## I. 서론

지방자치제 실시 이후 자치단체의 자체재원 비중이 줄어들고 있고, 최근에는 보조금 비중이 높아지면서 세출 집행의 자율성도 낮아지고 있다. 이런 가운데, 재정자립도가 높은 도시지역 자치단체는 좀 더 높은 자율성 하에 세출을 운용하고 있으나, 그렇지 못한 비도시지역 자치단체는 국가가 지원해주는 보조금이나 교부세 수입과 같은 의존재원을 바탕으로 재정을 운용하고 있다.

이와 같이 자치단체는 지역의 제약조건인 경제적 상황과 재정적 여건에 따라 서로 다른 유형의 재정 운용 방식을 가지고 있을 것이다. 이러한 지방의 예산 활동은 민간의 생산활동에 영향을 줄 뿐만 아니라 지역주민의 후생에도 직접적으로 영향을 주고 있다. 따라서 자치단체의 예산 활동을 평가하려면 지역경제의 성장(생산) 측면과 지방재정의 효율성 측면에서 동시에 분석하여야 제대로 된 평가를 할 수 있을 것이다

이에 본고는 지방자치단체가 과연 효율적으로 재정운용을 하여 지역경제를 성장시키고 있는지, 그리고 그 과정에서 자율적인 재정운용이 가능한지 알아보고자 한다. 생산함수 측면에서 지방 투자적지출이 어느 정도 지역경제에 영향을 주는지, 그리고 지역공공재 수요 측면에서 그러한 지출활동이 지방세 가격이나 지역소득, 인구 등에 따라 효율적으로 이뤄지고 있는지 하나의 분석 틀에서 분석하고자 한다.

한국 지방자치단체의 세출에는 경상적 지출과 투자적지출이 혼재하고 있는데, 투자적지출은 지역산업육성과 사회간접자본 확충, 교육 등 다양한 분야에서 지역의 생산성을 높이는 역할을 하고 있다. 본고는 특히 이러한 투자적지출에 주목하면서, 생산함수 및 지역공공재 수요함수를 하나의 모형 내에서 추정해 지방자치단체의 투자적지출이 성장 측면에서의 효율성과 지방재정 운용 면에서의 효율성을 만족하는지 종합적으로 검토한다.

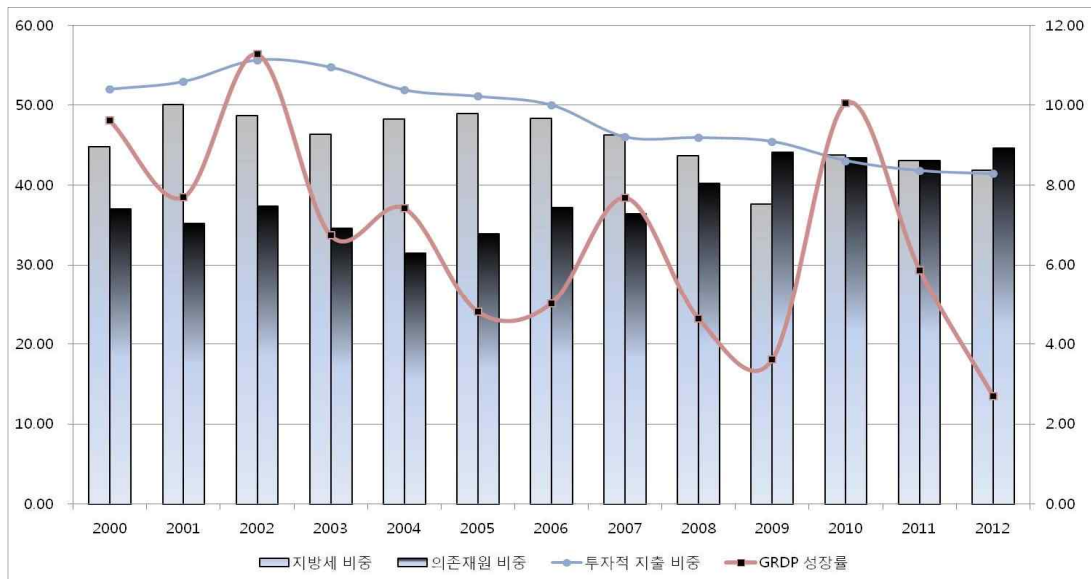
그런데 최근 투자적지출 비중이 지속적으로 감소하고 있는 점은 효율적 재정운용의 걸림돌이 될 가능성이 높다. <그림 1>과 <표 1>에는 이러한 상황을 요약 제시하였는데, 전국적으로 투자적지출 비중은 2000년에 52.0%에서 2012년 41.4%까지 감소하고 있다. 지방세 수입 비중은 감소하고, 의존재원 비중은 증가하는 양상과 더불어, 지역내총생산의 경상성장률

도 감소세를 보이고 있다는 측면에서 상황이 심각한 것을 알 수 있다.

이런 상황이 장기화할 경우, 자치단체가 자체재원으로 지역의 성장동력을 확보하기 힘들뿐만 아니라, 투자적지출을 활용한 지역경제의 선순환구조를 가져오기도 힘들 가능성이 커질 우려가 있다. 즉, 인구고령화가 진행되고 있으며, 보편적 복지에 대한 관심이 증가하면서 사회복지지출이 증가세에 있기 때문에 상대적으로 투자적지출 비중이 지속적으로 낮아지고 있는데, 이러한 상황은 지역경제의 성장동력 확보에 부정적 영향을 미칠 가능성이 크다. 결국, 사회복지지출 증가세를 역전시킬 수 없다면, 자치단체가 투자적지출의 질적 개선을 이뤄야만 지역경제의 지속적 성장을 도울 수 있을 것이다.

〈그림 1〉 최근 투자적지출 및 지역경제·지방재정 주요 지표 추이(전국)

(단위: 전년 대비 증가율 %)



자료: 국가통계포털 및 지방재정연감

〈표 1〉 최근 투자적지출 및 지역경제·지방재정 주요 지표 추이(전국 및 전남)

(단위: 전년 대비 증가율 %)

		지방세 비중	의존재원 비중	투자적지출 비중	GRDP 성장률
전국	2000	44.78	37.03	52.00	9.61
	2005	48.98	33.92	51.10	4.80
	2010	43.77	43.40	43.03	10.05
	2011	43.10	43.11	41.79	5.87
	2012	41.86	44.63	41.39	2.69
전남	2000	10.28	80.21	62.34	2.65
	2005	11.78	80.69	57.77	7.83
	2010	13.09	77.12	50.75	15.09
	2011	13.41	72.88	52.78	6.08
	2012	13.05	78.25	48.73	3.63

주: 지방재정 통계는 일반회계 결산, GRDP 성장률은 경상성장률임.

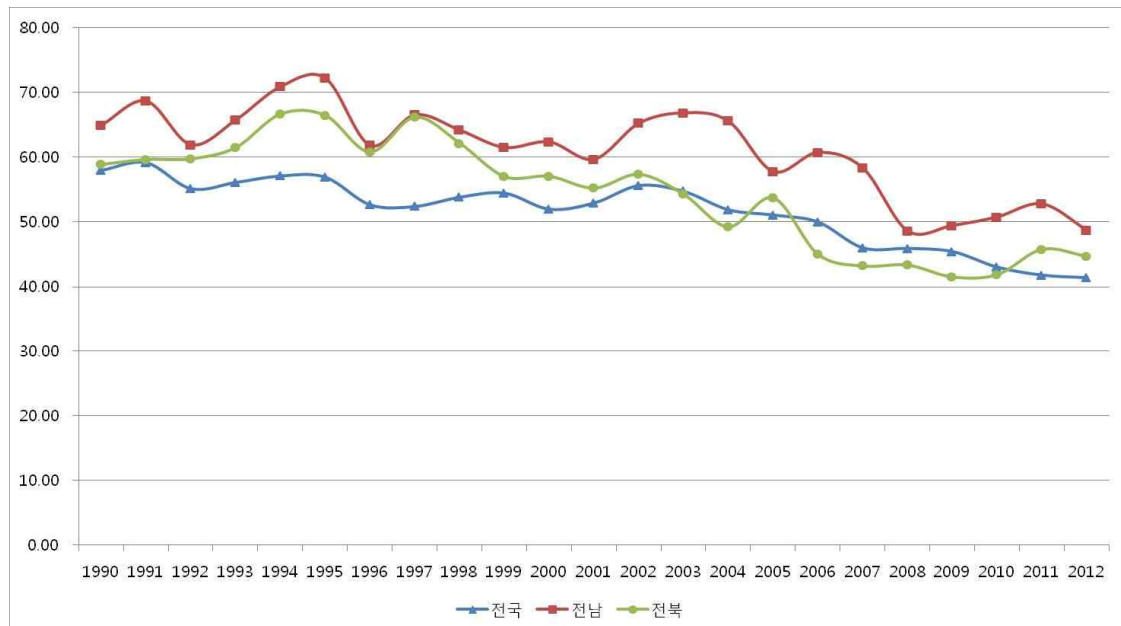
자료: 국가통계포털 및 지방재정연감

전남에서도 이러한 상황이 감지되고 있다. 동급 자치단체인 전북이나 전국 평균보다는 높은 수준이지만, 전남의 투자적지출 비중도 2000년의 62.34%에서 2012년 48.73%까지 급감하였다. 특히 전남에서는 인구가 감소하고 고령인구가 증가하면서, 지역경제의 활력을 되살릴 묘책을 찾기 위해 노력하고 있지만, 자치단체의 고군분투만으로는 한계가 있을 수밖에 없다. 최근 세입 총액 중 지방세 비중이 13% 수준까지 증가했지만, 여전히 의존재원 비중이 80%에 육박하고 있어, 세입 측면에서 여전히 중앙정부 의존성이 대단히 높은 상황이기 때문에, 국비 지원이 없다면 재정사업 추진 자체가 불가능한 상황이다.

따라서 본고의 분석 결과는 전남과 같은 자치단체뿐만 아니라 국고보조금이나 지방교부세를 지원하는 중앙정부 각 부처에서도 참고할 수 있는 근거를 제공할 것이다.

〈그림 2〉 전국 광역자치단체 및 전남·북 투자적지출 비중 추이(1990-2012)

(단위: 세출총액 대비 %)



자료: 지방재정연감

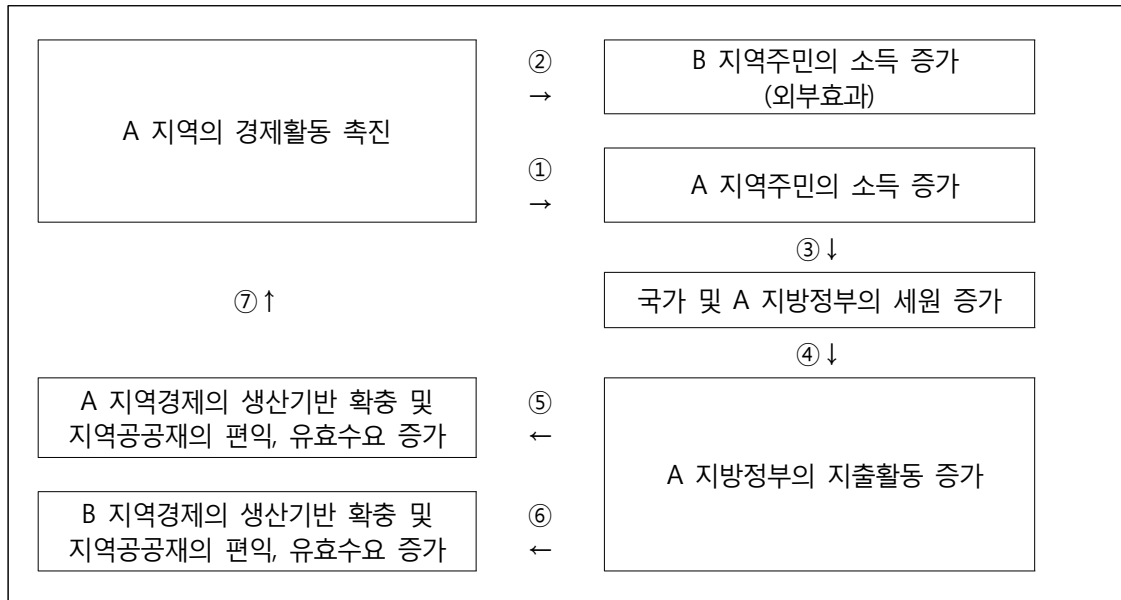
## II. 지역경제 순환과정의 이론과 선행연구

### 1. 지역경제의 순환과정

지방재정활동과 지역경제활동은 상호 순환과정 속에서 영향을 주고받는 승수적 관계로 존재하고 있다. 즉, 특정 지역의 경제력은 그 지역의 자연적·인적 제약 하에 경제활동을 통하여 궁극적으로 그 지역의 소득수준과 분배로 결정된다. 이러한 지역적 소득상황은 나아가 지방

세의 규모와 구조를 결정짓고, 이를 바탕으로 지방세출의 규모와 구조가 영향을 받게 된다. 지방세출 활동은 또 그 지역의 생산활동과 같은 제반 경제활동에 영향을 미치게 되므로, 지역의 경제력과 지방재정지출은 서로 분리될 수 없는 관계에 있는 것이다. <표 1> 및 이하의 설명은 이를 이산적(離散的)으로 구분하여 설명한 것이다.

〈표 2〉 지역경제의 상승적 순환과정



자료: 오병기(2007b)

먼저 지역경제력의 증가가 지방재정활동의 증가로 이어지는 단계는 <표 1>의 ①, ③, ④단계에 해당한다. 이 단계에서는 지역의 경제활동이 지역주민의 소득에 영향을 주고, 지역주민의 소득은 지방재정의 세입에 영향을 주는 연속적 단계를 거치게 된다. 즉, 지역의 인적, 물적 제약 하에서 지역주민의 경제적 활동이 증가하면 그 지역주민의 소득이 증가할 것이다.<sup>1)</sup> 그리고 지역주민의 소득 증가는 지방세 등 지방정부의 자체재원과 중앙정부의 국세를 증가시키게 된다.<sup>2)</sup> 이렇게 확충된 세입으로 지방정부는 세출 활동을 펼치게 되는데, 일반적으로는 정상적 지출과 투자적지출이 모두 증가하는 양상을 보이지만 그 증가율은 상이하게 나타난다.

다음으로 지방 세출이 지역경제에 영향을 미치는 단계는 <표 1>의 ⑤ 및 ⑦단계에 해당한다. 지방정부의 세출 활동은 지역경제활동에 영향을 주는데, 그 규모와 구성이 직접적·간접

1) 그런데, 개방된 경제에서 지역의 경제활동이 전적으로 그 지역주민의 소득만을 증가시키는 것은 아니다. 가령 연고지가 다른 주민이 타지역에서 고용될 경우, 생산활동을 통하여 증가하는 부가가치가 그 지역의 주민소득으로 이어지지 않을 것이기 때문이며, <표 1>의 ②단계가 여기에 해당한다. 지역경제활동의 성과는 주로 지역내총생산으로 파악하지만 이런 이유로 인해 지역내총생산이 지역내 주민들의 소득수준을 대표하기에는 한계가 있기 마련이다.

2) 이것이 곧 세원배분의 문제인데, 이는 지방재정의 자립수준과 관련하여 중요한 이슈라 할 것이다.

적으로 지역경제활동을 촉진하거나 억제하는 역할을 수행한다. 가령 투자적지출 증가는 사회간접자본의 확충으로 이어져 생산활동에 많은 도움을 주게 되고, 이로 인하여 장기적으로 지역경제활동이 활성화되지만, 만약 경상적 지출이 증가하면서 투자적지출이 감소한다면 이러한 순환과정의 연결고리는 약화될 수 있다. 따라서 지방정부가 수립한 지역개발계획과 자주적으로 설계한 재정활동의 계획·집행은 매우 중요한 문제라 할 수 있다.<sup>3)</sup>

<표 1>은 지역경제와 지방세출 사이의 상승적 순환과정만을 요약한 것이지만, 만약 지방정부의 정책적 처방이 잘못되었거나 순환과정의 고리가 끊기는 상황이 존재한다면 지역경제력이 쇠퇴하는 순환과정 또한 존재할 수 있다는 점에서 지방정부의 역할이 얼마나 중요한지 알 수 있다.

이러한 순환과정 안에서 특히 지방세출의 양적, 질적 수준이 중요한 역할을 하게 된다. 즉, 충분한 재원을 확보하여 투자적지출을 증가시키는 것도 중요하지만, 더욱 중요한 것은 지역에서 필요로 하는 투자적지출을 집행하는 것이다. 가령 투자적지출을 ① 지역산업에 대하여 지원하며 경제개발에 치중한 투자적지출과 ② 지역의 물적 자본 및 사회간접자본 확충에 중점을 둔 투자적지출로 크게 분류한다면, 이 두 투자적지출의 비중을 어떻게 유지하며 그 증가율을 어떻게 가져갈 것인가 하는 것이 중요한 문제가 될 것이다. 이에 대한 선형적 규정은 없으나, 지역주민의 수요를 충족하고, 지역경제에 일정한 성과를 나타내어 경제성장을 이끌어내는 수준의 투자적지출의 비중과 증가율을 찾아내어 그에 맞춰 집행하는 것이 바로 효율적인 정책이 될 것이다.<sup>4)</sup>

## 2. 이론 및 계량모형

### 1) 생산함수

공공부문에서 제공하는 서비스가 과연 성장을 촉진하는지에 대해서는 아직까지 다양한 의견이 있다. 일부 학자는 정부지출의 구성을 어떻게 하느냐가 성장률에 영향을 준다고 밝혀진 바 없다고 주장하기도 한다(Rivas, 2003). 그러나 공공지출이 소득 성장률이나 소득 수준에 긍정적 영향을 미친 사례가 다양하게 존재하고 있는데, 공공지출을 투자적지출로만 한정하여 분석하거나, 공공지출에 경상적 지출을 포함하여 분석하더라도 그 비율이 적정한 수준일 경우에는 정부지출이 경제성장에 긍정적 영향을 미치는 것으로 나타나고 있다(Barro, 1990;

3) 이상의 내용은 우명동(2001, pp. 37-48) 및 오병기(2001; 2006b; 2007b) 등 참조.

4) 한편 특정 지방정부의 세출 활동은 그 지역주민들에게만 영향을 미치는 것이 아니라 다른 지역 주민들에게도 영향을 미치게 되며, 이는 <표 1>의 ⑥단계에 해당한다. 가령 특정 지역의 지방도(地方道)는 그 지역의 지방정부가 건설하지만 타 지역주민들의 이용을 막을 수 없기에 다른 지역 주민들에게 그 지역공공재의 편익이 누출되는 효과가 발생하며, 이를 지역공공재의 외부효과라고 한다.

Slemrod, 1995). 예를 들어 Barro and Sala-i-Martin(1995), Hansson and Henrekson(1994)을 보면 교육 관련 공공지출은 경제 성장에 유의한 양의 효과를 발휘한 것으로 나타났다.

공공지출 증가가 경제성장을 촉진하는 이유 중 하나는 공공투자가 민간자본의 수익률 증가를 가져와서 민간투자를 자극하기 때문이다(Aschauer, 1989; Easterly and Rebelo, 1993; Gramlich, 1994; Morrison and Schwartz, 1996). 즉, 공공지출은 민간자본을 보완하는 과정에서 사회보장, 저축, 보건의료, 환경 등을 양적·질적으로 개선하여 사회에 이득을 가져오고 이를 통하여 경제성장을 촉진하는 것이다.

한국자료를 바탕으로 분석한 연구의 경우에도 정부지출 증가가 경제성장을 가져오지 않았다는 연구결과도 있지만, 케인즈적 인과관계와 바그너적 인과관계가 동시에 성립하였다는 연구결과가 잇달리고 있다. Abizadeh and Yousefi(1998)에서는 전자를, Cheng and Lai(1997), 주만수(2001), 오병기(2006a; 2006b; 2007b) 등은 후자를 주장하고 있다.

일반적으로 공공부문의 투자적지출은 지역의 기업들에게 생산성 향상이라는 긍정적 영향을 미치게 된다. 따라서 특정 지역의 자치단체가 투자적지출을 효율적으로 운용할 때 그 지역의 기업들은 생산성이 더 높아지게 되는데, 이렇게 생산함수에 정부 부문을 명시적으로 반영한 선행연구로는 Barro(1990) 및 Barro and Sala-i-Martin(1995), 노근호 외(1995), 오병기(2001; 2007b) 등을 들 수 있다.

Barro(1990)는  $i$ 기업의 Cobb-Douglas 생산함수를 다음과 같이 가정하였다.

$$Y_i = AL_i^{1-\alpha} \cdot K_i^\alpha \cdot G^{1-\alpha}, \quad 0 < \alpha < 1$$

이 생산함수는 노동 및 자본에 대하여 규모의 수익이 일정한 것을 가정한 것이다. 공공재( $G$ )의 수준이 고정되어 있다면 자본의 축적에 따른 수익은 체감하지만, 공공재 공급 수준이 자본량 증가에 따라 같이 증가한다면 수익이 체감하지는 않고 일정한 수익을 보장하게 된다. 그렇기 때문에 경제의 내생적 성장이 가능하게 된다(Barro and Sala-i-Martin, 1995: 152-154).

김성태(2000), 오병기(2001; 2007b) 등은 지역경제의 생산함수를 다음과 같은 Cobb-Douglas 모형으로 가정하고 자치단체 투자적지출의 효과를 측정하였다. 본 연구에서도 이와 같은 지역생산함수를 가정하고, 분석대상 변수를 선별하여 통합모형분석을 시도한다.

$$\ln Y_{it} = \hat{\alpha} + \hat{\beta}_1 \ln K_{it} + \hat{\beta}_2 \ln L_{it} + \hat{\beta}_3 \ln IG_{it} + \epsilon_{it} \quad (1)$$

여기서,  $i$ =지역,  $t$ =시간

$Y$ : 지역내총생산

$K$ : 자본 투입량

$L$ : 노동 투입량

$IG$ : 광역자치단체의 투자적지출

## 2) 수요함수

지역공공재의 수요함수를 추정할 때 많은 연구에서 활용하는 모형이 중위투표자 모형이다. 특히 Bergstrom and Goodman(1973)의 중위투표자 모형이 많이 사용되었으며 국내에서는 김성태(1994), 국중호(2003), 오병기(2004; 2006c; 2007b), 주만수(2010) 등이 이 모형을 이용하여 지역공공재의 수요함수를 추정하였다.

Bergstrom and Goodman(1973)에 따르면, 대부분의 공공재 수요 이론은 개인들이 집합적으로 생산되는 재화를 동일한 양(가령  $G_0$ )만큼 수요한다고 가정한다. 공공재의 소비에서 발생하는 혼잡 때문에  $G_0$ 는 지역사회의 인구(즉,  $N$ )에도 영향을 받는다.

지역공공재의 수요함수를 추정한 국내 문헌 중 상당수는 자치단체의 거시 지출자료를 이용하고 있는바, 본 연구에서도 지역공공재의 대리변수로 지방세출 자료를 활용하되, 생산함수까지 고려하여 지방세출 중 투자적지출만을 분석대상으로 선택하였다. 선행연구를 따라 본고에서 고려한 지역공공재 수요함수 모형은 다음과 같다.

$$\log IG_{it} = \hat{\beta}_1 + \hat{\beta}_2 \log Y_{it} + \hat{\beta}_3 \log TAX_{it} + \hat{\beta}_4 \log GIA_{it} + \hat{\beta}_5 \log Z_{it} + \eta_{it} \quad - (3)$$

여기서,  $i$  = 지역,  $t$  = 시간

$IG$ : 광역자치단체의 투자적지출

$Y$ : 지역내총생산

$TAX$ : 지방세 수입

$GIA$ : 의존재원 수입

$Z$ : 특성변수(인구, 인구밀도, 교육 등)

식 (3)은 임의의 지역에서 투자적지출의 수요는 그 지역의 소득, 공공재의 가격, 상위정부로부터 지원되는 의존재원, 그 지역의 특성변수 등에 따라 결정되는 것을 가정한 것이다.

지방재정지출의 결정요인을 추출하거나 지역공공재 수요함수를 추정한 해외 문헌으로는 Edwards(1990), Crane(1990), Falch and Rattsø(1997; 1999), Heinesen(2004) 등을 들 수 있다. 한국에서 지역공공재의 수요함수를 추정한 연구로는 김성태(1994), 강준규(1999), 박경원·최진수(1999), 국중호(2003), 황규선·김병현(2003), 김봉진·김일태(2004), 오병기(2004; 2006c; 2007a; 2007b), 주만수(2010) 등을 들 수 있다. 전반적으로 한국에서 이루어진 지역공공재의 수요함수 추정에서는 지방세의 가격기능이 제대로 이루어지지 않거나 그 계수가 통계적으로 유의하지 않게 나타나는 공통점을 찾을 수 있다.

### 3) 인구모형

한편 지역의 인구를 연구한 문헌에서는 개인들이 자신의 효용을 최대화하기 위해 미래의 거주지역을 선택하는 것으로 가정하고, 이 때 각 개인의 효용(편익)을 기대소득(Y), 지방공공재의 공급수준(G), 생활환경의 쾌적도(Z) 등의 함수로 설정하여 분석하기도 한다.

$$B = B(Y, G, Z)$$

G(지방공공재 공급 벡터): 교육기회, 도로보급률, 상하수도 보급률

Z(생활환경의 쾌적도 벡터): 기후, 대기오염정도, 교통난 등

개인이 특정 지역에 거주하는 비용(C)은 다음과 같이 거주비용(PV)과 지방세(LT)의 함수라고 가정하자.

$$C = C(PV, LT)$$

거주비용(PV): 전세값, 임대료, 토지가격 등

지방세(LT): 지방공공재 혜택의 반대급부로 지불하는 지방세

이와 같은 편익과 비용함수를 바탕으로 t연도 순편익을 계산한다면, 다음과 같이 현거주지와 이주대상지 사이의 기대소득, 지방공공재 공급수준, 거주비용 등의 함수로 표현할 수 있을 것이다.

$$E[NB_{ij}] = f(EY_i, ET_j, G_i, G_j, C_i, C_j, Z_i, Z_j, C_m)$$

E: 기대변수

$C_m$ : 이동 비용

$i, j$  = 지역

지역 간 인구이동의 결정요인에 대한 선행연구는 경제적인 요인과 공공부분의 요인으로 구분하여 연구되고 있는바, 경제적 요인은 주로 취업기회, 실질임금과 기대임금의 차이 등에 따라 인구이동이 발생한다고 보고 있다. 이러한 연구로는 Lewis(1954), Todaro(1981), Gupta(1993), Green-Wood, et. al.(1986), Salvatore, Porell(1982) 등이 있다. 한편 공공부분 요인을 중요하게 고려하는 모형에서는 지역 주민이 지방정부의 공공재 공급과 조세 가격을 고려하여 이주에 관한 의사결정을 한다고 가정한다. 이러한 연구로는 Tiebout(1956)가 선구적이라 할 것이다.

최근의 연구에서는 대부분 인구이동에 경제적 요인과 공공부분 요인이 동시에 영향을 미치는 것으로 가정하고 연구한다. 국내 연구로는 이은우(1993), 유경문(1991), 최진호(1982),



김성태·장정호(1997), 한이철 외(2005), 김리영·양광식(2013), 홍성효·유수영(2012) 등을 들 수 있는데, 많은 연구에서 경제적 요인이 공공부문 요인보다 인구이동에 더 큰 영향을 미치는 것으로 나타나고 있다.<sup>5)</sup>

#### 4) VAR 통합 모형

선행연구에서는 지역 생산함수와 지역공공재 수요함수를 각각 별도로 분석한 연구결과가 대부분이다. 오병기(2007b)는 두 함수를 패널자료로 분석하였지만, 분리된 회귀분석으로서 일정한 한계점을 가지고 있다. 본 연구에서는 이러한 한계를 극복하기 위해, 생산함수와 수요함수에 포함된 모든 변수를 VAR 모형에 통합하여 분석하고자 한다.

회귀분석에서 계(system)의 모수를 추정하는 방법은 최소자승법(OLS), 가중최소자승법(WLS), 유사무관회귀분석(SUR), 가중2단계 최소자승법(WTSLs), 완전정보최우추정법(FIML), 일반화적률법(GMM) 등 다양한 방법이 있다.

그런데 동시방정식(simultaneous equations)모형에 대한 구조적인 접근방법은 특정 경제변수들 사이의 관계를 설명하기 위해, 분석모형에 적합한 경제이론을 적용하고 이를 바탕으로 모형추정, 경제이론의 실증적 적합성을 검증한다. 이 때 사용되는 경제이론은 대체로 변수들 간의 동적관계(dynamic relationship)를 설명하기에 충분하지 못할 때가 많다. 게다가 추정과 추론은 내생변수가 방정식의 양측 항에서 나타날 수도 있다는 사실로 인해 더욱 복잡해진다.

이러한 문제를 해결하기 위한 대안으로 변수들 간의 관계를 모형화하는 비구조적(non-structural) 방법이 사용된다. 이를 위해 주로 사용되는 방법이 벡터자기회귀(VAR)모형과 벡터오차수정(VEC)모형이다(송일호·정우수, 2002).

본 연구에서는 패널자료와 시계열자료를 바탕으로 VAR모형과 VEC모형을 분석함으로써, 내생변수의 문제를 피하고, 시계열변수보다 더 많은 정보를 포함함으로써 통합모형의 통계적 유의성을 높이고자 시도하였다.

### Ⅲ. 패널자료를 이용한 실증분석(전국)

#### 1. 자료 및 기초분석

계량분석에 이용한 자료는 1989년부터 2012년까지 한국 16개 시도<sup>6)</sup> 패널자료이다. 생산

5) 이상의 내용은 김성태·장정호(1997)를 참조하여 재정리.

6) 이 중에서 울산광역시는 관찰기간 동안 시계열 자료가 충분치 않아 경상남도에 통합하였고, 세종특별자치시는 충청남도에 포함하였다.

함수 관련 변수 중 지역소득변수로서 지역내총생산,<sup>7)</sup> 노동변수로서 취업자 수, 자본변수로서 유형자산연말잔액<sup>8)</sup>을 고려하였다. 한편 지역공공재 수요함수 관련 변수 중 지역공공재변수로는 투자적지출,<sup>9)</sup> 지역공공재의 가격으로는 지방세 수입, 의존재원 수입,<sup>10)</sup> 소득변수로는 지역내총생산, 특성변수로는 추계인구, 전국 대비 지역의 교원 수 비율(교육),<sup>11)</sup> 인구밀도(패적도)를 고려하였다. 이와 같은 변수들은 일반적인 인구모형에도 투입되는 변수들이다. 모든 변수는 분석 이전에 자연대수를 취하였고, 분석에는 EViews 6.0을 활용하였다. 분석 결과를 시각화할 때는 Net Miner 4.0을 활용하였다.

본격적인 동태적 패널분석에 앞서 패널단위근 검정을 시행하였는데, 패널 자료에 대한 단위근 검정 방법은 Levin et al.(2002), Breitung(2000), Im et al.(2003), ADF와 PP검정을 이용한 Fisher형 검정(Maddala and Wu, 1999), Choi(2001), Hadri(1999) 등이 있다. 이들 검정 방법이 “패널단위근 검정”이라는 동일 명칭으로 불리는 이유는, 이론적으로 단일 계열이 아닌 다수의 계열에 대한 단위근 검정을 패널 자료 구조에 적용하였기 때문이다. 이에 따라 시계열 관점, 그룹 관점, 통합 관점에서 다수 계열 구조에 대한 검정을 시행할 수 있다. 패널 단위근 검정은 단일 계열에 대한 검정과 유사하지만 완전히 동일하지는 않다.

패널단위근 검정 결과, 모든 변수의 수준 변수에서 5% 유의수준을 기준으로 할 때, 패널단위근이 존재하지 않는 것으로 나타났으나, 의존재원의 경우는 LLC검정을 제외한 다른 검정법에서는 패널단위근의 존재를 부인할 수 없었다. 다만, 대부분의 다른 변수에 패널단위근이

- 7) 소득변수로서 2005년 기준 경상가격 지역내총생산(GRDP) 자료를 선택하였는데, 최근 통계청에서 2010년 기준자료를 발표하면서 과거 자료가 미공표되고 있어, 불가피하게 불변가격이 아닌 경상가격 자료를 활용하였다. 한편 총량자료와 1인당 자료를 동시에 고려하여 분석한 결과 본질적으로 통계적 유의성에서 큰 차이는 나지 않았다. 이에 따라 지방세 수입 및 의존재원 수입의 총량자료가 시계열적 안정성이 더 높기 때문에, GRDP도 총량자료 분석결과만을 제시하였다.
- 8) 통계청의 『광업·제조업 통계조사보고서』에 수록된 10인 이상 사업체의 유형자산연말잔액(9차개정)을 활용하였는데, 2007년 이전 자료(8차개정)와의 시계열적 안정성을 확보하기 위해 자료를 보정하였다. 또한 2010년 누락 자료는 전년도와 후년도 자료를 이용하여 추정하여 투입하였다.
- 9) 지방자치단체의 투자적지출은 안전행정부의 지방재정연감 자료에서 제공하고 있는 일반회계 결산 자료를 사용하였다. 지방 투자적지출은 여러 번의 장관별 분류 변경이 있었는데, 오병기(2012)의 분류 방법을 따라 재분류하였다. 최근 연도의 분류 기준을 따르자면 교육, 문화·관광, 농림해양수산, 산업·중소기업, 수송·교통, 국토·지역개발, 과학기술의 합계가 투자적지출이다.
- 10) 지역공공재의 가격에 해당하는 변수는 지방세 수입과 의존재원만을 활용하였다. 지역공공재의 재원으로는 지방세 이외에 세외수입도 포함되지만, 세외수입의 경우 국중호(2003)에서 지적하듯이 과대평가되고 있기 때문에 제외하였다. 지방세 수입 이외의 재원으로는 의존재원인 지방교부세, 조정교부금, 국고보조금 등을 합한 의존재원 총액을 이용하였다. 지역내총생산과 마찬가지로 경제이론에 부합하는 1인당 자료와 총량자료를 모두 고려했으나, 통계적 유의성 측면에서 총량자료가 좀 더 우위에 있어서 총량자료를 투입한 분석 결과만을 제시하였다.
- 11) 교육변수로는 지역별 학생 수, 교원 수, 전국 대비 지역 학생 수, 전국 대비 지역 교원 수 등 여러 변수를 고려한 후, 기초분석 결과 안정성이 가장 우수한 전국 대비 지역 교원 수 비율을 선택하여 분석에 투입하였다.

존재하지 않기 때문에, 이하에서는 패널공적분 검정을 생략하고 곧바로 패널VAR에 기초하여 그랜저인과관계 검정을 실시한다.

〈표 3〉 패널단위근 검정 결과(전국)

		유형자산연말잔액		교원수 비율		투자적지출		의존재원	
		통계량	확률	통계량	확률	통계량	확률	통계량	확률
수준변수	LLC	-8.918	0.000	-7.784	0.000	-7.245	0.000	-1.927	0.027
	IPS	-5.499	0.000	-4.039	0.000	-2.474	0.007	2.539	0.994
	ADF	87.665	0.000	64.692	0.000	50.006	0.012	10.605	1.000
	PP	100.213	0.000	64.112	0.000	82.996	0.000	7.200	1.000
1차 차분변수	LLC	-9.626	0.000	-0.278	0.391	-16.542	0.000	-14.937	0.000
	IPS	-9.776	0.000	0.452	0.674	-16.390	0.000	-13.319	0.000
	ADF	148.197	0.000	20.439	0.905	249.417	0.000	199.569	0.000
	PP	150.987	0.000	21.639	0.867	338.993	0.000	249.319	0.000
		GRDP		취업자 수		지방세 수입		인구밀도	
수준변수	LLC	-17.234	0.000	-5.368	0.000	-10.208	0.000	-11.311	0.000
	IPS	-11.771	0.000	-2.078	0.019	-5.428	0.000	-4.793	0.000
	ADF	175.149	0.000	51.580	0.009	80.331	0.000	92.725	0.000
	PP	250.859	0.000	55.560	0.003	91.654	0.000	101.348	0.000
1차 차분변수	LLC	-9.840	0.000	-13.157	0.000	-9.946	0.000	-5.942	0.000
	IPS	-6.967	0.000	-11.540	0.000	-10.579	0.000	-7.317	0.000
	ADF	100.513	0.000	171.300	0.000	159.004	0.000	115.907	0.000
	PP	97.520	0.000	248.673	0.000	173.804	0.000	113.081	0.000
		추계인구							
수준변수	LLC	-5.050	0.000						
	IPS	-1.655	0.049						
	ADF	55.317	0.003						
	PP	150.629	0.000						
1차 차분변수	LLC	-2.944	0.002						
	IPS	-3.203	0.001						
	ADF	62.226	0.001						
	PP	60.000	0.001						

주: ① LLC는 Levin, Lin & Chu, IPS는 Im, Pesaran & Shin, ADF-F는 ADF-Fisher, PP-F는 PP-Fisher임.

② 음영(bold)으로 표시한 수치는 패널 단위근이 존재한다는 귀무가설이 5% 유의수준에서 기각된 경우임.

## 2. 패널 그랜저인과관계 분석

본 연구에서는 지역생산함수 변수와 지역공공재 수요함수 변수 사이의 인과관계를 분석하기 위해 VAR(Vector Auto Regression) 분석법과 그랜저 인과관계 분석법을 활용하였다. 패널 자료를 이용할 경우는 시계열과 횡단면 자료의 정보를 모두 활용하기 때문에 단일 시계열

에 대한 분석보다 통계적 유의성 측면에서 좀 더 우위에 있다고 할 것이다.

일반적인 그랜저 인과관계의 정의를 통한 분석은 선형예측만을 가정하고 있으나, 경우에 따라서 비선형이나 혹은 그와 유사한 선형변형을 통해서도 인과관계가 변질되지는 않는다. 가령  $X$ 와  $Y$ 라는 두 변수의 Panel VAR 모형은 다음과 같은 식으로 구성된다.

$$Y_{i,t} = \beta_0 + \sum_{j=1}^n \gamma_{i,j} Y_{i,t-j} + \sum_{j=1}^n \beta_{i,j} X_{i,t-j} + \epsilon_{i,t} \quad - (1)$$

$$X_{i,t} = \alpha_0 + \sum_{j=1}^n \delta_{i,j} X_{i,t-j} + \sum_{j=1}^n \alpha_{i,j} Y_{i,t-j} + v_{i,t} \quad - (2)$$

여기서  $X, Y$ : 지역

$i$ : 농림어업, 광업 제조업, 건설업 및 3차산업

$t$ : 시간,  $j$ : SC로 선택한 최적 시차

이들 식에서  $\beta_{i,j}$ 는  $X$ 의 과거변수가  $Y$ 의 그랜저 원인인지를 파악하는 계수이며,  $\alpha_{i,j}$ 는  $Y$ 의 과거변수가  $X$ 의 그랜저 원인인지를 파악하는 계수이다. 따라서  $\beta_{i,1} = \beta_{i,2} = \dots = \beta_{i,n} = 0$ 이라는 결합가설이 기각되지 않고 채택된다면  $X$ 는  $Y$ 의 그랜저원인이 될 수 없다. 그러나 만약 동가설이 기각된다면  $X$ 는  $Y$ 의 그랜저원인이라 할 수 있다. 또한  $\alpha_{i,1} = \alpha_{i,2} = \dots = \alpha_{i,n} = 0$ 의 결합가설이 기각되지 않는다면  $Y$ 는  $X$ 의 그랜저원인이라 할 수 없다.<sup>12)</sup>

패널단위근 검정 이전에 패널VAR 분석을 통해 최적 시차를 도출하였는데, 각 변수의 1차부터 2차까지의 변수를 포함한 분석에서 SIC가 가장 낮게 나타났다. 따라서 2차까지의 시차 변수를 포함한 그랜저인과관계를 검정하였으며, 그 결과는 <표 4>에 요약 제시하였다. 이를 다시 시각화하여 제시한 것이 <그림 3>이다.

12) 그랜저 인과관계 검정은 분석에 포함되는 변수의 예측에 적합한 정보가 단지 변수들의 시계열 자료 속에만 포함되어 있다는 것을 가정하고 있다. 현실 경제에서는 시계열 자료에 포함될 수 없는 다양한 정보가 존재하기에 현재까지도 그랜저 인과관계 검정에서 상반된 결과가 도출되고 있기도 하다. 또한 그랜저 인과관계 검정이 항상 인과관계에 대한 증명을 할 수 있는 것은 아니라 단지 영향력에 대한 방향성이나 시간상의 선후 관계만을 확인할 뿐이므로, 여러 변수를 포함한 회귀분석과 다른 결과가 도출되기도 한다(이홍재 외: 2005, 447-451). 본고는 이러한 그랜저 인과관계의 한계를 감안하면서, 이하에서는 일반적인 연구에서와 같이 그 인과성에 대한 결과를 논리적 원인-결과 관계로 해석할 것이다(주만수, 2000: 235).

〈표 4〉 패널 그랜저인과관계 검정 결과(전국)

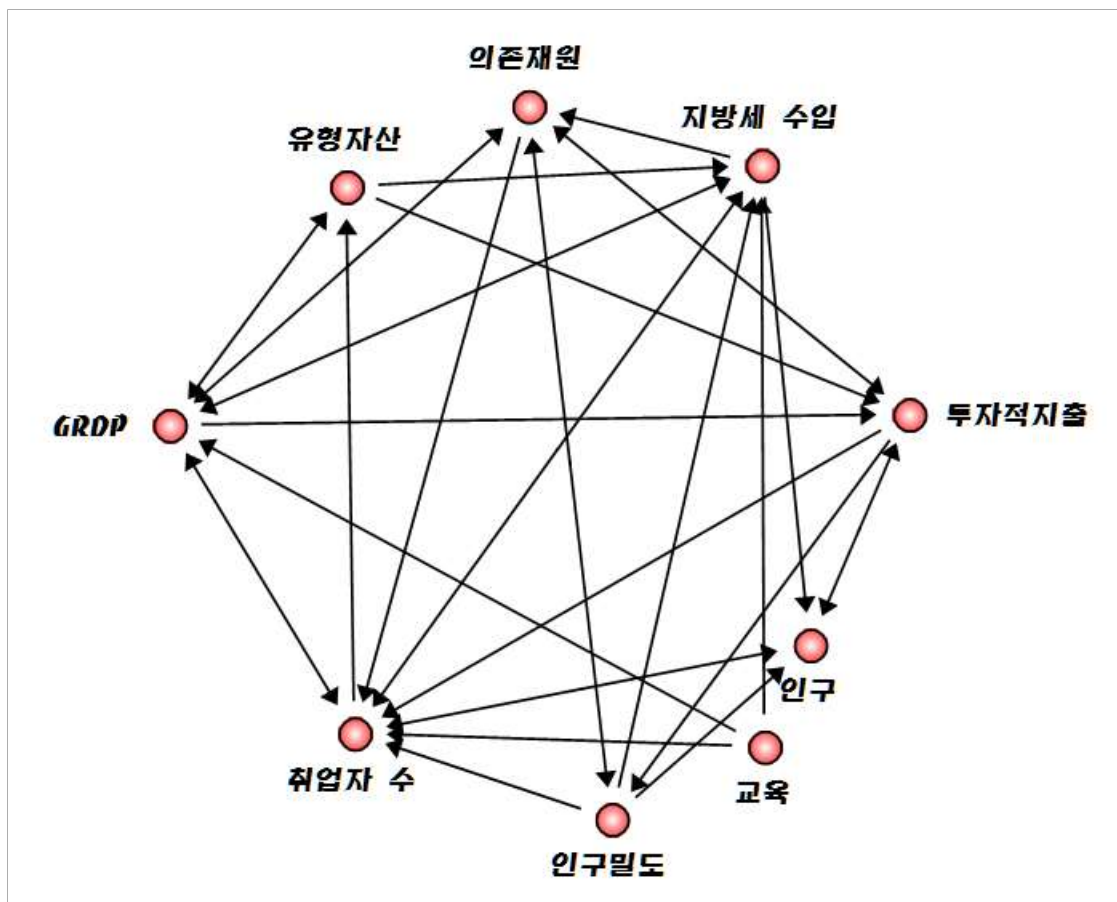
설명	종속		GRDP		투자적지출		유형자산		취업자 수		의존재원	
	$\chi^2$	확률	$\chi^2$	확률	$\chi^2$	확률	$\chi^2$	확률	$\chi^2$	확률	$\chi^2$	확률
통계량	$\chi^2$	확률	$\chi^2$	확률	$\chi^2$	확률	$\chi^2$	확률	$\chi^2$	확률	$\chi^2$	확률
GRDP			13.050	0.002**	10.431	0.005**	20.998	0.000**	12.444	0.002**		
투자적지출	4.074	0.130			3.205	0.201	12.138	0.002**	17.785	0.000**		
유형자산	5.875	0.053*	7.839	0.020**			0.828	0.661	0.734	0.693		
취업자 수	5.154	0.076*	3.097	0.213	4.830	0.089*			0.694	0.707		
의존재원	6.936	0.031**	8.127	0.017**	2.021	0.364	7.007	0.030**				
지방세 수입	5.348	0.069*	4.456	0.108	0.956	0.620	7.613	0.022**	5.892	0.053*		
인구	0.398	0.819	5.214	0.074*	1.581	0.454	34.542	0.000**	3.192	0.203		
인구밀도	0.830	0.660	1.634	0.442	0.644	0.725	7.706	0.021**	8.477	0.014**		
교육	8.842	0.012**	2.277	0.320	3.142	0.208	4.764	0.092*	3.101	0.212		
계	105.756	0.000**	56.353	0.000**	44.512	0.000**	104.820	0.000**	71.096	0.000**		
종속 설명	지방세 수입		인구		인구밀도		교육					
	$\chi^2$	확률	$\chi^2$	확률	$\chi^2$	확률	$\chi^2$	확률	$\chi^2$	확률	$\chi^2$	확률
통계량	$\chi^2$	확률	$\chi^2$	확률	$\chi^2$	확률	$\chi^2$	확률	$\chi^2$	확률	$\chi^2$	확률
GRDP	6.041	0.049**	0.116	0.944	0.813	0.666	3.035	0.219				
투자적지출	3.715	0.156	6.669	0.036**	8.788	0.012**	1.337	0.512				
유형자산	7.926	0.019**	2.948	0.229	1.492	0.474	1.632	0.442				
취업자 수	10.728	0.005**	5.797	0.055*	3.684	0.159	3.277	0.194				
의존재원	3.671	0.160	1.651	0.438	5.702	0.058*	1.061	0.588				
지방세 수입			10.212	0.006**	0.470	0.791	2.966	0.227				
인구	0.936	0.626			4.295	0.117	0.965	0.617				
인구밀도	7.276	0.026**	8.752	0.013**			1.963	0.375				
교육	9.843	0.007**	1.923	0.382	1.332	0.514						
계	61.031	0.000**	57.837	0.000**	23.351	0.105	42.988	0.000**				

주: \*\*는 5%, \*는 10% 유의수준에서 통계적으로 유의함.

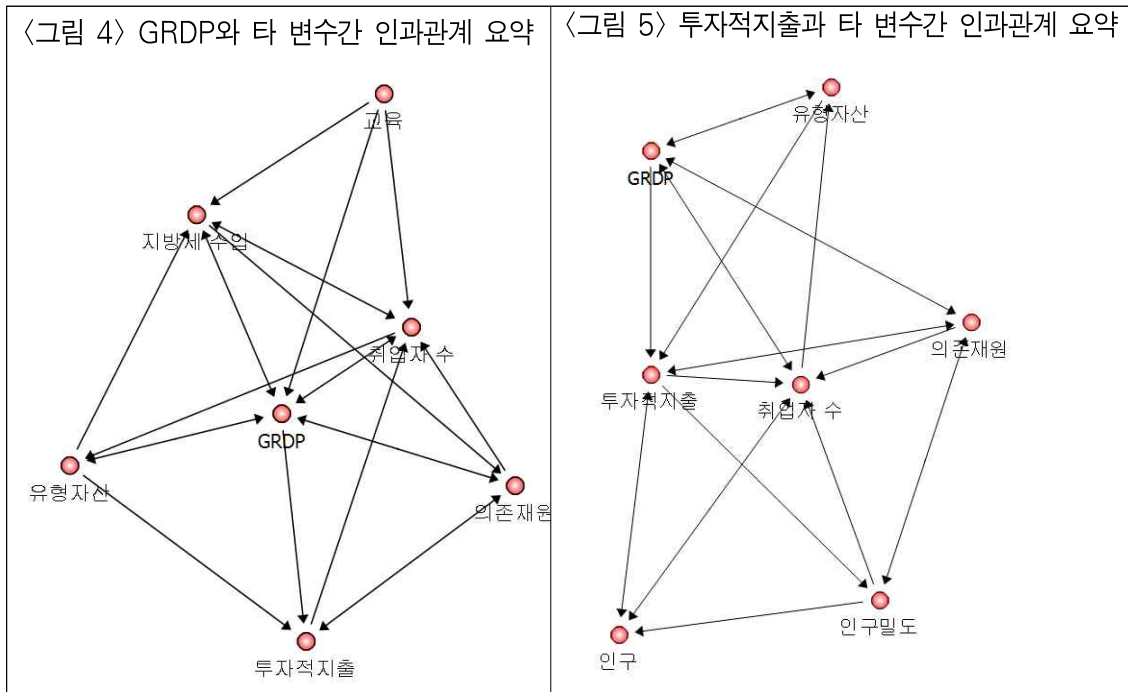
패널자료의 그랜저인과관계 분석 결과, 지역내총생산에 유의한 영향을 준 변수는 유형자산, 노동(취업자 수), 의존재원, 지방세수입, 교육 등으로 나타났는데, 그 중에서 유형자산, 의존재원, 지방세 수입은 양방향의 인과관계를 보였다. 즉, 우리나라 지역생산함수 측면에서는 노동(취업자 수)과 자본(유형자산)이 모두 중요한 역할을 담당하고 있으며, 의존재원과 지방세 수입이라는 지방재정변수도 일정한 역할을 하고 있었다. 그런데, 의존재원보다는 지방세 수입 계수의 통계적 유의성이 상대적으로 낮게 나타났다. 의존재원 계수는 6.939(p=3.1%)인 반면, 지방세 수입 계수는 5.348(p=6.9%)로서 통계적 유의성이 좀 더 낮았다. 결국 수도권과 일부 자치단체를 제외하면 예산 중 지방세 수입 비중이 낮게 나타나는 상황을 감안할 때, 국가가 지원해 주는 보조금이나 교부세 수입이 지역 생산에 일정한 기여를 하고 있다는 점은 눈여겨 볼 대목이다.

한편 투자적지출에 영향을 준 변수는 의존재원, 자본(유형자산), GRDP, 인구 등으로 나타났다. 이 중에서 의존재원과 인구는 투자적지출과 양방향의 인과관계를 보이고 있는데, 지역의 투자적지출이 주로 국고보조금과 같은 의존재원에 상당 부분 의존하고 있고, 투자적지출이 증가한 후에는 다시 국가의 의존재원이 증가하는 인과관계가 나타나고 있는 것이다. 특히 지역 생산 증가 이후 투자적지출이 증가하는 관계는 목격되었지만, 그 반대의 인과관계는 드러나지 않고 있어, 종합적으로 고려할 때, 우리나라 광역자치단체에서는 바그너적 인과관계가 더 두드러지게 나타나는 것으로 판단된다.

〈그림 3〉 패널 분석 결과의 시각화(전국)



주: 그림은 독자의 이해를 돕기위한 것으로서, 각 변수 사이에 네트워크가 존재하는 것을 의미하는 것은 아님.



주: 그림은 독자의 이해를 돕기위한 것으로서, 각 변수 사이에 네트워크가 존재하는 것을 의미하는 것은 아님.

지역내총생산에 영향을 준 변수와 투자적지출에 영향을 준 변수를 종합적으로 고려할 때, 지방세 수입은 지역경제 성장 측면에 일정한 역할을 했지만, 지역공공재 수요 측면에서는 그러한 역할을 담당하지 못하고 있었고, 의존재원은 GRDP와 투자적지출 모두와 양방향의 인과관계를 가지고 있어서, 우리나라 광역자치단체에서는 지방세 수입보다 의존재원의 역할이 더 큰 것으로 나타났다.

지방세 수입의 경우, GRDP, 유형자산, 교육, 취업자 수, 인구밀도 등 많은 변수로부터 영향을 받고 있었는데, 그 중에서 GRDP, 취업자 수와는 양방향의 인과관계를 보였다. 취업자 수의 경우는 유형자산을 제외한 인구, 투자적지출, GRDP, 의존자원, 인구밀도 등 대부분의 다른 변수로부터 영향을 받고 있었다.

만약 변수 사이의 연속적 인과관계를 가정한다면,  $GRDP \rightarrow$  유형자산  $\rightarrow$  투자적지출  $\rightarrow$  취업자 수/인구와 같은 흐름을 포착할 수 있었다. 이와 같은 흐름은 GRDP 증가 후 투자적지출이 직접적으로 증가하는 인과관계와 더불어, 바그너적 인과관계가 나타나고 있음을 의미하지만, 반대로 투자적지출 증가 후 GRDP 증가라는 직접적 인과관계를 발견할 수 없고, 투자적지출  $\rightarrow$  의존자원  $\rightarrow$  GRDP와 같은 간접적 인과관계만을 발견할 수 있기 때문에, 우리나라 광역자치단체에서는 바그너적 인과관계가 주로 나타나고 있음을 알 수 있다. 또한 투자적지출의 재원으로서 지방세수입의 직접적 인과관계는 발견할 수 없는 반면, 의존재원은 양방향의 직접적 인과관계를 보유하고 있기 때문에, 세입 측면에서는 의존재원의 역할이 더 큰 것을 확인할 수 있다.

## IV. 시계열자료를 이용한 실증분석(전남)

### 1. 자료 및 기초분석

이 장에서는 앞선 전국 패널자료를 이용한 분석에 투입된 시계열 자료 중 전남 자료를 활용하여 시계열 VAR 및 그랜저인관계를 검정한다. 자료의 출처 및 변수 선정, 분석 방법은 패널자료 분석법과 동일하거나 유사하기 때문에, 자세한 설명은 생략한다.

시계열 분석 이전에, 자료의 안전성을 검증하기 위해 단위근 존재 유무를 검정하였다. 그 결과, 수준변수 중에서 단위근이 존재하지 않는 변수는 교육, GRDP뿐이었으며, 1차차분변수 중에서는 투자적 지출, 의존재원, 취업자 수, 지방세 수입, 인구밀도, 인구 등에서 단위근이 존재하지 않았다. 이에 따라 수준변수에 단위근이 존재하지 않는 교육과 GRDP 사이에는 수준변수를 이용하여 VAR 및 그랜저인과관계를 분석하고, 그 이외에는 공적분검정 결과에 따라 VECM에 기초하여 그랜저인과관계를 분석하도록 한다.

〈표 6〉 시계열 ADF 단위근검정 결과(전남)

		유형자산	교육	투자적 지출	의존재원 수입	GRDP	취업자수	지방세 수입	인구밀도	인구
수준	t-통계량	-2.332	-3.092	-1.836	-0.983	-4.270	-2.844	-2.619	-1.095	-1.254
	확률	0.171	0.042	0.355	0.742	0.003	0.069	0.104	0.695	0.628
1차	t-통계량	-2.577	-1.046	-4.518	-4.305	-2.433	-3.480	-4.880	-4.346	-7.282
	확률	0.113	0.718	0.002	0.003	0.145	0.019	0.001	0.004	0.000

주: 음영으로 표시한 부분은 5% 유의수준에서 단위근이 존재한다는 귀무가설이 기각됨.

### 2. 시계열 그랜저인과관계 분석

패널자료와 달리 전남 시계열자료를 활용한 분석에서는, 모든 변수를 포함한 모형에서 충분한 공적분벡터를 찾을 수 없었다. 이에 따라 두 변수 사이의 공적분검정을 시행했는데, 공적분검정 결과, 총 13건에서 공적분벡터 사이에 충분한 공적분관계를 발견할 수 있었다. 이에 따라 단위근 존재 유무, 공적분벡터 존재 유무에 따라 VAR 및 VECM 분석을 시행하였고, 그 결과는 <표 7>부터 <표 8>까지 제시하였으며, 이를 시각화한 것이 <그림 6>이다.



〈표 7〉 시계열 요한슨 공적분검정 결과(전남)

		교육, GRDP		유형자산, 인구밀도		유형자산, 인구		교육, 취업자 수		교육, 지방세 수입	
		통계량	확률	통계량	확률	통계량	확률	통계량	확률	통계량	확률
Trace	0	15.947	0.043**	19.491	0.012**	21.640	0.005**	25.715	0.001**	17.869	0.022**
	최대 1	4.593	0.032**	4.278	0.039**	7.945	0.005**	7.873	0.005**	3.693	0.055*
Max-Eigen	0	11.354	0.137	15.213	0.035**	13.695	0.061*	17.842	0.013**	14.176	0.052*
	최대 1	4.593	0.032**	4.278	0.039**	7.945	0.005**	7.873	0.005**	3.693	0.055*
		교육, 인구밀도		교육, 인구		투자적지출, GRDP		의존재원, GRDP		GRDP, 취업자 수	
		통계량	확률	통계량	확률	통계량	확률	통계량	확률	통계량	확률
Trace	0	20.067	0.010**	22.410	0.004**	22.625	0.004**	23.904	0.002**	15.721	0.046**
	최대 1	7.917	0.005**	7.403	0.007**	6.262	0.012**	4.894	0.027**	5.972	0.015**
Max-Eigen	0	12.151	0.105	15.007	0.038**	16.363	0.023**	19.010	0.008**	9.749	0.229
	최대 1	7.917	0.005**	7.403	0.007**	6.262	0.012**	4.894	0.027**	5.972	0.015**
		GRDP, 지방세 수입		GRDP, 인구밀도		GRDP, 인구					
		통계량	확률	통계량	확률	통계량	확률				
Trace	0	13.862	0.087*	12.876	0.120	16.664	0.033**				
	최대 1	3.303	0.069*	4.563	0.033**	4.888	0.027**				
Max-Eigen	0	10.559	0.178	8.313	0.348	11.776	0.119				
	최대 1	3.303	0.069*	4.563	0.033**	4.888	0.027**				

주: \*\*는 5%, \*는 10% 유의수준에서 통계적으로 유의한 경우임.

〈표 8〉 시계열 VAR 및 VECM에 기초한 그랜저인과관계 검정 결과(전남)

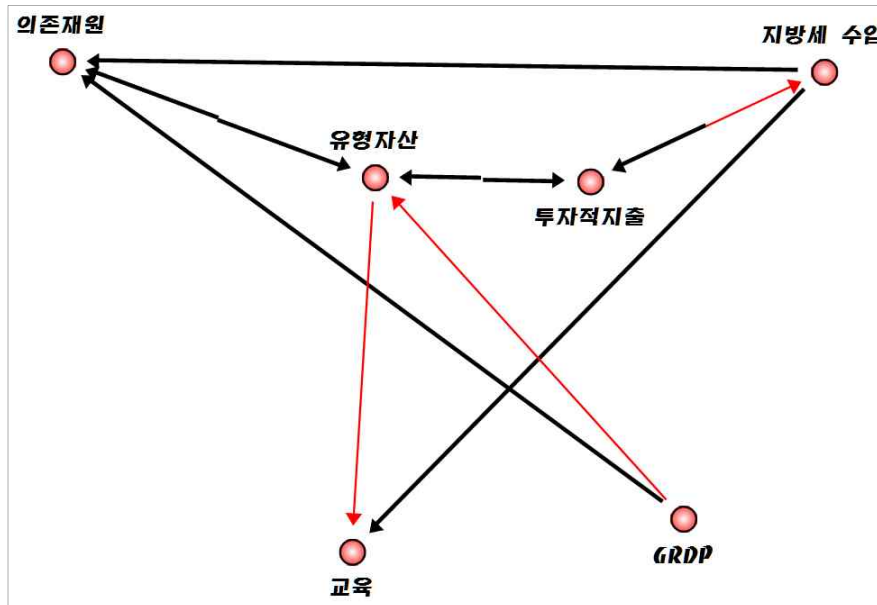
귀무가설	$\chi^2$	확률	귀무가설	$\chi^2$	확률
GRDP $\rightarrow$ 교육	1.240	0.538	D(인구) $\rightarrow$ D(유형자산)	2.947	0.086
교육 $\rightarrow$ GRDP	5.132	0.077	D(유형자산) $\rightarrow$ D(인구)	6.471	0.011
D(지방세 수입) $\rightarrow$ D(교육)	3.551	0.060	D(인구) $\rightarrow$ D(교육)	3.105	0.078
D(교육) $\rightarrow$ D(지방세 수입)	0.797	0.372	D(교육) $\rightarrow$ D(인구)	6.581	0.010
D(인구밀도) $\rightarrow$ D(유형자산)	0.847	0.357	D(취업자 수) $\rightarrow$ D(교육)	0.123	0.725
D(유형자산) $\rightarrow$ D(인구밀도)	5.086	0.024	D(교육) $\rightarrow$ D(취업자 수)	2.697	0.101
D(인구밀도) $\rightarrow$ D(교육)	3.035	0.082	D(지방세 수입) $\rightarrow$ D(GRDP)	0.056	0.813
D(교육) $\rightarrow$ D(인구밀도)	3.898	0.048	D(GRDP) $\rightarrow$ D(지방세 수입)	3.569	0.059

주: \*\*는 5%, \*는 10% 유의수준에서 통계적으로 유의한 경우임.

두 변수 사이에 그랜저인과관계가 나타난 경우만을 고려할 경우, 전남에서는 GRDP에 영향을 준 생산요소 중 교육만이 통계적으로 유의한 것으로 나타났다. 노동(취업자 수), 자본(유형자산), 지역공공재(투자적 지출) 모두 GRDP에 유의한 영향을 보이지 않았으며, 인적자본에 해당하는 교육변수만이 GRDP에 영향을 준 것으로 나타났다. 즉, 전남지역경제의 성장 측면에서 생산요소의 양적 질적 효율성이 낮은 것을 확인할 수 있었다. 오병기(2014)에서 비슷한 지역경제인 전북의 경우에도 GRDP에 영향을 준 생산요소를 확인할 수 없었지만, 전남의 경우는 인적자



〈그림 7〉 시계열 분석 결과의 시각화(전북)



주: 그림은 독자의 이해를 돕기위한 것으로서, 각 변수 사이에 네트워크가 존재하는 것을 의미하는 것은 아님.  
자료: 오병기(2014)

## V. 시사점 및 결론

지역경제는 지방재정과 밀접한 연관성을 가지고 있다. 지방재정이 효율적으로 운용될 때, 지역경제가 활성화되고 지역주민의 삶의 질이 개선된다. 선행연구에서 이러한 지방재정과 지역경제에 대한 분석이 끊임없이 시도되고 있는데, 본 연구에서는 지역생산함수와 지역공공재 수요함수, 인구모형을 통합적으로 고려해 분석함으로써, 지역경제성장과 지방재정운용의 인과관계를 살펴보았다.

전국 패널자료를 바탕으로 분석한 결과, 우리나라 지역경제에서는 바그너적 인과관계가 더 두드러진 것으로 나타났다. 즉, 지역경제 성장(GRDP 증가) 이후 유형자산이 증가하고 이에 따라 자치단체의 투자적지출이 증가하는 인과관계를 목격할 수 있었다. 한편 투자적지출 증가는 의존재원의 증가를 유발하기도 하였다.

전국 분석에서 지역내총생산에 영향을 준 변수와 투자적지출에 영향을 준 변수를 종합적으로 고려할 때, 지방세 수입은 지역경제 성장 측면에 일정한 역할을 했지만, 지역공공재 수요 측면에서는 그러한 역할을 담당하지 못하고 있었고, 의존재원은 GRDP와 투자적지출 모두와 양방향의 인과관계를 가지고 있어서, 우리나라 광역자치단체에서는 지방세 수입보다 의존재원의 역할이 더 큰 것으로 나타났다.

그러나 전남의 경우에는 교육 및 지방세수입 변수 이외에 GRDP와 통계적으로 유의한 인

과관계를 가지는 변수를 발견할 수 없었고, 투자적지출과 인과관계를 보이는 변수를 찾을 수 없었기 때문에, 전남지역경제의 성장을 위해서는 노동이나 자본이라는 생산요소는 물론 지역 공공재로서 투자적지출의 효율성을 제고해야 한다는 과제를 도출할 수 있었다. 이는 전남지역경제의 성장동력 확보의 필요성, 투자적지출의 양적 질적 제고의 필요성 등 다양한 차원의 접근이 필요하며, 자치단체는 물론 국가 차원에서도 전남지역경제에 좀 더 관심을 가져야 한다는 시사점을 던지고 있다.

## 참고문헌

### <국내문헌>

- 강준규. (1999). “지역공공재의 수요함수 추정 -교통서비스를 중심으로-.” 『경제학논집』, 8(2): 1-22.
- 경제기획원 조사통계국. (1990). 『산업센서스보고서 1988』.
- 국중호. (2003). 『한국 지방세론』. 도서출판 해남.
- 김명수. (1998). “공공투자와 지역경제성장.” 『경제학연구』, 46(3): 279-295.
- 김성태. (1994). “한국 지역공공재의 수요함수 추정.” 『경제학연구』, 42(1): 145-164.
- \_\_\_\_\_. (2000). “한국 지방공공자본의 지역경제 성과분석.” 『재정논집』, 14(2): 99-123.
- 김성태·정초시·노근호. (1991). “한국 지역경제력 격차.” 『1990년도 한국경제학회 정기학술대회 발표 논문집』.
- 김봉진·김일태. (2004). “한국 광역자치단체의 재정지출요인 분석: 중위투표자가설을 중심으로.” 『재정논집』, 18(2): 29-75.
- 노근호·정초시·김성태. (1995). “한국의 지역경제성장과 지방재정: 동태적 인과관계 분석을 중심으로.” 『경제학연구』, 43(2): 37-64.
- 박정원·최진수. (1999). “한국 지역공공재 수요함수 추정에 관한 연구.” 『한국지방재정논집』, 4(1): 29-44.
- 송일호·정우수. (2002). 『계량경제실증분석』. 삼영사.
- 오병기. (2001). “지방재정지출과 지역경제성장에 관한 연구.” 박사학위논문, 고려대학교 일반대학원.
- \_\_\_\_\_. (2004). “한국과 일본의 지역공공재 수요함수 추정에 관한 비교연구.” 『한국지방재정논집』, 9(2): 209-236.
- \_\_\_\_\_. (2005). “지방자치단체 교육및문화비가 지역경제에 미치는 영향에 관한 패널 시차분석.” 『경제교육연구』, 12(1): 145-171.
- \_\_\_\_\_. (2006a). “서울시 사회개발비 및 경제개발비와 지역소득 사이의 동태적 인과관계 검증: 케인즈 모형과 바그너 가설을 중심으로.” 『서울도시연구』, 7(2): 131-147.
- \_\_\_\_\_. (2006b). “패널자료를 이용한 지방세출의 효율성 평가.” 『한국지방재정논집』, 11(2): 5-31.
- \_\_\_\_\_. (2006c). “지방 교육문화비의 수요함수 추정.” 『경제교육연구』, 13(2): 175-195.
- \_\_\_\_\_. (2007a). “수요함수 추정에 기초한 지방 복지지출의 효율성 평가: 도시지역과 비도시지역의 비교를 중심으로.” 『서울도시연구』, 8(2): 197-214.
- \_\_\_\_\_. (2007b). “지역경제의 성장과 지방재정의 효율성 관점에서 평가한 지방 투자적지출 분석.” 『한

- 국지방재정논집』, 12(2): 1-32.
- \_\_\_\_\_. (2011). “한국의 중소기업 및 서민 지원 금융제도.” 『전남 소기업 및 지역금융 육성방안』, 전남 발전연구원 전문가풀 워크숍 자료집.
- \_\_\_\_\_. (2012). “동태적 패널 분석을 이용한 지방자치단체 투자적지출의 지역경제 성과 분석.” 『지방행정연구』, 26(1): 137-160.
- \_\_\_\_\_. (2014). “지역경제 성장과 지방재정의 인과관계 분석: 전국 패널자료와 전북 시계열자료의 비교를 중심으로.” 『한·일 국제세미나: 정부간 재정관계와 광역정부의 대응 발표논문집』, 147-167.
- 오병기·김대영. (2005). “지방자치단체 사회개발비의 성격에 관한 연구.” 『한국지방재정논집』, 10(2): 53-84.
- 우명동. (2001). 『지방재정론』. 도서출판 해남.
- 유태현. (2003). 『한국지방재정론』. 상경사.
- 주만수. (2001). “중앙정부 및 지방정부 재정지출과 국민소득의 인과관계 분석.” 『한국지방재정논집』, 6(1): 139-164.
- \_\_\_\_\_. (2010). “지방공공재에 대한 수요와 공공성 추정.” 『재정학연구』 3(1): 77-116.
- 중소기업연구원. (2008). 『지방중소기업 육성지원자금 실태조사 및 성과 분석』.
- 통계청. <http://www.nso.go.kr/>.
- \_\_\_\_\_. (각 연도). 『광업·제조업 통계조사 보고서』.
- \_\_\_\_\_. (각 연도). 『산업총조사보고서』.
- 행정자치부. (각 연도). 『지방재정연감』.
- 황규선·김병현. (2003). “지역공공재 수요함수의 추정.” 『재정논집』, 18(1): 51-70.

<외국문헌>

- Abizadeh, S. and M. Yousefi. (1998). “An Empirical Analysis of South Korea's Economic Development and Public Expenditures Growth.” *Journal of Socio-Economics*, 27(6): 687-700.
- Aschauer, D.A. (1989). “Is Public Expenditure Productive?” *Journal of Monetary Economics*, 23(2): 177-200.
- Barro, R.J. (1990). “Government Spending in a Simple Model of Endogenous Growth.” *Journal of Political Economy*, 98(5): S103-S125.
- Barro, R.J. and X. Sala-i-Martin. (1995). *Economic Growth*. New York: McGraw-Hill.
- Bergstrom, T.C. and R.P. Goodman. (1973). “Private Demands For Public Goods.” *American Economics Review*, 63: 280-296(Rubinfeld, D.L. 1987. “The Economics of the Local Public Sector.” *Handbook of Public Economics*, Vol. II. North Holland: Elsevier Science Publishers B.V. 571-645에서 재인용).
- Cheng, B.S. and T.W. Lai. (1997). “Government Expenditures and Economic Growth in South Korea: A VAR Approach.” *Journal of Economic Development*, 22(1): 11-24.
- Crane, R. (1990). “Price Specification and the Demand for Public Goods.” *Journal of Public Economics*, 43(1): 93-106.
- Easterly, W. and S. Rebelo. (1993). “Fiscal Policy and Economic Growth: An Empirical Investigation.” *Journal of Monetary Economics*, 32(3): 417-458.
- Edwards, J.H.Y. (1990). “Congestion Function Specification and the “Publicness” of Local Public Goods.” *Journal of Urban Economics*, 27(1): 80-96.
- Falch, T. and J. Rattsø. (1997). “Political Economic Determinants of School Spending in Federal States:

- Theory and Time-series Evidence.” *European Journal of Political Economy*, 13(2): 299-314.
- \_\_\_\_\_. (1999). “Local Public Choice of School Spending: Disaggregating the Demand Function for Educational Services.” *Economics of Education Review*, 18(3): 361-373.
- Gramlich, E.M. (1994). “Infrastructure Investment: A Review Essay.” *Journal of Economic Literature*, 32(3): 1176-1196.
- Hansson, P. and M. Henrekson. (1994). “A New Framework for Testing the Effect of Government Spending on Growth and Productivity.” *Public Choice*, 81: 381-401.
- Heinesen, E. (2004). “Determinants of Local Public School Expenditure: a Dynamic Panel Data Model.” *Regional Science and Urban Economics*, 34(4): 429-453.
- Morrison, C.J. and A.E. Schwartz. (1996). “State Infrastructure and Productive Performance.” *American Economic Review*, 86: 1095-1111.
- Rivas, L.A. (2003). “Income Taxes, Spending Composition and Long-run Growth.” *European Economic Review*, 47(3): 477-503.
- Slemrod, J. (1995). “What Do Cross-country Studies Teach about Government Involvement, Prosperity, and Economic Growth?” *Brookings Papers on Economic Activity*, 2: 373-431.

# 지역사회 중심의 정책선거 모델

최현선(명지대학교)

이병하(서울시립대학교)

## I. 서론

이 글은 지역사회에서 정책선거가 어떻게 뿌리내릴 수 있을 것인가를 지방자치와 민주주의라는 관점에서 살펴보고자 한다. 정책선거라는 것은 규범적 차원에서 볼 때 민주주의의 효율적인 작동을 위한 수단이고, 정책선거의 당위성은 권력이 형성되는 과정에서 정당이라는 매개체가 유권자들에게 차별성 있는 정책을 제시하여 분명한 선택의 기준을 제공하는 것이기 때문이다. 이를 위해 이 글에서는 지방자치와 민주주의에 대한 규범적 논의와 정책선거의 조건 그리고 매니페스토 운동의 중요성을 검토한다. 또한 지역사회 중심의 정책선거 모델을 제시하기 위한 큰 그림을 그리는 의미에서 지방자치와 정당, 지방의회, 주민참여를 위한 정책에 대한 연구검토를 통해 시사점을 도출하고자 한다.

현재까지 지방자치에 관한 많은 연구성과들이 축적되고 있지만, 지방자치를 민주주의와 연관짓거나 민주주의적 관점에서 분석한 연구는 많지 않다. 하혜수와 최영출이 1991년에서 2012년 사이 지방자치 및 지방행정에 관한 연구경향을 분석한 연구결과에 따르면, ‘평가/혁신 (16.7%),’ ‘지방재정(15.9%),’ ‘내부행정관리(11.4%),’ ‘주민참여(15.2%),’ ‘지방분권 (10.6%),’ 등의 주제 순으로 연구가 진행되었으며 (하혜수·최영출 2013), 최호택과 정석환의 연구에 따르면 2002년과 2010년 사이 지방자치 연구에 있어 가장 빈도수가 높은 키워드는 ‘지방정부,’ ‘지방자치,’ ‘지방의회,’ ‘지방분권,’ 등의 순이었다 (최호택·정석환 2011). 지방의회 연구경향을 분석한 김귀영의 연구결과를 보더라도, 지방의회의 조직구성이나 운영활동에 관한 연구(159편)가 지방의회를 법, 선거, 정당 등 제도적인 요인과 중앙정부, 단체장, 주민 등과의 관계와 연관 지어 연구한 것(61편)보다 훨씬 더 많았다 (김귀영 2011). 최근 들어 지방의회 내부요소에 대한 연구에서 점차 지방의회를 둘러싼 이해관계자들과 제도들로 연구가 확장되고 있기는 하지만 민주주의라는 목표를 증진시키기 위해 지방자치가 어떻게 운영되고 있으며 지방자치를 민주주의의 관점에서 어떻게 분석할 것인가에 대한 논의는 상대적으로 부족하다고 할 수 있다.

이 글에서는 지방자치와 민주주의에 대한 연구를 크게 두 가지의 주제로 구분하였다. 지방

자치와 민주주의에 관한 규범적 논의, 지방자치를 통해 민주주의라는 목표를 증진시키기 위한 정책과 제도로 나누어 각 주제에 대한 연구동향을 분석하고, 결론에서는 민주주의라는 가치를 증진시키기 위한 지역사회 수준에서 정책선거 모델 제시를 위한 연구방향을 제안하고자 한다.

## II. 이론적 논의

### 1. 지방자치와 민주주의에 관한 규범적 논의

김광웅은 ‘지방의회선거와 한국민주주의’라는 논문에서 ‘지자체의 실시와 선거를 통해 민주주의가 정착될 수 있을 것인가’라는 질문을 던지면서 지방의회선거가 “엘리트끼리 정당성을 확보하기 위한 자리매김의 요식행위”(김광웅 1991: 101)에 그칠 수 있는 부정적 전망과 우수한 엘리트들이 진출할 수 있고, 시민단체들의 민주적 압력이 높아질 수 있다는 긍정적 전망을 내놓고 있다. 긍정적 방향으로 나아가기 위해 민주적 제도로서 선거는 엘리트간의 경쟁이고, 이러한 경쟁이 공정하게 이루어지기 위해 정당정치가 확립되어야 함을 주장하고 있다. 그러나 이 연구에서 지방자치에 관한 민주주의적 관점은 원론적 수준에서 다루어지고 있으며, 민주주의가 내포하고 있는 다양한 측면을 간과하고 있다.

이기우는 본격적으로 지방자치와 민주주의의 관계에 대해 탐색하면서 민주주의 원칙을 “국민의 자기결정으로부터 국가권력의 정당성을 구하는 원리”(이기우 2001: 140)로 정의하고, 지방자치의 정당성은 위와 같은 민주주의에 대한 정의가 요구하는 대로 국민의 자기결정 원칙을 만족시키는데서 나온다고 주장한다. 더 나아가 자치는 자기결정에 대한 책임성을 요구하며 지방자치와 같은 분권적 정치질서에서 통치자와 피치자 사이의 거리가 중앙집권적 정치질서에 비해 훨씬 가깝기 때문에 공동체 문제에 대한 자기결정 및 이에 따르는 책임성 원리가 증대하고 이를 통해 지방자치의 민주적 정당성이 도출된다고 주장한다.

장동진은 이기우와 같은 선상에서 민주주의의 요체를 “집단적 의사결정”(장동진 1995: 66)으로 파악하고, 한국에 있어 지방자치가 실시되는 정당성을 민주성, 효율성, 공동체주의 관점에서 분석, 평가하고 있다. 우선, 민주성은 책임성, 반응성, 대표성을 기준으로 평가될 수 있는데 책임성은 공직자들의 재임기간 행한 정책에 대한 대 국민 책임성을, 반응성은 여론에 기반을 둔 법과 정책 제정을, 대표성은 정치적 평등과 시민권의 평등을 의미한다. 이러한 측면에서 볼 때 지방자치의 실시가 민주정치를 반드시 가져오는 것은 아니라고 주장한다. 둘째, 지방자치를 효율성의 측면에서 검토하면서 공공선택 이론을 들어 “상품을 배분하고 결정하는데 가장 적합한 기제는 시장”(장동진 1995: 72)이라고 주장하고, 한국의 지방자치단체는 중



양정부에 의한 제약과 재정적 문제로 인해 효율적 서비스 제공에 한계를 보인다고 말한다. 마지막으로 지방자치를 공동체주의의 관점에서 보면, 중앙정부의 공공선과 차별성을 가진 지방 고유의 공공선이 지방자치를 통해 더 잘 유지, 발전될 수 있다는 점에서 지방자치가 옹호될 수 있다. 그러나 중앙정부로 대표되는 국가전체의 공공선과 지방고유의 공공선의 충돌 문제, 지방고유의 공공선을 어떻게 도출할 것인가 등의 문제가 해결되어야 한다고 주장한다. 결론적으로 지방자치실시의 정당성은 위의 세 관점에 입각하여 평가할 때 규범적, 경험적으로 다른 대안적 제도보다 우월성이 입증되어야 하고, 지방정부가 더 나은 정부(good government)를 보장할 때 민주적 정당성이 도출된다고 보고, 심의 민주주의를 통한 합의의 정치기제를 확립하여야 한다고 주장한다.

위의 연구결과들이 대의민주주의의 관점에서 지방자치를 분석해왔다면, 풀뿌리민주주의는 대의민주주의를 비판하고, “작은 지역사회에서 실현되는 직접민주주의”(하승우 2010: 209)를 통해 대안을 생성하려고 한다. 하승우는 풀뿌리민주주의를 “배제된 주체들이 참여하면서 자신감을 회복하고 스스로를 능동적인 주체로 변화시켜가는 과정”(하승우 2010: 212)으로 정의한다. 이점에서 풀뿌리민주주의는 시민의 참여를 선거로 제한하는 대의민주주의와 대립점에 있으며, 대의민주주의를 보완하는데 초점을 맞추고 있는 참여민주주의와도 다르다고 주장한다. 풀뿌리민주주의의 목적은 “제도화된 정치와 정치적인 것의 공존을 추구하고 그런 공존과정을 통해 조금씩 주권을 되찾으며 주민의 역량을 키우고 장기적으로는 선거로 제한된 정치를 지양”(하승우 2010: 222)하는 것이다. 이 점에서 풀뿌리민주주의는 중앙권력이 소외시킨 수동적 시민을 스스로 결정하고 책임지는 능동적 시민으로 바꾸는 분권적 정치질서를 지향하며, 지방정부의 자율성을 의미하는 단체자치와 구분되는 능동적 시민에 의한 정책결정과정인 주민자치를 옹호한다. 이를 위해 지역사회의 자율적 역량강화와 주민의 자발적 참여는 필수적이며 이를 통해 주민리더십을 형성하고, 지역사회의 강고한 기득권 구조를 넘어서기 위해 협동조합운동, 마을만들기 등을 통한 대안적 사회질서 구축을 주장하고 있다.

지방자치와 민주주의에 관한 규범적 논의들을 정리하자면, 지방자치는 국민들의 자기결정 원칙을 실현하기에 보다 높은 정당성을 가진 효율적인 기제이며 이를 통해 민주성, 효율성, 공공선 창출에 기여해야 한다. 그러나 지방자치를 대의 민주주의가 아닌 풀뿌리 민주주의 관점에서 검토한다면 대의 민주주의를 보완하는 것을 넘어 지역사회의 자율적 역량강화와 주민의 자발적 참여가 필수불가결하다고 할 수 있다.

## 2. 정책선거의 조건: 유권자의 선택 측면에서

위와 같은 지방자치와 민주주의라는 규범적 목적을 달성하기 위해 정책선거는 어떠한 역할을 수행할 수 있고, 어떠한 조건하에서 가능할 것인가?

정책선거는 “정당이나 후보자가 자신이 쌓아 온 경력과 능력, 그리고 앞으로의 국정운영에

대한 비전 등 자신의 정견과 정책을 중심으로 상대 후보자와 경쟁하는 형태의 선거(박명호 2003: 217)”로 정의할 수 있다. 이는 정책이 유권자 선택에 있어서 다른 기준보다 중요하게 작용하는 선거과정을 의미한다고 할 수 있다. 이 점에서 한국 선거과정에서 지속적으로 ‘정책선거의 부재’라는 비판이 제기되고 있다는 것은 정책 이외의 다른 요인들이 유권자 선택에 영향을 미친다는 것이며, 권력을 형성하는 과정에서 정당이나 후보자가 정책 이외의 요인에 중점을 두고 캠페인을 펼친다는 것이다 (유성진 2014: 7). 정책선거가 이루어진다면 유권자는 정책이라는 분명한 신호에 의한 판단을 하여 정책 이외의 요인들로 인해 선택을 방해할 수 있는 잡음들이 제거될 수 있어 보다 효율적인 권력형성과정을 도출할 수 있다. 또한 정당 혹은 후보자들도 자신들이 제시한 정책에 의한 권력행사를 통해 후에 이에 기반 한 심판을 받을 수 있어 책임성 또한 증가한다. 권력을 잡지 못한 정당 혹은 후보자들도 집권한 세력의 정책을 비판하고 새로운 대안을 제시함으로써 권력추구집단 간 선명하고 공정한 경쟁을 통해 공공선을 창출할 수 있는 가능성이 높아진다. 이 점에서 정책선거는 지방자치를 통해 민주주의 가치를 추구하고자 하는 규범적 목적을 달성하는데 있어서 반드시 이루어져야 하는 조건이라고 할 수 있다. 마지막으로 정책선거를 위한 조건을 변화시키고, 정책이 선거과정에서 주요 쟁점으로 부각시키는데 주민들의 자발적 참여가 확대된다면 자치의 본래 목적에 부합하는 주민과 지역사회의 자율적 역량강화를 꾀할 수 있다.

유성진에 의하면 유권자의 선택에는 크게 정당, 후보, 이슈 등 세 가지 요인이 주로 작동한다(유성진 2014: 7). 정당은 장기적 요인으로 오랜 정당의 역사를 보유하고 있는 나라의 경우 중요한 선택 기준이지만, 우리나라처럼 새로운 정당이 등장하거나 기존 정당들이 지속적으로 변화를 추구하는 경우, 유권자들은 정당에 의한 선택보다는 후보나 이슈에 의한 선택이 의존하게 된다. 이런 상황에서 정책이 유권자의 선택에 있어 중요한 기준으로 작용하려면 다음의 세 가지 조건이 갖춰져야 한다고 유성진은 주장한다. 첫째, 유권자들이 중요하다고 인식하는 이슈가 쟁점으로 부각되어야 하고, 쟁점이슈에 대한 각 정당 혹은 후보자들의 차이가 선명하게 나타나야 한다. 둘째, 유권자들은 정당 혹은 후보자들에 의해 만들어진 차이를 분명하게 인식하고 이에 근거, 선택을 해야 한다. 셋째, 쟁점이슈의 성격이 유권자들에게 중요하게 인식되고, 후보 또는 정당 간 차이를 쉽게 만들어낼 수 있는 것이어야 한다(유성진 2014: 8).

그러나 위와 같은 조건들이 실제 선거과정에서 갖춰지기란 쉬운 일이 아니다. 정당 혹은 후보자 간 차이가 분명하게 나타난다면 보다 폭넓은 지지층을 확보하기 어렵기 때문에 선거 캠페인 측면에서는 보다 모호한 입장을 취해 불확실한 신호를 주는 것이 유리할 수 있기 때문이다. 이러한 불확실한 차이와 입장 표명은 정당이 안정적으로 발전하지 못한 우리나라의 경우, 정당에 의한 정책적 차이가 만들어지기 더 어려워지며 따라서 유권자들은 과거 정당의 행태나 지역주의에 의한 선택을 하기 쉽다. 여기에 한국에서 정책선거가 이루어지기 어려운 이유가 있다.

더 나아가 이를 지방선거에 적용한다면 정책선거가 구현되기는 더 어려워 보인다. 중앙차

원의 선거에 비해 지방선거는 유권자들의 관심과 인지도가 낮으며 따라서 유권자의 능동적인 선택과 유권자들에게 제공되는 정보의 확실성이 낮다. ‘전국동시지방선거’라는 명칭에서도 알 수 있듯 한번에 여러 차원의 선거가 이루어지기 때문에 유권자들은 선택의 불확실성이 높은 선거환경에 직면하게 된다. 또한 지방정부의 낮은 재정자립도로 인해 중앙의 재정지원에 의존하는 현실과 지방선거가 흔히 중앙정치에 대리전 양상을 띠는 점을 고려한다면 지역차원에서 선거가 정책선거로 치러지기는 쉽지 않다. 이에 더해 지역중심의 정당지배구조는 지방선거에서 정책 이외에 지역주의에 근거한 투표성향을 지속, 확대해왔다. 따라서 정당 혹은 후보자 간 선명한 정책적 차이에 근거해 유권자의 선택이 이루어지는 정책선거는 지역 수준에서 실현되기 어려운 실정이다.

### 3. 정책선거의 조건: 권력구조와 정당의 측면에서

유성진이 정책선거의 조건을 유권자의 선택이라는 관점에서 조망했다면, 오혜진은 보다 거시적인 차원에서 정책선거의 조건을 제시하고 있다. 정책선거의 조건을 고려함에 있어 중요한 요건은 권력구조의 차이, 정당의 안정성과 민주성, 그리고 유권자의 관심과 참여이다 (오혜진 2014). 권력구조의 측면에서 의원내각제와 대통령제는 분명 다르고, 각 제도 하의 책임성과 대표성도 다르다. 대표성 측면에서 의원내각제는 유권자와 대표자 간에 간접적이고 단선적인 관계를 설정하는 반면, 대통령제는 직접적이고 다측면적이다. 의원내각제에서 행정부는 입법부를 통해서 간접적으로 구성되며, 두 개의 권력기관이 구성되는 연결고리가 단선적이다. 대통령제는 시민들이 직접적으로 행정부와 입법부의 대표자를 구성하고, 다양한 층위에서 대표자를 선출한다. 대표자를 고르는데 있어 의원내각제는 사전적 방법으로 정당 내부에서 엄정한 검토를 통해 후보자를 선출하는 반면, 대통령제는 사후적인 방법을 통해 다양한 권력 층위의 대표자들이 제대로 일을 하고 있는지 감시한다(오혜진 2014). 이러한 측면에서 정책선거를 구현하기 위한 매니페스토 운동은 사전적으로 후보자를 미리 검증하는 의원내각제에서 더 잘 작동하며, 대통령제는 매니페스토 운동에서 장애요인으로 작동할 수 있다고 오혜진은 주장한다 (오혜진 2014).

의원내각제이든, 대통령제이든 정책선거를 구현하기 위해서 정당의 역할 특히 안정성과 민주성이 중요하다는 것은 이론의 여지가 없다. 앞서 보았듯이 정당 간 명확한 정책 차이가 있어서 유권자들에게 정책을 매개로 분명한 신호를 전달할 수 있기 때문이다. 이 점에서 정책선거와 매니페스토 운동에서 정당은 가장 중요한 역할을 담당할 수밖에 없다. 정당은 민주적 정당성을 지닌 공정한 절차를 통해 유권자들의 다양한 이해를 대변할 수 있는 대표자를 선출해야 한다. 이 점에서 정책선거의 조건을 구현함에 있어 책임성과 민주성을 갖춘 정당이 되기 위해서는 공천에 대한 검토가 중요하다.

2012년 박원순 시장의 당선과 소위 안철수 현상의 대두로 과연 이것이 한국 정당 정치, 더

크게 본다면 한국 정치의 위기인가 하는 논쟁이 있었다. 서구 정치에서 경제구조의 변화, 복지국가로 인해 기존의 계급적 대립이 약화되면서 기존의 사회적, 계급적 균열에 기초한 정당의 필요성이 약화되었고, 정당들이 새로운 사회적 이슈에 대응하지 못하면서 정당이 쇠퇴하고 있다는 지적은 꾸준히 있어왔다. 그 초점을 한국으로 옮긴다 하더라도 중앙집권적이고 개인화된 정당, 정당 제도화의 저발전 등으로 인한 한국 정당의 문제점들은 어제 오늘만의 문제가 아니었다. 그러나 최근의 정치적 변화들은 인터넷, 소셜네트워크, 스마트폰과 같은 새로운 매체에 의한 정치참여가 늘어나는 과정에서 나타난 것이고, 국가와 시민 사이를 매개하는 정당이 배제된 측면을 보여준다는 점에서 보다 근본적으로 한국 정당의 위기, 한국 정치의 위기라는 담론이 나타났다고 생각한다.

이러한 위기 상황을 타개하기 위한 개혁방안의 일환으로 주요 정당들은 물론 많은 정치학자들이 모색하는 방향은 중앙집권적이고 엘리트 중심적인 정당 조직을 시민참여 확대를 통한 개방적인 조직으로 변화시키는 것이다. 지병근이 ‘개방화론’이라고 명명한 이러한 방안들은 “정당 외부로부터 정당개혁의 동력을 찾고, 이를 위해 후보자 또는 선출권자의 개방화가 중요하다”고 본다.” (지병근, 2010b: 226) 진성당원이 절대적으로 부족한 한국적 현실 속에서 단순히 공천제도의 방향을 하향식에서 상향식으로 바꾸는 것은 오히려 자질이 없는 후보에게 정당성을 부여하는 것밖에 되지 않으며 근본적인 개혁을 위해서는 “공천과정에서 시민에 대한 개방성의 수준을 높이는 것이 중요하다”고 주장한다. (지병근, 2010b: 227) 과거 한국 정당의 공천과정이 한 명의 정당 리더나 소수의 그룹에서 이루어졌던 ‘비밀의 정원’(the secret garden) (Gallagher and Marsh 1988)이었다면 2002년 대통령 선거를 통해 상향식 경선제도가 도입되고, 그 해 6. 13 지방 선거에서 이러한 과정들이 재생산되면서 선출권자의 개방화를 통한 시민참여의 확대는 짧은 기간에도 불구하고 큰 흐름을 유지하고 있다. 2010년 6. 2 지방선거에서 한나라당과 민주당이 검토했거나 시행했던 국민참여경선제도나 국민/시민배심원제도도 이러한 맥락 속에 있다고 할 수 있다.

그러나 단기적으로는 지지율의 반등을 꾀하거나 선거의 흥행몰이를 위해 장기적으로는 정당 정치의 위기를 타개하기 위한 후보지명 주체의 확대를 통한 개방화가 과연 공천의 민주화이고 당내 민주주의의 심화인가 하는 부분은 냉정히 검토해봐야 할 필요가 있다. 달리 말하면 시민사회의 성장, 새로운 미디어의 발달로 인해 정당이 사회적 이익을 대변하는 기능이 약화되고 있는 현실 속에서, 정당의 유일한 고유 기능이라고 할 수 있으며, “개별 정당들이 유권자들의 투표에 의해 결정되는 관직에 적합한 인사가 누구인지 결정하는 과정”(Ranney 1981) 으로 정의될 수 있는 공천 과정에 참여수준을 확대하는 것이 당내 민주주의라는 관점에서 어떻게 평가할 수 있는 것인가 하는 물음이 필요하다

미국의 정치학자 샤츠나이더가 “정당이 민주주의를 창출한다”고 한 이래 많은 사회과학자들은 정당이 현대 대의민주주의 체제 속에서 가장 필요한 정치조직이라는 데에는 이견이 없는 것 같다. (김윤철 2009) 왜냐하면 대의민주주의 제도 속에서 정당은 “시민 통합과 동원,

정치적 이익 표출과 집약, 공공정책 수립, 정치 지도자의 충원, 그리고 의회와 행정부의 구성”(전용주 2010) 과 같은 핵심 기능을 수행하기 때문이다. 이러한 기능을 위해 후보를 선정하는 공천은 정당의 주요 기능 중 하나이며 정당이 이러한 역할을 하지 못한다면 더 이상 정당일 수 없다고 말하기도 한다. (최준영 2011)

전용주는 후보공천의 중요성을 아래와 같이 요약하고 있다. (전용주 2010) 우선, 정당의 후보는 선거 과정에서 정당의 사회경제적 배경과 정강 정책의 현재와 미래를 표현하는 얼굴 역할을 한다. 둘째, 공천은 정치 지도자의 충원이라는 정당 기능의 시작단계로 선거에서 '유권자의 선택에 앞선 선택 (the choice before the choice)' (Rahat 2007)을 제시함으로써 선출직에 나아갈 수 있는 정치인의 풀을 형성한다. 셋째, 공천을 통해 선정된 후보들은 그들이 대표하는 지역이나 사회 집단을 정치체계와 연결해줌으로써 정당이 국가와 시민사회를 매개하는 기능을 대리하게 된다.

이외에 최준영은 공천의 결과로 “누가 정당의 후보로 선정되는가 하는 문제는 정당 내부의 권력관계의 반영임과 동시에 향후 정당 내부 권력관계에 영향을 미치는 중요한 요인이 될 수 있다”고 본다(최준영 2011). 공천은 현재 당내 역학 관계의 반영임과 동시에 미래의 권력관계를 파악할 수 있는 지표가 될 수 있다. 공천은 정치 지도자 충원의 시작단계이기 때문에 입법부와 행정부의 인적 구성의 변화를 가져올 수 있고 더 나아가 인적 구성의 변화로 인한 정책의 변화를 가져 올 수 있기에 “이는 궁극적으로 누구를 어떻게 정치과정에서 대변할 것인가라는 대의의 측면에서 변화가 발생할 수 있다는 말이다”(최준영 2011). 이러한 측면에서 공천은 정당의 고유기능, 정당 내의 권력관계를 넘어서 대의 정치체계 전반에 변화를 가져올 수 있다는 측면에서 중요하다고 할 수 있다.

이러한 중요성을 지니고 있는 공천 유형은 나라마다 정당마다 다른 형태를 지니고 있다. 따라서 공천 유형을 분류하기 위한 노력도 많은 학자들에 의해 다양하게 이루어지고 있다. 우선 피파 노리스(Pipa Norris)는 공천 형태를 중앙집권적인가, 지방분권적인가 그리고 관료적인가, 후원적인가(patronage)인가에 따라 네 가지의 형태로 나누었다. 중앙집권적이면서 관료적인 형태는 중앙의 당지도부나 소수의 계파 지도자에 의해 후보가 선정되는 권위주의적인 간부정당에서 발견된다. 중앙집권적이고 후원적인 공천 형태는 계파 간 협상에 의해 공천 과정이 주도되고 지역의 당원들이나 시민들은 영향력을 행사하지 못한다. 지방분권적이고 관료적인 공천 형태는 대부분의 유럽 정당에서 발견되며 정치 엘리트의 충원과정은 정당의 지역 조직 고유의 권한으로 인식된다. 지방분권적이고 후원적인 형태는 당 중앙의 역할이 미약하며 최소한의 법적 자격만 갖추면 누구나 선거과정에 지원할 수 있고 후보결정은 흔히 예비선거라는 경선 제도를 채택한다.

라हत(Gideon Raht)과 하잔 (Reuven Y. Hazan)은 공천 유형에 관한 체계적인 분석틀을 제 공하면서 세 가지 기준에 의해서 후보선정과정을 분류하고 있다. 첫 번째로 후보 자격과 후보지명 주체와 관련한 ‘포괄성’ (inclusiveness) 정도이다. 후보 자격과 관련하여 엄격한 자격

을 요구한다면 배타적이고 별다른 자격이 요구되지 않는다면 포괄적이라고 할 수 있다. 또한 후보지명 주체와 관련하여 일반 유권자들이 후보선정과정에 참여하여 상향식으로 후보를 선출한다면 포괄적이고, 한 명의 정당지도자나 소수의 계파 지도자 또는 중앙당의 기구에서 후보를 선정한다면 배타적이라고 할 수 있다. (전용주, 임성학, 김석우 2010) 두 번째 기준은 ‘분권화’(decentralization) 정도로 후보지명 주체의 지역단위에 관한 것이다. 지역단위를 중앙당, 중간단위의 지방당, 그리고 최하단위인 지역당으로 나누어 만약 공천과정이 중앙당에 의해 하향식으로 결정된다면 중앙집권적 특징을 나타내고, 반대의 경우로 지역당에서 후보를 결정지어 상향식으로 올라간다면 분권적 특징을 갖는다고 볼 수 있다. 마지막으로 후보를 투표로 결정하는지, 지명에 의한 것인지를 공천 유형을 분류한다. 이러한 기준을 적용한다면 후보자격과 후보지명 주체가 포괄적이고 지역당이 후보를 선정하는 권한을 갖는 형태가 공천 유형의 이념적 스펙트럼 한 쪽에 자리 잡을 것이며, 반대로 후보 자격과 후보지명 주체가 배타적이고 중앙당 한 명의 지도자가 후보를 지명하여 하향식으로 내려 보내는 유형이 이념 스펙트럼 다른 한 쪽에 자리 잡게 될 것이다. (전용주, 임성학, 김석우 2010)

전용주는 라하트와 하잔의 공천유형 분류를 가장 적절한 모델로 평가하면서 그들의 분류 기준 중에서 가장 중요한 기준은 ‘분권화’ 정도와 ‘포괄성’ 정도라고 주장하였다. (전용주 2010) 이 중에서 본 논문과 밀접한 관련이 있는 ‘포괄성’ 정도를 좀 더 자세히 살펴보면 우선 가장 배타적인 방식으로 중앙당의 1인 지도자가 후보를 결정하는 방식이 있을 것이다. 유럽의 정당 중에서 극단적인 이념을 표방하는 정당에서 채택되고 있다. (전용주 2010) 그 다음으로 배타적인 방식은 노리스가 중앙집권적이고 관료제적인 형태로 분류한 것으로 소수의 정당지도자들이 비공식적 회의를 통해 후보를 선정하는 방식이다. 세 번째 유형은 많은 국가의 정당들이 사용하고 있는 방식으로 비선출 정당기구 (non-selected party agency) 즉 후보선정위원회 (nominating committee)가 후보를 선정하는 방식이다. 위원회가 후보를 결정할 수도 있고 정당의 의결기구에 후보명단만을 제출할 수도 있다. 네 번째 유형은 공천을 위한 위원회가 선출된 정당기구라는 점에서 세 번째 유형과 차이가 있고 세 번째 유형에 비해 포괄성이 높다고 할 수 있다. 당원들이 후보선정 위원회의 구성원을 선출하고 이처럼 선출된 정당기구에서 후보를 결정하는 방식이다. 미국의 지역 정당 간부회의 (caucus)에 의한 방식이 대표적인 예이다. 다섯 번째 방식은 가장 포괄성이 높은 것으로 후보선정을 위한 예비선거를 치르는 것이다. 하지만 이 예비선거에는 당원만이 참여할 수 있고 대표적인 예로는 미국의 몇몇 주에서 시행하고 있는 폐쇄형 예비선거를 들 수 있다. 또한 비례대표제를 운영하고 있는 국가의 정당들이 중앙당이 결정한 비례대표 후보 명단을 당원들이 투표로 결정하는 방식에 여기에 해당된다. 마지막 방식은 가장 포괄성이 높은 것으로 당원이 아닌 일반 유권자도 예비선거에 참여할 수 있는 개방형 예비선거이다. 더 나아가 미국의 연기명 예비선거 (blanket primary)는 모든 정당의 예비후보자들을 한 투표용지에 기입하여 투표자가 선거로 선출하는 직책별로 1명을 선택하는 제도로 정당의 고유기능인 공천을 포기하는 가장 포괄성과 분권화

정도가 높은 형태라고 할 수 있다. (전용주 2010)

공천 유형 분류에 관한 여러 가지 기준이 있을 정도로 각 나라와 각 정당은 다른 방식의 공천 제도를 운영해왔다. 그렇다면 이러한 다양한 공천 유형은 최근에 어떠한 경향을 보이며 변화하고 있을까? 전용주는 11개 유럽 국가 정당들의 하위 선거를 위한 후보 선정 방식을 보여주며 최근의 경향은 ‘후보공천의 민주화’로 요약될 수 있다고 주장한다. (전용주 2010) 예를 들어 1960년과 1989년을 비교해보면 하위 정당 조직으로부터 제출된 명부로부터 중앙당 지도부가 결정하는 건수는 5건에서 10건으로 늘어났고 하위 정당 조직이 결정하는 경우도 25건에서 34건으로 늘어났으며 정당 당원이 투표로 결정하는 경우도 9건에서 16건으로 증가하였다. (전용주 2010)

후보공천의 민주화 경향은 서구 정당의 위기로 불리는 정당의 사회적 기반 약화, 당원 수의 감소, 정당일체감 약화와 맞물린 무당파 유권자의 증가 등에 대한 대응이라고 볼 수 있다. 당비를 납부하는 당원이 감소하고 투표율이 저하되며 무당파의 증가로 인한 선거 변동성의 증대 등으로 인한 위기 상황을 타개하기 위한 방법으로 서구의 정당들은 후보공천의 민주화를 택한 것이다.

한국 정당에 있어서 1954년 제3대 국회의원총선거 당시 자유당에 의해 최초로 공천제도가 도입된 이래, (최준영 2011) 한국의 공천제도는 최고 권력자의 권력을 유지하기 위한 일환으로 하향식으로 운영되었고 민주화 이후에도 정당의 1인 지도자 혹은 소수의 계파 지도자들에 의해 후보자가 결정되는 형태에서 벗어나지 못했다. 그러다가 2002년 대통령 선거와 지방선거에서 상향식 공천제도가 도입되면서 후보공천의 민주화가 시작되었다고 볼 수 있다. 한국에서 후보공천의 민주화가 시작된 이유는 물론 선거의 흥행을 위한 목적도 있었겠지만 서구의 경우처럼 정당의 위기를 타개하기 위한 이유에서 크게 벗어나지 않는다고 생각된다.

그러나 2002년 이후 지속된 후보공천의 민주화 흐름은 실제 운용면에서 보면 그 비율이 점차 낮아지고 있다. 특히 지방선거의 경우 전체 공천 유형을 분석해보면 포괄성이 높은 상향식 경선이 차지하는 비율은 2002년 지방선거보다 2006년 지방선거에서 낮아졌다. (전용주 2010) 열린우리당의 경우 후보가 출마한 전체 선거구에서 경선을 통해 후보를 선정한 선거구가 차지하는 비율은 2002년 52.3%에서 2006년 29.7%로 줄어들었고 한나라당의 경우에도 2002년 37.9%에서 2006년 24.9%로 감소하였다. (전용주 2010) 2010년 6.2 지방선거를 분석한 지병근의 연구에서도 이러한 경향은 나타나서 공천방식은 다양해졌지만 한나라당과 민주당이 “절반 이상의 광역 및 기초단체장 후보를 중앙당 및 시도당의 공천심사위원회의 단수 추천 및 전략공천을 통해 공천했다는 점에서 참여와 경쟁의 수준은 매우 낮았다”고 평가하고 있다. (지병근 2010b) 국민참여경선, 국민참여선거단체대회 등 양당은 당원은 물론 유권자의 참여를 확대하기 위해 다양한 제도를 도입했지만 이러한 포괄적이고 개방적인 형식을 통해 공천한 경우는 매우 적었다고 할 수 있다.

요약하자면, 한국의 공천제도는 폐쇄적이고 중앙집권적인 유형에서 2002년 대통령 선거를

계기로 도입된 상향식 경선제도로 대표되는 공천의 민주화 흐름을 이어오고 있으며 2002년 이후 그 비율이 감소되고 있지만 내년 총선과 대선을 앞두고 최근의 정치적 변화와 맞물려 다시 증가할 공산이 크다고 할 수 있다. 하지만 이 시점에서 이러한 후보선정의 민주화와 포괄성 증대 문제는 다시금 민주주의라는 관점에서 논의될 필요가 있으며 당내 민주주의가 지니고 있는 다층성, 다면성을 고려한다면 상향식 공천과정만으로 민주주의가 심화되고 증대되고 있다는 판단은 지극히 제한적일 수밖에 없다.

기본적으로 민주주의라는 개념은 복잡한 것이며 그 속에는 다양한 요소들이 포함되어 있다. 또한 민주주의 속에 내재된 다양한 요소들이 항상 조화롭게 공존할 수 있는 것은 아니며 때로는 서로 충돌하기도 한다. 예를 들어 포괄성을 높이는 참여의 증대는 당내에 있는 소수 또는 이념적으로 극단적인 열성당원들을 제어하기 위해 사용될 수도 있으며 경선과정에서 후보자에 대한 정보가 부족한 유권자들을 조작함으로써 열성당원 내지는 활동가들을 제어하고 정당지도부의 권력을 강화시킬 수도 있다(지병근 2010b). 공천과정의 문호를 개방하여 당 밖으로부터의 민주화는 이를 수 있을지 몰라도 당내 민주주의는 쇠퇴할 수도 있다. 또한 분권화의 증대를 통한 민주화는 중앙당 수준 및 국가 수준의 과두제는 약화시킬지 몰라도 “지역 수준의 과두제”를 만들어낼 수도 있다(지병근 2010b). 특히 한국에서는 “지역의 정당엘리트들이 쉽게 (종이) 당원을 동원할 수 있는 조건에서 일반 당원에 의존한 공직후보선출방식이 과두제적이며 국지적 지역정치를 재생산할 수 있으며, 비당원에 대한 개방화 역시 정당민주주의의 근간을 해칠 수 있다”는 지적이 있다 (지병근 2010b). 따라서 분권화와 포괄성 증대에 기초한 공천과정의 민주화가 정당의 민주주의를 심화시킬 것이라는 기대는 지나치게 단순하다고 할 수 있다.

정당 발전이라는 측면에서 본다면 상향식 공천제와 후보지명 주체의 포괄성 확대는 정당의 다른 가치들을 저해할 수 있다는 것을 고려해야 한다. 이 점에서 당내 민주주의를 구성하는 여러 요소들을 최적화하기 위해서는 여러 종류의 후보지명 주체들을 공천과정 속에 포함시켜야 한다는 라हत의 주장에 귀를 기울일 필요가 있다(Rahat 2007). 예를 들면 소수의 후보선정 위원회는 신중한 심사를 거친 제한된 수의 후보자 리스트를 만들고, 보다 수가 많은 선출된 당내 기구는 현직 후보자를 재공천하거나 탈락시킬 것을 심사하고, 후보선정 위원회로부터 올라온 후보자 리스트를 수정하며, 마지막으로 모든 당원들이 앞선 두 단계의 후보지명 주체의 리스트를 최종 승인하는 것이다. 이를 통해 정당은 앞서 지적인 중간층 적극 활동가들에게 두 번째 단계에서 특별한 역할을 부여할 수 있을 것이고, 첫 번째 단계인 후보선정 위원회를 통해 여성 및 소수집단에 대한 대표성 문제를 고려할 수 있을 것이며, 현직 후보자에 대한 스크리닝을 강화함으로써 후보자간의 경쟁력 문제를 재고할 수 있을 것이다. 또한 여러 종류의 후보지명 주체를 이용함으로써 보다 다양한 이해관계와 의견들이 수렴되게 함으로써 당내 토론을 활성화시키고 정당의 시민사회에 대한 반응성 역시 높일 수 있을 것이다.



### 3. 매니페스토 운동

이상으로 지방자치에서 민주주의라는 규범적 가치를 실현하기 위해 정책선거가 중요한 조건임을 검토해보았고, 정책선거를 구현하기 위한 조건들을 살펴보았다. 우리나라의 지방선거 현실에서 정책선거가 구현되기는 어려운 상황이지만 그럼에도 불구하고 매니페스토 운동은 정책선거 실현을 위해 많은 기여를 해왔다.

대의민주주의 하에서 민주적 정당성과 책임성을 강화하기 위해서는 정당이 유권자의 지지를 위해 분명한 정책적 입장 차이를 표명해야 하고 유권자는 이러한 차이에 근거해 투표를 하는 것이 필요하다. 이렇게 정권을 차지한 정당은 자신들이 선거 기간에 제시한 정책을 집권기간 추진하며 그 결과에 따라 다음 선거에서 재집권할 것인지 심판을 받게 된다. 이러한 기제가 이상적인 대의민주주의 작동 메커니즘이라고 할 수 있다(조진만 2008). 이러한 이상적인 과정이 현실에서 구현되기 위해서는 매니페스토에 대한 고려가 필수적이다. “왜냐하면 정책선거와 책임정치가 잘 구현되고 있는 서구 민주국가들에서 정당의 매니페스토와 실제 정책 사이에는 높은 상관관계”가 존재하기 때문이다(조진만 2008: 114). 위에서 살펴본 유권자의 선택이라는 측면에서 볼 때도 매니페스토는 합리적인 유권자가 각 정책에 대한 편익분석을 할 수 있도록 분명한 정보를 제공한다. 물론 현실에서 유권자가 각 정당의 매니페스토를 꼼꼼히 계산하여 손익을 분석하고 이에 근거해 투표한다는 것은 가능하지 않을 수 있다. 이러한 계산에 너무 많은 비용이 들어가기에 흔히 유권자들은 의도적으로 이를 무시할 수 있기 때문이다(조진만 2008: 116). 그러나 매니페스토는 정책선거를 추구함에 있어 완벽한 정보는 아니더라도 “정당의 정책에 대한 우선순위 내지는 강조점(saliency)을 파악할 수 있다는 점”에서 중요하다(조진만 2008: 116). 각 정당이 상대적으로 강조점을 두거나 우위를 점하고 있는 영역이 무엇인지 준거점을 제공할 수 있기 때문이다.

이처럼 민주주의 가치 실현을 위한 정책선거 환경 구축에 있어서 매니페스토는 중요하다. 한국에서 정치개혁운동의 하나로 시작된 매니페스토 운동은 많은 한계점을 낳고 있음에도 불구하고 정책중심의 선거경쟁의 초석을 다지는 시도임에 분명하다(지병근 2014). 지역주의적 투표행태가 지배적인 상황에서 점차 이념과 세대 등 다른 기준들이 주된 기준의 하나로 대두되고 있는 현실에서 매니페스토 운동은 향후 정책선거의 기초를 놓는데 큰 역할을 할 것으로 기대된다. 하지만 매니페스토 운동이 지역사회에 뿌리내려 지방선거가 정책선거 중심으로 이행하는데 있어서는 아직까지 몇 가지 한계점이 존재하며 이러한 한계점을 개선, 지역사회 중심의 정책선거가 구현될 수 있는 모색이 필요하다.

### Ⅲ. 지역사회 중심 정책선거 모델을 위한 논의

지방자치와 민주주의에 관한 규범적 논의에서 제시된 여러 가지 민주주의적 원칙을 달성하고 이를 위한 정책선거 모델을 실현하기 위해서는 이를 뒷받침할 제도와 정책이 필요하다. 이 글에서는 대의민주주의적 가치를 추구 위한 정당, 지방의회 등 핵심적인 제도와 주민소환제, 참여예산제 등 주민참여를 촉진시킬 수 있는 정책에 초점을 맞추어 연구동향을 분석하고, 이를 토대로 지역사회 중심 정책선거 모델 모색에 있어 고려할 점을 제시하고자 한다.

#### 1. 지방자치와 정당

매니페스토를 통한 정책선거에 있어 정당은 당연히 중요한 행위자이다(정희옥 2012). 따라서 지역사회 중심 정책선거 모델 모색에 있어 정당은 중심에 놓여야 한다. 지방자치와 민주주의와의 관계에서 지방자치를 지방행정으로 이해할 것인지 지방정치를 포함하는 것으로 볼지에 대한 문제가 중요하며 이는 정당의 개입문제와 밀접한 연관이 있다(이기우 2001). 그러나 유성진이 지적하듯 지방선거에서 정책선거가 이루어지지 않는 요인 중 하나는 “지방선거에서의 정당공천제 폐지”라고 할 수 있다(유성진 2014: 13). 지방선거에서 정당공천제는 여러 찬반 논쟁이 있었지만 그 순기능 중 하나는 유권자의 선택에 있어 유권자들에게 효율적으로 정보를 요약해서 제공한다는 점이다. 따라서 정당공천제 폐지는 앞서 설명한 지방선거에서 정보 불확실성에 더해 정보의 양을 줄임으로써 유권자들의 정책중심 선택을 저해했다고 할 수 있다. 이 점에서 지방선거에서 정당공천제는 다시금 재고될 필요가 있으며 이를 토대로 지역사회 현실에 맞는 정당공천제와 정당구조 개편이 논의되어야 한다.

우선 지방선거에서 정당공천에 대한 논쟁 중 가장 특징적인 점은 찬/반 진영이 지방자치의 본질 혹은 “지방자치제도의 정치화 정도”에 대해 서로 다른 시각을 가지고 있다는 점이다(박재욱 2006). 정당공천 반대 진영은 지방자치의 본질이 주민의 일상생활에 미세하게 영향을 미치는 행정 영역이라고 보고 있다. 이념적인 측면이나 가치 분배적 측면이 강한 외교정책, 대북정책, 경제민주화와 같은 정책 영역보다는 “학교급식에 제공할 식자재는 어느 농가(법인)으로부터 제공받을 것인지, 다산초당 오르는 길을 어떻게 친환경적으로 재간할 것인지, 파프리카 생산시설 지원비를 어떻게 마련할 것인지” 등 생활밀착형 정책이 주를 이룬다는 것이다(황주홍 2009). 따라서 지방자치는 “철저히 비정치적 공간이기 때문에 정당정치적이 할 이유가 없는 것이고, 그래서 정당정치적이어서 안 된다”고 주장한다(황주홍 2009).

반면 정당공천 찬성진영은 지방자치의 근본적 성격이 탈 정치화된 지방행정이 아니라 가치를 효율적으로 배분하기 위한 정치 영역임을 강조한다. 지방정부가 풀뿌리 수준에서 주민의 일상생활에 필요한 서비스를 제공하고 생활밀착형 정책을 실행하는데 주안점을 두는 것은

분명하지만 이러한 서비스와 정책을 결정하는 과정에서 불가피하게 발생하는 갈등과 분쟁을 해소하는 것은 정치적 기능이라는 것이다(안철현 2011).

각 진영의 논리는 지방정치모델에 있어 각각 정당정치 모델(*party politics model*)과 비당파 모델(*nonpartisan model*)에 기초하고 있다. 유재일과 정상호는 지방자치에서 정당정치의 위상을 논하면서 지방정치모델을 “정당의 중심성을 인정하느냐의 여부와 정치와 행정의 관계를 일원론으로 보느냐 아니면 엄격히 분리된 이원론으로 인식하느냐”에 따라 구분하고 정당정치 모델, 비당파 모델, 동원 모델로 나누고 있다(유재일·정상호 2009). 정당정치 모델은 행정에 대한 정치의 우위를 추구하고 주요 정책결정과정에서 정당에 소속된 지방의원과 자치단체장으로 구성된 정당그룹이 다양한 이해당사자들과 정치적 행위자들을 연결하고, 이들 간의 갈등을 조정하는 역할을 해야 한다고 본다. 반면 비당파 모델은 “지방정부가 정치적이기보다는 행정적이어서 도로를 포장하고 휴지를 줍고 경찰과 소방 활동 등과 같은 비당파적 공공사무를 처리하면 충분하다고” 주장한다(제임스 번즈, 2001: 129, 유재일·정상호 2009에서 재인용). 이러한 주장은 미국의 엽관제 하에서 표출된 정당정치의 폐해와 부정부패에 비판적이었던 19세기말 개혁가들에게 사상적으로 기초하고 있으며, 비당파 모델은 지방자치의 주요 정책결정자가 지역의 정치엘리트가 아닌 기업가 혹은 행정가의 리더십을 가져야 한다고 본다(안철현 2011).

정당공천을 둘러싼 찬성, 반대 진영은 각각 대중정당이론에서 도출된 정당정치 모델과 공공선택이론에서 나오는 비당파 모델에 기초하고 있어서 지방자치 및 지방정치에 대한 서로 다른 철학적 기반을 가지고 있기에 어느 한쪽이 일방적으로 옳다, 그르다고 평가하기는 어렵다. 하지만 두 모델 모두 특정한 역사적 배경과 정치적 상황과 무관한 것이 아니라는 점은 유념해야 한다. 비당파 모델은 미국의 머신 정치(*machine politics*)에 대한 염증에서 출발한 것이고, 정당정치 모델 역시 영국을 필두로 유럽 국가들에서 정당을 매개로 대중이 급증한 시대에 대의 민주주의를 발전시켜 나갔던 상황을 기반으로 하기 때문이다. 따라서 과연 우리나라에서 지방자치가 다시 부활하게 된 상황은 무엇이었는가를 되물을 필요가 있고, 그 과정속에서 과연 그 이유가 행정적 효율성을 추구하려는 목적이었는지 아니면 지역 차원에서의 의사를 요구할 수 있는 정치적 기제가 필요한 것이었는지를 고찰할 필요가 있다(박재욱 2006).

전용주는 후보공천의 중요성을 아래와 같이 요약하고 있다. (전용주 2010) 우선, 정당의 후보는 선거 과정에서 정당의 사회경제적 배경과 정강 정책의 현재와 미래를 표현하는 얼굴 역할을 한다. 둘째, 공천은 정치 지도자의 충원이라는 정당 기능의 시작단계로 선거에서 '유권자의 선택에 앞선 선택 (the choice before the choice)' (Rahat 2007)을 제시함으로써 선출직에 나아갈 수 있는 정치인의 풀을 형성한다. 셋째, 공천을 통해 선정된 후보들은 그들이 대표하는 지역이나 사회 집단을 정치체계와 연결해줌으로써 정당이 국가와 시민사회를 매개하는 기능을 대리하게 된다. 이러한 공천의 중요성은 지방선거라고 하여 다를 것이 없으며 지

방선거에서의 정당공천제가 많은 폐해를 낳았다고 하더라도 정당공천제의 순기능을 살리고 지역사회에서의 정당구조 개혁을 통해 개선책을 모색해야 정책선거라는 큰 취지를 살리고 이를 통해 민주성을 담보할 수 있는 지방선거구조를 창출할 수 있을 것이다.

## 2. 지방의회

대의민주주의 관점에서 지방자치를 볼 때 민주적 정당성 측면에서 지방의회는 지역사회의 정책을 결정하고, 지방자치단체장을 견제하며, 지역주민의 이해관계를 대변, 조정하는 중요한 기관이다.

지방의회 관련 연구 성과들을 지방의회 내부요소와 외적 환경으로 나누어 분류한 김귀영에 따르면 지방의회 내부요소에 대한 연구는 크게 지방의원 유급제 도입에 관한 연구(황아란 2008), 지방의원들에 대한 연구 즉 지방의원들의 인식(김왕식 2000), 지방의원들의 배경 및 대표성에 대한 연구(고경민·장성훈 2006) 등이 있으며, 지방의회 운영과 관련해 지방의회의 공개성(김희곤 2002), 지방의회의 조례제정권, 예산의결권에 대한 연구가 많이 진행되고 있다.

기존의 한국 지방의회 예산 결정과정에 대한 연구들은 주로 행정학자들에 의해 진행되어 왔다(김수완, 1998; 유재원, 1999; 강혜규, 2004; 진재문, 2006; 장동호, 2007). 지금까지는 국회의 예산 심의를 대상으로 한 연구가 가장 활발하게 이루어져 왔으며 기초의회의 예산 결정 및 지출에 관한 연구는 드물다고 할 수 있다. 이는 아직도 우리나라의 기초의회가 예산과 지출에 관련된 재정 자치권을 충분히 행사하고 있지 못하기 때문이다.

최근 사회복지비 수준의 결정에 있어서의 지방의회의 역할에 관한 경험적 연구들이 늘어나고 있다. 진재문의 경우는 한나라당 소속의 단체장이 있거나 지방의회의 다수당이 한나라당인 경우는 사회복지비 비율이 그렇지 않은 의회가 있는 지방자치단체보다 훨씬 낮다는 결과를(진재문, 2006), 장동호는 지방의회의 좌파 의원의 비중이 사회복지비 지출을 증가시키지는 않는다고 밝혔다(장동호, 2007). 김지윤과 이병하는 기초의회에서의 사회복지비 지출과 관련한 정당정치의 영향력을 확인하였다. 보수적 성향의 한나라당 소속 의원이 기초의회의 과반이 넘거나 한나라당 의석수 비율이 높은 기초단체의 사회복지비 지출은 유의미하게 감소하고, 또한 의회가 여러 정당으로 분할될수록 사회복지비 지출이 증가하는 것으로 나타났다(김지윤·이병하 2013).

김귀영에 따르면 지방의회를 둘러싸고 있는 외부행위자 즉 중앙정부, 자치단체장, 시민단체, 지역주민, 언론 등과의 관계를 분석하는 연구들이 늘어나고 있다(김귀영 2011). 그러나 대부분 자치단체장과의 관계에 초점을 맞춘 연구가 대부분이며 다양한 행위자와의 관계 속에 지방의회의 대표성을 재조명하는 연구는 드문 편이다.

지방의회에 관한 선행연구를 검토해보면 그 중요성이 점차 늘어나고 있고, 지방의회 차원

에서 정당 간 차이가 나타나고 있다는 것을 알 수 있다. 또한 지방의회를 둘러싸고 있는 외부 행위자를 고려하는 연구가 증가하고 있다. 따라서 정책선거 및 매니페스토와 관련해서도 지방의회 수준에서 이에 대한 효과를 분석하는 연구가 진행되어야 한다. 물론 지방자치단체가 재정자립도나 중앙정부와의 관계에서 취약한 부분이 많다는 구조적 제약이 있지만 매니페스토 정책선거가 지역사회에 뿌리내리기 위해서는 지방의회를 둘러싼 권력구조에 대한 연구, 지방의회 수준에서 매니페스토가 어떻게 반영되고 있는지를 탐색하는 연구가 필요하다.

### 3. 주민참여를 위한 정책

흔히 지방자치는 ‘민주주의의 학교’로 불리지만 지방 수준에서 정당정치가 제대로 기능하고, 지방의회의 대표성과 역할이 제대로 자리매김한다고 해서 ‘민주주의의 학교’가 구현되는 것은 아니다. 이를 위해서는 주민들이 자신들의 일을 스스로 결정하고 참여할 수 있어야 하며, 이는 제도적으로 뒷받침되어야 한다. 이 점에서 장우영은 주민참여제도를 “지방 수준에서의 대의제 민주주의의 보완재”이며 “동시에 보다 적극적인 의미에서 주민참여제도는 직접민주주의의 발현”이라고 평가하고 있다(장우영 2011: 92). 앞서 풀뿌리 민주주의 논의에서도 보이듯 지방 수준에서 민주주의 가치를 실현하기 위해서는 대의제 민주주의가 이상적으로 작동하는 것 외에 풀뿌리 민주주의가 추구하는 주민들의 자치역량 강화와 적극적인 참여가 뒷받침되어야 한다. 많은 매니페스토 운동 연구는 매니페스토 운동의 개선점으로 선거관리위원회와 시민단체 주도를 넘어서 유권자 중심으로 운동이 진행되어야 한다고 지적한다(류영아 2009; 정화옥 2012). 따라서 이 글에서는 주민참여를 위한 정책을 검토함으로써 정책선거 모델 구축에 있어서 주민참여를 어떻게 담보할 것인지에 대한 시사점을 얻고자 한다.

주민소환제는 주민투표, 주민소송 등과 더불어 핵심적인 주민참여제도로 지방자치에 있어서 지역주민들의 직접 참여를 통해 대표를 통제하는 장치이다. 하승수는 우리나라에서 시민참여적 제도는 정보공개제도를 통한 알권리 구현에서 시작하여 공익소송제도와 직접 민주적 참여제도로 발전하였으며 이러한 제도를 통해 시민들의 참여를 활성화하고 민주주의의 내실화를 기할 수 있다고 주장하였다(하승수 2003).

보다 구체적으로 장우영은 주민소환제도를 2007년 하남시장 주민소환, 2009년 제주특별자치도지사 주민소환의 사례를 통해 분석하면서 주민소환제도의 정치적 악용론과 무용론은 과대한 주장이며, 현행 제도의 개선과 운용 경험의 축적에 따라 이러한 주장들은 교정될 수 있다고 본다(장우영 2011). 정연정은 주민소환제도를 일본과 미국 등의 해외사례분석을 통해 조명하면서 그 발전방안으로 서명 요건의 완화, 시민사회 내의 광범위한 연대를 통한 주민소환 절차 확립, 주민소환 대상을 교육감까지 확대하는 방안 등을 제시하였다(정연정 2012).

주민참여예산제 역시 대표적인 주민참여제도로 브라질 포르투 알레그레의 성공적 사례 이후 전 세계 여러 나라에서 도입, 운영되고 있다(하승수 2010). 주민참여제도는 “지방정부의

예산편성과정에 주민들이 참여하여 함께 예산을 편성하는 것으로, 이는 지방재정에 관한 의사결정과정에 주민들이 참여하는 참여민주주의의 한 형태”로 정의된다 (안성민·최윤주 2009). 이정훈은 주민참여예산제를 알레그레시와 우리나라 5개 지자체의 사례를 토대로 분석하면서 주민참여예산제의 성공적 운용의 조건으로 예산과정의 공개, 주민참여의 조직화 및 활성화, 공무원의 의식변화, 집단이기주의 조장과 같은 역기능에 대한 대응 등을 꼽았다 (이정훈 2011). 안성민과 최윤주는 5개 자치구의 사례를 분석하고, 불평등한 참여의 문제는 발견되지 않았으나 남성이 여성보다 더 활발하게 예산사업을 제안하고, 시민단체 상근자, 전문가들, 직장인 및 자영업자들의 영향력이 주부, 정년퇴임자 등에 비해 더 크게 나타나는 등 불평등한 영향력의 문제가 있음을 밝혔다. 또한 5개 자치구의 사례분석에서 볼 때 시민위원들에게 보다 많은 결정권을 주고 있는 자치구에서 시민위원들의 참여가 높았음을 보여주었다 (안성민·최윤주 2009).

주민소환제와 주민참여예산제에 대한 연구는 정책선거 모델 구축에 있어서 주민참여를 고려할 때 여러 시사점을 제공해준다. 주민참여를 보장하는 일련의 제도와 정책은 분명 주민들의 참여를 활성화하고 민주주의 가치를 내면화하는 순기능을 가지고 있다. 그러나 규범적인 측면을 떠나 이러한 제도들이 운영되는 것을 보면 광범위한 참여가 아닌 특정 그룹에 의한 불평등한 영향력이라는 문제가 대두될 수 있음을 보여준다. 따라서 매니페스토 운동에서 시민들의 자유로운 참여와 숙고과정을 모색하는 ‘시민심의위원회’와 같은 기구를 모델로 제시할 때 어떻게 시민들의 광범위한 참여를 통한 민주성을 담보할 것인가 하는 고민을 해야 한다(김상준·오현순 2009).

## IV. 결 론

지금까지 지역사회에서 정책선거 모델 구축을 위한 시론적 연구로 지방자치와 민주주의를 큰 주제로 삼아 이에 관한 연구동향을 규범적 논의, 민주주의라는 목표를 추구하기 위한 정책과 제도를 중심으로 살펴보았다. 현재까지 지방자치에 관한 다양한 연구들이 축적되어 왔으나, 민주주의와의 연관성 내지는 민주주의를 관점으로 지방자치를 조망한 연구는 아직까지 많지 않다. 또한 정책선거와 이를 구체화하기 위한 매니페스토 운동 역시도 지방수준에 많이 검토되지 않았다. 결론에서는 향후 지역사회에서 정책선거 모델을 구축하기 위한 연구가 어떠한 방향으로 진행되어야 할 것인가를 고민하는 연구 과제를 제시하고자 한다.

우선 지방자치와 관련되어 사용되고 있는 다양한 민주주의 개념을 포괄적으로 이해하기 위한 작업이 필요하다. 위에서 대의민주주의, 풀뿌리민주주의를 중심으로 살펴보았지만, 이러한 논의들이 직접민주주의, 심의민주주의와는 어떠한 관계를 맺고 있는지, 또한 이를 토대로

지방자치와 민주주의의 관계를 ‘지역 민주주의(local democracy)’라는 개념화를 통해 통합적으로 이해할 수는 없는지 고민할 필요가 있다. 그래야만 보다 강한 민주주의를 위한 지방자치의 조건들과 목표들을 설정할 수 있을 것이다.

지역사회에서 민주주의라는 목표를 향해 만들어진 제도와 정책이 작동하는 토대와 외적 환경을 위한 연구로 나아가야 한다. 그러기 위해서는 지역사회를 종합적으로 이해하기 위한 시각이 필요하며 그것이 지역사회의 신뢰와 상호성의 네트워크를 의미하는 지역성(locality) 이든, 지역 시민사회이든(박찬표 2007), 정치적 기회구조이든, 개념화작업이 선행되어야 지방자치의 문제점으로 지적되는 지역사회의 기득권 구조 강화, 후견주의, 토호세력 견제의 문제를 단순히 비판하는 것을 넘어설 수 있다. 과연 지역 수준에서 시민사회는 어떻게 조직화되고 움직이며, 소위 ‘푼뿌리보수주의’와 ‘로컬 로열패밀리’는 어떤 연결망을 가지고 정치적 영향력을 행사하고 있으며, 이러한 엘리트들은 어떻게 지역정치권으로 충원되는가(전용주 외 2011) 등으로 연구과제가 다양화될 필요가 있다. 또한 연구주제의 다양화와 더불어 비교지역 정치, 비교지역거버넌스 등 지역정치의 토대와 외적환경을 이해하기 위한 비교 정치적 작업 또한 수반되어야 한다. 예를 들어 김의영은 포르토 알레그레의 참여예산제가 리오 그란데 도술 주에서도 시도되었으나 실패한 사례를 들면서 사민주의 정권과 개혁적 시장의 등장과 같은 정치적 기회구조의 차이가 성패를 가를 수 있다고 주장한다(김의영 2011). 나아가 지방정치를 하나의 레짐 형성과정으로 접근하여 20년이 넘는 우리나라의 지방자치역사 속에서 각 지역수준에서 공식적, 비공식적 제도들이 어떻게 형성, 상호작용하고 있는지를 분석해보는 시도도 필요하다.

마지막으로 지방자치를 통한 민주주의적 가치를 구현하기 위해서는 제도적, 정책적 장치 이외에 주민 스스로의 참여역량이 중요하다. 주민의 참여역량을 다루는 연구들은 대부분 선언적이거나 규범적인 측면에서 주장을 펴고 있다(하승수 2003). 하지만 과연 무엇이 주민들이 참여주체로 형성되는 것을 저해하는지, 성미산 지키기 운동이나 대포천 수질 개선 사례처럼 주민들의 참여를 통한 지역거버넌스가 성립하는지 분석할 필요가 있다. 또한 보다 많은 사례 연구를 통해 이러한 지역거버넌스 성립 이후 상호신뢰에 기반 한 사회적 자본(social capital)을 확대했는지, 사회적 자본이 정치적 수행에 어떤 영향을 미쳤는지 연구할 필요가 있다.

요약하자면, 지역사회중심의 정책선거 모델을 개발하기 위해서는 이를 이해하기 위한 큰 틀로 ‘지역 민주주의(local democracy)’가 제시될 필요가 있다. 이 글에서 분명하게 제시하기는 이르지 않지만 앞서 검토한 민주주의의 다양한 측면 즉 민주성, 효율성, 공공선 창출의 측면에서 중앙정치 수준과는 다른 차원의 민주주의가 지역사회에서 작동할 수 있는지 검토해야 한다. 그리고 이렇게 규정된 지역 민주주의를 심화시키기 위해 정책선거가 자리 잡으려면 제도와 정책이 작동하는 지역사회의 정치적 기회구조에 대한 검토가 필수적이다. 그래야만 지역사회중심의 정책선거 모델이 현실적으로 제시될 수 있다. 마지막으로 지역 민주주의라는 가치를 실현할 정책선거 모델 제시만으로는 부족하고 이러한 모델은 반드시 주민 스스로의 자

지역량과 적극적 참여를 담보하는 모델이어야 한다. 이러한 고려 속에서 지역사회에서의 매니페스토 운동과 정당구조 개편이 모색되어야 할 것이다.

## 참고문헌

- 강혜규. 2004. “지방정부 사회 복지 지출 결정요인: 기초자치단체 세출예산의 규모와 구조를 중심으로.” 연세대학교 박사학위 논문.
- 고경민·장성훈. “역대 서울특별시 지방의원의 사회적 배경과 충원 유형.” 『서울학연구』 제 26권: 115-162.
- 김광웅. 1991. “지방의회선거와 한국민주주의.” 『행정논총』 제 29권 제 1호: 101-111.
- 김귀영. 2011. “지방의회 연구경향과 향후 연구의제에 관한 고찰.” 『한국행정학보』 제 45권 제 2호: 83-114.
- 김상준·오현순. 2009. “매니페스토 운동과 심의 민주주의: 한국의 경험에 대한 평가와 대안.” 『시민사회와 NGO』 제 7권 제 2호: 151-187.
- 김수완. 1998. “한국 지방자치가 지방정부의 복지예산에 미친 영향에 관한 연구: 1990-1995년 기초자치단체를 중심으로.” 서울대학교 석사학위 논문.
- 김윤철. 2009. 『정당』. 서울: 책세상.
- 김왕식. 2000. “지방의회의 활동 및 운영양태에 대한 지방의회의원의 의식구조.” 『동서연구』 제 12권 제 1호: 5-38.
- 김의영. 2011. “굿 거버넌스 연구 분석틀: 로컬 거버넌스를 중심으로.” 『한국정치연구』 제 20집 제 2호: 209-234.
- 김지윤·이병하. 2013. “기초자치단체에서 사회복지비 지출의 정치적 요인에 관한 연구.” 『의정연구』 제 38호: 39-71.
- 김희곤. 2002. “지방의회회의에 있어서 공개성의 원칙.” 『토지공법연구』 제 15권: 331-374.
- 류영아. 2009. “한국의 지방선거 매니페스토 분석.” 『한국지방자치연구』 제 11권 제 1호: 25-45.
- 박경미. 2008. “18대 총선의 공천과 정당조직: 한나라당과 통합민주당을 중심으로.” 『한국정당학회보』 제7권: 41-63.
- 박명호. 2007. “2006 지방선거의 공직후보자 선정과정에 대한 분석: 열린우리당과 한나라당을 중심으로.” 『정치정보연구』 제10권: 79-95.
- \_\_\_\_\_. 2011. “공천과정에서의 여론조사의 바람직한 역할에 대한 시론.” 『미래정치연구』 제1권: 93-110.
- 박재욱. 2006. “지방선거에서의 정당공천제와 경선제: 5.31 지방선거를 중심으로.” 『국제정치연구』 제9집: 336-359.
- 박찬표. 2007. “지역 시민사회의 구조와 지역 민주주의: 목포시를 중심으로.” 『한국정당학회보』 제 6 권 제 2호: 133-165.
- 안성민·최윤주. 2009. “주민참여예산제도의 경험과 성과: 5개 자치구를 중심으로.” 『한국행정논집』



- 제 21권 제 4호: 1369-1397.
- 안철현. 2011. “지방선거에서의 정당공천제 찬반 논리와 대안 평가.” 『한국지방자치연구』 제12권 제 4호: 53-76.
- 유성진. 2014. “6.4 지방선거에서의 정책선거: 한계와 가능성.” 『2014년 한국정당학회 춘계학술회의 자료집』
- 유재원. 1999. “단체장 민선이후 자치단체의 정책변화: Peterson의 도시한계론 검증”. 『한국정책학회보』 제 8권 제 3호: 79-98.
- 유재원·정상호. 2009. “지방정치에서 정당정치의 위상과 과제.” 『한국과 국제정치』 제 25권 제 1호: 149-177.
- 이기우. 2001. “지방자치와 민주주의 및 법치주의의 원칙.” 『공법연구』 제 29집 제 4호: 139-165.
- 이정훈. 2011. “주민참여예산제도의 성공요인과 효과 분석: 알레그레시와 5개 지방자치단체를 중심으로.” 『한국균형발전연구003』. 제 2권 제 3호: 115-141.
- 장동진. 1995. “지방자치와 민주주의 - 규범적 논의.” 『동서연구』 제 12권 제 1호: 59-77.
- 장동호. 2007. “기초지방정부 사회복지비 지출비중의 변화요인 탐색.” 『한국사회복지학』 제 59권 제 1호: 239-351.
- 장우영. “지방자치와 시민참여.” 『OUGHTOPIA』 제 26권 제 1호: 87-112.
- 정연정. “주민소환제와 주민참여.” 『선거연구』 제 2권 1호: 31-58.
- 정희욱. 2012. “19대 총선에서 나타난 매니페스토 정책선거의 현실과 한계.” 『한국정당학회보』 제 11권 제 2호: 125-155.
- 전용주. 2005. “후보공천과정의 민주화와 그 정치적 결과에 관한 연구: 제17대 국회의원 선거를 중심으로.” 『한국정치학회보』 제39집: 217-236.
- \_\_\_\_\_. 2010. “한국 정당 후보 공천제도 개혁의 쟁점과 대안.” 『현대정치연구』 제 3권 제 1호: 37-69.
- 전용주·임성학·김석우. 2010. “정당공천유형과 후보의 본선경쟁력: 2006년 기초자치단체장 선거를 중심으로.” 『OUGHTOPIA』 제25집: 127-156.
- 전용주·차재권·임성학·김석우. 2011. “한국 지방 정치엘리트와 지방 정부 충원.” 『한국정당학회보』 제 10권 제 1호: 35-69.
- 정진민. 2004. “17대 국회의원선거에서의 상향식 공천제도와 예비후보 등록제.” 『한국정당학회보』 제 3권: 5-18.
- \_\_\_\_\_. 2011. “정당공천과정과 공정성.” 경제·인문사회연구회, 한국정당학회 공동학술회의 공생발전을 위한 정치제도 개혁과 공정한 정치사회 발표문.
- 조진만. 2008. “한국 매니페스토 정책선거의 과제와 제도적 개선방안.” 『한국정당학회보』 제 7권 제 2호: 111-135.
- 지병근. 2014. “한국형 매니페스토 운동의 역사와 과제.” 『2014년 6.4 지방선거 매니페스토 정책선거 확산방안 토론회 자료집』
- \_\_\_\_\_. 2010a. “서베이 민주주의(Survey Democracy)?: 6.2 지방선거 후보공천사례를 중심으로.” 『한국정치연구』 제19권: 57-75.
- \_\_\_\_\_. 2010b. “후보자선출권자(selectorate)의 개방과 분권화가 대안인가?: 6.2 지방선거에서 한나라당과 민주당의 공천방식에 관한 사례연구.” 『현대정치연구』 제 3권 제 2호: 217-249.

- 진재문. 2006. “지방정부의 사회복지예산 결정요인 연구: 1995~2003년 광역시·도를 중심으로.” 『사회복지정책』 제 24집: 5-30.
- 최준영. 2011. “한국 공천제도의 연구동향과 향후 연구과제: 지방선거를 중심으로.” 2011년도 한국지방정치학회 추계 학술대회 발표논문.
- 최호택·정석환. 2011. “한국지방자치 연구경향분석.” 『한국지방자치학회보』 제 23권 제 4호: 5-23.
- 하승수. 2003. “시민자치 역량강화를 위한 과제: 지방분권 논의와 관련하여.” 『시민과 세계』 제 4호: 180-194.
- 하승우. 2010. “풀뿌리민주주의.” 민주화운동기념사업회 연구소 편. 『민주주의 강의 4: 현대적 흐름』 서울: 민주화운동기념사업회.
- 하혜수·최영출. 2013. “지방자치 및 지방행정 연구경향 분석.” 『한국사회와 행정연구』 제 24권 제 2호: 125-151.
- 황아란. 2008. “지방의원 유급제와 의정 전문성의 논리적 관계 구조.” 『지방정부연구』 제 12권 제 2호: 29-47.
- 황주홍. 2009. “책임행정 위해 정당예속 벗어나야” 『지방행정』 제 58권: 22-24.

# 매니페스토의 이행평가 활성화 방안

이주현(서울시립대학교)

최현선(명지대학교)

## I. 서론

매니페스토 운동은 후보자의 정책을 구체적이고 투명하게 공개함으로써 궁극적으로 정책 선거를 실현하는 것을 목표로 한다. 제19대 매니페스토 연구회 창립선언문에서는 매니페스토는 ‘선거에 임하는 정당이나 후보자가 당선 이후에 추진하고자 하는 정책의 구체적인 목표, 실시기한, 이행방법, 재원조달 방안, 추진 우선순위를 명시하여 공약을 제시하는 것이다’라고 정의내리고 있다(제19대 국회 매니페스토 연구회 창립선언문, 2013. 12. 5). 그동안 한국의 선거과정 속에서 후보자들의 선거전략은 정책을 통해 경쟁하고 선택받기보다는 지역주의 정당 이미지에 기대거나, 학연, 지연, 혈연 등의 인맥 등을 동원하는 전략에 매몰되어 있었다. 게다가 공약으로 내세운 정책을 지키지 않더라도 이에 대한 평가가 다음 선거에 영향을 별로 미치지 않는 정치문화 속에서 정책은 일시적인 선거 퍼포먼스용으로 전략하게 되고 결과적으로 유권자들의 정치에 대한 불신과 냉소는 심화되어 왔다. 이러한 악순환을 막기 위해 하나의 정치문화운동으로서 시민사회로부터 제기되어 추진되어 온 것이 한국의 매니페스토 운동이라 할 수 있다. 2006년 5.31 지방선거에서 처음으로 시도되었는데 후보자들로 하여금 다양한 정책들을 그 중요성에 따라 우선순위를 매기고 또한 이 정책들의 목표를 수치화시켜 제시하게 하여 유권자들에게 후보자 비교와 선택의 구체적인 자료와 기준을 제시하고자 하였다.

세 번의 지방선거가 이뤄진 지난 8년의 기간동안 매니페스토는 매 선거때마다 한국의 선거문화를 바꾸기 위한 대안의 하나로 강조되어 왔다. 그러나 여전히 매니페스토운동이 다수 유권자들에게 유의미하게 선택의 기준으로 자리 잡고 있는지, 그리고 정당과 후보자들의 정책개발 및 실현과정에 있어 변화를 이끌어내고 있는지에 대해서는 많은 의구심이 제기되어 왔다. 이런 이유로 매니페스토의 실제적 평가 및 문제점에 관한 연구들이 상당수 제출되어 왔다.

이동운(2012)는 지난 제19대 국회의원선거의 매니페스토 운동의 추진 현황과 과정을 분석하였는데, 정책선거를 유도하기 위한 매니페스토 운동이 점진적으로 발전하고 있고, 특히 중앙선거관리위원회나 각종 시민단체의 활동은 활발했지만, 정책 공급자라 할 정당과 후보자들

은 여전히 잦은 이합집산 및 공천 지연, 네가티브 선거운동 등의 구태를 반복하면서, 정책공약 개발에 소홀하였으며, 특히 각 정당이 내놓은 정책공약들이 구체성과 재원마련 방안 등이 미약하였다는 평가를 내놓고 있다. 덧붙여 유권자들도 정책선거에 대한 기대나 관심이 높지 않아, 여전히 인물 중심적 투표 성향을 나타내고 있다는 점을 지적하고 있다.

이처럼 많은 연구들은 매니페스토 운동이 여전히 전문가중심주의, 지표의 낮은 가독성, 제도적 미비, 유권자의 무관심 등으로 인해 한국의 선거문화를 전반적으로 변화시키는 힘을 발휘하지 못했다는 평가를 내리고 있다. 그러나 ‘문화’가 쉽게 변화기를 기대하기 어려운 만큼 지금은 오히려 매니페스토 운동이 그 목표한 바에 부합하도록 하기 위한 다양한 제안과 아이디어 그리고 지속적인 실천이 필요한 시기라 할 수 있다. 그런 점에서 매니페스토의 지표와 모델을 개발하는 것을 넘어서서 그 이행의 현실성을 높이고 이를 평가하기 위한 방안을 통해 매니페스토 운동의 작은 결실을 조금씩 확대해나가는 방법을 연구할 필요가 있다.

이 소고에서는 매니페스토의 이행평가 활성화를 위한 구체적인 방안을 연구하기 위한 기초단계로서 먼저 영국이나 일본 등과는 다른 방식과 주체가 중심이 되어 도입된 한국의 매니페스토 제도가 좀 더 효과적으로 운영되도록 하게 위해 매니페스토 제도에 관한 이론적 논의와 함께 구체적 활성화 방안을 제시하여 한국형 매니페스토 제도를 구축하기 위한 제안을 논하고자, 해외 사례를 통하여 선거전 재정보고서 발간 및 공약 재정추계와 정책선거 실효성 확보를 위한 제도개선 방안을 제시하고자 한다.

## II. 매니페스토 이행평가의 한계 및 개선방안

### 1. 선행연구

매니페스토 운동은 한국의 선거풍토를 바꿀 수 있는 대안으로서 학계의 많은 주목을 받아 온 것이 사실이다. 매니페스토 운동을 이론적으로 정립하고자 하는 시도와 더불어 매니페스토의 선구적인 사례라 할 수 있는 국가들과 비교하여 한국의 매니페스토 운동의 차이점들을 규명하면서 이 운동의 성과의 의의 그리고 문제점 등의 원인을 밝히려는 학계의 노력이 이어져왔다. 특히 많은 연구들은 매니페스토 평가지표의 개발과 보완 비교 분류 등에 초점이 맞춰져 왔다(김상문 외, 2007; 엄기홍, 2008; 김선혁 외, 2010; 채진원, 2012).

이청천(2008)은 2006년 5.31 지방선거 전후 비교를 통해 매니페스토를 계기로 나타난 선거문화 변화에 대해 알아보고, 중요한 역할을 수행한 각 주체들의 활동을 중심으로 평가하였다. 추가적으로 한국 선거에서 매니페스토가 실현되기 위해 점검해야 할 문제점 및 제도적 과제를 중점적으로 정리하였다. 이청천은 매니페스토(manifesto) 라는 개념이 시민사회에서

나 학계에서 혼란스럽게 사용되고 있다고 지적하면서 그 이유로서 매니페스토를 어떻게 정의해야 하는가에 대해 여전히 느슨한 합의, 혹은 합의 부재의 현상을 들고 있다(이정천, 2008 ; 16). 나아가 매니페스토가 한국의 선거 및 정치의 개선이나 개혁을 위한 제도로 정착되기 위해서는 먼저 학계의 보다 세심한 연구가 필요하다고 주장하였다. 특히 매니페스토가 오히려 정치신인에게 불리하게 작용하게 될 위험을 지적하였다. 또한 공약이행에 대한 평가 결과가 직접적으로 유권자의 정치적 선택에 영향을 미칠 경우 정치인의 의정활동 전반에 대한 맥락을 무시한 채 왜곡된 결과를 낳을 수 있음도 언급하고 있다. 뿐만 아니라 특정한 이상을 한국의 선거풍토에 삽입하려고 하기보다는 한국의 정치문화와 정치체제의 특징을 감안한 한국형 매니페스토를 지향하면서, 정치권 스스로의 태도 변화와 함께 시민들의 관심과 참여도 상승이 동시에 지속되어야 한다는 점을 강조하고 있다(이정천, 2008).

이호영은 한국형 매니페스토 운동이 극복해야 할 가장 큰 장애요인으로 정치구조적 한계를 들었다. 매니페스토 운동에 유리한 정치구조라고 평가되는 의원 내각제가 아닌 대통령 중심제와 더불어 이합집산 및 창당과 소멸이 빈번하게 반복되는 한국의 후진적 정당구조의 역사성은 한국형 매니페스토 운동의 확산과 발전에 커다란 장애요인이라는 것이다. 더욱이 매니페스토 확산에 있어서 절대적으로 중요한 언론의 문제점도 지적하고 있다. 즉 언론은 선거 때마다 후보자들이 어떤 정책을 준비하였고, 공약을 얼마나 구체적으로 제시하였으며, 이전에 공약을 얼마나 이행했는지에 대해서 관심을 갖기 보다는 정당 내에서의 입지, 경력, 인지도 등 '인물'에 주목하고 인물 대 인물의 대결구도라는 프레임을 대중들에게 제시하는 등 흥미본위의 뉴스를 만들어내고 있다는 점에서 정책선거를 확산시키고 정착시키는데 별다른 기여를 하지 못하고 있다는 것이다(이호영, 2009;239).

이동윤(2012)은 19대 국회의원 선거를 평가하면서 그 과정과 운영 방식에서 이전 선거보다 한 단계 더 앞서는 발전이 이루어졌다고 평가하면서도 몇 가지 문제점들을 분석하였다. 우선 정책공약과 매니페스토의 공급자 차원에서 정당과 후보자들의 문제의식과 정치적 태도는 아직도 개선되어야 할 여지가 많다는 점. 정당의 당내민주화를 포함하여 선거 시기 직전에 이루어지는 정당과 정치인들의 잦은 이합집산은 정책공약 개발과 정책선거 자체를 가로막는 가장 큰 장애요인으로 작용하고 있다는 점. 매니페스토 운동에 직면한 정당 및 후보자들의 정책선거 의지와 태도가 여전히 소극적이라는 점 등을 지적하였다. 매니페스토가 그 목적과 추진전략에 맞추어 재정비될 필요가 있으며, 매니페스토 운동을 접하는 정책 공약의 수요자로서 유권자나 일반 시민들의 적극적 정치의식과 태도도 필수적이라고 보았다(이동윤, 2012; 128).

오현순(2012)은 심의민주주의제도화가 성공적으로 이루어질 수 있다면 일상적으로 공론의장이 형성되면서 시민들의 자유롭고 평등한 참여와 심의적 요소가 결합된 구조 속에서 사후갈등의 심화를 예방할 수 있다고 본다. 그리고 정치에 무관심해진 시민들에게 정치적 삶에 대한 동기부여가 가능해지면서 진정한 시민주권과 영향력의 정치를 행사할 수 있게 된다. 따

라서 그러한 가능성을 실현하기 위해서 매니페스토 시민심의위원회 구축을 강력하게 대안으로 제시한 것이다(오현순, 2008;162).

정희옥(2012)은 19대 총선의 매니페스토 운동의 성과를 정당, 후보자, 유권자, 중앙선거관리위원회 등의 주요 행위자에 맞춰서 평가하였는데, 특히 유권자들에게서 매니페스토운동에 대한 인식이 더욱 부정적으로 변화된 것에 대하여 매니페스토운동이 정당의 정책선전의 이정표 역할을 제대로 수행하지 못하는 원인을 밝혀야 함을 지적하고 있다. 특히 결론에서 한국의 매니페스토가 선거일 당일 불과 2~3주 전에 발표가 되는 고질적인 병폐가 매 선거마다 재연되고 있다고 지적하였다. 이와 유사하게 김형준(2008)도 시민들이 충분한 시간을 갖고 공약을 검증할 수 있는 기간을 확보하는 것이 전제되지 않는다면 매니페스토를 정책선거의 수단으로 삼기란 불가하다고 하면서 후보자 선출 시점을 앞당기는 것을 법제화할 것을 제안하였다. 즉 공천시기를 앞당겨 공직 후보 선정을 확정짓도록 의무화하여 매니페스토가 선거준비자 유권자의 선택기준이 되도록 충분한 시간을 마련하자는 것이다.

채진원은(2012)은 그 동안 매니페스토 도입의 취지와 당위적 필요성 그리고 그 긍정적인 효과를 강조할 수밖에 없는 상황에서 상대적으로 소홀이 다뤄졌던 매니페스토 지표의 시대적실성의 문제를 실험적인 차원에서 정면으로 문제제기하고, 나름대로 평가지표의 새로운 방향성과 그것의 대안적인 지표로 드림(DREAM) 평가지표를 제시하고 있다. 그 동안 주로 한국의 매니페스토 평가지표로서 참고했던 스마트지표는 170년 전 정당과 유권자 사이의 계급적 연대가 강했던 시기에 개발된 것이라는 점에서 불확정성이 커진 지금의 시대상황에서는 적실성이 떨어질 수밖에 없다고 평가하면서 매니페스토의 적실성을 키우기 위해서는 매니페스토 평가지표들은 구체적 정책내용들을 주로 검증하기보다는 국정의 전반적, 종합적, 거시적, 과정중심적 방향을 지향할 필요가 있고, 따라서 이러한 것을 고려하는 매니페스토 평가지표로서 현장성, 반응성, 비전, 조율성, 연계성, 소통성, 효능성 과 같은 항목이 더욱 강조될 필요가 있다고 제안하였다.

조진만(2008)은 한국에서 매니페스토 정책선거가 이루어지기 위해서는 어떤 준비와 노력이 필요한가를 서구 민주주의 국가들의 경험을 중심으로 고찰하였다. 실질적으로 유권자의 정책적 선택을 도울 수 있는 내용을 개발하기 위해서는 정당의 매니페스토에 대한 분석을 수행하여 수사적? 비공식적인 차원이 아닌 문서적? 공식적인 차원에서 파악된 정당의 정치적 입장과 우선수위를 유권자에게 알리는 것이 중요하며 이를 토대로 유권자들이 정책적으로 반응하게 될 때 비로소 정당들도 매니페스토의 중요성을 인식하게 될 것이고, 모순되거나 상충되는 정책들을 공약화하는 일도 없어질 것이라 제안하고 있다. 또한, 선거 이후 정권을 장악한 정당이 매니페스토를 얼마나 잘 이행하였는지 적실성 있게 평가할 수 있는 기준을 마련되어야 매니페스토에 기반한 책임정치가 실현될 수 있다는 점을 강조하고 있다.

석종근(2007)은 선관위의 역할을 강조하고 있다. 우리 헌법은 선거의 공정한 관리기능을 선관위에 부여하였다. 따라서 매니페스토의 정책선거운동 역시 공정성을 확보하기 위해서는

선관위의 역할이 매우 크다. 특히 재정지원근거가 마련된 것에 있어서도 선관위가 그 공정성을 담보한다는 점이 중요하다. 그런데 선관위가 중립성을 보장하는 기관이지만 정책이란 결코 중립적인 것일 수 없는 속성을 갖고 있다. 따라서 정책에 대한 평가도 중립적인 사고의 결과는 아니다. 대신 정당과 후보자가 매니페스토를 작성하고 이를 시민들에게 전달하며 공유하고 소통하는 과정을 선관위는 적극 권장할 필요가 있다. 이를 위해서 다양한 시민, 종교, 사회, 언론단체 등의 참여를 지원하고 협력하는 노력도 필요하다고 보았다.(석종근, 2007;24).

매니페스토 평가에서 객관성 및 공정성의 문제는 아주 중요한 지점이다. 예를 들어 공약의 구체성을 강조하다 보면 자칫 내용보다는 형식에 치우칠 수 있으며, 특히 보다 많은 정보를 가진 현직 후보, 거대정당에게 유리할 수 있다는 점 등을 지적하고 있다. 이러한 우려를 조금 논리적으로 확대한다면 매니페스토 운동이 보수적인 후보나 정당에게 유리하다는 주장으로 까지 이어질 수 있다(김욱, 2008b:45).

한국에서의 매니페스토 운동을 평가하려는 노력과 더불어 지방선거를 통해 특정 지역사회에서 매니페스토가 어떤 변화를 가져왔는지를 분석한 연구들도 꾸준히 나타나고 있다. 2006년 5.31 지방선거 당시의 강원도 K시의 사례연구(남진남, 2008), 2010년 지방선거에서의 광주광역시 동구의 사례연구(박병택, 2010), 강원도의 매니페스토 운영상의 문제점과 원인을 밝히고자 한 연구(이정은, 2012) 등이 이에 해당한다.

김상준 외(2009)는 2010년의 지방선거에서 매니페스토의 과정을 분석하면서 몇 가지 과제와 대안을 도출하였는데, 첫째, 언론이 가급적 후보자 동정보도에 집중하는 행태를 자제하고 공기로서의 역할을 중심으로 선거문화를 만드는 일에 참여해야 한다는 점, 둘째 도덕성 등 인물검증과 정책검증이 균형을 맞춰서 이뤄줘야 한다는 점. 셋째, 시민들의 정책검증활동에 대한 규제를 과감하게 완화하여야 한다는 점. 넷째, 형식적 평가를 넘어 공약이행에 대한 실질적인 시민들의 체감도를 평가할 수 있는 지표도 보완되어야 한다는 점들을 제시하고 있다. 그리고 무엇보다도 매니페스토 운동은 정치권이 일방적으로 제공하는 자료에 대한 평가와 정보제공이라는 차원을 넘어서서 시민중심의 권리형성으로서 재정립되어야 한다고 주장하면서, 그 핵심으로 국회법에 의해 독립적 위상을 갖는 '매니페스토 시민심의위원회'를 분야별 전문가집단과 무작위 선발된 시민들로 구성하자는 제안을 내놓았다. 시민심의위원회가 선거기간 공약을 검증하고 선거 이후에는 공약 이행을 평가할 뿐 아니라, 공약 이행 및 정책 사안에 대한 일상적인 권고 및 제안을 함으로써 매니페스토를 시민기구화하자는 것이다.

박병식 외(2008)은 지방자치단체장선거의 경우, 공약을 평가하는 것에서 그칠 것이 아니라, 공약을 지속적으로 관리하는 방식이 마련되어야 한다고 주장하였다. 예를 들어 공약을 이행하기 전 시민들과 의회의원들과 그 실천방식에 대해 사전점검하는 제도, 4년간의 임기 동안 초기에 설정한 공약을 주기적으로 그 이행도와 이행일정 및 목표를 공지하는 공시제도, 공약이 실제로 이행되었을 때에는 이것이 본래의 목표대로 수혜자들에게 의미 있는 공약으로서 실천되었는지 그 성과를 확인하고 관리하는 성과관리제도 등을 제안하였다.

류영아(2009)는 지방선거의 매니페스토 과정을 살펴보면, 유권자들에게 매니페스토가 제대로 전달되고 있지 않다는 점을 비롯하여 유권자와 정당 및 후보자 사이의 상호작용이 거의 없다는 것이 매니페스토가 활성화되지 못하는 가장 큰 요인이라고 보았다. 또한 선거가 끝난 후의 매니페스토에 대한 관리가 없기 때문에 미래의 선거에서 매니페스토에 대한 관심이나 신뢰도가 하락하는 요인이 되고 있다는 점을 지적하고 있다. 이의 개선을 위해서는 크게 매니페스토 인식확산, 매니페스토의 적극적인 작성, 매니페스토 관련 정보제공, 매니페스토 평가확대, 매니페스토에 기반한 투표, 매니페스토 실천 의지와 활동 등의 차원에서 구체적인 대안이 제시되어야 한다고 보았다.

우리나라 지방선거 매니페스토가 가지고 있는 한계가 있음을 부인할 수 없다. 첫째, 기관 위임 사무가 많은 비중을 차지하고 있는 우리나라의 경우 지방선거에서 매니페스토의 의미가 크지 않을 수 있다. 둘째, 지방재정의 문제이다. 중앙정부의 경우 모든 사업의 예산을 자력으로 확보할 수 있으나 지방자치단체의 경우에는 자력으로 할 수 있는 사업이 극히 제한되어 있다. 재정자립도가 낮은 지역이거나, 국비가 필요한 정책의 경우 중앙정부의 의지가 반영되지 않아 단체장이 노력한다고 하더라도 실현가능성이 없는 공약이 될 수 있다. 셋째, 지방선거 매니페스토의 경우 중앙과 지방 간의 관계가 중요하며 중앙정부와 지방자치단체 간의 협력적인 거버넌스 구축이 선행되어야 할 것이다(류영아, 2009;48).

앞서 보았듯이 매니페스토 운동이 갖는 현재적인 한계와 그 대안을 제시하려는 연구들이 이어져왔다. 2006년에 이후에도 지방선거에서 나타난 매니페스토 평가활동은 정책선거를 위한 선거문화의 기초를 다지고 유권자에게 정책에 기초한 투표선택의 준거를 제시하였다는 점에서 그 의미가 적지 않다. 현재로서 매니페스토 평가 결과가 선거결과에 얼마나 영향력을 발휘하는지에 대해서는 확인하기 어렵지만, 매니페스토를 통하여 후보자에 따라 지역사회가 다르게 변화해 나갈 것이라는 것을 예측할 수 있는 구체적인 정보가 제공될 수 있다는 점에서 그 의미는 크다(이현출, 2011;175).

다만 그간 많은 자발적 노력에도 불구하고 매니페스토운동이 눈에 띄는 성과를 가져오지 못한 이유에 대해서는 진지한 성찰이 필요하다고 할 수 있다. 실제로 여전히 매니페스토운동은 선거문화운동, 캠페인의 성격을 벗어나지 못하고 있다. 정당과 후보자들에게 매니페스토를 권고하고, 이를 유권자들에게 알리는 방식으로 간접적인 사회적 압력을 만들어내는 것이 이 운동의 방식이었다. 또한 이 운동을 주도한 주체는 지역사회에 뿌리를 둔 일반적인 유권자, 주민조직이 아니라, 매니페스토운동본부와 같은 시민단체와 선관위였다는 점도 이 운동이 대중화되는 데 근본적인 어려움을 내포하고 있다. 즉 시민단체들이 정당과 후보자를 대상으로 매니페스토를 요구하더라도 이 시민단체에 대한 유권자들로부터의 지지, 신뢰, 관심이 없다면 정당과 후보자들에 대한 유의미한 사회적 압력을 만들어내기 어렵기 때문이다. 오히려 시민단체의 권력화 비판이나 공정성 시비 등이 일어날 가능성이 상존한다(박지혜, 2012). 이런 점에서 볼 때 실상 한국의 매니페스토 운동은 지나치게 정당, 후보자, 유권자들에게 인



식과 태도의 변화를 요구하는 점진적인 문화운동이라는 성격에 매몰된 채 유권자들에 대한 정당과 후보자들의 정책 공약 책임성을 제도적으로 요구하는 차원의 제도적 진전이 거의 이뤄지지 못했다고 하겠다.

이런 점에서 다음으로는 매니페스토의 이행평가를 실제로 가능케 하기 위한 제도화의 문제, 특히 재정평가의 제도화 방안에 대해 선진국들의 사례를 보면서 검토해보고자 한다.

## 2. 매니페스토 개선방안 - 선거전 재정보고서 발간 및 공약 재정추계

한국의 매니페스토에 대한 국내학자들의 선행연구를 통해 다양한 대안들이 제시되었다. 이 제 매니페스토의 활성화를 위한 해외사례를 살펴보고자 한다. 특별히 선거전 재정보고서 발간 및 공약 재정추계의 논의 그리고 구체적인 정책선거 실효성 확보를 위한 제도개선 방안을 논의하여 본다.

매니페스토가 실제로 유의미한 정책이행을 위한 공식적 약속이 되기 위해서는 매니페스토의 이행가능성을 대중들이 판단할 수 있어야 한다. 이를 위해서 대중들에게 공약집행을 위한 재정정보가 동시에 제공되어야 한다. 이런 이유로 경제협력개발기구(OECD)는 공정한 선거, 정책 중심의 선거를 위해서 선거전 보고서(Pre-election report) 권고하고 있다. 또한 재정투명성을 높이기 위해 재정보고서의 하나로 선거 2주전까지 선거 당시의 재정상황을 정확하게 공개하여 유권자들의 정책 판단의 기준으로 삼을 수 있도록 권고하고 있다. 매니페스토의 한 방안으로 현재 OECD권고안을 바탕으로 국가별로 마련되고 있는 재정보고서 작성을 참고한다면 지방선거, 총선, 대선 등에서 실현가능성이 없는 무분별한 공약을 정당이나 후보자가 남발하는 것을 방지할 수 있을 뿐만 아니라, 한정된 재정을 가장 효율적으로 활용하기 위한 구체적인 정책을 두고 정당 간 후보자간 경쟁을 유도할 수 있을 것이다.

실제로 한국의 제 19대 국회의원선거에서 새누리당은 5+5정책을 민주통합당은 3+3 보편적 복지 등의 공약을 발표하는 등 복지공약을 경쟁적으로 내놓았다. 뿐만 아니라 정당별로 핵심공약에 대한 예산소요규모를 밝히는 등 진일보된 공약문을 내놓았다. 그러나 공약문은 정당내부적인 논의를 바탕으로 작성될 뿐 그 현실성을 검토할 수 있는 제3의 기관이 없다는 것이 맹점이다. 예컨대 19대 총선 당시 새누리당에서 저출산대책으로 27조를 지출하겠다고 공약했으나 새누리당의 저출산 대책의 이행방식과 예산규모의 적합성을 판단할만한 근거가 없다는 것이다. 그러다 보니 선거전은 정당 사이의 공약을 현실성을 두고 논쟁이 벌어지게 된다. 복지공약을 내놓더라도 그 실행가능성을 평가할 공적 정보가 부재한 상황에서 현실성 논쟁은 국민들의 정치적 선택에 실질적 도움을 주지 못하고 오히려 정책경쟁에 대한 피로감을 높이는 효과를 낳는다. 또한 더 심각한 문제는 선거 이후에 복지공약에 대한 실제적 이행 프로그램이 마련되어 있지 않다는 점이다. 심지어 선거 이후 다수당이 복지공약을 재정적인 이유로 수정 혹은 폐기하더라도 유권자로서는 이를 비판할 근거를 갖지 못한다는 점도 문제

가 아닐 수 없다. 이처럼 재정정보가 제공되지 않은 상태에서 이뤄지는 정책경쟁이 얼마나 공허한 것이 될 수 있는지는 자명하다(박형수, 2012).

또 한가지 주의를 기울여야 하는 재정 문제라고 한다면, 집권여당이 차기 선거에서 승리할 확률을 높이기 위해 정부정책을 조작할 수 있다. 흔히 ‘정치적 예산순환 가설’ 혹은 ‘정치적 경기순환론’이라고 일컫어지는데, 즉 집권여당이 차기 선거에서 승리할 확률을 높이기 위해 정부정책을 조작하고 재정정책을 활용한다는 것이다. 예컨대 선거가 있는 해에 대형 국책사업을 시작하여 경기를 부양하거나 경제규모에 맞지 않는 대규모의 사회복지지출을 급증시킴으로써 선거를 유리한 방향으로 유도할 수 있다. 이와 같은 재정지출은 무엇보다 지속가능하지 않은 경우가 많고, 장기적으로는 재정상황을 악화시키거나 예산낭비를 초래하는 등 부정적인 방향으로 국가재정에 악영향을 미칠 수 있다. 그러나 재정상황에 대한 정보가 없는 상황에서는 집권여당이 주도하는 경기부양정책의 건전성과 지속가능성을 평가할 수 없기 때문에 유권자들은 집권여당의 조작적 경기정책을 긍정적으로 평가할 가능성이 높다.

이런 현상은 실제로 대의제민주주의에서 일반적으로 나타날 수 있는 부작용이기 때문에 OECD는 재정보고서를 통해 국가별로 정치 및 경제 상황의 대중 신뢰성과 지속가능성을 높이기를 권고하고 있다. OECD 권고안(OECD Best Practices for Budget Transparency, 2002)을 구체적으로 살펴보면 재정보고서 종류, 보고서에 포함되어야 할 사항, 신뢰확보방안으로 구성되어 있으며, 재정보고서는 예산, 사전예산보고서, 월간보고서, 중간보고서, 회기말 보고서, 선거전보고서, 장기전망보고서를 열거하고, 현 회계연도에서의 예산집행결과(현 연도와 향후 2년간의 예산예상집행액 포함), 정부금융재산, 채무, 비금융재산, 공직자퇴직연금, 우발채무, 예산에 영향을 미칠만한 정부정책결정 등이 있다.

단순히 보고서를 작성하는 것이 중요한 것이 아니라, 선거 전 보고서의 신뢰성 제고를 위하여 보고서에서 제공하는 정보의 완성도를 확인하는 내부통제(감사 포함) 실시도 권고한다. 특히 재무부장은 보고서에 포함된 재정적 효과를 수반한 정부결정에 대하여 책임성명을 내고, 고위정부관리는 재무부장이 가장 전문적인 수단을 사용했음을(서면으로) 증명하여야 한다. 이러한 권고를 채택한 대표적인 국가로는 네덜란드, 호주, 뉴질랜드를 들 수 있다. 이에 아래에서 그 사례를 좀 더 구체적으로 살펴보고자 한다.

### 1) 호주

호주의 선거전 재정보고서 「Pre-election economic and fiscal update」는 예산공정법(The Charter of Budget Honesty Act 1998)에 근거하고 있다. 재무성 및 금융부가 선거일결정일로부터 10일 이내 발간하는 것을 원칙으로 한다. 포함 내용으로는 첫째, 현재와 향후 3년간 회계연도에서의 재정평가, 지출(예상액 포함), 둘째, 집행변화 관련 회계평가 등에 관한 회의 자료, 셋째, 재정추계에 변화를 가져올만한 위험요소(우발채무, 재정평가에 포함되지 않은 공

식적 입장, 진행중인 정부협상 등) 등이다. 이 보고서에 대해서 수상은 필수 27개 항목을 모두 포함했다는 확인서명을 하고, 재정금융부 장관 또한 가장 전문적인 수단을 사용하여 모든 경제적 요소, 정부결정 등을 고려하였다는 서명을 함으로써 문서를 보증한다.

선거 공약의 비용추계 「Policy Costing report」도 작성해야 한다. 선거기간 중 수상은 집권당의 정책수반비용을 재무성 및 금융부에 요구하고, 각 여당과 소수당의 대표자 역시 공약에 수반되는 비용 산출을 (직접 또는 수상을 통하여) 요구하게 된다. 이러한 요청은 서면으로 해야 하고, 정책비용의 대략적 추계, 정책목적은 포함하게 된다. 이 비용 추계에 대해서 재무성 및 금융부는 이 보고서를 선거일전에 발표하여 유권자들에게 정보로 제공하는 것이다. 이때 정책비용 산출에 사용된 방법에 대한 서면화된 가이드라인을 제시할 수 있다. 그런데 만약 약 정당의 요청에 따라 정책비용을 검토할 충분한 정보나 시간이 부족하다면 선거일 전 정책 효과에 대한 성명만을 발표하고, 그 요청은 선거일에 철회된다. 선거일 후에는 그 요청에 대한 평가를 공표할 의무는 없다. 그런데 2011 법개정에 의하여 선거전 후에도 정책에 소요되는 비용추계를 국회예산처에서 담당할 수 있도록 하였다.

호주의 2010년 Pre-Election Economic and Fiscal Outlook(PEFO)을 살펴보면, 그 내용으로는 장기재정전망 업데이트, 세입, 원금, 세출 관련 경제적 전망과 변화, 재정성명과 PEFO 준비시 사용된 외부평가요소, 2010~2011 예산과 관련된 정부결정, 예상되는 변화 등에 의한 위험요소 등이 포함되어 있다. Policy Costing Guideline 또한 제시했는데, 예산공정법에 의한 선거공약 비용추계에 대한 개요, 선거 전후 비용 추계하는 국회예산처의 기능 서술, 재무성 및 금융부에 의한 선거공약 비용추계의 목적 등 서술, 수상이나 정당에 의한 공약평가 요청 서술, 공약재정추계보고서의 시기적절성과 관련 이슈, 위 가이드라인에 따라 집권당과 여당의 정책소요비용 추계발표 등으로 구성되어 있다.

## 2) 네덜란드

네덜란드의 선거전 재정보고서 1947년 통과된 법에 근거하고 있다(Law of April 21st, 1947) 이는 정부출연연구기관인 CPB(Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis)에서 시기별로 재정정책 및 선거공약이 재정 및 경제에 미치는 영향을 체계적으로 분석하고 발표하는 것인데 이는 시기별로 발표내용이 구분된다. 매 4년 실시되는 총선 일년 전에는 중장기 재정평가 및 전문가 평가보고서를 제출하고, 선거 2달 전에 정당요청에 의한 선거공약 분석보고서를 제출한다. 네덜란드는 다수정당체제로서 어떤 정당도 혼자서 의회의 다수당을 형성하지 못한다. 따라서 선거 후 정당들은 다수당이 되기 위해 협상해야 하며, 이를 위해 정당간의 추진정책에 대한 연합동의문(coalition agreement)을 작성한다. 이것이 바로 4년간의 정책방향을 의미하는 것이다. 왜냐하면 여러 정당이 합의한 사항이므로 이 정책방향에 수정을 가하는 것은 상당히 어렵기 때문이다. 분석한다. 따라서 선거 몇 달 후에 경제의 새로운 평가

를 위한 중기분석을 제출한다. 선거1년 전에는 GDP, 중장기 공공재정상황을 평가한다. 재무 정책에 대한 자문그룹이 이를 보고한다. 선거 2달 전에는 선거기본방침에 대한 분석을 내놓는다. 그리고 선거 후에는 연합동의문에 대한 분석을 내놓는다. 선거 몇 달 후에는 경제상황에 대한 새로운 CPB의 평가를 바탕으로 중기 정책 프레임을 발표한다.

위에서 알 수 있듯이 네덜란드의 독특한 면은 선거전에 정당들의 선거 정책의 경제적 영향에 대한 분석을 발표한다는 점이다. 이것은 각 정당의 요청에 따라 수행된다.

Table 2.5 CPB analyses of the election plans of Dutch political parties (1986-2010)

	1986	1989	1994	1998	2002	2006	2010
<b>Number of political parties</b>	3	4	5	5	8	8	9
<b>Ex ante analysis</b>							
Effect on government deficit	x	x	x	x	x	x	x
Overview of major budget cuts, extra expenditure and tax measures	x	x	x	x	x	x	x
Detailed overview of policy measures			x	x	x	x	x
Overview of policy measures by function					x	x	x
Effect on employment in the government and health care sector					x	x	x
Effect on purchasing power and profits (added ad hoc in order to partly compensate for the absence of ex post analysis)							x
<b>Ex post analysis</b>							
For core set of macro variables: effects during next period of government	x	x	x	x	x	x	1)
Health care		x			x		x
Long run effects on labour market		x	x	x	x	x	x
Long run effects on environment and mobility			x	x	x	1)	x
Long run effects on government finance					x	x	x
Long run effects of education and innovation proposals						x	x
Long run effects on housing market							x
<b>Scenarios for sketching uncertainty</b>			x	x			
1) Not done due to time restrictions following the fall of government							

(박형수, 2012, p. 12)

이는 유권자, 정당, CPB 사이의 긴밀한 신뢰관계의 구축을 반영한다. 즉 정당과 유권자는 정CPB가 독립적으로 각 정당의 공약에 대한 재정평가를 할 수 있다는 것을 신뢰하고, 정당은 유권자에게 신뢰를 얻기 위해서 공약에 대한 CPB의 재정평가를 내놓는 방법을 택하는 것이다. 이는 유권자가 이를 근거로 정당 정책의 현실가능성을 판단한다는 신뢰에 기반하고 있다. 이와 같은 정당, 유권자, CPB사이의 신뢰관계는 하루아침에 형성된 것은 아니며, 상당기간동안 CPB가 신뢰성을 얻기 위해 평가의 전문성을 위해 연구를 지속해온 결과이며, 재정상황의 악화에 대한 문제의식과 재정평가가 불가피함을 국민들이 인식할 수 있었기 때문이다.

실제로 2010년에는 Charting choices 2011-2015: Effects of nine election platforms on the economy and the environment를 제출하였는데, 네덜란드 9개 정당의 선거공약에 의한 예상결과를 계량화하여 상호 분석하여 발표하였다.

### 3) 뉴질랜드

뉴질랜드의 경우 선거전 재정보고서는 재정책임법(Fiscal Responsibility Act of 1994)이라는 법에 근거하고 있다. 이 재정책임법의 핵심은 정부는 재정집행에 대해서는 공적인 책임을 지고 있기 때문에 이에 대해서 재정정책의 투명성을 위한 법적 기준을 마련해야 한다는 것에 있다. 즉 재정은 국민들의 세금으로 조성되는 공적자금이기 때문에 정부는 이에 대한 남용, 낭비를 미연에 방지해야 할 법적인 구속을 받는다는 것이다. 구체적으로 재정관리의 5가지 준칙을 명시하고 있는데, 첫째, 공공적자는 적절할 수준까지 낮춰야 한다. 둘째, 적절한 기간에 맞게 평균적으로 재정 균형을 맞춰야 한다. 셋째, 공공 재정의 총계에 있어서는 충격완화를 위한 여유분을 유지한다. 넷째, 재정 위기를 관리한다. 다섯째, 예측가능하고 안정적인 세율을 유지한다.

재정책임법은 이런 원칙을 선언적으로만 요구하는 것이 아니라, 정부가 이에 대해 어떻게 공적으로 보고할 것인지에 대해서도 명시하고 있다. 정부는 "Budget Policy Statement"에서 향후 재정운영의 전략적 우선순위와 단기적 재정정책방향, 단기적 재정목표 등을 3월 31일 전에 제출해야 한다. (회계연도는 6월 1일 시작) 또한 재정관련 결정사항이 있을 경우 이것의 영향에 대해서는 3년의 기간동안을 평가하여 정기적으로 "economic and fiscal update"한다. 또한 특별재정보고로서 모든 총선 14~42일전에 「pre-election economic and fiscal update」를 작성하여 발표하는데, 선거 전 경제 재정상황을 기술하고 우발채무를 포함한 재무적 위험요소, 최소 10년간 재정추계 등을 포함하여 발표한다.

최근사례로서 「Pre-election economic and fiscal update 2008」을 살펴보면 선거 전 경제 성장율, 실업율, 재무상황 등을 기술, 중장기 경제적, 재정적 전망을 포함하며, 세계금융위기 등 위험요소 등과 함께 시나리오 분석 등이 포함되어 있다. 재정수입과 지출에 대한 전망과, 예측되는 재정운영결과, 외환보유액, NZS펀드전망 및 부채 등을 포함해야 한다. 선거 전의 재정 전망에 있어서 핵심 위기요소를 밝히고 그에 대한 두 가지의 시나리오를 작성하여 밝히는 것도 포함된다.

뉴질랜드의 선거전 보고서는 정당별 공약에 대한 구체적인 재정평가를 담고 있지는 않다. 하지만 재정과 재무 상황에 대한 구체적인 현황과 전망을 포함하고 있어 선거 시기 재정건전성을 고려하지 않는 공약이 남발되는 것을 미연에 방지하고 특히 집권여당이 선거승리를 위해 일시적 경기순환을 위한 정책을 실시하는 것을 방지할 수 있는 장치이다. 이는 재정적 책임성을 요구하는 법적 장치가 마련되어 있기 때문에 가능한 일이라 하겠다.

### Ⅲ. 매니페스토 활성화 방안 : OECD권고의 한국 적용 연구

2006년 매니페스토가 시민단체들을 중심으로 하나의 문화운동으로 추진되어 왔지만 실제적으로 정책선거의 실효성을 높이는 결과를 가져왔는지 평가한다면 여전히 부정적인 평가가 대부분이다. 현행 공직선거법에서 정당 또는 후보자는 선거공약에 대하여 각 사업의 목표, 우선순위, 이행절차, 재원조달방안을 기재한 공약서를 작성배부할 수 있다. 이에 대해 언론기관 등은 공약에 대하여 비교 평가하고 그 결과를 공표할 수 있도록 규정하고 있다. 그러나 많은 경우 당선유무를 가장 중요시하는 정당 또는 후보자는 선거 승리를 위해 실현 가능성이 검증되지 않은 선심성 공약을 제시하기도 한다. 이는 매니페스토의 무용성이 제기되는 이유이기도 하다. 그러므로 선거공약에 대한 재정소요 추계를 포함하여 선거공약에 대한 전문가에 의한 사전 평가와 공개가 이루어질 수 있도록 제도를 개선할 필요가 있다.

정당이나 후보자가 매니페스토를 작성한다고 하더라도 그것이 실제로 실현가능한 것인지, 또 실현에 대한 의지가 확고한지 등을 확인하기란 쉽지 않다. 따라서 무엇보다 제도를 개선하기 위해서는 실현가능성이 검증된 책임 있는 선거공약만을 제시하도록 유도하는 것이 중요하다. 매니페스토가 실현되기 위한 약속이라는 것을 유권자들이 신뢰할 수 있을 때, 매니페스토는 의미가 있기 때문이다. 매니페스토의 평가지표개발 등은 선거공약에 대한 공정하고 객관적인 사전 검증의 결과를 유권자에게 제공하는데 역량을 집중해야 한다. 이 과정에서 이러한 사전검증결과가 선거결과에 미칠 영향 등을 고려하여 평가의 중립성과 객관성이 보장되는 방법도 강구되어야 할 것이다. 그리고 구체적으로 공약검증의 과정을 구상해보면 다음과 같다.

먼저 대상은 대선, 총선, 지방선거가 해당되며, 대통령선거의 경우 교섭단체를 구성한 정당의 후보자와 여론조사 결과 일정수준 이상의 지지율을 보이는 후보자가 그 대상이 될 수 있다. 국회의원선거와 지방선거의 경우 국고보조금 지급대상인 정당과 공약평가를 희망하는 정당을 대상으로 공약검증작업을 실시한다.

평가 대상은 공약 전체에 대한 타당성, 실현 가능성 등을 종합적으로 평가하는 것이 바람직할 것이나, 시행 초기에는 우선적으로 공약 소요예산 추계, 재원조달방안에 대하여 추진 방안을 평가하는 것이 실현가능성을 검증하는 유리한 방법이 될 수 있다.

공약 평가주체는 객관성과 중립성 확보를 위하여 헌법기관인 중앙선관위 소속 또는 독립기관으로 가칭 선거공약평가위원회 (이하 위원회)를 설치하여 평가를 담당하도록 하는 방안이 제시될 수 있다. 위원회는 선거일 전 90일까지 선거공약 검증기준을 마련하여 공표하고 평가 대상 정당 또는 후보자에게 전달하고 해당 정당 또는 후보자는 선거일 전 60일까지 선거공약, 공약의 목표와 내용, 소요예산, 재원조달방법 등을 위원회에 제출한다. 이를 바탕으로 위원회는 공약의 실현가능성을 평가하며, 이를 평가하기 위해 관련 기관에 필요한 자료의 제출을 요구할 수 있도록 보장해야 할 것이다. 평가의 전문성과 중립성을 위하여 정부출연

연구기관, 민간 연구기관 등에 공약에 관한 의견을 요청하는 것도 필요할 것이다. 위원회는 요구자료와 평가의견 등을 종합하여 공약평가를 위한 보고서를 작성하고 위원회 회의를 거쳐 최종적으로 확정한다.

이에 대해 재정당국은 선거 전 국가재정 상황을 구체적으로 알리기 위하여 위원회에 관련 자료를 제출할 수 있도록 하는데 이를 통해 공약의 재정소요 추계와 관련하여 재정 관련 기관 단체의 전문적인 의견이 유권자에게 전달될 수 있을 것으로 기대된다.

위원회의 검증은 선거에 충분히 반영되고 유권자들의 선택에 있어 활용될 수 있도록 하기 위해 선거일 전 60일 전부터 선거공보 발송전까지로 완료되어야 할 것이다. 또한 공약 평가 결과는 선관위와 해당 정당, 후보자에게 통보하고 중앙선관위는 평가 결과를 홈페이지에 게시하고 선거공보와 동봉해 발송하는 방식으로 유권자들에게 전달한다.

#### IV. 요약 및 제언

매니페스토는 아직 운동의 단계를 벗어나 제도화되는 단계에 이르렀다고 하기 어렵다. 시민사회나 언론의 관심이 없다면 정당이나 후보자가 공약집을 성실히 작성해야할 동인을 상실할 것이다. 하지만 매니페스토가 정책선거의 양적 질적 심화로 이어지게 하기 위해서는 유권자와 정당, 후보자의 태도의 변화만을 기다릴 수 없다. 이제 대의제 민주주의 하에서 선거에 임하는 정당과 후보자에게 보다 책임있는 정책개발의 의무를 부여해야 하고, 또한 유권자에게는 정책에 대한 정보를 제공받는다는 권리를 보장한다는 차원의 제도적 변화가 요구된다. 앞서서 그러한 방안을 제시한 선행연구들을 제기했다.

또한 OECD의 권고안을 한국에서도 실현해보는 방안을 좀 더 심층적으로 구체화해 보았다. 호주, 네덜란드, 뉴질랜드 등에서는 이미 현재의 재정상황에 대한 보고와 더불어 선거에서 제시된 공약들에 대한 재정적 현실성을 검토하여 발표하는 제도가 법적으로 보장되어 있다. 정치적 선택을 받기 위해서 한정된 자원을 효과적이고 가치롭게 활용하기 위한 정책 합리성은 중요한 기준이 될 수 있다. 이런 점에서 한국에서도 공약에 대한 재정평가제도는 매니페스토에 대한 정당 및 후보자의 실질적 준비와 유권자들이 스스로 정책을 평가할 수 있도록 하는데 크게 기여할 수 있을 것이다.

#### 참고문헌

김상준, 오현순. 2009. “매니페스토 운동과 심의 민주주의: 한국의 경험에 대한 평가와 대안.” 『시민사

- 회와 NGO』 제7권 제2호. p.151.
- 김형준. 2008. “매니페스토 정책선거 평가토론회” 중앙선거관리위원회 한국매니페스토 실천본부 주최 <토론회 자료집>.
- 남진남, 2008, "매니페스토운동 활성화 방안에 관한 연구 : 강원도 K시 지방선거를 중심으로" 강원대학교, 석사학위논문
- 박병식, 전용태. 2008. “자치단체장 공약의 달성도 평가 -경북 경주, 영천, 포항 자치단체장 공약을 중심으로” 『한국지방정부학회』 학술발표논문집. 제3호. p.55.
- 박병택, 2010, "지방자치단체 매니페스토 성과와 의의 : 광주 동구청장 사례를 중심으로" 조선대학교, 석사학위논문
- 박형수. 2012. 2. 「선거와 재정관리」 재정분석센터 정책보고서.
- 류영아. 2009. “한국의 지방선거 매니페스토 분석” 『한국지방자치연구』 제11호 제1호. pp.25-45.
- 석종근, 2007, "유권자 중심의 매니페스토 운동 활성화 방안에 관한 소고: 진해 추진사례를 중심으로" 『선거논단』 제4호. pp.305-322
- 엄기홍. 2008. “광역단체장의 선거공약과 공약이행평가: 평가지수 개발.” 『한국정당학회』 제7권 제2호. Pp 217-238
- 이동윤, 2012, “한국의 정당정치와 매니페스토 운동: 제 19대 국회의원선거를 중심으로”, 동북아연구소. 27권 1호, p.103~133
- 이정은, 2012, "한국 매니페스토 운동의 평가와 과제 : 강원도 매니페스토 운동을 중심으로" 강원대학교, 석사학위논문
- 이청천, 2008, "한국 매니페스토 선거의 실태와 문제점에 관한 연구", 전남대학교, 석사학위논문
- 이현출, 가상준. 2011. 2010지방선거 매니페스토 평가와 과제.” 『지방행정연구』 제25권 제4호. , p.155
- 이호형, 2009, "한국형 매니페스토 운동의 성공적 정착을 위한 장애요인과 실천적 대안" 학술저널, 21세기 정치학회보
- 조진만. 2008. “한국 매니페스토 정책선거의 과제와 제도적 개선방안” 『한국정당학회』 제7권 제2호. pp111-135.
- 정희욱. 2012. “19대 총선에서 나타난 매니페스토 정책선거의 현실과 한계.” 『한국정당학회』 제11권 제2호. pp. 125-155.
- 채진원. 2012. “매니페스토 평가지표에 대한 평가와 대안 모색” 『정치와 평론』 제10권. p.129



# 정책정당 및 책임정치 강화를 위한 정당구조 개선방안: 지역사회의 참여를 중심으로

황정화(연세대 대학원)

이병하(서울시립대)

## I. 서론

대의제 민주주의 정치체제에서 ‘정당’은 시민들의 의사를 집합적으로 대변하여 정치공동체 운영에 효과적으로 반영하기 위한 사회제도이자 자발적 결사에 기반한 조직이다. 정치를 한정된 자원을 가치에 따라 분배함과 동시에 구성원들 사이의 갈등 조정의 과정이라 정의할 때, 직접민주주의가 실현되기 어려운 현대 민주주의 국가에서 정당은 가치배분의 방식, 갈등 조정의 방식 등에서 서로 다른 관점과 이념에 입각하여 정책을 생산하고, 이를 근거로 선거를 통해 유권자들을 ‘대의’하게 된다. 따라서 대의제 민주주의 체제에서 민의가 정치의 영역에까지 효과적으로 전달되어 서로 경합하고 공동체의 집합적 결정에 영향력을 행사하기 위해서는 이를 매개하는 정당의 역할은 결정적이라 하겠다. 이에 대해 대표적인 정치학자인 샤희슈나이더 (Schattschneider, 1942)는 일찍이 정당을 ‘민주주의의 창출자’이자 민주주의를 작동의 핵심적 제도적 장치라고 일컫었다.

그런데 이와 같은 이상에 부합하려면, 정당은 먼저 유권자들에게 정치적 이념과 관점이라는 점에서 정당의 철학을 드러내어야 한다. 또한 이를 근거로 구체적인 정책을 제시하고 또한 정책을 실행하기 위해 역량을 집중하여 지속적인 지지의 기반인 신뢰를 확보해야 한다. 이러한 과정이 원활하게 이뤄질 때, 정당은 대의제 민주주의에서 책임 정치의 ‘고리’로서 기능할 수 있게 된다. 정당제도와 정당구조는 정치공동체의 민주주의 제도의 실행에 있어서 중요한 척도이며, 또한 정당제도의 존재의의가 민주주의의 정치체제에 복무하기 위함이기 때문에 정당이 스스로 민주주의 원리에 입각해 조직되어 운영되어야 한다는 규범성을 내포하고 있다.

그런데 정당은 대의제 민주주의를 작동시키는 대리적 제도에 불과한 것이 아니라, 국민의 적극적인 정치참여를 보장하기 위한 정치제도라는 관점에서 ‘정치결사’로서의 성격을 더욱

강조하기도 한다. 즉 정당은 국가대의기관을 창설하기 위한 선제적인 제도만이 아니라, 시민 사회의 국민의 자발적인 정치결사이로서, 국민들이 스스로 정당이라는 형식의 정치결사를 만들어내고 그 속에서 정치적 활동을 함으로써 일종의 정치적 자아 실현의 기제로 이해한다는 관점이다. 이런 관점에서 당원이 선거의 승리를 위해 타인의 의사를 관철하는 '동원된 도구'로 전략하는 일은 제도적으로는 막아야 한다는 것이다. 정당은 국민의 정치적 자유를 실현하고 정치적 자아를 발현하기 위한 것으로서 국민의 기본적 권리를 보장한다는 차원에서 법적으로 제도화되어야 한다는 것이다. 이를 위해서는 당원이 된 국민은 정당의 활동 속에서 자유롭고 공평한 경쟁을 통하여 공직이 될 기회를 얻을 수 있어야 하고, 정당 내의 보직에 진출할 기회도 공평하게 부여되어야 한다.(김선택, 2003 135)

즉 정당은 대의제민주주의를 위한 핵심제도임과 동시에 국민이 선출직을 담당하여 직접 정치에 참여할 수 있는 기회로서의 존재한다는 두 가지 기능을 갖고 있다고 할 수 있다. 민주적 운영과 국민의 참여를 본질로 해야한다는 규범적 요청은 정당에 대한 헌법규정에서도 알 수 있다. 헌법 제 8조에서 정당설립의 자유, 복수정당제보장, 정당의 목적 조직 활동의 민주성 요청, 국민의 정치적 의사형성에의 참여의무, 국가의 특별한 정당보호 등을 규정하고 있는 것이다.

그러나 건국 후 정당정치가 지속되어 오면서 한국의 '정당'이 대의제 민주주의 실현과 국민의 정치참여의 공평한 기회제공이라는 점에서 제 역할을 해왔는지에 대해서는 회의적인 시각이 많다. 그동안 한국의 정당정치는 진성당원들의 자발적인 결사라기 보다는 특정한 인물의 행보에 맞춰 이합집산하고, 선거 때마다 당선 가능성을 쫓아 철새처럼 당적을 쉽게 바꾸고, 지역주의에 의존하여 타당을 배제하는 방식으로 지지를 얻는 등 정치적 이념과 정책 약속에 근거한 책임 있는 정치의 모습과는 동떨어진 정치집단으로서의 각인되어 왔다. 선거 때만 되면 현실성이 없는 수많은 장밋빛 공약들을 무책임하게 남발하고, 당선이 되고 나면 공약을 지키는 일은 뒷전이 되고, 대신 정권의 행보를 둘러싼 정쟁에 몰두하곤 했다. 그러다가 다시 선거 시기가 돌아오면, 당선을 목적으로 또 다시 선심성 공약을 반복하고 한다. 이러한 정당의 행태로 인해 오히려 선거가 반복될수록 유권자들은 정치적 무관심이나 냉소에 빠져들게 되었다. 정당은 당선만을 추구하는 무책임한 선거기계로 인식한 유권자들은 투표하지 않거나, 정책정당을 표방한 신진 정당에 대해서도 냉소하게 되어 한국의 정당정치의 지속적으로 미성숙한 상태에 놓여있는 것이다.

80년대 후반의 제도적 민주화, 양김의 쇠퇴, 그리고 2000년대 이후 지역주의 구도의 일정한 약화를 계기로 정치개혁의 목소리가 높아졌고 정치권 내부에서도 정당개혁의 시도들이 나타나 있었다. 특히 참여정부 시기 개혁정당을 추구하며 창당한 열린 우리당은 당권과 대권을 분리하고 국민경선제를 실시하는 등 정당의 개방성과 투명성을 높여 그동안 인물중심의 폐쇄적 정당을 탈피하고자 했다. 그러나 이러한 개혁적 시도들은 정당이 특정한 정치적 관점에 입각하여 정책을 제시하고 이를 실현함으로써 당원과 유권자의 지속적인 지지를 확보한다는 본질

적 목표와는 동떨어진 채, 조직개혁이라는 형식논리에 갇혀버렸다는 비판도 제기되었다.(박찬표, 2012)

특히 95년부터 본격적으로 시행된 후 지방자치선거는 지역사회의 수준에서 공동체의 운영에 주민들의 의사가 효과적으로 반영되고 직접적인 참여를 보장함으로써 풀뿌리 민주주의의 실현에 기여할 것이라는 기대가 높았다. 그러나 2006년 정당공천제가 도입된 이후로, 정당공천의 여부가 지방선거 당선에 있어 결정적인 변수가 되면서 일각에서는 지방선거에의 정당참여가 주민이 아닌 거대 정당의 기득권을 확대하는 결과를 낳았다는 부정적인 평가도 나오고 있다.

이처럼 대의제 민주주의에서 책임정치를 실현하기 위한 제도적 장치로서 존재하는 정당이 오히려 무책임한 정치의 온상이 되어 정치적 냉소와 무관심을 불러일으킨다는 점에서 정당이야말로 정치개혁의 주된 대상이 되어왔다. 정당의 폐단은 비단 정당 내부적 원인에서만 기인하는 것이 아니며, 또한 정치 개혁은 물론 정당만의 변화로 불가능한 것이기에, 선거제도의 변화를 통해 다원적인 경쟁에 유리한 환경을 조성하고 그를 통해 정당들이 정책 경쟁을 유도하는 제도 개혁 등이 추진되어 왔다. 선거구제 조정을 통한 정당의 대표성 확대, 중대선거구제와 1인 2표제의 비례대표제도 개선 등이 대표적이다. 또한 원내정당화를 통해 정책 중심의 정당으로 변화해야 한다는 방안 등도 제시되었다. (정진민 2003, 김용호 2004, 강원택 2004)

선거제도 상의 변화가 정당에게 변화된 환경을 제공하고 있는 것은 사실이다. 이에 따라 유권자들의 선택권이 강화되고, 정당이 다양한 선거제도에 적응하고 있다. 하지만 정당의 조직이 당원의 자발적인 참여와 지향에 따라 구성되고, 그들의 정치참여를 보장하는 민주적인 조직으로 진전되었다고 할 수는 없다. 정당은 당직자와 정치인, 선거전문가들이 중심이 되어 있고, 당원은 여전히 동원, 특히 지역주의적 프레임에 맞춰진 동원의 대상이 되어왔던 것이다. 그것은 정당조직 자체에 당원들이 주도적인 역할이나 위상이 보장되지 않고 있기 때문이다.

이에 대해 김영태(2009)는 당원조직을, 수입구조 의사결정구조 등을 중심으로 한국 정당의 조직과 운영을 분석한 결과, 한국의 정당이 자발적 당원보다는 유권자 중심의 개방형 당원구조를 갖고 있고, 당비보다 국가보조금에 크게 의존하며, 정당의 운영과정에서 당원보다는 유권자를 중시하고 있고, 의사결정은 고위당직자나 국회의원에 의해 하향식으로 이뤄지고 있는 것으로 확인된다고 하였다. 이와 같이 포괄정당에 가까운 한국 정당의 성격을 두고 유권자들의 보편적 지지를 얻기 위한 정책생산에 유리하다고 볼 수도 있지만 실제로는 정당 조직에 대한 당원들의 견제와 참여가 없어 일관된 정책기조를 유지하기 어렵고, 생산된 정책에 대한 책임성과 지속성도 보장하기 어렵다는 점에서 오히려 무책임한 선거정당으로 존재하게 하는 원인이 되기도 한다.

당원의 참여와 풀뿌리적 기반 없이 존재하는 정당은 정책보다는 엘리트들의 당선을 중심으로 정당을 운영하게 된다. 엘리트들이 정책을 생산하고, 후보자들을 결정함으로써 당 내부에서의 진정한 정책경쟁이 실종되고 만다. 이것은 국민의 정치적 자아를 실현하기 위한 제도

로서의 정당의 본질적 목표를 완전히 상실한 것이라 할 수 있다. 정당조직이 지역사회 수준에서부터 당원과 포괄적 지지자들의 참여를 보장하고, 그들의 요구와 관심사가 정책화될 수 있고, 이를 통해 선거를 치러 보편적 지지를 확보하는 과정이 활성화시켜야 한다는 정당개혁의 방향이 제시되고 있다. 즉 정당 구조가 당직자, 정치인, 선거전문가 등에 국한되지 않고, 지역사회의 당원과 지지자들에 열린 구조로 변화될 필요가 있다는 것이다.

본 글에서는 대의제 민주주의제 하에서 정당이 민의를 반영한 ‘정책’을 제시하고 이를 실천함으로써 책임 정치를 실현하는 역할을 수행해해야 한다는 규범적 관점에서 이를 위한 다양한 대안적 제안들을 검토하고자 한다. 다양한 대안 중에서도 특히 지역사회의 당원과 지지자들이 정당 조직에의 참여를 보장하는 방안을 통해 정당의 본질적 목표와 현재의 폐단을 시정해나갈 수 있다는 관점에 입각한 연구들을 살펴보았다. 그 예비적 고찰로서 기존 연구를 검토해본 결과 정당의 조직구성과 관련한 대안의 제시는 크게 세 가지 주제별로 구분할 수 있었다. 첫째는 지구당의 폐지, 부활, 개선에 관한 연구, 둘째는 정당의 지방선거 후보자 공천 방식에 관한 연구, 셋째는 지역정당의 설립에 관한 연구라 하겠다.

## 1. 지구당의 폐지, 부활, 개선에 관한 연구

지구당의 폐지를 결정할 당시 지구당의 가장 큰 문제로 지적된 것은 ‘돈먹는 하마’로 비유될 만큼 정당 운영에 부담을 가중시키는 고비용의 문제였다. 한 연구에 따르면 사무실 임대료 및 직원 월급과 같은 사무실 경비는 기본이고, 지구당의 활동으로서 지역사회의 당원 및 지지자 경조사비, 각종 행사 참여 및 진행비용, 조직책 관리비용 등 상당한 경비가 소요되는데 수도권인 경우 최소한 월 1000만원 이상, 지방의 경우도 월 300만원 이상이 사무실 운영비로, 그 외 경비까지 합산하면, 실제 운영비는 수도권의 경우 월3000만원 이상이었다고 한다(안영배, 1993; 정윤재 2002). 더욱 문제가 된 것은 중앙당에서 배정되는 지구당 지원금을 제외한 대부분의 경비는 지구당 위원장 개인이 부담했다는 점이다. 선출직 공직자이거나 출마를 준비하는 직업정치인이 대부분인 지구당 위원장들에게 지구당 운영비 조달은 상당히 부담스러운 문제일 수밖에 없었다. 이를 조달하는 책임이 지구당 위원장에 있는 만큼 결과적으로 지구당의 모든 권한 또한 지구당 위원장 개인에게 집중되었다. 이는 정당의 가장 풀뿌리 조직인 지구당이 지구당 위원장의 사조직과 다름없는 위상을 갖게 되는 결과를 초래한 것이다(이정진, 2010).

또한 지구당위원장이 당원들 속에서 발굴되거나 선출되는 것이 아니라, 중앙당에서 낙점하여 지구당에 배정되었다는 점이 문제시되었다. 즉 지구당이 지역 당원의 정치 참여를 보장하는 공간이 되지 못하고 중앙당이 결정한 지구당위원장이 중앙당과 지구당의 소통을 주도하게 되는 것이다. 이는 다음 부분에서 다룰 ‘공천’의 문제와도 이어지는 ‘상향식’ 정당조직의 한 원인이 되었다. 실제로 지방선거 후보자 공천과정에서 지구당위원장의 역할은 매우 컸는데,

이는 중앙당이 지역사회의 사정이나 인물들에 대해 지구당위원장이라는 채널에 의존하고 있었기 때문이다. 형식적으로는 아래로부터의 후보자가 선출되는 것처럼 보이지만, 실제로는 후보자 공천과정에서 지구당 위원장에게 실질적인 결정권이 부여되는 방식이었고 이는 지방 정치에서 지역 당원들과 지지자들이 배제되는 현상을 낳기도 했다(정진민, 2003).

정치개혁의 과제 중 ‘지구당 폐지’가 도마 위에 오르고, 2004년 총선을 앞두고 유권자들의 표심을 얻기 위한 정치개혁 논의가 경쟁적으로 이뤄지면서 국회 정치개혁특위를 중심으로 현재의 정치관계법의 기초가 마련되었다. 이에 2004년 3월 정치관계법이 국회에서 개정됨으로써 법적으로 지구당은 폐지되었다(이정진, 2010).

지구당의 폐지는 정치자금의 투명성 확보라는 측면에서는 긍정적으로 평가할 수 있지만, 지구당의 폐지로 선거구 단위의 정당의 정치활동은 축소되었으며, 유권자들의 입장에서 정당 정치에 참여할 수 있는 창구가 없어졌다는 불만도 제기되었다. 이에 2005년 정당법 개정법률안이 통과되어, 사무소의 설치는 금하지만 당원협의회를 둘 수 있게 되었다. 과거 지구당이 정당의 구성요소로서 법적인 강제성을 가진 것에 반해, 당원 협의회는 법적 구속력을 갖지 않는 임의기구라는 점에서 위상의 차이가 있다. 중앙당의 관리는 받지만 선거관리위원회에 대한 보고의무 등은 없는 자율적인 풀뿌리 조직을 표방한 것이다(이정진, 2010; 368).

지구당 대신 당원협의회라는 비상설 조직을 중심으로 운영되면서 과거의 조직에 비하여 규모나 인력이 대폭 축소되고, 종종 지역 국회의원의 사무실을 당원협의회 사무실로 활용하면서 운영비 축소의 성과는 있다고 볼 수 있다. 그러나 정당이 직접 지역사회의 당원 및 지지자들의 공론 형성과 정치 참여를 보장하지 못한다는 문제점도 지속적으로 제기되었다. 정당도 당원들로부터 당론을 형성하고 정책으로 조직화하려는 노력보다는 인터넷이나 미디어를 통한 일방적인 여론 형성에 주력하게 되어 오히려 풀뿌리 민주주의와 더 동떨어진 채 거대 정당의 일방적인 의사결정의 위험성이 더욱 증가하게 되었다는 비판이 일었다.

뿐만 아니라 지구당 폐지가 비용의 절감이라는 효과 외에도 다른 부작용을 낳고 있다는 주장이 학자들로부터도 제기되고 있다. 특히 현역 의원의 견제 세력이 없어짐으로써 오히려 지역구 국회의원들이 지역구에서 더 큰 권한을 행사하게 되었다거나(전진영 2009), 현역 국회의원이 당협위원장을 맡으면서 과거의 지구당과 별반 차이가 없다는 비판, 그리고 당원협의회가 선관위의 규제를 받지 않아 운영의 투명성을 보장하기 더욱 어렵다는 점이 제기되고 있다(이정진, 2010; 376).

이러한 비판은 비단 정당 엘리트들이나 정치학자들의 관점에서만이 아니라 당원들을 대상으로 한 몇몇 연구에서도 나타나고 있다. 강원택과 윤종빈의 한국 정당의 당원 연구에서 볼 수 있듯이 당원들은 정당 내부의 정책결정 과정에 있어서 당원참여라는 부분에서 불만을 표현하고 있다.

## 〈정당의 정책결정 권한에 대한 당원들의 평가〉

정책에 대한 정당의 입장을	누가 결정해야 하나?	누가 실제로 결정하고 있나?
고위 당직자	7.0	40.0
국회의원	13.9	31.5
시도지부 간부	3.6	4.7
대의원	35.1	9.1
일반당원	31.3	6.6
기타	1.9	1.0
무응답	7.2	7.1
합계 (N)	100.0(1653)	100.0(1653)

(강원택, 2008, 121)

## 〈정당 하부 조직 활동의 중요성에 대한 평가〉

구분	매우 중요하다	약간 중요하다	별로 중요하지 않다	전혀 중요하지 않다
소속정당에 대한 당원협의회의 의미	75.0	19.4	4.4	1.2
지역정치에 대한 당원협의회의 의미	70.3	21.6	5.2	2.8
지구당 부활의 필요성	57.4	34.5	5.5	2.7

(강원택 2008, 124)

## 〈지구당 부활 필요성 찬반〉

구분	빈도	비율(%)
필요하다	2049	67.6
불필요하다	550	18.1
무응답	432	14.2
계	3031	100.0

(윤종빈, 2011, 80)

## 〈지구당 부활의 필요성과 불필요성 이유〉

응답항목		빈도수	비율
지구당이 필요한 이유			
1위	지역주민의 의견수렴 창구역할	619	30.2
2위	풀뿌리민주주의 및 정당정치 활성화 차원	470	22.9
3위	지역주민과의 원활한 접촉	425	20.7
4위	당의 지역 조직 관리를 위해	223	10.9
기타		27	1.3
무응답		285	13.9
계		2049	100.0

지구당 부활이 불필요한 이유			
1위	현행 당원협의회로 충분	149	27.1
2위	지구당위원장의 지나친 권한 행사가 우려	109	19.8
3위	조직 관리에 소요되는 비용의 문제	79	14.4
4위	사무실 유지 운영비의 부담	25	4.6
	기타	12	2.2
	무응답	176	32.0
	계	550	100.0

(윤종빈, 2011, 86)

강원택과 윤종빈의 연구에 따르면 상당수의 당원들은 지구당의 폐지 이후로 지역사회에서 부터 정당에 참여할 창구가 사라졌다는 부정적 평가를 하고 있음을 알 수 있다. 즉 그 운영방식과 지구당위원장의 선정방식에는 문제가 있었다 하더라도 정당의 민주적인 의사결정을 위해서 지구당과 같은 풀뿌리당원조직이 필요하며 이를 통해 상시적으로 정당과 당원이 소통할 수 있어야 한다는 당원들로부터의 요구가 있음을 보여준다. 이런 점에서 이후 많은 정치인들이 당원협의회가 지구당과 같은 정도로 격상되어야 한다거나, 지구당의 부활을 거론해 오고 있다.

이미 폐지된 지구당의 부활을 둘러싼 학자들의 연구도 진전되어 왔다. 이정진은 지구당을 부활시킨다고 할 때는 지구당 위원장에게 권한이 집중되는 것을 방지하고, 민주적인 운영을 위한 제도적 장치를 마련하는 것이 가장 중요하다고 보았고(이정진, 2010) 1인 운영위원장 대신 복수의 운영위원들로 운영되는 운영위원회 체제로의 전환과(정진민, 2005; 9), 3인 이상의 공동대표제의 도입(김용호, 2008; 86) 등의 방안이 제시되었다. 운영비를 절감하고 투명성을 확보하기 위해 유급사무직원의 수를 최소화하고 자원봉사자를 활용하거나, 지구당 운영비를 마련하고 부족한 부분은 후원회를 통해 충당하는 방안 등도 제시되었다(이정진, 2010). 또한 무엇보다 진성당원이 중심이 되는 지구당이 되어야 하고, 이를 위해 당의 정책결정과정이나 공천과정에 참여할 수 있는 기회를 확대하여 당원으로서의 권한과 의무를 함께 누릴 수 있는 정당구조로 변화해야 한다는 점을 강조하였다. 이러한 변화를 전제하지 않은 채 지구당을 부활할 경우 과거 지구당의 폐해는 또 다시 되풀이될 수밖에 없기 때문이다(이정진, 2010; 377).

정연정은 지구당 부활을 서둘러 주장하기보다는 외부 정책 네트워크를 강화하기 위해 정당들이 지역별로 (가칭)정책 및 공약센터를 선거 1년 전에 설립하여 지역단위에서의 후보자 공약 및 정당정책의 주요 내용들을 제시하고 이를 지역사회의 다양한 단체들을 통해 사전검증하고 협약하는 방안을 제시하고 있다. 지구당 폐지로 인해 중앙당과 지역 간에는 정책을 중심으로 하는 소통장치가 존재하고 있지 않은 상태인데, 그렇다고 과거의 지구당을 부활시키는 방안은 과거 중앙당에 종속적으로 존재했던 지구당의 폐해가 되풀이될 위험성이 여전히

존재한다는 점을 들어, 정당 차원의 지역센터를 건립하는 방안을 생각한 것이다. 지역센터에서 선거 1년 전부터 관련 선거에서 제안될 수 있는 정당의 핵심정책을 지역단위로 홍보하고 의견수렴이 이루어지며 선거기간 동안에는 후보자와 소속정당의 정책간의 관련성과 실행의 지를 확인하는 장으로 활용하는 방안을 검토할 필요하자고 제안하고 있다(정연정 17). 즉 지구당이 아니라도 정당이 당원과 지지자들의 참여를 통해 정책정당으로 나아가기 위해서는 당원과 지지자들과 접촉하기 위한 공간적 구심점을 만들 필요가 있다는 주장이다. 저비용으로 정책의 수렴을 위해서 인터넷 정보통신 망을 통한 소통에 의존하면 된다는 입장에 대해서 정연정은 생활단위를 중심으로 형성되는 지역사회의 유권자들의 민의를 수렴하는데 적절하지 않다는 보았다. 덧붙여 소지역 단위의 하부조직의 다양한 네트워크 형성을 우선으로 하고, 이들을 조정하고 지원하는 중범위 수준 즉 시도당 단위의 정당구조로 변화하는 것이다. 이는 곧 정당의 무게중심을 더욱더 아래로 옮기자는 것이다.

이정진과 정연정의 입장은 모두 지구당과 같은 정당의 당원조직을 부활해야 한다는 주장이라 할 수 있다. 그러나 이것이 다시금 지구당의 폐해를 반복하는 결과를 가져올 수도 있다. 이에 대해 정연정은 무엇보다 지구당이 자신의 분명한 조직적 위상을 가져야 한다는 점을 강조한다. 즉 유권자 총원과 지지의 결집이라는 역할을 분명히 가져야 한다는 것이다. 당 내에서 지지자들을 결집시킨다는 분명한 역할 없이 지구당이 정당의 핵심 조직으로 인정받기가 어렵기 때문이다. 또한 이를 위해 지구당의 활동은 당원들만의 행사거나 내부적 소통의 수단이 아니라, 지지자들을 위한 교육과 홍보 이벤트, 프로그램을 운영하는 등 지역사회의 다양한 유권자들과 지지자들에게 개방적인 속성을 가질 필요가 있다고 주장하였다. 이에 위해서는 지구당은 각 지역의 당원이나 지지자들의 자발적인 참여로 운영되는 자율적 조직이어야 한다는 점이다.

이를 위해 정당 내에서 정당의 지방조직들이 갖는 권한의 범위는 대폭 확대되어야 하는데, 이는 개별 선거구별 공직자 후보선출과 관련되는 후보자 추천권한을 갖는 것을 포함하여야 한다. 지구당이 단순히 당을 홍보하거나 중앙당으로부터 정보를 제공받는 말단 기관이 아니라, 당내에서 가장 핵심적인 기능인 ‘후보자 선출’을 실질적으로 담당해야 한다는 것이다. 덧붙여 실질적인 정당재정확보와 활용에 대한 권한을 가져야 하는데, 이는 물론 지구당이 일정한 당비를 납부하는 진성당원을 중심으로 운영되어야 한다는 점을 전제로 하고, 지역사회에서 후보자 당선을 위해 필요한 자원 및 후원금을 모집하고 활용하는 권한까지 가져야 한다는 것이다. 다만 방만하고 낭비적인 운영을 예방하기 위해서 당원의 규모에 비례하여 운영비의 상하한선을 중앙당이 설정하여 가이드라인으로 제시하는 등의 규정이 필요하다는 점도 제시한다. 구체적인 운영에 있어서는 복수의 운영위원을 당원들의 선출로 구성하는 방안을 제시하고 동시에 지구당의 운영위원은 선출직 공직자들이 담당할 수 없도록 법으로 규정함으로써 지구당이 선출직 공무원의 사조직이나 동원조직이 되는 것을 미연에 방지해야 한다고 보았다(정연정, 2009).



정당의 정책생산성과 책임정치실현을 강화하기 위해 지구당의 문제를 논의하는 것은 정당에서 당원 조직을 강화함으로써 당원의 참여를 보장하고, 당원들의 요구와 관심이 직접적으로 정당의 운영에 영향을 미침으로써 정당 내부에서 민주적 참여를 보장할뿐만 아니라, 엘리트 및 당원들 간의 정책 경쟁의 풍토를 만들어갈 수 있기 때문이다. 특히 지방선거에서 지역 당원들이 정당에 참여할 수 있는 통로가 보장되지 않는다면, 지방선거에 대한 정당의 개입은 풀뿌리 민주주의의 실현이라는 지방자치제도의 본질을 거스르게 될 위험도 있다는 점에서 정당의 당원조직의 부활은 중요한 대안으로서 계속 논의되어 나가야 할 것이다.

## 2. 공천의 방식에 대한 논쟁

선거경쟁을 통해 대의제 민주주의의 핵심 기능을 담당하게 되는 정당에서 공천은 정당이 이미 갖고 있는 조직적 힘을 어떻게 사용하는가를 단적으로 보여주는 것이라 할 수 있다. 이미 일정한 지지도를 확보한 정당의 공천여부는 후보자의 당락과 직결되는데 이 경우 정당은 민의를 수용하여 정책을 제시한다는 선거경쟁의 본질을 벗어나, 공천권을 통해 정당의 기득권을 무제한적으로 남용하는 폐단을 낳기도 한다. 예를 들어 정당이 내부의 계파관리의 수단으로 공천권을 활용하여 나눠먹기 식으로 공천하고 관련지역에 어떤 인물을 배치할 것인가에 고심할 뿐 실제로 어떠한 정책상품으로 유권자의 표심을 확보할 것인가에 무관심하다면 선거는 점점 국민들의 의사를 반영하는 것과는 멀어지고 유권자들도 정당이 주는 정책 사인에 반응하지 않으면서 정치적 무관심으로 일관하게 되는 것이다(정연정 a 1). 뿐만 아니라 중앙당이 당 내부 계파갈등과 이러한 갈등을 공천에 반영하는 방식으로 공천제도를 운영한다면 후보자들도 충분한 정책지향형 경쟁에 나서기보다는 당내 영향력 있는 인사와의 관계에 더욱더 치중하게 될 것이다(정연정 a 12).

특히 정당공천제가 지방선거에까지 확대됨으로 인해 논란은 증폭되어 왔다. 지방자치제도의 이상을 무당파적으로 이해하는 입장에서는 풀뿌리 민주주의를 실현하기 위해 지역사회에서 주민들과 밀착되어 있어 검증되고 신뢰를 얻은 인물을 중심으로 지방정치과정이 이뤄져야 한다고 주장한다. 한국의 경우 지방자치제도 실시 이후 초기에는 무당파적인 입장이 우세했기에 총선이나 대선과 달리 전국정당의 개입을 제한하거나 유보해왔었다. 그러나 2003년 헌법재판소는 기초의회 의원 후보자의 정당표방 금지를 규정한 ‘공직선거법’ 제 84조가 ‘정치적 표현의 자유를 침해하고 평등의 원칙에 위배된다는’ 위헌결정을 내린바 있다(박영민, 2010; 173). 이로써 지방선거에서의 정당참여는 제한할 수 없게 되었다. 이후 기초의원선거에까지 정당공천이 확대된 것은 2006년 지방선거부터이다.

기초의원 선거에 정당공천제도가 도입된 데에는 2003년의 헌법재판소의 판결이 영향을 미쳤지만 당시에 우리의 지방자치의 취지에 감안할 때 적절하지 않은 결정이라는 비판도 동시에 함께 제기되었다(이부하, 2008). 당시의 기초의원의 정당공천제도에 대한 설문조사결과

를 살펴보면 찬성이 34.7%였던 반면 반대가 39.6%로 부정적인 인식을 드러냈다(이상목, 2007). 이런 부정적인 평가는 정당공천제의 실시 이후에도 일관되게 나타난다. 2005년 한국 지방자치학회 회원을 대상으로 조사한 연구에서는 75.9%가 정당공천제에 반대의사를 표시하였으며(김순은, 2005), 2007년 연구에서는 61.1%가 반대하였다(주용학, 2007). 김순은(2014)은 2012년에 기초지방정부의 선거에 한정하여 정당공천제의 유지 여부에 대해 설문조사하였는데, 응답자의 12.9%만이 찬성의사를 보였고 응답자의 72.0%가 반대의 의사를 표시하였다.

2005년 정치개혁특별위원회가 기초의원까지 정당공천을 확대하는 결정을 내린 것은 중선거구제의 실시와 병행하여 특정 정당의 지역 지배라는 일당독점의 구도를 타파한다는 목적도 표방했던 것이다. 물론 2006년도와 2010년도를 지방선거를 비교할 때 기초의원 선거에서는 지역당의 특색이 분명하게 약화되었다(김순은, 2010)고 평가할 수 있다. 즉 지역에 따라 상대적 비중의 차이는 있지만 일당독점의 경향은 다소 약화되었다는 것이다. 정당공천제를 실시한 이후로 지방선거의 투표율이 상승하기도 하였다.

그러나 정당공천제에 대한 부정적 평가에도 불구하고 지방선거에서 정책선거와 책임정치를 실현하기 위해서는 정당을 배제해서는 안 된다는 주장도 지속적으로 존재해왔다. 무엇보다 정당공천제는 결과적으로 지방선거에 대한 유권자들의 관심과 참여율을 높였다고 주장한다. 강명구 외(2014)는 대구와 광주의 유권자들에 대한 설문조사를 통해 정당에 대한 일체감과, 지방정치에 대한 관심 및 만족도를 분석하였는데, 이 연구에서 지역정당에 대한 일체감이 유권자의 정치적 선택과 평가에 긍정적인 영향을 가진다는 것을 밝히고 있다. 즉, 지역정당에 대한 일체감이 지방선거에 대한 관심과 참여를 높이는 데 기여한다는 것이다. 또한 정당공천제가 정당의 공공성을 제고하고, 지역주의 선거풍토를 긍정적으로 유인하면서 정당공천 과정에 유권자인 지역주민의 참여확대를 통해 정당에 대한 신뢰를 제고시켜 나갈 수 있다고 주장한다. 또한 정당의 지방정치 참여는 지방정부가 중앙정부와의 유기적 협력관계를 형성하는데 도움을 준다고 본다. 정당공천제에 의해 형성된 지방의회는 지방자치 단체장을 전횡을 견제하기에도 소속정당이 없는 의원들보다 유리하다는 것이다. 지역경제 개발과 관련된 광역사업이나 지방정부간 협력과 고정이 필요한 사안 등의 경우도 정당을 매개로 하여 중앙정부와 지방정부가 원활하게 협력할 수 있다는 점을 지적하기도 한다(가상준, 2009). 또한 정당공천제가 무분별한 정치신인들의 난립을 방지하고, 자질이 부족한 정치인을 걸러내어, 많은 후보군 중에서 어려운 선택을 해야 하는 시민들에게 정치의 효율성을 높여준다고 주장한다(이동윤, 2010; 83. 김병준, 2002; 271) 정당공천제는 정치참여를 활성화시켜 탈정치화를 극복하게 해준다. 정당공천제의 폐지는 오히려 정치에 대하여 국민들의 혐오감에 편승하여 탈정치화를 심화시키게 된다(박광주, 2006). 정당공천제를 통해 지역의 정치인재를 충원할 수 있고, 정당중심으로 새로운 정치지방생들을 발굴하고 양성하는 기능도 할 수 있다는 점도 근거로 들고 있다(가상준, 2009, 224. 김봉채, 2010; 465). 기성정당의 문제점들로 인해 그 폐해가

있을 수 있음에도 대부분의 대의제 정치의 선진국에서도 정당의 지방정치 참여를 허용하고 있는 것도 연장선에서 이해할 수 있다<sup>1)</sup>

그러나 정당공천제를 폐지해야 한다는 주장도 줄기차게 이어져왔다. 강경태(2009)는 지역주의 선거환경에 따른 정당의 독점현상이 고질화되고 있다고 비판하면서 이는 지방정치의 중앙정치 예측화를 더욱 고착화시키는 것이라고 평가하였다(강경태, 2009). 특히 정당의 지방선거 참여가 중앙정치에의 예측의 결과를 가져온 것은 주요한 행정권한이 중앙정부에 집중되어 있는데다 낮은 지방재정 자립도로 인해 유권자의 자치 효능감이 낮은 상태에 있고, 한국의 정당들이 시민사회에 뿌리를 내리지 못한 채 기간당원만 존재하는 간부정당적 특징을 탈피하지 못하고 있기 때문에(박영민, 2010; 173) 정당 공천제가 애초의 제도적 효과를 나타낼 수 없다는 것이다.

지방의회와 자치단체장 간의 견제와 균형이라는 제도적 기능도 오히려 동일 정당출신의 단체장에 대한 의원들의 견제기능이 불가하다는 점을 들어 반박하고 있다. 또한 지역 국회의원에 대한 충성도, 정치자금공여정도 등을 근거로 공천하기 때문에 후보자들에 대한 시민들의 선택권이 오히려 제한되고 지역을 대변할 능력 있는 인재가 오히려 배제되고 재력을 근거로 중앙정치권력자나 지역의 국회의원과 친분이 있는 사람들만이 공천될 수 있다고 주장한다(허철행 2011). 정당의 거름망을 통하여 참신한 정치신인의 등장을 기대하였지만 결과는 지역 국회의원의 정치자금이나 국회의원 당선을 위한 조직을 제공 할 수 있는 지역유지들이 공천됨으로써 유능한 정치신인들의 진출을 오히려 막아서게 된다는 것이다. 지역주의 정당구도에 맞춰진 지역주의 투표행태가 지방차원에까지 재현됨으로써 전반적으로 정당공천제가 한국의 파행적 정치문화를 심화시키는 원인으로 작용한다는 주장한다. 요컨대 정당공천제에 대한 반대는 일정 수준의 정당정치와 대의제 민주주의의 성숙이 전제되지 않은 상태에서 낙관적 전망이나 원칙적 판단에 의존하여 정당공천제가 전면적으로 시행되어 많은 부작용을 가져왔다는 것이다(허철행 2011).

지금까지 지속되고 있는 지방선거에서의 정당공천제에 논쟁의 기저에는 이론과 현실의 크나큰 괴리가 있음을 알 수 있다. 정당의 활동을 보장하고 그 민주적 기능을 중시하는 한국의

1) 출처 : 김용복, “지방정치와 정당의 역할 : 연구의 범위와 쟁점,” 지역사회연구, 제17권 제4호, 2009년 12월, p41

국가	정당참여인정	특징
독일	인정	- 분권적 후보선출 - 법률로 규정
영국	인정	- 지구당 선출 및 중앙당 승인 - 당헌 당규로 규정
미국	자치단체의 자율적 선택	- 분권적, 개방적 후보 선출 - 주법으로 규정
일본	인정	- 다수가 무소속 연합 공천 - 지역개발 등 지방의 필요성에 의한 자율적 결정

헌법은 지방선거에의 정당참여를 법적으로 보장했지만 그 실제적인 운영에 있어서의 부작용을 막을 수 있는 대안은 여전히 부재하다. 많은 부작용이 드러나자 일반인들과 정치학자들과 전문가들 사이에서도 정당공천제를 반대하는 입장이 두드러지고 있지만, 정책의 생산과 책임 정치를 위해 인물보다는 정당중심의 선거가 필요하다는 대전제를 부정하고 있지는 않다는 점에서 지방선거에서의 정당의 순기능을 완전히 배제하고 있지 않다. 이런 점에서 정당공천제의 폐지 혹은 현행대로 유지라는 두 가지 선택지를 넘어서서 다양한 공천의 방식에 대한 대안적 검토와 연구가 필요하다. 현재까지 제시된 연구들을 살펴보면 다음과 같다.

지구당의 폐지와 정당공천제가 실시되기 이전에 김선택(2003)은 근본적으로 풀뿌리 당원 조직의 공천기능을 대안으로 제시하였는데, 다만 지구당에 의한 공천을 가능케 하기 위해서는 진성당원 중심의 당원조직으로 변화되는 것이 전제되어야 한다고 주장했다. 뿐만 아니라 지역으로부터의 정당공천에 대하여 중앙당의 조정적 역할을 일정부분 인정하여 중앙당의 심사위원회가 비토권 혹은 재심을 결정할 수 있도록 하고, 이에 대해서 지구당이 다시 결정할 경우, 중앙당도 받아들일도록 하는 방식을 제안했다. 즉 지역당원 조직이 선발적으로 공천권한을 갖되 중앙당이 조정역할을 제한적으로 갖는 방식이다(김선택, 2003 143).

안철현(2012)은 정당공천제에 대한 대안으로 정당표방제를 제시했는데, 이는 지방선거에 나서는 후보자들이 자유롭게 자신이 표방하는 정당을 표시함으로써 자신의 정체성을 드러내되, 정당의 조직에 독점적 공천권을 주지는 않음으로 인해 지방선거에 대한 정당의 개입을 줄여나간다는 것이다. 그 구체적인 방식으로는 후보자의 정당표방에 대해서 정당이 반대할 수 있는지의 여부, 혹은 정당공천제와 이를 병행할지의 여부 등에 따라 다를 수 있다(이승중 2009).

반대로 김순은(2014)은 미국의 30대 대도시의 70%가 채택하고 있는 정당표시금지제도의 도입을 주장했다. 예컨대 전통적으로 공화당과 민주당의 대결구도가 명확한 뉴욕에서도 정당표시금지제도가 도입되었는데, 이는 유권자와 선거 예비후보자의 선거에의 접근을 용이하게 하고, 인종집단과 정치집단의 선거참여를 제고하며, 정부의 책임성을 제고하기 위해서 더 바람직하다는 결론을 내렸다. 뉴욕시의 현장개정위원회의 건의안에 따르면 정당표시금지제도가 도입되더라도 기존 정당의 역할에는 변함이 없다. 정당은 정당표시금지제도에 참여하는 후보자를 승인하며 후보자도 투표용지의 표시금지를 제외하고는 정당과의 관계를 지속적으로 유지할 수 있다(Charter Revision Commission, 2003).

박영민은 정당공천제의 유지를 지지하면서도 그 개선방안으로서, 정당의 민주화를 실체화 규범화할 것을 제시한다. 헌법에 명시된 “정당활동의 목적 및 운영의 민주화”를 실체적으로 규범화하여 실정법인 정당법과 공직선거법에 명시하는 것이다. 특히 공천과정을 지구당위원장 혹은 당협위원장, 해당지역구 국회의원 등의 임의적 판단에 맡기지 않고 민주적 경선제로 구체적으로 규범화하자는 것이다. 경선의 공정성과 투명성의 확대를 도모하기 위해 선거인단의 수, 후보자의 신상정보공개범위 등을 확대하고 명시함으로써 ‘상향식 분권형 공천’이 가능하

도록 해야 한다고 보았다. 또한 중앙당 중심의 하향식 정당체제의 폐쇄성을 극복하고 다당적 경쟁이 허용될 수 있도록 중앙당과 지역당 간 정당체제의 이원화를 도입하고, 지역을 근거로 한 정당이 설립될 수 있도록 법 개정이 이뤄질 필요가 있다. 지역수준의 정당 창당이 가능해지면, 지역단위 정당간의 자유로운 정책경쟁과 정책 연대가 가능하게 되어 지역정치가 중앙 정치에 예속되는 것을 막을 수 있을 것이라고 보았다(박영민, 2010).

유능한 지방정치인을 추천하는 과정에서 정당공천과 무관하게 주민의 참여를 제도적으로 보장하는 방식도 대안으로 제시하였는데, 일정 수 이상의 유권자의 추천을 받는 ‘지역주민추천제’와 같은 것이다. 시민사회단체에도 공식적으로 후보자를 추천할 수 있는 권한을 합법적으로 부여하자는 주장도 제기되었다(송광운, 2008).

허철행은 지방선거의 정당공천제를 한시적, 부분적으로 폐지하는 것을 제안한다. 기성정당의 공천과정이 충분히 민주적이고 투명한 정도로 성숙해질 때까지 한시적으로 유보하거나 기초자치단체의 경우 부분적으로 폐지하자는 것이다. 기초자치단체의 행정업무는 중앙정부나 광역자치단체에 비해서 상대적으로 정치적 성향이 강하지 않은 공공서비스가 주를 이루기 때문에 정파적인 선택보다는 주민들의 생활요구에 익숙하고 단체장을 견제할 수 있는 후보자라면 충분하다는 것이다.

정당공천을 둘러싼 찬반 논란은 제도의 원칙적 적용과 실제적 작동 사이의 괴리를 보여주고 있다. 무엇보다 지방의 정당조직이 활성화되지 않은 상황에서는 지방정치에 대한 정당의 관여가 지역사회의 당원과 유권자들을 오히려 소외시키는 부작용을 낳을 수 있음을 보여준다. 따라서 정당이 스스로 정당의 지방조직을 활성화하기 위한 노력을 선행해야 한다. 공천과정에 있어서 자발적 진성당원의 참여를 확대할 수 있다면, 정당공천제가 정책선거와 책임정치에 기여할 수 있을 것이다. 요컨대 정당공천제를 폐기할 수 없다면 지역정치를 활성화하는 것이 근본적인 대안이 될 수 있을 것이다.

### 3. 지역정당을 통한 지역정치 실현

주지하다시피 현재의 한국정당체제 (party system)은 과점체제라 할 수 있고, 민주노동당의 원내 진출을 계기로 3당구도가 형성되었지만 다시금 거대 여당과 거대 야당이 주도하는 양당 구도가 강고해져가고 있다. 정당정치를 먼저 실시한 선진국에서처럼 정당들의 대중적 기반이 뚜렷이 구별되는 것이 아니라 오히려 지역적인 지지에 의존되어 있는 양당이 의석의 대부분을 차지하고 있는 정당체제 속에서 정당들이 민의를 수렴하여 정책경쟁으로 나아가게 하는 동인을 내부적으로 확보하기란 쉽지 않아 보인다. 이미 어느 정도의 지지도를 확보한 후에는 정당은 오히려 새로운 정당의 진입을 막으면서 과점상태를 지속하게 되기 때문이다.

특히 정당설립의 요건이 까다롭고 중앙당 중심의 전국정당만이 허용되고 있는 현재의 한국 정당체제는 카르텔 정당에 의해 구성 유지되고 있다는 비판도 제기되어 왔다(김선택,

2003 140) 아래는 한국에서의 정당설립의 법적 요건의 변화를 보여준다. 현재 우리의 정당법 제3조(구성)에는 정당은 수도에 소재하는 중앙당과 특별시 광역시 도에 각각 소재하는 시도당으로 구성되는 것인데, 이 규정은 1962년 정당법 제정 당시부터 존재해온 것으로 2004년 지구당이 폐지된 이후에도 반드시 서울에 중앙당을 설립해야 한다는 서울중심의 사고가 반영되어 있다고 하겠다(강원택 2010, 8).

〈표 1〉 정당 설립을 위해 요구되는 조직 구성의 법적 요건

	법정 지구당의 수	시도당의 수	지구당 최소 당원의 수	비고
1962년 12월 31일	지역구 선거구 총수의 1/3 이상	서울, 부산시, 도 가운데 다섯 곳 이상 분산	50인 이상	국가재건최고 회의 제정
1969년 1월 23일	지역구 선거구 총수의 1/2 이상	위와 같음	100인 이상	7대 국회 개정
1972년 12월 30일	지역구 선거구 총수의 1/3 이상	서울, 부산시, 도 가운데 3 이상 분산	50인 이상	비상 국무 회의 개정 (유신체제)
1980년 11월 25일	지역선거구 총수의 1/4 이상	서울, 부산시, 도 가운데 5 이상 분산 + 한 곳에 지구당 총수의 1/4 초과 불가	30인 이상	국가보위입법 회의 개정 (5공화국)
1989년 3월 25일	지역구선거구 총수의 1/5 이상	위와 같음	위와 같음	13대 국회 개정
1993년 12월 27일	지역구 선거구 총수의 1/10 이상	위와 같음	위와 같음	14대 국회 개정
1997년 12월 13일	1/10 이상	위와 같음	위와 같음	15대 국회 개정
2004년 3월 12일	폐지	5 이상의 시·도당	시·도당 1천인 이상	16대 국회 (지구당 폐지됨)

출처: <http://likms.assembly.go.kr> 국회법률정보지식시스템

전면적인 지방자치 이후에 정당공천제가 실시되면서 이러한 과점체제의 양당구도는 지방 정치에까지 확대되고 있다. 4년마다 시행되는 지방선거는 한편으로는 정권을 둘러싼 평가와 대안이라는 중앙정치의 논리에 잠식되었고 또 한편으로는 지역사회의 지속적인 발전과 무관하게 획일적인 개발공약과 중앙으로부터의 예산 따내기를 중심으로 정책공약이 남발되어 왔다. 정당이 오히려 지방선거를 통해 지역사회에 밀착된 정책이 개발되지 못하고 있고, 정권에 대한 평가로서의 투표행태를 유도함으로써 지방사회의 풀뿌리민주주의나 공동체 운영의 요구들을 정치영역에 반영하려는 노력을 잠식하고, 유권자들도 중앙정당을 보는 눈으로 지역의 후보를 보게 되면서 지방자치에 근본적으로 반하는 효과들이 나타나고 있는 것이다.

이런 점에서 지방정치에의 정당의 참여를 반대하기도 하지만, 지방정치가 후보자 개인의 역량과 실행에 의존되는 것은 책임정치의 실현에 결코 유리하기만 한 것은 아니다. 반복적인 선거를 통해 정책의 지속성을 담보하고, 후보자들을 교육하고 규율하는 정당의 역할이 지방 정치에서도 똑같이 요구된다는 점에서 지방정치에서의 정당정치를 배제하자는 주장은 바람직하지 않다는 입장도 다수 존재한다. 이런 점에서 오히려 필요한 것은 지방선거에서의 정당

참여의 배제가 아니라 지방사회의 요구에 반응하는 지방정당의 설립이 가능해져야 한다는 연구들이 이어져왔다.

강원택(2010)은 일당독재와 같은 특정 정당의 압도적인 지배력은 국회를 통한 정당간 경쟁이 어느 정도 보장되는 총선과는 달리 지방선거에서는 훨씬 큰 부작용을 낳는다고 하면서 지역의회와 지방자치단체장까지 모두 특정 정당 소속에 의해 독식되면서, 지역정치에서 정책 경쟁을 막고 폐쇄적인 정당운영을 가능케 한다고 지적하다. 그리고 그에 대한 대안으로서 특정 지역 내에서 활동하는 지역정당의 설립을 가능케 하는 제도적 변화를 제시하였다. 지방정당을 통해서, 현재의 패권정당에 대한 일체감을 갖지 않는 유권자들이 지방선거에 참여할 수 있는 가능성을 높이고 투표율을 높이는 효과를 낼 것이다. 또한 지역수준의 상향식 정당의 수립이 가능해지고, 진성당원의 수가 증가하여 당원 참여가 중심이 되는 정당이 되어 한국정당의 관행을 극복하는데도 기여할 것이다. 생활정치와 정당정치에 접목되는 계기를 마련하게 된다는 장점도 있다고 보았다. 즉 지방정당은 정치가 일상생활에서부터 시작될 수 있도록 매개자의 역할을 하게 된다는 것이다.(강원택, 2010 15)

하세현도 정당을 배제하는 방안에 대해서는 반대하고 그 대안으로서 지방분권 실현을 위한 대안으로서 지방정당의 육성을 제안하고 있다. 지방정당은 ‘전국가적인 국민의사 형성과정에의 참여는 이차적인 목적에 지나지 않고 주로 지역문제의 해결 내지 지역적 의사형성에 참여하는 것을 주목적으로 하는 정치적 결사체’로 정의할 수 있으며, 이런 점에서 지역주의 정당과는 구별된다. 지방자치선거에 전국규모의 정당이 참여함으로써 기대할 수 있는 긍정적인 효과도 있겠지만, 당내 민주주의가 제대로 되지 않은 중앙집권적 정당이 지역정치에 참여하는 것이 결국 지방이 중앙에 종속되는 결과를 가져온다면 지방정당을 통해 지방의 정당정치를 실현하지는 것이다.(하세현, 2007)

하세현은 독일과 일본의 사례를 들어 비교하고 있는데, 독일은 선거참여의 진지성 여부(조직의 공고성, 구성원 수, 목적 설정 등), 6년 이내의 선거참여, 전체 구성원 또는 이사회 구성원 다수가 독일국민이고 그 소재지가 정당법의 효력이 미치는 범위 내에 있어야 한다는 세가지 조건만 갖추면 정당설립이 가능하여 지역적 범위에 대한 아무런 제약이 없다. 바이에른주를 활동무대로 하는 기독교사회연합, 바이에른당 등이 대표적인 지방정당이다. 정당이외에도 ‘선거인 단체’는 활동이나 정치적 이해관계가 지역문제에 국한되는 정치적 결사체로서, 지방선거에만 후보자를 추천하는 데 이들의 활동에도 제약이 없다. 일본도 정당설립 요건에 있어서 헌법이나 법률로 규정하고 있지 않으며 정당을 설립하고자 하는 사람들이 정치적 활동을 하겠다고 표명하고 등록하기만 하면 정당으로 인정을 받는다. 다만 정치자금규정법과 정당조성법에는 정치단체 가운데 국회의원을 5명 이상 가지는 경우나 총선거나 통상선거에서 총 득표수가 총 유효투표의 100분의 2 이상 획득한 경우에만 정치자금 수혜와 국가의 정당조성의 대상이 된다는 점에서 차이가 있다. 이런 조건을 갖지 못한 정당도 공직후보자를 추천하거나 정치활동을 하는 데에는 아무런 제약이 없고 지역적인 범위도 제약되지 않는다.

대표적인 예로써 생활자네트워크를 들고 있다.

허철행도 가나가와 네트워크 운동과 같은 지역정당, 내지 지역정치체 지역정치연대 운동을 통해 후보자를 배출하는 방식을 제안한다. 반드시 정당의 형태가 아니더라도 생활정치를 대리하는 대리자로서 선거에 참여하는 등 시민 스스로 지역의 문제를 해결하려는 노력을 선거 참여로 이어지게 하는 매개적 조직이 지역정치를 주도할 수 있다는 것이다.

지방정당의 설립을 가능케 하기 위해서는 현재 한국의 정당법의 개정이 전제되어야 할 것이다. 전국정당만을 인정하는 현재의 정당법이야말로, 정당공천제도가 지방정치를 중앙정치에 종속시키는 데 큰 구조적 원인이기도 하다. 지방자치제도에 걸맞게 정당법을 고쳐서 새로운 정치세력이 쉽게 정당을 만들어 지역 정치권에 진입할 수 있도록 정당등록 요건을 변화시켜야 한다는 것이다. 또 정당에 대한 국고보조금도 원내에 진출한 정당만이 아니라 일정 요건을 갖춘 지방당에도 지급하는 방법을 제시한다. 국고보조금 중 선거보조비는 선거공영제 비용으로 전환하여 지역주의에 편승하지 않는 신진세력들이 지역의회에 진출할 수 있는 길을 열어주어야 지방정치가 이미 기득권을 가진 정당구도를 극복할 수 있을 것이다(김용호 a 168). 이는 지방정치와 지방선거 수준에서부터 정책정당의 활성화와 책임정치의 강화를 위한 대안이 될 수 있다.

## II. 요약 및 제언

정당이 정책정당으로서의 기능을 강화하고 책임정치를 실현할 수 있는 환경을 형성해나가기 위해 다양한 제도적 대안들이 제시될 수 있다. 그 중에서도 특별히 정당조직의 변화에 주목한 선행연구들을 살펴보았다. 많은 연구는 정당의 풀뿌리 당원조직의 부활의 필요성을 제기하고 있다. 또한 지방정치에서의 정당참여가 지속된다면, 공천과정에 당원의 주도적 권한을 규범적으로 보장하는 방식 등을 통해 정당공천제가 개선되어야 한다고 주장하고 있다. 또한 정당설립요건에 대한 정당법을 개정하여 지방정치에 참여할 수 있는 지방정당, 생활자조직, 네트워크 조직 등으로 다양화하여 지방정치가 중앙정치에 예속되지 않는 정책중심의 책임정치가 될 수 있도록 해야 한다는 대안들이 제시되고 있다.

정당의 조직을 변화시킴으로서 정당이 지역사회의 참여에 더욱 더 개방되고, 당원이나 지지자들의 의사를 반영하려는 조직적 노력이 증대한다면 물론 정당의 정책기능과 책임정치실현의 과제는 조금 더 수월해질 것이다.

그러나 현재까지의 많은 연구들은 경험적인 연구가 미흡하고 정당의 문제점들에 대한 규범적 처방을 내리는 데 국한되어 있음을 보여준다. 정당정치의 선진국과의 비교 속에서 한국 정당정치의 문제점을 드러내고 이상적인 모델을 제시하는 쉽다. 그러나 이러한 대안의 제시



가 공염불이 되지 않기 위해서는 지방사회가 정당과 어떻게 맞닿아 연동되며 소통하고 있는지에 대한 보다 세밀한 연구가 필요하다고 보여진다. 또한 정당이 스스로 변화를 추구하기 어렵다는 점에서 정당의 변화를 이끌어낼 수 있는 동인이 무엇이며, 동인을 형성해낼 수 있는 방안이 무엇인지에 대한 당원과 당직자들에 대한 인터뷰 등을 포함하는 심화된 연구조사 활동도 병행되어야 할 것으로 보여진다. 지방정치가 활성화되지 않은 상태에서 정당의 조직 변화가 가능하기 어려울 뿐만 아니라 조직변화만으로 정당의 체질이 바뀔 수 있을지는 의문이다. 지역의 주민조직이나 시민사회조직과 정당이 지속적인 긴장과 경쟁 속에서 상호 보완적으로 협력해나가는 모델을 연구하거나 사례를 연구해나갈 필요도 있겠다.

## 참고문헌

- 가상준. 2009. “지방선거에서 정당공천제 : 새로운 변화를 위한 올바른 선택” 『OUGHTOPIA』 제24권 1호
- 강명구, 하세현. 2014. “지역정당에 대한 정당일체감과 지방정치 - 대구와 광주 사례를 중심으로” 『한국정치학회보』 제48집 제1호.
- 강원택. 2004. “정치개혁의 과제와 전망” 『IT의 사회.문화적 영향 연구』, 제40권.
- 강원택. 2008. “한국 정당의 당원 연구 - 이념적 정체성과 당내 민주주의” 『한국정치학회보』 제42집 제2호
- 강원택. 2010. “폐쇄적 지역 정당 구조와 정치개혁: 지방정치를 중심으로” 『한국정치연구』 제19집 1호
- 김봉채. 2010. “정당의 지방선거참여에 관한 소고 - 정당의 지방선거 후보추천제를 중심으로.” 『토지공법연구』 51집
- 김병준. 2002. 『한국지방자치론』 서울. 법문사.
- 김선택. 2003. “정당개혁론 -국민의 정치적 자유를 실현하는 기제로서의 정당 회복” 『고려법학』 제41집
- 김순은. 2005. “지방정부의 장의 선거와 정당공천” 『여성정책논집』
- 김순은. 2010. “기초의회 중선거구제의 효과분석” 『한국지방자치학회보』 제22집 3호
- 김순은. 2014. “기초자치단체 정당공천제의 폐해와 대안” 『법정리뷰』 제31집 제1호
- 김영태. 2009. “정당발전과 내부 개혁” 『한국과국제정치(KWP)』 제25집 제1호
- 김용호. 2005. “최근 한국 정당의 개혁조치에 대한 평가” 『한국정당학회』 제7권 1호
- 박찬표. 2012. “열린우리당의 정당개혁과 그 결과에 대한 연구” 『기억과 전망』 겨울호
- 박찬표. 2008. “책임정당정치의 논리와 조건” 한국정당학회 춘계학술회의 발표 논문.
- 박영민. 2010. “한국 지방정치의 발전 방향에 관한 연구: 지방정당 체계와 정당공천제도 개선을 중심으로 법정리뷰” 제27권 2호.
- 송광운. 2008. “한국 지방선거 정당공천제의 한계와 과제” 『동북아연구』 제23권 제2호
- 안철현. 2011. “지방선거에서의 정당공천제 찬반 논리와 대안 평가” 『한국지방자치연구』 제12집 4호

- 윤중빈. 2011. “지구당 폐지와 한국정당의 민주성” 『한국정당학회보』 제10권 제2호
- 이동윤. 2010. “지방선거와 정당공천제 논쟁, 부산지역 기초자료를 중심으로” 『현대정치연구』, 봄호.
- 이상목. 2007. “지방선거제도 변화의 정치적 효과분석” 『한국지방자치학회보』 제19집 1호
- 이승중. 2009. “지방자치발전을 위한 정당참여의 방향” 『한국지방자치학회 세미나 발표논문집』
- 이정진. 2010. “지구당 폐지를 둘러싼 담론구조와 법 개정 논의” 韓國政治外交史論叢 제31집 제2호
- 정연정. 2009. “정당의 지방조직 활성화 방안: 지구당 재정립의 필요성을 중심으로” 『21세기정치학회보』 제19집 3호.
- 전진영. 2009. “재보궐선거와 지구당부활논쟁”, 2009년도한국정당학회하계학술회의발표문
- 정진민. 2003. “정당개혁의 방향: 정당구조의 변화를 중심으로”
- 정진민. 2008. “정당정치의 제도화와 한국정당의 과제”, 『한국정치연구』 제17집 제2호
- 주용학. 2007. “민선4기 지방선거 결과 분석 및 정책적 함의” 『한국지방자치학회』 제19집 1호
- 허철행, 2011. “지방선거에 있어서 정당공천제의 한계와 개선방안에 관한 연구” 『지방정부연구』 제15권 제1호
- 하세현. 2007. “지방분권 실현과 지방정당의 육성” 『한국지방자치연구회』 제9집 2호
- Schattschneider, E.E. 1942, Party Government in the united states (New York: Rinehart).

# 재정분권과 국가경쟁력의 관계에 대한 탐색적 연구: 정치분권의 교호작용 효과를 중심으로

하혜수(경북대학교)\*

문광민(대전대학교)\*\*

## I. 서론

많은 연구들에서 왜 재정분권과 정치분권이 정부성과 나아가 국가경쟁력에 영향을 미치는가에 대한 설명이 시도되고 있다. 재정분권에 대한 강조는 국가간 경쟁이 강조되는 세계화 시대에 있어서 재정분권을 포함한 지방분권이 국가경쟁력에 기여할 것이라는 믿음에 기초해 있다. 지방분권은 지방의 창의와 자율을 제고하고, 이는 지역특성에 맞는 정책추진과 지역의 자립역량을 강화하여 국가발전에 기여한다는 것이다. 특히 지방정부가 정책의 추진에 필요한 재원을 중앙정부에 의존하지 않고 지방세로서 충당하는 과세자주권을 확보할 경우 지방정부의 재량과 자립역량이 극대화될 수 있다. 하지만 한편으로는 재정분권이 오히려 지역경제의 성장이나 국가경쟁력을 저하시킬 수 있다는 주장(Zhang & Zou, 1998; Xie et al., 1999)과 함께 둘 간의 큰 연관성이 존재하지 않다는 의견들도 제시되고 있다(Davoodi & Zou, 1998; Thornton, 2007). 그리고 국가의 소득수준 등에 따라서 지방분권이 지역경제의 성장이나 더 나아가 국가발전에 기여하는 정도에 차이가 있을 수 있다는 연구결과들도 다수 존재한다.

한편 지방분권의 한 가지 유형 중 하나인 정치분권에 대한 논의도 한창 진행 중에 있다. 주민참여가 강조되고 있으며, 지방자치단체간 통합이 과연 바람직한 것인가에 대한 논쟁도 존재하고 있다. 1990년대 이후 OECD 국가들은 재정위기에 대응하여 비용절감과 행정효율성 확보 차원에서 지자체 통합을 추진하였으며, 그 결과 지자체의 수는 줄어든 것으로 나타나고 있다. 이러한 경향은 국가간 상호의존성과 영향관계가 보다 직접적이고 즉각적인 형태로 전환된 세계화시대에 있어서 특정 국가의 재정위기 경험이 다른 국가로 과급되면서 나타난 결과로 보이며, 그에 따라 OECD 선진국에 있어서 지자체통합의 경향을 부채질하였다고

\*\* 경북대학교 행정학부 교수 (제1저자), hasoo@knu.ac.kr

\*\* 대전대학교 행정학과 조교수 (교신저자). mkm95@dju.ac.kr

볼 수 있다. 이러한 지방정부의 정치분권도 정부의 성과 나아가 국가경쟁력에 영향을 미칠 수 있다. 특히 분권은 중앙에서 지방으로 의사결정권한과 자원의 이전이 전제되는 것이므로 정치분권과 재정분권은 개별적으로 이루어지기보다는 상호 연관성을 가질 수 밖에 없다.

그런데 대부분의 실증연구들이 재정분권의 효과에 초점을 맞추고 있고 이러한 유형의 분권화를 통해 긍정적인 기여가 가능하다는 연구결과들을 쏟아내고 있다. 반면 지방분권화의 유형 중 하나인 정치분권이 정부성과에 미치는 영향에 대해서는 많은 연구가 이루어지지 못하고 있다. 더욱이 정치분권이 재정분권과 상호작용하는 경우에는 어떠한 결과가 도출될 수 있는지에 대해서는 거의 연구가 이루어지지 못하고 있는 실정이다.

본 연구에서는 재정분권 및 정치분권의 개선된 데이터셋을 이용하여 기본적으로 재정분권이 국가경쟁력에 미치는 효과를 살펴보고 이후 정치분권이 재정분권의 국가경쟁력에 대한 효과에 어떠한 영향을 미치는지를 살펴보게 될 것이다.

## II. 이론적 논의

### 1. 국가경쟁력의 의미

국가경쟁력(national competitiveness)은 원래 기업이나 산업수준에서 사용되던 경쟁력의 개념을 국가적 수준에서 도입한 개념이다. 국가경쟁력의 개념에 대한 학자들 간에 합의는 존재하지 않으며, 일부에서는 개념의 허구성을 주장하기도 한다(Krugman, 1994). 이처럼 국가경쟁력의 의미에 대한 명확한 합의가 곤란한 이유는 ‘국가’와 ‘경쟁력’이란 개념의 추상성에서 기인한다. 두 단어의 높은 추상성으로 인해 그 의미의 해석을 둘러싼 논란이 가중될 수 있다. 그러나 이러한 개념적 모호성은 오히려 다양한 해석의 가능성을 열어 줄 수 있다. 국가경쟁력의 의미에 대한 다양한 해석이 가능해지면서 이를 근거로 특정한 주장을 합리적인 주장으로 받아드릴 가능성도 높아질 수 있다(정병결, 2010: 41).

국가경쟁력의 개념에 대한 다양한 견해가 존재하지만, 그 중에서도 공통적인 특징이 발견된다. International Institute for Management Development(IMD)는 국가경쟁력이란 기업의 경쟁력을 지속시킬 수 있는 제반여건을 창출하고 유지할 수 있는 국가의 능력으로 정의한다(IMD, 2010). World Economic Forum(WEF)에서는 국가경쟁력이란 한 국가의 생산성 수준을 결정하는 제도, 정책 및 요소들의 집합체로 정의한다(Schwab & WEF, 2010: 4). 그리고 최영출·최외출(2008)은 하나의 국가가 다른 국가에 비해 비교 우위적으로 지속적으로 경제성장을 이룩할 수 있는 정책과 제도 등 국가의 총체적 능력으로 국가경쟁력을 정의하고 있다. 하혜수(2009: 36)는 한 나라의 경제성장과 국민의 삶의 질을 확보하여 지속가능한 발전

을 가능하게 하는 국가의 총체적 능력으로서 거버넌스(사회자본), 인적 자원(교육수준), 경제자유도, 정부효율성, 기업의 혁신역량 등을 포함하는 개념으로 보고 있다. 본 논문에서는 IMD의 통계자료를 활용하기 때문에 국가경쟁력의 개념도 기업의 경쟁력을 지속시킬 수 있는 제반여건을 창출하고 유지할 수 있는 국가의 능력으로 정의하는 IMD의 견해를 따르고자 한다.

그동안 IMD와 WEF 등에서 매년 세계 각국의 국가경쟁력을 측정하고 순위를 매겨 발표하고 있다. WEF는 1979년부터 매년 하반기에 국가별로 세계경쟁력 지수(World Competitiveness Index)를 발표하고 있다. 국가를 대상으로 기본요인(Basic requirement), 효율성 제고(Efficiency enhancers), 혁신 및 성숙도(Innovation and sophistication factors) 등 3대 주요 평가 부문과 제도적 요인(Institutions), 인프라 여건(Infrastructure), 노동시장 효율성(Labor market efficiency), 금융시장 발전정도(Financial market development) 등 12개 세부 평가 부문에 대한 설문과 통계조사를 통해 평가를 실시한다(Schwab & World Economic Forum, 2010:4-8). 2010년 기준으로 총 139개 국가를 대상으로 3대 부분, 12개 세부부분, 111개 항목에 대하여 평가를 실시하였다.

한편, IMD는 1989년부터 세계 주요 국가들의 세계경쟁력 지수(World Competitiveness Scoreboard: WCS)를 발표하고 있다. <표 1>에서 보듯이, IMD의 세계경쟁력 지수의 평가지표는 크게 경제적 성과(economic performance), 정부효율성(government efficiency), 기업효율성(business efficiency), 인프라(infra) 등 네 가지로 구분하고, 다시 각 분야를 5개 하위 부문으로 분류하여 총 20개 부문에 대하여 327개의 평가기준으로 구성된다.

〈표 1〉 IMD의 국가경쟁력 측정항목(2010년 기준)

대분류	중분류	세부 항목 수
경제적성과	국내경제, 국제무역, 국제투자, 고용, 물가	76
정부효율성	공공재정, 재정정책, 제도적 체계, 기업관련 법제, 사회체제	71
기업효율성	생산성, 노동시장, 금융, 경영관행, 태도와 가치	67
인 프 라	기본인프라, 기술인프라, 과학인프라, 보건 및 환경, 교육	113
전 체	20개의 중분류	327

자료: IMD (2010), IMD World Competitiveness Yearbook 2010, p.28.

IMD의 세계경쟁력 지수(WCS)는 131개의 통계자료(hard data)와 115개 설문조사(survey) 결과자료를 활용하고 있다. 이 때 각 하위 요소들이 반드시 같은 수의 평가기준을 가지는 것은 아니다. 예를 들어 물가 평가보다는 교육을 평가하기 위한 기준이 더 많이 사용되기도 한다. 각 하위요소는 종합지수 산정에 있어서 각각이 가지는 평가기준의 수와는 상관없이 동일한 가중치, 즉 5%( $20 \times 5 = 100$ )를 가진다. 그리고 평가기준에는 GDP와 같이 그 자체로 측정되는 경성자료(hard data)와 함께 관리자의 능력 정도와 같이 인식수준의 연성자료(soft data)

가 존재한다. 경성자료의 평가기준은 종합지수 산정에 있어서 2/3의 가중치가 부여되며, 설문 조사 자료가 나머지 1/3의 가중치를 가진다. 이와 함께 일부 평가기준은 기본배경 정보로서의 의미만 가지는데, 예를 들어 15세 이하 인구 추정치는 종합지수 산정시 사용되지 않는다. 이상의 과정을 거쳐 20개 하위요소의 결과를 총계하게 되면 IMD에서 산정하는 세계경쟁력의 종합순위가 산정된다(IMD, 2010: 28). 2010년 기준으로 총 58개의 선진국과 개발도상국을 대상으로 하여 327개 평가기준을 가지고 세계경쟁력 지수를 산출하여 국가별 순위를 발표하였다.

## 2. 재정분권과 정치분권의 의의

재정분권의 개념은 학자마다 상이하게 사용되고 있으나, 일반적으로 중앙정부 등 상위정부가 하위정부에 대한 조세 및 지출에 관한 권한과 기능을 이양하는 것으로 이해되고 있다(구정태 외, 2008; 손희준 외, 2011:55; 송상훈 외, 2011: 7). 즉 재정분권은 중앙정부와 지방정부 간에 재정권한과 재정자원의 배분상태를 의미한다고 볼 수 있다. 재정권한은 지방정부가 세입에 관한 자기결정권과 책무성을 확보하는 것이며, 세입측면의 지방분권을 의미한다고 볼 수 있다. 세입분권을 추진하기 위한 수단으로는 중앙정부에 편중되어 있는 국세의 일부를 지방세로 이양하고, 지방자치단체에 신 세목을 설치하도록 하거나 탄력세율의 권한을 지방으로 이양하는 것이 있다. 그리고 재정자원은 지방자치단체가 지출할 수 있는 전체 재원을 의미하며, 이는 세출측면의 지방분권을 의미한다. 세출분권을 추진하기 위한 수단으로는 중앙정부에 의한 이전재원인 지방교부세와 국고보조금 등의 확대를 들 수 있다(손희준 외, 2011: 56-58).<sup>1)</sup>

지방분권의 핵심적 수단이자 중요한 구성요소로서 재정분권에 대한 관심은 그 효과에 관한 다양한 연구들로 표출되고 있는데, 최근에는 경제성장등 경제적 성과와 더불어 보다 포괄적인 의미로서 국가경쟁력을 제고하는 수단으로서 재정분권을 바라보고자 하는 시도들이 나타나고 있다. 즉 세계화시대에 있어서 지방정부는 국가간 경쟁의 중심주체로서 기능하므로 지방정부로의 권한이양은 국가경쟁력 제고에 기여한다는 것이다. 세계화시대에 있어서는 지방정부가 국가를 대신하여 새로운 경쟁주체로 부상하고 있고, 특히 인적 자본과 다양한 기능이 집중된 대도시와 광역경제권은 이미 국가를 대신하는 새로운 경쟁주체로 세계무대에 등장하고 있다(Ohmae, 1995; 이동우 외, 2003). 또한 지방분권은 정부의 효율적 운영과 관련된 국가경쟁력의 제고에 기여할 수 있다. 지방정부는 지역주민의 요구를 보다 정확하게 파악할 수 있고, 이를 정책에 신속하고 즉시적으로 반영할 수 있는 위치에 있다(Boadway, 2001; Oates, 1972; Tiebout, 1956). 아울러 지방정부로의 권한이양은 경제자유도 측면의 국가경쟁

1) 재정분권을 세입분권과 세출분권으로 구분하는 것에 대해서는 대다수 국내 재정학자들이 수용하고 있다(김의섭, 2011; 이재원, 2009; 최병호, 2007, 오영균, 2008; 손희준, 2008).

력 제고에 기여할 수 있다. 세계화시대에 있어서는 다국적 기업의 빈번한 입지이동이 이루어지고 있는데, 입지결정은 특정 국가에 대한 관심이 아니라 해당 국가내의 특정 지역에 대한 관심으로 나타난다(Garrett & Rodden, 2000). 다국적 기업들은 입지결정에 있어서 입지할 지역 또는 지방정부의 권한, 특히 규제완화, 기업하기 좋은 환경조성, 우수한 인적 자원 확보 등이, 기업에 대한 적극적인 지원정책 등을 중시한다는 것이다.

이러한 재정분권에 대한 긍정적인 시각에도 불구하고 부정적인 측면을 지적하는 연구도 있다. 우선 재정분권은 지방정부의 경제정책에 대한 통제력을 약화시켜 거시경제적 안정성을 해칠 수 있다는 지적이다(Litvack et al., 2002; Davoodi & Zou, 1998). 또한 정부효율성 측면에서도 재정분권은 정부의 대응성과 책임성을 강화할 수 있지만(Paytas, 2001) 자치단체별 기구와 인력의 증대를 초래하여 효율성을 해칠 위험이 있으며, 재정분권화를 통하여 부패와 부조리, 권한남용, 책임성 저하 등의 부정적인 측면이 지적되기도 한다. 재정분권화가 진행될 경우에 분권화를 통한 효율성 저하, 정부규모의 증대, 인플레이션, 외부효과 등이 초래될 수 있다는 것이다(World Bank, 1998; Fukasaku & De Mello, 1998; Shah, 1997; De Mello, 2000; Stein, 1999). 아울러 지역간 격차해소 및 소외계층에 대한 중앙정부의 재분배기능이 약화될 경우 재정분권은 형평성의 저하를 초래할 수 있다(Litvack et al., 2002; Allen, 1990). 또한 재정분권의 추진은 지방의 자치권과 자율성을 제고시키고, 이는 지방정부의 독립성을 강화시켜 국가 전체의 통합성을 약화시킬 수 있다. 재정분권은 주권을 확보하려는 지역주민의 욕구와 능력을 강화시켜 분리주의적 경향을 부추길 수 있다(Allen, 1990: 12). 이러한 측면에서 재정분권은 지역갈등과 지역주민의 심화를 통해 국가 전체적 통합성 측면의 국가경쟁력을 떨어뜨릴 수도 있다.

한편 정치분권은 다양한 형태로 나타날 수 있지만(Treisman, 2002; Fan et al, 2009) 그 중 한 가지는 선거분권(electoral decentralization)으로서 지방정부의 정치인들이 중앙에 의한 지명보다는 선거를 통해 선출되는 정도를 의미한다. 아울러 정치분권은 적어도 하나의 정책영역에 대한 정치적 의사결정권한을 하위정부 수준에 전적으로 배분해주는 것을 의미하는 의사결정분권을 포함할 수 있다. 의사결정분권은 연방제도의 기본적인 특징이며, 이는 하원입법을 저지할 수 있는 상원을 지역에서 선출할 수 있는 상하양원제의 존재를 의미한다.

정치적 분권이 정부의 성과에 미치는 영향을 고찰한 대부분의 연구들은 지방정부 선거에 초점을 맞추고 있다. 유권자가 지방정부의 행위를 보다 잘 파악할 수 있는 가능성은 지방선거를 통해 낮은 성과에 대해 심판을 할 수 있는 유권자의 능력과 더불어 지방정부의 질을 향상시킬 수 있는 조건이 될 수 있다(Seabright, 1996; Tabellini, 2000). 또한 분권화된 상황에서는 유권자는 각 지방정부의 성과를 비교해 볼 수 있는데, 이러한 지방정부의 성과 비교는 지방정부의 성과를 증진시킬 가능성이 높다(Salmon, 1987; Breton, 1996). 이에 반해 선거에 매여있는 지방정부 공무원들은 몇 가지 이유에서 지방의 이익단체에 포획될 가능성이 매우 높다는 지적이 있다. 우선 지방정부 공무원은 중앙정부 공무원에 비해 외부로부터 감시를 덜

받는다 (Prud'homme, 1995; Tabellini, 2000; Bardhan, 2002). 다음으로 지방정부 수준에서는 이해관계자간 친밀도 높은 사적관계의 형성이 용이하여 이로 인한 부패의 가능성이 높다 (Tanzi, 1995; Prud'homme, 1995). 나아가 지방선거 선출직 공무원은 지역내 이동성이 상대적으로 낮은 생산요소들(예를 들어 농업종사자, 지역상인 등)의 수가 이동성이 높은 생산요소(예를 들어 자본투자자)에 비해 많을수록 지대추구행위(rent-seeking behavior)를 보일 가능성이 높다(Rodden and Rose-Ackerman, 1997). 지방정부가 중앙정부에 비해 포획에 상대적으로 취약한지 여부는 사회경제적인 불평등의 정도와 궁극적으로 연결되어 있는 몇 가지 요인들에 따라 달라질 수 있다 (Bardhan and Mookherjee, 2000, 2006). 사실 재정분권 정도는 지방정부의 의사결정의 분권화라는 개념과 연결되어 있다. 의사결정의 분권화 정도가 높을수록 분권화된 지방정부가 시민들의 선호를 보다 잘 알 수 있고 이에 따라 지방의 수요를 정책으로 반영하기 용이하다는 점이 장점으로 인정될 수 있다. 반면 여러 계층에 의사결정권이 분산되어 있는 경우 문제발생시 어느 수준의 의사결정권한자에게 책임을 물어야 하는지가 불분명해질 수 있다는 점은 단점이라 할 수 있다(Gerring and Thacker, 2004 and Fan et al, 2009).

### 3. 선행연구의 검토

#### 1) 재정분권과 국가경쟁력의 관계

국가경쟁력의 결정요인에 관한 실증연구들의 경우 다양한 주요 변수들이 고려되고 있지만 국가경쟁력에 재정분권이 어떠한 영향을 미치는가에 대해서는 아직 명백히 고려되지 못하고 있다. 즉 전반적으로 국가를 분석단위로 하여 정부재정과 국가경쟁력 간의 인과성을 실증적으로 분석한 연구는 정부규제와 국가경쟁력(최진욱, 2006), 정부효율성과 국가경쟁력(최영출, 2006), 정부지출과 국가경쟁력(변영우·박은하, 2010), 사회자본과 국가경쟁력(박희봉·이희창, 2010), 여성의 경제활동과 국가경쟁력(강성애·류은영, 2008) 등의 관계에 대한 분석 등 소수에 불과하고 재정분권이 국가경쟁력에 미치는 효과를 실증적으로 분석한 연구는 최영출·최외출(2008)<sup>2)</sup>을 제외하고는 거의 찾아보기 어려운 실정이다. 사실 재정분권의 경제적 효과에 관한 연구가 다수 존재하지만 주로 경제성장에 초점이 맞추어져 있었다(Davoodi & Zou, 1998; Woller & Phillips, 1998; Zhang & Zou, 1998; Thießen, 2003, Ebel & Yilmaz, 2004; Meloche et al., 2004; Thornton; 2007). 물론 지방분권과 경제성장이나 정부효율성 등의 상관관계를 통해서 간접적으로 유추해 볼 수는 있으나 국가경쟁력의 개념이 포함하는 다

2) OECD 30개 국가에 대한 횡단면 자료를 이용하여 지방분권과 국가경쟁력 간의 관계를 분석하고 있으며, 이 때 한 각 국가의 전체 공무원(중앙+지방)중에서 지방공무원의 비율이 높다면 지방분권수준이 높다고 가정하고 지방분권 측정지표로 전체 공무원 중 지방공무원의 비율을 이용하고 있다.



의적 측면을 놓고 볼 때 이는 제한적 성격을 갖는다고 할 수 있다. 재정분권의 효과를 평가하기 위해서는 경제적 성과로서 단일의 지표인 경제성장률보다는 국가의 종합적인 능력을 다루는 국가경쟁력을 종속변수로 설정하여 분석을 진행하는 것이 보다 타당하다는 판단이다. 따라서 본 연구는 재정분권이 국가경쟁력에 미치는 효과를 실증적으로 검토하고자 하며, 이 과정에서 세입분권과 세출분권을 구별함으로써 재정분권의 구체적인 형태에 따라 재정분권의 국가경쟁력에 미치는 효과도 차이가 존재하는지 살펴보고자 한다.

본 연구에서는 재정분권이 국가경쟁력을 견인할 수 있는 가능성에 초점을 맞추고 실증적인 분석을 실시하고자 한다. 이 때 재정분권은 세입분권과 세출분권 두 가지 차원으로 구분할 필요가 있는데, 이는 주로 재정분권과 경제성장의 관계와 관련된 실증연구들에서 나타나고 있는 경향이다. 세입분권과 경제성장간 관계(Thornton, 2007) 내지 세출분권과 경제성장간 관계(Xie et al., 1998; Davoodi & Zou, 1998; Zhang & Zou, 1998) 등 한 가지 차원에서의 재정분권의 경제적 효과를 분석하고자 하는 연구들이 있지만, 다수의 연구에서는 재정분권의 측정으로서 세입분권과 세출분권을 모두 측정하고 있다(Oates, 1993; Woller & Philips, 1998; 원구환, 2009; 권오성, 2009). 그리고 세입분권과 세출분권의 영향력도 각각 차이가 존재하고 있는 상황이다.<sup>3)</sup> 본 연구에서도 기존의 재정분권의 경제적 효과를 다룬 관련 연구에서의 분류와 같이 세입분권과 세출분권이란 두 가지 차원에서 재정분권과 국가경쟁력의 관계를 살펴보고자 한다.

## 2) 정치적 분권의 교호작용 효과

이론적 검토에서 지역주민의 지방행정에 대한 정치적 관심도는 지방정부의 성과에 미치는 영향을 조절할 수 있는 요인으로 작용할 수 있다. 즉 지역주민의 정치적 참여는 지방정부의 정치인 및 관료에 대한 감시장치로서 역할을 함으로써 지방정부의 성과에 긍정적인 방향으로 유인하는 역할을 할 수 있다는 것이다. 지방정부와 주민 사이에 존재하는 공공서비스 제공과 관련된 정보비대칭의 문제는 주민의 지방정부에 대한 적극적 관심과 참여를 통해 완화될 수 있으며, 그러한 가장 일반적인 참여방법은 선거에서의 투표라고 할 것이다. Geys et al.(2010)는 정치인 및 관료에 대한 적극적인 감시수단 중 하나로 유권자의 정치적 참여를 강조하고 있으며, 참여지향적인 주민은 보다 비판적이고 지방정부에 대한 보다 많은 정보를 자발적으로 보유함으로써 특정 정책에 대한 요구에 있어서 보다 적극적인 경향을 띠게 된다는 점을 지적하고 있다(Boix & Posner, 1998; Scheufele et al., 2004). 이에 따라 정치인 및 공

3) Thornton(2007)은 세입분권과 경제성장 간에 통계적으로 유의미한 상관관계가 존재하지 않았다. 그러나 Davoodi & Zou(1998)의 연구에서는 세출분권과 경제성장 간의 관계를 살펴본 결과 분권화가 지역경제성장에 긍정적인 영향을 주고 있었고, 개발도상국의 경우는 오히려 음(-)의 관계가 나타남을 확인하였다. 원구환(2010)의 연구에서는 세입분권은 지역경제 성장에 음(-)의 부호를, 세출분권은 양(+)의 부호를 갖는 것으로 나타났다.

무원에 대한 감시와 압력의 수준을 높여 그들의 노력수준도 높아질 수 있다는 점에서 지역주민의 선거 참여도는 장기적으로 재정분권이 국가경쟁력에 미치는 효과를 긍정적인 방향으로 조절할 것으로 기대할 수 있다.

그런데 지역주민의 정치적 참여는 다른 한편으로 지방공공서비스에 대한 수요로서의 의미도 가지고 있다는 점에 주의할 필요가 있다. 지역주민이 가지는 지방정부에 대한 정치적 관심의 초점은 재정운영의 효율성보다는 지방정부가 공급하는 공공재 수준 및 종류일 수도 있다는 것이다. 특히 지방정부의 재정성과에 대한 정보가 지역주민에게 원활히 제공되지 못하는 이른 바 정보비대칭(*information asymmetry*) 상황 하에서는 유권자는 겉으로 드러나는 공공재 공급수준으로 현직 단체장의 재선 여부를 판단하게 되는 경향이 나타나게 되며, 이에 따라 현직정치인은 재선을 위해 가시적인 정책 및 그에 대한 지출에 보다 치중하게 될 가능성이 높다(Denzau & Paul, 2006). 이와 유사한 주장으로서 지역주민의 정치적 참여가 특정 지방공공재에 대한 수요로서의 성격을 보다 강하게 띄게 되는 경우 정치적 참여 수준이 높을 수록 정부규모가 증가하고 특히 사회복지지출을 크게 증가시킨다는 주장들도 있다(Mueller & Stratmann, 2003; Fumagalli, 2008; Uppal, 2009; 신승춘·소순창, 2000). 지역주민의 정치적 관심도가 지역공공재 증가에 대한 수요로서의 의미를 강하게 가지고 이러한 지출수요를 충족시키는 것이 현직자의 재선의 가능성을 높이게 될수록 중앙정부의 재정적 규율에도 불구하고 이른 바 선심성 지출 및 가시적 지출을 증가시킴으로써 결과적으로 재정운영의 효율성을 저해할 가능성도 있다는 것이다.

이렇듯 지역주민의 정치적 관심도는 그 성격에 따라 지방정부의 재정적 행위에 미치는 영향은 상이해질 수 있으며, 지역주민의 정치적 관심도의 성격은 지역주민에게 제공되는 지방정부의 재정성과와 관련된 정보의 양과 질에 따라서도 달라질 수 있다. 결국 거시적인 차원으로서 재정분권과 국가경쟁력의 관계에서 정치적 관심도가 가지는 조절효과는 긍정적인 방향과 부정적인 방향 등 두 가지 가능성을 동시에 가지고 있다는 점에서 이에 대해서도 실증의 문제로 접근할 필요가 있다.

### Ⅲ. 연구설계

#### 1. 분석모형

본 연구에서는 재정분권화와 국가경쟁력간 관계를 분석하는데 국가별 특성효과를 고려함으로써 관찰이 불가능한 횡단면적 이질성(*cross-sectional heterogeneity*)을 통제하기 위하여 다음과 같은 모형을 설정한다.

$$compet_{i,t} = \alpha + \beta_{i,t} \text{fisdecent}_{i,t} + \theta\gamma + \eta_i + \tau_t + \varepsilon_{i,t} \quad \text{----- 식(1)}$$

식(1)에서  $compet_{i,t}$ ,  $decent_{i,t-1}$ 는 각각  $i$ 국가의  $t$ 연도에서의 국가경쟁력과  $i$ 국가의  $t$ 연도에서의 재정분권 정도를 의미하며,  $\theta$ 는 통제변수 벡터이며,  $\eta_i$ ,  $\tau_t$  그리고  $\varepsilon_{i,t}$ 는 각각 관측치 및 시간 효과 그리고 오차항을 의미한다.

재정분권 이외에 매우 다양한 요인들이 국가경쟁력에 영향을 미칠 것이지만 현실적으로 이러한 요인들을 모두 통제하기는 어렵다. 또한 선행연구들의 경우에도 통제변수 설정과 관련해서는 일관된 기준을 찾기 곤란한 상황이다.<sup>4)</sup> 이에 따라 본 연구에서는 국가자료를 이용하여 주요변수간의 관계를 통계적으로 분석한 연구들의 통제변수의 예를 참조하였다.<sup>5)</sup> 이에 따라 독립변수인 재정분권 변수 이외에 국가경쟁력에 영향을 미칠 수 있는 요인들을 경제적 요인군, 정치적 요인군, 사회적 요인군으로 나누어 통제변수를 구성하였다.

우선 경제적 요인군으로는 소득수준(income), 실업률(unemp), 경제개방성(open), 정부규모(govsize)를 설정하였다. OECD 회원국들의 경우 비록 고소득국가군에 해당하지만 이들 간에도 소득수준은 상이하게 분포하는 것이 사실이다. 소득수준을 통제변수로 설정함으로써 이러한 소득수준에 따른 표본의 이질성 문제를 다소나마 완화하고자 한다. 실업률이 높다는 것은 국가경쟁력의 핵심인 인적자본을 효율적으로 양성하거나 활용하지 못함을 의미한다는 점에서 실업률이 높아질수록 국가경쟁력에는 악영향을 미친다고 볼 수 있다. 이와 함께 대외 개방 확대가 경제성장을 촉진하고 국가경쟁력을 견인한다는 논리에 대해 많은 경제학자들이 동의하고 있다(Sachs & Warner, 1995; Frankel & Romer, 1999). 또한 World Bank, IMF, OECD 등 국제기구에서도 지속적인 경제성장과 국가경쟁력 제고를 가져오기 위해 대외 개방의 확대를 권고하고 있다. 이러한 경제개방도의 효과를 통제하기 위하여 통제변수로 추가하기로 한다. 한편 일반적으로 지나친 정부지출은 민간부문의 생산성에 부정적 영향을 미치는 것으로 알려져 있다. 공공프로그램을 확장할 경우 정부의 지출규모는 커지게 되고, 이 때 정부는 세금을 높게 부과하여야 하는데 늘어난 세 부담 만큼 민간부문은 소비와 저축을 줄여 궁극적으로 기업의 생산성을 약화시키고 경제성장을 둔화시킬 위험이 크기 때문이다(Barro, 1991; 최진욱, 2006). 이러한 정부규모의 국가경쟁력에 미치는 효과를 통제하기 위하여 정부 규모를 정부지출규모로 측정하여 모형에 반영하기로 한다.

4) 양재진·이명진(2011)은 국가경쟁력에 영향을 미치는 다른 변수들을 구성하기 위해 Porter(1990)의 다이아몬드 모델을 적용하여 통제변수를 구성한 바 있으며, 변영우·박은하(2010)의 경우에는 통제변수의 설정의 근거가 전혀 제시되어 있지 않다.

5) 국가경쟁력이 아닌, 재정분권과 경제성장간 관계를 다룬 연구들에서는 경제적 변수로서 소득수준(Stansel, 2005; Iimi, 2005; Thornton, 2007; 권오성, 2009), 실업률(Stansel, 2005), 개방성(Xie et al., 1998) 등을 많이 사용하였다. 정치적 변수로 정부규모(권오성, 2009), 정치적자유 혹은 정치억압(Woller & Philips, 1998; Iimi, 2005) 등이 있었다. 그리고 사회적 변수로서 인적자본(Stansel, 2005; Thornton, 2007; Iimi, 2005)과 인구성장(Davoodi & Zou, 1998; Stansel, 2005; Iimi, 2005) 등이 있었다.

정치적 요인들에 의한 영향을 통제하기 위하여 집권정당의 이념성향과 정치적 경쟁정도를 의미하는 의회분절성 등 두 가지를 고려하였다. 집권정당의 이념성향과 관련하여 전통적으로 우파 이데올로기를 가진 정권이 좌파정권에 비해 재정책임성이 상대적으로 높은 것으로 평가되어 온 경향이 있다(Ricciuti, 2002). 또 다른 정치적 차원에서 의회가 분절화되어 입법 및 정책의 의사결정시 정당간 경쟁이 심화될수록 재정책임성 약화를 가져와 국가경쟁력에 부정적인 영향을 미치게 된다는 주장이 존재한다(Limongi & Figueiredo, 2007).

사회적 요인군으로는 노령화 수준(pop\_65), 여성경제활동참가율(female\_labor), 출산율(fertility)을 변수로 구성하였다. 노령화와 출산율 감소는 총공급을 감소시키거나 총수요를 제약할 뿐만 아니라 다양한 전달경로, 즉 저축률·교육투자·재정수지·물적 자본의 축적 등을 통해 미래의 경제성장에도 영향을 미치게 된다(이종하·황진영, 2011). 즉 고령화·저출산 추세가 지속될 경우 생산가능인구가 감소하고 저축·소비·투자 위축으로 경제활력이 저하되어 국가경쟁력이 약화될 개연성이 높다는 점에서 각국의 노령화 수준과 출산율 수준을 통제변수로 설정하였다. 또한 국가경쟁력을 강화하기 위해서는 여성인적자원을 활성화시켜야 한다는 주장이 있어왔으며, 이는 주로 노동시장의 수요공급 원리와 인력의 효율적인 배분이라는 경제학적 논리에 근거한 것이다(강성애·류은영, 2008). 본 연구에서는 국가경쟁력과 관련하여 여성의 인적자원을 대표하는 변수로서 여성의 경제활동참가율을 고려하였다.

한편, 정치분권에 따라 재정분권이 국가경쟁력에 미치는 비단조적인 효과를 분석하기 위하여 다음과 같은 조절효과 모형을 설정한다.

$$compet_{i,t} = \alpha + \beta_1 fisdecent_{i,t} + \beta_2 fisdecent_{i,t-1} \times poldecent_{i,t} + \theta\gamma + \eta_i + \tau_t + \varepsilon_{i,t} \quad \text{---- 식(2)}$$

식(2)에서  $income_{i,t}$ 는  $i$ 국가의  $t$ 연도에서의 정치분권 수준을 의미한다. 위 식에서 재정분권 변수로 편미분하면 아래와 같은 식(3)이 도출된다.

$$\frac{\partial compet_{i,t}}{\partial fisdecent_{i,t}} = \beta_1 + \beta_2 poldecent_{i,t} \quad \text{----- 식(3)}$$

식 (3)에서 정치분권 수준이 높을수록 재정분권이 국가경쟁력에 미치는 긍정적인 효과는 더 커질 것이라는 점에서  $\beta_2$ 는 양(+)의 부호를 가질 것으로 기대할 수 있다. 다른 한편으로 재정분권이 국가경쟁력에 부정적인 효과를 미칠 경우  $\beta_1$ 은 음(-)의 부호를 가질 것으로 예상할 수 있다. 따라서 추정된 회귀계수  $\beta_1$ 과  $\beta_2$ 가 통계적으로 유의미하며 예상한 부호를 나타내고 이에 따라 재정분권화-정치분권수준 조합이 국가경쟁력에 중요한 영향을 미치는 한, 위 모형은 정치분권수준의 임계 추정치  $poldecent^*$ 을 도출할 수 있다. 여기서  $poldecent^* \equiv -(\beta_1/\beta_2) > 0$  은 식(3)을  $fisdecent_{i,t}$ 로 미분한 후 그 값이 0이 되도록 해준다. 개별 국가의 소득수준  $poldecent_{i,t}$

이  $poldecent^*$ 보다 큰 경우에는 양의 효과가 음의 효과보다 우위에 있게 되고, 이에 따라 특정 국가는 재정분권과 국가경쟁력 곡선 중 양의 기울기가 나타나는 부분에 위치하게 된다. 물론 이 때 정치분권 임계수준  $poldecent^*$ 은 분석대상 자료인  $poldecent_{i,t}$ 의 실제값들 내에 위치해 있어야 한다. 결국 식(2)와 식(3)은 재정분권화가 국가경쟁력에 미치는 효과는 국가와 시기마다 상이할 수 있음을 의미한다고 할 것이다.

## 2. 변수 및 자료

본 연구의 분석대상은 OECD 34개국 중 26개 국가이며, 자료구조는 2000년부터 2010년까지의 불균형 패널데이터이다.<sup>6)</sup> 이러한 분석기간 및 대상의 선정은 본 연구의 주요 관심대상인 국가경쟁력과 재정분권 변수의 측정을 위한 자료의 확보가능성에 바탕을 둔 것이다. 재정분권과 국가경쟁력 간의 관계에 대한 가설적 논의를 통계적으로 검증하기 위하여 재정분권 지수를 독립변수로, 국가경쟁력 지수를 종속변수로 하여 회귀방정식을 설정하였다. 아울러 재정분권이 국가경쟁력에 미치는 효과에 대하여 정치분권이 어떠한 역할을 하는지를 살펴보기 위하여 정치분권 변수와 재정분권 변수의 상호작용항을 만들어 모형에 추가하였다.

우선 종속변수인 국가경쟁력은 한 나라의 경제성장과 국민의 삶의 질을 확보하여 지속가능한 발전을 가능하게 하는 국가의 총체적 능력을 의미한다. 다양한 국가경쟁력 지표가 존재하지만 본 연구에서는 IMD의 World Competitiveness Score(이하 WCS) 종합지수(overall index)를 사용하여 국가경쟁력을 측정하였다.<sup>7)</sup>

설명변수는 기본적으로 세입과 세출측면의 재정분권을 고려하고, 이전재원의 성질을 반영한 변수들을 추가적으로 고려한다. 그동안 재정분권과 경제변수의 관계를 다룬 대부분의 연구들에서는 재정분권의 정도를 일반정부 대비 하위수준 정부의 세입 내지 세출 비중으로 측

6) OECD는 2010년에 4개국(에스토니아, 칠리, 이스라엘, 슬로베키아)이 추가되어 34개국으로 확대되었다. 그 중 체코, 일본, 한국, 멕시코, 슬로베니아, 스위스, 터키, 미국 등 8개국은 기초지방정부 수준의 재정분권과 관련된 자료를 확보하지 못해 본 연구의 회귀분석에서 제외하였다. 이에 따라 최종적으로 분석에 포함된 국가들은 “호주, 오스트리아, 벨기에, 캐나다, 칠레, 덴마크, 에스토니아, 필란드, 프랑스, 독일, 그리스, 헝가리, 아이슬랜드, 아일랜드, 이스라엘, 이탈리아, 룩셈부르크, 네덜란드, 뉴질랜드, 노르웨이, 폴란드, 포르투갈, 슬로바키아, 스페인, 스웨덴, 영국” 등 26개이다.

7) IMD의 WCS는 GDP 등의 단순한 경제성과뿐만 아니라 세계경제시장에서 기업들의 경쟁력을 결정하는 제반 여건을 평가해 수치화하고 있다. IMD는 1989년부터 세계 경쟁력의 종합적인 평가를 위해 매년 5월 전 세계 주요 국가들의 국가 및 권역의 경쟁력을 평가하여 발표하고 있다. 한편 WEF의 글로벌 경쟁력 지수(Global Competitiveness Index, 이하 GCI)와 IPS의 국가경쟁력 순위(National Competitiveness Ranking, 이하 NCR)도 국가경쟁력을 나타내는 지수로 활용될 수도 있지만, WEF의 GCI는 평가기준이 IMD의 WCS와 비슷하나 평가항목의 70%를 설문조사에 의존하고 있다는 점, IPS의 NCR은 경성자료와 설문자료가 50:50으로 구성되어 있는 한편 평가항목이 IMD의 WCS 만큼 다양하지 못하다는 점 등을 고려하여 IMD의 자료를 이용하였다.

정하고 있는데, 본 연구도 기본적으로 독립변수인 재정분권의 정도를 세입분권과 세출분권으로 구분하여 측정하였다. 특히 세입분권의 경우는 보다 세분화하여 ① 정부의 총수입 중에서 지방정부의 수입이 차지하는 비율, 그리고 ② 일반정부의 총조세수입 중에서 지방정부의 조세수입이 차지하는 비율로 구분하였고, 아울러 세출분권은 일반정부의 총지출 대비 지방정부 총지출의 비중으로 측정하였다.

한편 정치분권의 측정에는 두 가지 지표를 사용하였다. 우선 한 가지는 Hooghe et al. (2010)의 Regional Authority Index(RAI) 하위 요소 중에서 대표성(representation) 지수이며, 이는 선거분권에 초점을 맞추고 있다. 또 다른 한 가지 측정치는 인구 10만명당 지방자치단체의 수로서 이는 주민의 참여와 통제력에 초점을 맞춘 측정치라고 할 수 있다.

재정분권 측정치의 주요 자료원은 OECD fiscal decentralization database이며, 충분한 자료 확보를 위하여 본 연구에서는 2010년 말을 기준으로 OECD에 신규 가입한 국가들까지 분석대상에 포함시키면서 특정연도에서 결측치가 발생한 관측치는 해당 연도만을 제외하는 방식을 취하였다.

〈표 2〉 변수의 측정

변수명		측정	출처
국가경쟁력		IMD WCS 종합지수(Overall index)	IMD WCS Yearbook
재정분권	세입측면	① 세입분권1: 지방정부 세입/일반정부의 총세입×100 (%) ② 세입분권2: 지방정부 지방세수입/일반정부 총조세수입×100 (%)	OECD Fiscal Decentralization database
	세출측면	지방정부 세출/일반정부 총세출)×100 (%)	
정치분권		Regional Authority Index(RAI) 하위 요소 중 대표성(representation) 지수 (1~8) - 의회(assembly) 점수 및 단체장(executive) 점수의 합계값	Hooghe et al. (2010) Shair-Rosenfield et al.(2014)
		인구 10만명 당 지방자치단체 수	World Development Report
인플레이션율		GDP deflator (연간 %)	IMF WEO(2013)
실업률		연간 평균실업률 (%)	OECD Stat
총투자규모		GDP 대비 총자본형성(total capital formation) 비율	IMF WEO(2013)
경제개방성		GDP 대비 수출입 비중 (%)	OECD Stat
정부규모		GDP 대비 일반정부 총지출 비중 (%)	OECD Stat
의회분절성		1 - (의회 Herfindahl index)	DPI 2010
인구증가율		연평균 인구증가율	World Bank database
노령화 수준		총인구 대비 65세 이상 인구 비중 (%)	OECD Stat
교육수준		고등교육 등록률(ln)	World Development Indicators(2013)

## IV. 분석결과

### 1. 패널단위근 검정 및 Hausman 검정 결과

국가경쟁력 변수와 재정분권 변수가 시계열적으로 안정적인지 여부를 검토하기 위하여 패널단위근(panel unit root) 검정을 실시하였다. 일반적으로 Levin-Lin-Chiu, Im-Pesaran-Shin, Harris-Tzavalis, Breitung, Hadri LM, Fisher-type 등의 단위근 검정이 사용되지만, 이 중 Im-Pesaran-Shin과 Fisher-type 단위근 검정을 제외한 나머지는 검정방법들은 균형패널만을 다룰 수 있으며, Im-Pesaran-Shin의 경우에도 패널이 소수의 관측치를 가지는 경우에는 적용이 곤란하다. 이에 따라 본 연구에서는 불균형패널데이터 구조에도 적용이 가능한 Fisher-type 단위근 검정을 실시하였다.

〈표 3〉 패널단위근 검정결과(Fisher-type)

구분	국가경쟁력	세입분권1	세입분권2	세출분권
Statistics	89.67	76.12	78.68	81.22
p-value	0.04	0.01	0.03	0.02

분석 결과 국가경쟁력(overall)과 3가지 재정분권 지표 모두에서 단위근을 가진다는 귀무가설을 통계적으로 유의미하게 기각하는 것으로 나타남으로써 이들 변수들은 모두 시계열적으로 안정적(stationary)이라고 할 수 있다.

마지막으로 확률효과 모형과 고정효과 모형 중 보다 적합한 모형을 선택하기 위하여 Hausman 검정을 실시하였다. 분석 결과 거의 모든 모형에서 확률효과 모형에 따른 회귀계수 추정이 일치성(consistent)이 보장된다는 귀무가설을 통계적으로 매우 유의미하게 기각하는 것으로 나타났다. modified Wald statistic을 통한 이분산성 검정을 실시한 결과 모두 등분산(homoskedasticity)이라는 귀무가설을 매우 유의미하게 기각하는 것으로 나타났다.<sup>8)</sup> 이에 따라 본 연구에서는 강건한(robust) 표준오차를 고려한 고정효과 모형에 입각하여 분석과정을 진행하였다.

### 2. 기술통계

다음 <표 4>는 본 연구에 포함된 변수들에 대한 기술통계 결과이다. 각 변수들의 관측치

8) modified Wald statistic을 통한 모형의 이분산성 검정 결과, 주요 독립변수로 세입분권1, 세입분권2, 세출분권을 고려한 모형에서 각각  $\chi^2 = 182.56$ ,  $\chi^2 = 159.36$ ,  $\chi^2 = 208.56$ 으로서 모두 등분산(homoskedasticity)이라는 귀무가설을 매우 유의미하게 기각하는 것으로 나타났다.

에 다소 차이가 있음을 볼 수 있는데, 이는 변수마다 결측되는 정도가 상이하기 때문이다. 주요 관심변수인 국가경쟁력 종합지수의 경우 분석기간 동안 370개 관측 데이터가 있으며, 표본들은 100점 만점 중 평균적으로 68.50의 국가경쟁력 종합 점수를 받은 것으로 나타났다.

재정분권의 세 가지 측정지표를 포함하여 6가지 주요변수들은 다른 변수들에 비해 상대적으로 많은 결측이 발생하고 있으며, 이 중에서 이전재원 경직성1의 표준편차는 37.37로서 다른 재정분권 지표에 비해 상대적으로 표본들의 재정분권지표의 분산도가 높게 나타났다.

〈표 4〉 변수의 기술통계

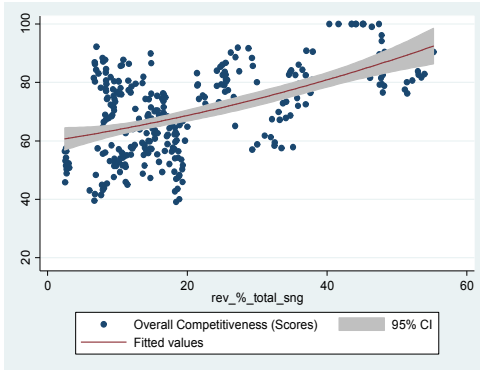
변수명	관측치	평균	표준편차	최소값	최대값
국가경쟁력	370	68.50	14.97	18.27	100
세입분권1	311	20.35	13.01	2.46	55.23
세입분권2	374	14.80	12.38	.76	49.22
세출분권	310	32.54	15.07	4.91	66.45
정치분권1	295	4.20	1.55	1.14	7.97
정치분권2	264	.15	.17	.005	.597
경제개방성	374	91.23	51.67	20.26	333.53
인플레이션	374	111.17	31.20	35.64	249.76
총투자(ln)	374	3.09	.18	2.45	3.66
정부규모(ln)	374	3.70	.25	2.89	4.17
인구증가율	374	.69	.62	-.54	2.64
의회분절성	374	.69	.12	0	.9
노령화비율	374	14.20	3.55	5.15	22.69
실업률	374	7.12	3.58	1.01	20.08
교육수준	374	4.03	.41	2.28	4.64

재정분권 지수와 국가경쟁력 종합지수간의 관계가 대략적으로 어떠한 형태로 나타나는지를 산점도를 통해 검토하였다. <그림>에 따르면 세입분권 및 지출분권 모든 경우에 국가경쟁력 지수와 양의 관계를 가지고 있음을 볼 수 있으며, 이 중에서 세입분권2의 경우에는 나머지 2가지 재정분권 지수의 경우보다 추정회귀선의 기울기가 상대적으로 낮게 나타났다.

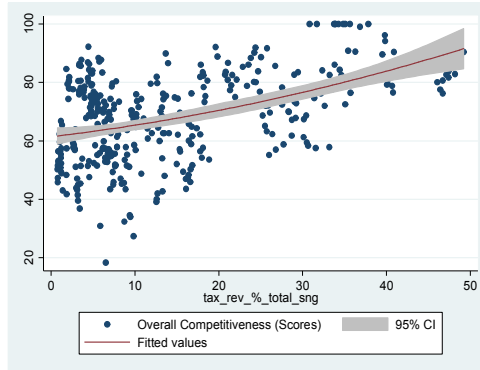
이상의 재정분권 지수와 국가경쟁력의 관계는 국가경쟁력에 영향을 미칠 수 있는 다른 설명변수들의 효과를 통제하지 않은 상태에서 도출된 것이라는 점에서 이러한 산점도 및 추정회귀선을 통한 분석은 재정분권과 국가경쟁력의 관계에 관한 본격적인 통계적 검증을 위한 선행작업 정도의 의미만을 부여하는 것이 타당하다.



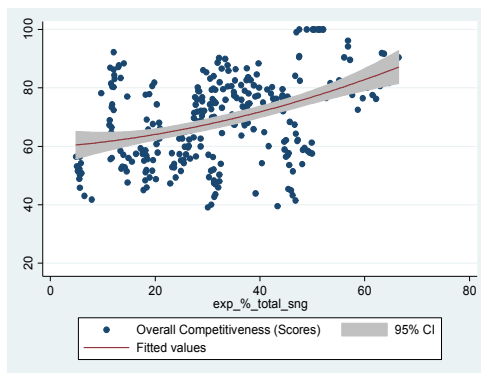
세입분권1과 국가경쟁력간의 산점도



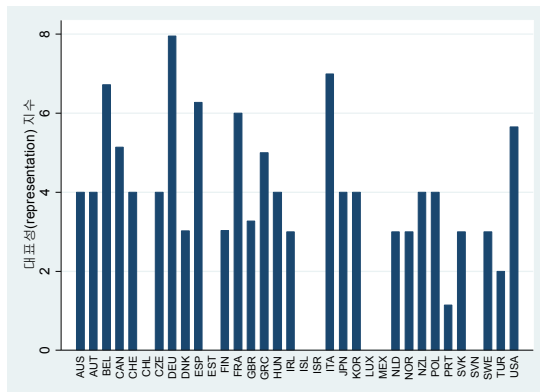
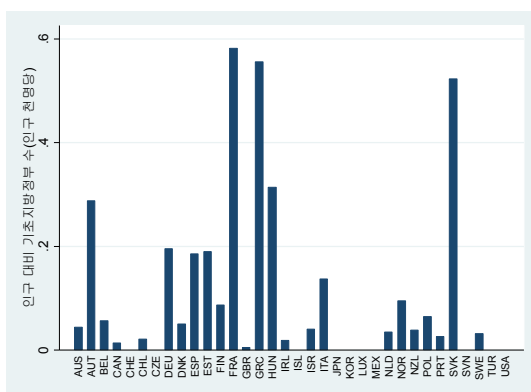
세입분권2와 국가경쟁력간의 산점도



세출분권과 국가경쟁력간의 산점도



정치분권지수와 관련하여, 국가별로 측정치의 상대적인 크기를 비교하였다. [그림]에서 위 쪽은 Hooghe et al. (2010)의 RAI 중 대표성(representation) 값이며, 아래 쪽은 인구대비 기초지방정부수를 국가별로 비교한 것이다.



이에 따르면 프랑스(FRA), 그리스(GRC), 슬로바키아공화국(SVK) 등의 정치분권 수준이 높은 것으로 나타나고 있다. 이에 비해 호주(AUS), 영국(GBR) 등은 낮은 정치분권 수준을

보이고 있으며, 아이슬란드(ISL), 룩셈부르크(LUX) 등은 자료의 결측으로 인해 정치분권 정도가 측정되지 않고 있다. 여기서 프랑스 등의 경우 인구당 자치단체의 수로 측정된 정치분권 수준이 높은 이유는 지자체의 통합노력에도 불구하고 원래 매우 파편화된 지방정부구조를 유지한데 따른 영향으로 해석되고, 영국의 경우 정치분권의 수준이 낮은 이유는 1990년대 이후 카운티와 디스트릭트의 통합을 통해 단층자치단체(unitary authority)를 창설하는 과정에서 자치단체의 수가 크게 감소한데 따른 영향이 작용한 것으로 해석된다.

[그림 4-4]의 아래쪽은 행정분권 지수의 대리 지표인 인구 대비 지방정부 공무원 수를 국가별로 비교한 것이다. 이에 따르면 핀란드(FIN), 덴마크(DNK), 스웨덴(SWE) 등이 높은 행정분권 수준을 보이는 것으로 나타났다. 북유럽 국가들의 경우 행정권한 및 사무의 지방이양과 더불어 인력(공무원) 역시 지방정부로 이양한 효과로 해석된다. 이에 비해 칠레(CHL), 아일랜드(IRL), 폴란드(POL) 등이 낮은 행정분권 수준을 보였으며, 아이슬란드(ISL), 이스라엘(ISR), 룩셈부르크(LUX) 등의 자료는 결측된 것으로 나타났다.

## 2. 분권화가 국가경쟁력에 미치는 효과

### 1) 재정분권이 국가경쟁력에 미치는 효과

<표 5>는 재정분권 지수와 국가경쟁력 종합지수의 관계에 대한 회귀방정식의 추정결과이다. 분석결과를 보면, 재정분권 지표 중 세입분권1, 세입분권2, 그리고 세출분권 모두 국가경쟁력 종합지수와 통계적으로 유의미한 정(+)의 관계를 가지는 것으로 나타났다.<sup>9)</sup> 즉 다른 변수들의 영향이 일정하다고 가정할 때, 세입분권1, 세입분권2, 세출분권 개념의 재정분권이 각각 1% 증가하면 국가경쟁력 종합지수는 평균적으로 0.39, 0.25, 0.28점 증가하는 것으로 나타났다.

이러한 연구결과는 시사하는 바가 크다고 할 수 있다. 세입분권1은 일반정부의 총세입 대비 지방정부의 수입이 차지하는 비중이고, 세입분권2는 일반정부의 총조세수입에서 지방정부의 지방세 수입이 차지하는 비중이며, 세출분권은 일반정부의 총세출 대비 지방정부의 세출이 차지하는 비중을 의미한다.

이들 지수는 지방세입 및 세출 비중 증대 및 과세자주권의 강화를 의미하는 것으로써 실질적인 재정분권을 나타내는 지표들이다. 이러한 지방세비중 증대(국세의 이양)와 과세자주권의 강화가 국가경쟁력의 제고에 기여한다는 것은 재정분권, 나아가 지방분권의 추진방향을 알려주는 의미 있는 발견으로 볼 수 있다. 우리나라는 지방자치 실시 이후 세입분권보다는 세출분권에 보다 많은 관심을 두었는데, 세출분권이 지방재정의 균형발전을 도모할 수 있다는 맥락에서 선호되어 왔으나(정재진, 2011: 290), 본 연구결과는 세출분권과 더불어 국가경

9) 재정분권 변수들에 해석에 초점을 맞추기 위해 분석모형에서 설정된 기타 변수들에 대한 해석은 생략한다.

쟁력을 높이기 위해서는 지방자치단체의 자주재정력을 강화시키고 그에 걸맞은 재정운영의 책임성을 부여하는 것이 필요하다는 점을 시사하고 있다.

〈표 5〉 재정분권과 국가경쟁력의 관계: 재정분권의 선형효과 분석

	모형1: 세입분권1	모형2: 세입분권2	모형3: 세출분권
세입분권1	0.39** (0.10)		
세입분권2		0.25* (0.11)	
세출분권			0.28** (0.08)
인플레이션	0.04 (0.03)	0.07** (0.02)	0.05+ (0.03)
실업률	-0.65** (0.20)	-0.69** (0.18)	-0.57** (0.20)
총투자(ln)	-4.00 (3.30)	-2.11 (3.06)	-1.94 (3.34)
경제개방도	0.07** (0.02)	0.05* (0.02)	0.06* (0.02)
정부총지출(ln)	-0.52 (4.76)	-5.79 (4.26)	4.76 (5.22)
의회분절성	-2.20 (5.23)	-8.29+ (4.57)	-4.01 (5.22)
인구증가율	5.09** (1.11)	4.00** (1.06)	4.83** (1.12)
노령화비율	0.92* (0.43)	1.29** (0.39)	1.02* (0.47)
교육수준(ln)	3.67 (2.60)	5.06+ (2.60)	3.49 (2.70)
절편	38.24 (24.55)	48.92* (22.27)	11.37 (26.86)
$R^2$	0.58	0.47	0.49
N	307	370	306

주: ( )의 값은 추정회귀계수의 표준오차(se)를 의미함.

\*\* , \* , + 는 각각 유의수준 1, 5, 10%를 의미함.

### 3. 재정분권에 대한 정치분권의 교호작용 효과

두 가지 정치분권지수를 세 가지 재정분권 지수와의 교호작용항을 구성하여 정치분권의 조절효과 존재여부를 분석하였다. <표 6>은 재정분권과 정치분권간 상호작용효과에 대한 분

석결과를 정리한 것이다.

이에 따르면, 세 가지 재정분권지수를 고려한 각각의 모형에서 재정분권 기초항이 모두 통계적으로 유의미하게 양의 계수를 가지고 있으며, 재정분권과 정치분권의 교호항 또한 모두 통계적으로 유의미한 계수로 나타나고 있다. 그런데 이 때 교호작용항의 계수의 부호가 모두 음의 값을 가짐으로써 정치분권이 재정분권의 긍정적인 효과를 부정적인 방향으로 조절하게 됨을 알 수 있다. 즉 세 가지 재정분권 지수가 모두 양의 계수를 가짐으로써 기본적으로 재정분권은 국가경쟁력에 긍정적인 영향을 미친다는 앞선 분석들의 결과와 일관성을 유지하고 있다. 그런데 다른 조건들이 일정하다고 할 때 정치분권의 수준이 높아질수록 재정분권이 국가경쟁력에 미치는 긍정적인 효과는 작아지고 일정수준의 정치분권 수준을 넘어서면 재정분권이 국가경쟁력에 미치는 총효과는 음으로 전환될 수 있는 가능성을 확인할 수 있다. 이상의 결과에 기초할 때 국가경쟁력을 제고하기 위해서는 재정분권을 우선적으로 추진하되 정치분권은 지나치게 강화하는 노력은 경계할 필요가 있다. 예컨대, 자치구역을 세분화하여 자치단체의 수를 늘이는 것보다는 자치단체의 적정 수준을 유지하는 것이 국가경쟁력에 더 도움이 될 수 있다는 것이다.

〈표 6〉 정치분권의 조절효과 분석

	세입분권1	세입분권2	세출분권	세입분권1	세입분권2	세출분권
세입분권1	0.62** (0.23)			0.38** (0.10)		
세입분권2		0.62** (0.24)			0.35** (0.11)	
세출분권			0.42** (0.15)			0.27** (0.08)
세입분권1 × 정치분권1	-0.06 (0.04)					
세입분권2 × 정치분권1		-0.07+ (0.05)				
세출분권 × 정치분권1			-0.03 (0.03)			
세입분권1 × 정치분권2				-0.51 (0.47)		
세입분권2 × 정치분권2					-1.78* (0.80)	
세출분권 × 정치분권2						-0.24 (0.39)
인플레이션	0.14**	0.14**	0.14**	0.05	0.11**	0.07+

	(0.05)	(0.03)	(0.05)	(0.38)	(0.04)	(0.04)
실업률	-0.43+	-0.70**	-0.31	-0.95**	-0.98**	-0.79**
	(0.24)	(0.21)	(0.24)	(0.21)	(0.19)	(0.22)
총투자(ln)	-9.99**	-4.80	-6.53	-10.52**	-7.14+	-6.84+
	(4.58)	(4.24)	(4.64)	(4.17)	(3.75)	(4.23)
경제개방도	0.07**	0.01*	0.05	0.08**	0.05+	0.06+
	(0.03)	(0.03)	(0.03)	(0.03)	(0.03)	(0.03)
정부총지출(ln)	-6.33	-5.70	1.96	-1.12	-2.62	3.74
	(5.56)	(5.07)	(6.02)	(5.94)	(4.90)	(6.27)
의회분절성	-1.94	-4.92	-3.41	0.77	-4.49	-1.73
	(5.39)	(5.08)	(5.33)	(5.47)	(4.98)	(5.48)
인구증가율	4.93**	2.79*	4.77**	3.30*	2.18+	2.73+
	(1.55)	(1.38)	(1.56)	(1.45)	(1.32)	(1.51)
노령화비율	0.78	1.18**	0.66	0.15	0.26	0.14
	(0.51)	(0.40)	(0.53)	(0.49)	(0.49)	(0.53)
교육수준(ln)	-1.02**	2.73	-0.09	-1.83	1.77	1.57
	(3.60)	(3.45)	(3.58)	(3.91)	(3.68)	(3.95)
절편	89.51	57.72	45.27	89.51	80.25	51.05
	(33.65)	(31.22)	(36.25)	(33.65)	(28.71)	(36.91)
N	246	295	245	224	262	223

주: ( )의 값은 추정회귀계수의 표준오차(se)를 의미함.

\*\* , \* , + 는 각각 유의수준 1, 5, 10%를 의미함.

## V. 결론

이상에서 발견한 결과에 기초하여 재정분권과 아울러 정치분권과 관련한 정책적 시사점을 제시할 수 있다. 첫째, 국가경쟁력을 제고하기 위해서는 재정분권에 집중할 필요가 있을 것이다. 선형회귀모형에 따라 재정분권이 국가경쟁력에 미치는 효과를 분석한 결과 재정분권은 국가경쟁력에 유의미한 정의 효과를 미치는 것으로 나타난 사실에 근거할 때 지방정부의 재정적 자율성을 신장시킬 수 있는 방향으로의 지방분권정책이 지속적으로 이루어져야 할 것이다.

다음으로 과도한 정치분권에 대한 정책적 고려이다. 분석결과 지방의회와 단체장의 대표성으로 측정된 정치분권은 재정분권이 국가경쟁력에 미치는 양의 효과를 상쇄하는 것으로 나타났다. 즉 과도한 정치분권은 지방정부가 공공서비스 공급에 있어서 규모의 경제와 외부효과를 외부화하지 못하도록 할 수 있고, 선출직 공무원은 주민들에 대하여 과도하게 책임을 지며 자신의 관할구역내에 초점을 둘 수 있기 때문인 것으로 해석하고 있다. 따라서 정치분권

이 지역주민의 자치와 자기대표성의 확대를 통한 민주주의의 심화라는 측면 그리고 견제와 균형의 원리를 통한 비효율성의 방지가 가능하다는 측면에서 필요불가결한 사항임에는 분명하지만, 반대로 정치인 내지 관료의 이익집단과의 포획 등 정치분권이 확대되어가는 과정에서 비효율성(inefficiency)이 노정될 수 있다는 점에서 이를 최소화하는 노력이 강구되어야 할 것이다.

다음으로 주민의 자기결정에 기초한 민주적 거버넌스를 통해 국가발전과 국가경쟁력을 제고하는 긍정적 효과도 있지만 지자체의 수가 지나치게 많은 과편화된 구조는 지자체간 중복 시설과 칸막이 투자증대, 지자체간 갈등과 거래비용의 증대, 선거비용과 행정운영비의 증대 등을 초래할 수 있다는 점이다. Iimi(2005)의 연구에서도 정치분권이 경제성장에 부의 효과를 갖는 것으로 나타났고, 그 결과에 대하여 과도한 정치분권은 지방정부가 공공서비스 공급에 있어서 규모의 경제와 외부효과를 외부화하지 못하도록 할 수 있고, 선출직 공무원은 주민들에 대하여 과도하게 책임을 지며 자신의 관할구역내에 초점을 둘 수 있기 때문이다. 또한 과도한 정치분권은 지방정부간 정책조정과 협력을 어렵게 할 수 있다는 것이다. 따라서 읍면동 수준에서 자치적 요소를 도입할 수 있지만 지나친 자치권을 부여하는 것은 경계해야 하며, 현재 추진되고 있는 시·군의 자율통합에 대해서도 지리적 특성, 주민의 생활권, 그리고 지자체의 자족성과 공동발전 등을 전제로 지속적 추진의 필요가 있다고 사료된다.

결국 시민(주민)-NGO(NPO)-기업-정부(행정)라는 다양한 지역사회 주체들의 거버넌스 구축이 전제되어야 할 것이다. 바람직한 거버넌스가 형성되기 위하여 능동적인 시민들이 성숙한 시민이 되고, 서로의 의사소통을 통한 경험과 이해관계를 공유하면서 의견을 공유하고, 공동의 이슈화와 공론화를 통해 여론을 형성하고, 자발적 참여와 협력의 원칙, 영향력 행사과정 및 합의 도출과정에 대한 비공식적 제도화를 통해 여론형성양식을 만들어야 한다. 또한 반응성·책임성·효율성의 원칙·제도화과정 및 권력행사 과정에 대한 공식적인 제도화를 통해 정책형성 양식을 정착하며, 제도설계, 제도간 연계 및 조정여건 조성, 공공재에 대한 기여 등을 통해 제도적인 질서와 균형을 유지하여 거버넌스 체제의 기능을 작동하게 하고, 공적부문과 사적 부문, 정부와 시민사회, 세계와 지방 등이 주체간, 영역간의 자율성과 책임성간의 이분법을 극복할 수 있는 인식 기반을 공유함으로써 거버넌스가 체제, 제도 및 행위양식으로서 동질성을 지니도록 해야 할 것이다(UNDP, 1997). 아울러 지역주민들의 정책참여를 확대함으로써 이른바 주민참여예산제도와 같이 지방정부의 재정운영의 투명성과 공정성을 높이는 시도가 보다 적극적으로 이루어질 필요가 있다. 그러나 주민참여의 대표적 수단인 주민참여예산제의 경우 최초로 도입된 2004년부터 현재까지 자발적 참여 보다는 중앙정부의 통제에 따른 권고 및 의무 사항에 의한 도입이 대부분이었다. 이처럼 주민참여예산제도가 추구하고 있는 이념에 부합하여 자발적 도입이 아닌 형식적으로 운영되고 있는 제도의 한계로 인하여 이를 해결하기 위한 정책과제가 필요하다고 할 것이다.

## 참고문헌

- 강성애·류은영. (2008). 여성인적자원의 활용과 국가경쟁력과의 관계 연구: OECD국가를 중심으로. 「한국인사행정학회보」, 7(2): 175-208.
- 구정태·김렬·조민경. (2008). 재정분권의 정치경제학: 재정분권과 경제성장 간의 이론적 연계가능성. 「대한정치학회보」, 16(1): 109-131.
- 권오성. (2009). 재정분권화정책은 만병통치약(Panacea)인가?: 국제비교자료를 통한 실증분석. 「한국행정논집」, 21(1): 105-127.
- 김의섭. (2011). 재정분권과 지방재정의 자율성 제고 -참여정부 이후 재정분권을 중심으로. 「재정정책논집」, 13(2): 113-148.
- 박희봉·이희정. (2010). 사회자본이 국가경쟁력에 미치는 영향: 한·중·일 3국민의 시민의식 분석. 「한국정책과학학회보」, 14(4): 1-29.
- 변영우·박은하. (2010). 사회지출과 경제지출이 국가경쟁력에 미치는 영향: OECD 국가자료와 WCS 지수를 이용한 실증분석을 중심으로. 「사회복지정책」, 37(2): 215-239.
- 손희준. (2008). 재정분권을 위한 중앙과 지방간 재원배분 방안. 「한국거버넌스학회보」, 15(2): 157-185.
- 손희준·강인재·장노순·최근열. (2011). 「지방재정론」. 개정4판, 서울: 대영문화사.
- 송상훈 외. (2011). 「분권시대 지방교부세의 발전방향」. 수원: 경기개발연구원.
- 양재진·이명진. (2011). 복지국가와 국가 경쟁력의 관계에 대한 연구. 한국행정학회 춘계학술대회 발표논문집.
- 오영균. (2008). 재정분권과 연성예산제약(soft budget constraint)에 관한 연구. 「행정논총」, 46(3): 121-143.
- 원구환. (2010). 세입 및 세출분권과 지역경제성장간의 상관성 분석. 「현대사회와 행정」, 20(1): 49-71.
- 이동우·김광익·박은관·문정호 외. (2003). 「자립적 지역발전을 위한 지역단위 설정 연구」. 국토연구원.
- 이영환·황진영·신영임. (2009). 「지방소득세·지방소비세 도입과 향후 과제」. 경제현안분석 제43호. 국회예산정책처.
- 이재원. (2009). 포괄보조방식을 통한 분권 지향적 국고보조금 운용 과제. 「한국지방재정논집」, 14(1): 57-89.
- 이종하·황진영. (2011). 동아시아 국가에서 여성의 고용, 출산 및 성장 간의 상호관련성: 패널 SVAR 모형을 이용한 실증분석. 「보건사회연구」, 31(1): 3-26.
- 임성일. (2008). 재정분권과 성장: 지역경제 성장을 위한 재정분권 정책수단의 모색. 「응용경제」, 10(2): 35-72.
- 정병걸. (2010). 국가경쟁력과 구성된 위기: 몰락의 이야기로서의 '국가경쟁력 위기론'. 「정부학연구」, 16(2): 37-63.
- 정재진. (2011). 재정분권이 지방재정 건전성에 미친 영향. 「정부학연구」, 17(2): 289-325.
- 최병호. (2007). 재정분권의 이론과 적정한 지방재정의 구조 모색. 「한국지방재정논집」, 12(1): 129-160.
- 최영출. (2006). 국가경쟁력의 결정요인. 한국행정학회 하계학술대회 발표논문집.
- 최영출·최외출. (2008). 국가경쟁력과 지방분권과의 인과관계분석. 「도시행정학보」, 21(2): 203-226.
- 최진욱. (2006). 규제가 국가경쟁력에 미치는 영향: OECD 국가를 중심으로. 「규제연구」, 15(1): 3-25.

- 하혜수. (2009). 지방분권형 지방행정체제 개편대안 연구. 「한국지방자치학회보」, 21(3): 33-52.
- Allen, H. (1990). *Cultivating the Grass Roots: Why Local Government Matters*. The Hague: IULA Publication.
- Angelopoulos, K., Philippopoulos, A. & Tsionas, E. (2008). Does public sector efficiency matter? Revisiting the relation between fiscal size and economic growth in a world sample. *Public Choice*, 137: 245-278.
- Arzaghi, M & Henderson, J. V. (2005). Why countries are fiscally decentralizing. *Journal of Public Economics*, 89(7): 1157-1189.
- Bahl, Roy W. & J.F. Linn. (1992). *Urban Public Finance in Developing Countries*. Oxford: Oxford University Press.
- Barro, R. (1991). Economic Growth in a Cross Section of Countries. *Quarterly Journal of Economics*, 106(2): 407-443.
- Boadway, R. (2001). Inter-Governmental Fiscal Relation: The Facilitator of Fiscal Decentralization. *Constitutional Political Economy*, 12: 93-121.
- Brennan, G. & Buchanan, J. M. (1980). *The Power to tax : analytical foundations of a fiscal constitution*. Cambridge: Cambridge Univ. Press.
- Davoodi, H. & Zou, H. (1998). Fiscal Decentralization and Economic Growth: A Cross-Country Study. *Journal of Urban Economics*, 43(2): 244-257.
- De Mello, L. R. (2000). Fiscal Decentralization and Intergovernmental Fiscal Relation: A Cross-Country Analysis. *World Development*, 28(2): 365-380.
- Ebel, R.D. & Yilmaz, S. (2004). *On the Measurement and Impact of Fiscal Decentralization*. Washington DC: Urban Institute.
- Fishman, R. & Gatti, R. (2002). Decentralization and Corruption: Evidence across countries. *Journal of Public Economics*, 83: 325-345.
- Frankel, J., & D. Romer. (1999). Does trade cause growth? *American Economic Review*, 89(3): 379-399.
- Fukasaku, K. & de Mello, L.R. (1998). Fiscal Decentralization and Macroeconomic Stability: The Experience of Large Developing Countries and Transition Economies in Democracy. In Fukasaku. K & Hausman.R., *Decentralization and Deficits in Latin America*. Paris: OECD.
- Garrett, G. & Rodden, J. (2000). Globalization and Decentralization. Paper Prepared for the Annual Meeting of the Midwest Political Science Association.
- Imi, A. (2005). Decentralization and economic growth revisited: an empirical note. *Journal of Urban Economics*, 57(3): 449-461.
- IMD. (2010). *IMD world competitiveness yearbook 2010*. Lausanne: IMD.
- Krugman, P. (1994). Competitiveness: A Dangerous Obsession. *Foreign Affairs*, 73(2): 22-44.
- Limongi, F. & Figueiredo, A. (2007). The Budget Process and Legislative Behavior: Individual Amendments, Support for the Executive and Government Programs. *World Political Science Review*, 3(3): 1-33.
- Litvack, J., Ahmad, J. & Bird R. (2002). *Rethinking Decentralization in Developing Countries*, Washington, D.C: The World Bank.
- Meloche, J., Vaillacourt, F. & Yilmaz, S. (2004). Decentralization or Fiscal Autonomy? What does really matter? Effects on growth and public sector size in European transition countries. World Bank Policy Research Working Paper 3254. Washington DC: World Bank.



- Mo, P.H. (2007). Government expenditures and economic growth: The supply and demand sides, *Fiscal Studies* 28, 497-522.
- Oates, W. (1972). *Fiscal Federalism*, New York: Harcourt Brace Jovanovich.
- Oates, W. (1993). Fiscal decentralization and economic development. *National Tax Journal*, XLVI, 237-243.
- Ohmae, K. (1995). *The End of the Nation-State: The Rise of Regional Economics*. New York: The Free Press.
- O'Neill, K. (2005). *Decentralizing the State: Elections, Parties, and Local Power in the Andes*. New York: Cambridge Univ. Press.
- Paytas, J. (2001). *Does Governance Matter? The Dynamics of Metropolitan Governance and Competitiveness*. Pittsburgh, PA: Carnegie Mellon Center for Economic Development.
- Ram, R. (1986). Government size and economic growth: a new framework and some evidence from cross-section and time series data, *American Economic Review* 76, 191-203.
- Ricciuti, R. (2002). Political Fragmentation and Fiscal Outcomes. U of Siena, Economics Working Paper No. 354.
- Sachs, J., & A. Warner. (1995). Economic reform and the process of global integration. *Brookings Papers on Economic Activity*, 1995(1):1-118.
- Schwab, K. & WEF (2010). *The Global Competitiveness Report 2010-2011*. Geneva: WEF.
- Shah, A. (1997). Balance, Accountability, and Responsiveness: Lessons about Decentralization. Paper Presented in the World Bank Conference on Evaluation and Development.
- Stansel, D. (2005). Local decentralization and local economic growth: A cross-sectional examination of US metropolitan areas. *Journal of Urban Economics*, 57(1): 55-72.
- Stein, E. (1999). Fiscal Decentralization and Government Size in Latin America. *Journal of Applied Economics*, 2(2): 357-391.
- Thieβ en, U. (2003). Fiscal Decentralization and Economic Growth in High-Income OECD Countries. *Fiscal Studies*, 24(3): 237-274.
- Thornton, J. (2007). Fiscal decentralization and economic growth reconsidered. *Journal of Urban Economics*, 61(1): 64-70.
- Tiebout, C.M. (1956). A Pure Theory of Local Expenditures. *Journal of Political Economy*, 64: 416-424.
- Woller, G.M. & Phillips, K. (1998). Fiscal decentralization and LDC growth: An empirical investigation. *Journal of Development Studies*, 34(4): 138-148.
- World Bank. (1998). Applying a Simple Measure of Good Governance to the Debate on Fiscal Decentralization. World Bank Policy Research Working Paper 1894(Washington: World Bank).
- Xie, D., Zou, H. & Davoodi, H. (1999). Fiscal Decentralization and Economic Growth in the United States. *Journal of Urban Economics*, 45(2): 228-239.
- Zhang, T. & Zou, H. (1998). Fiscal decentralization, public spending, and economic growth in China. *Journal of Public Economics*, 67(2): 221-240.



# 한국의 분권수준과 국가경쟁력 및 국민행복도와의 관계\*

최영출(충북대학교)

김학실(충북대학교)

## I. 서론

우리나라에 있어서 지방분권이라는 용어는 노무현 정부부터 본격적으로 제기되어 왔다고 할 수 있다. 그 이후 이명박 정부나 현재의 박근혜 정부에서도 지방분권은 관심의 크기 정도는 다르다고 하더라도 여전히 정책적으로 관심을 받아 오고 있다. 노무현 정부때에는 대통령 직속으로 정부혁신지방분권위원회가 설립되어 지방분권을 위한 로드맵을 작성하고 이를 추진한 바 있다 (금창호, 2013).

한편, 박근혜정부도 140대 국정과제의 하나로 지방분권을 채택하고 있다. 이처럼 박근혜정부에서도 지방분권은 국정의 주요한 축의 하나로 그 비중을 차지하고 있다. 박근혜정부의 지방분권 국정과제를 총괄적으로 수립하고, 관장할 추진기구로는 “지방자치발전위원회”가 2013년 5월에 설치된 바 있다. 이 위원회는 지방분권 정책과 지방행정체제개편에 관한 정책을 통합하여 심의 및 의결하고, 추진과정을 점검 및 평가하는 역할을 수행하게 되어 있다.

이러한 정부측에서의 정책적 관심과 더불어, 지방분권이라는 과제는 외국에서는 주로 OECD와 IMF 같은 국제기구가 중심이 되어 많은 연구가 되어 오고 있는 실정이다. 우리나라의 학계에서도 지방분권은 연구주제로서 일부 학자들을 중심으로 관심을 가져오고 있다. 그러나, 정부정책이나 학계연구과제 면에서 공통적인 현상은 지방분권의 필요성을 강조하고 있기는 하나 우리나라의 지방분권 수준이 외국에 비하여 어느 정도인지, 또 지방분권을 하는 경우 어떤 결과가 발생할 수 있는 지, 나아가서, 정책적으로 지방분권 수준을 어느 정도로 하는 것이 적절한 지 등에 대한 보다 실질적인 연구노력은 덜 한 편이다. 지방분권을 해야 한다고 당위론적으로 주장하면서도 어느 정도의 분권수준을 지향해야 할지에 대한 합의가 이루어져 있지도 않다. 이는 현재의 분권수준에 대한 수준과약이 없는 것이 그 이유이다. 또 하나

\* 이 논문은 국회 지방자치발전연구회 주최로 2014년 4월에 열린 정책토론회에서 발표된 ‘한국의 분권수준과 향후 분권정책과제’ 논문을 토론자들의 의견을 반영하여 일부 수정, 보완한 것임.

관심은 분권화가 이루어지면 국가적 측면의 국가경쟁력이나 국민 개인적 측면의 국민행복감과 같은 종속변수들이 직접적으로 나아 질 수 있는 가 하는 점이다. 이러한 주제들은 대단히 중요하지만 우리나라에서 실증적으로 연구가 많이 이루어지지는 않았다고 생각한다. 즉, 지방분권 수준 측정도 잘 안되어 있거니와 지방분권과 영향관계에 있는 관련 변수들간의 관계 규명이 이루어지고 있지 않다는 점이다. 아울러 적절한 분권화의 수준이 어느 정도가 되어야 하는지에 대한 논의는 더욱 이루어져 있지 않다.

OECD의 연구(2013: 9)에서는 경제성장 강화, 공공부문의 효율성 또는 시민 만족감 같은 것과 분권화를 연관짓지 않을 때에는 분권화 논의가 의미 없다고 지적하고 있다. 즉, 분권화는 종국적인 목표가 아니라 국가경제나 국민 만족감과 같은 종국적인 목표를 염두에 두고 적절한 목표설정을 해 줄 필요가 있다는 점을 시사한다. 분권화 수준에 대한 객관적 측정이 없고, 적절한 향후 분권화 수준의 목표가 제시되지 않은 상황 하에서는 선언적이고 추상적인 측면에서 지방분권의 필요성만 논의될 수 밖에 없다. 지방분권이라고 하는 것이 그 자체가 목적가치가 아니고 다른 국가적 수준의 목표를 달성하기 위한 수단적 가치라고 하는 관점에서 본다면, 지방분권을 통해서, 국가경쟁력이나 국민 행복감의 증진과 같은 궁극적 목표를 달성할 수 있는지 등에 대한 실질적인 연구들도 구체적으로 이루어질 필요가 있다. 특히, 지방분권이라는 정책방향이 궁극적으로 국가경쟁력이나 국민행복이라는 목표를 충족시키지 못하면 이는 행정기관간의 과제에 그치고 국민의 생활이나 행복과는 동떨어진 쟁점에 그칠 수 있을 것이다. 본 연구는 이 같은 문제인식 하에서 우리나라 분권화의 수준이 어느 정도인지 상대적 관점에서 평가해 보고, 분권화 수준과 국가정책상의 중요변수 들, 예를 들면, 소득 불평 등, 규제수준, 부패수준, 사회자본, 국가정책투명성 등과 같은 변수들과 어떤 영향관계에 있는 지를 분석해 보고자 한다.

## Ⅱ. 이론적 논의와 연구문제

### 1. 분권화

오늘날 개발도상국이나 선진국들의 의사결정가들이나 전문가들은 중요한 정부들의 정책수요를 충족시키기 위한 전략으로서 분권화 문제에 점점 더 관심을 가지고 있다. 분권화를 통하여, 거버넌스 개선, 투명성과 책임성 향상, 공공재와 서비스의 효율적 생산과 전달체계의 개선 등이 해결될 수 있다고 가정한다. 이러한 관점에서 특히, 유럽의 정치 경제학자들은 분권화와 사회자본, 규제정도, 정치이념, 국가경쟁력 등 여러 영향 변수들이 상호 어떤 관계를 가지는 지에 대해서 여러 가지 방법론을 적용하여 분석해 오고 있다 (Baskaran, 2011:

485-486). 분권화 (decentralization)는 여러 학자들이 다양하게 정의하고 있지만, 일반적으로 중앙정부와 지방정부간의 권한배분관계로서 중앙정부의 권한이 지방정부로 이양된 정도를 의미한다 (홍준현외, 2006: 239; 금창호, 2013; 최영출, 2013: 369). 따라서 일반적으로 분권화나 지방분권화는 상호 교호적으로 활용된다. 분권화라는 말을 사용하게 되면, 특히 지방정부의 역할과 중요성이 부각되며, 이러한 분권화를 통해서 지방정부의 영역이 확장될 수 있는 과정(Ahmad, 2008: 3)이기도 하다. 즉, 지방분권화라고 했을 때는 중앙정부의 권한이 지방정부에 이양되는 과정을 의미한다고 할 수 있고 지방분권은 그러한 권한이 지방정부로 이양된 결과라고 할 수 있을 것이다. 본 연구에서는 두 개념을 맥락에 맞게 상호 교호적으로 사용하기로 한다. 이러한 분권화 또는 지방분권화는 구성개념으로서 정치적 분권화 (political decentralization), 재정적 분권화 (fiscal decentralization), 그리고 규제적 분권화 (regulatory decentralization)로 구분 짓기도 하고, 어떤 학자들은 재정적, 분권화, 정치적 분권화 그리고 행정적 분권화(administrative decentralization)로 분류하기도 한다 (Schneider, 2003: 33-34). 그러나 분권화 개념은 측정하기가 대단히 혼란스럽고 통일적인 견해도 사실상 없는 편이다 (Schneider, 2003). 또, 분권화의 구성개념간 가중치를 부여하기도 대단히 어렵다고 할 수 있다. 이러한 어려움 때문에 먼저 선행연구 검토를 통해서 분권화의 핵심개념과 이를 측정할 수 있는 지표들에 대한 검토가 가능하다.

분권화에 대한 연구들은 국내외적으로 이루어져 오고 있는데, 이를 크게 두 가지 분류기준을 가지고 구분해 볼 수 있다. 첫째 부류는, 분권화의 다양한 측면을 강조하여 종합하는 연구 부류이다. 이에선 대표적으로 Zimmerman (1995), Berman & Martin(1988), 김익식 (1990), 박정수 (1993), 홍준현외 (2006) 등이 포함된다. 이들은 분권화를 재정적 측면, 기능적 측면, 인사적 측면, 구조적 측면 등으로 분류하여 각 측면들을 측정할 수 있는 세부지표를 제시하는 형태이다. 예를 들어서 재정적 측면은 조세부과 및 징수능력, 기능적 측면은 기능적 권한 이양의 정도, 인사적 측면은 인사에 관한 의사결정 능력, 그리고 구조적 측면은 지방정부 단위의 밀집도나 자체적으로 조직구조를 변경할 수 있는 능력 등을 제시한다. 둘째 부류는 특히 재정적 측면에 초점을 두어서 세분화된 재정적 지표를 활용하는 연구부류이다. 이에선 IMF (2001), World Bank (2000), 배인명 (1993) 등의 연구가 포함된다. 이 연구들은 분권화의 핵심은 재정분권화라고 주장하면서 세입분권화율, 세출분권화율 등의 지표 또는 총 정부 지출 중 지방정부들의 지출비율, 지방정부의 총 세입중에서 자체 지방세가 차지하는 비율, 총 지방세입중에서 보조금 및 양여금이 차지하는 비율 등을 활용하는 경향을 가진다. 기존연구에서 제시된 지방분권 관련 지표를 정리하면 다음 <표 1>과 같다.

〈표 1〉 선행연구에서 사용한 분권화지표

연구자	측정지표	
Zimmerman (1995) Berman & Martin(1988)	재정적 측면	· 조세부과 및 징수능력
	기능적 측면	· 기능의 추가, 삭제, 변경능력
	인사적 측면	· 인사에 관한 의사결정능력
	구조적 측면	· 추가적 권한부여 없이 조직구조를 변경할 수 있는 능력
김익식(1990)	구조적 토대	· 지방정부의 총수 · 인구 10만명당 지방정부수 · 면적 1만km <sup>2</sup> 당 지방정부수 · 지방정부당 평균인구규모 · 지방정부당 평균면적규모
	기능적 토대	· 정부일반회계 중 지방정부지출비율 · 총교육비지출 · 총의료비지출 · 총주택·지역후생비지출 · 총사회비지출 · 기타 서비스지출에 대한 지방정부지출비율
	재정적 토대	· 정부의 세입(자체세입+보조금)중 지방정부세입의 비율 · 정부의 자체세입(경상수입+자본수입, 보조금제외) 중 지방세입의 비율 · 정부 세수입중 지방세수입의 비율
	인사적 토대	· 전체 공무원 중 지방공무원의 비율
	제도적 지위	· Ultra Vires, Dillon's Rule 등
Wolman and Goldsmith (1990)	기능배분	· 서비스책임범위, 감독, 서비스표준 등
	중앙의 통제	· 재정적 통제수준(지방세목, 세율, 지출수준, 지방채 등) · 비공식적 조연과 지침
	지출수준	· 총지출 · 순자본지출 · 자본지출
Boyne(1993)	직접서비스수준	· 정규직 공무원수 · 공영주택수
	시장공급수준	· 세외수입 · 기업지원에 대한 보조금 · 소득재배분 수준
	인적 측면	· 지방행정능력도로서 전체공무원 대비 지방정부의 공무원 비율 등
박정수(1993)	기능적 측면	· 기능적 권한이양의 정도
	구조적 측면	· 지방정부단위의 밀집도 등
	재정적 측면	· 이전지출(교부세, 국고보조금)을 제외한 자체재원으로부터 소득을 충당하는 능력
배인명(1993)	세입분권화율	· 총정부(주정부+지방정부)의 지방세입 중 지방정부의 세입비율
	세출분권화율	· 총정부(주정부+지방정부)의 지방세출 중 지방정부의 세출비율
	교육기능의 분권화율	· 교육기능의 분권화율 - 총 주지방의 교육세출 중 지방의 교육세출비율
IMF(2001)	국가수준의 재정분권화	· 총정부지출에서 지방정부의 지출이 차지하는 비율
	지방수준의 재정분권화	· 조세자율성 지표: 지방정부의 총세입중에서 자체 지방세가 차지하는 비율

World Bank(2000)		·수직적불균형지표: 총지방세입중에서 보조금 및 양여금이 차지하는 비중 ·비조세자율성지표: 총지방정부세입중에서 비조세수입이 차지하는 비율
	주요지표	·총 정부지출 중 지방정부들의 지출비율 ·총 세입중 지방정부의 세입비율 ·수직적 불균형정도 ·GDP중 지방정부들의 지출비율 ·GDP중 지방정부들이 세입비율
	세입/보조금 지표	·총 지방정부의 세입 및 보조금중에서 지방세 비율 ·총 지방정부 세입 및 보조금 중 중앙정부 및 상위지방정부로부터의 보조금 비율
	지출구성부문	·지방정부의 15개 부문별 각각의 지출액이 총 지방정부 지출에서 차지하는 비율
	질적지표	·지출배정에 있어서 분권화 정도 ·세입배정에 있어서 분권화 정도 ·지방정부의 차입에 대한 분권화 정도 ·재원이전제도에 대한 분권화 정도

자료: 홍준현외 (2006)

이러한 지표들을 종합하고 우리나라의 여러 가지 실정들을 고려하여 홍준현 외(2004; 2006)의 연구자들은 아래 <표 2>와 같은 분권화 지표와 측정방법을 제시한 바 있다. 이 방법은 지방분권화측정을 위한 분야(차원)를 나누고 각 분야별 세부측정지표를 설정한 다음 AHP 방법에 의하여 각 분야별 및 지표별 가중치를 산정하여 실제값과 가중치값을 이용하여 분권화 수준을 측정하는 방식이다.

<표 2> 분석차원 및 측정지표별 가중치

1단계		2 단 계		3 단 계	
분야	가중치	분 석 차 원	가중치	측 정 지 표	가중치
조직 인사 분야	0.400	국가와 지방간 인적자원 배분	0.291	전체공무원 대비 지방공무원 비율	0.601
				자치단체 4급 이상 공무원 중 국가공무원이 아닌 비율	0.399
		국가일선기관의 비중	0.363	전체 국가공무원 중 특별지방행정기관 공무원이 아닌 비율	0.628
				전체 특별지방행정기관 공무원 중 지방 관련 9개 특별지방행정기관 공무원이 아닌 비율 *	0.372
조직인사에 대한 국가의 관여	0.346	국가승인 등이 없이 설치되는 조직 비율	1.000		
사무 배분 분야	0.387	국가와 지방간 사무배분	0.615	지방사무 비율	0.331
				자치사무 비율	0.126
				자치사무로 전환된 위임사무 비율	0.266

			자치사무로 전환된 공동사무 비율	0.278	
		지방에 대한 국가의 관여	0.385	국가승인 등이 없이 규정되는 사무비율	1.000
재정 분야	0.213	국가와 지방간 재정 배분	0.451	GDP중 지방지출 비율	0.405
				정부지출 중 지방지출 비율	0.260
				조세총액 중 지방세 비율	0.126
				총 정부 세입 중 자치단체 세입 비율	0.209
	지방재정 운영의 재량성	0.549	전 지방세목 중 조세로 탄력세율을 적용할 수 있는 지방세목수 비율	0.358	
			총 국고보조금 중 포괄보조금 비율	0.138	
			중앙의 승인 없이 발행한 지방채 비율	0.177	
			재정자주도	0.327	

자료: 홍준현외(2006).

그러나 이러한 모든 지표를 활용하여 외국 국가 간 비교를 하기가 거의 불가능하다. 국가 간 비교자료의 구득가능성이 없기 때문이다. 이러한 현실적 문제 때문에 이 지표들은 우리나라 분권화 수준을 연도별로 측정함으로써 변화정도분석은 가능하나 국가별 비교를 위해서는 새로운 지표가 적용되어야 하는 문제가 있다.

이러한 지표들 중에서도 상대적으로 자료구득성이나 측정이 용이한 것은 재정적 분권화 수준이다. 아울러 재정적 분권화는 정치적 분권화 및 행정적 분권화와 상호 상관관계가 높다고 가정할 수 있을 뿐만 아니라 실질적으로 재원에 대한 지방정부의 재량성이 보장되지 않는 한 지방분권은 실질적 의미를 가지기 어렵다 (Schneider, 2003). 이러한 재정적 분권화에 대해서는 그동안 GDP 중에서 지방정부가 차지하는 세입 비율이나 총 조세 수입 중에서 지방정부의 조세 수입 등의 지표들이 많이 이용된 바 있다 (Kim et al., 2013). 그러나 최근에는 OECD를 중심으로 지방정부의 조세권에 대한 재량성 정도를 이용하여 재정분권화 정도를 비교하는 연구가 큰 의미를 가지고 있다 (Kim et al., 2013). 이 연구는 조세권에 대한 지방정부의 재량성 정도를 기준으로 모두 10개 카테고리로 구분하고 있다. 이는 정성적 성격을 가지고 있는 바 양적 지표를 보완하는데 중요한 의미를 지닌다고 생각된다. 따라서, 본 연구에서는 2013년 OECD에서 제시하고 있는 조세의 자율성 수준 측정을 위한 정성적 지표를 보완적으로 활용하고, 이를 재정분권화 수준측정에 반영하고자 한다. 즉, 재정분권화는 조세분권 및 지출분권으로 구성하고 이 두 차원의 수준측정에 조세의 자율성 수준 값을 반영하고자 하는 것이다. OECD에서 제공하고 있는 재정분권 DATABASE를 활용하여 조세분권은 지방세 수입이 전체 세입에서 차지하는 비율로, 그리고 지출분권은 지방지출이 전체 국가지출에서 차지하는 비율을 활용하여 측정한다. 다만, 이 과정에서 조세권에 대한 재량성 정도라고 할 수 있는 조세의 자율성 정도를 보완적으로 활용하고자 한다. 이에 대해서는 후술하기로 한다.



## 2. 분권화와 관련된 정책변수 들

분권화와 관련된 논의를 하기 위해서는 무엇보다도 분권화가 되었을 때 분권화로 인하여 영향을 받는 변수들이 무엇인지, 그리고 이들 간의 관계가 어떠한지에 대한 검토를 하는 것이 필요하다. 이는 다시 말하면, 분권화를 둘러싼 영향변수들의 관계에 관한 논의이다. 이는 분권화의 영향모델이라고도 할 수 있는데 이러한 모델이 구성되어야 주고 받는 변수들 간의 영향 유무 및 영향 정도를 파악할 수 있고, 일정한 변수값의 변화로 인하여 영향을 받는 변수들이 어떻게 변할 수 있는지를 예측할 수 있는 것이다.

이와 관련하여 가령, Schneider 는 분권화가 이루어지면 경제성장, 정치적 안정성, 소득 불균형 등에 긍정 혹은 부정의 영향을 미친다고 하고 있다. 특히, 분권화가 이루어지면 이는 자치단체간의 경쟁을 유발시키고 이를 통해서 지역자원의 활용능력 증진이 이루어지며 이는 지역경제 성장으로 이루어진다고 주장하는 학자들이 많다(Davoodi & Zou, 1998; Zhang & Zou, 1998). 한편, 분권화는 순전히 정치적인 입장에서 주민대표성 증진과 주민참여 등을 강화하는 것을 넘어서서 국가경쟁력을 강화시킨다고 주장하는 이들도 있다. 이는 분권화가 종속변수로서의 역할만 하는 것이 아니라 독립변수로서의 역할을 할 때, 종속변수로서의 긍정적 순기능이 제고되어야 한다는 당위론적 논의를 위해서도 필요하다.

국가경쟁력과 분권화와의 관계를 명확하게 논의한 연구는 많지 않다. 다만, 이와 유사한 연구들은 발견되는데 이는 크게 두 부류로 나누어질 수 있을 것이다 (최영출, 2008). 하나는 지방분권이 정부의 투명성을 증진시키고, 사회자본을 강화시키며, 규제를 완화시키고 경제개발과 성장을 촉진시킨다는 주장이다 (Xie et al., 1999; Oates, 1993). 이러한 주장들은 비단 국가경쟁력이라는 용어를 지칭하지 않고 경제성장과 정부투명성, 규제 등을 연관 짓고 있지만 국가경쟁력의 하위부문에 경제성장이나 정부투명성, 규제완화, 사회자본 등이 포함되고 있다는 점에서 관련성이 있다고 할 수 있다. 이러한 주장들은 분권화가 이루어지면 지방정부들은 권한강화를 활용하여 각종 규제조치들을 완화시키고 이를 통해서 기업유치 및 다양한 형태의 경제활성화를 도모할 것이며 이러한 노력들은 지역경쟁력 강화를 가져오고, 결국, 이러한 지역경쟁력 강화는 국가경쟁력 강화로 이어진다는 가설이다.

아울러, 전자와 반대되는 주장으로 지방분권은 오히려 국가경쟁력을 저하시킬 수 있다는 주장이다. 분권화는 자원배분과정에서 규모의 경제를 어렵게 하고 외부효과와 지역이기주의가 발생되게 하여 오히려 전체적으로 효율성이 저하될 수 있다고 하는 주장이다. 아울러 지역불균형과 소득불균형을 야기 시켜서 국가경쟁력에 부정적 영향을 미친다는 주장과 맥을 같이한다고 할 수 있다. 특히, 재정분야에서의 분권화는 중앙정부와 지방정부간 지출과 세입동원 기능의 불명확한 배분을 통하여 자원의 비효율적 배분을 초래할 수 있다는 주장이다 (Fukasaku and de Mello, 1998). Blanchard와 Shleife (2000)도 같은 맥락에서 후진국이나 개도국의 경우 재정적 분권화는 잘못하면 지방의 기득권 세력에 의한 정치권력의 독점을 초

래할 수 있다고 지적한다. 이렇듯 분권화는 한 국가의 경제성장 내지 효율성을 저해할 수도 있고 오히려 이를 촉진시킬 수도 있다는 등 주장이 상반되고 있다.

그럼에도 불구하고 주요 선진국들의 추세는 중앙집권보다는 분권화 하고 있으며, 분권화를 국가 전체적인 효율성이나 경쟁력을 강화하기 위한 수단으로 활용하고 있다. 아울러 분권화는 인간의 행복감 증진과 같은 인간의 최종 지향적인 삶의 목표에도 순기능을 한다고 주장한다. Bjornskov *et al.* (2008)는 분권화의 효과에 관한 많은 연구들은 암묵적으로 분권화가 복지나 행복 수준을 증가시킨다고 가정하고 있다고 주장하고 있으며 다만 행복에 어느 정도로 영향을 미치는 지는 아직 해결되지 못한 상태에 있다고 한다. 이들은 분권화가 이루어지면, 정치인들은 경쟁하게 되며, 이를 통해서 각종 규제나 관료적 낭비를 감소시키고, 규제감소를 유발하며, 정보공개를 통해서 정책결정이 투명하게 된다고 가정한다. 전반적으로 지방정부들은 주민들의 요구에 보다 더 반응하게 되고, 공공서비스를 보다 효율적으로 제공하게 된다고 가정된다. 이러한 가정에 바탕을 두고, 이들은 몇 가지 가설들을 구체적으로 제시하고 있는데 대표적인 가설이 바로 분권화는 행복을 증진시킨다는 것이다 (Bjornskov *et al.*, 2008: 147). 여기서 특이한 점은 분권화가 행복을 증진시키는 과정에서 개인이 자기를 둘러싸고 있는 일련의 결과들에 대해서 윤리적 행동을 하며, 공동체 정신 여하에 따라서 그 정도가 달라질 수 있다고 가정하고 있다는 점이다. 이는 사회자본이라는 개념으로 해석할 수 있는 데, 분권화로 인하여 사회자본의 수준이 향상될 수 있고, 이러한 사회자본 수준은 다시 국민행복도 에도 영향을 미칠 수 있다고 가정할 수 있다. 지방자치는 제도적 권한도 중요하지만 지역주민들의 공동체 역량이라고 할 수 있는 사회자본 (social capital)수준도 중요하다. 아무리 제도적으로 권한이 이양된다 하더라도 지역 주민들의 사회자본 수준, 즉, 스스로 문제를 해결하고 스스로 윤리적으로 행동하려는 의식이 없다면 이는 국가경쟁력이나 행복도 증진으로 이어질 수 없을 것이다. 이와 관련하여 한 가지 더 추가해 볼 것은 기업인들의 사회적 책임에 관한 것이다. IMD의 국가경쟁력 보고서에서는 기업인들의 사회적 책임의식이 어느 정도 인가에 따라서 사회내의 부패수준에 영향을 미치게 되고 이러한 부패수준이 국가경쟁력이나 국민행복도에도 영향을 미친다고 시사하고 있다.

한편, 분권화와 관련된 변수들간의 관계에 있어서 많은 시사점을 주는 연구는 Fan *et al.* (2009)의 연구인데, 이들은 분권화와 부패와의 관계를 설명해 주고 있다. 즉, 이들은, 분권화가 이루어지면 정부지출의 많은 부분들이 지방정부에 의해서 관할되게 되며, 이러한 현상은 부패감소와 관계된다고 하고 있다.

이상에서 검토해 본 바와 같이 지방분권을 둘러싼 변수들은 지방분권에 영향을 주는 변수들도 있고 영향을 받는 변수들도 있다. 아울러, 순기능적 관계를 가지는 것도 있고 역기능적 관계를 가지는 것도 발견된다. 최종 종속변수로서 국가경쟁력과 행복감을 설정하고 분권화를 독립변수로 설정한다고 가정할 때, 이러한 변수들에게 영향을 미치는 변수들은 많이 있을 수 있다. 아울러, 서로 일치되지 않는 주장들도 있다. 본 연구에서는 분권화와 국가경쟁력 및 국

민행복도 등과 관련되는 중요한 정책변수들을 최대한 반영하여 가설적 연구모형을 설정해 보기로 한다. 이러한 가설모형 분석을 통해서 정책적 시사점을 얻을 수 있을 것으로 기대한다.

### 3. 연구문제

본 연구에서는 아래와 같은 두 가지 연구문제를 선정한다.

<연구문제 1>: 우리나라의 분권화 수준은 상대적인 관점에서 볼 때 어느 정도 수준인가?

<연구문제 2>: 분권화는 국가정책상 중요 변수들과 어떠한 영향관계에 있는 가?

## Ⅲ. 조사설계

### 1. 연구범위

본 연구에서의 내용적 범위는 첫째, OECD 회원 국가 34개국의 분권화 수준 측정, 둘째, 이러한 분권화 수준과 영향관계에 있는 중요한 정책변수들과의 관계 규명, 셋째, 분권화 관련 변수들간 관계 규명을 통하여 향후 우리나라의 적정한 분권화 정책 방향을 제시해 보고자 하는 것이다. 다만, 일부 OECD 지표 자료들의 경우, 국가들 자료가 누락되어 있어서 이를 고려하여 자료구득이 가능한 26개국을 분석대상으로 하였다. 시간적 범위는 2008년부터 2013년까지의 6년 기간 동안이다. 일부 개별 지표들에 대한 자료들은 특정 기간 누락되어 있는 경우가 있으며 이러한 경우에는 가장 인접한 연도의 자료를 그대로 활용하기로 한다.

### 2. 측정변수

본 연구에서는 분권화와 국가경쟁력 및 국민행복도가 주된 연구대상이기 때문에 분권화의 영향을 받는 다고 가정되는 중요한 국가 정책변수들을 매개변수로 활용하였다. 분권화의 영향을 받는 중요변수로서 1인당 GDP, 규제수준, 사회자본, 사회적 책임성, 정책 투명성, 부패수준, 소득불평등 정도, 국가경쟁력, 행복감 등을 선정하였다. 그리고 이들을 측정하기 위해서 다양한 자료원을 활용하였으며, 일부 자료의 경우 자료가 불비한 경우에는 가장 최근 연도의 것으로 대체하였다. 최종 두 개의 종속변수에 해당하는 행복감 정도는 UN에서 발간한 World Happiness Report 2013을 활용하였으며, 국가경쟁력은 WEF (World Economic Forum)의 연도별 국가경쟁력 점수를 이용하였다.

분권화의 경우, 이론적으로는 행정적 분권화, 정치적 분권화와 재정적 분권화를 주로 포함

하나, 본 연구에서는 재정적 분권화에 국한하였다. 그 이유는 첫째, 행정적 분권화와 정치적 분권화의 경우 국가별 데이터를 확보하기 어렵고, 둘째, 재정적 분권화는 행정적 분권화 및 정치적 분권화와 상호 높은 상관 관계를 가지고 있기 때문에 재정적 분권화만 활용하여도 큰 무리가 없는 것으로 판단하였기 때문이다. 재정적 분권화 수준을 측정하기 위한 지표로는 지방세가 전체 세입에서 차지하는 비율 및 지방지출이 전체 지출에서 차지하는 비율지표를 활용한다. 다만, 이러한 양적 지표를 보완하기 위하여 OECD의 조세자율성 지표를 활용하는 바, OECD 데이터 베이스에서 각 국가별로 제시하여 주고 있는 자료를 활용하여 조세자율성 지수를 산출하기로 한다. 여기서 산출된 조세자율성 지표값을 이용하여 조세분권 정도 및 지출분권 정도를 산출한다. 다만, OECD 조세 자율성 지표는 조세부분에 적용되는 것인데, 본 연구에서는 이러한 지표를 지출부분에도 비슷한 형태로 작용할 것이라고 가정하여 지출부분에도 그대로 적용하기로 한다. 즉, 단순히 지방지출이 높다고 하더라도 지방정부의 지출의 제약성이 따를 수 있는 바 제약정도는 조세의 경우에 적용되는 제약정도와 유사하다고 가정하기로 한다.

최근 OECD에서는 기존에 일반적으로 사용하던 재정분권화 지표 대신에 지방정부가 재정적인 측면에서 실질적으로 행사할 수 있는 재량권 정도를 제시하고 있다. 이와 관련하여 OECD에서는 지방정부의 조세권 재량 정도에 따라서 10개 등급으로 분류하고 있다. ① 조세율과 경감에 대한 재량권, ② 조세율에 대한 완전한 재량권, ③ 조세율에 대한 제한된 재량권, ④ 조세경감에 대한 재량권, ⑤ 지방정부가 독자적으로 설정하는 세입분할, ⑥ 지방정부 동의에 의해서 설정되는 세입분할, ⑦ 중앙정부가 다년간 설정하는 세입분할, ⑧ 중앙정부가 매년 설정하는 세입분할 ⑨ 중앙정부 만에 의한 세율과 경감권 행사, 그리고 마지막으로 기타 등이다. 이 10개의 카테고리는 앞에서의 순서대로 지방정부가 가지는 재량권이 크다고 하고 있다. 따라서 본 연구에서는 개별국가들의 지방정부가 10개 카테고리별로 행사하고 있는 권한 정도에 관한 값을 이용하여 역가중치를 설정한다. 여기서 역가중치란 10개의 카테고리를 등간척도로 가정하고 ① 조세율과 경감에 대한 재량권의 값에 10을 곱하고, 순차적으로 하위 카테고리별로 9, 8, 7 등의 값을 곱하며 마지막으로 중앙정부 만에 의한 조세율과 경감권 행사에 대해서는 1을 곱하는 방식이다. 이를 개별국가별로 다 합산하여 합산된 값을 조세자율성 정도로 활용한다. 즉 이 값이 크면 클수록 조세에 대한 지방정부의 재량성이 크다고 할 수 있다. 여기서 산출된 조세 자율성 지표값을 지방세의 비율에 곱하여 조세분권정도로 활용한다는 의미이며, 마찬가지로 지방지출비용에도 적용하여 지출분권 정도로 산출한다는 의미이다. 본 연구에서 활용될 주요 변수들에 대한 내용을 정리하여 제시하여 보면 아래 표에서 보는 바와 같다.

〈표 3〉 측정변수의 설명과 자료원

변수명	조작화	측정산식	자료원	비고
분권화	재정분권이 이루어진 정도	-지방세가 전체 세입에서 차지하는 비율 및 지방지출이 전체 지출에서 차지하는 비율에 조세자율성 정도를 곱하여 산출	OECD Fiscal Decentralization Database	
소득수준	1인당 GDP	1인당 GDP 공식 자료이용	Global Competitiveness Report (IMD)	연도별 IMD의 국가경쟁력 보고서
사회적 책임성	기업인의 사회적 책임성 정도	기업인이 사회적으로 책임감을 가지는 정도	Global Competitiveness Report (IMD)	0에서 10점
사회자본	생활에서 윤리성을 가지고 있는 정도	윤리적 생활정도	Global Competitiveness Report (IMD)	0에서 10점
규제수준	경제생활에서의 간섭받지 않고 자유롭게 활동할 수 있는 정도	신용시장 규제, 노동시장규제, 비즈니스 규제 정도	Economic Freedom of the World(The Fraser Institute)	0에서 10점
소득불평등	국민들의 소득불평등 정도	지니계수	Global Competitiveness Report (IMD)	0에서 1점
부패수준	부패가 일상생활에서 없는 정도	부패인식조사 값	Global Competitiveness Report (IMD)	0에서 10점(높을 수록 부패가 없다는 의미)
정책투명성	정부의 정책이 투명하게 이루어지는 정도	정책의 투명성 정도에 대해서 각 국가의 기업가들에 대한 설문조사 결과를 점수화	Global Competitiveness Report (IMD)	0에서 10점
국가경쟁력	국가가 자원을 획득하고 운영하며 이를 활용하여 산출물을 비교우위적으로 산출해 내는 능력	국가경쟁력을 지수화 해서 산출화해 놓은 값	World Competitiveness Report (WEF)	WEF의 국가경쟁력 점수
행복감	일상에서 행복감을 느끼는 정도	UN의 행복지수 (Happiness Index)	World Happiness Report (2013)	2010-2012년의 평균값임. 6년 모두 동일 값 적용.

### 3. 분석 방법

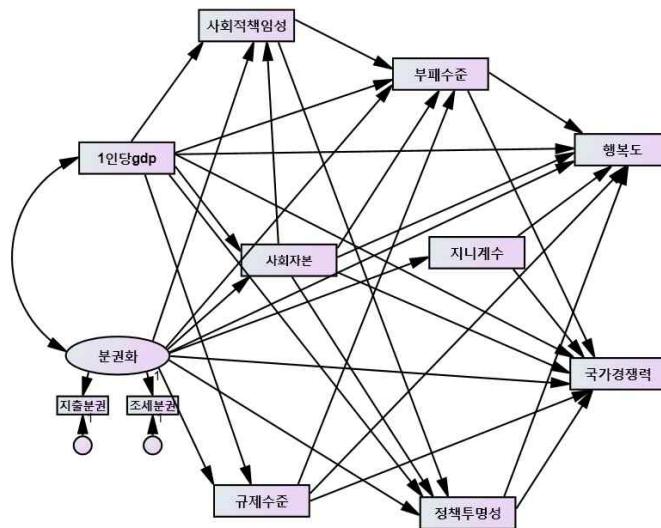
#### 1) 분권화 수준 측정

위에서 언급한 바와 같이, 분권화 수준 측정은 조세분권과 지출분권 등 두 개의 지표값을 산출하는 방식을 택한다. 이를 위해서 두 지표값을 우선 OECD database 에서 구한 뒤 조세 자율성 지표값을 가중치로 활용하여 각 지표값을 구하며 이 두 개의 평균값을 재정분권화 값으로 정한다.

#### 2) 분권화 관련 정책변수 영향관계 측정

분권화 관련 정책변수들의 영향관계를 측정하기 위하여 아래와 같은 가설적 연구모형을 제시한다.

〈그림 1〉 가설적 연구모형



위의 가설적 모형을 분석하는 절차는 아래와 같다. 첫째, SPSS 18.0을 활용하여 1인당 GDP, 분권화(조세분권, 지출분권), 사회적책임성, 사회자본, 규제수준, 부패수준, 지니계수, 정책투명성, 행복도, 국가경쟁력의 기술통계와 Pearson 상관계수를 구하였다. 둘째, AMOS 20.0을 활용한 구조방정식모형 분석을 실시하였다. 구조방정식모형에서는 계수 추정방법으로 최대우도법(Maximum Likelihood Method)을 사용하였다. 모형의 평가방법에는  $\chi^2$ 검증을 이용하는 방법과 적합도 지수를 이용하는 방법이 있다. 그러나  $\chi^2$ 검증은 표본크기에 민감하고, 영가설이 상당히 엄격하므로  $\chi^2$ 검증에 전적으로 의존하여 모형을 평가하지는 않는다. 이 연구에서는 모형의 간명성을 고려하였으며, 적합도 평가지수의 기준이 확립된 GFI, NFI, IFI,

CFI를 통해 모형의 적합도를 평가하였으며, 기준은 .9이상이 적합한 것으로 보고되고 있다(문수백, 2009). 셋째, 가설적 모형이 자료에 적합하지 않을 경우 교정지수(modification index)를 확인하여 그 값이 4 이상인 교정지수를 가진 경로를 추가하는 식으로 모형수정을 시도하여 모형의 간명성을 크게 훼손하지 않는 범위에서 최적합 모형을 탐색한다. 그리고 각 변수들 간에 존재하는 경로의 의의도와 설명력(직접효과, 간접효과, 총효과)을 살펴보았다. 넷째, 부트스트랩(bootstrap) 방법을 사용하여 간접효과의 유의성을 중심으로 1인당 GDP와 분권화가 행복도와 국가경쟁력에 이르는 경로에 사회적책임성, 사회자본, 규제수준, 부패수준, 지니계수, 정책투명성이 어떠한 간접효과를 가지는지 살펴보았다. 부트스트랩은 모수의 분포를 알지 못할 때 모수의 경험적 분포를 생성시키는 방법으로, 구조모형의 모든 모수추정치들의 표본분포를 추정하여, 근사적인 표준오차 및 신뢰구간, 유의확률을 구하는 유용한 방법이다(김계수, 2007).

## IV. 연구 결과

### 1. 분권화 수준

분권화 수준은 조세 분권화와 지출 분권화 값을 이용하며, 이러한 값 산출에 조세자율성 지표 값을 같이 적용하기로 한다. 합은 위에서 언급한 바와 같다. 먼저, OECD에서 산출하고 있는 조세에 대한 중앙정부와 지방정부의 재량권 비중값을 이용한다. 10개 항목에 대하여 지방정부의 재량권이 강한 순서대로 항목별 %에 대한 역 가중치를 부여하고 합산 점수를 구한다. 이 10개의 카테고리가 등간척도라고 가정하고 지방정부의 재량권이 가장 강한 첫 번째 항목의 비율에는 비율에는 10을 곱하고 두 번째 항목에는 9를 곱하는 방식으로 순차적으로 1씩 차등을 두어 곱한 다음 전체 합산 값을 낼 수 있을 것이다.

이런 과정을 거쳐서 산출된 값을 조세자율성 가중치라고 이름을 붙이기로 한다. 이 값을 2012년 기준의 OECD 국가들의 지방세의 비율 및 지방지출의 비율에 적용하여 분권정도를 재산출 해 본 결과는 아래 표에서 보는 바와 같다.

〈표 4〉 조세자율성 가중치, 지방세 및 지방지출 비율

국가명	조세자율성가 중치	지방세비율	지방지출비율	조세자율성	지출자율성
Austria	0.49	4.75	30.50	2.34	15.05
Belgium	1.00	9.92	36.39	9.88	36.24
Canada	0.93	49.52	66.45	45.84	61.51
Czech	0.80	1.26	23.01	1.01	18.41
Denmark	0.84	26.52	61.63	22.17	51.52
Estonia	0.43	13.07	25.07	5.67	10.88
Finland	0.85	22.81	40.34	19.29	34.12
France	0.85	13.23	20.66	11.20	17.49
Germany	0.48	29.81	38.72	14.41	18.72
Hungary	0.69	6.27	18.71	4.31	12.85
Iceland	0.75	26.67	28.79	19.97	21.56
Italy	0.66	16.63	29.45	10.98	19.44
Korea	0.67	15.81	43.25	10.52	28.77
Luxembo	0.79	3.99	11.60	3.16	9.18
Mexico	1.00	3.57	45.34	3.57	45.34
Netherla	0.87	3.59	32.12	3.14	28.06
Norway	0.79	12.58	33.65	9.91	26.52
Poland	0.55	12.45	30.98	6.86	17.06
Portugal	0.65	7.12	12.42	4.66	8.13
Slovak	0.81	3.02	16.78	2.45	13.62
Slovenia	0.38	11.12	19.86	4.22	7.53
Spain	0.80	41.92	40.49	33.66	32.51
Sweden	0.90	36.62	48.65	32.96	43.79
Switzerland	1.00	39.76	57.94	39.76	57.94
UK	0.80	4.90	26.08	3.92	20.86
US	1.00	35.47	47.25	35.47	47.25
평균	0.76	17.40	34.08	13.89	27.09

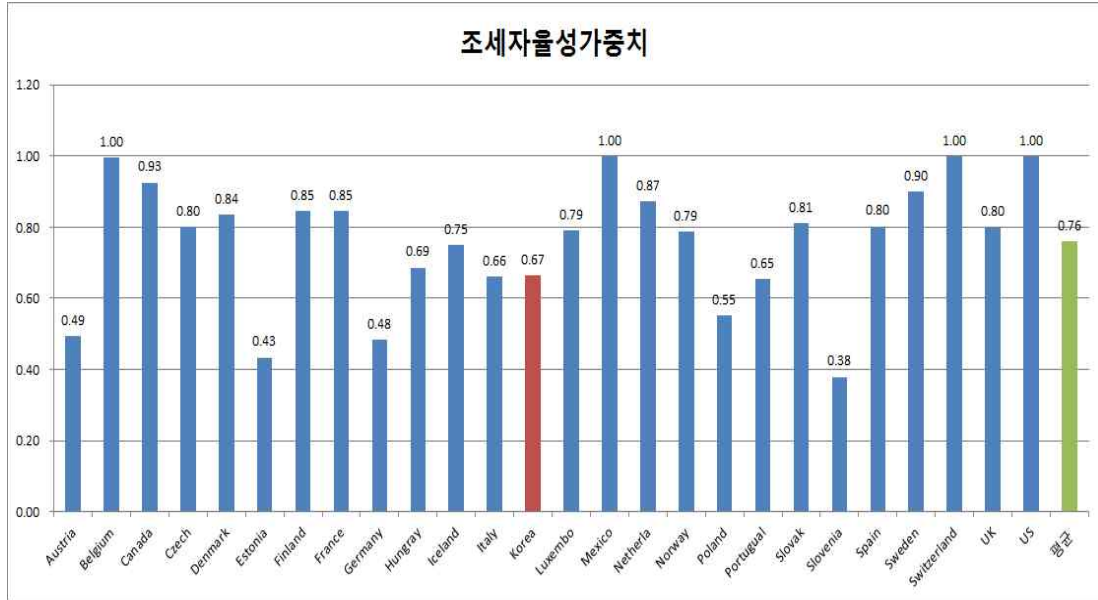
자료: OECD database (fiscal decentralization) 2012년 기준

주: 일부 국가들의 경우는 조세자율성 값은 있으나 지방지출 비율등의 자료가 없어서 제외되었음.

먼저 각국의 조세자율성 가중치를 그래프로 나타내 보면 아래 그림과 같다.

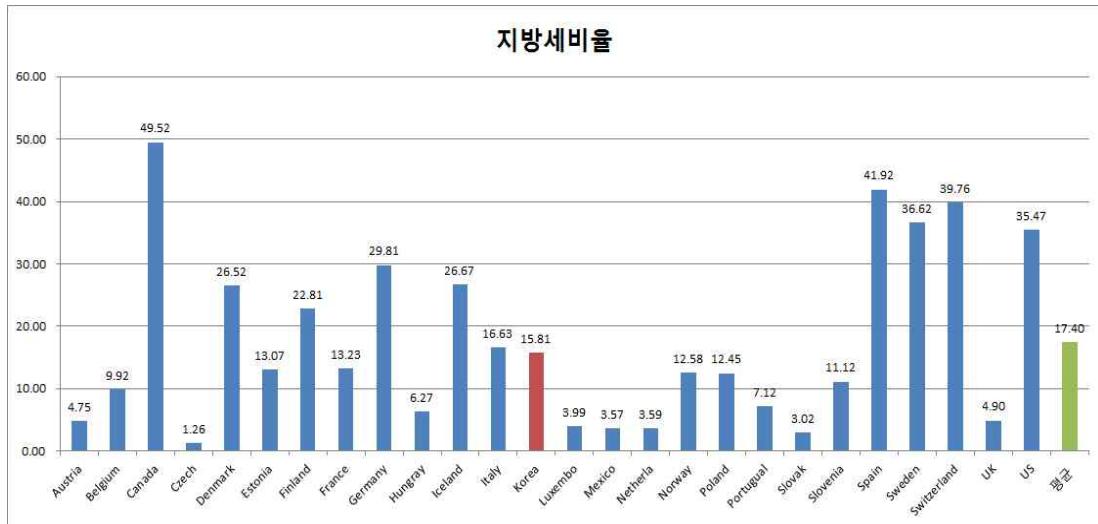


〈그림 2〉 OECD 국가들의 조세자율성 가중치



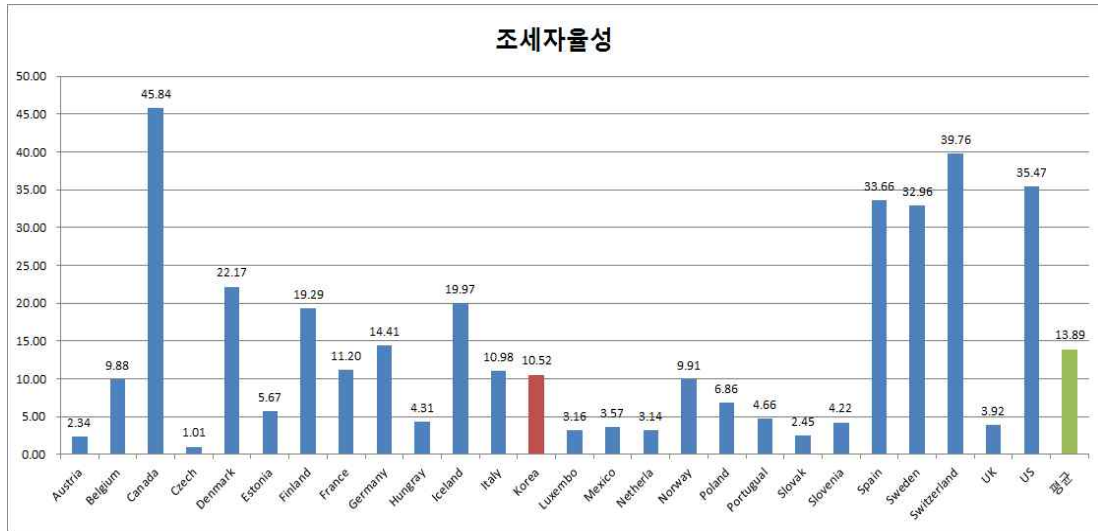
위의 그림을 보면 OECD 26개국의 조세 가중치 평균이 0.76 정도이며 우리나라는 약간 미치지 못하는 0.67 수준이다. 한편 아래 그림은 2012년 기준의 지방세가 전체 세입에서 차지하는 비율을 보여 주고 있다.

〈그림 3〉 26개국의 지방세 비율



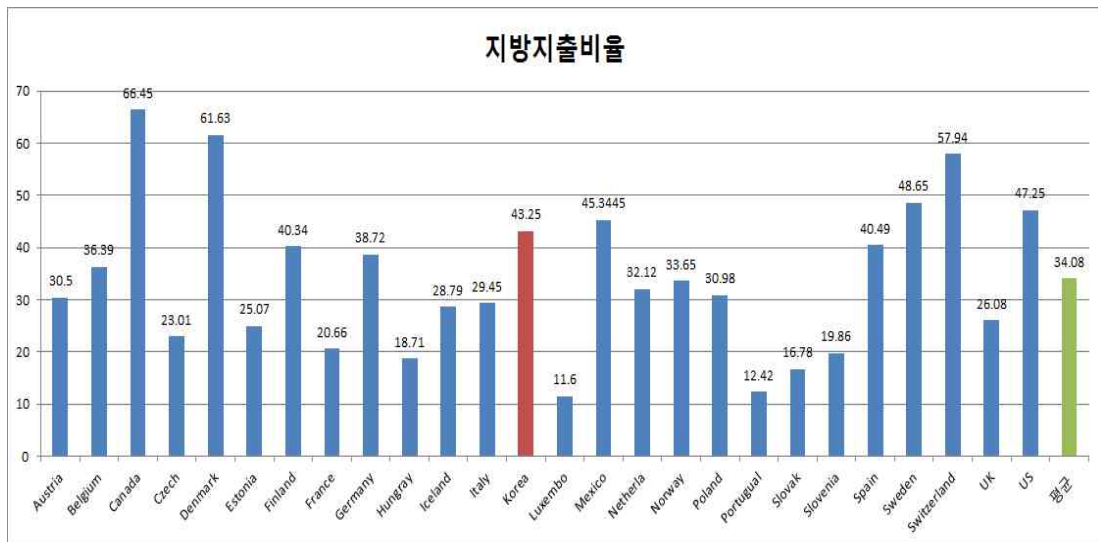
위의 그림에서 보듯이 2012년 기준 26개 국 평균은 17.40 인데 우리나라는 15.81로서 약간 평균에 미달되고 있다. 이 값에 조세자율성 가중치를 곱한 값을 보면, 아래 그림에서 보는 바와 같다.

〈그림 4〉 26개국의 조세 자율성



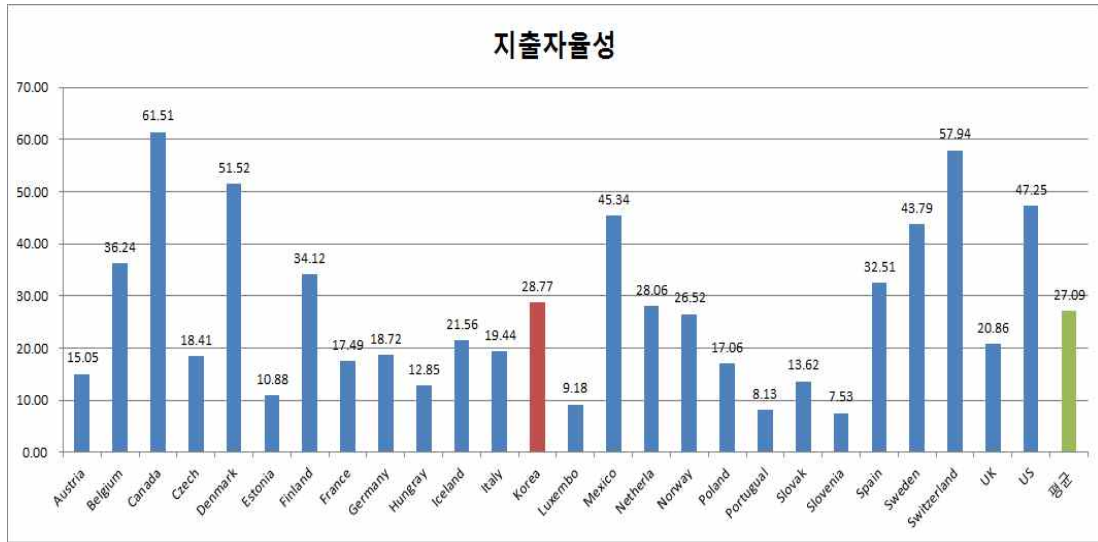
한편, 지방지출 면에서도 살펴 볼 필요가 있는 바 2012년 기준의 지방지출의 비율을 그래프로 단순하게 나타내 보면 아래 그림에서 보는 바와 같다.

〈그림 5〉 지방지출 비율



지방지출 면에서 보면 26개국 평균은 34.08%인 바 우리나라는 43.25%로서 평균보다 높다고 할 수 있다. 다시 이 지방지출 비율에 조세자율성 지표값을 곱하여 일정한 제약요인을 감안하여 보면, 아래 그림에서 나타난 바와 같다.

〈그림 6〉 지출 자율성



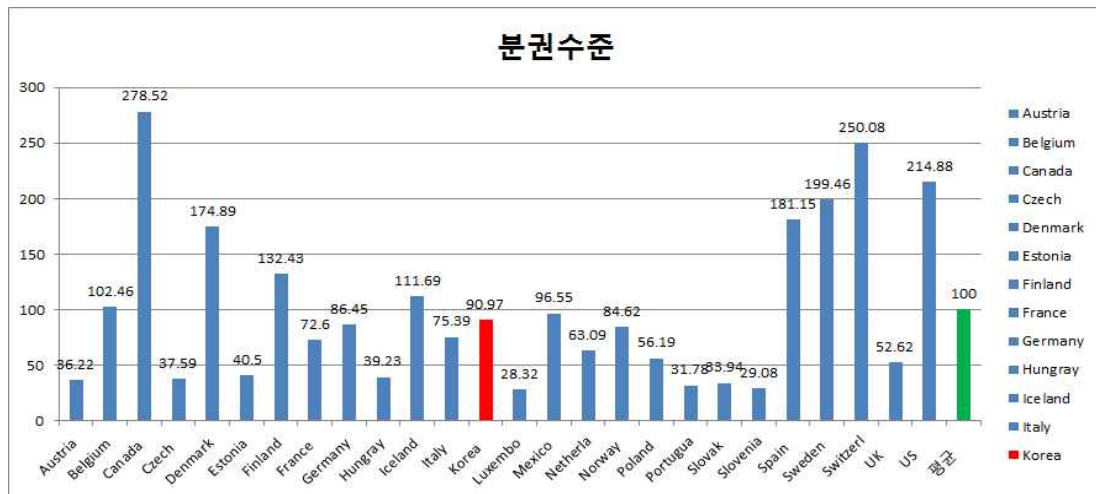
이러한 조세자율성 값과 지출자율성 값은 서로 값의 범위가 다르기 때문에 각 지표별 평균 값을 구해서 평균대비 어느 정도 수준인지 상대적인 값을 구하고 이 값들을 합산하여 2로 나눈 값을 활용하고자 한다. 즉, OECD 평균값을 100이라고 할 때 각 국가들의 상대적인 위치를 볼 수 있을 것이다. 이런 방법으로 조세분권과 지출분권 정도를 구해 보았으며 이 두 가지를 합산하여 활용한 각 국가들의 분권점수는 아래 표에서 보는 바와 같다.

〈표 5〉 분권점수

국가	조세분권	지출분권	분권수준
Austria	16.88	55.56	36.22
Belgium	71.12	133.79	102.46
Canada	330	227.04	278.52
Czech	7.24	67.95	37.59
Denmark	159.6	190.19	174.89
Estonia	40.84	40.16	40.5
Finland	138.9	125.96	132.43
France	80.64	64.57	72.6
Germany	103.77	69.12	86.45
Hungary	31.01	47.44	39.23
Iceland	143.79	79.59	111.69
Italy	79.03	71.75	75.39
Korea	75.73	106.2	90.97
Luxembo	22.75	33.89	28.32
Mexico	25.71	167.38	96.55
Netherla	22.6	103.58	63.09

Norway	71.37	97.88	84.62
Poland	49.39	62.99	56.19
Portugua	33.56	30	31.78
Slovak	17.62	50.26	33.94
Slovenia	30.36	27.8	29.08
Spain	242.3	119.99	181.15
Sweden	237.28	161.63	199.46
Switzerl	286.27	213.88	250.08
UK	28.21	77.02	52.62
US	255.35	174.42	214.88
평균	100	100	100

〈그림 7〉 상대적 분권수준 값



위의 표와 그림에서 보는 바와 같이, 우리나라의 분권수준은 조세분권과 지출분권 면에서 비교대상인 OECD 26개 국가들의 평균을 100으로 보았을 때 90.97로서 평균에 미달되는 상태라고 할 수 있다.

## 2. 분권화 정책변수들 영향관계 분석 결과

### 1) 기술통계

아래 표에서는 본 연구에서 사용한 변수들의 기초통계값이 나타나 있다. 2008년도에서 2013년까지의 6개년 연도 값을 통합하여(pooling) 처리하도록 한다. 다만, 분권화 지표는 상대적 분권화 값을 이용하는 것이 아니라 지방세의 비율과 지방지출 비율을 그대로 사용하기로 한다. <표 6>과 같이 26개국의 2008년도에서 2013년도 자료의 1인당 GDP의 평균은 40718.88이었고, 조세분권은 16.06, 지출분권은 32.88, 사회적책임성은 5.60, 사회자본은

6.38, 규제수준은 7.38, 부패수준은 5.28, 정책투명성은 4.72, 행복도는 .76, 국가경쟁력은 4.90이었다. 26개국의 2008년도에서 2013년도 자료의 평균을 기준으로 한국의 값을 비교해보면, 지출분권, 사회적책임성, 국가경쟁력을 제외한 모든 변수의 값이 낮은 것으로 나타났다.

〈표 6〉 변수의 평균과 표준편차(2008년도-2013년도)

변수	한국	26개국				
		최소값	최대값	평균	표준편차	
1인당 GDP	20053.04	7818.62	115731.35	40718.88	23087.78	
분권화	조세분권	16.34	1.01	49.52	16.06	13.46
	지출분권	43.88	5.49	66.45	32.88	15.19
사회적책임성	6.06	3.38	7.77	5.60	1.07	
사회자본	6.05	3.79	8.55	6.38	1.35	
규제수준	6.77	5.38	8.60	7.38	.69	
부패수준	3.91	.68	9.29	5.28	2.41	
정책투명성	4.19	1.30	8.11	4.72	1.75	
행복도	.61	.47	.91	.76	.13	
국가경쟁력	5.01	3.86	5.74	4.90	.49	

가장 최근 자료인 2013년도 자료를 살펴보면, 26개국의 평균은 1인당 GDP 40,295.24, 조세분권 16.31, 지출분권 32.30, 사회적책임성 5.73, 사회자본 6.59, 규제수준 7.50, 부패수준 5.43, 정책투명성 4.92, 행복도 .76, 국가경쟁력 4.89였다. 2013년도 28개국의 평균을 기준으로 한국의 값을 비교해보면, 지출분권, 사회적책임성, 국가경쟁력을 제외한 모든 변수의 값이 낮은 것으로 나타났다.

〈표 7〉 변수의 평균과 표준편차(2013년도)

변수	한국	28개국				
		최소값	최대값	평균	표준편차	
1인당 GDP	22541.43	10070.19	108726.26	40295.24	24438.27	
분권화	조세분권	15.81	1.09	49.52	16.31	14.11
	지출분권	43.25	5.98	66.45	32.30	15.51
사회적책임성	4.76	4.17	7.47	5.73	1.07	
사회자본	5.18	4.07	8.44	6.59	1.35	
규제수준	6.90	5.40	8.60	7.50	.69	
부패수준	4.74	.97	9.29	5.43	2.53	
정책투명성	4.65	2.09	7.73	4.92	1.79	
행복도	.61	.47	.91	.76	.14	
국가경쟁력	5.01	3.93	5.67	4.89	.51	

## 2) 변수들 간의 상관관계

변수들 간의 상호상관 관계를 살펴본 결과, <표 8>과 같이  $\rho < .05$ 와  $\rho < .01$  수준에서 1인당 GDP와 지출분권, 조세분권과 지니계수, 그리고 지출분권과 지니계수만 유의하지 않은 것으로 나타났고, 나머지 모든 변수는 서로 유의한 상관이 있는 것으로 나타났다.

〈표 8〉 변수들 간의 상관관계

변수	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
1. 1인당 GDP	1										
2. 조세분권	.226**	1									
3. 지출분권	0.143	.773**	1								
4. 사회적책임성	.669**	.361**	.511**	1							
5. 사회자본	.660**	.380**	.466**	.896**	1						
6. 규제수준	.344**	.454**	.549**	.510**	.563**	1					
7. 부패수준	.696**	.468**	.439**	.793**	.867**	.609**	1				
8. 지니계수	-.331**	-0.07	-0.031	-.389**	-.349**	-.261**	-.310**	1			
9. 정책투명성	.633**	.396**	.462**	.793**	.818**	.514**	.838**	-.342**	1		
10. 행복도	.490**	.387**	.310**	.450**	.604**	.372**	.630**	.178*	.403**	1	
11. 국가경쟁력	.623**	.535**	.584**	.777**	.878**	.633**	.869**	-.313**	.801**	.617**	1

\*  $\rho < .05$ , \*\*  $\rho < .01$

## 2. 연구모형 검증 결과

1인당 GDP와 분권화가 사회적책임성, 사회자본, 규제수준, 부패수준, 지니계수, 정책투명성을 거쳐 행복도와 국가경쟁력에 이르는 경로에 대한 모형 검증 결과는 <표 9>와 같다.

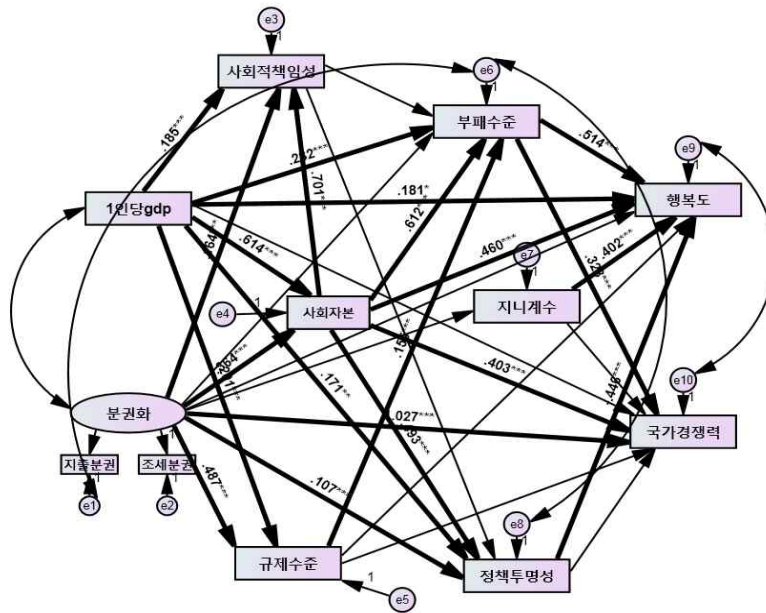
〈표 9〉 모형의 적합도 지수

적합도 지수	$\chi^2$	GFI	NFI	IFI	CFI
기준	확률값 .05이상	.90이상	.9이상	.9이상	.9이상
최종모형	108.832(df=18, $\rho=.000$ )	.897	.940	.950	.949

본 연구에서 가설을 바탕으로 설정한 초기 연구모형의 적합도 지수는  $\chi^2=165.515$ (df=21,  $\rho=.000$ ), GFI .854, NFI .909, IFI .920, CFI .918로 GFI 적합도 지수가 기준에 적합하지 않은 것으로 나타났다. 따라서 수정지수가 4를 초과한 오차항 e1과 e6, e6과 e8, 그리고 e9과 e10을 확인 후 공분산 정도가 있는 것으로 판단(김계수, 2007)되어 양방향 화살표로 연결하였다. 수정을 거친 최종모형의 구체적인 적합도 지수는  $\chi^2=108.832$  df=18,  $\rho=.000$ , GFI .897, NFI .940, IFI .950, CFI .949이다. 최종 경로모형은 [그림 8]과 같으며, 경로계수를 살

펴보면 다음과 같다.

〈그림 8〉 최종 모형



\* 주 1: 진한선이 유의한 경로이며 표준화계수임.  
 \* 주 2: \*  $p < .05$ , \*\*  $p < .01$ , \*\*\*  $p < .001$

외생변수에 해당하는 1인당 GDP는 국가경쟁력을 제외하고, 사회적 책임성( $\beta = .185$ ,  $\rho = .000$ ), 사회자본( $\beta = .614$ ,  $\rho = .000$ ), 규제수준( $\beta = .201$ ,  $\rho = .000$ ), 부패수준( $\beta = .282$ ,  $\rho = .000$ ), 정책투명성( $\beta = .171$ ,  $\rho = .005$ ), 행복도( $\beta = .181$ ,  $\rho = .003$ )에 유의한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 분권화는 사회적 책임성( $\beta = .164$ ,  $\rho = .000$ ), 사회자본( $\beta = .364$ ,  $\rho = .000$ ), 규제수준( $\beta = .487$ ,  $\rho = .000$ ), 정책투명성( $\beta = .107$ ,  $\rho = .031$ ), 국가경쟁력( $\beta = 1.027$ ,  $\rho = .000$ )에 유의한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 사회적 책임성은 모든 변수에 유의한 영향을 미치지 않는 것으로 나타났으며, 사회자본은 사회적책임성( $\beta = .701$ ,  $\rho = .000$ ), 부패수준( $\beta = .612$ ,  $\rho = .000$ ), 정책투명성( $\beta = .493$ ,  $\rho = .000$ ), 행복도( $\beta = .460$ ,  $\rho = .000$ ), 국가경쟁력( $\beta = .403$ ,  $\rho = .000$ )에 유의한 영향을 미치는 것으로, 그리고 규제수준은 행복도와 국가경쟁력에 유의한 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다. 한편 부패수준은 행복도( $\beta = .514$ ,  $\rho = .000$ ), 국가경쟁력( $\beta = .323$ ,  $\rho = .000$ )에, 지니계수는 행복도( $\beta = .402$ ,  $\rho = .000$ )에, 그리고 정책투명성도 행복도( $\beta = -.446$ ,  $\rho = .000$ )에 직접으로 유의한 영향을 미치는 것으로 나타났다.

모형의 구체적인 경로를 살펴보기 위한 총효과(직접효과와 간접효과) 분해는 <표 >와 같다. 유의한 총 효과를 중심으로 살펴보면, 1인당 GDP는  $p < .05$  수준에서 사회적 책임성에  $\beta = .615$ , 사회자본에  $\beta = .614$ , 규제수준에  $\beta = .201$ , 부패수준에  $\beta = .728$ , 정책투명성에  $\beta = .586$ , 행복도에  $\beta = .541$ , 국가경쟁력에  $\beta = .558$ 의 총 효과가 있는 것으로 나타났다. 그리고

분권화는 사회적 책임성에  $\beta=.419$ , 사회자본에  $\beta=.364$ , 규제수준에  $\beta=.487$ , 부패수준에  $\beta=.347$ , 정책투명성에  $\beta=.363$ , 행복도에  $\beta=.205$ , 국가경쟁력에  $\beta=1.34$ 의 총효과가 있는 것으로 나타났다. 또한 사회자본은 사회적 책임성에  $\beta=.701$ , 부패수준에  $\beta=.642$ , 정책투명성에  $\beta=.621$ , 행복도에  $\beta=.513$ , 국가경쟁력에  $\beta=.645$ 의 유의한 총효과가, 규제수준은 부패수준에  $\beta=.155$ , 행복도에  $\beta=.106$ , 국가경쟁력에  $\beta=.120$ 의 유의한 총효과가 있는 것으로 나타났다. 그리고 부패수준은 행복도에  $\beta=.514$ , 국가경쟁력에  $\beta=.323$ , 지니계수는 행복도에  $\beta=.402$ , 정책투명성도 행복도에  $\beta=-.446$ 의 유의한 총효과가 있는 것으로 나타났다.

〈표 10〉 행복도와 국가경쟁력에 미치는 변수들의 총효과

	경로	직접효과	간접효과	총효과
1인당 gdp	→ 사회적책임성	.185***	.430*	.615**
1인당 gdp	→ 사회자본	.614***	-	.614***
1인당 gdp	→ 규제수준	.201***	-	.201***
1인당 gdp	→ 부패수준	.282***	.446*	.728**
1인당 gdp	→ 정책투명성	.171**	.415*	.586**
1인당 gdp	→ 행복도	.181*	.360*	.541*
1인당 gdp	→ 국가경쟁력	.050	.508*	.558*
분권화	→ 사회적책임성	.164***	.255*	.419**
분권화	→ 사회자본	.364***	-	.364***
분권화	→ 규제수준	.487***	-	.487***
분권화	→ 부패수준	.031	.316*	.347*
분권화	→ 지니계수	-.002	-	-.002
분권화	→ 정책투명성	.107*	.256*	.363*
분권화	→ 행복도	.009	.196*	.205*
분권화	→ 국가경쟁력	1.027***	.313*	1.34**
사회적책임성	→ 부패수준	.183	-	.183
사회적책임성	→ 정책투명성	.043	-	.043
사회적책임성	→ 행복도	-	-.060	-.060
사회적책임성	→ 국가경쟁력	-	.024	.024
사회자본	→ 사회적책임성	.701***	-	.701***
사회자본	→ 부패수준	.612***	.030	.642***
사회자본	→ 정책투명성	.493***	.128	.621***
사회자본	→ 행복도	.460***	.053	.513***
사회자본	→ 국가경쟁력	.403***	.242*	.645***
규제수준	→ 부패수준	.155***	-	.155***
규제수준	→ 행복도	.027	.079*	.106*
규제수준	→ 국가경쟁력	.070	.050*	.120*
부패수준	→ 행복도	.514***	-	.514***
부패수준	→ 국가경쟁력	.323***	-	.323***



지니계수	→	행복도	.402***	-	.402***
지니계수	→	국가경쟁력	-.023	-	-.023
정책투명성	→	행복도	-.446***	-	-.446***
정책투명성	→	국가경쟁력	.054	-	.054

\*  $p < .05$ , \*\*  $p < .01$ , \*\*\*  $p < .001$

1인당 GDP와 분권화가 행복도와 국가경쟁력에 어떠한 경로로 영향을 미치는지 알아보기 위하여 부트스트랩을 활용한 변수들의 간접효과 유의성을 중심으로 상세 분해한 결과는 <표 11>과 같다.

<표 11> 행복도와 국가경쟁력에 대한 간접효과의 상세 분해

경로	간접효과 크기
1인당 GDP → 사회자본 → 행복도	.282
1인당 GDP → 부패수준 → 행복도	.145
1인당 GDP → 정책투명성 → 행복도	-.076
1인당 GDP → 사회자본 → 부패수준 → 행복도	.193
1인당 GDP → 사회자본 → 정책투명성 → 행복도	-.135
1인당 GDP → 규제수준 → 부패수준 → 행복도	.016
분권화 → 사회자본 → 행복도	.167
분권화 → 정책투명성 → 행복도	-.048
분권화 → 사회자본 → 부패수준 → 행복도	.115
분권화 → 규제수준 → 부패수준 → 행복도	.039
1인당 GDP → 사회자본 → 국가경쟁력	.211
1인당 GDP → 부패수준 → 국가경쟁력	.091
1인당 GDP → 사회자본 → 부패수준 → 국가경쟁력	.121
1인당 GDP → 규제수준 → 부패수준 → 국가경쟁력	.010
분권화 → 사회자본 → 국가경쟁력	.247
분권화 → 사회자본 → 부패수준 → 국가경쟁력	.121
분권화 → 규제수준 → 부패수준 → 국가경쟁력	.024

간접효과는 잠재변수들 간의 직접효과를 곱한 것이다. 우선 1인당 GDP에서 행복도에 이르는 간접 경로 중 가장 높은 영향력을 가지는 경로는 ‘1인당 GDP → 사회자본 → 행복도’ 경로로 효과는 .282였다. 그리고 분권화에서 행복도에 이르는 간접 경로 중 가장 높은 영향력을 가지는 경로는 ‘분권화 → 사회자본 → 행복도’로 .167의 간접효과가 있는 것으로 나타났다. 1인당 GDP에서 국가경쟁력에 이르는 간접 경로 중 가장 높은 영향력을 가지는 경로는 ‘1인당 GDP → 사회자본 → 국가경쟁력’ 경로로 효과는 .211이었다. 그리고 분권화에서 국가경쟁력에 이르는 간접 경로 중 가장 높은 영향력을 가지는 경로는 ‘분권화 → 사회자본 → 국가경쟁력’로 .247의 간접효과가 있는 것으로 나타났다. 이상의 결과에서 알 수 있듯이 1인

당 GDP와 분권화에서 행복도와 국가경쟁력에 이르는 경로에는 사회자본이 가장 중요한 매개역할을 하고 있음을 알 수 있다.

## V. 정책적 함의와 결론

지방분권화는 행정적 분권, 정치적 분권, 재정적 분권을 일반적으로 포함한다. 그러나, 행정적 분권이나 정치적 분권 등은 국가별 비교를 하기가 대단히 어렵다. 재정분권도 어렵기는 마찬가지이나 상대적으로 비교가 용이한 면이 있다. 본 연구에서는 재정적 분권화에 초점을 맞추어 그동안 주로 활용하였던 총 조세수입 중 지방세 비율이나 정부지출 중 지방정부의 지출비율이라는 전통적인 방법보다, 조세권에 대한 지방정부의 재량권정도라는 지표를 가중치로 적용하여 국가별 분권점수를 도출해서 비교해 보았다. 그 결과 우리나라 재정분권화 정도는 OECD 평균의 약 90% 수준에 달하고 있는 것으로 추정된다. 이 점수는 단순히 조세의 재량권과 관련한 조세자율성 가중치를 기준으로 했을 때의 OECD 평균 대비 88% 수준과 거의 유사한 것으로 나타나고 있다. 아울러, 조세분권과 지출분권 중 조세분권 부분이 OECD 평균에 많이 미달되기 때문에 이 부분에 대한 분권화를 더욱 강화시키는 것이 필요하다고 생각한다.

아울러, 분권화가 국가경쟁력이나 국민행복과 같은 종속변수에 영향을 미치는 분석을 시행해 본 결과, 분권화는 국민행복도에는 직접 영향을 미치지 않으나, 국가경쟁력에는 직접효과 및 간접효과를 미치며 여러 가지 정책변수들 중에서도 가장 큰 영향을 미치는 변수로 나타나고 있다. 위의 분석을 통해서 몇 가지 정책적 함의를 도출할 수 있다.

첫째, 지방분권 수준에 대한 정확한 문제인식이 필요하다. 지방분권만 강조할 것이 아니라 현재의 수준이 외국에 비해 어느 정도 수준이 되고 있는지에 대한 객관적 입장에서의 문제인식이 필요하다는 점이다. 재정분권에 초점을 맞추어 볼 경우, 지방정부의 조세와 지출측면에서 우리나라는 자료비교가 가능한 OECD 26개 국가들 평균수준이 되지 못하고 26개 OECD 평균의 약 90% 수준이다.

둘째, 분권화는 국가정책 변수들을 긍정적으로 개선시키기 때문에 강하게 추진될 필요가 있다는 점이다. 분권화는 국가경쟁력 향상에는 직접적으로 영향을 미치며 다른 변수들에 비하여 가장 큰 직접적 효과를 미친다. 뿐만 아니라 분권화는 직접적으로 사회적 책임성을 증가시키고 사회자본을 육성하며 규제완화에도 긍정적 효과를 미친다. 나아가서 정책의 투명성 개선에도 직접적 효과를 미치는 것으로 추정된다.

간접적인 효과면에서 보더라도 분권화는 사회자본을 증가시키고 이러한 사회자본 증가가 다시 국민행복도를 증가시키는 효과를 가진다. 아울러, 분권화는 사회자본을 증가시키고 이

는 다시 국가경쟁력을 향상시키는 간접적 증가효과를 가지는 것으로 추정된다. 이러한 과정에서 보듯이 분권화자체가 국가경쟁력이나 국민행복도 증진에 직접 또는 간접적으로 순기능적 효과를 미치기 때문에 국가정책적인 측면에서 분권화를 강하게 추진해 나가는 것이 필요하다. 최근 현 정부가 강조하고 있는 규제완화도 분권화를 추진하게 되면 개선이 수반되는 효과라는 점도 발견된다.

셋째, 분권화 수준의 목표설정이 필요하다. 무엇보다도 재정분권화 수준에서 보듯이, 분권화는 직접 국가경쟁력 수준을 향상시키고, 간접적으로도 다른 정책변수에 영향을 미쳐서 가장 큰 영향을 미치는 것으로 나타나고 있다. 또, 국민행복감에도 간접적으로 영향을 미쳐서 국민행복도의 향상을 발생시킨다고 할 수 있다. 현재의 분권수준을 어느 정도로 향상시킬 것인가에 대해서는 국가정책적 관점에서 설정하는 것이 필요할 것이다.

넷째, 분권을 추진하더라도 중간의 매개변수로서의 역할을 수행하는 사회자본과 같은 변수들을 향상시키는 정책적 노력이 필요하다. 이는 단기적으로 개선될 사항은 아니라 하더라도 윤리적 행위, 상호 신뢰 등과 같은 사회자본 개선노력이 있어야 국민행복도 수준이 개선될 수 있다는 점이다.

## 참고문헌

- 금창호.(2013). 신정부 지방분권 국정과제의 성공적 추진전략. 한국지방행정연구원 주최 세미나 발표논문.
- 금창호·최영출.(2013). 이명박정부의 지방분권정책 추진시스템의 평가. 한국자치행정학보. 27(1): 1-18.
- 소진광.(2004). 사회적 자본의 측정지표에 관한 연구. 한국지역개발학회지, 16(1): 89-118
- 서순탁.(2002). 사회적 자본증진을 위한 도시계획의 역할과 과제. 국토연구. 33(2): 73-87
- 박희봉.(2001). 사회자본과 지방정부 경쟁력, 한국행정학회 세미나 발표논문.
- 이승중.(1993). 성공적 정책집행을 위한 관리전략. 지방행정연구. 8(3): 85-105.
- 이승중.(2005). 노무현 정부의 지방분권정책 평가. 행정논총. 43(2): 68-89.
- 장지현.(2013). OECD 주요 국가들의 유아보육 및 교육정책과 국민행복도 관계 비교분석. 한국비교정부학보. 17(21): 73-94.
- 정진호.(2000). 국가경쟁력, 어떻게 평가하고 무엇으로 키우나, 서울: 지정출판사.
- 최영출.(2013). 지방분권 수준과 영향요인 관계분석. 지방정부연구. 17(2): 369-389.
- 홍준현·하혜수·최영출.(2006). 지방분권 수준 측정을 위한 지방분권 지표의 개발과 적용. 지방정부연구. 10(2): 7-30.
- Ahmad, Ehtisham, Giorgio Brosio, and Vito Tanzi.(2008). Local Service Provision in Selected OECD Countries: Do Centralized Operations Work Better? IMF Working Paper 제/08/67.
- Baskaran, T. (2011). Fiscal decentralization, ideology, and the size of the public sector. *European Journal of Political Economy* 27: 485-506.

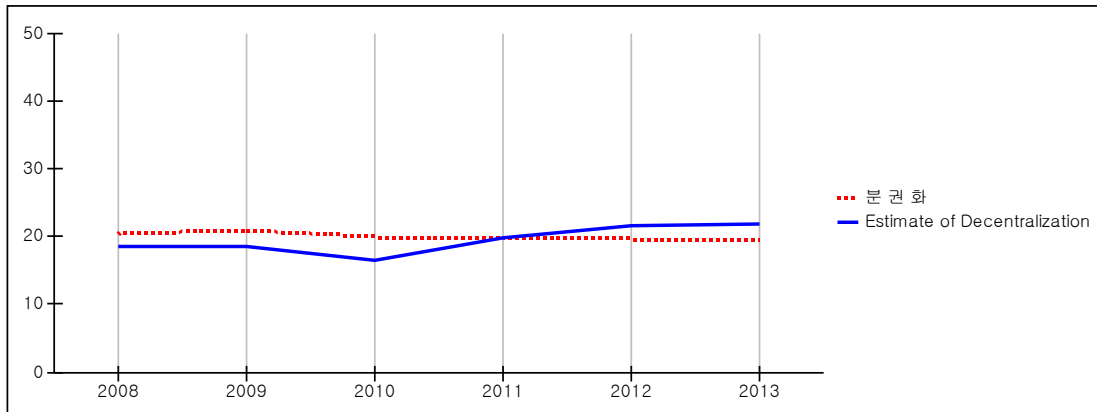
- Bjornskov, C., Axel Drehe, Justina, Fisher. (2008). On Decentralization and Life Satisfaction. *Economic Letters* 99: 147-151.
- Davoodi, H. and H. Zou.(1999). Fiscal Decentralization and Economic Growth in the United States. *Journal of Urban Economics*, 45(2): 228-239.
- Fukasaku, K. and de Mello, L. (1998). Fiscal Decentralisation and Macroeconomic Stability: the Experience of Large Developing Countries and Transition Economies in Democracy. In Kichiro Fukasaku and Ricardo Hausmann.(ed). *Decentralisation and Deficits in Latin America*. Paris: Development Centre of the OECD.
- IMD.(2011). *World Competitiveness Report* (on line database).
- OECD. (2013). *Measuring Fiscal Decentralisation: Concepts and Policies*. OECD.
- Schneider, Aaron.(2003). Decentralization: Conceptualization and Measurement. *Studies in Comparative International Development*. 38(3): 32-56.
- WEF(World Economic Forum). (2011). *The Global Competitiveness Report 2010-2011*. Geneva: WEF.
- Xie, D., Zou, Heng-fu, Davoodi, H.(1999). Fiscal Decentralisation and Economic Growth in the United States, *Journal of Urban Economics*. 45: 228-239.
- Zhang, T. and H. Zou.(1998). Fiscal Decentralization, Public Spending and Economic Growth in China, *Journal of Public Economics*, 67(2): 221-240.

부록 1 분권화 영향 분석 모델의 수식 구성 (예시)

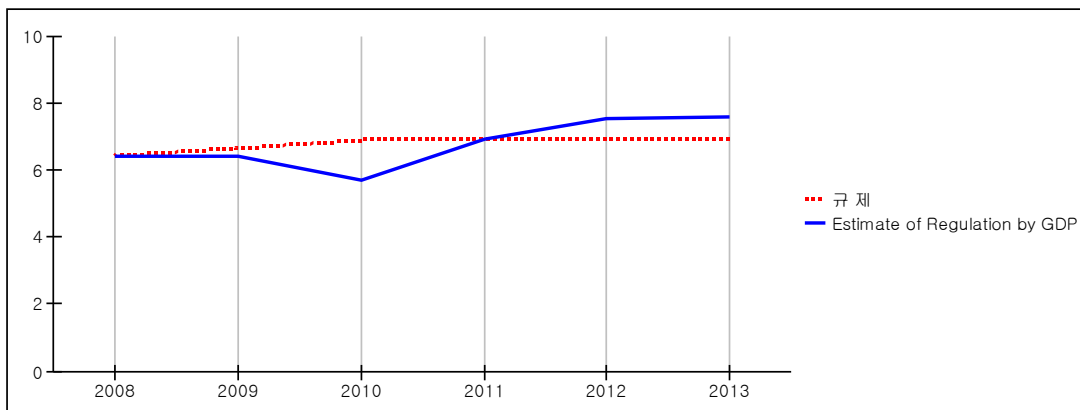
Name	Definition
1인당 GDP	$4076.41392761 * DELAYPPL ( 국가경쟁력, 1, 5.01) * 19028/20422.83377733$
국가경쟁력	$(0.0002453136537639 * '1인당 GDP' + 1.231463550524 * '부패 수준' + '분권 수준' * 0.2476279389084 + 0.8358408559082 * '사회 자본' + 8.22774518 * DELAYPPL( 행복도, 1, 0.608)) / 5 * 7.1 / 5.632626075653 * 5.53 / 6$
규제 수준	$('1인당 GDP' * 0.0003371841012623 + '분권 수준' * 0.3445695052436) / 2 * 9.48 / 9.900287298052$
부패 수준	$(0.0001906357740751 * '1인당 GDP' + '규제 수준' * 0.59107246 + 0.5831437935482 * '사회 자본' + '사회적 책임' * 0.6166263526565) / 4 * 5.61 / 6.019414462541$
분권 수준	$('1인당 GDP' * 0.0009686515192371 + DELAYPPL ( 국가경쟁력, 1, 5.01) * 4.074453987843) / 2 * 20.4272 / 19.42225779357$
사회 자본	$('1인당 GDP' * 0.0003142725659444 + '분권 수준' * 0.2927472916328) / 2 * 8.68 / 8.675802558855$
사회적 책임	$('1인당 GDP' * 0.000309334656869 + '사회 자본' * 1.030362815563 + '분권 수준' * 0.30186710) / 3 * 8.9636 / 8.850375157969$
정책투명성	$(0.0002060167374793 * '1인당 GDP' + '분권 수준' * 0.2172947721462 + 0.6403656333682 * '사회 자본' + 국가경쟁력 * 0.8961328124423) / 4$
지니계수	31.6
행복도	$(0.00002971129455887 * '1인당 GDP' + 0.1497267010039 * '부패 수준' + '사회 자본' * 0.1016384036859 + 지니계수 * 0.01924051 + 국가경쟁력 * 0.1213572854323 + 0.13251384 * 정책투명성) / 6 * 0.718 / 0.6813138693671$

## 부록 2: 변수상호 영향관계 추정치 오차율(주요 변수 예시)

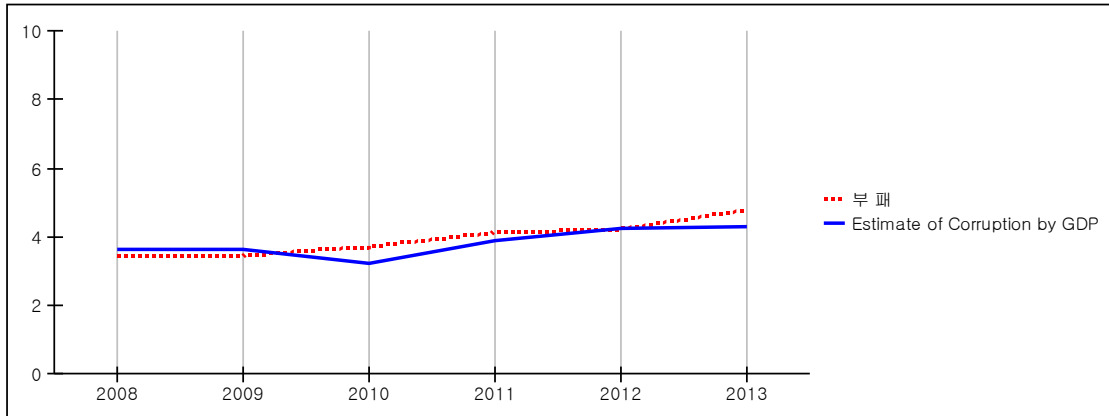
MAPE_Estimate of Decentralization by GDP	Parameter_GDP_Decentralization
9.97 %	0.00096865



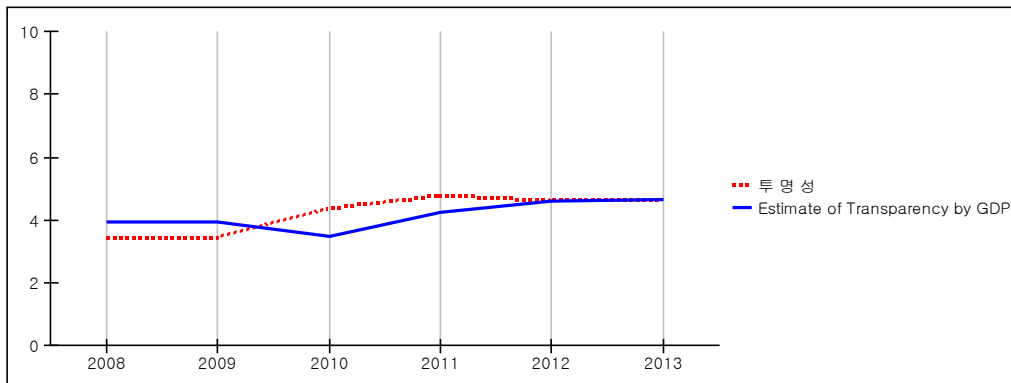
MAPE_Estimate of Regulation by GDP	Parameter_GDP_Regulation by GDP
6.55 %	0.00033718



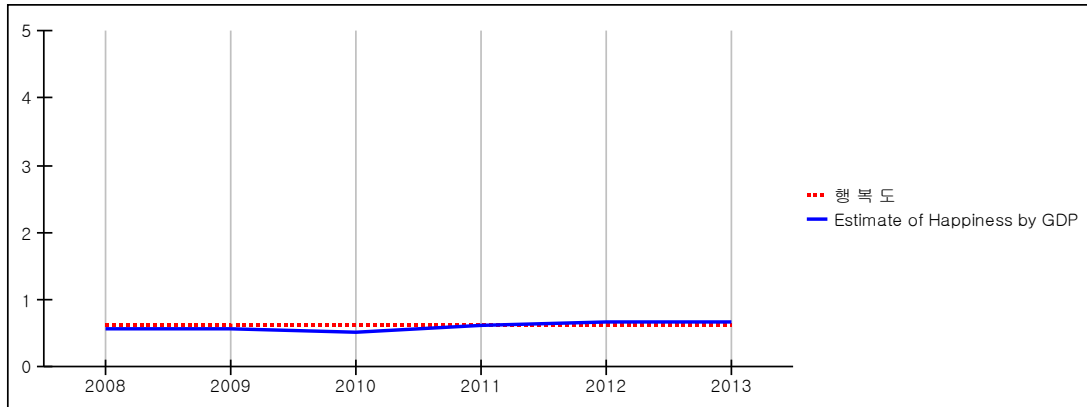
MAPE_Estimate of Corruption by GDP	Parameter_GDP_Corruption by GDP
6.74 %	0.00019064



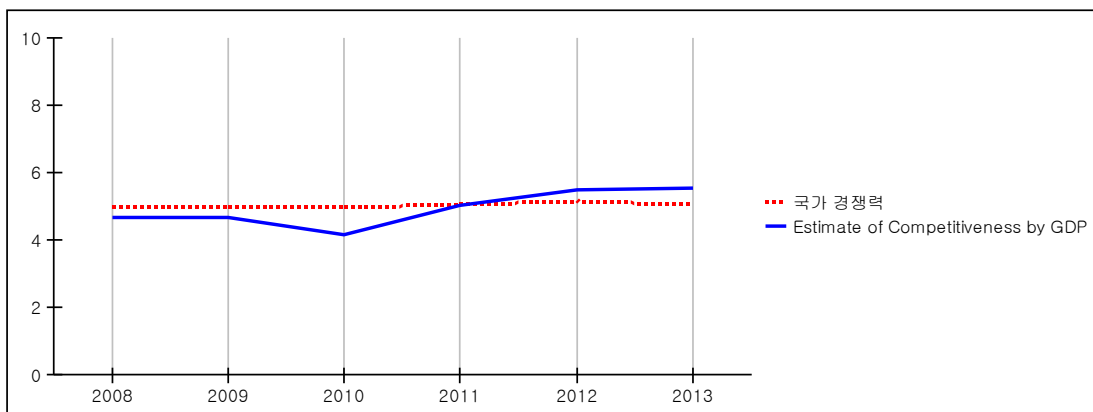
MAPE_Estimate of Transparency by GDP	Parameter_GDP_Transparency
10.01 %	0.00020602



MAPE_Estimate of Happiness by GDP	Parameter_GDP_Happiness
8.44 %	0.00002971



MAPE_Estimate Competitiveness by GDP	Parameter_GDP_Competitiveness
7.75 %	0.00024531





# 가치 다원주의와 민주주의\*

이문수(대구가톨릭대학교)

## I. 머리말

우리 사회를 구성하는 개인들은 다양한 가치관을 가지고 살아가고 있다. 어떤 사람은 경제적 가치를 다른 어떤 가치보다 우선시하지만 또 다른 사람은 자유나 정의를 목숨을 바치면서까지 지켜야 할 가치로 여긴다. 어떤 사람은 고가품을 소비하면서 삶의 달콤함을 즐기지만 또 어떤 사람은 청빈하고 가난한 수도승의 삶 속에서 인간 존재의 의미를 찾는다. 그리고 또 어떤 이들은 종교적 가치가 정치영역에 침투하는 것을 경계하지만 또 다른 이는 종교적 신념을 위해서 정부를 전복하려고 한다. 서로 다른 가치를 추구하는 것이 개인의 수준을 넘어서서 집단의 속성으로 변하면서 가치 추구의 의미는 정치적 색깔을 띠게 된다. 특정한 가치를 중심으로 집단이 만들어지고 그 집단은 자신의 존립의 기반이 되는 가치를 수호하는 것을 자신의 정체성(identity)의 문제로 보아 그 가치에 도전하는 집단에 맞서서 치열한 투쟁을 전개하는 것이다.

계몽주의적 기획의 성공과 그에 따른 문화적 탈주술화(disenchantment)가 세상을 도구적 이성이 지배하는 일면적(one-dimensional) 사회로 만들 것이라는 예상은 빗나갔다. 비록 세계적 수준에서 맹위를 떨치는 자본주의의 위상은 그대로일지라도 근본주의적 종교의 부활과 계급, 인종, 민족, 젠더, 섹슈얼리티 등에 고유한 문화적 가치를 수호하려는 최근의 경향은 사람들의 삶을 재주술화(reenchantment)시키고 있는 것이다. Max Weber의 말처럼 우리가 사는 지금은 죽은 줄 알았던 신들이 무덤 속에서 다시 살아나서 서로 간에 목숨을 건 투쟁을 재개하는 시대인 것이다.<sup>1)</sup> 그리고 가치들 간의 치열한 투쟁은 페미니스트들의 “개인적인 것이 정치적인 것이다(the personal is political)”라는 명제가 피부에 와 닿는 것으로 느끼게 만든다. 지난여름 세월호 참사를 둘러싸고 우리사회를 분열시켰던 정부와 유족들 간의 갈등 역시 서로 화해하기 힘든 가치들의 충돌이었다. 법치주의라는 가치를 주장하는 정부와 성역 없는 진

\* 본 논문은 미완성 논문입니다. 저자의 허락이 없는 인용을 금지합니다.

1) 이 부분에 대한 Max Weber(1970; 149) 진술을 들어보자. “오늘날 매일의 일상생활은 종교에 도전한다. 많은 신들이 그들의 무덤 밖으로 올라왔다; 그들은 탈주술화되었고 그러므로 비인격적 힘이 되었다. 그들은 우리의 삶을 지배하는 힘을 얻기 위해서 경쟁하며 서로 간에 영원한 투쟁을 다시 전개하기 시작했다.”

상조사를 통한 정의의 실현을 바라는 유족들 간의 갈등은 서로의 양보를 불가능하게 만드는 가치들의 충돌인 것이다.

우리는 이와 같이 사회 안에 다양한 가치들이 존재하고 이것들이 집단의 형성을 통해 스스로를 실현시키려고 하는 것을 가치다원주의라는 말로 표현하면서 자유민주주의의 정상적인 사회 구성 원리로 보고 있다. 그리고 분쟁의 내용이 이익이 되었던 가치가 되었던 정치적 공론의 장에서 민주주의적 절차에 충실하면서 당사자 집단들 간의 대화와 타협을 통해 합의(consensus)를 도출할 수 있다고 믿는 점에서 현대 많은 민주주의 이론들은 일치된 견해를 보인다. John Rawls는 공적 영역과 사적 영역을 분명히 구분한 다음 개인들은 사적 영역에서는 자신들만의 고유한 가치를 주장할 수 있지만 공적 영역에서는 그가 말하는 공정으로서의 정의의 원칙에 따라 공공의 관점에서 행동할 것을 요구하고 있으며, Jürgen Habermas는 그가 말하는 담론 윤리, 즉 정부의 어떠한 입법이나 정책도 그것에 영향을 받는 모든 사람들의 동의를 필요로 한다는 원칙을 지킨다면 가치의 충돌도 이성적인 공동체 구성원들 사이의 합의의 형성을 가로막지는 못한다고 보는 것이다.

서로 간에 생각, 의견, 가치 등이 다른 사람이나 집단들이 자신들의 주장을 공론의 장에서 자유롭게 펼치면서 논리적으로 설득력이 강한 주장에 그렇지 못한 주장들이 양보를 하는 과정을 거치면서 모두가 수긍할 수 있는 합의점에 도달할 수 있다는 이론을 우리는 심의민주주의 이론이라고 말할 수 있다. 과거의 다원주의적 민주주의 이론들이 전정치적(pre-political)으로 형성된 이익(interest)들의 대립과 결집을 문제시하고 있다면 심의민주주의 이론은 가치다원주의 사회에 걸 맞게 이익이 아닌 상충하는 가치나 생각들 간에 대화와 설득을 통한 합의형성을 강조한다는 점에서 진일보한 이론인 것이다. 그렇기 때문에 정치학에서 발전한 심의 민주주의 이론은 행정학 분야에도 점차 영향력을 넓히고 있는데, 특히 국가나 지역 수준에서의 거버넌스의 성공을 담보하는 중요한 요소의 하나로 행위자들 간의 파트너십 또는 합의의 형성이 강조되면서 많은 행정학자들의 관심을 자극하고 있는 것이다(정정화, 2011; 정무권, 2011).

본 논문은 이와 같이 가치다원주의 사회의 파괴적 가능성을 극복하는 기제로서 또는 정부와 국민 간에 새로운 거버넌스를 가능하게 하는 필수불가결한 요소로서의 심의민주주의 이론이 진정한 민주주의 이론이 될 수 없음을 주장하려는 의도로 쓰인 것이다. 심의민주주의 이론을 철학적으로 정초시킨 Habermas의 이론에 대한 비판을 통해서 본 연구는 그의 심의민주주의 이론이 전제로 삼고 있는 가정, 특히 합의형성과 합리성에 대한 가정은 민주주의의 본질을 드러내지 못할 뿐만 아니라 미래에 다가올 진정한 민주주의의 가능성을 가로막는 장애로 작용한다는 점을 명백히 할 것이다. 본 연구의 철학적, 이론적 자원은 그동안 행정학 연구에서는 의도적이든 그렇지 않든 도외시되었던 후기구조주의 관점을 적극 수용하는 학자들의 주장에 기초를 두고 있다. Hannah Arendt, Jacques Derrida, Chantal Mouffe, William Connolly, 그리고 Bonnie Honig 등의 학자들은 서로 간에 구체적인 주장은 다르더라도 공통

적으로 민주주의에서 합의형성이 지니는 이데올로기적 기능의 위험성을 인식하고 있다. 이들에 따르면 민주주의의 핵심적 특징은 양립하기 어려운 다양한 가치들 간의 경쟁과 충돌에 있는 것으로, 심의민주주의 이론에서처럼 합의를 민주주의 과정의 최종적 목표(telos)로 설정하는 것은 결국 정당하지 못한 이유로 합의 과정에서 처음부터 배제되거나 도중에 탈락하는 수많은 타자를 양산하면서 민주주의 체제를 닫힌 체제로 고착화시킨다는 것이다.

본 논문의 구성은 다음과 같다. 다음 장에서는 Habermas의 담론윤리에 기초한 심의민주주의 이론을 그것이 기초한 철학적 전제를 중심으로 비판적으로 고찰한다. 제3장에서는 심의적 민주주의 이론보다 가치 다원화된 사회에서의 민주주의이론으로 적합하다고 생각되는 쟁의적 다원주의(agonistic pluralism) 이론의 핵심 주장들을 앞 장의 Habermas의 주장을 극복할 수 있는 대안으로 검토할 것이다.

## II. 심의민주주의 이론의 철학적 전제에 대한 비판 - Habermas의 주장을 중심으로

본 논문에서 하버마스의 민주주의 이론에 대한 비판의 핵심은 민주주의 이론을 구성하는 과정에서 심의(deliberation)와 합의(consensus)에 지나친 무게를 둠으로써 다원적 가치가 서로 갈등하는 상황에 필수적으로 수반되는 급진적 우연성(radical contingency)을 설명할 수 없고 결과적으로 보편적 규범질서에 동화되기 어려운 차이(difference)를 이론틀 내부로 포섭할 수 없다는 데 있다. 이는 다른 말로 표현하면, 가치 다원적 사회에 적합한 모델이라고 스스로 주장하는 하버마스의 심의민주주의 이론은 현재의 가치 다원주의 사회의 본질을 회피하고 있는 것으로 사회관계에 존재하는 적대성(antagonism)과 결정불가능성(undecidability)을 애써 외면함으로써 가능한 이론인 것이다(Mouffe, 1997: 27). 아래에서는 합의형성을 목표로 하는 Habermas의 심의민주주의 이론을 네 가지 관점에서 비판적으로 고찰해 본다.

### 1. 합의 형성은 의사소통을 가능하게 하는 전제이며 동시에 목표 지점이다.

심의민주주의 이론으로 진행되는 그의 보편적 화용론에 기초한 의사소통 이론은 방법론적으로 (재)구성주의에 입각해 있다. Habermas는 한 인터뷰에서 “나는 우리가 민주주의적이고 입헌적 토론에 참여한다면 항상 이미 암묵적으로 가정하는 것이 있다는 것을 증명하기 위해 재구성적(reconstructive) 분석을 추구한다”라고 말하고 있다(Carlehenden and Gabriels, 2002: 242). 그의 (재)구성주의는 말하고, 이해하고, 판단하고, 행동하는 우리 인간의 능력 속에 전제되어 있다고 생각되는 직관적이고 전이론적(pre-theoretical) 가정들을 드러내 보이면

서 이론화시키는 것이다. 그리고 이와 같은 과정을 통해서 그의 민주주의 이론을 가능하게 만드는 ‘이상화(idealization)’가 등장한다. 그래서 우리는 이성이나 합의에 대한 그의 태도가 어떤 선형적 전제에서 나오는 것이 아니라 우리가 언어를 사용해서 일상생활을 하는 것을 가능하게 하는 가정들에서 도출되는 것으로 이해 할 수 있다. 달리 말하면, 언어를 사용해서 일상생활을 하는 사람들은 언어사용 자체가 전제하는 가정들, 즉 상호이해를 추구하며 합의의 형성을 추구한다는 점을 공동체 생활의 규범 형성 과정을 이해하는 출발점으로 해야 한다는 것이다. 그래서 Habermas의 (재)구성주의는 일상적 언어사용에서 전제되는 몇 가지 근본적 속성을 선택하는 것에서 출발하여 다른 종류의 행위보다도 의사소통적 행위의 중요성을 인식하는 것으로 나아가고, 그 의사소통 행위의 고유한 속성을 기초로 하여 담론윤리(discourse ethics)를 도출한다. 그리고 최종적으로 담론윤리를 기초로 민주주의에 대한 심의이론이 등장하는 것이다.

Habermas에게 합의는, 비록 그것이 현실적으로는 어려운 일이지만, 언어를 우리가 사용하여 상호소통 하는 한 도달해야할 궁극적 지점이다. “언어적으로 구조화되는 생활 형식 안에서 타당성을 주장하는 모든 것들에게 언어를 사용한 상호이해의 추구는 피할 수 없는 것이다”(Habermas, 1992: 139-40). 합의는 언어 안에 내재하면서 의사소통을 가능하게 해주는 조건이면서 동시에 의사소통의 궁극적 목표인 것이다. Habermas에 따르면, 합리적 합의 형성은 상호이해를 지향하는 모든 의사소통행위의 피할 수 없는 전제인 것이다.

그러나 Habermas의 합의를 무조건으로 지향하는 심의민주주의에 대한 구성적 접근의 아포리아는 그가 자신의 이론의 정당성의 근거로 삼는 “이상적 담화상황(ideal speech situation)”이 화해하기 힘든 양면성을 지니면서 나타난다. Habermas가 타당성 주장(validity claim)과 관련하여 대화자들이 아무런 왜곡이나 강제 없이 자유롭게 상호 검증하며 합의에 도달하려고 노력하는 상황을 말하는 이상적 담화상황은 우리가 의사소통을 시작할 때 전제하는, 즉 언어 사용에 고유하게 존재하는 유사 선형적(quasi-transcendental) 경향을 표현하는 것이다. 그러나 이 경향은 동시에 의사소통이 추구해야 할 목표로서도 이해될 수 있다. 즉, Habermas의 이상화는 한편에서는 의사소통에 내재하면서 그의 담화이론을 가능하게 만드는 “반사실적 가정(counterfactual assumption)”으로서의 기능을 하지만 다른 면에서는 우리의 의사소통이 지향해야 하는 목표지점 또는 의사소통의 건전성을 판단하는 잣대의 기능을 하고 있는 것이다. 우리가 언어를 통해 상호 의사소통하는 것이 가능한 이유가 언어 사용 속에 이미 이상적 담화상황이 전제되어 있기 때문이라는 주장과 현재 우리의 상호 의사소통 속에는 실현되지 않고 있으며 앞으로도 완전한 실현은 불가능한 것으로의 하나의 이상(ideal)으로 이상적 담화상황을 상정하는 Habermas의 주장을 우리는 어떻게 이해해야 할 것인가? 의사소통을 통해 합리적 합의를 형성시키는 자율성, 상호호혜성과 같은 사람들의 행위규범이 이미 의사소통이 가능한 조건으로서 기능하고 있다는 Habermas의 모순적인 주장은 해결하기 어려운 아포리아인 것으로, 다음에 볼 그의 담화론적 심의 민주주의 이론이 사회적 현실과는 유리된 주장을

하는 근본적인 이유가 되는 것이다.

## 2. 다원주의 사회에서 민주주의 정치의 본질은 심의(deliberation)에 있다.

Habermas의 심의민주주의 이론은 그의 담론원칙(D)에서 출발한다. 이 담론원칙은 “모든 영향을 받을 가능성이 있는 사람들이 합리적 담론의 참여자로서 동의할 때에만 그 행위 규범은 타당한 것이다”로 표현되는 것으로, 심의적 절차나 결과가 민주적인 것이지를 결정하는 좌표의 역할을 하는 원칙이다(Habermas, 2001: 107). 이 원칙은 어떤 정책이나 법규 등에 영향을 받을 수 있는 모든 사람의 물질적, 이념적 이익을 공동체의 의사결정에 반영해야만 한다는 것을 말하는 것으로 참여적인 측면보다는 **모든 영향을 받는 시민들의 합의**를 더욱 강조하는 원칙이다. Habermas의 급진적 민주주의 사상은 바로 이와 같이 입법부나 행정부에서의 법과 정책 결정 모두 궁극적으로는 그 법이나 정책의 영향을 받는 모든 사람들의 합의에 의해서만 그 정당성이 인정된다는 점을 분명히 하는 점에서 타나난다. “입법의 담론적 과정에서 **모든 시민들의 동의를 받는 법규만이 정당성을 주장할 수 있다**”(Habermas, 2001: 110).

민주주의 이론을 구축하면서 생활세계에서의 합의를 추구하는 의사소통 행위를 다른 어떤 행위(예를 들어 체제에서의 전략적 행위) 보다도 우위에 두는 것은 Habermas가 존재론적 관점에서 정치의 최고의 목적을 심의과정을 통한 합의형성으로 보고 있기 때문이다. Habermas에게 심의는 정치의 존재 이유인 것으로, 정치란 모든 관련 당사자를 참여시켜서 심의규칙을 포함한 모든 안건에 대한 “끝이 없는 대화” 과정인 것이다. 정치의 핵심을 구성하는 “합리적 담론이란 모든 영향을 받는 사람들을 포함하는 것과 모든 이익에 대한 동등한 고려를 확실하게 하는 과정”(Habermas, 2001: 33)인 것이다. 그리고 이 심의는 위에서 본 이상적 담론 상황을 전제로 한다. 개방성과 모든 당사자의 포함, 의사소통 권리의 대칭적 분배, 오직 더 나은 주장(better argument)의 힘만이 결정력을 지니게 되는 상황, 그리고 진술의 정직성이 담보되는 이상적 담론상황에 대하여 Habermas는 그것이 반사실적이고 상당히 이상적인 것이라도 실제 심의과정에 참여하는 사람들은 이와 같은 가정을 실제로 하고 있다고 말한다. 즉, Habermas는 그것이 관찰자의 눈에는 비현실적으로 보일지라도 이상적 담론 상황은 실제의 의사소통 과정에서 현실로 작용한다는 것이다. 심의에 참여하는 사람들은 이상적 담론 상황의 실현가능성에 대한 의문을 모두 버려야 하고 그가 의사소통에 참여하는 한 상대방의 합리성, 책임성들을 믿어야 한다는 것이다. 그리고는 심의에 참여하는 사람들은 다른 참여자들에게 자신의 타당성 주장의 우월성을 확신시켜야 하며 이 과정에서 사용할 수 있는 유일한 수단은 “더 나은 주장의 강제성 없는 힘(forceless force of the better argument)”인 것이다.

Habermas는 심의에서 중요한 것이 the best argument가 아닌 the better argument라고 하면서 심의의 결과는 단혀져서는 안 된다는 점을 강조하고 있다. 이 점에서 그의 심의민주주의 이론은 정치적 상황의 가변성이나 유연성을 완전히 무시하는 이론이 아니다. 그러나

Habermas는 합리적 심의를 특정한 형태의 의사소통으로 제한하고 있다. 이는 그가 의사소통이 가능한 조건으로 전제하면서 동시에 목표로 설정하고 있는 이상적 담론상황 때문에 등장하는 제한 조건이라고 볼 수 있다.

### 3. 가치 다원적 사회에서는 보편적 규범만이 진정한 규범이다.

뒤에서 다시 말하겠지만 “결정불가능성(undecidability)”은 후기구조주의 학자들이 결정 상황의 아포리아를 규정하는 개념으로, 의사결정이 단순하게 규칙의 적용이나 절차의 준수가 아닌 진전한 결정이 되기 위해서는 결정 상황의 특수성과 그 상황을 초월하는 보편적 원칙에 대한 추구 사이에서 선택을 위한 고통의 순간을 거쳐야만 한다는 점을 말하고 있다. 이점에 있어서 Habermas의 입장은 분명하다. 심의 과정을 통해 나타나는 모든 결정은 보편적 원칙에 충실해야 한다는 것이다. 그래서 Habermas는 보편적인 규범을 찾기 위한 심의에 참여하는 사람들에게 자신이 처한 특수한 환경에서 벗어날 것을 요구하는데, 그 이유는 이들이 모든 사람들이 동의할 수 있는 보편적 관점에서 의사소통해야 하기 때문이다. Habermas(2001: 20-1)는 비록 결정이 모든 맥락을 초월해야하고 동시에 “여기 지금 (here and now)” 적용돼야 하는 야누스의 얼굴을 가지고 있다고 말하고는 있지만, 그의 확고한 입장은 심의 과정에서 타자를 이해하기 위해서는 참여자는 반드시 자신이 처한 상황의 특수성과 유일성을 벗어나야 한다는 것이다. 달리 말하면, 심의에 임하는 사람들은 자신이 처한 맥락을 벗어나서 타자의 시각으로 세상을 보아야 한다는 것이다. 그래서 그는 “문화적 배경에 상관없이 모든 (심의에) 참여하는 사람들은 자신의 전통을 타자의 시선을 통해서 보려는 공유된 의지가 없다면 합의형성은 불가능할 것을 직관적으로 잘 알고 있다”라고 말하고 있다(Habermas, 2003: 292). 따라서 Habermas에게 참여자들 사이의 “상호 관점의 교환(mutual perspective taking)”은 심의 과정에서 모두가 동의하는 합의가 형성되기 위해서는 절대적으로 필요로 되는 것이다.

과연 구체적 상황을 초월하는 보편적 규범 원칙을 찾는 것이 정의의 원칙에 부합하는 것일까, 그리고 우리는 타자의 관점을 채택함으로써만 보편적 규범원칙에 합의할 수 있을까? 내가 타자의 관점을 택하는 것은 타자를 ‘나(I)’라는 동일자로 환원시키면서 그의 존재의 특수성과 유일성을 침범하는 것은 아닐까? 우리는 반드시 대칭적이며 상호 호혜적으로만 타자를 인정해야 하는 것일까, 아니면 비대칭적, 일방적 관계가 서로의 차이를 인정하면서 공존할 수 있는 더욱 윤리적 방법은 아닌가? 이와 같은 질문은 우리 모두가 일반화된 타자의 관점에서 심의과정에 참여해서 서로 간의 합의 형성을 통해 보편적 규범을 찾아야 한다는 Habermas의 주장에 대하여 제기되는 질문들이다. 그러나 본 논문과 관련해서 더욱 중요한 것은 현재와 같이 가치 다원화 되면서 사람이나 집단들 간의 거리가 멀어지면 멀어질수록 우리는 더욱더 보편적이고 추상적인 규범을 찾아야 한다는 Habermas(1990: 205)의 주장이다.

사회의 문화적 가치가 다원화되어 있지 못한 사회, 즉 구성원의 동질성이 이질성을 압도한

다고 생각되는 사회에서 보편적 규범을 찾는 합의는 그렇지 못한 사회보다는 쉽다고 생각될 수 있다. 예를 들어 2-30년 전의 우리사회에서는 단일민족의 가치가 너무나 우월하여서 다민족, 다인종에서 나오는 문화적 가치는 인정받지 못하였다. 그러나 지금은 다문화를 주장하는 목소리가 강해지면서 과연 우리를 단일민족으로 보아야 하는가라는 질문에 누구도 동의하는 답을 찾기는 어려워 보인다. 그러나 여기서 주의해야 하는 점은 우리 사회가 2-30년 전에도 단일민족 사회는 결코 아니었으며 단지 사람들 간의 ‘차이’가 억압되었기 때문에 그렇게 보인 것뿐이다. 지금은 그 억압의 정도가 다소 완화되어서 ‘차이’가 더욱 부각되는 것뿐이다. 사회에서 서로 다른 가치를 주장하는 사람이나 집단이 증가할수록 보편적 규범에 대한 중요성이 커진다는 Habermas의 주장의 난점은 이 때 보편적이라고 주장되는 가치가 사실은 문화적 헤게모니를 획득한 특수한 가치일 뿐이라는 점이다. 우리가 상대방의 관점을 취하면서 모두가 합의할 수 있는 규범이 나온다는 희망적인 생각은 가치가 충돌하는 상황 자체를 비정상적인 것으로 보게 만들면서 사회 구성원 사이에 엄연히 존재하는 ‘차이’를 제거하기 위하여 보편적이라고 주장되는 규범이나 정책들을 양산하게 만들 것이다.

#### 4. 사회에는 충돌하는 다양한 가치가 존재하지만 이들 간의 합의형성을 통한 화해가 가능하다.

다원주의를 정의할 때 Heidegger를 따라서 우리는 다원적인 사회에 존재하는 서로 충돌하는 가치들을 존재적(ontic) 수준에서 또는 존재론적(ontological) 수준에서 구분하여 볼 수 있다. 전자의 관점을 택한다면 우리는 사회에는 충돌하고 상호 적대하는 다양한 가치를 추구하는 집단들이 존재한다는 사실과 그들 간의 화해의 가능성 모두를 인정하는 것이지만 후자의 관점을 택한다면 사회를 본질적으로 서로 적대하는 가치를 지닌 집단으로 구성되어 있으며 그들 간의 화해는 불가능한 것으로 보는 것이다. 그리고 전자의 관점을 택한다면 가치들 사이의 갈등과 분열은 가치들의 조화로운 공존을 위해서는 제거되어야 할 방해물로 보는 것인 반면, 후자의 입장을 취한다면 오히려 분열과 갈등을 화해시키려는 시도 자체를 특정한 이익을 헤게모니적 이익으로 만드는 것으로 민주주의의 이념에 역행하는 것으로 보는 것이다. 이와 같이 다원주의에 대한 존재와 존재론적 정의를 구분하여 본다면 Habermas(2001: 26)는 전자의 관점을 취하고 있다. 그는 다원주의 사회는 서로 충돌하는 가치가 존재하는 것은 물론 그와 같이 갈등하는 가치들이 있기 때문에 사람들 사이에 갈등을 해소하려는 대화가 시작된다고 말한다는 점에서 존재적 시각으로 다원주의를 보고 있다. 그래서 그는 서로 다른 가치관을 지닌 사람이나 집단이라도 심의과정을 거치면서 보다 나은 주장을 따라서 자신의 관점을 수정하면서 모두가 동의하는 합의를 형성할 수 있고 또 그렇게 해야 한다고 말하고 있다. Habermas는 사회에 존재하는 상충하는 가치들은 궁극적으로 화해할 수 있다고 보는 것이다. 그러나 과연 사람들이 지니는 서로 다른 생각이나 가치관이 상호이해의 과정을 거치면

서 서로 화해하고 중국적으로는 보편적 관점으로 흡수될 수 있는 것일까?

서로 상이한 가치나 규범적 관점을 지닌 사람이나 집단들 간의 충돌은 민주주의 사회에서는 당연한 것이며 더 나아가 그것은 바람직한 것일 수 있다. 예를 들어 정의, 자유, 평등과 같은 가치들에 대한 사람들의 정의는 사물을 보는 관점의 변화를 통해서 또는 보다 논리적 정합성이 우수한 주장을 받아들임으로써 쉽게 바뀔 수 있는 성질의 것이 아니다. 그래서 Jacques Rancière(1999: X)의 주장이 더욱 설득력이 있는 것이다. 그는 우리가 관심을 두는 의견 불일치는 어떤 사물을 보고 희색이라고 하는 사람과 검은색이라고 하는 사람 사이의 문제가 아니라 같이 희색이라고 말하지만 서로 희색을 달리 정의하는 사람들 사이에서도 또는 한 사람이 희색이라고 말하면서 나와 같은 것을 말한다는 사실을 이해하지 못하는 사람 사이에서도 발생하는 것이라 말한다. 이런 관점에서 보면 민주주의 사회에서 의견 불일치가 나타나는 것은 지극히 정상적인 것으로, 대화자들 사이에서 한 대상을 지칭하는 언어가 지니는 의미의 동일성을 이상적 담론 상황의 중요한 특징으로 설정하는 Habermas의 이론은 지나치게 유평파아적인 것이 되는 것이다.

### Ⅲ. 쟁의적 민주주의 이론

가치 다원주의 사회는 Isaiah Berlin(1969)이 주장하듯이 상호 충돌하고(value incompatibility), 서로 비교 불가능한(value incommensurability) 가치들이 공존해야만 하는 사회이다. 이러한 사회의 어려움을 누구보다도 잘 인식하고 있는 Berlin(1992: 17-9)은 “일반적으로 우리가 할 수 있는 최선은 최악의 상황, 즉 (누구도) 참을 수 없는 선택이 이루어지는 것을 예방할 수 있는 불안정한 균형을 유지하는 것이다”라고 말한다. 그러면서 Berlin은 그 균형은 “계속 위협받기 때문에 항구적으로 수리를 요하는 불편한 균형”이라고 첨언하고 있다. 자유주의자로서 평가받는 Berlin은 가치들의 충돌에 따른 난관을 돌파하는데 합의형성에 집착하기 보다는 다양한 수단을 동원한 정치적 해결을 강조하는 것이다. 가치 다원주의에 대한 후기 구조주의자들의 관점은 Berlin보다 더욱더 정치의 역할을 강조한다. 이번 장에서는 Chantal Mouffe와 William Connolly의 주장을 중심으로 Habermas의 심의민주주의 이론에 대항할 수 있는 쟁의적 민주주의 이론에 대하여 알아본다.

#### 1. 유연성과 결정불가능성 인정할 때 민주주의에 대한 새로운 가능성이 출현한다.

후기구조주의자들의 가치다원주의에 대한 인식은 다음과 같은 Cloude Lefort(1988: 19)의 진술에서 시작한다.



(근대) 민주주의는 확실성의 징표가 해체됨으로써 시작하고 유지된다. 이제 사람들은 권력, 법률, 그리고 지식의 기초와 전체 사회생활 수준에서 자아와 타자 사이의 관계의 기초에 대하여 근본적인 불확실성을 경험하는 시대로 접어든 것이다.

현대 민주주의의 우연성(contingency)은 비로 Lefort가 말하는 확실성의 징표가 해체되면서 필연적으로 따르는 결과이다. Lefort에 따르면 신을 대리하면서 주권적 권력과 정의를 통합하는 존재로서의 군주가 역사의 뒤편으로 사라지는 것은 권력의 공간이 비게 되는 것을 의미한다. 그래서 지금 우리가 사는 시대는 권력, 법률, 그리고 지식에 대한 안전한 토대를 기대할 수 없는 시대이다. 이와 같은 상황에서 사회를 통합시키고 안정화시키려는 다양한 시도들은 비록 그것들이 합의형성을 통한 보편적 규범을 찾으려고 하지만 본질적으로는 그 사회에 대한 문화적 헤게모니를 쟁취하려는 시도인 것이다. 그래서 Laclau(2007: 170)에 따르면 특정한 하계모니는 권력의 빈 공간을 차지하고 그 사회를 일시적으로 통합시키는 “비어있는 기표(empty signifier)”의 역할을 하면서 본질적으로 유동적인 것들을 일시적이거나 고정된 것처럼 보이게 만드는 것이다.

텅 비어 있는 권력의 공간은 민주주의의 우연성뿐만 아니라 어떠한 가치가 지배적 가치가 되느냐 그리고 집단의 정체성을 규정하는 것이 무엇이냐의 문제에 있어서 구조적 결정불가능성을 암시하는 것이다. Jacques Derrida에 의해서 유명해진 개념으로서의 결정불가능성은 정치적인 영역에서 일어나는 모든 결정은 어떠한 토대적 원칙에 기초한 것이 아니라 항상 다른 가능성에 대하여 열려있다는 사실을 강조하는 것이다. 어떠한 선택이 결정이 되기 위해서는 결정불가능성이라는 난관을 통과해야 한다. 그렇지 않다면 그것은 단지 “계산과정의 전개 또는 프로그램의 적용”일뿐이다(Derrida, 1992: 24). 여기서 정치적 난관이란 예를 들어 판사가 판결을 할 때 사안의 구체적 진실을 판결의 근거로 할 것이냐 아니면 법규적용의 보편성을 중시할 것인가와 같이 어느 하나를 선택하기 어려운 상황을 말하는 것으로 이때 결정을 하는 사람은 내적인 고통을 겪으면서 자신의 책임으로 결정을 해야 한다. 결정을 이와 같이 보면 어떠한 결정도 다른 결정일 수 있었던 것이 되며 다른 결정을 배제한 것이다. 만일 어떤 결정이 합의에 기초한 보편적인 것이라고 주장한다면 그것은 결정의 순간이 지나는 복잡성을 무시하면서 다른 결정이 별다른 이유 없이 배제되는 것을 정당화시키기 위해서이다. 결정불가능성은 결정이 끝난 후에도 결정의 주변을 유령처럼 배회하며 남아있게 된다. 그래서 우리는 결정불가능성은 결정을 가능하게 만들면서 -양립하기 어려운 선택들이 존재하는 상황을 거치지 않았다면 진정한 결정이 아니기 때문에-, 동시에 결정을 불가능하게 -어떠한 결정도 결정불가능성의 흔적을 남기기 때문에- 만드는 것이다. 결정불가능성의 개념을 민주주의 이론에 끌어들이게 된다면 그것에 대한 정당화 노력이 어떠한 견고한 기반에 놓여있더라도 우리는 현존하는 사회, 정치적 질서는 유동적인 것임을 인식할 수 있다.

현대 정치, 사회 질서의 우연성과 결정불가능성을 인정할 때 우리는 민주주의 역시 특정한

방향을 향해 또는 특정한 telos를 실현시키기 위해 전진하는 체제가 아니라 자체의 본질이나 나가야 할 방향이 미리 정해져있지 않은, 순수하게 가능성으로만 존재하는 것으로 볼 수 있다. 민주주의는 시대와 상황에 따라 계속 재정의 되는 것이므로 우리는 하나의 정립된 제도로서의 민주주의를 결코 획득할 수 없는 것이다. Mouffe(2005: 8)의 말처럼 민주주의는 “도래하는 (to come) 것”으로만 존재한다. 앞으로 도래할 그러나 결코 도착하지 않을 민주주의를 이해하려면 정치라는 인간 실존의 조건을 이해해야 한다. 사람들이 공동체를 형성해서 서로 대화와 타협을 통해서 모두가 동의하는 합의를 이끌어 낼 수 있다는 믿음은 정치에 내재하고 있는 폭력적 특징들을 애써 외면하거나 아니면 이를 은폐시키려는 시도이다. 정치는 적과 동지를 구분하는 것에서 시작한다는 Carl Schmitt의 주장을 인용하지 않더라도, 또는 집단의 정체성은 그 집단이 원래 가졌어야 할 향유(Jouissance)를 박탈해간 가해 집단을 설정하면서 이루어진다는 Slavoj Zizek(1989: 87)의 주장을 빌리지 않더라도 현실 정치는 본래적으로 집단들 사이의 적대관계를 중심으로 구성된다는 사실을 인정해야 한다. 이런 사실을 무시하고 심의를 통한 합의만을 추구한다면 우리는 그 과정에서 합의 추구에 걸림돌이 되는 것들이 이런 저런 이유로 폭력적으로 배제될 것이라는 사실을 쉽게 예측할 수 있다. 그래서 진정으로 비폭력적 민주주의를 원한다면 정치 현실의 우연성과 결정불가능성을 인정하면서 동시에 그것을 극복하기 위한 시도로서의 심의나 합의가 사실은 현재의 가치 질서에 동화되지 못하는 가치를 원천적으로 배제시키려는 폭력이라는 사실을 인식하는 것에서 시작해야 한다.

## 2. 가치다원주의가 소중한 이유는 이를 통해 인간의 다양성이 발현되는 정치가 실현되기 때문이다.

정치적 과정은 합의형성을 목표로 하여 진행되는 질서 있는 과정이 아니다. 그 과정은 나와 다른 가치를 지니고 있는 타 집단들을 적으로 간주해야지만 자신의 정체성이 유지된다고 믿는 집단들 간에 경쟁과 갈등의 과정이다. 그리고 또한 정치적 과정은 Hannah Arendt가 말하듯이 인간이 언어와 행동을 통해서 세상에 대하여 자신이 누구인지를 드러내 보이는 과정이기도 하다. Arendt(1958)는 「The Human Condition」에서 ‘노동(labor)’이나 ‘작업(work)’과는 구분되는 인간의 조건으로 ‘행동(action)’을 말하면서 그것의 자발적이고 자기 현시적(revelatory) 특징을 말한다. 그러나 행동이 진정으로 중요한 이유는 그것이 동료 시민들로 구성된 정치적 공동체 즉 수많은 관람자들로 구성된 공적 영역에서만 가능한 것이기 때문이다. 그래서 Arendt(1958: 205)에게 공적 영역에서의 인간의 행동은 인간의 자유를 상징하는 가장 고귀한 것이다.

공적 영역에서 수많은 사람 앞에서 자신이 누구인지, 자신의 가치가 무엇인지를 드러내 보이는 과정은 예측할 수 없고 “위험한” 과정으로 본질적으로 쟁의적(agonistic) 과정이다. 쟁의성이 필연적인 것은 인간은 공적영역에서의 자신의 행동을 통해서 자신의 존재의 우월성과

유일무이성을 표출하고 이를 인정받기를 원하기 때문이다. Arendt는 기본적으로 인간 개개인은 자신만의 독특성을 가지고 있으며 사회는 이와 같은 무한하게 다양한 독특성을 지닌 인간들의 결합으로 이루어진 것으로 본다. 그래서 정치적 공동체 안에는 합의를 지향하는 노력이 있는 것이 아니라 다종다양한 관점, 의견, 판단들이 혼재하면서 제 각기 자신의 가치를 드러내 보이려는 쟁의적 노력이 있을 뿐이다. 인간의 언어 사용에 대하여 Habermas가 이를 인간들 사이의 상호이해를 필연적으로 만드는 선형적 전제로 본다면 Arendt는 이를 공적 영역에서 벌어지는 인간의 자기표출 행위의 중요한 도구로 보는 것이다. 언어는 상호이해의 도구일 수도 있지만 누구와도 다른 자신의 독특성을 현시하는 도구이기도 한 것이다.

모든 사람들이 자신의 가치를 드러내 보이는 사회에서 다원주의는 단순하게 경험적 현실이라기보다는 사회를 구성하는 기본 원리가 되어야 한다. 즉, 가치 다원주의는 단지 사회에서 서로 상이한 가치들이 다양하게 존재하는 사회라는 의미를 넘어서서 인간 존재의 다양성을 드러낼 수 있어야 한다는 것이다. 이점에서 Connolly(2005: 61-4)는 “삶의 풍부한 다양성”을 이끌어 낼 수 있는 “다면적인 다원화(multidimensional pluralization)”를 주장하면서 우리 사회가 현존하는 가치들 간의 화해만 추구하기보다는 새로운 가치들의 출현을 돕는 “생성의 정치(politics of becoming)”로 나아가야 한다는 점을 계속 주장하고 있다. 다면적 다원주의는 사람들이 현재 지니고 있는 가치들이 아직도 몇몇 우월한 가치의 지배를 받고 있다는 현실을 반영하여 더욱 더 발전적인 방향으로 가치의 다원화를 추구하는 것으로, Connolly의 말을 빌리면, “신념의 영역, 감각적 성향, 젠더의 실행, 가정의 구조, 인종적 정체성, 제1의 언어, 그리고 근본적인 실존적 정향”에서 사람들은 자신의 가치를 새롭게 찾을 필요가 있다는 것이다 (Wenman, 2008: 201).

### 3. 가치 다원주의에서 경쟁과 충돌을 불가피한 것이며 설부른 합의추구는 민주주의를 질식시킨다.

Habermas는 사회에서 가치의 다원화가 심화되면 될수록 보편적 규범에 대한 사회적 합의가 필요하다고 말했음은 위에서 밝혔다. 그러나 다원주의에 대하여 쟁의적 관점을 취하는 학자들은 다원주의는 갈등과 뺄 수 없는 관계가 있음을 강조한다. 즉, 쟁의적 다원주의는 가치의 다원화만을 주장하는 것이 아니라 다양한 가치 간의 갈등과 논쟁의 불가피성도 주장하는 것으로, 특히 민주주의의 생명은 바로 그 사회에 상시적으로 가치들 간에 경쟁과 갈등이 존재하는 가로 판단된다는 것이다. Mouffe(2005: 133)는 이점에서 단호한 입장을 취한다: 사회에는 “등가적 논리(logic of equivalence)”와 “차이의 논리(logic of difference)”가 존재하는데, 전자는 집단들 간에 동맹을 형성시키지만 후자는 집단들 간에 차이를 부각시키는 논리를 말한다. 문제는 “(두 논리 간의) 접합은 계속적으로 재협상되고 재창조된다: 최종적 조화를 달성할 수 있는 균형점은 없다. 우리가 다원주의를 경험할 수 있는 것은 오직 불안한 사이

(in-between)에서 만이다.”

사회에 서로 조화되기 힘든 가치들이 존재하는 것을 인정하면서 곧바로 이들 간에 합의 형성을 지상과제로 말하는 것은 가치 다원주의 사회의 급진성을 희석시키기 위한 시도인 것이다. 사회 통합의 관점에서 필요한 것은 합의 형성을 위한 노력이 아니라 사람들이 추구하는 가치 가운데 민주주의의 기본 전제인 자유와 평등의 원칙에 위반되는 가치가 있는지, 또는 한 집단에 의한 타집단의 지배를 목적으로 하는 가치가 있는지를 가려내는 일일 것이다. 가치 다원주의 사회라고 모든 가치의 정당성인 인정되는 것은 아니다. 여기서 쟁의적 다원주의 역시 일정 부분 합의를 전제하지 않느냐라는 비판이 나올 수 있다. 즉, 쟁의적 다원주의도 인정할 수 없는 가치에 대한 사회적 합의를 요구하기 때문에 기본적으로는 Habermas의 심의민주주의가 급진적으로 변화된 것에 불과하다는 것이다. 이 비판에 대한 논의는 차후로 미루기로 하고 쟁의적 민주주의에 전제하는 합의는 민주주의적 질서가 보장되기 위한 최소한의 요건, 즉 개인의 자유와 평등에 대한 보장의 측면으로 제한된다는 점만 밝혀둔다.

조급하게 합의를 추구하는 것은 다원적 민주주의를 질식시킬 수도 있지만 더욱 중요하게는 인간의 실존적 조건인 “정치적(the political)”의 의미를 무색하게 만드는 것이다. 현실 “정치(politics)”가 아니라 조금은 철학적 개념인 “정치적(the political)”의 차이는 무엇일까? 앞서서도 언급했지만 전자가 존재적(ontic)관점에서 정치를 보는 것이라면 후자는 존재론적(ontological) 관점에서 정치를 보는 것이다. 조금은 길지만 Mouffe의 정의를 옮겨본다.

“정치적”이란 인간관계에 고유한, 즉 사회관계의 상이한 유형에서 나오면서 다양한 형태를 갖는 적대적 측면을 지칭한다. “정치”는 반면에 “정치적”의 측면에 의해서 영향을 받기 때문에 항상 잠재적으로 대립하는 조건 아래에서 인간의 공존을 조직화하고 특정한 질서의 확립을 추구하는 실천, 담론, 그리고 제도의 총합을 지칭한다.

“정치적”에 대한 위와 같은 정의는 Mouffe(1999)가 Carl Schmitt의 정치에 대한 정의, 즉 정치의 본질은 적과 동지를 구분하는 것에 있다는 주장을 상당부분 차용하고 있음을 말한다. Mouffe는 또한 적과 동지의 구분을 통해 집단적 정체성을 형성하면서 정치적의 의미가 부각된다는 주장뿐만 아니라, “우리(we)-그들(they)”의 경계를 설정해서 “포섭(inclusion)-배제(exclusion)”을 수반하지 않는 정치가 없다는 Schmitt의 주장도 받아들인다. 달리 말하면, “우리”라는 정체성을 형성하는 것이 “그들”의 존재에 의존하는 한, 정치에는 항상 특정한 집단이나 가치가 배제되고 있다는 것을 의미하는 것으로, 이는 심의민주주의를 주장하는 학자들에게는 목에 가시와 같이 들리는 주장인 것이다.

그러나 Mouffe가 Schmitt와 갈라지는 것은 Mouffe가 Schmitt의 “우리” 정체성에 대한 가정을 따르지 않기 때문이다. Schmitt는 적과 동지의 구분은 국가 내부에서 이루어지는 것이 아니라 국가 대 국가에서 하나의 주어진 조건으로 “우리 국민(we people)”을 말하는 것이지

만 Mouffe는 국가 내부에서의 집단들 사이의 적대관계에 초점을 두고 있다는 점이다. Mouffe는 그리고 Schmitt와 달리 국민의 정체성 역시 주어진 실체가 아니라 정치적 형성물임을 강조하고 있다. Mouffe는 또한 적과 동지의 구분 역시 최종적이거나 고정적인 것이 아니라고 한다. 즉, 어떠한 집단적 정체성도 정치적 접합(articulation)의 결과라면 “우리”와 “그들” 사이의 구분도 정치적 과정을 통한 계속적인 재구성이 가능한 것이 된다. 그러나 Mouffe가 정치적인 의미, 즉 포섭과 배제, “우리”와 “그들”을 구분하는 것에서 우리의 현실 정치가 벗어날 수 없다는 사실을 계속 주장하는 것은 심의민주주의 이론의 허구성을 고발하기 위해서 그의 쟁의적 다원주의 이론이 출현했음을 말하는 것이다.

(쟁의적 다원주의)는 우리에게 민주주의적인 쟁투를 계속하게 만드는 것이다. 반대 세력에게 공간을 주고 그들의 목소리가 결집되는 제도 형성을 돕는 것은 다원적 민주주의에 필수적인 것이다. 그리고 우리는 사회가 질서 있게 조직되었기 때문에 그것이(쟁의적 다원주의가) 필요 없어질 때가 있을 수 있다는 생각을 버려야 한다 ... 이와 같은 이유 때문에 쟁의적 다원주의는 심의적 모델보다 현대의 다원주의 사회가 지니고 있는 수많은 목소리 그리고 권력구조의 복잡성에 훨씬 더 수용적이다.

Mouffe의 쟁의적 민주주의는 인간 존재의 조건인 “정치적”이 지니는 적대적(antagonistic) 관계를 서로의 파국으로 치닫지 않는 쟁의적(agonistic) 관계로 순치시키는 것에 초점을 두고 있다. 적대적 관계는 극단으로 치닫는 다면 상대방의 파괴를 초래하고 이는 사회관계가 Hobbes가 말하는 자연상태로 환원되는 것을 말한다. 쟁의적 관계의 핵심은 설령 내가 상대방의 수호하는 가치나 태도에 대하여 결코 동의하지 않더라도 상대방이 공론의 장에서 자신의 의견을 표출하는 권리까지 빼앗을 수는 없다는 말이다. 다원적 민주주의의 목적은 적대관계가 가지는 치명적 관계를 순화된 쟁의적 관계로 전환시키면서 인간관계에 고유하게 존재하는 잠재적 적대성을 분산시키는 것이다. Mouffe에 따르면, 적대관계는 서로 공통적인 것을 갖고 있지 않은 적과의 관계에서 나오는 것이라면, 쟁의적 관계는 우호적인 적이라고 불릴 수 있는 상대방(adversary)과의 관계에서 나오는 것으로 나와 상대방은 상징적 공간을 공유하고 있으며 민주주의의 게임의 규칙을 존중할 줄 안다.

#### IV. 맺음말

지금까지 가치 다원주의의 현대적 의미와 그것을 정치적으로 수용하는 두 가지 방법, 즉 심의민주주의 방법과 쟁의적 다원주의 방법에 대하여 살펴보았다. 본 논문의 목적은 지금 행정학 분야에서는 거의 정설의 위치를 점하고 있는 심의민주주의 이론을 비판하면서 그것의

대안으로서 쟁의적 다원주의를 수용해야 할 필요를 주장하는 것이다. 어떤 문제가 발생하면 사람들은 자신의 가치에 비추어 그 문제를 해석하고 해결책을 제시한다. 그리고 이는 곧 집단의 형성으로 연결된다. 집단 간의 갈등은 이제 우리 사회의 숨길 수 없는 현실이다. 세월호 사건, 밀양 송전탑, 제주 강정마을에서 우리는 이익 간의 충돌이 아니라 가치의 충돌을 목격하는 것이다. 그리고 정부나 여론은 이와 같은 가치의 충돌을 하나의 비정상적으로 보면서 자신이 원하는 방향으로 합의형성을 유도하거나 강제하고 있다. 현실에서 이루어지는 어떠한 합의도 Habermas가 희망하는 것처럼 모두가 합의하는 보편적 규범이 되는 것이 아니라 특정한 이익, 가치, 생활방식 등이 배제되면서 이루어지는 하나의 일시적 헤게모니일 뿐이다. 그 이유는 정치 상황은 항상 우연성과 결정불가능성의 굴레에서 벗어날 수 없기 때문이다. 가치가 갈등하는 상황이 지나는 이와 같은 비결정성을 인정한다면 우리가 해야 할 일은 되도록 모든 가치와 이를 수용하는 집단들이 자기 스스로를 표출할 수 있게 해주면서 어떠한 결과도 절대 영원하고 보편적인 것이 될 수 없음을 인정하는 것이다.

## 참고문헌

- 정무권. 2011. 행정민주주의와 공공성 : 심의 민주주의와의 접목. 사회과학연구. 50(2): 33-80.
- 정정화. 2011. 공공갈등과 합의형성: 심의민주주의 방식의 적용과 한계. 한국행정논집. 23(2): 577-607.
- Arendt, Hannah. 1958. *The Human Condition*. Chicago: University of Chicago Press.
- Berlin, Isaiah. 1969. *Four Essays on Liberty*. New York: Oxford University Press.
- Carlehenden, Mickael and Gabriels René. 2002. "A Conversation about Questions of Political Theory: An Interview with Jürgen Habermas." In *Discourse and Democracy: Essays on Habermas's Between Facts and Norms*. von Schomberg Réne and Baynes Kenneth eds. Albany: State University of New York Press.
- Connolly, William. 2005. *Pluralism*. Durham: Duke University Press.
- Derrida, Jacque. 1992. "Force of Law: The Mystical Foundation of Authority." In *Deconstruction and the Possibility of Justice*. Cornell Drucilla et. al. eds. London: Routledge.
- Habermas, Jürgen. 1990. *Moral Consciousness and Communicative Action*. Cambridge: MIT Press.
- \_\_\_\_\_ 1992. *Postmetaphysical Thinking: Philosophical Essays*, Cambridge, MA, The MIT Press
- \_\_\_\_\_ 2003. *Truth and Justifications*. Cambridge: MIT Press.
- \_\_\_\_\_ 2001 *Between fact and Norms: Contribution to a Discourse Theory of Law and Democracy*. Cambridge: MIT Press.
- Laclau, Ernesto. 2007. *On Populist Reason*. London: Verso
- Lefort, Claude. 1988. *Democracy and Political Theory*. Cambridge: Polity Press.
- Mouffe, Chantal. 1997. "Decision, Deliberation, and Democratic Ethos." *Philosophy Today*. 41(1): 24-30.
- \_\_\_\_\_ 1999. "Carl Schmitt and the paradox of Liberal Democracy." In *The Challenge of Carl Schmitt*. Chantal Mouffe ed. London: Verso.

\_\_\_\_\_ 2000. *The Democratic Paradox*. Verso: London.

\_\_\_\_\_ 2005. *The Return of the Political*. London: Verso.

Rancière, Jacques. 1999. *Disagreement: Politics and Philosophy*. London: University of Minnesota Press.

Weber, Max. 1970. *From Max Weber*, ed. and trans. H. H. Gerth and C. Wright Mills. London: Routledge.

Wenman, Mark Anthony. 2008. "Agonism, Pluralism, and Contemporary Capitalism: *An Interview with William E. Connolly*." *Contemporary Political Thought*. 7(2): 200-219.

Zizek, Slavoj. 1989. *The Sublime Object of Ideology*, London: Verso.





# 분권화의 비판적 담론분석 시론

이영철(전남대학교)

## I. 지지부진한 분권화

1991년에 지방의회 선거가 있었고, 1995년에 지방자치단체장 및 지방의회 동시선거가 있었으니, 한국의 지방자치는 20여년의 경험을 갖게 되었다. 길다면 길고, 짧다면 짧다. 권위주의 정권 하에서 복종에만 익숙하던 시민이 적극적으로 자치에 나서는 일이 그리 쉬운 일이 아니며, 자치가 잘 운영될 수 있도록 제도적 장치를 갖출 시간으로는 충분치 않을 수 있다. 한편, 1987년 민주화 이후 상승해 온 시민의 의식과 조직, 나날이 변하는 정보통신 기술은 정보의 확산과 공유, 시민의 정치세력화를 용이하게 하고, 정부활동에 대한 비판적 인식을 가능케 하여 주민자치가 빨리 정착할 수 있는 여건이 조성되었다. 주민자치가 성숙할 시간이 충분히 주어졌다고 할 수도 있다. 주민자치가 성숙하지 못하였다면, 시간 이외의 다른 요인이 작용하고 있을 것이다.

사정이 무엇이든 지방자치에 대한 만족보다 불만이 더 크다. 최근의 신문기사는 이를 잘 대표하고 있다. 중앙일보('14.10.10)는 “고양이에게 생선 맡긴 지방의회”라는 제하의 사설에서 지방의회가 견제와 감시라는 본연의 기능을 수행하는 곳이 아니고, 비리의 온상, 수퍼권력자가 되었다고 지적하며 “지방의회의 존립가치에 대한 재검토”의 필요성을 제기하고 있다. 한겨레신문의 강준만 칼럼('14.10.20)은 지방분권의 부실함을 “지방분권 사기극” 때문이라고 강하게 불만을 표출하고 있다. “권력과 금력을 계속 장악하겠다는, 올바른 배분, 즉 지역균형 발전이라는 대원칙을” 지키든지, “중앙이 지방을 상대로 한 사기는 치지 말” 것을 요구하고 있다. 청년기에 들어선 지방자치와 분권화, 무엇이 문제인가?

지방자치라는 높은 규범적 가치에 대한 회의가 깃들고 있다는 점, 지방분권화가 지지부진하다는 데 대해 대체로 의견이 일치하고 있다.<sup>1)</sup> 그 요인으로 기존의 설명은 주로 기득권을 지키려는 세력 - 무능하고 이기적인 지방의원이든, 중앙관료이든 -을 지목하고 있다. 이들 기득권 세력이 전부일까? 이 질문은 여러 가지 쟁점을 포함한다. 영겨있는 몇 가지 쟁점을 풀어서 갈래를 잡아보자. 먼저, 지방의원의 자질이 문제라는 사실은 지방의회 존립을 문제 삼고

1) 학자들의 평가도 대체로 부정적이다. 예를 들면, 강재호(2011), 금창호·최영출(2013), 소순창(2011), 정원식(2012).

있다. 지방의회가 없다면, 지방자치단체의 존립근거도 없어진다는 점에서 이는 지방자치의 가치, 지방자치를 전면적으로 부정하고 있는 셈이다. 분권화가 불가역적인(irreversible) 과정은 아닐 수 있다는 점을 시사하고 있다. 둘째, 이 사설은 한편으로는 중앙정부의 능력이 우수하며, 집권화의 이점이 분권의 폐해보다 크다는 산술적 계산을 밑바탕에 깔고 있다. 지방자치의 가치는 효율성의 산술식 속에서 의미가 퇴색하고 있다. 셋째, 지방분권을 사기로 보는 판단은 지방의원의 자질보다는 중앙정부의 무대책과 교묘함을 질타하고 있다. “돈이 많이 들어가는 일은 지방분권을 공격적으로 추진하고, 돈이 많이 생기는 일은 지방분권을 결사반대하는 짓을 천연덕스럽게 저지르고” 있다. 권한 이양의 허울 아래 벌어지는 중앙의 생색내기와 순진한 지방의 부담 떠안기가 벌어지고 있다. 넷째, 이 칼럼은 특이하게도 중앙정부와 지방정부 관계의 대원칙으로 “올바른 배분, 즉 지역균형발전”을 전제하고 있다. 분권화 문제는 정치적 자치, 행정적 분권을 넘어선 문제로서 근본적으로는 ‘국민행복’이라는 시각에서 보고 있는 것이다. 위의 사실과 칼럼은 지방분권의 지지부진함을 설명하려는 대표적인 시각으로 주민의 능력부족과 중앙정부의 이기심을 그 중심에 놓고 있는데, 그 논의의 핵심은 지방자치의 폐기, 국민행복의 증진이라는 심층적 논리에 뿌리에 맞닿아 있다.

방금 본 논의는 분권화에 대한 반대와 지지 속에는 단지 중앙정부와 지방정부의 능력에 대한 신뢰, 행위주체들의 자질과 이기심의 문제뿐만 아니라 지방자치의 가치에 대한 평가 혹은 계산, 지방자치의 궁극적인 목표에 대한 시각 차이가 있다는 점을 드러내 준다. 이것이 의미하는 바는 분권화의 지지부진함을 파헤치기 위해서는 분권화를 현실적인 세력간의 힘 겨루기로 보는 시각을 넘어설 것이 요구된다는 점이다. 지방자치, 분권화와 같이 현체제를 바꾸려는 복합적인 현상을 분석할 때는 지방자치-분권화의 지지파, 혹은 반대파가 사용하는 논리에도 주의를 기울여야 하며, 그 논리의 전제 및 논의에서 배제되어진 것에 대한 분석, 그리고 옹호와 반대 논리의 상호작용도 분석할 필요가 있다. 사실 분권화 작업은 분권의 가치에 대한 논란을 위시하여, 그 궁극적 목표, 불확실한 미래에 대한 상이한 비전과 관점이 부딪히며 경합하는 과정을 핵심으로 포함한다. 바람직한 상태의 모습을 구체적인 자료로 보여주기 어려울 때, 정책의 효과를 명확히 그려 보일 수 없을 때 가치와 비전, 관점의 차이를 둘러싼 논의의 경합과정이 해당 정책의 결정에서 중요한 역할을 하게 된다. 이 경합하는 가치와 비전, 논리와 전제에 대한 분석은 우리가 분권화의 부진함을 이해하려고 할 때 필수적이다.

## II. 담론분석: 비판적 담론분석과 정책의 담론분석

정책과정의 분석에서 가치와 비전, 논리와 전제의 경합을 중시하는 접근방법이 담론분석이다. 먼저 정책을 담론으로 보는 접근방법이 의미하는 바를 살펴보고, 어떻게 분권화를 담론분

석할 것인지 논의해 보자.

미국 행정학계에서의 정책연구 경향을 살펴보면, 정책연구에 있어서 가치의 문제가 대두한 것은 1960년대에 ‘위대한 사회’를 위한 정책연구가 확산되는 한편, 민권운동, 학생운동, 베트남-반전시위 등 사회적 격변을 겪으면서 기존의 경험주의적 연구에 대한 반성이 일어날 때이다. 사실과 가치를 엄격히 구별하고, 정책연구는 사실에 바탕을 둔 경험주의적, 합리주의적 연구이어야 한다는 기존의 실증주의적 연구경향이 사회적 가치의 갈등이 심화되면서 도전을 받게 된 것이다. 실증주의에 대한 도전은 처음에는 정책연구에 가치를 도입해야 한다는 목소리(Rein 1976; Friedmann 1973; MacRae 1976; Anderson 1978)로 표현되었는데,<sup>2)</sup> 시간이 지나면서 사실과 가치는 뗄 수 없이 얽힌 것(intertwined)으로 보는 인식론적으로 다른 관점이 나타난다. 후기구조주의, 사회적 구성주의, 포스트모더니즘, 담론분석 등이 대표적으로 이들을 묶어서 탈-경험주의(post-empiricism)라고 부를 수 있다(Fisher 2003: 12).

담론분석의 의미는 아주 다양하고, 담론분석의 합의된 정의와 방법도 존재하지 않는다. 먼저, 담화의 의미로부터 그 의미에 접근해 보자. 담화/담론(discourse)은 일종의 ‘말 또는 글모음’이라는 단순한 것에서부터 언어학, 철학, 사회학과 같은 학문적 입장에 따라 구별되는 전문적 정의에까지 혼재되어 사용되고 있다.<sup>3)</sup> discourse의 어원은 discurrere (to run about; dis- apart; currere, to run)으로 (이야기가) 오고 감을 의미한다. 이를 번역할 때, 특정한 전개 방식이 고정되어 있지 않은 경우에는 담화로 어떤 고정된 형식이 주어져 있는 경우에는 담론으로 구분하여 볼 수 있다.<sup>4)</sup>

### Ⅲ. 비판적 담론분석

담화분석은 주로 언어학 관련분야에서 이루어졌다. 정책을 연구 대상으로 삼는 우리의 관심을 끈 것은 비판적 담론분석이다. 언어학 분야에서 담화분석이 지나치게 텍스트(text) 중심인 점을 비판하고, 담화를 사회·정치적 환경 속에서 보려고 한 일군의 학자들 - Fairclough, Van Dijk, Wodak -이 비판적 담론분석(비담분 Critical Discourse Analysis)학과를 형성하였다.<sup>5)</sup> 비담분은 언어학에서와는 달리 언어 단위 자체의 연구가 아니라, 사회적 현상의 연구에

2) Fisher (2003), 12-13.

3) 최윤선 (2014), 2쪽.

4) Fairclough (2011), 7쪽, 역주6. 한편 Discourse는 social practice인데, 이때의 practice는 실천행위(action)와 관례(convention)이라는 이중적 의미를 갖기 때문에 맥락에 따라서 그 의미를 잘 새겨야 할 필요가 있다(Fairclough 2011: 71-73). 이 글에서는 의미가 이중적일 때에는 사회적 프랙티스라고 썼다.

5) Fairclough (2011), 29-45. 비판적 담론분석과 문화연구에서의 다른 접근방법 - 구조주의, 탈구조주

관심을 가지며, 문제-중심적인 학제간 접근방법이다.<sup>6)</sup> 비담분은 언어를 사회적 프랙티스로 보며, 언어사용의 맥락이 담론에서 핵심적 중요성을 갖는다고 본다. 널리 인용되는 비담분의 정의를 보면,<sup>7)</sup>

비담분은 담론 - 말과 글쓰기에 있어서의 언어의 사용-을 사회적 프랙티스의 한 형식으로 본다. 담론을 사회적 프랙티스로 기술한다는 것은 특정한 담화적 사건과 그 사건을 틀짓는 상황(들), 제도(들), 사회구조(들) 사이의 변증법적 관계를 함축한다(Fairclough and Wodak, 1977: 258).

이 정의에서 볼 수 있듯이, 비담분은 담화와 사회적 상황, 제도, 사회구조 사이의 변증법적 관계를 분석의 초점에 둔다.<sup>8)</sup> 비담분을 나름대로 발전시켜 온 대표적인 연구자인 Fairclough는 담론을 세 차원, 즉 텍스트 차원, 담론적 프랙티스 차원, 사회·문화적 프랙티스 차원으로 나누어 설명한다.<sup>9)</sup> 텍스트 차원이 어휘, 문법, 일관성, 텍스트구조를 다룬다면, 담론적 프랙티스 차원은 텍스트의 생산, 분배, 소비의 차원을 다룬다. 사회·문화적 프랙티스 차원은 담론과 사회구조의 관계, 담론과 이데올로기, 권력과의 관계 차원을 말하는 것으로 사회구조나 제도가 담화에 어떻게 영향을 미치면서 사회를 구성해 나가는지, 어떻게 일정 담화가 체계모니적 지위를 차지하는가를 읽어내는 차원이다. 담론적 프랙티스가 상호작용의 차원이라면, 사회·문화적 프랙티스는 맥락의 차원이라고 할 수 있다. 담론의 차원과 그에 상응하는 담론분석의 차원은 <그림1>과 같다.<sup>10)</sup>

의, 데리다, 비트겐슈타인, 화용론, 민속지학 등 -과의 관계에 대해서는 Barker and Galashnski (2009) 1장을 보라. 대표적인 연구가 중의 한 사람인 Wodak은 비담분이 하나의 접근방법으로서 명백히 합의된 방법(method)이 없기 때문에 하나의 학파(school)로 불리기를 원한다.

6) 비담분의 중심 이론자인 Wodak이 보는 비담분의 역사, 이론에 대해서는 Wodak and Meyer (2009), 1장을 보라.

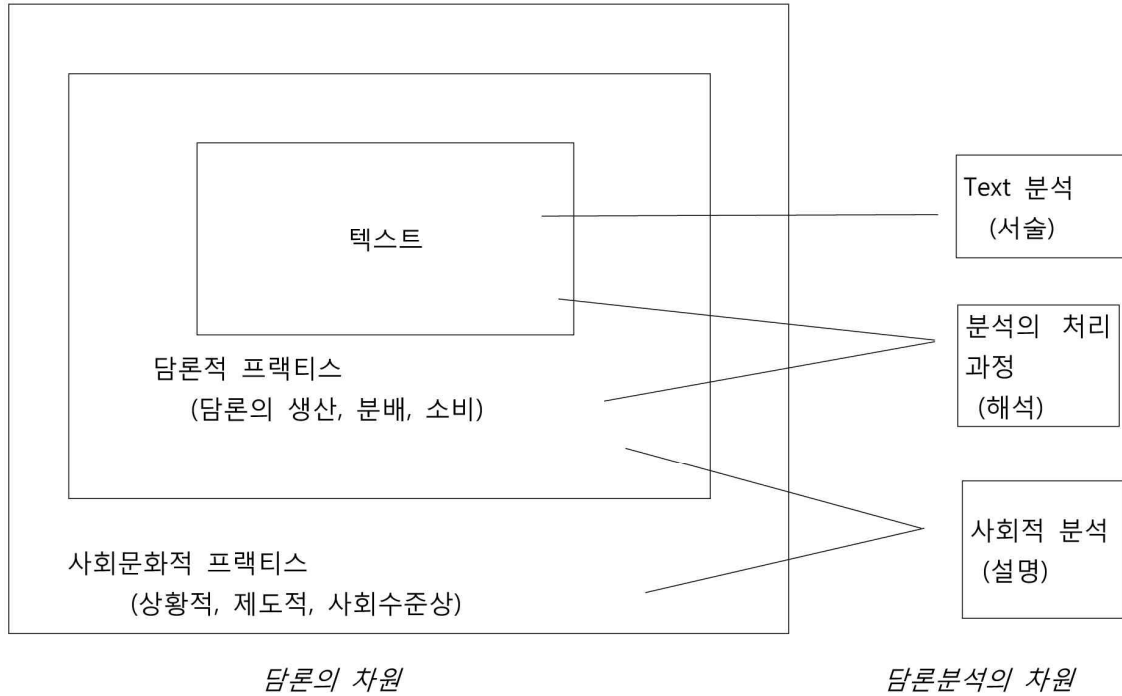
7) Wodak and Meyer(2009), 5쪽에서 재인용.

8) 비담분의 대표적인 이론가 사이에도 차이는 있다. Van Dijk는 담화현상에서의 인지적 측면에 방점을 두는 반면, Wodak은 담화형성의 역사적 측면에 방점을 두고 있다. Fairclough의 경우, Foucault의 권력/지식 개념을 받아들여 담론에서의 이데올로기와 권력의 문제를 소수자의 입장에서 접근할 것을 주장하는 비판적(critical) 시각을 강조하고 있다.

9) Fairclough (1992), ch. 3 Fairclough (2010), 131-137.

10) Fairclough (2011), 67-69.

〈그림1〉 담론의 차원과 담론분석의 차원



출처: Fairclough(2010), 133

비담론은 다음과 같은 가정을 깔고 있는데 사회현상을 담론으로 분석하고자 할 때 흥미할 가치가 있다.<sup>11)</sup> 첫째, 담론은 사회적·정치적 실재에 의해서 구성되며, 동시에 그 실재를 구성한다. 담론적 행위는 여러 가지 방식으로 사회적으로 구성되면서, 사회적 조건의 태동과 구축에 결정적인 역할을 하며, 사회현상을 복원, 정당화, 영속화시킬 수 있고, 또 현상유지의 변형에 도구적으로 사용될 수도 있다. 둘째, 담론은 선택적이다. ‘실재’를 재현하는 구조는 필연적으로 선택적이고, 그 재현은 사회적으로 각인된 가치의 공유를 수반하게 된다. 셋째, 담론은 이데올로기적으로서, 담론이란 권력투쟁이 이루어지는 장소이다. 이 투쟁의 주도권을 잡기 위한 담론적인 선택은 이데올로기적인 것이 된다. 넷째, 담론은 다기능적이다. 담론은 화자가 경험한 바깥세계를 알게 해주는 관념화 기능(ideational), 화자와 청자간의 상호작용인 대인적 기능, 그리고 텍스트적 기능-청자로 하여금 텍스트 자체를 이해하고 문맥 상의 의미를 이해하게 하는 기능-을 한다. 다섯째, 텍스트는 상호텍스트적(intertextual)이다. 텍스트의 모든 의미는 다른 의미와의 의존을 통한 의미의 축적과 생산의 결과물이다. 상호텍스트성은 텍스트가 다른 곳에 놓였을 때의 변형이나 텍스트의 역사성을 이해하는데 중요한 개념이다. 상호텍스트성의 연구는 담론의 질서(orders of discourse)를 드러내 준다. 여기서 질서란 담화 및 프랙티스들의 상호의존적인 네트워크를 의미하고, 담론의 질서란 “광범위한 담론적 실천의 총체와 그들 사이의 관계(상호보완, 포함/제외, 상반성)”이며, 보다 ‘부분적인(local)’ 담론들의

11) Barker and Galashnski (2009), 101-108.

질서들과 그들 사이의 관계의 총체를 의미한다.<sup>12)</sup>

비판적 담론분석은 유용한 접근방법으로 인정을 받고 있고, 특히 Fairclough의 비담분은 좁은 의미의 Text 분석을 벗어나 이데올로기와 헤게모니를 분석할 틀을 제시하고 있다. 하지만, Text의 철저한 분석을 통한 사회분석은 간단한 작업이 아닐 뿐만 아니라, 이 작업을 수행할 때 비담론은 하나의 지침으로 작용할 뿐으로, 비담론은 사회적 프랙티스의 분석에 대해서는 선언적인 성격이 강하다고 할 수 있다.<sup>13)</sup>

#### IV. 정책의 담론분석

정책분야에서의 담론분석은 언어의 중요성에 주목을 하고, 비담분의 가정을 공유하지만, 비담분과는 달리 text의 분석에 기초를 두는 것이 아니고, 사회적 실재가 언어에 의해서 구성된다는 점을 강조한다.<sup>14)</sup> 정책담론 분석은 비담분의 취약점인 사회적 프랙티스의 분석을 위한 많은 통찰을 제공한다. 정책 분석에 있어서 “논증적 전환”이란 용어를 도입한 Fisher와 Forester는 담론문제를 정책결정자, 기획가의 눈으로 보면서(분석가도 그리 보아야 할 것이다!) 담론분석의 핵심을 이렇게 요약하고 있다. “우리의 언어는 세계를 단순히 반영하고나 묘사하지 않고, 그 대신 세계관을 근원적으로 형성한다.” “연구자가 실재를 재현(re-presentation)하는 방식이 필연적으로 선택적이라면, 이런 방식은 권력관계, 의제설정, 포함과 배제, 선택적 주목, 무시와 필연적으로 얽히게 된다. 이때의 재현방식이 인과관계와 책임성, 정통성과 권위, 이해관계, 욕구, 가치, 선호, 의무에 대한 가정을 갖게 된다면, 정책분석의 언어는 쟁점을 기술할 뿐만 아니라 구성한다.”<sup>15)</sup>

언어가 정책을 구성한다는 탈구조주의 접근법을 보다 적극적으로 전개해 보면<sup>16)</sup> 정책현상

12) Fairclough (1995), 132. Barker and Galashnski (2009: 108)에서 재인용.

13) Fairclough(1992) “제8장 담화분석의 실제”에 의하면(237) 사회적 프랙티스의 분석에 대해서 점검표(checklist)를 제시하기는 어려우며 단지 “매우 조야한 지침만”을 제공한다. Fairclough (2011)의 제7장은 블레어 정부의 ‘복지개혁’ 담론을 분석하고 있는데, 이 담론을 사회구조와 연결시키는 것이 얼마나 어려운지를 보여준다. 최윤선(2014, 30)은 다양한 텍스트를 사례 분석하고 있지만, 사회적 프랙티스 차원은 선언적 성격이 강하다고 말하며, 이에 대한 분석사례는 제시하지 못하고 있다.

14) 한국에서는 담론분석을 논의할 때, Foucault와 Habermas를 상투적으로 거론하는데(예, 문태현 2003; 2005; 허창수 2009), Habermans의 담론이론은 이상적 담화상황을 논의한 것으로서 정책의 분석에 크게 기여하지 못하며, Foucault의 논의는 정책담론 연구자에게 많은 영향을 미쳤지만, 실제 분석을 위해서는 구체화시킬 필요가 있다.

15) Fisher and Forester (1993), 서론.

16) 이하의 설명은 Foucault의 통치성과 정부의 분석학(analytcs)과 Derrida의 논점을 정책결정, 정부의 이해에 적용한 대표적인 사례인 Gottweis (2003)를 따라 요약하였다.

은 사실이 아니라 접합(articulation)으로 보아야 하며,<sup>17)</sup> 주어진 구조, 경향 혹은 상황이 아니라 기입하기(inscription)와 재현의 복합적 과정의 결과물로 보아야 한다. 사회적 현상 및 이와 불가분적인 의미들은 다양한 방향으로 끊임없이 움직이며, 변화하고, 위치를 전환하기 때문이다. 예컨대, 복합적인 생명기술에 관한 연설을 하는 과학기술부 장관은 유전공학의 복합적이고 애매한 세계에 하나의 지향점을 제시하는 것이다.

물론, 정책현상이라는 ‘실재’를 단순히 언어의 결과물만으로 볼 수는 없다. 정책현상을 구성하는 것은 글쓰기와 기입하기라는 역사적으로 특정하고, 지속적으로 구성적인 프랙티스의 결과물이다. 또, 정책현상은 단순히 존재하는 것이 아니며 정책현상의 경계는 항상 새롭게 그려지는 것으로 보아야 한다. 이 경계긋기(boundary drawing)는 정책결정의 정당한 공간이 무엇인가를 결정한다. 예컨대, 경계 긋기는 정치적인 것과 비-정치적인 것을 분리한다. 경계긋기 과정(processes)은 복합적인 것으로 이를 통해서 형성되는 사회적, 정치적 질서는 단일한 질서(a order)가 될 수 없다. 이런 의미에서 정책결정을 이해하려면, 정책결정 과정에서 활용되는 서사와 대항서사(counter-narratives)에 주목해야 하며, 정부의 의미가 협의되고 재협의 되는 영역과 장소에 주목을 해야 한다.

사회적, 정치적 질서화의 프랙티스는 본질적으로 위태로운 과정(inherently precarious processes)이라는 것을 명기해 둘 필요가 있다. 정치, 사회, 자연, 경제의 경계는 항상 임시적인 현상이며, 기존의 정치 공간의 정체성을 규정하는 관계의 체제는 약화될 수 있다. 그래서 담론을 구성하는 유동적인 요소는 통제를 벗어나 확산될 수 있고, 지배적인 의미작용은 위기를 맞을 수 있다. 이런 점에서 정책결정은 복합적이고 이질적인 재현의 체제를 사용하고 동원하여 일시적인 사건(예, 경제불황)의 의미를 고정시키는 과정이라고 볼 수 있다. 예컨대, 경제불황의 의미를 간단히 말할 수 있는 것은 아니다. 각종 자료를 이용하여, 표를 만들고, 계산을 하고, 다양하게 표현할 때 비로소 경제현상을 이해할 수 있게 나타내 줄 수 있는 것이다.

이질적인 재현의 체제를 질서화 하는 행위는 무질서하고, 다중적인 행위를 일단의 지식과 지표체제로 만들고, 그림으로써 정치적 개입 - 정책결정 -의 근거를 제공한다. 결국, 모든 정책결정은 사회적, 정치적 질서 짓기(정)의 시도이다. 즉 담론의 장 관리하기, 차이의 장 안에서 안정성과 예측성 있는 상황 만들기, 특정한 경계의 체제를 유지하기, 수많은 조합가능한 요소의 분산화를 고정시키고 규제하는 중심을 구성하기 위한 시도라고 말할 수 있다.<sup>18)</sup>

17) articulation은 언어학에서는 보통 분절이라고 번역된다. a) 또박또박 소리를 낸다는 의미(the manner of producing a speech sound)를 전달한 것이다. 여기서는 b) 접합(a jointing together or being jointed together)으로 번역하였다. 해부학에서는 c) a fixed joint between bones, 식물학에서는 d) a node or a space on a stem between two nodes 의 의미로 쓰인다. b, c, d는 상이한 것이 결합된다는 의미가 있다. Althusser는 상이한 체계 속의 요인들을 갖다 붙인다는 의미로 articulation을 썼고, 이를 마디를 붙인다는 의미로 절합(節合)이라고 옮기기도 한다. 접합이란 용어가 중요한 것은 기존의 요소가 합쳐지면서 새로운 의미를 가질 수 있기 때문이다.

18) Gottweis (2003), 261.

정책결정자가 안정화시키려는 구성요소들은 정부체제의 다양한 지점에서 기원하며, 결정자들은 종종 이 요소들을 통제하기 곤란하거나 불가능하다는 것을 알게 된다. “결국, 정책결정에서 중요한 것은 이질적인 재현, 담론들의 배열, 담론의 폭넓은 맥락이라는 체계들 사이에서의 매개작용이다.”<sup>19)</sup> 이 매개작용은 보통 일시적으로만 성공적일 수 있고, “정부는 근본적으로 불안정하며, 갈등을 달고사는 활동이다.” 정책 서사는 끊임없는 해석과 재해석의 대상이 되기 때문이다. 또, 구조는 행위에 영향을 주는 만큼이나, 그 구조는 위태로운 안정화의 결과이며, 따라서 본질적으로 제어할 수가 없다.

정책결정과 정부에 대한 탈구조주의적 접근법을 간략히 소개하였다. 이 접근법이 강조하는 정책과정의 불안정성의 정도에 대해서는 의견을 달리 할 수 있을 것이지만, 이 접근법은 정책과정에 분석의 초점을 두고, 그 과정을 복합적인 담론들의 경합과정으로 볼 것을 설득력 있게 제시하고 있는 것은 사실이다.

## V. 분권화를 비판적 담론분석: 예비작업

우리는 분권화를 하나의 정책과정과 결과로 보고, 담론분석 하고자 하며, 이때 비담분과 정책의 담론을 바탕으로 다음의 사항에 초점을 맞추고자 한다. 첫째, 담론은 정책현상을 구성하며, 정책현상에 의해 구성된다. 둘째, 정책을 둘러싼 담론은 선택적이며, 이데올로기적이다. 담론에는 권력관계, 의제설정, 포함과 배제, 선택적 주목, 무시가 나타나며, 또 담론은 이런 관계적 상황을 만들어 나간다. 셋째, 정책결정을 이해하려면 이질적인 정책구상, 복수의 담론들의 배열, 담론들이 펼쳐지는 맥락을 중시해야 한다. 첫째 사항은 비담분과 정책의 담론이 공통적으로 전제하는 바이며, 둘째, 셋째 사항은 정책담론분석에서 설득력 있게 제시된 내용이다. 비담분은 셋째 사항에 대하여 지배적인 담론의 질서를 통해 설명하고 있다. 비판적 담론분석과 정책의 담론분석의 주요 요소를 정리하여 정책분석을 위한 비판적 담론분석을 도표화 하면 <표1>과 같다.

19) 상계 논문, 261.



〈표1〉 정책의 비판적 담론분석: 주요 요소들과 속성

비판적 담론분석		(분권) 정책	(탈구조주의) 정책 담론분석	
텍스트 분석 (서술)	텍스트	정책 문헌  정책 결정	담론 원천, 재현방식, 의제설정, 포함·배제, 선택적 주목, 무시  경계긋기 -- 질서형성 서사와 대항-서사	일시성/  매개작용/
참여자, 공표의 형식, 청중, 상호- 텍스트성 (해석)	담론 프 랙 티 스			
경쟁 담론들, 사회구조, 제도, 권력, 이데올로기, 헤게모니 (설명)	사회 문화적 프 랙 티 스	정책결정의 맥락	이질적인 재현의 체제, 담론들의 배열, 담론의 맥락	위태로움/

지속적으로 구성되고/구성하는 담론과 현실; 그 과정에서의 의미 변전

<표1>은 정책의 담론 분석을 위한 주요 요소와 중점을 두어야 할 주요 속성을 나타내고 있다. 먼저, 담론 프랙티스의 차원을 보면 누가 담론형성에 참여하고, 어떤 형식으로 담론이 전파되며 누구를 대상으로 담론이 전개되는가 라는 담론 프랙티스의 요소에 주목을 한다. 이때, 탈구조주의 담론분석에서 논의된 담론 원천, 재현방식, 의제설정, 포함·배제, 선택적 주목, 무시를 누가- 어떻게- 누구에게 라는 담론 프랙티스의 해석에서 함께 고려하면 논의가 풍부해 질 수 있다.

사회문화 프랙티스의 차원으로 경쟁 담론들, 사회구조, 제도, 권력, 이데올로기, 헤게모니 등의 요소를 분석하는데 이 차원의 분석은 경계긋기와 담론의 질서, 담론의 맥락화라는 개념을 활용하여 더욱 구체화할 수 있다.

## VI. 분권정책을 구성하는 요소들

분권화정책의 비담론을 통해서 우리는 우리나라에서 분권화가 왜 지지부진한가를 설명하고자 한다. 이를 위해서는 먼저 분권화 정책 논의에 포함된 구성요소들을 찾아보고 그런 요소들이 어떤 형식으로 접합(articulation)되어 왔는지, 어떻게 그 접합이 변화하였는지를 알아보자.

분권화 정책의 비담론은 분권이 어떻게 정의, 재정의 되며 담론이 형성되고 변화하였는지, 어떤 요소들이 대두하고 강조되었으며, 어떤 새로운 요소에 의해 대체되고 의미의 변전이 일

어나며, 새로운 담론이 득세하게 되어왔는지의 과정을 분석하고자 한다.

### ○ 지방자치-지방분권: 양면성과 지방자치 3 요소

한국에서의 분권화 정책이 지지부진한 이유 중의 하나는 분권화의 의미가 분명하지 않고, 또 그것이 함축하는 의미가 시대에 따라 달라졌기 때문일 수 있다. 처음부터 가야 할 방향이 뚜렷하였다면, 즉 분권화의 의미가 상당히 분명하게 정의되어 합의를 이룰 수 있었다면, 분권화의 좌표만은 분명하게 설정되었을 것이다. 그렇다면, 추진 동력이 얼마나 강력했는가와는 상관없이 진전에 진전을 거듭하였을 것이다. 지지부진이란 말에 내포된 갈팡질팡이라는 부정적인 이미지는 불식되었을 것이다.

분권(화)와 자치의 의미, 두 용어가 목적으로 삼는 바에 대해서는 지방자치제도가 도입되는 초창기인 1990년대부터 이견이 있었다. 어떤 정책이든 그 목표를 명확히 설정하는 것이 쉽지는 않지만, 지방자치-분권의 경우에는 특히 그러하다. 지방자치가 시작된 이후 자치-분권을 논의한 대표적인 학자들이 지방자치를 어떻게 보는지 알아보자.

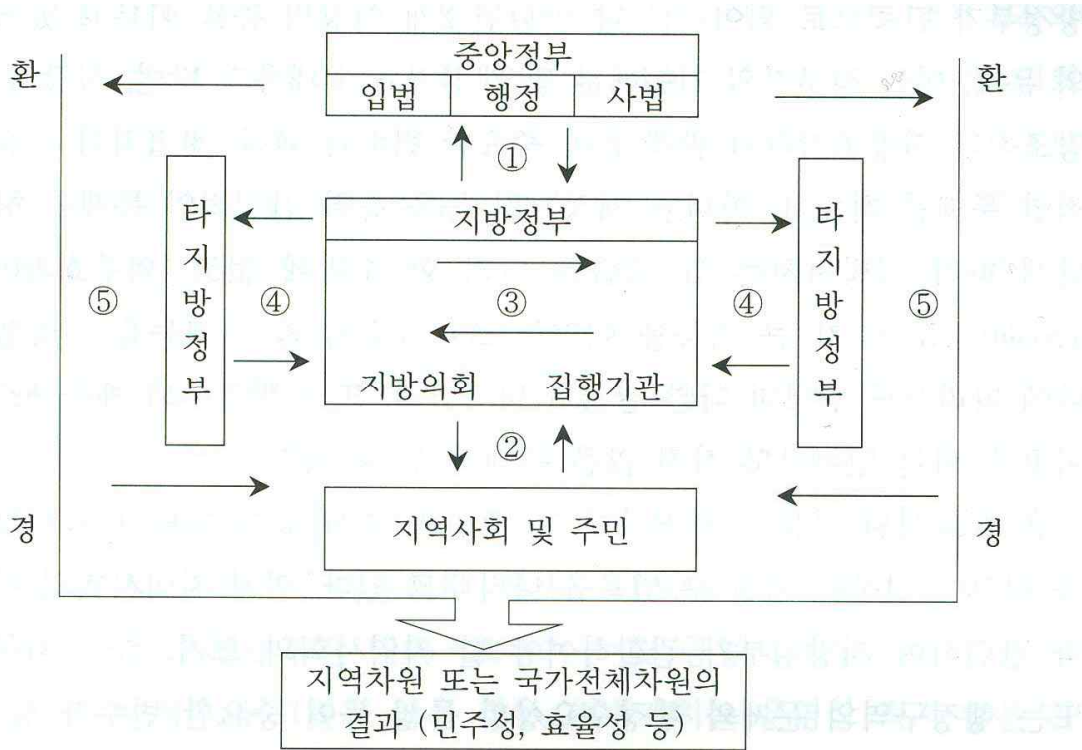
김병준(2009)은 지방자치가 민주성과 관련하여 지방자치와 분권이 자유를 보장하는지, 민주 시민을 양성하고, 참여기회를 보장하는지를 알아보았다. 또 다른 중요 가치인 효율성과 관련하여 지방자치가 지역문제와 행정수요에 민감하게 반응하는지, 정확히 대응하는지, 지역차원의 종합계획, 종합행정을 가능케 하는지, 주민의 생산적 관여를 이끌어 내는지, 다양한 정치, 행정적 실험이 용이한지, 지방간의 경쟁으로 효율이 높아지는지를 검토해 보았다.<sup>20)</sup> 검토의 결과를 그는 지방자치의 “양면성의 구조”라고 요약하였다. 자치 자체가 민주성이나 효율성을 보장하지 않는다는 것이다. 지방자치는 <그림2>에 나타난 관련요소들(①~⑤)과의 상호작용을 통해 때로는 긍정적인, 때로는 부정적인 결과를 낳을 수 있다고 한다.

김병준은 지방자치의 발전을 위해서 자치를 위한 4중주를 제안한다: 1) 자치권능(사무, 재정) 부여; 2) 지역내 특정 이해관계 세력으로부터의 자율; 3) 경영능력의 신장; 4) 주민참여 및 통제기제의 확립. 이런 제안을 하면서도 지방자치의 미래에 대해 그가 내리는 결론은 이렇다: “이 네 가지 방향이 분명히 옳은 것인지에 대해서는 누구도 확언할 수 없다. 더 많은 토론과 검증은 필요로 하는 일종의 가정이라고 할 수 있다.”<sup>21)</sup>

20) 김병준 (2009), 18-38.

21) 김병준 (2009), 38.

〈그림 2〉 지방자치 체계



출처: 김병준(2009), 33쪽.

이승중(2014)은 전통적으로 지방자치를 단체자치와 주민자치라는 두 가지 차원에서 파악해 왔음을 지적하면서, 단체자치의 경우 분권/집권이 핵심문제가 되고, 주민자치는 참여/통제가 핵심문제가 됨을 밝히고 있다. 그는 지방의 자율성에 해당 지방의 지배집단과의 관계(종속/중립)를 추가하고, 이를 정부자치로 표시하고 있다(표2).

〈표2〉 지방자치의 구성요소

요소	자치측면	관계	이슈	관련이념	연구분야
분권	단체자치	상위정부-지방	분권/집권	능률, 민주	정부간관계
참여	주민자치	주민-정부	참여/통제	민주, 능률	참여론
중립	정부자치	정부-지배집단	중립/종속	평등	국가론, 권력구조론

출처: 이승중(2014), 5쪽.

정부자치가 중요한 것은 기존에 주로 논의된 분권과 참여만으로는 자치의 궁극적 목적인 주민복지를 달성할 수 없게 된다는 점이다. 그런데도 지금까지 우리는 분권문제에만 관심을 기울여 왔다고 한다. 지방자치의 미래를 위해서는 세 가지 요소 각각에 대한 요소별 대응이 요구된다(표3). 그런데, 지방자치의 세 요소에 대응한 분권화, 참여확대, 중립강화가 과도한

경우, 자치의 궁극목적인 주민복지를 보장할 수 없다는 점을 인식해야 한다고 지적한다. “요컨대, 자치요소의 강화만이 자치발전을 위한 대응이라는 오해는 불식되어야 한다.”<sup>22)</sup>

〈표3〉 지방자치의 발전방향

	과 거	미 래
분 권	지방의 자율권 확장	분권의 순편의 확대
참 여	참여제한, 형식적 참여	실질적 참여 확대
중 립	지역개발을 통한 적하효과	소외층 보호

출처: 이승중(2014), 20쪽.

한편, 이승중은 자치환경의 주요한 변화라고 할 수 있는 세계화, 민주화, 정보화가 분권/참여/중립에 미칠 영향을 검토하여, 그 영향이 일률적으로 나타나지 않을 것으로 판단한다.<sup>23)</sup>

#### ○ 지방의 단위: 행정단위, 정치단위, 경제단위

지방자치는 일정 지역의 지방이, 또는 그 지방의 주민이 스스로 다스리는 것을 의미한다. 이때 일정 지역이 어떤 규모이어야 하는가는 논쟁의 여지가 있다. 민주성과 효율성이 양립하기 어려운 기준이라면, 규모는 민주/효율 중 어디에 기준을 두고 설정해야 하는가? 규모는 주민의 복지에 어떤 영향을 미치는가? 지방자치단체 사이에 상당한 규모의 차이가 존재하는데, 지방자치단체 사이의 형평을 확보하기 위해서는 어떻게 해야 하는가? 행정체제 개편 문제는 행정의 효율성, 민주성과 맞물려 있고, 그 쟁점의 핵은 자치단체의 규모이다. 위의 질문에 대한 답변은 학자와 행정실무자의 가치와 관점에 따라서, 혹은 결정 당시의 시대적 상황에 따라 달라지기 쉽다.

단위 지역의 규모는 단지 행정적인 차원에서만 문제가 되는 게 아니다. 집권을 하고 있는 정당은 거대한 광역단체의 장이 반대당의 소속이 될 때 정부의 정책기조에 대한 협조를 구하기 어려울 수 있다. 작은 선거구가 좋은 것이다. 반면, 야당이 되면(야당의 입장에서는) 큰 선거구의 단체장을 차지하는 게 좋다. 이 문제와는 별도로 작은 자치단체의 장과 국회의원은 선거구가 상당부분 겹치게 되어 양자 사이에는 보이지 않는 경쟁과 협력의 관계가 형성되는데, 이 또한 단위 지역의 규모에 대한 입장을 달라지게 만든다.

이상적인 자치단체와 지방의회의 관계가 견제와 균형이라면 우리나라 대부분의 지역에서는 지역정당의 구도 때문에 바람직한 관계가 형성되지 못하고 있다. 이와 같은 정치단위와 행정단위 사이의 문제는 행정체제 개편(그것이 필요하다면)을 어렵게 만드는 요인이 된다.

22) 이승중 (2014), 20-21.

23) 이승중 (2014), 7-15.

자치단체의 규모를 중심으로 펼쳐지는 행정체제 개편 논의는 세계화에 의해서도 복잡한 양상을 띠게 된다. 세계화가 분권화, 지방화를 의미한다며 세방화(世邦化)를 외치는 목소리가 높은 반면, 초국가적 권위에 대응하기 위해서는 국민국가의 집권화가 촉진될 것이라는 전망도 있다. 사실, 자치단체의 광역화를 주장하는 주요 논거 중의 하나가 세계화론이다. 국제적인 경제경쟁이 거대한 지역(region)을 중심으로 벌어지고 있기 때문에, 경쟁력을 갖추려면 우리의 기본 행정단위도 500만 명이 넘는 대규모이어야 한다는 것이다.

행정단위에 대한 논란은 국내적인 차원만을 고려하더라도 복잡하게 전개되고 있다. 규모의 경제를 활용할 수 있도록 지역통합이 필요하다는 주장과 행정의 접근성, 민주성을 위해서는 행정의 분절화가 필요하다는 주장이 팽팽히 맞서고 있다. 이런 논쟁은 용어에도 반영되어 소규모 자치단체 주창자는 Fragmentation을 분절화로 부르지만, 통합론자는 이를 파편화라고 부른다.

### ○ 시대의 담론들의 경합

분권화와 관련하여, 세계화와 지방화는 동전의 양면으로 이해되기도 하지만 상이한 방향의 힘으로 이해되기도 한다는 점을 보았다. 민주화의 경우에는 시간이 흐름에 따라서 그 호소력이 변화한다는 것을 보여준다. 권위주의 시대에서 민주화시대로 이행하면서 민주화 초기에는 민주화가 강조되고, 이때의 민주화는 분권화와 동의어가 되다시피 하였는데, 민주화가 제도화되어 안착하면서 지방자치-분권화는 곧 민주화라는 등식은 효력을 많이 잃게 되었고, 지방자치는 민주화의 성숙을 기한다는 기대감도 낮아지게 되었다.

민주화가 궤도에 올랐던 노무현정부에서는 참여가 국정철학으로 제시되었고, 혁신·분권과 균형발전의 화두가 되었다. 보수정권으로의 정권교체를 이룬 이명박정부는 선진화와 광역경제권 개발을 내세웠고, 박근혜정부는 국민행복을 목표로, 창조경제를 발전전략으로 내세우고 있다.

### ○ 단임제 대통령 중심제의 성격

1987년에 성립된 체제의 문제점과 극복의 필요성에 대한 논의는 많지만, 1987체제는 거의 30년 동안 잘 유지되어 왔다. 이 체제 하에서의 국가발전 전략과 분권화 정책은 여러 가지 형태로 바뀌었는데, 민주화가 시작된 초기에는 분권화가 시대의 화두가 되어, 하나의 규범으로서 작용해 왔다. 지역감정이 강하게 남아있는 민주화 이후의 선거 정국에서 분권화는 소외되었다고 느끼는 지역의 주민에게 권력을 나누어 주고, 배분해 주겠다는 선거 공약으로 들렸고 매우 매력적이었다. 비록 추진의지는 강하지 않아도 분권추진이라는 공약은 쉽게 포기할 수도, 무시할 수도 없는 한국 정치의 일부가 되었다.

한편, 단임제는 제한된 임기 동안에 새로운 업적을 내려는 대통령을 조금하게 만들 수 있다. 새로운 정책을 실행에 옮기기 위해서는 과단성 있는 조치가 필요하며, 기존의 정책을 폐기하거나 무시하는 일도 필요하다. 노무현정부의 지역균형을 위한 “대못 박기”나 이명박정부의 규제완화 의욕을 상징한 “전봇대 뽑기”가 의미하는 바는 서로 다른 내용이지만, 단임제 대통령의 업적의욕을 나타낸다는 점에서 다를 바 없다. 앞서 본 대로 지방자치-분권은 복합적인 사안이어서 다양한 옹호논리와 반대논리를 상대적으로 쉽게 내세울 수 있다. 분권추진 공약을 폐기하거나 포기하기가 어렵다면, 새로운 분권의 논리를 내세워서 선거에서 공약했던 바와는 다른 방식으로 추진하기가 쉬운 정책이며, 따라서 담론이 큰 역할을 수행할 수 있는 정책공간이다. 특히, 지난 15년처럼, 중도정부와 보수정부의 정권교체가 이루어진 경우에는 담론의 변화가 심각한 형태로 나타날 수 있다.

우리나라 대통령은 오랜 중앙집권의 전통에 힘입어, 국회를 유도하면서 의제를 설정하는 능력을 보여주었다. 헌법이나 선거제도와 같이 지극히 민감한 정치적 사안이 아니라면, 의제를 설정하는 일은 어렵지 않다. 분권과제가 중앙정부의 의사에 반한다고 생각하거나, 분권이 경제적 효율성의 향상에 기여하지 못한다고 생각하면, 의제를 바꾸어 다른 대중은 물론 정책 참여자와 전문가의 관심도 다른 곳으로 돌릴 수 있다.

이제까지 우리는 분권화를 비판적 담론분석하기 위해서 예비적 고찰을 하였다. 여권대, 지방자치와 분권을 구성하는 주요 요소는 양면성을 가진 것으로 파악되며, 지방자치를 구성하는 각 요소를 충실히 실행한다고 자치의 궁극적 목적이 달성된다는 보장은 없다; 지역의 적정 규모는 행정, 정치, 경제 등 어느 각도에서 보느냐에 따라 달라질 수 있다; 세계화, 지방화, 민주화 등의 거대담론은 상황에 따라 분권정책과 다양한 접점을 형성할 수 있다; 5년 단임 대통령제는 새로운 의제설정의 유혹을 강하게 느끼게 하며, 이때 분권 정책은 매력적인 주제인데, 상황에 따라 여러모로 재해석되기 쉬운 정책이다. 예비적 고찰의 결과, 우리는 분권화가 상이한 담론들의 경합의 결과물로서 나타날 개연성이 높은 영역임을 확인하였다. 분권화의 각 요소간에는 충돌 내기 갈등의 여지가 크고, 이를 기회로 삼아 각 행위자들은 자신에게 유리한 해석을 내놓고, 원하는 담론을 그려낼 공간이 열려 있다. 자치-분권이 벌어지는 정치적 맥락, 사회구조적 맥락이 변화함에 따라서, 분권의 요소간의 상대적 비중이 달라질 수 있으며, 이를 이용해 기존의 권력관계를 유지하거나 새로운 권력관계를 형성할 수 있을 것이다.

## Ⅶ. 분권화의 비판적 담론분석

민주화 이후, 김영삼 정부부터 분권은 논란의 중심에 놓였다. 김영삼정부 이후 현재까지의 분권화의 전개와 평가를 간략히 소개하고, 이를 어떻게 비판적 담론분석할 수 있을지 알아보자.

### 1) 분권화 정책의 전개

여기서는 분권화가 구체적으로 전개된 모습을 그리는데 목적이 있는 것이 아니기 때문에 기존의 문헌에 바탕을 두고 김영삼정부로부터 이명박정부까지의 분권화를 간략히 요약해 본다.<sup>24)</sup>

〈표 4〉 역대 정부와 민선 시기, 1991-2011

년도	91	92	93	94	95	96	97	98	99	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11
정부	군사 정부		문민정부				국민의 정부				참여정부				이명박정부						
민선	지방의회 구성		민선1기		민선2기			민선3기			민선4기		민선5기								
추진 기구	지방이양합동심의회						제1기 (이양위)		제2기 (이양위)		제3기 (이양위)		제4기 (이양위)		제1기 (촉진위)		제2기 (촉진위)				

① 노태우정부(1987-1992): 민주화와 떠밀려 올라 온 지방분권

상황: 민주화 운동에 밀려 지방자치법을 전면 개정;

사건: '91.3/ '91.6 기초의회의원/ 광역의회의원 선거

--> 중앙-지방간 역할 재정립 필요성 대두

추진: 정부조직관리지침(총리 훈령): 민관합동기구 “지방이양합동심의회” 구성

활동: 1991-1998, 3,701 심사하여 2008건 지방 이양확정

평가: 지자체 공무원들도 분권 대한 인식 부족;

소극적 참여, 미흡

② 김영삼정부(1993-1997): 말뿐인 지방분권, 미루고 미룬 선거

상황: '90.1 3당 합당(민자당, 통일민주당, 신민주공화당)

--> 92.12 대선 승리

사건: 떠밀려 치룬 의회; 단체장 선거; 95.6.24 전국동시지방선거 실시;

추진: “지방이양합동심의회” 지속 운영

--- 수사적 분권정책

평가: 지방자치 대한 거부와 태만

낮은 단계의 사무이양 노력

24) 사실에 대한 기술은 소순창(2011), 김순은(2010), 김병준(2009) 등 참조.

## ③ 김대중정부(1998-2002): 실질을 꺾한 지방분권

상황: 소외지역을 대표하는 대통령

지방자치와 지역균형 발전에 대한 신념

역점: 시혜적 분권 정책; 분산정책에 집중, 중앙의 지원 강조

추진: 중앙권한의 지방이양촉진등에 관한 법률 제정 1999.1

지방이양추진위원회 발족

평가: 지방이양 100대 과제로 선정, 이양을 위한 기반 마련

체계적 접근 미약 - 중앙정부 중심 지방이양,

지방재정 확보 미흡

## ④ 노무현정부(2003-2007): 분권·균형의 두 바퀴를 세운 지방분권

상황: 핵심과제가 된 분권담론; 분권형 선진국가 지향

역점: 분권 원칙 확정

추진 기본방향과 과제 선정, 로드맵 작성

분권과 분산의 동행

사건: 신행정수도이전특별법 -> 행정복합도시특별법;

야당의 탄핵추진

추진: 지방분권특별법

지방이양추진위원회

정부혁신·지방분권위원회

국가균형발전위원회

평가: 분권의 로드맵 제시와 함께 분산을 위한 체계적 노력

조직, 재정의 난제 지속

‘중앙’의 반대와 동원의 실패

## ⑤ 이명박정부(2008-2012): 선진화에 갇힌 지방분권

상황: 잃어버린 10년 되찾기

역점: 기존의 분권 틀 유지-지연

규제완화, 수도권외 부활

광역경제권

추진: 지방이양추진위원회

분권촉진위원회



지역발전위원회

행정체제개편위원회

평가: 좌표는 있으나, 동력은 없는 지방분권

⑥ 박근혜정부(2013~ ) : 창조외 블랙홀에 빠진 지방분권

상황: 보수정권의 지속; 혼란스런 국정목표

역점: 서류로 남은 분권의 틀

창조경제

추진: 지방자치발전위원회

지역발전위원회

사건: 세월호

평가: 앞이 보이지 않는다

2) 분권화의 비판적 담론분석

① 노태우정부의 지방분권

비판적 담론분석		(분권) 정책	(탈구조주의) 정책 담론분석	
보통사람?	텍스트			
거리 민주주의 (해석)	담론 프랙티스	민주화에 떠밀려 올라 온 지방분권	지방자치 - 민주화 심화 과정;	유동적 정치상황 - 기존층의 시간별기
거센 민주화; 지역정당의 출현 (설명)	사회 문화적 프랙티스		민주화와 여건 미성숙  규범적 민주화 추진	
거리의 정치 - 성쇠 속에 민주담론, 미성숙 담론, 민주주의 속도론				

## ② 김영삼정부의 지방분권

비판적 담론분석		(분권) 정책	(탈구조주의) 정책 담론분석	
세계화?	텍스트	말뿐인 지방분권,  (미루고 미룬 지방자치 선거)	신한국/중앙정부 중심의 발전 전략  세계화와 지방화 수사; 지방화와 지방자치의 연계부족; 서울 분리론, 경기도의 남북분리론	일시성/  매개작용/  위태로움/
정부의 일방적 판단	담론 프랙티스			
신자유주의 담론, 규제완화, 분권에는 미적용	사회 문화적 프랙티스			
지역기반정당의 도전과 긴밀히 연계된 늦춰지는 지방자치				

## ③ 김대중정부의 지방분권

비판적 담론분석		(분권) 정책	(탈구조주의) 정책 담론분석	
복지	텍스트	실질을 꺾은 지방분권	원칙보다 실질 혜택 복지  신자유주의와 안전망 담론 일하는 복지,  연합정부의 이중성  지역혜택	일시성/  매개작용/  위태로움/
환란 극복의 정치	담론 프랙티스			
신자유주의 관리주의 담론, 지역 기반 정당, 연합정부	사회 문화적 프랙티스			
신자유주의 국제기구의 공세 속 국가경영				

④ 노무현정부의 지방분권

비판적 담론분석		(분권) 정책	(탈구조주의) 정책 담론분석	
균형발전	텍스트	분권·균형의 두 바퀴를 세운 지방분권	수도권-비수도권 균형, 분산과 집적의 이해 수도권 규제, 규모를 잇은 지역혁신체제, 균형발전과 부동산 가격 상승,	일시성/ 매개작용/ 위태로움/
참여 유도 로드맵	담론 프랙티스			
여소야대, 기득세력 공격과 행정복합 도시, 공기업 이전	사회 문화적 프랙티스			
균형/분산과 집적 논란. 수도권-비수도권 갈등				

⑤ 이명박정부의 지방분권

비판적 담론분석		(분권) 정책	(탈구조주의) 정책 담론분석	
선진화	텍스트	선진화에 갇힌 지방분권	선진화를 통한 분권 우회; 광역경제권 속으로 말려들어간 균형 수도권 규제 완화와 경쟁력 행정체제개편에 묶인 분권	일시성/ 매개작용/ 위태로움/
분권의 규범성/ 분권의 주작용/	담론 프랙티스			
수도권 중심, 기득권 옹호	사회 문화적 프랙티스			
뚜렷한 비전 부재 속 수도권 중심의 질주				

## ⑥ 박근혜정부의 지방분권

비판적 담론분석		(분권) 정책	(탈구조주의) 정책 담론분석	
창조경제	텍스트	창조의 블랙홀에 빠진 지방분권	창조경제와 플랫폼	일시성/  매개작용/  위태로움/
규범으로 남은 분권, 소통 부재	담론 프 랙 티 스		창조경제의 대두와 창조산업	
수도권 중심, 기득권 옹호	사회 문화적 프 랙 티 스		수도권 규제 완화와 경쟁력  행정체제개편에 묶인 분권	
조타수 없는 분권, 기득권층 득세, 앞을 볼 수 없는...				

## 참고문헌:

- 강국진·김성해. 2011. 정치화된 정책과 정책의 담론화: ‘부자감세’ 담론의 역사성과 정치성. 『한국행정학보』. 45-2: 215-240.
- 강명구. 2009. 지방자치의 회고와 전망: 한국의 분권과 자치: 발전론적 해석. 『지방행정연구』23-3: 3-23.
- 강명구. 2003. 분권과 발전주의 국가 재구조화: 한국의 경험과 대안적 모색. 『한국정치학회보』37-1: 159-179.
- 강재호. 2011. 노무현 정부의 지방분권. 『사회과학연구』(경성대학교) 27-2: 41-63.
- 김명환. 2005. 행정학의 재정립에 관한 소고: 담론적 접근법을 중심으로. 『한국행정논집』 17-3: 665-688.
- 김병준. 2009. 지방자치론. 법문사.
- 김정희. 2011. 정치적 기회구조가 사회운동에 미치는 영향에 관한 연구. 『지방정부연구』 15-3: 29-54. 3  
가지 사례를 통해 분석
- 금창호·최영출. 2013. 이명박정부의 지방분권정책 추진시스템의 평가. 『한국자치행정학보』 27-1: 1-18.
- 김명환. 2005. 행정학의 재정립에 관한 소고: 담론적 접근법을 중심으로. 『한국행정논집』 17\_3: 665-688.
- 김순은. 2010. 참여정부와 이명박정부의 지방분권 비교·평가. 한국지방정부학회 발표
- 문태현. 2003. 담론이론과 공공정책의 정당성. 『한국정책학회보』 12-4: 125-145.
- \_\_\_\_\_. 2005. 정책담론과정에서 권력불균형의 통제방안. 『한국정책학회보』 14-3:
- 박해광. 2007. 문화연구와 담론분석. 『문화와 사회』 vol. 2: 83-116.
- 소순창. 2011. 역대 정부의 지방분권 정책의 평가. 『한국지방자치학회보』 23-3: 39-68.
- \_\_\_\_\_. 2010. 지방행정체제개편: 미미한 성과 기나긴 여정. 『지방행정연구』 24-4: 29-57.
- 신진욱·이영민. 2009. 시장포퐁리즘 담론의 구조와 기술. 『경제와 사회』 81: 273-299.

- 유민봉. 1994. 정책분석틀로서의 정책논변모형. 『한국행정학보』 28-4:
- 이승중. 2008. 지방역량 강화를 위한 광역자치구역의 개편방안. 46-3: 361-390.
- \_\_\_\_\_. 2014. 지방자치론: 정치와 정책. 박영사, 3판
- 임승빈. 2008. 한국의 지방자치제도 형성과 동인분석. 『한국행정학보』 42-2: 49-69.
- 전영평. 2003. 자치의 오류와 지방정부 혁신: 성찰과 과제. 행정논총. 41-3: 79-104.
- 정원식. 2009. 신지역주의의 관점에서 참여정부와 이명박 정부의 지역개발정책의 비교분석. 『한국정책과학학회보』 13-3: 23-53.
- \_\_\_\_\_. 2012. 지방분권화의 경로의존성과 추진 제약요인의 분석. 한국지방정부학회 2012년 추계 학술대회.
- 주재현. 2007. 정책형성 담론의 국가간 비교분석: Schmidt의 제도적 담론분석 적용. 『현대사회와 행정』 17-1: 29-57.
- 최윤선. 2014. 비판적 담화분석: 담화와 담론이 만나는 장. 한국문화사.
- 최진혁. 2014. 새 정부의 지방분권과 지역균형발전 정책 평가: MB 정부와 박근혜 정부 비교 고찰. 한국 지방정부학회 춘계학술대회.
- 허창수. 2009. 담론이론의 시각에서 바라본 정책과정과 정책갈등: 경기도 하남시 광역화장장 유치사례를 중심으로. 『한국정책학회보』 18-2: 129-155.
- Barker, Chris and Dariusz Galasinski. 2001. Cultural Studies and Discourse Analysis. Thousand Oak. 문화연구와 담론분석: 언어와 정체성에 대한 담화. 2009. (백선기 역, 커뮤니케이션북스).
- De Vries, Michiel. 2000. The Rise and Fall of Decentralization: A Comparative Analysis of Arguments and Practices in European Countries. European Journal of Political Research 38: 193-224. 정치적 입장 따라 다르게 받아들임; 규범적 분권화에 대한 회의
- Dryzek, John S. 1997. The Politics of the Earth: Environmental Discourse. 지구환경정치학 담론. 2005. (정승진 역, 에코 리브르: 서울).
- Fairclough, Norman. 1992. Discourse and Social Change. Polity Press: Cambridge.
- \_\_\_\_\_. 2001. Language and Power. Pearson Education Limited. 2nd ed. 언어와 권력 (김지홍 역, 경진, 2011).
- Fisher, Frank. 2003. Reframing Public Policy: Discursive Politics and Deliberative Practices. Oxford University Press.
- Fisher, F and John Forester. 1993. Introduction. In Fisher and Forester. eds. 1-17.
- \_\_\_\_\_. eds. 1993. The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning. Duke University Press.
- Gottweis, Herbert. 2003. "Theoretical Strategies of Poststructuralist Policy Analysis: Towards an Analytics of Government. in Hajer and Wagenaar. eds. 247-265.
- Hajer, Maarten and Hendrik Wagenaar. eds. 2003. Deliberative Policy Analysis: Understanding Governance in the Network Society. Cambridge University Press.
- Hewitt, Sally. 2009. Discourse Analysis and Public Policy Research. Center for Rural Economy. Paper Series no. 24.
- Jorgensen, Marianne and Louise J. Phillips. 2002. Discourse Analysis as Theory and Method. SAGE. 세가지 소개 laclau + mouffe; fairclough, 담론심리

- Schiffrin, Deborah, Deborah Tannen and Heidi E. Hamilton. 2001. *The Handbook of Discourse Analysis*. Blackwell Publishers.
- Sheyholislami, Jaffer. 2001. *Critical Discourse Analysis*. 2014.10.08. 다운로드, <http://www.carleton.ca/~jsheyhol/cda.htm>.
- Van Dijk. 1993. Principles of Critical Discourse Analysis. *Discourse & Society* 4-2: 249-283.
- Wodak, Ruth and Michael Meyer. eds. 2009. *Methods of Critical Discourse Analysis*. SAGE. 2nd Ed.
- Wodak, R and M. Meyer. 2009. "Critical Discourse Analysis: History, Agenda, Theory and Methodology." in Wodak and Meyer eds., ch.1, 1-33.

## Local Government in Nepal: Structure and Function

Shiva Hari Adhikari  
Jaya N. Acharya  
GMPA, GSPA, SNU  
shivaadhikar@gmail.com  
jn29acharya@gmail.com

*The form of government has been either monarchical or unitary or both. By the implementation of Acts, Rules and Regulations the Government of Nepal is trying its best, in terms of local government and governance, however they are not being effective and efficient. In the last decade, Nepal has undergone dramatic political changes, from a constitutional monarchy to its way to a federal republic. However, there are several challenges of local government. In this regard, this paper tries to highlight the different forms of current local government, and provides implications for the betterment in the future.*

**Key Words:** Local Government, Inter-Governmental Relations, Financial Autonomy, Local Self-Governance

### 1. Background

Until today, the form of government in Nepal has been either monarchical or unitary or both. Following the unification of Nepal's territory in the late 18th century, the Shah dynasty ruled the country from 1768 to 2008. The fall of Shah Dynasty was in May 2008.

Nepal was ruled by a hereditary Dynasty of Prime Ministers from the Rana family from 1846 to 1950. During this period, the absolute power was with Rana rulers who have nominal allegiance to the Shah Kings (Centre for Constitutional Dialogue, 2009<sub>a</sub>). The Shah and Rana polities of Nepal were fundamentally oligarchic, based on a narrow band of castes within a single religion. These family reigns depended essentially on a depoliticised general population, the traditional army, and external support (United Nations Development Programme, 2009).

After the king's return to the effective rule in 1950, Nepal was governed by the king assisted by the leaders of political parties. In 1959, a constitution was issued by the king, and the first democratic election was held. But, in 1962, the then king dissolved the government declaring

the parliamentary democracy a failure, and after that he issued a new constitution with a partyless council system. In that system the king was the head of the government with all - executive, judicial and legislative - power grasped by himself.

In 1990, there was a massive People's Movement, and the monarchy was forced to accept the people's voice. Then, the multiparty system came to power, and the new constitution was promulgated. The constitution of 1990 incorporated four basic unchangeable elements as guiding principles: 1) the sovereignty of people, 2) constitutional monarchy, 3) a multiparty system, and 4) respect for basic human rights (United Nations Development Programme, 2009).

After one year, in 1991, fresh parliamentary election was conducted. It could not establish a stable political situation. Similar is the situation in local level. Eventhough, the local government election was held two times, it has been discontinued. the elected parliament approved the Local Self Government Act, in 1999. In 2001, King Birendra, Queen Aishwarya and other close relatives were killed, and Gyanendra became a new King of Nepal. In 2005, King Gyanendra dismissed the then elected Prime Minister and his government, declared a state of emergency, and assumed direct power citing the need to defeat Maoist rebels.

The Maoist rebels and seven political party alliance agreed on a programme aimed at restoring democracy, and the strikes and street protests through out the country forced the king to reinstate the parliament. The coalition of seven political party and Maoist rebels resumed control of government in 2007.

In 2008, a Constitution Assembly (CA) election was held through out the country, and the first meeting of the CA formally abolished the monarchy and proclaimed Nepal a republic as stated in the Interim Constitution.

The Interim Constitution of Nepal 2007 has its one of the major agendas of progressive restructuring of the state. According to the Article 138 (1) of the constitution, ""There shall be made inclusive, democratic and progressive restructuring of the state to bring about an end of the discrimination based on class, caste, language, sex, culture, religion and region by eliminating the centralized and unitary form of the state".



The form of governance established by the Interim Constitution is a parliamentary system with some minor semi-presidential elements. The powers of the executive branch (council of ministers) are considerably significant while some elements of separation of powers and checks and balances exist (Centre for Constitutional Dialogue, 2009a).

## **2. Local Government in Nepal**

Nepal is divided into five Development Regions, fourteen Administrative Zones, and seventy-five Districts. The Local Self-Governance Act (LGSA) of 1999 is the existing legal basis for local governance in Nepal. To implement the LGSA several Local Self-Governance Rules and Regulations are in action.

Although, some related aspects were mentioned under the 'Directive Principles of the State', there were not any constitutional guarantees of 'local self-governance' in the Constitution of 1990. It also failed to define the organizational basis and theoretical base to ensure people's participation in the system through decentralization. Despite this constitutional shortcoming, new democratic local bodies were established by the newly elected multiparty parliament (Centre for Constitutional Dialogue, 2009<sub>b</sub>).

Based on LSGA 1999, seventy-five District Development Committees, 58 Municipalities, and 3915 Village Development Committees (VDCs) are in operation in Nepal. In May 2014, 283 Village Development Committees were converted into 72 Municipalities. Now, the number of Municipality has reached 130. Moreover, about 100 urbanizing VDCs are going to declare as municipality. Now days, total urban population is about 20% of total population of Nepal.

There are no elected representatives in local bodies since 2002. It is very unfortunate that the elections of local governments (District Development Committee (DDC), Village Development Committee (VDC) and Municipality) have not been held in the last 17 years. The last time Nepalese voters voted to choose their own local representative was in 1997. As a result, for the last twelve years, there are not any freshly elected local members at local level. Currently, the local bodies are managed by the centrally deputed public officials.

Due to lack of elections, people are deprived from their right to participate in their own activities of development, and that is restricting them in protecting their rights. Moreover, it is restricting them to participate in decision-making process.

## 2.1 Structure

In the case of education and health there are Regional and Zonal (zonal hospital) service providing agencies. Moreover, there is Regional Administrative Office in all the five development regions. The Head of such offices are Secretary level government officers, and they are appointed by the government or centrally deputed.

Systematic efforts towards decentralization in Nepal began in the 1960s with the establishment of separate district, municipality and elected village level *panchayats* (like VDC Members) with the authority to make policy, implement programmes and levy taxes. The 1990 Constitution stipulates as the chief responsibility of the state, the establishment of conditions suitable to the wider participation of people in the governance of the country.

However, the Village Development Committee (VDC), Municipality and District Development Committee (DDC) Acts of 1992 did not institutionalize horizontal accountability of line agencies to local government bodies. There was inadequate coordination between line agencies and local bodies in planning and implementing programmes with duplication of tasks and responsibilities. To overcome these problems, the newly elected local bodies demanded authority over line agencies.

The recommendations of the 1996 Decentralization Coordination Committee headed by the Prime Minister formed the basis of the Local Self-Governance Act (LSGA) of 1999. As stated earlier, The LSGA is the most comprehensive piece of legislation with far reaching consequence that Nepal has ever implemented in respect of decentralization and local governance

## 2.2 Major Functions

Management of education, health and other administrative issues are the major functions of Regional and Zonal offices. However, these bodies do not involve in planning and operational

tasks. These regional and zonal bodies are monitoring and coordinating agencies between government and local bodies. This layer is more criticized in practice.

The LSGA integrates three local bodies (VDCs, Municipalities and DDCs). The Act has attempted a division of roles and functions between central government agencies and local bodies by devolution of a wide range of sectoral functions.

### 2.3 Average Population of the Local Bodies

The average population of the region is 5,398,901, with the maximum of 9,656,985 and the minimum of 2,552,517. Similarly, the average population of Zone is 1,892,464, whereas the average population of District is 355,260. The district having the largest population has the population size of 1,744,240, and district having the lowest population has 6,538 people. In the case of Municipality, the average population is 77,997, and the VDC has 6,766 people, on an average.

**Table 1: Distribution of Population in Local Bodies**

Area	Minimum Population	Maximum Population	Average Population
Region	2,552,517	9,656,985	5,398,901
Zone	...	...	1,892,464
DDC	6,538	1,744,240	355,260
Municipality	16,263	1,003,285	77,997
VDC	...	...	6,766

Source: (Government of Nepal: National Planning Commission Secretariat: Central Bureau of Statistics, 2014)

### 2.4 Election/Appointment

In the case of regional and Zonal offices, the head of the respective offices are nominated by the Government.

In the case of District Council, District Development Committee, Municipality Council, Municipality, Ward Committee, village Council, and Village Development Committee, the members are elected through the election. The District Council consists of the Members as follows:-

- a) Chairman and Deputy-chairman of each Village Development Committee in the District,
- b) Mayor and Deputy Mayor of each Municipality in the District,
- c) Members of the District Development Committee,
- d) Members of the House of Representatives and the National Assembly within the District, ex-officio Member,
- e) Six persons including one woman nominated by the District Council from amongst those social workers, socially and economically backward tribes and ethnic communities, down-trodden and indigenous people within the District, belonging to the class, whose representation in the District Council does not exist and who are in possession of the required qualifications to become the Member of the District Council

The District Development Committee consists of the Members as follows :-

- a) Members elected by the elected Members of the Village Council and Municipal Council in each area of the district from amongst themselves at the rate of one Member from each area,
- b) President and Vice-president elected by the elected Members of each Village Council and Municipal Council in the district from amongst themselves,
- c) Members of the House of Representatives and the National Assembly within the District, ex-officio Member,
- d) Two Members including one woman nominated by the District Development Committee from amongst the Members of the District Council

A VDC ward committee- one Ward Chairman, one Women Ward Member, and three Ward Members- is constituted through election by the Nepalese citizens.

A village council is constituted in any village consisting of Chairman and Vice-Chairman of the VDC, the ward committee members from each wards, and six persons including one woman nominated by village council.

A village development committee is constituted in any village with one Chairman, one Vice-Chairman, Ward Chairman from each wards, and two Members including one woman nominated by the VDC.

The formation of Municipal ward committee is same of VDC ward committee. Municipal council is formed by Mayor, Deputy-Mayor, Ward Committee Members, and 6-20 persons including women nominated by Municipal Council

The municipality is constituted by consisting a Mayor, Deputy-Mayor, Ward Chairman from each wards, and two members including a woman nominated by Municipal council.

## **2.5 Financial Bases**

The central government directly transfers certain amount of money to each District. Moreover, they are entitled to collect tax on roads, paths, bridges, irrigation, wool, turpentine, herbs, worn and torn goods, stones, slates. Similarly, they are entitled to collect service charge, fee, sale, power to raise loan, registration fees, entrance fee for the entry of tourist, royalty of mines, petroleum products, forests, water resources, and other natural resources.

The central government directly transfers certain amount of money to each Municipality. Moreover, they are entitled to collect house and land tax, land revenue or land tax, haat (open and local product) market shop tax, vehicle tax, entertainment tax, advertisement tax, business tax, natural resources utilization taxes, service charges, fees, income generated through selling, and so on.

The central government directly transfers certain amount of money to each VDC. Moreover, they are entitled to collect house and land tax, land revenue or land tax, haat market shop tax, vehicle tax, entertainment tax, advertisement tax, business tax, natural resources utilization taxes, service charges, fees, income generated through selling, and so on.

## **2.6 Institutional Bases**

In the case of Region and Zone, Government's classification of the Region and its criteria, and Zone and its criteria are strictly followed. District is maintained under the Local Administration Act, 1971 as the district development area.

**Municipality:**

- (1) Each Municipality shall be an autonomous and corporate body with perpetual succession.
- (2) The Municipality shall have a seal of its own.
- (3) The Municipality may, like an individual, acquire, use, sell and dispose of movable and immovable property.
- (4) The Municipality may, like an individual, sue or be sued in its own name

**VDC:**

- (1) Each Village Development Committee shall be an autonomous and corporate body with perpetual succession.
- (2) The Village Development Committee shall have a seal of its own.
- (3) The Village Development Committee may, like an individual, acquire, use, sell and dispose of movable and immovable property.
- (4) The Village Development Committee may, like an individual, sue or be sued in its own name.

**2.7 Inter-Governmental Relation (IGR)**

Even though, the Interim Constitution of Nepal 2063 (2007) has its one of the major agenda of progressive restructuring of the state, Nepal is still an unitary state. As stated earlier, according to the Article 138(1) of the Constitution "There shall be made inclusive, democratic and progressive restructuring of the state to bring about an end of the discrimination based on class, caste, language, sex, culture, religion and region by eliminating the centralized and unitary form of the state".

In the Preamble of the LSGA 1999, it has been mentioned that "to make provisions conducive to the enjoyment of the fruits of democracy through the utmost participation of the sovereign people in the process of governance by way of decentralization, to have institutional development of local bodies capable of bearing responsibility, by providing such responsibility and power at the local level as is necessary to formulate and carry out plans, and to constitute local bodies for the development of the local self-governance system in a manner that they are able to make decisions on the matters affecting day-to-day needs and lives of the people, by developing local leadership; this Act has enacted by the parliament".

Although, the decentralization is in practice, it is not in proper function. The power is concentrated in the central government. The political power of government has been transferred to lower levels, but the central government retains the principle right to recall such delegated power.

## **2.8 Major Features of Inter-Governmental Relation**

The followings are the characteristics of IGR in Nepal:

- Unitary system but Decentralized system
- Local autonomy
- Clearly mentioned political power of local government
- Clearly mentioned roles and functions of central and local levels of government
- Power dependence between central and local government
- Separate power of central and local government
- Well respect of diversity (because Nepal is a diverse society with more than 100 languages and ethnic groups)
- Pluralism
- Clear demarcation of legislative, executives and judiciary

## **2.9 Type of Political Regime**

As stated earlier, the form of governance established by the Interim Constitution is a parliamentary system with some minor semi-presidential elements. The powers of the executive

branch (council of ministers) are considerably significant while some elements of separation of powers and checks and balances exist

Liberal democracy is the main practice. The parliamentary system of government is the form of governmental structure where the parliament plays a major role of running the government. The council of ministers is formed with the confidence of the parliament, and the council of ministers is accountable to parliament even if it is formed by the president. The current President became the first president of Nepal in 2008, and is the head of state until a new constitution will be adopted. The first Constitution Assembly, on 23 July 2008, elected him as a president of Nepal.

### **3. Challenges of Local Government**

The major challenge of the local government is the absence of local election and locally elected representatives. As stated earlier, the elections of local governments have not been held in the last 17 years, and since 2002 there are not elected representative in local bodies. The local bodies are managed by the centrally deputed public officials and representative of local party members; therefore it is not mandatory for them to be accountable towards the local people.

Secondly, due to lack of elections, people are deprived from their right to participate in their own activities of development, and that is restricting them in protecting their rights. Moreover, it is restricting them to participate in decision-making process.

Thirdly, the LSGA is not a strong law, and the other rules and regulations regarding the Local Self-Governance are weak. Nevertheless, there is a great hope of getting practical, responsive, and international standard local governance system, once the drafting of a new constitution finishes by the Constitution Assembly.

Lastly, financial autonomy is the hurdle of local government in Nepal. The central government holds the major resources, therefore local authorities lack the resources necessary to effectively run the local bodies. Although, the central government directly transfers certain amount of money to the local bodies, there are strings attached. There are more limitations than autonomy in the transferred resources. The transferred resources are - in the large chunk - block grants and categorical grants.



Local government practice was adopted, but not governance. The structure, functions and capacity of local government was very weak than it was supposed to be.

#### **4. Conclusion and Implication**

This paper attempted to explore the general trend of governance system in Nepal, and its impact on local governance. Besides, it also tried to analyze the local government structure and function.

The absence of local election and locally elected representatives are the major challenges of local government in Nepal. Therefore, there is need for a local election as soon as possible.

Nepal has been characterized by a high level of centralization. It needs to be realized that the excessive centralization system could no longer be beneficial to national and local authority.

Since, the constitution has not guaranteed strong and autonomous local bodies, there is need for a special discussion in the Constitution Assembly in the context of the ongoing debate on restructuring of the state.

Financial autonomy is very much important to determine the level of tax and types of tax between the central and local level. Similarly, financial equalization is necessary for the horizontal and vertical equality. Therefore, there is need to discuss the matters relating to the finances of the local bodies to guarantee financial autonomy.

There is provision for the Local Self-Governance in the Interim Constitution, however arrangements should be made to set up local self governance bodies to ensure the people's exercise of their sovereignty by creating congenial atmosphere and thereby ensuring maximum peoples' participation in the country's governance.

Last CA (CA of 2008) purposed three tiers of federal government and some special areas for inclusive local participation. Current CA (CA of 2013) has also accepted it. However, voices are raised that the local government should be redefined according to geographical, financial, and political capacity and necessity.

## References

- Centre for Constitutional Dialogue (CCD). (2009a). *Forms of Government: Nepal Participatory Constitution Building, Booklet Series, No. 5*. Kathmandu: Centre for Constitutional Dialogue.
- Centre for Constitutional Dialogue (CCD). (2009b). *Local Self Governance: Nepal Participatory Constitution Building, Booklet Series, No. 4*. Kathmandu: Centre for Constitutional Dialogue.
- Government of Nepal: Ministry of Federal Affairs and Local Development. (2014, July 22). *Acts and Regulations: Ministry of Federal Affairs and Local Development*. Retrieved July 22, 2014, from Ministry of Federal Affairs and Local Development Website: [www.mofald.gov.np](http://www.mofald.gov.np)
- Government of Nepal: National Planning Commission Secretariat: Central Bureau of Statistics. (2014, July 22). *VDC/Municipality: Central Bureau of Statistics*. Retrieved July 22, 2014, from Central Bureau of Statistics Website: [www.cbs.gov.np](http://www.cbs.gov.np)
- Government of Nepal. (2007). *Interim Constitution of Nepal*. Kathmandu: Government of Nepal.
- United Nations Development Programme (UNDP). (2009). *Nepal Human Development Report 2009: State Transformation and Human Development*. Kathmandu: United Nations Development Programme.

## THE LOCAL GOVERNMENT STRUCTURE IN GHANA

Danny Phans Acheampong

2013 GMPA, SNU-GSPA

[phansad@yahoo.com](mailto:phansad@yahoo.com)

### Ghana

Official Name:	The Republic of Ghana
Capital:	Accra (Over 3 million)
Major Cities:	Kumasi, Tema, Takoradi, Tamale, Sunyani, Obuasi, Cape Coast
Official Language:	English. Other: Akan (Ashanti Twi)
Ethnicity:	Akan 48%, Dagbani-Mole 17%, Ewe 14%, Ga-Adangme 7%
Government Type:	Unitary Presidential Constitutional Republic
Land Size:	238,535km <sup>2</sup> (82 <sup>nd</sup> )
Population:	27 million (2014 estimate) (45 <sup>th</sup> )
GDP/Per Capita:	\$103 billion (70 <sup>th</sup> )/\$3,974 (2013 estimate)
Currency:	Ghana Cedi (GH¢) 3: \$1
Major Exports:	Gold (8 <sup>th</sup> ), Oil (21 <sup>st</sup> ), Cocoa (1 <sup>st</sup> ), Diamond, Manganese, Bauxite etc.
Other Facts:	5 <sup>th</sup> Most Stable Country in Africa 6 <sup>th</sup> Largest Economy in Africa Highest Per Capita in Western Africa Largest Artificial Lake in the World (Lake Volta) 61 <sup>st</sup> Most Peaceful country in the World

### Brief History of Ghana

Modern Ghana takes its name from the ancient kingdom of Ghana that flourished, north of the present day state, between the 4th and 11th centuries A.D. The history of Ghana, however, dates back to the Sudanic empires of West Africa that controlled the trade in gold and salt to and from the Trans-Saharan trade routes.

In later Ghana history around 147, the Portuguese came in search of gold, which they found in abundance. The Portuguese then built forts to protect their monopoly of gold trade from merchants representing other nations, along the coast of Gold Coast (the name of Ghana before independence), where gold was shipped to Europe. The Portuguese also gained great profit in the slave trade.

After the end of slavery, the British took over the forts built by the Portuguese and used as customs posts. The Gold Coasters, especially those of the Ashanti Empire profited greatly from the arrangements. After several wars between the Ashanti and the British,

the Gold Coast was declared a crown colony.

Cocoa exports became the backbone of the economy, followed by gold, timber, and diamonds. By World War One, the Gold Coast was the most prosperous colony in Africa, with the best schools and civil service. Later, in 1957, Ghana became the first country in colonial Africa to gain its independence.

### **System of Government**

Ghana's is a multiparty constitutional democracy founded on elections by open and free universal adult suffrage. All Ghanaians above 18 years of age are eligible to vote into office an Executive President for a maximum of two four-year terms. A 230-member Parliament is also elected for unlimited four-year terms. The main arms of Government are the Executive, Legislature and Judiciary each of which is independent of the other. Ghana is a nation governed by the Rule of Law.

#### The Executive

There exists by constitutional provision a Council of State that advises the President. Council membership is by both election and appointment. The President or the Vice President chairs meetings of the Cabinet. Also by constitutional provision, a majority of Cabinet Members must be appointed from among Members of Parliament. By constitutional provision, in the absence of the President, the Vice President acts in his stead and in the absence of both the President and the Vice President, the Speaker of Parliament takes over the mantle of State and his absence, the Chief Justice is next in line.

#### Legislature

Ghana has a unicameral Legislature composed of 275 Members of Parliament (MPs) from single-member constituencies. By the Constitution, the President must appoint two-thirds of the cabinet Ministers from the legislature. Parliament operates to some extent, the Westminster model, making provision for Ministers to be questioned in Parliament, and also for MPs to make statements on matters of public importance, for them to introduce motions on them. The Government, for example, cannot enter into any international agreement without the ratification of Parliament: and various such controls exist. The current Parliament is the sixth Parliament of the Fourth Republic of Ghana which came into being in 1992. Parliament is presided over by a Speaker (majority) elected by Parliament and two deputies (minority). MPs are elected for a four-year renewable term.

### Judiciary

Civil law in Ghana is based on the English Common Law doctrines of equity and general statutes. Ghanaian customary law is however the basis of most personal, domestic and contractual relationships. Criminal law is based on the 1960 Criminal Procedure Code, derived from amended English Criminal Law. The Superior Court of Judicature comprises the Supreme Court, Court of Appeal, High Court, Regional Tribunals and Inferior Courts, which include Circuit Courts, Circuit Tribunals, Community Tribunals and such other Courts as may be designated by law. The Supreme Court is made up of the Chief Justice and no fewer than nine other justices. It is the final court of appeal in Ghana and has jurisdiction in matters relating to enforcement and interpretation of the Constitution.

### **The New Local Government System**

#### Local Government Act – Chapter 20 of the 1992 Constitution

Ghana's decentralization system is backed by the supreme document of the land - 1992 Constitution - under Act 240. Decentralization in Ghana is a model to most African countries that come to Ghana to study the local governance system so as to implement it in their respective countries.

#### **Decentralization – A Constitutional Mandate**

- Ghana shall have a system of local government and administration which shall, as far as practicable, be decentralized;
- Parliament shall enact appropriate laws to ensure that functions, powers, responsibilities and resources are at all times transferred from the Central Government to local government units in a coordinated manner;
- Parliament shall by law provide for the taking of such measures as are necessary to enhance the capacity of local government authorities to plan, initiate, coordinate, manage and execute policies in respect of all matters affecting the people within their areas, with a view to ultimately achieving localization of those activities;
- There shall be established for each local government unit a sound financial base with adequate and reliable sources of revenue;
- As far as practicable, persons in the service of local government shall be subject to the effective control of local authorities;
- To ensure the accountability of local government authorities, people in particular local government areas shall, as far as practicable, be afforded the opportunity to participate effectively in their governance.

### **Historical Development of Decentralization**

The earliest attempts at local administration during the colonial era were with the 355 native authorities, which centered on a chief or some unit of local royalty which was not well-defined. The native authorities were not democratic but were mere representatives (as they were hand-picked).

Their main interests were to help the British colonial government:

- With limited involvement in local administration;
- To administer law and order.

The Municipal Ordinance of 1859 established municipalities in the coastal towns of the Gold Coast. In 1943, a new Ordinance established elected town councils for Accra, Kumasi, Sekondi-Takoradi and Cape Coast.

In 1953, the Municipal Councils Ordinance was passed. After independence, this was followed by the Local Government Act 54 of 1961. In all of these pieces of legislation, the distinction between central and local government institutions was maintained.

### **The Ministry of Local Government and Rural Development**

#### *The Mission Statement*

The Ministry of Local Government and Rural Development exists to promote the establishment and development of a vibrant and well-resourced decentralized system of local government for the people of Ghana to ensure good governance and balanced rural based development. It works through some specialized agencies:

- District Development Facility (DDF);
- Ghana School Feeding Program (GSFP);
- Department of Community Development (DCD);
- Births and Deaths Registry;
- Department of Parks and Gardens;
- Environmental Health and Sanitation Unit;
- Centre for Urban Transportation;
- Urban Poverty Reduction Project;
- Ghana Social Opportunities Project (GSOP);
- Enterprises and Skills Development Project [LESDEP];
- Food Security and Environment Facility [FSEF].

Functions

- Formulating, implementing, monitoring, evaluating and coordinating reform policies and programmes to democratize governance and decentralize the machinery of government;
- Reforming and energizing local governments to serve effectively as institutions for mobilizing and harnessing local resources for local national administration and development;
- Facilitating the development of all human settlements through community and popular participation;
- Facilitating the promotion of a clean and healthy environment;
- Facilitating horticultural development;
- Improving the demographic database for development planning and management.
- Promoting orderly human settlement development.

The Ministry believes in efficiency, effectiveness and transparency focusing on two divisions:

- Local Government - Strong Structures, Revenue Mobilization and Collection, and Sanitation;
- Rural Development - Rural roads, Information and Communications Technology, Tourism and Agricultural Processing.

Objectives

- To formulate appropriate policies and programmes to accelerate the implementation of decentralization machinery of government. This is to avoid re-centralization of government machinery;
- To improve upon the human resources and institutional capacities for all levels of the decentralized government machinery (District, town and Unit);
- To improve the capacity of communities and local government institutions to mobilize, and manage resources for accelerated rural and urban development.
- To promote community based registration, collation, analysis and publication of data on all births and deaths occurring in Ghana;
- To promote human development and sustain the orderly and healthy growth of rural and urban settlements in Ghana;
- To monitor and evaluate the effectiveness of local government institutions for improved management performance.

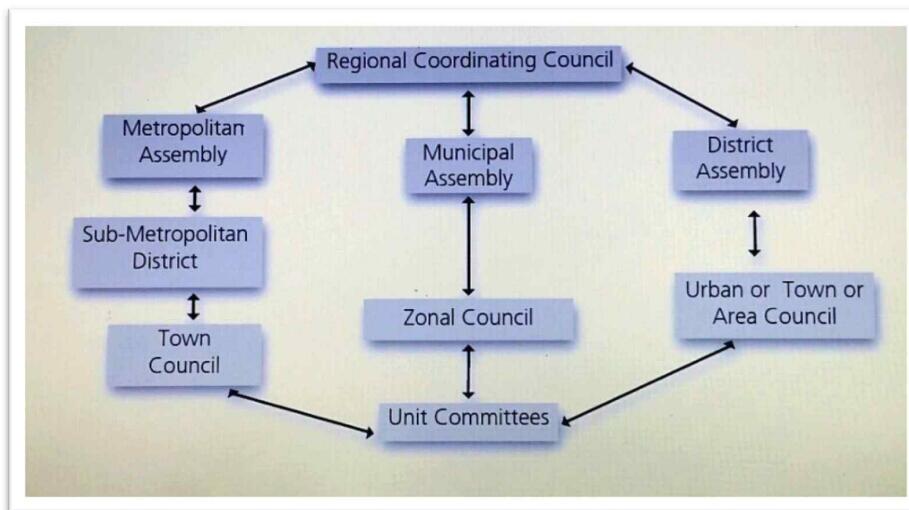
### Financing

The Financial Memorandum for Local Governments-Act 54 of Parliament

Local Government Finances and Revenue Utilization in Ghana District authorities have three sources revenue:

- District Assemblies Common Fund – Not less than 5% of government revenue;
- Ceded Revenue – taxes ceded to by the central government (Crawford, 2004);
- Local Rates and Taxes.

### **The Local Government Structure**



### The Regional Coordinating Council (RCC)

RCCs are established for each of the 10 regions of Ghana. An RCC is an administrative and coordinating rather than a political and policy-making body and usually consists of:

- The Regional Minister <sup>1</sup> as chairman and his deputies;
- The Presiding Member <sup>2</sup> of each MMDAs;
- The District Chief Executive <sup>3</sup> of each district in the region;
- Two Chiefs from the Regional House of Chiefs and;
- The Decentralized Ministries (No voting rights).

<sup>1</sup>The Regional Minister, minister of State who, Article 256 (1) of the Constitution, is appointed by the President with approval of Parliament for each of the 10 regions. (S)he (a) represents the President in the region; and (b) is responsible for the co-ordination and direction of the administrative machinery in the region and (c) with the approval of Parliament, the President may appoint for the regional Deputy Minister(s) to perform such functions as the President may determine.

<sup>2</sup>The Presiding Member is elected by at least two-thirds majority of all members of the Assembly to (a) preside over the meetings of the Assembly (b) perform such other functions as may be prescribed by law. (241:1)

<sup>3</sup>The DCE is nominated by the President and endorsed by two-thirds of all the Assembly members to (a) preside at meetings of the Executive Committee of the Assembly (b) be responsible for the day-to-day performance of the executive and administrative functions of the Assembly and (c) be the chief representative of the Central Government in the district.



### The Sub-Metropolitan District Council

These structures are immediately below the metropolitan assemblies. These structures are established by law. The arrangement has been dictated by the complex and peculiar socio-economic, urbanization and management problems which confront these six metropolises and consist of not less than 25 and not more than 30 members;

- All the elected members of the assembly in that sub-metropolitan district;
- Such other persons, resident in the sub-metropolitan district appointed by the president.

### The Urban Council

The urban councils are peculiar to settlements of "ordinary" DAs. They are created for settlements with populations above 15 000 and which are cosmopolitan in character, with urbanization and management problems, though not of the scale associated with the metropolises. They are established by law and consist of not less than 25 and not more than 30 members:

- Up to not more than eight persons elected from among the members of the relevant District Assembly;
- Not more than 12 representatives from the unit committees in the area of authority of the urban council; and
- Not more than 10 persons ordinarily resident in the urban area.

### The Zonal Council

The zonal councils are in the "one-town" municipal assemblies by which the establishment of town/area councils will raise problems of parallel administrative structures. They are based on the electoral commission's criteria of: commonality of interest, population of 3000 and identifiable streets, land marks, etc. as boundaries and consist of not less than 15 and not more than 20 members:

- Not more than five persons elected from among the members of the relevant municipal assembly; and
- Not more than 10 representatives from the unit committees and not more than five persons ordinarily resident in the zone.

### The Town/Area Council

These are found in the metropolitan and District Assemblies. In the DAs, town councils are established for settlements with populations between 5000 and 15000. Area councils

exist for a number of settlements/villages which are grouped together but whose individual settlements have populations of less than 5000.

They cover areas with predominantly rural populations and in some cases can be identified with spheres of influence of a particular traditional authority. They are essentially rallying points of local enthusiasm in support of a new local government system and consist of not less than 15 and not more than 20 members;

- Not more than five persons elected from among the members of the relevant assembly; and
- Not more than 10 representatives from the unit committees and not more than five persons ordinarily resident in the town or area.

#### The Unit Committee

A unit is normally a settlement or a group of settlements with a population of between 500–1000 in the rural areas, and a higher population (1500) for the urban areas. Unit committees being in close touch with the people play the important roles of education, organization of communal labor, revenue-raising and ensuring environmental cleanliness, registration of births and deaths, implementation and monitoring of self-help projects, among others. They consist of not more than 15 persons:

- 10 elected persons ordinarily resident in the unit; and
- Not more than five other persons resident in the unit and nominated by the DCE, acting on behalf of the president.

#### **Elections**

Elections to the District Assemblies are conducted by secret ballot using the first-past-the-post system. Special in the Ghanaian system, is the way in which the Intermediate Tier Councils and the Unit Committees have been designed to enhance and extend citizens' participation in the local political processes. Elections are conducted in every 4 years The Electoral Commission of Ghana and are non-partisan.

#### **Policy Benefits**

- The relatively stable macro-economic environment, coupled with improved governance environment has increased the confidence of investor (both domestic and foreign) as well as FDI in flows;
- This has led to the increase in jobs and incomes experienced in localities where significant reduction of poverty has been observed;
- Governance has also been closer to the people than ever and infrastructural

development has also skyrocketed;

- Citizen's participation has been encouraged in decision-making processes.

### Challenges

- Staffing: The major problem identified was the high staff turnover at the SD level due largely to delayed payment as well as low level of allowances. This had implications for repeated training and coaching of new staff, and sometimes led to non-submission of reports;
- Change of Government: The change of government in Ghana in 2001 delayed program implementation in that particular year as new boards are to take over.
- Cost classification: There was the need to develop appropriate cost classifications that dovetailed into the Medium Term Expenditure Framework (MTEF) of government to ensure easy integration with the overall cost structure of the districts;
- Financial Report and Reporting: There was the need to come out with a-simple-to-complete reporting format as well as ensure the regularity of reporting to government and the development partner;
- Poor ICT connectivity and in some cases in, it is non-existent especially in the rural areas.

Fig. 1 Regions and LGA

REGIONS	MMDAs	CONSTITUENCIES
Ashanti	30	39
Brong-Ahafo	27	24
Central	20	19
Eastern	26	28
Greater Accra	16	27
Northern	26	26
Upper East	13	13
Upper West	11	10
Volta	25	22
Western	22	22

Fig. 2 District Assemblies

Metropolitan Assemblies	6
Municipal Assemblies	56
District Assemblies	154
Total MMDAs	216
Number of Constituencies	275

## A case of Local government administration – The Ashanti Region

	Province/ RCC	County / Districts <sup>1</sup>	Urban/Town/ Zonal Council	Unit Committee
Structure	E.g. Ashanti	Kumasi Metropolitan Assembly	Asokwa	
Major functions	<ul style="list-style-type: none"> <li>• monitor, coordinate and evaluate the performance of the DAs in the region;</li> <li>• monitor the use of all monies allocated to the DAs by any agency of the central government;</li> <li>• review and coordinate public services generally in the region;</li> <li>• perform such other functions as may be assigned to it by or under any enactment.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• be responsible for the overall development of the district</li> <li>• formulate and execute plans, programs and strategies for the effective mobilization of the resources necessary for the overall development of the district</li> <li>• promote and support productive activity and social development in the district and remove any obstacles to initiative and development</li> <li>• initiate programs for the development of basic infrastructure and provide municipal works and services in the district</li> <li>• be responsible for the total development, improvement and management of human settlements and the environment in the district</li> <li>• be responsible for the maintenance of security and public safety in the district</li> <li>• ensure ready access to the courts and public tribunals in the district for the promotion of justice</li> <li>• initiate, sponsor or carry out such studies as may be necessary for the discharge of any of its functions</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Being sub-bodies of the DAs, perform functions assigned to them by the instruments setting up by the assemblies or delegated to them by the assemblies and are constituted by the sub-metropolitan DCs, urban/town/zonal/area councils</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Being at the lowest level, and in close touch with the people, UCs play the important roles of <ul style="list-style-type: none"> <li>• education,</li> <li>• organization of communal labor</li> <li>• revenue-raising</li> <li>• ensuring environmental cleanliness</li> <li>• registration of births and deaths,</li> <li>• implementation and monitoring of self-help projects etc.</li> </ul> </li> </ul>
Average population	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Are usually created based on historical and cultural aspects rather than on population (10)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Metropolitan (population over 250 000)</li> <li>• Municipal (one town assemblies with populations over 95 000) or</li> <li>• District (population 75 000 and over)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Average population of 3 000 to 15 000</li> <li>Over for sub-districts</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Average population of over 500 but less than 3 000 for urban centers</li> </ul>
Election/Appointment	Appointed by the President and cleared by parliament	Nominated by the President but must attain 2/3 of votes from the assembly members present for the voting before being appointed by the president	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Majority is elected and few appointed by the president</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Majority elected and rest appointed by DCE on behalf of the president</li> </ul>
Financial bases	<ul style="list-style-type: none"> <li>• locally generated (traditional)</li> <li>• central government transfers</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• locally generated (traditional) rates, lands, fees, licenses, trading services and miscellaneous</li> <li>• central government transfers recurrent expenditure transfers, ceded revenue, District Assembly's Common Fund; District Dev. Facility</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• locally generated</li> <li>• central government transfers</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• locally generated (traditional)</li> <li>• central government transfers</li> <li>• Royalties</li> </ul>
Inst'l base	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Up to 65 persons in the case of Ashanti</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• The Chief Executive; Two thirds of the members directly elected; MPs representing constituencies; 30% of the members appointed by the president with consent from chief etc.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• &lt; 30 for urban</li> <li>• &lt; 20 for zonal/town/area</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Not more than 15 persons</li> </ul>

### Summary/Conclusion

In conclusions, under the decentralized system in Ghana, the local Authorities are being empowered to deliver basic services and improve the standard of living to the communities, towns and cities to meet the demands of the citizenry.

The system is considered one of the best if not the best in Africa. This is as a result of Government placing a lot of emphasis on rural development and transparency in government. This has led to some what stable macro-economic stability in the country. More so, local governments are not used as political tools by the government in power and are seen to be non-partisan.

The constitution respects the autonomy of the local development programs for the people. There is increase in budgetary allocations from the central government to the local government to financial the provision of selected rural infrastructure particularly in roads and agriculture (irrigation), as well as the utilization of the DACF fund to support expenditures in employment-generating projects at the district levels has positively impact on poverty reduction.

As part of measures to improve service delivery at the local level the government adopted the policy of Public Private Partnerships (PPP) as a measure to mobilize additional financial resources and skills to support the local Authorities. Under the PPP policy most of the services are out-sourced to the private enterprises with the Local Authorities providing supervisory roles.

There is also the involvement of the Civil Society Organizations (CSOs), Community Based Organizations (CBOs) and Traditional Authorities (TAs) who have been assigned roles in monitoring the performance of the Local Authorities. They also promote the demand side of the accountability processes through the sharing of information and demand for accountability on behalf of the citizenry from the local government functionaries and also to mobilize resources both human and material to support the activities of the Local Authorities.

There system also arouses competition between the National and local governments and local-local governments. In making sure the competitive nature is sustained the government has set aside District Development Facility (DDF) which is assessed with the Functional Organizational Assessment Tool (FOAT) to determine the districts that meet their quarterly and annual targets and are given these financial rewards.

Despite the challenges the Local Authorities, as the closest institution to the communities, have the potential to identify the needs and priorities and also provide solutions in addressing them.

### Reference

- 1 *A Guide to District Assemblies in Ghana* edited & published by: Friedrich-Ebert-Stiftung Ghana.
- 2 Crawford, G. (2004) "*Democratic Decentralization in Ghana: Issues and Prospects*", POLIS Working Paper No. 9, University of Leeds, p. 6
- 3 The Ministry of Local Government and Rural Development, Ghana; [www.mlgrdghanagov.com](http://www.mlgrdghanagov.com),
- 4 Ghana Districts' website: [www.ghanadistricts.com](http://www.ghanadistricts.com)



## Local Government in Bangladesh

Saifur Rahman  
GMPA,GSPA,SNU  
saifur.rahman27@yahoo.com

*Bangladesh is a democratic republic with unitary government system. Besides of these it has local government activities, run by constitutional provisions and acts. Historically there were the local government system which reformed due to demand and time. The local government of Bangladesh is not self-dependent. All of the tiers explicitly and implicitly depend on central government. Exclusive and traditional government system also practiced in hill tracts area rather than usual system all over the country.*

### **HISTORICAL BACKGROUND OF LOCAL GOVERNMENT**

“Panchayat” (Community based organization) can be considering the foundation of the Local Government system of Bangladesh. Each village had its own ‘panchayat’ consist of adult member of the society. It had no legal basis. In 1870,during the British rule a law was passed titled “The Bengal village Chowkidari Act”. It was the foundation stone of local government by law. The body had no development activities except administration function like tax collection and maintaining law and order. In 1885 “Local Self Government Act” introduced three institutions like Union Committees, Local Government Boards and District Boards. Except Union Board and District Board all others formal set up was abolished according to “The Bengal Village Self- Government Act of 1919”. In this time the institutions was working for social welfare and development.

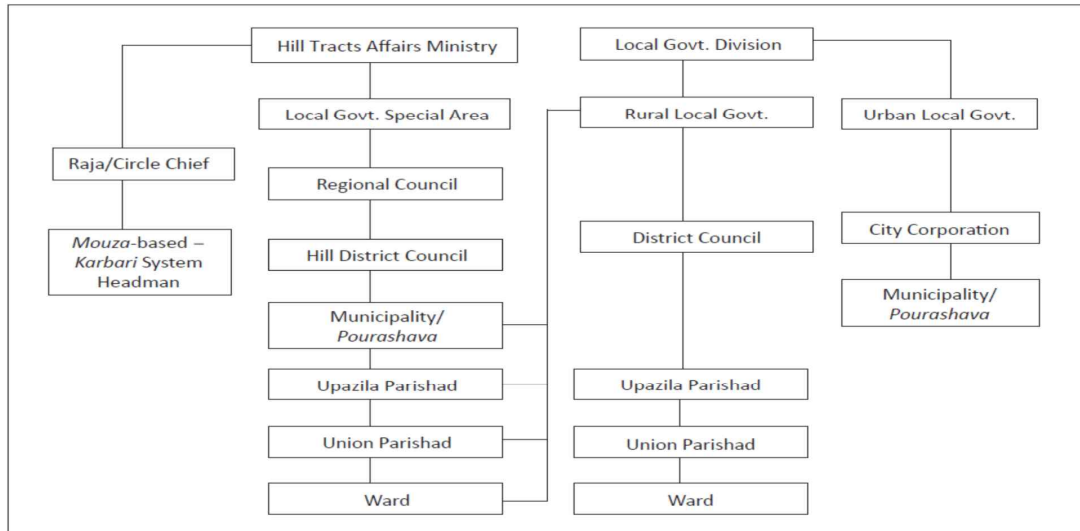
Four tiers local bodies such as union Council, Thana (now Upazila council) council, District Council and Divisional Council introduced in Pakistan period by Basic Democracy Order of 1959 .At that time Union councils member enjoyed judicial power in view of the Muslim Family and Marriage Ordinance of 1961.At that time government endowment for rural development and Union Parishad office. The functions and responsibilities all of the local government bodies were frequently changes since its devised.

Bangladesh starts its journey since 1971.It has two spheres of government: national and local. There are 64 administrative districts under 7 divisions .The local government system can broadly categories as urban and rural local government. Like

- |                          |  |
|--------------------------|--|
| Urban local government – | a. City Corporation<br>b. Municipality (Paurashava)  |
| Rural local government-  | a. District council(zila parishad)<br>b. Upazila Parishad(Sub-district council)<br>c. Union Parishad |

There is also another system local government practice in three hill district area. Considering all of the system it can be shown as below

Figure 1: Local Government Structure in Bangladesh



In article 9,11,59,60 of Bangladesh constitution has provision of local government. The legal provision (Act)

- I. Local Government (City Corporation) Act, 2009
- II. Local Government (Paurashava)(Amended) Act, 2010
- III. Zila Parishad Act 2000
- IV. Local Government (Union Parishad) Act 2009
- V. Upazila Parishad (Amended) Act 2011

## URBAN LOCAL GOVERNMENT BODY

**City Corporation-** There is 11 city corporations. The oldest one is Dhaka , now divided as Dhaka South City Corporation and Dhaka North City Corporation. To formulate a new city corporation required 6 million or over population and yearly own revenue income of taka 10 crore or more. There are a number of wards under the city corporation. The head of the institution is Mayor and Councilor as ward. They are elected for five years. Think tanks consider the election as the evaluation of the popularity of current central government. The competitors who are participating in the election have political background .If there were no elected representative due to administrative process or political reason than government appointed administrator till election. Preparation of urban master plan and Control over the construction and reconstruction of buildings, Assessment of holding tax and collection, Infrastructure development, Removal, collection and disposal of waste, Plantation of trees on



road sides, maintenance of slaughter houses, Provision and maintenance of graveyards and cremation places ,city beautification and so on are main functions.

**Municipality**-Municipality is categorized by its populations and income.

Class-1 category: 0.6 million + population and more than 1 crore taka of own revenue income per year.

Class-2 category: 0.2 million + population and more than 60 lac BD taka yearly own revenue income

Class-3 category: Less than 0.025 million and more and 30 lac taka of own revenue income per year

In Bangladesh the first municipal status got Dahaka municipality. Now its form a city corporation .There are 317 municipality .Mayor is the top designated post of the institutions .All the members are elected by municipal inhabitant for five years. Municipal are considered as urban area. When three-fourth population of an area are not engage in agricultural based occupation, 33% of the land are not used as agriculture work, population density are not less than 1500/sq.km and total population are not less than 50,000 then this area deem to urban area. Water supply, drainage system, waste management, traffic system development, established market, park ,terminal and birth & death registration is the vital task among the performance.

### **Financial base of urban local bodies**

The financial base is not self-dependent. Central government granted sanction of various purposes. The main income sources of these local bodies are Holding tax, taxes( land transfer and tax on professions, trade, non-motorized vehicles, cinema, dramatics and entertainment) , Leas Money(from bus terminal, truck terminal, kitchen market, ferry station and water bodies),market and residential flat loan etc. Every year these institutions prepared own budget and expend for staff salaries, honorarium and infrastructure development.

### **RURAL LOCAL GOVERNMENT BODY**

**Zila Parishad (District council)**- In 1988,Zila parishad act was enacted and appointed chairman of each Zila parishad for three years. At that time there was no election Provision. There are 61 zila parishad among 64 administrative districts. According to Zila parishad act (2000) the council will be consisting of 22 members' ( 1 chairman+ 15 members+ 5 women members from reserve seat). They are elected for five years. Since 2011 , there were appointed administrator( zila parishad) by government after a long period. Established auditorium, park, playground and open space for public interest; Sanction for mosque, temple, pagoda, graveyard, cremation center etc; Sanction for clubs ,sports and

cultural program; Disaster Management and relief distribution; Public library maintenance; Ferry maintenance which are not under upazila parishad and municipality are the main functions of this local body. Optional function encompasses education, culture, social welfare, economic welfare, public health, public works related issues.

**Upazila( sub-district) Parishad-** Upazila parishad formulated in 1982 and first upazila parishad election hold in 1985. After eight years the then existing act repealed by “Local Government (Upazila Parishad and Administration reorganization) (Repeal) ordinance 1991”. There were no job specifications and responsibility boundary of upazila parishad chairman. Consequently create chaos with Upazila Nirbahi Officer (Upazila chief administrative officer). Again repeal the then existing ordinance by Upazila Parishad Act (1998) but not holding any election. As a result the institution became inactive. After a long gap upazila parishad election hold in 2010. This is now working. All of the members of the parishad (total upazila 487) are elected for five years. To formulate a new upazila required population range is 200000-250000. Functions of this institutions are : To ensure participation in development planning; control terrorism; Initiate participatory development of local roads, bridges, culverts etc.; Support various development activities related to agriculture; Assist various organizations in their development efforts; Create awareness for better primary health care; Implementation of poverty alleviation programs & economic, social and cultural development programs and so on.

**Union Parishad-** This body is lowest and oldest institutions. It is run by directly elected representative. Chairman, members and reserve seat members (for women) are elected by election for five years. Total no. of members of the parishad is 13(1 chairman, 9 members, 3 women members from reserve seat). There had incidence that if the election was not hold due time the prior elected parishad members continued the function till new elected members. Each union are divided by nine wards .There are 4546 union parishad. The parishad can formulate different committee with local civil society for better performance. Each month the parishad members must be meeting during office time. Priority based development plan prepared; ensure primary education of the jurisdiction; peaceful settlement of ward disputes; birth& death registration; urged in credit program; inter ward road & irrigation water maintenance is the important functions of the union parishad.

### **Financial base of rural local bodies**

Most of the fund allocated by central government. Toll collection, rent, lease, water bodies are the main source of fund. The collection of tax and charge was not satisfactory. Due to next election winning phobia, nepotism makes the elected member reluctant to ensure the cent percent tax collection. The salaries of the staffs are provided by state government.

## **CHITTAGONG HILL TRACTS**

**Chittagong Hill Tracts (CHT)** area lays southeastern part of Bangladesh. Combining with three hilly districts these areas have boundaries with India and Myanmar. This part of the state is diversified by culture, environment, language & community. It is one-tenth of the total area of the country. Ethnic group and different other communities are the inhabitant. Local ethnic communities known as “Jumma” and among other communities are Bengali. A conflict arose when government took attempt to resettle these area by Bengali. After two decade unrest an agreement settled between government and tribal leaders during 1997. This accord granted a limited level of autonomy to the elected council.

Without before mentioning local government system there are special local government system in Hilly districts (Three district). In the deem area there are CHT Regional Council [established by an Act of Parliament passed in May 1998 (Act no 12 of 1998)] and The Hill District Councils. Few departments transferred under the hill district council and departmental heads report to the Hill District Council Chairman.

There are also traditional local government system based on the tribal cubature, customs and practice of the indigenous people. Like three administrative circles (Mong, Chakma and Bohmong) have each chief whose are perform in judicial and revenue sector. Weather “Headman” and “Karbari” are another vital man has distinct features. Headman are appointed by Deputy Commissioner (Who performed as District administrator, District Magistrate & collector) where Circle chief recommended. “Karbari” appointed by circle chief according to Headman recommendation. The jurisdiction of three circle determine by “Mouza” and each “Mouza” are divided by “Para”. Head man look after the Mouza (Chakma circle has 177 Mouza, Bambong 109 Mouza, Mong has 83 Mouza). It is the grass root level to collect revenue. Head man has authority to collect taxes from Mouza and settle the disputes of his jurisdiction. Karbari is the vital post in “Para” level. The circle chief belong to the relevant hill district council and make a network with central government.

## **INTER-GOVERNMENTAL RELATION**

The principal features of IGR are:

- a. Cooperation of central government by providing require information
- b. Implementation of all main agenda of state by local government
- c. Ensure public participation in development activities
- d. Ensure equity and access of state resources for all section of people and effective local government

e. Prepared demand base plan by central government and examination & implementation by Local Government.

f. Local autonomy has discretion to use own fund for development and send the budget to central government

### **LMITATION OF LOCAL GOVERNMENT**

Limited autonomy-Central government interventions limited the power exercise of local government. More dependent on central government is the main factor to reduce the autonomy of local bodies.

Adequate budget-Central government directly financed local bodies. Tax , fee ,toll collection is not self-sufficient for their(local government) own expenditure .

Power Conflict- Power conflict of Member of Parliament, Municipal mayor, Zila parishad chairman and upazila chairman cannot make an effective and efficient system.

Political instability- Political unrest, frequent amendment of act & rules, military invasion are explicitly and implicitly hampered to make strong local government system.

Lack of democratic approach- Democracy is an issue of practice. If democracy will stronger than decentralization can be ensured. Bangladesh face democratic crisis from the beginning of its journey .As a result public participation and decentralization is not reflected at the local bodies.

### **References**

1) Debapriya Bhattacharya ,Mobasser Monem, Umme sheaf Rezbana(2013), Finance for Local Government in Bangladesh ,An elusive agenda ,Centre For Policy Dialogue, Bangladesh

2) [http://en.wikipedia.org/wiki/Union\\_Councils\\_of\\_Bangladesh](http://en.wikipedia.org/wiki/Union_Councils_of_Bangladesh) ,Date on 12 October 2014

3) [http://www.mochta.gov.bd/index.php/index/othercontent/CHT-Institutions\\_\\_15/13/0/12](http://www.mochta.gov.bd/index.php/index/othercontent/CHT-Institutions__15/13/0/12)

4) <http://www.lgd.gov.bd/> Date-13 October 2014

5) [www.ncc.org.bd/filesncc/files/ICGP\\_NCC.pdf](http://www.ncc.org.bd/filesncc/files/ICGP_NCC.pdf), Date on 13 October 2014

# 교육복지와 지방교육재정

하봉운(경기대학교)

## I. 서론

교육재정의 규모는 교육활동의 범위와 내용 및 질을 결정하는 중요한 요소이다. 현재의 열악한 지방교육재정에 대하여 교육재정 확보 측면에서 「지방교육재정교부금법」 개정을 통한 내국세 교부율 인상, 국가보조금 확대, 교육세·지방교육세 증액 등이, 교육재정 배분 측면에선 특별교부금 비율 하향 조정, 교육재정 집행 우선 순위 조정을 통한 효율성 제고 등 다양한 방안이 제시되고 있지만 아직 뚜렷한 해결책을 찾지 못하고 있다.

무엇보다 자체수입보다 의존재원이 대부분을 차지하고 인건비, 시설비, 운영비 중심의 경직성 경비의 비중이 과도한 현행 지방교육재정의 구조를 고려할 때 시도교육청의 재정 확보 및 운영에 대한 자율성은 태생적 한계를 가질 수밖에 없다.

따라서 위기에 직면한 지방교육재정 확충에 대한 요구가 교육계를 위시한 사회적 공론으로 제기되는 시점에서 지방교육재정의 구조, 확보, 배분 및 운영, 평가 등에 대한 총론적 논의보다는 현행 지방교육재정의 위기를 야기한 주요 원인으로서는 막대한 재정 수요를 유발함에도 불구하고 추가적인 자원 확보 없이 도입된 누리교육과정 등의 교육복지 재정을 중심으로 현행 지방교육재정 운영과정에서 나타난 문제점을 현황과 함께 분석하고, 그에 근거하여 운영상의 개선방안을 제시하고자 한다.

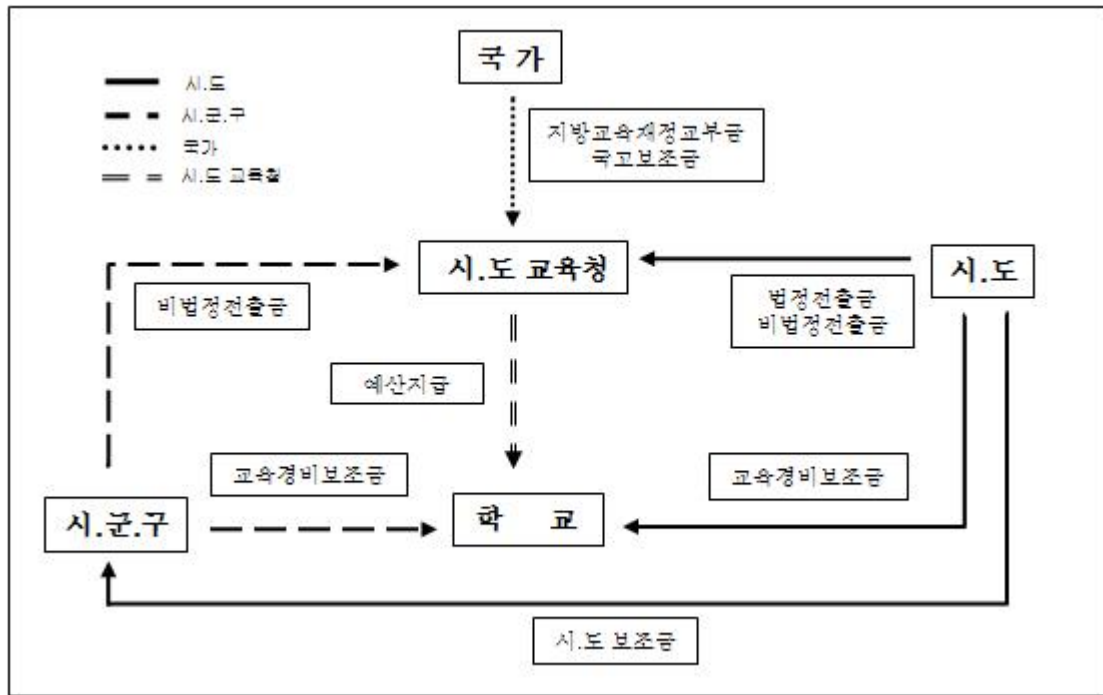
본 연구는 서론에 이어 2장에서 지방교육재정의 현황과 문제점을, 3장에서는 지방교육재정의 문제를 유발한 원인을 분석하고, 4장에서는 현황과 문제점, 원인 등에 근거하여 몇 가지 운영상의 개선방안을 제시하였다.

## II. 지방교육재정의 현황과 문제점

지방교육재정 세입은 국가지원금과 지방자치단체 지원금, 그리고 자체수입으로 구성되어 있다. 국가지원금의 경우 교부금과 국고보조금으로 구성되어 있으며 그중 교부금이 대부분(99%)을 차지하고 지방교육재정교부금은 현재 관련 법령에 의해 내국세의 20.27%와 교육세

전액을 배정받고 있다. 지방자치단체 지원금의 경우 지방자치단체 일반회계에서 교육비특별회계로 전입되는 것으로, 지방교육세전입금과 담배소비세전입금, 시도세전입금, 학교용지부담금, 기타 전입금으로 구성된다.

〈그림 1〉 지방교육재정의 흐름



### 1. 재정 확보의 자주성 미흡 및 경직성 경비 과다

2013년 기준으로 지방교육재정의 세입은 지방교육재정교부금 74.3%, 지자체전입금 16.9%로 외부 의존수입이 91.2%에 달하며 이는 대부분의 재원을 외부에 의존한다는 것을 알 수 있다.

그리고 지방교육재정의 세출측면을 살펴보면, 인건비(58.2%)가 가장 큰 비중을 차지하며, 인건비 등 경직성 경비가 80.4% 수준으로 매우 경직적 구조이다. 여기에 누리과정(2.7조), 돌봄교실(0.3조) 등 국정과제를 포함시키면 경직성 경비 비중은 86% 수준으로 더 높아진다. 특히 지방교육재정 세출측면에서 인건비가 차지하는 비중이 조금씩 감소하는 경향을 보여주고 있긴 하지만 경직성 경비가 많다는 것은 세출구조조정에 한계가 있을 수 있음을 시사한다(임병인, 2014).

〈표 1〉 지방교육재정의 세입과 세출 현황('13년 기준)

(조원, %)

구분	세입				세출				
	교부금	지자체 전입금	기타 수입	계	인건비	운영비	시설비및 채무상환	사업비	계
금액	40.9	9.3	4.8	55.0	32.1	5.7	6.5	10.7	55.0
(%)	(74.3)	(16.9)	(8.8)	(100)	(58.2)	(10.3)	(11.9)	(19.5)	(100)

※ 기타수입(4.8조) : 국고보조금(2,484억), 지방채(9,604억), 수업료 등 자체수입(36,378)

※ 시설비 및 채무상환(6.5조) : 시설비 55,879억, 채무상환 9,587억

출처: 임병인(2014), 지방교육재정 운영 실태 및 개선 방안, 2014년도 지방교육재정 정책 포럼, 한국교육개발원 지방교육재정연구센터

이와 같은 지방교육재정의 특성은 앞으로 학생 수가 계속 빠른 속도로 감소됨에 따라 교육재정 수입액과 인건비·시설비 등 주요 지출의 괴리는 더욱 커져갈 것으로 예상된다. 이는 교육재정 수입의 4분의 3을 차지하여 실제로 교육재정 규모를 결정하는 역할을 하는 교부금 제도의 개혁이 필요함을 시사한다(안종석, 2012).

## 2. 세수 감소에 따른 지방교육재정 여건 악화

교육은 지속적인 투자를 필요로 하기 때문에 교육재정의 규모에 지나친 변화가 없어야 하며 교육외적 상황의 변화에 관계없이 일정 수준 이상의 교육재정을 보장받는 교육재정의 안정성 확보가 중요하다. 그러나 변화가 없어야 한다는 말은 교육재정의 지나친 확대가 없어야 한다는 의미로 해석해야 한다. 지나친 삭감으로 인한 교육활동의 위축이 없어야 한다는 의미로 해석해야 한다. 따라서 교육재정의 안정성을 소극적으로 해석하면 교육재정의 규모변화가 적은 것을 의미하지만 보다 적극적으로 해석하면 교육재정 규모의 확대를 의미한다(송기창, 1994). 이처럼 안정성이라는 측면에서 볼 때, 교육재원이 느는 것도 중요하지만 줄지 않는 것이 더 중요한데, 재원 산정기준을 분산시키면 늘어날 때 조금 늘어날 수 있지만 줄어든 때도 조금 줄어들 수 있다.

지방교육재정의 대부분을 차지하는 지방교육재정교부금의 규모가 내국세 수입의 일정 비율에 의해 결정되는 점을 감안할 때 국내 경기가 위축되는 경우 조세수입 감소로 국가재정운용에 큰 부담으로 작용하고, 이어서 법령에 근거한 지방교육재정교부금 배정액도 축소가 불가피하여 교육 재정이 심각한 위협에 처할 수 있는 상황도 배제할 수 없다.

이 같은 현실은 2013년 세수결손에 따른 2015년 교부금 정산(△2.7조원)반영으로 전년대비 1조 3,475억원 감소(△3.3%), 2014년 세수결손에 따른 2016년 교부금 감액 정산이 예상된다.1)

1) 기획재정부에서는 전년 대비 줄어든 지방교육재정교부금의 보전 명목으로 지방교육채 1조 8,594억원(학교 신·중설 용도)을 공공자금관리기금에서 인수하기로 함.

〈표 2〉 지방교육재정교부금 규모 및 증가율 현황

(단위: 조원, %)

구분	'08	'09	'10	'11년	'12년	'13년	'14년	'15년 (안)
교부금	33.2	30.6	32.4	36.1	39.2	40.8	40.9	39.5
전년도 대비 증가율	23.4	△8.0	6.1	10.2	8.6	4.1	0.2	△3.3

자료: 송기창(2014), p. 7, &lt;표 2&gt; 재인용

이미 누리과정, 초등돌봄 등의 예산 증가로 각 교육청의 예산 적자는 심각한 상황이다. 2013년 말 기준 전국 17개 시·도교육청이 발행한 뒤 갚지 못한 지방채 규모가 3조원에 육박하고 있으며, 2014년도에 학교신증설을 위한 교육청의 지방채 발행이 급증하였고, 교원명예 퇴직 미수용, 교육환경개선 시설 투자의 급감으로 나타나고 있다.

〈표 3〉 2014년도 지방교육재정 부족 현황

(단위: 억원)

구분	부족액	비고	
2014년도 지방교육재정 교부금 부족	학교신·증설비	14,862	2014년 지방채 발행기준
	교원명예퇴직수당	7,474	2014년 미수용 명퇴수당
	교육환경개선시설 투자	15,587	2012년 기준대비 축소액
	합계	37,923	

자료: 전국시도교육감협의회(2014) 발표자료

### Ⅲ. 지방교육재정 운용상 문제점 유발 원인과 향후 전망

#### 1. 교육복지 재정의 급격한 증가

대체적으로 교육취약계층을 중심으로 한 저소득층·소외계층의 교육기회 확대 중심의 선별적 교육복지 정책은 2011년 무상급식과 2012년 누리과정 지원 등 보편적 복지프로그램의 증가로 그 규모와 성격에서 일대 전환을 맞이했다.

무상급식 도입 이전까지의 취약집단을 지원하기 위한 교육복지사업으로 다양한 지원정책들이 시도되어 왔는데, 교육 부분에서는 교육복지종합계획(교육인적자원부, 2004), 교육복지종합대책(교육과학기술부, 2008) 등이 만들어지고 이를 기반으로 기초학력부진아 지도 정책을 비롯하여 도시 저소득층, 북한이탈청소년, 외국인 근로자 자녀, 다문화 자녀 등 한국 사회 내의 다양한 취약집단에 대한 각종 지원방안이 제시되었다. 대표적으로 교육부를 중심으로 한 ‘교육복지우선지원사업2)’의 형태로 진행되어 왔으며, 저소득층을 포함한 교육적 배려대상

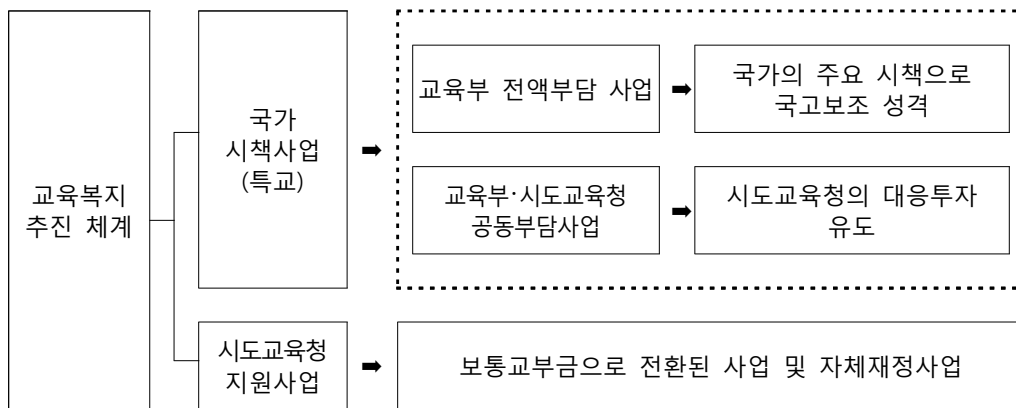


자를 대상으로 이루어져 왔다.

그러나 최근 초중등 학교를 통한 사회복지프로그램이 대폭 확대됨으로서 교육복지에 대한 욕구가 크게 늘어나고 있다(이혜숙 외, 2012).

이처럼 교육복지에 대한 욕구가 커지고 있는 상황에서 그에 대한 투자 역시 늘어나고 있다. 현재 대부분의 교육복지 재정은 지방교육재정교부금의 특별교부금으로 지원되는 국가 시책사업과 시도교육청 자체재정사업으로 사업학교를 중심으로 배분·집행되고 있다.

〈그림 2〉 교육복지 정책의 추진 체계 모형



그러나 급증하는 교육복지의 욕구에 비하여 이를 실행할 재정상황은 열악한 상황이다. 특히 지방교육재정교부금 내에서 늘어나는 복지프로그램의 재정 수요를 충당해야 하는 교육청은 현재 심각한 재정압박을 받고 있는 실정이다.

매년 수입은 줄고 지출은 늘어나는 상황이 반복되고 있으며, 특히 향후 학생수 감소에 따른 교육재정 수요가 줄어들 것으로 예상하고 별도의 추가재원 확보없이 신규 교육복지사업과 어린이집 누리과정 같은 타 부처 복지사업까지 교육부로 떠넘겨 기존 지방교육재원 내에서 충당하도록 함으로서 이러한 어려움은 가중되고 있다.

그동안 지방교육재정교부금은 새롭게 발생하는 재정수요와 관련 법률 개정 등을 감안하여 교부율을 상향조정하여 왔으나, 이명박 정부는 2012년부터 누리과정을 도입하고 무상보육의 확대하는 정책을 실시하면서 「지방교육재정교부금법」의 교부율 조정없이 전액 지방교육재정

- 2) 계층별 거주지 분화가 급격히 진행되면서 도시 내 지역 간 교육·문화적 자원 및 교육성취 격차 확대되고 상대적으로 교육적 여건이 취약한 도시 저소득층 거주지역 학생에 대한 집중 지원 필요성이 대두됨에 따라 저소득층이 밀집한 학교의 경우, ‘교육복지투자우선지역 지원사업’ 대상으로 선정하여 중앙정부에서 특별교부금을 지원하였다. 교육복지투자우선지역 지원사업은 학교가 중심이 되어 지역사회와 연계함으로써 통합적 지원 체제를 구축하여, 교육의 기회, 과정, 결과에서 불리한 아동·청소년들이 취약성을 최대한 극복할 수 있도록 지원하는 사업으로서 국민기초생활보장 수급자 밀집지역을 선정, 교육청·학교에 전문 인력을 배치하고, 학교 중심으로 취약계층 학생을 발굴하여 지역사회와 연계한 총체적 지원사업으로 2003년 시범사업 도입 후 점차 전국 중소도시로 확대되었으며, 2011년 보통교부금으로 전환되어 시도교육청으로 이양되었다.

교부금에서 부담토록 하였다.

그러나 이것은 과거의 경향과 배치된다. 유아교육과 방과후학교를 지원하기 위해 2006년 말 정부는 「지방교육재정교부금법」을 개정해 유아교육과 방과후학교에 지원되어 온 국가보조금을 지방교육재정교부금으로 통합해 유아교육과 방과후학교 사업비로 당시 8,038억원을 교부금에 반영해 교부율을 0.6%p 만큼 인상하여 내국세 대비 비율을 2008년에 종래의 19.4%에서 20%로 증액하였다. 그러나 유아교육비는 누리과정 도입과 유아무상교육의 실시로 이후 급증해 2012년 2조 7,408억원으로 급증했다(김영옥 외, 2013).

또한 정부는 2010년 1월 지방소비세가 도입됨에 따라 교부금 축소를 보전하기 위해 내국세 교부율을 20.0%에서 20.27%로 조정하였고(법률 제9923호, 2010.1.1), 2010년 10월에 시·도 교육청이 저소득층 학생에 대한 교육지원 확대, 소규모 학교 통폐합을 통한 교육환경 개선, 사교육비 절감 등을 유도하기 위해 보통교부금의 교부기준을 개선하는 「지방교육재정교부금법 시행령」(대통령령 제22411호, 2010.10.1) 및 시행규칙(교육과학기술부령 제79호, 2010.10.14.)을 개정하였다. 특히 저소득층 학생 교육지원 확대를 위한 교부기준 개선으로 기존의 교부기준이 국민기초생활 수급자 중심으로 되어 있어 다문화 가정 학생 증가 등에 따른 새로운 교육복지 수요를 반영하는 데에 미흡한 점이 있었으므로 다문화 가정 및 북한이탈주민 가정의 학생 수, 저소득층 학생에 대한 컴퓨터 구입 지원 등 정보화 지원 수요 및 저소득층 밀집지역에 있는 학교 수 등을 새로 교부기준에 추가함으로써 저소득 가정과 다문화 가정 학생에 대한 교육지원 확대를 통하여 교육에 대한 균등한 기회를 보장할 수 있게 하였다.

〈표 4〉 「지방교육재정교부금법」에 관한 법률 주요 개정 내용

내용구분	구 법률	2006 개정 법률	2010 개정 법률
교부금 비율	·당해연도 내국세의 19.4%	·당해연도 내국세의 20.0%(2008년부터)	·당해연도 내국세의 20.27%(2010년부터)
기준재정수입액 산정방식	·기준재정수입액 80% 계상	·기준재정수입액 100% 계상	동일
지자체 법정전입금 비율	·서울 10%, 광역시·경기도 5%, 기타 도 3.6%	동일	동일
지자체 비법정전입금 근거 규정	·시·군 및 자치구 교육경비 보조 근거 규정 ·광역 지자체 근거 규정 없음	·지방자치단체(시·도 및 시·군·자치구)의 교육경비 보조 근거 규정 ·시·도는 교육·학예 진흥을 위한 별도경비를 전출 가능	동일
세출예산 편성 협의	·교육감은 일반회계 전입금으로 총당되는 세출 예산편성 시 미리 당해 지자체장과 협의	동일 *지금까지 지자체장이 세출예산 편성에 대한 협의권을 행사하지 않아 사문화 되어 왔음.	동일

교부금의 추가 확보 없이 도입된 교육복지 지출 확대 조치의 영향은 지방교육재정의 세출 구성에 구조적인 문제점을 야기하였다. 첫째, 교육복지 정책사업비의 증가추세가 2008년 전

체 예산의 2.7%에 불과하던 것이 6년이 지난 2013년에는 9.4%에 이를 정도로 매우 가파르게 증가하고 있다. 이는 교육감 직선제 도입과 정치권의 복지 논쟁으로 인한 무상급식 및 돌봄교실, 누리과정 등 비가역적(非可逆的)인 각종 교육복지 관련 사업이 급증하고 있음을 보여준다. 둘째, 교육일반에 속하는 정책사업들 중에서 지방채 상환 및 리스료 구성비율이 절반에 이르고 있다. 이를 송기창(2014)은 지방교육채와 함께 BTL 상환이 지방교육재정에 큰 부담요인이 되고 있음을 보여주는 것이라고 해석하고 있다. 셋째, 교수·학습활동지원 정책사업비의 구성비는 2012년까지는 교육복지사업의 비중보다 높았으나, 2013년 들어 역전되었다. 특히 송기창(2014)은 2013년에 2012년보다 1조원 이상 감소한 것이 우연이 아니라고 지적하면서 교육복지비 증가로 인해 교수학습활동지원비가 축소된 것이라고 설명하고 있다. 넷째, 학교교육여건개선시설 정책사업도 그 비중이 완만하게 줄어들고 있는 추세를 보여주고 있다. 다만, 절대액은 크게 감소되지 않은 것이 그나마 다행이라고 판단된다.<sup>3)</sup> 이를 정리하면, 교육복지사업과 부채는 급증, 교수·학습활동지원과 같은 핵심서비스 관련 지출과 학교교육여건개선시설은 감소 내지는 정체로 대비된다. 이는 결국 예산배정의 우선순위가 공약이행에 치우치고 있다는 것을 시사한다(임병인, 2014 재인용).

〈표 5〉 지방교육재정 정책사업별 세출 변화추이

(단위 : 백만원, %)

정책사업별	'08년		'09년		'10년		'11년		'12년		'13년		
	결산액	구성	결산액	구성	결산액	구성	결산액	구성	결산액	구성	결산액	구성	
합계	39,833,178	100.0	42,666,036	100.0	43,108,880	100.0	46,814,067	100.0	50,433,937	100.0	53,295,765	100.0	
유아및 초중등 교육	소계	37,642,075	94.5	40,791,129	95.6	41,006,544	95.1	44,097,654	94.2	48,317,692	95.8	51,239,697	96.1
	인적자원운용	22,609,453	56.8	22,743,611	53.3	23,324,401	54.1	24,565,032	52.5	26,085,166	51.7	27,276,652	51.2
	교수 학습활동지원	2,505,992	6.3	3,244,160	7.6	3,450,179	8.0	3,972,959	8.5	4,442,617	8.8	3,434,007	6.4
	교육복지지원	1,087,526	2.7	1,533,646	3.6	1,736,697	4.0	2,061,045	4.4	2,939,672	5.8	5,016,557	9.4
	보건·급식·체육활동	700,857	1.8	898,307	2.1	756,866	1.8	1,002,164	2.1	1,211,339	2.4	1,718,004	3.2
	학교재정지원관리	6,617,825	16.6	6,927,206	16.2	7,298,068	16.9	8,253,437	17.6	9,455,967	18.8	9,774,667	18.3
	학교교육여건개선시설	4,120,422	10.3	5,444,199	12.8	4,440,333	10.3	4,243,016	9.1	4,182,933	8.3	4,019,810	7.5
평생직 업교육	소계	143,576	0.4	165,992	0.4	182,190	0.4	166,269	0.4	188,883	0.4	144,546	0.3
	평생교육	109,620	0.3	120,296	0.3	129,424	0.3	123,656	0.3	135,591	0.3	129,344	0.2
	직업교육	33,956	0.1	45,696	0.1	52,766	0.1	42,613	0.1	53,292	0.1	15,203	0.0
교육일 반	소계	2,047,527	5.1	1,708,915	4.0	1,920,146	4.5	2,550,144	5.5	1,927,362	3.8	1,911,522	3.6
	교육행정일반	440,975	1.1	446,367	1.0	640,212	1.5	382,013	0.8	464,407	0.9	426,701	0.8
	기관운영관리	443,287	1.1	508,071	1.2	421,192	1.0	437,129	0.9	552,790	1.1	527,757	1.0
	지방채상환및리스료	1,161,229	2.9	753,614	1.8	821,126	1.9	1,657,067	3.5	904,114	1.8	950,359	1.8
	예비비및기타	2,036	0.0	863	0.0	37,616	0.1	73,935	0.2	6,051	0.0	6,704	0.0

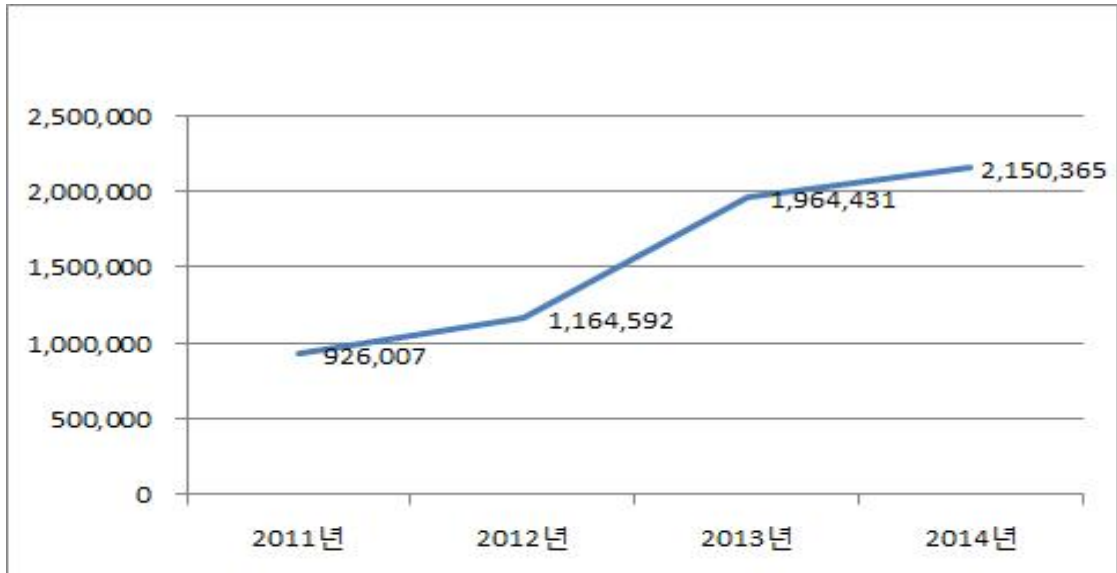
자료: 송기창(2014), p. 12, <표 6>를 재인용

3) 송기창(2014, p. 13의 <표 7>)에 따르면, 학생들과 교직원들의 안전과 직결된 증개축비와 교육환경개선비가 직선제가 도입된 2010년 이후부터 연도별로 다소 엇갈리지만 전반적으로 전년 대비 증가율이 음(-)로 나타나고 있다.

일례로 2011~2014년 경기도교육청 교육복지 프로그램의 전체 재정 규모를 살펴보면, 2011년 9,260억원, 2012년 1조 1,645억원, 2013년 1조 1,964억원, 2014년 2조 1,503억원으로 매년 증가하고 있으며, 특히 2011년 이후 급격히 증가하여 전년대비 증가율이 2012년 25.7%, 2013년 68.7%, 2013년 9.5%에 이른다(이근영 외, 2014).

〈그림 3〉 경기도교육청 교육복지 프로그램 재정 규모 변화

(단위: 백만원)



자료: 경기도교육청 2011~13년 세출결산 자료와 2014년 예산자료를 분석해 작성함

특히 국가의 누리과정 도입으로 경기도교육청 교육복지예산 중 누리과정이 차지하는 비율이 48.9%에 달한다. 누리과정은 별도의 추가재원이 확보되지 않고 교육청이 그 부담을 책임져야 하기 때문에 교육복지 확대에 의해 예산 부담이 크며, 앞으로 지속적으로 그 부담이 증가할 것으로 예상된다.

〈표 6〉 경기도교육청 누리교육과정에 따른 비용 급상승

(단위: 천원)

세부 사업명	2012년	2013년	2014년	2015년	계
유아학비 지원	416,913,806	785,180,050	1,144,561,056	1,450,993,700	3,797,648,612

자료: 경기도교육청(2011). 『2011~2015년 중기경기교육재정계획』.

위와 같이 교육복지에 소요되는 예산이 매년 급증하고 있어 현재의 지방교육재정 교부금으로는 교육복지에 대한 경비를 감당하기 어렵다. 따라서 교육복지 세입 확충을 위한 다양한 방안들이 고려되어야 한다.

## 2. 교육복지 재정 수요의 향후 전망

2011년 무상급식과 2012년 누리과정 지원 등 교육에서의 보편적 복지프로그램의 증가는 교육복지의 규모와 성격을 바꾸는 계기가 되었다.<sup>4)</sup>

첫째, 무상급식의 경우 시도별로 보면 대부분의 지역에서 초등학교 학생에게는 무상급식이 제공되고 있으며, 부산, 대구, 인천, 대전, 울산 5개 광역시와 경상북도에서는 중학교 이상에 대해서는 저소득층, 면지역 등 필요에 따라 선별적으로 지원된다. 그 외 서울특별시와 광주, 세종시, 경북을 제외한 도지역에서는 중학교에도 무상급식이 제공된다. 고등학생에 대해서는 범위의 차이는 있으나 모든 지역에서 저소득층을 대상으로 선별적으로 지원되고 있다. 학생 중에서 급식 지원을 받는 학생이 차지하는 비중을 보면 중학생부터 선별적으로 지원되는 지역에서는 울산이 36.3%로 가장 낮고, 다른 지역은 45~55% 정도 된다. 한편 중학교까지는 무상급식이 제공되고, 고등학생만 선별 지원하는 지역에서는 지원받는 학생의 비중이 경상남도가 63.6%로 가장 낮고, 서울시도 71.7%로 낮은 편이다. 그 외 지역은 75%를 상회하며, 강원도, 전라북도, 전라남도, 제주도는 80%를 상회한다. 이들 지역은 급식비가 총교육비에서 차지하는 비중이 대부분 5~7%로 상당히 높은 편이다. 중학생부터 선별지원을 하는 지역은 급식비가 총교육비에서 차지하는 비중이 3~5% 수준이다(안종석, 2014, 재인용).

최근의 학교급식정책은 학교급식의 지원대상이 확대되고, 학교급식이 국가적 주요 정책으로 발전하고 있는 추세에 따라 학교급식 운영의 내실화, 학교급식의 안전성 확보, 영양관리 및 생활지도 강화, 안전하고 우수한 식재료 사용 등으로 정책의 목적이 포괄적 시행의 방향으로 발전하고 있다.

따라서 향후 무상급식의 지원대상이 유치원, 초등학교, 중학교로 순차적으로 확대됨에 따라 지방자치단체의 대응투자에 더하여 교육청의 부담이 지속적으로 증가할 것으로 예상된다.

4) 일반적으로 복지급여의 대상은 보편과 선별로 구분한다. 그러나 대부분의 복지급여는 보편과 선별의 연속선상의 어떤 점 위에 존재하는 것이지, 보편과 선별로 이분법적으로 나누어지는 것은 아니다(구인회 외, 2010:165-211). 일반적으로 보편주의는 프로그램 접근에 제한이 없이 모든 사람에게 제공되는 것인 반면, 선별주의는 특정 조건이나 제한을 두어 그 조건을 충족하는 사람만(즉 욕구가 있는 사람만)을 선별하여 사회복지급여를 제공하는 것을 의미한다. 그러나 이렇게 구분하게 되면 전 국민을 대상으로 지급되는 급여외의 거의 대부분의 복지급여는 모두 선별주의가 된다. 또한 장애나 다문화 등과 같이 발달상의 특정한 욕구가 있는 사람을 선별하는 것과 일정 소득수준 이하의 사람을 선별하여 일괄적으로 급여를 제공하는 것의 구분도 불가능하게 된다. 예를 들어 보편주의의 대표적인 예라고 할 수 있는 아동수당, 노인에게만 지급되는 기초노령연금, 학교에 등록된 학생에게만 지급되는 무상급식도 보는 이의 관점에 따라 선별주의가 될 수 있다.

〈표 7〉 지역별 급식비 지원현황

(단위 : %)

시도	급식비 지원대상	대상학생 비중 <sup>1)</sup>	급식비 비중 <sup>2)</sup>	지자체 지원비중 <sup>3)</sup>
서울	공립초, 중학교 무상급식 + 저소득층	71.7	5.8	44.9
부산	공립초 1~6학년 및 기장군 중1~3학년 무상급식 + 저소득층(전체 25% 이하)	55.4	4.7	28.5
대구	400명이하 및 면지역 초·중 무상급식 + 저소득층(초·중 최저생계비 340%이하, 고 260%이하)	45.5	4.8	19.2
인천	초 전체 무상급식 + 저소득층	55.7	3.3	52.7
광주	초·중 전체 무상급식 + 저소득층	75.1	6.8	41.0
대전	초 1~6학년 무상급식 + 저소득층	53.3	2.1	61.6
울산	울주군 초, 도시지역 소규모 초, 면지역 중, 동·북구 초 5,6학년 무상급식 + 저소득층(최저생계비 350%이하)	36.3	3.1	22.6
세종	초·중 전체 무상급식 + 저소득층	77.8	3.2	50.0
경기	초·중 전체 무상급식 + 저소득층	78.1	5.2	40.6
강원	초·중 전체 및 고(특성화고 등 일부) + 저소득층	82.1	6.9	34.1
충북	초·중 전체 무상급식 + 저소득층	78.1	5.9	46.6
충남	초·중 전체 무상급식 + 저소득층	78.6	5.7	55.6
전북	초·중 전체 및 읍이하 고 무상급식 + 저소득층(최저생계비 130%이하)	83.7	6.3	37.7
전남	초·중 전체 및 읍이하 고 무상급식(광양시 동지역 고교 무상급식) + 저소득층	84.5	5.4	37.5
경북	100명미만 초 및 읍면이하 초·중 무상급식+저소득층(최저생계비 140%이하)	49.5	3.3	32.0
경남	초·중 전체 및 읍 이하 고 무상 급식 + 저소득층(최저생계비 130%이하) * 80%	63.6	6.5	25.4
제주	초·중 전체 무상급식 + 저소득층	86.9	4.6	42.0
전체		69.1	5.2	40.3

주: 1) 초중등교육 학생 중에서 급식비 지원대상 학생이 차지하는 비중

2) 총예산에서 급식서비스 비용이 차지하는 비중

3) 급식서비스에 사용된 자원 중 지자체(광역)가 부담한 부분의 비중

출처: 안중석(2014), 보편적 교육복지 확대에 따른 교육재정 구조 변화와 개선 방안, 2014년도 지방교육재정 정책 포럼, 한국교육개발원 지방교육재정연구센터

둘째, ‘지속적으로 증가하는 새로운 재정소요’로서 누리과정 도입 및 확대가 차지하는 비중이 점차 증가하고 있다.

정부는 2012년 도입한 5세아 누리과정을 2013년부터 3~4세 유아에게도 동시에 확대하고, 지원단가도 2012년 20만원에서 2016년까지 30만원으로 단계적으로 인상할 계획을 제시하였다(교육과학기술부, 2012.1.18.).

만3~4세 보육료·유아학비는 재정여건을 감안하여 ‘14년까지는 국고, 지방비와 지방교육재정교부금을 함께 활용하여 지원하고 2015년부터는 지방교육재정교부금으로 재원을 일원화할

계획이며, 이에 따라 지방교육재정교부금에서 부담해야 하는 재원은 2012년 1조 6,352억원에서 2015년 4조 4,549억원으로 증가할 예정이다(국무총리실 외, 2012). 이는 기획재정부에서 추정하는 2015년 지방교육재정교부금 49조 4천억원의 9.0%에 해당하는 수준이며, 내국세 262조 3천억원의 1.7%에 달하는 규모이다(기획재정부, 2011).

〈표 8〉 이명박 정부 누리과정의 자원부담 방법(2102년 1월 결정)

구 분		2012	2013	2014	2015
국비+지방비 (지자체)	5세	-	-	-	-
	3-4세	소득하위 70%	소득하위 70%	3세 소득하위 70%	-
지방교육재정 교부금	5세	100%	100%	100%	100%
	3-4세	-	소득상위 30%+추가분	3세 소득상위 30%+추가분 4세 100%	100%

이는 국회예산정책처의 현안분석에서 조차도 경기변동에 영향을 받는 지방교육재정교부금으로 급격히 증가할 보육·교육 재정을 안정적으로 감당할 수 있을지 의문을 나타낼 정도이다(조은영, 2012). 또한 보건복지부가 관할하는 어린이집에 취학하는 아동에게도 지방교육재정교부금을 지원하는 것이 법령상 타당한 지 엄밀한 검토가 필요하다고 지적되었다.

〈표 9〉 누리과정 도입에 따른 연도별 지방교육재정교부금 부담액 추계 (단위: 억원)

구분	2010	2011	2012	2013	2014	2015	합계	
교육 교부금	2,482	2,586	5,392	5,482	5,611	6,509	28,062	
만5세	국고	1,316	1,012	-	-	-	2,328	
	지방비	1,375	1,036	-	-	-	2,411	
	보육 교부금	-	-	5,996	6,087	6,218	7,204	25,505
	소계	2,691	2,048	5,996	6,087	6,218	7,204	30,244
교부금계	2,482	2,586	11,388	11,569	11,829	13,713	53,567	
총계	5,173	4,634	11,388	11,569	11,829	13,713	58,306	
만3~4세	국비+지방비			7,747	7,747	4,510	-	20,004
	교부금	-	-	4,964	16,781	22,930	30,836	75,511
	총계			12,711	24,528	27,440	30,836	95,515
교부금 총부담액	2,482	2,586	16,352	28,350	34,759	44,549	129,078	

자료: 1. 교육과학기술부(2011.5.2). 「만5세 공통과정」도입 추진계획(보도자료). p.8.  
 2. 교육과학기술부(2012.1.18). 「3-4세 누리과정」도입계획(보도자료). p.7.

〈표 10〉 시·도교육청별 누리과정 어린이집 보육료 재원 부담(예정)액 (단위 : 억원)

시도	2012			2013			2014			2015(예정)		
	계	유치원 교육비	어린이집 보육료	계	유치원 교육비	어린이집 보육료	계	유치원 교육비	어린이집 보육료	계	유치원 교육비	어린이집 보육료
서울	1,457	687	770	5,021	2,473	2,548	5,383	2,512	2,871	6,169	2,512	3,657
부산	1,034	822	212	1,545	1,024	521	1,929	1,260	669	2,234	1,260	974
대구	788	614	174	1,200	826	374	1,691	1,056	635	1,898	1,056	842
인천	884	668	216	1,494	892	602	1,969	1,087	882	2,294	1,087	1,207
광주	557	349	208	843	479	364	1,165	636	529	1,352	636	716
대전	554	440	114	881	567	314	1,133	699	434	1,289	699	590
울산	381	320	61	662	431	231	892	562	330	1,024	562	462
세종	15	5	10	62	17	45	154	36	118	128	36	92
경기	4,541	3,494	1,047	7,173	4,069	3,104	9,095	4,859	4,236	10,562	4,859	5,703
강원	415	239	176	671	301	370	1,033	446	587	1,152	446	706
충북	462	259	203	769	324	445	1,106	420	686	1,262	420	842
충남	656	436	220	1,071	524	547	1,534	661	873	1,747	661	1,086
전북	613	370	243	926	491	435	1,250	625	625	1,457	625	832
전남	511	267	244	832	356	476	1,219	477	742	1,387	477	910
경북	827	610	217	1,206	741	465	1,748	1,054	694	1,995	1,054	941
경남	1,184	918	266	1,791	1,083	708	2,389	1,331	1,058	2,781	1,331	1,450
제주	172	101	71	343	132	211	466	134	332	553	134	419
합계	15,051	10,599	4,452	26,490	14,730	11,760	34,156	17,855	16,301	39,284	17,855	21,429

출처 : 교육부 및 17개 시·도교육청

셋째, 유·초·중등의 특수교육 기회가 양적으로 확대되었으나, 사교육비 부담이 크고 졸업생의 30%가 시설·가정으로 돌아가는 문제점을 해소하기 위하여 「장애인 등에 대한 특수교육법」 및 「제3차 특수교육 발전 5개년 계획(’08-’12)」에 따라 유치원 과정 의무교육 실시, 유치원 종일반 확대 운영, 일반학교 배치 특수교육대상학생 지원 확대, 장애학생의 기초학력향상을 위한 체계적인 평가체계 구축, 방과후학교 및 방학프로그램 운영 활성화 등이 추진되었다. 이를 통해 2010년 기준으로 시·도교육청의 총 교육예산 대비 특수교육 전체 예산은 3.8% 수준으로 확대되었으며, 2010년 만 5세 이상 유치원 과정 및 고등학교 과정을 시작으로 2011년 만 4세 이상 유치원, 2012년 만 3세 이상 유치원 과정이 의무교육화 되었다.

현 정부는 제3차 계획 종료에 따라 「제4차 특수교육 발전 5개년 계획(’013-’17)」을 수립하여 청각장애인 지원확대(특수교육지원센터 지정, 특수교육교원 수화 연수, 교수·학습자료 개발)와 장애학생 교육여건 대폭 확충(특수학교 신설·특수학급 증설, 특수교사 법정정원 확보율 제고, 전공과 학급 설치 확대, 장애대학생 학습도우미 지원 사업 대학 의무운영 및 학습도우미 증원 등)을 국정과제로 추진하고 있다. 지난 10년간(’03년 0.4%→’12년 0.76, 10년간 0.34% 증가)를 감안할 때, 향후 10년간(’13~’22년) 매년 0.034% 증가하여 ’22년에는 특수교육대상자가 100,316명이 될 것으로 예상된다.



〈표 11〉 지난 10년간('03~'12) 특수교육대상자 증가 추세



출처 : 국립특수교육원(2013). 특수교육 교원 수급방안 연구

이외에도 고등학교 의무교육이 실시될 경우 추가적 재정소요는 불가피하다. 아직 구체적인 방안이 마련된 것은 아니지만 이미 정치권에서는 고교 무상·의무교육 도입을 추진하고 있다. 고교 무상·의무교육을 실시할 경우 한해 약 2조원 이상의 추가 재정 소요가 예상되지만 별도의 추가 재원을 마련하기보다는 현재 보통교부금 재원으로 추진될 가능성이 높다. 고등학생을 둔 대부분의 직장인은 자녀보조수당을 지급받기 때문에 고교 무상의무교육의 추진에 따른 혜택은 개인이 아닌 기업이나 정부가 누리게 된다. 따라서 최소한 기업의 비용감소에 해당하는 부분만큼이라도 교부금 교부율을 인상하는 방안을 제시할 필요가 있다.

더불어 기초생활수급자, 한부모 가정, 다문화 가정, 북한이탈주민 가정, 학교부적응 학생수 등 추가적인 교육프로그램이나 재정지원이 필요한 취약계층 학생의 비율도 급격하게 증가하고 있다. 2011년 전체 초·중등 학생수는 7,468,964명이며, 이중 기초생활수급자 263,452명, 한부모가정 131,181명, 다문화가정 44,681명, 북한이탈주민가정 1,714명 등 취약계층 학생의 비율은 전체 5.9%에 해당한다(한국교육개발원, 2012).

#### IV. 지방교육재정의 운용 개선방안

최근 지방교육재정교부금이 넉넉하다는 잘못된 인식으로 새롭게 발생하는 재정수요를 교부금으로 떠넘기는 경우가 빈번하다. 실제 2010년 내국세 교부율을 20.27%로 상향조정 한 것은 지방소비세 도입에 따른 것이지만 지방교육재정교부금 규모가 확대된 것으로 오해하는 사람들이 많다. 국회예산정책처(2011)의 입장도 2012년 재정지출 증가율이 5.5%, 교육분야 증가율이 3.9%임을 감안할 때, 지방교육재정교부금 증가율 9.1%는 상대적으로 높은 수준이라는 것이다.

이에 따라 일반회계를 재원으로 수행하던 사업 중 상당수가 지방교육재정교부금을 재원으로 수행하도록 변경이 이루어지고 있다. 2011년에는 일반회계 재원으로 수행되었으나 2012

년부터 지방교육재정교부금으로 재원이 변경된 사업이 15개에 이르며,<sup>5)</sup> 그 규모만도 1,911억원에 달한다.

이후 교육청과 국가 수준에서 막대한 재정이 소요되는 교육복지 프로그램을 도입하면서 재정을 추가적으로 확보하지 않고 이를 모두 지방교육재정교부금에서 충당하고 있다. 이는 복지정책이 도입되면서 다른 부처에서는 추가적인 재정 확보를 필수적으로 하는 것과는 매우 차이가 있다. 대표적으로 영·유아 무상 보육료 부담에 대해 지방자치단체가 국가에게 추가적으로 재정 지원을 요구하고 국가는 이를 반영해 예산부담을 늘리는 것과 차이가 있다.<sup>6)</sup> 추가적인 예산 확보없이 최근 급증한 교육복지 정책으로 인해 교육청의 예산상황은 매우 어려운 실정이다.

향후에도 고교 무상교육과 세월호 참사로 인한 학교안전 예산 확대로 교육재정의 증가 압력이 비등하고 있는 현 시점에 지난 2011년 이후 교육청과 국가의 보편적 교육복지 정책의 도입으로 급증해온 교육복지재정 규모는 교육청 단독으로 감당하기엔 버거운 수준에 이르렀다. 이것은 지방교육재정교부금이 학생수 감소에 따라 줄어들어야 한다는 예산 당국의 주장에 따라 추가적인 예산의 확보 없이 막대한 재정을 수반하는 신규 교육복지사업과 어린이집 누리과정 같은 타 부처 복지사업까지 교육부로 떠넘겨 기존 지방교육재원 내에서 충당하도록 한 국가에 1차적 책임이 있다.

현 수준의 재정 확보 및 배분이 지속되면 무엇보다 교육복지 예산의 구성면에서 교육격차를 해소하기 위한 저소득 취약계층에게 투자되는 예산의 감소를 가져올 것으로 보여 교육복지의 핵심목표를 훼손하는 상황까지 예견된다. 보편적 교육복지를 확대하기 위하여 교육격차 해소를 위한 저소득 취약계층에 대한 지원을 줄여야 하는 아이러니가 발생할 수도 있는 상황이다. 이러한 점을 고려할 때, 단기적으로는 교육복지 예산의 구성비를 재조정하고, 장기적으로는 교육복지에 대한 추가적인 재원 마련이 절실한 것으로 판단된다.

지방수준에서도 교육복지와 관련한 예산을 추가적으로 확보하기가 어렵다. 지방자치단체 전입금이 지방에서 확보할 수 있는 주요 재원이지만 지방자치단체 또한 각종 복지정책의 실시로 국가로부터 추가적인 재원을 요구하고 있는 실정이다. 특히 지방자치단체재정의 악화에 따른 지방자치단체 일반회계전입금 축소에 대한 요구가 빈번한 시점에서 교육재정 추가 확보는 재정 주체간 합의를 도출하기가 어렵다(ex, 2013년 경기도 도세 5% 전입금을 타 도처럼

5) 초·중등학교 교육정보공시제 운영(972백만원), 정부초청 해외영어봉사 장학생 사업(7,517백만원), 국가영어능력평가시험 개발 및 운영(6,305백만원), 교육행정 정보시스템 구축(4,174백만원), 지방교육행·재정통합시스템 운영(4,081백만원), 사이버가정 학습운영 지원(400백만원), 고교단계 직업교육체제 혁신 지원(14,775백만원), 특성화고 장학금지원(126,400백만원), 학교에서 직업세계로의 원활한 이행촉진(1,216백만원), 학업성취도 및 시·도교육청 평가(5,975백만원), 학생건강증진 및 급식환경 개선(144백만원), 공공자금관리 기금 이차보전(17,267백만원), 방과후학교 운영(775백만원), 유아교육지원(810백만원), 학교폭력예방 및 대책지원(315백만원)임

6) 경향신문(2013). [사설]보육비 국고 지원, 국회가 합리적으로 조정해야. 2013. 9. 25.; 조선비즈(2013). 기재부 "서울시 보육료, 이미 정부가 42% 부담". 2013. 11. 24.

3.6%로 인하토록 중앙정부에 공식적으로 요구).

교육청의 자체수입 또한 매우 미미하기 때문에 교육청은 국가와 지방자치단체로부터 재원을 확보할 수 밖에 없으나 국가와 지자체 모두 교육복지 도입과 시행에 따른 재원의 확보는 외면해왔으며 교육청은 기존의 재원으로 이를 모두 감당하고 있다. 대규모 재원이 소요되는 교육복지정책으로 인해 교육청은 다른 교육비, 대표적으로 시설사업비(교육환경개선사업비)는 물론 교육복지예산 자체를 줄일 수 밖에 없는 현실을 직면하고 있다. 교육청의 세입이 낙관적으로 전망되었다는 전제하에서도 향후 예산 상황은 충분히 어려운 실정이다. 경제사정이 나빠져 국세와 지방세 세수가 감소하여 지방교육재정교부금과 지자체의 전입금의 규모가 감소하고, 취득세 인하로 인해 내국세가 감소해 지방교육재정교부금이 감소된 현실을 감안하면 향후 교육청의 예산사정은 매우 어렵다. 다소 늦었지만 교육복지정책을 위한 추가적인 재원의 확보가 시급하다.

다음에서는 교육복지사업은 교육청만의 역량으로 진행되는 사업이 아니라, 국가, 지방자치단체, 단위학교, 지역사회 자원의 공유를 통해 긴밀한 네트워크를 구축하여 함께 해결해가는 것이 바람직하다는 인식 하에, 시도교육청과 국가 수준으로 나누어 교육복지 재정에 대한 정책적 대안을 살펴보고자 한다.

## 1. 시도교육청

세입과 세출의 격차를 줄일 수 있는 단기방안으로 프로그램 및 사업의 효율화 방안 및 세입의 다변화 방안이 마련되어야 할 것이다.

먼저, 보편적 프로그램과 저소득 취약계층에 대한 표적화된 프로그램들 간의 재정소요 균형을 맞추기 위하여 사업 및 프로그램의 효율화가 필요하다. 많은 예산이 소요되는 교육복지 프로그램에 대한 정확한 평가와 재조정 및 효율화 작업을 통하여 소요되는 예산을 감축할 필요가 있다. 사업실행 과정에서 예산이 낭비되지 않도록 프로그램에 대한 평가와 효율적 운영이 필요하다. 즉 교육복지 재정의 효율성을 높이기 위해 재정의 효율적 사용은 물론, 교육복지 재정 투자 대비 성과를 지속적으로 발굴할 수 있는 평가시스템 마련이 요구된다. 교육복지 사업 간의 통합과 연계가 부족하여 칸막이된 형태로 예산이 집행·보고, 또는 지원 단가의 상이성, 예산의 경직성 등 비효율적인 부분들이 상존하고 있다. 그리고 교육복지 재정이 지속적으로 증가하고 있으나 교육복지 지원대상 선정과 지원액 결정에 초점이 맞춰져 있어 투자된 교육복지 재정이 과연 어느 정도 성과를 내고 있는지 등에 대한 체계적인 논의가 부족할 실정이다.

다음으로 일정영역에서는 수요자 부담방식을 도입하여 세입의 다변화를 꾀하여야 할 것이다. 재정적 준비가 되지 않은 상황에서의 보편적 교육복지프로그램의 일방적인 확대는 교육복지의 핵심 목표까지도 훼손할 수 있는 결과를 가져올 수 있다는 사실을 이번 연구를 통하

여 확인할 수 있었다. 무엇보다 교육복지 재정 분석 결과, 추가적인 세입이 없을 경우 세입과 세출의 격차는 더욱 커질 것으로 보이며 재정소요가 큰 보편적 교육복지프로그램의 도입으로 인하여 역설적으로 교육취약계층(기초학력 미달 학생, 학업중단 학생, 다문화 및 탈북자 학생 지원, 농산어촌 학생)의 교육기회 확대 분야의 예산이 감소되고 있는 역설적인 상황에 대한 타개책 마련이 시급하다(이근영 외, 2014).

일례로 무상급식으로 대표되는 보편적 교육복지의 확대과정에서 복지에서 보편주의와 무상이라는 개념이 혼동되어 사용됐다는 점에 주목할 필요가 있다. 실제 사회정책을 실시할 때는 그 서비스의 수혜대상의 선정, 급여의 수준이나 내용의 결정, 기여조건의 적용 등에서 완전한 보편주의나 완전한 선별주의는 가능하지 않다. 즉 현존하는 어떤 복지국가도 모든 프로그램을 보편주의 방식으로는 하지 않는다. 보편주의적인 제도 내에서도 ‘분별적’인 방식을 도입하여 보편주의를 완화할 수도 있다(안상훈, 2013). 예를 들면, 급식의 욕구를 전체 학생에게 동일하게 보장하면서도 가정의 부담능력에 따라 기여율을 달리 설정하면 무상급여는 아니면서 나름대로 공정한 방식의 제도 설계가 가능하다. 물론 이런 결정에는 복지제도의 확대에 필요한 재정 상황에 대한 고려가 중요하다.

재정악화를 가속화시킬 수 있는 급격한 보편적 교육복지프로그램의 확대보다는 점진적 확대가 필요할 것이다. 가령, 재정소요가 최근 급격히 늘어난 무상급식 사업의 확대 속도를 학교급별 혹은 소득계층에 따라 조정하는 것을 고려하는 것도 하나의 방법이다. 또한, 일부 비용은 수익자 부담 원칙으로 시행한 방과후 프로그램의 예처럼 보편적 교육복지 프로그램의 확대에 있어서도 수익자 부담경비를 통한 수입의 다각화로 재정부담을 감소시킬 필요가 있다. 즉 이 경우도 서비스를 받을 권리는 보편적으로 보장하되, 서비스 비용에 대해서는 형편에 따라 차등적으로 부담하는 방식의 적용이 가능할 것으로 판단된다.

## 2. 중앙정부<sup>7)</sup>

과도한 공교육비 부담, 열악한 교육 환경 등을 개선하기 위한 근본적이고 장기적인 방안은 법령을 통한 예산의 마련이다.

### 1) 「지방교육재정교부금법」 개정을 통한 교부율 인상

「지방교육재정교부금법」은 지방자치단체가 설치·경영하는 교육기관 또는 교육행정기관에 필요한 재원을 국가가 교부하여 교육의 균형있는 발전을 도모함을 목적으로(제1조), 시·도의 교육·학예에 소요되는 경비는 당해 지방자치단체의 교육비특별회계로 편성하여 부담하도록(제11조) 명시하여 의무교육과 의무교육외의 경비를 부담하도록 하고 있다.

7) 아래의 방안은 이봉주·우명숙, 「보편적 교육복지, 제한된 교육재정 : 문제점과 대책」(교육재정경제학회 교육재정 정책포럼, 2014)에서 논의된 내용에 기초하여 작성된 것임을 밝혀 둔다.

누리과정과 관련하여 그 재정부담의 주체를 「유아교육법」은 제24조(무상교육) ① 초등학교 취학직전 3년의 유아교육은 무상(無償)으로 실시하되, 무상의 내용 및 범위는 대통령령으로 정한다와 「유아교육법 시행령」 제29조 무상교육 대상 기관을 유치원, 어린이집, 교육부령에서 정하는 바에 따라 지정받은 기관으로 하고 규정하였고, 「영유아보육법」 제34조(무상보육) ① 국가와 지방자치단체는 영유아에 대한 보육을 무상으로 하되, 그 내용 및 범위는 대통령령으로 정한다. 「영유아보육법 시행령」 제23조는 영유아 무상보육에 드는 비용을 「지방교육재정교부금법」에 따른 보통교부금으로 부담하도록 하고 있다.

이는 「지방교육재정교부금법」의 보통교부금의 측정항목 및 측정단위에 영향을 미치는 내용으로 법률들 간의 체계가 맞지 않다. 즉 보통교부금은 기준재정수입액이 기준재정수요액에 미달하는 지방자치단체에 그 미달액을 기준으로 하여 총액으로 교부하는데(제5조) 「유아교육법」과 「영유아보육법」에 관련 재정보호 및 배분에 대한 구체적인 명시없이 시행령 수준으로 그 재정보호를 타 법, 「지방교육재정교부금법」에 관련 내용을 언급한 것은 상위법과 충돌한다고 볼 수 있다.

현행 법 체계 상 「지방교육재정교부금법」에 따른 지방자치단체가 설치·경영하는 교육기관 또는 교육행정기관의 범위는 구체적으로 명시되어 있지 않으나, 「지방교육자치에 관한 법률」 제32조(교육기관의 설치) 교육감은 그 소관 사무의 범위 안에서 필요한 때에는 대통령령 또는 조례가 정하는 바에 따라 교육기관을 설치할 수 있다와 「지방교육재정교부금법시행령」 [별표 1] 기준재정수요액의 측정항목·측정단위 및 산정기준(제4조제1항 관련)에 따라 시도교육감 소관의 (공립)유치원과 (공·사립)초등학교·중학교·고등학교 및 특수학교와 지방교육행정기관으로 그 범위를 유추할 수 있다.

또한 「지방교육행정기관의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」에 지방교육행정기관으로 시도교육청, 교육지원청, 직속기관 등을, “각급 학교”란 「초·중등교육법」 제2조에 따른 초등학교·공민학교, 중학교·고등공민학교, 고등학교·고등기술학교, 특수학교, 각종학교 및 「유아교육법」 제7조제2호에 따른 유치원으로 그 대상, 명칭과 범위를 언급하고 있다.

따라서 지방교육재정교부금은 시도교육감 소관의 교육기관과 지방교육행정기관을 지원함을 알 수 있다.

따라서 어린이집 등 지원에 관한 추가적인 재원은 현재의 열악한 교육재정에서 부담할 것이 아니라 추가적인 재원 확보 방안을 통하여 확보되어야 하며, 현행 지방재정교부금의 내국세 비율을 확대할 수 있도록 「지방재정교부금법」을 개정하는 것도 한 방안이다.

## 2) 「교육복지특별회계법」의 제정

현재 개정이 추진되고 있는 「영유아보육법」과 같이 「교육복지특별회계법」의 제정을 통하여 예산의 근거를 마련하고 사업을 시행해야 현재와 같은 파행을 막을 수 있을 것이다. 특히 특

별교부금 중심으로 전개되고 있는 교육복지 서비스 가운데 향후 교육복지 수요가 상존할 것으로 판단되는 분야에 한해 법제화 등을 통해 안정적으로 재원을 확보할 수 있도록 방안이 필요하다. 특별교부금 중심으로 진행되고 있는 교육복지 서비스는 지방자치단체의 시급한 여타 정책들과 비교하여 우선순위가 밀릴 가능성이 있다. 또한 지방교육재정교부금이 내국세 수입의 일정 비율에 의해 결정되어 국내 경기가 위축되는 경우 지방교육재정의 축소가 불가피하고 교육복지 재정이 우선 감축될 개연성이 있다.

이러한 방안의 하나로는 과거 교육환경개선에 소요되는 막대한 재정을 확보하기 위하여 정부가 교육세를 인상하여 그 확충분과 국가의 일반회계로부터 확보된 예산 등을 재원으로 과거 2회(1990-1992, 1996-2000) 교육환경개선특별회계를 한시적으로 설치·운영한 사례를 참고하여 교육복지특별회계를 설치하는 방안을 고려할 수 있다.

### 3) 일반회계 국가보조금 확대

교육복지특별회계 설치가 어려운 경우 대안으로 일반회계에서 국가보조금을 확보하는 방안을 고려할 수 있다. 교부금 이외에 국가의 일반회계에서 별도로 교육복지에 필요한 예산을 확보하는 방안으로 예를 들어, 고교무상교육실시를 위한 소요 예산과 누리과정 확대에 필요한 소요 예산을 일반회계에서 국가보조금으로 각각 확보하는 방안이다.

과거에도 소외계층을 위해 국가보조금이 활용되었던 사례가 있었으며 교육환경개선특별회계의 재원으로 일반회계에서 예산을 확보한 사례가 있었다. 이를 위해서는 지방자치단체 또한 교육복지지원을 위해 일정부분 그 비용을 분담할 필요가 있다. 지방자치단체는 이미 법정 전입금과 교육경비보조금 등을 통해 교육복지에 예산을 지원하고 있으므로 이를 제도화시켜 지방정부가 교육복지재정의 일정부분을 확보하여 교특회계에 전입시키는 방안을 추진할 필요가 있다.

### 4) 특별교부금 활용을 통한 교육복지재정 확보

지방교육재정이 부족한 상황에서 특별교부금이 과도한 것도 문제이다. 현재 특별교부금의 비율은 전체 교부금의 4%(약 1조 5천억)이며, 특별교부금 중에 교육부 특별 사업의 경우 교육청과 매칭하여 재정을 부담하도록 함으로써 교육청의 재정을 더욱 어렵게 하는 요인이 되고 있다. 따라서 급증하는 교육복지재정에 대한 추가 재원이 보통교부금의 확대를 통해 마련되기 어려운 경우 특별교부금의 일부를 활용할 필요가 있다.

국가가 주도하는 교육복지사업을 위해 시급히 재원을 마련하기 위해 현행 내국세의 20.27%의 4%인 특별교부금의 규모를 축소하여(2% 혹은 1%) 보통교부금으로 전환하거나, 고교무상교육에 소요되는 재원을 특별교부금에서 별도로 할당하는 것처럼, 특별교부금의 재원 중 교육복지 프로그램에 소요되는 재원을 별도로 칸막이를 설정하여 할당하면 시도교육청

의 교육복지예산 운영 과정에서 일정정도 여유가 발생할 수 있을 것이다.

## 참고문헌

- 경기도교육청(2011). 『2011~2015년 중기경기교육재정계획』.
- 경기도교육청(2011). 『2011회계연도 경기도교육비특별회계 세입·세출 결산서』.
- 경기도교육청(2012). 『2012회계연도 경기도교육비특별회계 세입·세출 결산서』.
- 경기도교육청(2013). 『2013회계연도 경기도교육비특별회계 세입·세출 결산서』.
- 경기도교육청(2014). 『2014회계연도 경기도교육비특별회계 세입·세출 예산서』.
- 경향신문. 2013. [사설]보육비 국고 지원, 국회가 합리적으로 조정해야. 2013. 9. 25.
- 교육과학기술부. 2012. 「만3~4세 누리과정」 도입 계획(보도자료 2012.1.18).
- 국가재정운용계획 교육분야 작업반. 2012. “2012~2016 국가재정운용계획: 교육분야”.
- 국무총리실·기획재정부·교육과학기술부·행정안전부·보건복지부(2012.1.18). 3·4세 누리과정 도입계획(안).
- 국민권익위원회. 2010. 교육과학기술부 특별교부금 부패영향평가 개선 권고안.
- \_\_\_\_\_. 2011. 2012년도 예산안 부처별 분석Ⅲ(교육과학기술·문화체육관광방송통신·농림수산식품).
- 국회예산정책처. 2012. 2011회계연도 결산 부처별 분석Ⅳ.
- 김영옥 외. 2013. 「유아교육발전 5개년 계획수립 정책연구」(교육과학기술부·광주광역시교육청).
- 송기창. 1994. 지방교육재정의 안정성 평가연구. 「교육재정경제연구」, 3(1), 161-204.
- \_\_\_\_\_. “지방교육재정의 위기: 실상과 대책”, 2014년 한국교육재정경제학회 추계학술대회 발표자료, 2014. 9.26
- 안상훈. 2013. 「지속 가능한 공정 복지의 원칙」, 국제전략연구원 정책토론회 발표 자료(국제전략연구원, 2013.3.20.).
- 안종석. 2012. “세계개편이 교육재정에 미치는 영향과 문제점”, 재정포럼 제194호, 한국조세재정연구원, 2012.8.
- \_\_\_\_\_. 2014. 보편적 교육복지 확대에 따른 교육재정 구조 변화와 개선 방안, 2014년도 지방교육재정 정책 포럼, 한국교육개발원 지방교육재정연구센터
- 윤홍주. 2012. 지방교육재정 보통교부금제도의 성과와 과제. 「한국교육재정경제학회」. 지방교육재정제도의 성과와 과제(2012년 하계학술대회 자료집). 3-32.
- 이근영·이혜정·임경선·하봉운. 2014. 『경기도 교육복지 발전 방안-경기도교육청 12대 교육복지과제를 중심으로-』, (재)경기도교육연구원
- 이봉주·우명숙. 2014. 「보편적 교육복지, 제한된 교육재정 : 문제점과 대책」, 『교육재정 정책포럼 : 교육복지재정 실태와 과제』 자료집, 1~39쪽.
- 이혜숙·김귀영·차성현·최일선·하봉운·강은나·서은정·박수연. 2013. 『서울 교육복지 기본계획 수립 연구』, 서울연구원
- 임병인. 2014. 지방교육재정 운영 실태 및 개선 방안, 2014년도 지방교육재정 정책 포럼, 한국교육개발

원 지방교육재정연구센터

임성일 · 손희준. 2011. 지방교육재정제도의 개선방안: 지방재정과 지방교육재정간의 관계 재정립. 「지방행정연구」. 25(3). 59-92.

조선비즈. 2013. 기재부 "서울시 보육료, 이미 정부가 42% 부담". 2013. 11. 24.

조은영. 2012. 출산·보육지원 재정수요 추계와 정책과제(경제현안분석 제72호). 국회예산정책처.

전국시도교육감협의회. 2014. 2015년 교육재정 여건 및 대책 간담회 자료집.

최준렬. 2009. 지방교육재정 특별교부금의 운영 실태와 개선방안. 「교육재정경제연구」. 18(2). 137-165.

한국교육개발원. 2011a. 2011년도 특별교부금 국가시책사업별 평가보고서.

\_\_\_\_\_ . 2011b. 특별교부금 국가시책사업 운영 현황 및 제도 개선 방안.

\_\_\_\_\_ . 2012. 2012 지방교육재정분석 종합보고서.

\_\_\_\_\_ . 「2013년 지방교육재정분석 종합보고서」, 2013.12.



# 제주형 자율학교 상대적 효율성 분석

이인희(제주대학교)

김민희(대구대학교)

## I. 서론

공교육에 투자되는 재원의 한계로 인해 효율성(Efficiency)은 학교 운영의 자율성 및 책무성과 함께 학교가 추구해야 할 중요한 가치로 인식되고 있다. 효율성이란 제한된 희소자원에서부터 최대의 효과를 얻으려는 경제원리로서 연구자에 따라 다양한 유형으로 분류되고 있으나 일반적으로 투입에 대한 산출의 비율로 설명되고 있다(윤정일 외, 2012). 초·중등학교 운영의 효율성에 대한 연원은 Taylor의 과학적 관리기법의 발전과 궤를 같이 한다고 볼 수 있다(Hanushek, 1986). 효율성을 학교교육에 적용하면, 학교교육에 필요한 투입으로 최소의 비용을 투자하여 교육의 결과로서 최대의 학습결과를 창출하는 것으로 개념화할 수 있다(나민주, 김민희, 2013; Guthrie, Garms & Pierce, 1988).

우리나라는 2007년 ‘교육관련기관의 정보공개에 관한 특례법’을 제정하여 초·중등학교에 대한 다양한 정보를 학교정보고시제도포털사이트(학교알리미)를 통해 공개하고 있다. 학교와 학생의 정보가 공개됨으로써 학부모의 알권리가 보장되고 학교선택권이 높아질 것이라는 기대감도 크지만 지역간, 학교간 서열화를 부추기고 교육의 형평성을 저해할 것이라는 우려도 높다. 김민희(2010)는 정보공개를 둘러싼 이러한 논란에도 불구하고 단위학교 차원에서 주어진 여건 하에 학교를 효율적으로 운영하는 것을 고민할 때라고 지적하며, 정보공개와 함께 초·중등학교 운영의 효율성에 대한 관심이 더욱 높아질 것이라고 예측하고 있다.

제주형 자율학교는 ‘제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법(이하 ‘제주도특별법’이라고 함)’ 제185조(학교 및 교육과정 운영의 특례)와 동법 시행령 제29조(자율학교심사위원회의 설치), 제30조(자율학교의 지정절차), 제31조(자율학교 운영의 특례)에 의해 운영되는 제주특별자치도(이하 ‘제주도’라고 함)만의 혁신적인 초·중등학교를 의미한다. 제주형 자율학교는 시범기인 2007년에 9개교로 출발하여, 제2기(2009~2011)에 25개교, 제3기(2011~2013)에 37개교로 확대되었고, 2014년 현재 제4기(2013~2015)를 맞아 총 51개교가 운영되고 있으며 이는 제주도 전체 초·중등학교의 28.2%에 해당한다. 그리고 현재까지 8년간 자율학교에 투입된 재정은 약 190억 원에 이른다(제주특별자치도교육청, 2014).

이러한 제주형 자율학교의 운영에 대한 교육수요자의 만족도는 지정 이전의 70.6%에서 2010년 81.6%, 2012년 86.3%로 향상되었고, 사교육비 절감효과도 매년 60~70억 원으로 추산되고 있다(강형인, 2011; 제주특별자치도교육청, 2012). 나아가 혁신학교 성패에 대한 실마리도 제주형 자율학교의 운영에서 찾으려 했던 노력(동아일보, 2010.10.27)이 있을 만큼 혁신학교 확산에도 기여하였다고 볼 수 있다. 그러나 2012년 제주형 자율학교에 대한 학생만족도(80.6%)와 학부모만족도(81.4%)는 교직원만족도(91.6)보다 상당히 낮게 나타나 제주형 자율학교의 운영에 대한 문제점도 제기하고 있다. 따라서 제주형 자율학교에 대한 장기적인 만족도와 질 높은 교육성과를 달성하고 운영의 효율성을 향상하기 위해서는 이들 자율학교에 대한 다각도의 성과 분석이 필요하다.

지금까지 수행된 제주형 자율학교와 관련한 선행연구로는 주로 자율학교 운영 실태와 개선방안(문현식, 2009; 현순안, 2009), 교사의 인식(이혜형, 2010), 교육프로그램 분석(홍경선, 2008; 장승희, 2011)에 대한 것이었고, 성과분석과 관련해서는 강형인(2011)의 연구와 학생, 학부모, 교직원의 만족도를 조사한 2년 주기의 종합평가보고서(제주특별자치도교육청, 2008; 2010; 2012)가 전부이다. 기존의 연구에서는 제주형 자율학교에 대한 실질적인 효과 분석은 전혀 이루어지지 않았다. 따라서 제주형 자율학교 운영에 대한 성과를 효율성 차원에서 접근하는 것은 매우 유용할 것이다.

그동안 학교교육의 성과를 운영의 효율성 측면에서 측정하기 위해 교육생산함수, 교육투자 수익율, 비용-편입분석, 평가지표 등의 다양한 방법이 활용되었으나, 이러한 분석방법은 학교교육의 궁극적인 목적인 교육 산출과 연결되지 못한 채 주로 투입지표와 과정지표를 중심으로 분석하거나 투입, 과정, 산출 지표를 별개로 측정하여 종합하는 수준에 머무르는 한계가 있었다(김무영, 서화정, 김병주, 2011). 최근 들어, 기존 분석방법의 한계와 비판을 넘어서 비영리조직의 상대적 효율성을 측정하는 비모수적 기법인 DEA(Data Envelopment Analysis: DEA)가 적용되고 있으며, 교육부분에서도 점차 적용범위가 확대되어 왔다. 그러나 DEA를 활용한 교육부분의 연구는 주로 고등교육기관을 대상으로 수행되었으며, 중등교육기관의 효율성을 분석한 연구(천세영, 2002; 김은정, 김현재, 조성한, 2006; 김현재, 윤원철, 2006; 김민희, 나민주, 김창원, 2008; 김민희, 2010; 김무영 외, 2011; 이상린, 문명현, 김병주, 2011; 나민주, 김민희, 2013)는 많지 않다. 특히, DEA를 적용하여 초등학교 효율성을 분석한 연구는 2편(김수진, 2013; 서효한, 2013)에 불과하다.

본 연구에서는 제주형 자율학교 가운데 초등학교를 분석대상으로 선정하였다. 그 이유는 다음과 같다. 첫째, 현재 운영되고 있는 총 51개의 자율학교 가운데 초등학교의 수는 36개로 전체의 70.1%를 차지한다. 둘째, 우리나라 교육 현실을 감안할 때 초등학교는 중·고등학교보다 제주형 자율학교가 지향하는 목표를 추진하는데 유리하다(장승희, 2011). 셋째, 초등학교가 제주형 자율학교로 지정된 것은 우리나라에서 최초로 지정된 자율학교(초등학교)의 역사보다 1년이나 앞서기 때문이다.

이러한 문제의식에 따라 본 연구는 제주형 자율학교의 교육성과를 중심으로 DEA를 활용하여 초등학교간의 상대적 효율성을 분석하는 데 목적이 있다. 본 연구의 DEA 분석결과는 학교수준에서 자율학교 운영의 효율성을 제고하기 위해서 어떤 노력을 기울여야 하는지에 대한 시사점을 제시하고, 가용자원 활용의 효율성 제고를 촉진할 수 있는 자율학교 평가모형을 설계하는데 활용될 수 있을 것으로 기대된다.

## II. 이론적 배경

### 1. 제주형 자율학교

제주형 자율학교는 제주도특별법 제186조 및 동법 시행령 제29~31조에 의해 규정하고 있는 특별한 학교 형태로, 제주에서만 운영되고 있으며 전국 유일의 새로운 학교로 제주도만이 갖는 특수성을 고려하여 학교장에게 자율권을 대폭 위임한 자율학교를 의미한다(현순안, 2009). 한편, 제주특별자치도교육청(이하 ‘제주도교육청’이라고 함)은 제주형 자율학교를 일명 ‘i-좋은학교’로 명명하고 있는데, 이는 우리말에서 아이들이 좋은 학교, “나”가 좋은 학교, 감탄사 “아이!” 좋은 학교라는 의미와 국제적인(international) 학교, 재미있게(interesting) 공부하는 학교, 상상력이 풍부한(imaginative) 학생들의 학교라는 의미를 가지고 있다.

제주도교육청(2006)에 따르면, 제주형 자율학교의 운영 목적은 국제자유도시에 알맞은 제주지역의 차별화된 교육인프라 구축, 교육과정 및 학교경영의 자율권 부여로 특성화된 학교 조성, 과대학교·과밀학급 해소 및 도내 지역 간 교육격차 해소, 창의적 교육과정·특성화된 프로그램 운영으로 최고 수준의 교육활동 전개의 4가지로 정리된다. 이러한 제주형 자율학교는 2년 단위로 지정·운영된다. 신규로 지정되어 2년이 지나면 제주도교육청의 종합평가를 통해 재지정이 가능하나, 4년을 초과하여 운영기간을 연장하고자 할 때에는 ‘자율학교의 운영 특례’는 인정되나 특별재정은 지원되지 않는다. 현재 제주형 자율학교는 시범기인 2007년에 9개교로 출발하여 2014년 현재 총 51개교가 운영되고 있으며, 2014년까지 지난 8년간에 약 190억 원의 재정이 투입되었다. 제주형 자율학교의 구체적인 현황은 다음의 <표 1>과 같다.

〈표 1〉 제주형 자율학교 현황

구분	기간	학교수				재정지원액 (천원)
		초	중	고	총계	
제1기	2007.3.~2009.2.	5	3	1	9	3,590,000
제2기	2009.3.~2011.2.	14	6	5	25	4,465,770
제3기	2011.3.~2013.2.	24	8	5	37	4,953,000
제4기	2013.3.~2015.2.	36	10	5	51	6,177,000

강형인(2011)은 제주형 자율학교의 특성을 법적인 차원과 제도적 차원으로 구분하고 있다. 우선 법적 특성이란 2006년 7월 1일 제주특별자치도가 출범하고 국제자유도시로 지정되면서 세계화 속에서 제주특별자치도의 위상에 알맞은 교육을 실시하기 위해, 제주지역에 소재하는 국·공·사립의 초·중·고등학교에 대하여는 제주도 교육감의 지정을 받아 일반학교와 달리 운영상의 각종 특례가 인정되도록 법제화 되었다는 것을 의미한다. 다음으로 제도적인 특성은 다음과 같다. 첫째, 제주형 자율학교 운영을 위해 제주자치도 도청과 공동으로 교육재정을 투자한다. 둘째, 제주형 자율학교 교원 인사정책을 별도로 마련한다. 셋째, 제주형 자율학교에 근무하는 교직원에 대하여는 인사상 우대정책을 도입한다. 넷째, 제주형 자율학교에는 일반학교와 차별화된 원어민보조교사 배치기준을 마련한다. 다섯째, 제주형 자율학교에 근무하는 원어민 보조교사에게는 특별 연구수당 지급제도를 도입한다. 여섯째, 제주형 자율학교 학생 선발에 관하여는 제주도특별법에 의거하여 학생의 지원에 의한 필기고사 이외의 방법으로 선발할 수 있다. 일곱째, 제주형 자율학교의 장과 교육감은 자율학교 관련 규정에 의하여 교육경쟁력 제고와 국제화된 교육환경 조성을 목적으로 성과 협약을 체결하고 협약의 이행 정도를 관리하는 성과 협약 및 평가 제도를 도입한다. 이상의 내용을 정리하여 일반학교와 비교하면 다음의 <표 2>와 같다.

〈표 2〉 제주형 자율학교와 일반학교 비교

구분	일반학교	제주형 자율학교
운영주체	국가, 교육청, 사학법인 (설립·운영권자 동일)	성과협약을 맺은 학교장
운영상 법적근거	초·중등교육법	제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법
자 율 성	학생 모집	평준화지역: 교육감 결정 비평준화지역: 학교별 선발
	교원인사	교원 자격제 엄격 적용 학교장의 인사권 제약 순환전보제에 의한 교원 임용
	교육과정	교육과정 운영상 자율 제약
		평준화 원칙 유지하되, 다양한 전형 방법 적용 가능
		교원 임용·소속 교원 전보유예 요청 가능
		교육과정 자율 운영 학년도, 학기 및 수업일수, 학년제 조절 가능

		국내외 출판도서 사용가능
책무성	학교평가시스템 미흡 (관리적 책무성 위주)	협약이행 여부를 중심으로 평가 (교육적 책무성 강화)
인센티브	없음	자율학교 교직원 근무가산점 부여 제주형 자율학교 특별 재정 지원 외국인 기간제 교사의 임용 원어민 보조교사 확대배치
학교헌장	없음	헌장 제정 공개 (헌장에 따른 학교 운영 보장)

※ 출처: 이해형(2010: 13)을 재구성함.

## 2. DEA와 상대적 효율성

자료포락분석으로 불리는 DEA는 유사한 서비스를 제공하는 조직의 효율성을 평가하는데 효과적인 기법이다. DEA는 통계학적으로 회귀분석법과는 달리 사전에 구체적인 함수형태를 가정하고 모수(parameter)를 추정하는 것이 아니고, 선형계획법에 근거하여 몇 가지 기준 하에서 평가대상의 경험적인 투입요소와 산출물 간의 자료를 이용하여 경험적 효율성 프론티어를 도출한 후 평가대상과 비교하여 평가대상의 효율치를 측정하는 비모수적 접근방법이다(박만희, 2008).

김무영 외(2011)에 따르면, DEA는 기존의 효율성 측정방법인 함수접근법, 생산성지수법, 비율분석법과 달리 여러 투입과 여러 산출 구조에서 복수의 투입요소와 복수의 산출물을 동시에 고려하여 상대적 효율치를 도출하기 때문에 단일투입요소와 단일산출물 간의 관계를 나타내는 비율분석의 단점을 보완할 수 있다. 또한 DEA는 각각의 산출물 또는 투입요소에 대한 가중치를 필요로 하지 않아 생산지수법에서 존재하는 가중치의 주관성 문제가 존재하지 않으며, 함수접근법에서와 달리 투입요소와 산출물 간의 특별한 함수형태를 가정하지 않는다. 즉 DEA는 기존의 효율성 분석방법의 문제점을 보완하고 투입과 산출의 측정단위를 하나의 단위로 통일할 필요가 없이 각 요소의 측정단위가 상이하여도 상대적 효율성을 추정할 수 있으며, 전반적인 효율성뿐만 아니라 비효율적 요소와 비효율 정도에 관한 정보를 제공해 주고 준거집단(Reference Set)에 비추어 효율성을 개선할 수 있는 방법도 알려주는 장점을 지니고 있기 때문에 매우 광범위하게 활용되는 추세이다.

DEA는 Charnes, Cooper와 Rhodes(1978)에 의해 비영리적 목적으로 개발된 방법으로, 투입과 산출들을 결합할 수 있는 시장가격은 존재하지 않는 것이 대개의 DMU(Decision Making Unit)가 처한 현실이며, 이럴 경우 효율성은 차선적인 차원, 즉 상대적인 관점에서 측정될 수밖에 없고 효율적 DMU들이 경험적으로 형성하는 효율성 프론티어를 통해 각 DMU의 상대적 효율성을 측정할 수 있다고 본다. 따라서 DEA는 최선의 실무에 입각한 효율적 프론티어를 도출하고 보편적으로 알려진 선형계획모델에 근거하여 개별 DMU를 최적화하는 변수 양태를 제시함으로써 종전의 평가방식에 비해 새로운 관리적, 이론적 통찰력을 제

공한다고 할 수 있다. 이 기법에는 원래 Farrell(1957)의 효율성 개념의 단일비율모형에서 다수의 투입과 다수의 산출에 관한 비율모형으로 확장시킨 규모수익불변(CRS) 또는 CCR(Charnes, Cooper & Rhodes, 1978) 모형과, 많은 경우 경영규모는 의사결정단위의 효율성 평가에 영향을 미친다고 가정하는 규모수익가변(VRS) 또는 BCC(Banker, Charnes & Cooper, 1984) 모형이 있다. CCR모형은 각 의사결정단위의 규모 수익이 불변이라는 가정하에 효율성을 측정하기 때문에 규모의 효율성과 순수한 기술적 효율성을 구분하지 못한다는 단점이 있는데, BCC모형은 순수한 기술적 효율성을 측정하기 때문에 이를 활용하면 두 효율성을 구분할 수 있게 된다(윤홍주, 2008).

그러나 DEA는 다음과 같은 한계를 갖는다(최영출, 김민희, 2012). ① 모델에 이용된 변수들에 따라 DMU의 상대적 효율치가 달라질 수 있다는 점이다. DEA는 선정된 투입 및 산출 변수들만을 이용하여 이들 변수들 간의 관계를 실제로 사용한 자료를 토대로 파악하는 실증적 모델이기 때문이다. ② DEA모형에서 이용되는 자료에서 비롯되는 한계점으로, 실증자료에 통계적 오류가 포함되어 있을 경우 DEA 결과는 동 오류가 미치는 효과를 담고 있게 된다. ③ DEA 모델이 갖는 본질적인 특징에 기인한 한계이다. 즉, DEA는 상대적 효율성 평가 모델이므로 DEA에서 효율적인 단위로 평가된 DMU라 하더라도 개선의 여지가 없는 절대적인 효율단위로 간주하여서는 안 된다.

이러한 DEA의 한계에도 불구하고, 이 분석방법은 다수의 투입-산출 변수를 활용하여 비교 단위 간 상대적 효율성을 측정해 내는 기법으로 기존의 효율성 측정방법들에 대한 비판과 그 한계를 극복할 수 있는 타당성 높은 대안의 하나로 간주되고 있으며, 교육부분에서도 점차 적용범위가 확대되고 있다(김무영 외, 2011; 나민주, 김민희, 2013).

### 3. 초·중등학교 교육의 투입·산출 변수 분류 및 선정

DEA를 활용한 초·중등학교의 효율성을 분석한 국내·외 선행연구를 살펴보면, 분석대상과 분석모형에 포함된 투입·산출변수는 연구의 목적이나 내용에 따라 매우 다르다. 그러나 일반적으로 투입변수로는 교사당 학생수, 학급당 학생수, 교사의 경력, 재정지원액, 학교면적 등이 사용되고, 산출변수로는 학업성취도, 대학진학률, 만족도 등이 사용되고 있다. 국내·외 선행연구에서 사용된 투입변수와 산출변수를 분석대상과 함께 정리하면 다음의 <표 3>과 같다.

〈표 3〉 초·중등학교 효율성 분석 관련 변수

구분	연구대상	투입변수	산출변수
천세영 (2000, 2002)	충북지역 일반계, 상업계 고등학교 (63개)	학급당 학생수, 교사평균경력, 석사이상 교원비율, 자격시수율, 학생당 수익사업비	4년제 대학진학률 정서성과
김은정, 김현재, 조성한 (2006)	서울지역 고등학교 (195개)	학급당 학생수, 교사평균경력, 17년이상 교수 비율, 학생당 부지, 학생당 복리비	4년제 대학진학률
이건남 (2009)	16개 시·도별 특성화고등학교	재정지원액	입학생수, 진학생수, 취업생수
박노경 (2009)	전국 여자상업고등학교 (20개)	교사수, 졸업생 수	취업생 수
모수원 (2010)	16개 시·도별 특성화고등학교	교사수, 학교수	학생수
김민희 (2010)	충북지역 일반고등학교 (42개)	학급당학생수, 교사1인당학생수, 학생1인당교육비	국가수준학업성취도평가점수, 학업중단학생비율, 대학진학률
김민희, 나민주, 김창원 (2008)	전국 중학교 (150개)	학생 100명당 교원수, 교사학력, 학생이전성취도, 가구소득, 학생당교수학습활동비	학업성취도, 만족도
이상린, 문명현, 김병주 (2011)	대구, 경북 중학교 (278개)	1급 정교사 비율, 학생100명당 교원수, 학생당교육비	국가수준학업성취도평가의 보통학력이상 비율
서효한 (2013)	전북지역 초등학교 (154개)	1급 정교사 비율, 교사1인당 학생수, 학급당 학생수, 학생1인당 교육비, 결산총액 대비 교수학습결산액 비율	국가수준학업성취도평가점수
김수진 (2013)	충남지역 초등학교 (380개)	학생 100명당 교원수, 1급 정교사 비율, 학생1인당 교수학습활동비	국가수준학업성취 보통학력 이상 비율(국어, 수학, 영어)
Brabley, Jones & Millington (2001)	영국 중등학교 (2,657개)	사회경제적 배경, 정식 교사 자격증 소지자수	GCSE 시험점수, 출석률
Primont & Domazlichky (2006)	미국 미주리주 초·중등학교	이전(읽기,과학,의사소통) 점수, 급식감면자수, SES, 소수민족비율, 영어사용제한부모비율, 면적당 인구수, 인구수, 학생100명당 혼육사건수	읽기, 과학, 의사소통점수

고등학교의 효율성을 분석한 연구는 다음과 같다. 천세영(2000, 2002)은 충청지역의 63개 일반계와 특성화고등학교를 대상으로 투입요소로 학급당 학생수, 교사평균경력, 석사이상 교원비율, 자격시수율, 학생당 수익사업비 등을, 산출변수로 4년제 대학진학률과 정서성과를 사용하였다. 김은정 외(2006)는 서울지역의 195개 고등학교를 대상으로 투입요소로 학급당 학

생수, 교사의 평균경력, 17년 이상 교사 비율, 학생당 부지, 학생당 복리비율, 산출요소로 4년제 대학진학률을 사용하였다. 이진남(2009)은 16개 시·도별 특성화 고등학교를 대상으로 투입요소로 제정지원액을 산출요소로 입학생수, 진학생수, 취업자수를 선정하여 분석하였다. 박노경(2009)은 전국의 20개 여자상업고등학교를 대상으로 투입요소로 교사수 졸업생수를, 산출요소로 취업생수를 선정하였다. 모수원(2010)은 16개 시·도의 특성화고등학교를 대상으로 투입요소로 교사수, 학교수를, 산출요소로 학생수를 선정하여 투입지향적 DEA기법을 적용하였다. 김민희(2010)는 충북지역 일반고등학교 42개교를 대상으로 투입요소로 학급당학생수, 교사1인당학생수, 학생1인당교육비를, 산출요소로 국가수준학업성취도평가점수, 학업중단학생비율, 대학진학률을 사용하였다. Brabley, Jones와 Millington(2001)은 영국의 중등학교를 대상으로 투입요소로 사회경제적 배경 정식 교사 자격증 소지자수를, 산출요소로 GCSE 시험점수, 출석률을 사용하였다.

중학교의 효율성을 분석한 연구로는 2편이 있다. 김민희 외(2008)는 KEDI ‘2005 한국교육중단연구’의 데이터를 활용하여 전국 150개 중학교를 대상으로 투입요소로 학생당 교원수, 교사 학력, 학생 이전 성취도, 가구 소득, 교수학습활동비율을, 산출요소로 학업성취도, 만족도를 사용하였다. 이상린 외(2011)는 대구와 경북지역 278개 중학교를 대상으로 투입요소로 1급 정교사 비율, 학생100명당 교원수, 학생당교육비율을, 산출요소로 국가수준학업성취도평가의 보통학력이상 비율을 사용하였다.

DEA를 활용하여 초등학교를 대상으로 효율성을 분석한 연구는 3편이 있다. 서효한(2013)은 전북지역 초등학교 154개교를 대상으로 투입요소로 1급 정교사 비율, 교사1인당 학생수, 학급당 학생수, 학생1인당 교육비, 결산총액 대비 교수학습 결산액 비율을, 산출요소로 국가수준학업성취도평가점수를 활용하였다. 김수진(2013)은 충남지역 초등학교 380개교를 대상으로 투입요소로 학생 100명당 교원수, 1급 정교사 비율, 학생1인당 교수학습활동비를, 산출요소로 국어, 수학, 영어 국가수준학업성취 보통학력이상 비율을 활용하였다. 반면에 Primont & Domazlichky(2006)는 미국 미주리주의 초등학교를 포함하여 초·중등학교 전체를 대상으로 투입요소로 이전(읽기, 과학, 의사소통) 점수, 급식감면자수, SES, 소수민족비율, 영어사용제한부모비율, 면적당 인구수, 인구수, 학생100명당 혼육사건수를, 산출요소로 읽기, 과학, 의사소통점수를 활용하였다.

DEA에 포함되는 변수들은 경험적인 선행연구에서 타당성을 확인할 수 있는 것이 중요하기에(Johnes, 2004), 본 연구에서는 선행연구 분석을 바탕으로 하여 투입변수로 자율학교에 증원된 교사1인의 여부를 고려하여 교원1인당 학생수와 자율학교 특별제정지원액을 선정하였고, 산출변수로는 학생과 관련된 변인으로 자율학교의 성과를 나타내는 학생수 증가율과 영어기초학력이상 성취비율, 그리고 교육프로그램 만족도와 학생, 학부모, 교원의 만족도를 선정하였다.

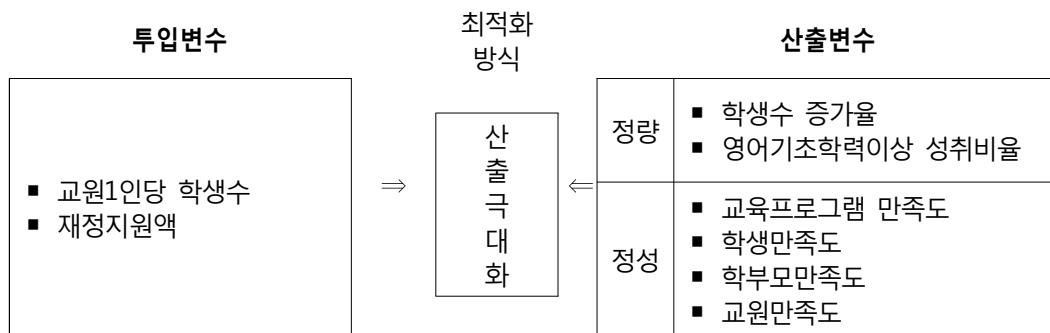


### Ⅲ. 연구방법

#### 1. DEA 분석모형

본 연구에서 활용한 제주형 자율학교 DEA 분석모형은 아래 <그림 1>과 같다. 본 연구에서는 DMU별로 동일한 자료수집이 가능한 2012년도 자료를 활용하였다. 분석모형에는 2개의 투입변수와 6개의 산출변수가 포함되었고, 산출극대화 방식을 적용하여 제주형 자율학교의 상대적 효율성을 분석하였다. 투입변수는 인적자원변수인 교원1인당 학생수와 물적변수인 재정지원액이며, 정책적으로 통제가능한 변수들이다. 산출변수는 제주형 자율학교가 지향하는 목표를 반영하는 변수로서, 정량변수로는 학생수증가율, 영어기초학력이상 성취비율을, 정성적 변수로는 교육프로그램 만족도, 학생·학부모·교원만족도를 선정하였다.

<그림 1> DEA 분석모형



DEA를 활용한 분석에서는 최적화 방식으로 산출극대화와 투입최소화를 모두 적용하기도 하나(나민주, 김민희, 2005), 본 연구에서는 의무교육단계인 초등학교 교육의 효율성을 측정하는 경우로 비용을 고정시킨 상태에서 산출을 극대화시키는데 관심을 두는 산출극대화 방식이 적합한 것으로 판단하여 이 방식만을 적용하였다.

#### 2. 분석 대상학교 및 변수

본 연구에서는 분석대상으로 2012학년도를 기준으로 하여 효율성 분석을 위한 변수 수집이 가능한 총 19개의 초등학교 단계의 제주형 자율학교를 선정하였다. 학교별 특성변인으로는 소재지(제주시/서귀포시)와 지정연도 변인을 활용하였다. 제주시 소재 학교수가 서귀포시 소재 학교수보다 2배 이상 더 많으나, 지정연도에 따른 학교수에는 거의 차이가 없는 것으로 나타났다. 분석대상 학교의 배경변인별 분포는 다음의 <표 4>와 같다.

〈표 4〉 분석대상 제주형 자율학교 현황

배경변인		빈도(N)	비율(%)
계		19	100.0
소재지	제주시	13	68.4
	서귀포시	6	31.6
지정 연도	2009	9	52.6
	2011	10	47.4

본 연구의 DEA에 활용된 변수의 산출식은 다음의 <표 5>와 같다. 투입변수 중에서 교원1인당 학생수는 기간제교사를 제외한 정규교사와 비정규교사를 합한 수로 산정하였고, 재정지원액은 교육청에서 각 학교별로 지원한 금액을 사용하였다. 산출변수 중에서 학생수 증가율은 전년대비 금년도의 학생수 증가 비율을, 교육프로그램 만족도는 학교별 창의적인 교육과정 편성·운영에 대한 응답의 총점 평균을, 그리고 학생·학부모·교원만족도는 학교별 학생, 학부모, 교원 응답의 총점 평균을 사용하였다.

〈표 5〉 제주형 자율학교 DEA에 포함된 변수 설명

변수	변수명	변수 설명
투입 변수 (2개)	교원1인당 학생수	총학생수×100÷교사수 단, 교사수=정규교사+비정규교사(기간제 교사 제외)
	재정지원액	제주형 자율학교 기별, 학교별 예산 지원액
산출 변수 (6개)	학생수 증가율	전년도 대비 금년도 학생수 증가 비율
	영어 기초학력이상 성취비율	영어 국가수준학업성취도 기초학력이상 성취 비율
	교육프로그램 만족도	학교별 창의적인 교육과정 편성·운영 응답의 총점 평균
	학생만족도	학교별 학생 응답 총점 평균
	학부모만족도	학교별 학부모 응답 총점 평균
	교원만족도	학교별 교원 응답 총점 평균

### 3. 분석자료 및 분석방법

본 연구는 2012년 제주형 자율학교 자료를 활용하였다. 초·중등학교정보공시제도가 시행되면서 전국 단위의 표준화된 자료 수집이 가능해짐에 따라 교사1인당 학생수, 영어 기초학력이상 성취비율 자료는 학교알리미를 통해 확보하였다. 재정지원액은 교육청의 자료를 활용하였고, 교육프로그램 만족도와 학생·학부모·교원만족도는 각 학교별 종합평가보고서 자료를 활용하였다(제주특별자치도교육청, 2012). DEA 효율성 분석은 EnPAS 1.0 프로그램을 사용하였고, 기술통계치 및 차이분석 등은 Excel 2007과 SPSS 20.0 프로그램을 사용하였다.

## IV. 분석결과

### 1. 기술통계치

본 연구에 활용된 분석변수의 기술통계치를 평균, 표준편차, 최소값과 최대값으로 구분하여 제시하면 다음의 <표 6>과 같다. 투입변수 중 교사1인당 학생수는 평균 11명, 재정지원액은 7,700만원 정도로 나타났다. 산출변수 중 학생수 증가율은 0.9%, 교육프로그램 만족도는 93점, 영어기초학력이상 성취비율은 99%, 학생·학부모·교원만족도는 각각 93.5점, 89.5점, 97.6점으로 학부모 만족도가 가장 낮았고 교원만족도가 가장 높게 나타났다.

<표 6> 분석변수의 기술통계치

(N=19)

변수	평균	표준편차	최소값	최대값
교사1인당 학생수	11.0684	3.94293	6.40	17.50
재정지원	77736.8421	14417.74410	59000.00	92000.00
학생수 증가율	.9186	.10942	.66	1.16
교육프로그램 만족도	93.1263	5.02359	80.10	99.50
영어 기초학력이상 성취비율	98.9737	2.50063	90.50	100.00
학생만족도	93.5211	4.71588	81.90	99.50
학부모만족도	89.5211	6.41895	81.00	100.00
교원만족도	97.6368	2.88024	90.40	100.00

### 2. DEA 결과

#### 1) 효율치 분포

제주형 자율학교의 상대적 효율치 분포를 규모수익불변(CRS) 및 규모수익가변(VRS) 결과 별로 제시하면 다음의 <표 7>과 같다. 총 19개 학교의 규모수익불변(CRS) 효율치 평균은 89.38%이고, 가장 낮은 효율치를 보이는 학교는 72.23%로 나타났다. 19개 학교 중에서 100% 효율치를 달성하고 있는 학교는 4개교로 전체 학교수의 약 21%를 차지하고 있다. 90%~99.9%의 효율치를 보이는 학교수는 6개교(31.6%), 80~89%의 효율치 대상 학교수는 6개교(31.6%)였으며, 70~79%의 효율치에 해당하는 학교도 3개교로 약 15.8%를 차지하고 있다.

반면, 규모수익가변(VRS) 즉 학교 규모를 고려했을 경우의 효율성 변화를 분석한 결과에 의하면 총 19개 학교 중 17개 학교인 89.5% 학교가 100% 효율성을 달성하고 있는 것으로 나타났다. 이러한 결과는, 제주형 자율학교별 상대적 효율성 차이는 규모보다는 운영상의 문제에 기인하고 있음을 시사하고 있다. 구체적인 학교별 분석결과는 다음 절의 <표 8>에 제시하였다.

〈표 7〉 상대적 효율치 분포

효율치	규모수익불변(CRS)		규모수익가변(VRS)	
	학교수	비율(%)	학교수	비율(%)
100	4	21.1	17	89.5
90~99.9	6	31.6	2	10.5
80~89	6	31.6	-	-
70~79	3	15.8	-	-
계	19	100.0	19	100.0
평균	89.38		99.79	
표준편차	9.32		0.64	
최대값	100.00		100.00	
최소값	72.23		97.50	

2) 학교별 효율성 분석 결과

학교별 DEA 분석결과를 규모수익, 산출부족분, 준거집단, 참조횟수로 구분하여 제시하면 <표 8>과 같다. 분석결과에 의하면, 효율성 분석대상 19개 자율학교 중 규모수익불변(CRS)인 학교가 4개(21.1%)이며 규모수익체감(DRS)인 학교가 15개(78.9%)로 나타났다. 규모확대를 통한 효율성 제고 방안을 수립해야 하는 규모수익체중(IRS) 학교는 없는 것으로 나타난 것이 특징적이다. 즉 제주형 자율학교의 효율성 차이를 가져오는 것은 대부분 규모 요인보다는 운영상의 문제로 인해 나타난다고 볼 수 있다. 규모수익체감(DRS)으로 나타난 학교는 자율학교 운영상의 효율성 향상 방안 수립을 통한 효율성 제고가 바람직하다. 특히 상대적으로 효율성이 낮은 학교들이 효율성을 높이기 위해서는 산출부족분, 즉 산출변수로 제시된 학생수증가율과 교육프로그램 만족도의 값을 높이기 위한 노력이 필요하다.

상대적으로 효율성이 낮은 학교들이 벤치마킹 대상으로 할 수 있는 참조횟수가 가장 많은 학교는 2, 11번 학교로 각각 5회 이상의 참조횟수를 나타내고 있다. 18번 학교는 참조횟수가 3회, 1번과 12번 학교는 2회, 9번과 14번 학교도 참조횟수가 각각 1회씩으로 나타나 상대적으로 다른 학교에 비해 효율적으로 운영하고 있는 것으로 나타났다.

〈표 8〉 학교별 효율성 분석 결과

학교	효율성				산출부족분*						준거 집단	참조 횟수
	CRS	VRS	SE	규모 수익	①	②	③	④	⑤	⑥		
1	80.52	100	80.52	DRS	0	0	0	0	0	0	1	2
2	74.15	100	74.15	DRS	0	0	0	0	0	0	2	5
3	81.15	100	81.15	DRS	0.002	0.715	0	0.339	0	0	2,9	0
4	72.23	100	72.23	DRS	0.006	8.5	0	3.9	12.4	0	2	0

5	82.83	100	82.83	DRS	0	0	0	0	0	0	5	0
6	97.87	100	97.87	DRS	0	0	0	0	0	0	6	0
7	77.14	100	77.14	DRS	0	0	0	0	0	0	7	0
8	94.45	100	94.45	DRS	0	0	0	0	0	0	8	0
9	89.7	100	89.7	DRS	0	0	0	0	0	0	9	1
10	100	100	100	CRS	0	0	0	0	0	0	10	0
11	100	100	100	CRS	0	0	0	0	0	0	11	5
12	100	100	100	CRS	0	0	0	0	0	0	12	2
13	95.16	100	95.16	DRS	0.078	0.681	0	2.348	11.775	0	2,11,18	0
14	93.2	100	93.2	DRS	0	0	0	0	0	0	14	1
15	84.6	97.5	86.77	DRS	0.045	2.789	3.01	2.371	5.193	2.51	11,14	0
16	85.55	98.6	86.76	DRS	0.215	2.557	1.39	2.951	7.842	1.339	2,11,18	0
17	93.31	100	93.31	DRS	0	5.7	0	5.602	6.556	0	1,11,12,18	0
18	100	100	100	CRS	0	0	0	0	0	0	18	3
19	96.32	100	96.32	DRS	0	0.94	0	0	1.364	2.474	1,2,11,12	0

※ 주: ① 학생수 증가율, ② 교육프로그램 만족도, ③ 영어기초학력이상 성취비율, ④ 학생만족도 ⑤ 학부모만족도, ⑥ 교원만족도

### 3) 참조집단 분석

앞서 제시한 바와 같이, DEA에서는 비효율적인 학교들이 참조해야 할 학교들을 참조집단으로 구분하여 정보를 제공해주고 있다. 본 연구에서는 총 5회 이상의 높은 참조횟수를 보인 2개 학교의 특성을 분석하였다(<표 9>). 2개 학교는 모두 제주시에 소재하고 있으며, 2번 학교는 2011년, 11번 학교는 2009년에 자율학교로 지정되었다. 재정지원액은 2번 학교가 9천 200백만 원으로 11번 학교의 5천9백만 원보다 높았으나, 11번 학교는 교사1인당 학생수가 7.8명으로 2번 학교의 10.1명에 비해 2명 정도가 적었다. 11번 학교는 대부분의 산출변수에서 2번 학교에 비해 다소 높게 나타났다. 참조횟수가 높은 학교들은 교육프로그램 및 학생만족도, 학부모만족도에서 다른 학교에 비해 높게 나타났는데, 특히 학부모만족도가 높은 것이 특징적이다.

<표 9> 참조집단 상위그룹 학교특성

학교	소재지	지정 연도	지원액 (천원)	교사 1인당 학생수	학생수 증가율 (%)	교육 프로그램 만족도	영어 성취 비율	학생 만족도	학부모만족도	교원 만족도
2	제주시	2011	92,000	10.1	0.85	97.3	100	97.7	93.9	100
11	제주시	2009	59,000	7.8	0.89	97.9	100	97.9	97.7	100

## 4) 학교특성변인별 효율치 차이

앞서 제시한 학교별 효율치(CRS)가 학교특성변인별로 어떻게 차이가 있는지 비모수검정(U검정)을 활용하여 분석하였다. <표 10>에 제시된 분석결과에 의하면, 소재지 및 지정연도별로 효율치 차이가 통계적으로 유의미한 것으로 나타났다. 즉 제주시에 비해 서귀포시에 소재한 자율학교의 효율치가 상대적으로 높았고, 2009년에 지정된 학교의 효율치가 2011년도에 지정된 학교에 비해 높게 나타났다.

〈표 10〉 학교 배경변인별 효율치 차이 분석(비모수검정)

구 분	효율치	U
소재지	제주시	86.49
	서귀포시	95.63
지정연도	2009	94.24
	2011	85.00

\*p&lt;.05 \*\* p&lt;.01

## V. 결론 및 제언

본 연구는 2012년 학교알리미에서 제공하는 자료를 활용하여 제주형 자율학교의 상대적 효율성을 DEA를 통해 분석하였다. 분석 결과를 바탕으로 결론을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 본 연구의 분석대상인 제주형 자율학교의 효율치 분포를 보면, 제주형 자율학교의 상대적 효율성에 큰 차이가 있는 것으로 나타났다. 총 19개 학교의 규모수익불변(CRS) 효율치 평균은 89.38%이었으며, 100% 효율치를 달성하고 있는 학교는 4개교뿐이었고 가장 낮은 효율치를 보이는 학교는 72.23%로 나타났다. 그러나 규모확대를 통한 효율성 제고 방안을 수립해야 하는 규모수익체증(IRS) 학교는 없는 것으로 나타나, 제주형 자율학교의 효율성 차이를 가져오는 것은 학생수나 재정지원액 등과 같은 규모 요인보다는 운영상의 문제로 인해 나타난다고 할 수 있다.

김현제, 윤원철(2006)과 윤홍주(2008)의 연구에서도 학생수나 학급수 등과 같은 학교규모는 학교 운영의 효율성의 차이를 만드는 절대적인 변인이 아니라는 것을 강조하고 있다. 한편, 나민주와 김민희(2013)는 단위학교가 교육성과를 높이기 위해서는 학교차원에서 적극적인 운영전략을 수립·시행하는 것이 중요하다고 강조하며, 학교에서 조절가능한 변인을 어떻게 운영하는가에 따라 효율성 차이가 있다고 지적하고 있다. 따라서 영어 등 외국어교육 중심의 교육과정이나 특성화 교육프로그램을 백화점식으로 운영하는 전시적 차원의 노력보다는 프로그램을 교육수요자의 특성과 요구에 맞추어 내실 있게 운영하는 개선방안이 요구된

다. 예를 들어, 동일한 영어교육 특성화 교육과정을 운영하더라도 ‘동극’을 기반으로 하느냐 또는 ‘노래부르기’를 기반으로 하느냐 하는 것은 학습자를 중심으로 한 프로그램 운영의 차이를 나타낸다. 예체능 특성화 프로그램을 운영하면서도 정규교육과정의 운영과 원활하게 연결되지 않으면 학습자에 따라 목적과 수단이 전치될 수 있고 특성화 프로그램이 소질과 적성을 계발하기보다는 부담으로 작용할 수도 있다. 따라서 다양한 특성화 프로그램보다는 소수의 프로그램이라 하더라도 지역과 학교의 특색에 맞추어 교육과정의 내용이나 주제를 통합하거나 교과를 통합하면서 자율학교의 창의적인 교육과정을 운영하는 방향으로 개선방안을 모색하는 것이 중요하다고 할 수 있다.

둘째, 제주형 자율학교의 상대적 비효율성을 개선하기 위해서는 산출변수로 제시된 교육프로그램 만족도 값을 우선적으로 개선할 필요가 있는 것으로 나타났다. 예를 들어, <표 8>에서 가장 낮은 효율성을 나타낸 4번 학교의 경우에는 학생수증가율, 교육프로그램 만족도 및 학부모만족도를 현재보다 0.6~124%까지 높여야 하는 것으로 나타났다. 그러나 대부분 자율학교의 경우 학생 및 학부모 만족도를 높여야 효율성이 높아지는 것으로 나타나, 교육프로그램의 운영개선뿐만 아니라 프로그램의 질적 수준 향상을 통한 수요자 만족도 제고를 위한 노력이 요구된다.

셋째, 본 연구의 참조집단 분석결과에 따르면 비효율적인 자율학교들이 참조해야 할 학교들은 교육프로그램 만족도, 학생만족도 및 학부모만족도에서 다른 학교에 비해 높게 나타났는데, 특히 학부모만족도가 높은 것이 특징적이었다. 학교효과성 연구결과들에 근거해 볼 때, 학교간 차이보다는 학교내 차이가 크기 때문에 동일한 자율학교라도 지역특성, 학생구성뿐만 아니라 학부모의 특성에 따라 교육의 투입-과정-산출의 이상적인 조합은 크게 달라질 수 있다(나민주, 김민희, 2013). 나아가 학부모 집단의 사회경제적 지위는 교장과 교사의 결합유형 및 결합의 정도에 영향을 주며, 이들의 요구와 주장 그리고 프로그램 반응도와 교육활동 참여도는 학교 운영에 중요한 영향을 미치고 있다(진동섭 외, 2006). 본 연구에서 분석한 효율성은 학교간 상대적 효율성으로 학교 차원에서 주어진 여건과 환경 속에서 학교운영의 효율성을 제고할 수 있는 여지가 있다는 것을 전제로 한다. 따라서 자율학교 차원에서는 학부모 변인의 특성과 요구를 반영하여 학교운영계획을 수립하고 학교를 효율적으로 운영할 필요가 있다.

넷째, 비정규분포를 가정하고 있는 DEA의 특성을 고려하여 제주형 자율학교의 특성변인별 효율치 차이를 비모수검정을 통해 검증한 결과, 학교소재지와 자율학교 지정연도에 따른 차이가 통계적으로 유의미하게 나타났다. 즉 제주시에 비해 서귀포시에 소재한 자율학교의 효율치가 상대적으로 높게 나타났다. 김민희(2010)와 김무영 외(2011)의 연구에서도 학교효과 혹은 효율성은 학교소재지에 따라 차이가 발견되었다. 전자는 충북을 시지역과 군지역으로, 후자는 전국을 수도권과 비수도권, 광역시와 도를 구분하여 일반고등학교의 상대적 효율성을 분석하였다. 반면에 우리나라 중학교의 소재지를 대도시, 중소도시와 읍면으로 구분한

김민희 외(2008)와 김은정 외(2006)의 연구에서는 소재지의 특성변인이 효율성에 거의 영향을 미치지 않은 것으로 나타났다. 따라서 이상린 외(2011)는 상대적 효율성 분석에서 학교소재지의 지역을 구분하는 것에 신중을 기해야 한다고 주장한다. 한편 본 연구의 결과, 2009년에 지정된 자율학교의 효율성이 2011년도에 지정된 학교에 비해 높게 나타났다. 그러나 지정 연도를 학교의 특성변인으로 한 선행연구가 거의 없는 상황에서 이러한 결과를 비교하거나 일반화하기에는 한계가 있다. 따라서 제주형 자율학교의 특성변인에 따른 효율성 차이에 관해서는 보다 심층적인 연구가 요구되며, 시계열 분석을 통해 중장기적인 효과를 지속적으로 점검할 필요가 있다.

이상의 결론을 바탕으로 후속 연구에 주는 몇 가지 제언을 제시하면 다음과 같다. 첫째, 그동안 정부나 교육청은 투입자원을 확충하여 학교 교육력 제고를 위해 노력해왔으나, 점차 단위학교 차원에서 효율성을 높이기 위한 노력을 확대할 필요가 있다. 따라서 교육청 차원에서 수행되는 제주형 자율학교 평가에 효율성 관점을 도입·적용할 필요가 있다. 즉 학교평가지 영역의 각 지표별로 또는 투입, 과정, 산출의 각 항목별로 평가하고 평가 후 각 지표별 또는 항목별 점수를 합산하거나 상대평가점수를 합산하는 방식을 벗어나야 한다. 이를 위해서는 무엇보다 단위학교가 가용한 자원을 충분히 활용하여 교육성과를 달성했는지를 효율성의 관점에서 평가하는 방향으로 초점을 전환할 필요가 있다.

둘째, 제주형 자율학교의 경쟁력과 장점 및 단점을 효율성의 관점에서 제주도내 일반학교와, 나아가 타 시·도의 다양한 자율학교와 비교하여 중장기 교육정책의 목표와 전략을 점검할 필요가 있다. 이를 위해서 제주형 자율학교에 투입된 자원이 효율적으로 사용되고 있는지를 체계적으로 평가해야 하며, 본 연구에서 산출변수에 포함하지 않은 학교알리미의 다른 객관적인 변수를 활용하여 학교간 상대적 효율성을 측정할 필요가 있다.

셋째, 자율학교 차원에서는 DEA를 활용하여 벤치마킹 대상학교의 효율성을 비교분석하여, 학교 운영시 학교현장에 따른 자율학교의 목표를 달성하고 창의적인 교육과정의 운영을 효과적으로 지원하면서, 학생, 학부모 및 교원의 만족도 향상을 도모할 수 있는 방향에서 주어진 자원 활용의 효율성을 극대화하려는 노력과 전략을 모색할 필요가 있다.

## 참고문헌

- 강형인(2011). 제주형 자율학교 “i-좋은학교”의 운영실태 및 성과분석: 제1기 초등학교를 중심으로. 한국교원대학교 석사학위논문.
- 김민희(2010). DEA와 Tobit모형을 활용한 충청북도 일반계고등학교 효율성 분석. 한국교육, 37(3), 105-133.
- 김민희·나민주·김창원(2008). DEA를 활용한 중학교의 상대적 효율성 분석. 교육행정학연구, 26(4),



- 341-361.
- 김무영·서화정·김병주(2011). DEA기법을 활용한 특성화 고등학교의 효율성 분석. 교육재정경제연구, 20(4), 29-56.
- 김수진(2013). DEA를 활용한 초등학교 기관 운영의 상대적 효율성 분석: 충청남도를 중심으로. 한국교원대학교 석사학위논문.
- 김은정·김현제·조성한(2006). DEA 기법을 활용한 서울지역 고등학교의 상대적 효율성 분석. 교육재정경제연구, 15(1), 33-55.
- 김현제·윤원철(2006). DEA 기법과 토빗모형을 활용한 효율성 차이에 대한 분석: 서울시 고등학교의 교육성과를 대상으로. 재정논집, 21(1), 97-114.
- 나민주·김민희(2005). DEA를 활용한 대학교육 효율성 국제비교. 교육재정경제연구, 14(2), 205-237.
- 나민주·김민희(2013). 일반고등학교의 상대적 효율성 분석: 대학진학관련 교육성과를 중심으로. 교육재정경제연구, 22(2), 1-28.
- 동아일보(2010.10.27). 제주형 자율학교로 본 혁신학교 성패 예상도.
- 모수원(2010). DEA와 Malmquist, Tobit 모형을 이용한 16개 광역시·도별 상대적 효율성 평가: 전문계고. 산업교육연구, 24(1), 103-120.
- 문현식(2009). 제주형 자율학교의 지정의도와 운영 결과. 제주대학교 석사학위논문.
- 박만희(2008). 효율성과 생산성 분석. 서울: 한국학술정보.
- 서효한(2013). 자료포락분석(DEA) 모형에 따른 초등학교 상대적 효율성 분석: 전라북도 초등학교를 중심으로. 전북대학교 석사학위논문.
- 윤정일·송기창·조동섭·김병주(2012). 교육행정학원론. 서울: 학지사.
- 윤홍주(2008). DEA를 활용한 교육대학교 운영의 효율성 평가. 교육재정경제연구, 17(2), 29-57.
- 이건남(2009). DEA와 Malmquist 생산성 지수에 의한 전문계 고등학교 효율성 변화 분석. 농업교육과 인적자원개발, 41(2), 77-100.
- 이상린·문명현·김병주(2011). 국가수준 학업성취도평가 결과와 DEA를 활용한 중학교 효율성 분석. 교육재정경제연구, 20(4), 1-27.
- 이혜형(2010). 제주형 자율학교 운영에 대한 초등교사의 인식 연구. 공주대학교 석사학위논문.
- 제주특별자치도교육청(2006). 글로벌 제주 교육을 위한 ‘i-좋은학교 plan’ 기본구상. 제주특별자치도교육청 내부자료.
- 제주특별자치도교육청(2008). 제주형 자율학교 종합평가보고서. 제주특별자치도교육청.
- 제주특별자치도교육청(2010). 제2기 제주형 자율학교 종합평가에 따른 만족도 조사 보고서. 제주특별자치도교육청.
- 제주특별자치도교육청(2012). 제3기 제주형 자율학교 종합평가보고서: 초등학교. 제주특별자치도교육청.
- 제주특별자치도교육청(2013). 2013 제주형 자율학교 지정·운영 계획. 제주특별자치도교육청 내부자료.
- 제주특별자치도교육청(2014). 제주형 자율학교 운영비 지원계획. 제주특별자치도교육청 내부자료.
- 진동섭 외(2006). 한국 학교조직 탐구. 서울: 학지사.
- 천세영(2002). DEA 기법을 활용한 학교재정효율성 평가모델 연구. 교육행정학연구, 20(1), 281-303.
- 최영출·김민희(2012). 지역교육청 효율성 분석 및 체제 개편 방안. 지방정부연구, 16(1), 195-223.
- 현순안(2009). 제주형 자율학교의 특징과 개선 방안: 제1기 시범운영 초등학교를 중심으로. 제주대학교 석사학위논문.

- 홍경선(2008). 제주형 자율학교의 초등영어 특성화 프로그램 연구. 언어연구, 24(3), 629-656.
- Banker, R. D., Charnes, A., & Cooper, W. W. (1984). Some models for estimating technical and scale inefficiencies in data envelopment analysis. *Management Science*, 30(9), 1078-1092.
- Charnes, A., Cooper, W. W., & Rhodes, E. (1978). Measuring the efficiency of DMUs. Internal Report, Centre for Efficiency and Productivity Analysis, University of New England.
- Farrell, M. J. (1957). The measurement of productive efficiency. *Journal of the Royal Statistical Society, Series A*(120), 253-290.
- Guthrie, J. W., Garms, W. L., & Pierce, L. C. (1988). *School finance and education policy: Enhancing educational efficiency, equality, and choice* (2nd ed.). Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.
- Hanushek, E. A. (1986). The economics of schooling. *Journal of Economic Literature*, 24, 1141-1171.
- Johnes, J. (2004). Efficiency measurement. In G. Johnes, & J. Johnes (Eds.), *International Handbook on the Economics of Education* (pp. 613-742). Northampton, MA: Edward Elgar Publishing Ltd.
- Primont, D. F., & Domazlicky, B. (2006). Student achievement and efficiency in Missouri schools and the No Child Left Behind Act. *Economics of Education Review*, 25(1), 77-90.

<참조 법규>

- 제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법
- 제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법 시행령
- 제주특별자치도 자율학교심의위원회 구성 및 운영에 관한 조례(2007.1.10.)
- 제주특별자치도 자율학교의 지정·운영 등에 관한 규칙(2012.1.5.)

# 학교회계직원의 교육훈련 필요성 인식 분석 및 개선방안\*

오세희(인제대학교)

## I. 서론

지식정보화사회의 국가경쟁력을 결정하는 요소는 인적자원이라고 할 수 있다. 인적자원은 교육기관의 교육활동을 통하여 양성되는데, 학교현장의 교육활동에는 교원이 중심적 역할을 하고 있다. 학교 교육활동에는 교원이 주된 역할을 하지만 행정직원 및 학교회계직원도 교육 이외의 다양한 활동에서 중심적인 역할을 수행하고 있으며, 학교 교육의 효율성 제고의 측면에서 점점 더 중요성이 부각되고 있는 것이 학교회계직원의 교육활동 지원 역할이다.

지금까지 단위학교 및 지방교육행정기관에서 필요한 인력은 국가 수준의 교육정책 수행 및 지방교육의 필요성에 의해 학교장이 채용하고, 중앙정부와 지방정부에서 재원을 지원하는 학교회계에서 보수를 지급하는 ‘학교회계직’으로 채용 및 관리를 해 왔다. 그런데 관련 정부 정책에 따라 수시로 이러한 인력을 채용하다 보니 총 직종수가 60여종이 넘어 관리의 어려움이 있으며 그 수도 2013년 전국 140,989명을 넘어 정부는 이들 인력을 합리적으로 활용하지 못하고 있는 수준에 이르고 있다(김민희, 2014).

특히 학교회계직원들은 학교현장에서 교원이나 공무원과 달리 해당 직무에 대한 정체성이 불명확한 가운데 다양한 직군·직무의 존재, 불안정한 고용, 교육 주체로서의 낮은 인정감 등은 학교의 인적자원으로서의 가치보다는 잡무의 지원적 역할로 치부되는 경향도 없지 않아왔다(손동희, 2011).

이러한 상황에서 직종통합이라는 변화는 학교회계직원의 업무영역의 확장을 가져오게 되었고, 자연스럽게 개인 전문성 및 역량의 강화가 필요하게 되었다. 그러나 이와 관련한 연수 및 교육훈련은 부족한 실정이며, 학교회계직원들은 처우/업무/교육훈련 등의 부문에서 지족적인 불만을 제기해 오고 있으며, 업무과정상 발생하는 문제점에 대하여 정부는 합리적인 대책을 제시하지 못하고 있다(성병창 외, 2011).

\* 대구광역시교육청 정책연구 과제인 학교교육활동 지원을 위한 인력운영 효율화 방안 연구(2013)의 일부를 수정·보완하여 작성하였음

따라서, 학교회계직원이 한 학교에 장기 근무함으로써 발생하는 침체, 의욕저하, 매너리즘의 발생 등 폐해를 해소하고 최소한의 직무교육 및 소양교육을 통한 책임의식과 일체감을 갖도록 교육훈련 프로그램 참여 기회를 확대하여 전문적 행정 인력으로 양성할 필요성도 분명히 존재한다.

근래에 학교회계직원에 대한 합리적인 인력활용의 필요성, 근무여건 및 학교에서의 위치 개선의 요구, 직종통합으로 인한 업무범위의 확장 등의 변화가 나타나고 있는데, 이는 각자의 전문성 함양 및 역량강화가 선결될 필요가 있다.

이를 뒷받침하기 위해서는 학교회계직원에 대한 실질적인 교육훈련이 이루어져야 하며, 실질적인 교육훈련으로 각자의 전문성 및 역량 강화로 이어진다면 학교 교직원문화로부터 인정받을 수 있음과 동시에 학교 내에서의 위치와 근무 여건 상향 개선의 밑거름이 될 수 있을 것이며, 학교회계직원의 합리적 활용의 가능성이 증가함에 따라 학교 교육활동의 효율성 역시 강화될 수 있을 것이다.

이에 본 연구에서는 국내외 학교회계직원<sup>1)</sup> 사례분석과 설문조사를 통해 얻은 자료를 바탕으로 학교회계직원의 교육훈련의 필요성과 개선방안을 논의 하고자 한다.

## Ⅱ. 학교회계직원의 의의와 현황

### 1. 학교회계직원의 의의

학교회계직원에 대한 정의는 다음과 같다. “학교회계직원은 각급학교에서 교육 및 행정업무 등을 지원 또는 보조하기 위하여 필요한 근로를 제공하고 학교회계에서 보수를 받는 자를 말한다.”

이들에 대한 노무관리는 교원과 다르게 「근로기준법」 등 일반 노동관계법규를 따르며, 공무원과 달리 노동3권(단결권, 단체교섭권, 단체행동권)이 모두 보장되는 것이 특징이다(서울특별시교육청, 2012).

학교회계직원은 학교행정업무의 경감 및 효율적 운영을 목적으로 하여 도입하였는데, 중·고등학교에서 채용한 육성회직(現 학부모회직원)이 최초의 시작이다.

이후 1983년 과학실험보조가 배치되었고 지속적인 인력의 채용으로 지금은 조리종사원, 전산보조원, 행정보조 및 교무업무 보조 등의 부문에서 학교회계직원을 채용하여 운영하고 있다(성병창 외, 2012).

학교인력분류상 학교회계직원<sup>2)</sup>은 강의 이외의 업무(Non-teaching)을 하는 자로서 교육 및

1) 해외에서는 학교비정규직으로 분류됨

행정 업무 등을 지원 또는 보조하기 위하여 필요한 근로를 제공하고 학교회계에서 보수를 받는 근로자를 그 범주로 하고 있다.

아래 <표 1>은 학교회계직원을 구분하는 표이며, 직종에 따라 연봉기준일수, 근무일, 유급휴일, 인사관리자 등에서 차이가 있다.

<표 1> 학교회계직원의 구분

구분	근무 유형	연봉기준일수 (A=B+C)	근무일 (B)	유급휴일 (C)	비고	인사 관리	
영양사, 사서, 체육코치	갑	365 일반직 9급 1호봉 기준	관공서의 공휴일을 제외한 날	공휴일	학교 행정 업무 매뉴얼	행정실장	
사무보조원	갑	365 일반직 10급 1호봉 기준					
교무보조원	을	275	학교휴업일 여름겨울방학일중 각 4일	(주차휴가일 포함) 일 근로자의 날		학교 행정 업무 매뉴얼	행정실장
실험보조원							
전산보조원							
실습보조원							
조리사	병	245 연봉 5% 가산	학교급식일 준비일(수업기간중의 연간 9일의 급식준비일 여름겨울 방학일 중 각 4일)			학교 행정 업무 매뉴얼	행정실장
조리보조원		245					
(유)종일반 보조원	365일임용(사무보조원기준) 시간급(사무원 기준단가/8)					학교 행정 업무 매뉴얼	교감
보육교실강사	학교실정 및 해당 지침서 참조						
도움학습강사	학교실정 및 해당 지침서 참조						
학부모 코디네이터	교육청지원예산, 학교실정 및 해당 지침서 참조				학교 행정 업무 매뉴얼	행정실장	
배식원	조리교가 아닌 비조리교에 해당						
인턴교사(과학)	2009. 9. 1 ~ 12. 31 4개월간 근무(한시적)				학교 행정 업무 매뉴얼	교감	
원어민보조교사	1년 고용기간의 임시직						
방과후강사	학교운영위 심의를 통한 학교장 중심 운영(수강료전액수령)				학교 행정 업무 매뉴얼	교감	
기초학습 도우미강사	교육청지원예산, 학교실정 및 해당 지침서 참조						
3세대하모니 자원봉사자	도교육청지원예산지원, 1일 4시간근무, 1년 보험가입						

자료: 경기도교육청(2012). 학교회계직원 직종별 직무분석 연구보고서

2) 교무보조, 전산보조, 사서보조, 전산보조, 사무보조, 특수보조, 학부모회직원(구 육성회), 영양사, 조리사, 조리원, 배식보조, 전문상담사, 돌봄전담사 등

## 2. 학교회계직원 현황

2013년 전국의 학교회계직원 현황은 <표 2>에 나타나 있는 바와 같이 140,989명이 학교회계직원으로 종사하고 있다. 시도교육청별로 살펴볼 때, 경기교육청에 34,479명(24.5%)이 종사하고 있어 가장 많은 비중을 차지하고 있으며, 서울 20,611명(14.6%), 경남 9,267명(6.6%) 순으로 나타났다. 세종시는 408명(0.3%)으로 가장 적었으며, 이어서 제주 1,825명(1.3%), 울산 4,065명(2.9%)순인 것으로 나타났다.

성별로 살펴볼 때, 여성 종사자는 131,017명으로 전체의 92.9%를 차지하여 절대적인 것으로 나타났으며, 연령별로 보았을 때, 40대 종사자가 61,907명으로 전체대비 43.9%로 가장 많은 비중을 차지하고 있는 것으로 나타났다.

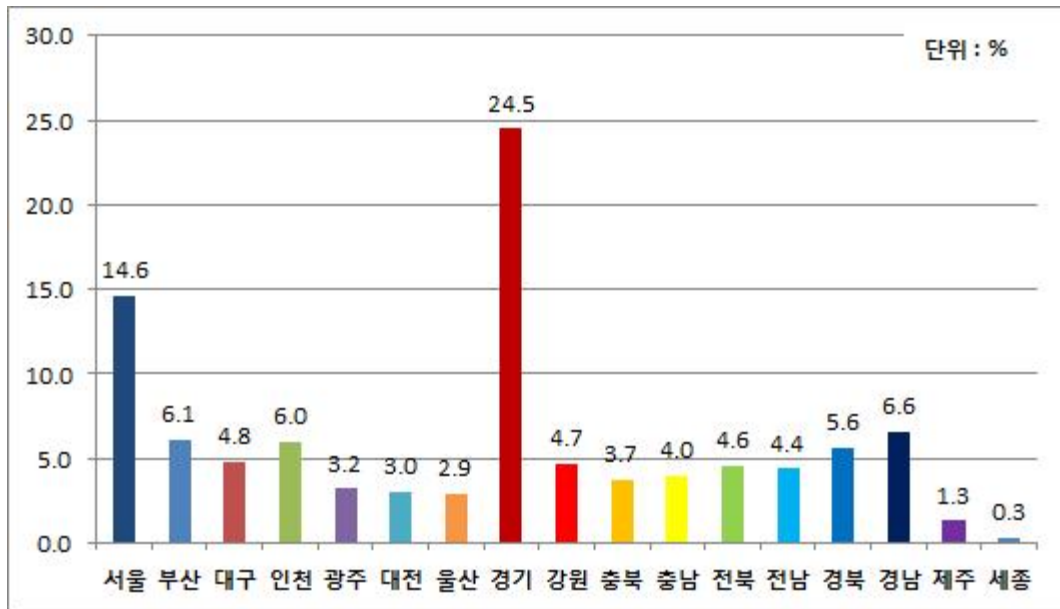
<표 2> 학교회계직원 시도별·성별·연령별 현황

(단위: 명, %)

구분	빈도	퍼센트	
시도별	서울	20,611	14.6
	부산	8,565	6.1
	대구	6,774	4.8
	인천	8,443	6.0
	광주	4,444	3.2
	대전	4,214	3.0
	울산	4,065	2.9
	경기	34,479	24.5
	강원	6,567	4.7
	충북	5,152	3.7
	충남	5,571	4.0
	전북	6,507	4.6
	전남	6,162	4.4
	경북	7,935	5.6
	경남	9,267	6.6
	제주	1,825	1.3
	세종	408	0.3
	합계	140,989	100.0
	성별	남성	9,972
여성		131,017	92.9
합계		140,989	100.0
연령별	20대 이하	14,750	10.5
	30대	32,596	23.1
	40대	61,907	43.9
	50대	27,488	19.5
	60대 이상	4,169	3.0
	합계	140,910 <sup>3)</sup>	99.9

3) 결측치 제외

〈그림 1〉 학교회계직원 지역별 비중



특히 학교회계직원은 처음 채용된 이래로 현재까지 양적 팽창 및 직종이 세분화 되어 왔다. <표 3>은 2008년부터 5년간 학교회계직원의 연도별 현황을 나타낸 표이다. 2008년 88,689명이 종사하고 있었는데, 2013년은 140,486명이 종사하는 것으로 나타나 5년간 약 1.58배 증가한 것을 알 수 있다. 인원 증감현황 추이를 살펴볼 때, 2012년까지 가파른 증가 추세를 보이다가 2013년 약 12,000명이 감소한 것을 볼 수 있다. 감소가 발생한 이유는 자원봉사자, 스포츠강사, 운동부코치 등을 학교회계직원에서 제외하였기 때문에 인원이 감소하였다.

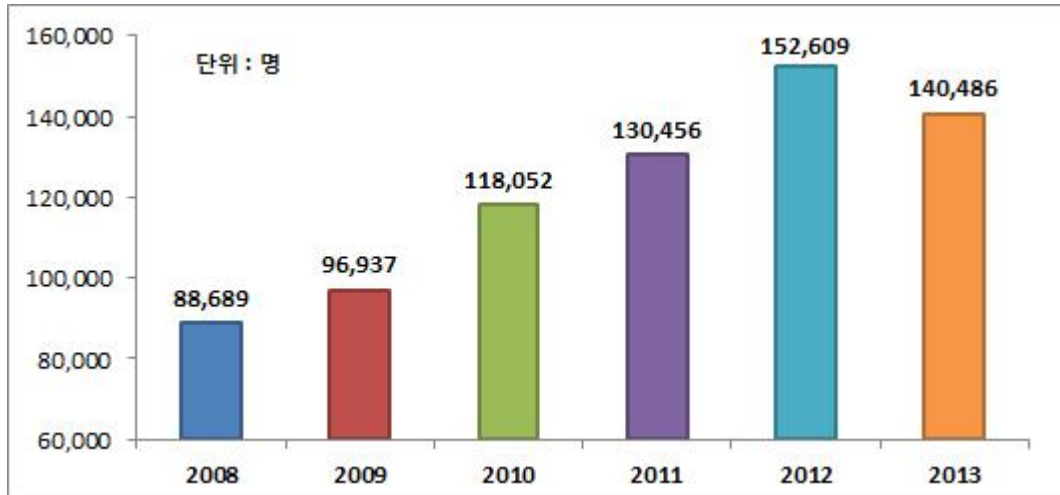
그러나 기본적인 증가추세는 정원관리 및 인건비에 대한 통제수단이 없었고, 특정 사업수요에 따라 특별교부금이나 시·도 목적사업비의 증가에 기인하다고 볼 수 있다.

〈표 3〉 학교회계직원 연도별 현황

연도별	2008	2009	2010	2011	2012	2013
인원수	88,689	96,937	118,052	130,456	152,609	140,486

\* 자료: 교육부(2013). 내부자료.

〈그림 2〉 학교회계직원 연도별 현황



학교회계직원은 처음 육성회직(現 학부모회직원)을 도입한 것을 시작으로 하여 직종이 세분화 되었고 현재는 약 30여종 이상에 달하는 것으로 나타났다. 학교회계직원의 인력충원 방식은 사업 중심의 인력 증원방식을 취하고 있으며, 특정 사업을 수행할 목적으로 직종을 구분 채용함에 따라 직종분화는 갈수록 더 심해지는 경향을 보이고 있다.

2013년 4월 학교회계직원의 지역 및 직종별 분포 현황은 <표 3>에 나타나 있는 바와 같다. 직종별로는 조리원이 49,178명(35.5%)으로 가장 많이 종사하고 있는 것으로 나타났으며, 이어서 교무보조 15,321명(11.1%), 조리사 7,364명(5.3%), 특수교육보조 7,325명(5.3%)인 것으로 나타났다.

이와는 대조적으로 평생교육사(74명, 0.1%)와 매점관리원(85명, 0.1%)은 가장 적은 인원이 종사하고 있는 것으로 나타났으며, 이어서 유치원 교육보조 628명(0.5%), 당직전담직원 680명(0.5%)의 순으로 종사인원이 적은 것으로 나타났다.

〈표 4〉 학교회계직원 지역 및 직종별 현황(2013. 04. 01)

(단위: 명)

직종	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	세종	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주	전체
교무보조	2,184	977	819	356	338	262	232	8	4,195	1,083	819	122	767	1,374	950	835	0	15,321
과학보조	1,302	169	349	316	236	84	111	8	1,092	39	4	161	18	43	230	168	99	4,429
전산보조	599	50	369	40	0	159	170	8	36	0	1	134	4	0	46	81	15	1,712
사서(보조)	969	238	304	179	279	45	5	15	1,713	273	157	74	105	27	20	283	1	4,687
유치원 교육보조	118	68	0	240	0	82	5	0	0	27	0	0	47	0	41	0	0	628
사무(행정) 보조	385	208	289	293	96	273	130	24	2,290	159	145	154	76	1	143	474	30	5,170
학부모회 직원 (행정)	1,055	256	125	114	169	125	78	16	565	89	171	267	115	243	203	182	57	3,830
학부모회직원	526	101	54	35	0	69	0	0	63	0	0	5	0	0	0	8	1	862

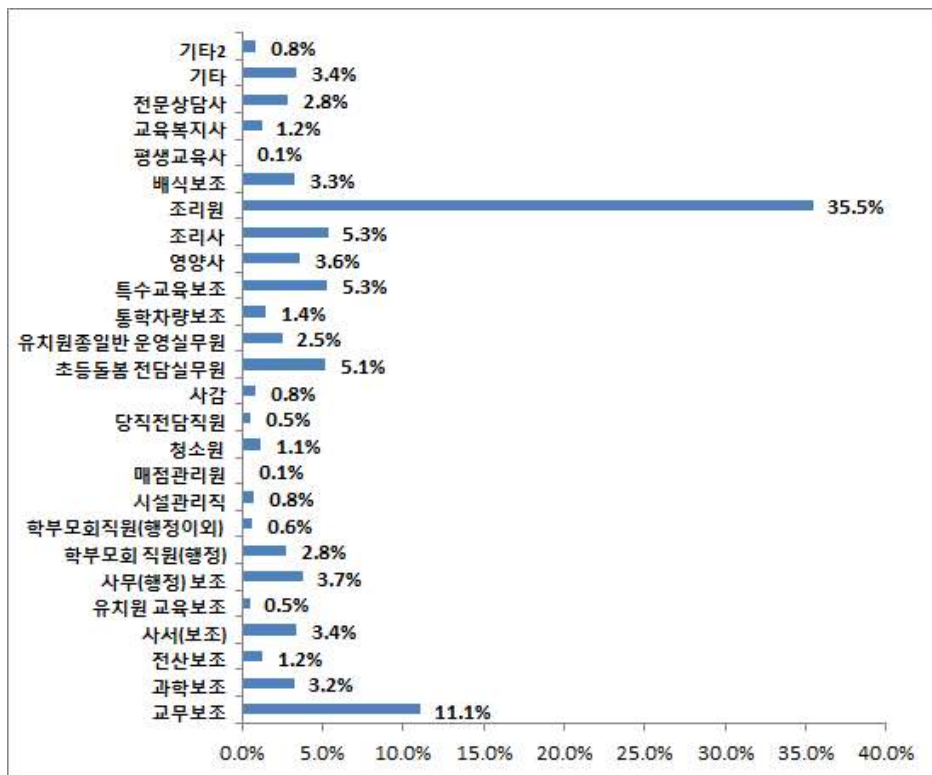


(행정외의 사무)																			
시설관리직	85	130	72	27	25	14	30	4	325	14	13	29	155	9	58	37	13	1,040	
매점관리원	4	1	0	2	0	0	6	0	1	0	1	3	1	3	3	60	0	85	
청소원	350	173	78	37	24	11	33	4	497	25	25	26	78	26	71	96	0	1,554	
당직전담직원	81	49	19	14	3	0	2	0	169	54	7	13	38	8	103	120	0	680	
사감	52	37	66	8	30	6	32	1	295	58	48	71	81	56	153	117	11	1,122	
초등돌봄 전담실무원	660	570	232	356	155	245	159	19	1,816	319	357	242	527	125	547	640	158	7,127	
유치원종일반 운영실무원	612	164	0	202	61	92	111	10	1,441	279	175	0	262	0	0	30	0	3,439	
통학차량보조	132	64	4	52	32	5	22	26	317	192	97	264	235	22	282	252	0	1,998	
특수교육보조	1,011	529	388	487	229	407	269	18	1,141	302	369	309	464	252	425	597	128	7,325	
영양사	690	325	222	235	166	105	156	16	1,304	210	165	216	230	295	219	354	50	4,958	
조리사	1,035	456	199	283	242	128	173	16	1,706	498	185	236	456	527	531	531	162	7,364	
조리원	5,427	2,411	2,453	2,322	1,726	1,455	1,458	154	12,612	1,883	2,022	2,736	2,021	2,398	3,428	3,855	817	49,178	
배식보조	372	489	272	1,795	0	193	257	1	792	23	0	9	162	0	40	110	10	4,525	
평생교육사	0	1	6	23	2	1	1	0	3	34	2	0	0	0	0	1	0	74	
교육복지사	363	157	75	137	95	45	29	5	155	134	34	66	135	67	94	47	28	1,666	
전문상담사	449	247	177	206	145	109	152	15	698	234	191	178	176	314	200	337	80	3,908	
기타	888	263	202	404	176	162	251	15	925	365	164	227	149	239	148	49	66	4,693	
기타2	1,152	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1,152	
합계(지역)	20,501	8,133	6,774	8,163	4,229	4,077	3,872	383	34,151	6,294	5,152	5,542	6,302	6,029	7,935	9,264	1,726	138,527	

주. 결측치 제외

자료 : 교육부(2013). 내부자료

〈그림 3〉 학교회계직원 직종별 비중



### 3. 학교회계직원의 교육훈련 현황

학교회계직원의 교육훈련과 관련하여 교육청으로 채용권이 전환된 후 시도교육청은 학교회계직원에 대한 정책 등 기본적인 업무를 수행함에 따라 학교회계직원의 직무와 자격 연수 및 각종 교육 등도 담당하고 있다.

특히 교원업무경감 및 인력운영의 효율성 제고 등 학교 현장에서는 학교회계직원의 직종 통합의 필요성이 제기되고 이로 인해 직무 및 자격에 대한 범위의 확대가 요구되고 있다. 또한 학교회계직원이 각자 담당해야 할 업무가 증대됨에 따라 전문적인 역량을 갖추어야 할 필요성 역시 증대되고 있어 학교회계직원을 대상으로 한 연수와 교육이 시급한 실정이다. 이에 따라 학교회계직원의 교육훈련과 근래에 몇몇 교육청에서 교육훈련을 실시하고 있는 바, 경상 및 울산의 교육훈련 현황을 살펴보면 다음과 같다.

경남은 학교회계직원을 대상으로 사이버 교육을 통해 업무 수행을 위해 가장 기초적으로 필요한 문서작성과 관련된 교육 및 교양교육을 제공하고 있어 학교회계직원의 입장에서는 더 많은 다양한 교육과정에 대한 수요가 있을 것으로 생각된다.

〈표 5〉 경상남도 학교회계직원 교육훈련(2013년)

구분	과정명	과정구분	교육일정	교육대상
10월	공무원 복무제도	사이버	2013-10-02 ~ 2013-10-26	지방공무원, 사립학교직원, 학교회계직원 400명
	실무예제로 배우는 문서편집 고급(한글2007)	사이버	2013-10-02 ~ 2013-10-26	지방공무원, 사립학교직원, 학교회계직원 400명
	실무예제로 배우는 표계산 고급(엑셀2010)	사이버	2013-10-02 ~ 2013-10-26	지방공무원, 사립학교직원, 학교회계직원 400명
	실무예제로 배우는 프레젠테이션 고급(파워포인트2010)	사이버	2013-10-02 ~ 2013-10-26	지방공무원, 사립학교직원, 학교회계직원 400명
11월	교직원의 행복한 건강생활	사이버	2013-11-01 ~ 2013-11-23	지방공무원, 사립학교직원, 학교회계직원 300명
	반드시 알아야 하는 금융지식 베스트16	사이버	2013-11-01 ~ 2013-11-23	지방공무원, 사립학교직원, 학교회계직원 400명

울산도 학교회계직원중 교육업무 실무원을 대상으로 교육훈련을 실시하고 있는 것으로 나타났다.

〈표 6〉 울산광역시 학교회계직원 교육훈련(2013년)

과정명	대상 및 기간	영역별 시간 배당
2013 교육업무실무원 교육훈련	1. 교육대상 -1기 교육업무실무원 -2기 교육업무실무원 2. 교육기간 -1기 : 2013.05.06.~2013.05.07 (2일간, 14시간) -2기 : 2013.05.09.~2013.05.10. (2일간, 14시간)	1. 소양 : 4시간 2. 직무 : 9시간 3. 행정 : 1시간

이 외에도 각 시·도교육청에서는 자체적으로 학교회계직원을 대상으로 교육훈련을 제공하고 있을 것으로 생각되나 자료수집에 한계가 있었다. 그러나 지금과 같이 기초적이며 일반적인 교육훈련과정으로는 학교현장에서 요구되는 학교회계직원의 역량 강화를 위한 요구에 부응하기가 어려울 것이다. 따라서 학교회계직원들의 교육훈련에 대한 교육수요도와 필요성 등을 찾아내고 맞춤형 교육과정을 제공하는 것이 필요할 것이다.

### Ⅲ. 학교회계직원 해외 사례

학교비정규직<sup>4)</sup>의 해외 각국별 현황 및 특징은 <표 7>와 같다. 각 국에서는 교육 이외의 업무에 학교비정규직을 채용하여 업무에 투입하고 있으며, 이들이 담당하는 직무 및 역할 분담은 나라별로 상이하다. 각 나라별 채용절차에 의해 채용된 인원은 주어진 역할에 따라 업무를 담당하며, 이는 교원의 업무경감 및 학교의 효율적인 운영에 큰 도움이 되는 것으로 나타났다.

해외의 학교비정규직 활용과 관련하여 특징적인 부분은 다음과 같다. 우선 프랑스는 교사와 행정업무 인력의 역할을 철저히 이원화 하고 있으며, 일본은 학교사무의 공동실시를 통한 업무 효율화를 꾀하고 있다. 영국의 학급 내 교사보조 제도는 교원의 업무 부담을 해소하는데 도움을 주었고, 독일의 학교 행정직원은 지자체 직원으로 채용되는 것이 특징인 것으로 나타났다.

〈표 7〉 국가별 학교 비정규직 현황 및 특징

국가	인력구조	직무 및 역할 분담	인력 체계 특징
프랑스	교직원 유형 •행정직(행정직, 비서, 행정보)	•행정직 : 행정업무 전문적으로 담당	•교육을 담당하는 교사와 행정 업무를 담당하는 인력으로 그

4) 우리나라의 학교회계직원

	<p>조)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>•기술직(보수담당, 실험실 보조 등)</li> </ul> <p>유형별 인력 비율</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>•행정직 : 60,345명</li> <li>•기술직 : 910명</li> <li>•보건직 : 12,012명</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•기술직 : 학교 건물 관리, 실험, 수업 자료 준비 등</li> </ul>	<p>역할을 철저히 이원화하고 있다는 점</p>
중국	<p>교직원 유형(교직원)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>•직원 : 학교 재무 및 행정 관리</li> <li>•수업 보조요원 : 특별실 관리, 수업 진행 보조</li> <li>•후방 근무요원 : 학교 잡무처리 및 시설 보수 관리</li> </ul> <p>유형별 인력 비율</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>•고등학교 : 16%</li> <li>•중학교 : 15%</li> <li>•초등학교 : 9%</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•관리보조원 : 특별실 및 기자재실 관리</li> <li>•회계 및 행정원 : 학교 시설관리 및 안전과 지원업무</li> <li>•총무주임 : 총무업무 관리</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•학교 등의 사업단위에 대한 직원 수를 국가가 정한 편제에 따라 정하게 된다.</li> <li>•초·중등학교에서는 "교직원 편제 표준"에 따라 교사, 직원 및 시설관리인 등의 학교 인력을 채용하며, 편제 수보다 많은 교직원을 채용할 경우 학교 자체 재정으로 충당해야 하므로 학교재정이 넉넉지 못한 학교에서는 충분한 교직원을 확보하기 어려운 점이 있다.</li> </ul>
일본	<p>교직원 유형</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>•행정직원(사무직원, 학교도서관 사무원, 양호직원, 학교영양직원, 학교급식조리 종사원, 용무원, 경비원 등)</li> <li>•외부인력(과학지도 및 ICT기술지도 지원 인력, 스쿨 카운슬러, 스쿨 소셜 워커 등)</li> </ul> <p>유형별 인력 비율(2012년)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>•사무직원(55,966), 학교영양직원(5,472), 학교도서관 사무원(3,862), 양호직원(253), 학교급식조리 종사원(20,938), 용무원(30,321), 경비원(9,827), 기술직원(681), 실습조수(11,339), 그 외(3,419)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•실습조수 : 실험이나 실습에 있어서 교원 보조</li> <li>•사무직원 : 서무, 인사, 회계, 교무관계 사무</li> <li>•기술직원 : 직업교육 중심 교과에의 기계 기구 조정이나 보호 등의 기술</li> <li>•기숙사지도원 : 일상생활의 습관 및 사회생활 기술을 익히기 위한 생활지도</li> <li>•학교영양직원 : 학교급식에 관한 영양관리, 위생관리, 검식</li> <li>•학교용무원 : 교지 및 교사의 관리나 정비, 시설 및 설비의 소규모 수리</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•행정업무 면에서도 '학교사무의 공동실시'를 통해 업무의 효율화를 꾀하였다.</li> <li>•부족한 행정직원으로 가중된 교원의 업무를 경감을 하기 위해 일본에서는 학교사무의 공동실시(校事務の共同施)를 도입하였다. 복수 학교의 행정사무를 거점 행정사무실에서 공동으로 처리하는 것을 통해, 특히 교감의 업무 부담이 많은 부분 해소되었다는 평가를 받고 있다.</li> </ul>
미국	<p>교직원 유형</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>•행정보조직, 양호교사, 건물관리인, 운전기사 등</li> </ul> <p>유형별 인력 비율</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>•비교과교사 및 지원직의 경우 학교구의 산출 공식과 필요에 따라 임용되기 때문에 학교구에 따라 그 수가 굉장히 차이가 난다.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•행정보조직 : 교사 및 교장의 행정업무 보조</li> <li>•양호교사, 운전기사 등 : 학교 운영에 영향</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•교장들의 직무 중 하나였던 학교 시설 관리 및 안전을 학교구 혹은 주에서 담당하는 것이 요즘 추세이다.</li> </ul>

영국	<p>교직원 유형</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>•성직담당(Clerical Staff), 상담, 사서, 보건, 영양 담당</li> <li>•일반직원 : 교사보조 관련, 학생복지, 학생지원일반, 기술(기능), 사무(행정), 시설담당, 학교부지 담당 등</li> </ul> <p>유형별 인력 비율</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>•교원 : 50%</li> <li>•교사보조 : 25%</li> <li>•학급 외 교직원 : 15%</li> <li>•기타직원 : 10%</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•학급 내 보조교사(Classroom based support staff)는 담당교사와 더불어 교육적 역할(pedagogical role)을 담당</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•학급 내 교사보조 제도는 교사의 업무 부담을 해소하는데 상당부분 영향을 미친 것으로 조사되었다.</li> </ul>
독일	<p>교직원 유형</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>•교사 외 교육인력</li> <li>•행정직원</li> <li>•학교 건물 관리인</li> </ul> <p>유형별 인력 비율</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>•행정직원 : 학생 500명 이하 1명, 학생 500명 이상 2~3명, 중등학교 및 직업학교 2~3명</li> <li>•학교건물 관리인 : 1명</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•행정직원(지자체 직원) : 학교 관리를 위한 행정적 조직적 업무</li> <li>•사회교육사, 학교 사회복지사 : 상담 및 교육적 지원</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•학교의 교사, 교장은 주교육부에 소속되어 급여를 받고 학교의 행정직원, 학교 건물 관리인은 학교 운영기관인 지자체의 직원으로 지자체에서 급여를 지급한다.</li> </ul>
핀란드	<p>교직원 유형</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>•학생 지원 전문직 : 학교 상주 사회복지사, 학교 심리치료사, 학교 간호사, 컴퓨터 지원 요원, 학교 도서관 전문 사서</li> <li>•학교비서 : 학교사무 및 행정 업무</li> <li>•과목비서 : 교사와 교사간, 교사와 학생간 커뮤니케이션 담당</li> <li>•기타 학교 시설 관리요원</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•과목 비서(교육비서) : 교사와 학생 사이 정보 공유를 도와 줌</li> <li>•학교비서 : 학교 행정 관련 업무 수행</li> <li>•기타 학교 시설 관리요원 : 시설관리, 청소, 전문 급식</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•핀란드 학교 인력 체계의 특징 중 하나는 학교 조직이 수직적인 관계가 아닌 수평적인 조직이라는 것</li> </ul>
호주	<p>교직원 유형</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>•지역사회 및 복지직원, 개인 서비스 직원, 사무직원, 행정 직원, 판매직원, 기계기능사, 운전사, 인부 등 다양한 유형</li> </ul> <p>유형별 인력 비율(2011)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>•복지와 개인 서비스직 (50,247), 사무직과 행정직 (25,170), 기술자와 건물관리원(7,657), 기타(11,604)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•교육지원직 : 공립학교 운영 인력으로 지원 및 보조를 담당</li> </ul>	-

자료: 교육정책네트워크

독일, 미국, 일본의 각 국가별 학교비정규직 인력의 보수, 업무분장 등에 대하여 <표 8>에

나타내었다.<sup>5)</sup>

학교비정규직의 보수체계는 나라별로 상이한데, 독일의 경우 근속기간을 인정하며, 시 소속인 경우 시와 보수를 합의하는 특징이 있다. 미국은 직종, 근속, 학위, 등에 따라 보수가 다양하며, 일본에서 보수의 결정은 공립의 경우 현단위에서 결정되며, 사립은 학교에서 결정하는 것으로 나타났다.

학교비정규직의 업무분장과 관련하여 미국과 일본은 비정규직 인력에 대해 업무분장에서 학교조직도와 업무분장 현황에 표시하고 있는데 비해 독일은 조직도가 별도로 존재하지 않아 조직도표시 및 업무분장 표시가 없다.

<표 8> 국가별 학교비정규직 인력의 보수, 업무분장

국가	보수체계	업무분장				비고
		학교 조직도		업무분장 현황		
		유	무	유	무	
독일	<ul style="list-style-type: none"> <li>•근속기간에 따른 연봉인상(법적 보수체제 규정)</li> <li>•시 소속 학교 비정규직인 경우, 근무연한과 근무 시간에 따라 시와 합의 후에 보수체제가 정해짐</li> </ul>		○		○*	<ul style="list-style-type: none"> <li>•독일학교는 조직도가 별도로 존재하지 않음(단, 학교장, 교감, 전체교사의 명단과 담당과목, 부장교사만 표시되어 있음)</li> </ul>
미국	<ul style="list-style-type: none"> <li>•직종별, 근속 일수·연수, 대학 학위, 자격증, 훈련 정도에 따라 다양함</li> </ul>	○		○		<ul style="list-style-type: none"> <li>•교육 구(시단위, 단위 교육국)별로 교육위원회 위원과 행정자 및 교장단으로 구성된 위원회와 피고용자 대표와의 협상을 통하여 정해짐</li> </ul>
일본	<ul style="list-style-type: none"> <li>•(공립): 현(縣, 일본의 행정단위, 한국에 도에 해당)에서 결정됨(시급은 현(縣)단위에서 결정됨)</li> <li>•(사립): 학교에서 결정됨</li> <li>*비정규직 인력에 대한 별도의 호봉 승급 제도는 없음</li> </ul>	○		○		<ul style="list-style-type: none"> <li>•학교 비 정규직 인력 분포를 살펴보면, 비정규직 교사(시간강사 등)가 대부분을 차지하고 있음</li> </ul>

\* 독일의 비정규직 업무는 통학버스 운전기사, 상담교사 등으로 제한되어 있음. 또한 이에 따른 업무 분장표는 없고 각자가 자기 업무를 숙지하고 있을 뿐으로 파악됨. 상담교사는 학생들을 상담, 지도하며 행정업무는 상담보고서 작성이 대부분임

해외의 학교비정규직과 관련하여 추가 조사를 위해 네덜란드, 독일, 스웨덴의 기관을 방문하여 조사한 결과는 <표 9>과 같다. 세 나라는 공통적으로 학교비정규직 선발은 공개경쟁을 통하여 학교장이 임용하고 있으며, 동일근무에 대해 동일임금을 지급하도록 하고 있는 것이 특징이다.

또한, 학교비정규직 직원들은 노조가 임금·근로시간·고용안정에 대해 단체협상을 할 수 있다는 특징이 있다.

5) 조사한 자료는 교사, 비 교사 행정인력을 대상으로 한다.

〈표 9〉 국가별 방문조사 결과 주요내용

구분		네덜란드	독일	스웨덴
정의 및 관련법률	정의	구분 없음	업무 지속성 및 자격조건	구분 없음
	관련법률	고용보호법	기간제 법, UN 아동권리 협약	고용보호법
운영 시스템	교육청 및 일선 학교 역할 및 기능 배분	단위학교 근간으로 한 운영시스템 (단위학교 책임 경영)	문화주권주의를 근간으로 한 운영시스템	단위학교 근간으로 한 운영시스템 (단위학교 책임 경영)
구성 및 관리	비 교사 행정인력 종류별 운영체계 및 관리 분석(아웃소싱 등)	심리상담사 시설관리인(보조) 조리종사원	사회복지사 조리종사원 건물관리인 교무실무사	양호사 사회복지사 심리상담사
선발 시스템	채용방법 및 자격기준	공개경쟁	공개경쟁	공개경쟁
	임용권자	학교장	학교장	학교장
평가 시스템	평가시스템 및 평가항목	평가메뉴얼 (無)	평가메뉴얼	평가메뉴얼 (無)
	해고권자	학교장	학교장	학교장
노조	단체협상 교섭 대상	사용자단체(학교수준) vs 노조(공동교섭)	주교육부	중앙 vs 단체 지자체 vs 지역지부 학교 vs 개인
	단체협상 주요교섭 내용	임금 및 근로시간	임금 및 고용안정성	임금 및 근로시간
보수 체계	동일근무 동일임금	○	○	○

## IV. 학교회계직원의 교육훈련 필요성에 대한 인식 분석

### 1. 조사 개요

학교회계직원의 교육훈련 필요성 등에 대한 인식 분석을 위하여 교육훈련의 필요성과 담당업무에 대한 연수 등에 대한 설문조사를 실시하였다. 설문 내용으로는 교육훈련 및 경력개발 관련 인식에 대한 영역, 업무연수관련 현황 영역에 대한 문항을 구성하여 2주간 온라인 서베이를 통하여 조사를 실시하였다.

〈표 10〉 설문문항

조사영역	내용	문항수
교육훈련 및 경력개발관련 인식	연수 및 자기개발 필요성 업무 연수기회 만족도 업무 연수내용 만족도 연수목적의 분명함 연수방법의 적절성 담당업무 전문성 필요도 담당업무 자부심 및 보람 정도 담당업무의 학교교육 기여도 개인적 경력 비전 및 목표의 확실성 연수 후 학교성과에 기여	10문항
업무연수 관련 현황	연간 업무연수 기회 효율적인 연수방법 연수 후 적절한 '평가요소'	3문항

설문응답의 통계적 자료처리를 위하여 SAS 9.2, SPSS 18.0 프로그램을 활용하였고, 빈도 분석 및 기술통계를 사용하여 주된 결과를 도출하였다. 또한, 설문응답자의 개인특성에 따라 각 항목의 차이가 발생하는 지 검증하기 위해서 t검정과 분산분석의 f검정을 실시하였다. 설문조사에는 19,585명이 응답하였으며, data cleaning 작업을 통해 13,201명의 성실한 응답데이터를 바탕으로 분석을 실시하였다.

## 2. 기술 통계

응답자 기본현황은 <표 11>와 같다. 여성 응답자가 대다수, 3~40대 응답자가 전체의 약 75%를 차지하는 것으로 나타났다. 응답자의 학력은 전문대졸 및 4년제 대졸 이상이 전체의 약 76%를 차지하고 있었고, 초등학교에서 근무하는 직원들의 응답이 51.5%로 나타났다.

응답자들의 고용형태에서 73.7%는 무기계약직 신분이었으며, 1년 계약직은 21.1%, 1년 미만 계약직은 4%인 것으로 나타났다.

〈표 11〉 응답자 기본현황

항목		빈도	%	항목		빈도	%
성별	남자	472	3.58	직종	교무보조	3645	27.61
	여자	12729	96.42		사무(행정)보조	1081	8.19
연령별	20대	1742	13.2		학부모회직원	598	4.53
	30대	5098	38.62		시설관리직	839	6.36
	40대	5181	39.25		통학차량보조	67	0.51



근무 지역	50대	1168	8.85		매점관리	565	4.28
	60대 이상	12	0.09		청소원	98	0.74
	서울	2183	16.54		당직전담직원	775	5.87
	부산	589	4.46		사감	137	1.04
	대구	1091	8.26		영양사	1507	11.42
	인천	844	6.39		조리사	1507	11.42
	대전	225	1.7		과학보조	601	4.55
	광주	264	2.0		조리원	26	0.2
	울산	403	3.05		배식보조	17	0.13
	세종	28	0.21		사회복지사	1	0.01
	경기	3230	24.47		평생교육사	1	0.01
	강원	755	5.72		교육복지사	10	0.08
	충북	549	4.16		전문상담원	942	7.14
	충남	199	1.51		전산보조	218	1.65
	전북	580	4.39		사서(보조)	562	4.26
	전남	712	5.39		유치원교육보조	3	0.02
	경북	439	3.33		초등돌봄전담강사	30	0.23
	경남	1019	7.72		방과후 학교 운영보조(강사)	185	1.4
	제주	91	0.69		특수교육보조	222	1.68
	학력	중졸 이하	115		0.87	설립 유형	유치원종일반강사
고졸		2974	22.53	국립	1452		11
전문대졸		4110	31.13	공립	10947		82.93
4년제 대졸 이상		6002	45.47	사립	802		6.08
학교급	유치원	287	2.17	고용 형태	무기계약직	9734	73.74
	초등학교	6808	51.57		1년 계약직	2789	21.13
	중학교	3709	28.1		1년 미만 계약직	528	4
	고등학교	2181	16.52		미응답	150	1.14
	특수학교	216	1.64		합계	13201	100

### 3. 분석 결과

#### 1) 교육훈련 및 경력개발 관련 인식 분석

학교회계직원들의 업무수행 및 경력개발과 관련한 질문에 대한 응답현황은 <표 12>과 같다. 우선 담당하고 있는 직종의 연수 및 자기개발 필요성에 대하여 응답자들의 52%는 ‘매우 그렇다’라고 응답하였고, ‘그렇다’라고 응답한 비율도 27%로 나타나, 약 80%의 응답자들이 긍정적으로 인식하고 있었다. 학교회계직원들은 자신이 담당하고 있는 직종의 연수 및 자기개발이 매우 필요하다고 인식하고 있는 것으로 나타났다.

현재 자신에게 주어지는 업무관련 연수기회에 만족하는지에 대한 응답으로 ‘보통이다’라고

응답한 비율이 32%, ‘매우 그렇지 않다’고 응답한 비율이 31%, ‘그렇지 않다’라고 응답한 비율이 22%로 나타났다. 부정적인 응답(매우 그렇지 않다, 그렇지 않다)이 전체의 절반이상인 53%에 이르는 것으로 나타나 현재 업무 연수 기회(횟수)에 대하여 응답자들은 연수기회가 부족하다고 인식하고 있으며, 연수 기회의 증가가 필요할 것으로 보인다.

업무 연수에 참여한 후 업무 연수 내용에 만족한다고 응답한 비율은 ‘보통이다’ 38%, ‘매우 그렇지 않다’라고 응답한 비율이 23%, ‘그렇지 않다’고 응답한 비율이 22%로 나타났다. 부정적인 인식(매우 그렇지 않다, 그렇지 않다)의 비율이 전체의 약 45%인 것으로 나타나 대체로 업무 연수 내용에 대해서 만족하지 못하는 것으로 판단할 수 있으며, 학교회계직원에 대한 연수 내용의 개선이 필요할 것으로 보인다.

참여한(하고자 한) 연수에서 ‘무엇을 얻고자 한’ 연수목적이 분명한지에 대한 질문에서 응답자들의 38%는 ‘보통이다’, 23%는 ‘그렇다’라고 응답한 것으로 나타났다. 학교회계직원들은 대체로 참여한(하고자 한) 연수의 목적에 맞게 참여하고하고 있음을 알 수 있었다.

참여한 연수의 연수방법이 적절한지에 대한 질문에서 응답자들이 ‘보통이다’라고 응답한 비율이 46%, ‘그렇다’라고 응답한 비율이 21%로 나타났다. 대체적으로 학교회계직원이 참여한 연수의 연수방법에 대해서 적절하다고 인식하고 있는 것으로 나타났다.

학교회계직원이 담당하는 업무에 전문성이 필요한가에 대한 질문에 38%는 ‘매우 그렇다’고 응답하였고, ‘그렇다’라고 응답한 비율이 31%로 나타났다. 약 70%의 응답자가 담당하는 업무에는 전문성이 필요하다고 인식하고 있음을 알 수 있었다.

학교회계직원이 직접 담당하는 업무에 대한 자부심과 보람을 느끼고 있는가에 대한 질문에 응답자들이 ‘매우 그렇다’, ‘그렇다’고 응답한 비율이 58%로 나타났다. 학교회계직원들은 자신이 담당하고 있는 직종의 업무에 자부심과 보람을 느끼고 있음을 파악할 수 있었다.

담당하고 있는 업무가 학교교육에 기여하는 정도에 대하여 응답자들은 ‘매우 그렇다’, ‘그렇다’고 응답한 비율이 전체의 약 73%로 나타났다. 학교회계직원들은 각자가 담당하고 있는 직종의 업무가 학교교육에 높은 기여를 하고 있다고 인식하고 있는 것으로 나타났다.

개인적인 경력의 비전 및 목표가 뚜렷한지에 대하여 ‘보통이다’고 응답한 비율이 36%, ‘그렇다’라고 응답한 비율이 25%로 나타났다. 응답자들은 대체로 개인적 경력비전과 목표가 뚜렷하다고 인식하고 있었다.

연수 후 학교성과에 기여함에 대하여 ‘보통이다’고 응답한 비율이 42%, ‘그렇다’라고 응답한 비율이 27%로 나타났다. 담당하고 있는 직종에서 연수 후 학교성과에 많은 기여를 할 수 있었다고 인식하고 있었다.

〈표 12〉 교육훈련 및 경력개발관련 인식도에 대한 응답분포

항목		빈도	백분율(%)	M	S.D.
담당직종 연수 및 자기개발 필요성에 대한 인식도	매우 그렇지 않다	265	2.01	4.24	0.96
	그렇지 않다	424	3.21		
	보통이다	2028	15.36		
	그렇다	3601	27.28		
현재 업무 연수 기회(횟수)에 만족함에 대한 인식도	매우 그렇다	6883	52.14	2.33	1.13
	매우 그렇지 않다	4129	31.28		
	그렇지 않다	2936	22.24		
	보통이다	4276	32.39		
현재 업무 연수 내용에 만족함에 대한 인식도	그렇다	1364	10.33	2.55	1.10
	매우 그렇다	496	3.76		
	매우 그렇지 않다	3008	22.79		
	그렇지 않다	2802	21.23		
참여한(하고자 한) 연수에서 '무엇을 얻고자 한' 연수목적이 분명함에 대한 인식도	보통이다	5043	38.20	3.06	1.15
	그렇다	1792	13.57		
	매우 그렇다	556	4.21		
	매우 그렇지 않다	1649	12.49		
참여한 연수의 연수방법이 적절함에 대한 인식도	그렇지 않다	1952	14.79	2.93	1.04
	보통이다	5059	38.32		
	매우 그렇다	1542	11.68		
	매우 그렇지 않다	1632	12.36		
담당업무에는 전문성이 필요한가에 대한 인식도	그렇다	2753	20.85	3.98	0.99
	매우 그렇다	797	6.04		
	매우 그렇지 않다	298	2.26		
	그렇지 않다	530	4.01		
담당업무에 자부심과 보람을 느낌에 대한 인식도	보통이다	3249	24.61	3.68	1.12
	그렇다	4116	31.18		
	매우 그렇다	5008	37.94		
	매우 그렇지 않다	677	5.13		
담당업무가 학교교육에 기여함에 대한 인식도	그렇지 않다	1043	7.90	4.03	0.97
	보통이다	3867	29.29		
	매우 그렇다	3784	28.66		
	그렇다	3830	29.01		
개인적 경력비전과 목표가 뚜렷함에 대한 인식도	매우 그렇다	5161	39.10	3.45	1.13
	매우 그렇지 않다	281	2.13		
	그렇지 않다	496	3.76		
	보통이다	2802	21.23		
	그렇다	4461	33.79		
	매우 그렇다	5161	39.10		
	매우 그렇지 않다	863	6.54		
	그렇지 않다	1358	10.29		
	보통이다	4760	36.06		
	그렇다	3329	25.22		

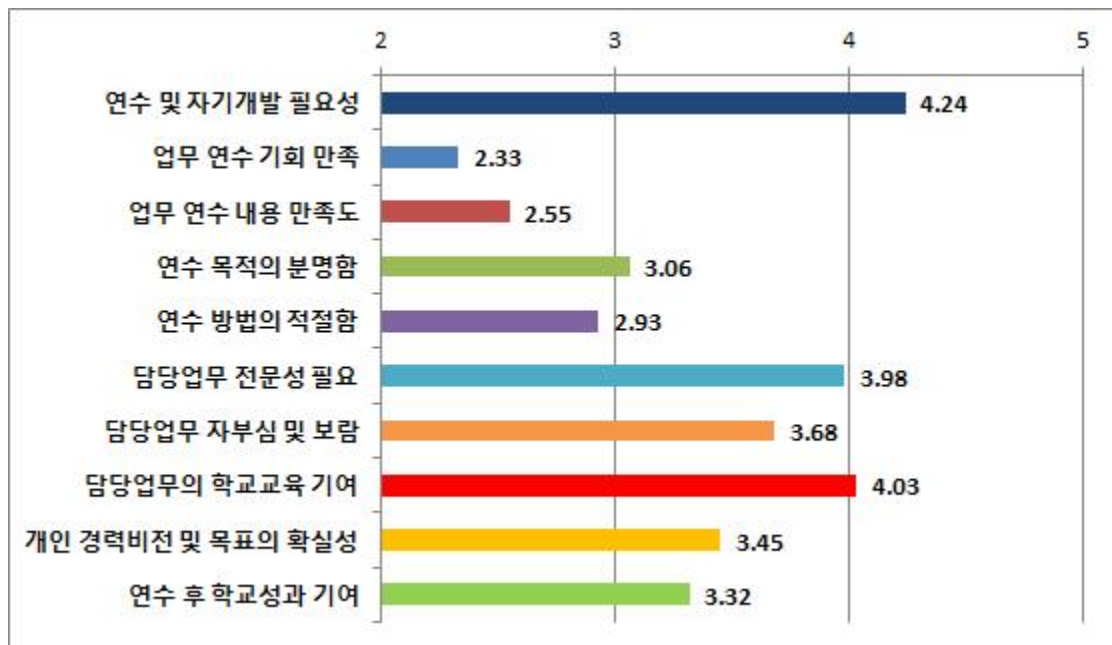
항목	빈도	백분율(%)	M	S.D.	
연수 후 학교성과에 기여함에 대한 인식도	매우 그렇다	2891	21.90	3.32	1.06
	매우 그렇지 않다	915	6.93		
	그렇지 않다	1287	9.75		
	보통이다	5495	41.63		
	그렇다	3541	26.82		
	매우 그렇다	1963	14.87		

<그림 4>는 설문조사 결과 평균점수를 나타낸 그래프이며, 대체로 교육훈련의 필요성 등에 대한 인식은 긍정적이나, 이와 관련하여 실제적인 교육훈련 부분에 불만족하고 있음을 알 수 있다. 연수 및 자기개발 필요성의 정도에 대하여 평균 4.24점으로 응답자들은 연수 및 자기개발이 매우 필요하다고 인식하고 있는 것으로 나타났다.

이 외에도 담당하는 업무의 학교교육의 기여 정도, 수행 업무에 전문성이 필요한 정도, 업무를 통해 느끼는 자부심 및 보람 등의 측면에서 필요하다 혹은 긍정적인 인식을 하고 있는 것으로 나타났다.

그러나 주어지는 업무 연수의 기회, 업무 연수 내용에 대한 만족도, 연수 방법의 적절함 등에 대하여 응답자들은 부정적으로 인식하고 있는 것으로 나타나 이러한 부분에 대한 개선이 필요하다.

<그림 4> 업무연수 및 담당업무관련 인식도 평균



직종별로 업무연수 및 담당업무 관련에 대한 인식도 차이를 분석한 결과는 <표 13>에 나타내었다.

학교회계직원 직종별 ‘연수목적이 분명하였는지에 관한 인식도’의 차이를 살펴 본 결과, 이 둘의 관계는 집단별로 유의한 차이가 있는 것으로 나타났다(F=2.59, P<.05). ‘연수목적이 분명하였는지에 관한 인식도’를 제외한 학교회계직원 직종별 업무연수 및 담당업무 관련인식도의 차이에서는 통계적으로 유의미한 결과는 나타나지 않았다.

〈표 13〉 직종별 업무연수 및 담당업무 관련 인식도 차이 분석

(N=13,201)

경력 개발 인식도	F	Sig(유의확률)
담당하고 있는 직종에의 연수 및 자기개발 필요성에 대한 인식도	0.55	0.70
현재 업무 연수 기회(횟수)의 만족함에 대한 인식도	0.23	0.92
현재 업무 연수 내용의 만족함에 대한 인식도	0.55	0.70
참여한(하고자 한) 연수에서 ‘무엇을 얻고자 한’ 연수목적의 분명함에 대한 인식도	2.59	0.03*
참여한 연수는 연수방법의 적절함에 대한 인식도	0.23	0.92
하시는 업무에는 전문성이 필요함에 대한 인식도	0.63	0.64
하시는 업무의 자부심과 보람을 느낌에 대한 인식도	0.64	0.63
하시는 업무가 학교교육 기여함에 대한 인식도	1.77	0.13
개인적 경력비전과 목표가 뚜렷함에 대한 인식도	0.48	0.75
연수 후 학교성과 기여함에 대한 인식도	1.48	0.20

\*p<0.5, \*\*p<0.01, \*\*\*p<0.001

## 2) 업무연수 관련 인식 분석

학교회계직원들의 업무 연수와 관련한 기회 제공 정도, 연수방법, 평가요소에 대한 설문조사를 실시하였다.

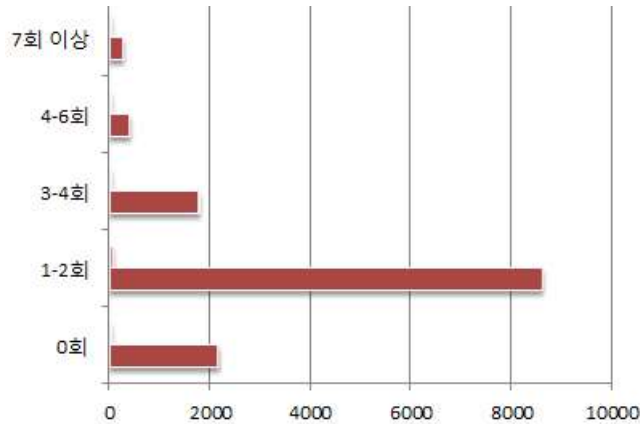
연간 주어지는 업무 연수 기회는 얼마나 되는지에 대해 질문하였는데, 학교회계직원에게 주어지는 업무 연수의 기회는 연간 ‘1-2회’라고 응답한 비율이 65%, ‘3-4회’라고 응답한 비율이 13%로 나타났다. 학교회계직원들의 연간 업무연수 기회는 연 1~2회가 가장 많이 주어짐을 알 수 있었다.

그리고 주어지는 연간 업무기회가 ‘0회’ 라는 응답도 16.3%나 되어 업무 연수 기회 제공의 측면에서 불이익을 받는 직원들에 대한 개선방안이 필요한 것으로 보인다.

〈표 14〉 연간 업무연수 기회

항목	빈도	백분율(%)
연간 업무연수 기회	0회	16.39
	1-2회	65.09
	3-4회	13.52
	4-6회	3.01
	7회 이상	1.99

〈그림 5〉 연간 업무연수 기회



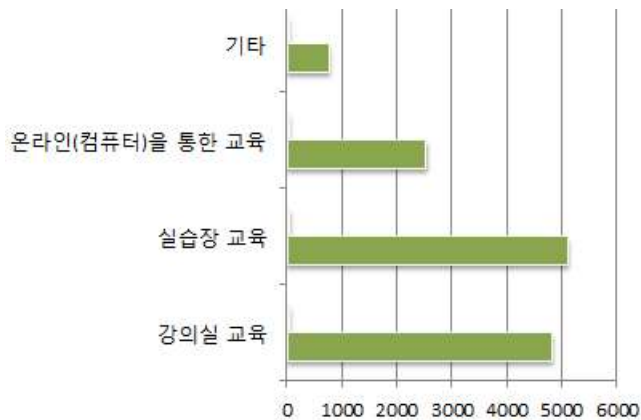
업무 연수와 관련하여 효율적인 연수방법은 무엇인가에 대한 질문에 응답자들은 ‘실습장 교육’라고 응답한 비율이 38.6%, ‘강의실 교육’고 응답한 비율이 36.4%, ‘온라인(컴퓨터)을 통한 교육’이라고 응답한 비율이 19%로 나타났다.

학교회계직원들은 효율적 연수방법으로 ‘실습장 교육’과 ‘강의실교육’이 효과적이라고 판단하고 있는 것으로 나타났다.

〈표 15〉 효율적 연수방법

항목	빈도	백분율(%)	
효율적 연수방법	강의실 교육	4812	36.45
	실습장 교육	5102	38.65
	온라인(컴퓨터)을 통한 교육	2526	19.13
	기타	761	5.76

〈그림 6〉 효율적 연수방법



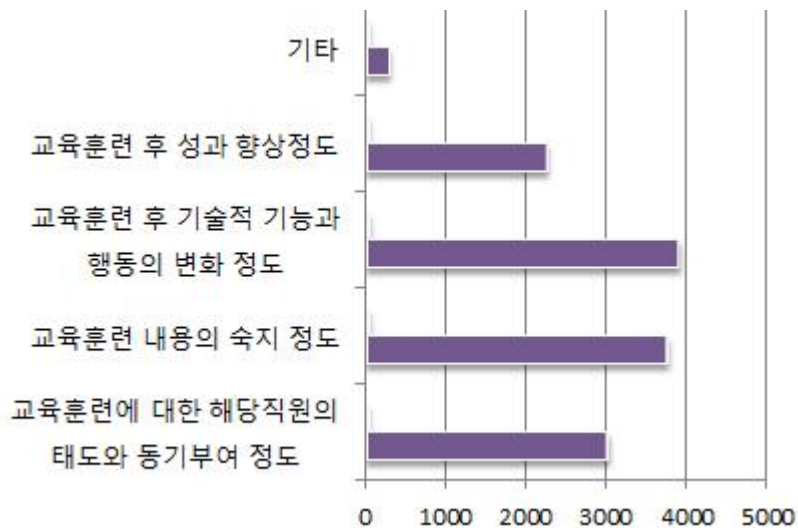
연수 후 적절한 ‘평가요소’는 무엇인가에 대한 응답으로 ‘교육훈련 후 기술적 기능과 행동의 변화 정도’에 응답한 비율이 30%, ‘교육훈련 내용의 숙지 정도’라고 응답한 비율이 28%, ‘교육훈련에 대한 해당직원의 태도와 동기부여 정도’고 응답한 비율이 22%로 나타났다.

학교회계직원들이 생각하는 적절한 연수 후 ‘평가요소’는 교육훈련 후 기술적 기능과 행동의 변화 정도로 파악하는 것이 적절하다고 인식하고 있음을 알 수 있었다.

〈표 16〉 연수 후 ‘평가요소’

	항목	빈도	백분율(%)
연수 후 ‘평가요소’	교육훈련에 대한 해당직원의 태도와 동기부여 정도	3013	22.82
	교육훈련 내용의 숙지 정도	3759	28.48
	교육훈련 후 기술적 기능과 행동의 변화 정도	3897	29.52
	교육훈련 후 성과 향상정도	2252	17.06
	기타	280	2.12

〈그림 7〉 연수 후 ‘평가요소’



## V. 논의 및 제언

학교회계직원의 교육훈련 및 경력개발의 필요성 등과 관련하여 학교회계직원들은 교육훈련 및 경력개발의 필요성, 연수내용 등에 대해서 52%의 응답자들이 담당하고 있는 직종에의 연수 및 자기개발이 매우 필요하다고 인식하고 있었다. 현재 업무연수의 기회(횟수)나 내용에

대해서 불만족하는 비율이 높았으며, 연수에 참여한 인원들의 연수목적은 대체로 분명하였다. 학교회계직원의 담당업무와 관련하여서 전문성이 필요하며, 학교교육에 높은 기여를 하고 있다고 인식하고 있었다. 또한, 담당하고 있는 직종에서 개인적 경력 비전과 목표가 뚜렷하다고 인식하고 있으나, 경력개발과 관련한 만족도가 상당히 낮은 경향을 보이고 있다. 연수 후 학교성공에 많은 기여를 할 수 있었다고 인식하고 있는 것으로 나타났다.

연수 기회 및 연수방법에 대하여, 연간 업무연수 기회는 1~2회가 적정한 것으로 판단하고 있으며, 효율적인 연수방법으로 ‘실습장 교육’ 및 ‘온라인 교육’이 적절하다고 응답하였다. 연수 후 적절한 평가요소는 교육훈련 후 기술적 기능과 행동의 변화 정도로 파악하는 것이 적절하다는 인식을 하고 있는 것으로 나타났다.

대체적으로 학교회계직원들은 직무와 관련한 교육훈련 및 연수과정이 필요하다고 인식하는 것으로 나타났다. 그러나 주어지는 교육훈련 및 연수의 기회는 부족한 실정이다. 이에 연수와 교육훈련이 필요한데, 연수와 교육은 학교회계직원을 위해 다양한 역할을 할 수 있다. 각 학교에 근무하고 있는 학교회계직원들 간에 연계망을 형성하고 바쁜 업무 상황에서 ‘숨 돌릴’ 시간을 부여하는 효과가 있다. 즉, 직무와 자격에 대해서 성찰 수 있는 기회를 제공하는 등 다양한 역할을 가지고 있기 때문에 반드시 필요하다. 또한, 학교회계직원 간 교류를 통하여 ‘사회적 자본’을 형성하고 스스로 근무 여건을 개선할 수 있는 고민을 할 수 있는 자리가 되기도 한다.

이상의 조사결과 및 학교현장의 면담을 통해 나타난 학교회계직원의 교육훈련과 관련한 문제점은 다음과 같이 정리할 수 있다.

첫째, 주어지는 업무연수 기회의 부족이다. 연수와 교육의 필요성의 내외적 인식에도 불구하고 학교회계직원에 대한 직무와 자격 연수 및 교육은 매우 소극적으로 진행되어 왔다. 주어지는 업무연수 기회는 1~2회에 불과하며, 이마저도 참여할 수 없는 상황이 많고, 연수기회가 주어지지 않는 경우도 있어 참여에 제한이 있는 것으로 나타났다.

둘째, 학교장의 학교회계직원 연수와 관련한 부정적인 인식을 들 수 있다. 학교장은 학교회계직원이 직무 및 자격 연수와 교육을 위한 출장에 대해서 부정적인 시각을 가지고 있음은 다음의 단편적 사례로 알 수 있다. 예컨대, 한 교육지원청에서는 조리원을 대상으로 하는 연수에서 3시 이후, 3일 동안 선택적으로 프로그램을 운영했지만 그에 대해서 학교는 여러 사유로 인해 참석에 대한 어려움을 호소하고 있었다. 이러한 참석의 어려움에는 자체 직종군 내에서 필요성에 대한 충분한 인식의 부족도 있지만 학교장의 미온적 태도가 커다란 영향을 미치고 있는 것으로 나타났다. 또한, 이러한 연수와 교육에 대한 참석도 근무로 인정해주는 학교문화가 부족하기 때문에 학교회계직원들은 어려움을 겪기도 한다.

학교회계직원의 출장이 어려운 경우가 발생 가능하기 때문에 현장에서는 학교에 예산을 배분하여 학교 자체적으로 운영하는 것을 효율적으로 생각하고 있다. 학교회계직원이 담당하는 업무 중에는 일과 중에 반드시 존재해야 하는 경우가 존재한다. 예컨대 조리사와 같은 직종



을 보면 이해할 수 있는데, 이들이 연수와 교육을 받는 동안 대체인력이 학교에는 존재하지 않기 때문이다.

셋째, 학교회계직원을 위한 경력개발 체계의 미흡을 들 수 있다. 학교회계직원에 대한 직무와 자격 연수 및 교육과 관련하여서는 매우 소극적인 진행이 이루어져 왔다. 학교현장에서는 직종통합으로 인한 직무 및 자격 범위가 확대 되었으므로 이를 감당할 수 있는 연수 및 교육이 시급하다. 그러나 학교회계직원의 경력개발과 관련한 교육체계는 미흡하며, 교육에 있어서도 직무연수 등 단편적인 부분에 불과하다.

이러한 문제점들과 조사결과에서 나타난 논의를 토대로 학교회계직원의 교육훈련과 관련된 개선방안을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 업무 연수 기회 제공의 측면에서 학교 교원과 같은 연수와 교육의 기회가 적극적으로 제공되어야 한다. 직종통합을 위해서는 각종 자격이나 연수 아울러 학위 습득을 위한 기회가 적극적으로 제공되어야 하는데, 현재는 제한적인 측면이 있다. 예컨대, 사서교사를 하기 위해 자격증을 받고자 대학원교육을 요구하지만, 학교에서는 그에 대한 인식이 업무의 연속으로 보기보다 개인적 성취로 인식하고 있다.

업무 연수 기회 제공과 관련하여 예산 배분을 통한 학교 자체적인 운영을 들 수 있다. 다양한 이유로 인하여 학교회계직원의 부재가 현실적으로 어려운 경우가 각급학교에는 존재하기 때문에 학교 자체적으로 연수를 진행하는 것이 효율적이라는 것이 현장에서 주장하는 바이다. 특히, 현재 교원들의 연수 및 교육은 각급학교 차원에서 진행되고자 하는 방향을 진행되고 있기 때문에 이와 같은 주장은 시류적으로 실제적이라고 판단할 수 있다. 단, 시도교육청, 지역교육지원청은 연수나 교육을 원활하게 운영할 수 있는 외적 체제(예를 들어 강사풀 제공 등)를 구축해 주는 것이 필요하다. 그리고 방학을 적극적으로 활용하는 것이 효율적인 방법이라고 볼 수 있는데, 방학에 근무하는 것을 제한하기보다 방학을 통해 연수를 받고 교육을 받아 전문성을 향상시키는 기회로 활용하면 학교회계직원의 교육훈련은 효율적으로 가능할 것이다.

둘째, 학교회계직원의 교육훈련과 관련하여 학교장의 운영에 대한 인식 변화가 일어날 필요도 존재한다. 학교회계직원의 채용권자가 전환되면서 학교장이 가진 권한이 상실되고 고용안정화 및 처우 개선 등으로 학교회계직원의 권리가 확대되면서 기존의 운영방식과 현 운영방식 간에 갈등이 양산되고 있다. 이는 연수 등을 통해 학교장의 인식의 변화가 필요함을 보여준다. 그리고 근무평가를 위한 위원회의 구성원이 학교장과 교육지원청의 담당자가 함께 참여할 필요성이 있음을 시사하고 있다.

학교장 교육과 함께, 교원들을 대상으로 하는 연수와 교육이 필요하다. 학교조직문화를 생산, 유지, 변형, 소멸시키는 역할의 중추는 교원들이라고 볼 수 있으며, 학교회계직원의 고용안정화와 처우 개선은 외적 체제만으로 형성되기 어려운 측면이 있다. 그 이유는 학교회계직원에 대한 처우 개선에 방해가 되는 많은 불합리적 관행들은 교원들과 연관성을 가지고 있기

때문이다. 따라서 교장, 교감, 교사 등 교원들의 전환 체제에 대한 그리고 학교회계직원의 처우 개선에 대한 연수와 교육이 필요하다.

셋째, 경력개발 및 교육훈련의 철저한 준비와 계획이 필요하다. 학교회계직원들이 현재 업무연수의 기회나 내용에 대해서 불만족하는 비율이 높다. 경력개발과 교육훈련은 업무 능력의 제고와 더불어 업무 및 교육 기여에 대한 자부심을 고취할 수 있는 방향으로 준비 및 계획이 필요하다. 학교회계직원에게 주어지는 연간 업무연수기회를 고려할 필요가 있다<sup>6)</sup>. 직종별 효율적 연수방법을 고려함과 동시에 연수 후 이를 평가할 수 있는 적절한 ‘평가요소’의 개발이 필요하다.

경력개발과 교육훈련을 통한 가장 근본적인 인력관리 개선방향은 현재의 인력구성원에 대한 활용도를 극대화할 수 있는 방안을 고안해야 한다. 학교조직에서 필요한 학교회계직원을 ‘지원 자격 등’을 고려하면서 공개채용으로 채용하여야 하며, 기존의 인적자원에 대한 재교육이 요구된다. 특히 그동안 재교육의 기회가 없었던 기능직 공무원 및 비정규직에 대한 직무교육실시가 필요하다. 무엇보다 학교회계직원의 최소한의 직무교육 및 소양교육을 통하여 책임의식과 동질감을 가지도록 해야 할 필요성이 있다.

이 외에도 학교회계직원이 담당하는 담당분야의 전문성 함양을 위한 맞춤형 직무·전문교육 강화가 필요하다. 직종 통합에 따른 업무 및 인력 재배치로 인하여 발생하는 교육 훈련 수요를 파악하여 직무훈련기회를 제공할 필요가 있다. 직종별 직무·전문연수 프로그램 개발, 자기주도적 학습기회 제공을 위한 사이버 연수제공 확대를 통해 학교회계직원의 전문성 함양 및 역량강화를 꾀할 수 있을 것이다.

또한, 학교회계직원의 교육훈련 참여도 제고를 위해 연간 의무 교육 시수제를 도입하여, 참여를 보장할 필요가 있다. 법적으로 학교회계직원의 연간 교육훈련 최저 의무 이수시간(예: 연간 20시간)을 설정하여 교육 참여율 및 실효성 제고를 유도할 필요가 있다.

## 참고문헌

- 경기도교육청(2012). 학교회계직원 직종별 직무분석 연구보고서.  
 교육부(2013). 내부자료  
 고혜원(2006). 기능인력의 경력경로(career path)와 성공적 모델 사례, 국가경쟁력 제고를 위한 기능장려 사업의 활성화 방안 토론회 자료.  
 김민희(2014). 지방교육행정기관 무기계약직 운용 실태 및 개선방안. 한국자치행정학보. Vol.28 No.2. pp.149-171.  
 박윤희(2012). 중소기업 근로자의 경력개발 시스템 운영 현황과 정책 지원 방안, 한국직업능력개발

6) 직종별로 보면, 사무보조, 교무행정 직종은 경력개발의 만족도가 상당히 낮음

원, 이슈페이퍼 2012-10.

서울특별시교육청(2012). 학교회계직원 인사노무의 이해.

성병창 외(2012). 학교회계직원 인력관리 효율화 방안. 부산광역시 교육청.

손동희(2011). 학교회계직 인적자원관리. 한국기술교육대학교 고용노동연수원.

이지연·고혜원·정윤경(2007). 제조업분야 전문 기능보유자의 경력경로분석 및 경력개발모델 개발, 한국  
직업능력개발원, 수탁연구 07-.

최동선 외(2005). 전자산업의 핵심직업과 커리어 경로, 한국직업능력개발원, Working paper 2005-08.

교육정책네트워크. <http://www.edpolicy.net/>



# 지방정부의 역량 비교 분석

최지우(서울여대 행정학과 석사과정)

노승용(서울여대)

## I. 서론

민주적인 정치행정체제의 근간을 이루는 핵심적인 기제 중의 하나는 바로 지방자치이다. 그리고 이러한 지방자치를 구성하는 많은 요소 가운데 그 핵심은 지방의회라고 할 수 있다. 지방의회는 주민대표성에 기초하여 주민의 공선에 의하여 선출된 의원을 구성원으로 하는 회의체로서 주민의 의사를 수렴하여 지방자치단체의 정책과정에 반영하고, 지방자치단체의 중요한 의사를 결정하는 지방의 최고 의사결정기관이다(문재우, 2007: 95). 지방의회는 관료 위주의 행정에 대한 견제와 감시를 통하여 민주성을 제고시켜야 함은 물론, 주민의 복지증진과 삶의 질 제고, 주민의 여론수렴, 주민대표기관으로서 주민의사의 정책화 등의 중요한 기능을 수행한다. 1991년 지방자치가 부활한 이후에도 전통적인 중앙집권적인 정치·행정체제의 유산이 뿌리 깊게 자리 잡고 있는 것이 현실이다. 때문에 지방자치제도를 실시하고는 있지만 지역주민의 기대에 부응하고 있다고 장담하기 어려운 것도 사실이다. 지방자치의 본연의 가치전제인 주민의, 주민에 의한, 주민을 위한 행정이 이루어지기 위해서는 분권화를 통한 중앙정부와의 적절한 권한배분과 역할 분담이 필요하다. 또한 주민의 의사를 최대한 반영하여 주민의 이익을 위한 정책이 결정될 수 있도록 하는 지방의회의 역량이 강화될 필요가 있다. 분권화와 분산화의 달성을 토대로 그것이 실질적인 결과를 산출할 수 있도록 기능하는 지방의회의 역량이 전제되어야 한다. 따라서 지방의회의 역량에 대한 정확하고 올바른 이해 및 평가는 매우 중요하며 필요하다고 할 수 있다. 특히 지방의회 차원에서의 역량에 관한 연구는 매우 드물 뿐만 아니라 역량 개념에 관한 체계적이고 명확한 개념 정립도 많지 않다. 일반적으로 역량은 사람에 관한 것으로 규정하고, 이의 구성요소와 수준 등에 관해 논의하고 있는 것이 선행연구의 경향이다(이승중 외, 2008). 즉 역량이란 주로 지방정부 관료의 인적 역량을 핵심역량으로 보고 논의를 전개하는 것이 일반적인 경향이다(최미옥·임석준, 2004).

따라서 이 연구에서는 지방정부의 역량에 대한 체계적 검토를 하여 역량 측정 모형을 개발하고, 이를 통해 실증적으로 측정을 실시하고자 한다. 이중에서 특히 기초지방의회의 인적 역량을 실증적으로 분석하고, 집행부와의 역량 수준의 차이를 알아보하고자 하는 것이 이 연구의

주된 목적이다. 이를 위해 먼저, 역량의 개념과 지방정부의 역량에 대한 이론적 논의를 전개하고, 인적 역량을 측정하기 위한 분석틀을 제시한 후, 설문조사를 통한 실증분석을 실시하여 집행부와의 차이를 알아본 뒤 정책적 함의를 이끌어 내고자 한다.

## II. 지방정부의 역량

### 1. 역량의 의미

여러 연구에서도 이미 지적하고 있는 바와 같이 역량이라는 개념은 1973년 McClelland에 의해 처음으로 소개되었다(박우성, 2002; 이흥민·김종인, 2003). 그의 개념에 기초하여 후속 연구들은 개념의 확장을 추구함으로써 역량개념의 개발이 이루어졌다. 외국 학자들에 의한 다양한 연구와 더불어(Spencer and Spencer, 1993; Sparrow, 1996) 국내(최봉기 외, 1993; 김병국·권오철, 1999; 최영출, 2003; 소순창·강철구, 2005; 소순창, 2006; 소순창·이승중·최미옥, 2006; 김혜정, 2007; 이재성, 2007)에서도 역량에 대한 개념적 및 실증적 연구가 활발하게 이루어지고 있다.

역량에 대한 연구가 진행되던 초기에는 역량의 개념을 개인적인 차원의 특성으로 한정하는 경향이 두드러졌다. 그렇지만 Sparrow(1996, 이승중·윤두섭, 2005 재인용)가 역량의 개념을 직무수행과 관련된 조직 내 개인의 행동양태인 개인역량 뿐만 아니라 조직의 전반적 자원과 능력인 조직역량, 조직 밖에서 활동될 수 있도록 구체적으로 정의된 역량인 관리역량 등을 구분하고 포함시킴으로써 역량의 개념에 대한 확대가 이루어지기 시작한다.

[표 1] 역량의 개념

연구자	정의
McClelland(1973)	성공의 원인이 되는 개인의 내적 특징
Klemp(1980)	업무에서 우수한 수행을 하거나 뛰어난 결과를 내는 사람의 특성
Boyatzis(1982)	어떤 개인이 어떤 역할을 수행함에 있어 성공적인 결과를 가져오는 그 개인이 가지고 있는 내재적 특성
McLagan(1982)	직무나 역할수행에서 뛰어난 수행자와 관련된 개인의 능력 특성
Fletcher(1991)	규정된 기준에 따라 직무활동을 수행하는 능력
Corbin(1993)	바람직한 목표나 성과를 달성하기 위하여 개인이 알아야 할 것과 할 수 있어야 하는 것을 포함하는 능력
Dubious(1993)	삶에서의 역할을 성공적으로 수행하도록 사용되거나 소유하고 있는 개인의 특성
Spencer & Spencer(1993)	직무나 상황에서 뛰어난 수행이나 준거 관련 효과와 연관된 개인의 특성
Streblor &	업무 영역에서 새로운 상황에 지식과 기술을 전이하는 능력

Bevans(1996)	
Schippmann(1999)	측정가능하고, 업무와 관련되고 개인의 행동적 특징에 기초한 특성 또는 능력
최봉기 외(1993)	이념 및 제도를 스스로 실현하고 정착시킬 수 있는 지방정부의 능력
Sparrow(1996)/ 박우성(2002)	조직 전체를 하나의 유기체로 보고 기업전략의 관점에서 경쟁력을 확보해 줄 수 있는 원천, 종업원 개인의 관점에서 우수한 성과를 내도록 하는 개인의 행태를 분석대상으로 함
Mirabile(1997)/ 이재경(2002)	관찰과 측정이 가능한 준거로 표현되어야 하며, 이는 주로 수행·행동 등의 개념
김병국·권오철 (1999)	정책이나 프로그램을 수행하는데 요구되는 조직차원에서의 능력과 의지
최영출(2003)	효과적이면서 효율적으로 기능할 수 있는 능력을 강화시켜주기 위한 활동
중앙인사위원회 (2004)	다양한 상황에서 개인의 행동을 예측할 수 있도록 해주는 개인 성격의 심층적이고 지속적인 측면
이종수(2004)	혁신에 영향을 미칠 수 있는 요인
한상우·최길수(2006 )	평균적인 성과를 초과하는 우수한 성과를 발휘하는 조직이나 개인이 보여주는 중요한 특질이나 능력

자료: 이흥민·김종인(2003: 21); 윤두섭·이승종(2004)를 참조하여 재구성.

국내연구의 경우를 살펴보면 최봉기 외(1993)는 지방정부의 자치역량에 대한 연구에서 자치역량이란 “지방자치의 이념과 제도를 스스로 실현하고 정착시킬 수 있는 지방정부의 능력”이라고 정의하였다. 이와 유사하게 김병국·권오철(1999)은 지방자치단체의 내부조직역량이라는 용어를 사용하면서 “지방정부가 정책이나 프로그램을 수행하는데 요구되는 조직차원에서의 능력과 의지”로 정의하였다. 최영출(2003)은 영국부수상실(Office of Deputy Prime Minister: ODPM)의 정의에 따라 역량을 “지방정부들이 효과적이면서 효율적으로 기능할 수 있는 능력”으로 정의하였다. 강철구와 소순창(2004)은 “개인과 조직에 있어서 조직의 성과물을 실현하기 위한 다양한 능력”으로 정의하였다. 이승종과 윤두섭(2005)은 “조직의 목적달성을 위한 조직 및 구성원의 특성으로서 인적역량과 물적 역량을 포괄하는 것”으로 정의하였다. 한상우와 최길수(2006)는 지방정부의 행정역량이라는 차원에서 “지방정부의 공직자들이 주어진 역할을 효과적으로 수행할 수 있는 개인적 능력과 효율적 조직관리를 위한 자원과 시스템”으로 정의하였다. 김혜정(2007)은 외국 학자의 견해를 종합하여 역량을 “동태적인 것으로 조직 내·외부의 이용가능한 인적자원, 지식, 기술, 행태를 적절하게 운영해내는 응집적 차원이라는 점에서 정태적인 업무수행능력과는 차별화되는 지속적이고 잠재적인 차원의 개념”으로 파악하였다.

결국 이상의 논의에서 알 수 있는 바와 같이 역량의 개념에서 나타나는 특징은 다음과 같이 정리할 수 있다(이승종·윤두섭, 2005; 이승종 외, 2008). 다수의 연구가 개인의 능력이나 특성 등과 같은 인적 역량을 기본적인 역량요소로 포함시키며, 역량의 개념을 개인적 차원으로 한정하기 보다는 조직의 전반적 자원과 능력을 의미하는 물적 역량으로까지 확대하는 점이다. 따라서 이 연구에서는 이승종 외(2008: 13)의 정의를 수용하여 역량을 “조직의 목적달

성을 위한 능력으로서의 개인의 능력이나 잠재적 특성 등과 같은 인적 역량과 조직의 전반적 자원과 능력을 의미하는 물적 역량”으로 이해한다(소순창·이승종·최미옥, 2006).

## 2. 지방정부의 역량과 인적역량

지방정부의 역량을 분석하는 방법이나 그 구성요인들은 매우 다양하며 이를 정확하게 파악하기 위해서는 가능한 항목들에 대해 이론적 틀을 바탕으로 체계적으로 검토하고 현실적으로 적용 가능한 지표체계를 만드는 작업이 필요하다. 적절한 평가를 위한 지표체계를 구성하는 것은 어렵고도 힘든 작업이다. 이는 연구자들의 입장에 따라 특정지표에 대한 중요도가 달라질 뿐만 아니라 대부분의 평가지표는 다양한 측면의 성과를 초래하기 때문이다(Wholey & Hatry, 1992).

지표구성체계의 논리적 연관관계의 확보를 위하여 이론적 근거와 선행 연구를 통하여 지표를 도출해 내었다. 즉, 한국적 특수상황에 맞는 새로운 항목을 개발하고 이를 적용해 봄으로써, 보다 우리 실정에 맞으면서 세계화의 추세에도 걸 맞는 지방행정체제를 구축하기 위한 정책적 시사를 얻고자 하는 것이다. 이러한 맥락에서 본 연구는 선행연구의 일반적인 모델을 수용하면서, 한편으로는 한국적 상황에 맞는 지방정부의 역량 모델을 구축하는데 중점을 두고 있다. 즉 선행연구들(최봉기 외, 1993; 김병국·권오철, 1999; 강철구·소순창, 2004; 이재성·임승빈, 2004; 김혜정, 2006)의 검토를 토대로 역량에 대한 지표 개발을 보완 하여 본 연구에서는 지방정부의 역량을 인적 역량과 물적 역량으로 구분하고, 이 가운데 인적 역량에 그 초점을 두고자 한다.

인적 역량은 내부역량의 구성요소로서 인적역량에 대한 지표개발을 통하여 자치단체장, 부단체장, 지방의회의장 및 의원에 대한 평가가 가능하다. 지병문(2000)은 한국의 지방정부에서 혁신동력으로서의 정책행위자를 시장이나 군수 등 단체장이 가장 빈번하다고 지적하고 있으며, Adler(2003) 역시 시장이나 군수의 리더십이 지방정부의 혁신을 결정하는 핵심적 요소가 된다고 하였다. 물론 이들 이외에 지방의회도 내부행위자로 존재하고 있다. 이동기(2000)는 정부혁신의 확산에 영향을 미치는 연구결과 중에서 자치단체장의 의지, 보상, 모방, 지식, 분위기 등을 언급하였고, 김병국·권오철(1999)은 역량평가에 있어서 기존의 역량(능력, 기반)과 역량을 제고하기 위한 의지(노력, 행동측면) 양자가 평가의 대상이 되어야 한다고 하였다. 윤기석(2003) 역시 기관역량을 능력과 추진의지(개선의지)로 구분하여 정의하였다. 즉, 기관역량이란 행정기관의 정책추진을 위한 체제(시스템)와 관리상태, 그리고 개선의지를 포함하는 것이다.

한편 역량을 “조직의 목표달성을 위한 조직 및 구성원의 특성으로서 인적 역량과 물적 역량을 포괄하는 것”(이승종 외, 2008 : 13)으로 이해한다면, 이러한 맥락에서 지방의회의 역량은 결국 “지방의회가 수행해야할 문제해결능력”이라고 할 수 있다(최영출, 2006). “지방의회



의원 및 조직이 변화에 대응하여 현재 또는 장래 활동을 가능하게 하며, 조직의 성과를 효율적이고 효과적으로 산출해 내는 제반 보유능력”을 의미하는 것이다(김혜정, 2007). 즉, 지방의회가 수행하는 주민의 대표자, ombudsman, 시민의 중재자, 지역지도자, 관리자, 정책결정자와 같은 기능 및 권한을 통해서 나타나는 잠재적 능력을 모두 포괄하는 것이다. 따라서 지방의회의 역량은 지방의회의 지위에서 파생되는 기능 및 역할과 연계된다고 볼 수 있다. 지방의회가 추구하는 목표의 달성은 결국 지방의회에 부여된 임무, 창조하고자 하는 가치와 전략적 목표, 수행한 전략 등의 달성정도를 의미한다(노화준, 2001: 104). 그리고 이러한 목표의 달성에서 중요한 것은 지방의회가 지니는 정치체제상의 지위와 그에서 파생되는 기능을 얼마나 성공적으로 수행하는가에 달려 있다. 따라서 지방의회의 역량은 지방의회의 목표달성에 영향을 미치는 지방의회의 지위 및 역할과 그에서 비롯되는 기능을 성공적으로 수행하는데 기여하는 요인이라고 할 수 있다. 결국 지방의회의 역량 수준은 의회의 기능 및 권한 부문의 성과와 연계되어 있으며 변화에 대한 적절한 대처능력도 포함한다(김혜정, 2007). 이 연구의 분석대상인 지방의회의 인적 역량은 물적 역량을 제외한 지방의회의 구성원인 지방의원의 역량을 의미한다. 즉, 지방의원들의 업무수행기반 및 능력과 의지 및 태도 등의 잠재적 특성 등을 의미한다.

이상의 선행연구의 종합을 통해 본 연구에서는 인적역량을 업무능력과 의지 등으로 나누어 설명하기로 한다. 업무능력은 업무를 수행하는데 요구되는 개인적 차원의 각종 기술 및 능력을 포괄한다. 본 연구에서는 [표 2]에서 보는 바와 같이 업무능력을 구체적으로 전문성, 문제해결능력, 의사소통능력, 조정·통합능력, 자원확보능력, 업무추진력, 홍보능력, 그리고 리더십을 포괄하는 개념으로 정의하고자 한다.

[표 2] 지방정부 역량 측정 변수 및 지표

대 분류	소 분류	변수	지표
인적 역량	업무 능력	전문성	학력, 전문지식, 정보통신기술 활용, 외국어
		문제해결능력	문제이해, 신속한 대응, 문제해결
		의사소통능력	청취기술, 의사전달기술
		조정·통합능력	갈등예방, 설득 및 협력 유도, 조정·합의, 해결책 제시
		자원확보능력	협조관계 구축, 자원확보
		업무추진력	효율적 추진, 단호한 추진
		홍보능력	정책홍보, 여론수렴
	리더십	환경과 비전 연계, 명확한 비전 제시, 비전 달성 목표·과제 제시	
	의지/태도	도덕성	투명한 업무처리, 부패방지제도 수립, 부패시정, 엄정 처리, 준법의식
		혁신성향	혁신의지, 혁신아이디어 제시
시민지향성		시민요구 파악, 신속 대응, 파트너십 형성, 대안제시, 피드백	

또한, 의지/태도는 업무능력과 별도로 조직 내 개별 행위자의 성향이나 행태, 정책에 대한 태도 등 잠재적 역량을 의미한다. 즉, 의지와 태도의 적극성, 기관장 및 기관 구성원들이 지방정부를 개선하고자 하는 역량적 의지를 내포하고 있다.

지방정부의 성과에 관한 다수의 실증연구를 통해 지방정부의 리더십은 지방정부의 역량을 강화하는데 있어 중요한 영향을 미치는 지표이다. 단체장의 강한 의지와 리더십은 관료들의 이해관계 및 주민들에게도 큰 영향을 미치며, 장 중심의 정치·행정문화가 강한 우리나라의 경우에는 더욱 중요한 지표라고 할 수 있다.

리더십 이외에도 지방정부 성과에 영향을 미치는 변수들은 다양하다. 단체장이 추구하는 사명과 목표를 설정하여 이를 구체화하고, 비전과 목표 달성을 측정하기 위한 평가지표가 필요할 것이고, 이는 단체장 개인의 선거 공약을 통해서 구성할 수도 있겠지만, 무엇보다 중요한 것은 시민의 입장에서 공감대를 바탕으로 이루어 졌는가를 평가해야 한다. 이를 시민지향성이라는 항목을 통해 단체장의 동태적 역량을 측정한다.

### Ⅲ. 연구설계

본 연구는 지방정부의 인적역량을 비교 분석하는데 그 초점이 있다. 이를 위하여, 본 연구는 이론적 논의를 바탕으로 인적역량의 모형을 설정하고, 이를 분석하기 위하여, 설문조사를 실시하였으며 설문조사응답에 대한 결과를 활용하여 통계적 방법을 통해 변수별로 비교 분석을 실시하였다.

#### 1. 변수

본 연구에서 설정한 분석모형에 의하면 지방정부 인적역량 변수는 업무능력요인의 8개 변수, 의지·태도요인 등의 3개 변수로 구성하였다. 각 변수를 측정하기 위하여 선행연구와 문헌을 참고하여 모형을 검증하기 위한 설문서를 작성하였으며, 5점 리커트 척도로 측정하였다.

[표 3] 변수 및 설문내용

요인	변수	지표(설문문항)
업무 능력	전문성	업무수행에 필요한 전문지식 정보통신기술(컴퓨터, 인터넷 등) 활용 능력 외국어(영어, 일본어 등) 활용 능력
	문제해결능력	업무와 관련된 상황 및 문제를 이해하는 능력 업무 수행 시 상황 및 문제에 대한 신속한 대응 업무 수행 시 상황 및 문제의 해결 능력

의사소통능력	상대방 의견을 진지하게 청취하는 자세 상대방에게 자신의 의도를 명확하게 전달하는 능력	
조정·통합능력	다양한 이해관계의 사전 조정을 통해 갈등을 예방하는 능력 다양한 이해관계자들을 설득하고 협력을 유도하는 능력 다양한 이해관계자의 의견을 조정하여 합의를 이루어 내는 능력 다양한 이해관계자가 수용할 수 있는 해결책 제시 능력	
자원확보능력	상위 정부와 협조관계 구축 능력 다른 동급의 지방정부와 협조관계 구축 능력 지역주민과의 협조관계 구축 능력 기업과의 협조관계 구축 능력 업무수행에 필요한 자원확보 능력	
업무추진력	업무를 효율적으로 추진하는 능력 강력하고 단호하게 업무를 추진하는 능력	
홍보능력	정책을 홍보하는 능력 여론수렴능력	
리더십	미래의 환경변화를 잘 파악하여 이를 기관의 비전에 적절히 반영하는 능력 구체적이고 명확한 비전 제시 능력 비전을 달성할 수 있는 전략목표 및 추진과제 수행 능력	
의지/태도	도덕성	업무처리의 투명성 부패방지를 위한 정책적·제도적 노력 부패발생 시 시정 의지(노력) 부패처리의 엄정성 업무수행과 관련하여 준법의식 수준
	혁신성향	혁신의지 실현 가능한 혁신 아이디어의 제시 능력
	시민지향성	시민의 요구를 파악하는 능력 시민의 요구에 신속하게 대응하는 능력 적극적으로 시민과 파트너십을 형성하는 능력 시민의 요구를 해결할 수 있는 대안 제시 능력 시민의 요구 처리 후 시민 만족에 대한 적극적 파악 능력

## 2. 표본(조사대상자)의 특성

본 연구는 지방정부의 인적 역량을 비교분석하기 위하여 우리나라 250개 지방정부를 대상으로 설문조사를 실시하였다. 객관적이고 체계적으로 인적 역량을 측정하기 위하여 각 지방정부의 단체장, 부단체장, 3명의 실국장, 혁신분권담당관과 지방의회 의장, 부의장, 의원을 대상으로 설문조사를 실시하였다. 설문조사는 2005년 11월부터 2006년 2월 사이에 2,250명의 대상으로 실시하여, 총 966부의 유효한 설문지를 회수하였고, 회수율은 42.93%로 나타났다. 구체적으로 단체장 120명, 부단체장 104명, 실국장 354명, 혁신분권담당관 144명, 그리고 187명의 의원이 응답하였다.

## IV. 분석결과

이 연구에서는 집행부와 지방의회의 인적 역량을 리더십, 전문성, 문제해결능력, 의사소통능력, 조정·통합능력, 시민지향성, 도덕성으로 구성하였다. 또한 집행부와 의회의 역량을 비교하기 위하여, 그 차이를 알아보았다.

### 1. 지방정부와 기초지방의회의 역량 비교 분석 결과

먼저 집행부의 역량을 전반적으로 살펴보자면, 표에서 보는 바와 같이 대부분의 지표에서 높은 수준의 역량을 보였다. 문제해결능력을 제외한 모든 지표가 3.0 이상 4.0 이하의 점수대에 분포하고 있으며, 문제해결능력의 경우 4.02로 상대적으로 높은 것으로 나타났다. 다음으로 의사소통능력, 도덕성, 시민지향성 등이 높은 점수를 기록했으며, 전문성은 3점대로 가장 낮았지만 의회에 비하여 높은 수준을 보였다. 요약하면 집행부는 실무를 담당하는 업무의 특성상 문제해결능력에서 가장 뛰어난 역량을 보였으며, 가장 낮은 점수를 기록한 전문성 또한 3.0 이상으로 보통 수준보다 높았다.

[표 4] 지방정부와 지방의회의 역량 비교 표

역량	집행부	의회	차이 (집행부-의회)
리더십	3.77	2.96	0.81
전문성	3.28	2.42	0.86
문제해결능력	4.02	3.12	0.9
의사소통능력	3.89	3.32	0.57
조정통합능력	3.79	3.24	0.55
시민지향성	3.82	3.68	0.14
도덕성	3.84	3.23	0.61

지방의회의 경우, 인적 역량을 구성하는 7가지 변수 가운데 리더십과 전문성을 제외하고 모두 3.0 이상 4.0 이하이다. 즉 인적 역량 가운데 전문성이 2.42로 가장 낮은 것으로 나타났으며, 이에 비해 문제해결능력, 조정통합능력, 도덕성, 의사소통능력 등은 상대적으로 높은 것으로 나타났다. 전문성 다음으로 지방정부의 취약한 부분은 리더십, 문제해결능력으로 나타났다. 지역주민과의 협조관계 구축과 여론수렴 그리고 시민의 요구를 파악하고 대응하는 능력을 의미하는 시민지향성이 3.75로 가장 뛰어난 것으로 나타났다. 더불어 상대방의 의견을 진지하게 청취하고 또한 자신의 의견을 상대방에게 명확하게 전달하는 의사소통능력도 3.31로 상대적으로 뛰어난 것으로 드러났다. 요약하면 지방의회의 인적 역량 가운데 시민지

향성이 가장 높고, 전문성이 가장 낮은 것으로 나타났다. 지방의회의 인적역량을 구성하고 있는 대부분의 변수가 3.0점 이상으로 보통 수준보다 약간 높지만, 전문성 분야는 2.4점으로 미흡한 수준이다. 따라서 전문성의 강화가 요구되며, 리더십의 강화도 아울러 필요하다고 여겨진다.

다음으로 집행부와 의회의 차이를 알아본 결과, 표에서 보는 바와 같이 일곱 가지의 지표 모두에서 집행부가 의회보다 우월한 인적 역량 수준을 보였다. 특히 문제해결능력의 경우 0.9점으로 가장 큰 차이를 보였으며, 전문성과 리더십에서도 큰 차이를 보였다. 가장 적은 차이를 보인 역량 항목은 시민지향성으로, 0.14를 기록했다. 그러나 집행부와 의회의 역량을 비교할 때 유의해야 할 점은 집행부와 지방의회에 각각 요구되는 주된 역량에 다소 차이가 있다는 점이다. 실무를 담당하는 집행부의 경우 문제해결능력과 전문성이 주로 요구된다. 반면 의회의 경우, 투표를 통해 선출된 정치인들이므로 문제를 직접적으로 해결하기보다는 대외적으로 소통하고 협상하는 능력이 요구된다. 즉 집행부에 비하여 리더십, 의사소통능력, 조정통합능력, 시민지향성이 보다 요구되는 인적 역량이다. 따라서 현재의 지방의회가 집행부에 비하여 모든 항목에서 낮은 전문성을 드러낸다 하더라도, 위 네 항목에는 보다 적은 차이를 보이는 것이 바람직하다. 지방의회는 시민지향성에서 0.14, 의사소통능력에서 0.57, 조정통합능력에서 0.55로 집행부와 다소 적은 차이를 보였으나, 리더십에서 0.81의 차이를 보였다.

## 2. 지방정부와 기초지방의회의 리더십

표에서 보는 바와 같이 집행부와 의회의 리더십 역량은 각각 3.77, 2.96이다. 보통 수준보다 높은 집행부의 리더십에 비하여 의회의 리더십 수준은 보통에 다소 못 미치는 수준이다. 그 차이는 집행부가 무려 0.81이나 높은 수치를 기록했다. 리더십 역량이 집행부보다 의회에 게 보다 더 요구되는 점을 감안할 때, 의회의 리더십 역량 강화가 필요하다.

[표 5] 지방정부와 지방의회의 리더십 역량 및 차이

역량	집행부	의회	차이(집행부-의회)
리더십	3.77	2.96	0.81

집행부 및 의회의 역량의 각 세부 변수에 대하여 보다 구체적으로 알아보도록 하겠다. 리더십의 측정지표는 환경과 비전의 연계능력, 명확한 비전제시능력, 비전달성을 위한 목표·과제 수행능력으로 구성되어 있다.

표에서 보는 바와 같이 미래의 환경변화를 파악하여 이를 기관의 비전에 적절히 반영하는 능력은 집행부의 경우 3.68, 의회의 경우 2.99이고, 구체적이고 명확한 비전 제시 능력은 집

행부 3.64, 의회 2.91이다. 마지막으로 비전을 달성할 수 있는 전략목표 및 추진과제 수행능력은 집행부 3.73, 의회 2.94이다. 집행부의 경우 비전을 달성할 수 있는 목표 및 과제를 수행하는 능력이 가장 뛰어났으며, 비전 제시 능력은 가장 낮았지만 평균을 상회하는 높은 점수를 보였다. 의회의 경우 명확한 비전의 제시능력이 가장 낮은 것으로 나타났으며, 전체적으로 3.0에 미치지 못하여 보통 수준에 미치지 못하는 것으로 드러났다. 리더십 변수 중 의회의 업무와 가장 밀접한 변수가 비전 제시 능력인 만큼, 의회의 리더십 제고를 위한 노력이 요구된다. 집행부와 의회의 리더십 각 변수 차이를 알아본 결과, 목표 및 과제 수행능력이 0.79로 가장 큰 차이를 보이며 집행부가 앞섰으며, 환경변화를 파악하여 비전에 반영하는 능력이 0.69로 가장 적은 차이를 보였다.

[표 6] 리더십 역량의 변수

변수	집행부 평균	의회 평균	차이 (집행부-의회)
미래의 환경변화를 잘 파악하여 이를 기관의 비전에 적절히 반영하는 능력	3.68	2.99	0.69
구체적이고 명확한 비전 제시 능력	3.64	2.91	0.73
비전을 달성할 수 있는 전략목표 및 추진과제 수행능력	3.73	2.94	0.79

### 3. 지방정부와 기초지방의회의 전문성

표에서 보는 바와 같이 전문성의 경우 집행부는 3.28, 의회는 2.42를 기록했다. 그 차이는 0.86으로 집행부가 더 높으며, 의회의 전문성 역량은 전체 인적 역량 중 가장 취약한 부분이기도 하다. 이러한 차이는 집행부가 경력과 성과를 바탕으로 꾸준하게 전문성을 향상시킬 수 있는 반면, 구성원이 선거에 의해 선출되므로 대부분의 주기적 교체가 이루어지는 지방의회는 전문성을 높이기 어렵음을 겪는 것으로 판단된다.

[표 7] 지방정부와 지방의회의 전문성 역량 및 차이

역량	집행부	의회	차이(집행부-의회)
전문성	3.28	2.42	0.86

전문성 역량 각 세부 지표별로 집행부와 의회의 평균 및 차이에 대하여 알아보도록 하겠다. 전문성의 측정지표는 전문지식, 정보통신기술능력, 외국어 능력으로 구성되어 있다.

표에서 보는 바와 같이 업무수행에 필요한 전문지식은 집행부의 경우 3.96, 의회의 경우 2.7이고, 정보통신기술의 활용 능력은 집행부 3.40, 의회 2.42이며, 마지막으로 외국어 능력

은 집행부 2.84, 의회 2.09이다. 전반적으로 집행부는 업무수행에 필요한 전문 지식은 풍부하지만, 정보통신기술 활용 능력이나 외국어 능력은 그에 비하여 다소 미흡한 것으로 드러났다. 의회의 경우, 특히 외국어 능력이 매우 미흡한 것으로 나타났으며, 정보통신기술능력도 뒤떨어지는 것으로 나타났다. 전체적으로 전문성 수준은 비교적 낮은 수준으로 드러났다. 집행부와 의회의 전문성 각 변수의 차이를 알아본 결과, 전문 지식 변수에서 1.26이라는 큰 차이를 보이고, 정보통신기술 활용 능력은 0.98, 외국어 능력은 0.75의 차이로 집행부가 앞섰다. 실무를 담당하는 집행부의 업무 특성 상 전문성 역량의 모든 변수에서 의회를 앞서는 것으로 판단된다.

[표 8] 전문성 역량의 변수

변수	집행부 평균	의회 평균	차이 (집행부-의회)
업무수행에 필요한 전문 지식	3.96	2.70	1.26
정보통신기술 활용 능력	3.40	2.42	0.98
외국어 능력	2.84	2.09	0.75

#### 4. 지방정부와 기초지방의회의 문제해결능력

문제해결능력 역량은 집행부는 4.02, 의회는 3.12로 두 집단 모두 보통보다 다소 높은 수준을 보였다. 집행부와 의회의 차이는 0.9로 집행부가 눈에 띄게 높다. 다른 영역에서 평균적으로 0.5 이상 0.6 이하의 편차를 보이는 데 비하여, 문제해결능력은 0.9로 가장 큰 차이를 보인다. 이는 실무를 담당하는 집행부와 그렇지 않은 의회의 본질적 업무에서 나오는 차이로 보이며, 그렇기 때문에 문제해결능력은 의회보다는 집행부에게 보다 더 요구되는 역량이라 할 수 있겠다.

[표 9] 지방정부와 지방의회의 문제해결능력 역량 및 차이

역량	집행부	의회	차이(집행부-의회)
문제해결능력	4.02	3.12	0.9

문제해결능력의 측정지표는 업무와 관련된 상황 및 문제를 이해하는 능력, 업무 수행 시 상황 및 문제에 대한 신속한 대응, 업무 수행 시 상황 및 문제의 해결 능력으로 구성되어 있다.

표에서 보는 바와 같이 업무와 관련된 상황 및 문제를 이해하는 능력은 집행부가 4.06, 의회가 3.08이고, 업무 수행 시 상황 및 문제에 대한 신속한 대응하는 능력은 집행부 3.98, 의회 3.16이며, 업무 수행 시 상황 및 문제의 해결 능력은 집행부 3.93, 의회 3.11이다. 집행부

의 경우 문제이해능력에서 가장 뛰어난 역량을 보였고, 문제에도 신속하게 대응하는 경향을 보였으며, 문제 해결에서는 상대적으로 낮은 점수를 받았지만 평균을 상회하는 높은 역량 수준을 보였다. 반면 의회의 경우 상황 및 문제에 대한 이해능력이 가장 미흡한 것으로 나타났으며, 전체적으로 3.12로 문제해결능력은 보통 수준으로 드러났다. 집행부와 의회의 차이를 볼 때, 이해능력이 0.98, 나머지 변수가 0.82로 집행부가 앞섰다. 문제해결이 실무와 밀접한 연관이 있는 만큼, 집행부의 역량이 의회보다 앞선 것으로 보이며, 이는 ‘전문성’ 역량과도 무관하지 않은 것으로 보인다.

[표 10] 문제해결능력 역량의 변수

변수	집행부 평균	의회 평균	차이 (집행부-의회)
업무와 관련된 상황 및 문제를 이해하는 능력	4.06	3.08	0.98
업무 수행 시 상황 및 문제에 대한 신속한 대응	3.98	3.16	0.82
업무 수행 시 상황 및 문제의 해결 능력	3.93	3.11	0.82

## 5. 지방정부와 기초지방의회의 의사소통능력

의사소통능력의 경우 집행부와 의회 모두 3점을 상회하는 보통 이상의 역량 수준을 보였다. 집행부는 3.89, 의회는 3.32, 그 차이는 0.57로 이 역시 집행부가 더 높았다. 의사소통능력은 집행부에게도 중히 요구되는 역량이지만, 명확하게 의견을 청취하고 전달하여야 하는 업무는 의회에게 보다 요구된다고 할 수 있다.

[표 11] 지방정부와 지방의회의 의사소통능력 역량 및 차이

역량	집행부	의회	차이(집행부-의회)
의사소통능력	3.89	3.32	0.57

의사소통능력의 측정지표는 상대방 의견을 진지하게 청취하는 자세와 상대방에게 자신의 의도를 명확하게 전달하는 능력으로 구성되어 있다.

표에서 보는 바와 같이 상대방 의견을 진지하게 청취하는 자세는 집행부의 경우 3.76, 의회의 경우 3.12이고, 상대방에게 자신의 의도를 명확하게 전달하는 능력은 집행부 3.92, 의회 3.49이다. 집행부와 의회 모두 의사소통능력은 모두 3.0이상이며, 전체적으로 보통 수준을 약간 상회하는 것으로 나타났다. 그 차이는 의도 전달 능력이 0.43으로 집행부가 다소 앞서 있다. 단 의사소통능력이 의회의 업무와 밀접한 만큼, 의견 청취 자세에 대한 의회의 역량 제고 노력이 필요하다고 판단된다.



[표 12] 의사소통능력 역량의 변수

변수	집행부 평균	의회 평균	차이 (집행부-의회)
상대방 의견을 진지하게 청취하는 자세	3.76	3.12	0.64
상대방에게 자신의 의도를 명확하게 전달하는 능력	3.92	3.49	0.43

## 6. 기초지방의회의 조정·통합능력

조정통합능력의 경우 집행부는 3.79, 의회는 3.24이며 그 차이는 0.55로 집행부가 다소 높은 경향을 보였다. 본 역량 역시 집행부가 더 나은 수준을 보였으나, 두 집단 모두 3점을 상회하는 점수로 보통 이상의 수준을 보유하고 있다고 볼 수 있다. 엷힌 이해관계를 정치적으로 풀어내어 합의를 이끌어 내는 능력은 집행부보다 의회에 보다 요구되는 역량이다.

[표 13] 지방정부와 지방의회의 조정·통합능력 역량 및 차이

역량	집행부	의회	차이(집행부-의회)
조정통합능력	3.79	3.24	0.55

조정통합능력의 측정지표는 다양한 이해관계의 사전 조정을 통해 갈등을 예방하는 능력, 설득하고 협력을 유도하는 능력, 의견을 조정하여 합의를 이루어 내는 능력, 수용할 수 있는 해결책 제시 능력 등으로 구성되어 있다.

표에서 보는 바와 같이 다양한 이해관계의 사전 조정을 통해 갈등을 예방하는 능력은 집행부의 경우 3.73, 의회의 경우 3.16이고, 다양한 이해관계자들을 설득하고 협력을 유도하는 능력은 집행부 3.77, 의회 3.27로 나타났다. 다양한 이해관계자의 의견을 조정하여 합의를 이루어 내는 능력은 집행부 3.74, 의회 3.3이고, 다양한 이해관계자가 수용할 수 있는 해결책 제시 능력은 집행부 3.71, 의회 3.11이다. 집행부의 경우 설득과 협력, 갈등 예방, 합의 능력, 해결책 제시 능력 모두에서 3.7을 넘는 높은 수준의 역량을 보였다. 의회의 경우 다양한 이해관계자의 의견 조정 및 합의도출능력이 상대적으로 가장 높은 것으로 나타났으며, 전체적으로도 보통 수준을 상회하는 조정통합능력을 보여주고 있다. 그 차이는 해결책 제시 능력에서 0.60으로 집행부가 가장 크게 앞섰으며, 의견 조정 및 합의 능력에서 0.44로 상대적으로 가장 적은 차이를 보였다.

〔표 14〕 조정·통합능력 역량의 변수

변수	집행부 평균	의회 평균	차이 (집행부-의회)
다양한 이해관계의 사전 조정을 통해 갈등을 예방하는 능력	3.73	3.16	0.57
다양한 이해관계자들을 설득하고 협력을 유도하는 능력	3.77	3.27	0.50
다양한 이해관계자의 의견을 조정하여 합의를 이루어 내는 능력	3.74	3.30	0.44
다양한 이해관계자가 수용할 수 있는 해결책 제시 능력	3.71	3.11	0.60

## 7. 기초지방의회의 시민지향성

시민지향성의 경우 집행부와 의회의 차이가 가장 적게 나타난 역량이라는 점에서 의의가 있다. 집행부는 3.82, 의회는 3.62로 두 집단 모두 보통보다 높은 수준을 보여주었으며, 특히 집행부와 의회의 차이가 0.14에 불과하여, 그 수준이 가장 비슷하게 높은 수준을 드러낸 영역이다. 시민의 요구를 정확하게 파악하고, 신속하게 대응할 수 있는 역량인 시민지향성은 실무를 담당하는 집행부보다는 정치적으로 선거에 의해 임용되는 의회에게 보다 요구되는 역량이라고 할 수 있다.

〔표 15〕 지방정부와 지방의회의 시민지향성 역량 및 차이

역량	집행부	의회	차이(집행부-의회)
시민지향성	3.82	3.68	0.14

시민지향성의 측정지표는 시민의 요구를 파악하는 능력, 시민의 요구에 신속하게 대응하는 능력, 적극적으로 시민과의 파트너십을 형성하는 능력, 시민의 요구를 해결할 수 있는 대안 제시 능력, 시민 요구 처리 후 시민 만족에 대한 적극적 파악 능력 등으로 구성되어 있다.

표에서 보는 바와 같이 시민의 요구를 파악하는 능력은 집행부가 3.74, 의회가 3.81이다. 시민의 요구에 신속하게 대응하는 능력은 집행부 3.80, 의회 3.79이고, 적극적으로 시민과의 파트너십을 형성하는 능력은 집행부 3.66, 의회 3.77이며, 시민의 요구를 해결할 수 있는 대안 제시 능력은 집행부 3.74, 의회 3.45, 마지막으로 시민 요구 처리 후 시민 만족에 대한 적극적 파악 능력은 집행부 3.66, 의회 3.63이다. 집행부의 경우 모든 변수에서 높은 수준의 역량을 보였고, 그 중에서도 신속 대응 능력이 가장 높았다. 지방의회의 경우 대안을 제시하는 능력을 제외한 나머지 지표도 모두 3.5이상으로 나타나 지방의회의 시민지향성은 보통 이상의 높은 수준으로 드러났다. 특히 주목할 점은 집행부와 의회의 차이에서 드러난다. 의회가 시민

요구 파악 능력과 시민과의 파트너십 형성 능력에서 집행부를 각 0.06, 0.11 차로 앞섰다. 시민에 의해 선출되고, 지역 주민의 의견을 대표하는 의회 구성원들의 특성 상 집행부보다 높은 역량을 보인 것으로 판단된다.

[표 16] 시민지향성 역량의 변수

변수	집행부 평균	의회 평균	차이 (집행부-의회)
시민의 요구를 파악하는 능력	3.75	3.81	-0.06
시민의 요구에 신속하게 대응하는 능력	3.80	3.79	0.01
적극적으로 시민과의 파트너십을 형성하는 능력	3.66	3.77	-0.11
시민의 요구를 해결할 수 있는 대안 제시 능력	3.74	3.45	0.29
시민 요구 처리 후 시민 만족에 대한 적극적 파악 능력	3.66	3.63	0.03

## 8. 기초지방의회의 도덕성

업무를 처리함에 있어 준법성과 투명성을 지키는 도덕성 역량은 집행부와 의회 모두 3점 이상으로 보통보다 높은 수준을 보였다. 표에서 보는 바와 같이 집행부의 경우 3.84, 의회의 경우 3.23이며 그 차이는 0.61로 집행부가 다소 높았다.

[표 17] 지방정부와 지방의회의 도덕성 역량 및 차이

역량	집행부	의회	차이(집행부-의회)
도덕성	3.84	3.23	0.61

도덕성의 측정지표는 업무처리의 투명성, 부패방지를 위한 정책적·제도적 노력, 부패발생 시 시정 의지 및 능력, 부패처리의 엄정성, 업무수행과 관련하여 준법의식 수준 등으로 구성되어 있다.

표에서 보는 바와 같이 업무처리의 투명성은 집행부 3.84, 의회 3.13이고, 부패방지를 위한 정책적·제도적 노력은 집행부 3.87, 의회 3.21이며, 부패발생 시 시정 의지 및 능력은 집행부 3.96, 의회 3.42이다. 부패처리의 엄정성은 집행부 3.87, 의회 3.39이며, 업무수행과 관련하여 준법의식 수준은 집행부 3.98, 의회 3.21이다. 집행부의 경우, 모든 업무가 법에 따라 이루어지는 만큼 업무와 관련한 준법의식에서 가장 높은 점수를 받았고, 부패 시정 의지에서 높은 수준을 보였다. 의회의 경우 부패발생시 사정 의지 및 능력이 가장 높은 수준으로 나타났고, 부패처리의 엄정성이 그 뒤를 이었다. 업무처리의 투명성이 가장 낮은 수준을 보인 것이 아쉽지만, 이 또한 평균을 상회하는 수준이다. 집행부가 법치행정의 원칙에 따라 업무를 수행

하는 만큼 투명성 역량의 모든 변수에서 의회를 앞섰다. 의회의 투명성 역량은 보통보다 높은 수준이지만, 이에 안주하지 않고 부패를 시정하고 업무 처리의 투명성을 높이고자 하는 노력이 요구된다.

[표 18] 도덕성 역량의 변수

변수	집행부 평균	의회 평균	차이 (집행부-의회)
업무처리의 투명성	3.84	3.13	0.71
부패방지를 위한 정책적·제도적 노력	3.87	3.21	0.66
부패발생 시 시정 의지(능력)	3.96	3.42	0.54
부패처리의 엄정성	3.87	3.39	0.48
업무수행과 관련하여 준법의식 수준	3.98	3.21	0.77

## V. 결 론

이 연구에서는 지방정부와 기초지방의회의 인적 역량의 수준을 평가하기 위한 측정지표체계를 선정한 후, 설문조사를 통해 실증분석을 실시하였다. 지방정부와 기초지방의회를 대상으로 조사를 시행한 후, 각각의 인적 역량을 비교하여 집행부와 의회의 역량 수준 차이에 대하여 알아보았다.

분석 결과, 지방의회의 인적 역량 가운데 시민지향성이 가장 높고, 전문성이 가장 낮은 것으로 나타났다. 지방의회의 인적역량을 구성하고 있는 대부분의 변수가 3.0점 이상으로 보통 수준보다 약간 높지만, 전문성 분야는 2.4점으로 보통보다는 미흡한 수준으로 나타났다. 반면 집행부의 경우 인적역량의 모든 변수에서 3점 이상의 점수를 기록했으며, 특히 문제해결능력의 경우 4.02로 상대적으로 뛰어난 역량을 보였다. 집행부와 의회의 역량 수준을 비교해본 결과, 역량 변수 모두에서 집행부가 의회보다 높은 수준을 보였다. 가장 적은 차이를 보인 영역은 시민지향성으로, 집행부가 0.14 높았으나 두 집단 모두 우수한 수준을 보여주었다. 반면 문제해결능력의 경우 0.9라는 높은 차이를 보이며 집행부가 앞섰다. 집행부가 의회보다 모든 역량 면에서 높은 수준을 보이는 이유는 꾸준하게 경력을 쌓으며 전문성을 개발하는 집행부와 달리, 의회의 경우 선거에 따라 선출되며 경력을 쌓고 전문성을 개발할 만큼 오랜 시간이 주어지지 않기 때문으로 판단된다. 실증분석을 통해 집행부와 의회의 역량 수준을 알아보고 그 차이를 도출해본 결과 우리나라 지방의회의 인적 역량을 제고하기 위해서는 우선적으로 전문성의 강화가 필요하며, 다음으로 리더십의 개발 및 강화가 필요하다. 또한 지방의회의 문제해결능력의 보완을 통한 인적 역량의 강화도 시급하다. 이를 위한 방안으로는 지방의회에도 의원보좌관제도를 활용하자는 의견이 논의되고 있다. 일각에서는 혈세 낭비라며 반대하지

만, 의원보좌관제도를 통해 지방의회의 전문성을 높일 필요가 있다는 주장도 있다.

본 연구는 두 가지 측면에서의 한계를 지닌다. 먼저, 설문조사를 통해 인적 역량을 측정하였다는 점에서 정확성의 한계가 있다. 역량이라는 변수가 설문지를 통하여 측정하기 힘든 복잡성을 띠고 있기 때문이다. 또 조사가 제대로 시행되었는가 하는 신뢰성의 문제도 있다. 의회는 집행부를, 집행부는 의회의 역량에 대하여 평가하였기 때문에, 자신이 속한 정당의 경우 높은 점수를 부여하고, 그렇지 않은 경우 낮은 점수를 부여하는 행태가 없었다고 단정할 수 없기 때문이다. 이러한 경우, 본 연구에서 측정된 역량은 무의미하다. 이러한 한계점에도 불구하고 본 연구는 의회와 집행부의 역량 수준의 차이를 밝혀냄으로써, 현재의 세태와 현상을 드러내고 있다는 점에서 유의하다 할 수 있겠다.

## 참고문헌

- 강인호 외(2002). 광역의회의 의정활동평가: 광주광역시 의회(1991-2001)를 중심으로. 「한국지방자치학회보」, 14(3): 5-19.
- 강철구·소순창(2004). 지방정부의 혁신역량 강화를 위한 지표개발. 한국행정학회 2004년 동계 학술대회 발표논문.
- 김광주 외(1998). 지방의회 의정활동 평가. 「한국행정논집」, 10(1): 167-186.
- 김병국·권오철(1999). 지방자치단체 역량평가를 위한 지표개발연구: 내부조직역량 평가체계구축을 위한 시론. 「한국지방자치학회보」, 11(4): 53-73.
- 김현조(1994). 한국의 지방의회의원 선거제도에 관한 연구. 「지방자치연구」, 6(2).
- 김혜정(2007). 지방의회의 역량강화를 위한 지역시민사회 기능. 「한국행정논집」, 19(3): 683-709.
- 노화준(2001). 「정책평가론」, 서울: 법문사.
- 문재우(2007). 「지방의회행정론」, 서울: 대영문화사.
- 박우성(2002). 역량중심의 인적자원관리 혁신방안에 대한 연구, 기업경영연구 8/1, 경희대학교.
- 박종관·유준석(2005). 지방의회 의정활동의 평가: 천안시 의회를 중심으로. 「한국지방자치학회보」, 17(4): 67-88.
- 박종득·임현만(2001). 기초의회의 의원전문성과 의정활동간 상관관계 연구. 「한국사회와 행정연구」, 12(3): 19-36.
- 소순창·강철구(2005). 지방정부의 혁신역량에 관한 지표개발. 「정책분석평가학회보」, 15(2): 31-63.
- 소순창(2006). 지방정부의 혁신역량의 지표개발에 관한 기초연구. 「한국사회와 행정연구」, 16(4): 117-138.
- 소순창·이승중·최미옥(2006). 지방정부의 역량과 혁신제도의 활용. 「한국정책과학학회보」, 10(4): 327-344.
- 송광태·김현태(2000). 지방의회 의정활동평가의 분석틀과 적용. 「도시행정학보」, 13(1): 1-26.
- 안용식·강동식·원구환(2006). 「지방행정론」, 서울: 대영문화사.

- 유광호·박기관(2005). 지방의회 의정활동의 성과평가에 관한 연구: 원주시 역대 의회의 비교를 중심으로. 「한국지방자치학회보」, 17(2): 23-43.
- 이달곤(2004). 「지방정부론」, 서울: 박영사.
- 이승중·윤두섭(2005). 지방정부의 역량에 관한 개념화 연구. 「한국지방자치학회보」, 17(3): 5-24.
- 이승중 외(2008). 「지방정부의 역량과 정책혁신: 이론과 실제」, 서울: 박영사.
- 이재성(2007). 지방정부 역량의 실증분석: 충청남도 시·군을 중심으로. 「한국정책과학학회보」, 11(3): 27-48.
- 이흥민·김종인(2003). 「핵심역량 핵심인재: 인적 자원 핵심역량 모델의 개발과 역량평가」, 서울: 한국능력협회.
- 정세욱(2005). 「지방자치학」, 서울: 법문사.
- 정수용(2003). 「지방의회 의정활동의 영향요인에 관한 연구」, 행정학 박사학위 논문(대구대학교 대학원).
- 최근열·김영중(2000). 지방의회 의정활동 실태분석과 발전방안. 「대한정치학회보」, 8(2): 187-208.
- 최미옥·임석준(2004). 지방정부역량연구와 구조화 이론. 「2004년도 한국행정학회 동계학술대회 발표 논문집」.
- 최봉기(1993). 지방정부의 자치역량강화방안. 「대구·경북행정학회보」, 5.
- 최봉기·조용상·이시경·조병희(1993). 지방정부의 자치역량 강화방안: 분석들의 구성을 중심으로. 「대구·경북행정학회보」, 제5집: 47-72.
- 최봉기(2006). 「지방자치론」, 서울: 법문사.
- 최영출(2003). 지방분권화에 따른 지방정부의 역량강화. 「지방행정연구」, 17(2).
- 최영출(2006). 제주특별자치도의 지방의회 역량강화 방안. 「제주발전연구」, 10: 41-59.
- 최창호(2006). 「지방자치학」, 서울: 삼영사.
- 한상우·최길수(2006). 지방정부의 행정역량개발에 관한 연구. 「정책분석평가학회보」, 16(1): 183-207.
- Sparrow, P. R.(1996). Competency based pay too good to be true, *People Management Dec.*, 5.
- Spencer, L. M and S. M. Spencer(1993). *Competence at Work*, NY: John Wiley & Sons.

# 수도권 규제정책의 변동유형 및 영향요인의 분석

신가원(연세대학교 행정학과 석사과정)

엄영호(연세대학교 행정학과 박사과정)

이은국(연세대학교 행정학과 교수)

## I. 서론

우리나라는 1960년대 본격적인 산업화 이후 수도권 중심의 불균형발전 전략으로 고도의 경제성장을 이룩해왔다. 이러한 수도권 중심의 불균형 발전 전략은 인구, 기업 활동, 자원 등의 수도권 집중현상을 초래하였다. 수도권 집중현상은 1960년대부터 나타나기 시작했으며, 1970년대 이후 정부가 경제개발 최우선 정책과 거점 개발 전략을 추진하면서 집적경제의 이점이 있는 서울과 수도권으로 각종 경제활동 집중이 가속화되어 현재에 이르고 있다(국토교통부, 2013). 이에 따라 지방에는 인구공동화, 지방경제 위축, 성장잠재력 약화 등의 문제를 다양한 사회적 문제를 초래하게 되었다. 이와 같은 고비용·저효율의 국가발전정책으로 인한 수도권과 지방의 격차 확대는 국가 전체의 경쟁력 감소로 이어지고 있다. 이에 대하여 정부는 수도권 규제를 통한 균형 있는 지역발전을 유도하고 있다.

지역균형발전은 역대 정권마다 핵심적인 정책사항으로 우선순위를 두고 추진해왔다. 특히, 빠른 성장과 양적팽창 우선의 정책으로 초래된 지역불균형의 심화와 양극화 현상을 시정하기 위하여 수도권 규제를 추진하였으나 각종 기능의 수도권 집중현상으로 수도권과밀화와 지역 불균형이 점점 더 심화되고 있다. 이에 수도권 집중현상을 억제하고 지역균형발전을 추진하기 위한 기존의 논의들은 매우 풍부하게 이루어지고 있으나, 실제 수도권 집중 현상에 대한 정책을 시계열적으로 분석하여 그 유형을 분류하고 이에 대한 영향요인을 분석한 연구들은 상대적으로 적다. 따라서 시계열적으로 수도권 규제정책에 대한 변동 과정을 분석하여 실질적이고 장기적인 정책적 함의를 도출할 연구의 필요성이 제기된다. 보다 심층적인 분석을 위하여 법적, 제도적으로 지역균형발전정책이 역대 정부와는 분명한 차이가 나는 참여정부 기준으로 한다. 참여정부는 2003년 2월 출범 이후 ‘국가균형발전’을 12대 국정과제 중 하나로 설정하고 대통령 직속으로 ‘국가균형발전위원회’를 설치해 분권·분산정책을 추진하는 한편 「국가균형발전 특별법」을 제정함으로써 이전 정권에 비하여 강도 높은 국가균형발전정책을 제도화·체계화하였다. 따라서 정권별 규제정책의 변동 및 영향요인에 대한 분석을 보다

심층적으로 할 수 있다는 장점을 지니고 있다.

본 연구는 이처럼 지역균형발전정책 중에서 가장 중요하고 지속적으로 연구가 진행되고 있는 수도권 규제정책을 연구의 대상으로 한다. 특히 규제정책의 등록건수에 따른 변동사항에 대한 현황 분석을 기초로 실제 수도권 규제정책의 특성을 분석하고자 한다. 규제정보포탈에 등록된 연도별 규제등록 건수와 세부 변동사항에 대한 현황에 대한 기본적인 분석을 바탕으로 수도권 규제의 변동방향과 특성, 그리고 지방과의 차이점에 대한 분석을 심도 있게 실시하도록 한다. 특히, 규제정보포탈의 연도별 데이터를 기반으로 하여 시계열적인 변동을 분석하고, 규제정보포탈의 세부 변동사유인 강화, 기존규제, 누락, 신설, 완화에 따른 각 규제의 정책변동을 분석하도록 한다. 기존연구에서 많이 차용하여 분석한 유형분류인 Hogwood and Peters(1983)의 유형분류를 통해 본 연구의 유형화 타당도를 높이고, 시계열적 변동에 따른 유형화를 통하여 실제 수도권 규제정책이 어떠한 특성을 지니고 있는지를 분석하도록 한다.

## II. 이론적 논의

### 1. 선행연구의 검토

#### 1) 수도권 규제 정책 관련 연구

1960년대 정부는 대도시 인구 집중의 문제를 인식하고 1970년대부터 수도권 규제 정책형성 및 추진을 하였다. 1990년대 이후에는 정책전환이 이루어지면서 수도권 정책에 대한 본격적인 연구가 진행되었다. 수도권 규제강화(송인성, 1997)나 수도권 공간구조개편의 과제와 시안(이원영, 1993), 수도권 규제폐기론(손재영, 1997)이 등장하는 등 정책 자체에 대한 논의가 있었으며, 이에 따라 수도권 규제정책의 효과에 대한 연구가 활발히 이루어지게 된다. 수도권 규제효과와 관리방안에 관한 검토(고영구, 2003), 수도권 인구분산의 소득효과(서승환 외, 2004), 수도권 정책의 경제적 효과 분석(서승환, 2009)이 있으며 특히, 공공기관 뿐만 아니라 공장총량제에 따른 기업의 규제에 대한 효과성에 대한 실증분석이 주를 이루고 있다. 정책의 효과 분석과 더불어 수도권 규제 관련법의 운영실태와 향후과제(황희연, 2002), 수도권 규제완화정책에 따른 비수도권 지역의 대응전략분석(전영길, 2004), 수도권 계획적 관리에 따른 정책적 대응전략(이병렬, 2004), 수도권과 지방의 상생을 위한 수도권 정책 방향(강현수, 2007)등과 같은 해결 방안 및 대안의 모색도 진행되었다.

이처럼 여러 선행연구들이 존재함에도 불구하고 이후의 수도권 정책에 관한 연구들은 기존논의를 반복하는 양상을 보이며, 최근에는 수도권 규제완화정책에 대한 정책네트워크 모형 적용연구(유병권, 2013), 수도권 정책 및 입지규제에 대한 지역 간의 인식 차이에 관한 연구



(이기배, 2013), 수도권 기업규제에 대한 문제제기(채진병, 2014) 등 몇몇 연구를 제외하고 수도권 규제정책 연구 자체가 거의 이루어지지 않고 있다. 이러한 현상은 수도권 정책의 규제 현황이 어떤 특성을 지니고 있는지에 대한 명확한 정의가 이루어지지 않은 채로 논의가 진행되고 있다고 판단된다.

## 2) 정책변동에 관한 연구

정책변동에 관한 연구는 크게 두 종류로 구분할 수 있는데 하나는 정책변동의 유형이나 패턴에 관한 것이고, 다른 하나는 정책변동을 유발하는 요인이나 기제를 분석하는 연구이다. 최근의 연구경향은 전자보다 후자의 분석이 더욱 활발히 진행되고 있으나, 내용상 서로 연결되기 때문에 명백히 구분되기 보다는 분석의 비중만 다를 뿐 대부분의 연구는 두 가지 내용을 모두 포함하는 경우가 일반적이다(조영희, 2009). 다만 정책변동에 관한 국내의 연구 경향을 살펴보면 장기간의 정책변동과 그에 따른 정책변동의 패턴 및 원인에 관한 연구는 상대적으로 활발하지 못함을 알 수 있다(김윤미, 2010). 기존의 정책변동에 대한 연구는 주로 특정한 정책이슈에 초점을 맞추는 미시적 차원에서 이루어져 왔다. 이러한 연구들에 따르면, 정책변동의 유형은 일반적으로 Hogwood와 Peters(1983)가 제시한 정책내용의 변화의 정도에 따라 정책의 변동유형을 정책혁신, 정책유지, 정책승계, 정책종결로 분류하였다. 이에 따르면 정책변동은 완전히 새로운 정책을 결정하는 정책혁신(policy innovation), 정책을 그대로 존속시키는 정책유지(policy maintenance), 정책목표는 변동되지 않고 정책수단을 근본적으로 수정 또는 대체하는 정책승계(policy succession), 정책목표가 완전히 달성되어 문제가 소멸되었거나 달성 불가능한 경우 정책을 완전히 소멸시키는 정책종결(policy termination)의 네 가지로 나눌 수 있다(권기현, 2008). 이와 달리, Bardach(1976)는 정책종결에 소요되는 시간에 따라 폭발형(explosion)과 점증형(whimper), 그리고 양자의 특징을 모두 지닌 혼합형으로 정책변동 유형을 구분하고 있다(유훈, 2009).

그러나 이와 같은 기존의 정책변동의 유형분류는 장기간에 걸친 지속적인 변화양상을 보여주지 못 할뿐 아니라 변동이 일어나게 된 과정에 대한 분석이 부족하기 때문에 정책의 투입과 전환, 산출 그리고 환류 간의 인과관계를 설명하는 데에는 부적합하다(김윤미, 2010)는 점에서 한계를 지니고 있다.

## 2. 이론적 배경 : 정책변동에 따른 유형화

정책변동은 그 내용에 따라 정책혁신(policy innovation), 정책유지(policy maintenance), 정책종결(policy termination), 정책승계(policy succession)으로 분류할 수 있다(Hogwood and Peters, 1983). 정책혁신은 정부가 지금까지 관여하지 않았던 분야에 개입하기 위해 새로

운 정책을 결정하는 것을 의미한다. 엄밀하게는 정책 변동이 아니라 새로운 정책결정이지만 다른 정책 변동 유형과의 비교를 위해 일반적으로 사용된다. 그러나 정책혁신은 특정 사회문제를 정책문제화하고 이를 해결하기 위해 정부가 개입하는 것으로, 관련 정책의 활동이 없고 이를 담당하는 조직 및 예산이 없는 상태에서의 새로운 정책을 의미한다(정정길, 2010). 규제정보포탈의 경우 규제 신설의 변동사유가 이에 해당 될 수 있으나, 실제 정책혁신에 해당하는지는 세부 규제 내용을 통해 확인해보아야 할 것이다.

정책유지는 현재 정책의 기본특성은 그대로 지속하는 것으로서, 정책을 구성하는 사업내용, 예산, 집행절차 등의 변경이 있더라도 기본특성 즉, 법률이나 기본정책목표 등의 변경이 있지 않으면 정책유지로 보는 것을 의미한다. 정책유지는 내용상 정책승계와 그 구분이 어려울 수 있다. 정책승계는 정책변동의 대부분을 차지하고 있는 유형으로 정책유지가 정책내용의 기본골격을 유지하는 것이라면, 정책승계는 대폭적 수정이나 새로이 완전히 대체하는 경우 등을 의미한다. 즉, 정책승계는 기존 정책의 목표는 변경하지 않고 그 수단의 핵심이 되는 내용의 일부 또는 전부를 바꾸는 것을 의미한다(정정길, 2010). 정책종결은 현존 정책을 완전히 소멸하는 경우로 정책수단이 되는 사업과 예산을 중단하고 이를 대체할 다른 정책을 결정하지 않는 경우를 의미한다. 실질적으로 법률, 사업, 조직, 예산 등의 폐지를 의미한다.

### Ⅲ. 수도권 규제정책의 현황 및 특성

#### 1. 수도권과 수도권 규제정책

##### 1) 수도권 일반현황

현재 수도권은 1994년 「수도권 정비계획법」 개정을 통해 기존 5대 권역을 과밀억제권역, 성장관리권역, 자연보전권역으로 조정 및 통합하여 정리되었다. 그 현황은 아래 <표 1>과 같으며, 권역별 현황은 <그림 1>과 같다.

<표 1> 수도권 현황

(2012년말 기준)

구분	전국	수도권	과밀억제권역	성장관리권역	자연보전권역
면적	100,188km <sup>2</sup>	11,818km <sup>2</sup> <11.8% / 100%>	2,061km <sup>2</sup> (17.4%)	5,926km <sup>2</sup> (50.1%)	3,831km <sup>2</sup> (32.4%)
인구	51,881천명	25,721천명 <49.6% / 100%>	19,691천명 (76.6%)	4,954천명 (19.3%)	1,076천명 (4.2%)
행정구역	1 특별시 6 광역시 9 도 228기초자치체	1 특별시 1 광역시 1 도 66 기초자치체	서울, 구리, 하남, 고양, 수원, 성남, 안양, 부천, 광명, 과천, 의왕, 군포,	안산, 오산, 평택, 파주, 김포, 화성, 포천, 양주, 동두천 연천, 인천, 남양주.	이천, 광주, 가평, 양평, 여주, 남양주. 용인, 안성(일부)

	- 73시 - 86군 - 69자치구	- 27시 - 6군 - 33자치구	의정부, 인천.남양주 .시흥(일부) (16시)	시흥.용인.안성 (일부) (14시, 1군)	(5시, 3군)
지정 목적	-	-인구 및 산업의 적정배치유도 -질서있는 정비와 균형있는 발전	과밀화 방지, 도시문제 해소	이전기능 수용 자족기반 확충	한강수계 보전

\* 인구 : 통계포털(주민등록+외국인등록)

\*\* 자료 : 국토교통부 홈페이지 참조

〈그림 1〉 수도권 권역별 현황



\* 자료 : 국토교통부 홈페이지 참조

## 2) 수도권 규제정책의 개념

「수도권정비계획법」<sup>1)</sup>과 같은 법·시행령에 따르면 수도권 정책의 대상인 수도권은 현재 서울특별시와 인천광역시 및 경기도 전역을 포함하는 지역이다. 수도권의 경계는 1978년에 제1 무임소장관실의 주도하에 수도권 인구재배치 계획이 수립되면서 확정되었다. 수도권 규제란 수도권에 과도하게 집중된 인구 및 산업의 적정배치를 유도하여 수도권의 질서 있는 정비와 균형 있는 발전을 기하고자 가해지는 규제이다. 이를 위해 「수도권정비계획법」 「산업직접 활성화 및 공장설립에 관한 법률」 「조세특례제한법」 「지방세법」을 법적 근거로 하여 수도권 지역에 가해지는 규제를 총칭한다.

대한민국 헌법 제120조2항 (국토와 자원은 국가의 보호를 받으며, 국가는 그 균형 있는 개발과 이용을 위하여 필요한 계획을 수립한다), 제122조 (국가는 국민 모두의 생산 및 생활의

1) 수도권 정비에 관한 종합적인 계획의 수립과 시행에 필요한 사항을 정함으로써 수도권에 과도하게 집중된 인구나 산업을 적정하게 배치하도록 유도하여 수도권을 질서 있게 정비하고 균형 있게 발전시키는 것을 목적으로 하는 법.

기반이 되는 국토의 효율적이고 균형 있는 이용·개발과 보전을 위하여 법률이 정하는 바에 의하여 그에 관한 필요한 제한과 의무를 과할 수 있다), 제123조2항 (국가는 지역 간의 균형 있는 발전을 위하여 지역경제를 육성할 의무를 진다) 등에 의하여 「수도권정비계획법」과 「국가균형발전 특별법」이 제정되었고, 「수도권정비계획법」은 수도권의 집중을 억제하여 과밀을 해소하고 아울러 지역균형발전을 이루기 위한 수도권 규제 최상위 법률로서 시행되고 있다.

### 3) 지역균형발전 정책으로서의 수도권 규제정책

지역발전의 궁극적 목표는 지역의 경쟁력 강화를 통해 국민의 삶의 질을 확대하는데 있다. 특히, 지역의 경쟁력이 곧 국가의 경쟁력이 되는 시대에 지역을 균형 있게 발전시키는 일은 지역 경쟁력의 강화와 국가발전의 기틀을 다지는 것이라 할 수 있다. 우리나라는 1960년대 본격적인 산업화 이후 수도권 중심의 불균형발전 전략을 바탕으로 고도의 경제성장을 이룩할 수 있었다. 이러한 불균형발전 전략으로 인해 수도권에는 인구, 기업 활동, 자원 등이 과도하게 집중되었다. 그러나 이러한 과도한 수도권 집중현상으로 지방에서는 인구 공동화, 지방경제 위축, 성장 잠재력 약화 등의 문제가 초래되었다. 이러한 수도권 집중의 문제는 참여정부의 출범 이후 국가균형발전이 12대 국정과제 중 하나로 수립되고, 대통령 직속의 ‘국가균형발전위원회’의 설치를 통해 분권·분산 정책이 추진되면서 본격적으로 문제시되었다. 또한 「국가균형발전 특별법」의 제정을 통해 국가균형발전정책을 제도화하고 체계화하는 시도가 있었다.

즉, 이러한 제도적이고 체계적인 정책적 노력으로 인하여 일반적으로 지역균형발전정책은 크게 참여정부 이전과 이후의 두 시기로 구분 지어진다. 지역균형발전정책이 참여정부에서 역대 정부와는 분명한 차이가 나는 이유는 첫째, 참여정부 이전 정부들의 지역균형발전정책은 인구와 산업에 대해 수도권으로 진입을 규제하는 입지규제 중심의 소극적 정책을 추진해 왔다. 둘째, 지방에 대한 적극적인 발전 정책을 제시하지 못하고 수도권 규제를 통한 지방으로의 기업이전만을 요구하는데 그쳤다. 마지막으로 지역 균형발전 정책이 정부 내 여러 부처에 분산되어 추진되는 등 법·제도상 체계적인 기반이 구축되지 않았다는 점에서 이전 정권과의 분명한 차이점이 존재한다.

### 4) 수도권 규제정책의 변동과정

정책변동(policy change)은 정책과정의 마지막 과정으로 취급되어 왔다(유훈, 2009). 그러나 실제로는 전 정책과정에서 발생하는 것이 정책변동이며, 이는 정책 환류를 통해 설명 가능하다. 정책과정은 일반적으로 정책의제형성과정, 정책결정과정, 정책집행과정, 정책평가과정 등의 순서로 구성된다. 이때 각 단계의 활동결과에서 얻게 되는 정보는 정책과정의 원활한 흐름을 위해 끊임없이 환류되어야 바람직한 활동이 이루어 질 수 있다. 원래 정책 활동을 유발시킨 사회문제는 정치체제의 환경이 변화함에 따라 그 성격이 변화하게 되고, 환경변화에

다른 문제의 성격변화는 이에 따른 새로운 문제의 등장시키거나 정책집행결과로서 나타나는 정책효과나 기타 영향의 문제도 변화시킨다. 즉, 이와 같은 문제의 변화는 정책결정과정 직후, 정책집행과정, 그리고 정책평가과정 도중에 인식되거나 파악되고 이것이 환류 되어서 정책변동을 일으키는 것이다(정정길 외, 2010).

우리나라 수도권 집중 현상은 1960년대부터 나타나기 시작했고, 1970년대 이후 정부가 경제개발 최우선 정책과 거점개발 전략을 추진하면서 집적경제의 이점이 있는 서울과 수도권으로 각종 경제활동집중이 가속화되면서 현재에 이르게 되었다.

국토교통부(2013)에 따르면, 현 수도권 정책의 목표는 두 가지로 요약할 수 있다. 첫째, 수도권으로의 인구 및 산업 집중을 분산하고 둘째, 수도권 내부의 공간구조를 효율적으로 정비하는 것이다. 즉, 수도권의 집중억제 및 완화를 통해 국토의 균형발전을 도모하는 동시에 수도권 내부적 문제 해결을 위하여 공간구조를 재편성하는 것으로 정리할 수 있다.

수도권시책은 1964년 9월에 대도시 인구집중 방지책을 시작으로 2006년 제3차 수도권정비계획의 수립 시까지 시기 및 시책방향에 따라 구분해 보면 크게 4단계로 구분할 수 있으며, 그 내용은 아래 <표 2>와 같다.

<표 2> 수도권정비시책 전개

추진단계	연도	시 책 명	주 관
문제인식기	1964	대도시 인구집중방지책	건 설 부 무임소장관
	1969	대도시 인구 및 시책의 조정대책	
시책형성기	1970	수도권인구과밀억제에 관한 기본지침	건 설 부 건 설 부 대통령비서실 경제기획원 서 울 시
	1970	제1차 국토종합개발계획 (1972-1981)	
	1972	대도시 인구분산시책	
	1973	대도시 인구분산책	
	1975	서울시 인구소산계획	
정비추진기	1977	수도권 인구재배치 기본계획	무임소장관 건 설 부 건 설 부 건 설 부 건 설 부
	1981	제2차 국토종합개발계획 (1982-1991)	
	1982	수도권내 공공청사 및 대규모 건축물 규제계획	
	1982	수도권정비계획법 제정	
	1984	수도권정비계획기본계획 (1984-1996)	
1991	제3차 국토종합개발계획 (1992-2001)		
시책전환기	1994	수도권정비계획법 및 시행령 전면개정	국토교통부
	1997	제2차 수도권정비계획 (1997~2011)	
	1998	수도권정비계획법시행령 개정	
	2000	제4차 국토종합계획(2000~2020)	
	2001	수도권정비계획법시행령 개정	
	2002	수도권정비계획법시행령 개정	
	2004	수도권정비계획법 및 시행령 개정	
	2005	수도권정비계획법시행령 개정	
	2005	제4차 국토종합계획 수정계획	
	2006	제3차 수도권정비계획(2006-2020)	
	2006	수도권정비계획법시행령 개정	
	2009	수도권정비계획법시행령 개정	
2011	수도권정비계획법시행령 개정		

\* 자료 : 국토교통부 국토정책관(2013), 국토의 계획 및 이용에 관한 연차보고서

## 2. 수도권 규제정책의 특성 : 규제정보포탈의 규제등록건수 기준

### 1) 지역별 규제등록 건수 현황

수도권 규제정책 현황과 관련하여 규제정보포탈에서 각 지역별 규제등록건수를 연도별로 정리하여 보여주고 있다. 이러한 규제등록제도는 행정규제의 투명하고 합리적인 운영을 위하여 「행정규제기본법」에 따라 모든 소관규제를 규제개혁위원회에 등록하고 있다. 규제등록 현황을 보면, 서울 3,299건, 경기 6,788건, 인천 1,840건의 규제가 등록되어 있다. 경기도는 전국에서 가장 많은 규제등록을 보여주고 있으며, 서울 역시 높은 수준의 규제 등록률을 보여주고 있다. 이를 수도권과 지방으로 분류하여 보면, 수도권은 11,927건이 규제등록 되어 전국 44,676건의 27%가 수도권에 집중되어 있음을 알 수 있다. 수도권을 제외한 14개 시도의 규제건수는 32,749건으로 지역 평균적으로 2,339건의 규제등록을 보여준다. 이는 수도권의 평균 3,975건에 비하여 낮은 수준임을 알 수 있다. 지역별 규제 건수 현황은 아래의 <그림 2>와 같다.

<그림 2> 지역별 규제등록 건수



\* 자료 : 규제정보포탈 DATA 이용.

### 2) 연도별 규제등록 건수 현황

수도권 규제정책의 변동특성을 분석하기 위하여 먼저, 수도권의 규제등록이 각 지역별, 시계열별로 어떠한 특성을 지니고 있는지에 대하여 살펴보도록 한다. 규제정보포탈에 등록된 규제변동사유는 강화, 기존규제, 누락, 신설, 완화의 5가지로 당해 등록사유가 발생 시에 등록하게 된다. 서울의 경우, 1988년 11건의 규제가 등록된 이후 지속적으로 규제가 증가하는 추세를 보이고 있다. 1998년 647건으로 매우 높은 규제가 등록되었는데, 이는 기존규제들이 등록된 것으로 나타났다. 즉, 실제 규제의 특성을 알아보기 위해서는 변동사유를 구체적으로

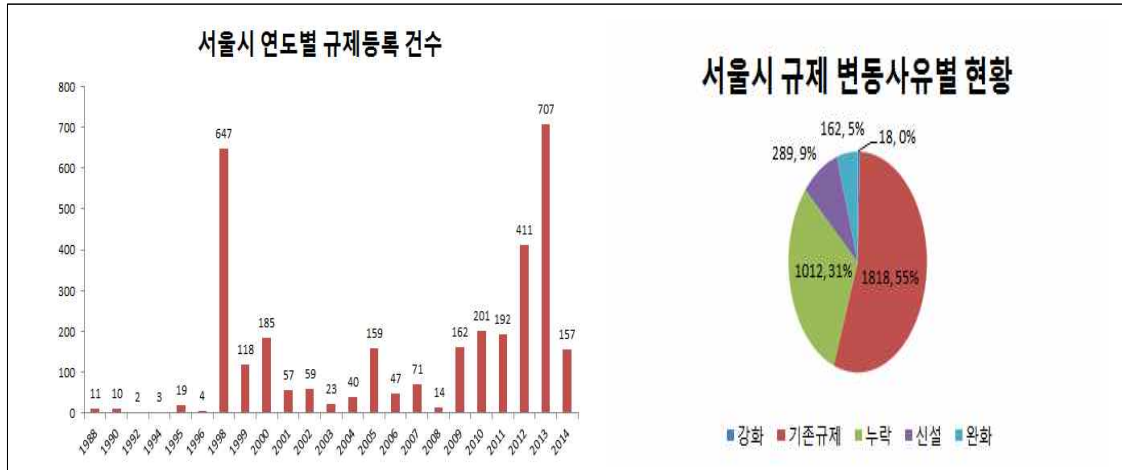
살펴보아야 한다. 서울의 경우, 규제가 강화된 경우는 18건으로 2010년 이후 규제가 강화되고 있음을 알 수 있다. 규제가 신설된 경우는 289건으로 역시 신설된 규제의 대부분이 2010년 이후임을 알 수 있다. 규제가 완화된 경우는 162건으로 1998년에서 2000년대 초반에 집중되어 있는 것을 알 수 있다. 즉, 수도권 규제의 지속적 강화를 통한 지역균형발전에 대한 논의의 핵심지역인 서울이 실제로 그 규제가 강화된 것은 최근의 일이며 그 이전의 많은 규제등록 건수들은 실제 기존규제들의 등록이나 누락된 규제들이 등록된 것임을 알 수 있다. 또한 IMF 경제위기 등의 경기침체 시에는 수도권 규제가 완화되어 오히려 수도권 규제에 대한 지속적이고 일관된 정책이 유지되지 않았음을 확인 할 수 있다.

〈표 3〉 서울시 연도별 규제 건수 및 변경사유

지역	규제등록 연도	규제등록 건수	변경사유				
			강화	기존규제	누락	신설	완화
서울	1988	11	0	11	0	0	0
	1990	10	0	7	0	0	3
	1992	2	0	2	0	0	0
	1994	3	1	2	0	0	0
	1995	19	0	15	3	0	1
	1996	4	0	4	0	0	0
	1998	647	5	581	11	0	50
	1999	118	1	79	1	1	36
	2000	185	0	145	3	3	34
	2001	57	1	48	0	7	1
	2002	59	0	41	5	13	0
	2003	23	0	13	1	9	0
	2004	40	1	30	2	0	7
	2005	159	0	152	7	0	0
	2006	47	0	47	0	0	0
	2007	71	0	69	1	1	0
	2008	14	0	14	0	0	0
	2009	162	0	83	70	5	4
	2010	201	1	156	27	17	0
	2011	192	1	87	33	70	1
2012	411	2	93	229	70	17	
2013	707	3	48	576	77	3	
2014	157	2	91	43	16	5	
계		3,299	18	1,818	1,012	289	162

\* 자료 : 규제정보포털 DATA 이용.

〈그림 3〉 서울시 연도별 규제등록 건수 및 변경사유 현황



\* 자료 : 규제정보포털 DATA 이용.

인천의 경우, 1980년 2건의 규제가 등록된 이후 지속적으로 규제가 증가하는 추세를 보이고 있다. 변동사유를 구체적으로 살펴보면, 인천의 경우 규제가 강화된 경우는 3건으로 2013년에 3건이 등록되었음을 알 수 있다. 규제가 신설된 경우는 29건이며, 대부분이 2010년 이후에 신설되었음을 알 수 있다. 규제가 완화된 경우는 20건으로 역시 2010년 이후 집중되어 있음을 알 수 있다. 따라서 인천의 경우 서울과는 달리 규제의 특성이 신설, 강화, 완화가 모두 2010년 이후에 집중되어 있음을 알 수 있다. 대부분의 규제는 누락으로 이 역시 2010년 이후 그 동안의 규제가 등록되었음을 알 수 있다. 기존규제의 경우 꾸준히 등록되어 왔음을 확인 할 수 있다.

〈표 4〉 인천시 연도별 규제 건수 및 변경사유

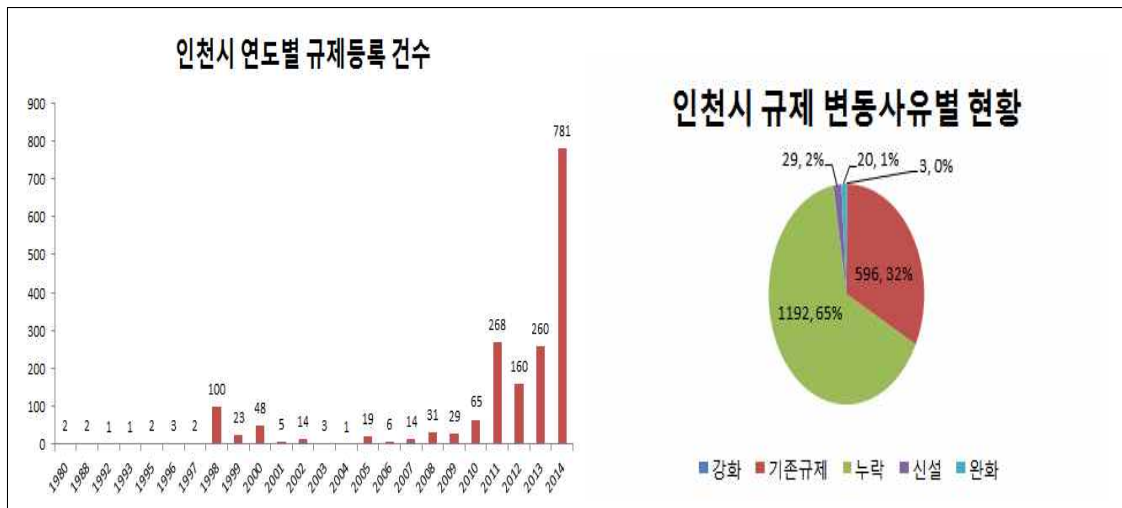
지역	규제등록 연도	규제등록 건수	변경사유				
			강화	기존규제	누락	신설	완화
인천	1980	2	0	2	0	0	0
	1988	2	0	2	0	0	0
	1992	1	0	0	1	0	0
	1993	1	0	1	0	0	0
	1995	2	0	2	0	0	0
	1996	3	0	3	0	0	0
	1997	2	0	2	0	0	0
	1998	100	0	99	1	0	0
	1999	23	0	23	0	0	0
	2000	48	0	48	0	0	0
	2001	5	0	5	0	0	0
	2002	14	0	13	1	0	0



2003	3	0	3	0	0	0
2004	1	0	1	0	0	0
2005	19	0	19	0	0	0
2006	6	0	4	1	0	1
2007	14	0	14	0	0	0
2008	31	0	26	5	0	0
2009	29	0	25	2	2	0
2010	65	0	43	21	1	0
2011	268	0	199	55	11	3
2012	160	0	59	90	8	3
2013	260	3	3	240	2	12
2014	781	0	0	775	5	1
계	1,840	3	596	1,192	29	20

\* 자료 : 규제정보포탈 DATA 이용.

〈그림 4〉 인천시 연도별 규제등록 건수 및 변동사유 현황



\* 자료 : 규제정보포탈 DATA 이용.

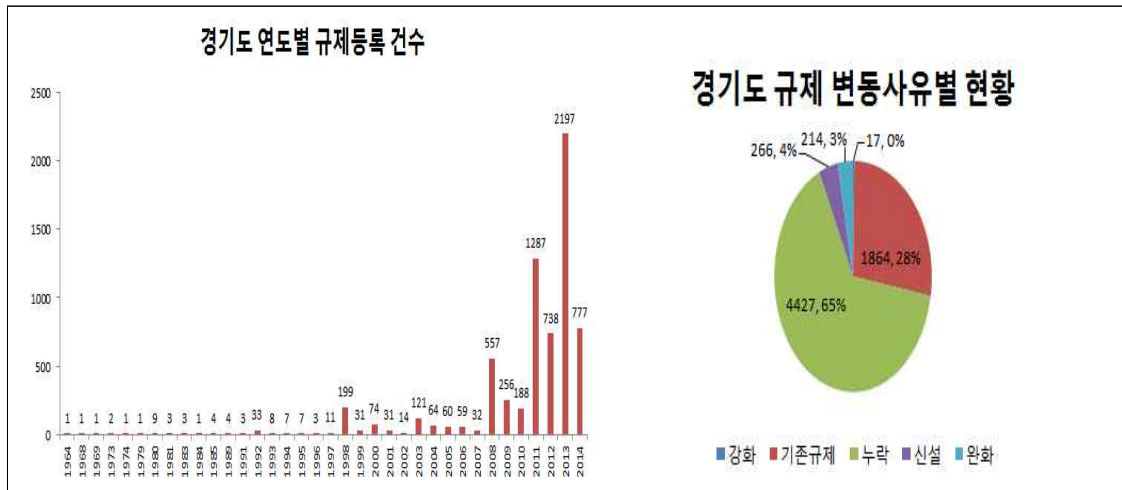
경기의 경우, 1964년 1건의 규제가 등록된 이후 규제수준이 유사하게 유지되다가 2000년 대에 들어서면서 지속적으로 규제가 증가하는 추세를 보이고 있다. 변동사유를 구체적으로 살펴보면, 경기의 경우 규제가 강화된 경우는 17건으로 2010년이후에 집중되고 있음을 알 수 있다. 규제가 신설된 경우는 266건이며, 이 역시 대부분이 2010년 이후에 신설되었음을 알 수 있다. 규제가 완화된 경우는 214건으로 역시 2010년 이후 집중되어 있음을 알 수 있다. 따라서 경기의 경우 서울과는 다르고 인천과는 유사한 규제의 특성이 발견된다. 즉, 규제의 특성이 신설, 강화, 완화가 모두 2010년 이후에 집중되어 있음을 알 수 있다. 또한 대부분의 규제는 누락으로 이 역시 2010년 이후 그 동안의 규제가 등록되었음을 알 수 있다. 기존 규제의 경우 꾸준히 등록되어 왔음을 확인 할 수 있다.

〈표 5〉 경기도 연도별 규제 건수 및 변경사유

지역	규제등록 연도	규제등록 건수	변경사유				
			강화	기존규제	누락	신설	완화
경기	1964	1	0	0	1	0	0
	1968	1	0	1	0	0	0
	1969	1	0	0	1	0	0
	1973	2	0	2	0	0	0
	1974	1	0	1	0	0	0
	1979	1	0	0	1	0	0
	1980	9	0	9	0	0	0
	1981	3	0	3	0	0	0
	1983	3	0	3	0	0	0
	1984	1	0	0	1	0	0
	1985	4	0	2	2	0	0
	1989	4	0	4	0	0	0
	1991	3	0	0	3	0	0
	1992	33	0	32	0	0	1
	1993	8	0	6	2	0	0
	1994	7	0	7	0	0	0
	1995	7	0	6	1	0	0
	1996	3	0	3	0	0	0
	1997	11	0	3	8	0	0
	1998	199	0	192	3	0	4
	1999	31	0	27	2	0	2
	2000	74	0	65	3	0	6
	2001	31	0	28	3	0	0
	2002	14	0	13	1	0	0
	2003	121	1	95	23	0	2
	2004	64	0	62	1	0	1
	2005	60	0	56	2	0	2
	2006	59	0	51	4	3	1
2007	32	0	31	0	0	1	
2008	557	0	521	19	9	8	
2009	256	0	158	61	25	12	
2010	188	0	122	51	11	4	
2011	1,287	4	272	907	36	68	
2012	738	11	21	539	139	28	
2013	2,197	1	17	2,080	41	58	
2014	777	0	51	708	2	16	
계		6,788	17	1,864	4,427	266	214

\* 자료 : 규제정보포털 DATA 이용.

〈그림 5〉 경기도 연도별 규제등록 건수 및 변경사유 현황



\* 자료 : 규제정보포털 DATA 이용.

### 3) 수도권 규제 특성

기존 연구에서는 수도권 규제강화를 통한 지역균형발전 전략이 지속적으로 시행되었음에도 불구하고 수도권과 지방간의 격차가 커지고 불균형이 심화됨을 지적하여 왔다(reference). 그러나 실제 수도권 규제 등록 현황을 볼 경우, 규제가 강화된 경우는 전체 규제의 0.32%에 불과하며, 완화 역시 3.32%에 불과함을 알 수 있다. 즉, 기존 규제 및 누락 규제의 등록에 따른 전체적인 수도권 등록규제의 숫자가 단순히 지방에 비하여 상대적으로 많다는 것이 수도권 규제를 통한 지역균형발전 정책을 의미하지는 않는다. 실제 그 세부 변경사유 및 실제 등록된 규제들의 현황을 면밀히 검토해야만 수도권 규제정책이 갖는 특성과 함의를 알 수 있을 것이다.

〈표 6〉 수도권 규제 변경사유

	총 규제등록건수	강화	기존규제	누락	신설	완화
서울	3,299	18	1,818	1,012	289	162
경기	6,788	17	1,864	4,427	266	214
인천	1,840	3	596	1,192	29	20
수도권	11,927	38 (0.32%)	4,278 (35.87%)	6,631 (55.60%)	584 (4.90%)	396 (3.32%)

## IV. 수도권 규제 분석 : 정책변동의 유형분석 (분석중)

## 참고문헌

- 강은숙 (2001). 정책변동 요인에 관한 연구: 그린벨트정책사례를 중심으로. 서울대학교 행정대학원 석사학위 논문.
- 강현수 외 (2013). 지역균형발전론의 재구성: 성찰과 대안 모색. 사회평론
- 국토교통부 (2013). 국토의 계획 및 이용에 관한 연차보고서. 국토정책관.
- 권기현 (2008). 정책학. 박영사.
- 김윤미 (2011). 여성정책변동에 관한 정책네트워크 연구: 모성보호정책의 사례. 연세대학교 대학원 박사학위 논문.
- 김향미·이삼열 (2014). 단절적 균형 이론과 정책변동: 집시법 제10조 야간옥외집회금지에 관한 헌법재판소 결정을 중심으로. 한국정책학회 추계학술발표논문집, pp. 266-285.
- 양승일 (2006). 정책변동론. 양서원.
- 유진우 (2012). 국토의 효율적 이용을 위한 지역균형발전 정책의 평가와 과제: 「국가균형발전 특별법」 개정을 중심으로. 고려대학교 정책대학원 석사학위 논문.
- 유훈 (2009). 정책변동론. 대영문화사.
- 이동호 (2007). 국민연금 기금운영 정책네트워크 분석. 서울시립대학교 박사학위 논문.
- 이선민 (2007). 참여정부의 수도권규제정책에 관한 연구. 이화여자대학교 정책과학대학원 석사학위 논문.
- 이승원 (2008). 정책참여자의 이익유형과 정책과정분석에 대한 연구: 행정수도이전사례를 중심으로. 연세대학교 행정대학원 석사학위 논문.
- 이주욱 (2013). 수도권 규제 완화의 문제점과 발전방향에 관한 연구. 고려대학교 정책대학원 석사학위 논문.
- 정정길 외 (2010). 정책학원론. 대영문화사.
- 조영희 (2009). 우리나라 여성정책변동에 관한 연구: 단절적 균형과 불균형의 대조적 정책현상을 중심으로. 고려대학교 대학원 박사학위 논문.
- 황중호 (2008). 수도권 규제정책의 타당성에 관한 연구. 단국대학교 대학원 박사학위 논문.
- Adams, Silke & Hanspeter Kriesi (2007). "Chapter 5: The Network Approach" In *Theories of the Policy Process*, Paul Sabatier editor.
- True, James & Bryan Jones (2007). "Chapter 6: Punctuated-Equilibrium Theory" In *Theories of the Policy Process*, Paul Sabatier editor.
- Wood, Robert (2006). "The Dynamics of Incrementalism: Subsystems, Politics, and Public Lands." *The Policy Studies Journal*, vol.34(1).

# 제도의 역동성 평가에 관한 연구: 발전차액지원제도(FIT)와 공급의무할당제도(RPS) 사례를 중심으로

김선명(순천대학교)

## I. 서론

90년대 중후반부터 행정학과 정책학의 접근방법론으로서 신제도주의 접근방법이 소개되었고, 많은 학자들이 관련 연구를 수행하였다. 신제도주의 접근방법은 역사적 제도주의와 합리선택적 제도주의로 구분되는데, 역사적 제도주의는 주로 비교정치경제의 맥락 속에서 국가-사회 관계 또는 정부-기업-노동 관계적 측면에서 국가 정책의 특성과 변형들을 연구한 입장이다. 반면 합리선택적 제도주의는 공리주의적 입장에서 행위자들의 합리선택적 선호를 전제하고, 개인들의 합리적 선택의 결과로서 제도를 규명하는 관점이다.

그런데 신제도주의 접근방법에 의한 연구 경향을 보면 주로 제도의 경로의존 테마 그리고 정책의 역사적 변화과정 및 정책과 제도적 맥락의 스토리텔링 등에 집중되고 있음을 알 수 있다. 제도와 정책 연구에서 제도의 경로의존성을 규명하는 주제에 집중되었던 것은 급격한 사회변화 속에서 여전히 상존하고 있는 과거 국가중심 발전시기의 제도적 낙후성을 비판하고 사회 운동의 업개로서 제도의 혁신과 개혁을 주장하고자 하였던 연구자들의 동기에서 연유하였다고 본다. 방법론적으로는 신제도주의 연구 대상으로서 제도의 경로의존성이 정책과 제도에 대한 신제도주의 접근 중에서 이론적으로 가장 명확하며 분석모형의 도출이 비교적 용이하다는 이유도 있었다고 본다. 거꾸로 생각해본다면 신제도주의 연구가 그 만큼 이슈에 비해서 연구 방법이나 인과론을 탐구해 가는 것이 어렵다는 것을 짐작할 수 있다. 통상적으로 신제도주의 접근방법에 의한 제도와 정책 연구의 어려움은 제도 개념의 모호성, 변수의 자의성, 분석의 부정형성에서 비롯되고 있다. 이러한 특성들은 우리 사회 공공분야 제도 연구의 한계로 작용하고 있다.

한편 신정부 활동의 핵심 키워드라 할 수 있는 ‘창조’가 실현되기 위해서는 사회 구성원 또는 행위자들의 의식적 자유로움과 독창성이 사회적으로 표출되며 구현되어야 하는데, 신제도주의적 관점에서 볼 때 이러한 표출을 제어하는 핵심 요소들 중의 하나로서 인간 행위를 제

약하고 있는 ‘제도’를 들 수 있다. 제도 개념의 모호성, 분석 방법의 난해함에도 불구하고, 그동안 신제도주의적 관점에서 제도를 성찰해 볼 때, 신정부의 창조경제 또는 사회적 창조성의 실현을 위해서 제도 연구는 여전히 중요성을 갖고 있고, 사회적 창조성 실현의 키워드로서 제도 맥락이 작용하고 있음을 추론해볼 수 있다.

사회 각 분야에 존재하는 많은 제도들이 각 행위자들의 공정한 경쟁을 유인하기도 하지만, 제도 자체에서 불공정성을 유인하거나 제도적 틈새를 통해 공정경쟁을 저해하고 성과의 불공정 환원에 의한 행위자의 창조성을 저해하는 경향도 산재하고 있음을 부인할 수 없다. 신정부의 창조경제를 실현하기 위해서는 공공정책 또는 법률로서 시행되는 수많은 공공영역의 제도들이 애초에 설계 당시의 목적을 달성하고 있는가, 사회적 불편의성을 유발하고 있지 않는가, 사회적 창조성을 저해하고 있지 않는가에 대한 지속적인 평가와 점검이 수행될 필요가 있다.

이러한 문제의식을 갖고 제도가 행위를 제약하고 촉진하는 역동성 측면에서 문제제기를 정리해보면 다음과 같다. 첫째, 공공 분야의 제도가 행위자를 어떻게 제약하거나 행위를 촉진하고 있는가? 둘째, 제도의 제약성은 행위자에게 기회, 이익, 권한을 범주화하고 제약한다는 측면에서 발생하는데, 그러한 제도의 제약성이 행위자의 공정 경쟁을 유인하고 있는가? 또는 제도의 제약성이 어떠한 불공정성을 유발하고 있는가? 셋째, 제도의 운영과 작용과정에서 사회적 비용이 효율적으로 투입되고 관리되는가? 아니면 사회적 비용을 더욱 가중시키는가? 넷째, 제도가 직접적 이해관계자들의 창조성을 실현할 수 있는 장으로서 역할을 하고 있는가? 만약 창조성을 저해하고 있다면 제도의 어떠한 매카니즘에 기인하고 있는가?

본 연구의 목적은 이러한 특정 제도의 행위 제약성과 촉진성에 대한 성찰을 기초로 제도의 공정성, 효율성, 창조적 행위 촉진성을 평가해보고자 하는 것이다. 사례로서 환경 분야의 신재생에너지 활성화 지원 제도인 발전차액지원제도(FIT)와 공급의무할당제도(RPS)를 비교 평가해보고자 한다. 이러한 제도의 역동성 평가를 통해 이론적으로는 주로 제도의 경로의존에 집중하여 연구되어 왔던 신제도주의 연구의 지평을 넓히고, 정책적으로는 신제도주의적 접근 방법이 갖고 있었던 거시적 담론성 또는 정책적 처방의 추상성에서 한걸음 나아가 신제도주의적 관점에서 우리나라 신재생에너지 보급 활성화를 지원하는 신재생에너지 지원제도의 개선방안과 정책적 함의들을 도출하고자 한다.

## II. 이론적 논의

### 1. 제도의 역동성에 관한 신제도주의 접근

제도의 역동성 개념은 정책에 관한 신제도주의적 접근방법에서 추론되는 개념이다. 신제도

주의는 제도를 국가-사회 관계적 개념으로 접근하며 정부 정책을 그러한 관계의 산물로서 이해한다. 그래서 제도가 행위를 제약하거나 촉진하는 측면을 분석하기 위해서는 제도에 대한 관계적 접근에 의할 때 좀 더 본질에 다가가기 쉽다.

신제도주의는 국가기관의 공식적, 법적 측면을 강조하고 있는 기존의 제도주의 입장과는 달리 광의적이고 포괄적인 접근방법을 취하고 있다. 신제도주의는 인간 행위를 제약하고 영향을 미치는 것들로서 상대적 지속성을 갖고 있는 광의의 규약, 절차, 정체(polity)와 경제의 다양한 단위에서 개인 사이의 관계를 구성하는 표준화된 작용이라고 제도의 개념을 확장하고 있다(Hall, 1986: 19). 즉, 행위를 구조화시키는 공식 및 비공식적 규칙과 절차 모두를 포함하는 개념으로 제도를 정의한다.

특히 신제도주의의 제도는 정치적 선택에 따라 확정된 구제도와는 달리 역사적 맥락과정에서 축적되어 행위 주체들간의 관계적 특성들을 주목한다. 신제도주의는 정치 경제적 행위자들이 자신의 이해관계를 정의하고 행위자들간의 권력관계를 구조화시키는 모든 국가제도 및 사회제도에 관심을 가진다. 제도는 정치적 전략에 영향을 미치고 이를 제약할 뿐만 아니라, 제도 자체가 정치적 전략, 갈등 및 선택의 결과물이 될 수 있다. 이처럼 신제도주의는 국가와 사회의 관계를 구조화시키는 특성들에 초점을 맞춘다.

그런데 신제도주의적 접근방법에 의한 연구들은 제도의 개념을 쉽게 이해하기가 어렵고, 정책을 설명하는 분석변수로서 어떠한 제도를 설정할 것인가라는 문제에서 어려움에 부딪친다. 신제도주의는 구제도주의와는 달리 제도의 개념을 훨씬 추상화, 포괄화하고 있다. 예를 들면 규칙, 규범, 절차 등도 제도로 간주하거나, 조직의 응집력, 조직간 관계의 성격처럼 추상화된 형식들도 제도로 개념화한다. 그래서 행위에 영향을 미치는 제도변수를 어느 수준까지 한계를 지을 것인가는 결정짓기 어려운 문제로 작용하고 있다.

제도를 신제도주의 접근에 의한 방식으로 규정한다면 구조주의와 상당히 비슷한 측면들이 있지만, 인간의 행위를 제약함으로써 국가 정책을 결정케하는 다양한 수준들의 제도적 규준들에 초점을 두는 측면에서 구조주의보다는 유연하며 구체적이다. 또한 제도의 작용성으로 인해 사회적 불편의성이나 자원배분의 비효율성, 또는 사회적 창조성이 저해되는 현상의 원인을 밝혀보고자 할 때 신제도주의적 접근은 매우 유용하다고 볼 수 있다.

제도의 역동성은 제도를 고착화된 틀로 보는 것이 아니라 제도를 관계적 개념, 맥락적 개념으로 접근하고 이해하려는 데에서 파생된 개념이다. 제도의 역동성은 제도를 관계적·맥락적으로 인식할 때 해석될 수 있기 때문에 제도의 역동성에 대한 정의를 내리고 제도의 역동성을 엄밀히 분석하기 위해서는 신제도주의에서 제도에 관해 논의하는 선행 연구들에 대한 고찰이 선행되어야 한다.

Krasner(1984)는 국가 정책이 한 개인의 개별적 행위로 결정되는 것이 아니라, 인간간의 관계와 역사적 축적, 집단적 관계 유형과 규칙 등에 의해 결정된다고 보았다. 그의 제도 형성에 대한 관점은 장기간의 시간적 흐름에 의한 역사 맥락적 작용에 의해 형성되고 개인보다는

집단들 또는 인간간의 관계망에 의해 형성된다고 보고 정책은 그러한 제도의 산물이라고 하였다.

제도의 역동성과 행위자에 대한 제약성을 직접적으로 논의한 학자는 폰트슨이다. 그의 논의는 제도의 역동성 변수들, 즉 어떻게 행위자의 행위자를 제약하거나 특정 행위를 촉진하게 되는지를 설명하는 변수들을 예시하고 있다는 점에서 의의가 있다. 제도가 개인의 행위를 제약할 수 있는 것은 제도에 의해서 정책을 입법화하고 집행할 수 있는 정부의 능력이 결정되고, 정치적 또는 경제적 행위자들의 전략과 행위자간의 권력배분, 그리고 행위자들의 선택과 그들의 이익에 대한 인식이 구조화된다는 점에서 가능해진다. 제도는 정책을 결정하고 집행할 수 있는 국가능력을 결정하며, 기회와 제약이라는 측면에서 국가와 기업의 전략을 결정하게 되고, 국가와 기업의 권력배분을 결정한다. 또한 행위자가 누구인지 그리고 그들의 이해관계가 무엇인지를 결정하게 하기 때문에 제도들이 정치적 상호작용을 구조화하며 정치적 결과에 영향을 미칠 수 있게 된다. 이렇게 신제도주의에서는 제도가 행위자의 능력·전략·권력·이익을 규정하고 제한하므로 행위자의 선호는 자연발생적으로 주어지고 있는 것이 아니라, 제도적 맥락에 의해 형성되는 것으로 파악한다(Pontusson, 1995: 118-120).

정책을 설명하는 변수로서 어떠한 제도가 중요한가라는 질문에 대해 폰트슨은 국가구조와 정치제도, 매개적 수준의 제도가 중요하다고 답하였다. 그는 이러한 제도중에서도 중범위적 수준의 제도변수들이 국가간 정책의 차이와 정책 지속성을 설명하는 데 있어서 핵심적이라고 보았다. 거시적 구조와 구분되는 중범위적 수준의 제도를 분석수준에 따라 세 가지 층위로 분류하였다. 먼저 상위수준은 정책방향에 대해 광범위한 제약을 가하는 민주적 정체와 시장경제제도의 구조적 특성을 반영하는 것으로서 헌법규정 등과 같은 것을 말한다. 중간수준의 제도로는 국가와 사회의 조직적 특성으로서 자본조직과 노동조직의 조직화정도, 국가구조의 특징, 정치권력의 성격 등을 의미한다. 하위수준으로는 정부기관과 조직의 공식 및 비공식적 표준운영절차와 규제, 관례 등을 말한다(Pontusson, 1995).

비슷한 맥락으로서 아이켄베리도 제도의 수준을 세가지로 구분하였다. 가장 협의적 형태로는 갈등을 중재하는 행정적, 법적, 규제적 규정을 의미하는 정부제도를, 중범위 수준으로는 국가를 구성하는 다양한 조직들의 능력과 자원에 초점을 맞추는 국가 내부의 권력 집중과 분산 상태를, 가장 포괄적 수준으로는 국가와 사회 관계를 정의하는 사회적 규범 등을 포괄적 제도라 구분하였다.

피터 홀은 국가정책을 설명하는 제도 변수를 다섯 가지로 구분하여 제시하였다. 그는 한 나라의 경제정책을 설명하는 데 다섯 가지 제도적 변수가 중요하다고 보고, 노동의 조직화, 자본의 조직화, 국가의 조직화, 정치체계의 조직화, 국제경제 내에서 국가의 구조적 위치 등을 5가지 핵심 제도 변수로 설정하였다. 그리고 이러한 변수 자체보다는 변수들의 상호작용 관계를 더 중시하였다. 그는 영국과 프랑스의 사례 연구에서, 자본주의와 민주주의가 결합하여 나타나는 구조적 특징들이 이들 국가의 경제정책에 유사성을 도출하였지만, 국가-사회 관



계에서의 부가적인 변동 또한 경제정책에 영향을 미친다고 하였다. 즉 민주적 자본주의의 구조적 특징들이 전반적인 자본과 노동의 권력 균형에 영향을 미치는 것과 마찬가지로, 자본과 노동, 국가조직과 각 나라에서의 정치체제는 계급간의 역학관계에 깊은 영향을 미치게 된다. 특정 사회집단이 정책과정에서 영향력을 갖는 것은 다원주의자들이 생각하듯이 그 집단의 대표성에 의해서가 아니라 제도적 틀(institutional frameworks)을 연결시키는 전반적인 조직의 결과에 의해서이다. 이렇게 영향력을 분배하는 조직적 구조는 행위자들에게 일종의 지각이나 책임성, 이익들을 부과함으로써 행위자들의 영향력 사용에 제약을 가한다(Hall, 1986).

이와 같이 공공정책에 대한 신제도주의 접근은 제도 중에서도 중범위 수준의 제도 변수들을 중요하게 취급하고, 이 제도가 국가별 정책의 특성과 차이를 결정하게 하는 주요 영향요인임을 강조한다. 중범위 수준의 제도라는 것은 국가와 사회 조직의 집중과 분화 정도를 말하는 것으로서, 국가와 사회 조직의 집중과 분화 정도는 주로 사회적 행위 집단들의 조직화 정도, 응집력, 정치체계의 조직화 방식을 의미한다.

신제도주의는 이러한 각 단위들의 결합방식 및 상호연결관계를 중심으로 국가 내부의 제도적 특성들을 이해하고, 그러한 제도적 특성들이 어떻게 행위를 제약하여 정책에 영향을 미치는가를 규명하는 접근방법이라 하겠다. 또한 그러한 제도적 틀 내에서 행위자들간의 지속적인 상호작용이나 제약관계, 궁극적으로 제도가 행위자들을 유인하고 제약하는가는 방식이나 그 결과들을 제도의 역동성이라고 할 수 있다.

이러한 관점에서 국가 정책을 접근하는 학자들의 제도에 대한 개념과 역동성과 관련된 용례들을 정리해보면 다음 <표 1>과 같다.

<표 1> 신제도주의 학자들의 제도의 개념과 역동성 논의

학자	제도개념	역동성 용례
구제도주의	국기기관의 공식적, 법적 측면만을 기술	- 대통령중심제 - 내각책임제
Pontusson (1995)	국가구조, 정치제도, 매개적 수준의 제도	- 국가구조: 민주적 정체와 시장경제제도의 구조적 특성을 반영. 헌법규정 - 국가와 사회의 조직적 특성: 자본과 노동의 조직화정도, 국가구조의 특징, 정치권력의 성격 - 하위수준: 정부기관과 조직의 공식 및 비공식적 표준운영 절차와 규칙, 관례
Katzenstein (1977)	지배연합과 정책망	- 지배연합: 산업, 금융, 노동, 관료 및 정당 등 국가와 사회 분야에서 영향력있는 행위자의 집합 - 정책망: 지배연합이 특정 정책수행에 있어 사용하는 제도적 틀
Peter Hall (1986)	공식적 규칙, 순응절차, 정체와경제의 다양한 단위에서 개인 사이의 관계를 구성하는 표준화된 작용	- 국가, 자본, 노동의 조직화 - 정치체계의 조직화 - 국제경제내에서 국가의 구조적 위치 - 변수들의 상호관계 중시

March and Olsen (1984)	행위규칙, 관계, 공식적, 비공식적 절차	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 상황에 적절한 행위가 무엇인가를 정해 주는 것은 공동체 내에 존재하는 규범과 가치체계임.</li> <li>- 적절한 행위규범은 규칙과 관례를 통해 제도화됨.</li> <li>- 개인행위에 영향을 미치는 제도의 규범적 측면에 초점을 맞춤</li> </ul>
Jeffrey Hart (1992)	국가-사회의 배열	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 정부부문의 조직화: 관료의 집중과 영향, 정책실시를 위한 가용자원, 자원이용에 대한 결정, 기업과 노동관계에서 국가의 성공적 정책수립 방식과 능력</li> <li>- 기업부문의 조직화: 기업단체의 세력, 기업단체의 의사표현 경로, 수평적 산업군의 존재여부, 제도를 유지하기 위한 금융분야의 역할</li> <li>- 노동의 조직화: 노동집단의 세력, 노조원의 비율, 기업별 또는 산별노조의 존재, 정부 또는 사용자의 정책을 차단할 수 있는 노조의 힘 및 존재여부</li> <li>- 국가와 사회를 연결하는 제도: 주요기업의 감독과 기술개발을 위한 정부의 지원</li> </ul>
Atkinson and Coleman (1989)	정책망	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 국가응집력: 최종적 정책결정권한의 단일기관 집중여부</li> <li>- 국가자율성: 관련부처가 특정산업에서 자신의 역할에 대한 분명한 이해와 가치체계 소유 여부</li> <li>- 기업동원화정도: 노동의 수평적 분화가 명확하여 조직간의 중첩과 구성원간의 비경쟁성 여부, 해당산업전체를 대표하는 단일조직 유무, 국가와 직접적 연관을 맺고 강한 영향력을 행사하는 핵심기업 존재</li> </ul>
Ikenberry (1988)	정부제도, 국가내부에서 권력의 집중과 분산, 국가와 사회의 관계를 정의하는 규범	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 정부제도: 갈등을 중재하는 행정적, 법적, 규제적 규정</li> <li>- 집권과 분권: 국가를 구성하는 다양한 조직들의 능력과 자원에 초점. 행정부와 의회의 관계, 관료제의 집권화와 응집성 정도, 관료제가 활용할 수 있는 자원과 정책도구의 범위</li> <li>- 규범: 경제와 사회에 대한 국가개입의 수준과 정도, 행태를 어느 수준까지 정당하다고 인정할 것인가하는 신념체계</li> </ul>
하연섭 (2004)	규칙이나 법률 등 공식적인 제약요인, 규범이나 가치체계 등 비공식적인 제약요인, 공동체의 구성원들이 지극히 당연시하면서 공유하고 있는 의미체계	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 신제도주의의 이론적 체계를 정립</li> <li>- 역사적 제도주의/합리적 선택 제도주의/사회학적 제도주의 구분</li> <li>- 제도변화와 제도설계</li> <li>- 경로의존, 시간, 제도분석</li> <li>- 인과관계, 시간, 연구방법론</li> </ul>
염재호 (2009, 2012)	국가의 정치경제 시스템이나 관료조직의 내재화된 법규, 공식 또는 비공식적 규칙, 정책이 이루어지는 메커니즘, 표준운영절차 등 사회의 진화과정에서	<p>정책과정의 분석을 조직구성원의 행태나 사회적 집단의 이해를 중심으로 연구하는 다원주의적 접근과는 구별 조직이나 사회의 구조적 특성과 환경적 특성이 하나의 제도로서 사회현상이나 정책현상의 설명에 중요한 요인으로 작용</p> <p>정책의 불확실성이 높고 관리의 효과성이 어려운 대형사업이 종료되고 나면 다시 유사한 사업으로 지속되는 현상</p>

	<p>형성된 조직적이고 구조화된 틀</p>	<p>발생 새로운 정책은 효과성이 인정되면 사회적 학습을 통해 제도화되고, 제도화된 정책제도는 지속됨 정책은 참여자의 개별행위나 이익투입에 의해 형성되기 보다는 제도에 의해 이루어지고, 형성된 정책은 또 다시 제도화되어 확대 재생산됨. 제도화된 정책은 관료제 내부에서 경로의존적 성향을 나타내고 특별한 외부 환경의 영향이 없으면 지속되는 경향을 보임</p>
<p>구현우 (2012)</p>	<p>제도변화는 환경적 맥락과 행위자의 전략적 선택을 모두 고려하는 통합모형 필요</p>	<p>환경은 제도에 직접적인 영향을 미치기도 하고 행위자의 전략적 선택을 통해 간접적 영향을 미치기도 함 환경의 행위자에 대한 영향은 제도변화를 위한 기회뿐만 아니라 제도변화를 제약하는 효과를 가지기도 함 환경과 행위자의 제도에 대한 관계는 양방향적 영향관계에 있음. 제도가 환경이나 행위자에 영향을 미쳐 향후 제도변화를 제약하기도 하는데, 여기에는 제도가 행위자의 선택을 바꾸는 환류 효과뿐만 아니라 제도가 정치의 지형을 바꿔 환경에 영향을 미치는 제도의 유산도 있음</p>
<p>최석현 (2013)</p>	<p>제도 내 행위자들간의 관계에 초점</p>	<p>제도의 기원과 형성과정에서 기존의 사회구조, 제도를 둘러싼 행위자들, 다른 제도와와의 조응성에 초점 제도의 생성은 기존 제도의 발전맥락, 행위자의 의도, 역사적 우연성 등이 우연히 결합되어 생성 제도가 행위자들에 새로운 기회를 제공, 전략을 제한, 행위자들간의 권력 배분에 영향 제도의 결과로 자신의 이익을 유지하는 집단이 있는 반면 그렇지 못한 집단이 존재하며, 이러한 권력 불균형 관계는 지속적으로 개인의 선택과 전략에 제약을 미침</p>

## 2. 제도의 역동성 평가모형

제도의 역동성 평가는 정부가 시행하고 있는 구조화된 제도이든, 사회적 관계망으로서의 제도이든 그러한 제도가 어떻게 행위자 또는 이해관계자들의 행위를 제약하고 촉진하는가를 평가하는 것이다. 제도는 규범으로서 작용할 수 있고, 행위자들의 이익, 기회, 권한을 설정해 줄 수도 있으며, 행위자들이 움직일 수 있는 범주로서도 작용할 수 있다.

제도의 역동성 평가는 그러한 제도의 다양한 측면들을 평가해볼 수 있는데, 본 연구는 제도의 공정성, 효율성, 행위자의 창조성 확산효과 등을 주요 평가준거로 삼고자 한다.

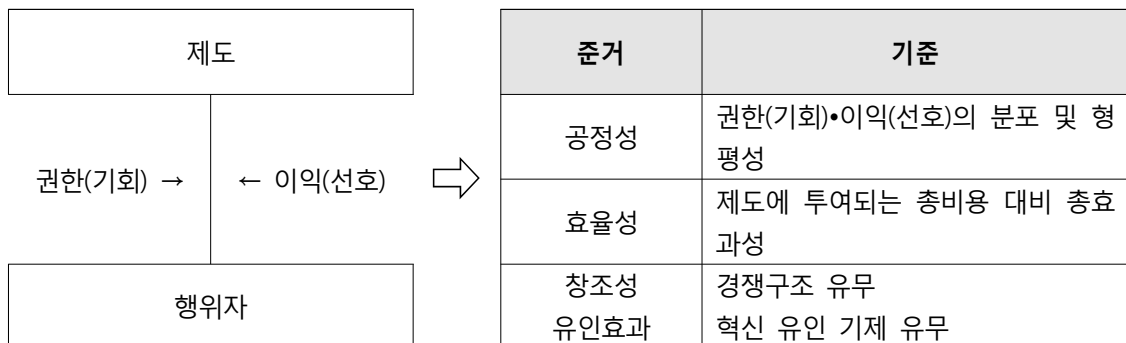
먼저 제도의 공정성에 대한 평가는 제도와 얽혀져있는 행위자들이 누구이며, 제도를 통해서 각 행위자 집단들에게 이익, 기회, 권한이 어떻게 분포되어 있는가를 살펴보고 그러한 분포성을 중심으로 행위자 집단간의 공정성 측면을 평가해보는 것이다.

두 번째는 제도의 효율성에 대한 평가이다. 효율성 평가는 제도를 통해서 투여되는 각 이해관계자들의 총 투여 비용 대비 총효과가 과연 효율적인가를 평가하는 것이다. 특히 유사한

제도가 있다면 양제도간 투여 비용 대비 효과성간의 차이가 있을 수 있고, 각 제도 중 어떤 제도가 더 효율적인가를 살펴보는 것이다.

세 번째로 제도의 창조성 유인효과에 대한 평가이다. 이 평가는 제도 시행의 결과 행위자들의 아이디어나 창조성이 자유롭게 발현되는지, 아니면 제도 시행에 따라 행위자들의 창조성이 위축되는지를 평가하는 것이다. 제도가 행위자들의 창조성을 유인해 내는 기제가 있거나 혹은 일정 행위자들에게 진입장벽을 설정하여 독점적 이익을 보장한다면 행위자들의 창조성을 유인해내지 못하게 되므로 이러한 제도의 창의성 유인효과가 어느 정도 있는지를 평가해보는 것이다. 제도의 창조적 유인효과가 낮다는 것은 행위자의 혁신과 아이디어 창출의 자유로운 참여를 배제시키는 정도가 크다는 것이고 그 결과는 제도가 혁신의 장 역할을 제대로 수행하지 못하는 경우라 할 수 있다.

〈그림 1〉 제도의 역동성 평가모형



### Ⅲ. 사례 연구 : 발전차액지원제도(FIT)와 공급의무할당제도(RPS)

#### 1. 발전차액지원제도(FIT)와 공급의무할당제도(RPS)의 개념 및 주요 내용

발전차액지원제도(FIT, Feed-In-Traff)는 1978년 미국에서 화석에너지에 대한 가격보장에 서 비롯된 이후, 1990년대 중반부터 덴마크와 독일 등지에서 신재생에너지에 적용되기 시작하였다(김태은, 2009: 180). FIT 제도는 경제성이 부족한 신재생에너지의 발전전력을 우선 구매 및 적정가격으로 보전함으로써 신재생에너지 사업을 활성화하고 신재생에너지 보급을 촉진하기 위한 제도이다. 일반적으로 FIT는 신재생에너지 발전전력 가격이 기존의 화석원료나 원자력 등을 이용한 에너지원에 비해 높음에 따라 이러한 가격 차이를 정부의 재정을 통해 보전해주어 일정기간 동안 안정적인 수입을 보장함으로써 설비투자유인의 역할을 하게 된

다. FIT는 일반적으로 신재생에너지 전력생산에 지불하는 양을 고정시킨 형태와 추가적인 프리미엄을 제공하는 형태로 구분된다(최종재 외, 2013). 이처럼 FIT는 전력생산자에게 정부가 일정한 수준의 가격을 일정한 기간 동안 보장해 주기 때문에 전력 생산기반, 가격 지향적인 인센티브 제도라 할 수 있다.

우리나라 발전차액지원제도는 2002년 ‘신에너지 및 재생에너지 개발·이용·보급 촉진법(제17조)’에 따라 도입되었고 2009년 제5차 개정시까지 존속되었다. 발전차액지원제도의 주요 변천과정은 다음 표와 같다.

〈표 2〉 우리나라 발전차액지원제도 변화

법률 및 지침	주요 내용
대체에너지개발 및이용보급촉진법 1차 개정 (2002년)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 대체에너지발전에 의하여 공급한 전기의 전력거래가격이 기준가격보다 낮은 경우에 당해 전기를 공급한 대체에너지발전사업자에 대하여 기준가격과 전력거래가격과의 차액을 전기사업법 48조 규정에 의한 전력산업기반기금에서 우선 지원.</li> <li>- 대체에너지이용 발전전력의 기준가격 지침(산업자원부 제2002-208호) 제정. 동 지침에 따라 기준가격의 적용대상 대체에너지발전 전원은 태양광, 풍력, 소수력, 매립지 가스, 폐기물소각으로 설비유형과 설비용량기준, 기술수준 및 정부 무상지원금의 지원비율 30% 미만 조건을 충족하면 지원하도록 하였음</li> <li>- 동 지침에 따라 대체에너지 발전사업자에 대한 지원금은 기준가격과 계통한계가격(SMP)<sup>1)</sup>과의 차액(차액지원금 = (기준가격-월 가중평균 계통한계가격)×발전량)을 지원하도록 하였음. 기준가격은 생산한 전력을 전력시장에 판매한 날(상업운전개시일)로부터 5년 동안 적용하되, 유가변동, 기술수준의 발전 등을 고려하여 필요시 기준가격을 조정하도록 하였음. 2002년 시작 당시 설정된 기준가격은 태양광 발전 716원/kWh(2001sus 평균 전력거래가격인 48.80원/kWh의 약 15배 수준), 풍력발전 107.66원/kWh(전력거래가격의 2.2배)로 결정됨(산업자원부 보도자료, 2002)</li> </ul>
2003년 10월 지침 개정	<p>풍력 및 태양광 발전에 대해 기준가격의 적용기간을 5년에서 15년으로 연장하여 시장에서의 불확실성을 해소함. 2006년 10월까지의 한시적 누적치로 풍력 250MW, 태양광 20MW를 지원하고 태양광의 경우 사업자별로 3MW까지 지원</p>
2차 개정(2004년)	<p>발전차액 대상에 조력발전(기준가격 62.81원/kWh, 적용기간 5년, 설비용량 50MW이상, 방조제 시설치 사업자용)을 포함하여 대상 범위를 확대함. 시화호 조력발전소 건설지원이 이루어짐</p>
3차 개정(2006년)	<p>태양광 생산전력과 한전 전기를 상계처리<sup>2)</sup>할 수 있는 범위를 3kW이하에서 50kW이하로 확대함. 기준가격 적용 대상에 연료전지가 추가되었고, 기존의 매립지 가스는 바이오 에너지(LFG, 바이오가스, 바이오 매스)로 확대 추가됨. 태양광, 풍력, 연료전지의 적용 용량(누적기준, MW)이 각각 100, 1000, 50로 확대됨.</p>
4차 개정(2008년)	<p>태양광 발전차액 지원한계용량을 기존 100MW에서 500MW 확대를 제외하고 급격하게 발전차액지원을 축소하는 조치 시행. 태양광 발전차액 지원제도 기준가격을 조정하여 2단계로 구분된 가격체계를 5단계로 세분화하고 최소 8.4%(소용량에서 30.2%(대용량)까지 기준가격을 인하함.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 2011년까지만 발전차액지원제도를 운영하고 이후에는 폐지하는 대신 신재생에너지 의무할당제도 도입 공식화. 2010년 2011년 기간 중 의무할당제 도입을 위한 인증시스템 구축. 사업자별 사전준비를 거쳐 2012년부터 본격적으로 제도 시행 명시(지식경제부 보도자료, 2009B: 1-2)</li> </ul>

5차 개정(2009년)	<p>신재생에너지이용 발전전력의 기준가격 지침은 발전차액지원에 대한 축소 기조를 더욱 강화. 태양광, 연료전지에 대해 연도별 발전차액 지원 한계용량제한을 신설함. 태양광의 경우 2009년 50MW, 2010년 70MW, 2011년 80MW로 연도별 지원 한계용량을 한정하였음. 수요관리를 위한 착공신고제 도입. 발전차액 지원을 받고자 하는 사업자는 설치전에 설치의향서를 제출하여 연간 한계용량의 범위 내에서 연간 기준가격 적용설비로 선정되어야 함. 연간 기준가격 적용설비로 선정된 후 3개월 이내에 공사를 완료하는 사업자에 대해서만 발전차액을 지원(연료전지의 경우 6개월). 기준가격 적용대상 제외 설비를 확대하고 체계화함. 기존에 정부 무상지원금의 지원비율이 30% 이상인 설비에서 공공기관의 태양광 설비, 신에너지 및 재생에너지 개발이용보급촉진법상 의무화대상으로 설치된 설비, 전기사업법상에 의한 자가용 발전설비 등이 추가 기술됨. 발전차액지원제도를 폐지하고 의무할당제를 계획대로 2012년에 시행할 것임을 명시함(지식경제부 보도자료, 2009: 3)</p>
--------------	--

자료: 김태은(2009) 재구성

공급의무할당제도(RPS, Renewable Portfolio Standard)는 정부가 신재생에너지원을 통한 전력의 일정비율을 생산자, 소비자, 공급자에게 강제로 할당하는 제도로서, 일반적으로 신재생에너지 거래제도를 포함한다. 구체적으로 일정규모 이상의 발전사업자에게 총 발전량 중 일정량 이상을 신재생에너지 전력으로 공급토록 의무화하는 제도이다(황혜미 외, 2013; 지식경제부, 2010.9 보도자료). 공급의무화제도는 보통 신재생에너지 발전량을 나타내는 공급인증서 거래제도를 수반한다. 신재생에너지 공급의무지는 발전의무량을 충족시키지 못할 경우 다른 신재생발전기업으로부터 신재생에너지 공급인증서(REC)를 구매하여 의무량을 채울 수 있다. 공급인증서는 규제기관이 정한 기준을 충족하는 신재생에너지원의 전력공급량만큼 발전사업자에게 발행된다(권태형, 2012).

2012년부터 시행한 우리나라 RPS 제도는 설비규모(신재생에너지설비 제외) 500MW 이상의 발전사업자를 의무대상으로 하고 있다. RPS를 시행하고 있는 많은 국가들이 판매 사업자에게 공급의무를 부과하고 있지만 우리나라는 단일의 판매사업자를 갖고 있기 때문에 발전사업자가 대상이 되고 그 대상으로 발전 자회사 6개사(한수원 발전, 동서발전, 중부발전, 남부발전, 서부발전, 남동발전), 공기업 발전사(지역난방공사, 수자원공사), 포스코파워, GS EPS, K-Power, GS Power, 메이야울촌, 현대대산의 14개사가 참여한다. 의무 목표량은 2022년까지 총 전력생산량의 10%이다(황순현 외, 2012; 지식경제부, 2010.9 보도자료).

- 1) 계통한계가격(SMP)은거래시간별로 일반발전기(원자력, 석탄 외의 발전기)의 전력량에 대해 적용하는 전력시장가격(원/kWh)을 의미함
- 2) 상계처리: 태양광전력을 사용하고 남은 낮 시간대의 수용가 전기는 한전이 사용하고 수용가에서는 태양광전력을 사용하고도 부족한 밤시간대의 전기를 한전의 전기로 사용하도록 한 후 이를 서로 사후 정산하는 제도

〈표 3〉 연도별 총 의무공급량 수준

연도	'12	'13	'14	'15	'16	'17	'18	'19	'20	'21	'22
의무비율(%)	2.0	2.5	3.0	3.5	4.0	5.0	6.0	7.0	8.0	9.0	10.0

※ 신재생에너지 총의무공급량 수준 = 공급의무자의 총발전량(신재생에너지발전량 제외)×의무비율

특히 태양광 산업 집중 육성 측면에서 초기 5년간('12~'16) 태양광 발전에 할당물량을 집중 배분하기로 하였으며 할당물량은 다음 표와 같다. '17년부터는 별도 할당없이 타 신재생 에너지원과 경쟁을 유도하도록 하였다.

〈표 4〉 태양광 할당물량

	'12	'13	'14	'15	'16	'17	'18	'19	'20	'21	'22
신규(MW)	200	220	240	260	280	-	-	-	-	-	-
누적(MW)	200	420	660	920	1,200	1,200	1,200	1,200	1,200	1,200	1,200

자료: 지식경제부(2010. 9.. 보도자료)

〈표 5〉 기타 RPS 세부 시행 내용

시행 제도	주요 내용
유연성 메카니즘	- 공급의무량의 20% 이내에서 차년도로부터 borrowing 허용 (단, 시행후 3년 이내는 30%까지 허용)
의무공급량 미이행분에 대해서는 과징금 부과	- 공급인증서 평균거래가격의 150% 이내에서 불이행사유, 불이행 횟수 등을 고려하여 과징금 부과
RPS 의무이행비용 전가 허용	- RPS 의무이행비용이 「발전사업자(공급의무자)→판매사업자(한전)」, 「판매사업자(한전)→전기소비자」로 전가되도록 시행령에 명시
신재생에너지원별 공급인증서의 가중치	- 발전원가, 온실가스 감축효과, 산업육성효과, 환경훼손 최소화, 해당 신재생에너지의 부존잠재량 등을 고려하여, 고시로 규정
비거래 공급인증서 발급	- 대수력(5MW 초과), 기존 방조제를 활용한 조력발전(시화호조력), 석탄 액화.가스화에너지(IGCC), 부생가스(석탄 등에서 부수적으로 발생하는 폐가스)의 경우, 비거래 공급인증서 발급
공공건물 신재생에너지 이용의무화제도	- 총에너지사용량 중 신재생에너지 이용 의무비율 : ('11년) 10% → ('20) 20% - 의무화대상 건축물 : 연면적 1,000m2 이상으로 확대('12년 시행)
신재생에너지이용 건축물 인증제도	- 인증대상 건축물 : 연면적 1,000m2 이상 - 건축물 인증 심사기준, 인증기관의 업무범위, 인증절차, 인증의 사후관리 등 : 지경부.국토부 공동부령 - 신재생에너지이용 건축물 인증기준 고시
신재생에너지 설치전문기업 신고제로 완화	- 신고기준.절차규정 및 우수 설치전문기업 평가.선정제도 마련

## 2. 제도의 역동성 분석

우리나라 발전차액지원제도(2002년도)는 대체에너지발전에 의하여 공급한 전기의 전력거래가격이 기준가격보다 낮은 경우에 당해 전기를 공급한 대체에너지발전사업자에 대하여 기준가격과 전력거래가격과의 차액을 전력산업기반기금에서 우선 지원하는 것이었기 때문에 발전차액지원제도에 대한 1차적인 주요 이해관계자는 대체에너지 발전사업자와 발전차액을 지급하는 정부라 할 수 있다.

제한된 국토여건과 부족한 기술력, 낮은 경제성 등 신재생에너지 발전사업이 용이하지 못한 우리나라의 조건에서 정부가 고시한 고정가격으로 전력을 매입하여 주는 발전차액지원제도는 대체에너지 발전사업자들에게 안정적인 사업 수익성을 확보해준다. 이러한 사업의 안정성은 발전사업자의 난립을 유도하며, 그에 따른 관련 제품 수요 급증으로 인하여 설비 투자를 촉진하게 되고 신재생에너지 산업 발전과 고용 확대를 가져올 수 있다. 반면 고정가격으로 안정된 수익을 보장해주기 때문에 발전사업자들이 스스로 개발비용을 낮추거나 경제적 효율을 높이고자 하는 동기를 유발시키지 않고 신재생에너지 발전 사업자로서 조건만 충족시킨다면 단순히 정부보조금(발전차액)을 취득하는 데만 집중한다는 점에서 사업자간 경쟁구조가 취약하다는 측면이 있다(노상양, 2010).

반면 발전사업자들에게 발전차액을 지원해줘야 하는 정부는 신재생에너지 시장과 산업이 발전하면 할수록 발전차액지원금액이 급격히 증가하게 되므로 재정부담이 가중된다. 결국 정부가 발전차액지원에 대한 제도적 한계선을 갖고 있지 않고 조건을 충족시킨 신재생에너지 발전사업자들에게 발전차액을 무제한 지원하게 된다면 제한된 정부 재정 규모로 볼 때 일정 한계에 도달하게 되면 제도 변화의 유인을 갖게 될 수밖에 없다. 발전사업자가 급격히 증가하여 재정 부담이 가중될 경우, 정부는 발전차액 지급액을 낮추거나 발전차액을 지급하는 발전사업자에 대한 자격을 제한하거나 또는 모든 발전차액을 지급하는 것이 아니라 신재생에너지 총발전량 중에서 일정 비율만 지급하는 등의 발전차액 지원 관련 제도 개편이 수시로 나타날 수 밖에 없다. 이러한 정부의 잦은 정책 변화는 발전사업자들의 사업 안정성과 예측성을 떨어뜨리게 되어 발전사업자들의 투자 리스크를 증가시키는 요인으로 작용할 수 있다.

다만 정부가 에너지원별 기준가격의 조정을 통해 다양한 에너지원의 개발과 투자를 통제할 수 있으며 의무확보 수단에 수반되는 패널티 부과 등의 행정비용 부담이나 복잡한 거래비용이 발생하지 않는다는 장점을 갖고 있다. 따라서 발전차액지원제도는 사업 수익의 안정성을 정부가 보장해준다는 점에서 초기 고비용이 소요되는 신재생에너지 발전 사업을 촉진하기 위한 수단으로 적절하지만, 시장 규모가 확대되어 정부 재정 부담이 가중되는 시기부터는 제도적 한계성이 드러나게 되어 정부로 하여금 제도변화의 동기와 유인이 강하게 발생하게 된다.



〈표 6〉 발전차액지원제도의 역동성

	초기 시장 형성기	시장 확대기
정부	<ul style="list-style-type: none"> <li>안정적 발전차액지원을 통한 초기 고비용 신재생에너지 시장 및 산업 발달 촉진</li> <li>공급 규모와 소요예산 규모 예측 곤란</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>시장 및 산업이 확대되었을 때 재정 부담 가중으로 인한 제도의 지속성 제약 및 제도 변화 유인</li> <li>공급 규모와 소요예산 규모 예측 곤란</li> </ul>
발전사업자	<ul style="list-style-type: none"> <li>사업 초기 안정적 수익성 확보로 인한 사업 참여 확대</li> <li>발전사업자간 경쟁 완화</li> <li>신재생에너지 분야에서 발전차액 지원에 따른 수익성이 큰 분야 투자 확대</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>정부 잦은 제도개편에 따른 미래 예측성 감소와 사업 불안정성 증가</li> </ul>

우리나라 정부의 발전차액지원제도에 대한 행위를 보면 이러한 경향들이 나타나고 있다. 2002년 ‘대체에너지개발및이용보급촉진법’을 보면, 대체에너지발전에 의하여 공급한 전기의 전력거래가격이 기준가격보다 낮은 경우에 당해 전기를 공급한 대체에너지발전사업자에 대하여 기준가격과 전력거래가격과의 차액 우선 지원을 명시하고 적용대상으로서 태양광, 풍력, 소수력, 매립지 가스, 폐기물소각을 적시하였다. 지원대상 조건으로는 설비유형과 설비용량기준, 기술수준 및 정부 무상지원금의 지원비율 30% 미만 조건을 충족할 경우라고 명시하였으며, 지원내용은 생산한 전력을 전력시장에 판매한 날(상업운전개시일)로부터 5년 동안 기준가격을 적용하되, 유가변동과 기술수준의 발전 등을 고려하여 필요시 기준가격을 조정하겠다고 밝히고 있다. 당시 기준가격으로 태양광 발전 716원/kWh(2001년 평균 전력거래가격인 48.80원/kWh의 약 15배 수준), 풍력발전 107.66원/kWh(전력거래가격의 2.2배)을 설정하였다.

2003년에는 풍력 및 태양광 발전에 대해 기준가격의 적용기간을 5년에서 15년으로 연장하였고, 2006년 10월까지의 한시적 누적치로 풍력 250MW, 태양광 20MW를 지원하고 태양광의 경우 사업자별로 3MW까지 지원한다고 밝혔다. 2004년에는 발전차액 대상에 조력발전(기준가격 62.81원/kWh, 적용기간 5년, 설비용량 50MW이상, 방조제 기설치 사업자용)을 포함하여 대상 범위를 확대하였다. 2006년에는 태양광 생산전력과 한전 전기를 상계처리<sup>3)</sup>할 수 있는 범위를 3kW이하에서 50kW이하로 확대하였고 기준가격 적용 대상에 연료전지를 추가되었고, 기존의 매립지 가스는 바이오 에너지(LFG, 바이오가스, 바이오 매스)로 확대 추가하였다. 그리고 태양광, 풍력, 연료전지의 적용 용량을 각각 100MW, 1000MW, 50MW로 확대하였다. 이처럼 2002년부터 2006년 3차 개정까지 신재생에너지 지원 대상과 지원 한계를 지속적으로 확대하여 신재생에너지 산업을 집중적으로 육성하였다. 이러한 노력의 결과 2002년에 발전차액지원을 받는 발전소 수가 28개이던 것이 2010년에는 1,694개로 대폭 증가하였다.

3) 상계처리는 태양광전력을 사용하고 남은 낮 시간대의 수용가 전기는 한전이 사용하고 수용가에서는 태양광전력을 사용하고도 부족한 밤시간대의 전기를 한전의 전기로 사용하도록 한 후 이를 서로 사후 정산하는 제도

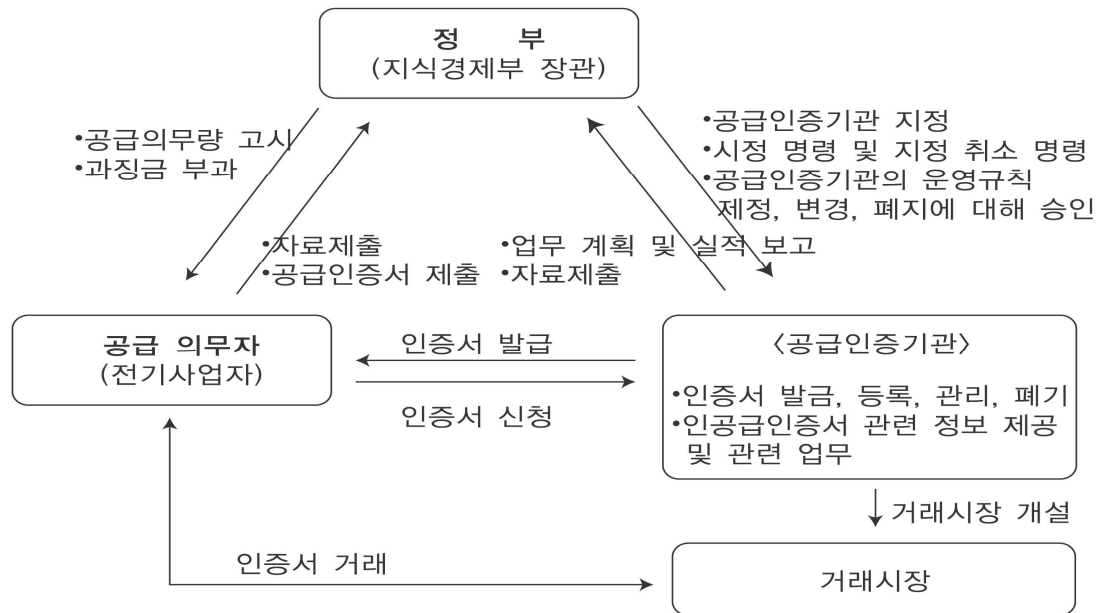
그런데 정부의 이러한 지원 확대 정책이 2008년을 기점으로 지원 축소 정책으로 전환<sup>4)</sup>되고, 2009년 5차 개정 시에는 발전차액지원에 대한 축소 기조를 더욱 강화<sup>5)</sup>하였다. 발전차액 지원 대상도 선별적으로 제한<sup>6)</sup>하고, 지원 한계용량도 점차적으로 제한하였으며, 결국 발전차액지원제도를 폐지하고 의무할당제를 2012년에 시행할 것을 명시하였다(<표 2>, 지식경제부 2008년 4월 26일 보도자료 참조).

“지식경제부는 4.25 경제정책조정회의 결과 태양광 발전차액 지원제도 개선안을 발표하였다. 논의된 개선방안에 따르면 내수시장 확보를 통해 태양광산업을 육성하기 위하여 태양광 발전차액 지원한계용량을 기존 100MW에서 500MW로 확대하되, 지나친 재정부담을 최소화하기 위하여 기준가격을 인하하는 한편, 2011년까지 차액지원제도를 운영하기로 하였다. 아울러 오는 2012년부터는 발전차액 지원제도 대신 신재생에너지 의무할당제를 도입하여 신재생에너지를 보다 적극적으로 보급하기로 하였다. 그리고 태양광 발전차액 지원제도 기준가격을 조정하였는데, 현행 677.38원에서 15년 590.87원, 20년 536.04원으로 변경하였다. 다만 급격한 가격변경에 따른 시장충격을 최소화하고 행정의 예측가능성을 제고하기 위해 금년 9월말까지 유예기간을 설정하여 현행 가격체계를 적용기로 하였다. -지식경제부 2008년 4월 26일 보도자료-”

공급의무할당제는 정부가 주요 발전회사로 하여금 신재생에너지 공급을 의무화함으로써 신재생에너지 보급 목표 달성과 공급 확대를 도모하려는 제도이다. 공급의무할당제는 발전회사의 공급의무할당비율 달성을 직접 발전행위는 물론 공급인증서(REC) 거래를 통해서도 인정해주기 때문에 공급인증기관도 주요 행위자에 포함된다. 아울러 공급의무할당제는 공급인증서의 거래 시장도 활성화시킨다. 따라서 공급의무할당제의 주요 행위 주체는 정부와 공급의무자(발전회사), 공급인증기관 등을 들 수 있다(김태은, 2011).

- 4) 2단계로 구분된 가격체계를 5단계로 세분화하고 최소 8.4%(소용량)에서 30.2%(대용량)까지 기준가격을 인하함
- 5) 태양광, 연료전지에 대해 연도별 발전차액 지원 한계용량제한을 신설함.
- 6) 발전차액 지원을 받고자 하는 사업자는 설치전에 설치의향서를 제출하여 연간 한계용량의 범위 내에서 연간 기준가격 적용설비로 선정되어야 함. 연간 기준가격 적용설비로 선정된 후 3개월 이내에 공사를 완료하는 사업자에 대해서만 발전차액을 지원함(연료전지의 경우 6개월).

〈그림 2〉 우리나라 공급의무할당제도의 행위자 관계



출처: 김태은(2011)

정부는 공급의무자로 하여금 대통령령이 정하는 일정 량 이상의 에너지를 의무적으로 신재생에너지를 이용하여 공급하도록 하며, 공급의무자로 하여금 공급의무 이행과 관련된 자료 제출을 요구할 수 있다. 공급인증기관을 지정하고 지정된 공급인증기관이 제정하는 공급인증서 발급 및 거래시장 운영에 관한 규칙(운영규칙)의 제정, 변경, 폐지에 대한 승인을 지닌다.

공급의무자는 정부에 의해 신재생에너지 공급의무량을 할당받은 발전회사로서 할당받은 의무량을 이행해야 한다. 이행방법으로는 자체조달, 외부조달, 혹은 인증서 구매 등이 있는데, 발전회사가 가장 경제적이라고 판단한 방법으로 제공하게 된다. 발전사업자는 공급인증기관에 인증서를 신청하고, 공급인증기관은 인증서를 발급하게 되는데, 인증서를 부여받은 공급의무자는 공급인증기관에 의해 개설된 인증서 거래시장에서 인증서를 거래할 수 있다. 공급인증기관은 인증서 발급, 등록, 관리, 폐기를 수행하고 공급인증서 관련정보의 제공 및 인증서 제반 업무를 수행한다. 동 기관은 인증서 거래시장을 개설하여 공급의무자들이 인증서 시장에서 인증서를 거래할 수 있도록 한다.

공급의무할당제(RPS)는 정부의 재정부담을 해소하며, 경제적 부담을 발전회사에 전가한다. 공급의무할당제는 사업자간 경쟁과 시장원리도입을 통해 사업자로 하여금 신기술개발을 유도하고 좀 더 효율적이며 경제성을 추구하는 신재생에너지 발전사업을 유도한다. 발전차액지원제도 하에서는 발전량과 사업자의 참여가 증가할수록 정부의 재정 부담이 가중되었다면 공급의무할당제에서는 공급의무자가 의무량을 충족하지 못할 경우 과징금과 같은 패널티를 부과하기 때문에 발전사업자에게 경제적 부담이 가중된 반면 정부의 재정부담은 크게 완화된다. 그리고 발전회사의 공급의무 할당 비율이 커지면 커질수록 신재생에너지 시장도 공급인

증서 거래를 중심으로 활성화된다.

공급의무할당제를 통해 정부의 재정부담은 완화될지라도 의무부담비율을 달성하지 못한 회사에 패널티를 가하게 되기 때문에 그로 인한 행정비용은 증가하게 된다. 공급인증기관과 인증서 거래 시장의 형성은 신재생에너지의 생산과 판매 과정에서 참여자와 거래소 관리자의 입장에서 거래비용을 증가시킨다. 한편 발전회사는 신재생에너지의 공급의무할당 비율을 달성하기 위해서 좀더 효율적인 생산방법을 찾기 위해 노력하게 되므로 보다 저렴한 신재생에너지 생산에 투자를 집중함으로써 신재생에너지 산업의 균형있는 발전을 저해할 수 있다. 고비용이 소요되고 경제성이 낮은 태양광 등의 신재생에너지 생산 분야는 상대적으로 발전이 지체될 수 있다(<표 7> 참조). 한편 발전사에게 신재생에너지 공급의무할당을 지움으로써 경제적 부담을 전가하게 될 경우 궁극적으로 전력 가격이 상승되어 국민들의 부담이 가중될 것으로 예상된다.7)

<표 7> 5대 화력발전사의 RPS 달성 전략

발전회사	대응
한국 동서발전	<ul style="list-style-type: none"> <li>•풍력발전 : 강원도, 경북 등지에서 개발 진행. 필리핀 내 206MW 규모의 풍력발전 단지 개발 참여 등 국내 시장 및 해외시장에서 적극적으로 시장개척 진행.</li> <li>•바이오매스 : 동해 목질계 바이오매스 30MW급 발전소 건설.</li> <li>•연료전지 및 태양광사업 : 광양항 컨테이너 부도, 당진군 폐기물 매립장에 대용량의 태양광발전설비 건설사업 착수</li> <li>•호남화력, 울산화력 : 사업장의 건물 및 주차장을 활용한 태양고아 발전설비 설치</li> <li>•동서발전 : 신재생에너지 공급인증서 최고 가중치를 고려한 Roof-top 형태의 태양광 사업전략을 통해 태양고아 부분의 RPS 의무량 이행계획 달성에 필요한 입지 확보. 신재생에너지원 중 경제성이 가장 우수한 풍력발전설비에 중장기적으로 694MW급 이상의 개발 후보지를 확보하여 사업화를 지속적으로 추진</li> </ul>
한국 서부발전	<ul style="list-style-type: none"> <li>•가로림조력 : 충남 태안의 가로림만에 세계 최대 규모의 520MW급 조력발전소 건설. 태안GCC 300MW 실증 건설 사업 추진. 세계 최고 효율(42%), 차세대 친환경 석탄화력발전소로 2015년 11월 종합 준공 목표</li> <li>•태양광발전 : 발전회사 최초로 120kWp 태양광발전설비 준공하여 상업운전 중임.</li> <li>•소수력 : 태안발전본부 방수로에 2,200kW 소수력설비 준공 운영.</li> </ul>
한국 남동발전	<ul style="list-style-type: none"> <li>•남동발전의 신재생에너지 설비용량은 2012년 180MW, 2020년 1,500MW에 달함. 이를 달성하기 위해서는 2012년5,900억원, 2020년까지 6조원의 투자비 필요</li> <li>•육상풍력과 연료전지 : RPS 초기년도 공급의무 목표달성을 위해 건설기간이 짧은 동시에 인허가가 용이하고 이용률이 높은 육상풍력과 연료전지 개발 집중. 기존 250kW 연료전</li> </ul>

7) 발전사업자의 의무할당제로 인한 부담 저하방안으로는 첫째, 정부와 달리 발전사업자는 가장 최적의 경제성을 갖는 에너지원에 집중할 수 있으므로 태양광이나 연료전지 등이 아닌 폐기물, 풍력같이 보다 경제성이 있는 신재생에너지원에 의무부담 생산 집중이 가능하다. 둘째, 경제성이 높은 기존의 화석연료나 원자력과 같은 에너지의 효율화 등을 통해 이익을 얻을 수 있고, 동 이익을 통해 신재생에너지 발전전력을 직접 생산하지 않고 시장에서 구매할 수 있다. 셋째, 정부와 달리 외국 저가 설비 활용 등 효율성만을 고려한 대안선택이 가능하다. 넷째, 신재생에너지 할당량으로 인해 전체 발전단가가 상승하면 이 만큼을 최종 전력사용자에게 전기료 인상으로 충당 가능하다(김태은, 2011)

	<p>지의 후속사업으로 10MW급 규모의 연료전지 발전단지를 점진적으로 조성. 현재 개발 진행중인 밀량(50MW), 해남(30MW), 의령(20MW) 육상 풍력의 적기 준공 노력.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>•인천 무의도와 신안 지역에 약 550MW의 해상풍력 건설 추진.</li> <li>•서남해 해역의 조류 발전 단지 개발 추진. 인천 덕적도 인근 100MW급 조류 단지 개발 예정.</li> <li>•태양광 : 매년 12~15MW 지속 개발 예정</li> </ul>
<p>한국 중부발전</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•RPS 이행효과가 우수한 해양에너지(조력, 해상풍력)의 성공적 추진,</li> <li>•효율적인 육상풍력 사업추진을 위한 민관 공동투자 사업 추진,</li> <li>•'15년 이후 발전소 유휴부지를 활용한 연료전지 사업 추진,</li> <li>•선자원선점, 후자원개발전략을 위한 신재생에너지 자원조사 지속 추진</li> <li>•1,400kW의 양양소수력발전소(700kW×2기), 3,000kW의 양양풍력발전소(1,500kW×2기) 운영</li> <li>•98,000kW의 강원풍력발전(2,000kW×49기) 사업 진행중.</li> <li>•터빈건물 옥상에 설치된 태양광을 포함한 발전소 내 태양광 발전 설비를 보령(526kw), 서천(30kW), 제주화력(50kW)내에 설치 운영중</li> </ul>
<p>한국 남부발전</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•육상지역의 입지적인 한계를 극복하고 RPS 본격 운영에 대비하여 해상풍력을 차세대 핵심 사업으로 구상. 해상풍력 실증연구단지 조성사업 참여.</li> <li>•45MW 규모의 신재생 설비 보유. 2020년까지 신재생 설비를 4,000MW까지 확충. 약 6,000GWh의 신재생에너지 생산 계획.</li> <li>•그리드 패러티에 근접한 풍력 발전사업, 건축물과 시설물을 활용해 경제성을 극대화한 태양광 발전사업, 삼척 LNG 인수기지의 BOG를 활용한 신개념 연료전지 발전사업과 삼척 그린파워에 Wood Pellet 혼소 등으로 타 신재생에너지 대비 원가 경쟁력을 확보하고 있는 신재생 전원의 집중 개발</li> </ul>

자료: 정지운(2011) 재구성

### 3. 제도의 역동성 평가

우리나라 신재생에너지의 보급을 확대하기 위해 시행되었던 FIT와 RPS에 대한 제도 역동성 평가를 수행한 결과, 평가 준거로서 공정성 측면에서 FIT는 발전사업자에게 편익을 집중시킨 반면 정부재정 부담을 가중시켰고, RPS는 정부 재정 부담은 완화한 반면 발전사업자에게 의무 부담을 가중시켜 결국 전력 소비자에게 부담을 전가시키는 결과를 초래할 가능성을 높이고 있다. 그러므로 조세적 형평성을 반영한다면 정부재정 부담이 큰 FIT가 국민들의 직접적 부담을 가중시키는 RPS보다 형평성 효과가 더 크다고 평가해볼 수 있다.

효율성 측면에서 FIT는 발전사업자들에게 발전차액을 정부가 직접적으로 지원해줌으로써 신재생에너지 생산을 확대하고 관련 산업을 발전시키는 정책적 효과는 크게 거둘 수 있지만, 발전사업자간 경쟁구조가 없고 생산단가를 낮추려는 유인 효과가 취약하며 발전사업자들의 지대추구 경향을 강화시키게 됨으로써 자원배분의 비효율성이 RPS보다 크다고 볼 수 있다. RPS는 정부가 발전회사에 신재생에너지 의무할당비율을 설정하고 점차 높여감으로써 발전회사가 의무부담을 지키기 위한 다양한 경제적 생산 방식을 적극적으로 탐색하고 노력하게 된다는 점에서 FIT보다 자원배분의 효율성이 더 크다. 반면 신재생에너지 거래시장이 형성되어 거래비용이 더 커진다는 점에서는 사회적 비효율성이 발생하고 있다.

창조성 유인효과 측면에서 FIT는 정부 지원의 안정성이 확보되고 지원 한도에 따라 관련 분야에 대한 기술개발이 촉진되며 사업자들의 참여 확대를 기대할 수 있다. 그리고 정부가 에너지별 기준가격을 설정하게 되므로 정부가 성장시키고자 하는 신재생에너지 분야의 효과를 의도대로 거둘 수 있다는 장점이 있다. 반면 정부의 재정부담에 따른 지원이 감소하게 될 경우 유인효과는 급격히 감소하게 되며 사업자의 자발적 투자와 산업 성장은 기대하기 힘들다. RPS에서는 정부가 공급자에게 의무부담을 할당하여 공급 물량을 조절하고 가격은 시장에서 설정되기 때문에 사업자들이 경제성을 높이기 위한 창의적 노력을 자발적으로 수행하게 되고 전력거래 시장이 형성되어 정부 지원과는 상관없이 관련 분야 산업 발전과 기술개발들이 다각적으로 추진될 수 있다. 따라서 창조성 유인효과는 RPS가 FIT보다 더 크다고 볼 수 있다.

〈표 8〉 발전차액지원제도와 공급의무할당제의 역동성 평가

평가 준거	발전차액지원제도	공급의무할당제도
공정성	<ul style="list-style-type: none"> <li>발전사업자 투자 수익 보장과, 과도한 지대 추구 발생</li> <li>소수의 발전사업자에게 편익을 집중시킴</li> <li>정부 재정 부담의 가중화</li> <li>정부 재정 부담의 증가는 조세 형평성 또는 예산 배정 효과와 관련될 수 있으므로 RPS에 비해 국민들의 직접적 부담은 덜함. 소득 재분배 효과를 기대할 수 있음</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>발전회사에 신재생에너지 전력생산 부담 전가</li> <li>정부 재정 부담 해소</li> <li>기술혁신을 통한 생산단가를 낮춘 발전사업자에게 인증서 거래시장에서의 초과 이익 제공</li> <li>발전회사가 공급의무를 달성하지 못할 경우 패널티 부담</li> <li>장기적으로 발전회사의 비용 부담이 전력 소비 가격을 증가시키게 되므로 국민들의 직접적 부담 증가</li> </ul>
효율성	<ul style="list-style-type: none"> <li>정부가 기준가격을 책정하면 시장에서 발전량 결정</li> <li>공급 규모 예측 불확실</li> <li>정확한 공급비용 산정 어려움</li> <li>발전사업자간 경쟁구도가 취약하기 때문에 생산가격을 낮추기 위한 유인 부족</li> <li>시장규모가 커질수록 정부 재정규모가 커지고 정부 재정 투자 효율성 저하</li> <li>거래 비용 낮음</li> <li>발전차액지원이 큰 분야 생산 투자 확대</li> <li>정부의 재정지원으로 경제성이 낮은 신재생에너지에 대한 투자가 크게 증가하게 되므로 자원배분의 비효율성 초래</li> <li>짚은 정책변화로 인한 기존 투자 회사의 정책적 비효율성 발생</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>정부가 발전의무량을 부과하면 시장에서 가격이 결정됨</li> <li>공급규모 예측 용이</li> <li>수급여건에 따른 가격결정 및 변동성 발생</li> <li>사업자간 가격경쟁 메커니즘 내재</li> <li>풍력 등 상대적으로 생산 단가가 낮은 신재생에너지 분야의 생산이 증가한 반면 태양광 등의 고비용 분야는 투자 저하</li> <li>전력거래에 따른 거래비용 증가</li> </ul>
창조성	<ul style="list-style-type: none"> <li>기준가격 등 요금을 조정으로 신재생에너지 산업 분야의 정책적 효과 조절</li> <li>안정적 투자유치로 정부의 정책 방향에 따</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>발전의무할당을 조정으로 신재생에너지 공급량 조절</li> <li>신재생에너지 시장 확대에 의한 발전사업자</li> </ul>

<p>른 신재생에너지 분야 기술개발과 산업성장 가능                  •발전사업자간 경쟁구조의 취약성은 창의성 확대 유인 저하</p>	<p>의 경제적 전력 생산을 위한 저비용 분야의 기술개발과 산업성장 증대                  •발전사업자간 경쟁구조의 강화로 창의성 확대 유인 증대</p>
---	--

## IV. 결 론

본 연구의 학문발전에 대한 기여도로서 먼저 신제도주의 접근방법에 의한 제도 연구의 지평을 넓힐 수 있다는 점을 들 수 있다. 역사적 제도주의에 의한 정책 연구들이 주로 경로의존 연구와 정책의 역사적 변화과정 및 제도적 맥락의 스토리텔링에 초점을 두고 있는데, 본 연구는 제도의 역동성, 제도와 행위자간의 제약성과 촉진성 그리고 제도 역동성 평가라는 새로운 개념화를 통해서 제도 연구의 지평과 범주를 넓힐 수 있다.

두 번째로 신제도주의 접근에 의한 연구를 보면 제도의 개념화가 무척 모호하며 연구 대상에 따라 변수 설정이 애매하게 진행되는 경우가 많다. 이러한 것은 국가-사회 관계로서 제도를 규정하고, 그러한 제도의 산물로서 정책을 간주하고 있지만, 기실 국가 정책이 일종의 제도적 기재로서 작용하고 있는 경우가 있고, 연구자도 그러한 정책을 제도로서 간주하여 서술하고 있는 사례가 많다. 나아가 그러한 제도적 기재로서 국가 정책이 행위자를 제약하며 국가-사회 관계들의 변화를 초래하고 있어서, 제도가 사회적 관계망인지, 아니면 고착화된 정책인지 불분명하고 혼선되어 사용하고 있다. 이는 역사적 제도주의가 비교정치경제에서 연원되어 국가 정책 연구를 시도하고 있기 때문에 그러한 혼선이 왔다고 본다.

본 연구에서는 행위를 제약하는 일정한 기준이나 틀로서 제도를 규정하고, 무엇이 제도인가에 초점을 두기 보다는 외연적으로 확연히 드러나는 제도를 선정하여 그러한 제도가 행위자들을 어떠한 맥락에서 제약하고 특정 행위를 촉진하는가에 집중하여 연구를 한다는 측면에서 신제도주의 연구 방법론을 좀더 명확하고 체계화시키는 연구 방법론상에 기여를 할 수 있다.

세 번째는 신제도주의 연구가 주로 중범위적 제도 수준에서 연구를 수행하다보니 연구의 결과물로서 국가 정책 특성에 대한 제도적 연원성 고찰이라는 인식론상의 기여에 국한되는 경우가 많았다. 더구나 제도 개선방안이나 정책적 제언들도 매우 추상적이고 거시 담론적 수준에 머무를 수밖에 없는 제약성을 갖고 있다. 본 연구는 구체적으로 시행되고 있는 제도의 행위 제약성, 제도 평가를 통한 제도의 공정성, 효율성, 창조성 유인효과 등을 도출하여 시행되고 있는 제도의 맥락적 문제점들을 구체적으로 밝혀낼 수 있어서 제도 개선 방안과 정책적 제언을 매우 현실적으로 제시할 수 있다는 기대효과를 제시할 수 있다.

우리나라 신재생에너지의 보급을 확대하기 위해 시행되었던 FIT와 RPS에 대한 제도 역동성 평가를 수행한 결과, 평가 준거로서 공정성 측면에서 FIT는 발전사업자에게 편익을 집중

시킨 반면 정부재정 부담을 가중시켰고, RPS는 정부 재정 부담은 완화한 반면 발전사업자에게 의무 부담을 가중시켜 결국 전력 소비자에게 부담을 전가시키는 결과를 초래할 가능성을 높이고 있다. 그러므로 조세적 형평성을 반영한다면 정부재정 부담이 큰 FIT가 국민들의 직접적 부담을 가중시키는 RPS보다 형평성 효과가 더 크다고 평가해볼 수 있다.

효율성 측면에서 FIT는 발전사업자들에게 발전차액을 정부가 직접적으로 지원해줌으로써 신재생에너지 생산을 확대하고 관련 산업을 발전시키는 정책적 효과는 크게 거둘 수 있지만, 발전사업자간 경쟁구조가 없고 생산단가를 낮추려는 유인 효과가 취약하며 발전사업자들의 지대추구 경향을 강화시키게 됨으로써 자원배분의 비효율성이 RPS보다 크다고 볼 수 있다. RPS는 정부가 발전회사에 신재생에너지 의무할당비율을 설정하고 점차 높여감으로써 발전회사가 의무부담을 지키기 위한 다양한 경제적 생산 방식을 적극적으로 탐색하고 노력하게 된다는 점에서 FIT보다 자원배분의 효율성이 더 크다. 반면 신재생에너지 거래시장이 형성되어 거래비용이 더 커진다는 점에서는 사회적 비효율성이 발생하고 있다.

창조성 유인효과 측면에서 FIT는 정부 지원의 안정성이 확보되고 지원 한도에 따라 관련 분야에 대한 기술개발이 촉진되며 사업자들의 참여 확대를 기대할 수 있다. 그리고 정부가 에너지별 기준가격을 설정하게 되므로 정부가 성장시키고자 하는 신재생에너지 분야의 효과를 의도대로 거둘 수 있다는 장점이 있다. 반면 정부의 재정부담에 따른 지원이 감소하게 될 경우 유인효과는 급격히 감소하게 되며 사업자의 자발적 투자와 산업 성장은 기대하기 힘들다. RPS에서는 정부가 공급자에게 의무부담을 할당하여 공급 물량을 조절하고 가격은 시장에서 설정되기 때문에 사업자들이 경제성을 높이기 위한 창의적 노력을 자발적으로 수행하게 되고 전력거래 시장이 형성되어 정부 지원과는 상관없이 관련 분야 산업 발전과 기술개발들이 다각적으로 추진될 수 있다. 따라서 창조성 유인효과는 RPS가 FIT보다 더 크다고 볼 수 있다.

## 참고문헌

- 구현우. (2012). “제도변화의 통합적 접근: 신제도주의 하위 분과간 통합적 접근의 가능성”. 「국정관리 연구」 7(2): 69-109.
- 국무총리실 외. (2008). 「제 1차 국가에너지기본계획(2008-2030)」.
- 권태형. (2012). “신재생에너지 지원정책의 지대발생 효과와 규제: 신재생에너지 공급의무화제도(RPS)를 중심으로”. 「에너지경제연구」 11(2): 141-163.
- 김대룡. (2010). “RPS 제도 시행에 따른 전력사업 대응방안”. Journal of the Electrical World. 2010 August: 26-31.
- 김유진·김수덕. (2008). 국내 신·재생전원 보급지원제도의 평가 및 개선방향. 「한국경제연구」, 20:



107-133.

- 김준희 외. (2013). “RPS 제도 시행에 따른 의무이행 현황 분석 및 개선방안 연구”. 『한국태양에너지학회 논문집』 33(6) : 98-104.
- 김태은. (2007). 정책 딜레마상황이 정부규제에 미치는 영향에 관한 연구 -수도권 입지규제의 변화를 중심으로. 『한국정책학회보』, 16(2): 119-152.
- \_\_\_\_\_. (2008). 정책수단 선택과 변화의 결정요인으로서 (탈)딜레마: 참여정부의 주택정책을 중심으로. 『한국행정학보』, 42(4): 179-210.
- \_\_\_\_\_. (2011). “신재생에너지 성장의 영향요인 연구:FIT와 RPS의 효과성 검증 중심”. 『한국행정학보』 45(3) : 305-333.
- 노상양. (2010). “국내 RPS 제도의 현황 및 방향”. 『전기의 세계』 59(12) : 18-21.
- 대체에너지개발및이용보급촉진법 1차 개정[법률 제6672호, 2002. 3.25]
- 대체에너지개발및이용보급촉진법 2차 개정[법률 제6885호, 2003. 5.27]
- 대체에너지개발촉진법[법률 제3990호, 1987.12. 4, 제정]
- 대체에너지이용 발전전력의 기준가격 지침(산업자원부 공고 제2002-108호, 2002.5.29), 1차 개정(산업자원부 고시 제2003-61호, 2003.10.9), 2차 개정(산업자원부 고시 제2004-104호, 2004.10.14), 3차 개정(산업자원부 고시 제 2006-89호, 2006. 8. 30), 4차 개정(지식경제부 고시 제2008-45호, 2008. 5.14),5차 개정(지식경제부 고시 제2009-96호, 2009. 4. 29)
- 디지털 타임스. (2009.11.01). 발전차액제도 선부른 폐지 안된다.
- 매일경제. (2008.12.21). 정부, 태양광·풍력 발전 말로만 지원-발전지원금 고갈 2주째 지급 중단.
- 박진희. (2008). 시스템 전환, 기후 변화 담론 그리고 재생가능성에너지 -한국의 재생가능에너지 정책의 발달. 『한국환경철학회』, 7: 99-135.
- 산업자원부 보도자료. (2002). 산자부 획기적인 “대체에너지 지원제도” 마련.
- \_\_\_\_\_. (2006). 신·재생에너지 확대를 위해 태양광전력 상계처리범위 상향 조정.
- 산업자원부 신·재생에너지센터. (2006). 『2005년 신·재생에너지 백서』.
- 산업자원부. (2001a). 「대체에너지보급 확대를 위한 제도개선 방안 연구」.
- \_\_\_\_\_. (2001b). 「대체에너지기술의 보급확대를 위한 지원전략 및 정책방안 수립」.
- \_\_\_\_\_. (2003a). 「대체에너지이용 의무화를 위한 추진 방안 연구」.
- \_\_\_\_\_. (2003b). ‘제2차 신·재생에너지기술개발 및 이용·보급 기본계획(2003-2012)」.
- \_\_\_\_\_. (2006). 「신·재생에너지 발전차액지원제도 개선 및 RPS제도와 연계방안」.
- 손현진 외. (2011). “RPS 제도에 따른 발전사업자의 대응 방안 연구”. 『2011년도 대한전기학회 전력기술 부문회 추계학술대회 논문집』 : 124-126.
- 신동면. (2004). “정책연구에서 정치경제접근에 관한 연구”. 2004년 한국정책학회 춘계학술대회 발표논문집, 『정책연구 심화의 길(1)』.
- 신에너지 및 재생에너지 개발·이용·보급 촉진법 시행령[대통령령 제21629호, 2009.7.16]
- 신에너지 및 재생에너지 개발·이용·보급 촉진법[법률 제8899호, 2008. 3.14, 일부개정]
- 신에너지및재생에너지 개발이용보급촉진법[법률 제7998호, 2006. 9.27, 일부개정]
- 에너지경제연구원. (2000). 「대체에너지산업 촉진을 위한 지원체제 연구」.
- 에너지관리공단 보도자료. (2009.09.30). 태양광발전 신규 시장창출을 위한 RPS시범사업 설명회 개최.
- 에너지관리공단 신·재생에너지센터. (2008). 2007년 신·재생에너지 통계(2008년 판).

- \_\_\_\_\_. (2009). 신·재생에너지 발전전력의 기준가격 지침 개정고시 설명 자료.  
에너지관리공단. (2009). 2009년 2월 신·재생에너지 발전차액 지원 운영실적 보고서.
- 염재호. (2009). “한일 행정개혁의 비교연구: 정부조직개편의 제도론적 접근”. 『정부학연구』 15(2): 71-106.
- \_\_\_\_\_. (2012). “대형국가연구개발사업 정책의 제도적 분석: 정책제도의 지속과 변화”. 『기술혁신학회지』 5(1): 129-162.
- 우필성 외. (2012). “해위 RPS 운영사례를 통한 우리나라 REC시장 개선 방안에 관한 연구” 『2012년도 대한전기학회 전력계통·전력경제연구회 공동 춘계학술대회 논문집』: 169-171.
- 이수진 외. (2011). “재생가능에너지 의무할당제의 이론과 실제”. 『환경정책』 19(3): 79-111.
- 이창호. (2008). 「신·재생에너지 의무할당제도(RPS) 도입 방안」. 한국전기연구원.
- 이창호 외. (2009). 「신재생에너지 의무할당제(RPS) 국내운영방안」. 서울:한국전기연구원.
- 전기사업법[법률 제5830호, 1999. 2. 8, 일부개정]
- 전기사업법[법률 제6021호, 1999. 9. 7, 타법개정]
- 전기사업법[법률 제6283호, 2000.12.23, 전부개정]
- 정지운. (2011). ISSUE & SPECIAL 이슈진단, 2011 MARCH : 66-68
- 지식경제부 보도자료. (2008a). 저탄소 녹색성장의 열쇠, 「그린에너지산업 발전전략」.
- \_\_\_\_\_. (2008b). 태양광 발전차액 지원제도 개선안.
- \_\_\_\_\_. (2009). 2009년도 신·재생에너지 실행계획 수립·추진.
- 지식경제부. (2008). 제3차 신·재생에너지 기술개발 및 이용보급 기본계획.
- \_\_\_\_\_. (2009a). 2009년 예산 및 기금의 재정집행(추경포함) 현황(8월말 현재).
- \_\_\_\_\_. (2009b). 신재생에너지 의무할당제 국내 도입 방안.
- 지식경제부·신·재생에너지센터. (2008). 「신·재생에너지 백서 2008」.
- 진상현·한 준. (2009). 신·재생에너지의 개념 및 정책적 타당성에 관한 연구. 『한국정책학회보』, 18(1): 187-208.
- 최석현. (2010). “노동공급 구조적 시각에서 본 한국 교육체제의 기원과 그 성격”. 『현상과 인식』 겨울호 : 5-91.
- 최종재·황찬규·문채주. (2013). “한국의 신재생에너지 정책의 평가모델 개발: RPS 및 FIT를 중심으로”. 『JFIECS』, 8(9) : 1333-1342.
- 최현경. (2009). 신·재생에너지 의무할당제도(RPS)와 발전차액지원제도(FIT)의 비교와 시사점. 『KIET 산업경제』, 26-38.
- 하연섭. (1999). “역사적 제도주의”. 정용덕 외. 1999. 「신제도주의 연구」. 대영문화사.
- \_\_\_\_\_. (1999). “비교정치경제론”. 정용덕 외. 1999. 「신제도주의 연구」. 대영문화사.
- \_\_\_\_\_. (2004). 「제도분석 : 이론과 쟁점」. 서울: 다산출판사.
- 한겨레. (2009.05.10). 보조금 받으려면 ‘선착순?’ 태양광업계 ‘부글’.
- 한국경제. (2009.05.10). 태양광 사업자, 정부 보조금 50MW로 제한에 반발.
- 황순현 외. (2012). “해위 RPS 시행사례 분석 및 시사점”. 『2012년도 대한전기학회 전력계통·전력경제연구회 공동 춘계학술대회 논문집』 : 166-168.
- 황혜미 외. (2013). “국내 태양광 RPS 현황 및 경제성 분석”. 『2013년도 대한전기학회 하계학술대회 논문집』. 10-12.

- Atkinson, Michael M. and Coleman, William D. (1988). "Strong States and Weak States: Sectoral Policy Networks in Advanced Capitalist Economies". *British Journal of Political Science* 19: 47-67.
- Evans, Peter B. and Stephens, John D. (1988). "Studying Development Since the Sixties: The Emergence of a New Comparative Political Economy". *Theory and Society* 17: 713-745.
- Olson, M. (1982). *The Rise and Decline of Nations*. New Haven: Yale University Press.
- Hall, Peter A. (1986). *Governing the Economy: The Politics of State Intervention in Britain and France*. New York: Oxford University Press.
- \_\_\_\_\_. and Rosemary C. R. Taylor. (1996). "Political Science and the Three New Institutionalism". *Political Studies* 44: 936-957.
- Hart, Jeffrey A. (1992). "The Effects of State-Societal Arrangements on International Comparativeness: Steel, Motor Vehicles and Semiconductors in the United States, Japan and Western Europe". *British Journal of Political Science* 22. : 255-300.
- Ikenberry, G. John. (1988). "Conclusion: An Institutional Approach to American Foreign Economic Policy". in G. John Ikenberry, David A Lake, and Michael Mastanduno, eds. *The State and American Foreign Economic Policy*. Ithaca: Cornell University Press.
- Katzenstein, Peter J. (1977). "Conclusion: Domestic Structures and Strategies of Foreign Economic Policy". Katzenstein, Peter J, ed. *Between Power and Plenty*. Madison: The University of Wisconsin Press.
- Krasner, Stephen. D. (1984). "Approach to the State: Alternative Conceptions and Historical Dynamics". *Comparative Politics* 16(2): 223-246.
- \_\_\_\_\_. (1988). "Sovereignty: An Institutional Perspective". *Comparative Political Studies* 21(1) : 66-94.
- March, James G. and Johan P. Olsen. (1984). "The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life.". *American Political Science Review* 78: 734-749.
- North, Douglass C. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge University Press.
- Pontusson, Jonas. (1995). "From Comparative Public Policy to Political Economy: Putting Political Institutions in Their Place and Taking Interests Seriously." *Comparative Political Studies*, 28 : 117-147.
- Skocpol, T. and Somers, M. (1980). "The Uses of Comparative History in Macrosocial Inquiry". *Comparative Studies in History and Society* 22. 174-197.
- Steinmo, Sven., Thelen, Kathleen., and Longstreth, Frank. (1992). *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*. New York: Cambridge University Press.



Imagine  
your  
**Korea**

# 관광정보 DB개방을 통한 공공기관-민간 연계협업 발전방향(Tour API 사례)

2014. 10



## TourAPI 란 ?



스마트폰 앱 개발사(여행사, 포털, 개인 등)나  
여타 홈페이지에서

**한국관광공사가 보유하고 있는  
양질의 관광콘텐츠(7만3천여건)를**  
쉽게 이용할 수 있도록



**개방형 인터페이스(Open API)를 제공하여,**  
공공정보의 민간 활용 촉진을 통한  
국내관광 활성화를 도모하는 서비스



# 사업 추진 배경



## ✓ 관광산업의 활성화

신규 관광 콘텐츠를 통한 여행자에게 새로운 경험을 제공

Fun & Experience



스마트폰 확산에 따른 서비스 보급 창구 확대

## ✓ 다양한 스마트 관광 서비스 개발 촉진

관광정보와 다양한 서비스의 접목을 통해 새로운 개념의 공공서비스 창출



## ✓ 공공 서비스 확대

한국관광공사의 DB 공개를 통한 관광정보의 신뢰성과 최신성 확보



민간의 공공서비스에 대한 활용도 증가

## ✓ 창조경제 활성화

관광 DB 개방을 통해 민간에게 수준 높은 공공 서비스 제공



벤처 발굴 등 일자리 창출 효과



# 특 징



## 다국어 관광정보 제공

- 국내 유일의 다국어 관광정보 제공
- 국문 / 영문 / 일문 / 중문 간체 / 중문 번체 / 독문 / 불문 / 서문 / 노문 및 관광용어 외래어사전



## 약 7만3천여건의 관광정보 실시간 정보 제공

- 한국관광공사가 보유하고 있는 전국의 다양한 관광정보 제공
- 관광정보 포털 대한민국구석구석 홈페이지(www.visitkorea.or.kr)와 동일한 정보를 제공



## 다양한 매체 개발 지원

- Native App. 뿐만 아니라 Web, 모바일Web 서비스 개발 가능
- XML/Json 응답 지원
- 개발 편의성 및 기능 강화 : 검색기능, 정렬기능, 썸네일 이미지 지원 등



## 초보 개발자 편의성 지원

- 활용 가이드 및 활용앱 소개 사이트를 제공하여 초보자도 쉽게 따라 할 수 있는 기반 제공
- 자체 Q&A 및 메일을 통해 빠른 서비스 응대
- <http://api.visitkorea.or.kr>

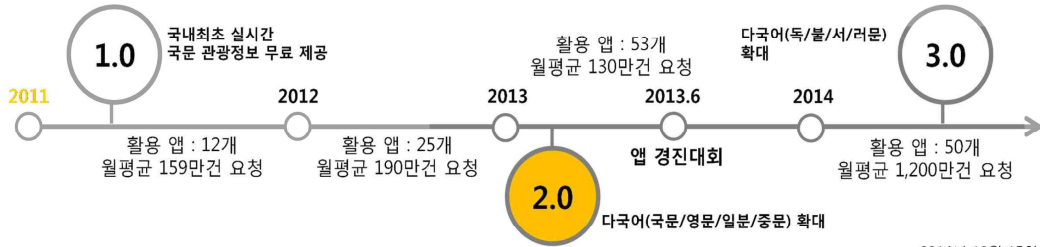


## 맞춤형 데이터 제공

- 누구나 다국어 관광정보를 검색하여 손쉽게 다운받아 홍보매체와 각종 인쇄물 제작 콘텐츠로 활용할 수 있도록 맞춤형 데이터 서비스 제공



# 이용현황



2014년 10월 15일 기준

년도	구분	Application 구분				총계
		WEB	Android	iOS	WIN-Phone	
2011년		2	7	2	1	12
2012년	TourAPI 1.0	0	19	6	0	25
2013년	TourAPI 2.0	0	3	0	0	3
2014년	TourAPI 2.0	9	33	7	1	50
	합 계	17	26	7	0	50
	합 계	28	88	22	2	140



# TourAPI 제공정보 - 개요



<p><b>관광지</b></p> <p>국립 공원, 고궁, 유원지, 건축물 등의 관광지 소개 및 이용 방법 정보</p>	<p><b>레포트</b></p> <p>레프팅, 골프, 사격장, 낚시, 열기구 등의 레포트 소개 및 이용 방법 정보</p>	<p><b>숙박</b></p> <p>호텔, 콘도, 펜션, 여관, 민박 등의 숙박 시설 소개 및 이용 방법 정보</p>	<p><b>음식점</b></p> <p>패밀리레스토랑, 한식, 중식, 클럽 등의 음식점 소개 및 이용 방법 정보</p>
<p><b>문화 시설</b></p> <p>학교박물관, 미술관, 공연장, 영화관 등의 문화 시설 소개 및 이용 방법 정보</p>	<p><b>행사정보</b></p> <p>공연 축제 행사 안내 정보</p>	<p><b>쇼핑</b></p> <p>백화점, 5일장, 면세점, 시장, 전문상가 등의 쇼핑 시설 소개 및 이용 방법 정보</p>	
<p><b>여행 코스</b></p> <p>테마, 일정 별 여행 코스 정보 &gt; 국문만 제공</p>	<p><b>교통 시설</b></p> <p>공항, 터미널, 휴게소 시설 정보 &gt; 외국어만 제공</p>		







# TourAPI 제공정보- 이미지정보



모든 관광정보에 공통적으로 제공되는 이미지

- 관광지
- 문화시설
- 행사축제공연
- 여행코스
- 레포츠
- 숙박
- 쇼핑
- 음식

제공 정보
CID
이미지명
원본이미지 경로
일련번호
썸네일이미지 경로

## 화면 예시



원본이미지 : 약 500\*333 px  
썸네일 이미지 : 약 150\*100 px

# 이용절차 - 회원가입



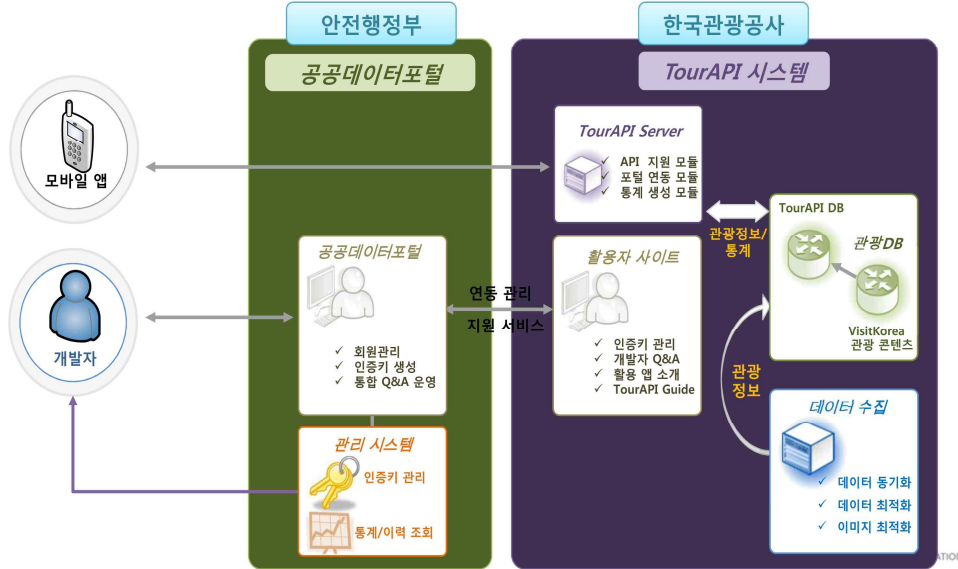
✓ 공공데이터포털(www.data.go.kr)을 통해 회원가입

개인은 [일반회원]  
법인은 [기관회원]으로 가입하시고, [민간기관] 선택

# TourAPI 서비스 구조



- ✓ 공공데이터포털은 회원관리, 인증키 생성 및 관리 역할
- ✓ 공사는 자체 관광정보를 TourAPI 서비스로 제공



# TourAPI 기능



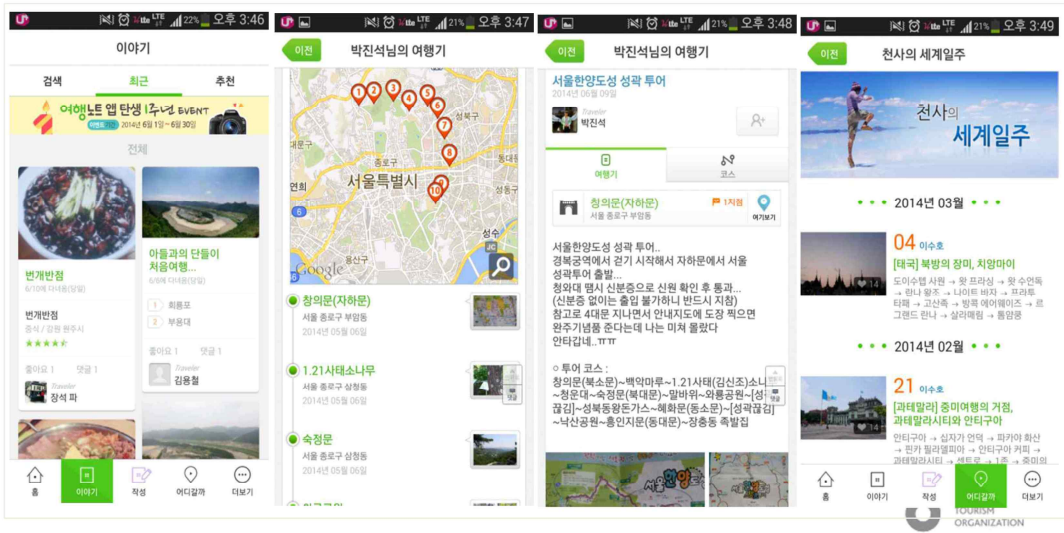
- |                              |  |
|------------------------------|--|
| <b>지역 코드 조회</b>              | <ul style="list-style-type: none"> <li>“서울시” 등의 지역코드, “중구” 등의 시군구코드 정보를 제공</li> </ul>  |
| <b>지역 기반 관광정보</b>            | <ul style="list-style-type: none"> <li>서울시 등의 지역정보, 시군구정보와 “문화시설&gt;박물관” 등의 분류정보를 이용하여 해당 지역의 관광정보를 제공</li> </ul>                          |
| <b>통합 검색</b>                 | <ul style="list-style-type: none"> <li>키워드 검색을 통해 원하는 관광정보를 검색</li> </ul>  |
| <b>관광 상세정보</b>               | <ul style="list-style-type: none"> <li>지역기반, 위치기반, 통합 검색을 통해 얻은 관광정보의 상세정보를 제공</li> <li>상세정보에는 공통정보, 타입별 소개정보, 반복정보, 이미지 정보를 제공</li> </ul> |
| <b>서비스 분류코드 조회</b>           | <ul style="list-style-type: none"> <li>“자연”&gt;“자연관광지”&gt;“해수욕장” 등의 각 관광타입 서비스 분류코드를 제공</li> </ul>   |
| <b>위치 기반 관광정보</b>            | <ul style="list-style-type: none"> <li>GPS 경위도 좌표와 반경을 이용하여 내 주변의 관광정보를 제공</li> </ul>  |
| <b>행사 정보 조회</b>              | <ul style="list-style-type: none"> <li>날짜를 이용하여 행사를 조회</li> </ul>  |
| <b>숙박조회</b> (굿스테이, 한옥, 베니키아) | <ul style="list-style-type: none"> <li>숙박정보 중 굿스테이, 한옥, 베니키아 등 한국관광공사만의 특화된 숙박정보를 조회</li> </ul>  |



# Mash-Up 사례(1) : 여행노트 - 도래소프트㈜



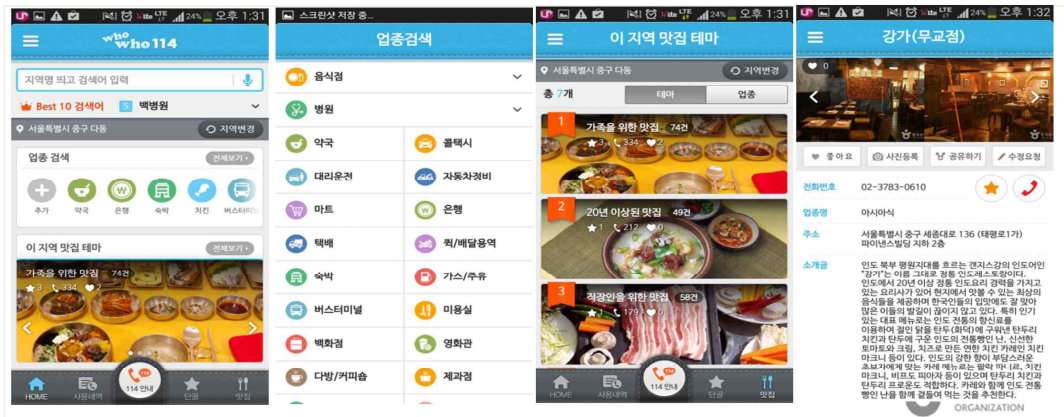
- ✓ 국내외를 망라한 여행이야기와 발자취의 커뮤니티 조합, 여행노트
- ✓ 지속적인 관리와 이벤트를 통해 커뮤니티 고객 확보



# Mash-Up 사례 (2) : 후후114 - KTCS (주)



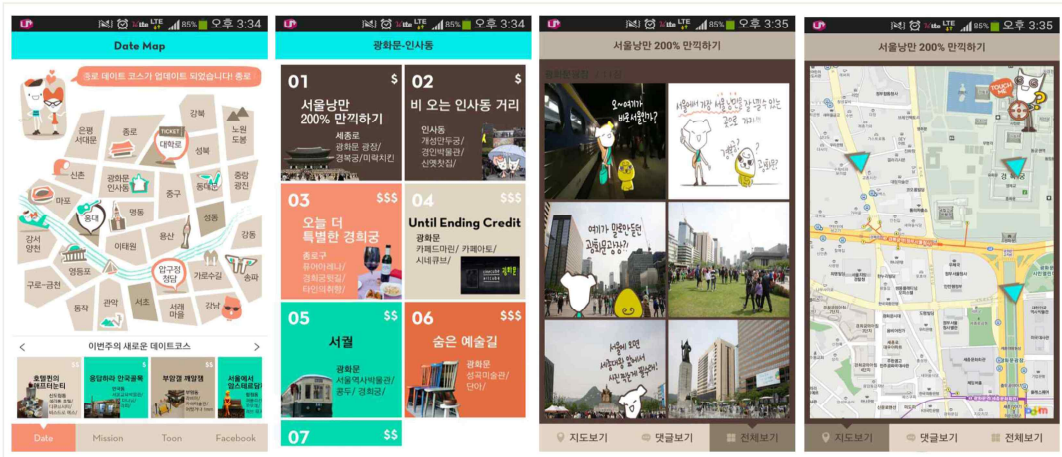
- ✓ 114안내와 더불어 다양한 지역 맛집 테마 서비스 제공 App.
  - 음식점, 병원 등 26개 업종 서비스 제공
  - 지역맛집 테마 제공
  - 리뷰, 블로그리뷰 기능
- ✓ 단골기능 및 사진 등록을 통해 콘텐츠 보강, 커뮤니티 활성화



# Mash-Up 사례 (3) : 서울데이트팝 - 텐핑거스



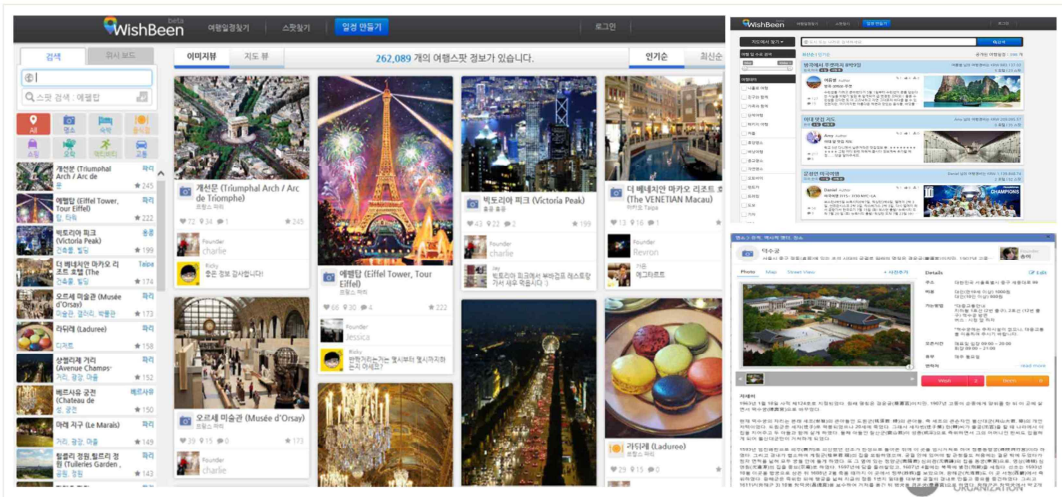
- ✓ 서울의 데이트 장소 정보를 제공하는 모바일 App.
- ✓ 비용, 시간, 지도, 전경, 음식의 맛 등의 정보 제공
- ✓ 미션 데이트 : 주어진 특별 미션을 수행하는 테마 데이트 정보 제공
- ✓ 웹툰 서비스 제공



# Mash-Up 사례 (4) : 위시빈 - 투어스크랩



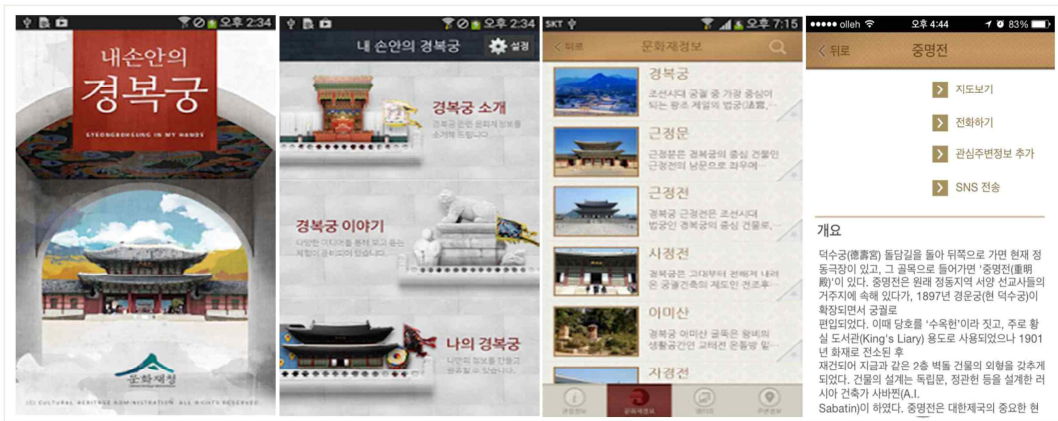
- ✓ 여행을 계획하고, 경험을 공유, 국내외 26만개 여행스팟 제공 웹
- ✓ 위시보드를 통해 명소, 숙박, 음식점 등을 제공
- ✓ 여행일정 만들기



# Mash-Up 사례(5) : 내 손안의 경복궁 - 문화재청



- ✓ **경복궁의 문화재와 정보를 현장에서 안내 받을 수 있는 증강현실 문화유산 안내 앱**
  - 증강현실 이용한 문화유산 관광안내 콘텐츠 제공
  - 문화재 안내판 QR 코드 서비스와 SNS 서비스 제공
  - 문화재 주변 관광정보 서비스 제공



# Mash-Up 사례 (6) : 캠프촌 - 엑스마크㈜



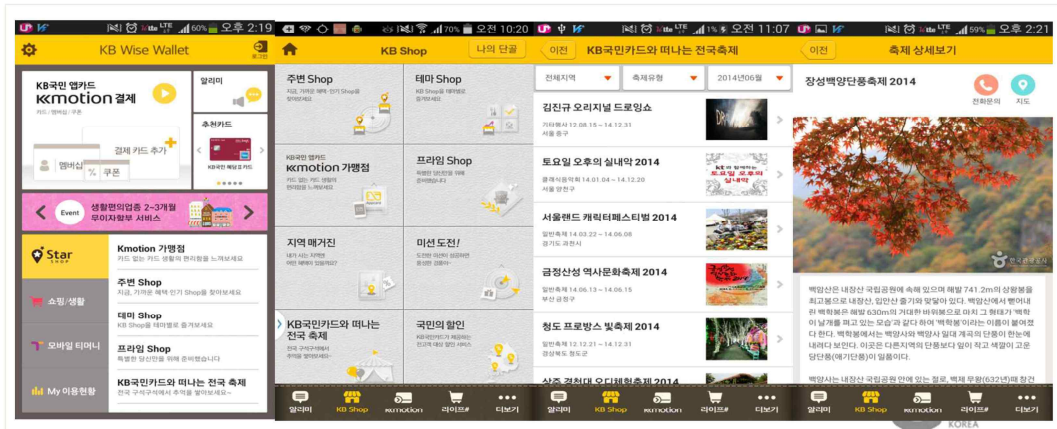
- ✓ **전국 캠핑장 정보 및 예약 기능 시스템 제공하는 웹 서비스**
  - 캠핑장의 요금정보 및 시설, 사진 3D 뷰 정보, 주변 관광지 정보
  - 캠프촌 Shop, 캠핑 팁 등의 서비스와 후기 공유서비스 제공



# Mash-Up 사례(7) : Wise Wallet - KB국민카드 (주)



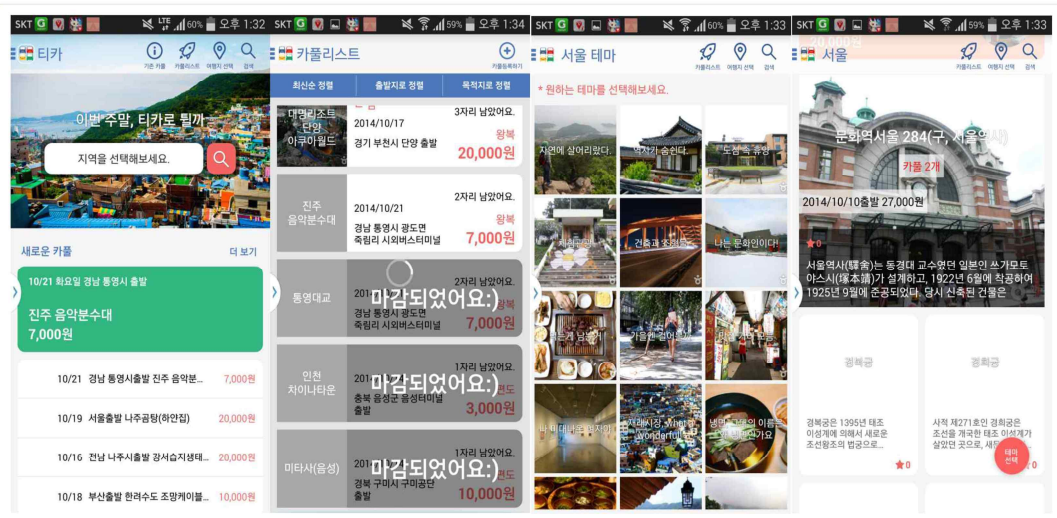
- ✓ 카드, 멤버십, 쿠폰 등을 제공하는 KB국민카드의 모바일 전자지갑 앱
  - 카드, 멤버십, 쿠폰을 마이월렛에 담아 결제할 수 있는 기능
  - 위치기반 서비스와 매출 분석을 기반으로 인기 가맹점 확인
  - 주변의 축제 등 관광정보 제공



# Mash-Up 사례 (8) : 티카 - 맥거핀



- ✓ 카풀로 시작되는 생활여가 서비스 제공 앱
  - 국내여행 스팟 정보 제공
  - 원하는 여행스팟에서 카풀 개설, 개설된 카풀 예약 서비스 제공



# Mash-Up 사례 (9) : 캠핑원



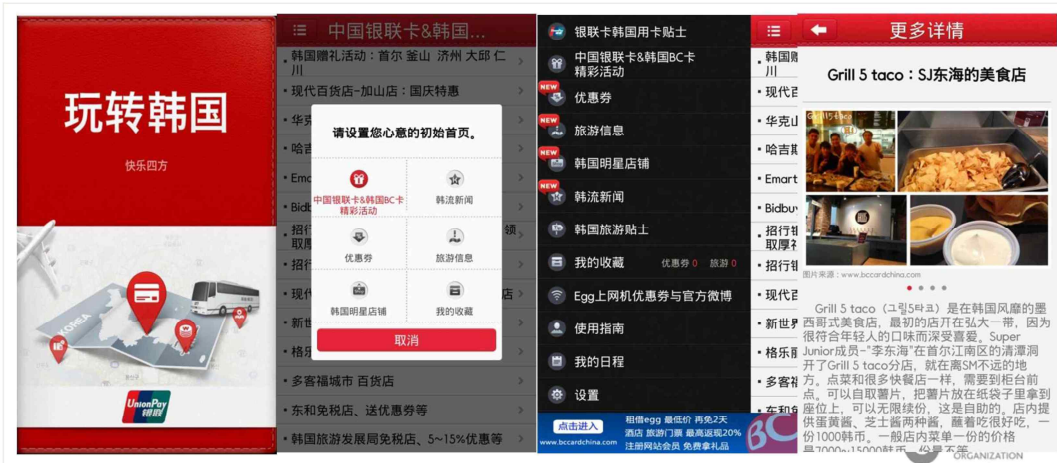
- ✓ 전국의 캠핑장 및 여행 정보를 제공하는 캠핑 및 여행 포털 사이트
- 전국의 캠핑장 주요정보 및 후기 공유
- 캠핑장 실시간 예약현황, 예약시스템 제공
- 주변의 여행/축제 정보 제공



# Mash-Up 사례(10) : 완주안한귀 - 비씨카드(주)



- ✓ 중국인 대상으로 한국의 여행 준비에서 귀국까지 실속 있는 여행 정보를 제공하는 앱
- 쿠폰, 관광정보 제공
- 한류뉴스, 연예인 가게 정보, 한국여행 팁 등 제공







정부 3.0

“

테마형 체험학습 이렇게 시작합니다!

‘세이프 · 스마트’ 안심수학여행 사례

”

경기관광고등학교 테마형 체험학습  
관광서비스 디자인

발표자 : 한국관광공사 기획조정팀(안전여행팀) 김경주 차장



## 목적 및 배경

한국 수학여행의 새로운 미래와 변화를 이끌기  
위한 정부 3.0 기반 관광서비스 디자인 전개

대상 : 경기관광고등학교 테마형 체험학습  
 일자 : 2014년 9월 15일(월) ~ 17일(수) / 부산, 통영  
 참가자 : 170명 내외(테마형 체험학습단 약 140명, 팸투어단 30명)



### 방법 및 수단

## Deep Dive

- 1** 이해(Understanding)  
- 새로운 도전에 대한 인식, 이해관계자 맵 분석
- 2** 관찰(Observation)  
- 이해관계자 프로파일링, 요구사항 수집 및 인사이트 도출, 서비스 전략 도출
- 3** 창조(Deep Dive)  
- 서비스 전략별 디자인 컨셉 수립 및 구체화
- 4** 전달(Service Deliver)  
- 새로운 서비스 전달 및 사용자 검증, 전파 및 확산 방안 수립

\*. Deep Dive : Deep Dive는 세계적으로 가장 혁신적인 디자인 기업인 IDEO의 이노베이션 프로세스이며, 정부 3.0 기반 관광서비스 디자인의 방법론으로 적용함

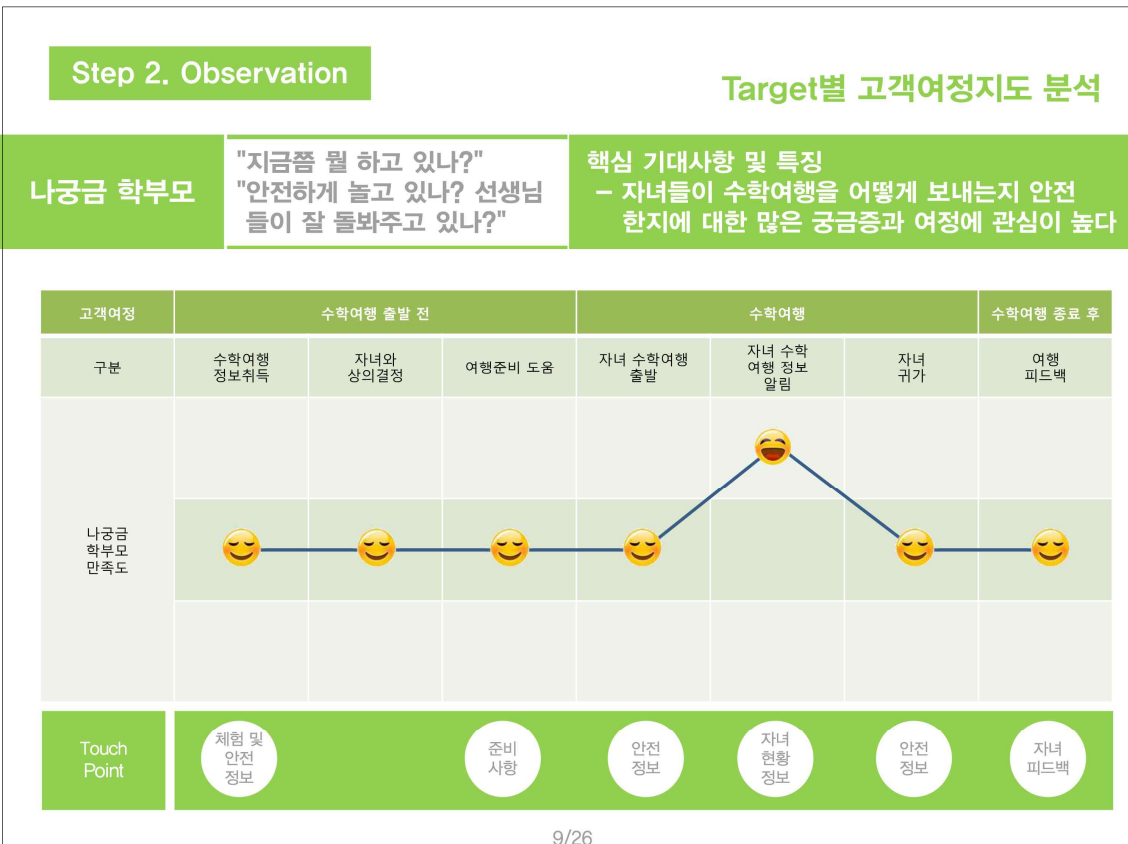




### 핵심이해관계자 주요 Interview 내용 2014년 9월 12일 실시

나재미 학생	나바쁨 교사
<p>나재미 1 : 친구들과 재미있게 놀고 싶어요. 자율적인 시간들을 많이 주면 좋을 것 같아요...</p> <p>나재미 2 : 가서 뭐 하는지 궁금하고 선택할 수 있는게 있는지...</p> <p>나재미 3 : 친구들과 처음 가는 여행이라 기대가 많아요...</p>	<p>나바쁨 1 : 수학여행 시 학생들에 대한 안전 및 관리에 대한 책임감이 심리적으로 물리적으로 부담이 되요...</p> <p>나바쁨 2 : 안전한 수학여행을 위해 여행사 및 수학여행과 관련된 많은 분들이 잘 해주시고, 많은 지원을 부탁 드리고 싶습니다...</p>
<p>나궁금 1 : 아이들이 안전하게 있는지 정보들을 주셨으면 합니다...</p> <p>나궁금 2 : 우리 아이들의 안전을 위해 학교측에서 어떻게 관리하는지 궁금합니다...</p>	<p>나전문 1 : 수학여행에 대한 일정 관리가 잘 되었으면 하고, 학생들의 안전 및 서비스 만족을 높이기 위해 유관기관들이 잘 협조해 주시면 감사하겠습니다... 또한, 이러한 경험이 저희 기업의 차별화된 수학여행 상품으로 홍보되었으면 좋겠습니다.</p>
<p><b>나궁금 학부모</b></p>	<p><b>나전문 여행사 담당자</b></p>

7/26



Step 2. Observation

Target별 고객여정지도 분석

나바쁨 교사

"안전하고 사고 없이 끝났길."  
"학생들 관리와 인솔이 쉽고  
편했으면 합니다."

핵심 기대사항 및 특징

- 수학여행 준비를 체계적이고 효율적으로 하며,  
여행시 안전 및 재미에 대한 책임감이 크다



Step 2. Observation

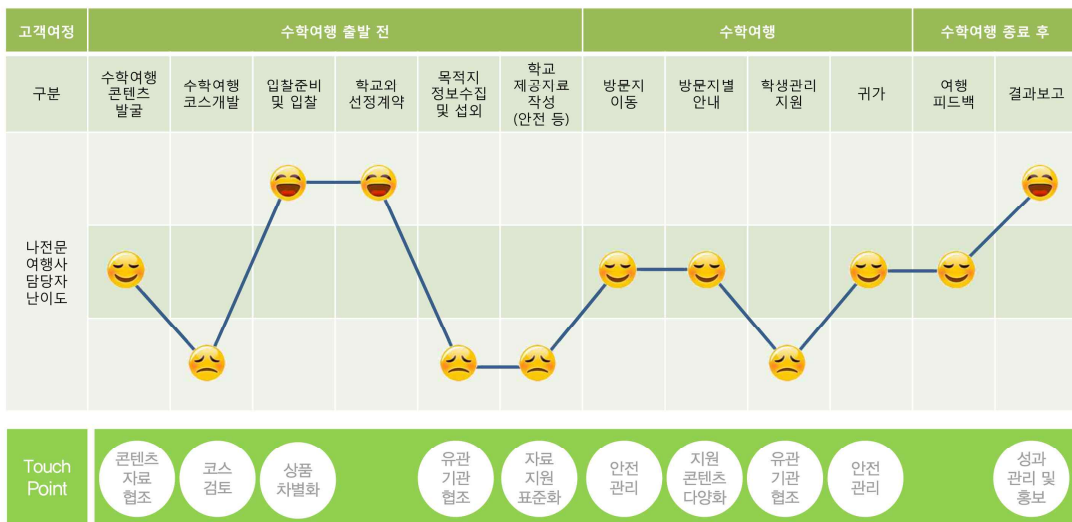
Target별 고객여정지도 분석

나전문 여행사 담당자

"여행일정이 차질 없이 진행"  
"유관기관들과의 업무협조가  
원활하게 진행되었으면..."

핵심 기대사항 및 특징

- 수학여행 상품을 경쟁사와 차별화하길 바라며,  
여정을 체계적이고 안전하게 진행되길 바람



Step 3. Deep Dive		관광 서비스 디자인 전략	
<p>학생들이 원하는 수학 여행 맞춤 정보 제공</p> <p>학부모들이 궁금해 하는 자녀들 현황정보</p>	<p>학생, 교사, 안전관리 요원 등을 위한 통합 커뮤니케이션 채널 필요</p>	<p>테마체험형 수학 여행을 위한 다양한 콘텐츠 및 즐길 거리</p>	<p>수학여행 기획부터 완료까지 안전, 일정 운영에 대한 체계적 관리 및 진행</p>
알찬정보	스마트 소통	체험 거리	기본 충실
<p>학생들을 위한 맞춤형 정보</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 여행지 및 시설 정보</li> <li>- 여행 안전 관련 정보</li> <li>- 여행 준비 정보</li> <li>- 여행 시 이벤트 정보</li> </ul> <p>학부모들을 위한 스마트 케어 서비스</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 자녀들 수학여행일정 현황 확인</li> <li>- SNS를 통해 자녀들의 수학여행 체험정보 공유</li> </ul>	<p>스마트 통합 소통 서비스</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 스마트 커뮤니케이션 App</li> <li>- 스마트 위치정보 App</li> <li>- 스마트 안전관리 App</li> </ul> 	<p>관광산업현장 답사</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 호텔, 카지노, 면세점 견학</li> <li>- BEXCO, APEC하우스 (MICE 산업) 등 견학</li> </ul> <p>관광지 답사</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 부산 아쿠아리움</li> <li>- 총렬사</li> <li>- 마리나 리조트</li> </ul> <p>다양한 이벤트</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 도전 골든벨 및 비보이공연</li> <li>- 포토 공모전</li> <li>- 레크리에이션</li> </ul>	<p>차량이동 및 인원관리</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 차량안전점검표 및 기사 건강 상태 점검</li> <li>- 인원관리, 패션식별정보</li> </ul> <p>숙박 및 관광시설 점검</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 숙박시설 안전점검표 확인</li> <li>- 관광시설 안전점검표 확인</li> </ul> <p>안전한 먹거리</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 식자재 및 식중독 검사</li> <li>- 알러지 검사</li> </ul> <p>안전 전문가 그룹 운영</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 구급 및 소방 전문가 활용</li> <li>- 20:1 수준의 안전요원 배치</li> </ul>

12/26

Step 3. Deep Dive

알찬 정보

<p><b>알찬 정보</b></p>	<p>학생과 학부모들을 위한 맞춤형 정보 생성 및 개방</p>	<p>핵심 요구사항</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 학생들이 원하는 수학여행 맞춤 정보 제공</li> <li>- 학부모들이 궁금해 하는 자녀들 현황 정보</li> </ul>
---------------------	------------------------------------	---

**학생들을 위한 여행관련 맞춤 정보**

여행지 및 시설 정보



여행 안전 관련 정보



**맞춤형 정보제공**

여행 준비정보



여행 시 이벤트 정보



여행시 이것은 꼭 참여 해보아야 하겠다!

**학부모를 위한 SNS 케어 서비스**



Twitter-based VS Facebook-based	
SNS를 통해 Target을 케어할 때	
목적	모집 사형스를 통한 케어
연계성	Timeline 기반 활용
상황	1:1 케어 / 폐쇄적 상황
관리방법	직접 케어
시각화	가시성 극대화



우리 아이들 잘 즐기고 있나?

13/26

## 스마트 케어 서비스란?

- 1 **수학 여행 일정 및 학습정보 생성**  
- 학생 본인들이 개인계정 등록 혹은 학교 공식계정에 스마트 케어 서비스 담당자가 등록
- 2 **SNS를 통한 정보 공개**
- 3 **학부모 등 이해관계자들의 정보 검색 및 궁금증 해소**
- 4 **학부모들의 실시간 피드백 및 신뢰감 형성**



9월 15일 월요일 10시

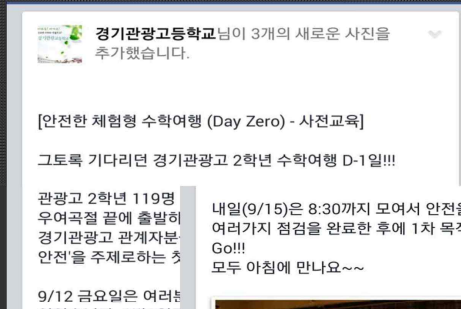
학생 140명 모두 수학여행 첫 번째 여정인 부산에 잘 도착했습니다.

부산 날씨 맑음

9월 15일 월요일 12시

부산 아쿠아리움에서 바다 생물들에 대한 학습을 체험했습니다.

## 스마트 케어 서비스 : 사전 안전교육 Posting





Step 3. Deep Dive

스마트 소통

스마트 소통

스마트 통합 커뮤니케이션 채널 및 서비스 제공

핵심 요구사항  
- 학생, 교사, 안전관리 요원 등을 위한 모바일 기반의 통합형 커뮤니케이션 채널 필요

스마트 커뮤니케이션 App

**스마트 위치관리 App**

**스마트 통합소통 3대 App**

**스마트 안전관리 App**

자 몇 시 까지 다 모여래!

긴급 구호 SOS 버튼 터치 → 10초후 그룹원에게 위치와 함께 긴급구호 신호 전송/시동 전파송신

우리 학생들 어디에 있나?

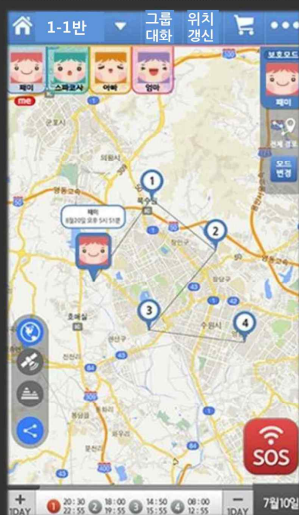
위기 발생시 누르는 SOS 연락망!

16/26

통합 스마트 소통 App은?

1 위치 확인 기능

현재 위치확인



위치이력 조회

- 이동경로를 확인하고자 하는 그룹원을 선택!!!
- 그룹원의 Bar에서 '전체경로'를 터치!! (본인의 '전체 경로' 확인도 가능합니다)
- 우측의 이미지와 같이 하루동안의 이동경로를 숫자로 확인할수 있습니다.
- 하단에 날짜와 시간이 나타나는 'TIME BAR'에서 원하는 시간의 위치 (숫자버튼)를 터치하면!! 상세 지도로 그 위치가 확인 가능합니다.

17/26

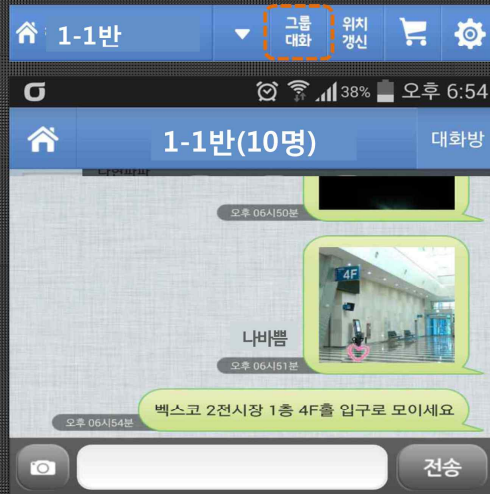
# 통합 스마트 소통 App은?

## 2 학생 별 선택 소통 및 그룹 전체 소통

개인 채팅



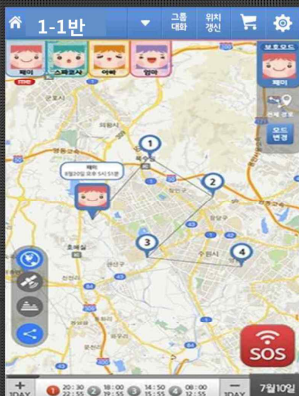
그룹 채팅/공지



18/26

# 통합 스마트 소통 App은?

## 3 긴급구호 SOS 버튼



긴급 구호 SOS버튼 터치  
→ 10초후 그룹원에게  
위치정보와 함께  
긴급구호 신호 전송  
/자동 전화송신



→ 안전요원 전문가 출동



19/26

Step 3. Deep Dive		체험 거리
체험 거리	테마체험형 수학 콘텐츠 및 이벤트 강화	<b>핵심 기대사항 및 목표</b> - 학생들이 테마체험형 수학여행을 통해 다양한 즐길거리와 이벤트를 통한 학습효과 극대화
  부산 아쿠아리움	  도천 골든벨, 공연, 레크리에이션	
 관광산업 현장 (호텔, 카지노, 면세점, BEXCO, APEC하우스(MICE 산업) 등)		 통영 관광지 답사

**체험중심 프로그램**

20/26

## 맞춤형 체험학습 콘텐츠는?

- 1** 수학 여행 기획 시 철저한 수요조사 실시  
 - 학생/학부모/교사 등의 Needs 중심
- 2** 학교 특성에 맞는 맞춤형 체험학습 콘텐츠 논의 및 컨센션스 형성
- 3** 특화된 프로그램과 함께 학생들의 참여 촉진을 위한 다양한 이벤트 실시
- 3** 프로그램 별 체계적 일정 계획 수립 및 운영

21/26

Step 3. Deep Dive

기본 충실

기본 충실

**수학여행 일정관리 및 안전을 위한 기본관리 철저**

**안전한 이동수단을 위한 꼼꼼한 점검!**



**안전한 차량 이동 및 인원 식별/관리**

**안전한 여정관리**

**안전한 먹거리**



**바른 먹거리! 건강한 먹거리!**

**핵심 기대사항 및 목표**  
- 안전관리에 대한 유관기관들과의 업무협조 및 예방관리와 일정운영에 대한 체계적인 진행

**안전하고 편안한 숙박 및 관광지 답사!**



**숙박 및 관광시설 점검**

**안전 전문가(구급 및 소방 은퇴자) 그룹 운영을 통한 상시 안전관리**



**믿음이 가는 전문가들의 안전 대응!**

안  
전  
한  
여  
정  
관  
리


22/26

## 이해관계자들을 위한 유관기관 협력체계 강화

**이동관리  
점검기준**

**사전답사  
점검기준**

**화재예방  
점검기준**



#

#

#

#

#

#

**사전답사  
점검기준**

**음식안전  
점검기준**

**숙소 및 시설  
안전점검기준**

**활동별안전  
점검기준**

## 기본에 충실한 관리 및 업무 협력이 핵심

23/26

Step 4. Service Deliver

관광 서비스 구현

**알찬정보**

학생들을 위한 맞춤형 정보 제공  
학부모들을 위한 스마트케어서비스  
최초 시행

**스마트 소통**

학생, 교사, 안전관리 요원 등  
수학여행 통합소통 서비스 최초 시행

관광지 답사위주에서  
관광고 특성에 맞는  
관광산업현장 답사, 다양한 이벤트 등  
맞춤형 수학여행 학습효과 강화

**체험 거리**

수학여행과 관련된  
다양한 이해관계자들과의 협업을  
통해 기본에 충실한 안전관리 및  
체계적인 일정/인원 관리 강화

**기본 충실**

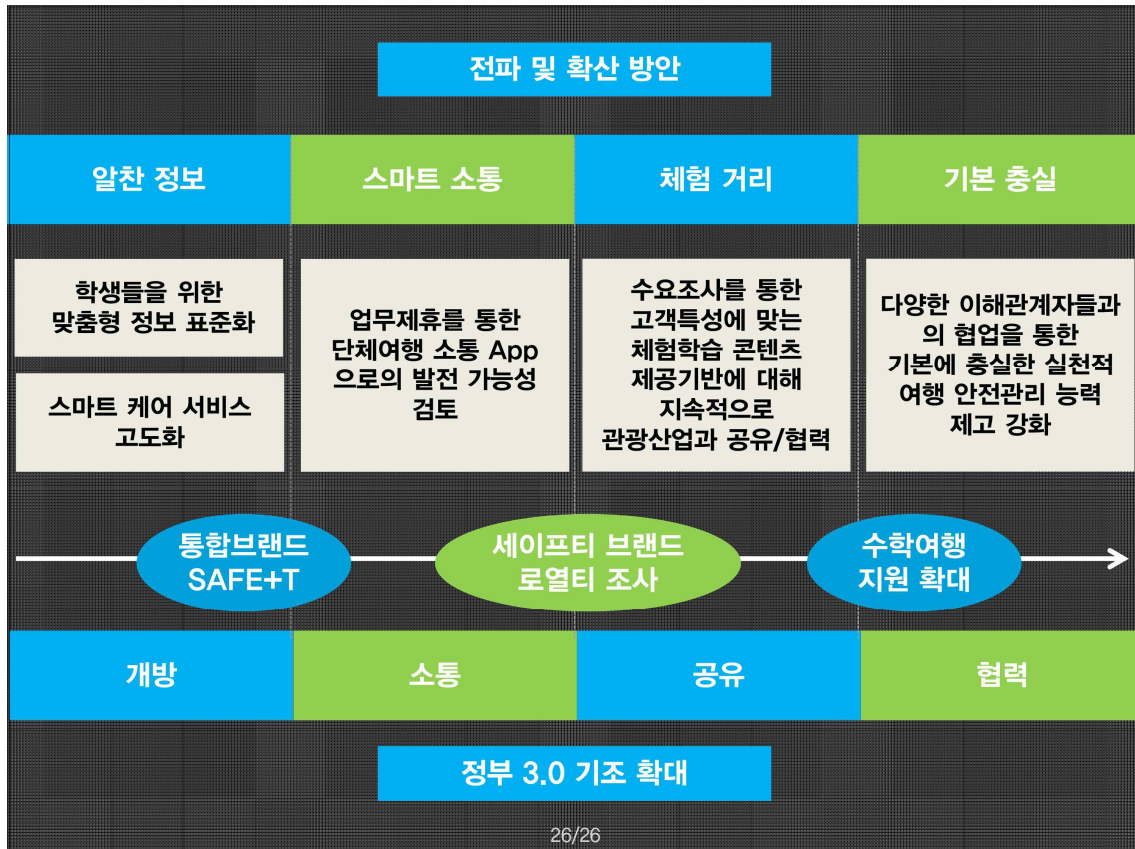
24/26

Step 4. Service Deliver

Target 별 기대효과

경기관광고 학생	학부모	경기관광고 교사	여행사 담당자
맞춤형 정보와 미래를 위한 관광산업 현장답사를 통한 재미와 학습효과 강화	자녀들에 대한 스마트 케어 서비스로 자녀 안심과 학교에 대한 신뢰성 강화	다양한 이해관계자들과의 체계적 협업으로 인한 업무 간소화 및 책임감 분배를 통한 학습효과 강화에 집중	유관기관과의 업무 협조를 통한 차별적 여행상품으로 업그레이드 및 안전 여행의 신뢰 Point 발굴
학생들을 위한 맞춤형 정보 제공	학부모들을 위한 스마트 케어 서비스	관광고 특성에 맞는 관광산업현장 답사	차별화된 수학여행 상품으로 업그레이드
관광산업현장 답사 및 다양한 이벤트 제공		다양한 이해관계자들과의 협업을 통한 1. 기본에 충실한 안전 관리 2. 체계적인 일정/인원 관리	
학생, 교사, 안전관리 요원 등 수학여행 통합소통 서비스 (소통 메신저, 안전 SOS, 위치확인 서비스)			
정부 3.0기반 관광서비스 디자인에 대한 브랜드 인지도 강화 및 이해관계자들(관계부처, 관광공사, 유관기관 등)과의 협업에 따른 우수사례화			

25/26



“ 정부 3.0으로 하나되어  
일하는 문화를 만들어가겠습니다  
감사합니다 ”

# 지방정부 역량이 환경성과에 미치는 영향에 관한 연구: 16개 광역자치단체를 중심으로

신윤지(연세대 행정학과 박사과정)

나태준(연세대학교)

The purpose of this study is to analyze what is the decision to environmental performance focusing on the capacities of korean local government. This study explores internal and external capacities influencing the environmental performance. Internal capacities include human resource, physical, institutional capacity, and external capacities include civil society capacity. A positivistic analysis of the effect of local government capacities on environmental performance confirmed that the human resource capacity, institutional capacity, capacity of local civil society was significant indeed. This study tries to analyze the factors of local government capacities in a variety of viewpoints. It offers positivistic analysis to make discussion affluent with analyzing effects of the capacity of local government capacities on environmental performance under decentralization. Finally, this study emphasizes the role of local government in solving environmental problems in the future.

## I. 문제의 제기

전 세계적으로 그 수준은 다르지만 지방분권이 실현되고 있다. 과거 정부의 권력 집권화로 인한 권력의 불균형, 중앙기능의 과부하 등의 문제에서 벗어나기 위해 시행된 지방분권에 따라 지방정부에 대한 새로운 정의가 필요해졌다(Gibson & Hanson, 1996). 그리고 지방분권에 따라 지방정부의 역량이 강조되고 있다. 지방분권을 기초로 하는 지방자치에 따라 각 지방정부는 자기책임성을 갖춰야 하는 동시에 주민수요의 양적확대와 질적 고도화에 대응하기 위해 그 역할이 중요해지고 있다(이재성, 2007). 이러한 흐름에 따라 지방정부 역량의 강화가 점점 중요해지고 있다.

지방정부의 역량은 지방정부가 지역적 수준에서 다양한 사회문제를 해결하고 혁신을 추구

하는데 기여할 수 있게 만든다. 지방이 독자적 행위주체로서 기능해야 한다는 이러한 시대적 인식은 다른 어느 분야보다도 환경 분야에 가장 잘 적용된다고 할 수 있다(나태준, 2005). 19세기와 20세기 경제발전에 초점을 맞춘 정책들은 인류에게 편리하고 풍요로운 삶을 가져다 주는 동시에 대기오염, 수질오염, 폐기물 등 국내적 차원의 환경문제뿐만 아니라 기후변화, 생물다양성 등 지구 전체에 영향을 미치는 환경문제까지 발생시키게 되었다. 이와 같은 환경 문제는 그 특성이 주로 지역적이고 지역적 차원에서 이슈화되는 경우가 많기 때문에 지방정부가 환경문제를 해결하기 위해 하는 노력들이 국가 전체적으로 매우 중요하다. 그래서 지방정부가 자주적으로 환경문제를 어떻게 해결해 나가고 있는지 파악하고 이에 대한 시사점을 제시하기 위해 지방정부의 역량이 환경성과에 어떤 영향을 미치는지 알아볼 필요가 있다.

기존 연구에서는 지방정부의 역량이 환경에 미치는 영향에 대한 분석이 부족했고, 지방정부의 내부역량과 외부역량을 모두 포함해 실증 분석한 연구가 미흡했다. 지방자치제도의 실시를 통해 높은 삶의 질을 추구하기 위한 시민사회의 참여가 가능할 수 있게 되면서 지방정부의 외부역량으로써 시민단체의 역할에 대한 논의가 필요하게 되었다. 그러므로 지방정부의 내부역량과 외부역량을 모두 고려해 지방정부를 평가하는 것이 필요하다. 무엇보다 지방정부의 제도적 역량으로서 법과 정책의 역할이 중요해지면서 이와 관련된 내용을 연구하는 것이 필요하다. 지방정부의 조례제정과 이에 근거한 정책들은 지역의 특성을 고려해 자율적으로 문제를 해결할 수 있다는 점에서 지방분권의 흐름에 따라 그 중요성이 점점 강조되고 있음에도 불구하고 이를 지방정부의 역량에 포함시켜 분석한 연구는 부족했다. 본 연구는 선행연구의 부족한 부분을 채우기 위해 지방정부의 역량을 크게 내부역량과 외부역량으로 구분하고 지방정부의 내부역량에 제도적 역량을 포함시킨다. 이를 통해 지방정부의 역량이 환경성과에 긍정적인 영향을 미치는지 파악함으로써 지방정부가 환경문제를 예방하고 해결하는데 기여하고자 한다.

본 연구는 지방정부의 역량 중 어떤 역량이 환경성과에 긍정적인 영향을 미치는지 알아보하고자 한다. 구체적으로 지방자치단체장의 환경리더십, 환경예산, 대기관련 조례, 대기오염 배출시설 단속과 자동차 배출가스 단속 등의 지방정부 내부역량, 그리고 환경관련 시민단체 등의 지방정부 외부역량을 포함하는 지방정부의 역량이 대기오염물질 중 질소산화물( $\text{NO}_x$ ) 배출량에 미치는 영향에 대해 분석하고자 한다. 따라서 광역자치단체를 대상으로 지방정부의 역량 중 어떤 부분이 환경성과에 긍정적인 영향을 미치는지 파악하고 지방정부의 환경 질 개선에 도움을 제공하고자 한다.



## II. 이론적 논의

### 1. 지방분권과 지방정부 역량

「지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」 제2조에 의하면 지방분권은 국가 및 지방자치단체의 권한과 책임을 합리적으로 배분함으로써 국가 및 지방자치단체의 기능이 서로 조화를 이루도록 하는 것을 의미한다. 지방분권에 의해 중앙으로부터 다양한 권한들을 이양 받은 지방자치단체는 지방자치법상의 지방정부로 볼 수 있고, 지방정부는 일정한 지역적 범위를 구역으로 하고 그 구역 내에서 주민들에 의해 선출된 기관이 자율적으로 사무를 처리하는 권한과 능력을 가진 법인격을 갖춘 단체를 말한다(장원호·최미옥, 2005). 지방정부는 세계 속에서 하나의 주체로서 경쟁력을 갖추는 것이 요구되고 있다. 세계화 시대에 지방정부는 경쟁력을 갖춘 주요 주체로서 부상하였고, 이러한 경쟁에 적극적으로 대처하기 위해 광역자치단체의 정책결정에 대한 중요성이 강조되고 있다(안영훈, 2009). 따라서 광역자치단체의 경쟁력 확보와 역량강화에 대한 연구가 지속적으로 진행되고 있다.

많은 학자들은 역량을 정의하기 위해 이전부터 지속적으로 노력해왔다(Gargan, 1981; Honadle, 1981). 초기 역량에 대한 연구에서는 역량의 개념을 행위자의 내부적인 특성과 관련된 협의의 역량으로 사용하였지만, 이후 행위자뿐만 아니라 행위자의 특성에 영향을 미치는 외부 환경적 요소까지 포함하는 광의의 역량으로 광범위하게 사용하게 되었다. 최영출(2003)은 영국의 부수상실(Office of Deputy Prime Minister, ODPM)과 같은 입장에서 역량을 정의하고 있다. 영국의 ODPM은 지방정부를 담당했던 중앙부처의 환경부와 교통 및 지방정부를 재편성해 지방정부와 밀접하게 관련되는 업무들을 처리하게 하도록 하기 위해 설립되었다. ODPM은 역량을 지방정부가 효율적 그리고 효과적으로 업무와 기능을 수행할 수 있도록 하는 능력이라고 보았고, 이를 강화시켜주기 위해 지방정부 역량강화 프로그램의 필요성을 강조하고 있다. 그리고 ODPM은 구체적으로 역량은 의제, 조직구조, 체계, 파트너십, 그리고 절차를 의미하는 것으로, 인적역량뿐 아니라 물적역량까지 포함시켜 역량의 개념을 정의하고 있다. 조성호(2010)는 지방정부가 해당 지역의 문제를 해결하기 위해 효과적인 능력을 발휘해 지역발전을 주도할 수 있는 능력이라고 정의하고, 그중에서 광역자치단체의 역량은 환경문제와 같이 이전보다 다양해진 사회적 문제를 자치적으로 처리하거나 해결할 수 있는 능력이라고 정의한다. 결국 역량은 해당 지역의 상황을 고려해 설정한 비전과 목표를 달성하기 위해 정책을 추진하고 책임질 수 있는 능력이라고 정의할 수 있다.

지방정부의 역량은 크게 내부역량과 외부역량으로 구분할 수 있다(이승종 외, 2008). 내부 역량에는 인적역량, 물적역량, 제도적 역량이 포함된다. 인적역량은 지방정부의 단체장, 공무원, 지방의회 의원 등의 행위자들의 역량을 의미하고, 물적역량은 지방자치단체 내부의 구조

적인 역량으로서 재정역량과 조직구조역량 등이 포함된다. 그리고 제도적 역량은 정책 및 조례와 관련된 역량을 의미한다. 다음으로 외부역량에는 시민집단과 조직구조의 외부적인 요인들이 포함되고, 특히 지역시민사회의 역할과 중요성에 대해 논의하는 연구가 많이 이루어지고 있다.

## 1) 지방정부의 내부역량

### (1) 인적역량

인적역량은 지방정부의 단체장, 공무원, 지방의회 의원 등의 행위자들의 역량을 의미한다. 임승빈·이재성(2005)은 역량을 어떤 특정 환경이나 업무에서 성과를 만들어갈 수 있는 개인의 내적 특질 및 성과를 달성하려는 의지를 내포하는 것으로 보고, 지방정부 역량에는 단체장의 조직관리능력, 창의력, 혁신성 등이 포함된다고 본다. 이 중에서 지방자치단체장의 역량에 대한 연구가 가장 활발하게 이루어져 왔다. 지방자치단체장은 인력, 물자, 재원, 정보 등의 우월한 자원을 가지고, 자원의 구성 및 운용을 자율적으로 행사할 수 있는 권위를 주민들로부터 인정받는 등의 권한을 가지기 때문에 지방행정의 핵심적인 참여자로 언급된다(이창원, 1999).

지방자치의 세계화를 강조하는 시대적 흐름에 따라 조직의 업무성과를 높이기 위해 단체장의 역량으로서의 리더십을 강조하는 연구들이 존재한다(이지경, 2006; 최봉기·윤진·이금숙, 2008). 리더십은 조직의 바람직한 목표를 달성하기 위해 구성원들에게 동기를 부여해 영향력을 행사하는 능력이다(Kotter, 1990). 리더십 중에서도 지방자치단체장의 리더십은 지역의 상황에 어떻게 대응하는지에 대한 능력도 고려해야 한다. 그래서 지방자치단체장에게는 지역의 상황을 고려해 비전과 목표를 설정하고 지역 주민들과 함께 달성할 수 있도록 하는 능력이 필요하다. 지방자치단체장의 리더십은 지방정부가 지역의 발전을 위해 업무를 추진할 수 있도록 하는데 중요한 요소로 작용하고, 실제로 지방정부의 발전과 관련된다는 연구들이 존재한다(Cunningham, 1970). 그리고 정책과정에서 가장 큰 영향력을 행사하는 행위자는 단체장이고, 실제 정책결정과정에서 민선시장이 반대하거나 지지하지 않는 정책은 추진되기 어렵다고 알려져 있다(박종민, 1999). 이처럼 지방정부의 혁신에 대한 다양한 선행연구를 통해 지방자치단체장의 리더십이 중요한 역할을 하는 지표로 언급되면서 지방정부의 역량에서 지방자치단체장의 리더십에 대한 연구가 관심을 받고 있다.

### (2) 물적역량

물적역량은 지방자치단체 내부의 구조적인 역량으로써 재정역량과 조직구조역량 등으로 구분할 수 있다. 우선 지방정부의 재정역량은 지역주민들에게 양질의 공공서비스를 제공하기 위한 재정조건의 충족 정도로써, 지방정부의 예산과 재정자립도 등을 통해 측정할 수 있다. 예산의 합리적인 운영관리 및 예산제도의 개선노력이 필요하고 이를 측정하기 위해 건전성,

효율성 등 재정역량을 평가하는 지표에 대한 연구가 이루어졌다(최봉기 외, 1993; 박종구·고태순, 2002; 노승용·금재덕, 2004; 이재성, 2007).

지방정부의 예산은 지방정부의 재정역량을 측정하는 중요한 지표이다. 예산은 국가 또는 지방정부의 일 회계연도의 세입과 세출에 관한 예정계획서로서, 환경예산은 예산을 환경개선을 위한 분야에 적용하는 것이다. 김진열 외(2012)는 환경예산이 생태발자국(EF)지수로 대변되는 환경용량에 어떤 영향을 미치는지 검증하였고, 분석결과 실제 환경예산이 증가할수록 생태발자국(EF)지수가 감소해 환경의 질이 향상된다는 결과를 도출했다. 그리고 환경예산과 환경의 질은 비선형관계로써 일정수준 이상이 되면 환경예산이 투입될 때 환경에 긍정적인 영향을 미치게 된다는 관계를 가지고 있다는 사실을 밝혔다. 이처럼 환경예산이 환경의 질과 관련이 있다는 연구가 존재하고 이러한 관계가 지방정부 차원에도 적용되는지에 대한 연구는 미흡하다.

재정역량과 함께 물적역량에 포함되는 조직구조역량은 주로 조직규모와 조직복잡성을 통해 측정된다(Damanpour, 1996; 이승종·김혜정, 2006). 환경정책이 전 인류가 해결해야 할 공통적인 문제로 대두되면서 환경문제에 대한 다양한 주체들의 참여가 요구되었고 정부 내에서도 환경조직의 노력이 중요해졌다. 환경문제의 분산성으로 인해 환경관련 업무는 다양한 부처에서 이루어진다. 단, 1970년대 이후 환경규제기관이 설립되면서 기존 부처들과의 협력이 요구되게 되었다(이종열·이재호, 2000). 이러한 상황에서 환경과 관련된 조직의 규모가 환경에 긍정적인 영향을 미치는지 연구하는 것이 필요하다. 조직규모는 주로 구성원의 수로 측정하고(오석홍, 2005), 조직복잡성은 조직 내의 전문화를 나타내는 것으로 업무가 수행되는 장소, 직무, 계층의 수를 통해 측정할 수 있다(Aiken & Hage, 1971; Miletic et al, 1997). 이를 환경 분야에 적용할 경우 조직의 구조를 평가하기 위해 조직규모는 환경공무원 수, 조직복잡성은 환경조직 실·과의 개수로 측정할 수 있고(Blau, 1970; Hall, 1977; 김혜정·이승종, 2006), 본 연구는 조직역량을 조직규모를 통해 측정한다.

### (3) 제도적 역량

내부역량에는 인적역량과 물적역량 이외에 법과 정책 등을 포함하는 제도적 역량도 포함시킬 수 있다. 최봉기(2007)는 내부역량을 구조적 관점에서 권력 구조적 역량, 인력 구조적 역량, 조직 구조적 역량 등으로 구분하고 권력 구조적 역량에 자치입법권, 자치행정권 등의 지방자치권의 범위, 중앙의 지방정부에 대한 통제정도, 지방분권의 수준 등을 포함시켜 분석하였다. Lester(1990)는 지방의 환경행정의 제도적 역량과 환경보호의 의지를 기준으로 진보형, 갈등형, 퇴보형, 지연형 등 네 가지 유형을 구분하고 있다. 이 중에서 진보형은 지방정부의 환경보전을 위한 의지가 높은 동시에 제도적 역량도 높은 상태로써, 환경질의 개선을 달성하고 중앙정부로부터 위임된 환경정책을 제대로 수행할 수 있는 유형이다(문태훈, 2003). 김승완(2006)은 Lester의 분류기준에 따라 지방정부의 환경의지와 환경역량을 구분해 환경의지는 지방자치단체장의 환경관련 연설문 자료 등을 활용하고, 환경역량은 예산, 조례, 자연환경,

생활환경 등으로 측정하고 있다.

지방정부의 제도적 역량은 제도적 자원을 활용해 본래 의도한 목표를 달성할 수 있는 능력이다(고재경·황원실, 2007). 강성철 외(2012)는 제도란 참여자들이 협력하여 목표를 달성할 수 있도록 참여자들 간의 상호작용에 필요한 규칙들이라고 정의하고, 명문화된 규정인 공식적 제도와 규범·관습 등과 같은 공식화된 제도 이외의 비공식 제도로 구분한다. 지방정부 내부의 제도적 역량에 리더십, 인적 및 물적 자원, 제도 등을 포함하는 연구도 존재하지만(Evans et al., 2005; 고재경·황원실, 2007), 본 연구에서는 법과 정책적인 측면에 한정하기로 한다. 즉, 제도적 역량은 법률제정과 정책채택 등을 포함하는 것으로 궁극적으로 지방정부의 자치권이 보장된 정도를 나타낸다고 볼 수 있다. 이러한 제도적 역량은 지방분권화 실현에 직접적으로 연관되는 역량으로서 각 지방정부가 각 지역의 실정에 맞는 정책이나 조례를 얼마나 자주적으로 제정하느냐에 따라 역량의 정도가 달라진다.

## 2) 지방정부의 외적역량

지방정부의 역량에 대한 연구는 이전까지 내부역량에 주로 초점을 맞춰왔다. 그러나 최근에는 외부역량에 대한 연구가 다양하게 이루어지고 있다. 외부역량에는 시민집단과 조직구조의 외부적인 요인들이 포함된다. 특히 지역시민사회의 역할과 중요성에 대해 논의하는 연구가 많이 이루어지고 있다. 전 지구적으로 자발적인 조직의 활동과 비영리적 또는 비정부적인 조직의 증가현상으로 인해 시민사회의 역할이 관심을 받고 있다(Salamon, 1994). 이에 따라 정부의 과도한 업무를 조정하는 시민사회의 역량이 강조되고 있고 시민사회의 발전은 시민단체 수의 증가 현상으로 표현할 수 있다(Kamat, 2004). 본 연구에서는 시민단체를 지방정부에서 활동하는 비정부단체(NGO)의 의미를 가지는 것으로 보고자 한다.

처음에 NGO는 국제적인 차원에서 등장하였지만 점점 국제적인 차원에서 뿐만 아니라 국내적인 차원에서도 시민단체의 역할이 연구의 대상이 되고 있다. 특히 분권화 과정을 통해 더욱 NGO의 역량에 대한 중요성이 관심을 받게 되었다(Snavely & Desai, 2000). 구체적인 연구들로 임승빈·이승중(2005)은 지방자치단체의 역량에 대한 연구가 내부역량에 집중되어 있는 현상을 지적하면서 서울시 자치구를 단위로 하는 지역사회의 역량과 시민사회의 관계를 살펴보면서 시민사회와 지방자치단체간 파트너십을 구축하는 것이 역량강화에 도움이 된다고 보았다. 김혜정·이승중(2006)과 김혜정(2007)은 지방정부의 정책혁신에 영향을 미치는 역량 중 지역시민사회 역량을 의미하는 외부역량에 초점을 맞춰 분석하였다. 시민사회의 역량을 활동역량, 기반역량, 시민의 역량으로 구분해 활동역량에는 시민단체수, 지역연론매체수, 시민단체 활동량(포럼, 설명회, 토론회, 감시 및 입법활동, 기자회견, 성명서 발표 등)을 포함하고, 기반역량에는 시민단체 회원율, 시민단체 상근직원 수, 시민단체 예산규모 등, 시민의 역량에는 고학력 비율, 투표율 등을 포함한다. 그러나 박순애·윤경준·이희선(2010)은 외부

역량 중 하나인 시민단체의 영향력이 미미할 것이라고 가정하고 연구의 분석틀에서 제외시키고 있다. 하지만 지방분권과 거버넌스의 흐름에 따라 시민단체의 중요성은 점점 강조되고 있다. 지방자치제도의 실시와 함께 지역별로 다양한 시민단체가 형성되었고, 이들의 영향력이 점점 확대되어 ‘지방시민사회의 활성화’ 과정을 거쳤기 있기 때문에(이광희, 2003) 지방정부의 역량으로서 시민단체도 함께 연구되어야 한다.

## 2. 연구의 의의

과거 지방정부 역량에 대한 선행연구들에서는 대부분 지방정부의 역량을 지방정부 내부의 행위자에 집중시키는 등 지방정부의 내부역량에 초점을 맞춰 분석하는 경향이 있었다(최봉기, 1993; 김병국·권오철, 1999; 최영출, 2003). 그러나 최근에는 지방정부와 그 외부적인 요소와의 상호작용도 중요한 요소로 대두되고 있기 때문에 내부에만 한정해서 분석하게 되면 지방정부의 역량강화를 위한 방안을 마련하는데 한계가 있다. 즉, 지방정부 내부 및 외부의 다양한 요소들이 지방정부의 역량에 중요한 영향을 미칠 수 있기 때문에 내부뿐만 아니라 외부역량에 대해서도 고려가 필요하다. 지방정부의 역량은 인적·물적·환경적 능력의 정도이면서 이러한 능력은 지방정부와 외부요소들 간의 상호작용 속에서 도출된 결과이다(최미옥, 2005). 그렇기 때문에 지방정부 내부의 행위자, 조직, 재정 등과 지방정부 외부의 시민사회 등과의 관계도 고려해야 한다. 지방정부의 역량은 내부에 존재하는 인적 역량뿐만 아니라 지방정부 외부에 있는 시민사회까지도 역량을 강화하는 목적에 포함시켜야 한다(Burgess, 1975; Hawkins, 1980; ODP, 2003; Mustonen-Ollila & Lyytinen, 2003; Berry, 2004; 윤두섭·이승중, 2004; 이재성·임승빈, 2004; 소순창, 2006).

종합해보면 지방정부의 내부역량과 외부역량을 함께 다루는 연구는 여전히 미흡하고 이에 대한 계량적인 분석을 실시한 연구가 부족한 실정이다. 지방정부의 개인 행위자에만 초점을 맞춰 역량을 간주하는 것은 한계가 있기 때문에 본 연구에서는 지방정부의 내부역량과 외부역량을 모두 고려하고자 한다. 이를 토대로 지방정부 역량이 환경성과에 미치는 영향에 대해 살펴보고자 한다.

## Ⅲ. 연구방법 및 변수설정

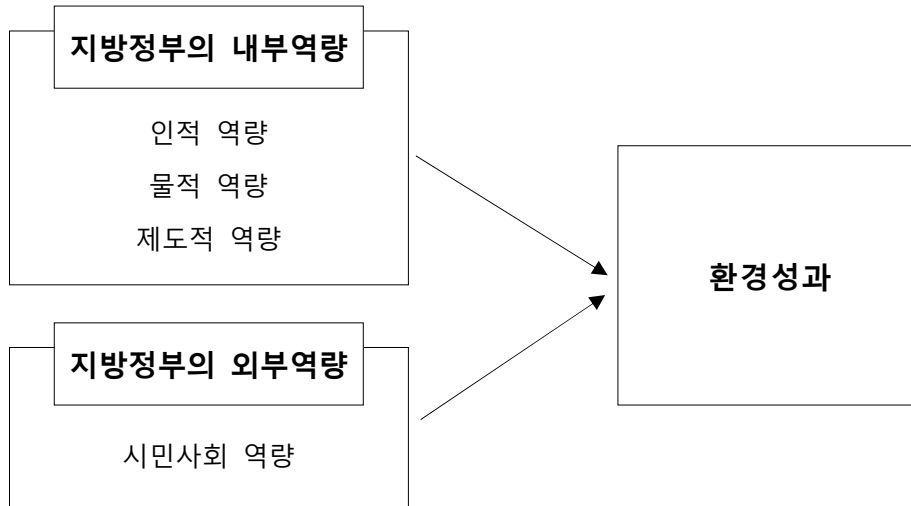
### 1. 연구방법 및 분석모형

본 연구는 2005년부터 2009년까지의 시계열 관측자료를 토대로 16개 광역자치단체의 횡

단면적 단위들을 결합한 패널자료를 통해 지방정부 역량이 환경성과에 미치는 영향을 분석하기 위해 패널분석을 통한 결합시계열분석(pooled time series cross-section analysis)을 활용한다. 결합시계열분석은 분석대상과 시점변화에 대한 분석이 가능하고(Sayrs, 1989), 횡단면이나 시계열분석에서 찾을 수 없는 랜덤효과들을 측정하고 확인하기 때문에 시간에 따른 개체특성의 변동효과와 개체에 따른 시간특성의 변동효과를 복합적으로 반영해 신뢰할 수 있는 모수들의 추정이 가능하다(Baltagi, 1995; 김병곤, 2004). 본 연구는 STATA 11.0 통계 패키지를 활용한다.

패널분석의 통계는 통합최소자승모형, 고정효과모형, 무작위효과모형, 파크모형 등을 통해 분석할 수 있다. 본 연구의 16개 광역자치단체별 차이를 추정하기 위해 고정효과모형(Fixed Effect Model)을 활용하고 연도별 추세를 통제하고자 한다. 고정효과모형은 설명변수와 개인의 미관찰 이질성에 해당하는 오차항과 상관관계가 있는 경우에 유용한 분석방법으로, 이 모형은 시간에 따른 변화에 대해서만 분석하기 때문에 내생성의 문제를 해결할 수 있다. 그러므로 본 연구는 패널자료를 토대로 고정효과모형을 활용해 실증 분석한다.

(그림-1) 본 연구의 분석틀



## 2. 변수설정

### 1) 종속변수

종속변수는 대기오염물질 중 질소산화물( $\text{NO}_x$ )의 배출량에 자연로그를 취해 측정하고자 한다. 산업화와 도시화에 따라 우리나라도 대기, 수질, 폐기물 등과 관련된 환경문제가 심각화 되었다. 여기서 환경정책에서 가장 큰 부분을 차지하고 있는 대기관련 정책과 수질관련 정책 중 대기관련 정책을 분석대상으로 설정한다. 수질은 오염의 관리가 주로 강을 중심으로 하는 권역별 관리체제로 되어 있어 하나의 사업에 여러 지방정부가 공동으로 대응하는 경우

가 많아 지역별 비교를 중심으로 하는 연구에서 분석대상으로 삼기 어렵다고 판단하였다(안정주, 2008). 그래서 대기오염물질의 배출량을 종속변수로 설정한다. 대기오염물질은 공기 중에 정상적으로 존재하지 않는 물질이 인위적 또는 자연적으로 증가한 상태의 가스상·입자상 물질을 말하며, 그 발생원은 매우 다양하다. 가스상 물질은 연소, 합성, 분해시 또는 물리적 성질에 의해서 발생하는 기체상의 물질로서 황산화물(SO<sub>x</sub>), 질소산화물(NO<sub>x</sub>), 일산화탄소(CO), 오존(O<sub>3</sub>) 등이 있다. 본 연구는 가스상 물질 중 질소산화물(NO<sub>x</sub>)을 종속변수로 설정한다.

질소산화물(NO<sub>x</sub>)은 연료의 고온 연소시 대기 중 질소의 일부가 산소와 반응하여 생성되는 물질로, 일산화질소(NO)와 이산화질소(NO<sub>2</sub>)가 대표적으로 포함되는 물질들이다. 대기 중 관측되는 이산화질소(NO<sub>2</sub>)의 상당량은 일산화질소(NO)의 산화반응에 의해 생성되는 2차 물질이기 때문에 이산화질소(NO<sub>2</sub>) 오염의 주요 배출원을 파악하기 위해서는 이산화질소(NO<sub>2</sub>)와 일산화질소(NO)를 합친 질소산화물에 대한 현황을 파악하는 것이 필요하다(최유진·김운수, 2011). 질소산화물(NO<sub>x</sub>)은 자동차 등 도로이동오염원과 밀접하게 관련된다. 전국적으로 자동차 등록대수가 증가하고 있는 상황에서 이로 인한 대기오염물질 배출량의 증가는 사회적으로 큰 문제가 되고 있다. 특히 자동차와 같은 도로이동오염원으로 인해 배출되는 대표적인 질소산화물(NO<sub>x</sub>)에 대한 문제가 심각하고, 실제 우리나라 도심지역의 질소산화물(NO<sub>x</sub>)은 감소하지 않고 있다. 높은 농도의 질소산화물(NO<sub>x</sub>)에 노출될 경우 눈, 코 등의 점막에서 만성 기관지염, 폐렴, 폐출혈, 폐수종 등 인간의 건강을 위협한다는 점에서 문제가 된다. 이와 같이 인간과 자연의 생존을 위협하는 문제로 인해 질소산화물(NO<sub>x</sub>) 배출량을 감소시키기 위해 다양한 노력들이 전개되고 있다. 그래서 본 연구는 실제 대기오염물질 중 가장 많은 양을 배출하는 질소산화물(NO<sub>x</sub>)을 종속변수로 설정하고 이를 중점적으로 연구하고자 한다.

종속변수인 질소산화물(NO<sub>x</sub>)의 배출량은 지방자치단체 포털사이트와 대기오염도실시간 공개시스템(www.airkorea.or.kr), 환경부와 광역자치단체의 연도별 환경백서, 환경통계포털(stat.me.go.kr), 등을 통해 대기오염도에 대한 자료를 얻는다.

## 2) 독립변수

지방정부 내부역량 중 인적역량에 해당하는 지방자치단체장의 리더십은 시정연설을 통해 파악한다. Lester(1990)와 문태훈(2003)의 연구에 따르면 환경개선을 위한 지방자치단체장의 의지를 측정하는 것이 중요하고, 이를 근거로 김승완(2006)은 지방자치단체장의 연설문과 시정연설을 통해 환경의지를 파악한다. 본 연구는 각 지역의 지방의회의 의정활동 중 매년 11월 개최되는 본회의에서 발표되는 지방자치단체장의 다음년도 예산안 제출에 대한 시정연설을 활용한다. 각 광역자치단체장의 시정연설을 대상으로 내용분석(Content Analysis)을 통해 전체 시정연설 글자 수 중 환경과 관련된 글자 수의 비율을 측정한다. 즉, 지방자치단체장의

시정연설 중 환경과 관련된 내용을 언급한 횟수가 많을수록 환경에 관심을 가지고 이와 관련된 정책을 추진하고자 하는 의지로 파악할 수 있다.

지방정부의 내부역량 중 물적역량에 해당하는 환경예산은 전체 예산 중에서 환경관련 부문에 포함된 예산의 비율로 측정한다. 그리고 조직의 구조를 평가하기 위해 조직규모는 환경공무원 수로 측정한다(Blau, 1970; Hall, 1977; 김혜정·이승중, 2006). 구체적으로 환경공무원은 전체 공무원 중 광역자치단체의 환경국에 속하는 공무원의 수로 측정한다.

지방정부의 내부역량 중 제도적 역량은 지방정부의 조례나 정책 등을 통해 실현되므로 본 연구에서는 대기관련 조례의 제정 및 일부개정 횟수로 측정한다. 그 중 하나인 조례는 지방정부 자치권의 핵심적인 요소이지만 현행 법체계 속에서는 그 범위가 제약되어 있다는 견해가 다수설로 인정되고 있다(최창수, 2012). 이러한 다수설에도 불구하고 최근에는 지방분권화의 흐름에 맞추어 조례제정권이 확대되어야 한다는 견해가 힘을 얻고 있다(최진혁, 2004). 지방자치단체의 지역 특수성을 고려해 마련하고자 하는 정책의 근거로서 자율적으로 조례를 제정하는 것이 점점 중요해지고 있다. 환경 분야에서도 지방정부의 권한과 역할이 중요해지면서 환경과 관련된 조례가 어느 정도인지 파악할 필요가 있고, 실제로 환경조례가 수질오염을 개선하는데 도움이 된다는 연구가 이루어지고 있다(Miwa, 1997). 이처럼 지방정부의 환경조례 제정은 환경정책을 수행할 수 있도록 법적인 안전판을 마련하는 의미 있는 일이기 때문에 우선적으로 환경조례를 제정하는 것이 필요하다(홍준형, 1996). 본 연구는 대기오염물질을 종속변수로 하기 때문에 환경조례 중에서도 대기관련 조례를 측정한다.

지방정부의 내부역량 중 제도적 역량에 대기관련 조례 이외에 대기오염배출업소 단속과 자동차배출가스(매연) 단속도 포함시킨다. 대기오염배출업소 단속과 자동차배출가스(매연) 단속은 모두 어느 정도 단속되었는지 파악하기 위해 단속건수로 측정한다. 특히 우리나라에서는 대기오염물질 배출업소에 대한 지도 및 단속권한에 대해 중앙정부와 지방자치단체 간의 갈등이 존재해왔다. 그래서 오염물질 배출업소 단속권한을 지방정부가 가지는 것이 환경에 도움이 되는지에 대한 논쟁이 지속되고 있기 때문에 이에 대해 파악할 필요가 있다(정희성, 1994; 김종순, 1995; 고재경, 2007). 그리고 자동차 등록대수가 지속적으로 증가할 것으로 전망되면서 자동차 배출가스 단속에 대한 변수도 고려할 필요가 있다.

지방정부의 외부역량에 속하는 시민사회의 역량은 전체 시민단체 중 환경단체 비율로 측정한다. 기존 선행연구에서는 지방정부의 시민사회가 간접적인 영향력을 가지는데 불과하다고 보는 견해(박순애 외, 2010)와 혁신정책과 관련해 시민사회의 역량이 중요하게 작용한다고 보는 견해들이 존재한다(Peterson, 2002; Lane & Morrison, 2006). 이러한 상황에서 환경 측면에서는 지방정부의 외부역량으로서 환경단체가 환경성과에 긍정적인 영향을 미칠지 파악해볼 필요가 있다. 이외에 통제변수로 재정자립도는 지방세수입과 세외수입의 합을 세입총액으로 나눈 값으로 측정한다. 그리고 자동차등록대수는 1인당 등록대수, 제조업체수는 제조업 사업체수로 측정한다.



〈표-1〉 분석에 포함된 변수와 지표

구분	변수		지표
종속변수	환경성과		대기오염물질 배출량
			질소산화물(NO <sub>x</sub> ) 배출량(톤)
독립변수	내부역량	인적역량	단체장의 리더십
		물적역량	환경예산
			환경관련 공무원
	제도적역량	대기조례	대기관련 조례 제·개정 수
		대기배출업소 단속	대기오염 배출시설 단속건수 제조업체 수
		자동차배출가스 단속	자동차배출가스 단속건수 자동차등록대수
외부역량	시민사회역량	환경시민단체 역량	
		환경관련 시민단체 수 전체 시민단체 수	
통제변수	지역환경	사회	재정자립도
			자동차 등록대수
			제조업체 수
			(지방세수입+세외수입) 세입총액
			1인당 자동차 등록대수
			제조업 사업체 수

특정 시점 종속변수에 전년도 독립변수와 통제변수가 미치는 영향을 파악하기 위해 패널모형의 특성에 따라 모든 독립변수에 1년의 시차를 두고(lagged) 분석하였다. 독립변수와 통제변수에 대한 자료는 각 광역자치단체의 홈페이지, 내고장 알리미(www.laiis.go.kr), 자치법규정보시스템(www.elis.go.kr), 재정고(lofin.mopas.go.kr) 등을 통해 얻을 수 있고, 외부역량에 대한 자료는 행정안전부(www.mopas.go.kr)의 비영리 민간단체 등록현황 등을 통해 얻는다.

### Ⅲ. 실증분석 결과

#### 1. 기술통계

본 연구는 지방정부의 역량이 대기오염물질 배출량에 미치는 영향에 대해 분석한다. 지방정부의 역량으로 환경시정연설, 환경예산, 환경공무원, 대기조례, 대기오염배출시설 단속, 자동차배출가스 단속, 환경단체 등이 질소산화물(NO<sub>x</sub>)의 배출량에 영향을 미치는지 파악한다. 본격적인 회귀분석을 실시하기에 앞서 기술통계는 <표-2>와 같다.

변수에 대한 기술통계를 살펴보면, 우선 종속변수로 자연로그를 취한 질소산화물(NO<sub>x</sub>)의 최소값은 9.166톤, 최대값은 12.243톤이고, 평균 10.930톤으로 나타났으며, 표준편차는

0.815로 나타나 16개 광역자치단체 간 격차가 크지 않다고 볼 수 있다. 다음으로 독립변수인 환경관련 시정연설 비율은 평균 3.024%이고 표준편차는 1.401로 광역자치단체들 간의 격차가 크지 않다. 환경예산의 비율은 평균 11.986%이고 표준편차는 11.435로 광역자치단체 간 격차가 어느 정도 있는 편이고, 환경공무원 비율은 평균 4.551%이고 표준편차는 0.601로 그리 크지 않다. 대기관련 조례는 평균 0.588개로 제·개정되었고 표준편차는 1.087로 광역자치단체의 대기관련 조례 수가 대부분 적고 그 격차가 크지 않다. 그리고 대기오염배출시설 단속비율은 평균 0.170% 고 자동차 배출가스(매연) 단속비율은 평균 0.030%로 대기오염배출시설 단속비율이 평균적으로 많으며, 두 변수 모두 표준편차가 작은 편으로 광역자치단체 간의 격차는 크지 않은 것으로 나타났다. 그리고 환경단체비율은 평균 13.204%, 표준편차는 4.549로 나타나 광역자치단체 간 격차가 크지 않다.

〈표-2〉 분석관련 기술통계량

구분	변수	N	평균	표준편차	최소값	최대값
종속 변수	질소산화물 (로그)	64	10.906	0.816	9.166	12.243
독립 변수	환경시정연설	80	3.024	1.401	0.8	7.3
	환경예산	80	11.986	11.435	1.4	63
	환경공무원	80	0.829	0.601	0.2	3.3
	대기관련 조례	80	0.588	1.087	0	4
	배출시설 단속	80	0.170	0.078	0.02	0.34
	자동차매연 단속	80	0.030	0.036	0	0.2
	환경단체	80	13.204	4.549	5.6	27
통제 변수	재정자립도	80	49.913	22.163	19	96
	자동차등록대수	80	0.356	0.050	0.3	0.4
	제조업체수	80	20559.33	22085.75	1910	87765

## 2. 실증분석

고정효과모형 회귀분석에서 VIF(분산팽창요인)의 값이 평균 3.45로 크지 않으며 다중공선성의 문제가 없는 것으로 나타났다. 그리고 회귀분석 결과 모형의 설명력을 나타내는  $R^2$  는 58.78%로 나타나 어느 정도 높은 설명력을 보여 독립변수와 종속변수 간 관계를 파악할 수 있게 하는 수준이 된다고 보인다. 회귀분석을 통해 도출된 결과를 살펴보면 <표-3>과 같다. <표-3>은 99%로 신뢰수준에서 유의미한 영향력을 지니는 것은 재정자립도와 제조업체수 등이 있고, 95%로 신뢰수준에서 유의미한 영향력을 지니는 것은 환경리더십, 환경공무원, 대기관련 조례, 환경단체 등의 변수가 포함된다. 유의미한 독립변수 중 재정자립도, 제조업체수, 환경공무원은 종속변수인 질소산화물( $\text{NO}_x$ ) 배출량을 증가시키는 방향으로 인과관계가 존재

한다. 그리고 환경리더십, 대기관련 조례, 환경단체는 질소산화물( $\text{NO}_x$ ) 배출량을 감소시키는 방향으로 인과관계를 갖는 것으로 결과가 도출되어 지방정부 역량 중 내부역량에 포함되는 인적역량과 제도적 역량, 그리고 외부역량에 포함되는 시민사회 역량과 관련된 독립변수가 환경성과를 개선시키는데 효과가 있는 것으로 나타났다.

〈표-3〉 실증분석 결과

구분				비표준화 계수		
				B	표준오차	
독립 변수	내부 역량	인적 역량	환경리더십	-0.050**	0.019	
		물적 역량	환경예산	0.004	0.003	
			환경공무원	0.127**	0.050	
	제도적 역량	대기조례	-0.043**	0.021		
		배출시설단속	-0.501	0.680		
		자동차매연 단속	-1.255	1.109		
	외부 역량	시민사회 역량	환경단체	-0.054**	0.026	
통제 변수	재정자립도			0.020***	0.007	
	자동차 등록대수			-1.995	1.421	
	제조업체수			0.000***	6.48e-06	
	연도	2005			0.060	0.062
		2006			0.087	0.035
		2007			-0.055	0.028
		2008			(omitted)	
		2009			(omitted)	
	상수			11.078	0.862	
	N			80		
$R^2$			0.5878			
Prob > F			0.0000			

※ \*:  $p < 0.1$ , \*\*:  $p < 0.05$ , \*\*\*:  $p < 0.01$

회귀분석으로 도출된 결과를 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 지방정부의 내부역량 중 인적역량과 관련해 지방자치단체장의 환경리더십이 발휘될수록 환경성과가 높아진다는 결과가 도출되었다. 지방자치단체장이 환경과 관련된 리더십을 발휘할수록 질소산화물( $\text{NO}_x$ ) 배출량을 줄일 수 있다는 결과가 도출되었다. 지방자치단체장은 인력, 물자, 재원, 정보 등의 우월한 자원을 가지고, 자원의 구성 및 운용을 자율적으로 행사할 수 있으며, 주민들로부터 권위를 인정받는 존재이기 때문에 지방행정의 핵심인물이다(이창원, 1999). 지방자치시대에 다른 참여자들보다 높은 지위와 많은 권한을 갖는 지방자치

단체장의 리더십은 지방정부의 성과달성에 있어서 중요하고 어떤 리더십을 발휘하느냐에 따라 각 지역의 효과성이 달라질 수 있다. 그리고 이러한 권한을 가진 지방자치단체장이 추진하는 사안은 지방정부의 정책방향에 적극 반영된다. 그만큼 지방행정의 핵심적인 참여자로서 지방자치단체장의 리더십이 중요하기 때문에 지방자치단체장이 관심을 가지고 적극적으로 추진하고자 하는 분야에 지방자치단체장의 의지가 반영되어 실제 성과를 달성할 가능성이 높다. 즉, 지방정부의 인적역량으로서 지방자치단체장이 지방정부의 성과에 강한 영향력을 미친다고 파악할 수 있다(Cunningham, 1970; 이창원, 1999; 박종민, 2000; Adler, 2003). 특히 최근에는 우리나라 지방정부를 중심으로 환경문제를 해결해야 한다는 목소리가 높아지면서 지방자치단체장들이 경쟁적으로 환경에 관심을 가지고 구체적인 정책을 내놓고 있다. 이러한 지방자치단체장들의 환경보전의 의지가 결국 각 지방정부의 환경개선으로 이어지게 된다(Lester, 1990). 지방정부의 정책의 방향을 파악하기 위해 시정연설을 중심으로 분석하는 연구(고승일·이성은, 2007)에서도 파악할 수 있듯이 지방자치단체장의 시정연설은 대통령의 국정연설과 같이 각 지역의 기본적인 방침과 구체적인 예산안을 제시하는 것이기 때문에 지방자치단체장은 중점적으로 다루고자 하는 분야에 대해 좀 더 자세하고 구체적으로 언급하게 된다. 이러한 시정연설에서 환경과 관련된 내용을 많이 언급할수록 지방자치단체장의 의지가 반영되어 환경과 관련된 정책이 적극적으로 추진되고 결국 환경을 개선시키는데 도움이 될 수 있다. 실제 분석결과 지방자치단체장은 매년 시정연설을 통해 다음연도 예산안과 관련된 시정연설을 실시하는데 여기서 환경과 관련된 내용을 많이 언급할수록 다음연도 대기오염물질 중 질소산화물( $\text{NO}_x$ ) 배출량을 줄이는 결과가 도출되었다. 그러므로 지방정부의 내부역량 중 인적역량으로서 지방자치단체장의 환경관련 리더십은 대기오염물질 배출량을 감소시키는데 긍정적인 영향을 미친다고 볼 수 있다.

둘째, 지방정부의 내부역량 중 제도적 역량과 관련해 대기관련 조례의 제·개정 수가 많을수록 환경성고가 높아진다는 결론이 도출되었다. 즉, 지방정부의 대기관련 조례의 제·개정 수가 많을수록 질소산화물( $\text{NO}_x$ ) 배출량이 감소해 지방정부 환경에 긍정적인 영향을 미친다는 결과가 도출되었다. 이러한 결과는 환경관련 조례가 수질오염을 개선시키는데 도움이 된다는 Miwa(1997)의 연구와 맥락을 같이 한다. 즉, 환경을 개선시키기 위해 수단적인 측면에서 지방정부의 조례가 효과가 있다고 볼 수 있다. 지방자치의 중요성이 증대되고 있는 상황에서 이를 이끌어가는 자치입법인 조례의 중요성이 강조되면서 경우에 따라서는 오히려 국가법을 선도하는 역할을 담당하고 있다(강수경, 2006). 조례는 각 지역의 특수성을 고려해 제정되어 이를 통해 지방정부를 발전시키고 주민들이 만족하도록 하는 수단이 될 수 있다. 이처럼 지방자치시대에 점점 그 중요성이 강조되고 있는 조례는 지방분권과 직접적으로 연관되는 제도적 역량으로서 각 지방정부가 각 지역의 환경에 맞는 조례를 얼마나 자주적으로 제정하느냐에 따라 지방정부의 환경개선 정도가 달라진다. 더 나아가 지방정부 환경조례 제정은 각 지방정부가 독자적으로 환경과 생태계를 보호할 수 있는 환경정책을 수행할 수 있도록 법적

인 안전판을 마련하는 것이기 때문에 더욱 중요한 역할을 한다(홍준형, 1996). 본 연구에서 지방정부의 내부역량 중 제도적 역량에 포함시킨 대기오염배출시설 단속과 자동차 배출가스 단속에 대한 변수는 엄격히 구분하면 중앙정부의 환경규제정책을 지방정부가 집행하는 측면에 더욱 가깝다. 그러나 이러한 변수들에 대한 결과는 유의미하게 나오지 않았고, 지방정부가 독자적으로 환경정책을 마련할 수 있도록 근거가 되는 환경조례가 지방정부의 환경성과를 개선시키는데 도움이 될 수 있다는 결과가 나타났다. 이러한 결과는 지방분권화의 장점을 살리고 각 지방정부의 지역 환경적 특성을 고려해야 한다는 측면에서 우선 지방정부의 조례가 정책을 선점하고 기본이 되는 큰 틀은 국가가 보완하는 방식이 좀 더 효과적일 수 있다는 사실을 뒷받침한다(김병완, 2003). 지방분권화의 흐름에 따라 지방정부의 권한과 역할이 강화되면서 독자적으로 환경보전을 위한 조례를 제정해야 한다는 주장이 힘을 얻고 있다(윤영채, 2003). 이러한 상황에서 실제 환경관련 조례가 지방정부의 환경의 질 개선에 도움이 된다는 실증 분석은 의미가 크다. 종합해보면 지방정부의 내부역량 중 제도적 역량으로서 대기관련 조례는 대기오염물질 배출량을 감소시키는데 긍정적인 영향을 미친다고 볼 수 있다.

셋째, 지방정부의 외부역량으로서 환경관련 시민단체 비율이 높을수록 환경성과가 높아진다는 결론이 도출되었다. 지방정부의 환경단체 비율 높을수록 질소산화물( $\text{NO}_x$ ) 배출량이 감소해 환경을 개선시키는 것으로 나타났다. 기존에는 중앙정부 중심의 권위주의적인 문화가 존재했지만 점점 지방분권이 확대되면서 다양한 행위주체들의 참여가 중요하다. 그중에서도 가장 관심을 받고 있는 행위주체인 시민사회의 역할이 중요해지고 있고 실제로 시민단체 수가 급증해 시민사회의 발전이 이루어지고 있다(Salamon, 1994; Kamat, 2004). 특히 환경에 대한 사회적 관심이 세계적으로 높아지면서 환경관련 시민단체 수가 증가하였고 이들의 적극적인 활동이 전개되고 있다. 환경단체들은 직접 환경정책과정에 참여해 지방정부가 환경문제를 제대로 해결하는지 감시하는 역할을 넘어 환경문제의 원인을 찾고 개선방안을 제시하는 역할까지 담당하게 되었다(김종래·강제상, 2000; 이근주, 2001; 배용환, 2002; Sonnenfeld, 2002; Bryant, 2005; Frank 외, 2007). 기존 선행연구에서는 시민단체의 영향력이 미미할 것이라는 연구들이 존재하고 있지만(Baldrige & Burnham, 1975; 이성진, 2001; 이종수, 2004), 본 연구의 분석결과 환경단체가 지방정부의 환경 질을 개선시키는데 긍정적인 효과를 가져올 수 있다고 나타났다. 이는 시민사회의 역량을 중요하게 보는 최근의 연구추세를 반영하는 결과로 볼 수 있다. 종합해보면 지방정부의 외부역량으로서 환경단체의 비율은 대기오염물질 배출량을 감소시키는데 긍정적인 영향을 미친다고 볼 수 있다.

참고로 환경공무원, 재정자립도, 제조업체수도 환경성과에 영향을 미치는 유의미한 변수로 나타났다. 지방정부의 제조업체수가 많을수록 대기오염물질이 더 많이 배출될 것이기 때문에 대기오염배출시설에서 배출되는 주요 대기오염물질 중 하나인 질소산화물( $\text{NO}_x$ ) 배출량이 증가하는 것은 당연하다. 그러나 예상과 달리 지방정부의 환경공무원과 재정자립도가 각각 높을수록 질소산화물( $\text{NO}_x$ ) 배출량이 증가한다는 결과가 도출되었다. 우선 지방정부의 내부

역량 중 물적역량과 관련해 환경공무원의 비율이 높을수록 오히려 질소산화물( $\text{NO}_x$ ) 배출량이 증가한다고 나타났다. 이러한 결과는 환경성결과 환경공무원에 영향을 미칠 수 있기 때문이라고 볼 수 있다. 대기오염의 문제가 심각해질 경우 해당 지방정부에서는 문제를 해결하기 위한 방안 중 하나로 환경 분야의 인력을 증가시킬 수 있기 때문에 환경성결과 낮을수록 환경공무원이 많이 투입될 가능성이 높다. 이처럼 인과관계의 방향이 다르게 적용될 수 있기 때문에 예상과 다른 결과가 나타났다고 해석할 수 있다. 추가적으로 환경공무원이 환경예산, 대기오염 배출시설 단속, 자동차 배출가스 단속 등의 변수와 중첩되는 부분이 있기 때문에 이러한 결과가 나올 가능성이 존재한다. 다음으로 재정자립도가 높을수록 질소산화물( $\text{NO}_x$ ) 배출량이 증가한다는 결과를 살펴보면, 우리나라의 경우 지방정부의 재정자립도가 높은 지역은 대부분 재산세 등 지방세로 얻는 수입이 큰 경우가 많다. 특히 재산세의 경우 토지, 건축물, 주택, 선박, 항공기 등에 부과하는 조세이기 때문에 이를 통해 얻은 수입이 많다면 대기오염물질을 배출하는 사업장이나 도로이동오염원이 많다는 사실을 의미한다. 그래서 재정자립도가 높은 지방정부는 재산세 등의 지방세 수입이 많은 것으로 파악할 수 있기 때문에 결국 대기오염물질을 배출하는 오염원이 많아 질소산화물( $\text{NO}_x$ ) 배출량을 증가시켰다고 볼 수 있다.

종합해보면 지방정부의 내부역량 중 인적역량으로서 지방자치단체장이 환경리더십을 발휘할수록 환경성결과 높게 나타났고, 지방정부의 제도적 역량으로서 지방정부의 대기관련 조례의 제·개정 수가 많을수록 환경성결과에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 그리고 지방정부의 외부역량 중 시민사회 역량으로서 환경단체의 비율이 높을수록 환경성결과 높아진다는 결과가 도출되었다.

#### IV. 결론 및 정책적 시사점

전 세계적으로 지방자치제도가 국가발전의 초석을 제공한다는 인식이 확대되면서 지방분권이 시대적 흐름으로 전개되고 있다. 이에 따라 지방분권에 의해 행정기능과 권한이 중앙에서 지방으로 이양되는 과정에서 지방정부가 문제해결의 중요한 주체로 대두되면서 지방정부의 역량이 강조되었다. 지방정부의 역량은 인적역량, 물적역량, 제도적 역량 등이 포함되는 내부역량과 시민사회 역량 등이 포함되는 외부역량으로 구분할 수 있고, 이를 통해 지방정부가 지역적 수준에서 다양한 사회문제를 해결하고 혁신을 추구하는데 기여할 수 있게 만든다. 다양한 사회문제 중에서 지방정부는 환경오염을 예방하고 발생한 환경문제를 해결하는데 중요한 역할을 담당할 수 있다. 환경문제의 특성상 지역적인 차원에서 발생하는 경우가 대부분이기 때문에 지방정부는 환경문제를 해결하는데 효과적으로 역량을 발휘할 수 있다. 그리고

환경의 질을 개선시키는 환경성과를 달성하는데 다양한 지방정부의 역량이 요구된다. 그러나 아직 실질적인 지방분권이 이루어지지 않았고, 지방정부가 환경과 관련된 사무를 맡아서 제대로 수행할 수 있는지에 관한 논쟁이 존재한다. 이러한 상황에서 본 연구는 지방정부 역량이 각 지역의 환경성과에 긍정적인 영향을 미치는지 알아보았다.

16개 광역자치단체의 다양한 역량이 실제로 환경성과에 긍정적인 영향을 미치는지 파악하기 위해 패널자료를 토대로 고정효과모형 회귀분석을 실시하였다. 분석결과 지방정부의 내부 역량 중 인적역량, 제도적역량, 그리고 외부역량 중 시민사회 역량에서 유의미한 결과가 도출되었다. 첫째, 지방정부의 인적역량과 관련해 지방자치단체장이 환경과 관련된 리더십을 발휘할수록 대기오염물질 배출량을 줄일 수 있다는 결과가 나타났다. 지방정부에서 높은 지위와 권한을 가지는 지방자치단체장의 환경의지는 시정운영에 적극적으로 반영될 수 있기 때문에 환경개선에 효과적으로 작용할 수 있다. 둘째, 지방정부의 제도적 역량으로서 대기관련 조례의 제·개정 수가 많을수록 환경성과에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 지방정부가 중앙정부에서 마련한 정책을 집행하는 차원에만 그치는 것이 아니고 실질적인 지방분권을 실현하고 각 지방정부의 환경 특성을 고려해야 한다는 측면에서 지방정부의가 환경과 관련된 조례를 제정함으로써 환경을 개선시키기 위한 자율적인 노력이 필요하다. 셋째, 지방정부의 환경관련 시민단체의 비율이 높을수록 환경성과에 긍정적인 영향을 미친다는 결과가 도출되었다. 전 세계적으로 지방분권과 함께 로컬거버넌스가 확대되면서 지역적 차원의 환경문제를 해결하기 위해 다양한 행위주체들이 참여할 수 있게 되었고 분석결과 환경관련 시민단체가 지방정부의 환경개선에 긍정적인 효과가 있는 것으로 나타났다. 이와 같이 도출된 분석결과는 최근의 연구흐름과 일치한다. 이처럼 지방정부의 인적역량, 제도적 역량, 시민사회 역량 등이 환경성과에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다.

이상의 연구 내용을 토대로 본 연구의 의의를 정리하면 다음과 같다. 첫째, 기존연구와 달리 이론적 접근의 폭을 넓혔다는 점에서 의의가 있다. 기존의 선행연구에서는 지방정부 역량 중 내부역량에 초점을 맞춘 연구가 많았지만 제도적 역량을 포함시킨 연구가 부족했고, 내부역량과 함께 외부역량을 함께 다룬 연구는 미흡했다. 본 연구에서는 지방정부의 역량을 내부역량, 외부역량으로 크게 구분한 후 세부적으로 내부역량에는 인적역량, 물적역량, 그리고 제도적 역량을 포함시키고 외부역량에는 시민사회 역량을 포함시켜 이론적 논의의 범위를 넓혔다.

둘째, 5년 동안 16개 광역자치단체를 대상으로 패널자료를 수집해 계량적으로 실증 분석하였다는 점에서 의의가 있다. 기존 연구들에서는 단년도 자료를 토대로 분석하는 경우가 많았지만, 본 연구는 패널자료를 통해 시기별 변화를 파악할 수 있고 모든 독립변수에 1년의 시차를 두고(lagged) 분석해 독립변수가 종속변수에 미치는 효과를 살펴보고 있다. 그리고 고정효과모형 회귀분석을 활용해 시간에 따른 변화에 대해서만 분석하기 때문에 시간상 변하지 않는 변수를 통제해 내생성의 문제를 해결하였다.

셋째, 지방정부 역량이 환경성과를 높이는데 효과가 있음을 계량적인 분석을 통해 밝혀 지

방정부의 환경개선을 위한 정책적 시사점을 제시해준다는 의의가 있다. 기존의 연구에서는 지방정부의 역량이 실제 환경성과에 긍정적인 영향을 미치는지 살펴보는 연구가 부족했다. 본 연구는 최근 그 심각성이 전 세계적으로 논의되고 있는 환경문제를 해결하는데 있어서 중앙정부뿐만 아니라 지방정부의 역할이 중요해진 시대적 흐름을 고려해 지방정부의 역량이 실제 환경의 질을 개선시키는데 도움이 되었는지 파악하고 있다. 이를 통해 지방정부의 역량 중에서 좀 더 효과적으로 환경을 개선시킬 수 있는 역량을 강화해 지방정부의 환경성과를 높일 수 있도록 한다는 점에서 의의가 있다.

그러나 본 연구는 분석기간과 관련해 2005년부터 2009년까지 5년 동안의 자료를 수집해 분석하여 연도별 변화를 좀 더 심도 깊게 파악하지 못하였다. 현재 2011년 까지 관련 자료를 수집할 수 있는 상황이기 때문에 자료의 분석기간을 2002년부터 2011년 까지 10년으로 확대할 수 있다면 본 연구에서 밝히지 못한 새로운 결과가 도출될 수도 있다. 그리고 여러 대기오염물질을 종속변수로 설정하지 않고 질소산화물( $\text{NO}_x$ ) 배출량만을 측정해 분석하여 다양한 분석결과를 도출하지 못하였다. 환경부에서 제시하는 대표적인 대기오염물질 배출량에는 황산화물( $\text{SO}_x$ ), 질소산화물( $\text{NO}_x$ ), 일산화탄소( $\text{CO}$ ), 미세먼지( $\text{PM}_{10}$ ) 등이 포함된다. 이러한 대기오염물질 배출량을 종속변수에 포함시켜 특정 대기오염물질 배출량에 어떤 지방정부의 역량이 효과적인지 분석한다면 좀 더 연구가 풍부해질 수 있다. 마지막으로 본 연구는 연구의 이해를 위해 실증 분석결과에 맞는 사례를 논의함으로써 질적 분석을 추가한다면 연구의 이해도와 설득력을 높일 수 있을 것이다.

## 참고문헌

### 1. 국내논문

- 김병국, 권오철. (1999). “지방자치단체 역량평가를 위한 지표개발연구: 내부조직역량 평가체계구축을 위한 시론”. <한국지방자치학회보>, 11(4): 53-73.
- 김병완, (2003). “지방분권화 시대의 환경정책 비전과 전략”. <환경정책>, 11(2): 143-172.
- 김예승, 김광구. (2008). “기초자치단체장의 출신성향이 지역경제에 미치는 영향분석”. <한국행정학회 하계학술대회 발표논문집>
- 김재범. (2000). “환경문제의 인식과 언론보도의 역할”. <한국언론정보학보>, 15: 7-47.
- 김재훈, (2001). “환경오염배출업체 지도·관리체계의 개선방안”. <한국행정학회 춘계학술대회 발표논문집>
- 김종래, 강제상. (2000). “국정관리와 NGO의 역할: 환경 NGO와 정부관계를 중심으로”. <한국행정학회 하계학술대회 발표논문집>.
- 김종순. (2001). “한국의 지속가능발전을 위한 중앙-지방간 협력체제 구축: 환경규제행정을 중심으로”.



<한국행정학회 추계학술대회 발표논문집>

- 김혜정, 이승중. (2006). “지역시민사회의 역량이 지방정부의 정책혁신”. <한국행정학보>, 40(4): 101-126.
- 나태준. (2005). “지방자치실시에 따른 환경정책의 문제점과 개선방향”. <경제정의실천시민연합 민선 지방자치 10년 평가 심포지엄>.
- 노승용, 금재덕. (2006). “지방정부의 혁신역량에 관한 지표개발 : 재정역량을 중심으로”. <한국행정학회 동계학술대회 발표논문집>
- 문태훈. (2003). “지방자치단체 환경행정역량 평가모델의 개발과 적용에 관한 연구”. <한국정책학회보>, 12(1): 201-221.
- 박순애, 윤경준, 이희선. (2010). “지방자치단체 역량이 녹색성장정책 추진에 미치는 영향 연구”. <한국 지방자치학회보>, 22(4): 107-128.
- 윤두섭, 오승은. (2007). “사회적 자본이 지방정부 외부역량에 미치는 영향 : 성남시 사례를 중심으로”. <행정논총>, 45(1): 165-192.
- 윤두섭, 이승중. (2004). “지방자치단체의 혁신역량에 관한 연구”. <한국행정학회 동계학술대회 발표논문집>
- 이창원. (1999). “지방자치단체장들의 리더십 형태와 그 효과성에 관한 실증적 연구”. <한국행정학보>, 33(3): 273-286.
- 이재성, 임승빈. (2004). “지방정부의 혁신역량 평가의 모델: 시론적 탐색”. <한국행정학회 동계학술대회 발표논문>
- 이종열, 이재호. (2000). “한국 환경정책의 전개과정과 특성 분석”. <지방정부연구>, 4(1): 235-255.
- 임승빈, 이승중. (2005). “지방정부 역량과 자치구의 사회적 자본과의 관계: 서울시 12개 자치구간 비교 분석을 중심으로”. <지방행정연구>, 19(3): 3-26.
- 임승빈, 이재성. (2005). “지방정부 역량과 단체장 역량과의 관계성: 민선 10년 지방자치 실시 이후의 자치구와 시를 중심으로”. <한국행정논집>, 17(3): 857-877.
- 손희준. (2006). “지방자치단체의 재정역량 강화방안”. <한국행정학회 추계학술대회 발표논문집>
- 이근주. (2001). “정부와 NGO간의 협력유형의 모색: 환경정책의 과정을 중심으로”. <한국행정학회 추계학술대회 발표논문>
- 이승중, 노승용, 이재성, 김혜정. (2006). “지방정부의 역량과 정책혁신 : 인적역량과 혁신정책 성과의 관계를 중심으로”. <한국행정학회·한국지방자치학회 춘계공동학술대회 발표논문집>
- 이승중, 윤두섭. (2005). “지방정부의 역량에 관한 개념화 연구”. <한국지방자치학회보>, 17(3): 5-24.
- 이재성. (2007). “지방정부 역량의 실증분석: 충청남도 시·군을 중심으로”. <한국정책과학학회보> 11(3): 27-48.
- 이창원. (1999). “지방자치단체장들의 리더십 형태와 그 효과성에 관한 실증적 연구”. <한국행정학보>, 33(3): 273-286.
- 정광호. (2010). “사회자본과 지방정부 역량의 연관성 탐색 : 재정역량을 중심으로”. <정책분석평가학회보>, 20(4): 333-374.
- 조성호. (2010). “광역자치단체 역량 강화방안 연구”. <경기개발연구원 기본연구>
- 주재복, 박해육. (2009). “지방자치단체장의 리더십 연구: 민선 기초자치단체장의 개인적 특성을 중심으로”. <한국인사행정학회보>, 8(3): 24-44.

- 최미옥, 이재성. (2005). “지방정부 정책행위자의 참여혁신 지지도 분석: 인식, 의지, 제도를 중심으로”. <한국행정학보>, 39(4): 411-430.
- 최봉기. (2007). “지방정부의 자치역량요소와 역량강화에 관한 연구: 내부적 요소를 중심으로”. <계명대학교 사회과학논총>, 26(2): 5-33.
- 최봉기. (2010). “한국지방자치발전을 위한 지방정부의 역할과제”. <한국행정논집>, 22(2): 427-454.
- 최영출. (2003). “지방분권화에 따른 지방정부의 역량강화”. <지방행정연구>, 17(2): 27-50.
- 최진혁. (2004). “로컬거버넌스시대의 지방자치발전을 위한 지역NGO의 역할과 과제”. <한국거버넌스학회보>, 11(2): 177-205.
- 홍준형. (2001). “지속가능한 발전을 위한 중앙-지방간 환경정책 협력체제의 구축방안: 법제도적 접근”. <한국행정학회 추계학술대회 발표논문집>

## 2. 외국논문

- Brophy & Kiely. 2002. Competencies: a new sector. *Journal of European Industrial Training*, 26(2/3/4): 165-176.
- Cobb, Roger W. & Elder, Charles D. (1972). *Participation in american politics: the dynamics of agenda-building*. Boston: Allyn and Bacon, Inc.
- Cuthill & Fien. 2005. Capacity building: Facilitating citizen participation in local governance. *Australian Journal of Public Administration*, 64(4): 63-80.
- Diamond, Larry. 1999. *Developing democracy: toward consolidation*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Edwards, Bob, Foley, Michael W., & Diani, Mario (Eds.). 2001. *Beyond Tocqueville: Civil society and the social capital debate in comparative perspective*. Hanover, NH: Tufts/University Press of New England.
- Feiock & Rowland. 1991. Environmental regulation and economic development: the movement of chemical production among states. *Public Policy and Economic Institutions*, 43(3): 561-576.
- Gargan. 1981. Consideration of local government capacity. *Public Administration Review*, 41(6): 649-658.
- Harper, Charles L. 2004. *Environment and society: Human perspectives on environmental issues*. Prentice Hall.
- Hoffmann, T. 1999. The meanings of competency. *Journal of European Industrial Training*, 23(6) : 275-285.
- Honadle. 1981. A capacity-building framework: A search for concept and purpose. *Public Administration Review*, 41(5): 575-580.
- Kooinan, J. 1993. Governance and Governability: Using Complexity, Dynamics and Diversity. In Jan Kooiman (Ed.), *Modern Governance: New Government-Society Interactions*. London: Sage Publications, 35-48.
- Kurtz, Marcus, and Shrank, A. 2007. *Growth and Governance: Models, Measures and Mechanisms*.

- Journal of Politics, 69(2): 538-554.
- Lassey. 1998. Developing a learning organization. KoganPage.
- Liberatore, 2005. Governance and Participatory Approach in Europe. Governance and Sustainability. Sheffiesed, UK: Greenleaf Publishing Ltd.
- Miwa. 1997. Case studies for lake Biwa water quality improvement. Environmental policies: International issues. Case studies and strategies. Dec. Seoul: KEI.
- Montgomery, John D & Inkeles, Alex. 2001. Social Capital as a Policy Resource. Boston: Kluwer.
- Mustonen-Ollila & Lyytinen. 2003. Why organizations adopt information system process innovations: a longitudinal study using Diffusion of Innovation theory. Information Systems Journal, 13(3): 275-297.
- ODPM. 2003. Capacity Building in Local Government: research on capacity building needs, Final Interim Report to ODPM, January 2003.
- Olson & Burke. 1992. Preparing for the environmental decade: A field experiment on recycling behavior. Journal of Applied Communication, 20(1): 19-36.
- Osborne, David and Ted Gaebler. 1992. Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector. New York: Penguin Books.
- Pierre & Peters. 2001. Developments in intergovernmental relations: towards multi-level governance. Policy and Politics, 29(2): 131-135.
- Protest. 1987. The impact of investigative reporting on public opinion and policymaking targeting toxic waste. Public Opinion Quarterly 51(2): 166-185.
- Putnam, Robert D. 1995. Bowling Alone: America's Declining Social Capital. Journal of Democracy, 6(1): 65-78.
- Rhodes, R. A. W. 1996. The New Governance: Governing without Government. Political Studies, 44(4): 652-667.
- Rothwell & Lindholm, 1999. Competency Identification. Modelling and Assessment in the USA.
- Rowe, C. 1995. Clarifying the Use of Competence and Competency Models in Recruitment, Assessment and Staff Development. Industrial and Commercial Training, 27(11) : 12-17.
- Ruhil. 1999. Institutions and Reform Reinventing Local Government. Urban Affairs Review, 34(3): 433-455.
- Salamon, Lester. 1994. The Rise of the Non-Profit Sector. Foreign Affairs, 73(4): 109-122.
- Stephen Knack. 2002. Social Capital and the Quality of Government: Evidence from the States. American Journal of Political Science, 46(4): 772-785.
- Sharachchandra Lélé, 1991. Sustainable development: a critical review. World development. 19(6): 607-621.
- Spencer, L. M., & Spencer, S. M. 1993. Competence at Work: Models for Superior Performance. New York : John Wiley & Sons.
- Taylor, Bill. 2001. Trade Unions and Social Capital in Transitional Communist States: The Case of China. In J. D. Montgomery & A. Inkeles (Eds.), Social Capital as a Policy Resource. Boston: Kluwer.

- Jonathan Fox and Luis Hernande. 1992. Mexico's Difficult Democracy: Grassroots Movements, NGOs, and Local Government. *Alternatives*, 17: 165-208.
- Woods, Dwayne. 1992. Civil Society in Europe and Africa: Limiting State Power through a Public Sphere. *African Studies Review*, 35(2): 77-100.
- Wynne & Stringer. 1997. A competency based approach to training and development. *lavoisier*.

### 3. 기타

2005년-2009년 환경백서

환경통계포털([stat.me.go.kr](http://stat.me.go.kr))

대기오염도실시간공개시스템([www.airkorea.or.kr](http://www.airkorea.or.kr))

각 광역자치단체의 홈페이지

내고장 알리미([www.laiis.go.kr](http://www.laiis.go.kr))

자치법규정보시스템([www.elis.go.kr](http://www.elis.go.kr))

행정안전부 비영리 민간단체 등록현황([www.mopas.go.kr](http://www.mopas.go.kr))

재정고([lofin.mopas.go.kr](http://lofin.mopas.go.kr))

# 13세기 대원제국의 탐라 다루가치 연구

이종수(중앙대)

이병렬(우석대)

## <요약문>

고려시대 130여년의 몽골지배는 우리나라에 다양한 방면에서 여러 가지 영향을 끼쳤으며, 특히 제주(탐라)에 끼친 영향력은 막대했음에도 몽골지배에 대한 부정적 인식으로 이 방면의 심층적인 연구가 거의 이루어지지 못했다. 본 연구는 13세기 몽골제국의 탐라지배체제를 중심으로 분석하고, 그 결과를 토대로 탐라에 미친 주요 시사점을 사회문화적 영향을 중심으로 분석하였다. 주요 내용은 당시 원 제국은 탐라를 어떻게 보고, 통치하였으며, 그 영향이 탐라 등 제 방면에 미친 영향을 중심으로 특히 제주(耽羅)의 문화적 특성에 영향을 미쳤던 요인은 무엇인가 등을 분석하였다. 몽골 대제국은 여몽연합군의 일본정벌 진행을 '육사'에 따른 군수물자 조달과 탐라의 전함(戰艦)과 전마(戰馬) 육성 등에 주력하였다. 원은 속국에 대한 육사, 행정, 다루가치, 잡치, 수역 등의 제도와 현지인을 속관으로 임용 활용하는 구조였다. 탐라에 탐라로, 탐라총관부, 전마, 전함 작업장, 목마장 등을 설치하고, 이 과정에서 다루가치를 포함한 다양한 몽골인들의 탐라에 이주하여 그들의 문화이입이 전개된다. 군이 이동하면 문화가 이동한다. 따라서 전쟁과 군사이동 등에 따른 지배가 피지배 지역에 미친 문화적 영향을 13세기 탐라 사례를 중심으로 분석하고 현대적 시사점을 제시했다는 점에 본 연구의 의의가 있다.

국문주제어 : 대원제국, 탐라총관부, 다루가치, 로(路)행정, 문화변동

## 제1장 들어가는 글

이 글은 필자의 탐라와 몽골연구 선행연구(이종수, 2012.6, a,b,c,d, 2013.12 ; 2014.2)들에 대한 후속연구물로서 대원제국의 탐라 다루가치 행적을 중심으로 그 문화적 영향을 분석해 보고자 한다. 이 글에서 알아 보고자 하는 것은 원제국의 문화가 탐라(이하 제주와 혼용)지역 문화에 미친 영향분석이다. 왜냐하면 고려시대 탐라는 몽골의 직접 지배기간이 가장 길었으며, 그들이 직접 관료를 파견하여 지배하므로 타 지역에 비하여 몽골문화가 가시적으로 많이 남아 있는 지역이기에 그러하다. 예컨대 1276년 탐라 다루가치가 둔전병(屯田兵)과 주민에게 호마, 우량소 목장을 개설하여 사육하게 하였으며(이성우, 1984 : 31), 그 결과 탐라의 사회문화에 몽골의 문화가 잔존하고 있다(이종수, 2013.12).

13세기 대원제국의 탐라직할지배 130여년 결과 다양한 문화접변과 변동, 토착화가 이루어졌으며(이종수, 2013.12), 약 700여 년이 지난 2014년 현재 몽골은 우리나라가 지원하는 ODA 수위국가가 되어 지배, 피지배역사의 아이러니를 보게 된다(이종수, 2011, 2012, 2013).

본 연구의 방법은 13세기 고려에 대한 몽골지배의 선행연구 분석 및 문헌연구와 필자의 선행연구(이종수, 2009 ; 2010 ; 2011 ; 2013)를 참조하고, 기타 학술지 및 사료분석이다. 12~13세기 몽골 관련 학술지와 논문, ‘몽골비사’ 기록과 ‘원사’, ‘고려사’ 등의 사료를 참조하였다(김상기, 1982 ; 고병익, 1962 ; 장동익, 1990, 1992, 2001, 2002 ; 김혜원, 1994 ; 민현구, 2004 ; 고창석, 1984, 1998; 장금선, 2001 ; 김동전, 2010 ; 배숙희, 2012, 권영국, 1994 ; 김일우, 2000 : 288 ; 오타기 마쓰오, 2013 ; 에르데니 바타르, 2006, 2009). 당시의 대원제국의 문화 특성과 700여년 전 지배자들의 문화현상을 분석하면 현재 제주에서 전승되고 있는 문화현상을 해석할 수 있다는 접근방법이다.<sup>1)</sup>

## 제2장 13세기 대원제국의 탐라 지배체제

### 제1절 대원제국의 탐라통치 배경

#### 1. 대원제국의 지배체제

13세기 몽골에 복속된 모든 나라들은 元의 ‘육사(六事)’의 의무조항을 강요받았다(국립제주박물관 : 125 ; 박용운 외 : 183 ; 이익주, 2011 : 79). 이는 원 조정에 왕족을 인질로 보내는 납질(納質), 전쟁 작전에 파견하는 군사, 助軍과 군수물(軍需物)을 조달하는 수량(輸糧), 육로교통망을 있는 역참을 설치하는 설역(設驛), 자국의 인구조사를 보고하는 편호적(編戶籍), 그리고 몽골의 감시관인 달로화적(다루가치)을 설치하는 치장관(置長官) 등이다(박용운 외 : 183 ). 몽골의 속국 통치구조는 몽골(황제), 지역별 승상, 정동행성(동로군과 정일본행성, 강남군)을 통해서 행해졌다. 정동행성(征東行省)은 원의 11개 지방행정기관으로 지방통치는 다루가치를 파견하여 통제했다(고병익, 1962 ; 장동익, 1990).

1) 지역년대가설(地域年代假說)은 어떤 문화의 핵심어휘(또는 문화)가 인간의 이동에 따라 고향으로부터 멀리 퍼져 나가고 나서(예컨대 제주의 상외떡의 일본 쓰루하시 정착이나, 터키어 복닥이 제주 고착 등) 세월이 흐르면 고향의 어휘는 바뀌었는데 퍼져 나간 지역에서는 옛 어휘가 그대로 살아있다는 이론이다. 순자는 ‘荀子’ 비상 편에서 “천년 전의 일을 알려면 오늘 일부러 잘 살펴야 하며, 억만 가지 일을 알고자 한다면 한 가지 또는 두 가지 일부러 살펴야 한다. 그러므로 가까운 것을 바탕으로 하여 먼 것을 알고, 한 가지를 바탕으로 하여 만 가지를 알며, 작은 것을 바탕으로 큰 것을 알게 된다”고 설명했다(순자, 비상 5 : 127).

## 2. 탐라총관부

원은 1273년 삼별초 토벌 이후 탐라에 탐라총관부를 설치하고, 로행정(路行政)을 실시한다. 원나라의 탐라 통치는 내지의 변원지역과 비슷한 행정시스템을 도입하면서도 탐라의 지역적인 특성을 고려한 대원제국의 직접통치 지배체제였다(배숙희 : 105). 지방 행정 관부인 로(路) 또는 부(府)·주현(州縣)에 이르기까지 설치되었다. 특히, 원이 정복지에 기본적으로 요구하였던 것이 인질, 군사지원, 세금수납, 다루가치 주재, 호구조사, 역참설치의 6사(六事)였는데, 그 중에는 다루가치의 파견도 해당되었다. 다루가치가 고려에 처음 배치된 것은 1231년(고종 18) 제1차 몽골 침입 때였다. 그리고 몽골은 고려의 마지막 항몽 세력인 삼별초를 탐라에서 정벌한 뒤, 탐라를 자신의 직할령으로 삼고 관할하기 위한 관부를 설치했는데, 그 관부의 장관으로도 탐라 다루가치를 파견·주재케 했다.

탐라국에는 로에 해당하는 총관부를 두었다(김구진, 1989 : 88-89). 탐라총관부는 대원제국이 직접 다루가치 등을 파견하여 지배하였으니 탐라총관부는 ‘要衝의 地’, 곧 특수행정구역에 해당했다(고창석 : 22).<sup>2)</sup> 몽골의 지방통치는 다루가치를 파견하여 통제했다(고병익, 1962). 다루가치(達魯花赤, Darughachi)는 제주도를 장악하며 조선용 목재를 징발하고 말의 수요를 충당하기 위하여 목마장을 다수 개발하였다. 원의 목마장은 충렬왕 2년 총관부의 다루가치 탑자적(塔刺赤)이 몽고말 160필을 서귀포시(구 남제주군) 성산읍의 수산평에 방목함으로써 처음 만들어졌으며 이후 확산되었다.

셋째, 하속 관원들이다. 총관부의 다루가치(원관료)를 중심으로 총관은 탐라성주가, 집행은 屬官(향리)들이 맡았다. 탐라물자 수탈의 책임은 다루가치가, 집행은 속관층에서 맡은 것이다. 전함 건조주체는 백성, 작업의 집행은 토착세력과 속관이 주도했다(김일우, 2000 : 303-304). 원은 탐라민의 동원에 대한 포상과 회유, 군사동원 근거로 金牌 등을 수여했다. 한편 고려는 충렬왕 26년(1300)에는 제주에 동,서도현(東西道縣)을 설치한다(김일우 : 266). 대촌에는 호장 3인, 성상 1인, 중촌에는 호장 3인, 소촌에는 1인을 두었다. 행정단위(구역)는 주현인 제주목, 15개 속현구조다. 읍사(邑司)와 향리가 신설된다. 이것은 동서아막을 기준으로 몽골국립목장을 중심으로 구성된 것으로, 국립목장 때문에 제주사회의 경제력과 인구 등의 규모 확대가 이루어진다. 제주목과 동편의 성의현, 서편의 대정현으로 현재의 모태가 된다(김일우, 2005 : 267). 속관으로 판관, 사록감군사, 장서기, 법조, 문사 등이 있었다. 읍사(邑司)에서 향리<sup>3)</sup>들이 행정실무를 처리했다.

2) 오늘날도 2007년 이후 제주특별자치도로 지방자치 기능을 수행한다.

3) 향리는 호장, 부호장, 호정, 병정, 참정 등으로 구성되고, 향리 복무규정인 ‘봉행 6조(奉行 六條)’였다. 목(牧)은 도(道)와 같은 위상이다. 목이 된 후부터는 목사(3품), 부사(4품) 등 7명이 파견되어 다스렸다(김일우, 2005 : 263).

### 3. 주요 시책

#### (1) 군사 주둔

1273년 여몽군의 삼별초 토벌 이후 원은 본격적으로 군을 주둔시킴과 동시에 둔전(屯田)을 설치한다. 명분은 일본원정에 필요한 군량의 확보라고 하나 실은 고려 조정과 군대를 감시하기 위한 조치였다(권영국, 1994 : 134-136). 제주에도 500명의 원군을 주둔시켰다(고려사절요, 1권 19, 원종 14년 4월). 특히 원은 군의 발령권(發令權), 발병권(發兵權), 장병권(掌兵權)을 장악하고, 군기(軍器)도 철저히 통제한다. 만호부의 만호, 부만호 임명권도 행사한다. 탐라 둔전군은 둔전경략사(김구진, 1989 : 87)에 속한 군인들이다. 탐라국초토사에 鎭邊軍 1,700을 주둔시켰다(<<원사>> 권208, 열전 95 탐라전). 몽골둔전병(둔전병)은 10개 처에 각 둔전마다 용군(用軍)이 500명 가량이었으며, 경략사가 주관하였다(박형표 : 78). 삼별초 정벌시에는 둔전군, 한군(漢軍), 무위군, 고려군 등 모두 하여 1만 2천여명이었다(고창석, 1998 : 460).

#### (2) 목마장과 전마 사육

1276년 충렬왕 2년 몽골의 말을 제주에 방목한다(김일우 : 251). 성산 수산리(성산평)와 한경 고산리(고산평, 차귀) 아막(牙幕)에서 몽골의 전마를 충당하게 되며, 몽골의 ‘하치(牧胡)’가 사육했다. 제주도에 왔던 하치들은 몽골족의 방목방식과 제주도의 방목방식을 절충했다. 제주민과 그들이 서로 영향을 주고 받으면서 말이 크게 번식해 산야에 가득했다고 한다. 당시 제주도 인구는 대략 3만여 명, 말도 2-3만 필이었다(김일우 : 211 ; 박용운 외, 2002). 탐라는 몽골제국의 14개 국립목장 중의 하나였다(바타르, 2006 : 89).

대원제국은 삼별초를 평정한 뒤 달로화적도감(달로화적도감)을 설치하고, 몽골식목장을 설치하여 목축정책을 추진하였다(高麗史 卷 57 志 11 地理 2 耽羅縣條). 목장은 마장(馬場)을 가장 중시했으며 원은 목호에게 직접 관리하게 하였다(남도영, 1969 : 681). 충렬왕 13년에는 축마별감(畜馬別監)이란 관직을 만들어 수시로 제주에 파견하였다(高麗史, 卷 82 志 36 兵志 2). 충렬왕 13년에는 축마별감(畜馬別監)이란 관직을 만들어 수시로 제주에 파견하였다(高麗史, 卷 82 志 36 兵地 2)(<표 1> 참조).

〈표 1〉 대원제국의 목축정책 사례

년대	전래자	유형	출처
忠烈王 2년 8	塔刺赤	馬 160匹	高麗史 卷 28, 世家 28
" 3년 12	禿哥 등 18인	馬 30, 狗 150필	"
" 3년 正丑	塔羅赤牛	牛, 馬, 駱, 驢, 羊	東國輿地勝覽 38 濟州牧條
" 4년 2	塔刺赤	海東靑	高麗史 卷28
?		鹿	世宗實錄 卷 52
" 26년	奇皇后	鹿, 馬	世宗實錄 卷151

출처 : 남도영(1969 : 681)



### (3) 함선 건조

고려는 쿠빌라이의 전함 1千艘 건조지시에 일본원정기지로 전환한다(박형표 : 67). 군사와 군비부담(국립제주박물관 : 126) 측면을 보면, 충렬왕은 “신으로 하여금 일본원정케 하소서”(고려사절요 권 20)했다. 고려에 대해 즉시 전쟁준비를 독촉하는 가운데, 1279년(충렬왕5년) 南宋을 멸하고 그 여세를 몰아 일거에 일본의 항복을 받고자 征東行中書省 이란 官府를 고려에 두고 忠烈王을 中書左丞相行中書省事라는 元의 職名으로 수여하고 일본정벌에 대한 사명 완수를 명했다. 이에 충렬왕은 兵船 9백쌍(百艘), 梢工水手(배 만드는 匠人) 1만5천명, 正軍 1만명, 兵糧 11만 漢石 기타 짐물, 기계 등을 부담할 것을 元主에게 약속했다. 충렬왕 6년 5월에는 탐라에서 조선용재(造船用材) 30쌍분((艘分)(고창석, 1984 : 378)을 공급해 왔다. 탐라는 당시 戰艦 修理場이었다. 고려 관료들의 전마(戰馬) 供出, 주정(酒精) 공출은 몽골군 소비품의 재원부족 상당분들이다. 전함병량도감(戰艦兵糧都監)(박형표 : 81-87)에서 戰艦管理와 兵糧 수급 업무를 도맡았다.

충렬왕 7년 2차 정벌시 탐라에서 건조한 선박이 홍다구에게 전달된다. 2차 실패 후에도 탐라를 3천척의 대선선박 건조에 참여시켰다(고창석, 1984 : 378 ; 고창석, 1998 : 453-454). 1269년에는 추밀원 관리를 흑산도와 탐라에 1,2차에 파견하여 현지를 시찰시켰다(고창석, 1998). 전함건조 시찰과 몽골관리들의 열병을 포함했다(박형표 : 68).

### (4) 대원제국과 탐라의 교통체제

‘잠치(站赤)’로 불렸던 ‘대몽골제국’의 역전제도(驛傳制度)는 유라시아 대륙을 아우르는 제국의 안정적인 경영을 위한 필수적인 장치였다. 역참(驛站)이라는 표현은 잠치의 중국식 표현이라 할 수 있는데, 30여 년간 지속된 고려 최씨정권의 대몽항쟁이 종료되면서 몽골과 고려 사이에는 화친의 논의가 이루어졌다(정요근, 2007).

원은 종속세력에 대한 정례(定例) 요구로 ‘육사’에 의거 고려에 잠치설치를 요구한다(모리히라 마사히코 : 183). 의주-개성-함포-나주-탐라(제주) 노선이다. 이 잠치는 원과 고려정부, 전선의 연락, 병정 수비의 기반이었다.

탐라 다루가치는 충렬왕 4년에 이미 나주, 해남 방면에 역참을 설치해 운영하고 있었다(김일우, 2000 : 293). 탐라에서 거두어들인 물자의 원제국 수송을 위해 운영된 것이다(김일우, 2000 : 299). 탐라와의 연결로는 해로(水驛)였다. 해상잠치(水站)는 물자의 대도(大都) 수송용이었다. 제주도(명월포)-> 한반도 서안->직고 항로였다. 잠치는 약 40여개가 있었다가 20여개로 줄어든다. ‘천하참명(天下站名)’에 의하면 의주-> 개성-> 함포 노선과 나주-> 탐라노선 등을 확인할 수 있다(모리히라 마사히코 : 185-188).

## 제2절 선행연구와 분석의 틀

### 1. 선행연구 분석

주요 선행연구로서는 먼저 김상기(1961)의 고려사 연구와 국립제주박물관(2006)의 몽골의 역사와 문화, 김일우(2005)의 고려, 탐라사 분석, 이종수(2012)의 탐라의 몽골문화 분석, 고창석(1984)의 려,원과 탐라의 관계, 고병익(1962)의 러대 정동행성, 고병익(1977)의 고려와 원의 관계, 장동익(1990, 1992, 2001)의 정동행성 연구, 김동전(2010)의 조선 후기 대원 본관 분석, 배숙희(2012)의 대원후손 분석, 이종수(2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013) 등 등을 제시할 수 있다. 주요 내용을 <표 2>에 예시한다.

<표 2> 선행연구와 본 연구의 차별성

구 분	선행연구 분석과 차별성		
	연구목적	연구방법	주요 연구내용
몽골의 지배체제와 탐라 문화	김일우(2005), 고려시대 제주사회 변화	사료분석	탐라사연구
	김동전(2010), 조선 후기 제주거주 몽골족 가문사례 분석	사례분석	탐라의 몽골본관 분석
	고병익(1999), 고려와 원과의 관계 분석	사료분석	정동행정연구
	고병익(1962) 정동행성	사료분석	정동행정 연구
	장동익(1990), 정동행성 연구	"	정동행성 연구
	고창석(1982), 고려전기 탐라군현 설치 분석	"	고려의 군현연구
	고창석(1998), 원관련 고려기사 분석	"	원제국기 고려문헌 분석
	고창석(1984) 려,원과 탐라관계 분석	"	원과 탐라관계 분석
	국립제주박물관(2006), 원과 탐라관계분석	"	원과 탐라관계 분석
	김기선(2008), 한,몽 교류사 분석	질적 분석	한,몽관계 연구
	남도영(1969), 조선시대 목마장 연구	"	목마 실대 분석
	마쓰오(2013), 대원 제국 분석	"	대원제국 제도분석
	바타르(2006), 원과 고려 세력 분석	"	원과 고려 관계분석
	바타르(2009), 팩스몽골리카와와 고려	"	원과 고려 관계 분석
	배숙희(2012), 원나라의 탐라 통치와 자취	사료분석	몽골지배의 문화적 흔적 분석
	이종수(2010), 탐라와 몽골의 음식문화분석	질적분석	탐라음식문화의 연원 분석
	이종수(2012.6), 탐라와 몽골의 음식문화비교 분석	질적 분석	탐라와 몽골의 문화적 특성
	이종수(2013.12), 대원제국의 탐라지배 문화	"	대원제국의 문화특성과 변동
	이종수(2014.2), 대원제국의 탐라총관부 구조와 기능 분석	"	대원제국의 통치구조와 기능
	본 연구의 차별성	대원제국 다루가치 행적을 통한 문화 이입 분석	질적 분석

## 2. 분석의 틀

12~13세기 팍스몽골리카와 그 관리, 이주자들의 지배지에 대한 행정문화적 영향 등을 석하기 위하여 근 130여년의 지배장소 탐라에서 몽골 문화적 잔재들을 확인할 수 있으며, 제국의 지배체제와 방식 등의 실제 사례를 분석하고자 한다. 문화 이입 분석의 변수는 지배 주체, 행정제도, 문화습속 등 등에서 찾아 유추할 수 있다. 따라서 대도와 탐라에서의 다루가치 행적과 업적을 6사를 중심으로 <표 3> 같이 분석하고 그 문화적 영향을 3가지 측면에서 찾아 보고자 한다.

<표 3> 분석의 틀

국가지역별	영향 요인과 변동 요인	
	영향 요인	변동 요인
몽골과 탐라(고려)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 팍스 몽골리카</li> <li>- 몽골의 '육사'와 다루가치</li> <li>- 다루가치의 직무범위</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 정치, 경제 영향</li> <li>- 사회적 영향</li> <li>- 음식문화적 영향</li> </ul>

## 제3장 대원제국의 탐라 다루가치 행적 분석

### 제1절 육사와 다루가치

#### 1. 다루가치 임용

다루가치가 고려에 처음 배치된 것은 1231년(고종 18) 제1차 몽골 침입 때였다. 그리고 몽골은 고려의 마지막 항몽 세력인 삼별초를 탐라에서 정벌한 뒤, 탐라를 자신의 직할령으로 삼고 관할하기 위한 관부를 설치했는데, 그 관부의 장관으로도 탐라 다루가치를 파견·주재케 했다. 1273년(원종 14) 몽골은 탐라를 직할령으로 삼고서 처음에는 탐라국초토사(耽羅國招討司)를 관부로 설치하였다. 원통 원년(1333) 원은 노열리타(노열리타)를 그의 부친 타라치를 대신해서 탐라의 군민을 안무하는 다루가치로 임명해 호부를 하사하기도 했다(바타르, 2006 : 92).

몽골관리의 탐라 다루가치 임용 사례를 <표 4>에 제시한다.

〈표 4〉 몽골다루가치 등의 임용 사례

년대	관부	관직과 관원명	비고	출처
세조 至元 10년(1273)	耽羅國招討司	昭勇大將軍(정3품) 초토사 失里伯	오지 않음	譯註 元高麗記事
		초토부사 윤방보(漢人)	漢人	
지원 12년(1275)	軍民都達魯花赤總 管府	다루가치 孫攤	임직 불명확	元史 권 63. 지리지 6
지원 13년(1276)		다루가치 塔刺赤(來)	실리백 아들	고려사 권 28, 충렬왕세가
지원 21년(1284)	耽羅(國軍民)按撫 使	"		元史 권세조본기 10
		按撫使 忽都塔兒		
지원 24년(1287)11월		다루가치 塔刺兒		고려사 권 30
지원 29년(1292)		우승 阿撤(來)	다루가치의 문책차 래도	고려사 권 30, 충렬왕 19년
지원 30년(1293)9월		다루가치 탐자아(去)	교지(交趾)로 유배	
		다루가치 阿撤(임명)		
成宗 元貞2년(1296)		斷事官 木兀赤(임명)	목축일을 관리하기위 해 음	高麗史 권31, 충렬왕 22
성종 대덕4년(1300)	탐라총관부			고려사 권31, 충렬왕 27
성종 大德 5년 (1301)	耽羅軍民萬戶府(耽 羅軍民總管府)		정동행성 소속	元史 권 63, 지리지 6
		萬戶 李莊	泰安李氏 시조	
至大 원년, 1308		다루가치		
불명		高麗匡靖大夫都僉議評 理上護軍, 다루가치 朴景亮	고려인	
惠宗 元統원년(1333)3월	耽羅國軍民按撫使	다루가치 노열니타(奴列你他)(來)	탐자적의 아들	元史 권38 순제본기
혜종 至正 22년( 1362)	耽羅萬戶府	(副樞) 文阿旦不花 整治事に 임명됨		탐라지 권1

출처 : 배숙희(2012 : 106-107), 고창석(1998), 장동익(2001).

## 2. 다루가치의 직무범위

쿠빌라이는 속국인 고려왕과 안남왕에게 내린 조칙에서 그들이 준수해야 할 여섯 가지(六事)로 인질, 군대, 양곡, 역참, 호적, 다루가치 설치 등에 따라 다루가치의 직무범위는 호구조사, 병력의 징발, 역참의 설치, 조세의 징수, 중앙정부로의 공납 수송 등이었다(마쓰오 : 73-74). 소위 육사다. 이러한 의무를 준수하면 그 지역의 통치는 토착 유력자에게 위임했다

(김일우, 2000 : 261-307). 탐라의 경우 인질은 없었다. 원고려기사의 탐라 다루가치 사례(고창석, 1998 : 469)에서는 다루가치는 무졸(戊卒)의 독려와 목마장 감독, 수역설치와 감독, 죄인관리 등의 업무를 담당하였다.

## 제2절 다루가치 탐자적 행적 사례 분석

### 1. 호구조사

자료의 한계로 인하여 탐라민에 대한 호구조사는 발견되지 않는다. 그러나 13세기 대원제국의 속국에 대한 육사 집행은 그 어느 곳을 막론하고 적용됐다는 원칙론에 입각한다면 탐라에도 그 시책에 맞게 호구조사를 시행했을 것으로 추측된다.

### 2. 병력의 징발

몽골은 탐라를 남송과 일본 정벌의 전초·병참기지로 활용하던 1294년(충렬왕 20) 이전까지, 탐라 다루가치는 고려왕을 압박해 한때 4천 명이나 되는 상당수의 고려군을 탐라 주둔군으로 끌어들이 만큼 막강한 정치적 영향력을 행사했다.

1273년 여몽군의 삼별초 토벌이후 원은 본격적으로 군을 주둔시킴과 동시에 둔전(屯田)을 설치한다. 명분은 일본원정에 필요한 군량의 확보라고 하나 실은 고려 조정과 군대를 감시하기 위한 조치였다(권영국, 1994 : 134-136). 제주에도 500명의 원군을 주둔시켰다(고려사절요, 1권 19, 원종 14년 4월). 특히 원은 군의 발령권(發令權), 발병권(發兵權), 장병권(掌兵權)을 장악하고, 군기(軍器)도 철저히 통제한다. 만호부의 만호, 부만호 임명권도 행사한다. 탐라 둔전군은 둔전경략사에 속한 군인들이다(김구진, 1989 : 87). 탐라국 초토사에 진변군(鎭邊軍) 1,700명을 주둔시켰다(원사, 권208, 열전 95 탐라전).

### 3. 역참의 설치

원은 종속세력에 대한 정례(定例) 요구로 ‘육사’에 의거 고려에 잠치설치를 요구한다(모리히라 마사이코 : 183). 의주-개경-합포-나주-탐라(제주) 노선이다. 이 잠치는 원과 고려정부, 전선의 연락, 병경 수비의 기반이었다. 몽골둔전병(둔전병)은 10개 처에 각 둔전마다 용군(用軍)이 500명 가량이었으며, 경략사가 주관하였다(박형표 : 78). 삼별초 정벌시에는 둔전군, 한군(漢軍), 무위군, 고려군 등 모두 하여 1만 2천여명이었다(고창석, 1998 : 460).

‘잠치(站赤)’로 불렸던 ‘대몽골제국’의 역전제도(驛傳制度)는 유라시아 대륙을 아우르는 제국의 안정적인 경영을 위한 필수적인 장치였다. 역참(驛站)이라는 표현은 잠치의 중국식 표현이라 할 수 있는데, 30여 년간 지속된 고려 최씨정권의 대몽항쟁이 종료되면서 몽골과 고려 사이에는 화친의 논의가 이루어졌다.

수역 설치의 주목적은 원의 국가질서를 유지하는 데에 있었기 때문이다. 즉 기존의 고려 역로망이나 고려에 신설된 수역체계 등은 기본적으로 원의 압박한 국가적 당면목표의 실현과 관련될 때에 원의 보다 강력한 간섭과 통제 하에 놓이게 되었다. 따라서 이러한 원의 간섭과 개입은 철저히 원의 당면한 국가사업과 관련되었기에, 더 이상 원의 이해관계와 부합하지 않을 때에는 즉시 폐기되었으며, 그와 관련된 고려의 사정은 거의 배려되지 않았다.

동정원수부(東征元帥府)의 토드코순(脫脫禾孫) 설치 시도에서 볼 수 있듯이 고려 역로망 운영에 대한 원의 직접개입은 2차 일본원정의 시기와 1290년대 강남과 고려, 고려와 요동 사이에 대량의 미곡이 운송되었을 때에 보다 명확히 나타났다. 수역 설치의 주목적은 원의 국가질서를 유지하는 데에 있었기 때문이다. 즉 기존의 고려 역로망이나 고려에 신설된 수역체계 등은 기본적으로 원의 압박한 국가적 당면목표의 실현과 관련될 때에 원의 보다 강력한 간섭과 통제 하에 놓이게 되었다. 따라서 이러한 원의 간섭과 개입은 철저히 원의 당면한 국가사업과 관련되었기에, 더 이상 원의 이해관계와 부합하지 않을 때에는 즉시 폐기되었으며, 그와 관련된 고려의 사정은 거의 배려되지 않았다(정요근, 2006).

#### 4. 조세의 징수

1275년 안향은 상주관관이 되어 몽골 전화로 도탄에 빠진 민생구원에 집중한다. 원에서 일본정벌을 위해 합포(마산)에 병마지휘영을 설치하고 전쟁준비를 위한 군함의 제조, 군양미의 비축 등을 위하여 장정의 징발과 세금의 추징 등으로 그 지방의 각 고을 주민들이 그를 감당하기 어려워 고달팠으나, 그가 선정을 베풀어 생계의욕을 갖게 하였다(김병구, 1998 : 104).

탐라물자 수탈의 책임은 다루가치가, 집행은 속관층에서 맡은 것이다. 전함 건조주체는 백성, 작업의 집행은 토착세력과 속관이 주도했다(김일우, 2000 : 303-304). 원은 탐라민의 동원에 대한 포상과 회유, 군사동원 근거로 金牌 등을 수여했다.

제주민의 징세부담(진영일 : 252) 관련 고려말 이제현(1287-1367)의 “탐라요”에 보면(진영일 : 261-271) 제주방목장 설치로 관료들의 소나 말 등으로 경작지가 축소되어 농민들의 삶의 의욕의 상실 등의 정황과 ‘지보집’에 지금의 돌담경계 완성 등의 사료가 있다. 또한 징수액 확보와 운송(진영일 : 271), 물자 수탈과 목재수탈(김일우, 2000 : 294-295), 해상 운송 등의 기록이 남겨져 있다.

#### 5. 중앙정부로의 공납 수송

탐라 다루가치는 인력을 확보해 전함 수리소를 운영하는 임무까지 담당하였다. 1276년(충렬왕 2) 탐자적(塔刺赤)이 탐라 다루가치로 부임할 때 몽골말 160필을 가져와 서귀포시 성산읍 수산리 일대에 방목함으로써 원 제국의 14개 국립목장 가운데 하나로 자리 잡게 되는 동서아막(阿幕)의 싹을 트게 했다. 1283년(충렬왕 9)에는 탐자적이 원에 갔다 돌아오던 중 고려

조정에 들러 왕에게 향연을 베풀어 말 2필을 바치면서 신붓감 구해 주기를 부탁하자, 왕은 내시(內侍) 정부(鄭孚)의 딸을 아내로 삼게 해주었던 일도 있었다.

탐라 명월포에서 중국 명주부 정해현으로 7일 동안 항해했다(배숙희, 2012 : 201). 또 탐라 다루가치는 충렬왕 4년에 이미 나주, 해남 방면에 역참을 설치해 운영하고 있었다(김일우, 2000 : 293). 탐라에서 거두어들이는 물자의 원제국 수송을 위해 운영된 것이다(김일우, 2000 : 299). 탐라와의 연결로는 해로(水驛)였다. 해상잠치(水站)는 물자의 대도(大都) 수송용이었다. 제주도-> 한반도 서안->직고 항로였다. 잠치는 약 40여개가 있었다가 20여개로 줄어든다. ‘천하참명(天下站名)’에 의하면 의주-> 개성-> 함포 노선과 나주-> 탐라노선 등을 확인할 수 있다(모리히라 마사히코 : 185-188).

〈표 5〉 육사 집행사례분석

구 분	육 사(六事)				
	호구조사	병력의 징발	역참	조세	공납수송
탐라 다루가치	자료미비, 약 1만 여명으로 추정	탐자적이 고려왕에게 요청	탐자적이 나주 등에 설치 운영	이제현사례 등에서 유추함.	수참을 통하여 대도에 수송

## 제4장 탐라 다루가치 로행정 영향과 시사점

### 제1절 탐라의 문화 변동

#### 1. 탐라의 문화 변동

고려는 13~14세기 대부분 몽골의 군사적 침략과 직간접적인 지배의 영향을 받으면서도 원나라를 통해 다양한 외래문화를 받아 들였으며, 그 영향에서 자유로울 수가 없었다(이개석 : 32).

두 차례의 일본 정벌이 실패하고, 이에 집착하던 황제 쿠빌라이가 충렬왕 20년(1294) 세상을 뜨자 이때부터 80여년 간 제주는 고려와 몽골을 수 차례 오가며 귀속됐다. 제주가 양국에 이중 귀속되는 미증유의 처지에 빠져든 가운데, 탐라 독립목장에서 산출되는 말·소·쇠고기·버터류 등의 방물을 거둬가는 몽골의 경영은 계속됐다. 이에 따라 점차적으로 제주사회의 주도권은 공민왕대(1352~1374년)에 이르러서는 ‘하치’라고 불린 목호세력이 장악하게 된다.

첫째, 몽골후손들은 제주가 몽골의 영향 하에 있던 13~14세기에 제주에서 가장 강력한 집단으로 권력을 행사하였다. 당시 제주지역사회에는 ‘호첩(胡妾)앞인가 기어다니게’할 정도로 그들의 횡포가 심했다(김동전, 2010 : 315). 그들은 주로 군사적 측면의 직역을 맡았다. 19세

기 중, 후반까지 대원본관을 유지하며, 그들의 정체성을 지속시켰다. 이후 조선시대 중앙정치인들의 제주유배와 그들의 후손들이 새로운 ‘來姓’이 되면서 대원 본관 성씨를 대체해 나가게 된다(김동전 : 315).

주요 성씨는 좌씨(左氏)다. 조선 후기 이래 강씨 24명, 좌씨 7명 등(김동전 : 313) 많은 몽골인들이 제주에 잔존하여 제주인들과 동화되었다(김동전 : 323). 대원 강씨에서 진주 강씨로 본관을 바꾸며 적응한다(김동전 : 323). 원나라의 천관시랑(天官侍郎) 좌형소(左亨蘇)는 청주 좌씨의 시조인 좌구명(左丘明)의 67세손인데 충렬왕(재위 1274~1308) 초기, 사적으로 보면 충렬왕 원년인 1274년경 탐라총관부에 목마장이 설치되면서 감목관으로 부임했다. 한국 좌씨의 제주도 입도 시조로서 청주좌씨 세보에는 중조 또는 중시조라 칭한다. 중국 산둥성에 거주하였는데, 부친인 좌성보(星輔)는 중국 허난성(河南省) 개봉(開封) 사람으로 원나라의 천관시랑을 지냈으며 좌구명의 62세손인 송나라 황주(黃州)자사(刺史)를 지낸 좌헌(憲)의 후예다. 좌구명의 67세손인 좌형소가 1274년 제주도에 입도한 후 100년만인 1374년 비로소 한국인으로서의 좌씨 성이 출현했다. 제주의 좌혜정은 “바로 우리 조상이 원 지배기에 제주도에 들어 왔다”고 했다(허용범, 1998 : 515). 중국 산둥성의 청주(淸州)가 본관이다. 지금도 제주도 서쪽에 좌씨가 모여 산다. 좌가장(左哥場)이라 좌씨들이 관리하던 목마장이 제주도 동쪽에 있었다. 구좌읍에 좌씨 뿌리가 있었다. 몽골 목마장인 수산평(首山平)과 근접거리다. 이처럼 2013년 현재 좌씨 후손들이 제주에 거주하고 있다.<sup>4)</sup>

충렬왕 20년(1294) 경에는 몽골인들이 약 1,500여명에 이르렀다(김일우, 2005 : 258). 이곳에서 일하던 몽골인들과 제주 여인들의 혼인이 일상화된 계기가 된다. 유목민인 원제국과 몽골문화의 급속한 이입이 이루어졌다.

둘째, 탐라(제주)의 성씨다. ‘신증동국여지승람’ 권 38 제주목 성씨조를 보면 원에서 온 성씨는 趙, 李, 石, 肖, 姜, 鄭, 張, 宋, 周, 秦 씨 등이다(바타르, 2009 : 161 ; 국립제주박물관, 2006 : 116). 이들은 모두 몽골 군인 후손들이었다(허용범, 1998 ; 김동전, 2010 : 308 ; 배숙희, 2012).

몽골은 1273년 삼별초 토벌 후 탐라국초토사(고창석, 1984 : 382 ; 배숙희 : 97), 군민도달로화적총관부, 군민안무사, 고려환부 탐라총관부, 군민만호부 설치 ; 실리백 임용(배숙희 : 97) 등의 관부를 설치하고, 그 관료(다루가치)와 진수군(鎭守軍)이란 명목하에 몽골군의 일부를 탐라에 주둔시키는 과정에 이들과 목마장의 목호들이 래도(來島)한다. 이들 본관이 ‘대원(大元)’이다. 또 죄수와 운남 왕족도 유배시켰다(김동전 : 304-305). 약 30여년 동안 수차례 관부의 명칭을 변경시켰다(고창석 : 382). 1273년 삼별초를 평정한 원제국은 혼도(混都)가 돌아가면서 유수(留守)를 위해 남겨둔 400명의 몽고군을 통해 원의 탐라에 대한 실질적인 지배가 시작된다(국립제주박물관, 2006 : 115).

4) 청주 좌씨는 1985년 현재 전체 성씨중 130위로 3,046명이다.



## 2. 몽골족의 정착과 제주 여인들과의 혼인

고려에 왔던 몽골군 중에는 원이 고려 여자와의 혼인에 관한 지침을 하달할 만큼 고려 여인과 혼인했던 자가 적지 않았다(고려사, 권29, 충렬왕 6년 10월조). 원제국시 탐라 몽골족들은 명나라가 개국하자 제주여인들과 혼인하여 점차 제주인으로 동화되었다(김동전, 2010 : 310).

1254년 황해도에 주둔했던 1,400여 명의 몽골군은 모두 고려 여성을 아내로 삼았고, 함께 원나라로 갔다(김광언 외, 1993 : 243-245). 당시 결혼도감, 과부처녀추고별감 등이 설치될 정도였다. 1262년 강화 후에는 원정부는 노골적으로 양가의 처녀를 요구했다. 1275년 10명이 떠난 것을 시초로 이후 80여년 간 엄청난 수의 고려 여성이 원나라로 갔다. 약 2만여 명이 된다.

## 제2절 문화적 영향 분석

### 1. 정치, 경제적 측면

탐라에는 군정(軍政)과 민정(民政)을 총괄하는 노총관부(路總管府)가 설치됐다(이종수, 2013.12 : 1-31). 총관부의 다루가치와 총관을 장관이라고 칭했다. 다루가치는 감치관(監治官)의 인신(印信)을 관장하고, 총관보다 치위가 높았다. 당시 행정구조와 목마장 설치지역은 조선 이래 현재의 행정구역의 근간이 된다(배숙희, 2012 : 104). 지금의 북초등학교 인근이다. 여기에서 군정과 민정을 총괄했다. 다루가치 밑에 총관에는 고인단(高仁坦), 총관에는 적, 동지에는 문신 등을 임명한다(김일우 : 289).

몽골지배는 제주에 ‘우마사육법’을 전해 산업을 발전시켰고(윤덕인, 2001), 경제력의 바탕을 이뤘다. 외부문화 유입은 제주문화 정체성에 상당한 영향을 미쳤다(김일우, 2006). 고려는 섬 지역에 말(馬)을 사육하고 농경할 수 있는 체제를 갖춘다. 제주도는 최대의 말 공급처였다. 탐라를 말의 사육과 산출지로 활용한다. 낙타, 소, 양, 나귀, 고라니도 사육했다(김일우 : 211).

먼저 몽골 목마장이 운영되면서 우마 사육과 경제력이 증대되며, 마구가 도입된다. 이렇게 100여 년 동안의 로행정(路行政) 체제와 군, 관료, 기타 몽골 외지인들의 정착과정에서 두드러지게 나타나는 것이 음식 등 외래음식과 생활문화 유입과 목마장 운영 등의 경제적 측면 기술의 이입이다.

결과적으로 탐라는 말들의 고향이 된다. 이러한 우마육성문화는 조선시대에도 그대로 계승된다. 제주목의 “황태장” 대정현의 “모동장”, 가파도의 “별준장”, 정의현의 “천미장” 등을 예로 들 수 있다(제민일보, 2013.3.24).

## 2. 사회, 문화적 영향

문화적 측면에서는 100여년 간의 탐라와 몽골접촉은 다양한 문화적 변이를 불러왔다. 먼저 몽골인과 탐라여인의 혼인으로 인한 중국 성씨의 증대, 호복 유래, 혼례의 변화, 고기음식 성행, 몸국 등 국물문화 활성화, 몽골어 전래 등을 들 수 있다. 예컨대 성씨의 변화, 호본, 족두리, 혼례전 신랑이 신부집 가는 풍습 등이다.

첫째, 제주인들은 1270-1300년대 전후 고려 수도 개경에 1천명 이상이 거주하고 있었다. 이들을 통하여서도 원제국과 고려 개성의 문물이 탐라에 유입된다(진영일 : 249). 1323년 제주인들이 임숙(林淑)의 탐욕사실을 개경 시장터에 익명서로 공개했다. 동시에 정동행중서성에도 임명 철회를 요구했다. 수락이 되지 않을 경우 원(元)의 상성(中書省)에 호소한다고 하여 파면된다.

당시 제주 출신 재경인(개경)은 1000여명이었다. 제주 인구의 1/10이다. 개경과 제주간 활발한 문물교류가 있었다는 증거다. 이 당시 제주는 개경과 직접 교통하고 있었던 개방된 지역이란 정체성을 가지고 있어 조선과는 다른 문화를 지녔다(진영일 : 250). 이들이 개성에 거주하게 된 원인은 몽골군과 고려군 등 제주 유수 군관 1,400명 등에 대한 뒷바라지 때문이었다. 제주 다루가치가 개경에 사자 파견하여 군사를 요청한다(고려사, 1275, 8월 정미), 1282년 원에서 몽한군 1,400명이 탐라에 파견됐다. 이들 원 군사들에게 필요한 군량, 의복, 무기, 거처 등(진영일 : 252) 바로 그 병참 문제로 제주인의 1/10 징발되어 개성에 거주한 것이다.

둘째, 13세기 이후 왕과 몽고왕비 유목민 등에 의해 몽골의 최상류층 문화와 유목민 음식이 유입된다. 13세기 탐라에 전해진 몽골풍 음식은 소주, 메밀, 탕, 육식, 순대, 상애떡, 쓴다리(신타라크) 등을 들 수 있다.<sup>5)</sup> 대만의 몽골인 교수 하칸츄르는 "제주도만큼 몽골 상층족, 귀족과 황족의 풍습이 많이 남아 있는 곳은 없다. 제주는 몽골의 옛 문화를 연구하는 寶庫다."라고 했다(허용범, 1998). 그 만큼 오랜 세월 대원제국의 문화와 습속이 깊이 뿌리 내린 지역이란 의미로 읽힌다.

버드나무 민속, 석인상과 돌하르방, 아르히와 아랑지, 마문화, 연료와 쇠뿔, 피뿌리풀, 겹과 거리, 언어 차용 등 문화의 접변이 일어났다(장장식, 2010). 한국의 성황당(탐라의 할망당)과 몽골의 오부(ovoo)의 유사점도 눈여겨 볼 대목이다. 이것들은 모두 개인과 동네의 안녕을 빌었던 샤머니즘의 일종이며, 지역경계 표시였다. 몽골의 훈출로(석상)는 13-14세기에 건립되었다. 몽골의 돌장승 훈출로와 제주도 돌하르방은 상당한 유사점이 많아 그 관련성을 깊이 연구해야 할 것이다. 몽골의 유학생인 바타르씨가 제주 돌하르방을 보더니 "이 석상은 몽골인들이 게르안에 앉았을 때의 모습과 같다"고 평했다(허용범 : 518).

결혼식 할 때 찍는 연지는 몽골의 영향을 받은 것인데, 아직까지 살아 있다. 족두리도 몽골인들이 쓰는 물건이었다. 또한 남성들의 의복인 백포는 소매가 헐렁하고 길이가 짧은 옷인데

5) 탐라와 몽골의 음식문화 특성 분석은 이종수(2012.6b) 참조.

몽골의 영향으로 소매가 약간 작아지고 길이가 길어졌다. 이 옷은 조선시대에 와서 두루마기가 되었다.

셋째, 탐라의 경우 비바리, 허벅(물길는 옹기), 굽부리, 검부낭치 등 등이다. 제주에는 현재도 정낭(출렁, chualung)이 남아 있다. 우마의 접근을 방지하는 통나무 기구. 애기구덕도 몽골족의 창작품이다. 제주의 그것은 대나무바구니(요람)로 만들어 흔들어 잠재웠던 아기 잠자리다.

넷째, 언어적 영향측면이다. 왕이자랑, 부예 부예는 탐라와 몽골의 자장가다(김기선, 2008). 혼저 읍씨의 ‘혼저’도 ‘빨리’라는 몽골어에서 유래했다. 애막(Ayimag, 道, 부락 등의 명칭), 아기(갓난애), 마누라 등도 몽골어이다(김기선 2008). 제주 ‘조랑말’은 몽골어 ‘조르모르’에서 유래되었으며, 말을 부리는 이들을 ‘테우리’라 하는 데, 소테우리, 말테우리 등으로 현재도 남아 있다.<sup>6)</sup> 1960~80년대 시골 목동을 ‘테우리’라 하였다(배숙희, 2012). 제주에는 안채를 ‘안거리’로, 바깥채를 ‘밖거리’로, 그 사이에 있는 겹채를 ‘모커리’라 한다. 이 때에 쓰이는 ‘거리’가 몽골 전통 천막을 가리키는 ‘게르’에서 빌려와 굳어진 말이다(장장식, 2012 : 485). 물길는 허벅은 몽골의 가죽물병 ‘허버’에서 유래했다(국립민속박물관, 2008 : 95)는 설이 있다. 몽골어 ‘모르’가 제주어 ‘몰(馬, 말)’로 정착된다(허용범 : 519).

### 3. 음식문화적 영향

음식문화의 변동과 토착화 등이다. 대만의 몽골인 교수 하칸츄르는 "제주도만큼 몽골 상층족, 귀족과 황족의 풍습이 많이 남아 있는 곳은 없다. 제주는 몽골의 옛 문화를 연구하는 寶庫다."라고 했다(허용범, 1998). 13세기 이후 왕과 몽고왕비 유목민 등에 의해 몽골의 최상류층 문화와 유목민 음식이 유입된다. 13세기 탐라에 전해진 몽골풍 음식은 소주, 메밀, 탕, 육식, 순대, 상애펙, 신다리(신타라크) 등을 들 수 있다.<sup>7)</sup>

문화 간 접촉과 변용, 토착화 사례를 살펴 보면 음식문화적 측면에서는 100여년 간의 탐라

6) 테우리코사는 제주특별자치도 제주시에서 백중날 자정에 마소를 기르는 사람들이 방목장에 가서 마소의 무병과 안녕을 기원하는 제의이다. 칠월 보름 백중날 ‘테우리’(목동의 제주 방언으로 몽골어인 목동임)들이 떡과 밥, 술 등 제물을 가지고 자기 소와 말을 가꾸는 목장의 망을 보는 테우리 동산으로 가서 차려간 제물을 조금씩 더 케우리며(흔뿌리는 것을 말함-고수레) 그 해 목축이 잘 되기를 기원하는 제의이다. 제물로는 메1기, 떡, 삶은 닭, 구운 바닷고기 1마리, 과일 등을 마련하며, 고사가 끝난 후 다함께 음복한다. 제상은 깨끗한 곳을 택하여 띠를 깔고 그 위에 차려지며, 제상에 아기 기저귀를 잘라서 만든 ‘테우리수건’을 올리는 특이한 풍습이 있는 마을도 있다. 또한 이 날 집에서 쉼막(외양간)에서 팔떡을 올리고 심방을 빌어다 입담을 하여 마소의 건강을 빌기도 한다.제의 중에 목자들은 자기들이 소나 말을 가꾸는 언덕 이름을 하나하나 섬겨 나간다. “천왕테우리도 먹영 갑서, 인왕테우리도 먹영 갑서, 지왕테우리도 먹영 갑서, 테우리도 먹영 갑서”하면서 하나하나 언덕의 이름을 섬겨 나가는 것인데 대부분 그 마을 목장의 이름이 거의 입에 오르내린다(디지털제주문화대전).

7) 탐라와 몽골의 음식문화 특성 분석은 이종수(2012.6b) 참조.

의 몽골접촉은 다양한 문화적 변이를 불러왔다. 유목민의 특성인 ‘탕 문화’ 등의 유사성을 확인한다. 제주(탐라)와 몽골음식문화의 연관성은 우리가 즐기는 소주가 고려시대 몽골에서 전래되어, ‘소주도’ 최영이 즐겼던 술이고, 제주인들이 즐기는 ‘돛순대(돼지순대)’와 ‘빙떡’의 원조는 몽골이다. 대표적인 조리법도 삶기, 찜, 포, 훈제 등과 연료 절약을 위하여 한 번에 다량으로 삶는 방식도 상호 유사하다. 예컨대 음식의 ‘탕(湯)’문화, 순대문화 등을 예로 들 수 있다. 고려 말기에는 육식을 주식으로 하는 몽골의 침략과 그 영향에 의해서 육식이 왕성해졌다(임장혁, 2000 : 275-276). 육류의 조리법은 탕, 찌개, 구이 등 3가지지만 보편적인 것은 탕이다. 특히 보신탕은 전국적이다. 육개장도 같다. 원의 영향을 받은 음식들은 선지국, 설렁탕, 갈비탕, 편육 등이다(임장혁 : 283).

이상의 주요 내용을 연구분석의 틀에 따라 몽골문화가 탐라에 끼친 영향을 <표 6>에 제시한다.

<표 6> 탐라의 몽골문화 영향 분석

구분	정치, 경제적 영향	사회 문화적 영향	음식문화적 영향
탐라	교초, 우마사육 등 전함건조, 목마(전마) 사육 馬具, 牛馬糞	혼저, 원이자랑, 부예부예 대원(大元) 본관 유입, 몽골인과 제주인 혼인 정착 언어, 고시레, 게르(거리), 허버(허벅), 세벳돈 풍습 등 유입 정낭, 아기구덕	육식문화 이입 메밀유입과 빙떡, 상애떡 증류주 고소리술 정착 양고기국이 몸국(탕)으로, 제주 올래 돼지국수 탐라의 순대(수애) 신타리(타르크)

## 제5장 나가는 글

이 글은 필자의 탐라와 몽골연구 선행연구(이종수, 2012.6, a,b,c,d, 2013.12 ; 2014.2)들에 대한 후속연구물로서 대원제국의 탐라 다루가치 행적을 중심으로 그 문화적 영향을 분석하였다. 원제국의 문화가 탐라지역 문화에 미친 영향분석이다. 왜냐하면 고려시대 탐라는 몽골의 직접 지배기간이 가장 길었으며, 그들이 직접 관료를 파견하여 지배하므로써 타 지역에 비하여 몽골문화가 가시적으로 많이 남아 있는 지역이기에 그러하다. 그러나 탐라 사정을 분석할 수 있는 연구자료의 한계로 인하여 일부 중국(대원제국)과 고려사에 의존할 수 밖에 없었다. 특히 다루가치 개인사료의 한계나 고려시대 탐라사료의 미비점이었다.

분석 결과는 첫째, 탐라는 일본원정과 해양세력 확대를 위한 전진기지 역할을 하게 된 지역이었으며, 둘째, 몽골의 탐라 로(총관부)지역 통치는 내지의 변원지역과 비슷한 행정시스템을 도입하면서도 탐라의 지역적인 특성을 고려한 다루가치 중심의 지배체제였다. 결과적으로

다양한 몽골인들의 탐라에 이주하여 그들의 문화이입이 성행했었다.

주요시사점으로는 첫째, 정제 거제적 시사점과 둘째, 사회문화적 영향과 시사점 측면으로 구분하여 제시하였다. 추후 후속연구과제로는 이러한 사회문화적 영향 분석과 함께 고려의 목자복, 개가죽 두루마기(전통생활관, 가상체험시스템), 양왕자터, 백백태자 등(감산태평, 2014.3.2.)의 거처지 등과 몽골인들은 문지방을 밟으면 주인의 목을 짓밟는 행동으로 여긴다(박원길, 2003b : 50)는 금기 사항의 제주적 전통 등도 조명이 필요하다. 연구의 한계로는 700여년 간의 공백으로 인한 기록물의 제한으로 인하여 심층적 분석이 곤란하였다는 점이다.

## 참고문헌

- 국립제주박물관(2006). 『몽골의 역사와 문화』 서경문화사.
- 고병익.(1962). “려대 정동행성의 연구(하)” 『역사학보』 제19집, 한국역사학회.
- \_\_\_\_\_.(1999). “동아 삼국인의 상호이해,” 『이화사학연구』 25-26권, 이화사학연구소.
- 고창석.(1984). “려, 원과 탐라와의 관계,” 『제주대논문집』 17집, 제주대학교.
- \_\_\_\_\_.(1998). “‘원고려기사’ 탐라관계기사의 검토 : 13세기 탐라와 원과의 관계,” 『경북사학』 제21집, 경북사학회.
- 권영국.(1994). “원간섭기 고려군제의 변화,” 『14세기 고려의 정치와 사회』 민음사.
- 김구진.(1989.12). “여, 원의 영토분쟁과 그 귀속문제 : 원대에 있어서 고려본토와 동녕부, 쌍성총관부, 탐라총관부의 분리정책을 중심으로,” 『국사관논총』 제7집, 국사편찬위원회 : 65-92.
- 김기선.(2008). 『한, 몽문화교류사』 민속원.
- 김동진.(2010). “조선후기 제주 거주 몽골후손들의 사회적 지위와 변화 : 호적중초에 보이는 ‘대원’가문의 사례분석,” 『지방사와 지방문화』 제13권 제2호.
- 김병구.(1998.4). “안향의 생애와 사상,” 『한국사상과 문화』 제1집, 수덕문화사.
- 김삼수.(1980). “한국소주사 : 「주세법」 (1909)에 이르기까지,” 『숙명여대 논문집』 제20호, 숙명여대.
- 김순규 역.(1997). 『몽골군의 전략, 전술』 국방군사연구소.
- 김일우.(2008). “고려시대 제주지역의 대몽항전 관련 유적과 그 활용방안,” 『한국사지리지리학회』 제8권 제2호, 한국사지리지리학회 : 11-23.
- \_\_\_\_\_.(2005). 『고려시대 제주사회의 변화』 서귀포문화원.
- 김종래.(2009). 『결단의 리더 쿠빌라이 칸』 꿈엔들.
- 김천호.(1997). “몽골인의 식생활문화와 한,몽간의 육식문화비교,” 『민족과 문화』 제6집, 한양대학교 : 155-166.
- 김호동.(2006). “몽골제국과 大元,” 『역사학보』 제192집, 역사학회.
- 남도영.(1969). “조선시대 제주도목장 : 한국목마장 연구의 일단,” 『한국사연구』 제4집, 한국사연구회.
- 모리히라 마사히코.(2001). “제국동방 변경에서 일본을 막는다 : 원제국 속에서 고려의 기능적 위치,” 『13-14세기 고려-몽골관계 탐구』 동북아역사재단.
- 문연식.(2008). 『역주 원고려기사』 선인(고려대변역팀).

- 박용운, 이정신외.(2001). “원나라 간접지배의 실상,” 『고려시대 사람들이야기 1, 정치생활』 신서원.
- 박용운 외.(2003). 『고려시대 사람들 이야기 3, 교육사상 및 문화생활』 신서원.
- 배숙희.(2012.2). “원나라의 탐라 통치와 이주, 그리고 자취,” 『중국사연구』 제76집 : 95-122.
- 박원길.(1999.9). 『몽골의 문화와 자연지리』, 민속원.
- \_\_\_\_\_.(2012). “몽골역사,” 단국대 몽골연구소 편, 『몽골과 한국 미래지향적 관계 발전 방안』 단국대 출판부.
- 박원길, 김기선, 최형원.(2006). 『몽골비사의 종합적 연구』 민속원.
- 사위민.(2009). 배숙희역. 『위대한 통일』 (주)한국학술정보.
- 서혜경, 이효지, 윤덕인.(2000.8). “몽골의 음식문화,” 『비교민속학』 제19집, 한국비교민속학회.
- 에르데니 바타르(2006). “원, 고려지배세력관계의 성격 연구,”(강원대 문학박사학위논문).
- \_\_\_\_\_.(2009). 『팍스몽골리카와 고려』 해안.
- 오타기 마쓰오저, 윤은숙, 임대회 역.(2013.5). 『대원제국』 해안.
- 이개석.(2007.12). “대몽고국-고려 관계 연구의 재검토,” 『사학연구』 제88호.
- 이종수.(2010.3). “우리나라와 몽골의 음식문화 : 제주(탐라)와 몽골음식을 중심으로,” 『세계식품과 농업』 제56호, 제52권 제3호, FAO 한국협회 : 48-57.
- \_\_\_\_\_.(2011.3). “무형문화유산 스토리텔링 마케팅 연구,” 『문화재』 제44권 제1호, 국립문화재연구소 : 222-243.
- \_\_\_\_\_.(2011.10). “한국과 베트남의 음식문화 비교연구,” 『사회과학과 담론』 제4권 제2호, 경북대학교 사회과학연구소 : 67-89.
- \_\_\_\_\_.(2012.6). 「탐라와 몽골의 음식문화 비교연구」. 『탈경계인문학』 pp. 211-242. 제5권 제2호. 이화여대 이화인문과학원.
- \_\_\_\_\_.(2013.8). “서울음식문화 정체성 스토리텔링,” 『인문과학』 제98집, 연세대 인문대: 147-184.
- \_\_\_\_\_.(2013.12). “대원제국의 탐라지배와 문화적 영향,” 『인문학연구』 제21집, 동덕여대인문학연구소 : 1-31.
- 이종수.(2014.6). “몽골제국의 탐라총관부 구조, 기능분석,” 『공공정책과 국정관리』 단국대사회과학연구소 : 3-30.
- 이종수.(2014.8). “13세기 탐라다루가치의 육사집행 사례분석,” 『2014 제15회 전국해양문화학자대회 논문집(자료집2)』 목포대 도서관연구원 : 216-221.
- 이성우.(1984). 『한국식품사』 교문사.
- 장장식.(2010). “문화비교로 본 제주와 몽골의 민속 : 제주의 정체성 탐구를 위한 시론,” 『동아시아문화와 예술』 제7호, 동아시아문화학회 : 35-65.
- 정요근.(2007). “고려 역로망 운영에 대한 원(元)의 개입과 그 의미,” 『역사와 현실』 64, : 제62~65호.
- 잭 웨더포드.(2005). 『징기스칸, 잠든 유럽을 깨우다』 사계절.
- 장동익.(1990). “정동행성의 연구,” 『동방학지』 제67집, 연세대 국학연구원 : 1-85.
- \_\_\_\_\_.(1992). “원의 정치적 간섭과 고려정부의 대응,” 『역사교육논총』 제17집, 역사교육학회: 1-23.
- \_\_\_\_\_.(2001.2). <<원사>>고려관계기사의 어휘집성,” 『역사교육논총』 제26집, 역사교육학회: 679-742.
- 진영일.(2008). 『고대 중세 제주역사 탐색』 제주대 탐라문화연구소.
- 진축삼.(1989). “몽원과 제주마,” 『탐라문화』 제8집, 제주대 탐라문화연구소.

- Buell, P.D.(2003). *Historical Dictionary of the Mongol World Empire*(Lanham, M.d. : Scarecrow).
- Buell, P.D., & Eugene N.Anderson.(2002). *A Soup for the Quan : Chinese Dietary Medicine of the Mongol Era as Seen in Hu Szu-Hui's Yin-Shan Chang-Yao*(London : Kegan Paul).
- Farquhar,D.M.(1981), "Structure and Function in the Yuan Imperial Government," *China under Mongol Rule*, (New Jersey : Princeton University Press).





# 기초자치단체 성과관리 규칙 제정현황 및 내용 분석

최형준(연세대학교 행정학과 박사과정)

유은지(연세대학교 행정학과 박사과정)

이정욱(연세대학교 행정학과 교수)

성과관리의 운영이 조직마다 나르게 나타나는 원인은 조직별로 성과관리 관련 제도의 채택과 그 정도의 차이가 존재하며 조직별로 내·외부적 환경의 차이가 존재하기 때문이다. 이에 본 연구는 기초자치단체별 성과관리 역량의 차이 분석을 위한 첫 번째 단계로 각 기초자치단체가 제정하고 있는 성과관리 관련 법규에 대한 내용분석을 실시함으로써, 추후 성과관리 법규의 재·개정방향을 제시하였다.

분석을 통한 결과는 다음과 같이 정리할 수 있다. 첫째, 기초자치단체 225개 중 성과관리 관련 규칙을 채택하고 있는 기초자치단체는 218곳으로 조사되었다. 또한 규칙을 채택한 기초자치단체 중 143개 기초자치단체는 2003년에 규칙을 제정하여 운영하고 있다. 둘째, 기초자치단체 성과관리 법규를 성과계획 수립, 성과정보 획득, 성과정보 활용의 단계로 구분하여 분석을 실시하였다. 분석 결과 성과계획 수립단계에서는 기초자치단체가 성과관리 시행계획을 통해 당해 연도의 임무·전략 목표등을 명백히해야 함을 제도적 장치를 통해 마련하고 있다. 그러나 중·장기적 관점의 전략계획을 수립하고 있는 기초자치단체는 극히 드문 상황이다. 다음으로 성과정보의 획득 단계에서는 성과정보의 획득, 정기평가, 수시평가. 이해관계자의 참여에 관해 대부분의 기초자치단체에서 제도화를 하고 있었다. 마지막으로 성과정보의 활용 단계에서는 기본적 수준에서 성과정보의 공개, 성과정보를 통한 계획수정은 이루어지고 있으나 인사·예산반영 등의 환류에 관한 규정은 미흡하다. 이상의 연구결과를 토대로 향후 연구방안을 다음과 같이 제시하고자 한다. 첫째, 왜 기초자치단체별 차이가 발생하는지에 관한 연구 질문이 제기된다. 둘째, 성과관리 제도와 성과관리 운영 상, 간극이 존재하는지에 관한 연구 질문이 제기된다. 셋째, 본 연구를 통하여 성과관리 관련 법규가 참여정부인 2003년에 폭발적으로 증가하게 되었음을 분석하였다. 2003년 이전에 성과관리 관련 법규를 제정한 선두주자로서 이들 기초자치단체들이 다른 기초자치단체보다 성과관리 운영 측면의 고도화 현상을 보이고 있는지 분석을 실시해야 한다. 또한 2006년 이후 후발주자들의 성과관리 운영을 분석을 통해 둘간의 성과관리 운영 수준을 비교하는 연구가 이루어져야 할 것이다.

주제어 : 성과관리, 성과관리 규칙, 규칙 제정, 기초자치단체

## I. 서론

성과관리는 1990년대 이후 공공부문 관리개혁의 핵심어(key word)로 논의되어 왔다. 세계의 주요국 정부들은 성과관리를 공공부문의 성과와 책임성을 제고하기 위한 수단으로 채택하여 실시하고 있다. 물론 우리나라도 이러한 흐름에서 예외가 아니다. 신공공관리론적 행정개혁을 표방한 김대중 정부를 기점으로 성과관리가 우리나라 공공부문의 주요 관리개혁 수단으로 도입·시도되기 시작하였고, 이후 정부혁신을 광범위한 영역에 걸쳐 추진한 노무현 정부를 거치면서 다양한 형태로 제도화되어 실행되고 있다. 「정부업무평가기본법」, 「국가재정법」 등은 정부부처 및 재정사업, 공공기관 등에 대한 성과관리 규정을 포함하고 있으며, 이에 맞춰 성과계획의 수립, 성과측정, 성과보고 등 일련의 성과관리 활동이 공공부문에서 전개되는 등 성과관리가 중앙정부 뿐 아니라 지방자치단체로 확산되어 왔다. 지방자치단체 수준에서는 1999년부터 목표관리제가 시행되었으며, 2001년 「정부업무등의평가에관한기본법」의 제정이래로 자체평가를 실시하고 있다. 일부 자치단체의 경우는 평가기본법에 근거하여 성과관리계획을 수립하고, 이에 기초하여 성과지표 및 목표를 설정하며, 연도 말에 목표를 달성하였는지에 대해서 체계적인 성과관리를 하고 있다. 2006년 새로이 제정된 「정부업무평가기본법」도 중앙정부 뿐만 아니라 지방자치단체의 성과관리가 자체평가에 근거하여 이루어지도록 하였으며(제18조), 전략계획에 의한 체계적 성과관리가 이루어지도록 규정하고 있다(박해육, 2007).

그러나 왜 성과관리의 운영이 조직마다 다르게 나타나는 것일까(Lee & Kim, 2012)? 그 이유는 조직별로 성과관리 관련 제도의 채택과 제도의 정도 차가 존재하며, 각 조직마다 내·외부적 환경의 차이가 존재하기 때문이다(Lee & Kim, 2012; Grant, 2008; Katsikeas, Samiee, & Theodosiou, 2006; Venkatraman, 1989; Zajac, Kraatz, & Bresser, 2000).

이에 본 연구는 기초자치단체별 성과관리 역량의 차이 분석을 위한 첫 번째 단계로 각 기초자치단체가 제정하고 있는 성과관리 관련 법규에 대한 내용분석을 실시하고자 한다. 본 연구에서는 조사대상이 되는 자치법규는 행정안전부에서 운영하고 있는 자치법규정보시스템(ELIS, <http://www.elis.go.kr>)에서 수집하였으며, 자치법규시스템에서 검색하지 못하는 지방자치단체의 자치법규를 위하여 전국 지방의회의 사이트상에서 자치법규를 검색하는 방법으로 보완하였다.

## Ⅱ. 이론적 논의 및 연구분석 틀

### 1. 성과관리제도의 의미

#### 1) 성과관리제도의 개념

Walters(1995)는 성과관리를 “조직의 공통목표를 달성하기 위한 일련의 작업 및 개인의 성과와 조직의 성과를 상호 약속된 정량적 및 정성적 지표를 통하여 체계적으로 측정하고 평가함으로써 조직의 활동 및 자원을 효율적, 효과적으로 운영하고자 하는 과정”으로 정의한다. OECD(1995)는 성과관리를 ‘성과향상을 위한 체계적인 접근방법’이라 정의하고 이는 ‘사업 계획관리’ 또는 ‘결과중심관리’라고 하며 대부분 OECD 국가들에서 성과관리는 성과계획, 성과측정, 성과평가의 세 단계로 구분하여 사용하고 있다고 주장한다. Rashid(1999)는 성과관리를 “다층적이고 다영역적인 활동으로서 성과를 모니터링하고 평가하며, 이를 시스템으로 환류시키고 성과격차의 해소방법을 학습시키는 것”으로 정의하고 있다. 또한 Pollitt(2001)는 “공공부문의 전략적 우선순위를 설정하는 한편 이를 조직 전체와 개개인의 구체적 성과목표로 변화시키는 과정”을 성과관리로 정의하며 성과관리가 다층적이고, 다영역적이며, 다의적인 개념을 포함하고 있다고 주장한다. 협의적 의미에서 성과관리는 주로 인사관리를 의미하는 반면, 광의적 의미에서 성과관리는 공공부문의 전략적 우선순위를 설정하고 이를 조직과 개인 단위의 구체적 성과목표로 변화시키는 과정을 의미한다(Pollitt, 2001).

이상의 논의를 종합하여 본 연구에서 강조하는 성과관리는 각 기관이 임무달성을 위해 전략적 관점에서 계획을 수립하고, 효율적 자원 활용을 위한 업무를 추진하며 조직 역량과 성과의 측정을 통해 도출된 성과정보를 조직, 인사, 예산에 반영함으로써 조직 및 정책의 전반적 효율성을 높이고자 하는 것이다.

#### 2) 성과관리 규칙 제정목적 및 근거

종합적 성과관리체계 구축을 위해서는 세부적인 관리 기능이 각각의 정책과 유기적으로 연계되어 있어야 한다. 또한 다수의 부처가 연계된 사업의 경우 이를 종합적으로 관리하기 위한 체계가 마련되고, 성과정보의 수집 방식, 활용 및 공개, 성과관리와 관련한 교육훈련에 대한 공식적인 체계가 형성되긴 위한 법적 근거가 마련되어야 한다(이정옥 외, 2014; Bouchaert & Halligan, 2008). 또한 조직 구성원들의 자발적 참여를 위한 태도변화를 유도하고 조직문화의 형성을 위해서는 제도적 장치가 마련되어 있어야 한다(권기현, 2008).

우리나라 성과관리에 관한 규칙의 법적근거는 「정부업무평가기본법」에 두고 있다. 정부업무평가기본법 제1조는 ‘정부업무평가에 관한 기본적인 사항을 정함으로써 중앙행정기관·지방

자치단체·공공기관 등의 통합적인 성과관리체제의 구축과 자율적인 평가역량의 강화를 통하여 국정운영의 능률성·효과성 및 책임성을 향상시키는 것을 목적으로 한다'라고 규정하고 있다. 또한 성과관리를 정부업무를 추진함에 있어서 기관의 임무, 중·장기 목표, 연도별 목표 및 성과지표를 수립하고, 그 집행과정 및 결과를 경제성·능률성·효과성 등의 관점에서 관리하는 일련의 활동으로 정의하고 있다.

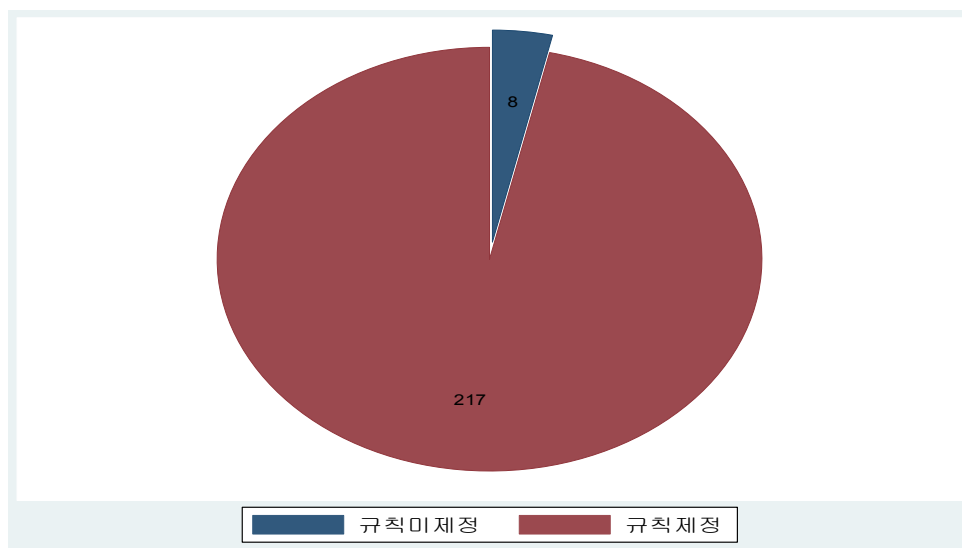
### Ⅲ. 성과관리 규칙 내용 분석

#### 1. 규칙의 제정 현황 및 분석의 틀

##### 1) 성과관리 규칙의 현황

2001년 「정부업무등의평가에관한기본법」의 제정 후, 2006년 「정부업무평가기본법」이 제정되면서 성과관리가 본격화되기 시작하였다. 현재 225개 기초자치단체 중, 성과관리 규칙을 채택하고 있는 기초자치단체는 218개 기초자치단체로서 96.8%를 차지하고 있다. 본 분석을 위해 조사대상이 되는 자치법규는 행정안전부에서 운영하고 있는 자치법규정보시스템(ELIS, <http://www.elis.go.kr>)에서 수집하였으며, 자치법규시스템에서 검색하지 못하는 지방자치단체의 자치법규를 위하여 전국 지방의회의 사이트상에서 자치법규를 검색하는 방법으로 수집하였다. 성과관리 규칙 검색을 위해, 「정부업무평가기본법」조항에서 정의하고 있는 용어(평가, 정부업무평가, 자체평가, 특정평가, 성과관리 등)를 바탕으로 성과관리 관련 규칙을 검색하였다.

〈그림 1〉 기초자치단체 성과관리 규칙 제정 현황



현재 성과관리에 관한 규칙을 제정하고 있지 않은 기초자치단체는 <표 1>과 같다.

<표 1> 성과관리 규칙 비채택 기초자치단체

구분	기초자치단체	비고
대구광역시	동구	
경기도	포천시	포천시 기획업무규칙
충청남도	공주시	공주시 기획업무규칙
	부여군	부여군기획업무규칙
	청양군	청양군기획업무규칙
경상북도	상주시	

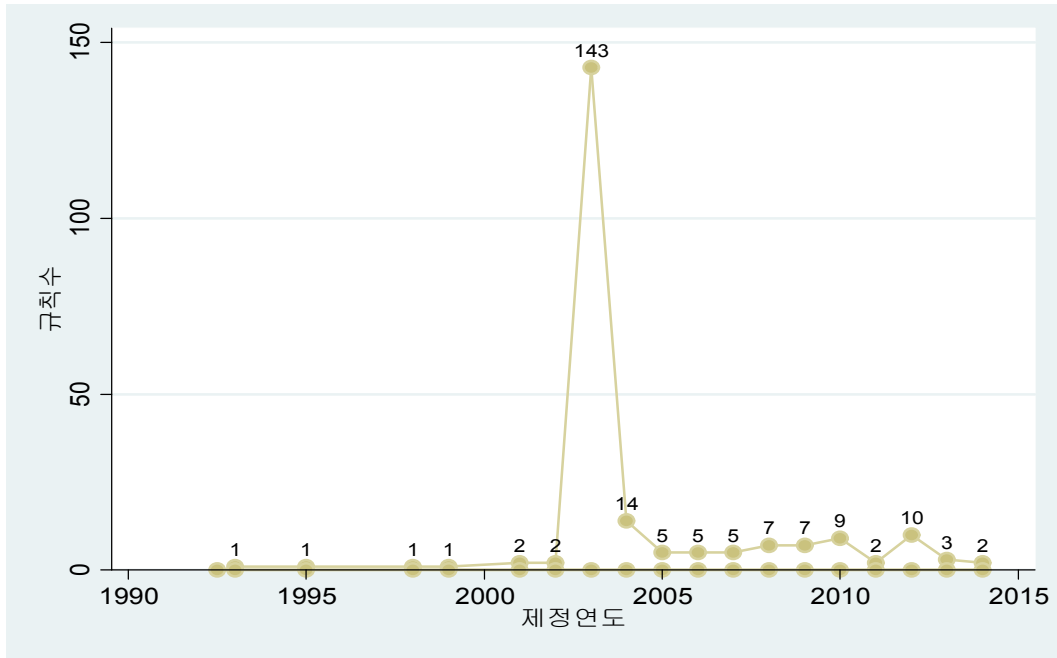
성과관리 관련 규칙을 채택하고 있지 않은 기초자치단체 7곳은 대구광역시 동구, 경기도 포천시, 충청남도 공주시, 부여군, 청양군, 경상북도 상주시로 나타났다. 특히 충청남도의 경우, 전국 7곳의 기초자치단체 중 3곳의 기초자치단체가 성과관리 관련 규칙을 채택하고 있지 않은 것으로 나타났다. 포천, 공주, 부여, 청양의 경우, 성과관리에 관한 규칙이 아닌 기획업무규칙<sup>1)</sup>을 제정하고 있다.

## 2) 제도화과정

성과관리 관련 규칙은 2001년 「정부업무등의평가에관한기본법」의 제정 후 급격히 증가하였다. 특히 2003년 참여정부 출범 후 정부혁신지방분권위원회 발족을 통해 한국적인 성과관리 체계의 구축, 상시적이고 체계적인 기능분석, 정부기능의 합리적 조정과 조직의 재설계, 업무수행 절차의 재설계를 정부혁신을 위한 방안으로 제시하였다(김순은, 2004). 이러한 측면에서 2002년까지 7개 기초자치단체에서 제정되어오던 성과관리관련 규칙이 2003년 들어 143개(63%) 기초자치단체에 의해 제정되었다. 2003년 정부혁신을 위한 방안이 제시되기 전 성과관리 관련 법규를 제정하고 있는 기초자치단체는 총 8곳으로 강원도 인제군(1993), 전남 강진군(1995), 경기도 구리시(1998), 전남 영암군(1999), 경기도 군포시(2001), 전남 광양시(2001), 서울특별시 강남구(2002), 광주광역시 남구(2002)이 이에 해당한다.

1) 기획업무규칙은 기획조정과 심사분석에 관한 기준과 절차의 대강을 정하여 지방행정의 건전한 운영을 도모함을 목적으로 하며 기획조정을 요하는 대상으로 중·장기계획, 기본운영계획과 예산, 물자수급계획 등을 대상으로 함. 해당 기초자치단체의 기획업무규칙은 계획 등 기획조정만을 목적으로 하는 반면 성과측정, 평가, 활용에 관한 목적을 갖추지는 않고 있음.

〈그림 2〉 연도별 규칙제정 수



### 3) 분석의 틀 구성

성과관리제도는 ‘성과계획의 수립’, ‘성과정보의 획득’, ‘성과정보의 활용’등 세 가지 단계로 구성된다(Wholey, 1999). 본 연구에서 선정된 성과관리 관련 규칙을 내용적으로 분석하기 위해서 규칙의 분석 항목을 구성하는 것이 필요하다. 이를 위해 규칙의 분석 항목을 도출하고자 선행 연구 검토를 통해 성과관리제도의 기본체계를 통해 분석 틀을 구성하였다.

#### (1) 성과계획 수립

Kravchuk & Schack(1996)은 성과계획이 성과관리에서 주요 요소임을 강조하면서 분명하고 일관된 미션, 전략, 목표를 수립하는 것임을 강조한다. 또한 측정을 위한 사전 작업으로서 성과계획을 통해 프로그램의 구조를 합리화 하여야 함을 강조한다.

또한 성과관리는 성과측정을 기초로 운영되지만, 성과측정 역시 합리적 프로그램 구조가 바탕이 되어야 타당하고 신뢰성 있게 측정될 수 있으므로 성과계획이 성과관리에서 중요한 요소로 작용한다. 성과계획은 구성원에게 기관이 달성하려는 목표를 명확하게 전달하고 이해할 수 있도록 돕는 역할도 수행하여야 한다(Joyce, 1997; Locke & Latham, 1990; 박경원 외, 2011).

성과계획은 정부 각 기관의 임무·전략목표·성과목표를 기관이 수행하는 과제·사업 활동과 체계적으로 연계시켜 달성하고자 하는 미래의 활동계획을 의미한다(이인섭·금재덕, 2007). 다양한 이해관계자와 함께 외부환경의 변화를 평가하고, 기관의 임무 설정 및 이에 따른 전

략목표의 수립과 이러한 목표를 달성하기 위한 자원의 배치를 시도하는 과정이 바로 성과계획의 수립 단계이다

성과계획서 작성 시, 조직의 미션, 비전, 전략목표와 성과목표 그리고 이를 측정하기 위한 성과지표가 포함되어야 한다. 성과지표의 역할은 성과측정을 위한 핵심 업무의 지표화에 있기 때문에 조직 구성원 각각의 업무를 객관적으로 정확하게 반영하여 하며 성과지표는 유사한 업무에 대한 평가기준에서의 일관성을 가져야 하며, 전문가와 업무담당자등 지표에 관한 이해관계자 간의 지표의 적절성에 관한 명확한 합의가 있어야 한다(Poister, 2003).

### (2) 성과정보 획득

성과정보 획득 단계는 성과측정을 통해 조직의 성과정보를 획득하는 단계로서 성과측정은 기본적으로 감시와 보고를 목적으로 하는데 성과측정을 통해 정부 사업 수행을 위해 투입되는 자원과 거래에 초점을 맞추고 있으며, 효율성, 생산성, 서비스 품질, 결과 등과 같은 정보를 확보하고자 한다. 성과측정을 통해 생성된 정보는 관리자, 선출직 공무원, 입법부, 정부 위원회 등에 보고되어 정부 운영 과정에서의 책임성을 제고하는데 활용된다(국무총리실, 2012). 따라서 성과측정은 전략기획, 예산 및 재무관리, 사업관리, 사업평가 등을 목적으로 하는 정보를 생성한다는 측면에서 의미를 지니고 있다.

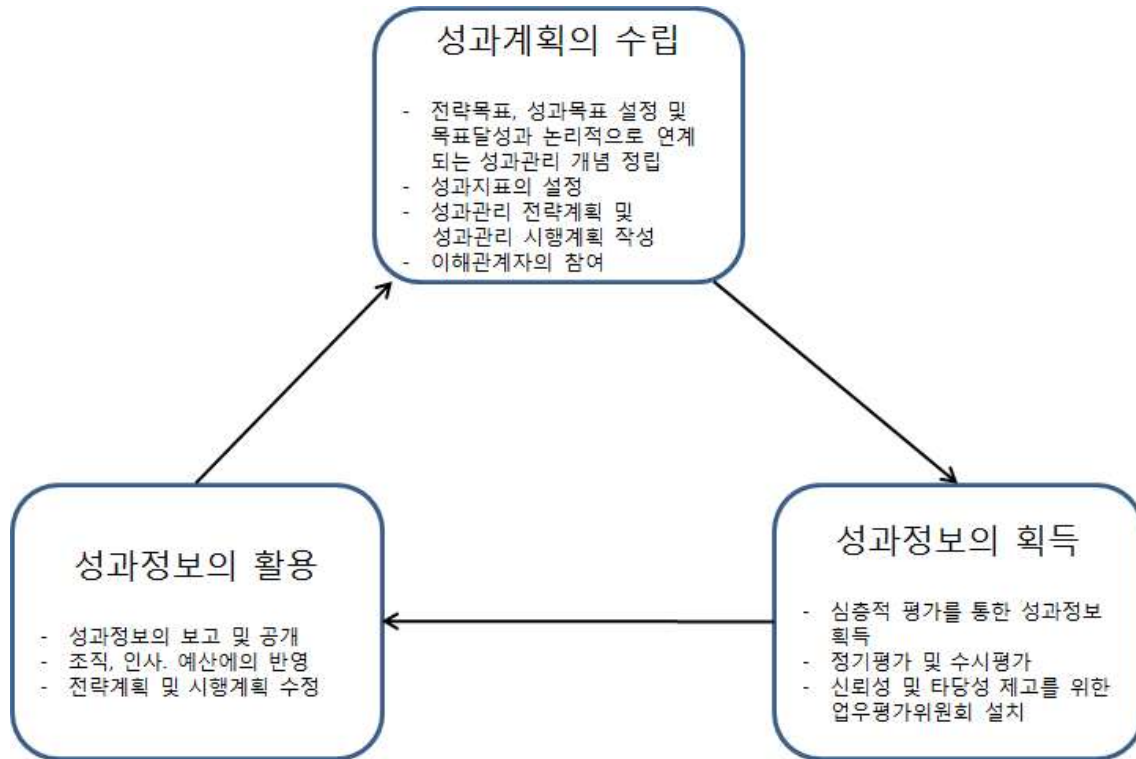
### (3) 성과정보 활용 및 환류

성과평가를 통해 획득되어지는 성과정보는 정부가 업무수행을 위해 필요로 하는 투입 및 과정에 대한 정보를 비롯하여 업무수행의 결과로 나타나는 산출물과 효과성에 관한 정보를 의미한다(금재덕·원종학, 2012).

성과관리를 통해 도출된 성과정보의 활용은 환류를 통해 후속적인 성과계획의 수립과 조직운영의 전반에 반영되는데 성과평가를 통한 성과정보가 제대로 활용되지 못할 경우, 효율적 성과관리가 이루어지지 못한다(김형진·한인섭, 2011:131). 이러한 측면에서 성과측정, 성과평가 결과가 가장 주요한 성과정보이며(이윤식, 2007) 성과정보의 활용은 성과관리의 성패와 밀접하게 관련되어 있다(박해육·장혜윤·최정우, 2013).

성과정보는 조직학습, 조직운영이나 정책추진의 방향 설정, 조직 통제, 책임성 확보 등을 위해 활용되며(Van Dooren et al., 2010), 전략 목표에 따른 배분 유도과 관리자들의 목표 달성 의식과 결과에 대한 책임성 배양에 영향을 미친다(Moynihan & Andrews, 2010). 또한 생산기능의 투명성 확보, 학습욕구의 증가 및 업무과정의 개혁을 통해 기술적 효율성 제고를 가능하게 한다(Moynihan & Andrews, 2010).

〈그림 3〉 성과관리제도 체계



자료: 이세구, 2003; 이인섭·금재덕, 2007; 금재덕 외, 2014, 재수정

## 2. 규칙의 내용분석

### 1) 성과계획 수립

성과계획 수립 단계를 총 5개 항목(성과관리개념 정립, 지표설정, 전략계획 수립, 시행계획 수립, 이해관계자 참여)으로 세분화하여 기초자치단체의 성과관리 관련 규칙을 분석하였다.

분석결과, 전체 5개 항목의 성과계획 수립 내용 중 당해 연도의 성과목표를 달성하기 위한 연도별 ‘시행계획 수립’은 성과관리 관련 규칙을 채택하고 있는 기초자치단체 218개 중 206개가 채택하고 있는 것으로 나타났다. 그리고 성과목표의 달성도를 측정하는 기준으로 측정 결과를 어떻게 관리할 것인지를 제시해주는 ‘지표설정’이 145개로 65%로 나타났다. 다음으로 이해관계자 참여 101개(46%), 성과관리 개념정립 62개(28%), 전략계획 수립 18개(8%) 순으로 드러났다.



〈표 2〉 기초자치단체별 성과계획 수립

구분	성과계획 수립				
	성과관리 개념정립	지표설정	전략계획수립	시행계획수립	이해관계자 참여
서울 (25)	9(36)	23(92)	0(0)	23(92)	7(28)
부산 (16)	4(25)	12(75)	2(12)	15(93)	1(6)
대구 (7)	2(28)	1(14)	0(0)	7(100)	2(28)
인천 (10)	7(70)	10(100)	0(0)	10(100)	0(0)
광주 (5)	1(20)	1(20)	0(0)	3(60)	4(80)
대전 (5)	2(40)	3(60)	1(20)	5(100)	4(80)
울산 (5)	1(20)	1(20)	0(0)	5(100)	5(100)
경기도 (30)	10(33)	15(50)	2(6)	25(83)	5(16)
강원도 (18)	2(11)	18(100)	0(0)	18(100)	17(94)
충북 (11)	0(0)	10(90)	0(0)	11(100)	7(63)
충남 (12)	8(66)	11(91)	4(33)	12(100)	7(58)
전북 (14)	5(35)	14(100)	3(21)	14(100)	13(93)
전남 (22)	3(13)	4(18)	0(0)	20(90)	22(100)
경북 (22)	3(13)	4(18)	1(4)	22(100)	3(13)
경남 (18)	5(27)	18(100)	5(27)	16(89)	4(22)
총 (220)	62(28)	145(65)	18(8)	206(93)	101(46)

2) 성과정보 획득

성과정보 획득 단계는 성과정보를 어떻게 수집하는 것인가가 강조된다. 성과정보 획득 단계는 총 4개 항목(정기평가, 수시평가, 평가위원회 설치, 평가를 통한 성과정보의 획득)으로 세분화하여 내용을 분석하였다.

분석 결과, 기초자치단체에서 전체 4개 항목 모두 중요하게 채택하고 있는 것으로 나타났

다. 특히 평가의 공정성과 객관성, 신뢰성을 확보하기 위해 모든 기초자치단체에서 평가위원회에 관한 사항을 규칙에 마련함으로써 업무평가의 실시와 평가기반의 구축을 체계적·효율적으로 추진하고 있다. 또한 평가를 통한 성과정보를 획득, 정기평가, 수시평가<sup>2)</sup>에 관한 사항 모두 대부분의 기초자치단체에서 적용하고 있는 것으로 드러났다.

〈표 3〉기초자치단체별 성과정보획득

구분	성과정보 획득			
	성과정보 획득	정기평가	수시평가	평가위원회 설치
서울 (25)	23(92)	24(96)	24(96)	25(100)
부산 (16)	16(100)	14(87)	15(93)	16(100)
대구 (7)	7(100)	7(100)	7(100)	7(100)
인천 (10)	10(100)	10(100)	10(100)	10(100)
광주 (5)	5(100)	5(100)	5(100)	5(100)
대전 (5)	5(100)	5(100)	5(100)	5(100)
울산 (5)	5(100)	5(100)	5(100)	5(100)
경기도 (30)	27(90)	24(80)	23(76)	30(100)
강원도 (18)	18(100)	18(100)	17(94)	18(100)
충북 (11)	11(100)	11(100)	11(100)	11(100)
충남 (12)	12(100)	12(100)	11(91)	12(100)
전북 (14)	14(100)	14(100)	14(100)	14(100)
전남 (22)	22(100)	22(100)	21(95)	22(100)
경북 (22)	22(100)	22(100)	20(90)	22(100)
경남 (18)	18(100)	18(100)	18(100)	18(100)
총 (220)	215(97)	211(96)	206(93)	220(100)

- 2) 강원도의 경우, 수시평가의 형태로서 ‘특정과제평가’라는 용어로 수시평가를 채택하고 있음. 특정과제평가의 정의는 시민의 관심도가 높거나 현안으로 대두되는 사안, 제도적 개선이 필요한 사안 등에 대한 수시로 평가하는 것을 말한다. 강원도의 총 18개 기초자치단체 중 14개 기초자치단체가 특정과제평가 용어를 사용하고 있다. (동해시, 삼척시, 속초시, 춘천시, 태백시, 고성군, 양구군, 양양군, 영월군, 인제군, 정선군, 철원군, 평창군)

### 3) 성과정보 활용

성과지표별로 측정된 성과정보는 성과목표를 수정하거나 사업을 변경하고 다른 사업을 추진할 때 참고자료로 활용된다(금재덕 외, 2014). 성과정보 활용 단계는 총 5개 항목(성과정보의 보고 및 공개, 조직반영, 인사반영, 예산반영, 계획수정)으로 세분화하여 내용을 분석하였다.

분석 결과, 기초자치단체에서 ‘성과정보의 보고 및 공개’가 총 220개 기초자치단체에서 216개 기초자치단체가 채택하고 있는 것으로 드러났다. 또한 성과정보를 통한 계획 수정의 경우, 207개 자치단체가 채택하고 있었다. 다음으로 성과정보를 조직에 반영하는 기초자치단체는 186개, 책임성 향상을 위한 예산반영, 인사반영은 각각 147개, 138개로 분석되었다.

〈표 4〉 기초자치단체별 성과정보 활용

	성과정보 활용				
	성과정보의 보고 및 공개	학습(조직반영)	책임성		계획수정
			인사반영	예산반영	
서울 (25)	24(96)	24(96)	24(96)	24(96)	23(92)
부산 (16)	16(100)	15(94)	13(81)	13(81)	15(93)
대구 (7)	7(100)	6(85)	3(43)	7(100)	6(85)
인천 (10)	10(100)	10(100)	10(100)	10(100)	10(100)
광주 (5)	5(100)	5(100)	5(100)	3(60)	5(100)
대전 (5)	5(100)	5(100)	3(60)	3(60)	5(100)
울산 (5)	5(100)	5(100)	1(20)	1(20)	5(100)
경기도 (30)	27(90)	19(63)	16(53)	18(60)	23(76)
강원도 (18)	18(100)	17(94)	2(11)	2(11)	18(100)
충북 (11)	11(100)	11(100)	3(27)	9(81)	11(100)
충남 (12)	12(100)	11(91)	12(100)	12(100)	11(91)
전북 (14)	14(100)	14(100)	4(28)	4(28)	14(100)
전남 (22)	22(100)	22(100)	20(90)	19(86)	21(95)

경북 (22)	22(100)	4(18)	4(18)	4(18)	22(100)
경남 (18)	18(100)	18(100)	18(100)	18(100)	18(100)
총 (220)	216(98)	186(84)	138(62)	147(67)	207(94)

#### 4) 성과관리 규칙 평가

이상에서 살펴본 기초자치단체의 성과관리 관련 규칙을 내용 분석을 통해 평가하면 다음과 같다. 첫째, 성과관리 관련 규칙을 채택하고 있는 213개 기초자치단체 중, 143개(63%)의 규칙이 2003년에 제정되었음을 분석하였다. 이는 성과관리 관련 규칙이 지방정부의 적절성과 필요성의 측면에 대한 중앙정부의 공식적·비공식적인 압력으로 작용되어 성과관리 관련 규칙을 제정하게 되는 등 강압적 동형화에 따른 현상이 판단되어진다. 또한 기초자치단체간 성과관리 관련 규칙의 목적이 차별화되지 못하고 있다. 성과관리 관련 규칙이 기초자치단체들의 특성을 반영하기 위해서는 지역 특성을 담은 규칙의 제목과 목적, 개념 정립이 이루어져야 할 것이다.

둘째, 기초자치단체를 대상으로 성과계획 수립, 성과정보 획득, 성과정보 활용에 대해 분석한 결과, 공통적으로 제도적 기반이 잘 구축되어있는 성과관리 단계는 성과측정 및 평가를 다루고 있는 성과정보 획득단계로 나타났으며 다음으로 성과계획 수립 체계로 나타났다.

성과계획 수립단계 과정에서 성과관리 시행계획은 대부분의 기초자치단체에서 수립하고 있다는 점에서 당해 연도의 임무·전략목표, 성과목표 및 지표에 관한 계획을 수립을 통해 해당 조직의 목표가 뚜렷하게 나타남을 볼 수 있다. 그러나 성과계획 수립 과정에서 중·장기적 관점의 전략계획을 수립하고 있는 기초자치단체는 극히 드문 상황이다. 기초자치단체의 중·장기적 사업의 타당성을 검토하고 성과목표와 측정지표의 연계성이 확보되기 위해서 중·장기적 관점의 전략계획을 제도화하고 타당성 있는 성과정보의 획득을 위해 이해관계자의 참여를 명시화하는 것이 보다 바람직하다고 할 수 있다.

성과정보의 획득 단계에서는 성과정보의 획득, 정기평가, 수시평가, 이해관계자의 참여에 관해 대부분의 기초자치단체에서 적용하고 있다. 그러나 측정 및 평가를 통해 정보를 획득하는 본 단계에서 성과목표와 측정 간의 연계성에 대한 제도적 차원이 마련되어 있지 못하다. 다양한 이해관계자의 관심에 따라 성과정보가 달라질 수 있지만 성과계획 수립단계, 성과정보의 획득 단계에서 성과목표와 측정방식 간 연계성의 제도화를 통해 실질적 성과정보를 확보 할 필요성이 있다.

성과정보의 활용은 예산편성과 조직관리 과정, 사업에 대한 의사결정을 통한 계획수정, 인사관리, 획득된 성과정보가 공개되는 수준에 의해 평가될 수 있다(Bouchaert & Halligan,

2008). 즉 성과정보의 활용을 통해 정부업무성과 향상이 성과관리의 핵심이다(Wholey, 1998). 본 분석을 통해 성과정보의 공개와 같은 기본적 수준에서 성과정보의 활용이 이루어지고 있음을 분석하였다. 그러나 성과정보를 인사·예산에 반영하는 등 책임성 향상을 위한 제도장치는 마련되어 있지 못하며 성과정보를 조직에 반영하는 학습에 대한 제도장치 역시 마련되어 있지 못하다. 조직전체 차원에서 의사결정의 질을 제고하기 위해서는 성과정보의 인사·예산에 반영하여 책임성을 제고하고 조직에 적극 반영하는 등의 학습과정을 제도적으로 마련할 필요성이 있다.

#### IV. 결론 및 향후 연구방안

성과관리 관리 규칙은 기초자치단체의 통합적 성과관리 체제의 구축과 자율적 평가역량의 강화를 통하여 자치단체 운영의 능률성·효과성·책임성을 향상을 위한 법제적인 근거를 마련하기 위해 제정되었다. 따라서 기초자치단체 성과관리 운영의 효율성 측면에서 볼 때 이들 규칙은 매우 중요한 장치라고 할 수 있다. 이에 본 연구는 현재 기초자치단체의 성과관리 관련 규칙 제정 현황을 조사하여 분석을 실시하였다. 조례의 내용 분석한 연구의 결과는 다음과 같다.

첫째, 기초자치단체 225개 중 성과관리 관련 규칙을 채택하고 있는 기초자치단체는 218곳으로 조사되었다. 또한 규칙을 채택한 기초자치단체 중 143개 기초자치단체는 2003년에 규칙을 제정하여 운영하고 있다. 이는 성과관리 관련 법규의 제정이 중앙정부에 의한 강압적 동형화 현상으로 판단할 수 있다. 이렇게 한해에 성과관리 관련 규칙이 제정되어지면서 성과관리 관련 규칙의 목적과 내용이 차별화되고 있지 못한 실정이다.

둘째, 기초자치단체 성과관리 법규를 성과계획 수립, 성과정보 획득, 성과정보 활용의 단계로 구분하여 분석을 실시하였다. 분석 결과 성과계획 수립단계에서는 기초자치단체가 성과관리 시행계획을 통해 당해 연도의 임무·전략 목표등을 명백히해야 함을 제도적 장치를 통해 마련하고 있다. 그러나 중·장기적 관점의 전략계획을 수립하고 있는 기초자치단체는 극히 드문 상황이다. 다음으로 성과정보의 획득 단계에서는 성과정보의 획득, 정기평가, 수시평가. 이해관계자의 참여에 관해 대부분의 기초자치단체에서 제도화를 하고 있었다. 마지막으로 성과정보의 활용 단계에서는 기본적 수준에서 성과정보의 공개, 성과정보를 통한 계획수정은 이루어지고 있으나 인사·예산반영은 각각 62%, 67% 밖에 반영이 되고 있지 못한 것으로 조사되었다.

이상의 연구결과를 토대로 향후 연구방안을 다음과 같이 제시하고자 한다. 첫째, 본 연구가 진행되게 된 큰 틀 측면에서 왜 기초자치단체별 차이가 발생하는지에 관한 연구 질문이

제기된다. 제도의 활용 및 체계적인 성과관리는 각 기관의 리더십, 인적·물적 자원의 확보와 배분, 사업활동, 집행과정 등을 포함한 다양한 요인의 영향을 받기 때문에(이경준·정동섭, 2004; 최정우·류영아·박해욱, 2013; Boyne, 2010) 성과관리제도를 도입·운영하고 있는 지방자치단체 간에도 성과관리 운영수준과 성과 향상의 수준의 차이가 발생하게 된다.

둘째, 성과관리 제도와 성과관리 운영 상, 간극이 존재하는지에 관한 연구 질문이 제기된다. 성과관리 관련 법규 제정 등의 법·제도적인 발전을 통한 성과관리의 개선이 성과중심의 운영에 기여하고 있는지는 별개의 문제가 될 수 있기 때문이다(공병진, 2012). de Lancer Julnes & Holzer(2001)는 성과측정과 같은 성과관리제도의 구현은 채택과 활용이라는 두 가지 측면의 구성으로 이루어진다고 보고 단지 정책의 채택만으로는 정책이 활용 될 수는 없다고 논한다(de Lancer Julnes & Holzer, 2001). 즉, 정부가 법령 등을 통해 성과관리체제의 도입을 요구하더라도 정치적 맥락 등 다양한 영향 요인에 따라서 관련 정책이 집행은 다르게 구형될 수 있는 것이다(Holzer & Gabrielian, 1998). 특히 정책결정자들이 상징적 행동(symbolic action)으로 정책을 채택할 경우(Korman & Glennerster, 1985; Pettigrew, Ferlie & Mckee, 1992)에는 제도의 도입에만 관심을 기울이고, 실행을 도외시함으로써 법령이나 행정규정과 같은 외부요건의 형식화로 인해 제도의 의도와는 다르게 적용될 수 있다.

셋째, 본 연구를 통하여 성과관리 관련 법규가 참여정부인 2003년에 폭발적으로 증가하게 되었음을 분석하였다. 2003년 이전 성과관리 관련 법규를 제정한 기초자치단체는 총 8곳이며 2006년 정부업무평가기본법 제정 후 성과관리 관련 규칙을 제정한 자치단체는 45곳이다. 그렇다면 2003년 이전에 성과관리 관련 법규를 제정한 선두주자로서 이들 기초자치단체들이 다른 기초자치단체보다 성과관리 운영 측면의 고도화 현상을 보이고 있는지 분석을 실시해야 한다. 또한 2006년 이후 후발주자들의 성과관리 운영을 분석을 통해 둘 간의 성과관리 운영 수준을 비교하는 연구가 이루어져야 할 것이다.

본 연구는 다음과 같은 한계점을 지니고 있다. 우선, 단순 기술통계를 바탕으로 논의를 전개하였다는 점이다. 이로 인해 각 변수가 지니고 있는 효과를 통제하고 명확한 인과관계를 도출하는데 한계가 존재한다. 추후연구에서는 다양한 분석방법에 대한 고려를 통해 다양한 논의를 전개하는 것이 필요하다. 다음으로 성과관리 관련 규칙의 비교에 초점을 맞추으로써 규칙의 제·개정 과정, 성과관리 운영실태 등이 반영되지 못한 점이 이 연구의 한계이다.

## 참고문헌

- 권기현, 2008. “정책학의 논리: 현대 정책이론의 창조적 탐색”, 박영사  
 금재덕·양승범·이정욱·조문석·정장훈, 2014. “성과관리제도의 운영실태에 관한 분석: 중앙행정기관을 중심으로”, 현대사회와 행정, 24(1): 189-212

- 금재덕·원종학. “성과정보 신뢰성 제고를 위한 통제시스템 구축 방안: 영국과 한국사례 비교·분석을 중심으로”, 한국정책연구, 12(1): 59-75
- 김순은. 2004. “정부혁신과 지방분권 개혁: 한, 일간 비교분석”, 지방정부연구, 8(1): 1-28
- 김형진·한인섭. 2011. “평가결과 활용의 영향요인 탐색”, 정책분석평가학회보, 21(2): 129-157
- 박경원·임태중·이주혜. (2011). 공공부문의 성과관리가 조직성공에 미치는 영향. 회계연구. 16(3): 75-98.
- 박해육·장혜윤·최정우. 2013. “성과정보 활용의 영향요인에 관한 실증분석”, 지방행정연구, 27(3): 353-383
- 이경준·정동섭, 2004, “지방공기업의 경영활성화 방안, 지방공기업의 실태 및 개선방안: 단계적 민영화 KT&G 경영사례를 중심으로”, 인적자원관리연구, 10: 103-122
- 이세구. 2004. “성과관리제도의 도입사례: 서울시 성과주의 예산제도”, 서울시정개발연구원
- 이윤식. 2007, “우리나라에 있어서 성과관리를 위한 평가의 개선방안에 관한 연구: 중앙부처 사례를 중심으로”, 정책분석평가학회보, 17(3): 1-30
- 이인섭·금재덕. 2007. 성과관리 시행계획(성과계획) 수립 및 평가 방법, 국회예산정책처
- 이정욱·정장훈·조문석. 2014. “정부 성과관리에 관한 비교연구: 한국, 미국, 호주의 성과관리제도를 중심으로”, 현대사회와 행정, 24(2): 279-307
- 최정우·류영아·박해육. 2013. “지방자치단체 성과관리 영향요인에 관한 연구: 지방자치단체 공무원의 인식을 중심으로”. 한국행정학보, 47(3): 285-308
- Bouckaert, G., and Halligan, J. (2008). *Managing Performance: International Comparisons*. NewYork: Routledge.
- de Lancer Julnes, P. and Holzer, M. (2001). “Promoting the Utilization of Performance Measures in Public Organizations: An Empirical Study of Factors Affecting Adoption and Implementation”, *Public Administration Review*, 61(6): 693-708.
- Grant, R.M. (2008). *Contemporary strategy analysis* (6th ed.). Malden, MA: Blackwell.
- Holzer, Marc & Vatche Gabrielian. (1998). Five Great Ideas in Public Administration. in *Handbook of Public Administration*, 2nd ed., ed. by J. Rabin, W. Hildreth & Gerald Miller, 49-101. New York: Marcel Dekker.
- Joyce, Philip G. (1997). “Using performance measures for budgeting: A New Beat, or Is It the same old tune? in using performance measurement to improve public and nonprofit programs.” *New Directions for Evaluation*, 75. edited by Kathryn E. Newcomer: 45-61.
- Katsikeas, C., Samiee, S., & Theodosiou, M. (2006). Strategy fit and performance consequences of international marketing standardization. *Strategic Management Journal*, 27(9), 867-890.
- Kravchuck, Robert S. & Schack, Ronald W. (1996). “Designing effective performance measurement systems under the government performance and results act of 1993.” *Public Administration Review*, 56(4): 348-358.
- Lee, Jung Wook, & Kim, Seok Eun. (2012). "Searching for a Strategic Fit: An Empirical Analysis of the Conditions for Performance Management Implementation in U.S. Federal Agencies", *Public Performance & Management Review*, 36(1): 31-53.
- Locke, E. & Latham, G. P. (1990). *A Theory of Goal Setting and Task Performance*, Prentice-Hall,

Englewood-Cliffs, NJ.

- Poister, T. H. (2003). *Measuring Performance in Public and Non-profit Organizations*. CA: Jossey- Bass.
- Pollitt, C. (2001). "Integrating Financial Management and Performance Management", *OECD Journal on Budgeting*, 1(2): 7-37
- Venkatraman, N. (1989). The concept of fit in strategy research: Toward verbal and statistical correspondence. *Academy of Management Review*, 14(3), 423-444.
- Wholey, J. (1999). "Performance-Based Management: Responding to the Challenges". *Public Productivity and Management Review*, 22(3), 288-307.
- Zajack, E.J., Kraatz, M.S., & Bresser, R.K. (2000). Modeling the dynamics of strategic fit: A normative approach to strategic change. *Strategic Management Journal*, 21(4), 429-453.

자치법규정보시스템 홈페이지:

<http://www.elis.go.kr>



## **THE ROLE OF LOCAL GOVERNMENT IN DISASTER MANAGEMENT**

### **The Case of Philippines Local Governments' Response to Typhoon Yolanda (Haiyan)**

Rey Evince R. Valencia  
2014 GMPA, SNU-GSPA  
rhei.valencia@gmail.com

#### **INTRODUCTION**

The Philippines' exposure to disasters is to a significant extent due to the country's geographical and physical characteristics. It is the world's largest archipelago composed of more than 7,100 islands. It lies along the Western Pacific Basin, the world's busiest typhoon belt, with the average of 20 typhoons hitting the country each year. Coastal and extended swamp areas are prone to floods and storm surges during typhoons. The country is further part of the Circum-Pacific seismic belt and lies in between two major tectonic plates, whose movements create mountain ranges, islands, volcanoes, earthquakes and tsunamis.

The majority of Filipinos have incomes that cannot provide for the most basic needs such as food, clothing and shelter. When hazards strike, poor people suffer more than the rich, because they lack the means to protect themselves and recover easily. Instead, they become more indebted or are forced to sell their limited properties, further undermining their basic means for survival. The rich can afford two- to three-storey houses to have protection against floods or can easily transfer residence to a safer location. Over time, poor people have developed coping strategies to adjust to recurring hazards. But, the worsening economic conditions can cause these coping strategies to fail.

For the majority of the Filipino people, disasters have become part of their "normal" life. They experience difficulties but they find ways to survive. Their sources of livelihood are unstable and their income is often insufficient to sustain the family's basic needs. Most families suffer from food shortages and malnutrition. When disasters strike they become more indebted because they have little or no savings. Because they are poor, they cannot afford strong houses nor live in safe locations. Due to low education level, they have limited access to information and low awareness of hazard risks and what they can do to protect themselves. When disasters strike, their already poor health condition worsens, and makes them more vulnerable for infections and epidemics.

In a country where disasters are so prevalent, one would expect the government to play a crucial role in addressing disasters in order to protect its population.

### **The Case of Typhoon Yolanda (International Name Haiyan)**

Typhoon Yolanda struck the Philippines on November 8, 2013. Super typhoon Yolanda, international name Haiyan, was one of history's strongest recorded typhoons to make landfall, totally overwhelming local government units (LGU) as coastal communities were shattered. The worst hit provinces were Leyte and Eastern Samar, with a combined population of 2.3 million.

Local governments, as first responders in disaster-prone communities, were so overwhelmed by the destruction and loss of lives that just following regular immediate response procedures was challenging at best, and impossible in those hardest-hit areas.

The Philippines has in place specific disaster risk reduction and management policies: the National Disaster Risk Reduction Management (National DRRM) law and its Implementing Rules were passed in 2010. The law highlights the role of local governments in disaster mitigation and preparation through the DRRM Councils at every tier of the government, including barangays (villages), municipalities, provinces, and the national government. The law states that each local government must allocate 5 percent of their national internal revenue allotment for disaster preparedness. However, the complexity of large-scale disasters such as Typhoon Yolanda undermines existing policies and structures.

Authorities now estimate that over 14 million people have been affected, including four million displaced. The estimated death toll is at 6,200 with more than 1,700 missing. In addition, assessments revealed that an estimated 1.1 million houses had been damaged or destroyed and nearly 5.6 million people required food assistance.

### **The Philippine Government Preparation**

The Department of the Interior and Local Government (DILG), through emails and text messages, informed all mayors and governors in the Bicol Region, Eastern and Western Visayas, and the MIMAROPA area to activate their Local Disaster Risk Reduction and Management Councils (LDRRMCs) and 24-hour disaster monitoring systems. LDRRMC units are led by the heads of local government, and are responsible for alerting their people and communities. Regional and provincial DILG directors also announced warnings and alerts over local radio stations in their respective areas. The Official Gazette published warnings on storm surges, as well as other advisories from national agencies.

Local government units (LGUs) in Iloilo City, Miag-ao, Oton, Sta. Barbara, Ajuy, and Concepcion conducted pre-emptive evacuations. The same kinds of evacuations were done in Catbalogan,

Samar; and Salcedo, Guiuan, Oras, and all of Eastern Samar; Tacloban City and Tolosa in Leyte; Gigaquit, Surigao del Norte; and Gingoog in Misamis Oriental.

The preparations that government made were three-fold:

- Maximizing every opportunity and every avenue to warn the public of the coming typhoon and its effects—from utilizing official channels, to media.
- Anticipating immediate needs, and prepositioning the necessary goods to meet these needs—from relief packs, to medicine and other health supplies.
- Mobilizing personnel and equipment to ensure that soldiers, policemen, and other essential personnel in affected areas, and nearby provinces, can readily respond to the disaster.

Preparations for Yolanda were indeed extensive, ensuring that all levels of government—from national government down to LGUs—were undertaking operations to minimize loss of life and enable an immediate response in the aftermath of the typhoon.

### **The Philippine Government Response**

The initiative of a provincial government putting its own house in order by carrying out real disaster risk reduction mainstreaming throughout its areas of responsibility. By creating and adequately funding a permanent office responsible for disaster risk reduction mainstreaming and coordination, with permanently appointed staff who can survive the vagaries of the political climate, has allowed for substantive institutionalization of disaster risk reduction priorities within the regular planning, governance, programmes and projects of local government. Significantly, the provincial government has set disaster risk reduction goals that directly affect the lives of its constituents – such as early warning, preparedness and evacuation from local hazards with zero casualties - taking local responsibility for local risks.

The government is now on the hard road to recovery and reconstruction, allocating a total of 100 billion pesos in the 2014 budget for recovery and rehabilitation.

By law (Local Government Code of 1991), LGUs are supposed to be at the frontlines of government response in times of calamities. Since LGUs are closest to the ground, they are well aware of the specific issues and needs of their communities and constituents. National government is meant to be the “enabler” to provide LGUs with the resources and funds they need to respond effectively. As LGUs relate their needs, the national government must give them the resources to meet those needs.

This is also seen in Republic Act No. 10121, Section 15, which states that: “The LDRRMCs shall take the lead in preparing for, responding to, and recovering from the effects of any disaster...” Under the same section, it also states that, “The NDRRMC and intermediary LDRRMCs shall always act as support to LGUs which have the primary responsibility as first disaster responders.”

However, in the case of Typhoon Yolanda, the LGUs and their officials were victims themselves, so many of their personnel were not able to respond immediately to the needs of their communities.

A “Conveyor Belt System” for the distribution of goods in affected areas was implemented, enabling personnel on the ground to reach more communities. Once a delivery truck loads its goods in the distribution hubs, it would travel to particular towns, and there unload the goods to the local government officials, who were in charge of distributing to their barangay captains and kagawads. They would then distribute the goods to affected residents in their communities.

### **Disaster Contingency Plans and Quicker Response**

The DRRM law requires local governments to have DRRM plans that designate evacuation centers and articulate contingency protocols. There were reports of floodwaters swallowing some evacuation centers, which tragically led to drowning among children and the elderly. Local governments should seriously take into account disaster risk in designating evacuation centers. The national government should also strengthen its quick response plan in crisis situations through a system called Damage Assessment and Needs Analysis. The plan should outline the worst-case scenarios and back-up plans to ensure immediate response.

Settlement planning should better integrate DRRM informed land use, zoning, and building codes. The majority of the evacuation centers are schools, churches, and hospitals – institutional facilities that need retrofitting and improvements to withstand large-scale disasters. Given the immensity and frequency of tropical cyclones and storm surges in the Philippines, safe areas for settlements should be designated. Local governments should consider enforcing no-build zones and for the national government to review and monitor compliance.

### **The Local Disaster Risk Reduction and Management Fund**

The Local Disaster Risk Reduction and Management Fund (LDRRMF) is a unique program in the Philippines that encourages local government investment in disaster risk reduction. The LDRRMF builds on a long-standing directive from the national government to local governments

to set aside 5% of their budgets as a local calamity fund. Starting in 2012, the government introduced new legislation to authorize local governments to use up to 70% of these funds to support pre-disaster preparedness and risk reduction measures.

The LDRRMF features the following key provisions:

1. Section 21 of RA 10121 states that not less than five percent (5%) of the estimated revenue from regular sources shall be set aside as the LDRRMF to support disaster risk management activities such as, but not limited to, pre-disaster preparedness programs including training, purchasing life-saving rescue equipment, supplies and medicines, for post-disaster activities, and for the payment of premiums on calamity insurance.
2. Of the amount appropriated for LDRRMF, thirty percent (30%) shall be allocated as Quick Response Fund (QRF) or stand-by fund for relief and recovery programs in order that situation and living conditions of people in communities or areas stricken by disasters, calamities, epidemics, or complex emergencies, may be normalized as quickly as possible.
3. Unexpended LDRRMF shall accrue to a special trust fund solely for the purpose of supporting disaster risk reduction and management activities of the LDRRMFs within the next five (5) years.

The LDRRMF is a triumph for decentralization in the Philippines. In many examples elsewhere, roles and responsibilities for disaster management have been decentralized without attention to whether adequate funding is available to fulfill this mandate. By i) requiring that local governments set aside a portion of their operating budgets for disaster management and ii) encouraging local governments to use a significant portion of that funding for pre-disaster preparedness and risk reduction measures, the Philippines has developed a set of initial components for a comprehensive local government risk financing mechanism system that scales easily through existing budgeting structures.

Beyond the existing provisions, two further improvements have also been included. The first is to encourage risk pooling among local governments (to address imbalances between budget levels and risk exposure). The second is to encourage use of insurance to provide short- and medium- term fiscal protection against catastrophic risks during the time required to bring online necessary preparedness and risk reduction measures which may take 10-20 years to fully implement.

### **Lessons Learned**

- The presence of an institutionalized disaster risk reduction office at a local or provincial level makes it easier to facilitate and coordinate the multiple stakeholders needed for disaster risk reduction. A permanent, institutionalized presence results in more cost-effective work that avoids duplication, and more effective disaster risk reduction practices.
- To successfully set up and institutionalize a permanent disaster risk reduction coordination office requires political-level agreement on creating permanent responsibilities and roles, permanent staff, and stable annual funding from regular public budgets. All these elements are particularly important for sustained institutional capacity development.

### References

Enriquez, Kriszia Lorrain (2013 December 18). Disaster Response Put to the Test: Lessons from Typhoon Yolanda. Retrieved from <http://asiafoundation.org/in-asia/2013/12/18/disaster-response-put-to-the-test-lessons-from-typhoon-yolanda/>

Global Disaster Preparedness Center (n.d.). Preparedness Issues in Philippines Typhoon Haiyan Recovery. Retrieved from <http://blog.apastyle.org/apastyle/2010/11/how-to-cite-something-you-found-on-a-website-in-apa-style.html>

United Nations (2010). *Local Governments and Disaster Risk Reduction Good Practices and Lessons Learned*. Geneva, Switzerland

United Nations Office of Disaster Risk Reduction (2012). *How To Make Cities More Resilient: A Handbook For Local Government Leaders*. Geneva

# Challenges to Decentralization in DR Congo

Ben Katoka  
GSPA/Seoul National University  
benka@snu.ac.kr

## 1. Introduction

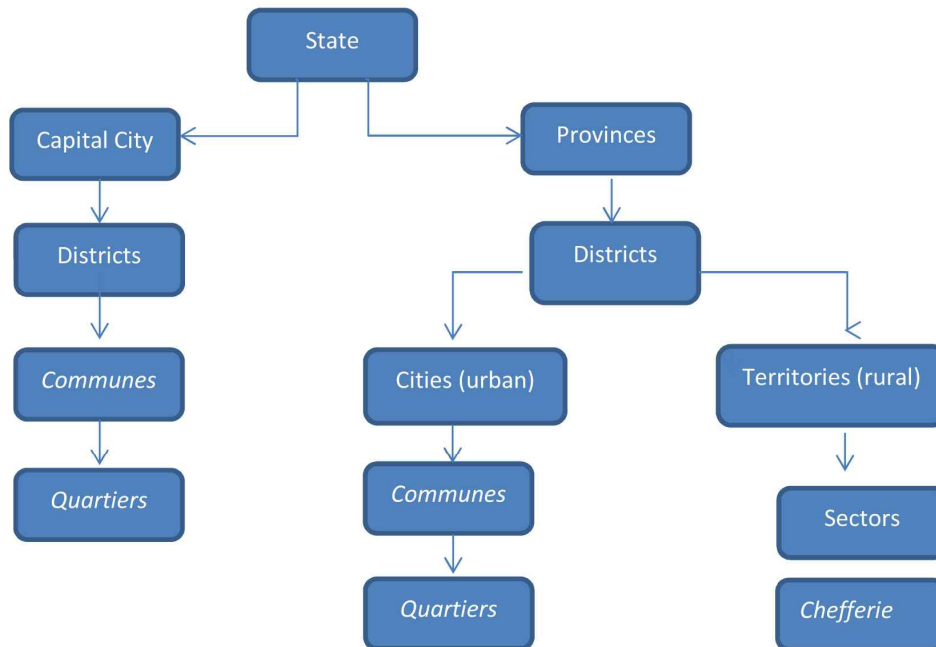
The DR Congo is persistently known for various combinations of dysfunctions including the condition of extreme poverty, unstable and weak governance, persistent conflict and lack of control over its 2,345,000 Km<sup>2</sup> territory, making it one of the African weak states. In the DR Congo, a large majority of the population is affected by poverty, and lack access to basic public services, sustained by huge disparities in terms of economic development across regions. Years of war have considerably reduced the state's capacity to deliver core services. One of the means to address these issues is decentralization, for it is assumed to bring positive outcomes in terms of governance, economic development, and welfare. However, although most would agree on the benefits that decentralization can bring, caution must be put on how this process should be implemented in a Country such as the Democratic Republic of Congo.

This essay aims to discuss the main challenges to the decentralization process in the DR Congo. For that purpose, this paper is organized as follows: after the introductory part, the second section makes a brief overview of the DR Congo, the third section discusses the administrative issue of decentralization in the DR Congo, its historical background, its challenges and opportunities, and the last section concludes and makes some policy recommendations.

## 2. The DR Congo

The Democratic Republic of Congo, with a land area of 2,345,000 Km<sup>2</sup>, about 22 times the size of Korea, is the second largest country in Africa. It shares borders with Angola, Zambia, Tanzania, Burundi, Uganda, Rwanda, South Sudan, Central African Republic, and the Republic of Congo. The DR Congo is fourth most populous nation in Africa, with a population of over 75 million, and some 35% of which live in cities and the capital Kinshasa.

Since the 1970s, the DR Congo is organized in seven hierarchical entities: the central state, the capital city and provinces (10 in total), the cities (19 in total), the districts (25 in total), the "territories" in rural areas (145 in total), and by «*communes*» in the cities, which in turn, are subdivided into "quartiers". This is illustrated in the following figure:

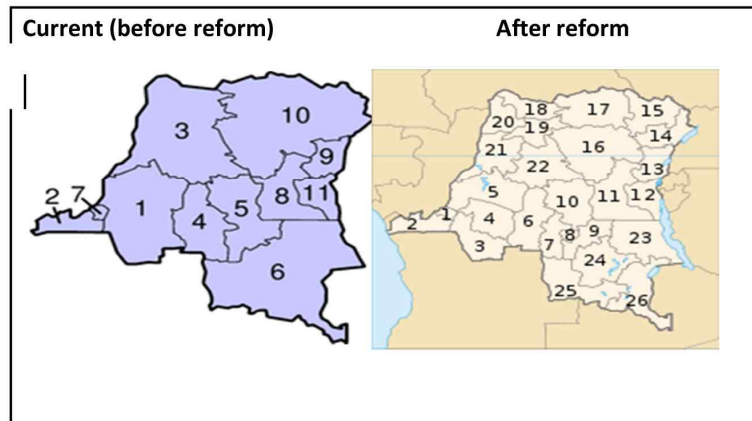
**Figure 1: Administrative organization of the DR Congo**

People from rural areas tend to migrate into cities to enjoy relatively better conditions of living, as there are huge disparities in terms of economic conditions between cities and territories, between cities, and between provinces. Moreover, years of persistent conflict have indeed reduced the state capacity to deliver core public services, and most infrastructure networks were seriously damaged. For instance, despite its huge land size, only about 3000km of 153,487km of roads are paved. There is only 4000km of railways, while other transportation infrastructure remain in poor conditions as well, making integration across regions extremely difficult. There are disparities in terms of access to education, health services, and provision of security and other core public services and goods across regions. The country's poor integration and weak capacity of the state (central government) to exert its functions in some parts of the territory are seen as the main reasons behind precarious living conditions in the DR Congo. To that extent, Decentralization has been adopted as a way for addressing this issue.

The Constitution adopted by referendum in 2006 provides a framework for decentralization, in which each province would have its own executive, elected legislative body, revenue raising powers, and an executive appointed by the provincial assembly, itself elected by direct suffrage. Moreover, the decentralization process would subdivide the existing 11 provinces into 26. This can be illustrated in the following figure:



Figure 2: Subdivision of provinces before and after Constitutional Reform



Current	After reform
1. Bandundu	2
2. Bas-Congo	3
3. Equateur	5
4. Kasai-Occidental	2
5. Kasai-Oriental	3
6. Katanga	4
7. Kinshasa	1
8. Maniema	1
9. North-Kivu	1
10. Oriental	4
11. South-Kivu	1

Subdivision of the existing provinces into 26, which was scheduled for 3 years after the adoption of the constitution, has been postponed indefinitely for reasons that will be highlighted in the next section.

As shown in figure 2, the provinces' districts will be split to create new provinces (except for the Capital city, and 3 other provinces that will keep their current form).

### 3. What is Decentralization and what does it imply for the DR Congo?

Decentralization can be referred to as a transfer of certain government's functions and responsibilities to lower level entities or structures in order to increase efficiency. It also refers to the process of transferring powers (political, administrative, and financial) from the central to the local level; or giving the locally designated entities more autonomy.

Throughout its history, the DR Congo has experienced different forms of decentralization, which can be illustrated in the following table:

**Table 1: Political and administrative organization in DR Congo from 1960**

	1960-1962	1962-1965	1965-2003	2006
Type of political regime and government organization at the central level	Parliamentary; Decentralized government	Semi-presidential; Decentralized government	Presidential; Highly centralized	Semi-presidential; decentralized
Number of provinces	6	21	12; 9; 11	See explanation below (****)
Features	Each province elects its own legislative assembly that in turn elect the Governor and appoint the cabinet member. Provinces are autonomous	Same form of organization, however, province are split in order to reduce ethnic conflicts	Provinces are reduced to administrative function with no autonomy; Governor appointed by the President of the Republic. No province legislature.	Provinces are autonomous; Governor elected by indirect suffrage for a 5-year term; provincial assembly members elected by direct suffrage for a 5-year term

(\*\*\*\*) The country is sub-divided into 25 provinces, in addition to the City of Kinshasa. Provinces are political, administrative, and legal entities that are managed by local authorities. The Provincial Assembly is the legislative body, elected by direct universal suffrage for a 5-year term. The Governor and Vice-Governor are elected for a 5-year term renewable once by Provincial Members of Parliament within or outside of the Provincial Assembly.

As already pointed out, a Decentralized system will have many advantages in DR Congo. However, the country's contextual situation (diversities in terms of resources, ethnicities, etc.) can itself be a problem for a successful decentralization process (see table 2): In other words, Decentralization can further

regional disparities<sup>1</sup> (regions are inequitably endowed in resources; and some regions have more potential to generate revenues than other); This, combined with the fact that regional frontiers do not correspond with languages and/or ethnic identity, can increase the risks for secessions. That is, the geographic Decentralization, as proposed by 2006 constitution presents both benefits and problems.

The following table summarizes some of the benefits and challenges to decentralization in the DR Congo.

**Table 2: Potential benefits and consequences of Decentralization in DR Congo**

<b>Central government problems in DR Congo</b>	<b>Potential benefits of decentralized local government</b>	<b>Potential consequences of a poorly decentralized local government</b>
Poorly organized public sector	Increased speed of service delivery	low capacity of agents and the decentralized administration;
Poor allocation of resources and distribution of core services	Decreased regional inequities	Tax and regulatory competition between decentralized entities; secessionist tensions
Limited national integration, lack of infrastructures; low legitimacy	Building of democratic and conflict management capacities; increased legitimacy	Reinforced division and exclusion; dispersion of power
	Increased local identity	Secessionist tensions (especially resource-rich provinces)
Weak governance;	Good governance and administrative efficiency	Macroeconomic challenges; Increased cost of governance

In terms of benefits, decentralization can help address the basic needs of communities as well as of individuals, because provinces will benefit from their riches and will be able to access the resources they generate.

The question regarding the tax system constitutes another serious challenge to Decentralization in DR Congo. The Constitution in its article 175 suggest that 40% of national fiscal revenues must be attributed to provinces and the remaining part to the central government, in order to finance projects that can

<sup>1</sup> Certain regions such as Katanga and Bas-Congo would, in the extreme case of fiscal autonomy, be able to mobilize relatively vast amounts of revenue whereas other provinces would be largely dependent on agricultural production, which in the context of very weak infrastructure puts them at a serious disadvantage.

compensate economic inequalities among provinces. This can be a challenge to the extent it would seriously undermine the central government's capacity to perform its tasks, and would lead to macroeconomic instability. In addition, in a context of regional disparities, a quick application of this article can jeopardize the two functions of the central government, which are stabilization and redistribution.

#### **4. Conclusion and policy recommendations**

This essay has highlighted some of the new proposal on decentralization introduced by the 2006 Constitution in the DR Congo. The paper has discussed some of the challenges to that Decentralization process, which include the country diversity, regional disparities in terms of resources, poor integration across regions, etc. The combination of all these factors makes it technically difficult to apply the new Decentralization law.

As pointed out, shifting centralized systems toward decentralization is a long-term process, requiring both political will and administrative/technical capacity. In terms of capacity, it has been argued that the Districts destined to become Provinces clearly do not at present possess the required institutions and personnel to fulfill the responsibilities that they would be burdened with.

In addition, it has been argued that substantial investments in infrastructures, power generation and energy, health services, and education must be made in order to create changes that are necessary to create critical improvements in economical and administrative conditions. These tasks will be best pursued at the central level, and must be satisfied as a prerequisite to a successful decentralization process in the DR Congo. In other words, the current provincial structures have to be kept until the basic prerequisites for a successful application of the 2006 Constitution are satisfied. Otherwise, Decentralization would be a failure.

**REFERENCES**

1. Azfar, O., Kahkonen, S. and Meagher, P., 2001 "Conditions for Effective Decentralized Governance: A Synthesis of Research Findings", College Park, University of Maryland, IRIS Center, Working Paper No. 256, March
2. Brikerhoff D. W. and Johnson, R., 2009, "Decentralized local governance in fragile states: learning from Iraq", *International Review of Administrative Sciences* 75: 585
3. Bland, G., "Decentralization, local governance, conflict mitigation in Latin America", in *Governance in Post-Conflict Societies: Rebuilding Fragile states*, by Derick W. Brinkerhoff, 2007, Routledge, pp. 207-225
4. Weiss, H. and Nzongola-Ntalaja, G., 2013, "Decentralization and the DRC – An Overview", Available online: [http://www.ssrc.org/workspace/images/crm/new\\_publication\\_3/%7Bd6c11449-2260-e211-8eac-001cc477ec84%7D.pdf](http://www.ssrc.org/workspace/images/crm/new_publication_3/%7Bd6c11449-2260-e211-8eac-001cc477ec84%7D.pdf)
5. Prud'homme, P., 1995, "The Dangers of Decentralization", Policy Research, Working Paper 1252, World Bank
6. Martin, R., 2013, "Bottom-up Decentralization: New Local Autonomy Kickstarts Community Governing in the DRC", DAI
7. Stefaan L. Marysse, 2009, "Decentralization issues in Post-conflict democratic republic of Congo", African Development Bank.



## DECENTRALISATION PROCESS AND LOCAL GOVERNMENT IN RWANDA

*Abdel-Aziz MWISENEZA*  
*Seoul National University*  
*GSPA/GMPA2013*  
*October 2014.*

### I. Introduction and rationale

The recent political, economic and social situation of Rwanda has been a direct consequence of the recent political and administrative history of the country the apex of which was the cataclysmic genocide of 1994 - a genocide planned and effectively executed by the communities and agents of the State.

The inappropriate, highly centralized dictatorial governance of the colonial as well as post independence administration of the country excluded the Rwandese population from participating in the determination of their political, economic and social well-being.

When the Government of National Unity came into power in 1994, it inherited a situation characterized by:

- Lawlessness
- Insecurity both from within and out of the country
- Destroyed infrastructure
- Dislocated public service systems
- Displaced and traumatized populations
- A deeply divided society.

The Government of National Unity immediately embarked on executing emergency measures to restore the country. It has succeeded in rehabilitating government infrastructure, restoring the provision of public services (health, education, security, justice, etc.), resettling the returned populations, re-establishing a credible government in the eyes of both the people of Rwanda and the international community, rehabilitating and stabilizing the economy all based on the enhancing the culture of good governance at all levels.

### Background of decentralization process in Rwanda

Decentralization has been a key policy of the Government of Rwanda (GoR) since 2000 when the National Decentralization Policy was adopted. The main thrust of the policy was, and is, to ensure equitable political, economic, and social development throughout the country, and to be a cornerstone of the fight against poverty by increasing people's participation in the planning and management of the development process.

The overall objective of the decentralization policy is to ensure political, economic, social, managerial/administrative and technical empowerment of local populations to fight poverty by participating in planning and management of their development process.

The following are the strategic objectives of the adopted decentralization policy in Rwanda:

- (i) To enable and reactivate local people to participate in initiating, making, implementing and monitoring decisions and plans that concern them taking into consideration their local needs, priorities, capacities and resources by transferring power, authority and resources from central to local government and lower levels.
- (ii) To strengthen accountability and transparency in Rwanda by making local leaders directly accountable to the communities they serve and by establishing a clear linkage between the taxes people pay and the services that are financed by these taxes.
- (iii) To enhance the sensitivity and responsiveness of public administration to the local environment by placing the planning, financing, management and control of service provision at the point where services are provided and by enabling local leadership develop organization structures and capacities that take into consideration the local environment and needs.
- (iv) To develop sustainable economic planning and management capacity at local levels that will serve as the driving motor for planning, mobilization and implementation of social, political and economic development to alleviate poverty.
- (v) To enhance effectiveness and efficiency in the planning, monitoring and delivery of services by reducing the burden from central government officials who are distanced from the point where needs are felt and services delivered.



With the above objectives the government of Rwanda is taking decentralization as an instrument for people's political empowerment, a platform for sustainable democratization, a structural arrangement for mobilization of economic development energies, initiatives and resources and as a weapon for people's reconciliation, social integration and well being.

Overall, it is a vehicle for the promotion of a culture of good governance in the country (political, economic, civic and managerial/administrative good governance). The hope for the development of Rwanda lies in the will and power of its people. The decentralization policy is intended to give the power to the people and enable them execute their will for self-development. Decentralization will evolve institutions that are not only democratic, accountable and transparent but also efficient and effective in service provision and community development.

### PHASES OF DECENTRALIZATION IN RWANDA

Since inception of the policy the GoR decided that the implementation of the strategy should be carried out in phases. The first phase (2001 to 2005) aimed at establishing democratic and community development structures at the District level and was accompanied by a number of legal, institutional and policy reforms, as well as democratic elections for local leaders.

The second phase (2006 to 2010) was conceived after a territorial restructuring in 2005, which considerably reduced the number of administrative entities (from 11 to 4 provinces, 106 to 30 districts, 1545 to 416 sectors, and 9165 to 2148 cells), and aimed at consolidating progress on national priorities, such as Vision 2020, and deepen the decentralization process by enhancing effectiveness in service delivery to communities.

The 2nd phase of decentralization also focused on trying to build capacities (human and financial) at local levels, and to boost local development but this has been rather piecemeal and a slow process. Enhanced upward accountability, particularly after introduction of the process of performance contracts-“Imihigo”, has led to significant achievements in terms of governance, social and economic development, and has reinforced synergies, coordination and harmonization of interventions in local governments. But the next phase needs to improve on the key downward accountability linkages between local government leadership and citizens.

The GoR remains committed to the successful implementation of decentralization, and the 3<sup>rd</sup> phase Decentralization Implementation Plan (DIP) activities, outputs and outcomes cover wide range of development and governance areas to deal with the challenges.

The evaluation of the decentralization process conducted towards the end of the second phase, and regular consultations between stakeholders, indicated a number of challenges hampering optimal functioning of the decentralization framework. These challenges fall into the following categories:

- 1) **Legal and Institutional Framework** with lack of clarity and coherence between documents;
- 2) **Sectoral Decentralization** which is hampered by asymmetrical responses to decentralization by different sectors;
- 3) **Service delivery** which is hampered by lack of guides on service delivery performance standards;

- 4) **Fiscal and Financial Decentralization** where funding is still highly earmarked, bureaucracies through inter-agency transfers, and generally low local revenue generation and collection;
- 5) **Capacity Building** of Local Government staff which is often not coordinated, and local governments have less discretion in setting local priorities for capacity building initiatives;
- 6) **Local Economic Development (LED)**, which includes development of towns and urban centres and strengthening social protection; and
- 7) **Volunteerism, Participation, Accountability and Democratization.**

## FUNCTION AND STRUCTURE OF LOCAL GOVERNMENT IN RWANDA

### 1. Legal basis of local government entities:

The picture structure of decentralized entities in Rwanda is divided into two main categories that facilitate its functioning system. These two main categories are well provided by the law as follow:

#### a. Decentralized administrative entities with legal personality are well defined in Article 3 of the law N° 87/2013 of 11/09/2013.

The law specifies the decentralized administrative entities with legal personality as the City of Kigali and the District. They constitute the basis for community development and have administrative and financial autonomy.

#### b. Decentralized administrative entities without legal personality are captured in Article 4 of the above mentioned law.

The decentralized administrative entities without legal personality are the Sector, the Cell and the Village.

As briefly mentioned, the history of decentralization and functioning of local government in Rwanda has its roots in the history of Rwanda but also came to be institutionalized within different legal texts for the sake of its credit and legitimacy. Their logic, importance, role and functioning are clearly found in the following legal and policy documents:

- Article 3 of the Constitution (Amendment n° 2 of 08/12/2005)
- Article 4 of the Constitution mention the existence of Kigali City and its structure.
- Title VI of the constitution Chapter, Article 167(Amendment n° 2 of 08/12/2005)
- Organic Law number Law N° 59/2011 of 31/12/2011 establishing the sources of revenue and property of decentralized entities and governing their management
- Organic Law N° 87/2013 of 11/09/2013 determines the organization and functioning of decentralized administrative entities

-Decentralization Implementation policy (DIP) adopted in 2000 and which has been amended across the time.

## 2. The structure of Local government in Rwanda

Currently the local government entities are divided into five (5) major categories namely the Province (Intara) and Kigali City, District (Akarere), Sector(Umurenge), Cell(akagari) and the Village(Umudugudu).

There are currently four provinces in Rwanda (West, East, North and the South) headed by the Governors appointed by the cabinet plus the Kigali City which is led by the Mayor who is elected by the Council on 5 years mandate basis.

Districts are headed by mayors elected by the district council on a five years mandate. The Kigali city is composed of 3 districts, the western province by 7 districts, eastern province by 6 districts, Northern Province by 5 districts while the southern province is composed of 8 districts.

Also another category is the Sector, which currently count the number of 416 with almost same administrative structure as the district the only difference is that the head of the Sector is the Executive Secretary which is selected on a competitive basis but all reports the Sector executive committee elected from the Sector council. The same apply to the Cell level which is currently comprised 2148 Cells while the Villages are 14842 with the same administrative structure as the cell which made of Executive committee and Council.

## 3. The functions of local government entities

**The Province** serves as a coordinating arm of the Central Government to ensure the efficiency and effectiveness in the Central Government's planning, execution, and supervision of the decentralized services. As deconcentrated bodies, the Provinces are not identified as Local Governments. The Central Government retains a strong degree of authority over the Provinces and decision making is closely coordinated between both levels. The Governor of the Province supervises the functioning of the organs of the District in accordance with powers entitled to her/him by the Laws. Without prejudice to other legal provisions, the Governor of the Province shall supervise the functioning of the District to advise it on its responsibilities. The Governor of the Province submits a report thereon to the Minister in charge of local government, with a copy to the concerned District Council.

**The District**, as a legal decentralized entity is responsible for overall coordination of economic Development, and ensuring the coordination of planning, financing and implementation of service delivery at sector levels as well as promoting cooperation with other local governments. An elected Council, a Mayor and an executive committee run the districts.

**The sector** is responsible for the delivery of services, coordination and the management of several basic services such as local development planning, local tax collection, statistics, education and social affairs, land planning, housing, and local infrastructures, etc. Sectors is run by an executive secretary and supported by several employees.

**The Cell** is an entity that provides basic services which is in charge of data collection and sensitizes the population to contribute to and participate in sustainable development activities and the major function is the community mobilization.

**The Village** the basic unit for mobilization and interaction of the population. This is an entity in which the population participates directly to their development.

### **SOURCE OF REVENUE FOR LOCAL GOVERNMENT ENTITIES( Financial and fiscal autonomy)**

Different legal documents clearly explain the source of revenues for local government entities. According to the Law N° 59/2011 of 31/12/2011 establishing the sources of revenue and property of decentralized entities and governing their management, the revenue and property of decentralized entities shall come from the following sources:

- 1° taxes and fees paid in accordance with the Law;
- 2° funds obtained from issuance of certificates by decentralized entities and their extension;
- 3° profits from investment by decentralized entities and interests from their own shares and income-generating activities;
- 4° fines;
- 5° loans;
- 6° Government subsidies;
- 7° donations and bequests;
- 8° fees from the value of immovable property sold by auction;
- 9° funds obtained from rent and sale of land of decentralized entities;
- 10° all other fees and penalties that may be collected by decentralized entities according to any other Rwandan law.

The law also provides that all revenue projections of decentralized entities shall be included in their annual budget. The Chapter VI of the same Law specifies in details the source of revenue for decentralized entities.

### **MAJOR FEATURES OF IGR IN RWANDA**

For a better and sound relationship between the central and local government in Rwanda, regular meetings take place between Central and local government with aim to enhance collaboration in order to accelerate the country economic development and service delivery to the citizen.

-District are given full autonomy to implement policies in line with major central government designed policies and guidelines.

-Due to the recent role and history of Political parties in Rwanda, the later are only allowed to operate on the national level but the law determines how and when these can operate on grass root level.

-Political democracy is mainly exercised at the central level but with high rate of citizen participation at local level in discussion.

-Provinces are the representative of the Central government and follow closely the work done at the district level as per the power granted by the law.

### **ACHIEVEMENTS OF DECENTRALISATION IN RWANDA**

-Service delivery: Services are now closer to the population. Almost all basic services are delivered at Cell level;

-Fiscal & financial: Taxes are devolved to LGs, and central government transfers have been increased and are regular;

-Local Autonomy: LGs are autonomous in making their own planning and budget (vote & execution);

-Accountability and participation : Vote and exit (Executive & Councils);

-Enhanced unity among population : Elections are made based on competence not ethnic bias, focusing on shared local common vision and destiny;

-Justice and conflict resolution management : Cultural based (Gacaca, abunzi, TIG - work for public interest in lieu of jail sentence);

-Harmonisation and coordination of interventions of local stakeholders – JADF

-Higher execution rates for government programs by use of Imihigo approach

### **REFERENCES**

MINALOC, *National Decentralization Policy*, 2001.

MINALOC, *Decentralization Implementation Policy 2011-2015*, January 2011.

MINALOC & MINECOFIN, *Fiscal and Financial Decentralization Policy*, December 2005.

OFFICIAL GAZETTE, *Law establishing the sources of revenue and property of decentralized entities and governing their management*, N° 59/2011 of 31/12/2011.

OFFICIAL GAZETTE, *Organic Law N° 87/2013 of 11/09/2013 determining the organization and functioning of decentralized administrative entities*

RALGA, *Challenges facing by the local government in Rwanda : A study report*, June 2010.

REPUBLIC OF RWANDA, *Constitution of Republic of Rwanda*, Amendment n° 2 of 08/12/2005

REPUBLIC OF RWANDA, *Making decentralized service delivery work : Putting the population at the center of service provision*, Policy Note, May 2006.



# **Decentralization and Balanced Development: Local Government in Senegal**

**Ismaila Dione**

## **BRIEF PRESENTATION OF SENEGAL**

Senegal is a secular and multiparty democratic republic with a strong presidency, a unicameral National Assembly (150 seats) and an independent judiciary branch. Senegal is one of the few African states that have never experienced a coup d'état. Power is transferred peacefully, in fully democratic elections.

### **I- LOCAL GOVERNMENT IN SENEGAL**

In terms of local management organization, Senegal is subdivided into 14 regions which are administrative units and each of which is administered by a Governor. Those regions are subdivided into departments. There are 45 departments in Senegal and those territorial divisions have a double status: an administrative unit administered by a Prefect and a local collectivity (departmental council) ruled by a President of a Departmental Council. Likewise the regions, the departments are composed by a total of 133 administrative units which are called arrondissements (boroughs) and administered by a sub-prefect. The arrondissements are subdivided into communes (communal councils). Those latter are not administrative units but local collectivities. There are 529 communes which are ruled by Mayors who are elected for 5 years. In addition, the smallest administrative units in Senegal are the villages (14 958) of which status is ignored by most of the people. Villages are symbolically administered by chives of village.

In fact, that territorial division in administrative units and/or local collectivities refers to the two formal levels of local government in Senegal: deconcentration which covers the administrative division and decentralization which is about local collectivities.

Deconcentration is the transfer of powers from the central Government to lower levels in administrative and territorial hierarchy (region, department, arrondissement and village) whereas decentralization refers to the transfer of authority to elected local governments of the local collectivities.

### **II- EVOLUTION OF LOCAL GOVERNMENT IN SENEGAL**

Since the colonial period, Senegal has been committed in an irreversible process of consolidation of the local democracy and a permanent reinforcement of decentralization. That process was strongly emphasized after the post-colonial period with three major reforms. The first occurred in 1972, the second in 1996 and recently the third in

December 2013. However there are some intermediary administrative changes between those reforms.

Then, the chronological evolution of local governments is presented as follow:

- a) **1960**: the status of fully-functioning commune is expanded to all communes;
- b) **1966**: the Code on Municipal Administration is promulgated by Act No. 66-64 on June 30, 1966, collecting in a single text the different Acts on the communal institution;
- c) **Reform of 1972**: Act No. 72-25 of April 25, 1972 results in the creation of the rural communities, the promotion of decentralization and regionalization of planning;
- d) **1990**: Act No. 90-35 of October 8, 1990 modifies once more the Code on Municipal Administration and grants the communes for a status of an equal treatment; Act 90-37 of October 8, 1990 removes the management of rural communities from the sub-prefects to the Presidents of rural councils
- e) **Reform 1996**: Act n° 96-07 of March 22<sup>nd</sup>, 1996 on the erection of the region as a local collectivity, the transfer of competences in nine (9) fields from State to the local collectivities;
- f) **Reform of 2013**: Act n° 2013-10 of December 28<sup>th</sup>, 2013 on the General Code of Local Collectivities. The major outcomes of this recent administrative reform are:
  - ✓ suppression of the region as a local collectivity (regional council) ;
  - ✓ erection of the department as a local collectivity (departmental council) ;
  - ✓ erection of rural communities and municipal boroughs as fully-functioning communes (integral communalization) ;
  - ✓ creation of the central Town Hall so as to mutualize the competences of the different communes (former communal boroughs) it coordinates (only in the four big cities); the Town Hall has the same status as the Commune.

The current local government councils elected in June 2014 are subjected to the new General Code of Local Collectivities of 2013, on a parity basis (women: 50% / men: 50%)

### **III- CHARACTERISTICS AND FUNCTIONS OF LOCAL COLLECTIVITIES IN SENEGAL**

With the recent administrative reforms of 2013, there are two types of local government or local collectivity in Senegal: the Departments (departmental councils) and the Communes (communal councils). In the four biggest cities, there is an intermediate level between the Department and the Commune: the central Town Hall which has the same status as the commune but they slightly have different functions.



The regime of the local collectivities is liberal democratic. Their field of intervention is limited to the different decentralized competences which cover the 14 following sectors: (1) domains, (2) Environmental and natural resources management, (3) Health, population and social action, (4) Youth, Sports and leisure, (5) Culture, (6) Education, (7) Planning, (8) Spatial planning, (9) Urban planning and housing, (10) Agriculture, (11) Animal husbandry, (12) Fishing, (13) Hydraulic and (14) Tourism.

### 1- THE DEPARTMENT

The Department as a local collectivity is composed by two main organs, which of each has specific functions and characteristics: the Departmental Council and the President of the Departmental Council.

First, the **Departmental Council** is the deliberative organ of the department and is composed by departmental councilors, elected for **5 years** by the people. The number of councilors of a Department depends on the size of its population. However whatever may be the size of the population, the minimum number of councilors is 40 and the maximum is 100. For instance, for a Department of less than **200.000 inhabitants**, the minimum number of **councilors** is **40** and the Department of over **600.000 inhabitants** the maximum number is **100**. The number of councilors is a proportionally calculated depending on the size of the departmental population.

Likewise the councilors, the number of seats per participant party is calculated on the basis of the electoral scores: 45% of seats is for the winner party from its majority list and 55% from the different proportional lists (each participant party obtaining the seats corresponding to its electoral score including winner).

Otherwise, as far as organization of the council, apart from the Head of the Council, the (two) Vice Presidents and the (two) Elected Secretaries, the council forms four committees:

- ✓ the Committee in charge of rules and procedures, administrative and judiciary affairs;
- ✓ the Committee in charge of education, health and population, social and cultural affairs, youth and sports;
- ✓ the financial, planning and economic development Committee
- ✓ the Committee in charge of environment, departmental planning, public domains, urban planning and housing

However, other committees can be created or dissolved by deliberation of the council on request of the president or following a proposal by the third of the councilors.

In addition, the Departmental Council has different functions such as:

- ✓ handling by its deliberations the different departmental affairs
- ✓ coordinating departmental development
- ✓ managing departmental domains
- ✓ voting departmental budget
- ✓ electing the Head of Council, the Vice Presidents and the Elected Secretaries.

Second, the **President of the Departmental Council** is the executive organ of the Department. He/she is elected from and by the departmental councilors through a secret vote at the absolute majority for **5 years** (as the Council). He/she is assisted by two vice Presidents and two Elected Secretaries who are elected by the Council as well.

The President of the Departmental Council has different functions but some of his/her main attributions are listed below:

- ✓ preparing and executing the deliberation of the departmental council ;
- ✓ ordering expenditure of the department and prescribing the implementation of revenues ;
- ✓ supervising the decentralized institutions of the department ;
- ✓ managing the department domain (policing power on circulation) ;
- ✓ delegating signature to his/her assistants.

## 2- THE COMMUNE

The Commune is composed by two main organs similarly to the Department: the Municipal Council and the Mayor.

First, the **Municipal Council** is the deliberative organ of the Commune and is composed by municipal councilors elected for **5 years**. Similarly to the Department, the number of municipal councilors of a Commune depends on the size of its population. The minimum number of councilors is 36 and the maximum is 100. For instance, for a Commune of less than **3.500 inhabitants**, the minimum number of **councilors** is **36** and for a Commune of over **600.000 inhabitants** (like a department) the maximum number is **100**. The number of councilors is a proportionally calculated depending on the size of the communal population.

As far as the seats and their distribution per participant party are concerned, half (1/2) of seats is from the majority list of the winner party and the other half from the proportional lists of different participant parties depending on the percentage of their electoral results (including the winner party).

In terms of organization, the municipal council elects the Mayor and the Deputy Mayors (who shouldn't exceed four 4) and forms the municipal committees based on the different transferred competences (Ex: hydraulic Committee)

Likewise the Department, the Commune has different missions such as:

- ✓ deliberating on the different issues of the Commune
- ✓ handling the different communal affairs
- ✓ preserving & managing the community goods
- ✓ providing better living conditions to all the people
- ✓ giving its opinion on any relevant issue if required by the administrative authority or laws and settlements

The Municipal Council is bound to report about the different actions or projects implemented in the commune

Second, the **Mayor** is elected for 5 years by the municipal councilors as the executive organ of the Commune and the officer of the civil status. He/she is assisted by the Deputy Mayors and the communal Secretary (who is a civil servant).

Otherwise, the Mayor has broader attributions than the President of the Departmental Council. His major attributions are:

- ✓ preserving, keeping and managing the communal properties and goods;
- ✓ managing the incomes, supervising communal infrastructures and the communal accounts ;
- ✓ preparing and proposing budget, organizing expenses and prescribing the implementation of revenues ;
- ✓ leading the communal works;
- ✓ look after the implementation of the development programs financed by the commune or in which it's involved;
- ✓ provide measures relating to municipal road works;
- ✓ passing bills of sale, exchange, share, acceptance of donations or legacy, acquisition, transaction, when those acts had been authorized by the communal council;
- ✓ representing the commune in justice;
- ✓ taking the necessary measures for the destruction of animals legally declared harmful;
- ✓ protecting the environment from pollution and ensuring the protection of green spaces and contributing to the embellishing of the commune;
- ✓ appointing to communal employments;
- ✓ assisting worship places;
- ✓ executing the decision of the municipal decisions
- ✓ executing laws, settlements and decisions from the executive power;
- ✓ executing general security measures.

#### IV- FUNDING OF THE LOCAL COLLECTIVITY

The local Collectivities are financially autonomous entities which function with their own resources: tax incomes, incomes from domains and services (parking, rent, pound), State rebates

However, they get additional financial and material resources from the subsidies they get from the State: Dotation Funds of Decentralization (DFD), Equipment Funds of Local Collectivities (EFLC) including office equipment, cars, etc., Support Fund for Public Lighting (SFPL).

In addition, the other additional funds of local collectivities are from the loans taken out from the financial institutions and the aids from NGOs and other development partners through different programmes: National Programme for Local Development (NPLD), Empowering and Equipment Program for Local Collectivities (EEPLC),

#### V- INTER-GOVERNMENTAL RELATIONS

With the status of fully-functioning entities, there are inter-governmental relations at two levels: between local collectivities and between local collectivities and central government:

- ✚ Process of political, administrative and financial autonomy.
- ✚ ongoing process of decentralization of central power to local collectivity
- ✚ harmonization of public policies and programmes in order to promote ensure equitable, supportive and sustainable development.
- ✚ Seminars and forums between central and local actors to empower the local collectivities and support the central government from the local level.
- ✚ clarification of the role and scope at the departmental and communal level to avoid conflict of competence
- ✚ Collective project or programmes implementation between neighboring local collectivities
- ✚ The democratization of the local collectivities' management by promoting citizen participation and accountability

## INFORMATIONS ABOUT SENEGAL

The Republic of Senegal is Located in the West Africa region; bordering the North Atlantic Ocean (Coastline: 531 km), between Guinea-Bissau and Mauritania. It has a total area of: 196,190 sq. Km (land 192,000 sq. Km; water: 4,190 sq. Km). The bordering countries are: The Gambia inserted in the Southcenter of Senegal's territory like a sword over 740 km, Guinea in the Southeast over 330 km; Guinea-Bissau in the Southwest over 338 km; Mali in the West over 419 km; Mauritania in the North over 813 km alongside the Senegal River.

## Regions of Senegal

Region	ISO	Population	Area(km. <sup>2</sup> )
Dakar	DK	3,137,196	550
Diourbel	DB	1,497,455	4,359
Fatick	FK	714,392	7,935
Kaffrine	KA	566,992	11,853
Kaolack	KL	960,875	4,157
Kédougou	KE	151,357	16,896
Kolda	KD	662,455	13,718
Louga	LG	874,193	29,188
Matam	MT	562,539	25,083
Saint-Louis	SL	908,942	19,044
Sédhiou	SE	452,994	7,293
Tambacounda	TC	681,310	42,706
Thiès	TH	1,788,864	6,601
Ziguinchor	ZG	549,151	7,339
<b>14 regions</b>		<b>13,508,715</b>	<b>196,722</b>



## SENEGAL IS AN ATTRACTIVE BUSINESS DESTINATION IN MORE THAN ONE WAYS.

	<p><b>A STABLE &amp; OPEN COUNTRY</b></p> <p>Located on the Atlantic coast of Africa, Senegal is a privileged gateway to the wider West African subregion.</p>
	<p><b>MODERN KEY INFRASTRUCTURE</b></p> <p>Since 2000, Senegal has been extensively upgrading its key infrastructure. Armed with strong desire to promote private investment, national and foreign, the country has chosen under this new policy to implement infrastructure upgrades in a consistent pattern of public-private partnership.</p>
	<p><b>A HEALTHY AND COMPETITIVE ECONOMY</b></p> <p>Senegal's economy is strong and has performed well in recent years. Its economic performance has been praised in uncertain global economic times</p>
	<p><b>QUALITY HUMAN RESOURCES</b></p> <p>Education in Senegal has long been a priority with a major concern being universal access to quality schooling to create and sustain the pool of skills required by a growing and diversifying economy.</p>
	<p><b>LEGAL AND TAX INCENTIVES</b></p> <p>In Senegal, policy incentives aimed at encouraging investment are regularly updated. Legislation, the tax code and customs are constantly updated. Ambitious reforms of tax code, legislation and customs provide clear incentives to invest</p>
	<p><b>PRIVILEGED ACCESS TO REGIONAL AND INTERNATIONAL MARKETS</b></p> <p>Trade relations are facilitated by preferential access to regional and international markets. Because of its unique location, Senegal enjoys an incomparable proximity to several major markets. The country is also a member of a number of regional institutions facilitating movement of people and goods.</p>
	<p><b>AN EXCEPTIONAL QUALITY OF LIFE</b></p> <p>Senegal offers an exceptional quality of life praised by both settlers and visitors. Dakar combines tradition and modernity, a year round sunny and pleasant climate with an Ocean side lifestyle; an ideal environment to achieve, work and do good business.</p>