

지방행정체제 개편: 발상의 전환*

Reforming Local Governments System: A New Idea

유재원** · 손화정***

Yoo, Jae-Won · Sohn, Hwa-Jung

■ 목 차 ■

- I. 서론
- II. 지방행정체제 개편안에 대한 평가
- III. 한국 지방정부의 정책기조와 그 형성요인
- IV. 정책대안의 모색
- V. 결론

이 연구는 자치계층을 조정하고 자치단체를 통합하는 것과 같이 지방자치의 외형적 골격을 변화시키는 것으로는 지방행정체제 개편을 통해 달성하려는 목표인 자치단체의 효율성과 성과를 높이지 못한다는 인식에서 출발하였다. 그리고 기존의 구조적 접근에 대한 대안으로 지방재정 시스템을 의존재정 구조에서 벗어나 독립채산제로 변화시키고, 지방자치의 운영원리를 계층제 방식에서 시장 방식으로 전환시킬 것을 제안하였다. 이러한 발상의 전환은 지방자치의 운영원리의 변화를 통해 지방정부의 체질 및 정책기조를 분배와 소비 지향적인 성향에서 생산과 성장지향적인 성향으로 바꾸지 않고는 지방정부의 효율성과 경쟁력 향상을 구현할 수 없다는 믿음에 기초하고 있다. 이 연구는 성장-생산-효율성을 중

* 이 논문은 2007년 한양대학교 일반연구비지원으로 연구되었음(HY-2007-G). 이 논문의 작성 과정에서 제 1저자의 기존 논문, “시군통합의 추진동력과 정책대안”(2010)을 대폭 활용하였음.

** 한양대학교 행정학과 교수

*** 한양대학교 행정학과 박사과정

논문 접수일: 2010. 11. 10, 심사기간(1차): 2010. 11.11 ~ 2010. 12. 27, 게재확정일: 2010. 12. 27

시하는 방향으로 지방정부의 정책기조를 변화시키기 위해 지방교부세에 의존하는 지방재정 시스템을 소득세와 법인세의 공유세화를 통해 독립채산제의 형태로 변화시키는 노력이 무엇보다 중요하다는 것을 지적하였다.

□ 주제어: 지방행정체제, 독립채산제, 성장-생산-효율성, 분배-소비-형평성, 지방교부세, 공유세

This article proposes a new idea for making local governments work better. The authors assert that the best way to strengthen the effectiveness and competitiveness of local governments is to shape the policy baseline of local governments in such a way that they have a stronger policy preference for economic growth and production. Currently, local governments are strongly geared towards the distribution and consumption end of policy priorities continuum. This article is premised upon an understanding that structural transformation of local governments alone, which is not accompanying a change in the policy baseline, falls far short of upgrading local governments' performance. For directing policy priorities of local government into growth and production end, it is suggested that local finance system is to be transformed into self-financing system from a current one, which is highly dependent upon central subsidies. And for leading local governments to be financially self-dependent, the authors propose that central government needs to reduce local allocation tax given to local governments and in its stead allow national income and corporate taxes to be shared by both central and local governments.

□ Keywords: policy baseline, economic growth and production, distribution and consumption, local allocation tax

I. 서론

지방행정체제 개편만큼 지방행정학자들의 연구에 빈번히 회자되는 연구주제는 없다. 지방행정체제 개편 논의가 1990년대 지방자치의 실시를 앞두고 본격적으로 시작된 이후 지방행정체제의 개편방향과 대안을 제시하는 수많은 논문과 보고서가 발표되었다. 이제까지 행정체제 개편에 대한 논의는 크게 두 갈래로 진행되어 왔다. 하나는 2단계(광역-기초)인 현행의

자치계층 수를 1단계로 축소하자는 것이고, 다른 하나는 자치단체의 행정구역을 통합하거나 분할하여 적정한 수준으로 재조정하자는 것이다. 계층구조의 축소와 관련하여 시도를 폐지하자는 주장, 시군구를 폐지하자는 주장, 행정구와 읍면동을 폐지하여 자치계층과 행정계층을 일치시키자는 주장 등이 제시되었고, 행정구역의 규모조정과 관련해서는 도와 광역시를 통합하자는 주장, 도를 통합하자는 주장, 도를 분할하자는 주장, 기초자치단체인 시군을 통합하자는 주장, 시군을 분할하자는 주장, 시군의 경계를 조정하자는 주장, 자치구를 통합하자는 주장 등이 제시되었다.

이제까지 제시된 지방행정체제 개편안을 검토하면 나올 수 있는 대안은 모두 나온 것처럼 보인다. 최근의 개편안 논의 또한 새로운 대안을 도출하기보다는 이미 제시된 기존의 대안을 약간 변형하거나 그대로 반복하는 수준에 그치고 있다. 논의가 제 자리 걸음을 하고 있고 대안이 포화상태에 도달하였다고 판단된다. 필자는 이 논문에서 기존의 안을 반복하거나 변형하면서 지면을 낭비할 생각이 없다. 기존의 접근과는 근본적으로 다른 발상에 입각하여 지방행정체제의 개편안을 제시하려 한다. 지방행정체제의 개편과 관련된 기존의 접근은 단층제 전환이나 지방정부 통합 등과 같이 지방자치의 외형적 구조(formal structure)를 개편하는 데 초점을 맞추었다. 하지만 이 연구에서는 지방자치의 외형적 구조보다는 지방자치의 운영원리(operating code)를 바꾸는 데 초점을 맞추고자 한다. 즉, 지방자치의 하드웨어보다는 소프트웨어의 변화를 통해 지방정부의 효율성과 경쟁력을 높이는 방안을 제시하고자 한다.

지방자치의 외형적 구조가 아니라 지방자치의 운영원리를 개편하는 데 초점을 맞추는 이유는 간단하다. 운영원리의 변화없이 외형적 구조의 변화만으로는 지방행정체제 개편을 통해 의도한 효과를 달성할 수 없다고 믿기 때문이다. 지방행정체제의 개편을 통해 달성하려는 지방정부의 효율성과 경쟁력을 강화하기 위해서는 무엇보다 생산성과 성과를 중시하는 방향으로 지방정부의 정책기조가 변화되어야 한다. 지방정부의 기본적 정책기조가 생산성과 성과를 중시하지 않는 상태에서는 단층제 전환이나 지방정부 통합을 포함한 그 어떤 외형적 구조의 변화도 지방정부의 효율성과 경쟁력을 강화시키는 데 분명 한계가 있다고 보기 때문이다. 지방자치의 외형적 구조의 변화를 통해서도 지방정부의 효율성과 경쟁력을 강화시키는 데 한계가 있음에도 불구하고 지방행정체제 개편에 관한 기존의 논의는 외형적 구조를 변화시키는 데 초점을 두고 있다. 문제는 오랜 논의에도 불구하고 어떤 형태의 지방자치의 외형적 구조가 경쟁적이고 효율적인지에 관해 합의가 도출되지 못하고 있다는 사실이다. 이론적으로는 물론 각국의 실질적인 경험에 비추어보아도 이상적인 자치계층의 수나 행정구역의 크기에 관해 합의된 정답이 없다. 이는 지방자치의 외형적 구조나 하드웨어의 변화로는 지방정부의 효율성과 경쟁력을 강화시키는 데 한계가 있으며, 다른 변화에서 그 해법을 모색해야 함을 시

사한다.

정부효율성과 정부성과의 설명요인을 추적한 서구의 많은 연구(De Borger & Kerstens, 2000; Durning & Nobbie, 2000; Post & Stein, 2000; Reese, 2004; Selden & Campbell, 2000; Nelson & Foster, 1999)들이 공통적으로 지적하는 바에 따르면, 자치단체의 효율성과 경쟁력을 향상시킬 수 있는지는 지방정부 통합과 같은 지방정부의 외형적 구조의 변화가 아니라 다른 변수들에 의해 결정된다. 예컨대, De Borger & Kerstens (2000)는 지방행정 구역의 확대보다는 소득수준, 정부간보조금, 혹은 시민참여 등의 변수가 지방정부의 효율성을 결정하는 데 있어 보다 중요한 요인이라고 지적한다. 마찬가지로, Durning & Nobbie(2000)는 지방정부 통합의 성공과 실패는 통합자체에 의해 결정되는 것이 아니라 지방적 상황과 맥락에 의해 주로 좌우된다고 지적한다. 예컨대, 지방정부 통합의 긍정적 효과는 통합대상 지방정부가 얼마나 서로의 약점을 잘 보완할 수 있는지, 정부효율성에 영향을 줄 수 있는 변화를 집행할 수 있는 권한과 자율성을 의사결정자에게 부여하고 있는지, 통합 지방정부의 수장이 누가 되는지, 그리고 정책결정자의 집행능력에 의해 결정된다고 주장한다. 이와 유사한 견해는 Selden & Campbell(2000)에 의해 피력된 바 있다. 이들은 지방정부 통합이 정부운영의 효율성을 보장할 것이라고 믿을 어떤 근거도 없으며, 통합을 통해 규모의 경제 효과가 유발될 잠재력이 있으나 그 보다 중요한 정부비용의 결정요인은 지방의회와 정책능력, 고위관리자들의 관리능력, 정책결정자와 관리자들에게 부여된 자율성이라고 주장한다. 보다 광범위한 시각에서 Vojnovic(2000)은 지방정부 통합 이후 거버넌스와 서비스 제공에 있어서의 효율성과 효과성이 높아질 것인지는 통합 그 자체보다는 통합대상 지역의 고유한 역사와 공간적이고 경제적인 상황에 의해 보다 큰 영향을 받는다고 주장한다. 이러한 연구들이 공통적으로 지적하는 것은 지방정부의 경쟁력과 성과를 높이기 위해 통합이나 계층조정 등의 지방자치의 외형적 구조의 변화보다는 다른 변화에서 그 해법을 찾아야 될 필요성을 제시한다. 이 연구에서는 지방정부가 성장-생산-효율성을 중요시여기도록 지방자치의 운영원리를 변화시키는 데에서 그 해법을 찾으려 한다.

이 연구는 다음과 같은 순서로 진행된다. 제 2절에서는 지방행정체제 개편과 관련하여 정치권 합의의 요체가 되어왔던 도폐지안과 기초자치단체 통합안을 찬성론과 반대론의 시각에서 각기 검토하며 어떤 시각이 국내외의 경험적 연구와 다른 국가의 역사적 경험에 비추어 타당한지를 평가한다. 이러한 논의를 통해 지방정부의 경쟁력과 효율성 향상에 도움을 주는 자치계층과 행정구역 규모에 관한 최적의 수는 존재하지 않음을 입증하려 한다. 제 3절에서는 현재 한국 지방정부의 정책기조(혹은 정책성향)가 분배-소비-형평성을 지향하고 있음을 진단하고, 이러한 정책기조의 형성에 작용한 요인을 분석한다. 제 4절에서는 지방정부의 정책기조를 성장-생산-효율성을 지향하는 방향으로 전환시키기 위해 지방자치의 운영원리를

어떻게 바뀌어야 하는지를 논의한다. 이러한 논의에 깔려있는 전제는 지방정부의 생산성, 효율성, 성과 및 경쟁력을 강화하기 위해서는 무엇보다 지방정부의 정책기조가 이를 뒷받침하는 방향으로 변모되어야 한다는 인식이다. 제 5절에서는 논의를 정리한다.

II. 지방행정체제 개편안에 대한 평가

2008년 정치권이 중심이 되어 메가톤급의 지방행정체제 개편안이 제시되었는바, 합의안의 구체적인 내용은 (1) 도를 폐지하여 자치계층을 단층제로 조정하며, (2) 자치단체를 통합하여 기초자치단체를 70여개의 광역시로 개편하고, (3) 읍면동을 준자치단체로 전환하며, (4) 도와 중앙부서별로 운영되고 있는 많은 국가지방특별관서를 통합하여 현재 도의 영역을 넘는 대권역별로 국가지방광역행정청을 설치하자는 것으로 압축된다. 한 마디로, 자치계층을 축소하는 동시에 행정구역을 광역화하자는 것이다.¹⁾ 하지만, 2008년 정치권 컨센서스는 지방 자치를 말살하려는 정치적 음모라고 규정하는 시도지사, 학계, 시민단체 등으로 구성된 반대 세력의 저항에 직면하면서 한 단계 수위를 낮추어 도와 특별시 및 광역시를 존치하되 기초자치단체간 통합에 초점을 두는 방향으로 그 내용이 변화되었다. 그리고 이러한 새로운 타협안은 2010년 10월 1일에 통과된 ‘지방행정체제개편에관한특별법’의 제정으로 공식화되었다. 특별법의 제정으로 도를 폐지하여 자치계층을 단층화하려는 정치권의 시도는 물 건너 간 것처럼 보이지만, 향후 정치적 지각변동에 의해 언제든지 다시 부상할 가능성이 있다. 따라서 이 연구는 2010년 특별법이 아니라 종전의 정치권 합의의 요체인 도폐지-시군통합안을 중심으로 지방행정체제 개편안을 검토하고자 한다.

도폐지

도폐지론은 도를 폐지하여 자치계층을 시-군만 남기는 단층제로 전환하자는 제안이다. 도폐지론의 논리를 살펴보면 다음과 같다.

첫째, ‘보충성의 원리’와 ‘주민접근성의 원리’에 입각하여 도가 수행하는 사무를 기초자치단체로 이전할 경우 도에 잔존하는 사무는 중앙정부를 대신하여 수행하는 대리업무 혹은 연락

1) 이 안은 2006년 2월 정치권이 ‘국회 지방행정체제개편 특별위원회’를 구성하여 도출한 합의안에 기초하고 있다.

업무에 불과하다(박승주 외, 1999). 둘째, 도와 기초자치단체가 처리하는 사무의 중복기능으로 인해 권한과 책임소재를 불분명하게 하고, 주민에게 민원처리의 불편함을 유발하고, 중복업무에 따른 행정낭비 및 행정비효율을 초래한다(심익섭, 2005). 셋째, 도를 중심으로 형성된 지역적 유대감, 연대의식, 동질의식은 지역간 화합과 국가통합을 어렵게 하고 각종 지역이기주의, 지역감정 및 지역갈등의 원인이 되고 있다(이종수, 1996).

반대론은 도폐지론이 중앙집권적이고 반자치적이며 세계적인 추세와도 어긋나는 발상이라고 반박하며 도의 존속을 요구한다. 첫째, 도폐지론은 단순히 도만 폐지하는 것이 아니라 국가지방행정청을 설치하여 도가 수행해온 대단위 도시계획 등의 광역행정업무나 국가위임사무를 처리하도록 한다는 점에서 중앙집권적인 발상에 기초하고 있다(이기우, 2008). 둘째, 보충성과 주민접근성의 원리에 의해 도의 사무를 기초자치단체로 이관하고 나면 도가 수행할 독자적 업무가 없기 때문에 도를 폐지하여야 한다고 주장하는 데, 도가 수행하는 자치업무를 기초로 이양하더라도 중앙정부로부터 국가기능을 이양받아 도가 자치적으로 수행하도록 하는 방안이 도폐지안보다 자치시대에 부합되는 발상이다(조성호, 2009). 셋째, 도와 기초자치단체간의 중복기능으로 인한 주민불편, 행정낭비 및 행정비효율성은 도와 기초간의 기능을 합리적으로 재조정함으로써 해결될 수 있다. 도를 제거함으로써 이러한 문제를 해소하려는 것은 犄角殺牛(교각살우)이다. 넷째, 도가 폐지되면 분권화가 진행되는 것이 아니라 오히려 중앙집권이 강화된다. 중앙과 지방간의 수직적 권력분립을 통해 중앙정부의 권력남용을 견제하는 장치로서 지방자치제도가 기능을 제대로 수행하려면 도라는 중간 자치단체가 필요하다(이달곤, 1995). 다섯째, 지역감정의 존재를 전적으로 부정적으로 볼 필요는 없다. 지방자치가 지역 혹은 지방정부간의 경쟁을 통해 사회혁신과 사회발전을 이루는 데 그 중요한 목표를 두고 있다면, 도를 중심으로 자연적으로 형성된 주민들간의 유대감, 연대감 및 공동체의식은 지방자치의 효과를 극대화시킬 수 있는 사회자본이 된다(이기우, 2008). 여섯째, 도폐지론은 세계적으로 진행되고 있는 광역주의(regionalism) 추세와 역행한다(안성호, 2009). 21세기는 '광역의 시대'이다(Dodge, 1996). 세계화로 인해 국가 간의 장벽은 약화되고 국민국가의 힘은 쇠퇴되는 대신 광역의 중요성은 크게 증대되고 있다. 유럽연합(EU)이 국가 연합체가 아니라 광역 연합체인 '광역의 유럽'(Europe of Regions)으로 진화하고 있다는 사실은 광역의 중요성을 잘 보여준다(Newman, 2000). 이처럼 광역이 글로벌 경제의 새로운 공간 축으로 부상하면서, 서구의 많은 국가들은 광역 정부기구를 새로이 설치하거나 기존의 광역 정부기구를 강화하고 있다.²⁾

2) 예컨대, 1990년대 중반 독일의 경우 지역의 글로벌 경쟁력을 강화하기 위해 현행 16개의 주(Land)를 9개로 줄여 지역의 광역화 수준을 높이려는 시도를 한 바 있다(안성호, 2009). 프랑스, 이태리, 스페인과 같이 강한 중앙집권의 전통을 가진 유럽의 국가들마저 20세기 후반에 초광역자치단체—프

자치계층이 몇 개가 최적인지를 제시하는 이론적 및 경험적 연구는 없다.³⁾ 하지만, 다른 국가의 경험에 비추어 볼 때, 최적의 자치계층 수에 관한 확고한 정답이 없다. 국가들의 경험은 다양하며 자치계층의 수를 그대로 유지한 국가가 있는 반면, 줄이거나 늘린 국가도 있다. 영국은 자치계층의 수를 줄이려는 시도가 진행되고 있는 대표적 국가이다. 스코틀랜드, 웨일즈와 잉글랜드의 일부지역에서는 광역지방정부인 County와 기초지방정부인 District를 통합하여 통합지방정부(unitary local authority)를 창설함으로써 2계층제를 단층제로 전환하였다(Leach & Percy-Smith, 2001: 63). 또한 대처수상이 이끄는 보수당정부가 출범하면서 런던광역의회(Greater London Council)와 대도시광역의회(Metropolitan County Councils)를 폐지하였고, 대도시 이외의 지역(non-metropolitan regions)에서는 2개의 자치계층(County-District)을 통합하여 단층제로 전환하였다. 여전히 2계층제의 계층구조를 가진 지역에서 또한 단층제로 전환시키려는 작업이 진행되고 있다(한국지방행정연구원, 2005: 13). 런던광역의회(GLC)는 노동당 정부 출범 이후 런던광역정부(Great London Authority)로 부활하였지만 그 기능이 대폭 축소되었다. 그리고 광역지방정부인 MCC나 County의 폐지이후 광역행정의 필요성이 다시 부각되면서 1994년에 국가지방광역청(Government Office of the Regions), 1999년에 광역개발위원회(Regional Development Agencies)가 조직되었지만, 이 두 광역행정기구는 중앙정부에 의해 조직된 국가의 지방행정조직이며 주민에 의해 구성된 민주적 광역지방정부가 아니다. 이러한 점에서 볼 때, 단층제로의 변화가 영국 자치계층 구조의 대체적인 개혁방향이라 볼 수 있다.⁴⁾

랑스의 경우 레지옹, 이태리의 경우 regione, 스페인의 경우 자치주—를 추가로 설치하여 기존의 2계층의 자치계층을 3계층으로 확대하였다. 특히 프랑스의 경우 독일과 마찬가지로 26개의 레지옹을 6개로 줄여 기존의 광역자치단체를 더욱 광역화하려는 논의를 하고 있다(이승중, 2008: 6). 한편 스코틀랜드, 웨일즈, 북아일랜드는 UK로부터 정치적 자치권을 인정받아 중앙정부의 임명직 지방장관이 파견되던 지역의 광역정부를 주민에 의해 직선되는 민주적 광역정부로 전환시켰다. 그리고 1986년 보수당 정부에 의해 폐지되었던 런던광역의회(Greater London Council)가 2000년 노동당정부의 출범과 함께 런던광역시(Greater London Authority)로 부활되었다. 광역주의 현상은 비단 유럽에서만 볼 수 있는 것은 아니다. 예컨대, 홍콩은 영국에서 중국으로 영토반환 이후 중국 광주의 상당부분을 포함하는 독립된 지역으로 발전하고 있다(Dodge, 1996). 일본은 최근 광역자치단체인 47개의 도도부현을 9-13개의 도주(道州)로 초광역화하는 도주제론이 강력히 부상하고 있다(예규치가치히코, 2008).

3) 공공선택론(Oates, 1972; Ostrom, Tiebout, & Warren, 1961)은 공공재의 외부효과 범위에 따라 정부의 계층 수를 다양하게 설치할 것을 제안하고 있다. 예컨대, 외부효과의 범위가 대범위인 공공재는 가장 상위의 정부인 중앙정부에, 중범위의 공공재는 다음 단계의 정부에, 소범위의 공공재는 그 다음 단계의 정부에 맡길 것을 제안하고 있다. 문제는 공공재를 외부효과를 기준으로 분류할 때 2-3개로 분류할 수 있지만, 5-6개 혹은 9-10개로 수를 늘릴 수도 있다는 것이다. 다시 말해, 이론적 시각에서 볼 때도 최적의 정부계층 수에 관한 확고한 정답이 없다.

하지만, 영국과는 반대로, 프랑스와 이탈리아는 20세기 후반 행정계층이었던 region과 regione을 각기 자치계층으로 전환하여 자치계층을 2계층(프랑스, department-commune; 이탈리아, provincia-commune)에서 3계층으로 확대하였다. 한편 미국의 경우, 일부 주(켄터키, 테네시)를 제외하고는 기초지방정부(municipalities)와 광역지방정부(county)가 합쳐져 단층제로 전환된 경우는 거의 없으며 종전의 계층구조를 그대로 유지하고 있다.

자치단체 통합

도폐지와 마찬가지로 자치단체 통합을 통해 시군을 광역화하자는 제안 또한 찬성론과 반론이 팽팽하게 대립되어 있다. 통합지지론자들은 통합을 통해 행정비용이 감소하며(김재홍, 2000; 최홍석·정재진, 2005), 행정서비스 제공에 있어 규모의 경제를 확보할 수 있으며(박종관, 1999; 이시원·민병익, 2001), 지역 내의 부존자원을 통합 관리함으로써 지역의 생산기반을 강화하여 장기적으로 통합된 시군 전체의 경제성장과 경쟁력을 촉진시킬 수 있다(홍준현, 2005)고 주장한다.

반대론자들은 통합이 지방정부의 효율성과 경쟁력 향상에 의미있게 기여하지 못한다고 반박한다. 첫째, 기존의 체제에서 통합체제로 바꾸는 데 소요되는 전환비용(transitional costs)이 많이 들거나, 노조의 반대로 인력이나 기구를 감축할 수 없거나, 통합 이후 높은 지방정부 수준으로 서비스의 기준이나 임금을 인상할 경우 통합 이후 행정효율성이 오히려 약화될 수 있다(Vojnovic, 2000). 둘째, 통합론자들이 신봉하는 규모의 경제 원리는 노동집약적인 사무에는 적용되지 않는 데, 지방정부가 제공하는 사무의 70% 이상이 노동집약적이다(Fox & Gurley, 2006). 셋째, 통합이 지역의 발전과 성장에 개혁론자들의 기대만큼 긍정적이지 않다. 만약 통합이 지역의 경기와 경제의 활성화에 기여한다면 그 과실을 직접적으로 향유하는 기업은 통합을 당연히 지지하여야 되는 것이 정상이다. 하지만, 대다수의 기업들은 지방정부가 통합되어 수가 획기적으로 줄어들 때보다는 분절되어 다수로 존재할 경우를 더욱 선호한다. 통합이 지역의 경제개발과는 중요한 관계가 없고 오직 지방정부가 지역의 집단과 세력들에게 부여하는 이익의 분배형태에 영향을 미칠 뿐이다(Burns, 1994; Feiock & Carr, 1997).

국내외의 경험적 분석은 통합의 효과에 관한 최종적인 결론을 제시하지 못하고 있다. 통합 이후 행정비용 절감의 효과가 나타났다는 분석(McDavid, 2002; McAnich & Sanders, 1998; Selden & Campbell, 2000; 김재홍, 2000; 이시원·민병익, 2006)과 그렇지 못

4) 최근 정치권에서 논의되고 있는 도폐지-국가지방광역행정청의 설치안은 영국식 모델과 매우 유사하다.

하다는 분석(Moore, et al., 2005; Liner, 1994; 조석주·이재기, 2000; 이시원·민병익, 2001; 박종관·조석주, 2001; 유재원·손화정, 2009)이 대립하고 있다. 통합이후 규모의 경제 효과에 대해서도 상반된 분석이 병존한다. 규모의 경제 효과를 인정하는 연구(Finney, 1997; Grosskopf & Yaisawarng, 1990; Gyapong & Gyimah-Brempong, 1988; 홍준현, 1997; 박종관, 1999; 이시원·민병익, 2006)와 부정하는 연구(Liner, 1994; Moore et al., 2005; 배인명 외, 2000; 유재원·손화정, 2009)가 있다. 지방정부 통합의 경제성장 효과에 대한 분석 또한 상이한 결론을 내리고 있다. 통합이 경제성장에 미치는 효과를 긍정적으로 평가한 분석이 있는 반면(Nelson & Foster, 1999; 한국지방행정연구원, 2000), 경제성장의 효과를 부정적으로 평가한 경험적 연구가 있다(Blair et al., 1996; Feiock & Carr, 1997; Carr & Feiock, 1999; Benton & Gamble, 1984; 박지형·홍준현, 2007; 유재원·손화정, 2009).

지방정부 통합의 실제적 경험 또한 국가마다 다르다. 20세기 이후 통합을 통해 지방행정구역의 크기를 확장한 국가가 있지만, 분할을 통해 지방행정구역의 크기를 줄인 국가도 있다. 거의 모든 서부 및 북부 유럽의 국가들이 합병을 통해 지방정부의 수를 줄이면서 행정구역의 크기를 확장하였다. 스웨덴, 덴마크, 영국의 경우에는 지방정부의 약 3/4 정도가 제거되어 유럽에서 가장 큰 크기의 지방정부를 유지하고 있다(Fox & Gurley, 2006: 4). 이에 반해 이탈리아와 헝가리, 크로아티아, 체코 등의 동유럽 국가들은 지방정부의 수를 늘리고 행정구역의 크기를 축소시켰다(Swianiewicz, 2002: 6, 17). 한편 프랑스와 스위스는 지방정부의 합병을 여러 차례 시도하였지만 지방정부의 정치적 자율성이 강해 거의 성과를 거두지 못하고 있다. 마찬가지로, 미국의 경우에도 보통지방정부를 합병한 사례는 지난 50년에 걸쳐 소수에 불과하다(Fox & Gurley, 2006: 5).

Ⅲ. 한국 지방정부의 정책기조와 그 형성요인

앞서 살펴본 것처럼, 도폐지론과 도폐지반대론, 지방정부 통합론과 통합반대론 공히 확고한 경험적 지지를 얻지 못하고 있다. 다른 국가의 역사적 경험과 기존의 이론적 및 경험적 연구에 비추어 볼 때, 자치계층을 몇 개로 유지하는 것이 바람직한지에 관하여, 혹은 지방정부를 통합하여 시군의 구역을 광역화하는 것이 바람직한지에 대한 확고한 합의가 형성되어 있지 못하다. Reese(2004)와 Faulk et al.(2005)은 구역통합에 관한 기존의 연구결과를 종합적으로 각자 검토한 이후 "최적의 정부규모는 서비스의 유형에 따라 다르다"로 결론짓고 있

다. 다시 말해, '큰 것이 좋은지' '작은 것이 아름다운지'에 대해 단일의 정답은 없으며 경우에 따라 'yes'이기도 하고, 'no'일수도 있다는 것이다. 현재로서의 가장 확실하고 명확한 답은 상황에 따라 "작은 것이 아름다울 수도 있고, 큰 것이 나을 수도 있다"는 상황가변적인 (situation specific) 주장이다. 소위 'depends upon'이 행정구역의 크기와 관련해서 이제까지의 연구가 확립한 최종적인 답변이다(Keating, 1995; Fox & Gurley, 2006). 최적의 계층수에 관한 이론적 및 경험적 연구는 없지만 다른 국가의 경험에 비추어 볼 때 'depend upon'의 결론이 이에도 적용될 수 있을 것이다.

이상의 논의는 단층제 전환이나 시군광역화와 같이 지방자치의 외형적 골격을 바꾼다고 지방정부의 효율성과 경쟁력이 저절로 향상되는 것은 아님을 의미한다. 통합이나 계층조정이 지방정부의 효율성과 경쟁력을 높이기 위해서는 다른 조건들이 먼저 구비될 필요가 있다. 정부효율성과 정부성과에 관한 많은 연구들 또한 지방자치의 외형적 골격 외의 다른 변화에서 지방정부의 효율성과 경쟁력을 높이기 위한 해법을 찾을 것을 권유하고 있다. 이 연구는 이러한 권유에 입각하여 분배-소비-형평성 쪽으로 편향된 현재 지방정부 정책기조를 성장-생산-효율성 쪽으로 편향되도록 바꾸는 전략을 통해 지방정부의 효율성과 경쟁력을 구가하는 방법을 제시하려 한다. 그러기 위해서는 무엇보다 한국 지방정부의 현행 정책기조를 확인하는 것이 필요하다.

지방정부의 정책기조: 분배-소비-형평성 지향적

모든 자본주의 사회는 두 가지 핵심적인 기능을 수행한다. 생산과 소비이다. 생산이란 사회적 부(혹은 파이)를 축적하는 기능을 말하며, 소비는 사회적 부를 소모하는 기능을 의미한다. 사회적 부의 축적, 즉 생산은 경제성장을 통해 얻어지며, 소비는 공적자원의 분배를 통해 구현된다. 생산과 성장을 중시하는 사회는 효율성을 중요한 가치로 여기지만, 소비와 분배를 중시하는 사회에서 중요시되는 가치는 형평성이다(Swanstrom, 1985, 1988).

자본주의 사회는 어느 한 기능을 무시한 채 다른 기능의 수행에 전념하기 힘들다. 하지만, 중앙정부와 지방정부간에 두 기능의 분담형태에 관해서는 국가간 상당한 차이가 인정된다. 보다 구체적으로, 비연방적인 정부형태를 취하고 있는 서유럽 국가에서는 소비관련 기능이 지방정부 수준에 집중되어 있는 반면, 미국과 호주의 경우 연방정부 수준에 집중되어 있다. Logan과 Swanstrom(1990: 5)은 영국과 미국을 비교하여 다음과 같이 결론내리고 있다. 영국에서는 중앙정부가 항상 투자와 생산에 보다 많은 초점을 두어 온 반면, 지방정부는 사회소비 기능을 수행하는 데 적극적이다. 미국에서는 이와는 정반대되는 기능적 분업의 형태가 목격된다. 연방정부가 복지국가(welfare state)의 명칭을 얻었다면, 지방정부와 주정부

에 부합되는 명칭은 생산국가(productivity state)이다. 미국에서 도시정부들은 항상 인프라 투자를 통해 성장을 촉진시키는 데 관심을 가져왔다.

한국 지방정부는 전통적으로 생산보다는 소비를 중요시하며, 성장보다는 분배를 중요시하며, 효율성보다는 형평성을 중요시하는 성향이 강하다(유재원, 2003, 2005). 다시 말해, 세원이나 세입을 창출(혹은 생산)하기보다는 주어진 예산을 소비하는 데 더 많은 관심을 갖고 있으며, 경제 성장보다는 재화나 서비스의 분배를 통해 정치적 지지를 얻는 데 더 많은 관심을 갖고 있으며, 지방예산과 재정을 경제적 효율성을 극대화하는 방향으로 투자하기보다는 정치적 지지를 극대화하기 위해 형평성을 고려하여 분산 투자하는 것을 선호한다. 이러한 결과 중복시설 및 중복투자는 지방정부 도처에서 발견되며, 지역간 예산의 균형적 안배가 지방정치인의 핵심 관심사이다. 이처럼 소비-분배-형평성을 중요시하는 시스템에서는 지방정부는 지방재정을 효율적으로 활용하여 지역경제를 활성화시키고 이를 통해 일자리를 창출하고 지역의 부가가치를 창출하는 데 관심이 크지 않다. 아래의 설명에서 보듯이, 성장-생산-효율성의 선택은 지방정치인의 재선에 큰 도움을 주지 못하기 때문이다.

한국 지방정부가 분배-소비-형평성을 중시하는 시스템의 전형이라면 미국의 지방정부는 성장-생산-효율성을 중시하는 시스템의 전형이다(유재원, 2008). 미국 지방정부의 유일한 관심(unitary interest)은 지역경제의 성장과 활성화에 있다(Peterson, 1981). 지역경제가 성장하면 고용증대, 세원확대, 정부서비스 향상, 주택가격 상승 등의 다른 가치들도 부수되기 때문에 경제성장을 추구하는 것은 공익이 된다. 지역의 경제성장으로 재정적 및 경제적 편익을 향유하게 될 이해관계자는 성장은 모든 사람에게 이익이 되는 공공재라 강변하며 성장연합을 형성하여 대자본을 유치하려 하며 투자환경의 조성에 소요되는 경비를 지방정부가 부담하도록 설득한다(Molotch, 1976; Logan & Molotch, 1987). 성장연합의 구성원은 실로 다양하며 지주, 개발업자, 건설업자, 금융업자, 부동산중개업자, 언론, 전기 및 전화회사, 지역소재 대학, 문화시설 운영자 등을 망라한다. 지방정부는 성장연합과 결탁하여 경기 활성화를 지상과제로 삼으며 이들의 노력을 측면에서 지원한다. 성장을 지향하는 정치인들은 재선에 유리한 지위를 점유하지만 반성장 정책을 펴는 정치인들은 주민들의 일자리와 생계를 위태롭게 하며 지역공동체의 복리를 위협한다는 비난에 직면하게 된다(Swanstrom, 1985, 1988; Stone & Sanders, 1987).

정책기조 형성요인: 지방교부세 제도

한국 지방정부를 분배-소비-형평성을 지향하는 시스템으로 만드는 데 기여한 요인으로 형평을 중시하는 정치문화를 무시하기 힘들다. '좌파정당이 필요 없을 정도로 좌파적이다'라고

표현할 수 있을 정도로 우리의 정치문화는 형평과 분배를 중요시한다(이승중, 2005; 유재원, 2005). 하지만 이에 못지않게 중요한 요인이 지방교부세 제도이다.

주지하듯이 자치단체는 재정의 상당 부분을 지방교부세에 의존한다. 지방교부세(보통교부세)는 내국세의 일정비율(현재는 19.24%)을 재원으로 조성하여 중앙정부가 지방정부에 나누어주는 정부간 이전재원으로서, 특정 자치단체에 교부되는 교부세 총액은 해당 자치단체의 재정부족액으로, 기준재정수요액에서 기준재정수입액을 차감한 것으로 산정된다. 여기서 기준재정수요액은 특정 자치단체가 주민들에게 필요한 공공서비스, 즉 표준행정수요를 충족시키는 데 소요가 예상되는 기본경비를 의미하며, 기준재정수입액은 해당 자치단체가 지방세로 조달할 수 있는 세입의 일부(80%)로 산정된다. 자치단체의 재정부족액(기준재정수요액-기준재정수입액)을 중앙정부가 보전해주는 지방교부세 산정방식에 따르면, 공공서비스에 대한 수요는 자치단체 간에 큰 차이가 없기 때문에 지방세 수입이 낮은 가난한 자치단체에 더 많은 지방교부세가 할당된다. 지방교부세의 궁극적 목적은 대한민국 국민이라면 태어나 사는 지역에 상관없이 모두가 유사한 공공서비스를 받도록 하자는 데 있다. 자치단체간의 재정격차를 줄이고 공공서비스 제공에 있어 사회적 형평성을 구현한다는 점에서 매우 의미있는 제도 이기는 하지만 다음과 같은 의도하지 않은 결과(unintended consequences)를 낳고 있다.

첫째, 지방정부로 하여금 주어진 예산을 분배하고 소비하는 데에만 관심을 갖지 경제성장을 통해 새로운 세원과 세입을 창출하려는 데에는 무관심하도록 만든다. 지방교부세 제도 하에서는 경제성장과 경기활성화를 통해 지역의 부가가치를 창출하고 지방세 수입을 확대한 자치단체에 대해서는 교부세 지원이 크게 늘지 않지만, 성장노력을 게을리 한 결과 지방세원이 줄어들고 지방세 수입이 감소한 자치단체에 대해서는 교부세 지원이 크게 늘어난다.⁵⁾ 생산적

5) 이러한 도덕적 해이를 억제하기 위해 행안부는 2008년 지방교부세법 시행규칙을 개정하여 자치단체에 부여되는 교부세를 산정하는 과정에서 지방경제 활성화에 일정 성과를 거둔 자치단체에 대해 교부세를 증액 지원하는 혜택을 주고 있다. 하지만, 이러한 적극적 조치에도 불구하고, 자치단체의 기본적인 정책기조가 분배-소비 지향성에서 성장-생산 지향성으로 변모되기는 어렵다고 본다. 가장 기본적인 이유는 지역경기 활성화와 지방세 세원 발굴에 적극적인 자치단체에 재정적 인센티브를 부여 하더라도 자치단체의 재정시스템이 의존재정 구조를 벗어나는 것은 아니기 때문이다. 그와는 반대로 중앙정부의 재정 인센티브로 인해 지방교부세를 더 많이 받게 된 자치단체는 중앙정부에 재정적으로 더 의존하게 되며, 자치단체가 중앙정부의 재정에 더 의존할수록 분배-소비지향성이 강화될 수 있다. 예컨대, 특정 자치단체가 지역경제 활성화 정책을 적극적으로 수행한 결과 지방세 세원이 확대되어 30억의 추가적인 지방교부세를 인센티브로 받게 되었다고 가정하자. 해당 자치단체는 30억의 인센티브를 생산적 활동과 소비적 활동 중 어디에 사용할 지를 고민하게 된다. 예를 들면, 지역경제 활성화에 사용하는 방안(A)과 공공서비스의 확대에 사용하는 방안(B)을 놓고 고민할 것이다. 하지만, 대안 B를 중국적으로 선택할 가능성이 높다. 자치단체가 대안 A를 선택하기 위해서는 자치단체의 재정구조가 의존재정 체제에서 독립채산제로 근본적으로 변화되어야 한다. 의존재정 체제에 있는 한 대안 B가 정치적으로 유리한 전략이 된다. 결국 자치단체가 의존재정 체제에 있는 한 생산적이고 성

이고 성장지향적인 자치단체에 대비해 소비적이고 분배지향적인 자치단체에 대해 재정적 이익을 주는 셈이다. 이러한 재정지원 체제 하에서는 세원확대와 부의 창출에 도움을 주는 생산적 자본을 유치하기보다는 재화와 서비스의 분배와 소비를 통해 정치적 인기몰이에 나서는 것이 지방정치인에게 보다 유리한 전략이 된다.⁶⁾

지방교부세가 경제성장과 경기활성화를 통해 지방세수를 확대하려는 자치단체의 노력을 억제하는 요인이 되고 있음은 탄력세율제의 운영실태에서 잘 나타나 있다. 주지하듯이 지방정부가 지방세율을 탄력적으로 적용할 수 있는 탄력세율제를 지방세 감면을 위해 활용하는 경우는 종종 있으나 지방세 인상을 위해 활용하는 경우는 전무하다. 그 이유는 지방세율의 인상을 통해 지방세수가 늘어날 경우 해당 자치단체가 중앙정부로부터 이전받은 지방교부세가 줄어드는 효과를 유발하여 자치단체의 전체 수입을 크게 늘리지 못하면서 지방주민에게 부가되는 세금만 인상한 결과를 초래하기 때문이다. 반면 탄력세율제에 의거해 지방세를 낮추어 줄 경우 지방교부세 인상효과를 통해 자치단체의 전체 세입은 크게 줄지 않으면서 지역주민의 지방세 부담을 줄여주는 효과가 있다(유재원, 1997).⁷⁾

지방교부세 제도는 세입활동 뿐 아니라 세출활동에서도 지방정부의 도덕적 해이를 유발한다. 지방정부가 납세자 주머니에서 직접 나온 혈세가 아니라 중앙정부로부터 '공돈'의 형태로 내려온 지방교부세를 통해 필요한 재원을 조달하는 체제에서는 지방정부가 재원을 낭비적으로 소비해도 주민들은 자치단체의 재정지출을 통제할 동기를 갖지 않는다. 내 주머니에서 나온 돈이 아니라 중앙정부에서 공짜로 가져온 '남의 돈'을 자치단체가 쓰는 데 시간과 비용을 들여가며 재정지출을 통제할 필요성을 갖지 않을 것이기 때문이다. 결과적으로 자치단체는 주어진 예산을 효율적으로 활용하려는 동기를 잃게 되며, 행정과 재정을 방만하게 운영하기

장지향적 노력은 일회성 행사로 그칠 가능성이 높다.

- 6) 그렇다고 모든 자치단체가 생산보다는 소비, 성장보다는 분배를 추구한다는 것은 아니다. 충북 등의 일부 자치단체는 현재의 지방교부세 체제하에서도 기업과 생산적 자본을 유치하는 데 적극적이다. 필자가 주장하려는 것은 이러한 사실을 부정하는 것이 아니라 지방교부세와 같은 재정형평화 보조금 제도가 발달한 나라에서는 그렇지 않은 나라에 비해 자치단체가 생산이나 경제성장보다는 소비와 분배에 치중할 경향이 높다는 것이다.
- 7) 탄력세율제의 활용을 통해 지방세를 인상한 자치단체에 부과되는 지방교부세 감면이라는 재정불이익 효과를 차단하기 위해 행안부는 그러한 불이익이 주어지지 않도록 지방교부세 제도를 운영하고 있다. 하지만, 이러한 방식의 제도운영에도 불구하고, 탄력세율제를 활용하여 지방세수를 확장한 자치단체 사례는 전무하다. 반면 탄력세율제를 통해 지방세의 인상보다는 지방세를 감면하려는 동기를 가진 자치단체는 많다. 행안부는 자치단체의 선심성 지방세 감면시도를 방지하기 위해 지방세를 감면한 자치단체에 대해 교부세를 삭감하는 조치를 2012년 3월부터 시행하기로 결정하였다. 탄력세율제의 운영과 관련된 행안부의 이러한 결정들은 한국의 자치단체가 세금의 인하와 같은 공적자원의 분배(혹은 소비)를 통해 주민인기에 영합하려는 성향이 얼마나 강한지를 잘 보여준다.

쉽다(유재원, 2008).⁸⁾ 더 나아가, 지방교부세를 통해 남의 돈으로 공공서비스가 제공되는 상황에서는 주민이 공공서비스를 요구할 때 분별력과 신중성을 상실하기 쉽다(유재원 2008). 공공서비스는 공짜라는 인식을 심어줘 '더 많이 얻는 것이 상책'이라는 자세를 부추긴다. 자신의 주머니에서 직접 나간 세금으로 공공서비스가 제공되는 체제에서는 무분별하거나 과도하게 공공서비스를 요구하지 않을 것이다. 과다한 공공서비스의 요구는 자신이 낼 세金的 인상으로 직결되기 때문이다.

요컨대, 지방교부세를 통해 지방재정의 상당부분을 조달하는 체제에서는 지방주민들은 더 많은 공공서비스를 경쟁적으로 요구하게 되며, 이에 부응하여 지방정치인은 공공서비스의 균형적 분배를 통해 정치적 입지를 강화하는 데에 일차적인 관심을 갖게 되며, 지방재정이 지역의 경제를 활성화하는 데 생산적으로 활용되기보다는 재화와 서비스를 분배하여 정치적 인기를 유지하는 데 소비적으로 쓰이게 된다.

IV. 정책대안의 모색

대안의 방향: 지방자치 운영원리의 변화, 계층제에서 시장 방식으로

한국의 지방정부의 정책기조를 효율성을 중시하는 생산적이고 성장지향적인 시스템으로 변모시키기 위해서는 지방교부세에 크게 의존하는 지방재정 시스템을 독립채산제의 형태로 전환시키는 것이 효과적이다. 독립채산시스템이란 지방정부가 필요로 하는 재원을 중앙정부가 아니라 시민들의 세금으로부터 자체적으로 조달하는 재정체제를 말한다. 독립채산제의 실시는 한국 지방정부의 정책기조를 생산적이고 성장지향적으로 변모시킬 수 있다. 지방정부가 필요한 재원을 지방세를 통해 자체적으로 조달하기 위해서는 지방정부는 지역의 경제성장 및

8) 행안부는 자치단체의 예산과 조직의 운영성과에 따라 지방교부세를 증액하거나 삭감하는 방향으로 2008년 지방교부세법 시행규칙을 개정하여 자치단체의 방만 경영을 경계하고 건전경영을 유도하기 시작하였다. 교부세 삭감(혹은 증액)을 통해 자치단체 예산과 조직운영에 행안부가 개입하기 시작하였다는 사실은 한국의 자치단체가 그간 예산과 조직을 얼마나 비효율적이고 방만하게 경영하여 왔는지를 역설적으로 보여준다. 앞에서 본 것처럼, 지방교부세(보통교부세)는 지방경제의 활성화를 위한 도구로, 지방재정 수입의 확대를 유도하기 위한 도구, 지방재정의 건전한 운영을 위한 도구 등으로 실로 다양하게 활용되고 있다. 지방교부세가 자치단체 행위를 통제하고 유도하기 위한 傳家의 寶刀(전가의 보도)로 활용되고 있는 것이다. 자치단체간의 재정격차를 줄이고 공공서비스의 지역간 형평성을 구현하려는 의도에서 시작한 제도가 이와는 전혀 다른 목적을 충족시키기 위한 제도로 변질되고 있다.

경기활성화를 적극적으로 도모할 수밖에 없기 때문이다. 그리고 이를 위해 생산적 자본과 노동을 유치하는 데 도움을 주는 개발정책(developmental policies)을 적극적으로 추구하게 된다. 독립채산제의 강도를 높이면 높일수록 개발정책 지향적인 성향이 더욱 강화된다. 더 나아가, 새로운 세원을 경쟁적으로 확보하는 과정에 지방정부는 자원을 보다 능률적이고 집약적으로 사용하도록 압력을 받게 된다. 이러한 결과, 자원사용의 생산적 효율성(productive efficiency)이 높아진다(유재원, 2005).

지방정부의 효율성과 경쟁력을 높이는 것이 우리사회의 핵심 과제라면, 의존재정 시스템을 독립채산 시스템으로 전환시킴으로써 지방정부의 체질을 성장과 생산을 지향하는 방향으로 변모시키는 노력이 중요하다. 이러한 지방정부 시스템의 근본적 체질변화가 없는 상태에서 계층조정이나 지방정부 통합을 포함한 여하한 지방자치의 외형적 구조 변화도 지방정부를 효율적이고 경쟁적으로 변모시키는 데에서는 근본적인 한계가 있다. 성형수술을 한다고 해서 흑인을 백인으로 전환시킬 수 없다. 마찬가지로 계층조정이나 지방정부 통합을 한다고 해서 분배-소비-형평성을 중시여기는 체제가 성장-생산-효율성을 중시여기는 체제로 변모되지는 않는다.

의존재정 시스템에서 독립채산 시스템의 변화는 지방자치의 운영원리를 계층제 방식에서 시장(market) 방식으로 변화시키는 것을 의미한다. 계층제 방식에서 중앙정부와 자치단체 간의 관계는 아버지와 아들의 관계와 비견된다. 아버지(중앙정부)는 후견인의 입장에서 아들(자치단체)의 양육을 책임지고 필요한 돈을 대준다. 아들은 필요한 돈을 언제든지 아버지가 공급해주기 때문에, 스스로 별 생각을 하지 않고 주어진 돈을 쓰기에 바쁘다. 아버지는 후견인에게 부여된 명령권과 감독권을 통해 아들의 행동을 감시하고 통제한다. 하지만, 아버지의 명령과 지침은 아들의 나쁜 행동을 막는 데 초점을 두고 있다. 따라서 아들은 불법적으로 행동하지 않는 한 비교적 자유롭게 행동할 수 있다. 아들은 자신의 인기를 유지하기 위해 여기 저기 돈을 나누어준다. 아버지가 돈을 대주니 아들은 돈을 벌기 위해서 자신의 능력을 개발하는 데 관심이 적으며, 돈을 아껴 쓰려는 동기도 강하지 못하다. 자기능력개발에 인색하다 보니 아들은 경쟁력을 점차 상실하며, 벌지 않고 쓰기만 하다 보니 낭비적이고 비효율적으로 변모한다. 이것이 현재 우리 자치단체의 모습이다.

한편 지방자치의 운영원리가 시장 방식으로 변화하면, 중앙정부와 자치단체는 의존적인 관계에서 독립적인 관계로 변모한다. 중앙정부는 자치단체에 대한 간섭을 줄이는 대신 더 이상 재정적으로 책임지지 않는다. 중앙정부는 자치단체가 재정적으로 자립할 수 있도록 국세의 일부를 지방세로 전환한다. 자치단체는 필요한 돈을 스스로 벌어야 하기 때문에 시장경쟁력을 갖추기 위해 노력하게 된다. 그리고 돈이 없으면 곧바로 재정파탄을 맞기 때문에, 돈을 아껴 쓰게 된다. 결과적으로 자치단체는 보다 효율화되며 경쟁력을 갖추게 된다.

대안의 구체화: 법인세, 소득세의 공유세화

지방교부세 제도를 전면 폐지한 후 국세를 지방세로 전환하여 지방정부의 재정구조를 현재의 의존재정 시스템에서 독립채산 시스템으로 일시에 변모시키면 자치단체가 생산체제로 보다 쉽게 전환할 수 있으나 자치단체간의 부익부 빈익빈 현상을 심각하게 가중시켜 정치적으로 수용되기 어렵다. 따라서 지방정부 재정구조를 점차적으로 독립채산 시스템으로 전환시키는 과정이 필요하다. 이를 위해 이 연구는 지방교부세(보통교부세)를 폐기하고 국세를 지방세로 전환하여 자치단체가 필요한 재원을 지방세로 전부 조달하는 방식으로 일시에 전환하는 방식 대신 지방교부세의 핵심 세원인 소득세와 법인세를 중앙정부와 자치단체가 공동 활용할 수 있는 공유세로 전환하는 동시에 지방정부에 교부되는 지방교부세를 점차 줄여나가는 방식을 제안하고자 한다.⁹⁾ 다시 말해, 지방교부세의 세원이 되는 내국세 중 소득세와 법인세를 공유세로 전환하여 자치단체가 역내에서 발생하는 소득세와 법인세를 먼저 세수로 확보하고 그래도 재정부족액이 발생할 경우 지방교부세를 통해 보전해 주자는 것이다. 이 안을 채택할 경우 중앙정부로부터 자치단체가 받는 지방교부세는 자치단체가 공유세 형태로 취한 소득세와 법인세 수입에 비례하여 줄어들게 된다.

이 안의 구체적인 적용방식을 설명하기 위해 세 유형(A형, B형, C형)의 가상적인 자치단체를 상정해보기로 한다. A형 자치단체는 역내에서 발생하는 소득세 및 법인세 전액을 공유세의 형태로 징수하더라도 재정부족액이 발생하여 지방교부세를 받아야 하는 자치단체이다. 예컨대, 재정부족액이 100억 인데 자치단체의 관할권에서 발생하는 소득세 및 법인세 총계가 30억인 경우로 자치단체는 역내에서 발생하는 소득세, 법인세 총계 30억 전액을 공유세 형태로 취하더라도 70억의 재정부족액이 발생하여 이 만큼 지방교부세 형태로 지원받아야 한다(아래 예시표에서 A형 자치단체 year1에 해당함). 제도 변화 이전에는 재정부족액 전액을 지방교부세의 형태로 보전되었던 자치단체가 제도 변화 이후에는 재정부족액 100억 중 30억은 공유세의 형태로, 나머지 70억은 지방교부세의 형태로 받게 된다. 해당 자치단체는 지방교부세 형태로 100억을 받던 공유세와 지방교부세를 합하여 100억을 받던 공히 재정부

9) 지방교부세의 중요한 세원인 부가가치세를 제외하고 소득세와 법인세를 공유세의 대상세원으로 삼으려는 이유는 소득세와 법인세는 직접세로서 간접세인 부가가치세와는 달리 공공서비스에 대한 가격(반대급부)으로 납세자들에게 인식되는 정도가 강하기 때문이다. 납세자의 입장에서 보면, 물품과 서비스를 구매할 때 지불하는 조세인 간접세는 공공서비스에 대한 대가로서 인식하지 않는 반면, 물품과 서비스의 구매를 전제로 하지 않고 정부에 내는 직접세는 공공서비스의 대가로 인식하는 경향이 강하다. 이러한 결과, 납세자가 직접세를 지불할 때는 지불한 세금과 정부로부터 받는 공공서비스의 혜택을 비교할 가능성이 크다. 따라서 직접세를 공유세의 세원으로 활용할 경우 자치단체가 세금을 보다 효율적이고 생산적으로 사용해야 된다는 중압감을 더 크게 느끼게 된다.

족액을 해소할 수 있다.

다음에는 중앙정부로부터 자치단체가 받는 지방교부세가 역내 자치단체에서 발생하는 소득세 및 법인세 총계보다 적은 B형 자치단체를 상정해보자. 예컨대, 재정부족액은 30억인데 역내에서 발생하는 소득세, 법인세 총계는 100억인 자치단체를 생각해보자. 이 경우 역내에서 발생하는 소득세, 법인세 100억중 30억만 공유세의 형태로 취하더라도 재정부족액 전부(30억)를 해소할 수 있다. 따라서 해당 자치단체는 지방교부세를 전혀 받지 않고 공유세만으로도 필요한 재정수요를 충족시킬 수 있게 된다(예시표 B형 자치단체 year1에 해당).

예시표

| 자치단체 | 재정부족액 | 역내 공유세 | 자치단체 공유세 몫 | 중앙정부 공유세 몫 | 지방교부세 | 인센티브 |
|---------|-------|--------|------------|------------|-------|---------|
| A year1 | 100억 | 30억 | 30억 | 0억 | 70억 | - |
| A year2 | 100억 | 50억 | 50억 | 0억 | 50억 | 20억의 일부 |
| A year3 | 100억 | 100억 | 100억 | 0억 | 0억 | 50억의 일부 |
| B year1 | 30억 | 100억 | 30억 | 70억 | 0억 | - |
| B year2 | 30억 | 130억 | 30억 | 100억 | 0억 | 0억 |
| C year1 | 150억 | 0억 | 0억 | 150억 | 150억 | - |

이 안이 어떻게 자치단체를 생산적이고 성장지향적인 자치단체로 변모시키는 지를 구체적으로 보기 위해 A형 자치단체가 생산적 자원의 유치노력을 통해 역내의 소득세, 법인세 세원을 30억에서 50억으로 확대시켰다고 가정하자(예시표 A형 자치단체 year2에 해당). 그리고 설명의 편의상 year2의 자치단체 재정부족액이 year1의 재정부족액과 같다고 전제하자. 이 경우 year1에서는 자치단체의 재정부족액 100억 중 30억은 공유세의 형태로, 나머지 70억은 지방교부세의 형태로 받던 자치단체가 year2에서는 생산적 자원의 유치성공으로 재정부족액 100억 중 50억은 공유세의 형태로, 나머지 50억은 지방교부세의 형태로 보전되게 된다. 다시 말해 자치단체의 유치노력으로 중앙정부가 당해 자치단체에 교부할 지방교부세를 70억에서 50억으로 줄일 수 있게 된다. 이처럼 자치단체의 자본유치 활동을 통해 중앙정부가 당해 자치단체에 지원할 지방교부세를 줄이게 될 경우 절약한 지방교부세의 전부 또는 일부를 자치단체에 인센티브로 부여하도록 하자는 것이 이 안의 추가적인 내용이다. 이 경우 자치단체 수입의 구성요소를 제시하면, 공유세 형태로 취한 소득세와 법인세 50억 + 지방

교부세 형태로 취한 재정부족액 50억 + 인센티브로 구성된다. 자치단체에 제공되는 인센티브가 크면 클수록 생산적 자본과 노동을 유치하여 소득세, 법인세 세원을 추가적으로 확보하려는 자치단체의 노력이 가중될 것이다.

한 단계 더 나아가 A형 자치단체가 더욱 유치노력을 강화하여 다음 해인 year3에 역내의 소득세, 법인세 세원을 50억에서 100억으로 확대시키게 되면, 공유세만 취하더라도 재정부족액 전부(100억)를 해소할 수 있게 된다. 지방교부세를 받지 않아도 필요한 행정수요를 충족시킬 수 있는 자급자족 체제로 전환되는 것이다. 이 경우 역시 중앙정부는 자치단체의 자발적 유치활동으로 인해 절감할 수 있게 된 지방교부세 50억의 전부 또는 일부를 자치단체에 인센티브로 제공하게 된다.

다음에는 B형 자치단체가 생산적 자원의 유치를 통해 역내의 소득세, 법인세 수입 총계를 100억에서 130억으로 30억 확대한 경우를 보자(예시표 B형 자치단체 year2에 해당). 이 경우 역내 소득세와 법인세 세원 130억 중 30억만 공유세의 형태로 자치단체가 징수하면 재정부족액 전부(30억)를 해소할 수 있고 이미 year1에서 지방교부세 불교부단체로 전환되었기 때문에 자치단체가 소득세, 법인세 세원을 30억 더 확보하였더라도 중앙정부는 추가적인 인센티브를 제공할 필요가 없다. 중앙정부는 소득세, 법인세 세원 확대활동을 통해 중앙정부로부터 제공되는 지방교부세의 지원을 줄이는 데 기여한 자치단체에 대해서만 보상적 차원에서 인센티브를 제공하도록 이 안이 구성되어 있기 때문이다. 따라서 B형 자치단체는 생산적 자원을 유치할 동기가 A형 자치단체에 비해 크지 않을 것이다.¹⁰⁾

10) 비수도권에 위치한 재정자립도가 낮은 자치단체는 A형의 자치단체에 해당하는 반면, 수도권에 위치한 재정자립도가 높은 자치단체는 B형의 자치단체에 해당한다고 볼 때, 이러한 방식의 차등적 인센티브를 적용할 경우 재정력이 약한 비수도권 자치단체의 생산적 자본 유치활동을 적극 지원하는 효과가 있다. 이러한 점에서 이 안은 수도권과 비수도권간의 균형발전을 도모하는 효과가 있다. 역대 국토균형발전 정책의 근간은 수도권에 입지한 민간기업이나 공공단체를 비수도권으로 밀어내는(push) 데 초점을 맞추어 왔지 비수도권 자치단체가 역외의 생산적 자본을 역내로 끌어들이는(pull) 노력을 전개할 동기를 강화시키는 데는 크게 관심을 두지 않았다. 하지만, 이 안이 제시하는 것처럼 지방정부가 지방교부세 대신 소득세와 법인세를 통해 필요한 재정을 조달하는 시스템으로 지방재정 구조를 변화시키면, 비수도권의 자치단체는 수도권의 자치단체에 비해 생산적 자본을 유치할 동기를 보다 강하게 갖게 된다. 비수도권에 입지한 자치단체는 수도권에 입지한 자치단체에 비해 지방교부세 의존율이 상대적으로 높아 소득세, 법인세 세원 확대에 따른 재정수입 확대효과가 크기 때문이다. 예컨대, 수도권에 집중적으로 소재해 있는 지방교부세 불교부단체의 경우 생산적 자본의 역내유치를 통해 얻어진 소득세, 법인세 세원의 증가가 자치단체의 실질적 재정확대에 전혀 기여하지 못하기 때문에 생산적 자본의 유치에 관심이 강하지 못하다. 이에 반해 지방교부세 의존율이 높은 비수도권 자치단체의 경우 소득세, 법인세 세원의 확대는 중앙정부의 재정인센티브를 통해 지방재정 수입확대에 크게 기여할 수 있기 때문에 생산적 자본의 확대에 보다 적극적으로 나서게 된다.

더 나아가, 이 안이 재정이 아주 빈약하여 소득세, 법인세 세원이 전혀 없는 자치단체에는 어떻게 적용되지를 보기 위해 C형 자치단체를 상정보다 보자. 이 자치단체는 가상의 세계에서만 존재하는 자치단체이다. 그럼에도 불구하고 이러한 자치단체를 예시에 포함시킨 이유는 이 글에서 주장하는 공유세 제도가 재정이 아주 열악한 자치단체에 대해서도 재정적 불이익을 주지 않는다는 사실을 설명하기 위함이다. 구체적으로 보면, C형 자치단체는 역내에서 징수할 수 있는 소득세, 법인세 세원이 완전히 고갈되어 있기 때문에 재정부족액의 일부를 소득세, 법인세로 수취할 수가 없으며, 따라서 재정부족액 전액(150억)을 지방교부세를 통해 보전받게 된다. 다시 말해, 소득세와 법인세를 공유세로 전환하더라도 C형 자치단체는 최소한 재정적인 측면에서는 달라진 것이 없다. 다만 추후에도 계속 생산적 자원의 유치노력을 게을리하여 소득세, 법인세 세원확보에 실패하여 지속적으로 지방교부세에 지방 살림을 의존하게 될 경우, 해당 자치단체장은 지역의 시민, 시민단체, 그리고 정적으로부터 공세의 대상이 될 수 있다. 이러한 정치적 공세는 생산기반이 애초부터 빈약해 생산적 자원을 유치하는 데 태생적 한계를 갖는 자치단체조차도 중국적으로는 생산과 성장에 박차를 가하고 효율성을 중시하는 체제로 유도하는 압박이 될 수 있다.

소득세, 법인세를 공유세로 전환하고 생산적 자본의 유치활동에 적극적인 자치단체에 재정적 인센티브를 제공하는 처방만으로 자치단체의 정책기조를 일거에 분배-소비-형평성 지향 체제에서 성장-생산-효율성 지향 체제로 변화시키는 데에는 적지 않은 한계가 있을 것이다. 보다 효과적인 체제 전환을 위해서는 중앙정부는 홍보를 통해 자치단체가 성장지향적인 방향으로 노력을 경주하도록 사회분위기를 조성하며, 경제적 기능의 지방이양과 같이 자치단체가 생산적 자원을 유치하는 데 필요한 다른 제도적 기반을 적극적으로 마련해 줄 필요가 있다. 자치단체의 성장노력을 중요시 여기도록 자치단체의 평가제도를 개선하고 그 결과를 공시하는 방법도 고려해 볼 수 있다. 하지만, 자치단체를 성장-생산-효율성을 중요시 여기는 체제로 전환하도록 하기 위해 무엇보다 중요한 전략은 지방교부세에 대한 자치단체의 재정의존을 줄이고 역내의 공유세와 지방세를 통해 필요한 재정을 자치단체 스스로 조달하도록 만드는 제도적 환경을 조성하는 데 있다.

이 개혁과 관련된 핵심적인 이해관계자인 중앙정부, 자치단체, 납세자 모두 잃어버릴 것이 없는 win-win 게임이라는 점에서 대안의 정치적 실현가능성이 높다. 우선 중앙정부는 공유세 도입으로 상실된 소득세와 법인세액 만큼 자치단체에 제공하는 지방교부세를 감축할 수 있게 되어 재정적인 손해가 없다.¹¹⁾ 지방정부 또한 중앙정부에서 제공되는 지방교부세는 줄

11) 엄밀히 따지면, 소득세, 법인세 세원을 추가적으로 확보한 자치단체에 인센티브로 제공되는 재정지원액만큼 중앙정부는 재정손실을 보게 된다.

어 들지만 소득세, 법인세의 형태로 재정이 보강되므로 기존의 재정 상태를 그대로 유지할 수 있다. 지역의 낙후로 역내 소득세, 법인세 수입이 전혀 없는 자치단체의 경우에도 지방교부세를 통해 재정부족액 전액이 보전되기 때문에 불만을 가질 이유가 없다. 마지막으로 납세자 또한 소득세, 법인세 납부의 대상이 중앙정부에서 지방정부로 변화될 뿐 납부할 전체 세액에 있어서는 변동이 없다.

V. 결 론

이 연구는 행정계층을 조정하고 자치단체를 통합하는 것과 같이 지방자치의 외형적 골격을 변화시키는 것으로는 지방행정체제 개편을 통해 달성하려는 목표인 자치단체의 효율성과 성과를 높이지 못한다는 인식에서 출발하였다. 그리고 기존의 구조적 접근에 대한 대안으로 지방재정 시스템을 의존재정 구조에서 벗어나 독립채산제로 변화시키고, 지방자치의 운영원리를 계층제 방식에서 시장 방식으로 전환시킬 것을 제안하였다. 이러한 발상의 전환은 지방자치의 운영원리의 변화를 통해 지방정부의 체질 및 정책기조를 분배와 소비지향적인 성향에서 생산과 성장지향적인 성향으로 바꾸지 않고는 지방정부의 효율성과 경쟁력 향상을 구현할 수 없다는 믿음에 기초하고 있다. 이 연구는 성장-생산-효율성을 중시하는 방향으로 지방정부의 정책기조를 변화시키기 위해 지방교부세에 의존하는 지방재정 시스템을 소득세와 법인세의 공유세화를 통해 독립채산제의 형태로 변화시키는 노력이 무엇보다 중요하다는 것을 지적하였다.

지방자치의 운영원리를 변화시킬 필요를 강조한다고 해서 지방자치의 외형적 구조 변화의 필요성을 부정하는 것은 아니다. 엄밀히 말해 연구자들은 계층조정이나 통합의 반대론자가 아니다. 단지 계층조정이나 지방정부 통합의 효과에 대해 긍정적이지도 않고 부정적이지도 않은, 즉 중립적인 편향을 갖고 있을 뿐이다. 계층조정이나 통합이 지방정부의 효율성과 경쟁력을 높여줄 수도 있지만 그렇지 못할 수도 있다고 생각한다. 생산과 효율성을 중시하는 지방자치 시스템에서는 지방정부의 효율성 향상에 기여할 수 있지만, 소비와 형평성을 중시하는 시스템에서는 계층조정이나 통합을 포함한 여하한 외형적 구조변화도 지방정부의 효율성과 경쟁력을 높이는 데 크게 기여하지 못한다. 따라서 정부나 정치권이 지방정부의 효율성과 경쟁력을 높이는 데 관심이 있다면 그 해법을 단층제 전환이나 지방정부 통합이 아니라 지방정부의 운영원리를 개선하여 지방정부를 생산과 효율성을 지향하는 시스템으로 변모시키는 데에서 찾아야 한다. 지방자치의 외형적 구조 변화에 앞서 지방정부의 정책기조를 경쟁

적이고 효율적인 구조로 변화시키는 수순이 우선되어야 한다.

연구자들이 염두에 두고 있는 지방행정 체제 개편안의 수순은 다음과 같다. 첫째, 지방자치의 운영원리를 바꾸어 지방정부의 정책기조를 생산, 성장, 효율성을 지향하는 방향으로 먼저 변화시킨다. 둘째, 이러한 기초위에 계층조정¹²⁾이나 통합¹³⁾을 유도하거나 허용한다. 이러한 수순을 밟아 지방행정체제 개편이 이루어질 경우 중앙정부가 각종 인센티브를 제공하면서 통합을 유도하지 않아도 지방정부간의 자율적인 통합시도가 나타날 수 있다. 다음 두 형태의 지방정부는 계층조정이나 통합을 적극적으로 고려할 것으로 기대된다. 하나는 통합이나 계층조정 없이는 결코 살아남을 수 없다고 판단한 지방정부이며, 다른 하나는 통합이나 계층조정을 통해 확실한 이익을 얻을 수 있다고 판단한 지방정부이다. 이들은 각기 생존과 번영을 위해 계층조정이나 통합을 시도할 동기를 갖게 된다. 면밀한 실익 계산을 통해 계층조정이나 통합이 이루어질 것이기 때문에, 구조적 개편은 지방정부를 더욱 강하고 효율적으로 만들 가능성이 높다. 민간영역에서 기업들간의 M&A가 이러한 방식으로 이루어진다.

현재 정치권이 추진하는 시군통합은 이와는 본질적으로 다른 방식으로 진행되고 있다. 지방정부는 생산과 효율성에는 기본적으로 관심이 적고, 통합을 한다고 해서 실익이 없다고 생각하기 때문에 중앙정부가 나서지 않으면 지방정부가 자율적으로 통합을 주도할 동기가 없다. 따라서 중앙정부는 지방정부의 통합을 유도하기 위해 다양한 인센티브 패키지를 마련해야 한다. 통합으로 인해 어떤 불이익이 없다는 '불이익 배제 원칙'의 선언은 물론 파격적인 행정적, 재정적 인센티브를 제공한다. 지방정부는 다른 지방정부와의 경쟁에서 우위와 경쟁력을 확보하려는 자발적 의도에서가 아니라 중앙정부가 제공하는 인센티브에 이끌려 중앙정부의 통합주문에 수동적으로 응한다. 불이익 배제 원칙을 통해 지방정부가 구조조정을 하지 않아도 된다는 암묵적인 약속을 받은 상태에서 통합이 이루어지니 지방정부가 소비할 돈은 중앙정부의 인센티브로 늘었지만 통합으로 인해 지방정부의 정책기조와 체질이 근본적으로 개선되지는 않는다. 여전히 소비 및 분배지향적이며, 비효율적이고 비경쟁적인 상태로 있게 된다.

12) 자율적 계층조정은 세 가지 형태로 이루어질 수 있다. 첫째, 기초자치단체인 시군구가 광역자치단체인 시도에 흡수되기로 결정하는 것이다. 제주도의 4개 기초자치단체 (제주시, 서귀포시, 북제주권, 남제주권)가 주민투표를 통해 기초자치단체의 지위를 폐지하고 도에 흡수되기로 결정한 것이 이에 해당한다. 둘째, 광역자치단체가 자신의 권한과 기능을 기초자치단체에 전부 넘기고 광역자치단체의 지위를 폐지하는 것이다. 2008년 정치권에서 추진하였던 개편안이다. 셋째, 광역자치단체 상위에 초광역자치단체를 신설하는 것이다. 서울시, 인천, 경기도를 포함하는 수도권광역자치단체 설치안이 이에 해당한다.

13) 연구자들이 말하는 통합은 시군통합, 자치구통합, 시시통합, 군군통합, 도도통합, 도광역시 통합 등 모든 형태의 지방정부 통합을 다 포함한다.

혹자는 통합을 통해 자치단체의 수를 줄이면 자치단체간의 경쟁을 통한 경제효과가 반감된다는 이유로 시군통합을 반대한다. 이러한 주장은, 지방정부간 경쟁의 효과로 인해 다수의 분절적 정부(fragmented governments)가 소수의 통합된 정부(consolidated governments)보다 효율적이라고 보는 공공선택론의 논리에 입각해 있다. 하지만 이 연구는 단순히 지방정부의 수가 늘거나 준다고 지방정부가 효율적이거나 비효율적으로 변모할 것으로 판단하지 않는다. 지방정부가 효율적으로 변모하기 위해서는 지방정부가 다른 지방정부와 생존과 번영을 위해 경쟁할 수밖에 없는 시장압력에 노출되어야 한다. 그리고 지방정부를 경쟁적 시장압력에 노출시키기 위해서는 무엇보다 지방재정 체제를 독립채산제로 전환하여 지방정부의 정책 기조를 생산-성장 지향적인 성향으로 변모시켜야 한다.

【 참고문헌 】

- 김석태. (2009). 지방행정체제 개편안에 대한 비판적 고찰. 『한국행정논집』, 21(2): 331-353.
- 김재홍. (2000). 도농통합 행정구역 개편이 지방정부의 효율성 변화에 미친 영향 연구. 『한국정책학회보』, 9(2): 47-66.
- 박승주·박양호·심익섭·이남영. (1999). 마지막 남은 개혁 @2001. 교보문고.
- 박종관·조석주. (2001). 시·군 통합에 의한 행정구역개편 정책의 성과평가에 관한 연구. 『한국사회와 행정 연구』, 12(3): 57-77.
- 박지형·홍준현. (2007). 시·군 통합의 지역경제성장 효과. 『한국정책학회보』, 16(1): 167-196.
- 배인명·이명석·최재송. (2000). 시·군통합의 성과 평가: 재정적 영향을 중심으로. 『한국정책학회보』, 9(1): 139-162.
- 심익섭. (2005). 글로벌화시대의 지방자치행정체제 개편방향. 『최인기 의원 주최 토론회 자료집』. 국회 행정자치연구회.
- 안성호. (2009). 정치권 지방자치체제 개편안의 문제점과 대안적 개편절차. 『강원광장』, 90(9월-10월): 2-11. 강원발전연구원.
- 에구치가치히코. (2008). 지역주권형 도주제: 일본의 새로운 국가형태. 『21세기 광역분권형 국가운영: 지방행정단위 개편과 중앙-지방정부 역할과 재조명을 위한 한·일 공동기획세미나 자료집』. 한반도선진화재단.
- 유재원. (2010). 시군통합의 추진동력과 정책대안. 『한국행정학보』, 44(1): 179-202.
- _____. (2008). 지방행정체제의 개편방향: 행정구역과 자치계층을 중심으로. 『국회 지역균형발전연구모임 토론회 자료집』. 국회 지역균형발전연구모임.
- _____. (2005). 한국 지방자치의 특색과 과제. 『한국행정학회 동계학술세미나 논문집』. 한국행정학회.
- _____. (2003). 한국지방정치론. 서울: 박영사.
- _____. (1997). 보통교부세 기준세율의 정치경제학적 의미. 『한국행정학보』, 31(1): 23-37.
- 유재원·손화정. (2009). 시군통합의 효과에 대한 경험적 분석: 단절적 시계열모형(ARIMA)의 적용. 『한국행정학보』, 43(4): 285-306.
- 이기우. (2008). 정치권의 지방행정체제개편론에 대한 대안적 제안. 『지방행정체제의 대안적 개편방안 9월 토론회 발표논문집』. 한국지방정책연구소.
- 이달곤. (1995). 행정계층 및 구역의 개편방향에 관한 연구. 『행정논총』, 33(1): 145-159.
- 이승중. (2008). 지방역량강화를 위한 광역자치구역의 개편방안. 『지방행정체제의 대안적 개편방안 9월 토론회 발표논문집』. 한국지방정책연구소.
- _____. (2005). 지방자치론. 서울: 박영사.

- 이시원·민병익. (2006). 시군통합의 재정적 효과 분석. 『지방정부연구』, 10(3): 45-62.
- _____. (2001). 시·군 통합에 따른 행정구역 개편의 효율성 분석: DEA분석 기법을 적용한 통합 전후의 비교를 중심으로. 『한국사회와 행정 연구』, 12(3): 79-101.
- 이종수. (1996). 지방자치계층·행정계층구조 축소개편되어야 한다. 『지방자치』, 4월호: 10-14.
- 조석주·이재기. (2000). 시·군통합의 경제적 효과에 관한 연구: 행정비용절감효과를 중심으로. 『한국지방재정논집』, 5(1): 113-142.
- 조성호. (2009). 지방행정체제 개편 논의와 타당성 평가. 『자치의정』, 64호(1-2월호). 지방의회 발전연구원.
- 최홍석·정재진. (2005). 도농통합의 재정적 효과에 관한 연구. 『지방행정연구』, 19(4): 145-172.
- 한국지방행정연구원. (2005). 『민선지방자치 10년 평가 I』. 한국지방행정연구원.
- _____. (2000). 『도농복합형태 시: 제도분석과 발전방향』. 한국지방행정연구원.
- 홍준현. (2005). 시군통합이 지역내 및 지역간 균형성장에 미친 효과. 『한국사회와 행정연구』, 16(1): 299-324.
- Benton, J. & D. Gamble. (1984). City/County Consolidation and Economies of Scale: Evidence From a Time-Series Analysis in Jacksonville, Florida. *Social Science Quarterly*, 65(1): 190-198.
- Blair, J., S. Staley & Z. Zhang. (1996). The Central City Elasticity Hypothesis: A Critical Appraisal of Rusk's Theory of Urban Development. *Journal of the American planning Association*, 62(3): 345-353.
- Burns, N. (1994). *The Formation of Local Governments: Private Values in Public Institutions*. New York: Oxford University Press.
- Carr, J. & R. Feiock. (1999). Metropolitan Government and Economic Development. *Urban Affairs Review*, 34(3): 476-488.
- De Borger, B. & K. Kerstens. (2000). What is Known about Municipal Efficiency? The Belgian Case and Beyond. In J. Blank(ed.), *Public Provision and Performance: Contributions from Efficiency and Productivity Measurement*. Amsterdam: Elsevier.
- Dodge, W. (1996). Regional Excellence. *National Civic Review*, 85(2): 4-7.
- Durning, N. & P. Nobbie. (2000). Post-transition Employee Perspectives of City-County Unification: The Case of Athens-Clarke County. *Public Administration Quarterly*, 24(2): 140-168.
- Faulk, D., S. Leland & D. Schansberg. (2005). *The effects of City-County Consolidation: A Review of the Recent Academic Literature*. Indiana: Indiana Policy Review Foundation.

- Feiock, R. & J. Carr. (1997). A Reassessment of City/County Consolidation: Economic Development Impacts. *State and Local Government Review*, 29(3): 166-171.
- Finney, M. (1997). Scale Economics and Police Department Consolidation: Evidence From Los Angeles. *Contemporary Economic Policy*, 15: 121-126.
- Fox, W. & T. Gurley. (2006). Will Consolidation Improve Sub-National Governments? *World Bank Policy Research Working Paper 3913*.
- Grosskopf, S. & S. Yaisawarng. (1990). Economies of Scope in the Provision of Local Public Services. *National Tax Journal*, 43(1): 61-74
- Gyapong, A. & K. Gyimah-Brempong. (1988). Factor Substitution, Price of Elasticity of Demand and Returns to Scale in Police Production: Evidence From Michigan. *Southern Economic Journal*, 54(4): 863-878.
- Keating, M. (1995). Size, Efficiency, and Democracy: Consolidation, Fragmentation and Public Choice. In D. Judge, G. Stoker & H. Wolman(eds.), *Theories of Urban Politics*. London: Sage.
- Leach, R. & J. Percy-Smith. (2001). *Local Governance in Britain*. Moundmills: Palgrave.
- Liner, G. (1994). Institutional Constraints, Annexation and Municipal Efficiency in the 1960s. *Public Choice*, 79(3-4): 305-323.
- Logan, J. & H. Molotch. (1987). *Urban Fortunes: The Political Economy of Place*. Berkeley, C. A: University of California Press.
- Logan, J. & T. Swanstrom. (eds.)(1990). *Beyond the City Limits: Urban Policy and Economic Restructuring in Comparative Perspective*. Philadelphia: Temple University Press.
- McAnich, T. & J. Sanders. (1998). Police Attitudes Toward Consolidation in Bloomington/Normal, Illinois: A Case Study. *Journal of Police Science and Administration*, 16(2): 95-104.
- McDavid, J. (2002). The Impacts of Amalgamation on Police Services in the Halifax Regional Municipality. *Canadian Public Administration*, 45(4): 538-565.
- Molotch, H. (1976). The City as a Growth Machine: Toward a Political Economy of Place. *American Journal of Sociology*, 82: 309-332.
- Moore, A., J. Nolan & G. Segal. (2005). Putting Out the Trash: Measuring Municipal Service Efficiency in U. S. Cities. *Urban Affairs Review*, 41(2): 237-259.

- Newman, P. (2000). Changing Patterns of Regional Governance in the EU. *Urban Studies*, 37(5&6): 895-908. *Journal of Urban Affairs*, 21(3): 309-324.
- Nelson, A. & K. Foster. (1999). Metropolitan Governance Structure and Income Growth.
- Oates, W. (1972). *Fiscal Federalism*. NY: Harcourt Braco Javanovich.
- Ostrom, V., C. Tiebout, & R. Warren. (1961). The Organization of Government in Metropolitan Areas: A Theoretical Inquiry. *American Political Science Review*, 55(4): 831-842.
- Peterson, P. (1981). *City Limits*. Chicago: University of Chicago Press.
- Post, S. & R. Stein. (2000). State Economies, Metropolitan Governance, and Urban-Suburban Economic Dependence. *Urban Affairs Review*, 36(1): 46-60.
- Reese, L. (2004). Same Governance, Different Day: Does Metropolitan Reorganization Make a Difference? *Review of Policy Research*, 21(4): 595-611.
- Selden, S. & R. Campbell. (2000). The Expenditure Impacts of Unification in a Small Georgia County: A Contingency Perspective of City-County Consolidation. *Public Administration Quarterly*, 24(2): 169-201.
- Stone, C. & H. Sanders (1987). *The Politics of Urban Development*. Lawrence, Kansas: University Press of Kansas.
- Swanstrom, T. (1988). Semisovereign Cities: The Politics of Urban Development. *Polity*, 21(1): 83-110.
- _____. (1985). *The Crisis of Growth Politics: Cleveland, Kucinich, and the Challenge of Urban Populism*. Philadelphia: Temple University Press.
- Swianiewicz, P. (ed.)(2002). *Consolidation or Fragmentation? The Size of Local Governments in Central and Eastern Europe*. Budapest: Local Government and Public Service Reform initiative-Open Society Institute.
- Vojnovic, I. (2000). The Transitional Impact of Municipal Consolidations. *Journal of Urban Affairs*, 22(4): 385-417.