

지방분권화와 정부간 관계의 개혁방안

- 조직·인사권 이양을 중심으로 -

Reform Directions of Intergovernmental Relations and
Decentralization

- focusing on organization and personnel devolution

이은섭(삼척대학교 교수)

김장기(동우대학교 겸임교수)

〈 목 차 〉

- I. 들어가는 말
- II. 지방분권화의 이론적 검토
- III. 지방분권화의 정부간 관계와 조직·인사권의 관리체계
- IV. 지방분권화의 정부간 개혁방안
- V. 맺음말

【Abstract】

After the restoration of local authority, most local governments underwent considerable social changes. The Korean local governments have received new demands for decentralization including overall devolution by the Participatory Government to manage their public

- 주제어 : 정부간 관계, 지방정부, 권한이양, 지방분권화

- Keyword : local government, intergovernmental relation, decentralization, devolution

service. Because devolution could be restricted by the custom controlling ceremony of the central government, this article examines comprehensive contents related to enforcing the decision-making power on organization and personnel devolution in local government.

In justifying decentralization, this article analyzed the current situation with some categories between the central and the local government. First, intergovernmental relations should change to improve the cooperative activities through the practical process of local decentralization. Second, at law and institutional level, decentralization could be reviewed in enforcing local government's authority through the systematical devolution of the central government. From these perspectives, this article suggests several directions for reform to establish desirable devolution in intergovernmental relation, and the decentralization process.

I. 들어가는 말

지방정부는 불균형 발전의 피리감을 수용한 채, 중앙집권화로부터 완전히 분리되지 못한 지방자치 시대를 맞이하였다. 결국은 불완전한 모습의 지방화시대를 열어 놓고, 중앙정부로부터 자치입법권·자치조직권·자치행정권·자치재정권 등은 부분적으로 단절된 채 외눈박이형 지방자치를 시행한 것으로 평가된다. 이러한 현실 상황에서 지방정부의 독립적·자율적인 정책역할을 지속적으로 보완할 수 있기를 기대하는 것은 자명한 현상이라 할 수 있다.

최근 참여정부는 지방분권화의 필요성을 강하게 주장하였고, 자율과 참여라는 정치적 모토(political moto)를 제시하였다. 과거 YS 혹은 DJ정부에 의한 일부 지방분권화의 움직임과는 달리¹⁾, 참여정부는 대통령 직속의 정부혁신지방분권위원회에 의해

1) 1990년대 이후, YS정부로부터 한국사회에서는 지방분권화에 대한 관심이 현실화되기 시작하였다. 특히 DJ정부는 중앙권한의 대폭적인 지방이양을 국정개혁과제로 선택하였으며, 과거의 총

지방분권화의 개혁방안을 마련하고 있다. 하지만 분권화(decentralization)의 기본적인 맥락을 참여정부에 와서 시발된 것으로 이해하는 것은 분명한 한계점을 갖는다. 이전의 정부들 또한 정치적 차원에서 지방분권화를 사회적 이슈(social issue)로써 제기하였다. 그렇지만 지방분권화의 논의가 이전의 정부와는 달리, 과연 법적·제도적인 차원에서 지방자치를 구체화하려는 상대적인 노력은 어느 정도 현실화되고 있는가에 대해서는 전반적인 차별성을 유지할 수 있어야만 한다. 출범 초기부터 노무현 정부는 「참여와 자율」이라는 능동적인 조직역할, 즉 지방분권화에 따른 정부조직간 자율성과 경쟁력 강화라는 궁극적인 목적 하에 개혁작업을 추진하고 있다.

그러나 지방분권화는 단순히 선언적인 것이 아닌, 실제적인 권한과 책임의 이동, 정책의 자율성과 책임성을 구현할 수 있는 지방정부의 정책주체론을 확립할 수 있을 경우에, 보다 온전한 지방자치를 향유할 수 있다는 점에서 중요한 의미를 갖는다.²⁾ 이와 같은 맥락에서, 지방분권화는 중앙과 지방의 정부간 관계를 재정립하는 것에서, 권한과 책임의 대등성을 실천하기 위해 해결되어야만 할 법적·제도적인 문제들이 산적해 있기도 하다(홍석균·김장기, 2002: 167-183). 특히 지난 1995년 이후, 중앙정부에 대한 지방정부의 조직·인사권은 일부 전환되는 현상이 대두하였다. 그러나 이 또한 중앙정부의 제한된 분권적 시각과 범주에서 탈피하고 있지 못하다는 점에서 상당한 문제점으로 나타나고 있다.

그러므로 본 논문에서는 지방분권화에 따른 참여정부의 포괄적인 정부간 관계 및 조직·인사권의 개혁방안을 세부영역으로 다루어 보고자 한다.³⁾ 지방분권화에 의한 조직·인사권의 이양은 지방정부의 협력적 통치구조(cooperative governance)를 구

무처와 내무부가 통합된 행정자치부를 중심으로 중앙권한의 지방이양이라는 개혁작업을 추진하게 되었다(안성호, 1999:30-31).

- 2) 한국 지방정부의 분권화는 사실상 태생적인 한계점이 있는 것으로 지적되고 있기도 하다. 지난 1992년과 1995년 이후 지방정부의 통치자를 선출하는 선거방식을 채택함으로써 지방분권화를 점진적으로 추진하였으나, 정부수립 이후 반세기에 가깝게 중앙집권방식에 길들여진 정치·행정문화는 여전히 질적인 차원에서 지방분권화를 이끌어내지 못하고 있다는 점에서 지적된다(이준원, 2002: 252-254; 최진혁, 2002: 325-327).
- 3) 본 논문에서는 정부간 관계의 논의를 위해 지방자치법상의 '지방자치단체'를 광역 및 기초정부라는 용어로 이원화하여 적용하고자 한다. 정부간 관계의 경우, 정부단위를 기준으로 설명할 수 있을 때 보다 명확한 의미의 구별이 가능할 수 있기 때문이기도 하다.

촉하는 것과 동시에, 법적·제도적인 권한이양에 따른 정부간 관계의 재정립 현상과도 밀접한 관계성을 지닐 수 있기 때문이다. 이와 같은 취지에서, 지방분권화에 따른 정부간 관계 및 조직·인사권의 배분원칙을 검증하기 위해 관련 문헌조사, 정부간행물, 일부 면담조사(interview) 등을 병행하여 관련된 개혁방안을 도출해 내고자 하였다. 또한 지금까지 추진되고 있는 지방분권화의 개혁방안들이 막연한 환상이 아닌, 보다 적합한 권한과 책임이양의 실제적 모습을 갖추어 나갈 수 있을 때에 실제적인 요구에 상응할 수 있는 지방분권화의 가능성을 이끌어낼 수 있다는 관점과도 부합된다.

II. 지방분권화의 이론적 검토

1. 지방분권화의 의의

지방분권, 지방자치, 주민복리 등의 연계성을 지닌 동종유형의 개념들을 어떻게 이해해야만 하는가? 지방분권없이는 지방자치와 결합된 지역혁신과 주민복리의 상응관계는 적절하게 이루어질 수 없다는 점에서 이에 대한 논의가 지속되고 있다(김형기, 2002; 김원동, 2002: 104). 지방분권과 집권의 실익은 다양한 견해를 통해 첨예하게 대립되어 왔다. 분권과 집권은 상대적 이해관계를 형성한다는 점에서, 분권과 집권의 장·단점에 대한 반박논리는 대립적 논쟁의 대상영역으로 나타나고 있다(Castles, 1999: 27-29; 김익식, 1990: 1373).⁴⁾

그렇지만 지방분권화의 논거는 국가권력의 지방이양에 따른 효과적인 민주주의의 실천이 가능하다는 점과 지방정부에 의한 양질의 공공서비스를 지역주민들에게 제공할 수 있다는 점에서 실익을 드러내고 있다(Foster and Plowden, 1996: 129). 그러므로 지방분권화는 이상적 차원의 민주주의를 실천하는 것 못지 않게, 국가권력의

4) 사실상 완전한 집권과 분권은 불가능하다 할 수 있다. 집권화와 분권화의 정도에 의한 차이는 상대적으로 가능한 것으로 평가된다. 이를 테면, 집권적 정치행정체제가 유발시켜 놓은 다양한 문제점 때문에 분권화의 필요성과 효과를 기대할 수 있기 때문일 것이다. 그러므로 지방분권화 또한 시대적·상황적인 요구에 따른 사회적 실익추구와 밀접한 관계를 갖고 있으며, 집권과 분권의 상대적인 현상내에서 설명이 가능한 것으로 이해된다(김석태, 2000: 127-130).

지방이양을 통해 근본적인 권력구조의 재편성을 필연시 한다(Corcoran, 1983: 20-24; 이기우, 1997: 97-98). 즉 국가권력의 집중화 현상에 따른 대안으로 지방분권의 요구가 팽창되고 있는 것이 현실적인 상황이다.⁵⁾

이와 같은 지방분권화의 확대 현상은 지방정부의 자율성과 경쟁력 강화를 통해 지방사회의 구체화된 문제들을 보다 적합하게 해결하려는 해법논리와 결부된다. 지방정부의 정치·행정적 권한이양은 국가보다 밀착된 상황에서 사회적 대응도를 높여 지방사회의 문제들을 종합적으로 해결할 수 있어야만 한다는 의미와도 관계된다. 따라서 지방분권화는 적정규모의 지방정부에 의한 국가정치의 능률성에 기여, 공공서비스 수요자인 지방주민의 물리적·심리적 거리감의 단축, 대민서비스 개선기회의 확충, 낭비행정의 방지 등에서 일반화되고 있다(이우정, 2000: 195).

특히 Osborn과 Gaebler(1993: 252)는 중앙집권화에 따른 과도한 규제현상에 의해 지방분권화가 많은 국가들내에서 요구되고 있는 보편화된 현상으로 취급하고 있다. 지방분권화된 제도와 정책의 경우, 상황 및 고객의 요구에 대한 신속적인 대응, 실제적인 발생문제에 대한 인식과 효과적인 대응, 지방공무원에 의한 좋은 아이디어의 수용과 혁신, 보다 높은 도덕성·권한 위임·생산성의 향상 등 크게 4가지 범주에서 실익이 있음을 제기하고 있다(De Vries, 2000: 197-198). 또한 홍준현(2001: 165-167)은 지방분권화를 정부조직간 의사결정권한의 크기, 지방정부의 자율성 정도 등 권력배분의 실체로써 구분하였고, 지방분권화의 정도에 따른 지역발전격차를 지표화하여 측정하고 있기도 하다.⁶⁾ 반면에 이기우(1997: 97)는 지방분권의 과제도출에

5) 오늘날 지방분권을 저해하고 중앙집권을 유인하는 핵심요인의 하나로써 내소넬미니엄(National Minimum) 사상을 제시한다. 내소넬미니엄은 국민이 어느 지역에 거주하든지 공적으로 보장되는 수준, 즉 국가가 정한 최소한의 행정수준을 의미한다. 이와 같은 내소넬미니엄은 복지국가 건설을 위해서는 행·재정권한을 더욱 중앙집권화하여 국가 통제하에 전국적으로 획일적인 행정을 실시하는 것이 보다 효율적인 것으로 단정하고 있다는 사실이다(자세한 내용은 이창균, 1995:121-137을 참고할 것).

6) 홍준현(2001: 173-174)의 연구결과, 지방분권화와 지역격차의 상관관계에서 재정적 분권화보다는 기능적 분권화와 인사적 분권화가 지역격차의 해소에 보다 긍정적인 효과를 갖는 것으로 나타났으며, 또한 지역경제와 지방재정 측면에서 지역격차의 해소에 상관성을 지니고 있는 반면에, 사회간접자본과 인적 자본, 그리고 생활환경차원에서는 반드시 긍정적인 것은 아니라는 결과를 드러내고 있다. 또한 Castles(1999: 32-36)은 정치적·재정적 분권화를 측정하기 위한 지표로써 연방주의(federalism), 법적 구조(constitutional structure), 재정적 분권화

있어서 헌법규범적 요구와 시대적 상황을 고려한 새로운 자치경영의 구조적인 틀을 중요시 다루어 나갈 것을 제안하고 있기도 하다.

이와 같은 맥락에서, 지방분권화의 궁극적인 가치는 정치적 조직원리에 입각한 지방정부로의 권한이양과 함께, 지방정부의 자율적인 정책능력을 향상시킬 수 있는 자치역량의 창출과 밀접한 관계성을 지닌 것으로 설명된다. 재언하자면, 지방분권화는 집권화의 현실적 상황에 따른 정부조직간의 수직적 관계에서 수평적·협력적 조직관계로의 전환, 그리고 권한과 책임의 대등한 법적·제도적 구조 형성 등 중앙과 지방의 새로운 관계정립 현상과 관련되어야만 한다. 보다 중요한 것은 국가권력이 중앙과 지방정부 사이에 어느 정도 배분되어 있느냐는 구조적인 문제 못지 않게, 권한배분에 의해 자율성과 경쟁력을 유인할 수 있는 지방정부의 역할능력을 강화하는데 의미가 있는 것으로 취급된다.

2. 선행연구 및 기존문헌의 검토

분권화의 추진과정에서, 정부간 관계는 수평적·대등적 협력관계를 지향할 수 있어야만 한다(홍석균·김장기, 2002: 170). 정부간 관계는 행태적·제도적 차원에서 수평성과 대등성을 기초로 한 상호작용을 강조할 수 있기에, 어느 일방의 단일 권력지향적 시스템이 아닌, 쌍방향의 호혜성에 토대를 둔 역할 및 기능을 유지할 수 있어야만 한다. 지방분권화는 법적·제도적인 권한 이양에 의해, 지방정부의 역할비중을 상대적으로 증가시키는 것과 관련되어 있음으로 정부간 관계의 재정립 현상과도 상응한다.

이와 같은 맥락에서, 중앙-광역정부, 중앙-기초정부, 광역-기초정부, 기초-기초정부 등 정부간 관계의 재정립은 대립과 협력의 상반된 상황에 고착화된 것이 아닌 유동적 특성을 지닐 수 있기에(김천영, 2001: 104), 정부간 관계뿐만 아닌, 정부-사회조직간 관계의 시대적·상황적 특성 또한 중요한 변수로써 작용할 수 있다(배준구, 2001:

(fisica) decentralization), 재정적 집권화(fiscal centralization), 재정적 한계(fiscal difficulty) 등을 적용하기도 하였다. 특히 정치적·재정적 분권화에 대한 변수간의 상관관계(correlation matrix)를 검토하면서, 연방주의와 법적 구조(0.83), 재정적 한계와 법적구조(0.77) 등은 상당히 높은 상관성을 갖고 있음을 밝혀내기도 하였다.

8-9). 비록 지방분권화의 논의가 법적·제도적 차원에서 지방으로 국가권력을 이양하는 현상과 결부되나, 이 또한 정부간 권한배분의 실제적인 현상을 통해 주민지향적인 공공서비스의 생산능력을 향상시키려는 목적과도 관련이 있다. 그러므로 지방분권화는 정부간 관계를 통해 중앙과 광역정부, 광역과 기초정부간의 개별 정책활동에 대한 정확한 적용원리와 의미를 분별할 수 있어야 하며, 법적·제도적 차원의 실증적인 구조와 기능창출에 대한 접근방식에 의해 보다 유의한 결과를 도출할 수 있을 것으로 판단된다.

1) 정부간 관계론적 차원의 지방분권화

우선 지방분권화는 정부간 관계의 재편 현상과도 관련된다. 개별 정부수준(governmental units)의 정책과제는 공공서비스의 공급능력을 확대함으로써 생산지향적인 정부구조로의 전환을 필요로 한다. 특히 지방정부의 생산성은 중앙정부의 권력 지향적 구조로부터 벗어나, 개별 정부수준간 상호협력관계에 근거한 유동적인 정부행동을 필요시 한다. 또한 정부간 관계는 공동생산(coproduction) 혹은 계약(contracts)에 의한 접근방식(Ross & Levine, 1996: 352-354)과 이와 부합된 수준에서 권한이동에 관한 논의가 지방정부를 대상으로 다루어지고 있다.

지방분권화는 권한이동에 따른 정책주체의 변화라는 차원에서, 인적·물적 자원의 활용능력을 강화할 수 있는 자율적인 지방정부시스템의 구축을 의미한다. 특히 Wright의 경우 정부간 권한형태를 구별하면서, 조정형 권위(coordinate authority), 중첩형 권위(overlapping authority), 내포형 권위(inclusive authority) 등으로 유형화하였다(Wright, 1988: 39-40). 반면에 Rhodes는 정부간 관계에서 지방정부의 재량권에 영향력을 미칠 수 있는 중요한 요인으로 의존과 자원(dependence and resources), 목표, 지배연합과 인식시스템, 상호교환과정과 게임의 규칙 및 전략, 재량권 등을 선별하였다(양기용·하혜수, 2000: 89-103).⁷⁾ 그런가 하면 Reagan과

7) 이를테면, Wright의 경우 정부조직간 관계는 권력형태에 따른 의존관계, 분리관계, 독립관계로써 유형화하였으며, 정부조직간 자원, 역할, 기대 및 권한 등을 기준으로 구분하였다. 반면에, Rhodes(1983: 71)는 정부간 관계는 국가통합의 수단으로 정치기구의 역할과 권력분산에 따른 상호주의를 강화하면서, 기존의 사회·경제적 조건의 중요성과 개별 지역의 통합을 유인할

Sanzone은 정부간 관계를 낡은 형태의 연방주의(old style federalism)와 새로운 형태의 연방주의(new style federalism)로 분류하였고, 정부간 관계의 중요성은 일상에서의 실질적인 업무수행과 관련되어 있음을 강조하였다(Ross & Levine, 1996 : 384-385).

그러므로 지방분권화는 보다 수평적·협력적 정부간 관계의 재정립을 위해 법적·제도적 차원에서 권한구조를 재설계하기 위한 노력의 일환으로도 설명된다. 정부간 관계는 지방분권화를 통해 자율성을 강화하기 위한 목적에서 지방자치의 존립과 직결되며(김정렬, 1997), 개체 중심의 접근논리를 통해 중앙과 지방간의 접근방식을 새롭게 선택할 수 있어야만 한다(김천영, 2001: 111). 또한 Weiss(1987: 94-95)의 주장에서도, 정부간 관계의 중추적인 장애요인은 근본적으로 조직체제의 속성에 있음을 지적하고 있으며, 이를 위해서는 개별 기관의 자치권과 독립성을 검토할 수 있기를 제안하였다. 이처럼 수평적·협력적 정부간 관계는 지방분권화의 정도에 의해 매우 큰 영향력을 받게 되며, 정부간 관계의 재편, 즉 수평적·협력적 상호의존관계를 지향할 수 있는 대안으로 지방분권화의 필요성을 기술할 수 있다. 지방분권화는 권한이양의 새로운 구도형성에 따른 정부간 역할과 기능, 그리고 책임성의 확보 등 지방정부의 자율성을 강화함으로써 수평적·대등적 정부간 관계를 구축하려는 시대적인 현상과도 관련이 있다.

2) 법적·제도적 차원의 지방분권화

법적·제도적 차원의 지방분권화는 권한이양에 따른 독립된 자치권 형성을 의미한다. 지방정부의 자치권은 중앙정부의 외부통제로부터 보다 자율적 권한과 책임을 유지할 수 있는 권한관계를 의미한다.⁸⁾ 하지만 법적·제도적 차원의 지방분권화는 개별

수 있는 공동체적 특성을 분별하였다.

8) 영국은 대처정부 이후, 지방정부는 공공서비스의 공급과 관리 역할을 매우 중요한 요인으로 인식하여 왔다. 특히 최근에 와서 지방정부는 지방의 욕구와 시민의사에 보다 반응적일 수 있어야만 하며, 이를 위해서 최근 2002년 지방정부법안(Local Government Bill 2002)을 통과시킴으로써, 중앙정부의 외부통제로부터 보다 자유로울 수 있는 지방정부의 권한을 부여하고자 하였다(Blidowney, 2003: 69-82).

지방정부의 특성과 관계된 다양성, 곤란성, 일반화의 한계성 등 제반조건들을 어떻게 충족시켜 나갈 것인가에 의해 현실적인 문제점들이 제기된다(전문가 interview, 2003. 7. 6). 법적·제도적 차원의 지방분권화는 정부간 권한 및 이해관계의 상충성을 내재할 가능성이 크기에, 보편화된 차원에서 권한이양의 원칙과 원리를 다루어 나갈 수 밖에 없다는 점에서 문제시된다(전문가 interview, 2003. 7. 8).

특히 법적·제도적 차원의 지방분권화는 「지방자치법」, 「지방공무원법」, 「지방공무원 교육훈련법」, 「지방재정법」, 「중앙행정권한의 지방이양촉진등에 관한 법률」, 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정 및 시행규칙」 등 중앙정부의 통제축소를 위한 보충성의 원리에 따른 기능 재분배의 원칙을 강조할 수 있다(강원도, 2003: 11). 기존과는 달리, 중앙정부는 지방정부의 불충분한 정부능력을 지원하는 수준에서 관여가 가능하나, 지방정부의 활동을 대체하거나 인수해서는 안된다는 사실이다.⁹⁾ 이처럼 법적·제도적 차원에서의 지방분권화는 연방제도와 지방자치제도에 의해 분류가 가능하며¹⁰⁾, 지방분권의 형태 또한 입법기능, 행정기능, 사법기능의 감독·통제의 범위와 영향력에 의해서 설명되고 있다(이기우, 1997: 98-101).

또한 법적·제도적 차원의 지방분권화는 1990년대 이후 과거 총무처 산하의 '기능이양합동심의위원회'의 설치(김원동, 2002: 100-101), 1998년 말에 '중앙행정권한의 지방이양촉진등에 관한 법률'을 통과시킴으로 부분적이나 전환적 계기를 마련하기 시작하였다(안성호, 1999: 30-31). 이와 같은 노력은 사회각계 각층의 지방분권운동, 학계의 지방자치법 개정안 요구¹¹⁾, 지방이양추진위원회의 권한이양 작업, 정부혁신·지방분권위원회의 개혁작업 등 지방분권화의 추진과정으로 나타났다.

9) 이기우(1997: 104-106)에 의하면, 보충성의 원리는 소극적인 측면과 적극적인 측면으로 구분하여 설명하고 있다. 소극적인 측면은 중앙정부가 해서는 안될 것을 정하는 것이고, 적극적인 측면은 지방정부의 활동을 보완하거나 부족한 부분을 지원하는 수준에서 중앙정부의 관여를 허용하는 것이라 할 수 있다.

10) 이를 테면, 연방제도는 분권화된 구성단위에게 국가성을 인정하여 국가속의 국가를 인정하는 제도라면, 지방자치제도는 국가의 한 구성부분으로 국가가 아닌 지방정부를 인정하는 제도라 할 것이다(이기우, 1997: 4).

11) 학계에 의한 지방자치법 개정안 1997년 11월 한국지방자치학회와 국회의 내부위원회가 공동으로 작성한 것으로, 주된 내용은 지방자치제도의 쟁점과 관계된 법안으로 정리되어 권의한 예를 살펴 볼 수 있다(<http://bh.knu.ac.kr/~stkin/11/htm>, 참고).

이처럼 지방분권화의 개혁취지에도 불구하고, 최근 전국 시·도지사 협의회에 의한 '지방분권 특별법의 추진', 전국 시장·군수·구청장 협의회, 전국 시·군의회 의장단 협의회 등 정부단위 협의체를 대상으로 지방분권화의 주체론이 대두하고 있다(강원일보, 2003. 7. 8). 이와 같은 현상은 법적·제도적 차원에서 지방분권화의 요구가 보편화되고 있으나, 지방분권화의 개혁주체가 국가가 아닌 지방정부에 의한 개혁작업의 필요성을 제기하고 있기도 하다. 그렇지만 지방분권화의 주된 개혁대상을 '광역' 혹은 '기초정부'를 선택할 것인가에 대해서는 또 다른 논란의 소지가 잠재되어 있음을 살펴 볼 수 있다(기초의회 의장 interview, 2003. 7. 10).

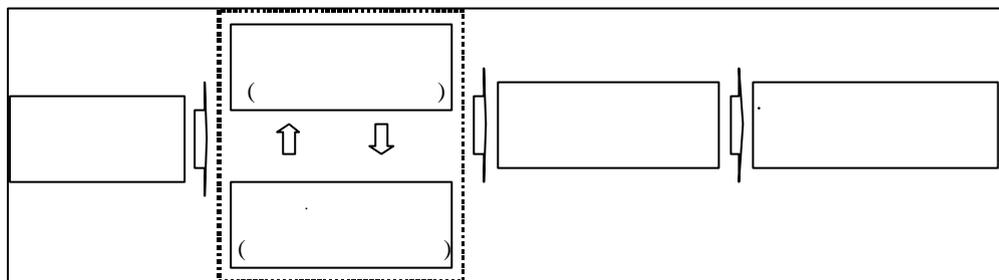
3. 연구분석의 틀

앞에서 다루었듯이, 지방분권화는 정부간 관계론적 차원과 법적·제도적 차원에서 그 의미를 구분하게 된다. 이처럼 논의하고자 하는 것은, 지방분권화는 단순히 국가권력을 지방으로 전환하는 기능적 특성만을 의미하는 것은 아니며, 기능적 전환 못지 않게 정부간 관계의 재정립을 통해 공공서비스의 생산능력을 강화하는 궁극적인 의미와도 부합된다. 또한 국가권력의 배분적 상황이 자칫 승자와 패자를 판가름하는 제로섬 게임(zero sum game)을 유발하거나, 혹은 힘의 논리에 따른 지방정부간의 재집권화 현상, 또 다른 광역정부중심의 지방정부간 집권화 현상을 초래할 수 있기도 하다.

특히 정부간 관계의 재설계는 국가권력의 배분적 상황에 부응하도록 광역 및 기초 정부간의 통합적·대등적 협상방법을 강구하고, 이를 촉진시키는 역할론을 수행할 수 있어야만 한다(임도빈, 2002: 131-155; 홍석균·김장기, 2002: 167-183; 김천영, 2001: 98-119). 또한 지방분권화의 추세는 정부조직내에서 하위단위의 성과창출을 요구하듯이, 법적·제도적 차원에서 지방정부를 중심으로 한 권한이양의 실질적인 「파이(pie)」를 충족시킬 수 있어야만 한다. 환언하자면, 지방분권화는 정부간 관계론적 차원의 수평적 협력관계에 의해 이익을 확보할 수 있어야만 하며(Weiss, 1987: 98-99), 법적·제도적 차원에서 지방정부가 자율성을 갖고 그 지역의 행정수요를 스스로 결정하고 향상시킬 수 있어야만 한다(이창균, 1995: 133-136).

그러므로 지방분권화는 정부간 관계의 재정립을 위해, 지방정부의 자율성 강화와 경

쟁력 창출을 위한 직·간접적인 개혁방안을 도출할 수 있어야만 한다. 지방분권화의 개혁방안은 정부간 관계의 재정립과 법적·제도적 차원의 권한이양에 토대를 둔 중앙-광역정부, 광역-기초정부간의 조직·인사권의 배분실태를 중심으로 분석해 보고자 하였다. 지방정부로의 조직·인사권의 이양은 역동적인 정부관리능력을 의미하며, 조직 성과를 지향하는 인적·물적자원의 활용능력과 관계된다. 따라서 조직·인사권의 이양에 따른 지방분권화는 중앙정부의 통제와 감독의 획일적인 기준과 지침의 강요가 아닌, 지방정부의 특성과 자율성을 최대한 보장할 수 있어야만 한다. 이상을 정리하여 풀어보자면, 다음의 <그림 1>과 같이 구성된다.



<그림 1> 연구분석의 틀

Ⅲ. 지방분권화의 정부간 관계와 조직·인사권의 관리체계

1. 지방분권화와 정부간 관계의 동향

지방자치의 시행과 함께, 지방분권화의 추진은 점진적이거나 권한이양으로 나타났다. 그렇지만 자치권의 이양과 지역주민들이 기대한 만큼의 공공서비스 활동은 개선되지 못한 경우가 많다는 것이다. 이러한 이유를 Kingsley의 경우, 지방분권화가 성숙되지 못한 것에서 다루고 있으며(최진혁, 2002: 329-330), 지방분권적 제도개혁이 적절히 이루어지지 못한 까닭에서 설명하고 있다(김석태, 2000: 113). 또한 지방분권화의 시

대적 과정에서 또 다른 집권적 제도의 도입으로 이중적 경향이 발생하였고, 지방은 분권화를, 중앙은 집권화를 요구하는 정부간 상대주의적 입장을 드러내고 있기도 하다.

이와 같은 점에서 지방분권화라는 것은 정부간 관계의 재정립을 위한 일환으로(김익식, 1990: 1377-1378), 권한이양에 따른 지방정부의 재량성을 강화하기 위한 수평적 권한구조의 변화현상이라 할 수 있다(Conyers, 1984; 김익식, 1990: 1378).

이처럼 지방분권화는 중앙과 지방정부간의 권한배분은 물론, 정부간 관계의 구조적 변화를 지향함으로써 협력적·대등적 관계를 유지할 수 있어야만 한다. 그렇지만 지방분권화의 정도가 취약할 경우 지방정부는 중앙정부에 의존적이며, 규제와 통제 대상에서 벗어나지 못한 채 충분한 제 역할을 소화하기 어렵다는 점이다. 즉 지방정부는 명목상 혹은 과시적인 지방분권화에 따른 불완전한 자치권으로 스스로의 자율성과 경쟁력을 확보하는 것은 상당한 문제점을 드러낼 수 있다.

또한 지방분권화의 요구에도, 정치·행정적 차원에서 제한된 힘의 논리에 의한 의존적 정부간 관계와 유사한 형태를 유지하였다.¹²⁾ 중앙-지방의 정부간 관계는 배타적 권한의 종속관계의 유형으로, 지방정부의 제한된 재량성만을 허용하고 있는 상황이다. 포괄적인 권한위임에 따른 대등한 정부간 관계의 필요성에도, 과시적 지방분권화의 추진, 감독·통제권의 유지에 의한 종속주의의 답습, 행정기능 및 사무의 중복성, 분권과 집권의 이중성, 제한된 정책자율성 및 지역이기주의의 대두 등 상당부문 해결되어야 할 문제점들이 내재되어 있기도 하다.

뿐만 아니라, 지방분권화의 추진과정은 중앙정부의 주도적인 역할을 중심으로 나타났고, 집권적 제도 도입이라는 상대적 현상마저 대두시켜 놓았다. 이를 테면, 1990년대 이후 지방분권적 제도도입은 지방의회 및 민선단체장의 선거제도 도입, 조례제정의 입법권 확대, 지방사무에 대한 개별 법령 우선권 삭제, 국세의 지방이양, 주민투표제의 법적 도입, 조례제정 및 감사청구권, 단체장 협의체의 인정, 중앙권한의 지방이양촉진에 관한 법률 제정, 탄력세율제의 확대, 지방공기업의 규제완화 등을 추진하였

12) 지방분권화는 우리사회의 정부활동에 직·간접적인 차원에서 상당한 영향력을 갖고 있는 것으로 평가된다. 즉 지방분권화의 추진상황에서, 중앙-광역정부, 중앙-기초정부, 광역-기초정부, 기초-기초정부의 현실적인 여건에 적합한 권한관계의 재정립은 매우 중요한 실천적 과제라 할 수 있다. 특히 이와 결부된 논의는 법적·제도적 차원과 정부조직간 관계 등 실증적 차원에서 의 연구 필요성이 있는 것으로 설명된다(홍석균·김장기, 2002: 168-167).

다. 그러나 집권적 제도도입은 단체장 징계제도, 조례에 의한 벌칙범위 축소, 직무이행명령제의 도입, 단체장의 인사권 제한, 파산선고제, 재정진단제도의 도입, 포괄사업비 폐지, 국책사업특별법 제정, 지역갈등의 직권조정제도, 국책사업특별법 제정 등 분권과 집권의 상대적인 현상이 정부간 관계에서 동시에 유발된 것으로 평가된다(김석태, 2000: 127).

〈표 1〉 1990년대 분권과 집권의 제도도입 및 추진형태

구 분	분권적 제도형태	집권적 제도형태
도입된 제도형태	<ul style="list-style-type: none"> · 지방의회(91) 및 단체장민선(95) · 주민투표제(94) · 조해계정 및 감사 청구권(99) · 단체장 협의체 인정(99) · 중앙권한의 지방이양촉진 법률(99) · 탄력세율제 확대(91,93,97) · 지방공기업 규제완화(99) 	<ul style="list-style-type: none"> · 조례에 의한 벌칙범위 축소(94) · 직무이행명령제 도입(94) · 단체장의 인사권 제한(94) · 재정진단제도 도입(95) · 포괄사업비 폐지(95) · 지역갈등의 직권조정제도(99)
도입요구 및 추진제도	<ul style="list-style-type: none"> · 조해계정의 입법권 확대(93~) · 지방사무에 대한 개별법률 우선조항 삭제(93~) · 국세의 지방이양(93~) 	<ul style="list-style-type: none"> · 단체장 징계제도(94) · 파산선고제(95) · 국책사업특별법 제정(95)

주: ()는 제도의 도입 및 추진 년도를 뜻함.

자료: 김석태(2000: 127) 인용.

2. 지방분권화와 조직·인사권의 관리체계

지방정부로의 조직·인사권의 이양은 법적·제도적 차원에 근거한다. 법적·제도적 차원에서 중앙정부에 귀속된 권한을 지방정부로 이양하거나, 아니면 중앙정부에 의한 규제 및 통제의 범위를 삭제함으로써 지방정부의 역할범위를 확대하는 현상과 결부된 것이라 할 수 있다.¹³⁾ 이와 같은 점에서, 최근 DJ정부 및 참여정부는 법적·제도적

13) 최근 법적·제도적인 차원에서 '지방분권특별법'의 제정과 관계된 전국 시·도지사 협의회, 전국 시장·군수·구청장 협의회, 전국 시·군의회의장단협의회 등의 입장은 다소 상대적이라 할 수 있다. 지방분권화는 지방자치단체의 정책주체간에 상대적인 논의가 대두하고 있고, 이에 대한 논의는 지방자치단체의 정책주체들을 대상으로 새로운 관점에서 검토할 필요성이 있기도 하다(지방의회의장단 interview, 2003. 7. 7).

인 차원에서 지방분권을 추진함으로써 지방정부에 대한 사회적 대응성과 책임성을 확보하고자 하였다. 단체자치의 논리 하에 지방정부의 자치권, 즉 국가와 지방정부간의 기능배분과 통제부문을 약화시킴으로써 지방분권화를 실현하려는 개혁과제를 제시하기도 하였다.

그렇지만 법적·제도적 차원의 지방분권화는 자치입법권·자치조직권·자치행정권·자치재정권과 관계되나, 기능배분은 예시적 포괄주의를 기본으로 하고 예외적으로 특례주의를 인정하고 있다(최진혁, 2002: 333).¹⁴⁾ 지방정부는 자치사무와 법령에 속하는 자치사무만을 처리하는 구속력을 갖고 있으며, 이 또한 지방정부간 권한다툼이나 책임회피현상 등을 유발시키는 원인으로 지적된다. 이와 같은 상황에서 지방정부의 조직편성 및 인사관리에 대한 규정 또한 법적·제도적 차원에서 중앙정부의 규제조항으로¹⁵⁾, 신속적·자율적인 관리체제를 구축하기에는 상당한 문제점을 나타내고 있다.

1) 조직권의 법적·제도적 관리체계

Clark(1985)과 Wolman and Goldsmith의 분류에 의하면, 자치조직권은 소극적 형태와 적극적 형태로 구분하고 있다(하혜수·최영출·강혜정, 2000: 40-41). 소극적 형태는 조직설치와 운영에 있어서 중앙정부로부터 자유로운 상황을 의미하며, 적극적 형태는 지방의 행정수요와 특성에 부합된 조직유형과 규모를 지방정부가 선택할 수 있는 경우이다. 그러나 우리의 지방정부는 자치조직권의 경우 상당히 소극적인 형태로써 운영되어 왔다.

이와 같은 조직설치근거는 지방자치법 제102조에 의한 행정기구의 설치, 동법 시행

14) 지방자치법 제9조 ②에 의하면, 지방자치단체의 구역, 조직 및 행정관리등에 관한 사무 등 6개 부문 57개 부문의 자치사무의 범위를 예시하고 있으며, 제11조에 의하면 자치사무로써 처리할 수 없는 국가사무의 처리제한규정을 두고 있다(지방자치법, 법률 제6115호 참조). 이와 같은 점에서 지방자치단체가 처리할 수 없는 국가사무를 열거하면서, 자치단체의 사무를 기능영역별로 예시하는 방법을 적용하고 있는 것으로 설명할 수 있다.

15) 자치조직권과 인사권은 지방자치법, 지방자치시행령, 지방자치단체의 행정기구와 정원에 관한 규정 등에 기술되어 있고, 관련 조항의 경우 대부분 대통령령과 행정자치부 장관의 부령으로 규제되고 있다는 점이다. 한편 본 논문에서는 지방자치단체의 행정기구와 정원에 관한 규정을 '기구정원규정'과 동일한 의미로 사용하고자 한다.

령 제39조의 3에 의한 직속기관의 설치, 지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정 및 시행령 등에 기술되어 있다. 특히 지방자치법 제104조에 의하면, 소관 사무의 범위내에서 대통령령을 준거로 한 소방기관, 교육훈련기관, 보건진료기관, 시험연구기관 및 중소기업지도기관 등 직속기관을 조례로 설치할 수 있도록 허용하고 있다.

특히 한시기구의 설치와 관련된 경우 기존 인력의 최대한 활용, 기존의 보조기관 및 담당관에 의한 목적 달성의 어려움, 최소 1년 이상의 업무량, 3년의 존속기한의 제한, 행정자치부령에 의한 승인조항 등을 조건화 하고 있다. 이 뿐만 아니라, 설치 가능한 조직의 수와 범위, 공무원의 직급에 대한 획일적·비신축적인 기준을 운용하고 있다. 특히 기구정원규정 및 시행규칙은 행정기구의 설치기준과 허용범위를 보다 세부적으로 다루고 있다. 시·도와 시·군·구의 설치기준에 관해서는 전년도 말 당해 지방자치단체의 주민수를 기준으로 채택하고 있는 실정이다.¹⁶⁾

또한 실·국·본부 및 담당관의 설치는 기구정원규정에 획일적으로 명시되어 있으며, 국·과의 경우 일정한 수 이상의 하부조직과 인원을 필요로 하는 경우에 가능하도록 취급하고 있다.¹⁷⁾ 또한 정무직, 별정직, 고용직 공무원의 총수, 부단체장의 자격과 사무분장, 시·도와 시·군·구의 보조·보좌기관의 직급기준 등 기구정원규정에 획일적으로 명시되어 있다는 점에서 문제시되고 있다(강원도, 2003: 33-39). 이처럼 기구설치에 대한 기준이 광역 및 기초정부를 대상으로 획일화되어 있는 것은 자치조직의 운영에 탄력성을 제한하는 것으로 설명되며(하혜수·최영출·강혜정, 2000: 43), 보다 탄력적인 운영을 위해 지방의 특성과 여건, 그리고 행정수요의 변화에 따른 조정능력을 강화시켜 나갈 필요성이 있는 것으로 이해된다(우동기·이상호, 1996: 9-10).

한편 지방공무원의 정원관리는 중앙과 지방정부간의 적용기준을 달리 취급하고 있으며¹⁸⁾, 지방정부의 경우 국가공무원과 지방공무원의 혼재에 따른 적용법규의 이원화가 나타나고 있기도 하다(우동기·이상호, 1996: 10-11). 특히 지방공무원의 정원관리는 적정화와 운영의 합리화를 이유로 행정자치부령에 준하여 산정된 정원의 범위에서 책정하도록 제한하고 있다.¹⁹⁾ 아래의 <표 2>처럼, 특별시와 광역정부, 시와 군,

16) 현행 기구설치기준의 적용은 전년도 말 당해 지방자치단체의 주민등록상에 기록된 주민수를 준거화하고 있다(기구정원규정, 대통령령 제17953호; 충청남도, 2000: 334-343).

구의 공무원 유형별로 정원책정기준을 구체화하였고, 매년 6월 30일과 12월 31일을 기준으로 정원의 적정여부와 증감현황을 행정자치부장관에게 보고하도록 의무화된 관

구 분	격용대상 및 설치기준		실·국 본부	과·담당관	
특 별 시	서울특별시		13개 이내	68개 이내	
광 역 정 부	광 역 시	인구 300만 이상 ~ 500만 미만	11개 이내	48개 이내	
		인구 200만 이상 ~ 300만 미만	10개 이내	43개 이내	
		인구 100만 이상 ~ 200만 미만	9개 이내	38개 이내	
		돌산광역시	9개 이내	36개 이내	
	도	경기도	10개 이내	44개 이내	
		인구 200만 이상 ~ 400만 미만	9개 이내	39개 이내	
		인구 100만 이상 ~ 200만 미만	8개 이내	35개 이내	
	제주도	7개 이내	28개 이내		
기 초 정 부	시	인구 10만 미만	-	14개 이내	
		인구 10만 미만(도농복합시)	2개 이내	16개 이내	
		인구 10만 이상 ~ 15만 미만	2개 이내	16개 이내	
		인구 15만 이상 ~ 20만 미만	3개 이내	17개 이내	
		인구 20만 이상 ~ 30만 미만	4개 이내	20개 이내	
		인구 30만 이상 ~ 50만 미만	5개 이내	22개 이내	
		인구 50만 이상(구를 설치하지 아니한 시)	6개 이내	25개 이내	
		인구 50만 이상 ~ 70만 미만(구를 설치한 시)	4개 이내	19개 이내	
		인구 70만 이상(구를 설치한 시)	5개 이내	22개 이내	
	구	특별시의	인구 50만 미만	5개 이내	21개 이내
		자치구	인구 50만 이상	5개 이내	22개 이내
		광역시의	인구 15만 미만	3개 이내	13개 이내
		자치구	인구 15만 이상 ~ 50만 미만	3개 이내	14개 이내
	군	통진군·을통도		-	7개 이내
		인구 3만 미만		-	8개 이내
인구 3만 이상 ~ 5만 미만		-	9개 이내		
인구 5만 이상 ~ 10만 미만		-	11개 이내		
인구 10만 이상 ~ 15만 미만		-	13개 이내		
인구 15만 이상		-	15개 이내		

- 17) 기구정원규정에 제5조에 의거하면, 국은 4개 이상의 하부조직을, 과는 12인 이상의 정원을 필요로 할 경우에 설치하도록 조직권을 제약하고 있기도 하다.
- 18) 공무원 정원관리의 경우 중앙정부는 「정부조직법과 대통령령」에 근거하여 설치하고 반면에, 지방정부는 「지방자치법과 기구정원규정」을 원칙적으로 근거법령으로 적용하고 있다.
- 19) 기구정원규정 제14조에서 표준정원의 책정조항을 설정하고 있으며, 부득이한 사유로 초과정원을 책정하고자 할 경우 사전에 행정자치부장관의 승인을 얻도록 하고 있다. 또한 시·군·구의 경우, 행정자치부장관의 승인을 얻고자 할 때에는 시·도지사를 거쳐야 하며, 시·도지사는 정원책정의 적정여부 등 검토결과를 첨부하여 제출하도록 의무화하고 있다.

리규정을 적용하고 있기도 하다.²⁰⁾

〈표 2〉 지방정부의 공무원 직급별 정원 책정기준

(단위 : %)

구분	일반직					기능직					연구·지도직				소방직						
	4급 미성	5급	6급	7급	8급	8 등급	7 등급	6 등급	5 등급	4 등급	연구직		지도직		소방장 미성	소방장	소방정	소방위	소방정	소방교	소방사
											연구인	연구사	지도인	지도사							
특별시	5	14	30	34	17(↑)	3	8	14	35	40	18	B4 (↑)	5	95	1	2	4	5	15	33	40
광역시	5	14	28	34	19(↑)	3	8	15	30	44 (↑)	18	B2 (↑)	4	98	1	3	4	5	15	32	40
도	8	18	29	34	13(↑)	3	8	14	30	45 (↑)	18	B2 (↑)	31	89	1	2	3	8	25	33	40
시	1	7	22	33	25	2	7	14	30	47 (↑)	8	B4 (↑)	8	92	-	-	-	-	-	-	-
군		8	28	31	25	2	8	18	30	44 (↑)	1	B9 (↑)	8	92	-	-	-	-	-	-	-
자치구	1	7	15	30	31	2	5	12	31	50 (↑)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

주 : (↑)은 %이상을 의미하며, 그 외에는 이내에서 가능한 것으로 조사됨.

자료 : 지방자치단체의 행정기구와 정원 등에 관한 규정 및 시행령, 대통령령 제16679호; 충청북도, 2000 : 341-343을 재정리함.

이와 같은 점에서 볼 때, 지방정부의 자치조직권에 대한 제한적 현상은 강원도 광역정부를 대상으로 1995년 이후의 실, 국, 과 그리고 한시기구(사업소 포함)의 설치와 관련된 사항을 중점적으로 살펴보면 보다 명확히 제시된다. 또한 민선자치단체장의 선거 이후 실, 국의 경우 신설 및 통폐합보다는 기능 및 명칭변경을 주된 조직기구의 개편과제로써 취급하였다. 뿐만 아니라, 과와 관계된 조직기구의 개선 또한 유사한 과의 부분적인 통폐합, 유사기능의 재조정 및 명칭변경을 핵심과제로써 선택하고 있다. 특히 한시기구를 설치하는 것과 함께, 강원도 광역정부의 산하기관에 대한 조직기구의 개편작업이 주로 다루어지고 있다는 점에 조직관리의 신속성이 상당부분 결여될 수밖에 없음을 드러내고 있다.

20) 자세한 내용은 「기구정원규정, 제15조 ②」을 참고할 것.

따라서 대부분의 실, 국, 과를 대상으로 한 조직기구의 통폐합은 기능전환 혹은 유사한 과를 통합하는 수준에서 운영되고 있다는 점에서, 자치조직권의 탄력성과 새로운 행정수요의 대응능력 등 상당한 문제점이 노정(路程)되어 있는 것으로 평가된다. 재언하자면, 현시점에서 자치조직권의 제약은 중앙정부에 의한 법률 규정의 허용범위에서 조직설치와 운영에 관한 제반사항들이 규제 및 통제의 대상으로 나타내기 때문이다.

〈표 3〉 강원도 광역정부의 기구개편 현황

(단위: 개)

구 분	실			국			과			한시기구 (기타사업소)	
	신 설	통폐합	기 능/ 명칭변경	신설	통폐합	기 능/ 명칭변경	신설	통폐합	기 능/ 명칭변경	신설	폐지
1996년	-	-	1	1	2	1	5	11	14	-	-
1997년	-	-	-	-	-	-	-	-	-	5	2
1998년	2	-	1	-	3	4	-	13	3	1	5
1999년	-	-	-	-	-	-	1	1	6	-	1
2000년	-	-	1	-	-	-	-	-	-	2	-
2001년	-	-	-	-	-	-	3	3	7	2	-
2002년	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-
계	2	0	3	1	5	5	9	28	30	11	8

자료: 강원도 내부자료(2003)에서 필자가 재작성함.

2) 인사권의 법적·제도적 관리체계

자치인사권은 지방자치법과 지방공무원교육훈련법의 규정에 준하여 지방공무원의 정원과 조직관리를 구체적으로 명시하고 있는 하위법령에 근거한다. 지방자치법에 의한 자치인사권은 소속직원을 지휘·감독하고 법령과 조례·규칙이 정하는 바에 의해 임면·교육훈련·복무·징계에 관한 사항을 처리하는 것을 골격으로 하고 있다(지방자치법, 제96조). 특히 동법 제103조에 의하면, 지방공무원의 정원은 대통령령이 정하는 기준에 따라 조례로서 규정하며, 정원관리에 따른 규모의 적정화와 합리화의 도모, 임용과 시험·자격·보수·복무·신분보장·징계·교육훈련 등에 관한 개별 법률 규정, 법률이 정하는 바에 따른 국가공무원의 상주와 임명 등을 다루고 있다.

반면에 지방공무원교육훈련법과 동법 시행령은 지방공무원의 교육훈련과 관련된 전반적인 내용을 취급하고 있으며, 교육훈련의 목적과 범위, 관장기관, 교수요원, 교육훈련계획, 국내·외 위탁교육, 그리고 교육훈련의 방법과 성과의 평가 등을 주된 내용으로 다루고 있기도 하다.²¹⁾ 특히 지방공무원교육훈련은 교육인적자원부장관과 행정자치부장관에 의해 총괄하도록 규정하고 있으며, 지방공무원교육훈련의 일반지침과 이에 준하여 지방자치단체장은 지방공무원의 교육훈련계획과 시행계획을 수립하도록 허용하고 있다.

이처럼 지방자치법과 지방공무원교육훈련법에 의해 제한되고 있는 자치인사권은 쇠퇴한 분야의 인력감축과 강화될 분야의 신규수요를 위한 자율적인 자치인사권의 관리체계를 위해서는 상당부분 제약될 수 있음을 살펴볼 수 있다(우동기·이상호, 1996: 722). 또한 지방정부의 자치인사권을 통한 신규공무원의 채용과 배치, 승진, 인사교류, 교육훈련, 근무성적 평정, 복무태도 및 징계, 인사위원회 및 인사기관의 운영에 따른 적합성과 관련된 문제점이 제시되고 있기도 하다(김판석, 1998: 85-91).

그런가 하면 부단체장의 임명과 관련해서는 특별시와 광역시의 경우 그 인원을 법적으로 획일화하여 제한하고 있으며, 관련 시·도지사의 제청으로 행정자치부장관을 경유하여 대통령이 임명하는 방식을 채택하고 있다. 반면에 시·군·구의 부단체장은 일반직 공무원으로 대통령령이 정하는 바에 따라 당해 시장·군수·구청장이 임명하도록 규정하고 있다.²²⁾ 즉 지방정부의 자치인사권은 보다 신축적인 관점에서, 지방정부의 자율적인 권한보다는 법적 규제의 대상으로 법률과 대통령령, 혹은 중앙행정기관에 의한 일반적인 관리대상으로 다루어지고 있다는 점에서 제한적임을 주장하여 볼 수 있다.

특히 조직적 차원에서 인사관리의 유용성은 기관간 균형있는 인력배치 및 활용, 단련적 조직운영 및 관리운영체계의 강화, 인력의 교환 토대로 한 기관간 상호이해 증진 및 협력체계의 강화, 공무원의 능력향상과 적재적소의 배치에 따른 조직의 생산능력을 확대할 수 있어야만 할 것으로 평가된다(김판석·권경득·박경원·오성호, 2001:

21) 지방공무원교육훈련법, 법률 제6400호, 참고.

22) 지방자치법 제101조에 의하면, 부단체장은 특별시는 3인, 광역시는 2인, 시·군·구는 1인으로 획일적으로 규정되어 있으며, 이에 대한 제반사항은 대통령령으로 설정하고 있다.

6-8). 그러므로 자치인사권은 이원적 법적 규제, 즉 법률과 명령에 의한 이중적 통제 장치와 획일화된 규정에서 법률상의 포괄적인 위임과 조례에 의해 규정될 수 있도록 이양될 필요성이 있음을 살펴볼 수 있기도 하다.

이외에도 실제적인 차원에서 지방정부의 자치인사권과 관련된 인사교류의 제한된 상황을 기술해보면 아래의 <표 4>와 같은 현황에서 구체화되고 있다. 이를 테면 지방 자치이후에 시행된 인사교류의 현황은 중앙-광역(강원도)정부, 광역-기초정부간 인사 교류의 경우 중앙-광역정부보다는 광역-기초정부간 관계에서 상대적인 감소현상이 크게 발생하고 있는 것으로 설명된다. 예를 들어, 제1기 민선자치단체장 시대인 1996년 강원도 광역정부-기초정부간의 인사교류는 총 288명이었으나, 2002년의 경우 1996년의 약 38.6% 수준인 111명 수준으로 상당히 감소된 추세를 나타내고 있다.

또한 중앙-광역정부(강원도)간 인사교류의 경우에도, 상당부문 집권적 성향이 내재되어 있는 것으로 평가되고 있기도 하다.

<표 4> 강원도 광역정부의 정부간 인사교류 현황

(단위: 명)

년 도	총계		중앙-광역정부			광역-기초정부		
	전출	전입	계	중앙→광역	광역→중앙	계	광역→기초	기초→광역
1996	120	182	14	4	10	288	110	178
2000	42	75	7	2	5	110	37	73
2001	38	61	28	18	10	71	28	43
2002	41	81	11	4	7	111	34	77

자료: 강원도 내부자료(2003)에서 필자가 재 작성함.

IV. 지방분권화의 정부간 개혁방안

이상의 분석된 결과를 논의할 때, 지방분권화의 현실적인 요구에도 지방정부의 자치 조직권과 인사권은 중앙정부중심의 정부간 관계의 답습, 명목적인 분권화의 추진, 통제와 규제중심의 이원화, 획일화된 관리방식의 채택 등 지방정부의 자율성을 상당한

부문에 걸친 제한되고 있는 것으로 설명된다. 그러므로 지방분권화에 따른 자치조직권과 인사권 이양은 근본적으로 정부간 관계를 통한 권한구조의 재편에서 비롯된다는 점에서, 중앙-지방정부 상호간의 상대적 노력이 중요한 것으로 평가된다.

특히 자치조직권과 인사권의 이양과 결부된 중앙과 지방정부간 관계는 우선적으로 행태적 관계를 재정립할 수 있어야 하며, 다소 집권적 성향에 길들여진 중앙정부의 자율적 개혁의지가 필요한 시점이라 할 것이다. 중앙정부에 의한 권한관계의 소유의식 구조가 기존의 중앙정부중심이 아닌, 지방정부중심으로 전환되어야만 한다는 점에서 협치(governance)적 관점의 수용 또한 필요한 것으로 이해된다.²³⁾ 이와 같은 관점에서 중앙-지방정부간 관계론적 차원과 법·제도적 차원의 개혁방안을 다음과 같이 서술해 보고자 한다.

1. 정부간 관계론적 차원

첫째, 협력적 자치문화의 정착이다. 중앙-지방정부간 관계는 일차적으로 법·제도적 차원의 포괄적인 권한위임 못지 않게, 정부간 자치문화의 정착에 기여할 수 있는 상호간 협력주의를 바탕으로 자치문화를 정립할 수 있어야만 한다. 정부간의 협력적 자치문화는 민주적 과정과 절차에 토대를 둔 협치시스템(governance system)의 도입을 전제조건화할 수 있기도 하다. 지방분권의 궁극적 의미는 종속적 정부간 관계로부터 수평적 정부간 관계의 구축에 기반을 둘 수 있기에, 각종 권한이양에 따른 상대적인 갈등현상으로 정부간 관계의 이질화된 현상을 드러낼 수 있음을 간과하기는 어려울 듯 하다. 이를 테면, 지방분권화에 따른 정부간 관계는 수평적·대등적 관계에 따른 윈-윈 시스템(win-win system)의 구축, 권한이동에 따른 실질적 효과 창출과 책임성 확보, 자치사무의 이양에 따른 관리 지식과 경험의 공유, 불확실한 행정변화와 다

23) 지방분권의 추진체가 중앙정부가 아닌 지방정부중심의 논의는 중앙정부공무원의 지방분권화에 대한 물이해성에서도 비롯된다. 강형기(2003: 12-13)는 경험적인 차원에서 “자신의 일터는 자신이 보호해야 한다는 논리에 충실한 중앙정부의 국·과장들을 설득해 가면서 지방분권을 추진하는 것은 쉬운 일이 아니었음”을 회고한다. 즉 ‘하향적 지배형’의 행정스타일에서 ‘상향적 자치형’의 지배스타일을 새롭게 구축하는 것은 엄청난 저항과 비협조라는 난관이 있음을 주장한다.

각적 행정수요의 대응능력 등 다차원적인 차원에서 자치의식과 문화를 공유할 수 있어야만 한다.

둘째, 로컬맥시멈(local maximum)의 이념과 사상의 도입이다. 지방분권화에 따른 정부간 관계는 중앙-광역정부, 광역-기초정부간 관계에서 권한이양에 따른 이해관계의 대립현상을 유발시킬 수 있기도 하다. 비록 중앙정부는 근본적인 권력구조의 재편성을 필요로 하나, 지방분권화는 중앙-지방정부의 산적한 문제를 합리적·효율적인 차원에서 해결하는데 목적을 둘 수 있기 때문이다. 그러므로 무엇보다 지방정부는 자율적 경영능력을 갖출 수 있어야 하며, 지방사회의 구체화된 생활문제들을 해결함으로써 최적의 생활조건을 구축할 수 있어야만 한다.

따라서 지방정부를 중심으로 한 로컬맥시멈(local maximum) 사상을 도입하여, 지역주민이 어디에 거주하든지 최적 생활을 영위할 수 있는 실천적 지방분권화의 추진 전략을 수립할 수 있어야만 할 것이다. 지방분권화는 중앙-지방정부의 구체적인 권한이양과 더불어, 지방정부의 자율적 경영능력을 강화함으로써 다양한 지역문제의 해결 방안을 스스로 입안하고 시행할 수 있는 문제해결능력을 강화하는데 초점을 둘 수 있어야만 한다.

셋째, 지방분권화에 따른 정부간 관계는 중앙-지방의 이원적 구조가 아닌, 삼자관계의 논리적 접근이 요구되어야만 한다. 최근 지방분권화에 따른 움직임은 중앙-지방정부의 이분법적 논리를 기반으로 '선(先)분권'을 지향하는 경향이 표면화되고 있기도 하다. 이와 같은 경향은 중앙정부에 의한 내소넬미니멈(national minimum)의 사상적 지배성향에서 비롯된 것으로 설명된다.²⁴⁾ 또한 이와 같은 사상의 지배현상은 광역-지방정부간 관계에서도 집권적 의식의 표출이 대두하게 된 원인으로 지적된다. 이처럼 상위정부에 의한 하위정부의 지배현상은 중앙-광역정부간 관계 뿐만 아니라, 광역-기초정부간 관계에서도 유발되는 행정현상으로 설명되어야만 할 것이다. 그러므로 지방분권화는 중앙-지방정부의 이분법적 사고보다는 중앙-광역정부, 중앙-기초정부, 광역-기초정부의 삼자논리에 근간을 둔 권한이양의 상호관계성을 정립할 수 있어야만 한다.

넷째, 정부간 공생적·협력적 상호관계를 통한 자치역량을 확대할 수 있어야만 한

24) 내소넬미니멈(national minimum)은 국민이 어느 지역에 거주하든지 공적으로 보장되는 수준, 국가가 정한 최소한 행정수준을 의미한다(장노순, 2003).

다. 공생적 상호관계는 정부간 공동발전의 기틀을 제공하는 것과 동시에, 정부간 공동 문제에 대한 해결책을 제시할 수 있는 상호보완적 입장으로 설명할 수 있다. 예를 들어, 지방분권화가 법·제도적 차원에서 실질적인 권한이양을 추진하더라도, 지방정부의 자치역량이 적절하게 구비되어 있지 못하다면 형식화된 자치제도의 운영방식에서 벗어나지 못하는 문제점을 노출시킬 수 있다. 이러한 관점에서 지방분권화는 법적·제도적 체계를 구비하는 것 못지 않게, 정부간 공생적·협력적 관계성을 확보함으로써, 지방분권화에 따른 상호간의 부담과 부정적 영향을 최소화하는 것 또한 중요한 정책 과제으로써 제시된다.

무엇보다 지방분권화는 집권형 국가권력구조로부터 분권형 국가권력구조로의 재구조화 현상이라 할 수 있다. 중앙-지방정부간 권력구조의 재편은 상호간의 공동참여와 협력행동을 토대로 한 지방정부의 처방적 능력을 강화하는데 초점을 둘 수 있어야만 한다. 따라서 새로운 환경변화와 급진적 행정수요가 날로 증가하고 있는 시점에서, 지방분권화에 따른 지방정부의 자치역량은 자율성의 강화와 더불어, 정부간 관계를 통한 공동문제의 해결능력을 확대시켜 나가는 일이 필수적이라 할 수 있다.

2. 법적·제도적 차원

첫째, 중앙정부의 법·명령에 의한 이원적 규제장치에 대한 단일화가 요구된다. 자치조직권과 인사권은 법령의 규정에 의하여 중앙정부로부터 상당부문 규제대상이 되고 있으며, 중앙정부에 의한 집권적 관리구조는 지방정부의 자율적인 조직 및 인사권의 제약요인으로 작용하고 있다. 이를 테면, 부단체장 인원과 임명방식, 한시기구의 설치조건과 행정자치부의 승인, 설치가능한 조직의 수와 범위의 기준, 실·국·본부 및 담당관 설치, 지방 공무원의 정원관리와 국가 공무원의 지방상주, 이원화된 공무원법의 적용, 공무원 정원의 적정여부 및 증감현황의 보고, 공무원의 총수·자격·사무분장·직급기준의 획일적 명시, 법령과 명령에 의한 이원적 통제장치의 구비 등 집권적 관리의 보편화된 현상으로 취급된다.

그러므로 현실적인 관점에서 볼 때, 자치조직권과 인사권은 이원적 통제성향을 유지하고 있는 행정자치부장관의 부령에 의한 세부화된 통제방식보다는 대통령령에 의한

규제 단일화 및 자치조례에 의한 포괄적인 권한 위임의 전환현상이 필요한 것으로 설명된다. 특히 대통령에 의한 기준명시는 부단체장의 인원, 설치가능한 조직의 수와 범위, 실·국·본부 및 담당관 설치, 공무원의 총수·자격 등의 적용범위를 최소화하고, 이외의 부단체장의 임명방식, 한시기구의 설치, 공무원의 정원관리와 직급기준, 사무부장 등의 경우, 조례의 위임 하에 조직·인사권의 자율성을 강화할 수 있어야만 한다. 또한 국가공무원의 지방상주는 국가공무원법·지방공무원법의 이중적 적용이라는 점에서, 지방분권화에 적합한 규제단일화의 적용원칙이 필요한 것으로 평가된다. 둘째, 지방정부조직의 설치조건 및 요건의 다양화가 필요하다. 지방정부에 의한 행정기구의 설치기준은 전년도 주민수를 대상으로 기구정원관리규정에 획일화된 관리기준을 제시하고 있다. 그러므로 지방정부의 행정기구 설치는 준거기준을 보다 세분화할 수 있어야만 한다. 이를 테면, 지방정부 행정기구의 설치에 전년도 말 주민등록상에 기록된 주민수를 대상으로 획일적으로 관리하고 있기에, 다양성을 갖는 지방정부의 행정수요와 이에 따른 행정기구의 설치에 상당부분 제약된 조건을 갖고 있는 것으로 평가된다. 예를 들어, 지방정부는 행정기구의 설치 필요성에도 불구하고, 기존의 실·국·과 등 조직기구에 대한 명칭변경이나 통폐합 등 조직관리의 보편화된 현상으로 취급되고 있다.

이와 같은 맥락에서 볼 때, 행정기구의 설치에 주민수, 행정구역과 면적, 산업구조, 예산 및 사업규모, 사회자본시설의 현황 등 합리적 준거기준을 확립할 수 있어야만 한다. 또한 한시기구의 설치에 기구정원관리규정 제6조의 제한조항을 통해 시·도는 행정자치부 장관의 승인을, 시·군·구는 광역자치단체장의 승인을 요구하는 종속적 제한규정을 유지하고 있다.

그러므로 한시기구의 설치 조건은 기존 인력의 최대한 활용, 기존 조직기구에 의한 목적 달성의 한계, 업무량과 존속기한의 제한, 그리고 상급기관에 의한 승인 등의 사전적 요건을 갖출 수 있어야만 한다. 한시기구의 설치에 대해 지방정부의 행정수요에 대한 현실적인 요구, 지역의 특성과 여건, 사업의 목적과 절차, 사업추진의 전문성과 신속성 등 보다 체계화된 관리조건을 갖출 수 있어야만 한다. 특히 한시기구의 설치승인의 경우 조례로 위임하는 방안, 혹은 설치조건은 일시적 행정수요에 따른 사업목표와 추진과정, 전문성 등 지방정부의 여건과 특성에 따른 설치조건에 자율성과 신속성을 부여할 필요성이 있다.

셋째, 지방정부의 정원 및 인사관리규정의 최소화 원칙을 적용할 수 있어야만 한다. 지방정부의 자율적 정원 및 인사관리는 중앙정부에 의한 정원 및 인사관리의 규제대상이 되고 있다. 특히 지방정부의 인사관리는 규모의 적정성과 합리화라는 차원에서 지방공무원의 임용과 시험·자격·보수·신분보장·징계·교육훈련 등에 대한 개별 법령의 적용을 원칙화하고 있다. 정원관리 및 인사관리는 행정자치부령에 의해 산정된 정원범위내에서 표준정원의 책정조항을 갖고 있으며, 시·군·구는 시·도지사를 경유하여 행정자치부 장관의 승인을 요구하고 있다. 또한 정무직, 별정직, 고용직 공무원의 총수, 부단체장의 자격과 사무분장, 보조·보좌기관의 직급기준 등 기구정원규정에 획일적으로 명시된 기준에 부합할 것을 필요로 한다.

이와 같은 점에서 지방정부의 정원 및 인사관리는 매우 엄격한 규제기준의 적용에 의해 자율성이 상당부분 침해받고 있기에, 기구정원규정에 의한 획일적 명시보다는 지방정부의 조례를 통한 세부화된 준거기준을 신속적으로 보장하는 것이 바람직한 것으로 평가된다. 이를 테면, 공무원의 총수, 자격·보수·신분보장·징계·교육훈련, 표준정원제, 부단체장의 자격과 사무분장, 보조·보좌기관의 직급기준 등 법령에 최소규정의 근거를 두고, 세부적인 사항은 지방정부의 조례에 의해 규정함으로써 정원 및 인사관리의 자율성을 확립할 수 있어야만 할 것이다.

넷째, 중앙-광역, 광역-기초정부간 관계에서 다각적·협력적 인사교류시스템을 구축할 수 있어야만 한다. 중앙-지방정부간, 그리고 광역-기초정부간의 인사교류는 공무원의 전문성을 강화하는 것과 동시에, 자치역량을 강화할 수 있는 함축적인 의미를 내재할 수 있다. 특히 지방화 이후, 중앙-광역정부의 인사교류 못지 않게, 광역-기초정부간의 인사교류는 상당한 수준에서 감소되어 왔다. 이처럼 광역-기초정부간 인사교류는 지방정부간 협력관계를 유지할 수 있는 중요한 매개통로가 될 수 있으며, 상호간의 다양한 의견을 교류 및 반영할 수 있는 장점을 지닐 수 있다.

그러므로 중앙-광역정부간의 인사교류는 물론, 광역-지방정부간 인사교류의 다각화와 협력적 관계성을 유지할 수 있는 인사교류 프로그램을 개발하여 적용할 수 있어야만 한다. 지방자치의 시행이후, 광역-기초정부간 인사교류의 대립현상은 상호간의 정치적 역할에 의존하는 경향성마저 유발시키고 있기 때문이다. 따라서 중앙-광역정부간, 광역-기초정부간의 인사교류는 인사교류의 관리모형과 방법의 설계, 정부간 수평

적 인사교류협의회의 활동, 그리고 정부간 인사교류의 할당제를 도입함으로써 정부간 업무의 상호이해와 역할을 증대시켜 나갈 수 있어야만 할 것이다.

V. 맺음말

대부분의 개혁작업은 비전과 목표의 설정보다는 실천적 수단과 방법을 적절하게 강구하지 못하면서, 결국에는 실패할 수 밖에 없는 현상을 되풀이 할 수 있다. 지방분권화의 열망은 지방자치의 부활이후 줄곧 지속적·반복적인 개혁작업의 일환으로 취급되었으나, 선언적인 차원에서 권한이양의 과시적인 현상은 여전히 배제되고 있지 않은 까닭이라 할 수 있다. 그러나 지방분권화의 움직임은 과거와는 달리 중앙정부차원에서 적극적인 정책의지를 나름대로 표방하고 있고, 지방정부차원에서 각종 협의체를 중심으로 이에 대응하기 위한 노력을 추진하고 있다는 점에서 상당한 호응과 관심을 이끌어내고 있는 것 만큼은 주목할 만하다.

그러므로 이와 같은 맥락에서, 본 연구는 지방분권화에 대한 관점을 정부간 관계론적 차원과 법적·제도적 차원에서 검증해보고, 지방분권화를 추진하기 위한 방향성의 확립과 이에 대한 실천적 개혁방안을 탐색하는 것에서 연구의 출발점을 삼고자 하였다. 또한 이를 중심으로 중앙정부가 아닌, 지방정부중심의 지방분권화에 대한 대응적 노력이 확산될 수 있기를 기대할 수 있어야만 한다는 점에서, 지방분권화의 추진과정과 자치 조직·인사권과 관련된 제반 내용을 분석할 수 있었다. 이와 같은 분석의 결과, 우리나라의 정부간 관계는 다양한 화자들이 지적하듯이 종래의 종속적 권한관계에서 벗어나고 있지 못하다는 점을 확인할 수 있었다. 이와 같은 원인 중의 하나는 지방분권화의 주체는 중앙이 아닌 지방정부임에도, 지방정부에 의한 지방분권화의 주도적인 노력은 매우 취약했었던 결과로서 해석되기도 한다.

또한 지방분권화가 중앙-광역, 광역-기초정부간의 정부간 관계의 재정립은 물론, 권한의 재분배원칙과 관계되어 있다고 볼 때, 지방분권형 국가운영의 틀은 지방정부의 특성에 맞도록 다각적인 차원에서 검토되어야만 할 필요성이 매우 크다. 그리고 지방분권화에 따른 중앙정부의 권한이양이 광역정부를 대상으로 집중적으로 부여될 경우,

시·군 기초정부의 자율성은 상당부문 훼손될 가능성이 있다는 점에서 또 다른 경계의 대상으로 나타날 수 있다. 즉 현실적으로 중앙정부의 지방분권화에 따른 개혁대상이 시·군 기초정부보다는 광역정부에 우선권을 부여할 경우, 광역-지방정부간 관계에서 새로운 광역집권화의 불합리적인 권력구조가 발생할 가능성이 크다는 점이다. 지방분권화의 개혁작업은 중앙-지방정부라는 단순히 이분법적 논리가 아닌, 중앙-광역-기초정부간의 권한이양에 따른 새로운 정부간 관계의 기반형성과 관련된다고 본다면, 권한이양에 따른 지방정부간 관계(광역-기초정부)의 집권화 현상, 즉 광역정부에 의한 권한집중 현상을 사전에 예방할 수 있어야만 할 것이다.

그러므로 중앙정부의 권한이양에 따른 광역-지방정부간 관계에서도 권한남용과 무책임, 그리고 정치적 차원의 활용 등 논란의 소지는 충분히 있을 것으로 제고된다. 현실적으로 중앙-지방정부간 관계의 재정립, 그리고 법적·제도적 차원의 지방분권화는 조직·인사권 이양에 따른 지방정부의 자치역량을 강화하려면, 단편적인 수준의 처방적 형태가 아닌 포괄적인 차원에서 지방정부의 자치활동을 보장할 수 있는 방향으로 시행되어야만 한다. 따라서 지방분권화는 지방주도형 국가발전의 전환적 틀을 구축할 수 있어야만 하며, 중앙-지방정부간 관계, 광역-기초정부간 관계의 수평적·대등적 협력관계를 유지할 수 있는 출발점으로 다양한 개혁방안을 이끌어낼 수 있을 것으로 판단된다.

【참고문헌】

- 강원도. (2003). 지방분권 추진방안: 1-39.
- 강형기. (2003). 지방분권의 의의와 과제. 『지방행정연구』 17(1): 1-17.
- 김석태. (2000). 파시적 분권과 기술적 집권 : 90년대의 지방분권화. 『행정논총』, 38(1): 111-134.
- 김원동. (2002). 「지방분권운동의 추진 원칙과 과제, 지역개발연구 10」, 강원대학교 지역개발연구소: 99-114.
- 김익식. (1990). 중앙과 지방정부간의 권한배분의 측정 : 지방분권이론의 정립을 위한 시론. 『한국행정학보』, 24(3): 1373-1398.
- 김지승. (1996). 지방분권화 이론에 관한 비판적 고찰, 『재정논집』, 11(2): 227-241.
- 김정렬. (1997). 정부간 관계의 변화와 지방정부의 대응: 서구의 경험과 교훈, 『한국행정연구』, 6(4).
- 김천영. (2001). 정부간 관계의 접근논리와 모형 탐색, 『한국지방자치학회보』, 13(3): 98-119.
- 김판석. (1998). 지방자치단체의 인사제도 개혁, 제7회 한일지방자치세미나, 한국지방자치학회: 85-91.
- 김판석·권경득·박경원·오성호. (2001). 중앙정부와 지방정부간 인사교류의 활성화 방안. 『한국지방자치학회보』, 13(1): 5-24.
- 김호식·김창기. (2002). 지방자치체도의 쟁점과 개편방안. 삼척대학교 논문집, 35: 1-17.
- 김형기. (2002). 지방분권운동-21세기 국가개혁의 원동력. 『지방분권과 국가개혁』. 제2차 강원비전포럼.
- 배응환. (2002). 지역거버넌스 네트워크, 사회자본 그리고 지역정책. 『정부학 연구』, 8(2): 216-251.
- 배준구. (2001). 지역발전을 위한 지방정부간 협력방안 : 부산·울산지역을 중심으로, 『지방정부경쟁력 제고와 지역발전전략』. 한국행정학회·부산경남울산행정학회 학술세미나 논문집: 1-16.
- 안성호. (1999). 지방분권화정책의 변동과 향후 개혁과제: 정부간 기능재배분 개혁을 중심으로, 『한국지방자치학회보』, 28: 30-51.

- 양기용·하혜수. (2000). 중앙-지방간 권력관계. R. A. W. Rhodes, eds., *Control and Power in Central-Local Government Relations*. 경기발전연구원 : 89-103.
- 우동기·이상호. (1996). 지방자치단체의 자율경영체제의 구축에 관한 연구: 자치인사권과 조직권의 확대를 중심으로. 「한국행정논집」, 8(4): 713-716.
- 이기우. (1997). 한국에서 지방분권화의 현황과 과제. 민선자치 2주년 기념 학술심포지엄. 한국정치학회: 97-114.
- 이우정. (2000). 이론적 시각에서 본 지방분권화의 문제: 한국의 엘리트 구조와의 관련에서. 「한국정치학회보」: 194-219.
- 이준원. (2002). 한국 지방정치의 모형화를 위한 시론. 「정부학 연구」, 8(2): 252-291.
- 이창균. (1995). 지방분권과 로컬미니엄론: 새로운 지방분권사상의 모색, 「지방행정연구」, 10(3): 121-137.
- 장노순. (2003). 지방분권의 현황과 전망, 강원도 공직자 특별연수, 한국지방분권아카데미.
- 정부혁신지방분권위원회. (2003). 참여정부 지방분권의 비전과 추진방향, 지역워크샵 토의자료: 1-12.
- 최진혁. (2002). 우리나라 지방분권의 발전적 고찰. 「사회과학연구」. 충남대학교 사회과학연구소: 325-348.
- 하혜수·최영출·강혜정. (2000). 「지방정부의 자치권 확대방안 연구」, 경기발전연구원 : 4-204.
- 홍석균·김장기. (2002). 지방정부간 협력관계의 영향요인에 관한 연구: 광역, 시·군자치단체를 중심으로. 「한국사회와 행정연구」, 13(3): 167-183.
- 홍준현. (2001). 지방분권화와 지역격차의 상관관계. 「한국지방자치학회보」, 13(1): 161-178.
- 지방자치법의 관련법령 다수.
- Castles, F. G. (1999). Decentralization and the post-war political economy, *European Journal of Political Research*. 36: 27-53.
- Corcoran, P. E. (1983). The limits of democratic theory, G. Duncan, eds., *Democratic theory and practice*, London : Cambridge University Press: 13-24.

- De Vries, M. S. (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.
- Eldowney, J. (2003). Public management reform and administrative law in local public service in the UK, *International Review of Administrative Sciences*. 69(1): 69-82.
- Foster Ch. D & F. J. Plowden. (1996). *The state under stress*, Buckingham : Open University Press: 128-130.
- Katz, E(1999), *Local Self-Government in the United States*(<http://usinfo.state.gov>).
- Mulford, C. L & D. L. Rogers. (1982). *Definitions and Models*, D. L. Rogers & D. A. Whetten, eds., *Interorganizational Coordination: Theory, Research, And Implementation*, Iowa State University Press: 9-31.
- Nowacka, E and K. Nowacki. (2000). The Reform of Public Administration and the Decentralization of the State in Poland, *European Public Law*. 6(1): 61-67.
- Osborne, D & T. Gaebler. (1993). *Reinventing Government*, N.Y: Addison Wesley: 253-254.
- Rhodes, R. A. W. (1983). *Control and Power in Central-Local Government Relations*, Aldershot: Gower: 71.
- Ross, B. H & M. A. Levine. (1996). *Urban Politics : Power in Metropolitan America*, Illinois : F. E. Peacock Publishers, Inc : 249-446.
- Wess, J. A. (1987). Pathways of Cooperation among Public Agencies, *Journal of Policy Analysis and Management*. 7(1) : 94-117.
- Wright, D. S. (1988). *Understanding Intergovernmental Relations*, C.A: Brooks/Cole Publishing Company: 3-25.
- Venit, J. S. (2003). *Brave New World : The Modernization And Decentralization of Enforcement under Articles 81 And 82 of the EC*

* 논문투고일 : 2003.11.11/심사완료일 : 2003.12.17