

分權化에 따른 政府間關係의 變化測定과 廣域行政을 위한 財源充當研究¹⁾

이병철
행정학과

(요 약)

본 연구에서는 지방분권화이후의 정부간 관계의 변화상과 분권화이후 중앙과 지방 그리고 지방정부간 광역행정서비스공급을 위한 바람직한 정부간 협력형태, 정부간 갈등없이 효율적으로 광역행정서비스를 공급하기 위한 재원충당방식, 광역행정서비스공급을 둘러싼 정부간 갈등이 일어 날 분야와 갈등형태 그리고 광역행정서비스를 공급할 필요있는 서비스분야의 중, 장기적 수요예측을 규명해 내고자 하는데 초점을 맞추어 접근을 하였다. 문헌분석과 심층면접분석방법을 통해 도출된 연구결과들과 이에 근거하여 제시한 정책방향을 집약하여 정리하면 다음과 같다. 첫째, 분권화이후의 정부간 관계의 변화상을 살펴보면 단기적으로는 중앙과 지방정부는 수직 및 갈등적 관계 그리고 지방정부간은 갈등적 관계를 유지할 것이며 중기단계로 넘어가면 이에 대한 갈등이 약화되고 또 그 성격도 변화하면서 분권화에 부합되는 법적, 제도적 개혁작업이 추진되어 실질적 분권화방향으로 진전되어 나가고 장기단계에서는 협동적, 수평적, 협조적 기능관계로 정부간 관계가 정착되어 정부간의 역할 및 기능배분이 정착된 안정화된 지방화의 시대를 개화시킬 것으로 분석결과는 내다 보고 있다. 이러한 변화상은 바람직한 진화적 발전양태로 지방화를 점진적으로 이루어 나가는데 있어 커다란 의미를 지닌다고 볼 수 있다. 그러나 변화의 과도기적 상황에서 돌출될 수 있는 지방화에 역행될 중앙정부의 재통합시도 또는 지방자치에 대한 중앙정부의 잘못된 인식에 기인된 지방화역행조치 등에 대응할 수 있는 정책적 대안을 지금부터라도 준비하여야 할 것이다. 둘째, 광역행정서비스공급을 둘러싼 정부간 갈등이 가장 빈발하게 나타날 분야는 상, 하수도, 쓰레기처리, 폐수처리서비스와 같은 환경분야로 나타났다. 그리고 정부간 갈등 양태는 지방정부간 관할을 벗어나 외부불경제가 발생하는 양태, 도시와 농촌지방정부간의 갈등양태, 환경보존에 드는 비용분담문제, negative effect를 가져오는 서비스의 경우 위치선정과 관련된 갈등양태 등이 있고 구체적인 갈등양태로는 demonstration, 수송차량통제, 진입도로의 폐쇄, 법률적 소송 등이다. 이에 따른 정책적 대안이 강구되어야 할 것이다. 셋째, 분권화이후 지방정부간 광역행정서비스공급을 위한 바람직한 정부간 협력형태는 정부간 계약, 행정협의회, 조합 또는 공사 등과 같은 독립적 법인체와 같은 다양한 형태의 협력제도들이 각 행정서비스의 특성에 따라 선택적으로 사용되어야 하며 자치단체장, 의회의원협의회의의 구성에 대한 전향적 조치나 분쟁조정위원회의 내실화와 역할증대등을 통한 노력이 이루어져야 할 것이다. 넷째, 광역행정서비스를 공급할 필요있는 서비스분야의 중, 장기적 수요예측을 해보면 쓰레기처리와 상, 하수도 서비

1) “이 논문은 1994학년도 울산대학교 학술연구조성비에 의하여 연구 되었음”

스수요가 가장 앞서고 있다. 그리고 우편, 철도, 전기, 가스, 경찰, 소방, 교도, 사회교육, 공중위생 등의 서비스민영화 또는 타지방정부와의 계약에 의한 서비스증대도 예상되고 있다. 다섯째, 광역행정서비스공급을 위한 재원충당방식으로 가장 좋은 방안은 수익자부담원칙과 원인자부담원칙의 적용이다. 그 다음이 제3섹터, 주식회사설립 등에 의해 각각의 지분을 나누어 지방정부간, 기업간 공동운영하는 방식적용이다. 그리고 국가교부방식과 보조방식(세금에 의존하는 방식), 지방정부의 채권발행에 의한 재원충당방식 등이다. 정책당국도 이러한 맥락에서 효율적인 광역행정서비스공급을 위한 재원충당방안을 고려해 보아야 할 것이다. 이러한 여러문제점의 발견과 그에 따른 정책적 관심은 향후 자치시대의 본격적 진입을 앞두고 국가적으로 사회적 비용을 최소화하며 자치의 이상을 실질적으로 구현하는데 긍정적으로 기여할 것이다.

Change of Inter-Governmental Relationships and the Financial Sources for Municipal Administration

Byung-Chul Lee
Dept. of Public Administration

(Abstract)

Since its launching in February, 1993, the government of President Kim Youngsam, the nation's first civilian president in more than thirty years, has been pushing hard for reforms in politics and administration. A main focus of the reform is to put an end to an authoritarian government and transform it to a rather democratic and service-oriented one.

Driven alongside this line are plans to restore local autonomy that had been suspended by the military governments of the 1960s through the early 1990s. Thus far, provincial and local governments were considered and functioned simply as branches of central government : provinces and counties (or cities) were not allowed to have bodies of representatives until a few years ago ; and governors and mayors have been appointed by the central government. This practice will end as governors and mayors will be elected by popular votes scheduled for June, 1995.

Amid nationwide preparation for local elections, much criticism has arisen over, among other things, appropriateness of the hierarchy of local governments and administration, Inter-governmental relationships, and the financial sources for municipal administration. Currently Korea has three levels in government (administration) hierarchy : provincial, and city or county governments with representatives, and townships or districts as administrative units. And When a city is large enough to be

divided into two or more boroughs, the hierarchy is made up of four levels : provincial, city, and borough governments, and townships or districts. Critics of such multi-level government structure claim that this system does not best serve the interest of the people due to, e. g., overlapping functions, reluctance and delays in communication and information sharing among different levels of governments, and overlapping needs and inefficient use of financial and human resources. And they argue that the multi-level government structure, though might be appropriate in the old days well, is no longer necessary, and thus, government hierarchy should be simplified. Such a view seems to gain more and more popularity.

The overall purpose of this study is to examine the inter-governmental relationships, local administrative services for the regional administration, and the financial sources for municipal administration. In it, each governmental systems (central government and local government) are analyze for division of functions by different levels of governments, organization structures, manpower and financial resource needs and their distributions, and systems for inter-governmental cooperation

Besides literature and document surveys for theoretical references framework building, indepth-interviews is made intensively for the collection of statistical empirical data.

The suggestions and findings derived in this paper are as follows.

First, the inter-governmental relationships maintaining the vertical hierarchy and conflicts among them are expected to continue at the first stage. Their relations will turn into cooperative manner as they realize the necessity of it in the long run. In the process of localization, we also have to remove the chance of the government's intention returning to the original system when unexpected event while implementing the new policy will have adverse effects on localization.

Second, the main conflicts among inter-governmentals will be concentrated on environmental areas such as sewage, waste disposals, water pollution removal. Then the conflicts develop up to mass demonstration and they could put a barrier on the street to prevent its construction. In addition, resurgence of the law suits for this is expected.

Third, to maintain a desirable inter-governmental cooperation, they make an effort to establish the council of governments, inter-governmental contracts, formal or informal agreement, metropolitan authorities, multipurpose special districts, annexation, and consolidation.

Fourth, the regional service for waste disposals and sewage will be increased drastically. And the demand for privatization of public service such as postal and telephone services, electricity and gas supplying services, fire services , and police services ect. will be anticipated.

Fifth, for securing financial funds, the regional government should establish corporations, communities which could share its rights with private agents based on the principals of user-charge.

I. 들어가면서

1995년 6월 27일 단체장의 직선을 앞두고 있는 한국의 지방자치는 이론과 현실면에서 가히 혁명적 변혁을 맞을 것으로 예측된다. 이미 1991년 지방의회의 구성으로 분권화의 일차적 출발을 시도한 한국에 있어서 단체장의 직선이야말로 본격적 분권화의 시대를 도래케 할 것이 틀림없다. 현재 진행되고 있는 행정구역의 개편, 기능 재배분, 중앙정부의 자원배분원칙수립, 지방정부간(間) 광역행정을 위한 협조형태와 조직체계, 지방정부의 지역개발 유인전략, 지방의원들의 교육개발프로그램 모색 그리고 지방의원과 관료관계의 변화추적 등이 그것이다. 이중에서도 특히 지방정부간 광역행정서비스의 공급을 위해 필요한 협력형태, 기구의 조직과 운영 그리고 재원에 대해 연구한다는 것은 현실적으로 초미의 중요사안이 되고 있다.²⁾ 뿐만아니라 광역서비스에 대한 연구는 지방정부간 갈등해결, 보다 경제적인 서비스의 공급, 국가경제적 견지에서 효율적인 자원배분에 결정적인 기여를 할 것으로 기대된다. 지난 개발년대 동안 집권적인 행정체제하에서 문제시 되지 않았던 지방정부간 관계가 향후 자치시대에는 68개의 시(市), 136개 군(郡), 그리고 70개의 구(區)간에 중요 이슈로 대두될 전망이다. 따라서 지방정부간 광역서비스에 대한 연구는 매우 필요한 실정이다. 이론적으로도 지방정부간 광역서비스의 공급기구 및 운영연구는 두 가지 점에서 중요한 기여를 할 것이다. 첫째, 티봇(Tiebout)의 이론이래 하나의 지방정부를 자급자족적인 기능단위로 간주³⁾하여 온 대다수의 연구들에 비해 여타 관련지방정부의 존재가 지방정부이론에 중요하다는 사실을 극명하게 시사해 줄 것이다. 어느 하나의 지방정부를 수요와 공급이 완결되는 독립적 활동단위로 보는 기존이론의 경우 외부효과(externalities)와 배후지인구(hinterland population) 그리고 도시기능적 체계(urban hierarchy)등을 간과하고 있다. 지방정부간 광역서비스의 공급체계에 대한 연구는 이러한 주류이론의 이론적, 방법론적 문제를 제기하고 학문적 관심을 환기시킬 것이다. 둘째, 지방정부간 관계라 할지라도 기존 연구들에서는 중앙-지방의 관계연구가 압도적인 가운데 지방-지방정부간 관계의 다양한 제차원은 소홀히 취급되고 있다. 이러한 문제의식에서 출발하는 본 연구에서는 지방분권화이후의 정부간 관계의 변화상과 분권화이후 중앙과 지방 그리고 지방정부간 광역행정서비스공급을 위한 바람직한 정부간 협력형태, 정부간 갈등없이 효율적으로 광역행정서비스를 공급하기 위한 자원충당방식, 광역행정서비스공급을 둘러싼 정부간 갈등이 일어 날 분야와 갈등형태 그리고 광역행정서비스를 공급할 필요있는 서비스분야의 중, 장기적 수요예측을 규명해 내고자 하는데 연구의 목적이 있다. 그리고 이러한 연구과정에서 지방정부간 관계의 여러 이론적 차원을 규명하고 각 차원에서 요구

2) 지방자치의 의미를 중앙정부가 지방자치단체에게 일정한 권한과 그것을 수행하는데 필요한 자원(財源)을 배분하는 것으로 개념을 정의할때 중요하게 대두되는 것은 바로 권한과 자원배분에 관한 일이다.

3) 티봇(Charles Tiebout)을 위시한 분권적인 체제인 분산형을 주장하는 학자들은 규릭(Luther H. Gulick)이나 우드(Robert C. Wood)의 집권적이고 통합적인 체제에 반대한다. 그렇기때문에 그들은 지방정부를 독립적 단위로 간주하고 그런 맥락에서 자급자족적인 기능단위로 간주하는 것이다.

Charles Tiebout, "A Pure Theory of Local Expenditures", *Journal of Political Economy*, Vol.64, No.5 (Oct.,1956), pp.416-424.

Robert Bish, *The Public Economy of Metropolitan Areas* (Chicago: Markham Publishing,1971)

Luther H. Gulick, "Metropolitan Organization", *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol.314 (Nov.,1957), pp.57-65.

-----, *The Metropolitan Problem and American Ideas* (New York: Alfred Knopf, 1962)

Robert C. Wood, "The New Metropolis: Green Belts, Grass Roots or Gargantua", *APSR*, Vol.52 (Mar.,1958), pp.108-122.

김익식, "수도권 광역행정관리체제 개편에 관한 연구", 「한국행정학보」, 제25권, 제4호 (1992), 334-339면에서 재인용.

되는 다양한 접근법들을 소개 할 것이다. 본 연구의 방법은 1차적으로는 관련연구들에 대한 문헌분석을 하고 이에 입각하여 산출된 다양한 모형과 전략들을 실증적으로 평가하고 보완하는 방법으로써 관련 학계전문가와 관계자(예를 들면 주무공무원, 소비자, 관련사회단체 등)를 대상으로 심층면접을 실시한다. 앞서 문헌분석방법에서 도출된 광범한 인과관계를 고려하여 실시되는 심층면접은 세부적인 상호작용과 문제의 소재를 드러내 주게 될 것이다. 이 방법은 본 연구에서 개발된 모형과 전략들을 보다 사용가능한 대안들로 만드는데 도움이 될 것으로 본다.

II. 정부간 관계와 광역행정의 의미

1. 정부간 관계(intergovernmental relation)의 의미

우선 이 용어의 기원을 살펴보면 앤더슨은 이 용어를 누가 먼저 사용하기 시작했는지 모호하다고 주장(Deil S. Wright, 1978 : 6)하고 있으나 일반적으로 1937년에 스나이더(1937 : 909)가 최초로 사용한 것으로 알려지고 있다. 그후 1940년대 들어와서는 그레이브스가 『미국에 있어서의 정부간관계』라는 제목으로 Annals를 특집으로 발간하였고, 그후 4반세기가 지난 다음에 『미국의 정부간관계』라는 교과서를 발간해 낸바가 있다. (Deil S. Wright, 1978 : 6-7) 1960년대와 1970년대에 들어와서는 정부간 관계라는 말이 널리 사용되고 많은 정부간 관계에 관한 입법이 제정되었으며 미국내의 거의 모든 주정부에 정부간 관계를 다루는 부처가 만들어지고 이를 다룰 전문인력이 채용되어 활용되었다. (조창현, 1993 : 80) 이러한 역사적 흐름을 가지고 있는 정부간 관계⁴⁾는 용어상에 있어서 미묘한 차이점을 지니고 있다. 보는자의 관점과 시각의 차이에 기인되는 것으로 보다 명료한 이해를 위해 개념적 의미를 살펴보면 다음과 같다. 조창현(1993 : 82-83)은 정부간 관계의 올바른 개념적 의미를 파악하기위해 연방주의(federalism)의 의미와 비교하고 있는데 이에 따르면 첫째, 연방주의와는 달리 연방정부와 주정부와의 관계뿐만 아니라 각급 정부간의 모든 관계를 뜻하며 둘째, 연방주의와 달리 법률적 측면을 초월해 실제로 관계되는 공직자들의 비공식적이고 잠재적인 행동과 인식까지 포함되며 셋째, 연방주의와 달리 계층적 권력관계의 구별을 하지 않으며 넷째, 연방주의와 달리 처음부터 정책에 관한 것을 강조하며 다섯째, 연방주의보다 명료하며 정확한 의미를 지닌다고 주장한다. 이외에 분권화의 시각에서 정부간 관계를 규정하려는 입장도 있다. 박홍식(1992 : 225)은 정부간 관계를 첫째, 지방정부에 관한 분권화제도의 명확한 본질을 입증하려는 관심 둘째, 중앙과 지방간의 관계의 본질과 변화의 중요성에 대한 관심⁵⁾ 셋째, 중앙과 지방간의 관계유형을 설명하러

4) 조창현(1993 : 83-88)은 정부간 관계의 유형으로 중앙과 지방정부의 관계를 위치(designation), 관계(relation), 권위(authority)라는 세가지 준거에 따라 범주화하여 3가지모형을 설정하였다. 우선 분리권위형(the seperated-authority model)은 중앙정부와 지방정부간에 권위의 한계가 분명히 분리되어 있는 관계를 말한다. 즉 중앙정부와 지방정부가 서로 독립적이며, 자치적으로 운영되며 그들은 오직 접촉적인 관계만을 유지하는 모형을 의미한다. James Bryce, *The American Commonwealth*, Vol.1 (2nd ed.) (London : MacMillan, 1891), p.318. 그러나 이 모형은 너무 낡은것으로 인식되어 현재의 정부간 관계를 규정짓는데 적절치 못하다는 것이다. 다음 모형은 포괄권위형(the inclusive-authority model)으로 중앙정부가 지방정부를 포괄하고 있는 형태이다. 이것은 전형적인 계층제적 국가체제의 성격을 띠며 따라서 지방정부의 독자적인 자치권이 극히 제한된 형태이다. 셋째 모형은 중첩권위형(the overlapping-authority model)으로 앞의 모형처럼 경쟁적이거나 종속적인 것이 아니라 상호의존적, 협상적인 형태이다. 이 모형의 가장 큰 장점은 정부간의 재정적 상호관계를 강조하고 있다는 점과 인사권의 주체나 체제는 완전히 독립적으로 운영하면서도 상호필요에 의해 상호교류와 상호호혜제도를 채택하고 있다는 점이다. 오늘날 가장 일반적인 정부간 관계의 유형이라 볼 수 있다.

는 관심으로 구분화해서 이해하고 있다. 이러한 개념적 의미를 지니는 정부간 관계의 특징으로 조창현(1993 : 80-82)은 다섯가지를 들고 있는데 첫째, 정부간 관계란 한나라의 정치체제 내에 있는 각종 정부사이의 관계의 교환과 결합을 의미한다는 것이다. 즉, 연방정부 내의 주와 중앙정부와의 관계뿐만 아니라 단일국가 내에서의 중앙과 지방정부와의 관계는 말할 것도 없고 주와 지방정부, 중앙, 주 및 지방정부, 주간(州間), 지방정부간의 관계를 통틀어서 말하는 광의적 개념으로 이해한다. 둘째, 정부간관계는 실제에 있어서는 각급 지방 및 중앙정부의 지위를 차지하고 있는 사람들의 활동과 태도를 의미한다는 것이다. 셋째, 정부간 관계를 형성하고 있는 각급 정부의 공직자들의 관계는 비공식적이며 실제적이고 목표지향적인 것이나 관료사회내에서 허용되는 공식적, 법적, 제도적 제약을 완전히 벗어 날 수는 없음을 의미한다는 것이다. 넷째, 정부간 관계에 참여하는 사람들의 폭이 매우 넓은데, 그것은 각급 정부의 선거에 의해 선출된 공직자뿐만 아니라 상당한 부분의 직업적 관료도 포함한다는 사실이다. 다섯째, 정부간 관계는 공직자들사이의 상호작용에 의해 형성되는 정책을 다룬다는 사실이다

2. 광역행정(regional administration)의 의미

광역행정은 지방자치법에 규정되어 있는 지방자치단체의 행정구역에 국한되지 않고 오히려 그 구역을 넘어서 발생하는 일정한 행정수요를 처리하기 위하여 또는 기존의 행정구역은 물론 그 영향권 내에 있는 주변의 몇몇 지방자치단체를 포함하는 광역을 대상으로 하여, 그리고 행정업무를 통일적, 종합적으로 처리함으로써 행정의 능률성, 민주성, 경제성, 합목적성 등을 높이고자 하는 지방행정방식을 의미한다. (조창현, 1993 : 236-237) 또한 광역행정은 광역권 내의 지역 또는 자치단체간의 행, 재정적 격차를 완화하여 행정서비스의 균질화를 가져옴으로써 행정수준에 있어서의 지역간 격차를 해소하는 방식이기도 하다. (조창현, 1993 : 238) 광역행정방식은 영·미적인 지방분권주의와 대륙적인 중앙집권주의를 행정의 능률성과 민주성이라는 2대지표에 수렴하기위한 최선의 방법이다. 즉 지방자치단체 주민의 생활, 경제, 교통권을 행정구역과 일치시키기위한 하나의 노력으로서, 지방행정조직을 국가적, 광역적 차원에서 재편성함으로써 행정운영의 효율성을 제고함은 물론 국가와 지방간의 행정사무를 합리적으로 재배분함으로써 상호협력과 지원을 원활하게 한다는 점, 지방자치단체간의 격차를 완화하여 전국적인 균형개발을 촉진함과 동시에 궁극적으로는 복지국가건설의 기반이 되는 각종 개발정책이나 부대시설의 확충을 위한 초석으로서 기여한다는 특성을 갖고 있다. (조창현, 1993 : 240) 이러한 의미를 지니는 광역행정은 특히 영국과 미국에서 광역서비스의 공급과 관련하여 활발한 논의가 이루어지고 있다. 우선, 영국의 경우는 1986년 GLC와 6개의 도시도(都市道 : Metropolitan County)를 폐지⁶⁾시키고 지방자치단체의 층을 단층화시킴으로써 지방자치단체간 광역서비스의 공급이 더욱 중요한 논점으로 부각되고 있다. 이에선 단순한 광역서비스의 공급체계개편을 넘어 민영화의 고려, 그리고 2층제(two tiers system)의 단층제개편이 가져오는 효과분석등이 폭넓게 논의되고 있다. 전통적으로 국가에 의한 복지공급의 체계를 유지시켜 왔기때문에 상, 하수도, 전기, 택지개발, 교통, 화재, 경찰서비스를 둘러싸고 광역서비스체계는 고도로 발달

5) 정부간 관계를 변화시키려는 개혁들은 중앙과 지방관계와 지방의 자율성의 변화에 대한 차이로 인해 국가간에 조금씩의 차이를 보인다. M. Goldsmith and K. Newton, "Central-Local Government Relations : The Irresistible Rise of Centralised Power," H. Berrington (ed.), *Change in British Politics* (London : Frank Cass, 1984)

6) 영국에서 경찰, 소방, 교통, 쓰레기의 처리는 1986년 MCC와 GLC같은 광역정부가 폐지된 이후에도 광역적 기구에 의해 공급되고 있다.

되어 있는 실정이다. 다음으로, 연방주의를 택하고 있는 미국에서 공공서비스의 광역공급 방식은 중요한 위치를 점하지 않을 수 없다. 1987년 현재 50개의 주정부 아래 83,186개⁷⁾의 지방정부를 비롯 다양한 교육구와 특별구를 가지고 있기때문에 복수의 지방정부가 관여하게 되는 광역서비스의 공급은 실무적, 이론적 핵심이 되고 있다. 기본적으로 미국에서는 광역공급을 연방제를 구성하는 한 요소로 간주하고 모든 계획의 고려사항으로 전제하는 추세이다. 최근까지 복수정부간 서비스의 광역공급을 첫째, 제도자체의 개혁을 전제로 하는 방안으로써 광역행정구(Metropolitan Authorities)⁸⁾의 설립, 다목적 특별행정구(Multipurpose Special Districts)⁹⁾구성, 합병(Annexation)과 정부통합(Consolidation)¹⁰⁾ 합의 등이 주로 검토되고 둘째, 제도자체의 변화없이 정책적 운용을 피하는 전략으로써 공식합의(Formal Agreement) 혹은 비공식적 합의(Informal Agreement)¹¹⁾, 지방정부간 계약

- 7) 1987년 현재 미국전역의 정부수는 83,237개이며 이중 한개의 연방정부와 50개의 주정부를 제외하면 지방정부의 수는 83,186개가 된다. 이 가운데 군(county)의 수는 3,042개이며, 기타 지방정부는 35,891개이고, 나머지 44,253개는 특수기능을 수행하기위해 설치된 일종의 광역정부유형의 특별구이다. 이를테면 교육구라든가, 소방구, 공원구 또는 대중교통청 등이 이에 해당된다.
Bureau of Census, U. S. Department of Commerce, *Government Organization*, September 1988.
박우서, "미국의 광역정부유형"(1992 : 205)에서 재인용.
- 8) 광역행정구는 특수목적을 수행하기 위하여 설치되므로 주민의 추인없이 주법(州法)에 의거하여 용이하게 설치할 수 있으며 항만, 공항시설, 교통시설, 쓰레기처리 및 상수공급 등의 기능을 주로 담당한다. 이들의 재원은 사용자, 임대료 등으로 충당되며 경우에 따라서는 조세수입을 갖기도 한다. 또한 단일목적 수행하기 위해 설치된 많은 특별구가 여기에 해당한다. 이것의 장점은 주법만으로 설치가 가능하며, 해당 기능의 이전만이 요구되기 때문에 정치적으로도 실현 가능성이 높고 광역적 문제를 광역적으로 대처할 수 있고 대규모단위로 서비스제공이 가능하여 규모의 경제성을 살릴 수 있고 장기계획의 수립이 용이하다는 것이다. 단점은 대체로 특수단일목적 수행을 위해 광역행정구가 설치되기때문에 복합적 문제해결이 어렵고 광역행정구의 구성과 조직에 관하여 주민의 영향력행사가 어렵고 일단 처리되면 해체가 어려워 지방자치단체장과 주민의 입장에서 볼때 기능이전의 영구화문제가 대두될 수 있으며 사용자 징수와 지방채 발행에 의해 예산이 조달되므로 광역행정구를 통하여 획기적인 서비스개선을 기대하기 어렵다는 것이다. (박우서, 1992 : 213)
- 9) 이것은 대상지역에 여러개의 서비스를 동시에 제공하고자 할때 설치하므로 이의 설치나 기능의 추가는 지방정부와 지방주민의 동의가 있어야만 가능하다. 광역적 문제해결을 위하여 주법에 의거하여 설치되며 하수처리, 상수도공급, 교통중합계획, 공원, 쓰레기처리의 기능을 수행한다. 이 특별구는 가구당 부과되는 사용자 징수로 운영되며 연방정부 기부금 또는 지방채를 발행할 수 있으나 조세권은 없다. 이의 장점은 첫째, 주민의 동의에 의거하여 기능확장이 가능하기때문에 주민의 요구에 쉽게 응할 수 있고 둘째, 따라서 수개의 단일 목적적 광역행정구의 설치가 필요 없게되며 셋째, 광역문제는 특별행정구에서 담당하고 지방고유사무는 지방자치단체가 관장하는 이중구조의 정부형태를 가지고 있기때문에 기능의 배분이 잘 이루어진다. 넷째, 따라서 지방정부간 협조를 위한 새로운 형태의 광역협력이 불필요해지고 다섯째, 광역행정구의 단점인 예산의 비효율성의 문제는 조세권을 발휘하게 되면 용이하게 해결될 수 있다는 것이다. 단점은 첫째, 설치에 있어 주민투표가 요구되므로 설치가 용이하지 않고 둘째, 단일 목적의 광역행정구와 달리 수행하는 기능이 다목적이고 포괄적이기 때문에 기존의 지방자치단체의 기능을 대체한다는 인식을 주어 정치적으로도 실현 가능성이 희박하다는 점이다. (박우서, 1992 : 214 -215)
- 10) 합병과 정부통합은 지방자치단체의 행정구역이 조정되는 대표적인 경우로써 합병은 어떤 지방자치단체가 대체로 작은 규모의 주변지역을 흡수하는 경우를 의미하며, 이로써 새로운 유형의 정부가 탄생되는 것을 의미하지는 않는다. 이에 반해 정부통합은 2개 이상의 지방자치단체가 하나로 통합하여 새로운 하나의 자치단체로 구성되는 경우를 의미한다. 이러한 합병이나 통합에 의한 방법은 19세기부터 20세기 중반까지 미국, 캐나다에서 널리 사용된 방법으로 도시발전에 많은 기여를 했으나 최근에는 합병이나 통합에 의한 방법이 그리 널리 사용되고 있지 않다. 합병의 장점은 자치단체의 행정구역을 확장하여 특별구의 설치가 필요없게 되어 주변지역의 개발과 계획적 성장을 유도할 수 있다는 점이다. 단점은 피합병지역의 주민의 반발이 클 수가 있으므로 합병의 전제조건으로 주민의 합의가 있어야 한다는 점이다. 정부통합의 장점은 새로운 큰규모의 자치단체를 만들게 되어 광역적 문제처리에 쉽게 대응할 수 있고 규모의 경제성을 살릴 수 있다는 점이다 단점은 정치적으로 실현가능성이 적다는데 있다. 즉 선거에 의한 선량의 자리와 고위 정책결정자의 자리가 없어지며 자치단체 자체의 역사성, 문화성 등 전통성이 사라지는데 대한 주민들의 반발이 있을 수 있으며 통합되어 조세부담이 증대되는 것에 대한 주민의 동의를 얻기가 어렵다는 점이다. (박우서, 1992 : 215-216)
- 11) 지방정부의 대규모 구조개편은 정치적으로 불가능하기 때문에 구조적 변화를 초래하지 않고 정부기능의 효과성을 확대하는 방안중 하나이다. 이 방안은 가장 오래되었으며 가장 손쉬운 대안으로 정부간의 비공식적 합의에 의해 협조하는 유형이다. 이러한 협조는 두개이상의 정부가 공동의 서비스개선을 목

(Intergovernmental Contracts)¹²⁾, 광역행정협의회(Council of Governments)¹³⁾의 구성 등이 주로 검토되고 있다.

우리나라의 경우는 오랫동안 중앙집권하의 지방서비스 조정을 중심으로 광역서비스라는 개념이 한정되었고 또 이에 관한 연구도 대단히 제한적이었다. 외국의 경우 기초자치단체의 거주인구가 1-2천명이 상례인것과 달리 시, 군, 구라는 거대한 행정단위를 기초자치단체로 하여 온 전통도 지방정부간 광역서비스의 개념을 등한시하게 해 온 간접요인이었다. 그러나 최근 현실적으로 쓰레기매립을 비롯한 광역적 서비스를 둘러싸고 서울시와 경기도 사이에 갈등이 노정된 것을 비롯, 상수도원의 보호를 위한 재산권행사의 규제를 둘러싸고 서울시와 강원도사이에 마찰이 표면화 된 바 있다. 이러한 현실적인 문제제기는 국내에서도 지방정부간 광역서비스에 대한 관심을 증가시키는 계기가 되어 서서히 실무적, 이론적 쟁점으로 부상하고 있는 단계이다. 점증하는 실무자와 학자들이 광역서비스의 공급문제에 대해 연구의 필요성을 느끼기 시작하고 있다. 그러나 아직 광역서비스에 대한 체계적 접근은 외국이론의 간헐적 소개에 머물고 있는 수준이고 한국의 실태에 대한 현실적 고려는 언론의 보도정도에 머물고 있다. 기본적으로 참고가 될 수 있는 모형이 부재하고 비교론적으로 검토해 볼 수 있는 사례조차 희귀한 실정이다. 이는 결과적으로 현재 발생하고 있는 문제뿐 아니라 향후 빈발할 것으로 예견되는 광역서비스문제에 대한 대응책의 미비를 낳고 있다.

적으로 합의하여 이루어지게 된다. 이를테면 정보의 교환, 경찰, 소방업무의 협조, 기술 및 장비의 교환 등이 이에 해당된다. 이것의 장점은 구조적 변화가 없기때문에 정치적으로 채택될 가능성이 매우 높은 점이며, 유권자나 정치인의 반발이 가장 적다는 점이다. 단점은 이것으로는 현존하는 광역적 문제 해결에 한계가 있다는 점이다. 또한 비공식적 합의에 의해 협조가 이루어지기 때문에 지방자치단체장의 개인적 의견차이 등의 간단한 이유로도 협조가 파기될 수 있다는 점이다. (박우서, 1992 : 209-210)

- 12) 이 방안은 하나의 정부가 하나 또는 그 이상의 다른 정부에게 서비스를 제공하겠다는 계약을 하는 경우이다. 즉 서비스의 공급자와 수혜자로서 법적인 계약을 통해 서비스를 제공하고 그 반대급부로 사용료를 받아 필요한 서비스개선을 하는 경우이다. (박우서, 1992 : 211) 대도시지역에서 이와 같은 계약을 통해 서비스의 지역적 범위를 확대하고 그 질을 높이는 정부간 계약은 상당히 광범위하게 활용되고 있다. (Bish and Ostrom, 1976 : 50-61) 이러한 지방정부간 계약의 장점은 저렴한 비용으로 소규모 자치단체의 서비스수준을 높일 수 있고, 도시계획 및 행정의 대상지역을 확정해 규모의 경제성을 확보할 수 있으며, 계약을 통해 전문인력의 활용이 가능하며 기능의 중복과 조직의 신설을 피할 수 있다는 것 등이며 단점으로는 계약에 의해 제공되는 서비스가 광역적 이해보다는 지역적 이해에 근거한다는 점, 서비스제공자가 독점적 행위를 할 위험이 있고, 서비스제공이 계약에 의한 것이기에 서비스제공의 영속성에 대한 위험이 있다는 것 등이다. 따라서 이러한 지방정부간 계약에 주정부나 연방정부의 참여로 중재가 필요하게 된다. (박우서, 1992 : 212)
- 13) 광역행정협의회(Council of Government)는 광역도시지역내에 있는 지방행정의 선량들이 자발적 합의를 통해 광역적 문제에 대한 이해증진과 해결방안에 대한 공동노력을 기울이고자 협의회를 구성하는 방안이다. 이것은 다음과 같은 특성을 지닌다. 첫째, 광역행정협의회는 많은 지방자치단체를 포괄하는 지역적 특성을 지니며 경우에 따라서는 주정계를 초월하기도 한다. 둘째, 이 협의회는 선거에 의해 선출된 각 참여 지방자치단체장으로 구성되며 경우에 따라서는 주 또는 연방정부의 대표들도 회원으로 참여할 수 있다. 셋째, 이 협의회는 집행기능을 가지지 않으나 일종의 대화의 장이 되며, 공동연구 및 건의를 하게 된다. 넷째, 광역적 문제해결을 위한 다목적적 특성을 가진다. 다섯째, 동협의회는 참여자치단체의 인구규모에 비례한 기금으로 운영되며 전문연구요원을 두고 있다. (박우서, 1992 : 210-211) 이것의 주요기능은 대기 및 수질오염의 대처, 교통법규의 광역적 통일, 광역적 교통정책연구, 쓰레기, 폐수처리 등 광역적 노력이 필요한 문제해결에 기여하고 있다. 이 협의회의 장점은 도시계획과 도시문제연구의 지역적 범위를 확장시킬 수 있고 회원자치단체의 자발적 모임이기 때문에 지역적 범위조정이 용이하며 기존 정부형태에 변혁을 가하지 아니하며 따라서 정치적 실현가능성이 크고 정부의 기능에 직접적으로 영향을 미칠 수 있다는 것이다. 그리고 단점은 광역적 결정을 집행하는데 집행기능이 없어 자발적인 참여에 한계가 있고 협의체이므로 실제문제를 파악하기보다 현상유지에 급급하게 될 수 있다는 점등이다. (박우서, 1992 : 211)

Ⅲ. 분권화이후 정부간(間) 관계의 변화측정

1991년 분권화 정책이 가시화 된 이후 중앙-지방과 지방-지방정부간의 관계는 상당히 급속한 변화의 모습을 보이고 있다. 정부간 관계는 정부업무의 집행력, 국가의 통합, 자원 이용의 효율성, 여-야관계의 정치역학이란면에서 대단히 중요한 의미를 갖는다. 이러한 문제의식을 가지고 이미 나타나기 시작한 정부간 관계의 변화를 분석해 보고 향후의 사태를 예측해 보면 다음과 같다.

1. 정부간 관계의 단기 변화측정

분권화이후 정부간 관계의 단기 변화상을 심층면접을 통해 실증적으로 조사, 측정한 결과는 다음과 같다. (표1참고)

(표1) 분권화이후 정부간 관계의 단기 변화상

예 상 항 목	빈 도	백분비
중앙과 지방정부는 수직 및 갈등관계, 지방정부간은 갈등적 관계를 당분간 유지	20	83.3%
현 정권이 지방정부의 진정한 의미를 이해하지못함으로 현재와 다른 큰 변화는 기대하기 어려움 (지방화가 된다해도 현실적으로 지방정부의 역할, 기능이 변화되기는 어려움)	4	16.7%
계	24	100%

(표1)에서 보듯이 갈등적 관계를 당분간 유지할 것이라는 견해(83.3%)가 압도적이다. 이들이 이렇게 보는 이유는 단기적으로 지방과 중앙정부간 그리고 지방정부간의 역할분담에 관한 분명한 해법을 찾지못해 갈등관계가 부각될 것이며 지방화의 도래로 이제까지 중앙에서 쥐고 있던 지방통제권이나 이권행정의 중앙집권적 행정문화의 잔재로 인해 과도기적인 마찰과 갈등이 필연적으로 일어 날 수 밖에 없다는 논거에 기인한다. 그리고 이에 부가하여 정부나 국민들의 지방정부에 대한 진정한 의미파악과 이해가 미진한것도 이에 따른 갈등과 마찰의 원인으로 지적하고 있다. 여기에서 비록 소수의 의견이긴 하나 주의해 보아야 할 사항은 지방화가 된다해도 현실적으로 지방정부의 역할이나 기능이 별로 나아지지 않을 것이라는 지방자치에 대한 비관적이고 보수적인 시각이다. 이러한 시각에서 볼 때 지방화가 되도 단기적으론 갈등이나 마찰이 현재와 같은 정도에 머물것이라고 보고 있으며 이러한 시각형성의 가장 큰 원인으로 현정부의 지방자치화에 대한 무지(16.7%)를 들고 있다.

2. 정부간 관계의 중기 변화측정

분권화이후 정부간 관계의 중기 변화상을 심층면접을 통해 실증적으로 조사, 측정한 결과는 다음과 같다. (표2참고)

(표2) 분권화이후 정부간 관계의 중기변화상

예 상 항 목	빈 도	백분비
분권화에 부합되는 법적, 제도적 개혁작업이 추진되어 정부간의 선의의 갈등, 경쟁이 일어남(실질적 분권화의 방향으로 이전되기 시작함)	22	91.6%
분권화로 인한 혼란을 강조해 통합을 오히려 더 강조	2	8.4%
계	24	100%

(표2)에서 보듯이 분권화이후 정부간 관계의 중기적 변화상은 분권화에 부합되는 방향으로 정부간 관계가 변모할 것으로 보는 것이 절대 다수의 입장(91.6%)이긴 하나 그러면서도 조심스럽게 이러한 과도기적 상황에서 갈등이 일어날 것으로 예측하고 있다. 여기서 분명히 함점은 갈등이 파국적인 것이 아니라 선의의 경쟁을 전제로한 건전한 갈등이라는 점이다. 따라서 단기적 시각과는 그 차이가 있음을 알 수 있다. 그리고 또한가치 유념할 점은 분권화로 인한 혼란을 오히려 더 강조해 중앙정부가 통합을 강조하고 나올 수 있다는 소수의 견해(8.4%)가 피력되었다는 점이다. 이것은 최근에 제기된 집권여당의 지자체 장선거전(前) 지방자치구조와 역할에 대한 재성찰과 행정구역개편이 필요하다는 문제제기에 따른 논란등에서 일말의 가능성을 읽게 해 주는 대목이다.¹⁴⁾ 이러한 실증적 분석의 맥

14) 경제정의실천시민연합의 지방자치특별위원회는 6월 지방선거실시에 앞서 경기도 군포시와 의왕시를 비롯, 행정구역과 생활권이 어긋나 불편을 겪고 있는 일부행정구역의 개편을 제안했다. 그리고 불합리한 일부 행정구역을 생활권과 일치되도록 경계조정을 하거나 필요할 경우 통폐합도 해야 한다고 주장했다. 그러나 지방선거를 예정대로 실시하기 위해서는 현단계에서 道를 없애는 등 대대적인 행정구역개편을 해서는 안된다고 말하였다. 또한 특별시와 광역시의 區자치제도와 관련하여 '사실상 행정수행을 위한 행정단위가 될 수는 있으나 자치를 위한 자치단위가 되기에는 문제가 있다'며 區를 準자치단체로 격하할 것을 촉구하였다. 이 밖에 3월 임시국회에서 지방자치법을 개정하여 區단체장을 포함한 자치단체의 모든 국가공무원을 지방공무원화하고 최소한 정역 3개월의 정역과 금고까지의 벌칙을 제정할 수 있는 조례제정권을 보장하고 지역특성을 무시하고 획일적으로 돼있는 현행 지방자치단체 내부 행정조직의 통폐합과 군살빼기를 단행하고 기초의원선거의 정당공천을 배제하라고 주장했다. 「조선일보」, 1995. 2. 14., 1면.

경실련의 위와 같은 제안에 대해 민자당의 김득룡사무총장은 '지자체 실시에 따른 문제점을 파악하는데 정치권의 노력이 너무 부족한 것 같다'면서 정치권의 행정구역개편문제의 공론화를 주장했다. 그러나 야권은 (여당의 지방선거 승리가 불가능해지자 법으로 명문화된)지방선거를 연기하려는 속셈이라고 비난했다. 김사무총장은 행정구역의 문제점을 두고 지자체에 들어가면 기득권때문에 조정이 어렵게 된다며 선거전 행정구역개편 필요성을 제기하면서 여야간 진지한 토론의 기회가 있어야 한다고 말했다. 그는 서울시의 종로구와 중구가 자치구로서 무슨 의미가 있는냐고 반문한뒤 경실련이 주장한 특별시 및 광역시자치구의 준자치구화(준자치구가 될 경우 구청장과 구의회의원선거를 실시하지 않게됨)와 최근 시-군통합 주장이 다시 나오고 있는 천안시-군동의 재통합추진 필요성을 거론했다. 그러나 이춘구당대표와 김윤환정무장관은 행정구역개편의 필요성을 인정하면서도 지방선거를 앞둔 시기에 이 문제를 제기하는것은 부적절하다는 입장을 보였다.

「조선일보」, 1995. 2. 15., 1면.

여권의 일부 관계자들은 '필요하다면 지방선거를 연기하더라도 먼저 3단계인 지방행정단계를 2단계로 축소(크게 두가지 안이 있는데 하나는 도를 없애는 안(이 안은 민주당이 서울시장선거에 불안을 느낀 민자당이 내놓은 불순한 발상으로 간주하고 있음) 이고 다른 하나는 읍-면-동을 없애는 것임)해야함'을 의견으로 개진하고 있다. 이에 대해 민주당은 어떤 경우는 지방선거전에 행정구역개편논의는 바람직하지 않다고 보고 꼭 필요성이 있으면 지자체선거이후에 할 것을 주장하고 있다. 「조선일보」, 1995. 2. 15., 2면.

경실련은 14일 오후 성명을 통해 '경실련은 정치권일각의 주장처럼 중앙정부에 의한 道나 시-군-구 또는 읍-면-동의 폐지 등 대폭적인 행정구역개편을 주장한바 없다'며 '정치권은 경실련의 13일 기자회견 내용을 확대해석 또는 잘못 이해하지 말라'고 밝혔다. 또 '어떠한 형태의 선거연기도 단호히 거부한다'고 말했다. 「조선일보」, 1995. 2. 15., 1면.

내무부는 14일 경실련이 오는 6월 지방선거에 앞서 일부지역의 행정구역개편을 요구한데 대해 '지나해 시-군통합 등 일련의 조치를 통해 행정구역개편작업은 사실상 마무리 된 것'이라며 더 이상 행정구역개편을 추진할 계획이 없음을 분명히 했다. 내무부 유효근지방행정국장은 '일부에서 시와 시를 통합하거나 생활권문제 등을 들어 경계조정을 더 해야 한다는 주장이 있으나 선거를 눈앞에 둔 시점에서 새로 추진하기는 불가능하다'고 밝혔다. 청와대 역시 '지방선거는 법이 정한대로 실시'하겠다고 말했다. 「

락에서 볼때 정부간의 갈등과정을 거치면서 서서히 분권화에 부합되는 법적, 제도적 개혁 작업이 추진되어 정부간의 선의의 갈등과 경쟁이 제도화되는 단계로 접어들 것이고 분권화의 성격은 단순한 업무분산의 수준을 뛰어 넘어 일단의 정책결정권을 지방으로 가지고 가는 형태의 실질적인 분권화가 진행될 것으로 볼 수 있으며 이런 맥락에서 중앙정부와 지방정부간의 관계는 어느정도 상호협조체제로 전환될 것으로 예측할 수 있겠으나 지방정부와 지방정부간의 관계는 활발한 상호협력관계로 발전되어 나가는 것으로 추정된다. 따라서 이에 따른 혼란과 갈등재연의 가능성은 항상 존재할 것으로 판단되는 것이다. 이러한 분권화에 따르는 혼란이 단기적 관점에서 쉽게 해결이 안나고 오히려 지역이키주의 등에 의해 중기에 들어와 더욱 가중될 경우 중앙정부는 해결을 위한 하나의 방안으로 통합을 강조할 수도 있다는 우려적인 전망도 이와 맥을 같이 한다고 볼 수 있다.

3. 정부간 관계의 장기 변화측정

분권화이후 정부간 관계의 장기 변화상을 심층면접을 통해 실증적으로 조사, 측정할 결과는 다음과 같다. (표3참고)

(표3) 분권화이후 정부간 관계의 장기적 변화상

예 상 항 목	빈 도	백분비
협동적, 수평적 기능관계로 정부간 관계 정착(정부간의 역할분담이 명확해지고 중앙정부도 통제아닌 조정기능강화 예상)	18	75%
중앙정부와 지방정부간의 재정배분을 중심으로 수직적 관계 새로이 형성될 전망(서울, 부산 등 재정자립도가 높은 지방정부가 중앙정부의 영향권에서 벗어나 독자적인 정책노선 추구, 그로인한 갈등심화 예상)	6	25%
계	24	100%

(표3)에서 보듯이 장기적으로 볼때 지방분권화는 성공적으로 귀일될 것으로 예측하고 있는 것이 다수의견(75%)이다. 즉 정부간의 역할분담이 명확해지고 조정기능이 강화되어 정부간 관계는 협동적이고 협조적이고 수평적인 기능관계로 변모될 것이라는 시각이다. 그러나 이와는 시각을 달리하는 견해도 있는데 즉 중앙과 지방정부간의 재정배분을 둘러싼 갈등이 오히려 수직적 관계를 강요할 수 있음을 염려하는 입장(25%)이다. 이러한 실증적 분석 결과의 맥락에서 볼때 낙관적인 시각과 비관적인 시각이 양립하고 있음을 알 수 있다. 우선 낙관적 시각에서는 두 정부간의 관계가 갈등적 차원을 극복하고 적정한 역할균형을 이루면서 상호 협조적인 방향으로 나갈 것이며 상당한 수준의 수평적이며 자율적인 체제가 정착될 것으로 보고 있는 것이다.¹⁵⁾ 아울러 광역행정의 필요성 증대와 함께 지방정부간의 제약관계가 환경이나 기타 광역서비스체제분야에서 크게 증가하면서 그러한 협조가 일상화될 것으로 예측하고 있는 것이다. 그러나 비관적 시각에서는 갈등의 정착이 의도된대로 되지 않을때 분배 및 재분배정책영역들을 중심으로 중앙이 지방간의 정치의장화되는 경향이 커질것이며 이와 함께 특히 규제정책등을 중심으로 중앙정부의 재집권화

조신일보』, 1995. 2. 15., 1면.

15) 예를 들면 사법부의 개혁에 의해 법조인이 다수 배출될 것이며 여기에서 파생되는 역기능을 보완하여 그들의 실질적 지방화에 기여하기위하여 지방자율사법제도 등이 정착되어 변호사들의 지방면허부여시대가 도래하는 것등을 들 수 있다.

노력도 배제할 수 없다는 우려적인 전망도 있는 것이다.

IV. 광역공급 필요 서비스의 분석과 예측

이곳에서는 일차적으로 현재 쟁점화되고 있는 광역행정서비스공급¹⁶⁾을 둘러싼 분쟁과 갈등의 실태를 분석하는 한편 향후 광역서비스의 형태로 공급될 필요가 있는 서비스들에 대한 중, 장기적 수요를 예측한다.

1. 분권화이후 지방정부간 광역행정서비스의 공급을 둘러싼 분쟁분야와 갈등의 실태

분권화이후 지방정부간 광역행정서비스의 공급을 둘러싼 분쟁분야와 갈등의 실태를 심층면접을 통해 실증적으로 조사, 분석한 결과는 다음과 같다. (표4참고)

(표4) 광역행정서비스공급을 둘러싼 정부간 갈등이 일어날 분야와 갈등형태

예 상 항 목		빈 도	백분비
분 야	환경분야(상, 하수도, 쓰레기처리, 폐수처리서비스분야)	12	66.6%
	외부불경제가 강요되는 서비스분야	6	33.3%
계		18	99.9%
갈등형태	이익을 보는 지역과 손해를 보는 지역간의 이해조정애 있어서의 갈등양태	2	10%
	지방정부간 관할을 벗어나 외부불경제가 발생하는 갈등양태	2	10%
	도시와 농촌지역 지방정부간의 갈등양태	2	10%
	환경보존에 드는 비용의 분담문제를 둘러싼 갈등양태	6	30%
	negative effect를 가져오는 서비스의 경우 위치반대에 대한 갈등양태	4	20%
	수송차량통제나 진입도로의 폐쇄 등	2	10%
	법률적 소송	2	10%
계		20	100%

(표4)에서 보듯이 광역행정서비스공급과 관련한 정부간 갈등이 가장 첨예하게 나타날 분야는 환경분야(66.6%)를 들고 있으며 갈등의 형태는 환경보존등에 드는 비용분담을 둘러싼 갈등(30%)이 가장 일반적일 것으로 내다 보고 있다. 그리고 그 다음으로는 외부불경제가 강요되는 서비스분야(33.3%)를 들고 있으며 갈등형태로는 negative effect를 가져오는 서비스의 경우 위치선정반대에 대한 갈등(20%)을 거론하고 있다. 이것은 외부불경제나 negative effect 자체가 특정 지방정부의 손해를 강요할 수 있기 때문이다. 이런 상황에선

16) 조창현(1993 : 237-240)은 광역행정서비스가 필요로 되는 이유를 첫째, 사무 자체의 성격변화로 인해 인접자치단체와의 협조나 계약, 공동처리, 그리고 법령 등에 의한 광역행정방식의 채택 등이 불가피하게 될 경우와 둘째, 교통, 통신 등의 발달로 행정수요의 광역화 내지 심층화를 초래함으로써 광역행정을 촉진시키는 경우 셋째, 도시화의 급격한 진전 넷째, 복지사회실현에 대한 요청 다섯째, 지역개발의 요청 여섯째, 행정의 경제성에 대한 요청 등을 들고 있다.

이익을 보는 지역과 손해를 보는 지역이 반드시 발생할 수 밖에 없고 그런 맥락에서 갈등 야기와 이에따른 이해조정이 필요불가결하기 때문이다. 따라서 갈등해소를 위한 이해조정 에 따른 또 다른 갈등의 야기도 문제점으로 제기되는 것이다. 그리고 그것을 해결하기위 한 노력도 중앙정부의 개입과 같은 양태가 아니라 지방정부들간의 자율로 해결해 나가는 양태를 펴 것이다. 즉 인접도 A에 쓰레기 처리입지를 선정함과 동시에 B도에서는 A도에 반대급부적 서비스제공을 하는 식으로 정치적, 경제적 타당성 협상을 통한 자율적인 해결 양상들을 그 예로 들 수 있다. 그리고 지방정부간 권역(관할:jurisdiction)을 뛰어 넘어 의 부분경계가 발생할 경우(10%)에는 이러한 갈등이 항상 발생할 것이며 특히 환경분야 등에서 발생 가능성이 매우 높을 것이라는 견해가 피력되었다. 또한 도시정부와 농촌지역의 지방정부간에 갈등(10%)이 일어나기도 할 것이란 견해도 제기되었다. 그리고 여러원인에 의해 야기되는 갈등을 원만하게 해결치못할때는 서비스중단이라는 양태로 나타날 수도 있다는 지적도 있었다. 이런 맥락에서 볼때 각종 공공서비스의 공급에 있어서 지역이기주의 의 팽배가 더욱 극심해질것이 전망되며 특히 자치단체장선거이후 단체장들의 정치적 역할 증대 및 재선을 위한 주민의사의 수렴은 지금까지의 주민영합세력에 의한 이기주의현상을 압도하는 지방정부차원에서서의 극심한 대립이 전개 될 수도 있음을 유념해야 된다는 지적 도 있다. 그리고 상수원보존에 대한 비용분담, 쓰레기처리장의 폐쇄적 사용, 진입도로의 폐쇄, 수송차량의 통과저지 및 법률적 소송(10%) 등 다양하고 구체적인 형태의 갈등양상 이 나타날 것이란 견해도 있다.

2. 분권화이후 지방정부간 광역행정서비스공급을 위한 바람직한 정부간 협력형태

분권화이후 지방정부간 광역행정서비스공급을 위한 바람직한 정부간 협력형태를 심층면 접을 통해 실증적으로 조사, 분석한 결과는 다음과 같다. (표5참고)

(표5) 분권화이후 지방정부간 광역행정서비스공급을 위한 바람직한 정부간 협력형태

예 상 항 목	빈 도	백분비
정부간 계약, 행정협의회, 조합 등과 같은 독립적 법인체의 설립등과 같은 다양한 형태의 협력제도들이 각 행정서비스의 특성에 따라 선택 적으로 사용(미국등에서 볼 수 있는 public authority와 유사한 형태의 조직들도 설립 예상)	18	75%
기초 및 광역자치단체장연합회, 기초 및 광역지방의회의원협의회를 구 성하여 추진	2	8.3%
현재 운용중인 분쟁조정위원회의 내실화와 역할증대	2	8.3%
특별구를 설치, 운영	2	8.3%
계	24	99.9%

(표5)에서 보듯이 광역행정수요에 대응하기위하여 지방정부간의 서비스공급계약, 행정협 의회, 조합 등과 같은 독립적 법인체의 설립등과 같은 다양한 형태의 협력제도들이 각 행 정서비스의 특성에 따라 선택적으로 사용(미국등에서 볼 수 있는 public authority와 유사 한 형태의 조직들도 설립 예상)되는 것이 바람직하다고 보는 견해가 다수의견(75%)이다. 특히 조합의 활용에 대해 긍정적 시각을 피력하는 입장이 많다. 이런 맥락에서 볼때, 단체 장 선거후 2-3년내에 지방자치단체 상호간에 조합(특별지방자치단체) 결성이 활발해 질

전망이다. 지방자치단체조합은 중요사무를 조합회의를 통해 심의, 의결하며 조합장은 조합 사무에 대한 실제 권한을 갖고 있어서 사무처리 능력이 높으며 법인의 성격을 갖고 있으므로 재정적 관리능력이 행정협의회의 그것과는 비교할 수 없이 높은 강점이 있다. 단, 조합은 관련자치단체간의 동의를 있어야 성립할 수 있으므로 활성화되는 것에는 다소 시간을 요하게 되는 단점이 있기는 하다. 조합이외에 현재의 광역행정체제내의 기초자치단체간의 갈등은 광역행정부가 조정하고 광역정부간의 문제나 행정부의 공통적 업무는 새로운 형태의 공사(public authority)를 형성하여 해결해 나간 것으로 보고 있다. 그리고 수자원 개발, 교통, 정보, 도로, 폐기물처리 등 다양한 분야에 있어서 광역적 차원에서 자치단체간 협조체제의 구축이 절대적으로 요구된다는 의견도 제기되었다. 광역 및 기초자치단체장 그리고 광역, 기초의회의원들간의 협의회 설치 및 조정권한의 강화(8.3%)가 요구되어진다는 견해가 피력되었다. 이는 광역행정에 대해서는 복수의 자치단체가 협의하여 공동으로 처리하고 전체적으로는 지방자치단체연합회를 구성하여 정부간에 발생하는 문제점에 대해 중앙과 지방이 대등한 입장에서 협의 할 수 있는 제도적 장치를 마련하는 것이 바람직하다는 의견을 내면에 깔고 있는 전망으로 사료된다. 그리고 현재 운용중인 분쟁조정위원회의 내실화와 역할강대를 강조하는 시각(8.3%)인데 이는 초기에는 내무부의 영향력감소등으로 행정협의회등이 본래의 역할을 찾을 것으로 예상되지만 행정협의회의 결의사항은 강제적 기속성이 적어 실효성에 한계가 있기 때문에 분쟁조정위원회에 보다 실효성있는 권한을 부여하고 그에 따른 역할강조의 방향으로 나아가야함을 강조하는 의견이라 볼 수 있다. 이외에 하천관리와 같이 지리적으로 2-3개의 상위 지방정부가 연루되는 사업에 대해서는 특별구(special district)를 설치, 운영하는 방안도 고려해야 된다는 의견이 소수(8.3%)이나 개진되었다.

3. 향후 광역행정서비스를 공급할 필요있는 서비스분야들에 대한 중, 장기적 수요예측

향후 광역행정서비스를 공급할 필요가 있는 서비스분야들에 대한 중, 장기적 수요예측을 심층면접을 통해 실증적으로 조사, 분석한 결과는 다음과 같다. (표6참고)

(표6) 광역행정서비스를 공급할 필요있는 서비스분야의 중, 장기적 수요예측

예 상 항 목	빈 도	백분비
경찰, 공중위생, 전기 및 가스공급서비스 등 이와 관련된 분야에 대한 수요가 증대되어 광역화의 가속화	4	16.6%
복지서비스, 사회교육서비스, 소방서비스 등의 수요가 증대	4	16.6%
쓰레기처리와 상, 하수도서비스등 중, 장기적 수요증대, 그 중요성 더해 갈것임	8	33.2%
우편, 철도, 전기, 가스, 경찰, 소방, 교도 등의 서비스의 민영화 또는 타 지방정부와의 계약에 의한 서비스수요의 증대	8	33.2%
계	24	99.6%

(표6)에서 보듯이 쓰레기처리와 상, 하수도서비스 등이 중장기적으로 수요가 증대(33.2%)될 것으로 보고 있으며, 그 중요성이 더해 갈 것으로 보고 있다. 특히 쓰레기처리는 중기적으로 피크에 달하고 장기적으로는 일본처럼 각 자치체위주로 처리될 전망으로 내다 보고있다. 우편, 철도, 전기, 가스, 경찰, 소방, 교도 등의 서비스의 민영화 또는 타

방정부와의 계약에 의한 서비스수요의 증대(33.2%)도 비중있게 지적되고 있다. 특히 경찰 서비스분야의 경우 중앙정부가 지방정부에 대한 인력수급에 관한 권한을 이양할때는 장기적으로 수요가 급증할 것이지만, 중앙정부가 일률적으로 통제하는 지금의 제도라면 다른 서비스분야(전기 및 가스공급서비스)처럼 점진적으로 증가할 것이라는 의견도 개진되었다. 다음은 복지서비스, 특히 유아 및 노인 관련서비스의 수요증대(16.6%)를 전망하고 있는 의견도 개진되었다. 소방서비스나 (사회)교육서비스 그리고 재난대비 서비스 등은 매우 복합적인 문제를 지니고 있어서 단순한 중, 장기적 수요예측은 어려우며, 단 지역별 행정수요의 차이와 재정적 여건에 따라 수요상의 차이가 날 것으로 예상 할 수 있다. 공중위생과 같이 주민의 생명이나 건강에 대한 서비스의 수요는 주민의 생활의 질이 높을 수록 증대된다. 그리고 주민의 삶과 밀접한 관련성을 지니는 경찰이나 전기 및 가스공급과 관련된 서비스도 그 수요가 증대(16.6%)될 것으로 예측하는 견해가 피력되었다. 장기적으로는 이들 서비스에 대해서도 지역특성 및 주민의 선호에 맞게끔 고급화, 다양화, 개성화가 되는 방향으로 정책운용이 이루어져야 할 것이란 지적이 있었다. 따라서 위에서 열거한 행정서비스의 항목중 경찰, 전기 및 가스공급서비스이외에 공중위생서비스분야의 수요가 보다 확대될 것으로 예상하는 견해도 있었다. 앞으로의 도시생활은 모든 면에서 대형화추세에 있고 이에 따라 공중위생도 자치단체만으로는 기술적, 재정적 능력의 부족으로 단독처리가 어려울 것이기 때문이다.

V. 지방정부간의 광역서비스공급을 위한 재원충당방식의 체계화

지방정부간의 광역서비스공급을 위한 재원충당방안을 심층면접을 통해 실증적으로 조사, 분석한 결과는 다음과 같다. (표7참고)

(표7) 갈등없이 효율적으로 광역행정서비스공급을 위한 재원충당방식

예 상 항 목	빈 도	백분비
수익자부담원칙과 원인자부담원칙적용(각 자치단체가 광역서비스에 따른 예상되는 편익에 비례하여 각출)	16	57.1%
제3섹터, 주식회사설립 등에 의하여 각각의 지분을 나누어 지방정부간(기업포함) 공동운영하는 방식적용	4	14.2%
국가가 직접 교부하는 방식, 중앙정부의 보조형태	4	14.2%
경찰, 환경 등과 같이 무임승차(free-riders)를 구별하지 못하는 경우에는 세급에 의존	2	7.1%
채권발행, 수익사업통한 재원충당	2	7.1%
계	28	99.7%

(표7)에서 보듯이 재원충당방식은 해당 서비스가 어떤 성격을 갖느냐에 따라 크게 달라질 수 밖에 없다. 예컨대 완벽한 公共財적 성격을 갖는 서비스는 인구비례에 의해 각 참여자치체가 분담하는 형식이 될 것이고 사용자가 비사용자보다 숫적으로 적은 상태에서 사용자, 수혜자, 오염자, 피해자 등의 식별이 용이한 서비스의 경우엔 사용자부담원칙(user-charge) 등이 적용되어야 한다는 견해가 지배적이었다. (57.1%) 이를위해 당해 자치단체에서 민, 관이 참여하는 협의회를 구성하고 각 자치단체의 광역행정서비스의 공급형태는 지방정부의 자율의사에 의해 결정되어야 하며, 이 원칙에 입각해 각 자치단체가 광

역서비스에 따른 예상되는 편익에 비례하여 각출하고 수익자부담원칙과 원인자부담원칙에 입각하여 재원을 충당하여 지속적인 서비스를 제공해야 한다는 재원충당방식을 주장하는 견해가 가장 비중 높게 거론되었다. 이와 별도로 제3섹터, 주식회사 설립 등에 의하여 각각의 지분을 나누어(지방정부간 그리고 기업과의 관계에서) 공동운영하는 방식을 지지하는 주장도 나왔다.(14.2%)

이외에 국가가 소요될 재원을 해당 지방정부에 직접 교부하는 방식¹⁷⁾이나, 중앙정부의 보조형태를 통해 조달하는 방식(14.2%)도 고려하고 있으며 광역서비스의 경우, 하천이나 항만과 같이 사용자가 구별되는 서비스의 경우에는 소비자부담원칙으로 하되 경찰, 환경 등과 같이 무임승차(free-riders)를 구별하지 못하는 경우에는 세수에 의존하는 방법이 유효할 것이라는 주장(7.1%)과 또한 이익과 피해의 비교에 근거한 재원부담이 바람직하나 그것이 불가할 시는 중앙정부의 보조에 의존해야 한다는 의견(7.1%)도 나왔다. 대체로 지방정부자체의 재원위주의 재원충당방식이 바람직하나 이것이 불가할시는 지방정부자체(조합과 같은 법인체도 포괄적으로 여기에 포함됨)의 자율적 기채행위로 채권발행을 통한 재원충당을 주장하는 견해(7.1%)도 피력되었다.

VI. 평가 및 정책방향의 제시

문헌분석과 심층면접기법을 통한 실증적 분석에 의해 도출된 결과들을 종합적으로 평가하고 이에 근거한 정책방향을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 분권화이후의 정부간 관계의 변화상을 살펴보면 단기적으로는 중앙과 지방정부는 수직 및 갈등적 관계 그리고 지방정부간은 갈등적 관계를 유지할 것이며 중기단계로 넘어가면 이에 대한 갈등이 약화되고 또 그 성격도 변화하면서 분권화에 부합되는 법적, 제도적 개혁작업이 추진되어 실질적 분권화방향으로 진전되어 나가고 장기단계에서는 협동적, 수평적, 협조적 기능관계로 정부간 관계가 정착되어 정부간의 역할 및 기능배분이 정착된 안정화된 지방화의 시대를 개화시킬 것으로 분석결과는 내다보고 있다. 이러한 변화상은 바람직한 진화적 발전양태로 지방화를 점진적으로 이루어 나가는데 있어 커다란 의미를 지닌다고 볼 수 있다. 단 여기에서 소수의견으로 제기되었지만 염두에 두어야 할 것은 중앙정부와 지방정부간의 재정배분이 오히려 정부간 관계를 수직적으로 만들 수 있음과 재정자립도가 높은 서울과 부산 등이 중앙정부의 영향력밖으로 벗어나 독자적인 정책을 추구할 돌출적 변화상에 대한 대응도 정책적 차원에서 고려해야 한다는 점이다. 이외에 현 정부가 지방자치화의 진정한 취지와 그 의미를 이해하지 못하고 지방화에 걸맞는 정부간 관계를 설정하지 못할 것이라는 매우 비관적인 견해도 있다. 이러한 부정적이고 비관적인 시각들의 내면에 흐르고 있는 뜻은 분권화에 따른 정부간 관계의 변화는 지방화취지와 논리에 맞는 방향으로 점진적으로 발전해 나갈것이지만 돌발적인 사태가 야기될 수 있음을 유념하여 이에 효과적으로 대응할 수 있는 정책적 대안을 지금부터라도 개발해 나가야만

17) 환경, 교통과 같은 광역행정서비스는 중앙정부에서 상당한 수준의 재원이 투자되어야 할 것이며 관리, 감독체계 역시 미국의 수자원청과 같이 중앙에서 대통령직속으로 운영되어야 할 것이다. 주로 국가직 접교부방식이 될 것이다. 또한 광역서비스의 경우 하천이나 항만과 같이 사용자가 구별되는 서비스의 경우에는 소비자부담을 원칙으로 하되 경찰, 환경 등과 같이 무임승차(free-riders)를 구별하지 못하는 경우에는 세수에 의존하는 방법이 유효할 것이다. 또한 이익과 피해의 비교현황에 근거한 재원부담이 바람직하며 그것이 불가할시는 중앙정부의 보조에 의존할 수 밖에 없을 것이다. 이러한 여러관점에서 볼때 대체로 지방정부자체의 재원(여기에는 중앙정부의 보조 등도 포함됨)위주의 재원충당방식이 바람직하나 조합과 같은 법인체가 나름대로의 채권 등을 발행하여 재원을 충당하는 방식도 병행하여 고려해 볼 수 있을 것이다.

된다는 것이다.

둘째, 광역행정서비스공급을 둘러싼 정부간 갈등이 일어날 분야와 갈등형태에 있어서는 환경분야가 가장 갈등소지가 높은 분야로 나왔고 갈등형태는 지역간, 주민간 이해갈등이 가장 일반적인 형태로 제기되고 있다. 즉, 상, 하수도, 쓰레기처리, 폐수처리서비스와 같은 환경분야¹⁸⁾가 가장 갈등이 빈발하는 분야이며 그 다음은 외부불경제¹⁹⁾가 강요되는 서비스 분야로 거론되었다. 그 다음 갈등형태는 이익을 보는 지역과 손해를 보는 지역간의 이해조정²⁰⁾에 있어서의 갈등양태, 지방정부간 관할을 벗어나 외부불경제가 발생하는 갈등양태, 도시와 농촌지역 지방정부간의 갈등양태, 환경보존에 드는 비용의 부담문제를 둘러싼 갈등양태, negative effect를 가져오는 서비스의 경우 위치선정반대에 대한 갈등양태, 그리고 수송차량통제나 진입도로의 폐쇄, 법률적 소송 등 이다. 따라서 정책당국은 이러한 갈등분야와 갈등양태를 정확히 파악하고 이에 관련된 정책대안을 설정하는데 주력해야 할 것이다. 이를 위한 하나의 정책대안을 예로 들자면 지방행정서비스의 권역이 광역권역에 걸쳐 행해지는 사업(예를 들면 쓰레기처리, 환경, 상수도 등)의 경우 그 운영 및 정책결정은 광역단체협의기구를 창설하여 처리하는 것이 바람직하고 이 협의체에서 결정된 사항이 집행 단계에 가서는 지역간의 이해결여로 어려움을 겪게 될 때 이의 원활한 집행을 위해서 협의체의 정통성 및 신뢰성을 뒷받침하는 인물들로 구성시키는 것도 하나의 방법이 될 것이다.

셋째, 분권화이후 지방정부간 광역행정서비스공급을 위한 바람직한 정부간 협력형태로 정부간 계약, 행정협의회, 조합 등과 같은 독립적 법인체의 설립등과 같은 다양한 형태의 협력제도들이 각 행정서비스의 특성에 따라 선택적으로 사용되어야 하며 기초 및 광역자치단체장연합회, 기초 및 광역지방의회의원협의회를 구성하여 추진시킬 필요가 있고 현재 운용중인 분쟁조정위원회의 내실화와 역할증대를 통한 문제해결방안과 하천관리와 같이 지리적으로 2-3개의 상위 지방정부가 연루되는 사업에 대해서는 특별구를 설치, 운영하는 방안도 정책당국이 신중히 고려해 보아야 할 사항이라 사료된다. 그외에 지방정부행정조직이 현재의 3단계에서 2단계로 축소 조정화되어 단층화되면 광역행정서비스는 상위지방정부가 주로 공급하고 지역행정서비스는 각 해당 기초자치단체가 제공하게 함으로써 광역행정을 둘러싼 협조체제를 지방화와 효율성에 맞도록 재구성할 수도 있을 것이다. 아울러 미국 등에서 볼 수 있는 공사와 유사한 형태의 조직들도 설립할 수 있으나 어떤 형태가 가장 바람직스러울지에 대해서는 일률적으로 말하기는 어렵고²¹⁾ 행정서비스의 특성에 따

18) 상, 하수도서비스분야나 쓰레기처리서비스분야, 그리고 폐수처리서비스분야 등은 필수불가결한 행정서비스이면서도 환경문제와 밀접히 연관되고 지역민들의 이해와 직결되기 때문에 다루기 매우 어려운 서비스분야에 대한 문제이다. 이러한 negative effects를 가져오는 서비스의 경우 위치선정반대에 대한 치열한 저항이 예상된다. 이에 대한 예를 든다면 처리시설의 위치설정(입지설정), 비용부담비율, 운영관리의 주도권 등이다. 여기에서 운영관리의 주도권은 지방정부뿐만 아니라 관령중앙부처와의 갈등도 심각할 것으로 우려된다.

19) 외부경제 및 편익이 뒤따르는 서비스에 대해서는 적극 유치하려고 하고 외부불경제 및 폐수처리와 같은 서비스에 대해서는 다른 자치단체에 넘길려고 하는 광역서비스를 둘러싼 지방정부간의 분쟁이 예상된다. 이는 관련 자치단체가 주민이 참여한 협의회를 구성하여 지속적으로 협의하여 해결점을 모색해 나가야 한다.

20) 광역행정서비스는 수혜자와 공급자개념(즉 시장경제원칙)을 중심으로 제공되어야 할 것이다. 즉 지역주민이 서비스를 제공받으면 비용을 지불하고 또한 협회시설 역시 다른 형태의 가시적인 이익을 제공하여야 주민이 인내해 낼 것이다.

21) 분권화이후 지방정부간 광역행정서비스의 공급을 위해 필요한 정부간 협력형태와 기구의 운영등이 어떠한 양상을 띄어야 할지 매우 판단하기 어려운 까닭은 첫째, 광역행정서비스 공급은 지방자치를 옹호할 수도 있고 제약할 수도 있는 양면성을 지니고 있으므로 그 목적을 명확히 설정해야 한다는 어려움과 둘째, 광역행정서비스 공급은 그 기능영역이나 자치단체의 지위에 따라 효과가 각각 다르므로 적합한 실시 수준을 먼저 결정해야 한다는 어려움이 있으며 셋째, 광역행정서비스 공급은 그 처리방식에

라 협력의 형태를 결정하여야 할 것이다. 단 주민들에 대한 책무성이 떨어지는 반독립적인 법인격체의 난립은 득이 될 것이 없으므로 중앙정부나 지방정부들에 의해 경계되어야 할 것이다. 그리고 분권화의 가장 큰 문제점인 서비스 질의 저하 가능성도 경계해야 한다. 이를 위해 분권화가 가능한 서비스분야를 파악하고 각 지방정부가 그의 공급과 수요의 예측을 자율적으로 추진시켜 나가도록 정책적으로 지도해 나가야 할 것이다. 만약 그 공급과 수요예측에서 불균형이 발생할 경우 자율적인 통제와 규제가 반드시 필요할 것이다. 이와 병행하여 중앙 및 지방정부간 그리고 지방정부간의 협력관계를 더욱 유기적으로 연계하기 위해 지방자치단체장연합회나 기초자치단체연합회 등이 구성되어 지역주민들의 삶의 질을 제고시킬 수 있는 미래지향적인 정책개발을 이루어 나가는데 협력하도록 하여야 할 것이다. 그리고 만약 중앙정부가 이러한 협력에 미온적일 경우에는 시도지사협의회(혹은 연합회)등²²⁾과 같은 단체가 결성되어 지방자치단체 전체의 이해가 걸린 문제에 대해 연합하여 중앙정부에 대응함으로써 견제를 통한 반사적 협력을 얻어 낼 수 있도록 하여야 할 것이다. 이것은 지방정부간의 서비스 질의 형평성을 이루는데도 중요한 관건이므로 모든 지방정부가 갈등해결과정에서 반드시 고려해야 할 요건이 되는 것이다.

넷째, 교통과 정보통신의 발달과 함께 생활권역의 확대는 불가피하고 이에 따른 광역행정서비스 수요는 급격히 증가할 것으로 예측된다. 이런 맥락에서 광역행정서비스를 공급할 필요가 있는 서비스분야의 중, 장기적 수요예측을 해보면 쓰레기처리와 상, 하수도서비스 등이 중, 장기적으로 수요가 증대될 것이며, 그 중요성 역시 더해갈것이 분명하고 우편, 철도, 전기, 가스, 경찰, 소방, 교도 등의 서비스의 민영화 또는 타지방정부와의 계약에 의한 서비스수요의 증대가 예상되는만치 이에 대한 긍정적인 정책적 고려가 이루어져야 할 것이다. 또한 공중위생, 전기 및 가스공급서비스 등 이와 관련된 분야에 대한 수요가 증대되어 광역화의 가속화가 이루어지고 복지서비스, 사회교육서비스, 소방서비스 등의 수요가 증대될 것으로 예측되므로 정책당국도 이에 대한 정책적 처방을 강구해 나가야 할 것이다. 그리고 현재 상당수준으로 중앙집권화 되어있는 각종 공공서비스의 공급문제는 향후 지방분권화의 성숙과 지방경영화 등의 문제와 맞물려 반드시 재평가를 하여야 하며 또한 소규모로 지역화되어 있는 공공서비스공급체계 역시 광역화시켜야 한다. 그러나 광역화작업은 우선적으로 분권화가 촉진된 이후 시대적 필요성에 의하여 조심스럽게 조정작업이 이루어져야 할 것이다. 그리고 많은 공공서비스들이 앞에서 논의된 바와 같이 민영화 추세를 보일 것이므로 지역에 국한되어 있던 공공서비스를 공급하는 민간업체들이 광역화되어 질 것이며, 우편, 철도, 전기뿐만 아니라 경찰, 소방, 교도 등의 서비스에 있어서도 민영화 또는 타지방정부와의 계약에 의한 서비스공급이 필연적일 것이므로 이에 대한 전향적 정책조치 역시 강구되어야 한다.

다섯째, 정부간 갈등없이 효율적으로 광역행정서비스공급을 위한 재원을 충당하기 위해 가장 많은 지지를 받는 방안은 수익자부담원칙과 원인자부담원칙적용(이를 위해 각 자치단체는 광역서비스에 따른 예상되는 편익에 비례하여 각출토록 하여야 함)이다. 그리고 제3섹터²³⁾, 주식회사설립 등에 의하여 각각의 지분을 나누어 기업을 포함하여 지방정부간

따라 효과가 달라지므로 일정한 행정문제를 어떠한 방식으로 처리할 것인가를 신중히 결정해야만 한다는 어려움이 있기 때문이다.(조창현, 1993 : 237)

22) 미국의 경우 주지사연합회(the National Governors' Association), 주의회협의회(the National Conference of State Legislatures), 주정부위원회(the Council of State Governments), 전국도시연맹(the National League of Cities) 등이 있고(소위 Big 7이라고 일컬어짐) 일본의 경우는 소위 지방 6단체라고 불리는 전국지사회, 전국都道府縣회의회장회, 전국시장회, 전국시의회의장회 등이 있다.

23) 최근 지방재정확충방안으로서 제3섹터를 통한 민간자원의 활용방법이 관심의 대상이 되고 있다. 그것은 자체재원의 확대방법과 중앙과 지방 간의 재정조정방법이 지방재정의 확충방법으로서 한계를 노정하고 있기 때문이다. 제3섹터 개념은 미국과 일본간에 용례가 약간 다른데 우리나라는 제3섹터를 추진

공동운영하는 방식적용도 전향적으로 채택해 나가야 할 것이다. 그리고 경찰, 환경 등과 같이 무임승차(free-riders)를 구별하지 못하는 경우에는 세수에 의존하고 이와 관련지워 국가가 직접 교부하는 방식과 중앙정부의 보조형태에 의한 재원충당방안도 대국민서비스 질의 형평화와 고급화를 위해 고려해 보아야 할 것이다. 그리고 지방정부자체의 기채권을 발동해 채권발행을 하여 스스로 자율적인 재원을 확보하는 방안도 제시하고 있다.

VII. 글을 마무리 하며

본 연구에서는 지방분권화이후의 정부간 관계의 변화상과 분권화이후 중앙과 지방 그리고 지방정부간 광역행정서비스공급을 위한 바람직한 정부간 협력형태, 정부간 갈등없이 효율적으로 광역행정서비스를 공급하기위한 재원충당방식, 광역행정서비스공급을 둘러싼 정부간 갈등이 일어 날 분야와 갈등형태 그리고 광역행정서비스를 공급할 필요있는 서비스분야의 중, 장기적 수요예측을 규명해 내고자 하는데 초점을 맞추어 접근을 하였다. 문헌분석과 심층면접분석방법을 통해 도출된 연구결과들과 이에 근거하여 제시한 정책방향을 집약하여 정리하면 다음과 같다. 첫째, 분권화이후의 정부간 관계의 변화상을 살펴보면 단기적으로는 중앙과 지방정부는 수직 및 갈등적 관계 그리고 지방정부간은 갈등적 관계를 유지할 것이며 중기단계로 넘어가면 이에 대한 갈등이 약화되고 또 그 성격도 변화하면서 분권화에 부합되는 법적, 제도적 개혁작업이 추진되어 실질적 분권화방향으로 진전되어 나가고 장기단계에서는 협동적, 수평적, 협조적 기능관계로 정부간 관계가 정착되어 정부간의 역할 및 기능배분이 정착된 안정화된 지방화의 시대를 개화시킬 것으로 분석결과는 내다보고 있다. 이러한 변화상은 바람직한 진화적 발전양태로 지방화를 점진적으로 이루어 나가는데 있어 커다란 의미를 지닌다고 볼 수 있다. 그러나 변화의 과도기적 상황에서 돌출될 수 있는 지방화에 역행될 중앙정부의 재통합시도 또는 지방자치에 대한 중앙정부의 잘못된 인식에 기인된 지방화역행조치 등에 대응할 수 있는 정책적 대안을 지금부터라도 준비하여야 할 것이다. 둘째, 광역행정서비스공급(regional administrative service delivery)을 둘러싼 정부간 갈등이 가장 빈발하게 나타날 분야는 상, 하수도, 쓰레기처리, 폐수처리서비스와 같은 환경분야로 나타났다. 그리고 정부간 갈등 양태는 지방정부간 관할을 벗어나 외부불경제가 발생하는 양태, 도시와 농촌지방정부간의 갈등양태, 환경보존에 드는 비용분담문제, negative effect를 가져오는 서비스의 경우 위치선정과 관련된 갈등양태 등이 있고 구체적인 갈등양태로는 demonstration, 수송차량통제, 진입도로의 폐쇄, 법률적 소송 등이다. 이에 따른 정책적 대안이 강구되어야 할 것이다. 셋째, 분권화이후 지방정부간 광역행정서비스공급을 위한 바람직한 정부간 협력형태는 정부간 계약, 행정협의회, 조합 또는 공사 등과 같은 독립적 법인체와 같은 다양한 형태의 협력제도들이 각 행

하는 과정에서 주로 일본의 제3섹터모형을 원용하고 있다. (윤영진, 1993 : 937)

제3섹터에 관해 참고할 수 있는 문헌은 다음과 같다.

경상북도. (1989). 「제3섹터의 실태와 운영」.

구정모. (1993). 지역발전을 위한 투자재원 확충방안. 한국재정학회, 강원도 주최, 지방재정발전세미나 발표논문, 6월 4일.

김용환. (1992). 「민관공동출자사업의 이론과 실무」, 서울 : 삼진출판사.

한국지방행정연구원. (1991). 「지방행정에 있어서 공사혼합기업에 관한 연구」, 연구보고서 제92권.

Brudney, Jeffrey L. and Robert E. England. (1983). Toward a Definition of the Coproduction Concept, *PAR*, Vol. 43, No. 1 (Jan./Feb.).

Savas, Emanuel S. (1987). *Privatization : The Key to Better Government*, New Jersey : Chatham House Publishers, Inc.

정서비스의 특성에 따라 선택적으로 사용되어야 하며 자치단체장, 의회의원협의회 등의 구성에 대한 전향적 조치나 분쟁조정위원회의 내실화와 역할증대등을 통한 노력이 이루어져야 할 것이다. 넷째, 광역행정서비스를 공급할 필요있는 서비스분야의 중, 장기적 수요 예측을 해보면 쓰레기처리와 상, 하수도 서비스수요가 가장 앞서고 있다. 그리고 우편, 철도, 전기, 가스, 경찰, 소방, 교도, 사회교육, 공중위생 등의 서비스민영화 또는 타지방정부와의 계약에 의한 서비스증대도 예상되고 있다. 다섯째, 광역행정서비스공급을 위한 재원충당방식으로 가장 좋은 방안은 수익자부담원칙과 원인자부담원칙의 적용이다. 그 다음이 제3섹터, 주식회사설립 등에 의해 각각의 지분을 나누어 지방정부간, 기업간 공동운영하는 방식 적용이다. 그리고 국가교부방식과 보조방식(세금에 의존하는 방식), 지방정부의 채권발행에 의한 재원충당방식 등이다. 정책당국도 이러한 맥락에서 효율적인 광역행정서비스공급을 위한 재원충당방안을 고려해 보아야 할 것이다. 이러한 여러 문제점의 발견과 그에 따른 정책적 관심은 향후 자치시대의 본격적 진입을 앞두고 국가적으로 사회적 비용을 최소화하며 자치의 이상을 실질적으로 구현하는데 긍정적으로 기여할 것이다.

참고문헌(Bibliography)

- 강태웅. (1992). 서울특별시 쓰레기 수거료 부가기준의 개선방안 연구, 서울대학교 행정대학원 석사학위논문.
- 경상북도. (1989). 『제3섹터의 설립과 운영』.
- 구정모. (1993). 지역발전을 위한 투자재원 확충방안. 한국재정학회, 강원도 주최, 지방재정발전세미나 발표논문, 6월 4일.
- 국토개발연구원. (1988). 『광역도시시설의 입지 및 관리에 관한 연구』, 서울: 국토개발연구원.
- 김용환. (1992). 『민관공동출자사업의 이론과 실무』, 서울: 삼진출판사.
- 김익식. (1992). 수도권 광역행정관리체제 개편에 관한 연구. 『한국행정학보』, 25(4).
- 노정현 외. (1992). 『지방자치시대의 도시행정』, 서울: 도서출판 나남.
- 박우서. (1992). 미국의 광역정부유형, 노정현 외. 『지방자치시대의 도시행정』, 서울: 도서출판 나남.
- 박홍식. (1992). 중앙정부와 지방정부간의 관계: 영국의 경우, 노정현 외. 『지방자치시대의 도시행정』, 서울: 도서출판 나남.
- 손희준. (1992). 도시 쓰레기 수거서비스의 공급유형에 따른 능률성분석, 『한국행정학보』, 26(1).
- 이종수. (1993). 지방정부와 국가이론, 『지방자치와 지역개발』, 한국행정학회 하계학술대회 발표논문집.
- 이종수. (1994). 지방정부의 재정운영에 대한 Urban Hierarchy이론적 분석: 도시지역의 서비스공급수준결정을 중심으로, 한국행정학회 하계학술대회 발표논문집.
- 정세욱. (1986). 『지방행정학』, 서울: 법문사.
- 조창현. (1993). 『지방자치론』, 서울: 박영사.
- 한국지방행정연구원. (1991). 『지방행정에 있어서 공사혼합기업에 관한 연구』, 연구보고서 제92권.
- 한원택. (1978). 『한국지방행정론』, 서울: 성균관대 출판부.
- 환경처. (1992). 『환경백서』.

- Aiken, M., K. Newton, R. Friedland and G. Marinotti. (1978). Urban Systems Theory and Urban Policy: A Four-Nations Comparison, *British Journal of Political Science*, 17.
- Bish, Robert L. & V. Ostrom. (1976). *Understanding Urban Government : Metropolitan Reform Reconsidered*, Washington, D.C.: American Enterprise Institute for Public Policy Research.
- Blair, Philip. (1991). Trends in Local Autonomy and Democracy: Reflections from a European Perspective, Richard Batley and Gerry Stoker (eds.), *Local Government in Europe: Trends and Developments*, London: Macmillan.
- Boaden, N., M. Goldsmith, W. Hampton, and P. Stringer. (1982). *Public Participation in Local Services*, London: Longman.
- Bollens, John C., and Harry J. Schmandt. (1965). *The Metropolis*, N. Y. : Harper.
- Brudney, Jeffrey L. and Robert E. England. (1983). Toward a Definition of the Coproduction Concept, *PAR*, Vol. 43, No. 1 (Jan./Feb.).
- Chester, D. N. (1951). *Central and Local Government*, London : Macmillan.
- Danziger, James N. (1991). Intergovernmental Structure and Fiscal Management Strategies: A Crossnational Analysis, *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, 4 (2).
- Davey, Kenneth. (1983). *Financing Regional Government : International Practices and Their Relevance to the Third World*, N. Y. : John Wiley and Sons.
- Doe. (1991). *Local Government Review: The Structure of Local Government in England*, Department of Environment, U. K.
- Elander, Ingermar and Stig Montin. (1990). Decentralisation and Control: Central-local Government Relations in Sweden, *Policy and Politics*, 18(3).
- Goldsmith, M. & K. Newton. (1984). Central-Local Government Relations : The Irresistible Rise of Centralised Power, H. Berrington (ed.), *Change in British Politics* , London : Frank Cass.
- Griffith, J. A. G. (1966). *Central Departments and Local Authorities*, London : Allen and Unwin.
- Hampton, William. (1991). The Allocation of Responsibility for Public Services, *Local Government and Urban Politics*, London : Longman.
- Kingdom, John. (1991). *Local Government and Politics in Britain*, London : Phillip Allan.
- Leach, Steve, Howard Davis, Chris Game and Chris Skelcher, *After Abolition*, Birmingham: Inlogov.
- Morgan, David R. and Michael W. Hirlinger. (1991). Intergovernmental Service Contracts - A Multivariate Explanation, *Urban Affairs Quarterly*, 27(1).
- Page, E. C. (1983). *Laws and Orders in Central-Local Government Relations*," Glasgow : University of Strathclyde Studies in Public Policy.
- & M. J. Goldsmith (eds.). (1987). *Central and Local Government Relations*, London : SAGE.
- Regan, D. E. (1966). The Police Service : An Extreme Example of Central Control over Local Authority Staff, *Public Law*, (Spring).

- Rogers, David L. and David A. Whetten. (1982). *Interorganizational Coordination: Theory, Research and Implementation*, Ames: Iowa State University Press.
- Rune, J. Sorensen. (1987). Central Place Theory and Local Government Spending, *Local Government Studies*, 13(2).
- Savas, Emanuel S. (1987). *Privatization : The Key to Better Government*, New Jersey : Chatham House Publishers, Inc.
- Scheiber, Walter. (1971). Regionalism: Its Implications for the Urban Manager, *Public Administration Review*, 31(1).
- Snider, Clyde F. (1937). "County and Township Government in 1935-1936", *American Political Science Review*, 31(Oct.).
- Tiebout, M. (1972). A Pure Theory of Local Expenditure, M. Edel and J. Rothenberg (eds.), *Readings in Urban Economics*, N. Y. : Macmillan.
- Wright, Deil S. (1978). *Understanding Intergovernmental Relations* (Belmont, CA.: Duxbury Press, p.6.

별첨 : 심층면접질문내용

1. 향후 지방화시대가 되면 중앙집권적 행정에서 지방분권적 행정으로 변모될것으로 예상되는데 이러한 분권화이후 정부간(間)관계(중앙정부와 지방정부와의 관계, 그리고 지방정부와 지방정부와의 관계)는 어떠한 변화상을 보일지 단기, 중기, 장기적 시점별로 나누어 고견을 피력해 주십시오.
2. 분권화이후 지방정부간 광역행정서비스의 공급을 위해 필요한 정부간 협력형태와 기구의 조직과 운영은 어떠한 양상을 띠것으로 예상되며 어떠한 것이 가장 바람직스러운지 고견을 피력해 주십시오.
3. 지방정부간 갈등없이 효율적으로 광역행정서비스를 공급하기위한 공급형태와 자원충당방식에 대해 고견을 피력해 주십시오.
4. 광역행정서비스의 공급을 둘러싼 정부간 분쟁과 갈등이 일어날수도 있는데 이 경우 어떠한 분야(예를 들면 상. 하수도서비스분야, 쓰레기처리서비스분야, 그리고 폐수처리서비스분야 등)에서 어떠한 형태로 나타날지 고견을 피력해 주십시오.
5. 향후 광역행정서비스를 공급할 필요있는 서비스분야(예를 들면 경찰서비스분야, 공중위생서비스분야, 그리고 전기 및 가스공급서비스분야 등)들에 대한 중, 장기적 수요예측에 대해 고견을 피력해 주십시오.