

# 다중심거버넌스와 지방자치체제의 발전방향

안 성 호\*

## 〈目 次〉

- |                               |                           |
|-------------------------------|---------------------------|
| I. 머리말                        | IV. 다중심거버넌스의 효율성에 대한 실증연구 |
| II. 미국 대도시 지방정부의 합병논쟁과 실태     | V. 다중심거버넌스의 민주적 효율성 논거    |
| III. 단일중심 패러다임 대 다중심거버넌스 패러다임 | VI. 지방자치체제의 개편방향          |
|                               | VII. 맺음말                  |

## 〈요 약〉

본 논문의 목적은 E. Ostrom과 동료들이 수행해온 연구를 중심으로 다중심거버넌스의 성격과 경험적 증거 및 민주적 효율성 논거를 고찰하고, 다중심거버넌스 패러다임에 입각해 향후 한국 지방자치체제의 발전방향을 모색하는 것이다. 이를 위해 다음과 같은 세부 연구과제들을 다룬다. 첫째, 우리나라보다 먼저 대도시지역 지방정부 합병논쟁을 벌였던 미국의 사례를 검토한다. 둘째, 합병론자들이 견지하는 단일중심 패러다임과 분절론자들의 다중심거버넌스 패러다임의 특징과 효율성에 관한 경험적 연구결과를 비교·검토한다. 셋째 Ostrom 부부가 다중심거버넌스의 민주적 효율성을 설명하기 위해 제시한 다섯 가지 단서, 즉 경쟁, 발언권, 공공기업가정신, 민관공동생산, 가외성을 논의한다. 넷째, 다중심거버넌스에 기초해 향후 한국 지방자치체제의 개편방향을 제시한다.

【주제어: 단일중심체제, 다중심거버넌스체제, 민주적 효율성, 지방자치체제 개편】

## I. 머리말

2009년 노벨경제학상을 수상한 Elinor Ostrom은 수상기념 강연에서 자신이 걸어온 50년의 연구여정을 소개했다. 강연제목은 ‘시장과 국가를 넘어: 복잡한 경제시스템의 다중심거버넌스(polycentric governance)’였다. 다중심거버넌스에 관한 E. Ostrom의 연구과제는 크게 두 가

\* 대전대학교 사회과학대학 행정학부 교수(shahn@dju.kr)  
논문접수일(2011.7.26), 게재확정일(2011.8.21)

지로 구분된다. 그 하나는 대도시지역의 공공경제에 관한 경험적 연구를 통해 다중심거버넌스체제가 단일중심체제(monocentric system)보다 더 효율적임을 밝힌 것이다. 다른 하나는 공동체가 당면하는 공유자원(common-pool resources)의 관리문제를 시장(사유화)이나 정부(중앙 통제)가 아니라 자치결사체가 스스로 해결하기 위해 형성한 자치체도의 운영원리를 경험적으로 규명한 것이다.

다중심거버넌스에 관한 연구는 20세기 전반 미국 전역에 휘몰아친 학교구(school districts)의 합병 돌풍<sup>1)</sup>에 이어 대도시개혁론자들의 경찰구(police districts) 합병주장이 제기된 1950년대부터 시작되었다. 대도시개혁론자들은 대도시지역이 수많은 소규모 자치정부들로 나뉘어져 통치됨으로써 낭비와 비효율을 조장한다고 비판하고, 그 해법으로 대도시지역 지방정부들의 대대적 합병을 주장했다. E. Ostrom과 남편 Vincent Ostrom<sup>2)</sup>은 다른 연구자들과 함께 이 주장의 진위를 판별하기 위해 이론적·경험적 연구에 착수했다. 이들의 연구가 상당히 축적된 1980년 미국행정학회는 합병론자들의 주장에 반대하는 공식 입장을 천명했다. 이어 1987년 연방정부는 대도시 지방정부 합병을 지지해온 종래 입장을 공식 철회했다. 그 결과, 오늘날 미국은 여느 선진국들과 마찬가지로 무려 8만7천 개의 크고 작은 일반목적·특별목적 지방정부들과 주정부들로 중층적 자치체제를 이루고 있다. 뉴욕과 LA 등 일부 대도시지역을 제외한 미국 대부분의 대도시지역과 모든 농촌지역은 다중심거버넌스체제에 의해 운영되고 있다.

지방정부 합병의 효율성에 관한 그동안 국내외 연구결과는 2005년 이후 시·군·자치구 합병, 시·도의 약화 내지 폐지, 읍·면·동제 폐지를 골자로 하는 정치권의 지방자치체제 전면 개편구상(허태열, 2006)과 정면으로 배치된다. 2005년 정기국회에서 관련 법률을 제정하기로 합의했던 정치권은 근래 전문가들의 완강한 반대에 부딪혀 개편일정을 뒤로 미루고 당분간 시·도를 존치하기로 한발 물러섰지만 여전히 지방자치체제를 단일중심성을 강화하는 방향으로 전면 개편하려는 당초 의지를 굽히지 않고 있다(이기우·조성호, 2009; 안성호, 2010: 7-35). 국회는 이런 개편의지를 관철하기 위해 2010년 10월 지방행정체제개편특별법을 제정했다. 그리고 정부는 이 법률에 의거해 2011년 2월 대통령 소속 지방행정체제개편추진위원

1) 1919년 미국 전역에 분포한 학교구 110,000개가 효율성과 형평성을 제고한다는 대도시개혁론자들의 주장에 따라 분명한 경험적 증거도 없이 1950년 15,000개로 대폭 감축되었다. 그러나 대도시개혁론자들의 주장과 달리 효율성과 형평성이 제고되기커녕 오히려 많은 부작용이 합병된 학교들에서 나타났다(Toonen, 2010: 195).

2) Elinor Ostrom의 50년 연구여정은 남편 Vincent Ostrom과 함께한 것이었다. E. Ostrom은 최근 한 인터뷰에서 “내 연구에 관해 알아보려면 Vincent의 연구에 관심을 갖지 않으면 안 된다”(Toonen, 2010: 193)고 말했다. Vincent는 Elinor의 박사논문 지도교수였고 결혼 후에는 동료로서 함께 연구했다. 다만, Vincent가 철학적·규범적 연구에 집중한 데 비해, Elinor는 분석적·경험적 연구에 몰두했다.

회를 구성해 현재 지방자치체제 전면 개편안을 마련하고 있다.

본 논문의 목적은 Ostrom 부부와 동료들이 수행해온 연구를 중심으로 다중심거버넌스의 성격과 경험적 증거 및 민주적 효율성 논거를 고찰하고, 다중심거버넌스 패러다임에 입각해 향후 한국 지방자치체제의 발전방향을 모색하는 것이다. 이를 위해 다음과 같은 세부 연구 과제들을 다루고자 한다. 첫째, 우리나라보다 먼저 대도시의 지방정부 합병논쟁을 벌였던 미국의 사례를 검토한다. 둘째, 합병론자들이 견지하는 단일중심 패러다임과 분절론자들의 다중심거버넌스 패러다임의 특징과 효율성에 관한 경험적 연구결과를 비교·검토한다. 셋째 Ostrom 부부가 다중심거버넌스체제의 민주적 효율성을 설명하기 위해 제시한 다섯 가지 단서, 즉 경쟁, 발언권, 공공기업가정신, 민관공동생산, 가외성을 논의한다. 넷째, 다중심거버넌스 패러다임에 기초해 향후 한국 지방자치체제의 발전방향을 모색한다.

## II. 미국 대도시 지방정부의 합병논쟁과 실태

### 1. 미국 대도시개혁론자들의 지방정부 합병 주장

1960~70년대 미국 대도시개혁론자들의 주장은 요즘 정치권과 정부의 전면적 지방자치체제 개편 주장과 너무도 흡사하다.

미국 대도시지역의 정부서비스 전달체계의 복잡성은 오랫동안 많은 연구자들과 실무자들을 당혹케 했다. 많은 논자들이 대도시지역 정부서비스의 효율적 제공을 위해 복잡하게 세분된 소규모 자치구역을 하나의 광역정부가 관할하는 단일 구역으로 합병해야 한다고 주장했다. Hawley & Zimmer(1970: 3)는 1960~70년대 미국 학계의 지배적 관점을 다음과 같이 요약했다.

“대도시가 앓고 있는 질병을 진단하기는 비교적 쉬우며, 그 논리도 너무나 강력해서 반론을 제기하기 어렵다. 진단에 따른 처방도 분명하다. 처방은 대도시지역의 수많은 정치적 단위들을 합병해 단일의 지방정부 산하에 두라는 것이다. 이렇게 함으로써 일거에 갈등을 빚는 수많은 정치적 관할구역들이 제거될 수 있고, 파편화된 과세기반이 전체 지역사회를 아우르는 적절한 세입원으로 통합될 수 있다. 이보다 더 분명하고 더 합리적인 처방은 없어 보인다.”

대도시지역에 존재하는 수십 내지 수백 개에 이르는 일반목적·특별목적 지방정부들을 폐

지하고 대신 단일의 광역지방정부를 창설해야 한다는 주장은 초기 거의 모든 도시문제 연구자들의 지지를 얻었다. 1960년대까지 합병론은 대도시지역의 지방자치체제 개편논의에서 “사실상 지적 독점상태”를 이루었다(Stephen & Wikstrom, 2000: 15).

1966년 뉴욕시 소재의 200여 명의 기업 대표들로 구성된 경제발전위원회(Committee for Economic Development: CED)는 당시 풍미했던 합병론자들의 주장을 집약한 보고서 「지방정부의 현대화」(*Modernizing Local Government*)를 발표했다. 이 보고서는 지방자치체제 개편방향을 다음과 같이 제시했다(CED, 1966: 17): (1) 약 8만 개의 미국 지방정부 수를 적어도 80% 감축한다. (2) 대다수 주들 내의 중복적 자치계층 수를 줄인다. (3) 지방선거는 지방의 회의원과 강시장형 지방정부의 수장에 한정한다. (4) 각 지방정부 단위에는 한 명의 최고집행자를 두고, 관료들은 오직 그에게만 책임지도록 하고 부서장 선거는 폐지한다.

이 보고서는 지방자치체제의 전면 개편의 필요성을 다음과 같이 설명했다(CED, 1966: 11-12): (1) 행정수요를 “현대적 방식으로” 감당할 수 있을 만큼 인구나 구역 및 세원(稅源)을 보유한 지방정부들은 극소수에 불과하다. 대도시들조차 구역, 세원, 법적 구속력 등의 한계 때문에 광역행정수요에 부응할 수 있을 만큼 충분한 능력을 갖추고 있지 못한 경우가 허다하다. (2) 카운티와 타운십 및 학교구 등으로 중첩된 자치계층은 지방자치체제의 비효율을 야기하는 주범이다. 더욱이, 관할권 중복은 지방정부의 자유재량의 행사를 크게 제약한다. (3) 단단계 자치계층은 지방정부에 대한 주민통제를 파편화시켜 행정의 비효율과 공공문제에 대한 주민의 무관심을 야기한다. (4) 대다수 지방정부의 정책집행능력은 취약한 반면, 중앙정부는 유능한 참모들에 의해 뒷받침되는 강력한 정책집행능력을 갖추고 있다. 그리고 (5) 기능분화는 권위계통을 모호하게 만들어 행정의 질을 떨어뜨린다.

경제발전위원회의 이런 현실진단은 대도시지역에 수많은 지방정부의 존재와 관할권 중첩 및 권한 분산이 도시공동체의 제도적 실패와 인과적으로 연결되어 있다는 추론에 근거했다. 이런 현실인식과 상황진단은 결국 대도시지역의 관할권과 의사결정권을 단일의 최고 권력 중추에게 계층적으로 귀속시키는 단일중심체제에 대한 합병론자들의 믿음을 반영했다.

1970년 경제발전이사회는 제1차 보고서에 대한 학계의 반대의견에 직면해 종래 입장을 다소 누그러뜨려 「대도시지역의 정부개편」(*Reshaping Government in Metropolitan Areas*)이란 이름의 제2차 보고서를 작성했다. 이 보고서는 규모경제 개념에 대한 종래의 경직된 사고를 다소 완화해 대도시지역에 2자치계층을 둘 필요가 있음을 인정했다. 이런 입장변화는 대도시 행정의 “효과성과 대응성” 제고를 위해 “간결성과 대칭성”을 다소 양보할 수 있음(CED, 1970: 19)을 시사했지만, 관할권 중첩과 의사결정권 분산을 인정·고무하는 다중심거버넌스 패러다임으로의 전환을 의미하는 것은 아니었다. 이 보고서는 여전히 대도시지역에서 “지방정부 단위들의 중첩”과 “권한 분산”을 “혼란스러운 미로”라고 혹평했다(CED, 1970: 10).

## 2. 미국 행정학계의 대응과 연방정부의 방침변경

1980년 미국행정학회는 그동안 축적된 연구결과에 기초해 대도시 지방정부 합병과 자치계층 감축과 같은 중앙집권적 지방자치체제 개편안을 비판하고 다수의 크고 작은 지방정부들이 중층적으로 공존하는 대도시 다중심거버넌스체제를 지지하는 공식입장을 천명했다.

지방자치체제 개편의 방향에 대한 미국 행정학회의 공식 입장표명은 이후 학계와 실무계의 지방자치체제 개편논의에 중대한 영향을 미쳤다. 미국행정학회의 공식 입장표명이 있은 후 전면 개편을 주장하는 목소리는 잦아들었고, 실무계도 다중심거버넌스체제를 인정하는 쪽으로 입장을 선회했다. 1987년 미국 연방정부 정부간관계자문위원회(Advisory Commission on Intergovernmental Relations: ACIR)는 지난 25년 간 합병론을 두둔해온 종래 방침을 철회했다. 정부간관계자문위원회는 “대도시지역에 수많은 일반목적·특별목적 지방정부들이 존재하는 것이 좋은 정부와 대도시 거버넌스에 장애요인이 아니라 오히려 효율성·형평성·대응성·책임성·자치와 같은 민주정부의 핵심 가치를 촉진하는 데 기여할 수 있다”고 역설했다(ACIR, 1987: 1). 아울러, 공공서비스의 제공과 생산을 구분하는 것은 지방공공경제의 효율적 조직화를 이해하고 평가하는 기초이며, 주민에게 다양한 형태의 거버넌스체제를 선택할 수 있는 기회를 주는 것은 지방공공경제의 본질적 요소로서 생산적 지방자치정부의 형성에 기여한다고 강조했다(ACIR, 1987: 52).

## 3. 다중심거버넌스에 기초한 미국 지방자치체제

지방정부 합병과 지방정부 수 감축에 대한 학계의 반대, 연방정부의 지방정부 합병지침의 철회, 그리고 주민투표에 나타난 주민들의 거부감<sup>3)</sup>은 오늘날 미국을 무려 87,000개에 달하는 일반목적·단일목적 지방정부들로 이루어진 고도로 분절된 정부구조를 갖는 나라로 만들었다. 일반목적 지방정부의 수만도 39,000개에 달해 기초지방정부 당 평균인구가 6,600명에 불과하다. 이는 미국이 기초지방정부 당 평균인구가 10,000명 미만인 북유럽국가들과 함께 고도로 분절적인 지방자치체제를 갖는 나라임을 의미한다.

물론, 미국에는 뉴욕과 LA처럼 대도시지역을 통괄하는 단일 시정부만 설치된 일부 대도시지역들이 존재한다.<sup>4)</sup> 그러나 미국의 대다수 대도시지역들은 수많은 지방정부들이 중층으

3) 구역개편의 전형적인 형태인 시-카운티 합병에 대한 주민의 반대가 심했다. 최근까지 실시된 시-카운티 합병에 관한 주민투표의 80%가 실패했다. 그 결과, 현재 카운티 3,043개의 1%와 시 19,731개의 1.5%만 시-카운티 합병에 성공한 지방정부들이다(Leland & Thurmaier, 2010).

4) V. Ostrom(1984: 148)은 뉴욕과 LA가 “거리 청결과 바퀴벌레 제거와 같은 간단한 공공서비스조차 제대로 제공하지 못하는 행정 무능력”(Los Angeles Times, 1971. 8. 13.)이 주로 하나의 광역시정부로만

로 공존하는 다중심거버넌스체제를 이루고 있다. 예컨대, 인구 740만 명의 샌프란시스코 대도시지역(San Francisco Bay Area)은 9개의 카운티들과 101개의 시정부들 및 500여 개에 달하는 특별구들에 의해 다원적으로 관할되고 있다. 대도시지역의 특별시·광역시 제도에 익숙한 우리에게서 샌프란시스코 대도시지역이 전 지역을 통괄하는 광역시정부가 존재하지 않으면서 수백 개의 지방정부들에 의해 운영된다는 사실이 그저 놀라울 뿐이다. 이런 분절적 지방자치체제를 갖는 미국의 지방정부 합병논쟁은 대체로 수많은 소규모 지방정부들로 분절된 대도시지역에 전 지역을 통괄하는 광역시 설치 여부를 중심으로 전개되어왔다. 그러나 대도시지역을 총괄하는 광역시 설치 주장이 관철된 사례는 분절론이 합병론보다 우세한 미국에서는 흔치 않다.

### Ⅲ. 단일중심 패러다임 대 다중심거버넌스 패러다임

미국 대도시 지방정부 합병을 둘러싼 찬반 논쟁은 결국 지방공공경제의 작동방식을 이해·설명·처방하는 두 가지 상반된 관점의 대립, 곧 단일중심 패러다임과 다중심거버넌스 패러다임 간의 대결이었다.<sup>5)</sup>

#### 1. 단일중심 패러다임

합병론자들의 대도시 자치체제 개편안에는 단일중심체제에 대한 선망과 믿음이 함축되어 있다. 합병론자들이 상정해온 단일중심 패러다임의 기본 가정은 다음과 같다(Ostrom, 2000: 34).

- 1) 도시공공재와 서비스는 비교적 동질적이며 대도시지역 내 모든 동네들에게 비슷하게 영향을 미친다.
- 2) 대도시지역 투표자들은 도시공공재와 서비스에 대해 비교적 유사한 선호를 갖는다.
- 3) 투표자들은 단일 선거제도를 통해 도시공공재와 서비스에 대한 자신들의 선호를 효과적으로 표현할 수 있다.

---

관할되는 단일중심체제의 “제도적 실패”에서 비롯된 것으로 판단했다.

5) 단일중심 패러다임은 대도시권을 하나의 유기체(organic whole)로 보고 통치의 문제를 집단주의적 접근으로 해결하려는 데 반해, 다중심거버넌스 패러다임은 대도시권을 다중심지역(polycentric region)으로 간주하고 통치의 문제를 다원·다층적 접근으로 해결하려고 시도한다.

- 4) 선출된 공직자들은 주민 선호를 공공부서의 정책목표로 효과적으로 전환할 수 있고, 이 정책목표를 달성하는 데 필요한 세입원을 충당하기 위한 적정 세율을 결정할 수 있다.
- 5) 공공부서의 장은 현장 관료들로 하여금 주어진 예산으로 최고 수준의 도시공공재와 서비스를 생산하도록 효과적으로 통제할 수 있다.
- 6) 현장 관료들은 수동적 클라이언트인 주민에게 도시공공재와 서비스를 전달한다.

그러나 위와 같은 단일중심 패러다임의 기본 가정은 다음과 같은 비판을 피할 수 없다. 첫 번째 가정과 관련해, 도시공공재와 서비스는 동질적인 것이 아니다. 이를테면, 주요 간선도로와 대중교통체계는 자본집약적이고, 대도시지역에 사는 거의 모든 주민에게 영향을 미친다. 그러나 초등교육과 경찰순찰은 자본집약적 서비스가 아닐 뿐더러 더 작은 지역의 주민에게 편익이 돌아간다. 물리적 재화와 서비스는 그것을 소비하는 주민의 투입과 관계없이 생산된다. 그러나 모든 서비스의 생산은 어느 정도 서비스를 소비하는 주민의 능동적 투입을 포함한다. 예컨대, 만일 학생들이 교육과정에 적극적으로 참여하지 않는다면, 교육 투자는 소기의 성과를 거둘 수 없다.

대도시지역의 주민은 두 번째 가정과 달리 도시공공재와 서비스에 대해 다른 선호를 갖는다. 예컨대, 열악하고 비좁은 주택에서 사는 주민들의 공원·도서관과 같은 공적 공간에 대한 선호는 널찍한 호화주택에 사는 주민의 공적 공간에 대한 선호와 현저히 다르다. 가난한 주민은 공적 공간을 회합과 레크리에이션의 공간으로 활용하지만, 부유한 주민은 조용한 공적 공간을 원하며 레크리에이션을 위해 흔히 사적 공간을 활용한다.

세 번째 가정도 의심스럽다. 매우 작은 지역사회에서는 주민이 대면해서 자신들의 선호와 제약을 논의해 대강 합의에 도달할 수 있지만, 큰 지역사회에서는 공공재와 서비스의 제공에 대한 결정권을 투표를 통해 해결하거나 관료들에게 위임하게 되는데, 어느 경우든 개인의 선호를 적절히 반영한 집단적 선택은 어려워진다.

설혹 선출된 공직자들이 대도시지역 주민의 선호에 대해 정확한 정보를 파악할 수 있다고 하더라도 그것을 경쟁 압력을 받지 않는 현장 관료들에게 상세히 전달하여 실행하도록 만들기란 매우 어려운 일이다. 그러므로 네 번째 가정과 집권적 거대도시 광역정부의 원활한 운영에 대한 다섯 번째 가정도 비현실적이다. 게다가, 만일 여섯 번째 가정이 사실이라면, 주민의 능동적 참여 없이 제공되는 대부분의 도시공공서비스의 질은 심각하게 떨어질 것이다.

## 2. 다중심거버넌스 패러다임

정치경제학자들과 민주행정이론가들은 경제발전위원회의 지방정부 개편안에 대해 심각한 우려를 표명했다. V. Ostrom은 지방정부 합병에 반대한 대표적 이론가였다. 그는 「미국행정의 지적 위기」(*The Intellectual Crisis in American Public Administration*, 1973)라는 저술에서 “8만 개의 지방정부 수를 80% 이상 감축하는 것은 곧 미국 민주행정의 근간을 파괴하는 것”이라고 경고했다. 그는 관할권의 중첩과 권한의 분산을 특징으로 하는 다중심거버넌스체 제야말로 “단순성·간결성·균형이 아니라 다양성·복잡성·변화에 기초”하는 민주행정체제라고 강조했다.

대도시지역의 지방정부 합병에 대한 이런 비판을 제기하기 10여 년 전 V. Ostrom은 Tiebout, Warren과 함께 대도시 정부구조를 다중심정치체제로 파악할 것을 다음과 같이 역설했다(Ostrom, Tiebout & Warren, 1961: 831).

“다중심이란 서로 공식적으로 독립적인 수많은 의사결정 중심들이 존재함을 의미한다. 이들이 서로 경쟁적인 관계로 이해하고, 다양한 협약을 맺고 협동사업을 추진하며, 갈등해결을 위해 공동기구에 호소하는 정도만큼, 대도시지역의 다양한 정치적 관할권 단위들은 일관되고 예측 가능한 상호작용 행동패턴으로 조화롭게 역할을 수행할 수 있다. 이런 관점에서 이들은 하나의 체제로서 기능한다고 볼 수 있다.”

다중심론적 이해는 대도시의 통치체제를 다중심거버넌스체제로 보는 새로운 시각을 제공했다. 다중심거버넌스 패러다임은 지방공공경제를 지방정부나 동네결사체를 포함한 집합적 소비단위들이 참여하는 상명하복의 위계질서가 아니라 수직적·수평적 상호관계로 이해한다. 아울러, 다중심거버넌스 패러다임은 지방공공경제가 시장(市場)이 아니라 공공재와 서비스 제공에 대한 대가를 세금과 사용료로 지불하는 집합적 소비단위들의 의사결정으로 꾸려가는 거버넌스체제임을 전제한다. 다중심거버넌스 패러다임의 기본 가정을 정리하면 다음과 같다(Ostrom, 2000: 35).

- 1) 도시공공재와 서비스는 생산함수와 효과의 크기에 있어서 제각기 다르다.
- 2) 도시공공재와 서비스에 대해 유사한 선호를 갖는 개인들은 동일한 동네로 밀집하는 경향이 있다. 따라서 주민의 선호는 대도시보다 동네 내에서 더 동질화되는 경향을 보인다.
- 3) 복수의 관할권으로 나뉜 대도시지역에 사는 주민은 다른 지역의 사정을 두루 파악해 해당 관할권의 운영성과를 비교한다.



- 4) 복수의 관할권으로 세분된 대도시지역은 선호하는 서비스 패키지에 대한 주민 선택기회를 확대하고, 선호와 관심을 더 잘 표명할 수 있도록 한다. 주민은 원하는 경우 다른 관할권으로 이주할 수도 있다.
- 5) 복수의 관할권은 선출된 공직자들로 하여금 도시공공재와 서비스 생산자를 더 효과적으로 선택할 수 있도록 만든다.
- 6) 도시공공재와 서비스의 계약을 따내기 위해 경쟁하는 생산자들은 기술왜신, 적정 생산규모의 모색, 팀생산과 민관공동생산(co-production)을 촉진한다.

다중심거버넌스의 준시장적 경쟁은 기회주의적 행동을 어느 정도 감소시킨다. 다중심거버넌스에서 동네 수준의 집합적 소비단위를 형성하는 것은 주민의 대면토의와 공동이해를 고무한다. 게다가, 다중심거버넌스는 대규모의 집합적 소비단위를 형성함으로써 조세천국(tax haven)으로 이주하려는 부자들의 전략적 행동을 제약하고 광역적 도시공공재와 서비스의 비용을 효과적으로 감당할 수 있도록 한다.

## IV. 다중심거버넌스의 효율성에 대한 실증연구

### 1. E. Ostrom과 동료들의 경험적 연구결과

E. Ostrom과 동료들은 대도시개혁론자들과 정치경제학자들의 상반된 가정과 예측을 검증하기 위해 경험적 연구에 착수했다. 경험적 연구의 결과는 놀라운 것이었다. 이를테면, 소규모 경찰부서로부터 서비스를 받는 지역사회들이 언제나 낮은 범죄율을 나타냈다. 더구나, 소규모 경찰부서로부터 서비스를 받는 지역사회에 사는 주민들이 피해를 당할 경우에 경찰을 더 용이하게 호출하고 더 양질의 서비스를 받았으며, 서비스에 대한 만족도도 더 높은 것으로 밝혀졌다.

이후 20년 동안 수행된 후속연구들도 비슷한 결과를 보여주었다(Ostrom, 2004b: 7-8). 예컨대, 시카고를 포함한 여러 지역에서 수행된 실증연구에서 소도시 주민이 시카고 대도시지역 주민에 비해 동일하거나 더 고품질의 서비스를 받는 것이 밝혀졌다. 연구결과와 외적 타당성을 검증하기 위해 심층 사례분석을 실시한 결과, 도시규모가 커질수록 지출 수준도 늘어났지만, 지출 수준의 증대가 주민의 서비스 만족도를 높이지는 않는 것으로 확인되었다. 이를테면, 도시규모가 클수록 범죄 피해의 두려움도 커졌다. 이어 광범위한 현장연구 결과, 경찰부서의 규모가 클수록 1인당 경찰서비스 비용과 피해가정의 백분비가 늘어나는 것으로

밝혀졌다. 반면, 경찰부서의 규모가 클수록 경찰의 신속하고 적절한 서비스를 받는 가정의 백분비는 오히려 하락했다. 다른 연구에서도 대규모 중앙집권적 경찰부서가 작은 경찰부서보다 더 높은 성과를 낸 사례는 단 한 건도 없었다.

지방정부 규모와 성과 사이의 관계에 관한 연구에 이어 지방정부의 수가 서비스의 효율성에 미치는 영향을 검증하기 위해 80개 대도시지역을 대상으로 경험적 연구를 수행했다. 연구결과, 순찰과 사건조사 및 교통사고나 범죄신고 등 직접서비스의 경우, 다수의 작은 지방정부들이 존재하는 대도시지역이 더 효율적이라는 사실이 밝혀졌다(Ostrom, Parks & Whitaker, 1978). 그리고 구류, 기본훈련, 범죄실험분석 등 간접서비스의 경우에는, 소수 지방정부들이 존재하는 대도시지역들이 더 효율적임이 확인되었다. 따라서 큰 규모와 작은 규모의 지방정부들이 공존하는 다중심거버넌스체제가 가장 효과적인 것으로 밝혀졌다.

E. Ostrom(2009b: 4)은 노벨상 수상강연에서 수십 년 동안 “자신과 동료들의 경험적 연구가 대도시 개혁론자들의 지방정부의 합병의 논거를 기각해왔으며, 대도시지역 다중심거버넌스의 복잡성은 혼돈이 아니라는 사실이 분명히 입증”되었다고 역설했다.

## 2. 그 밖의 경험적 연구결과

Boyne(1998: 252)은 경험적 연구들을 두루 검토한 후 “경험적 연구결과들은 일반적으로 분절된 자치체제가 통합된 자치체제보다 더 효율적임을 밝혀왔다”고 결론지었다. 경험적 문헌을 섭렵한 Sancton(2000: 75) 역시 “한 도시지역 내에 수많은 지방정부들이 존재하는 것이 낭비적 중복을 야기한다는 주장은 경험적으로 확고하게 입증되지 않은 합병론의 중앙집권적 편견”이라고 지적했다. 미국과 캐나다 등에서 수행된 공공부문의 규모경제에 관한 34편의 경험적 연구들을 분석한 Byrens & Dollery(2002: 394)는 “34편 중 39%에서 1인당 비용과 규모 간에 통계적으로 유의미한 관계를 찾을 수 없었고, 29%에서는 규모와 효율성 간에 ‘역U자형 곡선’ 관계가 있음을 확인했다. 심지어, 24%에서는 규모의 불경제가 나타났다. 오직 8%에서만 규모경제가 확인”되었다고 지적했다. 이들은 이어 호주의 지방 공공서비스들을 분석한 9편의 경험적 연구들을 검토한 후 “그 동안 지방 공공서비스의 규모경제에 관한 연구들은 지방정부의 규모를 키우면 행정효율이 제고된다는 병합론자들의 주장이 확고한 경험적 기반을 갖지 못한 편견임을 입증했다”고 결론지었다(Byrens & Dollery, 2002: 405).

Katsuyama(2003)는 지방정부 병합 사례연구들을 메타분석한 결과 “일반적으로 지방공공서비스의 80% 가량이 2만 명 이상의 인구규모에서 규모경제를 나타내지 않음을 밝혀냈다. Dollery & Crase(2004: 22)도 지방정부에서 규모와 경제적 효율성 사이에 체계적 연관이 없음을 확인했다. 지방정부의 규모와 효율성 간의 ‘역U자형 곡선’ 관계는 인도 농촌지역의 농

수 공급 사례에서도 확인되었다(Holzer et al., 2009: 7). 선행연구들이 확인한 또 한 가지 중요한 사실은 규모와 서비스의 관계가 자본집약적 서비스와 노동집약적 서비스에 따라 다르다는 것이다. 많은 연구들이 상하수도 등과 같은 공익사업이나 공공투자사업은 규모가 증가할수록 효율성이 높아지는 경향이 있지만, 교육·소방·경찰·문화·사회복지서비스 등 노동집약적 서비스는 규모가 커질수록 효율성이 떨어지는 것을 확인했다(Holzer et al., 2009: 10-13). Bish(2001)는 관련 연구들을 검토한 후 “대다수 연구자들이 지방정부 서비스의 80% 가량을 차지하는 노동집약적 서비스가 인구 1만~2만 명이 넘으면 규모경제가 나타나지 않는다는 사실을 확인”했다고 결론지었다.

1990년대 중반 추진된 시·군 합병의 효과를 탐구한 국내 연구들도 합병과 행정효율의 명확한 관련성을 찾지 못한 경우가 많다. 이성로(2003: 165-182)가 1994년 시·군 합병이 된 지역에 사는 주민과 합병되지 않은 지역에 사는 주민을 대상으로 조사·분석한 결과에 의하면, 합병되지 않은 지역의 주민이 합병된 지역에 사는 주민보다 지방정부 행정에 대해 더 만족하고, 더 높은 평가를 하며, 정치적 효능감도 높은 것으로 밝혀졌다. 결국, 단일중심체제를 지향하는 시·군 합병의 부정적 효과가 명백히 드러난 것이다.

최근 유재원·손화정(2009: 285-3006)은 시·군 합병 효과에 관한 국내의 경험적 연구 16편을 검토한 결과 합일된 결론에 이르지 못했음을 확인했다. 이를테면, 행정비용 절감 효과가 있다는 연구가 4편, 그렇지 못하다는 연구가 8편이었다. 규모경제 효과가 있다는 연구가 2편, 부정하는 연구가 3편이었다. 그리고 경제성장 효과를 인정하는 연구와 부정하는 연구가 각각 1편이었다. 이어 연구자들은 짧은 연구대상기간, 준거집단의 결여, 평균비교분석의 문제 등 선행 연구의 분석방법상 한계를 극복하기 위해 24년(1984년-2006년) 간의 관련 통계 자료를 이용해 단절적 시계열분석(interrupted time series analysis)을 시도했다. 분석 결과, 시·군 합병으로 인한 행정적 효율성(일반행정비와 공무원 수의 감소)과 재정적 효율성(투자사업비와 경제개발비 감소) 및 경제성장(1인당 지방세수, 인구 수, 제조업체 수 및 제조업종사자 수의 증가)과 관련한 8개의 가설이 모두 기각되었다. 이들은 “시·군 통합이 지방정부의 효율성 향상과 경제발전에 이바지할 수 있다는” 통념이 “실증적 근거가 없는 신화”에 지나지 않는다고 결론지었다(유재원·손화정, 2009: 301).

일부 시·군 병합의 긍정적 성과를 확인한 연구들이 있지만 이를 곧 행정효율의 향상으로 해석하는 것은 무리다. 이를테면, 이시원·민병익(2006: 45-62)은 시·군 병합이 규모의 효율성을 제고하지는 못했지만 관리적 효율성을 높이는 데 기여한 것으로 해석했다. 그러나 이 같은 해석은 매우 자의적이라는 비판을 면키 어렵다. 무엇보다, 이 연구는 개별 서비스의 성과를 측정하는 것이 아니라 주민 1인당 일반행정비·경제개발비 등 총괄적 세출액을 성과로 측정을 했기 때문이다. 사실, 서비스에 대한 1인당 비용은 다른 요인들의 왜곡효과 때문에

효율성 또는 성과 측정치로서 적절하지 못하다는 비판을 받아왔다. 이를테면, Ammons & Rivenbark(2008: 312)는 ‘1인당 비용’을 과연 효과성 척도로 삼을 수 있는지 의심스럽지만, 그렇게 부르는 경우에도 “극단적으로 조잡한 효과성 척도”에 불과하다고 지적한다. 게다가, 이들의 연구는 개별 서비스의 비용 대 편익을 계산하지 않았으며, 서비스의 질과 배분효율도 고려하지 않았다. 그 동안 합병된 시들이 중앙정부로부터 받아온 재정적 혜택도 성과측정에 반영되지 않았다. 무엇보다도, 이들의 연구는 정책 및 조세경쟁을 유도할 만큼 상당한 수준의 자치권을 누림으로써 재정연방주의가 상정하는 관리효율을 높일 수 있는 시·군과 비교한 것이 아니다. 시·군 합병의 규모경제 효과를 지지한 국내의 다른 연구들도 이런 방법론적 한계를 공유한다.

## V. 다중심거버넌스의 민주적 효율성 논거

경험적 연구결과들은 대도시지역을 수많은 소규모 지방정부들이 복잡다기하게 관할하는 다중심거버넌스체제가 하나의 광역지방정부로 이루어진 일사불란한 단일중심체제보다 더 효율적임을 밝혀왔다. 다중심거버넌스체제가 단일중심체제보다 민주주의는 물론 효율성 측면에서도 우월한 까닭인 무엇인가? Ostrom 부부는 그 이유를 다중심거버넌스체제의 민주적 효율성, 즉 경쟁, 발언권, 공공기업가정신, 민관공동생산, 가외성에서 찾았다(Aligica & Boettke, 2009).

### 1. 경쟁

다중심거버넌스체제는 공공서비스 사용자들의 탈퇴(exit) 압력으로 지방정부들 간 공공서비스 경쟁을 벌이도록 만든다(Ostrom, Tiebout, & Warren, 1961: 831-842). 일찍이 Tiebout (1956)는 “발로 찍는 투표”(voting by feet)에 의한 주민의 이주 압력이 지방정부들 간 경쟁을 야기하고 공공서비스 공급의 효율성을 제고한다고 지적했다. Tiebout는 다수의 지방정부들이 서로 경쟁하는 공공재 시장에서 주민이 이주를 통해 선호를 표출함으로써 공공재 공급의 효율성이 확보될 수 있다고 보았다.

Lowery & Lyons(1989: 841-868)와 Lyons et al.(1992)은 경험적 연구를 통해 Tiebout 가설대로 지방정부가 제공하는 서비스에 대한 불만족이 주민의 이주 결정에 중요한 영향을 미친다는 사실을 확인했다. 김성태·정성호(1997: 175-196)도 1970-1991년 한국의 지역 간 인구 이동 결정요인을 분석한 결과, 도로와 교육과 같은 공공재 공급 수준의 차이가 지역 간 인

구이동을 촉진하는 요인임을 밝혔다. 이성로(2003: 165-182)의 연구에 의하면, 지방정부 서비스에 대한 주민의 만족도와 정치적 효능감이 시·군 합병된 시가 합병되지 않은 시보다 더 낮게 나타났다. 그리고 최근 국내 관련 자료를 분석한 김서용(2009: 145-169)은 지방정부 서비스에 대해 불만족하는 주민일수록 이주할 가능성이 높다는 사실을 확인했다.

물론, 주민의 이주 선택은 공공서비스에 대한 불만 외에도 연령·소득·교육수준·주거기간·거주지(농촌/도시) 등과 함께 심리적 투자와 대안 및 문화적 요인 등에 의해 영향을 받을 뿐만 아니라(김서용, 2009: 152-163), 주민의 이주가 지방공직자들에게 미치는 영향은 흔히 상당한 시차를 두고 간접적으로 나타난다. 이를테면, 주민의 이주로 인한 조세수입 감소는 상당 기간이 지난 후에야 야기되며, 부동산 시장의 변동이 공직자들에게 전달되는 신호는 약하고 궁극적 효과는 주민들 사이에 분산되는 경향이 있다(Aligica & Boettke, 2009: 47). 이런 의미에서 이주 결정은 지방정부를 주민 선호에 부응하도록 만드는 불충분한 메커니즘이다.

그러나 지방정부들로 하여금 주민의 선호에 맞추어 공공서비스를 제공하는 경쟁을 벌이도록 유도하는 준시장적 다중심거버넌스체제는 주민으로 하여금 공공서비스에 대한 선호에 따라 이주·전입할 수 있는 선택의 기회를 원천봉쇄하는 단일중심체제에 비해 공공서비스 제공의 효율성을 높이는 데 유리하다. 따라서 대도시지역의 “공공서비스산업 내에서 세분된 관할권을 관장하는 다양한 공공기관들이 제각기 지역사회이익을 도모하기 위해 벌이는 경쟁은 공공서비스 제공의 효율성을 높이는 유력한 요인”으로 간주된다(Ostrom, 1984: 149).

## 2. 발언권

다중심거버넌스체제는 주민에게 공공서비스에 대한 불만을 토로하고 시정을 요구할 수 있는 발언권(voice) 기회를 확대한다는 점에서도 단일중심체제보다 우월하다. 주민에게 공공서비스에 대한 불만과 요구를 표명할 수 있는 발언권 기회를 주는 것은 이주 압력과 함께 지방정부를 주민 선호에 부응하도록 만드는 유력한 주민통제 메커니즘이다. 이 점을 간과한 Hirschman(1970)은 Tiebout모형이 탈퇴에만 초점을 맞추므로써 발언권을 통한 공공서비스 개선의 가능성을 간과하고 있다고 비판했다.<sup>6)</sup>

발언권의 힘은 탈퇴보다 투표함과 더 직접적으로 연관되어 있다. 이를테면, 주민은 때때로 공공서비스 시장에서 이주로 위협하는 대신 시의회 회의에 나가 공공서비스에 대해 불

6) Hirschman(1970)은 조직의 통제메커니즘으로 ‘탈퇴, 발언권, 충성(loyalty)’을 강조했다. 후에 Hirschman(1975: 7-26)은 여기에 ‘태만’(neglect)을 추가해 소위 EVLN(Exit, Voice, Loyalty, Neglect)모형을 제시했다.

만을 토로하고 항의할 수 있다. 이런 의미에서 발언권은 탈퇴와 함께 준시장적 공공경제를 작동시키는 중요한 통제메커니즘이다.

Sharp(1986: 198)는 지방정부에 불만을 품은 주민이 다른 지방정부의 구역으로 이주하는 것이 어려운 경우에 그 대안으로 지방정부에 불만을 토로하고 시정을 요구하는 경향이 있음을 발견했다. Lowery & Lyons(1989: 841-868)와 Lyons et al.(1992)은 공공서비스에 불만족하는 주민일수록 공직자들에게 불만을 토로하고 시정을 요구하는 정치적 행동에 더 적극적임을 확인했다. 김서용(2009: 159-162)의 연구에 의하면, 우리나라에서도 주민이 지방정부에 대한 자기효능감이 높고, 평등주의적 가치관을 지니며, 중소도시에 비해 대도시에 거주할수록 더 적극적으로 발언권을 행사하는 것으로 밝혀졌다. 주민과 가까운 곳에 위치하는 수많은 지방정부들을 갖는 다층의 다중심거버넌스체제는 단 하나의 대규모 광역정부만 갖는 단일중심체제에 비해 주민의 발언권 기회를 확대하고 불만을 접수해 신속하게 시정조치를 취하는 데 유리하다. 이는 다중심거버넌스체제가 단일중심체제보다 주민의 선호와 요구에 더 민감하게 반응함으로써 배분적 효율성을 높일 수 있음을 의미한다.

### 3. 공공기업가정신

다중심거버넌스체제는 “주민과 지방공직자로 하여금 공공경제가 적절히 작동하는 데 필요한 공공기업가정신(公共起業家精神: public entrepreneurship)을 발휘하도록 고무하는 체제다”(Aligica & Boettke, 2009: 47). 탈퇴와 발언권이 지방공직자를 통제하는 메커니즘이라면, 주민과 지방공직자의 공공기업가정신은 체제를 앞으로 나아가게 만드는 힘이다. 공공기업가정신은 공공경제에 역동적 에너지를 공급한다. 아이디어를 제안하고 토론과 타협에 적극적이며 문제해결에 소요되는 비용을 기꺼이 부담하는 공공기업가들의 창의성 발휘는 더 나은 공공서비스를 더 낮은 비용으로 제공할 수 있도록 만든다.

E. Ostrom은 성공적인 다중심거버넌스 사례들에서 공공문제 해결을 위한 토론과 협상과정에서 아이디어를 제시하고 창의적 해결책을 모색하며 비용을 기꺼이 부담하는 창의적인 공공기업가들이 있음을 확인했다. E. Ostrom의 공공기업가정신에 관한 연구는 1960년 초부터 시작되었다. 공공기업가정신은 바로 그녀의 박사학위논문(Public Entrepreneurship: A Case Study in Ground-Water Basin Management, 1964)의 제목이었다. 우리나라에서 최재송·이명석·배인명(2001: 152-172)의 충남 보령시 장고도 연안어장의 자치제도 사례연구도 공유자원의 자치적 관리를 성공으로 이끄는 데 어촌계의 자치권 보장과 함께 어촌계장의 공공기업가정신 발휘가 중요한 요인으로 작용했음을 확인했다.

20세기 헌정실험은 국가 주도의 단일중심체제가 실패하는 경향이 있음을 여실히 보여주

었다(Shivakumar, 2005: 201-203). K. Marx의 국가주도 계획경제와 사회변동은 소련과 중국 등 다른 사회주의국가들에서 처참한 인권붕괴와 경제침체로 이어졌다. 단일중심체제의 실패는 20세기 중반 식민지배에서 독립한 수많은 신생국들의 근대화 프로그램에서도 확인되었다. 그동안 국제개발원조 프로그램의 광범위한 실패도 단일중심체제의 실패와 밀접한 관련이 있다. V. Ostrom(1973; 1998)은 20세기 헌정실험의 실패가 무엇보다 국가주도 단일중심체제로 말미암아 “시민의 창의성과 참여가 질식되었기 때문”이라고 진단한다.

지방공직자들과 주민이 발휘하는 공공기업가정신은 대도시지역 공공경제의 효율성을 제고하고 지방민주주의를 진작하는 데 필수적이다. 공공경제가 적절히 기능하려면 공공기업가정신을 고무하는 제도적 환경이 필요하다. 바로 다중심거버넌스체제는 단일중심체제보다 더 많은 창의정신과 의사결정 공간을 창출함으로써 지방공직자들과 주민의 공공기업가정신이 발휘되도록 설계된 체제라고 하겠다. E. Ostrom(2004: 9)은 공공기업가정신의 발양을 고무하는 지방분권적 다중심거버넌스체제의 중요성을 다음과 같이 강조한다.

“인간잠재력의 표출을 가로막는 억압을 푸는 데 관심을 갖는 우리는 시민이 당면한 공공문제를 다루면서 습득한 지식과 경험을 활용할 관할구역과 결사체를 자유롭게 구성할 수 있는 권한을 시민에게 부여하는 일이 얼마나 중요한지 알아야 한다. 전 세계시민이 지방공공경제 활동에 참여해 잠재력을 발휘하도록 만들기 위해 우리가 해야 할 일이 많다.”

#### 4. 민관공동생산

다중심거버넌스체제의 우월성을 뒷받침하는 또 하나의 유력한 요인은 주민이 공공서비스의 생산소비자(prosumers)로 참여하는 민관공동생산(co-production)이다. E. Ostrom은 교육·경찰·사회복지 서비스 등 대면 접촉이 필요한 공공서비스의 효율성과 품질이 관료들과 주민의 공동노력에 크게 좌우된다는 점을 확인하고, 이런 현상을 설명하기 위해 ‘민관공동생산’이라는 새로운 용어를 만들어냈다(Pestoff & Brandsen, 2009: 10). 민관공동생산에서 관료는 전문가나 정규생산자로서, 시민생산은 서비스의 양을 늘리고 품질을 높이기 위해 개인이나 집단의 일원으로서 자발적으로 참여한다. 민관공동생산은 정부가 하는 일과 시민이 하는 일 사이에서 시너지 효과가 나타나는 공공서비스의 생산방식이다.

대도시지역의 공공서비스에 관한 경험적 연구들은 서비스 공급자와 소비자 간의 협력이 효과적인 서비스 제공을 결정하는 중요한 요인임을 밝혀왔다(Aligica & Boettke, 2009: 32). 지역사회의 건강이 관료들의 전문성뿐만 아니라 충분한 정보를 가진 주민의 협력에 의해 크게 좌우된다는 사실이 밝혀진 것이다. 아울러, 교육서비스의 질이 학생들의 생산적인 노

력에 의해 큰 영향을 받았다. 소방서비스의 질과 공급은 주민의 노력에 달려 있었다. 그리고 지역사회의 안전은 경찰과 주민의 공동노력의 결과로 확인되었다. 그 동안 많은 경험적 연구들이 대도시지역 공공서비스의 민관협력이 주민의 광범위한 서비스 생산참여 기회를 제공하는 다중심거버넌스체제에서 일어나는 것을 확인해왔다.

반면 합병론을 두둔하는 대도시개혁론자들은 공동생산의 중요성을 외면하고 오직 관료제의 구조나 공공기업에만 초점을 맞추었다. 이들은 전문 관료들이 주민에게 좋은 것이 무엇인지 잘 알고 있다고 가정하고 주민이 선호를 표출하고 생산에 참여할 수 있는 기회를 고려하지 않았다. 그 결과, 공공서비스의 전문화가 진행될수록 서비스의 질이 떨어지는 이른바 “서비스 역설”(service paradox)이 야기되었다(Ostrom & Ostrom, 1977). 이런 서비스 역설의 덫에서 벗어나기 위해서는 주민을 공공서비스의 본질적 공동생산자로 인정하고 민관공동생산을 고무하는 다중심거버넌스체제를 갖추어야 한다.

## 5. 가외성

다중심거버넌스체제의 가외성(redundancy)은 정책쇄신을 촉진하고 정책오류로 인한 부작용을 최소화하고 국지화한다. E. Ostrom은 다중심거버넌스체제의 가외성이 지닌 장점을 다음과 같이 역설한다(Aligica & Boettke, 2009: 157-158).

“다중심거버넌스체제는 각 하위단위가 특정 자원시스템의 다양한 규칙과 외부충격에 대한 상이한 반응능력으로 실험할 수 있는 상당한 자원을 보유하고 있다. 다중심거버넌스체제의 실험과정에서 주민과 관료들은 지방지식에 쉽게 접근할 수 있고, 정책변동에 신속하게 적응할 수 있으며, 다른 단위들의 경험으로부터 교훈을 얻을 수 있다. 광대한 지역에 하나의 정부만 존재하면, 그 정부가 외부 위협에 적절히 대처하지 못하는 것이 체제 전반에 치명적 재난이 될 수 있다. 그러나 동일 지역에서 상이한 수준에 조직된 여러 거버넌스 단위들이 존재하면, 외부 위협에 대한 일부 단위의 실패가 작은 재난으로 끝나고 만다. 더욱이, 이런 실패는 다른 단위들의 성공적 대응으로 상쇄된다.

정책분석가들은 다중심거버넌스체제가 과도한 가외성으로 인해 심각한 비효율을 야기하는 것으로 비판해왔다. 그러나 이런 비판은 경험적 연구가 아니라 정태적 적정관리론의 관념에 근거한 것이다. 이런 그릇된 관념에 기초해 대도시지역에 지방정부의 수가 너무 많다는 단순한 사실만으로 비효율적 거버넌스로 단정한 것이다.....그러나 지금까지 진지한 경험적 연구들은 다중심거버넌스체제가 단일중심체제보다 낮은 비용으로 더 높은 성과를 내는 경향이 있음을 밝혀왔다.”



관료들의 예산극대화 행동을 이론모형으로 제시한 Niskanen(1971: 111-112, 167-168)은 공공서비스 제공의 효율성 향상을 위해 가외성이 필요하다고 역설했다. 복수의 정부기관이 공공서비스 제공을 위해 벌이는 경쟁이 특정 서비스에 대한 정부관료제의 독점력을 완화시키고, 각 정부기관의 수요탄력성을 높여 효율성을 제고하려는 노력을 유도하며, 정부관료제에 대한 외부통제를 더 수월하게 만든다는 것이다. 가외성이 효율성을 높이는 경험적 증거들도 보고되었다. 예컨대, Miranda & Lerner(1995: 193-194)는 공공서비스의 부분적 민영화를 통한 가외성 도입이 정부부문과 민간부문의 경쟁을 유도함으로써 효율성이 제고되는 것을 확인했다.

## VI. 지방자치체제의 개편방향

E. Ostrom은 광범위한 경험적 연구를 통해 대도시지역이 수많은 지방정부들에 의해 중층적으로 통치되는 다중심거버넌스체제가 단일의 광역시정부에 의해 통치되는 단일중심체제보다 민주주의 심화는 말할 것도 없고 공공서비스의 효율성 측면에서도 더 우월함을 밝혔다. E. Ostrom의 다음과 같은 언명(Aligica & Boettke, 2009: 49-50)은 시·군·구 합병을 정부의 효율성을 제고하는 개혁이라고 믿는 합병론자들에게 경종을 울린다.

“통념이 반드시 옳은 것은 아니다. 대도시개혁운동이 바로 이런 경우다. 중앙집권적 정부가 공공서비스와 재화의 제공에 있어서 작은 정부단위들보다 더 나은 것으로 간주되었다. 체계적인 경험적 연구를 결여한 이런 믿음이 20세기 내내 중앙집권화와 지방정부 합병 요구로 선진 산업민주주의국가들을 괴롭혔다. 이런 개혁들은 대부분 실패했다. 중앙집권화가 효율성을 높인다는 통념은 그릇된 것으로 밝혀졌다...(중략)...그동안 다중심주의와 단일중심주의의 본질과 역할에 대한 오해가 있었다. 지방분권적 다중심체제는 속성상 무질서와 비효율을 야기하는 주범으로 매도되었다. 효율성은 중앙집권화와 동일시되었고, 질서는 단일중심성의 특성으로 가정되었다. 그러나 이런 통념은 그 반대효과를 나타내는 대책을 강구하도록 유도했고, 쇠신·적용·조정 방식에 관한 의사결정권을 현장의 당사자들로부터 박탈함으로써 오히려 문제를 더욱 악화시켰다.”

다중심거버넌스 관점에서 볼 때, 정치권과 정부의 지방자치체제 개편구상은 다음과 같은 심각한 문제점을 안고 있다. 첫째, 현행 시·군·자치구의 작은 규모 때문에 발생하는 행정비 효율을 해소하기 위해 이들을 몇 개씩 묶어 이른바 “통합광역시”를 만들어 규모경제의 장점

을 살려야 한다는 주장은 기존 지방자치체제의 단일중심체제 편향을 더욱 악화시킨다. 둘째, 정치권과 정부의 지방자치체제 개편구상이 관철될 경우 대의민주주의의 파괴와 결손, 참여민주주의의 손실 등 민주주의의 심각한 후퇴가 초래된다. 셋째, 도(道) 자치정부의 폐지 내지 약화 기도는 21세기 세방시대의 지역화 요구에 역행한다(안성호, 2010: 7-35).

지난 반세기 동안의 국내외 연구성과와 세방시대의 요구는 이미 단일중심체제로 심하게 경도된 한국의 지방자치체제의 개편이 단일중심체제의 편향성을 완화하고 다중심거버넌스 체제를 강화하는 방향으로 나아갈 것을 시사한다. 그러나 급진적 지방자치체제 개편은 유형·무형의 막대한 체제변동비용을 수반한다. 이 점을 감안해 온건한 관점에서 다중심거버넌스를 지향하는 한국 지방자치체제의 발전방향을 제시하면 다음과 같다.

### 1. 현행 시·군·자치구제 유지, 부분적 자율조정, 읍·면·동 준자치화

풀뿌리 주민자치의 이상에 근접하기 위해서는 현행 시·군·구 자치구역은 너무 넓다. 읍·면·동의 자치단체화를 주장하는 논자들은 풀뿌리 주민자치를 활성화하기 위해서는 대다수 선진국들이 1만 명 미만의 소규모 기초지방정부를 유지하는 것처럼 기초자치단체의 인구규모를 읍·면·동 규모로 대폭 감축할 필요가 있다고 본다. 세계 최대 규모(평균인구 22만 명)의 한국 기초자치단체에서 대면 주민자치의 장점이 실현되기를 기대하기는 어렵다.

그러나 읍·면·동 자치제의 부활은 막대한 소요비용을 포함한 제도전환의 난관뿐 아니라 대다수 전문가들이 반대하는 정치권과 정부의 시·군·자치구 합병방안을 정당화하는 데 악용될 수 있다는 점에서 주의를 요한다. 이미 일부 시·군·자치구 합병논자들은 합병으로 인한 풀뿌리 주민자치의 약화를 읍·면·동의 자치단체화로 보완할 수 있다고 주장한다. 아울러, 이들은 흔히 시·군·자치구와 읍·면·동의 2자치계층제를 옹호하면서 시·도 광역자치단체 무용론을 제기한다. 이처럼 시·도 폐지론으로 귀착되는 이들의 지방자치체제 개편안은 지역정부 강화의 시대적 요청에 역행하는 시대착오적 발상이라는 비판을 면할 수 없다. 만일 이런 비판을 피하기 위해 시·도 광역자치단체를 살려두는 경우에는 1980년대 초 레지옹(région) 지역정부를 신설한 프랑스처럼 3자치계층이 될 것이다. 3자치계층제 도입을 계약으로 매도할 수는 없다. 그러나 요즘 프랑스가 3자치계층+1행정계층의 문제점을 해소하기 위해 장기적으로 레지옹 지역정부를 살리는 방향으로 2자치계층제 개혁을 구상하고 있는 점을 감안할 때 3자치계층제 전환에 신중해야 한다.

따라서 현실적인 대안은 현행 시·군·자치구제의 기본 골격을 그대로 유지하면서 필요한 경우 주민투표를 통해 경계조정과 합병을 할 수 있도록 허용하면서 지나치게 넓은 기초자치구역의 한계를 극복하고 동네 수준의 주민자치를 활성화하기 위해 읍·면·동 행정계층을

주민자치적 성격을 강화한 이른바 준자치행정계층으로 만드는 것이다(이승종, 2008: 24-25; 권순복, 2011: 15-18).

2010년 10월 제정된 지방행정체제개편특별법에는 읍·면·동 주민자치와 관련해 모순된 내용이 규정되어 혼란을 야기하고 있다. 이를테면, 특별법은 한편으로는 읍·면·동 주민자치 활성화를 규정(제20조)하면서 다른 한편으로는 읍·면·동제의 폐지와 주민자치회 위원의 지방자치단체장 위촉을 규정(제21조)하고 있다. 특별법의 진정한 취지가 읍·면·동 주민자치를 활성화하는 것이라면 제21조 규정은 수정되어야 한다. 읍·면·동제 폐지와 주민자치회 위원의 지방자치단체장 위촉은 읍·면·동 주민자치를 활성화하기커녕 오히려 현행 제도 아래서 그 동안 일부 읍·면·동에서나마 주민자치위원회를 중심으로 실험되어온 주민자치의 가너린 싹마저 잘라버리고 말 것이기 때문이다.

읍·면·동을 주민자치의 거점으로 만들기 위해서는 읍·면·동의 위상과 기능을 강화하고 이에 상응해 인력과 예산을 확대하는 읍·면·동 분권과 함께 주민자치회 위원의 직선을 비롯한 대의민주제와 직접참여제의 확충이 필요하다. 아울러, 주민자치 리더의 육성, 소외된 주민의 참여유도, 민관파트너십을 통한 주인의식 함양, 은퇴노인과 청소년의 참여기회 확대, 동네주민의 공론장을 촉진하는 의사소통채널의 다양화 등 종합적 읍·면·동 주민자치 활성화 대책이 요구된다.

## 2. 광역시와 도의 자율합병 유도

최근 스위스의 백바젤 경제연구소(BAK Basel Economics)는 유럽의 29개국과 234개 지역을 대상으로 방대한 자료를 수집해 심층적인 계량분석을 실시한 결과를 발표했다(Assembly of European Region, 2009). 국가와 지역 수준의 자료를 분석한 결과는 지역정부 강화가 지역경제의 성과를 높이는 경향이 있음을 보여주었다. 이를테면, 지방분권화 수준이 높은 나라와 지역일수록 GDP 성장과 일인당 GDP가 높게 나타났다. 특히 기술혁신이 경제적 번영의 주요 촉진요인인 것으로 밝혀졌다. 지방분권화는 산업과 연관된 응용연구를 고무하고 특허 수의 증대에 기여하는 것으로 확인되었다.

Marks et al.(2008: 161-181)의 연구에 의하면, 1950년에서 2006년까지 42개 민주국가 내지 준(準)민주국가에서 추진된 384건의 지역정부 관련 구조개편 중에서 89%인 342건이 지역정부를 강화하는 것이었다. 지난 50여 년 동안 대다수 국가들에서 편차는 크지만 지역정부가 괄목할 만큼 신장된 것이다. 아울러, 총 384건 중 75%인 289건이 대의민주제의 확충과 과세권을 비롯한 행·재정권의 확대 등의 자치권 신장과 관련된 것이었고, 25%인 95건이 국정참여권 신장과 관련된 것이었다. 그리고 지역정부의 국정참여권 강화는 오직 지역정부가 강한

자치권을 누리는 나라에서만 확인되었다.

이들이 분석대상에 포함한 인구 4,000만 명 이상의 독일·스페인·미국·이탈리아·러시아·프랑스·일본·영국·터키에 필자가 한국을 추가하여 1950년부터 2006년까지 지역단체지수(regional authority index)를 계산해본 결과, 인구 4,000만 명 이상의 나라들 중 지역단체지수 값이 우리나라 시·도보다 더 낮은 나라는 오직 터키뿐이다. 우리나라 시·도의 자치권과 국정참여권이 국제비교의 관점에서 매우 저조한 수준에 있음을 뜻한다.

지금도 여느 나라 지역정부에 비해 매우 허약한 시·도를 폐지하거나 약화시키려는 것은 세방시대 지역정부를 강화해온 범세계적 신지역주의(new regionalism) 추세에 반하는 시대역행적 발상이 아닐 수 없다. 시도 자치정부의 폐지하려던 정치권이 학계의 반대에 직면해 당초 입장을 다소 완화해 지방행정체제개편특별법 12조에 시·도를 지방자치단체로 존치시키도록 규정한 것은 다행스런 일이다. 그러나 지방행정체제개편추진위원회가 도의 지위 및 기능의 재정립을 포함한 도 개편방안을 2013년 6월 전에 대통령과 국회에 보고하도록 규정(제14조)한 것은 시·도를 폐지·약화시키려던 정치권의 당초 의도가 완전히 사라지지 않았음을 암시한다.

한편, 지난 50-60년 동안 지역정부 강화와 함께 지역정부 관할구역의 광역화 추세가 진행된 가운데 근래 우리나라에서도 일부 연구자들이 소강국으로서 경쟁력을 갖기 위해서는 인구 1000만~1500만 정도의 초광역적 자치구역의 필요성을 역설해왔다.<sup>7)</sup> 이와 같은 초광역적 자치구역이 지역경쟁력 제고를 위한 전제조건으로 보기는 어렵지만,<sup>8)</sup> 세계화 및 지방화시대에 지역이 세계경제의 치열한 경쟁에서 경쟁주체로 나서기 위해서는 기존의 광역시·도 규모보다 다소 더 큰 규모가 바람직하다는 견해가 설득력 있게 제시되고 있다. 이런 견해에 따라 광역자치정부의 구역을 확대하는 경우에 우선 광역시를 도에 흡수하는 방안을 고려할 수 있다.<sup>9)</sup> 광역시와 도 간의 합병에 대한 주민여론은 대체로 호의적이기 때문에(이승중,

7) 자유선진당은 광역자치정부를 경제권 중심으로 6개(서울시·중부권·서부권·남부권·동부권·제주도)로 개편하는 방안과 생활권 중심으로 7개(서울시·경기권·충청권·호남권·경상권·강원도·제주도)로 개편하는 방안을 제시하고 있다(이명수, 2008: 9-11). 신도철(2008)은 1,000만~1,500만 명 규모의 광역자치정부를 서울주(서울·인천), 경강주(경기·강원), 충전주(대전·광주·충남·충북·전북·전남·제주), 경상주(부산·대구·울산·경북·경남)로 4개 주로 나누고, 통일 후 북한은 평안주와 함경주로 구분하는 방안을 제시한다. 하혜수(2009)도 역시 4-5개 권역별로 초광역정부를 설치하는 방안을 제시하고 있다.

8) 세계 최고의 1인당 GNP를 자랑하는 룩셈부르크는 인구 40만 미만의 소국이며, 동남아의 스위스로 불리는 싱가포르의 인구는 466만 명이다. 스위스는 26개의 주(평균인구 3만 명)로 구성된 인구 750만의 강소국이다. 이런 나라들은 도식적 지역정부 합병의 무리한 추진을 삼갈 것을 시사한다.

9) 광역시·도 합병론자들의 주장은 조금씩 다르다. 정세욱(2009: 10)은 현행 16개 시·도를 현행대로 존치시키거나 5~6개(예: 1특별시 + 5도)로 합병하는 방안을 제시한다. 이기우(2009: 138)는 1단계로 광역시와 도의 통합을, 2단계로 하나의 지역으로서 전통이 강했던 지역(예: 전라남북도, 충청남북도)의 도

2008: 9), 광역시를 도에 흡수 통합시키는 방안은 비교적 실현가능성이 높다. 게다가, 광역시를 도에 흡수 합병하는 것은 정치인들의 이익 때문에 만들어진 태생적 한계, 도시의 위계서열로 인한 중소도시와 농촌지역의 과소화 및 대도시의 비대화 초래, 도시의 몸집불리기 경쟁 조장, 이미 인구 100만 명에 도달한 대도시들의 광역시 승격에 대한 좌절 등 많은 문제점들<sup>10)</sup>을 지닌 현행 광역시제도를 해결하는 장점도 있다. 따라서 정부는 광역시의 도 흡수 합병을 촉진하기 위해 상당한 유인책이 수반된 광역시-도 합병정책을 강구할 필요가 있다고 본다. 이렇게 되면, 기존의 6개 광역시와 2010년 12월 설치된 세종시가 도로 흡수 합병되어 현행 16개 시·도체제는 10개 광역정부체제(서울시 + 9개 도체제)로 전환된다.

### 3. 대도시 특례의 신중한 인정

광역시를 도에 흡수 합병하는 경우, 50만 이상의 대도시정부에게는 일본의 지정시제도와 독일의 독립시제도를 참고해 대도시행정 수행에 부응하여 특례적 지위를 부여할 수 있다(이달곤, 1995: 157; 이기우, 2009: 138-139). 이 때 대도시정부를 다른 기초정부들보다 우대하는 조치는 농촌지역 기초정부들의 과소화와 재정압박, 농촌지역과 대도시지역의 갈등 등 기존 광역시제도의 부작용이 재현될 수 있으므로 매우 신중해야 한다.

광역시를 도에 흡수 합병할 경우에 자치구의 처리문제가 제기된다. 대도시행정의 통일성을 강조하여 자치구를 행정구로 전환할 것을 주장하는 논자들(예: 이승중, 2008: 18)이 많지만, 자치구를 행정구로 격하시키거나 폐지하기보다 그 동안 구자치제가 보여준 장점을 살리기 위해 도 산하 인구 50만 명 이상의 대도시에 2자치계층을 유지하는 방안을 신중히 고려할 필요가 있다. 대도시에 2자치계층을 둬으로써 얻는 이점이 크기 때문이다(김순은·안성호, 2003: 331-355). 이 경우에 자치계층의 추가로 인한 문제점의 해소방안을 강구해야 한다.

---

와 도를 합병하되, 제주지역의 특별자치도를 그대로 유지하는 방안을 제안한다. 이승중(2008: 18-23)도 1단계로 광역시와 도의 통합을, 2단계로 광역시가 없는 비통합 도 중 충북과 전북을 인접한 도에 통합하되, 제주와 강원은 현행대로 두는 방안을 제시한다. 이달곤(1995: 158)은 부산·인천·울산을 제외한 광주·대구·대전만 도와 합병하는 방안을 제시한다.

- 10) 이 밖에도, 현행 광역시제도의 문제점으로 ① 동일한 지역공동체의 인위적 분리로 인한 지역 간 이기주의 조장과 광역시와 도의 균형발전 저해, ② 생활권과 행정구역의 불일치, ③ 예산낭비와 지역 간 갈등 요인, ④ 국제경쟁력 취약, ⑤ 광역행정의 곤란 등을 들 수 있다(이승중, 2008: 12-15). 그러나 광역시와 도의 통합을 반대하는 논자들(예: 김석태·이영조, 2004)도 있다. 이들의 반대논거는 ① 규모경제의 불확실성, ② 통합해도 생활권 불일치 상존, ③ 통합의 지역개발효과 불투명, ④ 대도시 행정의 특수성 고려 미비, ⑤ 통합으로 인한 자치계층 추가 등이다. 일반적으로 광역시-도 합병논자들은 합병이 지역경쟁력 강화의 유일한 수단인 아니며 거버넌스 방식으로 광역협력을 도모할 수 있음을 인정하면서도, 현행 광역시-도 분리체제가 장점보다 단점이 더 많은 것으로 판단한다(이승중, 2008: 16).

#### 4. 광역 및 초광역 협력방식의 활용 유도

우리나라 지방정부들은 여전히 자치구역 별로 독자적 사업을 추진하는 관행에 젖어 지방 정부 간 협력을 기피하거나 공여지책으로 채택해왔다(한표환·김필두·김선기, 2002; 강인성·박치성, 2008: 69-94). 지방자치법이 규정한 행정협의회와 지방자치단체조합의 활용도는 지극히 낮다. 그 결과, 그동안 필요한 공공서비스가 과소 공급되거나 불요불급한 시설이 과잉 공급되는 사례가 많았다. 이런 상황에서 정치권과 정부는 협력을 유도하는 대신 전가의 보도처럼 시·군·자치구 통합을 사실상 강요해왔다.

이제 이런 중앙집권적 합병 신화와 관행에서 벗어나야 한다. 광역행정수요를 지방정부 간 협력방식으로 해결하도록 유도하는 정책을 적극적으로 펼쳐야 한다. 오랜 세월 지방정부들 간 협력 경험을 축적해온 미국·프랑스·독일·스위스 등 고도로 분절된 자치체제를 가진 나라들의 사무위탁·협약·행정협의회·조합·특별구·거버넌스 등 광역협력방식(Park, 2009, 51-82; 박해욱, 2008: 3-29; Wolman, 2008; Feiock, 2007: 49-65; Kübler & Schwab, 2007: 473-502; Kwon, 2007: 271-290; 이환범 외, 2006: 223-240; 김순은, 2004)의 활용을 촉진하는 정부정책이 필요하다.

#### 5. 보충성원칙에 입각한 지방분권개혁

세방시대에 ‘작은 규모의 자치정부’의 필요성과 ‘큰 규모의 자치정부’의 필요성을 동시에 충족시키는 정부간관계(IGR)를 구축하기 위해서는 보충성원칙<sup>11)</sup>에 입각한 지방분권개혁이 요구된다. 보충성원칙에 입각한 정부간관계를 구축하기 위해서는 무엇보다 지방정부에 지역 간 정책경쟁과 조세경쟁이 가능하도록 지방소득세 및 지방소비세 등을 도입하고 과세권을 부여하는 세입분권이 요구된다. 향후 적어도 10년 이상 단계적 프로그램을 만들어 세입분권 개혁을 추진해야 한다. 아울러, 중앙정부 소속 특별지방행정기관의 기능을 비롯한 광역적 국가기능을 대폭 시·도로 이양하고(이시철, 2007: 25-46), 시·도 기능의 시·군·자치구 이양을 추진하면서 시·군·자치구에 대한 시·도의 사무처리 승인권을 포함한 광역-기초 간 기능중복 문제를 해결해야 한다. 이를테면, 중앙정부의 비대화와 과부하를 완화하기 위해 문화·경찰·교육·노동·복지·산업·주택·교통·환경·지역산업·지역경제정책 등 지역 관련 국가사무를 대

11) UN-HABITAT(2007: 5)의 ‘지방분권국제지침’은 보충성원칙을 다음과 같이 정의한다. 즉 “보충성원칙은 공적 기능이 시민에게 가장 가까운 선출된 권위들에 의하여 행사되고, 의사결정이 그 유형에 적절한 수준, 즉 국제적·국가적·지역적·지방적 수준에서 내려지며, 국가적·지역적·지방적 기능을 헌법 또는 법률로 구분함으로써 각 수준의 권한을 명확히 하고 분권화된 기관이 기능 수행에 필요한 자원에 접근할 수 있도록 보장하는 원칙이다.”

폭 도(광역시가 흡수된 도)로 이양하고 현재 시·도 기능을 시·군·자치구로 대폭 이양하는 강도 높은 지방분권개혁이 필요하다. 이 때 특히 도와 시·군의 기능 중복으로 인한 낭비와 갈등을 줄이기 위해 도와 시·군의 기능을 분리하는 방향으로 도의 기능을 시·군에 대폭 이양할 필요가 있다(홍준현, 2005: 19-20).

## 6. 대의민주주의와 참여민주주의의 적절한 결합

주민참여를 결여한 지방분권은 그 장점이 제대로 살아나지 않으며 지방엘리트 독재로 전락할 우려가 크다. 이런 의미에서 지방분권과 주민참여는 지방자치 수레의 두 바퀴와 같다. UN 지방분권국제지침의 제1절은 “정치적 지방분권화는 민주화와 굿 거버넌스 및 주민참여의 본질적 요소이며, 대의민주주의와 참여민주주의의 적절한 결합을 반드시 포함해야 한다”고 규정하고 있다.

한국의 지방자치에서 주민참여의 현실은 매우 부실하다. 대의민주제의 기본 골격은 갖추어졌으나, 참여민주제는 한마디로 외화내빈이다. 2000년부터 도입된 조례제정개폐청구제, 주민감사청구제, 주민투표제, 주민소송제, 주민소환제, 주민참여예산제 등 직접참여제도들 중에서 참여민주주의의 정신을 제대로 살린 제도를 찾아보기 힘들다. 무엇보다, “참여민주제의 꽃”으로 일컬어지는 주민투표제와 조례제정개폐청구제는 너무 부실하다. 주민투표제는 청구자 수, 청구기간과 대상, 주민투표운동기간 등에서 지나치게 폐쇄적이다. 그 결과, 주민투표제는 발효된 지 7년이 지났지만 단지 세 차례—‘제주도 시·군자치 폐지’ 주민투표, ‘청주시·청원군 합병’ 주민투표, ‘방사성 폐기물처리장 유치경쟁’ 주민투표—만 활용되었다. 그나마 세 건 모두 중앙정부의 요구로 실시된 것이다. 조례제정개폐청구제도 주민발의제도로써 제 기능을 다하지 못하고 있다. 지방의회가 주민발의 안건에 대한 최종 결정권을 독점함으로써 의회가 수정가결·부결하거나 심의를 거부해도 주민은 속수무책이다. 이 제도가 발효된 후 지금까지 발의된 130여 건 중 대다수가 수정가결·부결 또는 심의거부로 폐기되었다. 무늬만 주민발의제도인 셈이다.

참여민주주의 활성화를 위해서는 ‘직접민주적 개방성’을 확대하고, 숙의민주주의 절차를 확충해 정보공유와 심사숙고 및 진지한 토의를 수반하는 주민발안제와 주민투표제로 전환해야 한다. 재정주민투표제와 의무적 주민투표제 도입도 필요하다.

## VII. 맺음말

2005년 이후 한국에서 지방자치체제 전면 개편을 둘러싸고 진행되어온 치열한 논쟁은 헌정질서에 대한 단일중심 패러다임과 다중심거버넌스 패러다임 간의 대립으로 해석된다. 한국보다 먼저 두 패러다임 간 격돌을 경험했던 미국은 전문가집단의 권고와 주민투표의 결과로 지방정부의 대대적 합병을 포기한 결과 오늘날 전형적 다중심거버넌스체제를 이루고 있다. 여느 선진국들도 오랜 세월이 걸쳐 간간이 기초정부의 합병이 이루어졌지만 대체로 다중심거버넌스체제를 유지하고 있다.

그러나 한국의 사정은 다르다. 해방 후 한국의 지방자치체제는 줄곧 단일중심주의적 합병으로 치달았다. 1961년 5·16군사정부에 의해 읍·면자치가 일거에 군자치로 개편되었고, 1990년대 중반 대폭적인 시·군 합병이 단행되었다. 2005년 이후부터 정치권과 정부는 시·군·자치구 합병과 읍·면·동 폐지, 시·도 광역정부의 약화 내지 파괴를 골자로 하는 지방자치체제 개편을 획책해왔다. 정치권과 정부의 단일중심주의적 지방자치체제 개편의지는 시·군자치 폐지 또는 시·군 합병으로 이미 부분적으로 관철되었다. 2006년 4개 시·군이 2개 행정시로 강등된 제주특별자치도가 출범했으며, 2010년에는 마산·창원·진해가 4개 행정구를 갖는 110만 명의 ‘통합창원시’로 합병되었고, 세종자치시도 기초지방자치단체를 갖지 않는 광역시로 확정되었다.

2009년 노벨경제학상 수상자인 E. Ostrom(2000: 33-44)은 지방정부 합병이 효율성을 높일 것이라는 “자명한 상식의 위험성”을 경고했다. E. Ostrom의 연구를 비롯한 국내외의 연구들은 통념과 달리 크고 작은 수많은 일반목적·특별목적 지방정부들이 중층적으로 존재하는 다중심거버넌스체제가 단일중심체제보다 오히려 효율적임을 밝혀왔다. Ostrom 부부는 이와 같이 통념과 정반대의 연구결과가 밝혀진 것은 다중심거버넌스체제가 고무하는 경쟁, 발언권, 공공기업가정신, 민관공동생산, 가외성에 기인하는 민주적 효율성 때문이라고 설명한다.

국내외의 이론적·경험적 연구에 비추어볼 때, 한국 지방자치체제는 민주주의를 심화하고 민주적 효율성을 제고하기 위해서 기존 지방자치체제의 단일중심적 성격을 완화하고 다중심거버넌스 성격을 강화하는 방향으로 개편되어야 한다. 그러나 기존 지방자치체제의 전면 개편이 초래할 혼란과 막대한 유·무형의 비용을 고려한 신중한 개편방안을 강구하는 것이 바람직하다고 본다. 이런 견지에서 현행 시·군·자치구제의 기본 골격을 유지하되, 필요한 경우 경계조정·합병·분할에 관한 자율 결정을 유도하고, 읍·면·동을 준자치행정계층으로 격상하며, 광역시와 도의 자율 합병을 유도하고, 지방자치단체 간 광역행정협력을 촉진할 필요가 있다. 아울러, 보충성원칙에 입각한 정부간관계 구축을 위해 대의민주제와 참여민주제



의 적절한 결합을 수반하는 획기적 지방분권개혁이 요구된다.

헌정질서의 근간을 이루는 지방자치체제의 개편이 당리당략이나 정치인들의 이해관계에 의해 좌우되어서는 안 된다. 지방자치체제 개편은 지방분권을 강화하는 개헌과 함께 적어도 몇 년 동안 충분한 연구와 공론화과정을 거쳐 신중하게 추진되어야 한다.

## 참고문헌

- 강인성·박치성. (2008). 지방자치단체 광역행정체제에 대한 인식조사: 현황과 대안을 중심으로. 「지방행정연구」. 22(3): 69-94.
- 강재호. (2005). 지방정부체제개편론에 대한 비판적 고찰. 「지방정부연구」. 9(3): 179-200.
- 강형기. (2009). 중앙주도의 졸속한 구역개편을 우려하면서. 「자치행정」 8: 26-29.
- 권순복. (2011). 읍·면·동제는 어떻게 개혁되어야 하는가? 「자치행정」 3: 9-18.
- 권영주. (2006). 일본의 시·정·촌 통합에 관한 연구. 「지방정부연구」. 10(3): 63-79.
- 김병국. (2007). 「지방행정체제개편연구」. 서울: 한국지방행정연구원.
- 김서용. (2009). 떠날 것인가 남을 것인가: Tiebout의 가설과 Hirschman의 EVLN모형에 관한 실증분석. 「한국행정학보」. 43(1): 145-169.
- 김석태. (2007a). 세방화시대 대도시권 거버넌스구조 발견: 대구권을 중심으로. 「한국지방자치학회보」. 19(4): 137-156.
- \_\_\_\_\_. (2007b). 지방정부체제에 대한 공공선택론적 견해에 대한 재조명: 신거버넌스와 관련하여. 「지방정부연구」. 11(2): 7-23.
- 김석태·이영조. (2004). 광역시·도 통합론 비판과 그 대안으로서 광역거버넌스의 가능성. 「한국행정논집」. 16(4): 691-711.
- 김석태·정성호. (1997). 한국 지역 간 인구이동의 경제적결정요인. 「국제경제연구」. 3(2): 175-196.
- 김성호. (2007). 국가권력의 수직적 분권을 위한 헌법개정안 연구. 「한국지방자치학회보」. 19(4): 113-135.
- 김순은. (2004). 도시거버넌스의 구축요건: 부산광역시를 중심으로. (한국행정학회 동계학술대회 발표논문).
- 김순은·안성호. (2003). 대도시 이층제 정부구조의 논거와 발전과제. 「한국의 지방분권」. 부산: 금정.
- 김순은·채원호·최진혁·김선기. (2009). 지방정부 간 협력방안에 관한 연구. 「한국지방자치학회보」. 21(1): 97-118.
- 김익식. (2008). 국회에서 논의 중인 지방행정체제 개편의 쟁점. 「시·도 뉴스레터」. 15(11-12): 10-11.
- 박승주·박양호·심익섭·이남영(1999). 「마지막 남은 개혁@2001」. 서울: 교보문고.

- 박재욱 (2008). 광역경제권의 통합·협력을 위한 광역거버넌스의 이론적 논의. 「지방행정연구」. 22(3): 3-29.
- 배준구. (2004). 「프랑스의 지방분권」. 부산: 도서출판 금정.
- 신도철. (2008). 광역분권형 국가운영의 필요성과 제도개편방향. 「시·도 뉴스레터」. 13(7-8): 13-15.
- 안성호. (2007). 지역대표형 상원의 논거와 특징 및 설계구상. 「한국행정학보」. 41(3): 117-142.
- \_\_\_\_\_. (2009). 정치권 지방자치체제 개편안의 문제점과 대안적 개편구상. 「한국거버넌스학회보」. 16(2): 173-206.
- \_\_\_\_\_. (2010). 한국의 지방자치체제 개편과 방향: 정치권 지방자치체제 개편안의 문제점과 과제. 「지방정부연구」. 14(1): 7-35.
- 안영훈. (2005). 지방정부 2단계 계층구조와 광역자치단체의 기능. 「민선자치 10년의 성과와 과제」 (2005년 6월 13일 한국지방자치학회 토론회 자료집) 155-196.
- 오재일. (2007). 일본의 행정구역 개편에 관한 고찰: 시·정·촌 통폐합을 중심으로. 「한국거버넌스학회보」. 14(2): 349-371.
- 우명동. (2010). 폴라니(K. Polanyi)의 논의 틀이 지방분권에서 갖는 함의: 행정구역개편 논의를 중심으로. 「한국지방재정논집」. 15(1): 91-138.
- 유재원·손화정. (2009). 시군통합의 효과에 대한 경험적 분석: 단절적 시계열모형(ARIMA)의 적용. 「한국행정학보」. 43(4): 285-306.
- 이기우·조성호. (2009). 「지방행정체제 개편론: 본질과 과제」. 서울: 도서출판 금붕어.
- 이달곤. (1995). 행정계층 및 구역의 개편방향에 관한 연구. 「행정논총」. 33(1): 145-159.
- 이명수. (2008). 국가구조 및 행정체제개편을 위한 강소국 연방제. (2008년 10월 27일 자유선진당 토론회 자료집). 13-35.
- 이성로. (2003). 도농통합이 주민의 정치적 행태에 미친 영향: 공공선택이론의 시각에서. 「한국행정학보」. 37(1): 165-182.
- 이승중. (2008). 지방역량강화를 위한 광역자치구역의 개편방향. 「행정논총」. 46(3): 1-29.
- 이시원·민병익. (2001). 시·군 통합에 따른 행정구역개편의 효율성 분석. 「한국사회와 행정연구」. 12(3): 79-101.
- \_\_\_\_\_. (2006). 시·군통합의 재정적 효과분석. 「지방정부연구」. 10(3): 45-62.
- 이환범 외. (2006). 광역발전을 위한 지방자치단체간 협력관계에 미치는 영향요인 분석. 「지방정부연구」. 10(1): 223-240.
- 임도빈. (2002). 「프랑스의 정치행정체제」. 서울: 법문사.
- 임승빈. (2008). 현 지방행정체제, 무엇이 문제인가? 「시·도 뉴스레터」. 15(11-12): 7-9.
- 전국시도지사협의회. (2008). 「지방분권제도의 실질적 구현을 위한 법제정비에 관한 연구」. 서울: 전국시도지사협의회.
- 정세욱 외. (2004). 「인구 50만 이상 대도시 특례에 관한 연구」. 전국대도시시장협의회.
- 정세욱. (2009). 지방자치단체의 구역 및 계층구조 개편논의와 방향. (2009년 4월 8일 한국지방자치학

회 정책토론회 기초연설문).

- 정순관. (2005). 지방행정구역개편 의제에 대한 비판적 논의. 「한국거버넌스학회보」. 12(1): 241-256.
- 조성호. (2006). 지방행정체제 개편논의의 평가와 대안제시 연구. 「서울도시연구」. 7: 149-170.
- 채원호. (2008). 일본의 광역과제 대응을 위한 도주제 구상. 「이명박정부의 광역경제권 구상과 지방정부의 발전전략」 (2008년 한국지방자치학회 춘계학술대회 자료집). 79-95.
- 최병선. (2007). 국가운영시스템 선진화의 필수요건. 최병선·김선혁 공편. 「분권헌법: 선진화로 가는 길」, 43-89. 서울: EAI.
- 최재송·이명석·배인명. (2001). 공유재 문제의 자치적 해결: 충남 보령시 장고도 어촌계의 사례를 중심으로. 「한국행정연구」. 10(2): 152-172.
- 하태수. (2006). 가외성 시각에서 본 경쟁정책기구의 효과성 제공방안에 대한 시론적 탐색. 「한국공공관리학보」. 20(2): 157-188.
- 한표환·김필두·김선기. (2002). 「자치단체 간 협력사업의 활성화 방안」. 서울: 한국지방행정연구원.
- 허훈·강인호. (2009). 자치행정체제개편에 대한 전문가 의견조사와 바람직한 추진방향. (2009년 4월 8일 한국지방자치학회 정책토론회 발제논문).
- 홍준현. (2001). 지방행정체제의 합리적 개편방안. (지방자치제도 개선을 위한 국민대토론회 자료집). 서울: 한국지방행정연구원.
- ACIR. (1987). *The Organization of Local Public Economics*. Washington, DC: Advisory Commission for Intergovernmental Relations.
- Assembly of European Region. (2009). *From Subsidiarity to Success: The Impact of Decentralization on Economic Growth*. Basel: BAK Basel Economics.
- Aligica, P. D. & P. J. Boettke. (2009). *Challenging Institutional Analysis and Development: The Bloomington School*. New York: Routledge.
- Ammon, D. N. & W. C. Rivenbark. (2008). Factors Influencing the Use of Performance Data to Improve Municipal Services: Evidence from the North Carolina Benchmarking Project. *Public Administration Review*. 68(2): 304-318.
- Anderson, K. P. & E. Ostrom. (2008). Analyzing Decentralized Resource Regimes from a Polycentric Perspective. *Policy Science*. 41: 71-93.
- Boyne, G. A. (1998). *Public Choice Theory and Local Government*. Basingstoke: Macmillan.
- Byrnes, J. D. & B. E. Dollery (2002). Do Economies of Scale Exist in Australian Local Government?: A Review of the Research Evidence. *Urban Policy and Research*. 20(4): 391-414.
- C E D. (1966). *Modernizing Local Government*. New York: Committee for Economic Development.
- \_\_\_\_\_. (1970). *Reshaping Government in Metropolitan Areas*. New York: Committee for Economic Development.
- Dollery, B. & L. Crase. (2004). Is Bigger Local Government Better?: An Evaluation of the Economic Case

- for Australian Municipal Amalgamation Programs (Working Paper Series in Economics, the School of Economics at the University of New England).
- Feiock, R. C. (ed.). (2004). *Metropolitan Governance: Conflict, Competition, & Cooperation*. Washington, D.C.: Georgetown University Press.
- Hawley, A. & B. G. Zimmer. (1970). *The Metropolitan Community*. Beverly Hills: Sage Publications.
- Herzberg, R. (2005). Commenting on Richard Wagner's 'Self-governance, Polycentrism, and Federalism: Recurring Themes in Vincent Ostrom's Scholarly Oeuvre.' *Journal of Economic Behavior & Organization*. 57: 189-197.
- Hirschman, A. (1970). *Exit, Voice, & Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organization & States*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- \_\_\_\_\_. (1975). Exit, Voice, & Loyalty: Further Reflections and a Survey of Recent Contributions. *Social Science Information*. 13(1): 7-26.
- Holzer, M. et al. (2009). Literature Review and Analysis Related to Optimal Municipal Size and Efficiency. (Presented at the School of Public Affairs and Administration, Rutgers University).
- Katsuyama, B. (2003). Is Municipal Consolidation the Answer? <<http://www.mrsc.org/Publications/mrnews/mrnews0603.aspx>>.
- Kyrrild-Klitgaard, P. (2010). Exit, Collective Action and Polycentric Political Systems. (CVAP Working Paper Series CVAP WP 1/2010).
- Leland, S. M. & K. Thurmaier. (2010). *City-County Consolidation: Promise Made, Promise Kept?* Washington DC: Georgetown University Press.
- Lowery, D. & W. E. Lyons. (1989). Citizen Response to Dissatisfaction In Urban Communities: A Partial Test of a General Model. *Journal of Politics*. 51(4): 841-868.
- Lyons, W. E. et al. (1992). *The Politics of Dissatisfaction: Citizens, Services, and Urban Institutions*. New York: M. E. Sharpe.
- Marks, G. et al. (2008). Patterns of Regional Authority. *Regional and Federal Studies*. 18(2-3): 167-181.
- McGinnis, M. D. (2005). Costs & Challenges of Polycentric Governance. (Paper presented at the workshop on Analyzing Problems of Polycentric Governance in the Growing EU, Humboldt University in Berlin on 16-17 June 2005).
- Ostrom, E. (2000a). Crowding out Citizenship. *Scandinavian Political Studies*. 23(1): 3-16.
- \_\_\_\_\_. (2000b). The Danger of Self-Evident Truths. *Political Science & Politics*. 33(1): 33-44.
- \_\_\_\_\_. (2004a). Socio-ecological Explanations for Crowding-out Effects from Economic Experiments in Southern Africa. *Ecological Economics*. 67: 560-573.
- \_\_\_\_\_. (2004b). Unlocking Public Entrepreneurship and Public Economies. (Paper presented at the EGDI and UNU-WIDER Conference titled 'Unlocking Human Potential: Linking the Informal and Formal Sectors,' in Helsinki, Finland on 17-18 September 2004).

- \_\_\_\_\_. (2005). Policies that Crowd out Reciprocity and Collective Action. In Gintis, H. et al. *Moral Sentiments and Material Interests: The Foundations of Cooperation in Economic Life*. Cambridge, MA: MIT Press.
- \_\_\_\_\_. (2009a). A Long Polycentric Journey. *Annual Review of Political Science*. 13: 1-23.
- \_\_\_\_\_. (2009b). Beyond Markets and States: Policentric Governance of Complex Economic Systems. (Paper for publication in the Nobel Foundations's yearbook *Les Prix Nobel*, forthcoming October 2010).
- Ostrom, E., R. Parks & G. Whitaker (1978). *Patterns of Metropolitan Policing*. Cambridge, MA: Balinger.
- Ostrom, V. (1987). *The Political of a Compound Republic*. Lincoln: University of Nebraska Press.
- \_\_\_\_\_. (1991). *The Meaning of a American Federalism*. San Francisco: ICS Press.
- \_\_\_\_\_. (1997). *The Meaning of Democracy and the Vulnerability of Societies: A Response to Tocqueville's Challenge*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- \_\_\_\_\_. (1998). *Crypto-imperialism, Predatory States, & Self-governance*. In Ostrom, V. et al. (eds.). *Rethinking Institutional Analysis & Development: Issues, Alternatives, & Choices*. San Francisco: ICS Press.
- Ostrom, V., C. M. Tiebout, & R. Warren. (1961). The Organization of Government in Metropolitan Areas: A Theoretical Inquiry. *American Political Science Review*. 55: 831-842.
- Otenyo, E. E. (2007). Is Vincent Ostrom's Democratic Administration and New Public Management at Odds in East Africa's Public Administration? *International Journal of Services, Economics, & Management*. 1(1): 55-70.
- Miranda, R. & Lerner, A. (1995). Bureaucracy, Organizational Redundancy, and the Privatization of Public Services. *Public Administrative Review*. 55(2): 193-200.
- Niskanen, A. W. (1971). *Bureaucracy and Representative Government*. New York: Aldine·Atherton.
- Pestoff, V. (2009). Public Service Delivery and the Third Sector: Opportunities for Co-production and Innovation? (Paper published at the CIES).
- \_\_\_\_\_. (2010). Elinor Ostrom, Citizen Participation, and Coproduction. (Paper published at the CIES).
- Polanyi, M. (1951). *The Logic of Liberty*. Chicago: University of Chicago Press.
- Sancton, A. (2000). *Merger Mania*. Montreal: McGill-Queens University.
- Sharp, E. B. (1986). *Citizen-Demand Making in the Urban Context*. University: University of Alabama Press.
- Shivakumar, S. J. (2005). Towards a Democratic Civilization for the 21st Century. *Journal of Economic Behavior & Organization*. 57: 199-204.
- Simeon, R. (2009). Constitutional Design and Change in Federal Systems: Issues and Questions. *Publius*. 39(2): 241-261.
- Stephens, G. R. & N. Wikstrom. (1990). *Metropolitan Government and Governance: Theoretical Perspectives, Empirical Analysis, and the Future*. New York: Oxford University Press.

Tiebout, C. (1956). A Pure Theory of Local Expenditures. *Journal of Political Economy*. 64: 416-424.

Toonen, T. (2010). Resilience in Public Administration: The Work of Elinor and Vincent Ostrom from a Public Administration Perspective. *Public Administration Review*. 70(2): 193-202).

Wagner, R. E. (2005). Self-governance, Polycentrism, and Federalism: Recurring Themes in Vincent Ostrom's Scholarly Oeuvre. *Journal of Economic Behavior & Organization*. 57: 173-188.

## ABSTRACT

Polycentric Governance and Designing Local  
Government Reorganization in Korea

Seongho Ahn

The purpose of this paper is to argue for the paradigm of polycentric governance advocated by 2009 Nobel economics laureate, Elinor Ostrom with her husband Vincent Ostrom, and then to offer some suggestions based on that paradigm for the forthcoming local government reorganization policy in Korea. To this end, the paper deals with the following research tasks. Firstly, it begins with the examination of the historic friction between the pros and cons of metropolitan reformers' propositions for the massive agglomeration of local governments several decades ago in the United States. Secondly, it compares the theoretical assumptions of the two antagonistic paradigms regarding local government reorganization: polycentrism versus monocentrism. Thirdly, the paper reviews a number of empirical studies verifying the superiority of polycentric governance over monocentrism in terms of efficiency. Fourthly, it discusses the Ostroms' five clues explaining the democratic efficiency of polycentric governance: competition, voice, public entrepreneurship, co-production, and redundancy. Fifthly, a set of moderate recommendations are presented for reforming the current monocentrically-based local government system into one moving towards a polycentric governance paradigm in consideration of the excessive costs, both tangible and intangible, of radical regime change.

【Key Words: monocentric system, polycentric governance, democratic efficiency, local government reorganization】