

지방자치와 복지국가 간의 관계와 복지분권에의 함의*

남 찬 섭**

요약

최근 복지제도를 둘러싼 중앙정부와 지방정부 간의 갈등이 크게 고조되고 있는데 이는 그만큼 복지를 둘러싼 중앙과 지방 간의 역할분담, 즉 복지분권의 제도적 정비가 시급한 단계에 와 있음을 보여주는 방증이다. 지방자치가 본격적으로 부활한 이래 복지분권의 제도화를 놓고 많은 논의들이 전개되어 다양한 이론적·실천적 방안들이 제시되어 왔다. 이 글은 이러한 다양한 방안들에 대한 개별적인 평가보다는 복지분권의 제도화가 전체적으로 지향해야 할 방향을 가늠해보기 위한 시도의 하나로 지방자치의 제도적 특성을 기준으로 하여 지방자치유형을 구분하고 이를 복지국가유형과 연결하여 비교하는 작업을 하였다. 이를 통해 북유럽형 지방자치는 사회민주주의적 복지국가유형과 연결되어 지방정부의 역량수준이 높고 중앙정부의 감독수준은 중간정도이며, 대륙유럽국가들의 지방자치는 보수주의적 복지국가유형과 연결되어 지방정부의 역량수준이 낮거나 중간정도이며 중앙정부의 감독수준은 높은 편이고, 영미권 국가들의 지방자치는 자유주의적 복지국가유형과 연결되어 지방정부역량도 낮고 중앙정부의 감독수준도 낮다는 점을 발견하였고, 이와 함께 한국의 지방자치는 대륙유럽국가들과 영미권 국가들의 특징을 함께 가진 혼합형적 속성을 가지며 중앙정부의 감독이 가부장적인 통제적 특성을 가진다는 결론을 내렸다. 이러한 결론에 근거하여 한국은 지방정부역량은 지금보다 강화될 필요가 있으며 중앙정부의 통제와 개입은 지금보다 약화되어야 할 필요가 있다는 제안을 하였다.

주제어: 복지분권, 지방자치, 지방자치유형, 복지국가유형

* 이 논문은 동아대학교 교내연구비 지원에 의하여 연구되었음.

** 동아대학교 사회복지학과 교수

1. 서론

최근 한국사회에서는 복지를 둘러싼 중앙정부와 지방정부 간의 갈등이 크게 고조되고 있다. 무상보육과 누리과정을 둘러싼 갈등은 누리과정이 시행된 2012년부터 시작되어 매년 되풀이되고 있으며, 작년인 2015년 하반기에는 정부가 이른 바 지방자치단체 유사·중복 사회보장사업 정비를 추진하여 큰 갈등을 불러일으켰고 전국 26개 지방자치단체의 단체장들은 헌법재판소에 권한쟁의심판을 청구하기에까지 이르렀다¹⁾. 지방자치단체 유사·중복 사회보장사업 정비는 2012년 전부개정된 사회보장기본법 제26조에 따라 2013년부터 시행된 사회보장 신설·변경 사전협의제와 연관된 것인데 이 사회보장 신설·변경 사전협의제 역시 시행 초기부터 지방자치단체 및 해당지역주민들과 갈등을 초래해왔고 특히 최근에는 특정 지방자치단체의 청년수당과 청년배당을 둘러싼 첨예한 갈등으로 전개되고 있다. 이러한 복지에서의 중앙과 지방 간의 갈등은 현실정치적 갈등의 성격도 있지만 일차적으로는 재정분담과 관련된 갈등의 성격이 더 크다. 이는 정부가 사회보장 신설·변경 사전협의제를 운영하기 위해 펴낸 지침(보건복지부, 2014)에 사전협의·조정 기준 중 한 가지로 국가재정에 영향을 미칠 경우 원칙적으로 지방자치단체의 사회보장제도 신설·변경을 불허한다는 기준을 명시하고 있는 데서도 알 수 있다. 정치적 성격이든 재정문제를 둘러싼 성격이든 이러한 갈등이 빈발한다는 것 자체가 복지분야에서의 중앙과 지방의 역할분담의 정비가 필요함을 보여주는 것이다.

1995년 지방자치단체장 선거를 기점으로 할 때 이제 한국사회도 지방자치가 부활한 지 20년 이상이 지났고 지난 2005년에 여러 논란 속에 시행된 복지서비스 지방이양도 이제 10년 이상이 되었으므로 복지분야에서의 중앙과 지방의 역할분담의 정비는 곧 복지분권의 정비 문제라 할 수 있다. 실제로 복지분야에서의 중앙과 지방의 갈등이 빈발하면서 복지분권의 정비에 관한 연구는 그동안 대단히 많이 이루어져왔고 이들 연구 중에는 복지분권 전반에 관한 평가를 시도한 연구(박병현, 2006; 구인회 외, 2009; 박병현 외, 2015)나 복지분권 이후 중앙과 지방 간 사회복지프로그램 배분의 흐름을 진단한 연구(강혜규, 2015)도 있지만, 대부분의 연구는 복지분권의 제도적 정비에 관한 이론적·실천적 방안제시에 초점을 둔 것들이다(구인회 외, 2009; 조정찬·강현철, 2011; 강장석, 2013; 김성주, 2013; 김승연, 2014; 이재원, 2013; 임성일, 2015; 조성호, 2015; 한재명·김성수, 2015). 이들 이론적·실천적 개선방안에 초점을 둔 연구들은 대개 중앙과 지방 간의 복지사무배분의 재조정 및 이를 기초로 한 지방복지재정의 제도적 정비에 관한 논의 등 행정적·재정적 측면에서의 개선방안을 제시

1) 무상보육 및 누리과정을 둘러싼 논란에 대해서는 김진석(2016); 이찬진(2016) 참조. 그리고 지방자치단체 유사·중복 사회보장사업 정비 및 그 결과에 대한 비판으로는 이재원(2015); 이찬진·남찬섭(2015); 남찬섭(2016a) 및 (2016b) 참조.

하는 경우가 많다. 기존의 이러한 연구들이 갖는 의미와 중요성은 두말할 나위가 없는 것인데, 이 글에서는 기존 연구들에서 제시된 방안에 대한 평가를 시도하거나 기존에 제시된 방안에 더하여 또 다시 개선방안을 제시하기보다는 기존 연구들에서 암묵적으로 전제되었던 것, 즉 복지분권이 갖는 모순적 성격에 초점을 두어 논의를 전개해보고자 한다.

복지분권은 본질적으로 중앙정부와 지방정부간의 역할분담을 전제하고 있다. 이런 점에서 복지분권은 곧 해당사회의 지방자치의 틀 내에 존재하게 된다. 그리고 완전한 중앙집권은 현실적으로 불가능하고 완전한 지방분권은 국가의 자기부정이라는 말이 있듯이(강명구, 2014) 지방자치는 국민국가라는 존재를 전제하여 그것으로부터 벗어날 수 없으면서도 그것으로부터 자율을 추구하는 모순적인 실체이다²⁾. 이로 인해 지방자치는 중앙과 지방간의 갈등을 항상 내포할 수밖에 없으며, 특정 공간과 시간에서 확립된 지방자치의 제도적 특성은 중앙과 지방간 갈등이 그 특정 시공간에서 일시적으로 타협된 결과이다(이 타협이 일시적이라 해서 그야말로 임시적인 것은 아니며 역사적 연속성이 있으며 경로의존적이므로 상당정도의 안정성을 갖는다). 복지분권 역시 해당사회의 지방자치의 틀 내에서 작동할 수밖에 없으므로 그 사회라는 공간과 시간에서 이루어진 중앙-지방간 갈등의 제도적 타협구조 속에 존재하게 된다. 그리고 복지분권은 이러한 제도적 타협구조를 복지라는 창구를 통해 표현한 것인 셈인데 이처럼 복지라는 창구를 통해 표현된 중앙-지방간 갈등은 결국 내용적으로는 복지국가를 둘러싼 갈등인 것이다. 앞에서 본 바 복지사무배분 및 재정배분에 관련된 기존의 수많은 연구들은 기본적으로 지방자치를 옹호하는 입장에서 이루어진 연구들이지만, 서론의 첫 부분에 열거한 바 지방자치단체 또는 지역주민들의 반발을 불러일으키는 조치들은 지방자치보다는 중앙집권화를 원하는 입장에서 추진된 조치들이다³⁾. 이러한 사실들은 복지분권이 그 이면에 복지국가의 모습과 관련하여 중앙-지방의 역할분담을 둘러싼 갈등을 내포하고 있음을 보여준다. 이러한 갈등은 한편으로는 복지제공과 관련된 권한이 지방정부에게로 배분될 때 그것이 지역간 차별을 초래할 수 있고 복지에 대한 중앙정부의 책임을 약화시킬 수 있다는 지적(박병현, 2006; 구인회 외, 2009; 박병현

2) 지방자치에 관한 문헌들에서는 지방자치권의 유래에 관한 전통적인 견해를 고유권설과 전래권설로 구분하여 소개하는데, 고유권설은 자치권이 다른 어떤 존재로부터 부여받은 것이 아니라 지방정부가 원래부터 스스로 가지고 있다는 견해를 말하고 전래권설은 자치권은 국가로부터 전래 혹은 위탁된 것이라는 견해를 말한다(김병준, 2009; 최봉기 외, 2015). 이 두 가지 견해는 지방자치가 가진 모순적 지위를 반영한 것이다.

3) 지방자치를 옹호하는 입장에 선 연구들도 물론 그들이 지방자치를 옹호하는 정도는 각자 차이가 있고 지방자치를 보장하기 위해 제시하는 구체적인 방안들도 약간씩 차이가 있는 것은 사실이다. 하지만 전체적으로 볼 때 이 연구들은 지방자치 옹호론의 입장에서 서 있다고 할 수 있다. 또한, 서론의 첫 부분에 열거된 조치들 중 누리과정이나 무상보육은 지방자치단체와 재정분담을 추구하는 것들이어서 겉으로 보기에는 지방분권(혹은 좀 더 부정적으로는 재정부담전가)이라고 볼 수도 있지만 실제로 이 조치들은 국가재정부담의 경감을 목표로 한 것이므로 본질적으로는 중앙집권적 조치이다. 유사·중복 사회보장사업 정비나 신설·변경 사전협의제가 중앙집권적 조치임은 말할 필요가 없다.

외, 2015; 최영, 2015)으로 표출되며 다른 한편으로는 복지분권으로 인해 권한을 이양받은 지방정부가 중앙정부의 지침을 거부하거나 이행하지 않는 사태가 발생하지 않을까 하는 두려움(Hansen & Klausen, 2002)이나 지방정부의 복지실험이 중앙정부의 재정부담으로 이어지지 않을까 하는 두려움(보건복지부, 2014)으로 표출되기도 한다. 결국 복지분권은 해당사회에서의 복지국가 구축을 둘러싼 중앙-지방간 갈등을 내포하면서 그 갈등이 그 사회의 지방분권의 제도적 타협구조라는 제약 내에 존재하고 작동하게 되는 것이다. 따라서 복지분권은 해당사회의 지방자치의 제도적 특성과 연관되며 동시에 지방자치의 제도적 특성은 복지국가의 제도적 특성과 연결된다고 볼 수 있다.

이 글은 바로 이러한 점, 즉 복지국가의 제도적 특성과 지방자치의 제도적 특성이 어떻게 연관되는지를 살펴보고 그러한 연관성 속에서 복지분권의 준비는 어떤 방향을 지향해야 할 것인가를 살펴보는 데 목적을 둔다. 이 글에서 시도하는 복지분권 준비의 방향성에 대한 고찰은 앞서 인용한 선행 연구들에서 복지분권의 준비와 관련하여 제시된 다양한 이론적·실천적 개선방안들에 대한 개별적인 평가와 그에 기초한 대안제시를 넘어 그러한 다양한 개선방안들을 아우르는 지침이 될 만한 지향성을 탐색해본다는 점에 의의가 있다⁴⁾.

2. 복지분권과 지방자치

위에서 언급한 것처럼 복지분권은 해당사회의 지방자치의 일부로서 존재하고 작동한다. 그러나 복지분권과 지방자치의 관계가 항상 자명한 것은 아니다. 지방자치는 나라에 따라 그 구체적인 양상이 다르고 또 지방자치의 근거도 학문적 배경에 따라 조금씩 다르게 설정되지만 그러한 가운데에서도 그것이 일정정도 민주주의와 연관되는 것은 분명하며(강형기, 2016; 김석태, 2016; Chandler, 2010; Goldsmith, 1992; Kjellberg, 1995; Sharpe, 1970) 이는 한국에서도 예외가 아니다(김만흠, 1994; 김석태, 2016; 김필두, 2016)⁵⁾. 한국의 지방자치는 제헌헌법에 규정되어 처음 시행되었는데 이승만정권의 정치적 목적에 따라 시행 얼마 후인 1958년에 지방자치단체장 선출이 임명제로 전환되었다가 4·19 혁명으로 민주당이 들어서면서 다시 단체장 직선제가 부활되었지만 1961년 쿠데타로 들어선 군

4) 지방자치의 근거를 철학적으로 접근한 논의들도 있는데(김석태, 2016; Chandler, 2010) 이 논의들은 중앙정부의 입장을 지나치게 배격하는 경향이 있어 중앙집권과 지방분권의 중간지점에서 복지분권을 논의하려는 이 글의 논지와는 다소 맞지 않아 여기서는 다루지 않는다.

5) 제2차 대전 후의 서구유럽에서는 1970-80년대에 지방분권의 흐름이 나타났는데 이것은 복지국가의 기능적·재정적 부담에서 비롯된 것이기도 하지만 민주적 참여 요구의 증대에서 비롯된 것이기도 하였다(Ferrera, 2005: 170-173).

사정권에 의해 지방의회가 해산되고 지방자치가 중단되었다. 이렇게 중단된 지방자치는 1980년대 중반 민주화 이후 지방자치법 개정 등의 과정을 거쳐 1991년 지방의회 선거와 1995년 지방자치단체장 선거를 통해 부활하였다⁶⁾.

이처럼 지방자치가 민주화와 일정한 연관성을 가지고 부활하게 되면서 지방자치시대의 사회복지의 전개에 관한 논의도 지방자치 부활 초기부터 진행되었다. 이는 사회복지의 전개 역시 지방자치와 유사하게 민주주의와 일정한 연관성을 갖는 것으로 간주되어 왔다는 점에서(강명세, 2014; Lee, 1999) 수긍할만한 일이다. 하지만 지방자치와 사회복지의 관계에 관해서는 초기부터도 견해가 통일되지 않아 지방자치가 사회복지의 발전에 도움이 될 것이라는 입장과 그에 반대하는 입장이 대립하였다⁷⁾. 이는 지방자치가 그 자체로 사회복지의 발전을 가져오는 것은 아니라는 점을 반영한 것이다(이재완, 1998). 이는 다시 지방자치가 비록 민주주의와 연관성을 갖는다고는 하지만 지방자치가 그 자체로 민주주의의 실현을 보장한다고 보기는 어렵다는 사실과도 관련된다. 지방자치는 지방정부가 중앙정부에 대해 자율성을 가져야 한다는 것을 의미하기도 하지만 지역주민들이 스스로의 역량을 가지고 지역의 문제를 설정하고 해결해나가야 함을 의미하기도 한다. 흔히 전자를 단체자치라 하고 후자를 주민자치라 하지만 이 두 가지가 항상 조화로운 것만은 아니다. 예컨대, 중앙에 대한 지방정부의 자율성을 강조하는 것이 때로는 지역유지세력의 지배를 결과하여 오히려 민주주의를 훼손할 수도 있으며 이런 경우 민주주의의 회복은 중앙의 개입에 의해 가능하기도 하였다(김병준, 2009; 유재원, 2014).

이러한 사실들은 이 글의 주제인 복지분권과 관련해서도 생각해볼 지점을 잘 드러낸다. 예컨대 복지분권(welfare decentralization)은 그 자체로 복지의 향상을 결과하는가? 복지분권은 그 개념상 복지와 관련된 자율성을 상정하는 것인데 그렇다면 복지분권은 그 자체로 자율성을 신장시키는가? 그리고 복지분권 개념이 암묵적으로 전제하는 그 자율성은 누구의 자율성인가, 즉, 지방정부가 복지분야에서 중앙정부에 대해 누리는 자율성인가, 아니면 복지분야에 종사하는 공급자들이 정부부문으로부터 누리는 자율성인가, 또는 지역주민들이 복지문제 내지 복지정책과 관련하여 발휘하는 자율성인가?⁸⁾ 또 자율성의 주체가 누구이든 그런 자율성을 부여하기 위한 분권의 시도는 누가 추동하는가? 중앙정부인가, 지방정부인가 아니면 그 외 다른 어떤 주체, 예컨대 시민사회인가, 지역주민인가? 그리고 이러한 질문들은 궁극적으로 복지분권은 복지의 향상을 결과하는가라는 질문으로 이어지며, 이 질문은 또 만일 복지분권이 복지를 향상시킨다면 그 복지는 누구의 복지인가, 즉 지방정부의 복지인가, 복지공급자들의 복지인가, 아니면 지역주민들의 복지인가라는 질문으로도 이어진다. 이

6) 한국의 지방자치의 전개과정에 대한 개관으로는 김병준(2009) 참조.

7) 지방자치 부활 후 지방자치가 사회복지에 갖는 의미 등에 관한 제반 논의에 대해서는 이재완(1998) 참조.

8) 이 질문과 연관된 문제의식을 표현한 글로는 김형용(2015) 참조.

질문들은 매우 복잡하게 얽혀있다. 예컨대, 복지분권의 추동주체가 누구인가에 따라 자율성의 주체가 달라질 수 있고 또 그에 따라 복지향상의 대상과 복지향상의 내용도 달라질 수 있는 것이다.

위의 질문들이 시사하듯 복지분권과 지방자치의 관계는 상당히 복잡하기 때문에 이 글에서 그것들을 모두 다룰 수는 없다. 이 글에서는 복지분권이 한 사회의 지방자치의 제도적 특성과 밀접히 연관된다는 전제 하에 복지분권으로 자율성을 얻는 주체를 지방정부라고 가정하고 이처럼 지방정부에 자율성을 부여하는 복지분권의 추동은 중앙정부에 의해 좀 더 주도되는 경향이 있지만 그럼에도 불구하고 기본적으로는 지방정부와 중앙정부 간의 상호작용에 의해 이루어진다고 가정한다. 자율성의 주체를 지방정부로 가정한다는 것은 지방정부가 지역주민의 이해를 대변하는 대의기구라고 보고 복지과 관련된 권한을 지방정부가 갖게 되면 그것이 곧 지역주민의 복지증진으로 이어진다고 가정함을 의미한다. 그리고 이처럼 지방정부를 주민의 대의기구라고 보기 때문에 복지분권의 추동이 지방정부와 중앙정부 간의 상호작용에 의해 이루어진다고 가정하는 것이다. 따라서 이 글에서 복지분권은 지방정부가 지역주민의 대의기구로서 지역주민의 복지향상을 위해 필요한 권한을 가지고 또 그런 권한을 중앙정부로부터 일정한 자율성을 가지고 발휘하는 상태를 의미한다. 지방분권과 지방의 자율성에 관한 접근은 형식적 접근, 동태적 접근, 기능적 접근, 거버넌스적 접근의 네 가지로 구분되기도 하는데(Fleurke & Willemse, 2004), 이 구분에 따르면 이 글의 접근은 형식적 접근이라는 전통적 접근에 해당한다. 전통적 접근인 형식적 접근은 분권의 추동주체를 중앙정부로 가정하고(물론 그렇다고 지방부의 참여를 배제하는 것은 아니지만) 분권의 제도적 특성을 분석하는 데 중점을 두며 지방분권은 그 자체로 지방의 자율성을 증진시킨다고 가정하는 경향이 있다. 이 접근은 형식적인 제도적 특성과 실제의 자율성을 구분하지 못하는 단점이 있지만 제도적 특성에 따른 지방자치의 유형분류나 국가간 비교에는 장점이 있다⁹⁾. 여기서 이런 형식적 접근을 택한 것은, 앞서 본 것처럼, 현재 한국사회가 복지분권의 제도적 준비를 필요로 한다는 점과 복지분권의 제도적 준비는 지방자치의 제도적 특성의 제약 내에서 가능하고 나아가 지방자치의 제도적 특성은 한 사회가 가진 복지국가의 특성과 밀접히 연관된다고 보기 때문이다. 물론 복지분권을 형식적 접근에 입각하여 그 제도적 특성에 초점을 맞추어 분석하는 것은 복지분권과 관련하여 위에서 열거한 질문들 중 많은 질문을 제외하는 것이며 또 경우에 따라서는 이 글에서 규정한 바 복지분권으로 자율성을 얻게 되는 주체를 지방정부라고 한 전제

9) 나머지 접근 중 동태적 접근은 중앙이든 지방이든 분권에 관련된 행위자들을 분석하는 데 초점을 두며 모든 분권이 자율성 증진으로 이어지는 것은 아니라고 본다. 기능적 접근은 중앙과 지방 간의 수직적 분권보다는 지방 차원에서의 수평적 분권을 분석하는 데 중점을 두며 지방분권이 실제로 자율성을 어떻게 얼마나 증진시키는지를 분석하고자 한다. 거버넌스적 접근은 분권보다는 네트워크를 보다 중시하고 지역사회의 이익증진을 위해 일하는 주체는 지방정부가 아니라 거버넌스적 네트워크라고 본다(Fleurke & Willemse, 2004).

와 상충하는 답변(예컨대, 자율성의 주체를 지역주민이나 복지공급자로 상정하는 답변 등)을 배제하는 것이다. 이는 이 글이 갖는 한계이며 이 한계는 추후의 연구작업으로 보완되어야 할 것이다.

3. 지방자치의 유형과 복지국가

1) 지방자치 유형구분에 관한 기존 연구들

지방자치가 중앙-지방간 갈등의 제도적 타협이라는 것은 말할 것도 없이, 모든 국가는 완전한 중앙 집권과 완전한 지방분권이라는 현실적으로 불가능한 양자 사이의 어딘가에서 집권과 분권을 조화 시켜야 하기 때문에 발생하는 것이다. 그리고 이것은 당연히 해당국가의 역사적·문화적 유산과 정치적 역관계에 따라 달리 나타나게 되며 이것이 비록 일시적이기는 하지만 경로의존적으로 형성되기 때문에 상당기간 연속성과 안정성도 갖는다. 따라서 중앙-지방간 갈등의 제도적 타협구조, 즉 지방자치의 제도적 특성의 국가간 차이는 몇 가지 유형으로 구분된다. 이러한 지방자치의 유형구분 시도는 서구에서는 이미 몇몇 연구자들에 의해 시도된 바 있다. 지방자치의 유형분류에서 연구자들이 채택한 분류기준은 서로 달라서 역사적 유산에 초점을 둔 경우(Bennet, 1993)도 있고, 지방자치의 일차적 의도나 목적에 초점을 둔 경우(Goldsmith, 1992)나 지방자치의 정치적·기능적 역할 및 성과에 초점을 둔 경우(Hesse & Sharpe, 1990, 1991) 등이 있다. 이처럼 서로 다른 기준을 사용한 유형분류의 결과 도출된 지방자치의 유형은 조금씩 차이가 있기도 하지만 또 다른 한편으로 상당정도의 일관성을 보이기도 한다([표 1] 참조).

[표 1] 지방자치의 국가유형 분류 사례

구 분	베넷의 분류 (Bennet, 1993)	골드스미스의 분류 (Goldsmith, 1992)	헤세와 샤프의 분류 (Hesse & Sharpe, 1990/91)
모형분류 기준	중앙-지방관계의 역사적 변화에 초점을 두어 분류	지방자치의 일차적인 목적에 초점을 두어 분류	지방자치의 정치적·기능적 역할 및 성과에 초점을 두어 분류
모형과 해당국가	<ul style="list-style-type: none"> • 나폴레옹 모형: 라틴어권 국가, 네덜란드, 독일, 오스트리아, 스위스 • 앵글로색슨 모형: 영국, 아일랜드 • 스칸디나비아 모형 	<ul style="list-style-type: none"> • 후견정치모형: 남부유럽국가들, 미국 • 경제개발모형: 미국, 캐나다, 호주 • 복지국가모형: 독일, 네덜란드, 영국, 스칸디나비아 국가 • 시장축진모형: 1990년대 이후의 미국, 영국, 북유럽국가 	<ul style="list-style-type: none"> • 프랑코모형: 프랑스, 이탈리아, 벨기에, 스페인, 포르투갈, 그리스 • 앵글로모형: 영국, 아일랜드, 미국, 뉴질랜드 • 북중유럽모형: 노르웨이, 덴마크, 스웨덴, 독일, 네덜란드

자료: Bennet(1993); Goldsmith(1992); Hesse & Sharpe (1990/91).

이러한 지방자치 유형분류들을 보면 라틴어권 국가들(프랑스, 스페인, 포르투갈, 이탈리아, 그리스) 및 벨기에, 룩셈부르크를 중심으로 한 나폴레옹형과 영국 및 아일랜드의 영국형, 그리고 스웨덴, 노르웨이, 핀란드, 덴마크의 북유럽형은 각 유형분류 연구에서 매우 일관성있게 분류되는 반면 네덜란드와 중부유럽국가들(독일, 오스트리아, 스위스)은 어느 한 집단에 명확하게 분류되지 않아 연구자들마다 서로 다르게 분류되는 경향이 있다(Lidström, 1999)¹⁰⁾. 하지만 복지국가 유형분류로 가장 널리 알려진 에스핑-앤더슨(Esping-Andersen, 1990)의 분류를 기준으로 보면, 지방자치유형에서 나폴레옹형에 속하는 라틴어권 국가 및 벨기에, 룩셈부르크와 어느 한 유형으로의 분류가 모호한 네덜란드 및 중부유럽국가들은 모두 보수주의 유형에 속한다. 이렇게 보면 지방자치의 제도적 특성을 기준으로 한 국가유형과 복지국가유형은 적어도 서구국가들 사이에서는 상당 정도로 일치한다고 볼 수 있다. 즉, 나폴레옹형은 복지국가유형에서는 보수주의 유형과 일치하고, 북유럽형은 사회민주주의 유형과, 영미형은 자유주의 유형과 일치하는 것이다. 하지만 이들 지방자치 유형구분 연구들은 각자 사용한 변수가 달라 연구마다 다르게 분류된 유형을 사실상 직접적으로 비교하기가 어렵고 또 나아가 지방자치의 제도적 특성이 복지국가유형과 어떻게 연결되지는 지를 파악하는 데에도 어려움이 있다.

그런데 지방자치의 제도적 특성과 복지국가유형 간의 관계를 파악하는 데 상당히 기여할 수 있는 연구가 시도된 바 있는데 그것은 셀러스와 리드스트룀(Sellers & Lidström, 2007)의 연구이다. 이들의 연구는 지방자치의 국민국가의 존재를 전제로 하고 있다는 사실에 근거하되 지방정부와 중앙정부의 역할이 어떻게 균형있게 편제될 수 있는가를 포착할 목적으로 서구국가들의 지방자치유형을 분류하고 이를 복지국가유형과 비교한 연구이다. 이들은 복지국가유형으로는 에스핑-앤더슨의 분류를 기본으로 하되 남부유럽 유형과 임금노동자 유형을 추가한 분류를 사용하였다. 지방자치의 유형분류를 위해 그들은 두 가지 지표를 사용하였는데 한 가지는 지방정부의 역량(local capacities) 지표이며 다른 한 가지는 중앙정부의 감독(supralocal supervision) 지표이다. 이처럼 두 가지 지표를 통해 지방자치의 제도적 특성을 국가별로 측정하고 있기 때문에 이 연구는 지방자치유형과 복지국가유형 간의 관계를 보다 구체적으로 파악하게 하는 장점을 갖게 되었다. 그리고 이들의 연구는 지방분권에 관한 접근 중 전통적 접근인 형식적 접근의 특성을 잘 보여준다.

10) 나폴레옹형은 프랑스의 나폴레옹 I 세가 추진했던 행정개혁의 특징을 부각하여 사용되는 명칭인데, 이 유형은 유기체적 국가관을 바탕으로 강력한 중앙집권적 전통을 가지며 공공행정의 추진도 실제적인 관리운영보다는 법률에 근거한 일관성을 중시하여 이루어지는 특징을 갖는다(Peters, 2008). 물론 나폴레옹 I 세의 개혁은 매우 오래 전의 일이고 그 개혁에서 구현된 특성이 그로부터 많은 세월이 지난 오늘날에까지 적용된다고 보기 어렵다는 점에서 그 명칭을 사용하는 데 대한 반대의견도 존재한다.

셀러스와 리드스트룀(Sellers & Lidström, 2007)에 의하면, 지방정부의 역량은 해당국가의 지방정부가 지역주민의 복리향상을 위해 자치능력을 어느 정도나 가지고 있는가 혹은 지방정부의 자치능력을 중앙정부가 어느 정도나 보장하는가를 측정하려는 것이며, 중앙정부의 감독은 일정수준의 자치능력을 통해 중앙정부와 역할을 분담한 지방정부와의 관계에서 중앙정부는 어떤 역할을 어느 정도 하는지 혹은 중앙정부는 지방정부에 대해 어느 정도의 자율권을 부여하는지를 측정하려는 것이다¹¹⁾. 이들 두 지표는 각기 정치·행정·재정적 측면에 관련된 하위지표들로 구성되며, 하위지표들은 각기 2-4개의 변수들로 구성된다. 우선 지방정부의 역량은 정치행정적 역량과 재정적 역량의 두 가지 하위지표로 구성되며, 그 중 정치행정적 역량 지표는 세 가지 변수로 구성되며 재정적 역량은 두 가지 변수로 구성된다. 정치행정적 역량을 구성하는 세 가지 변수는 지방자치를 보장하는 헌법규정 유무, 중앙정부 정책결정과정에서 지방정부의 영향력 정도, 공공부문고용 중 지방정부고용 비중이고, 재정적 역량을 구성하는 두 가지 변수는 총공공지출 중 지방정부지출의 비중과 총세입 중 지방세입의 비중이다. 중앙정부의 감독 지표 역시 정치행정적 감독과 재정적 감독의 두 가지 하위지표로 구성되고 그 중 정치행정적 감독은 지방을 감독하는 중앙정부의 감독관 유무, 지방공무원의 중앙정부 임명여부, 지방정부형태에 대한 중앙정부의 통제정도, 중앙 인사관리규정의 지방적용정도의 세 가지 변수로 구성되고, 재정적 감독은 지방정부세입 중 보조금의 비중, 지방의 조세자율성, 지방정부채무에 대한 통제의 세 가지 변수로 구성된다(Sellers & Lidström, 2007: 615-620). 각 변수들이 갖는 의미와 측정기준 등은 [표 2]에 서술되어 있다.

11) 본문에서 중앙정부의 감독이라고 한 것은 실제로는 상급정부의 감독이라고 하는 것이 용어상으로는 맞다. 하지만 셀러스와 리드스트룀(Sellers & Lidström, 2007)은, 이 감독변수를 통해 그간 단방제(unitary state)와 연방제(federal state)에 따라서 다소 혼란스럽게 측정되었던 지방정부의 자율성을 통일적으로 측정하고자 의도하고 있다. 그에 따라 그들은 미국이나 독일 등 연방제 국가에서 큰 규모의 지역정부도 단방제 국가에서의 지방정부로 분류하였다. 따라서 연방제 국가에서의 상급정부의 감독은 단방제 국가에서의 중앙정부에 의한 감독과 마찬가지로 측정된 셈이라 할 수 있고, 이런 점에서 이 글에서는 이 감독변수를 중앙정부의 감독이라고 칭하였다. 지방자치에 있어서 단방제와 연방제의 구분이 과거보다 중요하지 않게 되었음은 헤세와 샤프(Hesse & Sharpe, 1990/91: 605)에 의해서도 지적되고 있는데 이는 단방제 국가인 이탈리아, 프랑스 스페인 등의 나라가 중간수준의 광역정부를 설치한 데서 비롯된다.

[표 2] 지방정부역량 지표와 중앙정부감독 지표의 구성 및 측정

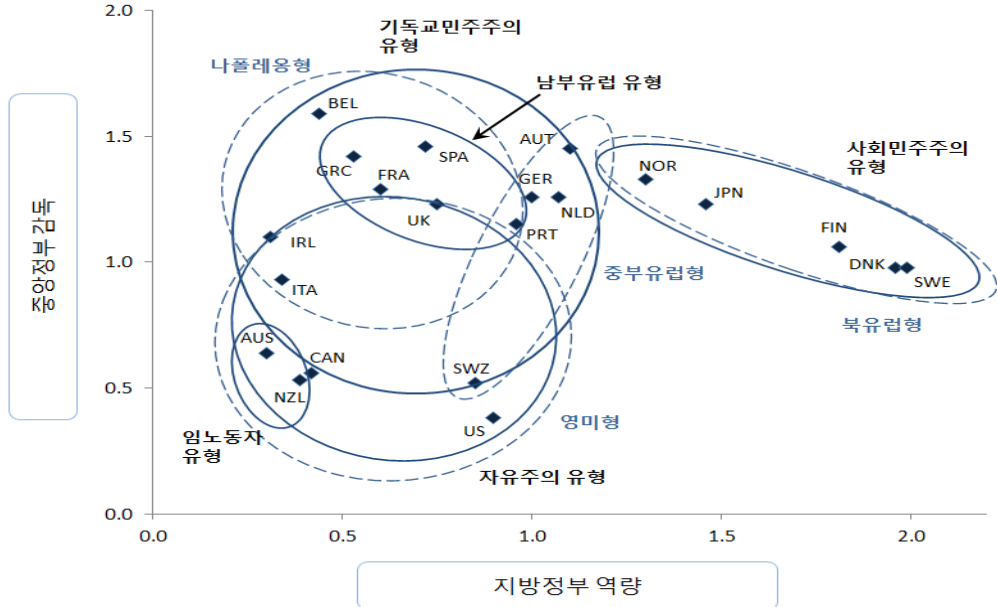
지표	하위지표	변수	내용	측정범주
지방정부역량	정치적·행정적 역량	지방자치 보장을 위한 헌법규정	지방의 이해관계를 주장할 지방정부의 자율성이 헌법적으로 보호되는지 여부	0=명시적 혹은 암묵적 규정 없음; 1=지방의 이해관계를 주장할 암묵적 수단을 규정; 2=지방의 권위를 보장하는 명시적 규정 존재
		중앙정부의 정책결정 과정에 대한 지방정부의 영향력 정도		0=유명무실한 영향력; 0.67=영향력 있으나 제한적; 1.33=영향력이 강하지만 공식적 제도화되지는 않음; 2=제도화된 영향력(헌법, 법률 등에 보장)
		공공부문고용 중 지방정부 고용 비중*	기능수행을 위해 지방정부가 가진 인프라	실제 고용비중 수치를 표준화 (0=최저역량, 2=최고역량)
	재정적 역량	총공공지출 중 지방정부지출의 비중*	기능수행을 위해 지방정부가 가진 인프라	실제 지출비중 수치를 표준화 (0=최저역량, 2=최고역량)
		총세입 중 지방정부세입의 비중*	지방정부가 자체 수입을 확보할 수 있는 역량	실제 세입비중 수치를 표준화 (0=최저역량, 2=최고역량)
중앙정부감독	정치적·행정적 감독	지방을 감독하는 중앙정부의 감독관 유무	중앙의 정책을 실현하기 위해 지방을 감독하거나 중앙정부와의 후견적 관계를 중재하는지 여부	0=지방을 감독하기 위한 중앙 감독관 없음; 1=지방에서 선출되고 제한적 권한을 가진 지방행정관 있음; 2=중앙 감독관 있음
		지방공무원의 중앙정부 임명 여부		0=지방정부가 임명함; 2=중앙정부가 임명함
		지방정부형태에 대한 중앙정부의 통제정도	정부형태와 관련된 지방정부의 자체적 결정력 유무	0=지방이 정부형태를 자유롭게 선택가능; 1=어느 정도 자율성이 있으나 일정한 한계 내에 있음; 2=중앙정부가 결정
		중앙정부 인사관리규정의 지방에의 적용정도	지방정부 인사관리의 표준화 정도	0=중앙과 지방의 인사관리가 완전히 별도; 0.4=인사관리 5개 항목 중 1개 적용 또는 별도로 인사관리하지만 일정한 제한을 둠; 0.8=인사관리 5개 항목 중 2개 적용; 1.2=인사관리 5개 항목 중 3개 적용; 1.6=인사관리 5개 항목 중 4개 적용; 2=인사관리 5개 항목모두에 대해 중앙의 기준 적용 ¹
재정적 감독	지방정부 세입 중 보조금의 비중*	자체수입보다 중앙정부의 재정지원에 의존하는 정도	실제 보조금의 비중을 표준화 (0=최저감독, 2=최고감독)	
	지방의 조세권 통제	조세를 독립적으로 징수할 수 있는 지방정부의 자율성	0=지방정부의 자율성 보장(세율 등 결정); 0.4=과표와 과세 자율결정, 형식적 제약조건(예: 투표실시 등을 조건으로 둠); 0.8=과표/과세 재량권 없음. 세율에 대해서는 비공식적 제약 있음; 1.2=과표 재량권 없음. 세율은 중앙정부가 범위를 정함; 1.6=중앙이 표준화된 세율 설정. 과표 재량권 없음; 2=과표와 세율 모두 중앙이 결정	
	지방정부 채무에 대한 통제	지방정부가 수입을 자율적으로 확보할 수 있는지 여부	0=지방차원의 민주적 절차만 통과하면 자율 결정; 1=상당정도의 자율; 2=중앙정부의 승인 필요	

주 1. * 양적변수.

2. 인사관리 5개 항목 - 직무(job duties), 근속(tenure), 근태(discipline), 보상(rewards), 채용(recruitment)

자료: Sellers & Lidström (2007); Sellers (2006).

[그림 1] 셀러스와 리드스트림의 지방자치유형과 복지국가유형의 관계



- 주 1. 셀러스와 리드스트림은 에스핑-앤더슨의 복지국가유형 외에 다른 논의도 참고하여 복지국가유형을 사회민주주의 유형, 기독교민주주의 유형, 자유주의 유형, 남부유럽 유형, 임노동자 유형의 5가지로 구분하였다.
- 2. 진한 글씨는 복지국가유형을 가리키며, 흐린 글씨는 지방자치유형을 가리킴.
- 3. 각 지표별 국가별 점수는 [부표 1]과 [부표 2] 참조.

자료: Sellers & Lidström (2007), 621.

이들 두 지표를 구성하는 모든 변수들은 0-2의 값을 갖도록 측정되는데, 0에 가까울수록 지방정부의 역량이 낮거나 중앙정부의 감독이 약함을 의미하고 2에 가까울수록 지방정부의 역량이 크거나 중앙정부의 감독이 심함을 의미한다(Sellers·Lidström, 2007: 616). 지표를 구성하는 질적 변수는 그 측정내용에 따라 구간을 나누어 0-2 사이의 값이 서로 다르게 부여되어 있다. 양적 변수는 각 변수의 실제값을 사용하되 지방정부역량 또는 중앙정부감독 지표의 점수 산출에 투입될 때에는 실제값 중 최대값을 2로 하여 표준화한 다음 그 점수가 투입되었다(Sellers·Lidström, 2007: 616). 지방정부역량과 중앙정부감독이라는 두 지표를 구성하는 변수들을 보면 이들 두 지표가 완전히 배타적이지 않은 점이 확실히 있고 이 점은 셀러스와 리드스트림((Sellers·Lidström, 2007)도 인정하는 바이지만, 어쨌든 이 두 지표를 중심으로 한 유형구분은 지방정부유형과 복지국가유형 간의 관계를 좀 더 구체적으로 파악할 수 있게 하는데 중요한 진전을 이룬 것으로 생각한다. [그림 1]은 이들이 실제로 각 변수별로 점수를 부여하고 이를 바탕으로 지방정부역량 점수와 중앙정부감독 점수를 산출하여 이를

그림으로 나타낸 것을 옮겨서 제시한 것이다.

이 그림에서 복지국가유형과 지방자치유형은 서로 매우 복잡하여 얽혀 그리 뚜렷하게 구분되지 않는 것처럼 보이지만, 우선 사민주의유형의 복지국가가 북유럽형의 지방자치와 일치하는 것으로 나타난다는 점은 비교적 쉽게 알 수 있다(Sellers & Lidström, 2007). 북유럽형 지방자치를 가진 사민주의 복지국가는 지방정부역량이 높은 수준이며 그와 동시에 중앙정부감독도 결코 낮지 않은 수준을 보이고 있다. 그리고 셀러스와 리드스트룀(Sellers & Lidström, 2007)에 따르면, 사민주의 복지국가 이외의 국가들은 유형구분이 비록 쉽게 되지 않지만 이들도 대체적인 경향성을 보면 기독교민주주의 유형과 남부유럽 유형의 복지국가는 지방정부역량이 낮거나 중간정도이면서 중앙정부감독이 보통이거나 강한 특징을 보이며, 자유주의와 임금노동자 유형의 국가들은 지방정부역량도 낮고 중앙정부감독도 낮은 특징을 보인다고 한다. 사민주의 복지국가가 지방자치유형에서 보이는 이런 특성은 ‘고역량-중감독’형이라 할 수 있고, 기민주의와 남유럽형 복지국가는 ‘중저역량-중고감독’형이라 할 수 있으며, 자유주의 및 임금노동자 복지국가는 ‘저역량-저감독’형이라 할 수 있다. 지방자치가 중앙집권화와 갖는 모순적 관계로 인해 지방정부역량이 높으면서 중앙정부감독도 높은 유형은 현실적으로 불가능하다(Sellers & Lidström, 2007: 611).

2) 지방자치유형과 복지국가유형의 연결

셀러스와 리드스트룀(Sellers & Lidström, 2007)의 연구에 사용된 변수들의 점수를 계산하기 위해 실제로 투입된 수치들은 그 기준연도가 1995년이다. 변수에 따라서는 일부 국가의 경우에 2000년대 초의 수치가 사용되기도 했지만 1990년대 초의 수치가 사용된 경우도 있다. 특히 양적변수의 경우에는 1995년을 기준으로 한 수치는 상당히 오래된 자료라 할 수 있다. 그리하여 질적변수는 이들이 부여한 점수를 그대로 사용하되 양적변수에 대해서는 그 수치를 좀 더 최근의 것으로 갱신하여 점수를 재산정하는 작업을 하였다. 여기서 수치를 갱신한 양적변수는 지방정부역량 지표에서는 공공부문 고용 중 지방정부고용 비중, 총공공지출 중 지방정부지출 비중, 총세입 중 지방정부세입 비중의 3가지이며, 중앙정부감독 지표에서는 지방정부세입 중 보조금의 비중 1가지이다(본문 앞의 [표 2]에서 * 표시한 변수들이 양적변수이다). 이들 양적변수들은 대체로 2010년을 전후한 시기의 수치로 갱신하였다. 보다 구체적으로 보면 지방정부고용비중은 일부 국가를 제외하고는 전체적으로 2008년을 기준으로 하였고, 지방정부지출비중은 일부국가는 2009년을 그리고 나머지 국가들은 2014년을 기준으로 하였다. 지방정부세입비중은 2013년을 기준으로 하였고 지방정부세입 중 보조금 비중은 2014년을 기준으로 하였다. 그래서 아래에서는 셀러스와 리드스트룀(Sellers & Lidström, 2007)의 분류

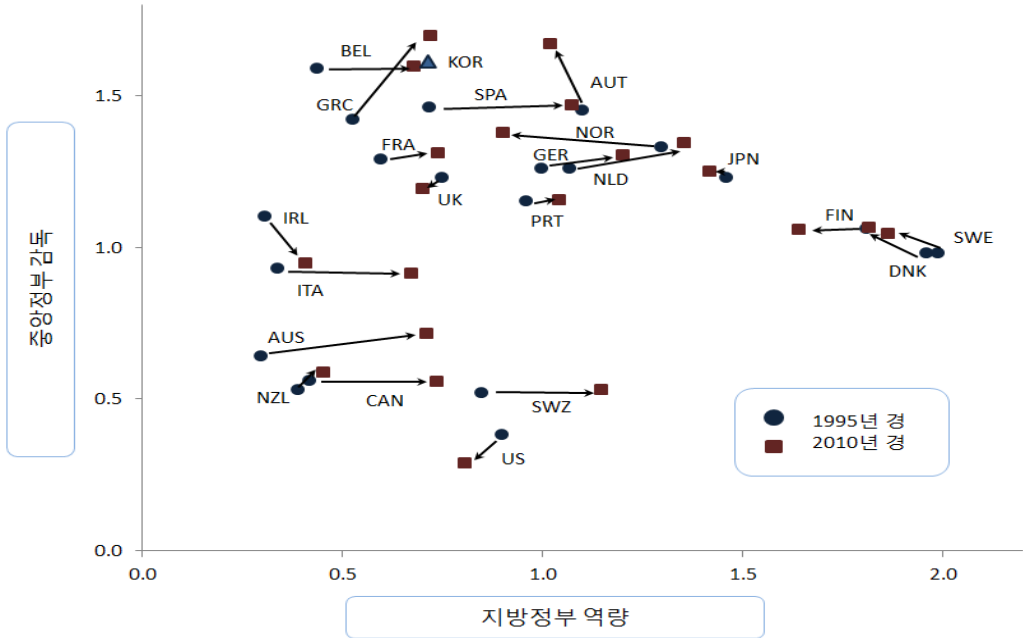
를 ‘1995년 분류’라 칭하고 여기서 양적변수를 갱신하여 얻은 분류를 ‘2010년 분류’라 칭하기로 한다.

2010년 분류에는 한국의 수치를 포함하였는데 한국은 질적변수와 양적변수 모두에 대해 점수를 부여했다. 양적변수는 관련 자료에 기초하여 이를 2점을 기준으로 하여 표준화한 값을 산정하였고 질적변수는 한국의 지방자치제도에 관한 평가들을 참고하고 그 결과를 셀러스와 리드스트룀(Sellers & Lidström, 2007)가 설정한 구간을 기준으로 점수화하였다. 우선 지방정부역량 지표에서 지방자치를 보호하는 헌법규정 유무에 있어서는 헌법에 지방자치에 관한 조항이 있기는 하나 지방자치권을 법령의 범위 내로 제한하고 있다는 점(김병준, 2009; 정재욱·안성수, 2013)을 고려하여 1점을 부여하였으며, 지방정부의 영향력에 있어서는 지방자치단체협의회 등이 있기는 하나 유명무실하고 지방에 관한 정책결정은 거의 중앙에 의해 이루어져 지방정부가 참여할 통로가 사실상 없다는 점(김병준, 2009)을 고려하여 0점을 부여하였다. 다음으로 중앙정부감독 지표에서 지방을 감독하는 중앙정부의 감독관 유무와 지방공무원의 중앙정부 임명여부, 중앙정부 인사관리규정의 지방에의 적용 정도의 세 가지 변수에 있어서는 각기 순서대로 1점, 1점, 1.6점을 부여하였다. 이는 이들 세 변수에 대해 세부적인 구간별 차이에 중점을 두기보다는 지방사무 중 기관위임사무의 비중이 높다든지 지방정부 공무원의 정원책정이나 직급결정 등을 중앙정부가 통제하는 등 지방사무에 대한 감독과 인사관리 등에서 중앙정부의 통제와 개입이 강하다는 점(김병준, 2009; 정재욱·안성수, 2013; 최봉기 외, 2015)을 포괄적으로 고려한 결과이다. 또한, 지방정부형태나 지방정부 계층구조 등이 획일적이고 지방의 발언권이 인정되지 않는다는 점(김병준, 2009; 임두택, 2016; 최봉기 외, 2015)에서 지방정부 형태에는 2점을 부여하였고, 지방정부에 과표와 세율 결정권이 부여되지 않는다는 점(김병준, 2009; 최철호, 2016)에서 조세통제에도 2점을 부여하였으며, 지방채 발행 등이 법령에 정해진 한계 내에서 가능하도록 엄격히 통제하고 있다는 점(김병준, 2009; 손희준 외, 2011)에서 채무통제에도 2점을 부여하였다(한국의 점수는 [부표 3]과 [부표 4]도 참조).

2010년 분류의 결과를 보기 전에 먼저 결과를 해석함에 있어서 주의할 사항에 대해 언급할 필요가 있는데 이는 위에서 언급한 것처럼 2010년 분류의 질적변수는 1995년 분류의 점수를 그대로 사용하였다는 사실에서 비롯되는 것이다. 그리하여 2010년 분류를 통해 수치를 갱신하였지만 이는 양적변수에만 해당하여 갱신의 효과는 전체적으로 제한적이다. 양적변수는 지방정부역량 지표에서는 5개 변수 중 3개이며, 중앙정부감독 지표에서는 7개 변수 중 1개 변수이다. 그래서 갱신의 효과는 주로 지방정부역량에서 볼 수 있는데, 지방정부역량에서도 재정역량에서 갱신의 효과를 더 잘 볼 수 있으며 정치행정역량에서는 제한적으로 볼 수 있다. 그리고 중앙정부감독 지표에서 정치행정감독은 그것을 구성하는 4개 변수가 모두 질적변수여서 갱신의 효과가 없으며 재정감독은 구성변수 3개

중 1개가 양적변수여서 갱신의 효과를 제한적으로 볼 수 있다. 이러한 제한점을 염두에 두고 먼저 국가별 분포의 변화부터 살펴보자. 이 변화는 [그림 2]에 제시되어 있다.

[그림 2] 지방정부역량과 중앙정부감독 점수의 국가별 분포의 변화



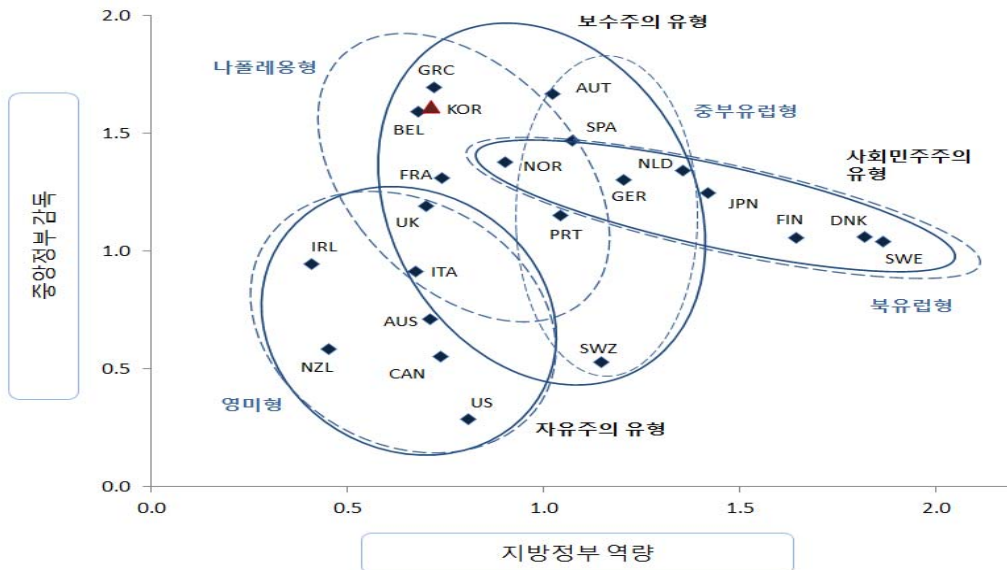
주: 1995년 경이라는 것은 셀러스와 리드스트룀(Sellers & Lidström, 2007)가 계산한 점수에 따른 분포를 말하며 2010년 경이라는 것은 이들의 점수분포 중 양적변수를 2010년 경의 수치로 갱신한 분포를 말함.

이 그림에서 매우 흥미로운 사실을 발견할 수 있는데, 그것은 북유럽국가들에서는 지방정부역량이 1995년 분류에서보다 2010년 분류에서 하락하였으며(특히 노르웨이의 변화가 매우 크다) 반면에 나머지 국가들에서는 소수의 일부 국가들을¹²⁾ 제외하고는 대부분의 나라에서 지방정부역량이 상승하였다는 것이다. 이는 1990년대 중반에서 2010년대에 들어오면서 지방정부역량이 북유럽국가들을 제외하고는 대체로 향상되는 방향으로 변화가 일어났음을 시사한다. 중앙정부감독 지표 중 양적변수가 1개 포함된 재정감독은 21개국의 평균점수가 1995년 분류의 1.04에서 2010년 분류의 1.13으로 소폭 상승하였다. 하지만 앞서 언급한 것처럼 중앙정부감독지표는 양적변수가 1개만 포함되어 있어 재정감독점수만 가지고 이 지표의 점수상 변화를 말하기는 어렵고 현재 자료로는 1995년 분류

12) 이 소수의 일부 국가 중에서는 미국이 대표적이며, 그 외 일본, 영국, 오스트리아도 해당하기는 하나 사실상 이들 나라에서는 지방정부역량 점수의 큰 변화는 없다고 보는 것이 적절할 것이다.

와 2010년 분류에서 중앙정부감독 지표에는 점수상 유의미한 변화가 없다고 가정하는 것이 적절할 것이다. 따라서 결국 지방정부역량에서의 변화만 볼 수 있는데 이 변화는 지방정부역량이 높았던 북유럽국가들은 다소 하락하였고 지방정부역량이 북유럽국가들보다 상대적으로 낮았던 국가들은 다소 상승하였으므로 지방정부역량은 적어도 여기서 본 지표상으로는 수렴하는 방향으로 변화했다고 볼 수 있다. 이런 변화를 염두에 두고 이제 2010년 분류의 결과에 대해 살펴보자. 이 결과는 [그림 3]에 제시되어 있다.

[그림 3] 지방자치유형분류기준에 따른 복지국가유형의 분포



주: 각 지표별 국가별 점수는 [부표 3]과 [부표 4] 참조.

여기서 지방자치유형은 셀러스와 리드스트룀(Sellers & Lidström, 2007)의 분류대로 표시했지만 복지국가유형은 남부유럽 유형과 기민주의 유형, 임금노동자 유형을 생략하고 단순히 사민주의 유형과 보수주의 유형, 그리고 자유주의 유형의 세 가지로만 제시하였다. 이는 1995년 분류에서 다소 밀집된 분포를 보여 지방자치유형 중 중부유럽형과 중첩되지 않으면서 나폴레옹형에 속했던 남부유럽 유형의 복지국가들이 2010년 분류에서는 매우 산만하게 분산되어 지방자치유형 중 중부유럽형과도 중첩되고 나폴레옹형과도 중첩되는 것으로 나타나 분석상 큰 실익이 없다고 보았기 때문이다. 또한 임금노동자 유형 역시 분석상 큰 실익이 없는 것으로 보여 자유주의 유형으로 포함시켰다.

이 그림의 지방자치유형과 복지국가유형을 보면 1995년 분류에서보다는 다소 약화되었지만 그

럼에도 불구하고 사민주의 복지국가가 지방자치유형과 가장 일치하는 양상을 보이며 또 지방정부 역량이 비록 1995년 분류에서보다는 하락했지만 그래도 여전히 전반적으로 높은 가운데 중앙정부 감독도 낮지 않은 특성을 유지하고 있는 것으로 나타난다(고역량-중감독, 다만, 노르웨이가 예외적이라 할 정도로 큰 변화를 보이고 있다). 또한 보수주의 복지국가유형에 속하는 나라들은 대체로 지방정부역량은 중간 수준 정도에 분포하면서 중앙정부감독은 비교적 높은 수준에 분포하고 있다(중역량-고감독). 자유주의 복지국가유형에 속하는 나라들은 전체적으로 지방정부역량이 낮고 중앙정부감독도 낮은 특성을 보이고 있다(저역량-저감독). 결국 세 가지 복지국가유형이 지방자치와 관련하여 보이는 제도적 특성은 2010년 분류에서도 그 이전 1995년 분류에서의 특성을 상당정도로 유지하고 있는 것이다.

[표 3]과 [표 4]는 지금까지 살펴본 지방자치유형과 복지국가유형 간의 관계를 좀 더 구체적으로 보기 위해 지방정부역량과 중앙정부감독 지표를 하위지표별로 구분하여 복지국가유형에 따른 평균 점수를 제시한 것이다. 이 두 표의 맨 오른쪽에 있는 지방정부역량 평균점수와 중앙정부감독 평균점수를 보면 앞서 말한 고역량-중감독의 사민주의 유형과 중역량-고감독의 보수주의 유형, 그리고 저역량-저감독의 자유주의 유형의 경향을 볼 수 있다. 이러한 점수분포경향은 두 지표를 하위지표별로 나누어볼 경우에도 크게 차이가 없게 나타나는데 다만 변수별로는 약간 다른 경향도 관찰할 수 있다.

[표 3] 복지국가유형별 지방정부역량 점수 현황

	정치행정적 역량				재정적 역량			지방정부 역량평균
	헌법규정	지방정부의 영향력	지방정부 고용비중	정치행정 역량평균	지방정부 지출비중	지방세입 비중	재정역량 평균	
사민주의	1.50	1.83	1.65	1.66	1.46	1.35	1.41	1.56
보수주의	1.50	1.13	1.20	1.28	0.54	0.47	0.50	0.97
자유주의	0.00	1.11	1.23	0.78	0.47	0.38	0.42	0.64
일본	2.00	0.67	1.88	1.52	1.24	1.31	1.28	1.42
전체	1.10	1.24	1.32	1.22	0.73	0.65	0.69	1.01
한국	1.00	0.00	0.40	0.47	1.33	0.84	1.09	0.71

주 1. 사민주의 유형: 덴마크, 핀란드, 노르웨이, 스웨덴; 보수주의 유형: 오스트리아, 벨기에, 프랑스, 독일, 그리스, 이탈리아, 네덜란드, 포르투갈, 스페인, 스위스; 자유주의 유형: 호주, 캐나다, 아일랜드, 뉴질랜드, 영국, 미국.

2. 전체평균은 한국을 제외한 것임.

[표 4] 복지국가유형별 중앙정부감독 점수 현황

	정치행정적 감독					재정적 감독				중앙정부 감독평균
	중앙 감독관	지방인력 중앙입명	정부형태 통제	인사규정 적용	정치행정 감독평균	보조금 비중	조세 통제	채무 통제	재정감독 평균	
사민주의	1.75	0.00	2.00	1.20	1.24	1.18	1.31	0.50	1.00	1.13
보수주의	1.71	0.40	1.90	1.52	1.38	1.29	1.27	1.00	1.19	1.30
자유주의	0.00	0.00	1.42	0.40	0.46	1.21	0.55	1.40	1.06	0.71
일본	1.00	0.00	2.00	0.80	0.95	1.27	1.67	2.00	1.65	1.25
전체	1.20	0.19	1.79	1.10	1.07	1.25	1.09	1.07	1.13	1.10
한국	1.00	1.00	2.00	1.60	1.40	1.70	2.00	2.00	1.90	1.61

주: [표 3] 참조.

우선 지방정부의 정치행정역량이라는 하위지표에서는 평균점수가 사민주의·보수주의·자유주의 순으로 나타난다. 그런데 이 하위지표를 구성하는 변수 중 지방자치를 보장하는 헌법적 규정의 유무를 제외한 두 변수, 즉 중앙정부의 정책결정과정에 대한 지방정부의 영향력이나 공공부문고용 중 지방정부의 고용비중을 보면 사민주의 유형이 월등히 높고 보수주의와 자유주의 유형은 다 같이 비슷한 수준에 있는 것으로 나타난다. 즉, 지방정부의 정책결정참여 정도나 지방정부가 기능수행을 위해 확보하고 있는 인력의 수준은 보수주의와 자유주의 유형이 크게 차이가 없고 다만 지방정부의 참여나 기능수행에 대한 헌법적 보장장치에서만 차이가 있는 것이다. 이것은 보수주의 유형에 속하는 국가들이 공공행정의 전통에서는 이른 바 나폴레옹형의 특징을 가지고 있고 나폴레옹형의 특징 중 한 가지가 공공행정에 있어서 법률적 근거를 중시하는 것과 연관된 것으로 보인다. 나폴레옹형과 달리 자유주의 유형은 공공행정에서 영미형에 속하는데 여기서는 공공행정의 근거로 법률보다는 실제 관리운영측면에 더 중점을 두는 경향이 있다. 그래서 만일 헌법적 보호규정 유무를 제외한다면 정치행정역량에서 보수주의와 자유주의 유형은 둘 다 중간수준이라고도 할 수 있다. 다음으로 지방정부의 재정역량이라는 하위지표를 보면 여기서도 사민주의 유형이 월등히 높고 보수주의와 자유주의 유형은 둘 다 낮은 점수를 보이는 것으로 나타난다(자유주의가 보수주의 유형보다 좀 더 낮다).

[표 4]에 제시된 중앙정부감독 지표 중 정치행정적 감독 하위지표는 모두 질적 변수로만 구성되어 있어 1995년 분류와 사실상 동일한데, 이를 보면 사민주의와 보수주의 유형은 모두 정치행정감독의 정도가 높고 자유주의 유형은 이들 두 유형과 비교하기 어려울 정도로 낮다. 자유주의 유형은 지방정부의 인사문제에 사실상 거의 관여하지 않는 것으로 보이며 지방정부의 형태에 대해서는 통제를

많이 하는 편이기는 하나 사민주의나 보수주의 유형에 비하면 그 강도가 훨씬 약하다. 그런데 재정 감독 하위지표에서는 다른 하위지표에서와는 차이나는 경향을 볼 수 있다. 전체적으로 재정감독의 점수는 복지국가유형별 차이가 작은 편인 가운데 점수순서는 보수주의-자유주의-사민주의 순이다. 재정감독에서의 이러한 점수순서는 1995년 분류에서도 동일하게 나타나는데, 이는 특히 자유주의 유형과 관련하여 흥미로운 사실을 시사한다. 즉, 자유주의 유형의 복지국가들은 중앙정부감독의 전체적인 강도는 낮지만 이는 주로 정치행정적 감독의 강도가 약해서 그런 것이지 재정적 감독의 강도는 사민주의적 복지국가들보다 높은 것이다. 자유주의적 복지국가들은 중앙정부의 보조금 비중도 높은 편이며 지방정부의 채무에 대해서도 엄격히 통제하는 등 재정적 수단을 통한 감독은 적극적인 반면 지방인력의 임명이나 인사관리 등에의 개입에는 소극적이라고 할 수 있다. 사민주의 유형이나 보수주의 유형의 복지국가들은 행정적 통제와 재정적 통제의 강도가 크게 차이가 나지 않는다.

3) 한국에의 시사점

이제 지금까지 논의한 복지국가유형별 지방자치유형의 특성을 한국과 연결하여 생각해보자. 한국이 복지국가유형으로도 어느 유형에 속하는가는 논란거리이지만 지방자치유형으로도 어느 한 유형에 정확히 속한다고 보기가 쉽지 않은 것 같다. 앞의 [그림 3]으로 보면 한국의 지방자치유형은 나폴레옹형에 속한다고 할 수 있고 만일 그렇다면 복지국가유형으로는 보수주의 유형에 가깝다고 할 수 있다. 그런데 앞에서 지방자치유형의 구분에서 기준이 되었던 지방정부역량과 중앙정부감독의 특징을 보면 한국은 중역량-고감독을 특징으로 하는 나폴레옹형과 차이가 있으며 나아가 저역량-저감독을 특징으로 하는 영미형이나 고역량-중감독을 특징으로 하는 북유럽형과도 차이가 있다. 한국은 지방정부역량으로 보면 저역량이어서 영미형에 가깝고 중앙정부감독으로 보면 고감독이어서 나폴레옹형이나 중부유럽형에 가깝다. 이런 점에서 한국의 지방자치유형은 혼합형이라 할 수 있을 것이다.

[표 5] 복지국가유형별 지방자치의 제도적 특성과 한국의 현황

		사회민주주의 유형	보수주의 유형	자유주의 유형	한국
		북유럽형 (고역량-중감독)	나폴레옹형/중부유럽형 (중역량-고감독)	영미형 (저역량-저감독)	혼합형 (저역량-고감독)
지방정부 역량	소계	H	M	L	L
	정치행정역량	H	M	L(M)1	L
	재정역량	H	L	L	M
중앙정부 감독	소계	M	H	L	H
	정치행정감독	H	H	L	H
	재정감독	M	H	M	H

주: 자유주의 유형에서 (M)은 헌법의 지방자치 보호조항 유무를 고려하지 않을 경우의 정치행정역량이 중간수준이라는 의미임.

여기서 한국의 지방자치유형을 일단 혼합형이라는 절충적 용어를 사용하여 분류하였지만 이 혼합형이라는 것이 반드시 자유주의 유형과 보수주의 유형의 장점을 혼합한 것이라고 하기는 어렵다. 지방정부역량과 중앙정부감독의 하위지표별로 특성을 좀 더 자세히 살펴보면 각 유형별 경향성을 찾아볼 수 있다. 북유럽형은 지방정부의 정치행정역량도 높은 수준이며 동시에 중앙정부의 개입도 상당정도로 강하다. 그런데 재정적인 면을 보면 지방정부의 재정역량은 높은 반면 의외로 중앙정부의 재정적 감독의 강도는 다른 유형에 비해 그리 높지 않다. 즉 지방정부의 재정역량이 잘 갖추어져 있기 때문에 중앙정부의 통제가 상대적으로 약한 것이다. 반면에 나폴레옹형 및 중부유럽형은 전반적으로 중앙정부의 감독수준이 높는데 이는 이 유형에 속하는 나라들의 지방정부의 역량이 낮은 것과 연관된 것으로 생각할 수 있다. 예컨대 이들 유형에서는 공공지출 중 지방정부의 지출비중이 낮고 총세입 중 지방정부세입의 비중도 낮는데 이는 지방정부로 하여금 스스로의 자원으로 어떤 역할을 하게끔 하지 않는다는 의미라 볼 수 있으며 이에 대응되어 중앙정부의 보조금 비중은 매우 높은 편이다. 지방정부가 스스로의 자원으로 기능하도록 하지 않는 대신 중앙정부가 강하게 개입한다고 볼 수 있는 것이다. 영미형도 재정적 면에서는 강도가 낮아서 그렇지 경향성은 나폴레옹형 및 중부유럽형과 유사하다. 즉, 영미형은 지방정부의 지출비중과 지방세입비중이 낮으며 그런 이유로 중앙정부 보조금 비중이 높은 것이라고 볼 수 있다(북유럽형보다 높다). 정치행정적 면에서 영미형은 지방정부의 역량도 낮지만 중앙정부의 개입 정도도 낮아서 이런 면에서는 다소 자유방임적인 성격을 갖는다고도 볼 수 있다. 결국 다른 유형과 비교하면 다른 유형들은 정치행정적 면에서 지방정부역량이 높고 중앙정부개입도 강하거나(북유럽형) 지방정부역량이 중간수준이고 중앙정부개입이 강하게

나(나폴레옹형/중부유럽형) 지방정부역량도 낮고 중앙정부개입도 약한데(영미형) 비해 한국은 정치행정적 면에서의 지방정부역량이 낮고 중앙정부개입이 강한 특징을 보여 어느 유형과도 일치하지 않는다.

또 재정적 면에서는 다른 유형들은 지방정부의 역량이 낮으면 중앙정부의 개입이 높아지고 지방정부의 역량이 높으면 반대경향을 보이는데 한국은 지방정부역량이 중간정도 수준인데 중앙정부개입도 높아 역시 어느 유형과도 일치하지 않는다. 특히 한국은 공공부문지출 중 지방정부지출이 북유럽형에 근접할 정도로 상당히 높은 데도 불구하고 중앙정부 보조금의 비중도 매우 높다. 또 다른 유형에서는 지방정부지출비중이 낮으면 지방세입비중도 낮고 그 반대이면 지방세입비중이 높아 양자간 격차가 그리 크지 않은데, 한국은 지방정부지출비중이 높은데도 그에 비하면 지방세입비중은 중간정도 수준이어서 양자간 격차가 크다. 다시 말해서 지방정부에 많은 역할을 맡기면서 동시에 그에 필요한 자원도 자체적으로 확보할 수 있게 하고 그 대신 중앙정부가 행정적으로 많이 개입하는 것이 북유럽형이고 지방정부에 많은 역할을 맡기지 않고 그렇기 때문에 지방정부 스스로 자원을 확보할 여력도 많이 부여하지 않는 대신 중앙정부가 그 공백을 보조금으로 보완하고 이처럼 보조금을 많이 제공하기 때문에 그에 맞는 국가개입이 이루어지는 것이 나폴레옹형 및 중부유럽형과 영미형이라면, 한국은 지방정부에 많은 역할을 맡기지만 그에 필요한 자원을 자체적으로 확보할 수 있게 해주지는 않으면서 중앙정부가 보조금을 주어 그 역할을 하게 하고 그에 따라 행정적 개입을 많이 하는 셈인 것이다. 이런 특징은 대단히 가부장적인 성격의 것이라 할 수 있다. 만일 이 판단이 맞다면 한국의 혼합형적 지방자치유형은 내용적으로는 가부장형이라 할 수 있을 것이다. 한국의 지방자치가 가부장형으로서 갖는 성격은 기실 복지분권에도 반영되어 있으며 이는 서론에서 언급한 많은 연구들이 이미 이런 저런 형태로 지적한 바이기도 하다.

4. 논의 및 결론

복지분권의 제도적 정비가 지방자치의 모든 제도적 특성을 변화시킬 수는 없을 것이다. 그것은 복지분권의 정비가 설사 성공적으로 이루어진다 하더라도 그것은 지방자치의 일부이기 때문이다. 그리고 복지분권은 지방자치의 제도적 타협구조 내에서 그런 타협구조의 변화와 함께 제도적으로 정비될 수밖에 없다. 앞의 본문에서의 논의를 통해 우리는 지방자치의 제도적 특성이 몇 가지의 국가간 유형으로 구분될 수 있고 이러한 지방자치유형이 복지국가유형과 상당정도로 일치하면서 연결된다는 점을 보았다. 그리고 각 지방자치유형이 갖는 제도적 특성은 지방자치의 일부인 복지분권에도 깊

게 반영되어 있으며 따라서 복지분권은 복지국가유형과도 연결된다고 볼 수 있다. 그러면 한국사회가 가져야 할 지방자치유형의 제도적 특성은 어떤 모습을 지향해야 할 것인가?

앞에서 언급한 바와 같이 복지분권과 관련해서는 흔히 그것이 초래할 지역간 불평등을 우려하는 시각이 지배적이다(박병현, 2006; 구인회 외, 2009; 박병현 외, 2015; 최영 2015). 이런 지역 간 격차의 확대를 우려하는 시각은 충분히 이해할 수 있다. 하지만 우리가 예컨대 사회서비스(지방정부는 특히 사회서비스에서 많은 역할을 한다)에서 평등을 실현한다고 할 때 그 경우 평등의 의미가 무엇인지를 좀 더 구체적으로 생각해볼 필요도 있다. 사회서비스에서의 평등의 실현은 사회서비스를 이용할 권리와 기회가 거주지역에 관계없이 모든 주민에게 동등하게 보장되는 것을 의미할 수도 있고 사회서비스를 필요로 하는 주민이 가진 개별적인 욕구가 그에 맞게 충족되는 것을 의미할 수도 있다. 전자의 경우라면 보편적인 적용을 통해 상당정도로 평등을 보장할 수 있겠지만 후자의 경우라면 평등의 보장은 단순한 보편적 적용을 넘어서 해당 주민이 처한 환경적 특성을 고려한 차별적인 서비스의 제공을 통해 가능할 것이다. 이러한 차별적인 서비스의 제공을 위해서는 지방정부의 적극적인 역할이 필요하며 따라서 복지분권이 요청되는 것이다. 실제로 북유럽국가들과 관련하여 이들 나라의 복지국가의 특징은 사회서비스에 있다는 견해는 비교적 널리 알려진 바이기도 하지만(Kautto et al., 1999) 강력한 지방정부를 특징으로 들고 나아가 이러한 강력한 지방정부가 중앙정부의 평등주의적 정책을 실현하는 데 토대가 되었다는 평가도 있다(Haveri, 2015; Sellers & Lidström, 2007). 더욱이 지방자치유형으로 나폴레옹형에 속하는 것으로 분류된 스페인의 경우 보건의료와 교육, 노인장기요양 등에서의 복지분권이 지역간 불평등을 증가시켰다고 볼 수 없으며 경우에 따라서는 감소시켰다고 볼 수 있다는 연구도 있다는 점에서(Costa-Font, 2010) 복지분권과 지역불평등을 곧바로 등치시키는 기존의 시각은 재고할 여지가 있다고 하겠다.

이런 점을 전제할 때 그리고 본문의 고찰결과를 볼 때, 복지분권의 제도적 정비가 장기적으로 지향할 수 있는 방향은 분권과 평등주의의 실현이 가장 잘 조화를 이루고 있는 체제, 즉 지방자치유형으로는 북유럽형, 복지국가유형으로는 사회민주주의 유형이 되어야 하지 않을까 생각한다. 물론 지방자치는 해당국가의 역사적 유산과 정치사회적 특성과 연관되어 형성되는 것이어서 이런 배경을 무시하고서 특정 유형을 이식하려는 시도는 불합리하고 비현실적인 것이 될 것이다. 하지만 특정 유형을 장기적인 목표로서 그리고 일종의 이념형으로서 상정하는 것 자체가 잘못된 일은 아닐 것이다. 따라서 그렇게 본다면 한국의 복지분권의 정비방안이 지향해야 할 장기적인 방향은 중앙정부의 개입을 중간수준 정도까지 감소시킴과 동시에 지방정부의 역량은 높이는 방향으로 설정할 수 있을 것이다. 그리고 이런 장기적인 목표 아래에서 단기적으로는 점진적인 개선방안을 실천해나가야 할 것

이며 이는 필연적이고도 불가피한 선택일 수밖에 없다. 단기적으로 추구할 방안을 든다면 아마도 한국의 지방자치유형이 갖는 가부정적인 성격을 감소시켜 나가는 것이 되어야 하지 않을까 한다. 이를 위해서는 특히 지방정부의 재정역량을 강화시켜야 하며 또 이는 지방정부가 자체적으로 확보할 수 있는 재원의 비중을 높이는 방안의 우선적인 추진을 통해 시도되는 것이 바람직할 것으로 생각한다. 그리고 이러한 단기적 방안의 추진이 축적된다면 단순히 특정 유형을 지향한다기보다 그 유형이 현재 지방분권이 본질적으로 가진 모순을 제도적으로 타협시켜 얻고 있는 결과, 즉 지방자치를 강력하게 추진하면서도 지역간 불평등의 확대없이 오히려 전국적인 평등의 실현을 이루고 있다는 결과를 실현하는 데 중점을 두어야 할 것이다.

그리고 서론에서 언급한 바와 같이 이 글은 지방자치의 제도적 특성에 초점을 맞추어 복지분권에 관한 논의를 전개하였는데 사실 복지분권이 궁극적으로 지향하는 바는 지역주민들의 복지증진이라는 점에서 지역주민 혹은 지역의 민간복지제공자들의 자율성에도 주목하여 복지분권을 보다 종합적으로 접근하는 시도가 계속 이루어져야 할 것이다.

■ 참고문헌 □

- 강명구(2014). '성공의 위기'로부터 벗어나기 위한 지방자치와 '좀 더 많은 민주주의'. 이승중 (편). 지방자치의 쟁점. 서울: 박영사.
- 강명세(2014). 민주주의, 복지국가, 그리고 재분배. 서울: 도서출판 선인.
- 강장석(2013). 안정적인 복지재원 조달을 위한 지방재정조정제도 개선방안. 국회예산정책처.
- 강형기(2016). 지방자치의 의미와 가치. 지방자치발전위원회(편). 한국 지방자치: 발전과제와 미래. 서울: 박영사, 15-31.
- 김형용(2015). 사회서비스 분권화를 어떻게 볼 것인가? 분권화의 조건과 과제. 2015 사회정책연합 공동 학술대회 발표논문.
- 강혜규(2015). 중앙과 지방정부 사회복지사업의 구조와 내용: 재정과 운영여건 변화를 중심으로. 2015 사회정책연합 공동학술대회 발표논문.
- 구인회, 양난주, 이원진(2009). 사회복지 지방분권 개선방안 연구. 사회복지연구. 40(3). 99-124.
- 김만흠(1994). 지방자치 논리의 역사적 배경과 한국의 지방정치. 동향과 전망. 24. 7-31.
- 김병준(2009). 지방자치론(수정판). 파주: 법문사.
- 김석태(2016). 지방분권 사상과 한국의 지방자치. 지방정부연구. 19(4). 1-24.
- 김성주(2013). 사회복지분야 국고보조금의 개선방안. 한국지방행정연구원.
- 김승연(2014). 지방복지재정 위기, 분석과 해법. 새정치민주연합 보건복지위원회 소속 국회의원·한국사회복지시설단체협의회 주최 토론회 자료집.
- 김진석(2016). 중앙정부와 지방자치단체의 교육 및 보육 역할분담. 참여연대 보육대란 긴급진단, 누리과정 누구의 책임인가? 긴급좌담회 자료집.
- 김필두(2016). 민선 지방자치 20년의 변화 분석과 향후 개선방안. 한국지방자치학회(편). 한국 지방자치의 발전과 쟁점. 서울: 대영문화사
- 남찬섭(2016a). 유사-중복 사회보장사업 정비방안의 추진결과와 중앙-지방 간 역할분담에의 함의. 사회복지정책과 실천. 2(1). 47-84.
- _____ (2016b). 유사-중복 복지사업정비 담론의 변천과 사회보장전략에의 함의. 비판사회정책. 50. 126-164.
- 박병현(2006). 사회복지의 지방분권화에 대한 비판적 고찰. 한국사회복지행정학. 8(2). 1-31.
- 박병현, 박상미, 최현미, 고재수 (2015). 노무현 정부의 사회복지 재정분권: 옳은 정책이었는가 아니면 잘못된 정책이었는가? 사회복지정책. 42(3). 347-376.
- 보건복지부(2014). 2015년도 사회보장제도 신설·변경 협의 운용지침. 보건복지부.
- 손희준, 강인재, 장노순, 최근열(2011). 지방재정론(개정 4판). 서울: 대영문화사.
- 유재원(2014). 한국 지역사회를 누가 지배하나? 이승중(편). 지방자치의 쟁점. 서울: 박영사.

- 이재완(1998). 지방자치와 사회복지: 지방화, 분권화. 한국사회과학연구소 사회복지연구실(편). 한국 사회복지의 현황과 쟁점. 서울: 인간과 복지.
- _____ (2015). 중앙정부의 지방자치단체 유사중복 사회보장사업 정비, 이대로 좋은가? 중앙정부의 지방자치단체 유사중복 사회보장사업 정비관련 긴급토론회 자료집.
- 이재원(2013). 사회복지보조금의 적정보조율 설정방안. *Local Finance Magazine*, 10, 44-62.
- 이찬진(2016). 누리과정예산 지방교육자치단체 전가의 법적 문제점. 참여연대 보육대란 긴급진단, 누리과정 누구의 책임인가? 긴급좌담회 자료집.
- 이찬진, 남찬섭 (2015). 정부의 사회보장사업 정비방안 비판: 지방자치에 위배되는 반복지적이고 비민주적인 정비방안. 지방자치단체 사회보장사업 정비방안 규탄 국민공청회 자료집.
- 임두택(2016). 지방자치단체 기관구성 형태 다양화. 지방자치발전위원회(편). 한국지방자치: 발전과제와 미래. 서울: 박영사.
- 임성일(2015). 사회복지재정의 중앙-지방간 재정관계 재정립. 2015 사회정책연합 공동학술대회 발표논문.
- 정재욱, 안성수 (2013). 한국지방자치의 이해(제4판). 고양: 피앤씨미디어.
- 조성호(2015). 중앙-지방간 복지재원 분담제도의 개편방안. *지역정책연구*, 26(1), 81-104.
- 조정찬, 강현철 (2011). 지방자치단체에 대한 복지사무배분 및 복지재정배분에 관한 법적 과제. 한국법제연구원.
- 최봉기, 박종선, 성영태(2015). 지방자치의 이해와 전략. 파주: 법문사.
- 최 영(2015). 재정분권과 사회복지(서비스)의 지역간 불평등. 2015 사회정책연합 공동학술대회 발표논문.
- 최철호(2016). 자치재정권 확보방안의 법적 고찰: 조세법률주의와 지방세조례주의를 중심으로. 한국지방자치학회(편). 한국 지방자치의 발전과 쟁점. 서울: 도서출판 대영문화사.
- 한재명, 김성수(2015). 복지재정 확대에 따른 지방재정현안과 개선과제. 국회예산정책처.
- Bennet, J. (1993). European local government systems. In J. Bennet(ed.), *Local Government in the New Europe*. London: Belhaven Press.
- Chandler, A. (2010). A rationale for local government. *Local Government Studies*, 36(1), 5-20.
- Costa-Font, J. (2010). Does devolution lead to regional inequalities in welfare activity? *Environment and Planning C: Government and Policy*, 28, 435-449.
- Esping-Andersen, G. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Polity Press.
- Ferrera, M. (2005). *The Boundaries of Welfare: European Integration and the New Spatial Politics of Social Protection*. Oxford: Oxford University Press.
- Fleurke, F. & Willemse, R. (2004). Approaches to decentralization and local autonomy: A critical appraisal. *Administrative Theory & Praxis*, 26(4), 523-544.
- Goldsmith, M. (1992). Local government. *Urban Studies*, 29(3/4), 393-410.

- Hansen, T. & Klausen, E. (2002). Between the welfare state and local government autonomy. *Local Government Studies*, 28(4), 47-66.
- Haveri, A. (2015). Nordic local government: A success story, but will it last? *International Journal of Public Sector Management*, 28(2), 136-149.
- Hesse, J. & Shrpe, J. (1990). Local government in international perspective: Some comparative observations. In J. Hesse (ed). *Local Government and Urban Affairs in International Perspective*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 603-621.
- Kautto, M., Heikkila, M., Hvinden, B., Marklund, S. & Ploug, N. (eds). (1999). *Nordic Social Policy: Changing Welfare States*. London: Routledge.
- Kjellberg, F. (1995). The changing values of local government. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 540, 40-50.
- Lee, K. (1999). Globalization and the emerging welfare state: The experience of South Korea. *International Journal of Social Welfare*, 8, 23-37.
- Lidström, A. (1999). "The comparative study of local government systems: A research agenda." *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 1, 97-115.
- OECD(2016a). Government at a Glance—2011 edition: Employment in general government and public corporations. (<http://stats.oecd.org/index.aspx?r=898969#> (2016.09.30. 접속).
- _____(2016b). Subnational Government Structure and Finance: 3. SNG expenditures. (<http://stats.oecd.org/index.aspx?r=898969#> (2016.09.30. 접속).
- _____(2016c). Government at a Glance - 2011 edition: Public finance and economics, (<http://stats.oecd.org/index.aspx?r=898969#> (2016.09.30. 접속).
- _____(2016d). OECD Tax Statistics, http://stats.oecd.org/BrandedView.aspx?oecd_bv_id=tax-data-en&doi=data-00229-en# (2016.09.30. 접속)
- _____(2016e). Subnational Government Structure and Finance: 8. SNG revenue by type. (<http://stats.oecd.org/index.aspx?r=898969#> (2016.09.30. 접속)
- Office for National Statistics (UK) (2016). Public sector employment, (<http://www.ons.gov.uk/employmentandlabourmarket/peopleinwork/publicsectorpersonnel/bulletins/publicsectoremployment/2015-06-17#toc> (2016.09.30. 접속)
- Peters, G. (2008). The Napoleonic tradition. *International Journal of Public Sector Management*, 21(2), 118-132.
- Sellers, M. (2006). Comparing local governance in developed democracies. Online working paper (<http://www.usc.edu/dept/polsci/sellrs/Data/Assets/Comparing%20Local%20Governance%20Systems%20in%20Developed%20Democracies.pdf>)
- Sellers, M. & Lidström, A. (2007). Decentralization, local government, and the welfare state. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 20(4).

609-632.

Sharpe, J. (1970). Theories and values of local government, *Political Studies*, 18(2), 153-174.

UN (2006). *Republic of Austria Public Administration: Country Profile*, UN.

◀ Abstract ▶

Relationship between the Typologies of Local Government System and the Welfare State and Its Implications on Welfare Decentralization

Nam, Chan Seob*

Korean society has in recent years witnessed ever increasing conflicts between the central and local governments regards to the social welfare functions. This has shown that it has been urgently necessary to redesign the institutional frameworks to allocate the welfare-related tasks between the central and local governments. A great many studies have submitted various suggestions, some theoretically focused and other practically focused, to enhance welfare decentralization institutions. This paper purported to provide an guideline to inform the direction for which various efforts to redesign the welfare decentralization institutions. For this purpose the paper tried to delineate the typologies of local government systems among 22 OECD countries including Korea and to compare these local government system types with the welfare state types. From this comparison this paper concluded that the Korean local government system can be classified into hybrid type and has some paternalistic characteristics in that control and intervention by the central government is higher than other countries under analysis. On this basis, the paper suggested that while there needs to reinforce the capacities of local governments, the supervision and control by the central government should be reduced.

Key Words: welfare decentralization, local self-government, typology of local government system, typology of welfare state

◆ 2016.10.26. 접수 / 2016.12.01. 1차수정 / 2016.12.05. 게재확정

* Prof., Dong-A University(csnam@dau.ac.kr).

【 부 록 】

[부표 1] 지방정부역량 지표의 국가별 현황

	헌법 규정	지방 영향력	지방고용 비중	정치행정 역량평균	지방정부 지출비중	지방세입 비중	재정역량평 균	지방정부 역량평균	복·지국가 유형
	C1	C2	C3	C4	C5	C6	C7	C8	
덴마크	2.00	2.00	72	1.99	44	31	1.93	1.96	SD
핀란드	2.00	2.00	69	1.96	34	22	1.59	1.81	SD
노르웨이	0.00	1.33	74	1.11	32	20	1.58	1.30	SD
스웨덴	2.00	2.00	73	1.99	31	33	1.99	1.99	SD
오스트리아	2.00	2.00	23	1.49	17	11	0.53	1.10	CD
벨기에	1.00	0.00	24	0.49	11	5	0.37	0.44	CD
프랑스	1.00	0.67	24	0.72	15	7	0.42	0.60	CD
독일	2.00	1.33	29	1.33	17	7	0.52	1.00	CD
이탈리아	0.00	0.67	22	0.37	10	4	0.30	0.34	CD
네덜란드	2.00	2.00	29	1.55	24	3	0.37	1.07	CD
스위스	1.00	1.33	25	0.96	21	15	0.70	0.85	CD
그리스	2.00	0.67	8	0.89	17	1	0.00	0.53	SE
포르투갈	2.00	2.00	17	1.42	8	6	0.27	0.96	SE
스페인	2.00	0.67	17	0.99	12	7	0.31	0.72	SE
캐나다	0.00	0.67	22	0.37	16	10	0.49	0.42	LI
아일랜드	0.00	1.33	10	0.47	24	2	0.07	0.31	LI
영국	0.00	1.33	45	0.82	22	4	0.65	0.75	LI
미국	0.00	0.67	59	0.74	21	13	1.14	0.90	LI
호주	0.00	1.33	8	0.45	5	3	0.07	0.30	WE
뉴질랜드	0.00	1.33	14	0.50	10	5	0.21	0.39	WE
일본	2.00	0.67	60	1.42	54	24	1.52	1.46	JA

C1: 0=명시적 혹은 암묵적 규정 없음; 1=지방의 이해관계를 주장할 암묵적 수단을 규정; 2=지방의 권위를 보장하는 명시적 규정 존재.

C2: 0=유명무실한 영향력; 0.67=영향력 있으나 제한적; 1.33=영향력이 강하지만 공식적 제도화되지는 않음; 2=제도화된 영향력(헌법, 법률 등에 보장).

C4, C7, C8: 0=최저역량, 2=최고역량.

자료: Sellers·Lidström (2007).

[부표 2] 중앙정부감독 지표의 국가별 현황

	중앙 감독관	지방인력 중앙임명	정부형태 통제	인사규정 적용	정치행정 감독평균	보조금 비중	조세 통제	지방채무 통제	재정감독 평균	중앙정부 감독평균	복지국가 유형
	S1	S2	S3	S4	S5	S6	S7	S8	S9	S10	
덴마크	1.00	0.00	2.00	1.60	1.15	44	1.14	0.00	0.75	0.98	SD
핀란드	2.00	0.00	2.00	1.60	1.40	33	0.95	0.00	0.60	1.06	SD
노르웨이	2.00	0.00	2.00	0.40	1.10	39	1.94	2.00	1.64	1.33	SD
스웨덴	2.00	0.00	2.00	1.20	1.30	19	1.20	0.00	0.56	0.98	SD
오스트리아	2.00	0.00	2.00	2.00	1.50	12	1.85	2.00	1.38	1.45	CD
벨기에	1.00	2.00	2.00	2.00	1.75	54	0.73	2.00	1.37	1.59	CD
프랑스	2.00	0.00	2.00	2.00	1.50	32	1.20	1.00	1.01	1.29	CD
독일	1.62	0.00	2.00	2.00	1.41	33	1.36	1.00	1.06	1.26	CD
이탈리아	2.00	0.00	2.00	0.40	1.10	57	0.80	0.00	0.75	0.93	CD
네덜란드	1.00	2.00	2.00	1.60	1.65	70	0.80	0.00	0.86	1.26	CD
스위스	1.50	0.00	1.00	0.00	0.63	17	0.83	0.00	0.42	0.52	CD
그리스	2.00	0.00	2.00	2.00	1.50	0	2.00	2.00	1.33	1.42	SE
포르투갈	2.00	0.00	2.00	1.60	1.40	48	1.44	0.00	0.89	1.15	SE
스페인	2.00	0.00	2.00	1.60	1.40	36	1.64	2.00	1.52	1.46	SE
캐나다	0.00	0.00	1.00	0.00	0.25	43	0.12	1.40	0.87	0.56	LI
아일랜드	0.00	0.00	2.00	0.40	0.60	78	0.80	2.00	1.60	1.10	LI
영국	0.00	0.00	2.00	1.60	0.90	72	0.80	2.00	1.55	1.23	LI
미국	0.00	0.00	0.52	0.00	0.13	38	0.82	0.02	0.67	0.38	LI
호주	0.00	0.00	1.00	0.40	0.35	16	0.34	2.00	0.92	0.64	WE
뉴질랜드	0.00	0.00	2.00	0.00	0.50	9	0.43	1.00	0.56	0.53	WE
일본	1.00	0.00	2.00	0.80	0.95	33	1.67	2.00	1.50	1.23	JA

S1: 0=지방을 감독하기 위한 중앙 감독관 없음; 1=지방에서 선출되고 제한적 권한을 가진 지방행정관 있음; 2=중앙 감독관 있음.

S2: 0=지방정부가 임명함; 2=중앙정부가 임명함.

S3: 0=지방이 정부형태를 자유롭게 선택가능; 1=어느 정도 자율성이 있으나 일정한 한계 내에 있음; 2=중앙정부가 결정.

S4: 0=중앙과 지방의 인사관리가 완전히 별도; 0.4=인사관리 5개 항목 중 1개 적용 또는 별도로 인사관리하지만 일정한 제한을 둠; 0.8=인사관리 5개 항목 중 2개 적용; 1.2=인사관리 5개 항목 중 3개 적용; 1.6=인사관리 5개 항목 중 4개 적용; 2=인사관리 5개 항목모두에 대해 중앙의 기준 적용(5개 항목: 직무, 근속, 근태, 보상, 채용).

S7: 0=지방정부의 자율성 보장(세율 등 결정); 0.4=과표와 과세 자율결정, 형식적 제약조건(예: 투표 실시 등을 조건으로 둠); 0.8=과표/과세 재량권 없음. 세율에 대해서는 비공식적 제약 있음; 1.2=과표 재량권 없음. 세율은 중앙정부가 범위를 정함; 1.6=중앙이 표준화된 세율 설정. 과표 재량권 없음; 2=과표와 세율 모두 중앙이 결정.

S8: 0=지방차원의 민주적 절차만 통과하면 자율 결정; 1=상당정도의 자율; 2=중앙정부의 승인 필요.

S5, S9, S10: 0=최저감독, 2=최고감독.

자료: Sellers·Lidström (2007).

[부표 3] 지방정부역량 지표의 국가별 현황 (일부 변수 최신 수치로 갱신)

	헌법 규정	지방 영향력	지방정부 고용비중		정치행정 역량평균	지방정부 지출비중		지방세입 비중		재정역량 평균	지방정부 역량평균	복지 국가 유형
	A	B	C	C1	D	E	E1	F	F1	G	H	
덴마크	2.00	2.00	76.20	1.68	1.89	64.3	2.00	26.1	1.42	1.71	1.82	SD
핀란드	2.00	2.00	76.00	1.67	1.89	41.1	1.28	23.4	1.27	1.27	1.64	SD
노르웨이	0.00	1.33	64.80	1.43	0.92	33.8	1.05	13.1	0.71	0.88	0.90	SD
스웨덴	2.00	2.00	82.10	1.81	1.94	49.1	1.53	36.9	2.00	1.76	1.87	SD
오스트리아	2.00	2.00	24.12	0.53	1.51	13.1	0.41	3.2	0.17	0.29	1.02	CO
벨기에	1.00	0.00	79.20	1.74	0.91	13.3	0.41	4.7	0.26	0.33	0.68	CO
프랑스	1.00	0.67	32.29	0.71	0.79	20.5	0.64	12.8	0.69	0.67	0.74	CO
독일	2.00	1.33	79.80	1.76	1.70	15.7	0.49	8.2	0.45	0.47	1.20	CO
이탈리아	0.00	0.67	42.20	0.93	0.53	28.7	0.89	16.2	0.88	0.88	0.67	CO
네덜란드	2.00	2.00	74.60	1.64	1.88	30.1	0.94	3.7	0.20	0.57	1.36	CO
스위스	1.00	1.33	90.90	2.00	1.44	19.1	0.59	15.2	0.82	0.71	1.15	CO
그리스	2.00	0.67	19.50	0.43	1.03	6.7	0.21	5.6	0.30	0.26	0.72	CO
포르투갈	2.00	2.00	21.40	0.47	1.49	11.8	0.37	7.0	0.38	0.37	1.04	CO
스페인	2.00	0.67	79.70	1.75	1.47	13.7	0.43	9.7	0.53	0.48	1.08	CO
캐나다	0.00	0.67	86.70	1.91	0.86	19.4	0.60	9.3	0.51	0.55	0.74	LI
아일랜드	0.00	1.33	11.60	0.26	0.53	9.4	0.29	3.1	0.17	0.23	0.41	LI
영국	0.00	1.33	51.51	1.13	0.82	25.2	0.78	4.9	0.27	0.53	0.70	LI
미국	0.00	0.67	87.70	1.93	0.87	21	0.65	14.5	0.79	0.72	0.81	LI
호주	0.00	1.33	86.50	1.90	1.08	4.8	0.15	3.4	0.18	0.17	0.71	LI
뉴질랜드	0.00	1.33	10.80	0.24	0.52	11.3	0.35	6.5	0.35	0.35	0.45	LI
일본	2.00	0.67	85.30	1.88	1.52	40.0	1.24	24.2	1.31	1.28	1.42	
한국	1.00	0.00	18.10	0.40	0.47	42.8	1.33	15.5	0.84	1.09	0.71	

1. 지방정부 고용비중은 2008년 기준. 단, 프랑스는 2011년, 오스트리아는 1996-2000년 기준. 오스트리아의 수치는 UN (2006), p.5에서 필자 계산. 영국 수치는 Office for National Statistics (2016) 참조함.
 2. 지방정부 지출은 2014년 기준. 단, 호주, 오스트리아, 벨기에, 캐나다, 독일, 스페인, 스위스의 7개국은 2009년 수치이며 기초지방정부만의 지출임(광역지방정부 제외). 이들 7개국의 자료는, OECD (2016c). 미국 수치는 셀러스와 리드스트림 (Sellers and Lidström, 2007)의 수치를 그대로 인용.
 3. 지방세입 비중은 2013년 기준. 단, 네덜란드와 호주는 2012년 수치.
 4. 한국의 질적 변수 점수부여 방법: 헌법규정(1점 부여) - 헌법에 규정이 있으나(헌법 제117조, 제118조) 지방자치권을 법령의 범위 내로 제한하여 의회 외에 행정부의 재량에 의한 제약이 가능(김병준, 2009; 정재욱·안성수, 2013); 지방정부 영향력(0점 부여) - 지방에 관한 정책결정은 거의 중앙에 의해 이루어지며 지방정부가 참여할 통로가 사실상 없음. 지방자치단체협의회 등이 있으나 거의 유명무실함(김병준, 2009).
 5. 질적 변수의 점수부여방법은 [부표 1]의 표의 주 참조. C1, E1, F1은 2를 최대값으로 하여 각기 C, E, F를 표준화한 점수임.
- 자료: 지방정부고용비중 OECD(2016a), Office for National Statistics(2016); 지방정부지출 OECD(2016b), OECD (2016c); 지방세입 비중 OECD(2016d); 질적 변수 Sellers·Lidström(2007); 한국은 김병준(2009), 정재욱·안성수 (2013).

[부표 4] 중앙정부감독 지표의 국가별 현황 (일부 변수 최신 수치로 갱신)

	중앙 감독관	지방인력 중앙임명	정부 형태 통제	인사 규정 적용	정치 행정 감독	보조금 비중		조세 통제	지방 채무 통제	재정 감독 평균	중앙정부 감독평균	복지 국가 유형
	I	J	K	L	M	N	N1	O	P	Q	R	
덴마크	1.00	0.00	2.00	1.60	1.15	60.3	1.70	1.14	0.00	0.95	1.06	SD
핀란드	2.00	0.00	2.00	1.60	1.40	29.9	0.84	0.95	0.00	0.60	1.06	SD
노르웨이	2.00	0.00	2.00	0.40	1.10	46.1	1.30	1.94	2.00	1.75	1.38	SD
스웨덴	2.00	0.00	2.00	1.20	1.30	31.7	0.89	1.20	0.00	0.70	1.04	SD
오스트리아	2.00	0.00	2.00	2.00	1.50	65.0	1.83	1.85	2.00	1.89	1.67	CO
벨기에	1.00	2.00	2.00	2.00	1.75	50.6	1.43	0.73	2.00	1.39	1.59	CO
프랑스	2.00	0.00	2.00	2.00	1.50	34.3	0.97	1.20	1.00	1.06	1.31	CO
독일	1.62	0.00	2.00	2.00	1.41	40.4	1.14	1.36	1.00	1.17	1.30	CO
이탈리아	2.00	0.00	2.00	0.40	1.10	42.4	1.20	0.80	0.00	0.67	0.91	CO
네덜란드	1.00	2.00	2.00	1.60	1.65	70.9	2.00	0.80	0.00	0.93	1.34	CO
스위스	1.50	0.00	1.00	0.00	0.63	13.4	0.38	0.83	0.00	0.40	0.53	CO
그리스	2.00	0.00	2.00	2.00	1.50	66.8	1.88	2.00	2.00	1.96	1.70	CO
포르투갈	2.00	0.00	2.00	1.60	1.40	36.8	1.04	1.44	0.00	0.83	1.15	CO
스페인	2.00	0.00	2.00	1.60	1.40	37.0	1.04	1.64	2.00	1.56	1.47	CO
캐나다	0.00	0.00	1.00	0.00	0.25	48.2	1.36	0.12	1.40	0.96	0.55	LI
아일랜드	0.00	0.00	2.00	0.40	0.60	50.0	1.41	0.80	2.00	1.40	0.94	LI
영국	0.00	0.00	2.00	1.60	0.90	68.8	1.94	0.80	2.00	1.58	1.19	LI
미국	0.00	0.00	0.52	0.00	0.13	23.1	0.65	0.82	0.02	0.50	0.29	LI
호주	0.00	0.00	1.00	0.40	0.35	44.4	1.25	0.34	2.00	1.20	0.71	LI
뉴질랜드	0.00	0.00	2.00	0.00	0.50	23.8	0.67	0.43	1.00	0.70	0.59	LI
일본	1.00	0.00	2.00	0.80	0.95	44.9	1.27	1.67	2.00	1.65	1.25	
한국	1.00	1.00	2.00	1.60	1.40	60.3	1.70	2.00	2.00	1.90	1.61	

1. 보조금 비중은 2014년 기준. 연방제 국가 중 호주는 광역 및 기초지방정부를 합한 수치이며, 오스트리아, 벨기에, 캐나다, 독일, 스페인, 스위스는 기초지방정부만의 수치임.

2. 한국의 질적 변수 점수부여 방법: 중앙감독관(1점 부여), 중앙임명(1점 부여), 인사관리규정(1.6점 부여) - 이들 변수들에 대해서는 하나씩 구체적으로 고려하기보다는 한국의 경우 지방사무에 대한 감독과 인사관리 등에서 중앙정부의 개입이 강하다는 사실을 포괄적으로 고려함(김병준, 2009; 정재욱·안성수, 2013; 최봉기 외, 2015); 지방정부형태(2점 부여) - 지방정부형태나 지방정부계층구조 등이 확일적이고 지방의 발언권은 인정되지 않음(김병준, 2009; 임두택, 2016; 최봉기 외, 2015); 조세통제(2점 부여)-과표와 세율 결정권이 없음(김병준, 2009; 최철호, 2016); 채무통제(2점 부여) - 지방채 발행 등이 법령에 정해진 한계 내에서 가능(김병준, 2009; 손희준 외, 2011).

3. 질적 변수의 점수부여방법은 [부표 2]의 표의 주 참조. N1은 2를 최대값으로 하여 N을 표준화한 점수임.

자료: 보조금 비중 OECD (2016e); 질적 변수 Sellers and Lidström (2007); 한국은 김병준 (2009), 손희준 외 (2011), 임두택 (2016), 정재욱·안성수 (2013), 최봉기 외 (2015), 최철호 (2016).