

지방분권과 부패

Decentralization and Corruption

김 세 환(Kim, Se Hwan)*

ABSTRACT

The purpose of this paper is an attempt to study whether the corruption is related to the degree of the Centralization or Decentralization of the three nation, i.e. Italy, Spain, France which are the same constitutional structure and historical experiences as ours.

It is not the truth in the outcome of this discussion that the more strengthening Decentralization is, the more decreasing the corruption is. It is the same thing that the more strengthening Centralization is, the more decreasing the corruption is.

Although three nations are Decentralization nations, Italy and Spain experienced sovereign default in 2008-2009 and are suffering severe local corruption according to the EU Anti-Corruption Report, Corruption perception Index of Transparency International and State Competitiveness Index of World Economic Forum.

This means that corruption of a nation depends not upon the degree of the Centralization or Decentralization but upon the interaction of the circumstantial factors, for example national character, political maturity, political · economic · historical and cultural diversity, the degree of the national education and so forth.

Therefore, above all, it is the most important thing that create a political · cultural climate to attract voluntary participation from resident which is prerequisite condition for succession of decentralization gradually for a long-term perspective.

Key words: Centralization, Decentralization, Local Government, EU Anti-Corruption Report, Corruption Perception Index, State Competitiveness Index

* 영남대학교 천마인재학부 교책객원교수, 법학박사

I. 서

지방분권이라 함은 중앙에서의 권한이 지방으로 이양되며 자원이 분산되는 것을 의미한다. 이에 반해 중앙집권이라 함은 이와는 반대의 개념으로서 중앙으로 권한 및 자원이 집중되는 것을 의미하는 것이라고 할 것이다.

우리 헌법 제117조 제1항은 ‘지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고, ‘재산을 관리하며’, ‘법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다’라고 하여 지방자치단체의 자치사무 및 자치사무를 처리하기 위한 필수전제조건인 자치재정권과 자치입법권을 보장하고 있는데, 이는 자치사무의 완수를 위한 자치기능을 보장한다는 의미로 해석된다.¹⁾ 또한 동 조 제2항에서는 ‘지방자치단체의 종류는 법률로 정한다’고 하여 지방자치단체의 종류를 법률에 위임하는 태도를 취하고 있다. 그리고 헌법 제118조 제1항에서 지방자치단체에 의회를 둘 것을, 제2항에서는 지방의회의 조직·권한·의원선거와 지방자치단체의 장의 선임방법 기타 지방자치단체의 조직과 운영에 관한 사항을 법률로 정하도록 규정하고 있다.

그러나 우리 헌법에서 규정하고 있는 지방자치에 관한 규정은 연방국가인 미국, 영국, 독일 뿐만 아니라 우리와 같은 단일국가인 스페인 및 프랑스와 비교하여 보아도 그 수적인 면에서 매우 미흡한 것이 사실이다. 또한 그 내용적인 측면에서 보더라도 우리의 경우에는 위임형 지방분권국가로서 중앙에서 지방으로의 권한 이양이 연방형 및 자치형에 비해서 매우 미흡한 실정이다.²⁾

그런데 우리 학계에서는 일각에서는 지방자치를 강화하는 것이 세계적 추세로서 중앙의 권한을 배분함으로써 중앙으로만 권한이 집중되어 중앙이 너무 비대해져 발생하는 폐단을 방지할 수 있다고 주장하는가 하면, 다른 일각에서는 지방자치를 강화하면 할수록 지방의 부패가 더욱 심해지는 우리의 지방자치사에 근거해서 지방자치 강화에 대해서 회의적인 시각을 가지고 있기도 하다.³⁾

1) 헌법재판소도 지방세법 제9조 위헌소원(1998. 4. 30. 96헌바62) 사건에서 “지방자치에 대한 헌법적 보장은 한마디로 국민주권의 기본원리에서 출발하여 주권의 지역적 주체로서의 주민에 의한 자기통치의 실현으로 요약할 수 있고, 이러한 지방자치의 본질적 내용인 핵심영역은 어떠한 경우라도 입법 기타 중앙정부의 침해로부터 보호되어야 한다는 것을 의미한다”고 하였다.

2) 이러한 구분은 권력분립측면에서 중앙과 지방의 권한 이양 및 그 행사 정도에 따라 중앙집권국가, 연방형 지방분권국가, 자치형 지방분권국가 그리고 위임형 지방분권국가로 나눌 수 있을 것이다(박인수, 지방분권국가의 특징과 내용, 2017년 한국비교공법학회 제87회 학술대회(지방분권과 주민참여) 자료집 11면-15면 참조).

3) 국민권익위원회, 민선 6기 지방자치단체의 성공적 운영을 위한 지방부패 근절 정책 토론회 자료, 2014년, 77면; 제1기 민선 지방자치단체장이 선출된 후 민선 4기까지의 부정부패와 관련된 상황을 살펴보면, 민선 1기 때 부패와 관련하여 기소된 지방자치단체는 23명(9.4%)이던 것이, 2기 때 59명(24.2%)으로, 3기 때는 78명(31.5%)으로 그리고 4기 때는 무려 94명(48.4%)으로 증가하는 추세를 보여왔다. 또한 감사원의 65개 지방자치단체를 대상으로 실시된 인사 및 조직부문에 대한 감사 결과 49개 기관에서 대규모 인사비리를 저지른 것으로 나타나기도 하였다.

그리하여 본고에서는 지방분권과 부패와의 상관관계를 파악하기 위해 우리와 같은 단일 국가이면서도 중앙집권적 헌정사를 비교적 최근까지 유지하였지만, 현재는 지방분권국가를 지향하는 프랑스, 스페인 및 이탈리아의 경우를 사례로 하여,⁴⁾ 이들 국가에서 전개되어온 지방자치의 역사 및 이들 국가의 지방자치관련 헌법 규정과 이들 국가에서의 부패상황을 살펴보고, 지방분권의 강화와 부패와의 관계가 정(+)의 함수인지 아니면 부(-)의 함수인지를 분석해보고자 한다. 궁극적으로는 향후 지방분권을 강화하려고 하는 우리의 경우에 적용할 수 있는 점은 없을지 그 시사점을 얻고자 한다. 아래에서 자세하게 서술하기로 한다.

II. 지방분권의 역사

사실 유럽사에서 중앙과 지방의 위계를 밝히는 것은 유럽사 전체를 관통하는 난제이다. 오늘날의 유럽으로 일컬어지는 지역적 경계는 일반적으로 1054년의 동서교회가 분열된 이후 로마카톨릭을 신봉하는 지역을 말한다.⁵⁾

11세기에서 18세기에 걸쳐서 유럽에서 이루어진 일련의 국가형성과정을 통해 나라에 따라 중앙과 지방간의 관계가 다양해진 이유는 대체적으로 다음과 같다.⁶⁾ 첫째, 로마제국의 유산, 황제의 지배권, 법, 시민권의 이념, 둘째 카톨릭교회의 초영토적 조직화와 유럽적 소통망, 셋째 일련의 게르만족의 왕국들과 신분제회의의 전통, 넷째 동방에서 지중해와 북해로 이어지는 교역의 부활과 이탈리아에서 플랑드르를 거쳐 발틱해로 연결되는 자치도시망의 형성, 다섯째 봉건적 농업구조와 대토지소유 및 농민적 토지소유의 비율, 여섯째 인쇄술의 보급으로 인해 지방 방언(vernacular) 또는 속어의 대두와 이로 인한 라틴어의 퇴색 등이다.

실제적으로도 서부 유럽 16개국의 민족적-언어적 동질성과 헌정체제의 구조적 측면에서 본 실증적 연구에 의하면, 경제적 중앙집중과 문화적 동질성 및 헌정적 구조사이에 직접적인 적합성은 없기 때문에 모든 조합이 가능하지만, 경제적 집중도가 높고 낮음에 따라 헌정적 구조는 중앙집권제와 연방제로 나뉘는 경향을 보인다는 것이다.⁷⁾ 즉 문화적 동질성의 정도가 낮은 경우에는 경제적 집중도가 높다고 할지라도 중앙집권적 경향을 보이는 것이

4) 독일과 미국의 경우에는 우리와 달리 연방제 국가이기 때문에 주에도 주권이 있고, 주의 헌법에 따라 입법권과 행정권 및 사법권 등 모든 국가권력을 향유하고 있는 독일과 미국의 경우를 지방자치 수준이 낮은 우리의 경우와 비교하는 것은 큰 의미가 없을 것이다.

5) Stein Rokkan, *State Formation, Nation-Building, and Mass Politics in Europe*, Oxford University Press, 1999, p. 142(최갑수, 유럽에서 중앙과 지방, 역사학보 제190집, 역사학회 2006. 6, 183면에서 재인용).

6) 최갑수, 유럽에서 중앙과 지방, 역사학보 제190집, 역사학회 2006. 6, 위의 논문 182면.

7) 최갑수, 위의 논문, 185면-186면

아니라 연방제로의 경향을 보인다는 것이다. 이하에서는 이러한 유럽국가 중 프랑스와 이탈리아 및 스페인의 지방분권 역사를 살펴보기로 한다.

1. 프랑스

현재 우리나라에서는 지방자치 내지 지방정치에 대한 불신이 매우 크다고 볼 수 있다. 지방선거 무용론 내지 폐지론까지 나와있는 현실이다. 이는 제1기부터 현재까지 치러온 지방선거의 부패과정과 그 결과 이어지는 지방선거에 대한 무관심 등에서 오는 이유가 클 것 이지만, 사실 우리의 내면속에는 알게 모르게 지방에 대한 경멸의 위계를 가지고 있는 것 또한 이유일 것이다. 이는 우리의 역사를 되돌아보아서도, 서구의 역사를 돌이켜 볼 때도 비슷하게 나타나는 바이다.

우리의 경우에는 관료가 출세의 가도를 달리기 위해서는 중앙을 경유할 때 가능했던 것 이지만 프랑스의 경우에도 비슷한 경로를 거쳐왔다고 볼 수 있다. ‘지방’이 프랑스 문헌에 처음 등장한 시기는 프롱드난 직후인 17세기 중엽부터인데, 이는 절대주의 권력의 표상인 국왕이 있는 궁정으로 지방귀족들이 몰려들면서 이제 지방은 실총(失寵)의 지옥, 내적 망명, 추방, 망각에 대한 강박적 두려움의 공간이 되었으며, 이 시기의 연극과 소설에서 지방은 폐배, 무기력, 동면, 상징적 죽음, 생매장, 황무지, 대화의 부족, 세련의 결핍, 사투리, 편협성, 후진성 등을 상징한다.⁸⁾

프랑스 라루스 대사전에는 ‘지방’을 “수도의 세련, 우아, 활력과 대비되는 특징을 가진 사람이나 사물을 말함”이라고 설명하고 있는데 바꾸어 말하면 지방은 세련되고, 우아하며 활기가 넘치는 수도의 반대되는 개념으로 묘사되어 있는 것이다. 그러므로 지방은 단순히 지리적 개념이 아니며, 단순히 농촌과도 다르고, 중앙-지방의 문명적 위계구조는 유럽 근대문명의 한 구조적 조건을 이루는 것이 되며, 프랑스 혁명이 완성되고 난 후 지방행정의 단위인 지방(*la province*; 州의 개념)을 없애고 대신 도(*道; département*)로 대체하였던 것은 이러한 경멸의 대상인 지방을 없앴으로써 구체제로부터 단절키 위함이었다.⁹⁾¹⁰⁾

프랑스 헌법 제72조 제1항에 의하면 현재 지방자치단체는 기초자치단체인 코뮌(*communes*), 데파르트망(*départements*; 도(道)), 몇 개의 도를 합한 레지옹(*région*) 및 특별지방자치단체(*collectivités à statut particulier*)와 제74조의 해외 지방자치단체(*collectivités d'outre-mer*)로 구분되어 있는데, 1789년에 44,000 여개에 이르는 기초자치단

8) 최갑수, 위의 논문, 194면.

9) 최갑수, 위의 논문 191면-194면.

10) 우리의 무의식속에는 중앙을 중시하고 지방을 무시 내지는 경멸하는 경향이 자리잡고 있다고 볼 수 있을 것이다. 중앙에 비하여 지방이 후진적이라는 심리가 내면 속에 깊이 자리잡고 있다면 이러한 지방의 후진성을 탈피하기 위해서라도 지방분권이 강화될 필요성은 충분히 있다고 해야 할 것이다.

체(commune)가 있었고, 현재는 대략 36,000개 이상의 기초자치단체(commune)가 있다. 프랑스는 너무 많은 기초자치단체의 존재가 가장 큰 결점이라고 하나,¹¹⁾ 이는 자치단체의 특수한 성격을 인정하는 프랑스의 역사적 전통에 기인한다고도 할 수 있다. 프랑스의 경우 상급지방단체와 하급지방단체간의 계서제 감독 내지 후견적 감독은 없으며, 레지옹의 경우 레지옹의 지사가 있지만 이는 국가위임사무의 경우에만 그 권한을 행사하고 지자체 업무에 대한 권한은 레지옹의회 의장이 행사하는데, 이는 레지오 의회 의장이 집행권과 입법권을 동시에 가진다는 의미이다.¹²⁾

한편 프랑스 지방분권법이 제정된 1982년 이래 미테랑 대통령의 주도로 진행된 프랑스 지방분권 개혁작업은 1993년 사회당의 패배로 일단락되었다. 그러나 이 지방분권법에 따라서 상기와 같은 지방자치단체의 3층 체계를 갖추었을 뿐만 아니라 지방자치단체로의 대폭적인 권한이양이 이루어지게 되었고, 인재확보를 위한 지방공무원제도의 개혁 뿐만 아니라 권한이양에 따른 지방재원의 확보를 위해 대폭적인 재원의 이양도 이루어지게 되었다.

2) 이탈리아

이탈리아의 경우에는 중앙집권적 국가이지만 정치적 중심과 경제적 중심이 각각 갈라지는 특수성을 보이고 있다. 즉 로마로 정치적·행정적 집권화를 이루었지만, 북부 산업도시인 밀라노, 토리노, 제노바를 포함하여 피렌체에 이르는 북부지역으로 산업과 경제력 집중이 이루어지게 되고 오히려 로마는 경제적 집중에서는 변방을 구성하게 되는데, 이러한 점이 서울로 정치와 행정의 집중뿐만 아니라 경제 및 문화가 집중되는 대한민국의 수도인 서울의 중앙집권적 구조와는 구별된다.¹³⁾

한편 이탈리아에서는 1990년대 이후에 비로소 지방분권의 역사가 시작되었을 만큼 그 지방자치의 역사가 짧는데 그 이유는 이탈리아의 통일과정에서 연유된다. 이탈리아는 사르디니아 왕국이 중심이 되어 1859년 롬바르디아를 합병한 이래 토스카나, 나폴리 및 시칠리아 왕국과 교황령의 합병을 통하여 통일이 이루어지고 난 후 이들 합병된 지역을 이탈리아의 지방으로 편입하였으나, 이들 지역은 역사적으로 이질적이고 경쟁적인 체제를 형성하고 있었기 때문에 사실은 연방국가를 이루어야 함에도 통일을 유지하기 위해서 19세기 초 프랑스 지배기에 도입된 강력한 중앙집권적 행정체제를 도입하였고 이러한 중앙집권적 행정체제는 무솔리니의 파시즘 통치에서 절정에 이르게 된다.¹⁴⁾

11) 너무 많은 기초자치단체(commune)의 수에 대해서는 이에 대해 비판하는 학자들도 있다. 모로 교수에 따르면 기초자치단체(commune)의 수는 이에 대비되는 독일의 기초자치체인 Gemeinde의 4배 이상에 이른다고 한다(정성범&백운철, 프랑스 헌법상 중앙행정조직과 지방행정조직에 관한 연구, 토지공법연구 제79집, 한국토지공법학회, 2017년 8월, 573면-577면 참조).

12) 정성범&백운철, 위의 논문 575면-576면 참조.

13) 정문수, 이탈리아 역사에서의 중앙과 지방의 관계, 96면-97면.

2차 세계대전 후 출범한 이탈리아 공화국의 1948년 헌법에서는 많은 조문을 할당하여 이탈리아를 14개의 일반도와 5개의 매우 이질적인 특별자치구로 나누고, 지방자치단체의 자치 사무권, 자치입법권, 자치재정권을 명기하였지만, 14개의 일반도에서는 지치기관의 구성에 관한 절차가 규정되지 않아 기민당이 정권을 잡은 1970년대까지는 실질적인 지방자치가 실시되지 못하였다. 그 결과 공화국 성립 전과 마찬가지로 중앙에서 파견된 지사가 지방행정에서 전권을 행사하여 중앙집권적 통치를 유지하였는데, 이 때의 중앙집권화는 10만 여개의 각종 행정관련 법령과 지침 및 260여 개의 각종 정부공사에 의해서 매우 비효율적으로 지방이 통치된 결과 전통적으로 산업이 뒤떨어진 남부지역에 대해서는 근대적 유형의 후견주의를 낳게 되고 이러한 후견주의의 결과 남부지역에서는 정부 주도로 남부개발이 이루어지게 되었다.¹⁵⁾

이러한 남부지역의 정부에 의한 후견주의는 초기에는 실업률 저하 및 사회적 긴장 완화 등 성공을 거두는 듯 하였으나 남부의 북부 공업지역으로의 인구유출이 심해지게 되자 1957년 이후에는 직접적인 중앙정부의 공적자금 투입으로 남부를 개발하는 방향으로 변경되었다.

1970년 대에 이르러 경제의 발전에도 불구하고 공공서비스 수준이 매우 낙후된 상황에서 기민당이 집권하게 되자 공공서비스 수준을 제고하기 위한 논의가 이루어졌고, 그 결과 특히 도는 의료, 관광, 농업, 대중교통, 공공사업 분야에서 입법권과 행정권을 법률의 범위 내에서 인정받게 되었으며, 국가예산의 25%에 대한 집행권을 이양받게 되었다. 그러나 도 간의 격차는 매우 커서 당시의 1인당 GNP는 평균을 100으로 하였을 때 북부는 126 그리고 중부는 110으로 나타났지만 남부는 66에 불과하게 됨으로써 근면한 북부인의 혈세를 남부가 탕진하고 있다는 ‘북부문제’를 낳고 있다. 또한 이탈리아 행정의 중앙집권화는 지방엘리트들을 공직과 각종 이권을 매개로 삼투시키면서 지탱되었기 때문에 지방자치 실현이 이루어졌을 뿐만 아니라 정치인들과 조직범죄 사이의 선거 지지와 그에 대한 반대급부로서 보호라는 전통적인 관계가 정치적·범죄적 지배로 확장되게 된 결과 국가는 조직범죄를 없애려고 하였지만 여기에 유착된 주체들이 중앙과 연계된 지방의 공무원과 정치인이었기 때문에 조직범죄 일소에 실패하게되고 이는 국가적으로 매우 심각한 부패문제에 직면하게 되었다.¹⁶⁾

14) 이 때의 이탈리아 행정조직은 69개의 군과 8,383개의 시읍면자치제로 분리되었는데, 자치단체장은 정부에 의해 임명되었고, 시읍면자치제 의원들도 정부가 임명한 의원들로 구성된 의회를 둘 수 있었으며, 무엇보다도 실질적인 권한은 정부에서 파견된 지사(prefetto)에게 있었다. 지사는 자치제의 결정에 대해서 거부권 및 통제권을 가지고 있었다. 이러한 지방체제는 파시즘 때에 와서는 자치단체장 대신 중앙의 행정관이 파견되었으며, 군에는 지사가 파견되었는데, 지사는 시읍면자치제의 행정관에 대한 전근 및 임면과 같은 인사권을 포함하여 지방행정에서 전권을 행사하였다(정문수, 위의 논문, 99면-100면).

15) 정문수, 위의 논문, 106면.

16) Annex 12, Italy to the EU Anti-Corruption Report, Com(2014) 38 final, 3면; Ginsborg, Italy and

이러한 중앙집권화의 경향은 1990년대 초반의 선거법 개정에 따른 정치지형의 변화와 마스트리히트 조약의 서명에 따른 공공재정 건전화 시도에 따라 드디어 2001년 헌법 개정에 이르러 비로소 본격적인 지방자치가 시작되게 된다. 개정된 이탈리아의 2001년 헌법 제117조에 의하면, 중앙정부의 배타적 입법권은 외교, 이민 등 17개 분야에 한정되고, 교육, 문화, 대학과 과학연구, 환경, 공공주택, 지역계획 등의 분야는 국가와 도의 공동입법 영역으로 그리고 공공서비스, 농업, 공업, 상업, 장애인 복지 등의 분야는 도정부의 배타적 입법영역으로 변경되었다.¹⁷⁾

3) 스페인

지방분권의 의미에서 스페인 역사는 사실 매우 복잡한 과정을 겪고 현재에 이른 것이지만 본고에서는 논의의 편의상 프랑코가 집권하여 절대적인 중앙집권화 경향을 보이던 1939년부터 그가 사망하던 1975년까지의 독재체제, 프랑코 집권 이전 시기, 그리고 프랑코 사후의 스페인 민주주의와 지방분권시대로 크게 대별하기로 한다. 스페인은 프랑코 집권시기를 통해 중앙집권화 내지 통합의 경향을 보이며 지방분권이 약화된 시기를 제외하면 프랑코 집권 그 이전과 그 이후의 시기는 바스크, 카탈루냐, 네바로 지방과 같이 지방분권의 관점에서는 연속적인 맥락에 있다고 보아야 할 것이다.

1469년 아라곤 왕국(현재 카탈루냐)의 국왕 페르난도 2세와 카스티야 왕국의 여왕 이사벨 1세가 서로 결혼하여 스페인 왕국을 건설한 후 프랑코 치하(1939년에서 1975년까지)에서 왕정이 중단된 것을 제외하면 현재 스페인은 왕정국가의 역사를 가지고 있다.

한 때 스페인 제국의 위용을 부리던 카를로스 1세와 펠리페 2세 시기도 있었으나, 나폴레옹의 등장과 함께 벌어진 나폴레옹 전쟁으로 스페인 본토가 점령되어 유린당하였을 뿐만 아니라 연이어 일어난 아메리카의 독립과 프랑스 대혁명으로 인하여 멕시코, 콜롬비아, 아르헨티나 등 라틴아메리카의 식민지들도 분리되어 독립함으로써 국가의 위세가 급격히 쪼그라들다가 급기야 1898년 일어난 스페인과 미국간 전쟁의 패전으로 인해 필리핀과 푸에르토리코 등 그나마 남아있던 대부분의 식민지를 잃게 된 후 국력이 급감하였다.

Its Discontents, 181면-182면; 이러한 역사적 경험이 이탈리아의 부패지수가 높은 이유이기도 할 것이다. 당시 지방정부의 정치인과 공무원들은 전국적으로 약 70만명이었으며, 이 중 10만 명이 중앙정치와 밀접하게 연루되었다. 이들은 각종 이권에 관계되었는데 이를테면 정보통신사업자 선정시 약 5%의 리베이트를 받았으며, 지하철업체 선정에 13%, 청소용역업체 선정에 10%를 받아 중앙당으로 또는 개인적인 착복으로 또는 자신이 운영하는 양로원 단체 등의 관리비로서 사용하였다.

17) 이러한 노력의 일환으로 지방정부의 재정자립도가 1990년대 초 평균 5-10%에 불과하던 것이 2002년에는 약 50%에 이르게 된다. 이러한 원인은 세원의 중앙에서 지방으로의 이양에 따라 기존 국세이던 소득세, 부가가치세, 유류세 등을 공동세로 전환하였기 때문이다. 그러나 그럼에도 불구하고 재정의 상당부분을 정부 재정에 의존하고 있는 남부에서는 완전한 지방자치를 반대하고 있고, 양호한 재정능력을 보유하고 있는 중북부 지역은 완전한 자치권을 요구하고 있다(정문수, 위의 논문, 113면).

1931년 왕정은 종식되고 1936년 선거에서 좌파와 중도 세력의 연합 전선인 인민전선이 승리하게되자 군부의 반발로 스페인 내전((1936~1939)이 발생하는 등 스페인 전역은 글자 그대로 혼란 그 자체였다. 이러한 혼란을 종식한 이가 독일 히틀러의 지원을 업고 1939년 3월 쿠데타를 통해 집권한 프란시스코 프랑코였다. 이 때부터 1975년 프랑코가 사망할 때까지 스페인은 철저한 중앙집권적 독재체제에 놓이게 된다.

그러나 프랑코 사후 왕정이 복고되고 민주주의의 신봉자였던 후안 카를로스 1세가 왕으로 즉위한 후 프랑코 지지파와 민주주의파와의 합의로 마침내 1977년 자유총선거가 실시되었고, 그 이듬해에는 입헌군주제 및 의원내각제의 민주주의 헌법을 제정하였는데 동 헌법에는 지방자치가 폭넓게 규정되었다.

이러한 정치개혁과 함께 EU 가입 및 스페인 통화(페세타)의 유로존 편입으로 인하여 스페인의 산업화는 비약적으로 발전하였지만, 2008년 국가재정위기로 스페인은 큰 위기를 맞게 된다. 이러한 스페인의 국가재정위기는 프랑코 사후 2008년까지 지속된 국민당과 사회노동당의 양당체제를 붕괴시키고 좌파 정당인 포데모스와 중도우파 정당인 치우다다노스가 제3당으로 힘을 얻게 되는 계기가 되었다.¹⁸⁾

2. 우리나라의 경우

1) 통일신라시대

강력한 중앙집권이 국가발전의 원동력이 된다고 하는 것에 대해서는 많은 반론들이 제기되어 온 바, 삼국을 통일한 신라의 경우에도 강력한 전제적 왕권과 중앙집권으로 가능하였다는 일반적 평가와는 달리 오히려 전제화된 국왕의 권위보다는 국가주요세력들-귀족세력들-의 합의에 기반한 ‘합의의 정치’ 내지 ‘공론의 정치’로 인하여 더욱 더 강력한 국가발전에 이르게 되었다는 반론이 있다.¹⁹⁾ 그 실증적 증거로서 삼국시대 이후 조선조에 이르기까지 여왕이 왕위에 오른 적은 신라 때가 유일하다는 것을 예로 든다.²⁰⁾ 즉 여왕의 존재 자체

18) 2018년 6월 불법 정치자금 모금혐의로 집권 국민당의 라호이 총리가 물러나고 대신 사회당의 페드로 산체스 대표가 총리로 선출되어 현재에 이르고 있다.

19) 최영진, 중앙집중의 딜레마-신라의 흥망을 중심으로-, 한국·동양정치사상사학회, 한국·동양정치사상사학회 학술대회 발표논문집, 2008. 09, 262면 이하 참조.

20) 최영진, 위의 논문, 262면-266면; 저자는 ‘중앙집권적 귀족국가’라는 신라의 국가성격이 크게 틀리지는 않았지만, 그럼에도 불구하고 귀족세력의 역할과 발언권은 왕권을 견제할 수 있는 수준으로 유지되고 있었다고 주장하며, 그 실례를 진흥왕의 둘째 아들인 진지왕(眞智王)의 화백회의에 의한 폐위결정(579년)과 선덕여왕 때의 비담(毘曇)의 난(647년)을 들고 있다. 진지왕의 경우에는 아버지인 진흥왕으로부터 매우 강력한 왕권을 물려받았음에도 불구하고 즉위 후 3년 만에 ‘政亂荒淫’ 즉 정치를 어지럽게 하고 지극히 음탕하다는 이유로 귀족들의 합의체인 화백회의에서 폐위되었고, 비담은 당시 상대등으로서 김유신의 친위 군사력과 대등할 정도로 강력한 귀족들의 연합군을 가지고 있었다.

는 정당성의 위기에 시달릴 수 밖에 없지만, 권력구조상 귀족들간에 더 많은 자율성과 경쟁적 상황을 구조화시키기 때문에 국가능력은 더욱 고양될 수가 있다는 것이다.²¹⁾ 사실 신라의 중앙집권제의 완성은 고구려와 백제가 멸망하고 대당 전쟁에서 승리한 후인 신문왕 때의 일이다. 신문왕은 즉위 후 한 달 만에 일어난 김흠돌의 난을 진압한 후,²²⁾ 왕의 친위세력을 구축하기 위해 국학을 설립하고,²³⁾ 귀족들의 경제적 기반을 빼앗기 위해서 녹읍을 폐지하고 관료전을 지급하였으며,²⁴⁾ 전국을 9주 5소경으로 나누고 지방 행정조직을 중앙에 예속시켰다.²⁵⁾ 그러나 진골귀족들의 반발에 부딪혀 달구벌로의 수도 이전계획은 실패하였다.²⁶⁾

그러나 이러한 신라의 중앙집권제의 완비가 곧 국가능력 강화로 직결되는가에 대해서는 의문이 있다. 통일 전 신라시대의 경우 당시 지리적 이유 등을 포함하여 여러 가지 사정으로 말미암아 중앙의 지방복속 정책은 외위제(外位制)²⁷⁾를 포함하여 지방의 정치적 권위를 일정부분 인정하는 조치 등을 통하여 지방의 자율성을 보장해준 결과 국가 내부적으로는 다원적인 권력구조가 존재하고 이러한 권력구조간에는 생산적 경쟁관계를 유지할 수 있게 됨으로써 국가능력을 극대화시킬 수 있게 된다. 그러나 통일 후 신라는 중앙과 지방의 생산적 긴장관계를 무시하고 외위제를 경위제로 대체함으로써 과도하게 지방을 중앙에 종속시켜 지방엘리트와 자원을 흡수하고 지방을 정치적으로나 경제적으로 중앙에 종속시키는 중앙권력에 의한 지방의 종속화를 가져옴으로써 신라가 통일기에 가졌던 그러한 역동성과 자립성은 통일 후 사라지게 되고,²⁸⁾ 통일신라 말기에는 지방으로부터 재물을 수취하여 중앙

21) 최영진, 위의 논문, 266면.

22) 《삼국사기》, <본기 권8 신문왕>, 一年秋八月八日 김흠돌 등이 반란을 도모하다 죽임을 당하다.

23) 《삼국사기》, <본기 권8 신문왕>, 二年夏六月 국학을 세우다.

24) 《삼국사기》, <본기 권8 신문왕>, 九年 春正月 중앙과 지방 관리들의 녹읍(祿邑)을 폐지하고 해마다 직위에 따라 벼를 차등있게 주는 것을 법으로 삼았다.

25) 《삼국사기》, <본기 권8 신문왕>, 신문왕의 지방조직 완비는 고구려 후신인 보덕국의 왕 안승을 중앙으로 불러들여 소찬이라는 벼슬을 주고 중앙에 예속시킨 이후인 즉위 3년부터 시작되며, 구체적으로는 다음과 같다. 三年冬十月 보덕국 왕 안승을 소판으로 삼다. 四年冬十一月 대문이 반란을 도모하다가 죽임을 당하다. 五年 완산주를 설치하고 용원을 총관으로 삼다. 五年 청주를 설치하고 복세를 총관으로 삼다. 五年春三月 서원소경을 설치하다. 五年春三月 남원소경을 설치하다. 六年春一月 예작부에 경을 두다. 六年春二月 석산현·마산현·고산현·사평현을 설치하다. 六年春二月 사비주를 군으로 하다. 六年春二月 웅천군을 주로 하다. 六年春二月 발라주를 군으로 하다. 六年春二月 무진군을 주로 하다. 七年春三月 사벌주를 설치하고 관장을 총관으로 삼다. 七年 사벌주와 삼랑주에 성을 쌓다. 八年春二月 선부에 경을 더하다. 九年春一月 녹읍을 폐지하다. 九年秋閏九月二十六日 서원정성을 쌓다. 十年冬十月 전야산군을 설치하다. 十二年 남원성을 쌓다.

26) 《삼국사기》, <본기 권8 신문왕>, 九年 秋閏九月二十六日 幸籙山城 築西原京城 王欲移都達句伐 未果.

27) 외위제(外位制)란 지방의 정치적 권위를 인정하는 제도로서 복속되는 지역의 규모와 중요성에 따라 11등급의 외위를 매겼는데, 지방 수장출신의 경우에는 1등급에서 7등급까지, 그 이외에는 8등급에서 11등급까지 매겨 지방에서의 그들의 권위를 그대로 인정해 주었다.

28) 최영진, 위의 논문, 270면-271면.

으로 집중되는 중앙귀족문화가 극치를 이룸으로써 결국 국가의 동력을 상실하고 말았다.

2) 고려시대

통일신라 말기의 혼란을 틈타 고려를 건국한 신흥세력들은 신라의 골품제도에 기반한 왕경 중심의 지배체제를 무너뜨린 지방세력들이었다. 이러한 시대말 혼란은 신라의 중앙귀족들의 형편과는 달리 지방의 입장에서 중앙으로 유출되던 부가 지방에 남겨지게 되고 지방의 정치와 경제 및 문화가 발전할 수 있는 계기가 되었다.

고려가 건국되고 상당한 기간 동안에도 이러한 지방의 자치는 유지되었으나, 1018년 현종대에 와서는 군현제도가 완비되고 중앙에서 직접 지방관을 파견하였으며 조세제도와 군사제도 등을 완비하여 중앙집권적 체제를 갖추었다. 이러한 고려의 중앙집권제에 있어서 중요한 수단은 바로 본관제(本貫制)²⁹⁾라고 할 수 있다. 본관제란 지방호족이 관장하던 지역 내 호구와 토지를 중앙에서 그 현황 파악을 위한 장적 작성시 등록된 지역을 본관으로 삼아 신분계층질서를 유지하게 하고 거주지를 통제하기 위해 시행된 것이었다.³⁰⁾ 이러한 본관제는 일반 군현을 본관으로 하는 경우와 향소부곡 등 특수지역을 본관으로 하는 경우를 구별하여 향소부곡을 본관으로 하는 이들을 잡척이라 하여 국학 입학 및 과거 응시에 제한을 가하였다.³¹⁾ 이러한 본관제를 유지하기 위해서는 본관 간에 이주를 금지시켜야 했고 중앙

29) 이 외에도 고려초기 왕건이 지방호족세력들을 포섭하는 방법에는 정략결혼과 사성제도와 사심관제도 등이 있었다. 정략결혼은 고려 초기 지방호족의 세력이 강했던 상황하에서 체제 안정을 위해 불가피한 선택이었지만, 부인만 29명(정비 6명과 후궁 23명)이 되었고 여기에서 태어난 자녀가 총 25남 9녀를 얻게되었다. 이러한 정략결혼은 지방에서 후원자가 되는 처가 세력을 얻게 된다는 장점이 있었지만, 왕위계승을 둘러싼 권력암투가 발생하게 되는 단점도 있었다. 사성제도(賜姓制度)란 중국 당나라 제도를 본떠서 성이 없는 공신들과 지방 유력 호족들에게 왕씨 성을 하사한 것을 말한다. 사성제도는 본관제도와 관련하여 중앙집권화를 위한 통제수단으로 작동된다. 마지막으로 사심관제도란 지방 유력 가문이 본관제를 바탕으로 그 지역을 다스리게 하는 것을 말한다.

30) 채웅석, 고려의 중앙집권과 지방자치, 본관제를 통한 지배, 42면-43면.

31) 박종기, 고려사의 재발견, 휴머니스트, 2015(태조 왕건은 고려 건국과 후삼국 통합전쟁 때 협력한 지방 유력 계층에게 성씨를 주는 한편으로 그들의 거주지를 본관으로 삼았다. 후삼국 통일 전쟁이 끝난 940년(태조 23)에는 이를 제도화하여 전국으로 확대·실시하여 군현 명칭의 개정과 함께 해당 지역의 토성(土姓)을 정한 것이다. 이를 ‘토성분정(土姓分定)’이라 한다. ‘토’는 지역·지연을 뜻하는 본관을 이르며, ‘성’은 혈연을 뜻하는 성씨를 이른다. 940년에 실시된 군현 명칭 개정은 해당 지역 유력층의 비중과 전력적 중요성, 교통·생산의 중요성을 고려해 경(京)·목(牧)·도호부(都護府)·군(郡)·현(縣)·향(鄉)·부곡(部曲)으로 편제하고 군현의 격(本官)을 정했다. 따라서 본관이 어느 지역인가에 따라 그 사람의 사회적 위상이 결정되었다. 왕건이 발해 세자 대광현에게 고려 왕족의 성인 왕씨를 준 것은 그만큼 대광현의 위상을 높여주기 위해서였다. 《세종실록지리지》에는 각 군현마다 토성이 기록되어 있는데, 대부분 940년에 확정된 본관과 성씨에 관한 기록이다.

왕건은 박씨와 김씨가 성골과 진골이 되어 정치·경제를 독점한 통일신라의 폐쇄적인 골품제를 무너뜨리고, 소외된 지방 유력층에 토성을 줌으로써 새 지배층에 편입해 신왕조 질서를 수립하는 데 도움을 얻고자 했다. 이 정책은 단순히 지방 세력에게 본관과 성씨를 부여하는 친족제도가 아니라,

관리가 죄를 짓는 경우 이를 벌하기 위하여 본관으로의 귀향을 명하는 귀향형도 있어야 했다.³²⁾ 이렇듯 고려의 중앙집권제는 군현제도와 본관제를 통하여 시행되었으나 오늘날과 같은 중앙집권적 상황을 상상할 수는 없을 것이다. 왜냐하면 중앙에서 지방관이 파견된 군현의 수는 1/3에 불과했고 그 이외는 속현으로 구분되어 지방관이 파견된 주현의 지배를 받았기 때문에 그 한계가 있었다.³³⁾

한편 호족의 후예로서 중앙정부로부터 직역과 토성을 분정받고 읍사에 참여하면서 중앙과 지방을 연결하고 지역사회를 자율적으로 지배하던 향리는 행정업무와 재판까지 관장하였으며, 특히 읍사는 지방관에게 직접적으로 예속되지 않고 자기 인신(印信)을 가지고 소관 업무를 결재할 수 있었는데, 이렇듯 향리층이 독자기구로서 실질적으로 지방을 지배하고 지방관은 이들을 지휘 및 감독함으로써 지역을 다스리는 방법을 취했다.³⁴⁾ 그러므로 고려의 중앙집권제는 중앙정부에서 파견된 지방관의 향리계층에 대한 감독 및 지휘를 통한 간접적 지배형식을 취하면서 지방관과 향리가 서로 공존하는 형태를 취하고 있었다고 볼 수 있다.

3) 조선시대

고려는 초기 정략결혼 및 사심관제도와 본관제도를 통해 지방호족을 인정하는 가운데 군현제 및 지방관 파견 등을 통하여 중앙집권제의 기틀을 다지게 되었지만 고려 후기로 넘어가면서 중앙집권제의 기틀을 다지게 해주었던 본관제를 통하여 중앙지배층의 문벌화 경향이 깊어지게 되고 중앙집권제가 고도화됨으로써 통일신라시대 말기에 일어났던 시대적 상황이 발생하게 된다. 즉 삼국부흥운동이 경주와 전라도 담양 및 서경에서 일어나게 됨과 동시에 중앙통제력이 약화되어 본관지역을 위주로 지방의 정치세력이 강성해지게 된다. 이러한 시대적 혼란의 와중에 태조 이성계가 조선을 건국한 이래 태종과 성종 대에 이르러 왕

반세기에 가까운 내란으로 분열된 지역과 민심을 통합하려는 고려관 사회 통합정책이었다.

초기에 토성을 받은 계층은 지방 유력층으로 백성층(百姓層)이라 한다. ‘백성’은 보통 사람들이란 지금의 뜻과 다르게 성씨를 받아 지배질서에 참여할 수 있는 계층이라는 뜻이다. 이들은 스스로를 당시 ‘유명한 족속’이라는 뜻의 ‘망족(望族)’ 혹은 ‘관족(冠族, 최고의 명문 가족인 명족名族)’이라 칭했다. 중국의 ‘군망’과 같은 뜻이다. 958년(광종 9년) 과거제 시행은 본관과 성씨 사용이 일반인 계층에 까지 확산되는 계기가 되었으며, 1055년(문종 9)에는 ‘씨족록’에 본관과 성씨가 실려 있지 않은 사람은 과거에 응시하지 못하게 하는 조치가 내려졌다. 대체로 11세기와 12세기를 거치면서 노비를 제외한 일반 양인들이 지금과 같이 성씨와 본관을 갖는 게 보편화되었다).

32) 채웅석, 위의 논문, 44면.

33) 현종 대에 이르러 4개의 도호부와, 8개의 목, 56개의 주·군과 28곳의 진과 20곳의 현에 지방관을 상주시키는 형태로 지방제도를 일단락지었다. 그리고 지방관을 돕기 위하여 판관과 사록 및 법조 등 속관들을 파견하여 속현의 지배를 보좌하게 하였다(채웅석, 위의 논문, 44면-46면).

34) 당시 상주와 경주와 같은 큰 지역에 파견된 지방관은 이 주현 외에도 각각 24곳과 14곳이나 되는 속현을 관할해야 했으므로(채웅석, 위의 논문, 47면-48면), 물리적으로도 그 모든 지역을 관할하는 것은 당시의 교통 및 통신체계 등으로 보아 불가능했던 것으로 보인다.

권 강화 및 중앙과 지방의 행정조직을 정비하면서 중앙집권적 정치체제를 완비하기에 이르렀다.

경국대전에 의하면 중앙행정조직은 의정부와 6조로, 지방행정조직은 고려의 제도를 바탕으로 8도·5직할부(한성·수원·개성·광주·강화)·4부·4대도호부·20목·44도호부·82군·175현을 두었는데 이러한 지방행정조직은 일제 강점기 전까지 대체적으로 유지되었다고 볼 수 있다.³⁵⁾ 도에는 관찰사가, 그 이하 지방행정조직에는 차례로 부윤·대도호부사·목사·도호부사·군수·현령·현감 등이 중앙에서 파견되었으며, 한성부에는 판윤이, 4직할지에는 유수가 파견되었다.

그러나 이러한 지방조직의 완비에도 불구하고 조선시대에도 중세 봉건적 지방분권 성격이 강하였음을 부인할 수 없을 것이다. 그 이유는 첫째로, 군이 현으로 강등되거나 또는 도로 승격되는 일종의 집단상벌제도인 군현승강법(郡縣昇降法)의 존재는 중세 봉건적 지방분권체제를 벗어나지 못했다는 것을 의미하며, 둘째로 중앙의 지방행정기관의 관리 임명은 수령까지만³⁶⁾ 행사되었고, 수령 이하 이서(吏胥)의 임명에는 관여하지 않고 단지 정원³⁷⁾만 정하였을 뿐이므로 지방의 실정을 자세하게 파악할 수 없었던 지방관을 대신하여 행정을 처리하는 이서들의 막강한 행정실무능력 및 권한은 사실상 중앙의 권한을 제한하였다.³⁸⁾ 셋째로, 면·리·통(面·里·洞)의 자연부락촌은 중앙정부의 통제력이 직접적으로 미치지 않아 촌민이 자주적으로 참여하여 촌장을 선임하고 촌에서 발생하는 주요한 일을 총회인 촌회에서 자치적으로 처리하는 등 주민자치를 실질적으로 행하였고, 이들을 관장하는 기관은 지방양반들의 총회인 향회의 집행기관인 유향소 내지 향소였기 때문이다.³⁹⁾ 이들 향소는 수령에 대한 지방행정의 고문 역할을 담당하며 고대로부터 지방의 자치기관으로서 명맥을 유지해 왔는데, 조선시대에는 향소에 좌수와 별감이라는 임원을 두어 직무를 담당케 했다.

일제 강점기를 제외하면 유교적 정치이념을 앞세워 중앙집권적 경향이 가장 강하였던 시기가 조선시대라고 할 수 있겠지만, 이러한 조선시대에 있어서는 실제에 있어서는 지방의 실정에 어두웠던 지방관의 임명과 짧은 임기제로 인하여 지방 장악에 있어서 일정한 한계를 지니고 있었으며, 이서들의 막강한 행정실무능력 및 권한으로 인해서 중앙집권제는 제한되고 있었고, 또한 군·현에 터를 잡고 있던 지방양반들의 향회를 통한 군현의 지방자치와 촌회를 중심으로 한 면·리·통의 주민자치가 작동하고 있었다고 볼 수 있다.

35) 한석태, 구한말의 지방자치제도에 관한 연구, 80면; 고종 때 제정된 대전회통에 따르면 지방행정조직은 8도·5부·5대도호부·20목·75도호부·77군·148현이었다.

36) 중앙에서 파견한 지방관인 수령은 관찰사 및 부윤 그리고 도호, 목사, 현령, 현감 등이 있었다.

37) 부에는 34인, 대도호부와 목에는 30인, 도호부에는 26인, 군에는 22인, 현에는 18인으로 정했지만, 지방에서는 이보다 더 많은 이서를 임용하였다.

38) 장치근, 한국지방행정의 발전에 관한 고찰, 5면(이러한 이서들은 이호예병형공 등 6방에 배치되었는데, 이들은 무보수 명예직이었으므로 생계를 위해서는 이권에 개입할 수 밖에 없었고 이러한 이권개입에 의한 부정과 부패가 극심하였다); 한석태, 위의 논문, 83면-84면 참조.

39) 한석태, 위의 논문, 88면-89면.

4) 대한민국 정부 수립 후

1945년 해방을 맞이한 후 미군정을 지나 1948년 대한민국 정부가 수립되었으며, 동시에 대한민국 헌법도 제정되었다. 제헌헌법에서는 제8장에서 2개 조문을 두어 지방자치제도를 규정하였다.⁴⁰⁾ 이에 따라 1949년 최초로 지방자치법이 제정되었다. 그러나 한국전쟁 등으로 인하여 곧바로 실시되지 못하다가 이승만 대통령의 정권연장의 일환으로 전쟁 중인 1952년에 갑자기 지방의회 선거를 실시하여 지방자치를 실시하게 되었다.⁴¹⁾ 그러나 5·16 군사쿠데타 정부는 국가의 근대화와 국력의 효율적인 증대를 위하여 ‘지방자치에 관한 임시조치법’을 제정하여 읍·면·자치구를 군자치제로 전환하고, 지방의회를 해산하며, 지방자치단체의 장의 임명제와 국가공무원에 의한 충당 등을 규정함으로써 지방자치제도를 사실상 중단하였다. 이후 제4공화국과 제5공화국을 통하여 지방자치제도가 실시되지 못하다가 제6공화국 헌법에 와서야 지방의회의 의원 선거가 실시되고 지방의회가 구성됨으로써 비로소 지방자치가 실시되었다.

제3공화국 헌법 이래로 현행헌법까지 지방자치제도를 헌법(본문)에서 규정하고 있었음에도 지방자치제도가 실시되지 못하였던 이유는 헌법 부칙으로 지방자치제도의 실시를 유예하였기 때문이다. 즉 제3공화국 헌법에서는 부칙 제7조 제3항에서 지방의회 구성시기를 법률에 위임하였지만 법률에서 그 시기를 규정하지 않음으로써, 제4공화국 헌법에서는 부칙 제10조에서 지방의회 구성을 조국통일 후로, 제5공화국 헌법에서는 부칙 제10조에서 지방의회 구성을 지방자치단체의 재정자립도를 감안하여 순차적으로 실시하기로 함에 따라 지방자치제도가 실시될 수가 없었다. 그러나 현행헌법에 와서는 이러한 지방의회의 구성시기에 관한 부칙 제10조를 삭제함에 따라 이에 따른 지방자치법의 대대적인 개정 작업(7차)이 있었다. 제7차 지방자치법에 따르면 지방의회의 구성을 시·군·자치구에서부터 1988년 5월 1일 이전에 실시하도록 하여, 1961년 지방의회가 해산된지 27년 만에 다시 지방자치가 실시

40) 제헌헌법 제96조에서는 “지방자치단체는 법령의 범위 내에서 그 자치에 관한 행정사무와 국가가 위임한 행정사무를 처리하며 재산을 관리한다. 지방자치단체는 법령의 범위 내에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다”고 규정하였고, 제헌헌법 제97조에서는 “지방자치단체의 조직과 운영에 관한 사항은 법률로써 정한다. 지방자치단체에는 각각 의회를 둔다. 지방의회의 조직, 권한과 의원의 선거는 법률로써 정한다”고 규정하여 현행 헌법과 비교하여 보면 ‘주민의 복리에 관한 사무처리 권한’ 및 ‘지방자치단체의 장의 선임방법을 법률로 정한다’는 사항 외에는 그 내용이 같았다.

이 후 1960년 제2공화국 헌법에서 제97조 제2항을 신설하여 “지방자치단체의 장의 선임방법은 법률로써 정하되 적어도 시·읍·면의 장은 그 주민이 직접 이를 선거한다”고 규정하였고, 1962년 제3공화국에 이르러 헌법 제109조 및 제110조에서 지방자치를 현행헌법과 동일하게 ‘주민의 복리에 관한 사무처리’ 및 ‘지방자치단체의 장의 선임방법에 대해 법률로 정하도록’ 규정하여 현행 헌법에까지 이르고 있다.

41) 당시 전쟁 중이었음에도 지방자치가 실시된 것은 아이러니가 아닐 수 없다. 이러한 현상은 이승만 당시 대통령의 국회 간선제로 인한 당선 가능성이 없게 되자 대통령 직선제 개헌을 통해 대통령에 당선되려는 의도하에 지방의 지지를 확보하려는 목적으로 실시된 것이었다.

되게 이르렀다.

5) 소결

일제 강점기를 거치면서 일제가 영미의 주민자치제도가 아니라 독일의 단체자치제도를 도입하였고, 식민지 수탈의 수단으로써 실제적으로는 강력한 중앙집권적 통치를 행한 결과 우리 고유의 지방분권적 자치제도가 일시 중단된 적이 있었다.

하지만 신라시대에서부터 현대까지 우리의 지방분권의 역사는 매우 깊은 뿌리를 가지고 있음을 위에서 살펴보았다. 즉 진흥왕의 둘째아들인 진지왕을, 정사를 어지럽히고 크게 음탕하다는 이유로 폐위시킨 신라의 화백회의로부터 시작하여 고려의 사심관제도와 본관제도 그리고 조선시대의 지방양반들의 향회를 통한 군현의 지방자치와, 촌회를 중심으로 한 면·리·통의 주민자치까지 우리의 역사에는 고대로부터 현재까지 지방분권의 역사가 작동하고 있었음을 확인할 수 있었다.

중앙집권은 초기에 국가를 형성하고 발전시킬 때에는 매우 효율적인 제도이나, 국가의 성숙도가 더해감에 따라 민주화⁴²⁾와 자기책임성의 원리에 따라 지방분권으로 나아가야 함을 우리의 역사에서도 확인할 수 있다고 할 것이다. 이하에서는 비교헌법적인 측면에서 우리와 프랑스, 이탈리아, 스페인의 지방자치제도에 관한 헌법규정을 살펴보기로 한다.

Ⅲ. 지방분권에 대한 헌법 규정

지방자치제도는 자치사무를 주민의 의사에 따라 처리하는 제도를 의미하며 이러한 자치사무를 처리하기 위해서는 자치입법권, 자치조직권, 자치재정권과 같은 전권한성 내지 자기책임성이 인정되도록 국가와 지방자치단체간 권한 배분이 이루어져야 한다. 그러므로 본고에서는 이러한 권한 배분에 대해 규정해놓은 프랑스, 이탈리아, 스페인의 헌법 규정을 살펴보고 우리의 경우와 비교해보고자 한다.

1. 프랑스

앞에서도 언급하였듯이 나폴레옹 이후로 프랑스는 강력한 중앙집권제 국가를 추구하였으

42) 시에에스의 nation 주권이론에 의하면 민주주의는 대의제를 근간으로 하는 간접민주주의를 의미하지만, 지방분권에서의 민주화란 지방행정의 결정과정에 주민이 직접 참여하는 것을 의미하며 이것을 풀뿌리 민주주의 또는 근접민주주의 또는 지방민주주의라고 할 수 있다(박인수, 지방분권국가의 특징과 내용, 2017년 한국비교공법학회 제87회 학술대회(지방분권과 주민참여) 자료집, 13면).

므로 지방자치단체에게 중앙의 권한을 대폭 이양한 것은 비교적 최근인 1958년 헌법 즉 제5공화국 헌법이자 현행 프랑스 헌법에서이다. 프랑스에서의 지방분권추진 과정은 대체로 3단계로 구분되는데,⁴³⁾ 지방자치단체의 결정에 대하여 도지사가 사전에 통제하는 것을 폐지하는 등의 조치로부터 시작되는 제1차 시기(1982년에서 1983년 사이), 국가의 권한을 레지옹과 데파르트망에 이양하는 제2차 시기(2003년에서 2004년 사이)⁴⁴⁾ 및 지방선거 형태를 변경하고 레지옹 수를 축소하며 더욱 대폭적인 권한을 이양하는 것을 내용으로 하는 제3차 시기(2012년 이후)⁴⁵⁾이다.

1982년 지방자치제도를 시행한 초기에는 주로 국가와 지방자치단체간 권한 배분이 중요하였으나, 그 이후로 갈수록 점차 지방자치 성공을 위한 전제조건인 재정고권 즉 재정자립에 관한 문제가 중요시 되었다.

현행 프랑스 헌법은 지방자치단체에 관해서 별도로 제12장에서 규정하고 있으나, 이 외에도 개별적인 헌법 규정들은 헌법전 전체에 걸쳐서 많이 산재하고 있으며, 프랑스 헌법은 지방자치단체의 종류 및 그 권한과 행사에 대해서 아주 폭 넓게 규율하고 있다.

우선 프랑스 헌법 제1조는 “프랑스는 불가분적·비종교적·민주적·사회적 공화국이다. 프랑스는 출신·인종·종교에 따른 차별없이 모든 시민이 법률 앞에서 평등함을 보장한다. 프랑스는 모든 신념을 존중한다. 프랑스의 조직은 지방분권이다”라고 규정하여 프랑스 국가의 정치적 형태는 단일공화국이지만 행정조직은 분권화된 지방분권국가임을 천명하고 있다. 행정조직이 분권화된 지방분권국가이기 때문에 프랑스는 국가와 지방자치단체간 그리고 지방자치단체간 수직적인 구조가 아니며 수평적인 구조를 가진다. 즉 한편으로는 프랑스 헌법 제72조 제2항에서 “지방자치단체는 그 차원에서 가장 잘 시행될 수 있는 소관사항에 대한 권한 전반에 대하여 결정할 자격이 있다”고 규정하여 보충성의 원칙을 통하여, 다른 한편으로는 동 조 제5항에서 “어떠한 지방자치단체도 다른 지방자치단체에 영향력을 행사할 수 없다”라고 규정함으로써 국가의 행정조직은 수직적 구조의 중앙집권적 구조가 아닌 수평적 구조의 분권조직임을 밝히고 있다.

한편 프랑스 헌법 제34조는 “법률은 지방자치단체의 자유로운 행정, 그 권한, 수입에 관

43) 전학선, 프랑스 지방분권개혁의 최근 동향과 한국에의 시사점, 공법학연구, 제16권 제3호, 2015년 8월, 17면-27면 참조.

44) 제2차 개혁은 지방자치단체들이 중앙정부에 의한 통제를 직간접적으로 경험하였다는 초기의 지방자치 실시에서 나타난 반성으로, 중앙정부와 지방자치단체간 권한 배분을 통하여 국가조직의 분권화를 선언하고 지방자치단체의 자치행정과 자치재정을 헌법에서 전면적으로 인정하기 위하여 2003년 3월의 헌법개정을 통하여 강력하게 지방분권을 추진한 시기이다.

45) 제3차 시기에 있어서 개혁작업은 지방자치단체가 너무 작게 구분되어 발생하는 문제를 해결하는데 초점이 맞추어져 있다. 즉 지방자치단체가 작게 나누어지면 독립성은 살릴 수 있지만 그 만큼 재정적 부담이 커지기 때문에 이로 인하여 발생하는 비용 부담 등의 비효율성을 없애기 위하여 지방자치단체가 서로 협력을 통하여 효율성을 증대하는 방안을 담고 있다. 구체적으로는 레지옹의 권한을 강화하고 데파르트망의 권한을 축소하는 내용 등이 있다.

한 기본원칙을 정한다”고 규정하여 지방자치단체의 자유로운 행정의 원리를 규정하고 있고, 제72조 제1항에서는 “공화국의 지방자치단체는 코뮌(communes), 데파르트망(départements), 레지옹(région), 특별지방자치단체(collectivités à statut particulier) 및 제74조의 해외 지방자치단체(collectivités d’outre-mer)로 구성된다. 이 외의 지방자치단체는 법률로 설치되며, 경우에 따라 본 항에서 명시한 1개 또는 수 개의 지방자치단체들에 대하여서도 설치될 수 있다”고 하여 지방자치단체의 종류를 헌법에서는 5개로 정하고 그 이외의 종류는 법률에서 창설할 수 있도록 하고 있다. 그리고 제3항에서는 “법률에서 정하는 바에 따라 지방자치단체는 지방의회(assemblée délibérants)를 통해 자율적으로 행정권을 행사하며, 그 권한을 행사하기 위한 행정입법권을 가진다”고 규정함으로써 지방의회(assemblée délibérants)가 법률의 범위 내에서 행정권을 행사하며 동 행정권을 행사하기 위해 행정입법권을 가짐을 규정하고 있다.

한편 2003년 헌법 개정시⁴⁶⁾ 신설된 제72-2조에서 자치재정권을 규정하고 있는데, 이에 따르면 동 조 제1항에서는 법률에서 정하는 바에 따라서 지출 권한을 가진다고 규정하고, 제2항에서는 지방자치단체들의 조세징수권을 인정하고는 있으나, 법률이 정하는 바에 따라서 과세기준과 세율을 정할 수 있음을 규정하고 있으며,⁴⁷⁾ 제4항에서는 국가가 지방자치단체에게 그 권한을 이양할 때에는 그 권한 행사에 조달되었던 재원의 이양도 함께 해야함을 규정하고 있다. 또한 제5항에서는 지방자치단체간 평등을 촉진하기 위한 조정조항을 법률로써 규정하도록 하고 있다.

그러므로 프랑스 헌법상 지방자치단체에는 지방세를 창설하고 그 과목을 선정하는 권한이 인정되지 않고 오직 과세기준 및 세율을 법률의 범위 내에서 정할 수 있을 뿐이므로 우리 헌법 제55조의 경우와 비슷하지만 이탈리아 및 스페인의 경우와는 후술하는 바와 같이 다르다고 볼 수 있다.

2. 이탈리아

이탈리아에서의 지방자치는 이탈리아 지방자치 역사 편에서 서술한 바와 같이 1990년대 초반의 선거법 개정과 유럽 재정통합의 초석을 다진 마스트리히트 조약의 서명 및 2001년

46) 2003년 헌법 개정 이후 프랑스 지방자치단체의 권한은 그 이전의 12개 분야(①지역기획, 국토계획, 경제발전 ②직업훈련 및 견습 ③도시개발계획과 유물 및 유적보호 ④사회부조 및 위생 ⑤운하, 하항 ⑥해항 ⑦낚시 ⑧해양경각지 ⑨학교교통(수송) ⑩교육 ⑪환경 및 문화활동 ⑫농업)에서 21개 분야(①안전 ②사회활동, 건강 ③교육(건설 및 기능과 관련된 업무) ④청소년 ⑤스포츠 ⑥문화활동 ⑦관광 ⑧직업훈련 ⑨경제개입 ⑩도시정책 ⑪도시계획 ⑫국토개발계획, 농촌개발 ⑬주거 ⑭환경/유적 ⑮쓰레기 ⑯상하수도 ⑰전산통신망 ⑱에너지 ⑲항구, 수로, 해수연결 ⑳학교교통(수송), 공공교통 ㉑도로)로 확대되었다(전학선, 위의 논문, 24면).

47) 프랑스 지방재정에 관한 자세한 설명으로는 김지영, 지방자치단체의 자치재정권 확립을 위한 법적 검토-프랑스의 논의를 중심으로-, 공법연구 제46집 제3호, 2018년 2월, 144면 이하 참조.

의 헌법 개정에 이르러 비로소 본격적으로 시작하게 된다.

단일국가가 지방자치를 구현하는 방법에 따라서 중앙집권국가, 위임형 지방분권국가, 연방형 지방분권국가, 자치형 지방분권국가로 구분할 수 있는데, 이탈리아와 스페인의 경우에는 연방형 지방분권국가로 분류될 수 있다.⁴⁸⁾ 이탈리아와 스페인과 같은 연방형 지방분권국가⁴⁹⁾의 가장 큰 특징은 단일국가이지만 중앙정부 이외에 지방정부를 구성할 수 있다는 점이다.

개정된 이탈리아 헌법 제5조는 이탈리아 공화국이 지방자치를 인정하며 행정분권을 최대한 시행하고 법률에 따라 자치권과 지방분권화 요구를 시행해야 함을 규정함으로써 이탈리아가 단일 공화국이지만 지방분권국가임을 헌법에서 천명하고 있다. 또한 헌법 제114조에 의하면 이탈리아 공화국은 시, 도, 대도시, 지역 및 주로 구성되고, 제117조는 중앙정부의 배타적 입법권은 외교, 이민 등 17개 분야에 한정되며 교육, 문화, 대학과 과학연구, 환경, 공공주택, 지역계획 등의 분야는 국가와 도의 공동입법 영역으로 그리고 공공서비스, 농업, 공업, 상업, 장애인 복지 등의 분야는 도정부의 배타적 입법영역으로 규정하고 있다. 이러한 노력의 일환으로 지방정부의 재정자립도가 1990년대 초 평균 5-10%에 불과하던 것이 2002년에는 약 50%에 이르게 되는데, 그 이유는 세원의 중앙에서 지방으로의 이양에 따라 기존 국세이던 소득세, 부가가치세, 유류세 등을 공동세로 전환하였기 때문이다. 그러나 그럼에도 불구하고 재정의 상당부분을 정부 재정에 의존하고 있는 남부에서는 완전한 지방자치를 반대하고 있고, 양호한 재정능력을 보유하고 있는 중북부 지역은 완전한 자치권을 요구하고 있다.⁵⁰⁾

3. 스페인

스페인 헌법 제2조에 의하면 지방은 국민과 마찬가지로 자치적인 정부를 구성할 권리(the right to selfgovernment of the nationalities and regions)가 있음을 선언하고 있으며, 헌법 제137조에서 제158조에 이르는 제8장 영토구성(Territorial Organization of the State) 조항에서 스페인 지방분권의 내용을 광범위하고도 자세하게 규정하고 있다.⁵¹⁾

우선 스페인 헌법 제137조에서는 스페인의 지방은 시(Municipalities)와 읍(Provinces) 그

48) 박인수, 위의 논문, 15면-16면 참조.

49) 물론 스페인이 단일국가로서 연방형 지방분권국가라는 것에 동의하지 않는 학자들도 있다(대표적으로는 Linz, Juan J. Democracy, Multinationalism and Federalism, Working Paper 1997/103. CEACS-Instituto Juan March, Madrid 1997). 그러나 스페인 헌법상 주가 주권을 가지고 입법권, 행정권, 사법권이라는 국가권력을 온전히 행사할 수 있는 것이 아니기 때문에 연방국가가 아님은 명백해 보이며, 이러한 점에서 'regional state'라는 새로운 용어가 사용되기도 한다.

50) 정문수, 위의 논문, 113면.

51) <http://www.senado.es/web/conocersenado/normas/constitucion/index.html?lang=en>(2018년 7월 3일 방문).

리고 자치공동체(Selfgoverning Communities)로 구성되고, 제138조는 국가는 국민과 지방의 자치정부를 구성하기 위해 연대할 수 있도록 보장하며, 스페인 지방간에는 공정하고도 적절한 경제적 균형이 이루어지도록 노력하여야 할 국가의 의무를 부과함으로써 스페인 지방은 시와 읍 및 자치공동체의 3개 체제로 이루어진 지방분권국가임을 천명하고 있다.

그리고 헌법 제148조의 자치공동체의 권한 및 제149조의 국가의 배타적 권한을 상세하게 규정함으로써 헌법상 보충성의 원칙을 명문화하고 있으며, 제142조에서는 “법률이 각 공동체에 부여하는 직무의 이행을 위해 충분한 재원을 마련하여야 하며 기본적으로는 고유한 조세 및 국가와 자치공동체간 재원배분에 의한다”고 규정하여 자치공동체 직무수행을 위해 필수적인 지방재정권을 규정하고 있으며, 동시에 제156조에서 자치공동체는 그 기능의 전개 및 집행을 위해 재정상의 자치권을 향유하고 있으며 자치공동체가 국가의 조세의 징수와 관리 및 지급을 위해 국가의 대표 제147조에서는 조례가 “스페인 헌법이 정하는 바에 따라 자치공동체의 기본적 제도규범이며 법률의 일부로서 보장된다”고 하여 조례(Statutes of Autonomy)를 제정하여 여기에는 자치공동체의 명칭 행정경계, 권한범위 및 집행조직이 포함되는 자치입법권을 폭 넓게 규정하고 있다.

스페인 지방자치역사에서 서술한 바와 같이 스페인의 지방자치제도는 1975년까지 지속된 프랑코 치하의 강력한 중앙집권체제가 종식된 후 1978년 신헌법의 제정으로 지방자치제도가 실시되어 현재에 이른 것으로서, 이러한 역사적 체험은 사실 우리의 역사적 경험과 매우 유사하다고 할 수 있다. 또한 스페인의 지방자치는 지방마다 권한이 차등적인 ‘차등적 지방분권’이라 지칭되기 때문에 지방분권을 점진적으로 강화해나가야 하는 우리의 경우 이러한 스페인의 차등적 지방분권의 내용을 참고할 필요성이 크다할 것이다.

4. 우리 헌법상 규정과 비교하여

우리의 현행 헌법은 제117조 및 제118조 단 두 개의 헌법 조문을 통하여 지방자치제도를 규율하고 있다. 우선 헌법 제117조 제1항에서는 ‘지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고’, ‘재산을 관리하며’, ‘법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다’라고 하여 지방자치단체의 자치사무 및 자치재정권과 자치입법권을 보장하고 있으며, 동 조 제2항에서는 ‘지방자치단체의 종류는 법률로 정한다’고 하여 지방자치단체의 종류를 법률에 위임하고 있다. 또한 헌법 제118조 제1항에서는 지방자치단체에 의회를 둘 것을, 제2항에서는 지방의회의 조직·권한·의원선거와 지방자치단체의 장의 선임방법 기타 지방자치단체의 조직과 운영에 관한 사항을 법률에 위임함으로써 지방자치에 관한 대강의 규정을 두고 있다.

그러나 우리 현행 헌법상 지방자치단체에 관한 규정을 미국, 영국, 독일과 같은 연방제 국가는 물론이거니와, 우리와 같은 단일국가 형태를 취하고 있는 프랑스와 이탈리아 및 스

페인과 비교하여 보아도 그 조문 수에 있어서나 내용에 있어서 부족함을 느끼지 않을 수 없다.

그 이유는 프랑스 헌법과 스페인 헌법 및 이탈리아 헌법은 헌법에서 지방분권국가임을 선언하고 있으며, 지방분권의 대원칙인 보충성의 원칙과 자유로운 행정의 원칙⁵²⁾ 등을 명문으로 규정하고 있으나, 우리 헌법에는 지방자치단체의 종류와 보충성의 원칙 및 자유로운 행정의 원칙 등이 규정되어 있지 않기 때문이다. 뿐만 아니라 헌법상 보충성 원리의 논리적인 귀결로서 지방분권의 핵심내용인 국가와 지방자치단체간 권한배분의 원칙 및 중앙정부의 권한 이양에 대해서도 프랑스 헌법과 스페인 헌법 및 이탈리아 헌법에서는 그 내용을 비교적 자세하게 규정하고 있으며 특히 프랑스 헌법에서는 매우 자세하게 규정하고 있음에 반해, 우리 헌법에서는 국가와 지방자치단체간 권한배분의 원칙 및 중앙정부의 권한 이양에 대해서는 규정하고 있지 않기 때문이다. 그리하여 지금까지 중앙의 권한이양은 단순개별사무 이양방식으로 행해져왔으며, 지방정부의 재원 중 대부분을 차지하고 있는 안전비 및 경상비 그리고 사업비 등이 권한이양에 따른 지방정부의 재원에 충실하게 반영되지 못하고 있다.⁵³⁾

한편 국가의 형태는 일반적으로 연방국가와 단일국가로 구별할 수 있다. 그리고 단일국가는 지방분권의 실현정도에 따라 중앙집권국가, 연방형 지방분권국가, 자치형 지방분권국가 그리고 위임형 지방분권국가로 나눌 수 있으며, 이의 구별은 권력분립의 측면에서 가장 명확하게 잘 구별될 수 있다. 즉 연방국가에서는 지방이 하나의 주권을 보유하는 정치적 실체로서 지방정부를 구성하고 입법권과 행정권 뿐만 아니라 사법권까지도 지방정부가 행사하는 국가형태임에 비해서, 단일국가로서 연방형 지방분권국가에 있어서 지방은 입법권과 행정권 및 사법권을 자율적으로 행사할 수 없다. 한편 단일국가내에서도 위임형 지방분권국가는 ‘법령’의 범위 내에서 자치입법권을 행사할 수 있으나, 자치형지방분권국가는 ‘법률’의 범위내에서 자치입법권을 행사할 수 있으므로 중앙행정기관의 감독권을 받지 않는다. 이에 비해 연방형 지방분권국가는 모든 국가작용을 자율적으로 행사할 수는 없지만 자치형과 위임형에 비해서 국가작용 즉 입법권과 행정권 및 사법권에 있어서 일정 부분 독자적인 자율성을 보장받을 수 있다.⁵⁴⁾

이러한 점에서 본다면 이탈리아와 스페인의 경우는 연방형 지방분권국가로 분류되고, 프

52) 지방분권국가의 헌법상 원리인 자유로운 행정의 원리는 프랑스 헌법 제72조 제3항에서 “법률이 규정하는 바에 따라, 지방자치단체는 선출직 의회에 의하여 자유롭게 행정하여, 그 권한의 행사를 위하여 행정입법권을 가진다”고 규정하고 있듯이 지방자치단체가 할 수 있는 사항을 바로 결정하는 원리가 아니라 법률에 따라 구체화된 내용을 국가행정이 잠식하는 것을 방지하고 자치단체가 자유롭게 행사할 수 있는 공간을 보장하는데 있다. 이에 대해 자세한 설명은 박인수, 위의 논문, 15면 참조.

53) 안영훈, 이탈리아와 스페인의 헌법과 지방자치, 지방행정 65권75호, 대한지방행정공제회, 2016년 9월, 32면-33면 참조.

54) 박인수, 위의 논문, 11면에서 15면 참조.

랑스의 경우에는 자치형 지방분권국가로 분류되며, 우리의 경우에는 위임형 지방분권국가로 분류되어 가장 낮은 단계의 지방분권이 실시되고 있다고 할 수 있다.

또한 우리 헌법은 보충성의 원칙을 명문화하고 있지 않아 헌법에서 명문으로 보충성의 원칙이 규정되어 있는 프랑스의 경우와 비교하여 보면 국가와 지방자치단체간 권한 배분의 확정에서 충돌이 일어날 여지가 크다고 볼 수 있다. 왜냐하면 보충성의 원칙이란 것은 지역사무와 관련해서는 일차적으로 지방자치단체에게 전권한성이 있고 단지 예외적으로 지방자치단체가 할 수 있는 능력이 없을 때 비로소 국가에게 그 권한이 배분되는 것이기 때문이다.

그러나 이러한 보충성의 원칙이 규정되어 있다고 하더라도 권한 배분에 대한 구속력과 기준에 대해서는 헌법에서 그 기준이 마련되어 있지 않기 때문에⁵⁵⁾ 결국 이에 대한 궁극적 해결은 지방자치법, 지방재정법, 국가보조금에 관한 법률 등 지방자치와 관련된 법률에 맡겨져 있다고 보아야 할 것이다.⁵⁶⁾⁵⁷⁾

IV. EU 반부패보고서상 부패의 정도

본고에서는 프랑스, 이탈리아 및 스페인의 국가적 부패상황을 알아보기 위해 EU가 2008년 재정위기를 경험한 후 전체 회원국의 부패관련 지수 개발 및 부패에 대한 통제장치로 작동하기 위해 만든 EU 반부패보고서(Anti Corruption Report)를 참고하기로 한다.

EU 반부패보고서(Anti Corruption Report)가 새로이 개발된 이유는 첫째로, 유럽국가 48개국과 미국이 참가한 유럽평의회(the Council of Europe)에서 회원국의 부패대응기구로 GRECO를 창설하였지만, 동 GRECO가 2007년부터 시작된 유럽연합의 재정 위기 및 회원국 국내부패에 대해서 제대로 대응하지 못하였기 때문에 이에 대한 반성으로 모든 회원국

55) 김지영, 지방자치단체의 자치재정권 확립을 위한 법적 검토-프랑스의 논의를 중심으로-, 공법연구 제46집 제3호, 2018년 2월, 141면.

56) 예를 들어 프랑스 지방자치법(CGCT) 제L.1111-2조에서는 행정, 국토 정비, 경제 및 사회 발전, 보건, 문화, 과학의 향상, 차별방지, 양성평등 및 환경보호 등의 영역에서의 국가와 지방자치단체(꼬뮌, 데파르트망, 레지옹)의 공동사무를 규정하고 있고, 동법 제L.1111-4조는 권한배분의 원칙으로서 국가의 책임과 권한을 꼬뮌, 데파르트망, 레지옹에게 이양할 때에는 전권한을 이양하여야 하고 이에 더하여 권한의 이양에 따른 재원도 모두 이양하여야 함을 규정하고 있다. 이에 비해서 우리의 경우에는 지방자치법 제9조 내지 제11조에서 자치사무와 국가사무를 규정하고 있으나, 프랑스와 같이 권한 이양 시 권한의 이양에 따른 재원도 모두 이양하여야 한다는 규정이 없다.

57) 한편 지방세 조례주의와 관련하여서는 프랑스의 경우에는 지방세 창설 및 세목의 설정권한이 인정되지 않고 오직 과세기준 및 세율을 법률의 범위 내에서 정할 수 있는데, 이러한 점은 우리 헌법 제55조에서의 경우와 비슷하다. 하지만 이탈리아 및 스페인의 경우에는 지방자치단체에 지방세 창설 및 세목의 설정 권한이 인정된다.

의 반부패 이행상황을 평가하기 위한 지수개발과 이에 대한 통제 및 이행장치(framework)가 새로이 개발될 필요가 있었기 때문이다. 둘째로는 GRECO는 EU 회원국이 아닌 기타 유럽국가들도 가입되어 있었기 때문에 EU의 문제에만 집중할 수 없었을 뿐만 아니라 부패의 체계적인 문제점을 밝혀내는 데에도 한계가 있었기 때문이다. 셋째로는 기존의 반부패 국제기구가 정한 최소한의 기준을 바탕으로 개발된 부패지수들 이를테면 부패인식지수, 부패행위와 관련된 조사대상자의 행동지수, 부패와 관련된 범죄 물건 등의 압수 및 몰수 등을 포함한 형사사법통계 등을 바탕으로 부패의 트렌드와 결과에 대한 정성적 분석을 통하여 향후 유럽연합의 재정적 위기에 대한 경보장치로써 작동하도록 할 필요성 때문이었다.⁵⁸⁾

이러한 EU 반부패보고서는 상기의 취지에 따라 모든 회원국의 이행상황에 대한 보고서를 2년에 한 번씩 발간하기로 하였으며, 첫 보고서는 2014년에 발간되었다.⁵⁹⁾ 그러나 2017년 1월에 유럽연합 집행위원회는 갑자기 반부패보고서를 출간하지 않기로 결정하였다. 그 이유는 2014년에 발간된 반부패 보고서가 EU의 부패방지를 위한 기본적인 이행의 틀로서 작동하기에 충분하였기 때문에 더 이상의 연속적인 보고서가 필요하지 않다는 것이었다.⁶⁰⁾ 그러나 이러한 결정은 유럽연합 의회의 명시적인 발간 요청에도 불구하고 더 이상 반부패 보고서를 발간하지 않기로 결정한 것이었기 때문에 논란이 되기도 하였다. 이하에서는 이러한 EU 반부패보고서상에 나타난 프랑스와 이탈리아 및 스페인의 부패상황에 대한 국가별 내용을 살펴보고 지방분권과 부패의 발생과는 어떠한 상관관계가 있는지를 분석해보기로 한다.

1. 프랑스

2013년 프랑스 국민을 대상으로 한 유로바로미터의 부패인식조사에서는 응답자의 68%가 국가적으로 부패가 만연해있다(EU 평균은 76%)고 응답하여 EU 전체 회원국의 평균보다는 부패인식도가 낮았지만, 응답자의 58%가 정치인들이 개인적 이득을 위해 뇌물수수과 권한 남용을 광범위하게 행사한다고 응답하였는데, 정치인의 부정부패와 관련하여서는 EU 평균(56%)보다 높은 수치를 보여주고 있다. 그리고 개인적 경험에서는 응답자 중 6% 정도가 일상생활에서 부패에 영향을 받는다고 응답하였고(EU 평균은 26%), 응답자 중 2%만이 실

58) Communication From The Commission To The European Parliament, The Council And The European Economic And Social Committee, Fighting Corruption in the EU, Brussels, 6. 6. 2011 COM(2011) 308 final.

59) Report From The Commission To The European Parliament, Brussels, 3. 2. 2014 COM(2014) 38 final.

60) 유럽연합 집행위원회 부위원장인 Frans Timmermans이 유럽연합의회 시민의 자유, 사법, 내무 위원회 위원장인 Clade Moraes 및 각료회의 의장 CC. Louis Grech에 보낸 2017년 1월 25일자 서간 (Brussels, 25 JAN. 2017, ARES(2017)455202) 참조. 이 외 발간 중단의 이유는 부패상황이 나쁘게 나타난 국가들의 반발이 매우 심하였기 때문이기도 하다.

제로 뇌물수수를 요구받았다고 응답하였다(EU 평균은 4%).⁶¹⁾

한편 기업인 조사에서는 프랑스 기업 응답자의 52%가 사업을 수행함에 있어서 부패가 문제가 된다고 답함으로써 기업인들이 느끼는 부패상황은 EU 평균(43%)보다 약간 높은 수준임을 나타내고 있다.⁶²⁾

이상 위에서 살펴본 이러한 통계는 프랑스 국민 일반에 있어서 다른 EU 회원국보다 부패상황은 평균보다 비교적 낮고 양호하다는 것을 알려주고 있는데, 이러한 조사의 신뢰성은 세계경제포럼(World Economic Forum)의 국가경쟁력 순위와 비교해 보더라도 비교적 정확하다고 사료된다. 세계경제포럼이 발표한 2017년-2018년 글로벌 경쟁력 리포트(Global Competitiveness Report)에 따르면 프랑스의 국가경쟁력 순위는 전체 137개국 중 22위를 기록하고 있다.⁶³⁾

2. 이탈리아

이탈리아는 스페인과 같이 2008년 국가재정위기를 맞이한 점에서 유사한 점을 가지고 있다. EU가 실시한 부패설문조사에서도 응답자의 97%가 국가적으로 부패가 만연해 있으며(EU 평균은 76%이며, 두 번째로 높은 비율이다), 그 중에서도 특히 조달분야를 포함하여 공공분야에서의 부패가 심각하다고 느끼고 있는 것으로 조사되었다.⁶⁴⁾ 그리고 응답자의 42%가 일상생활에서 개인적으로 부패에 영향을 받는다고 답하였다(EU 평균은 26%).⁶⁵⁾

이러한 이탈리아의 부패상황은 다른 국가와는 달리 부패가 조직범죄와 매우 깊은 관련이 있다고 조사되었다. 이탈리아는 앞선 지방분권의 역사에서도 언급하였듯이 지방부패는 지역 마피아와 깊이 연결되어 있는데, 이러한 부패고리와 연결하여 지역정치인들이 정당자금을 유용 및 횡령하여 기소되고 있으며, 이에 더하여 마피아의 조직범죄에 연관되어 해산된 지방의회가 21곳 이상에 이르고 있다.⁶⁶⁾ 이와 같이 이탈리아의 부패 양상은 다른 나라와는 달리 나타나고 있는데 그 이유는 마피아와 연결된 부패의 주체가 지방행정담당자 및 지방정치세력이기 때문에 전형적인 민관유착의 부패형태를 띄고 있으며, 그렇기에 부패척결이 그만큼 더 힘들다고 할 수 있다.

그리하여 이탈리아는 이러한 민관유착 부패를 방지하기 위하여 2012년에 반부패법을 새

61) Annex 10, France to the EU Anti-Corruption Report, Com(2014) 38 final, 3면.

62) 위의 리포트, 3면.

63) <http://reports.weforum.org/global-competitiveness-index-2017-2018/>(2017년 8월 2일 방문). 2013년-2014년 당시 프랑스의 국가경쟁력 순위는 전체 152개국 중 23위였으므로 그 동안 국가순위가 한계단 상승하였다.

64) Annex 12, Italy to the EU Anti-Corruption Report, Com(2014) 38 final, 3면.

65) 위의 보고서 같은 면.

66) Annex 12, 위의 보고서, 5면-6면.

로이 제정하였는데, 동 법에 따르면 뇌물죄 및 부정이익수수죄와 알선수뢰죄를 민간부문에도 확대적용하고 부패에 관련된 기업의 형사책임까지도 인정하고 있으며, 부패범죄의 형량을 가중할 뿐만 아니라 반부패활동을 총괄할 국가위원회(Commissione Nazionale per la Valutazione, la Trasparenza e l'Integrità delle Amministrazioni Pubbliche; CIVIT)를 신설하여 모든 정부기관은 부패방지 행동계획을 마련하고 그 계획을 국가위원회에 제출하여 승인받도록 하였다.⁶⁷⁾

한편 세계경제포럼(World Economic Forum)이 발표한 2017년-2018년 글로벌 경쟁력 리포트(Global Competitiveness Report)에 따르면 이탈리아의 국가경쟁력 순위는 전체 137개국 중 43위⁶⁸⁾를 차지함으로써 이러한 이탈리아의 특수한 부패상황을 그대로 반영하고 있다.

3. 스페인

스페인도 이탈리아와 함께 2008년 국가재정위기를 맞이하였다. 즉 국가적 재정위기와 심각한 부패상황이 서로 연결되어 있다는 의미이다. 2013년 스페인 국민을 대상으로 한 유로바로미터의 부패인식조사에서 응답자의 63%가 일상생활에서 개인적으로 부패에 영향을 받는다고 답하였으며(EU 평균은 26%이며 이 수치는 EU 회원국 가운데 가장 높은 수치였다), 응답자의 95%가 부패는 국가적으로 만연해있다(EU 평균은 76%)고 답하였다.⁶⁹⁾

한편 기업인 조사에서는 응답자의 52%가 사업에 성공할 수 있는 유일한 길은 정치적 커넥션을 가지는 것이라고 응답하였고(EU 평균은 47%), 기업인 응답자의 97%가 부패가 국가적으로 만연해있다(EU 평균은 76%)고 응답하였는데 이는 EU 회원국 가운데 두 번째로 높았다. 또한 응답자의 88%가 정치가, 정당대표 및 지방정부의 고위공직자 사이에 뇌물과 권한남용이 만연해있다고 응답함으로써(EU 평균은 70%) 스페인의 국내적 부패상황이 심각한 것으로 조사되었다.

2008년 말 스페인 경제는 거의 20년 동안의 급격한 경제성장 후 재정위기로 인하여 침체기로 접어들었는데 특히 부동산 시장이 붕괴되었다. 그 이유는 전국적으로 공공 사업을 일으켜 기반시설(infrastructure) 과 도시개발사업(urban development)에 막대한 양의 자본을 투입하였는데 여기에서 많은 금액이 횡령 등 부패와 관련되어 자금이 증발되어 버렸기 때문에 더 이상 사업을 지탱할 수 없게 되었기 때문이다.⁷⁰⁾ 한편 부패와 관련한 스페인의 지하경제(shadow economy) 규모는 2012년 스페인 GDP의 19.2%에 달하는 것으로 추정되는

67) Law No. 190/2012 on the Prevention and Repression of Corruption and Irregularities in the Public Administration.

68) <http://reports.weforum.org/global-competitiveness-index-2017-2018/>(2017년 8월 2일 방문).

69) Annex 9, Spain to the EU Anti-Corruption Report, Com(2014) 38 final, 4면; 91%는 지방 정부기관에도 부패가 만연해 있다(EU 평균은 77%)고 응답하였다.

70) 위의 보고서, 14면.

데,⁷¹⁾ 이러한 부패상황에 대처하기 위하여 EU는 조달분야와 도시개발분야에서 공공지출을 결정하는 과정과 지방에서의 통제 메커니즘을 전면적으로 개혁할 것을 주문하고 있다.⁷²⁾

한편 세계경제포럼(World Economic Forum)이 발표한 2017년-2018년 글로벌 경쟁력 리포트(Global Competitiveness Report)에 따르면 스페인의 국가경쟁력 순위는 전체 137개국 중 34위⁷³⁾를 차지하였다.

4. 소결

세계경제포럼(World Economic Forum)이 발표한 2017년-2018년 글로벌 경쟁력 리포트(Global Competitiveness Report)는 각국의 부패상황을 적절히 반영하고 있다고 사료된다. 왜냐하면 동 리포트에 따르면 1위는 스위스가 차지하였고, 2위부터 5위까지 차례로 미국, 싱가포르, 네덜란드, 독일이 차지하고 있으며, 일본과 대만은 9위와 15위를, 이스라엘이 16위를, 영국은 6위를 그리고 오스트리아, 벨기에, 룩셈부르크 등이 모두 20위 안에 랭크되어 있으며 우리나라가 26위를 차지하고 있는 바와 같이,⁷⁴⁾ 일반적으로 보아 국가적으로 부패가 만연하지 않다고 느끼는 국가들이 상위 20위 안에 모두 들어가 있기 때문에 세계경제포럼의 국가경쟁력 순위는 각국의 부패상황을 적절히 반영한다고 사료된다. 또한 EU 반부패보고서도 부패와 국가경쟁력간 상호작용을 잘 나타내고 있다. 즉 국가적으로 부패가 심각하다고 느끼는 스페인 및 이탈리아는 국가경쟁력 순위가 34위와 43위를 차지하였지만, 부패상황이 EU 회원국의 평균 이하인 즉 부패가 평균보다 낮은 수준인 프랑스의 경우는 22위를 차지하고 있다.

우리의 경우 세계경제포럼의 국가경쟁력 순위에서 스페인 및 이탈리아 보다는 앞서 있고 프랑스 보다는 조금 뒤쳐져있다. 또한 국제투명성기구(Transparency International; TI)에서 매년 발표되는 부패인식지수(Corruption Perceptions Index; CPI)⁷⁵⁾에서 대한민국은 2016년에는 176개국 중 52위를, 2017년에는 180개국 중 51위를 차지하였고, OECD 회원국 35개국 중 2016년과 2017년 연속하여 29위를 차지하였다.⁷⁶⁾ 우리의 경우에는 부패지수가 매우 심각함에도 세계 10위권의 수출경제국이라는 점이 세계경제포럼의 국가경쟁력 순위에서 많이 반영되었을 것이라고 사료된다.

71) 위의 보고서, 4면-5면.

72) 위의 보고서, 14면.

73) <http://reports.weforum.org/global-competitiveness-index-2017-2018/>(2017년 8월 2일 방문).

74) <http://reports.weforum.org/global-competitiveness-index-2017-2018/>(2017년 8월 2일 방문).

75) 국제투명성기구는 독일 베를린에 본부를 두고 있고, 세계 112개국에 지부를 두고 있는 글로벌 반부패 NGO이다. 국제투명성기구는 부패를 "사적 이익을 위한 공적 직위의 남용"으로 정의하고 있기 때문에 공공 부문에서의 부패에 초점을 맞추고 있으므로 부패인식지수(CPI)도 당연히 공적 부패에 대한 인식 지수이다.

76) <https://www.transparency.org/research/cpi/overview>(2018년 8월 5일 방문)

부패인식지수는 한 해전 9월 이전에 발생한 사건들이 다음 해 부패인식지수에 반영되므로 우리의 2016년과 2017년 부패인식지수의 급추락은 방산 비리, 해외자원 비리, 4대강 비리 등 대형 부정부패 및 비리 사건과 박근혜 대통령 탄핵사건으로 인해 영향을 받았을 것이다. 사실 부패인식지수란 것은 국민들이 느끼는 공적 부패의 정도이기 때문에 언론의 영향 등으로 실제보다 과장되어 나타날 가능성도 있다. 하지만 아무리 이러한 상황을 반영하더라도 우리가 받은 54점은 절대부패로부터 겨우 벗어난 상태를 의미하는 것이므로 매우 불명예스럽다고 봐야 할 것이다. 부패인식지수가 70점을 넘어야 비로소 국가 전체적으로 투명한 상태라는 의미인데, 이렇게 70점을 넘는 국가들은 모두 세계경제포럼의 국가경쟁력 순위에서 20위 안에 드는 나라들이다. 이러한 나라들에는 2017년 기준으로 뉴질랜드, 덴마크, 핀란드, 노르웨이, 스위스, 싱가포르, 스웨덴, 캐나다, 룩셈부르크, 네덜란드, 영국, 독일, 호주, 홍콩, 아이슬란드, 오스트리아, 벨기에, 미국, 아일랜드, 일본 등이 속해 있으며, 이들의 부패인식지수 점수는 독일까지는 81점 이상이며, 호주부터 일본까지는 71점 이상이다.⁷⁷⁾ 프랑스의 경우는 23위이며, 스페인과 이탈리아는 각각 42위와 54위를 차지하였다.

V. 결론

연방국가가 아닌 단일국가에서의 지방분권의 정도는 대체적으로 중앙집권적, 연방형, 자치형 및 위임형 지방분권으로 나눌 수가 있을 것이다. 이러한 구분에 의하면 프랑스의 경우는 자치형 지방분권국가에 속하며, 이탈리아와 스페인은 연방형 지방분권국가에 속한다고 볼 수 있을 것이다. 우리의 경우에는 위임형 지방분권국가로 구분될 수 있을 것이다.

본 연구는 지방분권이 강화되면 될수록 모든 권력이 중앙으로 집중되어 발생하는 중앙집권적 폐단이 사라지게 될 것인가? 혹은 중앙이 모든 권한을 가지고 있기 때문에 발생하는 부패유발적 요인이 지방분권을 강화하면 사라지게 될 것인가? 아니면 지방분권을 강화할수록 부패가 더욱 심해지기 때문에 지방분권을 강화할 것이 아니라 부패유발적 요인을 제거하면서 중앙집권을 더욱 강화해야 할 것인가?에 대한 해답을 찾기 위해 단일국가이지만 지방분권국가를 지향하고 있고 지방분권의 정도가 상당히 진척되어 있는, 특히 우리와 비슷한 지방분권의 역사적 경험을 가지고 있는 스페인, 이탈리아 및 프랑스의 경우를 경험적으로 분석·비교하여 논의해 보고자 하였다.

이러한 논의의 결과 지방분권을 강화하면 할수록 국가적으로 부패가 감소한다든지 또는 그 반대로 중앙집권을 강화하면 할수록 부패가 증가한다든지 하는 주장은 최소한 프랑스, 이탈리아, 스페인 및 우리의 경우를 상호비교해서 경험적으로 살펴본 바에 의하면 맞지 않

77) <https://www.transparency.org/research/cpi/overview>(2018년 8월 5일 방문)

음을 알 수 있었다. 그것은 우리를 제외한 상기 세 나라는 지방분권국가임에도 불구하고 EU 반부패보고서와 국제투명성기구의 부패인식지수 및 세계경제포럼의 국가경쟁력 순위 등 다양한 자료에 따르면, 국가재정의 부패로 인하여 국가부도사태까지 겪은 국가(이탈리아 및 스페인)가 있는가 하면 프랑스와 같이 지방분권을 강화하면서도 부패수준이 낮고 효율적으로 국토의 균형발전을 이루어내는 경우도 있었기 때문이다. 우리의 경우에는 지방분권의 실현 정도가 비교적 높은 연방형이나 자치형 유형이 아니라 지방분권의 실현정도가 비교적 낮은 위임형 지방분권국가 유형에 머물면서도 부패의 정도가 중간정도인 점을 고려해보면(2016년과 2017년 이전까지는 39위~46위권이었다) 지방분권의 정도가 낮은 단계 내지 중앙집권적 국가가 부패하지 않다는 명제도 성립하지 않는다.

이러한 결과가 의미하는 바는 지방분권 내지 중앙집권의 정도에 따라 부패의 정도가 달라진다고 볼 것이 아니라 각 국이 처한 상황적 요인들 이를테면 국민성, 정치적 성숙성, 정치·경제·역사 및 문화의 다양성, 국민교육의 정도 등 다양한 요인들이 결합되어 나타나는 것이지, 단지 지방분권의 강화 여하에 따라 결정되는 것이 아님을 경험적으로 보여주는 것이라고 할 수 있을 것이다. 예컨대 이탈리아의 남부 지방과 같이 부패가 심한 지역적 상황에서 지방분권이 강화되면 이는 부패의 정도가 더욱 더 심화되는 결과가 될 수도 있으나, 프랑스의 꼬뮈나와 같이 주민의 교육 정도가 높고 참여의식이나 참여의 정도가 높다면 중앙의 권한을 지방에 이양하면 할수록 부패는 축소되고 국토의 균형발전은 더욱 더 효율적이 될 수 있다는 것이다.

그러므로 우리나라의 지방분권을 강화하면서 부패를 방지하기 위해서는 지방분권이 성공할 수 있는 전제적 조건 즉 주민의 자발적 참여정신을 제고하고 직접 참여를 유도하는 정치문화적 풍토를 먼저 잘 조성하는 것이 중요하다고 볼 수 있다. 그러나 이러한 정치적·문화적 풍토의 조성은 단기간에 이루어낼 수 있는 일이 아니기 때문에 장기적 안목을 가지고 우선순위를 매겨 단계적이고도 점진적으로 시행해나가야 할 것이다. 이럴 때 스페인의 차등적 분권의 경우라든지 프랑스의 지방자치 강화를 위한 헌법 개정 과정 등은 우리의 지방분권을 성숙시키기 위해서 참고할만한 훌륭한 제도적 사례가 될 것이다.

참고문헌

1. 저서 및 논문

- 김지영, 지방자치단체의 자치재정권 확립을 위한 법적 검토-프랑스의 논의를 중심으로-, 공법연구 제 46집 제3호, 2018년 2월.
- 박인수, 지방분권국가의 특징과 내용, 2017년 한국비교공법학회 제87회 학술대회(지방분권과 주민참여) 자료집.
- 박종기, 고려사의 재발견, 휴머니스트, 2015
- 안영훈, 이탈리아와 스페인의 헌법과 지방자치, 지방행정 65권755호, 대한지방행정공제회, 2016년 9월.
- 장치근, 한국지방행정의 발전에 관한 고찰, 광주대학교 논문집 Vol.5 1988.
- 전학선, 프랑스 지방분권개혁의 최근 동향과 한국에의 시사점, 공법학연구, 제16권 제3호, 2015년 8월.
- 정문수, 이탈리아 역사에서의 중앙과 지방의 관계.
- 정성범&백윤철, 프랑스 헌법상 중앙행정조직과 지방행정조직에 관한 연구, 토지공법연구 제79집, 한국토지공법학회, 2017년 8월.
- 채웅석, 고려의 중앙집권과 지방자치, 본관제를 통한 지배, 역사비평 Vol.- No.65, 역사문제연구소, 2003.
- 최갑수, 유럽에서 중앙과 지방, 역사학보 제190집, 역사학회 2006. 6.
- 최영진, 중앙집중의 딜레마-신라의 흥망을 중심으로-, 한국·동양정치사상사학회, 한국·동양정치사상학회 학술대회 발표논문집, 2008. 09, 262면 이하 참조.
- 한석태, 구한말의 지방자치제도에 관한 연구, 동북아연구 Vol.3, 경남대학교 극동문제연구소, 1997.
- 한수웅, 헌법학, 제6판, 법문사, 2017년.
- Linz, Juan J. Democracy, Multinationalism and Federalism, Working Paper 1997/103. CEACS-Instituto Juan March, Madrid 1997.
- Stein Rokkan, State Formation, Nation-Building, and Mass Politics in Europe, Oxford University Press, 1999.

2. 자료집

- 국민권익위원회, 민선 6기 지방자치단체의 성공적 운영을 위한 지방부패 근절 정책 토론회 자료, 2014년.
- 《삼국사기》, <본기 권8 신문왕>
- Annex 9, Spain to the EU Anti-Corruption Report, Com(2014) 38 final.
- Annex 10, France to the EU Anti-Corruption Report, Com(2014) 38 final.
- Annex 12, Italy to the EU Anti-Corruption Report, Com(2014) 38 final.
- Brussels, 25 JAN. 2017, ARES(2017)455202.
- Communication From The Commission To The European Parliament, The Council And The

European Economic And Social Committee, Fighting Corruption in the EU, Brussels, 6. 6. 2011 COM(2011) 308 final.

EU Anti-Corruption Report, Com(2014) 38 final.

Law No. 190/2012 on the Prevention and Repression of Corruption and Irregularities in the Public Administration.

Report From The Commission To The European Parliament, Brussels, 3. 2. 2014 COM(2014) 38 final.

<https://www.transparency.org/research/cpi/overview>(2018년 8월 5일 방문)

<http://reports.weforum.org/global-competitiveness-index-2017-2018/>(2017년 8월 2일 방문)

<http://www.senado.es/web/conocersenado/normas/constitucion/index.html?lang=en>(2018년 7월 3일 방문)

투고일자 : 2018. 09. 17

수정일자 : 2018. 09. 22

게재일자 : 2018. 09. 30

<국문초록>

지방분권과 부패

김 세 환

본 연구는 지방분권 또는 중앙집권의 정도가 과연 부패와 상관관계가 있는지를 알아보기 위하여 우리와 비슷한 헌정체제 및 지방분권의 역사적 경험을 가지고 있는 스페인, 이탈리아 및 프랑스의 경우를 경험적으로 분석·비교하여 논의해 보고자 하였다.

이러한 논의의 결과 지방분권을 강화하면 할수록 국가적으로 부패가 감소한다든지 또는 그 반대로 중앙집권을 강화하면 할수록 부패가 증가한다든지 하는 주장은 최소한 프랑스, 이탈리아, 스페인 및 우리의 경우를 상호비교해서 경험적으로 살펴본 바에 의하면 맞지 않음을 알 수 있었다. 그것은 우리를 제외한 상기 세 나라는 지방분권국가임에도 불구하고 EU 반부패보고서와 국제투명성기구의 부패인식지수 및 세계경제포럼의 국가경쟁력 순위 등 다양한 자료에 따르면, 국가재정의 부패로 인하여 국가부도사태까지 겪은 국가(이탈리아 및 스페인)가 있는가 하면 프랑스와 같이 지방분권을 강화하면서도 부패수준이 낮고 효율적으로 국토의 균형발전을 이루어내는 경우도 있었기 때문이다. 우리의 경우에는 지방분권의 실현정도가 비교적 낮은 위임형 지방분권국가 유형에 머물면서도 부패의 정도가 중간정도인 점을 고려해보면(2016년과 2017년 이전까지는 39위~46위권이었다) 지방분권의 정도가 낮은 단계 내지 중앙집권적 국가가 부패하지 않다는 명제도 성립하지 않는다.

이러한 결과가 의미하는 바는 지방분권 내지 중앙집권의 정도에 따라 부패의 정도가 달라진다고 볼 것이 아니라 각국이 처한 상황적 요인들 이를테면 국민성, 정치적 성숙성, 정치·경제·역사 및 문화의 다양성, 국민교육의 정도 등 다양한 요인들이 결합되어 나타나는 것이지, 단지 지방분권의 강화 여하에 따라 결정되는 것이 아님을 경험적으로 보여주는 것이라고 할 수 있을 것이다.

그러므로 우리나라의 지방분권을 강화하면서 부패를 방지하기 위해서는 지방분권이 성공할 수 있는 전제적 조건 즉 주민의 자발적 참여정신을 제고하고 직접 참여를 유도하는 정치문화적 풍토를 먼저 잘 조성하는 것이 중요하다. 그러나 이러한 정치적·문화적 풍토의 조성은 장기적 안목을 가지고 우선순위를 매겨 단계적이고도 점진적으로 시행해나가야 할 것이다.

주제어: 중앙집권, 지방분권, 지방정부, EU 반부패보고서, 부패인식지수, 국가경쟁력지수

