地方自治制度의 定着을 위한 理論的 土台의 構築 : 既存研究의 批判的 檢討

Theoretical Base-Building Towards the Successful Implementation of the Principle of Local Self-Government : Critical Review on the Existing Literature

金 益 植

(韓國地方行政研究院 主任研究員)

〈目 次〉

Ⅰ. 序論
Ⅱ. 中央集權과 地方分權 : 規範的 論爭
Ⅲ. 地方分權理論
Ⅳ. 地方分權化의 測定 : 既存研究의 批判的 檢討
Ⅴ. 結論

Ⅰ. 序論

금년 3월에 있은 기초의회구성과 함께 곧 다가올 광역의회의원선거는 그동안 동면상태에 있던 地方自治制度가 '새봄'을 맞이하게 됨을 의미하는 것이다.

실로 30여년이란 오랜세월 동안 우리는 民主主義란 이념을 실현시키는 중요한 제도적 장치의 하나로서 서구 선진국에서는 거의 모두 실시해 오고 있는 지자제를 타의에 의해 빼앗겨 왔었다. 결국 民主化를 향한 국민의 강렬한 열망은 오늘에와서 지방의회 의원 선거를 치르지 않을 수 없도록 만드는 주요한 動因이었던 바, 모처럼 우리 앞에 놓인 이 소중한 기회를 실패로 이끌지 않도록 여러 측면에서의 진지한 연구가 수행되어야 할 필요가 있다.

무엇보다 地方自治制度를 둘러싼 작금의 논의는 대단히 政治的(Political)이다. '정치적'이란 어휘를 서로다른 이념과 이해를 지닌 제 집단간의 갈등과 충돌을 타협과 절충의 묘(妙)를 살려 해결해 나가는 順機能的인 의미를 지니는 것으로 이해한다면, 오늘의 지자제 논의는 차라리 다분히 政略的인 성향이 지배적이다. 지자제가

國民과 住民에게 어떠한 결과를 어떠한 형태로 가져다 줄것인가에 관한 엄격하고도 객관적인 토의가 배제된 채, 발생되는 모든 爭點(issues)에 관한 논리전개가 與黨이나 野黨 어느쪽의 이해에 영향을 미치는가에 촛점을 맞추고 있다. 정치권이나 언론은 속성상 그렇다 치더라도 보다 진지하고 학술적인 논의가 전개되어야 할 학계나 각종 연구기관의 경우도 경향은 대동소이하다.

지자제 논의를 둘러싼 또 다른 경향은 다분히 教條的(doctrinal)인 접근방법이 주류를 이루고 있다는 점이다. 물론 地自制의 핵심인 地方分權(decentralization)이란 개념이 中央集權(centraliz ation)이란 개념과 서로 대립·대칭되는 본질적인 言語的 缺陷(linguistic deficiency)을 갖고 있어, 이로 파생되는 兩者擇一的인 교조적 성향이 내재되어 있는 것은 주지의 사실이나, 그렇다고해서 이를 극복하려는 노력이 없이 단순히 時流에 편승하여 集權論과 分權論의 논리를 엇바꾸어가며 전개해서는 곤란한 일이다.

地自制의 역사가 오랜 서구제국의 학자들 가운데, 특히 地方政府(local government)에 관심이 깊은 사람들은 地自制와 관련있는 여러 현상들을 일관되게 설명할 수 있는 一般 理論(theory)의 정립을 위해 많은 연구들을 수행해 왔다. 이같은 이론정립을 위한 시도는 개개인의 관심과 시각에 따라 다양하게 표현되어 왔는바, 예컨데 地方分權 理論(theory of decentraliz ation), 地方政府論(theory of local governme-nt), 地理的 權力配分論(terrtorial distribution of power), 政府間 關係論(Intergovernmental Relations), 中央-地方關係論(Central-Local Relations)등이 그것이다.

本研究는 필자의 지속적 관심사항인 地方自治制度의 성공적인 정착을 위한 이론적토대의 구축이라는 과제를 추구해 감에 있어, 상호연관된 몇몇 연구의 하나이다.[1] 본연구에서는 특히, 地方分權과 中央集權의 장·단점을 둘러싼 기왕의 規範的(normative)논쟁을 살펴보고, 地方分權化의 상대적 程度(degree)를 측정하고자 시도하였던 기존연구들의 문제점을 비판적으로 검토해 보고자 한다.

Ⅱ. 中央集權과 地方分權 : 規範的 論爭

오랫동안 선.후진국을 막론하고 정부의 구조와 기능가운데 공통적으로 목격되어 온 중요한 현상가운데 하나가 바로 中央集權化이다(White, 1933 ; Mosher and Poland, 1964 ; Boaden, 1970 ; Mawhood, 1974 B). 이같은 집권적인 정치.행정체제가 야기해온 여러 부작용과 문제점을 지적한 사람들은 당연한 반작용 으로서 分權化의 필요성과 그 긍정적효과를 역설하게 되었다(Marshall, 1965 ; Leemans, 1970 ; Rowat, 1980). 특히, 후진국의 경우 새로운 발전전략으로서 分權이 주장되면서 과도한 중앙집권은 발전에 대한 지대한 장애물로 간주되었고(Heaphey, 1971 ; Rondinelli, 1981), 선진국에 있어서의 分權化는 新中央集權에 대한 견제와

1) 本研究와 연관된 經驗的 分析(empirical analysis)의 결과는 '中央과 地方政府間의 權限配分의 測定', 韓國行政學報 第24卷3號, (1990. 12) pp.1373-98을 참조할것.

시민참여폭의 확대 및 효율적인 공공서비스의 공급이라 는 시각에서 접근되었다(Yates, 1971 ; Hoggett and Hambleton, 1987 ; Morphet, 1987). 상호 밀접한 관련을 갖고 있는 集權과 分權의 두현상은 이처럼 시대적으로나 지역적으로나 마치 시계추(pendulum)처럼 왕복운동을 되풀이 하는 모습을 나타내고 있다.

그동안 集權 또는 分權의 역할과 기능에 관해 주장되어온 여러학자들의 견해는 상당히 첨예하게 대립되는 양상을 띠고 있다. 이들은 크게 集權論者(centralists)와 分權論者(decentralists)의 두그룹으로 구별되는 데, 前者가 集權의 긍정적효과를 주장하면 후자는 그에 대한 반박논리를 펴고, 後者가 分權의 장점을 설명하면 전자는 이를 비판하는 식이었다(Smith, 1985 ; Studenski and Mort, 1941). 分權의 장점이라는 시각에서 먼저 고전적 정치 이론가들의 주장에 입각한 兩者의 차이를 살펴 보기로 하자.

分權論者이 주장하는 分權化가 가져다 주는 긍정적 효과에는 여러가지가 있으나 그중 중요한 몇가지는, 지역적 일체감 및 책임성과 자조정신의 고양(Finer, 1934), 행정 서비스의 현지적 합성의 제고(Harris, 1911 ; Willoughby, 1927 ; MacDonald, 1929), 지역주민에 대한 정치교육 및 훈련효과(Odgers, 1901 ; Robson, 1931 ; Tocqueville, 1842), 정치지도자의 충원효과(Cole, 1931 ; Laski, 1919), 지방공무원의 대응성 제고(Douglass, 1921), 행정개혁의 지역적 실험이 가능(Clarke, 1933), 정치적 안정의 촉진(Smith, 1849 ; Finer, 1932)및 더나아가 국가적 일체감과 안보의 향상효과(Alderfer, 1935)등을 들수 있다.

이에 반하여 集權論者들은 分權化의 역기능으로서, 지방행정의 비효율성과 비경제성(Holcombe. 1931 ; Manny, 1930), 소수 지방세력에 의한 권력의 독점화(Williams, 1935), 편협한 지방색에 의한 국가적 통일성의 저해(Munro, 1928 ; Porter, 1934), 공공서비스의 양과 질 및 인권보호에 있어 심한 지역간 불균등화(Swift, 1931)등을 주장하고 있다. 集權論者와 分權論者들은 이처럼 分權化를 통하여 기대되는 영향과 결과, 즉 정치적 민주화와 행정의 효율화에 관하여 확연히 대립되는 理論을 제시하고 있다.

최근에 들어와서도 이들사이의 상반되는 주장은 거의 좁혀지지 않고 있는 바, 먼저 分權論者들의 견해는 선진국의 경우 分權化로 인해 공공서비스에 대한 선호의 표출과 그 공급상의 효율성이 제고 될 수 있으며 (Shepard, 1975), 공공재에 대한 소비자서택의 범위가 확대되고 (Tiebout, 1956), 더나아가서는 비용을 줄이고 산출량을 늘리며 인력을 보다 효과적으로 활용할 수 있게 된다는 것이다(Hart, 1972). 정치적 측면에서는 分權化를 통해 자유, 평등, 복지와 같은 가치들이 향상되며(Mass, 1959), 시민참여와 정치지도자 육성을 위한 훈련장이 마련될 수 있다고 주장한다(Hill, 1974). 사회적 측면에서는 심지어 인간의 기본적 제가치들의 수호자로서 分權化가 찬양되기도 한다(Winthrop, 1967). 개발도상국에 있어서 分權化를 국가 및 지역발전에 꼭 필요한 조건으로 간주하기도하고 (Rondinelli et al., 1984 ; Allen, 1987), 더나아가 사회변혁과 근대화를 위해서도 集權化 보다는 분권적인 정치구조가 오히려 적합하다고 역설하기도 한다(Mawhood, 1974 A).

이같은 分權化의 순기능에 대해 비판적 입장을 취하는 사람들은 매우 상반되는 견해를 피력하고 있는데,먼저 선진국의 경우 중앙집권화가 반드시 나쁜것은 아니며 보다 分權적인 방향으

로 정부구조를 개편한 후에도 기대했던 민주성과 효율성의 제고는 이뤄지지 않았으며(Sharpe, 1978), 대도시 지역에서의 지나친 分權化는 비효율과 비경제성의 원인이 될 뿐 아니라(Wood, 1961), 도시정부내에서도 권한의 分權化는 인종별통합의 실패나 인사관리의 부패등의 많은 역기능을 낳았다고 비판하고 있다(Yates, 1973). 마찬가지로 후진국의 경우에 있어서도 지방分權化는 중앙이 취약할 경우 적대적인 지역이 분리되어 나아갈 위험이 항상 있으며(Katznelson, 1972), 지방정부의 인력. 재정력의 취약으로 인한 지방행정의 질적 저하가 경고되기도 한다(Mukerji, 1961).

Ⅲ. 地方分權 理論(Theory of Decentralization)

地方分權化를 둘러 싼 集權 또는 分權論者 사이의 이같은 갈등의 원인은 어디에 있는가? 한마디로 그것은 理論의 不在(lack of theory)에 있다. 分權化의 역할과 영향에 관한 이들의 상반된 견해가 얼만큼의 설득력을 갖는다 할지라도, 사실상 그것은 主張(arguments)이나 修辭(rhetoric)에 가까울 뿐 理論(theory)이라고 보기엔 어렵다.[2]왜냐하면 이들의 견해는 흔히 객관적평가 보다는 규범적 선호에 토대를 두고 있으며 分權化의 장점 또는 단점으로 제기하는 내용들에 대해서도 경험적 증거를 제시하기 보다는 추론적가정에 입각한 것이 대부분이기 때문이다. Rondinelli가 잘 지적한 것 처럼, "分權化의 긍정적 또는 부정적효과에 관한 갖가지 주장과 가설들은 결코 실증적으로 뒷받침 된적이 없다"는 것이다(Rondinelli, 1981).

分權化理論(theory of decentralization)은 分權化의 原因(causes)과 條件(conditions), 그리고 結果(consequences)또는 效果(effets)에 대한 해답을 추구하는 것이다(Ashford, 1975). "分權化는 왜(Why), 언제(When) 발생되며 또 그로인한 성과(performances)는 실제로 어떠한가?" 에 관한 대답이 없이, "어떻게(how) 分權化를 이룩할 것인가?" 하는문제에만 치중하여서는 올바른 분권이론의 정립이 어려울 뿐아니라, 제도화(institutionalization) 노력에 있어서도 실패할 위험성이 큰 것이다.

分權化理論의 정립을 위해서는 우리는 먼저 分權化 現象을 하나의 變數(Variable)로 이해할 필요가 있다(Smith, 1979 and 1980). 보다 구체적으로 말하자면, 分權化를 유발하는 많은 원인변수들을 규명코자 할 경우 分權概念은 從屬變數(dependent variable)로 다뤄져야 하며, 分權化를 통해 이룩되는 다양한 실제적 결과들에 관해 평가하고자 할 경우 그것은 하나의 獨立變數(indepndent variable)로 취급되어야 한다.[3]

2) 俗談(proverbs)은 기왕에 결정되거나 행해진 행위를 정당화 시키는데는 매우 설득력이 있다. 왜냐하면 어느 누구라도 자신이 주장하는 바(혹은 그 정반대)를 입증할 수가 있기 때문이다. 하지만 俗談은 理論이 아니다. 그것은 그 내용이 불충분 해서가 아니라 무엇이 옳고(What is true), 그른지(What is false)를 가려내 주지 못하기 때문이다(Simon, 1946).

3) 특히, 후자의 겨우 우리는 보다 넓은 의미에서의 政府構造(governmental structure)와 그 成果(governmental performance)사이의 관계를 규명하는 新制度論(new institutionalism)의 일환으로 접근 할 수 있을 것이다(March and Olsen, 1984 ; Peters, 1988).

이처럼 분권화 현상을 변수로서 다루고자 하는 경우 우리의 과제는 두가지로 압축된다. 하나는 分權化의 概念化(conceptualization)문제이고 다른하나는 그 概念의 測定(measurement) 문제이다. Fesler도 언급한 것처럼, 分權化 理論의 정립에 있어 두가지 주요한 方法論的 問題(methodological problems)는 그 概念的 多義性(conceptual ambiguities)과 測定上의 缺陷(measurement deficiencies)이다(Fesler, 1965). 먼저 概念的 다양성에 있어선, "分權化(decentralization)"란 용어가 학자에 따라, 학문분야에 따라, 더나아가서는 선·후진국간에 달리 쓰이고 있다는 것이 문제인데 무엇보다 概念정리와 명확화가 선행 될 필요가 있다.[4]

두번째 測定의 문제에 있어선 그동안 여러분야의 많은 학자들이 서로 다른 목적으로 分權化의 상대적 정도를 측정하였으나 많은 방법론적 결함을 안고있다고 생각된다.[5] 따라서 本考에서는 기존의 측정치들이 갖는 문제점을 측정에 이용된 指標들의 성질에 의거하여, 크게 財政的 성격의 지표들과 構造的성격의 지표들로 나누어 비판적으로 검토하고자 한다.

Ⅳ. 地方分權化의 測定 : 既存研究의 批判的 檢討

그동안 정치학, 행정학 및 재정학등의 여러분야에서 많은 학자들이 서로 다른 목적을 가지고 분권화의 상대적 정도를 측정하였으며, 때로는 단순히 정부구조의 국가간 비교연구 (cross-national study)에 이용하기도 하고 때로는 독립(또는 종속)변수로서 회귀방정식(regression analysis)에 활용하기도 하였다. 이들 측정치의 특징은 대부분이 소수의 財政指標(fiscal indicatiors)를 이용한 점인데, 部分測定(partial measurement)이라는 방법론상의 문제로 인해 측정결과에 있어 일관성(consistency)이 결여되는 양상을 보이고 있다. 이용된 지표의 성질에 따라 재정지표에 의한 측정(fiscal measures)과 구조지표에 의한 측정(structural measures) 둘로 나누어 검토해 보기로 하자.

1. 財政指標에 의한 測定(Fiscal Measures)

모두 9가지의 분권 또는 집권화 측정치와 그에 따른 연구결과를 간략히 소개 한 뒤 이들이 지닌 방법론상의 문제를 지적하고자 한다.

1) Arend Lijphart의 측정 (Lijphart, 1984) :

21개 선진민주주의 국가들의 정부형태를 상호비교하면서, Lijphart는 중앙 집권화의 상대적 정도를 측정했는 데 사용한 지표는 '국가의 전체 세수입(tax revenue) 가운데 중앙정부의 세입이 차지하는 비율'이었다. 1970년대의 OECD통계를

4) 分權化의 개념적 다의성과 그 정리에 관해서는 졸고, "지방분권화이론 정립을 위한 소고 : 개념적. 방법론적 고려사항", 지방행정연구, 제5권 제2호(1990. 5), pp. 31-52와 "지방분권화의 최근 경향," 지방자치연구, 제1권 제1호(1989. 12), pp. 251-63을 참조할 것.

5) 이들의 측정방법과 그 결함에 관해는 Ⅳ장에서 자세히 다루기로 한다.

이용하여 측정한 결과, 네델란드가 21개국가 가운데[6] 가장 집권화된 정부구조를 갖는 것으로 나타났고, 반대로 스위스는 가장 분권적인 국가로 드러났다.

2) Frederick Pryor의 측정 (Pryor, 1968) :

Pryor는 공산주의국가와 자본주의국가사이의 집권화정도를 상호비교 하였는 데, '국가전체의 공공부문 소비지출(public consumption expenditures) 가운데 중앙정부가 담당하는 비율'을 계산하여 "집권화율(centralization ratio)"을 개발, 이를 이용하였다. 그는 1956년과 1962년 두차례에 걸쳐 7개공산국가와 6개 자본주의국가의 집권정도를 비교하였는 바,[7] 두차례 모두 그리스가 가장 집권적인 국가로, 유고슬라비아가 가장 분권적인 국가로 나타났다.

3) Douglas Ashford의 측정 (Ashford, 1979) :

Ashford는 5개 서구 선진국가의 집권화정도를 10년간(1963-73)에 걸쳐 상호비교하였는 바, 그가 개발한 "집권화율(centralization ratio)" 은 '중앙정부와 지방정부간의 경상지출(current spending) 및 자본지출(capital spending)비율'이라는 2가지 재정지표에 의거하였다.[8] 이에 의하면 먼저 경상지출비율에 따라 측정할 경우, 미국과 프랑스는 위의 10년 기간동안 분권화 정도가 높아진 반면 영국은 오히려 보다 집권화 되었고 캐나다와 서독은 별다른 변화가 없었다. 두번째로 자본지출비율에 의거한 경우, 같은 기간동안 오로지 서독만이 약간더 분권화 되었을 뿐 나머지 4개국은 집권정도가 더욱 강화된 것으로 나타났다.

4) Paul Solano의 측정 (Solano, 1983) :

Solano는 6가지 재정지표를 이용하여 "집권화율(centralization ratio)"을 계산한 뒤 그것을 한 독립변수로 사용하여 회귀분석을 이용 집권화에 따른 영향평가를 시도하였다. 1968년과 1969년 각각에 있어 모두 18개 선진민주국가를 대상으로 분석하였는데, 이때 사용된 재정지표들은 국고보조금을 포함한 중앙정부 지출, 국방비를 제외한 중앙정부지출(국고보조금은 포함), 비조건적 국고보조금을 제외한 중앙정부지출, 비조건적 보조금과 국방비를 제외한 중앙정부지출, 국고보조금을 제외한 중앙정부지출 및 국고보조금과 국방비를 제외한 중앙정부지출 비율의 6개였다.

5) Roy Bahl의 측정 (Bahl, 1986) :

Bahl은 3개의 재정지표를 이용하여 "분권화율

6) 상호 비교된 21개 선진민주주의 국가는 집권화정도에 따라 네델란드, 이스라엘, 이태리, 벨기에, 뉴질랜드, 아일랜드, 프랑스, 영국, 아이슬랜드, 룩셈부룩, 호주, 덴마크, 핀랜드, 스트리아, 노르웨이, 일본, 스웨덴, 미국, 서독, 캐나다, 스위스의 順으로 나타났었다.

7) 1956년의 집권화정도에 따른 순위는 그리스, 오스트리아, 이태리, 미국, 폴란드, 동독, 루마니아, 불가리아, 아일랜드, 소련, 서독, 체코, 유고슬라비아 의 順이었고 : 1962년에 가서는 그리스, 오스트리아, 이태리, 서독, 동독, 불가리아, 아일랜드, 미국, 루마니아, 폴란드, 체코, 소련, 유고슬라비아의 順이었다.

8) Ashford는 중앙과 지방정부간의 비교이외에도, 국가의 전체 공공지출(경상 및 자본지출포함) 중에서 정부의 지출이 차지하는 비중을 함께 고려해야 집권화 정도가 올바르게 측정될 수 있다고 주장하였다.

(dencentralization ratio)"을 측정한 뒤 이를 이용 분권화에 따른 영향평가를 시도하였다. 모두 18개 선진산업국가들을 대상으로 1975년과 1983년 자료를 이용하였는 바, 이때 사용된 재정지표들은 정부의 총 지출가운데 지방정부 지출이 차지하는비율(중앙보조금은 제외), 정부의 총 세입 가운데 지방세입이 차지하는 비율, 및 지방정부지출가운데 중앙보조금이 차지하는 비율의 3가지 였다.

6) Kee Woo-Sik의 측정 (Kee, 1977) :

모두 27개 선·후진국들간의 분권화정도를 상호비교하면서 그가 이용한 재정지표는 '국가의 총 경상지출(current public expenditures) 가운데 지방정부가 차지하는 비율'이었는 데 1950년부터 1968년 까지의 기간동안 측정한 결과, 1986년에 있어 가장 분권화된 국가는 스위스였고 가장 집권적인 국가는 잠비아로 나타났다.[9]

7) Paulo Vieira의 측정 (Vieira, 1967) :

Vieira는 그의 학위논문에서 총45개 국가의 분권화 정도를 15년간(1950-64)에 걸친 **累積指數**(cumulative index)로 측정하였는 데, 이 때 사용된 재정지표는 "정부의 총수입(total revenues) 과 총지출(total expenditures)가운데 지방정부수입과 지출이 점하는 비율"이었다. 그의 연구목적은 단순한 국가간의 상대적 비교가 아니라 분권화를 유발하는 원인 변수들을 찾아내는 것이었는 데,[10] 그가 개발한 **分權化點數**(decentralization score)에 의하면 위의 기간동안 스웨덴의 분권화정도가 가장 높았으며 월남을 포함한 13개국가가 동일한 점수로서 가장 집권적인 것으로 나타났다.[11]

8) Wallace Oates의 측정 (Oates, 1972) :

집권화에 따른 영향평가를 위해 Oates는 4가지 재정지표를 이용하여 집권화율(centralization ratio)을 계산 한 뒤 1960년대 초반부터 중반에 이르는 기간 동안의 58개국을 상호비교하였다. 그가 이용한 지표들은 정부의 총 경상수입(current revenues)가운데 중앙정부가 차지하는 비율, 총 경상지출(current expenditures)가운데 중앙정부의 비율, 총 경상소비지출(current consumption expenditures)가운데 중앙정부의 비율 및 총 비국방부문 소비지출(civil consumption expenditures)가운데 중앙정부의 비율의

9) 총27개 선·후진국의 분권화 정도는 스위스, 서독, 네델란드, 스웨덴, 캐나다, 이태리, 오스트리아, 콜롬비아, 미국, 핀란드, 영국, 벨기에, 남아프리카, 에쿠아도르, 코스타르카, 그리스, 호주, 노르웨이, 아이슬랜드, 포루투칼, 아일랜드, 필리핀, 혼두라스, 뉴질랜드, 과테말라, 페루, 잠비아의 順이었다.

10) 분권화의 원인변수들을 알아내기 위하여 그는 지리적 요인, 역사적요인, 인구통계학적요인, 경제적요인, 생태학적요인 등을 독립변수들로서 다루었다.

11) 모두45개 선.후진국은 분권화정도에 따라 스웨덴, 노르웨이, 영국, 스위스, 미국, 덴마크, 유고, 중국, 뉴질랜드, 알제리아, 벨기에, 네델란드, 컬럼비아, 아일랜드, 캐나다, 이태리, 폴란드, 포루투칼, 일본, 스페인, 브라질, 불가리아, 시리아, 요르단, 루마니아, 탕가니카, 이라크, 푸에르토리코, 가나, 이스라엘, 바바도스, 과테말라, 호주, 실론, 도미니카, 엘살바도르, 핀란드, 인더아, 멕시코, 모로코, 페루, 트리니다드 토바고, 아랍연합, 베네주엘라, 월남의 順이었는데, 호주로부터 월남까지의 13개국은 같은 분권화 점수로 나타났다.

4가지 였다. 4가지 지표를 통합하여 측정했을 때 가장 집권적인 국가는 잠비아 였고, 가장 분권 화된 국가는 스위스로 나타났다.[12]

9) R.S.Smith의 측정(Smith, 1974) :

1960년대에 있어 23개 개발도상국의 분권화정도를 비교분석하면서 Smith는 3가지 재정지표를 이용하여 분권화를 측정하였는데, 이때 사용된 지표들은 총 정부수입(totl revenues)가운데 지방정부수입의 비율, 지방정부수입 가운데 중앙보조금(intergovernmental transfers)이 차지하는 비율 및 총 정부수입 가운데 지방정부 자체수입(own-sources revenues)의 비율이었다.

〈기존측정치의 비판적 검토〉

이제까지 모두 9명의 학자가 개발한 집권 또는 분권화의 측정치를 간략히 살펴 보았다. 측정한 목적은 서로 다를지라도 이들사이에 공통된 점은 모두가 한결같이 소수의 財政指標(fiscal indicators)를 이용했다는 사실이다. 비록 몇몇 사람은 재정지표에 의한 측정상의 미비점을 補正(control)하기 위해 多數指標(multiple indicators)방식을 시도했지만 사용된 지표들의 근본성질은 여전히 정부수입(revenues)과 지출(expenditures)이라는 범주를 벗어나지 못하고 있다.

여기서 문제는 "과연 재정지표만으로 집권 또는 분권의 정도를 올바르게 측정할 수 있겠는가?" 하는 점이다. 만약 이들이 중앙정부와 지방정부간의 권력배분현상으로서의 중앙집권(governmental centralization) 내지 지방분권[13]이 아닌 좁은 의미의 재정집권(fiscal centralization) 또는 재정분권 개념을 측정 하고자 했다면 문제는 달라지지만 사실은 그렇지가 않다. 이들의 집권 또는 분권개념은 중앙정부와 지방정부사이의 의사결정권한의 크기(the amount of decision-making powers)[14] 또는 지방정부가 갖는 자율성의 정도(the degree of autonomy)[15] 등으로서 역시 중앙과 지방간의 권력 배분을 의미하고 있다. 따라서 재정지표만으로 권력현상이 측정될 수 없음은 이들도 잘 알고 있었는데, 예컨데 Roy Bahl은 "지방분권화(governmental decentralization)는 다수의 局面(dimensions)을 내포하므로 쉽사리 측정되기 어렵다… 수입이나 지출양상이외에도 다른 많은 요인들이 고려되어야 한다"고 시인하고 있다.[16]

재정지표에 의한 집권 또는 분권화의 측정이 갖는 가장 큰 방법론적 문제는 바로 部分測定(partial measurement)의 문제로서 집권 내지 분권이라는 권력현상의 어느 한 국면만을 측정하고 있다는 점이다. 그 결과 측정에 따른 국가간의 순위비교에 일관성(consistency)이 결여되거나 때로는 상호모순(conflict)이 발생되기도 하였다. 더 큰 문제는 측정상의 오류로 인해

12) 하지만 지표별로 따로 측정했을 때 집권정도의 순위에는 상당한 차이가 나타났다. 예컨대, 수입(revenue)지표를 이용했을 때 집권정도가 높은 10개국가는 모리타니아, 자마이카, 태국, 엘살바도르, 베네주엘라, 월남, 뉴질랜드, 말레이지아, 시에라레온, 도미니카 였던 반면, : 지출(expenditures)지표에 의거한 경우는 잠비아, 보츠와나, 월남, 모니타니아, 시에라레오, 자마이카, 알제리, 말레이지아, 튜니지아, 과테말라의 順이었다.

13) 집권과 분권의 정의는 주4)를 참조할것.

14) Oates, 1972, P.196.

15) Kee, 1977, P.81.

16) Bahl, 1986, P.5.

회귀분석(regression analysis)등을 통한 요인 또는 영향평가의 신뢰성이 크게 저하될 수 있는 점이다.

이들 재정지표에 의한 측정에 가장 비판적인 두 학자는 Michael Wasylenko 와 Richard 인데, Wasylenko의 경우 "재정지표들은 진정한 분권화(true decentralization)를 측정하기엔 결함(flaws)이 너무 많다"고 지적하였고(Wasylenko, 1987), Bird는 "어떤 단일한 재정수치(single fiscal number)에 의거 해서만은 정부내에서 무슨일이 일어나고 있는지에 대해 많이 알수는 없다… 재정지표에 의한 집권화의 측정은 단지 관심이 있는 부분만 나타낼 뿐 집권지수에 의해 측정되는 것과 실제 권력의 집권정도와는 아무런 상관관계가 없다"고 강력히 비판하였다(Bird, 1979 ; 1980 ; 1984 ; 1986).

2. 構造指標에 의한 測定(Structural Measures)

총 5가지의 분권 내지 집권화 측정치들의 내용을 먼저 살펴본 뒤 앞에서와 같이 그 방법론상의 문제점을 검토하고자 한다.

1) Thomas Wainggai의 측정 (Wainggai, 1985) :

Wainggai는 그의 학위논문에서 개발도상국에 있어서의 분권화와 국가발전의 상관관계를 알아내고자 하였는 데, 이때 그는 3개의 구조적 지표들을 이용하여 분권화의 정도를 측정하였다. 그가 이용한 지표들은 '인구 백만명당 지방정부의 숫자, 지방정부 관할구역의 평균크기, 및 관할구역내 평균인구 규모'였는데, 그는 지방분권화의 정도는 지방정부의 숫자가 많을수록 커지지만 관할구역의 크기나 그 인구규모는 작을수록 증대된다고 가정하였다. 그의 "분권화 점수(decentralization score)"에 따라 12개 개발도상국의 분권화정도를 측정한 결과 필리핀이 가장 분권적인 국가로 나타났고, 인도의 분권화 정도가 가장 낮았다.[17]

2) Almond 와 Powell의 측정 (Almond & Powell, 1978) :

Almond와 Powell은 지리적권한배분(territorial division of power)이란 시각에서 정부형태를 5개 그룹으로 구분하였는데,[18] 그것은 一元制(unitary), 形式的 聯邦制(formally federal), 準聯邦制(quasi-federal), 聯邦制(federal) 및 國家聯合制(confederal)의 5가지로서 각각의 구분은 헌법 및 기타법령의 주관적해석에 의거하였다. 이들의 견해에 따르면 一元制 국가들의 집권정도가 가장 높고 聯邦制로 갈수록 분권화가 증대되며 國家聯合制가 가장 분권적인 정부형태라는 것이다.

일원제 정부에는 현대국가의 거의 대부분(80퍼센트 이상)이 포함되며, 형식적연방제 정부는 실제로는 일원제국가인 소련, 체코, 브라질, 멕시코 및 베네주엘라를 들고 있다. 준연방제국가에는 영국, 이태리 및 유고를 포함시키고 있고, 연방제국가로는 분권정도가 상대적으로 약한 캐나다 및 인도와 보다 더 분권화된 스위스, 서독, 말레이지아 및 미국을 들고 있다. 끝으

17) 12개 국가의 분권화 정도는 필리핀, 모로코, 탄자니아, 말레이지아, 이집트, 캐냐, 버마, 수단, 나이지리아, 인도네시아, 브라질, 인도의 順이었다.

18) 이들의 분류는 사실상 Ivo Duchacek의 權力地圖(power maps)에 입각한 것이었다(Duchacek, 1973).

로 분권정도가 가장 강한 정부형태로 국가연합체제를 분류하면서 유엔(U.N.)과 구주공동체(EC)를 그 예로 들고 있다.

3) Douglas Ashford 의 측정 (Ashford, 1977) :

Ashford에 의하면 집권과 분권의 올바른 측정은 수직적 차원(vertical dimension)과 수평적 차원(horizontal dimension)이란 두 측면을 동시에 고려해야 되는데, 前者는 중앙정부의 지방정부에 대한 정치적관여(politcal intervention)가 직접적(direct)인지 아니면 간접적(indirect)인지를 의미하며, 後者는 중앙과 지방사이의 행정구조(administrative structure)가 구획적(compartmentalized)인지 아니면 통합적(integrated)인지를 뜻한다.

이같은 모형에 의하면 정치적관여가 직접적이고 행정구조가 구획화되어 있는 정부형태가 가장 집권적이고, 반대로 정치적 관여가 간접적이면서 행정구조가 통합되어 있는 정부형태는 가장 분권적이다. 따라서 서구민주주의 국가가운데 네델란드가 전형적인 집권국가이고 미국과 서독은 분권적인 국가이다. 아울러 영국과 프랑스는 양쪽차원이 혼합되어있는 경우(mixed cases)이다.

4) Adelman과 Morris의 측정 (Adelman & Morris, 1967) :

Adelman과 Morris는 개발도상국의 경제발전 요인을 알아내기 위하여 1957년부터 1962년사이에 모두 74개국가에 대한 집권화정도를 측정했다. 측정방법에 있어선 헌법등 법령규정의 조사와 전문가의견 청취 Banks와 Textor가 실시한 정치체제 비교연구(Cross-Polity Survey)에서 조사된 몇가지 변수들[19]을 활용하여 집권정도를 順位的(ordinally)으로 측정하였다. 이들은 집권정도에 따라 74개 개발도상국을 4개의 그룹으로 분류하였다.[20]

5) Geert Hofstede의 측정 (Hofstede, 1980) :

현대국가들간에 존재하는 문화적 차이를 설명하면서 Hofstede는 조직내 상하간의 권력관계을 측정하여 소위 "權力間隔指數(power distance index)"를 개발하였다. 1987년부터 1973년 사이

19) Banks 와 Textor의 "Cross-Polity Survey"로 부터 이용된 변수들은 No.28(체제의 代議制的 성격), No. 30(집단반대의 자유), No.46(지도자의 카리스마), No. 47(수직적 권력배분) 및 No.48(수평적 권력배분) 이었다(Banks and Textor, 1964).

20) (가) 첫째 그룹인 23개 국가들은 집권정도가 가장 높으면서 중앙정부가 매우 권위주의적인 나라들로 이에는 아프가니스탄, 알제리, 캄보디아, 도미니카, 이디오피아, 가봉, 가나, 기니아, 이란, 이라크, 요르단, 케냐, 나이베리아, 네팔, 파라구아이, 로디지아, 세네갈, 남한, 수단, 시리아, 대만, 태국, 아랍에미레이트가 포함되었고, (나) 두번째인 집권적이기는 하나 중앙정부의 통제가 그리 심하지 않은 16개국가들로서 코스타리카, 엘살바도르, 과테말라, 온두라스, 인도네시아, 리비아, 모로코, 니카라구아, 파키스탄, 파나마, 페루, 소말리아, 수리남, 탕가니카, 튜니지아, 터어키가 분류되었다. (다) 세번째 그룹의 25개 국가들은 어느정도의 행정적 분권화가 이룩된 나라들로 이에는 아르헨티나, 볼리비아, 브라질, 실론, 챌레, 콜롬비아, 싸이프러스, 그리스, 인도, 이스라엘, 자마이카, 일본, 레바논, 알라가시, 알라위, 멕시코, 나이지리아, 필리핀, 시에라 레온, 남 아프리카, 트리니다드 토바고, 우간다, 우루과이, 베네주엘라, 잠비아가 포함되었으며, (라) 끝으로 정치적 분권정도가 가장 높은 10개국으로는 버마, 카메룬, 챠드, 다호메이, 에콰도르, 아이보리, 코스트, 라오스, 니제르 월남 및 예먼이 분류되었다.

에 다국적기업인 헴즈(HERMES)에 의해 실시된 국제적인 태도조사연구(attitude survey)로부터 자료를 수집하여 총40개국을 비교하였는데, 그가 이용한 자료들을 '상관의 의사결정스타일에 대한 인지태도, 상관과 견해를 달리하는데 대한 동료집단의 우려 및 하급자가 선호하는 상관의 의사결정형태'의 3가지 였다.[21]

〈기존측정치의 비판적 검토〉

위에서 모두 다섯사람의 집권 또는 분권화에 관한 서로 다른 측정방법과 그 내용 및 결과를 살펴 보았다. Wainggai의 경우는 앞의 재정지표에 의한 측정에 있어 지적한 두가지 문제, 즉 개념정의 문제(definitional problem)와 부분측정(partial measurement)의 문제를 그대로 안고 있고, 나머지 세연구(Almond와 Powell, Ashford 및 Adelman과 Morris)는 측정(measurement)이라기보단 분류(classification)에 가까워 정밀한 국가간 비교연구에 부적합하다.[22] 더군다나 이들이 이용한 구조지표들(structural indicators)은 형식적(formal)이고 법률적(legal)인 것들로서 행태지표(behavioral indicators)와는 달리 중앙과 지방간의 동태적인 상태(dynamics)를 나타내 주지 못하고 있다. 끝으로, Hofstede의 권력간격지수는 집권정도를 나타내기 보다는 권위주의정도를 측정하는데 더 유용하다고 할 수 있다.

V. 結論

이상의 재정지표 및 구조지표에 의한 모두 14개의 기존 측정치들에 대한 분석이 시사해 주는 점은, 우선 地方分權化(governmental decentraliz ation)에 대한 개념적정의(conceptualization)가 선행되어야 하며, 개념측정을 위한 조작화(operationalization)와 경험적지표(empirical indicators)를 선정함에 있어 이론적 토대(theoretial reasoning)가 뒷받침되어야 한다는 것이다. 다른 하나는, 권력(power)현상이 갖는 多次元的인 성질을 제대로 나타내면서 부분 측정(partial measurement)의 문제를 해결키 위해서는 多數指標(multiple indicators)방식이 필요하다는 점이다.

---

21) 엄격히 말해 Hofsrede의 권력간격지수(power distance index)는 중앙 집권화(governmental centralization)의 정도 보다는 권위주의 (authoritarianism)의 정도를 측정한 것이었다. 그의 지수에 입각 했을 때 가장 권위주의적인(권력간격이 큰) 국가는 필리핀이었고, 가장 권위주의정도가 낮은 국가는 오스트리아 였다. 나머지 38개국은 권위주의가 강한 순서에 따라 멕시코, 베네주엘라, 인도, 유고, 싱가포르, 브라질, 홍콩, 프랑스, 콜롬비아, 터어키, 벨기에, 페루, 태국, 칠레, 포루투칼, 그리스, 이란, 대만, 스페인, 파키스탄, 일본, 이태리, 남아프리카, 아르헨티나, 미국, 캐나다, 네델란드, 호주, 서독, 영국, 스위스, 핀란드, 노르웨이, 스웨덴, 아일랜드, 뉴질랜드, 덴마크, 이스라엘의 順이었다.

22) 통계적 개념에 따르면 이들은 분권 또는 집권개념을 연속변수(continuous variable)로서 등간측정(interval measuremunt)하지 못하고, 일종의 불연속변수(discrete variable)로서 순위측정(ordinal measurement)에 머무르고 있다고 할 수 있다.

〈参考文献〉

- Adelman, Irma and Morris, Cynthia T., Society, Politic & Economic Develo pment: A Ouantitative Approach (Baltimore: Johns Hopkins Press. 1967), pp.44~47, pp.56~59.
- Alderfer, H.F., "Report of the Pennsylania Local Government Survey," Transactions of the American Philosophical Society, Vol. 43(1935):483.
- Allen, Hubert J., "Decentralization for Development: A Point of View," Planning and Administration, Vol. 14, No. 1(Spring, 1987):23~29.
- Almond, Gabriel A. and Powell, G. Bingham, Comparative Politics: System, Process, and Policy (Boston: Little, Brown and Company, 1978), pp.233~37.
- Ashford, Douglas E., "Territorial Politics and Equality: Decentralization in the Modern State," Political Studies, Vol. 27, No. 1(March 1979):71~83.
- _____, "Are Britain and France Unitary," Comparative Politics, Vol. 9, No. 4(July 1977):483~499.
- _____, "Theories of Local Government: Some Comparative Considerations," Comparative Polititcal Studies, Vol. 8, No.1(April 1975):91.
- Bahl, Roy, "The Design of Intergovernmental Transfers in Industrialized Countries," Public Budgeting & Finance, Vol, 6 No. 4(Winter 1986):3~22.
- Banks, Arthur and Textor, Robert, A Cross-Polity Survey (Cambridge, MA: M.I.T. Press, 1964).
- Bird, Richard M., Federal Finance in Comparative Perspective(Toronto: Canadian Tax Foundation. 1986), pp.13~21.
- _____, Federal Finance in Comparative Perspective. Working Paper Series No. 8422(Toronto: Institute for Policy Analysis, University of Toronto, 1984), pp. 15~21.
- _____, Central-Local Fiscal Relations and the Provision of Urban Public Services, Research Monograph No. 30(Canberra: Center for Research on Federal Financial Relations, Australian National University, 1980), pp.5~8
- _____, Financing Canadian Government: A Ouantitaitve Overview (Toronto: Canadian Tax Foundation, 1979), pp.63~67.
- Boaden, Noel, "Central Departments and Local Authorities: the Relationship Examined," Political Studies, Vol. 18, No. 2(1970):175~186.
- Clarke, John J., The Local Government of the United Kingdon(London: Sir Isaac Pitman & Sons, 1933), pp.14~29.
- Cole, George D.H., Hundred Years of Local Government(London: George Allen & Unwin, 1931), p. 298.
- Douglas, Harlan P., The Little Town(NY: Macmillan Co., 1921), p.194.

- Duchacek, Ivo D., Power Maps:Comparative Politics of Constitutions (Santa Barbara, CA:ABC-Clio Press, 1973).
- Fesler, JamesW., "Approaches to the Understanding of Decentralization," Journal of Politics, Vol. 27, No. 3(Aug. 1965):536~556.
- Finer, Herman, English Local Government (NY:Columbia Univ. Press, 1934), p.335.
- _____, The Theory and Practice of Modern Government, Vol, 1(London:Methuen, 1932), p.51.
- Hambleton, Robin and Hoggett Paul, "Introduction", in P.Hoggett and R.hambleton (eds.), Decentralization and Democracy: Localising Public Services(Bristol, England:School for Advanced Urban Studies, 1987), pp.1~8.
- Harris, George M., Problems of Local Government(London:P.S.King & Son, 1911), p.401.
- Hart, David K., "Theories of Government Related to Decentralization and Citizen Participation", Public Administration Review, Vol. 32, Special Issue(Oct. 1972):603~621
- Heaphey, J.J., Spatial Dimensions of Development Administration (Durham, NC:Duke University Press, 1971), pp.5~10.
- Hill, D.M., Democratic Theory and Local Government(London:Allen & Unwin, 1974).
- Hofstede, Geert, Culture's Consequences: International Differences in Work Related Values(Beverly Hills, CA:Sage Publications, 1980), pp. 103~104.
- Holcombe, Arthur N., State Government in the United States(NY:Macmillan Co., 1931), p.608.
- Katzelson, Ira, "Antagonistic Ambiguity: Notes on Reformism and Decentralization", Politics and Society, Vol. 2, No. 3(Spring, 1972):323~333.
- Kee, Woo-Sik, "Fiscal Decentralization and Economic Development", Public Finance Quarterly, Vol. 5, No. 1(Jan. 1977):79~97
.
- Laski, Harold J., Authority in the Modern State(New Haven:Yale Univ. Press, 1919), pp.80~81.
- Leemans, A.F., Changing Patterns of Local Government(The Hague:International Union of Local Authorities, 1970).
- Lijhart, Arend, Democracies:Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries (New Haven:Yale University Press, 1984), pp.176~179.
- Maass, Arthur(ed.), Area and Power:A Theory of Local Government(NY:The Free Press, 1959).
- MacDonald, Austin F., American City Government and Admin
mas Y. Crowell, 1929), pp. 99~103.
- Manny, T.Bergen, Rural Municipalities(NY:Century Co., 1930), pp.187~88.
- March, James G. and Olsen, Johan P., "The New Institutionalism:Organizational Factors in Political Life" American Political Science

Review, Vol. 78, No. 3(Sept 1984):734~743.

- Marshall, A. H., Local Government in the Modern World(London:the Athlone Press, 1965).
- Mawhood, Philip, "Decentralization for Development-A Lost Cause?", in F.C.Bruhns et al(ed.), Local Politics, Development and Participation (Pittsburgh, PA:University Center for International Studies, university of Pittsburgh, 1974 A)., pp.28~31.
- _____, "Negotiating from Weakness:The Search for a Model of Local Government in Countries of the Third World," Planning and Administration, Vol. 1, No. 1(1974 B):17~31.
- Morphet, Janice, "Local Authority Decentralization-Tower Hamlets Goes All the Way", Policy and Politics, Vol. 15, No. 2 (April 1987):119~126.
- Mosher, Frederick C. and Poland, Orville F., Costs of American Government (NY: Dodd, Mead & Company, 1964), pp.44~45.
- Mukerji, B., "Administrative Problems of Democratic Decentralization", Indian Journal of Public Administration, Vol. 7, No. 3(1961).
- Munro, W.B., "Do We Need Regional Governments?", Forum(Jan. 1928):109.
- Oates, Wallace E., Fiscal Federalism(NY: Harcourt Brace Jovanovich, 1972), pp.195~219.
- Odgers, W.B., Local Government (London:Macmillan & Co., 1901), p.236.
- Peters, B. Guy, "The Machinery of Government:Concepts and Issues," in Colin Campbell and B.G. Peters (eds.), Organizaing Governance and Governing Organizations(Pittsburgh, PA:University of Pittsburgh Press. 1988).
- Porter, Kirk, H., "County Home Rule a Mistake." National Municipal Review(Oct. 1934):517.
- Pryor, Frederick L., Public Expenditures in Communist and Capitalist Nations(London:George Allen & Unwin, 1968), pp.70~79.
- Robson, W.A., The Development of Local Government (London:George Allen & Unwin., 1931), p.14.
- Rondinelli, Dennis A. et al., Decentralization in Developing Countries:A Review of Recent Experience (Washington, D.C.:World Bank, 1984).
- Rondinelli, Dennis A., "Government Decentralization in Comparative Perspective," International Review of Administrative Science, Vol. 47, No. 2(1981):134~39.
- Rowat, D.C.(ed.), International Handbook on Local Government Reorganization (Westport, CO:Greenwood Press, 1980).
- Sharpe, L.J., "Reforming the Grass-Roots:An Alternative Analysis," in D.Butler(ed.), Politics, Administraion and policy (London:Macmillan, 1978).
- Shepard, W.Bruce, "Metropolitan Political Decentralization:A Test of the Life-Style

Values Model", Urban Affairs Quarterly, Vol. 10, No. 3(Mar. 1975):297~313.

- Simon, Herbert, "The Proverbs of Administration", Public Administration Review, Vol. 6(Winther 1946):53~54.
- Smith, Brian C., Decentralization:The Territorial Dimension of the state(London:George Allen & Unwin, 1985), pp.4~8.
- _____, "Measuring Decentralization", in G.W.Jones(ed.) New Approaches to the Study of Central-Local Government Relationships (Westemead, England:Gower Publishing Co., 1980).
- _____, "The Measurement of Decentralization", International Review of Adminstrative Sciences, Vol. XLV, No. 3(1979):214~22.
- Smith, J. Toumlin, Government by Commissions(London:S.Sweet, 1849), pp.118~119.
- Smith, R.S., Financing Cities in Developing Countries, IMF Staff Papers No. 21(Washington, D.C.:International Monetary Fund, 1974).
- Solano, Paul L., Fiscal Centralization Among High Income Democracies (Newark, DE: university of Delaware, 1983), mimeo.
- Studenski, Paul and Mort, Paul R. Centralized vs. Decentralized Government in Relation to Democracy(NY:Columbia Univ. Press, 1941).
- Swift, Fletcher H. Federal and State Policies in Public School Finance in the United States(NY:Ginn and Co., 1931), p. 85.
- Tiebout, Charles M., "A Pure Theory of Local Expenditures", Journal of Public Economy, Vol. 65, No. 5(Oct. 1956):416~424.
- Tocqueville, Alexis de., Democracy in America (London:Pratt, Woodford and Co., 1842), p.62.
- Vieira, Paulo R., Toward a Theory of Decentralization:A Comparative View of Forty-Five Countries, Ph. D. Dissertation (LA:University of Southern California, 1967), pp.124-42.
- Wainggai, Thomas W.N., Decentralization of Authority for National Development in Developing Nation-States:A Comparative Analysis, Ph.D Dissertation (FL:Florida State University, 1985), pp.166~173.
- Wasylenko, Michael, "Fiscal Decentralization and Economic Development", Public Budgeting & Finance, Vol. 7, No. 4(Winter 1987):61.
- White, Leonard D., Trends in Public Administration(NY:McGraw-Hill Book Co., 1933), p. 140.
- Williams, Ellis C., "Corruption in Local Government", Nineteenth Century (Nov. 1935):601.
- Willoughby, W.W. An Introduction to the Problems of Government (NY:Doubleday Page and Co., 1927), p.433.
- Winthrop, Henry, "The Meaning of Decentraliz ation for Twentieth Century Man", Amercan Journal of Economics and Sociology, Vol. 26, No. 4(Oct. 1967:351~366.

• Wood, Robert C., 1400 Government: The Political Economy of The New York Metropolitan Region (Garden City, NY: Doubleday & Company, 1961).
• Yates, Douglas, Neighborhood Democracy-: The Politics and Impacts of Decentralization (Lexington, MA: D.C.Heath, 1973).
• _____, Neighborhood Government (Santa Monica, CA: Rand Corp, 1971), pp.15~25.