

한국지방자치의 접근방법과 정책과제*

Paradigms of Local Autonomy in Korea and Tasks for Its Development

이 승 종**

Lee, Seung Jong

■ 목 차 ■

- I. 서론
- II. 지방자치의 접근방법
- III. 한국 지방자치의 평가: 지방자치발전위원회의 조사를 중심으로
- IV. 지방자치발전종합계획의 20대 정책과제
- V. 한국지방자치의 발전과제
- VI. 결론

본 논문은 지방자치에 대한 접근방법을 하향적-상향적 접근과 과정기반-목표기반 접근으로 구분하고 이를 교차하여 지방자치에 대한 접근방법(패러다임) 유형을 제시한 후, 이를 분석의 틀로 하여 박근혜정부 지방자치발전위원회가 시행한 조사결과를 분석함으로써 한국지방자치의 실태를 조망하였다. 또한 본 논문은 동 위원회가 제시한 20대 지방자치 정책과제를 평가하였는 바, 전반적으로 동 정책과제목록은 지방자치의 과정적 측면에 과도한 관심을 보이는 한계에도 불구하고 필수적인 지방자치발전과제를 다수 제시하고 있는 것으로 평가된다. 나아가서 보완적 정책과제로서 지방자치 패러다임의 전환, 분권화, 지방정부의 책임성 강화, 시읍면제의 추진, 지방행정 통합성 제고 등에 대한 논의를 제시하였다. 본 논문의 핵심적 주장은 구체적 발전과제에 앞서 지방자치에 대한 패러다임의 재정립이 중요한 선결과제인 바, 과정기반 접근과 하향적 접근에 경도된 한국지방자치가 목적기반 접근과 상향적 접근으로 보완되어야 한다는 것이다.

* 이 논문은 2015년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임 (NRF-2015S1A5B1010910). 아울러 이하 서론의 내용은 이승종(2015)의 내용을 일부 발췌하여 수정한 것임을 밝혀 둠.

** 서울대학교 행정대학원 교수

논문 접수일: 2017. 10. 30, 심사기간: 2017. 10. 30~2017. 12. 11, 게재확정일: 2017. 12. 11

□ 주제어: 지방자치, 지방자치패러다임, 지방자치발전위원회

This paper first proposes an analytical frame of local autonomy by crossing the two axes of local autonomy approaches(paradigms): top-down vs. bottom-up approach and process-based vs. goal-based approach. Based on the analytical frame, it evaluates the status of Korean local autonomy by analyzing the results of the survey conducted by the Presidential Committee for Local Autonomy Development of the Park Geun-hye Regime. In addition, it assessed the 20 local autonomic policy tasks proposed by the committee. Overall, the list of policy tasks presented a number of essential developmental policy tasks despite some limitations of over-attention to the procedural aspects of local autonomy. Some complementary but essential policy issues are discussed: transformation of local autonomy paradigms, more decentralization, strengthening local accountability, introducing community-level local autonomy system(City, Eup and Myun), and enhancing integration of local administration were suggested. The key argument of this paper is that redefining the paradigm of local autonomy prior to specific developmental tasks is a prerequisite and that the local autonomy of Korea should be complemented by a goal-based approach and an bottom-up approach.

□ Keywords: Local autonomy, paradigms of local autonomy, national committee for local autonomy development

I. 서론

한국 지방자치는 장기간 지방자치를 발전시켜온 선진제국의 경험을 우리 실정에 맞추어 적용하면서 짧은 시행기간과 취약한 자치여건에도 불구하고 상당히 압축적인 성과를 축적해 왔다(김순은, 2014). 그러나 일정한 성과에도 불구하고 아직 한국지방자치는 시행착오 속에 발전을 위하여 성취해야할 과제가 많이 남아 있다. 전반적으로 지방자치에 대한 국민적 관심이 높지 않은 상황에서, 지방정부의 자율권이 취약하고, 주민이 소외된 상태에서 정부기관 내부 차원의 형식적 자치가 시행되고 있으며, 중앙정부가 지방자치에 대하여 소극적 태도를 보임으로써 지방자치는 만족할만한 성과를 보이지 못하고 있다. 그러므로 향후 한국지방자치의

발전을 위한 유효한 정책과제의 수립 및 추진 노력이 지속적으로 이루어져야 한다(이승중, 2015). 2014년 4월에 발생한 세월호 사건에 즈음하여 정부의 역량 부족에 대한 비판이 고조되면서 국가개조론이 반향을 얻은 바 있거니와, 국가개조의 중요한 축은 지방자치의 개혁을 포함한다는 데 대하여 인식을 새롭게 할 필요가 있다. 국가 총재원의 60% 정도를 지출하고 있는 지방자치 개혁에 대한 고려없이 국가개조를 논하는데 한계가 있을 것이기 때문이다. 즉, 지방자치의 발전을 위한 정책노력은 지방자치의 발전만이 아니라 국가의 총체적 발전을 위하여도 중요하다는 것이다(이승중, 2015).

이같은 요청과 관련하여 지적할 것은 구체적인 발전과제의 제시에 앞서 기본 접근방법에 대한 논의가 중요하다는 점이다. 개별 발전정책과제의 방향정립을 위하여는 접근방향이 선행적으로 정립되어야 하기 때문이다. 또한 접근방법에 따라 관심 정책의제가 달라지고 그에 따라 지방자치의 진화 양상이 달라질 것이기 때문이다. 그럼에도 불구하고 지금까지 한국지방자치에 대한 논의는 기본적 접근방법에 대한 심도깊은 토론에 앞서 다소 성급하게 개별과제의 내용을 중심으로 논의가 진행되어 왔다. 물론 전반적으로 집권이 좋으나 분권이 좋으나와 같은 기초적 논의는 있었지만, 보다 심도깊은 차원에서 지방자치를 추진함에 있어서 어떠한 접근방법이 있으며 어떠한 접근방법이 바람직한가와 같은 논의는 기대만큼 본격적으로 이루어지지 못하였다. 대신, 접근방법에 대한 논의를 생략한 채, 지방자치와 관련한 개별 정책과제들이 병렬적 또는 망라적으로 제시되어 왔다고 할 수 있다. 그 결과 관련 정책의 일관성 확보가 어려움은 물론, 종종 개별 정책과제간 상호모순이 노정되기도 하였으며, 나아가서 지방자치의 진행에 대한 평가가 편린화되어 지방자치에 대한 체계적 정책수립을 방해하였다.

이러한 인식에 입각하여 본 논문은 한국지방자치의 발전을 위한 정책과제를 제시하기에 앞서서 지방자치에 대한 접근방법(또는 패러다임)에 대하여 논의하고, 이에 기반하여 한국지방자치의 실태를 조망하고 지방자치 발전과제를 제시한다. 접근방법에 대한 논의는 과정기반 접근과 목표기반 접근, 하향적 접근과 상향적 접근을 대비하여 설명하고 이를 종합하여 하나의 분석 틀을 구성한다. 설정된 분석 틀에 기반하여 한국지방자치의 실태를 조망한다. 자료는 박근혜정부 때 활동한 지방자치발전위원회가 시행한 설문조사결과를 활용한다. 나아가서 동 위원회가 제시한 20대 지방자치 발전과제를 분석평가하고 보완적으로 지방자치발전을 위한 정책과제를 제시한다.

II. 지방자치의 접근방법

1. 과정기반 접근과 목표기반 접근

정책과정을 목표와 과정으로 구분하였을 때, 지방자치에 대한 접근은 지방자치의 과정요소에 관심의 초점을 두는 과정기반 접근(process-based approach or paradigm)과 지방자치에 지향하는 목표(또는 목적)에 관심의 초점을 두는 목표기반 접근(goal-based approach or paradigm)으로도 나눌 수 있다. 전자는 지방자치의 목표에 우선하여 지방자치의 기반요소에 우선적 관심을 두는 것으로서 자치여건(행정정적 분권, 중앙의 분권의지)이나 자치역량(참여와 책임)과 같은 과정적 가치를 중시한다.¹⁾ 후자는 지방자치의 과정적 가치보다는 그같은 과정을 통하여 달성하려는 목표에 우선적 관심을 갖는다. 지방자치의 목표가 복지 또는 행복의 증진 또는 발전이라고 할 때, 목표기반 접근은 지방자치의 얼마나 그같은 목표의 달성에 기여하는가에 관심을 집중하는 것이다.²⁾ 그러나 양자가 전혀 별개의 접근은 아니다. 예컨대, 분권이나 참여 자체는 과정기반 접근의 주요 의제이지만, 분권과 참여의 결과는 목표기반 접근의 관심사로 상호연관되는 것이다. 이같은 양자간 관계는 기본적으로 과정없이 성과없고, 성과없이 과정이 지속되기 어렵다는 점에서 비롯되는 것이다. 다만, 지방자치를 정책과정으로서 이해할 때 과정기반 접근은 투입, 활동 측면에 우선적 관심을 두는 대신, 목표기반 접근은 결과나 영향에 우선적 관심을 두는데서 차이가 나게 된다.³⁾ 몇가지 측면을 기준으로 양 접근을 요약 비교하면 <표 1>과 같다.

1) 핵심적 요소로 치환하면 자치여건은 분권으로, 자치역량은 참여로 표현할 수 있다.

2) 주민복지에 대해서는 총량적 경제적 관점과 질적발전의 관점이 대립하고 있다. 전자는 GDP로 대표되는 종래의 복지관점이지만, 최근 총량적 경제의 진전이 삶의 질이나 행복을 담보하는 것은 아니라는 인식이 확대되면서 질적 발전에 대한 관심이 증대하고 있다. 대표적 현상은 21세기 들어 확산되고 있는 행복연구에서 확인된다.

3) 양 접근방법에 대한 보다 자세한 논의는 이승중(2016) 참고.

〈표 1〉 과정기반 접근과 목표기반 접근의 비교

	과정기반 행정패러다임	목표기반 행정패러다임
핵심측면	정책과정의 속성	정책목표의 달성
행위시간 관계	행위시간 역할비중(power over)	행위시간 연계(power to)
관심의 초점	분권, 참여 등 과정적 가치	분권, 참여의 성과
행정이념	효율, 민주, 참여	효과성
상대적 취약점	성과 미확정(결과적)	과정 미확정(성과의존적)
성과의 속성	과정적 성과	목표달성 기여

출처: 이승중(2016)의 수정

2. 하향적 접근과 상향적 접근

지방자치에 대한 접근은 분석단위의 범위 또는 접근방향에 따라 하향적 접근(top-down 또는 global perspective)과 상향적 접근(bottom-up 또는 local perspective)으로 나눌 수도 있다. 먼저 하향적 접근은 분석단위를 개별 자치단체가 아니라 국가 또는 광역단위에서 접근한다. 이 접근에서는 지방자치를 중앙권력의 시혜적 산물로 보는 경향이 크다. 지방자치는 지방의 고유권이라는 의식보다는 중앙의 권력을 제도적으로 분유하는 것으로 보는 것이다. 또한 개별 자치단체의 입장보다는 전체 차원에서 지방자치를 조망하는 접근이다. 이같은 접근에서는 기본적으로 지방의 자율성 보다는 국가차원의 통합성 확보를 우선시한다. 지방자치를 부정하지는 않지만 기본적으로 집권우위의 시각이며, 중앙의 논리라고 요약할 수 있다. 제도적 보장론, 국가통합론은 이같은 접근과 맥을 같이 한다. 이와는 달리 상향적 접근은 지방자치를 중앙의 임의적 시혜의 산물이 아니라 지방의 고유한 권리로 본다. 지방자치는 중앙에 의한 제도적 결정에 의하여 존재하기 이전에 지방 스스로 자신의 운명을 개척하기 위한 권리이며 의무로 보는 것이다. 또한 전체 자치단체의 입장에 우선하여 개별 자치단체의 입장을 중시한다. 이같은 접근에서는 국가차원의 통합성 확보보다는 지방의 자율성 확보를 우선시한다. 국가의 기능을 부정하지는 않지만 기본적으로 분권우위의 시각이며, 지방의 논리라고 요약할 수 있다. 지방주권론, 보충성의 원칙은 이같은 접근에 포함되는 시각이다.

3. 지방자치의 접근방법과 정책의제

앞에서 지방자치의 접근방법으로서 하향적 접근과 상향적 접근, 과정기반 접근과 목표기반 접근을 비교하여 제시하였는 바, 이들을 교차하면 〈표 2〉와 같이 지방자치의 접근방법의 조

합에 따라 지방자치의 관심의제가 달라짐을 알 수 있다. 영역 I(하향적-과정기반 접근)에서의 분석단위는 개별 자치단체가 아니며 전체 자치단체 또는 국가이기 때문에 개별 자치단체에 우선하여 국가 또는 광역적 필요에 정책우선순위를 두게 된다. 그리하여 지방자치를 시행함에 있어서 분권을 부정하지는 않지만 국가적 통합성이나 사회적 안정성의 확보가 중심 의제가 된다. 또한 자치이념에 있어서는 민주성에 우선하여 효율성, 균등성이 중시된다.

영역 II(상향적-과정기반 접근)에서 분석단위는 국가 또는 전체 자치단체보다는 개별 자치단체이며 따라서 개별 자치단체 차원의 자치권(분권화)과 참여의 신장이 핵심의제가 된다. 자치이념에 있어서는 효율성이나 균등성보다 민주성이 우선시된다. 그렇다고 효율성이 무시되는 것은 아니다. 민주성에 비하여 부차적이긴 하지만 자치단위간 경쟁에 기반한 효율성이 관심의 대상이 된다.

영역 III(하향적-목표기반 접근)에서 분석단위는 개별 자치단체가 아니라 국가 또는 전체 자치단체이기 때문에 개별 자치단체의 복지증진이나 발전에 우선하여 국가 또는 광역단위의 복지 또는 발전이 우선시된다. 또한 국가적 통합성 확보 차원에서 지역간 균형발전이 추구하고, 규모의 경제에 기반한 광역적 성과가 핵심 정책의제가 된다. 이 때 광역단위의 성과 제고를 위하여 지방행정 단위는 소규모 단위가 아닌 광역단위화를 추구하게 된다.

영역 IV(상향적-목표기반 접근)에서 분석단위는 국가 또는 전체 자치단체가 아니라 개별 자치단체이기 때문에 국가 또는 광역적 필요에 우선하여 개별 자치단체의 성과(복지 또는 발전)가 우선적 의제가 된다. 개별 자치단체 차원의 성과제고를 위해서는 규모의 경제보다는 작은 단위에서의 호혜적 협력과 창의적 경쟁이 중시된다. 그리하여 광역구역 대신 작은 단위의 구역(예, 커뮤니티)이 자치의 기본단위로서 중시된다.

〈표 2〉 지방자치의 접근방법에 따른 핵심의제

정책단계 \ 분석범위, 방향	하향적(global)접근	상향적(local)접근
과정기반접근(분권, 참여)	I. 하향적-과정기반 접근: 국가통합, 통제, 효율성, 균등성	II. 상향적-과정기반 접근: 분권, 참여, 민주성, 경쟁효율
목표기반접근(행복, 발전)	III. 하향적-목표기반 접근: 광역단위 성과(행복, 발전), 균형발전, 광역단위(규모의 경제)	IV. 상향적-목표기반 접근: 개별단위 성과(행복, 발전), 사회자본(호혜와 협력), 커뮤니티(공동체)

한국은 지금까지 지방자치를 어떠한 방식으로 접근하였는가? 앞에서 언급한 바와 같이 지금까지 한국의 지방자치는 기본적으로 상향적 접근보다는 하향적 접근이, 목표기반 접근보다

는 과정기반접근이 지배하였다. 이같은 접근의 공과를 평가한다면, (1) 상향적 접근에 대한 하향적 접근의 상대적 우위는 지방자치 시행 초기에 점진적 분권을 유도함으로써 급진적 분권화에 따른 혼란의 우려를 예방하고, 분권의 진행과정에서 통합의 고려를 담보하는데 기여한 측면이 있다. 반면, 분권화의 지체에 따라 자치기반 형성이 어려워지고, 지방의 분권 요구와 중앙의 저항에 따른 중앙과 지방간 갈등을 심화시키면서 오히려 국가운영에 있어서 통합 운용의 가치를 평가절하하게 되는 부작용을 노정하였다. (2) 목표기반접근에 대한 과정적 접근의 상대적 우위는 분권과 참여의 가치에 대한 인식을 높이고 중앙의 미흡한 분권의지, 주민의 취약한 자치의식에 대하여 경각심을 불러일으키는 동력으로 작동하였다. 반면, 지방자치의 목적가치에 대한 상대적 관심소홀은 목표와 수단의 전치 현상을 야기하였는 바, 이는 분권과 참여가 지방자치의 목적에 기여하는 성과에 대한 증거를 축적하는 노력을 위축시키는 한편, 분권과 참여의 성과에 대하여 확신이 없는 중앙의 저항을 정당화함으로써 분권과 참여의 진전을 더디게 하는 원인으로 작동한 측면이 있다.

상향적 접근과 목표기반접근에 대한 하향적 접근과 과정기반접근의 상대적 우위성을 전제로 할 때, <표 2>에 제시한 네가지 접근영역간 상대적 세력을 비교평가할 수 있다. 구체적으로, 하향적-과정기반 접근(영역 I)이 가장 지배적 접근이고, 상향적-목표기반 접근(영역 IV)이 위축된 접근이며, 상향적-과정기반 접근(영역 II)과 하향적-목표기반 접근(영역 III)이 그 중간적 위치에 있는 것으로 판단할 수 있다.⁴⁾ 이렇듯 지금까지의 한국 지방자치는 하향적-과정적 접근(영역 I)이 지배함으로써 국가통합이나 주민참여의 통제, 그리고 효율성이 중심의제로 부각되면서, 한편으로는 분권과 참여, 민주성 등이, 다른 한편으로 광역단위 발전이나 균형발전 정책 등이 우선순위에서 밀려나게 되었다. 물론 지방자치 시행 이후 직접참여제(주민투표, 주민발의, 주민소송, 주민소환 등)가 전면적으로 도입되고, 읍면동 단위의 주민자치회 설치논의가 공식화되는 등 상향적-과정기반 접근의 영향이 관찰되기도 하였다. 또한 지역균형발전을 추진하는 대통령 직속위원회가 설치되고 광역경제권역을 지정하는 등, 하향적-목표기반 접근이 가시화되기도 하였다.⁵⁾ 그러나 이같은 접근은 그 강도에 있어서 하향적-과정적 접근에 못미쳐서 이들 접근이 추구하는 정책의제들은 안정적으로 정착되지 못하였다. 이명박 정부의 지방행정체제개편추진위원회가 발의하여 박근혜정부의 지방자치발전위원회에서 계승하여 추

4) 영역 II와 영역 III 간의 우열을 일률적으로 판단하기는 어렵다. 다만, 정권별로 중시하는 정책가치에 따라 상대적 우위성이 차별화되어 나타났다. 예컨대, 분권과 참여를 국정목표로 천명하였던 노무현 정부에서는 영역II가 우세한 접근이었으나, 국민행복이라는 성과를 추구하였던 박근혜정부에서는 영역 III이 우세한 것으로 판단할 수 있다.

5) 노무현 정부가 창설하여 오늘날까지 이르고 있는 국가균형발전위원회(박근혜정부에서는 지역발전위원회)가 추구한 지역균형발전 정책, 이명박 정부가 추구한 광역경제권역이 대표적 예이다.

진한 주민자치회 도입 논의가 상당 기간이 경과한 지금까지 당초 제시된 세가지 모델-통합형, 절충형, 협력형-중 협력형 모형만 일부 지역에 시범 실시되는데 그친 것은 대표적인 증거이다.⁶⁾ 한편, 네가지 영역 중 가장 취약한 접근은 상향적-목표기반접근인 바, 이에 따라 개별 자치단체 또는 커뮤니티 차원의 자율발전이나 행복, 또는 커뮤니티 형성과 같은 의제는 정책의제로 부각되지 못하고 있다.

종합하건대, 지금까지 한국 지방자치의 접근은 기본적으로 하향적 접근과 과정기반 접근을 우선함으로써 상향적 접근이나 목적기반접근이 주목하는 정책의제를 상대적으로 소홀히하였고 이에 따라 지방자치의 발전이 저해된 측면이 있다. 이같은 진단에 기초할 때, 향후 지방자치의 발전을 위해서는 지금까지 상대적으로 소홀하였던 상향적 접근이나 목표기반 접근을 강화해나갈 필요가 있다. 이같은 변화는 <표 2>에 있어서 영역 I(하향적-과정기반 접근)에서 영역 IV(상향적-목표기반 접근)로의 이행을 말하는 것이다. 이같은 변화에 따라 지방자치의 정책의제 역시 궁극적으로는 주민의 생활터전인 커뮤니티(근린)의 발전, 공동체의 형성, 그리고 주민행복의 증진을 강조하는 방향으로 변화되어야 한다.

III. 한국 지방자치의 평가: 지방자치발전위원회의 조사를 중심으로

지방자치에 대한 접근방법에 있어서 과정만이 아니라 목표에 대하여 같은 관심을 가져야 할 것이라 제시하였거니와, 지방자치에 대한 평가 역시 같은 관점에서 접근되어야 할 것이다. 그런데 지금까지 대개의 평가는 접근방법이 과정기반 접근이었기 때문에 과정측면 즉, 자치여건이나 역량요소에 대한 평가가 주를 이루었고 따라서 지방자치에 따른 목표달성도에 대한 평가는 찾기 어려웠다. 이와 관련, 2015년 6월 대통령 소속 지방자치발전위원회가 한국지방자치학회에 의뢰하여 시행한 '자치의식조사'(2015.7)는 지방자치의 과정측면과 함께 목표측면에 대한 국민과 전문가의 평가를 제시함으로써 유용한 분석자료를 제공하여 준다. 이하에서는 동 조사결과를 간단히 분석함으로써 한국 지방자치의 현 주소를 가늠해본다. 동 조사는 2015년 6월1일부터 2일간 일반 국민 1,000명에 대하여 전화면접조사, 전문가(학계, 언론계, 시민단체 종사자) 500명에 대하여 이메일 및 대면조사를 시행한 것으로서 시행되었으며, 응답결과의 신뢰수준은 95%±3.1%p이다. <표 3>은 공통문항에 대한 일반국민과 전문가의 응답을 비교하여 제시한 것이다.

6) 주민자치회 도입은 참여신장의 도구이면서 주민복지의 장으로서의 이중적 측면을 갖는다.

〈표 3〉 지방자치에 대한 국민과 전문가 의견 비교

		일반국민 의견						전문가 의견					
		매우 긍정	긍정	보통	부정	매우 부정	평균	매우 긍정	긍정	보통	부정	매우 부정	평균
과정	주민참여기회 확대	3.8	26.4	35.8	28.1	5.9	2.94	6.2	59.0	22.2	10.2	2.4	3.56
	단체장의 주민의사 반영	2.1	19.6	37.7	32.1	8.5	2.75	0.8	28.0	47.4	21.4	2.4	3.03
	지방의원의 주민의사 반영	1.5	15.0	37.5	35.5	10.5	2.62	0.4	19.6	42.0	32.2	5.8	2.77
목표	지방자치의 지역발전 기여	3.8	29.7	30.8	29.0	6.7	2.95	4.0	53.6	30.2	10.0	2.2	3.47
	주민의 삶의질 변화	6.8	23.8	37.5	23.9	8.0	2.97	9.2	60.2	19.0	9.4	2.2	3.65
기타	지방자치강화에 대한 의견	20.4	33.6	24.4	15.5	6.1	3.47	33.4	48.8	12.2	3.6	2.0	4.08

출처: 지방자치발전위원회, 2015

동 조사에서는 지방자치의 과정측면에 대하여 세가지 질문이 포함되었다. 응답결과는 〈표 3〉에서 보는 바와 같다. 첫째, 참여기회 확대(문항: 지방자치에 지방행정에 대한 주민참여의 기회를 확대하였는가) 여부에 대하여는 일반국민의 30.2%가 긍정적, 34.0%는 부정적 응답을 하였고, 전문가의 65.2%가 긍정적, 12.6%는 부정적 응답을 하였다. 즉, 일반국민에서는 부정적 응답이 다소 우세한 반면, 전문가 집단에서는 긍정적 평가가 압도적으로 우세하였다. 둘째, 단체장의 반응성(문항: 자치단체장들이 주민의 뜻을 잘 반영해왔는가)에 대하여는 일반국민의 21.7%가 긍정적, 40.6%는 부정적 응답을 하였고, 전문가의 28.8%가 긍정적, 23.8%는 부정적 응답을 하였다. 즉, 일반국민에서는 부정적 응답이 매우 우세한 반면, 전문가 집단에서는 긍정적 평가가 다소 우세하였다. 셋째, 지방의원의 반응성(문항: 지방의회 의원들이 주민의 뜻을 잘 반영해왔는가)에 대하여는 일반국민의 16.5%가 긍정적, 46.0%가 부정적 응답을 하였고, 전문가의 20.0%가 긍정적, 46.0%는 부정적 응답을 하였다. 즉, 일반국민과 전문가 집단 모두에서 부정적 응답이 상당히 우세하였다.

지방자치의 목표측면에 대하여는 두 개의 문항이 제시되었다. 첫째, 지역발전 기여(문항: 지방자치에 지역의 발전에 기여했는가) 여부에 대하여는 일반국민의 33.5%가 긍정적, 35.7%는 부정적 응답을 하였고, 전문가의 57.6%가 긍정적, 12.2%는 부정적 응답을 하였다. 즉, 일반국민은 다소 부정적인 반면, 전문가집단은 매우 긍정적인 평가경향을 보였다. 둘째, 삶의 질 변화(문항: 지방자치에 지역주민의 삶의 질에 변화를 가져왔는가) 여부에 대하여는 일반국민

민의 30.6%가 긍정적, 31.9%는 부정적 응답을 하였고, 전문가의 69.4%가 긍정적, 11.6%는 부정적 응답을 하였다. 마찬가지로 일반국민의 유보적 태도와는 달리 전문가집단은 매우 긍정적 평가경향을 보였다.

끝으로, 지방자치 강화 필요성(문항: 향후 지방자치를 더 강화하는 것이 바람직한가)에 대한 질문에는 일반국민의 54.0%가 긍정적, 21.6%는 부정적 응답을 하였고, 전문가의 82.2%가 긍정적, 5.6%는 부정적 응답을 하였다. 즉, 양 집단 모두 긍정적 응답이 우세한 가운데 전문가 집단이 더 긍정적인 것으로 나타났다.

조사결과를 종합하자면, 지방자치의 성과에 대하여 일반 국민은 대체로 유보적 평가를 하고 있는데 비하여 전문가 집단은 매우 긍정적 평가를 하고 있는 것으로 나타났다. 이같은 차이는 일반 국민의 평가에 있어서는 기대에 미흡한 성과가 더 부각된 측면이 있는 대신, 전문가의 평가에 있어서는 열악한 자치여건을 고려한 상대적 성과와 향후 여건개선에 따른 발전적 기대가 더 반영된 측면이 있기 때문인 것으로 판단된다. 다만, 지방공직자(자치단체장, 지방의원)의 주민반응성에 대하여는 일반 국민과 전문가가 함께 부정적 평가를 하고 있다. 이같은 결과는 향후 지방자치 발전을 위해서 지방자치의 여건 개선만이 아니라 지방공직자의 역할인지의 변화가 필요함을 알려 주는 것이다. 한편, 지방자치의 강화 필요성에 대하여 일반국민과 전문가 집단은 공히 높은 지지를 보이고 있다(일반국민의 54%, 전문가집단의 82%). 특히 일반국민이 지방자치 성과에 대하여 회의적 평가를 하면서도 지방자치 강화 필요성에 대해서는 지지를 보이는 점은 이례적이다. 생각건대 이같은 결과는 일반국민들이 지방자치 현실에 대한 회의적 성과에도 불구하고 향후 지방자치의 발전에 대한 적극적 기대를 버리지 않고 있음을 보여주는 것으로 해석된다. 이같은 결과는 향후 지방자치 강화를 위한 정책노력의 당위성을 지지해주는 증거일 뿐 아니라, 의지가 성과의 지렛대가 된다고 할 때, 한국 지방자치의 미래를 긍정적으로 전망하게 하는 기반이기도 하다.

IV. 지방자치발전종합계획의 20대 정책과제

지금까지 한국지방자치의 현 주소를 간단히 조망하였거니와 문제는 어떻게 한국지방자치를 발전시켜 나갈 것인가 하는 것이다. 여기에서는 먼저 박근혜정부의 지방자치발전위원회가 수립한 지방자치발전종합계획의 정책과제를 검토한 후, 다음 장에서 보완적 발전과제를 제시한다.

박근혜 정부는 2013년 9월 지방자치발전을 위한 제도화 업무를 담당하는 기구로서 대통령 소속의 지방자치발전위원회를 설치하였다. 동 위원회는 참여정부의 지방이양추진위원회

(1999.8)와 정부혁신지방분권위원회(2003.4), 이명박 정부의 지방분권추진위원회(2008.12)와 지방행정체제개편추진위원회(2011.2)의 업무를 통합계승한 성격의 기관으로서 2014년 11월 지방자치발전종합계획을 수립하여 12월 국무회의 심의를 통하여 확정하고 법에 따라 국회에 보고하였다. 동 종합계획은 정책우선순위를 기준으로 핵심과제 8개, 일반과제 10개, 그리고 미래과제 2개를 포함하여 총 20개의 지방자치발전 정책과제를 제시하고 있다.⁷⁾ 동 20대 정책과제는 대체로 중요한 지방자치 발전의제를 포괄하고 있으므로 이를 제대로 추진하기만 하더라도 현재의 지방자치를 진일보시키는 기반이 될 수 있을 것으로 판단된다. 물론 시각에 따라서는 이들 과제가 망라적이지도, 혁신적이지도 않은 것으로 비판할 수 있다. 특히 특별·광역시 자치구·군의 지위·기능 개편이나 시군구 통합에 대해서는 분권화에 배치된다는 지적이 지속되어왔다. 이같은 지적은 상당 부분 타당하다고 본다. 그럼에도 불구하고 지방자치발전위원회가 지방자치에 대하여 다양한 입장을 가진 정부, 국회, 및 지방협의체 대표로 구성된 합의체로서 일관된 정책의제 합의가 어려운 태생적 한계를 고려할 때,⁸⁾ 동 20대 정책과제는 점진적 대안이라는 한계에도 불구하고 최소한 사회적 타협 또는 합의로 실천가능성이 높은 정책과제 목록으로서의 의미를 갖는 것으로 보아야 한다.⁹⁾ 그러므로 일단 동 정책과제를 긍정적으로 수용하고 필요한 수정의 노력을 기울이는 동시에 추가적 정책과제를 보완적으로 추진하는 것이 바람직하다고 본다.

7) 20대 과제의 핵심, 일반, 미래의 구분은 특별한 의미가 있다기 보다는 정책우선순위를 표명한 것으로 보아야 한다.

8) 지방자치발전위원회는 위원장 1명과 부위원장 2명을 포함한 27명의 위원으로 구성되었다. 구체적으로, 기획재정부장관, 행정자치부장관, 국무조정실장 등 당연직 위원 3명과 위촉위원 24명(대통령 추천 6명, 국회의장 추천 10명, 지방4대협의체 추천 8명)을 포함한다. 임명절차의 성격상 위촉위원들은 여야를 망라하고 있으며, 지방자치에 대하여 갖는 시각의 편차 또한 적지 않아 의제합의가 쉽지 않은 편이다.

9) 지방자치발전위원회는 20대 정책과제를 입안하는 동시에 그 실천을 위하여 지방자치발전종합계획의 시행계획을 별도로 수립하여 년도별로 정부 관련부처의 과제추진상황을 점검하는 한편, 국회에서의 관련 입법추진을 위한 협의 노력을 병행하였다. 그러나 관련 부처와 국회의 소극적 대응으로 기대만큼의 성과를 거두지 못한 상황에서 정권교체를 맞게 되었다.

〈표 4〉 지방자치발전종합계획의 20대 정책과제(지방자치발전위원회, 2014)

유형	자치발전정책과제	접근방식			
		하향적-과정기반	상향적-과정기반	하향적-목표기반	상향적-목표기반
핵심과제	1. 자치사무와 국가사무의 구분체계 정비		○		
	2. 중앙권한 및 사무의 지방이양		○		
	3. 지방재정 확충 및 건전성 강화		○		
	4. 교육자치와 지방자치 연계·통합 노력		○		
	5. 자치경찰제도 도입		○		
	6. 대도시 특례제도 개선		○		
	7. 특별·광역시 자치구·군의 지위·기능 개편	○			
	8. 읍·면·동 주민자치회 도입		○		○
일반과제	1. 지방의회 활성화 및 책임성 제고		○		
	2. 지방선거제도 개선	○			
	3. 지방자치단체간 구역 경계조정 제도개선	○			
	4. 국가와 지방자치단체의 협력체제 정립		○		
	5. 특별지방행정기관 정비		○		
	6. 지방자치단체 평가제도 개선	○			
	7. 지방자치단체 간 행정협력체제 정립			○	
	8. 주민직접참여제도 강화		○		
	9. 지방자치단체 소규모 읍·면·동 통합	○			
	10. 시·군·구통합 및 통합 지자체 특례발굴	○			
미래과제	1. 지방자치단체 기관구성 형태 다양화		○		
	2. 도의 지위 및 기능 재정립		○		

지방자치발전종합계획의 20대 정책과제를 앞에서 제시한 접근영역별 정책의제에 비추어 평가하건대, 대개의 정책과제는 상향적-과정기반접근의 의제에 해당하는 것임을 확인하게 된다(표 4 참조). 즉, 개별 자치단체의 자율성을 높이고, 자치여건을 강화하는 의제들이 대부분이다. 이같은 현상은 동 위원회가 지방자치 기반구축을 일차적 사명으로 출범한데 따른 당연한 대응이기도 하거니와,¹⁰⁾ 현재 한국지방자치의 자치여건이나 역량이 취약한 상황에서 필요한 의제설정이란 판단된다.

그러나 일부 의제(특별·광역시, 자치구·군의 지위 및 기능 개편, 시·군·구 통합, 소규모

10) 동 위원회의 설립법인 지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법 제1조는 “이 법은 지방분권과 지방행정체제 개편을 종합적·체계적·계획적으로 추진하기 위하여...”라고 그 목적을 규정하고 있어 참고가 된다.

읍·면·동 통합, 자치단체 평가제도 개선 등)는 전통적인 하향적-과정적 접근 영역의 정책의제에 가까운 것이다. 이는 지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법 제1조가 “이 법은 ... 지방행정체제 개편을 종합적·체계적·계획적으로 추진하기 위하여”라고 명시한 때문에 불가피한 측면이 없는 것은 아니지만, 여하튼 앞서 제시한 지방자치 접근방식의 변화방향에 부합하는 것은 아니다. 특히 과소 분권화되어 있고 기초자치단체 평균 인구가 세계적으로 큰 규모인 현 상황에서 민주성 차원의 고려가 우선적으로 이루어져야 할 기초자치단위의 통합을 정책의 제화한 것은 원천적인 한계가 있음은 물론,¹¹⁾ 다른 정책과제들과 추진방향에서 충돌하는 측면마저 있다. 20대 정책과제 중에서 조정이 필요하다면 이 부분의 정책이 우선적 대상이 되어야 할 것이다.¹²⁾

한편, 20대 정책과제는 기초자치단체를 초월하는 광역적 협력을 위한 지방자치단체간 행정협력체제 정립 과제를 제외하고는 하향적-목표기반접근에 해당하는 정책의제는 포함하지 않고 있다. 생각건대 그 이유는 이 영역의 정책과제는 일차적으로 다른 지방관련 위원회인 지역발전위원회가 발전권역의 조정과 사업시행을 통하여 추진하고 있는 것으로서 지방자치발전위원회의 주요 관심사에서는 벗어나 있는 것이기 때문이라 할 수 있을 것이다. 또한 20대 정책과제에는 상향적-목표기반접근의 핵심의제도 거의 포함되어 있지 않다. 예외적으로 읍·면·동 주민자치회의 설치의 주민참여 의제이기도 하지만, 근린단위의 주민 삶의 질 향상을 위한 자치조직에 관한 것으로서 상향적-목표기반 접근의 의제에 직접 관련된 것으로 볼 수 있을 것이다.

전반적으로 볼 때, 지방자치발전위원회의 20대 정책과제는 지방자치의 과정적 측면에 우선 순위를 두는 대신, 그 과정이 추구하는 목표달성 여부에 대해서는 명시적 관심을 보이지 않는 한계를 보인다. 그렇다고 해서 동 위원회의 20대 정책과제가 잘못 설정된 것이라고 하기는 어렵다. 지방자치의 기반이 되는 상당수 정책과제를 포함하고 있기 때문에 동 정책과제의 실천을 통하여 지방자치의 목표를 현재보다 높은 수준에서 달성할 수 있는 가능성을 높였다고 할 수 있다. 아울러 앞서 언급한 바와 같이 동 위원회의 기본사명은 지방자치의 목적달성을 위한 시책추진이기에 보다는 자치여건강화를 위한 제도화에 있다는 점도 고려해야 한다. 다만, 동 위원회의 기본사명과는 별도로 상향적-목표기반접근의 핵심과제 들을 지방자치의 필수과제로서 인식하고 추진하는 것은 지방자치의 선진화를 위하여 필수적인 요구라는 점을 지적해 둔다.

11) 선진국의 기초정부의 평균 인구가 5~6천명 정도인데 비하여 한국 기초정부의 평균 인구는 약 20만명에 이른다. 이에 따라 주민접근성이 위축되어 ‘주민없는 지방자치’의 주 원인이 되고 있다.

12) 현재도 시군구 통합은 하향적 강제가 아니라 관련 자치단체의 자율의사에 의해서 추진되도록 함으로써 무조건 통합추진을 배제하고 있다. 다만, 그 실현 여부와 상관없이 이미 과대한 기초자치단체의 통합을 정책목표화하는 것은 추가적 논의가 필요해 보인다.

V. 한국지방자치의 발전과제

여기에서는 한국지방자치의 발전을 위해서 앞에서 제시한 지방자치발전위원회의 20대 정책과제에 부가하여 또는 보완적으로 고려해야 할 주요 정책과제에 대하여 논의한다.¹³⁾

1. 지방자치 패러다임의 전환

한국지방자치의 정착발전을 위해서는 지방자치의 접근방법에 있어서 하향적 접근에서 상향적 접근으로, 과정기반접근에서 목표기반접근으로의 전환이 필요하다.¹⁴⁾ 이같은 변화가 갖는 의미는 크다. <표 2>에서 본 바와 같이 접근방식의 차이에 따라 핵심의제가 달라지고 그에 따라 지방자치의 모습 또한 달라질 것이기 때문이다. 그러므로 이미 앞에서 언급한 바 있거니와 향후 접근방식의 전환을 통하여 지금까지 소홀히 취급되었던 지방자치의 핵심의제들을 본격적으로 추진함으로써 지방자치를 선진화시켜야 한다. 구체적으로, 하향적-과정적 접근에서 강조하던 국가통합, 통제, 효율성, 균등성 일변도의 정책을 넘어서 한편으로는 상향적-과정적 접근에서 강조하는 분권, 참여, 민주성 등에 대하여, 다른 한편으로는 하향적-목표기반접근에서 강조하는 균형발전, 광역적 성과와 같은 정책과제에 대하여 보다 적극적 관심을 기울여야 한다. 궁극적으로는 상향적-목표기반 접근에서 강조하는 개별 자치단위에 있어서 커뮤니티의 발전, 공동체의 형성, 및 주민행복의 증진에 대하여 각별한 정책관심이 필요할 것이다(이승중, 2015).

2. 분권화

지방의 자치권은 지방자치가 존재하기 위한 가장 핵심적인 기반요소로서 중시되어야 한다. 그러나 한국의 지방자치는 강력한 집권적 전통이 지배하는 상황에서 분권화가 지체되면서 지방의 자율에 기반한 실질적 지방자치의 시행이 어렵고 따라서 지방자치의 성과도 제대로 나타나지 않고 있다. 이와 관련, 2017년 3월 10일 결정된 박근혜 대통령 탄핵사태를 전후하여 정치권을 중심으로 집권형 국가권력구조의 분권형 국가권력구조로의 재편을 위한 개헌논의가 진행되어오고 있다. 이어진 대통령 선거와 문재인 정부 출범에 따라 논의의 강도에 있어서 부

13) 이 부분의 내용은 상당 부분 이승중(2015)에서 제시한 바를 수정보완한 것이다.

14) 필자의 다른 논문(2015)에서 지방자치의 패러다임이 과정중심에서 목적중심으로 전환되어야 한다고 주장하였다. 이에 더하여 본 논문에서는 하향적 패러다임에서 상향적 패러다임의 필요함을 추가하는 것이다.

침이 있기는 하지만 개헌논의는 여전히 진행 중에 있다. 분권형 국가권력구조로의 개편논의는 권력집중의 폐해에 대한 지적이 지속되어 온 우리사회에서 갖는 의미는 작지 않다. 분권형 권력구조는 통치권력의 개편만이 아니라 중앙과 지방간 권력의 분산을 포함한다는 것이다. 실제로 지금까지의 개헌논의 과정에서 지방분권형 개헌논의가 핵심 의제로 포함되었던 사실은 이러한 관점에서 이해된다.

지방분권형 개헌추진에 있어서 일각에서는 지방권력의 대폭 확대를 주장하면서, '대한민국은 분권국가'라는 조항을 헌법에 명시적으로 포함하는 것을 포함하여 지방자치 확대를 위한 구체적 조치가 취해져야 한다고 주장한다. 이같은 주장은 지금까지 대한민국이 지방자치 시행에도 불구하고 기본적으로 중앙집권적 양태를 크게 벗어나지 않았기 때문에 경청할 만하다. 다만, 그같은 주장 속에서 중앙과 지방간 협력과 통합성 확보에 대한 고려가 무시되는 경향을 보이는 것은 우려된다. 생각건대, 국가권력구조의 민주화 요청에 대한 대답이 대통령제의 폐지만이 즉답이 아니듯이, 중앙과 지방간 권력분산도 지방권력의 극대화 내지는 중앙권력의 무력화가 즉답은 아닐 것이다. 과장해서 말하자면 국민의 입장에서 보면 중앙이 권력을 갖든 지방이 권력을 갖든 국민의 행복과 복리가 더 잘 보장되는 체제가 바람직한 체제일 수 있다. 물론 주요 선진국이 선진적 분권국가라는 사실이 웅변적으로 말해주듯이 집권국가보다 분권국가가 더 국민행복과 국가발전에 기여할 것으로 판단되지만 그렇다고 해서 국가적 통합과 지방의 책임성을 외면하고 지방의 자율성만을 주장하는 것은 일방적이다. 대신 지방이 잘 하는 것은 지방이, 중앙이 잘 하는 것은 중앙이 담당하는 적절한 기능분화가 국민에게 기여하는 대안이 될 것이다. 환언하면 분권 극대화나 집권화, 또는 책임을 도외시한 분권화가 아니라 정부성과를 극대화할 적정분권 수준의 모색이 바람직하다는 것이다. 이는 국가권력의 재편노력이 민주화와 함께 국가적 통합성을 동시에 담보해야 하는 것과 마찬가지로 맥락에서 이해될 것이다.

이같은 적정분권의 요청(또는 자율과 책임의 조화)에 대한 논의가 분권화를 저어하는 주장으로 오도되어서는 안된다. 현재 대한민국은 중앙집권화되어 있고, 지방의 자율권은 상당히 위축되어 있는 상태 즉, 과대집권 또는 과소분권 상태에 있다. 그렇기 때문에 적정분권 수준에 도달을 위해서 상당한 수준의 분권화 노력이 경주되어야만 한다. 다만, 그러한 정책노력이 중앙권력의 부정 내지는 지방의 독립이 아니라, 중앙과 지방간 호혜적 협력, 지방의 자율과 책임의 균형점을 지향해야 한다는 것이다. 동일하게 분권을 추구하더라도 분권의 극대화를 목표로 하는 경우와 적정분권을 목표로 하는 경우는 명백하게 차이가 난다. 전자는 지방과 중앙간 협력 또는 중앙의 국가통합적 차원의 노력을 과도히 경시할 우려가 있는 대신, 후자는 분권을 추구하면서도 중앙과 지방간 협력이나 국가적 차원의 통합성 노력과 어떻게 조화될 것인가를 고민할 여지를 준다. 전자의 입장에서 분권화를 추진할 경우, 중앙과 지방은 쟁투할 가능성이 큰 대신, 후자의 입장에서 분권화를 추진할 경우 중앙과 지방간 호혜적 협력이 유지

될 여지가 생긴다. 물론 후자와 관련하여 현재의 분권화 수준에서는 중앙과 지방간 호혜적 협력이 무시될 우려가 없지 않다. 권력격차가 큰 상황에서는 특히 권력열위에 있는 지방이 우선적으로 권력쟁투에 나설 공산이 크고 이에 따라 집단간 협력보다는 쟁투가 일어날 가능성이 높기 때문이다(Blau, 1964). 그러므로 적정분권을 추구하는 노정에서 중앙과 지방간 호혜적 협력을 담보하기 위해서라도 분권화의 진전을 위한 적극적 노력이 강조되어야 한다. 이를 위해서는 우월권력의 보유자인 중앙정부의 능동적, 자발적 분권의지가 요청된다. 지방 역시 일방적 권한요구의 행태를 넘어서 자율과 책임이 조화되는 균형적 지방행정 수행을 통하여 국가관리의 동반자적 신뢰를 확보해나감으로써 중앙의 협력의지를 지원해야 한다.

분권화 정책에는 지방의 입법권 강화, 사무이양과 지방재정 확충이 포함되어야 한다. 후자와 관련하여 사무이양에는 그에 상응하는 재정분권이 이루어져야 한다(이승중, 2015). 다만, 그렇게 하더라도 분권화를 위한 분권화 또는 중앙과 지방간 협력을 도외시한 분권화, 책임을 경시한 분권화 요구는 경계되어야 한다.

3. 지방정부의 책임성

분권을 통하여 지방정부의 자율성이 강화되는 것과 병행하여 지방정부의 책임성이 강조되어야 한다. 책임있는 지방정부는 자율권에 기초하여 지역주민의 복지증진을 책임지는 창발적 노력을 경주하는 정부이다. 반면, 자율에 상응하는 책임을 결여한 지방정부는 방만행정으로 주민복지를 저해할 우려가 있다. 기본적으로 지방정부의 발전전략은 지역의 자원과 노력에 의한 내생발전전략이 안정적이다. 반면, 외부의 자원에 의존하는 외생발전전략은 내부자원이 부족한 지방에 응급치료제가 될 수는 있겠지만 외부자원의 지속적 유입에 한계가 있는 한 안정적이지 않을 뿐 아니라 지방의 잠재적 역량 발현을 저해하는 문제가 있다(Shuman, 1998). 그럼에도 불구하고, 한국 지방정부는 과도하게 중앙 의존적 행태를 보이곤 한다. 장기적 시각에서 지방의 내재적 역량을 발굴하고 작동시키는 공직자보다는 중앙정부나 기업과 강한 연계를 갖고 외부자원을 확보하는 공직자가 유능한 공직자로 평가받는 분위기가 팽배되어 있는 것은 문제이다. 이같은 풍토 하에서 지역의 문제를 책임있게 해결하려는 유능한 공직자가 역량을 발휘하기는 어려울 것이며 그만큼 지방의 발전은 지체되게 될 것이다(이승중, 2015).

책임있는 지방정부를 위해서는 어떤 조치가 필요한가? 일차적으로는 지방의원, 지방공무원 등 지방공직자의 역량강화가 요구된다. 이 중에서도 지방에서 최고의 영향력을 구사하는 자치단체장의 역량 확보는 특히 중요하다. 이를 위하여 유능한 자치단체장이 선출되도록 선거설계가 이루어져야 함은 물론, 선출된 단체장이 임기 초기에 공직교육을 이수하도록 의무화하는 것이 바람직하다. 지방공직역량 강화를 위한 교육훈련체제의 혁신, 중앙과 지방간 인적

교류, 지방의정 역량 강화를 위한 조치도 필요하다(이승중, 2015).

한편, 지방공직자의 역량만이 아니라 지역주민의 시민적 역량의 강화가 동시에 요구된다(Loundes, 1995). 지방정부의 책임성은 결국 주민의 역량 수준에서 결정될 것이기 때문이다. 역량있는 주민이란 공공정책과정에서 자기 이익에 대한 옹호나 주장만을 제기하는 일방적 참여자를 넘어서 공공문제에 대한 이해를 바탕으로 적절하게 요구하고 자제하면서 생산적 협력을 하는 품격을 지닌 교양시민을 말한다(이승중, 김혜정, 2011; Rimmerman, 2010). 교양 시민은 어떻게 육성하는가? 이를 위해서는 우선 공공문제에 참여할 수 있는 기회가 있어야 하고, 다른 주민과의 협동적 노력의 경험이 부여되어야 한다. 공공문제에 참여함으로써 그 과정에서 다른 주민과의 대화와 협력이 가능해지고 또한 공공문제에 대한 이해가 깊어질 것이기 때문이다. 지방자치는 그와 같은 기회를 제공하기 때문에 중요하다. 그러나 현재 한국지방자치는 다분히 '공직자 자치'의 성격을 갖고 시행되면서 그같은 기회를 제공하지 못함에 따라 지방자치의 수준을 높일 교양시민을 충분히 육성해내지 못하고 있어 시정노력이 필요하다.

종합하자면 지방정부의 책임성을 담보하기 위해서는 지방공직자와 주민의 역량강화를 위한 혁신노력이 동시에 요구된다는 것이다. 이같은 혁신노력은 지방정부와 주민의 협치에 의한 지방자치 효과의 제고를 위해서 중요하다. 최근 정부와 주민의 협력에 기반한 거버넌스가 바람직한 통치형태로 인식되고 있지만 단순히 정부와 주민의 만남이 자동적으로 좋은 거버넌스(good governance)로 이어지는 것이 아님을 인식해야 한다. 역량이 취약한 정부와 시민이 만나는 거버넌스는 외형은 거버넌스이지만 내용적으로는 나쁜 거버넌스일 수 있다. 거버넌스의 외형이 목표가 아니라 거버넌스의 성과가 목표라 할 때, 당연히 형식적 거버넌스를 넘어 좋은 거버넌스가 추구되어야 한다. 그런데 좋은 거버넌스는 역량정부와 역량시민(교양시민)의 만남의 기반위에서만 가능하다. 그렇기 때문에 정부역량 강화를 위한 정부혁신과 시민역량 강화를 위한 주민혁신이 동시에 요구된다. 이때 정부혁신을 위해서 공직교육이 필요하듯이 시민혁신을 위해서는 시민교육이 필요하다. 가장 효과적인 시민교육은 참여의 장에서 가능한 바, 지방 또는 커뮤니티는 참여의 실질화 매개체로서 중시되어야 한다. 한편, 지방의 자율성을 전제로 하면서도 지방의 책임성을 유지하기 위해 필요한 선에서 일정 정도 중앙정부의 조정 또는 통제 역할도 인정되어야 한다(이승중, 2015).

4. 지방행정체제제의 개편: 시읍면제의 추진

지방행정체제는 지방자치 시행의 틀로서 중요하므로 환경변화에 능동적 대응을 위하여 필요한 경우 지방행정체제개편을 추진하는 것은 필요하다. 한국의 지방행정체제는 특별시, 광역시, 도·시·군·구의 중층제로 되어있다. 이에 대하여 1990년 이후 지금까지 전국의 기초자치단체를

60-70개의 통합시로 개편하고 광역자치단체를 국가기관화하는 안, 광역시와 도를 통합하는 안, 전국을 3-4개의 초광역단위로 재편하는 안 등이 논의되어왔다(이승중, 2008). 지적할 것은 대개의 지방행정체제 개편안이 자치계층과 무관하게 일방향적으로 통합 또는 분할을 주장하여 왔다는 점이다. 그런데 광역정부와 기초정부의 기능과 역할이 다르기 때문에 통합이나 분할이 갖는 효과 또한 광역정부와 기초정부에 따라 다르다. 그러므로 개편이 필요하다면 광역정부는 경쟁력 강화 또는 규모의 경제를 위하여 통합을 추구하고,¹⁵⁾ 기초정부는 유지 또는 분할을 통하여 근린 자치 또는 민주성 확보를 담보하는 것이 현명한 대안의 방향이 될 것이다.¹⁶⁾

한편, 지방행정체제개편을 위한 대안을 제시하기 이전에 환경변화가 요구하는 바에 따라 개편대안을 모색하는 것이 순리일 것이다. 특히 최근 한국사회의 인구구조 변화가 지방행정체제 개편의 새로운 수요요인으로 강력하게 대두되고 있다는 점에 주목해야 한다. 한국사회의 인구구조의 변화의 양상은 고령화와 저출산으로 요약된다. 한국사회는 2000년에 고령화사회(노인인구 비율 7.2%)에 진입하였고, 2018년에 고령사회(14.3%), 2026년에 초고령사회(20.8%)에 진입할 것으로 예측되고 있다. 출산율도 저조하여 대한민국의 총인구는 2030년에 5216만명으로 정점을 이루었다가 감소하고, 생산가능인구는 2016년에 정점에 이른 후 계속 감소할 것으로 추계된다. 고령화, 저출산으로 노인인구 부양율(생산가능인구 100명당 고령자 수)은 2000년에 10.1명, 2010년에 15.2명, 2020년에 22.1명, 2030년에 38.6명, 그리고 2040년에 57.6명으로 급속히 증가할 것으로 추계된다. 이같은 인구구조 변화가 지방자치에 미치는 영향은 크다. 추계에 의하면 2013년 기초단체의 45.3%는 고령화사회, 20.7%는 고령사회, 32.1%는 초고령사회이다. 노령화는 특히 군 단위에서 더 심각하여 2008년에 이미 대부분의 군이 고령사회에 진입했다. 문제는 노령화, 저출산은 생산가능인구 감소에 이어 지방 재정수입 감소, 재정수요 증대, 행정비용 증대로 자치단체 유지에 심각한 제약요인으로 작동하게 된다는 것이다(cf. 增田, 2015). 이같은 문제가 특히 심각한 자치계층은 인구감소세가

15) 광역정부의 경우, 도와 광역시 통합안이 규모의 경제측면이나 지역균형 측면에서 긍정적 대안인 것으로 분석되었다(이승중, 2008).

16) 자치계층과 구역개편에 대한 접근 역시 지방자치에 대한 접근과 마찬가지로 하향적 접근과 상향적 접근으로 나누어 볼 수 있다. 하향적 접근(top-down or global perspective)은 기본적으로 교통통신과 과학기술의 발달에 따른 통솔범위 확대, 지역경쟁력 강화, 국가적 통합성 강화 등의 요청을 배경으로 행정구역규모의 확대 내지는 자치단체통합에 방점을 둔다. 상향적 접근(bottom-up or local perspective)은 기본적으로 인구구조의 변화, 내생자원 개발에 관심을 두고 자치단체 통합보다는 기초자치단위 또는 하부 커뮤니티의 자생력 담보를 강조하는 접근이다. 지금까지 지방행정체제개편 논의는 다분히 하향적 접근에 기반하여 광역과 기초를 막론하고 통합에 방점을 두고 진행되었고, 상향적 접근이 소홀하여 기초단위의 자율성이나 커뮤니티의 자생력 강화에는 상대적 관심이 덜하였다. 향후 하향적 접근과 상향적 접근의 균형적 고려가 필요하다. 구체적으로, 광역계층은 통합, 기초계층은 근린자치 강화의 방향으로 전개되는 것이 바람직하다.

뚜렷한 군이다. 그러므로 군 단위의 개편방안을 우선적으로 모색해야 한다.

구체적인 대안은 군의 하부지역인 읍면을 자치단체로 전환하여 현행 시군구 자치제를 시읍면 체제로 전환하는 것이다(이승중, 2014). 노령화, 저출산이 급속히 진행되는 현 상황에서 군의 유지나 확대는 더 이상 지속가능한 대안이 아니다. 대신 군의 하부지역인 읍면의 자치단체화가 적실한 대안일 수 있다. 시는 도시행정의 유기적 일체성을 고려하여 자치체로 유지하는 대신, 군은 도의 하부행정기관으로서 서비스의 광역적 제공을 담당하게 하고, 읍면의 자치 기능 범위는 규모에 맞게 조정하면 될 것이다. 이러한 변화는 행정접근거리의 축소에 따라 행정비용을 절감하고, 주민에게 맞춤형 접근서비스를 제공할 수 있으며, 정부와 주민과의 접촉을 확대하여 정부 또는 공직자 자치에 그치고 있는 지방자치를 실질적 주민자치로 전환시킬 수 있는 이점을 갖는다. 또한 시읍면 자치제는 제1, 2공화국 때 시행경험이 있어 제도적 친화성도 어느 정도 확보되어 있는 장점도 있다. 여하튼 급속한 노령화에 따라 자치체로서의 군의 유지가 어렵게 되는 상황이 조만간 도래할 것이 예측되는 상황에서 시읍면제에 대한 선제적 대응이 요구된다.¹⁷⁾

5. 지방행정의 통합성 제고

지방행정기능의 통합성을 높이는 것은 중요한 정책과제이다(이승중, 2015). 현재 한국은 지역에서 이루어지는 지방행정기능을 통합적으로 수행하지 않고 일부는 중앙의 특별지방행정기관, 일부는 지방교육자치단체, 일부는 국가기관(경찰)이 경합적 또는 배타적으로 수행하는 편린자치의 모습을 보인다. 그러나 일정 지역에서의 행정기능은 가급적 지방정부가 통합적으로 시행하는 것 지방행정의 책임성 강화측면에서 바람직하다. 이와 관련, 유럽 4개국의 지방정부기능에 대한 한 연구결과(Wollmann, 2004)에서 행정기능의 분절화 경향이 큰 영국과 프랑스보다 다기능통합행정, 민주행정, 및 지역성을 강조하는 스웨덴과 독일이 정책조정, 참여, 정치적 책임성 측면에서 성과가 높게 나타난 것은 유용한 참고가 된다. 같은 맥락에서 특별지방행정기관의 정비(소진광, 2001), 교육자치와 일반자치의 기능통합(이기우, 1997), 자치경찰제의 시행(양영철, 2008) 등을 이해해야 한다.

나아가서 지방정부의 제한된 자원과 역량을 보완하기 위해서 지방정부간 협력을 적극화하는 조치가 필요하다(이승중, 2015). 특히 자원과 역량이 취약한 한국 지방자치에 있어서 지방정부간 협력을 통한 재정효과성의 증대와 인적, 물적자원의 활용도 제고의 가치는 크다. 그럼에도 불구하고 대부분의 지방정부는 상호협력을 통하여 시너지를 확보될 수 있는 정책마져

17) 보다 자세한 논의는 이승중(2014)을 볼 것.

개별적으로 수행함으로써 가뜩이나 취약한 자원을 효과적으로 사용하지 못하는 경향을 보인다. 이와 관련, 미국 Los Angeles County가 1954년 이래 다수 자치단체간 공공서비스 위탁협력으로 상호보완관계를 성공적으로 유지해 온 Lakewood Plan은 좋은 참고가 된다 (Harrigan, 1989).

VI. 결론

본 논문은 지방자치에 대한 접근방법을 하향적-상향적 접근과 과정기반-목표기반 접근으로 구분하고 이를 교차하여 지방자치에 대한 접근방법(패러다임) 유형을 제시하였다. 그리고 이를 분석의 틀로 하여 박근혜정부 지방자치발전위원회가 시행한 조사결과를 분석함으로써 한국지방자치의 실태를 조망하였다. 조사결과는 전반적으로 지방자치의 성과에 대하여 일반 국민은 대체로 유보적 평가를 하고 있는데 비하여 전문가 집단은 매우 긍정적 평가를 하고 있음을 보여주었다. 본 논문은 동 위원회가 제시한 20대 지방자치 정책과제를 평가하였는 바, 전반적으로 동 정책과제목록은 지방자치의 과정적 측면에 경도된 한계를 보이면서도 지방자치발전을 위해 필수적인 정책과제를 다수 제시하고 있는 것으로 평가되었다. 나아가서 본 논문은 지방자치 발전을 위한 고려해야할 보완적 정책과제로서 지방자치 패러다임의 전환, 분권화, 지방정부의 책임성 강화, 시읍면제의 추진, 지방행정 통합성 제고 등을 제시하였다. 지방자치발전위원회는 문재인 정부에서도 계속해서 존속하고 있다. 다행히 새롭게 출범한 지방자치발전위원회가 지방자치를 전혀 다른 입장에서 접근하고 있지는 않는 것으로 보이며 따라서 여기에서 검토한 지방자치 발전과제는 검토와 지속 추진의 필요가 있다고 본다.

강조할 것은 지금까지 한국 지방자치의 발전이 지체되고 있다면, 그것은 다분히 지방자치에 대하여 하향적, 과정기반 접근이 지배하면서 상향적 접근과 목표기반 접근에 소홀하였기 때문이라는 점이다. 하향적 접근은 기본적으로 중앙의 논리이다. 그런데 중앙의 논리가 강하면 지방의 논리는 설 자리를 잃는다. 지방자치의 토대가 형성되지 않는 것이다. 또한 과정기반 접근은 목표를 경시한다. 목표를 경시하는 과정은 효율적일 수는 있어도 효과적은 아니다. 그리하여 지방자치에 대한 투자를 낭비하게 만든다. 상향적 접근이나 목표기반 접근 역시 정반대의 한계를 가질 수 있음은 물론이다. 그렇기 때문에 어느 접근방법에 일방적으로 경도되는 것은 바람직하지 않을 수 있다. 각 접근방법이 갖는 장점을 살릴 수 있도록 접근방법의 균형을 찾아야 한다.

같은 맥락에서 “중앙의 논리를 따라야 하느냐, 지방의 논리를 따라야 하느냐”는 올바른 질

문이 아니다. 그것은 지방자치를 중앙과 지방간 제로섬의 게임으로 단순히 규정하여 갈등자치를 유인하는 잘못된 질문일 수 있다. 왜냐하면 “중앙이 잘하는 것은 중앙이, 지방이 잘하는 것은 지방이 하도록 하는 것”이 중앙과 지방간 불필요한 갈등을 완화하고 호혜적 자치발전을 이루는 방향이 될 것이기 때문이다. 그러므로 올바른 질문은 “어떤 것을 중앙이, 어떤 것을 지방이 담당해야 하느냐”가 되어야 한다. 이같은 질문과 대답은 권한과 자원을 놓고 쟁투하는 제로섬 지방자치가 아니라, 중앙과 지방이 상생하고 협력하는 지방자치, 자율과 책임의 성숙한 지방자치의 요구와 궤를 같이 하는 것이다.

문제는 이와 같은 협력적 또는 균형적 시각은 중앙과 지방간 권력격차가 크지 않을 때라야 발현 가능성이 크다는 제약이 따른다는 점이다. 기본적으로 지방자치는 권력현상이며, 따라서 중앙과 지방간 권력불균형이 심할 때는 그 불균형을 시정하기 위한 쟁투가 다른 노력에 선행하게 된다. 현재 한국에서는 중앙과 지방간 권력격차가 크다. 지방의 입법, 조직, 재정에 대한 중앙의 통제력이 크다. 지방의 조례는 법령의 범위 안에서만 제정될 수 있고, 지방의 조직은 중앙정부의 명령에 의해서 통제받으며, 지방재정은 중앙의존적이다. 이같은 상황에서 지방이 협력적 지방자치의 요구에 순응하기는 어려울 것이다. 그러므로 권력우위에 있는 중앙이 자발적으로 적정 분권 수준에 도달할 때까지 분권화 노력을 선제적으로 기울여야 한다.¹⁸⁾ 그렇게 함으로써 지방이 어느 정도 자존감을 갖고 중앙과 협력하여 지방자치 목표 달성을 위한 협치에 전심할 수 있게 될 것이다. 또한 그렇게 함으로써 과정중심의 지방자치가 목표중심의 지방자치로 전환되고, 중앙정부의 하향적 접근과 지방정부의 상향적 접근간 쟁투로 얼룩진 지방자치가 주민복지 증진을 위한 협력적 지방자치로 진화할 수 있게 될 것이다.

18) 이를 위해서는 중앙정부가 분권화가 시대적 요청이라는 점에 대해서 인식을 새롭게 해야 한다. 앞에서 언급한 바와 같이 최근 국가권력구조의 민주화에 대한 요구가 팽배해있다. 그런데 권력구조의 민주화는 대통령에 집중된 권력분산만이 아니라 중앙정부에 집중된 권력분산을 포함하는 것이다. 분권적 국가운영이 시대적 요청이라면 지방분권은 중앙정부가 앞서 추진할 국가적 개혁과제인 것이다.

【참고문헌】

- 김순은, (2014), 지방자치의 필요성. 이승중 편저. 「지방자치의 쟁점」, 박영사. 3-10.
- 増田寛也 편저, 김정환 역, (2015), 지방소멸. 와이즈베리.
- 소진광, (2002), 분권화시대의 특별지방행정기관. 「지방행정」, 51: 24-34.
- 양영철, (2008), 「자치경찰론」. 대영문화사.
- 이기우, (1997). 지방교육자치제도의 개선방향. 「사회와 교육」. 24: 33-48.
- 이승중, (2008), 지방역량강화를 위한 광역자치구역의 개편방안. 「행정논총」, 46(3): 361-390.
- _____. (2014). 기초자치의 모형: 통합시 vs 시군구자치 vs 마을자치. 이승중 편저. 「지방자치의 쟁점」. 박영사. 48-53.
- _____, (2015), 성숙한 지방자치의 발전과제. 「지방행정연구」, 29(2): 61-76.
- _____. (2016), 서문: 과정패러다임에서 목표패러다임으로. 「한국행정학보」, 50(4): 1-10.
- 이승중·김혜정. (2011). 「시민참여론」. 박영사.
- 지방자치발전위원회, (2014), 지방자치발전종합계획.
- _____, (2015), 지방자치 국민의식조사 최종보고서.
- _____. (2015). 「지방자치발전 시행계획」.
- Blau, M.Peter, (1964). Exchange and power in social life. Transaction Publishers.
- Harrigan. John J. (1989). Political Change in the Metropolis. 4th ed. Foresman & Co.
- Loundes. Vivien. (1995). Citizenship and urban politics. in David Judge et al eds. Theories of Urban Politics. Sage: 160-180.
- Rimmerman, Craig. (2010). The new citizenship: Unconventional politics, acitivism and services. Westview Press.
- Shuman, Michael. (1998). Going local: Creating self-reliant communities in a global age. Routledge.
- Wollmann. Helmut. (2004). Local government reforms in Great Britain. Sweden. Germany and France: Between multi-function and single-purpose organisations. Local Government Studies. 30(4): 639-665.

이승중(李勝鍾): Northwestern University에서 정치학박사(Policy Type, Bureaucracy, and Urban Policies: Determinants of Urban Service Distribution)를 취득하였으며 현재 서울대학교 행정대학원 교수이다. 주요 관심분야는 지방정치행정, 시민참여 등이며, 주요 저서로는 지방자치론, 시민참여론(공저), 지방행정체제개편론(공저), 국민행복과 정부3.0, 지방자치의 쟁점(편저) 등이 있다. 한국행정학회, 한국지방행정연구원장을 역임하였고, 한국행정학보, 한국정책학회보, 한국지방자치학회보, 지방행정연구, 행정논총의 편집위원장을 담당하였다.

