

지방분권 개혁의 전략적 접근

10) 김 순 은*

〈 목 차 〉

- I. 서 론
- II. 선행연구와 논의의 틀
- III. 지방분권 개혁의 전략적 접근의 필요성
- IV. 지방정부의 '수신제가형' 추진전략
- V. 지방정부의 전략적 지방분권모형 수립
- VI. 지방정부의 행동전략
- VII. 결 론

21세기에도 지방화와 세계화가 동시에 진행될 것이라는 데에는 이론의 여지 없이 글로벌 스탠다드의 마련이라는 차원에서 우리나라도 지방분권 개혁을 통하여 분권형치 구조를 수립하여야 한다는 참여정부의 정책은 시기적으로 매우 적절하다. 그러나 년간에 걸쳐 시도된 중앙행정권한의 지방이양실적, 2003년 지방분권특별법의 작성 확인되었듯이 지방분권 개혁이 참여정부의 계획에 따라 순탄하게 추진될 것으로 믿 나친 낙관이다. 우리나라 고유의 경제발전 지삼주의, 지방분권 개혁을 촉발한 요인의 방분권의 고유한 특성, 지방분권특별법의 문제점 등을 감안할 때 향후 지방분권 개혁 과정을 거칠 것으로 보인다. 따라서 지방분권 개혁을 주장하는 그룹은 지방분권 개혁으로 접근할 것이 요구된다. 정치행정권한의 요구에 앞서 지방정부 자신을 혁신하는 형 자기혁신 전략, 분권과제의 난이도에 따라 실천가능한 전략적 분권 모형의 선택 이 요구한 분권대안이 수용될 수 있도록 행동하는 구체적 행동전략 등이 체계적으로 야 할 것이다.

□ 주제어 : 지방분권, 지방분권 개혁, 지방분권 추진전략, 자기혁신

* 동의대학교 사회과학부 교수

I. 서론

지방분권 개혁과 관련하여 2004년은 매우 중요한 전기가 될 전망이다. 2002년 12월 대통령 선거를 계기로 일기 시작하였던 지방분권 개혁의 분위기가 민주당 후보의 승리로 확실한 좌표를 찾기 시작하였다. 참여정부의 출범과 함께 지방분권 개혁은 정치적인 공약에서 제도적 차원으로 발전되었다.

2003년 5월 작성된 “참여정부의 지방분권 비전과 추진방향”은 참여정부가 지방분권 추진 로드 맵의 작성, 지방분권특별법의 제정이라는 과정을 통하여 지방분권 개혁을 추진한다는 계획서였다. 이러한 계획서에 따라 2003년 7월 참여정부는 지방분권 추진 로드 맵(이하 ‘분권 로드 맵’)의 발표를 통하여 지방분권 개혁의 일정을 국민에게 공시하였다. 분권 로드 맵은 참여정부가 향후 추진할 지방분권의 7개 기본 방향과 20개 과제를 선별하여 추진일정을 대략적으로 제시한 분권 계획서였다. 이상적 분권모형을 전제하고 있는 분권 로드 맵의 내용을 추진할 추진체제의 구성을 위하여 2003년 10월 중에 지방분권특별법의 제정을 추진하였다(김순은, 2003a).

계획된 예정보다 2개월 정도 늦어지긴 하였으나 2003년 12월 29일 지방분권특별법이 국회 본회의에서 가결됨으로써 참여정부는 지방분권 개혁을 위한 제도적인 준비를 마무리하게 되었다. 지방분권을 추진할 추진체제의 근거가 마련되었기 때문이다.

지방분권특별법의 제정을 계기로 지방분권을 주장하였던 시민단체와 지역에서는 지방분권에 대한 낙관적인 분위기가 역력하다. 지방분권국민운동본부는 지방분권특별법의 제정을 위하여 그간에 보여준 회원들의 노고에 대하여 치하하였다. 전국시장·군수·구청장협의회는 “지방분권시대가 열린다.”는 책자를 통하여 지방분권 개혁에 대한 낙관적 견해를 피력하고 있다(전국시장·군수·구청장협의회, 2004). 지방의 각 언론이 지방시대의 예고를 주요한 기사로 다루었다.

그러나, 지방분권특별법의 제정에도 불구하고 향후 참여정부가 계획하고 있는 분권 로드 맵이 예정대로 추진될 것으로 보는 것은 지나친 낙관이다. 그것은 제Ⅲ장에서 상세하게 논의할 경제발전 지상주의, 중앙정부에 대하여 지방분권을 압박할 요인의 무재, 지방분권 개혁의 특성, 2003년 12월 제정된 지방분권특별법상의 문제점들을 고려할 때 지방분권 개혁의 앞날은 매우 험난할 것이기 때문이다. 2004년 2월 17일 지방분권국민운동본부가 주최한 “지방 살리기 3대 특별법 제정운동 보고대회 및 지방분권 활성화 방안의 모색을 위한 정책 워크숍”에서도 낙관적인 분위기보다는 신중한 의견이 대세를 이루었다.

본 연구의 목적은 지방분권 개혁의 어려움을 전제로 지역의 관점에서 지방분권 개혁의 전략적 접근 방법을 논의하는 것이다. 지방분권을 요구하는 지역이 지방분권 개혁을 전략적으로 접근하여만 소기의 목적을 달성할 수 있기 때문이다. 제Ⅱ장에서는 선행연구와 논의의 틀, 제Ⅲ장에서는 지방분권 개혁의 전략적 접근의 필요성, 제Ⅳ에서는 지방정부의 “수신제가형” 추진전략, 제Ⅴ장에서는 지방정부의 전략적 지방분권 모형 수립, 제Ⅵ장에서는 지방정부의 행동전략을 논의하였다.

Ⅱ. 선행연구와 논의의 틀

1. 선행연구

행정개혁은 고도의 정치적 과정이다(石田, 1991). 일반적으로 행정개혁이 요구되는 시대적 상황이 존재함에도 불구하고(홍무처 직무분석기획단, 1997; 犬塚 외1, 1999) 행정개혁은 개혁을 추진할 때의 기대에 미치지 못한 사례가 많다(片岡, 1998). 행정 개혁에 저항하는 반개혁 집단의 조직적 반대 때문이다.

지방분권 개혁도 같은 범주에 속한다. 1999년 지방분권일괄법의 제정으로 마무리된 일본의 지방분권 개혁에 대하여 “홍론중의 서론”(成田, 1995), “미완성의 개혁”(西尾, 1999), “개혁의 제1단계”(新藤, 1999), “개혁의 제1라운드”(佐藤, 2002) 라는 평가가 내려진 것도 개혁의 어려움을 단적으로 보여주고 있다. 1999년 이후 국민의 정부가 추진하였던 중앙행정 권한의 지방이양 개혁이 소기의 성과를 거두지 못한 것도 같은 맥락에서 이해할 수 있다(홍준현, 2003; 정주택, 2003; 박혜자, 2003).

따라서 행정개혁의 추진에는 국가마다 상이한 전략을 마련하고 있다(홍무처 직무분석기획단, 1997). 일본의 경우 지방분권개혁의 추진에 다양한 전략이 제시되었다(地方自治綜合研究所, 1996). 일본의 경우 정부혁신 차원의 지방분권 추진 전략과 이상적인 지방분권의 모형을 추진하기보다 실천가능한 대안을 채택하는 전략을 수립하였던 점은 우리에게 시사하는 바가 크다.

우선 정부혁신 차원의 지방분권 추진전략을 논의할 수 있다. 일본에서는 지방분권 개혁을 정부혁신의 차원에서 추진하였기 때문에 정부혁신이 중앙정부의 지방분권 개혁을 압박한 요인으로 작용하였다.

실천가능한 대안의 선택이라는 전략적 차원에서 기존 2층제의 유지, 재정분권의 논의 자체, 법정수탁사무의 신설이라는 전략을 채택하였다(김순은, 2004a). 지방분권 개혁과 관련하여 일본 행·재정체제의 정비에 관해서는 오랫동안 논의되었다. 그러나 지방분권 논의가 진행되는 동안에는 행·재정체제에 대한 논의는 더 이상 하지 않고 기존의 2층제를 유지하는 전략으로 논의의 단순화를 시도하였다. 재정분권의 자체도 같은 논리에서 차기의 개혁과제로 이월하였다. 법정수탁사무라는 사무의 신설도 지방분권을 반대하는 중앙정부의 공무원을 설득하는데 유효한 전략이었다.

같은 맥락에서 우리나라의 지방분권 개혁에도 전략이 요구되고 있다. 특히 제Ⅲ장에서 논의한 바와 같은 우리나라의 특수한 상황은 지방분권 개혁을 더욱 어렵게 할 소지가 있기 때문이다.

그간 지방분권 개혁에 관한 연구는 다수 발표되었으나(김순은, 2001a, 2001b, 2003a, 2003b, 2003c, 2004b; 박혜자, 2003; 소진광, 2003; 이환범 외1, 2003; 정덕주, 2003; 정주택, 2003; 하혜수 외1, 2002; 홍준현, 2000, 2001, 2003) 지방분권의 전략적 접근에 관한 연구는 거의 전무한 실정이다. 참여정부가 추진하는 지방분권과 균형발전이 동시에 추진될 경우 지방분권 개혁을 위한 에너지가 상쇄될 수 있다는 주장 하에 지방분권에 전략적 비중을 두어야 한다는 연구가 있을 뿐이다(이승중, 2003a). 중앙정부의 관점에서 지방분권 개혁의 추진전략을 간략하게 언급한 글은(이기우, 2004) 있으나 지역의 관점에서 다룬 논문은 찾아보기 어렵다. 따라서 본 연구는 일본 및 외국의 사례를 참고로 하여 논의를 전개하였다.

2. 논의의 틀

본 연구는 지방분권 개혁에 임하는 지방정부를 포함하여 지역의 추진전략을 논의하는 것을 목적으로 한다. 지방분권 개혁은 아래에서 논의하는 바와 같이 고도의 정치적 게임이다. 따라서 지방분권 개혁에 참여하는 당사자들은 게임에서 승리하기 위하여 다양한 전략을 마련한다.

지방정부는 지방분권 개혁과 관련하여 개혁의 제1차적 수혜자인 동시에 개혁의 요구자이다. 따라서 지방정부가 수립하여야 할 지방분권 개혁의 추진전략은 제1차적 수혜자와 개혁의 요구자의 역할에 기초하여 수립되어야 한다.

특정한 권한을 요구하는 지방정부는 개혁의 수혜자로서 우선 “수신제가”에 만전을 기하여

야 한다. 지방정부가 책임있는 지역의 통치주체로서 적절한 정치체제와 자치행정을 보여주지 못하면 분권논의의 과정에 불리한 위치에 설 수밖에 없다. 이러한 측면에서 제Ⅳ장에서 “수신제가형 추진전략”을 논의하였다.

특정한 정치행정권한을 요구하는 지방정부로서는 요구의 내용을 게임의 상대방이 수용할 수 있는 선에서 결정하는 것도 전략상 중요하다. 지방정부의 관점에서 전략적 지방분권의 모형을 설정하고 이에 따라 중앙정부에 분권의 내용을 요구하여야 실천가능성이 높다고 할 것이다. 제Ⅴ장에서 전략적 분권모형에 관하여 논의하였다.

전략의 세 번째 단계는 지방정부가 요구한 분권의 내용을 중앙정부가 수용하도록 압박하는 행동전략이 필요하다. 제Ⅵ장에서는 지방정부를 포함한 지역의 행동전략을 논의하였다.

Ⅲ. 지방분권 개혁의 전략적 접근의 필요성

1. 경제발전 지상주의

1960년 이후 지속되었던 우리나라의 경제발전 지상주의는 경제적인 측면에서는 괄목 할 만한 성과를 거두었다. 부총리가 임명되었던 경제기획원의 설치로 정부 정책의 최고 우선순위를 경제발전에 둠으로써 자원의 효율적 이용을 극대화한 결과였다. 경제발전 지상주의와 이를 위하여 정당화되었던 강력한 중앙집권체제는 민주주의와 지방자치의 발전을 저해하는 요소가 되었다(정세욱, 2001).

경제발전 지상주의에 대한 국민들의 정서는 1991년 지방자치가 재개된 이후에도 커다란 변화없이 지속되고 있는 느낌이다. 다양한 가치가 존중되어야 할 사회가 구축되지 못하고 경제발전 지상주의가 낳은 금전만능풍조가 지속되면서 국민들의 최대 관심사는 경제발전과 가처분 소득의 증대가 되었다. 국민들 사이에는 지속적인 경제발전만 이루어지면 지방자치와 같은 민주적 가치는 희생되어도 무방하다는 인식이 팽배하다(김순은, 2003b).

이러한 의식의 외골화는 참여정부의 출범 후에도 거의 변화되지 않았다. 2003년 1년간 사회의 다양한 변화와 개혁을 시도한 참여정부는 경제정책을 소홀히 하였다는 거센 비판에 직면하게 되었다. 급기야 참여정부가 2004년 연두기자 회견에서 참여정부 정책의 최우선순위가 경제발전 및 재건에 있음을 국민에게 천명하게 되었다. 최근 전국의 경제·경영학자들도 서명을 통하여 대통령의 경제리더십을 촉구하기에 이르렀다.

경제의 불황이 계속되고, 청년 실업이 심화되면서 일기 시작한 경제재건에 대한 국민적 요구는 지방분권 개혁과는 부(負)의 함수관계에 놓일 가능성이 매우 높다. 우리나라의 경제발전은 미국과는 달리 중앙집권 체제의 토대위에서 이루어졌다. 중앙정부는 중앙집권 체제의 토대 위에 정부의 재정투용자를 통한 자원의 효율적 이용을 경제발전의 주요한 도구로 사용하였다.

재정분권을 전제로 한 지방분권이 이루어지면 중앙정부의 가용 재원이 축소되는 것은 자명하다. 중앙정부의 재정투용자를 통한 경제발전의 거시적 운용이 지방분권이 이루어지면 적지 않은 영향을 받는다. 뿐만 아니라 지방분권의 결과 지방정부의 자율성이 제고됨에 따라 중앙정부는 과거와 같이 중앙정부 주도 하에 중앙정부 정책의 일사불란한 집행을 기대하기 어렵다. 중앙의 경제부처가 지방분권 개혁에 소극적인 태도를 견지하는 것도 이러한 예상과 밀접하게 관련되어 있다. 경제발전 및 경제재건 만이 강조될 경우 지방분권 개혁의 우선순위는 낮아질 수밖에 없다.

2. 지방분권 개혁을 촉발할 요인의 부재

현재 우리나라에서 지방분권 개혁이 이루어져야 하는 것은 이론적·학문적 관점은 물론 시대적 상황을 고려할 때 의문의 여지가 없다. 지방자치의 원만한 발전을 통한 민주주의의 성숙, 지역의 경쟁력 확보를 통한 지역의 균형발전, 지역감정 해소 등을 위하여 지방분권 개혁은 필수적인 정책과제이다. 세계화와 지방화의 동시적 진행을 의미하는 세방화의 시대적 흐름을 감안할 때도 지방분권은 국제적 고립을 피할 수 있는 정치적 과제이다. 글로벌 스탠다드를 수립하는 차원의 것이다. OECD에서 회원국의 지방분권화 수준을 점검하는 체제도 글로벌 스탠다드의 수립과 무관하지 않다.

그런데 우리나라의 지방분권 개혁은 시스템적으로 진행되기보다는 대통령의 정치적 소신에 의하여 좌우되는 경향이 강했다. 국민의 정부 때도 그러했고 향후에도 대통령의 소신이 변화하게 되면 지방분권 개혁의 앞날은 예측하기 어려웠다. 바꾸어 표현하면 지방분권 개혁 과정에 중요한 역할을 담당하게 될 중앙정부로 하여금 지방분권 개혁을 지속적으로 추진하게 할 추동 요인이 실제화되어 있지 않다는 것이다.

1999년 지방분권 개혁의 제1라운드를 마친 일본의 경우 1980년대 경제 불황에 따른 공공부문의 재정악화가 지방분권 개혁을 압박한 중요한 실제적 요인이 되었다. 재정악화를 시정하기 위하여 중앙정부는 작은 정부로의 정부혁신을 추진하였다. 축소될 중앙정부의 역할과

기능에 따라 지방정부로의 지방분권은 당연한 귀결이었다. 정부혁신 차원의 지방분권 개혁이 일본의 지방분권 개혁을 성공으로 이끈 요인 중의 하나였다(김순은, 2004a).

30여년에 걸쳐 이루어진 영국의 지방분권 개혁은 유럽통합이라는 외재적 요인이 노동당의 정강 정책과 일치하면서 가시적인 성과를 거두었다. 유럽통합으로 중앙정부의 역할이 축소되고 광역지역정부(Regional Government)의 역할이 증대되었다. 이러한 국제적 상황의 전개는 더 이상 강력한 중앙집권 체제를 유지하였던 보수당의 정책과는 조화를 이룰 수가 없었다. 지역정부로서 스코트랜드 의회와 웨일즈 의회를 설치하였고 현재에는 잉글랜드 지역에 광역정부의 수립을 추진하고 있다(김순은, 2001a; Office of Deputy Prime Minister, 2002).

3. 지방분권의 특성

가. 지방분권의 정치적 특성

우리나라의 경우 상기에서 논의한 경제발전 지상주의와 지방분권을 촉발할 요인의 부재라는 이유 외에도 지방분권 개혁에 내재된 고유의 특성상 지방분권 개혁은 용이하지 않다. 지방분권은 정치적·행정적 특성을 지니고 있다(박혜라, 2003; 김순은, 2003c).

지방분권 개혁은 국가의 통치구조를 근본적으로 변화시키는 과정이다. 국가의 정치·행정 권한의 재배분과 관련하여 다수의 정책 행위자 사이에 고도의 정치적 게임이 진행된다. 지방분권을 반대하는 세력과 지방분권을 요구하는 세력간의 갈등과 알력이 지방분권의 대표적인 정치적 특성이다. 특히 지방분권을 반대하는 세력들의 저항과 반대는 매우 조직적이고 항구적이다.

20세기말 지방분권의 개혁을 마무리한 영국과 일본의 사례가 지방분권의 정치적 특성을 적절히 입증하고 있다(김순은, 2001a; 소순창, 2002). 영국의 경우 보수당의 중앙집권적 정책에 대하여 노동당, 스코트랜드 헌법회의, 웨일즈 지역은 지속적으로 지방분권을 주장하였다. 스코트랜드와 웨일즈 지역에서 제기된 30여 년간의 분권적 요구는 노동당의 집권으로 결실을 맺게 되었다.

일본의 경우 정책당사간의 정치적 입장은 지방분권추진법의 제정과정에서 구체적으로 표출되었다. 지방분권 개혁을 강력하게 주장하였던 지방6단체의 안, 신진당의 안 등이 정부의 안과 대립되었으나 대부분 정부의 안이 채택되었다. 지방분권추진위원회의 활동 과정에서는

지방6단체, 지역경제인 단체와 지방분권추진위원회는 분권적 입장을 견지하였다. 반면 중앙관료, 의회 내의 족의원 등은 분권적 주장에 적극적으로 반대하였다. 일본의 지방분권 개혁이 실천 가능한 범위 내에서 이루어질 수밖에 없었던 것도 중앙관료와 족의원의 반대 때문이었다(西尾, 1999; 소순창, 2002; 김순은, 2004a). 그나마도 수상의 정치적 리더십이 없었더라면 결실을 맺기 어려웠을 것이라는 것이 일반적 지적이었다(高木, 1999; 김순은, 2004a).

우리나라에서도 지방분권 개혁을 둘러싼 다자간의 정치적 특성은 지방분권특별법의 내용과 작성과정을 통하여 이미 확인되었다. 지방분권특별법의 제정을 앞두고 시·도지사협의회, 전국시장·군수·구청장협의회 등은 각각의 안을 작성하였다. 정부혁신지방분권위원회는 논의의 효율적 수용을 위하여 지방의 통일된 안을 요구하였다. 각각의 안을 조정하는 데 서로 상이한 견해 때문에 많은 시간과 노력이 소요되었다.

국회의 차원에서는 의원입법안, 정부안, 지방4단체의 공동안 등이 제출되었다. 비록 정부안이 대부분 반영되었으나 세 개의 안이 조정되는 데에도 2개월 이상의 기간이 소요되었다.

나. 지방분권의 행정적 특성

지방분권의 또 하나의 특성은 지방분권이 행정적으로 고도의 전문성을 띠고 있다는 점이다. 지방분권과 관련된 과제는 1,000개 이상의 법령과 관련되어 있고, 그 내용이 고도의 전문성을 띠고 있다. 특정 행정 분야에 관련된 이슈는 해당 분야에 장기간 근무한 공무원이나 해당 전문가외에는 이해하기가 어렵다.

지방분권에 내재된 고도의 행정적 전문성으로 말미암아 특정 행정사무의 결정과 집행을 위한 정치·행정 권한의 재배분과 관련된 논의에는 장기간의 시간이 소요되고 있다. 행정 분야마다 전문가의 참여가 이루어져야 하고, 전문가들 사이에서도 이견이 표출되는 경우가 잦아 의견의 일치가 쉽지 않다. 종종 지역의 지방분권 요구가 이벤트성 구호에 머무르는 이유도 여기에 있다. 지방분권을 추진하는 주체나 지방분권을 요구하는 세력이 행정의 전문적 관점에서 철저하게 준비하지 않으면 안되는 까닭이다(홍준현, 2001, 2003; 김순은, 2003c).

4. 지방분권특별법의 문제점

2003년 12월 제정된 지방분권특별법은 참여정부의 지방분권 개혁의 추진을 위한 제도적 기반이라는 점에서 의의가 크다. 2003년 7월 공표된 참여정부의 분권 로드 맵의 내용을 제도적으로 뒷받침하고 지방분권 개혁을 실질적으로 추진할 추진체제를 규정하였다. 여·야간의 합의에 의하여 제정되었다는 점에서 정치적 의의도 매우 크다. 일본이 1995년 제정하였던 지방분권추진법의 제정 배경 및 법적 성격과 유사하다(김순은, 2003d; 소진광, 2003).

일본의 경우 1993년 6월 3일과 4일 중의원과 참의원에서 일본 역사상 처음으로 "지방분권의 추진에 관한 결의"가 채택되었다. 입법부 전체가 지방분권에 대한 의사를 처음으로 표시하였다는 데에 커다란 의의가 있었다. 앞에서 간략하게 언급하였듯이 일본의 지방분권추진법은 정부의 안을 토대로 신진당의 안과 지방6단체의 안이 부분적으로 수용되어 결정된 것이다(新藤, 1999). 따라서 분권적 그룹은 제정된 지방분권추진법에 대하여 비판적인 자세를 보였다. 그럼에도 불구하고 지방분권 개혁을 실질적으로 추진하였던 지방분권추진위원회라는 효과적인 기구를 입법화하였다는 데에는 이론이 없다(정덕주, 2003; 김순은, 2004a). 일본의 지방분권이 나름대로의 성공을 거둔 중요한 요인이 되었다.

그런데 우리나라의 지방분권특별법은 일본의 지방분권추진법과 비교할 때 적지 않은 문제점이 있다는 것이 입법되기 전부터 제기되었다(김순은, 2003d; 전기성, 2004). 문제점을 지닌 지방분권특별법의 정부안에 대하여 시·도지사 협의회, 지방4단체와 지방분권국민운동본부, 의원들이 각각의 대안을 제시하였다. 국회에는 의원입법안, 지방4단체와 지방분권국민운동본부 공동안, 정부안 등 3개안이 제출되었으나 정부안이 다소의 수정을 거쳐 최종적으로 입법화되었다.

문제점 중에서도 지방분권 개혁을 실질적으로 담당할 기구의 효과성에 대한 의문과 국회와의 연계성 부족이 지적되었다(김순은, 2003d, 2004b). 일본의 경우 제1라운드의 개혁은 지방분권추진위원회의 적극적인 활동에 기인하였다(소순창, 2002; 김순은, 2004a). 지방분권추진위원회의 적극적인 활동은 7명이라는 위원회의 효과적 구성과, 분권적 인사로 위촉하였다는 점 때문에 가능하였다. 의원내각제의 경우 의회의 다수당이 정부를 구성하기 때문에 의회와의 연계는 시스템적으로 이루어지고 있다.

일본의 사례와 비교할 때 우리나라의 지방분권특별법에서 규정한 '지방분권 추진을 위한 위원회'의 구성과 국회와의 연계부족은 향후 효과적인 지방분권 추진에 적지 않은 걸림돌이 될 가능성이 높다. 지방분권특별법에 의하면 '지방분권 추진을 위한 위원회'는 20인 이상 30인 이내로 구성된다. 이 중에는 중앙부처의 장 및 이에 준하는 직위에 있는 공무원도 포함된

다. 정부혁신지방분권위원회의 경우를 참고로 할 때 기획예산처, 재정경제부 등 지방분권 개혁에 소극적인 부처의 장이 포함될 가능성이 높다. 이들이 포함된 20인 이상의 기구가 효과적으로 지방분권 개혁을 추진할 지 의문이 앞선다.

대통령제를 채택하고 있는 우리나라의 경우 지방분권 개혁의 최종적인 입법을 위해서는 지방분권의 활동과 국회와의 연계가 무엇보다도 중요하다. 국민의 정부 시절 지방이양추진위원회의 결정에 따른 정부의 입법안이 국회에서 무결된 사례가 있다(전기성, 2004). 건설산업기본법의 등록사무에 대한 관할을 지방으로 이양하려는 정부의 노력이 국회의 무결로 무산되었다. 건설산업기본법 제9조에 따라 일반건설업과 전문건설업의 등록은 건설교통부장관과 시·도지사가 처리하도록 되어 있는 데 이를 시·도와 시군구로 이양하려고 하였으나 국회의 반대로 무산되었다.

지방분권특별법 제9조 2항에 따르면 “국가는 권한 및 사무를 지방자치단체에 포괄적·일괄적으로 이양하기 위하여 필요한 법적조치를 마련하여야 한다”라고 규정하고 있다. 지방분권의 이양일괄 방식을 규정하였다. 그러나 국회는 1998년 12월 9일 국회행정자치위원회의 “기부금품 모집 규제법 등의 규제 폐지 등에 관한 법률(안)” 심의, 같은 기간에 있었던 지방이양촉진법(안)도, 국무총리에게 일괄 개정조치를 가능하게 하는 조항은 행정편의적 발상이라는 이유로 이양일괄에 대한 부정적 입장을 표출하였다(전기성, 2004). 자칫 이양일괄방식이 국회에 의하여 저지될 가능성을 배제할 수 없는 부분이다.

상기에서 논의한 경제발전 지상주의, 지방분권을 촉발할 요인의 부재, 지방분권의 특성, 지방분권특별법상의 문제점 등을 고려할 때 향후 지방정부를 포함한 지역은 지방분권의 효과적 추진을 위하여 적절한 전략을 수립하여야 한다. 제Ⅱ장에서 언급한 분석 틀에 따라 논의하면 아래와 같다.

IV. 지방정부의 ‘수신제가형’ 추진전략

지방분권 개혁에 소극적인 지방분권 염려파는 향후 지방분권 개혁이 이루어질 경우 지방정부가 강화된 정치·행정권한을 오·남용할 것을 걱정하고 있다. 그 중에서도 단체장의 예산 오·남용, 인사·조직권의 오·남용, 단체장의 독주와 선심성 행정의 증가, 지역의 난개발, 지역 유지의 권력 독점 등을 염려하고 있다. 지방정부는 정치·행정권한의 강화만을 원하고 책임성의 제고는 등한시하려고 한다는 지방정부에 대한 비판적 시각이 지방분권 개혁에 걸림돌이 될 것은 자명하다. 지금까지의 밝혀진 사례를 볼 때 전혀 근거가 없는 비판은 아니다.

지방분권 개혁은 정치·행정 권한의 강화와 책임성의 확보가 동시에 이루어져야 한다. 특히 후자가 중앙정부의 강요 및 주도에 의하여 이루어지기보다 지방정부의 자발적인 노력에 의하여 이루어진다면 더욱 바람직한 결과를 유인할 수 있다.

지방분권 개혁을 요구하는 지방정부의 입장에서는 무엇보다도 지방분권 염려파를 남독시킬 수 있는 전략이 무엇보다도 시급하다. 지방정부가 지방분권 염려파를 안심시킬 수 있는 가장 중요한 전략은 수신제가(修身齊家)형의 자기 혁신전략이다. 우리나라 지방정부의 자기 혁신 전략은 지방정부의 책임성을 확보하는 차원에서 이루어져야 할 것이다(이승중, 2003b; 김순은, 2003e). 지방분권 개혁은 지방정부의 책임성을 확보하는 방안과 동시에 추진되어야 하기 때문이다(정세욱 외2, 2003). 우리나라의 경우 국가균형발전을 위해서도 지방정부의 자기혁신이 요구되고 있다(성경용, 2003).

우리나라의 지방정부도 1991년 지방자치의 체개 이후 꾸준히 자기 혁신을 위하여 노력하였다(서울특별시, 2001). 특히 1997년 금융위기를 계기로 공공부문의 개혁이 포괄적으로 추진되었다. 행정조직 및 인적자원과 관련된 관리혁신, 행정에 새로운 기술을 도입하거나 기존의 기술을 응용하는 기술혁신, 지방정부가 제공하는 행정서비스의 양과 질을 개선하는 서비스 및 상품 혁신, 행정서비스의 생산과 전달과정을 혁신하는 과정혁신 등이 이루어져 왔다(이성진, 2001). 그럼에도 불구하고 지방정부가 제공하는 서비스에 대한 만족감과 지방정부에 대한 신뢰감은 높지 않은 편이다(강인호 외3, 2001; 전영평, 2003).

그 동안 중앙정부의 주도 하에 이루어진 지방정부의 혁신적 노력이 형식적인 수준에 그쳤을 뿐만 아니라 지방정부 혁신의 이념이 불명확한 것이었기 때문이었다. 우리나라 지방정부의 혁신은 주로 행정의 효율성을 제고하기 위한 이념으로 추진되는 경향이 강했다. 그러나 1980년 이후 영국의 대처수상이 신공공관리론에 기초하여 행정 및 재정의 효율을 높이기 위하여 강력하게 추진하였던 지방정부의 개혁과는 달리 우리나라의 경우 지방정부 혁신의 규모가 매우 협소하여 중앙정부나 국민들이 체감하기에는 역부족이었다(김순은, 1998). 우리나라의 지방정부 혁신은 '지방 민주주의의 위기'를 감안할 때(박종민 외1, 2002; 전영평, 2003) 행정의 효율 뿐만 아니라 민주성을 제고하는 방향으로 진행되어야 한다.

별언하면 지방정부의 책임성을 확보하기 위해서는 행정의 효율과 민주성을 동시에 제고하는 것이어야 한다. 하나의 이념 하에 추진하는 지방정부 혁신도 어렵는데 행정의 효율과 민주성을 동시에 추구하는 제3의 길은 더욱 어려운 과제이다. 1960년대 일본 지방정부의 자기 혁신적 노력과 1997년 영국 노동당의 개혁적 시도가 많은 것을 시사하고 있다.

1960년대 일본의 혁신적 지방정부가 수립한 정책적 지방분권의 사례는 우리에게 시사하는 바가 크다(김순은, 2004a). 일본의 혁신 지방정부는 중앙정부의 분권조치가 이루어지지

않은 상황에서 지역의 혁신을 위한 창의적 정책을 개발하여 중앙정부를 선도한 사례는 30년 후 일본의 지방분권 개혁에 긍정적인 영향을 미쳤다. 지방정부의 투명성을 제고하기 위한 행정정보공개조례, 환경, 공해, 보건, 복지강화를 위한 확대·강화조례, 주민투표조례, 행정절차조례 등의 혁신적 노력은 중앙정부를 선도하였다(최우용, 2002).

1997년 집권한 영국의 노동당은 지방정부의 효율성과 민주성을 제고하기 위한 제3의 대안으로서 광역지역정부의 창설과 선출직의 단체장 제도를 채택하였다. 이미 웨일즈 지역과 스코트랜드 지역에 지역정부를 수립하였고 런던광역시를 중심으로 영국의 지방자치 역사상 최초로 선출직의 단체장 제도를 도입하여 지역의 민주주의를 제고하였다. 현재에는 지역 주민의 주민투표에 의거하여 잉글랜드 지역에 광역지방정부의 수립을 추진하고 있다.

영국과 일본의 사례를 토대로 할 때 우리나라의 지방정부도 행정의 효율을 위하여 인사와 조직의 통·폐합 및 조정, 행정사무의 재편과 행정절차의 개선 등을 통하여 작은 정부의 구현을 지속적으로 추진하여야 한다. 신공공관리론에 입각한 정부 및 정책운영을 통하여 행정의 효율을 추진할 수 있을 것이다.

작은 지방정부의 추진에도 불구하고 지방정부 공무원의 능력발전은 강조되어야 한다. 이를 위하여 지속적인 연수교육, 중앙정부와의 인사교류, 성과급제의 도입, 능력에 따른 파격적인 인사제도 등이 종합적으로 검토되어야 한다. 특히 종전의 인사 관행을 뛰어넘는 인사제도는 공무원들의 자발적인 능력발전을 유도하는 전략이 될 수 있다.

행정의 민주성을 제고하기 위해서는 파트너십론에 입각한 열린 행정의 구현이 이루어져야 한다. 이를 위한 제도적 장치로서 주민참여에 의한 지방정부의 통제가 강화되어야 할 것이다. 주민투표제도, 주민발안제도, 주민소환제도, 주민소송제도, 주민감사청구제도, 주민옴부즈만제도, 재정상황 공개제도, 예산심의 및 지방감사 과정에 주민의 참여제도 등이 보완 또는 도입되어 실질적으로 지방정부가 지역주민의 통제 하에 주민을 위한 정부로 혁신되고 있음을 자발적으로 보여 주어야 할 것이다.

이러한 자기혁신 전략이야말로 중앙정부, 특히 지방분권 염려파를 설득, 압박하는 최선의 방안이 될 수 있다. 아울러 지방정부의 자기혁신 노력은 일회성이 아닌 영구적인 것으로 지속적으로 추진되고 있음도 보여야 할 것이다(소진광 외2, 2001; 김순은, 2003f).

지방정부의 자기 혁신과 관련된 과제 중에는 지방정부간의 합의와 협력을 기초로 이루어져야 할 과제가 있다. 지방분권과 지역간의 격차에 관한 연구에서 재정적 측면만을 고려할 경우 지방분권은 지역간의 격차를 심화시킬 수 있다(홍준현, 2001). 불균형적인 지역간의 세원의 차이 때문이다. 재정분권을 주장하는 지방정부에 대하여 지방정부간의 재정 불균형이 심화될 것을 우려하는 중앙정부의 지적이 타당성을 지닌다는 결론이다.

이러한 문제점을 시정하기 위해서는 “일정한 범위에서의 중앙정부에 의한 재정조정장치의 확보”(홍준현, 2001: 175)도 필요하겠지만 지방정부간에 자율적인 노력으로 해결할 수 있는 방안이 마련된다면 지방분권 개혁에 소극적인 중앙정부를 압박하는 좋은 대안이 될 수 있을 것이다. 지방정부간에 수평적 재정조정제도에 대한 필요성을 인식하고 지방정부간에 재정 조정에 대한 합의를 자율적으로 도출하는 것도 매우 중요한 혁신적 방안이다(김순은, 2003c; 이재은, 2004).

상기에서 논의한 지방정부의 자기 혁신전략은 국가균형발전의 차원에서 추진되고 있는 지역혁신체계(Regional Innovation System)의 전제조건이 되어야 한다. 지방정부는 지역 혁신체계를 형성하는 중요한 구성원 중의 하나이다. 지방정부의 자기혁신이 이루어지지 않은 채 지역에서 지역혁신체계를 구성하는 것은 자기모순일 따름이다.

V. 지방정부의 전략적 지방분권모형 수립

1. 정부의 역할 재조정

가. 정책별 역할

중앙정부와 지방정부간에 역할과 기능을 적절히 배분하는 것은 자원의 효율적 이용을 위하여 매우 중요하다. 그러나 중앙정부와 지방정부간의 역할과 기능 배분은 국가마다 매우 상이하다.

분리형의 기능배분을 채택하고 있는 영국과 미국의 경우 법령위반 금지의 원칙(Ultra Vires)과 덜런의 법칙에 따라 지방정부에 대한 개별적 수권방식으로 기능배분이 이루어진다(정세욱 외2, 2003). 영국의 지방정부는 경찰, 전략적 계획, 고속도로, 교통, 사회복지 서비스, 교육, 도서관, 문화 및 박물관, 쓰레기 수거 및 처리, 소비자 보호, 환경보호와 소방 등의 기능을 담당하고 있다. 미국의 지방정부는 소방, 경찰, 교육, 위생, 공원과 레크리에이션, 공항관리, 주차장, 도서관, 쓰레기 수거 및 처리 등의 기능을 수행하고 있다.

영국에서는 지역경제의 활성화와 지역개발의 사무를 위하여 1998년 지역개발법(Regional Development Act of 1998)을 제정하였다. 이 법에 따라 설립된 지역개발청이 지역개발과 지역경제의 활성화를 위한 사무를 수행한다. 반관반민의 지역개발청은 현재 광역 지역정부로의 전환이 추진되고 있다.¹⁾

미국 지방정부는 상기의 예에서 보듯이 다양한 기능을 수행하고 있으나 가장 큰 관심은 경제개발, 도시정비, 지역의 활성화 및 배분정책의 수립과 집행에 있다(Peterson, 1981). 도심의 슬럼화에 따른 도시의 쇠퇴는 도시의 이미지와 재정에 커다란 악영향을 미쳐 왔다. 지방정부는 민간부문과 성장연합을 형성하여 지역경제의 진흥에 전념하고 있다. 미국의 지방정부는 “지방의 행정”보다는 “지방의 경영”이라는 역할에 관심을 두고 있다. 그 결과 주민간의 소득격차, 소수민족의 문제에 대해서는 비중있는 관심을 두지 않는다. 이러한 문제는 연방정부의 역할이라는 의식이 지배적이다.

융합형의 기능배분을 따르고 있는 일본과 우리나라의 경우 비록 중앙정부의 통제는 광범위하게 이루어지고 있으나 법정수탁사무, 기관위임사무를 포함하여 지방정부가 수행하는 기능의 범위는 미국과 영국의 지방정부에 비하여 폭 넓다(정세욱 외2, 2003; 中屯, 2000). 바꾸어 표현하면 일본과 우리나라 지방정부의 수비범위는 미국과 영국에 비하여 활동범위와 활동 내용면에 있어서 광범위하다.

일본의 경우 경제발전은 주로 중앙정부의 주요 정책과제로 인식되어 있다. 반면 지방정부는 주민의 평등에 착안하여 주민의 생활 격차를 시정하는데 역점을 두고 있다. 일본의 지방정부는 복지, 후생, 보건, 교육 등 주민생활과 밀접한 사무를 수행하는 역할을 담당하고 있다.

우리나라 지방정부의 역할과 기능은 일본의 지방정부와 대체로 유사하나 지역경제의 활성화가 강조된다는 점에서 미국의 경우와도 유사하다. 우리나라 지방정부의 역할과 기능이 가장 광범위하게 요구되고 있다고 하겠다. 부산소재 한 지방정부는 2004년 중요 시책으로 ① 더불어 살아가는 생활복지의 실현, ② 편리하고 품위있는 도시 관리, ③ 아름답고 깨끗한 환경도시 조성, ④ 지역여건에 맞는 경제활력 도모, ⑤ 매력넘치는 문화·체육 진흥, ⑥ 구민과 함께하는 경영행정 구현을 발표하였다(부산진구신문, 2004). 이를 분석하면 우리나라의 지방정부는 지역경제, 복지, 후생 등 모든 분야에 역점을 두고 있음을 알 수 있다.

지방분권 개혁을 추진하는 과정에서 중앙정부와 지방정부의 역할과 기능을 배분하는 기준으로 보충성의 원리가 적용되어야 한다는 데에는 학자들간에 합의가 있는 듯하다(이기우, 2002; 김순은, 2003e; 遠藤, 2003). 이 때의 보충성의 원리는 하위 지방정부가 할 수 있는 역할과 기능은 상위 정부가 관여하지 않는다는 소극적 의미의 것이다.²⁾ 2003년 12월 제정된 지방분권특별법 제6조 2항에서 “국가는 ... 지역주민 생활과 밀접한 관련이 있는 사무

- 1) 지역의 지방정부, 경제단체 및 시민단체의 대표로 구성되는 광역회의(Regional Chamber)에 의하여 통제되며 지역개발청의 13명의 이사 중 4명은 지방정부의 대표자이다.
- 2) 보충성의 원리에는 하위 지방정부가 수행할 수 없는 경우에는 상위 정부가 적극적으로 관여하여야 한다는 적극적 의미도 포함하고 있다.

는 원칙적으로 시·군 및 자치구의 사무로 배분하고, 시·군 및 자치구가 처리하기 어려운 사무는 특별시와 광역시 및 도의 사무로, 특별시와 광역시 및 도가 처리하기 어려운 사무는 국가의 사무로 각각 배분하여야 한다"라고 규정하여 보충성의 원리를 입법에 반영하였다.

보충성의 원리에 따라 중앙정부와 지방정부의 역할이 재정립되고 지방정부의 기능이 재조정되면 지방정부의 역할과 기능이 더욱 확대될 것으로 예상되고 있다. 지방정부는 기능의 확대를 기대하고 있다.

상기에서 간략하게 논의하였듯이 미국과 영국의 경우 광역지방정부는 지역경제 활성화에 초점에 두고, 중앙정부는 소득의 재분배, 복지 등 재분배 정책에 역량을 집중함을 보았다. 일본의 지방정부는 민생, 사회복지에 초점을 맞추고 있다. 우리나라의 지방정부는 지역경제의 활성화와 지역복지의 증진을 병행하여 추진하고 있다. 이러한 경향이 강화될 경우 지역재원의 부족으로 지역의 종합적 발전에 장애가 될 가능성이 크다. 상위 지방정부와 하위 지방정부의 역할 중복, 지역경제와 사회복지의 동시적 추진 등의 문제는 지방분권의 과제별 전략을 수립하는 데에도 어려움으로 작용하고 있다.

국가와 상위지방정부, 하위 지방정부간에 다음과 같은 정책별 역할을 재정립하는 것이 향후 지방정부의 지방분권 추진전략을 수립하는데 크게 도움이 될 것으로 보인다. 국가는 국방, 외교, 통일, 국제경제, 국제범죄, 국제마약, 사법 등의 국가 보전을 위하여 필요한 역할 수행 외에 내소날 미니멈의 형성, 사회안전망의 구축 등 막대한 재원이 요구되는 재분배 정책은 중앙정부가 추진하는 것이 타당하다고 판단된다. 이럴 경우 상위의 지방정부는 지역경제의 활성화, 하위 지방정부는 민생업무에 초점을 두는 정책별 역할을 차별화할 것이 요구된다. 현재 국가균형발전위원회가 추진하고 있는 국가균형전략도 이와 유사하다고 보인다. 지방분권특별법 제6조 2항의 법조문을 둘러싸고 시·도지사협의회와 시장·군수·구청장협의회가 신경전을 보였던 것을 감안할 때 향후 지방정부간의 역할조정에 대한 지방정부간의 합의도 지방분권 개혁을 앞두고 매우 중요한 전략이 될 수 있다.

이럴 경우 지역경제 활성화가 상위 지방정부의 정책에 따라 이루어질 수 있도록 이에 상응하는 지방분권이 이루어져야 할 것이다. 지방분권 개혁과 민간부문의 자율이 조화를 이룰 때 지역에 의한 지역 경제의 활성화가 달성될 것이다. 중앙정부도 국가의 경제 진흥이라는 목표 하에 지역경제의 활성화에 무관심할 수는 없을 것이다. 특히 사회복지의 경우 지방정부의 행정기구를 활용하지 않을 수 없다. 따라서 우리나라의 분권 모형은 다음 절에서 논의할 분권-융합형이 될 가능성이 매우 크다.

나. 기능별 모형(분권-융합 모형): 전략적 분권 모형의 수립

개혁을 앞두고 개혁의 모델을 결정하는 것이 일반적 순서이다. 지방분권 개혁을 위하여 적정한 지방분권 모형을 수립하는 것도 지방분권의 정치적 특성을 감안할 때 전략상 매우 중요하다(김순은, 2003e). 집권과 분권, 분리와 융합이라는 변수를 중심으로 이상적 분권모형은 분권-분리형의 형태를 상정하고 있다. 이상적 분권모형은 분리형의 관점에서 “보충성에 따른 사무이양의 합리성과 분권의 관점에서 중앙정부의 규제 및 통제완화를 의미한다”(김순은, 2003e: 28). 이상적 분권 모형은 보충성의 원리, 집행체제와 집행방법에 대한 지방정부의 자율성에 초점을 맞춘다.

그러나 지방분권 개혁은 고도의 정치적 과정을 거쳐 이루어지는 정책으로서 정책 당사자 간에 고도의 정치적 게임에 의하여 좌우된다. 특히 지방분권염려파의 저항과 반대를 어떻게 설득하느냐가 개혁의 성공에 매우 중요한 요소가 된다. 이를 위하여 전략적 분권 모형이 요구된다. 일본의 경우 1999년 지방분권 개혁과정에 권한이양보다는 운영 개선에 초점을 두는 전략, 기존 자치제중체의 유지, 상위 지방정부로의 권한 이양, 분권-융합형의 선택이라는 전략이 유효했음이 전략적 지방분권 모형의 필요성을 반증하고 있다.

우리나라의 경우도 분권-분리형의 형태보다 분권-융합형의 모델이 전략상 유리할 것으로 판단된다. 이미 위임사무의 처리를 통하여 중앙정부와 지방정부는 공동으로 사무를 처리하였던 관행과 전통이 있다. 지방분권 개혁의 본격적 논의를 앞두고도 지방정부가 자치역량이 부족하다는 중앙정부의 인식이 곳곳에서 확인되고 있다. 앞 절에서 논의한 바와 같이 사회복지 역할을 중앙정부가 집중적으로 수행할 경우 중앙정부의 특별행정기관을 설치하기보다는 지방정부의 행정기구를 활용하는 것이 효율적일 것이다. 이런 점들을 감안할 때 기관위임사무를 폐지하더라도 일본의 법정수탁사무와 같은 중앙정부와 지방정부가 공동으로 사무를 처리하는 방식의 융합형이 보다 현실성이 높다고 하겠다(홍준현, 2004). 융합형이라 함은 중앙정부와 지방정부가 특정 분야의 사무에 있어서 공동으로 사무를 수행하는 형태를 의미한다. 기관위임사무의 전통을 가진 일본과 우리나라의 경우 영국과 미국과 같이 불경합의 원칙에 기초한 분리형을 채택하기보다 기존의 전통을 반영하면서 중앙정부와 지방정부 사이의 정부 간 관계를 개선하는 융합형의 채택이 전략적으로 유리하다. 중앙정부에게 특정 분야의 사무에 역할을 부여함으로써 중앙정부로 하여금 지방분권 개혁에 동의하도록 설득하는데 유리하기 때문이다.

2. 일정별 분권과제의 선행 연구 및 대안 제시: 실천가능한 과제 선별

참여정부가 제시한 지방분권 추진의 로드 맵은 우리나라를 분권형 선진국가로 변모시킬 이상적 분권모형이다(김순은, 2003a). 지방분권 추진 로드 맵은 7개 기본방향과 20개 분권과제를 열거하였을 뿐만 아니라 각 추진과제를 시기별로 정리하였다. 비록 지방분권특별법에서는 추진과제를 시기별로 명시하지는 않았지만 분권과제를 지방분권특별법에서 열거함으로써 지방분권 개혁의 제도적 기초를 마련하였다.

향후 지방분권 개혁은 “지방분권 추진을 위한 위원회”가 지방분권 추진 로드 맵과 지방분권특별법에서 명시한 과제를 분권 로드 맵에서 제시한 스케줄에 따라 추진할 것으로 예상된다. 예정대로 추진될 경우 2007년까지는 모든 분권과제가 완료되어 분권형 국가로 전환될 것이다.

그런데 제Ⅲ장에서 논의하였듯이 지방분권 개혁의 전도는 그리 낙관적이지 못하다. 지방분권은 정치적으로 정책당사자간에 견해의 대립이 첨예할 뿐만 아니라 행정적인 관점에서는 고도의 전문적 분석과 연구를 요하는 사안이다. 이미 지방분권특별법의 제정도 원래의 계획보다 수개월 늦어진바 있다. 따라서 지방분권 개혁을 요구하는 지방정부로서는 철저한 연구와 분석을 통하여 중앙정부에 분권과제의 방향을 구체적으로 제시하여야 한다(김성호, 2002).

필자는 참여정부가 제시한 20개 과제를 주민들이 느낄 수 있는 체감도 개혁의 난이도에 따라 우선과제와 중기과제, 장기과제로 나누어야 한다고 본다. 이에 따라 지방정부는 참여정부의 지방분권 추진 로드 맵에서 명시한 과제를 중앙정부가 제시한 일정보다 선행적으로 연구·분석하여 구체적인 분권 대안을 제시하여야 할 것이다.

가. 우선과제의 선정

지방분권 개혁의 과제들은 수반되어야 할 제도의 법단체에 따라 지방정부의 의지만으로 실현할 수 있는 것, 행정입법의 개정만으로 이루어질 수 있는 것, 지방자치법의 개정만으로 이루어질 수 있는 것, 지방자치법과 특별법을 동시에 개정하여야 하는 것 등으로 대별할 수 있다. 장기적으로 헌법의 개정까지 필요한 과제도 있다. 아울러 분권 과제들을 개혁의 난이도와 개혁이 이루어질 경우 지역에서 느낄 체감의 정도에 따라 나누어 볼 수 있다(김순은, 2004b).

지방분권 개혁의 과제를 상기와 같이 대분할 때 우선과제는 지방정부의 의지만으로 실현할 수 있는 과제, 행정입법의 개정만으로 이루어질 수 있는 과제, 그리고 개혁의 난이도가 상대적으로 낮은 과제, 지역에서 개혁의 체감도가 높은 과제라고 할 수 있다(김순은, 2003d).

1) 지방정부의 책임성을 제고할 수 있는 과제

지방분권 개혁으로 지방정부의 정치·행정의 권한이 강화되는 만큼 중앙정부는 지방정부의 책임성을 확보할 수 있는 과제를 지방분권 추진의 로드 맵에 명시하였다. 지방정부에 대한 민주적 통제체제의 확립과 지방정부에 대한 평가체도의 개선이 개혁의 기본방향이다. 두 가지 기본방향을 실현하기 위하여 중복감사 해소, 자율적인 감사 기능의 강화, 주민에 의한 통제강화, 문권형 평가시스템의 구축, 자율적인 평가체제의 확립 등의 과제를 제시하였다(정부혁신지방분권위원회, 2003). 이 외에 주민의 직접참정에 의한 지방정부의 책임성 제고 방안으로 주민투표제도, 주민소환제도, 참여예산제도 등의 구체적인 방안이 제시되었다.

참여정부의 지방분권 추진의 로드 맵에 따를 경우 상기의 구체적 방안의 도입 시기가 2004년 내지는 2005년 등으로 상이하다. 법령의 개정 또는 제정 과정을 거쳐야 하기 때문이다.

그러나 제IV장에서 언급한 바와 같이 지방정부가 지방정부의 책임성을 제고하는 차원의 혁신방안들은 굳이 법령의 제·개정을 거치기 전이라도 지방정부 스스로 추진하여 봄도 전략상 유리하다. 1960년대 일본의 혁신 지방정부들이 추진하였던 혁신적 방안들은 중앙정부의 제도적 뒷받침 없이 수립되었다. 현재에도 일본의 주민투표 제도와 평가제도는 지방정부들의 조례에 의하여 운영되고 있다.

이런 관점에서 자율적 감사기능의 강화, 주민의 통제방안 강화, 자율적 평가 체제의 구축, 주민옴부즈만 제도 등은 중앙정부의 제도적 근거가 없어도 지방정부가 자율적으로 추진할 가치가 있는 방안들이다.

2) 지방정부의 자치의정, 행·재정권 확대

지방정부의 자치권 확대는 지방자치법, 지방재정법 및 다수의 특별법이 개정되어야 하는 경우가 대부분이다. 이 중에서 지방자치법령과 대통령령의 개정만으로 지방정부의 의정, 행·재정권을 확대할 수 있는 부분을 우선적으로 추진하는 것도 전략상 유리할 것이다(김순

은, 2003d), 지방의회의 자치입법권 강화를 위하여 지방자치법 제15조(조례), 제20조(조례 위반에 대한 과태료), 지방의원의 신분제도 개선을 위한 제32조(의원의 의정활동비), 지방의회 사무기구의 인사권 강화를 위한 제82조(사무기구의 설치)와 제83조(사무직원의 정원과 임명) 등의 개정을 우선적으로 추진할 수 있다.

지방정부의 자치재정권 확대를 위하여 지방예산편성지침과 지방채 발행 승인제도의 폐지를 우선적으로 추진하여야 한다. 지방정부의 자치인사·조직권의 확대를 위하여 제101조(부지사·부시장·부군수·부구청장), 제102조(행정기구), 제103조(지방자치단체의 공무원)의 개정을 추진하여야 한다. 지방정부의 행정기구와 정원을 통제하고 있는 “지방자치단체의 행정기구와 정원기준에 관한 규정”도 우선적으로 개정이 추진되어야 할 대상이다.

3) 자치경찰제도의 추진

지방분권 개혁의 효과는 지방정부가 느끼는 효과와 지역주민들이 느끼는 효과로 구분하여 볼 수 있다. 상기 2항에서의 논의는 지방정부가 실감할 수 있는 분야인 반면 지역주민들의 체감도는 낮다(김순은, 2003d). 지역주민들의 체감도가 낮은 개혁은 주민참여에 의한 개혁을 추진하는데 어려움으로 작용할 가능성이 크다.

개혁의 난이도가 상대적으로 높고 다수 법령의 제·개정이 요구되는 분야라 할지라도 지역주민의 개혁 체감도가 높은 과제를 전략적인 관점에서 우선적으로 추진하는 것이 바람직할 것이다. 이러한 관점에 적합한 과제가 자치경찰제도이다.

교통·방범 등의 경찰 기능은 지역주민의 일상생활과 매우 밀접하게 관련되어 있다. 자치경찰제의 도입으로 경찰의 이미지를 개선하는 데에도 가장 적합하다. 뿐만 아니라 자치경찰제도는 정치적인 관점에서도 빅 딜이 가능한 분야이다. 경찰의 수사권 독립과 자치경찰을 패키지로 추진할 경우 경찰의 반대를 극복할 수 있을 것이다. 현재 표면상으로는 경찰의 분권화를 반대하는 경찰의 목소리는 없다. 경찰의 이익단체가 공개적으로 자치경찰의 도입을 반대하고 있지 않은 점도 전략상 유리하다. 참여정부의 지방분권 추진 로드 맵에 따르면 2004-5년에 걸쳐 자치경찰제도가 도입되는 것으로 예정되어 있다. 이의 실현이 가능하도록 지방정부가 전략적 차원에서 지속적인 관심을 보여야 한다.

나. 차기 과제의 선정

앞 절의 “지방정부의 자치의정, 행·재정권 확대 전략”에서 논의한 이 외의 것으로 지방자치법의 개정에 의하여 지방정부의 자치권을 확대할 수 있는 과제는 차기 과제로 선정하는 것이 바람직할 것이다. 2-3년의 기간이 소요되는 과제가 여기에 속한다.

대표적으로 제9장 국가의 지도·감독을 개정하여 지방정부의 자주행정권을 확대하고, 제115조(지방채무 및 채권관리), 제126조(지방세)를 개정하여 지방정부의 자주재정권을 강화할 필요가 있다. 지방자치법에서 대통령령에 위임한 분야를 축소하고 조례나 규칙에 위임하는 방안도 이 시기에 검토되어야 한다.

참여정부의 지방분권 추진 로드 맵과 지방분권특별법에서 명시한 교육자치제도도 차기과제로 선정함이 전략적으로 유리할 것이다. 교육관련 이익단체와 교육자들의 교육자치에 대한 오해가 큰 것으로 보인다. 이런 오해에 따라 개혁에 대한 저항이 매우 클 것으로 보이기 때문이다. 뿐만 아니라 현재 국민 모두에게 초미의 관심사인 교육 문제가 교육자치제도의 도입으로 획기적으로 개선될 가능성도 크지 않기 때문이다(김순은 2003d).

다. 장기 과제의 선정

앞에서 예시한 과제를 제외한 것으로 개혁의 난이도가 높고, 다수의 법률에 관련되어 있거나, 헌법의 개정이 요구되는 분야는 장기 과제로 분류하여 추진하는 것이 효과적일 것이다. 대표적인 것으로 행정기능의 재배분이 여기에 속한다. 지방자치법, 특별법 등 다수의 법에 관련된 기관위임사무의 폐지를 포함한 행정기능의 재배분은 충분한 시간을 갖고 전문적으로 충실하고, 정치적으로 민주적인 방식으로 추진되어야 한다. 특별지방행정기관은 행정기능의 재배분 결과에 따라 조정되어야 할 것이다.

지방정부의 재정권 강화도 장기과제로 처리하는 것이 전략상 유리할 것이다. 현재 중앙정부의 재정이 넉넉하지 않다. 중앙정부의 재정 투·융자를 통한 경제 진흥이 아직도 우리나라의 중요한 거시경제의 운영방식이다. 지방재정의 확대방안으로 제시된 제도들, 이를 테면 지방소득세, 지방소비세, 법정외세, 지방교부세의 인상 등에 관하여 중앙정부의 무처간, 중앙정부와 지방정부간, 지방정부간의 합의를 도출하는 것도 쉽지 않다. 자칫 지방정부간의 재정 불균형이 심화될 가능성이 있기 때문이다. 국고보조금 제도의 폐지와 정리도 중앙정치권과 연계되어 복잡한 이슈를 포함하고 있다. 일본의 경우 공공사업의 폐지와 지방재정제도의 개

선이 제2라운드 개혁으로 연기한 사례가 우리에게 많은 것을 시사하고 있다.

그 외 지방정부 자치권의 확대를 가로 막는 고전적 헌법해석을 개선하는 의미의 헌법 개정도 장기과제로 추진할 필요가 있다. 우선 입법권은 국회에 속한다는 헌법 제40조의 입법권 국회전속주의의 개정, 조례의 형법권 확대를 막는 헌법 제13조 1항의 죄형법정주의의 개정, 지방정부의 파세지주권 확대를 제한하는 제59조의 조세법률주의의 개정, 조례 제정권의 범위를 제한하는 기본권 제한 법률유보주의를 근본적으로 개선하는 헌법 개정을 장기적으로 추진할 필요가 있다.

장기 과제를 선정하는 것은 개혁의 난이도가 높은 장기과제가 우선과제 및 차기과제와 혼합될 경우 실천가능한 과제까지 처리되지 못하고 연기될 가능성을 사전에 방지하자는 전략적인 이유가 내재되어 있기 때문이다.

라. 참여정부의 지방분권 추진 로드 맵과의 관계

참여정부는 지방분권 개혁의 스케줄을 로드 맵에 대략적으로 명시하였다. 7개 기본방향 20개 과제가 2007년까지는 완료하는 것으로 예정되어 있다. 대부분의 과제가 2004년과 2005년에 걸쳐 제도적 골격을 갖출 것으로 보인다(정무혁신지방분권위원회, 2003; 김순은, 2003a; 소진광, 2003).

참여정부는 제1차 이양일괄법의 제정, 지방자치법의 일부개정, 조례제정근거의 확대, 도시계획의 승인권 폐지, 자치조직권 확대, 정부간, 민관간 인사교류 활성화, 의회사무 기구의 인사권 강화방안, 지방정부에의 중복감사 개선, 주민감사 청구의 활성화 방안, 주민소송제도, 주민소환제도, 주민투표제도의 도입, 자원봉사 활동기본법의 마련, 지방정부간 협력제도의 마련을 2004년도에 마무리할 계획이다.

2004~2005년에 걸치는 차기 과제로서 제2차 이양일괄법의 제정, 기관위임사무의 정비, 교육자치제도의 개선, 국고보조사업의 정비 및 자주재원화, 지방교부세의 단계별 인상, 지방예산편성 지침 및 지방채 승인제도 폐지, 지방의원의 수당 현실화 등을 예시하였다.

2004~2006년에 걸치는 장기적 과제로서 제3차 이양일괄법의 제정, 특별지방행정기관의 정비, 선거공영제의 확대, 후원회 제도의 도입 등이 있으며 2007년에는 복식무기제가 전면 도입될 예정이다. 참여정부의 시기별 분권개혁의 계획을 상기의 전략과 비교하면 대체로 일치한다고 할 수 있다.

여기서 특별히 논의하고 싶은 것은 국고보조사업의 정비와 지방재정의 확충이다. 이 과제

들은 중앙정부와 지방정부간, 중앙정치권 내부, 중앙정부의 내부에서도 상당한 논란이 예상된다. 대통령과 국회의원들이 선거기간 내에 공약한 지역개발 사업들이 대부분 국고보조사업을 통하여 이루어져 왔기 때문에 이에 대한 정비는 상당한 반대에 직면할 가능성이 크다. 일본의 경우 이러한 분권적 과제가 제2라운드의 개혁으로 이관되었음은 개혁의 어려움을 시사하고 있다. 이와 관련된 참여정부의 의욕적인 계획이 여타 분권과제의 추진 계획에 영향을 미치게 될 경우 과감하게 다음 정부의 분권 과제로 이양하는 것도 검토할 수 있을 것이다.

둘째, 분권 개혁의 계획과 관련하여 2005년까지 예정된 기관위임사무의 정비, 2006년까지 예정된 특별지방행정기관의 정비와 이양일괄법과의 관계가 논의되어야 할 것이다. 이에 대해서는 다음 절에서 논의하였다.

3. 이양방식의 선택

1999년 제정된 “중앙행정권한의 지방이양 촉진 등에 관한 법률”에 기초하여 구성된 지방이양추진위원회는 단위사무별 이양방식을 채택하였다. 그 결과 중앙행정권한의 지방이양에 대한 체감 효과가 매우 낮았다. 뿐만 아니라 자치경찰제도, 교육자치제도와 같이 정치적으로 민감한 과제들은 의제로서 채택도 되지 못하였다(김순은, 2001b; 박혜자, 2003; 정주택, 2003).

이러한 비판을 토대로 참여정부는 지방분권의 추진 로드 맵에서 단계적 이양일괄 방식으로 분권 방식을 전환하였다. 참여정부는 2004년 제1차 이양일괄법 제정, 2005년 제2차 이양일괄법 제정, 2006년 제3차 이양일괄법을 제정할 예정이다. 지방분권특별법 제9조 2항에서 “국가는 권한 및 사무를 지방자치단체에 포괄적·일괄적으로 이양하기 위하여 필요한 법적조치를 마련하여야 한다”라고 규정하여 지방분권의 이양일괄 방식을 제도적으로 뒷받침하였다.

그런데 여기서 문제점은 국회가 이양일괄방식에 소극적이라는 데에 있다. 제1장 4절에서 논의한 바와 같이 국회가 이양일괄방식이 행정편의적인 발상이라고 심의를 거부한 사례가 있음은 향후 새로운 이양방식에 대한 전략수립이 요구되는 부분이다(전기성, 2004; 김순은, 2004b).

국회의 기능별 상임위원회를 대체할 수 있는 위원회의 설립이 검토되어야 한다. 현재 정치개혁특별위원회와 같이 정당간, 기능별 상임위원회간의 위원들이 횡단적으로 참여할 수 있는 지방분권특별위원회를 국회 내에 설치하는 방안 등이 적극적으로 검토되어야 할 것이다.

VI. 지방정부의 행동전략

고도의 행정적 전문성, 다자간 정치성이라는 지방분권 개혁의 고유한 특성을 고려할 때 상기에서 논의한 전략이 수립되면 이를 구체적으로 실행에 옮길 행동전략이 요구된다. 이제까지 지방분권 개혁에 회의적인 세력은 조직적이고 합구적인 방식으로 지방분권에 대응한 반면 지방분권을 요구하는 세력은 비조직적이고 이벤트적으로 대응한 측면이 있다. 향후에는 지방분권 세력들도 조직적이고 체계적인 방식으로 지방분권 전략을 수립하고 실현할 것이 요구된다. 우선 지방분권을 요구하는 세력, 즉 지방4단체, 지역언론, 학자와 시민단체간의 네트워크에 의한 파트너십 형성이 무엇보다도 중요하다. 파트너십이 구축되면 구성원간에 역할과 업무의 분담을 추진하여야 한다. 이에는 행정적 전문성에 기초한 행동전략과 다자간 정치성에 기초한 행동전략으로 대분하여 논의할 수 있다.

1. 행정적 전문성에 기초한 행동전략

지방분권 개혁에 대한 요구가 이벤트성으로 끝나지 않기 위해서는 지방분권의 행정적 전문성을 감안할 때 요구의 내용이 전문적이고 구체적인 내용을 담고 있어야 한다. 스코트랜드의 분권을 요구한 주장이 구체적인 내용을 담고 있었음은 우리에게도 시사하는 바가 크다(김순은, 2001a).

이러한 작업은 지방분권의 그룹 중 지방4단체와 학자를 중심으로 이루어져야 할 것이다. 특히 시도지사협의회와 전국시장·군수·구청장협의회를 중심으로 참여정부의 지방분권 추진 로드 맵의 시기에 앞서 선행적으로 이루어져야 한다. 지방분권특별법의 제정과정 등에서 확인되었듯이(김순은, 2003e) 시도지사협의회와 전국시장·군수·구청장협의회, 상위 지방정부와 하위 지방정부 사이에 구체적인 분권대안을 작성함에 있어서 상이한 의견이 표출될 수 있다. 지방정부의 분권 대안이 정치적인 힘을 받기 위해서는 지방4단체의 합의를 전제로 지방분권의 공동안이 마련되어야 한다.

지방분권의 공동안을 작성하는 과정에 상위 지방정부와 하위 지방정부간에 적정한 업무의 분담이 이루어져야 한다. 상위 지방정부간, 하위 지방정부간에도 분업이 이루어져야 한다. 작업의 효율을 제고하기 위해서이다. 각각의 협의회는 행정 분야별로 상위 지방정부와 하위 지방정부에게 업무를 분담하고, 이를 통합하는 종합적 실천계획과 전략을 수립하여야 한다.

보다 구체적으로 언급하면 각각의 협의회는 통일된 양식을 작성하여 전국의 지방정부가 분권안 마련에 적극적으로 참여하도록 유도하는 방식을 채택하여야 한다. 이러한 분업을 통하여 지방분권 개혁에 지방정부들의 참여도 촉진될 수 있을 것이다. 통일된 양식에는 분권화 되어야 할 행정사무명, 행정사무의 근거법령, 지방으로 이양되어야 할 타당성 및 근거, 재원의 출처 등등을 명시되어야 한다. 이 같은 행정정보는 향후 중앙정부를 설득하는데 반드시 요구되는 것들이다. 끝으로 반일 단계적 이양일괄방식이 채택될 경우에는 중앙정부에 앞서 지방이양일괄법안을 작성하는 것도 지방4단체의 역할이다. 이 경우에도 앞 절에서 논의한 분야별 행정사무에 대한 분석 내용이 중요한 정보자료가 된다.

상기에서 논의한 바와 같이 지역의 지방분권안이 작성되면 중앙정부의 분권 로드 맵의 추진상황에 따라 중앙정부에 강력하게 건의하여야 한다. 중앙정부가 작성한 분권안의 내용에 대한 소극적 대응 보다 지역의 포괄적인 분권안을 준비하는 적극적인 전략이 주요할 것이다.

2. 다자간 정치성에 기초한 행동전략

가. 전략수립의 기본 원칙

지역의 관점에서 행동전략을 수립함에 있어서 우선 유의하여야 할 것은 지방화 정책의 선택·집중 전략이다. 참여정부의 지방화 정책은 2002년 대통령 선거 과정에서 형체를 보이기 시작하였다. 과거 어느 대통령 선거 때보다도 지방화 관련 정책이 대통령 선거의 중요한 공약사항이 되었다. 당시 참여정부로 이어진 민주당 후보는 타 후보에 비하여 비교적 구체적이고 타당성이 있는 지방화 정책을 발표하였다(소진광, 2003; 이승중, 2003a; 김순은, 2003g).

“자율과 분권의 지방화 시대”라는 민주당 후보의 공약집과 선거과정에서 제시된 참여정부의 주요한 지방화 정책은 지방분권, 국가균형발전, 지방대학육성, 신행정수도의 건설이었다. 지방분권 개혁을 담당할 정부혁신지방분권위원회, 국가균형발전을 담당할 국가균형발전위원회, 신행정수도의 건설을 담당할 신행정수도 건설기획단이 구성되면서 지방대학육성은 국가균형발전의 작은 항목으로 전위되고 지방분권, 국가균형발전, 신행정수도의 건설이 지방화 정책의 3대 마차가 되었다.

동시에 어느 때부터인가 참여정부는 세 가지의 지방화 정책을 패키지로 시작하였다. 세 가지 정책을 동시에 추진하여야만 참여정부가 목표로 하는 지역간의 균형발전에 기초한

지방분권 체제의 확립을 국민들이 체감할 수 있는 있다고 판단한 듯하다. 2003년 10월 15일 이러한 참여정부의 정책적 견해는 정책의 실현과정에서도 확인할 수 있다. 지방분권을 위한 “지방분권특별법안,” 국가균형발전을 위한 “국가균형발전특별법안,” 신행정수도의 건설을 위한 “신행정수도의 건설을 위한 특별조치법안”이 동시에 국무회의에서 가결되었다. 국회에서도 같은 날인 2003년 12월 29일 동시에 입법화되었다.

이러한 추세에 따라 전국시장·군수·구청장협의회도 참여정부의 세 가지 정책을 “지방살리기 3대 특별법”으로 간주하고 세 가지 입법을 통하여 “지방화 시대가 열린다”고 신년 기획특집으로 다루었다(전국시장·군수·구청장협의회, 2004).

지방분권을 시민운동 차원에서 추진하려고 구성되었던 지방분권국민운동본부도 지방분권과 국가균형발전을 중요한 운동과제로 삼았다. 시민운동을 위한 각종 플래카드, 표어, 지방언론의 사설 등을 보면 지방분권과 국가균형발전은 동전의 앞뒷면과 같이 패키지화되었다(김순은, 2003g; 이승중, 2003a). 신행정수도의 건설에 대해서도 소극적이거나 지지의 자세를 보였다. 부산지방분권협의회도 지방분권·국가균형발전 관련 법안을 작성하는 과정에서 패키지화를 시도하였다(부산지방분권협의회, 2003).

우리나라 현재의 상황에서 지방분권과 국가균형발전은 더 이상 미룰 수 없는 국정과제라는 데에는 이론의 여지가 없다. 지방분권은 국가균형발전의 충분조건이다(성경용, 2003). 따라서 외양상 두 주제는 한 자리에서 논의하여도 서로 배타성이 없어 보인다(김순은, 2003d; 이승중, 2003a). 지방분권국민운동본부가 두 주제를 한 기구의 중요한 정책과제로 삼고 있음이 그러한 것을 뒷받침하고 있다.

그러나 심층적으로 분석해 보면 지방분권 개혁과 국가균형발전은 같은 자리에서 동시에 논의하는 데에는 정책당사간의 이해관계와 논리의 차이로 어느 것도 효과적인 결실을 보기 어렵다(김순은, 2003g; 이승중, 2003a). 이론적인 측면에서도 동시에 같은 장소에서 논의하기 어려운 과제이다.

지방분권은 중앙정부와 지방정부의 대결구도 속에서 지역이 중앙정부에 대하여 정치·행정권한의 이양을 요구하는 개혁이다. 따라서 지역간의 견해차로 인한 갈등의 소지가 매우 낮다. 지역의 견해를 통합하는 데에도 상대적으로 용이하다. 통일된 지방의 분권 논리를 도출하는 데에도 용이하다. 지역의 입장이 고려된, 지역이 창출한 분권적 논리의 적용이 가능하다. 이러한 점들은 영국과 일본의 지방분권 개혁 과정에서 확인되었다(김순은, 2001a, 2003g, 2004).

반면 국가균형발전과 관련된 정책은 지역간의 합의를 도출하기가 매우 어렵다. 국가균형발전은 기본적으로 발전된 지역으로부터 낙후된 지역으로의 자원 이전을 전제로 한다. 따라

서 재원이전을 둘러싸고 지역간의 갈등과 마찰의 소지가 크다. 우리나라의 경우 수도권과 비수도권, 서울과 비서울, 강남과 강북, 도시지역과 농촌지역간의 마찰이 예상된다.

이러한 예상은 시도지사협의회에서도 확인되었다. 시도지사들은 지방분권 개혁과 관련해서는 쉽게 합의에 이르나 국가균형발전과 관련된 이슈에 대해서는 합의를 보지 못하고 있다. 수도권의 시도지사 및 광역의회, 국회의원들이 국가균형발전특별법 제정에 소극적이었던 것도 국가균형발전의 정치적인 특성을 적절히 대변하고 있다. 이러한 특성은 2004년 2월 17일 지방분권국민운동본부가 주최한 “지방 살리기 3대 특별법 제정운동 보고대회 및 지방분권 활성화 방안의 모색을 위한 정책 워크숍”에서도 확인되었다. 시도지사협의회는 본 대회에 참여하지 않음으로써 국가균형발전을 둘러싼 시도간의 협의가 쉽지 않음을 보여주었다. 국가균형발전 방안들이 구체적으로 논의되기 시작하면 지역간 갈등이 더욱 커질 가능성이 있다. 벌써부터 공공기관 이전, 기업이전 등과 관련하여 지방정부간 갈등과 마찰이 제기되고 있다.

이론적인 관점에서 지방분권과 국가균형발전은 성격이 상이하다. 이론적인 관점에서 지방분권은 동태적(Dynamic)이고 전략적이다. 중앙집권 체제와 지방분권 체제는 시대적 상황에 따라 선택적으로 채택되어 왔다. 집권의 폐해가 두드러지면 지방분권 개혁이 추진되며 반대로 분권의 폐해가 두드러지면 집권적 개혁이 추진된다. 따라서 지방분권은 시대적 상황에 따라 전략적 차원에서 이루어지는 경우가 많다(김순은, 2001a, 2003d; 이승중, 2003a). 영국과 일본의 개혁사례에서 그러한 특성을 확인할 수 있다. 1979년 이후 경제재건을 위하여 강력한 중앙집권 개혁을 추진하였던 영국은 유럽통합과 노동당의 집권으로 1997년 이후 지방분권 개혁을 추진하여 왔다. 강력한 중앙집권 체제의 일본도 1980년 이후 재정 재건을 위한 정부혁신의 차원에서 지방분권 개혁을 강력하게 추진하여 제1라운드의 개혁을 완료하였다(김순은, 2004a).

지방분권 개혁은 분권적 논리에 따라 추진되어야 하며 추진될 수 있다. 한편 국가균형발전은 집권적 논리가 보다 효과적인 경우가 많다. 현재 우리나라에서 논의되고 있는 국가균형발전은 후자의 관점에서 추진되고 있다고 판단된다.

국가균형발전은 모든 국가와 모든 정부가 피할 수 없는 항구적 정책으로 추진하여 왔다. 영국의 경우 국가균형발전을 위한 인구분산을 위하여 중앙부처의 지방분산 정책을 일찍부터 추진하여 20세기 말까지 계속되었다(김순은, 2003g). 일본도 1955년 이후 수도이전을 통한 국가균형발전을 논의하였다. 1992년 “국회 등의 이전에 관한 법률”을 제정하여 수도이전을 추진하고 있다. 우리나라의 경우 국가균형발전에 내재된 의의가 서로 상이하긴 하나 과거의 모든 정부가 국가균형발전을 모색하였다(김순은, 2003d; 성경용, 2003). 중앙부처의 지방이전, 지방교부세, 지방양여금, 국고보조금 제도를 통하여 국가의 균형발전을 추진하였다.

수도이전은 수도권의 인구분산, 국가균형발전을 위하여 매우 효과적인 방안이 될 수 있다. 중앙부처의 산발적 이전보다도 상당한 효과가 예상되는 지방분산의 방안이 될 수 있기 때문이다. 현재 한강 상류에 10개의 댐이 건립되어 있음을 감안할 때 국가의 중추관리 기능의 보호차원에서 매우 긍정적인 대안이다.

그럼에도 불구하고 신행정수도의 이전은 많은 과제들을 극복하여야 한다. 수도이전에 대한 국민적 합의를 도출하기가 쉽지 않다. 수도권 정치계는 물론 일부 학자들을 중심으로 신행정수도의 재고를 이슈화하고 있다. 2004년 1월 신행정수도 이전의 의미로서 “지배세력의 변동”이라는 대통령의 발언은 신행정수도의 이전과 관련하여 또 다른 차원의 논란을 만들고 있다. 신문사설에서조차 신행정수도의 이전에 회의적인 시각을 표출하였다(중앙일보, 2004).

신행정수도의 건립에 소요되는 재정의 규모도 정확히 예측하기 쉽지 않다. 현재 예측되고 있는 규모로는 어렵도 없다는 주장도 제기되고 있다. 통상 국가의 핵심적 사업의 예산이 시간이 경과됨에 따라 팽창되어 왔음은 고속철도 사업이 대표적으로 입증하고 있다. 현재와 같이 중앙정부에 정치·행정권한이 집중된 상태에서의 수도이전은 인구가 집중될 또 하나의 수도권을 만들 가능성도 있다.

상기에서 논의한 참여정부의 지방화 정책이 현재 우리에게 매우 중요한 정책들임에는 틀림이 없다. 그럼에도 불구하고 세 가지 정책을 패키지로화하는 것은 전략상의 오류라 할 것이다. 지방분권이 글로벌 스탠다드라는 점, 지방분권이 국가균형발전의 충분조건인 점, 선분권 후신행정수도의 이전의 필요성, 지방분권에 대한 지역의 합의가 용이한 점 등을 감안할 때 지방분권 개혁을 집중적으로 추진하는 것이 정책추진의 전략상 유리할 것이다. 국가균형발전을 지나치게 강조할 경우 어렵게 형성해온 지방분권 개혁의 에너지가 상쇄될 가능성도 크다(이승중, 2003a).

나. 구체적 행동전략

지방4단체를 중심으로 아무리 훌륭한 지방분권의 공동대안을 작성하여 중앙정부에 건의한다 하더라도 행정부처와 국회가 이를 수용하지 않으면 지방분권 개혁은 결실을 맺을 수 없다. 지방분권특별법의 제정과정에서 아무리 분권적인 내용을 담은 지역의 지방분권특별법안들이 제안되었어도 행정부처나 국회가 이를 수용하는데 매우 인색하였음을 보았다(김순은, 2003d). 향후 지방분권 개혁의 구체적인 대안이 논의되는 과정도 유사할 것으로 예상된다.

이러한 정치적 과정을 슬기롭게 극복하기 위해서는 지방분권 개혁을 위한 그룹들이 조직적으로 중앙정부에 대하여 정치적인 압력을 행사하여야 한다. 지방분권특별법안의 제정과정에서와 같이 지방4단체와 시민단체의 유기적 연대가 어느 때보다 요구된다.

지역 언론들의 역할도 크게 기대된다. 지역주민들의 지방분권 개혁에 대한 관심은 언론에 의하여 결정될 것이기 때문이다. 일본의 경우 지역언론이 지방분권 개혁에 정치적으로 크게 기여하였음은 우리에게 시사하는 바가 크다(김순은, 2004a). 오사카에 본사의 하나를 둔 아사히 신문이 오래전부터 지방분권과 관련된 이슈를 주요 기사로 다루어 왔으며 1999년 이후에도 분권관련 뉴스를 중요하게 다루고 있다.

상기에서 논의한 전략들을 행사하는 데에는 전략의 선후가 있을 수 있다. 앞 절에서 작성한 지역의 분권안을 중앙정부에 건의하면서 우선 지역의 언론을 활용하는 전략이 우선 채택되어야 한다. 지방4단체는 지역의 언론을 활용하여 지역이 마련한 분권안의 당위성을 지역주민에게 알려야 한다. 언론의 활용이라는 명확로운 전략이 향후 지역주민의 분권운동이라는 시민운동을 채택하는 데에는 절차적 당위성을 제공하게 된다.

만약 언론을 활용하는 전략이 효과를 거두지 못할 경우에는 지방분권국민운동이라는 시민운동의 전개도 고려되어야 한다. 지방분권국민운동의 전개에는 다양한 방식이 채택되어야 한다. 성명서 발표, 지방분권 개혁을 위한 주민 서명운동, 국민참여를 위한 전국 걷기 운동 등 등 중앙정부의 대응에 따라 다양한 방식 등이 논의되어야 할 것이다.

VII. 결 론

21세기에도 지방화와 세제화가 동시에 진행될 것이라는 데에는 이론의 여지가 없다. 글로벌 스탠다드의 마련이라는 차원에서 우리나라도 지방분권 개혁을 통하여 분권형의 국가 통치 구조를 수립하여야 한다는 참여정부의 정책은 시기적으로 매우 적절하다.

그러나 지난 10년간에 걸쳐 시도된 중앙행정권한의 지방이양실적, 2003년 지방분권특별법의 작성 과정에서 확인되었듯이 지방분권 개혁이 참여정부의 계획에 따라 순탄하게 추진될 것으로 믿는 것은 지나친 낙관이다. 우리나라 고유의 경제발전 지상주의, 지방분권 개혁을 촉발한 요인의 부재, 지방분권의 고유한 특성, 지방분권특별법의 문제점 등을 감안할 때 향후 지방분권 개혁은 험난한 과정을 거칠 것으로 보인다.

따라서 지방분권 개혁을 주장하는 그룹은 지방분권 개혁을 전략적으로 접근할 것이 요구

된다. 정치행정권한의 요구에 앞서 지방정부 자신을 혁신하는 수신제가형 자기혁신 전략, 분권과제의 난이도에 따라 실천가능한 전략적 분권 모형의 선택전략, 지역이 요구한 분권대안이 수용될 수 있도록 행동하는 구체적 행동전략 등이 체계적으로 수립되어야 할 것이다. 이러한 전략들이 향후 지방분권 개혁의 성패를 좌우하는 중요한 변수 중의 하나가 될 것이다.

【참고문헌】

- 강인호·안형기·김종수·현근, (2001), 지방행정서비스에 대한 주민만족도 분석: 경기도를 중심으로, 「한국지방자치학회보」, 13(1): 45-60.
- 김성호 (2002), 한국의 지방이양, 그 변화와 과제: 특별보고, 「지방이양추진위원회 발족 1주년 기념 Workshop」.
- 김순은, (1998), IMF와 지방정부 개혁: 대처수상의 지방정부 개혁을 중심으로, 「지방의회연구」, 8: 5-28.
- 김순은, (2001a), 영국과 일본의 지방분권 비교분석, 「한국지방자치학회보」, 13(2): 101-122.
- 김순은, (2001b), 우리나라 지방분권의 특징과 과제, 한국사회와 행정연구.
- 김순은, (2003a), 참여정부 지방분권 로드 맵의 평가와 과제, 「지방정부연구」, 7(2): 113-133.
- 김순은, (2003b), 일본 지방분권의 평가와 시사점, 「한국지방자치학회보」, 15(3): 313-336.
- 김순은, (2003c), 지방분권과 지방의회의 역할, 한국인문·사회과학아카데미 편, 「한국의 지방분권」, 부산: 도서출판 금정.
- 김순은, (2003d), 지방분권 정책에 대한 평가: 추진 절차 및 과정을 중심으로, 「지방행정연구」, 17(3): 41-72.
- 김순은, (2003e), 지방분권의 적정모형, 한국인문·사회과학아카데미 편, 「한국의 지방분권」, 부산: 도서출판 금정.
- 김순은, (2003f), 지방정부의 성과제고를 위한 영국과 일본의 개혁 사례 비교분석, 「지방정부연구」, 6(4): 103-122.
- 김순은, (2003g), 「지방분권과 지방정부의 혁신」, 부산: 도서출판 금정.
- 김순은, (2004a), 일본 지방분권 정책의 집행에 영향을 미친 요인, 「지방정부연구」, 7(4): 7-30.
- 김순은, (2004b), 지방분권의 단계별 제도적 이슈, 「한국사회와 행정연구」, 15(1), 게재예정.
- 김순은, (2004c), 정부혁신과 지방분권 개혁: 한·일간 비교분석, 「지방정부연구」, 8(1), 게재예정.
- 박혜자, (2003), 지방이양과 중앙-지방정부간 사무배분체계의 변화, 「한국사회와 행정연구」, 13(3): 125-146.
- 부산지방분권협의회, (2003), 「지방분권·국가균형발전 관련 법안 및 정책과제」, 부산: 부산지방분권협의회.

- 부산진구신문, 2004. 1. 24. 제1면.
- 서울특별시, (2001), 「새서울 시정개혁백서」, 서울: 서울특별시.
- 성경용, (2003), 국가 균형발전의 과제와 전략, 대구대학교 지역혁신연구단 제2차 심포지움 발표논문.
- 소순창, (2002), 일본 지방분권 개혁의 과정과 평가, 그리고 방향: 기관위임사무 제도의 폐지를 중심으로, 「지방정부연구」, 6(4): 251-274.
- 소진광, (2003), 참여정부의 지방분권 정책기조, 「지방행정연구」, 17(3): 3-40.
- 소진광, 이계훈, 박일천, (2001), 「지방정부의 혁신」, 서울: 경원대학교 출판부.
- 이기우, (2002), 연방주의적 국가 재구조화, 「한국지방자치학회보」, 14(4): 259-278.
- 이성진, (2001), 지방정부 혁신의 영향요인: 경상남도를 중심으로, 「한국지방자치학회보」, 13(1): 25-44.
- 이승중, (2003a), 분권과 균형발전, 「지방행정연구」, 17(3): 73-100.
- 이승중, (2003b), 지방정부의 책임성 강화전략, 한국인문·사회과학아카데미 편, 「한국의 지방분권」, 부산: 도서출판 금정.
- 이재은, (2004), 지방 살리기 3대 특별법 관련 법령 제·개정 방향, 지방분권국민운동본부 주최 워크숍 발표논문.
- 이환범, 주효진, (2003), 지방분권적 시각에서의 지방중소기업청 조직 통폐합 논의에 대한 평가, 「한국사회와 행정연구」, 14(3): 123-148.
- 전국시장·군수·구청장협의회, (2004), 「지방분권시대가 열린다」, 서울: 전국시장·군수·구청장협의회.
- 전기성, (2004), 한국형 '지방이양일괄법'을 만들자, 「자치의정」, 7(1): 49-63.
- 전영평, (2003), 참여자치시대의 지방정부혁신: 성찰과 과제, 한국지방정부학회 하계학술발표대회 발표논문.
- 정덕주, (2003), 일본 중앙정부의 지방정부에 대한 관여 관계 변화, 「한국지방자치학회보」, 15(2): 127-144.
- 정부혁신지방분권위원회, (2003), 「참여정부 지방분권 추진 로드 맵」, 서울: 정부혁신지방분권위원회.
- 정세욱, (2001), 「지방자치학」, 서울: 법문사.
- 정세욱·김순은·안영훈, (2003), 국가의 지방자치단체에 대한 감독체제 개선에 관한 연구, 한국지방자치학회 하계학술발표대회 발표논문.
- 정주택, (2003), 중앙행정권한 지방이양사업의 개선방안, 「한국사회와 행정연구」, 13(4): 167-184.
- 중앙일보, 2004. 1. 31.

- 총무처 직무분석기획단, 「신정부혁신론」, 서울: 동명사.
- 최우용, (2002), 「현대행정과 지방자치법」, 부산: 세종출판사.
- 하혜수, 최영출, (2002), 차등적 분권제도에 관한 비교연구: 영·미·일·북유럽을 중심으로, 「한국행정학보」, 36(2):109-128.
- 홍준현, (2000), 중앙행정권한의 지방이양 운영체계의 개선방향, 「한국지방자치학회보」, 12(2): 23-46.
- 홍준현, (2001), 지방분권화와 지역격차의 상관관계, 「한국지방자치학회보」, 13(1): 161-178.
- 홍준현, (2003), 중앙정부와 지방정부의 역할과 기능 재배분, 한국인문·사회과학아카데미 위임, 「한국의 지방분권」, 부산: 도서출판 금정.
- 홍준현, (2004), 사무구분체계의 재정립 방안, <http://www.know.or.kr>.
- Office of the Deputy Prime Minister, (2002), *Your Region, Your Choice: Revitalizing the English Regions*, London: HMSO.
- Peterson, P. (1981), *City Limits*, Chicago: University of Chicago Press.
- 天川 晃, (1986), 變革の構想-道州制論の文脈, 大森彌·佐藤誠三郎, 編, 「日本の地方政府」, 東京: 東京大學出版會.
- 石田光義, (1991), 「制度改革の政治學」, 東京: 成文堂.
- 大塚先·星直樹, (1999), 「日本の制度改革」, 東京: 成文堂.
- 片岡寛光, (1998), 「國別行政改革事情」, 東京: 早稻田大學出版部.
- 遠藤 乾, (2003), 포스트주권의 정치思想, 「思想」, 945:207-228.
- 神野直彦, (1993), 日本型稅·財政システム, 岡崎哲二·奥野正寛, 編, 「現代日本經濟システムの源流」, 東京: 日本經濟新聞社.
- 佐藤英善, (2002), 「新地方自治の思想: 分權改革の法としくみ」, 東京: 敬文堂.
- 新藤宗幸, (1999), 「地方分權」, 東京: 岩波書店.
- 地方自治綜合研究所, (1996), 「地方分權の戰略」, 東京: 第一書林.
- 成田頼明, (1995), 地方分權化の方向と課題, 「月刊 自治フォーラム」, 424.
- 西尾 勝, (1999), 「未完の分權改革」, 東京: 岩波書店.
- 西尾 勝, (2002), 地方自治の具體化方案, 東京市政調査會, 編, 分權改革の新展開に向けて, 東京: 日本評論社.
- 中屯 章, 編著, (2000), 地方行政野「これまでと「これから」, 中屯 章, 編著「自治責任と地方行政改革」, 東京: 敬文社.
- 村松岐夫, (2002), 90年代の包括的の地方ガバナンス改革, 東京市政調査會, 編, 「分權改革の新展開に向けて」, 東京: 日本評論社.