

# 한국의 지방자치 시제는 거꾸로 도는가

안 성 호 (대전대 부총장, 지방분권국민운동 공동의장)

## Ⅰ 자치계층 및 구역의 개편을 우려한다

최근 여야 정치권은 지방자치제도에 일대 지각변동을 초래할 자치계층 단층화 및 자치구역 광역화 구상을 발표했다. 열린우리당은 도(道)를 없애고 234개 시·군·자치구를 통폐합해 전국에 1개 특별시와 50만~100만 명 규모의 60여 개 광역도시로 개편하는 안을 밝혔고, 한나라당은 도를 포함해 현행 광역자치단체를 단계적으로 폐지하고 전국을 30만~100만 명 규모의 60~70개 광역도시로 재편하는 방안을 제시했다.

지난 4월 28일에는 열린우리당, 한나라당, 행정자치부, 정부혁신지방분권위원회의 대표들이 모여 지방자치구조 개편의 기본 방향과 원칙에 공감을 표시하고 공론화 과정을 거쳐 2010년 지방선거 이후부터 새로운 체제를 적용하기로 합의했다.

정치권은 자치계층 간 행정기능의 중복으로 인한 낭비와 비효율, 시·군의 행정중심지와 생활권의 불일치, 도(道) 경계로 갈려진 뿌리 깊은 지역감정 등을 자치계층 감축과 자치구역 광역화의 논거로 내세우고 있다. 그러나 정치권이 구상하는 자치계층 단층화와 자치구역 광역화는 지방분권과 시민참여의 시대정신에 역행하는 조치로서 행정효율을 떨어뜨리고 지방민주주의를 손상시키며 지방분권개혁을 중단 또는 지연시키는 빌미가 된다는 점에서 문제의 심각성이 있다. 게다가, 도(道)를 폐지하는 것이 지역감정 해소에 얼마나 효험이 있고, 또 지역감정을 해소한다는 명분으로 오랜 세월 지역정체성의 구심력을 발휘해온 도(道)를 없애는 것이 과연 정당하며 바람직한 것인지 의문이 생긴다.

### 자치계층과 행정계층은 다르다

먼저, 개념의 혼란을 피하기 위해 개념부터 정리할 필요가 있다. 정치권은 자치계층과 행정계층을 구분하지 않고 시·도, 시·군·자치구, 읍·면·동을 모두 행정계층으로 통칭하고 있다. 그러나 시·도 와 시·군·자치구는 자치계층, 읍·면·동은 행정계층으로 엄연히 구분된다. 자치계층과 행정계층은 법률적으로나 정치적으로 격(格)이 다르다. 자치계층은 독자적 법인격을 갖춘 지방자치단체로 구성되지만, 행정계층은 법률적으로 지방자치단체에 종속된 하급행정기관으로 구성된다. 또한, 자치계층을 구성하는 지방자치단체는 주민의 직접선거로 선출된 지방자치단체장과 지방의회의원으로 기관을 구성하지만, 행정계층을 구성하는 읍·면·동의 장은 지방자치단체장에 의해 임명된다. 따라서 지방자치단체장과 지방의회의원은 주권자인 주민에 대해서 책임을 지지만, 읍·면·동장은 일차적으로 임명권자인 지방자치단체장에게 책임을 진다.

이처럼 자치계층과 행정계층이 격이 다른 개념임에도 불구하고, 정치권이 양자를 구별하지 않고 자치계층을 행정계층의 야류 정도로 간주하여 행정계층으로 통칭하는 것은 지방자치와 지방분권에 대한 저합적·경멸적 관점이 지배하는 정치권의 기층심리를 반영하는 것이다. 이를테면, 이는 지방자치단체인 시·도 와 시·군·자치구의 위상을 지방자치단체의 하

급행정기관에 불과한 읍·면·동의 지위로 강등시키고 싶은 정치권의 반(反)지방자치적 감제의식이 용어 선택에 그대로 드러난 것이라고 하겠다.

### 자치·행정계층 감축에 집착해온 정치권

정치권은 오래 전부터 시·도—시·군·자치구—읍·면·동의 3계층을 행정효율을 떨어뜨리는 주범으로 보고 적어도 한 계층을 줄여한다는 주장에 공감을 표시해왔다. 특히 김대중 정부 시절 추진된 읍·면·동 기능전환정책은 계층 감축에 대한 정치권의 공감에 구체적 정책으로 나타난 대표적 사례다. 1997년 대통령선거에 즈음하여 행정효율을 높이기 위해 3계층 중 적어도 한 계층을 줄여야 한다는 세간의 주장을 ‘읍·면·동 폐지’라는 대선공약으로 제시한 것이 계기가 되어 김대중정부 출범 이후 100대 국정과제의 하나로 추진된 정책이 바로 읍·면·동 기능전환정책이다. 정부는 당초 대선공약대로 읍·면·동을 폐지하려고 했으나 이로 인한 부작용을 우려한 시·군·자치구 실무자들의 반발에 부딪쳐 읍·면·동의 기능과 인력 일부를 시·군·자치구에 이관하고 이로 인해 생긴 여유 공간과 시설을 주민자치센터로 활용하는 읍·면·동 기능전환정책을 추진하게 되었다. 이는 근래 많은 선진국들이 지방민주주의 활성화와 지역사회 역량강화를 위해 앞을 다투어 동네분권(neighborhood decentralization)을 추진하는 것과는 정반대로 지방민주주의와 지역사회 역량강화를 억제하는 정책을 편 것이다. 이런 태생적 한계를 지닌 읍·면·동 기능전환정책은 그 동안 상당한 예산과 노력의 투여에도 불구하고 기대했던 성과를 내지 못한 상태에서 요즘은 거의 망치되고 있는 형편이다.

참여정부 들어와 한동안 지방분권개혁에 몰두하는가 싶더니 집권 중반기에 접어들면서 돌연 여야 정치권이 다시금 계층 감축을 들고 나온 것이 작금의 사정이다. 이번에는 읍·면·동이 아니라 도(道)를 폐지하고 시·군·자치구를 통폐합해서 전국을 30만~100만 명 규모의 광역시로 자치계층을 단층화하겠다는 것이 과거와 다르다. 계층 감축의 명분으로서 이번에도 역시 행정효율 증진이 강조되고 있다. 여기에 도(道) 폐지와 관련해 지역감정 해소가 또 하나의 명분으로 추가된 것이 새롭다면 새로운 것이다.

### 빛나간 영국 벤치마킹

자치계층 단층화를 주장하는 사람들은 흔히 금과옥조(金科玉條)처럼 영국의 자치계층 감축사례를 거론하곤 한다. 그러나 이는 무지와 오해에서 비롯된 것이다. 과거 보수당 정부 시절 영국의 자치계층 감축시도를 곧장 자치계층 단층화로 단정하는 것은 잘못이다. 준(準)자치계층인 교구의회와 커뮤니티의회를 논의로 하더라도, 영국을 자치계층 단층화의 본보기로 단정하는 것은 1997년 노동당 집권 이후 런던을 비롯해 스코틀랜드와 웨일즈 및 북아일랜드에 각각 광역지방정부가 부활됨으로써 잉글랜드의 일부 도시지역을 제외한 대부분의 지역이 2층제 자치계층으로 전환된 사실을 도외시한 소치다.

1986년 3월 보수당정부에 의해 6개 대도시카운티의회(Metropolitan County Councils)와 함께 폐지되었던 런던광역의회(Greater London Council: GLC)는 노동당정부의 주도로 주민투표와 국회 입법과정 및 2000년 5월 선거를 통해 런던광역시(Greater London Authority: GLA)로 부활되었다. 런던광역시의 부활로 런던지역에는 런던광역시와 기초정부인 32개의 런던구의회(London Borough Councils) 및 런던시정부(the City of London Corporation)로 구성된 2층제 자치계층이 14년 만에 복원된 것이다.

한편, 1990년대 후반 보수당정부 하에서 자치계층 단층화의 돌풍에 휩싸였던 스코틀랜드

와 웨일즈 및 북아일랜드는 1997년 노동당정부의 집권으로 새로운 국면을 맞게 되었다. 노동당정부는 총선공약에 따라 스코틀랜드와 웨일즈에서 1997년 9월 지역의회 설치 여부를 묻는 주민투표를 실시하고 국회 입법절차를 거쳐 1999년 5월 선거로 각각 129명의 스코틀랜드의회(the Scottish Parliament)와 60명의 웨일즈의회(the National Assembly of Wales)를 출범시켰다. 한편, 북아일랜드에서는 1998년 4월 영국정부와 아일랜드정부 및 북아일랜드 정당들 간의 오랜 협상 끝에 도달한 벨파스트협정(the Belfast Agreement)에 입각해 주민투표와 국회의 입법절차를 거쳐 1999년 6월 선거로 108명의 의원들로 구성된 신북아일랜드의회(the New Northern Ireland Assembly)가 출범하게 되었다. 이로써 커뮤니티의회를 논의로 하는 경우, 1990년대 잠시 자치계층 단층화를 경험했던 스코틀랜드와 웨일즈 및 북아일랜드는 모두 2층제 자치계층을 갖게 되었다.

### 런던광역시(LGA) 부활의 교훈

1990년대 영국에서 자치계층 단층화가 시도되었던 거의 모든 지역에서 불과 몇 년 만에 광역지방정부가 부활된 것은 자치계층 단층화, 특히 도(道)와 자치구 폐지를 주장하는 사람들에게 귀중한 교훈을 시사한다. 1986년 런던광역의회(GLC)가 해체된 이후 런던의 광역행정서비스는 중앙정부, 중앙정부가 임명한 기관, 중앙정부가 규제하는 민간기관, 합동기관(Joint board), 합동위원회(Joint Committee), 런던의 구(區)정부가 담당하게 되었다. 이로 인해 런던 광역행정에 대한 중앙정부의 관여와 통제가 크게 증대되었다. 게다가, 런던지역을 대표할 광역지방정부의 부재로 런던의 교통, 경제개발, 경찰, 소방 등 전략적 업무를 수행하는 데 많은 어려움까지 겪게 되었다. 이런 상황에서 1992년 총선에서 런던지역을 대표할 광역지방정부의 수립이 노동당과 자유민주당의 주요 공약으로 등장했다. 마침내 1997년 총선에서 같은 공약을 또 다시 제시한 노동당이 승리함으로써 2000년 대망의 런던광역시(LGA) 부활이 가능하게 되었다. 런던시의회는 1986년 이전의 100여 명에서 25명으로 축소되었다. 런던광역시 집행부의 규모도 400여 명으로 결정되었다. 5만여 명의 서울시청, 1만5천여 명의 부산시청과 비교할 때 매우 작은 광역지방정부임을 알 수 있다. 교통, 경제개발, 경찰, 소방 등 전략적 업무만 수행하는 작은 규모의 런던광역시(LGA)와 기초정부인 32개 런던구의회 및 런던시정부의 관계는 향후 우리나라 대도시 광역지방정부와 자치구 간의 관계를 재설계할 때 진지하게 참고할 가치가 있다고 하겠다.

### 대도시지역의 2층제 정부구조 채택은 범세계적 경향

오늘날 많은 나라에서 대도시지역의 정부구조를 2층제로 택하는 경향을 보이고 있다. 이처럼 2층제가 대도시 정부구조로서 선호되는 까닭은 무엇보다도 집권세력의 요구와 분권세력의 요구를 절충하여 수용한다는 점 때문이다. 이런 의미에서 2층제 정부구조는 갈등하는 대도시지역의 통치문제에 대한 매우 현실적이고 융통성 있는 대응이라고 하겠다. 게다가, 광역지방정부는 기초지방정부와의 관계에 있어서는 집권화의 힘으로 작용하지만, 중앙정부와의 관계에 있어서는 분권화의 힘으로 작용한다. 이런 관점에서 지방자치의 활성화를 위해 어느 한 쪽의 폐지나 약화를 주장하는 것은 바람직하지 않다. 오히려 광역지방정부와 기초지방정부가 서로 존중하고 공존의 방식을 익히면서 중앙정부에 대해 튼튼한 지방정부의 위상을 확보해나갈 수 있는 여건을 조성해주는 것이 필요하다. 참고로, 일본은 이런 필요를 인식하고 2000년 지방자치법 개정을 통해 종래 도쿄도(東京都)의 내부단체의 지위에 있던 23개 특별구를 보통지방공공단체의 법적 지위를 부여하는 조치를 취했다.

### 스코틀랜드·웨일즈·북아일랜드 광역지방정부 부활의 교훈

스코틀랜드와 웨일즈 및 북아일랜드의 광역지방정부 부활은 특히 도(道) 폐지를 주장하는 사람들이 주목해야 할 사례다. 1990년대 말 민족주의 정당들과 주민들의 오랜 자치권 쟁취 노력과 갈등당사자들의 끈질긴 협상의 결과로 획득된 이들 지역의 광역지방정부 부활은 무엇보다도 종래 중앙정부가 임명한 지역장관에 의해 행사된 중앙통제를 완화하고 지역민주주의를 활성화하는 데 기여했다. 더불어, 각 지역의 광역지역정부에게 광역행정수요에 효과적으로 부응하고 지역발전의 전략적 접근을 도모하는 새로운 전기를 마련한 것으로 평가되고 있다. 평균인구 280만 명의 우리나라 도(道) 폐지를 주장하는 사람들은 인구 500만 명의 스코틀랜드, 290만 명의 웨일즈, 168만 명의 북아일랜드에 오랜 숙원이던 광역지방정부 부활이 가져온 이런 긍정적 효과를 곰곰이 따져볼 필요가 있다고 본다.

### 영국 로컬카운슬의 중요성

필자는 지금까지 영국에서 한때나마 일부 지역에서 자치계층 단층화가 시도된 바 있고 몇 년 후 대부분의 지역에서 광역지방정부의 부활로 자치계층 2층화가 이루어졌다고 설명함으로써 준(準)자치계층인 교구의회(parish councils)와 커뮤니티의회(community councils), 즉 로컬카운슬(local councils)의 준(準)자치계층적 성격을 인정하지 않는 것 같은 인상을 주었다. 그러나 영국의 지방자치와 자치계층에 관한 온전한 설명은 농촌지역을 중심으로 기초지방정부 밑에 존재하는 1만2천여 개의 로컬카운슬을 반드시 거론해야 한다. 잉글랜드에 존재하는 1만2백여 개의 교구 중 약 8천여 개의 교구는 7만5천여 명의 선출직 의원으로 구성된 교구의회를 가지고 있다. 교구는 주민 10명 미만인 것부터 5만 명에 달하는 것까지 다양한데, 선거인이 200명 미만인 교구는 교구의회 대신 주민총회인 교구총회(parish meetings)를 운영하고 있다. 스코틀랜드에는 교구의회보다 다소 약간 권한을 갖는 커뮤니티의회가 1,350개 구성되어 있다. 그리고 웨일즈의 약 900개 커뮤니티 가운데 750개는 커뮤니티의회를, 나머지는 커뮤니티총회(community meetings)를 각각 운영하고 있다. 근래 도시지역에서도 커뮤니티의회 또는 타운의회(town councils)를 부활시키기 위한 동네본권 사례가 늘고 있다.

교구의회 또는 커뮤니티의회는 경작대부지(耕作賃付地)·목초지·운동장·스포츠센터·커뮤니티센터·묘지·공원·공중화장실·가로등·주차장·도로표지판 등 공공편의시설을 설치 및 관리하고, 예산편성을 비롯한 지역사회의 주요 정책의 결정과 집행에 대해 자문하며, 때로 위임받은 사무의 집행권을 행사하는 등 많은 기능들을 수행한다. 교구의회와 커뮤니티의회의 의원선거는 4년마다 실시된다. 교구의원과 커뮤니티의원 명예적으로 보수를 받지 않는다. 규모가 작은 교구의회와 지역사회의회는 1명의 직원을 두는 경우도 있지만, 규모가 큰 교구의회와 커뮤니티의회는 별도의 사무국을 둔다. 교구의회와 커뮤니티의회는 디스트릭트 의회에 소액 경비를 카운슬세(council tax)에 부가하여 징수해줄 것을 요구(precept)한다. 이를 통해 교구의회와 커뮤니티의회는 형편에 따라 카운슬세의 D등급 부동산 가격대(band-D property)를 기준으로 주민 1인당 10파운드 미만으로부터 100파운드까지 거두어들인다.

일반적으로 교구의회와 커뮤니티의회는 영국의 지방정부 중에서 가장 민주적인 정부로 평가되고 있다. 과거 보수당정부 시절 마지막 입법으로 제정된 ‘1997년도 지방정부 및 레이트법’(the Local Government and Rating Act, 1997)은 상위 지방정부가 교구의회로부터 더 많은 자문을 구하고, 교구의회가 운영하는 시설에 대해 영업세(business rates)를 삭감해주며, 교통과 범죄예방 등에 관한 교구의회의 권한을 확대해줄 것 등을 규정하였다. 이는 준(準)자

치계층으로서 교구의회가 그 동안 거둔 성과에 대한 중앙정부의 높은 평가와 교구의회에 대한 깊은 신뢰를 반영한다.

### 선진국의 동네분권혁신 동향

지난 10~20년 동안 많은 선진국 지방정부들은 주민에게 좀더 민감하고 유연하게 반응하고 동네민주주의를 활성화하기 위해 동네분권화를 추진해왔다. 벨기에의 대규모 지방정부들, 이탈리아의 대도시정부들, 스웨덴의 지방정부들, 그리고 스페인의 바르셀로나 시정부 등은 동네 수준에 지방자치단체나 동네사무소(neighborhood offices)를 설치해왔다. 특히 스웨덴 중앙정부는 특별법을 제정해 1980년 1월부터 지방정부들에게 동네 수준에 사회복지사무소 이외에 종합행정기관을 만들 수 있는 권한을 부여했다. 이 조치로 현재 스웨덴의 21개 지방정부들이 동네 수준에 모종의 종합행정기관을 설치하고 있다. 이와 같은 스웨덴의 동네분권화 실험은 여성과 젊은이들의 정치적 참여를 확대시키고, 정당의 활동을 증대시키며, 지방정부의 부서할거주의를 약화시키고, 행정의 대응성과 효율성을 제고하는 데 기여했다.

미국의 많은 도시정부들도 동네분권화 실험을 시도해왔다. 연구에 의하면, 미국에서 동네분권화를 적극 추진해온 도시들(Birmingham, Dayton, Portland, St. Paul, San Antonio)과 그렇지 않은 도시들을 비교한 결과 동네사무소와 같은 동네결사체의 결성과 운용이 주민참여를 확대시켜 도시정부의 책임성과 대응성을 높이는 효과가 있는 것으로 확인되었다. 최근 LA시는 시정부의 대응성을 높이고 주민참여를 활성화하기 위해 동네의회(neighborhood council)를 도입하기 시작했다. 1999년 6월 8일 주민투표로 동네의회 설치를 규정한 시헌장 개정안이 승인된 이후 주민의 동네의회 구성과 운영을 지원하는 별도의 전담 부서로 동네권한강화국(Department of Neighborhood Empowerment)이 신설되고 자원봉사자들로 이를 지원·감독하는 동네평의회(Board of Neighborhood Commissioners)가 구성되었다. 그리고 시정책에 대한 주요 정보를 주민에게 적기에 알리는 조기공시제도(Early Notification System) 등 관련 법제가 마련되었다. LA 동네분권개혁의 특징은 최소한의 기본 요건만 현장과 조례로 정하고 동네의 경계와 동네의회를 구성하는 방식 등을 주민이 자율적으로 정하도록 한 것이다. 그 결과, 현재 인구 400만의 로스앤젤레스 시에는 100여 개의 동네의회가 설치되었다.

일본에서는 기초자치단체인 시(市)·정(町)·촌(村) 아래에 정내회(町内會)·자치회(自治會)라는 주민자치조직이 운영되어왔다. 정내회·자치회는 1500년대부터 존재한 동네결사체로서 현재 국민의 90%가 참여하고 있다. 1970년대부터는 동네 수준의 지역사회개발운동으로서 마찌즈꾸리(まちづくり)운동이 시작되었다. 도쿄도(東京都)의 세타가야구(世田谷區)는 마찌즈꾸리운동을 벌이고 동네 수준에 우리나라의 동(洞)제도에 해당하는 지역행정제도(地域行政制度)를 도입하여 동네민주화를 선도한 일본의 대표적 지방자치단체이다.

### 읍·면·동을 주민자치의 거점으로

농촌과 도시 가릴 것 없이 동네공동체가 허물어진 오늘날 주민이 배타적 자기이익에 집착하지 않는 인간적 규모(human scale)의 동네에서 대면담화(face-to-face discourse)를 실천하는 공론장을 육성하는 일이야말로 행정효율을 높이고 인도주의와 공동체정신을 함양하는 가장 유력한 방안이다. 간혹 세계화와 정보화의 거시적인 흐름 속에서 동네의 중요성을 강조하는 것은 시대착오가 아니냐는 의문을 제기하는 사람들이 있다. 그러나 아무리 발달된 정보화시대에도 사람들은 사이버 공간이라는 가상세계에서만 살지 않을 것이다. 오히려 사이버 공간이 인간 삶의 더 많은 부분을 지배할수록 대면적 만남이 이루어지는 동네공동체의 중요성은 더욱 커질 것이다. 정보화

와 세계화의 거센 파도에 부초처럼 떠밀려 사는 사람들에게는 심리적 안정과 정체성의 닻을 내릴 동네공동체가 필요하기 때문이다. 정보고속도로가 사람들을 더 빨리, 더 자주 빨리 들어가게 할수록 사람들에게는 자신들의 것이라고 부를 수 있는 구체적 장소와 긴밀한 정서적 연대감을 느끼는 공동체가 더 절실히 요구된다. 이런 견지에서 읍·면·동을 폐지하거나 위축시킬 것이 아니라 오히려 위에서 살펴본 선진국의 동네분권 사례처럼 준(準)자치계층으로 격상시켜 주민자치의 거점으로 만드는 혁신이 절실히 요구된다.

### 4단계 자치·행정계층의 프랑스

시·도와 시·군·자치구를 그대로 자치계층으로 남겨두고 읍·면·동을 준(準)자치계층으로 만들자는 필자의 견해가 못마땅한 사람들은 한번쯤 1980년대 초 기존의 3단계 자치·행정계층(2자치계층+1행정계층)에 우리나라 도(道)와 비슷한 규모의 레지옹(région)이라는 제3의 광역자치계층을 신설한 프랑스 사례를 주목할 필요가 있다.

프랑스의 자치계층은 1982년 지방분권법에 의거해 레지옹이 지방분권개혁의 일환으로 영조물법인에서 지방정부로 승격됨으로써 2층제(commune—département)에서 3층제(commune—département—région)로 확대되었다. 여기에 코뮌과 데파르트망 사이에 존재하는 단순한 행정계층인 아롱디스망(arrondissement: 우리나라 1공화국과 2공화국 하의 군(郡)과 유사함)이 추가되면, 프랑스의 행정·자치계층은 무려 4계층에 달한다. 우리나라의 3계층보다 1계층 더 많은 셈이다. 자치계층의 과다로 인한 기능 중복과 비능률에 대한 비판이 전혀 없는 것은 아니지만, 새로운 광역자치계층의 신설은 지방분권시대에 부응해 레지옹이 광역행정과 지역계획을 주도하여 지역발전에 새로운 전기를 마련했다는 점에서 대체로 긍정적 평가를 받고 있다. 현재 26개 레지옹 광역지방정부가 있다.

3단계 자치·행정계층에 또 하나의 레지옹 자치계층이 추가된 배경은 3단계 자치·행정계층이 너무 많아 줄여야 한다고 주장하는 사람들에게 특별한 교훈을 시사한다. 평균인구 61만 명의 데파르트망 광역지방정부로는 광역행정수요에 적절히 부응하고 전략적 지역발전을 추진하기 어렵다고 판단하고 평균인구 266만 명의 레지옹을 신설하기로 결정한 것이다. 공교롭게도, 데파르트망의 평균인구 61만 명은 요즘 정치권이 자치계층 단층화를 통해 만들려는 광역시의 평균인구규모와 거의 비슷하다. 그리고 해외영토를 제외한 22개 레지옹의 평균인구 266만 명 역시 정치권이 폐지하려고 버리는 우리나라 도(道)의 평균인구 280만 명과 큰 차이가 없다.

### 도(道)를 없앤다고 지역감정이 해소될까

정치권은 자치계층 단층화의 명분으로 행정효율의 증진과 함께 지역감정 해소를 들고 있다. 좀처럼 해결될 기미를 보이지 않는 지역감정, 선거 때만 되면 망령처럼 되살아나는 지역할거주의 투표성향을 극복하기 위해서 저 멀리 통일신라의 주체(州制) 또는 고려시대의 10도제(道制)와 5도(道)2계제(界制)까지 소급되는 십여 세기 연륜의 도(道)까지 없애겠다는 절박한 심정을 이해하지 못하는 바는 아니지만, 도(道) 폐지가 지역감정 해소에 얼마나 도움이 될지 심히 의심스럽다. 왜냐하면 도제(道制)에 나타난 지역감정은 지역감정의 증상이지 원인이 아니기 때문이다. 병을 근본적으로 고치기 위해서는 병의 근원을 치유해야 하는 법이다. 반대 잡으려고 초가삼간을 태울 수는 없는 일 아닌가.

도(道) 폐지와 시·군 통폐합은 지역감정을 해소하기보다는 오히려 공동체의 심리적·정신적 기반인 지역정체성을 망가뜨리고, 지역 및 지역사회 발전의 원동력인 건전한 지역주의

와 향토애마저 허물어버릴 수 있다. 게다가, 도(道) 폐지와 시·군 통폐합으로 인해 야기될 주민 반발과 또 다른 지역갈등, 천문학적 소요비용도 걱정거리가 아닐 수 없다.

### 세계에서 가장 넓게 설정된 자치구역

이미 우리나라의 자치구역은 지방자치의 정신을 구현하기에 너무 넓게 설정되어 있다. 사정이 이런 데도 과거 정부들은 자치구역과 생활권의 일치를 피하고 행정능률의 제고라는 명분을 내걸고 시(市)·군(郡)을 통합하고 광역시에 주변지역을 편입하는 조치를 취해왔다. 이는 자치구역의 광역화가 중앙집권화의 한 방편이라는 점을 도외시한 것이다. 사실, 우리나라의 자치구역이 얼마나 광역적으로 설정되어 있는지 선진국의 자치구역과 비교해보면 한눈에 알 수 있다.

<표-1>은 우리나라 기초자치단체 및 읍·면·동의 수·인구·면적을 주요 선진국 기초정부의 수·인구·면적과 비교한 것이다. 선진국들의 기초정부 수는 우리나라의 기초자치단체 수보다 월등히 많다. 인구 730만 명의 스위스가 2,848개, 인구 5,770만 명의 프랑스는 무려 36,763개의 기초정부를 가지고 있다. 선진국 중 예외적으로 지방정부 수가 적은 인구 5,840만 명의 영국도 우리나라보다 약 200개나 많다. 2004년 3월 지난 6년간의 기초자치단체 합병작업을 마무리 짓고 1999년 3,232개였던 시(市)·정(町)·촌(村)을 2,343개로 감축시킨 일본은 인구규모로는 우리나라의 2.7배지만 기초자치단체 수로는 우리나라의 10배에 달한다. 일본의 정·촌은 기원과 규모에 있어서 우리나라의 읍(邑)·면(面)에 해당되기 때문에, 일본의 정·촌 합병을 우리나라의 시·군 통합과 동일시할 수는 없다. 심지어, 기초자치단체의 하급행정기관에 불과한 우리나라의 읍·면·동의 수 3,516개조차 어느 선진국의 기초정부 수보다 적다. 이는 우리나라의 읍·면·동의 규모가 어느 선진국의 기초정부보다 크다는 것을 뜻한다. 일본과 영국을 제외한 선진국의 기초정부 규모가 수천 명 정도인 데 비해, 우리나라 기초자치단체의 평균 인구규모는 무려 20만 명이 넘는다. 우리나라 읍·면·동의 평균 인구 13,168명은 일본과 영국을 제외한 다른 선진국들의 기초정부 인구보다 훨씬 많다. 우리나라는 인구밀도가 높아 비좁게 사는 나라이면서도 기초자치단체의 수가 워낙 적기 때문에 기초자치단체 당 평균 면적도 영국 다음으로 넓다. 읍·면·동의 평균면적 27km<sup>2</sup>조차 미국·일본·영국을 제외한 선진국 기초정부의 평균면적보다 넓은 형편이다.

<표-1> 주요 선진국의 기초정부와 한국의 기초정부 및 읍·면·동 규모

구 분	기초정부 수 (개)	기초정부당 인구 (명)	기초정부당 면적 (km <sup>2</sup> )
미 국	39,006	6,623	240
이탈리아	8,104	7,040	4
프 랑 스	36,763	1,568	15
독 일	14,805	5,452	2
스 위 스	2,848	2,563	14
일 본	2,343	53,061	161
영 국	433	134,919	560
한 국	234	208,120	423
한국 (읍·면·동)	3,516	13,168	27

자료: 필자 작성

우리나라 읍·면·동의 평균인구 13,168명은 유럽에서 꽤 큰 지방정부들 속에 속한다. 오스트리아·독일·스위스·프랑스·스페인 등에서는 대다수(84~95%) 지방정부의 인구규모가 우리나라 면의 평균인구 5천 명보다도 적다. 영국·스웨덴·벨기에·네덜란드를 제외한 유럽국가 지방정부의 절반 이상이 1만 명 미만이다. 영국 다음으로 인구규모가 큰 스웨덴의 경우에도 286개 지방정부 중 64개가 1만 명 미만이며, 10만 명이 넘는 지방정부는 11개뿐이다.

### 통합론의 논지와 문제점

이제 필자의 견해와는 정반대의 관점을 견지하는 이른바 통합론(consolidation arguments)의 논지와 문제점을 살펴보기로 하자. 통합론자들은 전통적으로 소규모로 분절된 정부구조가 불필요한 업무중복, 중첩된 관할구역, 서비스 공급의 불명확한 책임소재, 정치적 불안정성과 통제력 약화, 정치적 대응성 결여, 정책결정의 분절과 불안정 등 많은 문제들을 야기한다고 주장한다. 통합된 정부의 경제적 이점은 흔히 규모경제(economy of scale) 개념으로 설명된다. 규모경제 개념은 규모가 클수록 재화나 재화의 생산단가가 낮아지는 경우에 이런 생산 특성을 활용해야 한다는 것이다.

그러나 통합론자들의 이런 논리를 한국 실정에 적용하는 데는 신중해야 한다. 왜냐하면 주(州)정부와 일반목적 및 특별목적 지방정부 수가 무려 8만7천 개에 달하는 고도로 분절된 정부구조를 갖는 미국에서 검증된 논리를 지방자치단체 수가 266개(보통지방자치단체 250개, 교육지방자치단체 16개)에 불과한, 이미 고도로 통합적인 정부구조를 갖는 한국 상황에 그대로 적용하는 것은 무리일 수 있기 때문이다. 지금까지 많은 경험적 연구결과들은 통합론자들의 가정과 달리 공공서비스 제공에 있어서 규모경제가 작용한다는 확실한 증거가 없음을 확인해왔다. 1990년대 중반 추진된 시·군 통합 역시 기대했던 바와 달리 행정효율의 증진에 거의 또는 전혀 기여하지 못했음이 밝혀지고 있다. 적어도 기존의 경험적 연구결과들은 행정효율의 향상을 위해 시·군의 통합이 필요하다는 시·군통합의 논거가 확고한 것이 아님을 시사한다.

### ‘규모경제’ 개념의 한계

무엇보다도, 공공서비스를 제공하는 정부의 적정규모를 결정할 때 고려되는 규모경제 개념의 이론적 기반은 생각처럼 그렇게 탄탄하지 못하다. 무엇보다도, 규모경제 개념에는 서비스 질에 대한 고려가 포함되지 않는다. 그러므로 규모경제 효과가 나타난 경우에 서비스 질 향상이 비용 상승으로 계산되지 않았는지 면밀히 검토해보아야 한다. 둘째, 정부가 수행하는 수많은 기능들은 기술적으로 경제성을 나타내는 인구 및 구역의 규모가 제각기 다를 뿐만 아니라 각 기능분야마다 제각기 상이한 기술적 경제성 규모를 갖는 하위기능들로 이루어져 있다. 따라서 한 가지 기능에서 규모경제가 나타났다고 해서 그 기능을 구성한 하위기능이나 다른 유사한 기능에서도 규모경제가 나타날 것이라고 단언해서는 안 된다. 셋째, 규모경제 비용곡선(economy of scale cost curve)에서 명백한 분절점을 찾기 어렵고, 따라서 유사한 기능들의 덩어리를 찾는 것이 거의 불가능한 상황에서 서비스를 제공하는 정부를 소비구역과 반드시 일치시킬 필요는 없는 것이다. 공공서비스를 제공하는 정부와 소비구역의 불일치로 인해 발생하는 외부효과나 과급효과는 정부들 간의 광역적 협력을 통해 해결될 수 있기 때문이다. 넷째, 규모경제의 기준은 생산국면에만 적용될 수 있다. 그러나 정부가 반드시

공공서비스를 생산해야 하는 것은 아니다. 정부는 해당 서비스를 가장 저렴하게 생산할 수 있는 민간기업 또는 다른 정부에게 위탁할 수 있다.

더욱이, 설혹 공공서비스 생산 측면에서 규모경제가 작용하는 경우에도 생산된 공공서비스가 반드시 주민의 선호에 부응하는 것은 아니다. 말하자면, 공공서비스의 생산효율이 배분 효율을 보장하는 것은 아니다. 생산효율이 있다고 주민이 선호하지 않는 공공서비스를 대량 생산한다면, 이는 엄청난 낭비가 아닐 수 없다. 이런 맥락에서 분절된 정부구조에서 정부들 간의 경쟁과 주민통제 강화가 정부로 하여금 주민의 선호에 부응하는 공공서비스를 저렴하게 제공하게 만든다는 공공선택론의 입론이 설득력을 얻어왔다.

공공선택론자들은 분절적 정부구조가 정부들 간의 경쟁을 고무함으로써 대응성과 효율성을 높이는 데 반해, 단일계층의 통합적 지방정부는 서비스 공급과 조세 기반에 대해 독점력이 생기기 때문에 대응성과 효율성을 떨어뜨린다고 주장한다. 물론 시장실패이론이 주장하는 것처럼 경쟁시장이라 하더라도 외부효과가 존재하거나 제화가 공공재 성격을 띠는 경우 경쟁만으로는 효율성을 달성할 수 없기 때문에 통합된 기구의 조정이나 통제를 필요로 한다. 그러나 과거 시장실패이론에 근거해 태동한 중앙집권적 거대 행정국가의 실험은 정부실패라는 값비싼 대가를 치렀다. 이런 맥락에서 시장경제와 관련하여 최근 규모경제, 외부효과, 공공재 등의 시장실패의 문제를 분권화된 구조와 경쟁 및 협상을 통해 해결하려는 경향은 지방정부의 규모에 관한 논쟁에도 시사하는 의미가 크다.

#### 8만7천 개의 지방정부가 있는 미국의 교훈

굳이 공공선택론자를 표방하지 않더라도 무려 8만7천 개의 지방정부를 갖고 있는 미국에서조차 통합적 정부구조를 주장하는 사람들은 많지 않다. 미국 경제계와 학계의 지배적 견해는 분절적 정부구조가 주민에게 가까운 행정을 구현하고, 행정에 대한 주민의 참여와 통제를 고무하며, 주민의 다양한 욕구와 선호에 민감하게 반응하고, 대도시 내 각 지역의 이익을 보호하는 데 기여한다는 것이다. 미국의 대기업 대표들로 구성된 경제발전위원회(Committee for Economic Development)는 한때 지방정부의 세분화로 인한 행정의 비효율을 해결하기 위하여 지방정부 수를 80% 정도 감축하여야 한다고 주장했으나 1970년 종래의 주장을 철회하였다. 이어 1980년 미국행정학회는 흡수·통합과 같은 중앙집권적 행정구역개편을 비판하고 지방분권체제를 유지하면서 광역행정수요에 대처하는 중층적 정부구조를 지지한다는 공식입장을 천명하였다.

#### 주민참여와 효율성을 해치는 자치구역의 광역화

또한, 통합논자들은 대규모 단위가 더 많은 권력과 기능적 능력의 집중을 가능케 하여 지방의 정책 통제력을 강화하고 유능한 인물의 충원을 용이하게 만들기 때문에 지방민주주의의 발전에 유리하다고 주장한다. 그러나 경험적 증거들은 규모와 지방민주주의 사이에 필연적 관련성이 없음을 보여준다. 예컨대, 스위스 코핀은 우리나라 면(面)의 절반 정도에 불과한, 평균인구 2천5백여 명에 불과하지만 1천만 명 이상의 거대도시 서울도 갖지 못한 막강한 자치권을 누리며 훌륭한 지방민주주의를 실천하고 있다. 지금까지 많은 연구들은 다른 조건이 동일한 경우에 지방정부의 규모가 커질수록 주민참여 수준이 떨어짐을 밝혀왔다. 주민참여의 확대는 그 자체로서 본질적 가치를 지니지만, 공리주의적 관점에서 계산하더라도 언제나 효율성 손실을 초래하지 않는다. 오히려 주민참여의 확대가 효율성을 높이는 경우도 적지 않다. 물론, 참여는 비용을 수반한다. 참여의 확대는 참여로 인한 비용을 증대시킨다. 그러나 참여비용(參與費用)만을 보고 참여를 매도하는 것은 기업의 경우에 제품의 생산비용만을 보고 생산을 매도하는 것과 마찬가지로 불합리하다. 참여와 효율성의 관계를 밝히기

위해서는 참여비용과 함께 참여편익(參與便益)도 고려해야 한다. 참여비용이 참여편익보다 클 경우, 참여는 효율성을 떨어뜨린다. 그러나 참여편익이 참여비용을 능가하는 경우에는, 참여가 오히려 효율성을 높인다. 따라서 참여의 확대가 효율성을 제고한다는 주장은 참여편익이 참여비용보다 크다는 것을 전제한다. 참여편익으로는 정확한 정보 수집, 중지(衆智) 활용, 의사결정에 대한 구성원들의 협조와 헌신 확보, 내재적 동기유발, 문제해결능력의 학습, 변화에 대한 신속한 대응, 창의적 아이디어의 개발 등을 들 수 있다. 이런 참여편익들은 가시적이고 단기적인 결과에 집착하는 사람들에 의해서 흔히 간과되기 쉬운 것들이다.

#### 지방분권개혁을 가로막는 음모의 뒷

정치권의 자치구조 개편 구상은 모처럼 기대를 모아온 참여정부의 지방분권개혁을 연기 또는 중단시키는 빌미가 되지 않을까 우려된다. 불행하게도, 이미 이런 우려가 현실로 나타나고 있다. 며칠 전 정부는 그 동안 준비해오던 매우 저급한 지방분권화 수준의 지방자치경찰제마저 도입 시기를 자치계층·구역 개편이 이루어진 이후로 무기한 연기하기로 결정을 내린 것으로 전해지고 있다. 다른 주요 지방분권개혁 과제들도 동일한 운명에 처해질 가능성이 높다. 정치권의 자치계층·구역의 개편논의가 지방분권개혁을 가로막는 최대 장애요인으로 작용하기 시작한 것이다. 곰곰이 생각해보면, 정치권의 자치계층·구역 개편논의는 의도했던 의도하지 않았던 상관없이 지방분권개혁에 저항하는 세력들이 만들어낸 반(反)지방분권 음모의 성격이 짙다. 지금까지도 지지부진함을 면치 못했던 참여정부의 지방분권개혁은 집권 중반기를 지나면서 이 반(反)지방분권 음모의 뒷에 걸려 좌초의 위기에 처해 있다. 참여정부 지방분권개혁의 전도는 매우 암울하다.

#### 정치권이 자치구조 개편에 집착하는 진짜 이유

정치권이 여야를 가리지 않고 자치구조 개편에 집착하는 진짜 이유는 과연 무엇인가? 행정효율 향상과 지역감정 해소라는 그럴듯한 명분 뒤에는 정령 국회의원들의 이해관계 계산 본능이 자리 잡고 있다고 본다. 자치계층 단층화와 자치구역 광역화로 지방자치단체의 수를 현재 250개에서 60여 개로 줄이는 것은 국회의원들에게 잠재적 경쟁자인 지방정치인들의 수를 일거에 4분의 1로 줄여주는 이득이 돌아간다. 특히 3선 연임금지 조항에 따라 3선 임기를 마치고 국회의원에 출마한 지방자치단체장이 의원직 유지를 위협하는 최대 정적(政敵)이 되는 상황에서 이런 이득을 보장하는 묘책을 뿌리칠 수 있는 국회의원들은 많지 않을 것이다. 게다가, 이 방안이 서울시장과 경기도지사 등 광역지방자치단체장의 대권도전을 차단하고, 지역에서 자신들의 영향력과 특혜브로커(favor broker) 역할을 강화하며, 거북스런 지방분권개혁을 제동 거는 데도 효험이 있을 것으로 생각하는 국회의원들이 적지 않을 것이다.

#### 지방자치단체의 국회 입법참여가 절실하다

우리나라의 지방자치제도는 헌법이 보장하고 있다. 그러나 지방자치제도의 안정성은 지방자치단체의 존재가 지방자치단체의 입법참여가 극도로 제한된 상태에서 간단한 국회 입법절차를 통해 결정될 만큼 매우 취약하다. 물론, 국회가 지방자치단체를 폐지·분합하는 법률을 정할 경우에 해당 지방의회의 의견을 듣거나 주민투표를 실시하도록 하고 있으나, 지방의회의 의견이나 주민투표 결과가 국회의 입법을 기속하는 것은 아니다. 지방자치제도의 근간을 뒤흔들 제도 변혁에 대한 입법과정을 사실상 지방정치인을 잠재적인 정치적 경쟁자로 여기

는 국회의원들의 손에 맡기고 있는 현행 국회 입법절차는 시정되어야 한다. 지방자치단체의 국회 입법참여를 제도적으로 보장하는 가장 확실한 방안은 국회 내에 지방자치단체 대표들로 구성된 상원(上院)을 두는 것이다. 이보다 좀 완화된 방안으로는 지방자치단체 협의회의 의견 청취와 이를 존중하도록 하는 국회 입법절차의 제도화를 생각할 수 있다.

## ㉒ 7·27 제주 주민투표 유감

### 7·27 제주 주민투표 결과

2005년 7월 27일 제주에서는 시·군자치제 폐지를 묻는 주민투표가 실시되었다. 주민투표 결과는 37%의 낮은 투표율을 보인 가운데 유효투표의 57%가 시·군자치제 폐지를 찬성한 것으로 드러났다.

그러나 자세히 들여다보면, 투표 성향은 한라산을 중심으로 크게 남파 북으로 갈리었다. 산북의 제주시와 북제주군에서는 각각 65%와 57%의 지지율로 찬성투표가 많았지만, 산남의 서귀포시와 남제주군에서는 각각 44%와 45%의 지지율에 그쳐 오히려 반대투표가 많았다.

이처럼 서귀포시와 남제주군에서 ‘반대 우세’ 주민투표 결과가 나왔으나, 주민투표가 시·군별로 치러진 것이 아니라 제주도 전체를 하나의 구역으로 삼아 실시된 것이기 때문에, 이 두 시·군의 상이한 주민투표 결과를 별도로 인정하기는 어려울 것이다.

아무튼, 이번 제주 주민투표 결과가 시·군자치제 폐지를 원하는 제주지역 주민의 총의로 간주되어 관련 법률이 제·개정되면, 머지않아 제주지역은 현재의 1도·4시·군의 2자치계층에서 1도의 단일 자치계층으로 전환될 것이다. 이는 조만간 제주지역에서 기존의 4개 시·군이 지방자치단체로서의 독자적 법인격을 상실하여 도의 하급행정기관인 2개의 행정시로 통합 강등되고, 이에 따라 4명의 민선 시장·군수가 2명의 임명직 시장으로 바뀌고, 4개 시·군의회가 문을 닫게 되는 것을 뜻한다.

### 자치구조 개편에 관한 주민투표 실시는 진전

주민의견을 존중해 자치구조를 개편하기 위해 실시된 이번 제주 주민투표의 역사적 의의는 자못 크다. 지방자치법 제4조는 지방자치단체를 폐지·분합하는 법률을 정할 경우에 반드시 해당 지방의회의 의견을 듣거나 주민투표를 실시하도록 규정하고 있다. 이번 제주 주민투표는 후자의 방법을 택한 것이다. 그 동안 제주 주민투표에 나타난 주민의사를 존중하겠다고 공언해온 중앙정부가 이 공언을 충실히 이행한다면, 이는 주민이 사실상 자치계층의 존폐 여부에 대한 결정권을 직접 행사하는 첫 선례를 남기는 것이다.

물론, 1990년대 중반 시·군 통합 추진과정에서 주민의견조사가 실시된 바 있다. 그러나 당시의 주민의견조사는 주민투표법이 제정되기 이전에 법률적 근거 없이 이루어진 것일 뿐만 아니라, 중앙정부가 앞장서 시·군통합을 독려하는 과정에서 주민의견을 청취하기 위해 실시된 것이다. 따라서 1990년대의 주민의견조사는 중앙정부가 적어도 공식적으로 중립적 입장을 견지한 가운데 제주도 주도로 실시된 이번 7·27 제주 주민투표와는 다르다. 더욱이, 입법 이전에 주민의견을 듣기 위해 실시된 7·27 제주 주민투표는 1961년 주민의사와는 상관없이 일방적으로 국가재건최고회의에서 ‘지방자치에 관한 임시조치법’을 만들어 일거에 전

국의 읍·면자치제를 폐지한 5·16군사정부의 강압적 자치구조 개편을 상기할 때 그 동안 값비싼 대가를 치르고 이룩한 민주화의 진척을 실감케 한다.

### 찬반(贊反) 주민투표운동은 공정했나?

중앙정부의 개입이 최소화된 가운데 제주도 주도로 치러진 7·27 제주 주민투표는 그 동안 한국사회에서 진척된 민주화의 소중한 과실이다. 그러나 애석한 점은 주민투표운동의 객관성과 공정성에 다소간 흠결이 있었다는 것이다. 이번 제주 주민투표가 주민에게 “정확하고 객관적인 판단과 합리적인 결정을 할 수 있도록” 정보를 제공할 것을 규정한 주민투표법 제4조를 충실히 준수했다고 장담할 수 없다. 무엇보다도, 주민투표 관리당국인 시·군자치제 폐지안을 ‘혁신안’으로, 시·군자치제 존속안을 ‘점진안’으로 명명한 것은 주민이 “정확하고 객관적인 판단과 합리적인 결정”을 내리는 것을 저해한 처사라고 아니 할 수 없다. 이런 식의 명명방식은 시·군자치제 폐지는 혁신이고, 시·군자치제 존속은 반(反)혁신이라는 믿음을 갖게 함으로써 시·군자치제 폐지를 교묘하게 유도한 술수가 아니냐는 비판을 면키 어렵다. 제주 시민사회가 주민투표운동의 이런 편향성 문제를 적시에 제기하여 시정하지 못한 것은 유감스런 일이다. 그러나 주민투표운동의 객관성과 공정성에 흠결을 남긴 일차적 책임은 주민투표 관리당국에게 있다고 하겠다.

### 지방의회와 주민의 의사에 반해 지방자치단체를 폐지할 수 있는가?

7·27 제주 주민투표가 제기하는 또 하나의 문제점은 시·군자치제의 존폐에 결정적 영향을 미칠 주민투표를 해당 시·군의회의 의견을 듣지 않고 실시한 것이 과연 합법적인가 하는 것이다. 이와 관련하여 이미 제주시·서귀포시·남제주군은 시·군의회의 의견을 듣지 않고 실시된 이번 제주 주민투표는 ‘해당 지방의회의 의견을 청취할 의무’를 규정한 주민투표법 제8조를 위반한 것일 뿐만 아니라, 헌법이 보장하는 지방자치단체의 본질적 자치권을 침해하는 것이라는 요지의 권한쟁의심판을 헌법재판소에 청구한 상태이다.

실로, 제주 전체 투표결과와 달리 시·군자치제 폐지에 반대한 투표자들이 많았던 서귀포시와 남제주군의 폐지문제는 법리적으로나 지방자치의 이론과 실천의 측면에서 논란의 여지가 많다. 주민투표 주관당국은 제주도를 하나의 주민투표 실시지역으로 설정해 실시한 7·27 제주 주민투표의 결과를 제주지역 전체 주민의 의사로 간주하는 것은 당연하지 않느냐고 반문할지 모른다. 그러나 주민투표를 통해 서귀포시와 남제주군 주민 다수가 반대하는 것이 명백히 드러났음에도, 이에 아랑곳하지 않고 두 시·군을 폐지하는 것은 독자적 법인격을 갖는 지방자치단체의 자치권을 무시하는 처사로서 지방자치를 보장하는 헌법정신에 배치된다는 비판을 면키 어려울 것이다.

앞으로 지방의회와 주민의 의사에 반해 지방자치단체를 폐지할 수 있는지 여부의 법률적 판단은 현재 계류 중인 권한쟁의심판에 대한 헌법재판소의 판결에 의해 내려질 것이다. 이 건에 대한 헌법재판소의 판결은 최근 여야 정치권이 한 목소리로 지방자치에 일대 타격을 가할 자치구역 광역화와 자치계층 단층화를 주장하고 있는 작금의 사정과 관련하여 향후 우리나라 자치구조 개편에 중대한 영향을 미칠 것으로 예상된다. 헌법재판관들은 이 점을 충분히 고려하여 정치시스템의 선진화와 지방자치발전에 기여하는 방향으로 현명한 판결을 내려야 할 것이다.

### 시·군자치제 폐지가 제주특별자치도 도입의 전제조건?

주민투표 관리당국은 이번 제주 주민투표에서 시·군자치제 폐지안을 ‘혁신안’으로 명명함으로써 제주주민에게 마치 시·군자치제 폐지를 제주특별자치도 도입의 전제조건인 것처럼 각인시켰다. 이를테면, 제주도는 제주자치도 도입에 관한 논의가 본격화되면서 1도—4시·군의 2자치계층의 문제점에 관해 단층계를 선호하는 전문가들에게 용역을 주었고, 단층제의 비용절감효과를 크게 부각시킨 용역결과를 공식문서인 「제주특별자치도의 기본방향 및 실천 전략(안)」에 포함시켰다. 7·27 주민투표에서 ‘시·군자치제 폐지’ 찬성운동을 주도한 한 청년단체의 슬로건은 “혁신안을 선택하여 세계 속의 제주도를 건설하자”는 것이었다.

시·군자치제를 폐지하여 제주도 단일 광역자치계층으로 만드는 것이 제주특별자치도 도입에 그렇게도 절박하게 필요한 것인지 궁금하지 않을 수 없다. 중앙정부와의 관계에서 과격적인 자치권 이양이 기약될 제주특별자치도제 도입을 기대하면서 제주지역 내부에서는 시·군자치제를 없애고 제주도의 단일 광역자치계층으로 전환하는 집권화를 획책하는 것이 과연 정당하고 바람직한 일인지 의문이 생긴다.

이와 관련해 포르투갈 마테이라의 경험은 귀중한 교훈을 시사한다. 필자는 2005년 2월 제주도와 여러 모로 유사한 조건을 지니면서 특별한 자치권을 부여받아 획기적인 지역발전을 이룩한 포르투갈의 마테이라를 방문해 자치계층 단층화가 특별자치제도 도입의 전제조건이 될 수 없음을 다시금 확인하였다. 포르투갈의 수도 리스본에서 980km 떨어진 대서양의 외딴섬 마테이라의 면적은 743km<sup>2</sup>로 제주도 면적의 약 40%, 인구는 26만 명으로 제주도 인구의 약 46%다. 마테이라는 1970년대 중반까지 포도와 사탕수수 등 1차 산업 이외에 변변한 소득기반이 없어 1인당 지역내총생산(GRDP)으로 유럽 평균의 25%, 포르투갈 평균의 40%에 불과했던 빈곤지역이었지만, 1970년대 중반 이후 중앙정부로부터 특별한 자치권을 부여받은 이후 자치정부와 지역주민이 합심해 지역개발을 추진한 결과 2004년 현재 1인당 GRDP로 유럽연합 평균의 85%, 포르투갈 평균의 120%에 달해 수도인 리스본 다음으로 잘 사는 지역으로 변모했다. 이런 마테이라가 어떤 자치계층구조를 가지고 있는지 궁금해 눈여겨 살펴보았다. 현 제주도의 2자치계층보다 한 자치계층이 많은 마테이라 지역정부—시정부—프리게리아정부의 3자치계층을 이루고 있었다. 필자는 마테이라 자치정부의 자르맹(Jardim) 지사에게 “3단계 자치계층으로 인해 마테이라 지역발전정책을 수행하는 데 어려움을 겪지 않았는지?” 매우 진지하게 질문했다. 자르맹 지사는 주저하지 않고 “마테이라 지역발전이 3단계 자치계층으로 인해 지장을 받은 일이 없다.”고 간명하게 대답했다.

### 시·군자치제 폐지는 한국사회의 거대맹신병(巨大盲信病) 증상

만일 제주지역에서 시·군자치제가 폐지되는 경우, 인구 55만4천 명의 제주를 1개 지방자치단체가 관할하게 된다. 제주 인구 55만4천 명은 도시국가를 제외하고 이미 세계 최대 규모인 우리나라 기초정부의 평균 인구규모 21만 명을 2배 이상 초과하는 것이다. 이는 정령 한국사회가 앓고 있는 거대맹신병의 한 증상이다. 대다수 선진국들의 기초정부의 평균 인구규모는 채 1만 명을 넘지 않는다. 미국은 6천6백 명, 독일은 5천5백 명, 스위스는 2천5백 명, 그리고 프랑스는 1천6백 명에 불과하다. 기초정부의 평균 인구규모가 예외적으로 큰 일본의 경우에도 5만3천 명에 지나지 않는다. 선진국은 읍·면자치제를 택하고 있기 때문이다. 이와는 대조적으로, 우리나라는 1961년 5·16군사정부가 읍·면자치제를 폐지하고 군자치제를 채택한 것도 모자라 줄곧 시·군 통합 등으로 기초정부의 몸집을 불려오더니, 이제는 제주특별자치도 도입을 계기로 제주도부터 아예 시·군자치제를 폐지시켜 단일 광역자치계층의 도를 하나의 자치구역으로 전환시키려 하고 있다. 최근에는 2010년부터 전국을 30만 내지

100만 명 규모의 60여 개 광역도시로 재편하겠다고 획책해온 여야 정치인들이 시·군자치제 폐지안에 대한 57%의 지지율을 보인 7·27 제주 주민투표 결과에 득의양양(得意揚揚)하여 목소리를 더 높이고 있다.

### ‘큰 지방정부가 효율적’이라는 주장의 허구성

제주지역 자치계층구조의 분석을 의뢰받은 용역 수행자들은 대다수 공공서비스들의 경우에 58만 명 내지 60만 명 수준에서 규모경제(economy of scale)가 나타나기 때문에, 5만 명을 크게 미달해 규모불경제(diseconomy of scale)로 인한 예산의 낭비를 초래하는 4개 시·군을 폐지해야 한다고 주장했다. 이들의 주장이 이번 제주 주민투표에 적지 않은 영향을 미친 것으로 추정된다.

본래 규모경제는 적정 지방정부 규모의 관점에서 인구가 늘수록 주어진 서비스 양에 대한 1인당 비용이 감소하는 것을 말한다. 규모경제는 전형적으로 생산과정의 기술적 속성에 달려 있다. 특히, 높은 고정비용이 소요되면서도 변동비용이 낮거나 일정할 때 상당한 규모경제가 기대된다.

그러나 자치구역 광역화와 자치계층 단층화를 주장하는 집권론자들이 전가(傳家)의 보도(寶刀)처럼 즐겨 들먹이는 규모경제 원리는 적어도 공공서비스 부문에서 이론적으로나 경험적으로 신빙성을 거의 인정받지 못해왔다. 무엇보다도, 지방정부에서 제공하는 다양한 공공서비스들에서 균일한 규모경제 패턴을 기대할 수 없다. 예컨대, 소방서비스에 대한 적정 서비스구역은 쓰레기 수거나 공원의 적정 서비스구역과 일치하지 않는다. 따라서 지방정부 합병으로 특정 서비스 영역에서 규모경제가 확보되었다고 해도, 다른 서비스 영역에서는 규모의 비경제가 나타날 수 있다. 이런 견지에서 Sancton(2000: 74)은 “전혀 다른 적정 규모의 서비스구역을 가지고 있는 다양한 공공서비스들의 요구를 모두 충족시킬 수 있는 지방정부의 최적규모는 존재하지 않는다.”고 잘라 말한다.

더욱이, 특정 공공서비스 영역에서 규모경제가 생기는 경우, 그 공공서비스의 효율적 제공을 위해 반드시 적정규모의 지방정부가 필요한 것은 아니다. 서비스 제공이 서비스 생산과 분리될 수 있는 경우에는 규모경제가 적정 지방정부규모와 상관이 없을 수도 있다. 왜냐하면 규모경제는 오직 생산국면에서만 나타나기 때문이다. 규모경제를 달성할 수 없을 만큼 작은 지방정부는 해당 공공서비스를 규모경제가 작동할 만큼 큰 다른 지방정부나 공공기관 또는 사기업에서 구입함으로써 규모경제의 이점을 누릴 수 있다.

지방정부의 공공서비스 영역에서 규모경제를 규명하려고 시도한 경험적 연구들 역시 규모경제 개념이 함축하는 ‘큰 지방정부가 효율적’이라는 가정의 허구성을 지적해왔다. Byrens와 Dollery(2002: 394)는 최근까지 미국과 캐나다 등에서 수행된 공공부문의 규모경제에 관한 34편의 경험적 연구들을 분석한 결과, “34편 중 39%는 1인당 비용과 규모 사이에 통계적으로 의미 있는 관계를 발견지 못했고, 29%는 ‘U자형’ 비용곡선의 증거를 확인했다. 심지어 24%는 규모의 불경제가 나타났음을 밝혔고, 오직 8%만 규모경제의 존재를 확인했다.”고 지적했다. 아울러, 이들은 호주 지방정부의 공공서비스 제공에서 규모경제에 관한 9편의 경험적 연구를 분석한 후, “지금까지 지방정부의 규모경제에 관한 연구들은 지방정부의 규모를 키우면 상당한 효율성이 확보된다는 합병론자들의 주장이 확고한 경험적 기반을 갖지 못한 편견임을 밝혀왔다.”(Byrens & Dollery, 2002: 405)고 결론지었다. 최근 호주의 지방정부 합병사례를 분석한 Dollery와 Crase(2004: 22) 역시 “지방정부에서 규모와 경제적 효율성 사이에 체계적 연관성은 존재하지 않는다.”고 단언했다.

우리는 위에 언급된 연구들이 분석대상으로 삼은 지방정부들이 읍·면자치제를 채택하는 나라들의 작은 지방정부들이라는 점에 특별히 주목해야 한다. 지방정부의 평균 인구규모가 수천 명에 불과한 나라들에서도 지방정부의 공공서비스 제공에서 규모경제의 존재를 확인하기가 이처럼 어려운 데도 불구하고, 무려 21만 명에 달하는 세계 최대의 기초자치단체마저 규모경제를 들먹이며 폐지를 획책하고 있는 것이 우리나라 정치권의 현실이다.

### 공공선택론의 경험적 증거: ‘작은 지방정부가 효율적이다’

지방정부의 효율성에 관한 공공선택론(public choice theory)의 기본가정은 지방정부들 상호간, 지방정부·광역정부·중앙정부·민간부문 사이에서 작동하는 경제적·정치적 경쟁이 야말로 정부시스템의 효율성을 높이는 유력한 힘이라는 것이다. 이런 공공선택론이 지방자치구조 설계에 시사하는 중대한 명제는 수많은 소규모 지방정부들로 이루어진 ‘분절된’(fragmented) 지방자치구조가 소수의 대규모 지방정부들로 이루어진 ‘집중된’(consolidated) 지방자치구조보다 더 효율적이라는 것이다.

이제까지 수많은 경험적 연구들이 공공선택론의 기본가정과 명제를 지지해왔다. Boyne(1998: 252)은 공공선택론이 시사하는 이 명제에 대한 경험적 연구들을 두루 검토한 후 “경험적 연구결과와 일반적 패턴은 분절된 지방자치구조가 집중된 지방자치구조보다 더 효율적이라는 것이다. 이것은 집중된 지방자치구조가 흔히 집권자들이 부각시키는 규모 및 범위의 경제(economies of scale and scope)로 인한 기술적 편익보다 경제제한으로 인한 재정이주(fiscal migration) 유인의 상실, 공적 감시(public scrutiny)의 문제 등의 경제적·정치적 비용이 더 크다는 것을 의미한다.”는 결론에 도달했다. 경험적 공공선택 문헌을 섭렵한 Sancton(2000: 75) 역시 한 도시지역 내에 많은 지방정부들이 존재하는 것이 낭비적 중복을 야기한다는 주장은 경험적으로 확고하게 입증되지 않은 것으로서 집권론자들의 편견에서 비롯된 것이라고 지적했다.

### 시·군자치제 폐지로 인한 비경제적 손실

앞에서 ‘시·군자치제 폐지’ 주장의 문제점을 경제적 관점에서 비판적으로 고찰했지만, 시·군자치제 폐지의 좀더 본질적이고 심각한 문제점은 비경제적인 측면에 있음을 간과해서는 안 된다. 시·군자치제 폐지의 가장 큰 손실은 지방민주주의의 결손이다. 시·군자치제 폐지는 시·군지역의 대의민주주의를 파괴하는 것은 물론이고, 참여민주주의의 구현을 더욱 어렵게 만든다. 참여민주주의는 주민이 지방정부의 운영에 영향을 미칠 수 있다고 느끼는 소규모 지역사회에서 효과적으로 실현될 수 있다. 참여민주주의는 지역사회 사정을 소상히 아는 주민의 참여를 촉진함으로써 의사결정의 질을 향상시키고, 자원봉사자 같은 사회적으로 유익한 주민활동을 고무한다.

시·군자치제 폐지의 또 다른 폐단은 시·군을 중심으로 오랜 세월 형성된 주민의 지역정체성과 향토의식을 무너뜨린다는 것이다. 집권논자들에게 의해 흔히 지역이기주의로 매도되는, 작은 지역사회공동체에 기초한 지역정체성과 향토의식은 지방자치의 정신적 토대이며 지역사회발전의 원동력이라는 사실을 잊지 말아야 한다.

### 한국의 지방자치 시제는 거꾸로 돈다

시·군자치제 폐지는 지방자치의 중대한 퇴보이다. 이런 관점에서 7·27 제주 주민투표의 결과가 시·군자치제 폐지하는 방향으로 일단락된 것은 안타까운 일이 아닐 수 없다. 아직 제주시를 포함한

3개 시·군이 헌법재판소에 청구한 시·군자치제 폐지안에 대한 권한쟁의심판의 판결이 남아 있지만, 이번이 없는 한 제주지역의 시·군자치제 폐지는 피하기 어려울 것으로 보인다.

실상가상으로, 7·27 제주 주민투표 이후 한국 지방자치의 장래를 위해 참으로 걱정스러운 일이 벌어지고 있다. 여야 정치권은 그 동안 지방분권개혁의 약속이행을 차일피일 미루면서 전국을 60여 개의 광역도시로 재편하려고 획책하다가 제주 주민투표 결과를 보고 폐제를 부르고 있는 것이다. 상상조차 하기 싫은 일이지만, 만일 정치권의 의도대로 전국이 단일 자치계층의 60여 개 광역도시로 재편된다면, 대망의 분권·참여형 선진 정치체제 실현의 꿈은 신기루가 되고, 기상천외한 모습으로 일그러진 한국의 지방자치구조는 세계의 웃음거리가 되고 말 것이다.

### 한 가닥 남은 희망: 읍·면·동을 준(準)자치계층으로

필자는 평소 현 시·도—시·군·구 자치구조에서 읍·면·동을 주민자치의 요람으로 만들기 위한 동네분권개혁이 필요하다고 역설해왔는데, 만일 제주에서 시·군자치제가 폐지되는 경우에는 동네분권개혁의 필요성은 한층 더 커진다. 제주특별자치도의 성공을 간절히 소망하는 필자는 시·군자치제 폐지라는 어두운 전망이 지배적인 제주지역에서 주민자치의 불씨를 살리는 데 기여할 동네주민자치 활성화방안에 관해 간략히 언급하는 것으로 이 글을 마무리 짓고자 한다.

농촌과 도시 가릴 것 없이 동네공동체가 허물어진 오늘날 주민이 배타적 자기이익에 매몰되지 않고 인간적 규모의 동네에서 대면담화를 실천하는 공론장(public sphere)을 육성하는 일은 인도주의와 공동체정신을 함양하고 지방자치를 선진화하는 지름길이다.

간혹 세계화와 정보화의 거시적인 흐름 속에서 동네의 중요성을 강조하는 것은 시대착오가 아니라고 반문하는 사람들이 있다. 그러나 아무리 발달된 정보화시대에서도 인간은 사이버 공간이라는 가상의 세계에서만 살 수 없다. 오히려, 사이버 공간이 인간 삶의 더 많은 부분을 지배할수록 대면적 만남이 이루어지는 동네공동체의 중요성은 더욱 커진다. 정보화와 세계화의 거센 파도에 부조처럼 떠밀려 사는 사람들에게는 심리적 안정과 정체성의 닻을 내릴 동네공동체가 필요하다.

삭막한 동네에서 대면담화의 공론장을 육성하기 위해서는 무엇보다도 지방분권과 함께 읍·면·동을 준(準)자치계층으로 격상시키는 동네분권이 필요하다. 동네분권은 읍·면·동 권한강화부터 시작되어야 한다. 시·군·구 본청에서 수행하는 사무 중 광역적 행정수요에 부응해야 하는 사무, 시·군·구 차원의 통합·조정이 요구되거나 전략적 정책의 수립과 집행이 요구되는 사무, 읍·면·동에서 처리하기 곤란하거나 비능률적이라고 명백히 인정되는 사무 등을 제외한 나머지 사무를 읍·면·동으로 대폭 이관해야 한다.

사무이관에 상응해 읍·면·동의 인력증원과 예산확대가 요구된다. 인력은 시·군·구 본청의 결재계층을 줄이고 관리 및 간접인력을 축소하는 대신 읍·면·동의 대면 현장인력을 늘리는 방향으로 재편되어야 한다. 그리고 읍·면·동 가용재원의 확충을 위해 읍·면·동 재량사업비의 대폭적인 증대와 함께 주민세의 개인균등환분과 통·리·반장수당을 읍·면·동 예산에 편입하고, 주민의 요구로 특정 지방세에 부가세를 징수할 수 있도록 허용하는 제도의 도입 등을 고려할 수 있다.

동네의 주민대의기구로서 아파트 동별 또는 통별로 주민이 직접 선출한 대표와 주민조직이 추천한 인사로 읍·면·동 자치회를 구성해야 한다. 자치회는 읍·면·동사무소 주요 정책과 예산의 심의권, 읍·면·동사무소와 구청 직원의 출석·보고요구권 등을 보유해야 한다. 특히 토지이용계획을 비롯한 시·군·구 발전계획 수립과정에 읍·면·동 자치회의 참여가 보장되어야 한다.

아무래도 동네주민자치의 경수(精髓)는 직접민주제의 적극적 활용에 있다. 일정수의 주민이 읍·면·동의 주요 사항에 대해 주민발안을 제기하고 주민투표를 요구할 수 있도록 해야 한다. 이와 관련해 주민투표 실시지역으로 인사·조직·재정에 관한 사항에 대한 주민투표 실시를 금지하며, 주민투



표 요구요건을 너무 까다롭게 규정한 현행 주민투표법의 개정이 요구된다. 더불어, 주민투표법에서 읍·면·동을 주민투표 실시지역으로 명시할 필요가 있다.

이미 동네분권혁신의 중요성과 잠재력은 국내 사례를 통해서도 입증되고 있다. 충북 청원군의 오호진 군수는 지난 몇 년 동안 현행 법제 하에서 제한적이거나 읍·면을 주민자치의 기본 단위로 간주하고 읍·면의 권한강화를 시도해 종래의 읍·면체도로는 기대할 수 없는 놀라운 성과를 거두어왔다. 청원군 사례는 동네분권을 통해 지역사회발전을 이끌어낸 지방정부혁신의 귀중한 선례가 아닐 수 없다.

## 참고문헌

- 권순복, (2004). 읍·면·동 주민자치 활성화방안: 제도적 접근을 중심으로 (정부혁신지방분권위원회 주민참여활성화T/F 발표자료).
- 안성호, (2005). 자치구역의 광역화를 경계한다. 『지방자치』, 5: 23-27.
- 안성호, (2005). 자치계층의 단층화를 우려한다. 『지방자치』, 6: 18-23.
- Boyne, G. A. (1998). *Public Choice Theory and Local Government*. Macmillan, Basingstoke.
- Byrnes, J. D. & B. E. Dollery (2002). Do Economies of Scale Exist in Australian Local Government?: A Review of the Research Evidence. *Urban Policy and Research*. 20(4): 391-414.
- Dollery, B. & L. Crase. (2004). Is Bigger Local Government Better?: An Evaluation of the Economic Case for Australian Municipal Amalgamation Programs (Working Paper Series in Economics). University of New England, School of Economics.
- Sancton, A. (2000). *Merger Mania*. McGill-Queens University, Montreal.

## I. 서 론

20세기 말부터 21세기의 걸쳐 세계적으로 나타난 두드러진 현상은 신지방화라는데 이견이 없다. 세계화와 정보화의 영향으로 신지방화는 더욱 가속화되는 경향을 띠었다. 교통·통신과 정보기술의 발달로 진행되는 세계화와 정보화로 국민-국가는 국가간의 경계를 넘나드는 사람과 정보에 대한 특정 국가의 통제와 규제를 포기할 수밖에 없는 상황이 되었다.

신지방화라고 명명되는 지방분권 현상도 유사하게 진행되었다. 세계화와 정보화의 직·간접적인 영향으로 중앙정부의 기능과 역할이 축소됨에 따라 지방정부의 강화된 역할이 요구되었다. 역으로 이러한 현상은 세계화와 정보화에 맞추어 전 세계로 확산되는 경향이 보였다. 국가의 경쟁력이 지방의 경쟁력과 밀접하게 관련되어 있기 때문이다. 즉 세계화와 지방화는 지방분권 개혁과 필요·충분조건이 되는 셈이다.

20세기말부터 국가 경쟁력의 차원에서 지방분권 개혁에 특히 관심을 보인 국가는 영국과 프랑스 및 일본이다 (김순은, 2001a, 2003a). 1997년 노동당 정부가 출범하면서 중앙정부와 지방정부간의 정부간 관계라는 관점에서 혁신적인 실험이 시작되었다. 노동당 정부는 보수당이 소극적으로 대처하였던 유럽 지방정부현장에 서명함으로써 지방분권 개혁에 적극적인 태도를 보였다. 그 결과 1998년 웨일즈 의회와 스코트랜드 의회가 각각 설립되었으며, 1986년 해체되었던 런던광역시 (Greater London Council)를 대신하여 새로운 런던광역시 (Greater London Authority)를 설립하였다. 현재 잉글랜드 지역에 포괄적인 지방분권을 전제로 한 광역 지역정부의 수립이 진행 중에 있다 (Office of the Deputy Prime Minister, 2002, 2004). 영국의 지방분권 정책은 정치적 지방분권의 모형에 따랐다.

유럽에서 대표적인 중앙집권 국가 중의 하나인 프랑스도 유럽통합에 따른 유럽의회의 정책에 맞추어 적극적인 지방분권 개혁을 추진하였다. 2003년 지방분권화를 규정한 헌법개정에 이르기까지 1990년대 이후 다양한 개혁적 시도가 이어졌다. 여기에는 1983년 중앙정부-지방정부간 사무배분법, 1985년 광역지방정부 기관구성을 위한 조직법, 1986년 공직 겸직 금지법, 1999년 광역지방의회 선거법의 개정 등이 포함되었다 (윤기석, 2003; 배준구, 2003).

일본의 경우 1980년대 정부의 재정위기를 기점으로 정부혁신의 차원에서 지방분권 개혁이 논의되기 시작하였다 (김순은, 2004a). 1990년대 자민당 정부가 퇴진하고 연립정권이 들어서면서 지방분권 개혁은 국정의 중요한 과제로 부각되었다. 1995년 지방분권추진법이 제정되고 1999년 지방분권일괄법이 제정됨으로써 지방분권 개혁의 제1라운드를 마쳤다 (佐藤, 2002; 新藤, 1999). 그 결과 중앙집권체제의 중요한 도구였던 기관위임사무와 지방사무 관제도가 폐지되고 필치규제가 대폭 축소되는 행정적 분권이 이루어졌다 (김순은, 2003b).

지방분권 개혁의 흐름은 우리나라에서도 진행되었다. 중앙정부는 1991년부터 1998년까지 지방이양합동심의회를 통하여 지방이양사무를 조사하였으며 1999년 국민의 정부는 ‘중앙행정기관 지방이양촉진 등에 관한 법률’을 제정하여 본격적인 행정사무의 지방이양을 추진하려고 하였다 (홍준현, 2000). 그러나 2002년 12월 대통령 선거 때까지 우리나라의 지방분권 개혁의 추진실적은 매우 미미하였다는데 이견이 없다 (홍준현, 2003; 정주택, 2003;

박해자, 2003).

이러한 시대적 상황은 2002년 12월 대통령 선거에서 어느 선거보다도 지방화 정책이 주요 쟁점이 되었다. 2003년 출범한 참여정부는 2002년 12월 대통령 선거의 공약 가운데 지방화 정책, 특히 지방분권 정책을 충실히 구현하고자 노력하였다. 2003년 지방분권 추진 로드 맵을 발표하였으며 2003년 12월 지방분권특별법을 제정하였다. 2004년 11월 “분권형 선진국가 건설을 위한 지방분권 5개년 종합실행계획”을 발표하였다.

지방분권 정책에 적극적이었던 참여정부가 출범한지 벌써 전반기가 지났다. 참여정부가 출범 초기에 보였던 지방분권 개혁에 대한 정책적 의지가 퇴색된 것은 아닌가하는 지적도 제기되고 있다. 이런 시점에 참여정부가 그 동안 우선순위를 두고 추진하였던 지방분권 정책의 내용과 성과를 평가하는 것은 매우 의의가 있다. 여기서 정책의 내용을 평가하는 것은 집행성과를 평가한 이후 집행성과에 미친 원인을 분석하는데 필요하기 때문이다. 본 연구는 2003년 참여정부가 출범한 이후 추진되었던 지방분권 정책의 내용과 성과를 평가하고 문제점과 과제를 발견하는데 연구의 목적이 두었다.

## II. 지방분권 정책의 평가 기준과 성과

### 1. 지방분권 정책의 평가 대상

정책학의 관점에서 볼 때 정책평가의 대상에는 단계에 따라 상이하다. 정책집행에 영향을 미치는 요인을 중심으로 볼 때 (Kim, 1991) 정책설계 즉 정책의 내용이 우선 평가의 대상이다. 정책내용의 적절성이 정책집행에 중대한 영향을 미치기 때문이다.

두 번째의 단계는 정책집행의 평가이다. 정책집행의 평가란 정책집행이 정책에서 규정된 절차에 따라 적절하게 집행되었는지와 계획된 목표를 달성하였는지를 평가하는 것이다. 계획된 목표는 단순히 정책에서 제시한 스케줄에 따른 산출물과 산출물의 효과로 세분된다. 이에 기초하여 정책집행의 평가는 집행과정에 대한 평가, 집행의 산출물인 성과에 대한 평가, 성과의 영향 즉 효과에 대한 평가로 대분된다.

재론하면 집행과정에 대한 평가는 집행과정이 정책에서 규정하고 있는 내용이나 행정의 일반적인 절차에 따라 적절하게 이루어졌는지를 평가하는 것이다. 집행성과에 대한 평가는 정책이 계획하고 있는 외형적 목표가 달성되었는지 산출물의 결과를 평가하는 것이다. 마지막으로 정책이 의도했던 성과의 영향이 발생했는지를 평가하는 것이 성과영향의 평가이다.

상기의 이론을 참여정부의 지방분권 정책에 적용하면 참여정부의 지방분권 정책의 내용은 대통령의 선거공약, 지방분권 추진 로드맵, 지방분권특별법, 지방분권 5개년 종합실행계획이다. 지방분권 추진 로드맵에서는 지방분권 정책의 7개 기본 방향과 20개 기본과제와 기본과제의 추진일정이 구체적으로 제시되었다 (소진광, 2003; 김순은, 2003b; 이승중, 2005).

지방분권특별법은 기본적으로 지방분권 추진 로드 맵의 내용을 제도화한 것으로 지방분권 정책의 추진과제를 규정하고 있다. 이외에 지방분권의 추진이념, 추진원칙, 추진기구에 관한 것을 규정하였다. 추진원칙으로 기능분리의 원칙, 보충성의 원칙, 포괄성의 원칙, 일괄성의 원칙, 선분권 후보완의 원칙, 차등분권의 실시 등을 규정하였다. 추진기구로서 “지방분권 추진을 위한 위원회”의 설치를 규정하고 있다.

지방분권특별법에 따라 지방분권 추진 로드 맵의 내용을 다소 수정하여 보완한 것이 지

방분권 5개년 종합실행계획이다. 여기에서는 7개 기본방향 47개 과제의 내용과 추진일정이 제시되어 있다.

본 연구에서는 정책내용의 평가대상으로 지방분권 추진 로드 맵, 지방분권특별법, 지방분권 5개년 종합실행계획을 선택하였다. 이들이 참여정부 지방분권 정책의 핵심적 내용이기 때문이다. 집행과정에 대한 평가는 정부혁신지방분권위원회의 추진활동의 과정을 대상으로 하였다. 이제까지 달성된 정책의 성과를 정책평가의 대상으로 하였으며 성과영향 평가는 지방정부의 성향이나 태도를 평가하였다.

### 2. 정책평가의 기준

정책을 평가하기 위해서는 정책평가의 기준이 필요하다. 정책평가의 대상에 따라 서로 상이한 기준이 적용되어야 할 것으로 판단된다 (김순은, 2005c; 이승중, 2005).

지방분권 로드 맵과 지방분권특별법의 내용 중 추진목적 및 목표, 기본원칙과 추진체제에 대한 평가는 정책설계의 관점에서 평가할 수 있다. 이것은 정책설계의 타당성에 관한 평가이다 (강형기 외4, 2004; 김순은, 2005e; 이승중, 2005). 정책설계에는 정책목적과 목표와 정책수단이 결정된다. 정책목적과 목표는 정책집행의 과정에서는 정책집행의 방향을 제시하며 정책평가의 단계에서는 정책평가의 기준이 된다 (Van Horn, 1979). 정책목적은 성과영향 평가의 기준이며 정책목표는 집행성과평가의 기준이 된다. 따라서 지방분권특별법에서 규정한 입법목적은 성과영향 평가의 기준이며 지방분권 추진 로드 맵과 지방분권 5개년 종합실행계획에서 제시한 추진일정은 성과평가의 기준이 된다.

정책수단이란 정책목표를 달성하기 위한 목적으로 채택된 각종 법적 장치를 의미하며 정책설계의 핵심적인 내용 중의 하나이다. 참여정부의 지방분권 정책은 강제적 수단이나 인센티브를 선택하는 대신에 기본원칙을 천명하였다. 중앙부처의 자율적인 지방분권 정책의 실현을 유도하기보다는 새로운 추진체제를 규정함으로써 새로운 추진체제가 지방분권 정책을 추진하는 방식을 채택하였다. 정책수단에 대한 평가는 수단의 적절성 등이 평가의 기준이 된다.

따라서 본 연구에 있어서는 기본원칙의 적절성과 새로운 지방분권 추진체제의 적절성을 평가하였다. 기본원칙의 적절성은 정성적 평가로서 그 동안 학자들의 주장을 평가의 기준으로 사용하였다. 추진체제의 적절성은 조직이론의 관점에서 기구의 효과성을 평가의 기준으로 사용하였다. 추진체제의 적절성은 추진기구의 정책의지, 추진기구 운영의 효율성, 추진기구의 기능 및 권한 등이 평가되어야 한다 (김순은, 2005e). 추진체제는 비교기준에 의해서도 평가하였다. 비교기준으로 일본의 지방분권추진법을 적용하였다.

지방분권 모형은 지방분권의 내용을 일반적 특징에 따라 기술·설명하고 있다. 따라서 지방분권 모형은 지방분권의 내용, 즉 추진과제를 평가하는데 기준이 될 수 있다. 지방분권 로드 맵, 지방분권특별법, 지방분권 5개년 종합실행계획에서 명시한 추진과제를 중심으로 참여정부가 지향하는 지방분권 정책이 아래에서 논의한 이상적 분권모형, 협상적 분권모형, 지배적 계층모형, 계층적 모형 중 어느 것에 해당하는지를 평가하였다.

정책평가의 대상과 기준을 표로 정리하면 <표 2-1>과 같다.

<2-1> 정책평가의 대상과 기준

정책평가의 대상			정책평가의 기준
정책의 내용	추진목적	지방분권특별법	정성적 평가 (학자들의 주장) - 정책 목적 및 목표의 적합성 - 추진원칙의 적절성
	추진목표	지방분권 추진 로드 맵	
		지방분권 5개년 종합실행계획	
	추진원칙	지방분권 추진 로드 맵 지방분권특별법	
	추진체제	지방분권특별법	비교평가 (일본의 사례) - 추진기구의 정책의지 - 추진기구의 조직 운영의 효율성 - 추진기구의 기능 및 권한
		추진과제	대통령의 선거공약
	지방분권 추진 로드 맵		
지방분권특별법			
지방분권 5개년 종합실행계획			
정책집행의 과정 및 절차	지방분권 추진 로드 맵	추진절차의 적절성 - 민주성 및 효율성	
	지방분권특별법	추진전략의 적절성 - 국가균형발전정책과의 관계	
정책집행의 성과	지방분권 추진 로드 맵	정책목표	
	지방분권 5개년 종합실행계획	- 추진일정	
정책성과의 영향			정책의 추진목적

정책집행의 과정에 대한 평가는 지방분권 추진 로드 맵과 지방분권특별법의 제정과정 및 집행과정에 대한 것이다. 여기에는 절차 및 과정의 민주성과 효율성이 평가의 기준이다. 아울러 국가균형발전정책과의 연계성은 추진전략의 적절성에 기초하여 평가하였다.

정책집행의 성과는 지방분권 추진 로드 맵과 지방분권 5개년 종합실행계획을 중심으로 이루어진다. 따라서 성과평가는 이들을 대상으로 이루어졌으며 평가기준은 지방분권 추진 로드 맵과 지방분권 5개년 종합실행계획에서 명시한 추진일정이다.

끝으로 정책성과의 영향평가는 정책의 최종결과로서 지방분권특별법에서 명시한 추진목적적 평가의 기준이다.

#### 1) 지방분권의 모형

지방분권 모형은 국가마다 매우 상이하다 (김순은, 2003b). 미국에서는 자치모형, 계층모형, 협상모형으로 대분하여 지방분권을 설명하고 있으며 (Wright, 1988), 영국에서는 행정기관 모형, 동반자 모형, 대리인 모형, 상호의존 모형으로 나뉘어 정부간 관계를 설명한다 (Chandler, 2001). 1997년 노동당 정부이후의 정부간 관계를 거버넌스 모형으로 명명하면서 네 가지 모형으로 분류하는 대신에 다섯 가지 모형으로 분류하였다 (김순은, 2005a). 일

본은 지배감독 모형과 수평·대등모형으로 구분하여 논의하고 있다 (佐佐木, 1999). 이러한 모형들은 특정 국가의 정치문화와 역사에 따라 중앙정부와 지방정부간의 정부간 관계를 중심으로 설명하고 있으며 지방분권의 형태가 매우 다양하며 매우 독특한 양상을 띠고 있음을 보여준다.

이들 모형은 정치·행정체제에 관한 기술적·설명적 모형이라고 할 수 있다. 따라서 이들 모형의 공통점으로부터 평가 모형을 도출할 수 있다. 상기 모형들은 두 개의 변수를 설명변수로 삼고 있다. 두 개의 변수는 중앙정부와 지방정부간의 제도와 운영상에서 본 정치·행정 권한의 분권정도와 정부간의 정책기능의 분리, 즉 정책결정과 정책집행 기능의 분리여부를 의미한다.

분권의 정도와 기능분리의 여부라는 변수를 이용하여 지방분권 정책의 평가를 위하여 지방분권 모형을 도출할 수 있다 (김순은, 2003b). 두 변수의 조합에 따라 이상적 분권모형, 협상적 분권모형, 지배적 분권모형, 계층적 분권모형으로 대분된다.

이상적 분권모형이라 함은 자치, 참여, 분권 등 민주주의 가치들이 충실하게 반영된 정치·행정체제로서 지방정부에게 부여된 정치·행정권한이 강하고, 정책기능이 비교적 충실하게 분리되어 중앙정부로부터 부당한 간섭이나 통제를 받지 않는다는 특징을 지닌다. 반면 협상적 분권모형은 중앙정부와 지방정부간의 정치·행정 권한의 배분은 비교적 잘 되어 있으나 정책기능이 중복 또는 공유되어 중앙정부와 지방정부가 정책을 수행함에 있어서 상호간에 협상의 여지가 다수 발생하는 경우를 가르킨다. 이상적 분권모형과 협상적 분권모형은 정치·행정권한의 분화로 인하여 지방정부가 통치주체로 인식된다는 공통점을 지닌다.

지배적 분권모형은 지방정부에게 주어진 정치·행정권한의 정도가 매우 미미하고 정책의 결정과 집행기능이 비교적 명확하게 구분되어 지방정부를 통치주체라기보다는 지방행정기관으로 인식한다. 지방정부에게 주어진 정치·행정권한의 측면에서 지배적 분권모형과 유사하나 정책기능이 중첩되어 중앙정부와 지방정부간에 협상이 필요가 경우가 잦은 모형이 계층적 분권모형이다. 영국의 거버넌스 모형은 이상적 분권모형이다. 이론적 측면에서 일본의 수평·대등 모형이 이상적 분권모형이다.

시대에 따라 변화하기는 하였으나 미국의 협상 모형이 협상적 분권모형에 속한다고 할 수 있다. 미국의 계층모형, 영국의 행정기관 모형이 지배적 분권모형에 속하며 영국의 동반자 모형이나 대리인 모형, 일본의 지배·감독모형이 계층적 분권모형에 속한다.

이들 모형에 따라 최근에 마무리된 지방분권 개혁을 평가하면 1998년 영국의 스코트랜드, 웨일즈 지역의 분권, 현재 추진 중인 잉글랜드 지역의 광역지방정부의 수립 등이 이상적 분권모형에 속한다. 1999년 일본의 지방분권 개혁은 협상적 지방분권의 초기라고 할 수 있다 (김순은, 2003b).

#### 2) 평가기준으로서의 일본의 입법례

지방분권 개혁을 성공한 영국, 프랑스, 일본 등의 예를 중심으로 절차적인 사항을 볼 때 우리나라의 사례는 일본의 사례와 유사하다. 영국의 경우 지방분권과 관련된 백서와 녹서를 발표한 후 각종 의견을 수렴하여 지방분권의 실체법인 지방정부법, 런던정부법, 스코트랜드 의회법, 웨일즈 의회법을 제정하였다. 프랑스도 1983년 중앙-지방정부간 사무배분법, 1985년 광역지방정부 기관구성을 위한 조직법, 1986년 검직금지법, 1999년 광역의회 선거법 등을 거쳐 2003년 3월 헌법 개정을 통하여 지방분권 체제를 수립하였다.

반면 일본은 1995년 절차법적 성격을 지닌 5년의 한시법으로 지방분권추진법을 제정하여 지방분권 개혁을 추진하였다. 일본의 지방분권추진법은 우리나라의 지방분권특별법과 유사한 성격을 띠고 있었다. 제1장 총칙, 제2장 지방분권의 추진에 관하는 기본방침, 제3장 지방분권 추진계획, 제4장 지방분권추진위원회의 규정에서 알 수 있듯이 지방분권추진법은 지방분권의 실체적인 내용에 관한 것이 아니라 기본적으로 향후 지방분권을 추진한다는 선언적, 절차적 성격을 띠고 있었다(石 외3, 1995).

지방분권추진법의 목적, 지방분권의 이념 및 중앙정부와 지방정부의 책무는 제1장에서 규정하였으며 지방분권의 이념을 통하여 향후 지방분권의 방향을 제시하였다. 국민복지의 향상이라는 공통목적 하에 중앙정부와 지방정부는 상호 협력할 것을 규정하였다. 이를 위하여 중앙정부와 지방정부의 역할을 명확히 하고, 지방정부의 자주성을 제고하며, 지역의 활력화를 도모하는 것을 기본이념으로 규정하였다.

중앙정부와 지방정부의 역할, 지방분권의 추진에 관한 중앙정부의 시책, 지방세제원, 지방정부 행정체제의 정비에 관한 것은 제2장 지방분권의 추진에 관한 기본방침에서 규정하였다. 국제사회에 있어서 국가의 존립에 관한 사무, 전국적으로 통일하여 규정하여야 하는 전국적 통일사무, 전국적 규모의 프로젝트성 사무는 중앙정부가 담당하며 지방정부는 지역주민의 밀접한 행정을 자주적, 종합적으로 수행하는 역할을 수행하는 것으로 규정하였다.

제3장은 지방분권의 추진계획에 관한 것으로서 중앙정부는 지방분권의 추진계획을 작성할 의무를 가졌다. 지방분권에 관한 종합적·계획적인 계획을 작성함에 있어서 중앙정부는 지방분권의 기본방침을 충실히 준수하고, 필요한 법제정 또는 재정상의 조치를 강구하여야 한다. 구체적으로 내각총리대신은 지방분권추진계획안을 작성하여 내각의 결정을 거친 후 국회에 보고하도록 되었다.

지방분권추진법 제4장의 규정이 가장 중요한 의의를 지닌 것이었다. 제4장은 지방분권 개혁을 추진할 기구인 지방분권추진위원회의 구성과 권한에 관한 것이었다. 여기에서는 지방분권추진위원회의 구성과 지위만이 규정되어 향후 지방분권의 실질적 내용과 절차, 권고안의 성격, 위원회의 활동범위 등에 관해서는 지방분권추진위원회가 결정할 것으로 예상되었다.

지방분권추진위원회의 구성은 행정조직법 제8조에 기초한 위원회로서 7명의 위원으로 이루어졌으며 지방분권추진위원회의 지위는 총리부에 설치되어 위상이 강화되었다. 지방분권추진위원회에게는 업무를 집행하는 과정에 필요한 경우에는 행정기관이나 지방정부에 자료의 제출, 의견의 진술 및 설명, 기타 필요한 협력을 요구하거나 관계 부처를 조사할 수 있는 권한이 부여되었다. 지방분권추진위원회의 수행한 연구 및 심의의 결과는 국회에 보고하도록 규정하였다. 뿐만 아니라 내각 총리대신은 지방분권추진위원회의 권고안은 존중하지 않으면 안되었다. 지방분권추진위원회의 업무를 효과적 보좌하기 위하여 사무국이 설치되었다.

### 3) 지방분권 추진 로드 맵과 지방분권 5개년 종합실행계획

참여정부가 공약하였던 지방분권 개혁의 의지를 천명하고 세계화 시대의 거버넌스 개혁을 시사하는 분권형 통치구조로의 개혁 프로그램이 지방분권 추진 로드 맵이었다. 2003년 7월 발표된 지방분권 추진 로드 맵은 지방분권의 개혁과제로서 7개 분야 20개 과제를 선정하였다. 이들 과제들은 단체자치와 주민자치의 관점이 조화된 것으로 이상적 지방분권 모형

에 적합한 것으로 평가되었다(김순은, 2003c).

지방분권 추진 로드 맵의 또 하나의 특징은 각 추진과제에 대하여 추진일정을 명시하였다는 점이다. 비록 법적 구속력은 없지만 정부의 개혁 계획에 대한 추진일정을 명시하였다는 것은 매우 의의가 컸다. 7개 분야 20개 과제가 대부분 참여정부가 종료되는 2007년 말까지 종료되는 것으로 되어 있다.

평가를 위한 기준으로 제시된 추진과제들의 추진일정 중 2005년 전반기까지 완료되어야 할 과제들은 다음과 같다(정부혁신지방분권위원회, 2003a). 지방분권의 추진기반을 강화하는 차원에서 제시되었던 지방분권추진법령의 정비와 위임사무의 폐지를 포함한 사무구분 체계의 개선이 이루어지고 시범자치제도가 실시되어 2005년 전반기부터는 이에 대한 평가와 보완이 이루어지도록 예정되었다. 획기적인 중앙정부의 정치·행정권한은 2004년말 제1차 이양일괄법에 의하여 제1차 목표가 달성되고 제2차 이양일괄법이 준비단계에 들어가도록 계획되었다.

지방교육자치제도는 2005년 전반기까지 필요한 법제화 등이 이루어져 실시준비가 완료되고 후반기부터는 실시단계에 들어가도록 되어 있다. 지방자치경찰은 2005년 상반기에 법제화 및 실시준비를 마치고 2005년 후반기부터 실시단계로 들어가도록 되어 있다. 특별지방행정기관의 정비도 2004년 말까지 법제화 및 이관이 마무리되어 2005년도부터는 후속조치를 하도록 되어 있다.

지방재정력 확충 및 불균형의 완화제도는 단계별로 이루어져 2004년에는 제1차 지방이양, 2005년 제2차 지방이양이 이루어지도록 되어 있다. 지방세정제도의 개선도 2004년말에 완료되어 2005년도부터는 시행하도록 계획되었다. 지방재정의 자율성을 제고하는 개혁은 2004년말까지 국고보조 사업의 정비를 통한 자주재원화 작업이 완료되어 2005년도부터는 평가와 보완작업이 진행되도록 되어 있다. 지방재정운용의 투명성과 건전성의 확보를 위하여 2005년부터 복식부기제도의 실시가 예정되어 있다.

지방자치권의 강화를 위한 조례제정권의 확대, 조직 및 인사권의 확대, 도시계획권의 확대가 2004년부터 법제화의 단계를 거쳐 2005년 후반기부터 실시하도록 예정되었다. 지방정부의 내부혁신 및 공무원의 역량을 강화하기 위하여 인사교류제도 등을 포함한 안식년 제도 등이 2005년 후반기부터 실시하도록 되어 있다.

지방정부에 대한 민주적 통제체계의 확립을 위하여 중복감사의 해소, 자체감사의 활성화, 주민소송 제도와 같은 주민에 의한 통제를 강화하기 위한 제도들이 2005년도 하반기부터 실시하도록 예정되어 있다. 평가전문기관의 지정 등 지방정부에 대한 평가제도 등이 마련되어 2005년도 하반기부터 실시하도록 되어 있다.

주민투표제도, 주민소환제도, 참여예산제도 등 다양한 주민참여 제도 등이 2005년도 상반기부터 실시하도록 되어 있다. 시민사회의 활성화를 위하여 자원봉사활동 기본법의 제정이 2004년말까지 완료되고 2005년도부터는 법제화 및 시행단계에 들어가도록 되어 있다.

중앙-지방정부간 협력체제의 강화를 위한 방안 등이 2004년도 하반기부터 시행되고 2005년도에는 평가 및 보완작업이 개시되도록 되어 있다. 정부간의 분쟁조정기능을 강화하기 위하여 2004년도 하반기부터 국가통합조정위원회의 설치를 검토하고 2005년도 하반기부터 실시하도록 예정되어 있다.

2003년 7월 발표된 지방분권 추진 로드 맵의 내용과 일정은 2004년 11월 발표된 지방분권 5개년 종합실행계획에 의하여 보완되거나 추진 일정이 다소 수정되었다(정부혁신지방분권위원회, 2004). 추진과제가 20개에서 47개 과제로 증가하였으며 추진일정도 다소 연기

되었다.

사무구분 체계의 개선을 위한 법령정비 작업이 2006년 말까지 1년간 연기되었다. 대도시특례제도의 개선사항가 추가되어 2005년도 상반기까지 관계부처의 협의 및 법령 제·개정안이 마련되는 것으로 되어 있다. 제주특별자치도가 추진되어 2005년도 상반기까지 자치계층개혁안 및 제주특별자치도의 기본계획이 수립되도록 되어 있다.

자치교육제도는 2005년 상반기에서 2006년도 상반기로 법제화 및 실시준비가 연기되었다. 자치경찰제도는 지방분권 추진 로드 맵에서는 2005년도 하반기 실시하도록 되었으나 지방분권 5개년 종합실행계획에서 2005년도 하반기부터의 시범실시로 수정되었다. 특별지방행정비 계획은 단계별 추진계획으로 수정되어 제1단계 정비방안이 2005년도 상반기까지 하도록 되어 있다.

특히 지방분권 정책의 추진상황을 평가하기 위한 지표개발 및 분권 수준의 측정제도가 계획되어 2004년도 말까지 분석지표의 개발이 완료되고 2005년도 전반기에 실태조사를 하도록 되어 있다. 자치단체의 관할 구역에 대한 조정계획도 추가되어 2005년도 상반기까지 경계의 조정을 추진하도록 되어 있다.

지방교부세율은 지방분권 추진 로드 맵에서는 2004년부터 법정율을 인상하기로 되어 있었으나 지방분권 5개년 종합실행계획에서는 2004년도 말까지 법정율의 상향 준비를 완료하고 2005년도부터 법정율을 상향하도록 수정되었다. 국고보조금의 정비는 2003년에 정비계획이 마련되어 2004년부터 실시하도록 되었으나 지방분권 5개년 종합실행계획에서는 2004년 말까지 관련 법령의 정비와 재원이양의 방안이 마련하는 것으로 수정되었다. 지방예산편성 지침은 2004년도 하반기에 폐지하는 것으로 되어 있었다. 지방재정의 평가기능을 강화하기 위하여 2005년도까지 지방재정의 평가지표 및 기법을 개발하여 2005년도 상반기 시행하는 것으로 계획되었다. 지방정부의 예산지출의 합리성을 확보하기 위하여 2004년도 말까지 예산집행과정의 주민참여 제도가 계획되었다.

자치입법권의 강화는 2005년도 상반기에 지방자치법을 개정하고, 자치조직권은 연차별로 이전하며, 총액인건비제도는 2005년도 상반기에 시범적으로 실시하는 것으로 되어 있었다. 지방정부 책임성의 확보방안도 연차적으로 추진하는 것으로 되어 있다.

분권형 도시계획의 체계는 2004년도 말에 구축안이 마련되어 2005년 말까지 관련법령이 개정되는 것으로 되어 있다. 자치단체 자체혁신 체제의 구축도 2005년부터 본격적으로 추진되는 것으로 되어 있다. 지방공무원 인사제도도 2005년도 상반기에 도입방안이 마련되는 것으로 되어 있다. 중앙-지방간 인사교류의 활성화 방안은 2005년도 말까지 제도개선을 하는 것으로 수정되었다.

지방의정의 활성화 방안은 2004년도 하반기부터 사안별로 추진하는 것으로 수정되었다. 주민감사청구제도의 활성화방안은 2005년도 상반기에 시행령을 개정하는 것으로 되어 있다. 주민소송 제도의 2004년 말까지 지방자치법을 개정하여 2005년 말까지 관련 법령을 개정하는 것으로 계획되었다.

주민참여의 활성화를 위한 주민발안 제도의 개선은 2005년도 상반기에 완료하는 것으로 되어 있다. 주민투표제도는 2004년 말에 제정을 추진하는 것으로 제도화하였다. 중앙-지방정부간 협력체제의 강화를 위하여 2005년도 상반기에 지방자치법을 개정하는 것으로 되어 있다.

### 3. 지방분권 정책의 평가

#### 1) 지방분권 정책의 내용에 대한 평가

##### (1) 지방분권 정책의 추진목적에 대한 평가

참여정부가 제시한 지방분권 정책의 추진목적은 지방분권특별법에 규정되어 있다. 이 법 제1조와 제3조를 보면 추진목적을 확인할 수 있다. 제1조 (목적)에서 “이 법은 국가 및 지방자치단체의 지방분권에 관한 책무를 명확히 하고 지방분권의 기본원칙·추진과제·추진체계 등을 규정함으로써 지방을 발전시키고 국가경쟁력을 높이는 것을 목적으로 한다”고 규정하고 있으며 제3조 (지방분권의 기본이념)에서 “지방분권은 주민의 자발적 참여를 통하여 지방자치단체가 그 지역에 관한 정책을 자율적으로 결정하고 자기의 책임 하에 집행하도록 하며, 국가와 지방자치단체간 또는 지방자치단체 상호간의 역할을 합리적으로 분담하도록 함으로써 국정의 통일성을 확보하고 지방의 창의성 및 다양성이 존중되는 내실 있는 지방자치를 실현함을 그 기본이념으로 한다”고 규정하였다.

지방의 창의성 및 다양성에 기초하여 지방을 발전시키고 중앙정부와 지방정부간 또는 지방정부 상호간의 역할을 합리적으로 분담함으로써 국정의 통일성은 물론 나아가 국가의 경쟁력을 제고시키는 데에 지방분권 정책의 궁극적인 목적으로 설정한 것은 매우 적절하고 타당하다고 판단된다. 교과서적인 표현이며 거의 대부분의 학자들의 동의하는 말이다 (소진광, 2003; 이승중, 2003b; 이기우, 2004; 김순은, 2004g).

지방분권 정책의 추진목적은 정책의 집행이 완료된 이후 정책 집행의 최종 효과를 상징한다. 따라서 정책의 성과영향을 평가하는 기준이 된다.

##### (2) 지방분권 정책의 추진목표에 대한 평가

참여정부가 추진하는 지방분권의 추진목표는 지방분권 추진 로드 맵과 지방분권 5개년 종합실행계획에서 비교적 구체적으로 명시하고 있다. 추진과제에 따라 다소 상이하나 대부분의 과제가 참여정부가 종료하는 2007년까지 마무리한다는 목표를 제시하고 있다. 앞 장에서 추진과제별로 구체적으로 설명하였다.

지방분권 정책의 다자간 정치성과 행정적 전문성, 우리나라의 경제체질주의 등을 고려할 때 매우 의욕적인 목표라고 평가할 수 있다 (이승중, 2005). 의욕적인 목표 때문에 졸속 추진이 염려되기도 하였다 (소영진, 2000, 2004). 지방분권 정책의 어려움을 고려할 때 전략적 모형에 따른 우선순위의 결정 또는 선택과 집중의 전략이 필요하였다 (이종원, 2004).

##### (3) 지방분권 정책의 추진원칙에 대한 평가

참여정부의 지방분권 정책 가운데 가장 두드러진 특징이 지방분권 정책의 추진원칙을 지방분권특별법에서 규정하였다는 점이다. 앞 장의 지방분권특별법의 의의에서 상론하였듯이 기능분리의 원칙, 보충성의 원칙, 포괄성의 원칙, 일괄성의 원칙, 선분권 후보원의 원칙, 차등분권의 실시 등은 향후 지방분권 정책의 추진과정에서 추진방향 및 전략을 수립하는데 촉매적 역할을 할 것으로 보인다. 일본의 경우 지방분권추진법에서 보충성의 원리를 입법화하였던 것이 매우 높게 평가된 바가 있다 (西尾, 1999).

#### (4) 지방분권 정책의 추진체제에 대한 평가

지방분권특별법의 중요한 내용 중의 하나가 지방분권 정책을 추진할 새로운 추진체제를 구축하였다는 점이다 (심익섭, 2004; 김순은, 2005e; 이승중, 2005). 지방분권특별법의 제정 과정 중에서 추진기구와 관련된 논의도 격론을 거쳤다. 이미 지방이양촉진법에 의한 지방이양추진위원회와 2003년 4월 설립된 정부혁신지방분권위원회가 지방이양과 지방분권의 업무를 담당하고 있었기 때문에 별도의 기구가 필요한지에 대하여 서로 상이한 의견이 제시되었다. 그러나 기존의 기구들이 지니는 문제점을 토대로 새로운 기구의 설치에 합의하고 “지방분권 추진을 위한 위원회”를 설치하였다. 새로운 추진체제에 대한 평가는 추진기구의 정책의지, 추진기구의 효율성, 추진기구의 기능 및 권한 등에 비추어 내릴 수 있다 (김순은, 2005e).

##### ① 추진기구의 정책의지에 대한 평가

추진기구의 정책의지는 추진기구의 위상과 역할 및 구성방식을 보면 가늠할 수 있다. “지방분권 추진을 위한 위원회”는 대통령 소속 하에 설치하고 그의 기능을 정부혁신지방분권위원회가 인수함으로써 대통령 직속의 심의 및 자문기관이 되었다. 대통령의 지방분권에 대한 관심과 정책의지를 대변하는 것이라고 할 수 있다.

특히 정부혁신지방분권위원회의 위원장을 제1대, 제2대 모두 민간인으로 위촉함으로써 국무총리나 중앙부처의 장이 위원장이 되었을 때의 폐해를 예방하고자 하였던 것으로 판단된다. 중앙정부의 지방분권 정책에 대한 저항이나 중앙정부의 부처 이기주의의 부작용을 예방하고자 했던 장치라고 보인다. “지방분권 추진을 위한 위원회”의 구성방식에 있어서 지방 4단체에게 위원회 추천권을 부여한 것도 지방의 국정참여라는 관점에서 높게 평가할 수 있다. 뿐만 아니라 정부혁신지방분권위원회의 산하에 전문위원회를 설치하여 전문적인 자문을 받도록 설계한 것도 전문성과 통합성의 조화라는 측면에서 높게 평가되고 있다 (이승중, 2005).

그러나 지방분권 추진체제라는 관점에서 보면 적지 않은 문제점을 안고 있다. 이미 언급하였듯이 2003년 12월 새로운 추진기구의 설치를 위한 입법이 이루어지기 이전에 지방이양추진위원회와 정부혁신지방분권위원회가 설립되어 지방분권 관련 사무를 집행하고 있었다. 새로운 추진기구를 설립함에도 기존의 기구를 존치시킴으로써 추진 체계가 모호하다는 비판이 제기되었다 (강형기 외4, 2004; 김순은, 2005e). 아울러 지방분권 추진을 위한 위원회의 구성방식을 보면 지방분권의 정책의지에 의문이 든다.

종합하면 추진기구의 위상과 역할, 그리고 지방의 추천권 등을 고려할 때 “지방분권 추진을 위한 위원회”의 정책의지는 높다고 할 수 있으나 모호한 추진체제로 통일적인 업무의 추진에 문제점이 발견되는 것으로 평가되고 있다.

##### ② 추진기구의 효율성에 대한 평가

특정 기구가 효율적으로 운영되기 위해서는 기구의 목적과 부합된 인사가 참여하여야 하며 기구의 규모가 적정해야 한다. 기구의 목적에 반대하거나 소극적인 인사가 참여하게 되

면 기구의 활동이 위축될 수 밖에 없다. 기구의 규모가 너무 크면 회의의 운영이 형식적으로 이루어질 가능성이 높을 뿐만 아니라 비효율적이다. 반대로 기구의 규모가 너무 적으면 소수가 기구의 의견을 지배하게 되는 폐단이 발생한다 (임도빈, 2004).

이런 관점에서 볼 때 “지방분권 추진을 위한 위원회”는 기구의 규모와 구성면에서 비판의 대상이 되었다. “지방분권 추진을 위한 위원회”는 20인 이상 30인 이내의 위원으로 구성되도록 되어 있으며 현재에는 29명의 위원으로 구성되었다. “지방분권 추진을 위한 위원회”는 위원 전원이 참석하는 경우 회의가 형식적으로 진행되거나 비효율적일 수 밖에 없다고 지적되고 있다. 이 가운데 당연직 위원인 재정경제부장관, 행정자치부 장관, 정보통신부장관, 기획예산처 장관, 국무조정실장, 중앙인사위원회 위원장, 대통령 비서실 정책실장 등 7명이 포함되어 있다. 이들 중에서 지방분권 정책에 관심이 있는 인사는 많지 않은 것으로 지적되고 있다. 중앙부처의 당연직 위원의 위촉 등으로 위원회의 활동이 적지 않게 위축될 가능성이 매우 높은 것으로 지적되고 있다.

지방분권 정책의 최종 마무리는 대부분 국회의 입법으로 이루어진다. “지방분권 추진을 위한 위원회”가 아무리 좋은 정책을 제안하고 행정부가 아무리 훌륭한 법률안을 제출하더라도 이것이 국회의 입법으로 이어지지 않으면 정책성과는 발생하지 않는다. 따라서 지방분권 정책의 추진과정은 국회와의 작업적 연계도 매우 중요하다. 이런 관점에서 지방분권특별법이 여·야의 합의로 제정된 것이 정치적인 의의를 갖는다는 점을 앞에서 언급하였다. 특히 지방분권특별법에서 지방분권을 일괄이양의 방식으로 규정하고 있기 때문에 국회의 관행을 고려할 때 국회와의 업무협조는 매우 중요하다 (전기성, 2004). 종전에 일괄이양의 방식을 국회가 거부한 사례가 있으며 2004년도 일괄이양법의 제정도 국회가 접수를 거부하였다. 이런 점을 고려할 때 “지방분권 추진을 위한 위원회”를 구성하는 과정에 국회와의 연계관계를 고려하지 않은 점도 문제점으로 지적할 수 있다.

##### ③ 추진기구의 기능 및 권한에 대한 평가

지방분권 정책의 추진기구가 효과적인 정책효과를 얻기 위해서는 추진기구의 기능과 권한이 적절하여야 한다. 1999년 지방이양촉진법에 의하여 설립된 지방이양추진위원회의 권한이 미비하여 소기의 성과를 거두지 못하였다 (홍준현, 2003). 지방이양추진위원회가 심의·의결된 의제가 차관 및 국무회의를 거치는 동안 수정내지는 삭제되는 경우가 빈번하게 발생하였다.

지방이양추진위원회와 비교하여 “지방분권 추진을 위한 위원회”의 기능과 권한은 크게 개선되지 않았다. “지방분권 추진을 위한 위원회”는 지방분권의 기본방향 설정 및 추진계획의 수립에 관한 사항, 지방분권특별법 제9조 내지 제16조의 규정에 의한 지방분권 추진과제의 추진에 관한 사항, 이에 대한 점검 및 평가에 관한 사항, 그 밖에 위원장이 부의하는 사항을 심의할 수 있다. 심의된 사항은 대통령에게 보고되며 보고된 사항을 각 부처의 장에게 통보한다. 뿐만 아니라 ‘지방분권 추진을 위한 위원회’는 지방분권 추진상황에 대한 점검 및 평가가 이루어지면 평가결과에 따라 관계 중앙행정기관의 장에게 필요한 조치를 권고할 수 있는 권한을 갖고 있다.

그러나 지방분권 정책의 행정적, 정치적 특성을 고려할 때 이러한 권한만으로는 ‘지방분권 추진을 위한 위원회’가 소기의 목적을 거두기가 쉽지 않을 것이다. 현재까지의 진행사항을 보면 본권 로드 맵의 계획대로 이행된 사항이 거의 없는 실정이다.

## (5) 지방분권의 추진과제에 대한 평가

참여정부의 지방분권 정책은 2002년 12월 대통령 선거과정을 거쳐, 2003년 7월 지방분권 추진 로드 맵, 2003년 12월 지방분권특별법, 2004년 11월 지방분권 5개년 종합실행계획으로 발전되었음은 앞 장에서 논의하였다. 대통령의 선거과정에서는 다른 대통령 후보에 비해서는 구체적이었지만 지방분권 정책의 대강을 제시하였고 이를 보다 체계적으로 발전시킨 정책이 지방분권 추진 로드 맵이다 (김순은, 2003b, 2005c; 이승중, 2003a, 2005; 소진광, 2003).

지방분권 추진 로드 맵은 7개 기본방향에서 20개의 기본과제를 추진과제로서 선정하였다. 중앙-지방정부간 권한 재배분, 획기적 재정분권의 추진, 지방정부의 자치행정역량의 강화, 지방의정의 활성화 및 선거제도의 개선, 지방정부의 책임성 강화, 시민사회의 활성화, 협력적 정부간 관계의 수립이라는 지방분권 정책의 기본방향을 설정하고 이에 따른 20개를 과제를 제시하였다. 지방분권 추진 로드 맵의 추진과제는 지방분권특별법에 반영되었으며 이에 근거하여 7개 방향 47개 과제로 보완·수정된 것이 지방분권 5개년 종합실행계획이다. 이에 대해서는 앞 장에서 상세하게 논의하였다.

7개 방향에서 제시된 47개의 과제는 단체자치와 주민자치를 강화하는 과제임도 앞장에서 논의하였다. 즉 중앙정부의 정치·행정권한이 획기적으로 지방정부로 이양되고, 이에 부합한 재정분권이 이루어진다면 단체자치의 관점에서 분권형 체제를 수립하였다고 할 수 있다.

지방선거제도의 개선이 이루어지면 지역의 참 일꾼이 지방정부의 장과 지방의원으로 진출할 수 있다. 지방의회의 권한이 강화되면 지방의회의 활동이 강화될 수 있다. 시민사회의 성숙에 따른 주민참여가 활성화되면 지방정부의 책임성이 제고될 수 있다. 이러한 점은 주민자치의 관점에서도 매우 고무적인 현상일 것이다. 아울러 중앙정부와 지방정부간 또는 지방정부 상호간의 협력 및 분권체리가 합리적으로 이룩된다면 분권형의 경쟁력이 있는 국정운영체제를 구축할 수 있다.

종합하면 2002년 12월 대통령의 선거공약을 시작으로 2004년 11월 지방분권 5개년 종합실행계획으로 이어진 참여정부의 지방분권 정책은 이상형 분권모형에 적합하다고 평가된다 (김순은, 2003b; 이승중, 2005). 따라서 지방정부의 정치·행정권한이 강화되고, 중앙정부와 지방정부간의 기능이 분리되어 중앙정부와 지방정부간의 정부간 관계가 상호존중·신뢰하는 관계를 구축할 수 있게 된다. 이러한 관계 하에서는 자유 민주주의의 기본적 가치인 참여와 자치 및 자율을 구현할 수 있게 된다.

## 2) 정책집행의 과정 및 절차에 대한 평가

참여정부는 “참여”에서 알 수 있듯이 다양한 정책 당사자들의 참여를 강조하고 실현하려고 노력하는 정부라고 판단된다. 이러한 국정기조는 지방분권 정책을 추진하는 과정에서도 명백하게 나타났다. 참여정부는 다양한 참여를 실현하기 위하여 거시적, 미시적 관점에서 정책의 절차를 준수하려고 노력하였다. 거시적 관점에서 참여정부는 지방분권 정책의 내용과 추진일정을 공식함으로써 관련 당사자들의 정책에 대한 관심을 촉발하려고 노력하였다. 미시적인 관점에서 참여정부는 구체적인 정책과정에 관련 당사자들이 직접 참여하여 그들의 의견을 개진할 기회를 확대하려고 노력하였다 (김순은, 2003f).

2003년 7월 지방분권 추진 로드 맵과 이를 일부분 수정한 지방분권 5개년 종합실행계획을 2004년 11월 발표하여 정책관계자들은 물론 일반 주민들도 참여정부의 지방분권 정책의 추진상황을 예측하게 되었다. 비록 계획보다 3개월가량 지체되었지만 2003년 12월 제정된 지방분권특별법은 지방분권 추진 로드 맵의 추진일정에 따른 성과였다. 이외에도 지방분권 5개년 종합실행계획은 47개의 추진과제를 별로 추진절차와 일정이 명시되어 있다.

미시적 관점에 분석하면 참여정부는 구체적인 지방분권의 정책을 추진하면서 전문가 및 관련 정책 당사자들을 적절하게 참여시키려고 노력하였다 (김순은, 2003a). 지방분권 추진 로드 맵의 작성에서부터 지방분권특별법의 제정과정까지 전문가, 지방4단체, 시민단체 등의 참여가 적절하게 이루어졌고 공청회의 개최로 일반 시민의 의견 수렴도 이루어졌다. 그 결과 지방분권특별법에서는 “지방분권 추진을 위한 위원회”의 위원을 위촉할 때 지방4단체에게 위원의 추천권이 인정되었다. “지방분권 추진을 위한 위원회”의 활동 과정에도 관련기관은 물론 이해 당사자들이 참여한 공청회 등이 개최되었다.

“지방분권 추진을 위한 위원회”의 기능을 수행하는 정부혁신지방분권위원회가 지방분권의 추진과제를 추진하는 절차는 우선 정부혁신지방분권위원회 산하 전문위원회에서 과제추진팀 (Task Force)을 구성하여 전문적인 연구를 수행한 이후 관련 전문가들과의 워크숍을 통하여 보완·수정하는 순서로 이어졌다. 이런 절차를 거쳐 어느 정도 지방분권 추진과제의 정책안이 골격을 갖추면 관련 부처와의 협의를 거치는 절차로 이어졌다. 자치교육 및 자치경찰 등 국민들의 관심이 높은 과제는 주민들을 대상으로 한 공청회 등도 개최되었다.

상기에서 논의하였듯이 참여정부가 구현한 지방분권 정책의 미시적, 거시적 정책절차와 과정은 단계적으로 적절하고 대단히 민주적인 절차를 거치고 있다고 평가된다. 민주주의의 원리에 기초하여 정책절차의 정당성이 매우 돋보인 정책과정이었다.

## 3) 정책집행의 성과에 대한 평가

정책집행의 성과에 대한 평가는 정량적으로 매우 단순하게 이루어진다. 왜냐하면 정책에서 명시한 목표의 달성여부를 판단하는 것이기 때문이다. 실현된 정책성과의 내용까지 평가하는 질적인 평가는 성과영향의 평가의 단계에서 이루어진다 (Kim, 1991).

참여정부가 추진하였던 지방분권 정책의 목표는 앞 장에서 논의하였듯이 지방분권 추진 로드 맵과 지방분권 5개년 종합실행계획에서 구체적으로 명시하고 있다. 대부분의 과제가 2007년까지 종료되면 현재까지 종료되었어야 할 과제도 상당수 포함되어 있다.

현재까지 추진실적을 분석하면 다음과 같다. 지방분권 5개년 종합실행계획에서 명시한 47개 추진 과제<sup>1)</sup> 중에서 완료된 과제는 6개이며, 현재 부처가 실행하는 과제가 9개, 법 개정 등 제도화의 단계에 있는 과제가 11개, 정책 기획의 단계에 있는 과제가 21개이다 (정부혁신지방분권위원회, 2005). 이를 상세하게 논의하면 다음과 같다.

완료된 6개의 과제 중 지방분권 과제는 지방분권특별법의 제정 (2004. 1), 주민투표제도 (2004. 1)이다. 4개의 과제는 지방고부세제도의 개선, 재산세·종합토지세의 과표의 현실화, 국고보조금 정비, 지방양여금 제도의 개선 등 재정분권과 관련된 것이다.

현재 각 부처가 실행 중인 것은 지방분권 과제가 8개, 재정분권 과제가 1개이다. 전자에는 행정구역과 생활권역이 일치하지 않는 지방정부의 관할 구역의 합리적 조정 작업, 자치조직권의 강화를 위한 총액인건비제의 시범 사업, 지방정부의 혁신체제 구축을 위한 표준매

1) 47개 과제 중 지방분권 과제가 33개이며 재정분권 과제가 14개임.

뉴얼의 개발추진, 지방정부의 인사제도의 개선을 위한 인사위원회와 평정제도의 개선, 중앙정부와 지방정부간의 인사교류의 활성화 계획, 주민감사청구제도의 활성화, 주민소송제 도입, 지역 내 전문가의 정책과정의 참여확대를 위한 지방정부의 위원회 제도의 개선, NGO 기반구축 분야의 보조금 교부 및 NGO의 DB화 등이다. 후자는 지방교부세 법정률의 단계적 상향이다.

국회에 제출되어 제도화 단계에 있는 것은 지방분권과 관련되어 있는 과제가 8개, 재정분권과 관련되어 있는 과제가 3개이다. 49개의 중앙행정권한의 지방이양을 위한 개별 입법의 추진,<sup>2)</sup> 교육자치제도의 개선을 위하여 현재 5건의 “지방교육자치에 관한 법률”의 개정안이 국회에 계류되어 있다. 자치경찰제도의 도입이 확정된 이후 현재 당·정간에 협의 중에 있으며 제주특별자치도의 추진이 국무총리실로 이관되어 추진에 탄력을 받을 예정이다.

지방정부의 감사체계를 개선하기 위하여 “공공감사에 관한 법률”이 제정 중에 있고 자원봉사 활동의 장려와 지원을 위하여 “자원봉사활동 기본법”이 국회에 제출되었다. 지방의정활동기반의 강화를 위한 제안이 구체적으로 검토 중에 있고 분권형 도시계획 체계의 구축이 추진 중에 있다. 지방예산편성지침의 폐지, 지방재정평가 기능의 강화, 재정운영의 투명성·건전성 강화를 위한 지방재정법의 개정안이 현재 국회에 계류 중에 있다.

현재 행정자치부는 다음과 같은 과제에 대하여 내용과 추진일정의 조정을 요구하고 있다. 행정자치부는 현장에의 적용을 위하여 구체적인 실무 작업이 필요하기 때문에 사무구분 체계의 개선은 추진일정을 조정할 필요가 있음을 요구하였다. 위험적인 요소와 벌리논쟁을 피하기 위하여 자치입법권의 확대를 신중하게 접근할 것을 요구하고 있다.

아울러 국정평가기본법과의 중복여부와 관련하여 지방정부의 평가제도 개선방안, 주민소환제의 도입, 당·정협의의 지연에 의한 자치경찰제도의 도입, 국회의 입법에 따라 일괄이양의 제고, 지방의회의 제도개선을 위한 지방의정활동의 기반강화 방안 등의 내용과 일정이 행정자치부의 요구에 따라 조정될 전망이다.

재정분권과 관련된 과제 중에서 지방의 비과세·감면의 축소는 3년 단위의 일몰제이므로 2007년에 추진될 예정이며 지방재정의 평가기능의 강화방안은 국정평가기본법의 중복평가의 배제원칙에 따라 지방재정분석제도를 보완하는 방향으로 조정될 전망이다.

이를 종합하면 참여정부의 지방분권 추진 로드 맵이 발표된 이후 지방분권특별법의 제정이 이루어지고 지방분권 5개년 종합실행계획이 발표되었다. 이에 따라 지방분권특별법과 2004년 1월 주민투표법이 확정 발표되었다. 그 외에도 47개의 추진과제들 중에 전문가들의 연구가 상당수 진행된 것으로 확인되었다.

그럼에도 불구하고 지방분권 추진 로드 맵이나 지방분권 5개년 종합실행계획을 기준으로 할 때 2005년 상반기를 기점으로 계획대로 추진된 과제는 상지에서 언급한 지방분권특별법과 주민투표법의 제정, 4건의 재정분권과 관련된 과제들뿐이다.

2004년 추진하기로 하였던 제1차 이양일괄법도 당정협의회에서 유보하기로 결정하여 성과를 거두지 못하였다. 참여정부가 역점을 두었던 자치경찰제도의 시행도 내용이 크게 위축되었음에도 불구하고 예정대로 시행되지 못하여 연기되는 상황이 되었다. 특별행정기관의 정비와 중앙행정권한의 지방이양 등 여타의 과제들도 전문위원회 내부의 논의는 상당히 진척이 있는 것으로 예상되나 제도화에는 이르지 못한 아쉬움이 많다.

종합적으로 평가할 때 자치행정의 역량강화 분야와 재정분권과 관련된 분야의 성과는 여타 분야에 비하여 높은 편이다. 특히 지방정부의 책임성을 강화하기 위한 주민소송제, 주민

2) 이중 46개는 국회를 통과하였음.

투표제 등의 도입은 기대 이상의 성과를 보였다. 이러한 성과에 대하여 과제중심의 건수 확보에 지나치게 치우쳤다는 비판도 있다 (손희준, 2005).

더욱이 중앙행정권한의 지방이양, 특별행정기관의 정비, 지방의정의 활성화, 정부간 협력체제의 구축과 관련된 과제는 괄목할 만한 성과가 없다. 따라서 참여정부가 추진한 지방분권 정책의 현재까지 성과는 계획에 크게 미달하였다고 평가할 수 있다.

#### 4) 정책성과의 영향에 대한 평가

“지방의 창의성 및 다양성에 기초하여 지방을 발전시키고 중앙정부와 지방정부간 또는 지방정부 상호간의 역할을 합리적으로 분담함으로써 국정의 통일성은 물론 나아가 국가의 경쟁력을 제고시키는 데에 지방분권 정책의 최종목표”가 있다. 분권형의 국정관리 체제를 구축하여 지방의 자율과 다양성을 제고하고 이에 기반을 둔 국가 경쟁력의 강화가 지방분권 정책의 궁극적인 목표이다. 이를 위하여 참여정부는 이상형 분권모형에 부합하는 포괄적인 지방분권 정책을 제시하였다.

참여정부의 지방분권 정책에 대한 의지와 노력으로 참여정부를 “분권정부”라고 칭해도 좋은 만큼 지방분권의 분위기가 성숙된 것은 사실이다. 이만큼 지방에서의 지방분권 정책에 대한 기대도 매우 높다.

그런데 앞 절에서 논의한 바와 같이 정책집행의 성과는 높지 않은 것으로 평가할 수 있다. 특히 지방정부의 관점에서 볼 때 체감도가 높은 중앙행정권한의 지방이양이나 특별행정기관의 정비가 지연되어 지방분권의 성과에 대한 체감도는 높지 않은 것으로 보인다. 이렇다고 볼 때 궁극적인 지방분권 성과의 영향은 크지 않다고 보인다.

### III. 참여정부의 지방분권 개혁의 과제

참여정부가 의욕적으로 추진하였던 지방분권 정책이 부분적인 성과밖에 달성하지 못하였음을 앞 장에서 논의하였다. 여기에는 다양한 요인들이 복합적으로 작용하였다. 환경적 요인, 지방분권의 고유한 특성, 지방분권 정책상의 문제점으로 대분하여 논의할 수 있다.

#### 1. 환경적 요인

##### 1) 경제 제일주의의 가치관과 시빌 미니멈 (Civil minimum)

1960년부터 제기된 경제발전전에 대한 국민들의 요구는 중앙집권 체제를 발전시키는데 어느 정도 기여하였다. 지금도 경제발전만 이루어지면 기존의 중앙집권체제를 용인할 것 같은 분위기가 팽배하다. 중앙정부의 관료들은 재정적 지원만 증가되면 지역은 중앙집권적 방식도 목안한다고 인식하고 있는 듯하다. 이러한 인식하에 현재 지방분권과 국가균형발전을 위한 각 부처의 정책은 중앙집권적 방식에 의존하고 있다.

영국이나 일본의 예에서 보았듯이 시빌 미니멈의 기치 하에 복지국가를 건설하는 과정에는 어느 정도의 집권적 행정운영이 요구된다. 복지국가의 실현이 미흡한 우리나라에서는 복지의 전국적 기준설정이 지방분권 정책과 대치될 가능성이 높다.

경제발전 제일주의로부터 지역의 독자성과 자주성이 강조되는 가치관의 변화가 일어나



고, 시빌 미니멈의 복지로부터 지역 최적성(Local optimum)으로의 복지 패러다임이 변화한 일본과 비교할 때 우리나라의 경제 체일주의와 시빌 미니멈 요구는 지방분권 정책 수립과 집행에 적지 않은 걸림돌이 되고 있는 것으로 판단된다.

예를 들면 지방분권 정책과 관련하여 행정자치부 등의 지지를 획득하더라도 국가의 경제 발전이라는 명분하에 재정경제부와 기획예산처가 재정 및 정치적 분권을 반대할 경우 지방분권 정책의 앞날은 험난할 수밖에 없다. 이러한 예상은 지방세제 개편과 관련한 재정경제부 부총리의 발언에서 확인할 수 있다.

## 2) 정책형성과정에서의 관료우위

정책결정 과정에서 관료의 우위적 선점은 일본과 우리나라가 유사하다. “통치구조에 있어서 특권성”으로 특징되는 일본의 중앙행정관료는 각종 정책과정에 이니셔티브를 갖는다. 일본의 지방분권 정책의 집행이 “미완의 지방분권”으로 이어진 데에는 중앙관료들의 적극적인 반대가 있었음은 많은 연구에서 확인되었다 (西尾, 1999; 新藤, 1999; 김순은, 2003c). 일본의 경우 중앙관료와 합의가 이루어진 부분에 대해서만 정책집행이 이루어졌다. 중앙정부의 반분권적 태도에 반발하여 지방분권추진위원회 위원이 사퇴하는 사태도 발생하였다.

우리나라에서도 지난 10년간 중앙정부의 정치·행정권한의 지방이양 과정을 보거나, 여타의 정책 과정을 보면, 정책과정에서의 관료의 우위는 일본의 사례와 유사하다. 앞으로도 기존 중앙 관료들의 반분권적 시각은 크게 변하지 않을 것으로 보인다. 국민의 정부가 설치한 지방이양추진위원회의 활동과정, 최근의 지방분권과 국가균형발전을 위한다는 명분하에 추진되는 정책방식을 보면 더욱 자명하다. 참여정부가 출범한 이후 정부혁신지방분권위원회에서 활동한 전문위원들의 전언에 의하면 중앙부처의 관료들이 지방분권 정책의 형성에 매우 중요한 역할을 하고 있음을 알 수 있다. 이들의 지방분권의 소극적 태도는 미미한 지방분권 성과와 무관하지 않다.

## 3) 지역의 지방분권에 대한 의식수준

일본의 경우 각계각층에서 지방분권에 대하여 높은 관심을 가졌다. 그러한 관심은 주로 각종 단체의 수준에서 표출되었다. 영국의 지방분권이 지역의 자주적·자발적 필요성에 기초한 것과는 매우 대조적이었다.

우리나라의 경우 2002년 대통령 선거 과정 중에 일기 시작한 지방분권에 대한 관심이 각계에서 고조되어 왔다. 특히 지역의 시민단체와 지방4단체의 관심이 특히 주목할 만한 수준에 있다. 이들이 후원, 주관·주최하는 각종 세미나, 워크숍 등이 지역별로 다양하게 실시되었다.

그러나 일반 주민들의 지방분권에 대한 관심수준은 매우 미미하다. 일본의 경우와 같이 경제 체일주의에 대한 지나친 의존이 지방분권에 어떠한 악영향을 미치고 있다. 일본의 경우보다 더욱 나쁜 여건은 지역상공인들과 이익단체들이 지방분권 정책에 대하여 무관심하다는 점이다. 우리나라의 경우 지방분권 정책의 일차적 수혜자일 수 있는 지역상공인과 이익단체들의 무관심으로 지방분권 정책의 현실적 필요성이 저하되고 있다.

## 2. 지방분권의 고유한 특성

### (1) 지방분권의 정치적 특성

지방분권 개혁에 내재된 고유의 특성상 지방분권 개혁은 용이하지 않다. 지방분권은 정치적, 행정적 특성을 지니고 있다 (박해자, 2003; 김순은, 2003c). 지방분권 개혁은 국가의 통치구조를 근본적으로 변화시키는 과정이다. 국가의 정치·행정권한의 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 영국의 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.

우리나라에서도 지방분권 개혁을 둘러싼 다자간의 정치적 특성은 지방분권특별법의 내용과 작성과정, 구체적인 분권안의 마련하는 과정을 통하여 이미 확인되었다. 지방분권특별법의 제정을 앞두고 시·도지사협의회, 전국시장군수구청장협의회 등은 각각의 안을 작성하였다. 정부혁신지방분권위원회는 논의의 효율적 수용을 위하여 지방의 통일된 안을 요구하였다. 각각의 안을 조정하는 데에 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.

### (2) 지방분권의 행정적 특성

지방분권의 또 하나의 특성은 지방분권이 행정적으로 고도의 전문성을 띠고 있다는 점이다. 지방분권과 관련된 과제는 1000개 이상의 법령과 관련되어 있고, 그 내용이 고도의 전문성을 띠고 있다. 특정 행정 분야에 관련된 이슈는 해당 분야에 장기간 근무한 공무원이나 해당 전문가 외에는 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).

## 3. 지방분권 개혁을 촉발한 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 제도도 글로벌 스탠다드의 수립과 무관하지 않다.

그런데 우리나라의 지방분권 개혁은 시스템적으로 진행되기 보다는 대통령의 정치적 소신에 의하여 좌우되는 경향이 강했다. 국민의 정부 때도 그러했고 향후에도 대통령의 소신이 변화하게 되면 지방분권 개혁의 앞날은 예측하기 어렵다. 이미 대통령의 지방분권 개혁에 대한 의지가 변한 것은 아닌가 하는 징후가 발견된다. 바꾸어 표현하면 지방분권 개혁 과정에 중요한 역할을 담당하게 될 중앙정부로 하여금 지방분권 개혁을 지속적으로 추진하게 할 추동 요인이 실체화되어 있지 않다.

1999년 지방분권 개혁의 제1라운드를 마친 일본의 경우 1980년대 경제 불황에 따른 공공부문의 재정악화가 지방분권 개혁을 압박한 중요한 실체적 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 외제적 요인이 노동당의 경강 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 스코트랜드의회와 웨일즈 의회를 설치하였고 현재에는 잉글랜드 지역에 광역정부의 수립을 추진하고 있다 (김순은, 2001a; Office of Deputy Prime Minister, 2002).

#### 4. 지방분권 추진체제의 문제점

2003년 12월 제정된 지방분권특별법은 참여정부의 지방분권 개혁의 추진을 위한 제도적 기반이라는 점에서 의의가 크다. 2003년 7월 공포된 참여정부의 지방분권 추진 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 지방분권 추진법은 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 계류되었으나 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 효과적인 지방분권 추진에 적지 않은 걸림돌이 되고 있다. 지방분권특별법에 의하면 ‘지방분권 추진을 위한 위원회’는 20인 이상 30인 이내로 구성된다. 이 중에는 중앙부처의 장 및 이에 준하는 직위에 있는 공무원도 포함된다. 정부혁신지방분권위원회의 경우를 참고로 할 때 기획예산처, 재정경제부 등 지방분권 개혁에 소극적인 부처의 장이 포함될 가능성이 높다. 현재 29인으로 구성된 위원회의 효과성이 비판의 대상이 되고 있다.

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 부결된 사례가 있다 (전기성, 2004). 2004년 제1차 이양입법법의 추진이 좌절되었다.

#### 5. 지방분권 추진전략의 문제점

##### 1) 국가균형발전정책과의 패키지 정책

“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 3두 마차가 되었다.

동시에 어느 때부터인가 참여정부는 세 가지의 지방화 정책을 패키지화하기 시작하였다. 세 가지 정책을 동시에 추진하여야만 참여정부가 목표로 하는 지역간의 균형발전에 기초한 지방분권 체제의 확립을 국민들이 체감할 수 있는 있다고 판단한 듯하다. 이러한 참여정부의 정책적 견해는 정책의 실현과정에서도 확인할 수 있다. 지방분권을 위한 “지방분권특별법안,” 국가균형발전을 위한 “국가균형발전특별법안,” 신행정수도의 건설을 위한 “신행정수도의 건설을 위한 특별조치법안”이 2003년 10월 15일 동시에 국무회의에서 가결되었다. 국회에서도 같은 날인 2003년 12월 29일 동시에 입법화되었다.

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

지방분권을 시민운동 차원에서 추진하려고 구성되었던 지방분권국민운동본부도 지방분권과 국가균형발전을 중요한 운동과제로 삼았다. 시민운동을 위한 각종 플래카드, 표어, 지방언론의 사실 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). 최근 행정수도건설이 위헌으로 판명된 이후 행정중심복합도시의 건설로 대체되었다.

그런데 지방분권 정책과 국가균형발전정책은 패키지로 추진하기에는 상호간에 차이가 많은 정책들이다. 이를 도표로 표시하면 아래와 같다.

<표 3-1> 지방분권과 국가균형발전 정책의 차이점

	지방분권 정책	국가균형발전
정책의 목적과 목표	- 분권형 정치행정체제 (분권형 거버넌스)	- 국토의 균형발전 (수도권과 비수도권, 지역간의 격차 해소)
정책의 기본성격	- 전략적, 상황적 정책 - 차별성과 경쟁을 전제 - 공유재산의 성격	- 시간과 공간을 초월한 상시적 정책 - 차별성의 축소 - 사유재산의 성격
정책의 내용	- 정치행정권한 및 행정사무의 지방이양	- 행정중심복합도시, 지방대학육성, 중앙부처 및 공공기관 지방이전
정책수단 (재원)의 필요성	- 재정분권은 장기과제로 처리가능 (일본의 사례)	- 초기부터 막대한 자원필요
규범적인 추진논리	- 분권논리가 적실성이 높음: 지역의 의견이 반영될 가능성이 높음. - 수평적 재정조정	- 집권논리가 적실성이 높음: 지역의 편차를 해소시키는 정책으로 중앙정부의 의견이 반영될 가능성이 높음. - 수직적 재정조정
정책의 정치적 구조와 추진 전략	- 우선과제, 장단기 과제로 분리하여 전략적으로 추진 가능	- 중앙부처 및 공공기관의 이전을 점진적으로 추진하는 것이 효과
중앙정부가 선택하는 정책의 선호도	- 소극적인 태도	- 상대적으로 적극적임
지방정부의 정책에 대한 태도 및 인식	- 지방정부간의 합의가 상대적으로 용이함 - 정책에 대한 열의가 적음	- 지방정부간의 갈등의 소지가 큼 - 정책에 대한 열의가 상대

		적으로 높음
정책추진의 상호 우선순위	- 이론적, 전략적 관점에서 우선순위가 높음	- 선분권 후분산 정책이 수월성이 높음 - 분권 이후의 중앙부처 이전이 이루어져야 분권·분산이 조화를 이룸
주민들의 정책에 대한 인지 및 선호도	- 상대적으로 중요도에 대한 인지도 낮음	- 인지도가 높음
선거전략상의 중요도	- 유권자의 관심을 끌기에 부적합	- 상대적으로 친근한 과제로 선거전략상 유리
성공사례	- 영국, 일본, 프랑스	- 거의 없음

## 2) 행정구역개편과 지방분권 정책의 추진전략

지방자치, 지방분권과 밀접하게 관련되어 있는 이슈 중의 하나가 행정구역개편이다. 지역간의 격차확대, 지역의 경쟁력과 이에 기초한 국가경쟁력의 강화, 행정의 효율성 제고 등을 위하여 꾸준히 행정구역논의가 우리나라에서도 진행되어 왔다 (심익섭, 2005; 강재호, 2005). 교통·통신의 발달로 생활권-경제권이 광역화되면서 행정권을 이에 맞추고자 하는 노력도 행정구역개편으로 이어졌다.

행정구역개편과 관련된 주요 주장을 정리하면 다음과 같다. 행정구역개편과 관련된 논의는 크게 2가지로 대분된다. 기존 2층제의 자치계층을 유지하는 틀 속에서 행정구역이나 행정계층을 조정하는 주장이 있는 반면 2층제의 근간을 근본적으로 수정하자는 주장이 병존하였다.

2층제의 자치계층을 유지하는 틀 속에서의 주장에는 24도 46시 196군으로의 개편을 주장한 1988년 김안제 교수의 제안과 읍·면·동의 기능전환을 주장한 1997년 심익섭 교수의 제안이 있다. 그 외 광역시를 싸고 있는 도와 광역시를 통합하여 2층제를 개편하자는 주장도 제기되었다.

보다 급진적인 제안은 기존의 2계층을 통합·폐지하고 단층제로 전면 개편하자는 주장도 제기되어 왔다. 1999년 발행된 「마지막 남은 개혁」 (박승주 외4)에서 전국을 65개의 광역시로 개편하고 광역시의 자치구는 준자치구로 전환하자는 주장 이후 2000년 이달곤 교수는 전국을 25개 내외의 광역시로 개편하자는 주장을 제기하였다. 최근에는 정치권을 중심으로 단층제로의 주장이 강력하게 제기되었다 (해태열, 2005).

국회 및 정치권에서도 행정구역 개편에 대하여 일찍부터 관심을 가졌다 (심익섭, 2005). 1996년 5월 신한국당 정책토론회에서 도폐지와 광역시 및 특별시의 자치구의 폐지가 논의되었으며 1996년 12월 서울지역 국회의원 간담회에서 자치구를 준자치구로 전환하자는 논의가 제기되었다.

1999년 국정감사 기간 중에 자치구의 준자치구화와 광역시와 도의 통합안이 제기된 바 있다. 2000년 7월 임시국회 본회의 중 대정부 질문 중에서 단층제의 광역시 개편안이 포함되었다. 2003년 임시국회 때에는 읍·면·동의 폐지와 도폐지안이 거론되었다. 2004년 11월 국회지방자치발전연구회 토론회에서 도폐지와 광역시의 설치안이 제기되었다. 2005년 2월 국회의원 허태열 정책토론회에서 광역시 설치안이 주장되었다. 2005년 4월 임시국회에서

여야의원 32명이 지방행정체제 개편 촉구 결의안에 제출되었다.

정부위원회에서도 행정구역개편에 관한 연구가 이어졌다. 1988년 민주화합추진위원회는 도가 지역감정을 조장한다는 이유로 개편의 필요성을 제기하였고 1998년 7월 행정개혁위원회는 3계층의 행정계층을 2계층으로 축소하고 이에 따라 도규모도 축소할 것을 제안하였다. 1999년 정책기획위원회 및 새천년준비위원회는 광역시의 도편입, 서울시 자치구의 통폐합을 주장하였다.

최근 행정자치부는 "지방행정체제 개편방안"을 마련하고 공론화를 기대하고 있다. 행정자치부는 기존의 다양한 행정구조개편의 대하여 장·단점을 분석하였다. 결론으로서 전국을 1특별시 60여개의 광역시로 개편하는 방안에 커다란 정책적 관심을 보였다.

상기에서 보았듯이 지방정부의 계층제에 관한 논의는 매우 복잡하다. 외국의 사례도 우리와 매우 유사하다. 영국의 사례와 같이 주기적으로 지방정부의 계층이 변화된 사례도 있지만(김순은, 2002a) 일본의 경우 논의의 역사성에 비추어 볼 때 계층제의 개혁은 쉽지 않은 과제임을 알 수 있다(김순은, 2003a). 일찍부터 일본에 있어서 자치계층제와 지방행정조직은 지방분권 정책과 밀접하게 관련되어 왔다. 걱정된 지방정부의 정치·행정체제를 구축하는 것은 자치역량을 함양하여 지방자치의 원활한 수행을 위하여 필수불가결한 요소로 인식되어 왔다(加茂, 1990; 松夫, 1991; 恒松, 1993; 全國知事會, 1995; 木村, 2001; 김순은, 2003a).

도주제, 연방제, 부현합병제, 대도시제도론, 시정촌 합병론 등이 논의되었다. 도주제는 1957년 경제계에서 처음으로 제기한 이후 최근까지도 광역행정조직을 구축하여야 한다는 명분 하에 활발하게 논의되고 있다. 도주제는 특별행정기관의 통합화를 통하여 중앙집권 체제를 강화하는 안에서부터 연방제안과 유사하게 지방분권 체제를 강화하는 안에 이르기까지 매우 다양한 형태로 제기되었다. 최근의 논의는 47개의 도도부현을 10개의 행정구역으로 확대하고 도도부현의 수를 축소하는 것이었다. 사법권을 포함한 정치·행정권한이 분권화될 도주제는 연방제와 매우 유사한 형태가 된다.

지방분권보다 '지방주권'의 관점에서 제기된 정치·행정조직의 개편안이 일본의 연방제안이다(恒松, 1993). 미국, 캐나다, 스위스 등의 연방국가에서처럼 주정부가 입법, 사법, 행정권을 부여받는 분권적 개편안이다. 광역행정의 관점에서 도주제와 유사한 것으로 부현합병론을 들 수 있다. 인접하고 있는 부현을 통합하여 지방정부의 정치·행정능력을 제고하고자 제안된 것이다. 이제까지 "삼사부현통합론(三府縣統合論)," "판나화합병론(阪奈和合併論)," "동해삼현합병론(東海三縣合併論)," "히로시마·시마네(廣島・島根)합병" 등이 논의되었으나 결실을 맺지는 못했다.

이외에 도시제도와 관련해서도 매우 논란이 많았다. 동경도제, 지정도시제, 광역연합제도, 중핵시 제도, 특례시 제도 등이 도시제도와 관련된 이슈이다. 동경도제에 관련된 이슈는 동경도의 광역적 개편과 동경도와 특별구와의 관계에 관련되어 왔다(김순은, 2002a). 1990년대 이전에는 주로 동경일극 중심을 억제하는 차원에서 동경도의 광역적 개편이 논의되었다. 수도개조계획, 제4차 수도권정비기본계획, 제4차 전국종합개발계획 등이 발표되었다(加茂, 1990).

1990년대 이후에는 지방분권 개혁 이후의 동경도에 관한 사항 등이 논의되었다. 도주제와 광역연합이 대표적인 대안이었다. 전자에 대해서는 앞에서 논의하였으며 후자는 1989년 제2차 행정심에서 제안된 것으로서 동경도, 가나가와현, 지바현, 사이타마현, 요코하마시, 지바시, 가와사키시 등의 단체장들이 협의에 의해 광역적 업무를 처리하고 있는 것이었다.

동경도와 특별구와의 관계도 시대적으로 변화하여 왔다(김순은, 2002a). 제2차 세계대전 직후 일본의 민주주의 재건이라는 분위기 속에서 동경도의 특별구는 자치구로 출발하였다. 그러나 전후 개혁에 대한 반발이 가시화되면서 1952년 행정구로 전환되었다. 1960년대 정책적 지방분권의 분위기가 성숙되고 특별구의 자율성이 강조되면서 1975년 자치구로 개선되는 과정을 거치게 되었다. 1990년대 제도적 지방분권 정책의 분위기는 동경도 특별구의 지위를 일반 지방정부의 지위로 발전시키는 계기가 되었다.

제2차 세계대전 중 도쿄, 교토, 오사카, 나고야, 고베, 요코하마 등의 대도시들은 종합행정의 추진을 위하여 광역 지방정부의 지위를 목표로 한 특별시제를 주장하였다. 그러나 대도시가 특별시가 될 경우 대도시가 소재하는 부현 등이 부현의 공동화를 우려하여 반대하였다. 상반되는 주장의 절충안이 1956년 지정도시제도이다. 현재 13개에 달하는 지정도시 제도로서는 시대적 상황에 부응할 수 없다는 가정 하에 지정도시 권한의 확대를 지속적으로 요구하고 있다.

일본의 경우 전후(戰後) 지방자치의 정립을 위하여 전문가에게 연구를 의뢰한 적이 있다. 이 중 샤프는 권고안 중에 보완성의 원리에 해당하는 시정촌 우선주의를 권고하였다. 그러나 지방분권 논의가 본격화되면서 시정촌의 정치·행정능력이 의문시되기 시작하였다. 기존의 규모로는 지방분권에 따른 정치·행정권한을 적절히 수행할 수 없다는 비판 하에 시정촌 합병이 적극적으로 권장되었다. 그 결과 1995년 "시정촌 합병의 특례에 관한 법률"이 제정되어 시정촌 합병이 활발하게 진행되고 있다.

지방분권의 정치·행정체제(受け皿)로서 도주제, 연방제, 부현합병제, 대도시제도론, 시정촌 합병론 등 다양한 논의가 오래전부터 논의되었음을 상기에서 논의하였다. 1995년 이후 지방분권추진위원회의 지방분권 정책의 집행활동이 개시되면서 지방정부의 정치·행정체제도 정책집행의 대상이었다.

그러나 시간이 경과됨에 따라 위원들 사이에 보수적인 전락이 필요하다는 묵시적인 합의가 형성되기 시작하였다. 정치행정의 권한이양 자체도 정치적, 행정적으로 복잡하고 미묘한데, 여기에 지방정부의 정치·행정체제의 이슈까지 혼합될 경우 권한 이양자체가 위험받을 수 있다는 데에 합의가 이루어졌다(佐藤, 2002).

기존의 정치·행정체제, 즉 도도부현-시정촌이라는 2층제의 기본 구조 하에 지방정부로의 권한이양을 논의하는 전략을 수립하였다. 보완성의 원리 하에서 하위 지방정부인 중핵시의 요건완화, 특례시의 신설, 동경도 특별구의 지위를 강화하는 선에서 지방정부의 정치·행정체제의 개혁을 마무리하였다.

## 6. 지방분권 정신에 역행하는 정책: 지방선거의 공천제

1991년 지방의회의 구성을 목표로 지방자치법이 논의될 때부터 학자 및 정치가사이에 크게 논란이 되었던 것이 지방정치에 있어서 바람직한 정당의 역할이었다. 무엇보다도 지방선거에 참여하는 후보자의 정당공천범위가 주요 논란의 대상이었다.

이론적인 관점에서보다는 정책당사간의 이해득실에 따른 협상결과 1991년 지방선거에서는 광역의원에게는 정당공천을 허용하고 기초의원 선거에서는 정당공천이 배제되는 현상이 발생하였다. 이같은 현상은 1995년 선거에서도 재현되어 광역의원 선거와 기초 지방정부의 장 선거에서는 정당공천이 허용되었다. 반면 기초 지방의원은 계속적으로 정당의 공천이 배제되었다. 최근의 설문조사에서는 기초 단체장 후보도 정당공천이 배제되어야 한다는 의견

이 대두되었다 (김순은, 1997a).

지방정치에 정당참여에 대한 찬반론은 대등하다. 따라서 이론적인 측면만의 논의는 실효성이 없다. 우리의 지역정치와 정당과의 관계에 대한 분석을 전제로 논의가 진행되는 것이 바람직하다.

1991년 지방선거의 결과를 분석하면 지역당의 성격이 매우 두드러졌다. 부산광역시의회, 대구광역시의회 및 경상남도의회는 여당 절대우위, 광주광역시, 전라남도의회, 전라북도의회는 야당 우위였다. 의정활동에 관한 분석을 보면 정당참여와 의정활동간에 상관관계가 높지 않은 것으로 나타났다 (김순은, 1993).

1995년 지방선거에서는 지방정부의 장 선거가 포함되었음에도 불구하고 지역당에 기초한 선거의 특징은 해소되지 않았다. 부산광역시, 경상남도의회, 경상북도의회는 여당 우위, 광주광역시의회, 전라남도의회, 전라북도의회는 새정치국민회의 우위, 대전광역시, 충청남도의회, 충청북도의회는 자유민주연합 우위로 나타났다. 경기도, 충청남도, 광주광역시, 대전광역시, 인천광역시, 전라남도, 경상북도, 경상남도, 부산광역시, 전라북도는 광역의회의 다수당과 단체장의 당적이 동일한 것으로 분석되었다. 경기도 의회만이 전체의석 127명 중 신한국당 61, 민주당 18, 무소속 14명으로 정당간 경쟁률이 높은 편이었다 (김순은, 1997c). 이러한 결과는 1998년, 2002년 지방선거에서도 크게 개선되지 않았다.

지방선거와 정당의 역할에 대한 외국의 예도 매우 다양하다. 영국은 일찍부터 정당이 지역선거에 참여하였다. 1835년 도시개혁법 이후 정당참여가 나타나기 시작하였으나 정당의 적극적 참여는 1914년 노동당에 의하여 시행되었다. 노동정책의 적극적 실현운동은 전국적인 협조와 조직이 필요하다는 판단하에 지방선거에 노동당이 적극적으로 참여하기 시작하여 보수당이 답습하는 형태로 발전하였다.

1970년대 지역정치의 정당참여가 지방정부의 효율을 저하시켰다는 비판이 제기되었다 (Bains, 1972). 1979년 이후 대처수상의 보수당정부와 노동당이 지배하는 대도시지방정부간의 정치적 대립은 지방정부의 비정치화 운동을 낳은 결과가 발생하였다.

그럼에도 불구하고 영국의 정당은 현재까지 후보자의 발굴 및 공천, 선거운동 전 과정에 매우 중요한 역할을 수행하고 있다. 그 결과 지방선거의 두드러진 특징이 정당투표를 하는 것이다.

미국의 경우 정당이 지방선거에 참여하는 형태는 매우 다양하다. 기구정치와 같이 정당의 참여가 적극적인 형태와 정당표시금지 선거와 같이 정당참여를 제한하는 형태 등 다양하다.

미국 유권자의 정당에 대한 회의적 시각은 워싱턴 대통령의 고별사에서부터 유래되었다. 특히 20세기초 도시개혁운동의 결과 지방선거에서 정당의 역할이 적극적으로 제한되기 시작하였다. “대도시 중에서는 디트로이트시가 1918년 정당표시금지 선거를 채택한 이후 1921년 시카고, 1925년 신시네티, 그리고 로스앤젤레스가 잇달아 선거제를 개혁하였다” (김순은, 1998c, p. 3). 1980년에는 대도시 지방정부의 50%, 중소도시 지방정부의 70%가 투표용지에 정당표시가 금지되었다.

일본의 정당이 지방선거에서 보여준 역할은 미미하다. 광역지방선거와 기초지방선거에서 다소 차이가 있으나 대체로 정당은 선거과정에서 커다란 역할을 수행하지 못하는 것으로 분석되고 있다 (中村, 1996). 기초지방선거의 경우 지정도시와 현청소재지를 제외하고는 무소속이 압도적으로 우위에 있다. 광역선거의 경우 정당의 역할이 발견되나 영국의 예와는 매우 상이하다. 한 후보자가 복수의 정당으로부터 공인을 받는 경우도 있다.

세계 각국의 제도가 매우 다양함을 보았다. 각 국가의 제도는 지역의 사정에 따라 결정되고 있음을 알 수 있다. 우리나라의 경우에는 정당공천의 부작용이 긍정적 효과보다 크다는 것이 일반적 평가이다.

미국과 같이 부정적인 효과가 큰 국가일수록 지방선거에 정당공천이나 정당표방을 금지하는 추세인데 반하여 우리나라에서는 그 동안 금지되었던 기초 지방의원에게까지 정당공천을 규정하여 지방의 반발을 사고 있다. 1995년 이후 기초 지방정부의 장에 대한 정당공천은 폐지되어야 한다는 지방분권적 차원에서 강력하게 제기되어 왔다 (김순은, 2003a). 이런 관점에서 볼 때 기초 지방의원에게까지 정당공천을 허용한 것은 지방분권정책의 정신에 반하는 것이라고 하겠다.

#### IV. 시사점

##### 1. 지방분권 정책의 환경 변화

앞 장에서 경제발전 제일주의와 시빌 미니멈의 달성, 정책과정에서의 관료의 우위, 지역에서의 낮은 분권 의식 등이 지방분권 정책의 집행에 부정적인 영향을 미치고 있음을 논의하였다. 이와 같은 환경적 요인을 극복하기 위해서는 무엇보다도 분권적 리더십의 유지가 어느 때보다 요구된다.

참여정부는 역대 어느 정부보다도 지방분권 정책에 적극적이다. 노 대통령은 대통령 후보시절부터 지방분권에 관하여 구체적인 체계적인 정책을 제시한 바 있다 (김순은, 2003c).

참여정부가 출범한 이후에는 분권적 이념을 지닌 학자를 정부혁신·지방분권위원회의 위원장으로, 군수 출신의 인사를 행정자치부 장관으로 임명함으로써 대통령의 분권적 의지를 가시화하였다. 아울러 정부혁신·지방분권위원회라는 위원회의 이름으로부터 추론되듯이 우리나라의 경우도 지방분권 정책을 정부혁신과 동일한 차원에서 추진하였다.

향후 과제는 정치·경제 상황의 지방분권 정책에 대한 합수적 영향을 어떻게 극복하느냐에 달려있다. 경기가 어려우면 어려울수록 중앙관료들의 지방분권 정책에 대한 반분권적 저항은 거셀 것으로 예상된다. 대통령의 분권적 리더십에 대한 의구심이 거론되는 현실적 상황 하에서 지방분권과 관련된 정책추진이 적지 않은 영향을 받을 전망이다. 이러한 상황이 도래하게 되더라도 대통령의 지방분권 의지가 약화되지 않도록 국민적 지지가 있어야 할 것이다.

##### 2. 지방분권 정책의 수정

###### 1) 추진체제의 개선

앞에서 논의하였듯이 지방분권 추진체제의 재구성이 요망된다. 우선 “지방분권 추진을 위한 위원회”가 주관하는 회의의 효과성을 높이기 위하여 위원회의 위원의 수를 10명 이내로 축소하는 것이 바람직하며, 위원들은 지방분권에 대하여 호의적인 인사들로 구성하되, 관계 공직자를 제외한 부문에서 3분의 2를 충원할 것을 제안한다. 위원들의 3분 1은 지방4단체의 추천을, 3분의 1은 국회의 추천을, 3분의 1은 대통령의 추천을 얻어 대통령이 위촉

함으로써 국회와 지방4단체의 협조체제를 구축하는 것도 고려해 볼만 하다.

위원회는 심의의결권을 갖고, 의결된 사항은 바로 대통령에게 보고되며, 대통령은 차관 및 국무회의를 거치지 않고 직접 입법안을 국회에 제출하는 절차적 규정도 필요할 것으로 보인다. 이러한 절차적 규정이 무리라면 최소한 위원회의 결정이 존중되어야 하는 제도적 장치가 요구된다. 이러한 제도는 지방이양추진위원회의 의결사항이 차관 및 국무회의를 거치면서 누락되는 사례가 빈번하였고, 회의를 거치는데 시간의 소요가 많아 지방이양의 실효성이 떨어진 점을 고려한 것이다.

## 2) 정당공천제의 유보

지방선거에 있어서 정당의 역할은 특히 기초 지방정부의 장의 정당공천 여부가 기회가 있을 때마다 재론되었다. 1996년 설문조사에 따르면 응답자의 85.4%가 정당공천 배제에 찬성하는 것으로 분석되었다 (김순은 외2, 1996). 1997년 설문조사에서도 응답자의 97.5%가 공천배제를 원하고 있는 것으로 나타났다 (김순은, 1997c). 공천배제에 대한 지역의 여론은 중앙당의 간여로 지방정치가 왜곡되는 것을 방지하기 위함으로 풀이된다. 부연하면 정당의 역할에 대한 반응이라기보다는 종래 중앙정치인의 지방정치인에 대한 통제를 해소하기 위한 방안의 하나로 논의되고 있다 (김순은, 1997b).

종합하면, 정당의 지역성을 극복하고, 중앙정치인의 지역정치인에 대한 간섭과 통제를 배격한다면 지방선거에 있어서 정당의 역할이 기대된다. 특히 영국의 경험처럼 선거운동이 정당을 중심으로 전개되어 저비용 고효율의 지방정치가 실현될 수 있도록 정당의 분발이 요구된다고 하겠다. 그런데 현재와 같이 정당공천의 부작용이 긍정적 효과보다 큰 경우에는 정당정치가 정상적인 제도에 이를 때까지 정당공천을 유보하는 것이 바람직하다.

## 3. 지방분권 추진전략의 수정

### 1) 지방분권 정책과 국가균형발전정책의 분리 추진

우리나라 현재의 상황에서 지방분권과 국가균형발전은 더 이상 미룰 수 없는 국정과제라는 데에는 이론의 여지가 없다. 지방분권은 국가균형발전의 충분조건이다 (성경용, 2003). 따라서 외양상 두 주제는 한자리에서 논의하여도 서로 배타성이 없어 보인다 (김순은, 2003d; 이승중, 2003a). 지방분권국민운동본부가 두 주제를 운동본부의 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 낫다. 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 재원 이전을 전제로 한다. 따라서 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 둘러싸고 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. 최근에는 13시도지사가 수도권 규제완화에 반대한다는 성명서를 발표한 바 있다.

이론적인 관점에서도 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 20세기말까지 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.

행정중심복합도시의 건설은 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 보호차원에서도 매우 긍정적인 대안이다. 그러나 그 이전에 작은 중앙정부의 수립이 우선되어야 한다.

## 2) 행정구역개편 논의의 중단

지방정부의 행·재정 체제의 정비도 지방정부의 계층제 논의와 함께 서울시 분할론, 서울 시 재편론, 도의 확대론, 도의 축소론, 도의 양분론, 시군정부에 대해서도 시군통합론, 시군 분리론, 특정시론, 승격론, 군정부에 대해서도 유지론, 축소론 등에서 보는 바와 같이 매우 복잡하다. 특별시와 광역시의 자치구에 대해서도 행정구론, 준자치구론이 거론되고 있다. 최근에는 연방제 논의가 여기에 추가되고 있다. 행정구역개편과 관련된 논의가 매우 복잡하고 간단하지 않음을 보여주고 있다.

따라서 행정구역개편에 관한 논의도 지방분권 정책과 분리하여 논의할 필요가 있다. 행정구역개편을 논의할 경우에는 지방분권 논의는 중단하는 것이 바람직하고 반대로 지방분권 논의를 계속하는 경우에는 전자의 논의를 중단하는 것이 타당하다. 따라서 행정구역개편에 관한 논의가 강력하게 진행된다는 것은 지방분권 논의를 중단하자는 것으로 해석할 수 밖에 없다.

## VI. 결 론

역대 어느 정부보다도 지방분권 정책에 적극적이었던 참여정부의 전반기가 끝나고 있다. 그동안 지방분권 추진 로드 맵의 공시, 지방분권특별법의 제정, 주민투표법의 제정 등 거시적인 절차에 맞추어 지방분권 정책을 집행하였다. 각 정책의 과정에는 이해당사자들의 참여를 촉진하여 민주적인 절차적 정당성을 확보하는데 노력하였다. 그럼에도 불구하고 지방분권 추진 로드 맵이나 지방분권 5개년 종합실행계획에 따르면 그 성과가 미흡하다는 것이 일반적인 평가이다.

이렇게 집행성과가 미흡한 데에는 많은 요인들이 영향을 미치고 있다. 경제발전 제일주의와 시빌 미니멈의 달성이라는 환경적 요인, 중앙 관료들의 지방분권에 대한 소극적 태도, 지역의 지방분권에 대한 낮은 의식 수준, 지방분권을 촉진할 추동력의 부재, 추진체제의 문제점, 추진전략의 문제점 등이 복합적으로 작용하고 있다. 따라서 향후 참여정부가 지방분권 개혁의 성과를 제고하기 위해서는 이러한 문제점을 적절하게 해결하여야 한다. 그 중에서 통치권자의 지방분권 정책에 대한 변함없는 정책적 의지가 현재로서는 대단히 중요한 변수라고 할 것이다.

## 참 고 문 헌

강재호. (2005). 지방정부체제 개편방향. 한국지역사회학회 춘계학술대회 발표논문.

김순은. (2001a). 우리나라 지방분권의 특징과 과제: 영국과 일본의 지방분권화의 비교를 중심으로. 「한국사회와 행정연구」, 12(2): 57-75.

김순은. (2001b). 영국과 일본의 지방분권 비교분석. 「한국지방자치학회보」, 101-122.

김순은. (2001c). 지방분권의 정치적 특성. 한국지방정부학회 하계학술대회 발표논문.

김순은. (2001d). 영국과 일본의 지방분권 비교분석. 「한국지방자치학회보」, 13(2): 101-122.

김순은. (2003a). 지방분권 정책에 대한 평가: 추진 절차 및 과정을 중심으로. 「지방행정연구」, 17(3): 41-72.

김순은. (2003b). 일본 지방분권의 평가와 시사점. 「한국지방자치학회보」, 15(3): 313-336.

김순은. (2003c). 참여정부의 지방분권 추진 계획 (분권 로드 맵)의 평가. 「지방정부연구」, 7(2): 113-133.

김순은. (2004a). 정부혁신과 지방분권 개혁: 한·일간 비교분석. 「지방정부연구」, 8(1): 151-176.

김순은. (2004b). 지방분권의 단계별 제도적 이슈. 「한국사회와 행정연구」, 15(1): 125-149.

김순은. (2004c). 일본 지방분권 정책의 집행에 영향을 미친 요인. 「지방정부연구」, 7(4): 7-30.

김순은. (2005a). 영국의 정부간 관계의 혁신적 모형: 거버넌스 모형의 시도. 출판중.

김순은. (2005b). 영국 중앙정부와 지방정부간의 정부간 관계의 혁신적 모형: 거버넌스 모형의 시도. 출판중.

김순은. (2005c). 지방분권특별법의 의의와 한계. 한국지방정부학회 동계학술대회 발표논문.

박승주 외4. (2001). 「마지막 남은 개혁」. 서울: 교보문고.

박혜자. (2003). 지방이양과 중앙-지방정부간 사무배분체계의 변화. 「한국사회와 행정연구」, 13(3): 125-146.

배준구. “프랑스의 지방분권 개혁.” 2003학년도 추계학술대회 발표논문. 2003.

소진광. (2003). 참여정부의 지방분권 정책기조. 「지방행정연구」, 17(3): 3-40.

심익섭. (2005). 글로벌시대의 지방자치행정체제 개편방향. 국회행정자치연구회 주최 세미나 발표논문.

윤기석. “프랑스 지방분권제의 현황과 전망.” 국제지역학회 추계발표논문. 2003.

정부혁신지방분권위원회. (2003a). 「참여정부 지방분권 추진 로드 맵: 분권형 선진국가의 건설」. 서울: 정부혁신지방분권위원회.

정부혁신지방분권위원회. (2004). 「분권형 선진국가의 건설을 위한 지방분권 5개년 종합실행계획」. 서울: 정부혁신지방분권위원회.

정주택. (2003). 중앙행정권한 지방이양사업의 개선방안. 「한국사회와 행정연구」, 13(4): 167-184.

허태열. (2005). 지방분권화를 대비한 지방자치 및 행정제도 개혁을 위한 정책제언.

초의수. (2000). 수도권 집중에 따른 지역격차 문제와 해소방안. 「지방정부연구」, 4(1): 185-216.

홍준현. (2000). 중앙행정권한의 지방이양 운영체계의 개선방향. 「한국지방자치학회보」, 12(2): 23-46.

홍준현. (2001). 중앙사무의 지방이양에 있어서 차등 이양제도의 도입방향. 「한국지방자치학회보」, 13(3): 5-20.

홍준현. (2003). 중앙정부와 지방정부의 역할과 기능 재배분. 한국인문·사회과학아카데미 엮음, 「한국의 지방분권」. 부산: 도서출판 금정.

Chandler, J. (2001). *Local Government Today*. Manchester: Manchester University Press.

Office of the Deputy Prime Minister. (2001). *Strong Local Leadership Quality Public Services*. London: HMSO.

Office of the Deputy Prime Minister. (2002). *Your Region, Your Choice: Revitalizing the English Regions*. London: HMSO.

Office of the Deputy Prime Minister. (2004). *Regional Government Bill of 2004*. London: HMSO.

Wright, D. (1988). *Understanding Intergovernmental Relations, 3rd ed*. Pacific Grove: Brooks/Cole Publishing Company.

佐佐木信夫. (1999). 「地方分権と地方自治」. 東京: keisoshobo.

佐藤英善. (2002). 「新地方自治の思想: 分権改革の法としくみ」. 東京: 敬文堂.

新藤宗幸. (1999). 「地方分権」. 東京: 岩波書店.

西尾 勝. (1999). 「未完の分権改革」. 東京: 岩波書店.