

참여정부의 지방분권 정책기조

Some Comments on the Decentralization Policy Basis of the

이소진 광(경원대학교 교수)

〈 목 차 〉

- I. 서론
- II. 지방분권 정책의 틀
- III. 참여정부의 지방분권 정책기조
- IV. 지방분권 정책기조 평가
- V. 결론

【Abstract】

This study aims to examine the basis of the decentralization policy of the Participatory Government in Korea. The decentralization policy basis of the Participatory Government in Korea can be outlined with the "White Book" published by the Committee for undertaking the 16th Presidential office, the Road Map set by the [Presidential Committee on Government Innovation and Decentralization] and the Special Law on Decentralization passed by the National Assembly on Dec 29, 2003.

There may be some limitations in examining all the spectrum of the

- 주제어 : 분권정책, 균형발전정책, 참여정부, 사회적 자본, 지방자치.
- keyword : Decentralization policy, balanced development policy, Participatory Government, social capital, local autonomy

decentralization policy of the Participatory Government, because it is only 10 months since the 16th presidential office. This paper disassembles the change it is into two components: one is the direction, the other is the speed. This study is confined to examining the direction of the decentralization policy. In this context, the trends over a time span may be overlooked.

The framework of this paper is established by remodeling the planning process suggested by Glasson (1978). In short, the following steps are introduced to examine the basis of the decentralization policy: how to identify the problem related with the local autonomy system and local government in Korea; which value can be pursued to establish the ultimate goal and more specific objectives; how to identify the constraints in realizing the value and achieving the goal; how to predict the future to link the goal with means, in other words, financial, human and other resources; how to generate alternatives to achieve the goal and how to compare each other, and finally; how to choose the best alternative to fix the policy basis.

There may be some confusions in the terminology of the White Book, the Road Map and the Special Law on Decentralization, but it is true that the the current administration has the strongest will to decentralize the central government's authority to local government in Korea. In addition, some conflicts can be found among policies suggested by the Participatory Government, especially between the balanced development policy initiated by the central government and the decentralization policy initiated by the local government. The constraints have not been identified in linking the goal and means in the Road Map. All though there are some limits and inconsistencies in the decentralization policy of the Participatory Government, it can be expected to bear fruit in the future.

I. 서론

참여정부는 '국민과 함께 하는 민주주의', '더불어 사는 균형발전 사회', 그리고 '평화와 번영의 동북아시대'를 국정목표로 정하고, '원칙과 신뢰', '공정과 투명', '대화와 타협' 및 '분권과 자율'을 국정원리로 채택하고 있다. 이러한 맥락에서 정부혁신지방분권 위원회는 2003년 7월 4일 「지방분권 추진 로드맵」을 마련하여 발표하였다. 이어 참여정부의 지방분권 정책을 강력하게 추진하기 위해 행정자치부가 마련한 「지방분권 특별법(안)」이 국회에 상정중이다. 그 만큼 참여정부의 지방분권 의지는 그 어느 정부보다도 강한 것으로 평가되고 있다.

그러나 참여정부의 지방분권 정책이 소기의 목적을 달성하기 위해서는 정부의 의지 못지 않게 관련 변수를 잘 정의하고 통제할 수 있는 기술적 과정을 필요로 한다. 지방분권의 접근논리를 검토하고 관점을 정리하여 지방분권 정책의 추진과정을 평가할 수 있는 틀을 형성하는 작업은 정책의 타당성을 제고하고 실효성을 높여줄 것이다. 본 논문은 이러한 배경에서 참여정부의 지방분권 정책기조를 첫째, 대통령직 인수위원회의 활동백서, 둘째, 지방분권전문위원회가 마련한 「지방분권 추진 로드맵」, 그리고 셋째, 행정자치부가 마련한 「지방분권 특별법(안)」을 중심으로 검토하고 평가하기 위한 것이다.

참여정부의 지방분권 정책기조를 평가하기 위해 본 논문에서는 우선 지방분권의 접근논리를 검토하고 지방분권 정책기조를 평가하기 위한 '틀'을 마련하였다. 지방분권 정책기조의 평가 틀은 일반적인 계획과정을 원용하여 첫째, 지방분권의 문제인식, 둘째, 지방분권의 목표설정, 셋째, 지방분권 정책의 제약요인 인식, 넷째, 지방분권과 관련한 미래예측, 다섯째, 지방분권 정책의 대안 설정, 마지막으로 지방분권 정책의 추진체계 단계별로 설정하였다.

물론 이 시점에서 참여정부의 지방분권 정책 전반적인 성과를 평가하는 데에는 한계가 있다. 참여정부가 출범한지 채 1년도 안되어 '투입-산출'의 정책과정을 평가의 대상으로 할 수 없기 때문이다. 그러나 이 논문은 정책을 '집단적 변화의 적극적 공공관리'로 정의하고, '변화'의 성분을 '방향'과 '속도'로 나누어 접근하여, 지방분권 정책기조를 주로 '방향'의 관점에서 평가하려고 한다. 따라서 본 논문은 지방분권정책의 '방향'

과 관련한 정책기조의 평가이지 성과분석은 아니다. 따라서 본 논문에서는 지방분권 의미를 중앙정부와 지방정부간의 관계로 한정하지 않고, '변화의 방향'에 영향을 미치는 관련 변수로까지 확대하여 해석하고자 하였다.

II. 지방분권 정책의 틀

1. 지방분권의 접근논리

참여정부 국정운영의 핵심과제 중 하나는 '지방분권과 국가균형발전'이다. '지방분권'과 '국가균형발전'을 하나의 핵심과제로 묶어 놓은 이유는 '지방분권'을 통한 '국가균형발전'을 자연스러운 '투입-산출'과정으로 간주하였기 때문인 것 같다. 그러나 이러한 '투입-산출'과정의 인과율은 복잡한 변수들의 상호작용과 관련되어 있어서 참여정부의 국정운영 핵심과제의 실현은 곧 어느 정도로 '지방분권'과 관련한 정책변수를 잘 정의하고 통제하느냐에 달려있다. 분권은 정치의 산물인 권력의 집중, 분산정도를 나타내는 권한 분배구조와 관련되어 있고, 분권화는 의사결정과정에서의 중앙정부로부터 지방정부로의 하향적 혹은 중앙과 지방간 교차적 권한 배분방식을 의미하는 권한 집행기능과 관련되어 있다. 따라서 분권화는 절대적 개념이 아니라 상대적 개념으로서 집권화와 함께 하나의 연속선상에서 이해되어야 한다(김호섭, 2001).

한편 참여정부가 내세우고 있는 국정원리는 원칙과 신뢰, 공정과 투명, 대화와 타협, 분권과 자율이다. '지방분권과 국가균형발전'이라는 국정운영의 핵심과제는 '분권과 자율'이라는 국정원리와 맞물려 있어서 종래 '집권'에 의한 능률성을 어느 정도 훼손하더라도 '분권'을 실현하려는 노무현 정부의 의지가 강하게 표현되고 있음을 알 수 있다. 결국 '지방분권과 국가균형발전'은 총량적 경제성장을 분배적 관점에서 재해석하고, 분권으로 인해 부문간, 지역간 형평성을 제고할 수 있다면, 집권에 의한 능률성 제고의 목표를 어느 정도 포기할 수 있음을 암시하고 있다. 결국 참여정부의 '지방분권'은 국정과제를 실현하기 위한 수단이자 지향하는 목표이기도 하다. 그러나 지방분권은 단순히 정부간의 권한배분에 한하여 접근되어서는 아니 된다. 지방분권은 지방자

치의 이념을 실현하기 위한 도구로서 단체자치에 한하지 않고 주민자치를 강화할 수 있는 주민참여와도 관련하여 접근되어야 한다.

따라서 참여정부의 지방분권과 관련한 변수는 지방자치 전반에 걸쳐 검토되어야 한다. 지방자치는 지방의 조직특성이나 여건, 지방의 대비개념인 중앙의 조직화과정과 관련하여 다양하게 정의되고 있다. 그렇다고 하여 지방자치의 본질이 다양하다고는 할 수 없다. 본질은 개념정의에 우선하고, 개념정의는 본질에 대한 수사적 표현에 불과하기 때문이다. 이제까지 다양하게 정의되어 온 지방자치의 개념요소들은 지방자치의 본질과 관련한 외연을 이해하는데 도움이 된다. 지방분권은 이러한 지방자치 개념요소들의 재구성에 대한 가치판단을 의미한다. 결국 지방분권 정책은 지방자치의 본질과 지방자치의 궁극적인 가치를 실현할 수 있는 맥락에서 평가되어야 한다.

지방자치의 본질은 '지방'과 '자치'라는 두 가지 성분의 결합방식과 관련하여 인지될 수 있을 것이다. 여기서 '지방'은 실체를, '자치'는 변환장치를 의미한다. '지방'은 변화의 주체로서 자주적이며 능동적이어야 하고, 변화의 객체로서 현재상태와 미래 지향하는 바를 포함하여야 한다. 방향감각이 없는 변화는 관리될 수 없고, 속도감각이 없는 변화는 통제될 수 없다. 따라서 목적 없는 '자치'는 '타치'와 다를 바 없다(소진광, 2000). 이제까지 지방자치의 목적은 '주민복지 증진' 혹은 '삶의 질 향상' 등으로 논의되어오고 있다. 그러나 '주민복지 증진' 혹은 '삶의 질 향상' 등은 지표화가 어려워 그만큼 달성 정도를 가늠할 수 없는 개념이다. 이 경우 행정서비스의 수급불균형과 재정의 낭비가 은폐되기 쉽다. 구체적인 지표를 통해 분석·평가하기 어려운 주민복지 증진 혹은 삶의 질 향상 등을 지방자치의 목적으로 내세울 경우 지방자치의 본질은 왜곡되고 이의 순기능은 무시되기 쉽다.

이러한 맥락에서 '주민복지 증진' 혹은 '삶의 질 향상' 등은 지방자치가 추구해야 할 궁극적인 가치이지 목적이라고 보기 어렵다. 지방자치가 수단이고 과정이라는 점을 고려하여 '주민복지 증진' 혹은 '삶의 질 향상' 등과 같은 결과 지향적이고 최종적인 지방자치의 가치보다는 구체적인 정책수단과 연계될 수 있는 실천적이고 중간적인 지방자치의 새로운 목적수립이 필요하다. 이 경우 새롭게 도입되어야 할 지방자치의 목적은 '주민복지 증진' 혹은 '삶의 질 향상'과 같은 궁극적인 지방자치의 가치를 실현할 수 있는 수단으로 작동할 수 있어야 하고, 또한 지방자치 현실에서 구체적인 정책수단 결정

의 가치판단준거로 기능할 수 있어야 한다. 공동의 노력을 필요로 하는 공동의 목표는 그러한 노력동원을 정당화하기 위해서 측정 가능토록 단계적으로 설정되어야 하고, 명세화가 가능하여야 하기 때문이다. 지방자치는 특정 목적의 실현 정도에 의해서만 평가될 수 없는 과정 지향적인 제도 자체이기도 한 것이다. 따라서 지방분권 정책도 이러한 지방자치 본질과 지방자치의 궁극적인 가치와 관련하여 평가되어야 한다.

한편 이승종(1999)은 지방자치에 관한 전통적인 견해와 같이 분권과 참여의 확장만을 강조하게 되면 지방자치의 궁극적인 목적을 달성할 수 없다고 주장하였다. 지방자치가 다수 주민의 이익에 기여하기 위해서는 무엇보다도 공식적 의사결정권을 갖고 있는 지방정부가 지배집단의 영향력으로부터 자율성을 확보하고, 이에 기초하여 특정 집단의 이익과 상관없이 중립적인 의사결정권을 행사할 수 있어야 한다는 것이다. 이러한 입장에서라면 지방자치의 요소로서 분권과 참여 외에 지배집단에 대한 지방정부의 중립적 대응을 추가해야 한다. 이 경우 지방자치의 활성화는 분권과 참여의 확대 및 지역사회 지배집단에 대한 중립성확보를 의미하게 된다.

여기서 분권은 중앙정부와 지방정부간 신뢰에 기초하여 가능하고 호혜성(reciprocity)과 사회적 규범에 의해 확장된다. 참여는 네트워크를 통해 이루어질 때 가장 효율적이며, 공동분모(the commons) 및 적극적 활동력(proactivity)과 협수관계에 있다. 지방정부의 중립성은 신뢰와 참여, 호혜성과 사회적 규범, 공동분모, 적극적 활동력 등 Bullen과 Onyx(1998)가 도출한 사회적 자본의 모든 공통주제와 관련되어 있다.²⁾

결국 사회적 자본의 공통주제는 지방자치요소를 포함하고 있어서 사회적 자본의 축

2) 사회적 자본은 경제성을 지닌 어떤 사회를 형성하는 과정에서 생산력을 증대시킬 수 있는 공식적인 제도뿐만 아니라 이를 유지시켜 주는 규범과 비공식 기능까지를 포함하며, 상호신뢰를 바탕으로 주민복지를 증진시키거나 삶의 질을 제고시켜줄 수 있는 광범위한 사회적 관계를 말한다. 동시에 사회적 자본은 다른 실체(entity)를 인지하는 과정에서 확인될 수 있고, 구성원 각자가 이를 배타적으로 소유할 수는 없지만 그 영향은 전체적으로 뿐만 아니라 개별적으로도 나타나는 특징을 지니고 있다. 그러나 사회적 자본은 이의 인지방향이냐 사용목적에 따라 다양하게 접근할 수 있다. 사회적 자본의 기원이 개별 구성원의 조직화과정에 있고 이러한 조직화과정 역시 다양한 형태를 띠고있기 때문이다. 이러한 맥락에서 사회적 자본은 ①경제기능과 관련한 생산수단으로서의 의미와 ②정치·사회적 변화와 관련한 가치로서의 의미를 동시에 지니고 있다(소진광, 1999: 37).

적정도는 지방자치활성화의 필요조건이다. 이러한 관점에서 사회적 자본은 지방자치의 본질을 구성하고 있는 '지방'과 '자치'라는 두 가지 성분을 결합하는 방식과 관련되어 있다. 특히 사회적 자본은 지방자치가 궁극적으로 지향하고 있는 복지향상, 삶의 질 제고에 기여하는 수단이며, 지역경제성장과 함께 지방정부가 정책을 통해 추구해야 하는 목표이다. 따라서 지방자치의 활성화는 사회적 자본 형성에 필요하고도 충분한 조건이다. 지방분권이 사회적 자본을 축적할 수 있는 방향으로 진행되어야 하는 이유가 여기에 있다.

한편 김천영(2003)은 불균형발전의 거시적 원인이 정부단위간의 기능을 중심으로 하는 구조적인 결합에 있다고 전제하고, 지방분권과 국가균형발전은 관계의 관점에서 접근할 때 정책적 실현가능성이 높다고 주장하고 있다. 즉, 중앙의 관점은 과거의 강력한 중앙집권적 내포구도의 관점에서 지방분권의 시대에 적용할 수 있는 접근방법으로는 적절치 못하고, 지방의 관점 역시 분리구도의 관점에서 단기적인 측면에서 어느 정도 적실성을 지니고 있으나 장기적으로는 중앙의 관점과 마찬가지로 바람직한 지방분권과 국가균형발전을 매개하는 데 한계를 지니고 있다는 것이다. 그러나 지방의 관점과 중앙의 관점은 체제 구조적 성분이고 관계적 관점은 체제간 상호작용의 기능적 속성을 지니고 있어 동일선상에서 모든 성분 즉, 지방의 관점, 중앙의 관점 그리고 관계적 관점을 표시할 수 없다. 지방분권 정책을 평가하려할 때, 체제구조적 성분과 체제상호간의 기능적 성분을 양 축으로 하는 좌표의 설정이 필요한 것도 이 때문이다.

지방분권 정책의 평가좌표를 설정할 경우 '중앙으로부터 지방으로'의 기능적 성분은 다시 중앙의 관점과 지방의 관점에 따라 달리 분석될 필요가 있다. 중앙의 관점에서 '중앙으로부터 지방으로'의 권한이양은 지방정부의 의존성을 강조하고, 물리적 분산에 의한 평균적 균형을 정당화하는 경향이 있다. 지방의 관점에서 '중앙으로부터 지방으로'의 권한이양은 지방의 자립성을 강조하고 지방의 차별화 경계를 활용한 지역간 배분적 균형을 정당화하는 경향이 있다. 또한 '중앙-지방간 상호교차'의 기능적 성분도 중앙의 관점과 지방의 관점에 따라 달리 접근될 수 있는데, 우선 중앙의 관점에서라면 통일성에 의한 국정운영의 조정이 강조될 테고, 지방의 관점에서라면 다양성에 의한 지방의 자율성이 보다 강조될 것이다. 중앙정부가 국정운영의 통일성을 내세워 지역간 조정기능을 강조하게 되면 국가균형을 실현하기 쉬울 테고, 지방정부가 다양성을 내세

위 지방의 자율성을 강조하게 되면 지방균형을 실현하기 쉬울 것이다. 이러한 지방분권 정책의 관점은 <표 1>과 같이 정리될 수 있다.

<표 1> 지방분권 정책의 관점

기능적 성분/구조적 성분	지방의 관점	중앙의 관점
중앙으로부터 지방으로	지방의 자립성 강조/ 배분적 균형	지방의 의존성 강조/ 평균적 균형
중앙-지방간 상호교차	다양성에 의한 지방의 자율성/지방균형(차별화의 이점)	통일성에 의한 국정운영의 조정/ 국가균형(평균적 필요)

다른 한편, 집권 또한 '지방으로부터 중앙으로'의 기능적 성분은 중앙의 관점과 지방의 관점으로 구분하여 분석될 수 있는데, 중앙의 관점에서라면 국정운영의 통일성을 강조하고 획일화의 논리를 정당화하며, 지방의 관점에서라면 국정운영의 다양성을 강조하고, 차별화의 논리를 정당화하는 경향이 있다. <표 1>에서와 같이 중앙의 관점은 지방분권의 기능적 성분이 '중앙으로부터 지방으로' 이전 '중앙-지방간 상호교차' 이전 모두 지방의 관점에 비해 지방자치의 본질과 거리가 있음을 알 수 있다. 즉 지방자치가 지향하는 바는 중앙정부에 의한 지방정부간 역할조정보다는 지방정부 상호간의 학습을 통한 상호적응과정으로 지방정부에 책임을 전가하는 것과는 거리가 멀다. 국가 전체적인 균형감각은 중앙정부의 역할을 강조하려는 의도로 평가된다. 따라서 지방정부 다자간 협상에 의한 상호 적응과정은 단체자치의 새로운 영역으로 강조되어야 한다.³⁾

이와 함께 지방분권 정책기준은 이를 실현하기 위해 가치, 상위목표, 하위목표 등

3) 단체자치가 상위정부와 하위정부간 관계로만 접근되던 종래의 관점만으로는 지방정부의 자율성을 제고하는데 한계가 있다. 지방정부간 상호작용을 상위정부가 조정해야 한다는 논리는 지방분권의 맥락에서 재고되어야 하기 때문이다. 지방정부간 상호학습이 차별화의 경제관점에서 보면 상위정부에 의한 조정보다도 더 능률적일 수 있으며, 정책의 실효성을 제고하여 더 효과적일 수 있다.

추진체계가 분명해야 한다. 가치는 지방분권 정책의 목표를 정립할 때 기준이 되며, 상위목표는 지방분권 정책가치를 실현할 수 있는 수단이 된다. 마찬가지로 상위목표는 하위목표를 정립하는 기준이 되고 구체적인 사업내용을 정하는 좌표가 되며, 하위목표는 상위목표를 실현할 수 있는 수단으로 기능하게 된다. 구체적인 사업목표 역시 상위목표를 가치판단의 준거로 하여 결정되어야 한다. 이러한 일련의 가치-목표체계는 정책갈등으로 인한 마찰을 최소화하기 위해 필요하다. 이러한 지방분권 정책의 추진체계는 구체적으로 추진주체 및 수단을 명시하여 제시되어야 그 실효성이 높다.

특히 참여정부의 지방분권 정책기조는 '국가균형발전'과 연계되어 있고, '동북아 경제 중심국가 건설'과도 맞물려 있다. 참여정부의 지방분권 정책기조는 대통령직 인수위원회 활동과 정부혁신·지방분권위원회 활동, 그리고 '지방분권 특별법(안)'을 통해 형성되고 있다. 이 과정에서 지방분권 정책기조는 국정원리 및 국정과제와 복잡하게 얽혀 있고, 표현에 있어서도 '국정목표', '국정원리', '국정운영의 기본방침', 그리고 '국정과제' 등 다양하다. 이들 용어들은 사전적 의미를 뛰어 넘어 각각의 우선순위를 달리하고 있기 때문에 정책기조를 평가하는데 혼란을 가중시키고 있다.

2. 지방분권 정책기조의 평가 틀

지방분권의 정책기조를 평가하는 주목적은 지방분권 정책의 실효성을 제고하기 위한 것이다. 다시 말해 참여정부의 지방분권 실천의지가 정책기조에 잘 표현되어 있는지 그리고 구체적인 추진수단을 구비하고 있는지가 평가의 주목적이다. 정책기조의 표현은 정책혼선을 방지하고, 정책 우선순위를 명확히 하여 정책의 실현성을 높여준다. 이러한 목적에서의 정책기조 평가는 일반적인 계획과정과 연계되어 있다. 즉 계획은 문제해결능력을 제고하기 위한 것으로 변화를 적극적으로 관리하려는 시도이다. 그런 점에서 계획과정은 정책형성과정과 다를 바 없다. 계획의 대상인 문제는 대체로 세 가지로 구분되는 바, 첫째는 과거로부터 비롯한 현재의 문제이고, 둘째는 현재의 논리로 부터 발생할 수 있는 미래의 문제이며, 셋째는 과거와 현재의 논리가 아니라 미래 예견되는 새로운 논리로부터 발생할 수 있는 미래의 문제이다. 결국 계획대상은 정책대상과 일치하고 있는 셈이다.

일반적으로 계획과정은 다음 여섯 단계를 거치고 있다(John Glasson, 1978). 첫 번째는 문제를 확인하는 단계이고, 두 번째는 문제와 관련하여 일반적인 목표와 보다 구체적이고 측정 가능한 하위 목표를 세우는 단계이며, 세 번째는 목표와 관련하여 가능한 제약요소를 확인하는 단계이고, 네 번째는 미래상황을 예측하는 단계이며, 다섯 번째는 대안을 설정하고 평가하는 단계이며, 마지막으로 최적 대안을 선정하고 최종 계획안을 만드는 단계이다.

이러한 계획단계는 참여정부의 지방분권 정책기조를 평가하는 일과 관련하여 다음과 같이 원용될 수 있다. 우선 문제를 확인하는 단계는 우리의 지방분권 실태에 대한 정확한 분석이 되어 있는지, 혹은 어느 입장에서 지방분권문제를 바라보고 있는지 등이 검토될 것이다. 이러한 문제인식은 지방분권의 궁극적인 목적과 수단을 연계시키기 위해 매우 중요하다. 특히 지방분권의 문제를 지방의 관점에서 접근하고 있는지, 혹은 중앙의 관점에서 접근하고 있는지는 지방분권 후의 우리 나라 정체에 큰 영향을 미칠 것이다. 이 또한 참여정부가 내세우고 있는 국정운영의 다른 핵심과제를 해결하는 방식에 큰 영향을 미칠 것이다.

두 번째는 지방분권의 문제와 관련하여 목표를 정립하는 일인데, 이 단계에서 참여정부가 지향하고자 하는 지방분권의 궁극적인 목표가 잘 정의되어 있는지, 그러한 목표는 상위가치와 상호 충돌하고 있지 않은지, 또한 하위목표에 대해 가치판단의 준거로 활용되고 있는지 등이 평가될 것이다. 흔히 목표가 막연하게 정의되면 정책을 실현하기 위해 투입되는 자원은 낭비되기 일쑤이고, 정책의 자멸적 효과(self-defeating effect)로 인해 정부의 실패현상을 초래하기 쉽다. 또한 이 단계에서 다른 정책목표와의 관계도 검토되어야 한다. 다른 정책목표와의 상호충돌은 그 만큼 추진력을 저하시킨다.

세 번째는 지방분권의 궁극적인 목표를 실현할 때 발생 가능한 제약요인을 검토했는지를 평가하는 일이다. 정책의 실현성은 추진주체의 의지로만 결정되지 않는다. 한정된 자원을 투입하여 소기의 목적을 달성하기 위해서는 자원의 양과 질, 그리고 기회비용을 고려하여야 한다. 지방분권도 자원배분방식의 성격을 띠고 있어서 그의 실현에 따른 기회비용을 치러야 하고, 정부조직과 관련되어 있어서 저항세력도 만만치 않다. 이러한 제약요소를 미리 검토하지 않은 채, 목표를 세우고 수단을 강구한다면 자원만

낭비하고 소기의 성과를 거두지 못하는 경우가 발생하게 된다.

네 번째는 미래상황을 예측하였는지를 평가하는 일이다. 미래사회가 요구할 지방분권의 방향과 분권화의 정도가 미리 검토되지 않았다면 지방분권 정책의 시행착오는 증대되고 문제해결 능력은 떨어지기 마련이다. 특히 미래예측이 잘 못될 경우, 불필요한 자원이 투입될 수 있고, 정책수단의 기회비용을 증대시킬 수 있다. 특히 미래예측은 사업의 우선순위를 정하는데 기준이 되는 사회적 할인률(social rate of discount)을 도출하기 위해서도 반드시 필요한 절차이다.

다섯 번째는 지방분권을 실현할 수 있는 다양한 방법들이 검토되었는지를 평가하는 일이다. 미리 정한 목적을 실현할 수 있는 수단에는 여러 가지가 있을 수 있다. 가능한 수단별로 장단점을 지니고 있어서 이를 잘 조합하면 최소의 노력으로 최대의 효과를 거둘 수 있다. 가능한 수단을 미리 검토하지 않고 정책을 집행하다 보면 불확실한 변수가 나타날 때, 정책오차를 수정할 수 있는 유연성이 떨어지고 결국 정책의 실효성이 감소한다. 정책은 문제를 해결하고 변화를 적극적으로 관리하는 노력이다. 그러나 방향과 속도는 처음부터 고정될 수 없다. 따라서 다양한 대안을 설정하고 비교하는 일은 정책형성단계에서 매우 중요한 일이다.

마지막으로 검토한 여러 대안 중에서 최적 대안을 선정하고, 최종 정책으로 확정하였는지를 평가하는 일이다. 최선이 아닌 차선을 선정하였는지, 아니면 여러 대안의 장단점을 조합하여 새로운 정책기조를 수립하였는지가 이 단계에서 평가된다.

이러한 정책평가의 틀은 대통령직 인수위원회 활동과 정부혁신지방분권위원회가 마련한 「로드맵」, 그리고 「지방분권특별법(안)」에서 표현된 참여정부의 지방분권 정책기조를 위에서 살펴본 지방분권과 관련한 다양한 변수들과 관련하여 평가하는데 응용될 수 있다. 이러한 지방분권 정책평가는 참여정부의 지방분권 정책의 실효성을 제고하는데 기여할 것이다.

Ⅲ. 참여정부의 지방분권 정책기조

1. 대통령직 인수위원회활동을 통한 지방분권 정책기조

노무현 후보가 대통령에 당선되고 대통령직 인수를 위한 인수위원회를 구성하여 활동하는 동안 국정목표와 국정원리가 정리된 바 있다. 국정목표는 국정원리와 더불어 새 정부가 임기 5년간 끊임없이 추구해야할 가치이자 목적이라고 전제하고 새 정부가 지향하는 3대 국정목표를 ① 국민과 함께 하는 민주주의를 발전시키고, ② 특권과 차별, 배제의 갈등구조를 제거해 지속적인 분배와 성장의 틀 속에서 국민이 하나되고 더불어 사는 균형발전 사회를 실현하며, ③ 한반도의 평화와 동북아협력을 통해 변방에서 중심으로, 분열에서 통합으로, 정체에서 도약으로 나아가 평화와 번영의 동북아시아를 여는 것으로 정하고 있다.⁴⁾ 또한 제16대 대통령직 인수위원회 백서(2003)는 노무현정부가 추구하는 가치이자 국가운영의 기본방침으로 '원칙과 신뢰, 공정과 투명, 대화와 타협, 분권과 자율'을 들고 있다.⁵⁾ 여기서 원칙, 공정, 대화 및 분권은 투입요소이고 신뢰, 투명, 타협 및 자율은 산출요소에 해당한다.

이러한 맥락에서 노무현 대통령 당선자는 취임 전 대통령직 인수위원회 활동기간 중 '동북아 경제 중심국가 건설'과 더불어 '지방분권과 국가균형발전'을 새정부 국정운영의 2대 핵심과제로 선정하고, '분권'과 '분산'을 21세기 국가발전의 새로운 패러다임으로 제시한 바 있다.⁶⁾ 제16대 대통령직 인수위원회는 이를 구체화하기 위해 정부분

4) 제16대 대통령직 인수위원회, 2003, 「대화: 제16대 대통령직 인수위원회 백서」, p. 44

5) 제16대 대통령직인수위원회 백서 「대화」에 의하면 “새정부는 국정운영 제1의 원리인 원칙과 신뢰를 통해 정보의 올바른 공개와 올바른 국정운영의 원칙·과정·결과를 국민에게 신속·정직하게 전달하고, 공정과 투명·대결과 투쟁·획일과 배제의 문화보다는 서로가 이해하고 배려하는 가운데 토론민주주의를 성숙시켜 나가는 것을 존중한다. 또한 대화와 타협의 국정원리를 정착시켜 각 단위의 책임성과 자율성을 높임은 물론 일극 중심에서 다중심 사회로 전환을 시도하고 분권과 자율의 국정원리를 지향한다.”고 쓰여 있다. “공정과 투명·대결과 투쟁·획일과 배제의 문화보다는 ——” 라는 문구 중에서 앞뒤가 맞지 않는 부분이 있으나 전체적인 문맥으로 보아 참여정부가 '분권'을 국정원리의 하나로 들고 있음은 분명하다.(제16대 대통령직인수위원회 백서, 2003, 「백서」, pp. 44-45)

6) 제16대 대통령직 인수위원회, 2003, 「대화: 제16대 대통령직 인수위원회 백서」, p. 50

과위원회 산하에 3개의 국정과제⁷⁾를 다루기 위한 특별전문위원회를 설치하여 향후 참여정부의 정책기조를 수립하도록 하였다. 이번 참여정부의 정책기조는 이러한 국정과제별 특별전문위원회 활동의 목적 및 방향에서 그 윤곽을 찾을 수 있다. 즉 대통령직인수위원회의 「지방분권과 국가균형발전 특별전문위원회」는 “전국토면적의 12%에 불과한 수도권에 인구 47%, 총 경제력의 52.6%, 금융거래비중 70%가 집중돼 있는 심각한 불균형은 한국사회발전을 왜곡하고 국민통합을 저해해 왔다고 전제하고, 중앙집권과 수도권 집중을 해소하지 않고는 국가발전과 수도권과 지방간의 균형 있는 발전을 기대하기가 난망한 것”으로 예상하고 있다. 이에 따라 「지방분권과 국가균형발전 특별전문위원회」는 다시 '지방분권화추진', '지방대학 및 지방문화 육성', '지방경제 및 특성화 발전', '신행정수도건설' 등 네 개의 소주제를 다룰 「팀」을 구성하여 소주제별 추진주체, 추진일정, 법적·제도적 검토사항 등에 대해 행정부처 실무자들과의 협의, 시민단체와 자문단의 의견을 종합적으로 고려해 실행방안에 대한 종합보고서를 작성키로 하였다.

「지방분권과 국가균형발전 특별전문위원회」는 2003년 1월 27일부터 지방을 순회하며 지방자치단체와 지역민들이 참여하는 공동의 토론회를 개최하기 시작하였다. 이러한 활동을 통해 각각의 다른 「소주제팀」들은 참여정부의 지방분권 정책기조와 관련한 중점 추진사항을 제시하고 있다. 또한 1월 9일부터 행정자치부, 재정경제부, 기획예산처 등 관련부처와 「지방분권화 소주제팀」을 구성해 여러 차례에 걸쳐 자치제도개선, 행·재정적 권한과 예산의 이양, 지방재정확충, 교육자치, 자치경찰 등에 관해 회의를 하였다. 이와 함께 지방분권 관련 시민단체와 한국지방자치학회 등 학계와 간담회를 개최하여 핵심과제를 협의하였다.

「지방분권화 소주제팀」은 지방분권의 획기적 추진을 위해 ①기능이양의 획기적 추진, 특별지방행정기관 통폐합, 주민중심의 자치경찰제 도입 등 중앙의 기능과 권한의 분산, ②지방자치권(입법, 조직, 인사) 강화, 주민참여제도의 전면 도입, 지방의회제도 대폭 개선, 교육자치제도 개선 등 지방의 자치역량강화, ③지역혁신네트워크와 재정지원체계 연계, 지방재정력 확충 및 재정불균형 완화, 지방재정운용의 건전성 확보

7) 대통령직인수위원회가 정한 새로운 정부의 3개 국정과제는 ①지방분권과 국가균형발전, ②부패 없는 사회·봉사하는 행정, ③참여와 통합의 정치개혁 등이다.

등 지방재정기반 확충과 건전성 확보 등을 참여정부의 중점 추진사항으로 정리하였다.

「신행정수도 건설 소주제팀」은 1월 12일 제1차 회의를 시작으로 다섯 차례의 회의를 통해 신행정수도 건설 추진기구의 구성, 연차별 일정계획, 우리 나라에 적합한 행정수도 건설모델, 외국의 사례 등을 토의하였다. 특히 「신행정수도 건설 소주제팀」은 '신행정수도'의 사회적 영향을 고려하여 부지선정 등 민감한 문제를 논의하지 않고 판단의 기준이 될 기초자료를 만드는데 주력하였다. 또한 이 사안과 관련있는 한국개발연구원(KDI), 국토연구원, 산업연구원, 서울시정개발연구원 등에 설문문을 의뢰하여 다양한 의견이 검토될 수 있도록 하였다. 「신행정수도 건설 소주제팀」은 서울 1극 집중의 폐해를 극복하고 수도권과 지방의 상생발전을 유도하기 위해 충청권에 신행정수도 건설을 추진하기 위한 제반 사항을 검토하고 필요한 추진기구를 제시하였다.

「지방특성화발전 소주제팀」은 산업지원부 등 정부부처, 한국개발연구원 등 유관 기관과 다섯 차례에 걸쳐 회의를 갖고, 지역혁신체계구축, 지방 기술혁신능력제고, 산업별 수도 육성기반조성, 지방 특화산업진흥, 지방 물류·유통기반 및 체계확충 등 지방 살리기 방안을 연구하였다. 특히 「지방특성화발전 소주제팀」은 국정운영의 2대 핵심 과제 중 하나인 '동북아 경제중심국가'의 내용 중 지방산업발전과 직결되는 다른 분야와의 연계체계확보, 그리고 다른 「지방대학 및 지방문화 육성 소주제팀」과 산·학·연 프로그램에 관해 조율할 필요성이 있다고 의견을 종합하였다.

「지방특성화발전 소주제팀」은 지역혁신체계구축, 5년 단위의 '산업집적활성화기본계획' 수립, 지역개발기구(RDA)설립, 지방에 대한 중앙정부의 지원방식개선, 중앙정부와 지방정부간 안정적인 사업추진 및 상호책임을 공유하는 '지역발전협약제도' 내실화, 10대 광역권개발, 지자체의 결정에 따라 지방대도시를 산업별 수도기능을 수행하는 지방거점도시로 육성, 문화·관광산업을 체계적으로 육성하기 위한 '특정지역제도' 등 본격추진, 낙후지역을 지원하여 정주여건을 개선하는 등 삶의 질 향상, 산업단지를 전략적으로 재편하여 지역혁신의 핵심으로 육성하는 방안 등을 중점 추진사항으로 제시하고 있다.

「지방대학 및 지방문화 육성 소주제팀」은 2003년 1월 27일부터 교육인적자원부, 문화관광부, 과학기술부, 산업자원부 등이 참여한 가운데 기초자료를 검토하고 관련 정책기조를 논의하였다. 「지방대학 및 지방문화 육성 소주제팀」은 대학의 특성화 분야

를 지역의 대표브랜드로 육성하고, 산업체·대학·연구소·지자체 등 지역의 주체들이 협력하여 지역발전의 핵심역량을 키우며, 지방대학을 지역 연구·개발(R&D)의 핵심 주체로 육성하기 위해 정부 연구·개발(R&D)예산의 지방대 지원비율을 2001년 8.5%에서 2007년에는 20%로 늘리고, 국비장학금, 해외연수시설, 첨단시설과 기자재, 기숙사 등을 확충하여 우수인재 유치여건을 조성하는 것 등을 중점 추진사항으로 제시하였다. 이와 같이 지방분권과 관련한 제16대 대통령직인수위원회 활동방향, 추진경과 및 중점 추진사항 등은 <그림 1>과 같이 표현되고 있다.

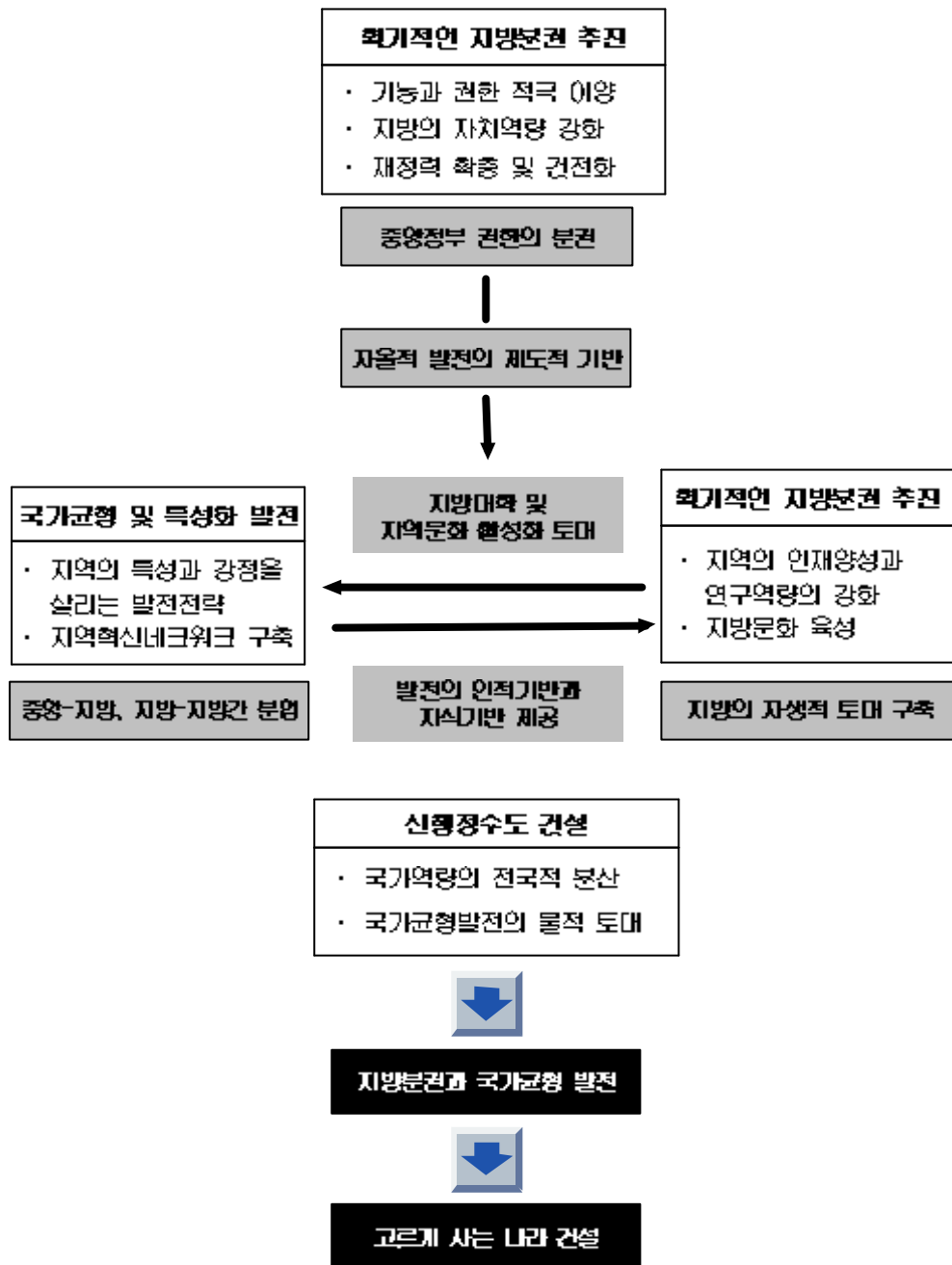
노무현 대통령 당선인은 2003년 1월 27일부터 2월 12일까지 모두 여덟 차례에 걸쳐 지방을 순회하며 국정토론회를 가졌는데, 여기서 획기적인 지방분권을 강조하고⁸⁾, 국가 전체적인 효율성을 담보하고 지방자치단체간 중복투자를 막을 수 있는 지방자치단체간 공간기능분담의 필요성을 제시하였으며⁹⁾, 경제적 의미뿐만 아니라 정치적 위상을 포함하는 동북아 경제 중심국가건설을 역설하였다.¹⁰⁾ 또한 대통령 당선인은 지역균형발전의 구체적인 일정으로 행정수도이전 추진위원회·기획단·주무부서를 결정한 후, 분권·권한이양·재정분권 등을 포함한 분권화추진기획단 설치, 여러 의견을 모을 위원회를 구성할 것이라고 밝혔다.¹¹⁾

8) 광주·전남지역 국정대토론회(1월 28일)에서 노무현 대통령 당선인이 밝힌 국정기조이다. 그러나 당선인은 행정권한이나 일부 입법권, 재정권을 지방에 준다고 해서 곧바로 수도권집중이 억제되고 지방분권이 실현되는 것은 아니라며, 지방산업 및 지방대학 육성대책이 수반되어야 가능하다고 강조하였다.(대통령직 인수위원회 백서, p. 337)

9) 부산·울산·경남지역 국정토론회(1월 29일)에서 대통령 당선인이 밝힌 지방자치단체 역량강화에 대한 국정기조의 논리이다(대통령직 인수위원회 백서, pp. 339-340).

10) 수도권지역 국정토론회(2월 6일)에서 대통령 당선인이 밝힌 내용임. 여기서 당선인은 장기적으로 동북아 중심국가, 또는 동북아시아를 얘기할 때는 단순한 경제적 측면을 뛰어 넘어 수천 년간 내려온 변방적 위치, 변방의 역사라는 한반도의 역사에 중지부를 찍자는 삼위의 개념이 들어 있다고 강조하고 있다.

11) 대통령 당선인이 2월 11일 전북지역 국정토론회(전북대학교 강당)에서 밝힌 내용으로, 이밖에 지방대학을 우선 육성하여 대학서열화를 해소하고, 지방의 민주혁신-지방자치 역시 부작용을 보완하면서 계속 발전시켜 나갈 것으로 약속하였다. 대통령 당선인은 지방순회 국정토론회에서 여러 차례 지방대학을 중심으로 한 지역혁신체계구축, 지방대학을 중심으로 한 지역발전 전략 수립 등을 강조하였다.



자료: 제16대 대통령직 인수위원회, 2003, 「대화」, p.56.

〈그림 1〉 대통령직 인수위가 내세운 지방분권과 국가균형발전 개념체계

따라서 제16대 대통령직 인수위원회 활동기간 중 표명된 새로운 정부의 지방분권 정책기조는 중앙정부의 기능과 권한을 적극적으로 지방정부에 이양하고, 지방정부의 재정력을 확충하여 재정의 건전화를 도모함으로써 지방의 자치역량을 강화한다는 데 있다. 또한 인수위원회가 마련한 새로운 정부의 지방분권 관련 정책기조는 지방분권과 국가균형발전을 연계시키고 있다는 데 그 특징이 있다. 이러한 맥락에서 중앙정부와 지방정부간 그리고 지방정부 상호간 분업을 통해 국가균형발전을 유도하고 획기적인 지방분권을 추진하여 지방의 자생적 토대를 구축할 수 있다는 것이 제16대 대통령직 인수위원회의 믿음이었던 것으로 이해된다.

2. 정부혁신·지방분권위원회 「지방분권 로드맵」에서의 정책기조

정부혁신·지방분권위원회의 지방분권전문위원회가 마련하여 2003년 7월 4일 발표한 「참여정부 지방분권 추진 로드맵」은 '분권형 선진국가 건설'을 궁극적인 목표로 삼고 있다. 이 「로드맵」은 지방분권을 필요로 하는 시대적 배경을 ①지식정보사회의 도래, ②세계화, 그리고 ③시민사회의 성장으로 들고, '통치(government)에서 협치(governance)로, 관에서 민으로, 중앙에서 지방으로, 소외에서 참여로'의 분권형 국가운영 패러다임전환을 요구하고 있다.

우리 나라의 지방분권실태를 보면 첫째, 중앙권한이 과도하게 집중되어 있다는 점을 들 수 있다. 즉, 국가사무가 73%이고 기관위임사무가 3%이며, 지방사무는 단지 24%에 불과한 실정이다. 둘째, 국가재정과 지방재정의 불균형을 들 수 있다. 국세가 차지하는 비중은 80%이고 지방세의 비중은 단지 20%에 불과하고 지방세로 인건비를 해결하지 못하고 있는 지방자치단체가 전체의 61%인 151개나 되고 있다. 셋째, 아직도 자치제도가 완전하지 못하다. 즉 자치권이 미약하고, 지방자치제도도 획일적이며 자치행정의 종합성이 떨어져 있다. 넷째는 지방자치단체의 자치역량이 부족하고 주민참여가 약하다는 점이다. 즉 참여제도도 미비하고, 시민참여의식도 부족하며, 정부간 협력체제 및 조정기능이 미약한 실정이다. 결과적으로 이러한 지방분권 실태는 "분권형 선진국가 발전"을 저해하고 있는 것으로 인식되고 있다.

지방분권과 관련한 이러한 문제인식에 기초하여 지방분권전문위원회가 내세우고 있

는 지방분권의 미래상은 ①주민과 함께 하는 가까운 정부, ②아래로부터 지속적인 자기혁신이 가능한 정부, ③지방의 창의성과 다양성이 존중되는 사회, ④자율과 책임, 공동체정신을 바탕으로 한 사회 등으로 요약되고 있다. 즉 지방분권은 중앙정부, 지방정부, 지역사회 모두를 혁신하여 국가를 재구조화할 수 있는 논리로 접근되고 있다.

「참여정부 지방분권 추진 로드맵」은 ①지방정부와 시민사회에 대한 신뢰를 바탕으로 선분권 후보안 원칙, ②주민에 가까운 정부를 실현하기 위한 보충성의 원칙, ③중·대단위 사무를 포괄 이양하는 포괄성의 원칙을 들고 있다. 이러한 원칙에 의거 지방분권의 추진전략은 첫째, 중앙권한의 획기적 지방이양과 획기적 재정분권을 추진하기 위해 우선 선도과제부터 추진하고, 둘째, 지방정부의 자발적 혁신과 중앙정부의 행정개혁, 전자정부 실현, 재정세계 개혁과 연계하여 추진하며, 셋째, 혁신과 기능이양에 대한 인센티브제를 구축함으로써 중앙부처의 자발적 참여를 유도하고, 넷째, 정치권, 시민사회, 학계, 언론 등의 여론을 수렴하여 국민적 공감대를 확대한다는 것이다.

지방분권의 기본방향은 모두 일곱 개로 설정되어 있는데, 각 기본방향별로 다음과 같은 주요과제와 연계되어 있다. 첫째는 중앙-지방정부간 권한 재배분으로 이러한 기본방향은 지방분권 추진기반강화, 중앙권한의 획기적 지방이양, 지방교육자치제도 개선, 지방자치경찰제도 도입, 특별지방행정기관 정비 등의 주요과제를 해결하는 일과 관련되어 있다. 둘째는 획기적 재정분권의 추진으로 지방재정력확충 및 불균형완화, 지방세정제도 개선, 지방재정의 자율성 강화, 지방재정운영의 투명성·진전성 확보 등의 과제해결과 연계되어 있다. 셋째는 지방정부의 자치행정역량 강화로 지방자치권 강화와 지방정부 내부혁신 및 공무원 역량강화라는 과제해결과 연계되어 있다. 넷째는 지방의정 활성화 및 선거제도 개선으로 지방의정 활성화와 지방선거제도 개선이라는 과제해결과 관련되어 있다. 다섯째는 지방정부의 책임성 강화로 지방정부에 대한 민주적 통제체계 확립, 지방정부에 대한 평가제도 개선 등의 과제해결과 연관되어 있다. 여섯째는 시민사회 활성화로 다양한 주민참여제도 도입, 시민사회 활성화 기반강화 등의 과제해결과 연계되어 있다. 마지막으로 협력적 정부간 관계정립인데 이는 중앙-지방정부간 협력체계 강화, 지방정부간 협력체계 강화, 그리고 정부간 분쟁조정기능 강화 등의 과제해결과 연관되어 있다.

지방분권전문위원회가 마련한 「참여정부 지방분권 추진 로드맵」은 각 지방분권의

기본방향별 주요과제의 현황 및 문제점을 분석하고 이에 기초하여 개선방향을 설정하고 있으며, 이를 실현하기 위한 구체적인 추진일정을 계획하고 있다. 우선 중앙-지방 정부간 권한 재배분의 기본방향에서는 지방분권의 추진기반을 강화하기 위해 2003년과 2004년 상반기까지 지방분권 추진법령을 정비하고, 2004년에 사무구분체계를 개선하기 위해 위임사무 폐지를 추진하며, 분권화 수준을 평가할 지표를 2004년도 상반기까지 개발한다는 일정을 세워놓고 있다. 또한 다양한 자치제도를 마련하고 2004년 하반기와 2005년 상반기에 걸쳐 이를 시범적으로 실시하기로 계획하고 있다. 다음으로 중앙권한의 획기적 지방이양을 위해 정부, 국회, 지방 4대 협의체, 시민단체 등을 연결하는 협력네트워크를 2004년 상반기까지 구축하고, 기능중심의 일괄이양을 2004년, 2005년, 2006년에 걸쳐 단계적으로 추진하며, 2004년 말까지 선 재정분권을 추진하고 차등이양제도를 검토하기로 하였다. 지방교육자치제도의 개선을 위해 2004년 하반기부터 2005년 말까지 교육 행·재정과 지방 행·재정을 연계하고, 2004년도 상반기에 개정안을 마련하며, 2005년 법제화를 추진하고, 이후 실시하면서 보완해 가는 일정을 세우고 있다. 지방자치경찰제도에 있어서는 2004년 말까지 개정안을 마련하고 2005년도엔 법제화를 추진하며 실시준비를 거쳐 2006년부터 실시하는 것으로 일정을 잡고 있다. 특별지방행정기관을 정비하기 위해서는 2004년 상반기까지 실태를 조사하고, 개편안을 마련하며, 2004년 하반기부터 법제화를 통한 특별지방행정기관 기능을 선택적으로 이관하고, 2006년부터 평가 및 보완책을 수립하도록 일정을 계획하고 있다.

둘째, 획기적 재정분권을 추진하려는 기본방향에서 우선 지방재정력을 확충하고 불균형을 완화하기 위해서 2004년도에 지방교부세 법정율을 인상하며, 2005년부터 3차에 걸쳐 재정이양을 실시하고, 2004년도에 지방양여금제도를 개선하도록 일정을 세워 놓고 있다. 또한 지방세정제도를 개선하기 위해 과표현실화를 지속적으로 추진하며, 2003년에 과세자주권을 확대하고 비과세·감면제도를 개선하기 위한 안을 마련하여 2004년과 2005년에 걸쳐 법제화를 추진하도록 계획하고 있다. 지방재정의 자율성을 강화하기 위해 2003년 말부터 2004년에 걸쳐 지방예산편성지침을 폐지하고, 2004년부터 국고보조금사업을 정비하여 자주재원으로 전환하는 방안을 법제화할 계획이다. 그리고 지방재정운영의 투명성과 건전성을 확보하기 위해 2003년도에 사후관

리체제, 유인체계 등에 관한 개선안을 마련하고, 2004년부터 이의 법제화를 통해 시행하는 일정을 세우고 있다. 이와 함께 2005년부터는 복식부기를 전면적으로 실시할 예정이다.

셋째, 지방정부의 자치행정역량을 강화하기 위해서 우선 자치입법권을 확대하고, 지방공무원 및 조직관련 법령을 개정하여 자치조직, 자치인사권을 확대하고 도시계획 관련 권한을 강화시킬 예정이다. 이러한 맥락에서 2003년과 2004년에 걸쳐 지방자치단체 조례제정근거를 지속적으로 확대하고 도시계획권을 확대해 나갈 예정이다. 이러한 조치들은 2006년 상반기까지 법제화를 완료할 예정이다. 지방정부 내부혁신 및 공무원 역량을 강화하기 위해 자체혁신 유인체계를 구축하고 안식년제 도입과 교육훈련 제도 개선을 통해 공무원의 능력발전 기회와 여건을 확대할 계획이다. 또한 정부간, 민관간 인사교류를 활성화하고 인사위원회제도를 개선할 방침이다.

넷째, 지방의정을 활성화하기 위해 우선 지방의회의 심의·의결권을 확대하고, 의원 신분제도 개선, 의회사무기구 인사권 강화, 전문위원 제도개선 및 지방의원연수 지원 체계를 통해 2004년부터 지방의회 권한을 강화하도록 계획하고 있다. 또한 지방선거 제도를 개선하기 위해 지방선거의 공영제 강화 및 투표제도 개선안을 검토하고 선거구제를 합리적으로 조정하며, 지방선출직 공무원의 후원제 도입가능성을 다시 검토할 계획이다.

다섯째, 지방정부의 책임성을 강화하기 위해 우선 2004년 말까지 지방정부에 대한 중복감사를 해소할 수 있는 개선안을 마련하고, 2004년부터 주민에 의한 지방정부통제장치인 주민감사청구제도와 주민소송제 도입을 검토할 예정이다. 이밖에 지방정부의 투명성을 확대하기 위해 행정정보공개제도를 개선하고 지방정부의 자율적 감사기능을 강화하는 방안을 마련하기로 되어 있다. 또한 지방정부의 책임성을 강화하기 위해 지방정부에 대한 평가제도를 개선하여 분권형 평가체계를 구축하고, 자체평가체계를 확립할 예정이다. 새로운 지방정부 평가체계는 2004년 말부터 시행할 계획이다.

여섯째, 시민사회를 활성화하기 위해 우선 다양한 주민참여제도 도입을 검토할 예정이다. 주민발안제도를 개선하고 주민투표제도를 실시하는 등 직접참여제도를 확충하고, 주민소환제 도입을 검토하며, 예산의 편성 및 집행과정에 주민이 참여할 수 있는 방안을 마련할 계획이다. 이러한 모든 검토안은 2004년 중에 마련하여 2005년 법제

화를 거쳐 시행할 예정이다. 다음으로 시민사회 활성화기반을 강화하기 위해 비영리민간단체육성지원법을 개선하고, 시민단체 참여기회를 확대하며, 2004년부터 자원봉사활동기본법 제정을 검토할 예정이다.

일곱째, 협력적 정부간 관계를 정립하기 위해 우선 중앙-지방정부간 협력체제를 강화해 나갈 계획인데, 대통령과 자치단체장 대표간의 회의를 정례화하고, 중앙정부 입법과정에 지방정부가 참여할 수 있는 방안을 검토하며, 지방4대 협의체 기능을 강화해 나갈 예정이다. 이러한 중앙-지방정부간 협력체제 강화방안들은 2004년부터 2005년에 걸쳐 법제화하여 실시될 계획이다. 또한 지방정부간 협력체제를 강화하기 위해 조합제도와 행정협의회를 활성화하고, 특별지방자치단체제도 도입을 검토하며, 그에 따른 협력유인체계를 구축할 예정이다. 그리고 정부간 분쟁조정기능을 강화하기 위해 분쟁당사자간 해결을 유도할 수 있는 방안을 마련하고 가칭 국가통합조정위원회와 같은 갈등분쟁 조정기구를 설치하며, 지방정부간 협력 및 분쟁해결을 위한 법률 제정을 검토할 계획이다.

이상과 같이 지방분권전문위원회가 마련한 「참여정부 지방분권 추진 로드맵」은 일곱 개의 지방분권 기본방향울 실현하기 위해 보다 구체적인 주요 검토사항 및 개선사항을 설정하고 대체로 2004년부터 2005년에 걸쳐 법제화하며 부분적으로 2005년부터 시행한다는 추진일정을 제시하고 있다. 여기서 정하고 있는 일곱 개의 지방분권 기본방향은 참여정부의 정책기조에 해당하며 구체적인 정책수립시 판단의 근거인 동시에 가치판단의 근거로 인식된다.

이러한 정책기조는 앞서 살펴본 지방분권의 미래상, 즉 ①주민과 함께하는 가까운 정부, ②아래로부터 지속적인 자기혁신이 가능한 정부, ③지방의 창의성과 다양성이 존중되는 사회, ④자율과 책임, 공동체정신을 바탕으로 한 사회를 실현하기 위한 정부의 의지로, 이를 얼마만큼 유지하느냐에 따라 참여정부의 지방분권 성과는 달라질 것이다. 또한 「참여정부 지방분권 추진 로드맵」이 수용하고 있는 지방분권원칙¹²⁾과 지방분권의 추진전략¹³⁾은 목표성취를 위한 도구적 논리로 이해된다. 이러한 도구적 논

12) 즉 ①지방정부와 시민사회에 대한 신뢰를 바탕으로 선분권 후보원 원칙, ②주민에 가까운 정부를 실현하기 위한 보충성의 원칙, ③중·대단위 사무를 포괄 이양하는 포괄성의 원칙을 의미함.

리는 일곱 개의 지방분권 기본방향에 의해 평가되고 채택될 수 있는 것이기 때문에 고정되어 있다기보다 가변적이고, 전체적으로 적용된다기보다 선택적으로 적용될 수 있으며, 그 자체로서가 아니라 결과로서 평가받게 된다.

3. 지방분권특별법(안)에서의 지방분권 정책기조

2003년 하반기 행정자치부가 마련한 지방분권특별법(안)은 “국가 및 지방자치단체의 지방분권에 관한 책무를 명확히 하고 지방분권의 기본원칙·추진과제·추진체계 등을 규정함으로써 지방을 발전시키고 국가경쟁력을 높이는 것”을 목적으로 하고 있다. 특히 이 법(안)은 ‘지방분권’을 “국가 및 지방자치단체의 권한과 책임을 합리적으로 배분함으로써 국가 및 지방자치단체의 기능이 서로 조화를 이루도록 하는 것”으로 정의하고 있어서 ‘지방분권’이라는 말을 법률용어로 도입하고 있다. 따라서 국가 및 지방자치단체의 권한과 책임은 정부간 기능조화를 이루기 위한 수단적 자원을 의미하고 있다.¹³⁾

이 법(안) 제3조가 정하고 있는 지방분권의 기본이념은 “주민의 자발적 참여를 통하여 지방자치단체가 그 지역에 관한 정책을 자율적으로 결정하고 자기의 책임하에 집행하도록 하며, 국가와 지방자치단체간 또는 지방자치단체 상호간의 역할을 합리적으로 분담하도록 함으로써 국정의 통일성을 확보하고 지방의 창의성 및 다양성이 존중되는 내실 있는 지방자치를 실현함”으로 규정되고 있다. 결국 참여정부가 지방분권을 통해 지향하는 바는 「국정의 통일성」과 「내실 있는 지방자치」이며, 여기서 「내실 있는 지방자치」는 “지방의 창의성 및 다양성이 존중되는” 제도로 정의되고 있다.

13) 즉, ①중앙권한의 획기적 지방이양과 획기적 재정분권을 추진하기 위해 우선 선도와제부터 추진하고, ②지방정부의 자발적 혁신과 중앙정부의 행정개혁, 전자정부 실현, 재정세계 개혁과 연계하여 추진하며, ③혁신과 기능이양에 대한 인센티브제를 구축함으로써 중앙부처의 자발적 참여를 유도하고, ④정치권, 시민사회, 학계, 언론 등의 여론을 수렴하여 국민적 공감대를 확대하는 것 등을 뜻함

14) 왜냐 하면 국가 및 지방자치단체의 권한과 책임을 배분(allocation)의 대상으로 정의하고 있기 때문이다. 여기서 권한과 책임을 분배(distribution)의 대상으로 다루었다면 권한과 책임은 일종의 정치작용 결과를 의미한다.

특히 이 법(안)은 이제까지 구분이 애매했던 국가와 지방자치단체간 사무배분의 원칙을 제6조에 담고 있는데, 즉「국가와 지방자치단체간 또는 지방자치단체 상호간 중복배제」, 「지방자치사무의 우선적 고려」, 「포괄적 배분」, 그리고 「민간부문의 자율성 존중」 등이 그것이다. 또한 이 법(안)은 “국가는 (전술한) 사무배분원칙을 바탕으로 그 권한 및 사무를 적극적으로 지방자치단체에 이양하여야 하며, 기관위임사무를 정비하는 등 사무구분체계를 조정하여야 하고, ——권한 및 사무를 지방자치단체에 포괄적·일괄적으로 이양하기 위하여 필요한 법적 조치를 마련”하도록 규정하고 있다.

참여정부가 마련한 지방분권특별법(안)은 이미 설치된 특별지방행정기관을 정비하고, 교육자치제도를 개선하며, 자치경찰제 도입, 그리고 관할구역의 조정에 관한 근거를 포함하고 있다. 또한 이 법(안)은 지방재정의 확충 및 건전성을 강화함으로써 재정분권을 통한 지방분권을 실현하려는 의지를 담고 있다. 이를 위해 이 법(안)은 지방자치단체의 과세권을 확대하고, 지방교부세율을 상향할 것과 국고보조금제도개선, 지방자치단체의 책임 있는 지방재정 운영에 관한 내용을 규정하고 있다. 그리고 이 법(안)은 지방자치단체의 자치역량을 강화하기 위해, 지방자치단체의 조례제정범위를 확대하고, 조직운영과 인력관리의 자율성을 최대한 보장하며, 국가와 지방자치단체간 또는 지방자치단체 상호간의 공무원 인사교류를 활성화하고 교육훈련제도를 개선하는 내용을 담고 있다.

지방분권특별법(안)은 “국가와 지방자치단체는 지방의회의 심의·의결권을 확대하는 등 지방의회의 권한을 강화하고, 지방의회 의원의 전문성을 높이기 위해”, 또 “선거공영제를 확대하는 등 지방선거제도를 개선하기 위해 노력하여야 한다”고 규정하고 있다. 그리고 이 법(안)은 주민투표의 실시에 관한 법률을 제정하는 등 주민직접참여제도를 강화하고, 주민들의 자원봉사활동을 장려하고 지원함으로써 주민들의 참여의식을 높이는 내용을 담고 있다. 이 밖에 이 법(안)은 자치행정의 책임성 강화, 국가와 지방자치단체의 협력체제 정립 등에 관한 규정을 포함하고 있다.

결국 행정자치부가 마련한 지방분권특별법(안)의 기조는 「국정의 통일성」을 확보하고, 「지방의 창의성 및 다양성이 존중되는 내실 있는 지방자치 실현」하는 것으로 요약될 수 있다. 이를 위해 이 법(안)은 국가와 지방자치단체간 사무배분의 원칙을 규정하고 있고, 보다 구체적인 지방분권의 추진과제를 열거하고 있다. 따라서 이 법(안)이

담고 있는 지방분권의 기본이념에 관한 제3조의 규정은 참여정부의 지방분권 정책기조를 표현하고 있는 셈이다.

IV. 지방분권 정책기조 평가

1. 지방분권의 문제인식

제 16대 대통령직인수위원회가 지방분권과 관련하여 우선 문제로 지적한 사항은 수도권에서의 과도한 집중이었다. 즉 이제까지의 수도권 집중문제는 과거 정부의 중앙집권적 통치행위에서 그 원인을 찾고 있는 셈이다. 대통령직 인수위원회의 「지방분권과 국가균형발전 특별전문위원회」 내에 '지방분권화추진', '지방대학 및 지방문화 육성', '지방경제 및 특성화 발전', '신행정수도건설' 등 네 개의 소주제를 다룬 「팀」을 구성하였던 것만 보아도 수도권의 문제와 지방분권을 연계시키고 있음을 알 수 있다.

그러나 지방분권화와 수도권과 비수도권간 지역격차의 상관관계를 분석한 홍준현(2003)은 재정적 측면과 기능적 측면에서의 지방분권화가 인사적 측면에서의 지방분권화보다 지역격차해소와의 상관관계가 상대적으로 약하게 나타나고 있음을 보여주고 있다. 따라서 지방분권을 통해 과도한 지역격차를 해소할 수 있다는 논리는 아직 실증적 기반이 약하다. 수도권에서의 과도한 집중과 지방경제의 중앙예속 원인에는 여러 가지가 있을 수 있겠지만 우선 중앙정부의 지역문제해결방식에서 가장 큰 원인을 찾을 수 있다. 참여정부는 중앙정부가 지방의 모든 문제를 해결할 수 있다는 과대망상에서 빨리 벗어나야 한다. 집중현상은 권력의 산물이다. 즉, 분권 없는 분산은 실효성이 없다. 문제를 안고 있는 지역은 해결사에 기대하기 마련이다. 지역문제를 해결하려는 중앙정부의 강력한 노력은 효과적인 것처럼 보일지 모르나 권력의 집중을 부추겨 결국 중앙정부의 권한만 강화하는 결과를 낳고, 지방은 아무 것도 할 수 없는 부품으로 전략하게 만든다. 지방은 중앙의 특혜를 바라고 그러한 특전은 지역간 경합을 통해 가능하며 이 과정에서 중앙정부의 선택기회는 늘어만 가게 된다. 지방분권도 지방의 관점에서 실시될 때 배분적 균형과 지방균형을 달성할 수 있게 된다(〈표 1〉 참조). 다

소 혼선이 있기는 하지만 아직도 참여정부의 지방분권 정책기조는 기능적으로는 지방의 의존성을 강조하는 '중앙으로부터 지방으로'의 관점, 구조적으로는 평균적 균형을 지향하는 중앙의 관점에서 형성되었다고 평가된다. 이러한 평가는 비단 참여정부에 국한된 것이라고 보기 어렵다. '중앙-지방간 상호교차'의 관점이 부각되고 있는 것도 사실이기 때문이다.¹⁵⁾

참여정부의 「지방분권 추진 로드맵」은 우리나라 지방분권의 문제를 과도한 중앙권한의 집중, 국가재정과 지방재정의 불균형, 불완전한 자치제도 및 자치역량과 주민참여부족에서 찾고 있다. 또한 「지방분권 추진 로드맵」은 선분권 후보관 원칙, 보충성의 원칙, 포괄성의 원칙을 지방분권 추진 3대 원칙으로 도입하고 있다. 따라서 참여정부의 지방분권 추진주체는 중앙정부이며 지방정부는 수혜자의 위치에 있게 된다. 특히 「지방분권 추진 로드맵」이 인식하고 있는 우리나라 지방분권과 관련한 문제점은 여건의 불비로 인한 지방의 자치역량과 주민참여부족을 지방의 탓으로 돌리고 있다. 물론 지방자치체가 아직 체득되지 않은 우리의 현실에서 지방의 자치역량부족과 주민참여부족은 당연한 귀결이다. 하지만 자치역량과 주민참여를 증대시킬 수 있는 제도적 장치 마련은 중앙정부의 몫이다. 무엇보다도 중앙정부의 부처이기주의와 중앙공무원들의 지방공무원들에 대한 불신이 지방의 자치역량 강화에 걸림돌이 되어오고 있음을 고려할 때, 참여정부의 지방분권 문제인식은 좀 더 깊은 현실인식을 필요로 한다.

이에 비해 지방분권특별법(안)은 '지방분권'을 법률용어로 도입하고 있고, 내용에 특별한 문제인식논리를 포함하고 있지 않다. 결국 참여정부의 지방분권 문제인식은 공간적 차이에 초점을 두고 있고, 이러한 지역간 격차를 중앙-지방간 권한 배분과정에서 그 원인을 찾고 있는 셈이다.

15) 정부혁신지방분권위원회는 '지방자치제도 다양화 방안' 및 '지방의 국정참여 방안' 등의 연구를 진행하고 있어서 과거 '중앙으로부터 지방으로'의 일방적 중앙의 관점에서 '중앙-지방간 상호교차'의 관점으로 이행하기 위해 노력하고 있다. 하지만 전반적인 지방분권 정책기조는 아직도 중앙정부관점에서 접근하고 있다. 중앙정부와 지방정부간 수직적 분업이 강조되고 지방정부간 타협과 협력기반이 소홀히 다루어지고 있음이 그 증거다.

2. 지방분권의 목표설정

노무현 제16대 대통령 당선자는 인수위원회 활동기간 중 '분권'과 '분산'을 21세기 국가발전의 새로운 패러다임으로 제시하고 '지방분권과 국가균형발전'을 지방분권의 정책기조로 삼고 있다. 또한 「지방분권 추진 로드맵」에서는 주민과 함께하는 가까운 정부, 아래로부터 지속적인 자기혁신이 가능한 정부, 지방의 창의성과 다양성이 존중되는 사회, 자율과 책임, 공동체 정신을 바탕으로 한 사회 등을 지방분권의 미래상으로 제시하고 있다. 지방분권특별법(안)이 정하고 있는 지방분권은 "국가 및 지방자치단체의 권한과 책임을 합리적으로 배분함으로써 국가 및 지방자치단체의 기능이 서로 조화를 이루도록 하는 것"이다. 다소 용어상의 차이가 있으나 지방분권특별법(안) 제3조에서는 지방분권의 기본이념을 "주민의 자발적 참여를 통하여 지방자치단체가 그 지역에 관한 정책을 자율적으로 결정하고 자기의 책임하에 집행하도록 하며, 국가와 지방자치단체간 또는 지방자치단체 상호간의 역할을 합리적으로 분담하도록 함으로써 국정통일성을 확보하고 지방의 창의성 및 다양성이 존중되는 내실 있는 지방자치를 실현함"으로 규정하고 있다.

대통령직 인수위원회, 정부혁신지방분권위원회, 지방분권특별법(안)별로 용어를 달리하며 정의된 지방분권 정책기조의 목표는 '국가균형발전', '주민에 가까운 정부', '창의적이고 다양성이 존중되는 사회', '자율적인 사회' 및 '국정의 통일성' 등으로 요약될 수 있다. 이러한 지방분권 정책목표는 상호 연계되어야 하고, 계층적으로 구체화될 수 있어야 한다. 그러나 참여정부의 지방분권 정책은 국가체제와의 관계 속에서 기본이념 및 방향이 제시되고 그에 따른 하위 목표와 원칙들이 제시되고 있지 않다(최진혁, 2003). 이러한 문제의 상당부분은 용어사용의 혼동에서 비롯된 것이다.

또한 정책목표는 상호 충돌해서는 안 된다. 종종 정책목표를 정책의지로 표현한 나머지 실천력이 떨어지는 경우를 본다. 물론 강력한 정책의지가 구체적인 정책수단과 연계될 가능성은 크다. 그러나 정작 정책을 구체화하는 단계에서 목표의 상호 충돌은 정책의 실천력을 떨어뜨리고 있는 것도 사실이다. 참여정부의 지방분권 목표 중에서 상호 충돌의 가능성이 높은 것은 '국가균형발전'과 '자율적 지방정부', '국정의 통일성'과 '창의성 및 다양성이 존중되는 지방' 부분이다. 이들 목표간 연계과정이 분명치 않

다. 특히 제 16대 대통령직 인수위원회가 제시한 <그림 1>의 지방분권과 국가균형발전 개념체계를 보면 정책의 '투입-산출' 연계가 미흡하고 지방정부 책임성 강화에 대한 정책요소를 포함하고 있지 못하다.

지방경제가 중앙에 예속되어 있는 원인에는 여러 가지가 있겠으나 그 중 하나는 물리적인 감각만 내세운 지역분산을 들 수 있다. 참여정부는 종래 "지역균형"의 관점을 "국가균형"의 관점으로 전환하여 접근하고 있다.¹⁶⁾ 그러나 이러한 새로운 접근은 자칫 중앙정부의 권한을 강화하는 방향으로 작용하기 쉽다. 지방은 지방의 기준으로 접근해야 된다. 차별화의 경제가 그러하고, 지역간 공간기능의 분담이 그러하다. 국가적 관점에서의 균형감각은 물리적 산출평균에 안주하기 쉬워서 지역의 특성을 살리기 어렵고, 지역을 단순히 국가의 한 부속품으로 전락시키기 쉽다. '국가적' 균형발전은 지역분산을 위해서는 효과적일지 모르나 결과적으로 지역의 자치역량과 자율성을 약화시킬 가능성도 가지고 있다. 지방의 자치역량강화는 지방분권의 대전제인 것이다.

지역의 발전은 그 곳에서 사는 사람의 번영이지 장소의 번영만을 의미하지 않는다. 저울로 무게를 달 듯, 물리적인 지역균형을 생각한다면 자칫 지방은 저울추에 불과하여 정작 아무 소용이 없게 된다. 물리적 균형감각은 위에서 보면 더욱 잘 파악된다. 그러한 맥락에서 국가균형의 문제를 물리적 분산관점에서 접근하다보면 결국 중앙정부, 중앙무대의 권위만 높여주는 꼴이 될 것이다. 물리적 관점에서의 지방분산은 지방을 국가 전체적인 발전의 돌러리로 전락시키게 된다. 그에 반해 지방분권은 지방이 자기 일을 할 수 있는 경우를 말한다.

또한 지방분권 정책기조는 지방자치 본질을 실현하기 위한 이론적 기반과 실천적 의지를 포함하여야 한다. 특히 노무현 정부는 참여정부를 표방하면서도 다양한 참여의 기회를 확대하고 참여의 질을 제고하려는 구체적인 정책수단 개발을 등한시하고 있다는 느낌이 든다. 주민참여와 관련하여 특히 주목하여야 할 사항은 지방정부의 중립성 강화방안이다. 그러나 참여정부의 지방분권 정책기조 어디에도 이에 대한 언급이 없다

16) 성경룡(2003)은 새 정부가 '지역'균형발전보다 '국가'균형발전이라는 용어를 사용하는 이유를 두 가지로 요약하고 있다. 첫째는 과거의 국가정책에서 주변적 위치에 머물렀던 균형발전이라는 의제가 전국가적 의제(national agenda), 즉 대통령 국정과제로 격상되었기 때문이고, 둘째는 의존형 지방화에서 자립형 지방화로의 전환이라는 새로운 접근방식을 강조하기 때문이란 것이다.

(이승종, 2003). 물론 사회적 합인을 관점에서 선분권, 후보완의 원칙이 천명되고는 있으나, 지역의 우수인재 동원체제를 구축하기 위해서도 지방정부의 중립성 보장에 대한 분명한 정책의지는 필요하다. 아울러 주민참여를 통한 지방정부차원에서의 사회적 자본 축적기반 형성에 보다 많은 노력이 요구된다.¹⁷⁾

3. 지방분권 정책의 제약요인 인식

참여정부의 지방분권 정책형성과정을 살펴보면 제약요소를 고려한 흔적이 없다. 대통령직 인수위원회 백서에 의하면 현재의 문제점은 지적되고 있으나 향후 추진할 과제에 대한 제약요소를 언급하고 있지 않다. 「지방분권 추진 로드맵」 역시 중앙권한의 집중, 국가재정과 지방재정의 불균형, 불완전한 자치제도, 자치역량과 주민참여 부족 등 현 상황에서 지방분권의 실태를 요약하고 있으나 지방분권의 비전과 관련한 제약요소가 검토되고 있지 않다.

법률특성상 지방분권특별법(안)도 참여정부의 지방분권 목표를 실현함에 있어서 가능한 제약요소를 담고 있지 않다. 즉 정부가 마음만 먹으면 무엇이든 다 해낼 수 있는 것처럼 표현되고 있다. 그간의 정책실패는 많은 경우 정부가 할 수 있는 일과 할 수 없는 일을 구분하지 못한데서 그 원인을 찾을 수 있다. 정부가 할 수 없는 일을 마치 할 수 있는 일처럼 생각하여 정책을 형성하고 집행하다 보면 다른 변수가 개입되어 예상치 못한 결과를 야기하기 쉽다. 민간 분야가 미미하여 정부부문이 전반적인 사회에

17) 특히 참여정부는 신행정수도 건설과 관련하여 주민참여를 통한 국민공감대 형성에 소극적인 것으로 평가된다. 참여정부가 신행정수도 건설을 위해 마련한 추진체제는 청와대 직속의 신행정수도건설 추진기획단, 이를 실무지원하기 위한 추진지원단, 그리고 자문위원회로 구성되어 있다. 2003년 5월 13일에는 각계 전문가들로 전문분과 자문위원회를 구성하였으며, 5월 23일에는 충청지역인사들로 지역분과 자문위원회가 구성되었다. 여기서 깊고 넘어가야 할 사항은 후보지가 충청지역에 한정되어 있다고 하여 지역분과 위원회를 충청지역 인사들로 구성하였다는 점이다. 한 나라의 수도이전문제는 국민적 합의가 우선이고, 또 국민결속의 축제가 되어야 한다. 신행정수도건설의 추진이 자칫 충청권의 지역축제로 비하되어서는 안 된다. 수도는 통치기능과 함께 결속기능을 수행한다. 통치와 결속은 수도후보지에 국한되지 않는다. 전국토를 포괄하는 광범위한 자문위원회를 구성하여 비록 신행정수도가 충청권에 입지하더라도 그로 인한 파급효과나 영향을 다른 지역과 공유할 수 있어야 한다(소진광, 2003a:36).

큰 영향을 미치던 과거에는 정부의 정책이 사회전체를 조율하고 유도할 수 있었다. 우리나라의 경우 60년대, 70년대까지가 그랬다. 지금은 상황이 많이 바뀌었다. 이제 정부는 민간 부문에 의해 크게 영향 받고있다. 그런데도 정책은 마치 정부가 마음만 먹으면 무슨 일이든 다 할 수 있는 것처럼 짜여져 있고, 또 그럴 것처럼 집행되고 있다. 1997년 외환위기를 불러온 정부의 실패현상이 그 결과다.

따라서 참여정부의 '지방분권과 국가균형발전'이라는 주요 국정과제를 실현하기 위해서는 정부기능에 대한 전반적인 검토가 필요하다. 분권은 '방향'도 중요하지만 근본적으로 권한과 능력을 재평가하는 작업이 선행되어야 하기 때문이다. 또한 '발전'을 어떻게 정의하고, '균형'의 기준을 어디에 두느냐에 따라 '어떠한 권한'을 '누구'에게 나누어 줄 것인가 하는 결정을 달리할 수 있다. 균형발전의 대비개념인 지역격차는 그 해석상, 정상적 격차, 조정적 격차, 정책적 격차, 구조적 격차로 나누어 각각 정책수단을 달리해야 한다. 이는 지역발전의 척도가 무엇이냐에 따라 달리 해석될 수 있는 영역이다. 체제가 달라지고, 척도가 달라지는 상황에서 새로운 목표를 실현하기 위해 그와 관련한 제약요소를 검토하는 일은 매우 중요하다.

지방분권 정책과 관련하여 가능한 제약요소의 하나는 지역주의(regionalism)다. 우리나라의 경우 지역주의는 대부분 강력한 국가를 나누는 지역할거주의 혹은 지역이기주의로 이해되어 오고 있다. 모 정당대표가 국회에서 행한 연설문을 통해 (현정권이) 정치개혁에 실패한 이유 중 하나를 '지역주의 극복실패'로 지적한 점이나¹⁸⁾ 모 인사가 대통령 출마를 선언하며 행한 연설문에서 '지역주의 정치를 해소하기 위해'라고 말한 점 등은 지역주의와 분파주의(sectionalism)를 동일시 한 것으로 이해된다. 또한 2002년 9월 24일 시민단체인 「대선유권자연대」가 출범하면서 "3대 유권자 운동을 통해 이번 대선을 돈선거와 지역주의를 극복하는 깨끗한 선거의 원년으로 만들 것" 이라고 말한 점도 같은 맥락에서 지역주의를 정의하고 있는 것이다.

지역주의는 종종 권력의 분배과정에서 나타나는데 분권화의 맥락에서 보면, 권력의 창출이 지역주민에 의해 이루어지기 때문에 지역주의 또한 상향적 속성을 지니게 된다. 반면 집권화의 맥락에서 지역주의는 중앙정부의 자원배분권한과 관련하여 하향적 속성을 띠게 되고 이 과정에서 지방은 경합하게 되어 차별화의 경계를 확보하기 어렵

18) 조선일보 2002년 10월 9일자 정치면기사.

다. 상향적 속성을 지닌 지역주의는 본유적 다양성을 합하는 과정논리를 띠고 있기 때문에 획일적인 '평균적 풍요'를 배제하고 '차별화의 이점'을 근간으로 하고 있다(〈표 1〉 참조). 소위 개발연대로 불리던 60년대와 70년대, 우리나라의 중앙정부는 하향적 속성의 강력한 자원배분권한을 행사하였기 때문에 지역간 경합을 야기하였고 결과적으로 지역성향은 배타적일 수밖에 없었다. 이 경우 지역주의는 분파적 성향으로 인식되어 지역감정과 동일시되기 일쑤다. 심지어 애항심마저 지역이기주의로 매도되는 상황까지 이어지게 되었다.

미국의 관점에서 지역주의를 검토한 Odum과 Moore(1938)는 일반적으로 지역주의는 "문화발달의 기반으로서 전체적이지만 특성 있는 지역의 민속사회와 관련하여 지방집단의 중요성을 증대시켜 준다"고 보았다. 그들은 더 나아가, 근대사회의 관리 및 계획 등 보다 실천적인 관점에서 지역주의는 서로 상충하는 권력간 균형화의 이점으로 나타난다고 보았다.

또한 지역주의는 정부와 기업에 있어서 정치권력 및 행정절차의 분산이점을 마련해 준다(Odum & Moore, 1938). 이러한 관점에서 지역주의는 흔히 일컫는 지방주의(localism), 분파주의(sectionalism), 혹은 지방근성(provincialism)과는 정반대의 의미를 담고 있다(Odum & Moore, 1938). 결국 미국에서의 지역주의는 초기 분파주의(sectionalism), 그리고 지리적, 경제적 결정론과는 반대로 새로운 사회경제와 사회결정론(societal determinism)을 의미하고 있는 것이다.¹⁹⁾

지역화(regionalization) 또한 상반된 힘의 방향으로 인지되고 있다. 강력한 중앙집권체제에서의 지역화는 곧 분권화를 의미하고, 연방제에서의 지역화는 기능적 통합을 수단으로 한 지역연계, 즉 공간기능의 분담을 의미한다. 이러한 공간기능분담은 차별화의 경제(economies of differentiation)에 근거하고 있다.²⁰⁾ 따라서 차별화의

19) 사회결정론이라 함은 생활의 모든 요소가 자연유산과 조화를 이루며 균형을 이루는 과정을 의미한다(Odum & Moore, 1938: 19).

20) 여기서 차별화의 경제(economies of differentiation)란 다양성을 전제로 각자 경쟁력 있는 역할을 분담함으로써 확보될 수 있다. 특히 이러한 차별화의 경제는 유연적 생산체제에서 두드러진 현상이고 이 역시 소비자의 다양한 기호를 전제로 하고 있다. 표준화의 경제(economies of standardization)가 생산비 절감을 통해 가능한 반면, 차별화의 경제는 다양한 소비자욕구를 충족시킴으로써 얻는 판매촉진과 생산체제의 분절화로 인한 생산비 절감을 통해 가능하다.

경제는 지역특성을 확인하고 그러한 특성에 근거하여 공간기능을 정립하는 과정에서 발생한다. 장소의 완결성을 강조하는 폐쇄적 체계에서는 차별화의 경제가 발생하기 어렵다.²¹⁾ 게다가 지역주의는 분산된 산업뿐만 아니라 특화산업의 이점을 나타내 주는데, 이러한 이점은 여러 지역에 대해 최소의 경쟁을 통해서뿐만 아니라 그들 특유의 자원에 근거하여 자신들을 실현할 수 있는 기회를 제공한다(Odum & Moore, 1938).

지방분권 정책과 관련하여 가능한 또 다른 제약요소는 중앙집권 지지세력이다. 우리나라에는 이러한 집권세력이 만만치 않다(이승종, 2003). 아직도 중앙과 지방의 관계를 수직적 관계에서 접근하고 있고, 지배-종속관계로 파악하고 있는 관료주의적 폐습이 남아 있다. 지방은 분명 국가의 일부분임에는 틀림이 없다. 하지만 고유업무를 수행하는 입장에서 보면 중앙과 지방이 수평적 관계에 있음을 부인할 수 없다. 중앙의 권한과 기능을 지방에 넘겨주는 지방분권의 입장에서 보면, 중앙과 지방은 대등한 관계로 협력적 관계를 형성해야 한다. 이러한 중앙-지방간 수평적 관계에 기초할 때, 국가사무의 상당부분이 지방의 고유사무로 재분류될 수 있을 것이다.

이러한 맥락에서 참여정부가 지방분권을 통해 달성하고자 하는 '국가균형발전'은 지역주의 인식, 그리고 중앙집권 지지세력과 밀접한 관계를 가지고 있다. 이러한 관계는 지방분권 정책의 투입-산출에 커다란 영향을 미치게 될 것이다. 결국 지역주의, 중앙집권 세력 등 제약요소를 고려하지 않은 목표의 정립 혹은 정책방향의 설정은 자원의 낭비는 물론이고, 정부의 실패를 초래하게 될 것이다.

21) 이 점에서 보면 도시 및 지역계획에서의 '자족성'은 한계를 지니고 있는 개념이다. '자족성'의 지리적 범위가 작으면 작을수록 공간기능분담은 어렵게 되고 차별화의 경제는 제한적일 수밖에 없기 때문이다. 반면 '자족성'의 지리적 범위가 너무 넓다보면 기능분담에 따른 이동비용이 증대되어 전체적으로 차별화의 경제가 제약받을 수 있다.

4. 지방분권과 관련한 미래예측

제16대 대통령직 인수위원회는 국정목표를 정립하는 과정에서 미래사회를 언급하고 있으나 이는 미래의 희망이지 엄밀한 의미에서 예측결과는 아니다.²²⁾ 「지방분권 추진 로드맵」은 분권형 국가운영의 시대적 패러다임을 '통치(government)에서 협치(governance)로, 관에서 민으로, 중앙에서 지방으로, 그리고 소외에서 참여로'의 변천과정에서 찾고 있다. 그러나 이는 엄밀한 의미에서 예측이 아니라 지방분권 패러다임이 요구되는 전제를 열거하고 있는 것이다. 정책형성과정에서의 예측적 작업은 미래시점에서 문제를 정의하고, 그러한 문제를 해결, 극복, 완화하기 위한 목표를 미래시점에서 재평가하는 과정을 포함하고 있다.

이러한 예측작업은 목표와 수단을 연계하는 도구적 합리성(instrumental rationality)을 확보하기 위해 필수적이다. 도구적 합리성은 정책대상으로부터 결과를 도출하기 위한 인과율(causality)을 포함하고 있어서 문제인식과 목표정립에 걸쳐 구성원의 합의를 이끌어내기 위해서도 필요하다. 따라서 인과율을 포함한 예측작업은 정책설명력을 제고하고 정책의 타당성을 담보하여 실천력을 높여준다. 따라서 지방분권은 국민적 합의도 고려하여 추진되어야 하는데, 이러한 국민적 합의를 도출하기 위해서는 정교한 인과율을 통해 지방분권의 필요성을 설명할 수 있어야 한다.

5. 지방분권 정책의 대안설정

지방분권 정책은 관련 변수들의 다양한 조합을 통해 여러 가지 방식으로 추진될 수 있다. 지방분권은 복합적인 국가체제와 관련되어 있어서 단선적으로 추진될 사항이 아니다. 물론 미래예측이 완벽할 경우, 단선적 추진 또한 효과적일 수 있으나 미래예측은 '제한적'일 수밖에 없다. 지방분권을 통해 달성하려는 '국가균형발전'도 분권추진 주체, 관련 변수간 상호작용에 의해 다른 모습을 할 수 있다. 따라서 지방분권의 실천력

22) 예를 들면 "탈냉전, 세계화, 지식정보화의 시대적 흐름속에서 동북아시아가 도래하고 있다. 자본과 기술, 생산과 물류가 동북아에 집중돼 동북아가 세계경제의 견인차가 되고 있다."(인수위 활동백서, 2003)

을 제고하기 위해서는 다양한 수단을 설정하고 그러한 수단간 장, 단점을 비교하여 정책의 유연성을 확보하여야 한다.

대통령직 인수위원회 활동백서나 「지방분권 추진 로드맵」은 지방분권 추진체계를 단선적으로 접근하고 있다. 다양한 수단을 강구하지 않고 최선의 수단만을 나열하고 있는 셈이다. 따라서 일정대로 추진되지 않을 경우 지방분권 정책은 탄력성을 잃고, 정책의지는 약화되어 지속성을 유지하기 어려울 것이다.

6. 지방분권 정책의 추진체계

참여정부의 지방분권 정책이 다양한 대안을 설정하고 비교, 검토하여 도출된 것이 아니기 때문에 최선의 선택은 의미가 없다. 분권도 변화의 두 가지 성분, 즉 방향과 속도에 의해 관리되어야 한다. 대안의 탐색과정이 미흡할 경우 국민적 합의를 통해 최선의 선택을 대신할 수 있을 것이다. 그러나 국민적 합의는 대부분 타협을 통해 도출되고, 타협은 많은 경우 차선을 선호하는 경향이 있다.

특히 참여정부는 '국민과 함께 하는 민주주의 발전'을 국정목표의 하나로 삼고 지방분권 정책을 추진하고 있다. 그러나 정작 국민들의 참여기반을 강화하려는 노력은 상대적으로 저조한 편이다. 지방분권이 지방자치의 본질을 실현하는 가장 효과적인 수단이라면 이 역시 민주성과 능률성 등 관련 이념을 충족시켜야 한다. 따라서 지방분권의 수단연계가 중앙의 관점에서 출발하고 있는지, 지방의 관점에서 출발하고 있는지는 매우 중요하다.

중앙정부는 지방이 스스로 문제를 해결할 수 있도록 여건만 만들어주기만 하면 된다. 지방문제에 관한 한 중앙정부는 후견인도 아니요, 해결사 또한 아니다. 중앙정부가 모든 지역문제를 해결할 수 있다는 망상에서 지방의 일까지 챙기려 드니까 지방은 중앙에 예속되고 지방은 껌데기만 남게 되는 것이다. 지방자치를 실시한다고 해 놓고, 지방정부간 조정과 전국적 통일성을 이유로 중앙정부가 지방의 일을 하는 경우가 너무 많고, 지방정부에 기능을 이양하는 경우도 책임을 회피하기 위한 경우가 많다.²³⁾

23) 박광서(2003)는 지방분권화가 지역낙후성의 책임회피용이 되어서는 안된다고 주장하고 있다.

즉 국가 평균적 균형을 내세워 지방의 책임만 강조하는 중앙의 관점에서라면 지방의 다양성은 규모의 경제관점으로 함몰되고, 평균적 풍요를 지향하여 통일적인 국정운영의 조정기능을 강조하게 되면 지역의 경쟁력은 약화될 것이다.

V. 결 론

본 논문은 참여정부의 지방분권 정책기조를 대통령직 인수위원회 활동백서, 정부혁신지방분권위원회가 마련한 「지방분권 추진 로드맵」, 그리고 행정자치부가 마련한 「지방분권 특별법(안)」을 중심으로 도출하고 이를 평가하기 위한 것이다. 평가의 틀은 지방분권의 접근논리를 검토하고 일반적인 계획과정을 원용하여 작성되었다. 지방분권 정책의 관점은 '중앙으로부터 지방으로' 및 '중앙-지방간 상호교차'의 기능적 성분과 '지방의 관점' 및 '중앙의 관점'의 구조적 성분으로 구분하여 설정하였다. 이러한 틀을 적용할 경우, 참여정부의 지방분권 정책은 구조적으로 '중앙의 관점'에서, 기능적으로는 '중앙으로부터 지방으로' 형성되고 추진되고 있음을 알 수 있었다.

한편 대통령직 인수위원회 활동백서, 「지방분권 추진 로드맵」 및 「지방분권 특별법(안)」에서 참여정부의 지방분권 정책기조는 용어를 달리하여 표현되고 있었으며, 국정과제간 상호 충돌 가능성이 있거나 상당한 인과율을 전제할 경우에만 실현될 수 있는 것이었다. 대통령직 인수위원회 활동기간 중 표명된 지방분권 정책기조는 "중앙정부의 기능과 권한을 적극적으로 지방정부에 이양하고, 지방정부의 재정력을 확충하여 재정의 건전화를 도모함으로써 지방의 자치역량을 강화한다"로 표현되고 있다. 또한 대통령직 인수위원회가 마련한 지방분권 정책기조의 특징은 지방분권과 국가균형발전을 연계시키고 있다는 점이다.

「지방분권 추진 로드맵」은 세 가지 지방분권원칙, 즉 '선분권, 후보완 원칙', '보충성의 원칙', 그리고 '포괄성의 원칙'을 수용하고, 네 가지 지방분권 추진전략을 제시하고 있다. 즉, 중앙권한의 획기적 지방이양과 재정분권을 추진하기 위해 우선 선도과제부터 추진하고, 지방정부의 자발적 혁신과 중앙정부의 행정개혁, 전자정부 실현, 재정세계 개혁과 연계하여 추진하며, 혁신과 기능이양에 대한 인센티브제를 구축함으로써 중

양부처의 자발적 참여를 유도하고, 정치권, 시민사회, 학계, 언론 등의 여론을 수렴하여 국민적 공감대를 확대한다는 것이다.

이러한 원칙과 추진전략에 기초하여 「지방분권 추진 로드맵」은 지방분권의 기본방향을 모두 일곱 개로 설정하고 있다. 즉, 첫째는 중앙-지방정부간 권한 재배분으로 이러한 기본방향은 지방분권 추진기반강화, 중앙권한의 획기적 지방이양, 지방교육자치제도 개선, 지방자치경찰제도 도입, 특별지방행정기관 정비 등의 주요과제를 해결하는 일과 관련되어 있다. 둘째는 획기적 재정분권의 추진으로 지방재정력확충 및 불균형완화, 지방세정제도 개선, 지방재정의 자율성 강화, 지방재정운영의 투명성·건전성 확보 등의 과제해결과 연계되어 있다. 셋째는 지방정부의 자치행정역량 강화로 지방자치권 강화와 지방정부 내부혁신 및 공무원 역량강화라는 과제해결과 연계되어 있다. 넷째는 지방의정 활성화 및 선거제도 개선으로 지방의정 활성화와 지방선거제도 개선이라는 과제해결과 관련되어 있다. 다섯째는 지방정부의 책임성 강화로 지방정부에 대한 민주적 통제체계 확립, 지방정부에 대한 평가제도 개선 등의 과제해결과 연관되어 있다. 여섯째는 시민사회 활성화로 다양한 주민참여제도 도입, 시민사회 활성화 기반강화 등의 과제해결과 연계되어 있다. 마지막으로 협력적 정부간 관계정립인데 이는 중앙-지방정부간 협력체제 강화, 지방정부간 협력체제 강화, 그리고 정부간 분쟁조정기능 강화 등의 과제해결과 연관되어 있다.

한편, 「지방분권 특별법(안)」이 마련하고 있는 지방분권 정책기조는 「국정의 통일성」을 확보하고, 「지방의 창의성 및 다양성이 존중되는 내실 있는 지방자치 실현」하는 것으로 요약될 수 있다. 이를 위해 이 법(안)은 국가와 지방자치단체간 사무배분의 원칙을 규정하고 있고, 보다 구체적인 지방분권의 추진과제를 열거하고 있다.

이와 같이 출처에 따라 다소 용어사용이 다르고 표현이 다르지만 참여정부의 지방분권 의지는 그 어느 정부보다 강하고, 실천 의지 또한 강한 것으로 평가된다. 그러나 지방분권 정책기조에 대한 평가결과 다음과 같은 문제점이 나타났다. 우선 참여정부의 지방분권 문제인식은 공간격차에 초점을 두고 있고, 이러한 지역간 격차를 중앙-지방간 권한 배분과정에서 그 원인을 찾고 있다. 그러나 지역간 격차와 중앙-지방간 권한의 배분과정과의 상관관계는 좀 더 실증적인 검토를 필요로 하고 있다. 다음은 지방분권의 목표설정과 관련한 평가인데, 공간함수와 비공간함수간 상호연계가 미약하고, 상

호 충돌하는 부분도 발견되고 있다. 또 지방분권의 궁극적인 가치와 상위목표, 하위목표간 도구적 연계가 미흡하여 정책 실현성이 줄어들 가능성이 있다.

특히 참여정부의 지방분권 정책형성과정을 살펴보면 제약요소를 고려한 흔적이 없다. 대통령직 인수위원회 백서에 의하면 현재의 문제점은 지적되고 있으나 향후 추진할 과제에 대한 제약요소를 언급하고 있지 않다. 「지방분권 추진 로드맵」 역시 지방분권의 실태를 요약하고 있으나 지방분권의 비전과 관련한 제약요소가 검토되고 있지 않다.

또한 정책형성과정에서의 예측적 작업은 미래 시점에서 문제를 정의하고, 그러한 문제를 해결, 극복, 완화하기 위한 목표를 미래시점에서 재평가하는 과정을 포함하고 있다. 그러나 대통령직 인수위원회는 국정목표를 정립하는 과정에서 미래사회를 언급하고 있으나 이는 미래의 희망이지 엄밀한 의미에서 예측결과는 아니다. 「지방분권 추진 로드맵」 역시 지방분권 패러다임이 요구되는 전제만을 열거하고 있을 뿐이다.

대통령직 인수위원회 활동백서나 「지방분권 추진 로드맵」은 지방분권 추진체계의 대안을 설정하고 검토하지 않은 채, 목표-수단간 연계를 단선적으로 접근하고 있다. 다양한 수단을 강구하지 않고 최선의 수단만을 나열하고 있는 셈이다. 따라서 일정대로 추진되지 않을 경우 지방분권 정책은 탄력성을 잃고, 정책의지는 약화되어 지속성을 유지하기 어려울 것이다.

한편 참여정부는 '국민과 함께 하는 민주주의 발전'을 국정목표의 하나로 삼고 지방분권 정책을 추진하고 있다. 그러나 정작 국민공감대를 형성하기 위해 다양한 참여기회를 확대하고 참여의 질을 강화하려는 노력은 상대적으로 저조한 편이다. 지방분권이 지방자치의 본질을 실현하는 가장 효과적인 수단이라면 이 역시 민주성과 능률성 등 관련 이념을 충족시켜야 한다. 따라서 지방분권의 수단연계가 중앙의 관점에서 출발하고 있는지, 지방의 관점에서 출발하고 있는지는 매우 중요하다.

본 논문은 정책을 '집단적 변화의 적극적 공공관리'로 정의하고, '변화'의 성분을 '방향'과 '속도'로 나누고 있으나, 지방분권 정책기조를 주로 '방향'의 관점에서 평가하고 있다. 따라서 본 연구는 참여정부의 지방분권 정책 전반적인 성과를 평가하는 데에는 한계를 지니고 있다. 참여정부가 출범한지 채 1년도 안되어 '투입-산출'의 정책과정을 평가의 대상으로 할 수 없기 때문이다.

【참고문헌】

- 김천영. (2003). 노무현정부의 지방분권과 국가균형발전 정책방향 재고: 개념, 목표, 추진주체를 중심으로. 「정부정책의 신뢰와 책임성」. 한국행정학회 추계학술대회 발표논문집: 416-429.
- 김호섭. (2001). 정부조직의 분권화와 상관변수. 「한국행정학보」, 35(1): 35-51.
- 박광서. (2003). 지방분권과 국토균형발전. 「21세기 지방분권과 지역균형발전」. 한양대학교 지방자치연구소 제 32차 지방자치정책세미나 논문집(2003년 5월 13일).
- 성경류. (2003). 국가균형발전의 비전과 과제. 「21세기 지방분권과 지역균형발전」. 한양대학교 지방자치연구소 제 32차 지방자치정책세미나 논문집(2003년 5월 13일).
- 소진광. (2003a). 신행정수도 도시기본구상의 방향과 과제. 「신행정수도 건설과 국토균형발전 전략」. 한국지역개발학회·충청권 3개 시·도연구원 공동학술심포지엄(2003. 11. 7, 대전광역시청) 발표논문집: 5-43.
- 소진광. (2003b). 지방분권화에 따른 새로운 지역발전 패러다임모색. 「지방분권과 지역발전」. 한국정부학회 춘계학술대회(2003. 5. 24) 발표논문집: 163-181.
- 소진광. (2003c). 특별지방행정기관과 지방자치단체간의 관계. 한국지방자치학회 동계학술대회(2003. 2. 21) 발표 논문집: 337~360.
- 소진광. (2000). 지방자치와 사회적 자본. 「한국지방자치학회보」, 12(4): 93~122.
- 소진광. (1999). 사회적 자본형성을 위한 지역사회개발논리. 「지역사회개발연구」, 24(1): 29-47.
- 소진광 외. (2001). 「지방정부의 혁신」. 성남: 경원대학교 출판부.
- 이규환. (1999). 「한국도시행정론 : 이론과 실제」. 서울: 법문사.
- 이승종. (2003). 지방분권정책의 현황과 과제. 「지방분권과 여성 아젠다」. 대전광역시 주최세미나(2003, 11. 13) 논문집: 5-20.
- 이승종. (1999). 지방자치의 새로운 이해와 장기적 발전 방향. 「지방행정연구」, 113(2): 145~168.
- 정정화. (2000). 지방정부 인사권한 분권화의 영향요인: 실·국장 책임인사 운영제 비교 분석. 「한국행정학보」, 34(3): 227-242.

- 최진혁. (2003). 참여정부 지방분권화 정책(지방분권 로드맵)의 발전적 비평. 한국행정학회 추계학술대회 발표논문.
- 최창수. (2001). 지방자치단체 평가모형의 분석과 과제: 중앙정부의 광역자치단체 기관 평가제도를 중심으로. 「지방자치, 지방거버넌스, 지역발전」. 한국행정학회 하계 학술대회 발표논문집.
- 홍준현. (2003). 지방분권화와 수도권-비수도권간 지역격차. 「지방분권과 지역발전」. 한국정부학회 춘계학술대회(5월 24일) 발표논문집.
- Bullen, Paul & Onyx, Jenny. (1998) *Measuring Social Capital in Five Communities in NSW*. Centre for Australian Community Organisations and Management (CACOM), University of Technology, Sydney.
- Fukuyama, Francis. (1995) *Trust: the Social Virtues and the Creation of Prosperity*. New York: Free Press.
- Glasson, John. (1978). *An Introduction to Regional Planning, 2nd Edition*, Hutchinson of London.
- Hambleton, Robin; Sabitch, Hank V.; Stewart Murray (eds). (2002). *Globalism and Local Democracy: Challenge and Change in Europe and North America*, Palgrave Macmillan.
- Odum, Howard and Moore, Harry Estill. (1938). *American Regionalism: A Cultural-Historical Approach to National Integration*. New York: Henry Holt and Company.
- Putnam, Robert D. (1993). *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.
- _____. (2000). *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. New York: Simon & Schuster

* 논문투고일 : 2003.11.3/심사완료일 : 2003.12.18