

## 지방분권 정책에 대한 평가

- 추진절차 및 과정을 중심으로 -

An Evaluation of the Decentralization Policy

주저자 김 순 은(동의대학교 교수)

### 〈 목 차 〉

- I. 서 론
- II. 국민의 정부 지방분권 추진 및 현황
- III. 참여정부의 지방분권 추진배경과 절차
- IV. 향후 과제
- V. 결 론

### 【Abstract】

In accordance with the international trend of decentralization reforms since the late twenties, the Republic of Korea has also tried to implement several reform measures with respect to decentralization in the past twenty years. It is, however, widely recognized that the reform measures have not been successful.

Based on negative evaluations on the reform activities in the past, the Participatory Government established in February, 2003, has adopted

- 주제어 : 지방분권, 분권과제, 지방이양, 지방분권의 평가

- Keyword : decentralization, delegation, devolution, evaluation of decentralization

a new approach to realize decentralization reforms in a visible way.

To make reform plans not only visible but also close with the people, the Participatory Government published "The Decentralization Reform Plan" which includes not only concrete reform activities but also a specific time schedule for implementing these reform activities. The Decentralization Reform Plan is characterized by seven basic directions and twenty reform tasks with respect to decentralization. In addition, it is certain that the Participatory Government has succeeded in promoting reform activities in a quite democratic way in terms of allowing various groups of people to take part in the policy process of decentralization.

## I. 서론

국민의 참여와 정치 지도자의 대응성을 통한 참여 민주주의의 확대는 지난 세기말의 주요한 세계사적 특징이었다. 그리고 연방제와 단방제 체제에 관계없이, 선진국과 후진국을 망라해서 지방분권 개혁을 통하여 참여 민주주의의 발전을 모색하였다.

이러한 추세는 21세기 세계화와 지방화 경향에 부응하여 더욱 강화되었다. 영국은 1997년 7월 웨일즈 의회와 스코트랜드 의회를 설립하고, 2000년 5월 런던광역시(Great London Authority)<sup>1)</sup>의 설립을 계기로 지방분권의 제1라운드를 마무리하였다.

현재는 잉글랜드지역에 정치행정권한이 더욱 강화될 광역지방정부(Regional Government)의 설립을 추진하고 있다(Office of the Deputy Prime Minister, 2002).

광역지방정부가 수립될 경우 영국의 중앙정부 기능은 축소되고 지방정부의 역할과 기능은 더욱 확대될 전망이다.

프랑스도 1983년 중앙-지방정부간 사무배분법, 1985년 광역자치단체 기관구성을 위한 조직법, 1986년 겸직금지법, 1999년 광역의회 선거법 개정을 거쳐 2003년 3월 헌법 개정을 통하여 지방분권 체제의 수립을 모색하였다. 프랑스의 국정체제를 '지

1) 런던지역에서 런던광역시(Greater London Council)는 1986년 해체되고 2000년 5월 광역정부로서 런던광역시(Greater London Authority)가 설립되었다.

방분권화'로 규정한 헌법개정은 프랑스 지방분권개혁의 특징이다(윤기석, 2003; 배준구, 2003). 유럽국가에서의 지방분권 개혁은 유럽의회의 정책과 밀접하게 관련되어 있음은 세계화 경향과 함께 주목할 필요가 있다.

일본의 경우 1995년 지방분권추진법의 제정으로 지방분권을 추진할 지방분권추진위원회를 구성하였다. 지방분권추진위원회의 5년간의 활동을 종합하여 1999년 475개의 법률을 개정하는 지방분권일괄법을 제정하였다. 지방분권일괄법의 제정으로 전후(戰後) 개혁의 유산으로 남겨져 왔던 기관위임사무의 폐지, 지방사무관의 폐지, 필치규제의 축소, 제3의 분쟁조정기구를 통한 법적 분권이 이루어졌다(村松, 2002).<sup>2)</sup> 그 결과 중앙정부의 지방정부에 대한 관여가 철폐 또는 완화되었다.

우리나라도 세계의 흐름에 맞추어 1990년대에 들어 지방분권에 관심을 갖기 시작하였다. 1991년부터 1998년까지 중앙정부는 지방이양합동심의회를 구성하여 행정사무의 재배분을 위한 기초 자료를 조사하였다(김순은, 2001a). 지방이양합동심의회는 3,701건의 사무를 조사·분석하여 54%인 2,008건을 지방으로 이양할 사무로 확정하였다(지방이양추진위원회, 2001). 그러나 지방이양합동심의회는 법적근거 및 위상이 확립되지 못하고, 심의회의 운영방식에 관한 법적·제도적 장치의 부재로 효과적인 지방이양 작업이 이루어지지 못하였다(홍준현, 2000). 이와 같은 비판을 근거로 국민의 정부는 새로운 제도를 통하여 지방분권 개혁을 추진하게 되었다.

다음 장에서 보는 바와 같이 국민의 정부는 새로운 접근방법으로 중앙행정권한의 지방이양을 추진하였다. 그러나 중앙행정권한의 지방이양 작업은 소기의 목적을 거두지 못하였다. 본 논문은 이에 대한 비판을 토대로 강력한 지방분권 정책을 추진하고 있는 참여정부의 지방분권 정책을 평가하기 위한 것이다. 현재까지의 지방분권 정책의 절차와 과정 등 추진과정에 초점을 맞추었다.

정책의 절차와 과정은 크게 2가지 관점에서 분석할 수 있다. 우선 거시적 관점에서 특정 정책의 정책 로드맵을 분석하는 것이다. 정책 관계자들은 이에 대한 분석을 토대

2) 무라마츠교수는 1990년대 지방분권 개혁을 법적 분권으로 정의하고 종전의 정치적 분권과 차별화하고 있음. 무라마츠의 정치적 분권은 제도적인 차원에는 이르지 못했으나 지방정부의 정치적 발언권 강화를 의미하고 있음. 따라 필자가 주장하는 정치행정권한의 강화를 의미하는 정치적 분권과는 차별화되어야 한다.

로 특정 정책의 향후 진행 상황을 예측할 수 있다.

두 번째는 미시적 관점에서 절차적 정당성을 확보하기 위한 정책 관계자들의 정책 참여 과정을 분석하는 것이다. 자유 민주주의 국가에서의 정책은 내용 못지않게 절차도 중요시되어야 한다. 본 논문은 상기의 두 가지 관점에서 분석하였다.

## Ⅱ. 국민의 정부 지방분권 추진 및 현황

### 1. 국민의 정부 지방분권 추진

#### 1) 지방이양추진위원회의 구성

국민의 정부는 지방이양합동심의회 의 문제점을 참고로 새로운 방식으로 지방분권 개혁을 모색하였다. 효과적인 지방분권 개혁을 위하여 마련한 제도가 1999년 '중앙행정권한의 지방이양 촉진 등에 관한 법률 <이하 지방이양법>'이었다.

국민의 정부는 1999년 1월 지방이양법을 공포한 이후 2001년 12월까지를 지방이양 준비 및 지방이양 추진단계로 설정하였다. 구체적으로 1999년 7월 동법 시행령을 제정·공포하고, 1999년 8월 지방이양추진위원회의 위원을 위촉하고 위원회를 구성하였다. 1999년 10월에는 지방이양추진설무위원회를 구성하고, 1999년 10월에는 지방이양지원팀도 구성하였다. 2000년 2월 지방이양추진 기본계획을 수립하고 국가사무 전수조사를 통한 이양을 추진하기 시작하였다. 2000년 11월 지방이양 행정·재정지원단을 구성하였다.

2001년 9월에는 제2기 지방이양추진위원회의 위원을 위촉하고 위원회를 구성하였다. 새롭게 구성된 지방이양추진위원회는 2002년 1월부터 2003년 6월까지를 본격이양단계로 설정하였다. 2002년 3월 제2기 지방이양추진 기본계획의 수립을 계기로 국가사무 전수조사를 통해 발굴된 지방이양대상 사무의 본격 이양, 위임·등록·신고·허가사무의 지속 이양, 광역자치단체와 기초자치단체간의 사무 재배분의 지속적 추진, 이양확정사무에 대한 행정·재정적 지원의 병행, 지방자치단체장 및 의장협의회, 시민단체 등의 참여 활성화를 본격적으로 추진하였다(지방이양추진위원회, 2003).

2003년 7월 이후에는 지방이양 추진상황을 종합적으로 평가하고 향후 추진 방향을 설정하였다. 아울러 지방이양 상황 점검 분석 및 평가, 이행 독려, 지방이양일괄법 제정 추진, 지방이양사무의 정착을 위한 행·재정 등 지방이양에 대한 지원을 강화할 전략을 수립하였다.

지방이양추진위원회는 지방이양의 성과를 가시화하기 위하여 2003년 운영방안을 수립하였다(지방이양추진위원회, 2003). 국가사무의 전수조사를 토대로 획기적인 지방이양의 검토, 위원회의 효율적 운영을 통한 지방이양의 극대화 추진, 각종 인센티브에 의한 지방정부의 적극적인 참여 유도, 대민 홍보의 극대화, 사후관리의 철저 등이 제2기 지방이양추진위원회의 운영방안이었다.

## 2) 지방이양추진위원회의 지방이양 추진절차

국민의 정부가 입법한 지방이양법에서는 지방이양의 추진에 관한 절차를 규정하고 있다. 지방이양법 제13조와 시행령 제16에 따르면 지방이양추진위원회는 중앙행정권한의 지방이양 및 지방정부간의 사무배분을 체계적으로 추진하기 위하여 2년마다 지방이양 기본계획을 수립하고 국무회의의 심의를 거쳐 대통령에게 보고하여야 한다. 지방이양 기본계획은 법령에 규정된 사무의 전수조사에 관한 사항, 중앙행정권한의 지방이양 대상사무의 조사 및 선정에 관한 사항, 지방정부간의 사무배분에 관한 사항, 중앙행정권한의 지방이양 및 지방정부간의 사무배분 대상의 확정과 그 사후관리에 관한 사항, 기타 행정적·재정적 지원 등 중앙행정권한의 지방이양 및 지방정부간의 사무배분을 효율적으로 추진하기 위하여 필요한 사항을 포함하였다. 국민의 정부 하에서는 2000년 2월 제1차 지방이양추진 기본계획, 2002년 3월 제2차 지방이양추진 기본계획이 수립되었다(지방이양추진위원회, 2003).

지방이양추진위원회의 지방이양 기본계획이 수립되면 지방이양추진위원회는 매년 지방이양 기본계획에 따라 중앙행정권한의 지방이양 및 지방정부간의 사무배분의 대상을 조사하기 위하여 추진지침을 작성하고 이를 중앙행정기관의 장 및 지방정부에게 통보하여야 한다. 추진지침은 매년 11월 30일까지 작성되며 중앙행정권한의 지방이양 및 지방정부간 사무배분의 기본방향, 중점적으로 조사·발굴할 지방이양대상 분야, 지

방이양 대상사무 등의 조사방법 및 절차, 기타 지방이양추진위원회가 중앙행정권한의 지방이양 및 지방정부간의 사무배분의 효율적 추진을 위하여 필요하다고 인정하는 사항 등이 포함된다.

중앙부처와 지방정부는 추진지침에 따라 대상사무를 지방이양추진위원회에 보고한다. 지방이양추진위원회는 중앙부처와 지방정부로부터 보고된 사무와 자체 발굴된 사무를 포함하여 지방이양 대상사무로 삼는다. 지방이양추진위원회는 대상사무를 근거로 중앙부처와 지방정부 및 민간단체로부터 의견조사를 실시하여야 한다(지방이양법 제15조).

지방이양추진위원회는 의견조사를 토대로 중앙행정권한의 지방이양 및 지방정부간의 사무배분을 위한 심의대상을 선정한다. 지방이양추진위원회는 선정한 사무를 심의·의결하여 중앙행정권한의 지방이양 및 지방정부간의 사무배분의 대상을 확정하고 국무회의의 심의를 거쳐 대통령에게 보고하여야 하며, 관계 행정부처의 장이나 지방정부에 통보하여야 한다(지방이양법 제17조). 중앙행정기관의 장이나 지방정부의 장은 지방이양추진위원회의 확정 결정에 이의가 있을 때에는 통보를 받은 날로부터 30일 이내에 지방이양추진위원회에 재심사를 요청할 수 있다. 중앙행정권한의 지방이양이나 지방정부간의 사무배분이 확정된 이후에는 지방이양추진위원회는 사후관리를 할 수 있다(지방이양법 제22조).

### 3) 지방이양추진위원회의 실적과 평가

1999년 8월 구성된 지방이양추진위원회는 중앙행정권한의 지방이양 및 지방정부간의 사무 재배분을 위하여 의욕적인 노력을 하였다. 그러나 의욕과는 달리 실적은 별로 크지 않다는 것이 일반적인 평가이다(김순은, 2001a; 홍준현, 2003; 정부혁신지방분권위원회, 2003c). 1999년 22건, 2000년 244건, 2001년 226건, 2002년 365건, 2003년 233건 등 총 3,374건의 사무가 심의되었으나 이양이 확정된 사무는 32%인 1,090건에 머물렀다.

이중에서 광역지방정부에서 기초지방정부로 이양된 391건을 제외하면 중앙행정권한의 지방이양 건수는 더욱 작아진다. 특히 지방이양의 결정에 따라 법령의 개정이 수반된 사무의 건수는 250건에 불과해 실적이 매우 미미하다고 할 수 있다.

## 2. 국민의 정부 지방분권 개혁의 특징과 평가

영국과 일본의 지방분권과 국민의 정부 지방이양추진위원회의 지방분권을 비교할 때 주요한 특징은 아래와 같다. 지방분권의 주요 이념으로 영국은 보충성의 원리와 지역의 강력한 민주적 리더십을, 일본은 정부간 역할의 명확화와 지역의 자주성과 자립성 그리고 개성과 활력이 넘치는 지역의 창설에 두고 있었다. 반면 국민의 정부는 복리증진과 지역발전, 그리고 기초 지방정부의 우선의 원칙을 천명하였다(김순은, 2001a).

영국이 정치적 분권을 추진하였던 반면 일본과 국민의 정부는 행정적 분권을 추진하였다. 지방분권의 방식에 있어서 영국과 일본이 포괄적 이양을 채택한 반면 국민의 정부는 행정사무 단위별 이양방식을 택했다. 행정사무 단위별 이양방식의 채택으로 정치적으로 민감한 사안은 논의조차 할 수 없었으며, 행정단위별 이양방식에 중앙부처의 이기주의로 인하여 실질적 지방분권 개혁이 미미하였다.

영국의 경우 지방분권의 주체가 정치인과 정당인 반면 일본과 국민의 정부는 지방분권추진체제를 새롭게 구성하였다. 일본의 지방분권추진위원회, 국민의 정부의 지방이양추진위원회가 그것이다. 영국과 일본의 지방분권이 정당 및 수상의 적극적 지지를 받아 적극적으로 추진된 반면 국민의 정부의 지방이양에 대한 정치적 지지는 미미하였다.

주민 참여의 정도도 영국이 매우 적극적인 반면 일본과 국민의 정부는 매우 미미하였다. 국민의 정부시절 지방이양추진은 주로 관련 중앙부처 및 지방정부 관계자만 참여하는 회의를 통하여 진행되었다. 2000년 2월 제1차 지방이양추진 기본계획, 2002년 3월 제2기 지방이양추진 기본계획이 수립되었으나 일반 지역주민은 물론 행정전문가들조차 그 내용을 알 수가 없었다. 이러한 점들이 중앙행정권한의 지방이양을 위하여 국민의 공감대를 형성하는데 근본적인 한계점이 되었다. 시민단체 등과 유기적인 협조체제를 구축하지 않은 점도 지방이양추진위원회의 지방이양 작업이 주민참여와 관심을 이끌어 낼 수 없는 요인이 되었다. 이러한 분위기는 지방분권을 위한 지방정부의 자율적 노력이 부족한 점과도 무관하지 않다.

주민의 참여저조와 정치 지도자의 관심 부족, 지방정부의 자율적 노력 부족 등은 국민의 정부 시절 지방이양 실적이 미미한 이유와 밀접한 관계를 맺고 있다(김순은, 2001a, 2003c).

### 3. 지방분권의 현황

국민의 정부 5년을 분석하면 지방분권을 위한 노력이 있었음은 알 수 있다. 그 결과 지방이양추진위원회가 구성되어 미미하나마 18개 부처에서 700여개의 사무가 지방으로 이양되었다. 중앙정부와 지방정부간에 협의조정제도가 신설되고, 시도지사협의회 등 4개 단체를 제도화하였다. 지방재정의 확충을 위하여 지방교부세율은 13.27%에서 15%로 인상하는 등의 성과를 거두었다. 그러나 자치경찰제도와 자치교육제도는 검토하였으나 실행에는 옮기지 못하였다. 그 결과 현재 지방정부의 자치권의 현황은 아래와 같다.

#### 1) 자치입법권의 현황

앞에서 논의하였듯이 국민의 정부가 추진한 지방분권은 중앙행정권한의 지방이양이 었기 때문에 지방정부의 자치입법권이 강화되지는 못하였다. 헌법 제117조 제1항 “지방자치단체는 ... 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다”는 규정과 지방자치법 제15조 “법령의 범위 안에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있다”는 규정에 의하여 지방정부의 자치입법권의 범위가 결정되고 있다. 특히 규정과 관련하여 법령에서 명시적으로 규정한 범위 내에서만 자치입법권이 보장된다는 해석이 일반적이기 때문에 지방정부의 자치입법권의 범위는 매우 협소하다. 자치사무의 범위가 협소한 점도 자치입법권의 범위를 결정하고 있다. 그 외 죄형법정주의, 재산권 제한 법률주의, 조세법률주의의 엄격한 해석도 자치입법권을 제약하는 요인으로 지적할 수 있다 (김순은, 2003a).

#### 2) 자치행정권의 현황

행정기능의 중앙집권적 배분과 중복적 배분에 따른 중앙정부의 관여, 자치인사 및 조직권의 제약, 자치재정의 미약, 중앙정부의 후견인적 지위에 의한 사전·사후통제의 인정 등으로 지방정부의 자치행정권은 크게 제약되고 있다.

우리나라 행정기능의 배분은 집권형 기능배분, 중복적 기능배분, 행정부에 의한 기능배분이라는 특징을 지니고 있다. 국가 전체 사무의 72.69%가 국가사무인 반면 지방사무는 27.31%에 머무는 집권형 기능배분을 띠고 있다(지방이양추진위원회, 2002). 하나의 단위사무를 광역지방정부와 기초지방정부에 동시에 배분하고 있거나 단위사무를 분할하여 배분한 사례가 있어 지방정부간에 책임과 권한의 한계가 모호한 경우가 많다. 또한 행정부의 행정입법에 의하여 행정기능이 배분되고 있기 때문에 중앙정부의 자의에 따라 좌우되는 폐단이 발생하였다.

지방정부의 자치조직 및 인사권은 “지방자치단체의 행정기구와 정원기준에 관한 규정”에 의하여 불합리하게 제약되고 있다. 표준정원제는 지역별 특성을 고려하지 못하고 있으며 공무원의 종류별, 직급별 정원책정이 엄격하게 제한받고 있다. 지방정부의 자치조직권도 예외는 아니다.

자치재정권은 지방재정의 운영, 지방의회의 예산심의권, 지방정부의 과세자주권의 측면에서 크게 제약받고 있다. 지금도 146개의 기초지방정부가 지방세 수입으로 인건비도 충당하지 못하고 있으며, 29개 기초 지방정부가 자체수입으로 인건비도 충당하지 못하고 있다.

예산편성 과정에서 중앙정부의 간섭과 지방정부의 과세자주권 부족은 지방의회가 실행하는 예산심의의 실효성을 떨어뜨리고 있다. 또한 조세법률주의의 엄격한 해석으로 지방정부의 과세자주권은 크게 제약받고 있다.

이같은 지방분권의 현황에 기초하여 참여정부는 강력한 지방분권을 천명하였다. 참여정부의 지방분권 개혁에 대한 적극적 정책은 2002년 대통령 선거과정에서 예견되었으며 정부인수위원회 활동에서 재차 확인되었다.

### Ⅲ. 참여정부의 지방분권 추진배경과 절차

#### 1. 추진배경

“지방활력을 통한 분권형 선진국가”의 건설이라는 비전을 가진 참여정부의 지방분권

개혁은 세계화, 지방화, 정보화라는 세계적 추세와 국민의 정부가 추진하였던 중앙행정권한의 지방이양 실적에 대한 부정적 평가가 배경이 되었다(정부혁신지방분권위원회, 2003c). 서론에서 언급하였듯이 1980년 강력한 중앙집권정책을 추진하였던 영국은 물론 전통적으로 중앙집권국가로 알려졌던 프랑스와 일본도 지방분권 개혁을 적극적으로 추진하면서 21세기 분권형 사회를 대비하였다.

국민의 정부 하에서 복리증진과 지역발전을 모토로 지방이양을 추진하였던 지방이양추진위원회의 미미한 실적과 그에 대한 평가가 참여정부의 지방분권 개혁의지를 굳게 하였다. 지방이양추진위원회의 이양실적에 영향을 미친 것으로 분석되는 부처 이기주의에 의거한 중앙의 지방이양에 대한 비협조, 단위사무별 단편적 지방이양 방식, 주민의 관심과 참여저조, 지방정부의 자율적 혁신 노력 부족 등의 요인들이 참여정부가 수립한 지방분권 개혁의 추진방향과 원칙, 추진전략 및 추진절차의 토대가 되었다. 지방이양추진위원회의 활동에 대하여 “종합적 체계적 지방분권 추진이 미흡하고, 지방정부의 자기혁신 노력도 부족하여 실질적이고 국민체감적인 분권효과가 미약”하였다는 것이 참여정부의 평가이다(정부혁신지방분권위원회, 2003b).

특히 지방이양추진위원회의 활동이 주민의 무관심과 참여저조로 국민적 공감대를 형성하는데 실패하였다고 판단한 참여정부는 향후 지방분권 개혁을 포함한 각종 행정개혁을 추진함에 있어서 국민 참여를 유도하기 위한 다양한 전략에도 관심을 두었다(정부혁신지방분권위원회, 2003a). 행정개혁의 민주적인 절차의 중시라는 측면 외에 예측 가능한 개혁의 차원에서 참여정부의 지방분권 개혁은 절차적 특징을 지니고 있다.

참여정부는 민주적인 분권형 국정운영 체제의 수립이라는 목표를 설정하였다. 이에 부응하기 위하여 거시적인 관점에서 거대한 지방분권 개혁의 추진계획을 제시하였고, 미시적인 관점에서 구체적인 개혁 프로그램이 논의될 전망이다.

## 2. 참여정부의 지방분권 개혁 절차 (거시적 관점)

참여정부의 지방분권 개혁은 종전의 정부와는 상이한 특색을 지니고 있다. 종전의 행정개혁은 절차와 과정이 일반 국민에게 널리 알려지지 않은 채 전문가와 관련 행정부처 공무원 사이에서 추진되었다. 따라서 일반 국민들은 물론 개혁과정에 참여하지

않은 전문가들조차 각종 개혁적 프로그램이 언제 어떠한 절차를 거쳐서 이루어졌는지 개혁안이 확정·발표된 이후가 아니면 알 수가 없었다.

그러나 참여정부는 '참여'라는 모토에 부응하여 일반 국민들도 개혁과정에 참여할 수 있도록 개혁의 일반적인 내용과 과정을 공개하고 있다. 구체적인 프로그램 내용, 개혁 절차와 과정을 사전에 공개하는 '로드맵'을 작성하여 왔다. 이와 같은 개혁 과정의 이면에는 국민의 참여와 개혁에 대한 국민의 인식변화가 행정개혁의 성공적 집행에 중요한 요인이 된다는 확실한 믿음이 깔려 있다(정부혁신지방분권위원회, 2003a).

각종 중앙부처의 중요한 정보와 개혁 로드맵의 작성은 국민의 관심과 참여를 유도하는 방안 중의 하나라고 할 수 있다.

참여정부는 2003년 4월 '정부개혁 추진전략과 계획'이라는 보고서를 통해서 행정개혁에 전반에 걸친 추진방법, 선도과제, 개혁의 동력확보방안, 국민인식 변화에 대한 전략을 수립하였다. 이러한 추진전략과 계획에 따라 참여정부는 지방분권 개혁도 추진하고 있는 듯하다.

지방분권과 관련하여 참여정부는 '참여정부 지방분권의 비전과 추진방향'이라는 보고서를 2003년 5월 작성하였다. 이 보고서에서는 지방분권의 필요성, 우리나라 지방분권의 현주소, 참여정부 지방분권의 비전과 추진방향, 추진원칙과 전략, 당면현안과 중점추진과제 등이 정리되었다. 보고서 내용이 다음 절에서 논의할 지방분권 추진계획(지방분권 로드맵)에 대부분 반영되었다.

특히 보고서는 당면현안으로 7월 중 지방분권 로드맵의 작성·공표, 9월 중 지방분권특별법 제정, 중앙정부와 지방정부간 획기적 권한 이양 추진, 지방정부의 자율성과 주민참여 확대 추진을 포함하였다. 중앙정부와 지방정부간 획기적 권한 이양을 위하여 6월부터 12월까지 중앙정부와 지방정부, 광역지방정부와 기초지방정부간의 체계를 재검토하고, 중앙정부 권한의 단계적 지방이양을 제시하였다. 지방정부의 자율성과 주민참여 확대를 위하여 자치입법·조직권의 확대추진, 지방정부 4대 협의체 기능 및 협력 강화가 언급되었다.

이올러 지방분권 당면현안의 추진계획에 따라 2003년 7월 참여정부의 지방분권 추진계획(분권 로드맵)을 작성하고 이를 제도적으로 뒷받침하기 위하여 10월 지방분권특별법의 입법을 예고하였다. 지방분권 개혁의 추진계획인 지방분권 로드맵의 공표, 지방

분권특별법안의 입법예고 등의 절차는 일반 국민들의 국정참여를 촉진시키는 계기가 되었다. 이미 지방4단체의 의견제시, 시민단체 등의 의견제시 등이 활발하게 이루어져 민주적 정당성을 높이는 계기가 되었다. 이를 구체적으로 상론하면 아래와 같다.

## 1) 지방분권 로드맵

### (1) 지방분권 로드맵의 작성과정과 주요 내용

#### ① 지방분권 로드맵의 작성과정

참여정부가 출범한 후 2002년 대통령 선거과정에서 공약한 지방분권 개혁을 실행에 옮기기 위하여 참여정부는 정부혁신지방분권위원회를 구성하였다. 기존의 정부혁신추진위원회를 폐지하고 설립된 정부혁신지방분권위원회는 정부혁신과 지방분권에 관한 정책을 대통령령에게 자문하기 위한 기구로서 지방분권을 정부혁신의 차원에서 추진될 것임을 예고하고 있었다.

2003년 4월 출범한 정부혁신지방분권위원회는 앞에서 언급하였듯이 2003년 4월 '정부개혁 추진전략과 계획,' 2003년 5월 '참여정부 지방분권의 비전과 추진방향'에 이어 2개월에 걸친 연구·검토를 거쳐 2003년 7월 참여정부의 지방분권 추진계획(이하 '지방분권 로드맵')을 발표하였다. 지방분권 로드맵은 지방자치 전문위원들의 연구결과를 토대로 시·도지사협의회의 건의와 시장·군수·구청장협의회 등의 건의를 수용하여 작성되었다. 정부혁신지방분권위원회는 대통령에게 지방분권에 관한 업무보고의 형식으로 지방분권 로드맵을 공표하였다(김순은, 2003b).

#### ② 지방분권 로드맵의 주요 내용

참여정부의 지방분권 로드맵의 내용은 이미 2003년 5월에 공개된 '참여정부 지방분권의 비전과 추진방향'에서 예상되었듯이 7개 기본방향과 20개 과제로 구성되었다. 기관위임사무를 포함하여 국가전체의 76%를 차지하는 국가사무의 과다, 8:2에 이르는 중앙과 지방의 재정 불균형, 불완전한 자치제도, 참여자치의 결여와 지방정부의 불완전한 자치역량 등은 우리나라 지방자치의 발전을 저해하고 있다. 지방분권 로드맵은

그러한 문제점을 시정하고자 하는 개혁 내용이다. 20세기말부터 21세기 초에 걸쳐 실시된 영국, 일본, 프랑스 등의 지방분권과 같은 맥락이다(정부혁신지방분권위원회, 2003c).

참여정부는 지방분권 개혁의 기본방향을 중앙-지방정부간 권한 재배분, 획기적 재정분권의 추진, 지방정부의 자치역량 강화, 지방의정 활성화 및 선거제도의 개선, 지방정부의 책임성 강화, 시민사회의 활성화, 협력적 정부간 관계의 정립에서 모색하였다. 각 기본방향에서 제시된 주요 개혁과제는 다음과 같다.

중앙-지방정부간 권한 재배분을 위하여 지방분권 추진기반의 강화, 중앙권한의 획기적 지방이양, 지방교육자치제도의 개선, 지방자치경찰제도의 도입, 특별지방행정기관의 정비 등 5개 과제를 선정하였다. 획기적인 재정분권을 위한 개혁과제로서 지방재정력 확충 및 불균형 완화, 지방세정제도의 개선, 지방재정의 자율성 강화, 지방재정운영의 투명성·건전성 확보 등의 과제를 선정하였다.

지방정부의 자치역량강화를 위하여 지방자치권 강화, 지방정부의 내부혁신 및 공무원 역량의 강화를 선정하였다. 지방의정 활성화 및 선거제도 개선을 위하여 지방의정 활성화, 지방선거제도의 개선을 추진과제로 선정하였다.

지방정부의 책임성 강화를 위하여 지방정부에 대한 민주적 통제체제 확립과 지방정부에 대한 평가제도의 개선을 선정하였다. 시민 사회의 활성화를 위하여 다양한 주민참여제도를 도입하고 시민사회 활성화 기반을 강화할 것을 선정하였다.

협력적 정부간 관계 정립방안으로 중앙-지방정부간 협력체제의 강화, 지방정부간 협력체제의 강화, 정부간 분쟁조정 기능의 강화가 채택되었다.

## (2) 지방분권 로드맵의 의의와 평가

2003년 7월 발표된 참여정부의 지방분권 추진계획(이하 '지방분권 로드맵')은 정부혁신지방분권위원회가 지방분권 개혁에 적극적이었던 노 대통령후보의 대통령 선거공약을 발전시킨 정책으로 다양한 의의를 지니고 있다(김순은, 2003b). 우선 지방분권 로드맵은 우리나라의 정치·행정 체제가 향후 분권형 통치구조로 발전될 것을 상정하고 있다.

경제개발이라는 명분 하에 구축되었던 집권·집중의 체제를 버리고 지방의 활력을 통한 분권형 국가의 건설은 통치구조의 개조라는 관점에서 매우 중요한 의의를 지니고 있다. “주민과 함께하는 가까운 정부, 아래로부터 지속적 자기혁신이 가능한 정부, 지방의 창의성과 다양성이 존중되는 사회, 자율과 책임, 공동체 정신을 바탕으로 한 사회” (정부혁신지방분권위원회, 2003c)의 건설은 참여 민주주의의 구축을 위한 필수적 방향이다. 이러한 방향이 지방분권의 비전으로 제시됨으로써 민주주의의 발전을 위한 지방정부의 중요성이 확인되는 계기가 되었다.

지방분권 로드맵의 두 번째 의의는 참여정부의 지방분권 개혁에 대한 의지를 구체화하였다는 데에 있다. 참여정부의 노 대통령은 2002년 대통령 선거기간 동안 어느 대통령 후보보다도 지방분권 개혁에 대하여 구체적인 공약을 제시한 바 있다. 지방분권 로드맵의 발표로 참여정부가 지방분권 개혁을 국정의 우선과제로 삼고 있음을 입증하였다.

지방분권 로드맵은 단순히 중앙행정권한의 지방이양에 그치는 것이 아니라 가버넌스 개혁을 시사하고 있다는 점도 주목할 만하다. 21세기 많은 국가에서 확인되고 있는 정치·행정의 주요 변화는 NGO 및 NPO의 활동이 활발해진 점이다. 세계화를 통하여 이러한 비정부단체의 역동성은 많은 국가로 전파되어 가버넌스 개혁에 일조하고 있다.

“통치에서 협치로, 관에서 민으로, 중앙에서 지방으로, 소외에서 참여로”라는 지방분권 로드맵의 비전은 참여정부가 시민사회의 역동성에 기초한 가버넌스 개혁을 시사하고 있다. 일본의 경우 지방분권 개혁이 가버넌스 개혁을 촉진시켰던 점을 감안할 때 지방분권 로드맵의 의의는 매우 크다(新川, 2003).

### (3) 지방분권 로드맵의 문제점

앞에서 언급한 바와 같이 참여정부의 지방분권 로드맵은 대단히 포괄적인 분권과제를 담고 있다. 지방분권의 7개 기본방향, 20개 과제가 계획된 바와 같이 개선된다면 우리나라의 국정 운영체제도 분권형 정치행정체제로 전환될 것이다. 지방분권의 이상적 분권모형에 기초한 계획안이라고 사료된다(김순은, 2003b).

다소 미흡한 분야가 있다면 지방정부의 자치계층체제에 관한 부분이 누락되었다는 점이다. 외국의 경우 지방광역체제의 구축을 위한 시도가 이루어지고 있다는 점을 고려할 때 우리나라의 경우도 새로운 시대에 부응하는 자치계층체제의 개혁도 고려되어야 한다. 일본의 경우 도주제와 연방제 등이 논의되고 있고 광역연합제도가 채택되었다. 영국의 경우도 현재 잉글랜드 지역에 광역지방정부(Regional Government)의 수립을 위한 백서가 발표되어 수립과정이 구체적으로 진행되고 있다.

두 번째의 문제점은 지방분권 개혁의 추진일정이다. 지방분권 로드맵에 따르면 향후 4년 이내에 모든 개혁이 마무리되는 것으로 되어 있다. 그러나 지방분권 개혁의 정치성, 개혁 과정의 민주적 절차의 준수 등을 고려할 때 향후 4년은 지방분권 로드맵에서 열거하고 있는 모든 개혁과제를 추진하진데 충분하지 않다. 제1차 일본의 지방분권 개혁이 5년 연구의 결실이며 영국의 경우 30여년 소요되었음은 지방분권 개혁이 많은 시간이 소요된다는 것을 입증하고 있다.

## 2) 지방분권특별법안의 입법예고

참여정부는 2003년 7월 지방분권 개혁의 추진계획인 지방분권 로드맵을 공표하였다. 이를 제도적으로 뒷받침하기 위하여 2003년 10월 지방분권특별법안을 입법예고하였다. 2003년 5월의 '참여정부 지방분권의 비전과 추진방향'에 따르면 9월에 국회에 제출하기로 되었으나 10월 국무회의의 의결을 거쳐 국회에 발의하였다. 참여정부의 최초 계획보다 1개월이 늦어졌다. 이에 대하여 상론하면 아래와 같다.

### (1) 지방분권특별법안의 작성과정과 주요 내용

#### ① 지방분권특별법안의 작성과정

참여정부는 지방분권 로드맵의 실행을 담당할 추진주체에 관하여 적지 않은 고심을 한 듯하다. 국민의 정부 때 제정된 '중앙행정권한 지방이양 촉진 등에 관한 법률'에 기초한 지방이양추진위원회가 법정기구로서 존재하고 있다. 뿐만 아니라 2003년 4월 수립된 정부혁신지방분권위원회가 지방분권에 관하여 대통령에게 종합적인 자문을 하

고 있다. 이러한 상황을 고려하여 기존의 지방이양추진위원회를 수정·보완하는 안과 정부혁신지방분권위원회가 지방분권 실행에 적극적인 역할을 수행하는 대안 등이 검토된 듯하다.

그러나 지난 4년여에 걸친 지방이양 실적이 미미하였다는 비판에 따라 지방이양추진위원회에 대한 비판적 견해가 우세하였다. 여기에 정부혁신지방분권위원회가 대통령령에 의한 자문기구라는 점 등이 고려되어 새로운 추진체제를 설립하는 방향으로 지방분권특별법안을 작성하기에 이르렀다고 보여 진다.

정부혁신지방분권위원회는 지방분권특별법안을 마련함에 있어서 행정자치부의 지방분권연구단으로 하여금 정부안을 마련하도록 하였다. 지방의 의견을 대변하기 위하여 시장군수구청장 협의회와 시도지사협의회는 각각의 지방분권특별법안을 마련하였다. 이에 대하여 정부혁신지방분권위원회는 시장군수구청장협의회와 시도지사협의회가 마련한 입법안의 조정을 거친 통합안의 필요성을 제기하였다. 이와는 별도로 지방분권국민운동본부도 시민의 안을 마련하였다. 정부는 다양한 지방의 견해를 수렴·종합하여 2003년 10월 지방분권특별법안을 마련하게 되었다.

#### ㉔ 지방분권특별법안의 주요 내용

참여정부가 2003년 10월 예고한 지방분권특별법(안)의 가장 큰 특징은 지방분권 로드맵에서 제시한 분권과제들이 지방분권특별법(안)에 구체적으로 명시된 점과 “지방분권을 추진할 위원회”를 규정한 점이다.

지방분권의 추진과제로서 기관위임사업의 정리 등 권한 및 사무의 이양을 규정하였다. 특별지방행정기관의 정비, 지방교육에 대한 지방정부의 권한과 책임의 강화, 지방행정과 치안행정의 연계성 확보, 지방정부 관할구역의 조정에 관한 권한 부여 등을 통하여 지방행정의 종합성을 제고하는 국가의 책임을 명시하였다. 이외에도 지방재정의 확충 및 건전성 강화, 자치행정역량의 강화, 지방의회의 활성화와 지방선거제도의 개선, 주민참여의 확대, 자치행정의 책임성 강화, 국가와 지방자치단체의 협력체제 강화 등에 관하여 규정하였다.

중앙정부는 전국적인 지역의 대표성 확보와 관계 중앙부처의 의견을 대표하기 위하여 지방분권을 추진할 위원회의 정수를 20-30명으로 규정하였다. 지방분권에 대하여

강력한 의지를 갖고 있는 대통령의 의지를 정확히 전달하기 위한 기체로서 위원 및 위원장의 위촉권은 대통령에게 귀속하는 것으로 규정하였다. 특히 지방정부연합회에게도 위원의 추천권을 부여한 점도 주요한 특징이다.

## (2) 지방분권특별법안과 지방이양법과의 비교분석과 의의

### ① 지방이양추진법과의 차이점

지방이양추진법은 지방이양의 기본원칙, 국가와 지방정부간의 사무배분의 기준, 지양이양에 따른 행·재정지원, 그리고 지방이양추진위원회의 설립에 관한 것을 규정하였다. 지방이양추진위원회는 지방이양의 기본계획을 수립하고, 이에 따라 지방이양 대상사무를 선정하도록 되었다. 지방이양추진법은 지방이양 이후의 사후 관리에 관해서도 규정하였다.

지방이양추진법의 주요한 특징은 지방이양 대상사무의 선정과 추진을 전적으로 지방이양추진위원회에 위임하고 지방이양추진법에서는 지방이양 대상사무에 대해서는 일체 규정하지 않았다. 일괄이양 방식보다는 개별적인 방식을 채택하여 단위사무별로 이양토록 하였다. 특히 차등이양을 규정한 점도 중요한 특징이었다.

지방분권특별법안의 내용은 지방분권 로드맵에서 언급하고 있는 기본적 사항과 지방이양추진법의 문제점을 충분히 고려하여 작성된 듯하다. 지방분권 로드맵에서는 선분권 후보관, 보충성, 포괄성의 원칙 하에 4대 추진전략을 명시하였다. 선도과제 우선추진, 정부혁신 작업과 연계추진, 중앙부처의 자발적 참여유도, 국민적 공감대 확대 등의 전략을 수립하였다. 이외에 개혁과제로서 7개 기본방향에서 20개 과제를 선정하였다.

지방분권특별법안에서는 지방분권 로드맵에서 명시한 과제를 조항별로 명시하였다. 아울러 '지방분권 개혁을 추진할 추진체제'에 관하여 규정하였다. 앞에서 명시한 바와 같이 위원회의 위원은 대통령이 위촉하되 지방정부협의회에게도 위원의 추천권을 부여하여 지방이양법과의 차별화가 이루어졌다.

### ㉔ 지방분권특별법안의 의의

중앙정부가 입법 예고한 지방분권특별법안은 2003년 7월 참여정부가 제시한 지방분권 로드맵에 법적 기속력을 부여하기 위한 후속조치로서 적절한 조치로 판단된다. 비록 2003년 5월 발표된 '참여정부 지방분권의 비전과 추진방향'에서 밝힌 계획보다 1개월이 늦어 10월에 제출하게 되었으나 지방분권 로드맵에서 명시한 지방분권 개혁안과 지방분권을 추진할 추진체제에 관한 지방분권특별법(안)이 예고되어 지방분권 개혁이 예정대로 진행되고 있다고 보인다.

특히 지방정부협의회에게도 지방분권을 위한 위원회의 위원 추천권을 부여한 점이 중요한 의의를 지니고 있다.

### (3) 지방분권특별법안의 문제점

행정부가 입법 예고한 지방분권특별법안의 내용을 분석할 때 특별법이라기보다는 지방분권기본법의 성격을 띠고 있다고 하겠다. 어떠한 기본법에 대한 특별법인지가 명확하지 않기 때문이다.

두 번째의 문제점은 지방분권 로드맵에서 명시한 추진과제 등은 지방분권특별법안에 반영되었으나 추진일정은 전혀 반영하고 있지 않다. 추진일정에 대해서는 지방분권을 위한 위원회에 일임되어 제도적인 뒷받침이 결여됨으로써 한시법으로서의 의의가 약화될 가능성이 있다.

정부가 입법예고한 지방분권특별법안의 핵심은 지방분권을 실질적으로 추진할 추진체제에 관한 것이다. 법안의 명칭에 관계없이 분권개혁을 실질적으로 추진할 추진체제가 정부안의 가장 중요한 내용이다. 그런데 정부안에서는 20이상 30이내의 위원으로 지방분권을 위한 위원회를 구성할 것으로 규정하여 위원회의 운영에 효율성이 의문시되고 있다. 참여정부의 지방분권 개혁의 실현은 추진체제의 합리적 구성에 달려있음은 일본의 사례나 국민의 정부 지방이양추진위원회의 사례에서 확인할 수 있다.

### 3) 지방화 정책의 패키지화

참여정부는 현재 지방분권, 국가균형발전, 신행정수도의 건설이라는 지방화 정책의 3법을 동시에 추진하는 전략을 채택하고 있다. 국가균형발전위원회를 정부혁신지방분권위원회와 별개의 위원회로 설립할 때에는 지방분권과 국가균형발전을 별개의 과제로 추진할 것으로 예상되었으나 어느 때부터 상기의 3개 과제가 지방화의 주요 정책으로 패키지화되었다.

일견 지방분권과 국가균형발전은 상호 보완적이고 한자리에서 논의하여도 무방한 것처럼 보인다. 지방분권은 분업, 분산과 함께 국가균형발전을 위하여 필요한 방안 중의 하나이지만 한 자리에서 동시에 논의하기에는 정치적·이론적으로 많은 어려움이 발생한다.

정치적인 관점에서 지방분권은 지방정부간에 커다란 이견없이 합의가 가능한 주제인 반면 국가균형발전은 지역간에 상당한 마찰이 예상되는 주제이다. 국가균형발전과 관련해서는 서울과 비서울, 서울 내에서도 강남과 강북, 수도권과 비수도권, 도시지역과 농촌지역간에 견해차가 크다. 이미 시도지사협의회에서 지방분권에 관련해서는 시도지사간의 합의가 이루어지지만 국가균형발전과 관련된 이슈에는 이견이 표출되었음이 각종 보도에서 확인되고 있다. 수도권 국회의원과 시도지사가 국가균형발전에 대한 입법에 공개적으로 반대하고 있는 것도 그러한 갈등의 단면을 보여주고 있다.

국가균형발전은 역대 모든 정부가 경제발전의 최대 명분으로 추진하여 왔다. 이론적인 관점에서 지방 교부세, 양여금, 국고보조금제도는 기본적으로 지역간의 재정적 불균형을 해소하여 지역의 균형발전을 도모하는 제도로서 오래전부터 제도화되었다. 앞으로도 계속적으로 추진하여야 과제이다.

반면 지방분권은 특정 정부가 시대적 상황에 따라 전략적으로 접근하여야 할 과제이다. 지방분권의 폐해가 발생하면 재차 중앙집권 정책이 추진될 수 있다. 1980년 영국의 대처수상이 경제재건을 위하여 추진하였던 강력한 중앙집권 정책이 대표적인 사례이다. 우리나라의 경우 지방분권은 국가균형발전을 위한 방안의 하나로 인식하고 지방분권 개혁에 우선순위를 두는 것이 이론적인 측면에서 바람직할 뿐만 아니라 전략적인 측면에서도 성공의 가능성이 크다.

신행정수도의 건설은 지역의 균형발전과 분산정책의 가장 효과적인 방법일 수 있다. 그러나 신행정수도에 대한 국민적 합의가 전제되지 않고는 정치적으로 추진하기가 매우 어려운 과제이다. 일본과 호주의 사례가 새로운 수도의 건설이 매우 어렵다는 것을 실증적으로 보여주고 있다. 일본의 경우 새로운 의회의 입지선정에 10년이 경과되었으나 아직도 결론을 내리지 못하고 있다.

아울러 신행정수도를 건설하기에 앞서 지방분권이 먼저 이루어져야 한다. 지방분권이 없는 신행정수도의 건설은 또 하나의 수도권을 만드는 효과를 낼 가능성이 크다. 우리나라현재 상황에서는 지방분권에 우선순위가 주어져야 한다. 아울러 신행정수도에 앞서 중앙부처의 지방 분산을 적극적으로 추진하는 것도 효과적인 조치이다.

### 3. 참여정부의 개혁안 준비절차 (미시적 관점)

참여정부는 지방분권 개혁과 관련하여, '참여정부 지방분권의 비전과 추진방향,' '지방분권 로드맵'의 작성, '지방분권특별법안의 수립과정'에 작업과정의 민주적 정당성을 확보하기 위하여 적절한 절차를 준수하려고 노력하였다. 참여정부의 지방분권특별법안의 작성과정을 보면 참여정부의 그러한 노력을 가늠할 수 있다.

참여정부가 출범하기 이전부터 정부인수위원회는 지방분권·국가균형발전을 위하여 전국토본회를 1월 17일부터 2월 12일에 걸쳐 실시하였다. 2003년 6월 16일부터 25일까지 정부혁신지방분권위원회는 지방분권을 위한 구체적 과제를 도출하기 위하여 전국적으로 지역 워크 샵을 개최하였다. 같은 기간에 행정자치부는 지방정부로부터 지방분권의 정책안에 대하여 의견을 수렴하였다. 2003년 6월 30일 행정자치부는 지방 4단체와 지방분권국민운동본부의 시민단체와 간담회를 개최하여 지역과 시민의 의견을 수렴하였다.

그 결과 정부혁신지방분권위원회는 지방분권 로드맵을 발표하였고 행정자치부는 지방분권특별법의 제정방향을 2003년 7월 4일 발표하였다. 행정자치부 장관은 지방분권특별법 제정계획에 대한 서한을 지방정부의 장과 의원들에게 발송하였다.

행정자치부는 지방분권특별법안의 작성하기 위하여 2003년 7월 21일부터 31일까지 관계부처와의 협의를 거쳤으며 지방정부의 의견을 수렴하였다. 7월 24일과 8월 4

일 새천년 민주당 및 한나라당과 각각 정책 설명회를 가졌다. 8월 1일에는 중앙부처, 지방정부, 정부혁신지방분권위원회들이 참석한 대통령 주재 국정과제회의가 개최되었다.

2003년 8월 7일부터 27일까지 지방분권특별법이 입법 예고되었다. 그 기간 8월 8일에는 공청회가 실시되었고 8월 14일에는 사이버 공청회가 개최되었다. 9월 8일 대통령주재 시도지사회의에서 특별법안이 논의되었다.

2003년 9월 4일부터 10월 8일까지 법제처의 심사를 거쳐 10월 15일 국무회의를 통과하였다. 10월 21일 정부는 지방분권특별법안을 국회에 제출하였다. 법안 제출 후 10월 17일, 10월 27일 열린 우리당 및 한나라당과 정책 설명회를 개최하였다(최민호, 2003).

상기와 같은 과정의 이면에는 행정자치부의 지방분권연구단의 연구와 검토, 정부혁신지방분권위원회의 전문위원회의 전문적 검토, 한국지방행정연구원의 연구·검토 등 전문적인 연구과정을 거쳤다.

각각의 연구가 종료되면 정부혁신지방분권위원회는 사안에 따라 정부혁신지방분권위원회가 통합조정하거나 행정자치부가 통합·조정하여 최종안을 마련하였다. 지방분권 로드맵은 정부혁신지방분권위원회가 통합·조정하였으며 지방분권특별법안은 행정자치부가 통합·조정하였다.

특히 개혁의 민주적 절차의 준수라는 관점에서 이해당사자 및 일반 국민의 참여를 적극적으로 유도하였다는 점도 참여정부가 추진하는 개혁의 절차적 특징이다. 지방분권 로드맵을 작성하는 과정에 시장군수구청장협의회와 시도지사협의회도 각각의 건의문을 제출하였다. 지방분권특별법안의 작성과정에도 지방의 견해가 제시되어 참여정부는 지방의 의견을 수렴한 이후 정부안을 마련하였다. 구체적으로 예를 들면 지방분권특별법안에서 지방분권을 위한 위원회의 위원을 위촉함에 있어서 지방4단체에게도 추천권을 부여한 규정이 지방의 의견을 수렴한 규정으로 보인다.

## IV. 향후 과제

### 1. 지방분권 추진체제의 효과성 확보

앞 장에서 지방분권 로드맵과 지방분권특별법안의 문제점을 논의하였다. 이를 토대로 지방분권특별법의 제정을 앞두고 있는 참여정부는 다음과 같은 점을 고려하여야 할 것이다. 상기에서 언급한 바와 같이 정부가 입법예고한 지방분권특별법안을 지방분권기본법으로 규정할 경우 5년의 한시법보다는 참여정부가 끝나고 새로운 정부가 출범한 이후에도 계속적으로 지방분권 개혁이 지속될 수 있는 제도로 발전시키는 것이 효과적일 것이다. 이럴 경우 지방분권 개혁의 제도적 추진을 위하여 분권 로드맵에서 명시적으로 밝힌 바와 같은 지방분권 개혁과제의 추진 일정을 기본법 내에 명시하여 법적 기속력을 부여하여야 개혁의 실효성이 있을 것이다.

아울러 지방분권 로드맵에서 밝히 분권 계획안이 실현되기 위해서는 강력한 지방분권 추진체제가 필요함은 지난 국민의 정부시절 지방이양추진위원회의 활동을 통하여 확인되었다. 중앙부처의 장관 4명, 지사 2-3명을 포함한 20여명으로 구성된 지방이양추진위원회는 대표성 확보에는 정당성이 있었으나 회의의 효율적 운영이 어려웠다. 아울러 중앙부처 장관 및 지사들의 회의 불참으로 정원의 의미가 상쇄되었다. 대통령의 독자적인 위원 위촉으로 지방의 의견이 반영되지 못하고, 국회와의 연계성이 결여되어 입법과정에도 문제점으로 대두되었다. 이런 점을 고려할 때 향후 구성될 지방분권관련 위원회는 다음과 같이 구성되어야 할 것이다.

추진기구의 구성은 과거 지방이양추진위원회에 대한 평가와 외국의 사례를 참고할 때 10명 이내의 위원으로 이루어져야 회의의 효율성을 높일 것이다. 일본의 지방분권추진위원회는 7명으로 구성되었다. 10명 이내의 위원을 분권적 인사로 총원하는 방법 중의 하나로 위원 중 4명은 지방4단체에서 1명씩 추천하는 대안도 적극적으로 검토할 필요가 있다.

지방분권특별법이 제정되면 참여정부의 지방분권 개혁은 “지방분권을 위한 위원회”가 실질적인 책임을 맡게 된다. 지방분권을 추진할 위원회의 구성이 참여정부의 분권 의지를 구체적으로 실행하는 가장 중요한 부분임을 감안하여 정부혁신지방분권위원회

는 분권적 인사로 “지방분권을 추진할 위원회”를 구성하여야 한다는 점을 강조하여야 할 것이다. 향후 지방분권 개혁을 추진하는 과정에서 국회와의 협력 체제를 구축하는 방안도 적극적으로 검토되어야 할 것이다.

## 2. 지방분권추진체제의 성공적 전략

### 1) 지방분권의 특성

#### (1) 지방분권의 다자간 정치성

현재까지 참여정부의 지방분권 추진이 계획대로 진행되고 있다고 판단된다. 2003년 7월 지방분권 로드맵의 발표로 7개 기본방향, 20개 개혁과제가 제시되었다. 여기에는 기관위임사무의 정리, 특별지방행정기관의 정비, 자치경찰제도, 자치교육제도, 지방재정의 확충 등이 포함되어 있다.

참여정부의 지방분권 로드맵의 수행을 위한 제도적 장치로서 지방분권특별법안이 2003년 10월 입법예고되었다. 지방분권특별법안은 상기의 과제를 명시하고, 지방분권을 위한 위원회의 설립을 규정하고 있다.

그럼에도 불구하고 지방분권 로드맵의 추진일정에서 명시한 바와 같이 지방분권 개혁이 차질없이 진행될 것으로 보는 것은 지나친 낙관일 것이다. 벌써부터 국회에서의 지방분권특별법이 예정대로 입법화에 이르게 될지 걱정이 앞선다. 입법화가 이루어진 뒤에는 지방정부의 자치역량 부족, 중앙정부의 재정부족 등을 근거로 지방분권협력과의 조직적 반대가 예상되어 분권 과제의 원만한 추진이 적지 않은 어려움을 겪을 전망이다.

벌써부터 그러한 예상이 입증되고 있다. 정부가 입법예고한 지방분권특별법안의 내용과 작성과정을 보면 그러한 예상이 틀리지 않음이 확인된다.

그간 지방4단체, 지방분권국민운동본부와 부산광역시는 각각 지방의 관점에서 지방분권특별법안을 제안하였다. 그러나 지역의 의견은 거의 반영되지 않은 채 중앙정부의 의견대로 입법예고되었다. 현재 지방4단체와 지방분권국민운동본부가 공동으로 작성한 지방분권특별법안, 의원입법안, 정부안 등이 국회에서 논의될 예정이나 어느 안이

최종적으로 입법화될지는 현재로서는 미지수이다. 국회에서의 논의도 11월 중순으로 예정되어 있었으나 여타의 정치적 상황과 맞물려 예정대로 논의되지 못하고 연기되는 상황이 되었다.

정부가 입법예고한 지방분권특별법안의 핵심은 지방분권을 위한 위원회의 설치이다. 국민의 정부 시절 지방이양추진위원회의 운영경험과 일본의 지방분권추진위원회의 사례를 토대로 할 때 무엇보다도 효과적인 규모의 위원회가 되어야 한다.

20-30명 규모의 위원회는 운영상의 효과성이 의문시 된다. 특히 위원은 분권적 인사로 위촉되어야 하는데 이에 대한 보장책이 마련되지 않았다. 대통령령에 의하여 위촉될 당연직 위원은 정부혁신지방분권위원회의 구성을 참고로 할 때 재정경제부장관, 행정자치부장관, 정보통신부장관, 기획예산처장관, 국무조정실장, 중앙인사위원회위원장 및 대통령 비서실 정책실장 등에서 결정될 것이다. 그런데 중앙부처의 대부분, 특히 경제부처가 지방분권 개혁에 소극적이라는 것은 이미 잘 알려진 사실이다.

지방분권 개혁의 정치적 특성은 이미 영국의 지방분권 개혁, 일본의 지방분권 개혁에서도 잘 입증되었다. 영국의 경우 중앙정부의 중앙집권 정책이 강화될 때에도 스코트랜드에 설립된 스코트랜드 헌법회의는 "스코트랜드 의회, 스코트랜드 권리"라는 문서를 통하여 구체적인 분권운동을 전개하였다. 일본의 경우도 지방분권추진법의 제정 당시부터 지방의 의견을 조직적으로 제시하였다.

지방분권 논의가 본격적으로 진행되는 동안에는 중앙정부의 조직적인 반대와 저항으로 실현가능한 범위내의 분권으로 전략이 수정되었음은 우리가 특히 주목할 부분이다. 일본의 경우 중앙부처의 조직적 반대로 "미완성의 개혁"으로 마무리되었다(김순은, 2003c).

## (2) 지방분권의 전문적 행정성

참여정부가 제시한 지방분권 로드맵의 7개 분야 20과제는 고도의 행정적 전문성을 띠고 있다. 그 외에 지방분권 과제와 맞물려 제기되고 있는 자치계층체제의 개편도 복잡다단한 전문적 과제이다.

지방분권이 지니고 있는 고도의 행정적 전문성 때문에 구호성내지는 이벤트성 지방

분권 개혁의 요구는 효과적이지 못하다. 지방정부의 관점에서 각 분야, 각 과제에 대한 전문적인 대안이 마련되어야 하는 소이다. 영국과 일본의 경우 지방정부의 관점에서 분권대안이 마련되었음은 우리에게 시사하는 바가 크다. 이런 점을 감안할 때 다음과 같은 전략이 필요할 것이다.

## 2) 지방분권 개혁 추진전략

### (1) 우선과제의 선정

#### ① 지방정부의 자치행정권 확대전략

지방분권과제는 여러 가지 법률이 거미줄처럼 복잡하게 연관되어 있다. 따라서 지방분권의 복잡성을 해결하는 데에는 철저한 연구와 검토가 필요하다. 지방분권 논의에 많은 시간이 요구되는 것도 지방분권의 행정적 복잡성에 기인한다.

그런데 지방정부가 우선적으로 필요하고 지방자치법령의 개정만으로 비교적 간단하게 분권화할 수 있는 과제로 자치인사, 조직권의 확보를 들 수 있다. 지방의회의 자치입법권 확대도 중요하다. 조례의 실효성 확보를 위해 필요하다. 예를 들면 자주입법권의 강화를 위한 지방자치법 제15조(조례), 제20조(조례위반에 대한 과태료), 자주조직·인사권 강화를 위한 제101조(부지사·부시장·부군수·부구청장), 제102조(행정기구), 제103조(지방자치단체의 공무원), 자치의정의 강화를 위하여 제32조(의원의 의정활동비), 제82조(사무처 등의 설치), 제83조(사무직원의 정원과 임명) 등을 개정하여 지방정부의 자율성을 확대할 수 있을 것이다. '지방자치단체의 행정기구와 정원기준에 관한 규정'이라는 대통령령의 개정도 여기에 속한다. 이 점에 대해서는 참여정부가 2003년 5월 '참여정부 지방분권의 비전과 추진방향'에서 명확하게 언급하였다.

#### ② 자치경찰제도의 주장

우선 과제와 아래의 차기과제는 비교적 논란이 적다고 보여 지는 데 반하여 지역주민들의 체감지수는 높지 않을 것이다. 참여정부가 약속한 바와 같이 지역주민들이 체감할

수 있는 지방분권 개혁이 되기 위해서는 차차기 과제가 현실로 이루어져야 할 것이다.

이런 관점에서 볼 때 참여정부는 우선추진 과제로서 자치경찰을 중점과제로 추진하는 전략이 바람직할 것으로 보인다. 참여정부의 분권 로드맵의 내용대로 2005- 2006 년도에 어떤 과제보다도 자치경찰의 개혁이 달성되도록 최선의 노력을 다한다면 지역 주민들이 체감할 수 있는 분권개혁이 될 것으로 판단된다. 그 이유는 아래와 같다.

어떤 과제보다도 주민의 지방분권 개혁의 체감도가 높다는 점을 들 수 있다. 지방정부가 자율적으로 지역사정에 맞는 경찰행정을 구현하게 되면 지역주민들은 경찰에 대한 새로운 이미지를 갖게 될 것이 확실하다. 정치적인 관점에서 보면 경찰측도 수사권과 연대하여 방법, 교통 등의 지방이양에 커다란 반대가 없을 듯하다. 수사권 확보를 주장하고 있는 경찰이 수사권만 확보하게 된다면 굳이 자치경찰을 반대할 이유가 없을 것이기 때문이다. 아울러 경찰관련 이익단체의 분권화에 대한 저항도 미미할 것으로 보인다.

#### ㉓ 주민직접참정제도의 도입

지방분권화 시대를 앞두고 지방정부는 정책적 분권화 노력을 경주하여야 한다(김순은, 2003c). 1990년대 상위법의 근거가 없이 지방정부들이 추진하였던 지방행정정보 공개에 관한 조례가 대표적인 예이다.

이와 같은 관점에서 주민소환제도, 주민투표제도, 주민소송제도, 주민음부즈만제도, 주민감사청구제도 등은 상위법의 규정이 없이도 추진할 가치가 있는 정책적 과제이다. 상기에서 논의한 파트너십 론의 관점에서 매우 적실성이 있는 과제이기 때문이다. 주민자치의 관점에서 적극적으로 주민참여를 유도하는 지방의 가버넌스 개혁은 굳이 중앙정부의 법령제정이 전제되지 않고도 가능할 것이다.

제도적으로 이를 뒷받침하기 위하여 주민참여의 활성화를 위하여 제13-2조(주민투표)의 개정보완, 제13-3조(조례의 제정 및 개폐청구), 제13-4조(주민의 감사청구)를 개정하고 주민소환규정을 신설할 수 있을 것이다. 특히 주민직접참정제도의 확대는 지방정부의 책임성 확보를 위한 조치로서 중앙정부에 대한 지방분권 요구에 대한 정당성을 부여하여 줄 것이다.

## (2) 차기 과제의 선택전략

1-2년의 기간이 소요되는 중기적 전략과제는 지방자치법의 개정만으로 지방정부의 자율성을 제고할 수 있는 분야를 선정하는 것이다. 예를 들면 자주행정권의 강화를 위한 지방자치법 제9장 국가의 지도감독, 자주재정권 강화를 위한 제115조(지방채무 및 채권관리), 제126조(지방세), 그 외에 행정입법을 축소하는 방안도 여기에 속한다.

그 외에 지방교육자치제도는 중기적 과제로 삼는 것이 전략적으로 유리하다. 교육관련 이익단체의 교육분권화에 대한 오해와 이에 따른 거센 저항이 예상될 뿐만 아니라 국민들의 최대 관심사 중의 하나인 교육제도의 개선을 지방정부가 획기적으로 개선할 가능성도 높지 않을 것으로 보기 때문이다.

## (3) 차차기 전략 과제

다수의 법률에 관련되어 있거나 헌법의 개정을 요하는 과제는 장기적 전략과제로 분류하여야 한다. 다수의 법률에 걸쳐있는 기관위임사무의 폐지, 행정기능의 재배분, 지방정부의 재정권 강화, 그 외 헌법적 차원의 논의가 여기에 속한다.

지방정부가 현재 요구하고 있는 재정분권도 차차기 과제로 삼는 것이 전략적으로 유리할 것이다. 세원의 배분, 새로운 지방세목의 신설 등은 중앙정부의 부처간, 중앙정부와 지방정부간, 지방정부간에 이해관계가 첨예한 주제이기 때문이다.

기관위임사무의 폐지와 행정기능의 재배분, 지방정부의 재정권 강화는 정책 당사간에 격렬한 논란이 예상되는 정책과제이다. 뿐만 아니라 행정적인 관점에서 충실한 연구·분석을 전제로 논의가 진행되어야 할 과제들이다.

## 3. 과제별 차별화 전략

### 1) 자치계층과 지방분권 과제별 논의

현재 지방분권 논의와 함께 자치계층 개편에 관한 논의도 동시에 진행하여야 한다는 주장이 제기되고 있다. 자치계층에 관한 논의가 지방분권과 밀접하게 관련되어 있

고 지방정부의 경쟁력 확보에 매우 중요한 과제이기 때문이다. 세계화의 흐름 속에서 외국의 예를 보면 지방정부의 혁신을 광역체제에서 찾고 있기 때문이다.

그러나 지방분권의 가시적 성과를 위하여 선분권 후계층제 논의가 전략적으로 유리할 것으로 판단된다. 자치계층에 관한 논의는 행정적, 정치적으로 매우 복잡한 이슈를 내재하고 있기 때문이다. 자칫 자치계층에 관한 논의가 본격적으로 시작되면 지방분권의 과제별 논의가 차질을 받을 가능성이 높다. 일본의 경우 자치계층제 논의를 유보하고 기존의 자치계층체제하에서의 지방분권 추진전략이 주요했음은 시사하는 바가 매우 크다(김순은, 2003c).

## 2) 신행정수도와 지방분권

신행정수도의 건설은 지방 분산의 효과를 극대화시킬 수 있는 획기적 과제이다. 그러나 분권이 전제되지 않은 신행정수도의 건설은 또 하나의 비대한 수도권권을 창출시킬 가능성이 있다. 이를 사전에 예방하기 위해서는 선지방분권 후 신행정수도 건설 논의가 바람직할 것이다. 아울러 현재와 같이 신행정수도 이전에 대한 국민적 합의가 없는 상황 하에서 지방분권 개혁과의 패키지화는 지방분권 개혁의 계획에도 영향을 미칠 가능성이 크다.

## 3) 지방분권과 국가균형발전

지방분권과 국가균형발전은 상호 보완적이다. 국가균형발전을 위하여 지방분권은 필요한 과제이다. 그럼에도 불구하고 같은 장소에서 지방분권과 국가균형발전을 동시에 논의하는 것은 전략상 바람직하지 않다.

지방분권에 관한 한 지방정부간의 갈등과 마찰의 소지는 매우 낮다. 반면 국가균형발전과 관련해서는 수도권과 비수도권, 농촌과 도시, 영남과 호남 등 지역간의 견해차기 매우 크다. 따라서 지방분권 추진은 국가균형발전과 차별화하여 추진하는 것이 바람직하다.

#### 4. 지방분권 개혁의 민주적 전략 중시

종종 개혁의 프로그램들이 절차적 이슈가 장애가 되어 실현되지 못하는 경우가 있었음은 역사가 입증하고 있다. 자유 민주주의의 체제하에서는 정책내용의 정당성 못지 않게 절차의 민주성이 존중되어야 함은 이론의 여지가 없다.

지방분권 개혁이 중앙정부가 리드하는 집권적인 방식이 아니라 지역의 의견이 존중되는 분권적인 방식으로 진행되어야 함은 외국의 사례에서 발견할 수 있다. 이제까지 참여정부도 민주적 방식에 따라 지방분권 개혁을 추진하려고 노력하고 있다고 보인다. 이런 차원에서 지방정부는 중앙정부의 각종 지방분권안에 대하여 지방정부의 대안을 철저히 마련하여야 한다. 아울러 다양한 지방정부의 의견을 수렴·조정하는 중앙정부의 리더십이 요구된다.

### V. 결 론

향후 지방분권 논의가 본격적으로 진행되면 지방분권파와 지방분권 염려파간에 적지 않은 논란이 예상된다. 국가와 지방의 경쟁력 강화, 지역복지의 증대, 자원의 효율적 사용, 세계화의 효과적 대응을 위하여 지방분권은 피할 수 없는 국정과제라고 믿는 집단과 지방정부의 자치역량 부족을 근거로 급속한 지방분권을 경계하는 집단간에 적지 않은 논란이 예상된다. 1990년대 일본의 지방분권 개혁과정이 이를 적절히 입증하고 있다(김순은, 2003a).

이러한 지방분권의 정치적 특성을 감안할 때 지방분권을 지지하는 집단은 성공적 개혁을 위하여 추진전략을 마련할 필요가 있다. 분권형 국정체제의 수립을 위하여 지방분권 로드맵에서 제시한 20개 과제가 모두 이루어져야 하지만 참여정부의 임기 내에 모든 과제가 실현되기를 기대하는 것은 지난한 일이기 때문이다.

이런 점을 감안할 때 지방분권 로드맵에서 밝히 분권 계획안이 예정대로 실현되기 위해서는 강력한 지방분권 추진체제가 필요함은 지난 국민의 정부시절 지방이양추진위원회의 활동을 통하여 확인되었다. 향후 지방분권을 위한 강력한 위원회가 구성되면

지방분권 로드맵에서 명시한 바와 같은 절차와 일정으로 지방분권 개혁이 차질없이 진행되어야 한다. 특히 국민적 관심을 이끌어내기 위해서는 지방분권 개혁이 민주적 절차를 통하여 이루어져야 할 것이다. 지방의 견해와 소리가 충실히 반영되는 지방분권 개혁이 되어야 한다.

이러한 과정에 정치지도자의 리더십이 매우 중요하다는 것은 두말할 나위가 없다. 이미 일본의 지방분권 개혁에서 정치 지도자의 중요성이 확인되었다. 우리나라의 대통령이 지방분권 개혁에 대한 의지를 변함 없이 견지하도록 정부혁신지방분권위원회가 그 역할을 충실히 하여야 하는 것도 지방분권 개혁의 성공에 매우 중요한 변수가 될 것이다.

## 【참고문헌】

- 김순은. (2001a). 우리나라 지방분권의 특징과 과제: 영국과 일본의 지방분권화의 비교를 중심으로. 『한국사회와 행정연구』, 12(2): 57-75.
- 김순은. (2003a, 출판중). 『한국의 지방분권』.
- 김순은. (2003b). "참여정부의 지방분권 추진계획 (분권 로드맵)의 평가. 『지방정부연구』, 7(2): 113-133.
- 김순은. (2003c, 출판중). 『일본 지방분권의 정책집행에 영향을 미친 요인』.
- 배준구. (2003). 프랑스의 지방분권 개혁. 2003학년도 추계학술대회 발표논문.
- 윤기석. (2003). 프랑스 지방분권제의 현황과 전망. 국제지역학회 추계발표논문.
- 정부혁신지방분권위원회. (2003a). 『정부개혁 추진전략과 계획』. 서울: 정부혁신지방분권위원회.
- 정부혁신지방분권위원회. (2003b). 『참여정부 지방분권의 비전과 추진방향』. 서울: 정부혁신지방분권위원회.
- 정부혁신지방분권위원회. (2003c). 『참여정부 지방분권 추진 로드맵: 분권형 선진국가의 건설』. 서울: 정부혁신지방분권위원회.
- 지방이양추진위원회. (2001). 지방이양 추진경위. <http://www.dpla.go.kr/business/> (검색일: 2003. 11. 11).
- 지방이양추진위원회. (2002). 『국가사무 전수조사 용역결과』. 서울: 지방이양추진위원회.
- 지방이양추진위원회. (2003). 단계별 추진전략. <http://www.dpla.go.kr/business/> (검색일: 2003. 11. 15).
- 최민호. (2003). 지방분권 추진계획과 과제. 한국정책학회 동계학술발표대회 발표논문.
- 홍준현. (2000). 중앙행정권한의 지방이양사업의 운영상의 문제점과 개선방안. <http://www.dpla.go.kr/business/> (검색일: 2003. 11. 11).
- 홍준현. (출판중). 중앙정부와 지방정부의 역할과 기능 재배분. 김순은 편, 『한국의 지방분권』.
- Office of the Deputy Prime Minister. (2002). *Your Region, Your Choice: Revitalizing the English Regions*. London: HMSO.

- 新川達朗. (2003). 日本における分権改革の成果と限界. 山口二郎・山崎幹根・遠藤乾 編, 「グローバル化時代の地方ガバナンス」. 東京: 岩波書店.
- 村松岐夫. (2002). 90年代の包括的な地方ガバナンス改革. 東京市政調査會 編, 「分権改革の新展開に向けて」. 東京: 日本評論社.

---

\* 논문투고일: 2003.11.13/심사완료일: 2003.12.13