

## 지방분권의 의의와 과제

Decentralization: its implications and policy challenges

강 형 기(충북대 교수·한국지방자치학회장)

### < 목 차 >

- I. 지방분권 논의의 과제
- II. 중앙과 지방의 상호의존 및 분리와 융합의 평가
- III. 지방분권의 시대적 필요성
- IV. 지방분권 추진의 과제와 지방의 대응
- V. 맺는 말

### 【Abstract】

This paper, firstly, aims to examine the structure, propositions and implications associated with the relationship between the central and the local government along with the relationship between separation and integration, secondly, to inquire into the historical meaning accompanied by the decentralization-based reforms in Korea and; finally, to put forward policy measures to effectively cope with its decentralization-related reform tasks.

It is crucial to note that in modern society the central and the local government is interdependent and therefore should cooperate with each other to elevate the level of national welfare and to effectively manage the state as a whole. However, there have been some experiences in

- 주제어 : 지방분권, 중앙집권, 시민참여, 분리와 융합

- Keyword : decentralization, centralization, citizen participation, separation and interfusion

distortion of functional distribution between the central and the local government in Korea, resulting in the absence of a creative cooperation system between the two governments. Furthermore, excessive creation of a so-called special purpose authority has prevented local governments in Korea from implementing their policies from a comprehensive point of view. Hence, it is essential that decentralization be realized urgently, so that national competitiveness can be strengthened by proper distribution of functions between central and local government, deprived local areas can be revitalized by competition and diversification, administrative innovation can be with ease and effectively spread throughout country, citizen participation and democracy can be established, and local accountability can be obtained.

What is to be noted here is that logical thinking alone cannot bring about decentralization, rather efforts of those who advocate decentralization and at the same time try to persuade anti-decentralization groups to share future values with them. As far as decentralization is concerned, it is also important that the capacity of local governments to tackle decentralization-related issues should be improved. In doing this, the abilities of local government officials to design and implement policy and their policy accountability to reinforce, to build up effectively a citizen participation system and to reinforce the function of the local council. Decentralization and polycentrism will provide competence in the 21st century. Therefore local governments should change the way they work while the central government should ameliorate the way it has cooperated with local governments.

## I. 지방분권 논의의 과제

중앙집권과 지방분권의 문제는 아주 오래된 과제이면서 동시에 최근의 현안과제이기도 하다. 지금 우리는 여러 선진국들이 분권개혁을 이미 완료한 시점에서 새로운 시

작을 하고 있다. 그러나 우리 나라의 지방분권은 선진국들이 추진했던 지방분권개혁과는 그 차원을 달리 해야 한다. 미국과 영국 등의 경우에는 주로 지방정부가 복지사업을 국가의 재원으로 수행하면서 나타나게된 획일적인 공평과 평등을 시정하려는 것이었다. 이에 비하여 우리는 이제서야 중앙집권으로 일관한 한반도 천년의 구심적 역사를 뒤바꾸어 모든 지방이 주체가 되는 다원적 새 역사 창조의 물꼬를 트려는 것이다.

따라서 부분적인 시정이 아니라 근본적인 혁신을 도모해야 한다. 본체가 넘어져있는데 그 부속품을 조금 갈아 끼운다고 문제가 해결되는 것이 아니다. 우리는 지금 원점에 서서 민간과 정부 그리고 국가와 지방간의 기능분담을 재검토하고, 이에 연계한 정부혁신을 도모해야 한다.

본 글은 첫째, 중앙집권과 지방분권 그리고 분리와 융합의 구조를 검토하고 둘째, 우리 나라에서 지방분권이 가지고 있는 시대적인 의미를 정리하면서, 셋째, 지방분권을 추진하기 위한 일반적인 과제와 지방자치단체의 대응방안을 정리해 보려는 것이다.

## II. 중앙과 지방의 상호의존 및 분리와 융합의 평가

### 1. 상호의존구조의 형성과 한계

지방분권이라는 말은 이제 학자의 학술용어에서 시민의 생활용어가 되었지만 아직도 우리 사회에서 분권과 분산의 의미를 혼동하거나 혼용하는 등 그 의미를 정확하게 사용하는 사람은 그리 많지 않다. 집권과 분권이라는 말은 국민국가의 정치체계를 구성하는 정부간의 권한 배분상태를 의미하는 용어이다. 말하자면 중앙정부와 지방자치단체간 그리고 지방자치단체 상호간의 권한 배분상태를 말하는 것이다(西尾勝, 1990: 403-405).

집권과 분권은 지역주민의 민의를 정통으로 대표하는 정치기관을 구비한 독립적인 통치단체간의 관계에 관한 것이다. 따라서 국가의 각 부처와 그 하부기관간의 권한분배의 문제처럼 한 조직의 내부에 있어서 지역적인 권한분배의 문제는 집권과 분권의 문제가 아니라 집중(集中)과 분산(分散)의 문제인 것이다. 말하자면, 중앙부처가 각 지방에 있는 그 산하기관에 전결권을 이양하는 것처럼 중앙정부의 각 부처와 그 일선 기관 사이에 이루어지는 조직의 내부적 문제는 분권과 집권이 아니라 집중과 분산의

문제인 것이다.

하나의 공동체가 성립하면 거기에는 이미 구심력(求心力)과 원심력(遠心力)이라는 두 개의 힘이 작용하고 있다. 여기에서 우리는 공동체를 특정 기준이나 원칙에 의해 통합하려는 구심력을 달리 표현하면 ‘권력’이라고도 할 수 있다. 반대로 공동체의 구성원들이 권력에 의하여 통제되기보다는 스스로 자주적인 결정권을 영위하려는 지향으로서의 원심력을 달리 표현하여 ‘참여’라고 말할 수 있다.

그런데 여기에 권력이 과도하여 그 구성원은 아무런 권한이 없고 단지 모든 결정을 공동체에 박탈당하고 있는 전제(專制)의 상태란 이론적으로 그 상상이 가능할지 몰라도 현실의 세계에서는 불가능한 것이다. 마찬가지로 모든 결정을 그 구성원이 스스로 내리는 무정부적인 완전 참여의 상태란 공동체가 존재하는 한 불가능한 것이다. 어느 사회에나 권력과 참여는 동시에 존재하는 것이며, 단지 그 정도의 문제가 있을 뿐인 것이다. 중앙정부와 지방자치단체간에 이루어지는 집권과 분권의 문제도 절대적인 것이 아니라 상대적인 정도의 문제인 것은 마찬가지이다.

따라서 국가와 지방정부는 상호의존을 하지 않을 수가 없다. 비록 영국의 『분권·분리형』 지방자치를 염두에 두면서 정립한 것이기는 하지만 R. A. W. Rhodes(1985)가 말한 것처럼 중앙정부는 입법권한(제도상의 권한)과 재원의 보유에 있어서 우월하다. 반면 행정서비스를 집행하는 데 불가결한 조직자원과 정보자원(정보의 수집과 처리)의 보유에 있어서는 지방정부가 더 우월하다. 따라서 중앙과 지방간의 상호의존은 불가피하다. 그러나 문제는 이러한 기능을 수행하는 지방정부가 제도상의 권한을 설정하는 그 입법권한과 재정자원을 중앙의 일방적인 기준에 의거하게 해서 안 된다는 것이다. 국가와 지방이 상호의존 하는 것이 아니라 일방적인 통제와 지배의 관계에서 작동하고 있다면 그것은 중앙과 지방 모두에게 비효율적인 결과를 가져온다. 만약 우리가 지금 이러한 현실에 처해 있다면 이를 시정해야 하는 것이다.

오늘날 우리 나라에서 지방분권이 시대의 필연으로서 강조되고 있다고 해서 중앙집권은 무조건 나쁜 것만은 아니다. 중앙에 권한과 재원이 모두 집중하고 있는 제도는 우리 나라가 가난하여 그저 양적인 성장과 확대만이 소원이던 시절에는 오히려 더 우월한 제도였다. 제한된 자원을 중앙에 집중시켜 놓고 그것을 부문별·지역별로 중앙의 의지에 따라 배분하는 것이 후진적인 상태의 국가를 근대화시키고 경제발전을 국가가 주도하는 데에는 효과적인 측면도 있었던 것이다. 여당의 일당독주, 서울 일극집중,

대기업중심주의, 종신고용제도 등은 이러한 중앙집권과 그 궤를 같이 하면서 비교적 단기간 내에 우리 나라의 양적인 성장을 이끌어 왔던 것이다.

그러나 이러한 중앙집권은 국민국가 건설의 기치 아래 지역사회의 자치를 제약했고, 지역경제의 존립기반을 붕괴시켰다. 권한과 자원뿐만 아니라 정보까지도 중앙에 과도하게 집중시켜 지방의 자원을 수탈했으며, 지방의 활력을 박탈시켜 버렸다. 전국적인 통일성과 공평성이라는 이름 아래 획일성을 강요한 나머지 지역적인 조건에 따른 다양성을 경시하게 되었고 지역마다의 개성 있는 생활문화를 말살시켜 버렸다.

이제 중앙집권이 가지고 있던 우수한 효과가 발휘되면 될수록 그것의 폐해만 커져가고 있다. 따라서 중앙집권의 장점아래 설계되었던 제도들은 이제 재정립되어야 한다. 그러나 이러한 재정립은 중앙집권이라는 시스템이 열등한 것이기 때문은 아니다. 오히려 그것이 우수한 제도였기 때문에 성공을 거둔 결과 그 역할을 다했기 때문이다. 집권과 분권은 시대와 장소에 따라서 그 정도가 달라져야 하는 것이다.

집권과 분권이 정도의 문제라고 하는 것을 다른 말로 표현하자면 그것은 상대비교의 문제라는 것이다. 그런데 여기에서 상대비교로서 논의 대상이 되는 것은 시계열비교(時系列 比較)와 체제간 비교(體制間 比較) 그리고 평가자의 기대와 그가 관찰한 현실과의 비교이다(R. A. W. Rhodes, 1985: 404-406).

시계열비교란 간단히 말해 과거와 현재를 비교하는 것이다. 이러한 관점에서 볼 때, 우리 나라는 현재 분권화의 방향으로 향하고 있다. 체제간의 비교란 쉽게 말해서 다른 나라와의 비교를 말한다. 체제는 제도개혁이라는 우여곡절의 집적(集積)으로 만들어지는 것일 뿐만 아니라 지방자치제도는 복잡하고도 다종다양한 요소의 조합에 의하여 구성되는 것이다. 따라서 다른 나라와의 비교가 단순한 것이 아니다. 그러나 비교의 대상이 되는 선진국과의 비교에서 볼 때 우리는 제도의 정비상태 그 자체에 있어서도 크게 뒤떨어져 있음을 알 수 있다. 예컨대, 특별지방행정관서의 난립문제, 지방재정의 자율성과 지방세의 확충, 국가의 지방통제 시스템, 교육자치제의 효율성과 자율성, 경찰지방자치제의 실시, 지방의 인사권과 조직권의 신장 등이 당장 논의되어야 할 과제로 대두하고 있다.

평가자의 기대와 그가 관찰한 현실과의 비교에서 중요한 것은 그 평가작업의 기준이 무엇인가의 문제이다. 실제로 평가자간의 엇갈린 생각은 평가자의 지방자치와 민주주의에 대한 가치관의 차이에 기인하는 경우가 많다. 따라서 우리가 행하여할 과제는

민주주의, 복지, 문화, 국제화, 효율성, 능률성, 경제성 등과 같은 제 가치관을 바르게 이해하여 지방자치에 대한 올바른 의미를 부여하게 하는 작업인 것이다.

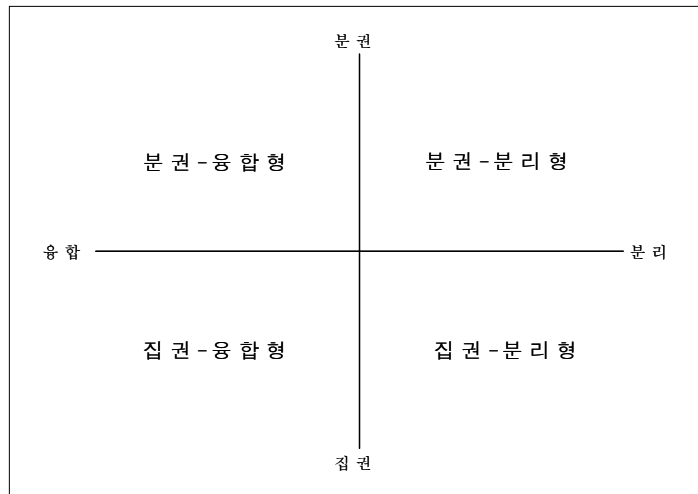
## 2. 분리와 융합의 의미와 평가

일반적으로 한나라의 통치구조에 있어서 중앙정부와 지방자치단체와의 관계는 2개의 축(軸)을 기준으로 해서 구별해 볼 수 있다. 그 제1의 축은 중앙정부와의 관계에서 본 지방정부 의사결정의 자율성을 기준으로 「중앙집권」(centralization)과 「지방분권」(decentralization)으로 대별하는 것이다.<sup>1)</sup> 그리고 제2의 축은 중앙정부와 지방정부간 기능분담의 관계에서 고찰한 「분리」(separation)와 「융합」(interfusion)이란 차원에서도 살펴 볼 수가 있다(강형기, 1984: 335-336; 天川晁, 1983: 120-121). 이는 지역에서 처리되는 중앙정부의 행정기능을 누가 담당하느냐 하는 것이 그 분류의 기준이다. 지방자치단체 구역내의 문제일지라도 중앙정부의 기능은 중앙정부의 기관이 독자적으로 처리하는 것이 「분리」형이고, 중앙정부의 기능이라 할지라도 지방자치단체가 이를 수입 받아 그 고유의 행정기능과 함께 처리하는 것이 「융합」형이다.

이렇게 볼 때, 중앙과 지방의 관계는 「집권」-「분권」이라는 축과 동시에 「분리」-「융합」이라는 축을 중심으로 설명할 수 있다. 여기에서 「집권」-「분권」, 「분리」-「융합」이라는 두 개의 축을 「틀」로 해서 본 중앙-지방의 관계는 ① 집권-분리형, ② 집권-융합형, ③ 분권-분리형, ④ 분권-융합형의 넷으로 나누어 볼 수 있게 된다<그림 1>. 그런데 이중에서도 지방자치단체에서의 시민참여라는 맥락에서 본다면 가장 바람직한 중앙정부와 지방과의 관계는 분권-융합형이라고 생각할 수 있다. 그러나 현재 우리나라의 경우는 집권·분리형에 속하는 권한 배분구조를 가지고 있다고 평가 할 수 있다(행정자치부, 2000: 58-60).<sup>2)</sup>

1) 집권(centralization)과 분권(decentralization)이란, 지방자치단체가 어디까지나 그 구역내 주민의 의사에 따라서 단체의 의사를 결정해 나가는 것으로써, 즉, 지방자치단체도 그 주민의 의사를 대표하는 기관을 가지고 있고, 그 지역적인 기관의 의사에 따라서 중앙정부와는 자주적인 지위에서 의사결정을 행하고 있는 것은 지방분권이라고 한다. 그러나 지방자치단체와 그 주민에게 허용된 자주적인 결정의 범위가 협소하게 한정되어 있어서 지방자치단체의 자주성이 제약되어 있는 경우를 중앙집권의 상태라고 할 수 있다.

2) 행정자치부가 발간한 통계연보에 의하면 우리나라의 특별행정기관은 약 7,000여개에 달한다.



<그림 1> 분리와 융합의 모델

중앙정부의 각 부처가 그 소관사무를 효율적으로 추진하기 위하여 설치한 특별지방행정기관들이 남설 되어 지방행정의 종합성을 상실시키고 있는 것이다. 즉, 행정에 있어서 할거성이 강화되어 행정간의 중복을 야기하고, 나아가서 상충적인 행정 수행을 초래하고 있다. 각 행정사무의 전문적 수행을 위해서는 필요한 것도 있지만 그 것이 지나치게 난립되어 있고, 그 각 기관간의 할거주의가 심하여 행정기관간의 횡적 연락과 조정 및 협조가 잘 이루어지지 않고 있는 것이 우리의 실정이다.

행정기능이 양적으로 팽창하고 질적으로 전문화·복잡화한 결과 또는 관할구역의 불일치로 인하여 불가피하게 특별지방행정기관의 설치가 필요한 경우는 물론 있다. 그러나 문제는 우리 나라에서는 이러한 필요성보다도 중앙 각 부처의 할거주의 내지 직할주의로 인하여 특별지방행정기관이 설치되는 경우가 많았다는 점이다. 특별지방행정기관들의 남설은 시민참여의 근본적 기반도 상실시키고 있다(강형기, 1984: 338).

따라서 지방행정에 있어서는 지역종합적이고 민주통제적인 지방자치단체가 중심이 되고, 특별행정기관은 예외적인 경우에 보완적으로 설치되어야 한다.

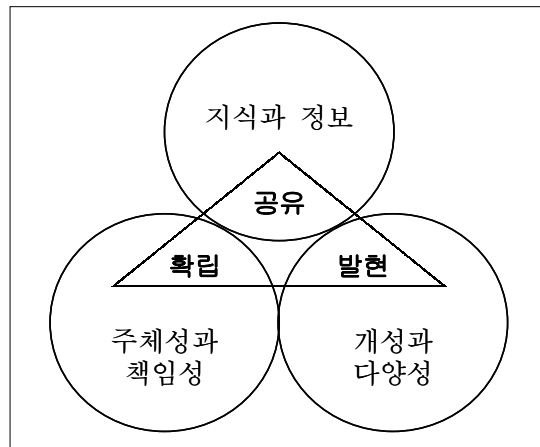
이렇게 볼 때 앞으로 우리 나라의 지방분권에 있어서 중요한 과제의 하나는 사무의 성격이나 관할구역의 상이로 인하여 불가피한 경우를 제외하고는 특별지방행정기관의 기능을 일반행정기관인 자치단체에 통합하여야 한다는 것이다. 그리고 예외적으로 특

별지방행정기관의 설치를 필요로 하는 경우에도 그 관할구역 안의 지방자치단체와의 협조관계를 고려하여 설치해야 한다.

### Ⅲ. 지방분권의 시대적 필요성

지방분권의 최종목표는 주민에게 권한을 돌려주는 것이다. 즉, 지방분권은 지역공동체의 형성과 시민사회의 정착을 통해 지방정부의 책임성을 확보하고, 지역간 선의의 경쟁을 유도하여 모든 지방이 창조와 혁신의 주체가 되는 효율적이고 참여하는 정부를 만들려는 것이다. 그리고 궁극적으로는 『지방의 활력을 통한 국력 향상』을 도모하는 데에 있다고 할 수 있다.

오늘날과 같은 지식정보화 사회에 있어서 지역의 혁신을 위해서는 선진적인 지식과 정보의 공유, 주체성과 책임성의 확립, 개성과 다양성의 발현이라는 세 가지의 요건을 충족해야 한다. 이 중에서도 주체성과 책임성의 확립 및 개성과 다양성의 발현을 위해서는 먼저 지방분권이 실현되어야 하는 것이다. 그렇다면 우리 나라에서 지방분권의 구체적인 의미는 어디에 있는가. 이를 정리하면 다음과 같다.



<그림 2> 지식정보화사회에 있어서 지방정부혁신의 3요소



## 1. 중앙정부와 지방정부간의 역할분담을 통한 국력향상

지방분권은 중앙과 지방정부간의 효율적인 역할분담을 위해서 긴요한 것이다. 국가와 지방간의 기능 재배분을 통하여 중앙정부는 전국적인 국정과제에 집중하여 효율적인 국정운영을 도모해야 한다. 그리고 지방정부는 지역문제해결에 주체적으로 대응해야 한다. 그러나 현재 우리 나라의 중앙정부는 과도한 업무부담으로 기능부전에 빠져 있다. 반면 지방정부는 권력과 자원 그리고 인력의 빈곤으로 인한 기능부전에 빠져 있다.

현재 우리 나라의 지방정부는 국가가 법령으로 결정한 정책을 집행하는 일선기관에 불과한 경우가 많다. 권력수단과 자원 및 인력이 중앙에 집중되어 있고, 지방정부는 중앙정부가 허락하는 범위 내에서 권한을 행사할 수 있을 뿐인 경우가 많다. 우리가 지방분권을 추진하려는 중요한 이유중의 하나는 비대·착종(錯綜)한 중앙정부의 국내기능을 가볍게 함으로써 중앙정부는 국제화에 대응할 여유를 갖게 하며 지방은 권한과 재원을 부여받음으로써 지역문제에 스스로 주체적인 대응능력을 갖게 하려는 것이다.

우리 나라의 중앙정부는 세세한 문제까지 지방을 간섭하고 직접 처리하려다 보니 정작 처리해야할 국가적인 업무를 소홀히 할 수밖에 없다. 국회는 작은 생활문제까지도 직접 입법권을 행사하려다 보니 입법권을 부실하게 행사하거나 과도한 입법부담에 시달리고 있다. 현실적으로 필요한 입법에 많은 시간이 들어 국민생활을 어렵게 하고도 있다(이기우, 2003: 54). 또한 대부분의 권력이 중앙정부에 집중되고 그 집중된 권력이 다시 대통령 한 사람에게 집중되다 보니 정부조직은 기능마비에 걸리거나 대통령의 측근이 국정을 전단 하는 일도 쉽게 나타났다.

아직까지도 우리 나라에서는 중앙이 지방을 적절히 통제하여야 지방정부의 선심행정과 예산낭비, 부정·부패와 지역이기주의가 해소될 수 있다고 주장하는 사람들이 있다. 그러나 이러한 문제의 일부는 지방자치가 실시되지 않은 상태에서도 발생할 수 있는 것이다. 그리고 그 대부분은 중앙의 통제가 효율적이지 못해서가 아니라 지방자치가 적정수준에서 실시되지 않아 나타나는 문제이다(이승중, 2002: 5-22). 오늘날 국민의 생활문제를 중앙정부가 직접 챙기려 한다면 그것은 이미 경직된 체제를 전제로 하는 것이며 정부실패의 교훈을 외면하는 것이다.

우리는 국가의 기능회복을 위해서 중앙정부와 지방정부간에 보충성의 원칙에 입각한 역할분담을 실현해야 한다. 보충성의 원칙은 하급 단위에 역할의 우선성을 부여하는 원칙이다. 보충성의 원칙은 그 소극적인 측면과 적극적인 측면을 동시에 가지고 있

다. 보충성의 원칙이 갖는 소극적인 측면은 상급공동체가 해서는 안 될 것을 정하는 것이다. 사회의 활동은 보완적인 성격을 가지며 하위의 구성단위가 스스로 어떤 업무를 수행할 수 없는 경우에만 상위의 공동체가 개입할 수 있다는 것이다. 이는 곧 업무를 일차적으로 하위의 단위에 배분해야 한다는 것을 주장하는 것이다(이기우, 1996: 224). 보충성의 적극적인 측면은 상급 공동체에게 하위의 구성 단위가 활동할 수 있는 여건의 마련을 의무 지우는 것이다. 즉, 국가는 지방정부가 자신의 의사에 따라 재량으로 일을 처리할 수 있도록 재정적인 수단 등을 보장해 주어야 한다는 것을 의미한다. 그리고 지방정부 중에서도 하위의 지방정부가 우선적으로 관할권을 가지며 상급의 지방정부나 중앙정부는 보충적으로 관여할 수 있다는 것이다.

## 2. 경쟁과 다양화를 통한 지방의 활성화

지방분권은 지역간 선의의 경쟁을 유발하여 통한 창조적 경영에 임하게 한다. 중앙집권체제는 전국적인 평등과 공평을 강조하여 전국을 일률적인 것으로 만든다. 따라서 다양성과 개성화를 통한 경쟁력을 키울 수가 없다. 이웃 지역과 차이가 없다면 큰 것에 작은 것이 질 수밖에 없다. 중앙집권체제에서 국가가 아무리 국토의 균형발전을 외치고 몸부림 친다해도 서울과 수도권 그리고 대도시로 인구가 집중하는 이유가 바로 여기에 있다. 민간기업의 경우는 당연히 자원의 중점배분과 차별화를 추구한다. 비슷한 업종의 다른 기업과 같은 상품을 만든다면 서로 망하거나 작은 것이 문을 닫아야 하기 때문이다. 지방분권 하에서 지방의 선택은 다른 자치단체에 없는 것을 찾아 나선다. 공평과 평등이 아니라 개성화와 차별화를 추구하는 것이다.

그러나 우리 나라의 지방은 중앙정부의 할거주의로 인하여 『획일적인 다양화』의 병폐를 떠 안고 있다. 사례를 들어보자. 행정자치부는 ‘소도읍개발사업’, ‘아름마을사업’, ‘오지개발사업’을 지원하고 관장하고 있다. 농림부는 ‘녹색농촌체험마을’, ‘정주권개발사업’, ‘친환경농업마을’을 그리고 산림청은 ‘산촌개발사업’을 농촌진흥청은 ‘농촌테마마을’ 건교부는 ‘주거환경개선사업’을 관장하여 지역을 여러 갈래로 쪼개놓고 있다. 그러나 더욱 문제가 되는 것은 이처럼 중앙부처가 지방에 직접 영향을 미치는 특화사업들은 어쩔 수 없이 『획일적인 다양화』를 벗어나지 못한다는 사실이다. 그리고 이러한 사업을 추진하는 과정에 지방이 중앙에 가서 뵈어야 하는 과도한 수속과 절차는 지방의 자

원을 낭비하는 동시에 중앙과 지방간의 역할분담도 불명확하게 한다.

지방분권이 실현되면 이러한 낭비의 해소뿐만 아니라 자치행정을 중앙할거주의의 행정에서 벗어나게 하여 부서를 초월한 횡단적인 조직운영과 대응을 가능하게 한다. 우리는 이제 획일적인 평등과 공평이 아니라 다양성과 개성을 살리고 경쟁을 통한 활력을 연출해야 한다. 지방분권이 실현되면 지방자치단체는 지역특성을 반영한 기준과 규제 등을 설정할 수 있고, 행정서비스도 획일적인 대응에서 특색 있는 대응이 가능하게 된다. 문화가 오직 다양성 속에서만 꽃을 피울 수 있듯이 한 나라의 경쟁력도 다양성 속에서 더욱 키워질 수가 있다. 지방분권은 창조와 경쟁의 바탕이 되는 다양화의 기본 조건인 것이다.

### 3. 혁신의 확산

지방분권은 다양한 실험과 실천을 통한 창조와 혁신의 확대재생산을 가능하게 한다. 사람이 접촉을 통하여 자극을 받고 자극이 경쟁을 촉발하며 이러한 경쟁의 결과로서 새로운 창조가 이루어지듯이 지역간의 경쟁은 지역발전의 촉매가 될 수 있다. 우리가 21세기의 경쟁력을 분권화와 다극화에서 찾으려한 이유가 여기에 있다.

21세기는 ‘탈 집중’의 시대로서 지방의 활력이 국가의 활력을 가늠하는 시대이며, 지방이 왕성해 짐으로써 그 생기가 온 나라에 퍼지고 솟아올라 드디어 나라 전체에 활기가 충만하게 되는 시대이다(강형기, 2001: 27). 따라서 우리는 이제 한반도 천년의 구심적 역사를 뒤바꾸어 모든 지방이 주체가 되는 다원적 새 역사창조의 물꼬를 터야 한다. 우리 국토의 모든 지역·모든 단위에서 혁신이 일어날 수 있도록 해야 하기 때문이다.

중앙부처가 중요한 권한을 거의 틀어쥐고 있고, 중앙을 찾아가 설득하고 중앙의 은총에 의해서만 지역의 숙원사업이 해결되는 구조 속에서는 지방의 의존성을 고착시키고 자발성을 감퇴시킨다. 발전을 위해 노력하는 자치단체와 현실에 안주하면서 낭비와 비능률을 개선 없이 반복하는 지방정부간의 차별도 없이 일률적으로 교부되는 교부세와 보조금 제도하에서는 애써서 개혁을 단행하고 새로운 실험을 할 필요가 없게 된다.

우리 나라의 효율적인 운영은 국가의 명령이나 지도에서 전국이 일사불란하게 따르는 것으로 확보될 수 있는 것이 아니다. 이제는 지방과 도시는 국부(國富)의 언저리로

서가 아니라 향부(鄕富)의 중심으로써 향부의 세기를 주도하는 주역으로 거듭나야 한다. 이를 위해서는 지방정부 스스로가 혁신의 주체가 되어 지역간의 경쟁의 시대에 우위를 점할 수 있도록 노력해야 한다. 지방분권은 이처럼 지방정부 스스로가 혁신의 주체가 될 수 있게 하는 전제적인 조건인 것이다.

#### 4. 시민참여의 활성화와 민주주의의 정착

지방분권은 지역주민들이 『손님』으로서 참여하던 구조에서 『주인』으로서의 참여를 가능하게 한다. 오늘날 우리는 중앙과 지방 그리고 지방과 그 주민이 협력할 때에 비로소 우리 사회의 공공과제가 해결될 수 있는 사회에 살고 있다. 따라서 우리는 중앙정부 주도의 획일적인 행정관행을 타파하고 현장의 정부와 시민이 주체가 되는 새로운 질서를 구축해야 한다.

주민의 삶과 지역사회의 존재양식이 중앙정부의 결정과 지배로 짜여지는 체제에서는 주민의 참여도 시민단체의 설자리도 없어지게 된다. 그리고 지역의 주민은 자신이 살고 있는 지역에 애착을 가지며 공감과 공유 속에서 협동하고 인내할 수도 없게된다. 따라서 중앙과 지방이 협력하고 현장의 행정과 주민이 힘을 합하여 창조적으로 문제해결에 임할 수 있게 하는 '상향적 자치형'의 행정스타일을 새롭게 구축해야 하는 것이며, 이러한 출발점이 바로 지방분권인 것이다.

그러나 현재의 행정제도로는 주민의 의견을 반영해서 계획안을 만들어도 그것이 인·허가 절차를 통해 중앙의 조정과정을 거치면서 결국은 주민의 의사가 반영되지 않는 경우가 많다. 지방정부가 중앙이 정해준 「지침행정」과 결별할 수 없어 지역의 구체적인 수요에 대응하지 못한 경우 또한 이루 말할 수가 없다. 이러한 행정에는 주민들이 참여를 거부하게 된다. 주민들은 결국 동원되고 있다는 것을 느끼기 때문이다.

우리 주민의 행정에 대한 참여의식이 낮은 이유를 국민성 때문이라고 탓하는 사람도 있다. 그러나 추상적으로는 민주주의의 필요성을 말하면서도 구체적인 참여제도가 정비되지 않으면 주민은 참여할 수가 없다. 실질적인 의사결정은 중앙의 관료들이 하고 주민은 그저 집행과정에 협조를 구하려는 수준에서 동원되고 있다면 책임 있는 참여는 불가능하다. 따라서 지방정부는 지역의 특성을 살려서 지역주민이 주체적으로 참여하게 하여 주민이 스스로의 주인공으로 살아가도록 해야 한다.

## 5. 지방의 책임성 확보

지방분권은 민주주의의 기본원칙이기도 한 『행위의 자기 결정성』과 『행위의 자기 책임성』을 실현하게 하는 것이다. 이제 우리 나라의 지방도 중앙에 의존하던 타성을 버리고 스스로 책임을 지는 구조로 전환해야 한다. 이를 위해서는 무엇보다도 모든 것을 중앙이 관장하면서 『결과의 평등』을 보장하던 시스템에서 『기회의 평등』을 제공하는 시스템으로 전환해야 한다. 이제는 지방이 스스로의 지역에 책임을 지는 구조를 만들기 위해서이다.

이를 위해서 우리는 우선 지방분권을 통하여 중앙부처마다 관할권을 장악하고 할거적으로 통치하던 행정제도와 관행을 개선해야 한다. 그리하여 현장의 문제는 지역사회에서 종합적·연계적·교차적으로 대응함으로써 행정서비스의 신속·효율화를 실현해야 한다.

지방의 문제는 각 지방이 스스로 책임지고 처리하게 할 때 비로소 망국적인 지역감정을 불식할 수 있게 된다. 원래 ‘지역감정’이라는 것은 아름답고도 숭고한 것이다. 자신이 태어난 지역에 대한 정서적인 일체감이나 소속감은 생태적으로 근본과 자연을 생각하게 하는 터전이 된다. 또한 지역감정은 자신의 지역에 공헌하고 싶은 동기와 애착감의 출발로서 커뮤니티에 대한 연대의 끈이기도 하다. 이렇게 볼 때 지역감정은 없애고 극복해야 할 과제가 아니라 지역발전의 에너지로서 승화시켜야 할 자산이다.

그러나 우리 나라에서의 지역감정이 그저 다른 지방에 배타적인 감정으로 전락한 이유는 무엇인가. 그것은 자원배분의 젓줄이 중앙정부에 집중되고 있고 중앙권력자의 의지에 따라 물적·인적 자원의 왜곡된 배분이 자행되어 온 결과 이에 소외된 지역이 적대적인 저항감을 가진 탓이었다. 그리하여 지방이 발전하지 못하면 그 책임을 전적으로 중앙정부의 탓으로 돌렸고 지방에는 아무런 책임도 없다고 생각하는 경우가 많았다. 그러나 지방분권은 이러한 의존구조를 타파하는 출발점이 된다.

## IV. 지방분권 추진의 과제와 지방의 대응

### 1. 지방분권추진의 현실과 과제

김대중 정부는 '중앙행정권한의 지방이양촉진에 관한 법률'을 제정하고, 이에 근거해서 지방이양추진위원회를 구성하여 분권화작업을 하였다. 그러나 지금까지 동 위원회의 활동 실적은 극히 미약하였다. 특히 특별지방행정기관의 업무와 지방경찰자치, 교육자치의 재구축 등의 근본적인 문제는 검토의 대상으로도 삼지 못했다. 심지어 과거 총무처가 그 산하에 법률적 근거도 없이 설치했던 '지방이양합동심의회'의 기능만도 못했다는 혹평도 나오고 있다. 그 이유는 무엇인가.

첫째, 그것은 무엇보다도 추진체제의 구성에 결함이 있기 때문이었다. 지금까지 중앙집권을 상찬(賞讚)해 오던 인사도 위원으로 구성되어 있었고 최고 책임자인 대통령의 관심이 추진체제에 주어지지 않았다. 당연직으로 참여하고 있던 일부 부처의 장관은 분권추진위원으로서가 아니라 자신이 소속하고 있는 부처의 업무가 이양되지 않도록 하는 역할을 유감없이 그리고 성공적으로 수행하기도 했다.

둘째, 근본을 방지하고 말엽(末葉)에만 매달린 결과 그 효과는 미미할 수밖에 없었다. 본체가 들어 누워있는 상황에서 그 일부 부속품을 갈아 끼운다고 문제가 해결되는 것이 아닌 것처럼, 우리 나라의 중앙과 지방의 문제는 우선 가능한 분야에서 조금씩 고쳐 나가면 되는 상태가 아니다. 그러나 '권한이양위원회'는 그 위상의 한계로 인하여 지방정부와 특별행정기관의 관계 재조정, 경찰권의 지방이양, 지방교육자치의 개선 등은 손을 데지도 못했다.

셋째, 재원과 인력의 개혁이 동반되지 않아 지방의 적극적 참여가 결여되었다. 이삭줍기 식으로 권한 이양에 성공하더라도 재정과 인력이 뒷받침하지 않는 권한 이양에 오히려 지방으로부터 빈축마저 사는 경우도 많았던 것이다. 따라서 앞으로는 인력과 재원의 이양을 동시에 추진해야 한다.

넷째, 중앙공무원들의 지방분권에 대한 몰이해가 분권을 크게 가로막았다. 지방분권의 의미를 모르는 중앙공무원, 자신의 일터는 자신이 보호해야 한다는 논리에만 충실한 국장과 과장들을 개별 업무단위로 설득해 가면서 지방분권을 추진하는 것은 쉬운 일이 아니었다. 심지어 인신공격까지 마다 않는 공무원을 상대로 하여 지방자치의 원

론적인 개념을 교육해야 했던 실무위원회의 고통은 헤쳐나가기 어려운 경우가 많았다.

다섯째, 일부언론은 원천적으로 지방분권을 좌악시하는 왜곡된 보도를 하기도 했다. 그리고 이러한 언론의 보도를 그대로 따르는 국민들이 많았다는 것은 지방분권에 대한 국민의 이해가 그만큼 낮았다는 것은 의미하는 것이었다.

이제 우리는 지난번의 경험에서 많은 교훈을 얻어야 한다.

중앙집권적인 국가에서 지방분권적인 국가로 그 체질을 개선하기 위해서는 논리만 세운다고 해결되는 것이 아니다. 오랫동안 지속되어 왔던 ‘하향적 지배형’의 행정스타일에서, 중앙과 지방이 협력하고, 현장의 행정과 주민이 힘을 합하여 창조적으로 문제 해결에 임할 수 있게 하는 ‘상향적 자치형’의 행정스타일을 새롭게 구축하는 과제는 엄청난 저항과 비협조라는 힘든 고비를 넘겨야 하는 난제인 것이다.

현재 우리가 넘어야 할 난관은 너무 많다. 중앙정치인들의 분권의지는 미약하고, 여당이 국회 내에서 소수이므로 분권을 위한 입법조치에도 어려움이 예상된다. 중앙관료들은 분권으로 인한 기득권 상실을 우려하여 분권을 가로막으려는 자세를 굽히지 않고 있으며, 중앙언론들도 분권에 그다지 호의적이지는 않은 것 같다. 문제는 분권을 추진하려는 세력들 내부에도 있다. 분권세력은 조직화되지 못하고 있고, 지방공무원들은 분권에 미온적이며, 지방자치단체장과 지방의원은 적극적이나 연대성이 약하다.

그러나 긍정적인 여건도 형성되고 있다. 대통령의 강력한 의지는 분권의 큰 물꼬를 트고 있다. 시민사회의 성장과 이들의 분권적인 경향 그리고 학계의 노력도 큰 힘이 되고 있다. 이제 우리는 이러한 힘을 모아야 한다. 분권화세력을 결속하고 조직역량을 강화시켜야 한다. 그리하여 반 분권세력을 설득하고 국민적 공감대를 형성해야 한다. 이를 위해서는 정계와 관계·언론·시민사회·학계간의 분권네트워크를 형성하고 반 분권세력의 분권네트워크에의 동참을 유도해야 한다. 국민적 공감대형성을 위해 학계와 시민단체가 중심이 되어 시민교육을 실시하고, 초·중등교육에서 지방자치교육을 강화하며 아울러 중앙공무원의 인식개발을 위한 투자도 아끼지 말아야 한다. 또한 지방분권에 반대하는 중앙정치인에 대한 대응으로써 지역구별 시민단체와 연계활동을 추진하는 것도 필요하다.

## 2. 지방의 역할과 책임

모든 지방이 혁신의 주체가 되는 분권형 사회의 실현을 위해서는 지방의 체질개선도 동시에 필요하다. 지방자치단체는 지금까지의 「지침행정」에서 결별하고 지역의 종합적인 정책과제에 스스로 대응할 능력을 길러야 하기 때문이다. 어떤 의미에서는 지금까지의 집권체제가 지방공무원과 주민들에게는 오히려 편하고 쉬운 체제였는지도 모른다. 지방은 스스로 생각할 필요도 적었다. 스스로 재원을 만들 필요도 없었다. 중앙의 관료가 말하는 데로 따라 하기만 하면 조금 늦거나 빠르거나 하는 차이는 있어도 중앙이 일을 처리하는 방법을 알려주고 돈도 만들어 주었다.

지방분권체제에서는 스스로의 머리로 지혜를 짜내고 스스로의 다리로 걷고 스스로 재원을 만들어야 한다. 지방분권의 추진은 한편에서 볼 때 주민과 행정 사이에 주민을 주체로 한 새로운 긴장관계를 만드는 것이기도 하다. 지방에 권한을 부여한다는 것은 곧 주민의 지방정치와 행정에 대한 관심을 제고시키는 것과 연결되며, 이는 주민과 지방의회 그리고 지방공무원과 들에게 새로운 자세를 요구하는 것이기도 하다. 따라서 지방분권을 위해서는 지방은 최소한 다음과 같은 과제를 해결해야 한다.

첫째, 공무원의 정책능력과 책임성의 향상이다.

지방분권의 정착을 위해서는 공무원들에게 정책을 입안하는 능력, 지역에 대한 문제의식을 갖는 능력, 주민의 소리를 보다 적극적으로 듣는 자세 등이 요구된다. 그리고 공무원의 전문성과 책임성을 향상시키는 방안으로서 외부인재의 충원과 인재능력에 부합하는 처우를 하여 민간의 우수한 기업과도 경쟁하는 체제를 구축해야 한다. 또한 지방은 이제 결과의 평등에서 기회의 평등이라는 새로운 환경에 적응하기 위해서 스스로 행·재정의 개혁과 구조개편이라는 아픔을 자진하여 감당하는 체질도 만들어야 한다.

지방분권은 국가에 의한 권한이양을 기다리기 보다, 스스로 현행의 제도 속에서 창의와 노력에 의해 개성적인 지역을 만들어 가려고 최선을 다할 때에 얻어지는 것이기도 하다. 그냥 앉아서 법타령 예산타령을 하지 말고 스스로 정책입안 능력과 전문적인 지식을 길러서 중앙을 향하여 시범을 보일 수 있을 때 지방분권은 이루어지는 것이다.

둘째, 주민참여 시스템을 보다 더 확충해야 한다.

지방분권의 궁극적 목표는 주민에게 권한을 이양하는 것이다. 따라서 지방분권의 성패는 주민의 참여로 결정된다. 지방정부에 보다 많은 권한이 부여되는 것과 동시에 이



에 대한 주민의 참여와 통제는 필요 불가결하다. 지역주민에게도 지지를 받지 못하고, 주민이 무관심한 지방분권은 지역에 뿌리를 내리지 못하기 때문이다.

따라서 앞으로 주민소환, 주민투표, 주민방안 등과 같이 대표민주주의제도에 이상사태가 발생했을 경우를 대비하는 제도는 물론이고, 평소 주민과 행정의 지역을 공동으로 경영해 나가는 참여시스템의 확충이 요구되고 있는 것이다. 또한 지방정부경영의 투명성을 향상시키는 방안의 하나로서 외부감사시스템의 확립 등도 고려되어야 한다.

셋째, 지방의회의 능력이 향상되어야 한다.

지방에 권한과 재원이 부여되면 이러한 자원의 배분과 활용은 모두 지방의회의 결정을 통하여 처리하게 된다. 즉, 『행위의 자기결정성』과 『행위의 자기책임성』이라는 민주주의의 기본원리는 지방의회를 통하여 실현하게 된다.

따라서 지방의회가 주민을 대표하여 정책을 개발하고 통제하는 능력을 보다 향상해야 한다. 이를 위해서는 지방의회의원의 위상을 재정립하는 것은 물론 지방의원의 충원방법, 즉 선거제도의 개선 등도 함께 개선되어야 한다.

## V. 맺는 말

21세기의 경쟁력은 분산화(分散化)와 다극화(多極化)에서 찾아야 한다. 따라서 우리는 이제 중앙집권으로 일관한 한반도 천년의 구심적 역사를 뒤바꾸어 탈 중심의 원심적인 새 역사 창조의 물꼬를 터야 한다.

문화가 오직 다양성 속에서만 꽃을 피울 수 있듯이 한 나라의 경쟁력도 다양성 속에서 더욱 키워질 수 있으며, 지방자치를 통한 지역민의 주체적인 참여는 창조와 경쟁의 바탕이 되는 다양화의 기본 요건이 된다. 따라서 우리는 지방의 의사가 국정에 전달되고, 지방은 스스로의 책임 하에 새로운 실험과 실천을 도모할 수 있는 시스템을 만들어야 한다.

중앙정부의 독주로 국정이 경직되고 기능이 마비되어 민생이 외면되는 사태를 해소해야 한다. 이를 위해서는 중앙정부가 장악하고 있는 권한을 보충성의 원칙에 입각하여 지방으로 이양함으로써 지방정부가 주민의 생활문제를 해결하는 정치의 중심지가 되도록 해야 한다. 지방정부는 업무를 수행함에 있어서 주민의 의사에 입각하여 자율

적으로 결정할 수 있어야 하며, 이를 위해 필요한 재원과 인력 및 권한을 가져야 한다. 그리고 주민에게는 지방정부의 업무수행과정에 적극적이고 능동적으로 참여하여 주권자로서의 역할과 책임을 다할 수 있는 기회를 제공하여야 한다.

우리는 지금 근본(fundamental)에서 시작하여 철저(radical)하고도 극적(dramatic)인 변화의 과정(process)을 거쳐야 비로소 정상 단계에 이를 수 있는 상태에 처해 있다. 일시적인 아픔이 동반되는 것을 두려워하여 새로운 변화를 두려워한다면 차라리 개혁작업을 시작하지 않는 것이 더 좋다. 수술을 하기보다는 약을 복용하는 것이 더 간편하다. 그러나 약으로 고쳐질 상태가 아닌 데에도 수술을 거부하고 약만을 고집한다면 그것은 치료를 포기하는 것과도 같다.

근본을 방치하고 말엽(末葉)에만 매달리는 개혁은 이제 의미가 없다. 본체가 들어 누워있는 상황에서 그 일부 부속품을 갈아 끼운다고 문제가 해결되는 것이 아닌 것처럼, 우리 나라의 중앙과 지방의 문제는 우선 가능한 분야에서 조금씩 고쳐 나가면 되는 상태가 아니다. 이제 우리는 이삭줍기 식으로 권한 이양을 지양하고 지방정부와 특별행정기관의 관계 재조정, 지방경찰자치제의 실시, 지방교육자치제도의 개선 등과 같은 본질적인 문제를 해결해야 한다. 그리고 또한 인력과 재원의 이양을 동시에 추진해야 한다.

이러한 지방분권을 위해서 이제 우리는 분권화세력을 결속하고 국민적 공감대를 형성해야 한다. 분권네트워크를 형성하여 연계활동을 추진하는 것도 필요하다. 지방분권은 지방이 논리를 세우고 기다리는 것만으로 이루어지는 것이 아니다. 지방 스스로가 창의와 노력에 의해 개성적인 지역을 만들고 주민들의 신뢰 속에서 스스로 혁신을 위하여 최선을 다할 때에 얻어지는 것이다.

**【참고문헌】**

- 강형기. (1984). 지방행정에 있어서 시민참여와 행정분권화의 상관성, 『논문집』 제 28  
집 청주 : 충북대학교.
- 강형기. (2001). 『향부론』. 서울 : 비봉출판사.
- 이기우. (1996). 『지방자치이론』. 서울 : 학현사.
- 이기우. (2003). 『지방분권과 시민참여』. 서울 : 역사넷.
- 이승중. (2002, 봄). 한국지방자치의 평가 : 제도의 집행측면을 중심으로. 『한국지방자  
치학회보』, 제14권 제1호 한국지방자치학회.
- 행정자치부. (2000). 행정자치부 통계연보.
- 西尾勝. (1990). 『行政學の基礎概念』. 東京 : 東京大學出版會,
- 天川晃. (1983). 廣域行政と地方分權, ジュリスト總合特集. 行政の轉換期(東京: 有斐閣).
- R. A. W. Rhodes. (1985). *Intergovernmental Relation in united Kingdom*. Y  
Meny and V. Wright(eds.). Centre-Periphery Relations in the  
Western Europe(George Allen & Unwin).