

성숙한 지방자치의 발전과제*

Tasks for a Mature Development of Local Autonomy in Korea

이 승 종**

Lee, Seung Jong

■ 목 차 ■

- I. 서론: 성숙한 지방자치
- II. 성숙한 지방자치를 위한 발전과제
- III. 결론

한국지방자치는 과정가치에 매몰된 지방자치 패러다임, 취약한 분권, 지방정부의 책임성 미흡, 주민소외의 문제를 안고 있으며 이에 따라 목표의 경시, 형식적 자치, 갈등적 자치, 획일적 자치, 의존적 자치, 그들만의 자치, 편린자치로서의 곤란을 겪고 있다. 한국지방자치가 이를 해소하고 성숙하기 위해서는 무엇보다 분권과 참여라는 과정중심의 지방자치패러다임이 주민행복 또는 복지증진이라는 목적중심의 새로운 패러다임으로 전환되어야 한다. 패러다임 전환과 함께 분권화, 지방정부의 책임성 강화, 주민참여 활성화와 주민의식 제고가 요청된다. 아울러 지방기능의 통합성 강화, 지방정부 기관구성의 다양화, 광역시와 도의 통합, 근린자치의 강화, 시읍면제 시행, 지방정부간 협력강화 등 지방자치기반 강화를 위한 정책노력도 필요하다. 지방자치의 연륜이 일천한 만큼 지방자치에 대한 성급한 비판은 자제되어야 한다.

□ 주제어 : 지방자치, 지방자치패러다임, 분권

Since its resumption in the early 1990s, despite promising progress especially

* 이 논문은 정의화 국회의장 주최세미나(2014.12.4.)의 기초발제문을 수정보완한 것이며, 2013년 한국연구재단의 지원을 받아 수행되었음(KRF-2013S1A3A2054622)

** 서울대학교 행정대학원 교수

논문 접수일: 2015. 5. 16, 심사기간(1차): 2015. 5. 16~2015. 6. 5, 게재확정일: 2015. 6. 5

in an enhancement of local democratization, local autonomy in Korea has exhibited problems such as its overly process-focused paradigm, limited decentralization, local responsibility, alienation of residents etc. In this vein, it can be characterized as such image as inversion of goal and means, perfunctory, conflictual, uniform, dependent, citizen-absent, and fragmented local autonomy. In this regard, this paper proposes several tasks for the next stage towards a mature development. Above all, the paradigm for local autonomy should be transformed from a process-centered paradigm which focuses on decentralization and participation, towards a more goal-oriented one focusing on the ultimate purpose of local autonomy: the enhancement of public happiness or wellbeing. In addition, several tasks for strengthening the foundation of local autonomy are necessary. These tasks include decentralization of functions and financial resources, strengthening local responsibility and functional integrity, diversification of organizational forms, consolidation of metropolitan cities and provinces, empowerment of grassroots community, enactment of local autonomy at the lower administrative strata(Eup, Myun), and cooperation between local governments. Finally, this paper calls for a more careful evaluation of the performance of Korean local autonomy that explicitly recognizes its shorter history compared to other liberal democratic countries.

□ Keywords: local autonomy, local autonomy paradigm, decentralization

I . 서론: 성숙한 지방자치

대개의 선진국은 지방자치 선진국이다. 미국, 영국, 프랑스, 독일, 스위스 등 우리가 쉽게 떠올리는 선진국 중에 지방자치가 선진적이지 않은 나라는 없다. 이들 나라는 장구한 세월동안 지역사회를 터전으로 하여 지방자치를 발전시켜왔다. 주민은 지역사회의 공공문제를 함께 논의하고 지방정부는 가까이서 지역주민의 수요에 부응하는 맞춤형 서비스를 제공하여 왔다. 이와는 달리 한국에서는 오랜 동안 집권적 통치가 지속되었다. 광복 이후 잠시 시행되던 지방자치는 5.16혁명에 즈음하여 중단되었다가 우여곡절 끝에 1991년 지방의회 구성 및 1995년 단체장 선거를 통하여 재개되었지만 아직까지 제대로 착근되지 못하고 있다.

한국 지방자치에 대해서는 평가가 엇갈린다. 일각에서는 자율성에 기반한 지방의 창의적인

발전, 주민의 정치적 효능감 증진과 주민의사의 정책과정 투입증대, 공직자의 주민대응성 향상, 정책의 자동확산 및 제어기제 구축, 국가권력의 분산 등의 효과를 제시한다. 다른 일각에서는 지방정부의 낭비적 성향, 단체장의 전횡, 지방의회의 역량부족, 관료제의 정치적 중립성 훼손, 주민의식 부재, 지역토호의 발호, 지역불균형 등의 문제를 지적한다. 기본적으로 긍정적 평가는 민주화의 진전에, 부정적 평가는 효율과 형평성 문제에 주목한다. 생각건대, 한국 지방자치는 일부 부작용을 노정하고는 있지만 전반적으로는 짧은 연륜과 불비한 여건에 비추어볼 때 장기간 지방자치를 시행해온 선진제국의 경험을 우리 실정에 맞추어 적용하면서 상당히 압축적인 효과를 축적해오고 있는 것으로 평가된다(김순은, 2014). 그럼에도 불구하고 지방자치 정착발전을 위한 다양한 노력에도 불구하고 시행착오 속에 아직도 같같이 먼 듯하다. 전반적으로 지방자치에 대한 국민적 이해와 관심이 취약한 상황에서, 분권화가 미흡하고, 정부기관간의 형식적 자치가 지배하고 있으며, 중앙의 소극적 태도 등이 저해요인이 되고 있다.

올해는 중단되었던 지방자치가 부활된지 1991년 지방의회 구성을 기점으로 25년째, 1995년 단체장 선거를 기점으로 보면 20년째 되는 해이다. 사람으로 치면 성년의 때가 된 것이다. 사람이 성인이 되면 보다 많은 자율권을 부여받고 그 자율권에 기초하여 보다 책임 있는 사회의 구성원이 되도록 요구받는 것과 마찬가지로 이제 성년이 된 우리 지방자치도 그에 걸맞는 자율과 책임으로 국민 앞에 다가서야 한다. 박근혜 정부가 천명하고 있는 ‘성숙한 지방자치’는 바로 그같은 요청을 적절하게 표현하고 있는 것으로 이해된다.

문제는 성숙한 지방자치를 같이 말하면서도 집단마다 ‘성숙’에 대한 이해와 접근방식에 차이가 있다는 점이다. 지방정부는 자치여건의 불비를 호소하면서 분권화의 진전을 강조한다. 중앙정부는 지방정부의 방만성을 지적하면서 책임있는 지방행정을 강조한다. 또한 국민은 대체적인 무관심 속에서 지방행정과정에서의 주민 역할 강화를 주문한다. 같은 용어를 놓고 해석과 희망이 다른 것이다. 그러나 성숙한 지방자치는 어느 한가지 요소만을 의미하지 않는다. 성숙한 지방자치를 위해서는 분권화도 필요하고 지방의 책임도 필요하고 주민참여도 필요하다. 그러므로 어느 한 측면만 강조하는 편향된 입장은 바람직하지 않다. 그같은 입장은 관련 집단간 갈등과 소외만 일으킬 뿐이다. 해답은 국민에 있다. 국민행복을 위하여 자신의 입장이 아니라 대국적 견지에서 지방자치에 접근해야만 한다. 성숙한 지방자치에 대한 통합적이고 균형적인 시각을 바탕으로 중앙과 지방 그리고 국민이 지방자치의 발전을 위한 협력적 노력을 경주해야 한다.

불행하게도 우리 지방자치는 성숙한 지방자치에 대한 강조점이 혼선을 빚는 상황에서 성년에 걸맞는 활력을 보이기보다는 발전을 위한 도약의 문지방을 넘지 못하고 주춤거리고 있다. 한편으로는 자율권 부족, 다른 한편으로는 책임성 부족으로, 또 다른 한편으로는 정부간 갈등 증폭과 국민적 관심 부족으로 한창 청년기에 활력을 잃고 ‘의사(擬似) 노년기’ 현상을

보이고 있다. 치유책이 필요한 상황이다. 또한 작년에 발생한 세월호 사건을 계기로 정부의 역량 부족에 대한 비판이 고조되면서 국가개조론이 반향을 얻고 있거니와, 국가개조의 중요한 축은 지방자치의 개혁이라는 점에 대한 인식이 있어야 한다. 국가 총재원의 60% 정도를 지출하고 있는 지방자치 개혁에 대한 고려없이 국가개조를 논하는데 한계가 있는 것이기 때문이다. 그러므로 성숙한 지방자치의 실현을 위한 정책노력은 이같은 요청에 부응하는 핵심적 노력에 다름 아니다.

이러한 인식을 배경으로 이하에서는 ①지방자치의 패러다임, ②지방분권, ③지방정부의 책임성 ④주민참여를 분석 틀로 하여(이승중, 2014: 2-7) 항목별로 지방자치의 실태에 대한 진단과 함께 성숙한 지방자치의 실현을 위한 주요 정책과제에 대하여 논의한다.

II. 성숙한 지방자치를 위한 발전과제

1. 지방자치의 패러다임

성숙한 지방자치가 이루어지기 위해서는 지방자치의 패러다임이 변화해야 한다. 기본적으로 지방자치가 정부나 공직자를 위한 것이 아니며, 국민을 위한 것이라는 데 대한 인식을 새롭게 해야 하는 것이다. 지방자치의 수행을 위하여 권한과 자원의 분산이나 중앙의 협력과 지원 그리고 주민의 참여 등이 필요하지만 그것이 지방자치의 궁극적 목적은 아니다. 지방자치의 목적은 무엇인가? 지방자치의 목적으로는 민주화, 균형발전, 국가의 총체적 발전 등 여러 가지 이유가 제시되지만 궁극적 목표가 지역주민의 행복(또는 복지)의 증진이라는데 대해서는 큰 이론이 없다(이승중, 2014: 5). 지방자치의 궁극적 목적이 주민의 행복증진에 있다면 지방자치는 당연히 그 목적에 실질적으로 기여할 수 있어야 한다. 또한 그렇기 때문에 주민행복에 대한 기여도가 성숙한 지방자치의 성과이며 평가의 척도가 되어야 한다.

그러나 지금까지 우리는 지방자치를 그 목적에 앞서 분권과 참여와 같은 지방자치의 '과정적 가치'에 집중하는 과정적 패러다임으로 접근하였다. 즉, 분권과 참여의 정도를 기준으로 지방자치의 진전 여부를 판단하여 왔고 따라서 지방자치의 논의는 기본적으로 분권과 참여에 관심의 초점을 두었다. 반면 과연 지방자치(또는 분권과 참여)가 얼마나 주민의 행복증진이라는 목적에 기여하는가라는 '성과적 가치'에 대해서는 상대적으로 관심이 적었다. 이렇듯 지방자치의 시행에도 불구하고 성과에 대한 관심도 적고 성과마저 명확히 보여주지 못하는 상황에서 지방자치에 대한 주민의 애정어린 관심이 일어나기 어려웠고 이는 지방자치가 제대로

정착되지 못하는 주요 원인이 되었다. 그러므로 향후 지방자치의 지속적 발전을 위해서는 지방자치를 분권과 참여에 중점을 두고 이해하고 접근하는 과정중심적 관점의 울타리에서 벗어나서 주민행복에 대한 실질적 기여로서 지방자치를 이해하는 목적중심의 관점에 더 많은 관심을 갖도록 이행할 것이 요구된다. 물론 분권과 참여와 같은 과정적 가치는 여전히 중요하다. 분권과 참여없이 지방자치는 존재하지 않기 때문이다. 그러나 분권과 참여가 주민행복이라는 목적에 기여하는 수단이라면, 그리고 수단은 목적 때문에 정당화된다면, 지방자치의 과정이 성과와 어떻게 연결되는가라는 문제는 더욱 중요할 수 있다. 기본적으로 지방자치란 분권과 참여라는 과정적 가치와 그를 통하여 기대되는 주민복지(행복)증진이라는 성과적 가치 또는 목적가치를 필수불가결의 두 얼굴(two faces of local autonomy)로 포함하는 제도라는 인식을 바탕으로, 지방자치의 과정만 아니라 과정의 결과에 대하여 정당한 관심을 가질 것이 요구되는 것이다.

이같은 지방자치 패러다임의 전환을 기반으로 향후 지방자치에 대한 중심논의는 중앙과 지방간 권한과 자원배분을 둘러싼 주장과 갈등을 넘어 주민복지(행복)의 증진을 위하여 중앙과 지방 그리고 국민이 어떻게 경쟁하고 협력할 것인가라는 논의로 발전되어야 한다. 목적에 앞서 분권만을 강조하면 공직자 위주의 파행적 자치를 해소하기 어렵다. 주민복지의 증진을 위하여 지방자치 관련 집단의 행태도 바뀔 것이 요구된다. 중앙은 지방의 사정을 전향적으로 이해하고 분권화 요구에 적절히 대응해야 한다. 지방은 보다 책임있는 자세를 갖고 분권을 요구하되 동시에 자체 역량을 적극적으로 키워야 한다. 일각에서 관찰되는 방만행정, 공직자 출세우기, 과도한 중앙의존 등 파행적 행태는 지양해야 한다. 국민은 지역의 문제를 스스로 책임진다는 관점에서 지방자치에 대한 애정어린 관심으로 지방자치에 참여해야 한다. 이러한 변화가 있을 때 현재의 갈등적 지방자치가 생산적, 협력적 지방자치로 탈바꿈하여 주민행복에 기여할 수 있게 될 것이며, 시행에 의의를 두는 형식적 지방자치가 아니라 시행목적에 기여하는 실질적 지방자치로 변모하게 될 것이다.

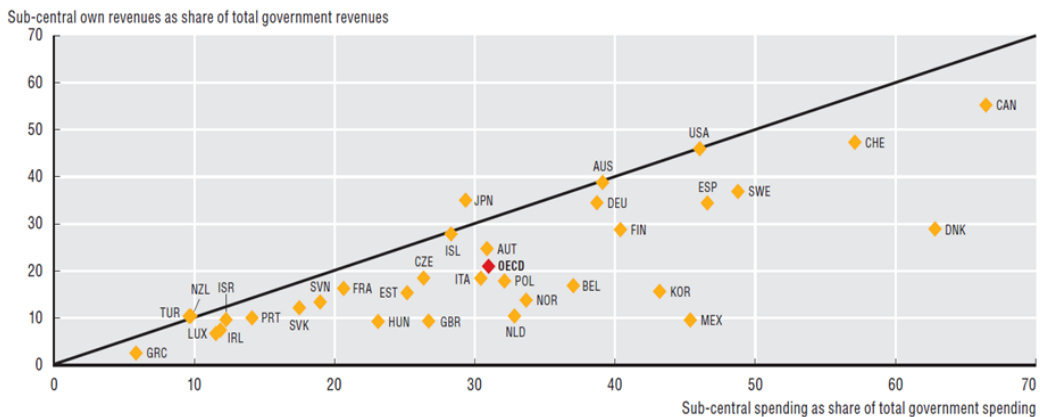
2. 지방분권

지방자치의 목적을 중시하는 방향으로 지방자치 패러다임을 전환한다고 해서 목적달성을 위한 과정적 가치를 무시할 수 있는 것은 아니다. 과정적 가치의 토대위에서 목적달성이 가능하기 때문이다. 다만 지금까지 목적을 소홀히하면서 과정적 가치에 매몰되는 경향이 있음을 지적한 것이다. 그러므로 성숙한 지방자치의 실현을 위해서는 지방자치의 기반으로 분권이 강화하는 문제를 소홀히 할 수는 없다. 그간 성년에 이르기까지 다양한 자치 경험을 쌓아왔으니 아직 자치역량이 미흡하더라도 지방의 자율권을 강화하여 지속적 자치발전의 토대

를 마련해야 하는 것이다. 물론 지방이 국가와 분리되어 존재하는 것이 아니므로 과도한 분권이 좋은 것은 아니다. 이상적으로는 과도한 분권보다는 통합과 분권의 장점을 조화시킬 수 있는 수준의 적정분권이 바람직하다. 그렇게 함으로써 민주와 효율이 조화되어 국정성과가 극대화되는 기술민주주의(technocracy)가 실현될 수 있기 때문이다.¹⁾

그러나 현재는 전반적으로 과소분권 상태이다. 사무와 재정분산이 분권의 중요 척도라 할 때, 우리나라는 확실히 과소분권 상태이다. 국가 총 기능 중 지방기능은 약 30% 정도에 그치고 있으며, 국가지출에 있어서 중앙과 지방의 비율은 약 40:60이지만 세입비율은 약 80:20인 그 증거이다. 참고로 <그림 1>은 외국과 비교하여 한국 지방재정의 취약성이 심각함을 보여준다. 구체적으로, <그림 1>은 정부총지출에서 지방정부지출이 차지하는 비중과 정부총세입에서 지방정부세입이 차지하는 비중을 그림으로 나타낸 것인데, OECD국가의 평균은 지방정부세출비중 대비 지방정부세입비중이 약 65%정도인데 비하여 한국은 약 47%로서 외국과 비교하여 간극이 큰 것을 쉽게 확인할 수 있다.

3.36. Fiscal decentralisation: Sub-central government's share in general government revenues and expenditures (2011)



Source: OECD National Accounts Statistics (database).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932941899>

<그림 1> 재정분권화 수준국제비교 (출처: OECD, 2013)

이렇듯 현재가 과소분권 상태라면 최소한 당분간은 적정분권으로의 균형을 지향하는 차원에서라도 분권 강화가 필요하다. 과소분권의 폐해는 크게 두가지로 요약된다. 하나는 '형식적

1) 기술민주주의란 민주정치적 요소의 강화에 따른 민주성의 진전과 전문가적 판단요소의 강화를 통한 효율성 진전이 조화되어 전체적으로 사회적 진전이 극대화되는 사회를 말한다(DeSario, & Langton eds, 1987).

자치'이다. 자치권이 취약한 상황에서 지방정부는 중앙정부에 의존하게 되고 지역차원의 창의적 노력을 게을리하게 된다. 지방자치라는 제도는 있되 실질적 자치는 이루어지지 못하는 형식적 자치는 당연한 귀결이다. 이같은 형식적 자치 하에서 자칫 지방정부는 자신의 정당한 노력 대신 중앙정부에게 지원해달라고 떼나 쓰는 게으른 거지로 치부되기 십상이다. 형식적 자치의 문제는 그것으로 끝나지 않는다. 즉, 형식적 자치에 따라 지방자치의 순기능이 제대로 발휘되지 못하게 됨에 따라 지방자치에 대한 회의적 시각이 팽배하게 되고, 성숙한 지방자치를 위한 기반마련 노력은 지지를 받기 어렵게 된다. 분권화가 요청되는 이유이다.

또 다른 폐해는 '갈등적 자치'의 조장 내지는 '협력적 자치'의 방해이다. 일반적으로 권한이 약한 집단은 권한 불균형의 회복을 위한 노력에 역량을 집중하기 마련이다. 같은 논리로 지방정부의 자율권이 과도하게 제약되면 지방정부는 지방자치의 목표실천에 앞서 권한 강화를 위한 노력에 우선하게 된다. 이른바 목표와 수단의 도치 현상이 생기게 되는 것이다. 이같은 현상은 결국 중앙과 지방간 대립으로 귀결된다. 실제로 현재 재정과 사무를 둘러싸고 중앙부처와 지방정부가 자주 대립하는 모습을 보게 된다. 생각건대, 이렇듯 중앙과 지방간 갈등하는 모습은 지방자치에 대한 회의론으로 연결되어 성숙한 지방자치를 실현하는데 도움이 되지 않는다. 아울러 지방자치의 성과는 중앙과 지방이 협력하는 가운데 고양될 수 있다고 할 때, 이처럼 중앙과 지방이 대립하는 상황에서는 지방자치의 성과를 기대하기 어려울 것이라는 점도 인식되어야 한다. 그러므로 '권한없이 자치없다'는 점에 대한 인식을 새롭게 하여 분권화를 적극화해야 한다.²⁾

분권화의 구체적 조치로서는 조례제정권 강화, 재정분권, 사무이양 등이 필요하다. 첫째, 조례입법권 강화 등이 필요하다. 현행 지방자치법(제22조)은 조례제정 범위를 '법령의 범위 안'으로 규정하여 지방의 자율권을 크게 제약하고 있다. 법령에 위반하지 않는 범위 내에서 자유롭게 제정할 수 있게 개정해야 한다(임승빈, 2013: 104). 이에 대하여 일각에서 '법령'

2) 갈등자치는 중앙과 지방간에만 해당되는 것은 아니다. 지방자치 시행 이후 지방정부간, 지방정부와 주민간 갈등도 심화되었다. 이와 관련한 분권화의 효과는 일방향이 아니었다. 기본적으로 지방정부간 갈등은 지방정부의 자율권이 강화될수록 커지는 경향이 있을 것이다. 다만 많은 경우 지방정부간 갈등은 중앙정부의 계획과 관련하여 야기된 갈등이거나 지방정부간 협력기제의 미비 때문에 일어나는 것으로서 분권문제와 함께 제도와 관행의 개선에 대한 논의가 필요하다. 지방정부와 주민간 갈등 역시 기본적으로 지방정부가 권한과 자원을 보유하는데서 생기는 갈등이다. 이 역시 일부 폐기물입지 갈등에서 보듯이 중앙정부의 계획과 관련하여 지역차원에서 야기되는 경우도 있지만, 기본적으로 지방정부와 주민간 갈등은 많은 경우 주민의 요구에 지방정부가 충분히 대응할 수 없는 상황에서 발생한다. 일부는 지방정부의 자치권 강화로 도움이 되겠지만, 일부는 자치권 여부와 상관없이 지방내부의 이익충돌 때문에 생긴다. 자치권과 함께 지방정부의 정책노력이 함께 논의되어야 할 사항이다. 어쨌든 갈등자치는 지방자치에 대한 회의론을 팽배시켜 지방자치의 성숙화를 방해하는 점에서 바람직하지 않다. 다만 이들 갈등은 분권화와 일방향적 관계에 있지 않으므로 여기에서는 중앙과 지방간 갈등에 한정하여 논의한다.

이 아니라 '법률'에 위반하지 않는 범위 안으로 조례제정권을 확장해야 한다고 주장한다. 이는 자치권 확장의 차원에서나 대법원 판례가 이를 지지한 사례 등을 고려할 때 일응 타당한 주장이다. 다만, 자치권의 확장과 함께 국정통합의 필요성, 그리고 법률적 성격의 행정입법의 존재 등을 고려할 때 일단 법령에 위반하지 않는 범위 내로 조례제정권을 확장하는 점진적 접근이 타당해 보인다.³⁾

둘째, 재정분권이 필요하다. 현재 재원에 관해서는 중앙과 지방이 공히 어려움을 겪고 있는 상황이다. 지방정부는 부동산 경기침체 등으로 세수가 줄어드는 상황에서 중앙정부가 기초연금, 무상보육 등 복지지출비용을 지방에 전가한다고 비판한다. 중앙정부는 지방정부의 재정운용 방안을 지적하면서 지방재정의 책임성 강화가 선결되어야 한다고 지적한다. 생각건대, 기본적으로 지방자치는 자기책임 하에 이루어져야 하며 그러기 위해서는 지방의 재원구조를 자주재원 기조로 확충하는 것이 바람직하다. 현재와 같이 의존재원 위주의 지방재정은 필연적으로 지방재정 운용상 도덕적 해이를 야기한다. 그러므로 지방의 책임있는 재정운용을 위하여 현재 20% 선에 머물고 있는 지방세 비중을 상당 수준으로 인상하는 한편, 지방교부세는 기본적으로 지역간 형평화 기능에 우선하도록 재편하는 것이 바람직할 것이다.

셋째, 중앙과 지방간 사무배분도 조정되어야 한다. 현재 지방사무의 비중은 국가 전체 사무의 30%정도에 그치고 있는데, 지방의 고유사무는 적고 중앙정부의 위임사무가 다수를 차지하고 있다. 이와 관련 지방자치발전위원회(2015)는 사무이양일괄법의 제정을 통하여 지방사무의 비중을 획기적으로 향상시킬 것을 제안하고 있다. 사무를 이양함에 있어서 권한없는 사소한 업무의 이양이나 일부 집행업무만의 이양도 지양해야 한다. 또한 지방자치단체의 규모나 지역실정을 고려한 차등분권을 강화하여 지방의 자율적 발전을 도와야 한다(하혜수, 최영철, 2002). 한편, 사무이양은 재정이양과 연계되어 이루어져야 한다. 재원이 수반되지 않는 사무이양은 해당 기능의 부실화를 초래하므로 사무이양과 재원이양은 동시에 진행되어야 한다. 미국에서 주와 지방의 비용추산법(State and Local Cost Estimate Act of 1981)에 이어 재원없는규제개혁법(Unfunded mandates reform act of 1995)을 제정하여 재정지원없이 주와 지방정부에 과도한 비용을 유발하는 연방규제를 억제하고 있는 것은 좋은 예가 된다.⁴⁾

나아가서 지방관련 입법에 대한 지방자치단체 대표의 제안권 내지는 협의권을 부여하고, 지방관련 사안을 논의하는 국무회의에 지방의 대표가 참석할 수 있도록 하는 등의 조치로 국정에 지방의 의견이 적절히 반영되게 하는 노력도 필요하다.

3) 이에 대하여 지방자치발전위원회는 조례에 위임 후 명령규제를 금지하는 조항을 지방자치법 제22조에 포함할 것을 보완적으로 제시하고 있다.

4) 자세한 내용은 Dilger & Beth(2014) 참조.

3. 지방정부의 책임성

분권과 함께 지방정부의 책임성도 강조되어야 한다. 취약한 여건에도 불구하고 지역차원의 창발적 발전을 위한 노력을 경주하는 지방정부가 있는 반면, 일부 지방정부의 방만행정이 문제시되고 있거니와 지방정부는 자율권에 걸맞게 책임있는 행정을 펼쳐나가도록 노력해야 한다. 또한 과도한 중앙 의존적 행태도 자제되어야 한다. 물론 외부자원의 유입은 지방발전을 위한 유효유가 되지만 장기적 시각에서 볼 때 안정성에 문제가 있을 뿐 아니라 지방의 잠재력 발현을 저해하는 문제가 있다. 이와 관련, 적잖게 지방에서는 중앙과의 강한 연계를 갖고 지원을 확보하는 지도자가 유능한 지도자로 평가받는 분위기가 팽배되어 있다. 유능한 지도자는 장기적 시각에서 지방에 내재하는 자생적 역량을 발굴하고 창도하는 지도자여야 하는데 그같은 지도자에 대한 평가는 인색하다. 이러한 분위기에서 지방이 지방의 문제를 스스로의 역량으로 책임있게 해결하려는 자세를 갖기는 쉽지 않다. 또한 성숙한 지방자치를 위해서는 단체장을 포함하여 지방의원, 지방공무원 등 지방공직자의 역량강화도 요구된다. 그럼에도 불구하고 지방공직자의 역량에 대해서는 장기간 집권적 행정의 관행과 일천한 지방자치의 경험, 그리고 적극적 의지부족 등으로 개선의 여지가 크다는 시각이 지배적이다. 그렇다면 지방정부(또는 지방공직자)의 책임성 강화를 위한 조치는 무엇인가?

첫째, 역설적이지만 지방정부의 의존적 행태의 개선을 위한 유효한 조치는 분권화이다. 분권화를 제대로 시행하고 지역문제를 지역 스스로 책임지게 함으로써 과도한 중앙의존적 행태의 유혹을 원천적으로 축소할 수 있다. '수영은 수영장에서 배운다'는 여전히 진리이다. 분권화가 되어야 스스로 책임지는 자치를 하게 되는 것이다. 문제는 수영장에 간다고 저절로 수영이 배워지는게 아니라는 점이다. 수영을 배우려면 힘들어도 적극적 의지를 갖고 수영에 임해야 한다. 지방자치를 한다면서 의존적 자세로 스스로의 노력을 게을리하는 것은 수영장에서 가서 수영배우기를 포기하는 것과 같다. 성숙한 지방자치는 분권강화와 함께 지방 스스로의 역량을 개발하고 강화해나가고자 하는 의지를 요구한다.

둘째, 지방공직자의 역량강화는 책임있는 지방정부의 필요조건이다. 현재와 같이 지방의 물적자원이 부족한 상황에서 인적자원이 갖는 중요성은 더욱 커진다. 부족한 물적자원을 인적역량의 강화를 통하여 어느 정도 극복할 수 있을 것이기 때문이다. 구체적으로, 자치단체장의 책임의식 강화, 지방공직자의 능력발전, 지방의정 역량강화 등이 필요하다. 지방에서 차지하는 자치단체장의 위상을 고려할 때, 자치단체장의 책임있는 리더십 확보는 매우 중요하다. 이를 위해서 유능한 인물이 선출되도록 정당의 책임성 제고가 요구되며 다른 한편, 선출된 초선 단체장에 대한 지방자치교육을 의무화하는 것이 도움이 될 것이다. 후자에 대해서는 지방자치법에 교육기회 부여와 참여를 의무화하는 조항을 명기하는 것이 바람직하다. 지

방공무원의 능력발전을 위해서는 교육훈련체제의 혁신, 중앙과의 인적교류, 시민과의 협치 기회 확대 등이 필요하다. 지방의정 역량 강화도 필요하다. 이와 관련, 최근 지방의원 보좌진에 대한 논의가 진행되고 있는데 개별적이든 집합적이든 인적지원을 추가하기 보다는 일정 수준의 재정지원을 통하여 필요한 전문적 지원을 의정수요에 따라 융통성있게 받을 수 있게 하는 것이 바람직하다. 아울러 지방의원에 대한 체계적인 교육을 위한 의정연수기구의 설치가 필요하다. 현재 단기연수 위주의 의정연수는 보다 중장기적 관점에서 접근해야 한다. 한편, 현재 광역의회는 대의회제로 과대한 경향이 있으므로 의정지원을 강화하는 대신 광역의회 정원을 축소하고 기초의회 의원과의 겸직 허용을 추진하는 것이 바람직하다.

아울러 지방의 자율적 운영을 전제로 하되, 지방의 책임성 담보를 지지하기 위한 일정 정도의 중앙정부의 역할도 인정되어야 한다. 선거와 연관되어 노정되고 있는 공무원 줄서기, 전시성 행정의 예방을 위한 제도적 장치가 강구되어야 한다. 현재 지방재정 책임성과 관련하여 추진 중인 지방재정통합공시제, 긴급재정관리제도, 지방투융자심사관리 강화, 그리고 지방행정에 대한 합리적 평가 등의 조치도 적절하게 정착되어야 한다.

4. 주민참여

주민참여는 분권과 함께 지방자치의 핵심적 요소이기 때문만이 아니라 책임있는 지방정부 형성을 위해서도 활성화되어야 한다(Loundes, 1995). 주민이 지방의 공공문제에 관심을 갖고 적극 참여하여 지방행정에 대하여 협력하고 통제할 때, 지방정부가 책임있는 지방행정의 수행을 위하여 적극적으로 노력할 동인을 갖게 될 것이기 때문이다. 그러나 현재 우리의 지방자치는 주민관심의 공백 속에서 공직자간 내부적 자치 내지는 '그들만의 자치'의 성격이 농후하여 문제시된다. 결국 지방자치에서 주체가 되어야 할 주민이 객체가 되어 소외되고 있는 것이다. 이같은 상황에서 지방자치는 '나'와 관련없는 불필요한 정치제도일 뿐이며, 따라서 지방자치에 대한 적절한 국민적 이해와 관심은 배양되기 어렵고, 정부와 주민의 협력에 기반한 협력적 자치 또한 기대하기 어렵게 될 것이다. 이같은 상황은 지방자치 선진국과 비교하여 차이가 있다. 지방자치가 발전한 국가들은 분권화를 이룬 이후 주민에 보다 가까운 서비스를 제공하기 위하여 주민참여 내지는 커뮤니티수권(community empowerment)으로 이행하고 있는데 반하여 한국은 분권화가 진전되지 않은 국가와 마찬가지로 참여문제를 소홀히한 채 분권문제에 대한 논의에서 담보하고 있어 문제시된다(김익식, 1990).

주민참여의 활성화를 위해서는 주민참여 제도의 내실화와 함께 정책과정에서의 주민참여에 대한 공직자의 수용태세가 요구된다. 주민참여가 긍정적 효과를 발휘하기 위해서는 참여하는 주민의 혁신도 요구된다. 일반적으로 정부와 주민참여로 이루어지는 거버넌스가 바람직한 것

으로 인식되고 있거니와 단순히 정부와 주민의 만남이 자동적으로 좋은 거버넌스(good governance)로 이어지는 것은 아니다. 좋은 거버넌스가 이루어지기 위해서는 거버넌스의 당사자인 정부의 역량강화와 함께 주민의 혁신이 요구되는 것이다. 주민혁신과 관련, 주민이 주인의식을 갖되 주주로서의 소극적 주인의식을 넘어 기업주인으로서의 적극적 주인의식을 갖도록 재창조되어야 한다고 강조한 Schachter(1995)의 제언은 주목할 만하다. 나아가서 자기이익에 대한 옹호나 주장만을 하는 일방적 참여자에서 공공문제를 이해하고 적절하게 요구하고 자제하며 생산적으로 참여하는 품격을 지닌 교양시민(informed citizen)으로의 변화도 중요하다(이승중, 2011). 교양시민은 일방적 서비스 수혜자에서 지방정부와 함께 공공서비스를 기획하고 생산하는 생산소비자(prosumer)가 된다. 교양시민의 육성을 위해서는 시민교육이 필요하다. 이를 위한 가장 효과적인 방법은 공공정책과정에서의 참여의 경험인데 이같은 참여의 실질적 장은 지방이다. 지방자치에서 참여가 강조되어야 하는 이유이기도 하다.

5. 지방자치 여건

지금까지 분권화, 지방정부의 책임성 강화, 주민참여 활성화를 위한 조치에 대하여 논의하였거니와 지방자치의 여건 개선을 위한 추가적 조치가 필요하다. 이들 조치는 상당 부분 분권화, 지방정부의 책임성, 및 주민참여와 관련된 것으로서 이들과의 전반적인 연관관계를 고려하여 개별 항목에서 논의하지 않고 자치여건으로 통합하여 논의한다. 먼저 특별지방행정기관의 정비(소진광, 2002), 교육자치와 일반자치의 통합 및 연계(이기우, 1997), 자치경찰제의 실시(양영철, 2008) 등을 통하여 지방행정의 통합성을 높일 것이 요구된다. 현재 한국은 지역에서 이루어지는 지방행정기능을 통합적으로 수행하지 않고 일부는 중앙의 지역행정기관(특별지방행정기관), 일부는 지방교육자치단체, 일부는 국가기관(경찰)이 배타적 또는 결합적으로 수행하는 ‘편린적 자치’의 모습을 보인다. 향후 이들 기능 중에서 지방정부가 통합적으로 시행하는 것이 바람직한 기능을 일반지방자치단체가 통합적으로 수행하게 하는 것이 지방행정의 책임성 강화측면에서 유리할 것이다. 이와 관련, 유럽4개국의 지방정부혁신전략에 대한 Wollmann(2004)의 연구결과, 행정기능의 분절화 경향이 큰 영국과 프랑스보다 다기능통합행정, 민주행정, 그리고 지역성을 강조하는 스웨덴과 독일이 정책조정, 참여, 정치적 책임성 측면에서 성과가 높게 나타난 것은 좋은 참고가 된다.

둘째, 지역실정에 맞게 지방정부의 기관구성을 다양화할 것이 요구된다(이종원, 2014). 현재는 지방자치단체의 종류나 지역실정과 무관하게 강시장 우위의 단체장-의회 병립형을 채택하는 ‘ 획일적 자치’를 하고 있어 개선이 요구된다.⁵⁾ 이와 관련, 자치단체의 규모와 지역의사에

따라 기관분립형, 기관통합형, 시정관리인형 등 다양한 제도를 도입하고 있는 미국의 경우, 또는 지방자치법 개정(2000)을 통하여 전통적 의회통합형 외에 단체장 직선제, 리더-내각형(leader-cabinet)을 주민이 선택할 수 있도록 한 영국의 경우 등은 좋은 참고가 된다.

셋째, 광역시와 도를 통합하여 광역자치단체의 경쟁력을 강화하는 것이 바람직하다. 광역자치단체의 통합과 관련해서는 지금까지 2-3개의 시군을 묶어 통합시로 하는 안, 강소국 연방제안 등이 제시되었으나 단순하고 실효성있는 대안은 광역시를 과거와 같이 도로 환원하는 안으로 판단된다. 이승중(2008)에 의하면 도와 광역시 통합안은 규모의 경제측면이나 지역균형 측면에서 긍정적 대안인 것으로 분석된다.

넷째, 기초자치단체의 하부구역에서의 근린자치를 활성화하여 지방자치를 '주민의 품'으로 돌려주어야 한다. 지금까지의 지방자치는 주민의 생활공간인 근린과는 먼 시군구 차원에서 공직자에 의한 '그들만의 자치'로 자리매김하면서 주민자치와는 사실상 거리가 멀었다. 즉, 선진국의 기초자치단체의 평균인구가 5~6천명 정도인데 비하여 우리 기초자치단체의 평균인구는 약 20만명에 이르는 과대규모로서 주민접근성을 방해하여 이른바 우리 지방자치가 '주민없는 지방자치'로 지적받는 주 원인이 되어왔던 것이다. 그러므로 이제는 주민이 적극적으로 참여할 수 있는 근린단위의 자치기능을 강화하여 그들만의 자치가 아니라 '우리의 자치'가 되도록 할 것이 요구된다. 그렇게 함으로써 참여를 통한 주민의 성취감을 높이고 주민수요대응형 서비스를 충실하게 제공할 수 있다. 근린자치의 강화를 위하여는 현재 시범 실시 중인 읍면동 주민자치회를 확대 실시하는 한편 읍면동 행정기능을 강화하여 근린협치체제를 구축할 것이 요청된다.⁶⁾

다섯째, 현행 시군자치제 대신 1, 2공화국 때 시행 경험이 있는 '시읍면 자치제'로 전환하여 주민자치행정의 기반을 강화하는 것이 바람직하다(이승중, 2014: 48-53). 시는 도시행정의 유기적 일체성 확보를 위하여 현행 제도를 유지하더라도,⁷⁾ 면적이 커서 주민접촉이 어려운 군의 경우 읍면 단위의 자치제로 전환하는 것이 바람직하다고 본다. 이때 군은 도의 하부행정기관으로서 서비스의 효율적 제공에 치중하게 하고, 읍면의 자치기능 범위는 규모에 맞게 조정하면 될 것이다. 이같은 기초자치단위의 변화는 지역차원에서 정부와 주민과의 접

5) 기관구성보다 정도는 덜하지만 지방의 기능과 재정도 지방자치단체의 종류에 따라 확일적으로 적용되고 있다.

6) 주민자치회의 위원 구성은 반상회 또는 아파트부녀회 등에서 축차적 호선을 통하여 통리장을 선출하여 이들을 주축으로 하되 전문성을 고려하여 일정 수의 위원을 추가하는 것이 주민자치 활성화를 위하여 바람직하다. 이와 아울러 읍면동이 아닌 마을단위 주민의 자발적인 자조활동도 장려될 필요가 있다.

7) 대도시의 자치구는 기본적으로 행정구로 편입하는 안이 이명박 정부 때 지방행정체제개편추진위원회에서 의결된 바 있다. 동 안은 현재 박근혜정부의 지방자치발전위원회에 승계되어 위원회안으로 확정되어 2014년 국무회의 심의에서 확정되었다.

점을 확대시켜 정부자치에 그치고 있는 지방자치를 주민의 품으로 돌려주는 동시에, 노령화에 따라 정부접근성이 제약받는 다수 주민에게 맞춤형 근접(tailored outreach) 서비스를 제공하는데 효과적인 것으로 기대된다.⁸⁾ 특히 군단위의 읍면자치제는 노령화가 급속히 진행됨에 따라 멀지 않은 장래에 군의 자치체 성격유지가 곤란해지는 현상이 가속화될 것이므로 실기하지 않도록 적극 검토할 필요가 있다.

끝으로, 지방정부는 제한된 역량을 보완하기 위해서 지방정부간 협력을 적극화해야 한다. 특히 재정적 여건이 취약한 우리 지방자치단체는 상호협력을 통하여 불필요한 재정낭비를 막고 인적 및 물적자원의 활용도를 제고하여야 한다. 그럼에도 불구하고 현재 상당수 자치단체는 지역여건에 상관없이 시설이나 건물을 개별적으로 자체 보유하거나, 자치단체간 협력을 통하여 시너지가 확보될 수 있는 정책도 개별적으로 수행하려는 경향으로 가뜩이나 취약한 재정을 더 악화시키는 경향을 보인다. 이와 관련, 1954년 이래 미국 LA 카운티를 중심으로 다수 자치단체간 서비스 위탁협력으로 상호 보완관계를 유지하는 성공적 모형으로 회자되는 Lakewood Plan은 우리에게 유용한 참고가 된다(Harrigan, 1989).

Ⅲ. 결론

지금까지 본 연구는 성숙한 지방자치를 위한 과제를 지방자치 패러다임, 분권, 지방정부의 책임성, 및 주민참여의 분석틀로 하여 제시하였다. 그렇게 함에 있어서 본 연구는 먼저 한국 지방자치의 문제점을 크게 과정가치에 매몰된 지방자치 패러다임, 취약한 분권, 지방정부의 책임성 미흡, 주민소외로 인식하였다. 또한 이러한 문제에 따라 한국지방자치는 ① 목표와 수단 도치, ② 형식적 자치, ③ 갈등적 자치, ④ 획일적 자치, ⑤ 의존적 자치, ⑥ 그들만의 자치, ⑦ 편린자치 등의 부정적 이미지로 각인되고 있는 것으로 파악하였다. 이러한 문제를 극복하고 한국지방자치가 성숙한 지방자치로 도약하기 위한 발전과제로서 ① 목적지향 패러다임의 중시, ② 분권화 진전, ③ 지방정부의 책임성 강화, ④ 주민참여 활성화와 주민의식제고 ⑤ 지방자치의 여건개선(지방행정 통합성 강화, 기관구성 다양화, 시도통합, 근린자치 강화, 시읍면제 도입, 지방정부간 협력) 등을 제시하였다.

8) 근린자치의 강화와 관련하여 근린차원에서 자치권 강화조치를 적극화하고 있는 영국의 Localism Act(2011)는 좋은 참고가 된다. 영국은 이 법을 통하여 지방정부와 커뮤니티에게 주택, 지역계획 등에 대한 자율권을 확대하고, 커뮤니티에게 공공기관이 운영하는 서비스에 대한 인수요청권을 부여하는 등 근린차원의 주민자치를 확장하려 노력하고 있다.

첨언할 것은 성숙한 지방자치의 구현을 위한 방안의 마련에 앞서 무엇보다 지방자치를 바라보는 시각의 개선이 필요하다는 점이다. 기본적으로 성숙한 지방자치로의 발전을 위해서는 지방자치가 효율을 저해하는 성가신 정치제도가 아니라 국민복지 증진과 지속가능한 국가발전을 위한 초석이라는 인식을 바탕으로 지방자치에 대한 중앙과 지방간, 그리고 국민의 협력적 노력이 요구된다. 그러나 이러한 요구와는 달리 우리 사회의 일각에서는 지방자치를 불필요하거나 성가신 것으로 생각하는 경향이 크다. 지방자치가 경쟁효율을 가져오며 주민의 삶의 질에 기여하므로 강화되어야 한다고 주장하는 지방의 논리는 미력한 반면, 좁은 국토에서 지방자치는 비효율적이라고 비판하는 중앙의 논리가 지배적이다.

기본적으로 지방자치에 대한 시각갈등은 기능적 접근을 하는 전문기술통치적(technocracy) 시각과 공간적 접근을 하는 지역통치적(topocracy) 시각의 불가피한 인식기반 충돌에서 비롯되는 것이다. 따라서 양자의 입장은 타협점을 찾지 못하고 평행선을 긋는 경우가 많지만 그렇더라도 최소한 지방자치에 대한 성급한 비판은 자제될 필요가 있다. 우리 지방자치가 이제 성년에 접어들었다고는 하지만 선진제국의 장구한 지방자치 역사에 비하여 시행기간이 길지 않은 상황에서 정당한 평가는 좀 더 본격적으로 시행한 이후에 하는 것이 정당할 것이기 때문이다. 물론 우리 지방자치는 그간 일부 지방공직자의 부정적 행태, 방만행정, 지역이기주의 등의 한계를 노출하여 왔지만, 전반적으로는 길지 않은 기간과 불리한 여건에도 불구하고 나름대로 자발성과 창의성에 기반한 긍정적 자치경험을 축적해온 것으로 평가받는다. 이제 성년을 맞이하여 그 위상에 걸맞은 지원과 여건 조성이 적절히 이루어진다면 충분한 발전의 잠재력이 있는 것으로 판단된다. 아울러 선진국의 발전역사와 함께 한 지방자치의 잠재력, 또한 이미 오랜 동안 지방자치를 시행하여 온 영미와 유럽제국들이 최근까지도 지속적으로 분권강화 노력을 지속하고 있는 점에 주목할 필요도 있다.⁹⁾ 기왕에 많은 비용을 들여 시작한 지방자치가 정착발전하도록 노력하는 것이 바람직한 이유이다.

이때 지방자치의 발전방향은 공직자만의 자치가 아닌 주민에 의한 자치, 분과적 이해집단간 갈등적 자치가 아닌 공동체에 기반한 협력적 자치라야 한다. 그같은 지방자치가 성숙한 지방자치이며 주민행복에 기여할 수 있는 실천적 지방자치이다.¹⁰⁾ 이를 위해서는 중앙정부, 지방정부, 그리고 지역주민이라는 세 개의 기둥이 조화롭게 협력해야 함은 물론이다.

9) 예컨대, 앞에서 언급한 지역주권법(Localism act, 2011)을 제정한 영국 외에도 프랑스는 2002~2003년 법정정비를 통하여 지방자치제를 헌법조문화하고 자치체의 계층별 권한을 명확히하는 분권화 조치를 시행했으며, 일본은 2013년 총리가 책임을 맡는 지방분권개혁추진본부를 발족하여 이전의 지방분권개혁관련 후속조치에 주력하는 등 선진국 들은 분권화 노력을 지속하고 있다.

10) 지방자치발전위원회는 '성숙한 지방자치, 행복한 지역주민'이라는 표어로서 지방자치 발전이 지역주민의 행복으로 이어질 것임을 천명하고 있다.

【참고문헌】

- 김순은. (2014). 지방자치의 필요성. 이승중 편저. 『지방자치의 쟁점』. 박영사. 3-10.
- 김익식. (1990). 중앙과 지방정부간의 권한배분의 측정. 『한국행정학보』, 24(3): 1373-1398.
- 소진광. (2002). 분권화시대의 특별지방행정기관. 『지방행정』, 51: 24-34.
- 양영철. (2008). 『자치경찰론』. 대영문화사.
- 이기우. (1997). 지방교육자치제도의 개선방향. 『사회와 교육』, 24: 33-48.
- 이승중. (2008). 지방역량강화를 위한 광역자치구역의 개편방안. 『행정논총』, 46(3):361-390.
- 이승중. (2014). 『지방자치론』. 박영사.
- 이승중. (2014). 기초자치의 모형: 통합시 vs 시군구자치 vs 마을자치. 이승중 편저. 『지방자치의 쟁점』. 박영사. 48-53.
- 이승중·김혜정. (2011). 『시민참여론』. 박영사.
- 이종원. (2014). 기관구성의 다양화. 이승중 편저. 『지방자치의 쟁점』. 박영사. 89-97.
- 임승빈. (2013). 『지방자치론』. 법문사.
- 하혜수·최영출. (2002). 차등적 지방분권제도에 대한 비교연구: 영. 미. 일. 북유럽을 중심으로. 『한국행정학보』, 36(2): 109-127.
- 지방자치발전위원회. (2015). 『지방자치발전 시행계획』.
- DeSario, J. & Stuart Langton eds. (1987). *Citizen Participation in Public Decision Making*. N.Y. : Greenwood Press.
- Dilger, Robert J. & Richard S.Beth. (2014). *Unfunded mandates reform act: History, impact, and issues*. Congressional Research Service
- Harrigan, John J. (1989). *Political Change in the Metropolis*. 4th ed. Foresman & Co.
- Loundes, Vivien. (1995). Citizenship and urban politics. in David Judge et al eds. *Theories of Urban Politics*. Sage: 160-180.
- OECD. (2013). *Government at a glance*.
- Schachter, Laure H. (1995). Reinventing government or reinventing ourselves: Two models for improving government performance. *Public Administration Review*, 55(6): 530-537.
- Wollmann, Helmut. (2004). Local government reforms in Great Britain. Sweden. Germany and France: Between multi-function and single-purpose organisations. *Local Government Studies*, 30(4): 639 - 665.

이 승 종: Northwestern University에서 정치학박사(Policy Type, Bureaucracy, and Urban Policies: Determinants of Urban Service Distribution)를 취득하였으며 현재 서울대학교 행정대학원 교수이다. 주요 관심분야는 지방정치행정, 시민참여 등이며, 주요 저서로는 지방자치론, 시민참여론(공저), 지방행정체제개편론(공저), 국민행복과 정부3.0, 지방자치의 쟁점(편저) 등이 있다. 한국행정학회장을 역임한 외에 한국행정학보, 한국정책학회보, 한국지방자치학회보, 지방행정연구의 편집위원장을 담당하였고 현재 행정논총 편집 책임을 맡고 있다.